

监督管理

加强兽药使用环节监管保障动物源性食品安全

张光辉 李 伟 解金辉 陈 静 尹红轩

(河南农业大学牧医工程学院,河南 郑州 450002)

摘要:目的 减少兽药残留,保障动物源性食品安全。方法 分析目前我国兽药使用环节监管存在的问题。结果 针对法律法规标准体系不完善、执法监管力度小、技术监管滞后、从业人员素质低和法律意识淡薄等问题提出相应的解决方案和措施。结论 和其他畜牧业发达国家相比,我国目前兽药使用环节监管仍存在一定不足,需进一步加强。

关键词:兽药残留; 监管; 动物源性食品安全

中图分类号:S85 文献标识码:A 文章编号:1004-8456(2010)04-0364-04

Enforce Supervision on Veterinary Drugs to Ensure the Safety of Animal Derived Food

ZHANG Guang-hui, LI Wei, XIE Jin-hui, CHEN Jing, YIN Hong-xuan

(College of Animal Husbandary and Veterinary Medicine, Henan Agricultural University, Henan Zhengzhou 450002, China)

Abstract: Objective To reduce the residues of veterinary drugs and ensure the safety of animal derived food. **Method** Analyzing main issues on the supervision of veterinary drugs used in our country. **Results** Correspondingly solutions and measures were proposed aiming at the issues on the imperfection of laws, regulations and standards, weakness of law enforcement, lag of technical administration and low quality of employees, etc. **Conclusion** Comparing with other livestock developed countries, there are still some defects in the fields of supervision and use of veterinary drugs in our country, and the administration of them should be enhanced further.

Key words: Residues of Veterinary Drugs; Supervision; Safety of Animal Derived Food

随着我国加入 WTO 和世界贸易的发展,动物源性食品安全源头监管问题逐渐成为社会普遍关注的焦点^[1]。近年来的“多宝鱼”、“瘦肉精”和“三聚氰胺”等事件,一次次敲响了动物源性食品安全的警钟。《食品安全法》的出台,更充分说明了食品安全事关重大,关乎国民生命健康。因此,加强兽药使用环节监管,确保动物源性食品源头安全已迫在眉睫。

1 兽药使用环节监管存在的问题

1.1 兽药法律法规标准体系不完善

目前,我国有关兽药的法律法规有《兽药管理条例》、《兽药进口管理办法》、《兽药生产质量管理规范》、《兽药生产质量管理规范检查验收办法》等。虽然这些法律法规对兽药生产、使用和经营等环节

都作出了规定,但远没有发挥其源头监管的作用,有待进一步完善。

新《兽药管理条例》第 27、66、72 条等明确规定:“兽药经营或使用单位在销售或使用处方药时必须凭执业兽医开具的处方方可销售或使用”^[2]。但到目前为止,兽药生产企业对处方药并未做出任何标识,处方药与非处方药的分类管理流于形式。2003 年《动物性食品中兽药最高残留限量》再次发布了 12 种兽药的最高残留限量检测标准,为保证动物性食品源头安全和畜牧业健康发展提供了技术依据^[3]。但是,兽药残留检测体系并没有完全建立,加上检测方法和监控力量不足,目前还只能对部分兽药残留进行监测。

相比之下,国外兽药法律法规不仅面面俱到,而且内容明确细致,可操作性强。如欧盟《兽医药品法典》(欧洲议会和理事会指令 2001/82/EC)规定,处方药必须由执业兽医使用,非处方药由终端用户使用;零售商不得销售疫苗和处方药;终端用户只能凭处方从执业兽医或者药剂师处取得处方药,必须在执业兽医指导下用药^[4]。同时,国外立法部门还定期征求社会各界人士意见,对法规中不完善之处

收稿日期:2009-11-12

基金项目:河南省重点科技攻关项目(072102350008);河南省社科规划项目(2009BFX002)

作者简介:张光辉 男 博士 副教授 硕士生导师 研究方向为兽医公共卫生与动物卫生法研究 E-mail: zhangguanghui205@126.com

及时修订和补充。如美国和欧盟鼓励从业人员、消费者等参与法规的制定,使法律、法规、规章的制定与修订公开、透明,进而提高法律法规的可行性和科学性^[5]。

1.2 兽药执法监管力度小

我国2004年新修订的《兽药管理条例》明确规定兽药使用要遵守兽药用记录制度等六大制度,而目前有关部门对兽药管理则主要侧重于生产经营,对使用环节的监管力度很小。虽然《国务院关于推进兽医管理体制改革的若干意见》中明确将“动物卫生监督所”作为兽药监管的执法主体,但部分地市的畜牧局和兽药监察所也履行部分监管职能,有些地方的兽药使用监管由畜牧兽医、渔业等部门负责^[6],这就导致部门职能交叉,监管出现真空。

