

# 英国新冠疫情调查

## 关于“职权范围”草案的咨询--答复摘要

2022年5月

### 前言

2021年12月，我被任命为英国新冠疫情调查委员会主席。我的任务是确保英国新冠疫情调查能最好地实现其目标，即考察英国对新冠疫情的准备和应对，并为未来吸取教训。

调查委员会“职权范围”规定了研究的范围。“职权范围”非常广泛，调查委员会因而可以自由地调查英国疫情应对的不同方面。自我3月收到首相的“职权范围”草案后，我的首要任务是进行公众咨询，确保在工作中能够尽可能多地反映公众的关切。

本文件阐述了调查委员会对上述公众咨询的独立分析。基于公众的强烈感受，我建议扩大并重新确定“职权范围”。

我有幸在英国的11个城市与丧亲家庭会面，他们分享了在疫情期间失去亲人的经历。我们还收到了超过2万份公众咨询的答复。如果没有公众分享的建设性意见，我就无法对“职权范围”提出如此明确、具体的修改建议。

首相现在将考虑我的建议。我希望能很快收到职权范围的最终版本，以便调查委员会能用心开始工作。

我想重申我在与丧亲家庭会面时所作的承诺。在疫情中受苦最甚的群体是本次调查委员会工作的核心。我致力于确保英国的每个人都能接触到本次调查，并将仔细考察疫情对英国社会各个方面的影响。

我承诺在公平和公开的原则指导下，独立于政府开展调查。

Heather Hallett女男爵

## 介绍

正在筹建中的英国新冠调查旨在考察英国对新冠疫情的准备和应对，并为未来吸取教训。

前上诉法院法官Hallett女男爵于2021年12月被任命为调查委员会主席。她将领导调查工作，并从受任命起就着手建立调查小组，来支持她的工作。

这次调查与英国以往任何其他法定调查都不同。本次调查不是在研究一个单一的事件或一系列的事件，也不是在研究事件发生的原因。相反，本次调查将研究此次疫情是如何袭击整个国家的（事实上是四个国家），以及英国政府、地方分权政府、地方政府和政府许多其他部门是如何应对的。这几乎涉及到了上述机构决策和公共职能的全部范围。

面对调查范围的空前可能性，本次调查需要尽可能清楚地说明我们将调查什么，以及我们应该如何调查。我们在““职权范围””对此进行了概括性阐述，并对所要研究的议题的总体形式和范围进行说明。首相负责制定“职权范围”。

对于考察像新冠疫情这样广泛主题的调查，在“职权范围”内详尽地列出将要处理的每一个问题是不现实的。由于我们的工作仍处在早期阶段，因此不可能、也不应当过早地确定所需研究的全部问题。需要保留一定的灵活性，以便从收集的证据中发现新问题并对其进行研究。

因此，“职权范围”列出了一系列宽泛的主题。随着调查的进展，这些主题将进一步细化成为详细的问题和调查清单。一个问题不需要明确地列在“职权范围”内，只要它属于这些宽泛主题之一，我们就可以对其进行调查。

## “职权范围”是如何决定的？

英国新冠调查的“职权范围”草案是首相在与Hallett女男爵以及苏格兰、威尔士和北爱尔兰的分权政府协商后制定的，并于2022年3月9日公布。首相要求Hallett女男爵就“职权范围”进行公开咨询，以便公众意见能够纳入调查委员会将考虑的问题之中。

从3月11日到4月7日，我们进行了一次咨询，以征求对调查委员会应考察的内容以及我们应如何开展工作的意见。当时，咨询对所有人开放，在咨询期间，公众可以在我们的网站上，通过电子邮件或写信向我们提出意见。咨询包含四个问题：

1. 调查委员会的“职权范围”草案是否涵盖了您认为调查委员会应该处理的所有领域？如果没有，请说明原因。
2. 您认为调查委员会应该首先研究哪些问题或议题？
3. 您认为调查委员会是否应该为其公开听证会设定一个计划的结束日期，以帮助确保及时获得调查结果和建议？
4. 应如何设计和运作调查，以确保因疫情失去亲人或遭受伤害或困难的人士能够有发声的机会？

作为咨询过程的一部分，Hallett女男爵在英国各地城市会见了丧亲家庭，了解他们对“职权范围”草案的意见。

与此同时，调查小组通过圆桌讨论会见了140多个组织的代表，涉及的主题包括平等和多样性、医疗保健、商业以及教育和年轻人等等。每一次圆桌会议的纪要都可以在我们的网站上找到。

