

基于公共治理理论下的城市盲道治理研究

蒲罗斌 李明霞

摘要 推动“地摊经济”复苏的同时，成都市坚守不占盲道底线，积极开展盲道治理。但是，随着残障人士等弱势群体逐渐融入社会，视障人士对无障碍设施的需求不断增加，而当前国内各城市的无障碍设施并不完善，供需不协调的现象日益凸显。城市盲道治理问题亟待解决。本文基于公共治理理论，以成都市盲道治理为例，提出建立一个以政府为主导、社区联动、全民参与的盲道综合治理体系，从而完善社会服务，构建和谐社会。

关键词 视障人士 公共治理理论 盲道治理 综合治理

作者简介：蒲罗斌，成都理工大学法学院本科，研究方向：基层治理、社会治理、城市治理；李明霞，成都理工大学法学院本科，研究方向：公共管理、社会治理。

中图分类号：D601

文献标识码：A

DOI: 10.19387/j.cnki.1009-0592.2021.02.068

一、成都市盲道现状

成都市三渡潜能社会工作服务中心按照六大类十二小类的盲道问题分类体系（1. 破损：小部分破损、大部分破损；2. 缺失：小部分缺失、整体性缺失；3. 占道：机动车占道、其他非机动车占道、共享单车占道、杂物占道、经营占道；4. 错位；5. 方向指示错误；6. 设计不合理），对成都市盲道展开实地调研。

通过实地调研 139 条盲道路线，总里程约 334.91 公里，覆盖武侯区、锦江区、青羊区、成华区、金牛区、双流区、龙泉驿区、郫都区、温江区等九大市辖区，评测出盲道问题总数共 1763 例，其中，小部分破损 202 例，大部分破损 40 例，小部分缺失 305 例，整体性缺失 140 例，机动车占道 127 例，其他非机动车占道 88 例，共享单车占道 192 例，杂物占道 109 例，经营占道 39 例，错位 93 例，方向指示错误 24 例，设计不合理 404 例。根据成都市人民政府信息公开和盲道实地调研，包含成都市十一大市辖区以及高新区、天府新区在内的十三个区现建有道路 3055.252 公里，铺设盲道 2614.677 公里，盲道覆盖率达 85%。

总体而言，成都市盲道现状较为良好，盲道覆盖比例较高，给视障群体提供了较大范围的出行空间。但在盲道使用过程中也凸显出多方面的问题，可能会给视障群体的生活带来障碍。

二、成都市盲道治理现状

自上世纪后期以来，成都市盲道治理工作持续开展。2008 年到 2010 年期间成都市盲道“大整改”，盲道得到大幅改善，盲道治理工作有一定的成效。2018 年，成都市根据《成都市市容和环境卫生管理条例》，将盲道纳入市容市貌，开展违法占用盲道行为专项整治工作。今年 3 月，成都市城管委出台《成都市城市管理五允许一坚持统筹疫情防控助力经济发展措施》，在不占用盲道的前提下允许占道经营。盲道再度回归人们眼中，成都市盲道治理工作逐步新常态化。

2019 年到 2020 年期间成都市盲道治理工作持续进行。根据成都市人民政府信息公开，成都市城市管理委员会联合交通运输委员会、公安局交通管理局每月均开展全市中心城区共享单车集中清理整治行动，对违法占用盲道的共享单车进行拉网式清理。春节期间，成都市开展全市“门前三包”

专项整治工作，共计整治违规占用盲道行为 1300 余起。同时，成都市还进一步加大违法占用盲道的处罚力度，整治查处车辆乱停放，对占盲道乱停行为进行处罚。近期，在推动“地摊经济”复苏的同时，也坚守不占盲道底线，成都市对多个违法占用盲道经营、占用盲道停车行为进行了行政处罚。成都市盲道治理工作标准化、严格化开始逐步推进。

