

动物疫病区域化管理 理论与实践

郑增忍 黄伟忠 马洪超 王长江 主编

中国农业科学技术出版社

动物疫病区域化管理 理论与实践

郑增忍 黄伟忠 马洪超 王长江 主编

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

动物疫病区域化管理理论与实践 / 郑增忍等主编. —北京:
中国农业科学技术出版社, 2010. 6
ISBN 978-7-5116-0212-1

I. ①动… II. ①郑… III. ①兽疫-防疫-区域-管理-
中国 IV. ①S851.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 110422 号

责任编辑 李 芸
责任校对 贾晓红

出 版 者 中国农业科学技术出版社
北京市中关村南大街 12 号
电 话 (010) 82109704 (发行部)
(010) 82109703 (读者服务部)
传 真 (010) 82109709
网 址 [http: //www. castp. cn](http://www.castp.cn)
经 销 者 新华书店北京发行所
印 刷 者 北京富泰印刷有限责任公司
开 本 889 mm × 1 194 mm 1/16
印 张 32. 75
字 数 750 千字
版 次 2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷
定 价 150. 00 元

——版权所有·翻印必究——

《动物疫病区域化管理理论与实践》

编 委 会

主 编：郑增忍 黄伟忠 马洪超 王长江

副 主 编：蒋正军 孙淑芳 张衍海 刘俊辉

编写人员：（按姓氏笔画排列）

王中力	王玉东	王永玲	王若聪	王 娟
王 滨	王承芳	王树双	邓 勇	石 谦
卢晓中	曲志娜	刘陆世	刘拥军	刘建华
刘 爽	孙 研	孙考取	杨春生	李玉文
李会创	李 葳	吴发兴	汤 明	宋健兰
陆 红	陈向前	范钦磊	赵思俊	郭建梅
黄保续	龚振华	路 平	蔡丽娟	颜起斌
戴文超	滕翔雁			

序

第十届全国人大常委会第二十九次会议审议通过的《中华人民共和国动物防疫法》确立了“国家对动物疫病实行区域化管理，逐步建立无规定动物疫病区”的法律制度，将无规定动物疫病区建设确立为我国消灭重大动物疫病的基本策略。

改革开放 30 年来，我国的畜牧业迅速发展，实现了持续增长，畜牧业总产值占农业总产值的比重接近 40%，畜牧业在农业结构调整和农民增收方面起到了重要作用。但我国地域广阔，畜禽养殖方式复杂多样，动物疫病防控体系与畜牧业发展尚不适应，虽然我国政府在疫病防控方面投入了很大的人力、物力、财力，但动物疫病防控形势依然严峻，动物疫病流行种类繁多，危害严重，已经成为制约畜牧业发展和畜产品国际贸易的瓶颈。

动物疫病区域化管理是国际认可的重要动物卫生措施，主要解决动物及动物产品贸易中可接受的风险水平问题，科学合理的动物疫病防控措施对于我国重大动物疫病的防控工作至关重要。实施动物疫病区域化管理，创新动物疫病区域化管理模式，提高区域内动物及动物产品卫生水平，是控制重大动物疫病、提高动物及动物产品国际竞争力和畜产品质量安全的重要举措。WTO 及 OIE 等国际组织自 20 世纪 90 年代以来，不断推动动物疫病的区域化管理，制定了无规定动物疫病区的国际标准、认可规则等指导性文件。SPS 协定签署后，为应对动物疫病带来的贸易问题，区域化措施在全世界范围内得到广泛应用。据 OIE 统计，目前国际上有 74% 的国家实施动物疫病的区域化管理，64% 的国家有动物疫病区域化管理的立法。美国等国外畜牧业发达国家，以及巴西等发展中国家先后开展了无规定动物疫病区建设和双边贸易认可工作，有效控制和消灭了口蹄疫等重大动物疫病，促进了畜产品贸易。实施动物疫病的区域化管理，可以有效的集中资源，控制或消灭特定动物疫病，获得或维持动物及动物产品的市场准入，获得丰厚的财政收益。

1998 年，我国启动无规定动物疫病区建设，2001 年，启动无规定动物疫病区示范区建设，给动物疫病防控带来了全新理念。动物疫病区域化管理已经在我国的动物疫病防控中发挥了重要作用，无规定动物疫病区内的动物卫生状况得到明显提高，促进了我国动物及动物产品的国内外贸易，取得明显的经济效益和社会效益。

