

B.10

中国基本公共服务无障碍报告（2021）

杨宜勇 蔡其新*

摘要：加快推进无障碍环境建设有利于提高我国众多残疾人和失能半失能老人乃至老年人的福祉。在党的坚强领导下，要突出以人民为中心的发展思想，“十四五”期间应该更加重视无障碍在社会基本公共服务中的价值，必须紧扣“七有”，迎接挑战，善用机遇，补足短板，使得“七有”变为“七优”，“七有”变为“九有”，加快推进无障碍在社会基本公共服务应用体制机制中的创新，以实现多部门在法律框架下合作经常化。政府和社会组织应密切合作，政府与市场二元驱动，完善无障碍环境建设参与机制。健全国家基本公共服务制度体系，不断满足人民群众的无障碍服务需求，不断突破各种障碍，争取早日完成全国性无障碍环境建设立法，健全无障碍法律保障机制。

关键词： 无障碍环境 基本公共服务 无障碍城市建设

一 无障碍在社会基本公共服务中的基础价值

基本公共服务是由政府主导、保障全体公民生存和发展基本需要、与经

* 杨宜勇，国家发改委市场与价格研究所所长，二级研究员，中国人民大学社会保障研究所博士生导师，研究领域为宏观经济、市场体系、价格政策、社会福利和劳动经济；蔡其新，中国人民大学公共管理学院博士研究生，研究领域为社会政策、人类生命周期及跨学科研究。



济社会发展水平相适应的公共服务。基本公共服务强调其基本性和政府主导性，通过国家权力介入或公共资源投入，满足公民的生存、生活、发展等社会直接需求，循序渐进从基本生存权、基本尊严和基本健康三个不同层次满足公民需要。^① 从中国当前的现实来看，基本公共服务包括义务教育、公共卫生与基本医疗、基本社会保障、公共就业服务。无障碍环境建设并不仅是针对障碍人群的特殊服务，而是一项具有包容性的社会基本公共服务，适用于全体社会成员。无障碍环境建设体现了社会基本公共服务的文明性、普惠性及尊享性三种基础价值，同时这三种基础价值相互促进，构成社会基本公共服务价值体系的重要组成部分。联合国针对无障碍环境已经进行了很多阐述和声明，虽然宣言、原则、准则、标准规则和建议不具有法律约束力，但这类文书具有无可否认的道德约束力，是各国政府行为的实际准则。联合国将无障碍环境确认为保障残疾人机会均等的优先事项，应积极改变社会排外观点，通过提高无障碍环境提供平等参与社会的机会。无障碍环境的特点主要包括可得性、便利性、资源可供性、特殊性和平等性五个方面。^②

根据《平等、参与、共享：新中国残疾人权益保障 70 年》白皮书测算，目前我国残疾人总数超 8500 万，到 2030 年，我国每年将新增残疾人 200 万~250 万人，平均每 15~20 秒钟就将新产生一名残疾人，保守估计，2030 年，我国残疾人数量将达 1 亿。^③ 这些数据表明，我国日益增长的无障碍需求和基本公共服务提供之间的矛盾将愈加明显，必须促使基本公共服务进步以适应新的需求。

文明性是历史进步之必然。残疾人是人类大家庭的平等成员。从基本人权的角度来看，全球各国政府都必须承担基于宪法和法律规定尊重和保障残疾人的人权和人格尊严的责任，使残疾人能以平等的地位和均等的机会充分

① 《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，中国政府网，2017 年 3 月 1 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/01/content_5172013.htm。

② UN General Assembly. 52/82. Implementation of the World Programme of Action concerning Disabled Persons; towards a society for all in the twenty-first century, 12 December 1997.

③ 《平等、参与、共享：新中国残疾人权益保障 70 年》白皮书，中华人民共和国国务院新闻办公室网站，2019 年 7 月，<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/39912/41159/index.htm>。



参与社会生活，共享国家创造的物质文明和精神文明成果。各国均应使残疾人的意愿得到尊重，保障残疾人权利，注重残疾人的社会参与，推动残疾人真正成为权利主体，成为经济社会发展的参与者、贡献者和享有者。^① 无障碍环境既是残疾人、老年人等障碍群体参与社会的必要条件，也是社会文明进步的重要标志。加强完善无障碍环境建设，受益的不仅仅是残疾人、老年人、婴幼儿和孕妇，还包括社会中的所有个体。不断完善无障碍环境建设同时是我国切实履行联合国《残疾人权利公约》和 2030 可持续发展议程的职责所在，也是历史进步的必然要求。

普惠性是按需分配。从底线思维考量，障碍人群特别是残疾人的基本生存发展需求必须在制度中得以最低保障，普惠性制度是政府给予残疾人及其他障碍群体在社会参与上公平待遇的必然路径。^② 公共服务建设是一个国家文明的重要标志，无障碍基本公共服务区别于一般公共服务，其普惠性主要体现在障碍群体能够享受到均等化基本公共服务。

