

我国无障碍环境建设标准化现状、问题及对策研究

何碧显

(上海市质量和标准化研究院)

摘 要: 随着《无障碍环境建设法》实施,我国无障碍环境建设法律法规体系进一步完善。在法律法规的框架之下,标准化在我国无障碍环境建设中亦发挥了重要的不可替代的作用。本文论述了我国无障碍环境建设标准化的现状、分析了当前存在的主要问题,并借鉴了美国、澳大利亚和日本的先进经验,提出了推动和促进我国无障碍环境建设标准化的对策和建议。

关键词: 无障碍环境建设, 标准化

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2023.11.012

Research on the Current Situation, Problems, and Countermeasures of Standardization of Accessible Environment Construction in China

HE Bi-xian

(Shanghai Institute of Quality and Standardization)

Abstract: With the implementation of the Accessible Environment Construction Law, the legal and regulatory system for the construction of accessible environment in China has been further improved. Under the framework of laws and regulations, standardization has also played an irreplaceable role in the construction of accessible environments in China. This paper discusses the current situation of the standardization of accessible environment construction in China, analyzes the main existing problems, and draws on the advanced experience of the United States, Australia, and Japan to propose countermeasures and suggestions to promote the standardization of accessible environment construction in China.

Keywords: accessible environment construction, standardization

0 引言

根据国家统计局的最新数据,我国残疾人、60岁以上老年人以及孕妇、儿童等正常活动能力不足的特殊人群达6亿以上^[1]。为了使这些特殊群体平等、充分、便捷地参与和融入社会生活,方便妇女儿童和其他社会成员安全便利出行,无障碍环境建设是行之有效的必然举措。我国历来重视无障

碍环境的建设,党的十八大以来,我国无障碍环境建设取得了显著成效,制度体系不断提升完善。

2023年9月1日实施的《中华人民共和国无障碍环境建设法》(以下简称《无障碍环境建设法》)进一步完善了我国无障碍环境建设的法律法规体系,为无障碍环境建设提供了有力法治保障。然而,法律原则性、稳定性的特征在无障碍环境建设实践中具有一定局限性,标准作为一种相对灵活主

作者简介: 何碧显,硕士研究生,工程师,研究方向为城市治理和公共服务领域标准化。

动的规范性文件则是对法律的有效支撑和补充,是落实法律规定的重要手段。因此,在无障碍环境建设过程中,标准发挥着重要规范和引导作用,研究无障碍环境建设标准化具有重要的理论意义和实践意义。

1 我国无障碍环境建设标准化现状

新时代,我国无障碍环境建设标准化取得巨大成就,为创造更好的生活环境以及提升人民群众的获得感、幸福感、安全感提供了有力支撑。

1.1 无障碍环境建设标准化的制度体系

国家政策规划层面,党的二十大报告强调,“促进残疾人事业全面发展”“实施积极应对人口老龄化国家战略”。《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》对残疾人服务领域基本公共服务标准体系、无障碍环境建设国家标准等方面作出了明确指示。这些政策规划对我国无障碍环境建设标准化做出了顶层设计,提出了新目标、新要求。

专门性政策规划层面,《“十四五”残疾人保障和发展规划》(国发〔2021〕10号)在无障碍设施建设管理标准、信息无障碍标准以及无障碍社会服务方面提出了新的要求,要进一步完善标准体系,加强各级各类标准的有效衔接和互融互通。《无障碍环境建设“十四五”实施方案》则要求完善无障碍环境建设政策和标准体系,制定实施一批强效有力的无障碍环境建设相关强制性标准。

国家法律法规层面,《中华人民共和国残疾人保障法》规定“国家和社会逐步实行方便残疾人的城市道路和建筑物设计规范,采取无障碍措施”;《无障碍环境建设条例》对无障碍设施建设、无障碍信息交流、无障碍社区服务作出了明确规定;《无障碍环境建设法》作为我国无障碍环境建设专门性法律,全面系统构建了无障碍环境建设法律制度体系,并规定“建立健全国家标准、行业标准、地方标准,鼓励发展具有引领性的团体标准、企业标准,加强标准之间的衔接配合,构建无障碍环境建设标准体系”。

