

对话|法律如何确保无障碍环境的可及可用

原创 平权在线 平权在线 1周前

收录于话题

3个

#障碍与法律系列讲座

使用无障碍设施、无障碍地获取信息，是身心障碍者平等参与社会的重要前提。轮椅使用者因为无障碍设施的不完善可能遭遇严重的人身伤害，无障碍地获取公共卫生信息也关系到疫情中听力、视力、心智障碍群体的健康和安全。过去一年里，不少省市在制定无障碍环境管理的地方规章，建设无障碍城市也成为深圳、杭州等地积极推动的发展规划；中国内地的检察机关也在尝试就无障碍环境建设和维护的不足提起无障碍公益诉讼。

讲座录音-无障碍相关权利及法律救济.mp3

来自平权在线

00:00

01:42:39

收录于话题 #讲座回放

1个

香港大学法律学院平权在线邀请了资深的律师、身心障碍自倡导者、青年研究者共同讨论：城市规划、科技进步和法律监督，如何支持身心障碍者更好地使用无障碍环境，以平等地参与公共生活？法律在其中发挥什么作用？



图片为身心障碍群体不同无障碍需求的图标，其中包括拐杖，助步器，轮椅，手语，导盲犬、坡道等等。

01

无障碍相关立法和司法的现状

辛钧辉, 广东德纳（龙华）律师事务所执业律师，长期向身心障碍者提供法律咨询和援助，代理多起残障权利诉讼。

目前中国内地的无障碍立法包括综合性的法律，即《残疾人保障法》（下称《残保法》）第七章中有对无障碍的简单规定，内容偏宣导性，实践中使用率比较低；同时也包括专门性的法规，即《无障碍环境建设条例》（下称《条例》），是国务院的行政法规，它的立法层级低于法律。各个省和自治区、直辖市会根据《残保法》和《条例》，出台地方性法规和地方政府的规章。从2000年北京市政府出台的无障碍的地方政府规章，到2004年北京市人大针对无障碍出了一部地方性法规，到2012年的《条例》，现在也有人提议制定无障碍环境建设法，整个脉络来看，立法的层级在逐步提高，今年生效的《民法典》也有涉及到通行无障碍的条款，包括1198条，1256条等。总体而言，关于无障碍的立法系统似乎已经比较完整了。

另外，从这些立法的名称来看，它与妇女权益、残疾人权益相关的立法不同，而是具有很强的行政管理属性，规定了行政机关的很多义务，涉及很多的义务主体，包括城管、交警、旅游部门等等，但没有统一的管理部门，对身心障碍人士而言，找到具体主管部门提出投诉非常难。

第三，这些法规对作为权利主体的心身障碍人士而言，实际没有提供请求权基础，换句话说，《条例》主要规定行政机关应该做什么，身心障碍人士可以向行政部门投诉，而没有具体条文作为依据，支持身心障碍人士向法院起诉要求对方承担某种责任。

“裁判文书网”上有一个案例，视力障碍人士李某到医院就医，无障碍通道拐弯的地方可能有油漆、比较滑，导致李某摔倒、受伤，产生了医疗费、误工费的损失。李某认为医院是无障碍通道的管理者，应该为管理不善导致的损害承担责任，就向法院起诉了。但法院的判决里没有援引《无障碍环境建设条例》，而是认为无障碍通道上有这些油漆未及时清理，医院有过错，但李某有视力残疾，在通行过程中更应谨慎，因此判决医院承担70%，让李某承担30%的侵权责任。与文军案的判决相似，法院把这个案子作为普通的民事侵权案件来审理，把无障碍设施当作一个普通的建筑设施，没有分析无障碍设施跟身心障碍人士的关系，在这样的背景下，对身心障碍人士提出了过高的注意要求，我认为是非常不合理的。因为无障碍法规无法成为请求权基础，法院即使援引《民法典》，也仍然是普通的侵权案件，举证责任的承担对受害方也是不利的。另外，李某的案子和文军的案子，都是产生了巨大的人身损失，假如是家门口无障碍设施有个坑，导致无法出门，可能因为没有造成直接的人身和财产损失，司法上没办法主张权利。

