

多方协作的无障碍环境建设——美国加州无障碍环境的实施机制分析

Cooperative Development of Inclusive Urban Environment with Multi-participation: Analysis on Implementation Mechanism of Barrier-free Environment in California, USA

任 婧 张若冰 REN Jing, ZHANG Ruobing

摘 要 “人居三”以来,包容性发展成为国际大力推进的人居环境目标。无障碍环境作为包容性发展的必要空间措施,正在跨越建筑和环境工程尺度,进入城市规划的实践范畴。针对国内无障碍环境建设相对单一的管理以及施工、维护效果不尽人意的现状,通过分析美国《ADA可达性设计规范》落实到加州地方建设管理的过程,揭示政府部门、业主、专业技术人员和司法部门等不同角色在无障碍环境建设中的互动关系,提出构建多方制衡的监督网络与制定适应多种情况的政策工具包,对实现环境可达性效果的重要作用,为我国当前无障碍环境的建设管理提供借鉴。

Abstract Since "Habitat III", inclusive development has become an international goal for human settlements. As a spatial precondition for inclusive development, a barrier-free and accessible environment is going to break through the micro-scope of architecture and engineering and explore an evolution into a scope of urban planning with systematic collaboration. As the current construction and maintenance of urban public space and facilities in China are not desirable, this article analyzes the implementation process of *ADA Accessible Standards* in local building management in California to look for enlightenment. It analyzes the policy mechanism that was gradually completed over the years and reveals the interactive relationships among the government departments, private owners, professionals, and the justice department. The establishment of a multi-participation and supervision network and the policy toolkit consisting of lawsuit punishment, rewards, and technical support from the CASp and the CCDA are essential for building an accessible environment.

关 键 词 无障碍;可达性;多方协作关系;实施机制;政策工具包

Key words barrier-free environment; accessibility; multi-participation; implementation mechanism; policy toolkit

文章编号 1673-8985 (2025) 02-0129-06 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20250217

作者简介

任 婧

中国城市规划设计研究院深圳分院
规划师, 硕士, 454051682@qq.com

张若冰

中国城市规划设计研究院深圳分院
副总规划师, 硕士

0 引言

进入21世纪,随着多元弱势群体和老龄化问题日渐凸显,提升城市的包容性成为城市发展的重要议题。在全球范围内,通用设计成为无障碍设计的理想模式^[1],广泛出现在各个城市的发展战略中。它的核心理念是身心障碍并非仅限于残障群体,而是生命过程中普遍存在的一种体验状态^[2],需要受到社会全体的接纳和重视。

我国在城市化率突破50%后,正在快速步入老龄化城市阶段。作为面向全龄、全民的

“人民城市”热点内容之一,日益增长的生活需求正在倒逼我国无障碍管理机制和建设品质尽快赶超,重点体现在无障碍设计、施工的系统化以及全周期的管理维护正在从颗粒度相对较小的建筑和环境设计领域,提升到整个城市的规划尺度上进行研究和推进。

纵观我国无障碍建设历程,法规标准等制度建设起步相较西方发达国家晚了约40年,建成环境的通用化水平与美国、日本、加拿大等国城市之间的差距也是显而易见的。从国际先进地区已有经验来看,无障碍环境建设是一个综

合的、长期的社会协作过程,而非单一主体操作下的一次性建设结果。这一认识的转变可能是突破我国当前无障碍环境建设桎梏的关键。

通观各地无障碍建设途径,美国加州地区在构建无障碍运作机制方面的多年探索对我国具有重要启示。加州以政策制度促成具有互动性的社会关系、促使各个社会主体参与到无障碍建设过程和维护环节中,其中的具体应对措施可以对我国转变无障碍建设方式、促进无障碍系统品质提升提供直接帮助。

1 营造可达性:美国无障碍环境建设的基本目标

大量研究显示,城市空间环境面向所有人的“可达性”(accessibility)对无障碍环境的完成度和使用影响最为突出,因此“可达性”也被“通用设计”(universal design)的提出者罗纳德·梅斯(Ronald Mace)定义为包容性空间与社会环境的一项基本条件^[3]。此后,具有实施指向性和可度量性的“可达性标准”,成为美国无障碍环境建设的专门要求,也是地方建设部门——主要是交通部门和建筑审查部门的主要管控指标之一。在美国建筑场所相关的各级法规、技术标准或工作文件中,“可达性”已成为无障碍环境的核心目标和审查指标。

