

议事会寻求“人宠和谐”最大公约数

定义难、处罚轻、监管盲……上海拟修订养犬管理条例

□ 记者 陈颖婷

“凌晨三点被猫叫惊醒，楼道里满是粪便异味，孩子上学都要绕着绿化带走……”在宝山区月浦镇昱翠家苑近日举行的文明养宠专题议事会上，居民们的“吐槽”道出了不少人的心声。与此同时，养宠居民薛女士也面露难色：“想好好照顾流浪猫，却担心越喂越多；自家狗办了证，很多邻居不办狗证，相关部门监管起来，力不从心。”

这场汇集了区镇人大代表、社区居民、执法人员、律师及相关职能部门的议事会，如同一个微观切片，折射出上海这座国际化大都市在建设宠物友好城市进程中的深层困境。《上海市养犬管理条例》的修订完善已箭在弦上，而宠物种类界定模糊、违法成本低、衍生产业监管空白三大难题，正成为横亘在人宠和谐之间的三道“硬关卡”。

宠物“定义”模糊，执法陷入困境

“我们遇到过小区里养小香猪的，买的时候说是迷你型，结果越长越大；别墅区里还有人养小马驹，气味扰民却没法可依。”议事会现场，宝山区人大代表、月浦镇综合行政执法队队员姚慧的发言，揭开了当前宠物管理的第一道难题——缺乏对宠物种类的明确界定及相关管理规范。

根据现行《上海市养犬管理条例》，仅对犬类饲养作出了规范，而猫、兔、爬宠等非犬类宠物的饲养长期处于“无法可依”的状态。城运中心数据显示，今年该镇收到32件流浪猫相关投诉，涉及集中投喂、卫生安全、噪音扰民等多个方面，数量与流浪犬投诉基本持平。“流浪猫繁殖速度太快，现在小区里目测有上百只。”薛女士所在的小区曾尝试引入第三方机构治理流浪猫，但缺乏长效机制支撑，治理效果昙花一现。

更棘手的是“宠物”定义的模糊地带。在月浦镇的城乡结合部，部分居民饲养的鸡鸭、小香猪等，究竟属于家禽还是宠物？姚慧表示：“根据市容环境卫生管理条例，城区禁止饲养家禽，但居民坚称

是宠物，我们就陷入执法困境，因为没有明确的界定标准。”这种模糊性直接导致管理真空，邻居投诉不断却难以处置。

司法实践中，类似争议同样突出。闵行区曾发生一起流浪猫绊倒行人致十级伤残的案件，长期投喂流浪猫的员工与羽毛球馆经营公司的责任划分历经再审才得以明确；长宁区某小区居民因长期在楼道口投喂流浪猫，导致他人被抓伤，最终在法院调解下投喂居民承担了赔偿责任。“这些案例暴露出，不仅宠物种类界定不清，连‘饲养人’的定义都需要法律进一步明确。”艾克森律师事务所律师晋欣宇指出，“长期投喂者是否属于管理人？遗弃宠物的原主人责任如何追溯？这些问题都需要在立法中给出答案。”

宝山区人大代表杜渊渊对此深有感触：“农村地区养狗普遍不牵绳，流浪狗窜出来引发交通事故、啃咬车辆的情况时有发生。但很多村民认为‘狗是自己跑来的，不是我养的’，责任认定难度极大。”他提出，应对养宠实行严格的资质审核和登记制度，“不仅要明确养什么，还要明确谁能养、怎么养”。

违法成本过低，不文明养宠难止

“遛狗不牵绳，罚款 50 元；不清理粪便，拒不改正才罚 20 到 200 元。”姚慧坦言，现行法规的处罚力度对很多养宠人缺乏足够约束力。在实际执法中，由于取证困难，这两项处罚的执行率更是低得可怜，“大部分时候只能靠宣传教育，效果有限”。

这种“违法成本低、守法成本高”的现状，直接导致不文明养宠行为屡禁不止。居民赵女士讲述了自己的遭遇：“楼上邻居养了两只猫和一只狗，晚上狗抓地、叫吠的声音整栋楼都能听到，沟通了好几次都没用。”更让她无奈的是，虽然有居民拍下了遛狗不清理粪便的视频，但由于缺乏明确的执法流程，这些证据往往难以转化为有效处罚。记者了解到，2024 年以来，市公安局、市农业农村委、市市场监管局、市城管执法局等部门共同多次开展涉犬违法行为联合专项行动，重点针对群众反映强烈的“遛狗不牵绳”“大型狗不戴嘴套”“携犬违规进入公共场所”等群众反映强烈的涉犬违法行为持续开展整治，共处罚各类涉

