

流浪动物管理中的行政执法困境与优化路径研究

毛骏豪

华东交通大学人文社会科学学院, 江西 南昌

收稿日期: 2025年7月18日; 录用日期: 2025年8月8日; 发布日期: 2025年8月21日

摘要

随着生活水平不断提高, 养宠物的人群在全国不断扩大, 很多国人将猫狗视作家庭成员, 在情感上有很深的寄托。2020年, 继新版《国家畜禽遗传资源目录》生效后, 农业农村部明确将犬猫界定为伴侣动物, 从而排除了它们作为畜禽的地位。然而近年来我国城市流浪猫狗数量激增, 引发了公共安全、卫生、动物福利和伦理等多重社会治理危机。本文锚定行政执法新视角, 以问题 - 成因 - 路径为逻辑主线, 揭示执法乱象背后的职权配置缺陷与程序失范, 从行政组织法、程序法维度解剖制度病灶, 提出以专项立法为先导、数字治理为工具、协同治理为支撑的法治化方案, 助推建设“人与动物和谐共生”的现代化治理体系。

关键词

行政执法, 动物保护, 流浪动物

Research on the Operational Challenges and Optimization Paths of Administrative Law Enforcement in Stray Animal Management

Junhao Mao

School of Humanities and Social Sciences, East China Jiaotong University, Nanchang Jiangxi

Received: Jul. 18th, 2025; accepted: Aug. 8th, 2025; published: Aug. 21st, 2025

Abstract

With the continuous improvement in living standards, the population of pet owners has been expanding nationwide, and many Chinese citizens regard cats and dogs as family members, forming

deep emotional bonds with them. In 2020, following the enactment of the revised National Catalog of Animal Genetic Resources, the Ministry of Agriculture and Rural Affairs explicitly classified dogs and cats as companion animals, thereby excluding their status as livestock or poultry. However, in recent years, China has witnessed a surge in urban stray cats and dogs, triggering multifaceted societal crises concerning public safety, hygiene, animal welfare, and ethics. This paper anchors a novel perspective of administrative law enforcement, adopting a “Problem-Cause-Solution” logical framework. It exposes operational deficiencies in authority allocation and procedural irregularities behind chaotic enforcement practices. By dissecting institutional flaws through the lenses of administrative organizational law and procedural law, the study proposes a legal framework centered on: Specialized legislation as the cornerstone, Digital governance as the implementation tool, Collaborative governance as the sustainable support. This tripartite approach aims to advance the modernization of governance systems toward harmony between humans and animals.

Keywords

Administrative Law Enforcement, Animal Protection, Stray Animal

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近年来,我国城市流浪猫狗数量激增,仅《2024 年中国宠物行业白皮书》显示,全国流浪狗约 4000 万只,流浪猫约 5000 万只,总量近亿¹,流浪猫狗数量激增的背后引发了多重社会治理危机。宠物伤人事件频发,狂犬病致死率超高,数起当街扑杀流浪猫犬、虐待动物事件引发网络热议,无一不折射出公众对动物福利保护与行政刚性执法的价值撕裂。

2. 我国流浪猫狗治理的执法现状

2.1. 法律依据碎片化

2.1.1. 上位法缺位

2020 年,继新版《国家畜禽遗传资源目录》生效后,农业农村部明确将犬猫界定为伴侣动物,从而排除了它们作为畜禽的地位。综合分析现有关于伴侣动物保护的条文可见,当前立法实践主要体现了人类中心主义倾向。其核心关注点在于将动物界定为一种可利用的资源,对动物自身应享有的福利保障重视不足,未能立足于生态基本规律,将动物保护本身作为立法的基本价值追求。这亦在相当程度上反映出相关法律文明形态所展现的对其他生命体的包容度仍有待提升。

当前,我国在国家层面尚未构建一部专门面向动物管理、系统性的《动物保护法》或《流浪动物管理法》等上位法,相关规范呈现显著的碎片化特征,缺乏体系化的整合与协调。针对流浪动物管理,目前主要存在侧重疫病防控的《动物防疫法》、侧重环境清理的《城市市容和环境卫生管理条例》、以及各地涉及养犬管理的地方性法规(如《深圳市养犬管理条例》)等法律、法规,其中关键性规定仍集中体现为效力层级较低的地方性法规,其法律约束力与实际执行力存在明显局限。此外,缺乏针对流浪动物收容、处置、领养、绝育等核心环节的全面、统一、可操作的强制性规定。这种规范格局导致在具体冲突或纠纷发生时,往往面临裁判规则不明、法律依据难寻的困境。

