

适老化无障碍环境建设检察公益诉讼的 适用困境与完善建议

吴双扬

扬州大学法学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2026年3月11日; 录用日期: 2026年4月20日; 发布日期: 2026年4月30日

摘要

随着我国人口老龄化进程加速, 适老化无障碍环境建设已成为落实与应对老龄化战略的关键举措。2023年《中华人民共和国无障碍环境建设法》的实施, 正式确立了该领域的检察公益诉讼制度, 加强对该领域的监督制约。然而, 作为一项新兴制度, 其在实践中面临多重困境。因此, 笔者通过对典型实践案例分析, 系统检视了当前适用中的核心问题。在制度层面, 检察机关的监督权受限。在程序层面, 诉前程序的标准认定模糊, 民事与行政公益诉讼的适用顺位不清。在规则层面, 行政诉讼的证明责任分配不当。为解决上述困境, 笔者从完善检察行政监督制度、优化诉前程序机制、厘清诉讼类型顺位、明晰举证责任分配等方面提出完善建议, 旨在推动适老化无障碍环境建设检察公益诉讼更加有序发展, 切实保障老年人等弱势群体的合法权益, 促进社会公平正义与文明进步。

关键词

无障碍环境, 适老化, 检察公益诉讼, 老年人权益保障

The Application Dilemma and Improvement Suggestions of Public Interest Litigation in the Construction of Elderly-Friendly and Barrier-Free Environments by the Procuratorate

Shuangyang Wu

Law School, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: March 11, 2026; accepted: April 20, 2026; published: April 30, 2026

Abstract

With the accelerating process of population aging in our country, the construction of an aging-friendly and barrier-free environment has become a key measure to implement and respond to the aging strategy. The implementation of the “Law on the Construction of Barrier-Free Environments” in 2023 officially established the public interest litigation system in this field, strengthening supervision and restraint. However, as a new system, it faces multiple challenges in practice. Therefore, through the analysis of typical practical cases, the author systematically examines the core issues in current application. At the institutional level, the supervisory power of the procuratorial organs is limited. At the procedural level, the standards for pre-litigation procedures are ambiguous, and the application sequence of civil and administrative public interest litigation is unclear. At the rule level, the allocation of the burden of proof in administrative litigation is inappropriate. To address these challenges, the author proposes improvement suggestions from aspects such as perfecting the procuratorial administrative supervision system, optimizing the pre-litigation procedure mechanism, clarifying the sequence of litigation types, and clarifying the allocation of the burden of proof, aiming to promote the more orderly development of public interest litigation for the construction of accessible and barrier-free environments for the elderly, effectively safeguard the legitimate rights and interests of the elderly and other vulnerable groups, and promote social fairness, justice, and civilization.

Keywords

Barrier-Free Environment, Age-Friendly, Public Interest Litigation by Procuratorial Organs, Protection of the Rights and Interests of the Elderly

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

作为保障个体生存与发展的一项重要权利，基本权益的首要职责在于维护社会弱势群体合法需求。确保每一个人，尤其是老年人、残疾人等群体，能够以平等的机会参与社会活动。这不仅是现代社会文明应有之义，更是广大人民所期冀之目标。当前，我国已逐渐进入老龄化社会快速发展阶段。根据国家统计局数据，截至 2024 年末，我国 60 岁及以上老年人口已超过 3.1 亿，占总人口比重超过 22%。而随着时代的发展，老年群体逐渐在出行、就医、消费、信息获取等领域面临着诸多实际障碍，其平等、独立、安全生活的权利亟待有效保障[1]。建设无障碍环境，不仅是衡量国家与社会文明程度的关键标尺，更是落实宪法尊重和保障人权条款、应对人口老龄化国家战略的必然举措。