尊享性不是施舍。把无障碍嵌入社会基本公共服务体现了尊享性的基础价值，体现了对服务对象的应有尊重而不是施舍。无障碍是共享社会基本公共服务的充分保障。坚持普惠性与特惠性相结合是我国无障碍环境建设的重要特征，有利于无障碍环境建设中资源的有效合理配置，通过普惠性制度政策安排既照顾到残疾人的公平待遇，又通过特惠性制度政策安排解决障碍群体的特殊困难和特殊需求。^③

根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》的精神，加快数字社会建设已是不可阻挡的趋势，数字技术的快速进步将为教育、医疗、养老、抚幼、助残等重点领域的公共服务提供更多可能性。加快信息无障碍建设，帮助老年人、残疾人等共享数字生

① 《平等、参与、共享：新中国残疾人权益保障 70 年》白皮书，中华人民共和国国务院新闻办公室网站，2019 年 7 月，<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/39912/41159/index.htm>。

② 《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》，中国政府网，2016 年 8 月 17 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/17/content_5100132.htm。

③ 同上。



活，同时保障妇女未成年人和残疾人基本权益，坚持男女平等基本国策，坚持儿童优先发展，提升残疾人关爱服务水平，切实保障妇女、未成年人、残疾人等群体发展权利和机会，进一步提升残疾人保障和发展能力，完善残疾人就业支持体系，完善无障碍环境建设和维护政策体系。

二 “十四五”期间的挑战与机遇

“十四五”时期，无障碍环境建设既面临重大机遇，也面对着繁重艰巨的任务；既有许多有利条件，也存在深层次矛盾和问题。现在看来，“十四五”时期外部环境可能更加复杂，不确定性和挑战更多，人民对美好生活有更多期盼。要在习近平总书记关于加强社会公共服务体系建设重要论述指导下，分析“十四五”时期加强社会公共服务体系建设面临的形势，研究提出“十四五”期间加强无障碍在社会公共服务体系建设的总体思路和重大举措。在分析“十四五”时期加强社会公共服务体系建设的新形势、新问题、新任务时，既着眼于百年未有之大变局的世界形势，又紧紧把握新时代我国社会主要矛盾变化，做出国际环境更趋错综复杂、经济基本面长期向好、社会基础更加多元变化等重大判断，提出当前加强社会公共服务体系建设面临总体发展不平衡不充分、服务供给有待提质增效、体制机制改革仍需攻坚等问题和挑战，并针对这些问题和挑战，提出更加精准的社会公共服务政策体系、更加丰富的社会公共服务供给内容、更加多元的社会公共服务渠道保障、更加高效的社会治理体制机制等新任务新举措。无障碍公共服务正是社会基本公共服务体系中最重要的重要组成部分之一。

首先，从挑战上看，我国人口基数大，进入 21 世纪以来，人口老龄化速度加快，因老致残风险增加，残疾人工作任务量、复杂性明显增加，不仅需要面对超过 8500 万残障人士的无障碍需求，同时需要服务于日益增长的老年人口的无障碍服务需求，包括其家庭成员在内，这些需求所影响的人数达数亿。从中国基本公共服务当前的现实来看，残疾人义务教育仍需要加强，公共卫生和基本医疗资源配置未能有效向残障群体倾斜，残



疾人基本社会保障水平仍有较大提升空间，公共就业服务水平未能满足残障群体多元化的就业需求。同时，从无障碍硬件建设角度来看，我国无障碍环境建设仍存在一些亟待解决的困难和问题。第一方面，全社会无障碍意识有待进一步提高，中国长期以来由于社会文化规范对残障群体和“无障碍”存在很多不恰的理解，公共政策对无障碍环境建设不够重视；第二方面，虽然我国已经制定了一系列关于无障碍建设的标准和规范，但一些新建无障碍设施不规范、不系统，无障碍建设相关技术标准尚未得到有效执行；第三方面，部分城市已建设施未进行无障碍改造，无障碍改造成效参差不齐；第四方面，无障碍设施管理亟待加强，无障碍设施管理不当导致人民生命财产损失的事件层出不穷；第五方面，和城市无障碍建设相比，农村无障碍建设明显落后，在信息交流无障碍建设，残疾人、老年人家庭无障碍改造等方面存在明显不足；第六方面，公众满意度评价整体不高和客观存在的城市规划问题；第七方面，我国的公共服务水平和能力与残疾人类别化、个性化、多层次的需求之间还有较大差距，政府部门分工合作、联动推进、社会广泛参与的机制仍待进一步完善，依法推进无障碍环境建设还需加大力度。^①

从机遇上看，党的十八大以来，党中央、国务院高度重视无障碍环境建设工作。有关“无障碍”的政策法规就出台了十余次，顶层设计逐步清晰。在以“十三五”规划、国家新型城镇化规划、基本公共服务均等化规划等为代表的国家战略和政策方针的推动下，国家基本公共服务制度框架和指导思想已经明确，也制定了基本公共服务的发展原则，建立了基本公共服务清单，提出了贫困地区脱贫攻坚、重点帮扶特殊困难人群、缩小城乡差距等一系列保障措施。随着信息技术的加速发展和广泛应用，中国无障碍环境发展迎来了难得的历史机遇。综合分析判断，“十四五”时期我国无障碍环境建设正处在创新发展重大机遇期、基本服务转型期和矛盾问题凸显期。我们必

