

无障碍环境建设公益诉讼制度的反思与优化*

杨雅妮

【摘要】《无障碍环境建设法》第63条首次在国家立法层面专门规定了无障碍环境建设公益诉讼制度,该规定对于推进无障碍环境建设、维护不特定主体无障碍权益具有里程碑意义。对我国无障碍环境建设公益诉讼制度进行反思与优化,具有重要的理论和实践价值。通过研究发现,要正确实施无障碍环境建设公益诉讼制度,实现维护不特定主体无障碍权益的目的,应以《立法法》第99条的规定为依据,在无障碍环境建设公益诉讼领域优先适用《无障碍环境建设法》第63条的规定,并通过科学界定违法行为的范围,赋予残疾人联合会等群团组织民事公益诉讼权,确立以行政公益诉讼为优先、以民事公益诉讼为补充的诉讼顺位以及明确检察建议的类型与制发对象等方式,全面优化我国的无障碍环境建设公益诉讼制度。

【关键词】无障碍环境;公益诉讼;起诉主体;诉讼顺位;检察建议

【中图分类号】D925.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2095-0810(2024)01-0055-12

Reflection and Optimization of the Barrier-free Living Environmental Public Interest Litigation System

YANG Yani

【Abstract】 The article 63 of *Law of the People's Republic of China on Building a Barrier-Free Living Environment* (hereinafter referred to as LBBLE) for the first time specifically provides a public interest litigation system for building a barrier-free living environment at the national legislative level, which is of landmark significance in promoting the construction of a barrier-free living environment and safeguarding the barrier-free rights and interests of unspecified subjects. It is theoretically and practically valuable to reflect and optimize China's public interest litigation system for building a barrier-free living environment. To appropriately implement the system and achieve the purpose of safeguarding the barrier-free rights and interests of unspecified subjects, through the study, it is found that the provisions of article 99 of the *Legislative Law of the People's Republic of China* should be used as the basis for priority application of the provisions of article 63 of the LBBLE in public interest litigation in barrier-free living environment construction. To

*基金项目:国家社科基金项目“检察机关办理公益诉讼案件民行刑衔接机制研究”(21XFX015)

作者单位:兰州大学法学院 甘肃兰州 730000

作者简介:杨雅妮 教授 博士生导师;研究方向:民事诉讼法学

comprehensibly optimize China's system of public interest litigation for building a barrier-free living environment, it is recommended to scientifically define the scope of the violation of laws and regulations, grant civil public interest litigation rights to disabled persons' federations and other organizations, establish a litigation position that prioritizes administrative public interest litigation and supplements it with civil public interest litigation, and clarify the types of procuratorial recommendations and the targets for their issuance.

[Key words] Barrier-free living environment; Public interest litigation; Prosecution subject; Litigation order; Procuratorial advice

[本文著录格式] 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 (1): 55-66.

CITED AS: YANG Yani. Reflection and Optimization of the Barrier-free Living Environmental Public Interest Litigation System[J]. Disabil Res, 2024(1):55-66.

0 引言

习近平总书记指出：“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”^①。为充分保障不特定主体的无障碍权益，促进我国无障碍环境建设，2021年9月1日施行的《深圳经济特区无障碍城市建设条例》（以下简称《深圳条例》）、2022年12月3日施行的《珠海经济特区无障碍城市建设条例》（以下简称《珠海条例》），以及2023年3月1日施行的《上海市无障碍环境建设条例》（以下简称《上海条例》）都规定了无障碍环境建设公益诉讼制度，为无障碍环境建设公益诉讼的开展提供了地方立法依据^②。2023年9月1日施行的《中华人民共和国无障碍环境建设法》（以下简称《无障碍环境建设法》）第63条首次在国家立法层面专门规定无障碍环境建设公益诉讼制度，为无障碍环境建设公益诉讼提

供了基本法依据。实践中，早在《无障碍环境建设法》实施之前，全国检察机关就以《民事诉讼法》第58条第2款、《行政诉讼法》第25条第4款为依据，积极践行党和国家关于“积极稳妥拓展公益诉讼案件范围”的重要部署^③，依托生态环境保护、安全生产、国有财产保护、个人信息保护、妇女权益保障等法定领域，探索办理了一批无障碍环境建设公益诉讼案件^④。在这一时期，为了配合检察机关顺利开展无障碍环境建设公益诉讼，一些地方政府还出台了相关规范^⑤，明确规定地方政府及其有关部门、企业事业单位以及个人应当支持无障碍环境领域检察公益诉讼工作。

与此同时，学界也对无障碍环境建设公益诉讼展开了研究，早期成果主要关注制度构建的必要性^⑥，后来相关研究进一步细化和深入，学者们不仅开始关注案件范围、线索来源、起诉主体、

①参见《珠海条例》第47条、《深圳条例》第61条、《上海条例》第71条。

②《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》在“坚持和完善中国特色社会主义法治体系，提高党依法治国、依法执政能力”专章中将“拓展公益诉讼案件范围”作为加强对法律实施的监督的具体举措进行重点部署。

③据统计，2019年11月至2022年6月，全国检察机关共立案办理无障碍环境建设公益诉讼案件5541件，其中民事公益诉讼案件28件，行政公益诉讼案件5513件。参见闫晶晶、刘亭亭：《无障碍环境建设法草案首次提请审议 检察公益诉讼写入草案》，载《检察日报》2022年10月29日，第4版。

④参见2021年10月1日施行的《杭州市无障碍环境建设和管理办法》第12条、2021年11月23日施行的《湖南省“十四五”残疾人保障和发展规划》、2022年3月1日施行的《江苏省无障碍环境建设实施办法》第44条、2022年7月25日施行的《益阳市“十四五”残疾人保障和发展规划》、2022年9月7日施行的《榆林市“十四五”残疾人保障和发展规划》、2022年12月20日施行的《邵阳市“十四五”残疾人保障和发展规划》等。

