文章编号:1672-5328(2025)04-0070-10 中图分类号:U491 文献标志码:A DOI:10.13813/j.cn11-5141/u.2025.0039

空间治理视角下无障碍环境建设实施路径——以上海市长宁区为例

张新燕[1,2]
(1.上海市城市建设设计研究总院(集团)有限公司，上海 200125；2.上海城市基础设施更新工程技术研究中心，上海 200125)

摘要：无障碍环境建设是城市精细化治理的重要路径。揭示空间治理与无障碍环境建设的逻辑联结，指出当前实施困境，包括空间治理尺度下沉不足、顶层设计和底层逻辑缺乏贯通、弱势群体空间治理权缺失以及空间治理工作机制不完善。基于“民生-技术-机制”空间治理视角构建无障碍环境建设技术框架，以上海市长宁区为例提出5种协同实施路径。重点阐述了多要素协同的“分区-分类-分项”管控体系，通过精准化对策实现差异化治理。研究表明，空间治理与无障碍环境建设互为载体与工具，应将其纳入城市治理体系以实现资源公平配置。长宁区的实践为超大、特大城市无障碍环境建设提供了示范，其协同实施路径展现了技术创新对包容性发展的促进作用。

关键词：无障碍环境；空间治理；实施路径；管控体系；协同治理；上海市长宁区

Implementation Pathways for Barrier-Free Environment Development from a Spatial Governance Perspective: A Case Study of Changning District in Shanghai

ZHANG Xinyan[1,2]
(1. Shanghai Urban Construction Design & Research Institute (Group) Co., Ltd., Shanghai 200125, China; 2. Shanghai Urban Infrastructure Regeneration Engineering Technology Research Center, Shanghai 200125, China)

Abstract: The construction of a barrier-free environment is a critical pathway to achieving refined urban governance. This paper reveals the logical connections between spatial governance and barrier-free environment development, identifying current implementation challenges such as insufficient devolution of spatial governance to lower levels, disconnection between top-level design and grassroots logic, absence of governance rights for vulnerable groups in spatial planning, and lack of spatial governance mechanisms. From the “livelihood – technology – mechanism” perspective of spatial governance, the paper proposes a technical framework for barrier-free environment development. Using Changning District in Shanghai as a case study, five collaborative implementation pathways are outlined. The paper highlights a “zoning – classification – itemization” control framework with multi-element collaboration, enabling differentiated governance through targeted measures. The findings indicate that spatial governance and barrier-free environment development serve as both carriers and tools for each other, and should be integrated into the urban governance system to ensure equitable allocation of resources. The practices in Changning District serve as a model for barrier-free environment development in megacities and super-large cities, demonstrating how technological innovation can promote inclusive development.

Keywords: barrier-free environment; spatial governance; implementation pathway; control framework; collaborative governance; Changning District, Shanghai

收稿日期：2025-03-07
基金项目：国家重点研发计划项目“公共建筑环境人因工程关键技术和产品”(2022YFC3801500)、上海市住房和城乡建设管理委员会揭榜挂帅科研项目“面向韧性城市的基础设施数字化建设与运维标准研究”(2022-ZD-006)
作者简介：张新燕(1987—)，女，安徽淮南人，硕士，高级工程师，注册城乡规划师，上海市城市建设设计研究总院(集团)有限公司规划交通院规划一所所长，研究方向为城市更新、城乡规划、精细化治理，电子邮箱398790100@qq.com。

0 引言

无障碍理念最早起源于欧美国家，最初作为一种建筑设计理念应用于专供残疾人使用的设施。随着该理念不断发展和完善，目前普遍采用2015年联合国可持续发展目标峰会通过的《改变我们的世界——2030年可持续发展议程》(Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development)中的“每个人的无障碍”定义：到2030年，向所有人，特别是妇女、儿童、老年人和残疾人，普遍提供安全、包容、无障碍、绿色的公共空间[1]。近年来，中国对无障碍环境建设高度重视，一方面通过实施《中华人民共和国无障碍环境建设法》(2023年)夯实法治基石，另一方面通过加强顶层设计，将无障碍环境建设纳入国家“十四五”规划纲要及《“十四五”残疾人保障和发展规划》等政策文件。《住房城乡建设部办公厅关于进一步加强城市无障碍设施建设工作的通知》(建办城〔2025〕7号)进一步要求“打造安全便捷、连续贯通、多元包容的无障碍和适老化环境”[2]。无障碍环境建设是残疾人、老年人等具有无障碍需求的社会成员平等参与社会生活、获取社会服务的重要保障，是践行人民城市理念的重要举措。

上海市是中国最早开展无障碍环境建设探索的城市。20世纪80年代，上海市便在部分主要道路和新建大型建筑中同步配套建设无障碍设施。2003年，《上海市无障碍设施建设和使用管理办法》(上海市人民政府令第1号)施行，这是全国首部无障碍设施领域的地方性政府规章。2010年上海世界博览会成功举办，活动期间启用无障碍出入口、无障碍导向标志、低位服务台等18类无障碍设施。2021年，《上海市无障碍环境建设与管理办法》(上海市人民政府令第45号)正式施行，标志着无障碍环境从硬件设施建设向综合环境建设的过渡。2023年，上海市在全国率先推进无障碍环境建设立法工作，《上海市无障碍环境建设条例》的施行从治理层面为提升法规效力提供了更强保障[3]。从全球化视角来看，作为超大城市，上海市面临人口高度聚集、重度老龄化、人口结构复杂、多元利益诉求整合等多重城市治理挑战。在加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市背景下[4]，《上海市城市总体规划(2017—2035年)》明确提出，到2035年将上海市建成“卓越的全球城市”的宏伟目标，要求在中国式现代化进程中率先实现高质量发展，并在无障碍环境建设方面发挥全国示范引领作用。本文聚焦空间治理与无障碍环境建设的逻辑联结，基于“民生-技术-机制”空间治理视角提出无障碍环境建设技术框架，并以上海市长宁区无障碍环境建设实践为例，探索持续提升无障碍环境建设水平的实施路径，为城市可持续发展和精细化治理提供更加深入的理论和实践基础。

