



面向 21 世纪 课程 教材

Textbook Series for 21st Century

动物卫生法学

陈向前 汪 明 主编

中国农业大学出版社

面向21世纪课程教材

Textbook Series for 21st Century

动物卫生法学

陈向前 汪 明 主编

中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

动物卫生法学/陈向前,汪明主编. —北京:中国农业大学出版社,2002.4

ISBN 7-81066-256-2/S·344

I. 动… II. ①陈… ②汪… III. 动物-卫生法-世界
IV. D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 015016 号

出版 中国农业大学出版社
发行
经销 新华书店
印刷 莱芜市圣龙印务书刊有限责任公司
版次 2002 年 6 月第 1 版
印次 2002 年 6 月第 1 次印刷
开本 16 印张 15 千字 277
规格 787×980
印数 1~5 050
定价 20.00 元

图书如有质量问题本社负责调换

社址 北京市海淀区圆明园西路 2 号 邮政编码 100094

电话 010-62892633 网址 www.cau.edu.cn

主 编 陈向前 汪 明

编 委

中国农业大学 汪 明 陈向前 张立波

农业部动物检疫所 王树双 黄保续 蔡丽娟 于丽萍

南京农业大学 陆承平 邹思湘

中国人民解放军军需大学 宣 华

华中农业大学 陈焕春

内蒙古农业大学 马学恩 申子义

西北农林科技大学 张彦明

东北农业大学 魏 平

扬州大学 刘秀梵

通辽大学 马国文

山东农业大学 崔言顺

东北林业大学 贾竞波

吉林农业大学 刘清河

四川农业大学 程安春

华南农业大学 黄青云

东方动物卫生法医学研究所 陈向武

广西农业大学 黄维义

河北农业大学 钟秀会

云南农业大学 高 洪

莱阳农学院 王金宝

序

我国的高等教育进入了一个迅速发展的时期。我们要在扩大办学规模、提高办学效益的同时,加快教育教学改革的步伐,培养高质量的人才。

根据教育部关于全面开展教学内容和课程体系改革以及调整专业结构的精神,秉承注重基础知识和基本能力、实践动手能力的优良办学传统,1999年下半年,中国农业大学开展了以创建“两段式”培养模式和“三平台”课程体系,培养具有创新能力和高综合素质农业人才为目标的本科教学改革。这次改革坚持以研究促教改,通过采取校内立项的方式,调动广大教师投身教学改革的积极性,将转变教师的教育思想观念与教学内容、教学方法改革紧密结合起来,使我校的本科教学从培养目标到培养模式,从课程体系到教学内容方法得到了全面而深刻的变革。

教材建设是教学改革的重要组成部分,专业主干课程的教材建设为本科生的基本质量提供了重要保证。继2000年编写出版14种基础课系列教材之后,我校积极开展专业主干课程系列教材建设,并将动物医学、动物科学、农业资源与环境、植物保护、环境工程和社会学等6个优势专业的主干系列课程教材作为第一批建设项目。这次推出的系列教材,是专业主干课教师长期钻研课程体系和教学内容的重要成果。他们从转变教育思想入手,站在21世纪科技、社会发展趋势的高度,以“整体优化”和“内容更新”为出发点,对主要农科专业主干系列课程的教学内容进行“精选”、“重组”和“创新”,注重学生基本知识、基本技能和创新能力的培养,注重现代科学技术与国情相结合,注重理论联系实际,强调学生创新能力和综合素质的培养。

在中国农业出版社、中国农业大学出版社、中国环境出版社的大力支持下,这套专业主干系列教材已陆续与读者见面。它的出版将对农科本科教材建设做出积极的贡献

江树人

2001年12月

前 言

《动物卫生法学》教材坚持理论联系实际,坚持面向动物防疫行政法制建设,紧密结合我国加入 WTO 后动物防疫工作与国际接轨,瞄准培养跨世纪动物卫生法学人才和在动物医学专业本科生中普及动物卫生法学知识而组织编写的。

《动物卫生法学》比较完整、系统地论述了我国动物卫生法学状况,客观地介绍了世界动物卫生组织(OIE)的组织机构、法律体系、标准及相关规则,简要地介绍了世界贸易组织(WTO)运行规则及相关协议。

