

拴牢文明养犬的法治之“绳”

——《贵阳市城镇养犬管理条例》立法综述

■ 通讯员 杨正华



漫画/李昂

强化文明养犬意识

因为“恶犬伤人”事件，“狗”曾一度冲上网络热搜，作为街头巷尾的谈资、茶余饭后的话题，大家议论纷纷。

“究竟有没有法，建议赶快立法。”“凡是不文明养犬的都要重罚。”“遛狗不拴绳的，直接没收狗。”“要养就在家养，绝不能外出。”

“狗是人类最忠实的朋友，也不能一概子打死。”“不能因为一条狗而牵连到所有的狗。”“狗有很强的陪伴功能和治愈作用。”“只要文明养犬，也要给狗一条生路。”

针锋相对的背后，隐藏的是群众对养犬的态度，究竟是从宽还是从严？这也是贵阳市在养犬管理立法过程中思考得最多、权衡得最多的问题。

按照地方立法程序，贵阳市人大常委会《贵阳市城镇养犬规定》(以下简称《规定》)的修订纳入到2023年立法计划审议类项目，经调研、修改、论证后，将法规名称确定为《贵阳市城镇养犬管理条例》(以下简称《条例》)。

《条例》经2023年12月22日贵阳市第十五届人民代表大会常务委员会第十五次会议通过，2024年5月30日贵州省第十四届人民代表大会常务委员会第十次会议批准，自2025年1月1日起正式施行。

时隔19年，《规定》的修订十分必要

《规定》是经2004年10月29日贵阳市第十一届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过，2004年11月27日贵州省第十届人民代表大会常务委员会第十一次会议批准，2005年1月1日施行，至今已有19年，其间作了二次部分修正。

《规定》施行以来，对规范贵阳市养犬行为、加强养犬管理发挥了积极作用。但随着城镇化进程加快、人口数量增多与密度增大、人民生活水平提升，城镇犬只数量大幅度增加，《规定》已不适应实际需要，亟需对该法规进行全面修改，以废旧立新的方式对养犬管理进行系统规范。

一方面，这是提升城市管理和城市治理法治化水平的需要。养犬管理是城市管理和城市治理的一个重要内容。党的二十大报告提出：推进多层次多领域依法治理，提升社会治理法治化水平。国务院办公厅也印发专门文件，对开展城市养犬专项治理、加强专项立法、强化宣传教育等方面提出明确要求。通过地方立法对养犬管理进行规范，也是巩固贵阳市“全国文明城市”的重要内容。

另一方面，这也是着力解决城镇养犬管理现实问题的需要。从立法调研来看，《规定》的制度规范整体实施不理想，相关部门职责不清晰，部门联动不足且未建立协调工作机制，养犬管理、执法实践存在众多薄弱环节甚至空白，宣传力度不够，有法不依现象突出，依法养犬、文明养犬的工作局面尚未形成。

开门立法程度最深，参与范围最广

养犬的社会关注度非常高，与社会生活中的每个人都息息相关，更需要平衡好养犬人、非养犬人的利益。贵阳市人大常委会法工委在草案修改过程中，始终坚持开门立法、民主立法，最大范围地听取意见建议。

通过《贵阳日报》、贵阳人大网和微信公众号发布征求意见公告，开展为期一个月的征求意见。同时书面征求贵阳市直各相关单位、各区(市、县)人大常委会、各基层立法联系点、部分市人大代表、咨询专家的意见。

贵阳市人大常委会主要领导高度重视，带队赴相关区县、基层立法联系点，实地调研动物诊疗中心开展免疫接种情况和全市养犬管理系统运行情况，召开座谈会听取对养犬管理立法的意见建议。

围绕市民们普遍关心的问题，贵阳市人大常委会法工委针对法规草案中的核心问题、核心条款制作了调查问卷，向广大养犬人、非养犬人、物业服务企业、人大代表、基层立法联系点等收集意见建议。

