

关于综合治理兽药使用问题的分析与思考

向朝阳,冯华兵,林湛椰,李汉堡

(中华人民共和国农业部兽医局,北京 100125)

[收稿日期] 2016-12-20 [文献标识码] A [文章编号] 1002-1280 (2017) 01-0001-05 [中图分类号] S851.66

[摘要] 兽药的规范使用事关人民群众“舌尖上的安全”。通过调研发现,当前我国畜禽养殖环节兽药使用具有“一减一增、一多一缺”的特点,而造成兽药不规范使用的主要原因是市场调节激励机制还未形成、政府部门管理服务能力还有待提高。在借鉴了各地规范兽药使用上的探索与实践后,建议按照精细管理、风险分级、量化监督的原则,在夯实现有监督执法、专项整治等各项监管工作的基础上,疏堵结合,实施“兽药规范使用五大工程”,循序渐进地推动兽药使用问题的综合治理。

[关键词] 兽药规范使用;综合治理;对策;建议

Analysis and Thinking of Comprehensive Management with Veterinary Drug Usage

XIANG Chao - yang, FENG Hua - bing, LIN Zhan - ye, LI Han - bao

(Veterinary Bureau Ministry of Agriculture, P. R. China, Beijing 100125, China)

Abstract: To standard use of veterinary drug is a matter of “a bite of China”. It is found through surveys that the use of veterinary drug in animal farming in China presents some feature, which is “one less one more, one more one lack” and the main reason causing misuse of veterinary drug is the immature of incentive mechanism in the market and the need for the improvement of governmental supportive services. To absolve the good practice of implementation of veterinary uses in different regions and provinces in China, this paper proposes a principal, which recommends fine management, risk classification, and inspection quantification, to implement a “five projects for standard use of veterinary drug” program combined with enforcing existing laws and specific regulations.

Key words: standard use of veterinary drug ;comprehensive control ;measure ;policy

为深入贯彻落实党中央、国务院关于食品安全工作的决策部署,有效破解制约动物源性食品安全的兽药残留问题,着力推动养殖业供给侧结构性改革,笔者开展了“综合治理兽药使用问题”专题调研,详细解剖了养殖环节兽药使用这只“麻雀”,发现兽药使用现状具有“一减一增、一多一缺”的特

点,认为“市场调节不够与政府监管不够”是造成不规范用药的主要原因,并据此提出了实施“规范兽药使用五大工程”的对策建议。

1 当前我国兽药使用现状与特点

当前,我国畜禽养殖环节兽药使用现状和管理特点,呈现出“一减一增、一多一缺”的基本态势,

即:养殖环节兽药滥用、乱用现象明显减少,不同规模养殖主体表现出不同的用药特点,用药不规范的情况在增多;出台实施的兽药安全使用规定和要求很多,但缺少系统全面的质量管理规范,难以形成“管”“产”合力。

1.1 畜禽养殖“滥用药”现象在减少 长期以来,人们对动物源性食品安全“谈药色变”,媒体报道或监督检查发现养殖者存在违规用药问题时,往往缺乏深入的情况分析,不论轻重,一律冠以“滥用”、“乱用”之名,公众又往往难以去判断和甄别,久而久之容易给国内养殖业加挂“滥用药”的标签,严重影响国内动物产品的市场竞争力。从调研情况看,受访的养殖者代表、基层监管部门纷纷表示,在政府部门强化监管和全社会对食品安全的高度关注之下,目前畜禽养殖环节兽药使用“滥用”、“乱用”问题在减少,但使用记录不全面、休药期执行不严格等用药不合理、不规范现象还比较普遍。从风险评估看,相关技术单位实施了2015年国家农产品质量安全风险评估项目,通过调查300家畜禽养殖场,未发现存在“抗菌药物滥用”问题。从监测情况看,近些年农业系统各部门实施养殖、屠宰环节畜禽质量安全监测计划,兽药残留合格率均保持在99%以上;2015年国家食品药品监管部门实施市场、餐饮环节畜禽产品质量安全监测,兽药残留合格率保持在97%以上。综上所述,我国畜禽养殖环节“滥用药”现象明显减少,畜禽产品质量总体来说是安全的。

1.2 畜禽养殖规范用药问题在增多 随着我国畜禽养殖结构的发展变化,因养殖规模、饲养管理水平等不同,兽药使用能力和水平也大不一样,表现出不同的用药特点,存在不同的用药问题。

