

养宠物 缺监管 随意养 任意弃

城市宠物与流浪动物管理

见习记者 丁佳文 实习生 李意 漫画 孟宪东

近几年，豢养宠物的人越来越多，宠物已经大量进入城市家庭之中，随之而来的问题也层出不穷，如宠物扰民问题、污染环境问题、宠物伤人问题、虐待动物问题等。与此同时，因各种原因被遗弃街头的流浪猫狗也随之增多，从而进一步激化了人与动物的种种矛盾。

问题直击

宠物污染影响居民生活

流浪动物陷黑色产业链

说到宠物，我们脑中会浮现这样的画面——黄昏时分，一家人牵着小狗，到公园乘凉散步。然而这种温馨并不是所有时候都能让人感同身受。见了主人就摇着尾巴扑过来的猫猫狗狗们，带给他人的却是麻烦。例如，某小区的杜先生就遇到了这样的烦心事。一楼的住户养着一条京巴儿，每天晚上，一旦有什么响动，小狗就叫个不停。由于工作原因，杜先生经常工作到很晚才回来，可是楼道防盗门一开，狗吠声几乎就同步响起，足足要叫上十分钟，差不多每晚一次，搞得整个单元的人睡不安稳。时间一长，邻居们不但对养狗的住户有了意见，见了杜先生也没好脸色，让他觉得像是自己做了错事一般。

社区中越来越多的大型犬也给城市居民带来一些困扰。2012 年 4 月 1 日颁布的《天津市城市管理规定（修订草案）》第四十九条中指出，严禁个人饲养烈性犬、大型犬。携犬乘坐电梯的，应当避开乘坐电梯的高峰时间，并为犬戴嘴套或者将犬装入犬笼、犬袋等内容。条例中提到，违反前款规定，由公安机关予以警告，并可处 500 元罚款；情节严重的，由公安机关没收其犬，并注销犬类登记证。但是从目前的情况来看，执行情况并不佳，比如市民陈女士反映，在某小区内，一个中年男子经常牵着一条小牛犊般的大狗，站在路口。狗的眼睛红红的，嘴里淌着口水，力气很大，那名男子把牵狗的绳子在旁边灯柱上绕了几圈才勉强拉得住。来往的行人都要绕很大的圈子。看着大狗拖着中年男子走过人行道，旁边的人们心里都捏着一把汗。牵着绳子的狗还有点安全感，可徘徊在垃圾堆旁的流浪狗让人心里一点底都没有。不但容易传播疾病，跳出来咬人一口，连个说理的地方也找不到。

而说到流浪动物，恐怕市民们都有一些说辞，有人从救助的角度认为应该给流浪动物一个栖身之地。有人从治理的角度认为必须从严治理，甚至打杀。不难看出，流浪动物给市民生活、城市卫生带来不小的影响。

记者在南开区一居民社区调查时，不少居民告诉记者，他们经常会遇到这样的事，在大街上或在社区里，经常会看到几只脏兮兮的流浪狗，有时还跟在人身后，让人提心吊胆，生怕被咬。有时候开车开得好好的，突然就从路边跑出一条狗来，让人措手不及。甚至在一处道路绿化带内，有一只死掉的流浪狗，好几天没人处理，严重影响环境卫生。

刘大爷告诉记者，社区内杨女士 5 岁的儿子亮亮，今年 8 月份从幼儿园回家途中，孩子看见一只流浪狗，就想把手中的零食喂它。杨女士也没在意。谁知孩子刚一伸手就被流浪狗咬伤了手背。杨女士赶紧带孩子注射了狂犬疫苗，不仅花了好几百元，孩子还受到严重惊吓。

据本市有关部门统计，截至目前，本市约有 10 多万只流浪狗，其中 90% 分布在各农村区县。市区内的流浪狗约有 1 万多只。流浪狗满街乱跑不仅会影响市容环境，而且会携带病毒。流浪狗

的任意繁殖更形成了恶性循环。

由于流浪动物众多，社会上出现了一条黑色的流浪动物产业链。在这个产业链上，捕捉、偷盗、贩卖、运输、宰杀，无一不充满了血腥。流浪猫狗处在随时被杀、被虐、被打、被吃的生死边缘。从最近的交易市场看，狗贩子将狗论斤卖给狗肉馆，一斤 18 元。客观的利益让狗贩子大量捕杀、贩卖，其中，很多小狗脖子上还戴着狗链，显然是家狗。还有更多的流浪狗被从北方贩运到南方，几天几夜没有食水，为了多运输，狗贩子甚至将狗折断腿反绑着。

