

引用格式: 崔轩, 邵磊. 中日无障碍环境建设相关法规体系对比分析[J]. 标准科学, 2025(9):127-138.

CUI Xuan, SHAO Lei. Comparative Analysis of China and Japan's Regulatory Framework on Accessible Environment Construction [J]. Standard Science, 2025(9):127-138.

中日无障碍环境建设相关法规体系对比分析

崔轩¹ 邵磊^{1,2*}

(1.清华大学 建筑学院; 2.清华大学 无障碍发展研究院)

摘要: 【目的】当前我国无障碍环境建设相关法规进入新一轮的发展阶段, 将我国和无障碍法规制度较完善的日本进行对比分析, 有助于形成对我国问题的认识和借鉴。【方法】通过系统性地梳理中日无障碍环境建设相关的法律、行政法规、技术标准、指南等, 形成了对当前两国相关法规体系框架的整体认识。在内容层面, 结合系统化无障碍环境建设工作多个方面、多个层级的要求, 对比分析中日法规体系所涵盖内容的完备性。在义务与约束力层面, 对比分析了中日法规体系对无障碍环境建设规划、奖励等机制进行建构的完善性, 以及约束力确保途径的有效性。【结果】分析指出了当前我国体系框架尚未构建完整、内容覆盖不全、内容-义务-法规体系配合不足等方面的具体问题。【结论】对我国无障碍环境建设相关立法工作的进一步完善具有实践参考价值和意义。

关键词: 无障碍环境建设; 法规体系; 法规规划; 无障碍环境建设法

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2025.09.017

Comparative Analysis of China and Japan's Regulatory Framework on Accessible Environment Construction

CUI Xuan¹ SHAO Lei^{1,2*}

(1. School of Architecture, Tsinghua University; 2. Institute for Accessibility Development, Tsinghua University)

Abstract: [Objective] China's laws and regulations on accessible environment construction is currently undergoing significant development. A comparative analysis with Japan, which has a well-established regulatory system, can provide valuable insights into China's challenges and potential improvement. [Methods] This study systematically examines the laws, administrative regulations, technical standards, and guidelines related to accessible environment construction in China and Japan, offering a comprehensive overview of the respective regulatory frameworks. The analysis evaluates the comprehensiveness of these frameworks by assessing their coverage of multi-level, multi-scaled requirements for systematic accessible environment development. It also explores the obligation with binding force, to examine the completeness of how the two countries establish the regulatory governance mechanisms (e.g., mandatory, voluntary, or incentives) and the effectiveness of enforcement and compliance. [Results] The study identifies gaps in China's current system, incomplete regulatory framework, insufficient content, and inadequate alignment between content, obligation, and their allocation in regulatory system. [Conclusion] These findings provide insights and practical implications for future

基金项目: 本文受2022年度国家社科基金重大项目“无障碍环境建设研究”(项目编号: 22&ZD186)资助。

作者简介: 崔轩, 博士研究生, 研究方向为无障碍环境建设、居住与社区。

邵磊, 通信作者, 博士, 副教授, 博士生导师, 研究方向为无障碍与全龄友好、居住与社区、城市规划与设计。

legislative and policy enhancements for accessible environment construction in China.

Keywords: accessible environment construction; regulatory framework; regulatory governance mechanism; accessible environment construction law

0 引言

无障碍环境的重要性越发突显,而法治是无障碍环境建设的基础和保障^[1-2],对参与无障碍环境建设中各方主体的行为进行规制。我国无障碍环境建设相关法规取得了长足的进步,数量不断增加,内容不断完善,等级和效力不断提升。伴随着2023年《中华人民共和国无障碍环境建设法》的审议通过,新技术标准GB 55019—2021《建筑与市政工程无障碍通用规范》的颁布,当前我国无障碍环境建设相关的法规进入一轮新的修订与建设阶段。然而整体法规体系欠缺系统性研究,有待进一步完善。

日本的无障碍环境处于世界先进水平,不仅作为残障者福祉,更是作为高龄社会对策,将无障碍环境作为政策支柱之一予以高度重视。其较完善的法规制度值得我国借鉴学习。在我国开展无障碍环境建设的初期,北京市建筑设计院无障碍设计研究组^[3]就对日本“福利城市政策”展开了研究。制定无障碍技术标准时参考了日本经验,主要是关于尺寸、构造等方面的规定。此后学者们对日本无障碍环境建设法规的研究,一部分聚焦到某类对象设施,如交通^[4]、轨道交通标识^[5]、住宅适老化改造^[6]、历史文化遗产旅游地^[7]的相关法规;一部分深入到某部法规内容,介绍了《无障碍法》^[8-9]《通用设计2020行动计划》^[10];一部分梳理了无障碍法规的制定发展历程或建设机制中的实施保障部分^[11-12];少数介绍了日本法规体系由国家 and 地方层面组成^[13],但并未展开讨论。我国对日本无障碍环境建设相关法规体系仍缺少完整系统研究,较多地关注了具体规定,但忽视了体系的重要性。

从法规的制定情况看,我国和日本在无障碍环境建设方面都具备了法律、技术标准、地方条例等各方面的法规文件。然而各自体系的架构不同、体

系中对内容的安排不同,不能简单地从有没有哪类法规来对比,或直接对比某项法规的条文内容。

本文首先系统梳理中日无障碍环境建设相关法规的体系构成,并结合系统化无障碍环境建设工作的要求,对比中日法规体系所涵盖内容的完备性和对义务与约束力的安排,目的是分析我国无障碍环境建设相关法规体系中仍存在的不足。