本书的作者长期从事动物疫病区域化管理技术措施的研究工作，该专著通过对动物疫病区域化管理发展和演变的系统分析，动物疫病区域化管理国际规则的全面论述，世界上一些畜牧业发达国家动物疫病区域化管理的实践经验 and 模式与我国动物疫病区域化管理现状的比较分析，从理论上全面系统的阐述了动物疫病区域化控制的基本理念、内涵、模式以及发展趋势，阐述了实施动物疫病区域化建设管理和无疫状况评估的技术措施和标准体系，探讨了我国实施动物疫病区域化管理的模式和途径，对创新我国动物疫病区域化管理理念，推动我国实施动物疫病区域化管理，按国际规则建设无规定动物疫病区，完善我国的动物疫病区域化管理模式和技术措施，具有重要的现实意义。

农业部兽医局局长：



前 言

动物疫病区域化管理是国际认可的重要动物卫生措施,是在充分考虑畜牧业经济和公共卫生的基础上,针对某一特定区域,采取包括法律、行政、经济、技术手段在内的综合措施,集中人力、物力和财力,加强动物疫病防控的基础设施建设,建立完善的屏障体系(包括地理屏障、人工屏障或生物安全屏障等),采取流行病学调查、监测、动物及动物产品流通控制等综合措施,按计划、有重点地控制和扑灭动物疫病,提升区域内动物卫生水平,促进动物及动物产品贸易。动物疫病的区域化管理适用于在整个国家不可能实现特定疫病的无疫状态的动物疫病,实施动物疫病区域化管理,提高区域内动物及动物产品卫生水平,是提高动物及动物产品国际竞争力和畜产品安全质量的重要举措。实施动物疫病的区域化管理虽然需要充足的财政支持,但实施动物疫病的区域化管理,可以有效的集中资源,控制或消灭特定动物疫病,获得或维持动物及动物产品的市场准入,获得丰厚的财政收益。

早在 20 世纪初,世界动物卫生组织(OIE)就已经制定了动物疫病区域区域化的相关标准,并应成员国要求,开始进行无规定动物疫病国家和区域的国际评估认可,按评估情况将成员国动物卫生状况划分为不同类别,有效地推动了动物及动物产品的国际贸易。世界贸易组织(WTO)在其 SPS 协议第六条提出了疫病区域化防控的原则。经过近二十年的发展证明,动物疫病区域化管理已经成为控制动物疫病、提升动物卫生水平、促进国际贸易的主要动物卫生措施,在世界许多国家都有实践。这些国家实施动物疫病区域区域化主要有两种模式,一种是国家不存在特定动物疫病,而在国家内部分发生动物疫情时,采取区域区域化政策处置和管理疫情,扑杀疫区及高风险区域所有易感动物,对控制区域易感动物实施强化的疫情监测和流通控制措施,扑灭和消灭动物疫病的区域化模式。另外一种是在有疫情或动物卫生状况不清的国家或区域,通过在一些具有良好自然屏障的区域建立人工屏障来完善区域的屏障体系,在区域内实施监测、流通控制、免疫或扑杀等综合措施,逐步控制和扑灭区域内动物疫情,提升区域内动物卫生水平。巴西近年来通过建设这种区域化模式,已通过了 OIE 的认可,畜产品出口量增加近 20%。据统计,截至 2008 年,世界上已经有 66 个国家和 14 个区域通过 OIE 的无口蹄疫认可,127 个国家通过 OIE 的无牛瘟国家认可,6 个国家通过 OIE 的无牛传染性胸膜肺炎认可,10 个国家通过 OIE 的疯牛病可忽略风险国家认可,31 个国家通过 OIE 的疯牛病可控风险国家认可;自己宣布为无牛瘟的国家和地区共 12 个,无牛传染性胸膜肺炎的国家有 1 个;2006 年至今的《OIE 公报》中公布了一些自己宣布无疫的国家,其中土耳其宣布无高致病性禽流感,印度宣布无非洲猪瘟,阿根廷、日本、伯利兹城宣布无古典猪瘟,泰国宣布无小反刍兽疫,加拿大宣布无通报性禽流感,德国和奥地利宣布无狂犬病。《OIE 公报》公布,截止到 2007 年 11 月,奥地利、比利时、塞浦路斯、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、荷兰、波兰、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、英国等欧洲国家自己宣布无古典猪瘟、非洲猪瘟和猪水泡病。

近几年来,世界上禽流感呈大范围暴发流行的趋势,对其防控成为世界上关注的热点。2003 年,OIE 提出生物安全隔离区化的概念,用于企业和农场水平禽流感的防控。泰国在 2004 年采

