附件3：

《北京市实施〈中华人民共和国动物防疫法〉

办法》立法后评估报告

动物防疫法实施办法立法后评估工作组

（2011年10月13日）

根据常委会2011年立法工作安排，农村办公室会同法制办公室和市农业局组织开展了《北京市实施〈中华人民共和国动物防疫法〉办法》（以下简称《办法》）立法后评估工作。为做好此项工作，由部分农业、卫生、法律等领域的市人大代表和专家组成了评估工作组，制定了详细的工作方案，针对动物源性食品安全、动物防疫体系建设等8个方面的重点问题，开展了深入的调查研究。通过座谈研讨、实地考察、书面和网络征求意见等形式，认真听取了兽医工作机构，相关职能部门、行业协会、科研院所，养殖屠宰企业，动物诊疗机构等单位以及部分人大代表和基层群众的意见。为增强评估工作的客观性，评估工作组还委托科研机构进行了第三方评估。在此基础上，形成了《办法》评估报告。具体情况报告如下：

一、《办法》的特点和主要成效

《办法》制定于2004年高致病性禽流感暴发期，符合当时首都加强动物防疫工作的客观需要，适应了加入WTO和筹办奥运会形势下的新要求。《办法》根据上位法精神，结合北京实际，在管理体制、检疫监管、经费保障等方面进行了细化和补充，在进京动物及其产品运输监管、动物诊疗、扑杀补偿、疫病净化、无主动物收容等方面作出了创制性规定。评估工作组认为，《办法》立法技术比较成熟，首都特色突出，适应性、合理性和可操作性强，具有较高的立法质量，并较好地实现了立法目的。实施6年来，《办法》有力地推动了本市动物防疫工作的规范化发展，在提升动物产品质量安全水平、保障居民身体健康、促进养殖业发展等方面发挥了重要的支撑作用。

**（一）推动了动物防疫机构队伍建设，健全了综合防控格局**

一是推动了动物防疫队伍建设。《办法》明确规定市区两级兽医行政主管部门和动物防疫监督机构相对独立，设立动物防疫监督机构乡镇分支机构，设置动物检疫员和动物防疫监督员，并对动物诊疗机构及其从业人员管理进行了规范。这些规定对本市稳步实施兽医管理体制改革，加快官方兽医、执业兽医和村级动物防疫员队伍建设，提升兽医队伍整体素质，起到了很好的推动作用。二是健全了综合防控格局。《办法》规定本市动物防疫实行“综合防治、严格检疫、重点控制、全程监督”的工作原则，明确了市商务、公安、卫生等17个相关部门的防疫职责。据此，本市有效整合了各级各部门的力量，完善了防治重大动物疫病和重大动物疫情应急指挥机构，形成了政府统一领导、兽医部门主管、相关部门协同负责的综合防控格局。

**（二）完善了动物疫病防控制度，有效控制了重大动物疫病**

一是促进了疫病监测报告和源头控制。《办法》增设了动物疫病监测报告规定，完善了对疫点、疫区、受威胁区的疫情监测措施。据此本市对高致病性禽流感、狂犬病等16种疫病进行了有效监测，为免疫效果评估和疫情预警提供了依据。《办法》规定了种用、乳用动物健康管理和疫病净化措施，据此本市对奶牛布病和结核病等疫病进行了监测净化，增强了疫病防控的主动性。二是强化了强制免疫和泔水猪控制。《办法》明确了强制免疫的规划管理，推动了本市强制免疫制度的执行。设置了禁止使用未经无害化处理的餐厨垃圾饲喂动物的制度。三是强化了动物检疫监管措施。《办法》设置了外埠动物产品由指定通道进京的措施，拓展了牛羊鸡鸭定点屠宰集中检疫的规定，明确了冷库、市场和餐饮单位的检疫证明查验管理措施，补充了交易市场、展览会等活动的防疫管理措施，全面促进了动物及其产品的检疫监管。