在ADA法案^①设立之初,关于无障碍环境的探讨主要侧重于肢体残障(尤其是轮椅人士)的需求^[4],可达性要求也主要关注城市空间和建筑物的交通问题。但在通用设计理念^[5]得以推广后,可达性发展成为面对多维度、多主体、多场景的整合性任务。它不仅需要面对所有与公共空间和服务有关的建设管理者,还需要应对不同项目之间跨界别、跨用地的协调。特别是评价可达性的依据来自建成后环境的实际体验,若多种设施要素的细节整合不周,会令其品质大打折扣。

因此,美国可达性环境的建设被看作是一个长周期、综合性、精细化的管理过程,而非一次性规模化建设的结果。如何通过法规、程序、非政府组织等管理工具,跨越时间和部门权属实现无障碍细节的高度对接,是它的主要特色所在。

2 可达性设计标准:加州无障碍建设管理的依据

由于可达性的环境建设是一项由城市空间涉及的各管理部门协同致力的、持久干预的管理过程,美国在联邦及州政府层面尤为重视法规制度的建构,并已经逐步形成了从法律到技术法规的完整体系,为建设管理提供尽可能细致具体的指导和管理依据。

从法规的约束力来看,美国的州是具有统一行政能力的关键层级,联邦可达性法规有赖地方政府法规、政策的承接施行。因此,本文以加州为例,剖析可达性要求如何从联邦层面应用到地方管理实践。

2.1 设计标准:联邦可达性要求的细化

随着1991年ADA法案的颁布并成为最高指导意义的综合性核心法律,无障碍环境建设被划分为建筑无障碍、交通无障碍和信息无障碍^[6]等3个方面。

针对建筑领域的可达性建设,联邦政府在各个管理系统内部都细化了实施规范与技术标准,并做了更明细的权责界定。例如,ADA法案的5大部分中有两个板块(公共机构和交通设施、公共场所和商业设施)讨论和界定了城市空间的可达性要求,并由无障碍委员会(United States Access Board)专门细化制定了《ADA可达性设计标准》^②和《ADA无障碍纲要(ADAAG)》^③。这是目前美国交通部和司法部判定可达性问题的主要依据(见图1)。

由于建设主体更为多元,市场主导的公共设施建设比政府投资的公共项目更难进行统一的管理。因此,本文侧重于探讨美国如何对“私人投资的公共场所”(privately-owned public accommodations,包括商业、餐饮、酒店、娱乐等设施)进行可达性建设控制。

2.2 地方建筑法规:可达性要求的优化与传导

在州层面,最新的《2013年加州建筑可达性标准》将联邦《ADA可达性设计标准》的所有规定完全纳入,并将其作为最低要求,

同时增加了加州特定的修订内容,提供了一个增强的可达性级别^[7-8]。

加州公共投资的建设项目由州建造科(DSA)^④依据该标准直接进行审查管理。而社会投资的普通建筑场所的可达性要求以加州建筑法规为载体传导到市的建筑法规中,再由市建造管理部门通过建筑审查程序进行管控(见图2)。美国各州有很大的自治权^[9],市的建筑法规在内容上叠合了较多州及联邦层面的法规内容^{[10][23]},其中包括《加州建筑标准规范》(California Building Code)中的“可达性标准”章节(见图3)。

值得注意的是,加州建筑法规及对应的审批程序制定将可达性提升到了与消防、结构安全的同等级别。在法规内容方面,《加州建筑标准规范》中“残障人士可达性”(disability accessibility)与结构、机械/电气/管道系统、节能、绿色建筑设计、消防/生命安全等并列,在建筑审查过程中需要分别对施工图进行盖章批准。

3 加州可达性建设管控中多方制衡关系的构建

3.1 可达性建设管控机制的框架

针对私人建设的“公共服务与商业设施”,加州在过去数十年的无障碍环境实施过程中不断补充、完善,形成了目前由3个板块构成的管控机制,包括行政部门的垂直管理、专业协会的技术支持、公众监督和司法审定。这一复合机制实现了建设过程中的事前审查与事后监督并举,且在事中各阶段、各权责范围内都形成从设计、审查到改善的闭环(见图4)。

加州的可达性建设管控机制构建过程最初由1959年《安鲁民法案》^⑤确立的诉讼赔偿制度为开端。在建成后的运营阶段,加州通过司法程序保证了公众监督权,充分发挥了对建成后环境的全周期维护作用。

由于可达性诉讼赔偿制度也引发了不少社会抵触情绪,加州进而制定了CAsp建筑师认证计划^⑥和税收鼓励政策。在例行的建筑审查督导之外,CAsp认证建筑师向业主提供可达性审查、技术解决方案、申请场所证书

注释: ① 美国残疾人法案(Americans with Disabilities Act of 1990)简称“ADA法案”,规定了残疾人所应享有的权利,法案修正案还明确规定了主要生活行为与实质限制等词汇的含义。

② 2010 ADA Standards for Accessible Design.

