

中国与国际动物卫生法比较研究

Comparative Studies on China and
International Animal Health Law Science

陈向前 主编



中国农业科学技术出版社

China Agricultural science and Technology Press

中国与国际动物卫生法比较研究

**Comparative Studies on China and
International Animal Health Law Science**

陈向前 主编

中国农业科学技术出版社
China Agricultural science and Technology Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国与国际动物卫生法比较研究/陈向前主编. —北京: 中国农业科学技术出版社, 2003.5
ISBN 7-80167-511-8

I. 中… II. 陈… III. 动物—卫生法—比较研究—中国、外国—文集 IV. D922.44-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 030600 号

责任编辑
责任校对
出版发行
经 销
印 刷
开 本
印 数
版 次
定 价

李 芸
马丽萍

中国农业科学技术出版社 邮编: 100081

新华书店北京发行所

北京奥隆印刷厂

787mm×1092mm 1/16 印张: 13.375

1~1500 册 字数: 310 千字

2003 年 5 月第一版, 2003 年 5 月第一次印刷

28.00 元

“中国与国际动物卫生法比较研究”项目专家组

顾 问：曹康泰 国务院法制办公室副主任

殷 震 解放军农牧大学教授、工程院院士

专家组组长：农业部畜牧兽医局副局长 张仲秋先生

联 络 人：青岛东方动物卫生法学研究所所长 陈向前先生

专家组名单（以姓氏笔画为序）：

王世杰 黑龙江省畜牧局兽医处处长
王长江 农业部畜牧兽医局外检处调研员
王树双 农业部动物检疫所副所长、副研究员
王振江 国务院法制办农林城建司处长
冯忠武 农业部畜牧兽医局药政处处长
李 生 农业部产业与政策法规司副司长
李 洋 农业部动物检疫所所长、博士
李海清 国家出入境检验检疫局动物检疫处处长
汪 明 中国农业大学教授、动物医学院院长
张仲秋 农业部畜牧兽医局副局长
陈向前 青岛东方动物卫生法学研究所所长、教授、律师
陆承平 南京农业大学教授、研究生院院长
邹思湘 南京农业大学教授、动物医学院院长
宋树才 辽宁省畜牧局局长
金俊银 最高人民法院应用法学研究所研究员
郑耀辉 内蒙古兴安盟兽医卫生监督所所长
赵维宁 农业部畜牧兽医局外检处处长
徐百万 全国畜牧兽医总站副站长
秦贞奎 国家出入境检验检疫局总兽医师
贾竞波 东北林业大学教授、野生动物学院院长
黄伟忠 农业部畜牧兽医局外检处主任科员
黄保续 农业部动物检疫所业务处处长、博士
梁书文 最高人民法院督导员、原民事审判庭庭长
蒋金书 中国农业大学教授
谢仲伦 农业部动物检疫所副研究员

课题组组成人员名单

主 持 人：陈向前

课题组名单：（以姓氏笔画为序）

于丽萍	王长江	王文彬	王志亮
冯雪领	刘建华	李 洋	沈朝建
陈向前	郑健仲	郝玉玲	黄保续
梁广银	蔡丽娟		

前 言

“中国与国际动物卫生法比较研究项目”是联合国开发计划署（UNDP）资助的“中国管理伞项目”（CPR/99/591）的子项目。本项目经 UNDP 审核批准后，经中国国际经济技术交流中心通过农业部国际合作司下达给农业部动物检疫所，由东方动物卫生法学研究所具体承担研究任务，2000 年 5 月启动，2001 年 12 月完成。

本项目于 2000 年 5 月 21 日在北京召开了第一次国内学术研讨会，成立了由 14 位专家组成的项目课题组，东方动物卫生法学研究所所长陈向前教授为项目课题组的主持人。经与会领导和专家推荐，并征得本人同意，专家组诚聘国务院法制办公室副主任曹康泰先生和中国人民解放军农牧大学教授、工程院院士殷震先生为专家组顾问，同时聘请国内法学、兽医学、行政管理等学科的 26 名专家组成了项目专家组，推举畜牧兽医局副局长张仲秋先生为专家组组长，陈向前教授为联络人。

研讨会对项目的研究内容、研究方法和涉及课题的有关问题进行论证之后，本项目的研究工作正式启动。

本项目在大量收集国外动物卫生法律资料和法律制度运行的相关资料的基础上，对相关国家动物卫生法律制度的具体运作状况进行了实地考察。并就我国动物卫生管理体制相关的重要问题进行了比较分析和系统研究。同时，对收集到的相关资料进行了翻译、整理、汇编。

