

“狗患”泛滥成灾，国家亟待有所作为 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/481/2021_2022__E2_80_9C_E7_8B_97_E6_82_A3_E2_c122_481860.htm 目前，城乡“狗患”

已经成为全国性的突出社会矛盾之一，且有愈演愈烈之趋势，越来越多的犬伤人、犬扰民以及犬管理无序、犬免疫密度低、犬市场失控等一系列问题正时刻困扰着社会大众，引发诸多社会矛盾和法律纠纷。自1997年以来，由于“狗患”的日益泛滥成灾，社会各界人士、新闻媒体给予高度关注，对如何治理“狗患”作了大量的宣传、探讨，北京、上海、广州、成都等部分城市也针对“狗患”出台了一些法规性文件，但为何至今“狗患”的形势却越来越严峻？其原因为何？我们又该怎样有所作为呢？

一、“狗患”形势之严峻，触目惊心

据国家统计局统计，2006年全国全年共发生道路交通事故378781起。而根据卫生部门的统计，近年来狗伤人呈快速上升状态，有关2006年“狗伤人”事故统计，由于缺乏系统的监测统计，暂没查到全国性的权威统计，以下是一些地方卫生部门向媒体披露的不完全统计：

1、北京：据北京市卫生局发布公告公布的数字显示，2006年1至9月全市狂犬病门诊就诊人数已突破11万多人。

2、上海：根据上海市卫生行政部门发出的通报，2006年1?7月已达52503人，与2005年同期相比上升18.16%，预计2006年犬咬伤人数将首次突破10万。

3、广东省：2006年1至9月全省县级以上疾控中心犬伤门诊监测报告动物伤人达32万人次，其中九成是被犬咬伤(即28.8万人次)。按以上的数字推算，仅北京、上海、广东三地的2006年“狗伤人”可监测统计到的数量应在60余万人次,就接近全

国整年度的道路交通事故的2倍。据专家分析，中国狗患仅次于印度，世界第二，目前我国动物咬伤监测点有限，估计实际发生量是报告数字的5倍，若按此计算，恐怕2006年全国“狗伤人”实际发生量将不可想象。狗是狂犬病最主要的传染源，至今尚无医治狂犬病的有效办法，狂犬病潜伏期最短只有5天，最长可达20年，一旦发病，死亡率几乎为100%。根据卫生部公布的资料，2006年全国狂犬病死亡人数达到2692例，相当于1996年159例的17倍，是报告死亡数最高的传染病病种。由此看来，在这和平年代的中国，目前对人最大的伤害威胁已不再是交通事故，而是“狗患”！

二、“狗患”的背后是“人患”

“狗患”之形成原因，主要是法律、法规的不完善和执法不力，具体表现在以下几个方面：

- 1、狗总量的急速增长，而养狗人员的素养参差不齐，导致“狗患”加剧。最近几年，公众养狗的数量增加得更为快速，据初步统计，2006年全国饲养狗的数量达7509.5万只（部分媒体披露实际数量达1.5亿）。而大多数养狗人没有具备安全养狗和文明养狗的起码素养，不把政府的宠物狗登记注册制度放在眼里，缺公德心，让狗撒野，终酿“狗患”。在城市社会管理法制尚未健全的情况下，在安全养狗文明养狗意识没有普遍形成的情况下，狗总量的迅猛增加，势必加剧“狗患”的严重性。
- 2、法律、法规的不健全、不合理，难以起到有效控制和规范的作用。其一，我国目前仍没有针对性地制定一部统一的防治宠物伤人的法律或法规，使司法机关、行政机关在具体实务中找不到明确的依据，增加操作难度。其二，我国侵权法中采用的是损害填平原则，没有规定惩罚性赔偿条款。这无疑使狗主人的违法成本太低，即使对人造成伤害也就一

赔了之，在客观上促使狗主对狗疏于监管。而对于被狗咬伤者来说，如何消除狂犬病的长期威胁，并获得必要的赔偿，是一个关键的问题，但是现有法规中没有做出明确的规定，保障受伤者这方面的正当利益。其三，一些地方的法规本身也欠妥，难以有效推行。如北京、天津、深圳等市养犬登记费高达5000元（广州为6000元），而年审费也要2000元，依据管理部门的说法，这是要控制狗的数量，但事实上却反而造成了大量“黑狗”的出现（广州更是达到99.5%的“黑狗”），从而造成更为严重的管理“盲区”。

