

# 動物保護的澳門經驗

孫一帆\*

## 一、引言

當前，社會大眾和社會團體等對動物保護的關注度持續增高，“人們的動物倫理觀念由過去支配動物，轉向對動物福利和動物權利的關注”。<sup>1</sup> 尤其是犬隻、貓，與人類有着更為親密的關係，通常被稱為“伴侶動物”<sup>2</sup>，相關人士呼籲對其施以特別的保護。在中央層面，2019年兩會期間，全國政協代表以及全國人大代表均有人建議對伴侶動物的保護進行立法。<sup>3</sup> 在地方層面，2019年浙江省兩會期間，浙江省人大代表李旺榮律師的提案《關於制定〈浙江省伴侶動物管理和保護條例〉的議案》被採用，列入第7號議案。<sup>4</sup>

由於動物保護的意識不斷加強，加之公共衛生、社會秩序等方面的考量，澳門於2016年7月4日通過了第4/2016號法律《動物保護法》，該法自2016年9月1日起生效。《動物保護法》之後，澳門又制訂並公佈實施了相配套的行政長官批示等。當前，澳門動物保護制度已經比較完善。在內地，除《中華人民共和國野生動物保護法》外，目前尚未有動物保護的專門性法律，面對伴侶動物特別保護等加強動物保護呼聲的不斷高漲，筆者認為，內地在推進伴侶動物在內的動物保護立法工作時，可以借鑑澳門動物保護的經驗，促進中國動物保護制度的不斷完善。

## 二、澳門動物保護法律法規評析

### （一）動物保護的一般性規定

根據《動物保護法》的規定，澳門禁止虐待動物、遺棄動物、驅使動物搏鬥等行為，並要求動物展覽、演出、科學應用取得相關許可。《動物保護法》亦為飼主設立了較為明確清晰的義務。

#### 1. 禁止虐待動物

《動物保護法》明確禁止“使用殘忍、暴力或折磨的手段對待動物，使其承受痛苦”<sup>5</sup>。早在1822年，英國就通過了世界上第一部反對虐待動物的法案：《禁止虐待家畜法案》。<sup>6</sup> 近年來，中國也有許多學者建議就禁止虐待動物進行立法。《反虐待動物法》（專家意見稿）的說明中，就從經濟增長、社會秩序、公共安全管理、精神文明建設、環境保護等五個方面闡述了禁止虐待動物立法的必要性，也提到相關立法有較高的民眾支持度。<sup>7</sup>

\* 澳門大學法學院碩士研究生

禁止虐待動物是動物保護的應有之義，其重要性不言自明。較之禁止虐待動物單獨立法，不如就動物保護整體立法，以統籌動物保護的各個方面。

## 2. 禁止遺棄動物

《動物保護法》禁止“飼主遺棄屬其所有、管領或飼養的動物。”<sup>8</sup> 被遺棄的流浪動物自身安全難以得到保障，被遺棄的動物也影響城市環境，並可能對公共衛生、居民健康造成影響。<sup>9</sup> 可以說，遺棄動物，於動物本身及社會均有害。禁止遺棄動物，具有合理性和必要性。內地亦應禁止遺棄動物。

## 3. 禁止驅使動物搏鬥

除“公共當局的訓練、模擬活動或執行法定職務的情況”外，《動物保護法》亦禁止“驅使動物之間或動物與人之間的搏鬥，或舉辦相關活動”。<sup>10</sup> 此處的“搏鬥”一詞含義較為狹窄。內地在進行相關立法時，不妨使用“競技”一詞。鑑於鬥狗、鬥雞等活動的場面較為血腥，建議應原則性禁止動物競技，但對於於動物無害，不違背人道主義的動物競技活動，經主管部門許可之後可以進行。

## 4. 展覽、演出的許可

《動物保護法》要求，將魚類以外的動物用於馬戲團等展覽、演出，應獲得主管部門的許可。主管部門在“證實申請者能確保動物得到妥善的照顧，以及動物的衛生狀況合適”的情況下，方可發給許可。主管部門認為有需要，亦可“要求獲許可者為有關活動提供駐場獸醫”。<sup>11</sup> 動物演出，在中國有相當長的歷史。2008年，安徽省“埭橋馬戲”就被列入國家級非物質文化遺產保護名錄。<sup>12</sup> 內地可以借鑑澳門經驗，要求動物表演取得許可。如此，可在動物表演文化傳承與動物保護之間取得平衡。

