

# 论残障人信息无障碍权：数字时代下的理论重构

李 静\*

**摘 要** “无障碍”是联合国《残疾人权利公约》确认的基本原则之一。在数字时代，残障人的信息无障碍权具有特殊重要性，是残障人平等参与社会交往、充分享受经济社会权利的前提条件。学界主流意见将平等服务作为残障人无障碍权的理论基础，信息无障碍权被视为无障碍权利从物理空间向信息空间的横向延展。这样一个市场导向的、将残障人作为消费者的保护路径已经不能适应数字时代全面保护残障人信息无障碍权的要求。有必要在学理上引入数字公民身份理论，以此重构残障人信息无障碍权的基础理论，重申残障人保护的人权模式，关注残障人在构建信息无障碍过程中的主体性和参与性，通过残障视角来构架信息社会的秩序、标准、原则和价值。该理论要求从残障的视角批判地审视数字时代的信息基础设施建设和网络服务，积极推进我国信息无障碍法制建设，从而建设一个民主、包容、可持续、普遍参与、共同受益的信息社会。

**关键词** 残障 信息无障碍 残疾人权利公约 数字鸿沟 数字公民身份

## 一、问题的提出

残障人信息无障碍权，是指残障人有效、便利、无障碍地接入、交互、使用网络和信息，参与政治经济社会活动，获取公共服务的权利。从实践的角度来看，残障人信息无障碍权的内容包括文字提示、盲文、手语、语音等信息交流服务的无障碍，软件系统和电子终端的无障碍，网页内容无障碍，以及应用程序无障碍等。<sup>〔1〕</sup> 无障碍是联合国《残疾人权利公约》（以下简称《公

\* 中国劳动关系学院法学院讲师。本文是国家社科基金项目“我国残障人信息无障碍权的法制保障研究”（项目编号：22CFX086）的阶段性成果。

〔1〕 参见黎建飞主编：《残障人法教程》，中国人民大学出版社2016年版，第166页。

约》)确认的基本原则之一,<sup>[2]</sup>也被认为是《公约》中“最重要和最激进”的条款,<sup>[3]</sup>对于残障人全面参与经济社会生活具有重要意义。

随着数字时代的到来,互联网信息技术全面渗透经济社会生活,信息无障碍对于残障人的重要性也愈发凸显。一旦网络基础设施、软件支持系统、终端设备或者信息输入工具没有实现无障碍化,就会导致大量残障人被排斥在社会公共服务和商业服务系统之外。<sup>[4]</sup>例如,有的手机机型不支持无障碍模式,致使视障和听障人士无法使用。再如,众多视障人士因为不能自行进行人脸识别而无法使用电子银行和理财服务,或因为无法识别图片验证码而无法在线购买火车票。更有甚者,有的城市的120急救调度系统欠缺文字报警功能,致使听力障碍、言语障碍人士的自主呼救权益难以得到保障。<sup>[5]</sup>我国残障人口绝对数量大,目前有8500多万残障人,<sup>[6]</sup>信息障碍已经成为残障人有效参与经济社会生活的重要制约因素。“我国的信息无障碍建设仍处于起步阶段,理念和技术上的滞后影响着信息无障碍建设的发展,无法满足广大残障人的巨大需求。”<sup>[7]</sup>

从国际上看,加强对残障人信息无障碍权利的保护与救济,已经成为数字时代应对残障人与普通人之间“数字鸿沟”新的立法潮流。美国法院在司法实践中将1990年《残疾人法》扩展适用至互联网领域,要求在互联网服务领域不得对残疾人进行歧视。<sup>[8]</sup>美国1998年修订了《残疾人康复法》第508节,明确要求政府采购的信息产品和服务必须满足信息无障碍的标准。

[2] 联合国《残疾人权利公约》以单独一个条款专门阐明公约基本原则,在诸多联合国人权公约中具有独创性。See Valentina Della Fina, “Article 3: General Principles,” in Valentina Della Fina, Rachele Cera and Giuseppe Palmisano (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Cham: Springer, 2017, p. 120.

[3] See Francesco Seatzu, “Article 9: Accessibility,” in Valentina Della Fina, Rachele Cera and Giuseppe Palmisano (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Cham: Springer, 2017, p. 231.

[4] See Deepti Samant Raja, “Bridging the Disability Divide through Digital Technologies,” <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/123481461249337484-0050022016/original/WDR16BPBridgingtheDisabilityDividethroughDigitalTechnologyRAJA.pdf>, last visited on 1 April 2023.

[5] 参见最高人民检察院:《残疾人权益保障检察公益诉讼典型案例》,载中华人民共和国最高人民检察院官网,[https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202205/t20220513\\_556792.shtml#2](https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202205/t20220513_556792.shtml#2),最后访问日期:2023年4月1日。

[6] 根据世界卫生组织的最新报告,截至2021年全世界有13亿残障人。See World Health Organization, “Global Report on Health Equity for Persons with Disabilities,” p. 3, <https://www.who.int/publications/i/item/9789240063600>, last visited on 1 April 2023.

[7] 金放、杨旭:《残疾人权益的法律保障——国内外比较研究》,中国社会科学文献出版社2013年版,第261页。

[8] See Laura Wolk, “Equal Access in Cyberspace: On Bridging the Digital Divide in Public Accommodations Coverage through Amendment to the Americans with Disabilities Act,” *Notre Dame Law Review*, Vol. 91, No. 2, 2015, pp. 447-478.

美国司法部于2022年3月18日发布了《网页无障碍指南》。<sup>[9]</sup>英国于2010年制定了《平等法》,要求平等地保护残障人信息无障碍权的实现。<sup>[10]</sup>欧盟于2016年通过指令要求所有公共部门在网站和应用程序方面提供无障碍服务,<sup>[11]</sup>并于2019年通过新的指令将信息无障碍要求广泛适用于各类信息通信技术产品和服务,包括私营企业提供的产品和服务。<sup>[12]</sup>我国也正在积极推进信息无障碍建设,工业和信息化部、中国残疾人联合会于2020年联合发布了《关于推进信息无障碍的指导意见》。<sup>[13]</sup>全国人大常委会已经于2022年10月对《无障碍环境建设法(草案)》完成一读,其中信息无障碍的完善正是立法进程中的一大亮点。

完善信息无障碍法制建设、发展信息无障碍标准与服务,离不开对残障人信息无障碍权的法理梳理。长期以来,国际学界将平等服务作为残障人无障碍权的理论基础,信息无障碍权被视为无障碍权利从物理空间向信息空间的横向延展。这样一个以反歧视机制为核心的保护路径已经不能适应数字时代全面保护残障人信息无障碍权的需求。本文借鉴国际学界的相关研究,提出应引入数字公民身份理论,以此重构残障人信息无障碍权的基础理论。数字公民身份理论重申残障人保护的人权模式,关注残障人在信息无障碍实现过程中的主体性和参与性,强调在产品、技术和标准的早期阶段就要充分考量并融入无障碍标准,试图通过残障视角来架构信息社会的秩序、标准、原则和价值。在此基础上,本文将结合我国信息无障碍法制现状以及当前无障碍环境立法草案,分析我国信息无障碍领域法制建设存在的不足之处,并提出若干针对性的建议。

## 二、残障人信息无障碍权的传统理论:平等服务

在20世纪七十年代以前,残障人的无障碍权聚焦于物理环境的无障碍,要求在城市规划、建筑设计、社会服务、商业设施等方面创造条件以便残障人通行、进入和使用,尽可能使残障人有效参与经济社会活动,获取医疗、教育、商业等服务。在实现方式上,反歧视制度构成了残障人无障碍权的重要保障机制。如果国家机关、社会组织、商业机构在公共服务、产品、商务服务

[9] See US Department of Justice, "Guidance on Web Accessibility and the ADA," <https://www.ada.gov/resources/web-guidance>, last visited on 1 April 2023.