目前大部分地区兽药行政管理部门没有专业执法机构,大多是委托事业单位执法,影响了执法工作力度。同时,一些地方财政困难,致使执法经费不足、手段落后,制约了兽药执法工作的正常开展。尤其是县、乡级兽药执法机构大多实行“自收自支”,罚款、收费与自身利益挂钩,导致乱收费、乱罚款现象普遍存在。此外,由于执法力度不强,跨地区执法、追根溯源难度很大,经常发生处罚执行不到位和暴力抗法现象。

1.3 兽药技术监管力度小

兽药残留监控是确保动物源性食品安全的一个重要环节,畜牧业发达国家对其极为重视,兽药残留监控计划的定期制定和实施,是动物源性食品安全的保障。目前,我国兽药残留技术监管部门对兽药残留监控计划的实施尚处于探索阶段,要制定科学、合理的兽药残留监控计划除了应学习发达国家经验外,更重要的还是要结合我国具体实践。

此外,基层兽药监管部门还存在设备、人员、资金和技术等多方面的问题。一方面设备、人员和经费紧张。虽然绝大部分检验室开展了一些工作,但由于检测技术设备陈旧、落后,开展的也大多是一些常规检验。另一方面检测技术水平落后。相关部门除了对影响较大的“瘦肉精”等有所了解外,不清楚应该检测哪些残留指标,以及采取什么样的方法检测,以什么标准进行判断。基层兽药监管部门不能对违禁兽药进行有效的监控,而只能靠养殖企业(户)自觉遵守。

1.4 兽药从业人员素质低

虽然兽医体制改革使畜牧兽医执法人员素质有了很大的提高,但就全国而言,兽药执法人员素质却参差不齐^[7]。虽然兽医专业技术人员熟悉本专业相关法律法规,但公共法律知识却很有限,如

《行政处罚法》、《行政诉讼法》等,即使有的接受过培训,但掌握的也很不到位。此外,执法人员不熟悉程序法和实体法,担心被诉讼、复议,所以绝大部分兽药执法等同于一般检查,很少立案处理^[8]。

当然,也有相当一部分兽药执法人员对兽药法律法规理解不够深刻,有的甚至缺乏兽药监督管理基本知识。此外,大多数乡村兽医都没有受过专业教育,整体素质较低,不可能科学、规范地使用兽药。虽然《执业兽医管理办法》已经颁布,但目前只在河南、重庆等部分省、市开始试点考试,完善执业兽医认证还需要一个较长的过程。

1.5 兽药执法主体和执法相对人法律意识淡薄

兽药执法人员是兽药相关法律法规的具体实施主体和宣传者,直接关系兽药使用环节的监管力度和动物源性食品源头安全。虽然国务院早已颁布一系列法律、法规和标准,但各级相关部门对法律法规宣传的重视不够,导致兽药从业人员对相关法律、法规和用药知识大多是一知半解,普遍法律意识不高。

由于动物源性食品安全监管涉及养殖、屠宰、生产、加工、流通等环节,大部分兽药经营者、养殖户和兽医人员法律知识欠缺,只考虑各个环节的需要,随意销售假药、劣药,擅自加大药量,盲目用药,而不考虑因此而造成的严重后果。此外,一部分消费者贪图眼前利益,低价购买注水肉、死猪肉、过期食品等,对食品安全抱有侥幸心理,这也在一定程度上纵容了违法行为。

2 建议与对策

2.1 完善兽药使用环节法规标准体系

2.1.1 借鉴经验、加大研究 完善兽药使用环节法律法规标准体系,可以参考美国、加拿大、欧盟等兽药立法发达国家的经验,如美国农业部开展的“避免残留计划(Residue Avoidance Program, RAP)”普及工作。该计划对兽药使用各个环节的实施都编写了详细说明^[9]。

针对国际上不断出台的新法规和新标准,要及时跟踪、深入研究。但我国有与其他国家不同的政治、历史、经济、文化背景,在借鉴国外经验时,要充分结合我国兽药使用环节监管现状,制定符合我国国情的法规和标准,使兽药使用环节的监管做到有法可依、有章可循。