检察机关调查核实权、公开听证、检察建议及其与诉讼程序的衔接等制度构建中的具体问题^[3]，而且提出要将无障碍环境保护纳入检察公益诉讼的立法构想^[4]。在《中华人民共和国无障碍环境建设法（草案）》（以下简称《草案》）公布后，有学者还以《草案》第59条为依据，专门对无障碍环境行政公益诉讼的价值意义、诉前程序、检察建议与诉讼请求的关系以及司法能动与行政自治之间的平衡进行了研究^[5]。

伴随着《无障碍环境建设法》的实施，不仅无障碍环境建设成了检察公益诉讼的法定领域，而且各地人大（含常委会）纷纷出台相关规定^①，将无障碍环境建设作为检察公益诉讼的重点领域予以推进。在这种背景下，无障碍环境建设公益诉讼理应成为无障碍权益保护的一把利器，但遗憾的是，由于现行规范中的无障碍环境建设公益诉讼条款并不完全一致，《无障碍环境建设法》第63条的规定又相对简单抽象、不尽合理，加之学界对该制度的研究还不够深入，尤其是缺乏以《无障碍环境建设法》第63条为依据，对其规范内涵所展开的系统性、反思性研究，使得该制度在实施中仍面临以下问题，亟需解决。一是在《无障碍环境建设法》已经实施的背景下，如何看待《深圳条例》《珠海条例》《上海条例》等地方立法中关于无障碍环境建设公益诉讼制度的相关规定？二是如何正确界定无障碍环境建设公益诉讼的案件范围？《无障碍环境建设法》第63条中的“违反本法规定”是否有利于实现维护不特定主体无障碍权益的诉讼目的？三是如何正确界定该类诉讼的起诉主体范围？在无障碍环境民事公益诉讼中，将检察机关规定为唯一的起诉主体是否合理？四是检察机关在提起公益诉讼时，应当如何选择诉讼类型？在既可以提起民事公益诉讼又可以提起行政公益诉讼时，如何处理“两诉”的顺位？五是《无障碍环境建设法》第63条所规

定的检察建议属于何种类型的检察建议？其制发对象应当如何选取？

要正确回答以上问题，保障无障碍环境建设公益诉讼制度的正确实施，应当以现行规范为分析基础，综合运用法律解释、价值分析等研究方法，以诉讼目的理论、当事人适格理论、行政权与司法权关系理论以及法律监督理论等为理论依据，对我国无障碍环境建设公益诉讼制度的规范内涵进行全面反思，并提出提出具体的优化路径。

1 我国无障碍环境建设公益诉讼的规范内涵

当前，以《民事诉讼法》第58条、《行政诉讼法》第25条第4款、《无障碍环境建设法》第63条以及《深圳条例》第61条、《珠海条例》第47条、《上海条例》第71条第2款等为依据，我国已经构建了无障碍环境建设公益诉讼制度。需要注意的是，在《无障碍环境建设法》实施之后，2024年1月1日施行的《大连市无障碍环境建设管理规定》（大政办规发〔2023〕2号，以下简称《大连规定》）第43条又以地方政府规章的形式，再次对无障碍环境民事公益诉讼作了规定。基于此，要正确理解该类诉讼的规范内涵，就应以现行规范为基础，对其案件范围、起诉主体、适格被告、检察建议等核心内容进行全面剖析。

1.1 案件范围

案件范围的大小直接决定着公益司法机制对无障碍权益保护的深度与广度。早在《无障碍环境建设法》实施之前，《深圳条例》第61条、《珠海条例》第47条、《上海条例》第71条第2款就对无障碍环境建设公益诉讼的案件范围作出过规定。《无障碍环境建设法》的实施，不仅进一步扩展了无障碍环境的领域、丰富了无障碍权益的内容，而且对无障碍环境建设公益诉讼的案件范围作了统一表述。根据该法第63条的规定，只要被告

^①参见2023年12月22日施行的《贵阳市人民代表大会常务委员会关于加强检察公益诉讼工作的决定》第3条、2023年11月24日施行的《四平市人民代表大会常务委员会关于加强新时代检察机关公益诉讼工作的决定》第2条、2023年11月2日施行的《呼和浩特市人民代表大会常务委员会关于加强新时代检察机关法律监督工作的决定》（〔十六届〕第十七号）第8条等。

行为同时满足“违反本法规定”与“损害社会公共利益”两项要件，就属于该类诉讼的案件范围。在这种背景下，要科学界定该类诉讼的案件范围，就必须正确理解何为“违反本法规定”的行为以及何为“损害社会公共利益”的行为。

1.1.1 “违反本法规定”的行为

通常认为，“违反本法规定”中的“本法”是指《无障碍环境建设法》。以《无障碍环境建设法》为判断依据，在不同的诉讼类型中，违法行为的表现形式各不相同，可以将其分为两大类：

一类是无障碍环境行政公益诉讼中的违法行为。这主要是指对无障碍环境建设负有监管职责的行政机关未按照《无障碍环境建设法》的规定依法履行职责的行为，具体包括：相关行政机关对未按照法定标准开展验收或者验收不合格的工程办理竣工验收备案手续的行为；相关行政机关对工程建设、设计、施工、监理单位未依法进行建设、设计、施工、监理的行为，未依法责令限期改正以及对于逾期未改正的行为，未依法给予行政处罚的行为等等。

另一类是无障碍环境民事公益诉讼中的违法行为。这主要是指违反《无障碍环境建设法》第二章、第三章、第四章中相关强制性规定的行为，具体包括：工程建设、设计、施工、监理单位未按照《无障碍环境建设法》进行建设、设计、施工、监理的行为；无障碍设施责任人不依法履行维护和管理职责的行为；设置临时无障碍设施不符合相关规定的行为；擅自改变无障碍设施用途或者非法占用、损坏无障碍设施的行为；不依法履行无障碍信息交流义务的行为；电信业务经营者不依法提供无障碍信息服务的行为；负有公共服务职责的部门和单位未依法提供无障碍社会服务的行为；考试举办者、组织者未依法向有残疾的考生提供便利服务等行为。