由于本课题确定要研究的主要国家的兽医法律制度受所在国家政体和法系的影响，故在法律体系的表现形式上存在很大的差异，给本课题的比较研究带来一定难度；以及由于国外实行的社会制度和法律体系与我国存在较大差别，加之我国的动物卫生法律制度在某些方面还不健全，有些方面的法律制度尚未建立，使本课题比较研究的难度加大，课题组适当地克服和解决了以上一系列难题，较好地完成了项目的全部研究任务。

本项目课题组基本完成了有关国家和国际动物卫生组织法律资料的收集工作，共收集国外动物卫生法律法规及相关资料 200 多册。按计划 4 次组团完成了对美国、澳大利亚、新西兰、以色列、荷兰等国家和世界动物卫生组织（OIE）、欧盟兽医执行委员会（SVC）等国际组织的实地考察研究内容。

考察期间，课题组研究人员与上述国家和国际组织的有关官员和专家进行了广泛的接触与交流，对国外动物卫生管理体制概况有了一个比较清晰的了解，特别是在对官方兽医制度进行重点了解之后，基本上搞清了官方兽医制度的内容、类型、特点和运行机制。同时，课题组就中国与国际动物卫生法比较、官方兽医制度、官方兽医制度实施方案等专题进行了比较研究。按项目计划组织了两次国内学术研讨会，共有 40 多位专家、学者和领导参加了项目研讨和学术交流。

2001 年 10 月，本项目课题组在青岛市召开了动物卫生法学国际学术研讨会，应邀出席这次国际学术研讨会的国外专家有，世界动物卫生组织（OIE）信息与国际贸易部主任 Thierry Chillaud 先生，新西兰农林部生物安全局国家风险分析顾问 Noel Murray 先生，美国动

物流行病学研究中心主任 Steve Weber 先生。国内的专家和领导有：农业部畜牧兽医局局长贾幼陵先生，中国国际经济技术交流中心方案处处长邓智慧先生，中国兽药监察所所长张千秋先生，外经贸部条法司 WTO 法律处处长杨国华博士。“中国与国际动物卫生法比较研究”项目课题组全体研究人员和专家组成员 26 人，以及全国各省市兽医管理部门和执法机构的领导和专家共 75 人出席了本次国际学术研讨会，出席这次研讨会的还有相关企业的代表 8 人。

国际学术研讨会开幕式由农业部动物检疫所所长李洋博士主持，农业部畜牧兽医局局长贾幼陵先生致欢迎辞，邓智慧先生代表中国经济技术交流中心作了重要讲话。在国际学术研讨会上，农业部畜牧兽医局外检处处长赵维宁首先向大会介绍了中国兽医工作现状。国外专家，世界动物卫生组织（OIE）信息与国际贸易部主任 T· Chillaud 先生作了《世界动物卫生组织运行规则及其标准化工作》专题学术讲座，新西兰农林部生物安全局国家风险分析顾问 Noel Murray 先生作了《进口动物及动物产品疫病风险分析》专题学术讲座，美国动物流行病学研究中心主任 Steve Weber 先生作了《动物流行病学》专题学术讲座。国内专家，外经贸部条法司 WTO 法律处处长杨国华博士作了《WTO 规则及贸易争端解决机制》专题学术讲座，农业部畜牧兽医局兽医处副处长王长江博士作了《欧盟对我国畜产品的动物卫生要求及我们的对策》专题学术讲座，国家动物流行病学研究中心主任、本课题组主要研究人员黄保续博士作了《国外官方兽医制度的基本类型和特征》专题学术讲座。

国内外的动物卫生法学专家就动物卫生法律所涉及到的相关问题进行了深入探讨，本次国际学术研讨会促进了国内外专家对动物卫生法律制度的互相了解和学术交流，受到与会代表的一致欢迎。

本项目完成如下预期研究成果：

1. 国外法律法规汇编（原文）；
2. 美国、澳大利亚、新西兰、以色列、荷兰动物卫生法律制度及其运行情况考察报告 4 份；
3. 关于中国与美国、澳大利亚、新西兰及欧盟成员国动物防疫体系比较研究报告 1 份；
4. 官方兽医制度若干问题的调研和官方兽医制度实施方案的调研报告各 1 份；
5. 官方兽医制度的基本类型与特征论文 1 份；
6. OIE、美国、澳大利亚、新西兰相关资料的翻译和整理工作。

