

使其与法学理论研究中为经济法设定的质的规定性高度契合,为其在部门法划分上从属于经济法提供了充分的理论论证。所以,即便后来在体系化的发展时期,自然资源法的发展演化表现出一定的向环境法靠拢的趋势,但终究没有形成完整的环境保护内涵。因为,在历史发展过程中形成的对自然资源法部门法属性的倾向性影响,决定了只能基于民法或经济法既有的法律观念对自然资源法的基本内涵进行界定。尽管民法与经济法分属于不同法律部门,但有一点二者是相同的,即对经济利益的追求和保护。有所不同的是,民法是以社会个体的经济利益为基础,而经济法的形成虽然以社会公共利益为起点,但实际上其核心在于社会的经济公益。对经济利益的追求与环境保护的目标相去甚远,这是环境保护观念在事实上一直无法在自然资源法中形成的根本原因。自然资源是农村产业发展的物质基础。因此,农村产业发展所导致的各种环境问题,包括早期的环境破坏以及后来出现的环境污染,实际上都与自然资源的合理利用与保护密切相关。但遗憾的是,自然资源法自始至终都无法形成完整的环境保护内涵而在事实上长期与环境法相隔离,这是我国环境立法中涉农观念缺失的另一深层原因。

如何依法救助即将流向餐桌的宠物猫、狗?

——兼论欧美之立法经验对我国的启示

常纪文(中国社会科学院)

最近几年,经常可以听到主人丢失宠物猫、狗事件。经过动物保护主义人士的追踪,发现其中有些猫、狗被偷盗后又偷输到广东,并成为广东部分消费者的盘中餐。得知自己饲养并产生感情的宠物猫、狗被别人残忍屠宰并沦为“龙虎斗”等菜肴,一些丢失宠物猫、狗的人基于愤怒的心态走上了寻找并救助自己的宠物猫、狗的道路。一些有善心的人士也参与了助救行动。在救助行动中,救助人士虽然每次都能把宠物猫、狗带走,但对宠物猫、狗贩子却毫无办法,而且不知道解救下来的宠物猫、狗什么时候又会被抓走。在上海市,随着拦截的记录越来越多,救助人士意识到私力解决不具有救助的普遍性,必须借助公权的力量通过法律手段来解决问题。在法治社会,如何规范人和动物的关系,合法、有效地救助那些即将流向餐桌的宠物动物,促进社会的和谐,应作为一个重大的法学问题引起法律人的关注。

一、科学救助的思路与策略

对于科学救助即将流向餐桌的宠物动物的策略问题,出现了两派观点。一是通过立法授予动物以权利。^[17]二是立法应继续坚持动物的客体地位,但要完善立法,明确动物福利的内容和范围。^[18]目前,上述两种观点何者更切合实际?要回答这个问题,有必要在现有的“主客二分法”法律架构下理顺人和动物的法律关系。

[17] 高利红:《动物的法律地位研究》,中国政法大学出版社2003年版,第243页。

[18] 常纪文:《动物有权利还是仅有福利》,载《环球法律评论》2008年第6期。

众所周知,动物不具有现代法律所认可的意思表示能力,既不可能通过流血的斗争来争取权利,有意识地、独立地要求人类为它们做什么或者不做什么,也不可能通过讨价还价来减免自己的义务,扩大自己的权利。因此,动物不可能像人一样提出为现代法律架构所认可的权利诉求,只能被动地接受人类提供的“好处”即福利。^[19]这种被动性,说明动物是人支配、管理和同情的对象,是人类恩惠的施舍对象。人和动物之间,人是主宰者,动物是被主宰者。体现在“主客二分法”的法律架构上,人是动物保护法律关系的主体,动物只能是动物保护法律关系的客体而非主体。这已经被世界上绝大多数国家的动物保护法所印证。

人作为自己行为规则的制定者,之所以给自己施加公法上的动物保护义务,其原因在于人是地球上最高级的动物,具有其他种类动物所不具有的感知理性、反省理性和人道理性。^[20]人类把对同类的情感关怀延伸到非人的动物身上,体现了人类区别于其他动物的高尚情操。这种高尚情操不仅维护了动物的内在价值,更重要的是,维护了人的体面和尊严,即人道性。也就是说,人与动物之间法律关系的品位提升,其决定权还在于人。^[21]要保护动物的福利,缓解我国目前因动物保护引发的社会不稳定现象,从立法上看,还得单方面地给人类施加更高的行为义务。