1.1.2 “损害社会公共利益”的行为

除“违反本法规定”的要件外，一项违法行为要被纳入无障碍环境建设公益诉讼的案件范围，还必须同时具备“损害社会公共利益”的要件。

这又可分为两种情形：一种是因相关行政机关未依法履行对无障碍环境建设的监管职责而导致的社会公共利益受损；另一种是因工程建设、设计、施工、监理单位，电信业务经营者以及考试举办者、组织者等在无障碍设施建设、无障碍信息交流、无障碍社会服务等领域实施违法行为而导致的社会公共利益受损。

1.2 起诉主体

1.2.1 无障碍环境行政公益诉讼的起诉主体

在行政公益诉讼中，不论是《深圳条例》第61条第3款、《珠海条例》第47条第2款、《上海条例》第71条第2款、《无障碍环境建设法》第63条，还是《行政诉讼法》第25条第4款，均仅将人民检察院规定为唯一的起诉主体。

1.2.2 无障碍环境民事公益诉讼的起诉主体

在民事公益诉讼中，《深圳条例》第61条第1款除赋予了人民检察院民事公益诉讼权外，还将“残疾人联合会、妇女联合会、共青团等群团组织”纳入了起诉主体的范围；《珠海条例》第47条第1款、《上海条例》第71条第2款与《无障碍环境建设法》第63条仅规定了人民检察院的民事公益诉讼权；《大连规定》第43条则将民事公益诉讼权赋予了残疾人联合会、老年人组织、妇女联合会等社会团体。

1.3 适格被告

1.3.1 无障碍环境行政公益诉讼的适格被告

无障碍环境建设是一项复杂的系统工程，涉及多个行政机关的职责范围，不同主体在无障碍环境建设领域所负的职责也是不一样的。根据《无障碍环境建设法》第7条、《行政诉讼法》第25条第4款的规定，虽然县级以上人民政府以及乡镇人民政府、街道办事处都对无障碍环境建设负有一定责任，但能够作为无障碍环境行政公益诉讼适格被告的仅限于负有监督管理职责的行政机关，即县级以上人民政府的有关职能部门，具体包括住房和城乡建设、民政、工业和信息化、交通运输、自然资源、文化和旅游、教育、卫生健康等部门。

1.3.2 无障碍环境民事公益诉讼的适格被告

在无障碍环境民事公益诉讼中，结合前述对《无障碍环境建设法》第63条中“违反本法规定”行为的解读，可根据无障碍环境的不同，将适格被告分为以下三类：1) 无障碍设施建设民事公益诉讼的适格被告。主要包括：无障碍工程建设单位、设计、施工单位、监理单位，无障碍设施所有权人或者管理人，残疾人集中就业单位以及擅自改变无障碍设施用途或者非法占用、损坏无障碍设施的任何单位和个人。2) 无障碍信息交流民事公益诉讼的适格被告。主要包括：利用财政资金设立的电视台、互联网网站、服务平台、移动互联网应用程序，电信业务经营者、提供公共文化服务的图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等。3) 无障碍社会服务民事公益诉讼的适格被告。主要包括：供水、供电、供气、供热等公共服务机构，交通运输设施和公共交通运输工具的运营单位，医疗卫生机构，金融机构，电信业务经营者，图书馆，与残疾人、老年人相关的服务机构，公共场所经营管理单位，应急避难场所的管理人等。

1.4 检察建议

检察建议是促进无障碍环境建设的重要手段。《深圳条例》第61条第3款、《珠海条例》第47条第2款、《上海条例》第71条第1款以及《无障碍环境建设法》第63条都规定了检察机关在无障碍环境领域提出检察建议的权力。从现行规范来看，《深圳条例》第61条第3款和《珠海条例》第47条第2款均规定检察机关提起行政公益诉讼前“应当”提出检察建议，且从该款的文义来看，此处的检察建议应属于公益诉讼检察建议；而《上海条例》第71条第1款和《无障碍环境建设法》第63条仅规定了检察机关提出检察建议的权力，并未明确检察建议的具体类型。

2 对我国无障碍环境建设公益诉讼制度的反思

基于对现行规范的解读，笔者发现，我国无障碍环境建设公益诉讼制度虽然已经确立，但仍存在一定问题。一方面，相关规范中的公益诉讼条款与《无障碍环境建设法》第63条的内容并不

完全一致，导致立法规范之间存在矛盾与冲突；另一方面，仅就《无障碍环境建设法》第63条的规定而言，也存在一些不合理、不明确之处，影响了无障碍环境建设公益诉讼制度的实施效果。

2.1 现行规范的内容存在矛盾与冲突

前已述及，在《无障碍环境建设法》实施之前，除了《民事诉讼法》第58条、《行政诉讼法》第25条第4款的规定以外，《深圳条例》《珠海条例》与《上海条例》已经专门规定了无障碍环境建设公益诉讼制度；《无障碍环境建设法》实施之后，《大连规定》又再次对无障碍环境民事公益诉讼进行规范。目前，上述规范均处于现行有效状态，但其对无障碍环境建设公益诉讼的相关规定与《无障碍环境建设法》第63条、《民事诉讼法》第58条以及《行政诉讼法》第25条第4款并不完全一致，有些规范内容甚至出现了矛盾与冲突。