[10] See Catherine Easton, "Revisiting the Law on Website Accessibility in the Light of the UK's Equality Act 2010 and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities," *International Journal of Law and Information Technology*, Vol. 20, No. 1, 2012, pp. 19-47.

[11] EU, Directive (EU) 2016/2102 of the European Parliament and of the Council on the Accessibility of the Websites and Mobile Applications of Public Sector Bodies, 26 October 2016.

[12] EU, Directive (EU) 2019/882 of the European Parliament and of the Council on the Accessibility Requirements for Products and Services, 17 April 2019.

[13] 参见工业和信息化部、中国残疾人联合会:《关于推进信息无障碍的指导意见》(工信部联信管〔2020〕146号),载中华人民共和国中央人民政府官网,[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-09/23/content\\_5546271.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-09/23/content_5546271.htm),最后访问日期:2023年4月1日。

方面将残障人排除出服务范围,或者对残障人的服务存在不利的歧视性待遇,那么就构成对残障人无障碍权的侵害。平等服务理论是残障人无障碍权的法理基础。

平等服务理论源于美国1990年《残疾人法》。在残障人权利运动的长期努力之下,美国于1990年制定了《残疾人法》,旨在禁止和消除公共领域内对残障人的歧视,其中涵盖就业、交通、公共设施、通信、商业服务等领域。该法不仅要求政府运营的公共项目、服务和活动向残障人开放,同时要求私人所有或运营的场所和服务也不得歧视残障人,应当向残障人平等开放服务。<sup>[14]</sup>1995年英国《残疾人歧视法》借鉴了美国的平等服务理论,禁止在就业、教育、商业、公共服务等方面歧视残疾人。<sup>[15]</sup>2010年英国制定了《平等法》以替代《残疾人歧视法》,更是全面接受了平等服务理论。<sup>[16]</sup>

由于电视、手机、互联网的兴起,信息无障碍从九十年代中后期开始成为残障人无障碍的新兴领域。网络及通信技术的发达,为残障人广泛参与经济社会活动和获取医疗信息提供了新的可能性。例如,残障人逐渐可以使用手机通话,可以通过互联网购物、获取在线教育、接受远程医疗服务、完成某些工作等。与此同时,残障人在利用互联网和通信技术过程中遭遇的各种技术障碍和壁垒也日益引人关注。例如,一份2009年的研究调查表明,在93个受调查国家中只有23个国家为时事新闻节目提供了字幕,而未提供字幕的国家使得耳障人士无法及时获取新闻信息。<sup>[17]</sup>另有研究对《公约》缔约国的无障碍实施情况进行了研究,发现在2020年,网络领域无障碍实现程度为54%,电子书领域为49%,电子政务领域为47%,<sup>[18]</sup>并且无障碍实现程度明显跟经济社会发展水平呈正相关。进入21世纪以后,随着数字经济和数字治理的深度发展,信息无障碍已经成为残障人领域的热点研究议题。<sup>[19]</sup>

残障人信息无障碍权在法理基础上借用了物理环境无障碍的平等服务理论。信息无障碍被认为是残障人无障碍权利在适用范围上从物理空间向信息空间的一个横向拓展,旨在确保残障人士获得与普通入平等的互联网和信息通讯服务。在法律实践中,美国《残疾人法》由于制定年代较早,仅有关于服务和设施无障碍的一般性规定;但在司法实践中,一些法院通过对

[14] See Courtney L. Burks, "Improving Access to Commercial Websites under the Americans with Disabilities Act and the Twenty-first Century Communications and Video Accessibility Act," *Iowa Law Review*, Vol. 99, No. 1, 2013, pp. 363-392.

[15] See Alison Adam and David Kreps, "Disability and Discourses of Web Accessibility," *Information, Communication & Society*, Vol. 12, No. 7, 2009, p. 1048.

[16] See Easton, *supra* note 10, p. 22.

[17] See World Health Organization and World Bank, "World Disability Report," pp. 184-185, <https://www.who.int/publications/i/item/9789241564182>, last visited on 1 April 2023.

[18] See G3ict, "Digital Accessibility Rights Evaluation (DARE) Index 2020: Global Progress by CRPD States Parties," <https://g3ict.org/publication/dare-index-2020-global-progress-by-crpd-states-parties>, last visited on 1 April 2023.

[19] 参见杨飞:"论残疾人的信息无障碍权",《河南财经政法大学学报》2013年第2期,第121页。

设施和服务概念的扩大解释,将《残疾人法》的相关规定也适用于信息无障碍问题。<sup>[20]</sup> 平等服务理论也在一定程度上得到了《公约》对于信息无障碍的规定的采纳。《公约》第9条规定:“缔约国应当采取适当措施,确保残障人在与其他人平等的基础上,无障碍地进出物理环境,使用交通工具,利用信息和通信,包括信息和通信技术和系统,以及享用在城市和农村地区向公众开放或提供的其他设施和服务。”联合国残疾人权利委员会解释说,无障碍是国家尊重、保护和履行平等义务的内在要求,应当从关注形式平等转向关注实质平等。<sup>[21]</sup>

平等服务理论作为残障人信息无障碍权的主流理论,持以下几个方面的基本立场。首先,在残障的定义方面,平等服务理论采纳了残障的社会模式,拒绝了医学模式,具有进步性。残障的定义长期以来是残障研究的争议焦点,其中最主要的争论是20世纪七十年代末兴起的“社会模式”对“医学模式”的批判。医学模式采取个体主义的视角,将残障视为纯粹是残障人的疾病和功能缺陷,<sup>[22]</sup>主张对残障人采取医学治疗或者矫正措施,甚至对其进行集中管理和教育。残障人被视为慈善照顾的对象,限制甚至否定其正常参与社会活动的主体资格。<sup>[23]</sup>因此残障人被视为残疾、残废,往往在社会中被边缘化、污名化,而残障人的群体处境被归咎于个体的功能障碍。在20世纪七十年代末,随着英国残障人社会运动的兴起,残障的社会模式被首次提出,英国残障学者迈克尔·奥利弗(Michael Oliver)在1983年《残障人社会工作》一书中作了系统的学术阐发。<sup>[24]</sup>社会模式提出,要区分损伤(impairment)和残障(disability),“损伤是身体或者精神的某种自然状态,而残障是损害与社会环境互动的结果”。<sup>[25]</sup>社会模式强调残疾的社会构建性,是社会中存在各种障碍和歧视,使得损伤成为残障。社会模式认为,对残障歧视的原因在于社会对人与人在身体、精神和智力方面的差异缺乏包容,在于社会环境中对残障人有效参与社会的资源投入不足。因此,社会模式主张应当积极改造社会物理环境、开发信息和辅助性技术,通过媒体宣传改变公众态度,总而言之,通过改造社会来积极纳入残障人。<sup>[26]</sup>而平等服务理论的一个核心理念,就是为残障人提供与正常人同等的服务,为此,将尽可能地为残障人参与社会活动消除障碍。

[20] See Wolk, *supra* note 8, pp. 454-459.