① 《“十四五”残疾人保障和发展规划》，中国政府网，2021年7月8日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-07/21/content_5626391.htm。



须充分抓住历史机遇，加快建设完善无障碍环境。当前我国正处于“十四五”的开局之年，无障碍环境建设特别需要国家层级重视在社会基本公共服务体系中统筹考虑与顶层设计。无障碍作为社会基本公共服务应纳入国家发展战略加以推进和实施，并持续推动改革走向深化。“十四五”时期是巩固残疾人社会保障安全网、加快推进残疾人公共服务的重要时期，必须在全面总结“十三五”时期成就、分析形势、找准短板弱项基础上，按照《“十四五”残疾人保障和发展规划》的要求和精神，把握好“十四五”公共服务规划的总体方向和规划的重点内容，抢抓发展战略机遇期，化挑战为发展机遇，不断提高我国无障碍环境建设和发展水平。

三 “十四五”期间的指导思想和主要目标

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实习近平总书记关于残疾人事业的重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持弱有所扶，以推动残疾人事业高质量发展为主题，以巩固拓展残疾人脱贫攻坚成果、促进残疾人全面发展和共同富裕为主线，保障残疾人平等权利，增进残疾人民生福祉，增强残疾人自我发展能力，推动残疾人事业向着现代化迈进，不断满足残疾人美好生活需要。^①

加强无障碍环境建设必须从认识论、实践论、方法论三个层面系统学习习近平总书记关于加强社会公共服务体系建设、保证和改善民生重要论述的丰富内涵和基本要求。始终把人民放在心中最高位置，践行以人民为中心的发展思想，着力解决发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题，不断满足人民对美好生活的新期待，推动人的全面发展，社会公共服务的制度建

① 《“十四五”残疾人保障和发展规划》，中国政府网，2021年7月8日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-07/21/content_5626391.htm。



设一以贯之。^① 在无障碍基本公共服务方面,强调坚持党的全面领导,坚持以人民为中心,坚持保基本、兜底线,坚持固根基、提质量,坚持统筹协调、形成合力,主要目标是到 2025 年,残疾人脱贫攻坚成果巩固拓展,生活品质得到新改善,民生福祉达到新水平,到 2035 年,残疾人事业与经济、社会协调发展,与国家基本实现现代化目标相适应。^② 本报告提出,要从小有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面继续健全国家基本公共服务制度体系,坚持尽力而为,量力而行,织密扎牢基本民生保障网。

无障碍基本服务应具备以下特性:

作为必备的基本性。所谓基本公共服务主要指回应公众基本需求,这关系到一国以内生活的所有人群均有机会享受生存和发展基本服务的权力。无障碍在社会基本公共服务中具有必备的基本性,其核心是保障障碍群体平等得到基本公共服务的机会。

作为免费的公益性。无障碍服务具有公共物品属性,必须坚持公益性导向,中央和地方财政要加大倾斜支持力度,专款专用,加强监督,让人民群众免费使用无障碍环境建设的成果,真正服务于人民群众的无障碍需求。

作为区域间的均等性。当前,受发展水平制约,我国东中西部之间、城市与农村之间基本公共服务水平差距较大,尤其是革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区财力相对有限,基本公共服务水平较低,影响了无障碍环境建设水平的区域均等性。要增加对薄弱地区和困难群体集聚地区的财政转移支付,加强无障碍环境建设完善基本公共服务体系,让全国各地城乡之间基本均等、全体人民普遍受惠。

作为距离间的便利性。切实缩短有需求的人民群众获得无障碍服务的距离。结合 5G 技术,加快打造智能化的无障碍基本公共服务,推动无障碍公

① 国家发展和改革委员会:《加强社会公共服务体系建设》,中国市场出版社,2020,第 15 ~ 16 页。

② 《“十四五”残疾人保障和发展规划》,中国政府网,2021 年 7 月 8 日, http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-07/21/content_5626391.htm。

共服务新业态不断发展、供给方式不断创新、服务模式更加丰富。利用智能化网络的手段来提升城市生活的效率与品质，在这一过程中，使得未来的无障碍设施借助智能化网络与大数据的优势，向提供多元化服务的方向发展。

作为障碍群体间的公平性。无障碍环境建设要注重障碍群体间的公平性。一方面扎实推进残疾人基本公共服务重点项目，另一方面为基于不同需求的障碍群体提供平等的无障碍服务，坚持统筹兼顾和分类指导相结合，促进无障碍环境建设与不同障碍群体间需求相协调、相适应。