1 空间治理与无障碍环境建设

1.1 空间治理内涵

治理的概念源于1989年世界银行使用的“治理危机”(Crisis in Governance)这一表述[5]。目前较具权威性的定义来自全球治理委员会(Commission on Global Governance)：治理是个人和制度、公共和私营部门管理其共同事务的各种方法的综合，是一个持续的过程，在此过程中冲突或多元利益能够相互调适并采取合作行动，同时包括正式和非正式的制度安排[6]。空间治理是指在物质空间基础上建构行动者网络和社会关系结构[7]，其在治理框架基础上，融入城乡间和区域间关系的视角，探索发展与平衡的关系，其本质是对资源要素空间配置问题的研究[8]。通过政府、市场与社会3个抽象主体的相互作用，即政府治理、市场力量和居民权利在特定空间的耦合，实现经济、人口和资源环境的有效配置，以及区域空间结构和功能的有效管理。未来，空间治理的目标应包括提升空间开发效率(特别是培育和加强全球竞争力)、保障空间开发的均衡性(维护社会公平与和谐)以及强化国土空间的安全性等维度[9]。

1.2 两者的逻辑联结

空间治理和无障碍环境建设的目标具有一致性(见图1)。从城市空间发展看，二者的本质均是实现生产空间中的公平正义(Spatial Justice)[10]，是对弱势群体、城市权利的关注。

在资本逻辑和权利逻辑下，无障碍环境建设的空间问题通常表现为：1)空间剥夺。资本对城市空间的侵蚀、公共空间配给不足等。2)空间隔离。空间资源分配不均衡、空

间权益配给失衡(如商品住宅小区和老旧小区)等。3)社会认同。社会秩序失衡、弱势群体需求被忽视等。空间治理是利益主体通过空间干预手段对空间资源进行均衡分配，以保障弱势群体的空间权利，并实现空间正义的目标。

空间治理是城市无障碍环境建设的治理载体。从治理角度看，其更关注市民身份、社会公平及社会公共领域对城市治理机制的反思[11]。在城市发展过程中，由于空间问题暴露，人民的空间权利意识会随之增强，政府的话语体系也需要均衡市场和社会的关系，以实现空间资源生产与收益的重新分配，并实现城市空间利益最大化。

无障碍环境建设是空间治理的实施工具。从空间角度看，空间治理在于保障各方平等获得空间生产的机会，通过系统性地利用空间资源解决现存问题，从而最大化城市空间的价值。鉴于城市空间问题的多元性和复杂性，需通过调研不同群体的文化差异和空间价值需求[12]、推动公众参与、发挥空间政治组织作用减少剥夺感[13]、制定实施无障碍环境建设的具体策略和行动计划，以及对公共资源统筹规划等治理路径，对城市空间中的非正义性要素(刚性和软性)提供针对性措施，从而实现治理价值。例如完善城市治理中的区域供给、保障公共利益、实现空间正义的价值导向、实现空间事务的参与正义等。无障碍环境建设本质上不仅是对空间冲突的解决，也是对空间治理的反馈，更是对建设人民美好城市空间的价值重塑。

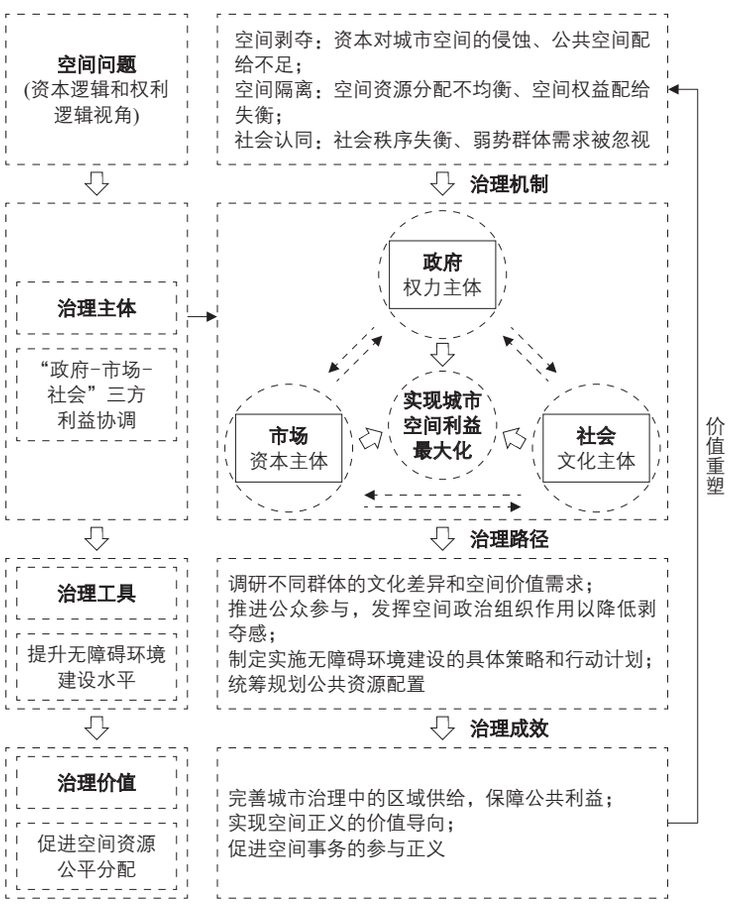

图1 空间治理与无障碍环境建设的逻辑联结

Fig.1 Logical connection between spatial governance and barrier-free environment development

