

DOI: 10.53104/fxsy.2026.02.02.002

盲道佔用中的權利侵害與責任配置

劉銘¹，黃於軒¹

1. 浙江大學，浙江 杭州 310058

摘要：盲道是無障礙環境建設中最常見的設施之一，但在實際使用中，車輛停放、商戶外擺、共用單車堆放、施工圍擋等行為常常使盲道處於被阻斷或難以連續使用的狀態。盲道佔用表面上屬於城市道路管理問題，實質上關係到視障人士的安全通行、平等使用公共空間以及參與社會生活的基本條件。若法律評價只關注盲道是否已經建設，而忽視其是否處於可識別、可通行、可連續使用的狀態，無障礙權益便容易停留在形式層面。盲道佔用的違法性判斷，應結合佔用行為是否改變設施用途、是否影響通行連續性、是否具有臨時必要性以及是否提供替代通行措施等因素進行分析。在責任配置上，直接佔用人應承擔停止侵害、排除妨礙、恢復原狀等責任；設施所有權人、管理人也應承擔日常巡查、勸阻、清理和維護義務；行政機關則應在監管、執法和投訴處理環節形成穩定機制。盲道保護的重點不應停留在設施建設數量上，而應轉向設施的實際可用性和權利救濟的有效性。

關鍵字：盲道佔用；無障礙權益；視障人士；權利侵害；責任配置

Rights Infringement and Liability Allocation in the Occupation of Tactile Paving

LIU Ming¹, Huang Yu-xuan¹

1. Zhejiang University, Hangzhou 310058, P. R. China

Correspondence to: LIU Ming; Email: 2672333491@qq.com

Abstract: Tactile paving is one of the most common facilities in barrier-free environment construction. In everyday use, however, it is often blocked or made discontinuous by parked vehicles, street-side business displays, shared bicycles, construction barriers, and temporary storage of objects. At first glance, the occupation of tactile paving may seem to be an issue of urban road management. In substance, it concerns the safe mobility of visually impaired persons, their equal use of public space, and the basic conditions for their participation in social life. If legal assessment only asks whether tactile paving has been built, while ignoring whether it is identifiable, passable, and continuously usable, the protection of barrier-free rights will remain largely formal. The illegality of occupying tactile paving should be assessed by considering whether the act changes the intended use of the facility, interrupts continuous passage, has temporary necessity, and provides alternative access. In terms of liability allocation, the direct occupier should bear responsibilities such as ceasing the infringement, removing the obstruction, and restoring the original condition. The owner or manager of the facility should also undertake duties of daily inspection, warning, clearance, and maintenance. Administrative authorities should develop stable mechanisms for supervision, enforcement, and complaint handling. Protection of tactile paving should not stop at the number of facilities built. It should move toward the actual usability of facilities and the

通信作者：2672333491@qq.com

引用格式：劉銘，黃於軒. 盲道佔用中的權利侵害與責任配置[J]. 法學視野, 2026, 2(2): 14-20.

effectiveness of legal remedies.

Key words: occupation of tactile paving; barrier-free rights; visually impaired persons; rights infringement; liability allocation

引言

城市道路上並不缺少盲道。很多主幹路、商業街區、醫院、學校和交通樞紐周邊，都能看到連續鋪設的黃色或灰色盲道。問題在於，盲道鋪設出來以後，並不總是處在可以使用的狀態。車輛停在盲道上，商戶把貨架、看板擺到盲道邊，施工圍擋直接截斷盲道，共用單車和電動車隨意停放在盲道中間，這些情形在日常生活中並不少見。對普通行人來說，這可能只是繞一下路的問題；對視障人士來說，卻可能意味著路線判斷被打斷，甚至帶來碰撞、跌倒或誤入機動車道的風險。

盲道佔用之所以值得從法律上討論，是因為它不能只被看作普通占道行為。我國視力殘疾人數量大，相關報導顯示，該群體人數達1731萬^[1]。對於這一群體而言，盲道不只是道路設施的一部分，而是其獨立出行、進入公共空間和參與社會生活的重要條件。盲道如果長期被佔用，即使城市道路在形式上已經鋪設無障礙設施，視障人士仍然難以真正享有安全通行的便利。無障礙權益在這裡並不是抽象權利，而是落實在一段道路、一條通道、一次出行之中。

