



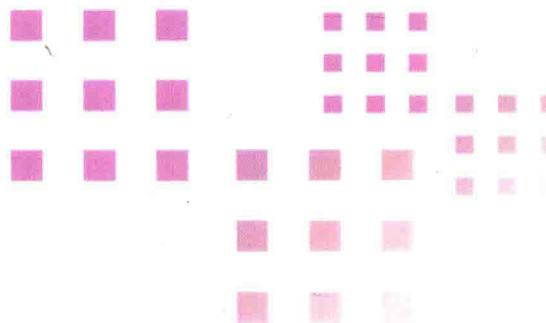
区域法治与地方立法研究文丛

丛书主编 石佑启

区域法治与地方立法研究


QUYU FAZHI YU DIFANG LIFA YANJIU

石佑启 朱最新 主编



SPM 南方出版传媒

全国优秀出版社
全国百佳图书出版单位

 广东教育出版社



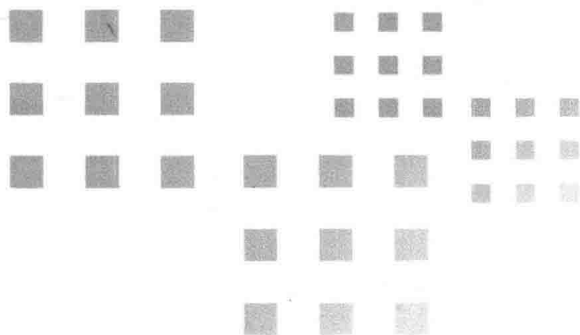
区域法治与地方立法研究文丛

丛书主编 石佑启

区域法治与地方立法研究

QUYU FAZHI YU DIFANG LIFA YANJIU

石佑启 朱最新 主编



SPM 南方出版传媒

全国优秀出版社
全国百佳图书出版单位

广东教育出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

区域法治与地方立法研究/石佑启, 朱最新主编. —广州: 广东教育出版社, 2015. 10

(区域法治与地方立法研究文丛/石佑启主编)

ISBN 978-7-5548-0847-4

I. ①区… II. ①石… ②朱… III. ①社会主义法制—建设—中国—文集②地方法规—立法—中国—文集 IV. ①D920.0-53②D927-53

——中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第236621号

特约编辑: 朱 谨

责任编辑: 邓祥俊 梁 岚

责任技编: 杨启承

装帧设计: 周 芳

广东教育出版社出版发行
(广州市环市东路472号12-15楼)

邮政编码: 510075

网址: <http://www.gjs.cn>

虎彩印艺股份有限公司印刷
(东莞市虎门镇北栅陈村工业区)

787毫米×1092毫米 16开本 20.75印张 415 000字

2015年10月第1版 2015年10月第1次印刷

ISBN 978-7-5548-0847-4

定价: 58.00元

质量监督电话: 020-87613102 邮箱: gjs-quality@gdpg.com.cn

购书咨询电话: 020-87615809

本书系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“区域经济一体化中政府合作的法律问题研究”（11JZD010）、国家社科基金项目“区域府际合作治理的行政法问题研究”（14BFX036）的阶段性成果。



总 序

经济全球化与区域经济一体化是当今世界并行不悖的两大时代潮流，已经深深地影响和制约着各国的经济社会发展进程。在我国，实行区域经济一体化，是推动区域经济协调发展的客观要求，是我国经济发展的一种战略选择。与区域经济一体化的发展要求相适应，需要打破传统“行政区行政”的樊篱，实现区域治理的范式变革，建构一种新的治理模式与制度安排，推进区域治理进入法治化轨道。

2010年，为了服务于国家经济发展战略，加强对区域经济一体化中的法治问题研究，在全国政协原副主席罗豪才教授的提议下，广东外语外贸大学成立了校级研究基地——区域一体化法治研究中心。

2013年，为了进一步发挥高校在地方立法中思想库和智囊团的作用，推进科学立法、民主立法，创新地方立法机制，提高地方立法质量，为地方立法提供智力支持和专业咨询服务，广东外语外贸大学与广东省人大常委会合作建立了“广东省地方立法研究评估与咨询服务基地”这一省级重点研究基地。

2014年，为了加强信访制度研究、促进信访法治、推进国家治理体系和治理能力的现代化，广东外语外贸大学与北京市委市政府信访办联合建立了“中国信访法治与国家治理研究中心”。

