www.shfzb.com.ci

将流浪猫管理纳入《养犬条例》应缓行

刘长秋

最近,有关上海市拟修法管理流浪猫的新闻引发了市民的关注和热议。有关部门称,考虑到猫科类动物是狂犬病病毒的主要宿主之一,存在将病毒传染给人群的风险,正在修订的《上海市养犬管理条例》(以下简称《养犬条例》)拟将"流浪猫"的管理也纳入该条例,在条例中增加"对流浪猫、无主猫妥善开展捕捉、收容、认领、领养等工作"的内容,并将《上海市养犬管理条例》,更名为《上海市养犬和养猫管理条例》,使原本一直游离于法律视野之外的流浪猫管理也能够纳入法治的轨道。相关新闻在被有关媒体报道后却引发了众多质疑和批评。

在上海的城市生活中,流浪猫给一些居民正常生活造成不适是客观存在的现实问题,而《养犬条例》也越来越难以适应犬只管理的新形势而急需加以修改,有关部门意欲借《养犬条例》修订之际,顺带解决流浪猫管理问题,其初衷是好的。然而必须意识到,简单地将流浪猫一并纳入《养犬条例》管理,并不利于上海城市文明形象的提升和保护生态平衡,基于现实状况和实际能力,立法实施后也必将难以有效执行,从而有损上海地方立法的权威性。为此,这项立法提议有必要搁置缓行。

立法诉求缺乏保护理念不合潮流

首先,将流浪猫纳人《养犬条例》并不符合现代立法潮流。

当代人类社会发展的一个基本趋向是突 出和强调人类文明的进步。而所谓人类文明 是建立在人类自身的善性,亦即人类对自身 乃至其他生命应有的尊重和善意之上的,强 调互助、和谐与共处,反对遗弃、虐待与杀 戮。正因为如此,当代国际涉及动物立法发 展的基本走向是越来越关注和重视动物权 利、动物福利,强调动物保护和生态平衡。

以此为基点,无论是修法管理流浪狗,还是立法管理流浪猫,其要求尽管可以是不忽视管理,但目标和方向却更应是突出保护,强调动物福利。而就现行《养犬条例》的立法目的以及主要内容来看,该《条例》则从头到尾充斥着管理的思维,而极度缺乏保护的理念。在立法目的上,该《条例》的

- □ 当代国际动物立法发展的基本走向是越来越关注和重视动物权利、动物福利,强调动物保护和生态平衡。而就现行《养犬条例》的立法目的以及主要内容来看,通篇充满浓重的管理思维,却极度缺乏保护的理念。
- □ 在收容机构数量有限且其收容能力尚难以支撑流浪犬收容和养护任务的情况下,一旦未经认真评估和考量,简单地将流浪猫纳入《养犬条例》管理,将很可能会有损上海的法治环境与依法治理形象。
- □ 简单将流浪猫纳入《养犬条例》管理可能会引发新的社会问题,也与越来越多市民关爱流浪小动物的意愿相冲突,给社会稳定造成隐患。立法者必须进行更为科学和理性的研判,并做更为细致和审慎的考量。

和人身安全,维护养犬人的合法权利,维护 市容环境卫生和社会秩序"。尽管《条例》 也有诸如养犬人"不得虐待饲养的犬只 "不得溃弃饲养的犬只"之类的保护性规定。 但更多的则是有关犬只登记、养犬行为、防 疫检疫等体现管理要求的规定。也就是说, 《养犬条例》本身是为了更好地规范养犬行 实现对养犬行为的管理而制定的, 其秉 承的是管理法的理念,而不是保护法的理 念,其目的在于更好地规范养犬行为,减少 和避免犬只伤民扰民, 欠缺了保护作为人类 伴侣的犬只的规定。这与近年来国际动物立 法越来越重视动物保护, 目强调管理与保护 并重的整体发展潮流不相契合, 也与国内已 有的其他省市地方立法日益浓厚的"保护" 色彩不相吻合, 甚至背道而驰。

正因为如此,该条例实施以来,尽管在减少养犬伤民扰民和确保市容卫生等方面发挥了作用,但在应对与防止虐待、遗弃犬只方面却基本无所作为。之前上海已经发生过多起引发共愤的虐狗事件,而遗弃犬只的现象更是屡见不鲜,其结果大都不了了之。这对上海这座更重视现代文明内涵建设的国际大都市而言,显然是不相匹配的。就此而言,将流浪猫简单纳入目前来看还只是强调管理需要的《养犬条例》,难以展现上海这座城市应当有的现代文明水准与形象。