2.1.1 无障碍环境行政公益诉讼的规范冲突

从现行规范来看，对无障碍环境行政公益诉讼的案件范围、线索来源以及诉前程序的规定，都存在矛盾与冲突。首先，在案件范围方面，《珠海条例》第47条第2款和《深圳条例》第61条第3款规定的受侵害对象既包括社会公共利益，也包括国家利益；《上海条例》第71条第2款规定的受侵害对象为公共利益；《无障碍环境建设法》第63条规定的受侵害对象为社会公共利益。其次，在线索来源方面，《珠海条例》第47条第2款和《深圳条例》第61条第3款与《行政诉讼法》第25条第4款的规定相一致，均将其限定为“履行职责中发现”；《上海条例》第71条第2款和《无障碍环境建设法》第63条对此未作出规定。第三，在检察建议的提出方面，《珠海条例》第47条第2款、《深圳条例》第61条第3款与《行政诉讼法》第25条第4款的规定均为“应当”提出；《上海条例》第71条第1款仅笼统将检察建议规定为人民检察院对无障碍环境建设工作的一种监督方式，未明确是应当提出还是可以提出；《无障碍环境建设法》第63条则使用“可以”一词，将是否提出检察建议的决定权交给了检察机关。显然，“可以”与“应当”属于不同的规则类型，前者属于

授权性规则，后者属于义务性规则。

除以上外，《无障碍环境建设法》第63条所保护的利益与《行政诉讼法》第25条第4款所保护的利益也不完全一致。《无障碍环境建设法》第63条规定的是“社会公共利益”，而《行政诉讼法》第25条第4款规定的是“国家利益或者社会公共利益”，显然，“两法”对所保护利益的规定存在差异。

2.1.2 无障碍环境民事公益诉讼的规范冲突

在无障碍环境民事公益诉讼领域，现行规范对案件范围、线索来源、起诉主体与诉权顺位的规定，也存在明显差异。首先，在案件范围方面，《深圳条例》第61条第1款、《大连规定》第43条仅要求该行为违反无障碍标准规范或者损毁、侵占了无障碍设施，不仅将违法行为限定于无障碍设施建设领域，而且未明确该行为所违反的法律层级；《珠海条例》第47条第1款、《上海条例》第71条第2款将违法行为规定为“违反无障碍相关法律、法规规定”的行为，并取消了对违法行为所属无障碍领域的限制；《无障碍环境建设法》第63条则明确要求，只有“违反本法规定”的行为，才属于民事公益诉讼的案件范围。其次，在线索来源方面，《珠海条例》第47条第1款要求该案件系检察机关在“履行职责中发现”；《深圳条例》第61条第1款、《上海条例》第71条第2款、《无障碍环境建设法》第63条以及《大连规定》第43条对此并未作出规定。第三，在起诉主体方面，《深圳条例》第61条第1款不仅在检察机关之外，赋予了残疾人联合会、妇女联合会、共青团等群团组织的民事公益诉讼权，而且以《民事诉讼法》第58条为依据将检察机关的诉权置于了第二顺位；《珠海条例》第47条第1款、《上海条例》第71条第2款和《无障碍环境建设法》第63条仅赋予了检察机关民事公益诉讼权；《大连规定》第43条则将残疾人联合会、老年人组织、妇女联合会等社会团体都纳入了起诉主体范围。

除以上外，《上海条例》第71条第2款所保护的利益与《民事诉讼法》第58条所保护的利益也不一致，《上海条例》第71条第2款规定的是“公共利益”，而《民事诉讼法》第58条规定的是

“社会公共利益”，即使仅从文字表述来看，二者也是存在差异的。

2.2 对案件范围的规定不利于实现公益维护的目的

耶林曾经说过：“目的是全部法律的创造者，每条法律规则的产生都源于一种目的，即一种事实上的动机”^[6]。无障碍环境建设公益诉讼以维护不特定主体的无障碍权益为根本目的，但从《无障碍环境建设法》第63条的规定来看，只有“违反本法规定”的行为，才能被纳入该类诉讼的救济范围，该规定既没有考虑到制定法的局限性，也与公共利益的特征不符，不利于实现无障碍环境建设公益诉讼的目的。

一方面，与所有的制定法一样，《无障碍环境建设法》也具有滞后性与保守性，我们既无法保证立法者能够“未卜先知”，将未来可能发生的所有违法行为都规定在《无障碍环境建设法》中，也无法保证无障碍权益的内涵在立法之后再无任何变化。这从无障碍一词的发展历程可得到证实。早期的“无障碍”（barrier-free）权益主要针对城市环境中的物质无障碍，仅要求城市规划者将残疾者的特殊需求纳入建筑设计的考虑范围。后来，随着无障碍理念的不断发展，无障碍权益也发展成一个包括物质环境无障碍、获取信息与交流无障碍以及社区服务无障碍等在内的综合性权利体系。在这种情形下，如果将案件范围限定为“违反本法规定”的行为，显然难以将那些在立法当时尚未被立法者所认知、但未来可能出现的违法行为纳入救济范围，不利于克服制定法的局限性。

另一方面，该规定也与公共利益的特征不符。众所周知，作为一个极具不确定性的抽象概念，公共利益并非静止不变，而是“一个开放的、发展的概念”^[7]，在不同的时空条件下，其内容与表现形式也会有所不同^[8]。迄今为止，虽然学界对公共利益仍未形成一个公认的看法，但多数学者都认为，公共利益具有非常鲜明的开放性、动态性、发展性特征，其内涵和外延会随着经济社会的发展而不断的丰富与拓展。以此为据，如果将无障碍环境建设公益诉讼的案件范围严格限定为

“违反本法规定”的行为，也难以将新出现的侵害众多不特定主体无障碍权益的行为纳入公益司法救济的范围，与公共利益的开放性、动态性、发展性特征不符。

2.3 民事公益诉讼的起诉主体范围过于狭隘

起诉主体的范围直接影响着公益损害司法救济的可能性。从现行规范来看，《珠海条例》第47条第1款、《上海条例》第71条第2款与《无障碍环境建设法》第63条都仅赋予了人民检察院民事公益诉讼权，起诉主体的范围过于狭隘。这种做法，既不利于维护民事公益诉讼结构的平衡，又不利于发挥残疾人联合会等群团组织的公益维护功能。