犬违法行为 9000 余起。

近年来，宠物伤人事件频发，但由于缺乏针对烈性犬饲养的专项处罚条款，最终的惩戒效果未能形成足够震慑。“如果对违规养宠的处罚只是象征性的罚款，很难让养宠人真正重视起来。”与会代表指出。

更值得警惕的是，弃养、虐待宠物等行为的法律约束同样薄弱。据统计，流浪猫中 60% 源于宠物遗弃，部分养宠人因搬家、宠物生病或新鲜感消退等原因，随意将宠物丢弃在社区、公园等地。“弃养行为不仅让宠物陷入生存绝境，更给城市管理带来巨大压力。”宝山区农委执法大队执法人员汪俊联表示，目前针对弃养行为缺乏明确的处罚条款，即使发现也难以有效追责。而网络上频繁出现的虐待宠物舆情，也因缺乏专门的惩戒条款，往往只能依靠道德谴责。汪俊联提出：“可以将通报批评纳入行政处罚种类，在小区内公示违规养宠行为，利用社会监督形成压力。”

宠物经济兴起，产业乱象待规范

日前发布的《2025 年中国宠物行业市场报告》指出，预计 2025 年宠物行业市场规模将突破 8114 亿元。随着宠物经济的蓬勃发展，宠物寄养、殡葬、医疗等衍生产业迅速崛起，但相关监管规范的缺失，使其成为城市治理的新盲区。

由于缺乏明确的行业标准，宠物店的人员资质、硬件设施、疫病防控等方面都处于监管真空。虽然今年 9 月 1 日起实施了《宠物经营场所环境清洁与消毒指南》，但该指南属于非强制性国家标准，职能部门没有执法依据。这导致部分宠物店违规经营，不仅影响居民生活环境，更存在疫病传播的风险。

宠物殡葬行业的乱象则更为隐蔽。上海目前仅有一个法定的无害化处理中心，且长期只提供集体火化服务，无法

满足市民“单独火化、告别仪式”等个性化需求。需求与供给的失衡，催生了不少非法宠物殡葬机构。“这些机构打着‘念经祈福’‘制作纪念品’的旗号，实际上违规进行火化操作，既存在消防安全隐患，也可能造成环境污染。”汪俊联表示。

宠物交易中的问题同样突出。司法所调解员周晓燕介绍，近年来涉及宠物交易的纠纷频发，“卖家隐瞒宠物疾病、交易后宠物短期内死亡的情况时有发生”。由于缺乏明确的法律规范，宠物交易的检疫证明、售后保障等都没有统一标准，消费者维权难度较大。此外，宠物繁殖行业也存在诸多乱象，近亲繁殖、过度繁殖等行为不仅危害宠物健康，也加剧了流浪动物问题。



在专题议事会上，区镇人大代表、社区居民、农委、城管办等各方齐聚，为推动人宠和谐共处建言献策。

拟完善地方立法，社会协同共治

面对多重困境，上海正通过立法修订与社会共治双轮驱动，探寻人宠和谐的城市治理新路径。即将于 2026 年 1 月 1 日施行的新修订《治安管理处罚法》第八十九条明确，饲养宠物干扰他人生活将面临罚款、警告，未采取安全措施导致他人受害的可能面临拘留，这为宠物管理提供了更有力的法律支撑。

在地方立法层面，《上海市养犬管理条例》的修订已提上日程。本次议事会收集到的意见建议将通过基层立法联系点渠道提交，为相关法律法规的修订完善提供实践参考。与会代表一致认为，推动人宠和谐需要法律法规的规范约束，更需要社会各界的共同参与和文明养宠意识的全面提升。同时，社会共治的力量也在不断汇聚。上海“猫岛”

作为首个流浪猫管理中心，通过绝育、领养、科普等方式，探索出流浪动物治理的有效模式；上海不少社区组建志愿者队伍，划定集中投喂点，实行流浪猫实名投喂和绝育管理，有效控制了流浪猫数量。“文明养宠不仅需要法律约束，更需要每个人的自觉参与。”薛女士说，她所在的社区通过宣传引导，越来越多的养宠居民开始主动办理宠物登记、缴纳管理费，“其实大家都希望能和宠物和谐相处，也不想影响到邻居”。

人大代表杜渊渊强调，源头治理是解决问题的关键。“应从宠物购买、领养环节入手，要求宠物店对宠物进行登记备案和芯片植入，确保每只宠物都能追溯到主人。同时，加强对养宠人的教育，让‘终身负责’的理念深入人心。”