

协同治理视角下社区流浪动物治理研究

杨淑静 高语莹 吴梦凡 张梦晴 热依汉古丽·阿卜杜克热木

天津商业大学 天津 300134

【摘要】：社区流浪动物聚集易引发公共卫生风险与区域生态破坏，影响社区和谐稳定。流浪动物治理需多方主体协同参与，但在社区实践中，资源配置不均、制度设计不完善等问题突出，导致治理成效与预期存在较大差距。本文结合问卷调查数据与治理实践，从资源协同、参与渠道、政府元治理、全流程监督四个方向提出优化思路，为和谐社区建设与城市治理现代化提供实践参考。

【关键词】：SFIC 模型；协同治理；社区流浪动物

DOI:10.12417/3041-0630.26.05.088

1 研究背景与问题提出

随着我国宠物饲养规模扩大，流浪动物数量逐年递增，已成为城市区域性治理难题。《中国宠物行业白皮书》数据显示，全国城镇犬猫总数达 1.24 亿只，流浪犬猫达 9000 万只^[1]，部分大城市流浪猫单一物种规模可达数百万只。流浪动物源于宠物遗弃、走失、无序繁殖，加之养犬管理法规层级偏低、协同共治机制缺失，治理负担持续加重。社区栖息环境多元，大量流浪动物聚集，居民投喂行为进一步吸引其停留。此外，社区多采取简易安置等粗放管理方式，对弃养行为缺少有效约束，对存量流浪动物的监管也存在不足，造成社区流浪动物数量持续增长。

我国在流浪动物治理方面已积累相应的政策基础与实践经验。相关制度持续向基层治理倾斜，《中华人民共和国动物防疫法》提出由街道、乡镇政府牵头，联合社区开展流浪犬猫的收容、绝育与防疫工作。各地也同步细化具体举措：北京依托《动物收容管理办法》委托社会机构承接社区收容工作；兰州通过《养犬管理条例》明确多部门捕捉职责；上海嘉定区发布《社区流浪猫治理软法指引》规范 TNR 治理。流浪动物救助类社会组织发展迅速，已成为治理的重要参与主体。广东惠州惠城区依托《惠州市养犬管理条例》，在城管执法局与民办非营利机构之间搭建起协同治理模式^[5]。

当前流浪动物数量仍在增加，即便多方协同治理不断推进，社区层面仍面临治理压力。流浪动物携带多种细菌、病毒，且普遍未接种疫苗，会提高居民接触感染风险；这类动物的无序活动会挤占小型野生动物生存空间，威胁区域生态平衡；流浪动物繁殖一旦失控将会诱发系列社会问题，特别是流浪犬袭击事件，不仅会造成人身伤害，还易激化社会矛盾，影响社区

安定^[2-3]。现阶段社区流浪动物治理尚无稳定长效的协同机制，单纯依赖单一主体或零散行动难以实现有效管控，推动多主体的协同治理已成为必然选择^[4]。基于此，本文采用问卷调查法并结合 SFIC 修正模型，分析社区流浪动物协同治理的现实堵点，提出优化方向，以期社区治理实践提供参考。

2 研究设计

2.1 模型选取与修正

SFIC 模型由 Ansell 与 Gash 提出，是协同治理研究中具有普适性的分析工具，核心要素包含起始条件、催化领导、制度设计与协同过程^[6]。社区流浪动物治理面向多元主体，利益关系复杂。流浪动物数量随季节波动、弃养行为等变动，治理工作具备长期性与反复性，需要持续投入及多方协作，SFIC 模型适配这一场景。现有研究指出 SFIC 模型存在效果监督环节缺失的局限^[7]，本文结合社区流浪动物治理实际，在原有模型框架中增设治理效果监督环节。

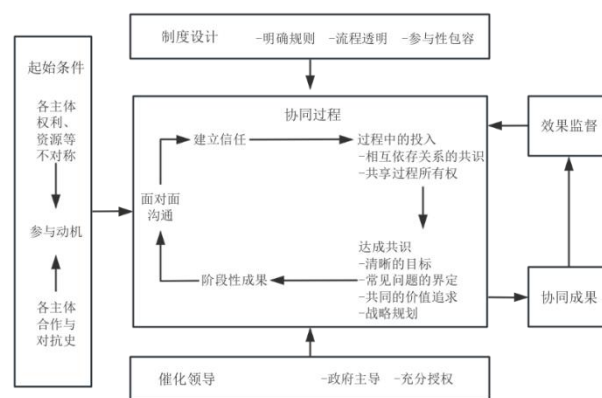


图 1 社区流浪动物治理 SFIC 模型修正图

作者简介：杨淑静（2005—），女，汉族，河南濮阳人，天津商业大学，在读，研究方向为会计学。

基金项目：天津商业大学 2025 年国家级大学生创新创业训练计划项目“智领乐颐——AI 赋能创新城市社区流浪动物与老年群体双向疗愈支持系统”（项目编号：202510069040）资助。

