伴侣动物立法的必要性与可行性

钱叶芳

□ 以发展的、世界的眼光来看待动物立法,需要破除的是畜禽都是食用动物

4月8日,农村农业部发布《国家畜禽 遗传资源目录》(征求意见稿),将犬类移除 并明确了犬类的伴侣动物特性。至此, 在国 家层面, 犬、猫的伴侣动物地位基本明朗化, 以防疫为宗旨的间接禁吃模式发生了向以文 明为意蕴的直接禁吃模式的制度变迁。但禁 食仅仅是伴侣动物保护的一个开端, 围绕伴 侣动物发生的种种社会问题需要一部综合性 的法律来解决。目前, 伴侣动物立法的阻力 主要来自非法猫狗肉产业链上的既得利益者 和缺乏法律与动物常识的一般民众。中国不 仅从经济上, 也正在寻求从文明上迈向世界 大国,保护动物、尊重生命是其中的重要内 容。新时代动物立法的伟大使命不仅是保障 公共卫生安全、维护生态平衡, 更是引导文 明、重塑国民素质。

我国伴侣动物立法模式的变迁

1.我国伴侣动物立法模式正在从禁售向 禁食转变

疫情之前,伴侣动物在国家层面没有专门立法,仅适用《动物防疫法》《畜牧法》《食品安全法》的一般规定。在动物防疫法上,犬猫的法律定位是"非食品原料",这属于间接禁止食用立法模式(即禁售)。2月24日,全国人民代表大会常务委员会发布《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》(以下简称《决定》),提出"列入畜禽遗传资源目录的动物,属于家畜家禽,适用《中华人民共和国畜牧法》的规定"。由此,后续需要解决的问题是,如何定位伴侣动物?

对此, 3月31日通过的《深圳经济特区 全面禁止食用野生动物条例》第二条第二款 规定,禁止食用用于科学实验、公众展示、 宠物饲养等非食用性利用的动物及其制品, 这是将猫狗类宠物单列并禁食, 理由是: (1) 在检疫检验标准上与其他可食用动物不 同; (2) 猫狗作为宠物,与人类建立起比其 他动物更为亲近的关系,禁止食用猫狗等宠 物是许多发达国家和香港、台湾等地区的通 行做法, 也是现代人类文明的要求和体现。 在4月8日农村农业部发布的《国家畜禽遗 传资源目录》(征求意见稿)中,犬类被移 除目录,理由是:随着人类文明进步和公众对 动物保护的关注及偏爱, 狗已从传统家畜 "特化"为伴侣动物,国际上普遍不作为畜 禽,我国不宜列入畜禽管理。可见,对犬猫 的禁食,正在发生从以防疫为宗旨的间接禁 食模式向以文明为意蕴的直接禁食模式转变, 即从禁止屠宰销售到禁止食用消费。

与深圳条例中禁食"宠物"不同,农村 农业部在《国家畜禽遗传资源目录》 (征求 意见稿)的说明里使用的是"伴侣动物"概 念。这是一次严谨的术语选择。宠物是《传 染病防治法》上的概念,被当做宠物饲养的 动物需要防疫。伴侣动物上升为法律概念, 有利于后续动物立法体系的科学规划和执法 操作。因为, 任何动物都有可能被当做宠物 饲养, 但人类伴侣动物只有犬、猫两类。犬 猫在国际上获得特殊的法律地位,享有比其 他动物以及其他宠物更多的法律保护, 比如 建立流浪犬猫收容制度,鼓励领养进入家庭, 禁止遗弃以至禁止食用。从法律可操作性来 说, 犬猫之外的宠物很难禁止食用, 饲养人 可以否认其饲养目的。比如,有人养一只猪 当宠物,其后完全可以声称是为食用而饲养。 没有必要为犬猫之外的其他宠物的食用问题 设计一套管制措施。

