

■ 疫情视野下的野生动物保护法律构建

建立全面长效的动物防疫法律机制

钱叶芳

- ☐ 如果动物防疫法律法规得到严格执行，因食用发生的人畜共患传染病就有可能在最大限度内得到控制。但在遍布全国的野生动物交易市场上，野生动物被捕获后申报检疫的极少，持动物防疫合格证销售野生动物的极少，市场监管严重缺位。
- ☐ 从防疫的角度，动物分为不可饲养不可食用的野生动物、可饲养可食用的农场动物和可饲养不可食用的伴侣动物，分类的标准为是否适用相应的屠宰检疫规程。
- ☐ 就未来的疫情控制而言，应当立刻着手构建全面的长效动物防疫系统，为此建议修改《野生动物保护法》，禁止养殖和一切野生动物交易行为；同时，废除《传染病防治法实施办法》第 29 条，禁止伴侣目的之外的犬猫交易。

国人动物防疫意识匮乏

野味消费的背后是中国人所谓的饮食文化传统和动物防疫法律意识、动物保护意识的极度淡薄，这里既有愚昧，认为吃野味有利于身体健康；也有虚荣，认为吃野味是一种拥有特权的身份象征；更多的是残忍，仅仅为了满足口腹之欲。而为什么经历了2003年非典引发的社会灾难后，中国人对野味的偏好毫无收敛？根源在于动物防疫法未能得到重视和执行。在历次与动物有关的疫情防控中，所有官方非官方的信息发布、媒体报道和专家建言中，没有人提到这部法有没有得到良好的执行和遵守。这部法和“防疫”这个词，对一般民众来说，非常陌生。在一个经历过重大疫情的国家，动物防疫意识全面匮乏，是不可思议的事情。

动物能不能吃，吃了会有什么样的风险和后果，相关法律都做出了明确的规定。《动物防疫法》第三条规定，本法所称动物，是指家畜家禽和人工饲养、合法捕获的其他动物；本法所称动物产品，是指动物的肉、生皮、原毛、绒、脏器、脂、血液、精液、卵、胚胎、骨、蹄头、角、筋以及可能传播动物疫病的奶、蛋等；本法所称动物疫病，是指动物传染病、寄生虫病；本法所称动物防疫，是指动物疫病的预防、控制、扑灭和动物、动物产品的检疫。可见，《动物防疫法》所称之防疫，覆盖了农场动物、伴侣动物和野生动物。

所有的动物，无论是可食用的还是不可食用的，在进入市场前都必须受到《动物防疫法》及其配套法规政策的约束，以预防包括人畜共患病在内的动物疫病的发生。根据《动物检疫管理办法》第8条、第9条和第10条，出售、运输动物和动物产品、屠宰动物的，货主应当按规定时限向所在地动物卫生监督机构申报检疫；合法捕获野生动物的，应当在捕获后3天内向捕获地县级动物卫生监督机构申报检疫。

如果动物防疫法律法规得到严格执行，因食用动物发生的人畜共患传染病就有可能在最大限度内得到控制。然而，在遍布全国的野生动物交易市场上，野生动物被捕获后申报检疫的极少，

持动物防疫合格证销售野生动物的极少，市场监管严重缺位，整个国家的动物防疫法律秩序遭到了巨大的破坏。在中国，道德、说教甚至社会灾难都管不住什么人都吃的肉，唯严格执行法律，以国家强制力严厉打击才有可能改

障公共卫生安全。即，制度塑造人格。

防疫法上动物定位不同

近些年来世界各地出现的新发传染病越来越频繁，SARS、亨德拉、尼帕病毒、H7N9 禽流感、埃博拉、中东呼吸综合征等新发传染病的共同特点都是和动物有关。研究人员做过统计，有超过 70% 的新发传染病来源于动物，这使得动物防疫法变得前所未有的重要。本次武汉疫情的源头已经确定是野生动物。但是，从理论上来说，人畜共患病的病毒源头可能是任何动物，野生动物、伴侣动物和农场动物都有可能。动物防疫法对不同的动物有不同的防疫要求，从而决定了各类动物的可食用性。

对于野生动物的防疫,《野生动物保护法》第四十七条规定,人工捕获的可能传播动物疫病的野生动物,应当报经捕获地动物卫生监督机构检疫,经检疫合格的,方可饲养、经营和运输。结合该法第三十条,经检疫合格的非国家重点保护动物和来源合法的野生动物可以食用。但是,基于野生动物之“野生”的特点,无法制定屠宰检疫规程,故而食用野生动物本身存在天然的风险。

农场动物之所以可以食用，其基本保障是可以制定屠宰检疫规程，进行检疫检验避免人畜共患病的发生和食品安全。故而，原农业部先后对各类农场动物制定了屠宰检疫规程，诸如《生猪屠宰检疫规程》、《牛屠宰检疫规程》、《家禽屠宰检疫规程》等等。

