Comparative Study on Barrier-free Environment Construction Policies in Guangdong, Hong Kong and Macao

WanYan Li[1, a], JunYi Li[2, b], Hao Guo[3, c]

[1]*School of Management, Guangdong Ocean University, Zhanjiang City, Guangdong Province, China*
[2]*School of Law and Politics, Guangdong Ocean University, Zhanjiang City, Guangdong Province, China*
[3]*School of Law and Politics, Guangdong Ocean University, Zhanjiang City, Guangdong Province, China*
[a]*1354175060@qq.com*
[b]*1025719048@qq.com*
[c]*nkwork@163.com*

ABSTRACT
The urbanization process around the world nowadays focuses on the concept of "people-oriented" construction, and the construction of barrier-free environment is the practice of it. In this paper, we selected the accessibility policies of Guangdong, Hong Kong and Macao, and based on the four-dimensional comparative analysis of the policy texts, we found that the PRD region takes the timeliness as the starting point, the people's government as the main focus, and accelerates the infrastructure construction of the barrier-free environment, focusing on the standards of barrier-free facilities. The Hong Kong and Macao regions take the barrier-free life of urban subjects as the premise, and continuously improve the construction of barrier-free environment through the collective power of grassroots organizations. Therefore, this paper argues that the PRD region needs to broaden the coverage of space and places for barrier-free environment construction, introduce incentive mechanisms to promote more organizations and individuals to participate in the construction, and also focus on the equality between people with and without disabilities in terms of spirituality.

Keywords: *Guangdong, Hong Kong and Macao; Barrier-free environment construction; Policy; Comparative study*

粤港澳三地无障碍环境建设政策的对比研究

黎婉妍 [1, a]黎筠怡 [2, b]郭浩 [3, c]

[1.] *广东海洋大学管理学院，湛江市，广东省，中国*
[2.] *广东海洋大学法政学院，湛江市，广东省，中国*
[3.] *广东海洋大学法政学院，湛江市，广东省，中国*
[a]*1354175060@qq.com*
[b]*1025719048@qq.com*
[c]*nkwork@163.com*

摘要
当今全球各地的城市化进程注重“以人为本”的建设理念，而构筑无障碍环境则是对其的实践。本文选取了粤港澳三地的无障碍环境建设政策，基于四维度的政策文本对比分析，发现珠三角地区以时效性为出发点，以人民政府主导为主，加速无障碍环境的基础建设，注重无障碍设施的标准。港澳地区以城市主体的无障碍生活为前提，通过基层组织的集体力量不断完善无障碍环境建设。因此，本文认为珠三角地区需拓宽无障碍环境建设的空间与场所覆盖范围，引入奖励机制推动更多组织与个人参与建设，同时还需注重残障人士与非残障人士精神层面的平等。

Copyright © 2022 The Authors. Published by Atlantis Press International B.V.
This is an open access article distributed under the CC BY-NC 4.0 license -http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/.

关键词：粤港澳；无障碍环境建设；政策；对比研究

1.引言

建设无障碍环境是“以人为本”理念在城市化进程中的落地扎根，是实现人民对美好生活向往的重要载体。建设无障碍环境对全社会而言意味着消除偏见歧视、追求和谐友爱，对城市而言意味着发展更有温度、更加文明的应用价值和现实意义。

在本文所分析的粤港澳地区中，各地都设有相关的无障碍建设法规、条例。广州市于 2020 年开始施行《广州市无障碍环境建设管理规定》,深圳市于 2021 年起施行《深圳经济特区无障碍城市建设条例》，澳门特别行政区建造无障碍环境的《澳门特区无障碍通用设计建筑指引》已使用超过三十年。香港特别行政区为保障残疾人士通行便利的《无障碍通道设计手册》至今已使用 20 余年。

关于各地无障碍环境建设的政策条例制定，虽然港澳地区关于法规政策制定方面在历史沉淀与内容覆盖上较珠三角地区更为全面，但由于地区背景、社会制度与社会背景不同，粤港澳三地在无障碍环境建设政策展现出不同侧重点与重心，通过政策对比分析这一主要方法，可利用三地特有的政策优势及资源共享，互补推动粤港澳三地无障碍环境建设协同发展，为构建城市化和平等和谐社会提供科学理论分析的重要支撑。因此本文将从政策立意宗旨、政策执行方与关联方、政策关切内容以及政策执行过程四个维度对比分析粤港澳无障碍环境建设的侧重与重心。