《动物卫生法学》由中国农业大学和农业部动检所、东方动物卫生法学研究所组织有关专家编写。内容翔实,概念准确,集我国行政管理学、法学基础理论、行政法学、兽医学和国际动物卫生法学于一体,有较强的实际应用价值。适合作为农业高等院校动物医学专业本科生教材,也可作为农业高等院校动物医学专业研究生的选用教材,还可作为动物防疫行政执法和管理人员的培训教材。

为了集思广益,在本书的编写过程中,参阅了国内外有关的法学著作和相关资料,在此一并表示感谢。

尽管编著者力求完整、准确地阐明动物卫生法学的基本概念和基本原理,也吸收了一些国内外优秀学术成果,并在理论与实践相结合的基础上,为达到理论性、实践性和应用性的统一做了很大的努力,但不完善之处仍在所难免,敬请读者批评指正。

目 录

第一章 动物卫生行政	(1)
第一节 动物卫生行政概述	(1)
一、行政概述	(1)
二、动物卫生行政的概念和特征	(2)
三、动物卫生行政的对象	(2)
四、动物卫生行政的范围	(4)
第二节 动物卫生行政组织体系	(4)
一、动物防疫监督检验机构	(4)
二、动物卫生行政执法人员	(7)
第三节 官方兽医制度简介	(9)
一、官方兽医和官方兽医制度	(9)
二、官方兽医制度的主要类型	(10)
三、官方兽医制度的特征	(12)
四、我国实行官方兽医制度的必要性	(15)
第二章 动物卫生行政行为和动物卫生行政法律关系	(17)
第一节 动物卫生行政行为	(17)
一、动物卫生行政行为概述	(17)
二、动物卫生行政行为的构成	(18)
三、动物卫生行政行为的撤销与消灭	(23)
第二节 动物卫生行政法律关系	(24)
一、动物卫生行政法律关系概述	(24)
二、动物卫生行政法律关系的构成要素	(26)
三、动物卫生行政法律关系的产生与消灭	(30)
第三章 动物卫生行政法和动物卫生行政程序法	(32)
第一节 动物卫生行政法	(32)
一、行政法的基本知识	(32)
二、动物卫生行政法	(34)
三、动物卫生行政法的渊源	(35)

四、动物卫生行政法调整的对象及效力	(37)
第二节 动物卫生行政程序法	(38)
一、动物卫生行政程序法概述	(38)
二、动物卫生行政程序法的基本原则	(41)
三、动物卫生行政程序的分类	(43)
第四章 动物卫生行政立法	(45)
第一节 动物卫生行政立法概述	(45)
一、动物卫生行政立法的概念	(45)
二、动物卫生行政立法的必要性	(45)
三、我国的立法体制	(47)
第二节 动物卫生行政立法程序	(49)
一、动物卫生行政立法程序的概念	(49)
二、动物卫生行政立法程序的主要内容	(50)
第三节 动物卫生行政立法技术	(56)
一、动物卫生行政立法技术的概念	(56)
二、动物卫生行政法的结构	(57)
三、动物卫生行政法的整理	(58)
第五章 动物卫生行政执法	(59)
第一节 动物卫生行政执法概述	(59)
一、动物卫生行政执法的概念	(59)
二、动物卫生行政执法的生效要件	(60)
三、动物卫生行政执法决定的效力	(60)
四、动物卫生行政执法的意义和作用	(61)
第二节 动物卫生行政处理	(62)
一、动物卫生行政处理的概念	(62)
二、动物卫生行政处理的内容	(62)
三、动物卫生行政处理的表现形式	(63)
第三节 动物卫生行政处罚	(64)
一、动物卫生行政处罚概述	(64)
二、违法行为的构成	(65)
三、动物卫生行政处罚的种类	(66)
四、动物卫生行政处罚的程序	(67)
第四节 动物卫生行政强制执行	(75)