2.1.2 完善兽药使用环节法规标准 呼吁国家兽医行政管理部门尽快出台和完善《兽药使用环节监督管理办法》、《兽药使用停药期标准》、《处方药和非处方药管理办法》、《兽药最高残留限量标准》等

法律法规和标准,制定切实可行、操作性强的条文和条款。

新《兽药管理条例》第27条第3款和第41条第4款明确规定:“兽药经营者和使用者不得经营和使用人用药品”,这对改变目前畜牧业中乱用人药的现状,确保动物源性食品安全起到了积极作用。但由于兽用药物品种不齐全,完全禁用人用药品有相当大的难度。所以,在兽药的使用管理上应根据实际情况区别对待,切实加强兽药使用环节的监督管理。对食用动物应从严把关,严禁使用人用药品;对宠物等非食用动物,由于目前动物诊疗中经常使用的人用药品缺少替代品,因此,法律法规的条款要有可操作性,给予一定的过渡期。在此期间可在相关部门的严格管理下有条件地使用人用药品,而不能一刀切^[10]。

2.2 加强兽药使用环节执法监管

2.2.1 明确执法主体,依法办事 做好兽药使用环节执法监管,首先,要明确执法主体,改善多头执法、交叉执法的现状,提高执法人员自身业务水平和职业道德素质;其次,要依法办事,做到规范执法,变被动监管为主动监管,提高监管效率和水平,真正做到依法办事^[11];最后,要落实责任制,严格实行“属地管理、分级管理”制度,对兽药市场整治工作不力、消极应付的,搞形式主义的,甚至滥用职权、失职渎职造成恶劣社会影响的行为,要严格追究相关人员责任。

2.2.2 完善队伍建设,加大执法力度 兽药使用环节监管需要大批优秀专业人才,因此,主管部门应不断吸纳新人,为执法队伍注入新鲜血液。同时,主管部门应加大执法力度,杜绝不合格产品流入市场,对违法经营、使用兽药者加大处罚力度,确保兽药使用监控工作执法必严、违法必究。

当然,在做好以上工作的同时严格执行新《兽药管理条例》规定的兽药用药记录制度、禁用兽药制度、休药期制度、兽药残留监控制度和检测公布制度等六大兽药使用制度,倡导科学合理使用兽药,严禁违法使用。

2.3 加强兽药使用环节技术监管

2.3.1 制定兽药使用环节监控计划 实施国家兽药使用环节监控计划是全面提高我国动物源性食品安全的重要手段,关系到我国动物源性食品能否占有更多的国际市场。应建立兽药使用环节风险分析预警系统,准确评估兽药使用环节动态,加强与国际组织的信息交流和技术合作,根据风险分析结果作出科学的兽药使用环节监控计划^[12]。

如加拿大把残留监控模式分为监测、监督、执法

和闪电检查4类。一般实行随机监测;对可疑动物进行采样监督,问题确定后便采取相应的行政处罚;闪电式检查即随机取样,在短时间内对特定的动物源性食品进行检查^[13]。在专家组确定方面,欧盟采用聘任制,建立专家库,随时从专家库中物色人选,组成临时专家组,为制定科学、合理的兽药使用环节监控计划奠定了基础。

2.3.2 加大政策扶持、建立兽药使用环节监控体系

政府部门应加强对兽药行业发展的政策扶持,加大资金投入,提高监控覆盖率,扩大检测范围,特别要加大超标样品跟踪追溯和查处力度。积极为兽药行业发展营造良好氛围,鼓励、支持兽药企业和科研院所联合,优势互补,使兽药使用科学化、标准化。

建立兽药使用环节技术监控建设要以点带面,逐步完善。先建立基层兽药使用环节技术监控设施和监控网络,对基层技术监控设施加大投入,然后扩大范围,逐步完善,探索一条符合我国国情的兽药使用环节技术监控体系,为动物源性食品安全检测提供技术支撑。

此外,要建立兽药使用责任追究制度,要求养殖企业(户)建立完善的兽药使用追溯体系,对有问题的动物及动物性食品可以追溯到养殖场,追究事故责任人的违法行为,确保动物源性食品原料的来源安全、可靠。