2.粤港澳无障碍环境建设政策的立意对比

基于政策立意宗旨视角，粤港澳三地在无障碍环境建设的政策制定前提上，将“以人为本”设计理念贯彻于当地每条条例的立意宗旨之中，同时彰显了无障碍环境建设特性之处，而这种“本”便是创造无障碍环境，保障残疾人等社会成员平等参与社会生活，从而促进社会文明和进步的大前提。详细解读粤港澳三地的无障碍环境建设法规政策，三地区虽在制定当地无障碍建设法规的立意与宗旨上大同小异与万变不离其“以人为本”宗，但各地区在定义各类不同的人文关怀文明的前提上，关于无障碍空间领域的建造仍有不同的关切点。

2.1.珠三角加速推动无障碍环境的基础建设

珠三角地区在无障碍环境建设上历史沉淀较少与起步发展慢，因此它们的政策宗旨关切点在于加快当地无障碍环境建设的基础建设。正如深圳地区在政策中提及到；“无障碍城市建设应当遵循政府主导、全民参与、广泛受益的原则，并坚持规划先行、标准引领、技术支撑、共建共享”。珠三角地区在近两年才出台相关无障碍环境建设的政策，无障碍环境建设起步较缓慢且内容缺乏历史理论体系支撑。这就导致“起步慢”与“沉淀少”这两特性作为珠三角地区加快基础无障碍环境建设的原因与出发点，注重政策时效性的进程，而注重时效性这一特性又影响着决策的生效时间以及决策在特定时间内是否有效。因此珠三角地区注重时效性的三项原则，加快无障碍环境城市基础建设，使其在追求时效性下彰显城市特有文明典范的人文关怀。

2.2.香港发展“友好”社区拓宽无障碍生活的通道

香港地区《Design Manual Barrier Free Access》即《无障碍通道设计手册》中提到本设计手册的实施旨在提高人们对无障碍设施的认识，让公众、专业人士和开发人员将会意识到使建筑环境更容易获得当地友好的价值，尽可能广泛这“友好”社区的价值。因此香港地区政策立意侧重从增强专业人士与开发人员的意识上推进当地的无障碍环境建设发展，以拓宽无障碍生活的渠道展现了其特有社区平等精神的人文关怀社会价值。

2.3.澳门主张“健康”“休闲”“通达”的无障碍城市生活

澳门地区《澳门特区无障碍通用设计建筑指引》最为重点体现在提出：“将本特区建设成为健康城市及世界旅游休闲中心，特区政府决心将其建成一个无障碍的通达城市，以便各位无障碍人群、广大市民以及旅澳访客的生活与出行。”由此看出澳门地区在无障碍环境建设政策方面上，以建设澳门成为一个健康无障碍通达城市为侧重点，方便无障碍设施的特殊群体的便利生活。澳门地区将“健康”“休闲”“通达”三类特性融入自己的无障碍城市建设法规的立意宗旨中，让各条罗列出来的冰冷文字赋予了对无障碍群体的不同人文关怀，澳门地区试图以人为本的温暖体系这一特有的法规体系为其他地区提供不同的视角与启示。

3. 粤港澳无障碍环境建设政策的执行方对比

在政策执行方与关联方的分配上，粤港澳三地关于无障碍环境建设政策的关联方均按照通用国际设计理念制定其制度规则，为残疾人和老年人、伤病患者、孕妇、儿童以及其他有需要群体的出行、交流信息、享受服务和居家生活提供无障碍出行的生活便利。

但粤港澳地区三地关于无障碍建设法规政策执行方上存在由于社会制度以及政策立意宗旨侧重点不同导致的差异，因此在分析政策执行方这一特殊维度上时，应当考虑三地因不同的社会背景而产生的政策执行方的差异。第一，社会制度上，港澳地区在“一国两制”领导下奉行资本主义的社会制度，中国内地是社会主义制度。第二，法律体系上，港澳地区沿用的是欧美分析，中国内地是根据自身国情指定的本土化法律体系。上述略叙了粤港澳三地相异社会制度导致其无障碍建设法规政策的执行方的不同，因此三地拥有其特有政策执行优势。

3.1. 珠三角以人民政府主导无障碍环境建设

珠三角地区在无障碍城市环境建设管理规定的政策执行方主要由市、区人民政府对该政策的主要领导组织编排与协商工作。而珠三角地区存在新颖的地方是，深圳经济特区的市人民政府会建立市无障碍城市建设联席会议制度，统筹协调全市无障碍城市建设工作，研究解决无障碍城市建设工作重大问题。而广州则是由广州本市、区人民政府残疾人工作议事协调机构负责组织协调本行政区域内的无障碍环境城市建设。两地区均明确了政府、有关部门、单位、组织在无障碍环境建设和监督管理工作的权利和责任、义务的具体要求。

