

動物保護入憲 公聽會手冊



日期：2021年1月7日（四）

時間：下午 2:00-5:00

地點：群賢樓 801 會議室

合辦單位：洪申翰立委國會辦公室、蔡適應立委國會辦公室
陳亭妃立委國會辦公室、林奕華立委國會辦公室
陳椒華立委國會辦公室、蔡壁如立委國會辦公室
動物保護立法運動聯盟

動物保護立法運動聯盟是由：中華民國關懷生命協會、中華民國保護動物協會、台灣動物社會研究會、台灣動物保護行政監督聯盟、台灣防止虐待動物協會、世界愛犬聯盟、中華民國獸醫師公會全國聯合會組成

動物保護入憲 公聽會手冊目錄

壹、動物保護入憲 公聽會議程.....	3-6
貳、引言人資料	
一、民間動保入憲倡議說帖：請將動物的尊嚴與感受納入憲法價值.....	7-9
二、引言：朝野合作「動保入憲」圓滿修憲(何宗勳).....	10-11
三、引言：動物保護入憲與法律制度(林明鏘).....	49-63
四、引言：從環境保護到動物保護(傅玲靜).....	64-69
五、引言：動物保護行政裁量為何退縮？入憲為何能予以修正？(吳宗憲).....	12-15
六、引言：為何倡議動保入憲—善待生命是國家應維護的價值(朱增宏).....	70-79
七、引言附件：國際動保入憲之影響—個案簡析(台灣動物社會研究會).....	16-27
參、相關活動發言資料	
一、動物保護立法運動聯盟倡議動物保護入憲議題座談會談話紀錄.....	28-34
二、跨政黨立委「挺」動物保護入憲 記者會.....	35-38
三、本次 1 月 7 日公聽會報名者填寫發言內容.....	39-40
肆、相關資料	
一、蔡英文總統回應動保團體八大訴求信函.....	41-42
二、422 函請總統支持動物保護入憲全文與總統回函.....	43-44
三、從動物虐待罪談動保入憲(趙若竹).....	80-99
四、略論動物保護的憲法問題--憲法基本權的法理思考(李建良).....	100-115
五、畜產品有機驗證基準之法制研究—以維護動物福祉為中心(陳廣祐).....	116-123
伍、出席名單.....	45-48

動物保護入憲 公聽會議程

日期：2021 年 1 月 7 日（四）

時間：下午 2:00-5:00

地點：群賢樓 801 會議室

合辦單位：洪申翰立委國會辦公室、蔡適應立委國會辦公室、陳亭妃立委國會辦公室、林奕華立委國會辦公室、陳椒華立委國會辦公室、蔡壁如立委國會辦公室、動物保護立法運動聯盟

一、前言

1998 年，我國是全球第 54 個立法保護動物的國家，立法宗旨表明是「為尊重動物生命，保護動物」。經過這麼多年，國際動保運動不斷發展，台灣社會的動保意識也不斷增強。

對動物的各種利用，在可見的將來，仍然難以完全避免，那麼至少我們可以善待牠們。也就是，將動物的生命尊嚴和感受納入行為與對待方式的考量。而在公共事務的層次上，這樣的考量，應該納為憲法的價值，成為各種涉及動物對待相關法規或公權力行使的基本原則。促進善待動物，更有利於提昇整體社會對生命的尊重，而在憲法中將動物保護納為基本國策之一，不僅是對生命與環境的全然考量，也有利於動物法益在「比例原則」的衡量中，獲得最適當的判斷。

綜上，於憲法中納入動物保護，已有國際先例。鄰近的韓國，也已在 2017 年開始推動。衡量我國國情及需求，應在法律規範體系中，將保障動物福利列為國家應盡的義務。以確定動物福利作為國家施政的方針及應實踐的目標，國家機關的相關行政作為必須將動物福利列入考量，以符合比例原則的要求。

二、討論提綱

(一)、動物保護入憲之精神與內涵為何？

1. 社會各界對於動物保護入憲的共識為何？（動物權入憲？動物福利入憲？動物保育入憲？）
2. 動物保護入憲應訂在增修條文或憲法本文？若放入憲法本文，應增訂在何章節？
3. 各國推動動物保護入憲的途徑與設計為何？

(二)、動物保護入憲對社會的影響為何？

1. 動物保護入憲可能對宗教、學術、環境保護、人權保護或產業經濟的影響為何？
2. 動物保護的實務經驗與目前面臨的困境為何？
3. 動物保護入憲的阻力與困境為何？

(三)、動物保護入憲對我國動物保護立法與行政的意義與影響為何？

1. 動物保護入憲後，立法或行政措施應如何落實？
2. 各國動物保護入憲後，立法與行政措施落實的經驗為何？

三、出席人士

主持人：洪申翰 立法委員

共同主持人：蔡適應委員、陳亭妃委員、林奕華委員、陳椒華委員、蔡壁如委員

部會代表：

司法院

法務部

內政部

農業委員會

原住民委員會

科技部

教育部

學者專家

台灣大學法律系 林明鏘教授

政治大學法律系 傅玲靜副教授

台南大學行政管理學系 吳宗憲教授

民間團體代表：

台灣動物保護行政監督聯盟 何宗勳秘書長

台灣動物社會研究會 朱增宏執行長

四、議程

時間	議程
13:40-14:00	來賓報到
14:00-14:40	引言、介紹來賓 委員致詞
14:20-15:00	<u>團體發言與學者專家發言</u> 每人 8 分鐘 1. 台灣動物保護行政監督聯盟 何宗勳秘書長 2. 台灣大學法律系 林明鏘教授 3. 政治大學法律系 傅玲靜副教授 4. 台南大學行政管理學系 吳宗憲教授 5. 台灣動物社會研究會 朱增宏執行長
15:00-15:45	<u>公部門回應</u> 每人 6 分鐘 司法院 法務部 內政部 農業委員會 原住民委員會 科技部 教育部
15:45-16:30	第二輪發言
16:30-16:55	綜合座談
16:55-17:00	結論

請將動物的尊嚴與感受納入憲法價值

動物保護立法運動聯盟（動法盟）2020.12.4

壹、前言：

今年 520 正副總統就職典禮，連任的蔡英文總統在演說中宣示，將啟動憲改工程，立法院也在本屆會期中正式組成修憲委員會。過往修憲曾被提起的「動物保護」入憲，再度受到關注。

貳、入憲理由：

一、動物的生存危機和福利品質也會影響人類

儘管人也是動物，而動物則被劃分為人類以外的動物。但動物在人的生活世界中，在各個層面直接或間接與人類互動，其生命存亡，必然也會影響生態的永續，進而牽動人類的生存與生活品質。在動物的經濟利用方面，動物福利的好壞，影響人類的健康和食品安全。而根據研究，人類四分之三的疾病來自動物的傳播。故國際上，人與動物、環境「健康一體」(One Health)、「福利一體」(One Welfare)的倡議方興未艾。

二、善待動物是文明表現，也是普世價值

無論國人喜歡或不喜歡某一種動物，多數人不會否認動物有其個體自身的意識、情感，以及覺知疼痛、緊迫的能力。如果我們對動物的各種利用，在可見的將來，仍然難以完全避免，那麼至少我們可以善待牠們—也就是，將動物的生命尊嚴和感受納入行為與對待方式的考量。而在公共事務的層次上，這樣的考量，應該納為憲法的價值，成為各種涉及動物對待相關法規或公權力行使的基本原則。促進善待動物，更有利於提昇整體社會對生命的尊重，而在憲法中將動物保護納為基本國策之一，不僅是對生命與環境的全然考量，也有利於動物法益在「比例原則」的衡量中，獲得最適當的判斷。

三、台灣動保意識抬頭

1998 年，我國是全球第 54 個立法保護動物的國家，立法宗旨表明：是「為尊重動物生命，保護動物」。經過這麼多年，國際動保運動不斷發展，台灣社會的動保意識也不斷增強。特別是在狗貓等同伴動物議題上，例如，已有法院見解，認為寵物受到侵害，飼主可請求慰撫金，也就是精神上的賠償。然而該法就像孤軍深入叢林，一旦要在各個層面發揮作用，落實保護動物法益，就會發現自己“拔劍四顧心茫然”，雖有法律的高度，卻沒有關聯法律的連結與支撐，因為立法精神沒有表明：動物與一般的“物品”有甚麼區別？為什麼要特別保護動物？要保護動物的什麼？更重要的是，這樣的基本問題意識、基本價值，並沒有在國家的最高法規範，或是所有法律的母法--也就是憲法--中有絲毫的呈現。

四、動物福利入憲是國際趨勢

國際上，除德國、瑞士、奧地利、盧森堡、埃及、巴西及土耳其等七國已將動物保護入憲外。歐盟則特別在「憲法」層次上，將「動物」(animals)定義為「有情感、情緒；有意識、知覺；會感覺疼痛、痛苦的生物」(sentient beings)。有意識的，將動物與「生命」(life)予以區別。因為「Life」可能指涉包含植物，甚至細胞、細菌等等；也將之與野生動物「物種」(species)和生物多樣性(bio-diversity)保護的概念，予以區別。

綜上，於憲法中納入動物保護，已有國際先例。鄰近的韓國，也已在2017年開始推動。衡量我國國情及需求，應在法律規範體系中，將保障動物福利列為國家應盡的義務。以確定動物福利作為國家施政的方針及應實踐的目標，國家機關的相關行政作為必須將動物福利列入考量，以符合比例原則的要求。而我國憲法基本國策部分，可以作為動物福利入憲的最佳路徑。我們基於以下理由，建議朝野修憲納入動物保護之條文：

一、動物不是「物」，而是生命。

二、動物具有感覺疼痛與緊迫，並做出行為反應的能力。

三、善待動物是各種動物利用的基本原則，避免動物不必要的痛苦是動物福利的基本要求。

參、建議條文：

因此，我國憲法應納入以下條文：

動物具有感知能力，動物生命的尊嚴，應受尊重；動物的福利應受法律特別保護；國家應立法避免讓動物遭受不必要的痛苦。

肆、附錄：我國推動【動物保護入憲】紀事

2015.05.27

第8屆立法委員委員劉建國、楊曜、鄭麗君、林岱樺、蘇震清等34人，鑑於動物保護在當今社會愈加受到重視，認應將動物保護予以入憲，確立動物權之必要性。首度提出「中華民國憲法增修條文第十條條文修正草案」。

2016.04.15

第9屆立法委員委員劉建國等，再度提出「中華民國憲法增修條文第十條條文修正草案」。並付委審查。

2019.10.01

第九屆立委，民進黨：吳思瑤、陳曼麗、莊瑞雄、何志偉、林淑芬、江永昌。國民黨：王育敏、許毓仁、費鴻泰、徐志榮、陳學聖。時代力量：徐永明等委員簽署支持動物保護入憲。

2020.01.06

「動物保護立法運動聯盟」（動法盟）籌備小組發起「2020 立委選舉—動物保護立法承諾書」，至 2020 年 1 月 6 日截止，獲民進黨、國民黨、台灣工黨與民眾黨等四個政黨共 36 位區域與不分區立委候選人支持。

2020.02.26

「動法盟」假台北市 NGO 會館成立，並舉辦「動物保護春茶會」。訴求之一動保入憲獲跨黨派立法委員陳椒華、蔡壁如、黃世杰、林楚茵、葉毓蘭、林奕華與鄭麗文等七位親自出席。另江永昌、羅美玲、高虹安、張其祿、吳思瑤、陳以信、賴香伶與洪孟楷等委員國會辦公室則由助理代表參加。

2020.04.22

地球日。「動法盟」舉辦「善待動物 纔有好日子」記者會，公布給蔡總統一封信，函請蔡總統啟動憲改，讓動物保護入憲。

2020.04.22

「動法盟」拜會民眾黨黨團，獲得支持。

2020.05.06

「動法盟」拜會國民黨團動保入憲，獲得支持。近日該黨鄭麗文委員已提送動保入憲版本。

2020.06.04

台灣環境日。蔡總統於總統府接見環保團體，本聯盟成員提出「動物保護入憲」，總統與農委會陳吉仲主委表示支持，並責成在場洪申翰委員協助推動。

2020.06.23

「動法盟」拜訪農委會陳吉仲主委，承諾以動物保護中央主管機關名義，舉辦座談會，邀請專家學者意見諮詢。

2020.08.31

農委會舉辦「動物保護入憲」議題座談會，邀請各領域專家與會，達成入憲共識。

2020.12.23

聖誕節前夕動保團法與民進黨洪申翰、蔡適應、陳亭妃，時代力量陳椒華、國民黨林奕華與鄭麗文，還有民眾黨蔡壁如等七位跨黨派立委舉行記者會，挺動保入憲，會中各黨派立委都承諾會提動保入憲案。

朝野合作「動保入憲」圓滿修憲

何宗勳（台灣動物保護行政監督聯盟秘書長）

台灣從 1991 年至今，中華民國憲法經歷七次增修，最後一次是在 2005 年通過。2005 年第七次修憲後，立法院成為唯一的國會，修改憲法之權力由國民大會移交立法院與全國公民。而立法院也分別在第五與第八屆成立修憲委員會。而在第八屆 2015.05.27 立法委員委員劉建國、楊曜、鄭麗君、林岱樺、蘇震清等 34 人，鑑於動物保護在當今社會愈加受到重視，認應將動物保護予以入憲，確立動物權之必要性。首度提出「中華民國憲法增修條文第十條條文修正草案」。這是「動物保護」入憲首次在修憲會議中被提出。

2019 年蔡英文總統在競選連任時就提到會組成修憲委員會，同年立委總統大選前夕，籌備中「動物保護立法運動聯盟」（目前成員：中華民國關懷生命協會、中華民國保護動物協會、台灣動物社會研究會、台灣動物保護行政監督聯盟、台灣防止虐待動物協會、世界愛犬聯盟、中華民國獸醫師公會全國聯合會）邀請現任立委簽署支持動物保護入憲。獲得民進黨：吳思瑤、陳曼麗、莊瑞雄、何志偉、林淑芬、江永昌。國民黨：王育敏、許毓仁、費鴻泰、徐志榮、陳學聖。時代力量：徐永明等 12 位委員簽署響應。

針對立委候選人，我們也發起「2020 總統立委選舉—動物保護立法承諾書」，至 2019 年 12 月 31 日截止，只有蔡英文競選連任辦公室回覆，但針對動物保護入憲，內容並未觸及。立委部分，至 2020 年 1 月 6 日截止，獲民進黨、國民黨、台灣工黨與民眾黨等四個政黨共 36 位區域與不分區立委候選人支持。名單分別是：民進黨台北市吳思瑤、台北市何志偉、台北市許淑華、台北市阮昭雄、台北市高嘉瑜、新北市江永昌、新北市林淑芬、新北市蔡沐霖、新北市張銘祐、桃園市鄭寶清、台中市莊競程、台中市張廖萬堅、嘉義市王美惠、彰化縣洪宗熠、台南市陳亭妃。不分區：莊瑞雄（以現任立委身份簽署）。國民黨台北市林奕華、台北市費鴻泰、新北市林金結、桃園市陳學聖、桃園市陳根德、台中沈智慧、苗栗縣徐志榮、彰化縣柯呈枋、高雄市徐慶煌、宜蘭縣呂國華。不分區：李玉嬋、李瑾如、邱素蘭、廖婉汝。台灣工黨：新北市連石磊、高雄市晏揚清、屏東縣何秋葺。民眾黨：台北市張幸松、高雄市敖博勝。

選後簽署承諾書當選人有：吳思瑤、高嘉瑜、何志偉、江永昌、林淑芬、莊競程、陳亭妃、王美惠、莊瑞雄、張廖萬堅、費鴻泰、林奕華、徐志榮、廖婉汝等 14 位當選立委。

2020年2月26日「動法盟」正式成立，假台北市NGO會館成立，並舉辦「動物保護春茶會」。訴求之一動保入憲獲跨黨派立法委員陳椒華、蔡壁如、黃世杰、林楚茵、葉毓蘭、林奕華與鄭麗文等七位親自出席。另江永昌、羅美玲、高虹安、張其祿、吳思瑤、陳以信、賴香伶與洪孟楷等委員國會辦公室則由助理代表參加。

520正副總統就職典禮，連任的蔡英文總統在演說中宣示，將啟動憲改工程，立法院也在本屆會期中正式組成修憲委員會。4月22日世界地球日，「動法盟」舉辦「善待動物纔有好日子」記者會，公布給蔡總統一封信，函請蔡總統啟動憲改，讓動物保護入憲。同一天，「動法盟」拜會民眾黨黨團，獲得支持。在5月6日「動法盟」成員拜會國民黨團動保入憲，獲得支持。

6月4日台灣環境日。蔡總統於總統府接見環保團體，台灣動保行政監督聯盟代表提出提出「動物保護入憲」，總統與農委會陳吉仲主委表示支持，蔡總統並責成在場洪申翰委員協助推動。這是總統連任後第一次表態支持。6月23日「動法盟」拜訪農委會陳吉仲主委，承諾以動物保護中央主管機關名義，舉辦座談會，邀請專家學者意見諮詢。8月31日農委會舉辦「動物保護入憲」議題座談會，邀請各領域專家與會，達成入憲共識。12月23日聖誕節前夕，動法盟成員與民進黨洪申翰、蔡適應、陳亭妃，時代力量陳椒華、國民黨林奕華與鄭麗文，還有民眾黨蔡壁如等七位跨黨派立委舉行記者會，挺動保入憲，會中各黨派立委都承諾會提動保入憲案。

目前國民黨鄭麗文委員、林奕華委員、民眾黨蔡壁如委員都提出動保入憲版本。民進黨洪申翰委員也將於2021年1月7日公聽會提出。時代力量陳椒華委員表示，時力也不會缺席。

綜觀當前政治局勢，朝野最具共識除了十八歲公民權之外就是動物保護入憲。而台灣這幾年動保意識高漲，動保保護如能入憲，台灣動物福利、文明指標將超前邁入先進國家行列。動法盟說帖提到動物保護入憲理由有四點：一、動物的生存危機和福利品質也會影響人類。二、善待動物是文明表現，也是普世價值。三、台灣動保意識抬頭。四、動物福利入憲是國際趨勢。動法盟指出：動物不是「物」，而是生命。動物具有感覺疼痛與緊迫，並做出行為反應的能力。善待動物是各種動物利用的基本原則，避免動物不必要的痛苦是動物福利的基本要求。如今1月7日這場上百人動保入憲公聽會匯集朝野意見與共識，將更有助於動保入憲進展，讓台灣讓動物避免遭受不必要的痛苦，達到動物福利國家

動物保護行政裁量為何退縮？

入憲為何能予以修正？

國立台南大學行政管理系教授

吳宗憲

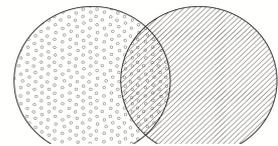
一、理想：使行政裁量之衝突能夠調和

行政裁量之所以重要，因為政府是透過行政，與公民產生最密切的接觸，而文官工作的日常，就是面對各方價值的衝突(如右圖一)時，設法做出平衡的行政裁量。怎麼樣才能夠做出平衡的行政裁量呢?若是文官能夠「做該做的事」、「不做不該做的事」(下表一)，就能夠達成理想的裁量目標(如圖二)。

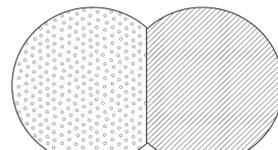
表一 文官體系「行政裁量權」控制上的兩難

		文官應不應該做	
		應該做	不應該做
文官的實際作為	行動	做了該做的	做不該做的事 (型一錯誤)
	不行動	不做該做的事 (型二錯誤)	不做不該做的

資料來源：修改自陳敦源(2002, 107)



圖一 裁量衝突日常



圖二 裁量理想狀態

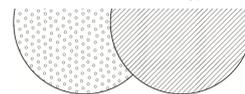
二、現實：動保行政裁量的退縮日常

動物保護(以下稱動保)行政作為行政的一類，自然也會面臨許許多多價值衝突的困境，舉例來說，動保與公民財產權會產生衝突(飼主責任限縮其處置財產權)、動保與職業自由保障會產生衝突(限制巴特利雞籠的使用影響畜牧主)、動保與學術自由保障產生衝突(動物實驗的禁止影響學術)、動保與信仰自由保障產生衝突(回教屠宰方式的禁止)(李建良，2004:6-10)，而在我國動保行政日常中，幾乎只要是動保與其他價值產生衝突，動保行政裁量幾乎都會自我限縮，舉例來說，不必要的健康食品動物實驗、警察放任動物悶死車內、神豬飼養的容許，都是這種案例¹，右圖三就是目前動保裁量退縮的現況。

三、理論：動保行政裁量為何會退縮？

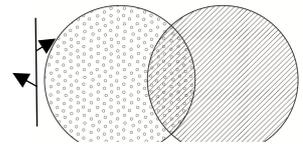
(一)道德政策造成行政裁量退縮的前因

圖三 動保裁量退縮現況



¹ 在實驗動物議題上，當健康食品進行沒有必要的動物實驗時，衛服部曾以「無論是食品或者是藥品，最後要運用到我們消費者的身上，一定要在有足夠科學的證據下，才能夠跟消費者說明。」為理由，進行動物實驗(民視新聞網，2020)，在同伴動物關在炎熱的車子裏，警察主張狗本身是財務，與車窗同屬財產法益，跟人的生命、身體法益不一樣，致車內動物悶死(趙若竹，2020:22)，在經濟動物議題中，明顯違反動保法中"動物福利"規範的神豬飼養，農委會只能尊重"神豬作為祭祀酬神牲禮係國內民間信仰及常民文化"而不予處罰(農委會，2012)

動保政策屬於政策理論中很特殊的「道德政策」²，一方面，因其具高度倫理價值，容易被立法機關制定出空有標準，卻缺乏行政資源予以執行的規範，因此文官在執法時常生無力感（Smith,1999; Sharp,2005），即圖三中的缺口，另一方面，由於文官各自有其自身的價值，因此會透過行政裁量權來落實自己的想法，扭曲立法來執行自己的偏好（Meier,1994: 245），其狀態如右圖四，此時，動保行政呈現的是偏移中線狀態，可能會自我限縮，但卻也有可能自我擴張。

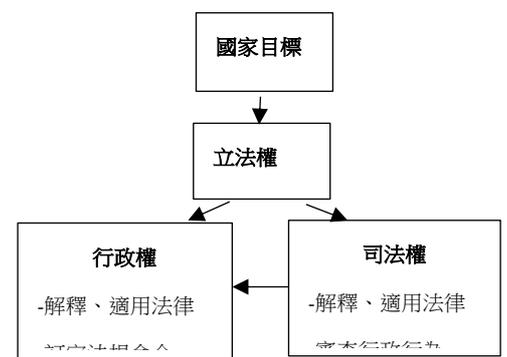


圖四 動保裁量具任意性

(二) 監督機制造成行政裁量退縮的後果

動保行政必須面對來自立法機制的事前監督，與司法機制的事後監督(如右圖五)。

首先，立法機制可以透過立法授權行政，進行有益於動保的裁量，但實際上，因為立法機制通常會根據主流利益團體的偏差動員(the mobilization of bias)(Schattschneider, 1960)而立法，除非公民受該立法侵害過度，而發出「警報」³，否則侵害動物法益是一種常態，侵害的缺口正如上圖三，立法的被動，使行政常發生「不見棺材不掉淚」(tombstone effect)的悲劇(陳敦源，2002:91)，舉例來說，動保行政機關長年的弱勢、公寓大廈管理條例禁止住戶飼養動物之規定，都是這種立法下的產物，使動保行政「不做該做的事(型二錯誤)」。



圖五 行政裁量之制衡機制

另外，司法機制可以用來制衡，使侵害動保價值的行政不會發生，但實際上，司法機制受理行政爭議案件時，若遇動保法適用案件不足之處，只能夠透過自由心證進行裁判，在無更上位法律規範下，動保價值常在此時，屈居其他價值之下⁴，這些判決透過事後的制衡，使得反動保的行政「做不該做的事(型一錯誤)」，因此上述動保行政因為道德政策性質的自我擴張，就不可能發生，只會自我限縮。

四、解決：如何修正動保行政裁量的退縮？

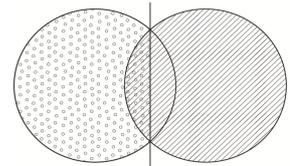
² 「道德政策」指的是--「至少有一個政策倡議聯盟，將該議題視為道德或罪惡，並且以道德訴求來倡議該政策」，在這些議題中，自認「道德」的一方，會將政策的另一方視為「罪惡政治」(the politics of sin)，並「希望透過政府力量，將自身的價值觀強加到其他人身上」(Meier, 1994: 4-8)。

³ 國會監督官僚因為成本的關係，通常都會選擇設立「警報器」(fire alarms)而非用「巡邏」(police patrols)的方式(McCubbins & Schwartz, 1984: 165-179)，防禦性的監督曠時費力成本太高，只能退而求其次。

⁴ 過去法院便曾否定對動保有益的行政裁量：動物保護法第27條第8款所保護者，既為人類生活安全衛生之社會法益，則就其「規範目的」以探求，不論原告所飼養貓隻之多寡，凡以同一特定場域飼養而經查獲其中有未為絕育者，核均適當認係以一個不作為而為該條款規範之違反，侵害社會法益數單一，應論以一行為；再參酌其未絕育貓隻之數量等一切違章情節予以加權，於法定5萬至25萬額度間為罰鍰裁處，始為適法。原處分按一貓一行為一罰，裁處原告155萬元罰鍰，乃有違法。

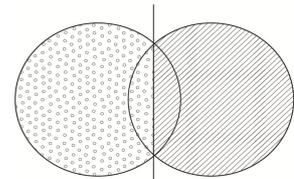
若希望修正動保行政裁量的退縮，別無他法，只能將動保價值明文訂入憲法，透過憲法中基本國策條款的「國家目標規定」性質，來拘束整體國家機關(趙若竹，2020:21)，包括行政機關，以及它的事前監督機制(立法機關)與事後制衡機制(司法機關)。

在立法機制方面，透過動保入憲，可以為動保行政添薪加行政機關可以「做該做的事」，主動編列足夠預算及人力(林明鏘，2016:3)，立法機關必須予以支持，如此，便能夠如圖六，使動保行政裁量能往前進一步，有資源與意願與其他非動保價值進行積極競合，不再自我退縮。



圖六 動保裁量產生競合

在司法機制方面，透過動保入憲，則「動物法益」與人民「財產權」、「學術自由」及「宗教(信仰)自由」保障之法益，彼此相互衝突時，則...司法權即得依憲法第23條之「比例原則」，衡量相關法益間之損害與利益大小，做成合憲性判斷(林明鏘，2016:3)。如此一來，便能夠如右圖七，使侵害動物法益的機關「不做不該做的事」，進行必要的行政裁量退縮。



圖七 違法動保裁量者必要退縮

經過圖六、圖七的調整，其結果便能達成理想的裁量(圖七)也就是說，經過動保入憲法的調整，才有可能使得動保行政裁量能夠不再自我限縮，而能達成行政裁量的理想狀態。

五、結論

我國過去便有過將道德政策透過入憲的策略，而矯正行政裁量退縮的經驗，在憲法條文第二次增修時，便曾將保障婦女、原住民、殘障同胞等道德價值，訂入基本國策，此後便使得我國在性別、原住民以及身障領域的行政，得到長足發展。此時，我們倡議動保入憲，並非將動保凌駕於人類之上，只是期待未來能夠使動保行政裁量不再自我退縮，使動物獲得應有的福利。

參考資料

民視新聞網(200/7/27)，僅有動物實驗不夠！衛福部健康食品標章受質疑，資料來源：

<https://www.ftvnews.com.tw/news/detail/2020727P06M1>

李建良，2004，略論動物保護的憲法問題-憲法基本權的法裡思考，載於「多元價值、寬容與法律-亞圖·考夫曼教授紀念集」。

林明鏘，2016，論動物保護法制之基本法制問題，台灣動物法，台北：新學林出版社。

陳敦源，2002，民主與官僚。台北：韋伯文化事業出版社。

農委會(2012/1/20)，農委會呼籲兼顧宗教民俗意涵及動物福利 停止神豬重量競賽。資料來源：https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=4317。

傅玲靜，2020，從環境保護到動物保護--對於德國憲法的觀察。演講簡報。

趙若竹，2020，從動物虐待罪談動保入憲，全國律師，11月號。

Schattschneider,E.E.1960.The Semi-Sovereign People.Illinois:The Dryden Press: 20-46.

Sharp,E.B.2005.Morality Politics in American Cities. Lawrence: University Press of Kansas.

Smith, K.B. 1999. Clean Thoughts and Dirty Minds: The Politics of Porn. *Policy Studies Journal*, 27(4): 723-734.

McCubbins & Schwartz. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms" *American Journal of Political Science* 28: 165-179.

Meier, K.J. 1994. *The Politics of Sin*. New York: M.W. Sharpe.

國際動保入憲之影響 – 個案簡析(初稿)

Constitutional Recognition of Animals – Cases from Abroad (1st Draft)

台灣動物社會研究會(EAST)/2021.1.7

翻譯: 周艾、許馨庭

資料蒐集:陳品旻

簡介 Introduction

在現代國家中，憲法支配著國家機關之間的關係，以及人民的權利和義務。同時，憲法對於建構人民基本的價值觀有著重要的功能。

In the modern state, constitutions govern the relationships between state institutions, and typically the rights and duties of individuals within the state. However, constitutions also have an important role in establishing the fundamental values of the people they are intended to govern.

這些價值觀會隨著國家文化和信仰的差異而有所不同。例如，厄瓜多爾的憲法頌揚原住民對大地之母(Pacha Mama)的尊重，並保障大自然能夠維護，再生和恢復的權利。⁵

These values are locally variable and responsive to the specific cultures and beliefs of the individuals who make up the state. For instance, the constitution of Ecuador celebrates the Pacha Mama, an indigenous conception of Mother Earth, and bequeaths nature rights to maintenance, regeneration, and restoration.

但是，各國之間的憲法也出現了許多共同點。其中，有一些國家開始有將動物保護納入憲法內容的趨勢。透過科學，人們漸漸了解動物是有感知的，並促使其承認動物在道德及法律上的地位。

However, constitutions also share many common threads. Among these is an emerging tendency among nations to inscribe animal protection within their foundational documents. This tendency is motivated by a growing scientific understanding of animal sentience and a burgeoning recognition of the moral value of animals, with an aim to elevate the legal status of non-human animals.

實際上，這提供了幾個重要的功能。首先，它確保當動物保護與其他憲法的情況相互抵觸的情況下，動物的利益能得到充分的考量。其次，這也促使立法者在制定法律時將動物的利益納入考量。

⁵ Republic of Ecuador. (2008). *Constitution of the Republic of Ecuador*.
<https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>

Practically, this has several key effects. Firstly, it ensures the interests of animals are given due consideration in the event they conflict with other objectives recognized at the constitutional level. Secondly, it impels legislators to take animal interests into account when making laws.

除了上述法律的功能之外，憲法的內容也象徵了政治共同體對於其理想和價值觀的宣誓。其可以影響政府做決策時的依據，以及公眾的輿論。

In addition to the above legal implications, the content of constitutions has potent symbol importance as a declaration of the common ideals and values of the political community. This influence can provide a basis for government policy making, or shape the public discourse.

國際先例 **Precedents in Multi-National Texts**

在推動動物保護入憲的同時，動物保護的理念在其他跨國協議中也變得日益重要，這些都突顯了動物保護議題在國際間被廣泛的重視。

The incorporation of animal protection in national constitutions is closely mirrored by the rising prominence of animal protection ideals in other multi-national agreements or guidelines, underscoring its broad acceptance as an issue of global concern.

1968年，歐洲理事會發布了《歐洲國際運輸動物保護公約》，隨後又頒布針對農場、被屠宰、實驗及陪伴動物的保護公約⁶，並承認人類的尊嚴不能脫離對動物和環境的尊重。

In 1968, the Council of Europe released the European Convention for the Protection of Animals during International Transport followed by conventions protecting animals in farming, at slaughter, used in science, and companion animals, recognizing that the dignity of mankind cannot be separated from the respect it owes to animals and the environment.

2004年，世界動物衛生組織（OIE）召開了首屆全球動物福利會議⁷，並發起了在陸生和水生動物的規範中增加動物福利的章節。

In 2004, the World Organisation for Animal Health (OIE) held the first Global Conference on Animal Welfare, setting the ground for the addition of animal welfare chapters to the Terrestrial and Aquatic codes.

⁶ deLeeuw, W. (2004). The Council of Europe: What Is It? In *National Research Council (US) Institute for Laboratory Animal Research, The Development of Science-based Guidelines for Laboratory Animal Care: Proceedings of the November 2003 International Workshop*. National Academies Press (US).
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK25397/>

⁷ World Organisation for Animal Health. (2004). *Global conference on animal welfare: an OIE initiative*.
<https://www.oie.int/doc/ged/D706.PDF>

2006 年，世界銀行（World Bank Group）底下的國際金融公司（International Finance Corporation）發布了有關動物福利的準則（*Good Practice note*），其中闡明了國際金融公司對畜牧業的貸款原則，並指出「會繼續拒絕採用不符動物福利科學標準的計畫。」

In 2006, the International Finance Corporation, under the World Bank Group, released its first Good Practice note on animal welfare which sets out the IFC's lending principles for livestock operations, and states the group "has and will continue to decline projects where the system is incompatible with acceptable, science-based animal welfare standards."

世界貿易組織（World Trade Organization）在 2014 年已將動物福利納入貿易限制的條件之一⁸，國際貿易協定也陸續開始將動物福利條件納入。

Animal welfare conditions have also been incorporated in international trade agreements, with the World Trade Organization recognizing that animal welfare provides sufficient grounds for nations to restrict trade in 2014.

國際上，動物福利在動物產業、金融、公共衛生、貿易和人類倫理的重要性日益升高。The growing prominence of animal welfare in such contexts is indicative of its status as an issue of international importance, with implications for animal industries, finance, public health, trade, and human morality.

國際發展 International Progress

目前至少有 9 個國家已經將動物保護納入法律。這些概念都承認動物的個體利益，並以不同的方式呈現在法律中，有些積極要求政府或公民履行動物保護的義務，有些則承認動物應有的尊嚴或要求其不得遭受殘酷的對待。

There are at least nine nations that have incorporated animal protection into their constitutions. While animal protection is incorporated in each of these documents in distinct ways. Some obligate citizens or the government to take an active role in protecting animals. Others acknowledge the dignity of animals, or require that they are not subjected to cruelty. Each acknowledges the interests of animals as individuals.

實施動物保護的九個國家共計 19 億人口，大約佔全球總人口的 24%。他們位於歐洲，亞洲和拉丁美洲。

⁸ World Trade Organization. (2014). *DS400: European Communities — Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds400_e.htm

The nine nations that have incorporated animal protection account for approximately 1.9 billion people, or around 24% of the global population. They are located in Europe, Asia, and Latin America.

目前已經有許多國家開始提倡動物保護入憲的社會運動，或是已經獲得了成功的經驗。這些都突顯了在世界各地，動物在人類社會中扮演了重要的角色。

In numerous jurisdictions there are active campaigns to add animal protection to their constitutions, or campaigns that have recently succeeded in doing so, underscoring the role animals occupy in societies around the world.

2020年6月，一項關於保護動物權利納入俄羅斯憲法的提案，獲得總統普丁（Vladimir Putin）的關鍵支持。在與生態學家和動物保護運動者所舉行的會議中，普丁說到：“將這些規範納入基本法是必要的，因為這樣使我們文明。該提案要求政府保障【社會中的動物受到負責任的對待】，並於2020年7月通過了公民投票，使俄羅斯成為新的將動物保護納入憲法的國家⁹。

In June 2020, a proposal to add animal rights protections to the Russian constitution gained an influential supporter in Russian President Vladimir Putin. In a meeting with ecologists and animal activists, the powerful Russian leader stated “it is a highly needed and necessary thing to enshrine these norms which will let us feel civilized in the basic law.” The proposal, which requires the government to ensure the “responsible treatment of animals in society,” passed a public vote in July 2020, making Russia the latest country to enshrine animal protection in its constitution.

在智利，一群律師團發起了一場社會運動，要求動物保護的宗旨納入智利的憲法中。律師團提案建議憲法承認動物擁有感知、尊嚴以及自身利益，且國家應給予保障。該提案已獲得50個動物保護組織和26位不同學術機構的學者支持¹⁰。2020年10月25日，智利以78.2%壓倒性的支持率改寫了憲法。新憲法將進入起草過程，並在2022年舉行全民投票¹¹。

In Chile, a coalition of lawyers sparked a campaign to make animal protection a tenet of the new Chilean constitution. The campaign proposes that the constitution recognize animals as individuals with their own interests, their sentience and dignity, and the state’s duty to protect them. The proposal has garnered the support of 50 animal protection organizations and 26 academics from a cross-section of universities. On October 25, 2020, Chile voted overwhelmingly to rewrite the country’s constitution, with 78.2% in favor. The new constitution will enter a drafting process before being voted on at a referendum in 2022.

⁹ Rainsford, S. (2020, July 2). Putin strongly backed in controversial Russian reform vote. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-53255964>

¹⁰ Gandara, F. (2020, October 1). New Campaign to Put Animals in The Constitution. *Chile Today*. <https://chiletoday.cl/new-campaign-to-put-animals-in-the-constitution/>

¹¹ McGowan, C. (2020, October 26). Celebrations as Chile votes by huge majority to scrap Pinochet-era constitution. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/26/chile-vote-scrap-pinochet-constitution>

在韓國，動物保護倡議者發起了一場運動，要求在 2017 年總統大選前將動物保護納入韓國憲法，以及將動物保護列為國家需履行的義務。此後，八個由韓國和國際組織共同成立的「韓國動物權入憲聯盟」推動了憲法改革¹²。該運動在獲得了廣泛支持的同時，文在寅總統也於 2018 年 3 月將動物保護納入憲法的修正案中¹³。儘管該條款並未在 2018 年 5 月的國民議會上通過投票¹⁴，這並不代表此運動的結束。因為該條款很可能在由文在寅總統所領導的民主黨於 2020 年 4 月的議會選舉獲得多數後在次被提出。

In Korea, animal advocates launched a campaign for the admission of animal protection into Korea's constitution in the lead up to the 2017 presidential election. The campaign seeks to establish animal protection as an obligation of the state. Eight influential Korean and international organizations have since formed the Korea Animal Rights Coalition for Constitution Reform to support the amendment. The campaign has demonstrated significant traction, with the animal protection provision included in the constitutional amendment bill tabled by President Moon Jae-in in March 2018. While the clause did not make it to the vote in the National Assembly in May 2018, the campaign is not over. The package of constitutional amendments is yet to pass through the National Assembly, and is likely to be reintroduced following a resounding election win by President Moon and his Democratic Party in April 2020.