2.4 提高兽药从业人员素质

2.4.1 落实政策、提高素质 各级部门不但要认真落实《执业兽医管理办法》和《乡村兽医管理办法》,逐步通过培训、考核等手段,提高执业兽医和乡村兽医整体素质,而且要加强公共法律知识的学习,如《行政处罚法》、《行政诉讼法》等相关法律。

同时,执业兽医和乡村兽医更要严格按照新《兽药管理条例》中对兽药使用的规定,做好兽药使用环节的源头监管工作。

2.4.2 加强教育、提高意识 加强畜牧兽医人员职业道德教育,积极引导广大畜牧兽医从业人员自主学习相关法规标准。特别是广大基层养殖户和经营者,更要通过参加各种形式的培训提升自身专业文化素质,真正做到知法、懂法、守法^[14]。

广大养殖企业(户)更要根据自身实际情况,提高科学用药意识,在兽医人员的指导下规范用药,杜绝乱用、滥用。严格遵守新《兽药管理条例》中有关兽药使用的规定,提高用药管理水平,加强用药登记管理,建立健全养殖企业(户)兽药使用档案。

2.5 加大法律法规宣传力度

要加大新《兽药管理条例》及相关法规的宣传力度,提高兽药经营者和养殖户的法制意识,让其自

觉接受兽药监督管理部门的监督和检查。可以通过印发宣传资料、技术培训等多种方式向他们介绍相关法律知识。同时,要加大兽药安全使用科普宣传力度,通过科技下乡活动、技术指导等多种方式向基层兽药使用者介绍科学用药知识,让他们掌握科学使用兽药的方法。

3 结语

兽药使用环节监管是减少兽药残留,保障动物源性食品安全的源头工程。加强兽药使用环节监管不仅关系到畜牧业健康发展和养殖户切身利益,而且事关人民群众生命健康。与畜牧业发达国家相比,我国目前兽药使用环节监管方面仍存在一定不足。因此,要进一步加强兽药使用环节的监管工作,真正做到从源头保障动物源性食品安全,为畜牧业发展和人民健康保驾护航。

参考文献

- [1] 周莉,苏亮.兽药残留与动物性食品安全[J].畜牧与兽医,2009,41(3):88-89.
- [2] 中华人民共和国国务院.[2004]国务院令 第404号.兽药管理条例[S].2004.
- [3] 中华人民共和国农业部.[2003]农业部第235号公告.动物性食品中兽药最高残留限量[S].2003.
- [4] POMPA G, ARIOLI F, FRACCHIOLLA M L. Presence of residues in food of animal origin and related risk[J]. Veterin Res Commun, 2005,29(2):1-8.
- [5] 董义春,孙立新.发达国家的兽药管理现状及对策[J].世界农业,2008,354(10):27-30.
- [6] 陈奕春,陈银伟.兽药使用环节存在的问题及对策[J].中国兽药杂志,2005,39(10):47.
- [7] 唐寿民,唐耀平.兽药监督执法工作中存在的问题与对策[J].中国畜禽种业,2008,4(13):74.
- [8] 萧晟,杨艳丽.兽药管理存在的问题及对策[J].安徽科技学院学报,2007,21(1):10-12.
- [9] 李军,曾年英.兽药管理与畜产品安全[J].动物保健,2006,109(9):24-15.
- [10] 李凤霞,杨芝芳.新《兽药条例》实施中的问题浅析[J].中国兽药杂志,2005,39(12):44-45.
- [11] 刘业兵.关于加强我国兽药监管体系建设的思考[J].中国兽药杂志,2007,41(1):38-39.
- [12] 陈杖榴.国家兽药风险评估体系、兽药评价与再评价体系以及兽药残留监控体系建设[J].中国家禽,2009,31(6):1-7.
- [13] WINCKLER C, GRAFE A. Use of veterinary drugs in intensive animal production [J]. J Soils Sediments, 2001,1(2):64-68.
- [14] 赵凤存,吴占军,王菊.养殖场应如何正确选购和使用兽药[J].今日畜牧兽医,2008(10):34.

法规文件

卫生部监督局关于公开征求拟批准食品添加剂规格标准意见的函

卫监督食便函[2010]151号

各有关单位:

根据《食品安全法》及其实施条例的规定,经审核,拟批准食品添加剂聚丙烯酸钠的规格标准,现公开征求意见,请于2010年5月23日前按下列方式提出意见和建议。

传 真:010-87720035

邮 箱:gb2760@gmail.com

附件:食品添加剂聚丙烯酸钠规格标准(略)

二〇一〇年五月十三日