**江苏泰实律师事务所**

**关于“确定常熟市养犬重点管理区域”重大行政决策**

**实施后评估报告**

根据《常熟市人民政府办公室抄告单》（常政抄[2021]56号）要求，“确定常熟市养犬重点管理区域”（以下简称“养犬重点管理区域”）重大行政决策项目列入市政府重大行政决策实施后评估目录。由常熟市司法局牵头，江苏泰实律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，开展“确定常熟市养犬重点管理区域”重大行政决策实施后评估工作。现将相关情况报告如下：

**一、评估工作基本概况**

为全面、客观、公正评估政府重大行政决策，本所接受评估任务后，组建了“养犬重点管理区域”实施后评估项目团队，明确分工；制定“养犬重点管理区域”实施后评估方案，规定评估目的、评估内容、评估方式、评估步骤等具体事项；通过文献研究、网络检索调查、实地调查、公安部门访谈调研等多种方法进行收集评估信息，广泛听取相关单位和个人意见和建议。另外，本所于2021年8月4日通过常熟市公安局组织了重点区域公安局派出所“确定常熟市养犬重点管理区域”实施后评估座谈会，听取各公安机关工作情况介绍，并现场听取了各负责人对养犬重点管理区域实际管理中遇到的问题及建议。为保证调查问卷填写对象针对性和回收有效性，本所在上述座谈会上当场发放针对公安机关人员设计的20份调查问卷，另外在评估期间还向社会公众发放调查问卷共计30份，全部有效回收，并进行整理分析。

为进一步了解“养犬重点管理区域”实施后的成效，本所评估人员2021年8月6日实地走访了常熟市公安局犬类留验所，详细了解“确定常熟市养犬重点管理区域”实施后犬留所的工作流程、流浪犬和无证犬只的处理等情况。本所评估人员还对犬类留验所工作人员进行了现场访谈并制作了访谈笔录，征求他们对“确定常熟市养犬重点管理区域”的意见和建议，以便充实本评估报告。

1. **评估内容分项分析**

**（一）合法性评估**

**1.“确定常熟市养犬重点管理区域”的决策主体合法适格**

根据《中华人民共和国宪法》第一百零七条第一款规定，“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员”。根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民组织法》第五十九条（一）项规定，县级以上人民政府为执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议，以及上级国家机关的决定和命令，可以规定行政措施，发布决定和命令。从组织法依据来看，国家各级行政机关有权发布具有普遍约束力的决定、命令和规定行政措施的权力；从行政运行体系来看，县级以上人民政府为了贯彻执行上位法，实现行政管理目标，提高行政效率，在管理本行政区域相应事务中需要制定行政规范文件。因此，常熟市人民政府在管理本行政区域内公共服务、社会保障等事务过程中规定“确定常熟市养犬重点管理区域”，具有充分的法定职权行使依据。

《苏州市养犬管理条例》由苏州市人大常委会制定并修订，经江苏省人大常委会批准，属地方性法规。该条例第十二条规定“养犬重点管理区域内个人饲养犬只的，每户限养一条。超过限养数量的犬只，本条例施行前已经依法办理登记的，可以继续饲养。养犬重点管理区域由市、县级市（区）人民政府根据城镇建设现状、人口居住密度等情况确定、调整，并向社会公布。”因此，常熟市人民政府确定养犬重点管理区域具有法律依据。

**2.“确定常熟市养犬重点管理区域”的决策程序符合法律规定**

**（1）决策项目列入了重大行政决策**

常熟市人民政府于2019年5月21日公布将“确定常熟市养犬重点管理区域”列入2019年度重大行政决策目录后，常熟市公安局积极响应，于2019年8月12日发布“关于印发《常熟市公安局社会稳定风险评估工作实施意见》的通知”（熟公发﹝2019﹞22号），通过制定《常熟市人民政府关于确定市区养犬重点管理区域的通知（草案）社会稳定风险评估工作方案》，成立“常熟市公安局社会稳定风险评估工作领导小组”，委托第三方评估单位进行程序论证。

**（2）决策事项承办单位遵循了公众参与、论证评估、合法性审查等程序**

常熟市公安局作为决策承办单位，在“中国常熟”官方网站上就该项工作向社会公开征求了意见，向各镇（街道）人民政府征求意见和建议；向部分人大代表和政协委员征求意见。共召集公安部门代表、人大政协代表召开座谈会1次，重点区域街道分别召开座谈会6次，深入细致调查和分析风险点；在重点区域各镇（街道）和村（社区）公示栏进行公示，充分征求了社会公众的意见和建议。

2019年8月23日，公安召集全市各职能部门及各镇综治办人员召开专家论证会，对内容进行论证研究。对“确定常熟市养犬重点管理区域”出台后的社会稳定风险点进行分析和评估。

