

动物防疫 条件许可实务

刘冰宏 王玉顺 主编

中国农业科学技术出版社

动物防疫 条件许可实务

刘冰宏 王玉顺 主编

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

动物防疫条件许可实务 / 刘冰宏, 王玉顺主编. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5116 - 1039 - 3

I. ①动… II. ①刘…②王… III. ①兽疫 - 防疫 IV. ①S851.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 184372 号

责任编辑 崔改泵 于建慧
责任校对 贾晓红 范 潇

出 版 者 中国农业科学技术出版社
北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081
电 话 (010)82109194 (编辑室) (010)82109704 (发行部)
(010)82109709 (读者服务部)
传 真 (010)82106626
网 址 <http://www.castp.cn>
经 销 者 各地新华书店
印 刷 者 北京富泰印刷有限责任公司
开 本 850mm × 1 168mm 1/32
印 张 13
字 数 380 千字
版 次 2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷
定 价 38.00 元

—— 版权所有 · 翻印必究 ——

编委会

主 编：刘冰宏 王玉顺

副主编：张素梅 陈少渠 刘金娥 常新旺
王松军 韩道英 赵连甫

编 者：陈海涛 平李军 陶长城 张洪东
冉玉红 马恒敏 张小婷 张红波
蒋绍勋 赵永静 周 芳 孙亚红
陈 飞 李江坤 敦秀玲 张 琳
王彦杰 陈小权 朱荣珍 朱 雷
刘海强 王 锬 王 闯 雷海洋

前 言

随着《中华人民共和国动物防疫法》的修订，农业部发布了《动物防疫条件审查办法》，动物防疫条件许可制度得以建立和完善。理顺了动物防疫工作秩序，落实了各项动物防疫措施，强化了动物防疫的基础工作，提高了依法监管水平，对贯彻执行动物防疫法律法规，依法组织开展动物防疫工作，有效防控重大动物疫病，保障人民健康，发挥了积极作用。

为适应依法行政，依法动物防疫条件许可的需要，满足广大兽医行政执法人员正确实施动物防疫条件许可的工作要求，我们组织有关专业人员和长期从事一线动物防疫工作人员，编写了《动物防疫条件许可实务》。全书分十一章，全面阐述了行政许可的基本知识和实施程序，诠释了各类动物及动物产品生产、加工、经营场所的动物防疫条件，详尽地对动物防疫条件许可文书逐一进行了剖析，并提供了可供参考的范例，对行政许可案卷的概念、归档管理及案卷评查作了细致的论述，具有较强的指导性和实用性，对提高动物防疫执法人员能力和执法文书制作水平会大有裨益，对养殖、屠宰等场所规范化建设具有指导性意义。

本书在编写中，吸纳了最新公布的法律、法规、规范性文件，着重科学性、系统性和新颖性，涵盖面广，实用性强，具有一定的超前性。可作为动物防疫执法人员和大中专院校师生的重要参考书，也可作为养殖、屠宰等场所建设的重要参考资料。

由于系统研究动物防疫条件许可的资料贫乏，加上编者水平有限，疏忽之处在所难免，恳请同行与读者不吝赐教。

刘永

目 录

第一章 行政许可概述	(1)
第一节 行政许可基础知识	(1)
第二节 行政许可的类别	(6)
第三节 行政许可的原则	(10)
第四节 《行政许可法》的主要制度	(34)
第五节 行政许可的法律责任	(40)
第二章 动物防疫条件许可实施主体	(55)
第一节 行政主体概述	(55)
第二节 行政许可的实施主体	(60)
第三节 动物防疫条件许可实施主体	(73)
第四节 行政许可实施主体制度创新机制	(84)
第三章 动物防疫条件许可实施程序	(92)
第一节 申请	(92)
第二节 受理	(98)
第三节 审查	(101)
第四节 听证	(105)
第五节 决定	(111)
第六节 期限	(116)
第七节 变更	(132)
第八节 延续	(133)
第四章 动物养殖场的动物防疫条件	(138)
第一节 选址	(138)
第二节 布局	(142)
第三节 设施设备	(144)
第四节 人员要求	(151)