同样，虐待也让这些动物饱受蹂躏。在天津流浪动物救助中心的救助基地，记者看到，很多残疾的流浪动物，它们都是在被虐后有幸被救助而活下来的幸运者。有的眼瞎了，有的腿断了，有的被烫伤了，惨不忍睹。爱心人士说：“如果你不能给它关爱，请至少不要给它伤害。”

对于流浪动物对社会造成的危害，有关专家认为，究其根本，流浪动物没有错，有错的是人。当许多家养动物“被”成为流浪动物后，它们就已“被抛弃”、“被残害”，因此，它们往往会产生仇视人的情绪，有时为了保护自己就去攻击人，尤其是怀孕的和曾经受伤害的流浪动物。

问题根源

配套法规待完善

执法力度需加强

随着调查了解的深入，记者越发感到这是一个关系市民生活、社区环境、人文素质等多方面的社会问题。如何处理好人与宠物的关系？我们采取了哪些有效措施对流浪动物进行管理？记者在向多个相关部门调查采访时均未获得正面回应。天津张盈律师事务所副主任张海燕律师接受本报采访时表示，从制度层面，我国宠物动物监管和保护方面确实存在一些问题。

首先，中国缺乏国家层面的统一立法，关于动物宠物的监管和保护问题，散见于不同的法律法规和规章之中，没有有针对性的保护法，不仅使有关部门管理起来无依无据，而且让救助志愿者宣传无力。在一些发达国家，宠物立法早已不是新鲜事。美国、英国、意大利、法国、日本、德国、葡萄牙、奥地利等国家都有专门关于宠物动物方面的立法。这些国家，一部分在《动物保护法》中对宠物保护有针对性条款，也有些进行单独立法，如德国的《犬只饲养法》，日本的《关于爱护及管理动物的法律》等。在欧盟，1987 年就制定了《保护宠物动物的欧洲公约》，截至目前，约 20 个成员国签署并批准。1995 年出台《关于饲养宠物动物的决议》，2003 年又制定了《关于宠物动物非商业性转移的健康要求以及修订 92/65/EEC 理事会指令的欧洲议会与欧盟理事会条例》。综观国际社会，相当多的国家都已立法保护动物福利。西班牙要求宠物动物主人每天必须按时遛狗、不得让狗在夜间睡在屋外。

在我国，国家层面的立法文件主要有《野生动物保护法》、《动物防疫法》、《进出境动植物检疫法》、《种畜禽管理条例》和《兽药管理条例》等，这些立法对于宠物动物均有所涉及，但均没有关于宠物动物的全面规定。在地方立法层面上，如《北京市养犬管理规定》、《宁波市限制养犬规定》、《天津市养犬管理条例》等，这些规定主要是针对养犬问题的集中规定，没有涵盖其他宠物动物。

其次，对于宠物动物的立法文件中，缺乏对宠物动物的全面认识 and 对待，体现在两个方面，一是对宠物动物的范围界定过于狭窄（如前所述，国外立法适用范围较广，犬、猫、雪貂、非脊椎动物、观赏性热带鱼、两栖动物、爬行动物、鸟、啮齿动物和家兔等均予适用。而国内的立法，则仅适用于宠物犬，对于猫、鸡、兔、鸟等则不适用。）二是更多地强调管理和规范，忽视对宠物动物本身的尊重和人文关怀。

比如说，有人认为，狗上户口门槛较高。据了解，从 1998 年一只狗上户口费用 5100 元/年，到目前的 1000 元/年，让一些养狗者不认可。于是，市区部分养狗人在每一次的“打狗”时期，都把没有上户口的狗扔掉，造成流浪狗的数量剧增。

反观国外，如 1951 年英国《宠物动物法》（1983 年修订）规定，饲养宠物必须事先取得执照，其条件是能够为宠物动物提供清洁舒适的住处、适当的食物和饮用水，采取措施预防疾病和火灾

等。在法国，宠物狗和宠物猫都必须登记、建档、办理健康卡。和人一样，犬也有身份号码，并由兽医文在犬身上。犬一旦走失或发生意外，有关部门可通过电脑储存的资料通知主人。在加拿大养宠物要到市政厅登记注册，领取牌照。一般一岁内的猫狗注册费为 10 加元，超过一岁的注册费为 15 至 25 加元；已绝育的宠物注册费为 15 加元，未做绝育的 25 加元。注册后，主人可拿到有关豢养宠物的资料 and 规定。