这项要求最有力地指出珠三角地区与港澳地区之间的差异，而这个中轴的领导力量是自上而下推进无障碍建设的关键，以政府主导方式进行“面”的督导，而这种主要力量的汇聚会让城市无障碍建设的步伐更加快速与稳健但同时也会出现无法满足个体使用者人性化、精细化的要求[1]。

3.2. 香港和澳门通过基层组织推进无障碍环境建设

与内地法规体系不同的香港地区《无障碍通道设计手册》的政策制定由香港平等机会委员会作为执行方，行使本条例赋予委员会的权力，此外与该条例相关联的还有香港立法会、政务司、行政长官以及其他协会组织等。与香港地区相同社会制度体系下的澳门地区也有其不同侧重点。

澳门特区政府落实关于《无障碍通用设计建筑指引》的制定工作，以十三个政府基层部门为代表“组成了‘《指引》工作小组’以及‘《指引》技术小组’，以及澳门康复事务委员会及其下的无障碍事务工作小组与各类残疾人士代表”，同时邀请香港康复会担任此指引项目的顾问机构，开展《指引》的制定工作。值得一提的是，在民意层面与专业层面上，《指引》工作小组进行了三个阶段合共十三场的持份者意见收集会，从中深入听取了各核心持份者的意见和建议。《指引》同时还获得了康复事务委员会、无障碍事务工作小组、建筑师及工程师业界、康复服务机构、残疾人士社团以及家属组织等的共识与认同。澳门特区政府期望通过落实《无障碍通用设计建筑指引》在内的各项工作，进一步凝聚了各界力量，共同缔造一个以平等权利、共融为本的社会。

因此以不同组织参与不同环节，凝聚各方力量环环相扣的执行方式是港澳地区用集体力量推进无障碍城市建设的最大亮点，这能让其他地区从中认识到主要力量转化与分化使其关键所在，用“线和点”的集体力量共同推进未来更美好的无障碍环境建设。

4. 粤港澳无障碍环境建设政策的关切内容对比

4.1. 珠三角地区和澳门特别行政区都注重无障碍设施的标准

珠三角地区较注重无障碍设施是否符合相关无障碍标准。例如，广州市无障碍设施是以安全、适用和便利作为建设的基本要求，对城市的主要道路、主要商业区、公共建筑等地方无障碍设施工程建设标准都根据实际分别做出规定。深圳经济特区公布的《深圳经济特区无障碍城市建设条例》中，从出行无障碍、信息无障碍、服务无障碍这三面进行明确规定城市建设项目、设施、产品、信息以及服务应当符合相关无障碍标准。澳门同样注重无障碍设施的标准。其颁布的《建筑障碍的消除》主要包含了日常生活和职业活动两方面的无障碍设施建筑指引，具有较高的可操作性和规范性。正文共计有二十二条规定，文末附有建筑规则、建筑规则图画说明以及通达标识三个附件。正文部分规定了新的政府楼宇、供大众使用之设施、对大众开放的设备及楼宇、通道、集体居住的楼宇、工厂及工厂单位等场所、设施应当遵守附件一、二、三的建筑规则，同时在附件中注明需避免事项，形成了一部高实操性的法律法规，为澳门地区建筑障碍的消除提供具体的指引。

4.2. 香港特别行政区注重精神层面的平等

与珠三角地区和澳门特别行政区相比，香港特别行政区更关注人们在精神方面是否平等对待残疾人士这一特殊群体。在 1996 年 12 月全面实施的

《残疾歧视条例》重点列举了各种范畴（条例的第4~6部，主要包含生活、工作以及出行三个方面）的歧视以及其他违反平等精神的作为，并通过本条例的施行将其归为违法作为。本条例能维护残疾人士，保护残疾人士不被歧视、不被骚扰和不被中伤。另外，条例还鼓励与违反平等精神作为的关乎事项有关的人以本条例内容捍卫自身权益，以促进残疾人士与非残疾人士之间的平等机会。此外，条例还详细列举了适用的歧视情况、各种例外情况以及特殊情况，并提出相应解决方案，体现了条例严谨性的同时也体现了条例的全面性。