成都市盲道治理工作主要由政府开展，公众参与情况较少。盲道规划设计方面，成都市规划管理局总体规划，公安局交通管理局指导全市公安机关参与规划；盲道建设方面，城乡建设委员会总体指导建设，公安局交通管理局指导全市公安机关参与建设；盲道管理方面，一般由城市管理行政执法局负责，如涉及到交通安全问题，公安局交通管理局也会参与管理，若盲道涉及本身硬件问题且问题较小，街道办也可以自行参与管理解决。

总而言之，成都市盲道治理工作持续积极开展，有较好的成效。但是盲道治理工作情况复杂，不同的盲道问题领域归于不同的部门管理，一个盲道问题涉及多个领域时还会牵涉到多个部门，导致成都市盲道后续管理工作并不完善，同时存在“重建设、轻管理”的问题。

三、成都市盲道治理问题

根据以上成都市盲道现状及治理现状，成都市盲道治理虽然在整体上情况较为乐观，但仍存在诸多问题。

（一）盲道建设与设计不合理

在盲道使用问题中，设计不合理、错位和方向指示错误等问题在调查数据中高达 500 余例。其中设计不合理问题最为突出，即在盲道设计建设的初期就存在着方向指示错误与硬件设施质量不符合标准等基础缺陷，导致后期交付使用效率不高。同时，调研数据显示成都市整体性缺失盲道并非个例，如东华一路到华林一路、驿都大道到东三环路五段、玉林北路到二环高架路等多条路段都存在盲道整体性缺失。根据《中华人民共和国道路交通安全法》第三十四条规定：“城市主要道路的人行道，应当按照规划设置盲道。盲道的设置应当符合国家标准。”盲道建设与设计，未来还有待进一步完善。

（二）盲道占道问题突出

因公共交通政策执行程度不高、监督力度不够且公民意

识不强,盲道占道一直以来都是常态^[1]。在2007年就有文章《路在何方》报道盲人是欲行无“路”,举步为艰。调研数据显示,盲道占道问题占550多例,机动车占道与电动车、共享单车这类的非机动车占道占了数据的大头,尤其是共享单车占道,“共享时代”的初衷是给民众提供便利,但如果它的存在使得帮倒“盲”,则需要进一步审视与反思。盲道占道存在偶然性且管理过后容易复发,为盲道占道方面的治理工作增加了不少难度。

(三) 盲道后续管理工作滞缓低效

从调研数据可以看出,盲道部分或整体性破损及缺失的现象在各区域均呈现出较为凸显的态势,这意味着盲人会由于盲道破损、缺失而行走安全得不到充分保障。然而,此类问题未得到及时的维护,相关部门并未及时监测发现问题,而发现问题后又没有及时投入资本进行相关的完善措施。

盲道不光得“有”,还得让其“用”。盲道后续管理工作牵扯到多个部门,城管、交管、路政以及街道办都可以管理盲道,责任分工并不明确,同时盲道维护工作繁杂、成本过大、任务过重,导致盲道后续管理工作滞缓低效。

(四) 公众参与度不高

“公共治理”重在“公共”二字。政府职能缩减之下的“小政府”强调公众积极参与公共治理,政府不再是整个社会的管理者和统治者,而是以“服务者”的身份推动公共治理,必要时维护公共治理的秩序。而成都市公众的参与意识不强,同时也存在公众参与空间不足及参与途径不畅等问题,导致成都市盲道治理的公共参与度不高。成都市盲道治理公共参与还有待加强。

四、城市盲道治理对策

在对成都市盲道治理现状及问题的分析下,不难发现各城市的盲道治理情况及主要问题都大同小异。因此,本文针对我国各城市的盲道治理提出对策,促进改善盲道治理。

(一) 建立以政府为主导、其他公共管理主体积极参与的盲道综合治理体系

盲道体现着社会管理的发展程度,政府作为我国的公共管理最重要的主体,在各个方面都应当挑起重任,但这并不意味着这应当政府包办,责任全负。公共治理理论讲究“治理主体的多元参与”。在此基础上,建立政府主导、其他公共管理主体积极参与的盲道综合治理体系。

