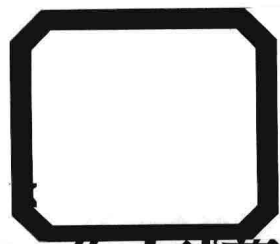


《无障碍建设条例》起草课题 研究报告

WQ UZHANGAIJIANSHE TIAOLI
ICAOKETI
YANJIUBAOGAO

住房和城乡建设部
工业和信息化部/编
中国残疾人联合会

华夏出版社



《无障碍建设条例》起草课题 研究报告

住房和城乡建设部
工业和信息化部/编
中国残疾人联合会

华夏出版社

图书在版编目(CIP)数据

《无障碍建设条例》起草课题研究报告/住房和城乡建设部,工业和信息化部,中国残疾人联合会编. - 北京:华夏出版社,2010.4

ISBN 978-7-5080-5730-9

I. ①无… II. ①住… ②工… ③中… III. ①残疾人-城市道路-城市建设-条例-研究报告-中国 ②残疾人-城市公用设施-城市建设-条例-研究报告-中国 ③残疾人住宅-城市建设-条例-研究报告-中国
IV. ①D922.182.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 066781 号

出版发行: 华夏出版社

(北京市东直门外香河园北里4号 邮编:100028)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京圣瑞伦印刷厂

装 订: 三河市万龙印装有限公司

版 次: 2010年4月北京第1版
2010年4月北京第1次印刷

开 本: 720×1030 1/16 开

印 张: 14.75

字 数: 300千字

定 价: 35.00元

本版图书凡印刷、装订错误,可及时向我社发行部调换

前 言

无障碍建设是保障残疾人、老年人等有特殊需要的人群充分参与社会生活、共享社会物质文化成果的必要条件,也是方便全体社会成员的重要措施。近些年来,在各级政府的重视和领导下,经过有关部门的共同努力和社会各界的广泛参与,我国无障碍建设取得了可喜的成绩,但无障碍建设仍存在许多亟待解决的困难和问题。制定《无障碍建设条例》,依法科学、规范、系统地推动我国无障碍建设工作,是坚持以人为本、落实科学发展观、构建和谐社会的必然要求,对于完善我国社会事业的法律法规体系,提高我国城乡现代化水平,保障民生,维护社会公平正义,促进社会文明进步,具有重要意义。

国务院有关部委对制定《无障碍建设条例》高度重视。2009年4月,住房和城乡建设部、工业和信息化部、中国残疾人联合会与国务院法制办、铁道部、民政部、财政部、国家发改委、教育部、交通运输部、国家广电总局、国家旅游局、中国民航局、全国妇联、全国老龄办等部门联合成立《无障碍建设条例》起草工作领导小组,这标志着《无障碍建设条例》起草工作全面启动。

2009年6月,经《无障碍建设条例》起草工作领导小组批准,分别委托中国人民大学、北京大学、住房和城乡建设部标准定额研究所、工业和信息化部电信研究院、中国人民公安大学、首都经济贸易大学就无障碍建设法律责任,无障碍建设现状需求调查,无障碍设施建设、改造、管理,信息交流无障碍,社会环境无障碍建设,无障碍设备、产品、服务发展,无障碍建设立法国际比较等课题进行了专项研究。课题研究报告和立法建议,为《无障碍建设条例》起草工作发挥了十分重要的作用。现将课题研究报告整理出版,供研究和关注无障碍建设的专家和相关人士参考。

在此,我们对参与《无障碍建设条例》起草研究课题的所有专家表示衷心地感谢!

编 者

2010年4月

目 录

无障碍建设条例法律责任研究	(1)
无障碍建设现状需求调查研究	(47)
无障碍设施建设、改造、管理研究	(63)
信息交流无障碍研究	(131)
社会环境无障碍建设研究	(147)
无障碍设备、产品、服务发展研究	(163)
无障碍建设立法国际比较研究	(201)