¹<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1825022244826741214&wfr=spider&for=pc>, 最后访问日期 2025 年 7 月 5 日。

2.1.2. 地方立法差异化明显

针对宠物遗弃这一流浪动物主要来源，国家层面未设立统一罚则。且多数地方的地方性法规仅规范犬类，流浪猫的管理长期处于“无法可依”的状态，招远市公安局曾明确表示对流浪猫“无法律支撑”，无法开展工作，需要立法机关做相应的立法工作²。

此外，地方虽尝试立法，但各地出台的管理办法内容差异巨大，执行标准不一，同类行为在不同地区的处罚差异显著，如《重庆市养犬管理条例》规定遗弃所饲养犬只，情节严重的，最高罚款 1000 元。而《天津市养犬管理条例》虽规定养犬者不得虐待、遗弃所养犬，但却并未对该行为做出相应规制，遗弃犬只的，并无处罚。并且在实际生活中，宠物弃养行为很难被追踪，弃养宠物的成本几乎为零，这容易造成跨区域执法协调困难。值得注意的是，我国某些区域虽针对遗弃宠物这一行为作出处罚，但其处罚力度却远低于国际水平，德国最高罚 5 万欧元。

2.2. 执法权责配置分散

2.2.1. 执法主体不明

当前，我国法规层面尚未明确制定唯一的牵头主管部门，流浪动物治理权责被分割至 3 个以上行政部门。《动物防疫法》虽明确“街道办事处、乡级人民政府组织协调居民委员会、村民委员会，做好本辖区流浪犬、猫的控制和处置，防止疫病传播”，然而流浪动物防疫缺乏具体操作细则；依据各地《养犬管理条例》，公安机关与城市管理部门负责养犬登记，有权控制、捕捉流浪犬只，然未明定流浪犬处置主体，后续救治、领养或无害化处理或构成制度真空；地方性《城市市容和环境卫生管理条例》就犬类管理规范尚存显著差异，且普遍未确立对流浪动物管理之专项制度框架。

各部门间均存在一定关联，职责边界却又不明晰，无人对整体结果负责，变相导致监管真空和推诿扯皮。

2.2.2. 基层执法资源匮乏

由于缺乏统一的流浪动物信息登记管理平台，执法人员对辖区内流浪动物的数量、分布、健康状况、免疫情况等底数不清、动态不明，只能通过摸排的方式进行抓捕。专门负责一线巡查、抓捕、处置的执法人员数量在庞大的流浪动物群体面前便相形见绌了。许多地方甚至没有专职岗位，仅由城管队员、协管员在承担市容管理等任务之余“兼职”处理，导致响应迟缓，覆盖率低。

其次，执法人员普遍缺乏动物行为学、动物福利、人道抓捕技术、基础动物医疗防疫知识等专业培训，面对具有攻击性或受伤的动物时，易发生粗暴抓捕导致动物或人员受伤或无法有效处置的情况。与此同时，缺乏安全的抓捕工具(如人道诱捕笼、网具、防护服)、专用运输车辆、临时收容/隔离场所，后续的收容、绝育、免疫、领养等环节缺乏稳定的财政预算支持，都使得人道、可持续的治理模式难以维系。

2.3. 执法程序失范

2.3.1. 程序启动呈现随意性

2021 年重庆市民警接群众报警称一德牧伤人，后到现场连开八枪将其击毙。这一行为瞬间引发网络热议。有目击群众称当时德牧只是趴着晒太阳，并未伤人。导致出现这一现象的关键在于民警出警后是否核实真实情况，依赖市民投诉而执法的背后是否真正做到“温情执法”？殊不知，高度依赖市民投诉的执法行为，容易形成“投诉 - 突击整治 - 反弹 - 再投诉”的怪圈。

此外，同一执法行为在不同场景下援引法律条款却出现矛盾，例如日常抓捕流浪动物时借用《养犬管理条例》，而大规模扑杀流浪动物时却搬出《传染病防治法》。更有甚者，将未拴绳宠物直接定性为流