③ Americans with Disabilities Act: Accessibility Guidelines for Buildings and Facilities.

④ Division of the State Architect,即加州建筑分局,隶属于州总务部(DGS)。

⑤ Unruh Civil Rights Act, 1959年颁布,旨在禁止任何形式包括对残障的歧视。

⑥ Certified Access Specialist,加州建筑师委员会认证的无障碍专家。



图1 美国联邦政府层面的可达性相关法规
Fig.1 Framework of American accessible standards and relevant regulations
资料来源:笔者自绘。

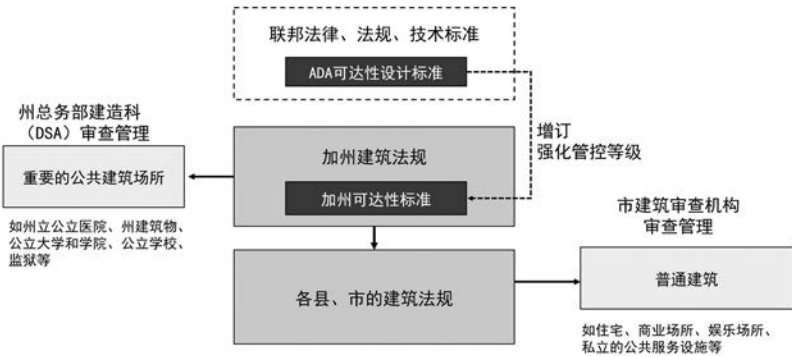


图2 加州可达性标准的实施载体与执行途径
Fig.2 Enforcement of California accessible standards
资料来源:笔者自绘。

(DAIC)^⑦等3方面服务,同时经过认证的建筑场所在遇到可达性诉讼时可以减免诉讼带来的经济损失。

3.2 可达性建设管控机制的主要政策

3.2.1 强制性政策:可达性诉讼赔偿制度

加州《安鲁民权法案》早在1959年就对个人歧视制定了严格的赔偿规定。自1990年ADA法案颁布后,美国许多企业和租户并不了解自己所有的环境场所应履行的无障碍义务,往往在被起诉后才意识到这些义务。为了确保由私人开发的公共场所满足ADA的可达性要求,1992年加州残障人士法案(DPA)^⑧修正案声明“违反ADA等同于违反DPA和Unruh民权法案”。

受到法案的维护,加州的可达性标准规范能够起到较高的指导性和约束性。在联邦的其他州,对公共场所的可达性设计不满而提起的诉讼只能要求禁制令救济方式(即要求业主对场所环境进行改造、去除障碍),但在加州可以要求赔偿每人至少4 000美元(含违规行为损失及律师费)。

这种依赖强制约束力、单向维护残障人士利益的政策引发了一些社会问题。例如,加州是美国ADA诉讼案件中占比最高的州,加州公共场所的业主对该项惩罚措施表现出不满,认为其过度损伤了企业尤其是小型团体业主的利益,并且存在重复起诉的情况。而事实上,据美国社区调查和加州无障碍委员会

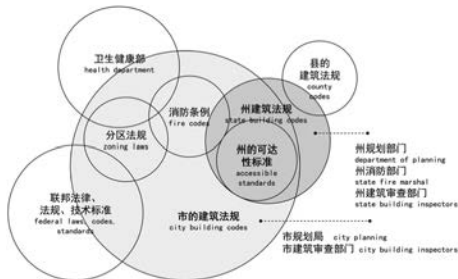


图3 市建筑法规的内容构成与相关法规标准的关系
Fig.3 Contents of city building codes and relationships to relevant codes
资料来源: Specifications for commercial interiors[10]23。

(CCDA)调查,在2012年一年的时间内,只有391人(占加州全部残障人口的0.01%)提出过可达性的诉讼^⑨。这一现象充分体现出可达性建设的一般群体与特殊群体、业主与使用者之间存在利益冲突,必然伴随一个长期的博弈过程。

