



基层兽医人员指导丛书

动物防疫行政执法与 案例分析

邢全福 编著



Jiceng Shouyi Renyuan
Zhidao Congshu

中国农业出版社

基层兽医人员指导丛书

动物防疫行政执法 与案例分析

邢全福 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

动物防疫行政执法与案例分析 / 邢全福编著. —北京:
中国农业出版社, 2007. 9
(基层兽医人员指导丛书)
ISBN 978-7-109-11815-7

I. 动… II. 邢… III. ①兽疫-防疫-行政执法-中国
②动物防疫法-案例分析-中国 IV. D922. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 131360 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 黄向阳 郭永立

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 11.125

字数: 300 千字 印数: 1~5 000 册

定价: 15.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

序

动物疫病是当前困扰养殖业发展和影响人类公共卫生安全的难题之一，特别是近年来禽流感、口蹄疫等重大动物疫病在全球范围暴发，使人们越发认识到加强动物疫病防控工作的重要性。而乡镇兽医人员是防控工作最基层、最直接的专业队伍。如何提高有关基层人员的专业素质迫在眉睫，这就是编写本套丛书的目的。

基层兽医人员对动物疫病诊断、治疗和防控具有关键性的作用，要做到“应变迅速、业务精通、技术精湛、防控到位”。为此他们就必须掌握基本技能，只有掌握了兽医基础知识和兽医基本操作技能，才能积极预防畜禽疾病的发生，及时、正确地诊断和治疗各种畜禽疾病，确保畜牧业的健康发展。

为适应新时期乡镇兽医人员工作需要，组织专家和长期从事基层兽医工作的同志，编写了“基层兽医人员指导丛书”，共九分册：《兽医临床操作技巧》、《常备兽药及安全使用技术》、《动物与动物产品检验检疫技术》、《畜禽传染病防控技术》、《家畜内、外科疾病诊断技

术》、《动物产科疾病诊疗技术》、《动物防疫行政执法与案例分析》、《畜禽寄生虫防控技术》、《兽医防疫消毒技术》。这套丛书系兽医行业的一项系统工程，又各自独立自成体系，从不同的角度解读畜禽常见病和多发病，内容丰富、新颖，语言通俗流畅，易懂易学，融知识性、科普性、实用性和可操作性于一体。期望本套丛书能对广大基层兽医人员提高素质、增长知识，推进基层兽医工作，促进畜牧业健康发展和建设社会主义新农村，建立和谐社会起到积极的作用。

山西省农业厅副厅长

2007年8月18日

目 录

序

第一章 动物防疫行政法律概论	1
一、行政法的基本知识	1
二、动物防疫行政法的概念及特点	4
三、动物防疫行政法律关系的构成要素	8
四、动物防疫行政法律关系中行为规范	14
第二章 动物防疫行政执法概述	26
一、动物防疫行政执法的概念和特征	26
二、动物防疫行政的种类	32
三、动物防疫法律责任	55
四、动物防疫行政处罚	63
五、动物防疫行政执法中的强制措施	68
第三章 动物防疫行政程序	71
一、动物防疫行政程序的概述	71
二、动物防疫行政处罚程序	72
三、动物防疫行政处罚的简易程序	77
四、动物防疫行政处罚的一般程序	83
第四章 动物防疫行政处罚听证程序	99
一、概述	99

二、听证程序的内容	105
第五章 动物防疫行政的救济	113
一、动物防疫行政复议	114
二、动物防疫行政诉讼	120
第六章 动物防疫行政赔偿	123
一、动物防疫行政赔偿概述	123
二、动物防疫行政赔偿范围	127
三、动物防疫行政赔偿主体	131
四、行政赔偿程序	136
第七章 《动物防疫法》的概述	140
一、概述	140
二、动物防疫法的适用范围	148
三、动物防疫法的调整对象	149
四、管理与执法	151
第八章 案例分析	163
一、在产地饲养、生产、经营环节的违法案例	163
二、在流通环节中的违法案例	177
三、违反动物防疫证章、标志管理的案例	190
四、动物防疫监督机构执法人员的违法案例	209
五、阻碍动物防疫监督机构执法人员执法的案例	225
六、逃避动物防疫执法的案件	231
七、动物防疫的其他案件	232
附录	248
一、中华人民共和国动物防疫法	248