²https://www.zhaoyuan.gov.cn/art/2024/6/19/art_53621_18785.html，最后访问日期 2025 年 7 月 5 日。

流浪动物进行抓捕，这是否属于肆意扩大执法边界？

2.3.2. 处置环节呈现暴力性

现有法律并未规定捕犬工具的技术标准，例如电击器电压上限、毒饵禁用清单等等，缺乏程序刚性约束往往容易导致暴力执法。在执法中，针对流浪动物的当街棍击头颅、电击、枪击、钢丝倒刺网、活埋等执法现象层出不穷，无一不都折射出执法环节潜在的暴力因素。

此外，也有部分城市执法大队以维护城市市容市貌为由，对捕捉的流浪猫狗进行无害化处理³，然而根据《动物防疫法》规定，可对病死动物和病害动物产品进行无害化处理。活体动物不适用无害化处理。暴力将活体且未染疫的流浪猫狗进行无害化处理的做法并不可取。

3. 执法困境的行政法成因分析

3.1. 立法理论迟滞

在探讨人与自然关系的传统伦理学中有人类中心主义和非人类中心主义之分。

作为传统生态伦理观念的人类中心主义认为，人类是生物圈的中心，具有内在价值，是唯一的伦理主体和道德代理人，其道德地位优越于其他物种，其他存在物都无内在价值，仅具有工具价值([1], p. 102)。人类中心主义认为人是唯一的道德顾客，只有人才有资格获得道德关怀([2], p. 146)。它的核心思想是一切以人为核心，人类行为的一切都从人的利益出发，以人的利益作为唯一尺度，只依照自身的利益行动，并以自身的利益去对待其他事物([3], p. 9)。只有涉及人类利益的环境道德才是值得考虑的，人类的利益处于最高层级，处于绝对地位([4], p. 275)。

非人类中心，指超越人类物种的单一视野，反对将道德仅仅适用于人类内部，认为道德可以普遍适用于人类和其他自然存在物之间的关系。当前，以动物权利论、生物中心论(生物平等主义)和生态中心论(生态整体论)为代表的“非人类中心论”生态伦理应运而生并已得到广泛认同([5], p. 69)。其主张人们需要认识和注重自然的价值、杜绝自我主义、保持利他性、尊重自然、敬畏自然([6], p. 135)。为针对野生动物保护法律法规的完善提供了指引。实践中，非人类动物的生命价值已逐渐为国际公约和各国法律所承认，如《世界自然宪章》(联合国大会第 371 号决议)规定：“每种生命形式都是独特的，无论对人类的价值如何，都应得到尊重，为了给予其他有机体这样的承认，人类行为必须受道德的约束”，“应尊重大自然，不得损害大自然的基本过程”。

然而，我国学界在流浪动物保护性立法上的忽视使理论发展落后而迟滞，无法作为立法支持。相较于以对人的权利进行维护为主旨的传统法学领域而言，对流浪动物进行法律保护显得无足轻重，更遑论权利地位等探讨。为数不多的进行动物保护方面法学研究的学者也受制于无休止的“动物权利还是动物福利”“主体还是客体”等争论缠杂中([7], p. 80)。

现行流浪动物治理规范体系(如《动物防疫法》《城市市容和环境卫生管理条例》地方《养犬管理规定》等)的制定逻辑，根植于“人类中心主义”的陈旧范式，尚未吸收“非人类中心主义”的生态伦理基础成果。现行立法并未要求行政机关在采取致命强制措施前进行生命权与管理目标的法益衡量，仅以人类中心利益为标尺。例如，对无攻击性流浪动物实施捕杀时，未设“非致命手段优先适用”的强制性规范；处置手段的必要性审查不包含对动物痛苦程度的评估标准等等。在传统民法上，动物也一直被作为法律关系的客体看待。大多学者一致认为，动物保护应当以现代人类主义将动物作为法律关系的客体而存在([8], pp. 151-152)。在规范文本中，流浪动物被系统性定义为“病原体载体”、“妨碍物”、“废弃

