

吴求生 主编

动物防疫行政执法

实用指南

Dongwu
fangyi
xingzheng
zhifa
shiyong
zhinan

 民族出版社

吴求生 主编

动物防疫行政执法 实用指南

Dongwu
fangyi
xingzheng
zhifa
shiyong
zhinan

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

动物防疫行政执法实用指南/吴求生主编. - 北京: 民族出版社, 2005. 8

ISBN 7-105-07210-5

I. 动… II. 吴… III. 兽疫-防疫-行政执法-中国-指南
IV. D922.4-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 098015 号

民族出版社出版发行

<http://www.e56.com.cn>

北京市和平里北街 14 号 邮编 100013

金若龙公司微机照排 迪鑫印刷厂印刷

各地新华书店经销

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 8 字数: 196 千字

印数: 0001-3500 册 定价: 20.00 元

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

(汉文三室电话: 64272078; 发行部电话: 64211734)

前 言

《中华人民共和国行政许可法》颁布实施后，对动物防疫机构及其工作人员依法行政提出了更加严格的要求。大力提高动物防疫行政执法人员法律素质和执法水平，已成为动物防疫系统面临的一项重要而紧迫的任务。我们根据有关法律法规，针对动物防疫行政执法的实际和需要，结合多年来动物防疫行政执法的实践经验，组织编写了《动物防疫行政执法实用指南》一书，以其为动物防疫行政执法人员法律知识的学习、培训和依法行政的实际工作提供指导和帮助。

在本书酝酿编写过程中，我们引用和借鉴了动物防疫系统同仁的一些观点和资料。湖南省兽医总站邱柏根站长等领导对本书编写工作给予了大力支持，提出了宝贵意见和建议。李淑云研究员进行认真审核。同时也得到了湖南省兽医总站、邵阳市畜牧水产局、邵阳市家畜疫病防检站其他同志的大力支持，在此一并致谢。

本书在编写过程中，虽然参阅了大量法律教材、法律工具书和普法资料，尽量做到全面周到，但是随着市场经济的不断发展与完善，动物防疫行政执法工作也在不断地深入之中，书中难免有不当之处，恳请读者批评指正，编者不胜感激。

编 者

二〇〇五年一月八日

目 录

第一部分 行政法学基础	(1)
一、行政执法	(1)
二、行政许可	(8)
三、行政处罚	(12)
四、行政复议	(22)
五、行政诉讼	(24)
六、国家赔偿	(26)
第二部分 动物防疫法律政策知识	(30)
一、动物防疫主要法律政策	(30)
二、动物防疫管理	(31)
三、动物疫病的预防	(33)
四、动物疫病的控制和扑灭	(38)
五、动物与动物产品的检疫	(40)
六、动物防疫监督及法律责任	(50)
七、动物防疫行政许可	(60)
第三部分 动物防疫行政办案程序	(63)
一、动物防疫行政案件概念	(63)
二、动物防疫行政案件种类	(63)
三、动物防疫行政案件管辖	(65)

四、办理动物防疫行政案件法律政策依据	(66)
五、办理动物防疫行政案件的原则	(67)
六、动物防疫行政案件办案程序概念	(67)
七、动物防疫行政案件办案要求	(67)
八、动物防疫行政处罚案件办案程序	(68)
九、动物防疫行政复议案件办案程序	(73)
十、动物防疫技术争议案件办案程序	(79)
第四部分 动物防疫法律文书使用	(81)
一、动物防疫法律文书概念	(81)
二、动物防疫法律文书种类	(82)
三、制作动物防疫法律文书基本原则	(83)
四、制作动物防疫法律文书依据	(83)
五、主要动物防疫法律文书填写	(84)
第五部分 动物防疫法律文书式样	(101)
一、动物防疫当场处罚案件法律文书式样	(101)
二、动物防疫立案处罚案件法律文书式样	(103)
三、动物防疫行政复议案件法律文书式样	(121)
四、动物防疫技术争议案件法律文书式样	(135)
第六部分 动物防疫典型案例分析	(136)
一、拒绝动物强制免疫	(136)
二、涂改动物检疫证明	(137)
三、经营传染病猪，造成疫病传播	(138)
四、私屠滥宰，逃避检疫	(140)
五、徇私舞弊被判刑	(141)
六、收购、贩运病死猪肉	(142)
七、伪造动物检疫验讫印章	(144)
八、经营封锁区内染疫牲猪	(145)
九、运输、销售境外疫区动物产品	(146)

