



全国高等农林院校教材

王国平 ◎ 主 编

动植物检疫法规教程



科学出版社
www.sciencep.com

全国高等农林院校教材

动植物检疫法规教程

王国平 主编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书系统地讲述了有关动植物检疫的法律规范,共3篇6章。上篇为检疫法规概述与检疫性有害生物,共2章,分别为动植物检疫法规概述和检疫性有害生物;中篇为植物检疫法规,共2章,分别为植物检疫机构与职能,现行植物检疫相关法规及植物检疫措施的国际标准;下篇为动物检疫法规,共2章,分别为动物检疫机构与职能,现行动物检疫法规。

本书是动植物检疫专业的教材,主要用于农林院校相关专业本科生、研究生教学。本书也是从事动植物检疫研究人员与行政执法管理人员的一本有益的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

动植物检疫法规教程/王国平主编. —北京:科学出版社, 2006
(全国高等农林院校教材)

ISBN 7-03-016458-X

I. 动… II. 王… III. ①动物-出入境-检疫-法规-高等学校-教材
②植物检疫-出入境-法规-高等学校-教材 IV. D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 133243 号

责任编辑:甄文全 周 辉 李久进 沈晓晶/责任校对:钟 洋

责任印制:安春生/封面设计:耕者设计工作室

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

丽 源 印 刷 厂 印 刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2006年1月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2006年1月第一次印刷 印张:14 3/4

印数:1—3 000 字数:329 000

定价:25.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换(新欣))

《动植物检疫法规教程》编委会

主 编 王国平
副主编 黄冠胜 廖晓兰 张 虎 朱子平
编 者 (按姓氏笔画排序)
王国平 (华中农业大学)
朱子平 (湖北出入境检验检疫局)
陈枝南 (深圳出入境检验检疫局)
邱国强 (湖北出入境检验检疫局)
张 虎 (河北农业大学)
孟宪荣 (华中农业大学)
栗绍文 (华中农业大学)
徐共和 (湖北出入境检验检疫局)
黄冠胜 (国家质量监督检验检疫总局)
廖晓兰 (湖南农业大学)
薛 东 (华中农业大学)
审 校 李 祥 (华中农业大学)

前 言

“动植物检疫法规教程”是农业大学动植物检疫、植物科学技术、动物科学技术专业的一门新兴课程。动植物检疫是通过法制、行政和技术的手段，防止危险性有害生物的人为传播，保障农、林、牧、渔各行业生产安全和人类身体健康的综合管理体系。动植物检疫在世界经济贸易活动中一直占有十分重要的地位，它不仅是国际贸易中的国门卫士，而且也是重要的技术保障，一方面体现在它最大限度阻止和延缓有害生物的传播蔓延，保护农畜产品的生产安全，从而促进农畜产品贸易的正常进行；另一方面体现在它作为《实施卫生与植物卫生措施协定》（SPS 协定）基础上唯一可以合理使用的非关税技术措施，广泛被各世界贸易组织（WTO）成员国应用，以保护本国经济利益。

动植物检疫法规是开展动植物检疫工作的法律依据。本教材系统地讲述了有关动植物检疫的法律规范。上篇概述了动植物检疫法规和检疫性有害生物；中篇介绍了植物检疫法规，包括植物检疫机构与职能、现行植物检疫相关法规和植物检疫措施的国际标准；下篇介绍了动物检疫法规，包括动物检疫机构与职能及现行动物检疫法规。全书在内容上重点介绍国内外动植物检疫和动植物检疫法规的最新发展概况及其案例透析，培养学生在系统掌握国际、国内各级政府与组织制定的动植物检疫法规的主要内容和实施办法的基础上，能够综合运用动植物检疫法规解决实际问题。

在本教材编写过程中，黄冠胜负责第一章，王国平负责第二章、第四章部分以及全书的编辑工作，朱子平和邱国强负责第三章，廖晓兰、张虎、薛东、陈枝南负责第四章，孟宪荣负责第五章，栗绍文和徐共和负责第六章。由于时间仓促，错误和遗漏之处在所难免，敬请指正。