1 无障碍环境建设相关法规体系的构成

1.1 日本的法规体系构成

日本统称的“法令”是由国家立法机关国会颁布的“法律”和由各级行政机关制定颁布的政令、省令、告示、条例、规则等“命令”构成。日本的无障碍环境建设开始于20世纪60年代末,自90年代开启了无障碍相关法律制度的建设,相关法规与制度的创新和提升由国家 and 地方多方力量共同推进^[14]。发展至今,无障碍环境建设相关的法规已经形成了一个完整且相对独立的体系,包含有无障碍专项的法律、政令、省令、告示、地方条例、基准、指南操作手册等,涉及了日本由国家立法机关和各层级行政机关颁布的法令,对应着日本的行政管理体系(国家、都道府县、市町村)。

(1) 核心法律《无障碍法》,全称为《关于促进老年人、残疾人等的移动等顺畅化的法律》(高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律),统合了此前的《爱心建筑法》(ハートビル法,1994)和《交通无障碍法》(交通バリアフリー法,2000),于2006年出台。内容包括总则、基本方针、设施设置者及管理者为无障碍化应采取的措施、无障碍化促进地区中无障碍相关措施、重点整備地区中无障碍相关工作的一体化实施、无障碍路线协定、无障碍设施协定、杂则、罚则。规定了国家、地方公共团体、设施设置者及管

理者和国民的责任义务。奠定了无障碍建设规制机制、奖励机制及规划机制,没有另外单独制定无障碍规划法。

(2) 其他国家层级无障碍法规。政令《无障碍法施行令》细化明确了义务对象设施的划定标准。省令《无障碍法施行规则》规定了行政程序的手续、提交文件等。告示《促进无障碍化基本方针》为了综合地、有计划地推进无障碍化,提出中长期无障碍各分项工作的阶段性目标。

(3) 地方无障碍条例。都道府县、市町村都可以制定福祉街区营造条例或地方无障碍条例。在国家级法规的基础上,条例进一步对本地无障碍义务对象的划定标准、要达到的无障碍基准、建设管理上的要求等进行调整。截至2022年底,日本共有20个地方自治体(14个都道府县、6个市区町村)制定了地方无障碍条例^[15]。

(4) 技术标准。基准(standard/规格)是技术标准。日本无障碍领域的基准制定十分细化,对应无障碍法中的建筑物、道路、公园等构成系统化无障碍环境的各个硬件软件方面,分别制定了各自的基准,提出在无障碍设施的构造及配置上的具体要求。无障碍方面的国家基准,大多由国土交通省颁布,属于省令。建筑物设施比较特殊,有《建筑

物无障碍基准》(在政令《无障碍法施行令》中规定)及国土交通省颁布的《建筑物无障碍诱导基准》2个水平的基准,诱导基准中的要求更高,但基准和诱导基准并不类似于我国的强制性标准和推荐性标准。一些地方也制定了面向某几个方面的内容更细化、要求更高的《基准相关条例》。

(5) 指南操作手册。指南(ガイドライン/指針/行動規範)是作为介绍技术基准适用方法的技术文书,操作手册(マニュアル)更注重操作层面的指导,两者都不属于法令。国土交通省制定的《无障碍建筑设计标准》给出了不同空间单元中适用的法令条文、示意图、优秀实际案例等,对基准要求如何实现进行指导(标准整備内容),并给出更多的建议(理想整備内容)。此文件性质是指南,由于“标准”二字容易被我国设计师误认为是和我国的标准相对应的文件,容易将“标准整備内容、理想整備内容”和“基准、诱导基准”混淆。

在一些国家的法规体系中,无障碍环境建设法规属于建筑建设法规的一小部分,有一些则是相对独立设置。日本属于后者,在整个建筑法体系中,无障碍占据了非常重要的一环,在《建筑基准法》之外单独设置(见图1^[16])。《无障碍法》和《建筑基准法》的法律地位相当,下辖各自的一套