**3．“确定常熟市养犬重点管理区域”内容与上位法规定相符合**

通过对《中华人民共和国动物防疫法》、《中华人民共和国治安管理处罚法》、《江苏省动物防疫条例》、《苏州市养犬管理条例》等的检索，发现在“养犬重点管理区域”实施后《中华人民共和国动物防疫法》于2021年进行过修订，但修订内容未对“养犬重点管理区域”产生影响；其他上位法自“养犬重点管理区域”实施以来至本所评估工作结束时未发生废止或修订的情况。“养犬重点管理区域”没有与上述检索法律法规抵触或违背的情况。

**（二）合理性评估**

“养犬重点管理区域”实施以来，其主要制度和管理措施十分必要、合理，具有较强的可行性。

**1.制定“养犬重点管理区域”行政部门的权力与责任相当**

《苏州市养犬管理条例》第五条规定，公安机关是养犬管理工作的主管部门，全面负责养犬的监督管理工作，具体包括养犬登记，捕捉走失、无证犬只，收容犬只，扑灭狂犬，依法查处违法养犬行为等工作。因此，市公安局有权对 “养犬重点管理区域”的养犬违法行为进行处罚，亦有义务捕捉走失、无证犬只，收容犬只，扑灭狂犬 ，权责一致。

**2. “养犬重点管理区域”较符合本市管理需求**

根据面向社会群众的问卷调查统计，认为“养犬重点管理区域”的规划区域合理的，占调查对象总数的12%；认为比较合理，范围可以扩大的，占调查对象总数的76%；认为相对合理，范围应该缩小的，占调查对象总数的6%；认为不合理的，占调查对象总数的6%。如下图：

在面向综治办、派出所人员的问卷调查中，认为“养犬重点管理区域”的规划区域合理的，占调查对象总数的41%；认为比较合理，范围可以扩大的，占调查对象总数的41%；认为相对合理，范围应该缩小的，占调查对象总数的18%；认为不合理的，占调查对象总数的0%。如下图：

综上，“养犬重点管理区域”确定的区域范围总体上较为合理，不管是行政人员还是群众，对养犬重点区域的扩大都有一定的需求。

**（三）协调性评估**

经审核评估，“养犬重点管理区域”决策文件内容与同阶位的其他规范性文件没有冲突之处。另外，“养犬重点管理区域”的内容涉及行政处罚，如违法行为人为流动人口的，相关处罚信息一并纳入流动人口积分管理，与本市现行的《常熟市新市民积分管理办法》中关于积分扣减分的规定具有较好的衔接。

**（四）操作性评估**

“养犬重点管理区域”规定“养犬重点管理区域内个人饲养犬只的，每户限养一条，超过限养数量的犬只。《苏州市养犬管理条例》实施前已经依法办理登记的，可以继续饲养。”在公安机关实际执法过程中，对于本条的解释存在一定的争议。在重点管理区域存在一户多租的情况，如果按照一租户可养一条的规定，则会出现一户多犬的情形。此外，还有市民可能在本市持有多套房屋，则犬证可办在不同户下，但实际却饲养在同一户，造成变相的一户多犬情况，而上述规定对于这个问题也未有明确的规定。建议有关部门对“一户一犬”在操作层面作出明确的解释和规定。

在面向综治办、派出所人员的问卷调查中，设立专职部门进行日常犬只管理的占调查对象总数的24%；安排专员进行日常犬只管理的占调查对象总数的41%；没有专门安排部门或人员进行日常犬只管理的占调查对象总数的35%。如下图：

在面向综治办、派出所人员的问卷调查中，在日常出员管理无证、流浪犬只的频率中，有59%的调查对象为每日一次；有12%的调查对象为每周数次；有29%的调查对象为随机安排。如下图：

从上述调查结果可以看出，目前仍存在不少公安派出所未对犬只管理安排专职部门或者安排专职人员进行。通过座谈会可以得知多数派出所在实际工作中，虽然安排人员在日常巡逻过程中附带对辖区内流浪犬及无证犬进行管理，但是固定每日、每周安排犬只管理的占九成。还有的是根据报警出警处理安排，这与公安工作的特点有关。

另外，从“养犬重点管理区域”反映情况看，管理工作人员使用的捕捉工具较为简单、原始，很难有效的捕捉、管理流浪犬只。建议能够配备先进有效的捕捉工具，以便“养犬重点管理区域”文件的切实实施。

**（五）完善性评估**

“养犬重点管理区域”是为了加强养犬管理，规范养犬行为，保障市民身体健康和人身安全，维护社会公共秩序和市容环境，根据《苏州市养犬管理条例》并结合常熟实际而规划的。上位法《苏州市养犬管理条例》对养犬管理和行为做出了较为详细、完备的规定。因此，常熟市的养犬规范按照苏州市的管理条例进行管理并无不宜。《苏州市养犬管理条例》操作手册也配套制定并由全市治安部门及公安派出所使用，配套保障制度较为健全。