我们总共收到了20061份咨询答复，其中19903份是通过在线咨询表格回复的。我们委托独立的研究咨询公司Alma Economics对回复进行了分析，并编写了一份全面的独立报告，总结受访者的意见和咨询过程中出现的关键主题。就此报告可在我们的网站上找到。

Hallett女男爵考虑了咨询期间收到的所有证据，并得出结论，需要对“职权范围”进行一些修改，以回应提出的问题。本文件考虑了所确定的关键主题，并阐述了她向首相提出的“职权范围”草案修改建议。我们在这份摘要文件中的重点是我们收到的关于“职权范围”问题1本身的意见。我们就问题2、3和4所听取的意见将为Hallett女男爵在确定“职权范围”后如何开展调查提供参考。

## 咨询分析和结果总结

本节探讨了咨询回复者提出的与“职权范围”有关的关键问题。这些是由Alma Economics独立地对我们收到的证据分析后确定的。

在某些情况下，回复者提出了关于疫情应对措施的具体方面的问题。这些问题已经由“职权范围”草案的广泛范围加以涵盖，尽管具体的问题可能未得提及。还有一些情况中，受访者提出了“职权范围”草案中没有涵盖的问题，或者回复者所提的问题需要对“职权范围”进行修正，才能更明确地涵盖。

### 问题1：调查委员会的“职权范围”草案是否涵盖了您认为调查委员会应该处理的所有领域？

#### 疫情对儿童和年轻人的影响

咨询期间最为突出的一个主题就是，调查应考虑疫情对儿童和年轻人的具体影响。受访者表示，儿童受到的影响与成人不同。他们因感染新冠而导致的身体健康风险明显较低，但新冠对他们的身体、情感和社会发展却有一些长期的风险。

“职权范围”草案中规定，调查委员会应研究疫情对“*教育场所就学限制*”的影响。我们固然可以依此对这些限制所产生的问题进行调查，例如免费校餐的提供、对获取宽带和笔记本电脑的不平等的影响，或对考试群体的影响等；但很明显，调查委员会应该能够调查教育以外的更广泛的影响。

在咨询中，我们收集了影响儿童和青少年的问题，其中包括：

- **幼儿教育机构**--受访者要求澄清“职权范围”，更明确地包括幼儿教育机构，并特别关注对这些服务的限制对幼儿社会发展的影响。

- **儿童保护、保障服务和社会抚养儿童** — 咨询中多次涉及关于儿童保护和保障的问题。许多答复中都提到，在学校、全科医生和儿童中心等服务减少或关闭的情况下，弱势儿童更容易被忽视，并提到了因此对忽视和虐待儿童所造成的影响。
- **心理健康和福祉** --受访者描述了在疫情期间年轻人的焦虑和孤独感增加，并质疑儿童和青少年心理健康服务机构满足这些需求的能力。许多答复还指出了疫情对身体和社会发展的不利影响，并指出关闭休闲和游戏场所（如游乐场）就是因素之一。
- **安全居住环境中的儿童**--有些受访者希望调查委员会能考虑疫情对安全儿童之家的儿童的影响，如缺乏与父母的面对面接触所造成的影响。受访者还提出了关于在监禁环境中对儿童的影响的问题，如长时间被关在房间里的影响，以及受教育机会的限制。
- **婴儿和妇幼保健服务**—咨询中经常提到疫情对婴儿的影响。受访者要求调查委员会考虑对面对面产后助产士和健康访问的限制所造成的影响，以及封锁期间家庭以外互动有限对婴儿的社会和身体发育的影响。受访者还对怀孕期间的困难经历对父母的心理健康影响表示担忧—比如扫描和分娩时没有伴侣在场。

鉴于咨询过程中的压倒性的意见，Hallet女男爵认同“职权范围”草案应进行修订，从而明确地要求更加广泛地考虑对儿童和年轻人的影响。女男爵**因此建议在“职权范围”中调查的第一个目标中加入以下具体考察领域：**

- **对儿童和青年的影响，包括健康、福祉和社会护理；**
- **教育和早期教育的提供；以及**
- **产前和产后护理。**

有一些具体的提法不需要纳入“职权范围”（例如，关于安全住所中的儿童），因为建议增加的内容已经能够让调查委员会有权全面调查所提出的关切。

## 疫情期间卫生和护理部门的管理

卫生和护理部门对疫情的管理在咨询中得到了广泛强调。所提出的许多问题已经包括在“职权范围”中与“*英国各地卫生和护理部门的应对*”有关的部分。例如，所提出的与提供个人防护设备有关的问题、对提供非新冠医疗的影响、以及在养老院采取的措施是否适当。