比较特殊的是伴侣动物（犬与猫），可饲养而不可食用。犬猫在各国均获得“非食品来源”的法律地位。我国也不例外。国务院食品安全办《关于犬类屠宰许可和监管问题的复函》（食安办函〔2015〕25号）清楚地说明了国家不能制定犬类屠宰规程的理由：

(1) 目前世界动物卫生组织和绝大多数国家均没有犬类屠宰检疫的相关规定或要求。

(2) 我国尚无明确的肉用犬品种, 市场上销售的犬以个人散养为主, 来源复杂, 且存在不法分子毒盗犬类现象, 食用狗肉存在较大潜在风险;

(3) 犬类屠宰和食用狗肉
涉及动物福利等问题, 国际国内广泛关注, 一旦处理不当, 将会产生负面效应。

故而, 原农业部没有制定犬和猫“屠宰检疫规程”, 只要求进行产地检疫。而且, 在各项

《猫产地检疫规程》和《狗产地检疫规程》两篇特别注明运载工具和笼具应“兼顾动物福利”。另外，全国建立了犬类狂犬病强制免疫制度。

概言之,从防疫的角度,动物分为不可饲养不可食用的野生动物、可饲养可食用的农场动物和可饲养不可食用的伴侣动物,分类的标准为是否适用相应的屠宰检疫规程。

建立全面长效的法律机制

口罩、洗手、宅家、不吃野味，这些一再重弹的老调都防不住疫情再次发生。法律得不到执行，就不可能被遵守。就本次疫情控制而言，要求动物检疫部门和市场监管部门行动起来控制疫情，查处各地的非法野生动物交易市场，检疫后放归大自然，以对脆弱的生态系统稍作恢复。

就未来的疫情控制而言，应当立刻着手构建全面的长效动物防疫系统。这个防疫系统全面覆盖野生动物、农场动物、伴侣动物和其他动物的防疫，目前的薄弱环节在野生动物和伴侣动物。在此提出两个具体建议：

1、修改《野生动物保护法》，禁止养殖和一切野生动物交易行为。无论是从生态平衡的角度，还是防疫的角度，禁止一切野生动物交易行为是正当、合理的，应当尽快修法。建议对《野生动物保护法》的立法宗旨、适用范围、基本原则做出调整，将公共健康和安全问题纳入立法指导思想，与维持生态平衡理念并重。为贯彻这一思想，建议在具体制度设计上禁止一切因物种保护目的之外的野生动物人工繁育和养殖，禁止一切以食用、药用、皮毛获取、工艺制作等为目的的野生动物捕猎、利用和交易行为。

2、废除《传染病防治法实施办法》第29条，禁止伴侣目的之外的犬猫交易。在狂犬病预防上，建议废除《传染病防治法实施办法》第29条。该条在《传染病防治法》规定的扑灭狂犬之外，增加了捕杀野犬的规定，涉嫌违反职权法定原则。应当尽快与国际接轨，严格执行强制防疫制度，建立流浪动物收容机构，改变中国在全球狂犬病防治领域声名狼籍的状态（引自严家新）。

同时,建议承认伴侣动物的“非食品原料”法律地位,严格执行《动物防疫法》和《食品安全法》,取缔各地的猫狗肉馆,查处以食用、皮毛获取等为目的的伴侣动物养殖、收购、运输、屠宰和销售等非法经营行为。

(作者系浙江理工大学法学院教授、中国法学会法学研究会常务理事)

对疫情防控的法治思考

□崔永东

来势汹汹的新冠肺炎疫情虽然使中国的经济和社会生活“停摆”，但却不能使理论思考与学术探索“停摆”，学界应理性思考，为完善法治体系、夯实法治基础提出有价值的分析和建议。

法治的完善自立法始。谈到疫情防控立法，就不能不考虑到现行《野生动物保护法》的修改问题。目前该法保护的范围有限，应当扩大到对所有野生动物进行保护，禁止猎捕、交易和食用，只是对少数野生动物可允许猎捕、食用，但这只是法律规定的“例外情形”。另外，该法的立法宗旨或基本原则仍有欠缺，如应该将“保障公共卫生安全”作为立法目的或者法律原则之一，以强化保护野生动物与公共卫生安全之间的密切关系，以便从源头上切断人类因食用野生动物而引发的病毒疫情。

还需注意的是,要改变野生动物保护方面政出多门、分散执法的现状,可考虑整合农业、林业、环境、工商、检疫等部门的执法力量,设置专门的野生动物保护机构,以形成合力加大对野生动物的保护力度。这需要在修法时予以考量。