本教材编写完成后，得到长期从事植物检疫教学工作，并有丰富经验的华中农业大学李祥教授审校，在此谨表衷心的感谢！

编 者

2005 年 8 月

目 录

前言

上篇 检疫法规概述与检疫性有害生物

第一章 动植物检疫法规概述	3
第一节 动植物检疫法规的形成与发展	3
一、动植物检疫法规的发展简史	3
二、动植物检疫法规的基本内容	4
三、国际贸易与动植物检疫	5
四、动植物检疫法规的发展规律	8
第二节 中国的进出境动植物检疫	9
一、旧中国的动植物检疫	9
二、新中国成立以后的动植物检疫	10
三、我国进出境动植物及其产品的贸易概况	11
四、我国进出境动植物检验检疫的质量状况	11
第二章 检疫性有害生物	13
第一节 概述	13
一、检疫性有害生物的确定	14
二、检疫性有害生物类别	14
三、检疫性有害生物的基本概念	17
第二节 植物检疫性有害生物名录	24
一、植物检疫性有害生物名录制定的原则和依据	24
二、进境植物检疫一、二类危险性病、虫和杂草名录	24
三、进境植物检疫禁止进境物名录	27
第三节 检疫性动物疫病名录	29
一、动物疫病的确定和划分	29
二、进出境检疫性动物疫病名录	30
三、禁止携带、邮寄进境的动物、动物产品和其他检疫物名录	35

中篇 植物检疫法规

第三章 植物检疫机构与职能	39
第一节 国际植物检疫组织	39
一、联合国粮食和农业组织下设的国际植物保护机构	39
二、各大洲区域性的植物保护组织	39
第二节 我国主要贸易国家的植物检疫机构及职能	43
一、美国植物检疫机构及职能	43
二、日本植物检疫机构及职能	44
三、澳大利亚植物检疫机构及职能	46

四、欧盟植物检疫概况及机构	48
第三节 我国植物检疫机构的形成和发展	50
一、我国植检机构的形成和发展	50
二、我国现行的植物检疫体系与职能	52
第四章 现行植物检疫法规	54
第一节 植物检疫法规的产生和发展	54
一、国外植物检疫法规的产生和发展	54
二、我国植物检疫法规的产生和发展	55
第二节 我国植物检疫现行的主要法规	58
一、《中华人民共和国进出境动植物检疫法》	58
二、《中华人民共和国食品卫生法》	60
三、《中华人民共和国种子法》	61
四、《中华人民共和国进出境动植物检疫法实施条例》	61
第三节 国际性植物检疫法规与公约	62
一、《国际植物保护公约》	62
二、《实施卫生与植物卫生措施协定》	63
三、植物检疫措施的国际标准	64
第四节 区域性植物保护条约	77
第五节 双边协定、协议及合同条款中的检疫规定	78
第六节 行政执法与案例透析	78
一、行政执法	78
二、案例透析	86

下篇 动物检疫法规

第五章 动物检疫机构与职能	103
第一节 国际性动物检疫机构	103
一、OIE 的创建	103
二、OIE 的主要目标	104
三、OIE 的组织机构	105
四、OIE 与其他国际组织的合作	108
第二节 各国政府动物检疫机构与职能	108
一、美国动物检疫机构与职能	108
二、澳大利亚动物检疫机构及职能	109
三、以色列动物检疫机构	111
四、日本动物检疫机构和职能	112
五、英国动物检疫机构和职能	113
第三节 我国动物检疫机构的形成和发展	115
一、我国进出境动物检疫机构的形成和发展	115
二、我国国内各级动物检疫机构与职能	117
第六章 现行动物检疫法规	119
第一节 《陆生动物卫生法典》	119
一、通报和流行病学信息	119