十、超量用药驱虫，引起医疗事故	(147)
附 录	
中华人民共和国动物防疫法	(149)
湖南省实施《中华人民共和国动物防疫法》办法	(160)
动物免疫标识管理办法	(168)
动物检疫管理办法	(172)
动物防疫条件审核管理办法	(178)
中华人民共和国行政许可法	(184)
中华人民共和国行政诉讼法	(202)
中华人民共和国行政处罚法	(216)
中华人民共和国行政复议法	(229)
中华人民共和国国家赔偿法	(240)

第一部分 行政法学基础

一、行政执法

（一）行政主体

行政主体是指享有国家行政权力，能以自己的名义从事行政管理活动并能独立承担责任的组织。最基本的行政主体是行政机关，此外还包括法律、法规授权享有行政职能的组织。行政主体具有如下特征：行政主体是享有国家行政权力，实施行政活动的组织；行政主体是指能以自己的名义实施行政管理活动的组织；行政主体是能够对其行为所产生的法律后果承担责任的组织。

（二）行政管理相对人

行政管理相对人是指在行政管理活动中处于被管理地位的组织和个人，是国家行政权作用的对象。也就是在行政管理法律关系中与行政主体相对应的另一主体，主要包括公民、法人和其他组织。国家机关在从事非职权活动，并接受有关行政机关管理时，也属于相对人。行政管理相对人具有以下特点：一是指在与行政法律关系中与行政主体相对应的当事人，它与行政主体共同构成行政法律关系的主体；二是在行政管理中处于被管理一方的当

事人；三是某种固定的、抽象的资格，只是在具体的法律关系中表明其处于被管理的地位，当事人在某一具体行政关系中处于相对人位置，并不意味着它在一切行政关系中均处于相对人的地位；四是管理相对人的义务是遵守法律规范规定和各种要求，承担法定义务；服从行政主体的执法决定；协助行政管理；五是管理相对人的权利是参政权、知情权、利益请求权、申诉控告权、受偿请求权、请求司法保护权。

（三）行政执法概念

行政执法是指行政机关和法律、法规授权的组织在行政管理活动中行使行政职权时，依照法定职权和法定程序，将法律、法规和规章直接应用于个人或组织，使国家行政管理职能得以实现的活动。

（四）行政执法特征

行政执法的特征是指可以作为行政执法标志的显著特点。它包括：

1. 行政执法的主体是主管行政机关和法定授权的组织。
2. 行政执法是行政机关执行法律、法规和规章的行政行为，是具有行政法意义的行为。
3. 行政执法是行政机关将法律、法规和规章直接应用于具体的人或组织的行为，是一种具体行政行为。
4. 行政执法的内容十分广泛，且极有专业性。

（五）行政执法分类

1. 按行政执法的行为方式可将行政执法分为行政处理、行政处罚、行政监督检查、行政强制执行、行政强制措施、行政调解、行政仲裁和行政裁决。

2. 按照行政机关是否自动采取行政执法行为, 可将行政执法行为分为主动的行政执法行为和被动的行政执法行为。

3. 按行政执法行为是否必须具备一定的形式, 可分为要式的行政执法行为和非要式的行政执法行为。

4. 按行政执法行为的效力是否依附于另一个行政执法行为的成立为前提, 可分为独立的行政执法行为和附属的行政执法行为。

5. 按行政执法行为的权力来源可分为依职权的行政执法行为、依授权的行政执法行为和依委托的行政执法行为。

(六) 抽象行政行为 and 具体行政行为

1. 抽象行政行为是指行政机关的一种行政管理活动, 指制定行政法规和规章及其他规范性文件的行为。它不是行政执法行为, 不受司法审查。

2. 具体行政行为是指行政机关进行的另一种行政管理活动, 指针对特定的公民、法人或者组织, 就特定的具体事项采取某种行政措施并产生法律效果的活动。它是行政执法行为, 受司法审查。其特点是:

(1) 具体行政行为只能由行政主体所实施;

(2) 具体行政行为是一种法律行为, 能够产生相应的法律后果;

(3) 具体行政行为是针对特定的人或事所采取的一种措施;