目前荷蘭、意大利、南非¹⁵和芬蘭¹⁶的民間社會也都在推動將動物保護納入憲法。

There are also ongoing campaigns to incorporate animal protection into the constitutions of The Netherlands, Italy, South Africa, and Finland.

動物保護在憲法中的功能 **Effects of Animal Protection in the Constitution**

將動物保護納入憲法並不代表賦予動物權利，也不代表動物的利益都會被視為優先。但是，它可以確保動物在不同的利益團體的角逐中得到適當的利益考量。

Incorporating animal protection into the constitution does not endow animals with rights. Nor does it mean animal interests will always take precedence. Rather, it ensures they are given due consideration in diverse, modern societies among many interests, sometimes competing.

¹² South Korean animal groups unite in supporting the inclusion of animal protection in a revised constitution. (2018, April 17). *Humane Society International*. <https://www.hsi.org/news-media/korea-constitution-animals-041718/>

¹³ He-suk, C. (2018, March 20). Moon seeks 'direct democracy' through Constitution amendment. *The Korea Herald*. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20180320000782>

¹⁴ Ilbo, J. (2018, July 29). *Korea JoongAn Daily*. <https://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=3051231>

¹⁵ World Animal Net. (2017). *Animal Protection and Constitutions*. <https://worldanimal.net/animal-protection-constitutions>

¹⁶ Peltonen, M. (2020). Fundamental animal rights must be written down in the Constitution, says a researcher. <https://www.helsinki.fi/en/news/society-economy/fundamental-animal-rights-must-be-written-down-in-the-constitution-says-a-researcher>

動物保護的需求在缺乏憲法保障的情況下，就更加明顯了。在德國於 2002 年修改憲法之前，德國判例法在這方面提供了一些啟發性的例子。

The effects of animal protection in the constitution are perhaps most obvious in its absence. In this regard, German case law provides several illuminating examples prior to Germany amending its constitution in 2002.

在一個令人注目的案例中，一位藝術家為了表達現代社會人類的困境，他將一隻被困在(由蛋黃和碎肉混合)膠質物中的鳥作為展覽作品。因為鳥被膠質物質困住了，所以無法移動及飛翔。當時的《動物福利法》明確禁止在展覽中虐待動物，並表示“禁止在電影，公共表演，廣告或類似的展覽中使用動物，並使其遭受痛苦、折磨或傷害，最終將導致動物死亡”。因此，藝術家被控以虐待動物罪名。巡迴法庭也承認，這個展覽給鳥造成了痛苦和痛苦。但是，由於藝術表達自由有受到憲法的保護，但動物沒有，因此法院裁定前者優先於後者¹⁷。在缺乏憲法保障的情況下，儘管有動物福利法的存在，動物最基本利益也難以得到保護。

In one notable case, an artist covered a bird in a glue-like substance comprised of egg yolks and ground meat as an exhibit supposedly representing the plight of humans in modern society. Held down by the substance, the bird struggled to walk and was unable to fly. The Animal Welfare Act at the time had clear restrictions on abusing animals for exhibitions of this nature, stating “[i]t is forbidden to use an animal in a film, public show, advertisement, or similar display if pain, suffering, or injury of the animal will result,” and the artist was thus charged with animal cruelty. The circuit court acknowledged that the exhibition caused the bird suffering and pain. However, because freedom of artistic expression was protected in the constitution while the animals were not, the court ruled that artistic expression trumped concerns for animal welfare concerns. In this case, despite the presence of strong animal welfare laws, the lack of constitutional recognition meant even the most basic interests of animals were unable to be protected.

在另一個備受關注的案例中，一位大學教師計劃進行一項研究，在該研究中，他會將靈長動物的眼皮縫合一年，然後再將其綁在椅子上，進行長達六個月視覺測驗。這位教師在被拒絕得到研究許可之後提起了訴訟，聲稱憲法保障他有進行研究的自由。法院在同意此說法後，便裁定憲法所載的研究自由剝奪（排擠了）《動物福利法》中的保障措施¹⁸。將動物排除在憲法外將使動物的需求放置人類的利益之後，也因為如此，原本為了保護動物而制定的法律將無法達到其目的。

In another high profile case, a college teacher planned research in which he would sew shut the eyes of primates for one year, before binding them to primate chairs for up to six months to conduct visual

¹⁷ Natrass, K. (2004). “... Und Die Tiere” Constitutional Protection for Germany’s Animals. *Animal Law*, 10:283, pp 293-294. <https://www.animallaw.info/article/und-die-tiere-constitutional-protection-germanys-animals>

¹⁸ Natrass, K. (2004). “... Und Die Tiere” Constitutional Protection for Germany’s Animals. *Animal Law*, 10:283, pp 294. <https://www.animallaw.info/article/und-die-tiere-constitutional-protection-germanys-animals>

exercises. Upon being refused a permit to conduct the research, the teacher sued, claiming the constitution protected his freedom to pursue research. The court agreed, ruling that the freedom of research contained in the constitution usurped any safeguards in the Animal Welfare Act. Again, laws instituted to protect animals failed to serve their purpose, and the exclusion from animals from the constitution saw their needs take a backseat to less pressing human interests.

在憲法中納入動物保護可以成為解決此類問題的方法，並提供法院和立法者依據將動物利益納入考量。賦予有感知的生命一個法律地位，是保護其權利與自由重要的一步。國際判例法也對動物保護納入憲法提供了相關指引，尤其是當它與其他事件有利益衝突的情況下應該如何運用。

Inscribing animal protection in the constitution is the antidote to such lapses, giving courts and legislators the ability to properly consider the interests of animals. It is an important step in ensuring the legal status of sentient beings, and ensuring they are protected in a balanced manner, alongside other important freedoms and rights. Again, international case law provides guidance on the real world effects of this significant change, and in particular, how it is applied when it collides with other interests.

職業自由 **Freedom of Profession**

因為顧慮到動物保護入憲會妨礙到相關產業的順利運作，故職業自由常常被當作拒絕動物保護入憲的理由。再次強調，現實往往更複雜。

Freedom of profession is sometimes raised as a reason to reject the inclusion of animal protection on the constitution, based on fears that such a provision would impede on the freedom of animal industries to carry out their business. Again, the reality is much more nuanced.

以德國屠宰小公雞為案例。因為蛋雞產業中的小公雞不具有經濟價值，故每一年都有將近 4500 萬隻小公雞在出生不久之後就被以絞碎或二氧化碳窒息的方式屠宰。雖然德國的《動物保護法》規定不得在缺乏「合理理由」的狀況之下使動物受到不必要的痛苦，但是學者指出，在 2020 年的修憲之前「簡直任何行為都能被視為合法」，因為被憲法保障的職業自由權凌駕於動物保護的相關規定¹⁹。

This can be witnessed in a German case concerning the culling of male chicks. Approximately 45 million male chicks are killed shortly after birth each year in Germany—usually by maceration or gassing—as they do not provide economic value to the egg industry. While Germany’s Animal Welfare Act stipulates that no-one is permitted to cause an animal pain, suffering, or damage without

¹⁹ Natrass, K. (2004). “... Und Die Tiere” Constitutional Protection for Germany’s Animals. *Animal Law*, 10:283, pp 293. <https://www.animallaw.info/article/und-die-tiere-constitutional-protection-germanys-animals>

“reasonable grounds,” scholars note that prior to the 2002 constitutional amendment “virtually any practice can be legally permissible,” as the freedom of profession inscribed in the constitution overrode even significant animal welfare concerns.

在動保入憲之下，2019 年法庭針對屠宰小公雞之事做出了不一樣、而且更細微的裁決²⁰。聯邦行政法院宣布「經濟利益」不能當作屠宰小公雞的「合理理由」，應當逐漸終止屠宰小公雞的作業。但同時，法庭也將動物福利與同樣被憲法保護的職業自由與財產權做衡量。法庭指出，屠宰小公雞的作業已經持續了好幾十年，而即將到來的新科技會使農家可以鑑定亂內性別，不必再屠宰小公雞。在與孵化場的經濟利益做綜合考量之後，法庭訂了一個設在「不久的將來」的轉型期限，讓產業能等待鑑定胚胎性別的技術更加普及。

Taking into account the constitutional protection of animals, the 2019 ruling on male chick culling arrived at a different—and more nuanced—conclusion. In its ruling, the Federal Administrative Court declared that the economic benefits did not constitute “reasonable grounds” for the practice of killing newborn male chicks, and that the practice should eventually be stopped. However, the court also weighed the interests of animals against the freedom of profession and right to property, also contained in the constitution. It noted the fact that chick culling had taken place for decades, and that the imminent arrival of new technologies would soon make chick culling unnecessary. Factoring in these economic interests of hatcheries, the court set a loose timeline for the industry to transition in the “near future,” enabling the industry to wait for broader availability of in-ovo sexing technologies.

聯邦行政法院能在不過度損害產業利益的狀況之下實踐保護動物的精神，是因為動物保護能入憲的關係。此案例是將動物利益納入憲政考量的典範。

Aided by the updated constitution, the Federal Administrative Court was able to uphold the intent of national animal welfare legislation without impinging unfairly on the interests of industry. The case provides a model for giving animal interests a seat at the table in the modern constitutional state.

宗教自由 **Freedom of Religion**

宗教性屠宰也是頗具爭議性的議題，有將動物保護納入憲法的國家們各自以不同的方式應對。動保入憲無法解決所有相關的爭議，但卻提供了一個可以供人討論與溝通的平台。

The issue of religious slaughter has also been a source of tension with those concerned about animal welfare. This has played out differently across jurisdictions that recognize animal protection in their

²⁰ Albert Schweitzer Foundation. (2019). *Ruling on Chick Culling*. <https://albertschweitzerfoundation.org/news/ruling-chick-culling>

constitutions. While constitutional recognition cannot resolve all such tensions, it has provided a suitable platform for deliberating on this complex and multi-faceted issue.

在 2013 年的五月，斯洛維尼亞宣布了經過修改的動物保護法，裡面規定除了在屠宰場之外被宰殺、供私下食用的某些動物之外，祭祀用的動物在宰殺前必須先擊昏。隔年，一個穆斯林的相關組織發起了憲政審查，認為此項規定妨礙了宗教自由權。斯洛維尼亞的法庭一致認為，要求先擊昏再屠宰並不違反憲法。他們指出，憲法並不允許對動物施加輕易就可以被避免掉的痛苦。雖然此項規定將使獲得清真肉品較不易，但是仍然有進口的肉品可以選擇。

In May 2013, Slovenia published its amended Animal Protection Act that required that the stunning of animals in ritual slaughter, except for some species killed outside of the slaughterhouse for private consumption. The following year a Muslim association triggered a constitutional review of the amendment, citing infringement on the freedom to practice one's religion. The Slovenian court delivered a unanimous judgement that the stunning requirement does not violate the constitution. It argued that the constitution does not allow easily preventable animal suffering to be inflicted upon animals, and that while the law may make access to halal meat more difficult, imported products are still available.

作出裁決的時候，斯洛維尼亞的憲法法庭承認，被憲法保障的宗教自由權只能夠被另一項也受憲法保護的權利給限制，而動物保護也屬於這個類別。《歐洲人權公約》第九條也指出，國家能在特殊的情況，像是關係到涵蓋動物保護的公共道德之下，限制宗教儀式自由²¹。任何裁決都沒有辦法讓所有人都滿意，但法庭在裁定的過程中顯然將宗教自由與動物福利做綜合考量，這是在動物保護入憲之後才能有的。

In making its ruling, Slovenia's Constitutional Court acknowledged that constitutional rights (i.e. freedom of religion) may only be limited by another constitutional right or provision, a criterion that the protection of animal from cruelty meets. It also cited Article 9 of the European Convention on Human Rights, which sets out select instances in which states may enforce limitations on religious practice, including public morals. While no judgement would be able to please all parties, the court clearly considered the freedom of religious practice and the interests of animals in make its decision, a process only made possible by the admission of animals to the constitution.

針對這項議題，德國則採取跟斯洛維尼亞不一樣的做法。1995 年，政府拒絕發放清真屠宰許可證的決定被聯邦行政法庭裁定支持，儘管在《動物保護法》裡，宗教儀式享有豁免權²²。這項裁決被一個德國的清真屠夫訴訟到憲法法庭。2002 年，德國憲法法庭撤回了原先的決定，選擇將宗教自由放在動物權利之上。有趣的是，法院這次的裁決是後來推動動物保護入憲的政治

²¹ Presentation to EU Animal Welfare Platform. (2018). *European Commission*.

https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/animals/docs/aw_platform_20180621_pres-14.pdf

²² Lerner, P. & A.M. Rabello. (2015). The Prohibition of ritual slaughtering (Kosher Shechita and Halal) and the freedom of religious minorities. *Cambridge University Press*, 22(1), pp. 41.

契機²³。但是，儘管憲法有了改變，德國政府還是堅持在宗教祭祀的方面將宗教自由列為優先考量的因素，拒絕想要去除宗教豁免權的聲音。

A different approach has been taken by the courts in Germany, where animal protection also enjoys constitutional recognition. In 1995, a Federal Administrative Court ruling supported a state's refusal to grant permits for halal slaughter practices, despite the presence of religious exemptions in the Animal Welfare Act. The decision was challenged by a halal butcher in a case taken to the German Constitutional Court. In 2002, the Constitutional Court overturned the earlier decision, preferring the preservation of religious practice over animal welfare concerns. Interestingly, it was this decision that sparked the political push to inscribe animal protection into Germany's constitution. However, despite the change in constitutional status, German courts have remained consistent in their decision to preference religious practice over animal welfare on the issue of ritual slaughter, and rejected attempts to close the religious exemption.

德國法庭的裁定或多或少受到了德國在宗教壓抑方面的悲慘歷史，畢竟當時納粹黨壓迫猶太民族的手段包括禁止宗教屠宰²⁴。這給予了想要維護宗教自由的人更有力的論點。德國與斯洛維尼亞各選擇用不同的方式面對這個議題，可以看出將動物保護納入憲法並不會創造出一個狹隘的法律框架，而是在考慮到不同的文化習俗與歷史背景之下，創造出一個能促進符合比例原則的衡量。

The stance of the German courts may be influenced by Germany's tragic history with regards to religious persecution of religious minorities, lending greater weight to arguments for religious freedom. Indeed, the National Socialist party also enacted a ban on religious slaughter during its rule as part of its genocidal campaign against the Jewish community. However, the differing conclusions of courts in Slovenia and Germany should be viewed as a success of the constitutional protection of animals. Rather than being a prescriptive measure mandating specific outcomes, constitutional recognition of animals leaves space for the proportional consideration of competing interests, in light of cultural norms and historical circumstances.

原住民權利 Indigenous Rights

近年來，世界各地興起了爭取原住民權利的政治運動，應該被推廣以及嘉許。動物在許多原住民文化裡都相當的被尊敬，然而有些概念會因為與動物福利的思維有所差異而產生摩擦，需要有適當的處理方針。

Political movements to secure the rights of indigenous people are also on the rise around the world,

²³ Eisen, J. (2017). Animals in the constitutional state. *International Journal of Constitutional Law*, 15(4), pp. 918.

²⁴ Natrass, K. (2004). "... Und Die Tiere" Constitutional Protection for Germany's Animals. *Animal Law*, 10:283, pp 286. <https://www.animallaw.info/article/und-die-tiere-constitutional-protection-germanys-animals>

and are worthy of respect and recognition. High regard for animals features in many indigenous cultures. Although, in some cases conceptions may differ from the animal welfare framework, requiring ways of resolving any tensions that arise.

歐盟的憲政條約中承認動物有感知能力，以及在制定政策的時候將其列入考量的必要。同時，歐盟也採取了聯合國的《土著人民權利宣言》，致力於維護原住民的權利。我們可以從歐洲的執法經驗中學到不少。

While not a nation, the constitutional treaties of the transnational European Union recognize the sentience of animals and the need to consider them in formulating EU policies. At the same time, the European Union has adopted the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, committing it to upholding the rights of indigenous peoples. This enables useful lessons to be drawn from the EU experience.

在加拿大與挪威進行的海豹獵捕，因傳出極端的動物虐待而引起公憤，包含海豹在入水的時候被槍殺²⁵，造成溺水與流血致死，以及獸醫指出無法證明海豹在剝皮的時候已失去意識²⁶。歐盟在 2010 年下禁令，禁止進口以及在市場上販售海豹相關的產品，當時調查顯示 72% 的歐洲人民都支持²⁷但是這項禁令不包含紐特人及其他原住民社區獵捕之海豹。歐盟用認證標章的方式，將這些能提供原住民溫飽的傳統性獵捕與商業性獵捕分隔開來。2020 年，歐盟委員會在審查指令之後，誓言將持續與因紐特人與其他原始部落進行對話與溝通，以精化歐盟的海豹計畫。

Following public outcry over animal welfare violations in Arctic seal hunts and investigative reports documenting cases of egregious cruelty in Canada and Norway—including sealers shooting animals as they entered the water, resulting and death by bleeding and drowning, and veterinary observations that many animals could not proved to be unconscious at the time of skinning—the EU in 2010 implemented a ban on the importation and marketing of seal products. The ban made specific exemptions for seal products from hunts traditionally conducted by Inuit and other indigenous communities, and which contribute to their subsistence, differentiating such hunts from commercial seal hunting. Polls at the time showed 72% of Europeans supported the ban, which created a certification label for seal products from indigenous communities able to be legally trade in the EU. Following a review of the Directive by the European Commission in 2020, the European Commission pledged to continue its engagement with the Inuit and other indigenous peoples as part of ongoing refinement of the EU seal regime.

²⁵ Kuchler, T. (2010, April 7). Nordic hunters say EU seal ban wastes resources. *EU Observer*.
<https://euobserver.com/news/29803>

²⁶ Humane Society of the United States. (Date Unknown). *About the Canadian seal hunt*.
<https://www.humanesociety.org/resources/about-canadian-seal-hunt>

²⁷ Nelson, A. (2015, September 8). Europe strengthens ban on seal products after WTO challenge. *The Guardian*.
<https://www.theguardian.com/environment/2015/sep/08/europe-strengthens-ban-on-seal-products-after-wto-challenge>

總之，歐盟的創立條約包含動物保護的條文，所以能夠針對公眾關心的議題制定良好的政策，並且顧慮到傳統部落的習俗、價值、以及生計²⁸。

In conclusion, the inclusion of animal protection in the founding treaties of the EU has enabled issues of significant public concern to be properly addressed, while leaving substantial scope and flexibility to respect the traditions, practices and beliefs of indigenous peoples, and their livelihoods.

總結 Summary

動保入憲的目的是為了確保政府在制定政策的時候能考慮到動物的利益；希望創造一個能與其他憲法權利做評估與衡量的平台，而非一個狹隘的法律框架。

The constitutional recognition of animal protection is an important step to ensuring animal interests are duly considered by the state. Rather than offering a rigid or prescriptive solution, constitutional recognition provides a fitting legal framework for weighing up the interests of animals proportionally against other important constitutional provisions.

²⁸ European Commission. (2020). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation (EC) No 1007/2009, as amended by Regulation (EU) 2015/1775, on the Trade in Seal Products*. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-4-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

動物保護立法運動聯盟倡議動物保護入憲議題

座談會談話紀錄

壹、時間:109 年 8 月 31 日(星期一)下午 2 時 00 分

貳、地點:行政院農業委員會 10 樓 1011 會議室

參、主持人:吳教授宗憲

肆、出席者:參見簽到表(略)

伍、案由:參見議程說明(略)

陸、發言紀錄重點摘要:(按發言順序)

一、台灣動物保護行政監督聯盟秘書長何宗勳

(一) 說明案由背景(略)。

(二) 期能藉此次行政院農業委員會協助召開的專家座談會, 集合專家與 動團代表之智慧與建議, 對未來如果要修憲, 法條要如何修及該如何論述, 能有具體共識與意見。

(三) 聯盟於 9 月立法院開議後, 再拜會各黨團會成立的修憲委員會交換 意見;目標是有共識後能在明(110)年產出民間的動物保護入憲 修法版本, 以利能趕上 111 年的修憲公投。

(四) 不同領域專家討論動保入憲的缺點, 以及若將「動物非物」這樣的 文字入憲會有後續不少條文要隨之修法的問題, 很開心有這樣的討論與激盪, 這正是本次會議的目的之一。

(五) 動保入憲可能有二條路, 第一條是最簡單的, 就在憲法增修條文第 10 條中增加「動物保護」四字;雖說以環境保護為例, 在這幾年的 實務衝突上, 確實法院的判決也不會較有利。但至少若動保入憲, 未來若要修動保法, 朝「動物非物」去調整時, 會有助益的。

(六) 9 月立院開議後修憲委員會成立, 修憲案則是在 111 年初公告, 在 111 年底與地方選舉一起進行公投;這代表我們如果現在就開始討論提出修憲文字版本, 接下來 1 年的時間便可以對外進行溝通、遊說與討論。

(七) 動保入憲這件事, 確實是可更宏觀的當成是社會的倡議與啟蒙來推動, 若錯過這次機會可能要再等 8 年。現在是適當討論時機, 可以 大家好好討論, 最底限的情況就是最後只有「動物保護」4 個字入 憲。

(八) 這樣多元不同觀點討論有助於未來和外界的論述溝通, 畢竟要推動 保入憲是須要四個黨團都同意, 所以須要在討論過程有更多的論述 與共識。

二、動物保護立法運動聯盟周敬凡博士

(一) 動保入憲有其必要性，因動物保護法(以下簡稱動保法)經多次修法後，仍有缺陷且架構有些混亂，期藉這次機會重新確立動保法為何要保護動物，找尋其在憲政體制中有何種地位? 如何才能落實到各個法制層面?以及處理其處於憲政體系的哪個層次問題?

(二) 從德國經驗來看，過去動保在憲法上因沒有成為一個基本方針、原則，所以在法院個案判決上會出現爭議，如到底動物權與其他憲法權力有無對抗地位?因此後來才有動保進入其憲法。入憲之後會有很大之影響，包括對司法都可以產生很大影響力。

(三) 無論是修法或修憲都有基本的法條建議可以參考(參考會議上由社團法人台灣動物社會研究會提出之文件內容)。

(四) 德國聯邦憲法法院，因為動物保護入憲後，最起碼會去做利益衡量，就算遇到基本權會輸，但入憲會讓其他的要求與保障更完整;例如在考慮學術自由時，雖是學術自由的利益在前，但至少動物保護也會被拿出來衡量，例如在使用動物做實驗時，使用數量比例及是否有取代或減少可能等，會拿出來討論。

三、社團法人台灣動物社會研究會林岱瑾主任

(一) 動物非物、享有尊嚴，應受法律特別保護;動物具有感知能力，尊重生命與保護動物等語，這是我們動保法第 1 條有的立法條文，但社會其實對此仍未有共識。到底尊重動物與保護動物的原因為何?如單純是因個人對動物的喜愛，所以才尊重及保護動物，但這樣無法解釋為何我們在動物保護法中會允許對於不同的動物有不同的利用方式。

(二) 因此，此次並非倡議動物權入憲，而是討論動物保護入憲，不同動物的利用方式應在憲法內被重視及討論。期藉此次討論動保入憲的機會建立社會共識，究竟為何要尊重生命及保護動物。討論得出的定義與共識，未來不管是在入憲或相關動物應用法條的應用上，大家都至少有共同的基本標準。

四、台灣動物保護法律研究協會顏宏頤理事長

(一) 希望透過動物保護入憲後，可以幫助主張其權利，因為實際案例常碰到例如動物虐傷案件，常是檢舉後難以處理。因此希望藉此次討論能讓動保入憲，讓動物在刑法、行政救濟法上有更完整的保護。

(二) 推動動物保護往往需要借殼上市，較卑微，且也不一定能爭取到資源;例如流浪犬問題的解決可能要包裝，和其它解決人犬衝突或避免人犬共通疾病等問題，才能爭取到預算。

(三) 在前次(8/25)討論 TNVR 入法公聽會上，協會贊成立專法-雖這還未有共識要再討論;建議將露西法案內容放入專法，禁止繁殖業者販賣寵物，在現階段流浪犬問題仍未解決時;這樣的法條確實會侵害到業者的財產權，如果提出釋憲應會是違憲，也不可能放到動保法，所以才會有建議要立過渡時間的專法。

(四) 如果單從流浪動物問題來論述要立專法，就像剛講的可能是無法成立，所以是要配合例如為避免流浪動物破壞生態等，因為環境生態的保護是有入憲的，目的是要給流浪動物一個更強的法律地位去和人做抗衡。

(五) 討論動保入憲的思考時確實要考量基本權利衝突，入憲是為了讓動保至少是反射利益，或是可以更高層次提到公法上的權利。但無論入憲文字要如何修，這些都必要深入討論與研究。

五、主持人國立臺南大學吳宗憲教授

(一) 動保入憲討論的觀點多元，方向可能是從喜愛、從權利、或是從動物福利或是從環境方面去討論入憲的文字；有些國家是大方向的，有些則是較細節的；另外就是修法的策略為何，這些都是可以討論及發表意見的。

(二) 若動保入憲，宣示意義雖有，但相對後續問題是會對現有實體法產生重大影響，須調整改變整體的結構，因此這些問題都要同步思考。

(三) 若以行政會議觀點來看，今天的討論應是沒有共識；但觀察到大家基本上都不反對入憲，這好像是第一個可以得出的結論。第二個結論則是今天討論有二面性的意見，這些皆可以提供大家參考，未來做倡議或相關討論時的論述參考。

(四) 可把入憲分兩階段，入憲前與入憲後的策略應不一樣。今日會議討論的是若動保入憲後，可能會面對的困境問題；但若大家其實心裡認同，動保是不會入憲的，那麼在討論及找尋動保入憲的過程時，想要引起的效果是在教育或公共討論，策略就會有所不同，這是最後可以提醒大家的。

六、中央研究院錢永祥研究員

(一) 入憲的意義有三，第一個是宣示的意義；第二個則是一個凝聚社會共識與教育的過程，台灣二十年來動物保護的進步其實非常可觀，這些成果就是整個社會一起學習與教育下的過程；第三個就算入憲最後不成功，但仍會有督促立法的作用。此次的討論入憲眼光可以放眼及放大，不只是在討論入憲與否。

(二) 動保團體對入憲的期待，與法律專家可能觀點不同，但這是融入公共文化的過程，這樣的期待並不否認法律的觀點，而是一個討論的過程。這是一個很好的過程。

七、國立臺灣大學葉力森教授

(一) 在動保法草擬的過程中，各個面向與思惟都進去，即使不完整與不完美，但也因為有這樣過程，也有了不同團體的存在與生命力。也因此，動保入憲效果並不只是法條的文字，而是放進憲法中代表的意義。

(二) 動保入憲跟動保法不同，動保法邏輯是為了保護人為管領的有知覺 動物，但動保入憲不限於人為管領;人為管領是因我們侵害了動物 的權益，所以某些方面才予以補償。但動保入憲是更廣闊的概念， 是來自於動物是有感知能力的生命，所以我們要尊重動物，這在人 類道德上是重要的一步，這區別了我們與其它國家的不同。

(三) 動保入憲不應是補漏或補強動保法的想法來進行，或為實現團體或 某人在某類動物或某個動保議題上的意圖與夢想，而是應以更宏觀 的角色來看，否則會很破碎。

(四) 較認同歐盟的說法:動物是有感知的生命所以應該要被尊重。

(五) 產生的效應是，如果我們對於所有有感知能力的動物都予尊重，那 相對地，對於人類的弱勢也應該受到更完整的照顧。所以動保入憲 的效應不只是在動物保護本身，更是在國家福利體系及對生命的態 度。

(六) 因此，動保入憲文字不必過於複雜，憲法層面的東西原本就是宣示 理念，應朝動物具感知能力、是生命的存在，尊重生命方向論述。

(七) 早先發言有提及，動保入憲可能會是一路綠燈，是會成功的;但這是有前提的，就是動保入憲不能損及他人的權利，不然就會遇到阻 力。

(八) 在尋求入憲的過程是為了要對人民的道德觀與價值觀產生效力，而 不能是為了要解決特定問題或馬上達到某特定成果;因為若是這 樣，就可能會侵犯到別人的權益，會對別人產生威脅，就會有衝突 產生。

(九) 現階段動保入憲討論過程中，應是讓大家有很好的倫理哲學議題產 生，但不要討論到動物非物、動物法律權利，而把動物保護，因為 其是有知覺能力的生命，這樣的文字列入即可。

(十) 對於建議將動物保護與環境及永續發展放在一起，有不同看法;聯 合國論述仍以人為主體，要永續利用環境及動物等。若我們採用歐 盟說法，因動物是具有感知能力的生命體，所以加以尊重，那我們 就是在道德上採用了較高的標準，有更高的制高點。這樣作為入憲 的論述會更能贏得大家的認同，因為這不會侵害到別人的權益。

八、國立臺灣大學李茂生教授

(一) 不反對修憲，但憲法只有宣示效果;如果修憲要成功，只談動物保 護的推動力道不太夠，而應該要納入永續發展之中，如植物、環境 等全部都入憲，永續要尊重的，受到保護的不只動物，亦包括植物 與環境。這樣才有足夠的高度。再細分，或許可說明動物因具感知 能力，可感知痛苦，而須給予特別的法律保護。

(二) 但假設這樣的動物保護入憲，那動物究竟是被保護的對象，還是做 為一個權利的主體?如果是作為一個權利主體，憲法底下凡沒承認 動物為權利主體的法律就會是違憲，須大量修法改變;但以目前我 國的行政與司法能量來說，這可能不太可行。動物應只能是一個被 保護的對象。

(三) 由此往下發展在實體法中動物如何受到保障?目前看到以德國為

例,承認人與物中間有一個生命體,胚胎與動物皆屬生命體,因此應受到特別的保障;而英國,在訴訟法中甚至承認動物是有繼承權。

(四) 亦即若入憲後,國家的實證法有無能量去落實(及彼此的連結)是另一問題;我國的憲法與實證法的關係連結向來不強,憲法是只有宣示作用。因此如果要用法來保障動物權利,就要從各自的目的規定去看,這即使沒有入憲一樣能做到;差別只是在入憲後有宣示及宣導的意義。

(五) 而用各自法規去做目的解釋時,可能也會產生問題,這時若動保入憲就雖有其作用,但仍要看法官是否有憲法意識;例如不同動物應用(經濟、實驗、寵物及使役)是否無差別對待及保護,如果有入憲,就可提起違憲(針對不同保護對待)。但如果要釋憲,以社團法人台灣動物社會研究會舉例的畜牧場上蓋太陽能面板,在遇急難時動保與綠能發展權衡來看,大法官的處理可能會是說明依比例原則、經濟目的等不違憲,但基於對動物權的保護,再生能源的權利仍須受到一定範圍的限縮。大法官並不會主動處理動物權與其他基本權的孰高孰低,因為釋憲目的是為解決紛爭,而非挑起紛爭。

(六) 立場是不反對修憲,但立法是政治,動保入憲要把範圍拉大層次拉高,例如永續發展,這樣才有足夠的力道與高度,修憲較可能成功。但成功之後,也不用過度期待,有憲法之後並不代表一定能與後續的立法與司法連結,能否實際落實於法,這仍是問題。

(七) 簡言之,動物保護入憲只是宣示意味,只能要求國家盡力去做,但不可能給予動物權利,可是我們在憲法中卻已有給人民許多重要權利(基本權)的保護,所以遇到與基本權的對抗,會處於弱勢,故入憲後動物保護反而會在個案的衡量下陷於不利的弱勢地位。

(八) 其實談環境與永續發展有利己的作用,動物保護卻是可能不利己;例如可能會影響到民眾吃肉的權益(像禁止溫體牛),讓其覺得事不關己,不想犧牲。

(九) 單獨動物保護入憲,那只有宣示效果,因為法官在考量時,一邊是有許多實體保護的基本權,一邊是國家目的的動物權,誰輕誰重十分明顯,故建議動保入憲應搭配永續發展,才有解釋的空間。如果只有動保入憲,真的會不利。

九、世界愛犬協會呂幼綸台灣總代表

(一) 104年修憲討論時社團法人台灣動物社會研究會提出之版本,便是在憲法條文第10條中,只須再加入「動物保護」四字即可,其它皆不用調整,這是改變文字最小的版本,但後來沒放入是因當時討論的專家多數認為動物保護已被包括在環境及生態保護中。

(二) 若修憲僅在第10條的條文中多加進「動物保護」四個字,可能到時會連宣示意義都達不到,國民會無法認知到要突顯動物保護的意義;但亦理解到,即使是修憲成功,可能宣示意義是大於實質意義,但過程中至少可以創造許多教育機會。

(三) 所以還是想請法律專家協助修法版本的文字用語調整，讓動物保護 團體可以藉此機會與過程去和大家討論、溝通及說服。

十、東吳大學陳汝吟教授

(一) 動保若入憲後要馬上有效果、有實效，可能就要連同其他下位階的 法律一起修法(要有 1+N 的思惟);如沒一起修現有法規或立專法，可能效果會不彰，尤其法官在沒有法律可適用時，其使用可能趨於 保守(因憲法適用若過於抽象，不好直接使用，法官可能無法花費 大量心力處理)。

(二) 但若修憲與修法同步進行，可能的問題會是容易「開花」，這是策 略的問題。法律是有層次的，像瑞士等標竿國家寫的「動物非物」，若如此那民法當然須隨之修改;只是要清楚分別，即使動物非物，仍不可能是法律的主體。生命的主體與法律的主體，這是二件不同 的事，動物不可能是法律上的主體。

(三) 哲學、倫理與法律，這三個領域雖有重疊之處，但亦有不同。現代 社會的發展雖然是哲學及倫理的觀點會逐漸去影響改變法律，但這 非一蹴可及，若要入憲，且要訂動物非物、具感知能力等文字入憲 的話，那可能要先討論清楚，例如那動物還能買賣嗎?這影響層面 非常大，其允許利用的方式都可能要一起討論。

(四) 須按部就班，逐步訂定目標，才能達到想要的實效。即使是愛動物 之人，對於能否接受將動物當做交易的客體，其實差別也很大。

(五) 目前動保面臨的困境是，談到動保會說動物保護法已有、是農委會 的事;但如果未來動保可以擴及司法及其他面向，將人的基本權利 與動物保護放在一起衡量討論，就有機會促進對動物的態度，以及 各機關都將動物權利納入考量，所以這是一個好的開始。

十一、東吳大學張銀盛講師

(一) 對法律人來說，憲法是要用的，所以看到訂在憲法中就會需要思考 如何去用。瑞士民法第 642 條雖規定動物非物，但接下來的文字亦 提到，若無特別規定，那動物還是物。

(二) 德國雖在 2002 年動物保護入憲，但至今產生了不少實用上的爭議 與困境。國家目標設定，並不具主觀公權利，而只有客觀義務，就 是立法、行政、司法。如果動物保護加入，會跟人的基本權產生衝 突，以穆斯林屠夫宰殺動物是否需麻醉案例，及其他面對與學術、宗 教自由，又或是個人財產或經濟利益的衝突案例時，其實判決中 動物保護都是占劣勢。

(三) 個人認為，2015 年的修憲版本是較佳的，至少有顧及動保利益，雖 卑微但卻是有基本保障且易執行;也就是至少動保的利益亦必須被 一起衡量，是有可以執行的最低保障。可學習瑞士聯邦憲法法院方 式，規定應立法保護動物(針對特別的行為，特別規定要立法規範)。

(四) 台灣現行動保法雖架構較混亂，但確立中央立法跟地方執行的界線，其實是進步的，問題是在於缺少後續修法配套(動物保護法第 23 條修法)。

(五) 如果放在憲法增修第 10 條，會只有宣示作用，且可能例如護樹聯盟等團體也會問，為何樹的權力沒有被放入等。但如果只要宣示效果，那可以就在該憲法條文中放入「動物保護」四個字。

(六) 不過，如果真的動物保護要落實與執行，不入憲會比入憲更有實質效應，不入憲會有更多的法律裁量空間;國家目的是課以國家義務，只能要求國家盡最大努力去實現該目的，此目的應盡力被滿足;但反觀基本權(財產、生命、職業自由等)卻是人民可以主動請求國家去做(主觀權利、請求權)，因此相比基本權，動物保護只是國家目的其中一個，遇到與基本權的個案衡量時(整體利益衡量)，便會處於劣勢。

(七) 簡言之，立場是不反對入憲，但如果要，就要思考後續各修法配套。亦即，動保在立法層級較可行，若到憲法層級，須與其它基本權等整體衡量時，動保可能就會居於劣勢。

(八) 立場並非反對入憲，這樣的討論確實是憲法共識討論的過程，也是最珍貴的，就是錢老師說的公共文化;但作為法律人，會想到的是入憲後是否其實對動保更不利，及入憲後實際是否能夠被用，這都是討論過程中也應共同考量的，但這樣找尋討論的過程是珍貴的。

十二、台灣動物保護行政監督聯盟王唯治理事長

(一) 台灣動物保護行政監督聯盟除了動保相關的行政、立法，也關注教育是否落實。但動保究竟是極少數人的社會價值還是多數?討論動保入憲這亦是價值轉化的討論過程，也是好的開始，讓各界都有論述的機會。

(二) 未來讓動保能入憲，即使是只有宣示價值，但例如在教育領域，是可以向下一代展示動物保護是我們社會的共通價值。

十三、行政院農業委員會動物保護科鄭祝菁科長

行政機關就修憲、入憲並無提案權，但入憲後實務是否能執行，這是行政機關必須思考，以及大家討論時亦應考量的部分。行政機關必須以務實角度考量執行量能、社會接受及與人民的距離，否則法訂下去，但無法執行落實，人民容易對法律失望。

跨政黨立委「挺」動物保護入憲 記者會

日期：2020 年 12 月 23 日（三）10:00

地點：立法院中興樓 101

主辦：動物保護立法運動聯盟

立法委員發言：

洪申翰立委

台灣民間的動物保護運動歷經了 30 多年的時間，真的是很感謝一路有重視動物保護的民間團體、民間人士，努力了這麼久的時間。從民國 78 年通過的「野生動物保育法」，到民國 87 年的「動物保護法」的立法，開始有了公部門的資源進入到動物保護的工作，以及有公權力進入執法。但是，我們在新聞中，還是常常看到虐待動物的事件層出不窮，每一次發生，都會激起廣大民眾的憤怒。這也代表經過多年的倡議，以及我們的教育普及，台灣民眾其實愈來愈重視動物保護，也愈來愈關心各種動物處境，從原本因為自然生態保育角度出發的物種保育，到寵物、流浪動物的處境，到實驗動物，再到畜產類動物，整體社會也凝聚了善待動物的這個價值。在過去這一年，也關注格子籠蛋鴨的問題，看完「格子籠」蛋鴨的影片後，我的心情非常沈重，政府早在 2014 年就針對格子籠蛋雞訂立相關規範，雞鴨同理，蛋鴨的情況不可能無法管理，既然籠飼場的數量已經減少，表示蛋鴨業者有改善的意願。全面禁止籠飼不是做不到，而是不去做！這些其實都傳達出一件事，就是我們需要一個具有憲法高度的規範，也就是將動物保護入憲，國家機關在做相關行政作為的時候，應該要將動物保護、動物福利列入考量。他也會協助團體提出動物保護入憲的憲法修正草案，將善待動物作為基本原則，避免動物經歷不必要的痛苦。這些工作並不是很簡單，他也期勉今天在場的各位朋友，我們一起努力。