3.2.2 可选性政策:CASp认证建筑师与DAIC场所认证

在诉讼赔偿制度引发的舆论压力下,参议院法案指示州建造科创建了“自愿的”CASp认证计划,所有获得CASp认证的建筑师名录都在州建筑师委员会网站上进行公布。业主可以通过雇佣CASp认证建筑师,检查建筑设施以确保符合可达性方面所有法规,并可向州建造科申请带编号的可达性场所证书。

可达性专家认证和场所认证计划可以规避少数人用可达性诉讼来侵害业主权益的情况,因此,该法案广泛得到加州商会、加州餐馆协会、加州商业资产协会、地产协会和加州旅馆



图4 加州私人投资“公共服务与商业设施”的可达性建设管控机制框架
Fig.4 Mechanism of accessibility control of privately-owned public accommodations
资料来源:笔者自绘。

住宿协会的认可。获得CASp认证审查的奖励包括:(1) 减免诉讼赔偿费:如果社会投资的公共场所所在被起诉之前就通过了CASp检查,且60天内纠正了违规内容,最低的损害赔偿将从4 000美元减少为1 000美元。(2) 诉讼中止期的调解机会:业主有权获得90天的诉讼中止期和早期评估会议,以供诉讼各方寻求解决方案,来减少冗长的诉讼过程带来的律师费用。

认证计划的另一项重要作用是提供了经验丰富、训练有素的专业人员,他们全面掌握州和联邦建筑相关的可达性标准,可以在不同建设阶段(租赁/置业、规划审查、设计方案、施工建造过程、建成后评估)检查设施场所是否符合标准,并给出专业性的解决方案。

注释: ⑦ Disability Access Inspection Certificates, 可达性审查场所证书,由建造科颁发。
⑧ Disabled Persons Act, 1968年颁布,规定保护所有人进出和使用公共场所的权利。
⑨ <https://www.disabilityrightsca.org/pod/disability-access-myths-facts>。

3.2.3 鼓励性政策:税收优惠与资金奖励

联邦和州法律为可改善可达性设计的企业提供税收抵免和税收减免。为鼓励可达性标准的实施,1986年《税收调整法案》规定可以将用于可达性技术改造的费用从税收基数中扣除。加州法律也制定了相应的税收抵免和融资优惠政策。具体包括:

(1) 可达性合格的小型企业可获税收优惠。国税法第44节说明小型企业为残疾人士提供可达性环境所产生的支出可享受联邦税收扣除。

(2) 建筑及交通障碍移除的税收减免。联邦税收法典第190节中规定,允许各种规模的企业每年可报销用于移除残疾人士物理、建筑及交通障碍的规定支出。

(3) 加州资金准入融资计划。加州资金准入计划(CalCAP)和美国残疾人法案融资计划帮助小型企业筹集资金来改动或改进现有设施以符合可达性要求。

3.3 可达性建设管控机制中的角色关系

有效的制度设计需要在业主和使用者之间补充管理和监督的角色,来维系相互督促、良性牵制、共同发展的互动局面。

在加州对私人建设“公共服务和商业设施”

的管理实践中,本文总结出建设者、使用者、管理者、司法和技术支持5类主体(见图5)。其中,公众、建筑审查部门、技术机构(无障碍委员会、CASp认证建筑师)共同对建筑场所的可达性进行监督,形成了平衡和牵制的关系网络。地方建筑审查部门是可达性法规的主要执行者,地方法院是司法者,而加州无障碍委员会和CASp认证建筑师也起到了技术支持的关键作用。

3.3.1 管理者——建筑审查部门

加州各辖区的建筑审查(building inspection)部门负责在设计建造阶段审查所有非政府投资建设的普通建筑项目。建筑审查人员在设计图纸、施工的主要阶段、竣工终审中进行图纸审核或现场监督。出现不满足设计标准的工程需要被及时更正,否则将无法获得进入下一工程阶段的签字认可。无障碍、消防、结构安全是建筑审查的重点,私人投资的公共场所只有满足和通过了建筑审查、获取建筑许可(permit)后方可营业。

3.3.2 司法者——地方法院

地方法院对可达性问题判定的具体行政行为,是目前西方国家对建成后环境最有效的管控方式。消费者、公共场所的使用者既是可达性设计的服务对象,也是最广泛的监督者。司法者的介入为业主和使用者之间建立了有效的三方