一、动物卫生行政强制执行概述	(75)
二、动物卫生行政强制执行的种类	(76)
三、动物卫生行政强制执行的程序	(76)
第六章 动物卫生行政救济	(78)
第一节 动物卫生行政救济概述	(78)
一、动物卫生行政救济的概念	(78)
二、动物卫生行政救济的意义	(78)
第二节 动物卫生行政争议	(79)
一、动物卫生行政争议概述	(79)
二、动物卫生行政争议的种类和原因	(79)
三、动物卫生行政争议的解决方法	(80)
第三节 动物卫生行政救济的途径	(81)
一、动物卫生行政救济途径的概念	(81)
二、动物卫生行政救济途径的分类	(81)
第七章 世界动物卫生组织	(87)
第一节 世界动物卫生组织简介	(87)
一、OIE 发展简史	(87)
二、OIE 及其工作语言	(88)
三、OIE 的性质及其任务和发展目标	(88)
第二节 OIE 组织结构	(89)
一、国际委员会	(89)
二、行政委员会	(92)
三、OIE 专业委员会	(94)
四、地区委员会	(96)
五、OIE 中央局	(97)
第三节 OIE 工作组	(99)
一、工作组主要职责	(99)
二、工作组分类	(99)
第四节 地区代办处	(101)
一、亚太地区代办处	(101)
二、美洲代办处	(102)
三、东欧代办处	(102)
四、中东代办处	(102)

五、东南亚口蹄疫控制协调处	(103)
第五节 OIE 协作中心	(103)
一、OIE 协作中心的主要职责	(103)
二、与我国有联系的协作中心	(104)
第六节 OIE 参考实验室	(104)
一、OIE 参考实验室的主要职责	(104)
二、参考实验室及其专家和顾问	(104)
三、OIE 指定的国际标准血清	(105)
第七节 OIE 成员国与成员国代表	(105)
一、OIE 成员国	(105)
二、成员国代表的权利和义务	(106)
第八章 国际动物卫生法	(108)
第一节 国际动物卫生法典	(108)
一、法典简介	(108)
二、术语定义	(108)
三、信息通报	(110)
四、兽医道德及国际贸易出证	(111)
第二节 进口风险分析	(114)
一、总论	(114)
二、风险分析准则	(115)
三、兽医机构评价	(118)
四、地区区划和区域区划	(119)
五、动物卫生监督和监测	(121)
第三节 进出口程序	(122)
一、运输建议	(122)
二、离港前和离港时适用的动物卫生措施	(123)
三、过境时适用的动物卫生措施	(124)
四、进口国的过境口岸和检查站	(125)
五、到达时的动物卫生措施	(126)
六、动物病原的国际交流和实验室控制	(128)
七、非人类灵长目动物传染的人畜共患病	(130)
第四节 兽用生物制品的风险分析	(134)
一、概论	(134)

二、兽用疫苗的风险分析	(135)
三、其他生物制品的风险分析	(136)
第九章 法定动物疫病	(138)
第一节 A 类和 B 类疫病	(138)
一、A 类病名录	(138)
二、A 类动物疫病的有关规定	(138)
三、B 类动物疫病	(151)
第二节 其他规范	(153)
一、附录	(153)
二、国际动物卫生证书	(158)
三、疾病诊断试验和标准手册	(158)
第十章 世界贸易组织	(161)
第一节 关税与贸易总协定简介	(161)
一、《关税与贸易总协定》	(161)
二、GATT 多边贸易谈判	(161)
第二节 世界贸易组织简介	(165)
一、世界贸易组织的产生	(165)
二、WTO 与 GATT 的区别	(165)
三、WTO 的组织结构及职能	(166)
四、WTO 协议的内容	(169)
第三节 加入 WTO 与法制建设	(170)
一、正确理解和把握 WTO 规则的本质	(170)
二、深化行政管理体制的改革	(172)
三、全面推进依法行政	(175)
第十一章 世界贸易组织的规则	(178)
第一节 世界贸易组织的基本原则	(178)
一、WTO 的原则	(178)
二、审议机制和保障措施	(184)
第二节 世界贸易组织的争端解决机制	(185)
一、争端解决机制的作用	(185)
二、争端解决的原则	(186)
三、争端解决的程序	(187)
第三节 WTO 贸易政策审议机制	(189)