2 无障碍环境建设实施困境

1）空间治理尺度下沉不足。

无障碍环境建设是空间权益的分配问题，空间分布、功能分区和服务供给都关系到无障碍需求的群体空间权益实现程度，是政府意志和价值取向的体现。不同利益主体的价值取向和目标属性差异，导致利益关系复杂和空间利益博弈。作为一项系统工程，无障碍环境建设几乎涉及城市空间内所有领域，存在要素范围广、责权部门多、资金渠道难以明确等难点。所涉及的相关职能部门在政府机构中权利平等，部门边界难以完全明晰，相关利益主体往往只关注自身权益，因此实现共同推进无障碍环境建设的目标还存在客观制约因素。以街道空间为例，提升街道的无障碍出行环境涉及建筑、道路(如盲道、井盖等)、公共交通和公共空间等无障碍设施的有效衔接，需将空间治理尺度下沉，以可操作的精细化实施方案为抓手，通过市区相关主管部门、街道、红线内建筑权属主体等共同协作完成治理(见图2)。

2）顶层设计和底层逻辑缺乏贯通。

以上海市为例，在《无障碍环境建设条例》《中华人民共和国残疾人保障法》《中华人民共和国老年人权益保障法》等10多部法律法规指引下[14]，目前已形成以《上海市无障碍环境建设条例》《上海市无障碍环境建设与管理办法》为主体，以相关法规政策、地方性法规和政府规章为补充，以相关标准规范为依据的法律规范体系。然而，该体系依然面临着细化不足、规定较原则等诸多问题。例如，在无障碍标准方面，尽管近期出台了全文强制性国家标准《建筑与市政工程无障碍通用规范》(GB 55019—2021)，但规范效力相对于其他职能部门的标准和政

策仍显薄弱。现有无障碍相关图集并未涵盖该国家标准的所有内容，且并非某一个部门所重点依据的标准。《上海市环卫公厕适老化适幼化改造标准及验收标准(2024年版)》中坡道的坡度设置仍按照旧规范《方便残疾人使用的城市道路和建筑物设计规范》(JGJ 50—88)的相关规定执行，导致建成后实际无法满足无障碍新规范的要求。此外，无障碍信息化与服务相关的标准较少。

3）弱势群体空间治理权缺失。

城市公共空间的无障碍设施虽多已基本满足规范要求，但其与实际使用人群对无障碍环境的需求仍存在差距。以上海市为例，无障碍设施普遍存在以下问题：①人行道盲道遇障碍物时采用绕行方式，导致盲道绕行距离过长，给视障人士出行带来不便；②公共场所配备的无障碍停车位设置不合理，残疾人机动车难以驶入；③老旧居住区改造后的坡道坡度过大，扶手设置不符合规范要求；④城市公共设施普遍缺乏无障碍设施指示标志，导致建成的无障碍设施实际无法使用。部分公共建筑场馆虽已配置无障碍卫生间和无障碍阅览室，但实际使用率较低[15]。在无障碍设施实施过程中，尤其是适老化、适幼化及适残化设施，由于相关建设主体缺乏对使用者真实需求的了解，造成细节不到位、人性化不足、便利性欠缺等情况，导致无障碍设施在投入使用后实际效果不佳。

4）空间治理工作机制不完善。

无障碍设施建设是一项系统工程，应将全生命周期管理理念贯穿于“体检-规划-建设-管理”全过程，形成一体化的综合解决方案。实际调研发现，无障碍设施建成后，权属主体或管理主体重建设、轻管护的问题比较突出。一方面，已建成的无障碍设施缺乏规范管理和养护，部分设施损坏后未能及时维修，降低了无障碍设施的实际使用率；另一方面，占用无障碍设施、任意改变其用途或建成后取消的情况较为普遍。例如：人行道盲道被非机动车占用或被商户占道经营；无障碍停车位被占用；无障碍设施维护责任交叉，损坏后未及时维修；新建小区缺少无障碍住房等。

3 无障碍环境建设技术框架

3.1 基于“民生-技术-机制”空间治理视角

基于“民生-技术-机制”空间治理视角，通过5种实施路径协同，构建无障碍环境建设技术框架(见图3)。1)民生治理是前提：不同利益主体基于共同价值认同形成合力，形成共建、共治效能；2)技术治理是基础：构建分层级落实的规划实施传导体系，实现空间要素均衡分配；3)机制治理是保障：构建权利型、市场型、社会型政策工具体系。通过“民生-技术-机制”3方面协同治理，实现公平公正的无障碍环境建设目标，促进城市高质量发展。

3.2 民生治理：基于共同价值认同进行利益分配

无障碍环境建设过程中涉及政府、居民、企业、社会组织等不同利益主体，各主体具有不同的利益诉求(见表1)。1)作为主导方，政府负责项目发起、组织并督导；2)居民尤其是弱势群体作为主要受益者，关注无障碍环境建成后使用便利度；3)作为项目服

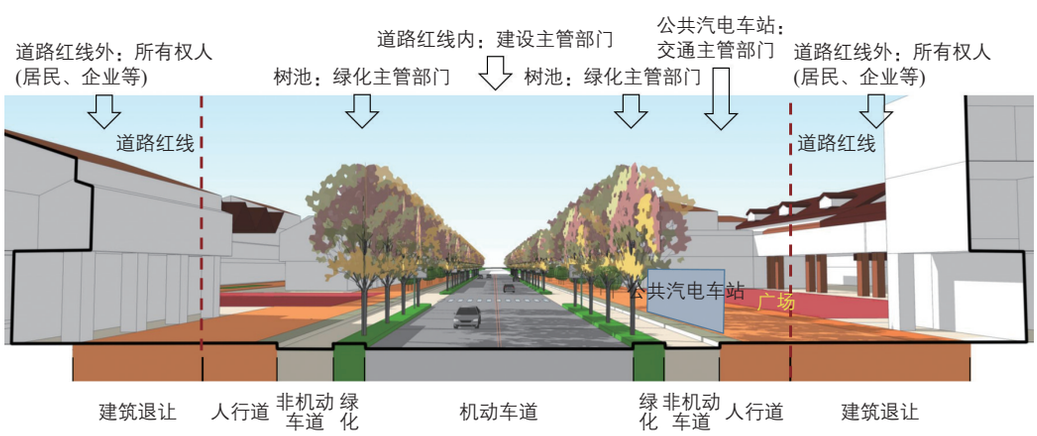

图2 街道空间不同利益主体示意

Fig.2 Illustration of different stakeholders in street spaces

务提供方，企业希望从中获得盈利并产生积极社会影响；4)社会组织关注如何有效整合无障碍公益慈善资源。只有在“共商共建共享”的治理观念下，综合考量不同利益主体的诉求，通过多元参与建立合理的利益分配机制，形成共治效能，才能激发治理主体的价值认同感，实现空间正义。

