

# 数字化治理助力上海动物防疫

刘长秋

我国于2021年1月修改了《动物防疫法》，顺应了生物安全保障需要，对动物防疫提出了一系列新的要求。为了与上位法保持协调，上海市第十五届人民代表大会常务委员会第四十五次会议于10月28日修订通过了《上海市动物防疫条例》（以下简称《条例》），并于12月1日正式生效实施。该法以对上海市动物防疫工作的基本原则、体制机制以及法律责任等作了全面规定，为上海动物防疫提供了坚实的地方立法保障。

《条例》针对上海这一超大型城市的动物防疫工作特点和需求，作出了一系列相关规范，有不少制度创新。而有关上海动物防疫工作格局与协同机制构建以及数字化动物防疫的规定则是其中最值得关注的两个重要制度创新。

## 构建长三角动物防疫协同治理

有关上海动物防疫工作格局与协同机制的规定是《条例》最显见的制度创新和重要亮点。动物防疫工作是公共卫生安全工作乃至生物安全工作的重要方面，事关广大人民群众生命健康与财产安全，也事关国家经济社会发展，需要遵循风险防范、防治结合的工作理念与各方协同配合、彼此支撑的工作思路。

为此，《条例》明确将“预防为主，预防与控制、净化、消灭相结合的工作方针，坚持综合防治、依法检疫、重点控制、全程监管”作为上海市动物防疫工作的基本原则，建立了以市、区农业农村部门作为主管部门，动物卫生监督机构和动物疫病预防控制机构作为专门机构，发展改革、市场监管、卫生健康、绿化市容等其他部门加以配合的动物防疫工作格局。在这一工作格局之下，动物防疫既有专门机构负责，又有明确部门主管，还有其他部门配合协同，有助于上海市动物防疫工作统筹推进、一体建设，确保动物防疫工作纵向到底、横向到边，全市“一盘棋”。

而更为难能可贵的是，《条例》还以地

□ 去年新修订的《动物防疫法》，顺应了生物安全保障需要，对动物防疫提出了一系列新的要求。为了与上位法保持协调，《上海市动物防疫条例》已做出相应修订，为上海动物防疫提供了坚实的地方立法保障。

□ 《条例》以地方立法形式构建起了长三角地区动物防疫工作协同机制。长三角作为一个事关上海、浙江、江苏乃至安徽等省市经济社会发展的“命运共同体”，显然更需要加强彼此在动物防疫工作方面的协同配合。

□ 在动物防疫方面乃至整个生物安全保障领域，上海需要将其建设政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”平台的经验确立下来并以制度的形式引入到地方立法之中，并作为重要经验加以推广。

方立法形式构建起了长三角地区动物防疫工作协同机制。长三角地区作为我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，在国家现代化建设大局和全方位开放格局中具有举足轻重的战略地位。

近年来，伴随着长三角一体化战略的深入推进，强化长三角地区社会协同治理已经成为长三角地区各项工作的一项重要内容。而包括动物防疫在内的生物安全协同治理显然也在其中。动物疫情具有爆发快、易传播等特点，必须遵循以防为主的思路，讲求提前介入、快速行动、系统施治，需要加强动物检验检疫、防疫风险评估以及疫情分析预警与信息交流合作，尤其需要加强相互毗连地区之间的相互交流与合作。而长三角地区作为一个事关上海、浙江、江苏乃至安徽等省市经济社会发展的“命运共同体”，显然更需要加强彼此在动物防疫工作方面的协同配合。这是更好推进上海动物防疫工作的必然要求。

基于此，《条例》第10条规定，“本市推动建立长江三角洲区域以及与其他省市动物防疫工作协同机制，在动物检验检疫、防疫风险评估、疫情分析预警、无规定动物疫病区和无规定动物疫病生物安全隔离区建设等方面，开展协作及信息交流，保障区域

公共卫生安全。市域外农场行政管理机构、市动物防疫主管部门应当加强与农场所在地政府沟通，推进落实域外农场的动物防疫工作。”该规定作为《条例》顺应长三角一体化发展大势、为高效推进上海动物防疫工作而在制度上进行的一项重要创新，不仅是《条例》的重要亮点，也是一个重要制度创新。

