

关于《中华人民共和国无障碍环境建设法（草案）》的说明

——2022年10月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十七次会议上

全国人大社会建设委员会主任委员 何毅亭

全国人民代表大会常务委员会：

我受全国人大社会建设委员会委托，作关于《中华人民共和国无障碍环境建设法（草案）》的说明。

一、立法的必要性和重大意义

无障碍环境建设是残疾人、老年人等群体权益保障的重要内容，对于促进社会融合和人的全面发展具有重要价值，党和国家一直高度重视。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央就推动我国人权事业发展、加强残疾人和老年人等群体的权益保障、推进无障碍环境建设，作出系列决策部署。习近平总书记明确指出：“无障碍设施建设问题是一个国家和社会文明的标志，我们要高度重视”，将无障碍环境建设的重要性提升到新的高度，为我们做好无障碍环境建设工作、开展相应立法指明了方向、提供了遵循。

我国的无障碍环境建设从上世纪80年代起步，2012年《无障碍环境建设条例》（以下简称《条例》）颁布实施后快速发展，为包括残疾人、老年人在内的全体社会成员参与融入社会生活、共享改革发展成果发挥了重要作用，展示了我国经济社会发展和人权保障的成就。但总的来看，我国的无障碍环境建设整体水平与经济社会发展

成就尚不匹配，存在许多问题、面临亟待解决的困难：无障碍设施建设需求量大而迫切，不平衡不充分不系统特征明显；无障碍信息交流和无障碍社会服务远远不能满足当前人民群众的实际需要，“数字鸿沟”和“服务赤字”客观存在，与此同时，无障碍理念尚未深入人心、人才培养严重不足、建设资金来源渠道狭窄、管理体制不够完善，都在一定程度上制约着无障碍环境建设的健康发展。新时代人民群众对美好生活的向往和我国人口老龄化的加速发展，对无障碍环境建设提出了新的更高的要求。面对无障碍环境建设需求多样、基数庞大、主体多元的现实，民法典、残疾人保障法、老年人权益保障法等法律中对无障碍的相关规定失于零散、缺乏衔接，有的内容交叉重叠；城乡规划法、建筑法、民用航空法、铁路法等与无障碍环境建设密切相关的法律中则没有直接涉及；现行《条例》位阶不高、规定较为原则、监管力度不足、约束力不强，已不适应形势发展的需要。迫切需要制定一部专门的法律，对无障碍环境建设进行集中规范。

这是坚持以人为本、尊重和保障人权的重要体现。我国现有残疾人约8500万，截至2021年底60岁及以上的老年人已有2.67亿，加上有无障碍需求的孕妇、儿童、伤病人员等，人数合计数亿人。加强无障碍环境建设，消除公共设施、

交通出行、信息交流、社会服务等领域的障碍，使这些人平等参与社会生活中，保障其生活尊严，提升其生活品质，是坚持以人民为中心的发展思想、落实宪法法律要求和党中央有关决策部署、推动我国人权事业进步的内在要求，也是我国履行联合国《残疾人权利公约》等国际公约义务的重要内容，体现了国家的责任和社会的温情。

这是实施积极应对人口老龄化国家战略的必然要求。人口老龄化是未来很长一段时期内我国的基本国情，对经济社会发展的影响广泛而深远，劳动力减少、消费需求降低、创新动力不足可能是其中比较突出的方面。目前我国的残疾人中 5900 多万属于轻中度残疾，低龄老年人口中仅 60—65 岁年龄段的人数就有 6700 多万。加强无障碍环境建设，弥补残疾人、老年人等因身体机能部分缺失或退化产生的差异，可以便利大量轻中度残疾人和低龄老年人走出家庭、进入就业市场，从而极大地释放社会劳动潜力、提升社会消费能力。同时，面对未来三成左右国民的社会生活需求，围绕无障碍的设施设备、信息技术等的研发、应用，将有力促进国家科技化、信息化水平的提升，推动经济高质量发展。

这是切实提高无障碍环境建设质量的有力保障。无障碍环境特别是无障碍设施只有做到系统、连续、规范、安全才更有意义，孤立的、不规范的、损毁的设施，不仅会造成大量资源浪费，还会带来生活的不便，甚至形成严重的安全隐患。新时代的无障碍环境建设在继续解决“有没有”的同时，更要努力解决“好不好”“管不管用”的问题。加强无障碍环境建设，拓展无障碍的内涵，普及正确理念，强化源头治理，压实各方责任，扩大社会参与，提升技术水平，将会有力推动无障碍环境建设更加科学、节约、创新、融合。