现有立法意图无法有效施行

其次,按照现有的立法意图,一旦施行, 难以有效执行,或将有损上海的法治环境与依 法治理形象。猫与犬尽管都是宠物,但有很大 不同。犬大多有主,对于犬的管理可以通过管 理养犬人和经营犬的商家来落实,少数流浪犬 则可以通过收容机构加以解决, 其管理成本并 不太高。而流浪猫则不同,其大多无主,管理 难度和成本极大。非但如此,与猫相比,犬不 仅是犴犬病等烈性传染病的主要宿主, 目具备 攻击性,经常会主动攻击人,其危险性以及对 于居民的困扰要远高于猫。猫尽管也存在将狂 犬病等传染给人的风险,但通常不会主动攻击 人。事实上,流浪猫传播狂犬病的情况几乎没有 发生过。正因为如此,各地宠物立法大多是将养 犬作为一个特殊问题单独立法, 很多地方制定 了专门的养犬管理条例,但对猫则另当别论。国 际国内,鲜有对流浪猫专门立法控制管理,

上海之前也一直较为关注和重视养大的管理,并将其纳人了法治的轨道。现行的《养犬条例》保障了上海养犬管理一直在立法控制的范围之内,其应对的机制比较成熟。而流浪猫则有很大不同,特别是在"对流浪猫、无主猫妥善开展捕捉、收容、认领、领养等工作"这一系列问题上,相关的收容机构及其收容能力将会难以承受收容数量众多的流浪猫之压力,

那些无法被认领和收养的流浪猫如何依法处置?因此增加的可观成本谁来分担?届时社会关注焦点将会聚集于那些大量长期未被收养的流浪猫是否会被一杀了之的敏感问题上。毕竟,在收容机构数量有限且其收容能力尚难以支撑流浪犬收容和养护任务的情况下,一旦未经认真评估和考量,草率将流浪猫纳人《养犬条例》管理,将很有可能会出现以下结果:由于管理成本增加,收容机构无法做到应收尽收,最终疲于应付,难以为继,只能象征性收容,导致管理空转,立法权威受到质疑,成为"花瓶式"立法,最终导致人民不满意,城市形象受损害。

应审慎考量维护生态平衡

此外,也是极为重要的一个方面,简单将流浪猫纳人《养犬条例》管理可能会引发新的社会问题,也与越来越多市民关爱流浪小动物的意愿相冲突,给社会稳定造成隐患。应该看到,流浪猫的存在也缓解了上海的鼠患问题,减少了鼠疫等更多疾病传染的可能。这实际上是流浪猫为上海城市治理生态平衡作出的贡献。而将流浪猫纳人《养犬条例》管理,依照上海的行政执法力度,流浪猫很有可能因此"绝迹",由此将会带来户外老鼠失去天敌而大量繁殖的问题。就此而言,是否应当将流浪猫纳人《养犬条例》管理必须进行更为科学和理性的研判,需要立法者做更为细致和审慎的考

正如前文所言,人类文明是建立在人类自身的善性,亦即人类对自身乃至其他生命应有的尊重和善意之上的,在上海这样一个国际化大都市,立法时更要考量到市民越来越强化的对于其他生命关爱的情感需求。

总而言之,将流浪猫纳人《养犬条例》进行管理,虽对解决流浪猫扰民等问题有所助益,但另一方面,将流浪猫纳人《养犬条例》加以管理,试图"一刀切"控制管理的思路,对上海来说并不是一种恰当的选择。因此,将流浪猫管理纳入《养犬条例》的计划应重新慎重考量,不能操之过急。

(作者为温州大学生态环境治理研究中心主任、法学院教授,上海社会科学院法学研究所生命法研究中心主任、研究员)

科技伦理审查:让科技伦理"长出牙齿"的制度安排

周海源

近年来,我国科技事业获得长足发展,但揭露的科技伦理问题也触目惊心。例如,2018年11月南方科技大学贺建奎违规对婴儿基因进行编辑,2020年1月判决的中国工程院院士李宁贪污案中高达1017万元的贪污款项为销售实验室淘汰动物和牛奶所得。有鉴于此,推动构建覆盖全面、导向明确、规范有序、协调一致的科技伦理治理体系成为当前科技体制改革的重要任务。科技伦理只有借助刚性的法律机制加以保障,其约束力才可能贯穿科研活动的全部过程。因此,打造确保科技伦理得以遵守的科技伦理审查制度是科技伦理治理体系建设的重中之重。

