

# 塑造认知:无障碍政策的宣导策略与优化路径\*

——基于《深圳经济特区无障碍城市建设条例》的考察

李永华 肖传龙

(深圳大学政府管理学院, 广东 深圳 518060)

**[摘要]**无障碍环境建设不仅是社会文明进步的重要标志,也是城市文明程度的重要标杆。无障碍政策的宣传与倡导不仅改变社会大众的认知,同时也是助推无障碍政策实施的重要力量。从社会认知视角出发,通过对全国首部无障碍城市立法《深圳经济特区无障碍城市建设条例》出台前宣导策略与传播状况进行考察,试图探究前置传播机制如何推动无障碍政策的认知与接受。研究发现,抓住关键节点宣传无障碍城市理念,利用社交媒体推广无障碍城市行动,举办红黑榜单引领参与无障碍建设,汇聚社会舆论共识促进无障碍立法,发挥着塑造认知的重要作用。然而,在政策的前置传播过程中,仍然存在残联作为主要宣导力量,其他部门参与不够;关键节点宣导活动很多,日常宣导频率不足;社交媒体宣导效果有限,尚未形成传播矩阵等宣导困境。基于此,构建党政统筹和责任落实的跨部门协同机制、思路转变和长效推动的日常持续性机制、技术赋权和社交进入的全民性参与机制成为优化无障碍政策认知提升的宣导路径。

**[关键词]**无障碍城市建设 无障碍政策 《深圳经济特区无障碍城市建设条例》社会认知 宣导策略

**[中图分类号]** G206 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2025)01-0097-10

党的二十届三中全会强调“完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系”<sup>[1]</sup>。无障碍环境建设不仅是社会文明进步的重要标志,也是城市文明程度的重要标杆。2020年9月在湖南考察时,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。”<sup>[2]</sup>2023年6月28日,第十四届全国人民代表大会常务委员会第三次会议通过了《中华人民共和国无障碍环境建设法》,旨在进一步加强无障碍环境建设。<sup>[3]</sup>此外,“无障碍”已慢慢从

福利模式转变为权利模式保障无障碍需求者权利的实现。随着无障碍设计理念的演进及其受益人群的扩大,无障碍环境建设已成为惠及全体社会成员、满足广大人民群众公共需求的基本任务,其保障的核心也由残疾人权益扩展至全体社会成员的基本权益。<sup>[4]</sup>无障碍环境建设是保障残疾人、老年人、伤病患者、孕妇、儿童以及其他有需要者平等、充分、便捷地参与和融入社会生活,促进全民共享经济社会发展成果的一项重要工作,对于促进社会融合和人的

收稿日期:2024-04-23;修回日期:2024-09-24

\*基金项目:国家社会科学基金重点项目“特大型城市治理体系和治理能力现代化研究”(22AZD141);深圳市哲学社会科学规划课题“中国特色社会主义先行示范区建设背景下残障制度的宣传路径与策略研究”(SZ2022B026);深圳大学研究生自主创新成果培育项目(868-000002020292)

作者简介:李永华,副校长,教授,博士研究生导师,主要从事政治传播研究;肖传龙(通讯作者),博士研究生,主要从事政治传播研究。

全面发展具有重要意义。

深圳作为中国特色社会主义先行示范区,将“无障碍环境”建设提升到“无障碍城市”建设,在推动无障碍城市建设方面具有示范引领作用。2009年,深圳在全国率先以地方立法形式出台了《深圳市无障碍环境建设条例》,构建了法规政策、标准规划、责任落实、宣传督导相衔接的无障碍环境建设工作机制,涵盖规划、设施建设与管理、公共交通、信息交流、宣传教育与督导等重要领域,为残疾人及有障碍群体平等、便利参与社会生活提供了有力保障。并在2014年就成立了全市无障碍督导队,致力于推动无障碍环境的建设。2021年9月1日,《深圳经济特区无障碍城市建设条例》(以下简称《条例》)正式实施,标志着深圳首次提出“无障碍城市”理念,并成为全国首部相关立法。这一历史性举措的实施离不开对无障碍城市价值理念与行动方案的宣导。无障碍城市发展过程显示了从物质无障碍到社会认知无障碍的转变,对无障碍政策的宣导提出了更高要求。无障碍城市理念与行动的宣导不仅仅改变了社会大众的认知,同时也成为助推无障碍政策实施的重要力量。通过观察《条例》出台前的宣导策略与传播状况,本文将全面调研并深入分析《条例》出台前宣导中的问题及其成因,重点聚焦于政策前置宣导的有效模式与路径,以构建一个能够动态调整社会认知的宣导模式。在社会认知视角下,如何完成对无障碍政策的前置传播并推动无障碍政策的认知与接受,为无障碍政策出台提供一个良好的社会认知环境和充分的受众接受条件将成为本文研究的主要问题。

## 一、文献回顾与问题提出

### (一)关于无障碍政策研究

根据联合国数据显示,目前全球共有10亿残疾人,占世界总人口的15%。残障政策研究是一个多层次、多维度的领域,主要集中在政策制定、政策执行、具体领域的实践和效果评估