## 推进动物防疫工作数字化转型

有关数字化动物防疫的规定是《条例》另外一个显见创新和亮点。近年来，伴随着数字技术的飞速发展，数字化治理逐渐成为当代国家治理乃至社会治理的显著特征，将政府治理与社会治理纳入数字化轨道已经成为各地强化地方政府治理与社会治理效率的必然选择。正是在这一背景下，中央全面深化改革委员会第二十五次会议强调，加强数字政府建设是创新政府治理理念和方式的重要举措，对加快转变政府职能，建设法治政府、廉洁政府、服务型政府意义重大。

在动物防疫方面，推进数字化建设有着更为重要的意义。动物防疫需要加强疫情研判与评估，需要实现疫情信息乃至生物安全信息的全过程监控与全链条追溯，而这一切都建立在政府必须掌握大量数据的基础之上。换言之，

上海动物防疫工作需要而且离不开数字化治理。上海在数字化治理方面一直都走在全国前面，其政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”平台是上海政府治理乃至社会治理的突出经验和重要名片。在这种背景下，数字化治理既是上海在推进动物防疫工作方面的重要依托，也应当成为上海强化动物防疫工作的优势选择。在动物防疫方面乃至整个生物安全保障领域，上海需要将其建设政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”平台的经验确立下来并以制度的形式引入到地方立法之中，并作为重要经验加以推广。

《条例》作为上海动物防疫地方专门立法同时也是生物安全地方立法，显然做了这方面的努力，其第31条规定：“本市依托政务服务‘一网通办’和城市运行‘一网统管’平台，推进动物防疫工作数字化转型，实现饲养、屠宰、经营、运输、无害化处理等全链条可追溯，以及动物疫病监测、重大动物疫情和人畜共患传染病疫情处置、动物防疫违法行为等信息互通与共享，提高动物疫病防控工作效能。”这既满足了上海动物防疫工作数字化建设的需要，强化了《条例》的针对性、适用性和可操作性，也充分体现了上海在数字化治理方面的优势和特色，是《条例》另一个显见的亮点。

当然，除了以上两个方面之外，《条例》还顺应《动物防疫法》的修改以及《生物安全法》的实施增加了很多有助于防范生物安全风险的制度，包括动物疫病风险评估制度、动物疫病强制免疫制度、兽医社会化服务发展制度等，并针对萌宠乐园、马术场馆等室内动物园的防疫提出了明确要求，既彰显了极强的生物安全法治观念，又体现出了鲜明的务实性。这些显然也都是《条例》作为一部地方立法的重要亮点。总体而言，《条例》作为上海市地方生物安全立法乃至整个国家生物安全立法的重要组成部分，是一部具有创新性且比较务实的立法，其在推进上海市动物防疫工作方面的效果值得期待！

（作者系上海政法学院教授，温州大学法学院教授、生态治理研究中心主任）

# 追诉时效如何适用于劳荣枝案

王登辉

劳荣枝案具有复杂性、综合性和典型性，本文只分析追诉时效的适用。案情和部分办案信息引自法子英案、劳荣枝案的公开裁判文书。

## 基本案情和部分办案信息

1996年7月28日，法子英、劳荣枝在南昌市抢劫、杀死熊某义，又杀死熊某义的妻子张甲、2岁的女儿熊某璇，劫得财物。同月29日，南昌警方接到报案，随即立案侦查。南昌警方投入了大量警力，走访了全市的坐台小姐，仅取得“陈佳”的假身份证；多次去四川等地寻找陈佳，终于在深圳的边防证登记处查获陈佳即劳荣枝。

1997年10月10日，法子英、劳荣枝在温州市抢劫并杀死梁某春、刘某清。同月12日，温州警方接到报案，随即立案侦查，提取到法子英的指纹。

1998年夏天，在常州市，法子英、劳荣枝抢劫刘某的5000元，又绑架刘某，逼迫刘某的妻子刘某兰送钱，劫取7万元。被害人未报案，长期未立案，2020年1月7日常州警方始取证。（简称“常州案”）

1999年7月22日，法子英、劳荣枝在合肥市绑架殷某华。劳荣枝和法子英多次逼迫殷某华让其妻子交钱赎人，杀死陆某明后又杀死殷某华。同月23日，合肥警方接到报案，于同日刑事立案，抓获法子英。

1996年8月18日，南昌警方对法子英和劳荣枝发布通缉令。1999年11月2日，法子英被提起公诉。同月18日，法院判决

法子英犯绑架罪、故意杀人罪、抢劫罪，处死刑。同年12月28日，法子英被执行死刑。警方为追捕劳荣枝还向全国发出协查通报。劳荣枝于2019年11月28日在厦门被警方抓获、刑事拘留，于同年12月17日被逮捕。2021年9月9日，一审公开宣判。2022年11月30日，二审公开宣判。

