



邱新,法学博士,公共管理博士后,美国佛蒙特法学院访问学者,广东省行政法学研究会秘书长,暨南大学法学院副教授、硕士生导师。

# 将公共卫生安全放在首位

——暨南大学法学院副教授邱新谈《动物防疫法》修订

◆本报记者李贤义

新冠肺炎疫情暴发,病毒源头直指野生动物,《野生动物保护法》修订一时成为舆论焦点,而《动物防疫法》却未得到应有重视和关注。《野生动物保护法》更多的是强调“保护”,难以赋予这部立法过重的守护“公共卫生安全”的重任,只有将保护与防疫紧密结合,规范体系配套,才能有效防控人畜传播。

新形势下,我国现行《动物防疫法》哪些规定已不能适应当前需要,哪些地方需要修改?就此,本报记者采访了暨南大学法学院副教授邱新。

## 现行《动物防疫法》已超出“动物防疫”范畴

**中国环境报:**此次新冠肺炎疫情暴露出了我国《动物防疫法》在应对公共卫生风险上的一些缺陷和不足。您认为主要体现在哪些方面?

**邱新:**本次新冠病毒带来的代价是巨大且惨痛的,公共卫生事件无小事。动物防疫的首要目的应当是保护人体健康和公共卫生安全,但现行《动物防疫法》第一条所宣示的立法目的是既要促进养殖业的健康发展,又要保护人体健康和公共卫生安全。

## 动物防疫管理体制要从“顶层设计”延伸到“基层设计”

**中国环境报:**在动物防疫管理体制方面,我们存在哪些方面的不足?

**邱新:**在这方面我们一直重视“顶层设计”,而缺乏应有的“基层设计”。在管理体制机制上,存在两个方面的问题。

一是尚未打通最后一公里。现行立法规定了县级以上人民政府的职责,但对基层政府,尤其是乡镇和街道办的职责规定较少,防控的重点在基层,发现疫情的首先也在基层,必须重视基层政府的作用,从目标管理的角度应当将基层政府纳入目标管理的范畴,以构建目标体系和实施考评奖惩作为运作核心的目标管理责任制作用下,上下级政府之间形成一种责任和利益连带机制,进而对基层权力的运行以及地方社会的治理等产生一系列重要的影响。

二是城乡社区是疫情防控最基础的单元。要特别重视村居委员会在督促、动员人民群众履行防疫义务中的作用,毕竟我国广袤的农村地区,动物散养还是非常普遍的,执法和监管都很难全覆盖。

现行《动物防疫法》规定,兴办动物

我建议调整二者次序,将保护人体健康和公共卫生安全放在首位,其次才是促进养殖业的发展。

现行《动物防疫法》于1997年通过施行,并历经2007年、2013年和2015年三次修订。2015年修订后的《动物防疫法》有了长足的进步,建立了很多与世界接轨的制度,比如无规定动物疫病区制度、官方兽医制度和职业兽医等,在动物防疫方面发挥了龙头作用。

但从现行《动物防疫法》所规定的内容看,《动物防疫法》已经远远超出了“动物

防疫”的范畴,涵盖了从动物到动物产品,从兽医到兽药,从预防到诊疗,从检疫到处置”等环节

制、动物源性食品安全、动物保护与动物福利、兽药管理、兽医、监管组织等专门的单项立法)而言,而我们寄希望于通过一部动物防疫立法解决动物卫生领域的所有问题,用一部立法“包打天下”显然赋予了“动物防疫法”过重的使命和责任,也是导致立法粗放性、原则性、难操作的主要原因。

如能在国家层面上确立强制性的休市消毒制度,将畜禽交易市场、屠宰加工和运输交通工具纳入休市消毒的强制对象,通过休市腾挪出专业消毒的时间和空间,对疫病预防必定大有好处。

我国有些省市已经通过地方立法的方式对此进行了有益的探索,比如《湖南省实施〈中华人民共和国动物防疫法〉办法》第九条规定了休市消毒的公告制度,取得了较好的效果。

同时要重视“事后处置”即无害化处理制度。现行立法规定,对染疫动物及其排泄物、染疫动物产品,病死或者死因不明的动物尸体等应该进行无害化处理。但无害化处理需要一系列软件和硬件的配合才能落到实处。

当前无害化处理的设施和收储点比较匮乏是一大难题,仅靠政府财政投入很难满足现实的需求,在立法上能否考虑通过社会化运作的方式解决财政资金不足的问题,通过引入社会资本建