一、贸易政策审议的目的	(189)
二、贸易政策审议的期限	(190)
三、贸易政策审议的主持机构	(190)
第十二章 农业协议	(191)
第一节 乌拉圭回合农业谈判	(191)
一、乌拉圭回合农业谈判的背景	(191)
二、乌拉圭回合农业谈判的目标	(192)
三、乌拉圭回合农业谈判的艰难历程	(192)
第二节 农业协议的主要内容	(193)
一、WTO 农业协议的基本框架	(193)
二、农业协议国内支持规则	(199)
第十三章 SPS 协议和 TBT 协议	(202)
第一节 卫生与植物卫生措施实施协议	(202)
一、SPS 协议序言	(202)
二、SPS 协议正文	(202)
三、SPS 协议附件	(207)
第二节 贸易技术壁垒协议	(211)
一、TBT 协议序言	(211)
二、TBT 协议正文	(212)
三、TBT 协议附件	(222)

第一章 动物卫生行政

第一节 动物卫生行政概述

一、行政概述

动物卫生行政是国家行政的一个重要组成部分。因此,在论述动物卫生行政时,有必要首先讨论行政的概念和特点。

(一)行政的概念 目前,国内外学者对行政的含义并无统一的界定。现将几种主要观点介绍如下:

1. 行政是国家意志执行说 这种观点以美国行政学家F·古德诺的政治行政二分说为基础。古德诺认为,政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。制定政策是政治,执行政策是行政,政治与行政应分立。这种观点虽有其一定的道理,但不能绝对化。在我国,相对于国家权力机关,说行政是国家意志的执行是正确的。但在行政活动范围内,行政可以说既是国家意志的执行,也是国家意志的表达。因为,不同等级的行政机关,都有决策活动,行政决策就是国家意志的表达,只是决策的层次、范围、效力等级有所不同罢了。

2. 排除说 这种观点认为行政是指立法、司法以外的国家职能,或者说除司法、立法以外的所有国家作用。“排除说”以国家的职能分工或国家作用的分类为基础,这种观点就三权分立政体而言,有一定的价值。但是由于现代行政的发展,出现了同一行政机关同时具有行政、立法和司法职能的情况。用这种“排除说”表述行政的含义就比较困难了。

3. 行政是政府事务管理说 美国《社会科学大辞典》解释说:“行政为国家事务的管理”。持这种观点的学者均认为,行政是政府事务的管理和指导。这种观点目前在国外比较普遍,与我们所说的行政也比较接近。

4. 我国学者的观点 我国是实行“议行合一”的社会主义国家,从我国当前行政法制建设和行政活动的实际出发,我国学者将行政的定义表述为:行政是国家机关(主要是国家行政机关),依法行使国家权力,对国家事务进行组织与管理的活动。

(二)行政的特征 马克思曾经指出:“行政是国家的组织活动”。这一论断正确地揭示了行政活动的由来和本质。从马克思主义的观点出发,可将行政的特征归纳为以下五点:

- (1)行政属于国家;
- (2)行政是国家活动的一种形式;
- (3)行政是国家的管理活动;
- (4)行政以宪法、法律和法规、规章为依据;
- (5)行政必须是处理公务。

我国行政管理活动的范围是非常广泛的,按其内容可将行政分为:国防行政、外事行政、工商行政、税务行政、动物卫生行政,等等。

二、动物卫生行政的概念和特征

动物卫生行政是指动物卫生行政主体代表国家依法对动物防疫工作进行组织与管理的活动,它是我国行政的组成部分。动物卫生行政具有如下特征:

1. 动物卫生行政的主体必须是动物卫生行政机关 这里所说的动物卫生行政机关是指各级畜牧兽医行政管理部门和县级以上人民政府所属的动物防疫监督机构。

2. 动物卫生行政是代表国家进行的管理活动 动物卫生行政是动物卫生行政主体代表国家进行的管理活动,是国家组织活动的一种表现形式。

3. 动物卫生行政以动物卫生行政法为依据 动物卫生行政活动,必须严格遵守宪法、法律、法规、规章及其他规范性文件的规定。

4. 动物卫生行政活动必须在法律规定的范围内进行 一切动物卫生行政活动都必须受动物卫生行政法律规范的制约。任何超越动物卫生行政法律规范规定所实施的动物卫生行政行为,都是无效的。

由于动物卫生行政的目的在于预防和消灭动物传染病,保护消费者的权益,保障人民身体健康,保证动物防疫工作秩序的正常运转,促进畜牧业生产的发展,为社会主义现代化建设做贡献。因此它的这些特征,既区别于一般的行政,又区别于一般的动物防疫工作,体现了上述独自的特点。