5.粤港澳无障碍环境建设政策的执行过程对比

5.1.珠三角地区和香港特别行政区注重合作

珠三角地区和香港特别行政区都明确提出与社会团体的合作意识，共同促进无障碍环境建设。广州、深圳两市在编制无障碍环境建设发展规划前均征求残疾人组织、老年人组织、妇女联合会等的意见以及相关利害关系人的意见。征求意见后，“市、区住房城乡建设部门应当会同交通、林业园林、水务、城市管理综合执法、港务、政务服务数据管理、工业和信息化、发展改革、规划和自然资源等部门，编制本行政区域无障碍环境建设发展规划，报本级人民政府批准后实施”。此外，珠三角地区有严格的监督机制，监督工作由官方与民间组织部门一同进行。两市都有提出残疾人组织、妇女联合会等群团组织可以聘请监督员，对本市无障碍环境建设与管理情况进行监督，并且这些群团组织可以分别或者联合开展无障碍城市建设情况调查评估，并发布调查评估报告。香港特别行政区《残疾歧视条例》由平等机会委员会负责贯彻执行，多年来平等机会委员会致力与私人机构和社会团体合作，确保私人机构和各专业团体都关心这方面的工作，亦在有需要时为他们量身订造一些课程，协助他们培训员工和管理层，提高大家对残疾人士的保障意识。

5.2.澳门特别行政区注重奖励机制

相较于珠三角地区的无障碍环境建设法规，澳门特别行政区无障碍环境建设相关法规更注重奖励机制。澳门特别行政区《建筑障碍的消除》规定对符合本法律规定的设施和楼宇进行豁免或减少税务的奖励性措施。与珠三角地区无障碍环境建设法规不同，本法规的大部分规则并非是强制性。该法规仅规定违反装置可到达标志的责任需处以一百元至一千元的罚款，而对“现存的设施及楼宇，按照本法律规定所作出适应，得享有税务的豁免或减少”。

6.小结与建议

6.1小结

本文对粤港澳大湾区内广州市、深圳市、香港以及澳门特别行政区的无障碍建设相关的法规、条例进行了框架和内容层面的对比分析，主要有如下四点发现：首先在政策宗旨立意上，珠三角更侧重以城市时效性为出发点加快无障碍环境的基础建设，港澳地区则注重城市主体性为前提不断完善更新当地的无障碍环境建设。其次在政策执行方上，珠三角强调以人民政府“面”为主要督导力量，港澳强调基层组织“线和点”的三维集体力量。再次在关切内容上，珠三角地区、澳门注重无障碍设施的标准，并且澳门对不同场所的无障碍设施都有详细的建筑规则，香港注重残疾人士与非残疾人士精神层面的平等，通过条例将歧视列为违法行为。最后在执行过程中，珠三角地区注重与社会团体合作，监督工作由官方与民间组织部门一同进行，澳门则通过奖励机制间接进行监督。

6.2.建议

港澳地区关于无障碍设施建设的法律起步较早，珠三角地区只有部分城市出台关于无障碍设施建设管理条例。条例中虽结合本地区的实际情况制定，但仍需继续完善。基于此次的对比分析三地无障碍设施的条例，对珠三角地区的政策提出以下建议：

6.2.1.吸纳多方监管力量确保无障碍建设的实效性

关于粤港澳无障碍环境建设政策的执行方对比，因三地不同的社会背景而产生的政策执行方的差异可以看出珠三角地区以政府为中轴主体力量这种自上而下地推进无障碍环境建设。当前，我国根据三同步原则即“同步设计、同步施工、同步验收”进行无障碍环境建设，并实施以政府“面”为主导自上而下的“强条”严格审查制度。但其中并未考虑到真正使用的个体层面，以及无法满足其中“人性化”与“精细化”的要求，甚至会出现无障碍设施建设的设计人员与管理人员为达到“强条”审查制度的目标而“达标”的粗放型管理与运行方式[1]。

因此珠三角地区可参考港澳地区发挥环环相扣的执行方与协会组织的集体力量，推进无障碍环境建设，并且香港的政策立意侧重增强专业人士与开发人员的意识以推动当地的无障碍环境建设的发展。要借助基层的专业人员的力量把“活”干细干专，建议开展专业职业资格和机构认证[2]，在满足无障碍环境建设专业性的基础上重视基层人民应有的权利，通过“点”、“线”逐步细化连接政府主