2023 年 9 月 1 日，《中华人民共和国无障碍环境建设法》正式实施，其第 63 条明确规定：“对违反本法规定损害社会公共利益的行为，人民检察院可以提出检察建议或者提起公益诉讼。”这标志着无障碍环境建设检察公益诉讼制度在法律层面正式确立，成为检察公益诉讼“4 + N”案件范围的第 10 个法定新领域，为司法保障老年人等特定群体权益提供了坚实的法律依据[2]。

然而，作为一项新兴的制度设计，适老化无障碍环境建设检察公益诉讼在运行中仍面临诸多实践困境。这些问题不仅源于制度初创期的磨合，更深层地根植于立法供给不足、程序规则模糊、理论共识缺乏以及行政权与司法权关系调适等结构性问题[3]。尽管无障碍环境建设检察公益诉讼制度已初步建

立，但在法律规范衔接、配套机制完善等方面仍面临着现实的实践困境。这些问题若不能得到有效解决，将直接影响检察公益诉讼在保障老年人权益、推动适老化社会建设中的实际效能，制约其从“有没有”向“优不优”的质效跨越。因此，系统检视其适用困境，探寻完善路径，具有理论价值和现实紧迫性。

2. 无障碍环境建设检察公益诉讼的实践检视

2.1. 药品说明书适老化改造案

老年人因视力下降、认知变化，阅读常规药品说明书面临巨大困难。江苏省连云港市检察机关在履职中发现，药品说明书字号过小、内容复杂，严重侵害老年人用药安全权与知情权。检察机关并未直接起诉，而是灵活运用诉前程序，通过磋商、检察建议等方式，督促市场监督管理部门、药品生产企业履行职责与义务。最终推动相关企业对说明书进行适老化改造，加印二维码提供语音、大字版说明书。该案亮点在于：第一，将“损害社会公共利益”明确为侵害不特定多数老年人等特定群体的合法权益，拓宽了公益诉讼的损害认定视野；第二，善于运用磋商与检察建议相结合的方式，促进行政监管与企业自主整改，体现了诉前程序“协商性程序正义”的价值；第三，案件成功推动了行业标准的关注与改进，实现了“办理一案、治理一片”的社会效果。

2.2. 整治强制扫码点餐案

数字化浪潮中，餐饮场所强制扫码点餐，成为将不熟悉智能技术的老年人拒之门外的“数字鸿沟”。重庆市渝北区人民检察院通过“益心为公”志愿者平台获取线索，调查发现部分餐饮商家只提供扫码点餐，拒绝人工点餐，并存在过度收集个人信息风险，损害了老年人平等消费权与个人信息权益[4]。检察机关依法向市场监管部门制发检察建议，督促其履行监管职责，整治强制扫码行为，保障消费者的选择权。该案揭示了新型无障碍：一是技术进步可能带来的“反向歧视”，损害老年人等弱势群体的基本生活权利；二是检察机关主动顺应数字时代需求，将个人信息保护与消费者权益保护相结合，拓展了无障碍环境建设的边界。

通过深入无障碍环境建设案例研究，实践表明适老化无障碍环境建设检察公益诉讼在运行中仍然存在问题与挑战，案件线索多依赖检察机关主动发现或专项监督，社会公众特别是老年人自主提供线索的渠道与机制尚不畅通；案件办理高度依赖检察机关的法律监督权威与协调能力，程序刚性保障不足；案件办理效果受制于行政机关配合程度与整改意愿，长效化、标准化保障机制缺乏。这些案例为深入剖析制度困境提供了实践样本[5]。

3. 无障碍环境建设检察公益诉讼适用中的困境

3.1. 检察机关监督权适用受限

检察机关法律监督权的有效行使，是以清晰、完备的法律规范为基础的。但当前，相关立法供给存在缺憾和不足，导致检察机关监督权适用边界模糊，履职依据不稳。

首先，作为老年人权益保障的基础性法律，《老年人权益保障法》并未对无障碍环境建设作出具体、可直接适用的明文规定，亦未涉及公益诉讼条款。该法更多是从宏观政策层面倡导，国家要积极采取应对措施来面对老龄化日况严峻的事实，但在无障碍环境建设层面，缺乏对其具体的权利设定与责任追究，难以作为检察机关启动监督程序的权利依据，导致监督权的启动缺失。