2.伴侣动物的未来立法方向

动物分类具有学科性。生物学上,根据 生物特征和生存环境,动物可分为野生动物 和家养动物(畜禽)。社会学上,根据与人的 关系,动物可分为野生动物、经济动物、伴 侣动物、工作动物、实验动物等。其中,经 济动物、伴侣动物、工作动物都是家养动物, 依不同功能而再分;实验动物则跨越野生动 物和家养动物两大类。法律以社会关系为调 整对象,动物法调整人与动物的关系,故而 在动物一般法之外,可依据动物的社会分类

的传统社会观念,将畜禽再分为经济类和伴侣类。禁食只是保护伴侣动物的开端,伴侣动物与人类的关系并不仅限于此。制定一部综合性的《伴侣动物保护和管理法》才能基本解决围绕犬猫产生的社会治理问题。
伴侣动物管理与动物防疫法脱节,非法猫狗肉产业链日益猖獗,危害人身安全、食品安全和公共卫生安全,极大破坏防疫秩序;且虐待虐杀猫狗无所顾忌,甚至形成产业,挑战善良风俗,严重损害青少年的身心健康,诱发暴力犯罪,严重影响了社会安全和稳定。
制定《伴侣动物保护和管理法》符合加强社会主义精神文明建设的宪法要求;符合十九大报告精神,是社会治理法治化的应然构成;保护伴侣动物对

我国伴侣动物立法的过去、现在和未来

地方立法提供了宝贵的立法经验和教训。

经济和社会有百利而无一害;伴侣动物保护和管理的基本共识已经达成;

	犬	猫
可适用的专门条款	1.《传染病防治法实施办法》第29条关于捕杀狂犬、野犬	T
和专门立法	的规定(国务院行政法规);2.各地犬类地方立法	无
可适用的一般立法	1. 动物防疫法关于动物防疫、检疫的规定; 2. 畜牧法关于遗传	资源保护、繁育、
112.545 M22.4	运输、活体销售等一般规定	
管理现状	1. 对流浪犬进行捕杀; 2. 对犬只实行限养, 规范养犬行为; 3	以爱国卫生或防
6年次7人	疫名义清除流浪猫	
发生的社会治理问题	1. 不文明养犬; 2. 遗弃; 3. 虐待; 4. 偷盗毒杀猫狗肉产业链损	害食品安全、公
及主即任云石理问题	共卫生安全、人身安全;5.流浪动物捕杀引发社会分裂;6.数	王犬病恐惧症
与《目录》的关系	之前被列入,4月8日征求意见稿中被移除	一直未被列入
《目录》遗留的问题	犬猫是野生动物和畜禽之外的第三类动物吗?应当由哪部法系	长调整?
未来的方向		道

制定野生动物法、经济动物法、伴侣动物法、实验动物法等。《决定》将动物划分为野生动物和家畜家禽无不妥,但《目录》将犬猫类排除在外,大可不必。

传统上犬猫与其他家畜一样由人类驯养,同样需要在繁育、运输、销售方面接受畜牧法的规制。特别是,犬猫遗传资源的保护也需要持续进行。据调查,我国有 40%左右的地方品种犬群体数量在不同程度的下降,或濒危,或濒临灭绝,或已经灭绝。以发展的、世界的眼光来看待动物立法,需要破除的是畜禽都是食用动物的传统社会观念,将畜禽再分为经济类和伴侣类。禁食只是保护伴侣动物的开端,伴侣动物与人类的关系并不仅限于此。制定一部综合性的《伴侣动物保护和管理法》才能基本解决围绕犬猫产生的社会治理问题(见图表)。

伴侣动物立法的必要性

1.伴侣动物管理与动物防疫法脱节,非法 猫狗肉产业链日益猖獗,危害人身安全、食品 安全和公共卫生安全,极大破坏防疫秩序。

由于缺少专门立法,政府部门缺少采取科学的管理措施控制与伴侣动物相关的人畜共患病的自觉。在捕杀犬类的大背景下,收容制度难以建立,民间救助活动步履维艰,犬类强制免疫制度未能执行到位,反而狂犬病恐惧症"成为一种非常流行的心理疾病"。