无障碍建设条例法律责任研究

课题承担单位

中国人民大学

课题组成员

黎建飞 中国人民大学法学院教授

张东旺 中国残联维权部副处长

赵启峰 中国人民大学法学博士

倪 洋 中国残联维权部副主任科员

邱燕楠 中国人民大学法学院硕士研究生

罗志芳 中国人民大学法学院硕士研究生

无障碍建设条例法律责任研究

前 言

无障碍环境包括物质环境、信息和交流的无障碍，它的建设不仅是残疾人走出家门、参与社会生活的基本条件，也是方便老年人、妇女、儿童和其他社会成员的重要措施。事实上，残疾人和健全人之间的界线是模糊的，任何人都有可能发生暂时性残疾，提供更好的、包容性的无障碍环境不仅能使残疾人受益，也会使所有人受益。对无障碍建设的关注和推进，是社会进步的重要标志，集中体现了我国对弱势群体的关爱，对于提升我国城市形象与国际形象，培养公民公共道德意识具有重要意义。

我国近年来加快推进无障碍建设，政府各个部门分别制定了无障碍建设目标，建立和完善了相关标准，建立健全了工作机制和制度，无障碍建设成绩显著。在立法方面，新修订的《残疾人保障法》将无障碍建设单列一章，足以彰显对无障碍建设的重视。

长期以来，我国无障碍建设只是靠着政策和技术标准来推动，需要制定一部统一的无障碍建设条例。近年来全国各省市逐步以地方性法规、规章的形式颁布了相关的管理规定，将我国的无障碍建设推上了一个新的高度，有力地保障了无障碍建设的推进。但是，各省市有关无障碍建设的立法在内容、形式等方面差异较大，尤以法律责任部分为甚。

本文拟对制定《无障碍建设条例》的法律责任部分展开研究，通过调查研究，对无障碍建设中的法律责任予以分析，以明确相关责任主体、责任内容及责任形式，通过法律责任的制定来确保条例的有效落实，通过立法创建一个良好的无障碍环境。

第一章 无障碍建设的法律责任的理论基础

一、无障碍建设的法律责任概述

拟制定的《无障碍建设条例》的内容主要由无障碍设施建设、改造、管理, 信息交流无障碍建设, 公共服务机构、公共场所服务无障碍, 残疾人家庭、出行、辅助设备、交通工具无障碍, 法律责任, 附则等部分组成。为了满足残疾人、老年人、妇女儿童和其他社会成员出行或参与社会生活的需要, 条例对各项无障碍环境的建设会制定或准用一定的标准和要求, 该部分义务主体不履行或不适当履行相关标准, 会使得立法目的落空, 保障难以落实。

法律责任是因违反法定义务或契约义务, 或不当行使法律权利、权力所产生的, 由行为人承担的不利后果。法律责任的规定一方面可以明确义务主体, 使责任落到实处; 另一方面当义务主体不履行相关义务时, 可以依法律予以制裁, 因而法律责任的规定是该条例得以实施的重要保障。

无障碍建设的法律责任主要是指对违反法律、法规中关于无障碍建设的规定, 不履行、不适当履行相关法律义务, 由行为人承担的不利后果。

二、无障碍建设的法律责任的形式

法律责任的形式主要有刑事责任、行政责任和民事责任三种, 从广义上讲, 无障碍建设的法律责任是一种以行政法律责任为主, 兼具民事和刑事责任的混合型责任。

第一, 行政责任是行政法律关系主体违反行政法律规范或不适当履行行政法律义务所产生的否定性法律后果。行政立法一方面侧重于对不履行义务主体的制裁, 另一方面规定了大量的政府责任。无障碍建设是为了保障残疾人、老年人和其他特殊群体的权利, 确保其正常的生活, 具有公益性质, 国家需要通过行政立法对此予以保障。保障需要两个方面: 一是无障碍建设的各个环节都需要政府积极地履行职责, 许多无障碍环境的建设需要政府资金投入、项目审批、监督管理等, 这些规定的落实主要是靠行政责任的保障; 另一方面无障碍建设的立法会形成一种行政管理秩序, 相关义务主体违反相关规定, 不仅会对他人人身、财产造成损害, 还会侵害这种行政管理秩序,

需要通过行政手段予以制裁。

第二，刑事责任必须由刑法予以规定，某些严重违法法律、法规关于无障碍建设的强制性规定的行为，具有严重的社会危害性，需要依法追究刑事责任，基于罪刑法定原则，这些应该由刑法予以规定。因而在无障碍建设条例的立法中，对于严重违法法律规定，构成犯罪的，应追究刑事责任。