**（六）规范性评估**

“养犬重点管理区域”文本内容较为简洁，总有三部分组成。第一部分是表述立法目的，表明立法依据。第二部分实质内容包含三点，一是用文字将养犬重点管理区域的范围表述了出来；二是对在《苏州市养犬管理条例》实施前已经办理登记的超限犬只的处理；三是规定了违反《苏州市养犬管理条例》受到行政处罚的，给予信用惩戒并把处罚信息纳入流动人口积分管理。其中第二点对应《苏州市养犬管理条例》第十二条第一款，第三点则是对应《苏州市养犬管理条例》第三十九条。第三部分是附件“常熟市养犬重点管理区域示意图”，使用较为清楚的绿色线条将区域在地图上标识出来。体例结构和文字表述清楚、规范，逻辑结构严密，不会影响决策的正确、有效实施。

**（七）绩效性评估**

“养犬重点管理区域”实施以来，常熟市在册犬只从2019年的9520条增长至2021年的31788条，其中重点养犬管理区域在册犬只从2019年的4662条增长至2021年的12570条，出现了明显的增长。常熟市公安局各派出所积极对违反养犬管理条例进行处罚，其中2019年处罚违反养犬管理条例共计4870人次，留验犬只共计5027只；2020年共处罚违反养犬管理条例5162人次，留验犬只11341只。

在面向社会群众的问卷调查中，觉得“养犬重点管理区域”实施后所在区域流浪狗数量明显减少、基本看不见了的，占调查对象总数的53%；觉得流浪狗数量有减少，没以前那么多的，占调查对象总数的47%；。如下图：

在面向社会群众的问卷调查中，认为“养犬重点管理区域”实施后所在区域的村、小区居民遛狗时都使用牵引绳的，占调查对象总数的29%；认为大多数人使用牵引绳遛狗的，占调查对象总数的65%；认为很少人使用牵引绳遛狗的，占调查对象总数的6%。如下图：

从上述调查中，可以看出在“养犬重点管理区域”实施后流浪犬数量有着明显的数量减少；区域内村（居民）在日常遛狗时使用牵引绳的意识明显加强。

在面向综治办、派出所人员的问卷调查中，认为“养犬重点管理区域”实施后村（居民）办理养犬登记的积极性明显提高，都积极主动申请登记的，占调查对象总数的23%；认为办理养犬登记的积极性略微提高，主动申请养犬登记人数有所增加的，占调查对象总数的71%；认为积极性没有变化的，占调查对象总数的6%。如下图：

在面向社会群众的问卷调查中，关于所在区域公安机关或村委宣传养犬管理内容，通过短信、张贴海报形式宣传的，占调查对象总数的59%；不宣传或不清楚是否宣传的，占调查对象总数的41%。如下图：

从上述调查可以看出，目前我市犬只管理部门对于养犬管理的宣传大多是通过发送短信、张贴海报的形式进行。养犬重点管理区域的村（居民）对养犬需要办理养犬登记及不办理养犬登记会导致的后果的认识有待于进一步提高。建议加强对“养犬重点管理区域”的社会公众宣传，以便文件的全面、切实有效实施。

**三、评估结论和建议**

**（一）决策实施后的成效和评估结论**

“养犬重点管理区域”重大决策依据苏州市人大常委会的《苏州市养犬管理条例》制定，制定程序合法。该决策规定的重点管理区域明确具体，管理措施可操作性强。经过政府管理部门的宣传贯彻，犬只登记注册有了明显增长，流浪犬数量明显减少，群众在日常遛狗时使用牵引绳的意识明显加强。该决策的实施取得了较好的成果，实现了预期目的，社会反响良好，为常熟市养犬管理工作的推动产生了积极重要的作用。因此，我们建议该决策文件可继续执行实施。

1. **评估中发现的问题和不足**

1**、“一户一犬”的概念不清晰，不便管理执行**

《苏州市养犬管理条例》第十二条未对“每户限养一条”中的“户”进行分类，在实践操作中，出现“群租房”多户居住于一房和“拆迁户”一户多宅的现象。这直接导致了变相的“一户多犬”现象，亟待细化对“一户一犬”理解和掌握，以促进“养犬重点管理区域”重大决策的全面严格实施。

**2、在某些区域，城镇建设现状和人口居住情况在决策实施后有了重大变化，需要调整养犬重点管理区域**

在养犬管理人员座谈会上，基层派出所反映近几年辖区内商业和住宅区与“养犬重点管理区域”文件实施前已有增加，且存在多处房地产工程正在建设，上述增加区域和项目地不在养犬重点管理区域内，希望扩大“养犬重点管理区域”范围。