林奕華立委

動物非物，將動物權益入憲，是以國家的高度對動物保護觀念的重視。也是意味未來的基本教育中，將更重視生命教育，教導下一代尊重大自然所有物種的生命權。林奕華認為，除了推動動物權入憲外，也應該同時在課綱中加深加廣動物保護教育。台灣的社會上，仍有些許的歧視與不平等，尤其在動物議題上，處處展現出對動物生命的不重視。這次修憲，除了政治議題外，也應該加入其他生命權保護的條文入憲，讓憲法更貼近人民需要與生活。

鄭麗文立委

修憲機會難得，希望在台灣也能更多元的討論修憲，納入動物權，能過關最好，即使無法過關，藉由討論過程也有助提升國人對相關議題的關注與了解。而她已經有提出修憲版本了。

蔡適應立委

2021 是一個憲政時刻，過去每一次修憲都帶領國家往更進步的方向前進。這次立法院成立修憲委員會，已有多位委員針對基本國策提案，提升我國在人權保護上的憲法規範，今天跨黨派委員也分別提出動物權入憲的修正條文，這樣的主張不僅正視動物在與人為主的社會互動關係，也是為我國從 87 年動物保護立法，超過二十年，國人一同努力追求進步的新里程碑。

陳椒華立委

動物保護其實攸關人類福祉，讓動物過得好，人類的生活品質也會好，這其實是最基本的生態學的原理。但是在台灣，野保法、動保法並無法妥善的保護動物，在野生動物的面向，越來越多動物成為瀕危物種，並沒有受到該有的保護。在同伴動物的面向，有的公寓對於飼養同伴動物的家庭並不友善。在經濟動物方面，很多動物在不健康的飼養環境成長。動物保護入憲的意義，就是拉高動物保護的位階，讓動物享有應有的尊重、保育、環境品質。已經有一些歐美的先進國家把動物保護列入它們的基本法之中，她認為台灣也應該跟上時代潮流，時代力量會支持動物保護入憲，也會提出動物保護入憲版本。

蔡壁如立委

她的跨黨派版本，在憲法增修條文的基本國策，新訂第十條之一「動物非物，具有感知能力，享有生命尊嚴，此客觀價值應受國家法律特別保護」，共有 33 人共同連署提案，包括民眾黨 5 人、時代力量 1 人、國民黨 17 人、民進黨 10 人。蔡壁如說，動物保護、環境保護、國民健康都是超越黨派的。聯合國永續發展目標 (SDGs) 當中，有五項與動物保護相關，近年來世界衛生組織(WHO)與世界動物衛生組織(OIE)倡議「健康一體」和「福利一體」，我們共享同一個地球，動物的健康與福利和人類息息相關，動物保護是防疫最前線。台灣如果成為世界第八個、亞洲第二個動保入憲的國家，不但凸顯台灣的道德高度，進步價值漸漸具體落實到各面向的法律和政策，可以展現人道經濟，讓生活品質變好的同時，也能發展新型態的經濟。

陳亭妃立委

動物權或動物保護入憲，可以讓動物保護的位階，從「動物保護法」的法律層次，提升到「憲法」層次，對動物來說，他們是權利的主體，而不只是人的「物」或「財產」的法律地位。台灣身為進步國家，動物保護入憲，可以再次凸顯台灣和中國的差異。在 10 幾年才難得有一次

的憲政時刻，到未來每一次的修憲，議題都不應該限縮，現在，一起推動動物保護入憲是彰顯台灣價值的重要一環。

動保團體發言

王唯治（台灣動物保護行政監督聯盟理事長）

動物保護不僅是人類憐憫心的自然表現、人道精神的延伸，更是事關人類生存的生物多樣性或生態永續不可或缺的關鍵因素。疫病是人類歷史上的重大災害，它的流行多數導因於我們過度破壞了動物的棲息地或不當對待牠們，人類的健康與未來，需要靠我們與動物共生、共好的觀念與實踐，動保入憲是我們決心邁向此一目標的重大里程碑。

姜怡如（台灣防止虐待動物協會執行長）

現今社會當中，人與動物的各種互動利用，部分已經無法避免，人類與動物的福祉、生存、與安全息息相關，而這次的疫情也完全證明了這點。透過數十年的神經科學、行為科學等研究，也早就可以證明所有脊椎動物以及部分無脊椎動物是有知覺的，這代表非人類動物 (non-human animals) 一樣會感受到痛苦與愉悅。更有許多動物福利研究證明了哺乳類動物可以預期 (anticipate) 即將感受到的痛苦，牠們會期待、會失落，甚至可以感受到悲傷以及同情心。而因為這方面的研究，許多國家都已經立法將動物的法律定義設為【有知覺的生命 sentient beings】而非【物品】。提升動物福祉是國際的趨勢，也是台灣人民高度關切的議題，她相信我國也負有保護動物之義務，期待「動物保護」入憲，提供動物更高的保障。

林岱瑾（台灣動物社會研究會主任）

我們支持動物保護入憲，將動物保護、動物福利納入基本國策有兩點：一、我們的生活，食衣住行育樂皆脫離不了動物利用，如何避免濫用、誤用、虐待，如何衡量利用動物之必要性、合理性，真的需要利用時如何兼顧「動物福利」，目前光靠「動物保護法」不夠，需要有更高的法律加以引導與規範。二、動物是有感知的生物，跟人同樣能感受痛苦和快樂，歐盟、紐、澳等國已經將此原則納入法律，作為建立人類和動物互動的行為準則之基礎，台灣也應跟進。

呂幼綸（世界愛犬聯盟台灣總代表）

就在各國搶購新冠疫苗的同時，許多國家也驚現威力更強大的變異病毒，新冠疫情的來勢洶洶和徘徊不去，給予人類重新思考如何與動物、環境共生共存的機會。環境保護既然早已在1994年以增修條文方式入憲，此時應是我國動物保護入憲的時間點，藉此讓全民建立「動物

非物，具有感知和反應的能力」意識，全方位落實善待動物的舉措，達到人類、動物、環境「健康一體（One Health）」、「福利一體（One Welfare）」的目標。

顏紘頤（臺灣動物保護法律研究協會理事長）

動保入憲的意義將抽象的情感化為具體的法律，動保入憲後，動物保護將不再只存在情感的層次，也跨入法律的層次，解決「動物保護」在法律的權利體系中定位不明確的現象，讓人民想要愛護動物的情感權利與其他基本權利取得平等地位，讓人民對其他生命的存在更加重視，提升動物在法律上的位階，讓生命的尊嚴都受法律的保護。

吳念誼（關懷生命協會主任）

人類與動物共享世界、同為生活在地球的生命，在同一個自然界共存共榮。將動物保護價值入憲，不僅無損人類社會的既有品質，更是人與動物的雙贏。動物不是「物」，動物擁有價值及生命尊嚴，同時人類不再用錯誤的方式傷害動物，傷害環境也傷害自己，才能創造更永續的生活方式。台灣動保發展在國際備受關注，目前已來到新的發展階段，需要新的憲法架構，體現台灣社會的價值提升。

林憶珊（台灣動物平權促進會執行長）

古羅馬法律認為女人，奴隸和動物都被劃分為物，人擁有權利，物是人行使權利的客體。如今奴隸制度也被推翻，動物呢？目前動物還是人類的財產，援救相當困難，例如 PETA 針對菲律賓動物園「馬利」展開的呼籲釋放行動，但馬利目前還在服「無期徒刑」。在台灣，我們看到提出動物入憲的未來展望，目前動物是人的生財工具，利益衝突下犧牲的必是動物，但假使未來動物非物的概念入法，阿河事件中法院判定業者不起訴的離譜事就不會發生，甚至不再有「阿河」。

顏杏娟（台灣愛狗人協會理事長）

有關動物保護入憲議題，雖然修憲工程浩大，然而現況在法律位階上，動物仍屬於「物」，因此在諸多的動保案判決中，大眾仍無法實質感受對動物生命權和動物福利的保障，而目前僅透過《動物保護法》的施行，在實務上也仍面臨諸多挑戰。期許透過動物保護入憲，能讓台灣的動保發展得更好。顏杏娟提到該協會長期關注流浪動物，寄望動物保護入憲之後，台灣社會能夠對這些弱勢生命有更多的包容，並讓人與伴侶動物之間的關係更安心、更緊密。

伍巧加（台灣之心愛護動物協會專案經理）

「將動物保護概念引入憲法有重要的宣示意義及實質意義，是國家發展重要的里程碑。同時也應該更務實的面對並處理現今各種動物族群所面臨的困境：在同伴動物零撲殺的時代，持續強化絕育能量，以達源頭數量控管之效；鼓勵友善動物經濟，避免動物成為娛樂或商品；加強推廣蔬食或符合動物福利的食品，以減少農場及經濟動物之痛苦。在國家建設發展的同時，保護野生動物棲地，達生態保育及國家進步之平衡。」

本次 1 月 7 日公聽會報名者填寫發言內容

李宜龍（窩窩記者）

動物保護政策在以往一直與生態保育有些衝突，請問這次的動保入憲有什麼樣的應對呢？入憲後，在實務上又能有什麼作為兼顧動物保護與野生動物保育？

劉晉佑（台灣之心愛護動物協會執行長）

將動物保護概念引入憲法有重要的宣示意義及實質意義，是國家發展重要的里程碑。同時我們也應該更務實的面對並處理現今各種動物族群所面臨的困境：在同伴動物零撲殺的時代，持續強化絕育能量，以達源頭數量控管之效；鼓勵友善動物經濟，避免動物成為娛樂或商品；加強推廣蔬食或符合動物福利的食品，以減少農場及經濟動物之痛苦。在國家建設發展的同時，保護野生動物棲地，達生態保育及國家進步之平衡。

周英嬋

現行法規，寵物、經濟動物仍為物品，只能用<物>的價值求償，甚至要考慮折舊率！但尤其寵物，對人類來說是陪伴及心靈支柱，養的時間越久越有感情，在法規上是否會變更成動物保護法內相關條例？尤其希望增加精神賠償的部分。

劉瑞彬（長源汽車公司技術長）

動物生存權已經是普世價值觀，但在台灣的動物保護法似乎不存在，動物虐待層出不窮。農委會已經制定動保白皮書，但執行不力。為何？！因為動物是物！法界人士尚未認同動物的法律位階。致使動物受害了，仍然得不到法律的保護。所以，當初制定動物保護法，法律的精神何在？！到底保護了什麼？故動保入憲，進一步提升動物的法律位階，勢在必行！

劉偉立（黑潮海洋文教基金會董事）

支持動保入憲！鯨豚不是財物、玩物或獵物，而是情緒智慧高度發展、社交活躍的個體，然而他們面對人類的威脅，從圈養、擱淺、污染、混獲等事件都顯示他們的福利狀態堪慮。在許多國家已有立法討論鯨豚是否在法律上可視為非人類個體(a non human person)? 是否擁有生存和自由的權利? 希望動保入憲能促進動保法律位階，減少鯨豚因人類引起的不必要痛苦。

陳庭毓（台灣防止虐待動物協會研究員）

動物非物，人類本應尊重其內在價值及尊嚴，將動物保護納入憲法在法體制下提升其位階，讓動物法益能夠真正被彰顯與重視。

陳怡如

台灣人民普遍對於法的基本理解非常不足，甚至在心境上對於愛護動物的概念很像是 100 年前的狀態。執法人員自己本身對於動保法的理解都很無知，對於這樣的社會，為什麼我們要跳過這個狀況而直接談入憲??

黃冠豪（宜蘭縣浪孩協會理事長）

處罰不嚴、檢舉條件嚴苛 動保協會賦予實質權力?

蔡英文總統回應動保團體八大訴求信函

前言：由全國 55 個動保團體聯合發起「2020 總統選舉—動物保護立法承諾書」，共有八項訴求，分別是：一、支持「動物保護」入憲。二、動物非「物」，動物傷害慰撫金法制化。三、動物保護警察法制化。四、動物人道救援法制化。五、動物科學應用資訊公開與資源分享法制化。六、實驗動物獸醫專業養成法制化。七、畜禽魚類友善生產系統法制化。八、蔬食推廣法制化。團體於 2019 年 12 月 13 日寄出，至 12 月 31 日截止，只有民進黨部正式回覆。信件由蔡英文競選連任辦公室寄出，回應內容如下：

致 台灣動物保護行政監督聯盟諸位先進：

首先，非常感謝台灣動物保護行政監督聯盟長期以來對動物保护的關心，與政府共同合作，建立更完善且重視權利的動物保護環境。動物照護一直蔡英文總統非常關心的公共議題，推動動物保護的工作也一直是政府的重要政策之一。過去，我們經常透過協作會議，與動物保護團體組織代表，由行政部門與動保人士共同進行問題分析與釐清、共議問題可能解決方案，有效促進公部門與動保核心倡議者的雙向溝通，協助互相了解其實務狀況與理念。

2016 年以來，我們積極落實寵物登記措施，與縣市政府合作，納入優良寵物產業相關團體或店家成為寵物登記機構，擴增管道，以落實登記制度。另外，我們也在今(2019)年重新建構寵物登記管理資訊網，強化資訊安全，使資訊能夠更公開、便民；並加強犬隻非法繁殖與買賣稽查；當今社會，飼養寵物的人日漸增加，重視動物福利已是國際趨勢，保護動物、教育對待動物方式亦是普世價值。因此提升飼養主的責任以及推動動保議題之社會共識、教育及參與都是必須持續進行的。

2017 年 4 月，蔡英文總統頒訂《動物保護法》部分條文修正草案，提高刑責及罰責，為的就是希望能夠遏止虐待動物的行為，雖然結果仍未能百分百遏止，但未來，我們在可支配的條件下，會加強調配人力，建立警民合作、鼓勵通報、增進友善動物教育等多層面的政策方向，還給毛小孩不受傷害的環境。

政府為更有效、系統性處理遊蕩犬問題，與縣市政府加強合作，提升各縣市動物收容所的興改建工程，提供流浪犬貓更充足的收容環境及提高管理品質。過去四年，我們逐年調整動物

保護的執行預算，未來，我們也會與縣市政府及地方團體增進溝通、確認需求，持續支持動物保護的政策落實。

今年，我們完成了我國首部的《動物福利白皮書》，歷經三年從地方、民間團體、業者、專家學者的意見收集，到公民參與，最後由諮議小組與專家研究團隊修正後定稿，透過動物福利的國際發展趨勢與我國環境分析，確立國家在動物福利提升的三大目標，包含「紮根教育鏈，建立尊重生命 價值觀」、「完善規範制度，落實動物保護精神」、「鼓勵創新科學研究，提升動物福利」，結合未來發展，具體提出七大策略，紮實且全面性的描繪出能鏈結國際趨勢，擘劃出符合我國在地經驗與條件的動物福利政策藍圖，以確保原規劃架構下的政策與發展方向，可轉譯在未來各項落實措施與行動方案，讓政府攜手民間共同邁向自發、合作、創新的動物友善社會。

再次感謝台灣動物保護行政監督聯盟提供的政策建議，我們將秉持著友善動物環境的初衷及兼具國民及動物的權益為優先，匯集專家學者的意見，與各團體及社會凝聚務實的共識，促進台灣動物保護環境持續前進。

總統，請支持「動物保護」入憲

敬致 蔡總統 您好

面對突然而來，且目前還看不到盡頭的危機，政府抗疫的優秀表現，您睿智與前瞻的領導，讓台灣備受國際肯定。

您一定了解，無論從食品安全、畜牧永續、預防疫情與科研品質等角度，動物福利都與人類福祉直接相關。動物福利科學顯示，如同人類處於壓力、脆弱或受傷時容易屈服於疾病，這些因素也會抑制動物身上的免疫系統，導致牠們特別容易感染新型疾病，進而感染人類，造成全球性的健康與經濟風險。

您也一定了解，動物的存在及人與動物的各種互動利用，在人類社會中扮演重要角色，而促進善待動物，更有利於提昇整體社會對生命的尊重。

動物具有感覺疼痛與緊迫，並做出行為反應的能力，動物生命的尊嚴應受尊重，動物的福利應受法律特別保護。反之，對動物的不當、不合理利用，或造成動物不必要的疼痛、傷害或緊迫，不但是對動物尊嚴的漠視，更可能間接或直接影響人類的生存、安全與和諧。

人類必定與動物共生共存，基於人與動物「健康一體」、「福利一體」之理論與實際，雖然我國已立有動物保護法，在國家最高法規範—憲法規範，也應有適切合理的安排，讓動物法益在「比例原則」的衡量中，獲得最適當之判斷。

綜上，建請 總統啟動憲政改革，將「動物保護」入憲納為優先目標，以提昇動物保護的法律位階，促進尊重動物生命尊嚴、善待動物，更是保護國人不可或缺的一環。

並祝 政躬康泰

發起團體：

中華民國關懷生命協會、中華民國保護動物協會、台灣動物社會研究會、台灣動物保護行政監督聯盟、台灣防止虐待動物協會、世界愛犬聯盟、台灣動物保護法律研究協會、慈愛動物福利基金會
聯合發起團體：

社團法人台灣之心愛護動物協會、台灣動物平權促進會、社團法人中華友善星球協會、社團法人台灣愛狗人協會、社團法人台灣愛兔協會、社團法人台灣懷生相信動物協會、中華民國流浪動物花園協會、流浪動物之家基金會、台灣 NOE 行動組織、動物當代思潮論壇、台灣環境保護聯盟、台灣認養地圖協會、動保龍捲風、花蓮動物權益促進會、社團法人台東縣關懷生命協會、台灣狗腳印幸福聯盟、桃園市好生活協會、桃園市動物保育協會、桃園市推廣動物保護協會、桃園縣狗舖子流浪狗協會、台南市尊重動物生命協會、社團法人台南市流浪動物愛護協會、台大動物權利發展社、國立台灣大學關懷生命社、明志科技大學動物生命關愛社、政大附中大眾傳播與動物權利社、動物陣線、高師大流浪動物志工隊、高師大愛護動物社、高雄醫學大學動物保護社、嘉南藥大動物研習社、台南大學流浪動物社、ASIA 浪浪社、中國文化大學尊重生命社、中華動物福祉國際交流協會、社團法人中華亞洲環境生態護育交流協會、社團法人台灣公民參與協會、海龍王愛地球基金會、地球公民基金會、惜根台灣基金會、永續台灣聯盟、社團法人臺灣野鳥保育協會、桃園在地聯盟、桃園市南崁文化協會、社團法人台灣蠻野心足生態協會、台灣媽祖魚保育聯盟、台南市保護動物協會等，持續進行中。

總統府用牋

增宏執行長惠鑒：謝謝您對總統的支持，動物權益一直是總統關心的議題，推動動物保護的工作也是政府重要政策之一。貴會長期致力動物權益保護，令人欽佩，4月22日與中華民國關懷生命協會等團體聯名致總統函，敬悉。並祝
會務順遂

總統府公共事務室

中華民國 壹零玖年 肆月 卅日

華總公三字第 109 0009360 號

動物保護入憲 出席名單

至 2021 年 1 月 4 日前報名

編號	姓名	所屬單位	職銜
1	林明鏘	台灣大學法律系	教授
2	傅玲靜	政治大學法律系	副教授
3	吳宗憲	台南大學行政管理學系	教授
4	陳沛雯	WildAid 野生救援	專員
5	蔡育琳	關懷生命協會	記者
6	吳馥安	社團法人台灣愛兔協會	企劃
7	林韋任	無	無
8	戴丹平	University of Exeter	碩士
9	陳立珊	關懷生命協會	教育主任
10	吳念誼	社團法人中華民國關懷生命協會	辦公室主任
11	張章得	社團法人中華民國關懷生命協會	理事長
12	李娉婷	動物友善網	記者
13	恒明俊	台灣動物社會研究會	Campaigner
14	張馨元	社團法人台灣動物社會研究會	研究員
15	陳生慶	台灣動物社會研究會	研究員
16	呂幼綸	世界愛犬聯盟 WDA	臺灣總代表
17	周明琴	社團法人台灣動物保護行政監督聯盟	辦公室主任
18	何宗勳	台灣動物保護行政監督聯盟	秘書長
19	陳致甫	台灣動物社會研究會	研究員
20	許珮琪	無業	無
21	簡嘉馨	相信動物	調查員
22	蔡岱樺	台灣猛禽研究會	秘書長
23	王唯洽	社團法人台灣動物保護行政監督聯盟	理事長
24	何元楷	國民黨青年部	助理研究員
25	李旻穗	花蓮縣動物權益促進會	執行秘書

動物保護入憲 出席名單

至 2021 年 1 月 4 日前報名

編號	姓名	所屬單位	職銜
26	李宜龍	窩窩	記者
27	游崇瑋	財團法人台北市自然生態教育基金會	研究員
28	陳臻	臻品攝影工作室	攝影總監
29	陳雅芝	臻品攝影工作室	客戶總監
30	蔡穎昌	曼徹斯特都會大學動物園保育生物學	碩士生
31	周愛鵬	無	無
32	劉晉佑	社團法人台灣之心愛護動物協會	執行長
33	周英嬋	無	無
34	魏琪芳	師大國文所	碩士生
35	許庭瑄	一般民眾	一般民眾
36	劉銘希	普通市民	無
37	陳映好	台師大	學生
38	謝旻潔	桃園市進出口商業同業公會	行政秘書
39	杜湘伶	個人	多媒體設計師
40	李維矜	旺福牙科	院長
41	呂超恩	貴興牙醫診所	負責人
42	劉瑞彬	長源汽車公司	技術長
43	蔡偉立	黑潮海洋文教基金會	董事
44	陳庭毓	台灣防止虐待動物協會	研究員
45	陳品穎	自由業	行政人員
46	王子薰	零撲殺 x 高認養人為動物發聲	創辦人
47	陳青青	鑫立鑄造廠有限公司	總經理特助
48	吳文英	個人-關心動物權益人士	無
49	李後賓	中華民國寵物商業同業公會全國聯合會	秘書
50	張文蓮	永和九月雷雕工作室	資深美術設計

動物保護入憲 出席名單

至 2021 年 1 月 4 日前報名

編號	姓名	所屬單位	職 銜
51	張雅筑	People	Non
52	陳怡如	個人	自由業
53	黃冠豪	宜蘭縣浪孩協會	理事長
54	賴依菱	無	無
55	寸舫筑	台灣動物社會研究會	研究員
56	許哲瑋	Taiwan SPCA	教育專員
57	姜怡如	社團法人台灣防止虐待動物協會	執行長
58	姜怡帆	SPCA	Chairwoman
59	徐羽芊	台灣防止虐待動物協會	人資
60	吳柏林	桃園市推廣動物保護協會	常務理事
61	宋美玲	桃園市推廣動物保護協會	理事長
62	高亦均	TSPCA	調查員
63	蔡楚萱	TSPCA	送養專員
64	蘇郁倫	TSPCA 台灣防止虐待動物協會	調查員
65	龍緣之	師大附中	教師(生命哲學)
66	陳怡芳	亞洲大學	學生
67	高于雯	亞洲大學	學生
68	孫琬瑄	一般民眾	一般民眾
69	莊佳婕	TSPCA 台灣防止虐待動物協會	送養專員
70	陳尚宣	世新法律系	學生
71	顏杏娟	社團法人台灣愛狗人協會	執行長
72	黃渝瑄	TSPCA 台灣防止虐待動物協會	活動專員
73	張恩諾	自僱	自僱
74	嚴紘頤	台灣動物保護法律研究協會	理事長

動物保護入憲

目次

壹、前言

貳、動物保護入憲之相關議題

一、動物權或動物保護入憲爭議問題

二、動物保護入憲之重要外國先例

三、動物保護入憲條文類型分析

參、結語

壹、前言

動物保護的一般基本概念與確認推行，如：不虐待及殺害動物，近廿年來已漸漸成為臺灣一般人民的主流價值，不僅 1998 年制定了「動物保護法」，而且各地方政府，也紛紛發布其自治團體之「動物保護自治條例」（例如：臺北市動物保護自治條例、桃園市動物保護自治條例、臺中市動物保護自治條例、高雄市動物保護自治條例等），以更周全地執行保護動物福利之行政措施。惟不斷發生之臺灣不理性虐待或殺害動物案件，經媒體社群報導後，備受社會矚目，法院對此種虐殺動物案件裁判結果也動見觀瞻，例如：最近苗栗地院 108 年度易字第 254 號無罪判決，即受到眾多人民對法院判決的批評¹。因此，是否應該在憲法上明定動物保護之意旨，以便有效引導行政權、司法判決及增強立法密度，即被民間動物保護團體所不斷提倡。問題關鍵是將「動物保護」或是「動物權」入憲？若僅為動物保護入憲，是否仍存有實際功能？又入憲條文之具體內容、文字如何形成？即眾說紛紜，莫衷一是。以下乃循此種社會討論問題之主要爭點，循序提

1 苗栗地方法院 108 年度易字第 254 號判決涉及一位越南外籍勞工及二位本國人殺害領養之寵物犬，並加以食用之案件。法院認為檢察官無法盡「舉證責任」，證明被告三人有殺害動物行為，故依「無罪推定原則」判決被告無罪，掀起社會議論紛紛，因該判決完全無視本案有諸多合理之間接證據。該判決全文得參見司法院法學資料檢索系統，<https://law.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=MLDM,108%2c%e6%98%93%2c254%2c20190925%2c1>（最後瀏覽日：2020/01/24）。

出本書見解，以供我國未來動保入憲時之參酌。此外，由於德國、瑞士現行對動物保護議題業已入憲或已明文規定，故其憲法條文文字形成為何，亦頗有供我國修憲時之參考價值，爰併為平行介紹，以收他山之石的功效，因為動物保護議題目前已有全球化之趨勢，故我國亦不宜故步自封，或坐井觀天，致失與全球動保趨勢接軌之契機²。

貳、動物保護入憲之相關議題

一、動物權或動物保護入憲爭議問題

第一個首要被討論的問題即屬：將「動物保護」或「動物權」入憲？兩者不同內容在動保運動中有極大之差別³。申言之，「動物保護」入憲，僅係將人類保護動物之本旨，在憲法上加以明白宣示，此種宣示類似國家之基本國策規定（例如：保護自然環境、保護婦女兒童政策、保障教育、藝術工作者生活等），並沒有賦予動物有任何憲法上之權利地位，諸如：防禦權、請求權或分享權等地位；相反地，「動物權」入憲，則係在憲法上明白賦予動物享有法規範之權利地位，成

2 有關全球動物保護在各國憲法上之規範初探，網路上資料甚多，例如：<https://www.globalanimal.org/database/national/index.html>（最後瀏覽日：2019/12/06）。

3 有關動物權（animal rights）與動物福利（animal welfare）之基本主張及主要區別，併得參閱費昌勇／楊書瑋，〈動物權與動物對待〉，中央大學哲學研究所應用倫理研究中心出版，《應用倫理評論》，51 期，2011 年 10 月，頁 75-103。

為權利主體，而不再是受權利主體支配之權利客體，或與「物」一般之地位，例如：賦予動物在法律上享有「肖像權」、「繼承權」、「生命權」或「動物尊嚴」(Tierwürde)⁴。至於動物權利地位，究竟比照「無行為能力人」、「限制行為能力人」或「準法人地位」，目前各種學說仍屬萌芽討論階段⁵，因為沒有任何一個國家在法規範中，承認動物之「權利地位」，所以「動物權」一旦入憲，除將全部且重大地改變現行之實定法及程序法規定外，另一方面對於「自然人」、「法人」、「非法人團體」為權利主體之基本假設，均將被大幅調整，在法律執行上是否可能？即備受法律人之高度質疑，亦恐無法受全民共識所支持，例如：若動物享有「繼承權」，則飼主之遺產將可由動物與自然人共同繼承，其「應繼分」如何計算？遺產如何分配執行？由誰代理（表）動物？諸如此類之一系列問題，將十分棘手。如何在法規範中加以有效設計，而不致劇烈衝擊現行之「法秩序」，造成「秩序大亂」或「人道淪喪」之憂慮結果？

綜合言之：依目前各主要國家的法律基本架構與規範體

4 動物尊嚴 (die Würde des Tieres) 與「人性尊嚴」(Menschenwürde) 乃屬相類似之概念，人類享有作為「人」的基本尊嚴，動物也應該比照辦理。有關「動物尊嚴」之用語及定義，目前已出現於瑞士動物保護法第1條規定中，其深入討論分析動物尊嚴之意涵，併得參閱 Ammann/Christensen/Engi/Michel (Hrsg.), Würde der Kreatur, 2015.

5 有關「動物權」之動物地位應如何定性，併得參閱 Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Aufl., 2016, Einführung, Rn. 21 f.; Saskia Stucki, Die tierliche Person als Tertium datur, in: Ammann/Christensen/Engi/Michel (Hrsg.), Würde der Kreatur, 2015, S. 287 ff.; 青木人志, 《日本の動物法》, 東京大學出版社, 2016年二版, 頁222以下。

系，似無國家將動物提升到權利主體地位；相反地，動物福祉之保障，已成為各國憲法、國際條約⁶與各動物保護法上之明文規定。申言之，動物雖非權利主體，但也非權利客體（即被人類支配之物），而係介於權利主體與權利客體間之法律地位。就如同德國1990年9月1日間開始生效之民法第90a條規定般：「動物非物，其受到特別法律之保護（Tiere sind keine Sachen. Sie werden durch besondere Gesetze geschützt.）」所呈現之表面意義，將「動物保護」形成其法律地位改變之誘因，其規定僅消極否定動物是純粹權利客體之物！但卻未積極明示動物的地位，而含糊地規定：受特別法律之保護，即受動物保護法、民法等特別保護而已。從而，依目前世界各國的共通作法，似乃將「動物保護」入法或入憲，但卻未承認動物成為權利主體⁷。

其次，具有爭議而待釐清的第二個問題是：「動物保護」規定於憲法或法律中有何差別？在對動物福祉之提升或確保效力上不都一樣嗎？對於此一問題之回答，必須回到「法規範位階理論」。依照法位階理論，憲法規範具有最高效力（拘束行政權、立法權及司法權之行使）；法律規範則不得與上位之憲法規定相互牴觸，牴觸時，法律規範「無效」（我國憲法

6 例如：歐洲動物運送保護公約（1968年2月13日）；歐洲保護農場動物公約（1976年7月23日）；歐洲保護受屠宰經濟動物公約（1979年5月10日）；歐洲保護實驗動物公約（1988年6月21日）、歐洲保護家庭動物公約（1988年6月21日）等。

7 如果動物成為權利主體，則應停止動物實驗，而且不得宰殺經濟動物，供人類食用，因為動物不得再視為人類之「財產」，費昌勇／楊書瑋，前揭註3文，頁81，動物權之三大基本主張。

第 171 條第 1 項規定)。因此，動物保護條款若僅規定於法律位階規範上，如同我國之現況規定於動物保護法上，因為位階過低，不僅無法有效改變目前諸多對動物不友善之法律，例如：公寓大廈管理條例第 23 條第 2 項第 3 款之禁止住戶飼養動物之特別約定、民法第 195 條第 1 項之不法侵害他人人格權之非財產上之損害賠償請求權，不包含侵害動物之生命在內、民法第 67 條之動產範圍包含動物，不合動物保護之基本概念……等。若將「動物保護」上升到憲法位階，認為保護動物為行政權、立法權與司法權之義務條款時，則不僅立法機關應全面檢視牴觸動物福利之相關法律規定，各級法院也不得漠視動物保護之特別意旨而作出違憲裁判，而行政權更應編列充足預算及人力，努力提升全國動物保護工作，不得再藉口：動物只是人類的財產而已，為保障人民的財產權（憲法第 15 條）及學術自由（憲法第 11 條），所以人民宰殺動物或從事動物實驗，雖不盡符合動物保護之基本要求，行政機關只得「依法行政」，甚至於消極坐視不管。一旦「動物保護」條款入憲，則「動物法益」與人民「財產權」、「學術自由」及「宗教（信仰）自由」保障之法益，彼此相互衝突時，則行政權、立法權及司法權即得依憲法第 23 條之「比例原則」⁸，衡量相關法益間之損害與利益大小，做成合憲性判斷，而非因位階不對等，致無法以「動物保護」法益，對抗財產權之保障，以及對於學術自由與宗教（信仰）自由之尊重的憲政價值。從而，動物保護入憲與入法最大之區別，除

8 有關憲法上比例原則之運作，具體說明得參閱林明鏞，〈比例原則之功能與危機〉，《月旦法學雜誌》，231 期，2014 年 8 月，頁 65-79。

消極效果上可以排除因位階不對等，致無法與財產權、學術自由及宗教（信仰）自由抗衡之困擾外，積極效果更可以要求立法者，修改牴觸動物福利之法律，要求司法權不得悖於動物保護作成違憲裁判，更可以透過公益訴訟要求行政機關履行其保護動物之法定義務，不得藉口人力不足或經費短絀，而坐視目前動物持續、大量承受痛苦。

最後動物保護入憲後，此種基本國策規定是否能夠拘束行政權、立法權與司法權？此問題之提出，淵源於我國憲法學說長期誤認：憲法上之基本國策只是訓示效力及參考效力而已，各權力主體縱使未戮力執行，亦不生違憲之效果⁹。此種「積非成是」的陳舊理論，隨著憲法理論的進步，有不斷新的學說認為：基本國策具有拘束行政權、立法權與司法權之效力¹⁰後，已逐漸取得穩定見解的通說效力，因此「動物保護條款」入憲，不再僅是對權利主體之價值及方向的參考提示而已，同時也具有拘束權力主體之效力，故其有義務來努力達成基本國策所設定之目標；從另外的角度來看，既然是國家權力主體之義務，則相對地人民即得因「法規範狀態反面理論（Zustandstheorie）¹¹」（或稱為反面理論），而享有

9 有關我國傳統憲法對基本國策效力之定性及批評，得參閱林紀東，〈中華民國憲法釋論〉，1993 年改訂第 56 版，頁 359-360，認為：「基本國策僅指示立法行政目標，無強行之性質」尚非無商榷餘地，其應「具有強行規定之性質」。

10 例如：林明暉，〈基本國策之規範效力及其對社會正義的影響〉，《臺大法學論叢》，第 45 卷特刊，2016 年 11 月，頁 1305-1358；林明鏞，〈論基本國策：以環境基本國策為中心〉，收於：《現代國家與憲法：李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，月旦出版社，1997 年 3 月，頁 1465-1504。

11 「反面理論」或「法規範狀態理論」係德國行政法通說，文獻介紹得參閱

對權力主體之請求權。因此，若權力主體怠於履行其憲法義務時，人民尚且得依公益訴訟對權力主體提起積極作為之請求或訴訟，從而，基本國策之條款，不僅是有消極匡正法規範之功能，而且更具有積極引導權力主體實踐基本國家價值之憲政效力，而具有高度教育功能，故不宜小覷「動物保護條款」入憲之實質功用！

二、動物保護入憲之重要外國先例

以下所指之「動物保護入憲」係指除於憲法上明示動物保護之立法權限外（即僅單純明示屬中央或地方立法權限），並於憲法上有明文規定：國家權力主體負有保護人類動物之條款或基本國策者¹²，以下乃以西方重要法治國家（rule of

Erchesen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2010, § 12 Rn. 10 f.

12 有關動物保護法之立法權限，德國基本法第 74 條第 20 款於 1971 年即明文規定：聯邦及各邦對動物享有競合立法權；瑞士聯邦憲法第 25 條之 1（1963 年）及第 80 條（1973 年）增訂中央有動物保護之立法權限，且再於 1999 年明定動物保護為聯邦事務。聯邦得公布之動物保護法令包含有：

- (a) 動物飼養及照顧法令；
- (b) 動物實驗及對活體動物為侵害法令；
- (c) 利用動物法令；
- (d) 動物及其產製品進口法令；
- (e) 動物交易與運送法令；
- (f) 宰殺動物法令。

奧地利聯邦憲法第 11 條第 1 項第 8 款（2013 年）亦明定動物保護屬聯邦立法權限。印度（1976 年）、巴西（1988 年）、斯洛維尼亞（1991 年）、盧森堡（2007 年）、埃及（2014 年）均有類似權限立法。併得參見 <https://www.globalanimal.org/database/national/index.html>（最後瀏覽日：2019/12/07），Animal legislations in the world at national level animal laws, Civil Code Provisions and Constitutional Principles.

law state) 規定為說明比較：

（一）德國

1. 聯邦法

德國（聯邦）基本法於 2002 年 6 月增訂第 20a 條規定，將「國家應保護自然生態基礎及『動物』」加以明文化，成為全歐洲第一個將「國家應保護動物」理念入憲的國家¹³。該條文在明文化過程時雖有部分爭議，例如：有認為保護自然生態基礎已包含保護動物在內，但德國聯邦議會仍然將國家應保護動物此一理念，形成德國基本法之基本國策之一，具有拘束行政權、立法權與司法權之強制效力，並宣示：此一世代對未來世代肩負世代責任之意旨¹⁴。

其實，德國動物保護入憲並非一步登天或一蹴即成的過程；相反地，德國動物保護入憲乃經過相當多的階段努力，最後才能水到渠成。申言之，德國首先在 1990 年增訂德國民法（BGB）第 90a 條時，即第一步明文宣示：「動物非物，動物應依特別法律加以保護，若無其他法律特別規定者，準用（民法）物之規定。」首先將動物脫離民法「物」之支配（即不受民法「動產」之定性），使得動物在民法上之地位雖

13 瑞士雖曾早於 1893 年，舉行全國公民投票，並通過「禁止未經麻醉之動物放血及其他宰殺動物行為」，但因未更動瑞士聯邦憲法，僅事實上形同憲法位階的動物保護先驅國家。Vgl. Thomas Fleiner, Das Tier in der Bundesverfassung, in: Antoine F. Goetschel (Hrsg.), Recht und Tierschutz, 1993, S. 9 ff. (11).