设无害化处理中心满足无害化处置的硬件需求。

要落实无害化处理的补贴政策,实现无害化处理和资源化利用并举的目标。同时也可以考虑一定的激励性规制措施,无处理能力的散养户才可能有愿意将动物尸体交到无害化处理中心处理,而不随意丢弃。

同时要明确随意丢弃的法律责任,建立黑名单制度等“硬”的手段,严厉打击大量弃置动物尸体或将必须无害化处理的物品变成食品流向餐桌的违法行为。

此外要明确监管责任。根据属地原则,明确交通、城管、水利、自然资源、市场监管等部门在发现弃置动物尸体或产品后的清理职责,避免相互推诿。

**中国环境报:**现行《动物防疫法》如何重新定位?

**邱新:**我们应将立法焦点和重心放

在“动物防疫”上,而兽药管理、兽医制度、监管体系等问题,宜通过单行立法来解决,问题的解决更加聚焦、更有针对性。

同时“预防为主”应贯穿于整个动物防疫的全过程,检疫、疫情报告、通报、公布、应急处置等都应该体现“预防为主”的要求,不得以科学上的不确定性作为延迟或拒绝采取行动的理据。

从现行立法的制度设计上,虽第五条规定“国家对动物疫病实行预防为主”的方针,但从具体的篇幅和机制设计上,则主要集中在动物疫病预防一章。

必须重视基层政府的作用:防控的重点在基层,疫情发现首先在基层

目前,《动物防疫法》与《野生动物保护法》对动物范围的界定存在差异,两部法律适用对象上的差距使得“接合部”的动物出现了问题,监管起来环节多,漏洞就会存在。

在法律执行上,目前也存在管理上的衔接问题,诸如动物检疫执法部门和市场监管部门“各管一段”的问题;并且对于很多野生动物的检疫,在《动物防疫法》中处于模糊地带,没有相关动物检疫标准,出具不了检疫合格证明,比如蛇类、蛙类和啮齿类(例如竹鼠)等,由于缺乏相应的检疫规程等因素,实际操作中无法实施检疫,因此在管理上存在一大真空地带。

同时《动物防疫法》需注意与《突发事件应对法》以及《突发公共卫生事件应急条例》在公共卫生事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置等制度上的衔接,应注重发挥信息共享与执法协作机制的重要作用。

此外兽医主管部门应与卫生健康、生态环境、市场监管等部门加强信息共享和执法协作,做到有案必查、违法必究,对违法行为努力做到“早发现、早打击”,及时向社会公告查实的违法案件。

**中国环境报:**目前相关法律法规修订完善工作正在进行,如何做好立法之间的衔接工作?

**邱新:**从公共卫生安全的角度,还要注意到立法之间的衔接,尤其是《动物防疫法》《野生动物保护法》《食品安全法》之间。

## 荣成打造智慧环保综合管控平台

逐步建立连续、可控和可追溯的监管模式

本报讯“每月20日固定为‘环保公众开放日’,主动组织市民了解污水处理、垃圾处理等群众关注度较高的热点领域,给全体市民提供一个全方位了解、感受生态环境环保工作的平台。”这是山东省威海市生态环境局荣成分局大力普及生态文明宣传教育,推动环境治理全民行动体系建设的缩影。

为着力提升全市环境保护智慧化监管水平,荣成投资2000多万元打造智慧环保综合管控平台,推动环境治理监管体系建设。通过智慧环保系统,将全市整体环境质量状况、污染源在线监控、环保移动执法终端、网格员监管等多系统整合到一起,进行大数据分析、智慧监管,逐步建立起连续、可控、可追溯的智慧化监管模式。

据了解,平台包含业务应用、企业综合管控、决策分析三大板块和25个子模块,基本涵盖了日常环境管理的主要业务内容。

在网格化监管方面,荣成分局发挥好159名专职网格员作用,对巡查发现的各类生态环境问题及时上传智慧平台,综合分析处置。

在环境质量监测方面,全市22个镇街均安装了空气自动监测子站,对全市空气质量进行综合统计分析,为精准管理提供依据。

在污染源自动在线监测方面,荣成分局对涉水量较大的231家企业安装自动在线监测设备,对企业外排废水进行24小时管控,对鱼粉企业安装了电量监控系统,智能判断企业生产状态、生产负荷、污染治理设施运转状况。