1.2 我国无障碍环境建设相关标准情况

无障碍环境建设是指为便于残疾人等社会成员自主安全地通行道路、出入相关建筑物、搭乘公共交通工具、交流信息、获得社区服务所进行的建设活动^[2]。根据《无障碍环境建设法》,本文将无障碍环境建设标准分为无障碍设施建设、无障碍信息交流和无障碍社会服务三大类进行分析研究。

1.2.1 国家标准

当前,与无障碍环境建设相关的国家标准有21项,其中无障碍设施建设标准有12项,无障碍信息交流标准有7项,无障碍社会服务标准数量较少,只有GB/T 36719-2018《图书馆视障人士服务规范》和GB/T 24433-2009《老年人、残疾人康复服务信息规范》2项。GB 50763-2012《无障碍设计规范》是无障碍环境建设的基础性标准,该标准收录了术语、无障碍设施的设计要求、城市道路、城市广场、城市绿地、居住区、居住建筑、公共建筑、历史文物保护单位无障碍建设与改造、引用标准名录等,有效解决无障碍环境建设中存在的突出问题,确保无障碍设施建设有序、规范开展^[3]。

1.2.2 行业标准

现行无障碍环境建设行业标准有17项,各领域标准数量情况如图1所示。无障碍信息交流标准数量最多,涉及移动通信无障碍技术、网站设计无障碍、信息无障碍、面向老年人的互联网金融服务技术几个领域。其中,《信息无障碍标准》为2009-2016年发布的系列标准,涉及语音上网技术、呼叫中心服务系统技术、公众场所内听力障碍人群辅助系统技术、用于身体机能差异人群的通信终端设备设计、视障者互联网信息服务辅助系统技术等。

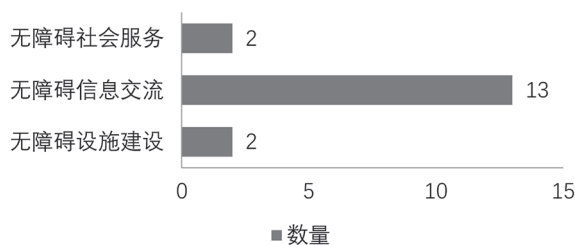


图1 无障碍环境建设行业标准情况图

1.2.3 地方标准

现行有效的无障碍环境建设相关标准将近60项,无障碍设施建设标准21项,无障碍社会服务标准36项,目前尚未有无障碍信息交流标准。无障碍社会服务地方标准主要集中于残疾人职业培训及就业服务、残疾人康复、残疾人托养及生活照料、残疾人基本公共服务等领域,各领域标准数量见表1。

表1 无障碍社会服务地方标准情况

领域	细分领域	数量	总计
无障碍社会服务	残疾人职业培训及就业服务	9	36
	残疾人康复服务	12	
	残疾人托养及生活照料	8	
	残疾人基本公共服务及其他	7	

各地发布无障碍环境建设标准最多的是北京,已发布10项地方标准。其中有5项无障碍设施建设标准,比如:DB11/ 1950-2021《公共建筑无障碍设计标准》、DB11/ 690-2016《城市轨道交通无障碍设施设计规程》;有5项无障碍社会服务标准,比如:DB11/T 1377.1-2016、DB11/T 1377.2-2016、DB11/T 1377.3-2016系列残障儿童康复机构服务规范。

1.2.4 团体标准

无障碍环境建设团体标准中无障碍社会服务标准较多,各领域具体占比如图2所示。无障碍环境建设团体标准中有不少具有市场敏锐度和先进理念的标准,比如:中国肢残人协会于2021年11月自我声明公开的T/CAPPD 5-2021《无障碍智慧居住环境设计标准》。诸多社会团体中,中国残疾人康复协会发布无障碍环境建设标准最多,占有团体标准的53.6%,且大多数为无障碍社会服务标准。

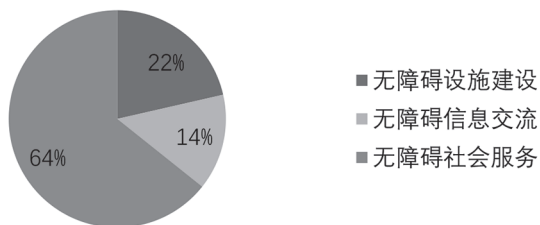


图2 无障碍环境建设团体标准各领域占比情况

2 我国无障碍环境建设标准化存在的主要问题

2.1 无障碍设施建设标准所涉行业领域尚待完善

无障碍设施建设方面的标准主要涉及物质环境的无障碍,当前这方面的标准数量较多,但是主要偏向于建设、生产和设计方面,运营管理和维修养护方面的标准相对缺乏。没有良好的运营管理和维修养护机制,无障碍设施可能无法发挥预期作用。因此,需研制出台运营管理和维修养护方面的标准,并尽量完善无障碍设施建设不同行业领域的标准。