本项目为国家兽医管理部门提供了有关兽医管理体制建设和体系建设方面的建议和调研报告，为一些大型动物产品生产经营企业（正大、大江、德大、兴发）提供了相关的国际动物卫生法关于动物产品卫生质量的法律咨询，培训兽医人员 2 085 人，其中动物卫生执法人员 2 016 人，企业兽医管理人员 69 人，参与指导起草动物卫生标准和法规 4 个。

通过本项目的研究与 OIE、SVC 等国际组织，以及美国、澳大利亚、新西兰、荷兰、以色列等国家在动物卫生法研究和动物卫生流行病学、疫病风险分析、动物疫病紧急预案等方面建立了广泛的联系，开拓了交流与合作的途径，为研究比较中国与国际动物卫生法奠定了良好的基础，也为国际动物卫生法学的比较研究创立了一些基本的研究方法。

课题组基本完成了本项目计划的各项研究任务，并采取多种形式介绍了国外动物卫生法律制度及其运行情况，促进了兽医卫生管理部门、执法机构和广大的兽医从业人员对国际动物卫生法律制度的了解。课题组的研究成果得到了农业部畜牧兽医局、政法司、市场司、国

际合作司等有关司局领导的肯定。课题组就实施官方兽医制度的建议，在国家兽医体制改革中基本上被农业部采纳。本课题的研究成果还得到了部分省级兽医行政主管部门的重视，山东省、辽宁省在兽医体制改革和管理体系建设中，均采用了比较法学研究的成果，并利用动物卫生法比较学最新的研究成果对决策层的管理人员和官方兽医人员进行了法制培训，受到省兽医行政主管部门的高度评价。本课题的研究成果也受到内蒙古兴发集团、山东诸城外贸集团、吉林德大集团、大连韩伟企业集团等相关企业的极大关注。上述企业均表示要在动物产品的安全生产过程中，采用动物卫生比较法研究成果，同时要求对动物产品的安全生产模式进行立项，开展深层次的比较研究，以指导企业动物产品安全生产与国际惯例接轨。

本项目通过对世界动物卫生组织（OIE）、欧盟兽医执行委员会（SVC）、美国、澳大利亚、新西兰、以色列和荷兰的动物卫生法律法规的研究和考察，更进一步地了解了国外动物卫生法律制度及其运行情况。并就我国动物卫生管理体制所涉及的相关重要问题进行了比较研究，为我国动物卫生体制改革，动物防疫执法、管理与决策，以及为生产企业提高管理水平，改变生产模式，确保产品质量，提供了极有参考价值的研究成果、参考资料和相关数据。

现将本项目的研究成果整理编撰集成册，供有关部门和人员进一步地交流、学习和研究之用。期望本书的出版能对我国入世后动物卫生法律制度与国际接轨以及兽医体制改革产生积极的影响，对广大读者了解和学习国际动物卫生法比较提供一些帮助。

由于时间仓促，加之首次涉及国际动物卫生法比较研究书中不足在所难免，敬祈各位同仁指正。

“中国与国际动物卫生法比较研究”课题组

2003年1月20日

目 录

第一篇 研究报告文集

一、关于中国与国际动物卫生法比较研究总报告	(3)
二、美国动物卫生工作考察报告	(15)
三、澳大利亚及新西兰动物卫生工作考察报告	(21)
四、以色列兽医和动物卫生管理体系研究报告	(30)
五、世界动物卫生组织、欧盟兽医执行委员会及荷兰农业部动物卫生工作 考察报告	(38)
六、官方兽医制度的基本类型和特征	(44)
七、关于官方兽医制度若干问题的调研	(49)
八、实施官方兽医制度方案与模式的调研	(57)
九、欧盟动物卫生要求及对策研究	(66)
十、动物源性食品安全问题的研究	(70)

第二篇 国际学术研讨会文集

一、中国兽医工作概况	(75)
二、世界动物卫生组织的标准化工作	(84)
三、动物疾病风险分析	(109)
四、世界贸易组织 (World Trade Organization or WTO) 概述	(163)
五、WTO 争端解决机制	(175)