二、国际贸易义务和出证	120
三、进口风险分析	122
四、进出口程序	128
五、兽医生物制品的风险分析	131
第二节 《水生动物卫生法典》	134
一、通报体系	134
二、国际贸易中的义务和道德规范	135
三、进口风险分析	137
四、进出口程序	138
五、应急计划	142
六、休养	143
第三节 动物检疫双边协定、协议和条款	144
第四节 我国动物检疫相关法规	145
一、动物检疫法规体系的建立和完善	145
二、我国动物检疫现行的相关法规	152
三、行政执法	153
四、案例透析	166
参考文献	187
附录一 《国际植物保护公约》(IPPC)	188
附录二 《实施卫生和植物卫生措施的协定》(SPS 协定)	198
附录三 《中华人民共和国进出境动植物检疫法》	206
附录四 《中华人民共和国进出境动植物检疫法实施条例》	211
附录五 《中华人民共和国动物防疫法》	218

上篇 检疫法规概述与检疫性 有害生物

第一章 动植物检疫法规概述

检疫 (quarantine) 就其起源而言, 是当人类面临瘟疫的威胁, 借助立法和法律法规的执行, 对来自疫区的可疑患者及其传染媒介, 实行强制阻隔, 以预防疫病传入, 从而保护人类健康的强制行为。一般文献资料认为, “quarantine” 来源于拉丁文 “quarantum”, 本意为 “四十” 或 “四十天”; 也有学者 (林火亮 1989) 认为 “quarantine” 来源于意大利语 “quarantina” (四十天) 和 “quaranta” (四十)。但事实为 14 世纪中叶, 欧洲大陆流行黑死病 (black death)、霍乱 (cholera)、黄热病 (yellow fever) 等疾病, 严重威胁着人类的生命安全。在当时对外贸易发达、海上交通十分频繁的威尼斯共和国 (意大利), 为阻止这些传染病传入境内, 率先 (1403 年) 建立了世界上第一个检疫机构 (lazaretto 检查站), 并令外国船舶、人员及其随行物, 必须滞留海上锚地, 隔离 40d, 在此期间如未发现船上人员等有传染病, 方允许船舶进港和人员上岸。这种带有强制性的隔离措施, 在当时医药尚不发达的条件下, 对阻止疫病的传播蔓延起到了很大作用。此后, 很多欧洲国家, 特别是地中海沿岸的一些国家都开始采取类似措施, 地中海及亚德里亚海的一些港口检疫机构也相继建立。最早的检疫方法是由检疫人员登轮巡视, 使用的医疗器械与药物是铁钳和醋, 具体做法是检查物品与喷洒消毒, 暴露货物、禁闭船员和旅客, 同时检查船舶的卫生证件, 早期的这种检疫方法被称为隔离法 (isolation), 而 “quarantine” 就成为隔离 40d 的专有名词。此后逐渐发展成 “检疫” 的概念。这种始于人类防范疫病的隔离措施 (即卫生检疫措施) 给人以启迪, 被人们逐步运用到阻止动物疫病、植物危险性有害生物传播方面, 于是出现了动物检疫和植物检疫。

第一节 动植物检疫法规的形成与发展

人类在与动植物病虫害作斗争的过程中, 逐步认识了制定动植物检疫法的必要性和重要性, 因而促使了动植物检疫法规的产生与发展。

一、动植物检疫法规的发展简史

从 19 世纪 70 年代到 20 世纪初, 世界上发生了一系列重大动植物疫情, 给农牧业带来了巨大灾害。例如, 原发生于美国的葡萄根瘤蚜, 1858 年随葡萄枝条的输出而传入欧洲, 1860 年传入法国, 25 年间毁掉了法国 200 多万公顷的葡萄园, 几乎占法国葡萄园总面积的 1/3, 使法国的酿酒业遭到沉重打击。为了防范葡萄根瘤蚜传入, 法国 1872 年率先颁布了禁止从国外输入葡萄枝条的法令。

为了控制危险性病虫害的传播和蔓延, 一些国家相继制定和公布了既有针对性又有可操作性的检疫法规。例如, 日本在 1886 年颁布了《兽医传染病预防法规》, 接着又于 1896 年制定了《兽医预防法》, 1914 年制定了《出口植物检查证明规程》和《进出口植物检疫取缔法》。英国于 1907 年颁布了《危险性病虫害法案》, 于 1967 年发布了《植物保

