导盲犬能否进入都市公共交通工具辩析
——以盲人的权利与公共利益平衡为视角*

张　欣

（华东师范大学，上海　200241）

摘　要：对于都市残疾人的出行保障问题，我国《残疾人保障法》给予了提纲挈领性的法律支持，而对于盲人的出行保障之一——导盲犬的出入问题，该法规定其取决于各地地方性法规。目前，我国地方立法状况存在明显差异，对于盲人的出行保障较为不利。其中，上海的立法较为先进，北京也正在改进。而东京、纽约等大都市对此问题的法律规定更为全面而人性化，因此做出对比研究，提出立法建议：我国对于导盲犬出入都市交通工具的准入问题研究，不应局限在呼吁允许其出入，更应当对其出入的时间、方式作出限定以及对导盲犬使用者权利义务、路人的权利义务做出具体设定，从而方可实现法的公平正义价值，实质上实现对盲人权利的保护与公共利益的平衡。

关键词：导盲犬；都市公共交通工具；准入制度

DOI：10.3969/j.issn.1672－9846.2014.02.010

中图分类号：D922.7　　**文献标志码**：A　　**文章编号**：1672－9846(2014)02－0042－04

一、问题提出

2013 年 9 月，盲人钢琴调律师携导盲犬乘地铁被拒后，其通过微薄向公众求援，引发了社会广泛关注与讨论。“导盲犬进入都市公共交通工具”这一问题的合法性以及合理性，值得探究。都市(Metropolis)是一个不同于城市(City)的概念。在都市法研究的大前提下，都市是指英文中的“Metropolis”，与人类社会学所讨论的都市——城市与城镇的集合——有所区别。一般意义上，都市是非农业人口的聚居地，交通发达、人口密集、第三产业繁荣、高度文明，都市可以说是经济、政治、文化的中心。按照我国当前的行政区划(省、市、县、乡)，并非所有的市级城市都可以被称为都市。东京、纽约无疑是国际大都市。对于大陆地区而言，北京与上海被称之为都市基本没有异议。

本文所研究的都市公共交通工具，是指在都市的行政区划内，为方便公众出行，用以运输旅客的各类交通工具，一般包括公共汽车、出租车、电车、市内轨道交通、轮渡等。旅程范围超出都市行政区域的公共交通工具，如长途巴士、火车、飞机等，不在本文讨论之列。

导盲犬是工作犬的一种，其必须经过严格的训练和淘汰制度方可上岗工作。导盲犬的工作内容为帮助盲人去各类公共场所，工作环境多为喧闹的公共场所，因而导盲犬必须具有平和的心态，对路人干扰不予理睬，同时也不具有攻击性。所以，一条狗被训练成合格的导盲犬要经历严格的程序，而其本身也必须是拉布拉多、德国黑背、金毛等天性温和的品种。[1]因而，据中国残疾人联合会发布的数据，一只导盲犬的培训成本高达近 20 万人民币。全世界共有 110 多个导盲犬训练基地，近 3 万只导盲犬在服役，而我国大陆地区服役的导盲犬不足 50 只[2]。其中大多数导盲犬在都市中服役。基于导盲犬培训成本之高及当下的现状可知，导盲犬的准入问题目前集中出现在经济高度发达的都市当中。

*收稿日期：2014－04－12

作者简介：张　欣(1990－)，女，江苏阜宁人，华东师范大学硕士研究生，主要从事行政法研究。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

同时,各国都在致力培育更多导盲犬。导盲犬是盲人的眼睛,使得盲人可以独自在公共领域内活动,极大程度上维护了盲人的出行便利与安全。特别在都市生活中,交通网络极其复杂、盲道时而被障碍物占领、地铁公交车拥挤,这些状况给盲人的出行带来更多挑战,因而导盲犬的存在给盲人出行带来的帮助不可低估。根据第六次全国人口普查数据显示,我国视力残疾人数高达1263万,上海有近20万的盲人。导盲犬的准入问题研究,切实关系到数量庞大的盲人群体的切实利益。