3.3 技术治理：建立无障碍环境建设规划范式

城市规划本身是复杂的空间治理过程，是对空间资源的使用和收益进行分配和协调[16]。中国的无障碍环境建设规划目前处于初步探索阶段，需从系统思维与科学规划角度构建面向实施的无障碍环境建设规划体

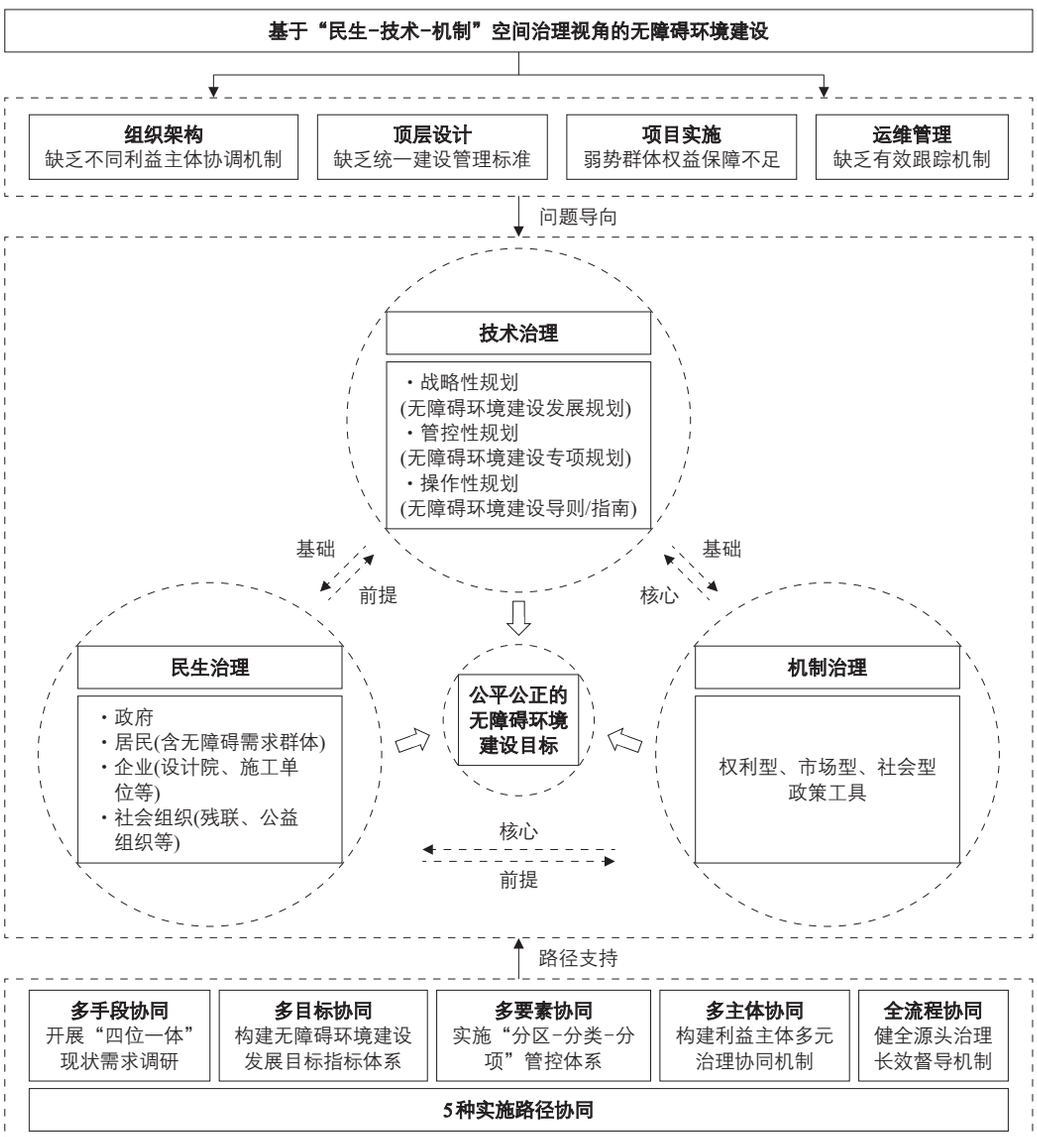

图3 空间治理视角下无障碍环境建设技术框架

Fig.3 Technical framework for barrier-free environment development from a spatial governance perspective

表1 无障碍环境建设各利益主体职责和治理目标

Tab.1 Responsibilities and governance objectives of stakeholders in barrier-free environment development

利益主体	身份定位	主要职责	价值诉求
政府	利益主导方	项目发起、组织与督导	促进资源均衡分配，实现公共利益最大化
居民(含无障碍需求群体)	主要受益方	需求反馈与项目配合	确保建成环境的便利性与可用性
企业(设计院、施工单位等)	技术服务方	项目设计与施工实施	获取合理收益，创造社会价值
社会组织(残联、公益组织等)	利益保障方	建设督导与志愿者服务	整合公共资源，推动无障碍发展

