

流浪动物照料者为何受罚 16
人民币国际化迎来窗口期 30

招行换将 37
专项债再审视 42

涉外防护法规补缺 48
储能“出海”爆单 54

财新周刊

Caixin Weekly

科技股狂欢

全球资本正在为 AI 未来十年的利润
提前定价

P.20

2026年 第17期 5月4日出版
总第1204期
邮发代号：32-236

ISSN 2096-1251



中国邮政发行邮政报刊



9 772096 125264

17



定价：人民币 40元 / 港币 60元 / 新加坡币 15元 www.caixin.com

本期封面设计由 AI 辅助设计生成

法律

流浪动物照料者为何受罚

如果民间照料者容易成为被找到、被投诉和被处罚的人，城市流浪动物治理真正缺失的是什么？



撰稿：张博

她/他每天拎着猫粮和清水出门，知道哪只猫做过绝育，哪只受过伤，哪只一到冬天就会缩进楼道口。这样的身影，在中国很多城市小区并不陌生。流浪狗的处境也类似——最早注意到它们挨饿、生病、受惊的，往往是附近某个具体的居民。最先出钱送医、联系绝育、清理现场的，也常常是这些民间照料者。

但一旦发生邻里纠纷、投诉、惊扰甚至伤人风险，最容易被找到、被投诉、被劝阻乃至被处罚的，往往也是同一个人。

2026年1月1日起施行的新修订《治安管理处罚法》第89条，把“饲养动物干扰他人正常生活”“放任动物恐吓他人”“未对动物采取安全措施致使动物伤害他人”等情形纳入处罚范围，并对出售、饲养烈性犬等危险动物设置更严格责任。这些规定的现实针对性并不难理解：规范养宠，遏制扰民、恐吓和伤人风险，本就是现代城市治理的必要内容。但是，当动物并非有明确主人的家庭宠物，而是长期游荡于公共空间的流浪动物时，法律进入基层治理现场后，必须回答一个更细的问题：长期投喂、救助、送医，是否等同于法律意义上的饲养或管理？如果不加区分，最容易被找到的人，就可能最先成为责任人。

被盯上之后，等着流浪动物照料者的，是一套并不容易抗辩的法律逻辑。

《民法典》第1249条规定：“遗弃、逃逸的动物在遗弃、逃逸期间造成他人损害的，由动物原饲养人或者管理人承担侵权责任。”条文本意清楚——谁遗弃，谁负责；谁管理，谁担责。但进入司法实践后，有两个现实困难绕不开：原饲养人往往找不到，流浪动物

的现实管理者又很难界定。受害人不能因为源头责任人缺席而没有救济，于是需要在具体案件中寻找一个可识别、可归责的主体。长期投喂者，往往就是那个最容易被识别出来的人。

上海闵行发生过“流浪猫伤人案”。2023年4月，吴某在一家羽毛球馆打球时踩到流浪猫摔倒，后经鉴定构成十级伤残，将羽毛球馆所属体育用品公司和投喂者肖某一并诉至法院。一审认定涉案猫为肖某饲养，判肖某承担24万余元全部赔偿，体育用品公司承担补充责任。

判决公开后引发争议。2024年7月，闵行法院再审改判：体育用品公司承担80%责任，肖某承担20%责任。再审真正值得关注的，并不只是赔偿比例变化，而是法院对“饲养关系”立了一道更清晰的门槛。法院明确指出，法律意义上的饲养人或管理人，应当同时具备对动物的关心照料，以及对动物的排他性支配和控制。仅有投喂、起名、照料、送医，并不足以认定为饲养人或管理人。

这一判断，将“善意照料”与“法律饲养”拉开了距离。但校准并没有走到底，再审判肖某承担20%责任，理由在于其持续投喂行为与风险形成之间存在一定关联。换言之，即便投喂不等于饲养，长期照料本身仍可能成为责任分配中的一个事实因素。

对仍在照料流浪动物的普通人来说，这是一条冷峻的提示：照料虽不当然等于饲养，但照料行为已经可能产生法律后果。

新疆乌苏发生过流浪狗伤人案。2026年4月，乌苏市法院审理一起流浪狗致人受伤案。两只长期被附



2026年2月15日，上海，嘉定区小区内的流浪猫。近年上海小区内的流浪猫数量众多，且繁殖速度极快。目前上海各区的社区正在探索科学治理的模式，设立固定投喂点和智能猫屋等。