從現行法律看，盲道佔用也並非沒有規範依據。《中華人民共和國無障礙環境建設法》已經對無障礙設施的維護管理和佔用行為作出規定^[2]。該法第二十六條要求無障礙設施所有權人或者管理人履行維護和管理責任，其中包括糾正佔用無障礙設施的行為；第二十八條明確規定，任何單位和個人不得擅自改變無障礙設施用途或者非法佔用、損壞無障礙設施。因特殊情況臨時佔用的，也應當公告、設置護欄、警示標誌或者信號設施，並採取必要的替代性措施。法律已經把無障礙設施從單純建設問題推進到日常維護和使用保障層面。

不過，法律規定的存在並不當然等於權利

得到實現。盲道被佔用時，直接佔用人、設施管理人和行政監管機關之間的責任並不總是清楚。違法停車者、商戶、施工單位當然可能是直接責任主體，但如果盲道長期被占，管理人是否已經盡到巡查、勸阻和清理義務，行政機關是否及時處理投訴和違法行為，同樣需要被追問。盲道佔用問題的複雜之處正在於，它既有直接侵害的一面，也有日常管理失靈的一面。

本文討論盲道佔用中的權利侵害與責任配置，重點不在於評價某一類不文明現象，而是試圖說明盲道的法律保護不能停留在“有沒有建設”上。真正需要進入法律判斷的，是盲道是否處於可識別、可通行、可連續使用的狀態；佔用行為是否實質削弱視障人士的安全通行和平等參與；不同主體應當在何種範圍內承擔責任。只有把這些問題說清楚，無障礙環境建設才不會只是設施建設的完成，而能進一步轉向權利實現的保障。

1 盲道功能的法律理解

盲道首先是一種無障礙設施，但它又不只是道路建設中的技術性安排。對普通行人來說，路面標識、臺階、護欄和路緣變化大多可以通過視覺判斷。視障人士在道路中行動時，更多依賴盲杖觸感、腳下觸覺、環境聲音和路線記憶。盲道的作用正在於通過路面凸起紋理提供方向引導和風險提示，使視障人士能夠相對獨立地完成道路通行。也就是說，盲道不是城市道路上的裝飾性設施，而是視障人士安全出行所依賴的空間秩序。

從法律上理解盲道，不能只把它歸入一般市政設施。一般市政設施主要服務於道路通行秩序和城市管理效率，盲道則直接承載著無障礙權益的實現。它連接的是殘障人士的行動自由、平等使用公共空間的機會，以及進入社會生活的基本條件。《中華人民共和國無障礙環境建設法》第二條將無障礙環境建設與殘疾人、

老年人自主安全通行道路、出入建築物、搭乘公共交通工具等活動聯繫起來^[2]，這說明無障礙設施並不是單純的工程建設物件，而是權利實現的物質基礎。盲道作為最常見的無障礙設施之一，也應在這一意義上加以理解。

這裡需要區分“設施存在”和“設施可用”。盲道已經鋪設，並不當然意味著視障人士的通行需求已經得到滿足。如果一段盲道中途被機動車佔用，或者被共用單車、攤位、施工材料阻斷，視障人士在行走中就會突然失去明確引導。即使盲道只被佔用幾米，也可能迫使視障人士離開原本安全的通行路徑。對普通行人而言，繞行也許只是短暫不便；對視障人士而言，繞行可能意味著路線判斷重新開始，風險也隨之增加。

盲道的法律價值正在於它的連續性和可識別性。現行建築與市政工程無障礙通用規範也將無障礙通行設施的連續、安全和可達作為重要要求，這為判斷盲道是否真正可用提供了技術規範依據^[3]。單個盲道磚塊本身沒有太大意義，真正發揮作用的是連續的線路、清晰的走向和與路口、公交站、建築入口等空間節點之間的銜接。盲道如果時通時斷，或者在關鍵節點被佔用，就無法形成穩定的出行預期。視障人士需要相信盲道能夠把自己引導到相對安全的位置，而不是在行走中不斷遇到障礙物。法律保護盲道，也是在保護這種穩定預期。