三个中心（基地）下设学术委员会、地方立法研究所、法治政府研究所、区域能源合作与法制研究所、区域合作与软法研究所和中国自由贸易试验区法治研究所。我们以区域一体化法治研究中心、广东省地方立法研究评估与咨询服务基地、中国信访法治与国家治理研究中心为平台，本着“国际视野、服务决策、推进法治”的理念，整合了许多法学资源，聚集了一批学术力量，在区域法治、地方立法和涉外法治方面进行了一系列研究，先后承担了教育部重大课题攻关项目2项（首席专家石佑启教授、杨解君教授），国家社科基金重点项目1项（主持



人杨解君教授），国家社科基金一般项目7项（主持人石佑启教授、杨桦教授、朱最新教授、彭未名教授、程永林副教授、邵任薇副教授、王达梅副教授），省部级项目30余项，其他纵横向项目50余项；先后在人民出版社、商务印书馆、北京大学出版社、中国人民大学出版社、广东教育出版社等出版了《珠三角一体化的政策法律问题研究》（石佑启、朱最新）、《区域合作与软法研究》（石佑启、朱最新）、《社会转型与法学教育变革》（石佑启、朱最新）、《珠三角一体化中府际合作的法律问题研究》（石佑启、陈咏梅）、《行政体制改革及其法治化研究》（石佑启、陈咏梅）、《论部门行政职权相对集中》（石佑启、杨治坤）、《我国大部制改革中的行政法问题研究》（石佑启、黄新波）、《国家赔偿法新论》（石佑启、刘嗣元、朱最新、杨桦）、《宪法学》（朱最新、杨桦）、《涉外行政法理论与实务》（刘云甫、朱最新）、《中国法律体系化的探索：行政法与相关部门法的交叉衔接研究》（杨解君）、《欧共体竞争法的国际合作与协调》（袁泉）、《食品安全国际合作法律机制研究》（韩永红）、《区域合作、制度绩效与利益协调》（程永林）等著作60余部。通过以问题为导向、以项目为载体，积极开展合作研究，科研创新团队正在形成，研究合力不断增强，影响力日益扩大。

为了进一步推进团队合作，增强协同攻关的能力，促进区域法治、地方立法和涉外法治研究的繁荣，我们决定在原来分散出版的基础上组织编写“区域法治与地方立法研究文丛”。本丛书拟采取开放式的出版方式，围绕这一主题陆续出版著作，以此为推进区域经济社会的协调发展以及法治中国与法治广东建设提供法律咨询服务和理论支持，努力将中心（基地）打造成为国内外知名的法学研究、法律咨询、法律服务的新型智库。

石佑启

2015年3月



目 录

- 地方立法对公安机关增设职权应审慎
——广州市养犬管理的问题调查与对策思考 马建文(1)
- 依法行政应是我国区域法治建设的核心 孙良胜 孙雪柔(13)
- 立法“篱笆”的高度与强度
——兼论地方立法“试点+前评估”机制的构建 李军(22)
- 论授予较大市完整立法权 邓世豹(33)
- 我国人权司法保障制度的法理与实践 滕宏庆 段颖(42)
- 广东省慈善事业立法所涉主要问题及困惑 王振耀 雷建威(50)
- 论作为内部规范的裁量基准的效力
——以周文明诉文山交警处罚案为例 袁文峰(87)
- 法治视野下地方性法规清理基本原则初探 刘云甫(98)
- 暂时调整实施法律法理研究 黄涛涛(109)
- 历史文化遗产的区域法治保障机制
——以汕头经济特区小公园开埠区的地方立法保护为例 黄楚瑜 纪燕如(117)
- 对广东省产业转移的法哲学思考 孙良胜(125)
- 社会转型中的信访立法
——以《广东省信访条例(专家意见稿)》起草为例 刘诚(133)
- 国家治理中的助推型地方立法 蒋银华(146)
- 香港社会组织立法现状、特色及其启示 朱最新 王丹(159)
- 我国地方立法的困境与出路 陈伟斌 赵万忠(168)
- 浅论宪法修正案与立法规划的互动关系 王一凡 钟炜玲 吴邦馥 廖光达(179)



试论我国区域法治建设

——以珠海横琴新区法治建设为视角 余春枝 (208)

珠三角经济一体化背景下法制一体化研究 王振 (213)

《广东省失业保险条例》的经济学分析 朱江 (220)