第三，民事责任更强调补偿性和任意性，侧重于对受到侵害的财产关系和人身关系予以恢复和补救，行政责任的规定则侧重于对不履行相关义务的主体予以制裁。现实中往往会出现责任的竞合现象，如对无障碍设施的侵占，一方面可能会引发行政责任，由行政机关予以相应的行政制裁，另一方面会引发民事责任，由权利人要求侵权人承担相应的民事责任，如赔偿、恢复原状等。

民事责任与刑事责任的承担完全可以参照民法和刑法的一般规定，在行政法规中予以规定主要是为了特殊强调。而行政责任则是针对无障碍建设中各种具体违法情形所课以的义务，这种情形最具普遍性和多发性，因而关于无障碍建设的法律责任主要是一种行政责任。现实中对违反无障碍建设规定的主体可能会课以刑事责任、民事责任或行政责任，这主要体现在法律、法规之间的协调配合上，不同位阶、不同部门的法律、法规分别规定各自的责任，相互统一，共同筑建保障无障碍建设的责任体系。

三、无障碍建设的法律责任的依据

（一）归责原则及构成要件

在无障碍建设的操作过程中，某一主体的某种行为是否承担法律责任应以法律规范作为标准和依据，而法律规范制定的依据则要综合考虑无障碍建设的法律责任的归责原则和构成要件。法律责任的归责原则和构成要件是法律责任的理论依据，对法律责任的立法、执法和司法都具有理论指导意义。

无障碍建设法律责任的归责原则是判定某一行为是否承担法律责任和如何承担法律责任所遵循的最基本的标准，是指导具体法律责任规范的制定和实施的基本依据；构成要件责任则是对法律责任归责原则的具体分解与延伸，确保归责原则的目标的实现。

一般来讲，法律责任的归责原则以过错责任为主，以过错责任、无过错责任为补充，同时兼顾公平公正等原则；法律责任的构成包括五个要件：主

体；过错；违法行为；损害事实；因果关系。这是制定法律责任的一般要求，在无障碍建设的法律责任中，由于涉及不同的主体，基于各个主体权利、义务的不同，其所承担的具体的法律责任有所不同，前文所讲的行政法律责任是一种广义上的行政责任，不仅包括行政主体，还包括行政相对人。在实践中，对政府部门，建设部门，一般侵占、毁坏、挪用无障碍设施的主体等，很难用统一的标准予以规定，需要在制定具体责任时完善具体的归责原则和构成要件。但在具体问题具体分析时，首先应坚持的仍是一般标准，针对特殊情形需要制定不同归责原则和构成要件的，应给予充分的理由，否则会加重相关主体的责任，不利于无障碍建设目标的实现。

（二）无障碍建设法律责任立法的指导思想

在无障碍建设法律责任的依据中，除了法律基础上的归责原则、责任构成外，还要考虑无障碍建设本身的一些规律，对这些事实、规律进行总结。我国的宪法和相关法律对残疾人保障有所规定，在无障碍建设领域，《残疾人保障法》有着明确的规定。因而在立法中应当以宪法和相关法律，尤其要以《残疾人保障法》为依据。同时我国当前的无障碍建设，尽管相关部门研究多年，但在具体落实过程中问题很多，执行困难，对此需探究理由。

总的指导思想是条例规定必须区别于法律，法律的规定可以原则性较强，而条例的规定必须明确，尽可能考虑其操作性。对无障碍设施的新建、改建、扩建，由于有相关标准的支撑，完全可以在新的起点上严格要求，这是可以做到，操作性较强的。对已有的无障碍设施，要进行日常维护，确保其正常使用，对不履行维护义务的责任人可以从重处罚。从我国的实际情况来看，老的建筑较多，无障碍设施改造的成本高，规定的责任较苛刻，很难实行，对此应当以倡导为主。对于公共服务性、公共交通运输的无障碍建设，尽管有些已经有行业标准，但实践中落实得并不很好；软性的信息提示、无障碍服务等在实践中很难界定，也以提倡性为主。对现实中多发的非法占用、毁坏无障碍设施的情形要严格惩罚。总体来说，在制定无障碍建设的法律责任部分时，要遵循以下原则：新建严，维护和使用严；老的改造、服务可以有一定弹性。