《無障礙環境建設法》第二十六條要求無障礙設施所有權人或者管理人保障設施功能正常和使用安全^[2]，並明確包括糾正佔用無障礙設施的行為；第二十八條也禁止擅自改變無障礙設施用途或者非法佔用、損壞無障礙設施。這些規定說明，法律並不滿足於無障礙設施被“建成”，而是要求其持續處於能夠發揮功能的狀態。對盲道來說，功能正常並不只是路面沒有破損，還應包括沒有被佔用、沒有被遮擋、沒有被不合理阻斷。

從這個角度看，盲道佔用的法律評價不應停留在一般占道管理層面。盲道被佔用，表面上是道路空間被臨時使用，實際卻可能使特定群體的通行條件被削弱。盲道保護的核心也不應只是建設標準是否達標，而應進一步關注使用狀態是否達標。只有把可用性、連續性和安

全性納入法律理解，後文對盲道佔用的權利侵害和責任配置才有討論基礎。

2 盲道佔用中的權利侵害

盲道佔用最直接影響的是視障人士的安全通行。盲道原本通過連續的觸覺提示幫助視障人士判斷方向和位置，一旦中途被車輛、貨物、共用單車或施工材料阻斷，視障人士就可能突然失去穩定的行走依據。普通行人遇到障礙物時，可以通過視覺提前發現並繞開；視障人士發現障礙往往依賴盲杖觸碰或身體感知，風險已經更接近眼前。盲道被佔用以後，危險並不只是“不方便”，而是可能表現為碰撞、摔倒、誤入機動車道等具體安全風險。

這種侵害還體現在通行連續性的破壞上。盲道不是由一塊塊獨立地磚發揮作用，而是依靠線路的連續形成出行引導。佔用行為即使只發生在一小段，也可能使整條線路失去穩定功能。比如盲道被車輛佔用幾米，視障人士就不得不偏離原有路線；如果旁邊又有人行道高差、非機動車道或其他障礙物，繞行本身就會成為新的風險。盲道佔用的嚴重性，不應只按佔用面積大小判斷，還應看它是否阻斷了關鍵通行節點。

盲道佔用也侵害了視障人士平等使用公共空間的權益。城市道路、公共建築入口、交通站點周邊空間本應向所有人開放。盲道被佔用時，普通行人仍可能通過繞行完成通行，但視障人士對空間的可達性明顯降低。表面上，所有人面對的是同一處障礙；實際上，這一障礙對不同群體造成的影響並不相同。法律評價如果只把它看成一般占道，就會忽略殘障人士在公共空間中的特殊通行需求。

更深一層看，盲道佔用會削弱殘障人士獨立生活的條件。無障礙設施的意義並不是讓殘障人士“被照顧”著出行，而是讓他們能夠盡可能自主地完成日常生活。盲道長期被佔用，會讓視障人士在出門前就不得不預設更多不確定性。他們可能需要依賴他人陪同，可能減少外出，也可能避開某些區域。這樣一來，盲道佔用造成的影響就超出了單次通行障礙，進一步限制了視障人士參與社會生活的可能。

盲道佔用還帶有一定的人格尊嚴損害。公共空間如何安排，反映了社會是否真正承認不同群體的生活需要。盲道如果經常被當作停車位、堆物區或攤位延伸空間，實際上意味著視障人士的通行需求在日常管理中被放到了次要位置。對視障人士而言，這種處境傳遞出的信號並不友好：法律和城市規劃雖然承認他們需要無障礙設施，但現實中的公共空間並沒有穩定地為他們保留這條通道。

這種權利侵害往往具有隱蔽性。盲道佔用未必每一次都會造成身體損害，也未必都能形成明確的賠償請求。很多時候，它只是讓視障人士無法順利通行，或者迫使其承擔額外風險。正因為損害結果不總是立刻顯現，盲道佔用才容易被低估。可是，從權利保障角度看，只要佔用行為使盲道無法發揮安全引導功能，就已經削弱了視障人士平等通行的現實條件。