一方面，将起诉主体限于人民检察院不利于维护民事公益诉讼结构的平衡。在我国现行立法框架下，民事公益诉讼被定位为民事诉讼的一种特殊形式，相应地，其程序设计也应当遵循民事诉讼的基本原理。众所周知，理想的民事诉讼结构是“等腰三角形”结构，该结构要求双方当事人应处于平等对抗的诉讼地位。而在检察机关提起的民事公益诉讼中，作为公益诉讼起诉人的人民检察院是享有公权力的国家机关，身兼多重身份与多项法律职能，这种优势地位使得弱小的被告很难与其进行实质上的平等对抗，一旦处置不当，极易破坏平等对抗的诉讼结构。

另一方面，将残疾人联合会等群团组织排除在起诉主体之外，也不利于充分发挥其公益维护功能。在我国，残疾人联合会、妇女联合会、共青团等群团组织都在各自领域负有公益维护的职责，《深圳条例》第61条第1款、《大连规定》第43条也已经以维护客观法律秩序为根本目标，赋予了其民事公益诉讼权。但遗憾的是，《珠海条例》第47条第1款、《上海条例》第71条第2款与《无障碍环境建设法》第63条仍将群团组织排除在民事公益诉讼起诉主体范围之外，该做法不仅与已有地方立法的内容相矛盾，而且不利于发挥残疾人联合会等群团组织的公益维护功能。

2.4 民事公益诉讼与行政公益诉讼顺位不明

实务中，导致不特定主体无障碍权益受损的原因非常复杂，既与行政主体违法行使职权或者

不作为有关，又与民事主体的违法行为（如工程建设、设计、施工等单位未按照无障碍标准规范进行建设）有关。这就意味着，在无障碍环境建设领域，针对同一公益损害后果，检察机关既可以以行政机关为被告提起行政公益诉讼，也可以以违法行为人为被告提起民事公益诉讼，此时，就会产生两种诉讼类型的适用顺位问题。但遗憾的是，由于立法并未对“两诉”的适用顺位作出明确规定，致使检察人员在办案过程中对诉讼类型的选择往往认识不一。

2.5 检察建议的类型与制发对象不明确

从现行规范来看，虽然已经将提出检察建议规定为检察机关的办案方式之一，但并未明确检察建议的具体类型与制发对象，检察建议的制发缺乏应有的规范性。

一方面，检察建议的具体类型不明确。根据《人民检察院检察建议工作规定》第5条的规定，检察建议包括再审检察建议、纠正违法检察建议、公益诉讼检察建议、社会治理检察建议以及其他检察建议五种类型。可以肯定的是，《无障碍环境建设法》第63条规定的检察建议既不属于再审检察建议，也不属于纠正违法检察建议，但对于其是仅限于公益诉讼检察建议，还是也包括社会治理检察建议，立法并未作出进一步规定。

另一方面，检察建议制发对象的选取较为随意。由于立法规定不明确，实践中，检察机关在选择检察建议的制发对象时较为随意，缺乏统一的选取标准。以最高人民检察院2021年5月14日发布的典型案例为例，在检察机关制发了检察建议的8个案件中，虽然同样都属于无障碍设施建设领域的案件，但制发对象的选取却存在较大差异。例如，在“浙江省检察机关督促规范无障碍环境建设行政公益诉讼系列案”中，检察建议的制发对象包含了“城管、住建、文广、市监、港航、园文等职能部门”，范围非常广泛；而在“北京市延庆区人民检察院督促整治无障碍设施问题行政公益诉讼案”中，检察机关仅向“延庆区城市管理委员会、区交通局、儒林街道办”三家单位提出了检察建议（见表1）^[9]。

表1 无障碍环境建设公益诉讼典型案例中检察建议的制发情况

序号	案名	履行方式	检察建议的制发对象
1	浙江省检察机关督促规范无障碍环境建设行政公益诉讼系列案	检察建议	城管、住建、文广、市监、港航、园文等职能部门
2	浙江省杭州市人民检察院督促整治信息无障碍环境行政公益诉讼系列案	检察建议	文广、市场监管、卫健、公安等职能部门
3	福建省晋江市人民检察院督促执行无障碍设计规范行政公益诉讼案	检察建议	住建、公安等部门
4	广东省深圳市宝安区人民检察院督促整治道路无障碍设施行政公益诉讼案	检察建议	宝安交通局、深圳市宝安区住房和建设局等14家相关职能部门
5	江苏省宝应县人民检察院督促规范文物保护单位、英烈纪念馆施无障碍环境建设行政公益诉讼案	检察建议	县文体广电和旅游局、退役军人事务局
6	浙江省宁波市鄞州区人民检察院督促整治无障碍指引标识行政公益诉讼案	检察建议	区商务局、区综合行政执法局
7	黑龙江省铁路检察机关督促健全铁路旅客车站无障碍设施行政公益诉讼系列案	检察建议	主管建设等行政机关
8	北京市延庆区人民检察院督促整治无障碍设施问题行政公益诉讼案	检察建议	延庆区城市管理委员会、区交通局、儒林街道办

3 我国无障碍环境建设公益诉讼制度的优化路径

基于上文分析，在《无障碍环境建设法》已经施行，且“检察公益诉讼法（公益诉讼法）”已被十四届全国人大常委会正式列入一类立法项目的现实背景下，要充分发挥无障碍环境建设公益诉讼的制度功能，应当首先处理好既有规范之间的矛盾与冲突，并以“检察公益诉讼法（公益诉讼法）”的制定为契机，综合考虑公益诉讼的目的、行政权与司法权的关系以及公益诉讼检察建议与社会治理检察建议的区别等因素，从案件范围、起诉主体、诉讼顺位以及检察建议的制发等方面入手，全面优化我国的无障碍环境建设公益诉讼制度。