二、重大动物疫情应急条例	266
三、无规定动物疫病区评估管理办法	275
四、农业行政许可听证程序规定	280
五、畜禽标识和养殖档案管理办法	286
六、一、二、三类动物疫病病种名录	291
七、农业行政处罚程序规定	293
八、农业部实施行政许可责任追究规定	305
九、兽用生物制品经营管理办法	308
十、农业部关于印发《农业行政执法文书制作规范》的 通知	312
十一、活禽经营市场高致病性禽流感防控管理办法	322
十二、病死及死因不明动物处理办法（试行）	327
十三、关于印发“动物防疫证照填写及应用规范”的 通知	329
十四、畜禽产品消毒规范 GB/T 16569—1996	334
十五、种畜禽调运检疫技术规范 GB 16567—1996	337
十六、畜禽病害肉尸及其产品无害化处理规程 GB 16548—1996	339
十七、畜禽产地检疫规范 GB 16549—1996	343
主要参考文献	345

第一章 动物防疫行政法律概论

一、行政法的基本知识

(一) 行政法的概念和特点

1. 行政法的概念 行政法是调整国家行政机关在行政管理活动中产生的国家行政机关之间，国家行政机关和其他机关、军队、企事业单位、学校、人民团体以及公民之间相互关系的法律制度。它包括国家行政机关的管理体制，管理活动原则、管理方面的权限，组织法、办事规程和行政工作人员奖惩规定等。

2. 行政法的特点

(1) 行政法关系的主体是国家行政机关。

(2) 行政法关系在执行和指挥活动中发生，是国家机关单方面的行政措施。

(3) 不论是国家行政机关还是公职人员，在行政关系中违反了法律规范都要对代表的国家机关负责。

(4) 解决双方之间所发生的争议，一般地是用行政法的规定来办理，而不是依据其他规定。

3. 行政法的内容

(1) 关于国家行政机关的组织、任务和职权范围；

(2) 关于国家行政管理活动原则、工作方式、方法和程序；

(3) 关于国家行政工作人员的任免、培养、考核奖惩、监

督、辞职退休；

(4) 关于社会团体在国家行政机关管理活动中的权利和义务；

(5) 关于公民在国家行政管理活动中的权利义务以及违反行政法规时应负的责任。

4. 行政法的基本原则 一是行政合法性原则；二是行政合理性原则。

我国的行政法是规定国家行政机关及其工作人员的制度，行政管理活动和程序，以及对行政活动实施法制监督，调整行政机关在行使国家行政权力时发生的行政关系的法律规范的总称。其目的是为了确认建立和保护符合人民利益和意志的行政法律秩序。

行政法没有统一的法典，其法律规范散见于宪法、法律和众多的法规之中。行政法涉及的范围非常广泛，包括政治、经济、国防、外交、文化、教育等各个领域，行政法律文件的数量和法律的各种具体表现形式的广泛性超过其他法律。

（二）行政法律关系

行政法调整的是行政关系，而行政关系则是国家行政机关进行行政管理活动中形成的各种社会关系，国家行政机关依法在行政管理活动过程中所发生的权利义务关系，即为行政法律关系。行政法律关系是行政法规范的社会形式，是行政法规范与行政关系相结合的表现。行政法律关系是行政关系当事人之间依法发生的权利义务关系。

1. 行政法律关系的内容

(1) 行政法律关系的内容 行政法律关系的内容是当事人权利义务的总和。行政法权利，指法律规定的，行政法律关系主体主张其法定利益的可能性。行政法义务，是行政法律规范对法律关系主体做出一定行为和不得做出一定行为的拘束力或要求力。