用这种区域化措施,成功的控制了禽流感的流行和蔓延,并且促进了泰国禽肉的出口。

1998年,我国启动无规定动物疫病区建设,2001年,启动无规定动物疫病区示范区建设,给动物疫病防控带来了全新理念。为进一步创新动物疫病区域化管理模式,规范无规定动物疫病区建设,建立和完善无规定动物疫病区法律法规制度,引导和调动各地参照标准建立示范区,推进无规定动物疫病区建设和评估工作,农业部兽医局于2004年启动了“动物疫病区域化管理理论、技术措施及无规定动物疫病区建设评估法规标准研究”项目,先后系统研究了OIE、WTO、欧盟等国际组织动物疫病区域化控制的理论、国际规则,以及美国、南非等的动物疫病区域化控制策略、标准、措施和实践经验,全面调查分析了我国无规定动物疫病区建设管理情况,研究我国无规定动物疫病区区域化控制的和管理和技术措施,研究制定我国无规定动物疫病区建设及评估有关法规标准和技术指标体系,通过对动物疫病区域化控制的理论和技术基础,以及建立了我国无规定动物疫病区建设、管理、评估的理论基础和技术标准体系的系统研究,建立了我国无规定动物疫病区建设、维持、管理及评估的相关技术措施、标准和法规体系。基于项目研究,农业部已经发布了《无规定动物疫病区评估管理办法》(2007年,农业部第1号令)及《无规定动物疫病区管理技术规范》(农业部文件农医发[2007]3号)等,研究成果为新修订的《中华人民共和国动物防疫法》建立动物疫病区域化管理的法律制度提供了依据,为在全国范围内规范、科学有效地实施动物疫病区域化控制措施,切实实现局部区域无重大规定动物疫病,提高区域动物卫生水平,推动畜产品国际贸易发展具有重要意义。

胡锦涛总书记在党的十七大报告中强调,“要加强动植物疫病防控,提高农产品质量安全水平。”对重大动物疫病防控工作提出了新的要求,为进一步做好动物疫病防控工作指明了方向,也充分说明了动物防疫工作得到党的最高决策层的重视。2007年,新修订的《中华人民共和国动物防疫法》确立了我国实施动物疫病区域化管理的基本法律制度,从法律上将动物疫病区域化管理确立为我国防控重大动物疫病的基本策略。如果说1998年开始实施的无规定动物疫病区建设是我国动物疫病防控理念转变具有里程碑意义,那么新修订的《中华人民共和国动物防疫法》则从法律制度的高度,确立了动物疫病区域化控制的基本法律制度。2008年,中央一号文件《中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》中,强调要“建立健全动植物疫病防控体系,扩大无规定动物疫病区建设范围。”充分说明动物疫病区域化管理的理念和模式已经得到国家的重视,终将被越来越多的人所接受。

本专著就是在系统研究动物疫病区域化管理国际规则及国外动物疫病区域化控制实践研究基础上,从理论上阐述了动物疫病区域化控制的基本理念、内涵、模式以及发展趋势,并结合我国实际情况,探讨了我国实施动物疫病区域化管理的模式和途径,从理论和技术层面研究国家的无规定动物疫病区建设策略,创新国家动物疫病防控理念,解读我国动物疫病区域化管理的法律制度、法规和无规定动物疫病区建设评估标准体系。国际上目前尚没有出版关于动物疫病区域化管理和无规定动物疫病区建设的系统理论专著,希望本书的出版能对我国的动物疫病区域化管理及无规定动物疫病区建设能有所帮助,本专著可作为畜牧生产、兽医防疫、科研教学、商业贸易以及行政管理人员的参考书,但由于作者水平有限,不足之处,在所难免,敬请批评指正。

