

建议将上海《养犬条例》调整为《上海市伴侣动物保护和管理条例》

上海为伴侣动物修法正当其时

钱叶芳

- 现行《养犬条例》于2011年实施并于2016年修正，就当时而言，在制度框架上可谓完善，但随着社会文明意识的不断提升，近年来的实施效果不够理想。除了执法乏力，现行条例的制定也欠缺科学性，主要表现为在立法理念上重管理而轻保护，“轻保护”则导致“管理落空”的结果。
- 对于流浪动物，不同国家和地区采取了适应自己情况的政策和措施，但他们具有两大共性：一是都规定动物主人不得随意遗弃动物；二是都建立流浪动物收容制度，鼓励民间救助。很多国家和地区都出台了动物保护相关的法律法规来引导饲养者善待动物，遗弃动物入刑是国家立法通例。
- 既然要修法，不妨借此契机，在科学考量的基础上再向前迈进一步，将《上海市养犬管理条例》调整为《上海市伴侣动物保护和管理条例》。建议上海在修订条例时，纳入禁止宰杀食用家养犬猫和流浪犬猫，并在地方立法权限内采取最严厉的处罚措施。

为防止猫科类动物将狂犬病毒传染给人群的风险，上海市拟将《上海市养犬管理条例》（以下简称《养犬条例》）更名为《上海市养犬和养猫管理条例》，对流浪猫、无主猫采取与流浪犬、无主犬同样的捕捉、收容、认领、领养等管理措施。这样的计划遭到众多质疑和批评是意料之中的事情。正如有学者所言，初衷是好的，但并不利于上海城市文明形象的提升和保护生态平衡。笔者建议，既然要修法，不妨借此契机，在科学考量的基础上再向前迈进一步，将《上海市养犬和养猫管理条例》调整为《上海市伴侣动物保护和管理条例》。

现行条例执行效果欠佳且已不合时宜

现行《养犬条例》于2011年实施并于2016年修正，就当时而言，在制度框架上可谓完善，但随着社会文明意识的不断提升，近年来的实施效果不够理想。近日浦东警方查处了上海首例养犬人遗弃犬只案，引起了舆论的强烈关注。这一方面说明上海在行动，另一方面也说明《养犬条例》中的遗弃条款此前一直处于休眠状态。究其原因，除了执法乏力，现行条例的制定也欠缺科学性，主要表现为在立法理念上重管理而轻保护，“轻保护”则导致“管理落空”的结果。

1. 鼓励办证是为管理，也是对犬只的保护，但办证费用过高可能挫伤办证的积极性，导致对不文明养犬行为取证困难。《养犬条例》规定，养犬人除了要承担犬只狂犬病免疫、电子标识、相关证件的费用，还需承担管理服务费用。比较之下，重庆、深圳、长沙、南京、唐山、信阳、无锡、成都、苏州以及其他地方实行免费办证。

2. 禁止屠宰食用是对犬只的底线保护，但《养犬条例》未有规定。

3. 禁止虐待、遗弃是对犬只的基本保护，《养犬条例》虽有规定禁止遗弃，但处罚过轻不足以遏制。

4. 犬类收容是为管理流浪犬，也是对流浪犬的救助，但犬类留检所、犬类临时收容站等场所条件参差不齐。通过购买服务等形式支持民间救助机构的规定也形同虚设。

总之，“轻保护”理念之下，《养犬条例》的两大管理目的均未有效达成：（1）犬类管理投诉率高。据相关媒体报道，2018年1—9月，市公安局共收到10639个涉及犬类管理方面的投诉单，占所有工单的4.7%。其中狗吠扰民、不牵狗绳等不文明行为有1790件，比往年有所增加。（2）狂犬病尚未消灭。据报道，2010年至2014年，上海共报告18例人狂犬病死亡病例；2018年8月上海市报告2例人狂犬病死亡病例。

不同国家和地区为流浪动物立法的经验

流浪动物问题是一个世界性问题，不同国家和地区采取了适应自己国家和地区情况的政策和措施，但他们具有两大共性：一是都规定动物主人不得随意遗弃动物；二是都建立流浪动物收容制度，鼓励民间救助。很多国家和地区都出台了动物保护相关的法律法规来引导饲养者善待动物，遗弃动物入刑是国家立法通例。比如，1933年德意志《帝

国动物保护法》即规定遗弃动物入刑，处以150马克以下罚金。我国香港地区的狂犬病条例规定，动物畜养人如无合理解释而弃掉其动物，即属犯罪，可处罚款港币10000元及监禁6个月。我国台湾地区的动物保护法中就规定对弃养动物者处新台币三万元以上十五万元以下罚鍰，同时规定相关主管机关应依据人口、游荡犬猫数量，规划设置动物收容处所，或委托民间机构、团体设置动物收容处所或指定场所收容流浪动物。相关主管机关或动物收容处所得公告民众认养，或予以绝育或其他收容管理之必要措施。相关主管机关得订定奖励办法，辅导并协助民间机构、团体设置动物收容处所。

