

“疫情防控”培训用书

重大动物疫情应急条例

释义

《重大动物疫情应急条例释义》编写组

中国法制出版社

重大动物疫情 应急条例释义

《重大动物疫情应急条例释义》编写组

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

重大动物疫情应急条例释义/《重大动物疫情应急条例释义》编写组编. —北京: 中国法制出版社, 2005.12

ISBN 7-80182-955-7

I. 重… II. 重… III. 重大动物疫情应急条例 - 法律 - 注释 - 中国 IV. D923.84

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 101798 号

重大动物疫情应急条例释义

ZHONGDA DONGWU YIQING YINGJI TIAOLI SHIYI

编者/《重大动物疫情应急条例释义》编写组

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印务有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/8.125 字数/190 千

版次/2005 年 12 月第 1 版

2006 年 1 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-955-7

定价: 15.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网 址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

编辑部电话: 66032584

读者俱乐部电话: 66054900

邮购部电话: 66033288

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法宗旨】	(1)
第二条 【重大动物疫情的定义】	(5)
第三条 【工作原则】	(9)
第四条 【管理原则】	(13)
第五条 【出入境检验检疫机关的职权】	(17)
第六条 【科学研究和国际交流】	(20)
第七条 【补助、表彰和奖励】	(22)
第八条 【检举控告】	(23)
第二章 应急准备	(27)
第九条 【应急预案和实施方案】	(27)
第十条 【应急预案的内容】	(32)
第十一条 【物资储备】	(39)
第十二条 【制度体系的完善】	(42)
第十三条 【应急预备队】	(46)
第十四条 【知识宣传】	(50)
第三章 监测、报告和公布	(55)
第十五条 【重大动物疫情的监测】	(55)
第十六条 【疫情报告】	(58)
第十七条 【重大动物疫情的报告】	(62)
第十八条 【重大动物疫情报告的内容】	(65)
第十九条 【重大动物疫情的认定】	(68)

第二十条	【重大动物疫情的公布】	(70)
第二十一条	【采集病料和防止病原扩散】	(72)
第二十二条	【重大动物疫情的通报】	(77)
第二十三条	【疫区监测】	(80)
第二十四条	【不得瞒报、谎报、迟报和阻碍他人报告疫情】	(83)
第二十五条	【临时隔离控制措施】	(84)
第四章	应急处理	(86)
第二十六条	【应急指挥部】	(86)
第二十七条	【疫点、疫区和受威胁区范围的划定】	(89)
第二十八条	【应急管理】	(92)
第二十九条	【对疫点应采取的措施】	(96)
第三十条	【对疫区应采取的措施】	(100)
第三十一条	【对受威胁区应采取的措施】	(104)
第三十二条	【应急处理措施的决定和执行】	(107)
第三十三条	【费用承担】	(110)
第三十四条	【人员物资的紧急调集】	(112)
第三十五条	【兽医主管部门的工作】	(114)
第三十六条	【政府有关部门的工作】	(117)
第三十七条	【乡镇人民政府、村民委员会和居民委员会的工作】	(120)
第三十八条	【发生地的人民政府和毗邻地区的人民政府的工作】	(122)
第三十九条	【对工作人员的防护和技术指导】	(122)
第四十条	【解除封锁和撤销疫区】	(125)
第四十一条	【应急经费列入财政预算】	(126)
第五章	法律责任	(128)

第四十二条	【兽医主管部门及其所属动物防疫 监督机构违法责任】	(128)
第四十三条	【人民政府有关部门违法责任】	(132)
第四十四条	【地方人民政府违法责任】	(135)
第四十五条	【侵占、截留、挪用应急经费或应 急储备物资的责任】	(138)
第四十六条	【拒绝、阻碍动物疫情监测或发现 动物群体发病或死亡不报告的责 任】	(139)
第四十七条	【擅自采集重大动物疫病病料行为 或病原分离时不遵守生物安全管 理规定的责任】	(141)
第四十八条	【哄抬物价、散布谣言等扰乱社会 秩序和市场秩序的责任】	(143)
第六章 附 则		(147)
第四十九条	【施行日期】	(147)

附:

重大动物疫情应急条例	(150)
(2005 年 11 月 18 日)	
农业部关于学习贯彻《重大动物疫情应急条例》的意见	(158)
(2005 年 11 月 20 日)	
中华人民共和国动物防疫法	(162)
(1997 年 7 月 3 日)	
中华人民共和国传染病防治法	(171)
(2004 年 8 月 28 日)	
突发公共卫生事件应急条例	(190)
(2003 年 5 月 9 日)	

全国高致病性禽流感应急预案	(200)
(2004年2月3日)	
农业部2005年秋冬季防控高致病性禽流感应急实施方案	(205)
(2005年11月1日)	
关于印发《农业部门应对人间发生高致病性禽流感疫情应 急预案》的通知	(214)
(2005年11月15日)	
关于印发《高致病性禽流感疫情处置技术规范》的通知	(218)
(2005年11月13日)	
病死及死因不明动物处置办法(试行)	(228)
(2005年10月21日)	
卫生部关于印发《人禽流感诊疗方案(2005版修订版)》 的通知	(230)
(2005年11月23日)	
国务院办公厅关于扶持家畜业发展的若干意见	(240)
(2005年11月18日)	
中华人民共和国刑法(节录)	(244)
(2005年2月28日)	
最高人民法院、最高人民检察院关于办理妨害预防、控制 突发传染病疫情等灾害的刑事案件具体应用法律若干问 题的解释	(250)
(2003年5月14日)	
后 记	(254)

第一章 总 则

第一条 为了迅速控制、扑灭重大动物疫情，保障养殖业生产安全，保护公众身体健康与生命安全，维护正常的社会秩序，根据《中华人民共和国动物防疫法》，制定本条例。

【释义】 本条是关于立法目的和立法依据的规定。

一、立法目的

2005 年我国一些地区发生了高致病性禽流感疫情，疫情发生地各级政府高度重视，按照《国家突发重大动物疫情应急预案》、《全国高致病性禽流感应急预案》以及国家和农业部有关规定，启动应急预案，采取了一系列应急防控措施。对疫区进行封锁，严禁疫区家禽及其产品调出，严格控制人员、车辆出入。对疫点 3 公里范围内全部家禽进行彻底扑杀，并进行焚烧、深埋等无害化处理，同时及时向养殖户发放了补助款。对养殖场禽舍、笼具、道路环境和出入疫区的车辆、人员进行严格消毒。同时，我国高致病禽流感防控也存在一些困难。一是候鸟迁徙给我国防控工作带来严重隐患。全球八条候鸟迁徙路线有三条经过我国，候鸟迁徙路经省份多，涉及范围广，迁徙途中与禽类接触频繁，可能造成家禽感染，引发疫情。二是我国家禽饲养量大。家禽饲养量 142.32 亿只，占世界总量的 20.83%。其中，水禽饲养量 37.35 亿只，占世界的 76%，发生和传播禽流感的几率较高。三是我国家禽饲养以散养为主，饲养条件差，管理粗放，防疫难度

较大。因此，我们必须进一步完善应急预案，建立健全突发动物疫情应急机制。

（一）迅速控制、扑灭重大动物疫情

完全避免重大动物疫情的发生是不现实的。但是，目前我国完全有能力在发生重大动物疫情后采取一些措施来迅速控制和扑灭疫情。第一，就是坚决捕杀。在3公里以内的范围内，对动物，特别是威胁比较大地区的动物实行全面的捕杀。第二，就是要对疫点进行封锁，严禁车辆和人员的出入和来往。特别是要控制被感染的动物及其产品的流出。第三，就是要对疫点进行严格的消毒，车辆、环境都要进行消毒。第四，就是要加大免疫力度，特别是受威胁比较大的地区的动物，要进行全面的免疫，提高动物的抗病毒能力。

本条中的“迅速”包含两方面的要求：

首先，一旦发生重大动物疫情，应当迅速汇报，确保“早发现、早报告、快处置”。实行严格的疫情举报核查制度，对缓报、瞒报、阻碍他人报告疫情的，将依照《中华人民共和国动物防疫法》予以查处。依法防控是当前做好重大动物疫情工作的重要保证，各地必须依法加大防控力度，坚决果断扑灭新的疫情，坚决防止疫情扩散和蔓延，坚决防范动物疫情对人的感染。按照条例的要求各级兽医主管部门要进一步加强对重大动物疫情的监测，建立完善疫情监测网络，加大疫情监测力度，提高疫情监测能力和水平。当前，要突出加强对边境地区、发生过疫情地区、水网地区、养殖密集区的监测，及时发现和掌握重大动物疫情。