### 在养老院外提供的护理

咨询的回应中多次指出“职权范围”草案中关于“*养老院和其他护理场所中的疫情管理*”部分中，“*其他护理场所*”的范围不够具体。

受访者指出，绝大多数护理是由无报酬的家庭成员、朋友或邻居提供的。弱势者没有这些支持是无法生活的。在与丧亲家庭会面时，这一点得到了特别强调。2011年人口普查时，英国有650万名无酬护理者。据信目前这一数字已大幅增长，特别是在疫情期间。受访者请求调查委员会探讨本次疫情对无偿护理人员的影响，以及他们获得个人防护设备等问题。

**Hallet女男爵 同意这一点应在“职权范围”中更具体地被提及，因此建议将这一内容纳入“职权范围”的首目标：**

- **在家护理，包括由无报酬的护理人员进行护理；**

咨询的其他受访者指出，他们不清楚“*其他护理场所*”的提法是否包括养老院以外的其他护理服务，例如，辅助生活服务、社区服务和临时护理。受访者认为，草案的内容已经明确包括了向老年人提供的护理服务，但有可能遗漏向处于工作年龄的弱势人群提供的护理服务。

提及“*其他护理场所*”是为了保持足够宽泛程度，确保能够调查养老院之外的任何环境。将每一种可能的护理场所单独列出，可能导致由于遗漏了某些场所，从而调查委

员会在之后决定要调查该类场所时无法调查的风险。Hallet女男爵 **因此不推荐修改‘其他护理场所’的提法。**

在咨询过程中，我们还听到了人们对在自己家中提供姑息治疗的担忧。受访者指出，在疫情期间，私人住宅内的死亡人数显著增加，并对此表达出担忧，毕竟在封锁期间许多服务暂停，意味着一些人在没有适当的疼痛管理或个人护理的情况下死亡。

在“职权范围”草案中，“*疫情对非新冠相关的疾病和需求所需服务的影响*”中涵盖了对过多的在家中死亡的调查。Hallet女男爵**因此不推荐对“职权范围”进行反映这一问题的修订。**

## **NHS 111和999服务的应对**

在咨询过程中，我们听到了一些担忧，特别是来自丧亲者的担忧。担忧主要是NHS 111服务是否有能力应对其所接收的电话量，以及通过电话和在线111服务提供的诊断建议是否合适。

受访者还注意到对紧急救护服务响应时间的担忧，以及救护车服务是否将有新冠症状的人送入医院的决策过程中明显的不一致。

Hallet女男爵**同意这些问题应反映在“职权范围”中，并建议在第一个目标中增加以下文字：**

- ***与官方医疗咨询服务如111和999的初步接触***

## **初级医疗场所**

许多受访者指出，职权范围草案中没有明确说明初级医疗机构--如全科医生、社区药房、牙科和验光配镜--是否包括在调查范围内。虽然Hallet女男爵认为这些内容应包括



"英国各地卫生和护理部门的反应，包括....."，但她也同意这一内容可以更加明确，并建议在该部分增加：

- **全科医生等初级医疗机构的作用；**

### 社会护理部门的员工队伍检测

对员工队伍检测的考虑包括在医疗保健部门的“职权范围”草案中，但没有提及护理部门。为了确保一致性，Hallet女男爵建议将文本修改为：

**养老院和其他护理场所的疫情管理，包括感染预防和控制、居民转入或转出护理院、居民的治疗和护理、访问限制、员工队伍检测和检查的变化；'**

### 政府的宣传策略和媒体的作用

征求意见中的一个关键主题是政府在疫情期间与公众沟通的方式，以及包括社交媒体在内的媒体在传播信息和错误信息方面发挥的作用。

### 政府信息的传播

对咨询的回应中还提出了向公众传达政府决策的方式问题。受访者要求调查委员会考虑在政府简报中使用统计数字和数据来解释政府决定的方式，以及如何有效地向公众传达科学不确定性和风险的各个方面。

许多受访者还希望调查委员会考虑政府在其公共信息传递中使用行为科学和“助推”技巧，认为基于恐惧的沟通方式对民众的心理健康有负面影响。答复中还多次提到了错误信息和阴谋论。

我们认为这些问题都在“职权范围”草案中的“如何作出、传达和执行决定”标题下得到了充分体现。Hallet女男爵因此不推荐对“职权范围”进行反映这些问题的修订。

许多与调查委员会分享的答复都集中在疫苗接种计划上。在调查委员会对疫苗接种计划的考察中，我们将考虑疫苗接种推广的所有方面，包括不良反应和副作用，以及对这类案件的赔偿安排是否充分。