小议契约精神对法律权威的影响 刘雅之 (232)

从哲学视角浅析我国区域法治与地方立法 赵小茹 (236)

美国碳减排的相关区域合作与地方立法 林可欣 (247)

《广东省劳动合同管理规定》的效力分析

——以我国《劳动合同法》的颁布为视角 刘振宁 (255)

雾霾防治法律问题探究

——关于广东地区雾霾污染的相关思考 杨阳 (261)

区域联合治霾引发的法律思考

——浅析《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》 朱程 (268)

区域法治与地方立法建设之我见 姜鹏飞 (275)

试论地方立法听证制度及其构建 李维钰 (285)

论区域合作中行政协议的效力及纠纷解决机制

——以泛珠三角区域合作的协议文本为视角 陈嘉敏 (300)

论日本雾霾治理模式及东北亚地区雾霾防治合作的可能性 王帅 (311)

《欧盟水框架指令》及其案例研究 张琳 (317)



地方立法对公安机关增设职权应审慎

——广州市养犬管理的问题调查与对策思考^①

马建文^②

摘要：广州市养犬公安管理存在的主要问题是：违法偷养，数量庞大；犬只伤人，警情上升；体制不畅，推而不动；对抗强烈，处罚不力。主要原因是：警力不足，工具落后；处罚程序烦琐，执法力不从心；多头管理，效率低下。解决的对策有：地方立法对公安机关增权应审慎的态度，必须充分考虑可操作性设计；增加警力，配备专职警察；加大定期巡查督导力度；投建犬只留验场所和犬只公共活动场所；加大依法处罚力度；借鉴境外成熟的经验和办法。

关键词：养犬 公安 管理 调查 对策

一、文起之由

《中华人民共和国治安管理处罚法》第七十五条规定：“饲养动物，干扰他人正常生活的，处警告；警告后不改正的，或者放任动物恐吓他人的，处二百元以上五百元以下罚款。”就本条的立意而言，无疑确定了养犬违反治安管理的处罚主体是公安机关，但并无养犬管理的主体也是公安机关的逻辑生成，但是，除深圳、杭

①本文是广东省哲学社会科学“十二五”规划课题“广东重大群体性事件的源头预防与早期化解”项目成果，项目批准号：GD11CMK05。

②马建文，广东警官学院珠三角公共安全研究所所长、教授，广州市公共安全重点研究基地主任，广州市公共安全管理学会会长，广州市法学会公共安全法律研究会会长，法学双博士，研究方向为治安管理、警察法学等。



州等少数城市的地方法规规定由城管部门来管理养犬外，基本上都确定公安机关是养犬管理的主管机关，全面负责养犬管理工作，并具体负责养犬登记和年检，查处无证养犬、违法携犬只外出等行为。在公安机关执法容量趋于饱和，背负过重的情况下，这种权力推展与权能不足的交错，极易导致执法权威的受挫。

广州市曾于1997年1月1日起施行了《广州市养犬管理规定》，该规定意图通过高收费来限制养犬，如“限养区内经批准养犬的个人应缴纳登记费10 000元。满一年后对犬只进行年审时应缴纳年审费6000元”。但是，“高费限养”作为一条重要的限养措施，并没有达到预期的目的，反而在相当程度上造成了大量无证养犬行为的发生。据统计，截至2006年底，广州市仅有依法注册犬只842只，但从抽样调查的情况看，全市匿养犬数量巨大，估计有10万只左右。这种现状的存在应该说和登记费用居高不下有直接的原因。由于价格高，交费的人少，收上来的注册费也少得可怜，无法用来解决免疫、清洁、训练、收容因养犬带来的问题，更不能有效解决因养犬造成的邻里矛盾。实际情况证明，这种意图通过抬高养犬的门槛，即高额收费的办法来限制犬只的数量，以便达到容易管理的最终落空，并且使管理难度加大，造成了巨大的管理漏洞和爆发狂犬病的隐患。该规定遭到众多市民的反对，社会上关于修改养犬法规的要求和意见也越来越多。市人大代表、政协委员和各界人士都提出修改养犬法规的提案和建议，认为政府不应该限制养犬，应该协调养犬人和非养犬人、养犬人和社会公共利益，提供服务者之间的权利义务关系，使养犬的市民既可满足自己的需要，又不侵犯他人和工作的权益，通过立法和严格执法来解决由养犬产生的扰民、破坏环境卫生等问题。^①为此，2007年1月8日，市政府常务会议决定修改《广州市养犬管理规定》，市法制办明确市公安局为《广州市养犬管理规定（草案）》的起草部门。在相关部门的艰辛努力、市民的热切期盼和领导的高度关注下，自2009年7月1日起，《广州市养犬管理条例》（以下简称《条例》）跨入施行路径。该条例也明确规定公安机关是养犬行政管理工作的主管机关。

