

分类号：  
密 级：

单位代码：10019  
学 号：B36010

中国农业大学

学位论文

## 美国兽医管理体制的分析与研究

An Analysis and Research on U.S. Veterinary  
Management System

研 究 生： 赵维宁

指 导 教 师： 赵德明 教授

合 作 指 导 教 师： 陈向前 教授

申 请 学 位 类 别： 兽医博士

专 业 领 域 名 称： 预防兽医学

研 究 方 向： 国外兽医管理体制

所 在 学 院： 动物医学院

二零零七年九月

# 独创性声明

本人声明所提交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得中国农业大学或其他教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

研究生签名：

时间：           年   月   日

# 关于论文使用授权的说明

本人完全了解中国农业大学有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留送交论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。同意中国农业大学可以用不同方式在不同媒体上发表、传播学位论文的全部或部分内容。

（保密的学位论文在解密后应遵守此协议）

研究生签名：

时间：           年   月   日

导师签名：

时间：           年   月   日

## 摘 要

随着我国经济社会的发展和全球经济一体化进程的加快,我国现行兽医管理体制已不适应新的形势和要求,目前正在调整改革之中。美国的兽医管理体制是在不断适应控制和消灭动物疾病、保证动物源性食品安全和国内外贸易发展的条件下逐步形成的。经过长期演变和发展,基本形成了完善的管理体制和健全的法律法规。我国对此目前缺乏全面系统的介绍与研究。本文试图通过对美国兽医管理体制的研究和分析,为我国兽医体制改革提供一些借鉴和参考

研究过程中,本文主要采用了描述研究法、历史研究法和文献研究法等方法,充分利用作者在驻美使馆三年多期间负责农业外交工作的有利条件,通过在美国政府兽医机构、民间兽医组织、兽医诊断实验室、兽医科研院所和大专院校等部门收集资料、调查访谈及座谈研讨,对美国兽医管理的历史发展、机构人员、体制机制和法律法规情况进行了全面了解和分析研究,其中研究重点是美国兽医管理体制。

对美国兽医管理体制历史和现状的描述性研究是本论文的核心内容。本文首先研究了美国兽医机构的发展史,通过把握美国在应对动物疾病暴发、畜牧业生产遭受严重损失等重大事件过程中在全国逐步建立不同层次兽医管理机构这一特点,提出美国兽医管理体制发展的阶段划分观点。其次本文根据所掌握的大量第一手材料,对美国兽医机构的职能与组织结构、兽医从业人员情况、行业兽医协会组织构成、兽医法律法规体系和政府的支持投入等多方面作了全面细致介绍和深入系统的描述研究。在此基础上,分别总结了美国兽医组织机构特点、兽医人员管理特点、法律法规体系特点以及财政投入特点,并试图从这些特点中总结出规律性内容供我国兽医体制改革借鉴和参考。本文还对美国兽医体制进行了宏观制度分析。美国兽医管理体制存在以下几个特点:(1)美国采用的是联邦垂直管理与各州共管的官方兽医管理制度,管理科学、高效。(2)兽医组织机构健全,联邦与州分权明确,各司其职,并建立了良好的合作机制;注重对动物和动物产品实施全过程监控;(3)执业兽医师认证制度严格,官方兽医素质高,队伍精简高效。(4)兽医行业协会组织在行业管理和行业自律、影响立法和政府决策方面发挥巨大作用。美国的兽医管理体制基本适应了美国政治、经济和社会发展的要求,反映了现代兽医管理体制的基本规律和兽医科学的发展趋势。

本文在总结和借鉴美国兽医管理基本经验和做法基础上,分析了我国兽医管理体制现状,提出了相关改革建议,包括,实行国际通行的官方兽医制度作为兽医体制改革的核心和关键;实行垂直管理制度;加强基层防疫体系建设;开放诊疗经营,实行执业兽医制度等。

**关键词:** 美国, 兽医管理体制, 垂直, 共管, 兽医体制改革

## Abstract

The present veterinary service system in China has not suited the new circumstances due to China's fast social and economic development and to speedy economical globalization. Now it is being reformed.

The U.S. veterinary service system has been taking its shape in adapting to the changing situation of animal health and food safety in the U.S., and to the changes of domestic and international trading conditions. After long time evolution and practice, the U. S. veterinary management system has already become a system with sound management and perfect legislation. Since there has been no complete and systematic introduction of the whole picture of U.S. veterinary system into China, this paper is trying to do some introduction of and research on the U.S. veterinary system in order to provide some experience and reference for China's restructuring its veterinary system.

The research methodologies used in this paper are the method of description, the method of history analysis and the method of documentation analysis. The author also makes full use of an opportunity of being a diplomat in Chinese Embassy to the U.S., collecting information, doing interviews, attending discussion seminars in libraries, government offices, veterinary clinics, laboratories and veterinary medicine universities. These in field activities make the author have better knowledge of U.S. veterinary system including its history development, government institutions, government veterinarians and private practitioners, veterinary associations and legislature.

A descriptive research on the history and present situation of American veterinary system is the core content of this paper. The paper at first, focuses the analysis on the historical development of government veterinary institutions, and for the first time describes the history in four stages. Then the paper illustrates fully and in detail, the institutional structure of veterinary government organizations, status of government veterinarians and private practitioners, the veterinary association system, veterinary legal system and government budget mechanism. Based on this illustration and description, the paper sums up the characteristics of the above mentioned areas, and tries to generalize regularities and pattern experience from them for China's veterinary system reform to refer to. The paper also

does an analysis on the correlations between American veterinary system and macro systems such as economic system, administrative system, legal system,. The U.S. veterinary service system carries the following characteristics: (1) it is an official veterinary system of federal vertical jurisdiction together with the management by the states, and has been scientifically and efficiently managed. (2) Perfect government veterinary institutions, clear division of federal and state jurisdiction in veterinary management and each plays its own role, and active cooperation among them. The whole process quality control of animal production is viewed very important. (3) Strict and well managed veterinary practitioner qualification and licensing system, and high quality official veterinarians (veterinary officer) that is efficient and elite. (4) Veterinary associations play a significant role in industry management and self disciplinary, in influencing law making and government policy making. The system itself basically suits the needs of the U.S. political, economical and social development, reflects the basic rules of modern veterinary service management, and represents the development trend of veterinary medicine in the World.

By referring to the experience and practice summed up from the U.S. veterinary system, the paper also carefully analyses the present situation of Chinese veterinary system and puts forward suggestions for China's reform. The author believes that first of all, China should practice the internationally accepted Official Veterinary System. This is the key point of its reform. Secondly, the jurisdiction should be vertical. Thirdly, disease control and prevention system at grassroots needs to be strengthened. Fourth, professional veterinary practitioner system should be established.

**Keywords:** the U.S., veterinary service system, vertical jurisdiction, reform of veterinary service system

# 目 录

摘 要 .....	I
ABSTRACT .....	II
目 录 .....	IV
<b>第一章 引 言 .....</b>	<b>1</b>
1.1 问题的提出.....	1
1.2 文献综述.....	1
1.2.1 相关背景介绍——官方兽医制度 .....	1
1.2.2 相关研究综述.....	5
1.3 研究目标与研究方法.....	6
1.3.1 研究目标与研究内容.....	6
1.3.2 研究方法.....	7
1.4 论文结构.....	7
<b>第二章 美国兽医机构建立与发展过程的研究 .....</b>	<b>9</b>
2.1 美国兽医机构发展的初创阶段.....	9
2.2 美国兽医机构初步形成阶段的分析与研究 .....	10
2.2.1 机构建设.....	10
2.2.1 动物卫生立法情况.....	11
2.2.2 主要成就.....	11
2.3 美国兽医机构发展调整阶段的分析与研究 .....	11
2.3.1 机构调整.....	11
2.3.2 动物卫生立法.....	12
2.4 美国兽医机构发展与完善阶段的分析与研究 .....	13
2.4.1 动植物卫生检验署（APHIS）的成立与发展 .....	13
2.4.2 食品安全与检验署（FSIS）的成立与发展 .....	13
2.4.3 食品药品监督管理局兽药中心的成立 .....	14
2.5 本章小结.....	14
<b>第三章 美国兽医机构的职能与组织结构的分析与研究 .....</b>	<b>15</b>
3.1 联邦兽医机构的职能与组织结构的分析与研究 .....	15
3.1.1 动植物卫生检验署兽医局（APHIS-VS） .....	15
3.1.2 食品安全与检验署（FSIS） .....	21
3.1.3 食品药品监督管理局兽药中心（FDA-CVM）与法规事务中心（FDA-ORA） .....	24
3.1.4 机构间的协作.....	29
3.2 州兽医管理机构的职能与组织结构的分析与研究 .....	33
3.2.1 州动物疫病管理机构与职能.....	33

3.2.2 州肉类与禽类检验机构与职能.....	35
3.2.3 州兽药管理机构与职能.....	36
3.2.4 州兽医机构与联邦兽医机构的协作 .....	36
3.3 本章小结.....	37
<b>第四章 美国兽医从业人员情况的分析与研究 .....</b>	<b>39</b>
4.1 美国兽医从业人员分类.....	39
4.1.1 兽医.....	39
4.1.2 兽医辅助人员.....	41
4.2 美国兽医从业人员的资格与准入.....	42
4.2.1 兽医学院的认证.....	42
4.2.2 兽医院校毕业生的执业准入.....	46
4.2.3 兽医资格与准入的基本特点.....	48
4.3 美国政府兽医的管理.....	49
4.3.1 政府兽医的分类和职责.....	49
4.3.2 政府兽医的分布和收入状况.....	51
4.3.3 政府兽医的职业准入与培训.....	52
4.3.4 美国政府兽医管理的基本特点.....	54
4.4 美国执业兽医的管理.....	54
4.4.1 执业兽医数量.....	54
4.4.2 执业兽医的收入状况.....	55
4.4.3 执业兽医的管理与自律.....	56
4.4.4 政府认证的执业兽医.....	60
4.4.5 美国执业兽医管理的特点.....	62
4.5 本章小结.....	62
<b>第五章 美国兽医协会、兽医企业组织及其他兽医机构的研究.....</b>	<b>64</b>
5.1 美国兽医协会组织的分析与研究.....	64
5.1.1 美国兽医协会.....	64
5.1.2 美国动物卫生协会.....	66
5.1.3 美国联邦兽医协会.....	67
5.2 美国兽医企业组织的分析与研究.....	68
5.2.1 美国猪肉理事会.....	68
5.2.2 美国猪肉理事会运行机制.....	68
5.2.3 美国猪肉理事会与政府的关系.....	69
5.3 其他相关组织、机构的分析与研究.....	69
5.3.1 与世界动物卫生组织（OIE）的工作关系 .....	69
5.3.2 与国际食品法典委员会（CAC）的关系 .....	70
5.3.3 实验室系统.....	71
5.4 本章小结.....	71
<b>第六章 美国兽医机构保障体系的分析与研究 .....</b>	<b>73</b>
6.1 财政投入的与分析研究.....	73
6.1.1 经费来源.....	73

6.1.2 用于兽医机构运行及项目组成的拨款数额 .....	76
6.1.3 占国家农业预算总拨款比例.....	81
6.1.4 兽医机构投入机制小结.....	82
6.2 立法支持的分析与研究.....	82
6.2.1 涉及兽医机构组织、职能的立法 .....	82
6.2.2 动物疫病防控法框架.....	83
6.2.3 动物源性食品安全法.....	86
6.2.4 兽医药品和饲料法框架.....	88
6.2.5 动物福利与保护法规框架.....	92
6.2.6 兽医医政管理法规框架.....	92
6.2.7 立法特点.....	93
6.3 本章小结.....	94
<b>第七章 美国兽医管理体制的宏观制度分析 .....</b>	<b>95</b>
7.1 美国经济体制对兽医管理体制的影响 .....	95
7.1.1 市场经济体制要求实行官方兽医制度 .....	95
7.1.2 市场经济体制产生执业兽医制度 .....	95
7.2 美国行政体制对兽医管理的影响 .....	96
7.2.1 联邦行政体制下的兽医管理分权 .....	96
7.2.2 联邦与州在兽医管理上的协作.....	97
7.3 美国法律体系对兽医管理立法的影响 .....	98
7.3.1 立法传统与兽医管理立法.....	98
7.3.2 兽医行政法规的重要地位.....	98
7.3.3 兽医立法与兽医管理体制的互动 .....	99
7.4 美国兽医管理体制对兽医人力资源的管理.....	99
7.4.1 兽医人力资源的分工管理.....	99
7.4.2 兽医人力资源的整合.....	100
7.4.3 兽医人力资源的培育.....	101
7.5 美国兽医管理体制存在的主要问题分析 .....	101
7.5.1 兽医管理难以统一.....	101
7.5.2 基层官方兽医和民间兽医职能不协调 .....	102
<b>第八章 美国兽医管理体制对我国的启示 .....</b>	<b>103</b>
8.1 我国兽医管理体制的基本情况分析.....	103
8.1.1 我国兽医管理体制的现状.....	103
8.1.2 中国与美国兽医管理体制的比较分析 .....	105
8.2 我国现行兽医管理体制存在的主要问题分析 .....	106
8.2.1 机构设置混乱, 职责不清, 行政效能不能正常发挥 .....	106
8.2.2 公益职能和技术服务职能不分, 执法主体地位不明确 .....	106
8.2.3 地区分割, 政出多门, 动物疫病控制和畜产品安全监管能力受到影响 .....	106
8.2.4 乡镇站无法发挥兽医工作的基础作用 .....	106
8.3 推进我国兽医管理体制改革的思路 .....	107
8.3.1 各地兽医管理体制改革的进展情况 .....	107
8.3.2 新形势对兽医管理工作的要求.....	108

---

8.3.3 推进我国兽医管理体制改革的的目标和原则 .....	109
8.4 推进我国兽医体制改革的政策建议.....	110
<b>第九章 结论与创新 .....</b>	<b>112</b>
9.1 结论.....	112
9.2 创新.....	113
9.3 进一步工作展望.....	113
<b>参考文献 .....</b>	<b>114</b>
<b>致 谢 .....</b>	<b>117</b>
<b>附录 美国的兽医高等教育 .....</b>	<b>119</b>
<b>附表 美国各州动物疫病管理机构与肉类禽类检验机构设置情况简表.....</b>	<b>120</b>
<b>作者简介 .....</b>	<b>128</b>

# 第一章 引言

## 1.1 问题的提出

改革开放20多年来,我国畜牧业发展水平和畜产品总量有了显著提高。但随着农村家庭承包经营的实行和市场经济的推进,我国原有的兽医管理体制受到了严重冲击,乡村两级兽医防疫网络几乎是网断人散。2004年暴发的禽流感,首次出现了大范围、跨地区、跨国家、高致病性等特征。禽流感对养禽业、国际贸易、社会各相关行业、生态环境、人体健康、社会稳定等产生巨大影响,同时也引发了对我国兽医管理体制的改革与思考。随着社会经济的发展,农业结构调整和农村改革的稳步推进,兽医工作将面临更加艰巨的任务。特别是在保障畜牧业生产健康发展、保护人民身体健康、促进动物及其产品出口,实施统筹城乡经济发展战略上将发挥越来越重要的作用<sup>[1]</sup>。

我国现行的兽医行政管理体制对兽医监督实行分段、分部门管理,体制弊端很多。法律不完善、机构不健全、职责不清晰、队伍不稳定、经费不充足等问题越来越突出,已很难适应有效控制和扑灭重大动物疫病、加强公共卫生建设以及提高农业国际竞争力的需要。因此,改革和完善兽医管理体制,加强兽医工作,是当今和今后一个时期发展农业和农村经济、加强公共卫生体系建设、促进经济社会全面、协调、可持续发展的重要任务。借鉴国外兽医管理体制的一些成功经验并结合我国实际,改革和完善兽医管理体制,对于从根本上控制和扑灭重大动物疫病,保障人民群众的身体健康,提高动物产品的质量安全水平和国际竞争力,促进农业和农村经济发展,具有十分重要的意义。

实行官方兽医制度是当今世界动物防疫管理的成功做法,建立官方兽医与执业兽医相结合的制度,将检疫、执法监督与兽医诊疗服务分开,将动物卫生工作中的政府行为与市场行为分开,以确保执法到位和执法的公正性。推进兽医管理体制改革,需要对发达国家一些先进的管理经验进行分析和研究,紧密结合我国当前兽医管理与改革的实际问题,为今后兽医管理体制改革的有益的理論支撑和科学的借鉴,促进我国畜牧业健康、稳定和可持续发展<sup>[5]</sup>。

## 1.2 文献综述

### 1.2.1 相关背景介绍 官方兽医制度

#### 1.2.1.1 官方兽医制度的概念和形成背景

世界动物卫生组织(OIE)在《国际动物卫生法典》1.1.0.1条中明确规定,官方兽医(Official Veterinarian)是指由国家兽医行政管理部门(指在全国范围内有绝对权威,执行、监督或审查

动物卫生措施和出证过程的国家兽医机关)授权的兽医。官方兽医行使商品(指动物、动物产品、精液、胚胎/卵、生物制品和病料)的动物卫生或公共卫生监督,并在适当条件下对符合条件的商品签发卫生证书。

市场经济条件下的商品流通相对自由,动物及动物产品作为一种能够传播疫病的特殊商品,其自由流动的安全性自然受到人类的密切关注。如何确保动物及动物产品卫生安全,降低动物疫病通过商品流通传播的风险,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实践和摸索逐步认识到要保证动物及动物产品的卫生安全,兽医管理工作起着至关重要的作用。官方兽医作为动物卫生的管理者,只要其能够对动物饲养——动物屠宰——产品流通三个环节进行科学、公正、系统的监督,就可较好地解决这一问题<sup>[12]</sup>。官方兽医制度就是在这种历史发展过程中逐步形成的。目前这种通过官方兽医直接监控动物饲养——屠宰加工——市场销售和出入境检疫全过程的动物卫生工作的兽医管理制度已被绝大多数国家认可并施行。据OIE对143个成员国兽医机构的调查,世界上已有超过四分之三的国家实行该种兽医管理制度。

### 1.2.1.2官方兽医制度的主要类型<sup>1</sup>

由于各国政权体制、法系类型、文化习俗、地理环境及畜牧业发展水平等方面的差异,世界各国在实行官方兽医制度时,做法不尽相同,官方兽医的称谓也不尽一致。总体看,官方兽医制度可划分为三种类型:其一是垂直管理的官方兽医制度。其官方兽医制度和OIE规定的完全一致。非洲及欧洲的多数国家特别是欧盟成员国均属该类型;其二是联邦垂直管理和各州共管的兽医官制度。美洲国家如美国和加拿大属于该类型;其三是州垂直管理的政府兽医制度。澳大利亚和新西兰等澳洲国家属于该类型。现以德国、美国和澳大利亚为例对以上三种类型予以概要说明。

#### (1) 德国的典型垂直管理官方兽医制度

作为欧盟成员国之一,德国实行的是典型的垂直管理官方兽医制度,即德国最高兽医行政官为首席兽医官(Chief Veterinary Officer)。该首席兽医官统一管理全国兽医工作,州和县(市)兽医官均由国家首席兽医官统管,并以县(市)级兽医官为主行使职权。每县(市)设一地方首席兽医官和三名兽医官分别负责食品卫生监督、动物保护(健康)和动物流行病防控等工作。为保证其公正性,兽医官只在当地开展业务工作,不受地方政府领导。国家在联邦议会设有联邦兽医、联邦动物流行病、联邦卫生和联邦国防医学四个专业委员会,负责动物卫生方面的立法。

#### (2) 美国的联邦垂直管理与州垂直共管的兽医官制度

美国为典型的联邦制国家,其地域辽阔,动物产品发展不平衡,在动物卫生管理方面,既要维护联邦权利,又要维护各州行使职权的相对独立性,故其管理模式较欧盟成员国有所不同,反映在兽医管理体制上也是如此。

美国的官方兽医分为联邦兽医官(Federal Veterinarian)和州立动物卫生官(State Animal Health Officer)两种官方兽医<sup>[32]</sup>。

