如何让残疾人等群体出门不犯难

专家建议制定无障碍环境建设促进法提升无障碍服务水平

法 立法眼

□ 本报记者 蒲晓磊

11月1日起施行的《北京市无障碍环境建设条例》（以下简称《条例》），让盲人钢琴调律师陈燕在出门的时候有了更多的信心和安全感。

在这部法规实施的第一天，陈燕像往常一样携带导盲犬出门，坐地铁、坐公交、进快餐店……陈燕很顺利地完成了自己的工作。但就在她结束工作打车回家时，叫的第一辆网约车还是拒绝了她。还好，第二辆网约车司机爽快地接上了她和导盲犬。

“比起前几年，最近这两年的情况好多了。携带导盲犬进地铁站、乘坐公交，已经顺利很多，一些餐馆也让我们进去了。现在有了《条例》的支持，我们出门时也有了更大的底气。”陈燕说。

无障碍设施建设，不仅仅局限于残疾人、老年人等群体，而是一项惠及全民的工作。

“无障碍环境建设水平的提升，会让残疾人、老年人、妇女、儿童等群体更好地参与融入社会生活、共享改革发展成果。可以说，让所有人拥有共享大美无障碍，已上升为全社会共同努力的方向。”全国人大常委会委员、中国残联副主席吕世明在接受《法治日报》记者采访时说。

吕世明指出，为解决无障碍环境建设中存在的诸多困难和问题，应当加快无障碍环境建设立法进程，尽快出台无障碍环境建设促进法，为我国无障碍环境建设工作开展提供法律保障，促进无障碍环境建设与经济社会发展相适应。

随着2022年北京冬奥会、冬残奥会的临近，北京无障碍环境建设按照“通用设计、合理便利”的原则，建设改造得到进一步提升。目前，北京市正实施促进无障碍环境建设三年行动方案，对全市98万处无障碍设施实行台账管理。

本报记者 杨晋峰 摄

专门立法让出行之路更顺畅

“有一次，我带着导盲犬出门，同行的还有一位朋友，我的朋友拦下出租车询问，能否携带导盲犬一起坐车，被出租车司机直接拒绝，而且，一脚油门扬长而去的出租车，还差点儿带倒了我的朋友。”陈燕说。

陈燕已经记不清，在过去这些年里，自己因为携带导盲犬被拒绝了多少次，有时候是被拒绝进入公共场所，有时候是被拒绝乘坐公共交通工具。

陈燕携导盲犬打车时，最长的一次等待用了四五十分钟。后来，她会选择打车软件，并且在里面注明有导盲犬陪同的信息，这样被接单的成功率会高很多，“原因在于，有的司机家里养狗，有的是知道导盲犬的作用”。

陈燕能明显感受到，最近两年的出行顺利了很多，“不仅是带导盲犬的盲人，就是拿着盲杖的盲人，只要提前跟北京地铁预约出行路线，北京地铁工作人员都会引领盲人进出站换乘地铁”。

《条例》的施行，让陈燕的出行有了制度保障。

《条例》第三十三条规定，视力残疾人持视力残疾人证、导盲犬工作证可以携带导盲犬进入公共场所、乘坐公共交通工具，有关单位和个人不得拒绝。不仅如此，《条例》还明确了相应的法律责任——拒绝视力残疾人携带导盲犬进入公共场所、乘坐公共交通工具的，由街道办事处、乡镇人民政府或者相关部门依据职权责令改正；拒不改正的，对相关单位和个人予以警告或者通报批评。

“《条例》的出台，对于我们盲人来说特别重要，随着《条例》的施行，相信我们出行的路会更加畅通。”陈燕说。

“立法对社会弱势群体尊重和保障的程度，可以显示出一个国家或者地区法律制度人文关怀的水平和境界。”中国政法大学副教授王雷说。

无障碍环境建设惠及全民

值得注意的是，无障碍环境建设是一项惠及全民的工作，而不仅仅局限于残疾人、老年人等特殊群体。

“比如音乐厅、体育馆等公共建筑设置坡道，对于年轻人而言，平常多登几节台阶没什么问题，但是如果恰好推着婴儿车，就很需要这个坡道救急。再比如居住在老旧小区的年轻人，辛苦工作一天后，到家再爬五六层楼梯也是很辛苦的，如果再大包小包拎着顺路买回来的蔬菜和水果上楼，可能就很期盼一部电梯。”住房和城乡建设部城市建设司负责人刘李峰举例说。