三、动物卫生行政的对象

动物卫生行政的对象是指动物卫生行政主体代表国家,在组织管理动物防疫工作中其行政行为所指向的标的。动物卫生行政的对象是非常广泛的,包括人(公民、法人或其他组织)、动物、仪器设施及环境等。

(一)人是动物卫生行政的对象 凡是国家颁布的动物卫生行政法律、法规、规章和其他规范性文件,全体公民都有遵守的义务。人(包括公民、法人或其他组织)成为动物卫生行政对象的情况有以下几种:

1. 参与动物卫生行政法律关系 因参与动物卫生行政法律关系而成为动物卫生行政管理对象。如公民、法人或其他组织因申请领取《动物防疫合格证》,或者取得《动物检疫证明》,而成为动物卫生行政管理的对象。

2. 违反动物卫生行政法 因违反动物卫生行政法承担法律责任而成为动物卫生行政对象。如公民、法人或其他组织因违反动物防疫法及配套法规、规章的有关规定,而受到动物卫生行政主体的行政处理、处罚等。

3. 从事某种相关活动 因从事或参与饲养、经营、屠宰动物及经营、加工动物产品等活动而成为动物卫生行政对象。如饲养、经营动物和生产、经营动物产品的公民、法人或其他组织,必须接受动物卫生行政主体的监督和管理。

因进行动物诊疗而成为动物卫生行政对象。如有关人员要想进行动物诊疗工作,就必须接受动物卫生行政主体对其所进行的资格审核,取得兽医资格证书后方可申请《动物诊疗许可证》,并须接受年检注册以及技术操作规程执行情况的监督检查。

4. 涉及动物疫情扑灭等特定行为 因其饲养、经营的动物发生了法定动物传染病,或生产经营的动物产品发生染疫,县级以上人民政府所属的动物防疫监督机构为扑灭疫情而采取隔离、封锁、扑杀、销毁、消毒、紧急免疫接种等强制措施时,而成为动物卫生行政管理的对象。

(二)动物及其产品是动物卫生行政的对象 动物卫生行政主体依照法定的动物防疫技术标准、规程和检疫管理办法对饲养、经营的动物(包括野生动物、观赏动物、演艺动物)、动物产品进行检疫、监督和管理。因此,动物、动物产品也是动物卫生行政的对象。

(三)仪器设施、有关物品是动物卫生行政的对象 动物卫生行政主体为了防止草料、饲养器具、屠宰加工设备以及有关物品带有病原体而传播疫病或污染动物产品,而必须对相关用具、设备等物品进行检疫、消毒和动物防疫监督管理。因此,与饲养经营动物和生产经营动物产品有关的物品、设备、用具、仪器、设施也是动物卫生行政的管理对象。

(四)环境是动物卫生行政的对象 环境是指饲养、生产、屠宰、加工、销售动物、动物产品所涉及到的场所及其周围的境况。这些场所、环境要符合法定的动物防疫标准的要求,在发现人畜共患急性、烈性传染病和新发现的危害较大的动物传染病的地区,除对动物采取隔离、封锁、扑杀、销毁等措施外,还要对受污染的环境

采取消毒等动物卫生行政处理措施。因此,有时环境也是动物卫生行政的对象。

四、动物卫生行政的范围

动物卫生行政的范围亦十分广泛。按动物卫生行政的具体内容,可将动物卫生行政的范围划分为:兽医医政、兽药药政及相关环境的动物防疫管理,动物、动物产品的卫生管理,饲养、屠宰、运输、购销动物及加工、生产、运输、经营动物产品活动的动物防疫管理,防疫、检疫、消毒管理,动物防疫证章标志的统一管理,动物防疫合格许可证照的管理,动物诊疗许可证及动物防疫组织管理,等等。

第二节 动物卫生行政组织体系

一、动物防疫监督检验机构

(一)动物防疫监督检验机构

1. 动物防疫监督机构的概念 动物防疫监督检验机构是指经法律、法规授权,依法成立并在同级畜牧兽医行政管理部门的领导下,代表国家行使动物防疫监督管理职权的动物卫生行政专业执法机构。动物防疫法规定:“县级以上人民政府所属的动物防疫监督机构实施动物防疫和动物防疫监督。”由此可知,动物防疫监督检验机构虽属事业单位,但是国家把动物卫生行政权通过法律规范授予动物防疫监督机构,由其代表国家实施动物防疫监督管理。因而,动物防疫监督检验机构具备行使动物防疫监督管理行政权的职能。