盲道佔用中的侵害結構，不能只從物的損壞角度理解。盲道沒有被破壞，並不意味著權利沒有受到影響。車輛停放、貨物堆放、施工圍擋等行為即使沒有改變盲道本身的物理形態，也可能使其暫時或長期失去使用功能。這裡的關鍵不在於盲道磚是否完好，而在於視障人士能否實際使用。只要設施功能被排除，無障礙權益就已經受到影響。

把盲道佔用放在權利侵害層面理解，能夠改變法律評價的重心。它不再只是市容秩序、道路管理或文明出行問題，而是涉及視障人士安全通行權、平等參與權和人格尊嚴保護的問題。後續討論佔用行為違法性和責任主體時，也應圍繞這種權利侵害展開，而不能只停留在一般行政管理的角度。

3 佔用行為的違法性判斷

盲道佔用行為的違法性，不能只從“是否占了道路”這一點判斷。盲道不同於一般人行道，它本身有特定的無障礙功能。佔用行為如果使盲道失去方向引導和安全提示作用，就不僅是影響道路秩序，也是在改變無障礙設施的使用狀態。《無障礙環境建設法》第二十八條明確規定，任何單位和個人不得擅自改變無障礙設施用途或者非法佔用、損壞無障礙設施^[2]。盲

道作為無障礙設施的一種，被車輛、攤位、雜物、圍擋長期佔用時，其原本用途已經受到排除，違法性通常較為明確。

現實中的佔用行為有不同形態。機動車或非機動車停放在盲道上，商戶把貨架、看板、桌椅擺到盲道上，物業或經營場所把臨時物品長期堆放在盲道上，這些行為都有一個共同點，就是將盲道變成停車、經營、儲物或施工附屬空間。它們沒有正當理由改變了盲道用途，使視障人士無法按照盲道原有線路通行。即使佔用面積不大，只要處在路口、公交站、醫院入口、學校周邊等關鍵位置，也可能造成明顯通行障礙。

違法性判斷不能完全依賴佔用時間長短。有些佔用雖然時間較短，但發生在視障人士通行可能性較高的場所，風險並不低。比如在地鐵站出入口、醫院門前、政務大廳周邊短時間堆放物品，看似只是臨時放置，卻可能正好阻斷視障人士進入公共服務場所的路徑。相反，有些臨時佔用雖然客觀存在，但如果確因道路維修、管線施工等特殊情況需要，並且已經採取必要保障措施，法律評價就不能簡單等同於一般違法佔用。

臨時施工佔用是比較容易混淆的情形。道路維修、建築施工、管線檢修有時確實會影響盲道使用，但“施工需要”不能成為排除無障礙通行權的當然理由。《無障礙環境建設法》第二十八條對臨時佔用作了特別要求：因特殊情況臨時佔用無障礙設施的，應當公告，設置護欄、警示標誌或者信號設施，同時採取必要的替代性措施；臨時佔用期滿，還應及時恢復原狀。這說明，臨時佔用的合法性不是由施工事實本身決定，而是要看是否履行了必要的安全保障和替代通行義務。

這裡可以形成幾個具體判斷。第一，佔用是否具有必要性。如果只是為了商戶經營便利、車輛停放方便、臨時堆物省事，就很難構成正當理由。第二，佔用是否改變盲道功能。只要盲道無法連續引導視障人士通行，即使設施本身沒有損壞，也已經影響其法定用途。第三，佔用是否具有臨時性。所謂臨時，不能變成長期圍擋、反復堆放或無人清理。第四，是否提供替代路徑和警示措施。只有告知而沒有可安全通行

的替代路徑，並不能真正保護視障人士。

在行政執法實踐中，也能看到這種判斷邏輯。上海徐匯區曾查處一起裝修圍擋佔用盲道案件。涉案人員在門前道路上用木板圍擋並堆放施工材料，佔用盲道長 4 米、寬 0.3 米，佔用面積 1.2 平方米^[4]。執法人員責令限期改正後，當事人未按要求拆除圍擋，最終受到行政處罰。該案說明，裝修、施工等日常需要不能當然排除佔用行為的違法性；如果佔用人沒有及時改正，行政處罰就有適用空間。

