

(上接 A04 版)

9 万条狗在长沙城里的生存之惑

■治理犬患的执法难题

A 民警: 长沙养犬登记率不足十分之一

长沙警方通报

三类被投诉最多的不文明养犬行为



芙蓉公安分局湘湖派出所民警韦志诚是负责管理东湖社区的社区民警。今年6月初,他接连接到东湖新寓小区居民反映,小区内经常有人放养大型犬只,不时有老人、小孩受到惊吓;半夜犬吠不停,惹得四邻睡觉不安宁。为此,韦志诚特意在社区内张贴整治公告,从6月15日起与社区联合整治违法违章养犬、遛犬。

韦志诚说,未取得“长沙市城市养犬许可证”饲养犬只的,按照目前的规定,公安机关可处1000元以下的罚款;未佩戴犬牌且无人牵领的户外犬只,一律视为野犬,由公安机关予以捕杀,“但现实操作起来,确实是个麻烦事”。韦志诚说,考虑到社区和谐,他不能一上来就采取罚款或捕杀的措施,只好一遍遍劝导,“如果把狗抓了,该放哪去?不可能一直养在派出所。如果要捕杀,我们没有专业的人员和工具,开枪容易发生意外。如果一两个警察拿棍子去打,狗发狂攻击起来还可能咬到旁边的人”。

2012年底,由于与《行政强制法》存在冲突,2006年颁布的《长沙市城市养犬管理规定》被修正,其“强制暂扣”的条文被取消,民警执法的手段只剩下“罚款”一个。“对于现实执法来说,这一条是非常关键的。”长沙市公安局治安支队民警林磊介绍,按照目前的规定,无证养犬只能罚款,但警方不暂扣犬只,只要求养犬者来接受处罚,养犬者往往不配合。民警得去追讨“罚款”,如果追讨不成,还要交由法院执行,“这个程序非常繁琐,可操作性差。截至目前,长沙还没有一起因无证养犬罚款到位的案例”。

林磊表示,长沙城区范围内狗的数量为八到九万条,办了养犬许可证的狗大概只有两万多条。而且,因为养犬许可证的期限只有一年,一年后要申请延续,申请延续的大概只有7000多条,还不到总数的十分之一。

B 人大代表: 相关条例落伍, 需要“科学细分”

早在2006年,《长沙市城市养犬管理规定》就要求



01 爱狗 主人首先当好“铲屎官”, 定期注射疫苗

02 爱他人 主人应采取的措施防止狗狗危害和影响他人生活

长沙市人大代表陈树曾就城市养犬问题做过多年专题调研,在长沙市第十五届人民代表大会第一次会议上,陈树提交了《关于规范宠物豢养行为》的建议。

在陈树看来,尽管《长沙市城市养犬管理规定》于2006年出台,但相关的规定并不完善。“比如第十三条规定‘犬只进入户外时,应束以犬链并由成年人牵领,且携犬人应随身携带该犬只的有效许可证明和免疫证明’,但并未明确要求在日常外出时,犬主人必须给宠物犬戴上口套。”陈树说,虽然禁止在居民住宅区内饲养烈性犬、大型犬,“但是,小狗可爱不代表它不具有攻击性,因此对小型宠物犬的管理亦不能大意,应该予以更加科学的细分与管理”。

而且,在走访中,陈树发现,因为缺乏明确的上位法支持,且豢养宠物的群体基数大,养狗者还存在“法不责众”的侥幸心理,导致城市养犬的相关规定在执行上有些乏力。

正是在这样的背景下,长沙市开始组织《长沙市养犬管理条例》的立法工作。长沙市公安局法制支队副支队长马晓云说,起草条例的工作组开展过多次调研,并组织爱狗及“厌狗”市民代表、小动物保护协会人员、宠物医院人员、法律专家等多次举行座谈会,“既要给养犬者基本的空间,又要维护市容环境和公共秩序,保障公民健康及人身安全”。

8月初,《长沙市养犬管理条例》(草案·征求意见稿)公布,共六章五十二条,受到了社会各界人士的高度关注,许多市民通过电话、信函、网络留言的方式对养犬管理建言献策。

■长沙养犬管理条例中的争议

8月18日,长沙市公安局、市政府法制办共同举行《长沙市养犬管理条例(草案·征求意见稿)》(以下简称《条例》)立法听证会,10位市民代表作为听证会陈述人,向长沙的养犬管理建言献策,另有十余名市民代表参加旁听。

10名陈述人和旁听代表纷纷发表观点,“限养数量”、“禁养区域”、“出行规范”、“危险犬只”、“养犬资格”五个方面的内容,成为代表们最关注也是争议最多的焦点话题。

限养数量: 限定两只是否合理?