其次，作为专项立法的《中华人民共和国无障碍环境建设法》第63条，虽确立了检察公益诉讼制度，但其规定过于原则性，操作性不足。该条将案件范围限定为“违反本法规定”且“损害社会公共利益”的

行为。然而，对于何为“损害社会公共利益”，在老年人权益保护语境下，缺乏具体的判断标准。老年人权益受损往往具有群体性、潜在性、渐进性特征，如何认定其构成“社会公共利益”受损，成为检察机关面临的首道难题[6]。实践中，检察机关常需借助其他法律法规进行论证，但作为新兴领域，其特殊性(如损害对象特定群体性、损害内容生活便利性)使得简单套用既有标准面临挑战，容易导致认定模糊与争议。此外，该法与地方性法规在案件范围、检察建议“可以”还是“应当”提出等表述上存在不统一，上下位法表述出现冲突。如《上海市无障碍环境建设条例》第71条第二款使用“公共利益”¹，《深圳经济特区无障碍城市建设条例》第61条则将民事公益诉讼赋予残联等组织²，均与《中华人民共和国无障碍环境建设法》存在差异³，造成了规范冲突与适用困惑。

3.2. 诉讼程序存在问题

3.2.1. 诉前程序履职标准认定模糊

行政公益诉讼诉前程序的核心功能在于督促行政机关自我纠错，以司法效率促进治理效率。然而，在认定行政机关“是否依法履行职责”时，检察机关与行政机关常存在标准分歧。检察机关多持“结果标准”，即只要公共利益(老年人权益受损状态)未得到有效恢复或风险未消除，就认为行政机关履职不到位。行政机关则多主张“行为标准”，即只要已采取法律法规规定的监管措施、履行了程序性职责，即便效果不佳，也应视为已履职。例如，在整治无障碍设施不到位案件中，行政机关可能已责令整改但设施仍未修复，此时检察机关认为其履职未达目的，而行政机关则认为其已尽监管责任。这种“行为标准”与“结果标准”的混同适用，导致诉前检察建议的效力、督促整改的期限认定、是否提起诉讼的判断等环节缺乏清晰准则，降低了诉前程序的适用效果[7]。

3.2.2. 民事与行政公益诉讼顺位不清

当适老化无障碍环境受损涉及多个责任主体时，检察机关面临诉讼类型的选择难题。例如，某餐饮企业强制扫码点餐，既侵害老年人消费者权益(民事侵权)，又可能涉及市场监管部门未有效履职(行政不作为)。此时，是优先选择民事公益诉讼直接追究企业责任，还是选择行政公益诉讼督促监管部门履行职责，对于检察机关来说并没有明确的标准[8]。《中华人民共和国无障碍环境建设法》及《民事诉讼法》《行政诉讼法》均未明确“两诉”的适用顺位。实践中，选择往往依赖于检察人员的个案判断，缺乏统一规则。若优先选择民事公益诉讼，虽能直接作用于市场主体，但可能忽略行政机关的监管职责，难以实现根源治理；若优先选择行政公益诉讼，则监管效能的发挥又依赖于行政机关的能动性与其执法能力，周期可能较长。这种顺位不清，影响了诉讼策略的最优化选择与公益保护效率。

3.3. 证明责任分配不适当

根据《行政诉讼法》一般原理，行政诉讼中由被告行政机关对其行政行为的合法性承担举证责任。然而，在检察公益诉讼中，作为原告的检察机关是国家法律监督机关，并非私益诉讼中的弱势原告。若简单套用“举证责任倒置”原则，将主要举证责任全归于被告行政机关，可能带来问题：其一，检察机关作为法律监督机关，具备较强的调查取证能力，对其提起诉讼的“证明责任”要求应不同于普通原告。若要求过低，可能引发滥诉；若要求过高，又可能抑制其能动性。其二，对于“损害社会公共利益”这一核心要件，尤其是在涉及老年人群体性权益损害的潜在风险或抽象损害时，如何举证、举证到何种程度，缺乏清晰标准，可能有违公平原则，也可能影响案件审理的效率与公正。