系。通过梳理近期中国无障碍环境建设规划相关实践，构建“发展规划—专项规划—建设导则”的规划实施传导体系，实现战略性、管控性、操作性的分层级落实(见图4)。

作为顶层规划，无障碍环境建设发展规划应梳理无障碍环境建设的发展基础，以明确发展目标和发展方向为主要目的，制定发展指标和重点任务，并根据区域人群特征实施“分区-分类-分项”管控体系。作为衔接性规划，无障碍环境建设专项规划应细化建设方式、规划策略及实施指引，系统性梳理管控要素，并在空间上落实要素配置，打造精品示范项目。无障碍环境建设导则/指南应根据各地实际情况制定，分类/分场景明确设计要素要求，并提供规划图集指引设计和项目实施。

3.4 机制治理：构建面向实施的政策工具体系

通过权利型、市场型、社会型3种政策工具，探索支撑无障碍环境高质量发展与高品质建设的可操作性政策路径。1)权利型政策工具：完善协调机制，强化政府公权力对公共事务的主导作用，推动多元主体共同参与，突破传统条块分割管理模式的局限，实现空间资源的均衡分配。2)市场型政策工具：建立适应提质增效导向的市场化机制，通过设立专项基金等方式鼓励企业和社会组织参与，促进项目实施，对非政府投资建设项目可采用社会资本投融资模式。3)社会型政策工具：在无障碍环境建设中引入社会力量，通过深度访谈、社会满意度调查等调研形式，推进无障碍环境建设工作坊、志愿服务队等参与模式，加强无障碍环境建设宣传并推广体验活动，提升全社会无障碍意识。

4 上海市长宁区实践

上海市长宁区是第二批全国居家和社区养老服务改革试点优秀地区，也是典型的深度老龄化中心城区。长宁区户籍人口57.42万人，60岁及以上人口达23.37万人，占全区户籍人口的40.7%[17]。同时，全区残障群体数量可观，占全区户籍人口的4.05%。此外，作为上海市国际化程度最高的城区之一，长宁区拥有26家驻沪领事机构，约7万名境外人士在长宁区工作与居住，其人口构成呈现显著国际化特征。

长宁区将无障碍环境建设工作作为贯彻落实“人民城市”重要理念、深入践行全过程人民民主和加快建设具有世界影响力的国际精品城区的重要举措，通过在城区、社区及家庭推进无障碍设施建设与维护、提升信息交流和服务、落实监督管理职能等举措，方便全区有无障碍需求人群的出行和生活，持续提升无障碍环境建设水平，推动城区品质高质量发展。

4.1 多手段协同摸排无障碍设施和需求底数

从城市价值共创的角度，只有深入识别利益主体的需求，吸纳治理主体参与无障碍

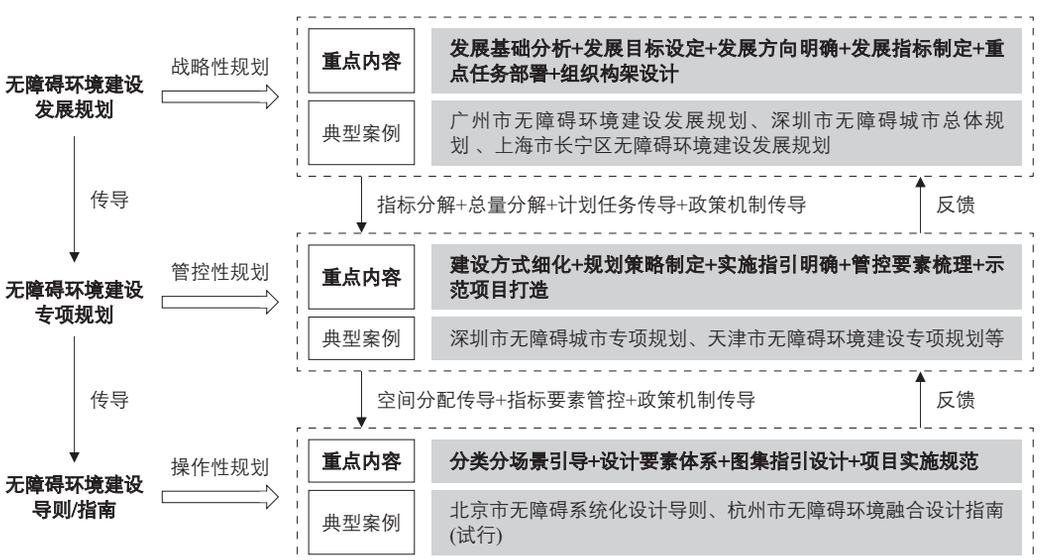

图4 无障碍环境建设规划实施传导体系

Fig.4 Transmission system for implementing barrier-free environment development plans

设施的共同缔造，特别是提升有无障碍需求人群的社会参与度，才能实现价值重塑。由长宁区政府牵头，采用“线上+线下”“部门+公众”四位一体的特色调研方法，对长宁区无障碍环境建设情况进行摸底。

1）需求调查。区建设管理委员会根据住房和城乡建设部、上海市住房和城乡建设管理委员会和区政府相关工作要求，组织各街镇会同居委会动员居民，通过线上问卷调查方式开展无障碍环境建设满意度调查。调查内容涵盖道路、公共服务、公共建筑等9类无障碍设施的使用满意度，以及需优先改善的设施及服务建议。调查得到包括残疾人、老年人在内的全区社会成员积极响应，累计回收有效问卷4 000余份。根据统计，无障碍环境建设总体满意度为85.25%。