吕世明说，无障碍环境建设是全体社会成员平等参与和平等发展权利的重要条件和重要内容。秉持这一思路，我国积极推动无障碍环境建设融入大局，列入国民经济和社会发展规划、国家基本公共服务规划、城镇化、信息化等事业发展规划。

在城镇，结合城镇老旧小区改造、城市居住社区补短板行动、人行道净化专项行动、自行车专用道建设等工作，积极推进无障碍环境建设；在乡村，结合新型农房建设、农村危房改造等工作，积极推进贫困残疾人家庭无障碍环境建设改造……“十三五”期间，我国无障碍环境建设取得了显著进步。

今年发布的《全面建成小康社会：中国人权事业发展的光辉篇章》白皮书中介绍，截至去年，全国村（社区）综合服务设施中有81.05%的出入口、56.58%的服务柜台、38.66%的厕所进行了无障碍建设和改造。

吕世明说，我国的无障碍事业始终坚持“以人民为中心”的发展思想，以“消除障碍、融合共享”为宗旨，以政治担当和为民情怀落实“我为群众办实事”，聚焦民生、维护人权、关注人的全面发展，融入国家建设、乡村振兴、城市更新、旧有改造、适老化工程、残疾人家庭无障碍改造、信息化普惠及社会公共服务等方方面面。

加快无障碍环境建设立法

近年来，我国的无障碍环境建设取得了不小的进步。但不可否认的是，短板依然明显。

“当前我国无障碍环境建设发展仍不平衡不充分，无障碍意识理念尚未深入人心，全社会的自觉行动还没有固化，城乡无障碍发展不够平衡，无障碍设施建设覆盖率、质量问题、设施维护管理亟待加强，无障碍信息交流和社会服务比较薄弱，无障碍环境建设组织管理和法治保障机制有待完善，影响了无障碍环境的系统性、安全性、便利性、适用性。”吕世明指出。

这些短板的补齐，离不开法律层面的保障。全国人大常委会委员、湖北省人大常委会副主任周洪宇指出，无障碍环境建设事业的进一步发展，首先要建设好无障碍法治环境，而法治环境的建设，离不开法治体系建设。

“无障碍的人文环境需要法治环境的营造，让高质量发展无障碍、高品质共享新生活成为走向共同富裕的必然选择，只有法治才能消除障碍，才能形成无障碍高质量态势，才能彰显大美无障爱。”吕世明说。

早在2012年，我国就出台了《无障碍环境建设条例》。此外，北京市、甘肃省、海南省、广东深圳市、河北张家口市等地也对无障碍环境建设进行了立法。

在吕世明看来，随着经济社会发展，无障碍环境建设存在的一些困难和问题愈发明显，当前一些法规已不能很好地满足无障碍环境建设的需要，需要在国家层面加快无障碍环境建设立法进程。

吕世明说，针对当前无障碍环境建设中存在的问题，需要在立法时有针对性地加以解决。例如，制定实施无障碍的强制性标准，明确相关主体推进无障碍环境建设的责任，对禁止导盲犬进入公共场所、盲道建设和使用不规范等行为明确相应的法律责任。

周洪宇建议，在制定无障碍环境建设促进法时，要注重保障残疾人等特殊群体的平等权利，为他们提供无障碍法治环境和便利化条件。例如，明确统一的无障碍环境建设标准、加快信息无障碍发展等，通过这些举措，更有效地提升无障碍环境建设管理水平。