自《条例》实施以来，公安机关及政府各职能部门先后制定了《广州市养犬登记办法》《关于广州市一般管理区实行圈养和严格管理区禁止饲养、销售、繁殖的危险犬标准及品种的通告》等配套文件，按照职责分工开展养犬管理工

^① 《关于〈广州市养犬管理条例（草案）〉的说明》，载《新快报》2006年10月10日。



作,使养犬管理工作不断走向制度化、规范化;工作中不断规范管理、密切沟通协作,建立了全市“养犬管理信息系统”和“养犬管理服务信息网站”,推出了“网上办理”“网上缴费”“POS机缴费”和“邮政快递”等便民利民服务措施,实现了登记全流程网络信息化管理;开展形式多样的文明养犬系列宣传,提高依法、文明和科学养犬的自觉性,开展联合执法整治,保证《条例》实施的严肃性;加强犬伤门诊管理,落实人用狂犬病免疫疫苗,加强狂犬病疫情的监测和处理工作等。可以说,公安机关及相应部门费心费力,做了大量的工作,但事倍功半,成效并不理想。基本评价是养犬者不满意、不养犬者不满意、政府不满意、社会不满意、连公安机关自身也不满意。广州市养犬管理已成为政府头痛、人大督查、市民关注、社会热议的焦点之一,《条例》也基本上处于难以执行、陷于废弛的尴尬境地。^①

二、广州市养犬公安管理存在的主要问题

(一) 违法偷养,数量庞大

《条例》施行之初,养犬市民热情高涨,踊跃办证登记。在新鲜和热情过后,养犬的居民越来越多,但由于法律的权威没能得以体现,便出现了许多狗“黑户”。据统计,截至2011年4月21日,广州市共登记犬只43 989只,仅占养犬总数的约10%。从街面抽查情况看,已登记的犬只占60%左右。养犬年审续期登记执行力更弱,2010年以来续期登记犬只5531只,仅占养犬总数的约12%。此外,一些养犬人不负责任,失去养犬兴趣后将犬只遗弃街头,造成流浪犬日益增多。部分市民认为养犬登记、续期收费较高,自身无力承担;还有一部分市民认为办证缴费后享受不到政府的服务,办不办证一个样、续不续期一个样,反正没人管,直接影响了养犬登记和续期率。

(二) 犬只伤人,警情上升

2010年,广州市犬伤门诊为96 104人次,其中被犬咬伤72 263人(宠物犬咬伤18 616人,家犬咬伤53 647人);市动物卫生监督所共调拨犬只狂犬病免疫疫

^①广州市公安局2011年4月21日《关于我市开展养犬管理工作有关情况的报告》。



苗46.61万头份，比2009年的36.595万头份增加27%；全市免疫注射点免疫犬只24 158只，比2009年的16 850只增加43.37%。《条例》实施以来，从全市涉犬警情统计情况来看，饲养犬只干扰他人生活的警情7988条，放任动物恐吓他人的警情1793条，犬只伤人警情3157条。因养犬问题干扰正常生产生活和社会秩序现象时有发生，具体表现在携犬外出不牵犬绳，容易使老人和儿童受到惊吓；部分市民没有犬只护理常识，犬只吠叫，干扰他人正常生活，或发生犬只伤人事件和引发纠纷，特别是一些大型犬、烈性犬在重点限养区的出现及狂犬病发病率的上升，一度引起社会恐慌，给公共安全构成很大威胁。

（三）体制不畅，推而不动

根据《条例》的规定，街道办事处、镇人民政府以及居民委员会、村民委员会在养犬行政管理工作中扮演着不可或缺的角色，但是，由于养犬管理体制的原因，有些基层单位却没有把养犬管理放上议事日程，导致不推不动、即使推了也爱动不动的局面。一些基层单位领导认为养犬管理是公安机关一家的事，对养犬管理工作不闻不问。辖内养犬登记率低，宣传教育、执法整治等工作严重滞后。《条例》虽然规定了各级政府和各职能部门工作职责，但工作绩效未能与各级部门领导职责挂钩，造成工作措施不能落实到位。目前，《条例》规定的犬只公共活动区域建设滞后（包括公园内开设犬只活动公共区域、社区内的犬只活动区域等），各区、县级市没有明确的工作计划和具体时间表；政府服务措施不多，市民认为缴费后未得到应有的服务，直接影响养犬续期登记率。