附 件

中国与国际动物卫生法比较研究课题第一次国内学术研讨论证会纪要	(189)
中国与国际动物卫生法比较研究课题第二次国内学术研讨论证会纪要	(191)
中国与国际动物卫生法比较研究项目国际学术研讨会和专家论证会纪要	(192)
《中国与国际动物卫生法比较研究》项目总结	(195)

第一篇

研究报告文集

一、关于中国与国际动物卫生法比较研究总报告

根据 UNDP 资助“中国管理伞项目——中国与国际动物卫生法比较研究项目”的计划安排, 中国与国际动物卫生法比较研究项目课题组于 2000 年 9 月份至 2001 年 10 月份先后对美国、澳大利亚、新西兰、以色列、荷兰、欧盟兽医执行委员会及世界动物卫生组织进行了实地考察, 并从不同层次了解了美、澳、新、以色列及欧盟成员国的动物卫生防疫体系, 同时也感觉到中国与这些国家还存在着很大的差异。

1 国家兽医管理体系

1.1 国家兽医管理体系的概念

从国家角度而言, 动物防疫工作是指某个国家为防止和控制动物疫病的发生, 保障动物和人类健康而采取的官方活动。国家兽医管理体系是指国家管理动物防疫工作的组织形式, 及其在该组织形式下的法律体系、管理模式管理机构人员队伍。国家兽医管理体系是否合理与完善, 直接关系国家的动物卫生状况。该体系是整个国家动物防疫体系的灵魂, 对整个国家的动物防疫工作状况起着至关重要的作用。

1.2 发达国家防疫管理体系的主要特点

由于国家政权体制、历史渊源、地理环境及畜牧业发展水平的差异, 各国动物防疫管理体系亦不尽相同, 但从美、澳、新及欧盟成员国动物防疫管理体系来看, 他们都存在着三个显著的特点, 即都实施“垂直”兽医管理体制、官方(政府)兽医制度, 并对动物及动物产品生产实施全过程监控, 据 OIE 对 143 个成员国的调查, 世界上约有 76% 的国家属于这种情况。

1.2.1 实施“垂直”兽医管理制度, 保证动物防疫执法过程中的公正性, 以利于疫病的扑灭和控制: “垂直”管理制度是指上级兽医行政管理部门对下级兽医行政管理部门实行直接领导, 下级兽医行政管理部门对上级兽医行政管理部门完全负责, 且不受当地政府的领导。其优点在于, 这种管理体制可以有效地防止地方保护主义, 防止地方政府对该兽医行政管理部门的执法过程的干预, 从而维护该级兽医行政管理部门的执法公正。这种管理模式无论对疾病监测和控制、屠宰场检疫以及市场检疫都是十分有效的。

欧盟成员国实行的是典型的垂直管理制度, 以德国为例, 最高兽医行政长官为国家首席兽医官, 该首席兽医官统领全国兽医工作; 州和县市的兽医官都由国家首席兽医官领导, 而不受地方行政当局即政府部门的领导, 以保证其公正性。

美国实行的是联邦垂直管理与各州协商的兽医管理制度。美国动植物卫生监督局 (APHIS) 为联邦最高兽医行政管理部门, APHIS 局长为最高兽医行政长官, 由农业部副部长兼任, APHIS 下设兽医司 (VS), 分管全国动物卫生监测 (NPAH)、全国进出口检疫 (NCIE) 和紧急疫病扑灭 (EPS) 三个方面的工作。VS 下设东西两区, 其下又设 44 个 APHIS 地方兽医局, 分管全国 50 个州的动物卫生工作。地方兽医局又有若干联邦兽医管理划片负责相关郡(县)的兽医工作, 从而形成了联邦——区——地方局——郡(县)兽医官的四级垂直管理体制。除联邦垂直管理体系, 美国各州还几乎都设有州立兽医管理机构, 他们通过与 APHIS 签署协议, 负

责相关州的动物卫生工作,所以说美国实施的是联邦垂直管理与州共管的兽医管理体制。

澳大利亚属于英联邦国家,在某种程度上带有英属殖民地的遗风,但面积大、地理环境复杂,与英国存在很大区别,反映在兽医管理体制上,则和英国不尽相同。该国家采取的是州垂直管理的兽医管理体制,各州/行政区独立制定各州的法规及相应的动物卫生工作,国家兽医机构只负责协调工作。据 OIE 对 143 个成员国的调查,约 7% 的国家属于这种兽医管理体制。

