
城市养犬管理存在的问题与对策

——以宁波为例

刘沁雯 朱美燕¹

摘要：城市养犬管理普遍存在相关法律法规滞后、管理难以真正落地、执法不严、宣传渠道单一宣传效果不佳等问题。要解决这些问题，应该借鉴兄弟城市先进的做法，规范各类犬类管理主体的职责，借助技术手段进行管理，加强对违法违规养犬的处罚，有效收容处置流浪犬，强化宣传、形成全社会齐抓共管的局面。

关键词：城市养犬；管理；问题与对策

在经济高质量发展、城市化稳步推进的今天，市民对养犬的需求不断增长，城市犬类数量逐年增加。犬类扰民、伤人、流浪犬增多等问题日益凸显，因养犬而引发的矛盾和纠纷频频发生，有些甚至还导致社会治安和刑事案件。2018年10月，宁波市高新区发生因犬吠长期影响他人正常生活而致3死1伤的凶杀案。这类事件的发生，引起了社会各界和舆论对城市养犬管理问题的高度关注。一些城市对不文明养犬纷纷开展集中整治，陆续出台或修订犬类管理的法律法规。因此，解决好城市养犬管理问题，既是对养犬人和非养犬人双方利益诉求与合法权益的充分保障，也是提升市民素养和城市文明的题中之义，同时还是建设平安家园、和谐社会的必要举措。本文以宁波市为例，剖析城市养犬管理存在的问题，借鉴兄弟城市的经验，对城市犬类管理提出对策建议。

一、宁波养犬管理存在的问题

宁波是国内较早通过立法对城市犬类进行规范管理的城市之一。《宁波市限制养犬规定》施行以来，全市公安机关每年均开展违规养犬行为专项整治工作。在2018年9月份开展的集中整治中，仅鄞州区公安分局就捕抓流浪犬582只，开出责令改正通知书815张，发放《犬类准养证》4768张。应该说，《宁波市限制养犬规定》的施行与违规养犬行为专项整治，对维护市容环境、保障公民人身健康和安安全、防止出现“狗患”起到了良好的保证作用，但不可否认的是，我市在养犬管理上仍然存在着以下问题：

（一）法律法规执行不严

《宁波市限制养犬规定》于1998年元旦起施行，经2004年和2011年两次修订后沿用至今。据市公安局通报，仅2018年1月至7月20日期间，我市限养区内接到涉犬类报警总数已超过3300起，其中引发纠纷矛盾808起，求助咨询1545起。过去15年，我市共开展大小犬类整治集中行动40余次，每次均对不符合饲养条件的犬只进行收容处置，但直到2018年9月才开出第一张有关违规养犬的处罚单。从某种角度来说，正是因为法律法规执行不严，对违规养犬行为未及时处罚，使得我市因犬类而引发的交通事故和咬人事件居高不下。

（二）规定难以真正落实

¹作者：刘沁雯，宁波工程学院人文与艺术学院城市管理专业本科；朱美燕，宁波工程学院人文与艺术学院党委书记、副教授、硕士。（浙江宁波 315211）

现行规定中明确规定养犬实行登记制度，且“每户限养一只”小型观赏犬，但据笔者对 204 位养犬者的调查，有接近一半的受访者承认所饲养的犬只未进行依法登记；近三成的饲养者在养犬的数量上不符合规定，其中，47 人（约占 23%）饲养了两只犬类，10 人（约占 5%）饲养了三只或三只以上的犬类。可见，我市“限制养犬”的规定并未能真正落到实处。

（三）法规滞后，内容有待完善

宁波现行养犬规定自 2011 年修正以来已经有七年多了，一些新的科技手段现在可以应用到犬类管理上，比如通过对犬只皮下植入芯片进行犬类的身份管理。现行规定中有些内容可操作性也不强，有待修改完善。例如，规定中有一款是“养犬不得干扰他人的正常生活”，现实执行中如何才能界定养犬是否干扰了他人的正常生活、该由谁来进行界定等都不明确。现行规定对大型犬一律禁养的做法也遭致各界诟病，因为有些大型犬并不是烈性犬。此外，现行规定对养犬人故意遗弃犬只以及对如何处置流浪犬等方面的内容均未涉及，这些都有待进一步完善。

（四）文明养犬宣传渠道单一，宣传效果不佳

为了宣传文明养犬，市公安部门通过网站、微信公众号等平台进行了大量的宣传，去年还发放了 10 多万份纸质宣传资料。市物业管理协会也要求全市各物业服务企业积极配合公安机关加大文明养犬宣传力度，协同张贴文明养犬的海报等，但宣传效果并不佳。笔者在实地走访调查过程中，发现绝大多数受访者都不了解我市限制养犬的具体规定，即使是养犬者也基本上不了解这一规定。