目前我国动物防疫监督机构的组织形式并不统一。有的设在畜牧兽医行政主管部门内部,有的与动物防疫机构合署办公,也有的独立设置。

2. 动物防疫监督机构的行政主体资格

(1)动物卫生行政法授权。目前,我国对何种规范性文件能够授予非行政机构行政管理职权,还没有明确的规定。但是,从我国立法实践和行政执法的实际出发,一般只有法律、法规才能授予非行政机构行政管理职权。

动物防疫法及其配套法规和有关的动物卫生行政法律规范,对动物防疫监督机构行使动物卫生行政职权的范围、对象、权限、程序以及违法承担责任的形式均作了明确的规定。经动物卫生行政法授权,动物防疫监督机构就具备了动物卫生行政法上的主体资格,按理说是当然的动物卫生行政管理活动的行政主体。但是,它能否以自己的名义对外行使动物卫生行政管理职权,还取决于是否依法成立和能否独立地承担责任。

(2)必须依法成立。所谓“依法成立”是指动物卫生行政主体的成立与组成,必须经同级人民政府人事或编制行政主管部门对其人员配备、机构设置、职能确定进行正式行文批准。这样,动物卫生行政主体才能以自己的名义,独立地行使动物卫生行政管理职权。

根据民法通则第 50 条的规定,有独立经费的机关,从成立之日起就具有法人资格。但是,目前我国仍有一些动物防疫监督机构不具有独立的预算经费,故这些机构不是独立的法人,不能以自己的名义独立地行使行政权力和承担法律责任。

(3)独立承担责任。根据我国法律“权利、义务对等”和“职权、责任一致”的原则,有权利者必有义务相随,行使职权者必然承担相应责任。既然动物卫生行政法明确地授予动物防疫监督机构行使动物卫生行政管理的职权,动物防疫监督机构完全可以以自己的名义对本辖区内的动物卫生行政事务进行监督和管理。当然在行使动物卫生行政管理职权的活动中,造成管理相对人合法权益损害的,动物防疫监督机构也应当以自己的名义,独立地对外承担行政赔偿责任。独立承担赔偿责任,最根本的要求就是,动物防疫监督机构必须具备“法人”资格,即为一个具有独立预算经费的执法机构。

在动物卫生行政活动中,动物防疫监督机构的行政行为可能会出现这样或那样或大或小的违法现象,这些行为只要给管理相对人造成损害的,动物防疫监督机构就要对此承担责任。但是,这些责任有的是属于国家赔偿法中的行政赔偿责任,有的则属于民法调整的民事赔偿责任。然而,无论是行政赔偿责任还是民事赔偿责任,都要求动物防疫监督机构必须能够以自己的名义独立地予以承担。在我国,最主要的赔偿方式就是金钱给付,如果动物防疫监督机构不是一个法人,又没有独立的预算经费,那么,它怎么以自己的名义来承担赔偿责任呢?不难想像,一个不能以自己的名义对外独立地承担责任的机构,又怎么能以自己的名义行使行政管理权力呢?这个道理是显而易见的。

如前所述,国家赔偿法是以行政执法人员所在机关为赔偿义务机关的,根据我国动物卫生行政法的规定,在动物卫生行政活动中,能够发生动物卫生行政侵权行为的只有动物防疫监督机构的工作人员(包括行使动物检疫职权的动物卫生行政执法人员)。这就是说,根据国家赔偿法的归责原则,动物卫生行政工作人员违法行使职权侵犯管理相对人合法权益造成损害的,应当由其所在机关即动物防疫监督机构(或者动物检疫机关)来承担赔偿责任。倘若动物防疫监督机构不是一个独立的法人,它是不能以自己的名义独立地承担赔偿责任的。如果动物防疫监督机构不能独立地承担赔偿责任,就应当由其主管部门即同级畜牧兽医行政管理部门来承担赔偿责任。然而,国家赔偿法对赔偿义务机关的设定是不能上溯的,它只设定工