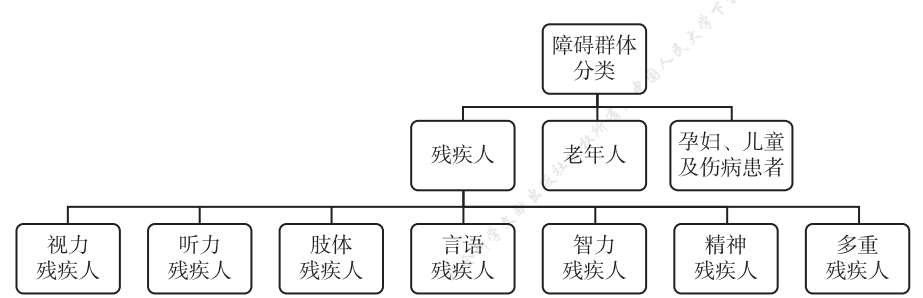


图 1 针对不同类型障碍群体的无障碍环境类型

四 “十四五”期间的重点任务

《“十四五”残疾人保障和发展规划》提出了“十四五”期间的重点任务：完善残疾人社会保障制度，为残疾人提供更加稳定更高水平的民生保障；帮扶城乡残疾人就业创业，帮助残疾人通过生产劳动过上更好更有尊严的生活；健全残疾人关爱服务体系，提升残疾人康复、教育、文化、体育等公共服务质量；保障残疾人平等权利，为残疾人提供无障碍环境和便利化条件；完善支持保障条件，促进残疾人事业高质量发展。^① 本报告进一步提出，“十四五”期间我国无障碍在社会基本公共服务应用的主要任务是抓住

^① 《“十四五”残疾人保障和发展规划》，中国政府网，2021 年 7 月 8 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-07/21/content_5626391.htm。



重点，知难而进，迎接挑战，善用机遇，补足短板，使得“七有”变为“七优”，“七有”变为“九有”。必须牢牢紧扣党的十九大报告提出的“七有”，更加系统地深刻领会习近平总书记关于加强公共服务体系建设的精神实质和核心要义，在继承中发展、在发展中创新。强化公共服务对经济社会发展的引擎功能，坚持人民中心发展理念，以人民群众“七有”需求为导向。其中，处于基础地位的以人民为中心的发展思想、共同富裕的发展道路和增进民生福祉的发展目的，决定了我国无障碍环境建设的建制目标；处于指导地位的对社会保障体系建设的总体要求和基本定位，决定了我国无障碍环境建设的发展方向；处于执行层次的有关深化社会保障改革与政策体系建设的具体论述，则决定了当前无障碍环境建设需要尽快采取行动的关键性措施。^① 按照中央的决策部署和习近平总书记的要求，全力推动实现无障碍在社会基本公共服务中的应用，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

要全景展示“十三五”时期我国加强社会公共服务体系建设的历史性成就，善于全面深刻总结经验和教训。当前，我国基本公共服务能力和均等化水平已得到显著提高，社会服务兜底能力有效提升，残疾人权益保障制度基本健全，基本公共服务体系已得到完善。以法律法规为引领，国家将无障碍环境建设持续纳入国民经济和社会发展大局，各省出台《无障碍环境建设条例》实施办法以及主管部门相继制定实施了上百项无障碍相关政策和行业无障碍建设标准规范，城乡无障碍环境建设全面推进，^② 我国的无障碍环境建设已经从有形发展到无形，全社会的无障碍环境建设正在全面推进，无障碍服务水平全方位提升。

“十四五”时期要注重无障碍环境建设在社会公共服务制度中的进一步规范和完善，提升均等化程度，不断改善供给质量，保障供给方式更加多元化。推进无障碍环境建设要列出服务清单、重点任务，制定好保障措施和实

① 郑功成：《全面理解党的十九大报告与中国特色社会保障体系建设》，《国家行政学院学报》2017年第6期，第8~17页。

② 唐汉：《鼎故革新 化茧成蝶——〈无障碍环境建设条例〉实施五周年成就综述》，《中国残疾人》2017年第8期，第22~23页。



施机制，把无障碍环境建设作为公共产品向全民提供，为障碍人群提供满足其贯穿一生的基本生存需求与发展需求的服务。

（一）“七有”变“七优”

优幼所育。持续优化改善残疾婴幼儿抚育环境，通过家庭支持政策，减缓或消除残疾儿童及其家庭成员的心理负担及经济负担，提高应对问题能力，更好促进残疾儿童生存和发展。

优学所教。要健全残疾人教育体系，完善特殊教育保障机制，持续优化教育资源配置，使得残疾人平等受教育的权利得到更好保障，明显提高残疾人自身素质和能力，不断增强其社会参与。为因残障而陷入困境的儿童群体提供更好的教育保障。改善残障儿童的生存发展环境，是社保兜底机制的重要内容，也是家庭、政府和社会的共同责任。

优劳所得。中央和地方政府应加强协作和配合，在全面小康社会建成的基础上，由中央财政统筹、地方政府财政全力配合持续巩固农村贫困残疾人脱贫成果，保证残疾人家庭人均收入平均增长与国内生产总值增长基本同步。通过完善残疾人就业法规政策，多渠道、多形式促进残疾人就业创业[残疾人自主就业创业补贴、残疾学生见习补贴、招录（聘）残疾人的用人单位补贴、辅助性就业机构补贴、通过公益性岗位安排残疾人就业的用人单位补贴、超比例安排残疾人就业奖励、残疾人就业服务奖励等]，通过职业技能培训提升残疾人职业素质和就业创业能力，2025年城乡残疾人职业技能培训人数达到200万，健全公共机构为残疾人提供就业岗位制度，创造更多残疾人就业岗位，提倡更多企业实施残疾人就业友善政策，提供辅助性就业岗位和公益性就业岗位，改进残疾人就业服务，维护残疾人就业权益。^①同时要引导残疾人树立正确的就业观念，多方努力构筑残疾人就业服务网络。