健法》。1912年，美国国会通过了《植物检疫法》，1935年又正式颁布了《动植物检疫法》。新西兰于1960年颁布了《动物保护法》，1967年颁布了《动物法》，1968年颁布了《家禽法》，1969年颁布了《动物医药法》。澳大利亚于1908年公布了有关家禽检疫的规章，1975年又制定了《动物法》。

世界上第一个以防止植物危险性病虫害传播为目的的国际法规是1881年在瑞士伯尔尼签订的《葡萄根瘤蚜公约》，这个公约经过1889年修订后，又于1929年在罗马修改为《国际植物保护公约》，以后，联合国粮农组织于1951年在其第六次大会上正式通过了这个公约，又于1979年进行了修改，到2005年已有138个国家加入了这个公约。

有关动物检疫方面，由国际兽疫局于1968年通过后又几经修订的《国际动物卫生法典》。由于该法典是由国际兽疫局通过而无国家的加入，因而很难说是严格意义上的国际条约，但是，由于国际兽疫局是由各国政府派去的代表组成的，因此，该法典在国际兽医界得到了普遍的尊重，并参照执行，因而也可以说是具有一定意义上的国际法规。

在乌拉圭回合谈判中，农业谈判启动的主要原因是为了减少各国在保护其本国国内市场而形成的贸易壁垒。但是《关贸总协定》的缔约方担心在降低关税和取消特殊的农业非关税措施后，会导致各缔约方用卫生和植物卫生法规等形式的隐蔽性保护措施，正是由于这种担心促使所有关贸总协定谈判方进行主要的农业贸易谈判的同时，又达成了一项关于实施卫生与植物卫生措施的单独的协定，即《实施卫生和植物卫生措施协定》。该协定是世贸组织成员为确保卫生与植物卫生措施的合理性，并对国际贸易不构成变相限制方面所应遵循的一套规定、原则和规范。

除了《国际植物保护公约》、《国际动物卫生法典》和《实施卫生和植物卫生措施协定》外，还有一些区域性的国际条约，如《亚洲和太平洋区域植物保护协定》、《欧洲经济共同体植物健康条例》、《欧洲经济共同体关于从第三国进口牛、猪活畜和鲜肉的卫生检疫条例》等。

二、动植物检疫法规的基本内容

动植物检疫法规一般由国际组织或各个国家（地区）政府负责制定、颁布和实施。这些法规的具体内容有所不同，但基本框架趋于一致。1983年，联合国粮食及农业组织（FAO）向各成员国传发了《制定植物检疫法须知》，介绍了制定植物检疫法规时应考虑的11项基本内容。作为动植物检疫法规，基本内容及主要要求如下。

（1）法规名称 法规要有名副其实的名称。名称如有变动，必须指明新、旧法规各自的名称。

（2）立法宗旨 法规中的立法宗旨应开门见山，简单明了。

（3）执法的主管部门和各级执法机构 应说明这些部门和机构的主要职责、权利和义务。

（4）名词术语解释 对本法规所涉及的名词、术语应有明确的定义。

（5）检疫法规分项和检疫范围分项 具体说明进境检疫、出境检疫、过境检疫、携带与邮寄物检疫、运输工具检疫等的检疫范围、权限。

（6）规定禁止进口或限制进口物品 列明禁止进境物或需检疫的动植物及其

产品。

(7) 检疫程序 说明检疫的步骤，一般包括许可、报检、检验与检测、处理和监管等。

(8) 奖惩和法律责任 应明确指出违反法规视情节严重程度给予相应等级的惩处。

(9) 法规的公布日期和生效日期。

(10) 根据法规制定具体实施规章的办法。

(11) 其他规定 阐明法规中上述各部分尚未包含的内容。

三、国际贸易与动植物检疫

国际贸易与动植物检疫是相互影响、相互制约、相互促进的。一方面国际贸易促进了动植物检疫的产生和发展；而另一方面，动植物检疫法规和检疫管理的日益完善，又对国际贸易起到了极大的促进作用。