我国目前的立法和世界上大多数国家一样,并没有承认动物的主体地位和动物权利的规定。^[22]仔细考察,我国在动物检疫、动物运输、动物屠宰、环境保护、卫生保护、科技平台建设等方面已经制定了一些法律法规,对公民、企业、国家机关和其他组织规定了一些动物养殖、动物检疫、动物运输、传染病防治等方面的权利和义务,一些地方也规定了宠物饲养、宠物管理和处理处置方面的地方性法规和规章。要救助那些即将流向餐桌的宠物动物,在法治时代的科学策略是,一边充分利用现有立法的权利和义务性规定,一边完善动物福利保护的法律法规,而不是另起炉灶,虚无地向法院主张动物的权利。

二、有效救助的现时途径与法律依据

(一)民事诉讼救济问题

如果丢失宠物动物的主人能够证明诱捕者实施了诱捕行为,或者能够证明持有者持有的宠物动物属于自己,那么,他(她)就可以到法院行使请求权,要求诱捕者或持有者返还动物,对于诱捕者还可以要求赔偿损失。在德国、奥地利等国家,按照动物福利法或者动物保护法的规定,宠物是人类的伙伴动物。人和宠物动物在生活中一旦形成密切的感情关系,宠物动物的人格属性就会得到法律的认可。因此,主人可以对伤害甚至杀害宠物的人提出精神赔偿的要求。

“宠物”即为宠爱的动物之意。伤害甚至杀害主人宠爱的动物会导致饲养人一定的精神痛苦,这已经成为社会的共识。一些人还把宠物动物当作家庭成员对待,在给予其特别关

[19] 常纪文:《动物福利法——中国与欧盟之比较》,中国环境科学出版社 2006年版,第 14页。

[20] 常纪文:《动物福利法——中国与欧盟之比较》,中国环境科学出版社 2006年版,第 14页。

[21] [澳]Deborah Cao:《动物法及其他——在中国知识界展开有关动物地位探讨之必要性》,载常纪文、[英]Paul Littlefair主编:《动物福利法治:焦点与难点》,法律出版社 2008年版。

[22] [澳]Deborah Cao:《动物法及其他——在中国知识界展开有关动物地位探讨之必要性》,载常纪文、[英]Paul Littlefair主编:《动物福利法治:焦点与难点》,法律出版社 2008年版。

爱的同时,自己也获得了特别的快乐和安慰。也就是说,宠物动物的人格属性已经得到一定程度的社会认可。^[23]但是该属性能否得到我国司法的认可呢?最高人民法院《关于确定民事侵权精神损害赔偿责任若干问题的解释》(以下简称《解释》)将人民法院受理精神损害赔偿案件的几种情况界定为:人格权利遭受非法侵害;亲子关系或者近亲属间的亲属关系遭受严重损害;自然人死亡后,其近亲属因特定侵权行为遭受精神痛苦;具有人格象征意义的特定纪念物品,因侵权行为而永久性灭失或者毁损。从表面上看,宠物丢失导致的精神损失,与人格权利遭受非法侵害和具有人格象征意义的特定纪念物品的永久性灭失或者毁损这两类情况有一定联系。

《解释》第1条规定:“自然人因下列人格权利遭受非法侵害,向人民法院起诉请求赔偿精神损害的,人民法院应当依法予以受理:(一)生命权、健康权、身体权;(二)姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权;(三)人格尊严权、人身自由权。违反社会公共利益、社会公德侵害他人隐私或者其他人格利益,受害人以侵权为由向人民法院起诉请求赔偿精神损害的,人民法院应当依法予以受理。宠物丢失导致的精神损失,显然不属于《解释》第1条第1款第1项至第3项规定的情形。但仔细琢磨,似乎可以将其归入“违反社会公共利益、社会公德侵害其他人格利益的情形。那么这种“似乎”目前能否得到法院的认可?有的法院认可了这种理论上的推导,如北京市朝阳区人民法院。^[24]而有的法院则不认可这种理论上的推导,如兰州市城关区人民法院。^[25]在司法实践中出现了这种相互矛盾的判决,最高人民法院应当予以重视,可以考虑修订《解释》第1条第2款,明确将宠物丢失导致的精神损失纳入违反社会公共利益、社会公德侵害其他人格利益的范畴。