关系,完成了公众对监督权力的行使。

3.3.3 技术支持——加州无障碍委员会和CASp认证建筑师

一方面,加州无障碍委员会(CCCA)^⑩是州总务部的一个办公室,专门负责可达性诉讼过程中的研究审查。这一机构在成员构成的设定上充分体现了加州对无障碍相关多元利益主体的考虑。其中,委员会规定其主席必须是残障人士代表,副主席则代表企业界。主要成员中,6名当然委员代表了政治团体的意见,但他们没有表决权,对无障碍决策起决定作用的是11名公众成员,体现出了对残障人士群体和企业界两方利益平衡的考虑(见图6)。

另一方面,州建造科创立了适用于技术人员CASp认证计划,此外还建立了适用可达性场所的DAIC认证制度,其中CASp建筑师是两个计划中的核心角色。认证建筑师可以从CASp程序中向州建造科申请DAIC证书^[1]。证书签发后,建筑师通过DAIC编号的记录文件对每个场所负责,场所收到的投诉会影响建筑师信誉,构成了技术人员与场所的责任关系。

4 总结和借鉴

4.1 加州无障碍环境的实施经验

加州针对可达性要求的落实机制在3个方

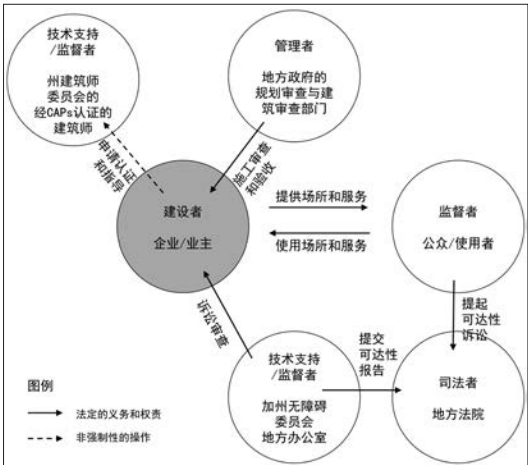


图5 加州可达性政策下私人投资“公共服务与商业设施”的主体关系
Fig.5 Relationships under the accessibility control of privately-owned public accommodations

资料来源:笔者自绘。

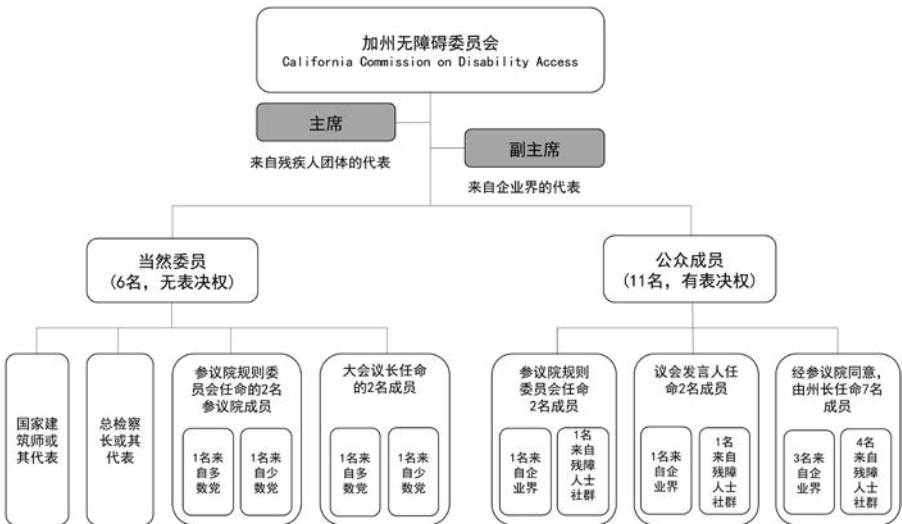


图6 美国加州无障碍委员会成员构成
Fig.6 Members of California Commission on Disability Access

资料来源:笔者自绘。

注释: ⑩ California Commission on Disability Access, 2012年成立,用来对诉讼信件进行补充审查和提交报告。2017年该机构并入州总务部,相关职能要求纳入政府条例。

面起到了较为明显的作用:激励和培养设计师、建设者、业主和民众的无障碍意识;利用司法程序保障可达性细节的纠正和改进;激发市场自主探索先进技术应用,形成共建共享局面。