等关键方面。身体或精神“残疾”不仅仅是一个人的属性,而是一个复杂的条件、活动和关系的集合,其中许多是由社会环境造成的。<sup>[5]</sup>其中,无障碍环境建设政策研究是残障政策热点研究领域。从定义上看,无障碍指功能障碍者与其他人在平等基础上能够享用向公众开放或提供的设施、服务、信息、产品等。<sup>[6]</sup>从价值上看,无障碍环境有着巨大的必要需求,在中国式现代化进程中,加快无障碍环境建设具有重要意义。<sup>[7]</sup>从受众上看,“无障碍”应从福利模式转变为权利模式,才能更有利于保障无障碍需求者权利的实现。同时,保护主体也应从残障人士、老年人扩大到所有对无障碍有需求的群体。<sup>[8]</sup>从效果来看,城市设计与无障碍之间具有复杂关系,包容性设计策略和通用设计原则的城市设计影响包括残疾人和老年人在内的所有人导航和参与环境的能力,无障碍体现出社会的包容性。<sup>[9]</sup>然而,我国无论在无障碍建设的法律、管理、行政保障与研究支持上,还是在无障碍建设的城市实践上,依然有着种种缺失和弊端。<sup>[10]</sup>总体观之,现有研究往往将重心放在分析无障碍政策定义、价值、受众、效果等方面,而对于无障碍政策宣传与倡导的重要性认识不足,宣导作为保障残障人士权益和提高政策绩效的关键环节往往被忽视。

### (二)关于政策传播研究

政策传播是指政策信息在组织之间及组织与个人之间的传递过程,是推进人类社会发展的共享性行为活动。<sup>[11]</sup>现有文献主要集中在政策传播的渠道与效果以及政策传播的挑战与困境两个方面,呈现“碎片式多元主义”,缺乏对话和整合。第一,政策传播的渠道与效果研究。其一,政策传播的渠道逐渐多元。我国公共政策逐步从原来占主导的单向传播转变为相互作用的双向传播。传播框架和逻辑正在发生着由“控制和宣传”向“协商和互动”的清晰转型。<sup>[12]</sup>在收缩与调适的双重状态下,逐渐建立起科层制内部传递模式、大众传媒宣传引导模式、新闻发言人信息发布模式以及新媒体双向沟通模

式的传播矩阵。<sup>[13]</sup>其二,政策传播的效果日趋丰富。由于新媒体具有即时性、互动性和普及性等特点,新媒体的成功运用在很大程度上有利于提高政策传播的效果。<sup>[14]</sup>融媒体时代的到来,为政策传播带来了可用渠道多元化的便利,也提出了如何优化传播资源配置以适应公众行为变化等问题,并最终关系到传播效率和“信息鸿沟”的变化趋势。<sup>[15]</sup>第二,政策传播的挑战与困境研究。一方面,政策传播的误读与异化。政策“误读”是网民对公共政策的关注由自发到自觉,政策态度由消极批判向积极批判发展的过渡阶段,是网民对公共政策目的、政策内容或政策措施等的质疑和消极批判倾向,它表现为“政策正向解读误差”和“政策反向解读偏误”两种主要形式。<sup>[16]</sup>新媒体的兴起使政策传播从封闭、单向的组织传播走向“后科层时代”的开放、互动,网民对政策过程的“强制性介入”改变了政策传播的路径和效能,形成了舆论倒逼决策风险、政策信息异化风险、政府政策回应风险。<sup>[17]</sup>网络舆论中网民反向认知蔓延会带来舆论片面化、政治性裂痕、公信力危机和政策治理困境等。<sup>[18]</sup>另一方面,政策传播的滞后与不畅。媒体会因其题材选择偏向性、“滞后效应”、社会认同的“路径依赖”而导致政策滞后甚至阻碍政策实施。<sup>[19]</sup>在传播渠道日益多元的今天,网络上的政策传播面临着“回声室效应”和“政策茧房”的挑战。<sup>[20]</sup>

### (三) 理论视角与问题提出

通过对无障碍政策与政策传播研究的梳理,发现既往研究提供了很好的思想启迪与理论积淀,这些研究成果为我们深入理解无障碍政策传播的机制和效果提供了重要线索。然而,现有文献主要集中在政策传播的渠道与效果以及政策传播的挑战与困境两个方面,对政策出台前的宣导策略与传播状况并未得到充分关注。特别是在如何为政策出台前提供良好的社会认知环境,以及如何创造充分的受众接受条件方面,尚未有深入的探讨。通过有效宣导影响社会认知是研究无障碍政策及其效果的新

视角。在此背景下,引入社会认知理论作为分析框架显得尤为必要。社会认知理论主要关注人们如何通过社会交往和信息传递来获得知识和认知。<sup>[21]</sup>该理论中的能动性视角强调人类通过认知、动机、情感和选择等过程对自身行为和结果施加影响,个人的能动性不仅受社会结构与环境的影响,也可以反作用于社会结构与环境。<sup>[22]</sup>正因如此,社会认知理论为我们提供了理解政策传播中“认知”与“传播”互动关系的有效工具。

