关于《山东省畜禽屠宰管理条例（草案征求意见稿）》起草说明

按照立法计划安排，《山东省畜禽屠宰管理条例》是省人大常委会确定的2023年度重点立法项目，省畜牧局（以下简称“省局”）认真组织做好《山东省畜禽屠宰管理条例》（以下简称《条例》）草案起草工作。目前，已形成了《条例（草案征求意见稿）》。现就有关情况作如下说明。

一、起草背景

习近平总书记高度重视食品安全，多次强调保障食品安全是重大的政治责任，各级党委、政府要把食品安全作为一项重大的政治任务来抓，要按照“四个最严”的要求，加强从“农田到餐桌”全过程食品安全工作，确保人民群众“舌尖上的安全”。畜禽屠宰是食品安全的重要管理内容之一。近年来，我省持续加大工作落实力度，大力加强畜禽屠宰行业管理，省政府出台了《山东省畜禽屠宰管理办法》，经省政府同意出台了《山东省生猪定点屠宰企业设置规划（2021-2023）》、《山东省畜禽屠宰行业“十四五”发展规划》，这些措施的出台对规范行业、提升水平、保障畜禽产品质量安全具有十分重要的意义。随着经济不断发展、改革不断深化，目前，仍有一些问题影响和制约我省畜禽屠宰的发展，亟需通过地方立法予以规范。

（一）填补我省畜禽屠宰管理地方性法规空缺的客观要求。 近年来，国家相继修订完善了《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国农产品质量安全法》《中华人民共和国畜牧法》等多部法律。特别是新修订的《畜牧法》专门增加“畜禽屠宰”一章，对畜禽屠宰的行业发展规划、一体化发展、企业具备条件要求、质量安全管理和风险监测制度等做出规定。其中第六十五条明确提出：“国家实行生猪定点屠宰制度。对生猪以外的其他畜禽可以实行定点屠宰，具体办法由省、自治区、直辖市制定”。这充分体现了党和国家对食品安全的高度重视。我省只有2019年出台的《山东省畜禽屠宰管理办法》，没有一部涉及畜禽屠宰管理相配套衔接的综合性地方性法规，这在一定程度上制约了我省畜禽屠宰管理的法治保障水平。因此，我省亟需制定一部与上位法相衔接、与山东实际情况相适应的地方性法规。

（二）锚定“开新局、走在前”的要求。目前，辽宁、吉林、黑龙江、新疆、陕西、山西、贵州、青海和浙江等省份，先后制定、修订出台了本省畜禽屠宰的有关地方性法规，并将牛羊禽等畜禽屠宰实行定点屠宰管理。我省2019年出台的政府规章《山东省畜禽屠宰管理办法》，对牛羊禽等八大类纳入管理范围，并未实行定点屠宰，不利于行业高质量发展，对屠宰产品质量安全管理手段不够。畜禽屠宰法制建设的滞后，使得行业发展失序、监督管理失位、质量安全失控的风险不断增大，已经成为制约行业持续健康发展，保障肉品消费安全的瓶颈。

（三）完善屠宰大省相适应的法制体系要求。我省是畜牧生产大省，也是畜禽屠宰加工大省。据统计，2022年全省畜禽屠宰企业898个，屠宰家畜近3500万头（只），屠宰家禽近62亿只，占全国的30%，其中禽肉占全国的40%，实现营业收入2245.57亿元。同时，我省畜禽产品70%以上销往省外市场，有432家、338家畜禽屠宰企业的畜禽产品进入上海、北京市场，其中禽肉占上海市场的30%，猪肉占长三角市场的30%、牛羊肉占北京市场的30%。促进畜禽产品质量安全水平的提高始终是我局的工作重点，通过制定《条例》能有效规范畜禽屠宰生产经营者的生产经营行为，落实主体责任和监管责任，提高全省畜禽屠宰企业肉类产品质量安全水平，为全省畜禽屠宰行业高质量发展提供强有力的法治保障。

**（四）**解决畜禽屠宰行业肉类质量安全新情况、新问题的现实需求。近年来，随着社会的发展，仍有许多畜禽质量安全隐患存在。如屠宰未经检验检疫、病死、来源不明的动物，注水、掺假等现象，将严重影响畜禽产品质量安全，容易引发公共卫生安全问题；智慧化管理环节缺失、停产、歇业无规定等不适应主体责任和部门监管责任落实等问题依旧存在。与此同时，省人大代表和政协委员近两年相继提出了推进我省牛羊产业发展建议或提案，黄河流域生态保护和高质量发展巡视意见反馈也明确提出我省牛羊定点屠宰管理是产业发展的弱项。近几年我省畜禽屠宰管理工作形成了不少经验做法，也需要及时总结并上升为地方性法规立法。