其次，应当及时控制、扑灭重大动物疫情。控制，指在重大动物疫情发生后及时采取综合性防疫措施，消除各种传播因素，对动物进行隔离、扑杀，使疫情不再继续蔓延。中国在重大动物疫情的防控工作中，所实行的免疫和扑杀相结合的综合防治政策已经被相关国际组织和大多数国家认为是行之有效的。农业部制

定的3公里范围内的扑杀政策，在全国得到了非常好的执行。免疫政策和扑杀政策不能互相取代，是同时进行的。农业部、卫生部和林业部都有一个庞大的监测网络。中央政府采取了扑杀的补贴政策。补贴政策能够得到完全的落实，这是使农民能够上报疫情的很重要的一项措施。由于担心禽类被错误的方式扑杀，世界动物卫生组织表示，控制禽流感这样的动物源疾病，并不意味着人们就可以随意地扑杀禽类。该组织同时发布了扑杀禽类的指导原则。该指导原则主要包括扑杀禽类应在专业兽医专家指导下进行、做好人员生物防护及确保动物福利等方面的工作。

（二）保障养殖业生产安全

我国是世界上最大的家禽养殖国，家禽业已经成为农村经济的支柱性产业。家禽业的兴衰，直接关系到千千万万农户的切身利益，关系到农民增收、农村经济的繁荣和农村小康社会建设的顺利推进。我们在加强疫情防控工作的同时，要想方设法减少养殖业损失，扶持家禽业健康发展。当前局部地区发生的高致病性禽流感疫情，已经对全国家禽业生产带来明显冲击。国务院及时制定并公布施行本条例为战胜重大动物疫情增添了一件致胜的法宝。这标志着我国重大动物疫情防控进入规范化、制度化的新阶段，是依法防控高致病性禽流感等重大动物疫情的重要步骤，是促进养殖业健康发展和农民持续增收的重要保证，也是保护人民群众健康安全、促进经济社会发展的重要举措。农业部采取了一系列其他的补救措施，比如规定规模化养殖场养殖家禽，在防止禽流感的过程中，一定要保证在室内饲养，要隔断家禽与野禽的接触机会。对于散养户，要求所有散养的和露天的各种家禽一定要进行百分之百的免疫。捕杀涉及到农户的经济利益，为了调动养殖者报告疫情的积极性，实行捕杀的补偿政策，国家做出了规定，在防疫当中，对捕杀的动物给予合理的补偿。中央财政和地方财政拨出专款用于解决防疫当中捕杀动物的农户的补偿问题。

防疫当中一旦发生疫情扑杀以后，要把家禽免疫和疫区扑杀补偿政策落实到养殖户手中，保障补偿补助资金足额发放到位，把对家禽生产加工企业的退税政策和免收费政策及时落实到位。要落实好对家禽养殖加工龙头企业的贷款优惠政策，并组织好受损农户的生产自救，切实解决好养殖大户的实际困难。

（三）保护公众身体健康与生命安全

人类患上禽流感后，潜伏期一般为7天以内，早期症状与其他流感非常相似，主要表现为发热、流涕、鼻塞、咳嗽、咽痛、头痛、全身不适等症状。大多数患者治愈后良好，病程短，恢复快，且不留后遗症，但少数患者特别是年龄较大、治疗过迟的患者病情会迅速发展成进行性肺炎、急性呼吸窘迫综合症、肺出血、胸腔积液等多种并发症。在党中央、国务院的领导下，卫生部加强了对防控人感染重大动物疫情的工作的领导，健全了相应的应急机制，成立了防控人感染重大动物疫情的工作领导小组，指导和协调全国的预防控制人感染重大动物疫情的相关工作，对重大动物疫情重点地区的人感染重大动物疫情的防控工作进行督导检查，并对各地的防控工作提出了明确要求。如果出现了人感染重大动物疫情的病例以后，首先要加强对病人的治疗和隔离与观察，要积极治疗病人；其次要积极保护其他人免受疾病的困扰，对一些人进行观察，建立一些相应的防护措施。至于是否关闭边界，应该按照国际的通行办法来做，世界卫生组织在这方面有相应的指南。

