

Охрана окружающей среды и экологическая безопасность

和谐社会建设背景下中国动物福利立法问题之反思 Анализ законодательства в сфере защиты животных в Китае в контексте построения гармоничного общества Reflections on the Legislation of Animal Welfare in China under the Background of Building a Harmonious Society

王利¹河南大学法学院/知识产权学院副教授，法学博士
pangdongmei71@163.com

Ван Ли,

доцент Юридического института, Института интеллектуальной собственности Хэнаньского университета, КНР

Wang Li,

Associate professor of law School/Intellectual Property School, Henan University, S.J.D.

© Ван Ли, 2020

摘要: 人与动物间的和谐相处、协调发展是人与自然和谐的重要体现，也是和谐社会构建的内在要求。当前，频繁出现的虐待动物现象、不合理利用动物乱象已成为引发中国国内社会矛盾的重要因素，也不利于国家软实力在国际层面的进一步呈现。基于可有效调解人与动物间各种争议中的道德纷争、完善动物产品消费市场秩序、有效应对国内外舆情争议等特点，完善中国动物福利立法应是促进人与自然和谐相处、保障和谐社会顺利构建的重要手段。

总体来看，当前中国动物保护的有关立法尚无法满足和谐社会背景下动物福利保障的现实需求，动物福利立法亟待完善，具体情况涉及：动物保护立法体系不完整，缺乏对动物予以全面保护的基本法，动物保护的专门性立法也极其有限，难以达到动物福利理念所要涵盖的动物范畴；动物立法目的注重动物的合理开发与安全利用，动物福利理念普遍缺失，无法形成动物福利保护必需的针对性、有效性、全面性的制度体系；某些动物立法虽然涉及动物福利条款，但普遍缺乏实质性保障、尤其是缺乏实质性的责任约束规定，无法有效抑制现实中损害动物福利的现象，法律实效性普遍较差。

在中国积极推进和谐社会建设、实施依法治国战略背景下，积极关注并努力促进中国动物福利立法的完善一定程度上已成为事关社会秩序稳定、国家形象与利益维护的重要问题。结合中国当前动物福利立法存在着的不足以及国内外对动物福利问题关注度逐渐提高的现实，应采取积极措施尽快对中国动物福利立法加以完善。首先，人与动物之间关系失范、保护动物福利不能取得共识的主要原因在于单纯以人类为中心的伦理观、发展观的持续存在。为此，动物福利立法的完善首先需要深化动物伦理与生理意识教育，扩展公民对动物价值的认识范围，创造动物福利立法的积极社会氛围。其次，动物保护立法体系不完善、动物保护范畴较窄、动物福利立法缺失是导致动物与人类之间关系出现失范现象的重要原因。因而，应结合扩大动物保护的范畴、融合动物物种保护利用与动物福利保障理念、遵循立法循序渐进原则等问题进一步完善动物保护立法，进而为动物福利理念全面贯彻奠定法制基础。第三，制度是人们之间有序关系的集合，人与动物之间有序关系的构建还需要规范有效的管理体制、完善的动物可追溯管理制度、科学的动物福利标准制度、严格的动物福利保障制度等制度体系的不断完善。

关键词: 和谐社会；动物福利；动物福利立法

Abstract. Harmonious coexistence and coordinated development between human beings and animals is an important manifestation of the harmony between human beings and nature, as well as the inherent requirement of building a harmonious society. Frequent animal abuse and unreasonable use

¹ 基金项目：教育部人文社科重点研究基地重大项目：《生态文明语境下环境法的体系化发展》（16JJD820012）。

of animals have become an important factor in triggering domestic social contradictions in China, and which is not conducive to the further presentation of national soft power at the international level. Based on the characteristics of effectively mediating moral disputes between human beings and animals, perfecting the market order of animal products consumption, and effectively responding to public opinion disputes at home and abroad, animal welfare legislation is the fundamental measures to solve the above problems.

Overall, the current legislation on animal protection in China is still unable to meet the realistic needs of animal welfare protection in the context of a harmonious society. Animal welfare legislation needs to be improved urgently, and the specific situation involves: The legislative system of animal protection is incomplete, lacking the basic law to protect animals in an all-round way, and the specialized legislation of animal protection is extremely limited, which makes it difficult to reach the animal category covered by the concept of animal welfare; The purpose of animal legislation is to pay attention to the rational development and safe use of animals, and the concept of animal welfare is generally lacking, which can not form the necessary pertinence, effectiveness and comprehensive system of animal welfare protection; Although animal welfare provisions are involved in some animal legislation, there is a general lack of substantive protection, especially the lack of substantive liability constraints, which can not effectively suppress the phenomenon of damage to animal welfare in reality, and the legal effectiveness is generally poor. Under the background of actively promoting the construction of a harmonious society and implementing the strategy of governing the country according to law in China, it has become an important issue concerning the stability of social order, the image of the country and the maintenance of interests to a certain extent to actively pay attention to and strive to promote the perfection of animal welfare legislation in China. Considering the insufficiency of current animal welfare legislation in China and the fact that domestic and foreign attention to animal welfare issues has gradually increased, active measures should be taken to improve China's animal welfare legislation as soon as possible. First of all, the main reason for the anomie of the relationship between human beings and animals and the lack of consensus on the protection of animal welfare lies in the persistence of human-centered ethics and development concept. Therefore, the improvement of animal welfare legislation needs to deepen the education of animal ethics and physiological consciousness, expand the scope of citizens' understanding of animal value, and create a positive social atmosphere for animal welfare legislation. Secondly, the imperfect animal protection legislation system, the narrow scope of animal protection and the lack of animal welfare legislation are the important reasons for the anomie of the relationship between animals and human beings. Therefore, animal protection legislation should be further improved in the light of expanding the scope of animal protection, integrating the concept of animal species protection and utilization with animal welfare protection, and following the principle of progressive legislation, so as to lay a legal foundation for the full implementation of animal welfare concept. Thirdly, the system is the collection of orderly relations between people. The construction of orderly relations between people and animals also needs to standardize effective management system, perfect animal traceability management system, scientific animal welfare standard system and strict animal welfare security system.