3.1 正确处理现行规范之间的矛盾与冲突

从法的效力位阶来看，《深圳条例》与《珠海条例》属于经济特区法规，《上海条例》属于地方性法规，《大连规定》则属于地方政府规章。根据法的适用规则，要处理好现行规范之间的矛盾与冲突，一方面，应基于法律的效力高于地方性法规、地方政府规章的适用规则，在《上海条例》第71条第2款、《大连规定》第43条与《无障碍环境建设法》第63条的规定不一致时，优先适用《无障碍环境建设法》第63条的规定。另一方面，应在正确认识《深圳条例》第61条与《珠海条

例》第47条性质的基础上，处理好其与《无障碍环境建设法》第63条之间的关系。根据《立法法》第109条的规定，经济特区法规如果根据授权对法律作变通规定，应在本经济特区适用经济特区法规的规定，但《深圳条例》和《珠海条例》的施行时间均早于《无障碍环境建设法》，在其施行当时，《无障碍环境建设法》尚未制定出来，当然也就不存在对其进行变通的可能，因此，《深圳条例》和《珠海条例》对无障碍环境建设公益诉讼的规定在性质上应属于经济特区制定的先行先试法规。在此情形下，要处理好《深圳条例》《珠海条例》与《无障碍环境建设法》之间的关系，关键就在于如何正确理解先行先试特区法规与法律的适用规则。对此，有学者已明确指出，在一个先制定的先行先试特区法规与一个后制定的法律之间，“特区法规并不应享有适用上的优先性”^[10]。对此，笔者表示认同，该观点符合“下位法服从上位法”的立法原则，有利于维护我国法制的统一。以此为据，在无障碍环境建设公益诉讼领域，即使在深圳、珠海经济特区，也应以《立法法》第99条的规定为依据，优先适用《无障碍环境建设法》第63条的规定。

对于《无障碍环境建设法》第63条与《民事诉讼法》第58条、《行政诉讼法》第25条第4款

在所保护利益类型方面的一致，笔者认为，公共利益与国家利益、社会利益分属于不同的利益位阶。其中，公共利益与私人利益相对应，属于抽象价值层面的高位阶利益形态，国家利益、社会利益与个人利益相对应，属于低位阶的具体利益类型，公共利益与国家利益、社会利益“之间不能进行并列”^[11]。现行立法文本中将公共利益与国家利益、公共利益与社会利益相并列的表述，存在利益分类标准混乱的问题，在逻辑有显著错误。基于此，应当在理论上厘清公共利益与国家利益、社会利益之间的关系，并在未来制定的“检察公益诉讼法（公益诉讼法）”中将公益诉讼所保护的利益统一规定为公共利益。

3.2 科学界定违法行为的范围

前已述及，要实现维护不特定主体无障碍权益的诉讼目的，有效克服制定法的局限性，并充分体现公共利益的发展性特征，就应在案件范围方面拓宽对行为违法性要件的要求，将当前立法文本中的“违反本法规定”修改为“违反国家规定”。理由在于：

一方面，与“本法规定”相比，“国家规定”^①不仅包含的范围大，而且制定和修改程序更为简单灵活，因此，将行为违法性要件从“违反本法规定”修改为“违反国家规定”，既有利于扩大无障碍环境建设公益诉讼的救济范围，又能够在社会经济条件发生变化的情况下，通过及时修改相关规定将新出现的违法行为纳入救济范围。

另一方面，相关地方立法已经将违反法律以外的行为纳入了救济范围，为案件范围的拓展提供了重要参考。不论是《深圳条例》第61条第1款、《大连规定》第43条规定的“未按照无障碍标准规范进行建设”的行为，还是《珠海条例》第47条第3款、《上海条例》第71条第2款规定的“违反无障碍相关法律、法规规定”的行为，都未将该类诉讼所针对的违法行为限定为违反法律的行为。显然，《深圳条例》第61条第1款、《大连规定》第43条所规定的“无障碍标准规范”的制

定并不是一项专属于全国人大及其常委会的权力，相反，很多无障碍标准是由行政法规、规章，甚至行业标准进行规范的；《珠海条例》第47条第3款、《上海条例》第71条第2款所规定的“相关法律、法规”也应当既包括法律，又包括行政法规、地方性法规。

3.3 赋予残疾人联合会等群团组织民事公益诉讼权

对于民事公益诉讼的起诉主体范围，主要争议在于是否有必要赋予检察机关以外的其他主体民事公益诉讼权。对此，有学者认为，应当借鉴《深圳条例》第61条第1款的规定，赋予残联、妇联、共青团等群团组织等提起无障碍环境民事公益诉讼的资格^[12]。有学者则以残疾人人民事公益诉讼为研究对象，认为该类诉讼的起诉主体应当包括残疾人组织、残疾人个人和检察机关^[13]。笔者认为，近年来，检察机关虽然在无障碍环境建设公益诉讼案件办理方面取得了明显成效，但这种成效的取得是以残疾人联合会、妇女联合会、共青团等群团组织失去民事公益诉讼权为代价的。

党的十九大报告已经明确提出，要在2035年前基本形成现代社会治理格局，并就如何打造“共建共治共享”的现代社会治理格局进行了专门部署。《无障碍环境建设法》第3条也明确规定了无障碍环境建设应当“引导社会组织和公众广泛参与，推动全社会共建共治共享”的内容。在这种背景下，要充分发挥群团组织的公益维护功能，就应以法定的诉讼担当为理论依据，在制定公益诉讼立法时借鉴《深圳条例》61条、《大连规定》第43条的规定，赋予残疾人联合会、妇女联合会、共青团等群团组织民事公益诉讼权。

3.4 厘清民事公益诉讼与行政公益诉讼的顺位

对于“两诉”的适用顺位，学界虽然进行过探索，但迄今仍未在理论上达成共识。有学者认为，民事公益诉讼优先于行政公益诉讼，即检察机关在提起公益诉讼时，应优先选择民事公益诉讼^[14]。有学者则认为，就公益维护而言，督促行政机关依法履职比提起民事公益诉讼更为高效，