为保障电子芯片植入犬只的可行性，深入了解流浪犬的收容收养情况，专门组织相关部门召开专题会听取意见建议。邀请部分宠物医院、流浪动物收容基地、相关科技公司负责人参加，就犬只电子芯片植入、强制免疫、犬只收容等问题作深入探讨交流。

关注法规修订的人很多，但法规涉及切身利益更多的还是养犬人。为了更好地听取他们的心声，贵阳市人大常委会法工委组织专题座谈会，面对面听取部分养犬人、爱犬人士、志愿服务者、流浪救助站工作人员等利益相关人员的意见建议。

最后，共收到调查问卷5000余份，收集到意见建议610余条。这也是近年来贵阳市地方立法中收集意见最多、市民参与度最广的一部立法。

为保障立法质量，让法规真正接地气、行得通、真管用，贵阳市人大常委会法工委还专门邀请2名咨询专家、2名贵阳市人大代表全程参与立法过程。全程请专家把脉问诊，发挥代表优势，听取群众意见。

他山之石可以攻玉，在贵阳市人大常委会分管领导带领下，法工委又组织相关部门成立考察组，邀请部分基层立法联系点负责同志参加，赴外地考察调研，学习外地养犬管理和立法方面的做法，吸收借鉴了部分好经验、好做法。

突出从严管理，为养犬拴牢法治之“绳”

汇聚各方意见，涉及到养犬管理的方方面面，但对养犬要求从严管理是一个普遍的共识。认为这既是保护养犬人，也是维护良好公共秩序的要求。围绕市民关注的焦点，贵阳市

人大常委会法工委坚持从严管理的理念，尽力平衡好养犬人和非养犬人的利益，力图让制度设计更加具有合理性和可行性。

理清管理体制，明确公安机关为主管部门。鉴于养犬管理是一项社会综合性治理工作，涉及面广，执法管理难度较大，《条例》进一步理顺了管理体制，明确了公安机关是养犬管理工作的主管部门，负责统筹本辖区养犬管理工作，管理维护养犬管理信息系统，负责养犬登记、发放电子犬证，调解养犬引起的治安纠纷，承办养犬治安案件，捕杀狂犬，组织编制《文明养犬手册》等职责。

强化落实犬只强制免疫。为了积极有效地预防狂犬病，切实保障广大人民群众的人身安全和身体健康，《条例》强化落实强制免疫制度，将实施动物狂犬病强制免疫作为养犬登记的条件。规定幼犬自出生满3个月之日起15日内，养犬人应当携带犬只到动物疫病预防控制机构、动物诊疗机构对犬只进行强制免疫接种。已免疫犬只，在免疫期满前15日内实施免疫。其他犬只，自养犬人饲养之日起15日内，到相应机构实施免疫。

植入电子芯片，实施精准管理。为了实现犬只从源头到末端全链条监管，减少、杜绝流浪犬只，通过电子芯片识别技术，实现对犬只的精准和智慧化管理。《条例》明确，养犬人为犬只实施强制免疫时，应当在动物疫病预防控制机构或者动物诊疗机构一并为犬只植入电子芯片。《条例》还明确，公安机关、农业农村部门应当联合定期公布免疫机构和电子标识植入场所名单，方便养犬人在同一场所为犬只实施免疫和植入电子标识。

加强对养犬人的行为规范，是养犬管理工作的重点。按照底线是“不得损害社会公共利益和他人合法权益”原则，《条例》规定养犬人不得饲养烈性犬，要控制或者制止犬只吠叫，防止产生社会生活噪声干扰他人正常生活；不得在公共区域搭建犬舍、放置犬窝及其他养犬器具或者为犬只梳理毛发、洗澡等；不得组织斗犬、参与斗犬；不得遗弃、虐待所饲养的犬只等六项禁止性行为。明确养犬人携带犬只外出的，应当用犬绳牵引犬只，且犬绳长度不得超过1.5米；在公共楼道、电梯及其他拥挤场所为犬只戴嘴套、怀抱犬只或者采取其他安全措施；乘坐电梯或者上下楼梯避开高峰时段，主动避让他人；制止犬只追咬行人、持续吠叫、在人员聚集处追逐嬉闹；及时清理犬只排泄物等。携带大型犬外出时，还应当佩戴嘴套。