加州的经验说明,以全民监督机制和明确的处罚措施作为底线,对保证无障碍实施品质非常有必要。虽然在理念上美国已将“人人平等地享受城市公共环境和服务”作为基本目标,也强调每一个参与者都有义务遵循必要的标准,但即使在加州这样高度推崇“无歧视”理念的地方,希冀企业和民众主动完美地落实《ADA可达性设计规范》也是极不现实的。通用和包容的达成需要妥协和教育,政府的引导和有效管理极为重要。从这一点而言,可达性环境的实施过程,就是对社会意识的培养和教育过程。

同时,如果单纯由政府自上而下地推行可达性要求,由于建设者与业主自身欠缺无障碍意识与专业能力,加上市场的逐利本能,很大可能会造成可达性设计细节被忽略、误解或者简单粗放处理,因而必须建立一套灵活且细化的政策工具箱,让可达性落实的多主体在全周期完成协作。加州通过在强制性政策之外制定鼓励性政策和可选的CAsp与DAIC认证计划,提供了一套考虑周全、条件细致的工具箱,可以适应不同情况下各角色的诉求,并促进多方互动。

与城市规划的特点相似,可达性问题既是多系统衔接的综合性问题,也是无微不至的细节性问题,专业性的技术支持必不可少。加州的做法可以概括为:通过认证无障碍建筑师来间接实现对可达性环境的标准化;通过让业主主动接受认证机制,使可达性设计得以在项目前期介入,并保障建设结果符合预期。

最后,加州可达性要求推行过程中对企业的重视,也为无障碍环境的建设提供了一条双赢、可操作的实施路径。充分利用通用设计产品的市场价值,借助企业力量、经济运作来形成不断创新的无障碍环境,一定程度上避免了无障碍事业动力不足、难以持续维护的尴尬。

4.2 对我国无障碍环境建设的启发

4.2.1 无障碍环境实践的问题

我国无障碍环境建设的起步晚于美国,相应的实施机制既有我国的特点,也有不成熟之处。特别是面对占城市建成环境主体的社会投资项目,现行的管理体系中无障碍管理者的角色更加不稳定、非法定性管理手段占比更多。这种特点确实使我国无障碍发展的主线既薄弱又脆弱。

相比之下,由于对无障碍的理解偏向于工程思维,对可达性要求的落地更依赖于设计阶段和项目单体。国家和地方层面的法规、行业标准致力于约束无障碍的技术底线,却忽略了施工和使用阶段的社会协作责任。无障碍设计规范与条例的表述也以“引导”为主,强调的是项目红线内设施的有无,而无法体现无障碍系统繁多的细节整合,以及与周边无障碍设施的对接。认知上还停留在建筑领域的要素建造,而未形成全维度、全要素的系统性思维。

在管理执行方面,我国无障碍项目的管理部门较多,阶段事权清晰但空间事权交织。规划设计阶段有规资局、住建局、工务局等,施工维护阶段有区政府、城管局、更新局、交通局等。但是,街道垃圾桶和盲道冲突、新建无障碍出入口和现有天桥错位等需要多个部门对话才能解决的问题往往无从下手。

在建设流程方面,项目申报环节无障碍内容无法受到消防、结构内容的同等重视,尤其是在建成后监督反馈机制尚未有效建立的当下,无障碍内容缺少管理制衡的约束力。自2019年3月国务院提出“探索取消施工图审查制度”、改为“建筑师终身责任制”后,无障碍要求将依附何种政策工具、在哪些环节产生约束作用,是新的设计信用监管机制必须回应的问题,也是人民城市人文关怀的迫切之举。

此外,无障碍的设计、验收与建成后评估都缺乏足够的专业技术人才。在国内的建筑设计专业教育中,无障碍设计的普及度和深度尚嫌不足。在非强制性的标准和建设管理机制背景下,一般设计师基本无力实现在图纸设计阶段进行跨地块、跨部门的无障碍细节对接。这对无障碍环境的系统性构成了极大损失。而在验收

阶段,残障人士代表参与竣工验收的体验式抽查主要评估的是项目内部盲道、坡道、洗手间等配套设施,发现问题打补丁整改。目前,体验调查的专业性不尽如人意,同时改造成本也很高。

在建成后评估监督阶段,无障碍投诉欠缺明确的法规条文作为监督依据,也缺乏能够进行事权协调的统筹机构给予具有公信力的评判和纠错措施。“全民全龄”无障碍社会意识正在崛起,但是无障碍监督反馈的渠道尚不健全。例如城市同一个空间场景中的不同设施都有各自的行政管理部门,但是公众投诉设施衔接错位问题时触碰到的却是部门事权的边界,遇到无障碍设施的系统性衔接问题往往都不了了之。