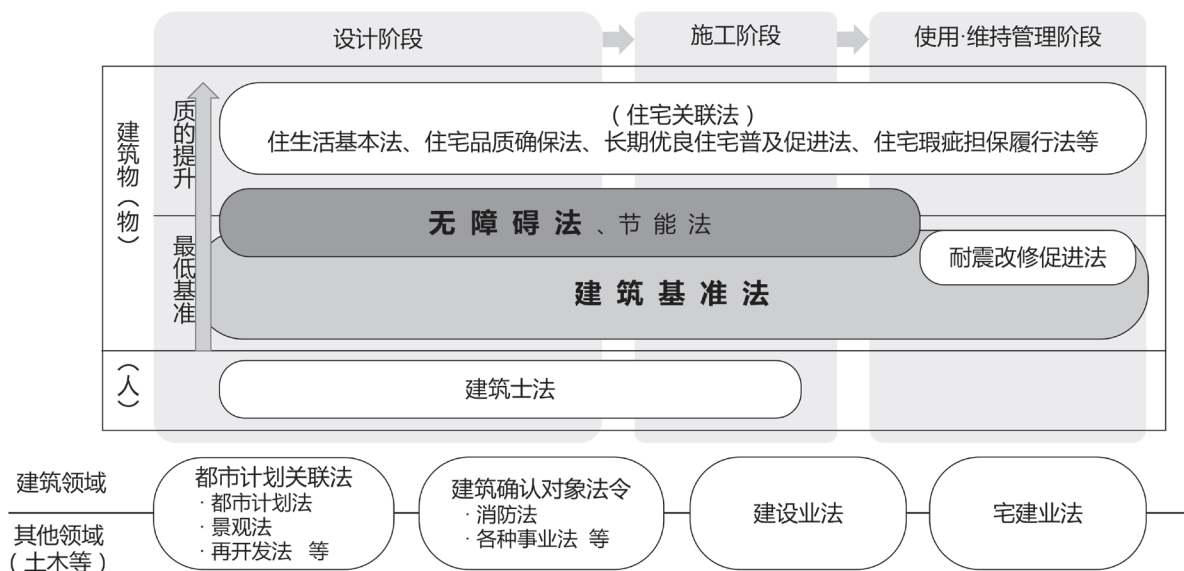


图1 日本建筑法体系的概要

施行令、施行规则等一系列法规。

日本的无障碍环境建设法规体系框架如图2所示,全部在《无障碍法》的统领之下展开,均为无障碍方面专项的法令且数量众多,规定内容明确,架构清晰完整,不存在内容交叉。纵向上,由国家层面的法律法规和国家基准,以及地方都道府县层面、市町村层面的无障碍条例和地方基准共同构成。横向上,覆盖系统化无障碍环境的各个方面,分别制定了各自的国家基准,且基本都有配套的指南或操作手册。一些地方上也会结合重点工作推出某几个方面的地方基准或指南。

1.2 中国的法规体系构成

从1988年全国第一个无障碍设计规范《方便残疾人使用的城市道路和建筑物设计规范》发展至今,我国已经形成了由法律(全国人大及其常委会制定)、条例(国务院制定的行政法规)、部门规章(国务院各部门制定)、地方性法规和规章(地方人大及其常委会和政府制定)、规范标准

(国务院的组成部门如住建部等制定的部门规章中的技术性标准、行业或团体制定的标准)等共同构成的无障碍环境建设相关法规体系。

(1) 法律、条例。此前很长一段时间我国无障碍环境建设方面的最高层次法规为《无障碍环境建设条例》。直至2023年《中华人民共和国无障碍环境建设法》的颁布,实现了由法律对无障碍环境建设工作进行顶层设计,是我国无障碍方面法治建设的重大进展。

(2) 国家部门颁布的规章。由住建部、残联、卫健委、老龄委等多部门联合发布共同推进无障碍环境建设工作的一系列文件,如无障碍环境市县村镇创建工作相关的《创建全国无障碍建设示范城市(县)管理办法》,鼓励结合城市体检工作开展无障碍设施专项体检评估,以及中长期的《无障碍环境建设“十四五”实施方案》《关于进一步加强无障碍环境建设的通知》等。

(3) 地方无障碍条例。我国第一部无障碍建



图2 日本无障碍环境建设相关法规体系的构成框架

设和管理的地方性法规《北京市无障碍设施建设和管理条例》颁布于2004年。截至2023年底,我国已经有761个省、市、县制定了地方无障碍条例或相应的地方性法规规章。

(4) 技术标准体系。我国的技术标准体系由国家标准(包括强制性工程建设规范、国家标准、推荐性国家标准)、行业标准、地方标准、团体标准、企业标准组成。自2016年开展工程建设标准化工作改革以来,工程建设强制性国家规范分为项目规范和通用规范两类。无障碍相关的技术标准也随之调整。全文强制的无障碍专项标准《无障碍通用规范》是无障碍环境建设方面最重要的标准,由原来的《无障碍设计规范》适应现标准体系的安排,在《无障碍通用规范》中只规定“通用”的内容,对不同设施类型的无障碍要求在“项目”

规范之中规定。包括无障碍专项标准和涉及无障碍内容的其他标准,数量庞大,交叉分布在各层级的通用规范和项目规范之中。

我国无障碍环境建设的相关法规,原本属于建筑建设法规中的一小部分,随着无障碍环境的重要性愈发突显,法规等级大幅提升,无障碍专项法规不断颁布,逐渐呈现出体系化的趋势(如图3所示)。纵向上,以国家层面的法律《中华人民共和国无障碍环境建设法》和条例《无障碍环境建设条例》为基础,地方上省、市两个层面的《无障碍环境建设条例/建设管理办法》。技术标准数量庞大,通用标准和项目标准呈交织关系。无障碍专项的项目标准数量仍较少,规范体系中有大量涉及无障碍内容的建筑建设标准。对于施工验收及维护、竣工后评价,我国也是通过技术标准来规定