(一) 国际贸易需要动植物检疫

1. 动植物检疫条款是农产品对外贸易合同中的重要条款，是维护买卖双方合法权益的依据

在农产品贸易合同中，除应有产品名称、品质、数量、包装、价格条件、支付方式、运输、保险、履约时间和地点、索赔和仲裁等条款外，还必须根据检疫法规签订检疫条款，以作为动植物检疫机关进行检查检疫、出证、放行、通关的依据。检疫条款所列明的检疫要求，一要根据双方国家签订的检疫协定或单项检疫条款；二要根据本国（尤其是进口国）检疫法规；三要考虑当前世界相关的病虫害流行的状况。如进口活动时，除要明确列出检疫对象的名称、检疫方法和标准、无害处理的措施等项目外，还应对检疫证书的内容作出明确的规定：①输出国官方确认未发生过哪些动物传染病、寄生虫病，已经消灭了哪些动物传染病和寄生虫病。②供输出的动物临床检查是健康无病的。③以输出动物的饲养场为中心，半径在若干公里范围内，在过去多长时间未发生过哪些动物传染病或未发现临床病状。④供输出的动物在原饲养场已经过多少天隔离检疫，按条款规定的检验方法，做了哪些实验室检验，结果为阴性。⑤动物在输出前，在输出国指定的隔离检疫场进行了多少天隔离检疫，并按条款规定的方法和项目进行了哪些疫病检疫，结果为阴性。⑥供输出的动物已经或尚未进行哪些疾病的免疫接种，已经做了免疫接种的，要注明疫（菌）苗的名称、剂量、生产厂家和接种时间。⑦输出活动物的运输工具和装载容器经输出国官方认可的有效消毒剂消毒，该运输工具并未装载过其他动物。⑧运输途中的草料、饲料等是来自非疫区的。

进口植物或植物产品时，检疫条款一般作出下列规定：①进境的植物或其产品不能携带哪些输入国规定的危险性病、虫、杂草。②输入的植物或植物产品应符合双方签订的植物检疫协议、协定或备忘录及贸易合同中的规定。③引进种子、种苗或其他繁殖材料，必须办理输入国的审批手续。④输入的植物或植物产品必须出具输出国官方检疫部门的《检疫证书》，证书必须写明该植物、植物产品或繁殖材料已经严密检疫检验，未发现有关协议或合同中规定的病、虫、杂草，符合合同检疫条款的规定；如经过熏蒸处

理的植物产品还应注明处理的日期、方式、使用的药剂及熏蒸的时间。

2. 动植物检疫为对外贸易提供了稳定的、高质量的出口货源

农畜产品出口的数量和质量,受到多种因素(如气候、品种、饲养和栽培条件等)的影响,但危险性病虫害的传播和蔓延常常是造成产量减少、质量下降的一个主要原因。因此通过进出口检疫防止危险性病虫害的侵入,是使农业稳产、高产、保证产品质量的一个关键。为此检疫部门应对出口生产基地、专厂(场)进行检疫监督,定期向出口生产单位通报疫情,监督并检查出口产品生产、储存、运销等环节是否符合检疫要求的规定,发现疫病后要配合生产部门及时采取防治措施。

3. 合格的动植物检疫证书,是农产品顺利通关、结汇的重要凭证

输出国官方检疫部门出具的检疫证书,不仅是动植物及其产品卫生健康状况的凭证,也是通关和结汇的主要依据。因此在对外贸易中使用检疫证书,已经成为国际贸易的惯例。某些发达国家和地区,如美国、英国、日本、澳大利亚、中国香港等,已建立了严格的证书确认登记制度,以防伪造假冒,确保进境动植物及其产品符合本国(地区)的检疫要求。检疫证书的内容是依据贸易国家双方所签订的检疫协定、条款和备忘录以及贸易合同中所确定的检疫要求开列的。出口方只有提供合格的、有效的检疫证书,经双方检疫部门检查确认后,产品才能通关和结汇。

4. 动植物检疫结果,是货主对外进行索赔的重要依据

1989年1月,一艘来自大洋彼岸、满载5万t小麦的轮船靠泊在秦皇岛港。我国检疫人员凭借着高超的技术和坚忍不拔的毅力在茫茫麦海中发现了TCK菌瘿,并向对方提出索赔的要求。对方来华复检的植保专家开始时还矢口否认,但在我方提供的铁的事实面前,也不得不佩服我方检疫人员高超的技术和严谨的论证,同意我方索赔13万美元的要求。