美国农业部动植物卫生检验署(APHIS)是联邦最高的兽医行政管理部门,动植物卫生检验

<sup>1</sup> 摘自“中国与国际动物卫生比较法研究项目”课题组研究课题

署署长为最高兽医行政长官，由农业部副部长兼任。动植物卫生检验署总部设若干高级兽医官（Senior Staff Veterinarian）和助理兽医官（Staff Veterinarian），分别负责全国动物卫生监督、动物及动物产品进出口监督和紧急疫病扑灭工作。此外在全国设了东、中、西三个区域的兽医机构，分别管理分布在全国、总计44个、几乎州均一个的联邦地方兽医办公室。联邦地方兽医办公室具体负责当地动物调运的审批、免疫接种监督、动物登记和突发疫情的扑灭工作，主管为地方兽医主管（Area Veterinarian in Charge, AVIC）。地方兽医主管下设3~5个助理兽医官（Staff Veterinarian），划片负责相关地区的兽医卫生监督工作。美国农业部动植物卫生检验署总部的兽医官和地方兽医官都属于联邦兽医官（Veterinary Medicine Officer, VMO）[33]。

除联邦地方兽医局外，美国每州还设有州兽医管理机构，属州农业部管理。其最高行政首长为首长，并下设3~5名州立兽医（State Veterinarian）。在行业管理分工上，美国农业部动植物卫生检验署地方兽医办公室和各州兽医管理机构通过签订协议明确各自职责，共同负责本州动物卫生工作。美国联邦兽医官共有6500多名。

### （3）澳大利亚的联邦负责进出口检疫和州垂直管理的政府兽医制度

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。但澳大利亚面积广大，地理环境复杂，人口稀少，又远离其它大陆，其动植物及产品的健康和卫生管理有其特殊要求，在兽医管理体制上也有其特殊性，表现为动物及其产品的进出口检疫为联邦垂直管理，而动物防疫工作则由州垂直管理，两体系的兽医均称政府兽医（Government Veterinarian），包括联邦、州或行政区的政府兽医官。

在国家层面，澳大利亚农林渔业部下设兽医主管机构和澳大利亚检验检疫局（AQIS）两个兽医管理机构。前者主要负责动物卫生方面的国际事务，包括进出口检疫、质量认证和贸易条款的签订以及相关政策的制定。后者总部包括20余名政府兽医官，其中有高级执行兽医官（Senior Principal Veterinary Officer），在各州分设了家畜出口高级兽医官（Senior Livestock Export Veterinary Officer）及若干助理兽医官，共同负责澳大利亚及各州的家畜出口检疫检验事务。在动物疫病控制方面，澳大利亚联邦兽医机构主要起协调作用，具体事务则由各州独立执行，如动物卫生方面的立法、动物卫生标准的制定、动物疫病控制以及兽医实验室管理等。为此，澳大利亚设立了专门兽医委员会，由联邦、各州和行政区首席兽医官、联邦科学与工业研究机构（CSIRO）代表和新西兰首席兽医官组成。在该委员会协调下，各州的动物卫生工作在州首席兽医官领导下进行。因此在动物防疫方面，澳大利亚实行的是州垂直管理下的官方兽医制度。澳大利亚共有政府兽医603名，私人兽医5600名。实施联邦负责进出口检疫和州垂直管理的政府兽医制度的国家在世界上约有10个左右。

#### 1.2.1.3 官方兽医制度的优点

不同的官方兽医制度其本质上是相似的，结果也基本相同，即官方兽医由国家兽医行政管理部门任命，实行垂直管理，并对动物及动物产品生产全过程进行有效监督，以实现降低疫病传播风险、确保食品安全以及维护人类和动物健康的专业目标。其基本效果是：

##### （1）确保兽医卫生执法的公正性

OIE《法典》规定，官方兽医是由国家兽医行政管理部门授权，对国家兽医行政管理部门负责，不同于地方兽医主管机关任命的兽医，更不同于企业的自检兽医。官方兽医代表国家行使兽

医卫生行政管理职责，所代表的是国家和公众利益，其行为应当属于国家公务范畴。官方兽医由国家提供经费支持和保障，故其在行使职权中亦应对国家直接负责。这种独立于地方或企业之外的执法模式，可有效排除地方或企业不正当干扰，避免地方当局或生产企业受利益驱动而设置的障碍或地方保护，确保其执法的公正性。官方兽医在监督中发现饲养、屠宰或流通过程存在问题，则有权责令其停止营业，如果企业主对此不服，则可依次通过地方兽医主管、国家首席兽医官等途径举行听证会，在听证会后这些问题依然未解决时，国家首席兽医官有权撤销企业营业执照，并可作为原告向法院提出起诉。

### **(2) 确保兽医卫生执法的系统性和完整性**

动物及动物产品卫生安全涉及到三个必要环节，即动物饲养场防疫、动物屠宰场卫生监督和动物流通（包括国际进出口）过程的卫生安全。第一环节是动物饲养过程中的疫病防治监督。动物饲养过程中的无疫病状态是动物产品安全的第一道屏障，为此各国兽医当局都制定了重大动物疫病的控制和扑灭计划，在计划实施过程中，诸如动物免疫接种、感染动物扑杀、感染群清群、销毁、感染场地消毒等都需要官方兽医的权威有效监督。如果没有官方兽医科学、公正地指导和监督，企业在经济利益驱动下可能会出现违法操作，国家的动物疫病控制和扑灭计划就会大打折扣，动物无疫状态就难以保证。建立和实施官方兽医制度可避免在此环节出现问题，保证动物饲养场的安全。第二环节是动物屠宰过程中的卫生监督。主要涉及到宰前、宰中和宰后卫生检验。只有在代表国家利益的官方兽医监督下才能出具科学结论和公正结果。以确保在此过程中阳性者被剔除，阴性者免受污染。第三环节是动物及动物产品流通过程的卫生监督。该过程是前两环节的延续，是对前两个过程的检验和认可。因此流通环节动物卫生监督更应是一种政府行为，需要官方兽医代表国家行使职权。

从上述三个环节可以看出，动物产品整个生产过程必须由代表国家和公共利益的官方兽医统一进行监督。如果对此过程任何一个环节予以分割，都将无法保证动物及动物产品的卫生质量。由此，只有在官方兽医制度下，动物及动物产品的卫生安全才可最大限度得以实现。

### **(3) 维护兽医卫生执法的科学性**

任何一种兽医管理制度都必然依靠国家的动物防疫技术支持体系，否则就难以保证其执法过程中的科学性。从发达国家实行的官方兽医制度来看，官方兽医是与国家动物防疫技术行政支持体系密切相连的，其执法权需要国家法律体系予以明确，其执法能力和过程需要国家防疫技术体系给予支持，其执法行为必须与国家防疫计划相结合，从而确保其执法的科学性。也可以说，官方兽医是国家动物防疫技术行政体系的代理人，官方兽医制度是国家动物防疫技术行政体系支持下的兽医管理制度。首先，官方兽医的权力需要通过国家立法予以明确，官方兽医管理的不仅仅是动物本身，在某种程度上更是对动物及动物产品管理人即企业主、畜主的管理和监督。因此，国家以其强制力为后盾，这是官方兽医正常行使职权的法律保障。其次，官方兽医必须经过国家制定的兽医师培训计划，接受法律法规、实验室诊断、流行病学监测、紧急疫病扑灭技术等方面专业培训，并经考试合格后，才有资格竞争官方兽医职务。国家官方兽医培训计划是将官方兽医的技术和行政融于一体的摇篮，这是保障其科学正确执法的知识保障。其三，官方兽医对动物疫病的诊断必须依赖国家兽医诊断实验室体系，离开国家兽医诊断实验室的检验、诊断、鉴定结果，官方兽医根本无法确定动物疫病的存在与否，也无法签署动物卫生证书。因此国家动物疫病诊断实验室体系是官方兽医正确履行职权确保其权威性的技术保障。其四，国家动物疫病监控和扑灭

计划是官方兽医行使职权的主要内容，官方兽医行使职权必须依赖并服务于国家动物疫病监控和扑灭计划，这是实施官方兽医制度的根本目标之所在，官方兽医只有及时正确地向国家主管部门通报疫情，协助相关部门扑灭动物疫病，防止外来病入侵，并采纳科学的风险评估建议，才可确保动物卫生安全。背离这一点，官方兽医就没有必要存在。正是基于上述国家技术行政支持体系，才使官方兽医得以融技术和行政两方于一体，保证其执法的权威、公正与科学性。

#### **(4) 官方兽医权力与责任共存，确保并促使其公正执法**

官方兽医是在国家授权之下行使职权，具有很大权威性：在动物卫生管理工作中不仅有权对动物及动物产品生产全过程、实施动物卫生措施情况进行独立有效的监督，还负责签发相关的动物卫生证书。但从另一个方面讲，如果官方兽医在其执法过程中出现失误，官方兽医同时需承担相应的法律责任。美国《联邦法典》161章中就明确规定了官方兽医的“行为规范”和具体处罚措施，如兽医师许可证的吊销、撤销及民事和刑事处罚措施等。这迫使官方兽医必然加强自身修养，维护执法的公正性。无论实施何种类型的官方兽医制度，官方兽医在其签发证书上都要做出“我，签字的官方兽医，保证……”的声明，由此可见一斑<sup>[36]</sup>。

综上四方面效果可看出，由于官方兽医实行国家垂直管理，确保了执法公正；由于官方兽医对动物及动物产品生产全过程实施全过程卫生监控，并由国家技术行政支持体系作后盾，确保了兽医卫生监督执法过程的系统性和科学性；由于官方兽医个人为执法主体，从而促使其独立、公平执法。在这种管理制度之下，自然可最大限度地降低动物疫病传播风险，确保动物及动物产品卫生安全，维护人类和动物健康。

由此可以认为，官方兽医制度是市场经济条件下的一种有效兽医管理制度。发达国家在动物疫病控制方面的重大成就也说明了这一点。如美国在过去80年里已消灭了包括OIE A类动物疫病在内的40余种动物疫病；澳大利亚已消灭了60余种动物疫病，甚至消灭了世界上最难控制的结核病和布病，可谓成就巨大；欧盟尽管国家众多，但已基本控制了OIE A类动物疫病。

### **1.2.2 相关研究综述**

国内对兽医管理体制的研究概括起来主要包括综合研究和专题研究两大类，缺乏对国外先进兽医管理体系的系统分析与研究。

兽医管理综合研究是对兽医管理体制问题做出全面分析。《对我国兽医管理体制改革的探讨》（吴荣富，2007）分析了兽医工作的内容、作用和地位，提出动物疫病严重阻碍着产业的健康发展，影响着农业增产和农民增收，严重威胁着人类的生命健康和人身安全。我国现有的兽医管理体制存在着畜产品产业链的人为分割分治管理，尚未形成合理的官方兽医体制，动物防疫监督机构的设置不统一，公益性服务与经营性服务未分离，兽医检疫存在内检与外检之分，技术标准制定多、实施少，畜牧兽医站地位遭到削弱，兽医区划管理不合理，《动物防疫法》等相关法律法规有待完善，兽医工作的国内财政支持政策不到位等。这些都严重影响着我国由畜牧大国向畜牧强国迈进，特别是动物疫病和药物残留等直接阻碍了我国畜产品的对外贸易，致使我国是一个畜产品生产大国，却是出口小国。

兽医管理体制专题研究主要从执业兽医制度、兽医组织机构、兽医防疫体系、兽药管理及兽医协会等方面进行探讨。《兽医职业与执业兽医制度研究》（蔡丽娟，2005）借助社会学研究社会

现象时采用的解构与重构和文化解读方法,对执业兽医管理及政府雇用民间执业兽医从事公共兽医事务的基本程序进行了归纳[28]。《官方兽医组织机构研究》(李瑞红,2005)通过透析OIE和FAO关于兽医机构建设的标准、指南和建议,阐述了兽医机构建设的基本原则和必备要件,提出了我国兽医体制改革的目标和方向。《我国兽医防疫管理体制现状及其对策研究》(王仲兵,2005)采用农业推广学方法,应用公共卫生和公共政策以及行政学理论,系统论述了我国兽医防疫体系的行政管理、执法监督和公益服务职责,分析了我国兽医防疫管理体制中存在管理机构设置混乱、公益职能和技术服务职能不分、地区分割政出多门、技术支持体系支持能力不足、基层兽医防疫体系无法发挥等问题,对比了国际兽医防疫体系与我国现行体系的差别,提出了我国兽医防疫管理体制改革的思路和建议。《中美兽药管理体制比较》(盛圆贤,2004)对美国的兽药管理法规、兽药管理机构和采取的主要管理制度进行研究,以使我国的兽药管理尽快与发达国家接轨并符合WTO规则要求。《中国兽医协会建立与管理模式研究》(沈广,2005)通过对国外兽医协会、国内外非政府组织以及兽医协会的建立基础进行了分析和研究,建立了适应中国兽医体制改革要求,与国际基本接轨的中国兽医协会管理模式[27]。

上述研究对我国兽医管理体制和国外兽医管理的一些方面进行了比较系统的分析和研究,也取得了许多很有价值的研究成果。但在兽医管理综合研究方面,虽然全面分析了我国兽医管理体系存在的问题,也提出了一些改革设想,但缺乏对国外兽医管理体制的介绍和借鉴;在兽医管理专题研究方面,虽然介绍和研究了美国等发达国家兽医管理的一些情况,但限于研究者的研究领域和研究重点,主要关注了发达国家兽医管理的某个方面,如《兽医职业与执业兽医制度研究》(蔡丽娟,2005)关注了美国等国的职业兽医制度,《中国兽医协会建立与管理模式研究》(沈广,2005),其中部分内容研究了美国兽医协会的管理。目前国内尚没有对美国等发达国家先进兽医管理体系进行深入、全面、系统、详细和综合地分析与研究,使我国在兽医管理体制改革时缺乏一些完整的参照系,造成学习和借鉴上的困难。

## 1.3 研究目标与研究方法

### 1.3.1 研究目标与研究内容

本研究的总体目标是采用描述研究法、历史研究法和文献研究法等方法,对美国兽医管理体系进行全面的介绍和分析,为我国兽医管理体制改革的提供有益的借鉴,在分析发达国家(美国)兽医管理体制的基础上,借鉴发达国家先进经验探讨我国兽医管理体制改革的实现,以实现我国畜牧业健康、可持续和又好又快地发展。

本文将主要对以下内容进行深入研究:

- (1) 全面介绍美国兽医机构的发展过程,并分析不同阶段的特点。
- (2) 分析美国兽医机构的职能与组织结构。
- (3) 分析美国兽医从业人员的情况。
- (4) 分析美国兽医协会、兽医企业组织及兽医机构保障体系。
- (5) 分析我国兽医管理体制的现状并提出改革的政策建议。

### 1.3.2 研究方法

本文主要是从历史和现实的角度对美国兽医管理体制进行分析和研究。在历史方面,通过研究美国兽医管理的重大历史进程和事件,提出美国兽医管理发展的阶段划分,为全面了解美国兽医历史发展提供一个视角。在现实方面,对美国兽医管理的现状从机构、人员、法律法规、财政投入等方面进行分析研究,并在此基础上对如何借鉴美国的经验、改革我国兽医管理体制提出一些建议。

(1) 历史分析研究法。马克思主义认为,世界上任何事物都有其产生、发展的过程,并且这个过程是有规律的,兽医管理制度也不例外,也有其自身规律。本文按照美国兽医管理历史发展的顺序,对美国兽医管理、动物疾病防控和动物卫生立法历史进程中的重大事件进行分析,以总结发现其中带有规律性的经验和做法供借鉴。

(2) 描述研究法。通过描述美国兽医管理机构、兽医人员、体制机制、法律法规的现状、问题和发展趋势,开展分析研究。在研究过程中,作者充分利用在驻美大使馆工作的有利条件,具体采用了调查研究的方法、访问研究的方法和观察研究法进行研究。

(3) 比较分析法。分析美国与中国在兽医管理制度方面具体做法的异同,以多视角、全方位的比较研究,为我国兽医管理制度改革提供理论和技术支持。

(4) 文献研究法。本研究收集、整理了大量美国兽医管理的文献资料进行分析研究,以期获取对美国兽医管理的全面了解。

(5) 制度分析法。运用制度分析方法分析美国经济体制、行政体制、法律制度对美国兽医管理体制的影响及其相互作用。

## 1.4 论文结构

本研究主要包括九个部分:

第一部分 引言。主要介绍本研究的问题和问题产生的背景,说明研究的目标和内容,并对论文整体框架进行描述。包括问题的提出、国内外研究文献综述、研究目标与研究方法及创新点等。

第二部分 美国兽医机构发展过程的分析与研究。分阶段阐述美国兽医机构建设情况,动物卫生立法情况、主要成就。

第三部分 美国兽医机构的职能与组织结构的分析与研究。对美国联邦和州动物疫病管理、畜产品检验、兽药管理等兽医机构的组织结构、职能和基本特点进行分析。

第四部分 美国兽医从业人员情况的分析与研究。分析美国兽医从业人员的资格与准入问题、执业兽医的收入状况、政府兽医的分类和职责等。

第五部分 兽医协会、兽医企业组织及其他兽医机构的分析与研究。介绍和分析了美国兽医协会、动物卫生协会、联邦兽医协会和兽医企业组织及其他相关机构基本特点、运行机制。

第六部分 美国兽医机构保障体系的分析与研究。对美国兽医财政投入机制、兽医组织机构(职能)立法、动物疫病防控法、动物源性食品安全法、兽医药品和饲料法、动物福利与保护法、

兽医管理法进行分析。

第七部分 影响美国兽医管理体制的宏观制度分析。从美国经济体制、行政体制、法律体系和人力资源管理等方面对美国兽医管理体制进行分析，并分析了该体制存在的主要问题。

第八部分 美国兽医管理体制对我国的启示。分析我国兽医管理体制的基本情况、存在的主要问题，对中国与美国兽医管理体制进行比较分析，探索我国兽医管理体制改革的内容。

第九部分 结论与创新。对本研究的主要结论进行归纳总结，提出本研究的创新点，在此基础上结合实际，展望进一步研究的方向。

## 第二章 美国兽医机构建立与发展过程的研究

美国兽医管理体制的形成是以逐步在全国建立不同层次的兽医管理机构为标志的。回顾美国兽医机构百余年的发展历程，根据其发展的特点和发生的重大历史事件，作者认为大致可分成四个阶段，即十九世纪 70 年代以前的初创阶段、十九世纪 80 年代到二十世纪 30 年代的初步形成阶段、二十世纪 40 年代到 60 年代的调整阶段、二十世纪 70 年代至今的发展与完善阶段，分述如下。

### 2.1 美国兽医机构发展的初创阶段

在十九世纪 70 年代以前，美国农业发展落后，畜牧业管理和经营粗放，国内动物疫病频发，兽医管理机构不健全。其间，多种烈性动物传染病在美国流行，如炭疽、马鼻疽、马媾疫、传染性胸膜炎、德克萨斯热、牛瘟、猪瘟、腐蹄病、马腺疫、流感、乳腺炎、狂犬病、结核病、亚细亚霍乱、禽痘，另外还有 22 种寄生虫病和 15 种传染性寄生虫病间或发生，对美国畜牧业生产造成了极大损害。据 John Gamgee 在 1868 年的评估，美国每年因动物疾病造成的损失达 1.5 亿美元，当时美国的畜牧业年产值约 25 亿美元。在国内动物疾病频发的同时，进口动物和动物产品不断引入各种新的动物疫病，使美国动物卫生状况进一步恶化。对此，联邦和一些州政府开始采取一些应对措施。

首先，国会通过法律，规定对进口动物实施检疫，检疫管理权归财政部（Treasury Department），由财政部在巴尔地摩、纽约、波士顿和费城等港口城市设立检疫站。由于组织机构、检疫手段和实验室条件的限制，能够采取的检疫和预防措施极为有限，仍无法阻挡外来动物疫病的传入；其次，个别州开始在本州控制或消灭一些动物疫病，如到 1876 年已有 10 个州颁布了控制动物疫病和实施肉类检验的法律法规，试图通过这些立法限制动物疫病流行区域的动物和动物产品进入本州。其余 37 个州未出台相关法律和管理措施，他们的动物和动物产品流动受到阻碍，因此还发生了激烈的对抗，结果是采取检疫防疫措施的州的动物卫生状况未出现根本好转。根据当时形势，畜牧行业内部有识之士和动物卫生学界开始呼吁，要求建立严格的官方动物卫生和检疫体系，由联邦和州政府任命专门人员，使用科学仪器实施检疫并对经检疫的动物和产品加盖官方封印。