二、立法的可行性

2019年12月，我省出台了《山东省畜禽屠宰管理办法》，实施两年多来，对于规范我省畜禽屠宰起到了明显效果。主要表现在：

（一）政策引领不断完善。出台《山东省畜禽屠宰行业“十四五”发展规划》，为全省畜禽屠宰发展指明了方向，为规范管理畜禽屠宰提供了制度保障。联合7部门出台了《关于加强全省牛羊禽屠宰加工监督管理 推进转型升级的指导意见》，提出了推进牛羊家禽集中屠宰的具体路径、方法及措施。

 （二）资格清理加快推进。对不具备动物防疫条件合格证、排污许可备案的手工家庭作坊式牛羊禽屠宰点、户进行资格清理，加快引导推进牛羊禽集中屠宰工作；对不达标的小型生猪屠宰场进行清理审核。2022年以来全省共清理关闭不合格猪牛羊禽屠宰点、户632家。

 （三）一体化水平发展加快。全省生猪一体化屠宰企业达到51家，占全省生猪屠宰企业总数的16.45%；自有养殖场3066个，年出栏生猪1160.01万头，占全省年屠宰量的34.29%。全省家禽一体化屠宰企业139家，占全省家禽屠宰企业总数的33.02%，自有养殖场11489个，年出栏家禽24.18亿只，占全省年屠宰量的38.39%。

（四）智慧化管理水平不断提升。对所有畜禽屠宰企业实施了分级管理制度，根据确定的企业等级开展不同的检查频次，实现差异化监管。全省畜禽屠宰企业实现了肉品品质检验合格证电子出证，落实了企业主体责任，解决了省市县多方联动部门的监管责任。利用掌上畜牧APP定位、拍照、记录等开展企业自查和监管部门日常检查，实现了管理数字化，化解了“人情关”，解决了廉政风险。

三、主要内容

《条例（草案）》共六章五十四条，重点在以下几个方面作出规定：

（一）实行畜禽定点屠宰。根据我省经济发展和食品安全需要，将牛、羊、驴、兔、鸡、鸭、鹅等畜禽屠宰全部实行了定点屠宰（第三条），使监管内容更加符合本省实际。

（二）完善了畜禽定点屠宰的规划与审批程序。明确应当制定畜禽屠宰行业发展规划及其实施方案，发展规划和实施方案草案应当征求意见并公示（第十条）；规定申请畜禽屠宰定点证书的审批程序（第十三条），并要求停业歇业企业报告主管部门（第十七条）；明确畜禽定点屠宰企业变更生产地址、增设屠宰畜种的程序和畜禽定点屠宰企业设立条件（第十四条、第十五条、第十二条）。

（三）明确了推进畜禽屠宰行业转型升级的路径。支持畜禽养殖、屠宰以及畜产品加工、配送、销售等一体化发展，培育自主品牌（第三十六条）；鼓励畜禽定点屠宰企业配套建设数字化、可视化设施设备，开展智能化生产和管理（第四十条）。

（四）完善了畜禽屠宰全过程管理。明确了进厂（场）查验制度、出厂（场）记录制度、质量管理规范和品质检验制度以及问题产品报告、召回制度等，使畜禽屠宰企业内部质量管理制度更加完善。建立畜禽进厂（场）查验登记和畜禽出厂（场）记录制度，确保畜禽来源可追溯、流向可管控（第二十条）。健全屠宰全过程质量管理（第二十一条）。建立畜禽产品召回制度，完善无害化处理机制，设定畜禽定点屠宰相关单位和个人的禁止性行为（第三十条至第三十二条）。鼓励现代信息技术运用，推广肉品品质检验电子出证，建设产品质量追溯系统（第四十条）。

（五）压实了屠宰企业质量安全管理主体责任。明确畜禽定点屠宰企业应当建立屠宰质量安全管理制度；规定依托省畜牧智慧平台，采集、录入全流程质量安全管控信息（第七条、第四十条）。

（六）强化畜禽定点屠宰活动监督管理。深化畜禽定点屠宰企业分级管理（第三十八条），倒逼企业提高屠宰管理水平；明确实行屠宰质量安全风险监测和评估（第三十七条），强化风险评估结果应用；要求加强监督检查，组织开展联合执法，开展“综合查一次”；推动建立联合监管制度，实现畜禽屠宰与食品安全监管有效衔接。强化畜禽屠宰行业信息化和数字化管理，实现闭环管理（第四十一条至第四十条）。

四、起草过程

为做好《条例》草案起草工作，省畜牧局成立了工作领导小组，制定了工作方案，明确工作任务和分工。省畜牧局负责同志先后带队赴青岛、济宁、威海等市地开展立法调研，广泛听取屠宰企业、基层监管部门对立法的意见和建议。各市畜牧兽医主管部门也开展了多种形式的调研活动，形成立法调研报告并提出立法建议。起草小组广泛收集立法资料，全面汇总调研意见和建议，参考借鉴外省立法经验，经过学习调研、反复论证，形成了《条例（草案初稿）》；2023年5月17日至19日，省人大常委会法工委、省司法厅、省局组织进行了集中审改，形成了目前的《条例（草案征求意见稿）》。