第五节 制度建设	(155)
第五章 屠宰加工场所动物防疫条件	(162)
第一节 选址	(162)
第二节 布局	(164)
第三节 设施设备	(166)
第四节 供水和废水排放	(172)
第五节 制度建设	(177)
第六章 动物隔离场动物防疫条件	(187)
第一节 动物隔离制度	(187)
第二节 防疫条件	(189)
第三节 人员要求	(192)
第四节 防疫制度建设	(194)
第七章 无害化处理场所动物防疫条件	(204)
第一节 无害化处理概述	(205)
第二节 动物防疫条件	(208)
第三节 防疫制度建设	(211)
第八章 动物交易市场动物防疫条件	(215)
第一节 动物防疫条件	(216)
第二节 防疫制度建设	(218)
第三节 防疫措施	(220)
第九章 动物防疫条件行政许可的监督检查	(223)
第一节 监督检查的概述	(223)
第二节 监督检查制度和措施	(226)
第三节 监督检查的方式和程序	(234)
第四节 监督检查的法律后果	(236)
第十章 动物防疫条件许可文书	(246)
第一节 许可申请与受理文书	(246)
第二节 许可审查文书	(266)
第三节 许可听证文书	(274)
第四节 许可决定文书	(290)

第五节 行政许可变动文书	(305)
第十一章 动物防疫条件许可案卷归档与评查	(318)
第一节 案卷的概念	(318)
第二节 案卷评查的形式	(323)
第三节 案卷评查的标准	(325)
附录 有关动物防疫条件许可法律法规	(332)
附录一 中华人民共和国行政许可法	(332)
附录二 中华人民共和国动物防疫法	(349)
附录三 农业行政许可听证程序规定	(366)
附录四 动物防疫条件审查办法	(372)
附录五 农业部关于贯彻实施《动物防疫条件审查办法》 的通知	(382)
附录六 农业部关于印发《动物防疫条件合格证》样式及 填写规范的通知	(385)
附录七 农业部关于水生动物防疫条件合格证审查有关问 题的函	(399)
参考文献	(400)
后记	(401)

第一章 行政许可概述

《中华人民共和国行政许可法》（以下简称《行政许可法》）于2003年8月27日颁布，2004年7月1日起开始实施。为规范行政许可的设定和实施，保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护公民利益和社会秩序，保障和监督行政机关有效实施行政管理，起到了巨大的法律保障作用。其制定是依法行政、理性行政、建设法治政府的必然要求，是深化行政审批制度改革的需要，是完善市场体制和适应入世的需要，是转变职能、深化改革的需要，有利于从源头上预防和治理腐败。其颁布实施是社会主义民主法治建设的一件大事，是继《中华人民共和国行政诉讼法》《行政处罚法》和《中华人民共和国国家赔偿法》之后又一部行政监督法，是政治文明建设的里程碑，是廉政制度建设的亮点，是走向法治政府的一场自我革命。

了解行政许可法的基本概念、基本原则和基本制度，有助于对动物防疫条件审查许可的进一步理解。

第一节 行政许可基础知识

一、行政许可的概念

行政许可的基本性质是对特定活动进行事前控制的一种管理手段。对行政许可现象进行解释和说明的理论很多，并且随着国家对经济和社会生活干预程度的变化而不断创新发展。行政许可的概念及其适用是行政许可法的重要理论问题，具有重要的实践意义。关于行政许可的概念，行政法理论界存在着以下3种观点。

第一种狭义说认为，行政许可是具体行政行为的一种，指法定

享有许可权的机关，根据公民、法人和其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为。依此理解，只有许可机关颁发了许可证才称为行政许可，即《行政许可法》第二条意义上的行政许可的概念。

第二种广义说认为，行政许可除包括狭义理解的部分外，是否颁发许可证的活动都属于行政许可，因为相对人提交了申请，行政许可机关有可能许可而颁发了许可证，也有可能经过审查拒绝颁发而不予许可，不予许可也是行政许可的工作之一，《行政许可法》第三十八条第二款规定，行政机关依法作出不予许可的书面决定，应当说明理由，这就告诉我们：不予许可也是行政许可概念中的题中之意。

第三种最广义说认为，行政许可不仅指是否颁发许可证的环节，还包括颁发之后对被许可人实施许可行为的活动进行后续跟进与管理，即《行政许可法》第六章规定的监督检查的内容，也属于行政许可法应予调整的内容。从某种意义上讲，这种理解是在第一种狭义说意义上理解的后续延伸，因为若为第二种广义说意义上的不予许可后也就不存在后续跟进和监督了。