这一时期的总体情况可以概述为：（1）组织机构不健全：联邦与州都并未设立独立的动物卫生、肉类检验和兽药管理机构。于 1862 年在林肯总统任内成立的联邦农业部当时称人民部，最初的职能仅为收集和发布农业生产信息，对农作物和种子实施一定的管理，而并未涉及对家畜行业的管理。农业部内仅设化学处（Division of Chemistry）负责与检验有关的科学研究工作。（2）动物卫生立法刚刚起步：联邦于 1813 年颁布《疫苗法》，这是第一部关于动物卫生和食品安全的法律，1877 年制定了一部涉及进口动物检疫的法律，但未有针对动物疫病和肉类检

验的立法；当时有 10 个州颁布了关于动物疫病控制和肉类检验方面的法律<sup>[41]</sup>。

## 2.2 美国兽医机构初步形成阶段的分析与研究

十九世纪 80 年代到二十世纪 30 年代是美国兽医机构初步形成阶段。

这一时期的特点是动物疾病在全国范围内频频暴发，畜牧业生产遭受严重损失，联邦政府和各州政府采取措施，设立和调整政府机构，制定一系列法律法规，招聘和培养兽医技术人员，开展消灭动物疾病的工作并取得了初步成效，初步形成了美国动物卫生管理体系和法律框架。重要标志是 1884 年在农业部内设立畜牧局，1890 年国会通过《肉品检验法》。美国兽医机构初步形成阶段的主要标志是机构建设和动物卫生立法。

### 2.2.1 机构建设

#### 2.2.1.1 动物疫病控制和肉类检验机构

十九世纪 80 年代，美国国内动物卫生状况不仅得不到改善，且牛传染性胸膜肺炎在全国范围内暴发，给国内畜牧业造成严重损失。同时国内动物传染病的暴发导致欧洲市场拒绝进口美国的动物产品，使美国畜牧业陷入了空前困境。为解决这一问题，1884 年，国会在农业部设立了畜牧局（Bureau of Animal Industry, BAI），以全力控制动物疫病，推动家畜疫病研究、实施动物和动物产品进口检疫、管理动物的州际流通。设立畜牧局的启动资金为 20 万美元，定编制 20 人。原属财政部的检疫机构划归畜牧局。

随后，《肉品检验法—1890》等一系列法律的颁布实施使畜牧局的职能进一步扩大，畜牧局获得了动物及肉类的检验检疫职能，并在全国进境口岸和国界的一些固定地点提供检验活动。许多联邦机构也纷纷要求畜牧局为其提供检验服务，如海军部、印第安事务局（Bureau of Indian Affairs）、海军陆战队（The Marine Corps）及退伍军人局（The Veterans Bureau）。此后 50 年间，畜牧局的检验和检疫机构经历了多次改组。到 1921 年，当时的畜牧局内设 7 个处：动物饲养处（Division of Animal Husbandry）、奶牛饲养处（Division of Dairy Husbandry）、生物化学处（Division of Biochemistry）、动物学处（Division of Zoology）、田间检验处（Division of Field Inspection）、肉类检验处（Division of Meat Inspection）、检疫隔离与病理学处（Division of Quarantine Pathology）。

#### 2.2.1.2 兽药管理机构

这一时期，尚未设立独立的动物药品管理部门，但药品管理机构经历了一系列变革。1901 年，农业部化学处（Division of Chemistry）扩大成为化学局（Bureau of Chemistry）；1927 年，化学局重组，成为食品、药品与农药管理局。同年该局聘请了第一位兽医对动物产品中维生素和矿物质进行评估；1931 年，食品、药品与农药管理局更名为食品与药品管理局（FDA）。

### 2.2.1 动物卫生立法情况

1890年8月30日，国会通过第一部《肉类检验法—1890》，主要是对盐煮肉和熏肉的市场销售和出口进行管理。1891年，国会修改该法，增加了牛的屠宰检疫和活牛、牛肉出口的检验条款，也包括了出具检疫卫生证明的内容。从此联邦政府开始对动物和动物产品实施检验。

1906年，通过了《食品与药品法—1906》和《肉类检验法—1906》。规定农业部化学局负责《食品与药品法》的执法，农业部畜牧局（BAI）的检验处负责《肉类检验法》的执法。

1913年，通过了《病毒-血清-毒素法 1913》，对兽医生物制品的管理作了相应规定。

1937年，颁布《联邦食品、药品与化妆品法》，首次要求生产商推出新药产品时要提供证明产品安全的科学数据，对于药品中必须使用的有毒物质，生产商必须提供其安全耐受性指标。该法有三部分提到动物药品：第505章规定了新兽药的管理；第507章规定兽用抗生素的管理；第409章规定了用作饲料添加剂的兽药管理。

此外，十九世纪90年代，各州陆续出台了与动物疫病防治相关的立法，一些州还任命了州兽医官。

### 2.2.2 主要成就

因初步建立了兽医管理机构，出台了相应的法律法规，美国农业部畜牧局得以在全国开展了消灭动物疾病的工作。迅速扑灭了口蹄疫、猪瘟、牛传染性胸膜肺炎、结节病、德克萨斯热的疫情；有效控制了马鼻疽、马媾疫、布病。其中扑灭德克萨斯热共耗资了2300万美元。

这一时期还建立了联邦肉类检验系统，体系运行质量不断提高，国内外给予一致好评，成为世界各国肉类检验体系的先驱。

## 2.3 美国兽医机构发展调整阶段的分析与研究

二十世纪40年代到60年代是美国兽医机构调整时期。这一历史时期的特点是动物卫生法律体系得到进一步确立，一系列新法和法律修正案出台，从法律上确立了联邦和各州检疫管理职能的分权。但联邦动物卫生和肉品检验机构变动频繁，兽药管理机构从人用药品管理机构中独立出来。美国动物卫生管理体系进入调整期。

### 2.3.1 机构调整

#### 2.3.1.1 动物卫生与肉类检验机构

1942年，美国农业部成立农业研究署（Agricultural Research Administration, ARA），将原有各局和署内的研究工作统一协调到农业研究署。原畜牧局（BAI）及其与动物卫生有关的机构也转移到农业研究署内，但仍保持相对独立。由于工作性质和现实需要等原因，仅在一年后即1943年，畜牧局的肉类检验职能又独立出来。

1953年，艾森豪威尔总统上台后，为适应战后农业经济发展需要，对农业部进行了较大的

机构调整。撤销了所有与科学研究相关的机构,包括1942年起在农业研究署内独立运作的机构如畜牧局(BAI),植物保护局(Plant Protection Bureau),昆虫与植物检疫局(Bureau of Entomology and Plant Quarantine),林业、土地和农业工程局,把各机构的相关职能转移到新成立的农业研究署(Agricultural Research Service, ARS)。在农业研究署(ARS)框架下,涉及动物卫生、家畜管理的职责都被分散到各有关处室。1957年,农业研究署(ARS)获得了禽类产品检验职能,1963年,原游离于农业研究署外的肉类检验职能交回该署,并将分设的肉类检验和禽类检验职能合二为一<sup>[60]</sup>。

### 2.3.1.2 兽药机构

此时期内,兽药管理机构经历了较大变动。1940年,食品药品监督管理局(FDA)离开农业部,转至联邦安全局(Federal Security Agency),并在局内成立了食品与药品专员办公室。1953年,联邦安全局成为联邦卫生、教育和社会福利部的组成部分,食品药品监督管理局随之进入该部。次年,食品药品监督管理局重组,分设5个分局,即药品管理局(Bureau of Medicine),其中设立兽药科(Veterinary Medical Branch),主要负责动物药品的安全性管理。1959年在兽药科的基础上成立兽药处(Division of Veterinary Medicine)。由于动物药品的广泛使用,对联邦动物药品管理机构提出新的要求,1965年,卫生、教育与社会福利部长签署文件,成立兽药局(Bureau of Veterinary Medicine, BVM)。发展到1967年,兽药局的机构组成包括:兽药评审处(Division of Veterinary Medicine Review)、兽用新药处(Division of Veterinary New Drugs)、兽医研究处(Division of Veterinary Research)。兽药局的成立标志着联邦政府内兽药管理机构完成组建。

### 2.3.2 动物卫生立法

二战后,美国养禽业发展迅速,成为世界第一大禽肉禽蛋生产国。为适应禽类屠宰加工和市场管理需要,并为美国消费者提供安全、卫生的禽类产品,1957年美国会通过了《禽类产品检验法》,1968年又对该法加以修订,增加了产品卫生、出口检验的有关规定。同年,美国会对原有的《肉类检验法案》重新修订,出台了《联邦肉品卫生法—1967》,其中首次对联邦和各州在动物产品检验权限上作了划分,规定各州只对在本州生产和消费的肉类产品实施检验,跨州生产、运输和销售以及出口的动物和动物产品由联邦政府的检验机构负责。这为建立联邦和各州分别实施检验检疫体系奠定了基础。

1951年是美国药物管理十分重要的一年。国会通过了《Durham-Humphrey 修正案》,对《食品、药品和化妆品法》进行修改,首次对人用药品进行处方和非处方药的分类,处方药需凭医生处方才能销售;对动物用药品没有提出类似要求。1968年国会通过《兽药修正法案》(Animal Drug Amendments),再次修订《食品、药品和化妆品法》,除重新界定“药物、抗生素、食品添加剂和加药饲料”的概念外,对“兽药”作了新的补充规定,将以前出台的相关法律法规重新编纂,单独列成《联邦食品、药品与化妆品法》第512章,以对动物用食品、药品和饲料等实行统一管理<sup>[66]</sup>。

## 2.4 美国兽医机构发展与完善阶段的分析与研究

二十世纪70年代至今是美国兽医机构发展与完善阶段。这一时期机构建设最重要的成就是在美国农业部内设立了动植物卫生署和食品安全与检验署,从而奠定了当代美国动物卫生和肉品检验体系的基本结构,为后来适应经济全球化对动物疾病控制、动物产品贸易、食品安全的新要求打下组织基础。

### 2.4.1 动植物卫生检验署 (APHIS) 的成立与发展

从二十世纪 50 年代开始,美国农业部把畜牧生产、动物疾病控制的科学研究的政府的检验检疫执法职能统一在农业研究署 (ARS) 的机构框架内 (1953-1971 年)。主要原因是动物卫生和监管理念是随着对动物疾病的认识而逐渐形成的,因而对动物疾病的科学研究就是执法与监管活动的基础。通过研究深化对动物疾病的认识,采取检验、检疫、控制移动、根除动物疾病等执法和监管活动,从而达到保证食品安全、公共卫生安全和畜牧业生产安全的目的。

然而这种组织结构在运行中出现了不可避免的问题。一是关于研究机构如何有效开展执法工作的问题。农业研究署的工作重点一直是基础研究,自然科学家对执法与管理生疏。二是关于研究与执法以谁为主的问题。两方面在资金、人才、行政资源等方面多有竞争,达到不可调和的地步,使机构无法有效运行。为此农业部部长助理理查德·赖恩 (Richard Lyng) 于 1971 年提出机构重组方案,将执法管理职能从农业研究署内分离,成立一个全新的独立的机构——动植物卫生署 (Animal and Plant Health Service, APHS)。1972 年,又将消费者与市场署 (Consumer and Marketing Service) 下设的肉类检验处和禽类检验处合并,并更名为动植物卫生检验署 (Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS),一直沿用至今。

动植物卫生检验署 (APHIS) 成立五年后 (1977 年),其肉类和禽类检验职能被分离到新成立的安全和质量署 (后更名为食品安全与检验署, FSIS)。至此,联邦动植物卫生执法职能与科学研究职能、消费者服务职能分离,独立的联邦动植物卫生机构建立。

动植物卫生检验署从成立至今已有 35 年历史,其间经历了许多重大事件,如动物福利、动植物疫病跨国界传播、口蹄疫与禽流感世界范围爆发、食品安全等,其组织机构在处理危机、解决问题过程中日臻完善。目前动植物卫生检验署 机构包括 6 个管理部门和 3 个管理支持部门,其中动物疫病控制的职能交由下设的兽医局负责,兽医局和各州相应机构协同配合,各司其职,担负防止动物疫病流行、保证动物生产安全的职责。

### 2.4.2 食品安全与检验署 (FSIS) 的成立与发展

从 1972 年起,肉类和禽类产品的检验由动植物卫生检验署负责。1977 年 3 月 14 日,美农业部成立食品安全与质量署 (Food Safety and Quality Service, FSQS),从此肉类与禽类产品检验的职能由动植物卫生检验署调至该署。1981 年 6 月 17 日,农业部食品安全与质量署 (FSQS) 更名为农业部食品安全与检验署 ((Food Safety and Inspection Service, FSIS),并一直沿用至今。

现在的农业部食品安全与检验署下设 9 个办公室：署长办公室，食品防护与应急反应办公室，项目评价、执行与审核办公室，公共事务、教育及拓展服务办公室，政策、计划与人员发展办公室，管理办公室，田间运行办公室，公共卫生科学办公室及国际事务办公室。

除联邦政府的肉类和禽类检验机构外，美国部分州的政府内也设有类似机构从事本州肉类与禽类产品的检验工作。联邦农业部食品安全与检验署负责跨州运输和销售的肉类、禽类产品的检验工作，并承担 22 个州的州内肉类和禽类产品的检验，其余 28 个州在本政府机构内（多为农业部）设立检验机构，对本州生产且仅在州内销售的肉类和禽类产品进行检验。

### 2.4.3 食品药品监督管理局兽药中心的成立

联邦卫生与公共服务部于 1970 年对食品药品监督管理局下设的兽药管理局（BVM）进行机构调整，在原有基础上增设两个处室，共 5 个处开展工作：兽药评审处、兽用新药处、兽医研究处、监督处（Division of Compliance）及营养科学处（Division of Nutritional Sciences）。

至 1976 年，兽药管理局（BVM）再次作出重大调整。调整后的组织机构分为四大管理分支：（1）兽药和饲料添加剂申请审批、（2）市场监察和执法、（3）科学研究、（4）管理。

兽药和饲料添加剂申请的审批分支包括：非食用动物药品处（Division of Drugs for Non-food Animals）、反刍动物药品处（Division of Drugs for Ruminant Species）、禽类药品处（Division of Drugs for Avian Species）、猪及其他动物药品处（Division of Drugs for Swine and Minor Species）；市场监察和执法分支包括：监督处（Division of Compliance）、监测处（Division of Surveillance）和动物饲料处（Division of Animal Feeds）；研究分支只设兽药研究处（Division of Veterinary Medicine Research）。

1984 年，兽药管理局更名为兽药中心（Center of Veterinary Medicine, CVM），基本继承了 1976 年改革后的机构设置，由管理办公室、新兽药评审办公室、监察和执法办公室、研究办公室组成，各办公室下设多个工作处，承担着各类具体工作。

## 2.5 本章小结

自十九世纪 70 年代以来，美国联邦兽医机构经历了建立、调整、完善与发展过程，使农业部畜牧局逐步有能力在全国开展消灭动物疾病的工作，并取得了显著成就，迅速扑灭了口蹄疫、猪瘟、牛传染性胸膜肺炎、结节病、德克萨斯热等疫情；有效控制了马鼻疽、马媾疫、布病（其中，扑灭德克萨斯热共耗资 2300 万美元）。美国建立的联邦肉类检验系统是世界各国肉类检验体系的先驱。经过不断完善，初步形成了美国动物卫生管理体系和法律框架。

回顾美国兽医机构百余年的发展历程，可以看出，美国兽医管理体制的形成是根据其发展的特点和发生的重大历史事件逐步在全国建立不同层次兽医管理机构的。这些机构都是依据相应的法律法规而的建立，依法设立兽医组织机构为其日后在管理中所显现的权威性和执行力提供了保障。

## 第三章 美国兽医机构的职能与组织结构的分析与研究

### 3.1 联邦兽医机构的职能与组织结构的分析与研究

美国联邦政府涉及兽医管理的机构包括农业部、卫生部、国土安全部、内政部、国防部和商务部等六个内阁部。其中农业部下设 4 个署和 3 个局、卫生部下设传染病控制中心和食品药品监督管理局、国土安全部下设 4 个局、内政部的渔业与野生动物署等机构的日常工作都涉及到兽医管理工作。但每个机构的管理范围不同,有的侧重研究,有的针对野生动物。在众多机构中,农业部动植物卫生检验署兽医局(USDA-APHIS-VS)、农业部食品安全与检验署(USDA-FSIS)和卫生部食品药品监督管理局兽药中心(HHS-FDA-CVM)分别负责动物(非野生动物)疫病管理、肉类与禽类检验、兽药管理工作,且都具有一定的执法职能,为美国联邦兽医管理机构的主体机构,管理着联邦的大部分动物卫生工作。本章重点介绍这三个机构的职能与组织结构。

#### 3.1.1 动植物卫生检验署兽医局(APHIS-VS)<sup>[40]</sup>

根据《农业部部长的授权及农业部的的主要官员规定》(7CFR 2),动植物卫生检验署承担着 56 部法律授权农业部的职能。主要负责保护国内动植物资源,防控外来疫病入侵、监控与扑灭国内动植物病虫害、解决与动植物相关的贸易争端、动物福利等动植物卫生事务。可具体分成八项职责:一是将国外的疫病和病虫害阻挡在美国国门之外;二是快速查明、控制和消灭入侵的任何国外病虫害和疫病;三是消灭美国境内发生的动植物病虫害或疫病、减轻影响、并加以预防。控制和减少对野生动物的伤害;四是提供美国境内有关动植物病虫害和疫病状况的证明;五是在动植物卫生方面,向美国政府及农业部的合作伙伴提供兽医专家;六是当外国援引 WTO-SPS 协议来阻止美国农产品进入时,动植物卫生检验署代表美国政府维护出口商的利益;七是在有关动物卫生国际组织中参与相关国际标准的制定;八是将美国的动植物卫生和检疫法规建立在科学的基础上,并能够对其他国家要求修改法律的要求做出适当反应。

根据《动植物卫生检验署组织结构、职能及授权规定》(7CFR 371)规定,动植物卫生检验署由 6 个职能管理机构和 3 个支持服务机构组成,其中职能管理机构包括兽医局(Veterinary Services, VS)、动物保护局(Animal Care, AC)、野生动物局(Wildlife Services, WS)、植物保护和检疫局(Plant Protection & Quarantine, PPQ)、国际事务局(International Services, IS)、生物技术管理局(Biotechnology Regulatory Services, BRS);支持服务机构包括法规和公共事务局(Legislative and Public Affairs, LPA)、政策和发展计划局(Policy and Program Development, PPD)、市场和检验机构服务局(MRP Business Services, MRPBS)。动植物卫生检验署内设署长(Administrator)1 名;常务副署长(Associate Administrator)1 名;副署长(Deputy Administrator)9 名,作为 6 个职能管理机构和 3 个支持服务机构的主管负责人。

兽医局 (Veterinary Services, VS) 是美国官方兽医机构, 总部设在马里兰州, 隶属于美国农业部 (USDA) 的动植物卫生检验署 (APHIS), 是分管全国动物卫生工作的部门。根据《动植物卫生检验署组织结构、职能及授权规定》(7CFR 371) 授权, 具体职责包括: 与动植物卫生检验署署长及其他官员共同制定动植物卫生检验署的计划、政策、项目, 并参与动植物卫生检验署其他的活动; 领导和协调国家动物卫生项目和兽医卫生工作, 负责国内动物疫病控制和扑灭、外来病防控、动物及动物产品流通管理、动物及动物产品进出口管理、兽医生物制品管理、动物福利等; 领导和协调全国动物卫生信息体系, 实施联邦-州合作项目以有效应对外来动物疾病的暴发; 领导和协调兽医生物制品中心的活动; 与国家动物项目和有关工作涉及到的州政府、地方政府、农场主协会及其他相关组织、个人协作, 并向其提供技术支持; 与外国政府合作, 联合防控家畜家禽病害, 并提供技术支持; 为实施国家动物卫生项目而提供兽医实验室支持、诊断服务, 并进行研究活动。