全国人大常委会贯彻落实党中央决策部署，积极回应社会关切，将无障碍环境建设立法列入常委会 2022 年度立法工作计划。社会委在中国残联提供的建议稿基础上，结合几年来办理代表议案建议和相关调研掌握的情况，并认真听取国务院相关部门的意见建议，形成了草案征求意见稿。其后征求了 31 个省级人大社会委的意见，召开了专家座谈会，委托中国残联收集了广大残疾人、老年人代表的意见和建议，并征求了“一府两院”的意见。在认真研究讨论、充分吸纳各方意见的基础上，形成了《中华人民共和国无障碍环境建设法（草案）》（以下简称《草案》）。

二、立法的指导思想和总体思路

指导思想是：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有关重要指示批示精神和党中央决策部署，坚持以人民为中心，践行全过程人民民主，以推动建设惠及全体社会成员的无障碍环境为目标，建立健全我国无障碍环境建设法律制度，为无障碍环境建设提供法治保障。

总体思路是：

（一）面向全体成员，突出重点人群。无障碍环境建设事关每一个人，特别是残疾人、老年人、孕妇、幼儿、伤病者、负重者等。《草案》强调通用设计、广泛受益，同时基于数量庞大的残疾人和老年人群体对无障碍环境需求更大、倚赖更深的实际情况，充分考虑残疾人部分功能丧失、老年人功能衰退而产生的无障碍需求，对部分无障碍设施和信息交流作出适残、适老的特别规定，在无障碍社会服务中明确要求为有无障碍需求的社会成员提供便利，以最大限度满足残疾人和老年人的特定需要。

（二）坚持政府主导，推动共建共享。无障

碍环境建设长期被人们视为残疾人的“特惠”、与自身关系不大，甚至是浪费社会资源，因此社会认知度不高、参与不足，资金投入主要依靠政府。《草案》坚持政府在无障碍环境建设中的主导地位，同时重视发挥市场在资源配置中的作用，通过财政补贴、经费支持、政府采购等方式，充分调动市场主体的积极性，促进相关产业发展；通过加强理论研究、宣传教育、奖励激励，鼓励全社会积极参与，实现无障碍环境共建共享。

(三) 立足国情实际，实行适度前瞻。与经济社会发展水平相适应，是无障碍环境建设推得动、可持续的客观要求。《草案》在无障碍实现程度上，把建设目标建立在财力可持续和社会可承受的基础之上，坚持尽力而为、量力而行，合理安排无障碍环境建设达标时序，对新建与改造、不同领域和场所等，作出适度区别的规定，不搞过高标准、齐步走、“一刀切”；在实现形式上，实行因地制宜，既高度重视技术标准，也鼓励配套服务，同时充分考虑科技赋能因素，对于未来可能通过高科技实现无障碍的领域不做过细的规范，为科技发展留下充足空间。

(四) 坚持系统思维，实现统筹推进。无障碍环境建设是一个系统工程，渗透于社会生活的方方面面，涉及政府职责、市场行为、社会公益等不同层面，公众对无障碍的认知也直接或间接地影响其发展。《草案》试图通过有效的制度设计，推动政府、市场、社会共同发力，法律、法规、标准、政策协同配合，实现无障碍物理环境、信息环境、人文环境一体推进，在经济社会全面发展的过程中，促进高质量无障碍环境建设。

三、《草案》的结构和主要内容

《草案》是对《条例》的丰富和发展，将

《条例》中经实践证明行之有效的规定上升为法律并予以充实，同时对《条例》欠缺的内容作了补充。目前的《草案》包括总则、无障碍设施建设、无障碍信息交流、无障碍社会服务、监督保障、法律责任、附则，共7章72条。主要内容如下：

(一) 扩展了受益人群。将受益人群从以残疾人为主扩大为全体社会成员，同时为避免以往无障碍受益人群多采用列举方式导致的界限不清问题，从身体功能受限的角度，创设“有无障碍需求的社会成员”概念，并在附则中单设一条予以明确。

(二) 完善了相关体制机制。一是确立了经费保障机制；二是规定了县级以上人民政府无障碍环境建设协调机制；三是增加了政府及其有关部门的监督检查、考核评价、信息公示、投诉处理等相关工作机制；四是充实了包括体验试用、社会监督、检察公益诉讼等在内的监督机制。