Hallet女男爵**建议在“职权范围”中反映对疫苗影响的考虑，具体修改：**

- **药品和疫苗的开发、交付和影响；**

## **专家、顾问、科学和数据在为政府的疫情响应提供信息方面的作用**

咨询中浮现的一个重要主题是专家和顾问在政府决策中的作用，以及所使用的数据和科学证据的可靠性。受访者特别注意到紧急情况科学咨询小组（SAGE）及其分组的作用，如流行性流感科学建模小组（SPI-M），提出了以下问题：

- 如何选择专家和顾问，包括成员的专业知识和成员组成的广度；
- 为“两米规则”和“六人规则”等措施提供信息的科学证据的可靠性；
- SAGE及其分组提供的建议被忽略的次数。

受访者还特别指出了科研界对疫情的重要性，特别是在应对的早期阶段。

虽然Hallet女男爵认为这类问题本已包括在现有的“职权范围”内，但她**建议加“职权范围”中的措辞，即：**

- **数据、研究和专家证据的获得和使用**

## **透明度和记录保存**

在咨询过程中，我们听到了对政府所做决定的记录方式的担忧。受访者要求调查大臣通过私人电子邮件账户和WhatsApp信息进行决策、而未能在官方部门记录的担忧。

“职权范围”草案已经包括了对“*决定是如何作出、传达和执行的*”进行调查。Hallet女男爵认为，要进一步明确，可以进行下列修改：

- **如何做出、传达、记录和执行决定**

## **疫情及其应对措施对心理健康和福祉的影响**

在咨询中，我们广泛了解了本次疫情对心理健康的影响。咨询中凸显的一些问题包括：

- **决策中的心理健康考虑** -- 例如，在引入新的限制措施时，在多大程度上考虑了对心理健康的影响；以及在引入限制措施之前，在多大程度上做出了支持心理健康的准备。
- **疫情期间心理健康问题的增长**--例如，了解疫情期间经历的焦虑和孤独的程度，以及对老年人、残疾人和护理人员等群体的特别影响。
- **在恢复计划中提供的心理健康服务**-- 例如，对解决心理健康服务需求的积压情况的了解计划。

“职权范围”草案没有明确提到一般的心理健康问题。尽管草案中心理健康服务的提供属于“*疫情对应对非新冠相关健康问题和需求的影响*”，而且载讨论某些特定人群时也会涉及到心理健康问题，但这些内容并没有明确地考虑对疫情中与提供服务不直接相关的更广泛的心理健康问题进行调查。

**Hallet女男爵同意，“职权范围”应具体包括对疫情对心理健康影响的全面考虑，因此建议对其进行修订，从而纳入：**

- **对人口心理健康的影响，包括但不限于受疫情严重伤害的人群；**

**疫情及其应对措施的经济成本，以及成本效益分析在封锁和其他关闭决定中的作用**

咨询期间提出的最后一个关键主题是疫情的经济影响，包括对特定经济部门的影响，以及对疫情应对过程中引入的政策和限制措施的成本效益分析。

## 基于行业的分析

通过咨询，我们听取了代表不同行业的广泛团体，以及代表这些行业劳动者的工会的意见。其中许多人要求调查委员会对疫情对其行业的影响进行“深入”分析，并确定支持该行业恢复的最佳方式。

例如，酒店业的受访者要求调查委员会考虑特别影响其行业的措施的影响，如“正餐”规则，以及进入场所要有疫苗接种状况或快速检测结果的证明。类似地，出行与旅游行业的受访者也希望调查委员会能调查在疫情各个阶段对国际旅行的限制措施所产生的影响。我们还听取了对所谓“零工经济”工作者，例如清洁工、快递员和外卖送餐员的担忧。受访者指出，他们的工作性质不稳定且收入低，加之缺乏病假工资，往往意味着出现新冠症状的劳动者无法负担自我隔离的经济压力。咨询中还提出了疫情对自营职业者的影响，特别是对他们的经济支持程度。

无论哪个行业，我们都听到了对向企业发布的指导意见的及时性和适当性的担忧，以及对英国政府、分权政府和具体地方政府之间的指导意见差异所造成的困难的担忧。

调查委员会计划在“*对疫情的经济应对*”的标题下研究这些问题、不同行业的经历以及更广泛的经济干预措施的有效性。调查委员会还将通过考虑“*卫生和护理部门工作人员以及其他关键工作人员在疫情期间的经历和影响*”，考察不同行业劳动者的经历。针对这一主题有许多衷心回应，将为我们设计和开展对疫情的经济影响的调查的方式提供参考。

尽管Hallet女男爵认为目前的“职权范围”已经可以涵盖对这些问题的调查，但她同时认为需要进一步加以明确。她**建议在“职权范围”中增加两项内容，以确保对旅游出行业以及自营职业者进行具体考虑：**