**（三）提高了动物防疫保障水平，为动物卫生监督执法提供了有力支撑**

一是强化了动物防疫经费保障。《办法》明确了要将强制免疫、疫病监测、净化、检疫、监督及扑灭疫情等防疫工作所需经费纳入财政预算。据此市和区县加大了动物防疫投入，市政府有关部门制定了《北京市动物防疫体系建设规划（2008－2012）》，预计总投资约7.6亿元，推动了一批重点动物防疫基础设施建设。二是推动了配套制度的建设。以《办法》为依据，本市先后制定了动物防疫条件审核管理办法等8个规范性文件，制定了牛羊屠宰检疫技术规范等15项地方标准，进一步提高了动物防疫规范化水平。三是《办法》实施，推动了本市动物防疫违法行为的查处，为动物卫生监督执法提供了有力支撑。

二、《办法》自身存在的不足

**（一）一些规定的可操作性有待加强**

如，《办法》虽然规定了动物、动物产品及相关污染物的无害化处理制度。但本市除大型养殖屠宰企业以外，其他养殖、诊疗、执法过程中产生的病害动物及死亡宠物仍然以掩埋为主，且有近一半的餐厨垃圾得不到无害化处理，饲喂泔水猪现象屡禁不止。又如，《办法》对兽医实验室的规范力度依然不够。

**（二）一些违法行为未设置相应的法律责任**

《办法》对行政相对人设定了33个行为模式，其中有8个没有设置法律责任。对政府部门设立了45个行为模式，仅有5个设置了法律责任。

**（三）一些处罚措施不够完善，处罚力度不够**

如，《办法》对使用未经无害化处理的餐厨垃圾饲喂动物的行为，设定了责令改正和代做处理等措施，但对相关动物如何处理未作规定。又如，《办法》对未经指定检疫通道运输动物和动物产品进京的行为，仅设置了运输者的责任，未明确对货主的处罚措施。同时，规定以每车1000元的标准进行处罚。但在实际执法中，因违法成本过低，对违法者很难起到应有的惩戒作用。

三、关于修订《办法》的建议

**（一）修订《办法》的必要性**

评估工作组认为，鉴于2007年动物防疫法进行了重大修改，且近年来本市动物防疫情况也发生了很大变化，《办法》与防疫工作的现实需求已经不相适应，修订《办法》十分必要。

**1．动物防疫法发生了重大变化，《办法》亟需作出修改**

2007年，国家对动物防疫法进行了全面修订。一是在立法理念和调整范围方面，将动物防疫上升到“维护公共卫生安全”的高度，在动物产品外延中增加了奶、蛋等动物源性食品。在法律章节上，增加了“动物疫情的报告、通报和公布”、“动物诊疗”和“保障措施”等三章内容。二是在管理体制方面，确立了动物卫生行政管理、监督执法和技术支撑三位一体的兽医体制。三是制度设计方面，建立完善了兽医人员管理、动物疫病区域化管理、动物疫情管理、诊疗机构管理等一系列新制度。因此，《办法》应当依据上位法作出相应修改。

**2．动物防疫实践中的一些新问题，亟需《办法》予以规范**

一是目前本市动物散养户仍有18万多，养殖集约化、标准化水平亟需提高，动物疫病源头防控依然薄弱。同时，本市生物安全隔离区建设和种畜禽场疫病净化缺乏法律支撑，动物疫病区域化管理亟待规范。二是本市猪牛羊肉和禽蛋奶多靠外埠供给，《办法》对输入性动物及其产品的源头监管措施不足，存在漏洞。三是狂犬病、布病病例呈现出上升趋势，人畜共患病防控存在漏洞，宠物防疫管理亟待加强。四是对养殖、运输、销售等环节水生动物疫病的预警和监管缺乏有力的法律规范。

**3．动物卫生管理实践中的新做法亟需上升为法律规范**

一是兽医管理体制机制。如，兽医工作机构的设置、村级防疫员队伍建设、动物疫情观察报告制度等。二是重大活动的动物卫生保障措施。如，奥运会和国庆六十周年等重大活动期间的动物卫生超常规管控措施。三是动物诊疗管理措施。如，动物诊疗行业执业人员考核管理和继续教育制度，动物医院和诊所分级管理、动物诊疗废弃物处置、兽药管理、病例档案管理等制度。四是动物卫生社会责任主体评价、动物卫生标准化监管及无主动物收容管理等措施。