1.2.2 兽医管理涉及动物饲养——屠宰加工——市场流通和出入境检疫的全过程监控,以维护动物防疫执法过程中的系统性和科学性,降低疫病发生风险:市场经济条件下,商品的流通是相对自由的,动物及动物产品作为一种能够传播疫病的特殊商品也不例外。故如何确保动物及动物产品的卫生安全,降低动物疫病通过商品流通进行传播的风险,保护人类和动物健康,是世界各国和相关国际组织普遍关注的热点问题。一些发达国家,经过长期的实践的摸索,逐步认识到,要保证动物及动物产品的卫生安全,降低疫病发生风险,就必须对动物饲养——屠宰加工——市场流通和出入境检疫进行系统的全过程监控。

动物饲养过程是搞好动物防疫工作的第一环节,故必须有效实施兽医监督工作。一位专家曾说过,“任何病都是养出来的,而不是检出来的”,如果此过程出了问题,任何部门仅依靠检验来保证食品安全都是不可能的。

动物屠宰加工过程是搞好动物防疫工作的第二环节,只有代表政府的官方兽医人员通过宰前、宰中和宰后检验才可出具科学公正的结果,而企业自己检测不可证明其公正性。

动物及动物产品流通过程的卫生监督工作是第一和第二环节的延续,更是对前两个过程的检验和认可,故流通环节的卫生监督,更应当是一种政府行为,理所当然需要官方兽医代表国家行使职权,否则也难以确保动物卫生质量。如果对此过程的任一环节予以分割,都无法保证动物及动物产品质量,降低疫病发生风险。因此,对上述三个环节进行全过程的科学的系统兽医卫生监控是非常必要的。

美国、澳大利亚、新西兰和欧盟成员国目前实施的都是这种监控策略。正是因为如此,这些国家在疾病控制方面取得了非凡的成就,如美国扑灭了 40 余种动物疾病,澳大利亚扑灭了 60 余种重大动物疾病,甚至消灭了布病和结核病这两种长期威胁人类及动物健康的顽固性人畜共患病。

1.2.3 营建精简、高效的官方兽医队伍,促进科学公正执法,加速疫病控制和扑灭进程:按照 OIE《国际动物卫生法典》的规定,官方兽医是指由国家行政管理部门授权的兽医,美国称其为兽医官(VMO),澳大利亚称其为政府兽医。官方兽医由国家兽医行政管理部门任命,并由国家提供经费支持和保障,代表国家行使动物卫生监督和检验职权,从而促使其公正执法。从美、澳及欧盟成员国在疾病控制和扑灭方面的先进经验看,建设一只精简、高效的官方兽医队伍,是其成功之处。

1.2.3.1 实施严格的官方兽医认证制度,实现官方兽医制度精简、高效:无论美国、澳大利亚还是欧盟成员国,都对官方兽医实施严格的认证制度。要想获得官方兽医资格必须首先获得兽医官博士(DVM)学位,而后经过专门的培训,经考核获得兽医资格证书,再在本行业工作一定时间后,才可申请竞争官方兽医。在兽医认证方面,每一个国家都有其严格的认证培训计划,如澳大利亚兽医认证计划(APAV)以及美国兽医认证计划等,培训内容

涉及动物卫生法律法规、诊断试验、动物免疫接种、动物调运卫生控制以及国家动物疾病控制计划等,以确保兽医具有良好的理论和实践素质,胜任工作岗位。

为了维护官方兽医的荣誉和地位,减少国家开支,各国的官方兽医数量都不是太大,如美国全国联邦兽医官只有6 500名,澳大利亚政府兽医仅有603名,德国共有官方兽医1 640名,荷兰共有官方兽医300名,不足部分则由兽医助手协助工作,但助手对卫生证书没有独立签字权。

1.2.3.2 加强官方兽医职业道德教育,提高官方兽医执法素质,确保官方兽医执法的公正性:由于官方兽医具有很大的权力可代表国家签发卫生证书,故各国都十分重视官方兽医的职业道德教育,OIE《法典》也专门列出一节阐述这方面的规定,以保证其执法的公正性。同时,法律还规定,动物疫病的检测结果必须由国家认可的实验室出具结果,官方兽医才有权签发卫生证书,并且规定了官方兽医违反规定时的严格处罚措施,从而提高其执法素质,这些对于维护其执法公正性都是十分有益的。官方兽医在其签发的证书上都要注明:“我,签字的官方兽医,保证……”。由此可见一斑。