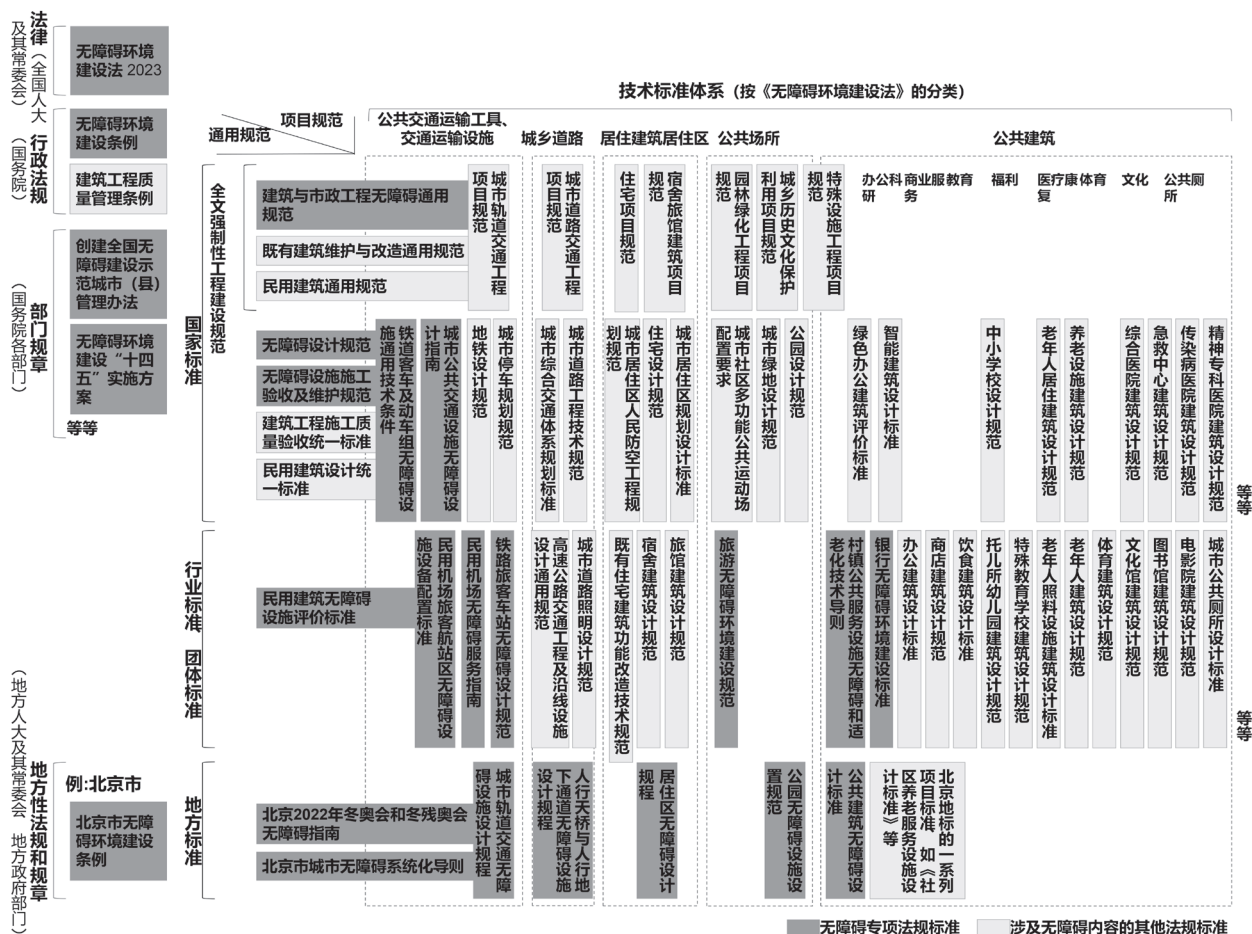


图3 我国无障碍环境建设相关法规体系的构成框架

的。横向上系统化无障碍环境的各个方面尚未覆盖完善,体系框架仍具有模糊性。

2 法规体系中涵盖内容的对比

此前已有学者指出了我国无障碍环境建设相关法规的一些不足:以新建为主,对已建成环境的改造、信息交流无障碍建设、社会服务无障碍建设的内容欠缺^[17]。城市公共空间无障碍环境的连贯性亟待加强,缺乏规划引领的顶层设计和统筹^[18]等。部分问题伴随着《中华人民共和国无障碍环境建设法》和《无障碍通用规范》的颁布得到了改善,然而仍有进一步提升的空间。无障碍环境建设相关法规、内容的规定和体系的搭建都需要贴合无障碍环境建设工作的特点。

2.1 多个硬件软件方面

系统化的、连续的、有效的无障碍环境由硬件方面不同设施类型和软件方面共同构成。日本无障碍法规体系所涵盖的内容,在硬件方面包括公共交通工具、公共交通旅客设施、道路、道路外停车场、城市公园、建筑物等。建筑物又依据不同用途有专门的无障碍要求,如学校设施、医疗设施、福祉设施、娱乐设施、集会设施、展示设施、办公设施、共同住宅等。软件方面包括交通安全管理(过街信号灯等)、信息无障碍(标识、地图、网站等),以及“心的无障碍”(提供无障碍化的服务、无障碍意识的宣传和教育普及等)。在法规完善的过程中对适用基准不明确或责任主体适用范围不明确的问题进行了补全。

面向不同方面覆盖完善的思路体现在法规体系的制定上,在纵向不同等级法规上(法律、地方条例、基准、指南、促进基本方针等)都体现了横向的分类型意识,且均为无障碍专项法规,形成了制定齐备的矩阵化无障碍法规要求。在《无障碍法》中规定主体的义务时,就已经依据不同设施类型无障碍工作的差异性(在建设和管理上的特点、不同供给主体和途径、无障碍设施在配置和构造上的要求等),对不同设施设置者管理者的义务

以及相应的政府部门监管措施进行了针对化的规定。到技术标准层面,针对不同对象设施类型都有各自单独的国家层级无障碍专项基准,如《公共交通无障碍基准》《道路无障碍基准》《城市公园无障碍基准》《建筑物无障碍基准》等。一些地方会对重要的类型颁布地方性基准相关条例,进行更高的技术标准要求。大部分基准都有配套对应的指南。一些新拓展领域(关于心的无障碍、信息无障碍方面等)或细分领域(关于店铺、卫生间等)会首先推出指南而非带有约束力的基准。《无障碍促进基本方针》中也针对软硬件不同方面提出中长期建设目标。法规体系所规定的内容,在硬件方面对应覆盖全面、移动连续的设施与空间,在软件方面从软件环境、服务提供者、大众意识多方面促进提升。

在我国的无障碍环境建设相关法规体系中,《中华人民共和国无障碍环境建设法》系统化地涵盖了硬件方面的居住建筑、居住区、公共建筑、公共场所、交通运输设施、城乡道路、交通运输工具、无障碍标识等,并设立了无障碍信息交流、无障碍社会服务篇章,填补了此前软件方面的缺失。

“通用”标准《无障碍通用规范》从设置标准的意图上来说,不必要针对不同设施类型进行分别规定,从无障碍通行设施、服务设施和信息交流设施的角度进行规定。《无障碍设计规范》规定了城市道路、城市广场、城市绿地、居住区居住建筑、公共建筑、历史文物保护建筑的无障碍要求,做到了硬件方面对设施类型的良好覆盖,但不是强制要求。覆盖硬件、软件方面是完备的,但技术标准在体系层面仍有欠缺。