编者

2008年10月2日

本书缩写语表

缩 写	英 文	中 文
AERT	Area Emergency Response Team	区域应急响应组
AHS	African Horse Sickness	非洲马瘟
AI	Avian Influenza	禽流感
NAI	Notifiable Avian Influenza	申报性禽流感
HPNAI	Highly Pathogenic Notifiable Avian Influenza	高致病性禽流感
LPNAI	Low Pathogenic Avian Influenza	低致病性禽流感
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome	获得性免疫缺陷综合征
ALOP	Appropriate Level of Protection	适当卫生保护水平
APHIS	Animal and Plant Health Inspection Service	美国动物植检疫局
ASF	African Swine Fever	非洲猪瘟
AVMA	America Veterinary Medical Association	北美兽医协会
BDV	Border Disease Virus	边界病毒
BSE	Bovine Spongiform Encephalopathy	牛海绵状脑病
BT	Bluetongue	蓝舌病
BVDV	Bovine Viral Diarrhea - mucosal Disease Virus	牛病毒性腹泻
CA	Controlled Area	控制区
CAC	Codex Alimentarius Commission	国际食品营养法典委员会
CCIA	Canadian Cattle Identification Agency	加拿大牛标识协会
CDV	Canine Distemper Virus	犬瘟热病毒
CEAH	Center for Epidemiology and Animal Health	流行病学及动物卫生中心
CFIA	Canadian Food Inspection Agency	加拿大食品检验局/加拿大食品检验署
CFT	Complement Fixation Test	补体结合试验
CPV	Canine Parvovirus	犬细小病毒
CSF	Classical Swine Fever	典型猪瘟
CSFV	Classical Swine Fever Virus	猪瘟病毒
CVMA	Canadian Veterinary Association	加拿大兽医协会
CVO	Chief Veterinary Officer	首席兽医官
DCP	Dangerous Contact Place	危险接触场
EAE	Epizootic Abortion of Ewe	母羊地方性流产 (绵羊衣原体病)
EBL	Enzootic Bovine Leukosis	地方流行性牛白血病
ELISA	Enzyme - Linked Immunosorbent Assay	酶联免疫吸附试验
EMRS	The Emergency Reporting System	紧急疫情通报系统
END	External Newcastle Disease	外来新城疫
FAO	Food and Agriculture Organization	联合国粮农组织
FMDV	Foot and Mouth Disease Virus	口蹄疫病毒
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade	关贸总协定
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Point	危害点分析及危害控制项目

续表

缩 写	英 文	中 文
HIV	Human Immunodeficiency Virus	人类免疫缺陷病毒
HS	Hemorrhagic Septicemia	出血性败血症/巴氏杆菌病/禽霍乱
IBR/IPV	Infectious Bovine Rhinotracheitis/ Infectious Pus- tular Vulvovaginitis	牛传染性鼻气管炎/传染性脓疱阴户阴道炎
IBV	Infectious Bronchitis	传染性支气管炎
ICS	the Incident Command System	联邦的事故指挥系统
IP	Infected Place	感染场
IPPC	International Plant Protection Convention	国际植物保护公约组织
MCF	Malignant Catarrhal Fever	恶性卡他热
NCIE	National Import and Export Trade Center	国家进出口贸易中心
ND	Newcastle Disease	新城疫
NEB	National Examinations Board	国家考试委员会
NEOC	National Emergency Operations Center	国家应急行动中心
NVD	Nipah (Nipah Virus Disease)	尼帕病毒病
OIE	World Organization for Animal Health	世界动物卫生组织
PPRV	Peste des Petits Ruminants Virus	小反刍兽疫病毒
PRA	Pest Risk Analysis	有害生物风险分析
PVS	Performance Veterinary Sector Evaluation Tools	兽医机构运作效能评价工具
RA	Restricted Area	限制区
RHD	Rabbit Hemorrhagic Disease	兔出血病
RNA	Ribonucleic Acid	核糖核酸
RVF	Rift Valley Fever	裂谷热
SARS	Severe Acute Respiratory Syndromes	传染性非典型肺炎
SOPs	Standard Operation Procedure	标准操作程序
SP	Suspected Place	可疑场
SPS	Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures	动植物卫生协议
SVD	Swine Vesicular Disease	猪水泡病
TBT	Agreement on Technical Barriers to Trade	贸易技术壁垒协议
VEE	Venezuelan Equine Encephalomyelitis	委内瑞拉马脑脊髓炎
VS	Vesicular Stomatitis	水泡性口炎
WTO	World Trade Organization	世界贸易组织