^① 《“十四五”残疾人保障和发展规划》，中国政府网，2021年7月8日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-07/21/content_5626391.htm。



优病所医。持续优化改善残疾人基本医疗、基本康复水平，提高残疾人医疗设施使用率，提高中央财政统筹，加大财政转移支付向欠发达地区倾斜，继续加快完善重度残疾人医疗报销制度。医疗改革方面，资助符合条件的残疾人参加城乡居民基本医疗保险，由于不少伤残人士同时是长期病患，而医疗改革下未来的融资方案未明，加上伤残人士要买医疗保险有困难，要面对加保费、选择少的问题，伤残人士面对老化问题亦比健全人士多，故医疗改革未来发展要多加关注此类群体。

优老所养。持续优化改善残疾老年群体的基本养老水平，加大中央财政及地方财政倾斜，保障残疾老年群体基本养老水平逐步提高，提高残疾人保险覆盖率和待遇水平，落实地方政府为重度残疾人代缴城乡居民基本养老保险费、对残疾人个体工商户和安置残疾人就业单位社会保险进行补贴等政策，帮助残疾人按规定参加基本养老和基本医疗保险，实现应保尽保，鼓励残疾人参加补充养老等商业保险。^① 建立健全残疾人基本福利制度，实现残疾老年群体基本民生兜底保障，保障其基本生存能力。

优住所居。政府政策兜底残疾人普遍享有基本住房，加快老旧小区改造，加大财政资金投入力度，优先解决低收入残疾人家庭住房安全问题。持续支持符合条件的农村低收入残疾人家庭实施危房改造，对符合条件的城镇残疾人家庭优先配租公租房，不断改善残疾人居住条件。逐步完善无障碍设施建设，解决无障碍设施严重不足、发展不平衡的问题，无障碍服务设施向社区、农村延伸普及，缩小地区及城乡差距，加大残疾老年人家庭无障碍改造力度，特别要注重改善农村的无障碍建设，农村危房改造统筹考虑无障碍设施设备建设安装。^②

优弱所扶。从改善残疾人基本公共服务基础条件出发，不断提高无障碍服务质量和效益，显著增强基层残疾人综合服务能力，从文化环境建设着

① 《“十四五”残疾人保障和发展规划》，中国政府网，2021年7月8日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-07/21/content_5626391.htm。

② 《“十四五”残疾人保障和发展规划》，中国政府网，2021年7月8日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-07/21/content_5626391.htm。



手,引导全社会尊重、关心、帮助残疾人。加强残疾人康复和托养设施建设,鼓励社会力量提供针对残疾群体的无障碍服务,加强残疾人无障碍设施建设和维护。优先解决全国范围贫困重度残疾人家庭无障碍改造的需求,切实了解及更新全国残疾人基本服务状况和需求动态。

(二) “七有”变“九有”

在党的十九大报告提出的“幼有所育”“学有所教”“劳有所得”“病有所医”“老有所养”“住有所居”“弱有所扶”基础上,将“残有所助”及“孕有所护”考虑进无障碍环境建设之中,使得无障碍环境建设从需求侧考虑覆盖全部有需要人群,切实保障人民群众无障碍服务需求,贯穿一生的基本生存需求与发展需求,全面增加人民群众的社会福祉。

无障碍环境建设使得残有所助。残疾人公共服务应随着经济社会进步由生存型向发展型升级,一方面结合多种措施消除社会对残疾人的偏见和歧视,引导社会助残的公德风尚,逐步建立公民无障碍意识,使得残疾人有更多机会参与并融入社会发展进程,另一方面采取强有力的社会保护和公共服务建设来达到保护和促进障碍人群发展的目的。第一,全面检视地方无障碍环境建设规划。优化地方总体规划设计,纳入无障碍城市建设要求,并且加强地方的督导巡查。由于建设主体的多样多元以及对社会发展速度的追求,许多城市往往忽略了弱势群体的需求,要加强统筹无障碍城市建设要求纳入各地总体规划与设计,充分考虑不同类型障碍人群的需求。第二,加快信息无障碍建设。配合国家科技创新和信息化建设,加大力度完善信息无障碍的建设,全面实现互联网网站和移动互联网应用程序信息无障碍,自助服务终端信息无障碍,食品药品说明信息无障碍,应急服务信息无障碍,同时通过残疾人服务大数据建设项目,建设残疾人人口基础信息和服务需求、服务资源信息数据库,实现与政府有关部门数据的联通共享,推动精准化服务和精细化管理。^① 第三,无障碍纳入中小学