（四）环境恶化，引发冲突

在养犬问题中，市民反映最为强烈的就是犬只便溺无人清理、影响公共环境卫生的问题，此类问题引发的警情纠纷、投诉和信访件呈不断上升的态势。犬只便溺无人清理的现象普遍存在，不但影响环境卫生，而且引发矛盾纠纷，已成为养犬管理工作亟待解决的重点问题。自《条例》实施以来，虽然政府职能部门做了大量的宣传教育工作，但是市民文明养犬行为意识和素质不高，遛犬时不即时清理犬只便溺，影响市容环境卫生，引起不养犬人的反感甚至引发冲突。对此类行为的处置单靠进行警告和教育，处罚又存在难发现、难取证、难执行等问题，工作效果十分有限。



（五）对抗强烈，处罚不力

据不完全统计，自《条例》实施以来，广州市共行政处罚违法养犬人155人次，治安警告、教育2158人次，查扣各类违法犬只1220只，接收自愿放弃饲养犬只216只，处理犬只扰民投诉、纠纷1459宗，捕捉流浪犬1061只。在执法过程中，经常遇到违规养犬人不开门或又哭又闹的情况。鉴于单纯的违规养犬行为不属于重大的治安、刑事范畴，加上扣押犬只后补办手续非常麻烦，为避免激化矛盾，执法民警往往采取调解、口头警告、规劝等方式代替扣押犬只，柔化处理事件。执法民警一方面要回复群众对违规养犬的强烈反映，另一方面面对违规养犬人的强烈对抗情绪，十分为难。在广东省警综系统中至今没有《条例》的条文，无法在网上审批办案，加上因为没有要求养犬人在申办养犬登记时提交相关居住证明，无法核实养犬人的真实地址，致使经常发现一户养多犬，每只犬都办证的现象，难对违规养犬人作出处罚。^①

三、主要原因分析

（一）警力不足，工具落后

目前，我国正处于人民内部矛盾的凸显期、刑事犯罪的高发期和社会治安管理的复杂期，公安机关的执法能量运行已趋饱和，尤其是在珠三角地区，公安机关背负了力所不及的社会管理责任。目前，广东省流动人口约3000万，出租屋1083万间（套），每年在粤临住外国人达200多万人次；机动车近2000万辆，并以每年110万辆的速度增长；娱乐服务场所1.7万多家，收购、维修、加工等特种行业5.7万多家；网站58.1万个，网民5650万人，腾讯公司的QQ用户就有5600万户；各类社会组织26 521个，境外非政府组织1016个。这些“人、屋、车、场、网、会”等社会要素量大面广、复杂多变，给公安机关的社会管理工作带来极大的挑战。社会矛盾触电多、燃点低、蔓延快，处置稍有不当，就可能造成严重后果。2011年上半年，全省因劳动关系不和谐引发群体性事件301起，占群体性事件的1/3多，涉及的主体也主要是外来务工人员。征地拆迁引发群体性事件101

^①见梁伟发于2011年9月1日《在广东省第七期县公安局正职首任训练班上的讲话》。



起，占总数的12.3%，如广州市增城区大墩村从一个农业村发展为5万多外来务工人员共居共处的大型城中村，其中四川人近2.5万人，容纳了1500多家小规模工厂企业。在广州，由于编制等原因，作为养犬管理主管机关的公安机关至今没有组建正式的养犬管理专职队伍，广州市公安局只有一人兼管养犬。基层公安机关捕捉、防扩工具原始落后，只有渔网、铁钳、钢丝套、手套等较为简单的工具，遇到养犬人故意放跑犬只时，工作人员根本无法有效捕捉，而且人身安全也时常受到威胁。为了不破坏城市环境、不扰民，工作人员总是在缺乏必要捕捉工具的情况下“赤膊上阵”，特别是对烈性犬，由于缺乏麻醉枪等专业工具，工作人员不得不自制捕捉工具，在捕犬过程中受伤则更是常见。这样的犬类管理方式，已经不能成为城市犬只管理的长久之计。