数十年来,运猫、狗车在公路上畅通无阻,基本上无人过问是否符合动物运输条件和检疫要求。非法猫狗肉产业链由制作毒镖毒针、盗抢毒杀、收购、运输、销售等环节串联而成。这个链条的每一个环节都危害社会:①盗狗背后危机重重,盗贼、狗主和无辜路人均有可能中毒,人身安全受到威胁,因此而丧命的案例层出不穷;②除了被毒杀的狗含有的剧毒成分之外,狗被注射的各种疫苗、可能携带的病毒、细菌及寄生虫等都有可能危害人体健康。

2.虐待虐杀猫狗无所顾忌,甚至形成产业,挑战善良风俗,严重损害青少年的身心健康,诱发暴力犯罪。

目前,我国儿童最易接触的对动物实施的暴力主要是对犬和猫的虐待虐杀。犯罪学研究成果证实,目睹家庭暴力和动物虐待的儿童很可能成为施虐者。随着信息技术的发展,利用网络传播虐待图片、视频等信息的

现象愈加严重,直播中时常会出现虐杀动物的视频,甚至形成了网络定制、贩卖该类视频的隐秘产业链。近年来,抖音、快手等短视频平台兴起,在网络上传播甚至营销虐猫虐狗视频、图片的现象愈加猖狂,而施虐者、观看者、模仿者绝大多数是青少年,且有越来越低龄化的趋势。这种情形与我国当前青少年犯罪增加且低龄化的现象有明显的正相关关系。

2019 年 12 月,在中国人民大学召开的"未成年人保护伦理、法律与社会问题研讨会"上,三位未成年人代表讲述她们和其他青少年遭到网络虐猫视频的伤害。在受到伤害时,她们向成人世界发出求救,结果她们发现,这个成人的世界不但不能给她们提供任何帮助,还打击她们,让她们屡屡遭受挫折。公安、网信、12345 政府热线等对《未成年人保护法》《网络安全法》或搁置一旁,或茫然无知,告诉她们不涉及到人的血腥暴力就不属于血腥暴力,虐杀动物和传播虐杀视频不触犯法律,没有办法立案调查。

3.伴侣动物问题严重影响了社会安全和稳定。不文明养犬、遗弃、流浪动物、狂犬病恐惧问题在全国各地无处不在,事涉全体国民,绝不是小众的关注。各地犬类地方立法均以"限养"或"管理"为原则,尚未确立"保护"理念。养犬群体和不养犬群体、支持食用猫狗肉群体和反对食用群体对峙严重,接近"内战"状态。管理方面,不文明养犬行为愈演愈烈,严重侵犯不养犬群体的利益;遗弃现象越来越普遍,流浪动物数量有增无减。另外,地方政府任意捕杀流浪犬和无证犬,甚至私闯民宅,激化社会矛盾,增加了社会动荡的爆发点。

4.学校教育的人文精神遭到挑战。4月8日,网友曝光山东理工大学大四学生虐待流浪猫,两个月虐死80只猫,并将虐猫的过程拍成视频,在网上公开售卖。所有学校都存在流浪猫和流浪狗。迄今,绝大多数高校和中小学没有科学管理校园流浪动物,兼顾校园安全和人文教育,惯性采取驱赶、捕杀甚至虐杀的措施,虐待猫狗的行为,给学生以极坏的影响。给流浪动物提供人道主义待遇,让学生们带着尊重生命的灵魂进入到社会各行各业,是学校对社会应当做出的贡献。国人推崇"知行合一",很多学校一方面教育学生要有爱心,另一方面却虐杀校园动物,将暴力赤裸裸呈现在学生的眼前。