14 Vgl. Albert Lorz/Ernst Metzger, Tierschutzgesetz, 5. Aufl., 1999, Rn. 89 ff.; Hirt/Maisack/Moritz, (Fn. 5), S. 57 ff.

未完全與人類平等對待，惟明顯獲得巨大的改善¹⁵。1994年6月30日，德國聯邦議會因受德國聯邦行政法院裁判指責，認為動物保護之立法有「立法赤字（不足）（das gesetzgeberische Defizit）」之現象，第一次進行動物保護入憲之投票，差點過關。拖延8年後，終於在2002年德國基本法第20a條中，建立動物保護之「灘頭堡條款」。此種立憲之成功以及理論之成熟，亦應歸功1987年於斯圖加特（Stuttgart）成立之「法律人為動物協議會（Juristen für Tierrechte）」，匯集德國、奧地利及瑞士法律人，一起為非人類之動物爭取最大權利，使動物在法律上「由物轉變成為法律創立之主體（von der Sache zur Rechtskreatur）」，居功厥偉，蓋其等乃確信：「誰在法律上享有權利，即會被尊重；誰在法律上沒有權利，就會被鄙視（Wer Rechte hat, wird geachtet; wer keine Rechte hat, wird verachtet.）」的法理，其亦是動物法律地位之爭取運動中最為核心的努力目標¹⁶。

2. 各邦憲法規範¹⁷

德國各邦（目前共計有16邦）亦定有邦憲法，受動物權

15 但德國民法第251條有關飼主對傷害動物之加害人請求「非財產上之損害賠償（Schadensersatz in Geld）」（即慰撫金）時，仍受該條第2項限制：「基於治療動物（受傷動物）所生之費用，若其費用超越動物價值者，該費用請求即屬不合比例（unverhältnismäßig）。」並未一併加以完整修改。

16 Vgl. Eisenhart von Loeper, Tierrechte als Ausdruck menschlicher Wertordnung, in: Jan C. Joerden/Bodo Busch (Hrsg.), Tiere ohne Rechte?, 1999, S. 267 ff.

17 德國各邦憲法有關動物保護條文之彙整及說明，併請參閱 Tierschutzrecht, Beck-Tezte im dtv, 3. Aufl., 2014, S. 20 ff.

爭取運動的蓬勃發展，在聯邦基本法2002年將動物保護入憲之前後，紛紛在其邦憲法中引入「動物保護」之條文，藉以正面揭櫫該邦重視動物保護並有努力確保落實之邦施政目標。最早定入邦憲法者乃1990年加入西德之東德各新邦憲法規定，尤其值得注意，以下循發布邦憲法之早晚，加以臚列說明：

（1）Sachsen 邦憲法（1992年5月27日公布生效）

Sachsen 邦（東德新邦）新憲法第10條明文規定：「邦應特別保護土地、空氣、水、動物與植物，以及完整生態（Landschaft als Ganzes），包含保護其生態賴以發展之棲息環境（Siedlungsräume）。」將保護動物視為整體生態維護永續發展的必要環節之一，有效結合目前高漲之環境保護主流意識，誠屬另外一個境界，表達了動物保護之重要性。申言之：動物保護當然屬於環境保護任務中不可或缺之面向，也是確保環境永續發展的充分必要條件。一旦動物的棲息環境受到破壞，諸如澳洲大火及巴西亞馬遜森林之過度開發，人類的基礎整體生態，亦將岌岌可危，如氣候劇烈變遷，故不可不慎重加以保護。

（2）Brandenburg 邦憲法（1992年8月20日公布施行）

布蘭登堡邦1992年新憲法（東德新加入邦）第39條明文規定：「動物與植物為生命體，應予尊重（geachtet），並應保護及維持適合物種之生存空間。」此一邦憲法，首次將動物正面定性為「生命體」，而非「物」或人類之隸屬財產，

除應尊重其生命外，也應保護並維持其適合各該物種之生存空間，不得藉口開發，而破壞動物與植物之棲息環境與生存空間。此一文字對於臺灣盲目開發、野蠻破壞野生動物日益減少的棲息生存環境，甚具警告作用，例如：六輕開發與白海豚棲息地受破壞、苗栗石虎因道路開闢而遭大量路殺，即屬反面案例。

(3) Mecklenburg-Vorpommern 邦憲法 (1993 年 5 月 23 日公布施行)

Mecklenburg-Vorpommern 邦新憲法 (東德新加入西德邦) 第 12 條規定：「邦政府、鄉鎮市及其他邦公權力主體在其管轄權範圍內，應保護及照顧 (pflegen) 自然生態基礎之現在及未來的生命與動物。」課予各邦以下行政機關，有保護及照顧現在與未來的生命或動物之義務。此種憲法義務課予之目的在警醒各公權力主體機關，應恪遵保護動物與生命之永續存在，因為這些乃構成人類存活之自然生態基礎，行政主體一旦加以漠視或破壞，將也會危及人類自身之生存環境，不可不慎重！

(4) Thüringen 邦憲法 (1993 年 10 月 25 日公布施行)

Thüringen 邦 (東德邦) 新憲法第 32 條規定：「動物為生命體即上帝之共創體 (Mitgeschöpfe)¹⁸，並應保護動物免受不合物種方式之飼養管理 (nicht artgemäßer Haltung) 及可避

¹⁸ 有關基督教之動物倫理介紹：Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, (Fn. 5), Einf., Rn. 10 ff.

免之痛苦。」該邦憲法特別提出「應符合物種方式之飼養管理」，其主要目的雖亦屬避免動物遭受痛苦 (Leiden)，但此種例示提醒文字，對於人類大量飼養之經濟動物、展演動物、寵物，有直接的規制效力，避免人類以不合物種特性的飼養管理方式，例如：籠飼蛋雞等，對動物帶來極大且終生之痛苦，此種用語，別出心裁！

(5) Berlin 邦新憲法 (1995 年 11 月 23 日公布生效)

東柏林加入西柏林後成立之柏林邦，其邦憲法第 31 條規定：「動物為生命體 (Lebewesen)，應予尊重，並應保護動物不遭受可以避免之痛苦 (vermeidbaren Leiden zu schützen)¹⁹。」柏林邦特別強調：應保護動物不受可以避免之痛苦，將痛苦之避免不再停留在道德倫理之層面，而置於法規範之實踐要求。因此，動物之宰殺即應嚴格執行麻醉程序；實驗動物之進行，也必須有避免痛苦之 3R 原則配套，否則即有違憲之虞。

(6) Nordrhein-Westfalen 邦憲法 (2004 年 6 月 22 日修正公布)

Nordrhein-Westfalen 邦 (西德舊邦) 憲法第 7 條規定：「青少年 (Die Jugend) 應以人性文明精神 (Geiste der Menschlichkeit)、民主、自由精神教養之，寬容並尊重他人

¹⁹ 與 Berlin 邦憲法相類似之規定者，尚有 Bayern 邦 (巴伐利亞) 憲法第 141 條、Baden-Württemberg 邦憲法第 36 條、Bremen 邦憲法第 11b 條、Niedersachsen 邦憲法第 6b 條、Rheinland-Pfalz 邦憲法第 70 條、Saarland 邦憲法第 59a 條等規定。

的確信信念 (der Überzeugung)，對動物負責任 (Verantwortung für Tiere) 並且維護自然生態基礎，對家鄉及民族之熱愛，心繫國際社會及國際和平。」將青少年的指導理念：愛國、愛家、愛人以及愛動物置於邦憲法之明文，可以凸顯出動物與人之地位相當，形成地球村內之平等夥伴。此種以教育理念及目標條款並列動物保護，尤其對青少年的教育目標中，置入動物保護概念，與自由、民主、人性關懷、寬容、維護自然生態環境相提並論，的確是巧妙的憲政安排。蓋該邦立憲者，確信認為：對非人類動物不能負責的人，根本不配當現代的國民，因此也不可能熱愛國家與寬容其他人民之不同理念。

3. 小 結

德國聯邦憲法 (基本法) 於 2002 年，在基本法第 20a 條有關保護自然生態基礎之基本國策規定中，修正增加「及動物 (und die Tiere)」三個字，成為歐洲第一個將「動物保護」概念入憲國家²⁰。其入憲之文字非常簡單，乃將「保護動物」並列於「保護自然生態」旁，共同成為國家的基本國策 (Staatsziel) 性質規定，具有拘束行政權、立法權及司法權之效力。

惟德國各邦 (尤其是舊東德之五個邦) 新憲法中，對於

保護動物，亦有入憲規定。其文字有採簡易型者，例如：柏林邦「應該保護動物，避免其遭受不必要之痛苦」；亦有採取較複雜型規定者，例如：「動物應符合其物種特性予以飼養管理」或「青少年教育應以對動物負責任為宗旨」、「保護動物之棲息環境」。總體而言，聯邦憲法上之文字並沒有對動物保護之具體內涵詳細加以展開，其留待法律位階之規範加以補充，則屬共通之特徵，因為德國聯邦基本法及各邦憲法均將動物保護列為「基本國 (邦) 策」，所以僅提點價值，而不必做鉅細靡遺的內容開示，已足以達成「基本國 (邦) 策」訂定之目標矣。

德國將「動物保護」提升到憲法位階之主要理由在於：使「動物保護」法益得與其他基本人權之利益，原則上得處在平等對待與相互平衡之狀態。例如：動物保護得與學術研究自由 (Forschungsfreiheit) 之利益相提並論，而非如入憲前，學術研究自由因具有支配性之優先法益，而難以兼籌並顧地落實對「實驗動物」之保護。如今「動物保護」既已成為基本法第 20a 條之保護法益，則即得與「財產權」、「學術自由」、「宗教 (信仰) 自由」或「經濟自由」等法益，平起平坐或相互抗衡，並能在合憲解釋上努力達成「最大平衡原則 (Prinzip der schonendsten Ausgleich)」，以兼顧「動物保護法益」與「學術自由」(管制實驗動物)、「宗教 (信仰) 自由」(伊斯蘭教徒主張應不麻醉待屠宰動物)、「經濟自由」(農場經濟動物飼養管理利用應兼顧動物保護) 之憲法法益

²⁰ 北非國家埃及於 2014 年於其憲法第 45 條中明定：「國家應保護受滅絕及瀕臨危險動物；並確保對動物之人性對待 (guarantee humane treatment of animals)。」也是另一個將動物保護入憲之國家。併請參閱 <https://www.globalanimallaw.org/database/national/egypt> (最後瀏覽日：2019/12/06)。

上的平衡²¹。

(二) 瑞士

瑞士於 1893 年之公民投票提案：「禁止未經麻醉之動物放血及宰殺」，雖經公民投票通過，但瑞士聯邦憲法當時仍無「動物保護」之文字，直到 1963 年瑞士聯邦憲法增訂第 25 條之 1，將動物保護列為「聯邦事務」（以前動物保護均為各邦權限而非聯邦權限）；1973 年瑞士聯邦憲法在第 80 條規定中經全國公投 104 萬人贊成、19 萬人反對的懸殊比例下，增訂聯邦有動物保護之「立法權限」，且於 2005 年 12 月 16 日順利制定並公布聯邦動物保護法²²，將瑞士刑法第 264 條規定之虐待動物罪，移置於瑞士聯邦動物保護法第 26 條至第 31 條規定中（最重為三年以下有期徒刑）。

其後，瑞士曾發動全國性公投，企圖修改瑞士聯邦憲法第 25 條規定，明文禁止瑞士境內「對脊椎動物為活體解剖（Vivisektion）或進行其他殘忍之動物實驗」。惟此一公投提案審查未過關，而宣告失敗²³，但在眾多瑞士公投中，留下對實驗動物之反省性公投之歷史遺跡。

最後，瑞士聯邦憲法於 1999 年 4 月 18 日，修正公布其第 80 條規定，詳細將一般動物保護內容入憲外，並有具體憲法授權。其憲法第 80 條規定，共有下列三項內容：

「(一) 聯邦得公布動物保護之法令（Vorschriften）」

²¹ Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, (Fn. 5), § 8 Rn. 12.

²² 瑞士聯邦動物保護法於 2005 年 12 月 16 日公布，2008 年 9 月 1 日生效，共計有 46 條規定。

²³ Vgl. Thomas Fleiner, (Fn. 13), S. 12.

(二) 動物保護法令包含有：

- (a) 動物飼養及照顧法令。
- (b) 動物實驗及活體動物侵害法令。
- (c) 利用動物法令。
- (d) 動物及其產製品之進口法令。
- (e) 動物買賣交易及運送法令。
- (f) 宰殺（屠宰）動物法令。

(三) 執行動物保護事項屬各邦之權限。」

瑞士聯邦憲法第 80 條之動物保護條款與德國基本法不同，並非宣示「國家有保護動物」之義務（基本國策之宣示），而在使聯邦享有明文列舉之動物保護立法權，並於次項條文中將立法權之範疇明白列示為六種事項，對於瑞士聯邦一向權力不大的歷史傳統而言，深具重大意義。因為聯邦議會正式明文享有動物保護主要事項之立法權，諸如：如何建立飼養及照顧動物之一般標準、管制動物實驗及經濟動物之利用、動物進口、買賣交易、運送及宰殺規定，全部由憲法授權聯邦議會制定聯邦法律進行有效保護，各邦不再享有動物在前揭六大領域內之立法權限；相反地，各邦僅享有執行上述法律規定之權限與義務。一方面在消極上，可以統一各邦不同之動物保護規定，另一方面更可以積極有效提升動物保護之立法品質，將瑞士已加入之歐洲公約或國際條約中所建立之動物福祉原則與指標，有效置入瑞士聯邦動物保護法中，加以實踐並貫徹之²⁴。

²⁴ 瑞士加入之有關動物保護公約，例如：歐洲動物飼養公約（ETÜ）及歐洲實驗動物公約（Europäisches Versuchstier übereinkomen）；奧地利聯邦憲法

三、動物保護入憲條文類型分析

我們分析德國與瑞士之「動物保護入憲」條文後，可以粗略將「入憲」條文之型態分成「簡易型」（諸如：德國基本法第 20a 條規定）與「複雜型」（諸如：瑞士聯邦憲法第 80 條）兩種不同類型。以下對此兩種類型之優缺點進行分析：

（一）簡易型

德國在基本法中僅於國家有保護自然環境外，增列「及保護動物（und die Tiere）」三個字，可認定為最簡易型之入憲方式，一方面搭具有絕對共識之「環境保護」之便車，另一方面也得以開闢除保護無生命之自然環境外，也應擴大保護有生命之動物，以求圓滿完整保護。

此種基本國策型之動物保護入憲條款，其功能在於將動物保護法益提升到憲法層級，得與「學術自由」、「宗教（信仰）自由」及「經濟（財產）自由」之憲法法益相互平等，在比例原則的利益衡量架構中，拘束立法權、司法判決及行政措施，不致於任由學術自由、宗教（信仰）自由或財產自由宰制或剝奪動物保護面向之利益。

惟此種簡易型入憲存在一個缺陷：有關動物保護之具體內容及最低標準闕如，須有一部夠水準之動物保護法始能相輔相成，發揮憲法基本國策之功能；若無一部面面俱到且具有明確保護各類動物之法律，此種基本國策宣示即易流於形

第 11 條第 1 項第 8 款於 1996 年修改時，亦如瑞士聯邦憲法第 80 條之體制賦予聯邦有動物保護立法權，各邦保有者僅為其執行權限。

式，無法有效執行（例如：埃及憲法雖有明文規定保護動物，但卻缺乏一部有規範效力之動物保護法以資相互支援配套）。

（二）複雜型

相對於德國之簡易型立憲，瑞士的入憲型態可稱為複雜型之立憲，因為瑞士除在聯邦憲法中宣示「國家有保護動物之義務外，並且明文賦予聯邦有六種列舉事項之立法權限，各邦則僅有執法權限」，在憲法中明示動物保護之重要六種態樣（飼養、買賣、輸入、運送、屠宰與利用）。

此種立憲型態之優點在於：透過憲法明文規定，一併指出動物保護之六大主要內涵，並且一併解釋「動物保護」立法究屬中央或地方之權限爭議，明示六大規範要點由中央立法，而地方僅有執行權限，具有一槌定音之功能；其缺點則在於條文較為複雜，而且哪些重要之點屬於聯邦立法權限，亦有見仁見智之看法，例如：狩獵及釣魚立法權限是否亦應歸屬中央（聯邦），即具有爭議。

（三）我國動物保護入憲策略

我國雖已制定「動物保護法」（1998 年公布生效）及「野生動物保育法」（1989 年公布生效），但在憲法上既無「動物保護」立法權限係分配中央或地方之明文，又欠缺保護動物之基本國策宣示，所以僅僅是「有法律」、「無入憲」的狀態。

此種狀態的最大缺點是：一方面中央頒定有動物保護

法，但地方亦各自制定「動物保護自治條例」，彼此互相不同調（例如：是否承認 TN(V)R），而且管制密度亦不相同（例如：寵物出入公共場所應否繫繩²⁵？）。一國數制，不利法律之執行，因此當「動物保護」與「學術自由」相互牴觸時（例如：（殘忍）實驗動物之進行），或「動物保護」與「財產自由」相互牴觸時（例如：大量籠飼蛋雞或集約飼養豬隻）或「動物保護」與「宗教（信仰）自由」相互牴觸時（例如：三峽祖師廟神豬之殘忍飼養增胖），因彼此法律位階高低不同，其結果是動物保護必須向「學術自由」、「財產自由」、「宗教（信仰）自由」退讓，形成動物保護之漏洞或不足。

從而，為彌補此種漏洞，我國入憲之策略宜兼採簡易型及複雜型之入憲模式，雙管齊下，才能有效解決我國特有之問題。首先，我國應於憲法增修條文第 10 條第 3 項規定中，即在環境保護條款後，增訂「國家應尊重並保護動物、維護動物棲息環境，避免動物受到不必要之痛苦」，將動物保護法益提升到憲法位階，受到憲法之直接保護，從而得與「學術自由」、「財產自由」、「宗教（信仰）自由」等法益平等對待，保持各法益間的最大平衡，矯正目前動物保護邊陲化的失衡現象。將「動物保護」列為我國憲法之基本國策外，並且進一步將「動物保護」之面向，清楚框架出：維護動物棲息環境及避免動物受不必要之痛苦，以強化對「動物保護」基本國策規定之引導，匡正及教育功能，不至於言人人殊，

²⁵ 有關寵物犬隻管理問題，併得參閱陳正根，〈從動物權與秩序法探討畜犬管理規定〉，《興大法學》，5 期，2009 年 5 月，頁 1-74。

致無法凝聚其核心概念，使入憲目的功虧一簣。

其次，因為我國欠缺「動物保護立法」究屬中央或地方權限，造成中央法律與地方自治條例相互競合，但又難以明顯判斷地方自治條例是否牴觸中央動物保護法，致形成一國數制的結果，例如：臺北市動物保護自治條例第 20 條規定：得有條件施行街貓 TN(V)R，但是否與動物保護法第 5 條第 3 項相互牴觸？臺北市動物保護自治條例第 10 條規定，寵物於公共場所時，應使用鍊繩、箱籠或其他適當防護措施，但動物保護法第 20 條第 1 項規定，卻只有 7 歲以上人之伴同，惟有具攻擊性之寵物才應由成年人之伴同，並採取適當防護措施，毋須一律繫繩或採取適當防護措施，是否相互牴觸？南投縣動物放生保育自治條例允許有條件之放生行為，但是野生動物保育法第 32 條規定卻禁止釋放動物，並有罰則規定……凡此種種，皆源於動物保護立法權限屬於中央或地方，憲法欠缺明文，致中央與地方爭論不休。從而，我國亦應仿瑞士、德國及奧國憲法體制於憲法第 108 條第 1 項第 21 款增訂：「動物保護屬於中央立法權限，得交由地方自治團體執行。」以杜爭議外，並得以進統一全國之動物保護立法水準，避免各縣市政府因各行其道，甚至於違反動物福祉的立法都不知的狀況，例如：禁止所有犬貓進入公園或校園，或禁止犬貓搭乘大眾運輸工具等地方相關規定，例如：臺北捷運淡水信義線，最近始試辦寵物車可以在特定時間及站區，才可以搭乘措施²⁶，可見一斑，明確將動物保護之立法權收

²⁶ 參見自由時報，2020 年 1 月 3 日，A16 版。

歸中央，但保留地方自治團體有執行法律的權限與義務。中央與地方相互配合，才能有效提升我國動物福利及動物保護效能，在中央立法、地方執行的分工合作下，似才能有效提升全國一致的動物保護立法、執法及引導司法裁判的見解走向，為我們下一個世代的後代子孫負起責任。

參、結語

從動物保護入憲的功能剖析，我們可以清楚發現其具有下述三大功能：

1. 引導功能：引導未來立法修正朝向動物保護之終極目的，例如：全面檢討現行動物保護法、野生動物保育法及畜牧法等法規基本價值。
2. 匡正功能：公正目前過度傾斜保護「財產自由」、「學術自由」及「宗教（信仰）自由」之立法、執法及司法裁判。
3. 教育功能：因為憲法之明示「動物保護」為我國之基本國策，所以不僅各級教育機關應具體落實於生活教育外，也對立法者、行政官僚及法官有相當之教育（化）功能。

觀察德國及瑞士憲法中，動物保護入憲之條文型態大致可分為「簡易型」與「複雜型」兩種不同態樣。反省並衡諸我國憲法現況，不僅沒有「動物保護」條款，而且亦乏「中央或地方權限」之明確劃分。因此，較為理想之入憲方式，

為求畢其功於一役，宜採取「簡易型」加上「複雜型」雙管齊下手段，才能一勞永逸達成「動物保護」之目標。申言之：

首先於憲法增修條文第 10 條第 3 項下增訂：「國家應尊重並保護動物、維護動物棲息環境，避免動物受到不必要之痛苦。」得與「人道關懷」的世界潮流相互接軌。

其次，於憲法第 108 條第 1 項第 21 款中明定：「動物保護屬中央立法權限，得交由地方自治團體執行」。明確釐清中央與地方權限分際，統一全國動物保護之法秩序程度，亦符合目前世界動物保護入憲之潮流作法，有效摒除地方自治團體消極不立法或不執法之「陋習」。蓋囿於地方人情包袱及選舉壓力，致地方自治團體常有不執行動物保護必要措施之前科紀錄，例如：地方故意不准設置私立「動物收容處所」，或消極阻擋民間動物收容所之申請設立。

至於「動物保護」立法範疇，是否宜採擬瑞士聯邦憲法第 80 條規定之體例，明文加以規定包含：飼養管理、輸入、運送、買賣、屠宰及實驗動物管理等六大面向？基於我國動物保護法及野生動物保育法對於前述六大範疇問題均已具有相當規範，為免立法疊床架屋，故有關具體明示動物保護立法之核心框架內容在我國似無急迫需要。從而，僅明示「中央立法／地方執行」之原則文字即可。

最後，依我國的政黨政治目前氛圍而言，短期內似難以達成超越黨派、合作共同修（制）憲之互信，縱使各黨派對於動物保護似無重大歧見，但缺乏修憲時機而使修憲可能性似乎不高。因此，在修憲須有政治高度動員之角度上而言，

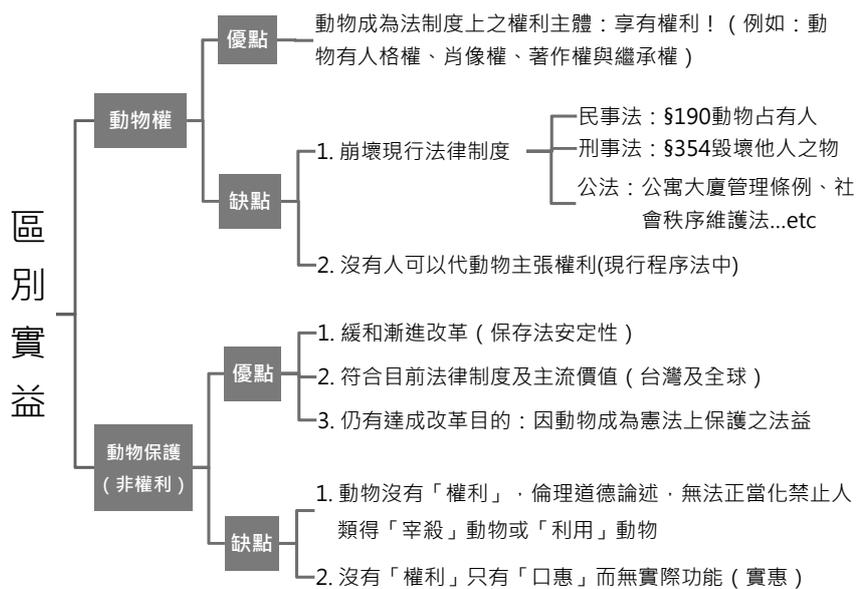
「新憲法下的動物友善藍圖」 台灣制憲之路系列沙龍10

報告人：林明鏘講座教授（台大法律學院）

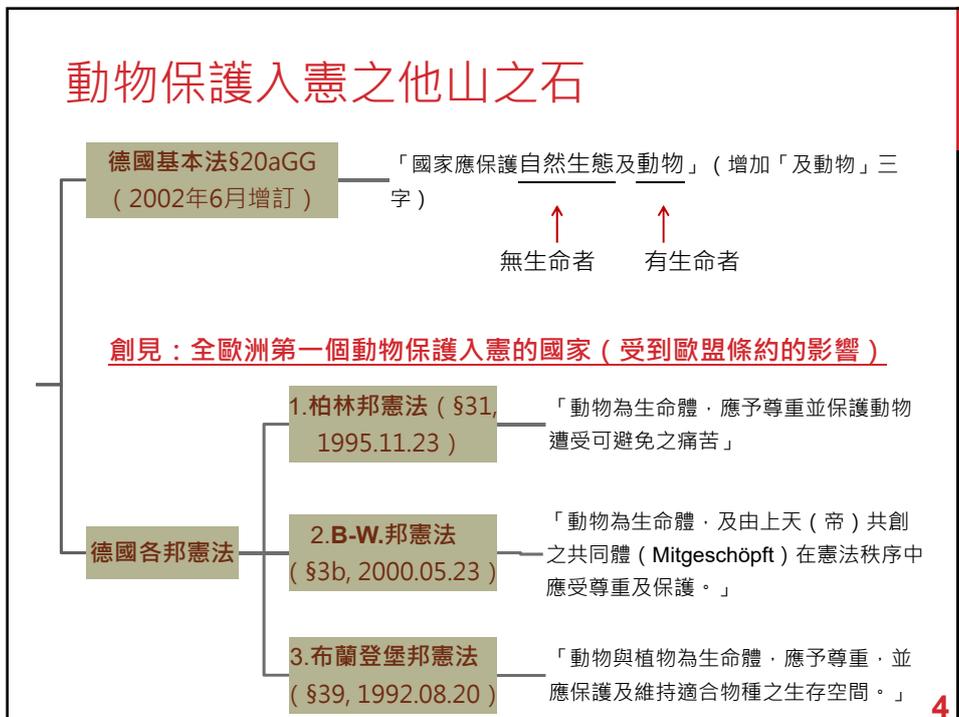
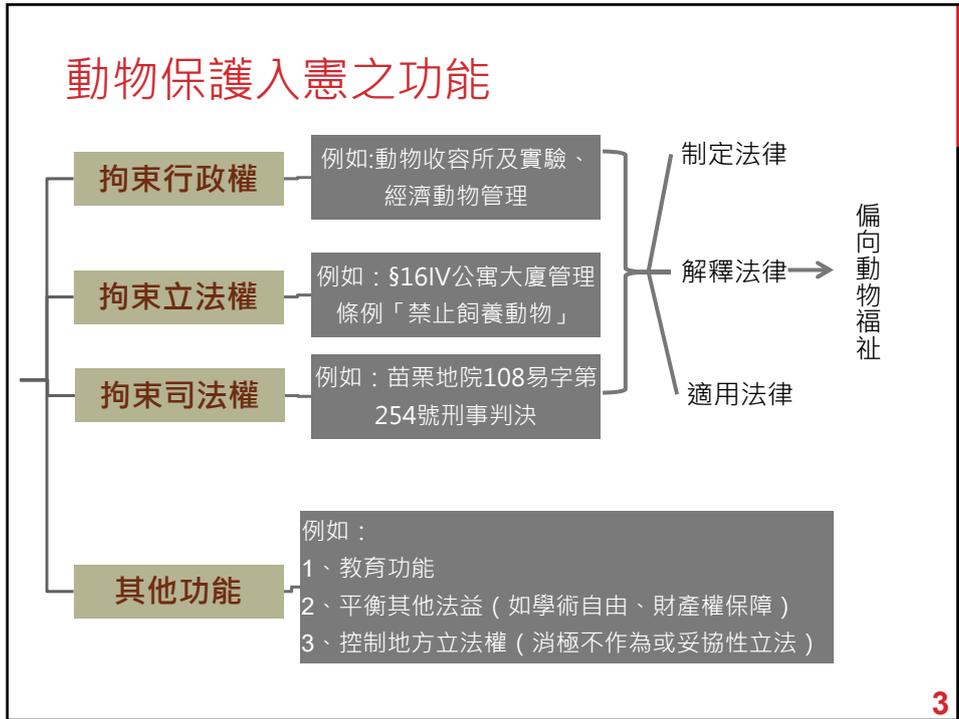
時間：2019年11月16日上午10:00-12:00

1

動物權或動物保護入憲



2

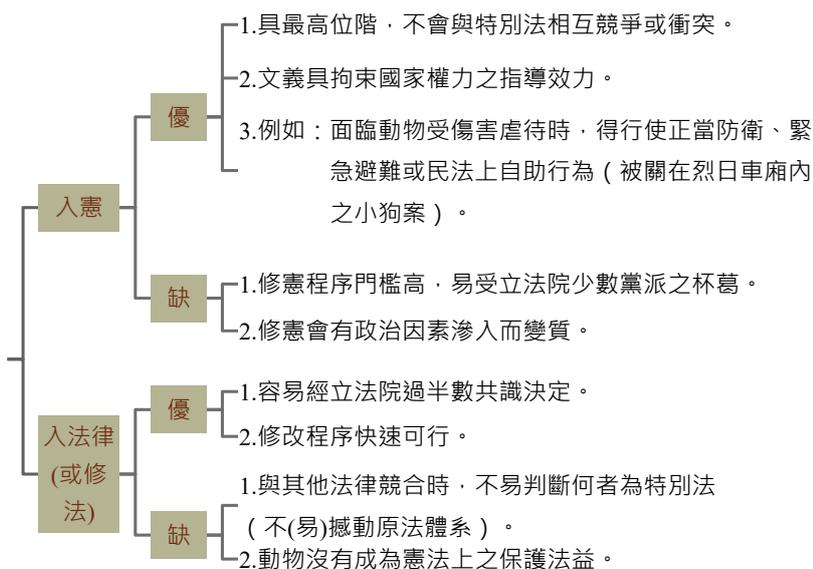


我國憲法動物保護條文試擬

1. 「**I 動物非物，享有尊嚴 (Würde)，應受到法律之特別保護。**」
理由：仿德國民法及瑞士動物保護法第 1 條規定提昇其位階及定性。
2. 「**II 國家應尊重並保護動物，維持動物生存空間並避免其受到痛苦。**」
理由：仿B-W邦及柏林邦、布蘭登堡邦憲法，可以對抗講學 (或學術) 自由之實驗動物及財產權保障之利用動物。
3. 「**III 動物保護屬中央立法權限，得交由地方自治團體執行。**」
理由：避免各地自治條例、各行其道而有害動物福祉，例如特定寵物之範疇及放生規定 (仿瑞士聯邦憲法第80條規定) 。

5

動物保護入憲與入法區別實益



6

從環境保護到動物保護
 —對於德國憲法的觀察

國立政治大學法律系
 傅玲靜 副教授
 2020.7.18

德國是第一個動物權入憲的國家？
 vs.
 德國是第一個動物保護入憲的國家？

前言

<p>Countries with</p> <ul style="list-style-type: none"> a basic national law a national civil code provision giving a new status to animals a national constitutional principle 	<p>Countries</p> <ul style="list-style-type: none"> basic national laws: anti-cruelty laws (or penal code provisions) new legislation on animal welfare
---	---

動物保護法 (TierSchG)
 民法第90-1條 (§90a BGB)
 基本法第20-1條 (Art.20a GG)

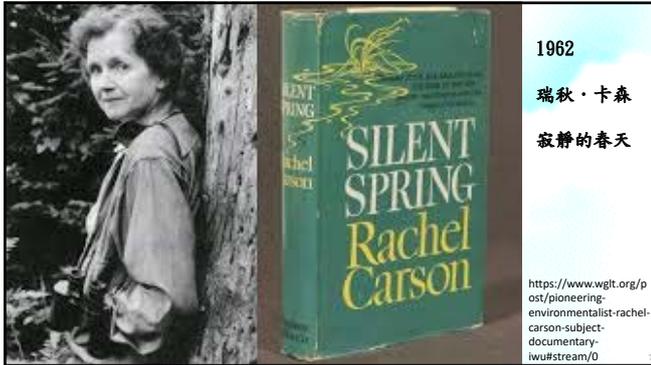
動物保護法
 野生動物保育法
 動物傳染病防治條例
 動物用藥品管理法

<https://www.globalanimallaw.org/database/national/index.html>

>動物保護法第3條第1款

動物：指犬、貓及其他人為飼養或管領之脊椎動物，包括經濟動物、實驗動物、寵物及其他動物。
 (展演動物)

德國：
 由環境保護入憲談起



1962
瑞秋·卡森
寂靜的春天

<https://www.wglt.org/post/pioneering-environmentalist-rachel-carson-subject-documentary-rw#stream/0>

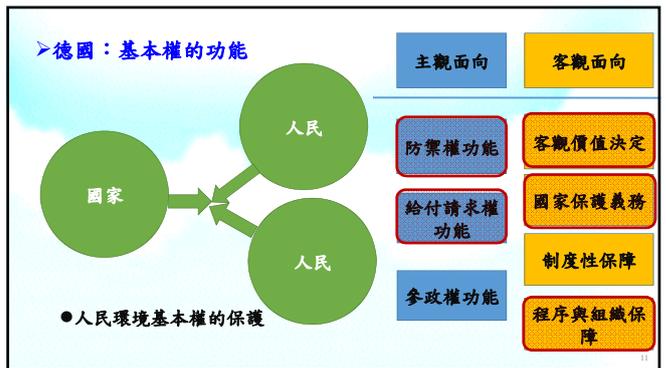
- 1994.10.27 基本法增訂第20a條

國家為將來之世代代，於合於憲法秩序範圍內，亦負有責任經由**立法**、及根據法律與法之規定經由**行政與司法**，保障**自然之生命基礎**。

- 國家任務及國家目標條款
- 傾向於生態中心主義的環境保護
- 法律保留原則

➢1960年代末至1970年代，美國
環境抗爭；環境立法
環境權入憲

- 討論逐漸沒落
 - 修憲困難
 - 法院躊躇不前→憲法位階的環境權？
 - 環境議題涉及政策、科技、經濟
 - 學者轉移研究方向
 - 科技整合
 - 環境立法、環境行政
 - 具體環境問題的分析與解決



➢德國

- 1970年代：環境基本權 vs. 環境保護的國家目標條款
- 1980年代：如何規定環境保護的國家目標條款
- 1990年，德國統一後

人本主義的環境保護 ←————→ 生態中心主義的環境保護

如何融入既有的憲法體系？

➢基本法第20a條作為國家任務及國家目標條款的功能

- 國家保護義務明文
- ≠方針條款→不發生直接拘束國家公權力的效力
- ≠憲法委託→課予立法者作為義務
- 進一步：憲法原則
 - 為現在及未來的國家行為設定任務及方向
 - 憲法對於環境保護採取**並非中立**的客觀價值
 - 具有**拘束性**的憲法規範
 - 由**立法者**具體化對於人民基本權的限制，與其他價值進行調和
 - **行政權、司法權**須遵守由立法者具體化的憲法價值

>基本法第20a條的保護對象：自然之生命基礎

- 國家境內人民生存的最低生態需求
- 所有人類、動物和植物生命的自然基礎
 - 包括礦產、資源、空氣、水、土壤及生物（植物，動物和微生物）
- 生物多樣性**；保護瀕危動植物物種
- 彼此的交互影響
 - 整體觀察生態系統**

11

>1998年德國聯邦行政法院

- 基本法第20a條不能用來作為禁止動物試驗的依據，也不能防止依據伊斯蘭或猶太儀式宰殺動物

>2002年1月聯邦憲法法院判決

- 不麻醉動物而予以宰殺動物→行為自由及宗教信仰
- 動物保護法：特殊之屠宰許可

12

德國2002年 動物保護入憲

>各政黨妥協，2002年7月26日通過基本法第20a條修正條文

- 國家為將來之世世代代，於合於憲法秩序範圍內，亦負有責任經由立法、及根據法律與法之規定經由行政與司法，保障自然之生命基礎及動物。
 - 並未賦予動物權利
 - 保護動物為國家目標及價值
 - 國家應採取行動以落實此價值

13

>1994-1998會期

- 基民黨/基社黨聯盟（CDU/CSU）反對
 - 主張一般法律（動物保護法）即已足夠
- 其他政黨皆提出動物保護國家目標條款

>1998-2002會期

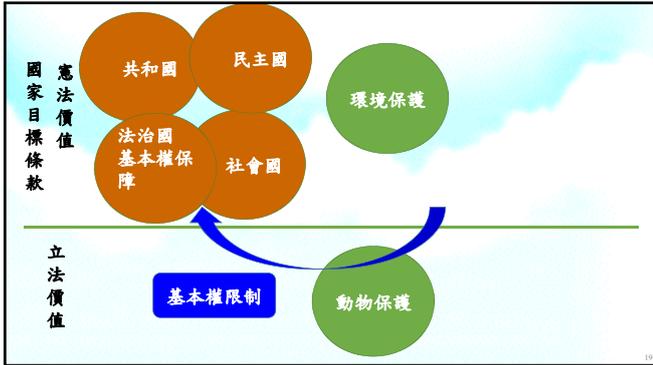
- 社民黨（SPD）與綠黨聯合執政
- 所有政黨（除基民黨/基社黨聯盟外）皆提出修憲草案

14

>基本法第20a條的保護對象：動物

- 動物個別個體
- 立法理由
 - 主要為**高度發展的動物**
 - 負責任地處理其痛苦和敏感性，是“道德最低標準”
- 不代表不能對所有動物施加痛苦
 - 動物保護法區分**溫血動物（屠宰）、其他脊椎動物和無脊椎動物**

15



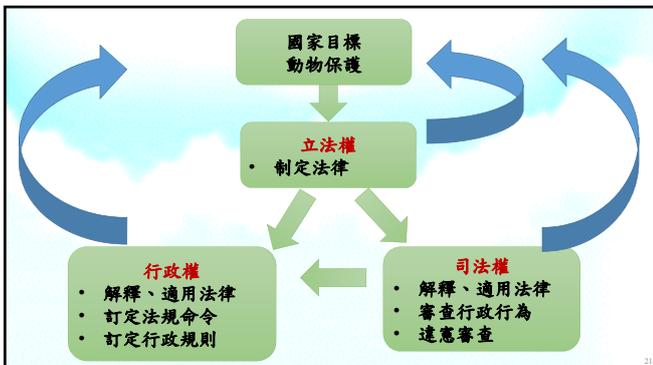
➢德國聯邦憲法法院2007年7月3日裁定，案號：1 BvR 2186/06

- 事實
 - 2006年德國聯邦政府制定法律，要求馬蹄照顧專業者須取得專業鑑定學位。
- 原告：選擇不使用馬蹄織而以其他替代方式照顧馬蹄的學校講師、學生和代表
 - 主張該法禁止教育學生使用馬蹄織以外的馬蹄照顧方式，也使得不願意採用馬蹄織的學生未來無法執業。
 - 侵害職業選擇自由
- 被告：德意志聯邦共和國
 - 主張統一的認證，有助於馬匹的照顧，對於原告基本權的限制符合比例原則