## 追诉时效终止后不再计算、变化

1996年7月28日，劳荣枝、法子英抢劫并杀死熊某义、张甲，依据1979年《刑法》第150条第2款，构成抢劫罪，对应的法定最高刑为死刑，依据1979年《刑法》第76条第4项，对应的追诉时效期限为二十年。同日，劳荣枝、法子英杀死熊某璇，依据1979年《刑法》第132条，构成故意杀人罪，对应的法定最高刑为死刑，依据1979年《刑法》第76条第4项，对应的追诉时效期限为二十年。该两罪的追诉时效期限届满之日均为2016年7月27日。1996年7月29日这两起犯罪被刑事立案，同年8月18日，南昌警方发布附有法子英和劳荣枝照片的通缉令，此前必然已经被决定刑事拘留。依据《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会对刑法追诉时效制度有关规定如何理解适用的答复意见》《最高人民法院刑法第七十七条有关采取强制措施的规定如何适用的批复》，“采取强制措施”包括已经批准对犯罪嫌疑人采取强制措施，但因犯罪嫌疑人逃匿，致使强制措施不能执行的情况。故应当认为公安机关已经

对劳荣枝采取强制措施。之前和之后劳荣枝一直逃避侦查，依据1979年《刑法》第77条，不受追诉期限的限制，故1996年8月18日前劳荣枝被采取强制措施之日追诉时效终止，不再计算、变化，不会届满、中断。

1997年10月10日，劳荣枝、法子英抢劫并杀死梁某春、刘某清，依据1997年《刑法》第263条第5项，构成抢劫罪，对应的法定最高刑为死刑，依据1997年《刑法》第87条第4项，对应的追诉时效期限为二十年。故“劳荣枝抢劫杀死梁某春、刘某清案”的追诉时效期限届满之日应为2017年10月9日。但该犯罪于1997年10月12日被刑事立案，追诉时效终止。

1999年7月22日，劳荣枝参与杀害陆某明，依据1997年《刑法》第232条，构成故意杀人罪，对应的法定最高刑是死刑，依据1997年《刑法》第87条第4项，对应的追诉时效期限为二十年。1999年7月23日，劳荣枝抢劫并杀死殷某华，依据1997年《刑法》第263条第5项，构成抢劫罪，对应的法定最高刑为死刑，依据1997年《刑法》第87条第4项，对应的追诉时效期限为二十年。该故意杀人罪的追诉时效期限因抢劫罪而中断，两起犯罪追诉时效期限届满之日均为2019年7月22日，因1999年7月23日刑事立案而追诉时效终止。

依1997年《刑法》及相关规定，若某个犯罪刑事立案之日在追诉时效期限内，则追诉时效终止于刑事立案之日，不再变化，可以无限期追诉，无论犯罪人何时到案，均可以追诉。共同犯罪中，对应的追诉时效期限往往相

同，刑事立案引起追诉时效终止的效果及于每个共犯，不受分案的影响。其实，在1997年、1999年的犯罪被刑事立案后，劳荣枝都实施了逃避侦查的行为，依据1997年《刑法》第88条第1款，不受追诉期限的限制，即可以无限期追诉，结论仍是未超过追诉时效。

## 常州案可报请最高检核准追诉

《最高人民法院关于办理核准追诉案件若干问题的规定》第5条、《人民检察院刑事诉讼规则》第322条规定了报请核准追诉的条件。“已过二十年追诉期限”应解释为，某个犯罪的追诉时效期限为二十年，且对其刑事立案之日在犯罪成立二十年后。

常州案的发生日期不明，可以肯定劳荣枝的行为构成绑架罪，对应的法定最高刑是无期徒刑，追诉时效期限为二十年。该犯罪因1999年7月22日、23日的两次犯罪而中断两次，重新从1999年7月23日计算追诉时效，追诉时效限于2019年7月22日届满——该日前若又犯罪会再次中断。正常情况下，公安机关应当刑事立案再并案，发现同种犯罪直接侦查取证只是较小的程序瑕疵。常州案的（立案）侦查之日，很可能在2019年11月28日至2020年1月7日之间，即在追诉时效期限届满后才（立案）侦查，不适用《刑法》第88条。故常州案符合报请最高人民检察院核准追诉的条件。

【作者系西南政法大学法学院讲师，本文是国家检察官学院2022年度科研基金资助项目（编号：GJY2022D35）的阶段性成果】