导“面”的督导，促使无障碍环境的建设与完善。

6.2.2.拓宽无障碍环境建设的空间与场所覆盖范围

如何建造一个内容实操性与覆盖性的无障碍环境共同体，制定团队可将适用于无障碍设施通道的场景与建筑都运用绘图形式罗列进当地的设计规划图中。如《澳门特区无障碍通用设计建筑指引》目录所罗列：大至学校等特定场所的无障碍设施规定，小至无障碍厕所配件的配备都尽收这份建筑指引中。值得一提的是澳门地区更是从基本颜色、黑白灰对比以及照明设备及亮度对比这三方面的指引，从视觉上对无障碍设施建设上扩展了其内容的覆盖性。

这种包含内容实操性与覆盖性的无障碍环境共同体正是社会共同营造无障碍出行文化的产物。由于宣传普及到位，日本民众具有很强的无障碍建设意识，很多相关政策的制定是经过自下而上的过程完成的。无障碍建设提议大多先由民间团体提出，充分反映民众的真实需要，从而引起政府公共部门重视 Error! Reference source not found.。因此通过积极开展无障碍文化普及，积极发挥基层群众与专业人士的推动和监督作用，从硬性技术上无障碍出行，再到人们将其内化于心，自下而上共同营造无障碍出行的良好氛围。

6.2.3.引入奖励机制推动更多组织与个体参与建设

由于珠三角地区无障碍环境建设起步较慢、历史沉淀少，因此仅仅关注无障碍设施基础使其无障碍设施改造的条例中存在部分漏洞。早些年，已有学者发现我国无障碍立法中普遍缺乏对既有建筑物的改建部分，一般都只强调对新建物质环境的规范，致使目前大部分城市的道路、公共设施、居住小区、公共交通未进行无障碍改造[3]。珠三角地区甚至还存在部分城市交通出行无障碍信息服务相对滞后以及无障碍设施无法正常发挥功能的现象[4]，难以满足无障碍群体正常生活使用。广州、深圳两市实施的条例中虽有提及逐步完成改造，但其只是将无障碍设施的改造责任划分给所有权人或管理者。政府不仅要将改造设施的责任进行划分，还需明确施工期限，在规定期限完成或提前完成政府实施奖励措施，如澳门地区的税务豁免或减少，并且对改造工作完成较好的相关部门也进行奖励，这样在一定程度上能提高相关单位及人员的积极性，同时能提高工作效率。对不能按期完成实施惩罚措施，能起到一定的监督效果。除此之外，澳门条例中鼓励的措施与力度大于惩罚，这点也是可取的，能促进相关单位及人员增强主动负责的意识。

6.2.4.注重残障人士与非残障人士的精神层面平等

珠三角地区已出台的条例中，一般从政治、经济、文化、社会和家庭生活等方面规定残疾人享有同其他公民平等的权利，较少强调与规定残疾人士与非残疾人士之间的精神平等。广东省实施《中华人民共和国残疾人保障法》办法中只是提到“禁止基于残疾的歧视。禁止侮辱、侵害残疾人。禁止通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害残疾人人格”，并未有详细的关于精神层面的相关规定。无障碍设施“硬件”范围拓展，“软件”手段也要扩充到制度和精神层面[5]。政府应借鉴香港《残疾歧视条例》，补充关于精神层面的规定。仅仅在物质生活上为残疾人提供帮助与服务是远远不够的，精神生活同样需要有所保障，让残疾人士在精神上受到伤害时，能“有法可依”，鼓励他们通过合法的法律途径捍卫自身权利。物质与精神方面都能享有平等的权利，才能让残疾人士真正地感到平等。

项目基金

广东海洋大学教学质量工程项目“基于《社会科学统计软件应用》课程的融合式创新创业教育”（项目编号：010301152107）

REFERENCES

[1] XUE Y X., LING S Y. (2020) Comparative Analysis of Barrier-free Environment Construction Mechanism in Developed Countries. J. DC STUDIES., 2020(03):118-122.

[2] ZHAO L Z., YANG G., ZHOU Q. (2014) A Comparative Study on Accessible Construction of Urban Environment in China and the Selected Countries. J. Urban Development Studies., 2014,21(4):4-7.

[3] AN T Y.(2010) The Legal Environment of Barrier-Free in China and International Comparison. D. Beijing: Tsinghua University.,2010:69.

[4] LIU X F., GAO C., CHEN Z. (2021) Demand and countermeasures on accessibility development of urban traffic in China during the 14th Five-Year Plan Period. J. Transport Research., 2021,7(3):34-44.

[5] JIA W Y. (2014) Comparative Study on Development of Accessible Design Laws & Standards between USA, UK & China. J. Architecture & Culture., 2014(07):90-91.