^①一般认为，“国家规定”既包括法律，也包括全国人大及其常委会发布的决定以及国务院制定的行政法规、规定的行政措施、发布的决定和命令等，范围比较广泛。

因而行政公益诉讼应当优先于民事公益诉讼^[15]。笔者认为，由于行政公益诉讼最终指向的是行政执法，因而“两诉”的顺位实质上反映的是行政权与司法权在公益保护领域的关系问题。众所周知，与司法机关相比，行政机关才是公共利益的最大保障者和第一责任人，“司法机关不能直接越过行政机关介入相应的公共事务”^[16]，基于此，检察机关在办理无障碍环境建设公益诉讼案件时，应以行政公益诉讼为优先、以民事公益诉讼为补充，即通常情况下，检察机关应优先启动行政公益诉讼程序，通过督促负有监督管理职责的行政机关履职尽责来维护公共利益，只有在通过行政公益诉讼“穷尽执法手段”或者在诉前程序中行政机关已经依法履职、但受损公益仍无法得到维护时，才选择提起民事公益诉讼。

3.5 明确检察建议的类型与制发对象

针对检察建议的类型及制发对象不明确的问题，应厘清公益诉讼检察建议与社会治理检察建议的性质、定位及二者之间的关系，并以此为理论依据，结合最高人民法院《人民检察院检察建议工作规定》中的相关内容，明确《无障碍环境建设法》第63条所规定的检察建议类型，并从检察建议的制发目的出发，合理选取不同类型检察建议的制发对象。

题，应厘清公益诉讼检察建议与社会治理检察建议的性质、定位及二者之间的关系，并以此为理论依据，结合最高人民法院《人民检察院检察建议工作规定》中的相关内容，明确《无障碍环境建设法》第63条所规定的检察建议类型，并从检察建议的制发目的出发，合理选取不同类型检察建议的制发对象。

3.5.1 正确理解立法规定的检察建议类型

从理论上讲，公益诉讼检察建议是行政公益诉讼的前置程序，体现的是检察机关的行政检察监督职能，目的在于督促行政机关依法履职；社会治理检察建议是检察机关办案职能的延伸，体现的是检察机关的社会治理功能，目的在于协助有关部门和单位完善社会治理工作^[17]，二者在目的、性质、功能、“刚性”程度以及被建议者的行为表现等方面均有所不同（见表2），适用规则理应存在明显差异，在实践中不应混同。

表2 公益诉讼检察建议与社会治理检察建议的差异

	公益诉讼检察建议	社会治理检察建议
目的	纠正特定的行政违法行为	协助有关部门和单位完善社会治理工作
性质	办理个案	办案业务的延伸
功能	督促履职	协助治理
“刚性”程度	以诉讼为后盾，“刚性”强	对被建议主体无强制性要求
被建议者的表现	被动整改	主动采取改进举措

对于《无障碍环境建设法》第63条规定的检察建议类型，有学者认为，其“既包括公益诉讼检察建议，也包括社会治理检察建议”^[18]。对此观点，笔者表示认同。理由在于：一方面，根据《人民检察院检察建议工作规定》第10条、第11条的规定，《无障碍环境建设法》第63条所规定的检察建议既符合公益诉讼检察建议的制发条件，也符合社会治理检察建议的制发条件。另一方面，从《无障碍环境建设法》第63条的文义来看，“或者”一词既具有“递进”的含义，又具有“并列”的含义，因此，该条所规定的检察建议应当既包括基于递进关系的公益诉讼检察建议，又包括基于并列关系的社会治理检察建议。

3.5.1.1 基于递进关系的公益诉讼检察建议

所谓递进关系，是指检察机关在办理行政公益诉讼案件时，诉前程序与诉讼程序所呈现的一

种前后衔接关系。以这种关系为基础，检察机关提起行政公益诉讼之前，必须先向相关行政机关制发诉前检察建议，这种检察建议又被称作公益诉讼检察建议。这种理解，既符合诉前程序与诉讼程序的关系安排，也与我国行政公益诉讼的制度构造相契合。

3.5.1.2 基于并列关系的社会治理检察建议

所谓并列关系，是指检察机关可以在提出检察建议与提出诉讼之前“择一”而为，两种监督手段之间不存在前后衔接关系。根据《人民检察院检察建议工作规定》第11条的规定，一方面，如果因无障碍工程建设单位、施工单位、监理单位制度不健全、不落实，管理不完善等导致公共利益受损的，或者因无障碍领域公益损害需要追究有关涉案人员、责任人员法律责任的，检察机关可以向有关单位或个人制发社会治理检察建

议^①。另一方面，如果导致无障碍领域公共利益受损行为的发生系主管部门的监管漏洞所导致，检察机关也可以向相关行政机关制发社会治理检察建议^②。综上，《无障碍环境建设法》第63条所规定的检察建议应当还包括社会治理检察建议，如果仅将其理解为公益诉讼检察建议，是对该条所规定检察建议类型的不当限缩。

3.5.2 合理选取检察建议的制发对象

3.5.2.1 公益诉讼检察建议的制发对象

公益诉讼检察建议制发对象的选取一直是争议较大的一个问题，实务中主要形成了“全部模式”“主责模式”“上级模式”以及“上下协同模式”四种类型^[19]。笔者认为，在诉前阶段，检察机关履行的是行政监督职能，目的在于通过程序性监督督促行政机关依法履职，基于此，在公益诉讼诉前检察建议制发对象的选取上应采“全部模式”，将所有对特定领域无障碍环境建设负有监管职责的行政机关全部纳入，这样更有利于实现诉前程序督促依法行政的目的。具体而言，应以《无障碍环境建设法》第7条第2款的规定为依据，根据所涉无障碍环境领域的不同，将检察建议制发给对该领域无障碍环境建设负有监管职责的所有行政机关。