二、导盲犬能否进入都市公共交通工具的立法现状

公共交通工具是都市出行的重要支柱。对于在都市中生活的盲人而言,能否合法、便捷使用公共交通工具,对于其在都市中的生活具有极为重要的影响。

(一)我国导盲犬进入都市公共交通工具的法律支持及其正当性

1.导盲犬进入都市公共交通工具是法律赋予盲人的权利。根据我国《残疾人保障法》第五十八条:"盲人携带导盲犬出入公共场所,应当遵守国家有关规定",以及2012年8月1日实施的《无障碍管理条例》第十六条:"视力残疾人携带导盲犬出入公共场所,应当遵守国家有关规定,公共场所的工作人员应当按照国家有关规定提供无障碍服务。"可知,对于导盲犬是否被允许进入公共场所的问题,国家并未从法律法规层面给予统一明确的规定,该问题的具体实施取决于地方立法。

但是,根据我国已加入的《残疾人权利公约》第二条中对于公约缔结目的的规定:"'合理便利'是指根据具体需要,在不造成过度或不当负担的情况下,进行必要和适当的修改和调整,以确保残疾人在与其他人平等的基础上享有或行使一切人权和基本自由",以及我国《宪法》第四十五条第三款:"国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。"可知,残疾人在生活中的权利履行受到该公约以及宪法的保护,国家、社会对于残疾人的各项权利行使应当给予照顾与帮助。因而,即使法律并没有统一规定导盲犬可以进入公共交通工具,但是导盲犬作为残疾人出行权保障的必备辅助,其伴随盲人出入公共场所的合法性是有上位法依据的,导盲犬陪伴盲人出行是盲人享有"基本自由"的前提,是盲人工作生活顺利开展的基础。

同时,根据《残疾人保障法》第五十条,"残疾人搭乘公共交通工具可以免费携带随身必备的辅助器具"。对于导盲犬是否属于"随身必备的辅助器具"一直存在争议。在该法条解释中,列举了"下肢残疾人士的轮椅"等。轮椅对于下肢残疾人士而言是出行代步工具,充当部分肢体功能。类比言之,导盲犬对于盲人而言,其充当了部分视力功能,是盲人的出行辅助,使用导盲犬的盲人无法离开导盲犬的指引。因而,在功能替代层面上,导盲犬可以理解为"随身必备的辅助器具"。因而,在该条的支持下,导盲犬进入公共交通工具具有合法性。

2.导盲犬进入都市公共交通工具有助于实现法的公平价值。《宪法》《残疾人保障法》《残疾人权利公约》为导盲犬进入都市公共交通工具都提供了法律支持。而从法的价值角度而言,该问题体现了公平价值。

公民享有平等权利,盲人享有与普通人平等的出行权。该权利的行使需要国家、社会给予盲人特别的保护,即准许盲人通过符合其自身状况的形式出行。盲人使用的盲杖进入公共交通工具现在无疑是合法且应当受到公共场所工作人员照顾帮助的。导盲犬是新兴的盲人出行工具,较之盲杖更为机动灵活——其可以辨别路障、识别路途,更大程度上保障了盲人的出行安全与便利。因而,使用导盲犬能够使得盲人更好实现其出行自由。准许导盲犬进入都市公共交通工具是保护盲人享有与普通人平等出行权的必要条件,从而体现了法的公平价值。

同时,出行权是盲人实现平等工作、平等受教育、平等享受文化生活的前提。因而,切实落实对盲人出行权的保护,是盲人平等享有公民权利的基础。

(二)导盲犬进入都市公共交通工具的地方立法状况及缺陷

鉴于文章第一部分提及导盲犬的特点以及使用现状可知,导盲犬问题目前是一个都市问题,因此,本文的研究以我国公认的两大都市——北京、上海为样本,在都市法的框架下对导盲犬的出行问题进行探讨。自2008年举办奥运会开始,我国逐渐在立法上重视导盲犬的出行问题。就我国的两大都市而言,导盲犬进入公共交通工具的立法

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

现状仍有很大提升空间。

就北京而言。北京在 2008 年颁布了《北京市人民政府关于北京奥运会残奥会期间导盲犬使用和管理的通告》，该通告规定了 2008 年 7 月 20 日至 2008 年 9 月 20 日导盲犬可以在北京出行。该通知的主要目的是为了保障各国盲人运动员、盲人官员及盲人观众的出行便利。奥运会结束后，该通告即失效。根据《北京市实施〈残疾人保障法〉办法》，残疾人持有效证件免费乘坐公共交通工具，可免费携带辅具，如轮椅、拐杖，但并没明确导盲犬是否可享受同等权益。2003 年颁布实施的《北京市养犬管理规定》第 17 条规定，不得携犬乘坐除小型出租汽车以外的公共交通工具，且乘坐出租车需要征得司机同意。因而可知，导盲犬在北京是被明令禁止进入大型公共交通工具的，即使是出租车这类小型公共交通工具，导盲犬的出行也受到限制。而近期北京的导盲犬乘坐公共交通工具的准入问题在网络上引发热议，北京市人大常委会于 2013 年 11 月 20 日审议了《北京市动物防疫条例（草案）》，该草案第二十条规定，训练合格的导盲犬可以乘坐公共交通工具。期待该草案尽快得以实施，使得北京的导盲犬在公共交通工具的准入取得合法性。