为执行法律授予的职能, 兽医局下设应急管理、国家动物卫生政策与计划、区域运行等三个职能机构和一个管理支持机构, 3 位兽医局副局长出任三个职能机构主管。每个职能机构还分别管辖多个中心、处室或工作组: 应急管理机构下设国家应急管理中心、国家兽医诊断实验室和兽医生物制品中心, 同时设对外联络处和应急计划处两个处, 由国家应急管理中心负责管理; 国家动物卫生政策与计划机构下设流行病学与动物卫生中心、国家进出口中心、国家动物卫生项目中心、信息系统室、职业发展处等中心 (处); 区域运行管理办公室主要负责兽医局在美国东部和西部派出机构的协调。

兽医局内负责实际动物卫生工作的共有 6 个部门 (图 3-1): 流行病学与动物卫生中心、国家动物卫生政策与计划、兽医生物制品中心、国家兽医诊断实验室、国家应急管理中心及区域办公室。各部门承担着不同职责, 并涵盖了大部分动物卫生管理工作。各部门主要职责包括。

### 3.1.1.1 流行病学和动物卫生中心 (CEAH) [42]

流行病学和动物卫生中心 (Centers for Epidemiology and animal health, CEAH) 是兽医局下设的专门从事流行病学研究与动物卫生信息处理、向政府和企业决策者提供技术支持的机构; 同时也是世界动物卫生组织 (OIE) 动物疫病监测与风险分析协作中心, 职责主要包括两方面: 提供及时、准确的动物卫生信息和知识, 就动物卫生和相关农业议题向政府和企业提供建议; 作为世界动物卫生组织 (OIE) 动物疫病检测与风险分析的协作中心与 OIE 及其成员国合作共同开展国际动物疫病联合监测和风险分析。

该中心是一个跨 13 个学科的研究机构, 其专家组成包括兽医专家、流行病学专家、经济学家、空间分析家、风险分析家、政策分析家、地理学家、数学家、生态学家、绘图学家、统计学家、生物学家、计算机专家和其他高级技术人员, 现有员工 81 名。2003 年度财政预算额为 1 亿美元。中心内设**动物疾病信息和分析中心** (Centers for Animal Disease information and Analysis, CADIA)、**国家动物卫生监测中心** (Centers for National Animal Health Surveillance, CNAHS)、**紧急事务中心** (Centers for Emerging Issues, CEI) 以及**项目支持和评估处**。三个中心承担着为国内动物卫生机构及相关农业利益群体提供信息服务和技术服务任务, 以确保向消费者供应安全和经济的食品及农产品。项目支持和评估处负责该中心内部人员、财政和后勤管理, 各分中心和项目处分别受其中心主任领导。

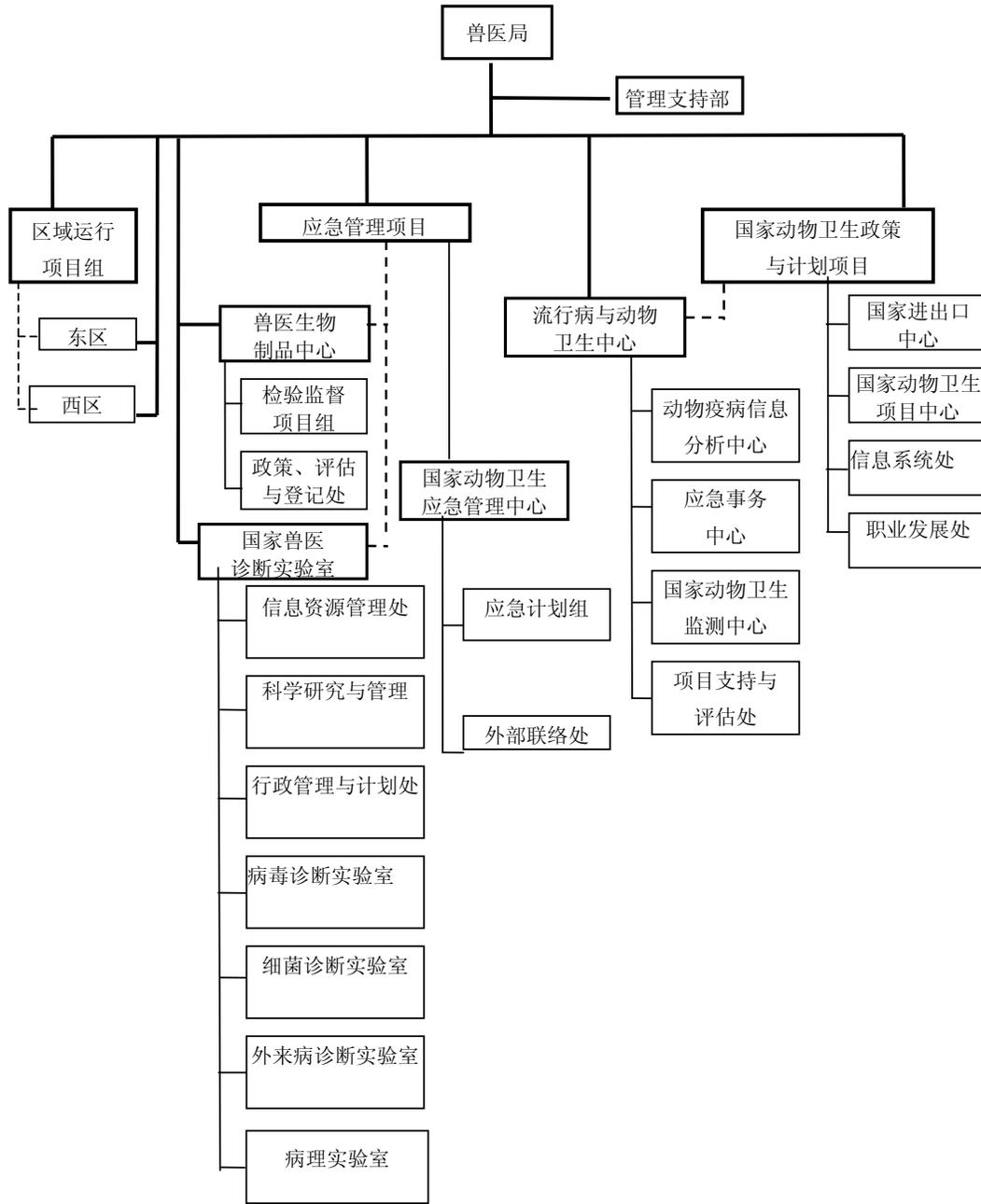


图 3-1 美国兽医局结构图

(1) 动物疾病信息与分析中心 (Centers for Animal Disease information and Analysis, CADIA)

该中心成立于 1980 年，是领导各兽医部门收集、管理、分析和宣传有关兽医局和动植物卫生检验署的动物卫生信息，并向兽医决策部门提供建议的部门。

该中心信息分析系统分为疾病防控体系分析、贸易风险分析、地理信息分析 (GIS) 和空间

分析,目前已建立了动物疾病根除信息管理系统、进出口检验和认证体系信息系统和国际动物卫生动态追踪系统。1996年开始发展风险分析和经济分析模型、疫病传播和动物产品贸易方法,至今已形成了先进的科学分析技能,并能满足管理机构制定决策时科学分析要求。其中疾病根除信息管理系统有结核病信息管理系统、伪狂犬病管理系统、痒病信息系统;贸易风险分析有进口追踪系统、出口卫生认证系统和野外流行病学调查系统。

该中心内设风险分析组、科技发展组和项目分析组,人员组成包括流行病学专家、统计学家、经济学家、计算机专家及数据管理员等。

该中心于2003年4月利用两年半时间建成了应急管理反应体系(Emergency Management Response System, EMRS)。该体系是管理疫病爆发和动物紧急事件的应急管理反应系统,建立在大型的Oracle数据库、Lotus Notes Application软件及微软SQL图形界面基础之上。

### (2) 国家动物卫生监测中心(CNAHS)

国家动物卫生监测中心(Centers for National Animal Health Surveillance, CNAHS)的职责是负责制定动物卫生监测的政策、计划和实施方案,传递及时和真实的有关动物卫生、福利、生产、动物产品卫生及环境之间相互作用的信息和科学,为动物产品的生产者和消费者服务。

该中心内设国家监测组、规划和实施组。国家监测组重点是建立国家监测系统的通用模板以及核心监测结构以进行有效的监测,并最终建立协调、广泛和完整的国家动物卫生监测系统,为国家设计并提供动物疫病监测计划,对动物疫病进行有效的监控。规划和实施组主要负责制定动物卫生检测的政策、方针和实施方案。

### (3) 紧急事务中心(CEI)

紧急事务中心(Centers for Emerging Issues, CEI)是应对国内外发生紧急动物卫生事务的专门机构,其职责是连续跟踪监视国外动物卫生状况的动态变化并预测其对美国兽医公共卫生、兽医局的战略计划及运作情况所带来的影响。下设紧急疫病跟踪、分析及预测组,商业情报组和地理信息系统及空间分析组。其中紧急疫病跟踪、分析及预测组利用电子监控系统对疫病进行监控,随之对疫情分析并作出紧急应对和反应;商业情报组对动物生产、动物福利、生物技术、消费者关注、环境、饲料、技术及贸易等与动物卫生有关的方面进行监控,并对商业市场进行研究;地理信息系统及空间分析组负责制作家畜聚集点的国家图谱,疫病的地理分布,疫病的传播图及疫病的紧急预案。值得强调的是,地理信息系统和数据信息系统是两个不同但又有联系的工作系统,地理信息系统主要是将动物疾病发生的外部条件包括气候、温度、湿度、土壤性质等与动物疾病的发生、蔓延综合,运用空间分析手段判断疾病存在和发生的可能性,地理信息系统的数据来源于数据信息系统。目前紧急事务中心已完成对新城疫、禽流感、蓝舌病等的空间分析。

### (4) 项目支持与评估处

主要负责流行病学与动物卫生中心的人力、财力和后勤管理工作,包括直接协助人力资源、采购、合同、预算、差旅、房舍、资金、车队等的管理,还协助调查工作,并为一般和专业课题项目提供管理等帮助。

#### 3.1.1.2 国家动物卫生政策与计划

国家动物卫生政策与计划内设国家进出口中心、国家动物卫生项目中心、信息系统室、职业发展处。

### (1) 国家进出口中心 (National Center for Import and Export, NCIE)

进出口控制是保护农业资源卫生和安全的第一道屏障,对保护和促进国家动物卫生具有至关重要的作用。国家进出口中心(NCIE)主要负责管理和协调动物、动物产品和生物制剂的进出口、监控边境动物卫生,包括负责与贸易方进行动物和动物产品检疫条款有关谈判和磋商,实施进出口法规和管理规定,为进出口检验提供技术支持等。

中心下设国际卫生标准组(NCIE-OIE),贸易卫生事务组,动物产品技术性贸易服务组,动物、生物体和媒介及特定病原技术性贸易服务组。其中国际卫生标准组分管国家标准支持、及动物卫生项目;贸易卫生事务组分管出口区域区划评估服务、进口区域区划服务及地区协调;动物产品技术性贸易服务组分管动物副产品、肉蛋奶产品、宠物食品等的进出口及兽医项目检查等;动物、微生物和媒介及特定病原技术性贸易服务组分管马、水生动物、昆虫等动物、微生物和媒介及特定病原的进出口管理。

美国有3个进出口中心,分别位于洛杉矶、迈阿密和纽约;出口动物和动物产品港口65个,分布于26个州,其中24个为限制性港口、2个鸟类进口港、2个过境港。

**出口检疫管理** 美国对出口动物、动物产品的检疫管理以进口国的检疫要求为主,以本国相关规定为辅。出口检疫依据美国与进口国签署的双边检疫协议书完成检疫程序,此外,联邦法规对活动物出口的运输、动物福利、签发证书和证书查验等都有详细规定,也是出口检疫工作中必须执行的内容。国际动物卫生证书由官方兽医根据畜群的卫生状况、检验结果等填写完毕后由兽医官签字方可生效。

**进口检疫管理** 美国动物和动物产品进口检验要求严格、检验项目繁多。进口动物、动物产品必须向动植物卫生检验署提出申请,由国家进出口中心审批。审批内容为:进口国兽医卫生机构组织和基础设施建设情况、疫病监测体系情况、诊断实验室能力建设、是否存在主动的动物疫病控制体系、某(几)种疫病卫生状况、免疫接种状况、临近地区动物卫生状况、与高风险区的防控保护措施、从高风险区运输动物/动物产品的卫生控制、某地区畜禽及其产品的分布和销售情况、地区动物卫生控制实施和政策等共11项。

**区划评估服务组** 随着国际贸易的发展,美国改变了其传统的“零风险”进口限制,在制定动物检疫政策时,一般采取风险分析和评估法,并专门组织专家成立了区划评估服务组

(Regionalization evaluation service staff)实施进口风险分析和管理。区划评估服务组是动植物卫生检验署组建的评估进出口风险的决策支持机构,主要任务是:审查国外提交的区域动物卫生状况的信息或资料以确定进口动物、动物产品风险控制措施;管理进出口风险评估程序;对进出口企业(国家)进行实地考察并作出进出口风险评估报告;协助兽医局制定区划政策等。

**纽约动物进口中心** 纽约动物进口中心(The New York Animal Import Center)位于纽约 Stewart 国际机场,从1980年3月开始实施动物进出口检疫工作。进口检验和检疫程序包括进口国和出口国间签署协议——监视国际动物疫病发生和流行——进口许可申请——运输——检疫——诊断试验——通告允许进口,程序较为严格。动物抵达进口港时,动植物卫生检验署港口兽医进行初步动物外观和体征检查,同时检查动物标识及卫生证书和卫生许可。如果缺少来源信息、卫生数据、出口前历史,则拒绝进入中心;再由该中心兽医进行临床检查和消毒后进行隔离。纽约动物进口中心包括13个动物隔离场,牛、马、鸟、水鸟和动物园动物分类隔离,

每个隔离区间隔 100 英尺距离。隔离场根据不同动物需要空间大小各异,最大隔离场能容纳 38 马(最多能容纳 125 马)。动物隔离期为 3、7、30、60 天不等。隔离区卫生条件较好,所有人员进出需要淋浴和消毒。2004 年该动物进口中心对进口的 4000 匹马、416 头猪、41 头骆驼、50 头动物园反刍动物及 1158 只鸟进行了隔离。目前中心有 20 个全职人员,包括 3 个兽医,2 个办公室人员及动物饲养人员。

#### (2) 国家动物卫生项目中心(National center for animal health programs, NCAHP)

主要负责领导和协调国家动物疫病控制与扑灭、动物监测和标识、流动控制工作。下设三个工作组:反刍动物卫生组(Ruminant Health Program),水生动物、猪、马及家禽卫生组(Aquaculture, Swine, Equine and Poultry)及监测与标识项目组(Surveillance and Identification Program)。其中反刍动物卫生组负责布鲁氏杆菌病、结核病、疯牛病、鹿消耗性疾病、痒病、副结核病、野生动物疫病的控制和扑灭工作;水生动物、猪、马及家禽卫生组负责伪狂犬病、旋毛虫病的控制和扑灭工作;监测与标识项目组除负责动物监测和标识、流动控制工作外,还负责兽医认证管理工作,并负责与农业部食品安全与检验署(FSIS)、印第安部落的联络。

#### (3) 信息系统室、职业发展小组

信息系统室分客户信息服务和应用信息服务两部分。职业发展小组负责为总部、东区办公室、西区办公室、埃姆斯(Ames)实验室及国家外来动物疫病诊断实验室(Plum Island)的在职员工提供培训。

### 3.1.1.3 兽用生物制品中心(the Center of Veterinary Biology, CVB)

负责实施《病毒—血清—毒素法》,组织研发用于诊断、预防和治疗动物疾病的兽用生物制品,制定生物制品生产、使用标准,发放生物制品许可证,监督生物制品的质量和安全性以确保其纯度、安全性和效力。

该中心下设检验和监督处(inspection and compliance)、执照发放和政策评估处(licensing and policy evaluation)2个部门。检验和监督处职责是监督兽用生物制品的卫生、安全生产、使用和销售;检查生产设备、核实药物试验和监控生物制品的使用。检验和监督处定期对生物制品及其设备进行检查,包括对进口生物制品进行检查;对每一批次生物制品的药物试验结果进行核实;监控生物制品的安全使用;查获违规行为时有权实施惩处,有权吊销生产和经营许可执照等;执照发放和政策评估处负责发放生物制品生产、经营和使用许可执照,制定和宣传生物制品安全、卫生生产和使用的标准,组织生物制品的研发工作,评估生物制品的使用效能。

### 3.1.1.4 国家兽医服务实验室

该实验室在全美共有 4 个实验室,其中 3 个设在衣阿华州,一个是位于纽约梅岛(Plum Island)的外来动物疫病诊断实验室(Foreign Animal Disease Diagnostic Laboratory, FADDL)。

实验室提供如下服务:(1)国内和国外动物疫病诊断;(2)疾病控制和根除项目的动物疫病诊断;(3)动物进出口检验检疫;(4)培训;(5)特定疾病的实验室复核确诊。美国的动物流行病学和动物卫生中心、国家外来动物疫病诊断实验室、兽用生物制品中心、动物生物制品评估合作研究所是世界动物卫生组织(OIE)认可的 13 个协作中心中的 4 个。

### 3.1.1.5 国家动物卫生应急管理中心

主要负责制定规划和政策以有效管理突发事件并对突发事件做出应答。发生动物疫病应急情况时，作为领导部门，具体负责指出安全重点；提供全国疫病监控和扑灭策略；提供物质支援；解决行政、财政、法律、立法及疫病控制；协调和发布信息。

中心共有内部协调组、筹备与反应组、国家兽医物质储备组共3个工作组。其中内部协调组负责计划、组织和领导应急筹备工作，与其他联邦、州和地方机构建立合作关系以全面提高早期检测和快速反应能力；筹备与反应组负责根据应急指挥部的要求制定和派发应急反应指引，以对外来病害做出高效的应答。并协调发生疑似外来病的调查和信息的发布工作；国家兽医物质储备组负责在出现外来病及发生对畜牧业和食品系统构成危害的自然灾害时，能提供最好的保护，该组将建立处理外来病的方法，并已着手储备标识产品、疫苗、及其他必须的物质<sup>[43]</sup>。

### 3.1.1.6 区域办公室

区域办公室 (Region Office) 分东区办公室和西区办公室。西区办公室设于北卡罗来纳州的 Raleigh，负责 24 个州/地区的兽医事务；东区办公室设于科罗拉多州的 Collins，负责 27 个州的兽医事务。它们通过在 41 个州/地区设置地方办公室分管全国 50 个州、哥伦比亚行政区及波多黎各等地的动物卫生工作，并向每个地区办公室派驻一名地区兽医主管 (Area Veterinarian in Charge, AVIC)。地区办公室具体职责为：(1) 签发动物卫生证书；(2) 为动物疫病控制和扑灭项目提供帮助；(3) 出口认证；(4) 进口检验；(5) 疫病监测；(6) 兽医认证；(7) 紧急动物卫生应急反应；(8) 鹿结核病认证。

## 3.1.2 食品安全与检验署 (FSIS)

该署 (FSIS) 是美国农业部内设的负责动物源性食品安全和检验监管机构。主要通过肉、禽、蛋类制品检验和质量保证实现保证食品安全的宗旨。该署还与农业部其他机构、食品药品监督管理局 (FDA)、环境保护署 (EPA)、疾病控制中心 (CDC) 及有关国际组织合作，确保从农场到餐桌的动物源性食品安全。