¹请参照《上海无障碍环境建设条例》第71条，<https://www.6655.cn/fagui/11164296546290.shtml>

²请参照《深圳市无障碍城市建设条例》第61条，https://www.szrd.gov.cn/v2/zx/szfg/content/post_966174.html

³请参照《中华人民共和国无障碍环境建设法》第63条，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202306/content_6888910.htm

4. 无障碍环境建设检察公益诉讼的完善建议

面对前述诉讼启动、调查取证与检行衔接的三重困境，应当对现有传统框架进行创造性改变，构建一个系统化、多层次、闭环式的检行衔接路径。将检察监督的法律权威性与行政执法的专业性、日常性有机结合，形成对平台系统性权力的有效法律制衡。

4.1. 完善检察行政监督制度，夯实法律基础

首先应依据《立法法》关于效力位阶的原则，明确《中华人民共和国无障碍环境建设法》第63条作为该领域公益诉讼的核心法律依据，地方性法规与规章不得与之抵触。在其与后制定的法律规定不一致时，应遵循“下位法服从上位法”的法制统一原则。其次，在未来的《检察公益诉讼法》立法中，应专门明确无障碍环境建设(含适老化)公益诉讼条款，细化“损害社会公共利益”在特定群体权益保护场景下的认定标准，可以考虑列举典型情形(如导致不特定多数老年人出行、就医、办事、消费等基本社会活动产生实质障碍)，并引入“实质性损害风险”标准，以应对潜在和抽象损害[9]。最后，推动《老年人权益保障法》修订，增设无障碍环境权利条款及与公益诉讼衔接条款，形成从基本权利到具体保障再到司法救济的完整法律链条。

4.2. 优化诉前程序，提升监督刚性与效能

4.2.1. 引入听证制度

在诉前程序中，对于案情复杂、争议较大或社会关注度高的适老化无障碍案件，检察机关应当组织召开听证会。邀请人大代表、政协委员、人民监督员、老年人代表、残障人士代表、相关行政机关、专家学者等参与。通过听证，公开听取各方意见，查明案件事实，辨明法律争议，评估整改方案可行性。听证过程应全程记录，听证意见作为检察机关制发检察建议或提起诉讼的重要参考。这不仅提升了诉前程序的透明度与公正性，也让老年人等利益相关方有表达诉求的平台，体现了“协商性程序正义”。

4.2.2. 完善检察建议制度

明确区分公益诉讼检察建议与社会治理检察建议。前者是提起行政公益诉讼的前置程序，目的是督促行政机关依法履职，具有法定性和程序刚性；后者是检察机关参与社会治理的延伸手段，目的是提示有关单位改进工作。对于公益诉讼检察建议，应当推行“令状化”改革[10]。具体而言：一是内容具体化。建议应明确具体的履职要求、法律依据、整改措施和期限，避免空泛说教。二是跟踪机制化。建立整改情况定期跟踪、回访评估、通报上级机关或同级人大等机制，督促落实。三是责任追究联动化。对于无正当理由拒不整改或整改不力的，除依法起诉外，可将相关情况移送监察机关、纳入法治政府考核，启动问责程序。对于社会治理检察建议，则应强化说理，提供专业参考，促进源头治理。