上海较之北京就该问题的立法状况较为领先。自 2010 年世博会召开，上海的立法更为关注人文关怀，因而上海对于导盲犬出行的规定从 2010 年开始进行了修改。《上海市养犬管理条例》第二十三条规定了犬只不得进入公共场所以及公共交通工具，与北京之前的规定相同。但是，第二十三条最后一款则规定，“盲人携带导盲犬的，不受本条规定的限制。”该款规定承认了导盲犬作为工作犬的特殊性，给予导盲犬出入公共交通工具法律支持。上海地铁也张贴公告：“宠物犬类不得进入地铁，工作犬除外。”

由上可知，我国两大都市——政治中心北京、经济中心上海，对于导盲犬能否进入公共交通工具的立法状况存在不同。虽然《残疾人保障法》已经赋予盲人可使用导盲犬这一权利，无论是从合法性还是从合理性而言，导盲犬进入都市公共交通工具的准入问题都是“应当准入”而不存在异议的。但是，北京目前还未明令准许导盲犬进入都市公共交通工具。即使上海较早允许导盲犬进入公共交通工具，在立法更为先进，然而对于盲人而言，导盲犬的准入只是出行权得以保障的第一步。在具体实施过程中，如何确认犬只是导盲犬，如何保护导盲犬陪伴盲人出行时不受外界恶意干扰（如拍打、喂食、逗弄等），以及如何保障其他公共交通工具共乘者的权益等问题，上海并没有法律法规的具体规定，因此使得权利行使者、公共交通工具运营者以及相关共乘人员面临着无法可依的尴尬。权利的行使需要具体制度或措施的支撑，导盲犬进入公共交通工具准入问题的关键是如何实施以达到盲人权利与公共利益的平衡。

三、他国的立法状况以及对我国的借鉴意义

东京和纽约作为全球公认的两大都市，其在残疾人权益保护方面的立法较为先进，并且纽约与东京是世界上较早有导盲犬训练基地的城市，因而东京和纽约关于导盲犬准入问题的立法状态研究，对于改善我国的现状具有一定的借鉴意义。

（一）他国先进经验

日本《道路交通法》第十四条第一项规定，失明者在道路通行时，必须携带政令规定的导盲杖或是导盲犬。同时，根据日本《身体障碍者辅助犬法》第八条可知，日本的公共交通事业经营者不可拒绝身体障碍者携带辅助犬入内。日本对于导盲犬进入公共交通工具准入问题的规定主要见于上述两部法律法规，并且日本对于导盲犬问题的规定较为详尽。首先，对于导盲犬认定，日本较为严格。日本的《身体障碍者辅助犬法》对导盲犬做出了明确的规定，必须是经过严格训练（日本对于导盲犬的训练主要是识别行使在道路上的车辆）、通过考核可以从事导盲职责的犬类。其次，对于公共交通工具的经营者，明令禁止其拒绝导盲犬进入的行为。当然，该禁止存在例外情况，即身体障碍者所携带的辅助犬可能对该旅客设施或车辆等造成重大损害，或是可能对该旅客设施或车辆等的使用者造成重大损害的情况下，或是在其他不得已的情况下，不适用以上的规定。不过，在日本法律中，不得已的情况需要经过法官认定。在东京极其拥挤的上下班高峰，人贴人的公共交通工具内部环境可能会引发导盲犬本身陷入不安焦躁，这种情况下导盲犬不被允许进入公共交通工具是合理的。同时，东京政府一直通过各类传播途径宣传对导盲犬不得拍打、抚摸、喂食，以保护导盲犬。