无障碍相关权利 立法和司法现状



-关于无障碍的立法系统已近
比较完整

-关于无障碍的立法层级逐步
提高

-无障碍法规无法成为请求权基础；
-侵权类的请求权基础无法体现身心障碍人士与无障碍之间的关系；
-举证责任对受害方不利；
-无直接损失则难以主张权利。



平权在线

(图片为以下进步和不足之处的概括)

总而言之，目前的立法和司法现状，既有进步也有不足。进步包括，立法比较完整，且立法层级逐步提高，体现政府对此的关注度增加。不足之处包括：第一、无障碍法规无法成为请求权

基础；第二，侵权类的请求权基础无法体现身心障碍人士与无障碍之间的关系；第三，举证责任对受害方不利；第四，无直接损失则难以主张权利。

02

以行政监督破解救济困境

孙涛，视力障碍自倡导者，资深残障权利引导培训师。

如辛律师所言，《条例》主要是监督、制约和问责在无障碍建设管理方面不得不好的人或单位，而不是直接赋予无障碍设施的使用者具体的权利。如果因为无障碍设施的问题收到损害去起诉，通常是在侵权责任的框架之内，无论援引任何法律条文，原告往往需要举证证明直接的人身、财产损害，否则难以获得法院支持。国际上另一种做法是适用平等法的框架，即平等出行同时属于个人的人格尊严，即使没有直接的损失，参与公共生活的机会和权利受到了侵犯，就构成对尊严的侵犯，这个角度就赋予了无障碍环境需求者的请求权基础。目前我国有很多学者推动反歧视立法，但实践上，以侵犯人格尊严造成精神损害为由起诉，通常难以获得司法的支持，目前法官的态度与社会公众的认知是比较一致的，仍比较保守。侵权法上需要证明实际损失，无障碍立法没有请求权基础，平等权视角难获支持，这是针对无障碍相关权利提起司法救济的现实困境。

如何破解这一困境？推动立法的完善、反歧视法的出台，赋予无障碍环境需求者请求权基础，是其中之一，另一个路径就是把民事法律关系转为行政法律关系，即借助行政机关对无障碍义务人的管理和监督的权限，间接维护自己的权益。例如，视障者或肢体障碍者在人行道上行走，有一辆汽车停在盲道上面或者是停在人行道的坡道的口，导致身心障碍者无法通行，而这辆车占用无障碍通道属于违章停车，构成了行政违法，如果这时我们以暂用无障碍通道给身心障碍人士造成损失为由对车主起诉，很难得到司法的支持。但如果通过拨打交警报警电话，要求交警出警处理，可能10分钟内交警就会对车主进行行政处罚，如果在警力允许的情况下没有出警，交警就违法了法定职责，此时，交警、车主、身心障碍人士三方就形成了一个行政法律关系，如果行政机关没有依申请去调查，那么报警的身心障碍人士作为行政相关人有资格去针对行政机关的不作为提起行政复议和行政诉讼。再比如，假如我要求无障碍设施的所有者或管理者把无障碍设施恢复原状，保证正常通行，但对方不予配合时，就可以要求主管的行政机关去履行监督职责，如果行政机关不履行监督职责，就构成行政不作为，针对这种行政不作为通常是可以起诉的，或者可以借助信访或其他机制对不作为的行为进行制约。以上的“曲线救国”策略，实际在破解刚刚提到的立法和司法的困境，而且实践中并不难操作。

最后但也很重要，启动这个行政监督的路径，实际是在行使公民的监督权，不只是无障碍环境的需求者有这个权利，所有公民也都有这个权利。无论是司法监督还是舆论监督，通过报警、投诉、媒体曝光、拨打市长热线等任何合法合理的渠道，都是公民监督权的体现。当我们见到无障碍通道被占用时，通常会想，为什么监督部门不来管理呢？为什么占道的人素质这么

差呢？万一有人磕着碰着怎么办？可能很多人会有这样的担忧，但真的采取行动的人很少。这背后既有历史文化的原因，也有无奈的现实，导致最终很多人面对这种公共事务，最终还是觉得事不关己。