发挥地方法规实施性补充性探索性功能

聚焦山西省人大及其常委会立法工作（下）

□ 本报记者 朱宁宁 马超

立什么？谁来立？怎么立？从某种程度上讲，是地方立法工作始终要面对的“灵魂三问”。这同样也是山西省人大及其常委会在地方立法实践中绕不开的问题。

2018年9月，第二十四次全国地方立法工作座谈会在浙江省杭州市召开。会议强调，要自觉把地方立法工作放在党和国家事业发展大局中来谋划、来推动，充分发挥地方性法规实施性、补充性、探索性（以下简称“三性”）功能。

“这一论述阐明了地方立法在国家立法体制中的地位权限以及地方性法规的功能特征，对地方立法应该解决什么问题，怎么立才管用、好用，有重要指导意义。”山西省人大常委会党组书记、副主任郭迎光介绍说，山西省人大及其常委会坚持省委对人大立法工作的领导，紧紧依靠人大代表，发挥常委会组成人员作用，切实加强高素质专业化立法队伍建设，坚持科学立法、民主立法、依法立法，不断完善立法体制机制，保证立法任务顺利完成，并对地方立法需要解决的问题以及实施效果及时进行研究总结。

立法推进依法行政

为充分发挥地方性法规“三性”功能，山西省人大常委会正确处理地方性法规和政府规章的关系，立法推动依法行政。

地方立法中大量的是行政立法，重点是调整行政机关的权力和责任，规范行政权力运行。有的事项，上位法明确了行政机关的权力责任，但在工作机制和工作保障方面还比较笼统，工作职责也需要结合实际情况具体化，这些都需要地方立法予以明确。

在制定关于具体改革事项、民生和社会治理措施等法规过程中，山西省人大常委会总结出多个立法工作需要处理好的领域，包括国家法律法规需要结合实际细化补充地方行政工作，以保证上位法贯彻执行的；被实践证明行之有效的改革举措需要固化，使其具有长期性、稳定性和法律约束力的；涉及调整行政职责、管理权限，需要在法定权限内给予立法保障的；改革中需要通过立法来明确新的体制机制和法律关系的等等。

发挥人大主导作用

想发挥地方性法规“三性”功能，就要解决好立什么法、谁来起草、怎么起草的问题。为此，山西省人大常委会探索完善省委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，把在省委领导下发挥人大主导作用贯穿立法全过程。四年来，山西省新制定的地方性法规中，有近一半都是由人大负责起草的。

为解决“立什么法”问题，山西省人大常委会听取省委有关部门建议、研究代表议案、征求政府和“两院”及社会各方面意见，形成下年度立法建议项目；每年三、四季度两次对建议项目进行调研论证，从而提出正式项目、预备项目、储备项目，形成年度立法计划提请省委批准实施。

为解决“谁来起草”问题，政府提出的立法议案，由政府部门起草，人大提前介入；综合性、基础性、全局性，跨部门职权及创制新体制的，由人大及其常委会相关机构负责起草，重要的实行人大、政府分管领导“双组长制”。

为解决“怎么起草”问题，山西省人大常委会做好调查研究，吃透情况，座谈调查、问卷调查、蹲点调查成为常态。同时，制定立法大纲，明确要解决的问题及主要制度设计。此外，还吸纳政府有关部门和专家等组成专班起草法规草案。

值得一提的是，山西省人大常委会从立项、起草到审议整个过程都邀请人大代表参与，充分听取吸纳代表意见；利用立法联系点、立法咨询基地、代表联络站以及各种媒体，广泛征求各方面特别是来自基层一线的意见，凝聚立法共识，把全过程人民民主贯穿立法工作全过程。

立足实际解决问题

地方性法规想要发挥“三性”功能，就必须从地方实际出发，有针对性地解决自身问题。

为了保证上位法的实施，地方性法规有必要就工作职责、工作机制和工作保障方面，结合本地实际作出更为具体明确的规定。为此，山西省人大常委会聚焦工作职责、工作机制和工作保障制定工作条例，积极开始探索。这个探索就是从制定知识产权保护工作条例开始的。这部地方性法规的立法重点，就是如何规范工作运行。