在诸多“项目”标准中:(1)无障碍专项项目标准,现阶段数量仍较少,涵盖项目类型不全,分散在国家标准、团体标准、地方标准中,针对各类设施进行规定的标准层级不一致,强制力也不一致。国家标准层面只有《城市公共交通设施无障碍设计指南》《铁道客车及动车组无障碍设施通用技术条件》。团体标准层面有《铁路旅客车站无障碍设计规范》《民用机场旅客航站区无障碍设

施设备配置》《银行无障碍环境建设标准》。在无障碍地方技术标准层面,北京市率先分别为不同设施类型颁布了多项无障碍专项设计标准或规程(居住区、公共建筑、公园、城市轨道交通、人行天桥与人行地下通道)。(2)其他项目标准有一部分包含了无障碍要求,数量巨大。按照交通设施、道路、建筑等不同方面梳理时,存在某些方面上无障碍相关规定的欠缺。而且涉及无障碍的,大多通过援引无障碍通用规范、设计规范的方式进行规定,无法形成有效的进一步规制。(3)在软件的无障碍信息和服务方面,建设领域标准需要进一步和民政部、工信部、中国轻工业联合会等部门在信息领域、养老服务领域、产品设备和辅具领域已颁布的标准规范进行融合。

2.2 多个空间层级

系统化无障碍环境在不同空间层级需要处理的问题不同。在城市和片区层级,需要处理统筹规划问题;在对象设施层级,需要处理配置标准问题;在空间单元层级,需要处理多方面要素(尺寸、坡度、材质、声音、颜色、信息等)齐备和配合的问题,以及最小单元的无障碍设施的构造和选型问题。

日本法规体系中对于各个层级的规定较完善。

(1)在城市和片区层级,《无障碍法》中规定了无障碍规划的MP(Master Plan)制度和基本构想制度,统筹多方主体制定和落实无障碍规划,有《无障碍化促进方针·无障碍基本构想作成指南》辅助指导规划内容。(2)在对象设施层级,《无障碍法》《无障碍法施行令》将对象设施进行等级划分,对相应的义务进行规定,诸多基准和《促进无障碍化基本方针》明确了无障碍设施的配置标准和构造要求。(3)在空间单元层级,《无障碍建筑设计标准》等指南对各空间单元(停车场、卫生间、酒店客房等)中多要素相互配合的无障碍设计要点给予进一步指导建议。(4)在无障碍设施层级,关于产品和人体工学领域的各种基本尺寸,如使用盲杖直行时需要的通道宽度等,在指南《无障碍建筑设计标准》中列出。

我国在“多个层级”方面仍有待完善:

(1)城市和片区层级的无障碍规划,《无障碍环境建设条例》中规定了“县级以上人民政府负责组织编制无障碍环境建设发展规划并组织实施”,但缺少落实具体规划机制的下位法规,一直到某些城市的地方无障碍条例中才有所体现,各地对无障碍规划的认识参差不齐。虽然无障碍规划不是法定规划,但仍应推出国家层面的指南等非法规类技术文件给予指导。

(2)对象设施层级,关于系统地梳理无障碍设施配置的要求亟待完善。例如服务于残疾人、老年人、不特定多数人的公共设施对无障碍水平的需求较高,与办公建筑相比,对无障碍卫生间、出入口等无障碍设施的配置需求有所不同。无障碍设施系统性配置标准的设定,要基于对无障碍水平需求的高低,参考日本法规中的规定,不同对象设施的用途、规模、使用群体、使用人次、公共服务的可达性等方面都是衡量标尺;无障碍设施配置标准是在设计建设流程前期的设计条件要求,与这一内容相对应,进行规定的法规要在建设机制的顺序上与之相符,并有足够的约束力。

我国既有的诸多“项目”标准从法规体系上来看,在不同设施类型上未能覆盖完全(见2.1),更难以形成系统化的无障碍设施配置要求。例如在已制定的无障碍专项标准《铁路旅客车站无障碍设计规范》等中和在老年人残疾人为主要使用者的《养老设施建筑设计规范》等项目标准中对无障碍给予了充分重视,但对某些对无障碍水平需求也较高的对象设施(如不特定多数人使用的公共设施)的无障碍要求相对不足。

体现了无障碍设施系统性配置思路的“通用”标准有《无障碍设计规范》和《民用建筑无障碍设施评价标准》。然而作为非全文强制的国标和团标,法规的约束力不足。后评估规定无法将配置要求和建设工程质量管理程序结合起来,法规的流程阶段不匹配。具体配置要求方面,对不同对象设施的分类划定和不同的无障碍要求水平仍可进一步优化。例如《无障碍设计规范》中将“托儿所、

幼儿园建筑、中小学建筑”和“高等院校建筑”分为一类,采用一样的无障碍设施配置要求,然而其使用群体对无障碍水平的需求有较大差异。对无障碍设施的配置要求体现了从不同用途、使用群体、公共服务的可达性的衡量,但更多的是从定性角度描述要求,例如“医疗康复建筑中,凡病人、康复人员使用的建筑的无障碍设施应符合……”,对比日本有关规定,可进一步考虑从增加建筑规模、使用人次等定量衡量角度进行优化。

(3) 空间单元层级多要素相互配合的设计意识在《北京市无障碍系统化设计导则》中有所体现,但只能指导地方层面的实践,仍缺少国家部门层级的指导与推广。

(4) 具体无障碍设施层面和人体工学的尺寸层面,我国在爬楼座椅电梯、残疾人消防设施、盲人阅读设备等方面有诸多领先创新性成果,但缺少面向设计、建设、维护人员的宣传普及。