宠物丢失导致的精神损失是否属于具有人格象征意义的特定纪念物品永久性灭失或者毁损的情形呢?《解释》第4条规定:“具有人格象征意义的特定纪念物品,因侵权行为而永久性灭失或者毁损,物品所有人以侵权为由,向人民法院起诉请求赔偿精神损害的,人民法院应当依法予以受理。按照司法实践,具有人格象征意义的特定纪念物品一般仅包括照片、奖章等与特定人格的才能、品行、形象、风貌乃至与精神魅力有关的物品,^[26]而宠物猫、狗目前不属于可以永久保存的象征类物品。因此,以该条之规定为依据,请求赔偿因宠物丢失导致的精神损失,也不会得到人民法院的支持。

(二)行政救济和刑事救济问题

行政救济之中,收集证据是救济成败的关键。丢失宠物动物的人报案后,如果公安机关立案,首先就根据报案者提供的线索来确认违法嫌疑人,或者依自己的职权主动发现违法嫌疑人。然后,要求嫌疑人拿出收购或者合法的购买、持有证明。如果嫌疑人贩卖的宠物动物数量大且拿不出证据,就可能面临行政处罚。《治安管理处罚法》第49条规定:“盗窃、诈

[23] 如德国和奥地利的《动物福利法》都把动物称为人类的伙伴生物。“伙伴”一词就体现了一定的人格关系。

[24] 孙文晔、王丽英:《撞死小狗要赔精神损害费 已得到法院支持》,资料来源: http://news.xinhuanet.com/legal/2009-04/17/content_111198365.htm,访问日期为2009年3月16日。

[25] 阮磊、宋芳科:《撞死小狗 主人6000元精神损失费》,资料来源: <http://news.163.com/07/0105/01/341LD3TC00011229.htm#>,访问日期为2009年3月16日。

[26] 戴刚:《宠物进驻家庭“地位”日高 引发宠物官司高发真假难断》,资料来源: <http://www.xici.net/b771466/d55091741.htm>,访问日期为2009年3月8日。

骗、哄抢、抢夺、敲诈勒索或者故意损毁公私财物的,处 5 日以上 10 日以下拘留,可以并处 500 元以下罚款;情节较重的,处 10 日以上 15 日以下拘留,可以并处 1000 元以下罚款。在猫、狗的法律地位没有上升的情况下,可以将其作为公私财物来对待。那么,对于偷窃、骗取、抢夺宠物的非法诱捕、贩卖者,就可能面临公安机关的拘留或罚款的行政处罚。对于偷窃、骗取、抢夺宠物动物价值较大的,则可能面临刑事制裁。

刑事诉讼救济应解决以下两个方面的问题。一是起诉的法律依据问题。《刑法》第 264 条规定:“盗窃公私财物,数额较大或者多次盗窃的,处 3 年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处或者单处罚金;数额巨大或者有其他严重情节的,处 3 年以上 10 年以下有期徒刑,并处罚金;数额特别巨大或者有其他特别严重情节的,处 10 年以上有期徒刑或者无期徒刑,并处罚金或者没收财产。可见,该条适用于盗窃宠物猫、狗的犯罪行为。《刑法》第 312 条规定:“明知是犯罪所得及其产生的收益而予以窝藏、转移、收购、代为销售或者以其他方法掩饰、隐瞒的,处 3 年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处或者单处罚金;情节严重的,处 3 年以上 7 年以下有期徒刑,并处罚金。可见,该条适用于窝藏、转移、收购、代为销售或者以其他方法掩饰、隐瞒被盗窃的宠物猫、狗的犯罪行为。二是起诉的途径问题。刑事诉讼在我国分为公诉和自诉两类。对于盗窃或者非法转移、收购、代为销售宠物猫、狗的行为,如果以盗窃罪或者窝藏、转移、收购、销售赃物罪来起诉,由公安机关取证并依照公诉程序比较有效,因为每个主人被偷走的猫数量有限,而贩卖猫、狗的人则较多,失主不一定能最终找到自己的猫、狗,以获得被告偷盗的证据。由于取证困难,所以猫、狗的主人难以提起刑事自诉。