（二）处罚程序烦琐，执法力不从心

依照《条例》规定，对违规养犬人可以由公安机关处以罚款。具体程序是：将违规养犬人和犬只带回派出所→做笔录和相关取证工作→举行听证（被处罚人要求听证的，就必须举行。《条例》规定的处罚金额是定额2000元）→申请法院强制执行（作出处罚决定后，被处罚人不愿意缴纳罚款的就要申请法院强制执行）。处罚一只犬费时至少两周，还要出动至少2名警察，而社区派出所只有1名民警，这名警察同时要负责辖区所有突发治安事件，在此情况下，警方明知有违法养犬也无能为力。处罚程序的烦琐，致使基层执法人员对扣押犬只、处罚违规养犬人的执法意愿不强，心力不足，对违规养犬行为难以产生震慑力。另外，至今没有常设的犬只留验场。按照《条例》规定，对无证犬由公安机关扣押，违规养犬人接受处罚并到犬只留验场补办相关手续后可以领回犬只，但在实际操作中，无证犬被扣押后，养犬人要求补办养犬登记时，需由基层执法部门到犬只临时寄养场（警犬队）领回犬只给养犬人才能补办，这给基层派出所民警带来极大不便。由于处罚成本较高，养犬管理执法存在有法不依、执法不严的问题，法规和规章难以起到强有力的约束作用。

（三）多头管理，效率低下

《条例》规定，市公安机关是本市行政区域内养犬行政管理工作的主管机关，畜牧兽医行政管理部门负责组织犬只的狂犬病等重大疫病的免疫工作，



城市管理综合执法部门负责查处养犬影响公共场所环境卫生的行为，工商行政管理部门负责犬只经营活动的监督管理，卫生行政管理部门负责预防狂犬病等疾病的教育、人患狂犬病疫情的监测、人用狂犬病疫苗注射和狂犬病病人诊治的管理，市政园林行政管理部门负责公园内犬只活动区域的建设和管理，价格行政管理部门负责养犬管理收费监督。从表面上看，多部门管理模式与单一部门管理模式相比，更能调动和发挥相关行政管理部门的执法力量，形成执法合力，可以最大限度地减少执法力量不足的问题。但实践表明，多头管理更容易扯皮，导致执法效率低下。

（四）市民法律意识淡薄

城市管理的法律法规执行顺畅与否，在很大程度上依靠城市市民的素养，尤其是法律素养与道德素养的高低。从调研情况来看，市民不懂法、不守法是造成法律权威无从体现的原因之一。不少违法养犬市民在执法人员对违法情况进行调查取证时，大都拒不配合，认为在自己的家里养犬，不需要办理任何手续；处罚2000元的决定下来后，即使按其要求举行了听证也不服从；公安部门申请法院强制执行，警察到其家里就是不开门，隔着门对警察人员进行谩骂，胡搅蛮缠；有的搬到亲戚家住避而不见，有的甚至威胁警察，要罚款就抱着爱犬跳楼……总之，违了法不认账，不服从管理，不接受处理。如此种种法律观念淡薄的现象不同程度地加大了执法管理的难度，致使法律在一些群体中未能得到遵守。有的市民对城市秩序、城市文明漠不关心，如番禺区某小区专门建造了犬只公厕，但公厕使用率几乎为零，犬只随地便溺主人不及时清理的现象依然随处可见。

（五）起草和审议过程缺乏严谨

《条例》的主要起草主体仍是政府部门，专家学者、行业组织或者其他团体的人员参与较少，这种现象导致法规草案的内容不能充分地反映各方意见：首先，不能很好地协调和平衡各方利益，而且带有较浓厚的政府部门利益色彩。其次，法规条文草拟之前调研欠深入，由于起草人员受到本部门调研经费、人员编制、单位领导是否重视等客观因素的影响，立法调研工作往往不能够深入开展，导致对一些重要问题要么回避、要么虚写、要么与客观需要不符。这不仅影响了立法质量，还导致法律强制执行力的稀释。