将社会认知理论应用于无障碍政策的宣导策略研究,可以实现“认知”与“传播”的有效耦合。通过整体视角分析,遵循“认知”与“传播”相辅相成的现实运作逻辑,可以将“传播”中的“认知”与“认知”中的“传播”结合起来。认知传播学结合了传播学的社会实践经验和认知科学的理论工具,为探索公众的内在心智活动及其外在行为提供了坚实的理论支撑。<sup>[23]</sup>基于此,本文拟从社会认知视角出发,研究无障碍政策在出台前的宣导策略。具体而言,本文将探讨政府及其相关主体如何通过多形式的政策宣导,提升社会对无障碍环境建设的认知,从而为无障碍城市的政策推广创造良好的社会认知环境。这种宣导不仅有助于形成社会共识、促进政策示范效应的推广,还对增强政策执行力度和完善监督机制具有重要意义。因此,本文研究的核心问题可以概括为:在社会认知视角下,无障碍政策的宣导策略如何通过传播手段有效塑造社会认知?现有的宣导路径存在哪些主要困境,又如何应对这些挑战以推动政策的广泛传播?

## 二、塑造认知: 推进《条例》出台的宣导路径

政策宣传通过直接影响社会认知来引导意见和态度,具有明显的倾向性,旨在支持特定的政策主张和理念。在《条例》出台之前,无障碍理念与目标宣导是至关重要的。政策传播者、传

播内容、传播手段、传播受众、传播环境是影响政策传播效果的五大因素，政策知晓度、理解度、赞同度、支持度是衡量政策传播效果的四个维度。<sup>[24]</sup>通过加强无障碍城市建设的宣传与倡导，有利于提升社会认知与支持，促进残联以及相关政府部门推动《条例》的出台。深入人心的宣导不仅有助于增进公众对无障碍环境建设的理解，也能够推动政府在无障碍设施建设、公共交通改造、信息无障碍化等方面的工作力度，进而促进无障碍城市建设的立法落地。

### （一）抓住关键节点宣传无障碍城市理念

宣传意味着“最初时刻决定”的改变，认知是态度和行为变化的基础，宣传会促成态度和行为朝着某个方向发展。根据社会认知理论，个体在特定情境中的信息接收与情感反应，直接影响其对政策的态度和行为改变。<sup>[21]</sup>关键节点为时间轴中相对较短的时期，在该时期内行为者的选择影响最终结果的可能性大幅提高。<sup>[25]</sup>政策宣传的核心目标是实现预期效果，尤其是在关键节点上，通过广泛的宣传活动，能够有效提升社会对无障碍城市理念的认知和理解，从而影响公众的态度和行为。其一，确定关键节点。在每年12月3日的国际残疾人日和5月第三个星期日的全国助残日，这些特殊节点的集中宣传活动，能够有效提高公众对无障碍城市建设的认知与支持度。这些关键节点活动不仅是政策传播的催化剂，还充当了“信息激活器”的角色，引导公众将无障碍城市的理念内化为日常生活的价值观。其二，构建叙事框架。在《条例》颁布前，各宣传主体重点强调政策制定的紧迫性与重要性，突出了无障碍城市建设的长远目标和社会价值，从而为政策的出台奠定了坚实的公众认知基础。这一阶段的宣传注重启发公众思考和形成共识，加强社会互动和知识共享，旨在构建社会对无障碍城市理念的期待与支持。其三，识别关键主体。残联作为残疾人权益的代表，能够深刻理解残疾人的需求与期望。通过与政府部门、行业协会、社会组织的合作，残联能更有效地将残疾人的声音和需

求融入政策宣传，使其更加贴近实际、更有针对性。

### （二）利用社交媒体推广无障碍城市行动

社交媒体拥有整合大众传播和人际传播的双重作用。在数字化时代，社交媒体成为政策传播的核心工具，其双向互动性和广泛覆盖范围使其成为信息扩散的理想载体。从信息扩散的一般规律出发，社交媒体的即时性和可互动性能够加速信息在不同社群间的传播，并通过意见领袖的参与，进一步推动无障碍城市建设的社会认同。其一，确保信息有效触达。深圳市政府及相关机构利用微博、微信、抖音、小红书甚至短信等社交媒体平台发布宣传内容，进行多平台协同传播，借助这些平台的广泛用户基础和强大的传播能力，迅速扩大了无障碍理念的影响范围。通过制作精美的短视频展示无障碍环境下的生活改善，发布图文并茂的推文介绍政策措施与成效，确保信息能够触达目标受众进而增进对无障碍城市的认识。其二，加强真实故事表达。利用社交媒体平台展示残障群体的真实生活和积极形象，有效加强社会对无障碍设施需求的理解，推动无障碍政策的民众支持度与接受度的提升。运用故事化表达方式，将抽象的理念具体化、形象化、可视化，增强理解和记忆。与残障人士组织、老年协会等合作，寻找在目标群体中具有影响力的社交媒体意见领袖，并邀请他们推广无障碍城市行动。其三，提升双向互动传播。政府在新媒体平台的积极参与，打破了传统单向传播的局限，增加了公众反馈的渠道，为政策的制定和调整提供了实时的民意数据支持。此外，社交媒体还提供了市民互动的机会，通过互动问答、投票活动等形式，进一步引导公众参与，增强他们对无障碍城市建设的认同感。例如，深圳市发起的“智慧无障碍城市”宣传口号征集活动，不仅扩大了无障碍理念的传播范围，也为政策推广营造了有利的舆论环境。