³https://www.gzhezhang.gov.cn/zfbm/zfhcxjsj/zfxgk/fdzdgknr_5773206/cszhzhf_5774608/202502/t20250221_86930963.html, 最后访问日期 2025 年 7 月 6 日。

物”，其生命本体属性则被法律语言彻底抽离。此种概念预设直接导致行政强制措施适用要件中“必要性”判断失焦，生物属性被简化为“危害可能性”概率参数；“无害化处理”等术语成为程序合法化外衣，掩盖了处置手段的实质残忍性。

我们必须认识到，人类因为具有更高的主体性，故应对生态系统负更大的责任([9], p. 20)。人类应把道德关怀的对象扩展到其他存在物([10], pp. 85-86)，对人与动物的关系进行重新审视。走出人类中心主义，是符合当下现实的必然选择。

3.2. 协同机制缺失

当前流浪动物管理涉及公安机关、农业农村部门、城管部门、卫生健康委员会及基层政府等多元行政主体与民间收容机构这一非政府组织，但各部门职权依据、履职模式与资源分配呈现“分块切割式治理”，在行政组织法层面存在结构性矛盾。

公安机关基于《养犬管理条例》行使犬只登记，但对家养猫犬的强制登记、植入芯片、绝育推广等源头管理措施执法不严、落实不到位。遗弃成本极低且难以追踪取证和处罚，导致大量家养动物沦为流浪动物，成为问题的“活水源头”。

农业农村部门依据《动物防疫法》行使“疫情监测与强制扑杀”权限；部分地区的城管部门援引《城市市容条例》可以行使“清除妨碍物”权限。而收容机构通常作为行政委托对象或者民事主体，其职能缺乏统一高位阶法授权。上述权限源于治安管理、动物防疫、市容管理等不同法律规范体系，易导致各主体仅能在自身法定职责范围内实施“单向度执法”。

各部门管理系统(犬只登记数据库、疫源监测系统、收容信息平台)缺乏“法定数据共享义务”，违反“行政效能原则”，容易造成行政资源重复投入与对象管理链条断裂。并且前述部门壁垒阻碍了信息共享和行动协同，政府、社区、社会组织和公民个人未能形成治理合力。未能有效整合和规范动物保护组织、志愿者等社会力量参与治理，公民举报、领养、参与社区 TNR 等渠道不畅或缺乏引导。

此外，民间收容机构因法律地位模糊，通常登记为民办非企业单位，难以获得稳定的“行政给付”，如土地划拨、运营补贴等。目前我国只有部分经济较发达地区有政府设立流浪动物收容机构，尚有部分省市的收容机构是由民间的动物爱好者和爱心人士出资建立，大部分地区根本没有收容机构。而现有的机构之间缺乏有效协作，大都面临着场地有限、资金匮乏的尴尬处境([11], p. 39)。收容容量不足又会导致公安机关或城管部门捕获的动物“无处可送”，倒逼实施简易暴力处置。

3.3. 程序规范不足

当前流浪动物治理的行政程序运行呈现“投诉依赖型”特征，且在执法实施环节频现“暴力性输出”，其法律根源在于程序规范不足、关键环节缺失。

其一，现有规范体系将“群众举报/投诉”设置为程序启动的主要条件，会引发管辖选择性执法，即举报量与执法资源投入量形成正反馈环，如高档小区优先处置，造成“法律实施地域性歧视”。

其二，对如何科学、人道地抓捕、运输流浪动物，收容场所的最低设施、卫生、防疫、管理标准，动物在收容所的合理留置期限，安乐死的严格适用条件与操作规范，绝育放归(TNR)项目的合法地位与操作流程等关键环节程序，都缺乏明确规定或规定过于笼统，导致基层执法人员无所适从或自由裁量权过大，极易引发争议。

其三，执法环节争议性暴力执法手段的频发，不仅仅是个体执法人员的粗暴行为问题，其症结在于相关行政主体在行使管理权时，缺乏中间措施过渡，未设计“专业工具强制使用标准”，如限制网/麻醉枪优先级等。同时滥用致命手段也是未区分“紧急避险”与“一般管控”，即未能满足合理性原则，特别

