

无障碍环境建设领域的检察行政公益诉讼研究

卢婧煜^{1,*}, 邓楠¹

(1.东北大学文法学院, 辽宁省沈阳市, 110819; *通讯作者, 911087676@qq.com)

摘 要: 本文在明确检察行政公益诉讼内在逻辑的基础上, 针对当前无障碍环境建设水平与社会发展不相匹配的状况, 以及检察公益诉讼作为监督管理兜底措施的原因进行了深入剖析。本文从法律条款、监督范畴、监督实施主体、监督时效性等维度, 指出了存在的问题, 并针对检察机关公益诉讼理论及不同诉讼阶段提出了具体建议, 旨在促进实体法与程序法的有效融合, 准确理解和应用《无障碍环境建设法》中的检察公益诉讼相关条款。

关键词: 无障碍设施; 行政公益诉讼; 《无障碍环境建设法》; 案例分析

1 绪论

1.1 选题背景及研究意义

1.1.1 选题背景

我国残疾人数量已近 9000 万, 随着人口老龄化加剧, 需要无障碍环境保障的老年人口持续增长, 这凸显出无障碍环境建设是一项关乎民众生活质量的重大社会工程。因此, 自 2023 年 9 月 1 日起, 《中华人民共和国无障碍环境建设法》正式施行, 该法的出台是保障残疾人与老年人权益、推动我国人权事业发展的必然要求, 是提升无障碍环境建设水平、提高民众生活品质的重要保障。《无障碍环境建设法》第 63 条首次在国家立法层面明确规定了无障碍环境建设公益诉讼制度, 这一规定对推动无障碍环境建设、维护广泛主体的无障碍权益具有重大意义。然而, 研究发现, 《无障碍环境建设法》第 63 条的规定较为简略抽象, 且学界对该制度的研究尚不深入, 尤其是缺乏以该法第 63 条为依据的系统性、反思性研究, 导致该制度在实施中面临诸多挑战, 亟待解决。

1.1.2 研究意义

理论意义: (1) 本项目通过查阅大量文献, 探讨从《无障碍环境建设条例》到《无障碍环境建设法》的完善过程及经验, 通过对比分析各类行政公益诉讼制度, 构建符合障碍人群需求的行政公益诉讼体系。(2) 将行政公益诉讼应用于无障碍环境建设, 进一步完善《无障碍建设法》, 并探索检察机关提起行政公益诉讼的路径, 丰富相关规定内容。

现实意义: (1) 结合无障碍环境建设与行政公益诉讼制度, 通过现实案例分析, 深入剖析实践中可能遇到的问题, 提出切实可行的完善建议, 为无障碍设施建设中的检察行政公益诉讼提供理论支持[1]。(2) 促使检察机关及相关行政主体更好履行职责, 优化检察机关提起行政公益诉讼的路径与方法, 提高效率, 便利民众。

(3) 通过提出无障碍环境建设建议, 努力提升公共空间的通用性, 使所有社会成员都能自由进出公共场所, 同时改善公共空间环境, 增强公众的安全感和生活质量。

1.2 国内外研究现状及评述

1.2.1 国外研究现状

国外在违规使用公共资金、性别歧视、人权保护等领域的公益诉讼研究较为普遍，虽未直接涉及无障碍环境建设领域的行政公益诉讼，但研究内容与无障碍环境建设领域的行政公益诉讼在实质上具有相似性。国外具有代表性的相关理念和诉前程序制度包括：①美国法律规定，公民在起诉前需提前两个月将起诉书提交给联邦环境保护局，否则不得根据《清洁水法》提起诉讼。这一通知义务是诉前程序的一部分，旨在促使行政机关积极整改违法行为，仅在行政机关不作为或消极作为时，公民才享有诉讼权。②法国建立了“越权之诉”制度，即当行政机关的行政行为侵害公民权益时，公民可请求行政法院审查并撤销该行政行为。③印度的社会利益诉讼类似于我国的宪法诉讼和行政公益诉讼，但范围更广，可对抽象行政行为甚至立法活动进行司法审查。然而，由于诉前程序设置的不足，印度社会存在滥诉现象，备受批评。