^① 《“十四五”残疾人保障和发展规划》,中国政府网,2021年7月8日,http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-07/21/content_5626391.htm。



教育。配合国家教育改革，增设“无障碍”的教育课题，打好社会建设无障碍环境的共识基础。建议将“无障碍”的相关课题纳入中小学教育阶段的学习内容当中，并且积极鼓励学生探讨伤健共融、关爱小区的相关课题，加快推动我国全面建成无障碍环境进程。

无障碍环境建设使得孕有所护。特别是在国家提倡“一对夫妇可以生三个孩子”的政策背景下，无障碍环境建设应该更加关切到孕妇群体，并且为备孕群体做好无障碍环境的准备。孕妇群体是容易被忽视的障碍群体，有形障碍和无形障碍会损害孕妇在生育期间正常融入社会，无障碍环境建设要与时俱进，从制度上破除各种障碍，满足孕妇群体的无障碍需求，切实维护孕妇群体享有无障碍环境权益。应加深雇主及雇员对怀孕歧视的了解，加强公众教育和宣传工作，包括向他们提供培训，以消除工作场所发生的怀孕歧视行为。

五 “十四五”期间的体制机制创新

无障碍应该准确嵌入社会基本公共服务应用的体制机制创新之中，以实现多部门在法律框架下合作经常化，使得政府和社会组织密切合作，政府与市场二元驱动，并完善无障碍环境建设参与机制，做到部署周密，环环相扣。

第一，多部门在法律法规框架下合作经常化。细化统筹和部门职责分工，明确无障碍环境建设的管理主体。在制定政策法规时，应明确各职能部门在无障碍建设中承担的具体责任，将多部门在法律框架下合作经常化落到实处，更好地推进无障碍环境建设。

第二，政府与社会组织密切合作。各级政府在推进无障碍在社会基本公共服务的价值与应用的过程中，坚持统筹协调、形成合力。发挥政府主导作用和社会力量、市场主体协同作用，必须加强和社会组织的合作，积极发挥社会组织的强大能力。政府在社会无障碍环境建设中虽处于主导地位但并非唯一主体，政府需要大力协调好包括政府、企业和社会志愿组织在内的多元主体，才能有效满足社会无障碍环境需求，同时也要积极引导社会组织积极主动参与无障碍建设，建立健全无障碍环境建设的社会监督机制。发挥地方



优势和基层首创精神，集成政策、整合资源、优化服务，促进残疾人事业与经济社会协调发展，推动城乡、区域残疾人事业均衡发展。^①

第三，政府与市场二元驱动。由于障碍人群的需求呈现出多层次、多样化的特征，有必要在无障碍环境建设中既突出政府责任，确保残疾人公平享有基本民生保障和基本公共服务，依法维护好不同障碍群体享有平等权益，又充分发挥社会力量、残疾人组织和市场机制作用。^②要重视扶持“无障碍”相关产业发展，目前我国与“无障碍”相关的产业种类不齐全，发展不充分。“无障碍”涉及科技研发、城乡建设、经济拉动和消费需求等各个方面，在经济高质量发展阶段，科技创新、制度创新、产品创新、市场创新是推动无障碍发展的核心动力。要创造条件使得市场能够平等地参与无障碍公共服务供给，鼓励地方政府制定促进社会资本投入无障碍环境建设的优惠激励政策。

第四，完善无障碍环境建设参与机制。政府应当在无障碍环境建设中起到决策、引领作用，并主动推动社会参与，重视参与机制和参与平台的建设和完善，同时要在不同层面加强扶持公益组织参与无障碍环境建设。无障碍环境建设需要全社会共建共治共享，创造更多条件让障碍人群参与无障碍环境建设。应该制定相关政策鼓励支持作为无障碍服务使用者的障碍人群，有更多条件主动为无障碍环境建设相关的公共政策制定和标准制定提供意见或建议，使得无障碍服务可以更加适配障碍人群的真正需求，提高无障碍环境建设及服务提供水平。

六 加快我国无障碍环境立法

根据联合国的报告，针对残疾人权利的立法在过去的 10 年中已经得到

① 《“十四五”残疾人保障和发展规划》，中国政府网，2021 年 7 月 8 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-07/21/content_5626391.htm。

② 《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》，中国政府网，2016 年 8 月 17 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/17/content_5100132.htm。



很大改进，也比较有效地防止了残疾人权利受到侵犯，但针对残障群体的社会保护仍不足以确保残障群体享受各方面的权利，残障群体仍然会受到包括社会文化传统和规范在内的较为普遍的社会歧视，社会和公共政策对“残疾”概念的错误理解也阻碍了残障群体充分参与国家社会生活和文化生活。国际立法在提高残疾人权利方面起到的基础作用和重要意义已经在全球范围得到重视，并已经有了很多有益于残障群体的实践，但国际立法并不具备强制性，国内立法在无障碍环境建设中仍然是促进社会变革、提高残疾人地位的最为有效的手段，这也关系到其他障碍群体的福祉。^①