### （三）举办红黑榜单引领参与无障碍建设

榜单发布是激励与监督共同发挥作用的机

制,榜单的设置通过外部激励机制来调动社会的参与热情和环境认知。正向强化与负向强化的结合,能够有效促进公共机构和企业对无障碍城市建设的参与积极性。在公共政策传播领域,榜单作为一种高效的“传播框架”,不仅能帮助公众更好地理解无障碍城市建设的重要性,还可以通过榜样效应和负面曝光的警示效应来调动社会的集体行动。第一,持续发布营造社会氛围。通过政府、社会、媒介与公众的耦合,拓展政策信息传播广度和深度,推动政府与公众达成政策共识。深圳市无障碍城市建设红黑榜自2018年年底设立以来,已成为促进无障碍建设的重要举措。该榜单旨在扩大无障碍建设的社会影响力,发挥示范作用,动员组织、企业、协会和市民广泛参与,推动无障碍事业发展。第二,公众参与助推协同共建。红黑榜单具有明确的评选标准、评选程序、奖惩措施。通过参与式治理的方式,使公众不仅成为政策的受众,也成为政策监督者与实施者。榜单发布结合公众在线投票、专家评审和社会监督等多种形式,激励社会各界对无障碍城市建设的广泛参与。第三,激励与惩罚的充分兼容。对无障碍设施建设、改造、维护等方面做出显著贡献的单位或组织给予资金奖励、荣誉表彰、政策倾斜、宣传推广。而黑榜单给予公开曝光、行政处罚等约束措施。红榜的发布不仅表彰了优秀的无障碍建设典范,也鼓励更多的机构和组织加入无障碍建设的行列。与此同时,深圳市残联也利用红黑榜单的监督功能,通过媒体曝光城市中的“无障碍死角”,推动相关部门进行整改,持续改善无障碍环境。

#### (四) 汇聚社会舆论共识促进无障碍立法

社会舆论的形成是无障碍政策立法的重要推动力之一。在典型案例的广泛传播下,公众对无障碍城市建设的重要性有了更加深刻的理解,进而凝聚了政策立法的共识。根据议程设置理论,媒体通过对特定事件的报道,能够有效影响公众对某一议题的关注度及其优先级。<sup>[26]</sup>在无障碍立法的过程中,媒体对无障碍城市的

报道,尤其是典型案例的曝光,能够将无障碍设施的问题从个别事件上升为整个社会关注的公共议题。这种社会问题的建构过程推动了公众对无障碍设施的认知转变,从而为政策的出台奠定了坚实的舆论基础。首先,典型案例引发舆论汇聚。2021年1月,深圳市宝安区发生了一起引发广泛关注的事件:残障公益人士陈女士在一处无障碍坡道上因轮椅跌落不幸去世。陈女士患有成骨不全症,依赖轮椅出行,并积极参与助残公益活动。她的意外去世不仅引发了社会对无障碍设施问题的广泛热议,也极大提升了公众对无障碍建设短板的认知。事故暴露了无障碍设施在实际应用中的问题,使公众意识到这些设施对残障群体生活的重要性,以及存在的严重不足。其次,政策回应符合公共利益。政策成效与理念宣导旨在展示政策实施后的具体成果和社会影响,包括政策带来的积极变化、解决的问题以及对目标群体和社会整体的益处。政策制定者在面对强大的公众压力和舆论共识时,往往会选择与公众利益相符的政策,以维护其政治声誉和权力合法性。最后,广泛讨论形成“政策窗口”。政策的成功出台往往依赖于“政策窗口”的开启,即当政策问题、解决方案和政治支持三者同时汇聚时,政策的出台就变得可能。无障碍立法的过程也是如此,通过媒体的持续报道和公众的关注,能够促使这一议题在特定时间点上获得足够的关注和讨论,从而为立法创造有利的政策窗口。

### 三、认知限度:推进《条例》出台过程中的宣导困境

#### (一) 残联作为主要宣导力量,其他部门参与不够

“理念上的障碍”仍然是无障碍城市建设面临的巨大挑战,参与和融合的政策宣导理念尚未完全形成。在官僚机构的实际运转中,组织间的协作往往面临惯性阻力和结构惰性,因为每个部门都有其自身的利益和目标,而这些目