通过以上三方面的论述可以看出,对于一个完善的国家动物防疫体系来讲,实施国家兽医垂直管理制度的官方兽医制度,并实施动物及动物产品生产的全过程监督,从而建立起有效的兽医管理体系,对于维护动物防疫工作的科学性、系统性和公正性,降低疫病发病风险是非常有益的。

1.3 我国现行兽医管理体制的主要问题及思考

与上述国家相比,我国目前在兽医管理方面还存在着一些问题。一是兽医管理体制“不垂直”,或多或少地导致了地方保护主义,不利于中央动物防疫政策的执行;二是动物卫生监控过程不系统,多家分头管理导致问题复杂化,既无法彻底控制和防止疫情,也引发了其他国家的诸多误会;三是我国动物防疫队伍素质相对低下、机构复杂、个别地方存在兽医责任心不强的现象。这些都或多或少地对我国动物防疫工作产生了一定的负面影响。

2 动物卫生法律法规体系

2.1 法律法规体系在国家动物防疫体系中的作用

动物防疫工作是一种国家行为,很多情况下都带有强制性,如为保护全国畜牧业健康发展而在部分地区实施的计划性免疫接种和扑杀政策,都属于这种情况,而这些措施的贯彻实施没有法律法规的保障是不可能进行的。

2.2 发达国家动物卫生法律法规体系的基本特点

由于动物卫生法律法规体系对国家动物防疫行为起着基本的保障作用,所以,每一个国家和国际组织都非常重视兽医卫生法规的建设工作。OIE还专门组织成员国专家编著了《国际动物卫生法典》,以向世界各国推荐动物防疫过程,尤其是动物及动物产品贸易过程中应该遵循的基本原则。从发达国家动物卫生法规状况看,美国和欧盟的动物卫生法规最为完善,美国仅《联邦法典》第9部“动物及动物产品”部分,就收集了近100个方面的动物卫生法规,法规条款达5 000余条,文字上百万,非常详细具体。欧盟动物卫生法规主要通过指令(Directive)或决议(Decision)的形式予以执行,仅指令、决议的目录就有近200页

(A4 纸), 内容达数千页, 文字上千万, 可谓涉及到方方面面。详细研究国外动物卫生法律的内容, 可以发现以下基本特点:

2.2.1 法规体系完善, 配套性强: 前面已经谈到, 美国和欧盟的法规体系非常庞大, 这也同时表明了其配套性强的特点, 通过分析可以看出, 其法规体系几乎涉及了动物生产及流通的每一个环节。从大的方面讲, 其法规至少涉及到: ①动物饲养场、屠宰加工厂及动物产品流通场所的认证及审批条件; ②特定动物疫病的监测、控制与扑灭计划; ③动物运输控制与疫病追踪系统; ④动物疫病的紧急扑灭; ⑤动物产品的进出口条件; ⑥动物保护及动物福利法规; ⑦兽医师认证及处罚措施等。从小的方面讲, 这些法规又涉及到每一个动物生产过程的每一个细节, 如动物防疫体系中各个人员的职责以及动物饲养场和屠宰加工厂的墙面和窗户设计等, 非常详细, 这些规定和国家目前制定的动物卫生标准基本一致。从而保证了动物卫生法规的配套性。

2.2.2 法规的制定多由企业提出并推动, 可操作性强: 在探讨美国和澳大利亚动物卫生法规的起草背景时, 兽医官员大都认为其法律法规的制定首先是企业提出即由企业联合会要求制定才提出的。这就意味着, 其法规的制定首先是为了维护企业的利益才制定的, 既然众多法规是为了维护企业的利益, 其执行过程, 操作性必然是良好的。

2.2.3 法规由专家制定, 科学性强: 在探讨美国、澳大利亚和欧盟动物卫生法规起草过程时, 兽医官员表示其法律大都由相关领域的科学家负责起草工作, 就美国而言, 几乎所有的法规都由 Ames 和 Plum Island 的专家首先起草, 而后经过律师修正并经国会批准才形成法律。这就表明了其法规的科学性。

2.2.4 法规的执行人为官方兽医, 执法过程为垂直管理, 强制性强: 由于这些国家实施的都是垂直领导体制下的官方兽医制度, 故官方兽医在执法过程中可以避免各地方政府和企业的正当干扰, 从而保证了法律的公正性和强制性。

