

《人类伴侣动物保护法》立法建议

钱叶芳

- 我国目前只制定了《野生动物保护法》，尚未制定全面保护动物的《动物保护法》。伴侣动物是陪伴功能性动物而不是食用动物的国际共识，在国内远远没有得到普及。
- 缺少动物保护立法危害公共安全、青少年的心理健康、食品安全，也阻碍宪法要求的社会主义精神文明的推进。
- 在野生动物之外，从伴侣动物开始立法，再渐次进行工作动物、经济动物、实验动物的立法保护，分类保护、循序渐进，可能更适合中国国情。

编者按：

近年来，性质恶劣的动物虐待事件屡屡引发社会公众的愤怒与谴责，越来越多的人提出，我国的动物保护立法不能仅限于《野生动物保护法》，还有人建议将虐待动物罪写入刑法。

但也有不少刑法学者认为，虐待动物罪要写入刑法，在中国还有较长的路要走。且刑法毕竟是最后一道防线，目前情况下，先制定动物保护方面的立法更为适宜。

日前，中国社会法学会研究会常务理事、浙江财经大学法学院的钱叶芳教授草拟了《〈人类伴侣动物保护法(草案)〉专家建议稿》，希望推动相关立法。

保护动物是人类文明进步的体现，也是人类保护自己的需要。这种进步和需要首先体现为对人类伴侣动物的保护。本立法建议所称伴侣动物,也称陪伴动物，是指长久以来与人类生活在一起,与人类建立起友爱关系的特定动物，即犬、猫。

动物保护的国际现状

1822 年，英国出台了第一部反虐待动物法。到目前为止，世界上已有 100 多个国家制定了动物保护法、小动物保护法、禁止虐待动物法等动物保护相关法案，包括我国的台湾、香港和澳门地区。

《世界动物福利宣言》提出了深入发展和制定农场动物、伴侣动物、实验动物、工作动物、野生动物和娱乐动物的动物福利原则。在国际上，动物福利被普遍理解为五大自由：

享受不受饥渴的自由，保证提供动物保持良好健康和精力所需要的食物和饮水；享有生活舒适的自由，提供适当的房舍或栖息场所，让动物能够得到舒适的睡眠和休息；享有不受痛苦、伤害和疾病的自由，保证动物不受额外的疼痛，预防疾病并对患病动物进行及时的治疗；享有生活无恐惧和无悲伤的自由，保证避免动物遭受精神痛苦的各种条件和处置；享有表达天性的自由，被提供足够的空间、适当的设施以及同类伙伴在一起。

我国动物保护现状

在百度上仅仅搜索“高楼抛下宠物犬”，结果就高达 84400 个。

我国目前只制定了《野生动物保护法》，尚未制定全面保护动物的《动物保护法》。一些动物保护民间组织和自愿者为保护动物付出了艰辛的努力。1996 年中国小动物保护协会首次引进国际公认的“世界动物日”（10 月 4 日）。2009 年中国社科院常纪文研究员起草了《中华人民共和国动物保护法》（专家建议稿）》，涵盖了野生动物、经济动物、宠物动物、实验动物和其他动物的保护规定，但并未被采纳。在此之后，每年都有大量的动物保护者提议立法，但至今未果。

在民间，小动物保护法的争议一直很大，反对者诸如“人都管不过来，还保护动物？”“你不吃肉吗？杀猪就不残忍吗？植物是不是也要保护？”之类的言论支持率很高。伴侣动物是陪伴功能性动物而不