2.2 研究方法

本研究采用问卷调查法,通过线上渠道发放问卷共230份,剔除无效样本后得到有效问卷218份,并使用SPSS软件对问卷数据进行处理,问卷具有较好的信度和效度(CronbachAlpha=0.894>0.7, KMO=0.852>0.8),此次问卷调查内容涵盖调查对象所在社区、身份角色、参与经历等基本状况以及调查对象的合作对象范围、治理内容、个人参与意愿等。

3 基于SFIC修正模型的社区流浪动物协同治理的现实困境

3.1 起始条件不平衡

社区流浪动物治理主体间资源配置不对称。政府部门可统筹政策安排,却受人力与专项经费的约束。基层社区贴近群众,动员效率高,但缺少专业处置能力。社会组织拥有成熟的救助经验,参与渠道不足使其长期处于治理边缘。居民个体资源零散,大多只能参与辅助工作,难以发挥更大作用。流浪动物治理需承担捕捉、收容、绝育等多项固定支出,现有成本分担方式并不均衡。本研究多选题数据显示,78.08%的受访者受时间与精力限制难以参与治理,不同主体承担的资源差距持续扩大。许多受访者反映信息获取不及时、参与路径不清晰,进一步拉大主体间的信息差距。

3.2 社区流浪动物协同治理制度设计不完善

3.2.1 制度覆盖存在结构性空白

我国有关流浪动物的规定分散于《动物防疫法》《治安管理处罚法》等法律法规中^[8],尚未形成统一、专门的立法体系。现有规制多聚焦犬类管控,针对流浪猫等其他常见流浪宠物的专项条款近乎空白,制度覆盖上存在结构性盲区。

3.2.2 协同政策缺失、制度层级偏低

流浪动物治理的政策依据现以地方规章与部门通知为主,整体法律效力不高,各环节流程衔接缺少统一标准。问卷多选题数据显示,未参与治理的群体中,61.64%的受访者因不了解协同治理相关内容无法参与,58.90%的受访者因参与渠道不清晰未能参与。这些数据直接反映出协同政策的缺失。

3.2.3 制度整体约束力不足、激励欠缺

对于宠物弃养等行为,多数地方仅作出原则性禁止,未明确配套惩戒措施,整体约束力不足。同时,我国关于社会组织的立法尚不完善,制约了其参与社区治理共同体建设的能力^[9]。

3.3 协同治理过程运行不畅

3.3.1 参与主体数量有限

理论上高效的社区流浪动物治理体系需政府、社会救助组

织、兽医机构、志愿者和居民等共同努力,但现实远非如此。通过调查问卷了解到在社区流浪动物治理合作中,社区居委会和物业占比均超70%,而政府等其他主体参与度较低,参与主体数量有限。同时超58%的受访者认为社区流浪动物治理合作频率低,表明在治理中跨主体合作不足。

3.3.2 合作形式单一

社区各主体目前的合作仍集中在救助、领养等传统环节,合作形式单一。同时,合作内容也存在片面性。问卷数据显示,各主体在流浪动物治理中的合作内容以收容领养为主,占比80.83%,救助活动占比77.5%,宣传教育与政策讨论的参与度明显偏低。这说明当前合作多集中于事后救助与医疗,对教育宣传、长期安置等前置与长效环节关注不足,无法从源头遏制流浪动物问题,也难以保障治理工作的长期开展。

3.4 社区流浪动物协同治理中催化领导力彰显不足

3.4.1 引导激励缺位

政府在引导社会组织、市场主体参与社区流浪动物治理时,在授权边界、服务保障、权责划分等方面规定模糊。如《北京市实施〈中华人民共和国动物防疫法〉办法》仅原则性鼓励符合条件的机构参与,但未对符合条件的具体标准作出明确界定。同时,对参与社区流浪动物治理的主体,缺乏资金扶持、表彰奖励等激励政策,进一步抑制了各主体的参与积极性。