1.2.2 国内研究现状

在《中华人民共和国无障碍环境建设法》发布前，无障碍环境建设已引起国内学者的关注，法律施行后，新问题不断涌现。最高人民检察院发布了无障碍环境建设检察公益诉讼典型案例，为无障碍环境建设工作提供了进一步指导。但目前，关于无障碍环境建设的公益诉讼研究仍显不足，部分学者对无障碍环境建设的基础理论、公益诉讼研究及存在的问题和完善思路进行了探讨。然而，相关文献较为分散，缺乏统一规划，有待进一步梳理。截至2024年6月15日，在知网以“无障碍环境建设公益诉讼”为主题搜索，仅获得30条结果。厉才茂从世界无障碍发展用语转变的视角，揭示了无障碍理念从面向残障人群的特殊对待向面向全体社会成员的一般通用转变[2]；许巧仙从社会治理理论视角分析了我国无障碍环境建设的困境及成因，并提出了国家、社会、市场和公民多元主体责任共担的发展路径建议[3]；黎建飞阐述了我国无障碍立法的必要性与可行性，参考国外经验，构建了以权利为核心，以物质设施无障碍、信息交流无障碍、社区服务无障碍为三大主线的法律制度，明确了无障碍环境管理与监督职责，强化了法律制裁力度，构建了具有中国特色的无障碍法律制度体系[4]。

综上所述，国内外在完善行政公益诉讼方面均做出了努力，将行政公益诉讼与无障碍环境建设相结合的研究视角较为新颖，研究内容尚待丰富。因此，健全我国无障碍环境的检察行政公益诉讼对世界无障碍环境的建设具有重要借鉴意义，能够在此领域发挥示范作用，促进国内外对社会公共利益保护的进一步加强和重视。

1.3 研究方法

（1）文献研究法：为全面了解我国无障碍设施建设领域的研究现状及问题，对文献进行了细致筛选和深入调研收集。

（2）案例分析法：对最高人民检察院联合中国残疾人联合会发布的无障碍环境领域典型案例进行分析，系统梳理该制度存在的问题，为实践提供指导。

1.4 创新点及不足

1.4.1 创新点

（1）研究角度创新：近年来，多数文献聚焦于环境保护、食品药品安全等领域的行政公益诉讼运行机制；而我国新施行的《无障碍环境建设法》强调“人民检察院可以提出检察建议或提起公益诉讼”，但对检察机关在该领域行政公益诉讼的配套制度建设等实践问题研究较少。

（2）研究方法创新：少有文献对检察机关在无障碍环境建设领域的行政公益诉讼具体案例进行研究，本文将系统分析该制度存在的问题，在中国裁判文书网查找相关案例判决，加强量化论证，为实践提供指导。

（3）研究内容创新：鉴于社会公众对无障碍建设的意识相对淡薄，本项目将重点研究如何在公益诉讼中充分考虑残疾人权利，针对《无障碍环境建设法》中的行政机关违法行为及不作为建立专项监督机制，从残疾人视角探讨其可操作性和实践性。

1.4.2 不足之处

由于笔者法学理论功底尚浅,缺乏实践经验和司法实践研究,可能导致研究深度不足,提出的解决方案难以真正落实应用于实践。同时,由于第一手资料掌握有限,可能在数据分析整理方面存在不足,以上问题将在后续研究中进一步改进完善。

2 无障碍环境建设领域检察行政公益诉讼的概念

2.1 无障碍环境建设领域检察行政公益诉讼的概念

2.1.1 无障碍环境建设的概念

国外方面,1993年12月联合国大会通过的《残疾人机会均等标准规则》附录第5条明确指出了物质环境无障碍和信息交流无障碍的具体规则;2006年12月联合国大会通过的一项国际条约进一步拓展了这一概念,并要求各缔约国采取行动提供相关设施和服务。

国内方面,2012年颁布的《无障碍环境建设条例》给出了无障碍环境建设的本土化定义,即指为保障残障人士等弱势社会成员独立、安全地通行道路、进出建筑物、乘坐公共交通工具、交流信息所进行的建设活动。2023年9月1日,《无障碍环境建设法》颁布实施,新法着重于缩小“数字鸿沟”,专章规定了无障碍信息交流内容,为信息无障碍环境建设从“从无到有”向“从有到优”的转变指明了方向[5]。

从国内外的发展来看,中外学者对无障碍环境建设概念的认识日益清晰,无障碍环境的范围不断拓展,注重解决数字化时代的问题,将涉及人群从残疾人群扩展到全体社会成员,将重点从改善环境转向保障弱势人群的权利。