[21] See United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities, “General Comment No. 2, Article 9: Accessibility,” UN Doc. CRPD/C/GC/2 (22 May 2014), para. 14.

[22] See Edurne García Iriarte, “Models of Disability,” in Edurne García Iriarte et al. (eds.), *Disability and Human Rights: Global Perspectives*, London: Palgrave, 2016, pp. 13-16.

[23] 参见曲相霏:“《残疾人权利公约》与中国的残疾模式转换”,《学习与探索》2013年第11期,第65页。

[24] See Michael Oliver, *Social Work with Disabled People*, London: Macmillan Education Ltd, 1983.

[25] 特蕾西娅·德格纳(Theresia Degener):“残障的人权模式”,陈勃译,载张万洪主编:《残障权利研究》(第3卷第1期),社会科学文献出版社2016年版,第170页。

[26] 有关残障社会模式的学术史考察另见, see Colin Barnes, “Understanding the Social Model of Disability: Past, Present and Future,” in Nick Watson, Alan Roulstone and Carol Thoma (eds.), *Routledge Handbook of Disability Studies*, London: Routledge, 2012, pp. 12-29.

其次,平等服务理论主张运用反歧视机制来实现无障碍权。根据平等服务理论,一旦产品或者服务向社会公众提供,那么服务提供商就有责任确保对残障人以同等价格提供同等水平的产品和服务,不得对残障人进行歧视。<sup>[27]</sup>这里“公共服务”的界定标准,是服务或者设施是否具有公开性,而不是以设施的所有权属性来界定服务,这使得大量的私营企业也有责任确保残障人的无障碍权。联合国残疾人权利委员会在解释《公约》中的无障碍原则时也强调说:“焦点不再是所有人的法律人格或者公共或私人性质……只要货物、产品和服务对公众开放或者向公众提供,它们必须能够为所有人利用,不管它们是由公共当局还是私人企业所有或提供。”<sup>[28]</sup>无障碍责任限于流通的商品和公开的服务;没有进入市场流通的产品和服务则不属于无障碍责任的适用范围。

一个经典案例是1999年马奎尔男士诉奥林匹克运动会悉尼组委会案(Maguire v Sydney Organising Committee)。马奎尔认为,悉尼奥组委售票没有提供盲文服务,奥委会官方网站也没有遵循无障碍设计,使得他无法通过登录网站来实时跟进最新赛事信息。澳大利亚人权与机会平等委员会受理了该案件,经过审理后认定悉尼奥组委构成对马奎尔的间接歧视,违反了1992年《澳大利亚残疾人歧视法》,理由是没有提供盲文售票服务以及没有对网站进行无障碍设计对马奎尔造成了不合理的负担。<sup>[29]</sup>该案之后,澳大利亚很快将万维网的无障碍设计指南纳入其本国的网站设计标准。

再次,平等服务理论有着鲜明的市场主导色彩。平等服务理论强调企业在投资和研发信息无障碍技术方面的经营决策自由。在互联网领域,从20世纪九十年代开始,去监管化成为主流意识形态,在标准制定方面也强调行业自治,政府极少干预。无障碍的技术标准设定和实施,主要通过企业或者行业自我管理来实现。例如,目前国际通行的“网页内容无障碍指南”就是非政府组织万维网联盟(World Wide Web Consortium, W3C)1999年5月制定的,目前已经发展到WCAG 2.1版本。<sup>[30]</sup>世界卫生组织和世界银行在其《世界残障报告》中,在无障碍问题上特别指出:“竞争,而非监管,也能驱动进步。”<sup>[31]</sup>与此同时,残障人信息无障碍权主要是作为消费者权利来加以保护的。残障人在参与社会活动或者购买产品和服务时享受平等和非歧视待遇。随着科技的进步,通信、辅具和其他多种辅助技术产品大量出现,残障人被视为信息无障碍技术和产品的受益者。

[27] See Seatzu, *supra* note 3, p. 229.

[28] See United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *supra* note 21, para. 13.

[29] See Australian Human Rights Commission, “Bruce Lindsay Maguire v. Sydney Organising Committee for the Olympic Games (Respondent), H 99/115 (2000),” <https://humanrights.gov.au/our-work/disability-rights/bruce-lindsay-maguire-v-sydney-organising-committee-olympic-games-0>, last visited on 1 April 2023.

[30] See World Wide Web Consortium, “Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1,” <https://www.w3.org/TR/WCAG21>, last visited on 1 April 2023.

[31] See World Health Organization and World Bank, *supra* note 17, pp. 186-187.

最后,在平等服务理论之下,政府角色是有限政府。政府的首要责任,是对信息无障碍中存在的歧视现象加以监管,确保残障人可以获得平等服务。同时,政府应当在其自身提供的公共服务中创造无障碍环境,避免对残障人造成歧视;在其采购的产品中,也应当纳入无障碍的要求。以美国为例,1998年美国修订了《康复法》,该法第508节规定,联邦政府和部门所开发或者购买的电子信息技术产品必须保证对残障人群无障碍。此外,德国、法国、英国、芬兰、瑞士等国也都在其采购法律制度中明确规定,政府应当采购符合无障碍标准的电子信息技术产品。<sup>[32]</sup>

### 三、平等服务理论的局限与不足

在消除残障物理障碍方面,平等服务理论卓有成效。在推动残障社会模式的广泛接受、为残障人积极改善无障碍设施与环境、提升对残障人保护的公众意识等方面,平等服务理论有着不可替代的重要意义。平等服务理论有利于最大程度凝聚社会共识,使得残障保护可以在短时间内予以推广和实现。与此同时,随着数字时代的到来,以平等服务理论来构建残障人信息无障碍权愈发显得捉襟见肘,在理论与实践中都表现出不少问题。

平等服务理论本身假定了一个通常的、常规的或是标准的服务。因此,无障碍权利的实现是建立在接受现有标准的基础之上的。<sup>[33]</sup>以信息通讯行业为例,很多产品标准的设定是以正常人作为基础标准,只有在产品成功投放两三年以后,才有可能开发无障碍产品。此时,为了确保残障人获得平等服务,服务提供者和残障人都有可能需要为此付出更多的经济和时间成本。在信息技术领域,平等服务理论本身并没有彻底改变残障人所处的次要且边缘化的境地。世界卫生组织与世界银行的报告发现,对于实现商业网站的无障碍,各国主要采取反歧视立法的路径,但措辞含糊的反歧视立法很难有实效。<sup>[34]</sup>反歧视法律制度不足以充分保护残障人,无法真正促进残障人与健全人之间的实质平等。<sup>[35]</sup>

平等服务理论是将残障人作为消费者来对待,残障人对产品和服务内容、方式、流程的设定缺乏话语权。在无障碍产品和标准设定方面,以行业自治为主,其中科技企业和互联网平台

---

[32] See Gunela Astbrink and William Tibben, "The Role of Public Procurement in Improving Accessibility to ICT," *Telecommunication and the Digital Economy*, Vol. 63, No. 2, 2013, pp. 21.1-21.12.