(4) 具体行政行为可分为要式与非要式执法行为; 依职权与依申请的执法行为。

(七) 要式行政执法行为 and 非要式行政执法行为

1. 要式行政执法行为是指必须依照法定的形式或遵守法定的程序才能正式生效的行为。如行政拘留就是要式行政执法

行为。

2. 非要式行政执法行为是指法律规定可以不要特定形式即可生效的行政执法行为。例如交警对违章者的口头训诫。

(八) 依职权行政执法行为和依申请行政执法行为

1. 依职权行政执法行为是指行政主体在法律规定的职权范围内,不需要管理相对人的请求,主动采取的行政行为,例如行政机关对违反行政管理秩序的相对人依法实施行政处罚的行为。

2. 依申请行政执法行为是指只有管理相对人提出申请,行政主体才能审查,并决定是否颁发许可证。没有管理相对人的申请,行政主体不得主动为之。如颁发营业执照等。

(九) 行政执法有效要件

1. 主体合法。行政执法的主体如果不符合法律的规定,就会导致越权。“越权无效原则”是世界公认的行政法的基本原则。

2. 实体合法。即要求内容合法,包括以下两层意思:一是事实真实存在,证据确凿、充分;二是运用法律、法规和规章正确。

3. 程序合法。应当遵循行政执法行为的步骤、顺序、形式和时限的规定,如果程序违法,就会导致行政执法行为无效。

(十) 行政执法的法律效果

1. 确定力也称不可变更力。指行政执法行为一经有效确定,非因法定原因、经法定程序不得变更或撤销。

2. 约束力。有效的行政执法行为对个人或组织和行政主体具有相同的约束力。

3. 执行力。指行政机关或法定授权的组织依法采取一定措施,使行政执法行为得以完全实现的权力。

(十一) 行政执法的撤销、变更和终止

1. 行政执法行为的撤销。指已经生效的行政执法行为，因违法，经法定程序，有权机关可予以撤销而否定其效力。在我国有权宣布撤销的是上级行政机关、本机关和人民法院。可引起行政执法被撤销的法定情形有：①主要证据不足；②适用法律、法规错误；③违反法定程序；④超越职权；⑤滥用职权。

2. 行政执法行为的变更。指立法机关对已经生效的行政执法行为的内容依法加以改变，使行政执法行为的部分内容失去效力。可引起变更的行为主要是显失公正。显失公正是指行政执法行为在形式上没有超过法定幅度，但行为明显不符合理性、客观、适度的原则。

3. 行政执法的终止也称自动失效。指行政执法行为因某种事实的出现而不再具有法律效力。如有期限的行政执法行为到期；行政执法行为已执行完毕等。

(十二) 行政执法人员的管理

1. 持证上岗。
2. 接受培训。
3. 实行证件年检制度。
4. 实行证件暂扣或收缴制度。

(十三) 行政执法应遵守程序制度规则

1. 亮证执法制度。

行政执法人员和行政执法监督人员行使职权时，必须出示所持证件。不出示证件的，相对人有权拒绝。

2. 时效制度。

行政法上的时效包括追诉时效、作出行政决定时效和当事人

行政权利时效。对受理的申请，行政执法机关应当及时审查，有规定期限的，从其规定；没有期限的，一般应当在 30 日内作出决定，不得拖延。

3. 登记制度。

行政执法人员在行政执法时，依法需要当场暂扣财物的，必须向当事人讲明有关法律、法规的规定；对暂扣的财物必须进行登记、列具清单，由当事人阅核后签名或盖章。

4. 告知制度。

行政执法机关及其执法人员告知当事人下列权利：①陈述权、申辩权；②依法要求举证听证；③依法申请行政复议或者提起行政诉讼以及复议、诉讼的时效和地点；④因违法给予行政强制受到损害可以依法要求赔偿。

5. 回避制度。

行政执法人员有下列情形之一的应当回避，当事人也可以申请回避。①是本案当事人或者当事人的近亲属；②与本案有其他直接利害关系。

6. 集体决定制度。

行政执法集体决定制度，是指在作出重大行政执法行为，可能严重影响当事人的权利义务时，行政执法机关的负责人集体讨论决定的制度。

7. 另外还有职能分离制度、听证制度、法律救济制度等。

（十四）行政执法依据适用规则

1. 适用效力等级较高规范性文件规则。
2. 适用特别规定、新的规定规则。
3. 适用变通规定规则。
4. 不溯及既往规则。
5. 提请裁决规则。

(十五) 行政执法行为

行政执法行为包括行政许可、行政征收、行政确认、行政强制、行政监督检查、行政处罚、行政奖励、行政调解、行政仲裁、行政裁决等。

(十六) 行政确认

1. 概念

行政确认是指行政主体依法对行政管理相对人的法律地位和权利义务进行甄别, 给予确定或否定, 并予以宣告的具体行政行为。

2. 特点

- (1) 行政确认是指要式行政行为。
- (2) 行政确认是羁束的行政行为。
- (3) 行政确认的外在表现形式主要以技术鉴定等形式出现, 在较大程序上受技术规范制约。