5. 动植物检疫有助于打破某些国家多年设置的对一些动植物及其产品禁止入境的法令,为农产品的出口开辟更广阔的市场

各国政府,出于保护本国农业生产的目,都根据本国的国情,在有关动植物检疫法规中,制定和公布禁止进境或从哪些国家禁止进境的动植物及其产品名录,以防止危险性病虫害的传入,这本是无可非议的。但是有些禁止输入的动植物及其产品,并没有经过科学的、严密的论证,常常是基于历史上某些特殊情况沿袭下来的。因此就使一些当前已经无害的动植物及其产品的进口受到了不应有的限制。检疫工作者如能对这些不当的禁令进行科学的论证,必然有助于取消这些禁令,为农产品的出口开辟更加广阔的市场。如我国植检人员和日本植检人员通过在新疆的合作调查研究,确证新疆无瓜实蝇发生,而且新疆也不适于其生存后,日本解除对我国新疆哈密瓜的进口禁令,为新疆哈密瓜开辟了日本市场。

(二) 国际贸易推动动植物检疫向更高层次发展

随着国际贸易中动植物及其产品进出口数量、品种的不断增多和市场的日益拓宽,必然增加危险性病虫害传播的速度和范围,从而对动植物检疫无论从技术上、管理上都提出了更高的要求。检疫工作者只有不断地了解各种信息,尤其是别国检疫法规和检疫标准的要求,并在技术和管理上有所创新,才能适应形势发展的需要,否则就会陷入被

动局面。

国家与国家之间的政治经济贸易争端，常常使检疫工作政治化，妨碍正常检疫工作的开展。动植物检疫是法规性和技术性很强的工作，它依据的是本国检疫法规和双边的检疫协定以及有关国际惯例、科学的检疫方法和技术。对国家与国家之间发生的检疫争端，应该在尊重国家的主权，遵循国际惯例，依据科学的检疫结果，通过友好协商，密切合作来解决。但是，近年来某些发达国家却把国家与国家政治、经济上的摩擦，带入到检疫工作中来，企图使检疫争端政治化，从而破坏了正常的检疫管理。最突出的事例是中美“小麦矮腥黑穗病”检疫争端。美国妄图以阻挠中国加入世贸组织和取消对中国的最惠国待遇，来压迫中国允许进口其染有 TCK 的疫麦，严重干扰了中美双方的贸易，也有违中美双方达成的检疫协定。更有甚者，是英国发生“疯牛病”之后，当欧盟决定禁止其牛肉进口时，英国竟然在欧盟的会议上对各项决议都投否决票，就是把检疫问题政治化的极端事例。因此，防止国际政治、经济摩擦对检疫的干扰，保障检疫工作的法规性、技术性，也是检疫工作面临的一项重要任务。

以欧共体为代表的世界经济贸易区域集团化的发展，加快了动植物检疫区域一体化的步伐。欧共体是世界最紧密型的区域经济集团。1993 年形成统一大市场后，贸易的自由化，促使动植物检疫也走向了一体化，以利于商品在欧共体内部的自由流通。欧共体动植物检疫的一体化，主要采取了下列新举措：①单一市场机制下，使动植物及其产品卫生健康标准，无论在国内或国外（指欧共体范围内）都是统一的；同样的产品既可以在本国销售，也可以拿到欧共体其他国家销售，无检疫限制。②所有的动植物及其产品的检查检疫都从内部边界（指一个国家的边界）转移到产品的生产地域外部边界。例如德国从法国进口苹果，苹果的检疫只在法国的果园里进行，法德双方边境不再进行检疫；假如德国是从中国进口，而苹果是经法国的港口转口，再经陆路运往德国，则苹果的检疫是在法国的口岸进行，法德边境不再检疫。③基于各国经济发展和自然环境的差异性，有些地方的动植物需要保护，欧共体则建立了保护区，如意大利要防止梨火疫病，则把意大利列为梨火疫病保护区，进入保护区的动植物及其产品有特殊的检疫要求。④在欧共体内部用“植物护照”取代植物检疫证书。所谓植物护照，就是由欧共体统一签发的、贴在同一批次同一种商品上的植物健康标签，贴有标签的产品，即代表着检疫合格的产品，既可以在国内流通，也可在欧共体其他国家流通。因此凡生产或销售出口植物产品的农场或工厂，都应预先在检疫部门注册，以取得进出口资格。⑤在欧共体委员会建立统一的检疫管理机关，它不从事具体的检疫，只是监督各国的检疫人员执行欧共体的共同检疫标准，或者就某一个具体问题（如禁止从某个国家进口哪种植物产品）进行决策。欧共体上述检疫新举措，无疑会使传统的检疫管理发生根本的变化，使检疫部门今后更加深入生产企业，同时也使生产商和经销商应检的职责加重。