（四）维护正常的社会秩序

为了减少动物疫情带来的不必要损失，各地要切实维护好正常的市场流通秩序，保证非疫区持有有效证明的动物产品的正常流通，任何地方不得人为设置障碍或采取封锁措施。广大消费者要科学对待动物疫情的防控，既不能麻痹大意，也不必盲目恐慌，配合各级政府，共同维护好正常的社会秩序。疫苗保护只能

作为辅助的防治措施。在没有疫情的地区采取免疫注射的方式，可以防止疫情的大规模流行，维持养殖生产的进行。

本条例的公布施行意义重大，为提高重大动物疫情防控能力提供了重要法制保障，为建立重大动物疫病防控长效机制奠定了坚实制度基础，为依法迅速控制、扑灭禽流感等重大动物疫情提供了有力法律武器。认真贯彻实施本条例，有利于深刻理解本条例的精神实质，提高依法防控重大动物疫病的能力；增强公众的防疫意识，不断加大群防群控力度；加快推进兽医管理体制改 革，大力加强动物防疫体系建设；维护社会正常的秩序。此外，应当进一步完善重大动物疫情应急预案，积极扶持，加强监管，大力恢复和促进动物产品出口。面对当前国内外严峻的疫情形势和许多国家对动物产品出口所采取的限制措施，在动物产品出口工作方面，坚持“一手抓疫情防治、一手抓经济建设”的工作方针，积极做好出口检验检疫工作，鼓励和促进符合要求的动物产品出口，尽快恢复正常的经济秩序。

二、立法依据

《重大动物疫情应急条例》构架起我国应对重大动物疫情的快速反应机制。1997 年 7 月 3 日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过、自 1998 年 1 月 1 日起施行的《中华人民共和国动物防疫法》是本条例的立法依据。该法是为了加强对动物防疫工作的管理，预防、控制和扑灭动物疫病，促进养殖业发展，保护人体健康而制定的，适用于在中华人民共和国领域内的动物防疫活动。

第二条 本条例所称重大动物疫情，是指高致病性禽流感等发病率或者死亡率高的动物疫病突然发生，迅速传播，给养殖业生产安全造成严重威胁、危害，以及可能对公众身体健康与生命安全造成危害的情形，包括

特别重大动物疫情。

【释义】 本条是关于重大动物疫情定义的规定。

一、重大动物疫情的定义

本条所称的重大动物疫情是指高致病性禽流感等发病率或者死亡率高的动物疫病突然发生，迅速传播，给养殖业生产安全造成严重威胁、危害，以及可能对公众身体健康和生命安全造成危害的情形。常见的高致病性禽流感，是禽流行性感冒的简称，它是一种由甲型流感病毒的一种亚型引起的传染性疾病综合征，被国际兽医局定为 A 类传染病，又称真性鸡瘟或欧洲鸡瘟。不仅是鸡，其它一些家禽和野鸟都能感染禽流感。按病原体的类型，禽流感可分为高致病性、低致病性和非致病性三大类。鸡瘟分真性鸡瘟和新城疫两种，而时下流行的禽流感则属前者。禽流感，即真性鸡瘟，是由 A 型流感病毒引起的家禽和野禽的一种从呼吸病到严重性败血症等多种症状的综合病症，目前已经证实可以使人类感染发病。通常所说的鸡瘟则属于后者，这种疾病传染性也很强，如果暴发同样造成禽类大量死亡。但是新城疫病毒的变异能力较低，通常使用疫苗保护进行疾病控制。目前有新城疫使人类感染结膜炎的临床病例。由于事关重大，重大动物疫情只能由农业部公布。本条例第 20 条规定：重大动物疫情由国务院兽医主管部门按照国家规定的程序，及时准确公布；其他任何单位和个人不得公布。这样规定，从程序上保证了疫情公布的及时性和准确性。