目 录

前言	(1)
本书缩写语表	(1)
 第一部分 动物疫病区域化控制概论	
第一章 动物疫病区域化管理国际规则的演变	(3)
第一节 WTO-SPS 协议动物疫病区域化政策演变	(3)
第二节 OIE 的动物疫病区域化政策演变	(8)
第三节 动物疫病区域化管理的内涵和发展趋势	(12)
第二章 动物疫病区域化控制与适当动物卫生保护水平	(16)
第一节 现代动物疫病流行的主要原因	(16)
第二节 动物疫病区域化管理与动物疫病控制	(19)
第三节 SPS 协定与适当动物卫生保护水平	(21)
第四节 动物疫病的区域化管理与适当动物卫生保护水平	(27)
第三章 动物疫病区域化管理与动物及动物产品国际贸易	(30)
第一节 动物疫病对全球贸易的影响	(30)
第二节 动物疫病对我国动物及动物产品国际贸易的影响	(31)
第三节 动物疫病的区域化管理与动物及动物产品国际贸易	(35)
第四章 OIE 动物疫病区域化管理的原则	(38)
第一节 OIE 及国际动物卫生法典	(38)
第二节 动物疫病区域化管理的相关概念	(41)
第三节 OIE 动物疫病区域化管理模式及类型	(45)
第四节 OIE 动物疫病区域化管理原则	(49)
第五章 OIE 动物疫病区域化管理的措施	(53)
第一节 动物疫病监测	(53)
第二节 OIE 动物疫病监测原则和要求	(54)
第三节 特定动物疫病的监测要求	(59)
第四节 动物标识与可追溯	(70)
第五节 维持无疫状态的检疫监管措施	(72)
第六章 OIE 动物疫病区域化标准	(76)
第一节 OIE 特定动物疫病的区域化标准概况	(76)
第二节 OIE 特定动物疫病区域化标准	(77)
第三节 OIE 禽流感和新城疫生物安全隔离区化实用清单	(84)
第四节 OIE 生物安全隔离区评估要素	(90)
第五节 生物安全隔离区建设	(94)

第六节 种禽群和孵化场的卫生和疫病安全程序	(103)
第七章 OIE 无疫评估认可	(108)
第一节 动物卫生风险分析	(108)
第二节 兽医机构评估	(113)
第三节 动物卫生措施等效评价	(133)
第四节 OIE 认可区域化的主要要素	(136)
第五节 OIE 无疫认证认可程序	(137)
第六节 OIE 特定动物疫病认可概况	(140)
第八章 WTO 的动物疫病区域化管理原则	(145)
第一节 WTO 及其协议	(145)
第二节 WTO/SPS 关于动物疫病区域化管理的规定	(146)

第二部分 国外动物疫病区域化管理实践

第九章 澳大利亚动物疫病控制策略及区域化措施的应用	(153)
第一节 澳大利亚动物疫病现状	(153)
第二节 澳大利亚突发重大动物疫病的区域化管理原则	(154)
第十章 美国的动物疫病区域化管理	(181)
第一节 美国动物疫病的区域化管理	(181)
第二节 美国动物疫病防控和应急体系建设	(183)
第三节 动物疫病的区域化防控策略	(186)
第四节 美国猪瘟控制扑灭动物疫病区域化管理实践	(193)
第十一章 美国的无疫状况认可评估	(196)
第一节 美国的区域化动物卫生状况评估原则	(196)
第二节 美国区域化动物卫生状况评估案例	(202)
第十二章 加拿大动物疫病区域化管理实践	(204)
第一节 加拿大区域化管理概况	(204)
第二节 加拿大区域化管理措施	(205)
第三节 加拿大突发重大动物疫病区域化管理	(209)
第十三章 巴西的口蹄疫区域化管理	(212)
第十四章 泰国的禽流感生物安全隔离区化	(218)
第十五章 其他国家的动物疫病区域化管理实践	(223)
第一节 墨西哥动物疫病区域化控制	(223)
第二节 德国野猪中的猪瘟消灭区域化措施	(229)
第三节 荷兰禽流感控制应用的区域化措施	(231)
第四节 爱沙尼亚口蹄疫无规定动物疫病区域化管理	(232)
第五节 南非口蹄疫无规定动物疫病区域化管理	(234)

第三部分 我国动物疫病区域化管理实践

第十六章 我国重大动物疫病的区域化控制与消灭	(237)
第一节 我国畜牧业的发展现状与动物卫生状况	(237)
第二节 高致病性禽流感疫情的区域化控制	(243)
第三节 口蹄疫疫情的区域化控制	(246)