2）信息收集。全面对接区建设管理委员会、残联、民政、妇联、商务委员会等20多个部门，通过发放《无障碍公共建筑信息采集表》收集信息，摸清无障碍设施底数。

3）问题梳理。联合区残联组织残疾人代表进行实地体验测评，收集对各类无障碍设施的使用反馈，梳理存在问题并督促整改落实。

总体而言，长宁区已基本形成布局合理、功能齐全、运行有效的无障碍设施网络体系。例如，新建公共建筑无障碍设施覆盖率、城市公园主园路无障碍通行率、全区人行天桥加装电梯完成率均达到100%。区内地铁均配有无障碍设施，大型商业载体、公共文化场馆、机关办公场所、城市公园等已基本实现无障碍设施全覆盖。在老龄友好、残疾友好领域，通过制定无障碍相关标准、扩大智能产品供给、优化服务环境等措施，持续提高无障碍环境建设水平。具体举措包括：制定《长宁区社区和居家认知障碍照护规范》(T/SHCNSLH 000001—2020)；在地铁水城路站设置全国首本盲文版地铁指导手册；成立全国首个区级老年认知障碍友好社区建设共建联盟；成为全市首个完成街镇“一键叫车”服务全覆盖的城区；上线全市首个区级智慧养老数据平台；设立全市首个城区级老年认知障碍赋能支持中心——小蓝花市民中心；长期开展“无障碍文明倡导官”“白内障无障碍城区”主题宣传活动等。然而在需求方面，无障碍设施建设精细化程度仍需提升，例如，居民对老旧小区“下楼难”“出行难”“加装电梯”问题解决，以及公共建筑的无障碍出入口、无障碍电梯/升降台、无障碍标志等设施的需求较为迫切，并希望相关部门加强无障碍环境宣传和督导力度。

表2 无障碍环境建设指标体系

Tab.2 Indicator system for barrier-free environment development

分类	指标	2024年目标值	2035年目标值	指标属性
安全便捷	新建道路通达率/%	100	100	约束性
	既有道路无障碍改造达标率/%	80	≥95	预期性
	新建公共交通设施通达率/%	100	100	约束性
	既有公共交通设施无障碍改造达标率/%	80	100	预期性
	公共交通线路无障碍达标率/%	80	95	预期性
	应急避难场所无障碍设施设置率/%	100	100	约束性
健康舒适	新建居住社区无障碍设施设置率/%	100	100	约束性
	既有居住社区无障碍改造达标率/%	80	≥95	预期性
	新建居住建筑无障碍设施设置率/%	100	100	约束性
	既有居住建筑无障碍改造达标率/%	80	≥95	预期性
多元包容	困难重度残疾人家庭无障碍改造率/%	100	100	约束性
	特殊困难老年人家庭适老化改造率/%	100	100	约束性
	新建公共建筑无障碍设施设置率/%	100	100	约束性
	既有公共建筑无障碍改造达标率/%	80	95	预期性
	公园绿化活动场地无障碍设施设置率/%	100	100	预期性
	独立式公共厕所无障碍设施设置率/%	80	100	预期性
	福利及特殊服务建筑无障碍设施设置率/%	100	100	约束性
	政府网站及政务App无障碍适老化达标率/%	100	100	预期性
	无障碍信息交流服务覆盖率/%	80	100	预期性
社会环境	全区养老床位数/张	7 122	6 759	约束性
	每千人居家社区养老服务设施建筑面积/m^2	≥60	≥60	约束性
	每年新增残疾人就业人数	不低于国家任务数	不低于国家任务数	约束性
	困难残疾人帮扶覆盖率/%	≥95	100	约束性
	每万名残疾人拥有助残服务机构数/个	≥8	≥8	预期性
	残疾人文化体育活动参与率/%	≥60	≥95	预期性
	“助残一件事”服务事项覆盖率/%	100	100	预期性

资料来源：文献[18]。

4.2 多目标协同构建无障碍环境建设指标体系

借助长宁区创建全国无障碍建设示范城区的契机，推动形成能够指引顶层设计的治理工具，以引导城市无障碍环境建设的战略发展。依据国际精品城区总体目标，在“国

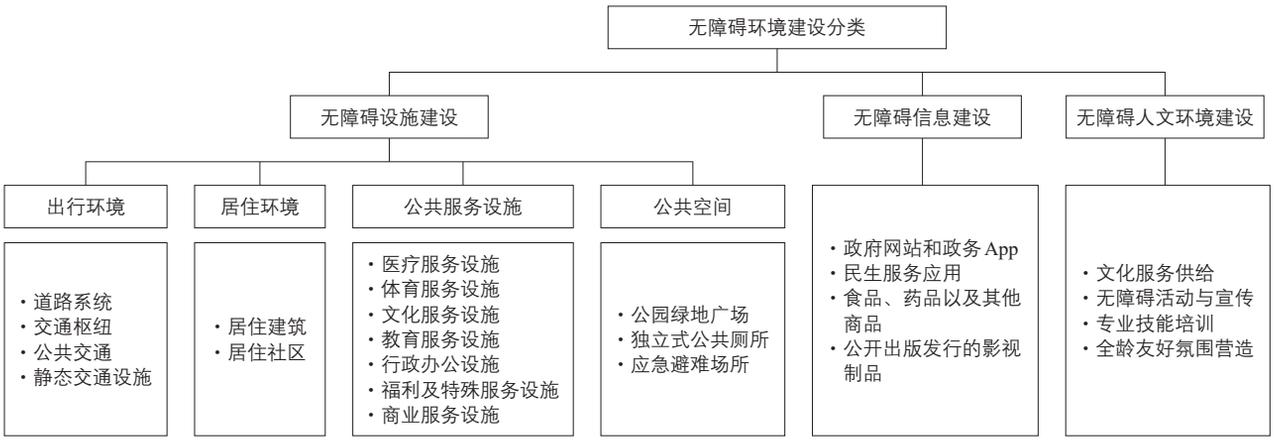

图5 无障碍环境建设分类

Fig.5 Classification of barrier-free environment development

际标准，上海温度，长宁特色”的定位下，从安全便捷、健康舒适、多元包容、社会环境4个维度构建无障碍环境建设指标体系(见表2)。

近期目标至2025年(示范建设阶段)，营建残疾友好、老龄友好、儿童友好等全龄型友好示范性城区。全区实现安全便捷、健康舒适、多元包容的无障碍环境，成为全国无障碍环境建设的标杆城区。