三、合理救助的域外立法及其经验

动物保护是人类怜悯比其低级的生命的表现。怜悯动物已成为各国特别是发达国家国民公认的一条普世价值,被广泛地纳入法律的目的和精神之中。

(一)法律体系的建设及其经验

宠物动物保护的立法,因欧洲和美国最具代表性,往往为其他国家或者地区所借鉴和参考。在欧盟的层面上,欧盟及其前身的宠物动物福利保护和救助的法律文件主要有欧盟条约、宣言、条例、指令、决定、建议、意见等。这些文件可以归纳为主要的或基本的渊源及次要的或派生的渊源两大类。主要的渊源是 1991 年 12 月欧洲理事会通过的欧洲议会号召的《保护动物的宣言》。该宣言指出,欧洲理事会、欧洲委员会和各成员国“在起草和实施农业、运输、国际市场及其研究的一般政策的立法时,应充分地尊重动物所需求的福利”。该宣言作为《欧盟条约》最后文本的附件,于 1992 年 2 月 7 日被所有欧洲共同体国家的首脑签署,属于欧盟基本法律的范畴。次要的渊源主要有:1991 年 11 月 19 日的《关于在运输途中保护动物的理事会指令》(91/628/EEC),1993 年 12 月 22 日的《关于在屠宰或宰杀时保护动物的理事会指令》(92/119/EC),2004 年 2 月 18 日的《关于为从第三国非商业性转移到共同体的犬、猫、雪貂建立示范健康证明的委员会决定》(2004/203/EC)等。^[27]

在欧盟成员国的层面上,其宠物动物福利保护和救助立法,可以分为法律和法令两个层次。在一些大陆法系的欧盟成员国,宠物动物福利保护和救助的法律渊源包括动物福利保

[27] 该决定是为了有效实施 2003/998/EC 条例而被制定的。

护基本法或者综合性法律的规定、专门的宠物动物福利法的规定,以及其他法律对宠物动物福利保护的附带规定。目前,很多欧盟成员国制定或者修订了包括宠物动物福利保护和救助内容在内的动物福利保护基本法,如丹麦1991年颁布了《动物福利法》,葡萄牙1995年颁布了《保护动物法》,德国1998年修订了《动物福利法》,瑞典2002年修订了《动物福利法》。基本上所有的欧盟国家都已颁布了专门的宠物动物福利保护和救助法律或者法令,如英国1983年修订了1951年颁布的《宠物动物法》;瑞典1987年修订了1943年颁布的《猫狗监管法》,1999年颁布了《狗的饲养、销售和喂食法》,2000年颁布了《狗标记和登记条例》等。^[28]但每个国家的宠物动物福利保护法律体系因为国情和法律背景的差异而有所不同。以德国为例,其宠物动物福利保护和救助法的渊源既包括联邦《动物福利法》,联邦政府颁布的法令、联邦食品、农业和森林部等有关部门根据《动物福利法》第2条的授权颁布的法令,^[29]还包括各州及其所属各市依照宪法的立法权条款所颁布的法律文件。

美国早在1866年就通过了《禁止残酷对待动物法》,于1938年颁布了《食物、药品和化妆品法》,1958年通过了《联邦肉制品检查法》、《人道屠宰(动物)法》(1978年和2002年修正),1966年通过了《动物福利法》(分别于1970年、1976年、1985年和1990年修正),1985年颁布了《食物安全法》、《健康研究扩展法》和《提高实验动物标准法》,1999年修正了《动物和动物产品法》。^[30]以《动物福利法》为例,它在第1条的定义中指出:“动物是指任何活着或死去的狗、猫……。狗指所有种类的狗,包括那些用于打猎、安全和饲养目的的狗。”从而把宠物猫、狗纳入该法的适用范围。其后,该法对狗、猫的福利保护和救助,特别是公共权力机关的救助职责作了系统的规定。