对于收容所里无人领养的动物，近年来各国在安乐死之外，寻找新的解决办法，比如美国让监狱的重刑犯来训练这些动物，既帮助了流浪动物，又能从精神层面拯救重刑犯。

自20世纪80年代末开始，各国动物保护协会推行TNVR方法以人道控制流浪动物。TNVR即捕捉、绝育、防疫、放归；捕捉、进行绝育手术、注射狂犬病疫苗后再原地放回，凭着动物天生的地域性，形成看不见的防护网。我国很多民间动物保护组织和救助基地在实施TNVR，杭州、深圳、北京等城市也早已推行流浪猫免费绝育政府项目。

制定《上海市伴侣动物保护和管理条例》的修法建议

《养犬条例》确实需要修改，确立保护和管理并重的立法理念。上海作为历史文化名城和国际化大都市蜚声中外，在伴侣动物的保护和管理上也应当符合上海城市定位，顺应国际立法趋势，为其他地区立法作出表率。故而，应然的做法不是将《养犬条例》更名为《上海市养犬和养猫管理条例》，而是修订为《上海市伴侣动物保护和管理条例》（或可借鉴香港的《猫狗条例》，调整修订为《上海市猫狗条例》），并根据犬和猫的习性科学设计保护与管理制度和措施。

（一）犬猫共同的保护和管理制度

建议上海在修订条例时，纳入禁止宰杀食用家养犬猫和流浪犬猫，并在地方立法权限内采取最严厉的处罚措施。这是国际通例，我国台湾、香港、澳门地区皆如此，2020年5月1日起施行的《深圳经济特区全面禁食野生动物条例》也开了大陆地区禁食伴侣动物的先河。

建议禁止任何人遗弃和虐待犬猫。这也是近年来自全国各地养犬管理立法制定或修订中凸显出来的保护色彩，比如《苏州市养犬管理条例》第二十三条规定“养犬人不得遗弃犬只。任何人不得虐待犬只”；《温州市养犬管理条例》第三十三条规定，养犬人“遗弃、虐待或者虐杀犬只的，由城市管理行政主管部门责令改正，处五百元以上五千元以下罚款；拒不改正的，没收犬只”。

建议实施TNVR计划，对被留检、收容、救助而无人领养的弃养犬和无主犬，在当地社区或自愿者有条件照顾的前提下，放归在原生活地。流浪犬TNVR的意义可能远超流浪猫，中国是狂犬病重灾区，这是人祸。欧美、日本等国家狂犬病在人居环境已经灭绝超过60—70年。流浪犬只TNVR项目实施可以最高效地建立起防疫屏障，减少流浪犬只数量，而且社区内绝育犬只对外来犬只起到生物制约作用，维持它们管辖范围内的生态平衡。同时，对绝育后无人领养的流浪猫一律放归在原生活地，放归前应当进行传染病检验、免疫和必要的治疗。要求村民委员会、居民委员会、业主委员会、物业服务公司为放归的流浪猫、犬提供粮食或安身之处，使得人畜共患病预防处于可控状态。

同时，对绝育后无人领养的流浪猫一律放归在原生活地，放归前应当进行传染病检验、免疫和必要的治疗。要求村民委员会、居民委员会、业主委员会、物业服务公司为放归的流浪猫、犬提供粮食或安身之处，使得人畜共患病预防处于可控状态。

（二）犬的保护和管理制度

1. 政府切实履行对犬的防疫义务，建立普查制度。普查全市家养犬只和流浪犬只，力争所有犬只每年完成防疫并建立数据库，家养犬只逾期不来的在规定时间内电话回访（如同儿童防疫），这样才能争取在2030年在上海市范围内灭绝狂犬病。