按照《条例》规定,饲养普通犬只的,每户限养两只。陈述人吕丹玉认为,限养有利于养犬者更好地管理自家的狗,更有利于市容环境和公共秩序的维护,“目前全国不少省份限养一只,长沙限养两只犬已经颇为人性化”。

但陈述人刘悦认为,可否考虑采取交押金及格外的审批流程,允许饲养两只犬以上,一旦违反养犬管理条例,将没收押金并取消其饲养两只犬以上的资格。陈述人孔丹妮称,她身边有不少爱狗人士养了三四条狗,文明养犬且没有遭到投诉的养犬者,是否可以通过审批允许养两只犬以上。陈述人陈碧则认为,限养应提前考虑实施效果,进一步完善配套条文,防止有些养犬人把多余的犬只登记到亲戚朋友名下,甚至将其遗弃,使得流浪狗激增。

禁养区域: 公园可否有遛狗区?

禁养区域及禁入场所的争议,则集中在“公园遛狗”这一话题。按照《条例》规定,公园管理单位可以在公园内专门开辟犬只活动公共区域。对此,陈述人牛斌表示,目前公园和观光带都禁止携带宠物进入,留给市民遛狗的场地比较少,公共场所是否可以在人少的时间开放给犬只活动。陈述人陈碧则提议,是否可以将烈士公园内的纪念区、洋湖湿地公园游乐区列为禁入场所。

陈述人贺英杰称,“遛狗”是宠物基本的生理需求,虽然条例中没有明确列明“市政公园”为禁入场所,但现实中,公园方都会以“其他场所的管理者可以决定是否允许携带犬只进入其管理的场所”为由,禁止宠物入内。他建议《条例》明确“宠物在符合出行规范的前提下可以进入公园等场所”,或者将条款中的“可以”改为“应当”,即“公园管理单位应当在公园内专门开辟犬只活动公共区域”,以满足宠物正常的生理需求。

出行规范: 为犬只佩戴嘴套是否合理?

听证会上,大家对于《条例》中的出行规范大多表示认可,但对“犬只体重20千克以上的,应当用长度为1.5米以下的犬绳,并为犬只佩戴嘴套”这一条规范,多名陈述人提出了不同看法。

“犬只主要靠张嘴呼吸来散热,夏天大型犬

的散热需求更加强烈。”陈述人贺英杰说,戴嘴套违背了犬类的生理规律,希望能够对该项进行相应修改。

危险犬只: 中华田园犬是“危险品种”吗?

《条例》罗列了55种严格管理区内禁养的犬只品种。听证会上,有陈述人认为,这份名单里的部分犬种值得商榷。

“斗牛犬包含不少品种,英国斗牛犬、法国斗牛犬实际上属于观赏型伴侣犬,几乎没有攻击性。”陈述人刘悦称,中华田园犬作为中国传统犬种,虽然具有一定的守卫性和狩猎性,但基本对人忠诚温顺、服从性高,如果家庭圈养,并稍加看管,是非常好的伴侣犬。他建议,对危险犬种做更加严谨的筛查。

彭群凌、贺英杰等陈述人认为,无论是在农村还是城市,中华田园犬都有很大存量,简单地将其列入“危险犬只品种”名单,可能会致使《条例》缺乏可操作性。陈述人彭群凌则建议,可以对犬只进行攻击性测试,通过测试可合法饲养。

养犬资格: 狗主人“过关”方能养狗?

“我觉得养犬要像考驾照,先得让狗主人过关才行。”在当天的立法听证会上,陈述人刘悦的建议语惊四座,但也让人深思。



牛斌则建议,可以开发一款APP,让犬主学习养犬知识和相关法律法规,达到了一定学时并通过考核,才能办理养犬登记。

作为律师的陈碧建议,条例可增加关于犬只伤人的规定,比如对于犬只伤害他人的,养犬人应当立即将被伤者送到医疗机构诊治,并先行垫付医疗费用;没有采取上述措施的,可由公安机关没收犬只、吊销养犬登记证并处罚款。

争议背后的共识: 管狗先管人

不论争议如何多,分歧如何大,“管犬先管人,比起对于犬只的管理办法,养犬者自身的素质更为重要”的观点成为参加听证会所有代表的共识。

在长沙市小动物保护协会理事罗格看来,一条狗会不会给社会公众带来麻烦和威胁,主要在于它的主人是否有文明和道德意识。“说到底,狗只是动物,它不可能有人类的思维和大脑,也不可能懂得人类社会的文明和秩序,它的行为要靠狗主人来约束、管理。狗主人注意管理好自己的狗,那就会少了很多纠纷。这样一来,他们的狗也能得到更好的保护。”罗格介绍,小动物保护协会每年都会接收很多流浪狗,其中有很大一部分都是被主人抛弃的。

而在长沙市人大代表陈树看来,此次《条例》有不少亮点,比如在进行养犬登记时,为犬只植入电子芯片,“这就能很好地解决狗咬伤人后存在狗主人不承认不赔偿、警方执法取证难、犬只走失难寻回等一系列问题”。另外,这次《条例》将城市管理部门在养犬管理中的职责细化,并鼓励相关行业协会、动物保护组织和其他社会组织参与养犬管理和服务工作,更有利于形成合力,共同解决城市犬患。

但陈树也比较担心投诉与处罚的机制问题,“不管是公安部门还是城市管理部门,他们的执法力量都有限,是不是可以参考查处酒驾重罚的严格执法方式,来增加养狗者的违法成本?”

制图: 砵砵