3 法规体系中对义务和约束力的安排

无障碍环境建设还有一个特点,不适合用“一刀切”的无障碍水平要求和义务要求来应对^[19]。一方面,不同设施类型和使用群体对无障碍水平的需求不同,前文2.2对象设施系统性无障碍设施配置部分已阐明。另一方面,虽然法律中有“法不溯及既往”原则,但对已建成环境进行改善提升也是无障碍环境建设的重要工作,法规中需要对新建、增建、改建改造、既有设施等情况下的无障碍建设、义务与无障碍水平提出要求。再者,从对无障碍没有义务要求,到底线的法规强制义务规定,到奖励机制下优良无障碍环境的激励,再到包容性设计理念下更高水平无障碍环境的创新,无障碍水平可以不断提升。这对法规制度的制定提出了挑战。利用法规来规制多方主体的无障碍环境建设行为,需要提出多种水平的无障碍要求,对于其中的强制义务要求需要合理审慎地进行设定,要基于清晰的底层价值标尺逻辑和法理权益关系,在约束力等级配适的法规中提出,并有行政许可等

切实可行的机制来确保强制义务的落实。

3.1 日本法规体系中对义务和约束力的安排

(1) 约束力的来源。日本建筑技术法规的法律文件分为具备强制约束力的“许认可法”和不具备强制约束力的“任意法”。统领无障碍环境建设的法律《无障碍法》,其前身原本是任意法,2002年才修订为许认可法。原则上只有法律中可以对义务进行规定。其他各法令的约束力均来源于法律,上位法中没有规定的设施设置者管理者或政府部门的权利义务,下位法中无权设置。在无障碍法的统领下,政令、省令、地方条例、基准等根据法律中的规定和授权进行制定,其中不会规定“必须……应……”,而是通过将法律中规定的义务移行、成为某项义务规定的具体内容从而使其条文具有约束力^[20]。地方层面法规,都道府县、市町村可依据无障碍法的赋权制定《地方无障碍条例》,也可依据宪法和地方自治法赋予的地方自治权制定《福祉街区营造条例》,规定无障碍相关内容。条例规定的义务和无障碍法,中具备同样的约束力。

(2) 不同水平的义务要求。日本法规体系所形成的无障碍环境建设规制机制、奖励机制中,从三方面着手,将对象设施分等级(一般、特定、特别特定、规模以上特别特定)、分状态(新建、增建、改建、用途变更、修缮、重新装修、既存设施)进行适类划分,将技术标准要求分高低(无障碍基准、无障碍诱导基准),将义务要求分强制、非强制(适合义务、努力义务),形成了“无障碍基准努力义务(非强制要求)、无障碍基准适合义务(强制要求)、达成无障碍诱导基准(奖励条件)”三个等级的无障碍要求水平。在地方无障碍条例中,还可以规定更高的地方性要求。以建筑物设施为例,规定了“规模以上特别特定建筑物”在“新建、增建、改建、用途变更”时设施设置者管理者的“无障碍基准适合义务”,在“既存”状态时的“无障碍基准努力义务”。“一般、特定、特别特定建筑物”在新建、既存等各种状态下都有着要满足基准要求的“努力义务”。还设立了高水平无障碍化支援政策,包括认定表示制度、容积率特例制度、

促进助成制度等,想要申请相关补贴或容积率的对象设施必须满足诱导基准的要求。

日本面向不同设施类型分别制定了各自的基准(道路、城市公园、建筑物等)。针对不同用途规模的建筑物划定,不同等级的标准设定也不同。地方层面还可以在国家要求基础上进一步规定。例如:国家层面的划定标准规定,公共卫生间500 m²以上的、酒店旅馆2 000 m²以上的被划定为“规模以上特别特定建筑物”;东京都规定,公共卫生间不论面积大小、酒店旅馆1 000 m²以上。所以“无障碍基准适合义务”强制义务要求这一等级的无障碍技术要求水平也不是“一刀切”的。为不同情况的无障碍环境建设提供了多种水平的要求依据。

(3)通过一系列法规的相互配合达成建构无障碍环境建设规制机制。《无障碍法》中将对象设施划分为一般、特定、特别特定等不同等级,规定了不同等级设施的设置者、管理者在新建、改建等不同情况下需要满足无障碍基准要求的适合义务、努力义务,对相关主管部门可开展的行政执法方式予以了明确。《无障碍法施行令》《地方无障碍条例》根据对象设施的用途、使用人群、面积规模等多维度考量,规定了不同等级设施的具体划定标准,即明确了义务对象的涵盖范围。一系列国家技术标准《基准》《诱导基准》给出无障碍设施的配置及构造的要求,诱导基准比基准的无障碍要求更高。基准中规定的内容与我国的技术规范类似,但基准及其要求内容本身并不具有强制性,而是通过无障碍法中对满足基准要求的义务规定实现。地方也可以设置基准《基准相关条例》,和国家基准具备同等的约束力。指南、操作手册(如《无障碍建筑设计标准》)等给出了设计方面更多的指导建议。其性质是技术文书,不属于法令,内容不具备约束力,这一特点使其可以更自由地扩展所包含的内容。无障碍法中规定有必要进行行政程序的义务,《无障碍法施行规则》对行政许可、行政检查等的具体程序、提交材料、文件图纸内容、受理部门和相关行政管理措施权限的委任等进一步细化规定。众多无障碍专项法规共同塑造完善了