2.1.2 检察行政公益诉讼

《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款规定,人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责;行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。在此情况下,检察机关的诉讼对象是怠于履职的行政机关。因此,无障碍环境建设领域中的检察行政公益诉讼是指检察机关对无障碍建设不作为或实施违法行为的行政机关提起诉讼,督促其依法履行职责,保障无障碍环境建设。

2.2 无障碍环境建设领域检察行政公益诉讼的理论来源

(1) 公益诉权理论:公益诉权是指为维护公共利益而享有的向人民法院起诉的权利。其主要目的是突破传统诉讼理论的限制,最大限度地维护公共利益。在无障碍环境建设领域,当行政机关或其他组织履行职责不到位、无障碍环境建设不合格时,特定主体为维护公共利益而向法院起诉,以弥补无障碍环境建设中存在的问题。

(2) 无障碍权理论:2014年联合国残疾人委员会第2号《一般性意见》明确规定无障碍权是国际人权法的组成部分。由此可见,无障碍环境对残障人士来说是一项应受保护的權利,这是国际对无障碍环境权的界定。在我国现行立法中,《无障碍环境建设法》、《民法典》等关于无障碍的规定均蕴含权利保障的内涵,因此无障碍可以视为一项法律权利。

(3) 权力监督理论:在我国,全国人大和各级人民代表大会是权力机关,行政权、检察权、审判权分别由各级政府、各级人民检察院和各级人民法院行使。在无障碍环境建设中,行政机关发挥主导作用,其履职程度与无障碍环境建设水平密切相关。检察院作为法律监督机关,应通过公益诉讼或提出检察建议的方式督促行政机关履职。

2.3 无障碍环境建设领域检察行政公益诉讼的特征

- (1) 诉讼目的的公益性：公益诉讼的核心旨在维护社会公共利益，此特性使其与私益诉讼截然不同。无障碍环境建设本身承载着公共利益的属性，公益诉讼所关注的焦点，乃是无障碍环境建设的整体状况，而非单一个体因无障碍设施不达标所遭受的具体损害[6]。
- (2) 诉讼内容的基础性：诉讼内容的基础性体现在，无障碍环境的建设旨在响应残疾人、老年人群体的需求与期望，确保他们能够平等、充分、便捷地参与并融入社会生活。无障碍行政公益诉讼所捍卫的无障碍环境，正是社会成员出行便捷、生活便利等最基本需求的体现。
- (3) 诉讼主体的特定性：检察行政公益诉讼与民事公益诉讼的显著区别在于，当行政机关未依法履行职责时，人民检察院有权依法向人民法院提出检察建议；若行政机关仍不履行职责，检察机关则可依法提起诉讼。这一特性彰显了检察行政公益诉讼在监督行政机关履职方面的独特作用。
- (4) 诉讼影响的广泛性：行政公益诉讼不仅具有督促行政机关履职的直接效果，其影响力还远不止于此。通过发出检察建议，无障碍环境建设在解决违法问题的同时，也加强了对规划设计、施工验收等前端环节的监督，从而有效避免后续行政决策失误以及工程质量、产品质量问题导致的无障碍设施功能丧失或返工浪费。因此，行政公益诉讼促进了与各相关主体的协调联动，形成了强大的监督合力。

3 无障碍环境建设领域检察行政公益诉讼的问题

由于无障碍环境建设检察行政公益诉讼正在试点探索之中，专门研究相关内容的文献较少，通过对典型案例进行分析的方式，对无障碍环境建设领域检察公益诉讼中涉及行政公益诉讼的典型案例进行梳理，对其进行类案分析（见表1）。

表1 2021年5月最高检发布的10起无障碍环境建设公益诉讼典型案例

案件分类	相关案例	特点	建议
物质环境类	1.广东深圳案中盲道被中断、市政基础设施工程缺失无障碍设施； 2.江苏扬州案中英雄烈士纪念设施没有配置无障碍设施。	物质环境类案件较容易被发现，办理侵害物质环境类的案件的诉前程序的数量在无障碍环境建设行政公益诉讼诉前程序中占九成比重。	检察机关可以选择不起诉，通过诉前提供检察建议来加以纠正。通过圆桌会议、公开听证等，加强与行政机关的沟通联系，健全协作配合机制，形成监督合力。
信息交流类	1.浙江杭州系列案中杭州市域内涉案医疗急救呼叫系统不具有语音呼叫等主要无障碍功能； 2.盲人集中通行地段人行通道信号灯未设置语音提示设备。	该类案件的线索发现相较于物质环境类需要智能化的高新技术，且如果残疾人不提起诉讼，很难发现其中存在缺陷。	检察机关可以通过督促行政职能部门积极履职，推动完成信息无障碍环境改造，配备盲文读物和有声读物，提供语音读屏、大字阅读等软件和设备，保障不特定残疾人群体平等参与文化生活的权利。
社会服务类	1.北京延庆案中无障碍标识公厕与普通公厕混用； 2.残障人士安全抓杆设计不合理、紧急呼救设施设置的高度不合理。	该类案件不易被发现，且涉及的范围面扩大到适老化建设领域，同时改造起来较为困难，因此该工作开展的难度较大。	如果道路和建筑物建成后再进行无障碍设施改造，势必造成资源浪费。因此检察机关也应将监督重点前移，在各个环节严格把关，预防无障碍环境违规建设，从源头消除风险。

