



# 贯彻实施动物防疫法 推动提升公共卫生安全与人体健康保障水平

□ 王瑞贺

新冠肺炎疫情发生以来,对动物及动物产品交易、食用、冷链运输和疫病防控等问题,社会各界广泛关注,党中央高度重视,习近平总书记多次作出重要指示,按照党中央关于完善疫情防控相关立法,构建系统完备科学规范运行有效的疫情防控法律制度体系、全面加强公共卫生安全的部署和要求,十三届全国人大常委会第二十五次会议于1月22日表决通过修订后的动物防疫法。这次修订,以保障公共卫生安全和人体健康为重点,对我国动物防疫理念与防疫制度作了重要完善和创新,意义重大。

## 一、修改动物防疫法的必要性和重要性

动物防疫在国民经济中占有十分重要的地位,是我国养殖业发展、公共卫生安全和人体健康的重要保障。动物防疫法自1998年1月1日起施行以来,历经2007年一次修订和2013年、2015年两次修正,对加强动物防疫活动管理、预防、控制和消灭动物疫病,促进养殖业发展,保障公共卫生安全和人体健康,发挥了重要作用。但是,我国的动物防疫形势仍然比较严峻,主要是我国动物养殖方式还比较落后,动物疫病病种多、病原复杂,存在人畜共患风险,而且随着对外贸易和人员交流的增多,境外动物疫病传入风险增大。另外,从法律制度看,我国动物防疫还存在制度性缺失。

2018年8月以来,非洲猪瘟传入我国,对我国生猪养殖业带来重大影响。2020年,又遇到新冠肺炎疫情大流行,关于动物及动物产品的疫病防控成为社会关注的焦点。党中央坚持把人民生命安全和身体健康放在第一位,采取最全面、最严格、最彻底的防控措施,取得重大战略成果。疫情防控斗争表明,我国的重大疫情防控体系和应急管理体系,总体上是有效的,但也存在一些薄弱环节。

为了健全完善相关法律制度体系,强化公共卫生法治保障必须一体谋划、统筹考虑、协调推进。2020年4月全国人大常委会专门通过了强化公共卫生法治保障立法修法工作计划,修改动物防疫法就是这个计划确定的一项重要立法项目。2018年,修改动物防疫法列入了十三届全国人大常委会立法规划,由农业与农村委员会牵头,用2年时间完成了修订草案的起草。全国人大常委会加快动物防疫法立法进程,用7个月的时间进行了3次审议,2次向社会公布修订草案全文,广泛吸收各方面意见建议,于2021年1月修订通过动物防疫法,这是贯彻落实党中央决策部署,积极回应人民群众重大关切,健全疫情防控法律制度体系,强化公共卫生法治保障体系的一项重要立法成果。

## 二、此次动物防疫法修改的基本原则

我国是一个动物养殖大国,随着人民生活水平不断提高,动物产品的需求量日益增加,动物的用途也逐步多样化,养殖业成为我国经济发展、人民增收



的重要因素。这次修改动物防疫法,一方面为了促进养殖业发展,为广大人民群众提供充分的、高质量的、丰富多样的农产品。另一方面,更需要完善相关制度,保障人体健康和公共卫生安全。在修订过程中,主要坚持以下原则:

一是坚持人民至上。在动物饲养、屠宰、加工、经营、运输等各个环节,动物疫病病原微生物对生产经营者从业人员的从业人员、最终消费者的人体健康可能造成危害,也可能传播到周围的环境中给公共卫生安全造成危害。在非洲猪瘟、新冠肺炎疫情防控中,习近平总书记一开始就明确要求把人民生命安全和身体健康放在第一位。栗战书委员长指出,要强调和体现维护人民群众生命健康安全这个立足点和着眼点,这是这次修订动物防疫法在理念和指导思想上的重要变化。

二是坚持问题导向。非洲猪瘟等疫情防控中,暴露出了我国动物防疫体系和公共卫生服务体系存在的短板弱项,也积累了一些成功经验。按照党中央决策部署,强化问题意识,对动物防疫方针、防疫责任体系、制度体系和监管体系等进行了改革完善,对人民生命健康安全这个立足点和着眼点,这是这次修订动物防疫法在理念和指导思想上的重要变化。

三是坚持稳妥推进。全面体现近年来党中央、国务院有关完善动物防疫体制机制和加强动物防疫工作的改革成果,深入总结动物疫病控制、净化、消灭的成功经验,综合考虑畜牧业转型升级的发展要求和不同地区的不同情况,将各方面认识比较一致、经验比较成熟的制度及时上升为法律制度,对具体办法、机制和标准的制定实施进行了充分授权,确保各项制度稳步推进、符合实际。

