

虐待动物行为的行政法律规制研究

邢兆洁

扬州大学法学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2024年5月9日; 录用日期: 2024年7月9日; 发布日期: 2024年8月26日

摘要

本研究从探讨了虐待动物行为的法律规制必要性出发, 并从立法目的、内容范围等不同角度梳理分析了我国现行法律体系中动物保护的相关规定。同时本文还提出了反虐待动物法律问题的现状, 例如系统性法律缺失, 缺乏明确认定标准以及流浪伴侣型动物管理薄弱等, 并提供了完善行政法规, 明确界定虐待动物行为等相对应的完善建议, 以期为我国动物保护法律体系的完善提供参考, 建议通过行政法律手段加强规制。

关键词

虐待动物, 动物保护, 行政法

Study on Administrative Law Regulation of Animal Cruelty

Zhaojie Xing

Law School, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: May 9th, 2024; accepted: Jul. 9th, 2024; published: Aug. 26th, 2024

Abstract

This study was introduced from the Internet blogger cat abuse news event, discussed the necessity of the legal regulation of animal abuse behavior, and analyzed the relevant provisions of animal protection in our current legal system from different angles such as legislative purpose and content scope. At the same time, this paper also puts forward the current situation of anti-animal abuse legal issues, such as the lack of systematic laws, the lack of clear identification standards and the weak management of stray companion animals, and provides corresponding improvement suggestions for improving administrative regulations and clearly defining animal abuse behaviors, so as to provide references for the improvement of China's animal protection legal system. It is suggested to

strengthen the regulation through administrative legal means.

Keywords

Animal Cruelty, Animal Protection, Administrative Law

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 法律规制的必要性

随着习近平生态文明思想的提出并深入实践，人与自然和谐共生的观念日益成为社会共识。自然环境不仅包括绿水青山等自然景观，动物同样是自然生态不可或缺的组成部分。近年来，虐待猫犬新闻事件屡屡爆出，引发广泛的社会关注和讨论。不仅仅是单纯虐待动物行为，甚至这种行为已经形成灰色产业链，以满足某些特殊群体的不正当需求。虐待猫犬不仅仅是对动物个体造成伤害，伤害的更是社会文明本身。从社会文明的角度来审视，如何对待动物以及如何与动物相处反映了一个社会文明程度。虐待动物的行为，尤其在社交媒体广泛传播的情况下，对于公众特别是心智尚未成熟的未成年人的心理健康产生负面影响，进而影响社会的健康发展。

我国现行法律体系对于虐待动物行为的规制尚不完善，动物保护多由民间组织自发进行，易采取过激措施，引发社会矛盾。鉴于我国地域广阔，社会差异显著，因此，通过行政法规加强政府对虐待动物行为的管理，不仅可以提供灵活多样的应对策略，还能有效规制此类问题以促进社会和谐。

2. 我国相关法律现状

通过梳理发现，目前我国在动物管理和保护方面的立法主要有《野生动物保护法》《畜牧法》《动物防疫法》《实验动物管理条例》及散见于其它法律规范中涉及动物管理和保护的条款。

(一) 立法目的及范围

我国动物保护立法起步较早，但多从资源保护和产业发展角度出发，缺乏对动物权益的全面考量。例如 1982 年出台的《海洋环境保护法》中就已经提到保护水产资源，而更是在 1988 年出台了针对野生动物保护的《野生动物保护法》。但是，从立法目的上来看并不是从防止虐待动物以及弘扬人与自然和谐共生理念和社会主义核心价值观角度出发的，而是基于动物资源的保护与利用以及产业持续健康发展的角度出发的。从法律保护范围角度看，现行法律对动物保护的规定较为狭窄，未能全面覆盖虐待动物行为的规制需求。例如，《实验动物管理条例》内容上是针对实验用动物的管理工作；《畜牧法》中涉及动物保护的内容则是在于畜禽遗传资源保护，建立了畜禽遗传资源保护名录和相应的畜禽遗传资源保种场、保护区和基因库，其中主要包括猪、牛、羊等常见牲畜类动物，而与虐待动物常相关联的猫犬等伴侣动物并不在其中^[1]，并且并不涉及对具体动物的保护；《刑法》中规定的非法狩猎罪保护的对象同《野生动物保护法》是基本一致的，都是野生保护动物资源。某种程度上可以将刑法中该罪名看作是《野生动物保护法》对于打击严重破坏野生动物资源行为在刑法领域的延伸，破坏野生动物资源的行为，保护的对象同样也是的野外生存珍稀动物资源。