在行政法学理论中一般以第二种理解，即广义说作为主流观点。

行政许可涉及的主要双方当事人，一方是行政机关或法定授权的组织，这两者可合称为行政主体；对方当事人为行政法理论上的行政相对人，立法表述为公民、法人或其他组织。相对人在行政许可制度的不同阶段又有不同的称谓，在申请阶段称为申请人；在申领许可证后称为被许可人。

行政许可法第二条对于“行政许可”概念的表述，是在综合各种意见的基础上作出的界定，即：“本法所称行政许可，是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为”。

二、行政许可的特征

按照法律对行政许可的界定，行政许可有以下特征。

（一）行政许可是依申请的行政行为

行政机关针对行政相对人的申请，依法采取相应的行政行为。行政机关不因行政相对人准备从事某项活动而主动颁发许可证或执照。行政相对人提出申请，是颁发行政许可的前提条件。这不是申请使行政许可具有双方行为的性质，而是行政机关基于行政权为的单方行为，申请并不意味着必定得到行政机关的认可。行政相对人提出申请，是其从事某种法律行为之前必须履行的法定义务。

（二）行政许可是一种经依法审查的行为

行政许可并不是一经申请即可取得，而要经过行政机关的依法审查。这种审查的结果，可能是给予或者不给予行政许可。行政机关接到行政许可申请之后，首先审查决定是否受理。对属于本机关职责范围，材料齐全，符合法定形式的，予以受理。受理之后，根据法定条件和标准，按照法定程序，进行审查，决定是否准予当事人的申请。审查应当公开、公平和公正，依照法定的权限、条件和程序，以保证行政许可决定的准确性。

（三）行政许可是一种授益性行政行为

行政行为按对相对人权益的影响可分为授益性行政行为和非利益性行政行为。授予行政相对人权利或使相对人取得利益的行政行为是授益性行政行为。剥夺与限制行政相对人权益或要求行政相对人履行义务的行为是非利益行政行为。行政许可与行政处罚、行政征收等行政行为不同，后者是基于法律对行政相对人权益的一种剥夺和限制，而前者是赋予行政相对人某种权利和资格，是一种准予当事人从事某种活动的行为，因此是授益性行政行为。

（四）行政许可是一种外部行政行为

行政许可法律关系的主体是对外行使行政管理职权的行政机关和受行政机关管理权限约束的相对人，即公民、法人或者其他组织。这一点决定它区别于行政机关内部的审批行为和行政机关之间以及上下级行政机关的审批行为。即行政许可是一种外部行政行为，而不是一种内部行政行为。所谓内部行政行为，是指作用于行政机关内部、行政机关之间或与其有隶属关系的行政工作人员的行

政行为。而外部行政行为直接作用于行政机关之外的公民、法人或者组织。

（五）行政许可是一种要式行政行为

行政行为按是否具有法定形式要求可以分为要式行政行为和非要式行政行为。行政许可要遵循一定的法定程序，还应以正规的文书、格式、日期、印章等形式予以批准。行政机关作出准予行政许可的决定，需要颁发行政许可证件的，应当向申请人颁发加盖印章的许可证、执照或者其他许可证书，资格证、资质证或者其他合格证书，批准文件或者证明文件等。因此，行政许可是一种要式行政行为。

三、行政许可的作用

（一）积极作用

行政许可是现代国家管理的重要手段，已被世界各国广泛地运用于经济、文化等各个领域。我国自改革开放以来，行政许可制度也得到了迅速发展，在国家行政管理中发挥着重要作用。具体表现在：

（1）有利于国家对社会经济和其他事务的宏观管理。随着经济体制的改革和市场经济的建立，政府的管理模式从直接管理逐渐向间接调控过渡。许可即是间接管理的一种手段。

（2）有利于维护社会公共利益和保障公共安全。

（3）有利于保护相对方的合法权益。相对方一旦获得某种许可，则可依法行使相应的权利，从事有关活动，任何个人或组织不得非法干预。

（二）消极作用

在注意到行政许可的积极作用的同时，我们还应清楚地看到，行政许可同样存在消极的作用。具体表现有：

（1）行政许可的调节范围过广会阻碍统一、有序的市场体制的形成。

（2）行政许可运用不当会造成社会资源的闲置和浪费，影响

整个社会的经济效益。

(3) 过滥的行政许可制度的保护不利于企业更好地利用市场体制的自发调节,束缚生产水平和产品质量的提高。

综上所述,在我国市场经济体制下,行政许可仍然是不可缺少的一项管理措施和调节手段,但其适用范围应当受到严格的限制。

四、行政许可的功能

行政许可作为一项重要的行政权力和管理方式,对维护社会稳定、人身安全、公共利益,加强区域宏观领导,保护广大消费者的合法权益,具有重要作用。如何有效地发挥行政许可作用,必须正确认识、把握行政许可的功能。