为什么会这样？原因之一在于监督的意识和信心，大家要去相信自己的这种参与和表达是有效的，举报、发帖或拨打政府热线，是会产生实际改变的，有信心才能转化为行动。而信心往往来源于我们通过各种渠道看到了很多人这么做，并且成功了。另一个原因是我们有没有这种公共参与的能力。如何解决信心和能力不足的问题？第一，有一些成功经验的伙伴多多分享，传播这些经验，打消大家的顾虑，第二，有经验的伙伴向大家分享，怎么做才能更有效，不仅不会给自己带来麻烦而且可以成为受欢迎被认可的一种公共参与行动。



（图片为一群人在爬山，途中互相扶持，共登山顶。）

与其用特别多精力去指出在立法和司法当中的局限的不足，去推动立法和司法的改革，可能不如用同等的精力去打通现有的救济渠道，推动公民或者无障碍设施的使用者、需求者去提升公共参与的意识 and 能力。

信息无障碍本质是信息权利的平等

戴瑞凯（重庆大学新闻-法学院在读博士，曾任新加坡南洋理工大学访问学者）

残障数字鸿沟的概念，国际上提了很多年。由于数字设备的接入、使用、数字素养等不同层面的差异，在不同群体间，比如身心障碍群体和其他公众之间，产生了数字信息获取效果的鸿沟。国内应对的方案是依法建设信息无障碍，残障数字鸿沟的实质是数字不平等，我个人认为，信息无障碍本质是一种信息权利或沟通权利。在平等权框架下，身心障碍人士应该有平等使用网络信息、尤其是公共信息的权利，也就是说，至少公共信息应该让身心障碍人士能看到、能听到、看得懂、听得懂、能理解。

国内立法对此如何体现？第一是把盲文、手语列入语言发展的规划中，这在《残疾人权利保障法》中有所体现；第二是建设网络信息的无障碍，都没有提到信息权利。刚刚提到，现有的立法规范下如何救济是一个挑战。如果民事诉讼要求有实际损害，怎么衡量网络上、数字上的权益被损害？以2016年12306相关的信息无障碍诉讼为例，在网络购买火车票必须选择图片验证码，视力障碍者因无法使用起诉了铁路总公司，要求网站开发者和所有者改变现在的做法、赔礼道歉，赔偿一元钱损失，这些诉求被法院全部驳回，但实际上后来铁路总公司改变了验证码的做法。在2012年孙涛和其他小伙伴已经以政府信息公开的方式，从公民知情权的角度，要求公开12306网站无障碍技术的投入资金以及具体方案，直到2016年，铁路总公司仍认为使用图片验证码是为了防止黄牛抢票，即使视障者网络购票用不了，仍可以电话或现场购票。这样的回应体现出，在技术逐步进步的情况下，虽然立法对此提出了倡导，但公共服务部门的理念没有跟进。我们看到疫情中数字鸿沟的问题非常突出，不只是身心障碍人士的障碍，贫困的学生、老人在上网课、使用健康码方面都有很大的障碍，也产生了一些悲剧，而通常直到政府意识到矛盾的严重性，才由国家的部委发出直接命令甚至点名监督某些义务单位，这时义务单位才会去改善。

那么，如何提升公共服务部门、数字服务企业的理念？依据国内的现状，我认为有几个推动信息权利有几个方式可以借鉴和着力，第一，政府采购中制定信息无障碍的标准，第二，关注当前信息无障碍建设的技术导向和群体导向，第三，在重大事件提供的机会中积极推动改变。

如何提升信息服务部门的理念

不是做不到，而是不知道？



1

政府采购中增加信息无障碍标准

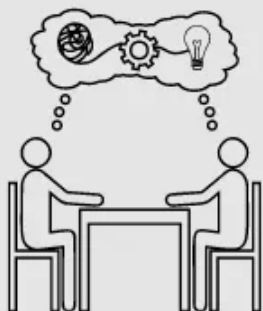
-政府和企业合作，或者政府采购企业的服务和产品时，必须要求企业符合信息无障碍标准



2

关注技术导向和群体导向

-在信息化或数字中国发展相关的法律法规中纳入无障碍标准，
-与其他受到数字鸿沟影响的群体共同推动



3

在重大事件提供的机会中推动

以好的示范为例子尝试沟通和协商

(图示列举了以上三个要点)