近居民稳定投喂的流浪狗追逐路人，致其摔倒受伤。法院最终判两名投喂者赔偿共6.5万余元。相比闵行案，乌苏案更强调长期、稳定投喂所形成的事实饲养关系。

这两个案件不能简单等同。猫与狗的公共安全风险不同，犬只追逐、惊吓、咬伤的可能性更容易被纳入公共安全评价，对犬只的稳定投喂也更容易被理解为近似管理。但两个案件共同说明了一点：当源头责任人缺席、公共收容体系不足时，“谁最可见、谁最接近风险、谁最容易被找到”，往往由谁承担责任。

这种处理对个案中的受害人当然有保护作用，受害人不应因为源头治理失灵而独自承担损失。但如果判决和基层治理持续把目光投向照料者，而放任遗弃者难以追究、公共收容长期不足、物业和社区责任模糊，那么制度的缺口就会被转化为明显不合理的个人赔款。

为什么法律责任往往首先落在照料者身上？答案不全在法律文本，更在治理成本的分配方式。

弃养者难以锁定，无序繁殖和买卖链条更难追究，建立稳定的收容、绝育、免疫、登记体系则需要财政投入、部门协调和长期执行。相比之下，投喂者最容易被发现。她/他每天几点下楼、在哪里放粮、和哪些志愿者联系，业主群里看得见，物业摄像头也拍得清。真正难做但应该做的事，追查弃养、补足收容、推广绝育、建立免疫和登记机制，则继续往后推延。

2021年修订的《动物防疫法》已经写入“控制和处置流浪动物”的相关政府职责，也提出减少动物痛苦的原则。但现实中，配套的实施细则、财政安排和基层执行仍然不足。政府投入不到位，末端司法和基层执法就容易成为最后的兜底机制，而兜底对象往往是主动承担了部分社会责任的流浪动物照料者。

《民法典》第942条本来提供过另一条思路：物业服务人应当对物业服务区域内的基本秩序和业主人身、财产安全采取合理措施。换言之，对于小区、商业场馆、园区等特定空间内的流浪动物风险，物业、经营者和社区组织本应在日常管理中承担更前置的责任。闵行再审将羽毛球馆经营者判为80%责任，正是这一思路的体现。现实中，让物业和社区承担前置管理责任，意味着要投入人手、经费和专业能力。追究投喂者，则几乎不需要前期投入。

这套做法正在悄悄改变社会对“照料”的预期。公众反复看到投喂者被判赔、被投诉、被劝阻，得到的信号不一定是“以后要更规范地投喂”，更可能是“最好别管”。久而久之，街道和小区里少了愿意照料流浪动物的人，治理面对的就不再是投喂但不彻底负责而带来的次生风险，而是无人记录、无人免疫、无人协助绝育、无人发现异常的真正失控。

法律当然要保护行人不被流浪动物绊倒，不被失控犬只伤害，也要保护居民不受噪音、异味、卫生和安全风险困扰，法律同样应当避免让善意照料者承担过重、过泛、过于不确定的责任。

三明市“伴侣动物”立法草案的争议，正是在这一背景下出现的。2026年3月27日，福建三明发布《三明市城市伴侣动物保护与管理办法（草案征求意见稿）》，试图将伴侣动物保护、遗弃禁止、收容、绝育、免疫、放归和社会参与等内容纳入地方治理框架。

支持者认为，草案试图把长期游离于法律边缘的遗弃、虐待和流浪动物管理问题纳入制度轨道；反对者则担心，“伴侣动物”概念可能扩大养宠便利，却没有同步设置足够严格的饲养责任，也担心地方财政和基层执行能力无法支撑完整的收容、绝育和放归体系。

争议本身说明问题。一边是1.26亿只规模的城镇犬猫，另一边是难以准确统计、却在城市公共空间中持续存在的流浪动物。除养犬登记和部分城市管理规定之外，许多地方仍缺少一套覆盖遗弃追责、收容绝育、社区协同、志愿者参与和风险分担的完整制度。



走出眼下的困局，可以做的事情大部分已经摆在那里。

首先，闵行再审提出的“关心照料加排他性支配控制”标准，应当通过指导性案例、司法解释或类案裁判规则进一步稳定下来。没有排他性支配、没有占有关系的单纯投喂，不应自动触发饲养动物致害责任。对于照料者的责任，应当回到具体行为与损害结果之间的因果关系、注意义务和过错程度。