還需要注意的是，盲道佔用的違法性並不以實際傷害發生為前提。若等到視障人士摔倒、受傷以後才評價佔用行為，法律保護就明顯滯後。無障礙設施的功能本來就在於預防風險和保障安全。只要佔用行為已經使盲道無法正常發揮功能，就應當進入法律評價。損害結果的發生會影響責任形式和賠償範圍，但不應成為認定佔用違法的必要條件。

盲道佔用行為的判斷，最終應回到設施的實際可用性。盲道是否被改變用途，是否保持連續通行，是否存在合理臨時需要，是否採取替代措施，是否及時恢復原狀，這些因素共同決定佔用行為的法律評價。這樣理解，既能避免把所有短暫影響都簡單等同於違法，也能防止以“臨時需要”“管理不便”等理由長期削弱視障人士的無障礙通行權益。

4 責任主體與救濟路徑的配置

盲道佔用的治理難點，不在於法律完全沒有規定，而在於責任容易被分散。佔用行為發生時，最容易被看到的是停放車輛、擺放貨物、堆放雜物或設置圍擋的人。但如果只追究直接佔用人，很多長期反覆出現的問題仍然難以解決。盲道能否保持正常使用，既取決於個人是否遵守規則，也取決於設施管理人是否持續維護，還取決於行政機關是否及時監管。責任配置如果只停留在單個違法行為處理上，無障礙權益仍然容易在日常使用中落空。

直接佔用人應當承擔最基本的排除妨礙責任。違法停車者、商戶經營者、施工單位、隨意堆放物品的個人或單位，都是最直接改變盲道使用狀態的主體。他們的行為使盲道無法保持

連續通行，也使視障人士面臨額外風險。對於這類主體，法律責任首先應體現為停止佔用、移除障礙、恢復原狀。若佔用行為造成視障人士摔倒、受傷或財產損失，還應依據侵權責任規則承擔賠償責任。這裡的關鍵是，責任不應等到損害發生後才啟動。盲道被佔用本身已經排除了無障礙設施的正常功能，及時清除障礙應當成為最基本的要求。

設施所有權人、管理人的責任更容易被忽視。《無障礙環境建設法》第二十六條規定，無障礙設施所有權人或者管理人應當對無障礙設施進行維護和管理^[2]，保障無障礙設施功能正常和使用安全，其中包括糾正佔用無障礙設施的行為。這一規定說明，管理人的義務並不限於設施破損後的維修。盲道被車輛、雜物、攤位長期佔用時，管理人也不能以“不是自己佔用”為由完全免責。商場、醫院、學校、住宅社區、交通場站等公共空間的管理主體，至少應當承擔日常巡查、及時勸阻、必要清理和向主管部門報告的義務。

管理人責任的意義在於處理“反復佔用”和“長期放任”的問題。很多盲道佔用並不是一次性的，而是在同一地點反復發生。比如商戶每天把貨物擺在盲道上，社區門口長期停放電動車，施工圍擋超過必要期限仍未恢復，管理人如果長期不處理，實際就放任了盲道功能的消失。此時，責任不能只指向每一次具體佔用者，也應追問管理主體是否建立了基本維護機制。盲道作為公共通行設施，只有在日常管理中被持續關注，才能真正保持可用狀態。

行政機關的監管責任也需要進入責任配置。盲道涉及城市道路、公共建築、交通場站和商業空間，不同場景中可能分別涉及城市管理、住房城鄉建設、交通運輸、公安交管等部門。部門分工本身並不是問題，問題在於職責交叉時容易出現處理遲緩和責任空轉。盲道佔用被投訴後，如果相關部門之間相互轉辦、處理不及時，或者只做臨時清理而不跟進整改，視障人士的通行障礙很快會再次出現。行政監管的重點不應只是集中整治，而應形成發現、受理、處理、回饋、複查的基本鏈條。

從救濟路徑看，個體投訴是最直接的方式，但它並不足以解決全部問題。視障人士發現盲

道被佔用，可以通過政務熱線、城市管理投訴平臺、殘聯組織或其他管道反映情況。可是，盲道佔用具有流動性和反復性。很多佔用行為在投訴時存在，執法人員到場時可能已經消失；同一地點即使當日清理，過幾天又可能重新被占。對個人來說，反復投訴耗費時間和精力，處理結果也未必穩定。把救濟壓力完全放在視障人士個人身上，並不符合無障礙權益保護的實際需要。