从我国无障碍立法现状来看，截至2020年底，我国共出台了674个省、地市、县级无障碍环境建设与管理法规、政府令和规范性文件。相关法律法规的出台，使得我国无障碍环境建设初步实现了“有法可依”。但现阶段由于相关法规位阶低、规定原则性较强等原因，无障碍环境建设尤其是信息无障碍建设的推进仍然存在诸多问题。^②多地立法细化《无障碍环境建设条例》相关规定，例如《北京市无障碍设施建设和管理条例》规定，铺设盲道保持连续，盲道上不得有电线杆、拉线、地下检查井、树木等障碍物，并与周边的公共交通停靠站、过街天桥、地下通道、公共建筑的无障碍设施相连接。除此之外，一些地方还专门出台了相关的法规，进一步细化了无障碍设施建设和管理方面的规定。“十三五”期间，各地在乡村振兴、新型城镇化和老旧小区改造中统筹推进无障碍环境建设，18个省（区、市）出台《无障碍环境建设条例》实施办法。^③这些都表明，我国推进无障碍环境建设需要更高的法律制度顶层设计提供统一有力的法律保障，才能将我国无障碍社会建设向制度化、标准化和规范化的轨道推进。

① 《联合国致力于提高残疾人地位的努力》，联合国网站，<https://www.un.org/chinese/esa/social/disabled/index1.htm>

② 中国残疾人联合会：《2020年残疾人事业发展统计公报》，<https://www.cdpf.org.cn/zwgk/zccx/tjgb/d4baf2be2102461e96259fdf13852841.htm>。

③ 《确保盲道帮“盲”专家呼吁制定无障碍环境建设法》，《法治日报》2021年5月18日，<https://www.chinanews.com/sh/2021/05-18/9479537.shtml>。



（一）国外无障碍立法经验分析

美国的无障碍环境法律体系以《美国残疾人法案》（Americans with Disabilities Act）为核心，作为一项全面的民权法，规定公共和私人雇主歧视残疾人是非法的。美国残疾人法案（ADA）于1990年成为法律，作为一项民权法，禁止在公共生活的所有领域歧视残疾人，包括工作、学校、交通以及所有开放的公共和私人场所。法案的目的是确保残疾人与其他人享有同样的权利和机会。ADA为残疾人提供不限种族、肤色、性别、国籍、年龄和宗教的公民权利保护，同时它保证残疾人在公共设施、就业、交通、州和地方政府服务以及电信方面的平等机会。ADA分为五章，涉及公共生活的不同领域。2008年，美国残疾人法案修正案（ADAAA）签署成为法律，并于2009年1月1日生效。ADAAA对“残疾”的定义进行了许多重大修改。ADAAA中残疾定义的变化适用于ADA的所有章，包括第一章（拥有15名或更多员工的私人雇主、州和地方政府、职业介绍所、工会、雇主代理人 and 联合管理劳工委员会），第二章（州和地方政府实体的计划和活动）和第三章（被视为公共住宿场所的私人实体）。^①此外还有《电信法》《公平住房法》《航空承运人准入法》《老年人和残障人士投票无障碍法案》《全国选民登记法》《机构化人员的公民权利法案》《残疾人教育法》《康复法》《建筑障碍法》等，它们形成了环环相扣的无障碍环境法律保障体系，为有无障碍环境需求的公民提供了全面系统的权利保障。

加拿大《无障碍法案》（Accessible Canada Act）的“障碍”是禁止任何事物——包括任何物质、建筑、技术或态度，任何基于信息或通信的事物，或任何政策或实践的结果——阻碍残障人士充分和平等地参与社会，包括身体、精神、智力、认知、学习、沟通或感觉障碍或功能限制。“残疾”是指任何损害（包括身体、精神、智力、认知、学习、沟通、感官损害或功能限制——无论是永久性的、暂时的或偶发性的，无论明显与

^① What is the Americans with Disabilities Act (ADA)? . <https://adata.org/learn-about-ada>.



否)与障碍相互作用,阻碍一个人充分和平等地参与社会。^①对“障碍”及“残疾”的法律意义阐释,将影响到主要法律和诸多部门配合立法的运行和实施,也影响到无障碍社会建设的广度和深度。该法案的目的是通过在议会立法权力范围内的事物在2040年1月1日或之前实现一个没有障碍的加拿大,使所有人尤其是残疾人受益,特别是在就业、建筑环境、信息和通信技术、货物、服务和设施采购、运输等领域识别和消除障碍,并预防新的障碍。