## 5. 科學應用的許可

《動物保護法》規定，將動物作科學應用，亦需要獲得主管部門的許可。申請者需要提交申請書以及科學應用計劃。主管部門只有在“經分析後認為無法採用其他實驗方法時”，才可發給許可。<sup>13</sup> 意即，動物的科學應用須有很高程度的必要性方可進行。獲許可者亦有提交年度監督報告等義務。<sup>14</sup> 科學的進步，離不開實驗動物的犧牲。筆者贊同《動物保護法》的規定，內地也應要求動物科學應用取得動物保護主管部門的許可。

## 6. 飼主的義務

《動物保護法》為飼主設定了多條清晰的義務，包括保護動物的生命、健康；提供適當的飲食、活動空間；預防傳染病，尤其是為犬隻注射狂犬病疫苗等。該法亦特別規定，在法定屠宰場進行屠宰時，應先以人道方式使動物昏厥，方可進行灌水、灌食、綑綁、拋投、丟擲和切割。<sup>15</sup> 上述飼主義務是非常必要的。尤其是人道主義屠宰要求，合乎時代發展的主流。“人應當給予那些事實上為了人的利益而存在、為人貢獻了一切或將要貢獻出一切的那些動物以最起碼的尊重。得到最起碼的尊重，得到最基本的人文關懷，是那些單純為了人的需要而生存的動物依自然法則應該享有的權利或‘福利’。”<sup>16</sup> 對動物生命的敬畏，實際上就是對我們所生存的自然界的尊敬。

## (二) 伴侶動物相關規定

與其他動物相比，《動物保護法》對伴侶動物的規定是較為特別的。對伴侶動物進行特別規定，是較為符合國際潮流的。其他國家或者地區已經先有類似安排。例如，日本《家庭等動物飼養及保管基準》就曾專門就犬隻、貓的飼養等進行規制。<sup>17</sup> 內地在進行動物保護立法時，可對伴侶動物保護作出專門章節的規定。

澳門《動物保護法》中關於伴侶的特別規定主要體現在如下方面：其一，禁止宰殺伴侶動物，根據《動物保護法》的規定，除獲許可進行的科學應用行為、控制犬隻或貓的群體疾病、犬隻或貓患有先天缺陷，或為解除犬隻或貓傷病的痛、為解除對人的生命、身體完整性、財產或公共安全的即時危險、主管部門為控制所收容犬隻或貓的數量外，禁止宰殺犬隻及貓。此外，澳門亦禁止為提供食用而售賣犬隻、貓，或其屠體、內臟、肉及肉製品。<sup>18</sup> 內地部分地方有吃狗肉等的習慣，浙江大學副教授鞏固認為不應一概禁止吃狗肉，應“允許不同的生活方式和價值觀念和平共處，給當事者以更多的選擇”。<sup>19</sup> 筆者贊同這種觀點。不同於澳門 66 萬人口的微型社會，內地如果在中央層面立法時，禁止宰殺伴侶動物可能會與某些區域的風俗習慣相衝突，故不建議中央層面禁止宰殺伴侶動物；但在地方層面，可在民眾高度支持的前提下，進行地方性立法，禁止宰殺伴侶動物。

其二，科學應用的特別許可，前面已經提到，動物的科學應用，需要澳門主管部門的許可。但不同於其他動物，使用猿猴類、犬隻、貓進行科學應用，《動物保護法》要求取得主管部門的“就單一實驗計劃而發給的特別許可”。<sup>20</sup> 考慮到猿猴類動物與人類血緣上的最親近性<sup>21</sup>，以及伴侶動物與人類的親密性，筆者贊同就猿猴類、犬隻、貓的科學應用要求特別許可。

其三，犬隻飼主的義務，犬隻的飼主需要為犬隻注射狂犬病疫苗。<sup>22</sup> 近年來中國狂犬病死亡人數高居世界第二位，犬隻數量增加但疫苗接種率低下是一個重要的成因。<sup>23</sup> 在中央層面立法，為犬隻飼主訂立嚴格的狂犬病疫苗義務是非常有必要的。犬隻飼主攜帶犬隻於公共場所走動時，應使用鏈帶牽引犬隻，或將其置於適當的攜帶工具中；體重 23 公斤以上，或者是主管部門認為屬危險的犬隻，須有成年人伴同以及配戴口罩或警圈，此外亦需要採取犬隻准照中註明的適當的防護措施。<sup>24</sup> 上述要求是必要且合理的。內地一些城市也已經有類似規定。例如，2003 年北京市就規定“攜犬出戶時，應當對犬束犬鏈，由成年人牽領，攜犬人應當攜帶養犬登記證，並應當避讓老年人、殘疾人、孕婦和兒童。”<sup>25</sup> 鑑於較多城市已經有類似規定，可見加強犬隻管理，具有高度民意支持，中央層面在動物保護立法時不妨進行統一規範。