- 酒店业、零售业、体育和休闲业、[旅游出行业](#)、礼拜 [场所和](#) 文化机构的关闭和重新开放；
- **对企业、工作和[自营职业者](#)的支持，包括新冠工作保留计划、自营职业收入支持计划、贷款计划、商业房产税减免和补助金；**

## 成本效益分析在决策中的作用

许多受访者质疑，政府是否像通常考虑新政策时一样，对疫情每个阶段推出的措施的相关成本和效益进行了充分建模。

虽然这主要是针对引入非医药性干预措施（如封锁）提出的，但受访者也质疑是否对新冠工作保留计划（“停薪留职”计划）和“外出就餐帮助”活动等经济措施进行了类似分析。

这些问题都将在调查中予以考虑，并在“职权范围”草案中的“*如何作出、传达和执行决定*”标题下得到了体现。

## 咨询中提出的其他问题

除了Alma Economics对咨询答复的分析中所确定的关键主题外，还有一些其他问题也值得进行考虑，从而反映在“职权范围”草案中。

## 不平等

许多受访者建议，除了目前与受保护特征有关的措辞外，应在“职权范围”中具体列出与种族、残疾和性别有关的问题，以确保不遗漏影响这些群体的关键问题。还有人担心，目前与受保护特征有关的措辞出现在“职权范围”的最后，会造成这些内容在事先被忽略的印象。

受访者还指出，如果只提及受保护特征，就会存在调查委员会不考虑立法中不受保护的特征的风险。但通常认为这些特征是不同群体受到疫情影响的重要因素，例如，收入和住房质量等。

Hallet女男爵因此建议修改有关受保护特征的措辞，将其作为调查的总体目标，并将其重点扩大到不仅限于具体的受保护特征：

- *在开展工作的过程中，调查委员会将考虑疫情对不同类别人群影响的任何明显差异，包括但不限于《2010年平等法》规定的受保护特征和《1998年北爱尔兰法》规定的平等类别。*

女男爵还建议，这一内容应该出现在“职权范围”的介绍部分，以强调其重要性。我们将审查在工作中出现的与不平等有关的问题，尤其考虑经历多重不平等的人所经受的影响更大的情形。

我们还致力于确保我们在开展工作时，能够让弱势和受代表不足的群体参与进来。我们收到了关于无障碍获取“职权范围”草案和网站上发布的咨询材料的反馈。一旦调查正式开始，我们将对沟通方式进行修改。这可能包括将调查报告和其他关键文件翻译成其他常用语言，并以多种无障碍形式提供。

## 人权和公民自由

咨询过程中一以贯之的一个主题是疫情对人权和公民自由的影响。受访者提出了一系列被认为影响到受《欧洲人权公约》保护的权利的问题，包括：

- 政府最初的疫情应对措施是否符合第2条所规定的国家采取适当预防措施来保障生命的义务；
- 在一些行业内强制要求疫苗接种，并要求对国际旅行进行疫苗认证；
- 关闭礼拜场所与宗教自由权的关系；
- 执行与新冠有关的限制措施对集会自由的影响，特别是对抗议活动的影响；

- 言论自由，特别是在社交媒体上标记和删除内容，以及表现出的对质疑新冠相关限制措施的主流观点的科学家的压制。

许多答复要求调查委员会将人权具体地纳入到调查重点中。

Hallet女男爵理解这一关切，但她认为没有必要就此问题对“职权范围”进行进一步的修订。在我们的工作中出现的任何相关和必要的人权内容及其影响都将得到充分探讨。鉴于对这一问题的关注程度，女男爵认为，在开展工作时，调查委员会将采用人权调查中使用的“PANEL”原则来指导调查的设计，即参与、问责、不歧视、赋权和合法。

### **新冠长期症状**

咨询答复还担忧新冠长期症状（有时称为新冠后遗症）在调查中未得到充分考虑。

“职权范围”草案涵盖了医疗保健部门的“为经历新冠长期症状的人群提供的服务”。我们还将调查在“职权范围”的其他部分对与新冠长期症状相关的风险的考虑。例如，对“如何做出、传达和实施决定”的考虑将包括调查在决定实施封锁措施时如何考虑新冠长期症状问题。

Hallet女男爵因此**不建议对“职权范围”作进一步的修订来确保充分讨论新冠长期症状问题。**

### **丧事和葬礼的经历**

咨询中还经常提出对向丧亲家庭提供支持的担忧。受访者要求调查对医院和养老院探视临终亲属的限制，以及对参加葬礼的限制，特别是无法按照文化或宗教习俗举行葬礼对心理健康的影响。受访者还指出了对丧亲者缺乏经济支持，以及追回向死者超额收取的福利金。