Keywords: Harmonious society; Animal welfare; Animal welfare legislation.

DOI: 10.17803/2587-9723.2020.3.057-065

人与动物的和谐相处是人与自然和谐关系的重要体现，也是和谐社会的应有之意。现实中，频繁出现的虐待动物现象、不合理利用动物乱象已成为国内舆论关注的焦点，诸多社会群体在网络与现实中国绕着相关议题进行着激烈的言语激辩、甚至行为冲突，严重影响着人与自然和谐关系的构建。从国际视角来看，对待动物的态度及方式很大程度上也会影响国际社会对中国形象的正确认知与判断，甚至该问题还存在着上升为国际政治和贸易问题的潜在性。和谐社会要求社会依照既定的规则有序运行，反对社会的无序化与无序状态，而法治则是达成和维系和谐社会的重要手段与路径。因而，理性分析中国当前人与动物之间引发诸多纷争的诸多因素，及时采取正确的解决路径、尤其是法治路径，不仅有利于国内和谐社会与生态文明的构建，也有利于在国际层面进一步提升国家形象、维护国家利益。

一、动物福利立法是和谐社会建设的内在需求

如何解决虐待动物、不合理利用动物等现象背后的诸多纷争，众多媒体、学者从不同角度进行了分析，主要涉及：深化社会层面的动物生理及环境伦理的宣传教育，形成有利于人性对待动物的社会氛围；加强各级政府的行为约束，禁止以经济利益或宣传地方食俗文化为目的举办不合时宜的利用动物活动；加强动物买卖、养殖、免疫、运输、销售、屠宰、加工等环节的精细化执法监管，确保生产经营行为的规范化；加强动物保护、动物福利立法，通过法律严格规范与引导民众以符合公序良俗的方式对待猫狗在内的各种动物。上述观点各有侧重，但考虑到法律调整人们之间行为关系的基础性，通过立法手段以解决“狗肉

节”背后的诸多纷争显然应该予以重点考量。综合当前中国国情及相关立法现状,笔者以为,完善中国动物福利立法应是解决当前诸多纷争的根本措施,也是人与自然和谐关系构建的现实需求,其理由如下:

(一) 可有效融合各方观点、兼顾各地风俗,调解道德纷争

本质上看,动物本身与人类之间的关系具有某种深刻的道德含义,而动物的活法及其命运与人类对待动物的态度密切相关。[1] 人类对待动物有关的诸多纷争很大程度上可以归结为道德问题,虐待动物现象、不合理利用动物乱象被很多人认为是道德陋习,并应予以道德谴责。另外,基于各地的风俗与民俗不同,中国很多地区仍然把利用动物的行为看作是正常的社会习惯、社会习俗。显然,采取何种方式对待动物问题是一个复杂的社会问题,既涉及传统习俗,也包含道德和情感因素,通过立法全面禁止上述问题显然不能一蹴而就,应基于当下客观现实,循序渐进地采取应对措施。

物质文明的发展与文明理念的进步是动物福利思想及其立法的产生的主要动因,其促使人们在合理开发利用动物的同时以人道的方式对待动物。“动物福利”一词本身是人们采取人道方式对待动物的另外一种形象表达,其内涵广泛,目前公认的能够满足“动物福利”理念的基本标准主要体现为所谓“五大自由原则”:免于饥渴的自由;免于不舒适的自由;免于痛苦、伤害和疾病折磨的自由;表达正常习性的自由;免于恐惧和悲伤的自由。[2] 基于物质发展水平、文明理念与法治进步状况、社会公众对动物情感和生理认知程度、地方风俗演变等不同情形,不同区域动物所涉及到的福利标准显然存在高低,动物福利立法内容也会有所偏差。中国而言,目前尚没有对野生动物之外的动物予以立法保护,也缺乏人性化对待动物、确保动物享有相应福利的强制性法律规范,“狗肉节”、血腥屠宰动物、频繁虐待动物等现象的出现实质上都是这种立法缺失及不完善的重要体现。从当前现实来看,从国家层面直接出台禁止动物买卖、消费等活动显然具有很大难度,但基于一些动物尤其是猫狗等伴侣动物与人类之间情感联系的日益强化、人性对待动物所具有的民意基础,以及当前和谐社会与生态文明社会构建的社会大背景,出台专门性的动物福利的立法,认定残忍对待动物是违法的行为、保证最低限度的动物福利标准显然具有可行性。同时,可有效融合各方观点、兼顾各地风俗,调解动物利用争议中的诸多道德纷争。

(二) 可进一步规范动物对待行为,完善动物产品消费市场秩序

当前中国对待动物行为的规范主要涉及一般性饲养动物,具体表现为《畜牧法》、《动物防疫法》、《动物检疫管理办法》、《生猪屠宰管理条例》等。目前来看,这些规范仍存在着诸多不足:首先,有效规范的行为不全面。除了动物的防疫及检疫行为规范较为细致外,动物饲养的方式、买卖场所、运输方式、屠宰方式等尚缺乏细致要求,现实中普遍存在着饲养与买卖场所脏乱差、私屠乱宰现象屡禁不止、屠宰方式不人道等现象;其次,有效规范的物种不全面。就动物屠宰而言,国家层面目前仅有国务院针对性发布的《生猪屠宰管理条例》,而牛、羊、鸡等民间屠宰未在有效监管范围之内。虽然某些地方制订了牛、羊、鸡的定点屠宰管理办法,但由于缺乏有效立法依据、立法位阶较低、执法不重视、缺乏约束性条款等原因,导致现实中屠宰市场比较混乱、肉品安全质量难以有效保障。通过动物福利立法可对上述立法不足问题进行有效的弥补:

第一,可进一步规范对待动物的行为。如前所述,当前的动物饲养、买卖、运输、屠宰等行为规范普遍缺乏人性化要求,无法有效规范刺激公众感情、导致道德争议、甚至有损国家形象与利益的动物不人道对待现象。动物福利立法会全面规范与动物有关的人类行为,确保动物被人类利用时其自身价值不会因为被支配而受到不可忍受的侵蚀。基于立法是改变人们态度的最强硬手段的共识,中国动物福利立法的通过会在很大程度上抑制现实中频频出现的虐待猫狗、残杀动物等严重超越人们道德底线的行为,而对上述动物正常的对待行为也会产生进一步规范效应。