[33] 有学者对网页无障碍标准提出了类似批评。See Sarah Lewthwaite, "Web Accessibility Standards and Disability: Developing Critical Perspectives on Accessibility," *Disability and Rehabilitation*, Vol. 36, No. 16, 2014, pp. 1375-1383.

[34] See World Health Organization and World Bank, *supra* note 17, p. 187.

[35] See Sandra Fredman, "Disability Equality: A Challenge to the Existing Anti-discrimination Paradigm?" in Anna Lawson and Caroline Gooding (eds.), *Disability Rights in Europe*, Oxford: Hart Publishing, 2005, pp. 199-218.

企业发挥着主导性影响力。<sup>[36]</sup> 在标准的设定过程中,企业主要以便利和低成本为基本考量,很少吸收残障人参与标准设定。绝大多数互联网和通讯信息公司的产品开发设计过程都缺乏残障人的参与,包括无人驾驶汽车等领域。<sup>[37]</sup> 这直接导致很多时候行业标准实际上并没有真正理解或者考虑残障人的实际需求,甚至可能在不同残障人之间制造歧视性待遇。<sup>[38]</sup> 相应地,残障人在信息技术和产品服务的标准设定方面,缺乏专业知识,缺乏话语权,缺少有效参与途径。作为消费者,残障人只有获取平等服务的权利,而没有权利对服务和产品供给本身进行预先干预。加拿大残障人理事会对此种“经济模式”提出了激烈的批评,认为这将导致信息技术服务方面无障碍公共产品的萎缩。<sup>[39]</sup>

更突出的问题是,平等服务理论仅仅将信息无障碍视为残障人获取产品和服务的保障,思维仍然停留在工业主义时代。在数字时代,“信息无障碍理念的内涵,不仅是指消除由于身体或者其他原因造成的获取和使用信息方面的障碍,更是要实现现代信息技术与无障碍设施与服务的融合”。<sup>[40]</sup> 数字时代的信息无障碍不仅仅是强调服务的可及性、可用性、有效性,更是强调如何通过信息技术和其他辅助技术消除残障人面临的数字鸿沟。如果仅仅是消极地适用平等服务理论,不注重对互联网和信息技术基础设施开展前瞻性规划和投资,显然无法保障残障人全面、充分融入数字社会。

从实际情况来看,平等服务路径在实现残疾人信息无障碍方面也存在有效性不足的问题。由于缺乏有效监管,已经制定的信息无障碍标准在实践中也往往未能得到有效落实。互联网无障碍运动从一开始就是针对互联网公司在技术设计中未能纳入无障碍标准的不作为。<sup>[41]</sup> 据报道,美国残疾人以信息无障碍权受到侵犯为由提起的诉讼正在爆发式增长,仅仅在 2021

[36] See Adam and Kreps, *supra* note 15, pp. 1052-1053.

[37] See Gerard Goggin, Katie Ellis and Wayne Hawkins, “Disability at the Centre of Digital Inclusion: Assessing a New Moment in Technology and Rights,” *Communication Research and Practice*, Vol. 5, No. 3, 2019, p. 295.

[38] See Eliza Varney, “A Hierarchy of Disability Rights? A Comparative Examination of the Regulation of Digital Television in the United States of America and the United Kingdom,” *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 60, No. 4, 2009, pp. 421-442.

[39] See April D’Aubin, “Working for Barrier Removal in the ICT Area: Creating a More Accessible and Inclusive Canada,” *The Information Society*, Vol. 23, No. 3, 2007, pp. 193-201.

[40] 中国信息通信研究院、深圳市信息无障碍研究会:《中国信息无障碍发展白皮书》(2019年),第1页,载深圳市信息无障碍研究会官网, [https://www.siaa.org.cn/static/image/img\\_media/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%BF%A1%E6%81%AF%E6%97%A0%E9%9A%9C%E7%A2%8D%E5%8F%91%E5%B1%95%E7%99%BD%E7%9A%AE%E4%B9%A6\\_2019\\_.pdf](https://www.siaa.org.cn/static/image/img_media/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%BF%A1%E6%81%AF%E6%97%A0%E9%9A%9C%E7%A2%8D%E5%8F%91%E5%B1%95%E7%99%BD%E7%9A%AE%E4%B9%A6_2019_.pdf),最后访问日期:2023年4月1日。

[41] See Blake E. Reid, “Internet Architecture and Disability,” *Indiana Law Journal*, Vol. 95, No. 2, 2020, p. 593.



年1月1日到6月30日期间,提起的诉讼案件就达到1161件。<sup>[42]</sup>“由于观念的缺乏和法律制度不完善,在信息技术发展、产品生产和服务提供过程中承担主要角色的私营实体,未能有效地在国内法的约束下承担起义务与责任,导致残障人士被新的技术与产品排除在外,阻碍了其在与他人平等的基础上享有并行行使一切人权和基本自由。”<sup>[43]</sup>

总之,数字时代的信息无障碍需要一个整体性的理论,仅仅沿用传统的残障人保护法下面的反歧视机制是不充分的。美国科罗拉多大学教授瑞德(Blake E. Reid)也认为,传统上实现信息无障碍采取的只是内部视角,需要补充外部视角,需要了解互联网运行的多层结构,需要对电信法等加以高度重视,从而为解决残疾人信息无障碍问题提供一个整体性的方案。<sup>[44]</sup>

#### 四、残障人信息无障碍权的当代理论:数字公民身份理论

随着信息时代的到来,数字公民身份正在成为公民身份研究的重要课题。数字公民身份是过去15年间在政治学领域兴起的新概念。它最早由美国亚利桑那州立大学公共事务学院教授凯伦·莫斯伯格(Karen Mossberger)、爱荷华大学政治学教授卡洛琳·托尔伯特(Caroline Tolbert)、肯特州立大学政治学副教授拉莫纳·麦克尼尔(Ramona McNeal)在他们2007年合著的《数字公民身份:互联网、社会 and 参与》一书中提出,即数字公民身份“在信息时代代表着资格、归属、和在社会中参与政治经济生活的潜力”。<sup>[45]</sup>以公民的数字能力为切入点,该书强调应当加强数字教育和能力建设,以便公民有效参与信息社会。此后数字公民身份的概念引发了学界的关注。<sup>[46]</sup>有学者试图提出一个将数字公民身份作为政治主体性的理论,将数字公民视为在网络空间从事数字行为、主张数字权利(隐私、无障碍以及获得保护)的权利主体。<sup>[47]</sup>还有学者试图从数据化的角度,探讨数字公民身份如何可以抵制国家监控,捍卫数字公民权利。<sup>[48]</sup>学界对于数字公民身份的定义各有侧重,迄今尚未形成一个得到广泛

[42] See Ann-Marie Alcántara, “Lawsuits Over Digital Accessibility for People With Disabilities Are Rising,” <https://www.wsj.com/articles/lawsuits-over-digital-accessibility-for-people-with-disabilities-are-rising-11626369056>, last visited on 1 April 2023.

