

动物防疫条件合格证有关问题分析

柳长君¹, 许亚改²

(1. 湖北省动物卫生监督局, 湖北武汉 430064;

2. 石家庄市兽用生物制品供应站, 河北石家庄 050030)

摘要: 动物防疫条件许可制度对防控重大动物疫病及保障公共卫生安全意义重大。本文围绕动物防疫条件合格证的管理, 结合基层动物卫生监督实践, 梳理了存在的谁为监管主体, 如何实施行政处罚, 有证收回与无证处罚等问题, 并分析了动物防疫条件合格证与检疫出证之间的关系。由此提出了修改相关法律法规或取消动物防疫条件许可制度的建议, 以期为官方兽医基层执法实践提供参考。

关键词: 动物防疫条件合格证; 行政处罚; 法律问题; 监督执法

中图分类号: S828.8 文献标识码: A 文章编号: 1005-944X(2018)10-0043-03

DOI: 10.3969/j.issn.1005-944X.2018.10.012

Analysis of Legal Issues Related to the Certificate for Qualified Animal Disease Prevention and Control Condition

Liu Changjun¹, Xu Yagai²

(1. Animal Health Supervision Bureau of Hubei Province, Wuhan, Hubei 430064, China ;

2. Veterinary Biological Products Supply Station of Shijiazhuang City, Shijiazhuang, Hebei 050030, China)

Abstract: The licensing system for animal disease prevention and control condition is of great significance for preventing and controlling major animal diseases and ensuring public health security. Based on the management for certificates for qualified animal disease prevention and control condition, combined with animal health supervision practices at grassroots level, some problems were sorted out, such as who shall be the supervisors, how to impose administrative penalty, as well as issues of taking back the certificates and punishing the people who hadn't a certificate. Then the relationship between the qualified certificates and certificate issuing during disease prevention and quarantine was analyzed. Suggestions of revising related regulations or cancelling this licensing system were put forward. This study would provide some reference for grassroots law enforcement practices.

Key words: certificate for qualified animal disease prevention and control condition ; administrative penalty ; legal issue ; supervision and law enforcement

动物防疫条件许可制度的建立理顺了动物防疫工作秩序, 强化了动物防疫基础工作, 提高了依法监管水平, 对有效防控重大动物疫病, 保障公共卫生安全, 发挥了积极作用^[1], 随着执法实践的深入, 基层动物卫生监督机构存在一定执法困惑, 如, 如何确定监管主体, 如何处罚, 如何注销收回许可证, 如何对无证场所开展后续监管等问题。本文对上述与动物防疫条件合格证相关的法律问题进行了

探讨分析, 以期为兽医管理部门依法行政提供参考。

1 监管主体问题分析

实践中, 部分兽医主管部门与动物卫生监督机构在动物防疫条件合格证的监管主体上依然存在不解。根据法律规定, 县级以上地方人民政府兽医主管部门负责动物防疫条件合格证的申请受理、审批、发放和监管。县级以上地方人民政府设立的动物卫生监督机构负责动物防疫条件监督执法。

《动物防疫法》第二十条规定, “兴办动物

通信作者: 许亚改

饲养场（养殖小区）和隔离场所、动物屠宰加工场所以及动物和动物产品无害化处理场所，应当向县级以上地方人民政府兽医主管部门提出申请。受理申请的兽医主管部门审查合格的，发给动物防疫条件合格证，并规定办理动物防疫条件合格证为上述场所进行工商登记的前置程序。”但在2015年，《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》作出了规定，动物防疫条件合格证审批作为第57项改革审批项目，经第十二届全国人民代表大会常务委员第十四次会议修改通过，不再为工商登记的前置程序，由事前监管变为事中、事后监管。

2 行政处罚问题分析

对于实践中常见的未取得动物防疫条件合格证而兴办动物饲养场（养殖小区）和隔离场所、动物屠宰加工场所以及动物和动物产品无害化处理场所的行为，《动物防疫法》有罚则明文进行惩处。该法第七十七条第一项规定，“对于未取得动物防疫条件合格证的上述场所的，动物卫生监督机构依法责令改正，处一千元以上一万元以下罚款；情节严重的，处一万元以上十万元以下罚款。”但问题在于，该行政处罚作出后，若该场所仍未取得动物防疫条件合格证，或客观上已无法取得该证，或先有证后被合法收回注销后，其仍在继续从事经营活动的，动物卫生监督机构再如何对上述无证场所执法查处？

有意见认为，动物防疫条件是法律设立的行政许可，未经许可不得从事相关经营活动是题中之意，可以处罚并责令其关停。对此观点分析如下。行政行为须依法依规而行。“责令停产停业”为行政处罚法定种类之一，其作出必须要有明确法律规定。《行政许可法》第八十一条规定，“公民、法人或者其他组织未经许可，擅自从事依法应当取得行政许可的活动的，行政机关应当依法采取措施予以制止，并依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”由此，对前述无证违法行为，行政机关可以“予以制止”“给予行政处罚”。