标可能与其他部门的目标不一致。<sup>[27]</sup>跨部门协同包括三个层次,一是政策制定中的协同,二是政策执行和项目管理中的协同,三是公共服务提供中的协同。跨部门协同既然在部门之间运行,必然受到部门设置的影响和制约,同时存在权力部门化和部门利益化。<sup>[28]</sup>在无障碍城市建设的宣导过程中,残联作为主导机构,虽然发挥了积极的推动作用,但由于其他部门的权责模糊和资源分配不均,难以形成整体合力。首先,无障碍城市建设涉及多个领域和部门,需要协同合作才能实现全面推进。然而,在宣导过程中存在着部门之间沟通不畅、协作机制衔接不足的“部门主义”倾向。除了残联之外,其他相关部门对无障碍城市建设的重要性认识不足,缺乏对相关政策和法规的全面理解,导致在宣传推广、政策制定、资源调配等方面参与度不高。其次,由于无障碍城市建设的宣导需要跨部门合作和资源整合,因此需要形成一个强有力的协调机制来推动各项工作的顺利进行。目前缺乏一个明确的协调机制来统筹各方资源和力量,致使宣传工作的开展受到不同程度制约。各部门之间存在着责任界定不清、合作机制不顺的情况,难以形成合力推动无障碍城市建设的宣导工作。此外,部分部门存在对无障碍城市建设意义和价值认知不足的情况,缺乏对残障人士需求的深入了解和关注,以致在宣传推广过程中缺乏积极性和主动性,未能形成有效的合作网络。这种认知不足源自对残障人士群体的认知偏差,以及对无障碍城市建设的重要性和紧迫性感受不深,致使在宣传推广工作中出现疏漏和偏差。部分部门存在资源投入不足、工作重心不明确等问题,将无障碍城市建设的宣传工作视作次要任务,优先级不高,进而在资源投入和工作推进方面力度不够。

### (二) 关键节点宣导活动很多,日常宣导频率不足

“中心工作”的运行机制能够集中一切资源,实现“集中精力办大事”,但正是因为政府集中精力办“大事”,也就容易忽视基层民众所

需要的“小事”,形成中心工作的“强治理”但非中心工作的“弱治理”的状态。<sup>[29]</sup>当前无障碍城市建设的宣传过于依赖特定节点的高频次活动,而忽视了日常的宣传工作,这种缺乏持续性的宣传导致政策议程在日常生活中难以保持。首先,关键节点宣导活动虽然在重要时刻能够有效地引起社会关注,提升公众对无障碍城市建设的认知和理解,但其持续性和日常性却存在欠缺。这些宣传活动通常集中在特定的纪念日、主题活动或重要节点上,如国际残疾人日、全国助残日等,通过举办各种形式的活动和发布相关信息来推动无障碍城市理念的传播。只是,这种宣传形式往往只是短期性、一次性和任务性的宣传,难以形成长期且持续的影响力。一旦活动结束后,社会对无障碍城市建设的关注度往往会随之下降,从而影响了宣传效果的持续性和长期性。其次,相较于关键节点宣导活动,日常宣传的力度和频率明显不足。当前的无障碍政策宣导未能充分识别和分类不同群体的需求和特点,以致宣传内容和策略缺乏针对性。无障碍城市建设需要的是长期、持续的宣传和倡导,需要通过日常的宣传活动中不断强化社会对无障碍理念的认知和理解,促进社会的积极参与和支持。然而,目前在日常持续性宣传方面存在着明显的不足,缺乏定期、系统的宣导计划和策略,以及长期、持续的宣传内容和渠道,导致宣传工作难以达到预期效果。此外,日常宣导频率不足还表现在宣传内容和形式的单一化、局限化和重复性。现有的宣传往往只停留在政策文本和法律条文的层面,缺乏对这些政策和法律在实际生活中的应用和影响的深入解读,缺乏新颖性和创意性,难以吸引公众的注意力和兴趣点。

### (三) 社交媒体宣导效果有限,尚未形成传播矩阵

公共政策传播是政府运作中的重要内容,是政府政策目标的实现的重要工具。互联网时代公共政策传播的发展,主要彰显为政策传播途径扩展、政策传播效果优化的演化态

势,但在传播过程中仍存在诸如内容“形式主义”、过程监管乏力、政策反馈阻滞、联动传播能力欠缺等难题。<sup>[30]</sup>社交媒体因内容新颖、受众广泛、反馈及时、跨越时空等特征成为民众重要的信息获取和交流平台。<sup>[31]</sup>社交媒体作为宣传渠道在推进《条例》出台的过程中发挥着重要作用,但宣传手段单一、宣传场景固化、宣传来源局限、宣传效果欠佳以及互动性的不足等困境仍然存在。首先,社交媒体上宣传的内容大多为日常会议、调研活动或工作报告的发布,而缺乏具有传播力的文章、视频、音频等多样化内容。这种单一的宣传形式容易使公众产生审美疲劳,降低了信息的吸引力和传播效果。其次,社交媒体宣传主体更多为官方机构,而民间力量的参与不足。主流官方机构因官方性质、受众覆盖面或专业领域而在宣传中扮演关键角色,但政府并非政策传播的唯一渠道与责任主体,现有官方宣导主要以深圳残联、深圳政府在线、中国残联、《深圳特区报》《深圳商报》《人民日报》为主,民间力量较为薄弱。民间力量的缺场导致官方的宣导没有深入群众,也没有意见领袖进行二次传播。此外,宣传内容的来源局限,缺乏多样性和创新性,也限制了宣传效果的发挥和传播范围的扩大。另外,社交媒体平台的使用方式相对固化,缺乏针对不同用户群体的个性化推送和互动交流。这种单一化的宣传形式容易使受众感到厌倦,从而降低了他们对无障碍城市建设的关注度和参与度。最后,社交媒体上宣传内容的互动性和参与性有限,缺乏有效的互动机制和引导措施,导致宣传效果难以持续和扩大。当前的宣传手段基本以“言传”为主,大多采用线上媒体、线下活动等传统形式。就宣传场景而言,当前无障碍的宣传主要设置在小区、公园或者相关政府单位等场景,并没有设置多元化的宣传场景,忽略了比如机场、高铁、地铁、酒店等一些日常使用频率较高的公共场所,且无障碍设施不健全、缺失的现象在这些场所中较为常见。