### (三) 動物的管理

#### 1. 基於公共利益的禁止

根據《動物保護法》的規定，基於公共衛生及安全的考慮，澳門可以禁止取得、飼養、繁殖或進口特定品種的動物。<sup>26</sup> 根據該項規定，澳門制定了第 335/2016 號行政長官批示《訂定禁止取得、飼養、繁殖或進口若干品種的犬隻及動物》。其中包括五類犬隻以及十八類其他的特定動物。根據第 335/2016 號行政長官批示，於該批示生效前已取得、飼養、繁殖或進口相關犬隻的，飼主須在六個月期限內向主管部門作出登記及對犬隻進行絕育，才可繼續飼養。<sup>27</sup> 內地較多城市已經禁止個人飼養烈性犬等，中央層面在動物保護立法時可以進行統一規範。對於有可能危害公共衛生、安全的動物，中央層面可以嘗試制定相關條例等。

#### 2. 預防及控制措施

根據《動物保護法》的規定，如動物對公共衛生、安全造成威脅，或為保護動物，主管部門可自行採取或者命令飼主採取相關一項或者多項措施。這些措施包括：扣押動物；隔離檢疫；將動物移離澳門特別行政區；注射疫苗；作出身份標識；強制執行食宿及清潔的特定準則；限制活動或對活動設定條件；絕育；在指定地點長期隔離；將動物放歸原生環境或適當的生存地點；銷毀動物的屍體；中

止或廢止相關許可；以人道方式終止動物的生命。<sup>28</sup> 上述所列措施層次分明，為主管部門的執法提供了便利，值得內地借鑑。

### 3. 流浪動物的扣押及領回

主管部門如果發現動物未受飼主控制或看管於公共地方走動，應該立即進行扣押。如動物具有身份標識，主管部門應盡快通知飼主領回；如動物不具有身份標識，主管部門應在部門內及網站進行公告。<sup>29</sup> 筆者所查，對於捕獲的流浪動物犬隻、貓等，澳門特區政府會在“澳門動物衛生監督網”<sup>30</sup>上公佈相關情況，包括：動物照片、品種、年齡、地點等，方便飼主領回。飼主繳納費用之後可以領回流浪動物。如流浪動物公告7個工作日內未被領回，則所有權歸主管部門。主管部門有權按照其認為適宜的方式進行處理，包括最終以人道方式終止動物生命。<sup>31</sup> 2017年及2018年，澳門每年人道毀滅犬隻100多隻，貓20多隻。<sup>32</sup> 筆者認為，流浪動物的扣押對於城市環境，公共衛生及安全是必要的，內地可以借鑑。

### 4. 犬隻、馬以及競賽動物的准照制度

《動物保護法》要求，滿3個月月齡且非競賽動物的犬隻及馬、競賽動物的所有人須領取主管部門發出的准照。<sup>33</sup> 遺失已領有准照的動物，准照持有人應在三個工作日內通知主管部門。<sup>34</sup> 准照制度對於動物所有權確認，以及動物傷害人、物或者動物遺失時的處理有積極意義。相信准照制度可以增強飼主的責任感。內地可借鑑准照制度完善相關制度。

## (四) 罰則

《動物保護法》的罰則包括刑事規定和行政處罰制度。刑事規定包括殘酷對待動物罪以及違令罪。刑事責任包括有期徒刑、罰金、以及特定行為禁止令等。行政處罰包括罰款、行為禁止令等。<sup>35</sup> 目前，內地尚未將虐待動物相關罪行納入刑法。有學者從三個方面闡述了虐待動物入刑的可行性：虐待動物入刑符合民眾的心理預期；符合刑法的謙抑性；符合世界各國(地區)立法趨勢。<sup>36</sup> 筆者贊同相關學術觀點，亦認為有必要修改刑法，增設“虐待動物罪”，並在動物保護相關法例中，設立行政處罰條款。