根据法律授权，食品安全与检验署 (食品安全与检验局) 负责《联邦肉检法》、《禽类产品检验法》、《蛋类产品检验法》、《人道屠宰法》、《农产品购销法》及《国家实验室认证计划》等法律法规的肉类、禽类、蛋类产品的检验和检疫，职责包括：动物屠宰前的检疫和肉类及禽肉检验；检验禽蛋是否可进一步加工成食品；对肉类、禽类和蛋类产品进行微生物学、病理学、化学和其他科学分析，检测病原、疾病、感染、外源性物质、药物和其他化学物残留或其他形式的掺假；进行风险评估以鉴别和评价消费肉类、禽类和蛋类产品对人体产生的潜在影响，风险评估的结果作为风险管理和风险交流策略的科学基础；对突发性事件进行应急处理，包括突发食源性疾病、生物恐怖袭击等，必要时扣留产品或停止产品销售；与地方卫生部门或疾病控制与预防中心合作对食源性疾病的发生进行流行病学调查；建立和实施预防食品安全危害的合作计划；审查和评估各州执行联邦项目情况，确保按联邦法令规定的标准执行项目；对实施的肉类、禽类和蛋类产品安全计划进行评价，确保设计合理、执行有效；对于国外出口肉蛋产品的检验系统和设备进行审查和评估，以确保其标准与美国相同，并在到达口岸重新对肉、蛋产

品进行检验；监督联合企业以防止未经检验或标识错误的肉类、禽类和蛋类产品非法进入商品流通领域；提供公开信息以确保食品消费者安全食用和处理肉类、禽类和蛋类产品；协调国内有关方面参加国际食品法典委员会工作，并通报有关卫生和植物卫生标准的制定。该署下设 9 个办公室，包括署长办公室，食品防卫与应急反应办公室，项目评估、执行与评审办公室，公共事务、教育及拓展办公室，政策、计划与雇员发展办公室，管理办公室，田间运行办公室，公共卫生科学办公室及国际事务办公室<sup>[50]</sup>。各办公室职责包括：

**(1) 署长办公室。**负责指导协调其他办公室工作，并与之紧密合作以宣传食品安全与检验署的工作目标，开展教育培训活动。下设公民权利特别援助处、食品法典委员会（CAC）办公室。

**(2) 食品防护与应急反应办公室。**负责管理食品安全与检验署的国土安全。针对危害美国食品供应的国际恐怖活动或可疑行为做好应对准备和预防，并协助做出反应。确保决策者、科学家、一线工作者和管理人员具备应对食品安全威胁的能力。

**(3) 项目评估、执行与评审办公室。**是食品安全与检验署的主要决策部门。负责评估、审查本署的国家项目及其执行情况，包括：

**内部管理处。**负责保护食品安全与检验署的资源和财产以防止舞弊、浪费、滥用及管理不善。有目的地独立开展食品安全与检验署项目的绩效评估。与总审计办公室、检察长办公室等其他监督机构保持联系。

**项目评估与改进处。**制定评估计划并对现行或计划项目、子项目、食品安全与检验署政策纲要和规章制度进行评估。为本署所有办公室提供技术支持及相应的服务，提高数据收集、分析、研究的能力，提高项目评审，计划的制定和执行的水平。

**评估与执行处。**对食品安全与检验署执法范围内的各类刑事、民事和行政诉讼案件进行处理。

**监督调查处。**负责组织和指导案件调查、案件处理、违法行为取证。又分华盛顿办公室及六个地区办事处。

**评审处。**设于内布拉斯加州，负责设计项目的方法、步骤和指导原则等评审系统。

**(4) 公共事务、教育及拓展办公室。**制定并执行各类宣传和教育计划以告知、教育公众，确保从公众农场到餐桌的所有环节都能得到食品安全信息。各处的职能如下：

**国会及公共事务处。**向国会、媒体、选举团体等各类服务对象提供食品安全信息或服务。

**食品安全教育处。**通过组织执行各类教育项目使消费者了解食品生产安全的重要性。

**行政事务管理处。**负责协调各类公共卫生、科研和法律事务并确保遵守《信息自由法》与《隐私法》。

**战略制定、合作伙伴及业务延伸处。**负责制定食品安全与检验署的发展战略，负责联邦机构与各州合作、与国家肉类与禽类检验咨询委员会的协作。业务延伸中最重要的一项工作是与小型及超小型生产厂建立联系。

**(5) 政策、计划与雇员发展办公室。**为食品安全与检验署提供国内国际政策建议。内设处室包括：

**教育中心。**代表食品安全与检验署利用现代通讯技术向各地服务对象提供食品安全培训。

**技术服务中心。**向各单位提供标准和其他技术信息以满足决策者对法规的了解、实施与执

行需要。

**标签及消费者保护处。**负责制定政策及建立检验方法、检验管理计划以防止出现假标签和劣质肉、禽和蛋类产品。

**新技术处。**对一些公司使用的新技术进行评审以确保符合食品安全与检验署规定且不会对产品安全、检验程序或本署检查人员人身安全构成不良影响。

**检验与执行处。**负责设计、制定新检验方法、检验程序、检验技术和操作指南；制定在工厂和流通环节检验时遵守法规和技术标准指南。

**数据分析与统计处。**组织各类 HACCP 认证活动，包括残留控制和检验结果的数据分析及其发展战略。

**技术分析处。**与公共卫生科学办公室协作保证食品安全与检验署制定的政策是以科学为基础的。

**法规与申诉政策处。**负责起草和制定所有食品安全与检验署的行政规章，并负责规章的解释及行政诉讼。

**指令与经济分析处。**负责制定政策解释的指令、通告和指南类，负责监管工作的成本-效益分析。

**(6) 管理办公室。**为食品安全与检验署提供各类行政和支持服务，包括预算管理、人力资源、财务管理及民权事务。包括：

**人力资源处。**在食品安全与检验署的主页上发布各项职位空缺、人员培训、员工发展等信息。

**行政服务处。**收集行政服务资源，如采购信息、信息分析、环境卫生和安全等。

**劳工与雇员关系处。**管理和评价食品安全与检验署内的劳动关系、雇员关系；执行“预防工作场所暴力项目”并负责相关的诉讼和仲裁。

**民权处。**负责执行和管理“平等雇佣机会项目”，并为项目实施提供建议、指导和协助。

**首席信息官办公室。**负责信息系统的构建和实施，以协助制定食品安全、公共卫生标准和要求。

**预算与财务。**首席财政官负责管理食品安全与检验署的预算和财务，并领导制定财务政策，建设食品安全与检验署财政报告系统。分为预算处与财务管理处，两处向首席财政官报告工作。

**(7) 田间运行办公室。**负责管理全国的肉类、禽类、及蛋类产品的检验和执法活动以确保国内生产的肉类、禽类和蛋类产品安全、卫生及标签正确。各处职能包括：

**召回管理处。**负责领导和协调所有食品安全与检验署召回活动以协助履行本署公共卫生职责。

**监管运行及地区办公室。**负责食品安全与检验署设在各州的 15 个地区办公室的运行管理。

**资源管理与计划处。**领导各现场检验工作。负责现场检验划分，人员和财政经费的分配。

**(8) 公共卫生科学办公室。**对食品安全与检验署工作职能涉及的公共卫生领域提供各类分析、数据处理、建议意见等服务。各处职能包括：

**食品应急响应网络处 (Food Emergency Response Network, FERN)。**与卫生部食品药品监督管理局合作，管理现有的 90 多个联邦、州和地方实验室以检测、鉴定食品中的生物、化学和辐射物质。

**人类健康科学处。**负责收集和分析涉及食品安全的人类健康数据。与联邦、州和地方公共卫生机构保持联系，并合作进行消费者投诉的调查。

**实验室质量认证/控制处。**负责管理现场检验用实验室的化学药品、微生物、兽医病原的质量认证和控制并管理“突发微生物事件子项目”。

**管理支持处。**负责公共卫生科学办公室的行政、管理、预算和支持服务；监督地区实验室的计划执行、培训及机构建设；负责实验室认证项目的管理，并监督财政经费使用。

**微生物学处。**为危害分析提供科学支持，并促进食源性疾病预防和控制新技术、新方法应用。负责确定微生物水平、外国等效性评估、培训，现场检测的监督复核和监管评审。

**监管与现场服务实验室。**为发现和预防食源性疾病预防提供实验室检测服务，共有三个地区实验室：位于乔治亚州 Athens 的东区实验室、位于密苏里州 St.Louis 的中西区实验室和位于加利福尼亚州 Alameda 的西区实验室，各实验室负责化学、微生物和病理学检测，以实施农场到餐桌食品安全战略。三个实验室共约 200 个工作人员，包括微生物学家、化学家和兽医病理学家，主要进行食品化学，病理学，抗生素和农药的检测。肉类、禽肉和禽蛋的药物残留检测也由这三个实验室完成，2001 财年三实验室对 159401 份肉类、禽肉和蛋样品进行了 737139 次检测分析。除上述三个法定实验室外，食品安全与检验署还按照 ISO-17025 的标准认证了 101 个实验室。

**风险评估处。**负责建立肉类、禽类和蛋类产品生物/化学危害的风险评估，并执行风险评估活动。

**人畜共患病及残留监测处。**负责监控和评估动物饲养对公共卫生的危害水平（如化学、自然、微生物的），识别出在动物生产、流通、营销和屠宰准备等过程中导致的食物安全问题。

**(9) 国际事务办公室。**领导并参与国际食品安全活动。各处职能：

**国际等效处。**确保进口到美国的肉类、禽类和蛋类产品必须是在与美国食品安全标准等效的条件下生产的。

**进出口计划处。**制定进口政策和检验程序，以在进境口岸对进口肉类、禽类和蛋类产品进行进口检验，对出口肉类、禽类和蛋类产品出具检验证明。

**进口检验处。**负责实施国家进口重检计划。在货物符合美国海关和动植物卫生检验署检疫要求后，仍需在进口检验设施中接受食品安全与检验署的重新检验。食品安全与检验署派驻了 75 名检查官在 125 个进口场所进行重检工作。

**食品安全与检验署食品法典委员会工作处。**负责协调食品法典委员会这一国际标准制定机构的相关事宜。

### 3.1.3 食品药品监督管理局兽药中心 (FDA-CVM) 与法规事务中心 (FDA-ORA)

食品药品监督管理局由六个中心和两个办公室组成，即兽药中心、生物学评价与研究中心、食品安全与应用营养学中心、器械与放射保健中心、药物评价与研究中心、国家毒物学研究中心、法规事务办公室和局长办公室。其中兽药中心专门负责兽药管理，法规事务办公室为兽药中心的兽药管理工作提供协助。

#### 3.1.3.1 兽药管理中心 (CVM)

兽药管理中心（CVM）专门负责兽药管理的消费者保护，依据《食品、药品和化妆品法》（FFDCA）设立，主要通过执行该法及其相关法规确保兽用药品安全、有效从而满足公共卫生和动物卫生需要。中心职能是参与有关兽药、饲料、饲料添加剂、兽用医疗器械和其他兽医医疗产品管理政策的制定，为决策提供科学建议；审评兽药产品、饲料添加剂、兽用医疗器械，在允许产品上市销售前审核评价生产商提供的技术数据；确保兽药和加药饲料的安全性和有效性，保证用于人类消费的经过药物治疗的动物产品是安全的；确保人类食品的安全，包括直接用于人类消费的食品安全和用于动物的兽药产品的安全；对批准上市的产品进行检查和监督，通过相关监控程序管理产品的使用；同时依法查禁市场上非法销售的兽药，对违法者进行制裁；负责消费者和业界的教育培训工作；决定信息数据是否公开；批准和监控兽药产品的销售，同时开展相关研究；与有关单位合作，评估、检查和监督相关项目的实施。

根据从事的工作，兽药管理中心的人员分为四类，一是行政职员，主要负责监督中心日常运作，包括中心工作目标的确定，预算、人事、职员培训、数据处理、文件管理等；与食品药品监督管理局其他中心和其他政府机构及公众间的沟通与联系，并向相关部门提供相关资料。二是药物临床使用前的评审人员，对新药产品、评审药品生产者提交的实验数据评审以确定是否符合相关标准，批准能否上市。三是临床后评审人员，主要负责市场上销售的兽药、饲料添加剂和兽用医疗器械的检查和监管以确保这些产品能持久、安全、有效使用。四是研究人员：开展研究活动，向兽药中心程序制定和数据审评的专家提供科学数据和技术以支持兽药产品上市前后所有监管活动。

兽药管理中心由五个专设办公室组成（组织结构如图 3-2）。

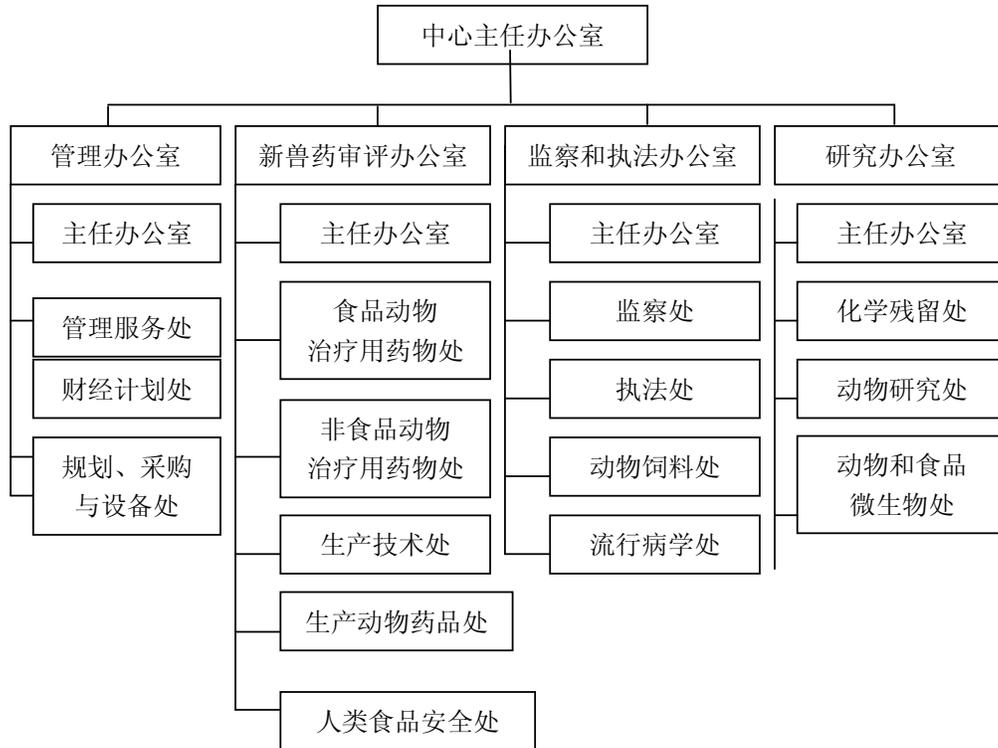


图 3-2 兽药管理中心组织结构图

### (1) 中心主任办公室 (Office of the Center Director, OCD)

负责管理兽药中心所有事务,协调兽药中心研究、管理、科学审评、依法审批等工作;向兽药中心提供系统的计划、规划、预算、数据处理等支持服务;制定中心的公平雇佣规则,审评新兽药申请(NADA)和简式新兽药申请(ANADA),并在听证会取消时,发布新兽药申请取消通知;负责动物可食性食品上市、用于治疗动物的研究用新兽药、研究药物豁免、饲料添加剂使用许可证的授权;负责有关兽药中心的活动声明,负责与公众、生产商、其他政府机构以及国家和国际组织的沟通和联系。

### (2) 管理办公室 (Office of Management, OM)

主要从事管理服务、预算财务和规划、采购与设备管理。

**人员管理服务处 (Management Services Staff)** 负责兽药中心内部人员培训和人力资源管理;为行政管理工作提供安全、活动场所、经费和运输等方面服务;指导兽医管理中心的财务管理活动,监控预算执行情况,预测兽医管理中心的人力需求,并准备为中心的发展提出科学建议;负责向财务管理和采购管理提供咨询与行政支持。

**预算与财务处 (Budget and Finance Program)** 准备兽药中心年度预算,提交预算报告;进行相关机构所要求的审查和分析,并负责向管理办公室(OM)提交处理结果报告;协助检查办公室和会计办公室开展审计工作;在项目计划编制领域提供咨询和行政支持;回答国会拨款委员会的质询。

**规划、采购与设备处 (Planning, Procurement, and Facilities Program)** 负责服务处和财经计划处以外的其他所有项目的管理。

### (3) 新兽药审评办公室 (Office of New Animal Drug Evaluation, ONADE)

负责审评企业或个人为获得某新兽药产品生产和上市而提交的证明材料,其审核结果直接决定该新兽药能否批准上市;新兽药审评办公室在审核过程中的主要任务是确保申请企业或个人所提交的药物说明资料是全面的、充分的;审核新兽药的申请,评估新兽药的安全性和有效性;包括新兽药使用后对使用动物的安全性和有效性,也包括动物性食品中药物残留对消费者的安全性以及新兽药使用对环境的影响;评估新兽药产品的生产方法和生产工艺;向中心主任提出对新兽药申请的处理意见,如是否给予批准或豁免,或要求提交进一步的资料等;在新兽药批准会议上提交技术数据,并发表专家意见;与有关单位合作制定和实施与新兽药使用有关的规章和政策法规。评价该部门的所有活动以保证这些活动都遵守《国家环境政策法》并积极地参与国际合作。

**食品动物治疗用药物处 (Division of Therapeutic Drugs for Food Animals)** 主要负责食品动物疾病治疗用新兽药的管理,职能包括:审评该新兽药对动物的安全性和有效性;审核申请资料中建议的药物标签,保证标签中有明确的使用说明、使用限制及其他要求的信息;为安全、有效地使用该新药物和添加剂提出合理、科学的使用程序;根据有关规定,为合理使用食品动物的药物饲料添加剂提出专家意见,审核关于该药物研究的说明性材料。如认为提交的资料不能完全满足要求时,可向中心研究办公室提出建议,甚至可直接参与有关研究计划,以获取有关该药物的进一步材料。给予该药物正式批准时,对审评结果提供技术性和科学性的说明,并发表专家意见;在批准新兽药申请的前提条件下,参与有关此类药物的条例、准则和政策的制定与实施。评价该部门的所有活动以保证这些活动都遵守《国家环境政策法》。

**非食品动物治疗用药物处 (Division of Therapeutic Drugs for Non-Food Animals)** 审评用于

治疗非食品动物疾病的新兽药的安全性和有效性；评价对该类药物建议使用的标签，以确保标签中包含有明确的使用说明、使用限制以及其他要求。如认为提交的资料不能完全满足要求时，可向中心研究办公室提出建议，甚至可直接参与有关研究计划，以获取有关该药物的进一步材料；给予该药物正式批准时，对审评结果提供技术性和科学性的说明，并发表专家意见；在批准申请的条件下，参与有关此类药物的条例、准则和政策的制定与实施。评价该部门的所有活动以保证这些活动都遵守《国家环境政策法》。

**生产技术处 (Division of Manufacturing Technologies)** 主要负责药物质量和药物生产过程的管理；审评用以生产药物的原材料，以确保药物成分的特性、效力、质量和纯度满足法规所规定的要求；审核药物的合成形式、剂型、特性等有关质量问题；对药物的分析方法和说明以及剂量的组成成分进行审核，并根据药物的稳定性试验数据对药物的失效期限提出建议；审评申请中有关药物生产过程和控制程序的说明性资料，以保证药物生产符合良好生产质量管理规范 (GMP)；在做出审批最后决议之前，审核药物生产企业的现行管理状况；为药物生产管理提供科学建议，并在食品药品监督管理局地方实验室要求时，提供相关技术支持；参与兽药和饲料添加剂有关使用等的条例、准则和政策的制定和实施；评估已经批准的兽药生产部门和管理部门所做出的变动，并对变动提出相关建议。评价该部门的所有活动以保证这些活动都遵守《国家环境政策法》。

**生产动物药品处 (Division of Production Drugs)** 管理的主要对象是为提高食品动物的生产性能而使用到的兽药。评估这类兽药使用后对用药动物的安全性和有效性；审评该类药物的生产过程，为该类药物的安全生产制定合理、科学的生产程序，并向试验人员、药物开发人员以及生产人员提供有关信息资料；对开发者所提交的药物的说明性资料进行审核；评估申请资料中所建议的该类药物的标签，要确保标签有明确的使用说明、使用限制以及其他要求信息；对开发产品人员所提供的有关兽药、加药饲料、饲料添加剂、兽用器械和其他兽用产品的说明性资料中所陈述的实验室研究的合法性和准确性进行评估，确定实验中所用到的统计学方法是有效的和准确的；如认为资料所提供的有关实验的技术不合理时，则负责设计、研制和运用新的数学和统计学方法，并为兽药中心内各部门提供生物学、数学、物理和计算机统计学方法；负责回答食品药品监督管理局和联邦、州等其他部门所提出的有关生物学问题；对该类药物进行正式批准时对批准的结果如批准新兽药生产或撤销新兽药生产等结果提供有关技术上和科学上的支持说明，并发表专家意见；如认为开发者所提交资料不能完全满足有关要求，该部门可向本中心研究办公室建议，甚者可直接参与中心内外部门研究计划以获得进一步材料；在批准新兽药条件下，该部门负责参与有关此类药物的条例、准则和政策的制定和实施。评价该部门的所有活动以保证这些活动都遵守《国家环境政策法》。