4.3. 厘清诉讼顺位，构建科学衔接机制

可以借鉴域外“行政主导、司法监督”的经验，确立“行政公益诉讼优先、民事公益诉讼补充”的顺位原则。行政机关是公共利益维护的第一责任主体，其拥有行政管理的专业手段、资源与效率，司法监督应当督促其正确履职，提高效率。因此，当适老化无障碍环境损害存在行政监管失职因素时，检察机关应优先启动行政公益诉讼，通过监督行政机关依法履职，从源头和制度上解决问题。只有在行政机关已经依法履职但仍无法有效挽回公共利益损害，或者损害纯粹由民事主体造成且无行政监管失职因素时，方可提起民事公益诉讼。这一“先行后民”的制度设计，既尊重了行政机关的优先处置权，又发挥了司法作为最后一道防线的保障功能，有助于合理配置司法资源，提升整体治理效能。

4.4. 明晰举证责任，平衡诉讼结构

针对举证责任异化问题，应构建区分不同事项、平衡各方举证能力的分配规则。具体可采取“谁主张，谁举证”原则为主，“举证责任倒置”为辅的折中模式。

4.4.1. 检察机关的初步举证责任

作为起诉方，检察机关应对其提起诉讼的基础事实承担举证责任，包括：(1) 主体资格事实(如检察机关关系依法履行职责中发现线索)；(2) 损害公共利益的事实(如老年人群体在特定无障碍场景下面临的实际困难或风险，可通过调查报告、访谈记录、专业评估意见等证据证明)；(3) 被告行政机关负有相应法定职责的事实(如相关法律法规赋予其建设、监管、维护无障碍环境的具体职责)；(4) 被告未依法履行职责的事实(如存在不作为、乱作为行为的证据)。检察机关举证应达到“初步证明”的程度，使损害事实和监管失职具有较大可能性^[11]。

4.4.2. 行政机关的举证责任

行政机关对其已依法履行职责负有举证责任。需提供其已采取的具体监管措施(如检查记录、责令改正通知书)、程序是否合法、以及履职行为与损害结果之间关系的证据^[12]。对于专业性、技术性较强的无障碍标准合规性等问题，可要求行政机关或其委托的专业机构提供专业说明或鉴定。

4.4.3. 法院的职权探知与证据调查

鉴于适老化无障碍案件涉及公共利益和弱势群体保护，法院应适当强化职权探知，依职权调查取证，或委托专业机构进行无障碍环境合规性评估，以弥补当事人举证能力的不足，确保事实查明。

通过上述权责清晰、能力相适应的举证责任分配，既能防止检察机关滥诉，又能避免不合理地加重行政机关负担，在保障老年人等群体实体权益的同时，更好地维护程序公正与诉讼效率。

基金项目

江苏省研究生科研与实践创新计划项目立项；SJ-CX25-2229。

参考文献

- [1] 周学馨, 吴波, 朱文艳. 中国积极应对人口老龄化制度: 理论基础、演进历程及战略启示[J]. 人口研究, 2026, 50(1): 104-120.
- [2] 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.
- [3] 董储超. 无障碍环境建设行政公益诉讼的理论逻辑与优化进路[J]. 残疾人研究, 2024(1): 67-77.
- [4] 郭儒鹏. 积极老龄化视角下老年数字鸿沟的成因探寻与弥合路径研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2024(8): 134-146.
- [5] 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.
- [6] 张相军, 马睿. 检察机关开展行政违法行为监督的理论与实践[J]. 发现评论, 2023, 41(6): 14-25.
- [7] 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]. 人民检察官, 2021(22): 62-64.
- [8] 吕世明. 以检察公益诉讼推动无障碍环境建设[J]. 人民论坛, 2021(13): 6-9.
- [9] 母光栋. 论检察公益诉讼法的基本原则[J]. 行政法学研究, 2025(2): 155-166.
- [10] 刘加良, 李畅. 行政公益诉讼前检察建议的规则调试[J]. 河北法学, 2023, 41(11): 59-77.
- [11] 刘斌, 杨翠霞, 田涛. 老龄化无障碍研究进展及其对适老化环境建设的启示[J]. 中国老年学杂志, 2021, 41(20): 4569-4574.
- [12] 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.