[43] 蔡聪:“我国实现残障人信息无障碍的挑战与新方向——以《残疾人权利公约》为视角”,《人权》2018年第2期,第79—80页。

[44] See Reid, *supra* note 41, pp. 608-613.

[45] See Karen Mossberger, Caroline J. Tolbert and Ramona S. McNeal, *Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2007, p. 2.

[46] See Ariadne Vromen, *Digital Citizenship and Political Engagement: The Challenge from Online Campaigning and Advocacy Organisations*, London: Palgrave Macmillan, 2017.

[47] See Engin Isin and Evelyn Ruppert, *Being Digital Citizens*, London: Rowman & Littlefield Publishers, 2020, pp. 61, 166.

[48] See Arne Hintz, Lina Dencik and Karin Wahl-Jorgensen, *Digital Citizenship in a Datafied Society*, Cambridge: Polity, 2018.

接受的概念。

本文将数字公民身份定义为接入并使用互联网和信息通讯技术、参与政治生活、获取经济机会、从事社会交往的权利与资格。<sup>[49]</sup> 数字公民身份对公民身份在数字领域的延展,是对现有公民理论的丰富,也是主张数字权利的法理基础。残障人的公民权利在工业时代长期处在被矮化和边缘化的境地,在信息时代,残障人的数字公民权利的深度落实同样面临着严峻的挑战。<sup>[50]</sup> 随着信息时代的到来,5G、物联网、大数据、人工智能、卫星互联网等信息基础设施,操作系统、网络平台、应用软件等技术应用层面的支撑体系,以及电脑、平板、手机、智能汽车、智能穿戴等终端硬件产品,全方位构建和重塑着信息时代的经济社会关系。信息社会的到来对于残障群体是个双刃剑,一方面信息技术提供了巨大的潜力使残障人有可能部分地克服传统的障碍,更好地参与经济社会生活,另外一方面快速发展的信息技术也有可能使残障人在信息时代进一步被边缘化。<sup>[51]</sup>

本文主张,有必要以数字公民身份理论来重构残障人信息无障碍权,致力于使残障人的无障碍权利当代化,充实并发展其内容,使其符合数字时代的要求。在数字时代,信息无障碍权的保障不仅仅是残障人消除障碍、平等参与社会生活的前提条件,更是为在数字时代充分伸张和肯定残障人的数字人格提供了难得的契机。<sup>[52]</sup> 通过合理的产品设计和技术安排,完全有可能使残障人同样以完全公民的身份充分参与政治经济活动,进而在数字人格方面无须区分残障人与正常人,取消对残障人在产品与服务方面予以特殊待遇的必要性。“无障碍性不仅应该在平等和不歧视的背景下予以看待,而且还应该被看作是社会投资的一种方式 and 可持续发展议程的一个组成部分。”<sup>[53]</sup> 在数字时代,残障人信息无障碍权的充分实现需要一个整体性、前瞻性的规划与设计,充分考虑并纳入残障人的特殊困难和需求,通过技术安排将残障人的需求内嵌在信息技术的标准、产品、服务中,在互联网的底层架构、操作系统、应用软件、信息输入输出与识别工具等各方面都为残障人的接入与使用提供充分条件。残障人信息无障碍权的法律目标,应当在于充分实现残障人的数字公民权利,促进并尊重残障人数字人格的自主性与完整性。目前国际学界从残障人视角来研究数

[49] See Mossberger et al., supra note 45, pp. 1-15.

[50] See Gerard Goggin, “Reimagining Digital Citizenship via Disability,” in Anthony McCosker, Son Vivienne and Amelia Johns (eds.), *Negotiating Digital Citizenship: Control, Contest and Culture*, London: Rowman & Littlefield Int., 2016, pp. 89-116.

[51] See Paul Timmers, “Update on E-Inclusion and E-Accessibility Policy at European Level,” *Journal of Legal Technology Risk Management*, Vol. 4, No. 1, 2009, pp. 15-33.

[52] 与数字公民身份对应的,是数字人格。在数字时代,“每个人都赋有自然(生物)/数字(电子)的双重属性和身份人格”。马长山:“数字法学的理论表达”,《中国法学》2022年第3期,第129页。

[53] See United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities, supra note 21, para. 4.

字公民身份的研究刚刚起步,相关研究还很少。<sup>[54]</sup>引入数字公民身份理论来探讨信息无障碍权,在国内学界亦尚属初探,本文试图澄清其若干基本立场。

数字公民理论在残障人保护方面采取了人权模式。残障人保护的社会模式存在一些不足之处,特别是对残障人作为权利的主体关注不够,对残障人的经济社会权利以及发展权缺乏充分的关照,因此有学者提出了残障人保护的人权模式。人权模式并非是对社会模式的否定,更多是对社会模式的补充。人权模式认为,“反歧视法无法解决所有问题”,因而需要诉诸更广泛的人权理念来“让残障者获得更多选择和对生活的掌控”,从而全面实现残障者的“政治权利、公民权利、经济权利和文化权利”。<sup>[55]</sup>《公约》被认为是充分采纳了残疾人保护的人权模式。<sup>[56]</sup>人权模式有利于残障人保护在发展问题中主流化,倡导包容性发展,强调残障人有效参与经济社会发展对于实现社会正义是不可或缺的。<sup>[57]</sup>

通过强调残障人的公民身份与基本权利,数字公民理论旨在超越消费者地位来加强对残障人的权利保护。信息无障碍是数字时代公民的基本权利,此权利不因公民是否身患残疾而有所区分,应当加以充分的保障和实现。对信息通讯技术产业的规制框架应当反映出将残障人视为公民而非仅仅是消费者的理念。<sup>[58]</sup>消费者概念将残障人视为经济行为者,产品和服务的提供者需要为其提供更多的选项;而公民身份则将无障碍信息权视为残障人平等参与社会的重要条件,强调公民身份内在的平等、尊严和独立。<sup>[59]</sup>事实证明,市场并不总是有动力回应残障人的信息无障碍需求。<sup>[60]</sup>交流、获取、接收信息是数字公民身份的内在要素。<sup>[61]</sup>

[54] See Katie Virginia Vizenor, “Binary Lives: Digital Citizenship and Disability Participation in a User Content Created Virtual World,” Doctoral Dissertation at the State University of New York at Buffalo, 2013; Gerard Goggin, “Reimagining Digital Citizenship via Disability,” in Anthony McCosker, Son Vivienne and Amelia Johns (eds.), *Negotiating Digital Citizenship: Control, Contest and Culture*, London: Rowman & Littlefield Int., 2016, pp. 89-116;也有学者试图从互联网正义(internet justice)的概念来强调在数字时代更好地保障残障人有效参与社会,包括信息无障碍权的实现。See Paul T. Jaeger, “Internet Justice: Reconceptualizing the Legal Rights of Persons with Disabilities to Promote Equal Access in the Age of Rapid Technological Change,” *Review of Disability Studies: An International Journal*, Vol. 9, No. 1, 2014, pp. 1-24.