四、对策和建议

(一) 立法层面

1. 地方立法对公安机关增职加权应采取审慎的态度

养犬管理工作主要是一项城市管理，而公安机关作为具有武装性质的治安行政力量和刑事司法力量，不宜作为养犬的主管部门。公安的主要职责是打击犯罪，警察对社会管理，只能起到一定的控制缓解作用，只能治标不能治本。公安行政执法在城市管理中担当非常重要的角色，但警察权限承载量是有限的，不宜什么事都将其推到最前沿。这是因为，公安工作的主要功效在于通过其执法活动，为其他执法活动创造良好的环境，通过其特殊的执法活动为其他执法活动排除障碍。公安行政执法的主要目标是使每一个公民的合法权益在法律规定的范围内免受不正当侵害，而养犬管理涉及多个部门，除了“饲养动物，干扰他人正常生活的，或者放任动物恐吓他人”的由公安部门管辖之外，还涉及城市管理、卫生防疫、畜牧管理等部门的职责。例如登记办证就是非警务活动，由公安机关主管养犬工作不合适，不符合公安机关职责的定位。日本、法国、美国、英国、匈牙利、芬兰等国都是由政府或市政部门管理的，只有养犬工作中出现治安事件或案件时，公安机关才介入。

2. 地方立法必须充分考虑可操作性设计

城市管理立法必须注重制度条文设计的可操作性，摒弃过往“快比慢好”“粗比细好”“多比少好”的立法观念，立法前应充分、细致、深入地做好调研工作，客观评估法规制定的必要性和可行性，避免法规出台后无法实施或者实施不好而导致立法资源的浪费和立法效益的缺失。立法前要充分考虑立法后投入法律活动所需的物质保障，这些保障包括执法部门之间是否协调；执法人员的数量、分布、人员配置状况；工作机构之间的配合状况；各工作机构的内部结构、工作程序、区域布局是否合理；机构间内耗是否严重；用于贯彻法律奖励的物质、打击违法犯罪的各种手段和设施是否齐备等，没有这些投入，便不能形成法律的工作能量，法律调整仍不可能进行。



（二）执法层面

立法机关应针对法规运行中发现的、可能影响城市管理的苗头性、倾向性问题和有关制度漏洞，及时开展立法后评估，建立规范、系统、科学的立法后评估指标体系和评估结果反馈机制。通过对已运行的法规进行客观评估，发现施行过程中存在的问题，分析法规本身的合理性、可操作性和针对性，促使立法机关反思立法工作的不足，以此为基础启动法规的修改，不断完善法规制度。法律法规的立与修，特别是涉及执法主体问题，工作量大、周期长、影响面广，绝非易事。在现行法规体制不动的情况下，在执法层面应当做好以下工作。

1. 继续对养犬登记和年审续期进行广泛深入的宣传

养犬登记工作是养犬管理工作的重点。政府及相关部门应多组织开展养犬管理集中宣传和文明养犬进社区宣传活动，通过发布通告、张贴海报、发放宣传资料等形式，让广大市民群众熟知法规；通过各类媒体向社会公布养犬严格管理区范围，养犬登记的时间、地点、程序、方式等注意事项和要求，危险犬的具体标准以及举报投诉途径等养犬人应知的各类事项；通过发布文明养犬倡议书、举办养犬知识讲座、媒体开设宣传专栏、播放文明养犬公益短片等形式，营造倡导文明养犬、摒弃不文明养犬可耻的良好氛围，力争做到电视有影像、广播有声音、报纸有文字、网络有信息、杂志有板块，全方位地宣讲《条例》内容和科学、文明养犬的知识，通过养犬服务信息网为养犬人提供科学、文明养犬咨询和培训，利用网络平台开展宣传教育，确保《条例》和文明养犬行为意识深入人心；通过社区民警进社区活动，创造依法登记的良好舆论氛围，提高市民办理养犬登记的积极性，提高养犬登记率，确保养犬登记工作取得成效。此外，还可以建立方便快捷的公众评议渠道。比如在人大网、政府官方网站、法制网站上设置评议养犬专栏供公众评议。专门设置接收公众评议的电话、传真、信件和电子邮件等，为公众发表意见提供最大限度的便利。

2. 增加警力，配备专职警察，组建养犬协管队伍

当前，警力不足、经费不足已经成为了限制工作的瓶颈。建议加大人力、财力、物力等执法资源的投入，组织养犬管理专门警力和组建养犬协管队伍，以保障法规的顺利执行。现有警力配置与当前的治安形势、公安工作任务很不适应。随着养犬管理工作日益繁重，公安机关已面临日常管理、执法整治、宣传教育、留验所建设等一系列任务，但养犬管理的警力却严重不足，已成为影响公安行政