## 四、认知提升：优化无障碍政策宣导路径

### (一)党政统筹、责任落实：构建跨部门协同机制宣导无障碍政策

为解决无障碍政策宣导中存在的跨部门协同不足的问题,需要建立跨部门协同机制,实现党政统筹和责任落实。中国的现代国家建构有其独特的历史和逻辑,公共权力主体已从国家拓展至政党。<sup>[32]</sup>党政统筹是指在无障碍政策宣导过程中,党委和政府发挥领导核心作用,统一指挥、协调各部门的行动,形成合力推动无障碍政策宣导工作并破解“部门主义”倾向。首先,建立由党政领导任命的无障碍政策宣导协调小组,由残联负责召集和协调各相关部门参与。参考北欧国家的做法,将无障碍政策纳入国家社会福利和公共服务体系中,确保其在政府工作中的核心地位。其次,建立政府内部的信息平台或专门的网络平台,实现信息的及时传递和共享,提高各部门对无障碍政策的认知水平。各宣传主体加强信息共享、联合发布或互相引用,从而增强宣传的连贯性和协同效应。同时,建立跨部门的工作协作机制,通过制定明确的工作方案和任务分工,确保工作的顺利开展和协同配合。通过制定协同框架和构建合作机制,推动无障碍城市建设在区域内实现一体化宣导。区域一体化意味着在实现共同目标的过程中,区域内各子系统通过综合运用各种治理方法和技术实现整合与互补,从而由无序和分散走向有序和协作,最终实现整体效益超越各子系统效益之和的目标。再次,注重宣导主体在政策宣导中的责、权、利同构,权责适配是政府运行的基本原则,而权责失衡则容易导致规避风险的避责行为。<sup>[33]</sup>通过限权放权,调动各宣导主体的主动性,使政策宣传接地气、通民意、连民心。最后,应建立跨部门的监督考核和责任落实机制,定期评估和考核各部门在无障碍政策宣导中的表现,对不达标的单位进行问责,并公开考核结果,

以增强透明度和责任意识并促进工作的持续改进和提升。

## （二）思路转变、长效推动：构建日常持续性机制宣导无障碍政策

政策宣导应当通过持续的日常宣传来改变公众的认知与态度，而非仅依赖短期的节点活动。针对关键节点宣导活动频繁而日常宣导频率不足的问题，应改变思路以实现无障碍宣导的长效推动。很多时候传播有效性并不建立在传播内容本身的说服效果，而在于接受者对于传播元话语的承认和遵从。首先，应构建日常持续性机制，确保无障碍城市建设的宣传和倡导工作能够长期、持续地开展。制定定期的宣传计划和策略，举办宣传展览、组织公益讲座、开展社区义工活动等多种形式活动深入推广无障碍理念。潜移默化的持续性宣传，能够更好地增强公众对无障碍城市建设的认知和理解，激发社会各界的参与热情。其次，以受众本位传播政策议题，优化不同传播话语框架互动，促进达成政策话语共识。政策解读是推动政策得到良好执行的重要手段，政府选择的传播渠道与政策解读的呈现形式，是影响政策解读传播效果的两个主要因素。<sup>[34]</sup>除了完善传播结构和转变话语策略，还需要动员和支持公众参与政策过程，才能有效避免政策“传播失灵”。例如开展“轮椅上的半天”这样的倡导型宣传活动，进一步推广无障碍政策。通过实际体验轮椅出行，让公众亲身感受残疾人在日常生活中面临的困难和挑战，让社会各界人士能更深入地理解无障碍环境的需求和重要性，鼓励每个人成为无障碍城市的建设者和倡导者，以增强政策宣传的互动性和感染力，推动社会对无障碍设施的认同与支持，进而促进政策的有效落实。最后，积极借鉴国外的成功经验。鼓励公众参与和共创，通过社区活动、教育系统等多渠道宣传无障碍理念，推动残障群体、设计师、城市规划师和普通市民共同参与无障碍设施的设计和 implementation 过程。建立健全的法律框架，推动无障碍设施的标准化和系统