知识产权制度属于国家立法权范畴，上位法法律责任清晰、措施明确具体、司法保护力度很大，对上位法的细化补充空间不大，因此，山西省人大常委会把法规解决的问题放在明确工作职责、工作机制和工作保障上，促进了知识产权保护工作的落实。总结这次立法，最重要的经验就是把制定工作性法规作为发挥地方性法规“三性”功能的一种重要方式，出台若干规定，围绕人才工作、城市综合执法工作等继续进行立法探索。

“我们对于地方立法‘三性’功能的探索还只是初步的，实践中还存在许多需要解决的问题。”据郭迎光透露，下一步，还将继续研究多个领域的问题，比如，为了维护公共利益，地方立法怎样调整和规范公民、法人和其他组织的权利义务。又如，省和设区的市立法权限交叉范围内如何合理利用立法空间、避免立法资源浪费等等。

安徽省出台红色资源保护和传承条例

把党史学习教育实践成果转化为制度成果

□ 本报记者 范天娇

11月19日，安徽省十三届人大常委会第三十次会议表决通过了《安徽省红色资源保护和传承条例》（以下简称《条例》）。《条例》的颁布实施，是该省把党史学习教育实践成果转化为制度性成果的重要举措，也是有效破解红色资源保护传承工作难题的现实需要，通过法治方式保护好、管理好、运用好红色资源，提高全省红色资源保护传承和利用水平。《条例》自2022年1月1日起施行。

调整立法计划

今年是中国共产党成立100周年，也是全党集中开展党史学习教育之年，制定《条例》具有特殊重要意义。

“安徽省委将此项立法视为重大政治任务，作为今年安徽省党史学习教育的重要制度性成果，要求省人大常委会年内制定出台此项法规。”安徽省人大常委会法工委主任吴斌介绍说，今年7月，常委会党组分析立法难点和有利条件，及时调整今年立法计划，将红色资源保护和传承立法从调研论证类直接调至审议实施类，并定于年内按程序出台。

此次立法全面实行“党委领导、人大主导、政府依托、社会参与”的工作模式。安徽省人大常委会牵头成立起草小组，整合安徽省委宣传部、省党史研究院、省文旅厅、省司法厅、红色资源有关管理机构等党委部门、人大常委会工作机构、政府部门、社会组织共10个单位的工作力量，通力合作，共同开展起草工作。

回应现实需求

安徽是红色资源大省，现有不可移动革命文物3318处、可移动革命文物超过1.1万件（套），革命博物馆、纪念馆63座，入选国家革命文物保护利用片区分县名单66个，居全国第6位。

“这里是中国革命重要策源地、人民军队重要发源地，记载着波澜壮阔、艰苦卓绝的革命斗争史，铸就了大别山精神、新四军精神、渡江精神等伟大精神，留下了存量丰厚的红色遗存和革命文物。”安徽省委宣传部副部长夏少权介绍说，但由于全省红色资源分布面广、点多、量大，不少革命旧址等红色资源地处偏远，各地自然环境和发展条件存在较大差异，在实际工作中还存在协调机制不健全、责任主体不明确、保护力度不够、展陈水平不高等问题。

对此，《条例》从体制机制、调查认定、保护管理、传承弘扬、合作协作、保障措施等方面对红色资源的保护和传承作了全面规定。其中，针对红色资源保护传承涉及相关部门和单位众多的实际，《条例》要求建立党委宣传部门牵头，党史研究、档案、文化和旅游、退役军人事务、发展改革、财政、公安、教育、自然资源、住房城乡建设等部门为主要成员单位的联席会议机制，联席会议负责统筹、指导、协调、推动红色资源保护和传承工作，研究决定重大事项。联席会议办事机构设在文化和旅游部门，负责红色资源保护和传承的组织工作，落实综合协调、评价评估、督促检查、公开公布以及联席会议交办的其他工作。