第二,进一步扩大物种规范的范畴。动物福利立法涉及到的动物范畴较为广泛,可有效弥补中国当前动物保护立法仅对“珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物”²进行重点保护所导致的物种保护范围不足问题。³

第三,有助于动物可追溯管理法律制度的进一步完善。可追溯管理制度对于动物贸易及其产品的经营管理环节做出了具体详细的规定,目的是促进动物生产经营行为的规范化及确保消费安全。从动物出生到养殖、免疫、运输、销售、屠宰、加工到进入流通环节,中国当前立法虽有所规定,但因涉及物种不多、立法内容较少、缺乏实施保障等原因,立法实效性普遍不强。动物福利立法依据其国家法律的权威性、强制性及惩戒性,福利内容的详尽性以及具体实施细则的可操作性,可从上述各环节进一步强化动物可追溯管理法律制度的实效性,进而有助于动物经营的规范化及保障消费安全。

(三) 可有效应对国外舆情争议,维护国家形象与利益

西方一些国家、尤其是欧美国家而言,由于物质文明的发展程度较高,国民环保意识及动物福利意识层次普遍较高,其所在区域的动物保护立法体系及内容也相对较为完善。近几年,随着计算机网络技术及现代传媒手段的进一步发展,欧美国家的一些民众及媒体相继利用中国国内一些利用动物的争议现象发表了对中国国际形象塑造不利的诸多言论。⁴从现实来看,作为一个特殊的物种,动物对人类具有多方面的价

² 参见《中华人民共和国野生动物保护法》第2条。

³ 按照国际公认标准,动物一般可被分为农场动物、实验动物、伴侣动物、工作动物、娱乐动物和野生动物6类。目前中国动物保护立法主要涉及野生动物,其它类动物立法虽有涉及,但存在着立法层次较低、立法内容较少、实施保障制度缺乏等缺陷,进而立法实效性普遍较差。

⁴ 例如,狗作为动物福利立法关注的重要主体,其相关的福利在西方发达国家得到广泛保护。在此背景下,针对中国所谓玉林“狗肉节”,欧美国家的一些民众及媒体曾相继发表了诸多表示抵制和反对的言论。由于这些民众中涉及到一

值,很多动物对人类的发展也做出过积极的贡献,尤其是猫狗等伴侣动物更是在很大程度上满足了社会公众的精神情感追求,与人类之间的情感联系愈加密切,人们在对其加以利用的时候理应对其福利待遇加以积极关注。同时,作为不断融入世界的主流国家,中国在不断展现自己物质文明发展的同时,精神文明建设也应积极跟进。从国际实践来看,确保动物在运输过程或商业活动中得到人道待遇已经成为动物福利立法追求的基本目的。[3]基于中国国情现状,当前动物保护立法虽不完善,但在对待动物的态度上理应与与时俱进,针对因动物对待或利用现象在国际舆情中的不利局面,应积极追求在动物福利立法上有所作为,积极呈现国家环境道德意识层面的发展,以改善中国对外的整体国际形象。

二、中国动物福利立法现状评析

当前中国动物保护的立法体系、立法目的、立法内容等方面都无法满足动物福利的现实需求,动物福利立法亟待完善,具体情况如下:

(一) 动物保护立法体系不完整,动物保护的范畴过于狭窄

当前中国并没有对动物予以全面保护的基本法,动物保护的专门性立法仅有《中华人民共和国野生动物保护法》,其他直接涉及动物规范的一些立法主要涉及《畜牧法》《动物防疫法》《渔业法》以及《生猪屠宰条例》《实验动物管理条例》《饲料和饲料添加剂管理条例》《兽药管理条例》《城市动物园管理规定》及地方性的养犬管理办法等。另外,一些自然资源保护立法,如《中华人民共和国草原法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国海洋环境保护法》等也有零散的规定,主要基于生态系统的保护目的对生存于其中的一些典型动植物同时予以保护。除了立法体系不完整外,目前立法所保护的动物范围也是极其有限,难以达到动物福利理念所要涵盖的动物范畴。依据新修订的《中华人民共和国野生动物保护法》第2条规定,其立法保护的野生动物仍仅包括珍贵、濒危的陆生、水生野生动物和有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物,不具有上述标准、一般性的野生动物显然不在其保护之列。显然,中国立法保护的动物范畴极其有限,除符合一定条件的野生动物之外,其他很少或几乎没有涉及。在当前立法状况下,动物福利理念显然缺乏全面贯彻的法制基础。

(二) 立法目的注重动物的合理开发与安全利用,动物福利理念缺失

立法目的,是立法者通过制定法律文本,意图有效地调控社会关系的内在动机,它既是法律创制也是法律实施的内在动因。[4]立法目的在立法中通常以第1条来加以表述,并对该立法的运行起着多方面的积极作用:找准立法的“目标”,可以提高立法技术水平,改善立法质量;在法律实施方面,有利于执法者准确地理解法律的“原旨”,公正地实施法律;在法律遵守方面,可以使社会成员知悉法律规定的“真义”,正确地行使权利、履行义务;在法学研究方面,可以将游移、散淡的目光向法律文本“聚焦”,增强法学研究服务于法治实践的能力。⁵显然,立法目的条款的表述状况直接影响着立法实施的预期性及其实效性。就当前中国动物立法而言,其直接目的仍然是偏重动物的合理开发与安全利用,动物福利理念基本上属于缺失状态。如中国《野生动物保护法》的立法目的是为了“保护野生动物,拯救珍贵、濒危野生动物,维护生物多样性和生态平衡,推进生态文明建设”;《动物防疫法》的立法目的是为了“加强对动物防疫活动的管理,预防、控制和扑灭动物疫病,促进养殖业发展,保护人体健康,维护公共卫生安全”;《生猪屠宰条例》的立法目的是为了“加强生猪屠宰管理,保证生猪产品质量安全,保障人民身体健康”。⁵显然,中国当前有关动物的立法目的中尚没有动物福利的关注,即使对于公众明知其生命与健康必然受到各种不良影响的实验动物而言,也是如此。依据《实验动物管理条例》第1条,其立法目的是为了“加强实验动物的管理工作,保证实验动物质量,适应科学研究、经济建设和社会发展的需要”。立法目的中动物福利理念的缺失必然会对中国动物福利保护的法治实践及其理论研究带来诸多困境,最重要的是无法形成动物福利保护的针对性、有效性及全面性制度体系。