首先，与美国把私营主体作为信息权利义务主体的做法不同，国内信息无障碍建设的发展方向比较可能是政府买单，比如，不太可能以立法强制用商业公司开发APP时履行信息无障碍的义务。而政府买单的方式有很多，不只是提供福利和补贴，这点美国的做法有一些参考价值，美国以政府采购法案的方式来撬动第三方服务机构履行义务，比如说，信息无障碍今后在国内可能成为类似绿色标识环保标识硬性标准，政府和企业合作，或者政府采购企业的服务和产品时，必须要求企业符合这个标准。目前中国内地有《政府采购法》，但无障碍不是采购招标的标准。现在很多政府部门、公共服务机构有自己的研发人员，负责建设线上办事大厅，在线上政务公开等等，但都不强制要求这些产品符合信息无障碍的标准。如果有使用手语服务的要求，希望残联可以采购服务，那么首先，提供这些服务的企业或组织，要能够进入到采购目录里，第二步才是有机会向残联和其特政府部门沟通，提出使用这些服务的需求。

其次，目前国内信息无障碍的发展和讨论，包括从传统媒介电视上提供手语翻译、字幕，到现在在互联网视频和流媒体提供字幕或手语的可能性等，都是在技术导向下推动的，在信息化或数字中国发展相关的法律法规中纳入无障碍标准，可以是一个路径。另外，政府出台了很多信息消费方面的法律法规，比如向视力和听力障碍者提供电信资费补贴等。这背后的逻辑是，视障、听障和读写障碍群体是需要帮助的弱势群体，但实际上，身心障碍群体可以称为IT企业的消费者，以潜在的经济消费刺激软件开放商和相关IT企业关注这些群体的数字需求，是可行的。第三是群体导向，目前似乎我们讨论的信息无障碍的需求群体是比较小众的视力、听力障碍者，但实际上受到数字鸿沟影响的群体实际是非常广泛的，包括老人、儿童等，可以联合这些群体一起去推动。

最后，一些重大的事件有可能提供一些推动的机会。以疫情期间新闻发布会的手语翻译为例，就是北京、上海的新闻发布会先有了手语翻译，起到了示范的效应，需求者可尝试以示范性的例子去跟残联、残工委、其他政府部门沟通。再比如，杭州近期在无障碍建设领域表现积极，原因之一是杭州在筹办亚运会，而亚运会对无障碍设施、信息无障碍等等都是有要求的，政府要对外输出文化软实力，就会考虑到无障碍的物理环境和信息交流，也提供了改善的机会。在这些时期提出的问题，可能会获得积极的解决。

04

问答精选

Q：近期检察部门在尝试开展无障碍公益诉讼，未来它会成为身心障碍者和社会组织新的救济渠道吗？

A：广东此前也有些检察机关通过检察建议的方式监督无障碍建设，暂时没有看到公益诉讼的个案。无障碍法规规定的义务主体是行政机关，检察院属于法律监督机关，检察院提出检察建议，比如给城管局、交警局等部门发出建议，这些建议都是“公对公”的，身心障碍人士个体想用这种方式去推动可能不容易。

至于社会组织有没有机会提起公益诉讼，之前我们承办一个案子，被告是一家网络媒体，发表了对特殊群体的污名化、伤害人格尊严的文章，原告以社会组织的名义去提起公益诉讼，但两审都被驳回，原因是社会组织没有公益诉讼的主体资格。目前司法实践中，社会组织提起公益诉讼主要集中在消费者权益和环保领域，残障公益诉讼没有明确的司法解释进行界定之前可能难以突破。深圳现在正在修订经济特区的无障碍立法，征求意见稿里面有写到助残社会组织可以就无障碍的问题提起公益诉讼，有可能会有一些突破，但目前还只是征求意见稿的阶段，具体规定我们拭目以待。

检察院开展无障碍公益诉讼仍是一种理念的突破，以前大家觉得无障碍是身心障碍人士的事情，是帮助弱者的事情，现在检察院愿意多关注至少是认为无障碍是一项涉及重大公共利益的问题，因为涉及重大公共利益才会进行公益诉讼。为什么针对无障碍提起诉讼比较难？其中一个原因是，即使是联合国《残疾人权利公约》中国家的无障碍义务也是一个渐进义务，因为无障碍建设涉及到公共资源的投入，法院没办法判决一定时间内所有道路要改造完成，因此《公约》允许各国逐步做无障碍的改造。但在无障碍的要求之外，针对个体具体需求的合理便利，要求立即实现的，在教育领域也有一些实践的突破，并且是可诉的。