是食用动物的国际共识，在国内远远没有得到普及。

缺少动物保护立法的危害

- 1、危害公共安全
- 19 世纪 70 年代以来，心理学、社会学、犯罪学研究已表明，虐待动物与暴力犯罪之间有必然的联系。残忍虐待动物的人不会就此停止，他们会继续用同样手段对待自己的同类。据美国联邦调查局(FBI)犯罪心理学分析结果显示,90%以上的变态杀人犯都有过虐待动物的行为。国内没有相关研究，国人尚未对此有所认识。
- 虐待动物不是施虐者微不足道的人格缺陷，相反，它是严重心理问题的一个重要表征。长久以来的事实已经充分表明，对动物的暴力行为是一种危险的心理异常，而这种心理异常的对象不仅仅限于动物。
- 2、危害青少年的心理健康
- 影响青少年身心健康的不仅仅是网络、影视中出现黄色、暴力、赌博情节和信息，还包括到处可见的各种虐待动物的视频。特别是现实生活中，人们尤其是政府部门的执法者在孩子面前肆无忌惮地虐待、遗弃动物，将血腥、残忍的暴力行为赤裸裸地呈现在青少年面前，抹杀青少年的爱心和同情心。另一方面，偷盗并杀害作为儿童玩伴的宠物，严重伤害儿童的情感和心灵。直面暴力必然会滋长暴力。
- 3、危害食品安全
- 国人有吃猫狗肉的习惯，却不关心猫狗肉的来源。在市场上公开销售的猫狗肉基本上来源于偷盗而来的宠物和流浪猫、犬，没有经过任何检疫，甚至多数是采用毒药、麻醉等手段捕捉而来，有的偷狗贼甚至还非法持有杀伤性武器，严重危及食品安全和公共安全。
- 4、阻碍宪法要求的社会主义精神文明的推进
- 缺乏人文精神，缺乏对生命的敬畏，是我们这个时代最大的悲哀。人们可以心安理得地去漠视、伤害包括伴侣动物之内的弱小的动物和弱势的人群。人必须以传递之心对待动物，因为对动物残忍的人，对人也会变得残忍（康德）；从一个国家对待动物的态度，可以判断这个国家及其道德是否伟大与崇高（甘地）。“只要我们有选择的机会，就应避免造成其他动物受苦受害”（艾伯特·史怀哲），而当今中国的发展已经让我们有了选择的机会，政府和全社会当有培养人文精神、克制残忍之举和口腹之欲的自觉和底线。

立法建议

鉴于我国地区发展不平衡、动物保护意识参差不齐的事实，在野生动物之外，从伴侣动物开始立法，再渐次进行工作动物、经济动物、实验动物的立法保护，分类保护、循序渐进，可能更适合中国国情。笔者对《人类伴侣动物保护法》的总则提出如下建议：

- 1、明确立法目的
- 基于伴侣动物与人类的亲密关系，以及伴侣动物具有一定的感受疼痛、痛苦、忧伤的能力和记忆能力，依据宪法，《人类伴侣动物保护法》的立法目的为：推动社会主义精神文明建设，使被饲养和流浪的人类伴侣动物得到人道对待，免遭遗弃

- 或者虐待，保障公众身心健康和公共安全，维护生态平衡和善良风俗。
- 2、明确适用范围
- 在中华人民共和国境内从事伴侣动物的繁殖、销售、饲养、领养、医疗、救助、防疫、运输、保护等活动的单位、个人和组织，必须遵守《人类伴侣动物保护法》。
- 3、明确保护范围
- 伴侣动物，也称陪伴动物，是指在家庭、单位或其他场所被人们拥有或者流浪在外的猫和犬。遗弃、虐待其他被人类饲养的宠物，如鸚鵡、乌龟等，参照《人类伴侣动物保护法》执行。
- 4、明确国家的伴侣动物保护基本方针和政策
- 国家对伴侣动物保护实行保护与管理、公共管制与社会治理、数量控制与物种延续、风险预防与损害预防相结合的方针。
- 地方各级人民政府应当建立专项资金，用于犬、猫管理及社区流浪动物的管理、绝育、救助和防疫。
- 地方各级人民政府认为必要时，可以资助动物保护组织或个人参与社区犬、猫的保护、救助、防疫、绝育等工作。
- 国家鼓励居民委员会、村民委员会、业主委员会开展伴侣动物保护和管理方面的宣传、教育和调解工作，增强伴侣所有人的责任，保护和救助流浪猫、犬，兼顾未养动物者的利益，减少社会争端。
- 居民委员会、村民委员会、业主委员会可以召集居民会议、村民会议、业主会议，就本居住地区有关养犬、猫管理规定事项依法制定公约，规定行为要求和违约责任，并组织监督实施。居民、村民、业主应当遵守该公约。
- 国家鼓励有条件的单位、组织和个人设立犬、猫只留检、收容、救助机构。
- 国家鼓励动物保护组织、村民委员会、居民委员会、业主委员会为放归的流浪猫、犬提供粮食和安身之处。