无障碍环境建设规制机制。

(4)强制约束力的确保。《建筑基准法》中规定的“建筑确认制度”,通过行政管理层面上的建设管理程序确保了强制性的无障碍基准适合义务的落实。《无障碍法》中的适合义务被规定为建筑基准法中“建筑基准关系规定”的其中一项^[21],即同样需要通过“建筑确认”的行政审查程序。《地方无障碍条例》中的扩展规定,是作为无障碍法中的“适合义务对象设施的扩展事项”和“无障碍化基准的附加事项”,无障碍法规定将其一并视同为“建筑基准关系规定”,所以地方条例中的强制性义务的落实也同样被确保。无障碍法、建筑基准法为政府的行政执法赋权,相关主管部门通过“建筑确认”在从前期设计到竣工验收整个流程中、在施工前的确认和施工后的验收2个节点,对是否满足了无障碍要求进行行政许可、行政检查。从而确保了无障碍法和地方条例中规定的适合义务的落实的有效性。

3.2 我国法规体系中对义务和约束力的安排

(1)约束力的来源。此前很长一段时间内我国无障碍环境建设的约束力来源于国务院条例《无障碍环境建设条例》和技术标准《无障碍设计规范》中的强制性条文。工程建设标准强制性条文的约束力依据来自1989年的《中华人民共和国标准化法》和2000年国务院条例《建设工程质量管理条例》^[22]。此前学者们指出的我国无障碍环境建设缺乏高级别法律的引领、约束力有限的问题^[23],以及无障碍环境建设主体规定不明、行政责任主体职责不清的问题^[24],随着《中华人民共和国无障碍环境建设法》的颁布得到了解决,在法律层面予以了明确。技术标准的约束力也得到了大幅提升。一方面由法律《中华人民共和国无障碍环境建设法》对“无障碍设施工程建设标准”的地位予以了明确,另一方面具有规定强制义务性质的“强条”从原《无障碍设计规范》中的少数几条、经过工程建设标准化工作改革颁布了全文强条的《无障碍通用规范》。

(2)不同水平的义务要求。我国技术标准的

“强条、非强条”明确划分出了强制和非强制要求。以及无障碍技术标准体系本身自然地具备了多种无障碍水平要求,强制性工程建设规范、国标、推荐性国标、行标、团标等从不同等级标准中的内容呈现出多种水平,但仍存在多水平要求缺少约束力的问题。而且绝大部分强制性条文集中在《无障碍通用规范》里,和设施类型无关,要求是一致化的,所以实际上分为了两个等级的无障碍要求水平:强制要求满足强条标准、非强制要求的其他技术标准。

(3) 无障碍环境建设规制机制由多个无障碍专项法规和其他法规共同塑造。1) 《中华人民共和国无障碍环境建设法》中对“工程建设、设计、施工、监理单位”“所有权人或者管理人”的无障碍环境建设义务予以了规定,在新建、改建、扩建和既有的不同情况下提出了不同程度的义务要求,规定了对“新建、改建、扩建的……应当符合无障碍设施工程建设标准”的强制义务,对“既有的不符合无障碍设施工程建设标准的……应当进行必要的改造”的非强制义务,“不具备无障碍设施改造条件的,责任人应当采取必要的替代性措施”。对政府主管部门开展监督管理(监督检查、目标考核、无障碍环境评估、信息公示、公益诉讼等)和行政执法(责令改正、通报批评、处罚处分等)予以了明确和授权。2) 在技术标准方面,分为强条和非强条,由《无障碍通用规范》《无障碍设计规范》等一系列通用和项目标准、无障碍专项和涉及无障碍的其他标准、国家行业地方协会团体等不同等级的标准所规定,数量众多、相互交叉。3) 在施工验收和维护方面,《中华人民共和国无障碍环境建设法》明确了住房和城乡建设等主管部门开展无障碍设施验收和竣工验收备案的行政执法权力。《无障碍通用规范》规定了建设单位的检查验收义务和无障碍设施维护责任人的维护义务,这部分内容应在法律中予以规定。《无障碍设施施工验收及维护规范》对检查内容、程序进行了细化落实。存在技术标准和其他法规内容相互交叉、技术要求和义务要求并置的现象,而且实际验收

工作中更多依照的是《建筑工程施工质量验收统一标准》,并非优先以无障碍的专项标准为依据。

还有一部分上位法中规定的义务或机制,由于缺失下位法的落实而无法落地。一些义务缺乏具体的内容对应,一些机制缺乏操作流程或办法的细化。例如《无障碍环境建设条例》中规定的规划机制,在前文已述。《中华人民共和国无障碍环境建设法》中规定的奖励机制“国家鼓励……采用先进的理念和技术,建设人性化、系统化、智能化并与周边环境相协调的无障碍设施”,但缺少国家和地方财政补贴的规定、申请需满足的技术标准要求、具体申请机制等落实机制的细化。

(4) 强制约束力的确保。此前《无障碍设计规范》中的强条是通过政府建设工程质量管理中的施工前和施工后两个节点的“施工图审查”“工程竣工验收”来确保的。当前确保机制也产生了新的变化。1) 行政监督许可及其转变。施工图审查制度在深化审批制度改革的大背景下不再是政府行为和职能,多地采用自审备案、网上图审^[25]或进行事中事后抽查等办法。竣工验收备案手续由住房和城乡建设等主管部门执行。2) 通过我国条块治理结构中“条”的力量,例如由民航局、铁道部、中国银行业协会等制定的无障碍专项协会标准、团体标准,通过上级单位对下级单位的工作领导,得到了很好的贯彻。3) 自2022年开启的检察院无障碍环境公益诉讼^[26],也为促进无障碍环境建设、维护残疾人老年人的权利提供了有力的法治保障机制。如果说此前我国是“弱义务单途径强确保”,当前则有“强义务多途径弱确保”的倾向,有关主管部门仍应综合运用行政奖励、行政处罚、行政监督检查等行政执法方式,充分履行《中华人民共和国无障碍环境建设法》中规定的监督管理职责。