根据最高人民检察院的统计，2019 年至 2023 年 9 月，全国检察机关共办理无障碍环境建设领域公益诉讼案件 7526 件，其中行政公益诉讼案件 7497 件，诉前磋商结案 919 件，发出诉前检察建议 5574 件，提起诉讼 73 件，从目前司法现状可以发现：我国的无障碍环境建设公益诉讼正处于探索发展阶段，开展无障碍环境建设公益诉讼以来，案件的数量和范围都有不同程度的拓展（见表 2）。

表 2 2023 年 11 月最高检发布的 12 起无障碍环境建设检察公益诉讼典型案例

案件分类	涉及案件	案件来源	举措
物质环境类（无障碍工程设施）	1.贵州省贵阳市人民检察院督促规范公共场所无障碍环境建设 2.江苏省苏州市虎丘区人民检察院督促保障残疾人出行无障碍 3.山东省青岛市崂山区人民检察院督促规范在建工程无障碍设施建设 4.新疆维吾尔自治区人民检察院乌鲁木齐铁路运输分院督促规范车站无障碍设施建设	1.“益心为公”检察云平台志愿者提供的线索。 2.在开展“守护无碍，让‘碍’有爱”专项监督中发现，辖区内重要景区的部分盲道长期被非机动车、减速带等障碍物阻断。 3.接收到群众举报。 4.在高铁站普法活动中发现线索。	1.以个案办理推动类案监督，强化与老龄委、残联等协作配合。 2.通过大数据赋能，搭建集线索转接、处置整改、效果监督于一体的无障碍地图 App 平台。 3.针对在建工程开展无障碍设施建设预防性公益诉讼监督，并邀请行业专家督促相关行政机关协同履职，落实无障碍设施工程“三同步”要求。 4.通过邀请特定群体代表参与公开听证、现场体验等方式，督促协同相关职能部门依法全面履职。
无障碍信息交流	1. 广东省深圳市人民检察院督促完善过街音响提示装置无障碍功能 2. 浙江省宁波市人民检察院督促完善“119”消防报警紧急呼叫系统无障碍功能 3. 江苏省连云港市检察机关督促推动药品说明书适老化改造 4. 湖北省红安县人民检察院督促完善“120”医疗急救呼叫系统无障碍功能 5. 安徽省合肥市蜀山区人民检察院督促规范视觉无障碍环境建设 6. 天津市人民检察院督促保障视障人士公交出行无障碍	1.检察机关收到深圳市残疾人联合会线索 2.人民检察院与残疾人联合会日常联络工作时，残联反映听力、言语障碍人士无法通过拨打消防报警电话进行报警的问题 3.检察机关在相关媒体报道中发现线索 4.在开展无障碍环境建设公益诉讼专项监督活动中发现本案线索 5.残疾人联合会向人民检察院移送该案线索 6.检察机关受理群众提报的案件线索后开展调查	1.检察机关立足困扰视障群体安全出行的痛点问题，开展全面调查以求精准监督，通过组织磋商、引入公众参与，完善试点方案的整改规划并督促落实落地。 2.加强与残联组织联动，通过公开听证凝聚各方共识、强化精准监督，充分发挥公益诉讼的预防性功能 3.制发诉前检察建议，设立专门服务台。 4.开展座谈会、发出检察建议，推定系统治理。 5.邀请视障人士志愿者参与全程办案，兼顾了普通人群基本诉求。
无障碍社会服务类	1. 重庆市渝北区人民检察院督促整治餐饮服务场所强制扫码点餐 2. 广东省广州市海珠区人民检察院督促保障老年人医疗服务	1.收到志愿者提供的线索 2.受理群众提报的案件线索后开展调查	1.开展专项排查整治，有效融合专业力量和社会力量，做实调查取证工作，提高检察监督的精准性。 2.检察机关随机走访调查，发出检察建议。