此外,《野生动物保护法》还可增加检察机关通过公益诉讼途径来加强对野生动物进行保护的规定。近几年来,各地检察机关结合公益诉讼检察职能积极开展源头防控,积极探索拓展野生动物保护领域的公益诉讼。一方面严惩非法捕猎国家保护野生动物的行为,注意发现野生动物保护中存在的监管漏洞;另一方面,注意发现肉类市场检验检疫中存在的漏洞,及时提出检察建议,保护公共卫生安全,促进相关措施完善。因此,在修法时补充公益诉讼的内容,将为检察机关进一步发挥法律监督职能、加强疫情源头治理、推进野生动物资源与公共卫生安全保护提供法律依据。

其次是《传染病防治法》。该法备受争议的是其疫情报告、疫情预警制度，如“报告”是否等于“报批”、“疫情预警”的主体是否偏高？只能是省级以上的政府或卫生行政部门？政府之外的疫情知情者是否可以在一定范围内发出“预警”或“示警”？拙见认为，疫情“报告”并不等于“报批”，地方市县级政府不能因为已就疫情报告上级部门了就可以无所作为，必须采取果断措施积极防控疫情，甚至可以在其辖区范围内发出疫情预警，让当地公众及时知悉疫情并作出有效防范。只有跨省的疫情才应当由国务院卫生行政部门发出预警。另外，公民个人，特别是一线医护人员，如果发现疫情，在报告上级部门或领导后，发现上级部门并未及时采取预警或防控措施的，可以通过微信微博等媒介在一定范围内就疫情示警，这种“示警”与政府的“预警”有一定区别，后者较为系统、全面和准确，而前者往往不够系统、全面和准确（大体准确），但不能因此就否定前者示警的价值与合法性，它有助于实现公众的知情权，并使公众尽早采取防范措施。因此，建议在修法时将个体医护人员示警制度纳入《传染病防治法》中加以规定。

再次是目前刑事司法中存在的问题，即适用“以危险方法危害公共安全”罪名处理拒不执行防疫措施的行为。

持“谦抑”原则，不能过度扩大其适用范围，即使是在目前疫情肆虐的“非常时期”也是如此。近来一些司法机关针对新冠肺炎疑似病人适用“以危险方法危害公共安全”罪名加以处理的案例就明显不妥，不仅量刑过重，而且未能充分考量故意与过失、病人是否确诊为新冠肺炎以及是否造成严重后果（是否大量传染）等问题，这种对当事人的污名化处理也有违人道原则以及该罪名背后的法理支撑。现行刑法第114条以危险方法危害公共安全罪中的“其他危险方法”，应当限定在与防火、决水、爆炸、投毒等具有方法相当性的行为中，而仅仅是拒不执行防疫措施的行为显然还不具备此种相当性，故此定罪量刑属于刑法的过度适用，与法治精神和司法人道原则相悖，也与习近平总书记强调“坚持依法防控”的抗疫宗旨不合。

最后，是执法或“准执法”是否符合“比例原则”的问题。所谓比例原则，被称为行政法中的“帝王条款”，它是指执法者（行政机关）在行使行政裁量权时，应当在其所追求的行政目的以及为此目的所采取的手段给行政相对人的权利和自由所造成的损害之间加以平衡，使行政手段与行政目的之间保持适当的比例。广义的比例原则包括必要性原则、均衡性原则和妥当性原则。所谓必要性原则又称最小侵害原则，是指在多种能够达成行政目的的手段中，行政机关应当选择对公民权利限制或者侵害最少的手段，即通过“最温和的手段”来达成目的，使行政相对人或公众的所谓“不可避免的损害”降至最低。

所谓均衡性原则是指行政执法者对公民个人利益的干预不得超过实现行政目的所追求的公共利益，两者之间必须相称，虽然行政执法者采取了适当的手段试图达成目的，但如果该手段侵害的公民个人利益与实现目的所追求的公共利益相比明显不相称，则违反比例原则。所谓妥当性原则是指行政执法者所采取的手段应当有助于达成目的，而该目的应当是法律预设为允许的目的，即法定的保护公益的目的。

根据上述原则考察,我们可以看到近期一些地方为疫情防控采取的过度措施明显违反了比例原则,诸如一些基层执法者或“准执法者”擅自封闭户门、封村堵路;多地村中大声喇叭反复播放村干部的威胁谩骂、污言秽语;高速公路出入口十有九封,导致一些司机无家可归在高速上漂泊多日,几乎陷入绝境;高速公路服务区随意设卡检查;执法者面对质疑者一言不合就将对方撂翻在地,或者对走出家门者任意抓走拘留;地方官员随意截留外援物资、私分物资;如此等等。上述情况不仅严重违反了比例原则,而且暴露了执法者或“准执法者”法治意识与人文精神的失落,反映了一些基层执法者对法律底线和人文底线的粗暴践踏,而一些网民对上述“硬核”做法的激赏,也反映了我国法治建设和人文建设的任重道远,对人的权利的尊重不仅是法治的要求,也是一种人文精神的体现。执法者应当明白,不管在什么情况下,恪守法治底线、坚持法治思维都是一种最基

（作者系华东政法大学中国法治战略研究中心常务副主任 司法学研