➢基本法第20a條動物保護的保護標準

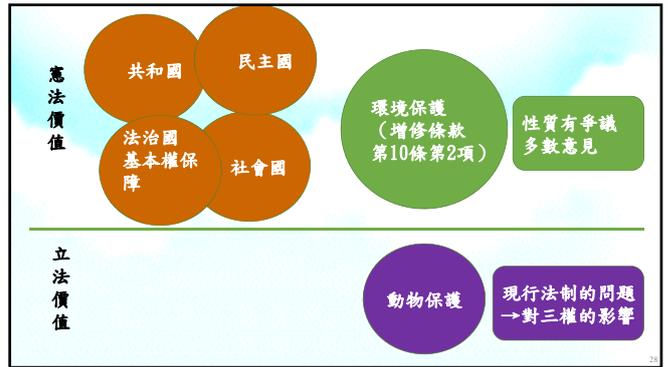
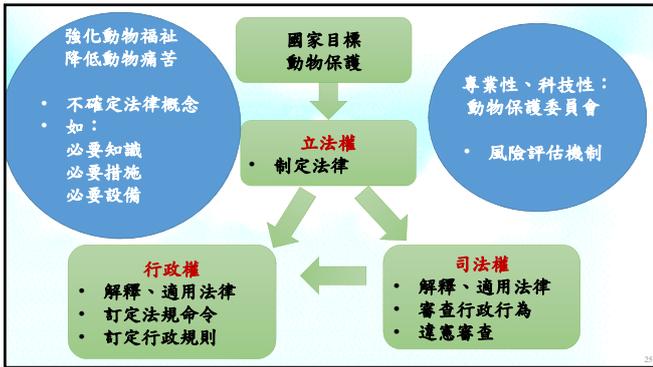
- 維持→2002年修憲時的動物保護標準
- 改善→儘可能改善動物生活條件（動物福祉）
- 降低動物痛苦
 - 不排除為了生產食物和其他消費而殺死動物，或在動物實驗中對動物造成痛苦
 - 充分瞭解動物的疼痛感和動物遭受痛苦的感受力
 - 以避免不必要的痛苦為重點

- 聯邦憲法法院見解
 - 法律對所有人的教育提出專業認證要求，是對保護動物合法公共利益的回應
 - 為達到保護動物的適當且必要的手段
 - 但對於原告的職業選擇自由為不合比例的限制，使其不得再為教育者及馬蹄照顧者



➢德國聯邦憲法法院2010.10.22裁定，案號：1 BvR 2186/06

- 動物保護法規定主管機關訂定任何動物保護法規之前，應聽取動物保護委員會之意見
- 為確保德國法律符合關於保護蛋雞的歐盟指令的要求，2006年德國農業部修正農業經濟動物保護辦法，應擴大籠子的面積。德國修正後的規定已較歐盟要求的面積更大
- 萊茵蘭-普法爾茨邦政府主張農業部修正辦法時，未聽取動物保護委員會之意見
- 德國聯邦憲法法院認為，動物保護法規定要求訂定法規前應聽取動物保護委員會之意見，為踐行基本法第20a條所要求的義務



>2019.11.19 未麻醉就去勢違法》
PETA代替小豬告德國政府 憲法法院將審議動物是否有權打官司
 ●動物作為訴訟原告？→動物權？
 ●環境保護→公益團體訴訟
 ■環境救濟法 (UmwRG)
 符合一定要件而經認可的環保團體，對於特定案件，得對於行政機關之行為主張其違法，提起行政訴訟（無須主張權利受損害）

>對於立法（動物保護以外的立法）
 ●全面動物保護非憲法上的價值，立法時不一定後列入考量
 ■純粹為立法政策，可以調整修正
 ●無法與環境保護、社會國原則、基本權保護列於同等思考
 ■動物保護 vs. 職業自由、營業自由、研究自由
 e.g. 農舍用地、農業設施、住宅
 e.g. 獸醫師

對於我國法制的啟示

>對於行政（除農委會主管動物保護法外）
 ●其他部會執行法律、訂定法規時，不一定須考量動物保護→政策
 e.g. 旅客運送
 e.g. 環境影響評估
 e.g. 食品安全
 >對於司法（姑且不論動物權）
 ●憲法價值高於動物保護，可成為個案中判斷不利於動物保護的觀點
 ●立法政策修改，司法判決見解亦隨之修改

現行法制的問題→立法與行政的專業分工

> 35度高溫禁犬狗項鍊 飼主違罰6千

動物保護法第5條第2項

第2款：提供安全、乾淨、通風、排水、適當及適量之遮蔽、照明與溫度之生活環境

第10款：提供其他妥善之照顧

動物保護法第30條第1項第1款

有下列情事之一者，處新臺幣一萬五千元以上七萬五千元以下罰鍰：

- 一、違反第五條第二項第一款至第十款各款之一或第六條規定，故意傷害或使動物遭受傷害，而未達動物肢體嚴重殘缺、重要器官功能喪失或死亡，或過失傷害或使動物遭受傷害，致動物肢體嚴重殘缺、重要器官功能喪失或死亡。

動物保護法第30-1條第1款

有下列情事之一者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰，並得按次處罰之：

- 一、違反第五條第二項第一款至第十款規定，未達動物受傷狀況，經限期令其改善，屆期仍未改善。

31

敬請指教！

31

●德國動物保護委員會的功能

■風險評估與風險管理的區別

■行政機關的專業判斷自由來自立法授權

●動物保護法第4條第1項

■中央主管機關應邀請專家、學者、相關機關及立案之民間動物保護團體代表，研擬動物保護政策、動物保護教育、動物福利指標、動物福利白皮書，並每季檢討政策成效；其中專家、學者及立案之民間動物保護團體不具政府機關代表身分者，不得少於邀請總人數之三分之二。

32

動物保護入憲的可能

> 德國修憲時各黨曾提出的版本：

- 動物在現行法律的框架內受到保護。
- 動物應處於適當之收容設施中，並應防止其棲息地遭到破壞及避免可預防之痛苦和虐待。僅於為人類發展及健康之必要，始得進行動物實驗。
- 動物應被視為同伴。其應受保護免於不適當之收容及可避免之虐待，他們將在自然棲息地受到保護，並於其自然棲地中受保護。

33

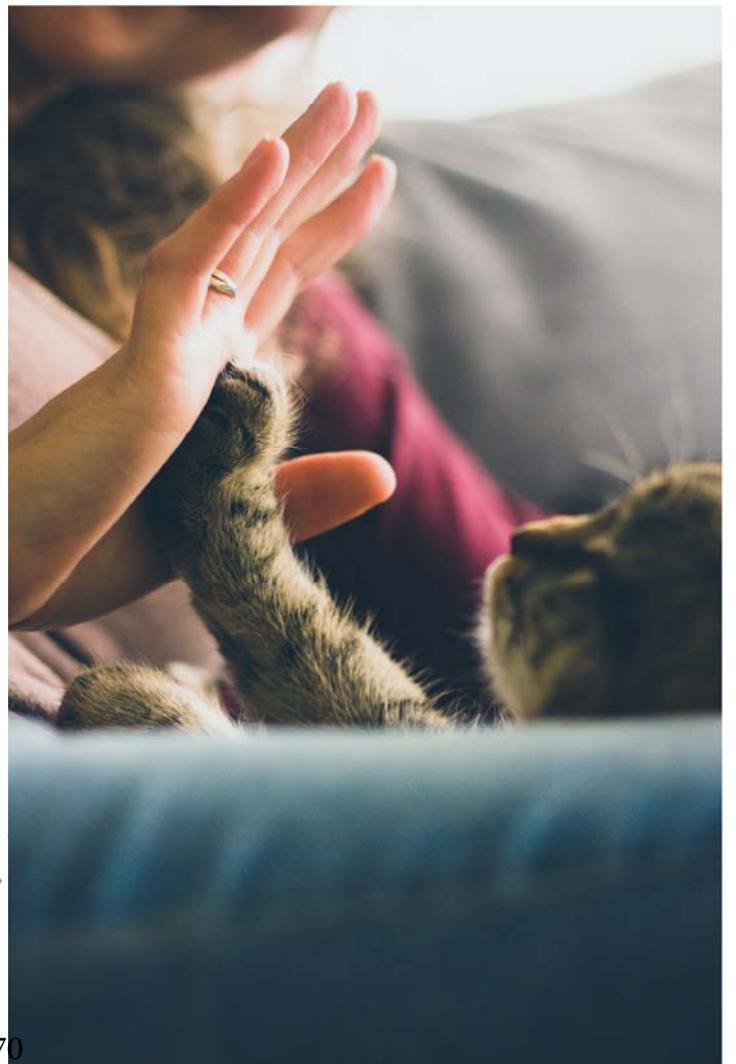


為何倡議動保入憲

善待生命是國家應維護的價值

朱增宏 / 台灣動物社會研究會 2021.01.07

善待
感恩
永續



困境與挑戰



善待

不見了？

扭曲了？

當代理性？

► 種種不人道的動物對待

棄養 / 虐養 / 毒殺 / 虐殺 / 不聞不問

...

► 人性中的善

忠誠 / 友誼 / 公德...

► 家庭暴力 / 社會暴力 / 社會治安

動物福利

公共領域 公共環境

公共政策 國家公帑

行政資源 社會資源



感恩

忘了？

模糊了？

現代詮釋？

.....
吃菓子，拜樹頭
.....

好生之德

3R(替代 減量 精緻化 -- 最少痛苦)

一個好死

永續

健康一體 *One Health*
福利一體 *One Welfare*

INTERNATIONAL STANDARDS ON ANIMAL WELFARE

ADOPTED STANDARDS FOR TERRESTRIAL ANIMALS

- TRANSPORT**
 - By sea
 - By land
 - By air
- USE OF ANIMALS IN RESEARCH AND EDUCATION**
- PRODUCTION SYSTEMS**
 - Beef cattle
 - Broiler chickens
 - Dairy cattle
 - Pigs
- WORKING EQUIDS**
- SLAUGHTER/KILLING**
 - For human consumption
 - For disease control purposes
 - Reptiles killed for their meat and skins
- STRAY DOG POPULATION CONTROL**
- INTRODUCTION TO RECOMMENDATIONS** (Terrestrial Animal Health Code)

ADOPTED STANDARDS FOR FARMED FISH

- KILLING**
 - For human consumption
 - For disease control purposes
- TRANSPORT**
 - By sea
 - By land
 - By air
- INTRODUCTION TO RECOMMENDATIONS** (Aquatic Animal Health Code)

GUIDELINES

- DISASTER MANAGEMENT AND RISK REDUCTION**
In relation to animal health and welfare and veterinary public health.

WORK IN PROGRESS

- PRODUCTION SYSTEMS**
 - Laying hens

www.oie.int/animalwelfare
Updated July 2019

OIE WORLD ORGANISATION FOR ANIMAL HEALTH
Protecting animals, preserving our future

動保入憲的 社會意義



動保入憲的社會意義 (中研院，錢永祥。2020)

宣示



- ▶ 表達這個政治共同體的自我認識
(我們是什麼樣的一群人)
- ▶ 陳述我們的共同理想、共同價值

指引

- ▶ 立法與公共政策的指引與依據

公共 討論

逐漸形成公共價值：

- ▶ 推動過程中
- ▶ 爭議詮釋中

動物福利教育 與 環境教育的異同

環境與野生動物保育教育 (同)

動物福利教育

←關注未來→

←提升意識覺知的水平→

←培養負責任的態度→

←從棲息地和生態系統的層面思考→

(異)

←思考生物多樣性問題 考慮動物個體的需求→

13





入憲條文的思考 / 宣示型

需有完備動保法制支持，包括具體內容、最低標準、面面俱到、明確保護各類動物，纔能發揮憲法基本國策之功能，否則易流於形式。

(林明鏘，2020)

入憲條文的思考 / 完備型

列為國家任務、國家目標。

法律保留原則：由立法者具體化對於人民基本權的限制，與其他價值進行調和。行政權、司法權須遵守由立法者具體化的憲法價值。

(傅玲靜，2020)

入憲條文的思考 / 完備型

以解決問題為導向；

以具有感知能力的動物為範疇和基礎；

以生命尊嚴和善待動物為國家價值；

以動物福利科學為方法和工具；

以【避免動物遭受不必要的痛苦】為目的。

修憲內容 / 國家應維護的價值

▶ EAST 2015 · 簡易型

經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護、動物保護兼籌並顧。

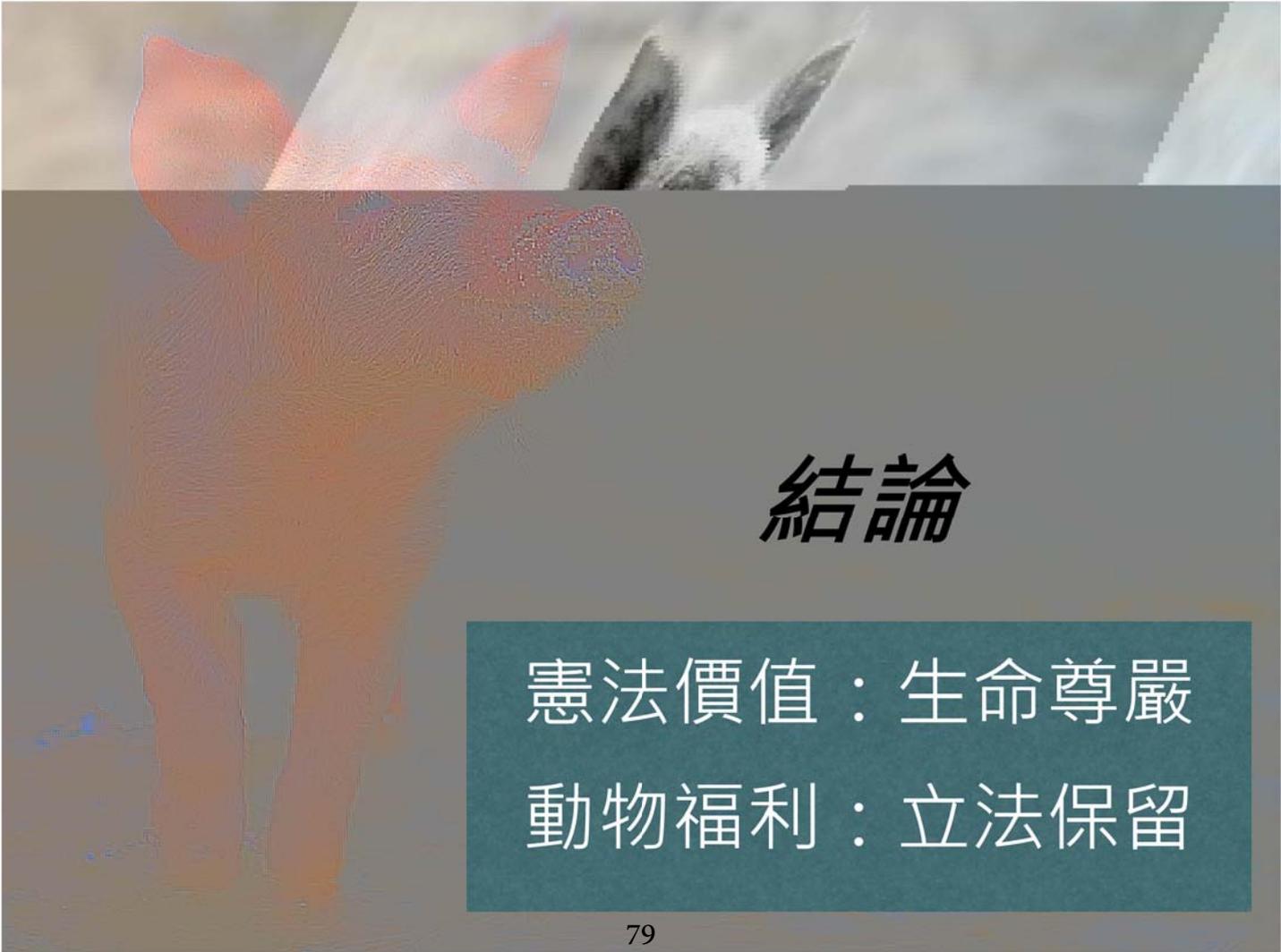
(中華民國憲法增修條文 第10條)

▶ 劉建國 2015 · 完備型

國家應重視動物保護，完備動物保護願景、法制、動物倫理、動物福利及權利之基礎建設。

▶ 動法盟 2020 · 完備型

動物具感知能力，其生命尊嚴應予尊種，動物福利應受法律特別保護，避免遭受不必要的痛苦。



結論

憲法價值：生命尊嚴

動物福利：立法保留

從動物虐待罪談動保入憲

趙若竹*

壹、前言

動物保護法自民國（下同）87年11月4日制訂以來，至今歷經修法計13次。其中，95年發生「內湖虐貓事件」震驚臺灣社會，我國始於96年7月11日第5次修法時，正式將動物虐待行為入罪化。其後接續發生103年「河馬阿河眼淚事件」、104年「陳姓臺大生虐殺街貓事件」、105年「桃園新屋獸醫自殺及國軍虐殺小白」等社會矚目事件，引發國人對動物虐待罪刑責要提高之強烈呼聲，立法院為了平息民意則於106年4月11日三讀通過動物虐待罪刑責提高之修法。遺憾的是，我國現今發生動物駭人慘案頻傳，可知此種「修不停，但修不完」的補破網修法模式，並無有效發揮遏制或減少動物虐待事件的作用。

又我國民、刑現行法尚把動物視為「物」處理，漠視動物（尤其是脊椎動物）擁有智慧及生命之事實，是與傳統所認之「物」有截然不同的本質，故殺害有主動物係以刑法「毀損罪」相繩，民法則論以「動產」侵權行為，早已不符合當今動物福祉之基本主流價值，且動物保護法目前早已脫離民法與刑法之基本管制思維，另作不同細緻規範，例

如：虐待傷害或無故宰殺動物者有刑責規範（動保法第25條、第30條），不再使用刑法第354條之毀損器物罪等，均已看出動物似已不再僅僅是「物」及「權利客體」而已。然在我國民刑法「動物地位」絲毫沒有明文加以更動，動物保護法亦無相類似之宣示。因此，動物在法律制度的基本定性仍無法脫離「物」及「權利客體」之思維，致生諸多立法上難以提升動物保護之障礙。於此，為解決上揭困境，本文試以近期動保團體一再請命「動物保護入憲」之思維觀點¹，企圖嘗試突破動物（尤其是脊椎動物）在法律上的位階，希冀謀求動物保護的最大化及合理化。

貳、動物保護理論之介紹

由於法律規範是基於某種價值觀點，為追求實現特定目的所設計的一套法體系，而立法背後均需將哲學脈絡下的道德價值觀作為論證依據與判斷基礎。從而採取動物權理論的道德主張不同，將影響立法方向之歧異。故在進入本文第參點「建構動物法律權利之論證」前，必須先說明1970年代動物權運動的崛起所涉及代表性動物保護理論，繼而說

* 本文作者係蔚然法律事務所律師、國立中興大學法律學系研究所碩士

註1：劉珮芬，「國家保護我！」虐待案頻傳動保入憲議題持續發燒，自由時報，2019年12月2日，<https://playing.ltn.com.tw/article/21680>（最後瀏覽日：2020年9月26日）。

明動物保護理論應如何運用並轉譯於法學系統做實踐。

一、動物權利論

支持動物權利論 (Animal Right Theory) 的學者以湯姆雷根 (Tom Regan, 1938-2017) 為代表人, 其建構具有生命主體性 (autonomy) 的動物應擁有道德權利之義務論, 係從天賦 (固有) 價值 (inherent value) 之權利觀設定開始。

所謂「天賦價值」係指做為「生命主體²」性的個體, 具有為其本身的價值, 是生命權利和重要性的建立基礎, 本身不受「內在價值 (intrinsic value)³」或「工具價值 (instrumental value)⁴」的多寡影響⁵。天賦價值類似於「天賦人權」的概念, 雷根認為不應將「天賦人權」的權利觀點, 侷限在人類身上, 應將涵攝範圍擴張至動物身上, 給予動物一個與生俱來的天賦價值, 從這個價值湧出道德權利, 其基本權利因具有與生俱來的價值而應受到平等的尊重⁶。既然確立個體都擁有平等的天賦價值, 在此基礎上, 可

衍生出一個實質標準「尊重原則 (the respect principle)」來對待動物。換言之, 我們必須以平等且尊重其天賦價值的方式來對待具有天賦價值者。接著, 為尊重天賦價值, 再推衍出「傷害原則 (the harm principle)」, 也就是人類對於動物除了負有不恣意傷害的義務外, 更還負有協助其不受到不正當對待的動物義務⁷。

因此, 基於動物和人均有相同權利主張, 動物權力論者全面反對人類「使用」動物, 無論在實驗室、養殖場、表演場、體育、原野, 人類使用動物原則上即屬不當, 此種利用行為本應全面廢止。湯姆雷根曾提出今日有上億的動物被人類利用在體育上, 以體育之名侵犯動物權利的大小情節, 例如狩獵、牛仔競技及賽灰狗或其他類似活動 (包括賽馬、鬥雞、鬥牛、雪橇犬比賽等)⁸。雷根特別舉出灰狗處境, 這個產業每年需繁殖三萬四千隻灰狗, 被繁殖的灰狗中, 健康灰狗必須在18個月便開始他的賽狗生涯, 比賽的灰狗只能用長期剝削來形容, 他們被關在狹小的木箱中, 有些邊長只有3英尺 (約91公

註2: 所謂「生命主體」, 不單是活著即有意識而已, 個體是具有信念、欲望、情緒生活、具有某些程度的喜好與建立己身生命福利的能力, 得以對於目標與欲望採取行動實踐, 而雷根認為這樣的個體主要是指哺乳類動物。

註3: 所謂「內在價值」是指個體所感受的經驗能力, 例如享受美好的音樂, 或因為別人的辱罵感到痛苦等。

註4: 所謂「工具價值」是指對牠人的損益價值與對社會、社群團體的貢獻度, 例如作姦犯科者對社會價值的貢獻為負, 但發明家對社會貢獻價值則為正等。

註5: 盧懋萍, 《動物的道德地位論辛格的動物倫理》, 國立政治大學哲學研究所碩士論文, 2001年6月, 頁46-47; 費昌勇、楊書瑋著, 〈動物權與動物對待〉, 《應用倫理評論》, 第51期, 2011年10月, 頁77。

註6: 費昌勇、楊書瑋著, 同前註5, 頁79。

註7: 盧懋萍, 前揭註5, 頁47; 簡麗芬, 《動物權之爭議: 雷根對辛格與柯恩》, 國立中央大學哲學研究所碩士論文, 2007年1月, 頁27-28。

註8: Tom Regan, *Empty cages: facing the challenge of animal rights*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2004, p191-192.

分)，沒有比賽的日子，他們就被關上22個小時，有時箱子甚至會被堆疊在一起，除了吃飯，他們的口鼻是被套住的，而繁殖其中約有1/3不能參加比賽，理由是跛腳、生病、失去賽跑能力，或只因跑得不夠快，每年這個產業要額外「處理」的灰狗估計超過兩萬隻，他們不是挨子彈，就是被打死或電死，甚至是將他們賣給或捐給實驗室。故動物福利的哲理從感知能力的程度去探討個體的痛苦，以及將人類利益納入考量，只要能以人道、負責的態度對待動物，就具有正當化使用動物的基礎，都非屬正道，同時動物權利提倡者相信人類的文明世界遲早會演進到將這些「體育運動」全面廢除的一天⁹。

目前最完美呈現擁護動物權利的主張是聯合國教育科學文化組織（UN Educational, Scientific and Cultural Organization，簡稱UNESCO聯合國教科文組織），於1978年所發表「動物權利的世界宣言」，並在該宣言中規定了動物生存權、受尊重的權利、免於虐待的權利、野生動物生存於固有環境下的權利、家畜等依從其固有生命以及自由韻律與條件而生存權利、寵物完其天壽權利、經濟性產業動物飼養以及休息權等。並於動物權利的世界宣言第14條第2項中宣示：「動物的權利與人類的權利相同，都應該受到法律保

障」。此宣言僅是一種道德原則，非具有實際效力的法律規範，宣言的主要推手法國動物權利聯盟都說：這個宣言僅是表示了一般的道德原則，假若想要透過這個宣言，找出有關人與動物間關係的現實準則，即是犯下了極大的錯誤¹⁰。

二、動物福利論

依福利衡量的標準不同，可區分以下：

（一）人道主義

人道主義的動物福利論，承繼西方18世紀邊沁「效益主義（Utilitarianism）」思想為基礎，認為動物的感知能力與人類的利益必須放在天平的兩端，依循「人道對待原則（the human treatment）¹¹」做利益衡量。因此，並不反對人類可以利用非人類動物，當動物所受的苦痛大於人類所可獲得利益時，無法正當化人類的行為；反之，人類對於動物進行研究試驗、飼養經濟動物為食用、用於娛樂展演或其他用途之客體，雖為不當利用行為，但這些不當行為所生利益，如果對人類利益遠超越動物所承受之傷害，仍具可以合法化，僅要求避免帶給動物不必要痛苦，並要人道對待方式即可¹²。整體而言，人道主義動物福利理論雖認為動物的確在「免於不必要的苦痛」有其利益，但是該利益絕對無

註9：同前註8，頁212-217。

註10：李茂生，〈動物權的概念與我國動物保護法的文化意義〉，《月旦法學雜誌》，第94期，2003年3月，頁158。

註11：GARY L. FRANCIONE, INTRODUCTION TO ANIMAL RIGHTS: YOUR CHILD OR THE DOG, at xi (2000)。

註12：歐如慧，《動物保護之法制與實踐——以寵物與流浪動物之保護為主》，中國文化大學法律學研究所碩士論文，2006年12月，頁25；許惠菁，《動物保護如憲模式之探討從「權利觀點」出發》，國立臺灣大學法律研究所碩士論文，2008年8月，頁55-56；

法凌駕「人類利益」，當人類利益與動物利益有所衝突時，動物利益必須應予退讓¹³。

目前我國或其他歐美各國的動物保護相關法制，大體上皆是由此種觀點出發。國際公認的非野生動物福利概念包括「動物的五大自由」，亦是在動物福利科學概念及人道對待的基礎上所形成¹⁴。英國農場動物福利諮詢委員會（Farm Animal Welfare Council，下簡稱FAWC）羅列五大自由為¹⁵：一、「免於飢渴之自由」，能夠接觸到足以充分維持健康和活力的新鮮飲水和食物，維持動物良好健康與體力；二、「免於不舒適之自由」，向動物提供適當環境，包括遮蔽物和舒適休息區；三、「免於疼痛、傷害或疾病之自由」，藉由預防、迅速診斷和治療；四、「表達天性之自由」，向動物提供充足空間、適當設施以及同伴；五、「免於恐懼及心理壓迫之自由」，確保提供的條件和照料上能夠避免引起精神上痛苦。違反這五項原則，會使動物感到痛苦、疼痛或沮喪，甚至死亡。

因此，為避免動物受苦或非人道地對待致死，成為人道主義動物福利者堅持之最低標準，這五大自由目前已於世界上被廣泛接受，除國際組織外，在很多動物立法方面亦

有具體體現，成為制定各國動物福利法規的基準線¹⁶。例如：世界動物衛生組織¹⁷（World Organisation for Animal Health，法文簡稱OIE）OIE訂定各項動物福利綱要，推動各會員國制定相關法律與政策時，在陸生動物衛生法典第7.1.2條第2款將國際公認的五大自由列入「動物福利的指導原則」；在歐盟動物福利法規中，歐盟理事會於農場經濟動物保護指令98/58/EG，規定了用於農業目的經濟動物的基本福利標準，對於動物的居住、餵養條件、身體及心理健康都有具體指標，體現了動物的五大自由¹⁸。依循歐盟對農場經濟動物保護指令98/58/EG，奧地利聯邦動物保護法第13條規定飼養原則，飼養動物應依動物之物種型態及外部型態為基礎，依據學術界所公認之飼養標準，在不影響動物的健康舒適前提條件下，依下列原則飼養：「一、提供適當飼養動物之土地空間；二、動物能夠享有行動自由；三、動物棲息的建物及設施應符合動物需求及法規標準；四、陽光、溫度符合氣候上之要求；五、足夠的照顧及營養供應；六、依動物種類及年齡、發展程度提供其社會接觸之可能性；七、提供動物心理及生理上調適及領域性適當需求；八、維持動物之生理功能及其行為不受

註13：Robert Garner, *Animal Ethics*, at15 (2005)。

註14：曹菡艾，《動物非物：動物法在西方》，1版，2007年11月，頁63。

註15：嚴火其等，《世界主要國家和國際組織動物福利法律法規匯編》，1版，2015年3月，頁7-8。

註16：常紀文，《動物福利法——中國與歐盟之比較》，1版，2006年9月，頁13。

註17：「世界動物衛生組織」前稱「國際畜疫會」，法文簡稱OIE，成立於1924年，到2010年已由最初的28個成員國擴大到180個國家和地區，總部設在法國巴黎。OIE成立宗旨係維護國際動物及其畜產品之貿易安全，促進國際間動物衛生合作。OIE每年5月在巴黎舉行年會，檢討工作成果並規劃未來活動。

註18：曹菡艾，前揭註14，頁64。

干擾；九、不過度要求動物之適應能力」。再如，澳大利亞昆士蘭州「動物關照和保護法」第18條規定：「如果一個人，在沒有正當、合理和必要理由的情況下，給動物造成痛苦，或虐待、驚嚇、折磨動物，或讓動物感到焦慮，或過分勞作或使用，或不給動物提供適當的食物、飲水、住宿、休息均屬泛動物虐待罪」¹⁹；我國動物保護法第5條第2項各款規定了飼主對於其管領之動物之飼養原則，均是五大自由的展現。

（二）動物解放論

相對於湯姆雷根主張人與動物都具有「固有價值」而高舉絕對主義的動物權，彼得辛格是從「效益主義」為其立場提出對動物道德地位之基本主張，主要理論出自1975年以「動物解放」（Animal Liberation）一書，企圖喚醒大眾對現代動物處境的關注，並引起全球一波波動物權運動的風潮²⁰。

所謂「動物解放」一詞，意含結束對動物的不平等與歧視的物種主義（speciesism），解放運動目的即要擴充道德領域的適用，例如黑人解放運動、同性戀解放運動、美國印地安人及西班牙語系美國人的解放運動、婦女解放運動等，都是對抗「種族」或「兩性」不平與歧視的經典案例，但「動物解放」顯然比其他解放運動更為艱困，最主要的原因

在於動物本身為被迫害者，不可能自己形成組織對抗迫害，故需要人類站在動物立場，為動物說話，維護動物的道德地位²¹。

彼得辛格的動物解放理論，不以固有權利為立足點，而是運用邊沁（Jeremy Bentham）的效益主義為基礎，提出「利益平等考量原則」（the principle of equal consideration of interests）做為論述動物道德地位的主軸。

首先，針對「利益」的概念做說明。由於彼得辛格的道德理論源自邊沁體系的「古典效益主義」（classical utilitarian），古典效益主義把「快樂」（happiness）視為效益，把追求快樂作為效益主義的最大目標即「效益最大化（最大快樂原則）」，並認為「快樂」是正面的功效，「痛苦」是負面的功效。因此，任何行為如果趨向的後果是增加快樂且減少痛苦，便是道德上「對」的行為；反之，便是道德上「錯」的行為²²。邊沁進一步提到，當面對左右為難的狀況時，應理性計算所有與該狀況相關的對象，會因這個處置行為的結果而產生多少利益與不利益，經相互比較後，應採取快樂超過痛苦最多的行為，也就是所謂「追求最多數的快樂」（the greatest good for the greatest number）²³。

彼得辛格同時指出感知能力（the capacity for suffering）就是感受痛苦、快樂的能力，

註19：同前註14，頁64。

註20：費昌勇、楊書瑋，〈動物權與動物對待〉，《應用倫理評論》，第51期，2011年10月，頁78。

註21：Marc Bekoff，錢永祥、彭淮棟、陳真等譯，《動物權與動物福利小百科》，初版，2002年10月，頁20-21。

註22：張玉玲，《論經濟動物的困境與解決之道》，國立中央大學哲學研究所碩士論文，2014年6月，頁28；陳怡蓁，《從單一判準到多重判準論述動物的道德地位》，國立中央大學哲學研究所碩士論文，2005年6月，頁35。

註23：費昌勇等，前揭註20，頁78。

是決定一個個體是否受到平等考量的關鍵特徵與前提條件，無論其生命形體為何，凡具有感知能力的個體即擁有利益，而最低的利益就是免於痛苦²⁴。例如，石頭沒有感知所以沒有利益，可以任意擊碎或切割都不會影響它的利益；不過，一隻老鼠與一個人都有不被踢的利益，因為兩者被踢都會感到「痛苦」²⁵。而物種主義（speciesism）的錯誤就在於犯了和種族或性別主義一樣的錯，將物種的特徵作為利益考量的依據，故以事實或其它特徵來考察平等並不是真正的平等，唯有根據利益的考量才能真正體現平等理念²⁶。從而，只要個體能感受快樂和痛苦即有他的利益存在，誰的苦樂並不重要，無論是窮或富、笨或聰明、非人動物或人類，便沒有道德上的理由拒絕將個體的受苦納入「平等」考量。

綜上推論，彼得辛格以效益主義為立場，依循「利益平等考量原則」標準來衡量動物與人類之間的利益。感知能力是利益平等考量的前提條件，當人類與動物擁有相類似利益衝突時，我們即有道德義務將具有感知能力的動物利益，納入天秤兩端做平等考量，倘若利用行為產生的結果是痛苦遠大於快樂時，則不允許人類因為較小的利益而犧牲動物的較大利益。

試以具體實例說明動物解放的立場：以經

濟動物而言，工廠式農場不應為了降低成本使動物過著悲慘的生活，消費者也不應單純為了口味上的瑣碎利益支持此一產業繼續造成動物具大的痛苦²⁷；但如果母雞可以在自由放牧農場中，自由自在的在草地上吃草吃蟲，享受舒適的生活，則不反對吃此種自由農場放牧所產之雞蛋，故重點在母雞愉快的生活（加上為人生蛋）是否足以平衡這個系統中的屠殺²⁸。辛格認為，若是要避免物種歧視，「做一個吃素的人」是最有可能的方法，有些方法確實可以既開葷但又不至於對動物造成痛苦，例如自由農場放牧所生產的雞蛋，但只要規模一大，依然很難顧及動物的福祉，但考量現在多數人吃肉，推廣以逐步改變的方式也是可接受的結果²⁹。

就動物實驗而言，辛格並不全然反對。對於評估動物實驗時，部分動物實驗確實能帶來很大的效益，如果動物實驗是唯一治療某些重大疾病的方法，這是可以接受的。惟若考量實驗帶給動物痛苦是確定的，而實驗結果的利益（防止人類受苦）卻是不確定的，再計入誤導性實驗（往往肇因於人類與動物間的生理差異）可能對人類及動物付出的代價，這一類動物實驗其實不符合利益平等考量原則，均應予以廢止，而盡可能尋找動物利用的替代方案，將動物從不平等的剝削中予以解放；另一方面，反對使用動物去實驗

註24：Peter Singer，孟祥森、錢永祥譯，《動物解放》，初版，1996年7月，頁46-47。

註25：同前註24，頁47。

註26：陳怡蓁，前揭註22，頁36。

註27：林祐立，《農場動物福利之實然與應然-以我國法制之檢討分析為中心》，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文，102年7月，頁36。

註28：Peter Singer著，前揭註24，頁306-307。

註29：Peter Singer著，前揭註24，頁308-309。

化妝品的成分和原料，因為市面已有證實無害的化妝品，即不需要讓動物承受不必要的痛苦³⁰。

就安樂死而言，辛格不認為生命是神聖不可侵犯的。「零安樂死」的政策要成功，重點是減少流浪動物的數量，倘若「零安樂死」實施後，收容所裡的動物反而要面臨糟糕的生活環境，且無法改善收容所這樣的情況發生，安樂死會是比较好的方案³¹。

（三）新福利主義

認為動物權利是一種理想事態，唯有不斷落實動物福利措施，方能實現。亦即動物權利是長期目標，動物福利是短期目標³²。事實上，現代有許多標榜「動物權利運動」的社會運動均明示不採行激進的「動物權利理論」，因體認到只有不斷落實動物福利措施，方有可能實現動物權利的理想，亦即今日先爭取「較潔淨的籠子」，明天才有希望爭取到「空的籠子」³³。

參、建構動物保護於法律系統之論證

動物保護的道德論述與法律規範間的關

係，不應以直觀式論證：「肯認道德論述中之動物權利理論，即可在法律上賦予動物權利主體地位；反之，採取動物福利理論，即等同在法律中維持動物之權利客體地位」作為建構動物在法律上的地位³⁴。換言之，採取動物福利理論未承認動物權利（原權），與依據動物福利理論基礎所建構的動物保護法，是否賦予動物在法律上一定的權利，兩者無必然的關係。

現今流行有關動物權的哲學論述，就法律的觀點而言，其實應該是分屬於道德論述、道德規範與法律規範等不同層次的概念。道德論述屬於道德溝通系統，而道德系統僅是法律系統的環境而已，兩個系統間的適用關係有一定本質的落差，道德系統會透過法律系統的開放性，適度地刺激法律系統的運作，但不會直接將其元素當成法律的內容，當然法律系統基於其閉鎖性也會拒絕道德論述的直接侵入，不然法律即將成為強制片面道德論述的工具，這絕非人類的幸福³⁵。再依法諺：「法律是道德的最低標準」，係指在訂立與道德相關的法律時，最合適的界限，就是讓它接近目前社會共識下最低的道德標準，目的就是希望法規範不要泛道德化，因道德具有高度不確定與不可預測性，

註30：林祐立，前揭註27，頁37；Peter Singer，前揭註24，頁168、172、180。

註31：TAIPEI TIMES, INTERVIEW: Illustrating speciesism in animal rights calls, 2016/6/12, <http://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2016/06/12/2003648440/2>, last visited on January 26, 2019.