3、**捕捉走失、流浪犬困难，管理犬只的积极性有待提高**

本次评估工作召集的公安机关座谈会上，几乎所有的派出所人员都反映走失、无主犬只捕捉困难的问题。原因集中于捕捉工具的落后以及人员紧张。目前各派出所捕捉走失、无主犬的管理工作通常是和巡逻同时进行，缺乏针对性。且由于工具较为落后，导致捕捉成功的概率不高，一定程度上打击了管理的积极性。

1. **对流浪犬、无主犬只的处理没有专业机构予以配合**

在走访常熟市公安局犬类留验所时获悉，对流浪犬、无主犬只采取定期无害化处理以往一直采用填埋方式处理。由于填埋循环周期较长，且极可能造成环境污染，因此，近几年犬类留验所将捕获、移交犬只送至苏州的动物处理机构进行有偿无害化处理，造成处理成本高、流程繁琐等问题。

1. **文明养犬宣传教育工作有待于进一步加强**

本次评估工作中，我们发现，虽然养犬重点管理区域登记在册犬

只在决策实施后有了成倍的增长，但是，公安部门对违反养犬管理条例的处罚人次也有了大幅增长。反映出公众在犬证办理、犬只日常管理等方面仍然存在认识模糊，意识不高的情况。宣传文明养犬工作管理仍有较大提升的空间。

1. **评估建议**

由于政策内容并未对上位法即《苏州市养犬管理条例》的内容做出更为详细的规定或解释，因此本次评估不对文件文字方面的修订做出建议。本次评估建议，针对公安机关执法过程和问卷调查中反映的问题，提出以下意见和建议：

**1、对决策中“每户限养一条”（即“一户一犬”）的概念进行细化，便于犬只管理中操作掌握**

《中华人民共和国户口登记条例》第五条规定“户口登记以户为单位。同主管人共同居住一处的立为一户，以主管人为户主。”从文义角度来看，“一户”系以住址为根据产生的概念。从行政决策制定的角度来看，“每户限养一条”是为了限制犬只数量而制定的。因此，建议在“每户限养一条”后面增加“户以不动产登记簿为依据，如果在重点管理区域持有多处不动产的，视为一户。”

**2、建议根据最新的城镇建设现状、人口居住密度等情况调整养犬重点管理区域**

《苏州市养犬管理条例》第十二条第二款规定“养犬重点管理区域由市、县级市（区）人民政府根据城镇建设现状、人口居住密度等情况确定、调整，并向社会公布”。因此，考虑到本市发展和城乡差异较小的特点，结合本次问卷调查中关于养犬重点区域范围扩大问题的反馈，建议采取定期调研的方式对养犬重点区域的调整，扩大“养犬重点管理区域”的范围。

**3、配备人员、完善工具，加强公安机关捕捉走失、无主犬只力度，提高管理犬只的积极性。**

根据犬只管理部门反馈的意见，建议建立一支以公安派出所人员为主，其他人员（如村社区治安队伍、宠物医疗美容机构等）配合的专项治理犬只队伍，可以更有效地管理犬只，保障“养犬重点管理区域”重大决策的严格实施。同时，给予犬只管理人员配备完善的捕捉防护工具，以增加其管理犬只的有效性和积极性。

**4、建议尽快建设常熟市本土的动物无害化处理机构**

《苏州市养犬管理条例》第五条规定“畜牧兽医部门负责犬只的免疫，依法实施动物防疫条件许可和动物诊疗许可，组织对疫犬、疑似疫犬、无主犬尸的无害化处理，监督指导养犬人对犬尸的无害化处理等防疫工作。动物卫生监督机构负责犬只的检疫工作和犬只防疫的监督管理执法工作”。由此可见，应当由畜牧兽医部门负责对犬尸的无害化处理。

因此，随着犬只管理部门存留的流浪犬、无主犬只的日益增加，建议常熟市畜牧兽医管理部门建设相关配套设施，全面负责对相关犬尸的无害化处理，以适应本区域养犬管理工作的需要。这也是法治政府，各部门各司其职的要求。

**5、建议由公安部门牵头，定期组织文明养犬宣传教育工作**

为增加社会公众文明养犬意识，规范养犬行为，确保决策的正确实施，建议由公安部门牵头，组织镇（街道）、村（社区）、宠物医护等单位，定期在养犬重点管理区域内进行文明养犬宣传，加强群众对《苏州市养犬管理条例》的学习和了解，促进群众积极主动进行犬证办理及登记，在日常生活中自觉规范自己的犬只管理活动。

评估机构：江苏泰实律师事务所（盖章）

评估团队负责人： 季 卫 良

二〇二一年十一月二十日