犬只伤害他人的，应当先行垫付医疗费用。犬只伤人的问题比较复杂，有可能是养犬人管理不当，也有可能是被伤害人或者他人的过错导致，但为了处理好对被伤害人的医治，保证被伤害人的身体健康，法规也作了从严要求。明确犬只伤害他人的，养犬人应当立即将伤者送至医疗机构诊治，并先行垫付医疗费用，具体责任承担按照相关法律、法规规定处理。

设立犬只收容场所，满足犬只收容需求。《条例》还对犬只经营、收容、无害化处理作出了规范。规定从事与犬只有关的经营性活动，不得影响市容环境卫生，并采取措施防止产生噪声干扰他人正常生活。明确县级人民政府应当通过自建、联建、购买服务、补贴等方式设立犬只收容场所，满足本辖区流浪、走失和依法被没收犬只的收容需求。

违反规定养犬，可能被没收犬只，甚至终身禁养。为了保证养犬行为规范落地落实，法规对相关禁止性的行为规定了相应的法律责任。明确未按规定申请养犬登记、到期未申请延续登记的，由公安机关责令限期改正；逾期不改正的，处200元以上1000元以下罚款，没收犬只，有电子犬证的吊销电子犬证。遗弃、虐待犬只，组织斗犬或者参与斗犬的，除处以罚款外，还可能被没收犬只，注销电子犬证，终身禁养。携犬外出未及清理犬只排泄物的，将面临最高500元的罚款。

专家解读

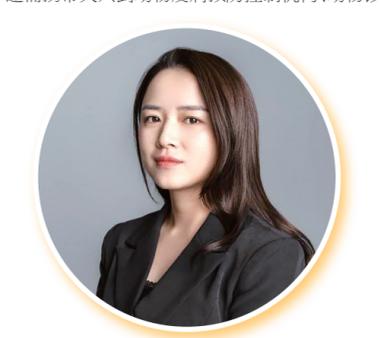
有法可依 养犬也需“文明”范儿

文明养犬是现代城市文明的一个显著标志，在一定程度上反映了一个城市的文明程度和管理水平。近年来，犬只数量逐年增加，不文明、不规范的养犬行为给群众正常生活带来许多困扰，特别是“恶犬伤人”等案事件时有发生，群众要求加强养犬管理的呼声日益强烈。

为加强城镇养犬管理，规范养犬行为，维护社会公共秩序和环境卫生，贵州省第十四届人民代表大会常务委员第十次会议批准《贵阳市城镇养犬管理条例》(简称《条例》)，将于2025年1月1日起施行。《条例》共七章49条，细化了养犬行为规范，明确养犬人是犬只管理的责任人，要求养犬人依法、文明、健康、科学养犬，尊重社会公德，不得损害社会公共利益和他人合法权益。

狗是人类忠实的朋友，给人们带来欢乐与陪伴。依据《条例》规定，贵阳市养犬人应该如何做到文明养犬？本文围绕群众普遍关心的问题，梳理养犬过程中的注意事项，分析养犬人的法律义务和责任，提醒养犬人遵守养犬规定、依法规范养犬，共同守护美好家园。

如何合法地养一只狗？首先，应做好免疫与登记，为爱犬办理“身份证”。《条例》规定，贵阳市实行犬只狂犬病强制免疫、养犬登记管理制度。养犬人应通过养犬管理信息系统向公安机关申办养犬登记并取得电子犬证后，方可饲养犬只。电子犬证有效期为一年，应在期满前十日内根据犬只定期强制免疫信息，申请延续登记。同时，还需携带犬只到动物疫病预防控制机构、动物诊



最佳玲：北京大成(贵阳)律师事务所律师，中国民主建国会会员，中国法学会会员，贵州省劳动专业委员会委员，贵阳市律师协会会员、修文县法学研究会会员，安顺市平坝区人民检察院听证员。