据介绍,近年来,荣成全力打造“诚信荣成”建设,信用监测综合指数在全国县级市中常年保持第一,信用建设工作一直走在全国前列。

季英德 翟华丽

2020年春节,新型冠状病毒肺炎疫情发生,肆虐全国。在这场没有硝烟的战场上,有“最美逆行者”毅然决然的前行,有“最可爱的人”坚守职责的笃定。疫情暴发后,中节能环保装备股份有限公司(以下简称“中节能环保”)以高度的责任感和使命感,积极响应上级部署,迅速行动,以专业的态度保障防控及项目运营等各方面工作有序进行;同时,中节能环保积极组织人力、物力驰援前线,做到抗击疫情、保民生,彰显央企担当。

### 专业:防控得当 精准战“疫”

打赢这场疫情防治阻击战,关键在“防”,追根溯源是关键。中节能环保携子公司中节能天融科技有限公司基于人工智能、大数据、云计算等多种技术,开发了“疫情在线实时监控监管系统2019-NCMC”,能够及时、快速、精准地帮助各单位掌握辖区内重点人员基本情况和动态消息,为一线防疫科学决策和高效管理提供数据支撑。目前,这一系统已向全国各地提供了无偿使用服务。在湖北咸宁、甘肃兰州、山西汾阳、山西晋城、河北唐山、内蒙古通辽等地区,累计使用的各地方政府、社区、园区、企业等单位300余家,系统得到来自多方用户的积极反馈。

### 坚守:不忘初心 逆行而上

疫情期间,有一批人,他们立足平凡,绽放光彩;他们逆行而上,勠力同心,不畏艰难,为全国人民牢牢筑起了生态环境保护工作的生命线——他们是坚守在一线的“中节能人”。

污水装备及运营项目部担负56个污水处理站的运营工作,为保证春节期间所有站点正常运营,项目经理主动请缨24小时值守项目部,带领运营人员全力对抗疫情,保证员工自身安全的同时,完成所有站点的巡检工作。为了保证粪便中可能存在的病毒被消灭在处理站中而不外排,项目部科学部署防控工作,规范污水处理流程,编制实施处理新型冠状病毒的应急预案。

唐山装备售后青年团队的县级售后运维人员,平均年龄在23岁,为了及时满足用户需求,确保家家户户取暖无忧,自愿全程守候。在售后服务过程



中做到了平均1分钟响应、30分钟内联系用户、2小时上门服务、24小时解决故障的服务时效。

大气监测在全国53个城市的运维人坚持春节不停工,24小时连续在岗,为了保障数据的“真、准、全”,保障生态环境保护工作的“生命线”,他们克服疫情期间生活物资短缺、人员不足、运维地点距离远等诸多困难,独自在远离家人的岗位上,按时做好设备巡检定期工作,用不平凡的坚守,确保了设备监测数据准确无误。

### 担当:贡献爱心 千里驰援

疫情暴发后,中节能环保全系统在党组织和党员干部的号召下,公司全体员工纷纷伸出援助之手,共同参与“疫情防控专项募捐行动”,最终中节能环保全系统共募集资金超过30万元,为遏制疫情传播、夺取疫情防控斗争胜利助力。

## 抗疫情 保民生

# 中环装备彰显央企绿色担当

带来的病毒交叉感染风险。

### 高效:模式创新 及时复工

疫情发生后,中环装备积极创新办公协同模式,有序推动着公司各项工作开展,为保障经营业务及客户服务提供了有力保障。在做好疫情科学防控的前提下,分类分批、安全有序组织各业务板块复工复产,截至目前,中环装备已全面复工。

中环装备(股票代码:300140)是中节能集团下属的A股上市公司之一。中环装备秉承大国工匠产业报国的决心,致力于成为国际一流的节能环保装

备制造与综合解决方案的提供商。近年来,中环装备聚焦高端装备制造领域,着力打造科技创新型企业,经过近两年的探索和创新,坚持在企业变革中谋求“聚变扩张”和“裂变转型”,将战略调整为“A+2N”(即A+Bn+Cn)业务组合,其中A代表智慧环境、生态大数据及智能制造业务,Bn代表基于现代生物技术和绿色技术的装备业务,Cn代表基于新材料的能效装备和大气治理业务。

在战略微调的过程中,中环装备注重抓好新旧动能转换,用高质量发展取得新突破,将传统业务与创新业务并行发展,以双轮驱动,确保实现业绩的稳



健增长。在当前众志成城、抗击疫情的时刻,中环装备坚定战略发展方向,面对发展中的困难,绝不退缩,迎难而上。

大气监测运维

垃圾焚烧发电