註32：張旭紳，《虐待動物罪——從動物保護思潮談起》，東吳大學法學院法律學系碩士班碩士論文，2017年5月，頁18。

註33：Marc Bekoff，前揭註21，頁48。

註34：陳品旻，《寵物法律地位之判決實證分析》，國立成功大學法律學系研究所碩士論文，2018年7月，頁16-22。

註35：李茂生，前揭註10，頁156-157、160。

倘若道德一律入法，將導致適用法律流於個案恣意，使司法威信蕩然無存。

若否定上述直觀式的轉譯方式，現行保護動物的法律規範要採取何以道德規範做為法律的正當化基礎。就法律學的觀點，可將動物保護哲學理論，分屬「道德論述、道德規範、法律規範」三個不同的層次，如果道德要轉譯至法律系統成為法律規範，就必須排除未經道德系統溝通後的「道德論述」及未經法律系統溝通後的「道德規範」，如此才能使法律規範係課予人民遵循可以做得到的保護動物義務，以維持法律系統的尊嚴和實效性³⁶。從而，所謂法律是最低限度道德，其「最低限度道德」係指經法律系統漫長溝通後所形成的「道德規範」，而此道德規範即可作為法律正當化的立論基礎。

當代動物法規範的「最低限度道德規範」，應定位在動物保護諸多理論的哪一個？進而以此理論作為利益衡量的標準。筆者以為，現實面就是「人與動物是一種以人為主的上下支配關係³⁷」，縱使是人類關係最親密的同伴動物（即寵物），依然無法否認人類與動物間物種差距事實上的存在，在兩者利益衡量下，必要時仍會犧牲動物的福利或生命，以保護人類利益。例如：為了人類科技進步，我們無法放棄使用實驗動物；為了人類的口腹之欲，我們無法放棄使用經濟動物；為了保護居民生命、身體利益，避免狂犬病蔓延，我們要撲殺流浪犬等。因此，

現今人類無法擺脫人類中心主義的思維去制定法律規範，那麼要從物種平等的角度說服所有人類平等看待非人以外的動物，無疑是相當困難。故基於「法實效性」的考量，以人類中心主義為出發的法律系統，對動物福利最低的道德界限，應定位在「人道主義」的界限上，並在法律秩序的範圍內接受動物原權概念的刺激，努力試著找出人類可以負擔的義務，能讓動物在法律上產生相對應的權利，才是真正落實動物保護應該要做的事。現今各國動保法規與國際上的動保組織，亦是採取此一標準作為法律的立論基礎。

倘若一旦法律系統內最低的道德界限，設定在高於人道主義以上之「動物權利論、新福利理論、動物解放論」作為法律正當化基礎，無異是將動物原權的概念直接實定法化，不僅是虛偽宣稱人類與非人類動物間的平等，破壞道德與法律間的區分，導致法律泛道德化，無法實踐動物保護的可能性，更可能使人與動物產生兩敗俱傷的矛盾局面，實非可採。例如：將動物地位提升到等同於人的地位，進而全面規範禁止動物實驗或強制所有的人素食，或是對人亦可進行實驗、安樂死等，將使人類社會窒息³⁸。

肆、建構動物於憲法上之地位

在現今社會價值觀中，保護動物的訴求已成為一種無可忽略的社會價值，在確立法律

註36：李茂生，前揭註10，頁157。

註37：李茂生，前揭註10，頁165。

註38：李茂生，前揭註10，頁166。

系統的規範應建構在「人道主義」的界線後，各國均應透過立法以法律保護動物，成為國家文明程度的一種表徵。

動物保護是否具有憲法位階，不僅涉及立法者「得否」限制基本權，亦涉及立法者是否「有義務」防止動物受到虐待。國家透過立法的手段，將動物保護的道德論述納入法律系統，限制或禁止人類不利於動物的行為，將對人類的基本權（財產權、職業自由、學術自由、信仰自由、一般行動自由等）有一定的衝突，除仍須受比例原則之制約外，其動物保護是否具有憲法位階及證立的基礎，應加以釐清³⁹。就比較法觀察而言，動物保護是否具有憲法位階，須視憲法有無明文規定及其規定之體例為何；倘若憲法未有明文規定，則須視憲法相關規定中是否有解釋之空間。各國如何將動物保護具體落實到憲法中，筆者將分為「憲法解釋模式」和「憲法明文模式」兩方面來說明，並在回到我國討論現況以此作為小結。

一、憲法解釋模式

德國基本法於2002年修正前第20a條規定：

「國家鑑於對子孫後代的責任，在憲法框架內，透過立法，並由行政權及司法權基於法律保護自然生存環境。」由於未明文將「動物」納為國家應予保護的對象，當時德國國內衍生出，動物保護是否有憲法位階之爭議？學說有採否定說者，認為除非憲法明文規定，否則基於動物保護的理由而限制研究自由，將構成違憲侵害人民權利。在否定說，動物保護只能視作「公共福祉」的促進及正當「公益」的表現，作為限制人民自由權利的理由，同時將形成「人權優先的初步推定」，亦即當動物利益與人類利益相衝突時，利益衡量的天平上，動物地位自始將處於劣勢的地位⁴⁰。然而，德國學者多數肯認動物保護具有憲法位階，在動物保護未入憲時，即希冀透過對憲法解釋方法，將動物保護事項納入憲法所保障之範疇，從而提出諸多立論基礎及推論過程⁴¹，縱使各說言之成理，然各有其理論不完備之處，若真要在憲法解釋模式下將動物保護提升至憲法位階，採取「間接憲法位階說」在論理上係較為持平且具說服力的說法⁴²。為此，以下針對「間接憲法位階說」為特別的說明。

註39：李建良，〈略論動物保護的憲法問題-憲法基本權的法理思考〉，《憲法理論與實踐（三）》，2004年7月，頁221-228。

註40：同前註39，頁228-230。

註41：有論者從德國基本法關於聯邦立法權的規定提出「立法權限規定說」；有從德國基本法第2條第1項所提到之道德法出發的「道德法說」；有從人類具有尊嚴前提出發的「人性尊嚴說」；有從憲法所揭示人類對宇宙萬物責任出發的「人類圖像說」；有從德國增訂基本法第20a條之環境法益保護提出「間接憲法位階說」；有從動物保護作為基本權內在界限，而限制基本權的「內在界線說」，以及干預基本權應受比例原則限制的「比例原則說」等諸多見解。詳細內容請參李建良，前揭註39，頁230-241。

註42：李建良，前揭註39，頁230-241。李建良教授認為「間接憲法位階說」較可採之理由，請容後於本節第三項「小結」併說明。

間接憲法位階說的學者認為，在無需修憲之前提，可借用環境保護的意旨延伸到動物保護上。首先，德國在1994年於基本法增訂第20a條，明文將環境列為憲法所保障的法益，當時基因科技法即已基於環境保護的理由限制研究自由，憲法正當性在於：透過環境保護實際上也是保護人類利益，也就是從人類自身利益角度，導出環境保護具有憲法位階，立法者不僅得基於環境保護的理由限制人民基本權利，甚至有保護環境的義務，故環境保護無須經過修憲而納入憲法之中，已屬憲法保障之法益⁴³。進而，將環境保護的立論基礎延伸到動物保護，立論則是：對動物保護亦是以人類為中心，乃係基於人類的利益，自屬憲法所保障的法益。換言之，保障「與人類類似之物」來保護人類，越是與人類相類似的生物，會感到疼痛的生物，人類對其越不得任意對待⁴⁴。又一個生物是否會感到疼痛的判斷標準，主要是按「人的標準」予以認定，並依動物與人類種系遠近程度而歧異。依與人類類似的生物，建構對動物保護的直觀體系，亦彰顯在德國動物保護法的規範意旨中，例如：脊椎動物保護程度強於非脊椎動物、溫血動物保護強於冷血動物、對感官能力發展較高的動物保護強於

發展較低的動物⁴⁵。

二、憲法明文模式

在世界各國的憲法條文中不乏對「動物」乃至於「動物保護」有直接明文規定者。例如：瑞士則係於1973年12月2日經由公民投票，於聯邦憲法增訂動物保護條款第25條（於2001年9月18日修正移列為第80條），其內容為：「1.聯邦制定有關保護動物之規定。2.聯邦應特別規定有關：a.動物飼養與動物照護；b.動物實驗及對活體動物之侵害；c.動物之利用；d.動物之輸入及動物之生產；e.動物貿易及動物運送；f.動物宰殺。3.除法律保留予聯邦外，上述規定由各邦執行之⁴⁶」。印度自1950年通過印度憲法以來，其中就包括了一些動物保護目標，特別是涉及農業條文之第48條禁止屠宰牛、犢牛和其他牲畜，並在1974年進一步增訂第51A條，將「保護和改善包括森林，湖泊，河流和野生生物在內等自然環境，並對有生命的生靈有同情心」視為每個印度公民之義務⁴⁷。巴西自1988年憲法第225條中規定：「政府必須保護動、植物不會遭受法律禁止一切虐待行為之對待」⁴⁸。塞爾維亞（2006）憲法第4部分提到「保護和改善動植物」是政府保護的一

註43：李建良，前揭註39，頁237。

註44：Anna Lübke, Hat der Tierschutz Verfassungsrang ?, NuR 1994, 471.，轉引自李建良，前揭註39，頁237-238。

註45：李建良，前揭註39，頁238-239。

註46：李建良，前揭註39，頁227。

註47：World Animal net,
<http://worldanimal.net/our-programs/constitution-project-resources/animal-protection-and-constitutions>, last visited on September 26, 2020.

註48：同前註47。

個領域，縱使此處的「動物」一詞通常被解釋為僅適用於野生動植物，而排除經濟動物之適用⁴⁹。德國亦於2002年修正基本法第20a條中，增列動物保護條款規定：「國家鑑於對子孫後代的責任，在憲法秩序框架內，應透過立法並由行政權及司法權基於法律保護自然生活環境和動物。」自此使動物保護獲得憲法上確定之法益，與成為國家任務之一，得與學術自由、宗教自由等人類基本權利相互衝突時，或於立法、司法裁判或依法行政時，因其具有憲法位階之價值決定，得以抗衡其他人類之基本權利，並得以拘束行政、立法及司法行為，具有重大實益⁵⁰。

三、小結

我國憲法並無直接關於動物福利或動物保護的明文規定，較為相關者，僅有於1992年修憲時增訂之憲法增修條文第10條第2項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」。有論者嘗試將我國動物保護事項納入憲法所保障之範疇，大致上有以下幾種路徑：

甲路徑，從憲法第15條生存權以及第22條概括基本權利，將憲法上所指稱的人民，擴張其定義，使之及於動物，來進行對動物權

的詮釋⁵¹。

乙路徑，從動物保護之價值應從立法論著手，於憲法增修條文第10條第2項文句後，增列第3項「國家應保護有感知能力之生物，避免使其遭受不必要之痛苦」⁵²；抑或於憲法增修條文增訂一條動物保護條文，林明鏘教授建議可擬行文分為三部分，第一是「動物非物，享有尊嚴，應受到法律之特別保護。」第二是「國家應尊重並保護動物，維持動物生存空間並避免其受到痛苦。」第三是「動物保護屬中央立法權限，得交由地方自治團體執行。」⁵³。

丙路徑，在不進行修憲之前提下，依「間接憲法位階說」從憲法增修條文第10條第2項「環境及生態」保護作延伸推論⁵⁴。

就前開甲路徑，欲透過解釋方式使動物成為法制度上之權利主體並享有部分基本權，實為思維前瞻，截至目前為止，此種憲法演繹工作尚未受實務所接納，故較不可採。

丙路徑則會面臨憲法增修條文第10條第2項「環境及生態」之解釋，是否真有擴及動物保護之意旨得作為國家保護動物的憲法基礎，尚有疑慮。有論者認為本條項性質係「環境基本國策」⁵⁵，係著重於公害防制與環境生態資源的維護，係環境法以及環境政

註49：同前註47。

註50：林明鏘，〈論動物保護法制之基本法制問題〉，《臺灣動物法》，1版，2016年12月，頁10。

註51：許惠菁，前揭註12，頁111。

註52：林祐立，前揭註27，頁97-99。

註53：劉珮芬，「國家保護我！」虐待案頻傳——動保入憲議題持續發燒，自由時報，2019年12月2日，<https://playing.ltn.com.tw/article/21680>（最後瀏覽日：2020年9月26日）。

註54：李建良，前揭註39，頁242；謝幸芳，〈動物試驗法制之研究〉，國立中興大學法律系科技法律碩士班碩士學位論文，2013年1月，頁55。

註55：林明鏘，〈論基本國策——以環境基本國策為中心〉，《現代國家與憲法——李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集：現代國家與憲法》，初版，1997年3月，頁1481-1482。

策所規定之範圍，而與保護動物、防止虐待以及使動物不受不必要痛苦等並無關係，故難解釋為國家保護動物的憲法上基礎⁵⁶。

然筆者以為，透過上開憲法增修條文第10條第2項「環境及生態」的解釋，將「動物利益」納入環境與生態保護之中，並非不無可能。蓋因所謂「生態（Ecology）」一詞源於古希臘字Oikos，原意是指人居住的房子，或與人直接發生關係的四周環境。德國生物學家爾恩斯特黑格爾（Ernst Haeckel, 1834-1919）亦指出，生態學之本義即討論自然界之組織本體，進而調查以瞭解動物與其它有機和無機的四周環境間之整體關係⁵⁷。因此，生物間（包含人與動物間）相互影響、交互作用的和諧與平衡關係之保護，應包含整體環境的保育及對動物個體價值予以尊重及保護的理念。佐以立法脈絡之歷史角度以觀，環境基本國策之制定背景係立基於對「人類中心主義」一味追求人類自身利益所生不利益的反省；觀諸文義解釋，修憲者將「環境」與「生態」兩者並列，甚可凸顯修憲者欲將動物保護納入憲法之意圖，應包括人文生態的「文化環境」之保護⁵⁸。

在現今憲法學理論下的法學理論，大多都以人為本，甚至更侷限於基本權利主體觀，長期以來已桎梏法律人的思維模式，對於

動、植物、微生物、生態環境，若亦抱持既有「以人為本」的框架思考模式，法學面對新科技之發展，勢必遇到瓶頸，甚至違反人類利益。「非人本的法律思維」若從橫切面向思考，應涵容生態倫理學、動物的自然權及現代環境國的理念，若仍與動植物及生態間之發展關係，或人類對生物多樣性的重視，失衡或失焦，負面後果可以想像。法學思維上，應宜儘速調整「以人為中心」之思考窠臼，進入以「生命為中心」，迄以「生態為中心」的法律制度與架構⁵⁹。

此外，「間接憲法位階說」亦基於達爾文「進化論」及文化上傳承與確信所建構的基本假設，認為人類不應傷害或虐待與其相類的生物，以保護人類免於被同類傷害，並確保人類之間，乃至於天地萬物和平共處⁶⁰，故自可透過環境權保護之立論基礎延伸至動物保護，使動物保護成為憲法所欲保護之法益。因此，筆者認為憲法增修條文第10條第2項文義所指「環境及生態保護」不應單指環境的永續經營理念，卻擅斷排除動物個體為憲法保護對象之可能。

至於採取前開乙、丙二路徑會面臨一個共同問題，即憲法增修條文第10條第2項或欲修憲增訂動物保護條文，體例均為「基本國策」。惟基本國策在我國憲法效力係屬「方

註56：黃士哲，《動物保護法制之比較研究——兼論動物虐待防制問題》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，2008年1月，頁149-150。

註57：中華百科全書網站，生態學定義，<http://ap6.pccu.edu.tw/Encyclopedia/data.asp?id=910&htm=02-566-1186%A5%CD%BAA%BE%C7.htm>（最後瀏覽日：2020年9月21日）。

註58：李惠宗，《憲法要義》，8版，2019年9月，邊碼3244；林祐立，前揭註27，頁97。

註59：李震山，《多元、寬容與人權保障——以憲法未列舉權之保障為中心》，2版，2007年9月，頁438-439。

註60：李建良，前揭註39，頁242。

針條款」抑或具有「客觀法效力」之憲法規範，尚有不同見解。該部分將影響規範是否有拘束所有國家機關在行為時，有依循並考量其所設置保護動物之義務。

參酌德國2002年修正基本法第20a條中，將「動物保護」條款規定增列於憲法上之「基本國策」中，藉以宣示並確保鞏固其特殊之法律地位或法律關係⁶¹。又我國憲法基本國策的規範模式，係發源於德國戰前威瑪憲法的立法例，從而，基本國策在我國如何對其規範內容發揮何種程度之規範效力，理應追本溯源德國法學之發展⁶²。

在德國戰前的法學界，對於威瑪憲法屬於類似我國憲法基本國策性質的規定，普遍認為只是一種對於立法者單純做出立法指示、國家努力方向，非強行規定的「方針條款」，不具實質及直接的規範效力⁶³。職是這類憲法條文雖多，但事實上並無任何規範實益。隨著二次世界大戰結束後，德國對於

所謂「方針條款」不具規範效力的見解，逐漸有鬆動的現象，從「區分說⁶⁴」之提出至近代學者伊普森（Hans Peter Ipsen，1907-1998）將傳統的方針條款改稱「國家目標規定（Staatszielbestimmung）⁶⁵」，並由舒納（Ulrich Scheuner，1903-1981）進一步研究的理論中，將國家目標規定的主要意義，在於具有法拘束性的效力：此種類型的憲法規範雖不若基本權利一般，同時賦予人民主觀法上的地位，亦即「權利（subjektives Recht）」，而得主動要求國家一定作為或不作為，然其既為法規範的一種，則其與憲法上所有的條文規定相同，具有客觀法效力（objektiv rechtlich）性質，得以拘束憲法所欲拘束的對象，換言之，國家所有的機關與權力，命其依據規範內容之指示而行事⁶⁶。

又因舒納對於威瑪憲法以來具有方針條款性質之條文的重新認識，德國法學界開始對於這些現名為「國家目標規定」的憲法規範

註61：林明鏘，前揭註50，頁9。

註62：林明昕，〈基本國策之規範效力及其對社會正義之影響〉，《臺大法學論叢》，第45卷，2016年11月，頁1309。

註63：陳新民，〈論憲法委託之理論〉，《憲法基本權利之基本理論》（上冊），初版，1990年1月，頁38-48。

註64：「區分說」將威瑪憲法第二篇的規定，分為「狹義、嚴格意義的法規」及「單純的立法原則」，前者可使與之牴觸的法律歸於無效，後者則又稱為「方針條款」，立法者若遲未立法或不完全之立法，尚非違憲；惟立法者一旦立法，法律之內容便不得牴觸憲法內容，否則即屬違憲。由此觀之，區分說也未必將威瑪憲法的綱領條款（按「基本國策」係我國憲法特有的名詞，德國文獻對於相似的國家發展方針規定，不以此稱之，而係以綱領條款一詞泛指一切對國家整體發展方向及行動方針為抽象指示的憲法規定）全然歸類為毫無拘束力的政策指示，指示憲法第二篇的條文絕大多數被定位「方針條款」，因此效力十分薄弱。詳細內容，請參Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom, 11.8.1919, 14 Aufl., 1933, S.514. 轉引自陳新民，《憲法學釋論》，8版，2015年5月，頁1006以下；顧以信，〈論基本國策在我國憲法中之定位〉，《臺北大學法學論叢》，第106期，2017年6月，頁271、279。

註65：亦有學者譯為「國家目的規定」、「國家目標條款」、「國家政策方針」等用語。

註66：林明昕，前揭註62，頁1310。

類型，有了異於威瑪當時的正面態度，於1981年由德國聯邦內政部與法務部聯名出面召集的「國家目標規定/立法委託」專家委員會正式為國家目標規定所做出的正名運動⁶⁷。嗣於1983年由聯邦內政及司法部委託的七名專家所組成之諮詢，曾對「國家目標規定」定義：「有法效力的憲法規範…，規定國家行為須持續的遵守或實現特定國家任務」⁶⁸；再依Peter Badura (1934-)認為「國家目標規定」係描繪出國家行為的特定方針，據此可作為國家行為、法律及法規解釋的準則。一般而言，國家目標規定會託付擁有形成自由的立法者，以法律決定「以何種方法、在何種時期」填補國家任務的內涵，及規定特定個人對國家或第三人的給付請求權，一項法律或法規如果違反國家目標規定，將被視為違憲⁶⁹。從而，在1994年所進行修憲改革會議過程中，終於通過如基本法第3條第2項第2句（男女平等）及第20a條（保護自然生態基礎）等若干具有「國家目標規定」性質的新條文⁷⁰。

與「國家目標規定」可能混淆的憲法規範類型為「立法委託」的概念，然這兩個概念

有如下兩點差異：其一，在規範對象上，立法委託僅針對「立法者」，直接課予其立法義務；國家目標規定則是以「所有國家機關」為對象，促請國家權力直接的遵循某種憲法價值。其二，國家目標規定給予立法者的形成空間，原則較立法委託更大，故通常立法委託比國家目標規定更為具體。原則上，立法者只要以訂定某一特定的規範，即可滿足立法委託的要求；但國家目標規定要求立法者對其內涵持續的給予尊重並積極實踐⁷¹。

拉回我國檢視基本國策之法律性質與規範效力，隨著時間演進，現今多數學者已揚棄將基本國策規定一概視為方針條款之見解，多採德國戰前所採之「區分說」，即將基本國策的個別內容分別定性，再依其性質賦予不同程度之規範效力，不能一概而論。

觀諸我國代表性學者的意見，一般大致可將基本國策規範效力區分為三類⁷²：第一類為「方針條款」，即其僅為理想或遙遠的立法、行政目標，但國家做不到也沒關係，例如第141條有關外交宗旨之最終目標為提倡國際正義、確保世界和平，以一國之力便極難

註67：林明昕，前揭註62，頁1311。

註68：Astrid Epiney, in: Christian Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Bd. II, 6. Aufl., 2010, § 20a Rn.33, 轉引自顧以信，前揭註64，頁288。

註69：Peter Badura, Staatsrecht, 5. Aufl., 2012, Rn.42 (S.359)，轉引自顧以信，前揭註64，頁288。

註70：林明昕，前揭註62，頁1311。

註71：Daniel Hahn, Staatszielbestimmung im integrierten Bundesstaat, 2010, S.66 f., 轉引自顧以信，前揭註64，頁291-292。

註72：各學者所持區分說，均有各自的分類標準，從而未必會如同本文整理出的三種分類模式，例如學者陳新民認為基本國策的效力可依其性質分為四種：第一種為「方針條款」、第二種為「憲法委託」、第三種為「視為制度性保障」、第四種為「公法權利」，詳細內容請參陳新民，前揭註64，頁1015-1018。故本文此處所羅列的三種類型僅係一般學者皆會肯認之三種類型。

實現，或第152條：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會」規定⁷³。

第二類為「憲法委託（立法委託）」。若憲法中某些條文，寫到「…以法律定之」具有明確的規範對象，即立法機關有依各該規定意旨制定法律的義務，則為憲法委託之性質。例如，憲法第137條之國防組織、第153條保護勞工及農民之法律、第154條勞資關係之法律⁷⁴。許宗力教授特別提到，憲法課予立法義務，可再細分為兩種，其一為「羈束立法義務」，立法與否，立法者無選擇權，只要在相當期間內不立法，即構成立法怠惰。其二為「裁量立法義務」，立法者對立法與否，尚有裁量權，包括要件和效果裁量，故其不立法，是否構成立法怠惰，尚須視是否有裁量瑕疵的情事存在⁷⁵。根據這個分類，許宗力教授認為，基本國策章中所課予的立法義務，至少應該定位為（要件）裁量立法義務，而不宜再如傳統般地視為方針規定。至於基本國策章中沒有寫「以法律定之」的其他條文，例如第155條、第156條，以及增修條文第10條，只要國家作為義務涉及立法者的職權，亦應該屬於裁量立法義務，而不該認為只是方針條款。簡單來說，

許宗力教授認為基本國策的條文，都不是方針規定而是憲法委託⁷⁶。

第三類為「立法裁量之界線」，此等條文規範內容相當清楚明確，如國家有所違反，則釋憲機關應宣告違憲。型態上又可細分為「明確規定，無解釋餘地」及「禁止性條款」兩種。前者，必須國家憑立法行為實現，如憲法第160條第1項所稱「六至十二歲」之義務教育年齡規定⁷⁷。學者吳庚於此則認為，此類規定應屬於「實施時最低程度的規定」，如針對上開所提及的第160條要求6歲至12歲的國民義務教育，如果國家考量情勢，將基本教育年齡延長至15歲，或者更延長至18歲，也不能指為違憲⁷⁸；後者，只要國家不作為即可達成，如憲法第138、139、140條的軍隊中立規定⁷⁹。

綜上所述，可知基本國策的規範內容多數具有抽象與不確定性，我國學者基於觀察角度不同而賦予其不同的規範意義。然而，從我國憲法第171條及第172條所建構之憲法位階最高性、拘束性體系出發，同時為避免區分說導致基本國策的效力流於眾說紛紜的弊病，及基本國策若定位為方針條款可能導致憲法規範淪文戲言⁸⁰。筆者認為，憲法規範

註73：吳庚，《憲法的解釋與適用》，初版，2003年4月，頁67；李惠宗，前揭註58，邊碼3202。

註74：吳庚，同前註73，頁67。

註75：許宗力，〈淺談立法怠惰〉，《憲法與法治國行政》，初版，1999年3月，頁479。

註76：同前註75，頁480-482；楊智傑，〈從基本國策執行檢討違憲審查模式：兼論財產權與基本國策衝突〉，《國立中正大學法學集刊》，28期，2010年1月，頁126。

註77：李惠宗，前揭註58，邊碼3206-3207。

註78：吳庚，前揭註73，頁67。

註79：李惠宗，前揭註58，邊碼3208。

註80：陳信安，〈由憲法觀點論電力供應任務之履行〉，《憲政時代》，第38卷第2期，2012年10月，頁274；顧以信，前揭註64，頁290、292。

不論是基本權利或基本國策規定，均應具有法規範之拘束性，並宜參考現今德國學理及實務多數見解，對基本國策規定作統一定性即基本國策應屬於一種「國家目標規定」⁸¹。基此檢視憲法增修條文第10條第2項、欲修憲後增訂之規定，該等環境生態、保護動物條文並非曩昔所謂的「方針條款」，而是具有法規範拘束力的「國家目標規定」⁸²。其非但指示立法機關負有將憲法條款進一步加以具體化成現實化之義務，即立法者應儘速制定達成憲法指令之相關執行法律，以完成基本國策是具有「法拘束力」之憲法指令的本質⁸³，並且亦要求國家行政權（含考試權）及司法權（含監察權）於適用法規、行使職權時，必須做出合憲性判斷，以在具體個案中落實環境生態與動物保護的憲法法益⁸⁴。另外，本文認該條款性質亦非屬「憲法委託」，因憲法委託的性質通常立法者只要訂定某一特定的規範，即可滿足立法委託的要求，但國家目標規定要求立法者對其內涵持續地給予尊重並實踐，具有永久而持續的效力⁸⁵。是以，渠等條款對於環境生態與動物保護殊難想像能以一次性立法便能達到憲法所要求之目標，而應是立法者不斷的檢討、修正並改進相關環保與經濟、動物保護等相關法規，以切合經濟發展與環境生態、動物

保護觀點的持續變遷。

從而，立法者有義務合乎「人道主義」的法政策進程，於現階段制定具體規範落實動物福利，並且可持續以漸進式改革動物福利制度，逐步推廣動物保護之法文化與教育落實，並於將來在不衝擊人類利益及符合比例原則之前提，朝向以反人類中心主義為其論證基礎之「動物解放論」、「新福利主義」、「動物權利論」目標邁進。其次，倘若動物保護主管機關怠於執行動物福利法規，非但違法且違憲。再者，司法機關對於解釋不確定法律概念，如動物保護法第6條：「任何人不得騷擾、虐待或傷害動物」或同法第5條第2項第2款「提供安全、乾淨、通風、排水、適當及適量之遮蔽、照明與溫度之生活環境。」均須灌注憲法對動物保護的精神於其中，而非全然導向人權優先初步推定⁸⁶。

鑒於我國修憲程序繁瑣所費時間冗長、困難度高，在尚未修憲前，上開丙路徑，自憲法增修條文第10條第2項所推導出動物保護之憲法位階的法律解釋方法，是一種在別無更佳的憲法依據下，退而求其次、逼不得已的策略型妥協。然透過憲法解釋之方式，來承認保護動物具有憲法位階，可能面臨憲法解釋方式方法，無法明確且合理達成目標之疑

註81：陳信安，同前註80，頁274。

註82：林明鏘，〈論基本國策——以環境基本國策為中心〉，《現代國家與憲法——李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》，初版，1997年3月，頁1467。

註83：同前註82，頁1475-1476。

註84：同前註82，頁1498-1499。

註85：顧以信，前揭註64，頁293-294。

註86：林祐立，前揭註27，頁98。

慮，反而易流於法官「自由心證」來理解憲法之危機。實則最佳的方式，仍應是採取乙路徑，將動物保護之價值明文鎖定在憲法文本中，始能真正落實人與動物平等利益衡量，以杜絕爭議。

伍、建構動物於刑法上之地位

世界多數國家皆未曾於法律上賦予非人以外法律上權利主體之地位，應與受羅馬法「人、物二元論」之影響有關⁸⁷。此種主、客體截然劃分對立的思考體系，即是將人類存在的世界一舉劃分為權利主體與權利客體，而權利主體又只限於「人」，人以外的萬物都只能作為被支配的對象而存在，從法律釋義學基本預設出發，所有法律上所保護之「法益」，都必定以「人」為附著點才能存立，若不是「人」的本身，就是為了「人」而存在⁸⁸。

刑法的目的在於以法律手段抵制犯罪、確保社會共同基本價值，以建立並維繫社會共同生活不可或缺的和平與秩序⁸⁹。近年數篇探討虐待動物罪的法學論述，皆由「法益」內涵著手，探討保護動物刑法之保護法益，大多肯認以人類對動物的情感作為保護法益有其正當性⁹⁰。這些論述主張刑法的犯罪就

是對法益的侵害，故法益為刑法犯罪論之核心，有彰顯刑法機能之功能，其功能決定了刑罰相繩之必要性以及刑度之合理性。亦即認為需先確立是否有值得保護之法益，而後以保護法益之位階（生命、身體、自由、名譽、財產等）訂定相當之法定刑。依上述以人類中心人道主義為基礎之憲政架構，其所確立之法益思維邏輯，在現有法律制度下，虐待動物罪仍需以人類對動物的情感作為保護法益，方有其正當性⁹¹。

我國法律深受大陸法系影響，受「人、物二元論」概念所支配，認為權利主體與權利客體相對，二者間無法轉換，且人係法律上所承認唯一之權利主體，動物非人僅係權利客體。刑法上，動物無法享有以人為主體的個人法益，僅被視為「物」，在殺傷他人寵物之情況下，除僅構成同法第354條毀損器物罪，目的保障「物」之所有權人財產法益外，並無特別針對虐待動物行為設置專屬之法條。甚至行為人主動去挑釁動物，造成動物因防衛而攻擊，人仍可主張緊急避難而對動物採取毫無限制避難行為，以及動物保護法中虐待動物罪的保護法益不明，曾發生警察主張狗本身是財物與車窗同屬財產法益，跟人的生命、身體法益不一樣，致車內動物悶死案例⁹²。

註87：吳光平，〈動物法之構成——動物法導論〉，《玄奘法律學報》，第11期，2009年6月，頁226。

註88：蔡維音，〈「擬似權利主體」之法律意涵-重新建構人類基因之法律定位〉，《成大法學》，第2期，2001年12月，頁8。

註89：林山田，《刑法通論》上冊，增訂10版，2008年1月，頁51。

註90：陳品旻，前揭註34，頁54。

註91：同前註90，頁54。

註92：李明朝，「車中悶狗警難救桃檢：警破窗確實會被告」，中廣新聞，2009年07月15日，
<http://mypubu.com/2009/07/15/%E6%96%B0%E8%81%9E%EF%BC%8D%E8%BB%8A%E4%B8%>

惟觀諸臺灣近代動保運動的興起，在深受西方文化及動保思潮之影響，促成我國動保法之生成，希望能養成國人愛護動物與尊重生命的文化。本文以為，動保法施行至今已20年，隨著時代進步、社會變遷的發展，國人對有生命的動物與無生命物的區分意識，相較過往，有很大不同，既然人、物二元論法律體系的現況，已無法滿足臺灣當代法制社會中具體社會價值之需求。職是，我國應可借鏡德國法的經驗，將民法總則第三章標題更改為「物與動物」，並增訂類似於德國民法第90a條：「動物非物。動物受特別法之保護。除有特別規定外，準用關於物之規定」⁹³等規定。此一修正，確認動物之特殊性將動物自物中分離出來，提昇動物法律地位為一個「特殊（獨特）的法律地位」（Sonderstellung）。惟「特殊（獨特）的法律地位」並未賦予動物法律上權利主體，而係以一種對待不同於其他客體之特別保護方式，讓動物在權利客體之地位領受較好的對待，即成為「客體以上，主體未滿」之狀態⁹⁴。筆者認為，似可在人道主義的立論基礎下，藉由創設所謂「準權利主體」的概念，劃出第三個法益領域，承認其有一定的主體性格，享受「部分」權能，使動物利益在法律系統進行利益衡量時，是基

於「一方當事人」的地位納入考量⁹⁵，而不再只是「客體」，藉此揮別羅馬法「主、客相對」傳統價值觀，使其獲得較周全的保護。至於，如何建構準權利主體使其享受部分權利能力的論證基礎，大致有三種說法：其一，可將動物處於類似「無行為能力」的權利主體⁹⁶；其二，或比照「法人」擬制其部分權利能力⁹⁷；其三，或者可比照民法上「限制行為能力」制度的設計，給予列舉式的權利能力⁹⁸。

陸、結語

動物虐待的事件仍不斷在我們身邊發生，而虐待事件不僅發生在流浪動物身上，同伴動物、經濟動物、展演動物、實驗動物等皆是如此。在動物保護法關於動物虐待罪基本條文主要規定在第3條第10款「虐待」定義、第5條「飼主照護義務」、第6條「禁止騷擾虐待傷害」、第25條「虐待傷害動物之罰則」、第30條及第30-1條「義務違反之處罰」。因此，有些人會問，要保障動物福利，以現行動物保護法不就夠了嗎？動保法就已經在保護動物，為何還要爭取憲法的保障？這部分則是涉及法律的位階問題，若動

AD%E6%82%B6%E7%8B%97%E8%AD%A6%E9%9B%A3%E6%95%91/（最後瀏覽日：2020年9月27日）；陳品旻，前揭註34，頁53。

註93：謝幸芳，前揭註54，頁87。

註94：蘇傑瑜，《動物保護與動物虐待入罪化之法制研究》，國立中正大學法律學系研究所碩士論文，2016年1月，頁31。

註95：蔡維音，前揭註88，頁13-14。

註96：林明鏘，前揭註50，頁302。

註97：李茂生，前揭註10，頁166。

註98：蔡維音，前揭註88，頁15。

物保護入憲，當對動物造成痛苦的行為，與宗教、學術自由、財產權等其他憲法保障的法益相權衡時，不會再如此一面倒的需由動物退讓，長期來看，憲法具有感染作用，能夠領導法律往前進步、授予相關立法正當性，宣示國家應保護動物同時達到教育的功能⁹⁹。

如前揭討論，基於動物保護理論的道德論述非常多元與豐富，發展至當代，主流學說可受動物福利論與動物權利論所支配。兩說都是保護動物立場，動物福利論認為人類得利用動物的前提須遵循一定規範，而一定規範的標準隨歷史演進，學派又可分為人類中心主義思想下的「人道主義」與反人類中心主義的「動物解放論」，兩者核心思想仍有不同；動物權利論，則從天賦動物權的觀點出發，反對人類以任何方式利用動物。

本文從法律是最低限度道德的標準出發，認為道德與法律間不一定具有必然的關係，故不論是否在道德論述中承認動物原權，皆與法律是否承認動物法律地位，沒有必然關係。雖然近代動物權運動的學者，在動物保護的道德論述，嘗試跳脫人類中心主義的思維模式，站在動物權的角度建構道德原權，但動物至今仍係基於人類中心主義之地位，無法擺脫被人類利用、管領而存在之現實。因此，在人類無法卸下人類中心主義的現況，考量法律實效性與明確性，筆者認為動物保護的道德論述轉譯於法律系統時，必須定位在

「人道主義」作為動物法體系規範的立論基礎。此一選擇，亦與當前國際組織法規與各國動物基本法所採取的法制理論相同。

另關於提升動物保護至憲法位階的路徑，本文認為應宜先自憲法增修條文「立法面」著手，退言之，始從憲法增修條文第10條第2項：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」作間接擴張之解釋，將動物保護意旨涵蓋在內。又憲法增修條文第10條第2項規定體例為「基本國策」，欲將動物保護提升至憲法位階，無論是採取修憲或透過間接解釋的方式，都必須將基本國策效力作重新的檢視。結論上，本文認為應可參酌現今德國學理、實務多數見解，對基本國策規定作統一定性即基本國策屬於一種「國家目標規定」，具有「法拘束力」的憲法規範，已非往昔所謂的「方針條款」，始能避免憲法規範淪為戲言。且因環境生態與動物保護議題殊難想像能以一次性立法便能達到憲法所要求之目標，從而憲法增修條文第10條第2項規定性質亦非屬「憲法委託」。

人與動物關係早已是古老的問題，動物一直是處於被人類利用為目的而存在的地位，隨著科技進步與社會變遷，人開始明白某些動物也具備「感知能力」即與人類擁有相同感受痛苦的能力時，始逐漸形成「動物畢竟與一般無生命之物有別」的社會意識，我國法律系統要賦予動物一個「準權利主體」特殊地位，使動物享有一定的基本「權利」，

註99：李婷婷，「動保入憲」能幹嘛？法律系教授說分明，DPG動物友善，2020年3月9日，<https://animal-friendly.co/2020/03/09/constitutional-protection-for-animals/>（最後瀏覽日：2020年9月27日）。

不是在道德論述中承認動物原權，才可在法律系統將動物法律地位提昇，而應視立法者之意願即「法律保留」，當代社會價值觀與民意基礎，做為賦予動物法律地位的正當化基礎。以此推論，於法律系統採取「人道主

義」道德定位的模式下，透過「法律保留」，依然可以提昇動物地位至「準權利主體」，使動物真正享有部分權利（指人類負擔起的義務，相對應的動物權利），而非僅是權利客體之地位。

稿 約

- 一、每期截稿日為每月月底五天前。
- 二、手寫稿之字跡務必工整；為求校稿之便利，請作者提供磁片或電子檔案。
- 三、本刊各專欄均歡迎投稿及提供資料，學者專家來稿請附學、經歷及現職基本資料及聯絡地址電話。
- 四、請作者切勿一稿兩投。但如為研（座）討會內之特定人士閱覽之文章不在此限。
- 五、文稿如有引用其他著作者，請註明其出處，並提供註釋。
- 六、本刊為公會刊物，常態性設有中華民國律師公會全國聯合會會務屬性之專欄，關於該專欄之文件或文章，由秘書長會知會訊委員會主任委員刊登，不計稿酬。
- 七、所有稿件均應依審稿辦法處理。
- 八、本刊審稿委員得提供修稿建議，如作者拒絕者，應特別註明。
- 九、為感謝作者熱心支持本刊，除第六條規定外，凡經審稿通過之文稿，當酌致稿酬如下：
 - （一）本刊稿酬每一字新台幣壹元，外文稿酬另議。
 - （二）凡超過壹萬貳仟字之稿件，壹萬貳仟字以上部份，每字新台幣0.5元。
 - （三）每篇稿件給付稿酬上限為新台幣壹萬伍千元。
 - （四）翻譯之文稿，每字新台幣0.5元。
 - （五）未具原創性，而係引用其他學術文獻及法案等之附件者，除有例外，否則不列入稿酬之計算。
- 十、投稿者欲撤回投稿時，若已完成編排作業者，須賠償本會審稿之審查費用新台幣貳千元，並經編輯委員會同意後始得撤回。
- 十一、本稿約經會訊委員會修正通過後自2008年1月10日施行。

基本權利，是以，不管是自治，還是法治，若無法確保人民的基本權利，其都只不過是無靈魂的空殼，僅具形式意義，而無實質價值。或許是吾人在探討大學自治與法治國家之間關係時，所應再三思考的問題。最後，就二一退學制度的實質合憲性問題，值得吾人進一步反思的問題是，當大學生考試不及格時，從教育的角度，是應該要求其繼續學習，還是剝奪其學習的機會？

(本文原載於《月旦法學雜誌》，第 101 期，2007 年 10 月，頁 127-151。)

略論動物保護的憲法問題 ——憲法基本權的法理思考——

壹、前言

- (一) 立法權限規定說
- (二) 道德法說
- (三) 人性尊嚴說
- (四) 人類圖象說
- (五) 動物保護的「間接憲法地位階」說
- (六) 以動物保護作為基本權利的內在界限
- (七) 比例原則說

貳、動物保護與基本權利的關係

- 一、動物保護與財產權的保障
- 二、動物保護與職業自由的保障
- 三、動物保護與學術自由的保障
- 四、動物保護與信仰自由的保障

肆、論證與引伸：代結論

- 一、本文的基本立場
- 二、動物保護理念的具體化問題

參、爭議問題：動物保護是否具有

憲法位階？

- 一、否定說
- 二、肯定說

* 本文曾於 2002 年 4 月 10 日台北大學法學系主辦之「多元價值、寬容與法律」法理學國際學術研討會暨 Arthur Kaufmann 教授逝世週年追思 (Value Pluralism, Tolerance and Law in Memoriam of Professor Arthur Kaufmann) 宣讀。

壹、前言

人類應該愛護動物，乃是一項共知共認的道德。然而，環顧人類的歷史，人們對於動物的剝削利用，以致造成動物受苦或死亡，卻是普遍存在的現象¹。近數十年來，由於動物權利與動物解放運動的蓬勃發展²，才使社會大眾逐漸接受動物保護的觀念，進而使動物的福祉和照顧工作，躍升為各國社會運動與政治議題的一環。中國雖然早在數千年前便已具備尊重生命及保護動物的哲學觀念³，惟在理念的實踐上，則始終有所未逮。台灣近年雖然經濟快速發展，躋身於已開發國家之林，但是動物保護的問題卻一直沒有受到高度的重視，甚至因若干虐待動物的事件而貽為國際笑柄或成為各界抨擊的對象⁴。由

1 請參閱 *Gotthard M. Teutsch, Tierschutz als Geschichte menschlichen Versagens*, in: Händel (Hrsg.), *Tierschutz, Testfall unserer Menschlichkeit*, 1984, S. 39 ff.