民事救濟同樣存在局限。如果佔用行為已經造成視障人士受傷，受害人可以主張侵權損害賠償。但在沒有發生身體損害的情況下，單純因盲道被占而提起民事訴訟，現實操作難度較高。即便發生損害，也需要證明佔用行為、管理人未盡義務與損害結果之間的因果關係。對於個體當事人而言，維權成本往往較高。盲道佔用造成的權利損害很多時候是持續性的、分散性的，並不總能通過單個民事訴訟得到充分回應。

行政執法 and 公益訴訟在這裡就有了更重要的作用。最高人民檢察院發佈的無障礙環境建設檢察公益訴訟典型案例顯示，檢察機關已經將無障礙設施缺失、損壞、被佔用以及管理不到位等問題納入公益訴訟監督範圍^[5]。這說明，盲道問題往往不是某一個佔用行為造成的單點問題，而是佔用、設計、維護和監管等因素交織形成的治理問題。

浙江杭州的無障礙環境建設公益訴訟實踐也能說明這一點。最高人民檢察院發佈的典型

案例顯示，杭州檢察機關曾排查發現無障礙環境建設違法點 130 處，發出行政公益訴訟訴前檢察建議 36 份^[6]，督促多個職能部門履行監管職責。相關部門收到檢察建議後，對違法點位進行了整改。此類案件的價值，不只是解決某一處盲道被占的問題，而是推動行政機關建立更系統的整改機制。對於盲道佔用這類反復發生的問題，公益訴訟能夠彌補個體維權不足，也能促進行政監管從被動處理轉向主動治理。

責任配置最終應當形成分層結構。直接佔用人承擔停止侵害、排除妨礙、恢復原狀和可能的賠償責任；設施所有權人、管理人承擔維護、巡查、勸阻和整改責任；行政機關承擔監管、執法、投訴處理和後續複查責任；對於長期、反復、普遍存在的盲道佔用問題，公益訴訟可以作為補充性救濟路徑。幾個層面的責任不能互相替代。直接佔用人不能因管理不到位而免除責任，管理人不能因存在直接佔用人而推卸日常維護義務，行政機關也不能因已有管理主體而放棄監督職責。

盲道佔用問題的解決，不能只靠一次清理，也不能只靠一次處罰。法律救濟的目標不應停留在事後處理，而應促使盲道長期保持可識別、可通行、可連續使用的狀態。只有把責任主體和救濟路徑連接起來，盲道保護才不會停留在紙面規則上。對視障人士而言，真正有意義的不是某次整治行動，而是每一次出門時都能相信盲道仍然發揮著它應有的功能。

參考文獻：

- [1] 新華社. 中國視力殘疾人文化權利保障的實踐與啟示——從“光明影院”公益項目談起[EB/OL]. 2024-12-03.
- [2] 全國人民代表大會常務委員會. 中華人民共和國無障礙環境建設法[EB/OL]. 2023-06-28.
- [3] 住房和城鄉建設部. 建築與市政工程無障礙通用規範：GB 55019—2021[S]. 2021.
- [4] 上海市城市管理行政執法局. 擅自佔用盲道裝修 城管執法讓無障礙設施真正“無礙” [EB/OL]. 2024-11-21.
- [5] 最高人民檢察院. 無障礙環境建設檢察公益訴訟典型案例[EB/OL]. 2023-11-13.
- [6] 最高人民檢察院. 最高檢發佈無障礙環境建設公益訴訟典型案例[EB/OL]. 2021-05-14.

版權聲明

© 2026 作者版權所有。本文依據“知識共用署名 4.0 國際授權合約”（CC BY 4.0）以開放獲取方式發佈。該許可允許使用者在任何媒介中自由使用、複製、傳播與改編文章（含商業用途），惟須明確署名原作者及出處，並注明所作修改（如有）。完整協議詳見：<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.zh-hans>

出版聲明

所有出版物中的陳述、觀點及資料僅代表作者及供稿者個人立場，與 Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員無關。Brilliance Publishing Limited 及/或編輯人員對因內容所提及的任何理念、方法、說明或產品所導致的人身或財產損害概不負責。