二、重大动物疫情的特征

（一）疫病突然发生

感染疫病的动物精神沉郁，饲料消耗量减少，消瘦；雌性动物的就巢性增强，产蛋量下降；轻度直至严重的呼吸道症状，包括咳嗽、打喷嚏和大量流泪；头部和脸部水肿，神经紊乱和腹

泻。这些症状中的任何一种都可能单独或以不同的组合突然出现。1878 年以来，禽流感的暴发频率呈几何级数增加，具体原因是：首先，随着社会和科技的进步，人类的活动确实在不断改变着自然，改变着人类所有能够触及的生态环境，禽流感近年来的频繁暴发确实和人类对环境的改变有着一定的关系。人类感染的许多疾病是由于人类入侵了这一疾病的自然疫源地，自然的隔离被打破，从而使人感染上自然疫源性疾病。禽流感等疫情的频繁暴发是人类为了自身的利益而改变环境要付出的代价。高致病性禽流感在一年四季均可发生，但以冬春季多发。主要原因是：第一，禽流感病毒对温度比较敏感，随着环境温度的升高，病毒存活时间缩短。另外，夏秋时节光照强度相对更高，阳光中的紫外线对病毒有很强的杀灭作用；第二，夏秋时节禽舍通风强度远远高于冬春季，良好的通风可以大大减少鸡舍环境中病毒的数量。因此，病毒侵入鸡体内的机会和数量就明显减少，感染几率下降。同时，良好的通风也减少了不良气体对鸡呼吸道黏膜的刺激，对维持呼吸道黏膜的抵抗力具有重要意义。

（二）迅速传播

高致病性禽流感等发病率或者死亡率高的动物疫病传播速度极为迅速。比如高致病性禽流感是由 A 型禽流感病毒的高致病力亚型毒株引起的一种急性、高度传染性疾病。世界卫生组织指出粪便是禽流感传播的主要渠道，病鸡粪便中的 H5N1 禽流感毒株会在空气中传播，并被风带走。正是由于 H5N1 禽流感毒株会在空气中传播，导致高致病性禽流感等发病率或者死亡率高的动物疫病迅速传播，且难以有效控制。国外高致病性禽流感疫情呈明显扩大态势，国内水禽广泛带毒，病毒污染面广，特别是进入秋冬季以后，候鸟向南迁徙，家禽调运频繁，极易造成疫情传入和爆发。目前禽流感的传播途径主要有两个：呼吸道和消化道。养鸡场病禽粪便的扬尘、分泌物、唾沫的小颗粒，在空气中进入

呼吸道，可能感染人类；接触病禽的粪便后，受污染的手又在饮食中入口，或者饮用被病禽粪便污染过的水，食用病禽下的蛋，都可能致人得病。

（三）给养殖业生产安全造成严重威胁、危害

高致病性禽流感在禽群之间的传播主要依靠水平传播，如空气、粪便、饲料和饮水等。为了控制重大动物疫情，一般采取扑灭政策，无疑会给养殖业生产带来巨大的损失，而重大动物疫情疫苗保护只能作为辅助的防治措施。任何疫苗的保护能力并不能达到对病毒百分之百的免疫，因此，疫苗保护并不完全可靠；同时，也不能保证疫苗百分之百的有效接种。在没有疫情的地区采取免疫注射的方式，可以防止禽流感的大规模流行，维持家禽养殖生产的进行。禽流感可防、可控、可治，只要措施得力，就能战而胜之。要普及科普知识，增强群众自我保护意识和防疫能力，防止引起不必要的恐慌。在做好禽流感防控的同时，也要保障畜牧业稳定发展，保障市场供应，维护正常生产生活秩序。

（四）可能对公众身体健康与生命安全造成危害

一旦动物病毒与人类病毒重组，从理论上说，就可能通过人与人传播。届时，这种病毒就会成为人类病毒，就像流感病毒一样。两种病毒的重组有一个生物学特性，就是动物病毒首先发生了变异。但是这些全新的病毒，传播到何种程度会变异，谁也无法预知。禽类感染 H5N1 型病毒后数日内死亡，如果由禽类传染给人，发病后死亡率高达 60%。到目前为止，世界上大约有 60 人死于禽流感。H5N1 型禽流感病毒目前还处于由鸡鸭传染给人的阶段。然而，如果禽流感反复发作，一旦病毒基因发生变异，就有可能变成人与人之间传播的新型流感，后果不堪设想。当务之急一是增加抗病毒药丸供应。二是发生了动物间的疫情以后，卫生部门立即启动相应的应急机制，注意高危人群的流调、医学观察，尽早发现可疑的病例，同时和农业部紧密的信息沟通和措