彰显地方特色

《条例》坚持从安徽实际出发，着力彰显地方立法特色。

吴斌介绍说，这主要体现为“四个突出”：一是突出安徽省红色资源保护的重点是“见证鄂豫皖苏区、新四军浴血抗战、刘邓大军千里跃进大别山、淮海战役、渡江战役、治淮工程、农村改革等伟大斗争、伟大贡献的历史事件、革命运动”的红色资源。二是突出红色资源理论研究的重点是“大别山精神、新四军精神、淮海战役精神、渡江精神、小岗精神”。三是突出红色资源整体规划、连片保护的重点是“鄂豫皖、闽浙赣和淮北、淮南、皖中等革命文物保护利用片区”“皖西大别山烈士纪念设施红色教育中心，皖北、皖南烈士纪念设施展示群和沿江、沿淮烈士纪念设施展示带”。四是突出红色旅游特色，即重点推出鄂豫皖红军、苏皖新四军、苏皖豫淮海战役、苏皖渡江战役主题等跨区域红色旅游精品线路。

红色资源立法涉及多部法律以及行政法规，需要正确处理与相关上位法关系，维护法制统一。吴斌说，在制定《条例》中始终做到“两个坚持”：坚持依法立法，严格遵照上位法的相关规定；坚持不搞“大而全”“小而全”，上位法已有规定的，作出指引性规定。

红色资源保护传承离不开全社会的配合和支持。安徽省文化和旅游厅副厅长何长风表示，将通过举办法规培训班、聘请专家解读、开展法规知识竞赛等多种形式，广泛宣传好《条例》的意义、作用和主要内容，在全社会形成支持配合管理、积极参与保护、全民共同弘扬红色资源的良好氛围。

重庆拟制定铁路安全管理条例

川渝协同立法稳步推进

11月24日，在重庆市五届人大常委会第二十九次会议上，《重庆市铁路安全管理条例（草案）》提请审议。该条例是自优化营商环境、嘉陵江流域水生态环境保护以外的第3个川渝协同立法项目。

随着成渝地区双城经济圈建设深入推进，两地迎来铁路大建设、大发展的黄金机遇，铁路运输在促进两地经济社会发展方面将发挥更大作用，保障铁路安全问题显得更加重要。据重庆市交通局局长许仁安介绍，为最大限度实现川渝协同立法工作成效，《重庆市铁路安全管理条例（草案）》与《四川省铁路安全管理条例（草案）》在条文内容上基本保持一致。

草案提出，不得在铁路线路规划控制线内擅自新建、改建、扩建建筑物、构筑物。草案还禁止在铁路线路安全保护区内攀爬、损毁或者擅自移动铁路线路设施设备；禁止焚烧秸秆、沥青、油毡、橡胶或燃放烟花爆竹等；禁止堆放弃土、垃圾以及柴草、秸秆等可燃物或者其他危及铁路安全的物质；禁止修建水塘、改变汇水河道，或者向铁路线路安全保护区排水。

北京市住房租赁条例草案提请审议

拟规范“群租房”“甲醛房”等

11月24日，北京市十五届人大常委会第三十五次会议对《北京市住房租赁条例（草案）》进行首次审议。条例草案对“群租房”“黑中介”“甲醛房”以及哄抬租金和长租公寓监管等热点问题进行了规范。

草案规定，住房租金显著上涨或者有可能显著上涨时，北京市政府可以采取涨价申报、限定租金或者租金涨幅等价格干预措施，稳定租金水平。拒不执行价格干预措施的出租人，由市场监管部门依法处理。住房租赁企业不得以哄抬租金、捆绑消费、捏造散布涨价信息等行为扰乱市场秩序。违反规定的，对违法企业可处1万元以上5万元以下罚款，并可对相关责任人员处5千元以上1万元以下罚款。

对于群租房，草案提出，房屋要以原规划设计的房间为最小出租单位，不得打隔断改变房屋内部结构。起居室不得单独出租，厨房、卫生间、阳台、储藏室及其他非居住用途空间不得出租用于居住。

本报记者 张红兵 整理