是比例原则刚性约束的体现。采用致命性手段实施抓捕通常远超实现捕获或扑杀目的所必需，其暴力程度与追求的防疫、控制数量、维护环境卫生等行政目的欠缺实质关联性。同时，大量实例表明，存在伤害性更低的网具、麻醉吹管等捕获工具。执法主体未能证明已穷尽非致命性或损害更小的替代方案。高强度乃至致命性强制措施所造成的动物生命损害代价、公共感官冲击及潜在的社会心理影响，与其维护的公共卫生、市容等公共利益之间，明显失衡，不符合法益衡量标准。

4. 优化流浪猫狗治理行政执法的路径

4.1. 构建层级化法律规范体系

我国目前想要解决流浪动物治理过程中行政执法困境，仅仅关注流浪动物福祉，加强宠物管理是远远不够的，亟需在立法层面重新审视和处理人和动物的关系，需要建立“基本法－行政法规－部门规章”三位阶的法律规范体系，以期对法治建设提供充分的供给。

4.1.1. 制定《流浪动物防治基本法》

作为第一层级法律，《流浪动物防治基本法》应规定核心制度框架，如民事主体责任，即饲养人办理生物信息登记的法定义务；行政强制措施授权，授权行政机关在法定条件下实施人道扑杀程序；中央地方事权划分，明确省级政府承担收容设施建设的财政保障责任。赋权收容机构的法律地位，通过“行政特许”赋予合规收容机构“公共服务提供者”资格。

4.1.2. 配套行政法规制定

依据基本法明确授权，国务院可制定《流浪动物防治条例》。条例中设定行政程序要件，如收容处置决定的公告期限不得少于 72 小时；量化行政目标，如街道级行政区域年度流浪动物繁殖控制率 $\geq 85\%$ ；确定经费来源，如地方财政预算中单列防治专项经费(不低于人均 GDP 的 0.1%等。在重大处置决定中引入“必要性听证程序”，赋予收容机构“意见陈述权”。

详细来说，政府可以立法设立资金建立官方的动物收容所统一管理，也可以与民间动物保护机构或团体取得合作，划拨资金并统一指导对私立机构取得一定的管理权限。政府还应当对于流浪动物收容所中动物进入和离开收容所过程中的数据统计分析划定统一的标准，流浪动物居住于动物收容所期间的生存环境的基本保障、人道的照顾与对待、以及疾病的预防、绝育手术的实施、包括建立收养平台等等措施都需要落到立法规定上，后续的实践才有法可依([12], p. 53)。

4.1.3. 部门规章的技术转化

公安部可联合农业农村部颁布《流浪动物执法程序规定》，详细设定电子标识技术规范 and 救济程序衔接，如当事人可在决定书送达 7 日内申请听证等。

通过《流浪动物防治基本法》为核心的体系化构造有利于破解执法依据碎片化，取代目前涉动物管理规范文件的冲突适用状态。该路径符合行政法上明确性原则，可为执法提供充足法律保留基础，同时通过下位规范的技术性展开保障治理效能。

4.2. 建立“一站式”协同治理体制

流浪猫狗治理涉及面广，利益复杂多元。公安机关、农业农村部门、城管部门、收容机构“分块切割式治理”，协同机制缺失。因此，为避免监管真空，各机构部门应聚焦群众关切，明确各自职责，建立协同治理体制，提高管理流浪猫狗工作水平。

4.2.1. 建立全国统一的动物治理电子系统

该系统可包括四大核心功能，第一，生物 ID 功能，区块链存证鼻纹/虹膜识别数据，每只动物生成终

身身份；第二，执法追踪云功能，记录抓捕、检疫、收容全流程视频并 AI 分析执法合规性；第三，风险预警图功能，基于 LBS 数据实时标注狂犬病疫区、高扰民区域、过度繁殖热点；第四，公共服务舱功能，对接领养平台、保险服务、兽医资源。此外，已有免疫与登记的所有权信息等，都可与该系统衔接涵盖在内。

4.2.2. 完善流浪动物收容机制

我国目前没有官方设立的流浪动物收容所，大部分为民间自发设立动物救助站，其规模小、资金有限，面对日常运营已经捉襟见肘，更不用谈自发建立流浪动物收容所数据平台、对接全国各地收容基地，从而使收容所里动物的基本信息和去向被公众知悉。因而，设立动物收容所、建立一个动物收容所的数据平台对流浪动物治理具有重要意义。尤为注意的是，数据平台的搭建过程中，全国所有收容所的登记信息应当有统一的标准，由此，全国各地的流浪动物状况才得以精准把握，精准的数据统计与更新也为后续动物收容所的运营发展以及其他措施的调整跟进提供了关键线索。