以上域外的立法建设情况说明,对宠物动物的保护和救助,无论是在欧盟还是在美国,是一个观念法定化和措施法定化的系统工程。为了防止中国的宠物猫、狗流向餐桌,损害中华民族的人道底线,立法的内容不能仅是限制或者禁止吃猫肉或狗肉这样简单,而应当转变思路,参考欧美的做法,通过制定综合性的《动物福利法》或者《动物保护法》及专门的动物保护法律、法规、规章和标准,以全面关注动物的福利,使动物在繁殖、饲养、运输、利用和屠宰过程之中得到人道的关怀,防止其受到不必要的痛苦或者伤害。

(二) 公力救助制度体系的构建及其经验

对宠物动物进行私力救助是私人保护其财产权的本能表现。在私力救助不可能奏效时,应当借助公权机关的公力。^[31]这一理念已为欧美国家和地区的动物保护和救助立法所广泛推行。目前,这些国家和地区已经建立了如下基本的公力救助制度。

1. 信息记录和检查制度

宠物动物流落社会成为流浪动物,会引发社会伦理和安全问题,因此,美国和欧盟国家的立法制定了购买者或者领养者负责的制度。^[32]《德国动物福利法》第5条规定,对每只

[28] 该条例在2004年被瑞典动物福利机构颁布的条例修订。

[29] 主要的形式是 ordinance。

[30] Cooper and Margaret E, An Introduction to Animal Law, London, Academic Press Limited, 1987, pp. 175 - 176
Christiane Meyer, Animal Welfare Legislation in Canada and Germany, Frankfurt, Peter Lang, 1998, pp. 23 - 24

[31] Mike Radford, Animal Welfare Law in Britain, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 30

[32] Margaret E. Cooper LLB, An Introduction to Animal Law, London, Academic Press, 1987, p. 15

宠物动物都应当鉴别登记。鉴别的方法是在耳朵、翅膀、腿上纹身或者带标志或者在其松弛的皮肤部分以非痛苦的方式植入芯片。^[33] 为了进一步落实负责制度,这些国家对于逃避登记或任意丢弃宠物动物的行为规定了严格的法律责任。对于收容机构救助的流浪动物,其主人要承担全部的救助费用,此外,还将面临监禁和罚款等处罚。美国 1966年的《动物福利法》第 10条规定,经销商应当登记动物的主人、购买、运输、接受和处理等信息,并在农业部部长规定的期限内保存这些信息,以供农业部部长检查用。^[34] 另外,该法还规定,经销商不能将来源不明的猫、狗提供给任何个人和团体。^[35]

2. 现场监管和检查制度

现场监管和检查是美国和欧盟国家督促落实法律规定的必要措施。2002年修订的瑞典《动物福利法》第 24条规定,国家农业部是主要的和重要的动物福利保护监督管理机构。在地方的层次上,该条规定,除非政府有特殊的安排,各地方的市政委员会在宠物动物的商业性饲养、出售、出租,或者为宠物动物提供商业性的膳食等方面,享有一定的监管权。为了有效地开展地方监管活动,第 24条要求各地方当局聘用或者培训专门的人才。另外,第 24条要求警察协助中央和地方的执法监督活动。为了保证监管活动的开展,该法第 25条要求中央政府或者其授权的国家农业部与地方当局,规定适当的监管费;第 27条规定执法人员有权进入一定的地域、设施、建筑、房产以及动物被放置的其他地方,有权检查,有权采样,有权索取必要的信息和文件。^[36]

3. 行政救助制度

无论是欧盟国家还是美国,宠物动物的行政救助既包括疾病、危难与无主救助或收容,还包括人道的动物处死。瑞典 2002年修订的《动物福利法》规定,宠物动物一旦被有关机构救助,除非得到许可,其主人或者拥有者不能接近它们。救助的费用应当由宠物动物的主人支付,^[37] 如果宠物动物已经被救助机构出售的,出售的钱可以折抵部分救助的费用;如果找不到宠物动物的主人时,这笔救助的费用应当由公共资金支付。

根据美国 1966年的《动物福利法》第 17条之规定,美国联邦还成立了专门寻找动物的法律执行机构。该机构依法享有对经销商、运输商等机构和个人的记录检查权。^[38] 农业部依据该法第 16条之规定,享有对正在遭受痛苦的动物的救助权。^[39] 除此之外,警察也依法享有部分救助和执法权。

[33] 芯片具有可机读性,一般植于猫、狗、马等身上。See David B Wilkings, *Animal welfare in Europe*, London, Kluwer International, 1997, p. 85.