2.2.5 法规条款可以在短期内修正, 即时性强: 在市场经济条件下, 国家政策应随国家发展形势的变化而相应作出调整, 动物卫生法规同样应随国家动物防疫形势的变化而变化。美国和欧盟在这些方面做得就非常好。如美国《联邦法典》每年都修订一次, 以对法律条款因形势变化而作出相应的调整。欧盟指令在这些方面则更为灵活, 在众多法规中, 绝大多数法规都做过一次以上的调整或修正, 有些指令如其 71/118/EEC 指令“新鲜禽肉的贸易卫生问题”至今已作出了 20 余次修正, 从而保证其即时性。需要指出的是, 法规的修正绝不是全盘修正, 而只是对其部分条款进行适当的调整, 但这种调整是必须的, 也是非常必要的。

通过以上分析可以看出, 发达国家在动物卫生法规体系的系统性、可操作性、科学性、强制性和即时性方面都做得很好, 从而有效地为国家动物防疫体系提供了坚强有力的法律保障。

2.3 我国动物卫生法律体系存在的问题及建议

一是, 相对而言, 我国动物卫生法律法规体系还不是十分健全, 配套性较差, 且动物防疫立法程序复杂, 即时性不强, 难以跟得上动物防疫形势的需要; 二是我国动物卫生法规制定工作尚缺乏企业参与, 企业执行积极性不高; 三是我国动物防疫法规与技术标准的衔接尚存在一些问题, 法规的技术性含量有待提高。

3 官方兽医实验室和诊断标准体系

3.1 官方兽医实验室的分类与任务

官方兽医诊断实验室体系是一个国家兽医防疫工作的基础环节,任何一个畜牧业发达国家都十分重视兽医实验室的建设工作。根据兽医实验室在疫病预防和控制中功能的不同,可分为三类:第一类为兽医诊断实验室,其功能在于协助国家兽医行政机构诊断并扑灭动物传染病,具体可包括中央或国家兽医实验室,国家或国际参考实验室,高安全度实验室,和省(州)或地区诊断实验室;第二类为兽医诊断试剂和疫苗生产实验室,为国家提供诊断试剂和疫苗储备,并对相关生产厂家提供咨询和质量认证工作;第三类由兽医研究实验室组成,这些实验室通常从事基础研究,而不对动物传染病的诊断和控制产生直接作用。通常情况下,一些官方兽医实验室可以同时承担以上三方面的任务,如美国 Ames 实验室就是如此。

3.2 官方兽医实验室体系的建设特点

从美国、澳大利亚和欧盟成员国兽医实验室体系看,这些国家兽医诊断实验室具有以下三方面的特点。

3.2.1 实验室建设体系性强,无重复建设:由于各国畜牧业发展状况及对兽医工作支持力度不一致,不同国家的兽医诊断实验室数量也不相同,但通常都具有国家(中央)——省(州)——地方三级兽医实验室体系。如美国国家兽医诊断实验室由 Ames 和 Plum Island 两个实验室组成,Ames 实验室主要从事国内动物疫病的诊断和相关研究工作,Plum Island 则主要从事外来病的研究工作。美国在畜牧业发达州几乎都设有一个或数个兽医诊断实验室。这些实验室大都设立在相应州州立大学的内部,其优点在于兽医研究人员集中,实验室检测仪器集中,无需另建新的诊断实验室以免人员和仪器设备的浪费。

澳大利亚除 Geelong 国家动物卫生实验室(AAHL)外,还设有其他 14 个州和地方的官方兽医实验室,其中州立实验室 6 个,地方实验室 8 个。此外,每个州还都设有一个私立兽医诊断实验室,这些实验室都通过签订合同的形式为官方实验室服务。需要指出的是,上述所有州和地方兽医诊断实验室都向 AAHL 传递信息。

欧盟成员国则不尽相同,由于国家面积小,且国家间协作密切,其实验室通常以国家实验室为主。如英国在 4 个地方设有国家兽医实验室,其中 Weibridge 和 Pirbright 两个实验室都是举世闻名的 OIE 国际参考实验室。

从上述国家实验室的建设情况看,各国的兽医实验室并不太多,尤其是国家实验室,通常不超过 5 个,且各有侧重。国家实验室数量不足者,可在畜牧业发达地区设立相关州或地方实验室,地方实验室的建设应避免重复,从而形成完善且不重复的国家兽医实验室体系。