(三) 对设施建设和改造提出更高要求。一是从城乡一体化发展考虑，不再对城市和农村的无障碍设施建设分别表述；二是明确工程建设、设计、施工、监理、审查、验收备案各单位的相应职责；三是要求地方政府制定对不符合强制性标准的既有设施进行无障碍改造的计划并组织实施工，对家庭、居住区、就业场所、道路、公共交通工具等的无障碍以及无障碍卫生间和停车位，提出明确要求；四是对无障碍设施维护和管理等作出细化规定。

(四) 丰富了信息交流内容。一是要求政府及其有关部门在提供公共信息、发布突发事件信息时应采取无障碍方式；二是强化影视节目、图书报刊、网络应用、硬件终端、电信业务、公共图书馆等提供无障碍信息的要求；三是鼓励食品药品等商品外部包装配置无障碍说明书的要求；

四是对国家通用手语和通用盲文的推广使用提出要求。

(五) 扩展了社会服务范围。一是规定国家机关和法律法规授权具有管理公共事务职能的组织的公共服务场所提供无障碍服务的基本要求；二是细化与社会生活密切相关的选举、公共服务、司法诉讼以及公共交通、教育考试、医疗卫生、文旅体育等方面的无障碍社会服务；三是要求政府热线和报警求助、消防应急、交通事故、

医疗急救等紧急呼叫系统逐步具备无障碍功能；四是要求根据残疾人、老年人的特点，保留现场人工办理等传统服务方式。

(六) 强化了法律责任。参考刑法、民法典、行政处罚法、《建设工程质量管理条例》等相关法律法规的规定，对无障碍环境建设相关法律责任进行了强化。

《中华人民共和国无障碍环境建设法（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《中华人民共和国无障碍环境建设法 (草案)》修改情况的汇报

——2023年4月24日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 徐 辉

全国人民代表大会常务委员会：

无障碍环境建设是保障残疾人、老年人等群体平等充分参与社会生活的一项重要工作，是国家和社会文明的标志。制定无障碍环境建设法，提升无障碍环境建设质量，对于加强残疾人、老年人等群体权益保障，增进民生福祉，提高人民生活品质具有重要意义。根据全国人大常委会2022年度立法工作计划，草案由社会建设委员会牵头组织起草。草案包括总则、无障碍设施建设、无障碍信息交流、无障碍社会服务、监督保障、法律责任、附则，共7章72条。2022年10月，十三届全国人大常委会第三十七次会议对无障碍环境建设法草案进行了初次审议。

会后，法制工作委员会将草案印发有关部

门、地方和单位征求意见；在中国人大网公布草案全文，征求社会公众意见；赴重庆、广东、天津、上海、山东开展调研，广泛听取有关部门、残联、高校、基层立法联系点以及全国人大代表、残疾人代表等的意见建议；张庆伟副委员长到北京市、中国残联进行调研，听取有关方面的意见。宪法和法律委员会于4月13日召开会议，根据常委会组成人员审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。全国人大社会建设委员会、中国残疾人联合会有关负责同志列席了会议。4月17日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将无障碍环境建设法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有的常委委员、地方提出，应当进一步

加大对无障碍环境建设的保障力度，建议增加相关保障措施。宪法和法律委员会经研究，建议增加“保障措施”一章，从强化无障碍环境宣传教育、完善标准体系建设、加强人才培养和文明创建活动等方面充实相关规定；并将草案第五章章名由“监督保障”修改为“监督管理”，作为草案第六章。

二、无障碍环境建设是为残疾人、老年人等群体提供服务便利。草案第一条在立法目的中，将无障碍环境建设的保障对象扩大为全体社会成员。有的常委委员、专委会组成人员、基层立法联系点和社会公众提出，无障碍环境建设应当突出基本定位，重点保障残疾人、老年人，同时惠及其他人。宪法和法律委员会经研究，建议修改有关规定，明确本法的立法目的：“为了加强无障碍环境建设，保障残疾人、老年人等平等、充分、便捷地参与和融入社会生活，弘扬社会主义核心价值观，促进社会全体人员共享经济社会发展成果，根据宪法，制定本法。”同时明确规定：“残疾人、老年人之外的其他人有无障碍需求的，可以享受无障碍环境提供的便利。”