2. 在地方立法权限内，严惩不文明养犬行为，同时提供更便利的办证条件，降低办证成本和管理费。

3. 规范犬只年检，开设再教育计划。可参照驾驶证年检实行违规扣分制，违规严重的剥夺养犬资格，可以绑定个人信用黑名单。

4. 对于流浪犬，在推行TNVR计划的同时，完善收容制度。政府与民间组织合作共治，鼓励和补助民间救助事业和行为，推行购买社会服务。

（三）不宜对流浪猫适用收容制度

需要特别指出的是，基于流浪猫的生物特性及其灭鼠天性，不宜对流浪猫适用收容制度。除非是如澳洲猫这类外来物种造成生态失衡，一般国家和地区的猫与其他本土生物共存几千年，形成生态平衡，故而除了饲主不拟继续饲养而送至收容所、没收或危难中被救助的猫，一般流浪猫通常不被常规收容。猫与老鼠的数量是此消彼长的关系，以鼠药代替猫带来的后果是环境污染和公共卫生安全得不到保障。例如，据法新社和路透社报道，猫的减少使越南河内市及其郊区生态严重恶化，7000多公顷水稻、玉米被老鼠毁掉，而大量的化学灭鼠又造成严重的化学污染，危害人的健康。再如，中央电视台原来不养猫，机房里设备容易遭老鼠啃咬而导致播出信号中断，现在央视院子里到处是猫，没有了鼠害。

（四）结合国情发挥基层自治组织作用

目前上海市政府对伴侣动物的管理仍然采取的是“单打独斗”模式，《养犬条例》实施效果较差。在我国文明养犬意识和动物保护意识薄弱的国情下，必须发挥村民委员会、居民委员会、业主委员会等基层组织和物业服务企业的作用，通过自上而下的管理与当事人平行自治相结合的模式，节约执法成本，追求社会效益最大化。

具体而言，应当在“管理”和“保护”双重理念下，发挥基层群众自治制度的优势，完成文明养犬和爱护动物方面的自我教育和自我监督。例如，鼓励社区以养犬人和不养犬人最关心的内容为着眼点，开展规范养犬和保护动物宣教，以提高养犬人的自律意识、责任意识和保护意识。例如，可以与宠物医院达成公益合作模式，或定期开展宠物培训、养犬责任、预防接种、人兽共患疾病防治、流浪动物的TNVR常识等系列主题活动，倡导养犬人规范养犬、科普与犬相处的知识；提高不养犬人对犬只的了解，减少被犬误伤的几率；倡导领养代替购买，带领居民志愿者科学喂养流浪动物；在摸清居民养犬猫数量的同时，监督居民不得虐待、遗弃。

综上，在新冠疫情爆发的危机关头，重构人与动物的关系提出了历史议程，制定《上海市伴侣动物保护和管理法》正当其时。

（作者系浙江理工大学政法学院教授、中国社会法学会研究会常务理事）

最新国际法律动态>>>

墨西哥落实贸易协议要求通过《版权法修正案》

2020年6月29日，墨西哥参议院通过了《联邦版权法修正案》，进一步提高了对版权的法律保护水平，以落实《美国-墨西哥-加拿大贸易协议》的要求。修正案已于2020年7月1日生效，主要特点包括：

一是加强“数字锁”保护。数字锁，一般指仪器设备和操作系统的生产商设定的保护程式。修正案规定，当事人在修理、维护设备或系统时破解数字锁的，可能会侵犯生产商的版权。情节严重的，还可能构成刑事犯罪，最高可判处10年有期徒刑以及170万比索（约合人民币52万元）的罚金。法律也规定了例外情形，如在未成年人手机上安装保护软件，网络安全人员为测试网络安全，或者政府机构为公共安全目的而破解数字锁的，都不构成侵权。

二是建立“通知-删除”机制。修正案第114条规定，如果版权人向网络服务商举报侵权作品，即便未提供相关证据证明，网络服务商也应当删除该作品。该条款在实践中存在较大争议，反对者认为，如果版权人不能提供相关证据的，则无权请求网络服务商删除某项作品。

（西班牙语编译：赵晶晶 信息来源：墨西哥《宇宙报》网站）

日本实施

《<劳动政策综合促进法>修正案》规制权力骚扰

日本《<劳动政策综合促进法>修正案》于2020年6月1日起实施，主要规制工作场所的“权力骚扰”行为，因此又被称为“权力骚扰防止法”。修正案的主要内容包括：

一是规定骚扰行为的构成。权力骚扰行为需满足三个条件：行为发生在工作时间和工作场所，骚扰者与被骚扰者有职务上的上下级关系，行为超出工作所需的必要限度。权力骚扰行为的基本情形有，利用职务优势进行人身攻击，精神恐吓，侮辱诽谤，过度干涉私人事务，提出超过正常限度的工作要求，或者故意排斥孤立劳动者等。

二是规范用人单位的义务。用人单位要建立权力骚扰惩戒或制度，并向全体劳动者公布。健全投诉渠道，妥善处理劳动者投诉，及时进行事实调查，并采取必要措施。劳动者投诉后，用人单位不得因此采取解除劳动合同等打击报复措施。如果劳动者骚扰其他单位职工，当其单位提出协助调查要求时，用人单位应积极配合。

（日语编译：张乐 信息来源：日本厚生劳动省网站）

上海法治报理论学术部
上海外国语大学法学院

合作主办