(二) 虐待动物行为的法律规制

现实中虐待动物事件频发，但法律对此类行为缺乏明确的处理方式。生活中常出现虐待猫犬等新闻

引发广泛关注,但事件的处理上多是“雷声大,雨点小”,从而引发社会争议。如某虐猫事件在网络舆论爆发之前,公安机关已经响应相关举报介入,但处理只是对该生进行约谈或者令其写下悔过书“承诺不再类似情况发生”[2],究其原因在于法律规范对虐待动物尤其是针对像猫犬宠物类动物虐待事件没有明确的处理方式。以《治安管理处罚法》为例,其中涉及动物的条款仅有第75条关于饲养动物影响他人的规定,¹而并无虐待动物行为的相关规定。

值得一提的是,在2010年我国先后公布了《中华人民共和国动物保护法》(专家建议稿)以及《中华人民共和国反动物虐待法》(专家建议稿),虽然两部法律都只是专家建议稿,但对于我国动物保护法律领域的发展来说无疑迈出了坚实的一步。如《反虐待动物法》(专家建议稿)中分为八个章节,包括总则,各类动物的反虐待措施,医疗、运输以及屠宰等各环节中反虐待措施,相关法律责任和附则[3]。不过,这部专家建议稿与当时社会发展背景并不相匹配,引起了一定的社会争议,并未实际落地。但是其中提及到动物分类管理、动物饲养档案制度以及人道扑杀制度等反虐待措施,对于后续动物保护法律领域的发展及相关法律法规的完善十分具有借鉴指导意义。

3. 反虐待动物法律问题现状

(一) 缺乏明确认定标准

虐待动物问题的有效管理需建立在对虐待行为的明确界定之上。然而,我国现行法律和规范性文件尚未对虐待动物行为提供具体的定义和认定标准。以《实验动物管理条例》为例,虽然规定了实验动物工作人员应爱护动物,禁止戏弄或虐待,但并未对“虐待”一词进行明确的法律解释。法律概念的确定性和可操作性是确保法律有效执行的关键,缺乏明确标准会导致难以区分正常的动物管教行为与虐待行为。虐待动物行为的法律界定应包括具体的行为特征、危害程度以及对动物福利的影响等方面。此外,认定标准还应涵盖对动物造成身体伤害、长期忽视基本需求、以及心理虐待等不同形式的虐待行为。确立虐待动物的法律标准,不仅有助于提高公众对动物权益的认识,也是加强动物保护法律体系、提升法律适用性和执行力的重要步骤。

(二) 系统性法律缺失

通过对我国动物保护法律框架中的梳理,可以观察到我国是存在对于动物管理的立法措施的,但整体上普遍呈现出分散化的状态,缺乏一个统一而系统的法律架构。目前,我国尚缺乏一部在宏观层面统筹动物法律保护的高层次法律文本,这限制了在更广泛领域内实现对动物权益的全面保护。具体来看,从法律位阶上,全国人大常委以法律形式确定的法律只有《野生动物保护法》《畜牧法》以及《渔业法》等少数几部,而其他各种涉及动物保护的规范性文件更多是行政法规、地方政府规章,这些文件在处理具体动物保护事务中发挥作用,但因为缺乏更高层次综合性法律的支持,它们实践中也存在着效力层级较低和执行力有限的问题。进一步,从立法宗旨来考量,我国目前缺乏一部以尊重生命和全面保护动物为目的的综合性法律。以《野生动物保护法》为例,该法设立目的是对于野外生存的珍贵、濒危动物资源进行保护,同时维护生物多样性和生态平衡,其中对于保护对象野生动物的定义是“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”,其更多是将野生动物看作一种资源的角度出发的,而并非单纯基于对于生命的尊重。相较之下《畜牧法》《渔业法》等法律更只是从促进相应产业发展的角度出台的产业管理规范,动物保护的条款往往作为产业发展规范的一部分,而非其主要目的。这种以产业发展为导向的立法取向,与以保护动物权益为核心的目的之间存在差异,导致我国动物保护领域的规范之间缺乏必要的协调和连贯性。因此,我国亟需制定一部以防止虐待动物、弘扬人与自

¹《中华人民共和国治安管理处罚法》第75条:饲养动物,干扰他人正常生活的,处警告;警告后不改正的,或者放任动物恐吓他人的,处二百元以上五百元以下罚款;驱使动物伤害他人的,依照本法第四十三条第一款的规定处罚。

然和谐共生的生态理念为目标的综合性法律，以更有效地应对当前社会中出现的动物保护问题。

(三) 流浪伴侣型动物管理薄弱

在虐待动物事件中，虐待猫犬的行为往往更容易引发公众的广泛关注和情感共鸣。这背后的原因与猫犬作为伴侣动物在人们日常生活中的普遍存在并能为人提供较高情感价值不无关系。特别是在当前社会背景下，许多家庭包括独生子女家庭、单身青年以及空巢老人，都可能将猫犬视为生活的伴侣和情感的寄托。因此，虐待流浪猫犬的行为不仅触动了人们对动物福利的关注，也可能引起对政府动物保护政策和措施的质疑，影响政府的公信力。