4 结语

我国无障碍环境建设相关法规形成体系化的时间相对较晚,由少部分无障碍专项法规和大量的其他涉及无障碍的建筑法规共同构成,法规体

系框架边界模糊,尚未构建完整、梳理完善。众多法规技术标准其发展路径是出于对标准的需求历经多年形成,让其直接在无障碍方面体现出系统化的要求不切实际。

法规体系中的内容规定需要符合无障碍环境建设工作的特点,但技术标准规定在硬件软件多个方面未做到完整连续,覆盖内容有空缺;在对象设施层级的无障碍设施配置标准上,未形成系统化要求;在塑造多主体参与无障碍环境建设行为的建设规制机制、奖励机制、规划机制时,一些上位法中规定的义务或机制欠缺下位法的落实和内容细化;一些需要强制力的义务要求或应具备统

领作用的内容,其所在法规的约束力不足或流程阶段不匹配;一些非义务类内容有所欠缺,将其安排在约束力较弱的法规文件中、可具备更多的灵活性和启发性。法规体系中“内容的完善—义务强度的适配—法规间约束力”的架构三者相辅相成。

当前新的无障碍标准、地方性法规在不断制定,已有标准也陆续根据通用规范开展修订,应尽早厘清法规体系建设的思路才能更好支撑新的增长。希望本文通过中日对比所形成的思考,能够对我国无障碍环境建设相关法规体系的建设完善形成一些借鉴。

参考文献

- [1] 吕世明.通过立法破除“障碍”出台无障碍环境建设法[J].工程建设标准化,2022(3):23-24.
- [2] 邵磊.通用无障碍发展的理念与挑战:《通用无障碍发展北京宣言》侧记[J].残疾人研究,2018(4):22-26.
- [3] 郭玲.“无障碍设计”在日本的实施[J].世界建筑,1986(4):73-78.
- [4] 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.
- [5] 陈圆佳,李朝阳,汪涛,等.日本轨道交通导引设施设计及启示[J].规划师,2021,37(2):84-90.
- [6] 秦岭,周燕珉,初楚.适老化住房的建设:日本经验及其启示[J].世界建筑,2022(7):26-32.
- [7] 崔轩,张光玮,邵磊.历史文化遗产旅游地无障碍环境建设的权衡思路:对日本经验的分析解读[J].中国文化遗产,2025(2):79-88.
- [8] 俞慰刚.现代城市规划建设管理的人本规制与践行策略:以日本城市规划建设管理为例[J].上海城市管理,2011,20(5):21-25.
- [9] 俞慰刚.日本老龄社会中的空间环境规划与管理[J].上海城市管理,2015,24(6):14-18.
- [10] 高桥仪平,潘奕.日本的无障碍设计发展沿革与面向东京2020奥运会·残奥会的通用设计展望[J].世界建筑,2019(10):15-19.
- [11] 贾巍杨,王小荣.中美日无障碍设计法规发展比较研究[J].现代城市研究,2014(4):116-120.
- [12] 薛峰.我国无障碍环境建设与发达国家的对比研究与建议[J].残疾人研究,2022(S1):36-41.
- [13] 宫晓东,高桥仪平.日本无障碍环境建设理念及推进机制分析[J].北京理工大学学报(社会科学版),2018,20(2):168-172.
- [14] 崔轩,陈知雨,徐秉钧,等.日本无障碍环境建设法规制度形成历程及启示[C]//中国城市规划学会,合肥市人民政府.美丽中国,共建共治共享:2024中国城市规划年会论文集(23住房与社区规划).清华大学建筑学院,2024:684-692.
- [15] 国土交通省住宅局.建築物のバリアフリー化のための地方公共団体の条例・取組事例集[R/OL]. (2023-03)[2025-04-03]. <https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/content/001598542.pdf>.
- [16] 国土交通省. 建築法体系の概要[R/OL]. [2025-04-03]. <https://www.mlit.go.jp/common/000134703.pdf>.
- [17] 黎建飞.推进我国无障碍环境建设立法的进程[J].残疾人研究,2022(S1):9-11.
- [18] 焦舰.中国由无障碍设计向通用设计发展的趋势分析[J].世界建筑,2019(10):10-14.
- [19] 邵磊,金安园,侯雨亭.从价值体系看残疾与适老化的无障碍应对策略[J].当代建筑,2022(10):27-30.
- [20] 建築情報倶楽部. 建築基準法の法体系[R/OL]. (2021-04-04)[2025-04-03]. <https://kenchikuchishiki.com/>

houritsuchishiki-2/yomikata/houttaikei/.

- [21] 佐藤克志. アジア諸国の建築物バリアフリー環境整備に関する法制度体系[J]. 福祉のまちづくり研究, 2016, 18(2): 11-22.
- [22] 陈劼. 当前设计标准环境及其对策思考[J]. 建筑设计管理, 2023, 40(8): 8-14.
- [23] 李牧, 王侄晴. 论新时代无障碍环境权的行政法保护[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2019, 32(6): 7-14.
- [24] 吴振东, 汪洋, 叶静漪. 社会融合视角下我国无障碍环境建设立法构建[J]. 残疾人研究, 2022(S1): 21-28.
- [25] 潘浩鹏, 朱伟, 王志远. 施工图审查取消的背景下提高设计质量管理措施探讨[J]. 建设监理, 2022(10): 58-61.
- [26] 最高人民检察院. 最高检会同中国残联联合发布残疾人权益保障检察公益诉讼典型案例: 维护平等权利, 促进全面发展[EB/OL]. (2022-05-13)[2025-04-03]. https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202205/t20220513_556792.shtml#1.