[34] 全国人民代表大会环境与资源保护委员会编:《世界环境法汇编(美国卷)》,中国档案出版社 2007年版,第 1474、1475页。

[35] 全国人民代表大会环境与资源保护委员会编:《世界环境法汇编(美国卷)》,中国档案出版社 2007年版,第 1484页。

[36] 德国 1998年修订的《动物福利法》第 16条第 3款也有类似的规定。

[37] 按照 2002年修订的瑞典《动物福利法》第 37条第 2款的规定,该费用的支付不影响罚金决定的独立作出。

[38] 全国人民代表大会环境与资源保护委员会编:《世界环境法汇编(美国卷)》,中国档案出版社 2007年版,第 1480页。

[39] 全国人民代表大会环境与资源保护委员会编:《世界环境法汇编(美国卷)》,中国档案出版社 2007年版,第 1479页。

4. 法律责任制度

有违法就应有法律责任。除了行政监管以外,美国和欧盟国家的立法对于违反动物福利保护的行为规定了严格的法律责任,如责令停止某种行为、责令采取弥补措施、^[40]罚金和监禁等。^[41] 罚金或者监禁适用于故意犯罪或者因为疏忽在提供动物的供食、供水、容身场所和有关动物的劳动、自由保障、运输、生病或者受伤时的治疗、屠宰等方面违反了有关规定,或者非法获得动物或者不依法放弃动物,或者违反有关机关依法律法规的规定所作出的决定或者命令等情况。^[42] 对于一些违反对于保护动物福利具有重要意义的义务的人,德国1998年修订的《动物福利法》第七部分(关于惩罚和罚金的条款)把监禁的最高期限定为三年。美国1966年的《动物福利法》第28条第3款规定,经销商将来源不明的猫、狗提供给任何个人和团体的,从第二次违规时起,对违法者按每只猫、狗处罚5000美元的罚金。^[43] 此外,美国和欧盟国家还规定了资格罚的措施。

以上域外的法律制度建设情况说明,在欧美,宠物业的法律救助制度主要包括主人负责、行政机关主导、公众参与、社会监督、司法审判五个方面的内容。流浪宠物猫、狗的大量出现及其贩卖,在欧美等发达国家和地区,曾是一个很大的社会问题。在选民和社会团体的呼吁和游说下,立法机关开始建立和逐步完善体现民意的相关立法;在完善的法律规则的约束下,宠物动物的主人也不得不对自己的领养、购买和饲养行为负责;政府在法律的要求下开始主动承担社会性的监管和服务职能;公众和社会团体在立法的授权下开始反映民意,积极履行检举、协助义务以及行使提起诉讼等法律权利,以弥补政府监管的疏漏,发挥公众对抗政府不作为和滥作为的作用;法院通过对个案行使司法审判权,来发挥普遍性的守法引导作用。总的来说,这些国家和地区在宠物动物的救助方面,立法从事前预防、事中监管和事后补救三个环节建立和完善了相互衔接的制度体系。实践证明,这些制度的作用很明显,成绩很突出。^[44] 制度建设的实效表明,个人责任、社会责任和公权责任的有机结合是科学解决流浪宠物猫、狗问题的唯一良方。这也值得我国参考和借鉴。

四、国内普遍性救助的长远立法设计

(一) 法律体系的建设建议

结合中国的传统立法模式,我国可考虑采取以下立法建设和完善措施。在基本法层次,首先,应制定一部动物保护方面的基本法律——《动物保护和管理法》,规定动物保护和管理的目的,受保护和管理的动物范围,国家保护和管理的的基本政策,国家动物保护和管理的体制,动物保护和管理的的基本原则,野生动物保护和管理制度,农场动物保护和管理制度,实验动物保护和管理制度,宠物动物保护和管理制度,动物运输管理制度,动物屠宰管理制度,

[40] 如2002年瑞典修订的《动物福利法》第26条第3款之规定。

[41] 如2002年瑞典修订的《动物福利法》第36条第1款规定,监禁不超过两年。

[42] 如2002年瑞典修订的《动物福利法》第36条第1款之规定。

[43] 全国人民代表大会环境与资源保护委员会编:《世界环境法汇编(美国卷)》,中国档案出版社2007年版,第1484页。

[44] 如德国1991年审判的动物犯罪案件是571件,其中377人被判决有罪,可见执法之严格。See Christiane Meyer, *Animal Welfare Legislation in Canada and Germany*, Frankfurt, Peter Lang, 1998, p. 115.