在无障碍设施的建设和管理中,最关键的是要发挥好政府的主导作用,加大各方面投入。盲道设计初期,适当引用先进的辅助设施,因地制宜、因人制宜,真正从使用者的需求出发^[2],科学合理进行铺设;盲道建设过程中,加大人力物力等资源投入,确保建设工作能够有序开展^[3];盲道交付使用后,加大宣传投入,利用多元化媒体方式进行政策宣传,确保政策的有效落实;盲道后续管理过程中,针对占道等问题建立约束机制,切实避免各种阻碍因素,及时进行监管并加以完善,确保盲道能随时高效运转,让盲人“有路可走”。

作为公共管理的重要主体,非政府组织要充分利用各项职能作用协助政府进行盲道治理。成都市三渡潜能社会工作服务中心一直致力于实地评测无障碍设施来参与盲道治理,帮助解决盲道占道问题,及时反馈问题并加以完善,从而促

进盲道有效运转,让盲道真正的帮“盲”^[4]。除了实地评测盲道,三渡潜能还普及盲道知识,从而引导人们关注无障碍环境保护。

(二) 构建以社区为单位的盲道治理联动机制

当前城市盲道较多,治理工作较为繁杂、任务较重,责任分工尚不够明确,导致治理工作持续低效。而社区是盲道问题的直接来源地。在此条件下,构建以社区为单位的盲道治理联动机制,将盲道纳入日常管理,从而建立起长效机制。

在整个盲道治理综合体系中,社区作为最基层的社会自治组织,就像一个中枢纽带,将政府和人民群众紧密联合在一起。对政府,社区可以积极响应盲道治理,排查本社区内盲道问题,自觉维护盲道,自行解决不了的问题再统计给城管局、交管局等相关部门,协助盲道治理;对人民群众,社区可以广泛发挥其宣传作用,采用广播、报刊、网络等多种形式,并将“全国助残日”集中宣传与日常宣传相结合,使视障人们可以平等参与社会生活^[5]。

(三) 全民监督盲道使用参与盲道治理

盲道治理离不开公民的参与。所有公民都应当自觉树立起保护盲道的价值观,增强保护盲道的意识,并肩负起监督盲道使用的责任,在使用过程中发现任何问题可以及时的向有关部门反映检举,要求对其作出整顿。成都市在2017年9月上线了“蓉e行”平台,公众可以在线举报占盲道停车行为,大大增加了市民的参与度,做到了真正意义上的全民参与盲道治理。

五、结论

盲道建设并不是问题的终结,而是解决问题的开始。当前在盲道实际的使用过程中,还存在着诸多问题。盲道建设是城市建设的重要组成部分,不仅能体现政府对于社会残障人士的关爱,也能够反映在城市建设进程中以人为本构建和谐社会理念^[6]。因此不断优化城市盲道设施的建设与维护管理,保障残障人士的基本生活所需,为视障人士提供优质的生活,才能真正实现社会和谐。

参考文献:

- [1] 葛忠明,张忠海. “健全人的盲道”:关于盲道占用的社会排斥研究[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2016(145): 87-94.
- [2] 潘海啸; 熊锦云, 刘冰. 无障碍环境建设整体理念发展趋势分析[J]. 城市规划学刊, 2007(168): 46-50.
- [3] 朱光远. 谈城市无障碍设施的建设[J]. 现代城市研究, 2005: 24-28.
- [4] 鹰远. 盲道不帮“盲”,公共管理当警醒[N]. 中国审计报, 2019-10-28(006).
- [5] 杨程. “正常化”视野下公共性建设之探索——基于城市社区无障碍设施的利用与改善[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2018,32(150): 20-26.
- [6] 张伟芳,史坤博,田新壮,杨永春. 城市无障碍设施建设的满意度研究——以兰州市为例[J]. 世界地理研究, 2017(26): 59-71.