需要注意的是，在前述典型案例中，有案件（如“北京市延庆区人民检察院督促整治无障碍设施问题行政公益诉讼案”）将街道办事处纳入了制发对象的范围，对此，笔者认为不妥。根据《无障碍环境建设法》第7条的规定，街道办事处在无障碍环境建设中承担的仅仅是协助义务，所发挥的功能比较有限，不宜将其纳入检察建议的制发对象。

3.5.2.2 社会治理检察建议的制发对象

根据《人民检察院检察建议工作规定》第11条的规定，社会治理检察建议的制发对象为需要改进工作、完善治理的“有关单位和部门”，包括但不限于公益诉讼检察建议的制发对象。从实践中看，社会治理检察建议的制发对象往往既可能

是行政机关，也可能是涉案单位、涉案人员、责任人员等，既包括无障碍工程建设单位、设计、施工单位、监理单位，无障碍设施所有权人或者管理人等，也包括对无障碍环境建设负有监管职责的行政机关，其范围相对较大。也就是说，只要是对无障碍环境建设负有管理、指导、实施、执行等职权职责的相关单位或部门，都可以成为社会治理检察建议的制发对象。

4 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。本文通过对我国无障碍环境建设公益诉讼制度的解读与分析，发现了制度本身及制度实施中存在的不足，并设计了具体的优化路径。需要注意的是，上述建议既涉及规范适用方面，也涉及制度完善方面。就规范的适用而言，应遵循“下位法服从上位法”的立法原则，在无障碍环境建设公益诉讼领域优先适用《无障碍环境建设法》第63条的规定。就制度的完善而言，由于《无障碍环境建设法》刚实施不久，要想通过修改立法实现制度完善之目的存在一定难度，较为现实的做法是，以“检察公益诉讼法（公益诉讼法）”的制定为契机，对无障碍环境建设公益诉讼制度中存在的问题作出明确规定。如果未来制定的是“公益诉讼法”，应在立法中通过法定的诉讼担当赋予残疾人联合会、妇女联合会、共青团等群团组织在无障碍环境建设领域的民事公益诉权；如果未来制定的是“检察公益诉讼法”，可在立法中确立以下规则：一是在规定公益诉讼保护的利益类型时，统一使用“公共利益”的表述，以消除当前立法文本中公共利益与国家利益、公共利益与社会利益并列使用的逻辑错误；二是当案件同时符合民事公益诉讼与行政公益诉讼的办理条件时，检察机关应优先将其作为行政公益诉讼案件办理，以凸显行政执法在公益保护方面的优越性；三是当案件同时符合公益诉讼检

^①参见《人民检察院检察建议工作规定》第11条第（一）项、第（五）项。

^②参见《人民检察院检察建议工作规定》第11条第（二）项、第（三）项、第（四）项。

察建议与社会治理检察建议的制发条件时,为保障公益维护的实效性,检察机关应优先制发“刚性”程度较强的公益诉讼检察建议,并将所有对特定领域无障碍环境建设负有监管职责的行政机关全部纳入制发对象范围。需要特别注意的是,对无障碍环境建设公益诉讼制度的研究既要考虑公益诉讼制度的共性问题,也要考虑无障碍环境建设领域的特性问题,本研究仅为一家之言,尚存在诸多不足之处,期待更多学者加入,为无障碍环境建设公益诉讼制度的完善贡献力量。

参考文献:

- [1] 朱基钗,高蕾,孙少龙,等.习近平总书记关爱残疾人的故事[N].人民日报,2023-09-18(1).
- [2] 李牧,王姪晴.论新时代无障碍环境权的行政法保护[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2019,32(6):7-14.
- [3] 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.
- [4] 黎建飞,窦征,施婧葳,等.我国无障碍立法与构想[J].残疾人研究,2021(1):28-38.
- [5] 王立明.探析无障碍环境建设领域的行政公益诉讼:以《中华人民共和国无障碍环境建设法(草案)》颁布为背景[J].文化学刊,2023(2):149-152.
- [6] 博登海默.法理学:法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,1999:109.
- [7] 王利明.界定公共利益,物权法不能承受之重[N].法制日报,2006-10-21(3).
- [8] 高志宏.个人信息保护的公共利益考量:以应对突发公共卫生事件为视角[J].东方法学,2022(3):27-28.
- [9] 最高检发布无障碍环境建设公益诉讼典型案例[EB/OL].(2021-05-14)[2023-10-24].https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbh/202105/t20210514_518136.shtml.
- [10] 黄金荣.如何用足用好经济特区立法权:大湾区立法空间与边界[J].人大研究,2023(3):19-24.
- [11] 刘光华,张广浩.祛魅公共利益:基于“价值——工具”法律利益分类范式[J].兰州大学学报(社会科学版),2018,46(4):162-173.
- [12] 张翀.多元主体协同推动《北京市无障碍环境建设条例》有效实施[J].北京规划建设,2022(2):37-39.
- [13] 郭翔.论残疾人民事公益诉讼的制度化[J].河北经贸大学学报(综合版),2023,23(2):34-43.
- [14] 马明生.检察机关提起行政公益诉讼制度研究[J].中国政法大学学报,2010(6):92-99,159.
- [15] 林莉红.检察机关提起民事公益诉讼之制度空间再探:兼与行政公益诉讼范围比较[J].行政法学研究,2022(2):77-92.
- [16] 杨雅妮.环境民事公益诉讼中司法权与行政权的关系[J].北京行政学院学报,2023(3):110-120.
- [17] 吴凯杰,赵仙凤.行政公益诉讼检察建议与社会治理检察建议之界分:基于生态环境保护典型检察建议的分析[J].南京工业大学学报(社会科学版),2023,22(4):39-52,109.
- [18] 邱景辉.无障碍环境建设法检察公益诉讼条款的理解与适用[J].人民检察,2023(17):32-36.
- [19] 刘加良,李畅.行政公益诉讼诉前检察建议的规则调适[J].河北法学,2023,41(11):59-77.