以关贸总协定乌拉圭回合为代表的多边自由贸易体制的发展，对动植物检疫提出了更高、更严格的要求。这种要求集中体现在乌拉圭回合所制定的《实施卫生与植物卫生措施协定》（简称为 SPS 协议）上。SPS 协议对“必要的检疫措施”、“国际标准、指南或建议是国际间检疫的协调基础”、“有害生物风险性分析”、“非疫区及低度流行区”、“透明度”、“等同对待”、“双边磋商和签订协定”、“收费”、“对发展中国家的特殊或差别待遇”、“组织上的管理形式”等都做出了明确、具体、严格的规定。SPS 协议体现了

关贸总协定对动植物检疫可能作为非关税壁垒的约束机制，对检疫管理提出了更高的要求，使检疫工作的难度更大。因此，各国政府都面临着调整检疫法规，增加透明度，加快检疫规程和检疫方法标准化的进程，积极开展有害生物风险分析，加强检疫管理的信息交流和国际交流等项任务。因此，真正落实 SPS 协议，必将使检疫工作发展到一个新水平，使检疫与国际贸易朝着良性互动方向发展。

四、动植物检疫法规的发展规律

在动植物检疫 300 余年的历史中，动植物检疫法规呈现出一定的发展规律，即动植物检疫法规在与动物疫病和植物有害生物长期斗争中应运而生；动植物检疫法规由单项禁令向综合性法规方向发展；动植物检疫法规由个别国家法规向国际性法规方向发展；动植物检疫法规不断地进行必要的补充和完善。

（一）动植物检疫法规在与动物疫病和植物有害生物的长期斗争中应运而生

最早的动植物检疫法规当属 1660 年法国颁布的铲除小檗植株并禁止传入，以防治小麦秆锈病的法令。动植物检疫法规是人类在与动物疫病和植物有害生物的长期斗争中得以制定和发展的。19 世纪中叶至 20 世纪初，在世界范围内发生了一系列由于危险性疫病和有害生物的人为传播而造成的重大经济损失事件。例如葡萄根瘤蚜的传播和危害使法国的酿酒业遭受了沉重的打击，又如牛瘟的传入使英国不得不扑杀遭受传染的全部病牛。动物疫病和植物有害生物的这种国际性传播、蔓延促使一些受害国家开始关注动植物检疫工作，并有针对性地制定相关的法令，禁止从发生疫情的地区进口某种动植物或动植物产品。例如，英国于 1869 年制定了《动物传染病法》；法国在 1872 年颁布了禁止从国外输入葡萄枝条的法令；印度尼西亚于 1877 年颁布了亚洲地区最早的一个动植物检疫禁令，即禁止从锡兰（现在的斯里兰卡）进口咖啡植物和咖啡豆，以防止咖啡锈病的传入；意大利于 1879 年下令禁止进口美国的肉类制品；奥地利、德国和法国于 1881 年相继宣布禁令，禁止美国肉类产品的进口，以防止疫病的传入。