**人类食品安全处 (Division of Human Food Safety)** 评价动物性食品，如肉、奶和蛋中的药物残留物对人类的危害性，制定这些兽药和饲料添加剂的使用安全浓度。与食品药品监督管理局以外的相关组织和专家研究食品安全性的试验方法，对兽药和饲料添加剂在动物中的残留问题进行交流。对新兽药、研究用新兽药豁免、饲料添加剂审评申请中所陈述的有关物质的化学和代谢方面的资料进行审评，并审评申请者说明已提出的或已上市的兽药、加药饲料、饲料添加剂、兽用器械和其他兽用产品的合理性而提交的其他有关资料。在实验室研究的基础上，为建立动物源性食品中残留物的检测方法提供科学意见。参与已批准的兽药和饲料添加剂生产和

使用规程、准则的制定。

#### (4) 监测和执法办公室 (Office of Surveillance and Compliance, OSC)

监测和执法办公室负责协调食品药品监督管理局各个办公室的工作。监控兽药中心管理范围内的兽药、饲料、饲料添加剂、兽用医疗器械和相关生产设备的质量,以确保所有这些产品在上市后都能持续、安全、有效地使用。其职责主要通过遍布全国的科学家、研究者和分析人员来完成,美国农业部、环境保护局和其他州与联邦的有关机构也积极参与相关活动。具体职责有:为中心主任制定食品药品监督管理局职责范围内的所有产品的监督计划提供建议;设计并评估监督与监测项目,以确保兽药的安全性和有效性;检测抗菌药在动物传染病的肠内病原体中出现的耐药性;制定并评估中心的监督执法程序,以确保已上市的兽药、饲料、饲料添加剂、兽用医疗器械等产品的安全性和有效性;指导和开展科学研究,在有关评审听证会上提供科学依据证词;建议中心主任修改或撤消已批准的兽药申请;协调和指导中心的生物学监测项目以确保批准新兽药和饲料添加剂依据的有关信息可靠;需要时为中心提供有关流行病学方面的专家建议。

**监察处 (Division of Surveillance)** 监测兽医诊疗中对兽药的实际需求和特定药物产品的缺乏状况;负责医用必需兽药产品报告的审评,分析问题发生的原因,在需要时咨询新兽药审评部门以核定医用必需兽药产品 (Medically Necessary Veterinary Product, MNVP) 情况;与执法处沟通以确定药物缺乏情况是否与食品药品监督管理局的执法活动有关;将已证实的药物缺乏情况提交兽药中心药物协调机构,确定产品是否是医用之必需;负责为执法部门提供药品的市场分布情况。保存重要的兽药产品缺乏情况数据库。

**执法处 (Division of Compliance)** 开展《食品、药品和化妆品法》的执法工作并通过指导、宣传教育和检测等手段预防违法案件的发生。制定并评价中心生物学研究监测程序、国家牛奶药物残留监测计划监督程序;评审人类食品安全的管理方法,包括审查农业部食品安全与检验署给兽药中心报告的肉类和禽肉中有害物质残留情况;制定预防食品中存在病原体 and 残留物质的安全策略;制定兽药、饲料、饲料添加剂、兽用医疗器械和其他兽用医疗产品的强制管理方案。

**动物饲料处 (Division of Animal Feeds)** 主要针对动物饲料添加剂实施管理;审查饲料添加剂注册申请,审核注册产品的试验数据,特别是安全性和有效性的实验数据,审核饲料添加剂活性成分的稳定性、产品标识、生产设施和质量控制程序;参与人类食品安全和对环境影响信息的评价;在确定申请注册的加药饲料可以安全生产且产品标签符合规定后,予以批准;评估动物全价饲料和饲料活性成分的安全性,并对饲料污染物的毒性作用进行风险性分析;评估饲料产品的安全性、生产过程和产品标识;评估饲料中加入的非药物物质的安全性;协调州饲料管理办公室和国家饲料控制办公室的活动,并提供技术支持;制定兽医管理中心关于加药饲料管理法规的执法程序。

**流行病学处 (Division of Epidemiology)** 评估已上市兽药、加药饲料、兽用医疗器械和其他兽用医疗产品的安全性和有效性;评价药物产品的标签和其他信息;制定所有上市兽药的详细目录清单以确保管理活动和消费者可获得足够的信息。与地区有关部门合作制定强制性管理措施;审评和管理上市产品标签,提出标签修订建议;对新兽药的生产许可进行管理以确保上市产品的安全和有效;监控和评价上市兽药的促销活动以确保促销宣传符合规定;评价兽药产品不良反应报告以确保标签上的信息安全准确;参与执行鼓励兽医参加药物测试项目;为中心

提供有关兽药、饲料、饲料添加剂和抗菌药耐药性的流行病学专家意见。

#### (5) 研究办公室 (Office of Research, OR)

研究办公室 (OR) 主要通过研究工作, 支持食品药品监督管理局审评和检测工作及其有关问题研究。由化学残留处、动物研究处、动物和食品微生物处三部分构成。该办公室与服务对象合作开展动物源性食品和动物保健品的安全研究, 并正在准备实施一个国际性的研究项目。

**化学残留处 (Division of Residue Chemistry)** 负责设计并评估机构管理程序, 开发并评价动物组织、液体和饲料中药物残留分析方法; 开展代谢和药物代谢动力学研究以帮助兽药中心提高次要使用和次要族类的药物的实用性和有效性; 开发药物生物利用度和体内分布模型来协助兽医管理中心内有关科学家的研究活动; 负责评估动物源性食品中的药物残留的筛选方法。审评决定产品是否有正确的标签说明。

**动物研究处 (Division of Animal Research)** 利用动物和动物系统开展应用性和基础性研究以解决当前的管理问题; 开展研究以解决动物卫生、动物源性食品安全和其他有关动物生产技术的问题; 开展兽药药理学研究; 研究食品生产性动物日常饮食和所用药品之间的相互作用; 研究药物代谢对环境、生理、免疫和遗传因素的相互作用; 研究与动物饲料相关的管理问题; 开发新程序和新模型以支持新兽药安全性或有效性的评价; 通过上述研究工作来支持兽医管理中心的科学决策。

**动物和食品微生物处 (Division of Animal and Food Microbiology)** 开展基础性和应用性研究以支持兽医管理中心制定的管理性决策; 开展对动物和人类存在潜在性危害的微生物的分离、鉴定和特征描述; 特别是开展对动物使用抗菌药的研究, 如抗病原体作用, 改变环境微生物学方面的作用, 以及病原体和共生微生物的抗药性的产生。

#### 3.1.3.2 法规事务办公室 (Office of the Regulatory Affairs, ORA)

法规事务办公室 (ORA) 是食品药品监督管理局监督和执法网络中的重要组成部分。负责食品药品监督管理局总部和区域办公室的业务活动提供法律服务, 接受来自各地区机构负责人的报告和建义, 同时协助主任委员会和其他相关部门工作; 审定开展的工作是否坚持长期目标、是否执行了政策和法规, 宗旨是负责保护公众健康和确保产品遵守食品药品监督管理局强制执行的法律和规则。

法规事务办公室的区域机构为五个地方区域办公室, 每区域办公室管理几个地方办公室, 共管辖约 160 个区域办公室。每个地方区域办公室由地方食品和药物理事会 (管理机构) 直接管理。地方理事会一般由一个调查理事会、一个执法理事会、一个执行办公室、一个公众事务专家组成。

#### 3.1.4 机构间的协作

联邦政府动物卫生与检验、动物疾病控制、国土安全、食品安全和公共卫生等机构之间需要协调配合。

##### 3.1.4.1 动植物卫生检验署与其他机构的协作

动植物卫生检验署兽医局内设有专门机构, 与其他机构协调一致, 联合开展动物疾病监测

和扑灭, 进口动植物产品的检验、生物反恐等活动。

### (1) 负责协作和联合采取行动的机构

兽医局所属的国家动物卫生应急管理中心是负责协作的重要机构之一, 有3个工作组, 即内部协调组、筹备与反应组、国家兽医物质储备组。其中的内部协调组负责计划、组织和领导应急筹备工作, 与其他联邦、州和地方机构建立合作关系以全面提高早期检测和快速反应能力。

此外, 为便于与其他机构协作, 动植物卫生检验署还设置一些特定职位以加强机构间的合作。如为加强与各机构在动物疫病监测方面的协作, 动植物卫生检验署设置了国家监测协调员(NSS), 主要任务是提高并整合国家动物卫生监测力量以实施《联邦一州一农业协会动物卫生合作建议》中的措施, 并促进动植物卫生检验署与各联邦机构、农场主间的合作。

### (2) 机构协作项目

#### 动物疾病监测与分析—与各州和业界的协作

动物疾病监测根据《动物卫生保护法》规定实施。动植物卫生检验署负责常规性收集各州动物疾病发生情况、发展特点和各州动物数量等方面信息, 并对收集到的数据进行整理和分析。通过对动物疾病的监测, 收集足够的疫病和其他动物卫生信息, 以便快速应急反应。这项工作还必须得到业界支持和配合, 业界各行业协会等组织与政府兽医部门合作以建立稳定动物疫病监测的协作机制。动物疾病监测还是兽医局其他工作的基础, 如家畜疫病控制和根除、应急准备和反应以及动物产品贸易等, 工作内容还包括家畜疫病根除项目的监测, 如布病、结核病、伪狂犬病检测。

为及时发现外来动物疾病、监测国内外动物疫病流行趋势以便提供重要的动物卫生信息, 联邦紧急情况管理局建立了动物疾病国家监测组(national surveillance unit, NSU)开展动物疫病监测, 协调从各组织机构获取的疫情信息。同时动植物卫生检验署还设立了一些职位如国家监测协调员和食品安全与检验局联络员以加强各部门监测活动的协作。

#### 阻止动物疫病进境—与国土安全部的协作

新成立的国土安全部负责保护国家口岸安全。动植物卫生检验署负责动植物产品进口的风险分析和路径分析, 制定动物及其产品、兽医生物制品进口的特定检疫、检验规则和条件; 国土安全部负责具体实施。在进境口岸, 兽医局兽医负责对进境动物检验检疫。这些兽医分布于43个兽医地区办公室, 并向所属办公室的地区兽医主管报告。2004年东南亚暴发高致病性禽流感后, 美国农业部和国土安全部联合发布了禁止从8个亚洲国家进口禽鸟及其产品的禁令便是期合作的显示。

国土安全部与农业部的协作还表现为双方共同管理“国家外来动物疫病诊断中心”。农业部农业研究局和动植物卫生检验署在该中心共同开展有关研究和诊断项目工作。参与生物反恐任务的研究人员仍属农业部雇员。国土安全部主要负责中心实验室设施的管理。

#### 现有的联邦紧急反应计划

现有的计划包括美国农业部动植物卫生检验署兽医局《口蹄疫或其他高传染性动物疫病的国家动物卫生紧急反应计划》。农业部与联邦紧急情况管理局签订有备忘录, 规定了双方职责和作用。美国农业部可要求国土安全部的联邦紧急情况管理局协调各联邦机构和发病州的相关应急机构。联邦紧急情况管理局在国家反应计划(NRP)的框架内协调形成联邦一州合作机制。

发现外来动物疫病时, 6个设置于动植物卫生检验署兽医局的国家突发事件管理组(联邦

雇员)和当地地区兽医办公室的突发事件管理组(包括联邦雇员和州人员)共同作出反应,由国土安全部联邦紧急情况管理局的国家应急管理系统(NMS)提供协助。目前美国农业部在联邦紧急情况管理局设置了联络员,该联络员由动植物卫生检验署兽医局主管紧急情况管理的兽医局副局长担任。

美国农业部是联邦层面上负责所有农业紧急事件的领导机构,动植物卫生检验署则是负责动物疫病如口蹄疫暴发管理的领导机构。在动植物卫生检验署内,兽医局应急管理项目组负责监测外来动物疾病。

动植物卫生检验署兽医局对东部地区河西部地区进行划分。动植物卫生检验署的地区主任负责本地区内应急反应和联络工作,由其组成疫病控制组,并派遣联邦兽医人员到染疫州提供支持和指导。

在染疫州,动植物卫生检验署的地区办公室主任是美国农业部的代表,与州兽医协调官联系并合作开展工作。州兽医协调官是州政府指派的兽医官员。动植物卫生检验署地区办公室兽医主管带领州联合反应系统中的所有联邦成员开展工作。动植物卫生检验署地区兽医主管和州兽医协调官在州内合作开展工作。

在疫点,州兽医协调官或动植物卫生检验署地区办公室兽医主管任命一名州或联邦的动物卫生官员为突发事件指挥官,负责管理疫点内的所有紧急反应活动。

#### **实验室应急反应网络**

实验室体系在扑灭动物疾病过程中发挥着重要作用。农业部动植物卫生检验署兽医局参加了美国卫生部疾病控制中心(CDC)的“实验室应急反应网络”(LRN)和国土安全部“国家动物卫生实验室网络”(NAHLN)。兽医局通过设在各州的地区办公室将这些实验室网络和州兽医连在一起。

### **3.1.4.2 食品安全与检验局与其他机构的协作**

#### **(1) 联络部门的设置**

食品安全与检验局为加强与其州、食品药品监督管理局等其他联邦机构的协作,设置了3个处开展工作:一是设立于田间运行办公室的州项目联络处,代表食品安全与检验局负责与州、食品药品监督管理局等其他联邦机构进行协作。该处还监督联邦/州合作协议的执行。二是设立于公共卫生科学办公室的食品应急反应网络(Food Emergency Response Network, FERN)处,该处与卫生部食品药品监督管理局合作,管理现有的90多个联邦、州和地方实验室,以检测、鉴定食品中的生物、化学和辐射物质。三是设立于公共卫生科学办公室的人类健康科学处,该处负责收集和分析人类健康数据。并与联邦、州和地方公共卫生机构保持联系,协调开展工作。

#### **(2) 合作项目**

##### **食品安全与检验局与动植物卫生检验署兽医局的合作**

食品安全与检验署的检验系统除对屠宰动物胴体进行检验外,还参与动植物卫生检验署指定实施的“国家疫病根除计划”,在其中开展工作,如在“国家牛结核病根除计划”中协助动植物卫生检验署鉴定结核病牛胴体,发现病例立即报告。

##### **食品安全与检验署与食品药品监督管理局的协作**

食品安全与检验署与食品药品监督管理局协作领域主要是残留监控。食品安全与检验署负责对

国内和进口肉类、禽类及蛋类产品的检验，各有关残留监控机构协调以及向食品药品监督管理局报告包括兽药、农药和其他有害物质在肉类、禽类及蛋类产品中的残留污染情况以便跟踪监控；食品药品监督管理局负责对残留污染情况进行跟踪调查，如发现存在残留，则对案件进行处理并通知食品安全与检验署确认。由此形成了一个残留违规处理的快速反应机制，该机制为预防及控制残留提供了保障。当调查表明肉类或禽肉产品中出现残留物质或其他污染物时，食品安全与检验署和食品药品监督管理局残留监控体系快速反应，采取行动，依据残留化合物的特性、动物或产品污染程度以及可疑产品进入人类食物链的情况采取适当措施予以控制。

当组织中残留物是由农药、重金属、霉菌毒素或其他微生物毒素等非药物化学成分造成，则按照饲料污染物调查程序进行跟踪调查。协调开展工作的机构包括食品药品监督管理局、EPA、动植物卫生检验署及美国农业部市场服务局。食品安全与检验署需及时向食品药品监督管理局报告违禁药物名称、超过10倍允许量的残留、首次出现的药物残留以及残留物质造成的危害等情况。

残留监控计划的样品检测主要由美国农业部食品安全与检验署下属的三个法定实验室完成，普通认证实验室一般只承担快速筛选检测任务，发现阳性结果后送三个法定实验室确认检测。食品药品监督管理局以此进行跟踪调查。如调查发现残留存在，食品药品监督管理局兽医管理中心根据严重程度采取相应措施，通常先由州进行教育，检查、督促残留的改正。如未被改正，食品药品监督管理局则出面强制执行（包括起诉）并进行残留超标跟踪。如果残留物被重复发现，则实施监督计划。该监督计划包括一段时间定期常规取样检查，直到残留物浓度降到正常水平。

残留违规的快速反应机制还包括对犯罪活动的调查。当调查认为有犯罪活动时，如使用假名、故意将服用药物的动物屠宰上市、将非人类食用的动物屠宰加工供人类食用等，可向食品药品监督管理局犯罪调查办公室举报。

食品安全与检验署和食品药品监督管理局还建立了全国性的、涉及多个管理部门的电脑信息系统“残留违规信息系统”（Residue Violation Information System, RVIS）以开展残留危害预防和控制方面协作。该系统全年全天候运行，提供有关美国屠宰的家畜和禽类发生的残留违规的实时资料信息。如发现违规情况，资料通常一周内就会输入“残留违规信息系统”系统，食品安全与检验署、食品药品监督管理局和州政府即可很快看到相应信息，开展有针对性的跟踪调查。“残留违规信息系统”还包括重复违规者现状调查和其他相关信息。这一系统对残留超标情况和危害趋势开展周期性评价。

残留违规管理快速反应机制还包括可追溯系统，以便发生残留损害消费者健康事件时可快速将可疑饲料或食品从市场撤回。这一系统储存有企业经营者和供应商的原始资料，能迅速追溯问题的源头。

#### **食品安全与检验署与卫生部疾病控制中心的协作**

食品安全与检验署参加了卫生部疾病控制中心的实验室反应网络(LRN)，卫生部疾病控制中心实验室系统为食品安全与检验署开展残留监测和产品检测提供微生物有害物质检测和公共卫生检测方面的技术支持和培训教育。

#### **3.1.4.3 美国兽医机构间协作的特点**

美国联邦政府动物卫生管理机构相互协调配合，协作开展工作，综合效果较好，形成了机构间协作的合力，发挥了联邦政府机构的整体效力。主要特点如下：

一是联邦农业部各机构内部都设有部门协调专门机构，使协作工作得到组织的保障。如农业部动植物卫生检验署兽医局所属的国家动物卫生应急管理中心就是负责协作的重要机构，它的内部协调组负责计划、组织和领导应急筹备工作，与其他联邦、州和地方机构建立合作关系以全面提高早期检测和快速反应能力。食品安全与检验署的田间运行办公室在各州的项目联络处代表食品安全与检验署与州、食品药品监督管理局等其他联邦机构进行协作。食品安全与检验署公共卫生科学办公室的食品应急反应网络（Food Emergency Response Network, FERN）处与卫生部食品药品监督管理局合作管理 90 多个联邦、州和地方实验室开展食品中的生物、化学和辐射物质的检测、鉴定。

二是由于各部门通过项目协作开展主要工作，因此在设计项目时就建立起协同工作机制，项目执行时，严格按设计协作开展工作。如《口蹄疫或其他高传染性动物疫病的国家动物卫生紧急反应计划》就是美国农业部动植物卫生检验署兽医局设计并执行的项目，在项目中设计并建立了与国土安全部和各州兽医服务部门的协作机制，在项目实施过程中严格按照项目设计的程序和机制落实资金、人员和责任，有分工有协作地开展合作。

三是建立了实验室协作网络。政府部门协作机制的建立为诊断实验室、检测分析实验室等兽医服务的技术机构协作打下良好基础，形成示范性技术框架，促进了实验室网络间协作。如农业部动植物卫生检验署兽医局所属的机构和实验室就参加了美国卫生部疾病控制中心（CDC）的“实验室应急反应网络”（LRN）和国土安全部“国家动物卫生实验室网络”（NAHLN），兽医局通过设在各州的地区办公室，把这些实验室网络和州兽医联系在一起。