1.2.1 规模化养殖龙头企业,具有较强的规范用药意识,用药管理水平较高 调研发现,龙头企业、大型规模养殖场等主体深知食品安全事件对企业发展的影响,对于安全用药和用药管理制定了严格要求^[1]。不仅配备了执业兽医或相关兽医技术人员,部分企业还设置了专业的兽医诊断实验室和药房,平时由本场聘请的执业兽医或有相关兽药技术

人员治疗疾病或辅助用药。在兽药采购方面,引入供应商质量评估制度;在兽药保管发放方面,建立发放审查制度;在兽药使用方面,正在推进兽医处方制度。但仍然普遍存在兽药采购把关不严格、兽药保存不规范、用药记录不完整,部分重点信息如动物用药年(日)龄和休药期缺失等问题。

1.2.2 中小型规模养殖场,具有一定的规范用药意识,用药管理水平较低 调研了解到,相当大比例的中小规模养殖场被纳入辖区规模养殖场管理范畴,有的还具备动物防疫条件合格证,但总体用药水平较低,缺乏兽医专业技术人员,凭经验、按兽药生产企业或经营门店指导用药情况较为常见。在兽药采购方面,没有质量评估意识和能力,未建立兽药保管发放管理制度;在兽药使用方面,很难实施兽医处方制度。同时,受成本控制等因素影响,这些养殖主体基本没有用药记录,存在产蛋期、泌乳期用药后,不按休药期规定作弃蛋、弃乳处理等现象。

1.2.3 农村散养户,不具备规范用药意识,不注重安全用药问题 调研中,监管部门反映最为强烈的就是散养户用药风险问题,这部分养殖主体虽单体养殖量少,但其覆盖面广、数量多、质量隐患大等现实问题突出。而这部分群体,基本属于自主用药,安全用药意识淡薄,药不对症、超剂量用药等问题依然严重。

调查发现,三类不同养殖主体用药均为自主用药,区别在于用药意识和用药水平。对于社会服务的执业兽医或乡村兽医,不仅受执业人数少、执业范围广、执业成本高等影响,更因为养殖生产效益与规范用药成本之间的权衡和选择权仍由养殖场自身决定。因此,目前社会化兽医服务对养殖主体的兽药使用影响非常有限,不断提升养殖主体自身规范用药意识和安全用药水平,依然是解决目前影响动物源性食品安全的最重要措施。

1.3 规范兽药使用存在制度短板 针对兽药使用问题,农业部制定出台了禁用兽药清单、兽药休药期规定、兽用处方药管理办法等多项规定和制度,成为我国兽药使用环节管理的总体遵循^[2]。但是,

这些规定和制度多为具体事项的要求和单一的管理规定,未能形成系统的质量管理制度,不能有效规范兽药使用者的具体行为,也不能成为兽药监管者的执法抓手。调研中,兽药使用主体代表普遍反映,规范用药不知从何做起,总觉得规矩很多,但落实到对人员、条件、制度进行要求,却又找不到明确可操作的指南;基层监管人员也谈到,相对于兽药生产、经营,养殖环节最难管,遵照执行的规定多,实际监管落地的少,提整改具体要求,却也不知遵照什么制度或者规范。

目前,我国围绕兽药产品质量,建立了兽药研发、生产、经营等环节的质量管理规范,构建了兽药产品质量管理体系。而兽药使用作为动物产品质量的最后一道关,关乎整个兽药监管和动物源性食品安全全局^[3],兽药研发、生产、经营和使用环节不能存在“瘸腿”和“短腿”现象,从制度设计层面看,应当补齐兽药使用质量管理规范这块制度短板。

2 影响兽药规范使用的具体成因

综合分析,造成畜禽养殖环节兽药不规范使用的主要原因,是市场调节激励机制还未形成、政府部门管理服务能力还有待提高。

2.1 畜禽产品优质优价机制还未形成,导致养殖主体规范用药的内生动力不强 调研中,绝大多数养殖主体表示,养殖业“劣币驱逐良币”现象依然突出,规范用药需要聘用执业兽医,需要买好药、管好药、用好药,无形之中将增加大量的养殖成本和管理成本,而生产的动物及动物产品却没有在市场上获得价格优势,使得很多养殖企业对于规范用药的内生动力不足。调查中发现,大部分养殖主体购买兽药还是单纯考虑价格因素,很少有对采购的兽药质量进行评价;用药制度和规定执行多不规范,法律意识、追溯意识、质量意识相对淡薄^[4]。