Hallet 女男爵同意这些问题应该反映在“职权范围”草案中。前面提到的帮助调查委员会会有权考察心理健康问题的额外内容，可以涵盖这些问题。但是为了更加明确，她还建议添加：

- **对丧亲者的心理健康和福祉的影响，包括 *丧亲后的支持***

除了许多在疫情期间丧亲的人士所提供的有力而感人的回复外，我们还听到了疫情对太平间和殡葬行业的影响。受访者指出，多个政府部门制定的指南都对该行业造成影响、英国中央政府和分权政府之间方法的不一致，而这些都带来了困难。咨询中还提出了对该行业工作人员的影响，例如，在获得检测和个人防护设备或被认定为“关键工作者”方面所面临的困难。

Hallet女男爵认为对太平间和殡葬行业及其工作人员的影响已充分涵盖在“职权范围”草案中，因此，不建议作任何进一步的修订。

## 礼拜场所

我们听取了信仰团对礼拜场所的限制措施及其对社区支持、纪念婚姻和葬礼等人生大事以及庆祝宗教节日的影响。

对咨询的回应也提出了对限制礼拜场所与《欧洲人权公约》规定的宗教自由和集会自由权利之间的互动关系的关注。

Hallet女男爵因此建议修改“职权范围”，从而纳入：

- **酒店业、零售业、体育和休闲业、旅游出行业、*礼拜场所*和文化机构的关闭和重新开放**

## 封控的执行



咨询中频繁提及了与新冠有关的立法和法规的执行情况。公众对警务应对的总体基调和相称性以及不同警察部队之间方法的差异性表示关切。有建议称，调查委员会应研究对抗议活动和公共集会的管理，以及这对公民自由和人权的影响。

各组织还要求调查委员会考虑黑人、亚裔和少数族裔社区是否受到警务应对的过度影响，例如，此类人群是否更有可能收到罚款而不是警告。此外据报道，在封锁期间使用 "拦截和搜查 "权力的情况有所增加。

“职权范围”草案包括对 "立法和监管控制"的审查。虽然设想中这一内容应包括考虑与新冠有关的立法和法规的执法方式，**但Hallet女男爵同意，为了进一步明确，可以修订文本为：**

- **立法和监管控制，以及执法**

## **家庭虐待**

“职权范围”草案没有具体提到封控措施对家庭虐待的影响。我们向从事家庭虐待受害者工作的机构了解到，在疫情间，特别是在封控期间，家庭虐待的频率和严重程度都有所增加。

我们还了解到，封控措施使得家庭虐待的受害者更难获得慈善机构和社区的支持，而且这些服务没有得到足够的财政支持在封控结束后满足服务需求。

**Hallet女男爵同意应该在“职权范围”内考虑封控对家庭虐待受害者的影响，并建议修改“职权范围”，从而纳入：**

- **对家庭虐待受害者的保障和支持**

## **地方政府、志愿部门以及社区部门的作用**

受访者认为，地方政府的决策和所提供的服务在“职权范围”草案中没有得到充分的认可，特别是考虑到其在成人和儿童社会护理等领域的主导作用。我们也听取了对英国中央政府和地方政府之间协调有效性的积极反思，例如在疫情期间解决无家可归和露宿问题；但也听到了对“强加”给地方政府的政策的担忧。

许多回应指出，志愿和社区部门的慈善机构和非营利组织在应对疫情方面也发挥了关键作用，包括动员志愿者和在边缘化社区建立信任，从而协助政府重点政策的开展，如疫苗的推广。然而，有些回复提出了对该部门参与规划和决策的一致性和及时性、以及对该部门的财政支持的程度和及时性的担忧。

Hallet女男爵同意地方政府和志愿及社区部门的作用应在“职权范围”内得到更明确的反映，并建议（在第一节关于决策的部分）增加：

- **中央政府、分权政府、地区和地方政府以及志愿和社区部门之间的合作；**

此外，在经济应对部分中加入：

- **为志愿和社区部门提供额外资金**

### **其他变更**

**Hallet女男爵建议了一系列的其他变更。她决定将不平等问题置于调查委员会的目标之上，从而提高我们对不平等问题关注度和能见度。因此，对于贯穿调查委员会工作的所有其他考虑因素，她也采取了同样的做法。因此，她建议在调查委员会的两个目标之前，说明贯穿调查委员会工作的所有考虑因素。最后，她还建议进行一些小的文体改动。**