四、无障碍建设的法律责任的承担主体

确定无障碍建设的法律责任的承担主体，一方面可以使法律责任得以具

体贯彻和实施,另一方面又可以避免加重其他社会主体的责任。由于无障碍建设涉及无障碍设施的建设、改造、管理,信息交流无障碍建设,公共服务机构、公共场所无障碍,残疾人家庭、出行、辅助设备、交通工具无障碍等四个方面,责任主体可以从这四个方面予以归纳和总结。

首先,无障碍建设的全过程都需要政府的积极介入:这一方面是由于无障碍环境建设的公共属性,政府必须采取特别的措施切实推进无障碍建设,在资金技术等项目的投入、无障碍设施建设的审批、监督、管理,信息交流无障碍建设的倡导等等各个方面都需要发挥政府的主导作用;另一方面是因为无障碍环境建设是一项复杂的系统工程,需要全社会的积极配合,只有政府才有这个能力组织协调,同时政府积极承担起无障碍环境建设的义务,还可以统一领导,协调其内部各管理部门,形成“政府负责,有关部门各司其职、密切配合、协同一致”的工作机制。

政府在作为无障碍建设的法律责任的承担主体的同时,还需注意其工作人员的责任。政府的行政行为由具体的工作人员实施。一般来讲,政府工作人员代表政府行使职权的行为后果由政府承担,但是,政府工作人员在行使行政职权时也可能超出职权范围或实施个人行为,因而政府机关在承担法律责任时,直接责任人与负有领导责任的领导人根据其履行时过错的大小承担相应的行政责任。

其次,在无障碍建设的各个环节中,除政府以外,还需要一些主体承担无障碍建设的义务,在其不履行相应的义务时,承担相应的法律责任。根据其具体义务和承担责任的不同,可以分为一般主体和特殊主体。

一般主体是针对所有的社会主体,法律并不对其附加必须履行的积极义务,在社会生活中,这类主体承担责任的情形主要是损坏、侵占无障碍设施或者擅自改变无障碍设施的用途时,一方面是对所有权人、使用权人的民事赔偿责任,另一方面是在不履行改正责任时所承担的行政责任。

特殊主体是为了无障碍建设的需要,对一些具有特殊资质的组织通过强行性规范规定必须履行的义务,如关于无障碍设施建设的标准,对这种规范的违反应当承担相应的法律责任,主要包括设计、施工、验收等建设单位和无障碍设施的改造人和维护人。需要注意的是立法时为了促进无障碍环境的建设,会出现鼓励社会成员采取对残疾人优惠措施的情形,如鼓励交通工具设计、生产单位开发研制交通工具的相关辅助设施。法律对此一般采取的是

倡导性规范,提倡和诱导相关主体采取积极的履行措施,起到引导作用,对此种规范的违反并不承担法律责任。

第二章 国内外相关立法及存在的问题

一、域外立法及相关经验

(一) 国际公约、文件

为了确保残疾人享有与健全人相同的权利,并能以正式公民的身份生活,从而能在获得同等机会的情况下,为社会作出宝贵贡献,联合国和其他国际组织陆续出台了一些残疾人保障条约、文件,其中有不少涉及无障碍建设的规定。

1982年联合国大会通过的《关于残疾人的世界行动纲领》,对物质环境无障碍、参与娱乐活动、文化交流无障碍做了初步规定,要求会员国制定政策保障残疾人在以上方面实现无障碍生活。

1993年联合国大会通过的《残疾人机会均等标准规则》,详尽列举了为使残疾人达到与其他人平等所需的具体措施,其中无障碍环境作为一项重要的内容,详细列举了无障碍环境的各项标准。要求各国均应:①采取行动方案,使物质环境实现无障碍;②采取措施,在提供信息和交流方面实现无障碍。