2 動物保護非始自今日，遠在十九世紀的歐洲，即有動物保護的團體或組織。但是，動物保護運動引起廣泛注意且稱具成果，則是二十世紀中葉以後的事情。其中最著名者，當屬 Peter Singer 於 1975 年所著《動物解放》(Animal Liberation)一書，本書於出版之初，雖未引起太多人注意，惟隨著動物保護運動的發展，如今本書已經成為提倡動物權的經典之作，啟發無數關懷動物的的人士，投入保護動物行列。本書於 1990 年再版，目前亦有由孟祥森、錢永祥共同翻譯的中譯本(關懷生命協會出版)。

3 例如中庸：「萬物並育而不相害，道並行而不相悖。」又如莊子馬蹄篇：「馬蹄可踐霜雪，毛可以禦風寒，齧草飲，馳足而陸，此馬之真性也。雖有義台路寢，無所用之。及至伯樂。曰：『我善於治馬。』燒之，剔之，剔之，連之以羈帶，編之以卓棧。馬之死者十二三矣；餓之，渴之，竭之，馳之，駢之，整之，齊之，前有楛飾之患，而後有鞭笞之威，而馬之死者已過半矣。」

4 例如政府對於流浪狗的非人道處理，一直遭到批評。德國記者 *Gerd Schuster* 曾來台實地訪查，將台灣處理(宰殺)流浪狗的情形，以圖文描述的方式，刊載於 1997 年 9 月 25 日出刊的《明星》(Stern)雜誌上(*Gerd Schuster, Eingetaucht und*

此可見，動物保護問題已到了不容漠視的地步。為達保護動物的目的，制定法律廠為重要的手段之一⁵，蓋其可使司法及行政部門加入動物保護的行列⁶。然而，法律作為保護的手段，不外是以限制或禁止人類（不利於動物）行為的方式行之，從憲法的觀點以言，其是否合乎憲法保障基本權利的意旨，容非無疑，有待深究，尤其有關動物保護立法，牽涉「動物利益」與人類利益之間的衝突問題，其於憲法上的正當性基礎以及如何論證等問題，均有加以釐清的必要，此為本文寫作的目的所在⁷。在內容上，先略述動物保護與基本權利之間的關係，以彰顯動物保護所引發的憲法問題面向。其次，探討動物保護在憲法上的位階問題，為動物保護在憲法上的核心爭議，惟因國內有關此類討論的文獻尚不多見，故此一部分主要徵引德國的學說與實務見解⁸。最後，則嘗試提出本文的基本立場，並兼論動物保護理念的具體化問題，以代結論。至於「動物權」的問題，則暫不處理，留待另文討論，特先敘明。

absosoffen, Stern 1997, 58), 結果引起德國民衆的憤怒，當地動物保護團體曾發起國際串連及抵制台貨等活動。

5 動物保護法的制定，目前已是國際上的普遍趨勢，我國亦於 1998 年制定「動物保護法」（最近一次修正為 2004 年 1 月 7 日）。欲知各國動物保護立法及國際法相關資訊，可以造訪：<http://www.uni-giessen.de/tierschutz/>。

6 例如英國紐波特市(Newport)治安法庭法官於 2002 年 2 月 26 日傳喚一隻名叫「伊格維格」(Igwig)的美洲鬚蜥出庭作證，以裁定其飼主瓦莉絲(Susan Wallace)是否因將其朝人丟擲而犯下使動物「遭受不必要折磨」(unnecessary suffering)的罪行，創下司法史上傳喚動物作證的首例。請參見：

<http://uk.news.yahoo.com/020226/80/csyxb.html>。

7 有關動物保護法的中文文獻，尚不多見，主要有：葉力森，〈動物權與動物保護立法〉，《人本教育札記》，第 66 期，頁 59 以下；同作者，〈動物與法律〉，1995 年；楊國聲，〈動物保護法理論基礎之研究〉，東吳大學法律研究所碩士論文，1997 年。

8 德國學界對此一問題的討論，主要是從憲法及法哲學觀點，基本文獻請參閱 Johannes Caspar, Tierschutz unter rechtsphilosophischem Aspekt, ARSP 1995, 378 ff.

貳、動物保護與基本權利的關係

首應闡明者，乃立法者制定法律以保護動物，將對人類的基本權利產生何種限制，換言之，動物保護與人民的基本權利究竟處於何種關係。觀諸各國動物保護法的內容，其規範領域、對象及保護程度，因各國對於動物保護的理念及社會價值的不同，容有差異，惟其規範模式則大同小異，以我國動物保護法為例，有關動物的保護機制及基本架構如下：

- 一、任何人的基本義務：任何人不得惡意或無故騷擾、虐待或傷害動物（第六條）。
- 二、動物飼主的基本責任：飼主對於所管領的動物，應提供適當的食物、飲水及充足的空間，並應避免其所管理的動物遭受不必要的騷擾、虐待或傷害（第五條第二項）；飼主不得任意棄養其動物（第五條第三項）；飼主對於受傷或罹病的動物，應給予必要的醫療（第十一條第一項）。
- 三、動物運送方式的要求：運送動物應注意其食物、飲水、排泄、環境及安全，並避免動物遭受驚嚇、痛苦或傷害（第九條）。
- 四、動物賭博或競技的禁止：對動物不得有下列之行為：（一）以直接、間接賭博、娛樂、營業、宣傳或其他不當目的，進行動物之間或人與動物間之搏鬥。（二）以直接、間接賭博為目的，利用動物進行競技行為。（三）其他有害社會善良風俗之行為（第十條）。
- 五、宰殺動物的限制：對動物除有法定原因外（例如為肉用的經濟利用目的），不得任意宰殺；其宰殺應以使動物產生最少痛苦的人道方式為之（第十二、十三條）。

六、動物科學應用的限制：使用動物進行科學應用，應儘量減少

數量，並以使動物產生最少痛苦及傷害的方式為之（第十五條第一項）；動物科學應用應受實驗動物倫理委員會的監督（第十六條第二項）；國民中學以下學校不得進行主管教育行政機關所定課程以外，足以使動物受傷害或死亡的教學訓練（第十八條）。

綜觀上述有關保護動物的規定，可以得知其所牽涉人民基本權利的問題，大體如下：

一、動物保護與財產權的保障

首先就飼主的義務而言，其可能涉及對人民財產權的限制。固然，動物是否屬於民法中所規定的「物」，各國法制容有不同⁹，惟其在法律上仍屬可以處分交易的客體，故法律對於飼主所課予的作為及不作為義務，均屬對於財產權的一種限制，至於其是否為社會義務，抑或可能構成一種特別犧牲，則屬另一問題。

二、動物保護與職業自由的保障

其次，法律對於動物飼養及運送方式的規定，除對一般行為自由有所限制外，對於以動物飼養為業的人民而言，其可能構成對職業自由或營業自由的限制¹⁰。例如在德國即曾因限制養雞籠或養雞場的雞隻數量，而引發是否抵觸基本法第十二條職業自由的問題¹¹。

⁹ 例如德國民法第九十 a 條規定：「動物非物。動物受特別法律規定之保護。除另有規定外，有關物之規定於動物準用之。」

¹⁰ 關於「營業自由」是否屬於憲法第十五條所稱「工作權」，於學說及實務上存有爭議，請參閱司法院大法官釋字第三五八號解釋及謝在全大法官所提協同意見書。

¹¹ 請參閱 OLG Düsseldorf, NJW 1980, 411; OLG Frankfurt, NJW 1980, 409; BVerfGE 101, 1 ff.

三、動物保護與學術自由的保障

動物保護法中對於動物科學應用之限制，特別是有關動物實驗的禁止規定，對於人民的學術研究，乃至於教學的自由，多所限制，此一問題在德國所引起的爭議，尤其重大。蓋德國動物保護法第七條規定，動物實驗僅能於為了以下目的而有必要者，始得為之：1. 防止、認識或治療人類或動物之疾病、疼痛、身體傷害或身體殘障，或認識或影響其心理狀態或功能。2. 認識環境危害。3. 檢驗原料或產品是否對人類或動物之健康無害，或能否有效對抗害蟲。4. 基礎研究。其次，依德國動物保護法第八條規定，對於脊椎動物之實驗，須先申請許可。據上規定，科學研究（特別是醫學研究）因動物保護法的規定，而受到相當大的限制，故此等規定的合憲性，屢受學者的質疑（詳如後述）¹²。

四、動物保護與信仰自由的保障

動物保護法有關宰殺動物的方式限制，可能構成對（屠宰業者）職業自由（執行職業）的干預，固無庸疑，惟其亦可能與憲法保障信仰或宗教自由的意旨有所關聯。

關於動物保護與宗教信仰自由的問題，在德國有一個長久存在的爭議問題——「宗教宰殺」（Schächten）。所謂「宗教宰殺」，乃是一種由回教徒及猶太人的特殊宰殺動物方法，其主要的對象是羊及牛，其

¹² 請參閱 Michael Kloepfer, Tierversuchsbeschränkung und Verfassungsrecht, JZ 1986, 205 ff.; Johannes Caspar/Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Tierschutz für Versuchstiere – Ein Widerspruch in sich?, 1998, passim. 關於動物保護與學術自由保障的關係，另請參閱 Ralf Dreier/Christian Starck, Tierschutz als Schranke der Wissenschaftsfreiheit, in: Händel (Hrsg.), Tierschutz, Testfall unserer Menschlichkeit, 1984, S. 103 ff.

方式是以利刃切割動物的脖子，並使該動物自然放血致死¹³。回教徒及猶太人相信，唯有以此種方式所取得的肉類，才適合食用¹⁴。此種宰殺動物的方法，在二十世紀初期，為德國各邦所允許，直至一九三〇年代，德國於1933年4月21日制定帝國動物屠宰法(Reichsgesetz über das Schlachten von Tieren)，規定除緊急情況外，動物在宰殺前必須先行麻醉，亦即麻醉強制(Beträubungszwang)規定，從而前述的屠宰方法遭到禁止。上述規定於二次戰後繼續存在，直至1986年，德國修正動物保護法，增訂第四 a 條第一項規定，參酌基本法第四條宗教信仰自由保障的意旨，增設例外規定：若特定宗教團體(Religionsgemeinschaften)的「強行規定」(zwingende Vorschriften)要求動物宰殺不得加以麻醉者，不受麻醉強制規定之限制¹⁵。據此規定，上述基於宗教原因的自然宰殺方式，即有被允許的可能。然而，在實際運作上，行政機關對於猶太人或回教徒申請免除麻醉強制的案件，卻多以不符合前開例外規定要件為理由，予以駁回，因而引發行政爭訟，結果遞遭地方行政法院、高等行政法院及聯邦行政法院的駁回¹⁶。其後，當事人乃向聯邦憲法法院提起憲法訴訟(Verfassungsbeschwerde)，主張其宗教自由及職業自由受到動物保護法有關麻醉強制規定及系爭行政決定及行政法院判決的侵害，而主

13 此一問題不僅發生在德國，在歐洲也是普遍存在的爭議問題，例如在法國及英國，此種宰殺動物的方法，經常引起保護動物人士的抗議，歐洲各國法制亦有不同。例如在瑞士，此種宰殺方式是全面禁止，且無例外規定，瑞典、挪威及冰島，亦是如此。反之，在法國，此種宰殺方式則被許可，但須在屠宰場內為之，且必須由主管機關及宗教團體所授權的人員為之。請參閱：
<http://de.news.yahoo.com/020115/12/2kesq.html>。

14 請參閱 Thomas Kuhl/Peter Unruh, Tierschutz und Religionsfreiheit am Beispiel des Schächteins, DÖV 1991, 94 (95)。

15 此項規定係依照歐洲保護宰殺動物公約第十七條規定所訂定。

16 請參閱 BVerwGE 99, 1 ff.

張上開規定及決定違憲。聯邦憲法法院於2002年1月15日作成判決，認為上開動物保護法的規定，乃屬保護動物的必要規定，與基本法第二條第一項暨第四條第一項及第二項並無抵觸。不過，聯邦憲法法院認為，基於上述憲法規定的保障意旨，動物保護法第四 a 條第一項應作合乎憲法意旨的解釋，從而當事人(信奉回教的肉商)應可取得以合乎宗教義理方式宰殺動物的例外許可¹⁷。此一判決作出後，獲得回教族群的歡迎，惟動物保護人士對於此一判決則提出嚴厲的批評，並且呼籲將動物保護納入基本法中。就憲法基本權的觀點而言，德國動物保護法第四 a 條第二項第二款規定，最值商榷者，乃其以是否具有「強行性」教義要求，作為解脫麻醉強制的要件，此一要素的解釋與適用，難免會導致由「其他信仰者」(行政官員或法官)來解釋宗教教義的結果，其與「宗教中立國家」(religions-neutraler Staat)的形象自有違背¹⁸。是以，為避免過度侵害宗教自由，上開規定應作合憲解釋，儘可能從寬認定。

以上所述，乃屬因動物保護而構成對宗教信仰自由限制的情形。不過，宗教信仰自由的基本權利，也可以對動物保護發揮有利的效果，例如學生或職員援引信念自由(Gewissensfreiheit)拒絕參與為研究或教學目的而殺害或實驗動物的工作。然而，此種內心的強制狀態是否存在，亦即如何證明的問題，則是主張信念自由的難題所在。一般而言，主張者對於因貫徹信仰可能遭受的害處，在所不惜，通常可以作為內心強制的一種「指標」¹⁹。於此涉及學術自由與信仰自由

17 請參閱 BVerfGE 104, 337 ff.

18 請參閱 Alber Lorz/Ernst Metzger, Tierschutzgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 1999, § 4a Rn. 23.

19 請參閱 Ingo von Münch, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl., 1992, Art. Rn. 32.

清，尤其是限制到非屬法律保留的基本權利時²²，例如研究自由。就此而言，動物保護在憲法理論上的問題，即顯露出來。例如研究者能否只是為了滿足其學術上的好奇心，而嘗試使兩隻狗生出一隻雙頭狗？此一例子顯示出，研究者對於動物的對待似應有其界限。依照德國基本權的理論，屬於不受法律保留限制的基本權利，例如學術自由，此一基本權利的限制，僅能基於其內在的界限(immanente Schranken)，亦即與另一具有憲法位階(Verfassungsrang)的法益處於實際上的和諧(praktischer Konkordanz)²³。準此以言，動物保護若具有憲法上的位階，則動物保護法中有關限制學術自由的規定，至少在形式上具有其正當性²⁴。

參、爭議問題：動物保護是否具有憲法位階？

人類不能以毫無限制的方式對待動物，固然合乎一般道德上的共識(common sense)。不過，當立法者將此項道德詁求納入法律體系，並限制人民的基本權利時，立法者除應受到比例原則(Verhältnismäßigkeit)的制約外，其在憲法上的基礎何在，仍應有所澄

²⁰ 在德國司法實務上，為有利於學術自由的判定者，如 BVerwG, Urt. 18. 6. 1997 – BVerwG 6 C 5.96; VGH BW, VBIBW 1996, 356; VGH BW, NJW 1984, 1832 (1834); BayVGH, DVBl. 1989, 111。反之，亦有作有利於信仰自由者，例如 VG Frankfurt, NJW 1991, 768。學說討論，請參閱 Eisenhart v. Loeper, Studentische Gewissensfreiheit und mitgeschöpfliche Sozialbindung, ZRP 1991, 224 ff.; Johannes Caspar, Freiheit des Gewissens oder Freiheit der Lehre? – Zur Tierversuchproblematik im Studium, NVwZ 1998, 814 ff.

²¹ 請參閱 Juliane Kokott, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., 1999, Art. 4 Rn. 80.

²² 按德國基本法(憲法)對於基本權利所設定的法律保留制度，約可分為三類：一、單純法律保留(einfacher Gesetzesvorbehalt)；二、特別法律保留(qualifizierter Gesetzesvorbehalt)；三、無法律保留。所謂「單純法律保留」，係指基本法中規定基本權利「得依法律或基於法律」限制之，例如基本法第八條第二項有關集會遊行的限制。所謂「特別法律保留」，係指除前開規定外，尚附加其他的要件，例如基本法第十一條第二項對於遷徙自由的限制規定：「本權利(遷徙自由)僅得於以下之情形，依法律或基於法律限制之：(遷徙之結果)可能因(遷徙人)經濟能力之不足而造成(遷徙地區)公眾之特別負擔；或為防止聯邦及各邦之存在及其自由民主基本秩序之危害，或為防治傳染病之危險、自然災害或特別重大事故，或為保護青少年免於失去照料或為預防犯罪行為等所必要者。」所謂「無法律保留」者，係指基本法未作任何限制規定，例如基本法第五條第三項第一句規定：「藝術及學術，研究及講學是自由的。」

²³ 請參閱 Anna Libbe, Hat der Tierschutz Verfassungsrang?, NuR 1994, 470.

²⁴ 在各國立法例中，將動物保護明訂於憲法條文中者，例如瑞士，該國於 1973 年 12 月 2 日經由公民投票，於聯邦憲法增訂動物保護條款第二十五條，該項規定於 2001 年 9 月 18 日修正公布的聯邦憲法，移列為第八十條，其內容為：「1. 聯邦制定有關保護動物之規定。2. 聯邦應特別規定有關：a. 動物飼養與動物照護；b. 動物實驗及對活體動物之侵害；c. 動物之利用；d. 動物之輸入及動物之生產；e. 動物貿易及動物運送；f. 動物宰殺。3. 除法律保留予聯邦外，上述規由各邦(Kantone)執行之。」載於：<http://www.admin.ch/ch/d/sr/101/a80.html>。德國亦曾嘗試在基本法中增訂第二十二條 b 條，明定動物保護為國家的任務之一，惟未獲國會通過，請參閱

在德國聯邦憲法法院的釋憲實務上，曾多次處理有關動物保護的問題，例如：在「狂犬病案」(Tollwut)中，法院在基本法第十四條(財產權保障)的觀點下，處理有關宰殺患有狂犬病狗隻的損失補償問題²⁶；在「郵寄動物案」中，法院在基本法第十二條(職業自由保障)的觀點下，處理禁止郵寄動物規定的合憲性問題²⁷；在「動物實驗案」中，法院在基本法第十二條及第三條(平等原則)的觀點下，針對手術性動物實驗僅能在國家研究機構中由生物學者實施的規定，審查其合憲性²⁸。在「鳥類物種保護案」中，本於基本法第十條的觀點，審查禁止持有、處理及經營特定鳥類規定的合憲性²⁹。

在上述裁判中，聯邦憲法法院雖將動物保護視作「公共福祉」(Gemeinwohl)的促進及正當「公益」(öffentliches Interesse)的表現³⁰，但並未明白承認其具有憲法位階。在「狂犬病案」中，法院僅提及對於動物的私有財產，屬於憲法財產權保障的範圍，但並未將動物保護視為憲法的決定。然而，值得注意的是，在上述裁判中，法院均以憲法基本權利的規定作為審查動物保護法相關規定的依據，換言之，動物保護即使不具有憲法位階，其仍得作為限制人民自由權利的理由(公共利益)。而法院雖將動物保護是否具有憲法位階的問題，懸而未決，但將人民的基本權利作為立法機關制定動物保護法的憲法界限，並特別強調比例原則的要求，法院指出：因動物保護的公益而限制人民權利的程度越大，則因動物保護所欲追求的公共利

26 BVerfGE 20, 351 ff.

27 BVerfGE 36, 47 ff.

28 BVerfGE 48, 376 ff.

29 BVerfGE 61, 291 ff.

30 BVerfGE 36, 60; 61, 312.

12◎憲法理論與實踐(三)

動物保護是否具有「憲法位階」，不僅關涉立法者「得否」(有權)限制如學術自由等基本權利，尚且涉及立法者是否「有義務」防免動物受到凌虐(Tierquälerei)的問題。此種義務若從道德的角度，是顯而易見的，至少對於嚴重且毫無意義的動物虐待，立法者負有一定的保護義務。由於立法者的保護義務(Schutzpflichten)導源自憲法，是以，必須從法學的觀點，證立動物保護具有憲法的位階。關於動物保護是否具有憲法位階，及其證立的基礎，在學說上頗具爭議，有待討論、釐清。以下僅以「學術自由」為例，參酌德國學說與實務見解，介紹、討論之，合先敘明。

一、否定說

在德國有學者主張，由於動物保護並不具有憲法位階，故除非憲法明文規定，否則基於動物保護的理由而限制研究自由者，構成違憲²⁵。德國在1986年大幅修正動物保護法時，其修法的基本出發點亦是，動物保護固然是憲法上所明訂的重要國家任務之一(基本法第七十四條第二十款)，但不具有憲法位階，亦無法透過以人類為中心的基本權利，建構出動物的憲法地位。然而，基本「人」權對於國家權力構成消極的憲法界限，於學說上並無異說，即連制定動物保護法的立法者亦應受其拘束。是以，立法者在制定有關動物保護規定時，應恪遵憲法上平等原則的要求，且應注意人民自由權利的保障。相對而言，立法者為實現動物保護的目的，在顧及比例原則及其他法治國原則之下，亦得限制人民的自由權利。

Johannes Caspar, Tierschutz in die Verfassung?, ZRP 1998, 441 ff. (現已入憲，請參閱「補記」)。

25 主此說者，例如 Kloppfer (註12), JZ 1986, 205 ff.; Kuhl/Unruh (註14), DÖV 1991, 100. 在德國實務上，亦曾有法院認為此等規定違憲者，例如 VGH Kassel, NuR 1994, 497.

為競合法權的範圍³⁵，德國聯邦憲法法院亦曾援引上開規定作為解釋動物保護法的依據。然而，多數學者對此均表反對，蓋上開規定僅屬立法權限的規範，尚不足以導出動物保護具有憲法位階的結論，就如同從組織權限不能作為限制基本權利的法源依據一樣³⁶。

(一) 道德法說

此說藉由基本法第二條第一項所提到的「道德法」(Sittengesetz)³⁷，賦予動物保護憲法的位階，其主要立論是，動物保護是道德法上的要求，並且基本法第二條第一項對於一般行為自由的限制規定，足以作為動物保護具有憲法位階的根據³⁸。換言之，動物保護乃是從一般道德秩序導引出的文化及憲法價值³⁹。根據 *Erbel* 的見解，憲法上內在的動物保護意旨，係基於以下的倫理上先決基礎⁴⁰：

- 一、因為動物未受到人類的充分保護，且因人類出於自己的立場，並未能妥善保護動物，故國家對於動物的保護，基於動物本身的考量，乃是一項強制性要求。
- 二、在沒有一般共認（具有共識）的倫理上正當事由而殺害動物，或加諸其疼痛或痛苦，是不道德的，且是刑法上應加處罰的不法。

³⁵ *Loeper/Reyer*, Das Tier und sein rechtlicher Status, ZRP 1984, 211; *Rolf Stoher*, Massentierhaltung und Gesetzvorbehalt, NuR 1982, 173 f.

³⁶ 請參閱 *Ralf Dreier*, Forschungsbegrenzung als verfassungsrechtliches Problem, DVBl. 1980, 473; *Erbel* (註 33), DVBl. 1986, 1249 f.; *Kloepfer* (註 12), JZ 1986, 206 f.

³⁷ 基本法第二條第一項規定：「在不侵犯他人權利及不抵觸合憲秩序或道德法之範圍內，任何人有自由發展人格之權利。」

³⁸ 請參閱 *Erbel* (註 33), DVBl. 1986, 1249 f.

³⁹ 請參閱 *Karl Doebring*, Forschungsfreiheit und Tierversuche. Verfassungsrechtliche Beurteilung, in: *Tierversuche und medizinische Ethik* 1986, S. 15.

⁴⁰ *Erbel* (註 33), DVBl. 1986, 1250.

益，則必須越強大而重要³¹。若肯定保護動物的需求與必要性，亦即動物受到侵害的危險存在，則立法者不能基於事實上站不住腳的假設或理由，來限制人民的權利。立法者僅能選擇適合達到動物保護目的、且必要，同時對受限制者可忍受的方式，作合乎事理差別的規範³²。

若謂動物保護不具有憲法位階，非屬憲法上價值，則將形成一種「人權優先的初步推定」(Ausgangsvermutung für die Präponderanz der Menschen-Grundrechte)，換言之，當動物利益與人類利益相衝突而需作利益權衡時，動物利益將自始處於劣勢的地位，在利益衡量的天平上，人類利益自始具有較大的優勢³³。其次，動物保護對於無法律保留的基本權利，例如學術自由，將無法構成限制的正當理由，蓋依照聯邦憲法法院的見解，對於基本法中未設定法律保留的基本權利，僅能以為保護憲法價值秩序所蘊含的法益，始得限制之³⁴。

二、肯定說

德國雖有部分學者否定動物保護的憲法位階，且德國聯邦憲法法院迄今仍未明白承認動物保護的憲法地位，惟德國學者多數認為動物保護具有憲法位階，至於其立論及推演過程則有不同，茲分述如下：

(一) 立法權限規定說

此說主要是以基本法第七十四條第二十款有關聯邦立法權的規定為基礎，認為動物保護具有憲法位階。蓋該款規定將「動物保護」列

³¹ BVerfGE 36, 59.

³² BVerfGE 33, 59, 393; 61, 312.

³³ *Günter Erbel*, Rechtsschutz für Tiere – Eine Bestandsaufnahme anlässlich der Novellierung des Tierschutzgesetzes, DVBl. 1986, 1249.

³⁴ BVerfGE 30, 193; 47, 368 ff.

三、如果因倫理上正當的理由而必須殺害或侵犯動物時，應竭盡所能，減少動物的傷害、疼痛或痛苦。

以上三個先決基礎，經由道德法構成憲法對於立法者的「積極要求」。申言之，立法者有義務制定有效的動物保護法律，合乎倫理上保護動物的基本理念。其次，於法律中，立法者對於依一般倫理價值判斷無法忍受的有害動物行為，應加禁止，甚至處以刑罰。再者，對於倫理上無法避免的動物侵犯，應儘可能減少動物的痛苦。

另外，道德法亦構成動物保護的外在界限 (die äußersten Grenzen)：依照一般承認的法倫理觀念，人類的利益與權利明顯高於動物利益時，動物保護的利益應有所退讓，例如人類對於動物攻擊所採取的「正當防衛」(Notwehr)，或對於患有狂犬病的動物予以撲殺，於此範圍內，構成立法者所應遵循的憲法上消極要求⁴¹。

按動物保護是一項道德上的要求，固無疑問，惟就此尚難推出動物保護具有憲法位階⁴²，蓋如此一來，將使基本權利被置於道德評價的廣泛限制之下，馴致憲法保障意旨遭到淘空⁴³。

(三) 人性尊嚴說

以人性尊嚴 (Menschenwürde) 做為憲法所設定的客觀價值基本規範，從而據此推導出動物保護具有憲法的位階。由於人類是唯一具有反省能力的生物，因此也就有能力把動物當作同伴而加以照顧，此為人類具有尊嚴的原因。任何形式的動物虐待，都會導致人類的自我矮化 (Selbsterniedrigung) 及尊嚴的自傷 (Selbstentwürdigung)，而阻止此種現象的發生，乃是憲法上所要求者。由於國家必須保護人性尊

嚴，因此，國家也必須促進並維護人類對動物的責任與照顧⁴⁴。

基本上，此說是從基本權利導出對動物保護的權利與義務，從保護人類的義務，間接推導出保護動物，以此作為動物保護具有憲法位階的基礎。換言之，動物保護之所以具有憲法位階，乃是依附於人權保障本身具有憲法位階。不過，此一推論是否具說服力，頗值商榷。蓋人性尊嚴的所由存在，雖出於人類具有自我決定的能力，此種自我決定能力的具體結果，並不會影響人性尊嚴的存否，甚至「自我矮化」的「自由」，也是自我決定的一部分，一個人如何行使其自由，是他自己的事情，人性尊嚴的載體是人類本身，而非其為特定行為始能存在。人們固然知道，虐待動物的人，其行為是稱不上具有尊嚴的 (unwürdig)，但是，是否能由此推論到其尊嚴受到傷害，則有疑問，蓋人性尊嚴是否受到侵害，應以人類 (人性尊嚴的主體) 是否受到非人性對待而定，至於人類以非人性的方式對待動物，其尊嚴並不當然受到侵害。在憲法的理論體系中，訴諸人性尊嚴的主要目的在於，限制他人的自由，以有利於自己的人性尊嚴。換言之，援引人性尊嚴的結果，若是造成人性尊嚴本身的負擔，則完全忽略到人性尊嚴所蘊含的客觀價值決定，其本身並非目的，而是為了保障基本權利主體的自由，進而擴展自由權的保障範疇⁴⁵。

在法學以外的領域，有學者嘗試從平等原則導出對於動物保護的憲法要求，其主要論點是，動物如同人類一樣，也會有疼痛的感覺，也會有喜怒哀樂。因此，人類必須對待動物，如同對待人類自身

44 Hans-Christoph von Heydebrand/Franz Gruber, *Tierversuche und Forschungsfreiheit*, ZRP 1986, 118; Karl Doebring, *Forschungsfreiheit und Tierversuche, Verfassungsrechtliche Beurteilung*. Gutachten für die Max-Planck-Gesellschaft, 1984, S. 11; Erbel (註33), DVBl. 1986, 1251.

45 請參閱 Christoph Gusy, *Sittenwidrigkeit im Gewerberecht*, DVBl. 1982, 984 ff.; Lübbe (註23), NuR 1994, 470.

41 Erbel (註33), DVBl. 1986, 1250.

42 Kloepfer (註12), JZ 1986, 206 (210); Dreier (註36), DVBl. 1980, 471 (472).

43 Kuhl/Unruh (註14), DÖV 1991, 100.

一樣⁴⁶。問題在於，在憲法平等原則的理論架構中，其前提是「有人類」必須被同等對待，故只有人類可以主張平等原則。

四人類圖象說

基於憲法所揭示的人類圖象 (Menschenbild)，人類不僅是自由的，而且還是負責的，包括對宇宙萬物及動物的責任。為使人類擔負此項責任，國家得對基本權利予以限制⁴⁷。

動物保護，於憲法中並未被明文宣示為權利價值 (Rechtswert) 而予以保障。儘管如此，德國聯邦憲法院仍於裁判中指出，以動物保護為取向的倫理上概念，其意義在於，人類對於共存生命的共同責任 (與有責任) (Mitverantwortung)⁴⁸。在此基本意旨下，人類圖象 (Menschenbild) 被形塑而出，其彰顯出動物保護在憲法上的關聯性與接觸點。憲法於基本權利篇所確保的自由權利，係以自由、且具有責任感的人類圖象 (das Bild des freien und verantwortlichen Menschen) 為出發點。責任乃是自由的基礎 (Korrelat)，自由若乏責任，其最後終將摧毀自由的基座，此不惟適用於人類與其同類之間的關係，同時亦及於人類與其所處「環境」之間的關係，也就是與人類自然緊密相連的「環境」(Umwelt)。人類對於其所處的環境負有責任，從而立法者得以限制基本權利的方式，使其擔負此項責任⁴⁹。德國基本法前言

⁴⁶ 請參閱 Klaus Michael Meyer-Abich, Das Recht der Tiere, Grundlage für ein neues Verhältnis zur natürlichen Mitwelt, in: Händel (Hrsg.), Tierschutz, Testfall unserer Menschlichkeit, 1984, S. 27 ff.; Otfried Höffe, Ethische Grenzen der Tierversuche, in: Händel (Hrsg.), Tierschutz, Testfall unserer Menschlichkeit, 1984, S. 82, 85.

⁴⁷ Klaus Brandhuber, Kein Gewissen an deutschen Hochschulen?, NJW 1991, 728.

⁴⁸ 請參閱 BVerfGE 48, 376 (389); 36, 47 (57); BVerfG, NVwZ 1994, 894 ff.; Hans-Georg Kluge, Grundrechtlicher Freiraum des Forschers und ethischer Tierschutz, NVwZ 1994, 869 ff.

⁴⁹ 請參閱 Christian Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Bonner Grundgesetz,

(Präambel) 前段規定：「本於對上帝及人類之責任意識 (Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen)，懷著以身為統一歐洲成員而致力於和平之意志，德國人民依據其制憲權力制頒本基本法。」由此規定可以引伸出，人類對於宇宙萬物及動物的責任。再者，1994 年於基本法增訂的第二十 a 條的規定：「國家於合憲秩序範圍內，在包括對後代子孫負責之下，透過立法，並由行政權及司法權基於法律與法，保護自然生存環境。」據此揭示對人類保護「自然生存環境」(natürliche Lebensgrundlagen) 的責任，其範圍更延及未來的世代，此項憲法指示即間接蘊含有保護動物的部分旨趣。蓋人類若加害於動物，無異破壞到人類生活環境的一部分，故人類對於環境的責任，至為明顯⁵⁰。準此以言，動物保護法中限制對動物作為學術上實驗的規定⁵¹，乃屬對學術自由及研究自由的一種適法限制⁵²。換言之，立法者可以對動物實驗設定實施的條件，並由多數專家學者所組成的倫理委員會 (Ethikkommission) 來審核欲實施的實驗計畫，並權衡動物保護的法益 (動物所遭受的痛苦) 及學術自由的法益 (預期

Band 1, 4. Aufl., 1999, Art. 5 Abs. 3 Rn. 383.

⁵⁰ 惟亦有學者認為，基本法第二十 a 條有關環境保護條款，無法做為動物保護的憲法基礎，蓋動物保護並非屬於「自然生存基礎」的保護，其重點毋寧在人類對待動物的倫理上限制。請參閱 Erhard Denninger, in: Rudolf Wassermann (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentar, 3. Aufl., 2001, Art. 5 Abs. 3 I Rn. 55a; Ingo Pernice, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 1996, Abs. 5 III Rn. 39.

⁵¹ 德國動物保護法第七條以下。

⁵² 請參閱 Starck (註 49), Art. 5 Abs. 3 Rn. 383; Dreier (註 36), DVBl. 1980, 471; Ingo v. Münch, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Band 1, Art. 5 Rn. 76; Rudolf Wendt, in: v. Münch/Kunig, Band 1, Art. 5 Rn. 113。不同意見，請參閱 Kloepfer (註 12), JZ 1986, 205 ff.; Günter Frankenberg, Tierschutz oder Wissenschaftsfreiheit?, KJ 1994, 421; Horst Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 1996, Art. 1 Rn. 63 f.; Pernice (註 50), GG, I, Art. 5 III Rn. 39; VGH Kassel, NJW 1994, 1608 ff.