四是通过立法明确规定各机构职责界限和分工，各自依法履行职责，减少了互相扯皮推诿。联邦政府农业部各机构兽医职能和职责在《联邦行政法规》（Code Federal Regulations）第 7 篇和第 9 篇中都有明确规定；国土安全部有关动植物及其产品进出口管理的职能职责以及与农业部的分工在第 6 篇中作了规定。各州兽医机构的隶属和形式虽不尽相同，但其职责范围也都在州内的政府机构条例中予以规定。在协作过程中，各方只需按照有关规定各司其职即可。

## 3.2 州兽医管理机构的职能与组织结构的分析与研究

### 3.2.1 州动物疫病管理机构与职能

#### 3.2.1.1 动物疫病管理机构与职能<sup>[59]</sup>

美国的州政府都建有相应的动物卫生管理机构。但由于地域辽阔，各州的自然条件、经济发展和畜牧业生产特点各不相同，动物卫生管理和疾病控制机构的设置也各不相同（见附表一）。共有 44 个州设立了独立的动物卫生机构，其中 16 个州设立畜牧业局，6 个州设立动物卫生局。

伊利诺伊州农业厅下设畜牧业局，局内设有动物卫生处和动物福利处具体负责本州内猪、牛、家禽、马、鹿、麋鹿等动物疾病的预防和根除计划的执行；

亚利桑那州政府农业厅下设动物卫生服务局，局内设有州首席兽医官办公室、肉类与禽类检验处、牛奶与蛋类检验处、家畜及取用马匹审批处、动物标识登记处等 5 个处室。其中，州兽医官办公室负责家畜家禽和水生动物疾病的预防、监测、隔离、根除计划的实施和动物福利。

主要业务范围是动物的引入管理，疫病的控制和根除，渔场的管制，流通、加工管理及应急响应；

路易斯安那州的动物疫病管理机构为农业与林业部下设的动物卫生局，该局设有家畜标识委员会、家畜卫生理事会、兽医诊断实验室、肉类检验处、禽类及蛋类处等。

南达科他州的动物疫病管理机构为畜牧理事会（Animal Industry Board），为独立于农业部的一个机构（该州另设有农业部），该理事会的具体职责包括：1.引进动物时查验卫生证书、许可和检测以防止疫病引入；2.动物标识系统；3.疫病监测；4.伪狂犬病检测；5.一般疫病、紧急疫病及根除计划中的疫病的检验与检测；6.执行并控制国家或州疫病根除计划；7.检验、发照以管理家畜拍卖市场及经营者；8.检查动物肉骨粉加工厂并发照，死亡动物的处理；9.执行动物福利法；10.管理特定非家畜动物的繁殖、饲养、生产、上市和运销；11.宰前、宰后检验；12.加工检验；13.检验海关豁免设施的卫生。

另外的6个州则在相应的局级机构中设立特定的处室具体负责该州的动物疫病管理工作，如田纳西州农业部下设的管理局有一个动物卫生处，专门负责执行布病、结核病、痒病、伪狂犬病的根除计划，并控制马传染性贫血；监督国家家禽改良计划的执行；执行州际和州内动物流通的法律法规；动物疫病应急响应。

堪萨斯州和蒙大拿两州分别设立了州内阁专职部门负责州内动物疫病控制和根除工作。堪萨斯州设立了动物卫生部，内设疫病控制处、标识处、伴侣动物设施检验处、行政处四个处室，专门负责检测，疫病追溯，疫病暴发控制，饲养场、家畜市场和处理厂的检验，收集并保存特定家畜记录；蒙大拿州设立了家畜部，下设动物卫生局，标签使用局，肉、奶、蛋检验局，诊断实验室局。其中动物卫生局负责动物疫病诊断、预防、控制和根除，及公共卫生；标签使用局负责家畜畜主的追溯；肉、奶、蛋检验局负责确保州内蛋、奶及其产品的销售或生产卫生，保证肉类、禽类产品的清洁、卫生及标识。

### 3.2.1.2 动物疫病管理机构所隶属的上级部门

各州的动物疫病管理机构所属的上级部门不尽相同，可分成州内阁部门和非内阁部门两类，其中属于州内阁部门的又可细分为三类：农业部、农业相关部门如维吉尼亚州的农业与消费者服务部以及其他州内各部门，如阿拉斯加州环境保护部。

动物疫病管理机构设于农业部的州有22个，分别为亚利桑那、科罗拉多、康涅狄格、特拉华、乔治亚、夏威夷、爱达荷、伊利诺伊、肯塔基、马里兰、密歇根、密苏里、内布拉斯加、内华达、新泽西、北达科他、俄亥俄、俄勒冈、宾夕法尼亚、田纳西、华盛顿以及西维吉尼亚州。

动物疫病管理机构设于农业相关部门的州有17个，分别为威斯康星（农业、商业与消费者保护部）、维吉尼亚（农业与消费者服务部）、佛蒙特（农业、食品与市场部）、犹他（农业与食品部-畜牧局）、俄克拉荷马（农业、食品与林业部）、北卡罗莱纳（农业与消费者服务部）、纽约（农业与市场部）、新汉普夏 New Hampshire（农业、市场与食品部）、缅因（农业、食品与乡村资源部）、路易斯安那（农业与林业部）、爱荷华（农业与土地部）、佛罗里达（农业与消费者服务部）、加利福尼亚（食品与农业部）、阿拉巴马（农业与工业部）、马萨诸塞（农业资源部）、蒙大拿（家畜部）和堪萨斯州（动物卫生部）。

动物疫病管理机构设于其他内阁部门的州有 2 个，为罗得岛（Rhode Island）（环境管理部）和阿拉斯加州（环境保护部）。

动物疫病管理机构设于非内阁部门的州有 9 个，为怀俄明（家畜理事会）、德克萨斯（动物卫生委员会）、南达科他（畜牧理事会）、南卡罗莱纳（Clemson 家畜与家禽卫生）、新墨西哥（家畜理事会）、密西西比（动物卫生理事会）、明尼苏达（州动物卫生理事会）、印第安那（州动物卫生理事会）和阿肯色州（家畜与家禽委员会）。

### 3.2.2 州肉类与禽类检验机构与职能

在美国，食品安全与检验署与州的肉类与禽类检验机构共同在各自的权限范围内管理着肉类与禽类检验工作。食品安全与检验署负责肉类和禽类的跨州贸易和进出口贸易的检验工作，并承担 22 个州的州内贸易的肉类和禽类进行检验；余下的 28 个州各自在相关州内阁部门（多为农业部）设置了肉类和禽类检验机构，负责执行对本州生产且仅在州内贸易的肉类和禽类的检验职责，因此各州的肉类与禽类检验机构的设置与动物疫病管理机构的设置差异较大。

#### 3.2.2.1 肉类与禽类检验机构的设置

全美有 28 个州在内阁部门成立了肉类和禽类检验机构，负责本州生产且仅在州内贸易的肉类和禽类的检验工作，它们是阿拉巴马、亚利桑那、特拉华、乔治亚、伊利诺伊、印第安那、爱荷华、肯萨斯、路易斯安那、缅因、明尼苏达、密西西比、密苏里、蒙大拿、新墨西哥、北卡罗莱那、北达科他、俄亥俄、俄克拉荷马、南卡罗莱那、南达科他、德克萨斯、犹他、佛蒙特、维吉尼亚、西维吉尼亚、威斯康星和怀俄明州。

另外有 7 个州为协助食品安全与检验署更好完成肉类与禽类检验工作，也设立了肉类与禽类检验机构，但这些机构不具体承担检验职责，这 7 个州为科罗拉多、加利福尼亚、康涅狄格、佛罗里达、内布拉斯加、新泽西和纽约州。因此，共有 35 个州设立了肉类与禽类检验机构。

上述 35 个州的肉类与禽类检验机构一般都设于州的内阁部门内，且与该州动物疫病管理机构同在一个内阁部门。如果该州动物疫病管理机构设于非内阁部门内，则该州的肉类与禽类检验机构或与动物疫病管理机构同在一个机构，如印第安那、新墨西哥、南卡罗莱纳和南达科他州；或另设于其他内阁部门的州，如明尼苏达（农业部）、密西西比（农业与商业部）、怀俄明（农业部）、肯萨斯（农业部）以及德克萨斯州（卫生部）。

#### 3.2.2.2 肉类与禽类检验机构的职能

各州的肉类与禽类检验机构的职能都不尽相同，但都有一些最基本的职能，即肉类禽类宰前宰后的检验；对场所、仪器、工序卫生，良好操作规范的控制；为相关场所发放执照并进行等级评定；监督家畜家禽的人道屠宰；产品的标识；或者监督、评估、检验零售市场等。如亚利桑那州农业部动物服务局肉类与禽类检验处负责场所、仪器、工序卫生，良好操作规范的控制；宰前宰后检验；标识；采样等；特拉华州农业部食品与产品检验局负责肉类及禽类产品检验，对家禽生产厂、带壳蛋厂等进行等级评定；乔治亚州农业部畜牧局肉检处是畜牧局最大的组成部分，负责为 163 个相关场所发放执照，肉检兽医负责监督家畜的人道屠宰、作出兽医学的判定以确定是否可供人类食用；爱荷华州农业与土地部消费者保护与动物卫生局肉类与禽类

检验处负责州内屠宰、加工、标签、上市等环节的检验工作；俄克拉荷马州农业、食品与林业部食品安全局肉类及禽类检验处和禽类及蛋类处、基因食品处、奶业处，肉类及禽类检验处负责屠宰场所的管理及屠宰检验；为全美 28 个拥有州肉检系统的州之一，管理 76 个州检验生产厂，拥有 32 名全职州检查官。禽类及蛋类处负责屠宰以外其他环节的禽类及蛋类检验。佛蒙特州农业、食品与市场部消费者保护局肉检分局负责宰前宰后检验，屠宰加工厂的监督与检验，监督、评估、检验零售市场。

### 3.2.3 州兽药管理机构与职能

美国 50 个州均设有州药事理事会（State Board of Pharmacy, SBP），隶属于州政府卫生部门作为各州药物管理机构。各州药事理事会对药物管理权限来自于相应州有关药物的法规和条例的授权，如各州《药房管理法》。管理任务只在其管辖职权范围内有关药物的生产、经营销售和其他各项的监督与管理。必要时与联邦政府形成联邦-州-地方合作关系，通过签订合同、协议和谅解备忘录来实施国家各项计划活动，如“动物源性食品兽药残留监控计划”和“滥用抗生素的监控计划”等。联邦对地方实施《食品、药品与化妆品法》的监督主要通过国家计划来实现的，对违法行为的处罚也主要是委托地方政府来进行。

### 3.2.4 州兽医机构与联邦兽医机构的协作

美国是联邦制国家，各州具有相对较大独立性，反映在行政管理体制上，州与联邦实行分权制，所以州兽医机构和联邦兽医机构间不存在绝对隶属和服从关系，但为了某一特定主题或项目需要联邦与各州间进行密切配合，之间的纽带是一系列国家计划（项目）和相互间签订的协议。美国国家计划（项目）涉及面很广，凡带有普遍性问题或公众关注的热点问题或列入国家计划中问题都是以国家计划（项目）来实施。为进一步规范国家计划，1993 年 3 月颁布实施了《政府行为和后果法》，主要目的是建立一个目标明确并后果可评估的体系以提高联邦计划的高效运作。国家计划的贯彻不是通过强制性行政命令，而是通过与各州签订合同、协议和谅解备忘录形式实施。联邦-州-地方形成一种合作伙伴关系。以动植物卫生检验署与州动物疫病管理机构协作为例分析联邦与州合作伙伴关系。

通常联邦政府负责外来动物疫病及国家疫病控制计划中的重大疫病防控和根除，兽医生物制品管理、国家动物标识和监测体系、设置管理国家兽医参考实验室、州际动物和动物产品流通的检验检疫和监督管理、动物及其产品进出口检验检疫管理；其他兽医管理和动物卫生工作多由州完成，或以州-联邦合作项目形式实施。因此州通过其动物疫病管理机构承担着大部分动物卫生服务和立法的职责，各州都有相应的应报告疫病名录，并要求所有兽医一旦发现疫情必须上报。州首席兽医官负责带领并指导州立动物卫生官员在州内开展疫病通报、检测和诊断工作。这些州立动物卫生官员还与联邦的官员共同预防、检测和根除各类外来动物疫病及国家疫病控制计划中的家畜疫病。所有州都有一名州首席兽医官，大部分州还有公共卫生兽医。这些公共卫生兽医一般任职于州公共卫生或社区卫生部门。他们负责处理人畜共患病及各类涉及兽医、人类公共卫生的事务。州的机构为兽医发放执照、管制州内动物流通、组织应急反应、开

展野生动物方面的工作。州还与临床执业兽医、生产者、相关行业及地方、联邦动物卫生及公共卫生机构合作，为家畜、伴侣动物及野生动物提供动物卫生管理、实验室、流行病学和项目支持。

各州最主要的贡献是建立了动物卫生诊断实验室。在大部分州，动物卫生诊断实验室都是由农业部管理的，设置于各兽医学院或地方大学动物科学系，或设立于公共卫生机构。部分州具有多个实验室，这些实验室负责处理各类样品以进行疫病的诊断和监控。

州与联邦动物疫病管理机构的协作最突出的表现是在对外来病暴发的应急反应方面。如当外来动物疫病突破了第一道防线后，6个设于动植物卫生检验署兽医局的国家突发事件管理组（联邦雇员）和当地的地区兽医办公室的突发事件管理组（包括联邦雇员和州的人员）会联合作出反应。国土安全部国家管理系统（NMS）也会提供协助。目前，美国农业部在联邦紧急管理机构设置了一名美国农业部联络员（由动植物卫生检验署兽医局主管应急管理项目组的兽医局副局长担任。）

美农业部是联邦层面上负责所有农业紧急事件的领导机构，动植物卫生检验署则是负责动物疫病如口蹄疫暴发管理的领导机构，在动植物卫生检验署内，兽医局应急管理项目组负责监控外来动物卫生和外来病发生的监测、检测和诊断。为了有效完成动物疫病应急工作，需要与地方生产者、临床执业兽医、州级兽医及动物卫生组织合作。

在地区层面，在动植物卫生检验署兽医局划分的东西区内，动植物卫生检验署地区主任负责管理地区兽医办公室的资源 and 联络工作。动植物卫生检验署兽医局会调派其动植物卫生检验署人员组成疫病控制组，并对成员进行培训。在执行动物疫病应急反应时派遣小组到染疫州提供支持。州首席兽医官可要求动植物卫生检验署地区兽医主管派遣这些资源。

在染疫州，动植物卫生检验署派遣的地区兽医主管是美国农业部代表，作为联邦高级官员与州立协调官合作开展工作。州立协调官是州指派的领导，可以是州首席兽医官，也可能是农业或紧急管理机构官员。动植物卫生检验署地区兽医主管带领州联合反应系统中的所有联邦成员开展工作。地区兽医主管和州立协调官在州的层面上进行合作。

在疫点，州立协调官或地区兽医主管工作组会任命一名州或联邦的动物卫生官员为突发事件指挥官负责管理疫点内的所有紧急反应活动。

### 3.3 本章小结

美国官方兽医管理机构分为联邦与州两级，其组织结构与职能的基本特点主要表现为以下四点：

**（1）美国各兽医机构的机构设置、组织职能和人员组成等各项内容均由相关的法律予以规定**

对兽医机构设置、组织职能和人员组成等各项内容进行规定的法律是《美国联邦行政法典》（Code of Federal Regulations）第七篇（Title7）和第九篇（Title9）。《美国联邦行政法典》是一部联邦行政法律全书。编纂始于1936年，由专门的机构将联邦政府机构发布的所有行政法规、决定、通知以及将要议定的行政法规草案等法规性文件参照美国法典的编纂方式编纂成行

政法典，每年更新一次，其中第七篇（Title 7）为农业篇，第九篇（Title 9）为动物与动物产品篇。第7篇第5卷第3章第371条详细列明了动植物卫生检验署的主要职能，主要机构设置、主要领导人的职责和授权、执法和权力所依据的法律。《食品、药品和化妆品法》FFDCA规定了食品药品监督管理局兽药管理中心的主要职能、主要机构设置，另外《美国联邦行政法典》第21篇第1卷第1章对对兽药中心以及在食品药品监督管理局中的地位作了相应规定。用法律法规规定职能和机构设置保证了机构职能的稳定性和明确性，便于管理和执行，也利于沟通与合作。联邦行政法典每年更新一次，使得机构、职能和相关法律规定能够及时反映在法典中，保证了法律的实效性。

#### **（2）美国联邦兽医机构和州兽医机构对兽医服务、疾病控制、检验检疫实行分权管理，分工明确，职责清晰**

这一特点与美国的联邦体制密切相关。兽医管理所设计的人权、物权、财权、执法权、管辖范围等都适用法律明确规定。如联邦兽医机构的主要职责是负责外来动物疫病及国家疫病控制计划中的重大疫病防控和根除，兽医生物制品管理、国家动物标识和监测体系、设置管理国家兽医参考实验室、管制动物及其产品的进出口等方面的工作；州则承担着本州大部分动物卫生服务、州内动物疾病的防控和监测等工作，并参与联邦动物疾病根除计划。分权管理的益处是职责和管辖范围明确，州和地方政府有明确和不可推卸的责任和义务做好本州本地区动物卫生工作，保证食品安全，不指望和依靠联邦政府的投入。

#### **（3）国家计划和项目是联系各州兽医机构和联邦兽医机构的共同开展兽医服务的纽带。**

由于联邦体制和分权的原因，美国各州兽医机构和联邦兽医机构之间不存在相互隶属和绝对服从的关系，联邦兽医机构不直接向各州拨款开展兽医服务。联邦兽医机构主要行使自己职责范围内的权力，如防控外来动物疾病、进出口动物及其产品的管制等。此外，它还制定和实施重大动物疫病的根除计划等一系列国家计划和项目，与州兽医机构建立起紧密的合作关系，因而国家计划和项目就成为联系各州与联邦共同开展兽医服务的纽带。鉴于他们之间不互相隶属，在国家计划和项目中，无论是州还是联邦兽医机构，都作为独立的一方签订合作协议，这样的协议是实施国家计划的项目文件，其中明确规定了各方在资金投入、工作开展、人力资源安排等方面的责任和义务。

#### **（4）美国的兽医机构注重机构间的合作**

美国政府兽医管理机构相互协调配合，协作开展工作，形成了机构间协作的合力，发挥了各级政府机构的整体效力。这一特点与美国政府机构重视机构间协作合作密切相关。联邦政府大多数部都设有管理和促进机构间协作的部门。在一些涉及多领域问题的方面，兽医机构与多个部门之间存在协作关系。如农业部动植物卫生检验署兽医局内设有专门机构与其他机构协调一致，联合开展动物疾病监测和扑灭，进口动植物产品的检验、生物反恐等活动。不仅部内协调协作，农业部与其他部如与卫生部、国土安全部等部门都建立了良好的协作机制。联邦兽医机构和州兽医机构的协作主要通过国家计划和项目来实现，共同签订的项目协议明确规定各方的职责、权利义务和协作机制。

## 第四章 美国兽医从业人员情况的分析与研究

### 4.1 美国兽医从业人员分类

美国从事兽医相关活动的人员繁多，分工非常细致。根据职业角度，可把这些兽医人员粗分为兽医和兽医辅助人员两类。这两类兽医人员又可根据雇用单位、教育程度、工作范围、工作内容和称谓等角度进一步细分。

#### 4.1.1 兽医

**兽医** 指具有兽医学博士学位（DVM）或同等学历学位，获得从业执照可单独进行诊断、处方、药品及器械分发和外科手术等兽医操作的人员。他们对病畜的所有治疗和结果负最终责任。希望从事兽医执业的大多数人在获得的某一学士学位后可以申请进兽医学院学习。如进入兽医学院，通常4年才能获得兽医学博士学位，在校学习时间达8年。各州都要求兽医参加并通过一项执照考试，通过考试的申请人得到兽医从业许可执照。参加职业考试获得从业许可执照基本是每位兽医专业毕业生的必经之路。据美国兽医协会（AVMA）统计，2004年美国共有64867名兽医。根据雇用单位不同，兽医可分为政府兽医、私人临床执业兽医（后者简称执业兽医）和其他团体雇用兽医。