2.2 无障碍信息交流标准仍需加强研制和推广

信息通畅、交流便捷可以极大增强残疾人、老年人等特殊群体的生活质量和幸福感,目前这方面有一定数量的行业标准和少量国家标准,但其在全国的推广力度还不够,无法满足人民群众的多元需求。当前,有很多科技手段可以帮助建立更加完善便捷和人性化的无障碍信息交流环境,然而这方面的标准研制相对滞后。数字化时代,信息交流方式也变得更加多元,无障碍环境的建设也应与时俱进,探索更多方便残疾人和老年人信息交流的方式,以国家标准和行业标准为统领,研制层次多元、结构合理的无障碍信息交流标准。

2.3 无障碍社会服务标准亟需加强体系性

当前,无障碍社会服务领域有较多的地方标准和团体标准,相对集中于康复护理、托管照料、就业培训和旅游等,教育、文化等基本公共服务领域的标准相对缺乏。无障碍社会服务领域的标准不成体系,标准之间协同性较差,未来还需进行体系化设计和研制。

总体而言,当前的无障碍环境建设标准未成体系,各个层级的标准之间各自独立,未能形成合力,不能发挥整体效应。因此,应通过无障碍环境建设标准体系的研制,发挥标准体系的作用,为建设设计人性化、设施完善、设备齐全、交流通畅、服务贴心的无障碍环境提供技术支撑和规范引导。

3 国外无障碍环境建设标准化经验与启发

《便于肢体残疾人进入及使用的建筑和设施》的美国标准说明》(ASA)是世界上第一个无障碍

环境建设标准,澳大利亚、日本等发达国家之后相继开展了系统的无障碍环境建设标准化工作,为我国提供了有益的借鉴与启发。

3.1 美国

《美国残障人士保护法案》(ADA法案)是美国无障碍保障建设的基础法律,《残疾人法案无障碍设计标准》依据该法律制定了无障碍保障建设基础性标准。美国无障碍环境建设最突出的特征是法律与技术关系紧密、相辅相成,共同支撑和规范美国的无障碍环境建设。

美国无障碍环境建设的制度体系可以分为3个层次,最高层为法律,其下为技术法规,第三层为标准及相关规范文件^[4]。第三层的内容通常由美国国家标准学会(ANSI)、美国国际规范委员会(ICC)等各类标准研究机构制定,包括模式规范、标准和源文档,这3类文件各有不同,但都与标准有密切关系。其中,模式规范的约束性和认可度最高;标准是模式规范的具体说明,具有较高的实操性和指导性;源文档是对规范和标准的深层次解释和最新成果的总结。

美国无障碍环境建设标准由许多组织分别负责编制管理,政府不制定标准,但按照《国家技术转让与进步条例(公共法 104-113)》的要求,联邦政府各部门都会积极参与标准的制定活动,以此来影响标准的制定。一旦规范、标准和源文档通过法律程序被政府采用,即会升级为技术法规,具有更强的约束性。

3.2 澳大利亚

在澳大利亚无障碍环境建设制度体系中,《残障歧视法案》是一项综合性法律,在促进澳大利亚无障碍环境建设、改善澳大利亚无障碍环境的过程中发挥着最重要的指导作用。以该法律为基础,澳大利亚从联邦政府到各州、各地方政府在不同层面、不同领域制定了相关法律、法规和标准体系。

在澳大利亚,人权委员会被《残障歧视法案》赋予制定无障碍环境建设准则的权力,制定了大量无障碍环境建设标准和准则^[5]。人权委员会不但自己制定标准,还非常重视与无障碍相关行业开展密切合作,协助各行各业制定专门性标准,主要

包括公共建筑、公共交通运输以及信息交流3个领域。这些标准严格依照程序制定,经过残疾人代表、残疾人组织、政府和行业组织等充分讨论、研究和论证,并广泛征求社会公众的意见和建议,保障标准后期的有效实施。