2006年联合国大会通过的《残疾人权利公约》,作为21世纪以来国际社会的第一个人权公约,对无障碍建设做了系统的规定,包括无障碍设施,独立生活和融入社区,表达意见的自由和获得信息的机会,参与政治和公共生活无障碍,参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动无障碍,具体规定了无障碍建设的各种环境和残疾人的权利要求。公约最具特色的是将“无障碍”作为公约的一项基本原则,许多法条的规定都凸显了这一原则。

(二) 域外各国或地区的法律

国外开展无障碍环境建设的时间较早,尤其是美国、日本、英国、德国等发达国家,不仅设施在布局上协调统一,还有着完备的立法保障以无障碍建设的实施。由于各国立法传统和社会环境的不同,对无障碍环境的规定也有着各自的特色。

美国 1961 年制定了世界上第一个无障碍设计标准。美国国家标准协会协调各专业协会的要求,制订统一的具有指导性的无障碍设施的最低要求。在制订和提出的过程中,通过立法机构有关法案,使无障碍设计具有某种强制性。各州的地方当局,可根据国家统一标准和本州的情况,制订出适用于本州的无障碍技术规程。无障碍技术标准和法规,在实施中还要不断受到评价和修改。

日本的无障碍设施和立法非常完善,早在 1970 年就制定了《残疾人对策基本法》。针对无障碍设施制定了许多规范,如 1973 年制定的《步道与过街设施技术规范》,1983 年制定的《公共交通枢纽无障碍设施建设导则》等等,内容非常详尽、细致,具体到了步道、过街、盲道、公共交通枢纽、人行步道台阶等设施的规范。

德国是由联邦政府残疾人事务委员会管理并处理与残疾人有关的事物的。该委员会的主要职责是执行相关法律法规;制定与残疾人相关的政策和社保政策框架条件;代表残疾人争取权利;为残疾人提供工作信息、工作岗位等。德国对残疾人的法律规定十分详尽,在《残疾人保障法》中规定了无障碍制度。同时,在无障碍建设的各个方面,德国都通过法规、条例进行规制,如有关通讯无障碍的《通讯无障碍条例》、《无障碍阅读条例》;有关信息交流的《无障碍信息技术规范》;有关建筑物无障碍建设具体要求的德意志研究中心第 18040 号文件(DIN 18040)。此外《德国房屋出租法》以及《住房所有权法》中都有对无障碍设施的要求。在德国无障碍制度建设中独具特色的是在《残疾人保障法》第五条中有关“无障碍生活环境的目标协议”的规定。该条规定各单位有义务制定创造无障碍生活环境的目标协议,除非违反相关法律或法规,法律授权的组织应联合企业或不同经济领域的企业协会为各自实物上和空间上的工作领域制定无障碍目标协议。法律授权组织可要求招工单位对目标协议进行协商。无障碍目标协议的制定应包括:①确定协议的合作伙伴并确定有效范围和有效期限;②规定满足残疾人的使用和访问需求的最低标准;③完成规定的最低标准的时间或计划。该协议可以规定在没有完成或延期完成时的处罚措施。据德国联邦政府残疾人事务委员会统计,至 2009 年止德国已有目标协议 19 个,例如 2007 年 9 月 6 日法兰克福汉美因茨中央车站—法兰克福机场签订的无障碍往返交通目标协议;2007 年 4 月 17 日制定了交通工具、停车点以及信息系统之间的无障碍目标协议。德国残疾人

保障法赋予了这些协议规定民事处罚措施的权利。

西班牙、意大利和我国的台湾地区都针对各自的残疾人保障状况制定了专门的残疾人保障法,如《西班牙残疾人社会融合法》、《意大利残疾人保障法》、《台湾身心障碍者保障法》,在这些统一的残疾人保障法律中,对无障碍建设都有所规定,有些国家还制定专门的规则 and 标准来实施无障碍建设。法国的《残疾人机会与权利均等、公民权与参与权保障法》将无障碍建设所需要的一些规则 and 标准融入《房屋建设法》、《税务基本法》、《地方行政区域基本法》等法律中,对这些法律不符合无障碍建设要求的地方进行修改和补充,以实现无障碍建设的统一规定。