第三，执法监管不到位。在国外，对于宠物动物不仅有系统的法律规定，而且有相应的执法机构在严格执法，对于违反规定的宠物主人，将会受到严厉的处罚。而反观我国的现实情况，即便是为解决养犬问题，大多数地方都出台了相应的管理规定，但事实上违规养犬的现象普遍存在，小区、公园里到处可见的宠物粪便，宠物未采取安全防护措施就进入公共场所的现象也比比皆是……这些都是违反《天津市养犬管理条例》的行为，却鲜见有人因此而受到处罚。这一方面显示出市民的养犬文明程度不高，另一方面也显示出执法缺位的问题。

对比国外，如在加拿大，宠物主人不得随意遗弃、虐待宠物，否则将会被诉诸法庭。在意大利，《动物保护法》规定，虐待或遗弃宠物者，可被判 1 年监禁或 10000 欧元的罚款。都灵市议会的一部法规规定，狗主人可以骑自行车遛狗，但其速度不能使狗太劳累；如果狗主人连续三天不遛狗，将被处以最高达 650 美元的罚款。德国《动物福利法》第 13 条规定，不得以产生不必要的危险、疼痛、痛苦或者伤害的设备或者物质去抓、赶走或吓跑脊椎动物。在宠物动物安全防护及环境保护方面，欧盟各成员国的法律一般都规定了主人应当采取一定的安全防护措施，如口罩（口笼）、缰绳、免疫措施等。同时，在这些国家，宠物动物致人损害的，主人或保险公司需要支付高昂的赔偿费用。

解决办法

完善收容收养机制

推广宠物绝育理念

从全国情况看，几乎所有的民间救助组织都面临狗满为患、资金匮乏的困境。据估计，目前全国这类组织有 1 万多家，初具规模的约有 2000 多家。天津流浪动物救助中心由退休教师杨晓芸在 1995 年创办。随着规模不断扩大，管理也逐步完善。建立了财会、宣传、接待专岗专人，把每一笔社会捐助、用途、用量等都向社会公布，接受资助者与网民的监督。截至目前，该中心共救助 2000 多只流浪猫和流浪狗，其中，90% 左右为流浪狗。

这种情况不仅仅出现在天津，从 2002 年开始，哈文进开始弃商从事流浪动物救助，成为南京平安阿福流浪动物救助会主办人。她将从商的资金全部投入到自己所喜欢的爱心事业中。至今，已投入 700 万元，在南京市建立了两个流浪动物救助基地，一个在市区作为救助治疗过渡站，一个建立在大山里，5 万平方米的流浪动物家园，并设置了 12 名专职饲养员，一名兽医，专职狗舍清理员，还有 300 多名爱心志愿者组成的社会捐助组。

哈文进说，基地救助流浪动物仅仅是杯水车薪，南京市大约有 6 万多只流浪狗，我们只能救助几千只，要救助、解决流浪狗，必须靠社会力量，靠人性意识的提高，靠法律的约束。在我国，流浪动物收容和收养的机制还没有建立，社会上尽管有一些民间的机构和个人收养流浪动物，但流浪动物日益增多，每个收养动物机构都面临资金短缺，可以预言流浪动物将越来越多。

或许大家知道，猫和狗的平均寿命是 12 岁左右。但你或许不知道，有专家统计，一只母狗和她生产的子子孙孙在 6 年的时间里总共可生产 67,000 只小狗；一只母猫和她的子子孙孙在 7 年时间里可以制造 420,000 只小猫，这是多么惊人的繁殖速度。对此，动保专业团体爱心人士积极倡导居民自发捐助，对社区内的流浪狗进行绝育手术，以便杜绝流浪狗的下一代继续成为新的流浪狗。作为天津市一级专业性社会团体天津市保护豢养小动物协会近几年来开展多种多样救助活动，今年 9 月协会继续开展绝育宣传与落实活动，在部分宠物医院张贴绝育宣传海报，发放绝育宣传单，参加活动的医院活动期间绝育手术八折优惠，每家每月有两个免费名额。

谈到绝育对于宠物的益处，天津市保护豢养小动物协会副会长张婷接受采访时表示，首先，

“绝育”是目前得到普遍认可的避免宠物过度繁殖从而被遗弃的方式之一，因为饲养不当、疾病与繁殖往往是家庭遗弃宠物的几个主要原因。宠物绝育一定程度上控制没人需要的宠物数量，从而减少流浪宠物数量，避免宠物们遭受苦难悲惨的命运。其次，绝育手术能使宠物的寿命延长。这是因为不断地、过度的生育会使身体器官加速老化，缩短宠物的寿命。第三，绝育手术能使宠物活得更健康，减少患病的机会。第四，绝育手术在一定程度上可以改变宠物的性格，减少或彻底改变宠物外出游荡、打斗、到处撒尿、嚎叫的习惯，从而大大减少丢失或受伤、被传染疾病的机会，同时使宠物变得更加富于感情，乐于与人相伴，与主人关系变得密切，温顺，可驯。