三、有的常委委员、部门和地方提出，应当进一步明确参与无障碍环境建设工作的有关单位及其职能。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是删除草案第五条第二款有关政府部门应当制定无障碍环境建设专项规划和计划并组织实施的规定。二是增加规定：“乡镇人民政府、街道办事处协助有关部门依法履行职责，做好无障碍环境建设工作。”

四、草案第六条第一款规定，县级以上人民政府应当建立无障碍环境建设协调机制，协调机制具体工作由县级以上人民政府住房和城乡建设部门承担。有的部门和地方提出，关于建立协调机制，党中央有严格要求，无障碍环境建设协调机制目前仅在个别地方探索，尚不成熟，建议按

照党中央有关从严控制议事协调机构设立的精神，删除协调机制有关规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

五、草案多处规定有“依法设立的老年人组织”。有的常委委员、地方和社会公众提出，这一概念不够准确，也不能全覆盖，实践中老年人组织多种多样，有经批准设立的，也有依法登记成立的，建议按照党和国家机构改革方案有关完善老龄工作体制的要求，将“依法设立的老年人组织”修改为“老龄协会”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

六、有的常委委员、部门和地方建议，完善有关规定推动解决城镇老旧小区无障碍设施和适老化改造中加装电梯问题。宪法和法律委员会经研究，建议将草案第二十二条第二款单独作为一条，修改为：“国家支持既有住宅加装电梯或者其他无障碍设施，为残疾人、老年人等提供便利。”“县级以上人民政府及其有关部门应当采取措施创造条件，推动既有住宅加装电梯或者其他无障碍设施。”“房屋所有权人应当弘扬中华民族与邻为善、守望相助等传统美德，积极配合既有住宅加装电梯或者其他无障碍设施。”

七、有的常委委员提出，草案一些规定与其他法律规定不一致，也不符合实践中的实际做法。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是与公共图书馆法衔接，将草案第三十六条修改为：“公共图书馆应当考虑残疾人、老年人等特点，积极创造条件，提供适合其需要的文献信息、无障碍设施设备和服务等。”二是与选举法等规定一致，将草案第四十条修改为：“组织选举的部门和单位应当采取措施，为残疾人、老年人等选民参加投票提供便利和必要协助。”

八、有的常委委员、单位和地方提出，应当支持无障碍环境建设工作的交流与合作，并加大

对无障碍环境建设的宣传力度。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“国家支持开展无障碍环境建设工作的国际交流与合作。”“新闻媒体应当积极开展无障碍环境建设方面的公益宣传。”

九、有的常委委员、部门和地方提出，草案有关法律责任的规定，有的其他法律、行政法规已经明确，不必重复；有的涉及的问题比较复杂，不宜硬性要求；有的行为主体不同，应当适

当区分。宪法和法律委员会经研究，建议对草案第六十条、第六十一条作合并修改，并对法律责任其他有关规定进行修改完善。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会关于 《中华人民共和国无障碍环境建设法 (草案)》审议结果的报告

——2023年6月26日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 徐 辉

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二次会议对无障碍环境建设法草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网公布草案二次审议稿全文，向社会公开征求意见；召开四个基层立法联系点视频座谈会，专门听取基层立法联系点有关单位、社区工作人员、居民代表等的意见建议。宪法和法律委员会、法制工作委员会赴福建、河北开展调研，广泛听取有关部门、残联、高校以及全国人大代表、残疾人代表等的意见建议。宪法和法律委员会于6月1日召开会议，根据常委会组成人员审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。全国人大社会建设委员会、中国残疾人联合会有关负责同志列席了会议。6月19日，宪法

和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员提出，统筹推进无障碍环境建设与适老化改造，是应对人口老龄化和加强新时代老龄工作的重要举措，本法应该有所体现。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，明确无障碍环境建设应当与适老化改造相结合。

二、有的常委会组成人员提出，实践中无障碍设施改造工作涉及的范围广泛、情况较为复杂，为确保改造取得实效，政府制定的改造计划应当具有针对性。宪法和法律委员会经研究，建议明确县级以上人民政府应当制定“有针对性