主要指行政机关和管理相对人的权利和义务。

行政机关的权利和义务。行政机关的权利又称职权，是法律赋予的、为了实现国家管理职能所必需的、运用各种国家机器及其物质设施使全社会服从自己意志的各种手段方法和强制力量的总称。行政机关的义务，又称行政机关的职责，即执行法律法规的义务。

管理相对人的权利和义务。管理相对人的权利，指管理相对人在行政法上为实现自己利益的意志力量，包括：参加国家管理权，人民的自由权和社会组织的自主权，保障权和受益权，申诉和诉讼权。管理相对人的义务是指对行政机关的职权而言的义务，主要有：

①遵守和维护行政法律秩序的义务。

②服从行政管理的义务。

③服从行政处罚和决定的义务。一般的说，服从行政机关的管理是相对人行政义务的主要特征。

(2) 行政法律关系的主体 行政法律关系的主体，又称当事人，是指行政权利的享有者和行政义务的承担者。主要指行政法律关系参加人的种类、参加人的一般资格或他们的权利能力和行为能力及参加人之间的相互关系三个问题。

(3) 行政法律关系的客体 它是指行政法律关系中主体的权利和义务所指向的对象，没有对象，权利义务就失去现实基础而没有意义，故行政法律关系客体是行政法律关系的要素之一，包括物、行为和与人身有关的精神财富。

(4) 法律事实 法律事实是行政法律规范所确认的足以引起行政法律关系产生、变更和消灭的条件。行政法律关系是在行政管理过程中产生的。法律事实是使行政法律关系权利义务产生法律效果的要件。法律事实通常分为：法律事件、法律行为。

2. 行政法律关系具有以下特征

(1) 行政法律关系主体至少有一方是国家行政机关, 而且行政法律关系主体双方的权利义务关系不是在对等的基础上形成的, 国家行政机关一方居于主导地位。

(2) 国家行政机关的行政行为以国家强制力为后盾, 对不履行法定义务的, 可以依法强制其履行义务或追究行政责任。

(3) 行政纠纷的解决通过行政诉讼。按照《中华人民共和国行政诉讼法》规定的行政诉讼程序解决。

(4) 行政法律关系具有不对等性, 一是行政法律关系的产生不以当事人双方同意, 达成一致意见为必要条件。二是行政机关以国家名义执行公务, 行使职权, 参加行政法律关系, 在相对一方不履行行政法规定的义务时, 行政机关可以依法强制其履行。行政机关不履行其法定职责时, 公民、组织一方只能通过申请等渠道来要求其履行。行政法律关系的目的是实现公共利益。

二、动物防疫行政法的概念及特点

(一) 动物防疫行政法的概念

动物防疫行政法律是指调整动物防疫行政执法主体, 履行自己职能过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。或者是调整动物防疫行政关系, 规范动物防疫行政组织、行政活动及行政监督的总称。

动物防疫行政法律是我国行政法的重要组成部分, 他独立地调整动物防疫行政的各种社会关系和司法行政法、工商行政法、卫生行政法、环保行政法、土地行政法、质检行政法等行政机关, 以及具有管理公共事业职能部门的行政法存在着密切的联系, 共同构成了我国的行政法。

(二) 动物防疫行政法的特点

动物防疫行政法律，除具有行政法的共同特点外，还具有自己的特点。他逐步形成了以国家技术标准和行业技术标准以及有关动物防疫的规范性文件为基础，以《中华人民共和国动物防疫法》（以下简称《动物防疫法》）为核心，以行政法规、地方法规、部委规章、地方行政规章为配套，与其他有关法律、法规相衔接的动物防疫行政法体系。因此，客观地形成了自己的行政法律的特点。