3、多个部门执法，衔接不畅，造成管理真空。“狗患”是老问题，近几年，一些地方政府出台的关于养狗的文件不少，各地负责和参与养犬管理的公安、工商、畜牧兽医、卫生和城市管理综合执法部门，可谓阵容强大。按照分工，人群的疫苗接种属于卫生部门管理，动物的免疫接种由农业部门所属的畜牧兽医站负责，动物的登记注册归城管或公安部门负责，狂犬疫苗的生产经营则归药品监督部门管理，而工商部门负责宠物销售、规范市场等环节。然而，这种各自为政的管理体制，客观上形成了“大家都在管、大家都管不好”的现状，5个“大盖帽”却管不住一条狗，狗患问题日益突出，老百姓生活在“狗患”里不得安宁，怨声载道。例如，根据相关规定，北京的黑狗市应该由工商局管理，但工商局表示执法力量不够，一般请北京市公安局来治理，治安部门也不愿出面，便形成了执法和管理的真空区域，导致黑狗市猖獗。

三、治理“狗患”，国家亟待有所作为

客观地分析，目前社会如此严重的“狗患”，我们国家的作为还是相对有限的，目前国内还没有一部比较系统的关于宠物饲养方面的法律法规。虽然北京、

上海、广州、成都等部分城市已针对“犬患”出台了一些条例并付诸实施，但其规格、刚性和执行力度还不够，更谈不上显著的治理效果。因此，当务之急是国务院应及时出台相应的行政法规，立法机关在条件成熟时根据具体情况予以专门性的立法。治理“狗患”通过系统的立法，使以下一些重要的措施得以确立：

- 1、明确公安部机关为治理“狗患”为统一归口的管理部门，并在系统内成立专门的操作性机构，专门治理因狗引发的一系列问题。虽然狂犬病防治工作涉及到许多部门，需要部门分工协作、密切配合，但这不会影响到治理“狗患”的统一归口管理，公安部门可建立监测和统计网络，卫生、畜牧兽医、工商等相关部门将宠物的监控信息及时通过网络汇总到公安部门，这样公安部门在宠物注册、年审时进行有效的监控。
- 2、完善饲养狗的登记、年审制度，严格执法，加大违法的处罚力度，提高违法成本。针对目前普遍存的饲养狗的登记、年审费用过高而导致大量黑狗存在的现象，进行科学的分析、论证、计算、比较，制定出科学合理的收费标准。相应地加强执法检查的力度，尤其是要对那些“黑户狗”的主人、缺乏看管意识和公德意识的养狗者、不按时给自己饲养的狗防疫的养狗者加大处罚力度。同时，进一步完善、细化有关犬类管理的规定，对有证犬的管理不能仅仅停留于收费、登记和注射疫苗，进行“动态”延伸管理，，并借鉴国外对犬只管理的先进经验。有关部门还应配合公安部门警方建立不良养犬行为人信息库，将养犬人的姓名、住址、违法养犬行为、处罚内容等输入不良养犬人信息库，对多次或者严重违规养犬行为者，予以没收犬只、吊销登记证等重罚的处理。
- 3、在饲养狗的侵权赔偿问题

上，采用惩罚性赔偿制度，必要时追究刑事责任。狂犬病是一种让人闻而色变的疾病，狂犬病潜伏期长达十几年甚至20年，发病后死亡率几乎是100%，伤者对潜在的未来的死亡危险惴惴不安、担惊受怕多年，背负者巨大的精神压力。我国现行侵权法中采用的损害填平原则使狗主人的违法成本太低，显然无法给予伤者公平合理的补偿，客观上更难以促使狗主人对狗的严加看管。同时，应该将肇事犬的主人联网备案，避免20年后，找不到当事人，引发更深层次的矛盾。必要时可适度引入刑罚，对于那些违规饲养的狗只，如致人重伤，狗主将被追究刑事责任。

4、政府还应加大狂犬病危害的宣传力度，动员全社会特别是广大农村群众共同搞好防范工作，提高养犬人的公民道德素质。“狗患”最终还是对人类自身行为的一种考验，而提高养犬人的公民道德素质是当务之急。很多养犬人认为养犬是自己的事，别人管不着，但实际上，正是这种想法大大助长了“狗扰民”事件的发生。任何权利都有界限，养狗者在享受权利的同时，必须承担相应的义务，养狗不能侵犯他人的生活空间和公共的合法利益。“狗患”给最广大人民的生活带来了威胁，“患”得百姓心痛，“患”得百姓担忧，“患”得百姓气愤，这种“狗患”泛滥成灾的情况已经旷日持久，媒体呼吁、百姓呐喊！希望引起有关各方面的高度重视，国家亟待有所作为！！（作者：易学超，广东正大联合律师事务所）

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com