其次，应当激活物业、业委会、社区和经营场所管理者的前置责任。小区、商场、场馆、公园、园区等公共或半公共空间的管理者，本来就更有能力通过清理环境、设置规则、协助绝育、联系收容、发布提示等方式降低风险。把管理责任前置到这些组织者身上，既符合法律逻辑，也更接近治理本来的样子。

再次，源头治理必须真正启动。宠物登记、芯片植入、弃养追责、繁殖和交易监管，这些在多地已有探索的制度，需要被串成一条线。没有源头治理，末端责任分配就只能反复在受害人、物业和投喂者之间转圈。

公共收容和绝育也应逐步转向“政府主责、社会参与”。这意味着稳定的财政投入、标准化程序、公开透明的收容机制、与专业机构和公益组织的合作，以及对志愿者和救助组织法律地位的适度承认。指望零散的民间善意长期支撑一个城市的流浪动物管理，并不现实。

对于愿意配合社区登记、参与绝育、遵守定点定时投喂和卫生规范的长期照料者，法律和基层治理应当给出清晰的行为安全港：在遵守规则、没有排他性控制、没有明显过错的情况下，不应被推定为饲养人，

也不应在动物致害纠纷中承担超出其行为相关性的责任。这并不削弱受害人保护，只是把责任落到更合适的位置。

基层执法层面，《治安管理处罚法》第89条应当用于真正存在干扰、恐吓、伤害或明显安全隐患的情形，而不宜被泛化为处理一切动物相关投诉的万能条款。公共卫生话语，尤其是涉及狂犬病、人畜共患病的风险提示，也应受到事实基础和比例原则约束，避免被过度调用为简单清理流浪动物的理由。

无规则的投喂可能会加重邻里冲突，也可能带来新的风险。照料需要被规范，但不应该被简单等同于侵权。善意需要有边界，但边界不应变成惩罚善意的陷阱。问题从来不是要不要管，而是怎么管：是把那个愿意照料的人直接推出去，还是给投喂设边界、给救助留接口、给绝育和收容配资源、给弃养划出明确代价。法律既要保护行人不被流浪动物绊倒、不被失控犬只伤害，也要让那个在冬夜里给流浪猫添一勺粮、给流浪狗换一碗水的人，不必因此独自承担一份本应由社会与制度共同分担的责任。

反省流浪动物照料者受罚的现象，并不意味着照料者天然无责，也并非指向公共安全可以让位于个人善意。它说明的是，城市需要建立一套足够精细的规则，来区分遗弃者、饲养者、管理者、救助者、照料者和公共治理责任。规则缺位时，善意会变成风险，救助会变成负担，而最容易被找到的人，也最容易成为被处罚的人。这才是流浪动物治理最需要被看见的问题。

作者为多伦多大学法学院法律博士生

左图：2024年5月3日，重庆黄火虫流浪猫主题乐园，民众与猫咪互动。

右图：2023年12月26日，武汉汉阳路地铁站内，一整面流浪猫墙出现在市民乘客眼前，墙面“击掌”按钮，可以为小动物投粮，并实时显示第几位关注流浪动物的人。

财新
Caixin



第九届
财新夏季峰会
Caixin Summer Summit 2026

蓄力创新 共谋发展

Power Innovation, Grow Together

2026年6月11-12日 中国·香港 | 2026年6月16-17日 中国·杭州
June 11-12, 2026 Hong Kong · China | June 16-17, 2026 Hangzhou · China

距离中国2035年基本实现社会主义现代化，
已进入十年倒计时的周期。
当前，全球局势激烈演变、不确定性加剧，
如何应对周边乃至国际环境动荡？

此时，拥有超大规模市场这一优势显得尤为重要。
无论是联通东西的粤港澳大湾区，
还是东海之滨的长三角都市圈，
都是中国高质量发展的核心引擎。

迄今，改革开放已近五十载，
始终未变的是创新与发展扮演的角色。
展望未来，中国这艘大船，
蓄力创新，共谋发展，方能行稳致远。

参会垂询：010-85905045 / jiangjieliu@caixin.com

合作垂询：010-85905229 / leixu@caixin.com



扫码扫码注册峰会



扫码了解峰会详情