二、兄弟城市养犬管理的借鉴

城市犬类管理是一个难题，考验着城市管理者的智慧。不少城市在这方面都有了具体规范，有些也取得了良好的管理效果，值得我们借鉴。

（一）武汉：赋予物业服务企业法定管理权利，将养犬行为与养犬人诚信挂钩

武汉市高度重视城市养犬管理问题，通过细化法律法规来提高其规范养犬管理的可操作性，并通过加强处罚来规范养犬人和物业服务企业的管理行为。在 2018 年最新修订并于 2019 年 1 月 1 日起施行的《武汉市物业管理条例》中，明确规定“物业服务企业应当采取措施加强对文明养犬的宣传、引导，及时制止违法违规养犬行为”，物业服务企业如违反该规定的，“由公安机关责令限期改正；逾期不改正的，处一万元以上三万元以下罚款”；“携犬只出户的，应当为犬只挂犬牌、束犬链、戴嘴套，由成年人牵引，主动避让他人”，“因违反本条例养犬受到两次以上行政处罚的，纳入严重失信名单”。这样，既明确了物业服务企业对社区内业主养犬行为的管理责任，也提高了管理的有效性。

（二）苏州：对登记犬只植入电子识别标识并建立养犬管理电子档案

苏州作为全国首批智慧城市试点城市之一，率先将科技手段用于养犬管理。《苏州市养犬管理条例》规定：公安机关在进行养犬登记的同时对犬只植入电子识别标识，核发养犬登记证、犬牌。该《条例》还规定，公安机关应当建立养犬管理电子档案，并与其他养犬管理部门实行登记、免疫、监管等信息的共享，为社会公众提供相关管理和服务信息，实现业务协同管理。养犬管理电子档案的建立从源头上保证了城市养犬管理的规范、科学、有序。

（三）青岛：对因犬吠影响他人正常生活的情形进行严格处罚

2016 年 10 月 1 日起施行的《青岛市养犬管理条例》明确规定：养犬不得损害他人的合法权益。犬吠影响他人正常生活的，养

犬人应当采取有效措施予以制止。违反该规定，犬吠影响他人正常生活、放任犬只恐吓他人或者驱使犬只伤害他人的，由公安机关依照治安管理处罚法的有关规定予以处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

三、改进城市养犬管理的建议

加强和改进城市养犬管理，需要从完善法律法规的制度设计，加强法律法规的全面宣传和严格有效的执行，提升广大市民的文明素养等方面入手。

（一）进一步规范养犬管理的主体

犬只管理涉及到公安、卫生防疫、畜牧兽医、城管、市场监督管理等部门以及街道、社区居委会、物业服务企业等单位。宁波现行的限制养犬规定并未将综合行政执法（城管）部门作为城市养犬管理的主体，而兄弟城市在养犬法规中都将该部门作为城市养犬管理的主体，主要负责街面流动售犬和养犬影响市容、污染环境行为的查处，以及对流浪犬的捕捉等。建议我市在修订限制养犬规定时进一步规范养犬管理主体，将综合行政执法（城管）部门也作为城市养犬管理的主体赋予其相应的职责，并赋予物业服务企业法定的管理权限。毕竟市民登记养犬后，日常管理的最主要环节就是在社区，在物业服务企业服务的范围之内。

（二）依靠技术手段加强对犬只管理

规范城市养犬管理，要对所有犬只进行身份登记。城市养犬法规应明确规定，饲养犬只依法办理登记时应强制植入电子芯片。芯片内应记载犬只的全部档案，包括主人基本情况、犬只基本信息、犬只照片、免疫情况、年检信息、违规信息等。有了这样的电子档案，遗弃犬只的现象将大大减少；因养犬而引发的纠纷、犬只遗失等问题也就比较容易解决。

（三）加大对违规养犬行为的处罚力度

提高违法成本，加大对违规养犬行为的处罚力度，形成敬畏法律法规的良好养犬法治意识。例如，对擅自养犬而不按规定进行登记的，应对犬只进行没收并处高额罚款；对遗弃犬只、虐待犬只的，应规定终生不得再饲养各类宠物；对因所养犬只伤害他人的，除了应承担相应民事责任以外，还应对伤人犬只予以没收；对纵犬伤人的，除了没收伤人犬只，还应由公安机关依照治安管理处罚法的有关规定予以处罚；构成犯罪的，应依法追究刑事责任。

（四）加强对流浪犬的收容处置

流浪犬主要来自于养犬人的遗弃、不慎遗失以及流浪犬的自我繁殖。建议政府设立固定的流浪犬收容养殖场所，由专业人员进行养殖管理，并鼓励民间爱犬人士参与流浪犬的收容与管理。流浪犬被收容后，经检查检疫合格的，可对犬只实施绝育手术，并接受市民的领养。对于超过一定期限无人领养的犬只，应实行安乐死。

（五）强化宣传齐抓共管

城市养犬管理问题，归根到底还是养犬人的素质问题。虽然养犬人士目前所占比例总体还不高，但是否文明养犬、是否依法依规养犬事关城市环境卫生、市民健康、社会稳定和安全等。这不仅需要养犬人的自觉自律，也需要全体市民共同努力。要加强对城市养犬法律法规的宣传，树立养犬人文明养犬的意识，尤其要在社区、居住小区进行全方位持续宣传。同时，对不文明养犬行为要及时曝光。要借鉴兄弟城市在规范养犬管理方面好的做法和经验，形成政府、社区、物业服务企业、居民齐抓共管的局面。政府还应鼓励市民对各种不文明养犬行为和违规养犬行为进行举报，举报受理部门应及时对不文明和违规养

犬行为进行查处，并将查处结果反馈给举报人。