(三) 动物福利条款缺乏实质性保障,法律实效性普遍较差

虽然当前立法保护的动物范畴有限,动物福利保护立法理念缺失,但在立法内容中还是能够零散见到符合动物福利原则的条款。遗憾的是,这些零散的动物福利立法规定由于缺乏实质性的保障条款,在现实中形同虚设,根本无法有效抑制损害动物福利的现象。举例来看,中国的《实验动物管理条例》中并没有直接涉及实验动物福利生命与健康关爱的有关规定,但是依据该条例出台的地方性实验动物管理办法及卫生部《医学实验动物管理实施细则》中却都有关爱及维护动物福利的具体规定,如《陕西省实验动物管理办法》第21条规定:“从事实验动物工作的单位和个人,应当关爱实验动物,维护动物福利,不得戏弄、虐待实验动物;动物实验中和实验结束时,在不影响实验结果的条件下,应当避免或者减轻给实验动物造成不安和疼痛。”卫生部《医学实验动物管理实施细则》第16条规定:“进行各种动物实验时,应当按动物实验技术要求进行。要善待动物,手术时进行必要的无痛麻醉。”遗憾的是,这些实验动物的有关福利条款同时缺乏实质性的保障条款,更缺乏实质性的责任约束规定,而现实中不断曝露出的实验动物遭受非人道待遇的事件及图片在刺激公众感情与神经的同时,也引发了社会对实验动物福利保护的进一步反思。⁶

些著名的演艺界明星及电视主持人,媒体中包括诸如《华盛顿邮报》、《纽约时报》、《华尔街日报》、BBC、CNN等国际著名媒体,其言论及声音显然会产生相当程度的社会影响力及大众态度塑造力,必然会对中国形象及国家利益产生消极影响。

⁵ 分别参见我国《野生动物保护法》、《动物防疫法》、《生猪屠宰条例》第1条规定。

⁶ 典型事件如2015年12月6日众多国内外网站报道的疑似西安某医学院人员在对大量狗做实验后而将其随意遗弃的悲惨视频及图片。该类现象显然已经超出人们的道德底线与心理可承受程度,也凸显了加强动物福利立法的必要性。

需要特别指出的是,作为人类伴侣动物之一的重要群体,狗与人类之间一直存在着某种特殊的情感,很多时候狗还具有故里、人烟、记忆、守望、伙伴、天伦、安居乐业等美好的象征意义,故在现实中公众对其予以了更多关注。目前,基于地方立法权限全国各地几乎都针对狗这一特殊动物群体制订了专门的地方性法规。相比较于国家层面动物福利立法内容的普遍缺失,某些地方性立法除针对养犬行为予以重点规范与管理外,还对狗的福利给予了一定关注,并规定了实质性的保障措施。典型如2016年10月实施的《青岛市养犬管理条例》第11条规定:禁止遗弃、虐待、屠宰犬只;禁止组织、参与斗犬等伤害犬只的行为。针对违反此规定的行为,依据该条例第20条规定,应由公安机关责令改正,处五百元以上二千元以下罚款;拒不改正的,并处没收犬只。遗憾的是,很多地方性人大或者其常委会并没有充分发挥《中华人民共和国立法法》对其在城市管理、环境保护等方面的地方性立法授权的主观能动性,没有结合环境友好与和谐社会建设、生态文明建设的国内背景以及动物福利已成为环境伦理重要组成部分、与国际贸易绿色壁垒的联系性日益密切等国际因素进行充分考量,在国家动物福利立法欠缺的状况下,充分利用地方性立法针对犬只管理及其福利维护问题对社会公众率先在行为规范、价值引导等方面实现示范性。这也是虽然各地几乎都出台了养犬管理制度,但养犬行为领域经常出现失范现象的重要制度原因。⁷

三、中国动物福利立法完善的若干思考

如果法律准许任何人为了自己的利益或为了金钱上的益处而导致动物痛苦或折磨动物,那么这一原则会被推向无限的边缘界限,而很难看到尽头。[6]当前,各种建立在严重侵害动物福利上的商业行为及虐狗、虐猫、虐待其它动物行为通过社交平台及媒体不断得到披露,而与之相关的人际冲突、价值观纷争等乱象也不断出现,已经成为中国现代社会发展中的不稳定因素。因而,在中国积极推进和谐社会建设、实施依法治国战略背景下,积极关注并努力促进中国动物福利立法的完善一定程度上已成为事关社会秩序稳定、国家形象与利益维护的重要问题。结合上述中国当前动物福利立法存在着的诸多不足以及国内外对动物福利问题关注度逐渐提高的现实,笔者以为,应考虑以下措施尽快对中国动物福利立法加以完善:

(一) 深化动物伦理与生理意识教育,创造动物福利立法的积极社会氛围

意识可以影响人的价值观的形成,并在社会整体层面形成有效合力。“狗肉节”以及各种非人道对待动物的行为之所以导致诸多社会纷争,一个重要的原因即在于动物福利理念尚未在社会整体层面形成共识,并在现有立法中得到积极呈现。从根本来看,当前人与动物之间关系失范、保护动物福利不能取得共识的主要原因在于以人类为中心的伦理观、发展观的持续存在。而实际上所有自然物都是有价值的,每一事物都有其优于它事物的品质,所有事物与众不同的属性一起才使世界变得丰富、灿烂。[7]因而,若要扩展公民对动物价值的认识范围,创造动物福利立法的积极社会氛围,首先需要放弃传统的以人类自身为中心的狭隘价值观念,并对动物本身重新做出全面评价。目前来看,需要从两个方面进行努力:

其一,从理论上深化动物伦理的内在本质认识。从现实看,人类作为食物链的中心与支配地位已经得到公认,其它食物链的部分仅能作为人类之工具而存在,但这并不能就说明人类可以肆意对待动物。和人一样,动物本身应该拥有某些我们不得损害的根本利益(即使存在个别可以损害的情形,那也是例外),哪怕是对于是社会的功利最大化。⁸从人类文明发展的历史与传统来看,人类对待动物的态度直接关乎人的道德感和尊严。善待动物,是人类应有的一种价值倡导,也是人性慈爱温暖的一种具体体现,并非伪善。同时,实践证明,善待动物也会有利于人的道德感的培育,而残酷对待动物则会影响人的合理价值观的形成。英格兰历史上就曾规定,屠夫和医生不参加陪审团,因为他们习惯于看到死亡、心肠硬,会影响判断。⁹基于此,美国哈佛大学哲学教授玛莎·努斯鲍姆也指出,善待动物不只是同情和人道问题,一定程度上也是正义问题。¹⁰自联合国粮食及农业组织提出并积极倡导“食物伦理”概念以来,已经得到众多国家的积极响应,很多国家正在积极实践自身特色的“食物伦理”教育方式,如荷兰依托于大学开设专门的食品科学技术伦理与哲学教育课程;英国食品道德委员会建立专门的食物伦理教育网站,提倡建立更安全、更公平的食品体系、尊重动物福利和地球生态环境等;北欧国家建立食物伦理教育合作平台;日本专注于构建完善的食品技术人员伦理职业教育体制等。¹¹总之,人类对待动物方式的选择,应是人类自身理性反思与文明发展演进相结合的产物。在当前可持续的环境伦理观逐步得到世人认可、社会文明判断的标准逐渐提高、和谐社会理念正被国人积极实践的背景下,动物伦理理论应当在社会整体层面中得到积极解读、倡导,逐步扩大其社会影响力,以确保动物福利理念得到公众的积极认可。

其次,从常识上普及动物生理的基本知识。人类是社会动物,但实际上人类未必是唯一的动物,我们对动物所知越多(家养的和野生的),我们就越是对动物生活的社会需求和社会组织特征具有深刻

⁷ 据作者不完全统计,仅2016年8月份在搜狐、网易、新浪、凤凰网等主流媒体中披露的因严重虐狗事件所引发严重人际冲突及道德争议的典型事件至少有5起,分别是威海戚某用车“拖狗惩罚”事件、深圳王某领养虐杀50多只狗取乐事件、抚顺等地频现“群犬战野猪”的血腥斗兽场牟利事件、成都廖某制作虐狗视频牟利遭裸体游街事件、石家庄赵某利用媒体平台传播活剖孕狗致死视频事件。在各地已经出台具体养犬行为规范与管理立法的背景下,仍频繁出现诸如此类严重挑战公众道德底线并引发人际冲突的事件,且该类现象在当前立法中并不能得到有效解决与抑制,不得不让人重新审视与反思当前各地养犬行为规范与管理立法的实效性。

⁸ 2016年8月28日山东省质监部门批准了专门性的《肉鸡福利屠宰技术规范》,该地方标准是全国首次制定的关于肉鸡福利屠宰的行业标准,对我国动物福利立法完善具有积极的示范意义

⁹ 参见《野生动物保护法》第7条。

¹⁰ 参见《城市动物园管理规定》第3条。

¹¹ 参见《实验动物管理条例》第5条。

印象。¹²科学研究表明,很多动物确实具有感觉能力,即能够感受到痛苦、伤害和不适。同时,某些动物还具有不同的思维方式,并能感知人类的情绪,进而能够和人类更加亲近,这些是动物福利理念及其制度产生的现实背景。需要强调的是,动物通常具有多种分类的标准,以是否具有感觉能力来进行区分,其主要依据是通过动物中枢系统的发育程度来进行判断。通常来说,所有的脊椎动物(哺乳动物、鸟类、爬行动物、两栖动物、鱼类)被认为是有感觉能力的,而大多数的无脊椎动物(如昆虫、甲壳类动物、蜘蛛、蜗牛、贝壳类)被认为是没有感觉能力的。¹³当然,这种区分也不具有绝对性,比如现在很多人认为,甲壳类动物,尤其是龙虾也具有感觉疼痛的能力。人类对不同的动物其感情是不一样的,当前动物福利立法关注的主要是这些具有感觉能力的动物。比较而言,动物伦理属于深层次的理论知识,而动物生理知识则属于浅层次的常识性问题。现实来看,“狗肉节”中披露的不人道的杀狗方式及各地频发的虐待动物现象显示出很多人缺乏深层次的动物伦理理念,也缺乏基本的动物生理知识,故在对待动物的生命与健康时缺乏应有的尊重与敬畏。

物质文明的发展极大缓解了人类物资匮乏的程度,可使人类利用动物的范畴得到有效缩减。而科学技术的进步、文明的发展也使得人类有条件、有理由对动物采取更人道的对待方式。总体来看,中国当前学界关于加快动物福利立法完善的问题基本上达成共识,但社会公众在面对该问题时还存在着诸多不同的声音。例如,对于是否支持立法禁止食用狗肉的问题,2016年中国社会科学院常纪文教授主持的在央视网上的调研数据显示:约3万人参与的调查中,64%的人支持立法禁止,24.4%的不支持,还有11.6%的人保持中立。¹⁴基于此,为了在社会层面进一步形成人性对待动物的积极氛围,除了加强动物伦理知识的理论宣传外,动物生理与心理常识的普及也应强化。而且,这种理论学习与常识普及还应该从人们教育的早期,即从幼儿园和中小学开始,通过各种形式的社会实践体会与相关理论知识学习相结合,促使公民从小就深刻体会并形成人性化对待动物的意识,在有利于其善良美德及正义感形成的同时也为动物福利立法创造积极的社会条件。