根据相关机构统计，目前我国流浪动物高达 4000 万只，占到全球流浪动物的四分之一[4]。这一庞大的数字背后，是流浪动物面临的严峻生存挑战，包括恶劣的生活环境和潜在的虐待风险。然而，我国尚未建立一个统一和完善的流浪猫犬救助及管理体系。普通民众对于如何参与流浪动物的救助工作缺乏足够的认识和意识，甚至对流浪动物收容所的存在知之甚少[5]。因此对于流浪伴侣动物缺乏有效管理，也在一定程度上助长了动物施虐者的虐待行为。

4. 反虐待动物行为的法律完善建议

(一) 虐待动物行为的界定

虐待动物类事件中核心的要素就是客观上存在虐待行为。而要认定客观上存在虐待行为，前提是明确虐待的具体含义。国际上主流观点是施虐者存在主观上的故意心态，客观行为导致动物生理上遭受了不合理且不必要的痛苦，而对于动物是否因此在精神上遭受了不合理且不必要的痛苦目前尚无统一认识。在《反虐待动物法》的专家建议稿中，在总则中第 3 条就规定了虐待的定义：“本法所称的虐待，是指故意以残酷手段或者方式给动物带来饥渴、疾病、伤害、折磨等不必要的痛苦或者伤害，或者以残酷的手段或者方式杀害动物[3]。”其中关键点也同样是行为方式上的“残酷手段”以及结果上给动物带来“不必要”的痛苦，此处对于不必要的痛苦描述采取“饥渴、疾病、伤害、折磨等”举例列举的形式，此处的“等”也当理解为同前项程度相当所未尽列举之手段，以应对复杂多变的社会发展。可见我国学者在虐待动物行为的看法不仅吸收了国际主流观点的看法，同时也考虑到我国实际发展和基本国情，将对动物的虐待行为限定在动物生理层面上。但该专家建议稿并未正式落地成为立法，并五相应法律效力，因此在我国实际法律领域中对于动物虐待的界定以及相关法律规制措施仍然处于空白状态。

因此建议借鉴专家建议稿，明确虐待动物行为的定义，以科学和客观的标准进行认定。明确虐待动物行为是以残忍手段或者方式给动物以伤痛折磨等不必要且不合理的痛苦，或者以常人难以接受的手段残杀动物的行为。另外，在判定是否符合虐待动物的行为上，应当采取主客观相结合的方式，行为人须存在虐待动物的主观恶意，客观上需要行为人存在通过残酷手段使动物遭受不必要痛苦的行为，应注意区别于正常的屠宰、教育等行为。主观恶意的判断也需要通过执法者结合自身实际经验和行为人的客观行为进行综合判断，若符合该虐待动物行为认定标准则结合相应法规法条予以惩戒。

(二) 行政法规的完善

在审视虐待动物问题时，社会普遍认同需要通过法律手段予以应对。但对于如何通过法律手段规制虐待动物行为，社会各界存在不同的看法。一种观点倾向于可以对虐待动物行为定罪入刑的方式加以规制[6]，以严厉的手段震慑潜在的动物施虐者[7]。然而，鉴于刑法作为调节社会关系和维护社会稳定最严厉的手段，对于将虐待动物行为纳入刑事制裁范畴，需要进行慎重考虑。也有观点认为应当出台相应法律如《动物保护法》或《反虐待动物法》[8]，以更为系统地整治涉及动物保护领域的乱象。该建议在理论上具有合理性，因为长期而全面处理好动物保护领域所导致的社会矛盾和纠纷，确实需要相关领域的专门立法。然而，考虑到动物保护领域自 2010 年公布的专家建议稿以来，尚未有进一步的立法进展，因

此贸然推出动物保护这样一个新领域的部门法，法律编纂、意见征求以及公民的接受程度都是需要平衡和考虑的。

基于此，本文认为，短期内通过完善行政法规的方式来应对虐待动物行为可能是最直接和最有效的策略。具体而言，可以授权公安等行政执法机关负责处理虐待动物案件。操作层面上，可以在现有的《行政处罚法》或《治安管理处罚法》中，增加专门章节，明确虐待动物行为的定义和认定标准。同时，根据虐待行为的严重程度，可以设定不同层级的处罚措施。如针对虐待行为性质轻微，对动物危害不大的初次违法行为，可以采取警告或者通报批评等申诫罚的形式；而对行为人对动物的虐待行为危害性较大，对动物产生一定的实质损害后果或者在警告后拒不改正的行为，可以采取罚款等更为严厉的处罚方式，具体罚款数额可根据地方经济发展状况而定；针对为满足虐待动物等不正当需求额而获取利益的灰色产业链的经营者，应予以罚款以及没收违法所得等方式，严厉打击此类行为。另外，对于屡次实施虐待动物行为，造成严重社会影响或以营利为目的传播虐待动物内容的行为，公安机关可采取行政拘留处罚。当然，考虑到限制人身自由类处罚属于法律保留事项，此类规定的指定需要更高位阶的法律的慎重考量。通过完善现有行政法律加强对虐待动物行为的规制，同时随着法治实践的深入，公众对于动物保护的法治意识也逐步提高，在积累了足够的反虐待动物及动物保护经验后，再适时推出专门的动物保护立法，将是一种更为稳妥的策略。