3.4.2 元治理职能弱化

从决策参与的调查结果看,多元主体参与治理决策的渠道不畅、话语权不足。“有机会参与流浪动物治理相关讨论”的平均分为2.33分,“自身意见能被相关主体重视”的平均分为2.28分,“个人参与能影响实际治理安排”的平均分为2.23分,三项得分均低于量表均值,从实证层面印证了多元主体在决策参与中的被动地位,印证了社区流浪动物协同治理中催化领导力彰显不足的困境,其根源在于政府相关部门“元治理”职能未充分履行^[9]。实践中,政府部门整体规划与资源整合力度不足,削弱了协同治理效果。

3.5 协同治理结果监督不足

协同结果是协同治理的阶段性成效。当前社区流浪动物协同治理依靠沟通协作形成治理成果,但缺少对阶段性成果的监督,难以保障成果稳定性,影响治理工作的长期推进。调查数据显示,公众对社区流浪动物治理监督与反馈机制的认可度偏低,“本社区流浪动物治理存在明确监督机制”平均得分2.28分,“监督能有效约束各方行为”平均得分2.32分,“问题能够得到及时纠正”平均得分2.35分,三项得分均低于量表均值,反映出社区流浪动物协同治理缺乏科学监督,难以有效约束治理行为,也易使不合理的治理措施直接落地。

4 结论与优化路径

社区流浪动物数量不断增加,已成为城市治理中较为突出的问题。这类动物在社区聚集,会对公共卫生、生态环境与公共安全造成多方面压力,仅依靠单一主体开展工作难以实现有效管控。本文以 SFIC 模型为框架,结合社区流浪动物治理的现实需求,对多元协同治理面临的困境展开分析。研究显示,社区流浪动物协同治理的核心矛盾在于各要素失衡:起始条件中资源配置不均衡;制度设计存在短板;协同过程中参与主体偏少,合作形式单一;催化领导力不足,缺乏必要的引导激励;效果监督机制不够完善。

基于上述问题,本文提出对应的优化路径。在起始条件方面,搭建跨主体资源整合平台,有效对接政府的政策统筹、社

会组织的专业技术、基层社区的动员优势与居民的零散资源。针对受访者时间与精力有限、参与度不高的情况,设置灵活的参与方式,缓解资源与动力失衡状况。在制度设计方面,加快专项立法,弥补制度空白,规范衔接流程,强化对弃养行为的约束惩戒。在协同过程方面,扩大参与主体范围,打破以居委会与物业为核心的单一治理格局。丰富合作内容,跳出以救助、收容、领养为主的传统模式,创新合作形式。在催化领导方面,细化引导与激励政策,将原则性表述转化为可执行的标准与流程,推动公共资源落地并转化为实际治理效果。强化政府元治理职能,发挥统筹引领、跨主体协调与资源整合作用,保障各主体的表达与参与权利。在结果监督方面,建立全过程监督机制,通过信息平台公开治理进展与资金使用情况,提升治理透明度。

参考文献:

- [1] 柳武妹,王璐.流浪动物慈善救助中的“远狗近猫”效应及其机制探析[J].心理学报,2024,56(06):777-805.
- [2] 王晓迪.流浪猫狗打架伤车谁担责[N].山东商报,2025-01-06(10).
- [3] 李广军,邓艳红.让流浪狗不再流浪[N].长沙晚报,2025-06-11(006).
- [4] 金太军,鹿斌.协同治理生成逻辑的反思与调整[J].行政论坛,2016,23(05):1-7.
- [5] 彭红霞,周文媚,杨颖钊.125只流浪犬安家“汪小队”[N].惠州日报,2025-10-28(006).
- [6] ANSELL C,GASH A.Collaborative governance in theory and practice[J].Journal of public administration research and theory,2008,18(4):543-571.
- [7] 陈建平.制度缺失对社会组织参与城市社区治理共同体建设的影响——基于J省的实证研究[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2022,(03):32-45.
- [8] 安娜.高校流浪动物校园管理法律分析及建议举措[J].法制博览,2024,(21):142-144.
- [9] 顾昕,赵琦.公共部门创新中政府的元治理职能——一个理论分析框架[J].学术月刊,2023,55(01):69-80.