科技伦理在现代科技发展中 smett

的重要性

在现代科技发展当中,科技伦理之所以重要,其缘由在于:一方面,科学技术既可以转化为生产力,也可能释放巨大的破坏力。例如,就人工智能而言,暂且不谈其替代人类的可能性,单是其运行系统本质上就不受人类提前预置的概念、经验法则、传统智慧等因素的限制,因此有能力做出人类根本没有考虑过的决策,带来不可预知的风险。而病毒编辑、转基因等技术可能存在的风险更使人们谈虎色变。总的来说,科学技术是人类智慧驯服的巨兽,而科技伦理则是

贯穿于创意提出、项目设计、研发、成果转化、应用等环节的控制这一巨兽的工具。

另一方面,科研自由是文明社会所尊崇的基本价值,它提倡人享有自由探索未知世界的权利,这也是人类文明得以不断推陈出新的动力之所在。在公民依宪法和法律享有科研自由的情况下,针对现代科学技术发展"可能发生"而非"已然暴露"的风险,国家权力需要保持基本的谦抑态度,不宜随意动用强制力加以干预。此时,科技伦理就有必要从幕后走向台前,通过自律和自治的方式规范科研活动,因此是国家权力不宜过度介入的情况下平衡科研自由保障与科技风险规制的有力工具。

科技伦理审查是科技伦理刚 性化的基础

经数十年的发展,我国在实验动物管理、涉及人的生物医学的研究等方面已制定较详尽的法律文件。在科技伦理体系基本形成的基础上,如何确保科技伦理真正起到规范科研活动的效果是当前应当予以高度课视的问题。科技伦理强调科研人员的自律,而单纯依赖科研人员的内心操守可能难以达成规范科研活动的效果。据此,科技伦理制度有必要"长出牙齿",对违反伦理的行为人强加负面效果——这就是科技伦理审查应扮

科技伦理审查之于科技伦理的保障作用体 现于:一方面,科技伦理审查制度能够强化科 技伦理实施的行业约束。以《涉及人的生物医 学研究伦理审查办法》为例,该办法规定,从 事涉及人的生物医学研究的医疗卫生机构应当 设立伦理委员会负责伦理审查。伦理委员会作 为主要由同行业及伦理学、法学、社会学等领 域的专家组成的机构, 其审查活动本质上是科 学共同体对其成员之行为的一种约束,另一方 面,科技伦理审查制度能够对接法律上的制裁 《实验动物管理条例》规定,对 违反该条例规定的单位和个人, 由有权机关予 以行政处罚或行政处分。行政处罚和行政处分 本质上属于法律制裁。通过科技伦理审查实现 科技伦理与法律制裁的对接, 方能最大限度强 化科技伦理之干科研活动的约束力。

完善科技伦理审查法律制度的 举措

其一,考虑在国家层面的综合性科技立法中明确科技伦理审查制度。2020年1月通过的《上海市推进科技创新中心建设条例》将科技伦理审查的范围拓展到生命健康之外的其他领域,首创设立综合性科技伦理审查制度的先例。该条例作为综合性立法的优势在于,其法律位阶较高,因此赋予了科技伦理审查制度更高的法律效力;且作为综合性立法,可用来规范所有科研活动,而不仅限于医学、实验动物

管理等有限领域。借鉴上述经验,我国可考虑 在《科学技术进步法》的修改当中明确科技伦 理审查制度。

其二,适当扩大科技伦理所规范的科研活动范围。在当前社会背景下,人工智能、病毒编辑、转基因等领域的研发与成果转化活动可能带来不可预知的社会风险。为确保科技伦理对全部高风险科研活动的约束效力,《科学技术进步法》应扩大科技伦理所规范的行为范围和行为方式,将人工智能、病毒编辑、转基因等领域中违反知情同意、保护隐私等规定以及违反实验动物伦理规范、从事禁止研究或违反程序从事限制研究的领域和技术的行为等纳人伦理审查和科研不端惩戒的范围。

其三,形成多层次多部门衔接的伦理审查和责任追究机制。在"贺建奎基因婴儿编辑事件"中,行为人所在医疗卫生机构的伦理审查形同虚设。有鉴于此,我国还应形成多层次多部门衔接的伦理审查和责任追究机制。一是在组织体系上,应在国家和省市分行业设立科技伦理审查委员会,负责指导对应医疗卫生、科研等单位内设伦理委员会的工作。二是在工作制度上,单位内设伦理委员会的事前和事后审查需向所属省市伦理审查委员会报备,省市伦理审查委员会不同意其意见的,可作为直接责任主体启动调查;伦理审查委员会的审查结论交由科研人员所在单位及其行业主管部门,由所在单位或行业主管部门做出处理决定。

(作者系华东政法大学副研究员)