第四节	我国牛瘟的控制消灭与国际认可	(248)
第五节	牛肺疫的控制与消灭	(251)
第十七章	我国的无规定动物疫病区建设	(255)
第一节	第一期动物保护工程建设	(255)
第二节	无规定动物疫病区建设	(258)
第三节	无规定动物疫病区示范区建设	(261)
第四节	我国无规定动物疫病区建设的问题	(269)
第十八章	我国无规定动物疫病区法律标准体系建设	(275)
第一节	我国无规定动物疫病区建设管理的法律制度建设	(275)
第二节	无规定动物疫病区评估管理办法	(279)
第三节	地方动物疫病区区域化管理法规建设	(282)
第四节	《无规定动物疫病区管理技术规范(试行)》	(282)
第五节	无规定动物疫病区评估现场评审表及其释义	(288)
第十九章	进一步推动我国的无规定动物疫病区建设	(291)
第一节	实施动物疫病区区域化管理的意义	(291)
第二节	我国动物疫病区区域化管理目标	(292)
第三节	我国动物疫病区区域化管理模式选择	(295)
第四节	我国动物疫病区区域化管理的保障措施	(299)
第五节	我国动物疫病区区域化管理财政投资机制	(303)
第二十章	无规定动物疫病区国家评估	(307)
第一节	无规定动物疫病区评估的意义	(307)
第二节	无规定动物疫病区评估的管理	(309)
第三节	无规定动物疫病区国家评估	(311)
第四节	创新动物疫病区区域化管理评估认可机制	(315)

第四部分 附 件

附件 1	中华人民共和国动物防疫法	(321)
附件 2	重大动物疫情应急条例	(331)
附件 3	病原微生物实验室生物安全管理条例	(336)
附件 4	无规定动物疫病区评估管理办法	(346)
附件 5	无规定动物疫病区管理技术规范(试行)	(349)
第一部分	无规定动物疫病区建设步骤	(349)
第二部分	无规定动物疫病区标准	(354)
第三部分	基础与体系	(362)
第四部分	预防与监测	(379)
第五部分	检疫与监管	(439)
第六部分	应急与恢复	(461)
附件 6	无规定动物疫病区现场评审表	(505)

第一部分

动物疫病区域化控制概论

区域化不是一个新的概念，在许多领域都有广泛的应用。如国家为了行政管理上的方便，按领土大小、自然环境、政治经济情况、民族、人口、历史及军事等条件，把领土作为行政区域进行的划分的行政区域化（administrative regionalization），根据自然地理环境及其组成成分在空间分布的差异性和相似性，将一定范围的区域划分为一定等级系统的自然区域化（physical regionalization），按照农业地域分异规律，划分不同类型，不同等级的农业区域的农业区域化（agricultural regionalization）等。

动物疫病的区域化措施实际上就是在充分考虑畜牧业经济和公共卫生的基础上，针对某一特定区域，建立屏障体系（包括地理屏障、人工屏障或生物安全屏障等），采取包括流行病学调查、监测，动物及动物产品流通控制等综合措施，来实现重大动物疫病和重要人兽共患疫病的控制、扑灭和消灭的目的，提升区域内动物卫生水平，促进动物及动物产品贸易。

第一章 动物疫病区域化管理国际规则的演变

动物疫病区域化管理是有效防控重大动物疫病和重要人畜共患疫病的重要措施,在许多重大动物疫病和人畜共患疫病控制、扑灭和消灭上都有实践,采取区域化措施控制和消灭引起重要贸易纠纷的重大动物传染病和影响动物卫生和公共卫生的重要人畜共患疫病。

动物疫病区域化管理涉及的国际组织主要是 OIE 和 WTO。早在 20 世纪 90 年代初, OIE 就启动了动物疫病区域化管理规则的制定和无疫状况的国际认可工作, OIE 主要是从动物卫生的角度制定疫病区域化的相关规定; 1995 年成立世界贸易组织后, WTO 的 SPS 协议确立了动物疫病区域化贸易认可的条文, WTO 主要考虑区域化对国际贸易的影响, 在动物疫病区域化问题的技术上依赖 OIE, 但也正在形成自己的管理程序。

第一节 WTO-SPS 协议动物疫病区域化政策演变

1994 年 4 月 15 日, 125 个国家根据关贸总协定 (GATT) 签订了“乌拉圭回合成果实体化的最终法案”, 于 1995 年 1 月 1 日成立了世界贸易组织 (WTO)。WTO 是处理国与国之间贸易关系唯一的国际组织, 其核心是 WTO 协议。在 WTO 有关协议中, 《实施卫生与植物卫生措施协议》(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 协议) 和《贸易技术壁垒协议》(Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT 协议) 是协调国际贸易中动物卫生质量标准的主要文件。

1994 年, WTO 成员国签订了实施卫生和植物卫生措施协定 (SPS), 奠定了将 OIE 标准、指南和建议作为国际动物及动物产品国际贸易标准的法律框架。在 SPS 协定的许多重要条款中, 协调性、等效性、风险评估及适当保护水平、区域化、透明度和通报制度无疑是最重要的。协定中关于一致性是最重要的条款, 协定鼓励成员国按照相关国际组织的国际标准、指南和建议, 在尽可能广的范围内采取一致的卫生措施。