（二）动植物检疫法规由单项禁令向综合性法规方向发展

随着经济贸易的发展以及科学技术的进步，人类逐步认识到上述带有“禁运”特征的法令，即禁止疫区的动植物及其产品的输入以防止危险性疫病和有害生物的入侵、传播，确有一定的局限性。这种局限性突出表现在两个方面：一是严重影响了国际贸易的发展，二是忽略了人类本身对危险性疫病和有害生物的控制能力。于是，动植物检疫从笼统的“禁运”发展到对疫病和有害生物的检验、检测与处理，动植物检疫法规也由最初的单项禁令向针对性、灵活性统一的综合性法规方向发展。例如针对马铃薯甲虫的危害，英国于 1877 年制定和颁布了禁止马铃薯进口的《毁灭性昆虫法令》，并于 1907 年和 1927 年两次对该法令进行修订和补充，1965 年颁布了一部综合性的植物检疫法规，即《植物健康法令》（*plant health act*）。

（三）动植物检疫法规由个别国家法规向国际性法规方向发展

在动植物检疫的发展过程中，最初的动植物检疫法规一般都是某个国家根据本国自

身的需要而制定的。随着人类对动植物检疫认识的深入,一些双(多)边协定以及国际公约形式的国际性动植物检疫法规逐步出现。为什么会出现这样的现象呢?究其原因,主要有两方面的因素。首先,生物地理区域的概念使人类认识到属于同一个生物地理区域的国家其疫情是紧密相关的,必须努力将该区域作为整体设法免受某种疫病和有害生物的危害,才能使区域内各个国家的农业生产、人类健康得到有效的保护。其次,国际间贸易的飞速发展、人员的频繁往来,使疫病和有害生物在世界范围内的传播风险大大提高,这就要求国家之间进行密切合作,采取共同的检疫措施降低疫病与有害生物的传播风险,以大力促进国际贸易的发展。

一些区域性动物卫生组织或植物保护组织应运而生,这些组织制定了相应的国际性动植物检疫法规,并要求签约国遵守和实施。例如,世界动物卫生组织(World Organization for Animal Health, 法文为 Office International des Epizooties, 简称 OIE, 中文是国际兽医局之意)制定的《国际动物卫生法典》等,联合国粮食及农业组织(Food and Agriculture Organization of the United Nation, 简称 FAO)制定的《国际植物保护公约》等。此外,国际贸易的发展与需求促进了世界贸易组织的产生,为了协调各成员国的动植物检疫措施以使其不对贸易产生不必要的壁垒,该组织制定了《实施卫生和植物卫生措施协定》。

(四) 动植物检疫法规的不断补充和完善

动植物检疫法规制定、实施后,由于疫情及贸易等的发展、变化,原有的检疫法规需要进行修订和完善。动植物检疫法规无论是国际性的,还是各国政府的,都存在不断补充和完善的问题。例如,我国的进境植物检疫危险性有害生物名录,从 1954 年至 2003 年先后共修订颁布了 5 次。比较这些名录可以发现,新名录都是根据疫情的变化以及贸易的发展在原有名录的基础上进行修订而形成的,名录中所包含的危险性有害生物种类发生了较大的变化,由最初的 30 个种(属)发展为现在的 84 个种(属)。

第二节 中国的进出境动植物检疫

一、旧中国的动植物检疫

清末到民国初期,随着进出口贸易的发展,开始出现动植物检疫的萌芽。1913 年,英国农渔部为了防止牛、羊疫病的传染而禁止病畜皮毛进口。上海商人为此聘请了英国兽医派德洛克来华办理出口肉类检验和签发兽医证书。在旧社会动植物检疫的起源也带有殖民主义色彩。

1927 年 6 月,美国驻华大使馆照会我外交部,送交了美国农业部“关于限制毛革肉类进口令”。这个禁令规定,自 1927 年 12 月 1 日起,凡未经政府兽医机关检验,没有按规定格式签发兽医证书的猪、羊的肠衣,禁止进口。这一禁令给我国国内经营肠衣的商人以很大的打击。于是,农工部根据京津肠衣商人的联合请求,于同年 10 月 25 日制定公布了《农工部毛革肉类出口检查所章程》,规定在通商口岸设置“毛革肉类出口检查所”,配备具有专业知识的兽医人员,添置必要设备,执行兽医检验。后来又公布