化设计，确保全国范围内无障碍设施的高水平统一实施。

## （三）技术赋权、社交进入：构建全民性参与机制宣导无障碍政策

赋权天然地具有对社会边缘群体的关怀、对小团体沟通的重视并有着强烈的社会实践性。<sup>[35]</sup>首先，需要丰富宣传内容和形式，注重创新和差异化。除了传统的宣传手段，还可以利用新媒体、社交平台等渠道进行宣传，通过图文并茂、视频展示等形式向公众展示无障碍城市建设的成果和实践案例，增强宣传的感染力和吸引力。其次，应鼓励民间力量积极参与，构建开放式的宣传平台。政府可以设立专门的社交媒体账号或论坛，邀请社会各界人士参与讨论和发布相关内容，开展线上互动、话题讨论、故事分享等活动，拉近政府与市民的距离，形成官民互动、互相促进的宣传格局，实现宣传内容的多元化和广泛传播。再者，要加强对社交媒体平台的管理和引导，尊重社交媒体规则和信息传播规律，积极发布内容并与用户互动，提升互动性和参与性。政府部门可以通过定期组织在线问答、话题讨论等形式，与公众进行互动交流，倾听民意、解答疑问，引导公众参与无障碍城市建设的讨论和行动，从而形成社交媒体上的有效传播矩阵。最后，利用大数据分析和人工智能技术，对用户需求和反馈进行深度挖掘，及时调整宣传策略和政策措施。将无障碍信息交流建设融入智慧城市建设规划，尤其是在元宇宙、智慧城市、数字政府和智能机器人等已成功立项的基础技术研究和攻关项目中。通过设立专项项目和提供资金支持，推动深圳市无障碍信息交流的全面发展和落实。鼓励企业积极参与无障碍建设，并通过奖惩机制激励企业将无障碍设计纳入产品开发和 service 提供的全过程。同时，设立无障碍设施改造专项资金，对私人 and 公共建筑的无障碍改造提供补贴和税收优惠。通过政府资助和激励措施，鼓励旧建筑物进行无障碍改造，并确保新建项目符合无障碍标准。

## 五、结语

无障碍政策的有效宣导不仅仅是单向的信息传递,更是多层次社会认知的塑造和社会共识的凝聚过程。长期以来,我国残疾人相关的法律规范主要停留在消极保障上,对残疾人平等融入和社会参与缺乏想象。<sup>[36]</sup>在深圳市无障碍城市建设的实践中,政策宣导通过多种创新方式取得了显著成效,为无障碍政策出台提供一个良好的社会认知环境和充分的受众接受条件。如抓住国际残疾人日等关键节点、巧用社交媒体、组织红黑榜单活动,成功地提高了公众对无障碍理念的认识和支持度。然而,宣导过程中也暴露出部门协同不足、资源整合不到位、日常宣导力度不够等问题,这些都限制了政策宣导的广度和深度。为进一步优化无障碍政策的宣导路径,未来的工作应着重于建立跨部门的协调与责任机制,确保各相关部门在政策制定、执行和宣传推广中的有机协同。更为重要的是,要积极推动全民参与机制,提升社会公众对无障碍建设的认知和支持。最终,通过不断的机制创新和宣传策略优化,构建一个能够动态调整社会认知的宣导模式,能够更有效地推动无障碍政策的全面覆盖与深度落实,使无障碍建设真正成为社会发展的有机组成部分。通过系统性的认知塑造与示范引领,逐步构建一个残健共融、无障碍且可持续发展的城市环境。

### 参考文献:

- [1]中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22(001).
- [2]张晓松, 朱基钗, 杜尚泽. 坚守人民情怀, 走好新时代的长征路[N]. 人民日报, 2020-09-21(001).
- [3]中华人民共和国无障碍环境建设法[N]. 人民日报, 2023-06-29(011).
- [4]吕俊彦. 无障碍环境建设中的人权保障——基于马克思主义人权观视角[J]. 人权, 2023(6): 101-118.
- [5]BICKENBACH J E, CHATTERJI S, BADLEY E M, et al. Models of disablement, universalism and the international classification of impairments, disabilities and handicaps[J]. *Social Science & Medicine*, 1999(9): 1173-1187.
- [6]王阳, 孙计领, 陈功. 无障碍的概念和相关问题研究[J]. *人口与发展*, 2023(4): 138-149, 74.
- [7]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.
- [8]陈群. “无障碍”成权何以可能?[J]. *湖南社会科学*, 2024(2): 111-120.
- [9]EVANS G. Accessibility, urban design and the whole journey environment[J]. *Built Environment*, 2009(3): 366-385.
- [10]赵立志, 杨戈, 周庆, 等. 中外城市环境无障碍建设的比较与反思[J]. *城市发展研究*, 2014(4): 4-7.
- [11]段林毅. 关涉政策传播的几个问题[J]. *求索*, 2004(4): 73-74.
- [12]李希光, 杜涛. 超越宣传: 变革中国的公共政策传播模式变化——以教育政策传播为例[J]. *新闻与传播研究*, 2009(4): 71-79, 109.
- [13]常纾菡. 政策传播: 理论模式与中国实践[J]. *编辑之友*, 2018(6): 49-54.
- [14]罗月领. 新媒体时代提高政策传播效果的策略[J]. *新闻与写作*, 2014(1): 51-53.
- [15]杨君, 陈莹晶. 竞争还是共生?政策传播渠道关系演变研究——基于19个城市的问卷调查数据分析[J]. *政治学研究*, 2020(3): 26-38, 125-126.
- [16]陈姣娥, 王国华. 网络时代政策“误读”现象与反思[J]. *求实*, 2012(2): 63-66.
- [17]张淑华. 新媒体语境下政策传播的风险及其应对[J]. *当代传播*, 2014(5): 72-74, 110.
- [18]方付建. 网络舆论中网民反向认知现象研究[J]. *情报杂志*, 2015(6): 100-103, 120.
- [19]曾润喜, 刘琼. 公共议题的媒体建构与政策变迁: 基于农民工媒介形象[J]. *现代传播(中国传媒大学学报)*, 2017(4): 74-79.
- [20]曾润喜, 杨璨. 信息时代的政策茧房现象与政策传播效能提升路径研究[J]. *中国行政管理*, 2023(9): 132-141.
- [21]BANDURA A. Organisational applications of social cognitive theory[J]. *Australian Journal of Management*, 1988(2): 275-302.
- [22]BANDURA A. Social cognitive theory: an agentic perspective[J]. *Annual Review of Psychology*, 2001(1): 1-26.
- [23]喻国明, 陈雪娇. 认知传播学的范式演进、关键议题与技术逻辑——2012—2022年的10年回顾与未来展望[J]. *传媒观察*, 2023(1): 24-34.
- [24]刘雪明, 魏景容. 廉政政策传播效果的影响因素