纽约对于导盲犬准入问题的主要法律依据为

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

《N. Y. Executive Law, Article 15 Human Rights Law》,其内容与东京基本相同,即法律明确规定,禁止导盲犬出入公共交通工具的行为是违法的。而根据《Americans with Disabilities ActTitle III Regulations》的相关规定可知,美国对于盲人给予了最大程度的平等对待,其规定对外公开的一切场所都必须准许导盲犬进入。当然,该部法案同时对导盲犬进行了严格定义,必须是经过法定的训练程序获得合格的犬只才可以充当导盲犬。训练合格的犬只会被授予证书,并在出行时佩戴明显的识别装备。

由此可知,东京与纽约不仅明令规定了导盲犬可以进入公共交通工具,同时对于导盲犬的培训考核制度有明确的规定。并且东京在具体实施过程中,还对交通工具运营者的权利义务以及导盲犬在特殊情况下出行权的限定做出了规定。纽约的导盲犬准入规定不仅仅限于公共交通工具,还辐射到一切公共场所。这些更为详尽的规定可操作性更强,切实做到了对盲人携带导盲犬出行权的保障,并努力平衡盲人权利与公共利益。

(二)对我国的借鉴意义以及立法建议

导盲犬出入都市交通工具的准入问题,不应当仅局限在允许其出入,更应当对其如何出入以及导盲犬使用者权利义务、路人的权利义务做出具体设定。东京和纽约对此的规定较之北京、上海更为详尽,值得我们借鉴参考;并且应当结合我国实际情况,提出更为完善的实施措施。

首先,导盲犬的认定是先决问题。我国目前还没有法定的导盲犬合格认定标准,导盲犬训练基地培训毕业的犬只是否可以认定为合格存在疑义。东京和纽约皆在法律中明确规定了导盲犬合格的标准,并有专门机构对此做出评估。因为导盲犬在工作时需要面对各类突发情况,其自身情绪稳定对于盲人以及路人都有非常重要的意义。因而导盲犬合格与否的认定应当受到公权力的干预,作为一项行政许可。

其次,盲人携带导盲犬进入公共交通工具必须履行一定的义务。盲人应当主动以特定的方式对外表明导盲犬的身份(可参照纽约佩戴识别物),以便交通工具运营者以及相关乘客能够理解配合导盲犬的准入。同时,导盲犬的主人必须给导盲犬佩戴专业的工具加以牵引,以减少对部分惧狗人群以及孩童的恐慌。此外,导盲犬使用者需携带粪便清理工具,随时清理可能产生的排泄物,不给公共交通工具内的其他乘客以及运营者带来负面影响。

再次,与导盲犬共乘的乘客也应当履行一定的义务。其不得对导盲犬进行随意的抚摸、拍打、喂食,不得以各类方式干扰导盲犬的工作。当然,与导盲犬共乘的乘客也拥有相应的权利,若其有狗毛过敏等不宜与导盲犬接近的症状,则可请求公共交通工具运营者给予适当的便利,将其尽量与导盲犬隔离。

不可忽视的是,政府公权力在导盲犬出入的详细规划上也应当发挥积极的作用。政府应当适量调控盲人的工作时间,从而最大程度避免导盲犬在上下班高峰时期出入公共交通工具。同时,提供无障碍车厢或者无障碍空间(可参照公共汽车或地铁上的轮椅区域),因为上下班高峰时间车厢过于拥挤,导盲犬的工作会受到极大干扰,不利于对盲人出行权的保障。而对于其他乘客而言,在极度拥挤的情况下,极易误伤导盲犬,若因此引发导盲犬伤人,则涉及复杂的侵权关系,对于盲人权益保障无益。

四、总结

导盲犬进入都市公共交通工具的准入问题能够反映一个都市的文明程度,而我国对于这个问题的关注度越来越高。以北京为例,可以预见我国将会有更多的城市对于导盲犬进入公共交通工具予以放行,因而导盲犬被赋予准入权利的同时,对于导盲犬及其使用者、相关路人、交通工具运营者必须施加相应的义务,并通过公权力介入对之进行积极调控与监管:设定准入时间、规范交通工具准入方式、对导盲犬要实行登记年检制度等。只有实现权利义务的一致性,才可以在最大程度上保障盲人的出行权,同时不损害相应路人权利。由此,方可实现法的公平正义价值,实质上实现对盲人权利的保护与公共利益的平衡。

参考文献:

[1]导盲犬简介[EB/OL].(2011-04-14)[2014-03-15]. http://www.shguidedogs.com/Detail.aspx?id=16.

[2]文明城市,应该多一些导盲犬[J].中国工作犬业,2012,(9):62-63.

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net