此外，《办法》自身存在的一些不足，也需要通过修订予以完善。

**（二）《办法》修订的总体思路与主要内容**

**1．总体思路**

《办法》的修订，应当以科学发展观为指导，着眼于构建中国特色世界城市和“三个北京”的战略目标，以国际动物卫生规则内容框架为参照，科学确定本市适当的动物卫生水平，紧紧抓住制约本市动物卫生工作的源头性、基础性、根本性问题，在全面加强动物防疫体系和动物源性食品安全监管体系制度建设的同时，更加注重动物源性安全食品生产供应体系建设，为全面提高本市动物防疫水平提供更加有力的制度保障。

**2．主要内容**

**（1）明确立法目的、调整规范范围和立法依据。**一是明确《办法》的立法目的是维护公共卫生安全，保护人体健康，促进养殖业健康发展。二是对动物疫病防控、人畜共患病控制、动物源性食品安全、动物福利和养殖污染控制等五个大的方面进行全面规范。三是将与动物卫生密切相关的主要法律法规列入立法依据。

**（2）完善动物防疫管理体制。**一是完善兽医机构管理制度。明确兽医行政、执法、技术三类机构的职责和职权，明确各级各部门的动物卫生管理职责。建立内外检机构资源共享、工作协同机制。确定区县动物疫病控制中心确诊疫病的种类。完善兽医实验室管理制度。二是完善兽医管理制度。明确兽医在动物源性食品安全监管中的主导作用。严格兽医职业准入制度。实行官方兽医和执业兽医的统一管理。完善兽医终身教育制度。建立基层兽医人才定向委培和临床、预防兽医队伍均衡发展机制。完善签约兽医管理制度。

**（3）完善动物源性食品病原性风险控制制度。**一是完善动物疫病控制消灭制度。制定完善口蹄疫等传染性动物疫病的预防、控制和消灭专项规划。细化动物疫病区域化管理措施。完善动物疫情认定发布机制和动物源性食品安全预警信息发布措施。健全动物疫病发现报告奖惩制度。建立动物防疫条件许可撤销制度。二是完善养殖业健康发展扶持措施。强化引种管理，扶持养殖者饲养健康动物。建立养殖信息服务机制，引导养殖业规模化、标准化发展。明确饲料添加剂和兽药等投入品的生产使用监管制度，严格禁止违禁饲料添加剂和兽药的使用。完善兽药残留和有毒有害物质监控措施。三是完善输入性动物、动物产品安全管控制度。健全外埠进京动物、动物产品准入制度，实行全程安全质量监管。完善水生动物疫病的研究、预警和水产品监管制度。完善非指定道口等流通薄弱环节的动物防疫监管措施。

**（4）完善宠物疫病监管制度。**明确宠物概念和宠物养殖、疫病防控的责任和义务。强化犬只登记管理，实行芯片植入措施，加强可追溯监管，实现狂犬病免疫全覆盖。完善动物收容处理措施。规范宠物繁殖销售、宠物殡葬等活动。

**（5）完善动物防疫保障措施。**明确村级防疫员职责和考核奖惩等制度。明确社区在动物防疫工作中的职责。完善疫苗招投标采购机制，建立兽医工作机构、专家学者和养殖者共同参与的疫苗质量评估机制。建立采样报酬制度。明确无害化处理设施建设的公益性定位，明确自行处理和委托处理的范围，对病害动物、动物产品及畜禽粪便等污染物收集、运输、处理活动进行规范。确立无害化处理设施规划管理措施和项目环评条件。

**（6）完善相关法律责任。**细化动物防疫管理机构渎职侵权和滥用职权行为的法律责任。对行政相对人无罚则的违法行为，增设相应法律责任。对危害严重的动物卫生违法行为，实行行政处罚与刑事责任的衔接，加大惩罚力度。

综上所述，评估工作组认为，《办法》对本市动物防疫工作起到了很大的推动作用，但目前已经不能适应新形势下首都动物防疫工作的需要，进行修订十分必要，而且已经具备了较好的工作基础。为此，建议评估报告经主任会议研究同意后，印发常委会组成人员，并启动《办法》修订的立法程序，适时列入常委会立法工作计划。我们确信，《办法》的修订，必将有力推进本市动物防疫工作，使首都公共卫生安全水平迈上新的台阶。