## 三、此次动物防疫法修改的主要内容

修订后的动物防疫法共12章113条,与原法相比,

条文数量上增加了2章28条,主要对动物疫病防控理念、防疫管理制度、人畜共患传染病的防治、野生动物和犬只的检疫管理、机构队伍的稳定等方面的内容作了修改完善。

(一)有效落实动物疫病预防为主的方针。预防是动物防疫工作的前提和基础。党的十九届四中全会提出“强化提高人民健康水平的制度保障”的要求,强调要以预防为主。为有效落实预防方针,修订后的动物防疫法主要作了以下修改:一是,规定由农业农村主管部门对饲养动物的单位和个人履行强制免疫义务的情况进行监督检查,定期对强制免疫计划的实施情况和效果进行评估,并要求村民委员会、居民委员会协助基层政府做好强制免疫相关工作。二是,明确由农业农村主管部门制定动物疫病净化、消灭规划并组织实施,鼓励和支持饲养动物的单位和个人开展动物疫病净化。三是,加强对集贸市场和畜禽活体交易的管理,规定县级以上地方人民政府应当根据本地情况,决定在城市特定区域禁止宰杀畜禽活体交易,并增加了经营动物、动物产品的集贸市场不符合动物防疫条件的法律责任。四是,规定国务院农业农村主管部门和海关总署等部门应当建立防止境外动物疫病输入的合作机制,与进出境动植物检疫法相衔接,织密防护网。五是,要求陆地边境省级人民政府合理设置动物疫病监测站点,健全监测工作机制,明确了科技、海关、野生动物等部门的职责。

(二)补齐公共卫生安全保障短板弱项。动物与人的传染病密切相关,70%的动物疫病可以传染给人类,75%的人类新发传染病来源于动物。并且,目前世界上已知的人畜共患病包括病毒病、细菌病、寄生虫病,还有衣原体病、真菌病等达200多种,给相关从业人员和消费者,带来严重威胁和危害。动物防疫法的修订,抓住公共卫生安全方面存在的短板弱项,补充完善相关制度,切实保障人民群众生

命健康安全。

现行动物防疫法和传染病防治法对制定公布人畜共患传染病名录和人畜共患传染病的防控措施等作了规定。此次修订,重点从健全防治协作机制和加大法律责任方面予以强化,要求卫生健康、农业农村、野生动物保护等主管部门建立人畜共患传染病防治协作机制,在发生人畜共患传染病的协调时,应当及时通报,提升人畜共患传染病防控的协调性、有效性。同时,明确规定违反本法规定,造成人畜共患传染病传播、流行的,依法从重给予处分、处罚。

在野生动物检疫方面,虽然现行法对人工捕获和参加展示、演出和比赛的动物检疫作了规定,但是,实践中相应的检疫标准和规程缺失,一直是动物防疫工作的短板弱项。修订后的动物防疫法,明确要求由农业农村主管部门会同野生动物保护主管部门制定野生动物检疫办法。

另外,随着经济社会的发展、人民生活的富裕,饲养宠物的人越来越多,犬只伤人、传播狂犬病,甚至致人死亡的事件时有发生,广大人民群众对这个问题十分关注,而养犬管理的法律规范较为欠缺。同时,考虑到养犬管理事关每个人的切身利益,而管理职责主要在基层政府,还需要基层群众、自治组织、社区、社会组织等共同参与,由地方根据本地实际,出台具体的管理措施更为合适。因此,修订后的动物防疫法从防止传播狂犬病等疫病的角度,就接种狂犬病疫苗、办理登记等重点环节提出要求,同时,明确由省、自治区、直辖市制定饲养犬只防疫管理的具体办法。

(三)健全动物疫病控制与无害化处理制度。修订后的动物防疫法总结疫情防控经验,对动物疫病的控制、无害化处理等制度进行了完善:一是,规定对从事动物运输的单位、个人以及车辆实行备案管理。二是,建立健全动物及其产品调运监管制度,跨省通过道路运输的动物应当经指定通道入省境或者过省境。并且,国家根据防控需要,可以采取禁止或者限制特定动物、动物产品跨区域调运等措施。三是,增加无害化处理一章,明确建立政府主导,市场运作的无害化处理机制和财政补贴制度,要求任何单位和个人不得买卖、加工、随意弃置病死动物和病害动物产品。