3.2.2 国家兽医诊断实验室任务明确,利用率高:作为官方兽医实验室,必然要为国家动物防疫工作服务,否则就没有存在的必要。对于国家动物防疫工作,三类实验室中以国家兽医诊断实验室的作用最为明确,其主要作用为:

3.2.2.1 通领全国兽医实验室,直接参与疫病的扑灭和控制工作:为国家兽医行政管理部门提供普遍关注的疫情信息,并与国家、省(州)、地区及地方各级兽医官密切合作,共同参与某一疫病的扑灭和控制工作,如开展疫病田间调查和尽快准确诊断动物疫病等。无论对于无疫区认证、紧急疫情扑灭还是进出口检疫工作,国家兽医诊断实验室都起着不可替代的作用。

3.2.2.2 为国家兽医行政机构和各级实验室制定疫病诊断、控制和生物制品生产的标准和过程：向国家兽医行政机构传递国内外最新科研成果，制定出某种疫病实验室诊断、预防、控制和扑灭的指令和规程，协助各级兽医实验室的诊断工作。另外，这些指令和规程还包含着疫苗、免疫血清和诊断试剂盒的标准化程序和质量控制技术，这些规程则传递给第二类实验室。

3.2.2.3 向各级兽医防疫人员提供技术培训：中央或国家兽医实验室还要向参与疫病扑灭与控制工作的兽医，省（州）、地区及地方兽医诊断实验室相关人员提供持续性教育。一些国家，中央或国家兽医实验室可对省（州）、地区及地方兽医诊断实验室起监督作用，并提供实施诊断实验的必要标准。通常情况下，国家和国际参考实验室和/或高安全度实验室是在中央或国家兽医实验室统领下工作的。

3.2.2.4 咨询工作：中央或国家兽医实验室还担负着国家兽医行政机构和私营疫苗及其他生物制品生产厂家的咨询工作。重要的经济决策，包括动物及其产品的国际间调运，都需以此咨询为基础。

由于国家兽医诊断实验室具有以上几方面的工作，故其利用率是相当高的，特别是在疫病监测认证和紧急疫情扑灭计划中。

3.2.3 生物安全度高，无疫病扩散风险：通俗地讲，兽医实验室生物安全即是指该实验室控制病原体的能力，《国际动物卫生法典》列举了不同级别病原的实验室控制级别。作为疫病研究和诊断实验室，必须具备较高的生物安全度，防止病原体向外释放，给畜牧业造成不稳定的因素，特别是外来病的研究实验室更应如此。世界知名实验室如美国 Plum Island 实验室、澳大利亚 Geelong 实验室和英国 Weibridge 实验室的生物安全度均在 3 级以上。

3.2.4 经费支持充足，实验室运转良好：由于国家兽医诊断实验室具有较高的生物安全系数，且利用率很高，故其维持经费也相对较高。如美国 Plum Island 实验室每年的预算都在上千万美元，其中 60% 用于实验室的维护和人员工资方面，直接用于研究的费用只有 40%。由此可见，国家充足的财政支持是官方兽医诊断实验室良好运行的保障。

3.3 动物疫病诊断技术标准体系的完善

无论是世界动物卫生组织（OIE），还是各个国家的兽医行政机构，都十分重视动物疫病诊断标准的制定工作，这项工作不仅对各级兽医诊断实验室的诊断、而且对整个国家的动物疫病控制乃至促进国家间的动物及动物产品贸易都起着十分重要的作用。

为了推荐国际认可的疫病实验室诊断方法，促进国际间动物和动物产品的贸易，OIE 组织世界知名专家制定了《诊断试验和疫苗标准手册》。基于这一巨大工程，澳大利亚动物卫生协会组织多方人员，遵照 ISO9000 标准和 ISO/IEC 导则 25 编撰了《澳大利亚动物疫病诊断技术标准》，几乎涉及到所有澳大利亚存在和消灭掉的主要动物疫病。美国国家兽医诊断实验室（NVSL）也制定了《诊断试验和试剂手册》。由于欧盟涉及多个国家，他们更是注重这一工作，其诊断标准多通过 EEC/EC 指令或决议等形式颁布。

3.4 我国兽医实验室和诊断标准体系建设存在的问题和建议

相对而言，我国国家兽医诊断实验室尚存在投资不足，生物安全度低，且与国家动物防疫工作结合不密切等问题；省级和地方兽医诊断实验室存在着建设重复、综合水平低下、维护不足的问题。另外，我国动物疫病诊断技术标准体系尚不完善。