

供港活动物检验检疫法律法规评估

聂晨¹ 耿捷¹ 罗卫¹ 郑增忍²

(1. 深圳出入境检验检疫局 深圳 518045 2. 农业部动物检疫所 青岛 266002)

摘要: 按照供港活动物法制化历程的三个不同历史发展阶段, 即第一阶段国境牲畜检疫站成立至进出境动植物检疫法及实施条例颁布、第二阶段进出境动植物检疫法及实施条例的颁布至出入境检验检疫机构成立、第三阶段出入境检验检疫机构成立至今, 对供港活动物检验检疫法律法规的出台情况作了介绍, 对功效进行了评估, 为建立和完善供港活动物的检疫法律体系奠定了基础。

关键词: 供港; 活动物; 法规

1959年, 农业部在深圳设立了国境牲畜检疫站, 从此开始了对供港活动物的检疫工作。随着供港活动物的出口量越来越大, 检疫任务也越来越重, 农业部、原国家动植物检疫总所、国家出入境检验检疫局以及国家质量监督检验检疫总局分别制订并下发了多项关于供港活动物(包括活禽、活猪、活牛和活羊)的规章和规范性文件, 使供港活动物的检疫工作向着科学化和法制化的方向发展。这些规章制度的实施, 全面加强了对供港活动物的检验检疫, 防止了病虫害和其它有毒有害物质的传播, 确保了供港食用动物的卫生和安全, 为促进香港的经济繁荣和政治稳定做出了突出贡献。

供港活动物的检验检疫工作的法制化历程经历了三个不同的历史发展阶段, 即第一阶段1959年~1992年(国境牲畜检疫站成立至进出境动植物检疫法及实施条例颁布); 第二阶段1992年~1998年(进出境动植物检疫法及实施条例的颁布至出入境检验检疫机构成立); 第三阶段1999年至今(出入境检验检疫机构成立至今)。

1 第一阶段(1959年~1992年)

1.1 相关法律法规出台情况

50年代中期, 全国供港活动物的数量逐年增加, 1959年12月21日, 农业部会同外贸部发出《关于输往港澳活畜执行兽医检疫的通知》, 规定各省、自治区输往港澳的活畜必须由当地的农业部门兽医基层检疫站做好产地检疫, 出具检疫证书, 国境口岸检疫站验证放行。1965年, 为了进一步加强国境口岸的动物检疫工作, 农业部在国境口岸设立了动植物检疫所, 至此, 进出境动植物检疫工作都归属于农业部和地方政府农业部门的统一领导和管理之下。

1982年, 中华人民共和国动植物检疫总所宣告成立, 1982年6月4日, 国务院颁布《中华人民共和国进出口动植物检疫条例》(以下简称《条例》), 条例对动植物的检疫范围、检疫方法和程序、检疫处理、检疫处罚等都作了明确规定。《条例》成为中国动植物检疫史上第一部比较完善的检疫法规。

1.2 功效评估

《动植物检疫条例》第一次以国家行政法规的形式明确规定了进出口动植物检疫的宗旨、意义、范围、程序、方法以及检疫处理和相应的法律责任。自1982年6月公布实施以后, 对推动动植物检疫工作的发展, 保护农林渔业生产, 发挥了积极的作用。但是, 随着改革开放和对外贸易的发展, 《条例》已不能适应新的形势。尤其是在指导思想和有关内容上, 要由保护农业向既保护农业又要促进对外贸易发展转变。《条例》对进口管理的较严, 而出口检疫则属于任意性规范, 视货主的要求而定。由于世界各国检疫要求趋于严格化, 动植物及其产品的进口国大多数要求出口国出具

检疫证书,在这方面,《条例》的有关规定显示出明显的不足。

2 第二阶段(1992年~1998年)

2.1 相关法律法规出台情况

1991年10月经七届人大审议通过了《中华人民共和国进出境动植物检疫法》(以下简称《动植物检疫法》)并颁布,于1992年4月1日正式施行。国家动植物检疫局根据《动植物检疫法》及其《实施条例》制定了有关供港活动物检疫的规范性文件《关于下发<进境动物检疫管理办法>等五个动物检疫规章的通知》(总检动字[1992]第10号)(其中包括《出境动物检疫管理办法》)。