(三) 经验总结

通过对以上国际条约和各国、地区法律的研究,可以发现国际社会和各国政府都十分重视无障碍建设的立法,在统一的残疾人保障法中对无障碍建设有原则性的说明,在专门的法律中作出详细的规定。在这些法律中,对无障碍的概念、范围、具体标准以及残疾人的权利都有着详细的列举和规定,给我国的无障碍建设立法提供了宝贵的经验。

可以发现,具体的无障碍建设的法律责任规定得并不明确。国际公约由于其性质所决定,其履行有赖于各国政府的决定,有时需要转化为各国国内法才有效力;有些国际规则往往不具有强制性,只能依靠各国的自觉遵守,很难追究不履行国家的责任。各国的法律和法规对无障碍建设,往往都是原则性和技术性的规定,对于不履行这些规定的后果,在专门残疾人保障的法律或无障碍建设法律中并没有体现。

二、国内立法及存在问题

(一) 国内立法

1990年我国通过的《残疾人保障法》对无障碍环境进行了专章规定,从原则性规范到无障碍设施的建设、改造、管理,信息交流无障碍建设,公共服务机构、公共场所无障碍,残疾人家庭、出行、辅助设备、交通工具无障碍等具体规范都有所规定。《残疾人保障法》中对具体的规范并没有予以具体规定,而是要求符合国家的相关标准。我国曾于1989年颁布了《方便残疾人使用的城市道路和建筑物设计规范》,对无障碍环境建设的标准做出了技术性

的规定，这些都为无障碍环境的建设提供了标准和依据。

在法律责任部分，《残疾人保障法》第六十六条规定了违反无障碍设施规定的法律责任：“违反本法规定，新建、改建和扩建建筑物、道路、交通设施，不符合国家有关无障碍设施工程建设标准，或者对无障碍设施未进行及时维修和保护造成后果的，由有关主管部门依法处理。”由于《残疾人保障法》并不是仅仅针对无障碍建设而制定，有关无障碍建设的法律责任部分，只规定了无障碍设施建设的法律责任，对侵害无障碍设施、政府责任等都未能规定。且该条规定原则性较强，具体的承担主体、监管部门并没有明确，实践中很难予以落实。

近几年，各省市纷纷制定关于无障碍建设的地方性法规或政府规章，北京已于2004年颁布实施了我国第一部无障碍建设地方性法规《北京市无障碍建设和管理条例》。据不完全统计，目前上海、天津、广东、山东、辽宁、福建、安徽、湖北、内蒙古、甘肃等省市和一批市县已颁布或正在制定有关无障碍建设的地方性法规和规章。这些地方立法由于位阶较低，规定得比较详细，提供了大量的实践经验。

（二）存在的问题

1. 承担主体不统一

《残疾人保障法》在规定无障碍设施的建设和改造时，以“新建、改建和扩建建筑物、道路、交通设施等”，“无障碍设施应当及时维护和保护”等行为作为规定的依据，使得具体的责任承担主体并不明确。各个地方在进行地方立法时缺乏统一的标准，对相关承担主体的规定也并不统一。

如在无障碍设施的新建中，2003年通过的《上海市无障碍设施建设和使用管理办法》和2004年通过的《北京市无障碍设施建设和管理条例》等规定了设计单位、建设单位、施工单位的责任，而2007年通过的《内蒙古自治区无障碍建设管理办法》仅规定了建设单位的责任。在具体的责任分配上，2002年通过的《西安市无障碍设施建设管理规定》第六条规定：“建设单位必须按照经批准的规划设计文件，配套建设无障碍设施。”而2003年通过的《上海市无障碍设施建设和使用管理办法》第九条规定：“施工单位应当按照经批准的设计文件，配套建造无障碍设施。”承担责任的单位不统一，一方面会遗漏责任主体，另一方面在实际建设过程中会带来许多麻烦和障碍。

2. 监管部门不明确

由于《残疾人保障法》仅规定由有关主管部门处理,并没有统一规定具体的负责部门,使得各个地方在立法时缺乏统一的依据,对无障碍建设的监督管理主体的规定过于笼统、模糊。正如有些学者指出的:“虽然规定了无障碍设施建设的要求,但并没有规定具体由哪些部门负责、哪些部门监督,如果残疾人无障碍设施建设不合标准或者没建,如何得到救济,经费保障等内容都无具体规定,各个地方实施起来,力度和标准必然不一样,经费也无法得到保障。”