《欧洲无障碍法案》(European Accessibility Act)是一项指令,旨在通过消除成员国不同规则造成的障碍来改善无障碍产品和服务的内部市场的运作。企业将受益于欧盟关于可访问性的共同规则带来的成本降低、跨境交易更便捷、为其可访问的产品和服务提供更多的市场机会。残疾人士和老年人将受益于在市场上更容易获得的产品和服务,以更具竞争力的价格获得产品和服务,在获得交通、教育和开放的劳动力市场方面的障碍更少,在需要无障碍专业知识的地方获得更多工作,享受更广阔的产品和服务。欧洲无障碍法案涵盖了已被确定为对残疾人最重要的产品和服务,同时最大可能适应在欧盟国家或地区不同的无障碍要求。委员会就无障碍问题征求了利益相关者和专家的意见,并全面考虑了《联合国残疾人公约》规定的义务。2021年3月,欧盟委员会通过了《2021—2030年残疾人权利战略》。该战略建立在之前的《2010—2020年欧洲残疾人战略》的成果之上,该战略为实现无障碍欧洲和赋予残疾人权铺平了道路,使他们能够享受自己的权利并充分参与社会和经济。尽管在过去十年取得了进展,但残疾人仍然面临相当大的障碍,并且面临更高的贫困和社会排斥风险。该战略的目标是确保欧洲所有残疾人,无论其性别、种族或民族、宗教或信仰、年龄或性取向如何,都能享受他们的人权,拥有平等的机会、平等的机会参与社会和经济,无论他们的支持需求如何,都可以在欧盟自由行动,不再受到歧视。这一新的强化战略考虑到了残疾的多样性,包括长期的身体、精神、智力或感官障碍(符合

^① Government of Canada. Summary of the Accessible Canada Act. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/accessible-people-disabilities/act-summary.html>.



《联合国残疾人权利公约》第1条)。^①

日本的无障碍环境由《日本国宪法》第11、12、13、14、25、26、27条进行最高保障,基本原则由《精神及生理障碍者基本法》确立。在支持独立和社会参与上,有《社会福利服务法》《身体障碍者福利法》《儿童福利法》《精神障碍者福利法》《精神健康法》《暂时性身体残疾法》等;在健康和照护上,有《精神障碍者精神关怀及福利法》《母婴健康法》《长期照护保险法》;在教育上,有《基本教育法》《鼓励聋哑、身体障碍、精神障碍及智力障碍者学校参与法》;在就业上,有《身体残疾者就业促进法》《就业对策法》《就业保险法》《人力资源发展促进法》;在居住环境上,有《老年人及身体障碍者建筑无障碍法》《促进老年人和残疾人便利的公共交通基础设施法》《残疾人辅助犬法》《技术援助和设备的研究、开发和销售促进法》《道路交通安全法》《道路改善特别措施法》《铁路企业法》《邮政法》《电信服务法》《促进残疾人使用通信和广播服务的企业法》《广播法》《公职选举法》。在住房上,《公共住房法》也规定了无障碍环境的标准和规则;在收入安全和税收方面,《特别育儿津贴法》《育儿津贴法》《国民年金法》《职工年金法》《日常生活安全法》《工伤赔偿保险法》《所得税法》《当地税法》《消费税法》《继承税法》都针对障碍人群做出了特殊保护规定。^②可见日本社会在无障碍社会建设上已经具备了充足有力的法律保障。

(二) 对未来我国无障碍环境立法的建议

无障碍城市建设意味着无障碍环境建设的范围、措施、质量等方面的全面提升,无障碍将全面融入城市建设和未来可持续发展之中,通过无障碍城

① Employment, Social Affairs & Inclusion, European Commission. European accessibility act, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1202&langId=en>.

② Japanese Society for Rehabilitation of Persons with Disabilities. Laws on Disabilities “The 38 Selected Japanese Laws Related to Persons with Disabilities”, <https://www.dinf.ne.jp/doc/english/law/japan/selected38/index.html>.



市立法，残疾人、老年人、儿童、孕妇、伤病患者等障碍群体都可以依法得到全方位、多角度、多层次的关怀。深圳作为中国特色社会主义先行示范区，作为民生幸福标杆，2025年公共服务水平达到国际先进水平是其发展目标之一。2009年，深圳市就率先以地方立法形式出台了《深圳市无障碍环境建设条例》，成为最早推动无障碍环境建设的城市之一。深圳市在总结无障碍环境建设工作实践经验的基础上，在全国首次提出无障碍城市理念，对标国际先进水平，自2021年9月1日起施行的《深圳经济特区无障碍城市建设条例》是全国首部无障碍城市建设立法。从这个层面来看，深圳的立法经验可以作为地方政府的参考和借鉴。本报告对我国无障碍环境立法提出以下建议：

第一，在检视《无障碍环境建设条例》和其他配套法律法规实施效果的基础上，做好全国性立法的准备。从国外无障碍建设立法成功实践的经验来看，配套法律法规的不断完善也是重要一环，“无障碍”理念也应该全面融入法律法规的创制和实施之中。

第二，我国应该继续健全无障碍环境建设保障机制，坚持依法推进与改革创新相结合。中央和地方可以制定出台相应的财政政策和税收优惠政策，鼓励、支持无障碍环境建设的推进，允许地方政府进行不同层面和不同领域的探索，不断积累探索的成功经验和失败教训，注重不同地区之间政策和经验的学习和互相借鉴。

第三，我国应该在法规政策标准体系不断完善、服务水平不断提高的基础上借鉴发达国家和地区的无障碍环境法律法规立法经验，尽快出台《无障碍环境建设法》，通过法律形式健全无障碍环境建设保障机制。^①

^① 《郑功成呼吁无障碍环境建设法早日出台》，《中国民政》2020年第11期，第22页。