(二) 完善动物保护立法体系,为动物福利理念全面贯彻奠定法制基础

当前中国动物保护立法体系很不完善,动物保护范畴较窄、动物福利立法缺失是其主要缺陷,进而导致动物与人类之间的关系出现诸多失范现象。远景来看,各种不人道对待动物的现象终将被历史所抛弃,但这必将是一个生产者、消费者以及各种社会力量、文化之间进行诸多博弈和演进的进程。在该进程中,作为调整社会成员之间行为关系的基本规范以及维护社会稳定、确保国家各项事业有序发展的重要工具,法律必将起着根本性的作用。因而,若想有效贯彻动物福利立法理念,全面、完善的法制基础不可或缺。结合中国动物福利立法现状,在动物保护立法体系完善问题上,笔者以为下述几个问题应予以考虑:

其一,首要任务应扩大动物保护的范畴。如前所述,纳入立法保护范畴的动物种类过少是中国当前动物保护实践面临的重要困境,故适当扩大动物保护的范畴应是中国动物保护立法体系完善所面临的首要任务。参照国际层面动物福利立法涉及到的物种现状及国情现实,未来中国动物保护立法体系应该涵盖已被人类利用的、有感觉能力的动物主要种类:被人类圈养或者集中饲养的家畜;与人类之间存在着亲密关系,能够给人类带来诸多感情满足的伴侣动物;关在动物园或出现在动物展览上的圈禁动物;用于交通运输或农业劳作的役用动物;用于体育、消遣和娱乐的动物;受人类影响的野生动物以及实验动物。这些动物在中国有关动物立法中没有全部涉及,或虽有涉及但并没有纳入到保护的范畴之内,故无法全面贯彻动物福利理念。

其二,全面融合动物物种保护、动物利用行为管理与动物福利保护理念。从当前中国有关动物的立法体系来看,除了《中华人民共和国野生动物保护法》关注符合一定条件的野生动物保护,其它立法更多的是以利用动物的行为管理与规范为主,专门性的动物福利立法处于缺失状态。⁸2016年两会期间,禁止猫狗肉流入餐饮市场的提案获得广泛关注,并在网络上获得广泛支持,这表明动物福利立法已具有良好的社会民意基础。需要指出的是,虽然动物福利在国际层面的立法与实践日渐普及,但其伦理与哲学基础上的共识主要还是秉承人类中心主义,将动物作为人类的道德义务的客体去对待。当动物对人类的生命、健康、生存构成威胁或者人类为满足自身需要必须要牺牲动物的利益时,人们只能遵循人道福利的理念确保动物在其生命过程中被给予道德关怀,使动物尽可能地免除“不必要的痛苦”。¹⁵因而,通过立法对动物进行保护、对动物利用行为进行管理时积极融入动物福利理念也是为了更好地维护国家及公民自身的利益,加快完善动物福利立法是应有之义。

其三,遵循循序渐进原则。经济基础决定上层建筑,虽然动物福利理念已成为非人类中心主义环境伦理的重要组成部分,但若上升为国家立法并形成完备的法律体系显然需要诸多条件支持。就中国动物福利立法的现实条件来看,尚存在诸多不利因素,如生产力水平较低、公众深层次的动物福利观念还较为淡薄、部分地区饮食文化与动物福利理念存在冲突等。因而,中国动物福利立法体系构建应该遵循循序渐进原则,以现实的社会条件及公众的价值或利益为基础,综合平衡国内外多方面的矛盾与冲突,找出一个既有利于动物福利保护,又有利于社会、经济、伦理、文化等稳定发展的动物福利法治之路。¹⁶

¹² 参见《动物防疫法》第14条第3款。

¹³ 参见《动物检疫管理办法》第6条。

¹⁴ 常纪文,刘凯,郭顺祯.中国狗肉节的国内外舆情分析与应对建议[EB/OL].(2016-06-06)[2018-03-20].<http://yuqing.people.com.cn/n1/2016/0606/c364391-28414559.html>.

¹⁵ 孙江.当代动物保护模式探析:兼论动物福利的现实可行性[J].当代法学,2010(2):132.

¹⁶ 常纪文.动物福利立法应考虑中国的基本国情[J].绿叶,2006(4):47.

就动物福利立法体系的具体构建策略来看,采取动物福利基本立法与特别立法相结合的方式显然更适合中国的具体国情,并具有现实的可操作性。基本法主要对动物保护福利立法的宗旨、具体原则、保护对象范畴、适用范围、基本法律制度、管理体制等作出明确规定,以指导动物福利特别法的制定。特别法主要是结合前述动物福利立法所涉及到的动物种类及其福利标准分别立法。采取该种立法方式的原因主要在于动物福利所涉及到的动物范畴较为广泛,而且不同动物之间福利的要求及标准存在着诸多差异性,单一的动物福利立法难以全面兼顾。现状而言,仅有《中华人民共和国野生动物保护法》一部直接涉及动物保护的立法,若直接把该法内容扩充成涵盖众多动物种类保护并兼顾动物福利的基本立法显然难以实现,故可以考虑将其内容修订加入动物福利条款、直接将其作为动物福利立法体系的一个特别法对待。在当前中国动物福利立法体系极不完善、动物福利问题日趋突出的现实背景下,动物福利基本法亟需出台,以对社会公众对待动物的行为提供法律上的指引、教育、评价等功能,最终形成人道对待动物的社会共识及氛围,同时对动物福利特别法的制定与完善提供立法依据。

(三) 构建完备动物福利保护制度体系,确保人与动物之间关系有序规范

因生活习性与生存环境不同,不同种类动物的福利需求显然存在差异。但就整体而言,完备的动物福利保护制度体系应该涉及以下几个方面:

1. 规范、有效的管理体制

当前来看,中国的动物保护与管理呈现出多样性、分散化的特点,比如国务院林业、渔业主管部门分别主管全国陆生、水生野生动物保护工作,县级以上地方人民政府林业、渔业主管部门分别主管本行政区域内陆生、水生野生动物保护工作;9国务院建设行政主管部门负责全国动物园管理工作,省、自治区人民政府建设行政主管部门负责本行政区域内的动物园管理工作,城市人民政府园林行政主管部门负责本城市的动物园管理工作,城市人民政府园林行政主管部门可以授权动物园管理机构来负责动物园的日常管理及动物保护工作;10国家科学技术委员会主管全国实验动物工作,省、自治区、直辖市科学技术委员会主管本地区的实验动物工作,国务院各有关部门负责管理本部门的实验动物工作。11另外,根据各地出台的养犬管理办法或条例看,公安机关一般是养犬管理工作的主管机关。实践来看,这种多样性、分散化的动物管理体制虽符合中国当前行政管理体制的基本特点,但在整体的动物的保护与管理方面未能形成合力作用,制度绩效性普遍不强。以各地普遍出台的养犬管理制度来看,除了公安机关是养犬管理工作的主管机关,工商行政管理、畜牧兽医、卫生和城市管理综合执法等部门也常被要求按照自身法定职责做好养犬管理工作。但现实是,公安机关常因自身管理队伍力量有限而无力面对数量巨大的犬只群体所带来的诸多社会问题,工商行政管理、畜牧兽医、卫生和城市管理综合执法等部门在解决犬只交易规范、犬只疾病预防、城市公共卫生安全等问题时效率也是差强人意,在各地普遍出台相关制度的背景下全国犬只保护、规范管理、福利保护等问题依然严峻。因而,解决动物福利问题,必须首先构建规范且有效的动物管理体制。

针对这种现状,笔者以为可采取以下措施来改善:其一,考虑到统一监督管理与分级、分部门监督管理相结合的模式仍将是未来很长时间内的动物管理体制,首先应该考虑提高当前模式的规范性,如进一步加强管理职责、细化管理措施、强化管理保障等,进而提高部门管理的实效性。其二,考虑到采取综合性执法与管理也是当前解决环境问题的主要方向,在动物各部门管理基础上应适时成立具有综合性、协调性、规范性、保障性、实效性特征的动物综合管理机构或机制,面对动物管理中的问题能够召集各有关部门及时协商、应对,进而使得各管理部门在整体上形成应对动物问题的合力。其三,应积极整合社会资源共同进行动物保护与管理工作。鉴于目前国家行政机关人财资源有限,以及民间动物保护组织数量较多、信息较全但普遍缺乏行政机关有力支持的现实,应该考虑适当吸收民间力量来积极参与动物方面的行政管理实务,以改进其工作的实效性,也可节约一定的行政投入成本。同时,应该积极出台相应的管理办法,采取多种有效措施积极支持民间动物保护组织的工作,适当时候可以授予部分专业性较强、影响较为广泛、组织体系较为完备的动物保护民间组织一些监督与管理的权力,以进一步激发其能动性及其动物保护作用的进一步发挥。

2. 完善的动物可追溯管理制度

可追溯管理制度的产生主要源于食品或产品安全管理的现实需要,其依托信息管理技术来实现食品、产品的生产过程还原以及应用历史轨迹追踪,进而实现对食品或产品的全过程管控。可追溯管理制度在中国动物有关立法中已得到初步体现,如经强制免疫的动物,应当按照国务院兽医主管部门的规定建立免疫档案,加施畜禽标识,实施可追溯管理;12动物检疫遵循过程监管、风险控制、区域化和可追溯管理相结合的原则。13显然,可追溯管理制度在中国当前动物立法中的作用主要体现为疫病管理与防范,在动物福利保护方面的作用尚未得到发挥。以目前引发较多社会关注的流浪狗管理问题来看,虽然各地出台的养犬管理立法普遍规定了犬只信息登记、免疫登记制度,但该制度一般仅涉及公安机关,对犬只管理负有管理职责的其他机关,如城管执法部门、兽医主管部门、工商、卫生等部门一般没有普遍性的犬只信息管理制度建设要求,同时部门间也缺乏相关信息共享机制,导致部门间养犬管理协调机制难以实质性建立与保障。现实中,公安机关作为养犬管理工作的主管机关虽然在解决流浪狗问题上存在着管理队伍力量有限、财力不足

等困境，但是犬只买卖门槛过低、饲养“始乱终弃”现象严重、流浪犬只处理不力等问题也是导致流浪犬问题日益严重的重要原因。因而，在动物管理与动物福利立法中，应该积极构建完善的可追溯管理制度，从动物的出生与饲养、疾病免疫、运输过程、销售记录、屠宰加工等环节都建立完善且可备查询的信息记载，同时这些信息在相关管理部门间能够实现资源共享，进而在促进动物管理规范化的同时，相关的动物福利保障条款也能够得到有效落实和保障。

3. 科学的动物福利标准制度

“福利”一词通常内含丰富，尽管人们大致理解其意思，但若是涉及细节问题，通常又会得到诸多不同解释。动物福利被界定为满足动物的基本需要虽得到初步共识，但考虑到种类、年龄、性别、体重等因素，动物福利理念的落实显然需要设定大量严格细化的福利标准以指导、规范与动物有关的社会主体行为。同时，只有满足了特定物种的特定福利标准体系，我们才能判定其是否处于福利状态。因此前述动物福利的“五大自由”原则只是基本框架，这些原则尚需要进一步转变成针对特定物种基本需要的详细说明。

当前来看，由于缺乏全面的动物福利立法，中国动物福利标准制度建设基本上处于空白阶段。相比较于国家层面，地方立法在动物福利标准制度建设方面开始进行积极尝试，典型如2016年8月山东省率先在全国出台《肉鸡福利屠宰技术规范》的地方标准，主要针对肉鸡的“任性”屠宰进行规范，确保屠宰前让其感觉舒适，没有恐惧和压力。现实中，超越道德底线虐待动物的野蛮行为之所以屡屡发生，缺乏完善、细致的动物福利之规范标准制度显然是重要因素之一，中国动物福利立法中福利标准制度体系的构建具有必要性。笔者以为，以下两个方面应予考虑：