## 三、結語

就動物保護，內地可以分別推進中央以及地方立法，在中央層面制定《中華人民共和國動物保護法》，禁止虐待動物、禁止遺棄動物、禁止烈性動物私人持有；就動物競技、動物展覽演出、動物科學應用設立許可要求；為飼主等設立動物准照獲得義務、防疫義務、遛狗時周圍安全注意義務；並為伴侶動物專設章節，以示對伴侶動物的特別保護。另外，中央層面亦須修改刑法，增設“虐待動物罪”。在地方層面，可在當地民眾高度支持的前提下，立法禁止宰殺伴侶動物。相信更為完善的動物保護制度，將有利於中國國際形象的進一步提升，展現法治中國的美好形象。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 溫士賢：《動物倫理與非遺“馬戲表演”》，載於《文化遺產》，2018年第5期，第9頁。
- <sup>2</sup> “伴侶動物”一般指家庭內飼養，加以愛護的動物。日本就曾在《家庭等動物飼養及保管基準》中使用“伴侶動物”一詞。僅為本文之目的，“伴侶動物”限於犬隻及貓。
- <sup>3</sup> 郭若溪：《保護伴侶動物 立法呼聲高》，載於《文匯報》，2019年3月10日，第A7版。
- <sup>4</sup> 許舜達：《浙江省人大代表建議立法保護和管理“伴侶動物”》，載於新華網：[http://www.xinhuanet.com/legal/2019-02/02/c\\_1124080446.htm](http://www.xinhuanet.com/legal/2019-02/02/c_1124080446.htm)，2019年3月10日訪問。
- <sup>5</sup> 見澳門第4/2016號法律《動物保護法》第3條。
- <sup>6</sup> 許迎春、田義文、朱保健、王琳玥：《論我國反虐待動物的立法的必要性和可行性》，載於《求是》，2006年S3期，第103頁。
- <sup>7</sup> 常紀文：《〈反虐待動物法〉（專家意見稿）及其說明》，載於《中國政法大學學報》，2011年第5期，第33-34頁。
- <sup>8</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第5條。
- <sup>9</sup> 班曼曼、鄭海紅、賈廣敏：《淺議我國對流浪動物的管理》，載於《中國動物檢疫》，2014年第10期，第38頁。
- <sup>10</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第6條。
- <sup>11</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第8條。
- <sup>12</sup> 見《國務院關於公佈第二批國家級非物質文化遺產名錄和第一批國家級非物質文化遺產擴展項目名錄的通知》。
- <sup>13</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第9條。
- <sup>14</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第10條。
- <sup>15</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第11條及第12條。
- <sup>16</sup> 殷嘯虎：《“人道屠宰”是動物依自然法則享有的權利》，載於《法學》，2008年第1期，第3頁。
- <sup>17</sup> 見日本《家庭等動物飼養及保管基準》第4及第5條。
- <sup>18</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第4條及第7條。
- <sup>19</sup> 鞏固：《“狗肉風波”的倫理衝突與法治解決》，載於《法學評論》，2015年第6期，第152頁。
- <sup>20</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第9條。
- <sup>21</sup> 王德華：《關愛人類的近親——猿猴》，載於《生命世界》，2016年第3期，第1頁。
- <sup>22</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第11條。
- <sup>23</sup> 趙小東、張玉輝、徐奇、冷文娜、陳曉芬：《狂犬病的流行及防治》，載於《口岸衛生控制》，2018年第4期，第28頁。
- <sup>24</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第11條。
- <sup>25</sup> 見《北京市養犬管理規定》第17條。
- <sup>26</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第13條。
- <sup>27</sup> 見第335/2016號行政長官批示《訂定禁止取得、飼養、繁殖或進口若干品種的犬隻及動物》第2條。
- <sup>28</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第14條。

<sup>29</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第15條。

<sup>30</sup> 見澳門動物衛生監督網：<https://www.iam.gov.mo/canil/c/info/default.aspx>。

<sup>31</sup> 同註29。

<sup>32</sup> 見澳門市政署在澳門動物衛生監督網中發佈的《人道毀滅犬/貓統計資料(2003-2019)》。

<sup>33</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第19條。

<sup>34</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第24條。

<sup>35</sup> 見第4/2016號法律《動物保護法》第25-33條。

<sup>36</sup> 劉立毅：《對刑法中增設“虐待動物罪”的思考》，北京：中國政法大學碩士論文，2010年，第12-17頁。