可见,在没有实施细则进行责任切分并建立闭合的监督反馈机制的情况下^[12],单靠建设、运营主体自觉履行义务,留下的只能是破损的障碍环境(见图7-图8)。

4.2.2 无障碍环境建设建议

对比加州的无障碍实施机制,我国无障碍发展可以在以下两方面进行更多思考。

(1) 对无障碍的认知需要从工程思维转变到社会思维。无障碍理念的落实大部分是运动式的环境改造工程。这种做法极大地限制了政府部门和社会各方对无障碍的理解和参与。随着国力增强,“消除对一切弱势群体的歧视”^①已经越来越成为广泛认同的价值观。全龄人口需求正在促进无障碍环境在盲道、坡

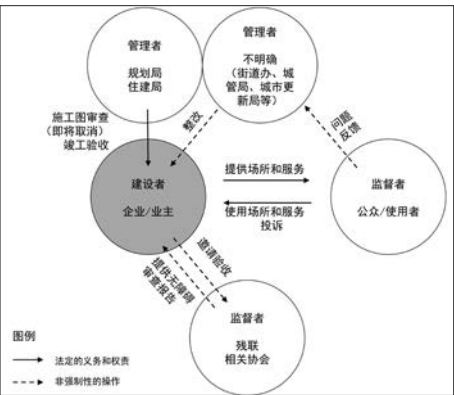
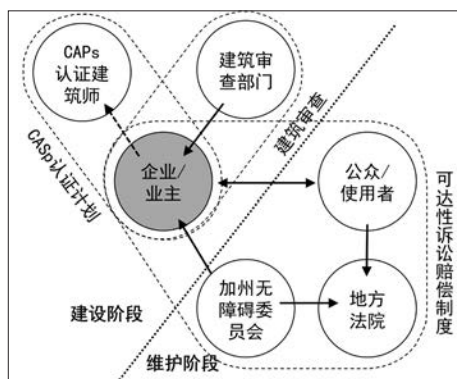


图7 我国社会投资项目无障碍建设管理体系中的角色关系
Fig.7 Roles and relationship in accessible management of privately-built public accommodations

资料来源:笔者自绘。

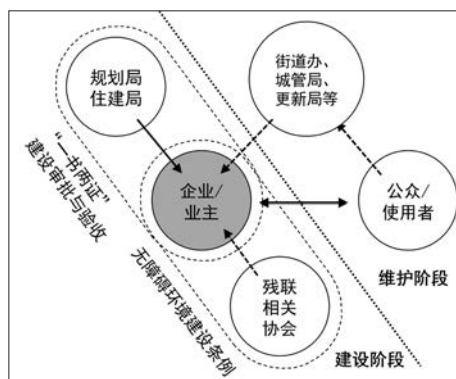
注释: ① 联合国《新城市议程》提出可持续发展目标,包含为所有人提供平等的权利,消除一切形式对妇女、儿童、老人、难民等边缘群体的歧视。



a 加州无障碍社会主体关系

图8 加州与我国深圳的无障碍社会主体关系比较

Fig.8 Roles and relationship comparison between California's and Shenzhen's accessible management of privately-built public accommodations



b 深圳无障碍社会主体关系

资料来源:笔者自绘。

道、洗手间等基础设施之外拓展成为涵盖康养、文旅等多元生活需求的城市系统。因此,无障碍环境更需要扩展到“无障碍城市”的概念,使无障碍的理念落实为城市综合行动,才能从根本上促进管理创新和社会协作。

(2) 从“有限多头”管理模式到构建“协同多元”的主体关系。在建设和维护阶段建立利益主体的沟通平台或参与机制,包括强化竣工验收、建立无障碍的建成后评估机制及疏通公众的投诉渠道,让各个阶段遇到的问题直接反馈到整改行动上。这需要几项工作作为基础:一方面,应当分领域细化无障碍标准,地方的建筑、交通管理部门应在“国标”基础上制定出更明确、更高标准的无障碍要求,并通过法规条例来明确各个条目的具体罚则和责任主体。另一方面,应当完善建设管理流程中的无障碍管控,在施工阶段、竣工验收环节采取无障碍专家评审认证方式。这也要求相关部门、残联及行业协会等尽快建立一套可评估的无障碍标准,并培训和认证具有专业能力的无障碍技术人员支撑项目审查和场所认证工作的开展。