3. 主要内容

行政确认的内容大体上可分为法律事实与法律关系两大部分。

(1) 法律事实。主要包括技术鉴定、卫生检疫、抚恤性质及等级鉴定。

(2) 法律关系。主要包括不动产所有权、不动产使用权、无效经济合同的确认等。

二、行政许可

(一) 行政许可涵义

1. 2003年8月27日经十届人大常委会第四次会议通过,于2004年7月1日施行的《中华人民共和国行政许可法》规定: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,准予其从事特别活动的行为,也就是通常所说的行政审批。

2. 符合法定条件、标准的,申请人有依法得到行政许可的平等权利,行政机关不得歧视。

3. 行政许可是由有行政许可权的行政机关在其法定职权范围内实施。

4. 有关行政许可的规定应当公布(但国家安全和商业秘密不属于行政许可公开范围);未经公布的,不得做为实施行政许可的依据。行政许可有关规定向社会予以公布,体现了行政许可的公开和监督原则。

5. 实施行政许可,应当遵循便民的原则,提高办事效率,提供优质服务。

6. 设定和实施行政许可,应当遵循公开、公平、公正的原则。

7. 法律可以设定行政许可,尚未制定法律的,行政法规可以设定行政许可。法律设定的行政许可事项包括所有行政许可事项和除宪法的行政许可事项。

8. 县级以上人民政府应当建立健全对行政机关实施行政许可的监督制度,加强对行政机关实施行政许可的监督检查。上级

行政机关对下级行政机关实施行政许可的监督是行政监督和内部监督。

（二）行政许可主要内容

1. 安全事项：是指直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系公民健康、生命财产安全等特定活动，需要按照法定条件予以批准的事项。

2. 特许事项：是指有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的垄断性行业的市场准入等赋予特定权利的事项。

3. 认可事项：是指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资格、资质的事项。

4. 核准事项：是指直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施、产品、物品，需要按照技术标准和技术规范，通过检验、检测、检疫等方式进行审定的事项。

5. 登记事项：是指企业或其他组织的设立等，需要国家确定主体资格的事项。

6. 法律、行政法规规定可以设定许可的其他事项。

（三）行政许可分类

1. 按行政许可的内容可分为：行为许可和资格许可。

2. 按行政许可的范围可分为：一般许可和特殊许可。

（四）行政许可原则

1. 行政许可法定原则。

2. 行政许可公开原则。

3. 行政许可公平、公正原则。

4. 行政许可效率原则。
5. 权利保障原则。
6. 诚实信用与信赖利益保护原则。
7. 监督、责任原则。
8. 竞争性原则。

（五）行政许可实施一般程序

1. 申请：除依法应当由申请人到行政机关办公场所提出行政许可申请外，申请人可以委托代理人提出行政许可申请，也可以通过信函、电报、电传、传真、电子数据交换和电子邮件等提出申请。

2. 受理：申请事项属于本行政机关职权范围，申请材料齐全符合法定形式，应当受理行政许可申请。

3. 审查：行政机关指派两名以上工作人员对申请人提交的申请材料进行审查。

4. 决定：在受理行政许可申请之日起一般二十日内作出行政许可决定。并在做出决定之日起十日内向申请人颁发、送达行政许可证件，或者加贴标签、加盖检验、检测、检疫印章。申请取得的行政许可证在没有地域限制的情况下，在全国范围内有效。依法作出不予行政许可的书面规定的，应当说明理由，并告知申请人享有依法申请行政复议或提出诉讼的权利。

5. 变更和延续：被许可人需变更的，应当向作出行政许可规定的行政机关提出申请，符合法定条件、标准的，行政机关应当依法办理变更手续。需要延续的，应当在行政许可有效期届满三十日前向作出行政许可决定的行政机关提出申请。

（六）行政许可听证制度程序

行政许可听证可由行政机关依职权举行和视需要举行，也可