伴侣动物立法的可行性

1.符合加强社会主义精神文明建设的宪 法要求。《宪法》第二十四条要求, 国家通 过普及道德教育和法制教育,加强社会主义 精神文明的建设。目前各级政府部门已认识 到禁止食用猫狗是现代人类文明的要求和体 现。其实,在2018年两会期间,全国人大法 工委已经确认对伴侣动物的法律调整不够, 并且认为任何遗弃、虐待动物的行为都应当 为社会所不齿, 应被视为是丧失公德的行为。 2018年10月农业部在《关于政协十三届全 国委员会第一次会议第 4499 号 (农业水利类 356号)提案的答复》提到公安部加强犬类 留检收容场所的升级改造、扩建修缮,做好 对流浪犬收容工作。农业部表示将积极配合 相关部门加强动物保护法律政策宣传,共同 营造爱护动物、保护动物的社会氛围。

2.符合十九大报告精神,是社会治理法治化的应然构成。十九大报告提出,从康社会治理法治化的应然构成。十九大报告提出,从康社会的基础上,基本实现社会主义现代化,社会文明程度达到新的高度。衡量一个社会的文明,主要在于对待生命的态度。当我们无法实现对所有动物进行人道主义对待的时候,起码先文明对待伴侣动物。党的十八大以来,党中央提出了社会治理法治新思想和新论断,十九大报告也围绕"打造共建共治共享的社会治理格局",为推动社会治理法治化做了系列部属。而伴侣动物问题激化社会矛盾,危害公共安全,是社会治理中不可忽视的问题,但仍然游离在社会治理法治化的轨道之外。

3.保护伴侣动物对经济和社会有百利而无一害。伴侣动物保护有百利而无一害,既能维护社会和谐,也能保障公共卫生和食品安全;既不实质影响农业经济,又能繁荣宠物经济。我国需要伴侣动物慰藉心灵的群体越来越庞大。数据显示,中国宠物市场规模从2012 年起一直呈递增模式,到2018 年市场规模发展到1708 亿的千亿规模,每年还在以20%—30%的速度递增。目前中国养宠人群的渗透率相比于发达国家是很低的,未来可能至少会有4-5 倍的增长。

4.伴侣动物保护和管理的基本共识已经 达成。制定《伴侣动物保护和管理法》的时 机已经成熟。调查问卷、社区座谈、网络舆 论和日常观察均显示,国民对伴侣动物在管 理和保护方面都已经达成基本共识。管理方 面,都要求严惩不文明养犬行为、减少流浪 动物数量、消灭狂犬病、规范宠物经营行为、 禁止非法猫狗肉交易危害公共秩序和食品安 全等。保护方面,都认同禁止养猫养犬人遗 弃猫狗、禁止所有人虐待猫狗、建立流浪动 物收容制度等。越来越多的媒体在为动物的 保护和福利发声。

5.地方立法提供了宝贵的立法经验和教训。我国港澳台地区的伴侣动物立法堪称表率,其他各省、市、区犬类立法中"保护"色彩日益浓厚,比如很多地方规定养犬人不得遗弃和虐待;苏州规定任何人不得遗弃和虐待;杭州、北京等地的流浪猫政府公益项目也为猫的立法保护打下了良好的基础。然而,地方立法理念仍然在于管理和限制养犬,聚焦文明养犬。因为缺了保护理念,没有一个地方有效地解决了不文明养犬问题,时时引发社会冲突,需要国家立法提供基本规范和地方无权设置的罚则。

综上,犬猫作为伴侣动物,与人类分享家园和生命,需要树立"管理"和"保护"并重的立法理念,在管理中保护,在保护中管理。伴侣动物保护和管理法的立法宗旨为:推动社会主义精神文明建设,人道对待伴侣动物,维护善良风俗、公共卫生安全和市容环境。该法要求所有人负责任对待猫犬,严惩不文明养犬行为;要求国家放松对准养犬类品种的限制、切实履行防疫义务;要求禁止所有人虐待猫狗,禁止食用;要求从源头上控制流浪动物的产生,提高繁殖门槛,规范销售行为,建立政府与民间合作共治的救助体系。

(作者系浙江理工大学法政学院教授、 中国社会法学研究会常务理事)