五 動物保護的「間接憲法位階」說

關於動物保護的憲法問題，有學者借用環境保護的憲法問題，來凸顯動物保護的憲法位階。德國在 1994 年於基本法增訂第二十二條，明文將環境列為憲法所保障的公益。惟在此之前，基因科技法(Gentechnikgesetz)即已基於環境保護的理由，限制研究自由。當時憲法上的正當性在於：透過對環境的保護，實際上亦是保護人類自身，從而，人類基於其自身的利益，於憲法中受到保護。此種立論基礎，乃是一種以人類中心論(anthropozentrisch)的環境觀，從人類自身利益的角度，推導出環境保護具有憲法位階。於此基礎下，立法者不僅得基於環境保護的理由而限制人民基本權利，甚至負有保護環境的義務⁵⁷，換言之，無須經過修憲，將環境保護納入憲法之中，環境保護即已屬憲法所保障的公益。從基本法第二條第二項第一句有關生命及身體不受侵害的保障，以及第十四條第一項第一句的財產權保障條款，均可導出國家對環境的保護義務⁵⁸。蓋對於生存空間的保護，可以確保人民生命權及身體權的完善基礎；對於森林的保護，可以確保人民的財產權免受損害。

若將環境保護的意旨，延伸到動物保護上，其立論則是：動物保護亦是以人類為中心，故具有憲法位階。換言之，對於動物的保

⁵⁷ 對於國家負有保護環境的義務，學者間有以「環境國家」(Umweltstaat)相稱者，請參閱李建良，〈環境議題的形成與國家任務的變遷——「環境國家」理念的初步研究〉，《憲法體制與法治行政》，城仲模教授六秩華誕祝壽論文集，第一冊，1998年，頁275以下。

⁵⁸ 請參閱 Michael Kloepfer, Umweltschutz und Verfassungsrecht, DVBl. 1988, 310; Hasso Hofmann, Natur und Naturschutz im Spiegel des Verfassungsrechts, JZ 1988, 277 ff.; 李建良，〈論環境保護與人權保障之關係〉，《東吳法律學報》，第12卷，第2期，2000年12月，頁21。

獲得的認識與發現)。就教學自由而言，其原則如下：授課的目標若能透過放映影片、錄影帶或電腦動畫的方式達成者，即不應在課堂上或實驗室中以動物實驗的方式為之⁵⁵。倫理委員會的成員可以由醫院、醫師公會或由立法者組成之，於其決定特定實驗計畫的許可時，涉及對學術自由的限制，故應以法律為之，且須合乎憲法的要求⁵⁴。另外，動物實驗與學習自由或良心自由於一定情況下，亦會發生衝突，例如學生本於宗教信仰的理由，而拒絕參與動物實驗的課程⁵⁵。

此說涉及如何對所謂「人類圖像」解讀的問題，自然會有各種不同的觀點。持反對見解的學者認為，從憲法保障基本權利的觀點而言，人類基本上是完全自由的，任何所謂的「責任」(Verantwortung)，必然是對基本權利的一種限制，從而需要有意義的憲法保障的正当事由。換言之，單以「責任」本身似難作為限制基本權利的正当事由。若從動物保護的立場，直接論斷人類並非自始生而自由，甚至訴諸「共通道德」的概念，則無異認為動物保護本身即足以作為限制基本權利的理由，而無需另有正当事由⁵⁶。

⁵³ 請參閱 Loeper (註 20), ZRP 1991, 224 ff.; Denninger (註 50), AK-GG, Art. 5 Abs. 3 I Rn. 55a.

⁵⁴ 請參閱 Katharina Sobota, Die Ethik-Kommission - Ein neues Institut des Verwaltungsrechts?, AöR 121 (1996), S. 229 (252 f.); Wolf-Rüdiger Schenke, Rechtliche Grenzen der Rechtssetzungsbefugnisse von Ärztekammern, NJW 1991, 2313 (2318 ff.); Hans-Heinrich Trute, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, 1994, S. 166 f.; Pernice (註 50), GG, I, Art. 5 III Rn. 42.

⁵⁵ 請參閱 VGH Kassel, NJW 1992, 2373; VGH München, NJW 1993, 807; BVerwG, NVwZ 1997, 881.

⁵⁶ Lubbe (註 23), NuR 1994, 470; Kuhl/v. Unruh (註 14), DÖV 1991, 101; Kloepfer (註 12), JZ 1986, 209 f.

護，乃係基於人類的利益，自屬憲法所保障的法益⁵⁹。以保障「與人類類似之物」(Menschenähnliches)來保護人類，其基本出發點是，越是與人類類似的生物，人類對其越不得任意對待。具體而言，越是像人類會感受疼痛的生物，越應受到如人類的保護。

一個生物是否會感受疼痛，主要是依照「人的標準」(antropomorphes Kriterium)予以認定。例如扭曲的表情、顫抖、喊叫、翻滾等，對於人類而言，是表現害怕或痛苦的方式，因為當人類感受到害怕或疼痛時，通常會有如上的表現。我們會認為朝一隻青蛙背後吹氣是不好的，是因為我們自己也會有相同不好的感覺。此種感受疼痛的能力(Leidensfähigkeit)，依動物與人類種系(Phylognese)遠近程度而有不同。唯有從科學上對疼痛能力獲知的認識，才能作為考量是否及如何保護動物的基礎⁶⁰。

依照與人類類似的生物，建構對動物保護的直觀體系，亦顯示在動物保護法的規範意旨中。依該法的規定，脊椎動物(Wirbeltier)保護的程度，強於非脊椎動物⁶¹，例如對於松鼠的保護優於金龜子；對於溫血動物(Warmblüter)保護的程度，即強於冷血動物⁶²，例如對犀牛(Nashorn)的保護即優於蜥蜴(Eideschse)；對於感官能力發

59 Lübbe (註 23), NuR 1994, 471.

60 此種論點實出於古老的「類比學說」(Analogia-entis-Lehre)，亦即高等動物要比低等動物來得接近人類，此種學說滿足了明確性的需求，但如何類比，以及類比的「真實性」如何，尚有待證明。請參閱 Arthur Kaufmann, Rechtsphilosophie, 2. Aufl., 1997, Rn. 22；中譯文，請參閱李建良譯，〈寬容原則——多元風險社會的法律哲學〉，劉幸義等合譯，《法律哲學》，2000年7月，頁304。

61 德國動物保護法第四條第一項、第五條第一項第一句、第六條第一項第一句、第七條第三項、第八條等。

62 德國動物保護法第四 a 條第一項、第五條第一項第二句、第九條第二項第三句第一款。

展較高的動物，其保護的程度高於感官能力發展較低的動物⁶³，例如對鳥的保護即優於蝴蝶。

(六) 以動物保護作為基本權利的內在界限

基於動物保護的原因而對學術(研究)自由予以限制的法律規定，有學者認為其正當性並非來自動物保護具有憲法位階，而是因為所有的基本權利，包括學術自由在內，僅能在「道德法」(Sittengesetz)或所謂「法律上及倫理上最低標準」(rechtliche und ethische Mindeststandards)的範圍下，始受到保障，從而有關限制性的規定，只是將此範圍予以具體化而已⁶⁴。依照此項見解，研究自由本身，一如一般的行為自由，存有內在的界限，基於何種法益，研究自由得以受到限制，並非繫於該法益是否具有憲法位階，毋寧是該法益的保護是否是一種「倫理上的基本原則」(ethischer Grundsatz)，屬於公共秩序的基本規範。就基本權的釋義學(Grundrechtsdogmatik)而言，其所關涉者，無非是以合乎比例原則的方式，適當界分個人與他人之間的自由⁶⁵。

另一種類似證立方法，是避免落入研究自由與其他法益之間的衝突問題，而自始將研究自由的保障侷限在「與研究有特別關連」(forschungsspezifisch)的自由上⁶⁶。例如研究者不得援引研究自由而

63 德國動物保護法第九條第二項第三句第一款。

64 請參閱 Martin Kriele, Gesetzliche Regelung von Tierversuchen, in: Handel (Hrsg.), Tierschutz – Testfall unserer Menschlichkeit, 1984, S. 122; Brandhuber (註 47), NuR 1991, 728; Hans-Jürgen Papier, Genehmigung von Tierversuchen, NuR 1991, 164.

65 請參閱 Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1999, Rn. 72.

66 Rainer Wahl, Freiheit der Wissenschaft als Rechtsproblem, Freiburger Universitätsblätter 1987, 19 (32); Bodo Pieroth/Bernhard Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, 10. Aufl., 1994, Rn. 363 ff.

(b) 比例原則說

除了上述證立方式外，尚有學者不直接從動物保護是否具有憲法位階著手，而是從比例原則 (Verhältnismäßigkeitsprinzip) 本身出發。根據此項論點，研究自由之所以應受限制，乃若非如此，研究自由將以不合比例原則的方式，侵及其他的法益，至於此一法益是否具有憲法位階，則非所問⁷¹。此項見解有點像是比例原則的第三人效力 (Drittwirkung des Verhältnismäßigkeitsprinzips)，可以歸入保護義務的論證體系中。不過，此一論點並未說明，何以足以限制無法律保留基本權利的法益，可以不必具有憲法位階，其僅僅指出，研究自由的行使，不能以不合比例原則的方式「侵犯」其他法益。

上述學說嘗試從研究自由的可限制性，以迴避動物保護是否具有憲法位階的問題，其面臨的論證難題，在於無法對於立法者有義務避免動物受虐，提供理論上的基礎，蓋立法者的保護義務僅能針對具有憲法位階的法益⁷²。

肆、論證與引申：代結論

一、本文的基本立場

本文認為，動物保護在憲法上欠缺直接的基礎，並非意味人類可

GG I, 1992, Vorbem. zu Art. 1/19, Rn. 56 f.; Starck (註 49), Art. 5 Abs. Rn. 261; Hesse (註 65), Rn. 71 f., 403; Kuhl/Unruh (註 14), DÖV 1991, 100; Erbel (註 33), DVBl. 1986, 1249; Kloepfer (註 12), JZ 1986, 209 (210).

⁷¹ 請參閱 Dreier (註 36), DVBl. 1980, 471 (473).

⁷² Lübbe (註 23), NuR 1994, 470.

在他人的土地或建築物內設置實驗室，此項權利的界限，並非出於他人財產權具有憲法位階，而是此種行為不屬於研究自由的範疇，從而此種禁止並非觸及研究自由。姑不論所謂「與研究有特別關連」的自由如何界定，此一論點充其量亦不出「利益衡量」的觀點，況且，有關研究標的的選擇，仍屬於研究自由保障的範圍。是以，若基於動物保護的理由課予研究者不得加害動物的義務時，其所衍生的憲法問題，仍有待解決。

揆諸上述論證方法，從憲法基本權釋義學的角度，其乃是將基本權利的「保障範圍」(Schutzbereich)⁶⁷自始予以限縮在與當前文化大眾「基本道德觀」相符合的部分⁶⁸。然而，此種見解殊值商榷。首先，在現代多元的社會中，所謂當前文化大眾「基本道德觀」，標準紛雜，實難統一。其次，將基本權利保障範圍予以減縮，可能使比例原則的制約受到規避，尤其是以如此開放、抽象、籠統的價值觀作為界定基本權利保障範圍的標準，將使基本權利的保障喪失於無形⁶⁹。

其次，此項見解的問題在於，基本法對於基本權的限制，建構出一套區別性的法律保留體系。換言之，基本法並不是把界分自由權的問題，以一種全稱的方式，任諸立法者作決定，而是依照不同權利的性質，設定不同的憲法要求。是以，憲法並不是將任何事物皆賦予憲法位階，而只是把若干法益列為憲法位階。因此，法益若可以任諸立法者以通常法律予以界定，則憲法所做的區別性規範，將失去其意義⁷⁰。

⁶⁷ 關於基本權利的思考層次，請參閱李建良，〈基本權利理論體系之構成及其思考層次〉，《憲法理論與實踐(一)》，2版，2003年2月，頁71以下。

⁶⁸ 請參閱 Lorz/Metzger (註 18)，§ 4a Rn. 11.

⁶⁹ Starck (註 49)，Art. 4 Rn. 7.

⁷⁰ 請參閱 BVerfGE 28, 261; 30, 193; 32, 107 f.; 47, 369 f.; 69, 58 f.; v. Münch (註 19).

面對活的、但不具理性的被造物部分，對於動物待之以強暴且殘酷的處遇，深切地違背人類對於自己的義務，因為如此一來，人類對於動物痛苦感同身受的能力將萎縮，從而在與其他人類之間相處的道德上極為重要的自然天賦，也將為之弱化，並逐漸消失；儘管快速地（毫無痛苦地）宰殺動物，甚或在不超過動物能力範圍內的役使勞動（同樣的事情人類也必須忍受），操之於人類的權柄之下；反之，單單只是為了抽象的臆測而對動物施之肉體上極具痛苦的實驗，且如無該實驗亦可達到相同目的時，則是可以大大加憎惡、擯伐的。——甚至對於老邁的馬或狗（牠們就好像是家庭的一份子）的長年付出表示感謝，也是間接屬於人類的義務，實言之，面對這些動物，牠們始終是人類對於自己本身的直接且值得審思的義務⁷⁵。

上述以人類為核心 (anthropozentrischer Kern) 的論證方式，似乎在闡明保護動物「終究」只是為了人類自己，而不是從動物的角度來考量。此種思維模式必然會面臨保護動物何以不能「純從動物利益」出發的質疑。然而，何謂「動物利益」？由人類所設定的動物利益，是否純屬動物利益？均值得認真思考和正視。總之，對於動物而言，相關保護動物的法律規定，究竟是基於人類的利益，還是動物的利益，仍有深入探討的空間。

二、動物保護理念的具體化問題

如果上述論證基礎可以成立的話，則對立法者而言，憲法中對於

75 Immanuel Kant, *Metaphysische Anfangsgründe der Tugendlehre*, *Metaphysik der Sitten*, Zweiter Teil, 1797, Neu herausgegeben und eingeleitet von Bernd Ludwig, 1990, § 17, S. 84.

26◎憲法理論與實踐(三)

以援引研究或教學自由之名，恣意地殺害動物，故動物保護亦屬於憲法上所應加以保護的價值，問題只在於如何作憲法上的論證，而此又會影響到其後續的推論。在上述各種理論中，除開立法權限說較不足採外，其餘各說雖言之成理，惟亦各有其論理上的瑕疵與困境，尤其人類圖象說、道德法說或基本權利內在界限說，難免會使基本人權的保障體系與功能受到某種程度削減。是以，本文認為上述「間接憲法位階說」在論理上較為持平，且具說服力。按此說基於進化論所建構的基本假設，闡釋動物保護對於人類所具有的功能，於此涉及一種源於進化論以及文化上的傳承與確信，認為人類不應傷害或虐待與其相類的生物。此種禁制的中心思想則是，保護人類免於被同類傷害，以確保人類之間，乃至於與天地萬物和平共處。蓋吾人有理由擔憂，倘若允許虐待動物，將會產生一種習慣的效應，人類習於虐待動物，將對於他人（同類）的痛苦不再能夠感同身受⁷³，此種情形在虐待與人類更相近的生物，益發明顯⁷⁴。當然，於此並不意味，若不禁止虐待動物，就會發生虐待人類的結果。此外，為達人類的生命及身體權不受同類的傷害，立法者有義務防止動物受到虐待，憲法所蘊含的保護義務，不僅在於透過刑法規定防止人類之間的相互傷害，尚且及於維護自然所形成的界限。此點亦符合康德 (Immanuel Kant) 在《道德形上學》(Die Metaphysik der Sitten) 一書第二部分〈美德學之形而上起始原因〉(Metaphysische Anfangsgründe der Tugendlehre) 中，對於保護動物的道德義務所提出的理由，其謂：

73 請參閱 Arthur Kaufmann (註 60), Rn. 20；中譯文，請參閱李建良譯(註 60)，頁 303。

74 例如美國在一九九〇年代後期發生的校園槍殺案件，其肇事者皆有虐待動物的紀錄，請參閱費昌勇，〈鼓勵愛護動物是學習愛人的開始〉，《中國時報》，1998年9月17日，第15版。

動物保護是否有詳細規定，即非關宏旨，重要的是，立法者如何將憲法上的「原則」與「方針」予以具體化⁷⁶。蓋在動物保護的規範領域中，存在著一個動物保護的「開放空間」(offene Zone)，在此領域中，社會尚未構建出一般承認、具有普遍共識的動物保護規範。單單以所謂「理性的原因」(vernünftiger Grund)作為可侵害動物的正當化事由，尚無法得出具體的結果，其仍須進一步的描述與細緻化。另外，什麼才是可以作動物實驗的可受支持的目的？以及對於動物虐待者若施之以刑罰，是否過於嚴苛？以上諸多問題仍有待解答。是以，在此尚屬開放的規範領域中，立法者對於動物保護的事項，享有「立法形成的裁量」(Rechtsgestaltungsermessen)空間⁷⁷，立法者可以透過政治上的多數決定，確立因動物保護所生利益衝突的解決模式，而道德法上所蘊含的動物保護倫理意旨，則構成立法者的裁量界限。同時，立法者亦須顧及憲法有關基本人權的保障意旨及法治國原則。立法者必須以事實上、特別是學術上可以檢驗的論點作為基礎，進行審慎的權衡斟酌，立法者僅能在憲法允許的範圍內限制基本人權，尤其是受到比例原則的拘束。以動物實驗與學術自由的關係為例，於此應加權衡者，乃禁止人類殘害其同類生物所具有對人類的利益，以及因動物實驗所帶給人類的利益。此種利益衡量，就如同發生憲法法益相衝突時的衡量一樣，亦即依照比例原則予以操作。具體言之：憲法保障學術自由所蘊含的防禦權，其要求有關限制研究自由的規定，必須足以達到保護動物的目的(適當性原則)，且有其必要(必要性原則)，並且合乎狹義比例原則。

於此尤須強調者，乃動物實驗的必要性(Erforderlichkeit)問

76 請參閱 BVerfGE 36, 57 f.; 48, 389; v. Heydebrand/Gruber (註 44), ZRP 1986, 119 f.; Meyer-Abich (註 46), S. 30 ff.

77 關於「立法裁量」的概念與憲法依據，請參閱李建良，〈論立法裁量之憲法基礎理論〉，《憲法理論與實踐(二)》，2000年12月，頁299以下。

題，蓋基於保護義務，學術實驗應儘可能不要以動物為對象，或儘量以不造成動物痛苦的方式為之，或儘可能選擇與人類系較遠的生物為之。此種替代方案的選擇，應是學術研究必須建立的思考與運作模式。是以，諸如在許可程序中，課予欲研究者必須提出實驗計畫，並詳予說明其必要性；審查期限的設定，動物保護員的設置、倫理委員會的成立⁷⁸，相關資料檔案的建立等措施，基於保護動物的需要，應符合憲法的基本要求。又狹義比例原則的基本旨趣是，個案的利益衡量。前述憲法上的基本指導原則，於此尚有進一步具體化的必要，亦即：越是高等的動物，動物所受痛苦越大者，越不得進行動物實驗。允許實驗的考量因素，則依對人類所帶來的利益而分級：醫學上的目的具有較高的位階；反之，純粹只是基於學術上的好奇，或是基於經濟上的利益，則具有較低的位階⁷⁹。單純出於學術上的好奇，不能因為如下的情形而被歸類為「醫學上的目的」：透過毫無目的的基礎研究，可能引起醫學上的重大突破與進展。次應注意者，某一種新藥是否有效或有無副作用，而有進行實驗的必要時，必須該醫學上的目的不能以其他市面上的藥物達到目的時，始得歸為醫學上的目的。

此外，立法者亦應注意到信賴保護(Vertrauensschutz)的問題，例如在限制飼養或運送動物的方式時，難免會影響到人民(養雞或養豬業者)的營業利益。是以，立法者在採取保護動物的必要措施時，應同時設定過渡條款，以使動物保護的利益與人民的利益獲得適當的調和。

78 請參閱 Klaus Brandhuber, Das neue Tierschutzgesetz – ein grundlegender Fortschritt für den Tierschutz?, NJW 1988, 1952 (1956 f.).

79 v. Heydebrand/Gruber (註 44), ZRP 1986, 119; Lübbe (註 23), NuR 1994, 472.

補記

本文寫作時，德國曾嘗試在基本法中增訂第二十二條，明定動物保護為國家的任務之一，惟未獲國會通過（見註 24）。本文脫稿之後，德國眾議院於 2002 年 5 月 17 日通過基本法第二十二條的修正案，將動物保護列入國家的任務之一⁸⁰。該憲法修正案於同年 6 月 21 日獲聯邦參議院同意，並於 7 月 26 日公布。自此動物保護已在德國憲法中獲得承認，特此註明。至於此一憲法條文對於動物保護發揮何種功能⁸¹，容待另文探討。

（本文原載於《多元價值、寬容與法律》，2004 年 4 月，頁 497-522。）

⁸⁰ 條文內容如下：「國家於合憲秩序之範圍內，在對包括後代子孫在內之人民責任下，應透過立法，並經由行政權及司法依據法律及法，保護自然之生活基礎（natürliche Lebensgrundlage）與動物（Tiere）。」

⁸¹ 此一憲法修正案通過後，德國動物保護運動者 Wolfgang Apel 曾愉悅地表示：動物保護終於不再是「無牙的老虎」（kein zahloser Tiger）。不過，也有人對此一憲法條文能否發揮保護動物的作用，深表懷疑。相關討論，請參閱 Günther Hörbst, Mehr Tierschutz durch das Grundgesetz?; Andreas Thewalt, Tierschutz Grundgesetz – Kosmetik, in: Hamburger Abendblatt, 18. Mai 2002; Hans-Georg Kluge, Staatsziel Tierschutz: am Scheideweg zwischen verfassungspolitischer Deklamation und verfassungsrechtlichem Handlungsauftrag. ZRP 2004, 10 ff.

論民意政治與權力分立之關係

一 解讀司法院大法官釋字第 520 號解釋

- 壹、序說
- 貳、本號解釋的歷程問題
- 參、本號解釋的先決問題：法定預算的規範效力
- 一、「措施性法律」的意義
 - 二、停止執行法定預算是否當然構成違法或違憲：「諸如……」的意義
 - 三、法定預算的法律性質與效力：「規範效力在於……」的意義
 - 四、小結：法定預算並未課予行政部門執行的義務
- 肆、本號解釋的核心問題：停止執行預算的違憲審查
- 一、審查基準的建構：「至於……」的意義
 - 二、行政院於變更重要政策時，有無向立法院報告的義務？
 - 三、行政院應於何時向立法院提出報告？
 - 四、違反報告義務的法律效果
 - 五、覆議制度與停止執行法定預算之關係
 - 六、「亦與……」之憲法意旨不符」的真意：參與決策權與政策變更同意權的辨異
- 伍、本號解釋的後續問題：立法院與行政院的制衡關係
- 陸、結論：合憲與違憲之外

國立政治大學法律學系碩士班
碩士學位論文

畜產品有機驗證基準之法制研究—以維護動物
福祉為中心

A Legal Research On Organic Certification Standards of
Livestock
- Centering On Maintaining Animal Welfare

指導教授：傅玲靜 博士

研究生：陳廣祐 撰

第六章 我國有機農業促進法中維護動物福祉之規範與檢討

第一節 動物福祉保障之目的正當性基礎

第一項 憲法與動物福祉保障之關聯

第一款 憲法增修條文第 10 條第 2 項與動物福祉保障關聯之探究

欲尋找保障動物福祉之憲法中正當性基礎須先行檢視我國憲法是否明文規定動物為我國憲法保障之對象。顯然目前我國憲法並無明文規定此一國家政策或國家保護義務，相較於 2002 年德國在其基本法第 20a 條增訂之規定如下¹：「國家為將來之世世代代，負有責任以立法，即根據法律與法之規定經由行政與司法，於合憲秩序範圍內保障自然之生活環境及動物。」直接將動物保護定位為國家保護義務，我國則無法從憲法規範中尋找到與動物保障之直接關聯，顯然目前我國憲法並無明文規定此一國家政策或國家保護義務。

憲法增修條文第 10 條第 2 項之環境及生態保護，概念上最有可能與動物之保障相關。因動物亦屬於生態之一部份，動物最有可能涵納於環境保護此一不確定法律概念之中²。惟生態保護之概念係屬於整體生態與物種之保護，而動物保障係指單獨考量個體動物本身之痛苦，因此憲法增修條文第 10 條第 2 項之環境及生態保護與保障個體之動物，仍有相當大之差距。再者，雖然從文義上看來，其保護之對象為環境，但從環境保護之目的而言，環境保護仍是與人類生命權、健康權以及財產權有所關聯³，甚至是因為環境保護的最終目的是以保障人類基本權利之行使之思考而來（受到破壞之環境勢必直接危及人類生存權、健康權或

¹ 司法院翻譯，<https://www.judicial.gov.tw/db/db04.asp>（最後瀏覽日：2019/7/9）。

² 林祐立，農場動物福利之實然與應然－以我國法制之檢討分析為中心，國立臺灣大學法律系研究所碩士論文，2013 年，頁 97。

³ 王毓正，環境權於學理上之發展及其於司法實務上之適用，臺灣環境與土地法學雜誌，1 卷 6 期，2013 年，頁 123-124。

財產權，因此必須保護環境）⁴。因此，無法從本條推導出動物個體保障具有憲法位階。

第二款 德國基本法修正前之學說討論

德國於 2002 年在基本法中增訂有關動物保護之國家目標規定前，亦是先有動物保護法，而該法亦面臨著對於動物個體之保護此一目的究竟是否具有憲法上位階之問題⁵。惟此問題，最後德國選擇的方式係將動物保護直接增訂於基本法第 20a 條中，目的為「修憲者明白宣示，基本法對於國家所委託的保護任務，屬於一種倫理性的動物保護，除了對於原本所明文規定的對自然生存基礎的責任之物種保護以外，它也擴及到對個別動物的保護。」⁶德國更修憲之草案說明中提到：「基於動物的一尤其是高等動物的一感受痛苦的能力與感知能力，人類的行為必須符合一個最低的道德標準。」⁷以解決動物保護是否具有憲法位階之爭議⁸。

因此德國在修憲前對於動物保護是否具有憲法位階之學說討論得作為我國之借鏡⁹。

第一目 基於德國基本法特殊規定之學說

第一個學說為「立法權限規定說」，其內容大致上為，基於德國基本法第 74 條第 1 項第 20 款規定：「下列事項屬於共同立法範圍：食品（包含工作食品之動物）法、刺激性食品法、生活必需品、飼料法、農林苗種交易保護法、植物病蟲害防治及動物保護法。」¹⁰基本法中出現了「動物保護法」為聯邦及邦共同立法之範圍，因此動物保護應為具有憲法位階之公益¹¹。第二個學說為「道德法說」，

⁴ 李建良，論環境保護與人權保障之關係，東吳大學法律學報，12 卷 2 期，2000 年，頁 21-22。

⁵ 周敬凡，宗教自由與動物保護，興大法學，20 期，2016 年，頁 63-65。

⁶ BT/Drs. 14/8860, S. 3.。轉引自：周敬凡，前揭註 5，頁 66。

⁷ BT/Drs. 14/8860, S. 3.。轉引自：周敬凡，前揭註 5，頁 67。

⁸ 動物保護與動物福祉皆關注動物本身狀態，因此本文認為此二名詞應屬相同。

⁹ 本文所理解之學說內容，參見李建良，前揭註錯誤！尚未定義書籤。，頁 509-518。

¹⁰ 司法院翻譯，前揭註 1。

¹¹ 李建良，前揭註錯誤！尚未定義書籤。，頁 509。

此說法係指基於德意志聯邦共和國基本法第 2 條第 1 項規定¹²：「人人於不侵害他人之權利或不牴觸憲政秩序或道德規範（Sittengesetz）之範圍內，享有自由發展其人格之機會。」因人類對於動物之保護係道德規範之一部份，符合基本法中所稱之道德規範，從而推導出動物保護具有憲法上之位階¹³。第三個學說為「人類形象說」，係指基於德國基本法序言前段之規定：「我德意志人民，認識到對上帝與人類所負之責任，願以身為聯合國歐洲中平等之一員致力於世界和平，依其制憲權力制訂本基本法。」¹⁴動物保護之倫理概念，其意涵為人類對於共存之生命具有共同責任。從而，此條文作為動物保護作為憲法上位階之著力點，在於「對人類所負之責任」引申出對於宇宙萬物及動物之責任¹⁵。

第二目 與我國憲法有類似基礎之學說

第一個學說為基於 1994 年基本法增訂之第 20a 條所規定之「保障自然之生活環境」，認為動物亦涵納於自然生活環境之不確定法律概念中，因此，動物保護亦應具有憲法上之位階¹⁶。

第二個學說為人性尊嚴說，係指基本法設定之客觀價值規範為人性尊嚴，而人性尊嚴係因人類是唯一具備有反省能力之生物而來，從而人類應有能力將動物作為同伴進而加以照顧並保護之，虐待動物將導致「人類的自我矮化與尊嚴的自傷」¹⁷。職是之故，國家應保障人性尊嚴，間接得出動物保護具有憲法上之位階。

第三個學說為間接憲法位階說，有學者認為「動物保護具有間接憲法位階」¹⁸，並借用環境保護之憲法問題來觀察動物保護。因環境保護之憲法正當性係因保護環境，實際上係保護人類本身之利益，而人類之利益本即受憲法所保護的，因此係以「人類中心論」之出發點論證環境保護具有憲法位階。在論證動物保護是否具有憲法位階時，亦以人類為中心，藉由保護與人類相似之物，最終仍是保

¹² 司法院翻譯，前揭註 1。

¹³ 李建良，前揭註**錯誤！尚未定義書籤**。，頁 509。

¹⁴ 司法院翻譯，前揭註 1。

¹⁵ 李建良，前揭註**錯誤！尚未定義書籤**。，頁 512。

¹⁶ 李建良，前揭註**錯誤！尚未定義書籤**。，頁 513。

¹⁷ 李建良，前揭註**錯誤！尚未定義書籤**。，頁 511。

¹⁸ 此學說之理解整理自：李建良，前揭註**錯誤！尚未定義書籤**。，頁 514-516、518-519。

護了人類「免於被同類傷害」，是以動物保護具有憲法位階，但僅為間接受保護之對象。動物與人類之相似點在於兩者皆具有痛覺，若允許人類虐待動物，則等同於忽視動物之痛苦，而動物卻又能與人類感受到相同之痛苦。長久過後，人類將不再對於其他「人」的痛苦感同身受¹⁹，是故與人類的演化發展越相近者，而具有感受痛苦能力之生物，越應受到人類之保護。在此種預測之基礎上，為了達到「保障人類免於被同類傷害」之目的，基於國家保護人類生命及身體之義務，立法者乃有義務制訂動物保護之規定。

第三款 本文見解

德國學說中之立法權限規定說、道德法說及人類形象說，皆因我國並無類似之規定，因此無可供參酌之基礎。

而環境保護條款說，我國具有類似的憲法增修條文第 10 條第 2 項環境與生態保護之基本國策，應具有可比較之基礎。惟此說認為保護環境等同於保護動物，然而對於整個環境與生態之保護，似乎無法直接得出對於個體動物之保護意涵。人性尊嚴說忽略了人性尊嚴之核心內容為自治與自決²⁰，若是個人決定其欲自我矮化、墮落，拋棄其自身之反省能力，亦不會將其評價為拋棄自身的人性尊嚴。而且，或許這正是人性尊嚴所展現之內涵－自我決定²¹。

而間接憲法位階說認為保護動物時亦間接保護人類，因此動物保護取得間接憲法位階。此種推論方式與我國憲法之精神相符，目前我國憲法仍舊是以人類為主要的保護對象，即便是基本國策中規定保護「非人之環境」之國家任務，亦是基於保障人類基本權利之前提下，環境亦間接地受到保護之思考。由此可見，在憲法中「以保障人類基本權利為前提，得擴及至保護其他對象」這樣的精神是可以接受的。職是之故，若要解釋動物亦為憲法上保障之對象，在解釋路徑上有二者可能的方向：「一是動物保障可能涵納於人類的基本權利保障之範圍中，而基於國家保護義務，國家應有間接保障動物之義務；二是憲法之價值秩序中隱含保障動物之精神。」

¹⁹ 李建良，前揭註**錯誤！尚未定義書籤**，頁 519。作者亦認為：「當然，於此並不意味，若不禁止虐待動物，就會發生虐待人類的結果。」

²⁰ 李震山，人性尊嚴之憲法意義，人性尊嚴與人權保障，元照，2011 年，頁 13-16。

²¹ 李建良，前揭註**錯誤！尚未定義書籤**，頁 511。

因此，在現行法秩序狀況下，動物保障必須與人類利益有所關聯，應強調者為「人類與動物之間的特殊關係」，以及「人類保障動物，最終仍然保護人類某種利益」此二要素上²²。若僅強調動物本身所擁有的道德地位，不見得能容於現在的憲法體系中，除非透過修憲揭示動物保障為國家保護義務，不須依附於人類的利益，否則於憲法尚未明文規定之前，仍應在憲法現有的框架中尋找動物保障於憲法中的可能連結。

因此，間接憲法位階說與我國憲法以人類利益作為保障對象之思考路徑相符。

第二項 法律中動物福祉保障之目的正當性

第一款 動物保護法

依 1998 年動物保護法立法草案總說明之內容，社會上促成該法制定通過之立法背景係因當時流浪犬隻數量眾多，人與流浪犬隻生活環境重疊²³。自 1965

²² 李茂生，前揭註**錯誤！尚未定義書籤**。，頁 160。李茂生教授稱：「……因為（複雜的）溝通僅能在人類間進行，所以人類的共通利益即會成為最大的共通點。據此，當主張動物權的論者在進行實際溝通時，大多都會將自然環境保護與人類生存、人類未來的保障、物種多樣性所帶來的人類利益等議題搬上檯面，而這種以人類觀點所進行的溝通，一方面可以避免有關人類中心主義的善與惡（道德）的爭辯，另一方面也形成了建構人類社會的法律秩序的契機。」

²³ 沈富雄等四十二人所提之動物保護法草案總說明，其中所提及之流浪犬隻之問題：「……（二）流浪動物之處境：目前流浪動物以犬貓居多，以犬類為例，近五年來由政府捕捉者雖已逾二十一萬隻，惟據環保署推估，全省現仍約有一百三十萬隻流浪犬四處流竄。由於缺乏處罰規定，飼主棄養動物的情形相當普遍。動物遭棄養後流浪街頭，不僅無法得到適當的飲食及照顧，且常受到民眾嫌惡與虐待。流浪動物之處置，目前多由環保機關負責，然因其人員不足，捕捉方式落伍，以致在捕捉過程中，使動物產生許多痛苦及折磨；又所捕獲之流浪動物，除少數幸運者被領養外，其餘多數則遭撲殺。以八十三年為例，該年度全國共捕獲六萬一千一百六十隻流浪犬，遭撲殺者則高達四萬五千九百五十二隻，換言之，在所捕獲流浪犬中，有四分之三被處死。至於所餘四分之一，雖可免於一死，而送至收容所收容，惟目前公營收容所，不僅設備簡陋，通風衛生不良，且因空間狹小，所內傳染病蔓延迅速，動物因此而染病致死者亦不在少數。由此可知，在目前立法疏漏及人為管制不當下，流浪動物之保護時刻不容緩。……」參照：立法院公報，第 87 卷第 40 期院會紀錄，頁 113。

年後，流浪犬逐漸成為社會問題²⁴，進而發生許多犬隻咬人事件²⁵，然而環保署捕捉流浪狗之方式，多以棍子打暈後，依照各縣市預算不同，可能以注射氰酸鉀毒針、水淹、電擊、毒氣、施打空氣、餓死或棄置於垃圾掩埋場放任致死之方式處理流浪犬²⁶，此種作法被認為不人道。在沈富雄等四十二人所提之動物保護法草案總說明中提及「臺灣動物的處境向來鮮少引起重視，動物始終被視為可供人類恣意利用剝削的『物』或『財產』。先進國家的觀念則認為，動物不只是「物」，而是和人類一樣會感受傷害及痛苦，一樣會恐懼與抗拒死亡到來的生命個體。」²⁷而行政院版本之草案總說明則有提及：「動物依其生活環境與人類之關係，可概分為二類，一為生活在自然環境中之野生動物，另一為人類基於各種原因所飼養及管領之動物。人類飼養與利用動物之時間非常久遠，對動物之利用是無時無刻存在著，且有增無減，如食肉用之動物、產乳用之動物、使役用之動物、醫學研究及藥品測試用之實驗動物、玩賞伴侶用之寵物或娛樂用之表演動物……等等。在這種情況下，對於動物不當之虐待或過當之利用，均習以為常而不自知，此種行為不僅過分侵害動物，且對人類本身道德之發展，亦有極大之負面影響。基於愛護動物之精神，對需要宰殺之動物，應盡量減少動物之不適、恐懼及痛苦，又實驗動物之使用，亦為國際間極為重視之一環，我國尚乏管理之規定，……」²⁸由上述說明可見，在動物具有感知痛苦之能力與人類相同之前提下，基於人類的倫理道德之發展，必須立法節制利用動物之行為，減少使動物產生不必要之痛苦，認為人類如對於動物不當之利用，將對於人類道德之發展，有極大之負面影響。此種思考過程與間接憲法位階說類似。

因此本文認為，動物保護法第一條之立法目的規定尊重動物生命及保護動物，基於間接憲法位階說，在保護動物免於痛苦時，亦同時確保人類道德發展，故動物保護具有間接憲法之位階與其目的正當性。

²⁴ 汪盈利，50年間消逝的生命：臺灣流浪動物議題簡史，思想，29期，2015年，頁101。

²⁵ 動物保護法草案總說明：「民國八十一年間國內發生數起犬隻咬人事件，引起社會各界關注，因此制定畜犬及其他寵物之管理及保護法律為各界殷切期待。……」參照：立法院公報，前同揭註23，頁112。

²⁶ 汪盈利，前揭註24，頁104。

²⁷ 立法院公報，前揭註23，頁113。

²⁸ 立法院公報，前揭註23，頁112。

第二款 有機農業促進法

有機農業促進法第 1 條之立法目的規定為維護動物福祉特制定本法，惟無法從立法過程中得知動物福祉於有機農業促進法中所指為何²⁹。雖如此，仍舊可發現維護經濟動物之福祉與人類利益有所關聯，例如動物之健康與緊迫將影響動物轉化為食品時之品質，因此動物福祉將影響人類食用時之保障，世界動物衛生組織即基於此一確信，從而制定一系列動物福祉之標準³⁰。亦有相關研究指出，運輸及屠宰過程中對動物產生之緊迫將導致肉品產生不同的變化，進而影響肉品食用時之品質³¹。

如本文第三章第一節中所述，在工業化畜牧中大量單一動物居住於密集的空間中，為病原體以及病毒提供一個得以快速發展的環境，因此將提高病原體從動物傳染至人類的風險，提供動物自然生活之畜牧方式創造了不同於工業化畜牧密集狹窄之飼養系統，解決動物傳染病快速傳播之問題，並對於人類健康有正面影響³²。

綜上所述，有機農業促進法中維護經濟動物情緒、健康與自然生活狀態之規定和保障人類利益有高度關聯。因此，基於間接憲法位階說，應肯認維護動物福祉此一立法目的具有間接之憲法位階基礎與其目的正當性。

²⁹ 請見本文第 27 頁。

³⁰ Diane Ryland, *Animal Welfare Standards in Agriculture: Drivers, Implications, Interface?*, in AGRICULTURE LAW 181,184 (Mariagrazia Alabrese, Margherita Brunori, Silvia Rolandi, and Andrea Saba eds., 2017).

³¹ 廖震元，畜產專家也敢吃的好肉好蛋，天下雜誌，2012 年，頁 97-98。其提及：「若家畜於屠宰前短時間受到強烈緊迫，例如遭虐待、掙扎堆疊、爭先恐後或電擊致昏失敗造成掙扎，則肌肉內保存的能量、醣類，急速於厭氧情況下分解產生乳酸，造成肌肉酸度提高，於屠宰後二十四小時酸鹼值小於 pH5.5 (或 pH5.3)，加上體溫仍高，造成蛋白質變性並失去保水力，使肌肉看來偏軟白滲水。」

³² 本文頁 8。