远期展望至2035年(全面建成阶段)，全区无障碍环境建设全要素提升，无障碍建设水平国际领先，无障碍信息交流服务水平国际领先，专业化协同的监管服务长效机制国际领先，打造具有长宁特色的无障碍环境国际精品城区。

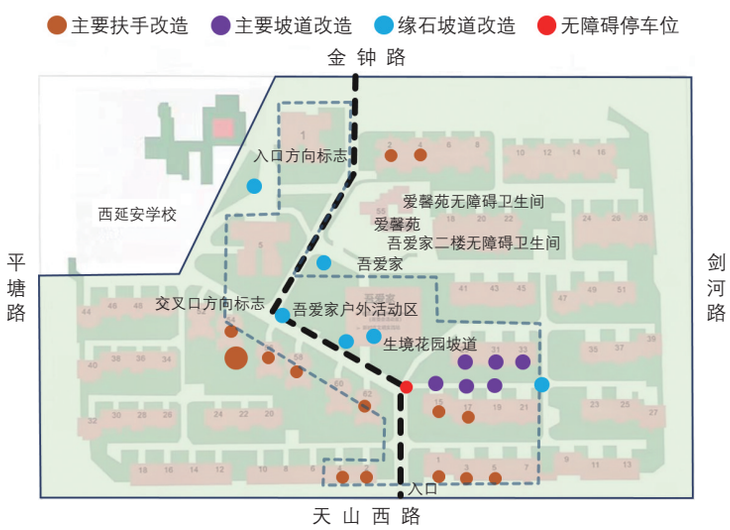

图6 上海市长宁区新泾五村无障碍提升方案示意

Fig.6 Barrier-free enhancement plan for Xinjing Fifth Village in Changning District, Shanghai

4.3 多要素协同实施“分区-分类-分项”无障碍环境建设管控体系

通过多要素协同方式加强无障碍环境建设的整体性和系统性。以使用人群空间分布和出行活动规律为基础，按照使用场景细分，通过“分区-分类-分项”方式针对性制定全要素、差异化、精准化的对策。

1）分区引导。结合老年人、残障人士等重点群体空间分布、现状无障碍设施建设水平及上位规划确立的城市发展格局，对长宁区进行无障碍环境建设的分区引导。

2）分类管控。在无障碍环境建设发展目标指引下，依据国内外先进经验、国家标准及长宁区自身特点，按照实际使用场景梳理基本要素和特色要素，并提出相应的引导控制措施(见图5)。

3）分项示范。谋划重点片区项目更新，通过精细化打造新样板彰显长宁区无障碍环境建设品牌特色。①中山公园及周边片区项目：围绕“一江一河”战略，在苏河岸线贯通、百年校园与百年公园融合开放的基础上，提升片区内道路交通、公共空间、居住社区的无障碍环境品质，打造全龄友好的公园城市典范。②长宁区新泾五村片区：以吾爱家社区服务综合体和爱馨苑残疾人综合服务中心为核心，通过盘活老旧小区内存量资源、完善社区无障碍设施建设以及服务水平，打造有爱无碍的包容性社区(见图6)。③上海市盲童学校及周边道路提升项目：通过创建无障碍校园环境，完善视障群体集中区域的无障碍出行系统，营造安全便捷的出行环境，打造残障友好无障碍示范样板。

4.4 多主体协同创新无障碍环境建设治理工作机制

在创新无障碍环境建设治理工作机制的维度上，通过技术创新与智能化应用，建立

常态化的无障碍设施监管机制和政策机制，这是保障无障碍全生命周期管理的重要手段。

1）建立区级层面无障碍环境建设工作协调机制，成立长宁区无障碍环境建设工作专班。区政府承担无障碍环境建设的主体责任，专班办公室设在区建设和管理委员会，负责研究、决定相关重大事项，统筹部署、组织协调和管理无障碍环境建设工作。各部门、街镇按照《上海市无障碍环境建设条例》明确的责任分工，负责无障碍环境建设相关工作，履行主体责任，发挥主体作用，明确目标任务，健全长效机制，形成各负其责、各司其职、齐抓共管的工作合力。

2）完善考核评价制度，将无障碍环境建设目标完成情况纳入对相关部门、各街镇的考核评价内容，制定年度行动计划和各部门责任清单(量化指标分解)[19]，推动无障碍环境建设。

4.5 全流程协同健全源头治理长效督导机制

健全源头治理长效督导机制，通过管理、社会两个维度统筹考虑无障碍环境建设全流程，构建覆盖全生命周期的综合管理方案。

1）管理标准。新建项目规划审查与核发规划许可应严格执行《上海市建设工程施工图无障碍设计文件技术审查要点》(沪建质安〔2023〕312号)及无障碍设施、适老化设施等建设标准与规范要求；工程竣工验收须严格执行《无障碍设施施工验收及维护规范》(GB 50642—2011)。需制定区级无障碍设施建设标准及日常维护标准。无障碍设施所有权人或者管理人应加强日常巡查，履行维护管理职责。

2）资金保障。建立资金保障长效机制，根据年度实施计划将所需资金纳入本级财政预算。2024年由长宁区建设和管理委员会牵头，将无障碍设施建设项目纳入“区级城市维护项目计划”。

3）公众参与。以社区规划师为责任主体，组建由公职人员主持，残障人士、老年人等参与的公众建议小组，客观反馈无障碍设施使用需求，研究落实相关措施，并定期委托第三方机构开展评估。

4）社会支持。依据《上海市残联无障碍环境建设督导志愿服务总队管理办法》，长宁区残疾人联合会采取志愿服务方式，通过社会招募、各街镇残联及区残疾人协会推荐等渠道，组建长宁区无障碍环境建设督导志愿服务大队，负责开展无障碍环境督导活动。