3.3 日本

随着日本社会老龄化现象日趋严重,从20世纪70年代起,无障碍环境建设在日本受到广泛关注。日本相继制定了多项法律法规,制度体系不断深化和完善,逐渐形成了包括国家法律、地方条例以及覆盖广泛的标准规范体系,为无障碍环境建设提供了基本依据和指导。

日本无障碍环境建设以《关于促进高龄者、残疾者等的移动无障碍化的法律》为核心法律,各级地方政府以该部法律为基础,根据各自地方特色以及当地对无障碍环境的需求,制定适应性和实操性更强的标准规范,比如:《无障碍化建筑设计标准》《盲道设置技术规范》《人行步道建设基本标准》等^[6]。

日本的无障碍环境建设标准研制具有广泛参与性,比如:2020年发布的《东京2020无障碍环境导则》经过包括残疾人、老年人、孕妇、婴幼儿家长 and 专家等30多个代表团体审议通过。

4 我国无障碍环境建设标准化对策建议

根据我国无障碍环境建设标准化的现状和问题,借鉴国外的优秀经验,提出以下对策建议。

4.1 构建强有力的无障碍环境建设标准化制度体系

借鉴美国、澳大利亚和日本的经验,以《无障碍环境建设法》作为起主导性作用的基础法律,建立健全无障碍环境建设标准化制度体系。以《无障碍环境建设法》为核心完善国家层面相关配套法律法规。地方层面,根据各地的实际制定相应的法规规章等,在国家层级法律法规的基础上加以细化和地方化,形成上下协调、联动有序的政策体系,为无障碍环境建设标准化提供有力的制度保障。

4.2 加强顶层设计,健全无障碍环境建设标准体系

加强顶层设计,根据以《无障碍环境建设法》为核心的制度体系,从无障碍设施建设、无障碍信息交流、无障碍社会服务3个领域健全无障碍环境建设标准体系,并注重标准体系的协同发展和互融互通。加强无障碍环境建设标准与法律法规等制度体系的关联性。通过标准化细化相关法律法规,做到具体、明确、可操作性强;同时,鼓励法律法规引用先进的标准条款,增强标准的法律属性和约束力。加强国家标准、行业标准研制,鼓励制定具有地方特色的地方标准和具有市场敏锐度的团体标准,有效补充国家标准和行业标准未涉及的领域,构建覆盖全面、层次多元、系统联动的无障碍环境建设标准体系。

4.3 建立政府主导、多元参与的标准化工作机制

国外无障碍环境建设标准研制除了政府之外往往有广泛的社会参与,最终形成广受好评的标准。我国应充分发挥政府的主导作用,对无障碍环

境建设标准化工作进行系统规划,推进制度建设和机制创新,加强专业人才队伍的建设。同时,吸引各种社会力量参与其中,集思广益,制定出更加符合无障碍环境建设要求的优质标准,减少推广实施过程中的阻力。社会力量的参与也有利于对无障碍环境建设标准化工作进行共同监管,提高监管效能,促进标准的有效实施和持续改进。

4.4 提高社会各个群体的无障碍环境建设标准化意识

随着无障碍环境建设理念的发展,需要通过加大宣传和教育,转变无障碍环境的服务对象只限于残障人士的狭隘观念,加深公众对无障碍环境建设标准化重要性、紧迫性的认知。对相关政策进行详细解读,加强相关标准的宣贯力度和培训教育,开展相关标准化示范试点项目的推广工作,提高无障碍环境建设标准化意识,了解无障碍环境建设标准化的内容,更好开展无障碍环境建设标准化工作。

参考文献

- [1] 王书鹏.我国无障碍环境建设标准研究[J].工程建设标准化, 2022 (2): 78-82.
- [2] 中华人民共和国国务院令(第622号). 无障碍环境建设条例[EB/OL]. 中央政府门户网站, (2012-07-10)[2023-09-10].
- [3] 张东旺.中国无障碍环境建设现状、问题及发展对策[J].河北学刊, 2014(1):122-125.
- [4] 赵尤阳.美国无障碍环境建设法律法规和运行机制研究[J].建设科技, 2019(11): 28-33.
- [5] 张瑜, 刘吉涛.澳大利亚无障碍环境立法研究及启示[J].山东青年政治学院学报, 2018(1): 77-81.
- [6] 韩笑宓, 聂婷婷, 姜彩良,等. 发达国家交通无障碍环境建设经验及对我国的启示[J]. 交通运输研究, 2021,7(3): 45-53.