1. 以国家技术标准和行业技术标准以及有关动物防疫的规范性文件为基础

(1) 国家技术监督局颁布的国家标准

①GB/T 16569—1996

《畜禽产品消毒规范》；

②GB 16567—1996

《种畜禽调运检疫技术规范》；

③GB 16568—1996

《奶牛场卫生及检疫规范》；

④GB 16551—1996

《猪瘟检疫技术规范》；

⑤GB 16550—1996

《新城疫检疫技术规范》；

⑥GB 16548—1996

《畜禽病害肉尸及其产品无害化处理规程》；

⑦GB 16459—1996

《畜禽产地检疫规范》。

(2) 农业部颁布的技术标准

①《布鲁氏菌病防治技术规范》；

②《高致病性禽流感疫情处置技术规范》；

- ③《狂犬病防治技术规范》;
- ④《马鼻疽防治技术规范》;
- ⑤《马传染性贫血防治技术规范》;
- ⑥《牛结核病防治技术规范》;
- ⑦《口蹄疫防治技术规范(试行)》;
- ⑧《伪狂犬病防治技术规范》;
- ⑨《畜禽屠宰卫生检疫规范》;
- ⑩《猪链球菌病应急防治技术规范》;
- ⑪《新城疫防治技术规范》。

这些国家标准和行业标准共同构成了我国动物防疫行政的技术规范,他们不仅规范了我们的动物防疫行政执法工作,而且也为我国动物防疫行政法制建设的完善奠定了基础。因此,我们在强调认真贯彻动物防疫行政规范,就不能简单地理解为仅仅贯彻落实《动物防疫法》,而应当是包括所有的动物防疫行政法律规范,特别是这些国家标准和行业标准也应当列入动物防疫行政法律的范畴。

继1985年我国第一部动物防疫行政法规《家畜家禽防疫条例》之后,1997年我国颁布了《动物防疫法》,为我国的动物防疫工作提供了有力的法律保障,使我国的动物防疫工作纳入了法制的轨道。《动物防疫法》包括立法目的和指导思想,调整对象,动物疫病的预防、控制和扑灭,动物和动物产品的检疫,动物防疫监督,法律责任等内容,《动物防疫法》的颁布不仅为国家制定动物防疫行政法规、动物防疫规章提供了法律依据,而且也是各省、市、自治区制定地方性法规、地方性规章的依据,它是我国动物防疫行政法律的总纲。

随着我国养殖业快速发展的同时,动物疫病的防控难度越来越大。近年来,我国动物疫情总体上是平稳的,但从世界疫情和我国养殖发展水平看,动物防疫形势仍然相当严重,相继发生了高致病性禽流感、亚洲Ⅰ型口蹄疫和高致病性猪蓝耳病等疫情,

对养殖业的发展和公共卫生安全造成了严重影响，动物防疫工作面临着新的形势和更高的要求，而现行《动物防疫法》由于存在动物疫病防控制度不完善，可操作性不强等问题，以及我国法制建设的需要，2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议对现行《动物防疫法》进行了修改，并于2008年1月1日起施行。

2. 以地方法规、规章为补充 1998年1月1日《动物防疫法》实施后，《家畜家禽防疫条例》及其配套规章已同时废止，而《动物防疫法》的规定原则性较强，不便操作。因此，国务院、农业部出台了一系列配套规章和各省、市、自治区依据《动物防疫法》紧密结合本行政区内动物防疫工作的具体情况，制定了地方性法规或地方行政规章，以立法的形式调整各方面的关系，规范动物防疫行为，健全动物防疫体系，确保了《动物防疫法》和国家关于动物防疫工作的各项方针、政策在各地得到进一步贯彻落实。

1997年国务院颁布了《生猪屠宰管理条例》，对加强屠宰检疫，保证生猪产品质量，进行了更明确的规定；2005年国务院颁布的《重大动物疫病应急条例》是对《动物防疫法》在控制、扑灭重大动物疫情方面的细化和补充。

农业部在1997年版《动物防疫法》颁布之后，先后制订了一系列部门规章和规范性文件，目前正在使用的有《动物检疫管理办法》、《畜禽标识和养殖档案管理办法》、《农业行政处罚程序规定》、《动物防疫条件审核管理办法》以及《一、二、三类动物疫病病种名录》等。