(三) 伴侣动物重点管理

在管理伴侣动物方面，控制流浪猫犬数量，建立流浪猫犬的救助及收容体系显得尤为关键。流浪猫犬由于缺乏必要的管控，容易成为动物虐待事件的目标。因此可以在社会范围内推行流浪伴侣型动物的捕捉—绝育—释放救助模式，即所谓 TNR (Trap-Neuter-Release)救助以控制社会中流浪猫犬的数量。该救助模式的具体方式是对流浪猫犬在捕捉后实施绝育手术，然后在该猫犬剪去单侧耳朵的一个小角作为标记，整个过程都采取人道无痛的方式，从而达到控制流浪猫犬数量的目的，进而从源头降低虐待流浪动物事件发生的数量。该捕捉—绝育—释放救助模式已经在多个国家得到实践并得到世界卫生组织的大力支持，证实是有效控制流浪动物数量的方法。此外，建立流浪猫犬收容机制同样重要，如在条件允许的地区，可以采取政府城市管理部门牵头，联合社会爱心组织共同建立流浪猫犬收容所，对区域内的流浪猫犬实施救助和收容，再通过推广“收养代替购买”的理念，为流浪猫犬找到新家，提升社会治理水平的同时实现人与自然的和谐共存。

5. 结语

当前我国动物保护法律体系方面存在一定不足，特别是应对频繁曝光的动物虐待方面。随着经济社会的快速发展，人们对美好生活的向往日益增强，这种向往不仅体现在物质生活方面，更体现精神层面的需求满足上，动物作为人类情感的寄托，其陪伴已经成为提升生活质量的一个重要方面。我国积极倡导社会主义核心价值观，并致力于构建社会主义文明社会，然而，虐待动物行为与社会主义核心价值观严重背离，对社会精神文明建设产生负面影响。鉴于此，有必要在法律层面对虐待动物行为予以规制，建议通过修订和完善现有行政处罚法或治安管理处罚法等行政法规，对虐待动物行为设定明确的法律后果，以法律手段进行惩戒，不仅有助于遏制虐待动物行为乱象，同时为未来动物保护法律的深入研究和立法工作提供实践基础和经验积累。此外，建议明确虐待动物行为的概念和认定标准、加强对伴侣动物虐待现象的治理力度。同时，在全社会范围加强宣传教育，提高公众对动物权益保护的认识。通过以上措施，有望在反动物虐待及动物保护工作中取得实质性进展，更好实现人与自然的和谐共生，促进社会向更高层次文明发展。

基金项目

项目名称：2022 年江苏省研究生实践创新计划项目：高校校园猫狗法律地位研究(项目编号：SJCX22_1686)。

参考文献

- [1] 农业部公告第 2061 号——国家级畜禽遗传资源保护名录(2014 修订) [EB/OL]. <https://pkulaw.com/chl/428c34a2a23658bcbdfb.html>, 2024-04-12.
- [2] 专业第一却被南大刷掉 有虐猫经历还有资格上研究生吗? [EB/OL]. 人民网. <https://news.cctv.com/2024/04/07/ARTIZp6CvXMIn8meOOA75WdM240407.shtml>, 2024-07-04.
- [3] 常纪文. 《反虐待动物法》(专家建议稿)及其说明[J]. 中国政法大学学报, 2011(5): 31-58.
- [4] 中国流浪动物现状及成因——中国培森动保研究院-行业参考研究报告[EB/OL]. 网易新闻网. <https://www.163.com/dy/article/I5C9QPFA0553FD16.html>, 2024-05-19.
- [5] 管林丹, 王文哲. 山东省流浪动物及流浪动物收容所现状调查分析[J]. 山东畜牧兽医, 2023, 44(11): 15-19.
- [6] 袁晓淑. 论虐待动物入刑[J]. 山西青年职业学院学报, 2018, 31(2): 52-54.
- [7] 朱洁, 曾哲彪. 论虐待、虐杀动物行为的刑法规制[J]. 黑河学院学报, 2022, 13(4): 27-30+39.
- [8] 于也童. 论中国《反虐待动物法》出台的必要性[J]. 辽宁公安司法管理干部学院学报, 2015(2): 1-4.