2017年，国务院发布的《无证无照经营查处办法》（以下简称《办法》）第五条规定，“经营者未依法取得许可从事经营活动的，由法律、法规、国务院决定规定的部门予以查处。”该法明确规定了工商行政管理部门对涉嫌无照经营进行查处，可以责令停止相关经营活动；从事无照经营的，由工商行政管理部门责令停止违法行为及罚款。但涉及无证经营时，仅在《办法》第十一条第二款“依照相关法律、法规的规定采取措施”、第十二条“由查处部门依照相关法律、法规的规定予以处罚”等条款中提及。可见，在该《办法》中，尚未有对无证经营行为作出“责令停止经营、责令停止违法行为”的明确规定。

“责令关停”的类似明确规定，也可参见《畜禽规模养殖污染防治条例》第三十七至四十条，“在禁止养殖区域内、饮用水水源保护区建设畜禽养殖场、养殖小区的，责令停止违法行为，并报经有批准权的人民政府批准，责令拆除或者关闭。依法应当进行环境影响评价而未进行的，责令停止建设；未建设污染防治配套设施或者自行建设的配套设施不合格，责令停止生产或者使用”，等等。而在兽医部门相关法律中，对于无证经营行为，除了前述责令改正及罚款处罚以外，再无明确规定。因此，责令关停的行政处罚不可做出，于法无据。

3 证的收回问题分析

动物防疫条件合格证可以合法收回。《动物防疫条件审查办法》第三十六条第二款规定，“……未经审查擅自变更布局、设施设备和制度的，由动物卫生监督机构给予警告。对不符合动物防疫条件的，由动物卫生监督机构责令改正；拒不改正或者整改后仍不合格的，由发证机关收回并注销动物防疫条件合格证。”但未符合法定收回情形、未经责令改正、未经听证就私自收回属于违法行为，有行政诉讼败诉的风险。

在实践中，部分养殖场等场所是选址建设获证在先，周围环境改变在后，从而被动的客观上不

再符合动物防疫条件。对此可参考某法院判例：中交第一公路工程局有限公司等与重庆市某饲料有限公司环境污染责任纠纷上诉案。该饲料公司于2009年选址建设养殖场，2011年取得动物防疫条件合格证；万利高速公路2009年取得建设项目意见书，2015年3月开始在养殖场附近施工，双方因饲养鸡死亡赔偿问题产生纠纷。二审法院判决中交公司赔偿养殖场损失，但也认定高速公路的修建，已改变了当地养殖环境，该饲料公司不宜继续经营养殖。需要注意的是，如果不再符合动物防疫条件属于当事人无过错所致，根据行政许可法的相关规定，收回其合格证者则应予以适当补偿。

4 检疫出证问题分析

有观点认为，饲养场、屠宰加工场没有动物防疫条件合格证，不符合动物防疫条件，对其动物或动物产品可以拒绝检疫，不为其出具动物检疫合格证明。作者认为该观点不正确，具体分析如下。

动物及动物产品的检疫被认定为行政许可行为，必须依规依法进行。《动物检疫管理办法》规定，动物卫生监督机构指派官方兽医按照《动物防疫法》和该办法的规定对动物、动物产品实施检疫，出具检疫证明，加施检疫标志。而在《动物检疫管理办法》中，以“出售或者运输的动物”（除乳用、种用动物和宠物）为例，只需符合该办法第十四条规定的五项条件，即可由官方兽医出具动物检疫合格证明，“动物防疫条件合格证”不是法定必备条件之一。该办法全文中，“动物防疫条件合格证”一词仅出现在第三十六条中，“乳用种用动物的跨省引进检疫审批，输出和输入饲养场、养殖小区必

须取得动物防疫条件合格证”，除此以外，再无明文要求。

2013年，原农业部办公厅就动物检疫有关事项答复过福建省晋江市农业局（农办医函〔2013〕38号），在该函复中规定，“一、违反国家规定，未取得动物防疫条件合格证，私自设立生猪屠宰厂（场）进行私屠滥宰活动的，动物卫生监督机构不得派员为其检疫，不得出具动物检疫证明……”，此外，再未见对动物防疫条件合格证与检疫出证之间关系作出明文规定的规章以上法律文本。

5 思考与建议

5.1 修订相关法律法规

通过修订有关法律法规，可对兽医部门法中监管情形细化完善，增设法律条款，明确法律后果，巩固增强动物防疫条件合格证的法律地位，使监管有法可依，处罚有据，执法有力。

5.2 取消动物防疫条件许可制度

在法律法规中科学设立关于防疫条件的禁止性或义务性条款，在法律责任中细化明确对各类违法行为的处罚内容。通过动态实时的事中事后监管和全面有力的执法处罚，管理区域疫病防控生产环境，有效制止各类违法行为。将动物防疫条件许可制度这种事前监督管理方式改变为事中事后监管，同样实现该制度控制危险、配置资源的功能，也与国务院“先照后证”改革要求相符合。

参考文献：

- [1] 刘冰宏, 王玉顺. 动物防疫条件审查实务 [M]. 2012版, 北京: 中国农业科学技术出版社, 2012.

（责任编辑：孙荣钊）