及衡量维度[J]. 行政论坛, 2015(4): 48-51.

[25]乔瓦尼·卡波奇, 丹尼尔·凯莱曼, 彭号阳, 等. 关键节点研究: 历史制度主义中的理论、叙事和反事实分析[J]. 国外理论动态, 2017(2): 14-28.

[26]MCCOMBS M E, SHAW D L. The agenda-setting function of mass media[J]. Public Opinion Quarterly, 1972(2): 176-187.

[27]HANNAN M T, FREEMAN J. Structural inertia and organizational change[J]. American Sociological Review, 1984(2): 149-164.

[28]周志忍, 蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架[J]. 公共行政评论, 2013(1): 91-117, 170.

[29]欧阳静. 中心工作与县域政府的强治理[J]. 云南行政学院学报, 2017(6): 5-13.

[30]毛劲歌, 张铭铭. 互联网背景下公共政策传播创新探析[J]. 中国行政管理, 2017(9): 111-115.

[31]肖传龙, 张郑武文. 分享与认同: 当代大学生社交媒体动态发布的逻辑、特性及优化路径[J]. 青少年学刊, 2019(5): 8-12.

[32]张国军, 程同顺. 党政统筹下的三权分工: 当代中国的国家治理结构及其调适[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2022(1): 138-149.

[33]李永华, 肖传龙. 非决策能力下基层政府回应行为的特征、模式及机制[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2024(2): 87-96.

[34]于晶, 杨晨. 政策解读的传播模式与传播效果评估研究[J]. 天津社会科学, 2015(5): 71-75.

[35]丁未. 新媒体与赋权: 一种实践性的社会研究[J]. 国际新闻界, 2009(10): 76-81.

[36]王健. 我国残疾人无障碍权的司法实现[J]. 深圳社会科学, 2022(3): 104-115.

【责任编辑 邱佛梅】

## Shaping Cognition: Advocacy Strategies and Optimization Paths for Accessibility Policies —Inspection Based on the Shenzhen Special Economic Zone Accessibility Urban Construction Regulations

LI Yonghua & XIAO Chuanlong

**Abstract:** The construction of an accessible environment is not only a significant marker of social progress but also an important benchmark for the level of urban civilization. The promotion and advocacy of accessibility policies not only change public perceptions but also serve as a vital force in the implementation of these policies. From a social cognition perspective, this study examines the promotional strategies and communication status prior to the enactment of the first national legislation, that is the Shenzhen Special Economic Zone Accessibility Urban Construction Regulations. It aims to explore how pre-communication mechanisms can enhance the recognition and acceptance of accessibility policies. The findings indicate that key promotional activities play a crucial role in shaping understanding of the accessible city concept, including focusing on critical promotional nodes to advocate for accessibility, utilizing social media to promote accessibility initiatives, organizing positive and negative rankings to encourage participation in accessibility construction, and consolidating public consensus to facilitate accessibility legislation. However, challenges persist in the pre-communication process of these policies. These include the reliance on disability organizations as the primary advocates, insufficient involvement from other departments, a multitude of promotional activities at key nodes but inadequate frequency of ongoing advocacy, and limited effectiveness of social media outreach, which has yet to form a cohesive communication matrix. To optimize the enhancement of accessibility policy awareness, it is essential to establish a cross-departmental coordination mechanism with party and government oversight and responsibility, adopt strategies for ongoing and sustainable advocacy, and create a participatory mechanism empowered by technology and social media.

**Keywords:** accessible city construction; accessibility policy; Shenzhen Special Economic Zone Accessibility Urban Construction Regulations; social cognition; advocacy strategies