(四)采取措施稳定基层机构队伍。为有效落实党中央有关机构改革精神,强化执法力量,稳定动物防疫机构队伍,修订后的动物防疫法增加了以下内容:一是,要求县级以上人民政府采取有效措施稳定基层机构队伍。二是,将原法中的官方兽医、执业兽医和乡村兽医管理规定整合为“兽医管理”一章,完善了兽医的管理、培训与考核制度,适当放宽参加执业兽医资格考试的人员范围,允许符合条件的乡村兽医参加执业兽医资格考试。三是,规定对因参与动物防疫工作致病、致残、死亡的人员,按照国家有关规定给予补助或者抚恤。

(作者系全国人大常委会法工委经济法室主任)

## 重庆文明行为促进条例3月1日起施行 创新性规定 参加公益服务等制度

《重庆市文明行为促进条例》将于3月1日起施行。

重庆市人大常委会办公厅近日就该条例召开新闻发布会,对立法背景和立法意义、法规的重点亮点以及如何贯彻落实进行介绍。

“条例突出问题导向,根据30余万份有效调查问卷和多方征求意见结果,用14个条文列举了人民群众广泛关注、各方反映比较集中的重点问题,如抢占霸座、随地吐痰、高空抛物、餐饮浪费等。”重庆市人大常委会主任委员邹钢指出,作为促进类立法,条例注重发挥引领作用,通过明确文明行为要求,确立表彰奖励优待制度等规定,引导公众提升文明素养,促进文明行为。

同时,为解决不文明行为治理难的问题,条例创新性地规定了参加公益服务、纳入不文明行为记录、公开不文明行为等制度。



## 北京制止餐饮浪费规定草案征求意见 任何人都有权 劝阻举报浪费行为

《北京市制止餐饮浪费规定(草案征求意见稿)》近日面向社会公开征求意见,68万余人参与网络问卷调查,市、区、乡镇10818名三级人大代表通过网络参与问卷调查,共收到反馈意见建议5000余条。

据全程参与征求意见稿调研和起草的中国社科院研究员刘小妹介绍,草案征求意见稿拟对餐饮单位设定了一些硬性要求,甚至提出了罚则,并没有对个人设定罚则。刘小妹说,可以多措并举推进个人节约习惯的养成。

刘小妹表示,政府的执法力量毕竟有限,无法随时随地实时监控,需要引入社会力量来进行监督,由社会力量来为执法提供线索和支持,将社会监督与执法衔接起来,形成合力。为此,征求意见稿提出,任何单位和个人有权劝阻、制止餐饮浪费行为,发现餐饮服务经营者、单位食堂违反本规定的,可以向市民服务热线或者有关部门举报。



本版制图/李晓军

## 深圳拟修订职业技能鉴定条例 技能鉴定更规范 费用收取更透明

近日,《深圳经济特区职业技能鉴定条例修正案(草案)》在广东省深圳市人大常委会网站公开征求意见,草案拟定职业资格考务费用由深圳市人力资源主管部门按规定标准收取,鉴定机构不得直接向劳动者收取。

《深圳经济特区职业技能鉴定条例》于1997年出台,20多年来为推动深圳市技能人才队伍建设发挥了重大作用。根据国务院“放管服”工作和广东省职业资格考务改革的改革要求,本次修改将使职业技能鉴定更加规范,费用收取更加透明。

按照优化流程,简化材料,减少跑动的政务服务理念要求,草案改变了原来职业技能鉴定报考由指定地点报名的规定,修改为通过指定政务服务平台填报有关资料的线上报考模式。

本报记者 张红兵 整理

# 行政处罚法主要修改内容

□ 张桂龙

现行行政处罚法是1996年八届全国人大四次会议通过的,2009年和2017年先后两次作了个别条文修改。《十三届全国人大常委会立法规划》将行政处罚法修改列为第一类项目。法制工作委员会2018年启动相关工作,2019年10月形成修改草案征求意见稿,2020年6月委员长会议将行政处罚法修订草案提请十三届全国人大常委会会议一审,2020年10月再次审议,2021年1月22日三审通过。新修改的行政处罚法将于2021年7月15日起施行。

此次修改的主要内容有:

## 一、落实党中央重大改革决策部署,推动行政处罚制度进步

增加综合行政执法制度,推动解决多头执法、重复执法和执法力量分散问题,规定国家在城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理、农业等领域推行建立综合行政执法制度,相对集中行政处罚权。