2.2 政府监管部门对兽药规范使用的监管和服务不够有力,导致养殖主体规范用药的外部压力不足

2.2.1 从监管制度设计上看,处罚威慑力不足 《兽药管理条例》^[2]第六十一条规定仅对“违法单位”要求实施经济处罚,而养殖主体多为个体工商

户,并非单位主体,处罚条款不能适用,打击违法用药行为力度不够。《兽药管理条例》^[2]第四十条规定“有休药期规定的兽药用于食用动物时,饲养者应当向购买者或者屠宰者提供准确、真实的用药记录;购买者或者屠宰者应当确保动物及其产品在用药期、休药期内不被用于食品消费。”对养殖者提出了约束性要求,但无后续的处罚规定,缺乏有效监督手段,很难督促养殖主体执行。

2.2.2 从监管力量上看,执法能力不够强 目前,各省(区、市)普遍反映,兽药监管工作体系队伍不健全,监管工作经费和监管能力不足,存在技术手段滞后和机构装备落后等问题,造成基层兽药监管工作开展存在困难,特别是对养殖环节的兽药质量安全监管难以有效开展^[1]。以广东省为例,省级兽药管理配备专职人员2名。市、县、乡三级畜牧兽医部门没有明确的兽药监管机构且缺乏专职人员,仅有1~3名兼职人员。人员严重缺乏的情况下,畜牧兽医部门却承担了该省103家兽药生产企业、6000余家兽药经营企业和年出栏生猪3663.4万头、家禽9.7亿只、肉牛58.3万头、肉羊50.6万只等畜禽用药监管工作,监管难度巨大。

2.2.3 从科技成果应用看,低毒、低残留兽药产品推广力度不大 调研中了解到,很多养殖者、经销者受价格成本限制,使用中兽药等产品安全性更强,以预防为主的兽药品种的需求愿望旺盛但实际用量偏少。他们普遍反映,希望能与国家整体推进农药减量使用、推广低毒高效有机农药一样,将高效、安全、稳定的中兽药产品列为政府推广产品,给予一定的补贴。

3 各地规范兽药使用的探索与实践

政策创设来源于顶层设计也来自基层创造,针对兽药不规范使用的老问题,各省(区、市)充分发挥主观能动性,结合本地实践,在完成规定动作的基础上,勇于改革创新,实施了一系列综合监管措施,取得了良好成效。

3.1 规范化操作,试点推行兽药使用质量管理规范 2012年,宁夏着力加强兽药使用环节的管理,在全国率先开始推行兽药使用质量管理规范

(兽药 GUP),探索和建立以规范化和制度化建设为主线的管理机制,在 510 家规模养殖场进行了实践,覆盖了所有地市,有效提高了规范用药水平,为该区畜产品质量安全和畜牧业健康可持续发展发挥了保驾护航的作用。2014 年,江西组织制定并印发实施了《江西省兽药使用质量管理规范(试行)》,从监测结果和监管情况看,该省规模养殖场安全用药水平稳步提升。

3.2 项目化管理,全面打牢兽药安全监管基础 重庆将兽药使用管理纳入畜产品“三品一标”的申报和创建内容,充分发挥品牌示范引领作用和动态退出管理机制,促进兽药安全、规范使用。贵州、山东积极争取财政资金,用于支持各地兽药经营企业达标兽药 GSP 要求、养殖企业建设标准化兽药房,整体推进兽药经营和使用环节质量保证基础建设。据悉,重庆也将开展兽药安全监管示范县创建活动,探索建立有效监管服务模式,推进兽药安全使用预警,指导养殖者安全用药。

3.3 信息化监督,逐步优化兽药使用监管手段 2016 年,广西重点推进了规模养殖场兽药使用环节电子软件管理试点工作,要求规模养殖场安装兽药使用环节管理软件并及时录入、上传兽药采购、使用、休药期等信息,试图通过创新信息化监管措施,逐步缓解监管人员不足、监督手段落后等问题。

3.4 多元化宣教,切实提高养殖者安全用药意识 各级兽药行政管理部门通过召开会议、举办培训班、科技下乡、专项检查以及发放宣传资料等多种形式,借助广播、电视、网络等媒体,开展兽药法律法规和科普知识的宣传、培训工作,增强兽药行业从业者守法观念和责任意识,提高养殖者安全用药水平和维权意识。

4 兽药使用问题综合治理的对策建议

综合治理兽药使用问题,应按照精细化管理、风险分级、量化监督的原则,在夯实现有监督执法、专项整治等各项监管工作的基础上,疏堵结合,实施“兽药规范使用五大工程”,循序渐进地推动兽药使