5）公众监督。对于无障碍设施相关问题及违反无障碍环境建设规定的行为，任何单位和个人可通过“12345”“随申办App”的“随申拍”或“诉求提交”功能提出意见、建议或投诉举报。对违反无障碍建设法律法规、损害公共利益的违法行为，检察机关可以提起公益诉讼。

5 结束语

无障碍环境建设是城市的底色和温度，关系到每个有无障碍需求的人群，应作为城市空间治理的重点关注对象纳入社会支持系统，实现城市资源的公平分配。上海市长宁区以创建无障碍环境建设示范城区为契机，探索了“多手段协同、多目标协同、多要素协同、多主体协同、全流程协同”的实施路径，有效助力长宁区国际精品城区建设，同时为上海市级规划编制和实施无障碍环境建设提供了有益参考。

2022—2024年，高德地图已累计为用户提供超过1.5亿次无障碍路线规划；2024年，腾讯与中国盲文图书馆共同发布腾讯视频无障碍剧场，面向视障群体提供免费优质的无障碍观影服务，累计总播放量超100万次。未来，信息技术、人工智能、物联网等领域的持续发展，将为无障碍环境建设提供新动能，推动其智慧化转型。通过科技力量赋能无障碍环境建设，让每个人享受同等的便利和尊严，真正实现社会的公平正义和包容性发展。

参考文献：

References:

[1] United Nations. Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development[R]. New York: United Nations, 2015.

[2] 住房城乡建设部办公厅. 住房城乡建设部办公厅关于进一步加强城市无障碍设施建设工作的通知(建办城〔2025〕7号)[A/OL]. (2025-02-24) [2025-02-25]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202502/content_7007816.htm.

[3] 邵磊，刘芷睿. 《无障碍环境建设法》实施背景下城乡规划与建筑设计的响应策略[J]. 残疾人研究，2023(3)：30-37.

SHAO L, LIU Z R. Responsive strategies for both urban and rural planning and architectural designing in the context of the enforcement of the “accessible environment construction law” [J]. Disability research, 2023(3): 30-37.

[4] 上海市人民政府. 上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要[A/OL]. (2021-03-10)[2025-05-25]. https://www.shanghai.gov.cn/2035nyjmbgy.

[5] 陈念平. “治理”的话语转向：一个文献综述[J]. 天津行政学院学报，2022，24(3)：12-23.
CHEN N P. The discourse turn of governance: a literature review[J]. Journal of Tianjin Administration Institute, 2022, 24(3): 12-23.

[6] Commission on Global Governance. Our global neighbourhood: the report of the commission on global governance[M]. Oxford: Oxford University Press, 1995.

[7] 张琦，杨铭宇. 空间治理：乡村振兴发展的实践路向——基于Q市“美丽乡村建设”的案例分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2021，21(6)：128-139.
ZHANG Q, YANG M Y. Analysis on the path of rural spatial governance from the perspective of rural revitalization: based on the case analysis of “beautiful countryside construction” in Q city[J]. Journal of Nanjing Agricultural University (social sciences edition), 2021, 21(6): 128-139.

[8] 陆铭. 大国治理：高质量发展与地方间竞争的空间政治经济学辨析[J]. 经济社会体制比较，2023(3)：94-103.
LU M. Governance of major countries: an analysis of the spatial political economics of high-quality development and local competition[J]. Comparative economic & social systems, 2023(3): 94-103.

[9] 刘卫东. 经济地理学与空间治理[J]. 地理学报，2014，69(8)：1109-1116.
LIU W D. Economic geography for spatial governance[J]. Acta geographica sinica, 2014, 69(8): 1109-1116.

[10] 夏志强，陈佩娇. 城市治理中的空间正义：理论探索与议题更新[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版)，2021(6)：189-198.
XIA Z Q, CHEN P J. Spatial justice in urban governance: theoretical exploration and update of research subjects[J]. Journal of Sichuan University (philosophy and social science edition), 2021(6): 189-198.

[11] 曹现强，张福磊. 空间正义：形成、内涵及意义[J]. 城市发展研究，2011，18(4)：125-129.
CAO X Q. ZHANG F L. Spatial justice: context, development and connotation[J]. Urban studies, 2011, 18(4): 125-129.

[12] 程海艳，刘会强. 从空间非正义到空间正义：城市空间治理的问题、归因和路径[J]. 上海行政学院学报，2024，25(4)：39-50.
CHENG H Y, LIU H Q. From spatial injustice to spatial justice: issues, attribution, and pathways in urban spatial governance[J]. The journal of Shanghai Administration Institute, 2024, 25(4): 39-50.

[13] 潘泽泉，杨金月. 寻求城市空间正义：中国城市治理中的空间正义性风险及应对[J]. 山东社会科学，2018(6)：104-110.
PAN Z Q, YANG J Y. Seeking urban space justice: the risk of space justice in China’s urban governance and the countermeasures [J]. Shandong social sciences, 2018(6): 104-110.

[14] 孙计领，索浩宇，陈功. 中国式现代化进程中的无障碍环境建设：意义、发展与路径[J]. 残疾人研究，2023(3)：38-46.
SUN J L, SUO H Y, CHEN G. The construction of accessible environment in Chinese modernization: significance, development and path[J]. Disability research, 2023(3): 38-46.

[15] 上海市长宁区建设和管理委员会. 上海市长宁区无障碍巡检报告[R]. 上海：上海市长宁区建设和管理委员会，2024.

[16] 张京祥，陈浩. 空间治理：中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划，2014，38(11)：9-15.

[17] 上海市长宁统计局. 2023年上海市长宁区国民经济和社会发展统计公报[R]. 上海：上海市长宁统计局，2024.

[18] 上海市长宁区建设和管理委员会. 上海市长宁区无障碍环境建设发展规划[R]. 上海：上海市长宁区建设和管理委员会，2024.

[19] 上海市长宁区建设和管理委员会. 上海市长宁区无障碍环境建设年度行动计划[R]. 上海：上海市长宁区建设和管理委员会，2024.