2.2 功效评估

《动植物检疫法》是我国颁布的第一部动植物检疫法律,是中国动植物检疫史上一个重要的里程碑,它的颁布和实施,扩大了我国动植物检疫在国际上的影响,标志着中国动植物检疫事业进入了一个新的发展时期。1996年12月,国务院颁布《动植物检疫法实施条例》,进一步细化了动植物检疫法中的原则规定。

1992年04月25日颁布的《出境动物检疫管理办法》是第一部专门针对出境活动物的规章,对具体规范供港活动物的检疫具有重大意义,该办法共18条,涵盖了出境动物检疫包括报检、产地检疫、隔离检疫、口岸检疫、检疫证书、运输工具等,第一次全面的对检疫的各个环节做了规定,使供港活动物的检疫工作上了一个新的台阶,尤其在九十年代中期以后面对越来越严峻的疫情形势,为加强供港活动物的检疫,稳定外贸做出了突出贡献。但该管理办法内容简单,对产地检疫和隔离检疫的卫生要求未作规定,饲养场的管理,包括疫病防治和药物使用等未作要求,检疫处理的内容也未涉及。根据当时的管理模式,该管理办法规定检疫重点在口岸检疫,证书也由口岸检疫机构出具,这些都不能满足供港活动物数量日益增加的要求,也无法适应国内外日益严峻的疫情形势

3 第三阶段(1998年~2004年)

3.1 相关法律法规出台情况

1998年3月,原国家进出口商品检验局、农业

部动植物检疫、卫生部卫生检疫局合并组建中华人民共和国国家出入境检验检疫局,主管全国出入境卫生检疫、动植物检疫和商品检验的行政执法行为。

在新的形势下为进一步做好供港活动物的检验检疫工作,国家出入境检验检疫局及国家质检总局先后陆续出台了《供港澳活羊检验检疫管理办法》(国家检验检疫局令第3号)、《供港澳活牛检验检疫管理办法》(国家检验检疫局令第4号)、《出口食用动物饲用饲料检验检疫管理办法》(国家检验检疫局令第5号)、《供港澳活禽检验检疫管理办法》(国家检验检疫局令第26号)、《供港澳活猪检验检疫管理办法》(国家检验检疫局令第27号)和《供港食用动物及动物产品药物残留控制的相关规定》(国家质量监督检验检疫总局公告2003年第85号)等规章,并下发了有关疫情防治和残留检测的多个规范性文件。

1997年之后,香港禽流感疫情频发,为防止疫情传播,国家局分别在1999年3月29日和2001年5月19日下发了《关于加强供港澳活禽检疫工作的紧急通知》(国检动函[1999]39号)和《关于进一步加强禽流感防疫检疫工作的紧急通知》(农牧发[2001]14号)。2004年我国部分地区爆发禽流感,2月6日,九部委联合下发《关于加强监管检疫做好高致病性禽流感防治工作的紧急通知》(国质检动联54号)。1998年香港发生“猪肺汤”事件,即盐酸克伦特罗超标事件之后,引起内地和香港双方对药物残留的高度专注,国家出入境检验检疫局在1998年9月1日和12月2日分别下发了《关于对供港澳活猪和猪肉检测乙类促效剂的通知》(国检办函[1998]139号)和《关于加强对供港澳活猪乙类促效剂检验和监管的通知》(国检动函[1998]254号),加强对输港活猪实施盐酸克伦特罗残留量检测。

3.2 功效评估

国家出入境检验检疫局成立不久,为规范统一供港活动物的检验检疫,颁布了关于供港活禽、活猪、活牛、活羊以及饲料的一系列管理办法。这些管理办法的出台,加上2003年质检总局关于残留控制的管理规定的第85号公告,建立了一套完