制定人性化管理机制

倡导社会文明与爱心

由于观念不同人们各执己见，很多概念都来不及廓清，使得在改善城市宠物的生存环境以及加强流浪动物的保护方面，很多工作难以展开。但是，在记者的采访当中，几乎每一位被访者都这样说：“只有尽快出台相关法律法规，建立完善的宠物饲养以及流浪动物解决办法，才是解决问题的根结所在。”

张海燕律师认为，从立法规制的角度出发，应当从以下两个方面着手：

一方面，统一立法，立法不仅要关注对饲养人的规范管理，还应当注重对宠物动物生命和健康权的尊重和保护。应当参照国外立法实践，从宠物动物的饲养、照看、免疫、医疗、安全防卫、公共卫生、交易、收容及宰杀等各个方面进行系统的规定；另一方面，严格执法，将制定出来的法律法规落实到位，对违反规定的行为给予严厉处罚。因为如果法律不能得到有效执行，无异于一纸空文。

面对城乡流浪狗的治理问题，有专业人士和爱心者提出若干建议和呼吁。

一是，倡导社会文明与爱心，形成一种社会氛围，对待宠物的态度是一种社会责任的体现。张婷表示，从积极引导的角度，政府应当加强宣传教育，提高市民对宠物动物相关科学知识和法律知识的认知水平，形成科学、文明的宠物饲养氛围。不要让家狗变成流浪狗，是衡量人类文明的尺子。随便将狗尤其是病狗遗弃是一种对他人对社会不负责任的行为。

二是，很多饲养宠物者都在呼吁降低门槛。目前天津养狗上户口费用是 1000 元/年，当一部分人认为是负担时就会把狗扔掉。据悉，本市有关部门正在研究降低狗上户口门槛费问题。同时，建议人性化地执行这一标准。如对残疾人等对宠物有特殊需求的人来说，可以采取少收或不收的办法。

三是，积极呼吁并倡导不去狗肉馆消费，其目的不仅是为保护流浪狗，也是保障人身的食品安全。哈文进说，目前，中国狗肉市场的来源可以说是一条黑色的经济利益产业链，没有合法且合格的检疫，没有肉食意义上的饲养源头，没有严格的随着狗的生长而进行的一系列卫生防疫护养等。所以，上了餐桌的狗肉，大多是捕捉来的流浪狗、偷盗的家狗等。而这些狗几乎都没有经过专业的检疫检测就上了餐桌。在南京平安阿福流浪动物救助会，凡是新出生的小狗，都要打 4 次防疫针。而流浪狗接触的环境比家狗恶劣，因此身上携带的病毒、寄生虫的几率要远远高于家养宠物狗。

四是，倡导社会力量关爱流浪动物，真正把它们作为人类的朋友善待。天津流浪动物救助中心于 2010 年建立的蓟县洪水庄救助中心，就是得到国际华人组织的大力资助。建设期间，有在津台商无偿制作的基地基础设施、狗床等，有社会爱心人士资助的资金、狗粮、被褥等。南京平安阿福流浪动物救助会则建立多个灵活的社会爱心者机构，有猫组、狗组、企业组、管家组、外地组、永不言弃组等，全部由爱心志愿者组成，他们定时向流浪动物救助会送来所收到的捐助。同时，他们还在城市重点社区建立了信息员，负责收集流浪狗、猫的信息，以便及时救助。如今，他们已经将这项工作常态化了。

五是，强化领养条件，确保流浪狗不被虐待，不被二次“流浪”。天津流浪动物救助中心（共同家园）对每一只流浪狗的领养过程都建立了严格的巡访制度，在符合领养条件的基础上，杨晓

芸经常亲自“家访”这些“孩子”，发现问题及时收回。南京平安阿福流浪动物救助会更是制定了“苛刻”的规定，比如领养人必须是南京户口，有固定工作，原则上不能是租房，全家人必须一致同意等。不管条件如何“苛刻”，其实，这些爱心者的目标是一致的，即追求领养成功率，而不是单纯的领养率，他们要给“孩子”们一个温暖的家。

六是，实施“安乐死”。对有病的狗可进行人道救助，对感染严重疾病无法治愈的可对其实行“安乐死”，然后深埋进行无害化处理。