的”无障碍设施改造计划并组织实施。

三、草案二次审议稿第二十二条从国家支持、政府推动、居民配合三个方面，对加装电梯等无障碍设施作出规定。有些常委委员、基层立法联系点和社会公众提出，社会广泛关注加装电梯等无障碍设施的问题，应当进一步明确加装范围，发挥社区基层组织作用，并充分考虑居民的不同利益诉求。宪法和法律委员会经研究，建议作如下修改：一是将加装电梯等无障碍设施的住宅范围明确为“城镇老旧小区既有多层住宅”；二是增加“发挥社区基层组织作用”以及房屋所有权人“加强沟通协商”的规定。

四、有的常委委员、全国人大代表和单位提出，应当鼓励编写、出版盲文版、低视力版教材，满足有视力障碍学生的学习需求。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“国家鼓励教材编写、出版单位根据不同教育阶段实际，编写、出版盲文版、低视力版教学用书，满足盲人和其他有视力障碍的学生的学习需求。”

五、草案二次审议稿第三十六条按照公共图书馆法的规定作了修改。有的常委委员和社会公众提出，草案也应当与公共文化服务保障法相衔接，进一步扩大提供无障碍信息服务的主体范围。宪法和法律委员会经研究，建议增加“博物馆、文化馆、科技馆”等为残疾人、老年人提供无障碍设施设备和规定的规定。

六、草案二次审议稿第三十七条规定，国家鼓励食品、药品等商品生产经营者在商品外部包装配置盲文、大字、语音说明书。有的常委委员和社会公众提出，商品尤其是药品的说明书字体小、阅读不方便的问题较为突出，建议进一步完善相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议修改为：“国家鼓励食品、药品以及其他商品的生

产经营者提供语音、大字、盲文等无障碍格式版本的标签、说明书，方便残疾人、老年人识别和使用。”

七、有的常委委员提出，全国各地经济社会发展水平不同，应当推动有条件的地方高标准建设无障碍环境。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“地方结合本地实际制定的地方标准不得低于国家标准的相关技术要求。”

八、有的常委会组成人员提出，无障碍环境建设应当采取适当的税收优惠鼓励措施，并支持新技术成果的运用。宪法和法律委员会经研究，建议在鼓励支持措施中增加“税收优惠”，并增加“促进新科技成果在无障碍环境建设中的运用”的规定。

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修改。

6月13日，法制工作委员会召开会议，邀请基层有关政府部门、残联、残疾人代表和专家学者等就草案主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员一致认为，草案坚持以人民为中心，从设施建设、信息交流、社会服务等方面对无障碍环境建设作出全面规定，着力解决人民群众的“急难愁盼”问题，积极回应社会关切，内容全面、结构合理，主要制度规范是可行的；草案充分吸收了各方面意见，已经比较成熟，建议尽快出台。与会人员还提出了一些具体修改意见，有的意见已经采纳。

草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国无障碍环境建设法 (草案三次审议稿)》修改意见的报告

——2023年6月28日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于6月26日下午对无障碍环境建设法草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，赞成进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会于6月26日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对草案进行了审议。全国人大社会建设委员会、中国残疾人联合会有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、草案三次审议稿第二十三条第二款规定，城市中心区的人行横道的交通信号设施应当安装过街音响提示装置。有的常委委员提出，从有关地方的实践看，在残疾人较为集中的区域安装过街音响提示装置，对于保障残疾人出行安全很有助益，建议进一步扩大安装范围。宪法和法律委员会经研究，建议将安装范围规定为“城市中心区、残疾人集中就业单位和集中就读学校周边的人行横道”。

二、有些常委委员提出，药品直接涉及人民群众生命健康，有必要对药品无障碍格式版本的标签、说明书提出更为明确的要求。宪法和法律

委员会经研究，建议修改有关规定，明确：“国务院有关部门应当完善药品标签、说明书的管理规范，要求药品生产经营者提供语音、大字、盲文、电子等无障碍格式版本的标签、说明书。”

三、有的常委委员提出，为进一步加强无障碍环境建设监督的针对性和有效性，建议借鉴一些地方的做法，增加聘请相关人员开展监督的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“残疾人联合会、老龄协会等组织根据需要，可以聘请残疾人、老年人代表以及具有相关专业知识的的人员，对无障碍环境建设情况进行监督。”

常委会组成人员还提出了一些修改意见。宪法和法律委员会研究认为，有的在制定过程中已经反复研究，有的宜在实践中具体把握，有的需要有关部门和地方在配套规定中予以细化，草案可不再作进一步修改。

经与有关方面研究，建议将本法的施行时间确定为2023年9月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了个别文字修改。

草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议本次常委会会议审议通过。

草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。