施的联动。三是如果发现可疑的病人，及早进行医学观察，及早诊断。真正得病的要采取相应的治疗，要进行医学的观察，采取一系列治疗病，防止密集感染等等一系列的防治、治疗和控制的措施，这里包括协助农业部门做一些销、杀、灭的工作。从卫生部门来说，预防在前面，准备是基础，有效的应对是控制疫情的根本保证。所以，尽量做到首先是不发生人得病，其次是发生了病就及时治疗，使疫情不能扩散。

第三条 重大动物疫情应急工作应当坚持加强领导、密切配合，依靠科学、依法防治，群防群控、果断处置的方针，及时发现，快速反应，严格处理，减少损失。

【释义】 本条是关于重大动物疫情应急工作的方针与原则的规定。

本条例规定突发高致病性禽流感等重大动物疫情应急工作的总原则是：坚持加强领导、密切配合，依靠科学、依法防治，群防群控、果断处置的方针，及时发现，快速反应，严格处理，减少损失。各地区各部门要切实增强防控重大动物疫情的紧迫感和责任感，坚持以人为本，坚持预防为主，健全应急机制，落实责任制，采取更加有力有效的综合措施，切实加大防控工作力度，坚决防止疫情扩散蔓延，坚决防范人感染疫情，打好全面预防和控制重大动物疫情战役。

一、加强领导，密切配合

做好高致病性动物疫情防控工作，关系全局，意义重大。各级政府要切实将思想和行动统一到中央的决策和部署上来，保证政令统一、部署统一、行动统一，认真落实防控工作责任制，及时派出督查组，加强对基层防控工作的督促、检查和指导。各部门要密切配合，强化协作联动机制。社会各方面都要支持防控工

作，形成防控合力。严格责任追究制度，对瞒报、漏报、迟报疫情的，对因工作失职造成疫情扩散蔓延的，要依法依规严肃查处。要统筹做好重大动物疫病防治和农村各项工作，促进农业和农村经济发展。各级人民政府统一领导和指挥突发高致病性禽流感疫情的应急工作；疫情应急处理工作实行属地管理；地方各级人民政府负责扑灭本行政区域内的突发高致病性禽流感疫情，各有关部门按照《国家突发重大动物疫情应急预案》和《全国高致病性禽流感应急预案》规定，在各自职责范围内做好疫情应急处置工作。根据突发高致病性禽流感疫情级别，对突发疫情的应急实行分级管理。农业部根据国务院领导的指示，加强了禽流感防治工作的力度。各级兽医主管部门要按照条例的要求，进一步加强对禽流感等重大动物疫情的监测，建立完善疫情监测网络，加大疫情监测力度，提高疫情监测能力和水平。当前，要突出加强对边境地区、发生过疫情地区、水网地区、养殖密集区的监测，及时发现和掌握重大动物疫情。各级卫生部门主要的防控措施就是配合农业部门加强对动物疫情的监测。如果发现动物疫情，就要及时切断人和病死动物的接触，减少人感染的机会；如果发现人感染的病例，就应及时送医院进行有效治疗，并对其密切接触者进行医学观察。

二、依靠科学、依法防治，群防群控、果断处置

（一）依靠科学、依法防治

重大动物疫情应急工作，不仅受到经济、政治、文化、社会习俗的影响和制约，还受到人们对自然规律的认识和科学技术发展水平的影响，并与医学科学的发展紧密相联。科学是一切疫病的克星，重大动物疫情应急工作必须建立在科学的基础之上。医学科学是在对疾病的病因分析、控制措施、治疗方法和技术规范的反复验证和实践中逐步发展起来的。重大动物疫情应急条例只有正确地反映医学科学的最新成果，才能保证法律的质量，充分