4.2.3. 须加强执法人员培训

目前，面对庞大的流浪猫狗数量，执法人员相形见绌，且其普遍缺乏动物行为学、动物福利、人道抓捕技术、基础动物医疗防疫知识等专业培训，因而现有执法人员须积极开展犬类执法集中培训，不仅要学习相关法律法规，还须根据常见犬类品种、犬类的生理特点、行为习性进行学习，以应对突发情况。

4.3. 建立司法审查的监督机制

加强对行政执法活动的监督，促进严格规范公正文明执法，仅仅依靠政府内部的层级监督是不够的，还必须与其他监督方式相互衔接，形成闭环。因此，针对流浪动物治理过程中行政执法困境，防止执法任性、救济失灵问题，须建立司法能动主义审查框架，设立动物保护诉讼制度，允许动保组织对特定行为提起行政公益诉讼，建立动物福利行政裁量基准，防止安乐死滥用。

4.3.1. 行政诉讼受案范围的扩张

司法机关应主动将行政机关的程序违法、裁量权滥用等纳入司法审查范围。例如，对违法发放动物养殖许可证纳入审查范围。此外，针对大规模扑杀等可能造成不可逆损害的行政行为，司法机关应允许在损害发生前介入审查。例如，当地方政府计划针对流浪动物实施无差别扑杀时，动物保护组织可申请禁止令，要求法院在行动实施前审查其必要性与比例性。

4.3.2. 动物保护诉讼制度的适用

除现有法律规定的检察机关和省级以上环保组织以外，应授权专业动物保护机构、动物防疫协会甚至公民个人在特定条件下起诉。此外，还可建立“检察 + 社会组织”联动诉讼模式，检察机关可为动物保护组织提供调去行政执法记录等证据收集协助、出具法律意见。芜湖市检查机关开展的“检护民生”专项行动中，通过建立民事支持起诉与法律援助工作协作机制，为弱势群体提供司法救济，该类似机制可以延伸至动物保护领域⁴。

5. 结语

在流浪动物治理过程中，行政执法应秉持“非人类中心主义”，重构“动物福利导向”的行政法治理念，通过部门规章细化收容、防疫等操作规范，推动专项立法，实现公共安全与动物福利的平衡。

⁴<http://whcaw.wh.cn/gzdt/bmdt/8558858.html>，最后访问日期 2025 年 7 月 8 日。

参考文献

- [1] 曹明德. 生态法的理论基础[J]. 法学研究, 2002, 24(5): 98-107.
- [2] 孙江. 从“非人类中心主义”看动物权利的理论基础[J]. 河北法学, 2009, 27(4): 146-150.
- [3] 余谋昌. 走出人类中心主义[J]. 自然辩证法研究, 1994, 10(7): 8-14+47.
- [4] Susan, J.A. (1993) *Environmental Ethics*. Mc Graw-Hill, Inc.
- [5] 冯子轩. 生态伦理视阈中的野生动物保护立法完善之道[J]. 行政法学研究, 2020(4): 67-82.
- [6] 彭璞. 环境法律立法理念及内部伦理解构分析[J]. 世界经济与政治论坛, 2021(6): 127-143.
- [7] 付琳. 法经济学视角下中国动物保护立法困境[J]. 学术探索, 2016(12): 78-86.
- [8] 孙江. 动物法律地位探析[J]. 河北法学, 2008(10): 151-154.
- [9] 徐昕. 论动物法律主体资格的确立——人类中心主义法理念及其消解[J]. 北京科技大学学报(社会科学版), 2002, 18(1): 15-20.
- [10] 何怀宏. 生态伦理[M]. 保定: 河北大学出版社, 2002.
- [11] 班曼曼, 郑海红, 贾广敏. 浅议我国对流浪动物的管理[J]. 中国动物检疫, 2014, 31(10): 38-40.
- [12] 郑沁. 美国流浪动物收容制度研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东政法大学, 2023.