增加行政处罚权下放乡镇街道,推动执法重心下移,明确省、自治区、直辖市根据当地实际情况,可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使,并定期组织评估;同时,为保证这部分行政处罚权“放得下、接得住”,加强对行政处罚权下放的规范和保障:一是要求行政处罚权下放乡镇街道的决定应当公布。二是强调承接行政处罚权的乡镇人民政府、街道办事处应当加强执法能力建设,按照规定范围、依照法定程序实施行政处罚。三是规定有关地方人民政府及其部门应当加强组织协调、业务指导、执法监督,建立健全行政处罚协调配合机制,完善评议、考核制度。

将行政处罚法“三项制度”纳入行政处罚法,增加行政处罚法公示、执法全过程记录制度,完善重大行政执法决定法制审核制度。一是明确公示要求,增加规定行政处罚的实施机关、立案依据、实施程序和救济渠道等信息应当公示。二是体现全过程记录,增

加规定行政机关应当依法以文字、音像等形式,对行政处罚的启动、调查取证、审核、决定、送达、执行等进行全过程记录,归档保存。三是细化法制审核要求,列明适用情形,明确未经法制审核或者审核未通过的不得作出决定。

完善行政处罚和刑事司法衔接机制,推动行政处罚和刑事处罚有效对接。一是要求对依法不需要追究刑事责任或者免予刑事处罚,但应当给予行政处罚的,司法机关应当及时将案件移送有关行政机关。二是针对实践突出问题,强调行政处罚实施机关与司法机关之间应当加强协调配合,建立健全案件移送制度,加强证据材料移交、接收衔接,完善案件处理信息通报机制。三是明确违法行为构成犯罪,人民法院判处刑罚时,行政机关尚未给予当事人罚款的,不再给予罚款,体现司法最终原则。

落实行政执法人员持证上岗和资格管理制度要求。一是明确实施行政处罚的执法人员应当具有行政执法资格。二是执法人员在调查或者进行检查时,应当主动出示执法证件,当事人或者有关人员有权要求执法人员出示证件。三是执法人员不出示执法证件的,当事人或者有关人员有权拒绝接受调查或者检查。

增加疫情防控有关行政处罚程序规定,明确发生重大传染病疫情等突发事件,为了控制、减轻和消除突发事件引起的社会危害,行政机关对违反突发事件应对措施的行为,依法快速、从重处罚。

## 二、完善行政处罚设定权限,强化源头规范

适当扩大行政法规、地方性法规的行政处罚设定权限,增加规定上位法对违法行为未作出行政处罚规定,行政法规、地方性法规为实施上位法,可以补充设定行政处罚。同时,增加约束性要求,拟补充设定行政处罚的,应当通过听证会、论证会等形式广泛听取意见,并向制定机关作出书面说明。行政法规、地方性法规报送备案时,说明补充设定行政处罚的情况。

增加行政处罚实施评估制度,最大限度减少不

必要的行政处罚事项,明确国务院部门和自治区、直辖市人民政府及其有关部门应当定期组织评估行政处罚的实施情况和必要性,对不适当的行政处罚事项及种类、罚款数额等,及时提出修改或者废止的建议。

## 三、健全行政处罚规则,保障行政执法既有力度又有温度

保障行政执法有力度,解决重大违法行为违法成本低、惩处力度不够等问题。

增加行政处罚定义,为认定行政处罚提供判断标准,解决行政处罚界限不清问题。同时,补充列举行政处罚种类。

完善没收违法所得,一是规定违法所得除依法退赔的外,应当予以没收。二是明确违法所得是指实施违法行为所取得的款项。法律、行政法规、部门规章对违法所得的计算另有规定的,从其规定。

延长重点领域违法行为追責期限,规定涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的,行政处罚追責期限由2年延长至5年。

坚持现行法规规定的一事不两罚制度,同时增加规定同一个违法行为违反多个法律规范的,按照罚款数额高的规定予以处罚。

保障行政执法有温度,实行无过错不罚,小错轻罚。增加没有主观过错不罚,明确当事人有证据足以证明没有主观过错的,不予行政处罚,法律、行政法规另有规定的从其规定。

增加从轻处罚规则,明确初次违法且危害后果轻微并及时改正的,可以不予行政处罚。

增加从重处罚规则,规定实施行政处罚适用违法行为发生时法律、法规、规章的规定,但是作出行政处罚决定时,法律、法规、规章已被修改或者废止,且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的,适用新的规定。

增加行政处罚裁量基准,明确行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准,规范行使行政处罚裁量权,行政处罚裁量基准应当向社会公布。