## 问题2：您认为调查委员会应该首先研究哪些问题或议题？

回复者最希望调查委员会首先调查的主题是：

- 疫情对儿童和年轻人的影响
- 卫生和社会护理部门的应对管理
- 非医药干预措施如封锁的使用
- 在政府决策中专家和顾问的作用，以及数据和科学的使用

毫不意外，公众倾向于将自身特别关注的领域列为优先事项。在计划和考虑进行调查的方式时，公众给出的意见将有助于我们形成考虑问题的顺序。虽然在首相决定最终“职权范围”之前，决定我们调查的确切顺序还为时过早，但我们仍计划在夏季列出关于调查方式的进一步细节。我们将定期更新内容。

## 问题3：调查委员会是否应该为其公开听证会设定一个计划的结束日期？

回复者强烈支持调查委员会为其公开听证会设定一个结束日期。

在咨询中对这一问题的讨论中，受访者认识到，调查委员会对疫情每个方面进行深入详尽的审查，与调查委员会能够及时作出结论本身是矛盾的。总体而言，受访者赞成调查委员会设定一个明确的范围和严格的计划时间表。受访者欢迎调查委员会“职权范围”草案中的承诺，即随着调查的进展发布临时报告，以帮助确保尽快确定建议并采取行动。

然而，正如我们在本报告开始时所指出的，无论最终“职权范围”的确切性质如何，调查委员会要考虑的问题的规模都非常巨大，在进行调查时不可避免地会出现一些未曾预见的问题。我们也将很大程度上依赖证人及时且有组织地向我们提供证据。对于举行公开听证会以及随后发布调查结果的及时性来说，这些因素也增加了挑战。

我们计划在夏季发布最终的“职权范围”后，提供有关调查方式的进一步信息，包括我们如何处理拟议的公开听证会结束日期。

#### **问题4：应如何设计和运作调查，以确保因疫情失去亲人或遭受严重伤害或困难的人士能够有发声的机会？**

对这个问题的回答体现了三个主要主题：

- **确保数据收集和公众参与来自尽可能广泛的人群**——受访者希望调查委员会使用一系列方法来确保广泛参与，如公开讨论论坛、书面问卷和在线调查。受访者还提出了听取全英国人民以及直接与丧亲家庭接触的专业人员（如NHS工作人员和殡仪员）的意见的重要性。
- **强调除丧亲者外，还要听取遭受各种不同影响人群的经历**——受访者指出，本次疫情影响了每个人，调查委员会应确保听取广泛的受影响群体的意见，包括但不限于残疾人、儿童和失去业务的人。
- **为公众的个人经历提供一系列包容、可接触的渠道**——受访者希望，调查委员会不要采取典型的公共调查听证会所使用的方式，而是在正式程度或法律化程度较低的环境中听取个人经历。答复还指出了来自不同背景的人都能参与调查的重要性，以及有必要解决参与的实际障碍，例如育儿费用。

我们认识到，许多人不愿意参与正式的公开听证程序，但仍希望确保能够发声。我们致力于开展广泛的倾听活动，听取在疫情期间遭受痛苦的群体的经历。这不仅包括丧亲家庭，还包括其他遭受损失的群体，如学生、企业主和罹患非新冠病症但无法接受治疗的人群。我们将听取全英国人民的意见，并确保弱势群体也能参与倾听活动。

我们正处于规划这项工作的早期阶段，并将在夏季的设计工作中让受疫情影响的人群参与其中。

## 下一步工作是什么？

Hallett女男爵已致函首相，建议对本文件中的“职权范围”进行修订。首相作为本次调查的发起大臣，将决定最终的“职权范围”。Hallett女男爵已要求首相考虑她提出的变更并尽快作出回应，以便调查委员会能够正式开始工作。

正如我们在本报告开头所述，最终的“职权范围”将确定调查的总体范围，但其下还有一系列的问题，会进行更详细的深入调查。确定的问题以及调查的方式和顺序，将在调查正式开始时规定。我们希望可以尽快实现。

苏格兰政府也正在开展另外的公共调查，以审查苏格兰的疫情应对措施。两项调查开始工作时，双方都致力于尽量减少调查、证据收集和报告方面的任何重复。鉴于疫情应对措施的复杂性，下放给苏格兰政府的应对措施和英国中央政府保留的应对措施之间，不可避免地会有一些重叠。在某些情况下，英国调查委员会可能需要考虑与苏格兰调查委员会相同的问题，即使这些问题属于下放职权。我们的目标是共同合作，使得对此类问题的考察有序进行。