一、SPS 动植物疫病区域化管理概念的提出

SPS 认为, 动物疫病的存在或传播受地理或生态条件影响比政治边界的影响更大。SPS 认可的动植物疫病区域化 (regionalization) 是指认可的出口区域没有动植物疫病或动植物疫病发生可能性很低, 该认可的区域可以是一个国家的一部分全部区域, 也可以是跨国界的区域。SPS 协议要求各成员承认非疫区和低度流行区的概念, 一个国家非疫区内生产的产品原则上不应受出口检疫措施的限制, 即使该区域所在国家的其他区域流行特定动物疫病, 进口成员国也不应该拒绝该区域货物的进口。按照等效性原则, 出口成员国应提供宣布区域无特定疫病状况的证据, 并提供进口成员调查的机会。SPS 对动植物疫病区域化管理的内容主要起现在 SPS 协定第六条的规定, WTO/SPS 协定第六条明确规定: 成员国应认可病虫害非疫区及低度流行区的概念, 在评估

一区域的卫生与植物卫生特点时,各成员应特别考虑特定病害或虫害的流行程度、是否存在根除或控制计划以及有关国际组织可能制定的适当标准或指南等。对这些区域的认可应根据地理、生态系统、流行病监测以及卫生与植物卫生控制的有效性等因素。声明其领土内区域属病虫害非疫区或低度流行区的出口成员,应提供必要的证据,以便向进口成员客观地证明此类区域属、且有可能继续属病虫害非疫区或低度流行区。同时,应使进口成员获得进行检查、检验及其他有关程序的合理机会。关于病虫害非疫区和低度流行区的概念,以前,当一个国家某一区域发生疫情时,进口国往往将该国家整体作为疫情国而给予贸易限制,从而制约了贸易自由化。

1998年5月4日,OIE和WTO签订了基于WTO-SPS进行合作的协议,SPS协议将OIE制定的国际标准作为动物卫生和人兽共患疫病的国际标准。OIE《陆生动物卫生法典》提供详细的动物和动物产品进出口的卫生措施。

二、SPS 动物疫病区域化管理概念的发展与争论

SPS协议签订以来,WTO成员国就如何实施第六条一直争论不休,发展中国家,特别是那些一定实施了动物疫病区域化管理的国际通过努力,积极推动无规定动物疫病区的国际认可。SPS委员会在1999年对WTO《SPS协定》的第一次审议中注意到,SPS的区域化原则提供了一条有效的技术和管理方法,它保证了一个国家不会因为仅出现一例疫病或一例虫害就剥夺了贸易机会。畜牧业发达、动物卫生水平高的国家为了保护本国利益,尽量推迟认可出口国建立的无规定动物疫病区或低度疫病流行区,而畜产品出口国家往往由于进口国对申请无疫评估认可不积极,对出口国进行反复检查和检验,以各种理由推迟认可进口国的无疫状况,无形之中增加了出口国或企业的成本。当一个国家某一区域发生疫情时,进口国往往将该国家整体作为疫情国而给予贸易限制,从而制约了贸易自由化。在2003年6月的SPS委员会会议上,就执行该条款时对区域化进行认可等有关问题启动了非正式会议展开了广泛的讨论,之后,区域化在WTO/SPS每年3次的例会上,就成为非常热门的议题,每次例会都会就此议题召开非正式会议进行讨论。OIE,IPPC以及WTO成员国就区域化政策及评估认可程序展开讨论。

2004年7月,秘鲁代表提交了一份关于SPS协定第六条实施情况的观察报告,该报告提出认可病虫害无规定动物疫病区或低度流行区的程序和时间框架问题。报告指出,由过去的经验来看,因为相关的生物学、生态学、经济学和社会等因素,建立一个病虫害无规定动物疫病区可能需要几年甚至几十年的时间,而无规定动物疫病区或低度流行区的维持同样需要大量的投资,它的维持同其带来的贸易收益密切相关,因此它的可维持性具有不确定性。现在对认可的无规定动物疫病区或低度流行区还没有明确的管理程序,所以WTO成员国对这些认可的接受情况并不理想。

秘鲁代表提交的报告,主要叙述了秘鲁同美国、欧盟、加拿大、智利、墨西哥、阿根廷就OIE和IPPC在无规定动物疫病区认可工作方面的达成的一些一致意见。他们认为,出口国官方机构、区域组织或国际组织(OIE/IPPC)应该建立和公布无规定动物疫病区评估和认可的程序和时间框架,同样进口国方面应该建立和公布相应的程序和时间框架,进口国和出口国都应遵循一定的法律化的行政程序。