疗机构进行狂犬病强制免疫接种，为犬只植入电子标识。电子标识损毁或者失效的，应及时申请补植。

要注意的是，在《条例》施行前已为犬只强制免疫、办理养犬登记证的，养犬人需要在《条例》施行后，为犬只及时植入电子标识，并在系统补录信息。如果养犬人出现住址等个人信息变更，犬只送交他人饲养、迁出贵阳市或死亡等情况，应在三十天内向原登记的公安机关申请变更或注销登记。

《条例》规定，养犬人不得饲养烈性犬。违反规定饲养烈性犬的，由公安机关责令限期改正；逾期不改正的，由公安机关捕杀烈性犬。那么哪些犬种属于烈性犬呢？针对这个问题，根据2024年10月1日即将施行的《贵州省烈性犬和大型犬种的认定标准》，藏獒、比特犬、罗威纳犬等31种犬种及具有上述犬种血统的杂交犬只认定为烈性犬，肩高60厘米及以上认定为大型犬。

外出遛狗时，应使用不超过1.5米的犬绳牵引犬只，并即时清理排泄物；除完全民事行为能力人外的小朋友不可以单独牵引或者携带犬只，进入电梯等密闭空间或者人员密集场所的，应当为犬只戴嘴套；除盲人携带导盲犬外，不可以携带犬只进入机关、企事业单位等办公区域和医院、学校、候车室等公共场所。如果犬只伤害到他人，养犬人应当立即将伤者送至医疗机构诊治，先行垫付医疗费用，并按照相关法律、法规承担责任。

依据《条例》，如果未按规定登记达到合法养犬的，处二百元以上一千元以下罚款，没收犬只，有电子犬证的吊销电子犬证；虐待、遗弃犬只的，除罚款外还可能被注销电子犬证，终身禁养；携犬只外出未遵守规定的将受到行政处罚，如果造成严重后果的，还将根据《民法典》《刑法》规定承担相应的民事责任和刑事责任。如违反《条例》规定被公安机关吊销电子犬证的，五年内不得申请养犬登记。因违法养犬被处以三次以上罚款处罚的，公安机关将没收犬只，吊销电子犬证，终身禁养。

养犬有法可依，城市和谐温馨。总体来看，《条例》在统筹兼顾养犬人和非养犬人权益、加强对养犬人行为规范的基础上，还明确了政府及相关职能部门、基层组织、社会公众在养犬管理中的角色和权责，有助于在规范养犬行为和维权群众权益方面形成合力，维护良好的公共秩序。

文明养犬，是每一位市民的责任和义务。只有养犬人依法文明养犬，执法部门加强监管，各类主体积极参与，才能进一步营造文明和谐的社会氛围。

评论 文明养犬要牢牢法律与责任的链绳

协调、统一养犬安全，是社会治理亟需解决的重要问题，也是法治建设应当关注的重要内容。

饲养宠物犬为人们日常生活增添了乐趣，但部分犬主人缺乏责任意识，对犬只疏于管理，引发了不少矛盾纠纷。最高人民法院2月5日发布6个饲养动物损害责任典型案例，强化养犬有责、养犬负责意识，倡导文明养犬、依规养犬，推动形成严格执法、全民守法的养犬氛围和环境。

随着人们生活质量的不断提升，饲养宠物犬成为很多人生活的一部分。仅就养犬看，中国宠物行业白皮书显示，2022年度中国城镇犬只数为5119万只。然而，有些人在养犬的过程中，却忽视了对犬只的管理和训导，导致犬只行为失控，给他人和社会带来严重的安全隐患。