具体到各省市的规定,如2005年通过的《广东省无障碍设施建设管理规定》第四条规定:“各级人民政府对本级行政区域内无障碍设施建设和管理负有领导和监督责任。”“各级人民政府残疾人工作协调委员会负责协调本行政区域内无障碍设施建设和管理工作。”“规划、建设、市政管理、交通、公安机关交通管理部门,应当按照各自的职责对无障碍设施建设、养护和使用,实施监督和管理。”这里有“各级人民政府”,有各级人民政府残疾人工作协调委员会及规划、建设、市政管理、交通、公安机关交通管理部门,管理部门过多,多人负责到最后成了无人负责。缺乏明确的责任主体,给建设和维护、管理带来很多障碍,即使无障碍设施建设不力或者维护不力,都无法确定责任主体,经费的来源和管理也得不到保障。

3. 法律责任不明确

由于对承担主体和监管主体的规定不够统一和明确,在确定具体的法律责任,尤其是责任承担方式时,各省市的立法出现了较大的差异,这些差异集中反应在法律责任部分。《北京市无障碍设施建设使用管理规定》第二十八条对行政机关及其工作人员违反条例规定,不履行法定职责或者滥用职权的情形做了规定,而2004年通过的《天津市无障碍设施建设和管理办法》则对此并无明文规定。在有规定的各省市中,有的省市是概括性的规定,如《北京市无障碍设施建设使用管理规定》,有的省市则同时具体列举了各种违反行为,如2008年通过的《河北省无障碍设施建设使用管理规定》。

第三章 政府部门的责任

从广义上看,“政府责任是指政府能够积极地对社会民众的需求做出回

应,采取积极的措施,公正、有效地实现公众的需求和利益。”无障碍建设作为保障残疾人、老年人、伤病员、妇女、儿童及其他社会成员出行,平等参与社会生活权益的重要公共服务措施,离不开政府职能的积极运作。无障碍建设是一个系统性的社会工程,需要由建设、教育、公安、铁路等多个部门及单位参与,特别需要发挥政府的公共管理和服务职能。在无障碍建设的整个过程中,都离不开政府职能的发挥。具体而言,政府应着力落实好以下有关无障碍建设的工作。

一、政府部门的创制责任

首先,建设无障碍社会,政府应确立和完善无障碍建设的法律规范,为无障碍建设提供法律依据。新修订的《残疾人保障法》,以及无障碍建设的地方政府规章或者地方性法规,都为无障碍建设提供了法律依据。我国无障碍建设从最初的强调无障碍设施建设逐渐发展成为包括无障碍信息、无障碍环境建设等物质环境 and 非物质环境的建设,从简单强调公共服务机构和公共场所的无障碍建设发展成为关注残疾人家庭出行、辅助设备、交通工具的无障碍,显示了我国在无障碍建设上取得的可喜成就。同时,我国的无障碍建设存在两方面的矛盾:一方面是我国无障碍建设亟待完善和提高;另一方面是与我国数额庞大的行为不便者相比,当前城市无障碍设施并没有得到充分利用,残疾人等还不敢独立走出家门、融入社会,社会对无障碍设施、设备、信息无障碍的重要作用的认知仍有待提高。制定法律法规本身是对无障碍理念的宣扬,是吸引和提高公众对无障碍建设关注的一个重要措施。

其次,要确立无障碍设施设备配置的行业标准。尤其是与残疾人、老年人等行动不便者生活密切相关,促使其走出家门参与社会生活的公共交通、公共服务机构和场所的无障碍设施配备标准和无障碍服务行业标准,要优先规定。目前,铁道部和民航总局已制定实施《铁路旅客车站无障碍设计规范》和《民用机场旅客航站区无障碍设施设备配置标准》。政府相关部门要顺应社会发展形势,积极推动有关标准和规范的制定和完善。残联、老龄办及相关行业协会组织,有权就无障碍建设的相关行业和领域请求政府部门制定行业标准。

最后,要出台相应无障碍建设的保障措施和激励措施,保证无障碍设施行业与服务行业规范中的强制性技术规范、行业规范得到全面的贯彻落实;