(1) 该报告的提出为在“SPS意义上”获得病虫害无规定动物疫病区或低度流行区认可的时间和程序框架提出了建议。报告建议的程序或时间周期框架内容:

①病虫害无规定动物疫病区或低度流行区的认可可能被给予一个更小的生态系统,如一个国家的一部分,一个国家的全部或几个国家的全部或部分。

②由SPS信任的国际组织认可的区域应该以一个单一的程序被成员国接受,即出口国将SPS

申请和相关的技术文件和国际组织的决定一并提交给进口国即可。

③在获得认可之前或期间,出口国可要求进口国提出其特殊要求。

④获得 OIE 或 IPPC 认可后,国家应公布认可的情况。

⑤出口国向进口国提交 SPS 申请及技术资料。

⑥出口国向 SPS 委员会通知。

⑦进口国在不超过 3 个月的时间内评估提交的请求,在此期间,决定是否进行实地考察,评估后给出评估报告。

⑧如果评估报告提出问题,出口国应该在 2 个月的时间内给予解释或纠正。

⑨如有必要,进口国可进行实地考察。在考察结束后不超过 2 个月的时间内进口国应给出相应的报告。

⑩考察报告提出问题的,出口国在不超过 2 个月的时间内作出相应反应。

⑪如果问题的解决方案被接受,进口国应在两个月内作出同意或反对认可的决定。

⑫同意则在三个月的时间内接受认可,即对认可的区域不再进行限制,允许从其进口。

⑬不同意则提出科学依据,出口国可以继续改正以获得认可。

⑭作为 SPS 协定认可程序的一部分,整个过程应及时通知 SPS 委员会。

(2) 2005 年 6 月,对实施 SPS 第六条再次审议时,国际组织及一些成员国建议应建立认可无规定动物疫病区或低度流行区评估和认可的程序和时间框架,建立“SPS 意义上”认可病虫害无规定动物疫病区或低度流行区的贸易程序。

从 2003 年启动 SPS 实施情况进行非正式会议讨论以来,截至 2006 年 2 月,WTO 成员共提交了 66 份有关区域化的提案和实施区域化的经验等方面的文件,就如何进一步推动区域化的实施进行了激烈的讨论。在区域化问题上,进出口成员的主要争议为,出口国认为病虫害非疫区的建立、维持及认可需耗费大量的财力和相当长的时间,许多成员在例会上都表示如果存在贸易伙伴对区域化认可的不确定性,就会给长期、持续的投资带来困难。这些不确定性包括:

①进口成员要求的管理程序可能缺乏透明度,比较复杂,成本昂贵,并且在一些个案中界定不明确;

②没有明确的答复时限,认可区域化花费的时间可能从几个月到几年不等;

③成员之间接受区域化的管理程序缺乏一致性,有些成员没有制定指南,有些成员则有分阶段进行的程序等。进口成员认为,由于存在可能传播病虫害的风险因素,因此认可病虫害非疫区必须采取谨慎措施。许多成员强调经过长时间和不断的交往,可以增加贸易伙伴间的相互信任,从而有助于双边认可病虫害非疫区状态。此外,出口成员的经验以及高素质的动物卫生部门和有效的监测与监控,能增加进口成员迅速认可病虫害非疫区的愿望。

(3) SPS 委员会为推动区域化的实施,从 2003 年就开始讨论无规定动物疫病区认可的程序和时间框架问题,并成立了工作组就以下 4 方面的问题来进一步讨论:

①关于国际标准组织和成员对区域化的认可问题。

各成员均强调:OIE 和 IPPC 对区域化的认可方式影响双边对病虫害非疫区状态的认可是一个重要的问题,即使国际标准制定组织开展了相应的工作,SPS 委员会也要进一步协调理解 OIE 和 IPPC 所做的工作,以避免重复劳动。

②关于区域化管理指南问题。

是否需要制定区域化管理指南及由 SPS 委员会还是国际标准制定组织来制定建立和认可区域化的程序/指南,一直是 SPS 委员会讨论的焦点问题之一。一些成员认识到对程序进行协调包括对角色的澄清会促进区域化的进程,提高可预见性,从而有助于 SPS 协定第 6 条的实施。有成员认为,SPS 委员会在区域化方面的工作并不是国际标准制定组织的附带工作,为了避免进一步的