[55] 德格纳,见前注[25],第174页。

[56] 参见刘文静:《〈残疾人权利公约〉研究》,知识产权出版社2020年版,第43—46页;曲相霏:“《残疾人权利公约》与中国的残疾模式转换”,《学习与探索》2013年第11期,第64—69页。

[57] 德格纳,见前注[25],第174页。

[58] See Eliza Varney, *Disability and Information Technology: A Comparative Study in Media Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 8.

[59] Ibid.

[60] See Anna Lawson, “Challenging Disabling Barriers to Information and Communication Technology in the Information Society: A United Kingdom Perspective,” *European Yearbook of Disability Law*, Vol. 4, 2010, p. 148.

[61] See Paul T. Jaeger, “Telecommunications Policy and Individuals with Disabilities: Issues of Accessibility and Social Inclusion in the Policy and Research Agenda,” *Telecommunications Policy*, Vol. 30, No. 2, 2006, p. 114.

国家有义务开展适当规划,在信息基础设施建设、信息科技产品、网络生活服务等各方面确保残障人能够无障碍地融入与参与。

数字公民理论强调在产品、技术和标准的早期阶段就要充分考量并融入无障碍标准。信息技术标准并非是中性的,有标准就有非标准,而一旦在标准设定和产品研发中未能充分考虑残障人的信息无障碍问题,企业在后期对产品进行无障碍改造往往就会出现技术困难,而且需要花费额外的费用,企业甚至没有动力来开发无障碍产品。<sup>[62]</sup>《公约》第9条规定,要求国家“促进在早期阶段设计、开发、生产、推行无障碍信息和通信技术和系统,以便能以最低成本使这些技术和系统无障碍”。该条规定被认为具有促进社会转型的潜力,因为它提供了在早期规划阶段以综合的方式来处理无障碍问题的机会。<sup>[63]</sup>国内互联网企业在无障碍设计方面仍然在起步阶段,“很多产品尚未在设计开发之初考虑对信息无障碍功能的支持”。<sup>[64]</sup>因此,有建议称要“促进互联网企业在产品开发设计之初考虑信息无障碍”,“引导企业积极投入信息无障碍建设产业链,促使企业在产品的研究、设计、开发、制造、监测等各个环节中落实信息无障碍要求”。<sup>[65]</sup>

数字公民理论强调信息、通讯、网络平台等通讯技术与互联网企业在构建信息无障碍技术、标准和产品方面的公共责任。网络平台和信息技术产品的标准设定对于社会生产和生活秩序的制度性影响愈发明显,其作为信息社会基础设施的角色也不断凸显,<sup>[66]</sup>通讯技术企业和互联网企业在构建无障碍方面应当承担主体责任。很多时候,无障碍的实现被认为是“复杂的、不时髦的、昂贵的、以及为少数人服务的”。<sup>[67]</sup>在信息社会,有必要通过社会多方合力,创造一种“无障碍文化”。<sup>[68]</sup>残障人信息无障碍权要求互联网平台、软件开发商等私营主体在产品开发、技术服务等领域,将残障需求嵌入产品和技术研发,使无障碍成为互联网产品和技术的主流文化,改善互联网服务和产品的包容性和公共性。

数字公民理论同样关注残障人在构建信息无障碍过程中的主体性和参与性。长期以来,众多无障碍技术标准的制定均未征求过残障人或残障人组织的意见;产品研发和生产也被视为属于企业的经营自由,极少有企业会吸收残障人参与产品研发。数字公民理论强调在无障碍权利实现过程中多方主体的共同参与,在相关制度、标准、技术、设计和产品开发中注重残障人的主体需求和用户体验。残障人不仅仅是无障碍数字标准和产品的接受者,同时也应当是

[62] 参见刘璐天:《中国互联网产品的无障碍改造:最难的不是技术》,载网易网,<https://www.163.com/dy/article/H8SGFOBv0531M1CO.html>,最后访问日期:2023年4月1日。

[63] See Seatzu, *supra* note 3, p. 229.

[64] 中国信息通信研究院、深圳市信息无障碍研究会,见前注[40],第30页。

[65] 中国信息通信研究院、深圳市信息无障碍研究会,见前注[40],第30页。

[66] 参见刘权:“网络平台的公共性及其实现——以电商平台的法律规制为视角”,《法学研究》2020年第2期,第42—56页。

[67] See World Health Organization and World Bank, *supra* note 17, p. 192.

[68] See World Health Organization and World Bank, *supra* note 17, p. 193.

参与者、发起者、制定者。

数字公民理论对信息无障碍的内涵予以了积极拓展。“Accessibility”在中文中被翻译为无障碍,但是从英文原意来讲,“access”有获取、取得、可访问、可用等含义,大大超出了中文表述无障碍的词义范围。有学者指出,无障碍不仅仅包括可以接入互联网等信息技术,还应当包括这些技术和产品对于残障人而言是便于使用的,无障碍和可使用性是一个硬币的两面,可使用性(usability)也是无障碍的一个方面。<sup>[69]</sup>还有学者认为,在信息无障碍领域,无障碍的内容不仅包括接入互联网和获取信息服务的权利,同时也强调此种服务的利用是便利的、经济的、可负担的(affordability)。<sup>[70]</sup>《公约》并没有对无障碍加以定义,何谓无障碍仍然是一个有待厘清的概念。但是在《公约》起草过程中,起草委员会主席曾经提出一份公约草案,草案里对无障碍做出了一个定义。“无障碍是指事物和服务的情况或者条件能够被包括残疾人在内的人们获取(reached)或者利用,其可以通过融合的和通用的设计或者调适以及法律和规划手段来予以实现,以便促进人们能够无障碍地进出物理环境、使用交通工具,利用包括信息、通信和辅助技术在内的信息和通信,能够进入社会权力结构、参与决策和政策制定程序。”<sup>[71]</sup>该定义强调,残障人的无障碍权不限于物理环境或者信息无障碍,还包含了积极参与决策和政策制定的政治权利,将残障人的无障碍从消极的不受限制转向积极的政治参与。虽然该定义没有最终获得缔约各方的采纳,但仍具有较高的借鉴意义。

总而言之,以数字公民身份理论来重构残疾人信息无障碍权,不仅仅是对残障人权利的肯定,更根本的在于通过残障视角来重构信息社会的秩序、标准、原则和价值。信息无障碍权应当致力于克服残障人与正常人之间的数字鸿沟,致力于消解数字空间的残障环境。残障人的信息无障碍权,是数字时代残障人实现政治、经济、社会、文化权利的基础性权利,具有重大意义。强调残障人的数字公民身份,有利于在政策和立法上更加积极有为地推进信息无障碍,更好地便利残障人融入信息社会。

## 五、我国信息无障碍法制建设:问题与建议

随着我国残障人保障法律制度的不断发展,残障人的信息无障碍权也获得了法律承认,并

[69] See Varney, *supra* note 58, p. 3. 也有学者对这两个概念做了区分,认为后者强调内容方面的交互性。See Peter Blanck, *eQuality: The Struggle for Web Accessibility by Persons with Cognitive Disabilities*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, pp. 45-49.