用问题的综合治理^[5]。

4.1 实施法规制度修订工程,完善兽药规范使用制度设计 坚持问题导向和目标导向,修订《兽药管理条例》,重点研究网络销售兽药的监管问题,明确由谁来监管、如何监管、怎样处罚等细化规定,切实保障养殖用药来源安全;重点研究兽药使用环节处罚问题,明确养殖主体具体职责义务和对应的处罚等细化条款,增强法规的可操作性,切实发挥好“重典治乱”的作用。修订《执业兽医管理办法》,充实养殖环节执业兽医人员,夯实用药技术力量,提高用药水平。修订《兽药标签和说明书管理办法》,严格管控兽药专用标识,严防以“非药品”混淆问题,强调兽药标签和说明书的专一性和特殊性;细化适应症、用法用量等编写规定,提高兽药标签说明书可操作性。

4.2 实施兽药使用管理关口前移工程,完善规模化养殖场(小区)建设标准 以国家推进畜牧业转型升级为契机。一手抓硬件建设,在配置养殖生产设施、设备的同时,要将动物防疫、兽药使用管理相关配套设施、设备作为重点予以建设,并配备专业兽医技术人员;一手抓软件建设,在规范养殖档案填报的同时,重点规范、真实记录免疫、疫病诊断质量和兽药使用情况。落地兽药使用管理关口前移,除正向给予养殖业具体要求外,更要借力养殖业财政项目和有关产品认证项目,倒逼养殖主体打牢兽药规范使用基础。

4.3 实施兽药使用对象分类管理工程,完善质量安全风险分级监管措施 短时期内,我国养殖环节兽药使用对象还将继续保持“大、中、小”三种类型并存格局,对养殖环节多主体的监管局面,不能“眉毛胡子一把抓”,应区别对待,根据各类主体的不同风险等级,细化监督量化指标,实行差别化监管。对散养户,采取“限制”措施,从产业发展角度不鼓励、不支持,从监管角度严执法、督退出,全面减少该类主体数量,逐步提高规模化养殖比例。对中小型规模养殖场,采取“规范”措施,从产业发展角度引导做大、规范做强,从监管角度常监督、多指导,切实提高该类主体规范用药水平

和质量安全保障能力。对规模化养殖龙头企业,采取“促进”措施,从产业发展角度优化结构、引领行业,从监管角度多服务、促自律,促进该类主体提质增效。

4.4 实施规模养殖场兽药使用质量管理规范推广工程,系统落实兽药安全使用规定 部分地区实践表明,实施兽药使用质量管理规范是系统提升养殖环节兽药安全使用、规范使用的重要手段。应在多方调研和借鉴吸收的基础上,研究出台《兽药使用质量管理规范》,全面梳理并明确当前我国兽药安全使用各项管理规定,从养殖主体责任、安全用药管理职责、建章立制等方面作出明确规定,理顺养殖主体兽药采购、储存、使用操作规程,为养殖者安全、合理、规范用药提供较为全面的行动指南。

4.5 试点实施绿色低残留兽药新产品替代抗菌药物工程,逐步探索兽用抗菌药物减量化使用道路 依靠科技进步,鼓励兽药生产厂家进行生产技术、生产工艺创新,提高兽药生产技术水平 and 产品质

量,打造有竞争力的品牌。引导中兽药产业发展,积极开发一些既无毒副作用、无残留,又能促进动物生长取代抗菌药物的新型添加剂或药物产品。通过试点试验的方式,选取有条件、有意愿的地区或者养殖场,推行兽药替代使用,用现有中兽药、缓释制剂等产品替代部分兽用抗菌药物,逐步实现兽用抗菌药物减量化使用。

参考文献:

- [1] 向朝阳. 中国兽医管理体制变革研究[M]. 中国农业出版社, 2011.
- [2] 农业部兽医局. 兽药管理政策法规选编[EB/OL].
- [3] 张光辉. 加强兽药使用环节监管保障动物源性食品安全[J]. 中国食品卫生杂志, 2010, 4: 364 - 367.
- [4] 那 静. 兽药监管工作中存在的问题及改进措施[J]. 养殖技术顾问, 2011, 9: 271 - 272.
- [5] 陈芬芬. 基层兽药监管工作中存在的问题及对策[J]. 养殖与饲料, 2016, 8: 74 - 76.

(编辑:李文平)