各省、市、自治区制订了地方法规和行政规章，对1997年版《动物防疫法》进行了补充和细化，有力地保障国家法律的实施。如山西省第九届人民代表大会常务委员会第十一次会议于1999年8月16日通过了《山西省动物防疫条例》在全国地方法规立法上开了头；辽宁省第九届人民代表大会常务委员会第十二

次会议于1999年11月25日通过《辽宁省兽医管理条例》规定了兽医资格考试制度，率先实行了执业兽医的管理；2003年9月26日江西省第十届人民代表大会常务委员会议第五次会议通过了《江西省动物防疫条例》；2002年6月9日乌鲁木齐市人民政府第19次常委会议通过了《乌鲁木齐市动物防疫管理办法》；2001年6月27日浙江省人民政府颁布了《浙江省实施〈中华人民共和国动物防疫法〉办法》；2002年8月20日江苏省第九届人民代表大会常务委员会议第三十一次会议通过《江苏省动物防疫条例》等等。

3. 和其他有关法律相衔接 与动物防疫行政法有相关联系的行政法其他行业的行为规范，是其他行业工作的法律准则，但是由于其调整的社会关系和工作范围与动物防疫行政存在着比较密切的联系，为了明确动物防疫行政执法与其他行政执法之间的关系，1997年版《动物防疫法》中都做了明确的规定，以协调动物防疫行政执法和其他行政执法之间的法律关系，如《动物防疫法》第二条第二款规定：“进出境动物、动物产品的检疫，适用《中华人民共和国进出境动植物检疫法》，和《中华人民共和国进出境动植物检疫法》进行衔接；再如《动物防疫法》第四条规定：经检疫合格作为食品的，其卫生检验、监督，依照《中华人民共和国食品卫生法》的规定办理，和《中华人民共和国食品卫生法》相衔接等。修订后的《动物防疫法》延续了这些规定。

上述这些特点，使我国的动物防疫行政执法形成了自己独特的法律体系。

三、动物防疫行政法律关系的构成要素

（一）动物防疫行政法律关系的主体

动物防疫行政法律关系的主体，是指动物防疫行政法律关系中的

权利、义务的承担者。动物防疫行政法律关系由动物防疫行政主体和管理相对人构成。

1. 动物防疫行政主体 动物防疫行政主体是指依法行使动物防疫行政职权并对其行为承担法律责任的机关和组织。《动物防疫法》授权县级以上人民政府设立的动物卫生监督机构具体实施动物防疫和动物检疫监督。也就是说县级以上人民政府设立的动物卫生监督机构是我国目前的动物防疫行政主体，代表国家行使动物防疫行政。其他机关和组织不属于动物防疫行政主体。

2. 管理相对人 动物防疫行政法律关系中管理相对人是指与动物防疫行政主体相对应的当事人。可以是国家机关、法人、社会团体、公民或在我国境内的外国团体、外国人等。

公民和法人及其他社会团体参加动物防疫行政法律关系，必须具有动物防疫法律规定的资格。否则，就不享有动物防疫法律规定的权利和义务。

动物防疫法律就是规范管理相对人的行为，同时也规范动物防疫行政主体的行为，所以动物防疫行政法律关系当事人，不论是动物防疫行政主体，还是管理相对人，都依法享有法律规定的权利和应承担的义务。

3. 权利能力和行为能力 作为动物防疫法律关系的公民，具有权利能力和行为能力。

能够成为动物防疫法律关系主体的能力，也就是能够享受一定的权利和承担一定义务的能力，叫做权利能力。权利能力可分为一般的权利能力和特殊的权利能力。一般的权利能力是指公民享有的权利能力，如民事上的权利能力。特殊的权利能力是指享有某种特定权利的能力，如动物卫生监督机构工作人员根据动物防疫法律规定具有的行使一定职权的能力。

行为能力和权利能力不同。行为能力是指能够通过自己的行