[70] See Axel Lebolis, “Implementing the Digital Accessibility Agenda of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Challenges and Opportunities,” *European Yearbook of Disability Law*, Vol. 1, 2009, p. 141.

[71] See Secretariat for the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, “Chair’s Draft Elements of a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities,” <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/wgcontrib-chair1.htm>, last visited on 1 April 2023.

在实践中不断丰富和发展着。我国于1990年制定了《残疾人保障法》，首次提出了无障碍的概念，要求对城市道路和建筑物设计采取无障碍措施。但该法仅关注物理空间的无障碍问题，且相关法条仅有一条。随着《公约》的制定，我国的残障人无障碍制度也与时俱进走入快速发展时期。<sup>[72]</sup>我国于2007年3月30日签署、并于2008年8月1日正式批准了《公约》。与此同时，2008年4月24日我国修订了《残疾人保障法》，在第七章“无障碍环境”新增了信息无障碍的规定。该法要求国家采取措施为残疾人信息交流无障碍创造条件，同时要求各级政府为残疾人获取公共信息提供便利。

随着无障碍环境建设的重要性不断凸显，我国对无障碍环境进行了专门立法，旨在确保残障人平等参与社会生活，对残障人的信息无障碍权做了进一步细化。2012年国务院通过了《无障碍建设环境条例》，分别规定了“无障碍设施建设”“无障碍信息交流”和“无障碍社区建设”三个方面。截至2021年底，“全国共出台了753个省、地、县级无障碍环境建设与管理法规、政府令和规范性文件”。<sup>[73]</sup>2020年工业和信息化部、中国残疾人联合会发布了《关于推进信息无障碍的指导意见》，<sup>[74]</sup>该《意见》中不少内容对于残障人信息无障碍权的实现有着较高的参考价值。但是，总体来说，我国现有的信息无障碍建设面临着“顶层设计欠缺、市场有效供给不足、产品质量不高、社会普遍认知不强等问题”，<sup>[75]</sup>“信息交流无障碍与社会的总体需要相差较远”。<sup>[76]</sup>目前，我国全国人大正在起草《无障碍环境建设法》，目前的草案条文从多个方面充实了“无障碍信息交流”的实体内容。

从全面推进信息社会建设，充分落实残障人数字公民权利的角度来看，我国的信息无障碍法律制度还存在着不少问题。从规制范围来看，相关法律法规对信息无障碍的概念和理解方面存在一定的认识偏差。不论是《残疾人保障法》还是《无障碍环境建设条例》，采用的措施都是“无障碍信息交流”，而不是“信息无障碍”。2008年修订的《残疾人保障法》规定：“国家采取措施，为残疾人信息交流无障碍创造条件”；“国家和社会研制、开发适合残疾人使用的信息交

[72] 起草残疾人公约时，中国政府特别强调了信息无障碍的重要性。中国政府认为，虽然第13条（现第21条）处理通讯与信息交流，但是信息无障碍值得进一步强调，以确保在信息社会残疾人不会被排除出媒体和现代化。中国政府提出，第19条（现第9条）应当对国家施加作为义务，要求国家在信息无障碍和相关技术的研究、开发和促进方面采取积极措施。See Rehabilitation International, “UN Convention on the Human Rights of People with Disabilities; Ad Hoc Committee—Daily Summaries (6th session), August 05, 2005,” <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/abc6sum5aug.htm>, last visited on 1 April 2023.

[73] 中国残疾人联合会：《2021年残疾人事业发展统计公报》，载中国残疾人联合会官网，<https://www.cdpf.org.cn/zwgk/zccx/tjgb/0047d5911ba3455396faefcf268c4369.htm>，最后访问日期：2023年4月1日。

[74] 参见工业和信息化部、中国残疾人联合会，见前注〔13〕。

[75] 参见工业和信息化部、中国残疾人联合会，见前注〔13〕。

[76] 全国人民代表大会内务司法委员会：《〈中华人民共和国残疾人保障法〉立法后评估的报告》，载全国人民代表大会官网，<http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201208/ba20444cb2eb42f0a11e6f0706099833.shtml>，最后访问日期：2023年4月1日。

流技术和产品”。信息交流的无障碍仅仅是残疾人信息无障碍权的一个重要方面,并不能涵盖信息无障碍权的所有方面。目前的《无障碍环境建设法(草案)》采用的依然是“无障碍信息交流”的措辞,“主要从各类信息传播媒介、载体和场景的角度,对无障碍信息交流进行规范”。问题在于,信息无障碍权不仅涉及传播维度的无障碍信息交流,还包括通过信息交流便利、有效、平等参与社会活动、购买商品和服务、获取社会公共服务、获取线上教育医疗、获得线上就业机会的平等权利等。“无障碍信息交流”的措辞不当限缩了残疾人信息无障碍权的范围,应当考虑修改,以便与国际公约和实践保持一致,同时也有利于加强对残疾人无障碍权利的保护。

从立法路径来看,信息无障碍领域的立法规定仍然是个别化的、碎片化的、渐进式的,缺乏系统性、前瞻性和引领性,对于残疾人数字公民权利的充分实现仍然有较大差距。以2012年《无障碍建设环境条例》为例,其包含了无障碍信息化建设规划、重要政务信息无障碍获取、无障碍考试环境、公共服务场所无障碍、电信服务无障碍等。<sup>[77]</sup>最新《无障碍环境建设法(草案)》进一步丰富了“无障碍信息交流”的内容,充实了“无障碍社会服务”的内容。但是,这些信息无障碍的规定仍然是节点式的、场景式的,缺乏顶层设计,没有实现残疾人在信息领域的全方位无障碍化。由于缺乏一般性的无障碍原则,随着数字化建设的推进、信息服务的快速发展,残疾人信息无障碍权的实现必然是滞后和不充分的。