近年来，一些地方规范养犬的法律法规、规章制度陆续出台，但犬只伤人的事件时有发生。2018年9月，杭州一网红遛狗不牵绳，狗扑向孕妇，孕妇丈夫用脚将狗推开，随后双方发生争执，狗主殴打孕妇，致孕妇先兆早产；2021年9月，河南安阳一名80岁老人在小区遛弯时，被迎面而来的两条大狗咬伤；2023年10月，四川崇州市一名两岁女童，被两条大狗扑倒撕咬，女孩受伤严重，导致右肾挫裂伤和右侧肋骨骨折。伴随着城市养犬的人越来越多，一些不文明养犬行为频频被曝出，犬只伤人事件屡禁不止。

犬只伤人已经成为影响人们日常生活安全感、幸福感的隐患。民法典第一千二百四十七条明文规定，禁止饲养的烈性犬等危险动物造成他人损害的，动物饲养人或者管理人应当承担侵权责任。但实际生活中，有很多的饲养

人存在“相信自己的犬不会伤人”“我家狗不咬人”的侥幸心理，不知道、不了解、不熟悉养犬法律法规，遛狗不拴绳，导致养犬乱象频发。为倡导文明养犬、依规养犬，最高人民法院适时发布典型案例，明确禁止饲养的大型犬伤人，无论受害人有无过错，饲养人均应承担全部责任，再次厘清了法律边界，强调了危险动物饲养人的法律责任。此次公布禁养犬伤人的典型案例，给公众上了一堂生动的普法课，给养犬人敲响了法律警钟。

养犬的文明链绳，不能松开。犬只治理给公共安全、公共秩序带来了很大的风险挑战，给城市治理的精细化提出了更高的要求，在犬只管理上，各地相关部门应扎紧制度的笼子，加大对违法养犬行为的处罚力度，让不文明养犬行为付出应有代价，还人们一个安全的公共空间。文明养犬是每个人的责任，养犬人要严格遵守相关的法律法规，强化文明意识、规则意识、公共意识、法治意识，做到文明饲养、依规饲养，携带宠物犬出行，也要携上规则、记住安全、扛起责任，牢牢法律与责任的链绳，切实维护安全有序的社会环境。

协调、统一养犬安全，是社会治理亟需解决的问题，也是法治建设应当关注的内容。要加快推进司法解释制定和完善，严格落实危险动物致损责任，统一裁判标准，解决法律适用中的争议，为养犬人士提供行为指引，引导其充分认识自己的社会责任和法律责任，自觉遵守法律法规。依法养犬、文明养犬，关键靠养犬人的自律，我们每位养犬人要增强自律意识，强化自律行为，规范养犬行为，做文明、自律、尽责的养犬人。

(据《人民法院报》)

他山之石

广西：修订法规 对犬只实施狂犬病全面免疫

5月30日，广西壮族自治区第十四届人大常委会第九次会议表决通过了新修订的《广西壮族自治区动物防疫条例》，修订后的条例将于今年8月1日起施行。《条例》明确广西对犬只实施狂犬病全面免疫。单位和个人应当按照法律、法规规定对其饲养的犬只定期免疫接种狂犬病疫苗。对犬只实施免疫接种狂犬病疫苗的单位应当向所在地县级人民政府农业农村主管部门报告免疫接种情况。

惠州市：《惠州市养犬管理条例》10月1日起施行

《惠州市养犬管理条例》将于2024年10月1日起施行。《条例》明确，未按照该条例相关规定采取安全措施并且造成犬只伤害他人的，由公安部门处五百元以上一千元以下罚款，并依法承担民事赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。目前，相关部门正在加快推动养犬管理服务系统建设，制定养犬执法工作指引等，为开展养犬管理和执法工作做好准备。

重庆市：立法规范养犬 促进和谐共处

2022年12月14日，重庆市五届人大常委会第三十八次会议表决通过了《重庆市养犬管理条例》，自2023年6月1日起施行。《条例》共七章49条，主要明确了养犬管理职责、犬只免疫和养犬登记、细化养犬行为规范，强化犬只源头及末端治理，依法设定法律责任等内容，并对每户限养数量、烈性犬攻击性犬禁养制度、犬只个体识别制度、养犬登记制度、养犬管理服务费等进行了制度设计。