3.1 无障碍环境建设标准落实困难

《中华人民共和国无障碍环境建设法》对于无障碍环境建设相关方面做出了初步的解释，并且规定了相关标准。但是，在落实无障碍环境建设的过程中，由于层层下发，导致最终呈现标准低于规定标准，无法真正为无障碍人士带来便利。

3.2 线索来源单一

由于无障碍环境建设保护群体的特殊性，对于他们来说，向检察机关提供案件线索十分困难，例如，聋哑人士无法拨打报警电话来描述自己的处境。因此，此类案件的相关线索只能通过检察机关自主发现，在无法做到案尽处理的情况下也让案件处理难度大大提升。

3.3 诉前检察建议内容不规范

对于无障碍环境建设行政公益诉讼，如何精准制发诉前建议是十分重要的。诉前建议应该尽可能的与诉讼请求衔接起来，切实保护无障碍人士的合法利益。但在现实情况中，检察机关对于职责互相推诿，无法真正履行职责，导致诉前检察建议内容不规整，不完善，内容上也存在逻辑不清，笼统，宽泛的问题。

4 无障碍环境建设领域检察行政公益诉讼的完善

4.1 严格控制标准实施

加强对于无障碍设施标准监督。对于下发的无障碍环境建设相关要求，严格落实执行，并成立相关机构进行层层监督。同时可以建立事后检察机关。在无障碍设施建成后，成立事后验收机关，按照标准严格验收，真正做到设施大于标准。

4.2 拓宽线索来源

建立深入基层的，交互式的无障碍交流平台。我国有无障碍需求的相关人员不在少数，为了切实解决线索提供困难，提供不准确的问题，可以深入基层，建立无障碍交流站，对于有无障碍需求的人进行定期回访，同时培养与无障碍人士交流的专业人员，真正做到来到无障碍人士身边，收集线索，解决难题。同时可以与其他部门建立交互机制，完成线索的对接。与残疾人协会，刑事部门建立联系，及时准确的收集相关线索[7]。

4.3 强化诉前建议监督体制

强化撰写诉前检察建议内容的监督。优化检察建议书的制作，避免笼统话术，做到一案一书，做到内容准确，体例规范。强化撰写诉前检查建议的监督。推动诉前建议的编写纳入政府考核，加强对于不履职，不尽职的处罚力度。

5 结语

无障碍环境建设公益诉讼制度是事关无障碍环境建设、无障碍权益保护以及公民基本人权保障的重要制度设计，本文在明确检察行政公益诉讼内在逻辑的基础上，针对当前无障碍环境建设水平与社会发展不相匹配的状况，以及检察公益诉讼作为监督管理兜底措施的原因进行了深入剖析。并且从多个维度指出存在的问题，在问题的基础上提出了相应的建议，希望能够准确理解和应用《无障碍环境建设法》中的检察公益诉讼相关条款。但是本研究仍旧存在许多不足之处，希望有更多学者进入，进一步完善无障碍环境建设公益诉讼制度。

参考文献

- [1] 李科. 无障碍环境建设行政公益诉讼诉前程序研究[D]. 新疆财经大学, 2022. DOI:10.27428/d.cnki.gxcjc.2022.000491.
- [2] 厉才茂. 残疾人事业现代化的主要内涵与实现路径[J]. 残疾人研究, 2023, (03): 3-12.

- [3] 许巧仙, 高源. 信息无障碍视域下听力残疾人语言文字服务需求研究[J]. 现代特殊教育, 2022, (16): 3-8.
- [4] 黎建飞, 王喜荣. 中国特色残疾人事业的法律保障[J]. 残疾人研究, 2018, (01): 17-28.
- [5] 郑静雅, 张迎滨. 无障碍环境建设领域行政公益诉讼相关问题探析[J]. 中国检察官, 2021, (22): 62-64.
- [6] 杨雅妮. 无障碍环境建设公益诉讼制度的反思与优化[J]. 残疾人研究, 2024, (01): 55-66.
- [7] 李悦. 无障碍环境建设行政公益诉讼之适用研究[D]. 西南财经大学, 2023. DOI:10.27412/d.cnki.gxncu.2023.001214.