在规制对象方面,信息无障碍仅仅强调政府网站的无障碍责任,而对于互联网平台和应用软件企业没有提出强制的无障碍要求,对私营企业缺乏有效的规制措施和激励机制。2012年《无障碍建设环境条例》仅仅要求残疾人组织的网站、部分政府网站、政府公益活动网站应当逐步达到无障碍网站设计标准,<sup>[78]</sup>但是完全没有提及私营企业在提供公共服务时应当要为残疾人提供信息无障碍服务的责任。最新《无障碍环境建设法(草案)》补充了相关内容,但是采取的依然是建议性、鼓励性措辞。“国家鼓励新闻资讯、社交通讯、生活购物、医疗健康、金融服务、学习教育、交通出行等领域互联网网站、移动互联网应用程序逐步符合国家信息无障碍标准,提供无障碍信息以及服务。”严格说来,相关立法规定仍然背离了《残疾人权利公约》第9条的规定。从可行性的角度考虑,我国立法可以考虑对达到一定市场规模的互联网平台企业作强制的信息无障碍要求。

从标准制定程序来看,政府、行业和企业制定和实施信息无障碍标准和政策时,亟待吸收和扩大残联或者残疾人参与决策过程。我国的《无障碍建设环境条例》虽然设有残疾人参与的规定,“但条文过于抽象,没有形成完整的制度”。<sup>[79]</sup>大量信息无障碍标准和技术是由高

[77] 参见金博、李金玉:《残疾人保障立法研究》,中国政法大学出版社2017年版,第207—208页。

[78] “截至2018年,500多家政府单位完成了信息无障碍公共服务平台建设,3万多个政务和公共服务网站实现了无障碍服务。”国务院新闻办公室:《平等、参与、共享:新中国残疾人权益保障70年》,载中华人民共和国中央人民政府官网,[http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/25/content\\_5414945.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/25/content_5414945.htm),最后访问日期:2023年4月1日。

[79] 黎建飞,见前注[1],第168页。

科技企业、互联网企业和协会制定,往往是借鉴甚至直接照搬国外的标准,技术人员缺乏信息无障碍意识。技术标准的制定往往具有很强的专业性,残障人或者残障人组织参与相关工作也面临不少困难。对此,相关法律法规应当进一步明确相关规定,确保残障人和残障人组织可以有权对涉及信息无障碍的重要标准发表意见,并且确保对残障人构成歧视和妨碍的标准和产品进行及时纠正和完善。<sup>[80]</sup>

就权利救济而言,我国目前信息无障碍的法律规定偏原则性,实操性程度不高,救济途径狭隘。残障人遇到信息障碍环境,往往难以有效获得司法救济。以张国利诉中国铁路总公司等人格权纠纷案为例,2016年年初中国铁路客户服务中心网站(网址 www.12306.cn)在购票程序中要求购票人进行图片验证码识别且无任何替代措施,导致原告作为视盲残障人无法自行通过网站购票。原告认为中铁总公司、中铁信息中心、中铁科研院对涉诉网站的设计、使用以及增设图形识别程序是将视力残障人排除在服务人群之外,是基于视力残疾的歧视,侵害了其人格权。最终法院认为,虽然程序的设计会使得视力残障者在通过该验证程序时遇到阻碍,但程序的设置并不存在歧视的目的,并非是基于视力残疾的歧视行为,因此驳回了原告的起诉。<sup>[81]</sup>歧视并不以主观目的为构成要素,同时信息无障碍权的侵害也并不以构成歧视为标准,法院的上述裁判违反了《公约》中有关无障碍的规定。如何扩大和完善对残障人信息无障碍的民事、行政、司法救济,仍然是一个有待深入探讨的长期课题。<sup>[82]</sup>将残障人的信息无障碍权实体化、可诉化,是一个值得考虑的方向。

数据和信息能力正在成为新一轮国际政治经济竞争的热点,我国也正在加速布局信息基础设施建设,积极发展数字经济,建设数字政府、数字社会和数字民生保障能力。<sup>[83]</sup>美国和欧洲都在加速推进信息无障碍立法和建设。<sup>[84]</sup>加强残障人数字公民权利保护,积极推进信息无障碍法律制度建设,有利于我国建设一个民主、包容、可持续、普遍参与和共同受益的信息社会。

总结来说,在残障人权利保护问题上,物理无障碍和信息无障碍虽然同属于无障碍,但两者的法理基础截然不同。前者以商业服务为基础,强调对残障人提供平等服务,由此出发要求

[80] 参见蔡聪,见前注[43],第81—82页。

[81] 参见张国利诉中国铁路总公司等人格权纠纷案,北京市海淀区人民法院一审民事判决书,(2016)京0108民初4852号。

[82] 有关以民事权利构建无障碍权的可能性,参见胡波:《无障碍环境权的私法构建》,载张万宏主编:《残障权利研究》(第5卷第1期),中国社会科学文献出版社2018年版,第83—106页;有关以司法途径救济残疾人无障碍权的探讨,参见王建:“我国残疾人无障碍权的司法实现”,《深圳社会科学》2022年第3期,第104—115页。

[83] 参见中央网络安全和信息化委员会:“十四五”国家信息化规划,载中华人民共和国中央人民政府官网, <https://www.gov.cn/xinwen/2021-12/28/5664873/files/1760823a103e4d75ac681564fe481af4.pdf>, 最后访问日期:2023年4月1日。

[84] See Arie Rimmerman, *Social Inclusion of People with Disabilities: National and International Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, pp. 164-173.



公共部门和私营企业在提供服务时确保物理空间无障碍;后者以公民权为基础,强调对残疾人数字公民身份和政治权利的保护,由此出发授权残疾人组织深度参与技术、产品和服务无障碍标准的制定,确保残疾人在数字时代的信息无障碍。以数字公民身份理论重构信息无障碍权,在信息时代有其特殊的重要性。它要求从残疾的视角批判地审视数字时代的信息基础设施建设和网络服务,避免技术标准成为新的社会壁垒,确保在数字技术和产品中充分纳入残疾人的无障碍需求,消除残疾人和健全人之间的数字鸿沟,确保信息时代社会整体的融合发展和共同进步。

---

**Abstract:** Accessibility is one of the general principles enshrined in the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. In the digital era, the right to information accessibility has particular significance as it constitutes the preconditions for persons with disabilities to equally participate in society and fully enjoy economic and social rights. The idea of equal service is recognized by the mainstream scholarship as the theoretical foundation for accessibility by persons with disabilities, and information accessibility is seen as an extension of the accessibility right from the physical space to digital space. Yet such a market-based approach, in conceiving persons with disabilities as consumers, can hardly meet the need of offering sufficient protection to persons with disabilities in the digital era. A reconceptualization of right to information accessibility on the basis of digital citizenship is necessary and useful. By highlighting the human rights model of disability protection, the digital citizenship approach focuses on the subjectivity and participation of persons with disabilities in developing information accessibility, and attempts to construct the order, standards, principles and values from the perspective of disability. The research also offers a critical examination of the ongoing information infrastructure and internet service from the perspective of disability and advocates the affirmative legislations on the information accessibility with the aims to develop a democratic, inclusive, sustainable, participatory, and benefit-sharing information society.

**Key Words:** Disability; Accessibility to Information; Convention on the Rights of Persons with Disabilities; Digital Divide; Digital Citizenship

---

(责任编辑:高 薇)