Q：2019年，截瘫人士文军在使用无障碍设施时，因设施被占用而跌倒身亡。家属提起诉讼，最终二审法院判决文军本人承担40%的责任，是否合理？

A：判决书中提到，文军本人作为轮椅使用者应该有更高的注意义务，所以要承担40%的责任，这个结果很多身心障碍伙伴从感情上都很难接受。我猜法官判决时没有考虑到身心障碍的情况，而只是检索占用车位导致受伤的侵权案件类案，先得出受害方自负40%的责任这个结论，再去找理由和法条论证。我认为，法官不是因为“残疾人应有更高的自我注意义务”而额外增加了受害方的责任分摊比例，所以大家不用担心这种理由会成为一种常态，但法官的态度恰恰反映了当前社会公众的普遍观念。

类似的，我认为信息无障碍领域的卡点也在于社会认知层面，法律是社会整体认知的反映，它不太可能大幅度领先或者超越社会的整体认知，所以现在如果去推更强有力的立法效果未必很好。比如12306验证码诉讼时，有媒体评论提到，取消验证盲人也不可能自己上网购票，盲人起诉就是无理取闹，甚至记者采访时都不知道盲人可以上网，而这些想法实际也代表了社会主流的认知。无障碍需求者当务之急是通过更主流的方式去发声，比如向产品研发部门去反馈，而不是局限在小圈子、止步于吐槽。

另外，司法裁决中，在身心障碍人士因无障碍设施受到损害的案子里，对于如何分配身心障碍者自己的责任和设施的使用者、管理者的责任，法官有一个很大的裁量空间，而责任分配的结果某种程度上也在传递一种价值取向，在针对司法工作人员的培训中，有没有可能进行这种残障意识的培训，以及有没有可能把对政府部门、公共服务部门工作人员的残障意识培训纳入到无障碍城市建设的规划之中，或许也是可以考虑的方向。

Q：美国的电子信息无障碍，主要是由私企买单还是国家买单？如果由**Google**这样的私企承担，原因是立法规定，还是美国的身心障碍团体的推动力量比较大？

A：美国的《康复法案》508条款要求所有使用联邦基金开发的电子网络信息技术产品，都必须是可以访问的。在中国内地，理想情况下，所有涉及公共服务的由政府出资的信息技术产品，也应该由政府买单。美国的《电信法案》要求电信设备制造商、服务提供商以及网络服务提供商的服务必须具有可及性，这种情况下就是由企业买单，如果中国的数字产品要进入美国的市场，就必须符合这个标准。在中国内地，如果对企业的信息无障碍要求是鼓励性质的，那么就需要对整个系统进行理念的培训作为配套，否则即使有政策也难以落地。

【获取历次讲座录音】

可在**Apple Podcast**搜索“平权在线”

或使用**RSS**订阅播客：<http://r6d.cn/aaYJ3>

【版权声明】平权在线原创作品，转载请注明出处，并勿更改文字和配图。



平权在线是香港大学法律学院的知识交流项目，以推进社会包容和平等为目标，与律师、社区组织和其他部门合作开展法律教育、法律赋能及法律研究，共同促进平等权相关的法律落实和政策改革，推动和保护弱势人群的平等权利和人格尊严。

请关注我们的网站，获取更多平等权相关资讯

<https://www.equalityrights.hku.hk/>

平权在线

如您有任何建议，或想与我们取得联系，
请点击“阅读原文”给我们留言。

下一篇 · 对话|中国刑事案件中的精神障碍者权利

[阅读原文](#)

喜欢此内容的人还喜欢

【以案释法】 又一批涉案民营企业家“重获自由”，民企错案纠错信号越来越强烈！

视点一线

【以案释法】 又有多起涉案民企被监督撤案，保护民企合法权益刻不容缓！

法网一线

【说法】 利好！这些类型的涉案民营企业或被重点挽救！

法网一线