动物防疫管理制度以及法律责任等内容。其次,应修订《物权法》,肯定动物这个特殊物的人格属性;制定《侵权责任法》时,规定侵犯动物人格属性的民事责任。最后,应修订《刑法》,把动物的情感和利益作为一种犯罪客体,即对侵犯动物情感和福利的行为,情节严重的,予以刑事制裁。在单行法层次,在《动物保护和管理法》等基本法的指导或者协调下,修订《野生动物保护法》、《动物防疫法》,制定《农场动物保护和管理法》、《实验动物保护和管理法》、《宠物动物保护和管理法》、《动物运输管理法》、《动物屠宰管理法》等法律法规,以使得对各领域的动物占有、利用、收益和处分有法可依。在行政法规和部门规章层次,在上述某一或者某些法律的制定条件不具备时,国务院和各部、委、署、局应当结合需要,依据职权分别制定一些条例或者办法。在法律具备时,可以根据实施的需要,制定一些补充性或者细化性的条例、办法或者标准。此外,享有立法权限的地方和民族自治区域,也可结合地方和民族的实际状况,制定一些既有利于经济发展,也有利于社会稳定和安全的动物保护地方性法规、地方性规章或者单行条例。一些宠物动物保护和救助的立法,国家颁布可能有困难,由地方和民族自治区域结合实际情况作出一些试点性的突破规定,也许是一条出路。

(二)公力救助法律制度体系的构建建议

上述立法在制定时应当加强私力救助和公力救助制度的配套建设。首先,《动物保护和管理法》应当规定加强精神文明建设、提升公民道德修养的立法目的和宗旨,设立防止虐待动物的基本原则。在该立法目的和基本原则的指导下,《动物保护和管理法》设立人道对待宠物动物的制度和限制甚至禁止食用猫、狗等高级宠物动物的制度。如果可能,该法还可以在附则中设立一些动物保护的标准或者基本要求。

在《动物保护和管理法》基本规则的指引下,《宠物动物保护和管理法》应当对宠物动物的经营、运输、屠宰等作出比较具体的规定,《动物运输管理法》、《动物屠宰管理法》、《动物防疫法》应当对宠物动物的运输、屠宰、防疫、经营等作出具体的规定。这些法律规定,应当发挥政府主导、社会监督、公众参与、主人负责和司法审判的协调作用,从事前预防、事中监管和事后补救三个方面建立起协调的宠物猫、狗保护和救助方面的制度和机制。

在事前预防方面,可借鉴欧美的技术性经验,通过宠物动物数量的申报制度、繁殖许可制度和交易记录制度来控制宠物猫、狗的数量,跟踪宠物猫、狗的所有信息,并防止其大量流入市场;通过植入电脑芯片来记录动物的健康和主人信息,既可以防止宠物动物的主人逃避动物保护的责任,也有助于主人寻找自己的宠物动物;通过绝育制度来防止宠物动物在社会上大量繁殖而使数量失控。在事中监管方面,动物保护行政立法和《治安管理处罚法》、《行政处罚法》、《行政复议法》在制定或者修订时,要发挥公众和动物保护组织的举报及参与协助、巡查、监督甚至提起司法诉讼的作用,既要发挥政府部门和执业兽医的技术服务、福利监督和救助协调作用,又要防止政府滥用监管权,侵犯公民的动物所有权。在事后补救方面,要发挥公安、农业等部门的行政制裁作用及人民法院的民事、行政和刑事司法救济作用。如果可能,修订《民事诉讼法》、《行政诉讼法》和《刑事诉讼法》时,应当建立动物保护的民事、行政甚至刑事公益诉讼制度,即通过公众的监督和法院的司法审查作用,对公民、单位和政府机构的动物保护行为进行司法监督。只有这样,才能发挥公众的监督和司法审判力量的作用,以对抗个人非法行使动物所有权和政府违法履行监管职责的行为。也只有这样,才能从制度上给宠物动物以周全的法律保护和救助,系统解决残忍对待宠物动物的社会问题。