(3) 以事权综合的管理单元为主体开展综合性的整治提升行动。从美国加州及国际上其他地区的经验来看,无障碍的多部门、多主体协同运作机制是通过数十年的探索逐步建构完善的,而我国无障碍建设在“规划建设—竣工验收—运营管理”这条主线中,在未来较长时间内仍会面对较多问题。同时,大多数城

市正步入“存量发展”时代,建成环境对包容性城市体验的影响至关重要,而新建项目在更高的理念和标准检视下也会有继续提升优化的需要。因此,无障碍改造在较长时间内都会是我国无障碍建设的重要部分。从本土实践来看,此方面工作需要实施统筹能力的管理主体进行推进。例如,在片区层面以设有综合办公室的城市重点片区或更新单元为主体进行推进,社区层面以街道管理办公室为主体进行推进。这可能是我国通往“无障碍城市”的最直接、最高效的抓手。

无障碍环境是一项系统性的社会工程,无障碍理想的建设模式是相关领域的建设主体都能持续地参与、整合在一起。加州从可达性要求出发构建了一个较为有效的多主体协作机制,但是美国目前仍然是以管理部门分头操作为主的工作模式,整合性还远未达到通用设计目标。希望我国结合城市治理的创新,以实施机制促进无障碍理念和无障碍城市系统的落地,探索社会文明的新高度。

(本文基于中国城市规划设计研究院深圳分院《深圳市无障碍城市专项规划(2020—2035)》的工作基础和核心结论编写。)

参考文献 References

- [1] 邵磊,曲文雍. 发达国家无障碍发展趋势与借鉴[J]. 建设科技, 2019 (13): 22-26.
SHAO Lei, QU Wenyong. Concepts and trends in accessibility development in developed countries[J].

Construction Science and Technology, 2019(13): 22-26.

- [2] 王国羽. 障碍研究论述与社会参与: 无障碍、通用设计、能力与差异[J]. 社会, 2015, 35 (6): 133-152.
WANG Guoyu. Studies on disability and social participation: barrier free, universal design, capability and difference[J]. Chinese Journal of Sociology, 2015, 35(6): 133-152.
- [3] MACE R. Universal design: barrier free environments for everyone[J]. Designers West, 1985, 33(1): 147-152.
- [4] HAMRAIE A. Universal design and the problem of "post-disability" ideology[J]. Design and Culture, 2016, 8(3): 285-309.
- [5] 张东辉,李珂. 通用设计与无障碍设计辨析[J]. 华中建筑, 2009, 27 (2): 94-96.
ZHANG Donghui, LI Ke. Discrimination of universal design and barrier-free design[J]. Huazhong Architecture, 2009, 27(2): 94-96.
- [6] 闫蕊. 美国的无障碍环境建设[J]. 社会保障研究(北京), 2007 (1): 199-208.
YAN Rui. Barrier-free environment construction in the United States[J]. Social Security Studies, 2007(1): 199-208.
- [7] DSA California. PR 13-03: 2013 California building code accessibility provisions as alternate means and methods[EB/OL]. (2013-10-03) [2020-11-03]. https://www.buildingincalifornia.com/wp-content/uploads/2014/02/DSA_Procedure_13_03.pdf.
- [8] MOFFITT B. The 2013 CBC accessibility provisions and DSA Procedure 13-03: a new era for California's accessible building standards[EB/OL]. [2020-11-03]. https://www.buildingincalifornia.com/wp-content/uploads/2014/02/RR_article__December_2013__A_new_era_for_Californias_accessible_building_standards.pdf.
- [9] 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, 1 (11): 28-33.
ZHAO Youyang. Research on operating mechanism laws and regulations of American barrier-free environment[J]. Construction Science and Technology, 2019, 1(11): 28-33.
- [10] REZNIKOFF S. Specifications for commercial interiors[M]. New York: Watson-Guptill Publications, 1989: 20-30.
- [11] Division of the State Architect. Certified access specialist program examination: certification, and practice standards handbook[EB/OL]. [2020-11-03]. https://www.dgs.ca.gov/-/media/Divisions/DSA/Publications/casp/CASp_Handbook1.pdf.
- [12] 安天义. 我国无障碍法律环境研究及国际比较[D]. 北京: 清华大学, 2010.
AN Tianyi. The legal environment of barrier-free in China and international comparison[D]. Beijing: Tsinghua University, 2010.