(一) 控制危险

这是行政许可最主要、最基本的功能。行政监督管理方式通常分为事前监督管理和事后监督管理。动物防疫条件许可属于事前监督管理方式。事前监督管理方式,由于其确定可能发生的问题及解决问题的条件一般都是推定的,具有很强的主观性。因此,事前监督管理对经济、社会的有效性,往往受到人们的认识水平以及实施行政许可的一套制度是否健全有效等诸多因素的制约,成本很高,还易滋生腐败。从管理的有效性和成本看,一般来说,对可能发生系统性问题的事项往往需要事前监督管理,而对可能发生随机性、偶然性问题的事项,则采取事后监督管理即可。动物防疫条件审查是《中华人民共和国动物防疫法》(以下简称《动物防疫法》)规定的一项动物疫病防控基本措施,《动物防疫条件审查办法》既强化兽医主管部门事前行政许可责任,又细化动物卫生监督机构事后监督行为准则,规范和提高养殖、屠宰加工、隔离和无害化处理等场所动物防疫条件水平的重要保障,对于防控重大动物疫病,确保动物卫生和动物产品安全,保障人体健康,维护公共卫生安全具有重要意义。因此,事前监督管理方式,主要是对可能发生的系统问题提前设防,以从源头上控制危险的发生。但是,这种事前监督只能是预防,并不能保证避免。如,不是打上绝密字样就能使得绝

密。同样，也不是说一经许可，就能控制危险。养殖场虽然达到了要求的各种动物防疫条件，对动物疫病的发生提前设防，但是并不能保证不发生动物疫情。

（二）配置资源

在市场经济条件下，市场在资源配置方面发挥基础作用。但是，在有限资源领域，完全靠市场自发调节来配置资源，不仅会导致资源配置的严重不公平，而且还会导致资源配置的低效率。因此，由政府通过许可的方式配置有限资源，已成为各国的普遍做法。当然，行政许可配置有限资源，也要通过公开、公正、公平的方法，以达到配置资源的高效率。

（三）证明或者提供某种信誉、信息

在经济信息社会活动中，为了达到预期目的，需要政府以许可方式，确立相对人的特定主体资格或者特定身份，使相对人获得合法从事涉及公众关系的经济、社会活动的某种能力，以此向社会证明或者提供信誉、信息，以公信于众，指导于民。例如，国家实行的执业兽医注册制度，对动物诊疗机构、动物保健机构、动物隔离场、种畜禽生产经营企业、水产原良种场等单位从事动物疾病的预防、诊断、治疗和动物绝育手术以及动物保健等经营性活动的兽医人员，要按照《动物防疫法》和农业部有关规章的规定，全面实行执业兽医资格准入管理。取得执业兽医资格证书的人员，必须依法在县级兽医主管部门注册后才能从业。经注册的执业兽医，方可从事动物诊疗、动物保健、开具兽药处方、出具证明文件等活动。未经执业注册的，不得从事上述活动。

第二节 行政许可的类别

根据不同的标准，可以对行政许可作不同的分类。对行政许可的分类主要有：①行为许可与资格许可。行为许可是直接允许申请人从事某种活动，资格许可是赋予申请人某种资格。其实，取得某种资格的目的也是为了从事某种活动，只是许可的直接程度不同。

②依据审批程序的宽严或者特定对象，可以分为普通许可和特别许可。③排他性许可和非排他性许可。按照许可之后，是否还批准其他人的许可申请，可分为排他性许可和非排他性许可。④根据许可证的证明程度，可以分为独立许可和附文件的许可。⑤根据许可是否附有相应的义务，可分为权利性许可和附义务许可。在现行法律、法规 and 实际做法中存在审批、审核、批准、认可、同意、核准、登记、备案等名目繁多、称谓各异的许可形式。实际中出现多种形式的许可，一方面是由于行政管理对象的多样性，产生行政管理方式的多样性；另一方面是由于对行政许可的设定和实施不规范。