整的关于供港活动物从注册管理、动物防疫到残留控制的法律法规体系。

这套管理办法的主要特点有：一是明确对饲养场实行注册管理。九十年代中期以后，虽然广州和深圳等地的动植物检疫局已开始摸索对供港活动物进行注册管理，并在九十年代末对供港活猪和活禽饲养场全面实行注册，但各地对注册的具体规定都不相同，局令颁布之后将注册管理的范围扩展到了所有的供港活动物，并对注册管理的有关规定进行了统一规范。局令对活禽、活猪的饲养场、活牛的育肥场和中转仓、活羊的中转场实行注册管理，对注册场的申请、年审和动物疫病的控制与预防做了详细规定，局令还制订了注册场的监管手册，对注册场的免疫、药物使用、疫病诊治、饲料、添加剂使用、抽样和检测结果、防疫消毒和监管情况进行记录，加强对注册场的日常监督。二是明确了以产地检疫为主、离境检疫为辅的科学管理模式，产地检验检疫局负责对注册场的疫情监测和残留监测，经产地局检验检疫合格的动物，由授权兽医签发动物卫生证书，启运前由产地局实行监装，出境口岸局主要负责对动物进行临床检查和核对货证。这种新的管理模式使中国出口活动物的检验检疫模式与国际化接轨，促进了供港活动物的食品安全。三是建立了追溯系统，供港牛和羊实行耳牌制度、供港猪实行针印制度，一方面保证了供港活动物来自注册场，另一方面也确保了发现问题时能追溯到注册场，及时采取相关措施。

供港活动物数量很大，每年供港活禽接近4000万只、活猪200万头左右、活牛5万头左右，加之疫情复杂，供港活动物的检疫工作面临严峻形势。1997年以后，香港禽流感疫情频发，但香港食环署在供港活禽中从未检出禽流感，另外，据香港食环署提供的统计数据，1998年至2001年，全国供港活猪到达香港时盐酸克伦特罗的检出率以平均每年60%的速度下降。这些都说明由于有上述的一套完整的法规体系，保证了供港活动物检疫工作质量。

4 总体评价和建议

4.1 供港活动物历史悠久，法制化建设起步较早

活动物供港历史悠久，并且受到历届国家领导人的重视，1959年开始，就有了关于供港活动物的规范性文件，甚至在十年动乱时，农业部还颁布了《口岸动物检疫试行条例》，国家出入境检验检疫局刚刚成立，就出台了有关供港活动物检验检疫的5个局令。供港活动物的检验检疫由于有完备的法制化基础，有效的防止了动物传染病、寄生虫病传播，确保了供港活动物的卫生和食用安全。

4.2 香港特殊的政治和经济地位，推动了供港活动物检疫的法制化进程。

供港活动物占香港消费市场的80%以上，供港活动物的卫生和食品安全是关系到香港稳定的重要因素，由于香港特殊的政治地位，从农业部到质检总局对供港活动物的法制化建设非常重视，形成了涉及所有供港活动物品种、检验检疫各个环节的一系列规章和规范性文件。如供港活羊一年出口量仅2000多头，国家局也专门颁布了局令来进行规范，这在其它类的商品中是极为少见的，因此供港活动物的法规体系相对比较完整，为确保香港繁荣稳定做出了积极的贡献。

4.3 新形势下，供港活动物的检验检疫面临挑战。

由于国内外疫情复杂，禽流感和口蹄疫在世界范围内呈蔓延趋势，加上药物残留控制难度逐渐增大，因此供港活动物的检验检疫面临严峻挑战。今后应重点在注册场管理、药物残留控制和行政处罚加强法规建设，以确保供港活动物的食品安全。

参考文献

- [1] 国家质检总局法规司编. 中华人民共和国出入境检验检疫法规汇编. 北京: 中国标准出版社, 2004.
- [2] 图说动植物检疫. 夏红民主编. 北京: 新世界出版社, 2002.
- [3] 于大海, 崔砚林主编. 中国进出境动物检疫规范[M]. 北京: 中国农业出版社, 1997.