其一，采取动物福利基本标准与具体标准建设相结合的原则。动物的福利状况应该依据其基本需要的满足状况进行判断，基于中国动物福利标准制度的缺失现状，以前述动物福利“五大自由”原则为核心的基本标准制度建设就具有突出重要性。首先，动物福利基本标准制度具有典型示范意义，可有效引领社会各主体形成善待动物的社会氛围，也可作为地方性及部门立法奠定积极的行为依据。其次，动物福利内涵广泛，具体动物福利标准之间也存在着诸多差异性。在中国短期内具体物种的福利标准体系很难建立的现实下，体现了动物福利基本理念、内容及价值取向的基本标准制度将对人们对待动物的行为直接实现有效规范。同时，动物福利的全面与实质性维护必须建立在对不同物种基本需要的充分了解基础上，因而在动物福利基本标准制度指导下应充分利用科学证据、实践观察及经验加快其具体标准体系的建设。

其二，构建与时俱进的动物福利标准进化机制。客观、科学、完善的动物福利标准制度难以一蹴而就，因为标准的制定常依赖于相关知识的掌握情况，这些知识来自于诸多路径，但它们不可能长时间保持不变，它们需要不间断的更新，因而构建科学的动物福利标准进化机制就成为必然。另外，社会习惯也会随着时间变化，最终的动物福利标准必须能够对人们希望如何对待动物的行为及时地进行规范。由此，当动物福利的导向出现创新时，其标准制度也应与时俱进地加以进化或发展。

4. 严格的动物福利保障制度

动物福利立法目标的实现有赖于设计良好的保障措施体系，一般而言，其核心应该涉及到以下几个部分：其一，保障主体的职责、权利和义务得到清晰界定。其中，任何单位、组织和个人都应有保障动物福利的义务，有权获得动物福利的相关信息，并有权检举和揭发违反动物福利立法的行为。动物监督管理机构、动物保护机构及其工作人员不履行动物福利立法规定的职责，导致动物福利受到损害的，任何单位、个人和组织均有权予以检举、控告。其二，动物福利保障措施得到全面实施。具体涉及细致的动物身份识别及管理制度、全面的动物档案管理制度、有悖动物福利保护的行为限制与禁止制度等。其三，法律责任制度得到严格贯彻。法律责任制度是保障措施的核心组成部分，其功能发挥的状况直接关系到立法目标能否实现。动物福利立法应该科学设置其责任制度体系、合理配置其责任实现方式，充分发挥责任制度的调节、控制、管理、惩罚、引导等功能。其四，全面的动物福利执法监督制度。具体涉及：有关行政机关在其行政执法过程中，依据其动物管理职责对动物福利保障措施的行政监督行为；有关主体针对损害动物福利行为依法提起的民事诉讼、行政诉讼、刑事诉讼等司法监督行为；各级政府需对本级人民代表大会及其常务委员会汇报涉及动物福利保障工作的人大监督行为；各社会主体通过新闻媒介对动物福利守法、执法等状况的舆论监督行为等。

四、结语

在现代社会，人类与动物之间的关系日益密切，某种程度上也蕴含了深刻的道德含义。“生命的每一种形式都是独特的，不管它对人类的价值如何，都应该受到尊重”，1982年《世界自然宪章》所宣示的人与自然关系的基本理念已得到世人广泛认可。同时，爱护动物与尊重生命不只是现代人的主张，也是世界上各国伟大文明理念的传统与实践。一个社会应该希望禁止那些被视为残忍的行为，这是可能的也是必需的。¹⁷

¹⁷ [英]考林·斯伯丁. 动物福利[M]. 崔卫国译. 北京:中国政法大学出版社, 2005:114.]

当前,虐待动物、不合理利用动物等社会现象已经在国内外引起诸多争议,对中国和谐社会构建、生态文明理念落实造成不利影响外,也阻碍着国家软文化实力在国际层面的进一步展示。因而,我们有必要对以往支配我们行为的与动物有关的道德、法律和文化理念进行反思,并结合时代发展需要对其加以改进,真正形成人与自然和谐发展的社会氛围。

参考文献:

- [1] [2] [英]考林·斯伯丁. 动物福利[M]. 崔卫国译. 北京:中国政法大学出版社, 2005:2;15.
- [3] [美]帕梅拉·D. 弗莱舍等. 动物法精要[M]. 孙法柏等译. 天津:南开大学出版社, 2016: 260.
- [4] [5]刘风景. 立法目的条款之法理基础及表述技术[J]. 法商研究, 2013(3): 48;49.
- [6] 曹菡艾. 动物非物:动物法在西方[M]. 北京:法律出版社, 2007: 196.
- [7] [美]罗尔斯顿. 哲学走向荒野[M]. 刘耳, 叶平译. 长春:吉林人民出版社, 2000:221.
- [8] [美]戴维·德格拉齐亚:动物权利[M]. 杨通进译. 北京:外语教学与研究出版社, 2015:31.
- [9] 李铁. 动物伦理,为了人的尊严[N]. 南方周末, 2012-04-13(01).
- [10] 薛巍. 动物伦理学[EB/OL]. (2012-02-19) [2018-03-16]. <http://www.lifeweek.com.cn/2012/0229/36529.shtml>.
- [11] 王鹏, 郭丽. 国外农业与食物伦理教育的发展与启示[J]. 中国食物与营养, 2011(9):22.
- [12] [美]汤姆·雷根. 动物权利研究[M]. 李曦译. 北京:北京大学出版社, 2010:83.
- [13] [英]考林·斯伯丁. 动物福利[M]. 崔卫国译. 北京:中国政法大学出版社, 2005:42.
- [14] 常纪文, 刘凯, 郭顺祯. 中国狗肉节的国内外舆情分析与应对建议[EB/OL]. (2016-06-06) [2018-03-20]. <http://yuqing.people.com.cn/n1/2016/0606/c364391-28414559.html>.
- [15] 孙江. 当代动物保护模式探析:兼论动物福利的现实可行性[J]. 当代法学, 2010(2):132.
- [16] 常纪文. 动物福利立法应考虑中国的基本国情[J]. 绿叶, 2006(4):47.
- [17] [英]考林·斯伯丁. 动物福利[M]. 崔卫国译. 北京:中国政法大学出版社, 2005:114.]