法学界按照行政许可的性质、功能和适用条件，将行政许可划分为普通许可、特许、认可、核准、登记五大类。

一、普通许可

普通许可是指行政机关准予符合法定条件的公民、法人或者其他组织从事特定活动的行为，是运用最广泛的一种行政许可，例如，集会游行示威许可、爆炸物品生产许可、商业银行设立许可等。普通许可的性质是确认具备形式既有权利的条件，主要功能是防止危险，保障安全。

其主要特征为：首先，对相对人行驶法定权利或者从事法律没有禁止但附有条件的活动的准许；其次，一般没有数量控制；第三，行政机关实施普通许可一般没有自由裁量权。

普通许可主要适用于下列事项：直接关系国家安全、公共安全的活动；基于高度社会信用的行业市场准入和法定经营活动；利用财政资金或者由政府担保的外国政府、国际组织贷款的投资项目和涉及产业布局、需要实施宏观调控的投资项目；直接关系人身健康、生命财产安全的产品、物品的生产、销售等活动。

二、特别许可

特别许可（特许）是指行政机关代表国家依法向相对人转让

某种特定权利的行为，例如，海域使用许可、无线电许可、出租车经营许可、排污许可等。特许的主要功能是分配稀缺资源。

其主要特征为：首先，相对人取得特许一般应当支付一定的费用，所取得的特许权依法可以转让、继承；其次，特许一般由数量控制；第三，行政机关实施特许一般有自由裁量权。

特许主要适用于下列事项：有限自然资源的开发利用，有限公共资源的配置，直接关系公共利益的垄断性企业的市场准入等。

三、认可

认可是指由认可机构对认证机构、核查机构、实验室以及从事译审、审核等认证活动人员的能力和执业资格予以承认的合格评定和注册活动。认可是行政机关对申请人是否具备特定技能的认定，例如，律师资格许可、注册会计师资格许可等。认可的主要功能是提高从业水平或技能、信誉。

其主要特征为：首先，一般都要通过考试方式并根据考试结果决定是否认可；其次，资格资质证的认可是对人的许可，与身份相联系，不能继承、转让；第三，没有数量限制；第四，行政机关实施认可一般没有自由裁量权。

认可主要适用于提供公众服务并且直接关系公共利益的职业、行业需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项。

四、核准

核准是指行政机关对某些事项是否达到特定技术标准、技术规范的判断、确定，例如，消防验收、电梯安装核准、生猪屠宰检疫等。核准的主要功能也是为了防止危险、保障安全。

其主要特征为：首先，依据主要技术性、专业性的；其次，一般要根据实地验收、检测决定；第三，没有数量控制；第四，行政机关实施核准没有自由裁量权。

核准主要适用于下列事项：直接关系公共安全、人身健康、生

命财产安全的重要设备、设施的设计、建造、安装和使用；直接关系人身健康、生命财产安全的特定产品、物品的检验、检疫。

五、登记

登记是指行政机关确立相对人的特定主体资格的行为，例如，工商企业注册登记、社团登记、乡村兽医登记等。登记的主要功能是通过使相对人获得某种能力向公众提供证明或者信誉、信息。

其主要特征为：首先，未经合法登记取得特定主体资格或者特定身份，从事涉及公众关系的经济、社会活动是非法的；其次，没有数量控制；第三，对申请登记的材料一般只进行形式审查，通常可以当场作出是否准予登记的决定；第四，行政机关实施登记没有自由裁量权。

登记主要适用于确立个人、企业或者其他组织特定主体资格、特定身份的事项。

在行政许可分类中，有一种分类较为普遍，即普通许可和特许。这种分类对认识和理解行政许可的性质是很有益的。对什么是特许，有两种观点：一种观点认为是指对有害于社会或者社会不期待的事项，法律一般予以禁止，在特殊情况下，解除禁止。如排放污染物、制造和持有管制刀具、从事博彩业等。另一种观点认为特许是指国家赋予私人公营事业经营权的行為。如对私人经营电、煤气、自来水等公共服务业的许可。其前提是法律禁止这些领域私人经营，国家有独占的经营权。后来其范围又扩大到国家所有的自然资源的开发利用和公共资源的配置等。这种特许的观点，实质是特许的适用范围不同，但它们也有共同点，即特许在程序上较严格。普通许可相对于特许，也就是除去特许之外的所有许可，这是一种通常的理解。

无论是将行政许可分为普通许可和特许，还是划分为其他种类，从认识论上来说，是为了认识行政许可，把握其不同侧面；从立法上来说，对行政许可进行分类，就是为了分类规范和分类指导，规定出不同的程序。