- 当伴侣动物本身或者伴侣动物饲养、繁殖、运输、救助等活动可能造成严重或不可逆转的卫生疾病和生态威胁时，不应当以科学上没有完全的确定性为理由推迟采取有效的预防和控制措施。
- 5、明确伴侣动物所有权
- 单位、个人和组织依法对繁殖、饲养或领养的伴侣动物享有所有权。
- 伴侣动物所有权的行使应尊重社会公德，不得损害公共利益和他人合法权益。
- 因防疫需要人道扑杀或者人道处死的，由国家对于伴侣动物的所有者予以经济补偿。
- 6、明确本法执行机构和管理模式
- 为了执法的实效性，避免地方保护主义，建议在本法中设立独立执行机构——国家动物保护总署。总署直属农业部，地位独立，对法律负责。总署制定的规章制度报农业部备案；农业部对总署的活动进行法律监督，不得干预总署的日常工作。国家动物保护总署本应当在动物保护一般法中设立，保护包括野生动物、经济动物、工作动物、实验动物、伴侣动物及其他宠物动物等所有需要保护的动物，但基于我国尚未有动物保护一般法，而且基于上述国情，在《伴侣动物保护法》中设立国家动物保护总署乃权宜之计。
- 动物保护与管理实行条块相结合的原则，垂直管理的国家动物保护机构和地方政府各负其责，建立联动机制。
- （作者系浙江财经大学法学院教授，中国社会法学会研究会常务理事）

附：

《人类伴侣动物保护法(草案)》

钱叶芳教授建议稿（总则节选）

第一章 总 则

第三条（保护的动物范围）

本法所指的伴侣动物，也称陪伴动物，是指在家庭、单位或其他场所被人们拥有或者流浪在外的猫和犬。遗弃、虐待其他被人们作为宠物饲养的动物，如鸚鵡、乌龟、兔子等，参照本法执行。

第四条（伴侣动物保护、遗弃、虐待的定义）

本法所称的伴侣动物保护，是指基于伴侣动物与人类的亲密关系，以及伴侣动物具有一定的感受疼痛、痛苦、忧伤的能力和记忆能力，所提供的有利于伴侣动物正常生长、繁殖、医疗、救助等方面的任何条件和措施，以及避免带来不必要痛苦和伤害的条件和措施。

本法所称遗弃，是指因故意或者重大过失，抛弃、丢失伴侣动物的行为。

本法所称虐待，是指因故意或者重大过失，以残酷的手段或者方式给伴侣动物以不必要的痛苦或者伤害，或者以残酷的手段或者方式杀害伴侣动物的行为。

第五条（国家的伴侣动物保护基本方针和管理模式）

国家对伴侣动物保护实行保护与管理、公共管制与社会治理、数量控制与物种延续、风险预防与损害预防相结合的方针。

动物保护与管理实行条块相结合的原则，垂直管理的国家动物保护机构和地方政府各负其责，建立联动机制。

第七条（禁止的行为）

从事繁殖、销售、饲养、领养、运输、医疗、救助、运输伴侣动物等活动的单位、个人和组织，应当遵守社会公德和法律法规的规定，尊重公众的情感和动物的感知，以人道的方式对待伴侣动物。

禁止遗弃或者虐待伴侣动物。

禁止用于饲养目的之外的商业性交易，禁止屠宰和猫肉、狗肉交易。

禁止伴侣动物商业性驯养和表演。

禁止生产、销售假冒伪劣的伴侣动物食品、药品或其他用品。

第八条（国家有关动物管理的规划）

国务院和县级以上地方人民政府或者有关部门制定城乡建设、动物管理等方面的规划时，应当考虑伴侣动物特别是流浪伴侣动物保护的要求，采取措施，防止遗弃、虐待、非必要扑杀伴侣动物。

第九条（风险与损害预防）

当伴侣动物本身或者伴侣动物饲养、繁殖、运输、救助等活动可能造成严重或不可逆转的卫生疾病和生态威胁时，不应当以科学上没有完全的确定性为理由推迟采取有效的预防和控制措施。

地方各级人民政府应当建立专项资金，用于犬、猫管理及社区流浪动物的管理、绝育、救助和防疫。

地方各级人民政府认为必要时，可以资助动物保护组织或个人参与社区犬、猫的保护、救助、防疫、绝育等工作。

第十条（本法执行机构）

本法执行机构为国家动物保护总署（以下称动物保护机构）。

（注：应当在动物保护一般法中设立国家动物保护总署。国家动物保护总署所保护的动物包括野生动物、经济动物、工作动物、实验动物、伴侣动物等所有需要保护的动物。有关动物保护总署的组织 and 运行规则见附录）

起草人：钱叶芳，浙江财经大学法学院教授，中国社会法学会研究会常务理事。

致谢：本版建议稿参考和部分引用了 2009 年常纪文研究员起草的《中华人民共和国动物保护法》（专家建议稿）