英国调查开始后，在举行实质性的公开听证会之前，将有大量的准备工作要做，包括确定关键证人和核心参与者，请求和审查大量的证据；委托专家研究员和顾问为调查提供专业和技术证据，并在英国各地寻找和准备公开听证中心。在这个阶段，如果不知道最终的“职权范围”的内容，就很难准确地说明所涉及的工作及所需时间。但是，Hallett女男爵打算在首相发布最终“职权范围”后，尽快发布启动声明。然后，她将更详细地阐述我们将如何开展工作，以及我们调查的总体形式，包括我们将首先关注的内容。

## 附件：建议的“职权范围”

### 英国新冠调查 “职权范围”草案 – 2022年5月

调查将审查、考虑和报告英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰的疫情准备工作和应对措施，时间范围直到调查委员会的正式成立日期2022年XX月XX日（含）。

在开展工作时，调查委员会将：

- a) 寻求最大限度地减少调查、证据收集和报告与分权政府开展的任何其他公共调查的重复，但在必要时考虑英国各地的保留事项和分权事项；
- b) 考虑疫情对不同类别人群影响的任何明显差异，包括但不限于《2010年平等法》规定的受保护特征和《1998年北爱尔兰法》规定的平等类别；
- c) 认真听取和考虑丧亲家庭和其他因疫情而遭受困难或损失的人的经历。虽然调查不会详细考虑伤害或死亡的个案，但听取这些陈述将有助于了解疫情的影响和应对措施，以及应吸取的经验教训；
- d) 突出强调从准备工作和疫情应对中发现的、可能适用于其他民事紧急情况的经验教训；
- e) 合理考虑相关的国际比较；以及
- f) 及时编制报告（包括临时报告）和任何建议。

调查的目的是：

#### **1. 考察英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰的疫情应对和疫情的影响，并编纂事实性的叙述，包括：**

- a) 英国各地的公共卫生应对，包括：
  - i) 准备程度和复原力；
  - ii) 如何做出、传达、记录和执行决；
  - iii) 政府间决策；
  - iv) 中央政府、分权政府、地区和地方政府以及志愿和社区部门之间的合作；
  - v) 数据、研究和专家证据的获得和使用；
  - vi) 立法和监管控制，以及执法；
  - vii) 屏护和对临床脆弱群体的保护；
  - viii) 封锁和其他“非医药”干预措施的使用，如社交距离和使用面罩；

- ix) 检测、接触追踪和隔离；
- x) 对人口心理健康和福祉的影响，包括但不限于受疫情严重伤害的人群；
- xi) 对丧亲者的心理健康和福祉的影响，包括丧亲后的支持；
- xii) 对卫生和护理部门工作人员及其他关键工作人员的影响；
- xiii) 对儿童和青年的影响，包括健康、福祉和社会护理；
- xiv) 教育和早期教育的提供；
- xv) 酒店业、零售业、体育和休闲业、旅游出行业、礼拜场所和文化机构的关闭和重新开放；
- xvi) 住房和无家可归者；
- xvii) 对家庭虐待受害者的保障和支持；
- xviii) 监狱和其他拘禁场所；
- xix) 司法系统；
- xx) 旅行和边境；以及
- xxi) 保障公共资金和管理财政风险。

b) 英国各地卫生和护理部门的应对，包括：

- i) 准备工作、初始容量和扩容能力，以及复原力；
- ii) 与官方医疗咨询服务如111和999的初步接触；
- iii) 全科医生等初级医疗机构的作用；
- iv) 医院对疫情的管理，包括感染预防和控制、分流、重症监护能力、病人出院、使用 "不尝试心肺复苏" (DNACPR) 决定、姑息治疗的方法、员工队伍检测、检查的变化以及对工作人员和人员配置水平的影响；
- v) 养老院和其他护理场所的疫情管理，包括感染预防和控制、居民转入或转出护理院、居民的治疗和护理、访问限制、员工队伍检测和检查的变化；
- vi) 在家护理，包括由无报酬的护理人员进行护理；
- vii) 产前和产后护理；
- viii) 关键设备和用品的采购和分配，包括个人防护设备和呼吸机；
- ix) 药品和疫苗的开发、交付和影响；
- x) 疫情对提供非新冠相关的疾病和需求所需服务的影响；以及
- xi) 为经历长期新冠症状人群提供的服务。

c) 对疫情的经济应对及其影响，包括政府通过以下方式进行的干预：

- i) 对企业、工作和自营职业者的支持，包括新冠工作保留计划、自营职业收入支持计划、贷款计划、商业房产税减免和补助金；
- ii) 为相关公共服务提供额外资金；
- iii) 为志愿和社区部门提供额外资金
- iv) 福利和病假工资，以及对弱势人群的支持。

**2. 确定从上述情况中吸取的教训，为英国应对未来大流行病的准备工作提供参考。**