**政府兽医（Official Veterinarian/Government Veterinarian）**指由国家兽医行政管理部门授权，执行动物卫生和公共卫生及商品检查监督等官方指定任务的兽医，且在适当时签发证书。政府兽医分为联邦政府兽医和州政府兽医两种。联邦兽医主要分布于农业部的动植物卫生检验署、食品安全与检验署、ARS，卫生部食品药品管理局及CDC；州政府兽医主要分布于州农业部动物卫生机构和肉品、禽类检验机构。2004年美国共有政府兽医2689名。

**执业兽医（Private Clinical Practitioner）**指取得执业兽医资格管理机构颁发的许可证，在规定范围内从事兽医工作的兽医。通常执业兽医专指私人开办诊所或在私人诊所就业的兽医。根据诊疗动物不同，执业兽医还可细分为大动物临床执业兽医、小动物临床执业兽医、马临床执业兽医等。2004年美国共有执业兽医47264名，占美国兽医总数73%。

**其他团体雇用兽医（Corporate Employed Veterinarian）**指受雇于大学、实验室、培训机构、社会团体、公司等等的兽医。2004年美国其他团体雇用兽医共6821名。

此外美国军队也雇用了474名兽医负责生物医学研究和发展。经过实验动物学、病理学、微生物学、或相关学科培训的官员参与军队和其他政府机构的研究项目。在美国空军，兽医作为公共卫生官员在生物医学科学军团服役，在世界各地空军基地管理传染性疾病预防工程以阻止人免疫缺陷性病毒的传染、脑炎、肺结核和其他传染性疾病的传播；监控昆虫源性疾病，如莱姆病和洛基山斑疹热；也管理流感、肝炎和其他的人类疾病免疫接种项目[47]。

表 4-1 2004 年美国兽医人数统计表

Number of Veterinarians in the U.S. in 2004

兽医类别 Sorts of Vets	人数 No.of Vets	占总人数比重 Of Popul. (%)
政府兽医 Government Veterinarian	2689	4.1
私人临床执业兽医 Private Practitioners	47264	72.9
其他团体雇用兽医 Corporate Empl.Vets	6821	10.5
军队兽医 Military Veterinarians	474	0.7
雇用情况不明兽医 Unidentified	7619	11.7
合计 Total	64867	100

资料来源：AVMA2004 年 12 月 31 日统计数据

(2) 兽医占总人口的比例[73]

据 FAO 统计，2004 年美国人口 29704.3 万人。同年美国兽医人数为 64867 人，执业兽医人数为 47264 人，分别占总人口数 0.022% 和 0.016%，平均每 4579 个美国人中有 1 名兽医，每 6285 个美国人中有 1 名执业兽医。

据美国劳动统计局 (U.S. Bureau of Labor Statistics) 数据，兽医人数占州人口数排名前五名的州分别为科罗拉多、佛蒙特、内布拉斯加、蒙大拿和爱达荷州，分别占 0.075%、0.071%、0.060%、0.056% 和 0.056%。(见表 4-2)

表 4-2 美国兽医数占州总人口前五名的兽医数统计 单位：人

Table 4-2 Number of Veterinarians in Top Five States in Population

州 States	兽医人数 No. of Vets	占州人口比例 Of Population %
科罗拉多州 (Colorado)	1600	0.075%
佛蒙特州 (Vermont)	210	0.071%
内布拉斯加州 (Nebraska)	530	0.060%
蒙大拿州 (Montana)	230	0.056%
爱达荷州 (Idaho)	330	0.056%

资料来源：美国兽医协会 AVMA

(3) 兽医人均家畜数

据 FAO 数据，2004 年美国生猪存栏 60443.7 万头、牛 9488.8 万头、马 530 万匹、羊 863 万只、家禽 206490 万羽，共有 1.317 亿个家畜单位 (表 4-3)。兽医人均家畜单位为 2030 个，执业兽医人均家畜单位为 2785.7 个。

表 4-3 2004 年美国各类动物数量

Table 4-3 The U.S. Livestocks Inventory in 2004

动物分类 Types	动物种类 Species	数量 Quantity
大动物 Large Animals	牛 (头) Cattle	94888000

大动物 Large Animals	马 (匹) Horses	5300000
	驴 (头) Donkeys	52000
	骡 (头) Mules	28000
	绵羊 (只) Sheep	6105000
	山羊 (只) Goats	2525000
	猪 (头) Swine	60443700
小动物 Small Animals	鸡 (1000 只) Poultry	1970000
	鸭 (1000 只) Ducks	6900
	火鸡 (1000 只) Turkey	88000
	狗 (1000 只) Dogs	53000
	猫 (1000 只) Cats	59000
	鸟 (1000 只) Birds	13000
	兔和貂 (1000 只) Hare	5700
	鼠类 (1000 只) Mice	4800
	爬行类动物 (1000 头) Reptile	3500

资料来源：美国兽医协会 AVMA

#### 4.1.2 兽医辅助人员

兽医辅助人员指辅助兽医完成各项工作的未经过正规大学 (University) 教育的兽医从业人员。根据受教育程度不同, 这些人员主要包括兽医助手、兽医技术员和兽医技师。

**兽医助手 (Veterinary Assistant)** 指学历、知识、技术达不到兽医技术员或兽医技师水平而充当兽医或兽医技术员及技师助手完成日常活动的人。他们可能有高中培训、社区学院单科学历证明, 或通过因特网远程教育学习, 多数是在岗由兽医或兽医技师培训, 一般负责笼舍清洁、动物饲喂和训练、协助处理动物、日常活动登记等工作。

**兽医技术员 (Veterinary Technician)** 指毕业于 2-3 年, 经美国兽医协会兽医认证项目认证的人员。大多数情况下这些毕业生具有大专学历或证书。认证项目主要指导其动物处置和看护方法、正常及非正常生命进程规律、常规实验室和临床操作程序等。他们在持照兽医监督下工作, 除不能诊断、开处方、外科手术及各州禁止的行为外, 其可从事的活动范围很大。通常兽医技术员与兽医的工作如同护士与医师的工作一样, 兽医技术员协助兽医、生物医学研究者和其他科学家开展工作, 就业范围包括动物诊所、生物医学研究室等。

兽医技术员在动物诊所主要负责收取和记录牲畜病历, 收集样本并进行实验室程序, 提供专门护理看护, 为外科手术准备牲畜、器械和仪器, 协助诊断、内科和外科程序, X 片曝光、洗印射线照片, 与畜主联系, 监督和训练诊所工作人员, 外科看护, 齿病预防等。

受雇于生物医学研究室的兽医技术员主要负责在兽医、生物医学研究人员或其他科学家的监督指导下监督对动物的护理和处理, 协助研究项目的执行。

兽医技术员其他就业范围包括诊断实验室、学院或大学、兽医药品和器械的供给销售、动

动物园和野生动物场所、人道组织和动物控制场所、军队、药物和饲料制造公司、食品安全检查。

**兽医技师 (Veterinary Technologist)** 指毕业于 4 年的美国兽医协会认证项目并获得学士学位的人, 从事的工作与兽医技术员类似, 但薪金及职位更高。

此外, 兽医技术员及技师会花大部分时间做某项特定工作以通过由专业学会组织的专家证明考试。目前有 4 个学会和团体提供专业证明, 即兽医紧急护理技术员学会 (Academy of Veterinary Emergency Critical Care Technicians)、兽医技术员麻醉师学会 (Academy of Veterinary Technician Anesthetists)、兽医牙科技术员学会 (Academy of Veterinary Dental Technicians) 和兽医行为技术员团体 (Society of Veterinary Behavior Technicians), 前三者为美国国家兽医技术员协会 (National Association of Veterinary Technicians in America) 任命的专家学会, 后者为兽医各界人士组成的团体。

## 4.2 美国兽医从业人员的资格与准入

### 4.2.1 兽医学院的认证

为保证兽医学院的每位毕业生真正学到基本原理、科学知识及兽医学理论和实际技能, 并能运用理论解决不同种类家畜的疾病, 美国和加拿大兽医协会组织多年来采用联合证明程序 (certification programme) 对美国和加拿大的兽医院校进行认证, 北美地区以外的大学也接受此程序。该程序包括了认证兽医院校的基本要求及认证结果分类两部分。

#### 4.2.1.1 认证或批准兽医院校的基本原则和要求

##### (1) 基本原则

**教育委员会 (Council on Education)** 是美国兽医协会设立的认证机构, 评价美国和加拿大的所有兽医院校, 依据是认证标准及大学实际情况与其目标相符程度。每七年进行一次, 在出现委员会需判断特殊情况时或应大学要求需更频繁评估时可按“分类”一章规定缩短评价间隔时间。

委员会可应邀评价一所计划设立的或新建大学并为大学提供有关认证方面咨询。

在承认不同教育体制、教学任务和教育目标的现实性和合理性的同时, 委员会认为局部客观情况不能成为降低标准认证兽医教育机构的理由。

认证的具体程序是, 除非委员会在前 6 个月内进行过现场考察, 或在来年头 6 个月内将进行一次现场考察, 否则委员会会要求每个认证院校提供年度报告。该报告应介绍近期或预期变化和方式, 委员会此前建议是否被采纳等。如果一所认证或批准的兽医院校预计要调整其管理、组织机构、课程科系设置、教育大纲和办学目标等内容, 应在实施前经委员会审核。年度报告摘要的第一句都要写明最近一次评价的日期和该大学现在的认证分类<sup>[53]</sup>。

##### (2) 认证与批准兽医院校的基本要求

教育委员会按照基本要求中每项标准与申请认证院校的符合程度进行评估。委员会对每项要求的评估结论是基于仅对该项要求的考察结果而不是对整个大学的印象。对一项要求的评价依据是大学的自查报告和现场考察组的考察结论。对一项要求的评估在自查报告、现场考察和

委员会得出最终结论间变化，必须在特定时间内考察事实和期限因素得出认证结论，不考虑这些因素会妨碍有效的认证结论。如大学认为已改进了不足，应其要求，委员会可进行及时复评。

委员会会根据新理念、特殊经验和兽医教育思想的变化定期调整基本要求，要征求院校领导意见并经过执行委员会（Executive Board）审核，最后交由委员会代表机构决定。基本要求在美国兽医协会年度大会上审定批准后确定。

以下是由美国兽医协会代表机构批准的 11 项基本要求：

### （1）组织

一所认证的兽医院校须是由取得美国和加拿大政府认可的组织认证的高等教育机构的一部分。如果一所学院是其上级教育机构的一个主要管理机构就可取得认证，并取得同样承认和地位，与上级机构内的其他专业学院一样取得认可和自主权。主要行政长官或院长须是兽医专业人员，负责兽医教学医院专业和学术事务的领导也须是兽医专业人员。

美国和加拿大之外的院校须在其国家是一所取得国家认可的独立的高等教育机构，或是上级机构内的一个主要管理机构，与其他专业学院一样已取得认可和自主权。

学院须维护学科机会平等，遵守州和联邦关于学生、职员和教员公民权的法律规定。

### （2）财政

认证要求每所院校须有充足的财政资源，财政资源须满足购置和维护必需设备，须提供最基本的临床实习、现场实习和兽医院用于教学教导。这些辅助功能如不是自身财政可以解决的，就应通过财政资助取得以保证教学指导设施的完备性。

### （3）硬件设施和设备

拥有各种设备，提供合适的学习环境。教室、教学实验室、学术厅和其他教学空间应整洁，维护良好，数量、面积合适，教学仪器满足教学和学生数量需要。

管理人员和教员办公室、图书馆、研究实验室、储物空间须满足教职员工需要。

通过认证的学院须拥有或有正式联系的一家兽医院用于治疗 and 动物处置。适当的服务设施包括药房、放射科、诊断支持系统，须有尸检设施提供给教学兽医院。科室设置合理。

教学和研究用动物饲养设施应充足，建造合理，符合动物福利标准。有检验、诊断和治疗动物用的教学、实验室、研究和临床设备。人与动物的安全要作为第一要务加以重视。

建立隔离设施，避免临床病畜和研究用动物间可能发生的传染病。这种隔离设施须建造合理，通风良好，按现代方法维护饲养动物，防止病原传播，要符合研究不同动物种类和传染病原标准。

### （4）临床资源

为教学需要，学院须齐备各种本地和引进的健康和患病动物，这些动物主要来自临床病畜或由研究机构所。为丰富学生临床学习经验，在校内临床实习期间学院须提供品种多样数量充足的用于内科和外科实验的动物。倘若学院方面愿意直接负责详细的计划安排，严密监督和定期记录这些临床实践状况，那么临床实验也可移到校外。但校外实习须有条件：有相关临床课题专家，有好的参考资料，有完善的临床实验室、先进的检测仪器和尸体解剖设施。校外实验也可跟附近兽医开业者进行合同式约定，把它们作为附加的教职员和校外现场实习中心。教学医院在护理程序方面要教授护理知识。在现场条件限制下，有关人员要维持好受监督的现场咨询或流动服务，为学生提供多种获取临床经验机会。无论何种情况，学生须积极参与病畜的治

疗过程,包括物理诊断和结论性诊断。病历记录须综合详细,并保存在有效检索系统中以便更有效应用于教学,研究和学院其他服务。

#### (5) 图书馆和信息资源

对于兽医教育研究、公共服务和继续教育,学院图书馆和信息资源检索系统非常重要。无论是通过打印、电子形式或其他方式,及时得到信息对师生很有必要。图书馆须有资质的图书管理人员(馆长),学院须争取招募更多能辅助专业教学和研究的人员,引进足够的信息资源。

#### (6) 入学管理

专业学位学生、兽医学博士或同等学历学位的人数须跟学院资源和任务水平一致。政府鼓励学院建立博士后项目(流动站),学院或所属大学须有学生处。招生时学院所做的宣传广告须为学生提供正确的学校和教学信息,且印刷目录或电子信息上须说明教学计划目标,提供招生要求和程序,说明学位要求,介绍师资力量,清楚说明有关学费信息和退学程序,提供必要的助学和奖学金项目及正式学期表。所提供的信息还应包括兽医执照考试的相关信息。学院评分等级系统须公平应用于所有学生。每一所认证合格的院校都须建立征询意见机制,收集学生对学院认证标准的意见、建议和评价,这些材料对教育理事会工作非常有益。

#### (7) 招生

大学须有阐述明确、规范正式的招生政策,招生委员会的大部分委员都是全职教员。入学申请者须符合学院正式招生政策所规定的学历和其他方面要求,理事会在审查申请者申请表的基础上,提出对申请入学学生的要求。招生科目应包括兽医专业所有课程和有助于普及兽医教育课程。兽医预科教育目标是为专业教育提供坚实的基础,随着兽医专业的发展和受教育者发展,教学应更趋向于终身学习。除学习成绩外,招生标准也应考虑非智力和社会实践等因素。

#### (8) 师资

教师数量和资格须达到规定要求以便完成教学任务和实施有关教育项目。在评价教职员和学院过程中,参与学术交流活动是一项重要标准。学院须证明为专业发展和教职员研究活动的开展,学院制定并实施了内容丰富、综合全面的教学计划。学院学术部门不仅要为教师研究项目提供必要的科研条件,还要为其他方面的权益提供保障以维持教师资源的稳定性、持续性和资历水平。兼职教师、住院医师和毕业生适当与教学计划相融合,使其有可能增补为正式师资力量。

#### (9) 课程

课程至少包括相当于四学年的所有内容,最低有一学年临床实习。在课程内容和授课中每一专业学位申请者都要认识到到终身学习的重要性。课程安排和实施须有足够灵活性以根据形势变化和兽医科学技术的发展调整。课程由学院教务委员会进行定期审核和管理。课程评估包括收集足够有价值的材料,确保课程内容传达最新理念和基本原理,要保证教学质量和成效。教育理事会鼓励各院校采用多种灵活方式进行教学。课程内容一般包括:

分子生物学、有机个体和生物群落层次的教学与研究,要向学生讲授主要生物学原理、基本规律和引起动物疾病的发病机理。

以简明和循序渐进的方式使学生掌握兽医科学的规律性以便学生了解动物肌体正常功能、动态平衡、生理病理学、健康或发病机理、自然历史及国内外主要动物疾病发展变化。

适用于多种动物的内外科理论实践指导,包括基本原理、物理和实验室诊断方法、诊断分析

实习经验（包括诊断映像，诊断病理学和尸体解剖）、疾病防治、治疗学介入（包括外科术）和病畜管理和护理（包括集中护理，应急医学和隔离程序）、个体动物和群畜临床疾病。所有导师都应该强调最后医学判定要对消除病因和疾病症状起到帮助作用。

流行病学、人畜共患病、食品安全卫生、动物与环境的内在联系及兽医对全社会和专业保健领域所起的重要作用。

学生怎样从动物既往史和档案文件中寻找有价值信息，怎样获得、保存和检索信息及怎样有效跟畜主和同事打交道。

通过课堂教学让学生知道职业道德、为大众提供专业服务时应有的态度、个人财务或企业财务管理和其他管理技能，了解兽医学专业广阔前景和就业机会及其他有关兽医专业的信息。

在社会要求不断变化环境下，学生要有必要知识、技能、价值、态度、能力和行为以便能做好动物卫生工作。

对学生进步给予公平公正评价。

#### （10）继续教育

继续教育是各兽医院校职责。应鼓励教员对助理兽医师进行继续教育，使其适应变化了的专业要求和公共需求。

#### （11）科学研究和研究生教育

学院应具备坚实的研究能力并为取得高级学位和兽医专业委员会证书提供相应课程。研究生教育要有相应教学设施、教学资源和有资质教师。

### 4.2.1.2 认证学院的认证类别与认证结果<sup>[27]</sup>

#### （1）认证类别

由教育委员会根据每所学校培养目标和《兽医学院认证或批准必要条件》对该校全部教学课程进行评价。经委员会评估后被认证院校将归入下列各类：

**全面认证：**符合或超出所有必要条件。此类别认证有效期不超过 7 年。

**有限认证：**符合或超过大部分必要条件。此类别认证有效期不超过 5 年。如要求补充主要设备不足或学院表现积极能在接下来的两年内达到全面认证要求则允许上升到全面认证。

**期限认证：**符合或达到部分必要条件，但委员会认为在有限认证期限内不能达到全部必要条件。此类别认证有效期不超过 4 年，可随时终止认证程序。

**临时认证：**还没有足够时间和条件达到专业要求，但按照有关条件至少能完成部分专业课程。此类别认证有效期不超过 2 年。

**批准：**对美国以外的兽医院校，经委员会评估认为符合或超过所有必要条件。此类别认证有效期不超过 7 年。

#### （2）认证结果

上述每项分类为学院提供了一个认证结果：

**不予认证：**不符合任何一个认证类别要求。

**不予批准：**委员会评估认为某外国学院不符合必要条件。

**合理性保证：**声明建设中的兽医学院有要求进一步认证的保证，且该学院是根据提交给委员会的计划而建立，计划明确说明能符合或达到必要条件。此类别每年更新。

### (3) 各类别的再审查

委员会根据自己判断可在任何时候重审或改变一个学院分类，重审前提是：影响一个或多个必要条件因素发生重大改变，该学院很可能无法达到一个或多个必要条件；以前的不足变得更严重，很可能使学院无法达到一个或多个必要条件；学院或其所在大学未能及时令人满意地回复委员会质询或未能在评估过程中给予合作。

## 4.2.2 兽医院校毕业生的执业准入

### 4.2.2.1 对认证兽医院校毕业生的要求

实行全国统一资格考试。要求认证兽医院校毕业生（本国和国外）参加全国统一理论水平考试——北美兽医许可考试（NAVLE）合格后方可申请执业许可证。

北美兽医许可考试是国家考试委员会对北美国家执业兽医理论和实践能力的考试，为计算机操作书面考试，于2000年11月推行并取代过去考试。

**参加考试的时间** 大部分州考生可在毕业前8个月参加此类考试。

**参加考试条件和程序** 经各州许可证发放机构批准考生才能参加北美兽医许可考试。一般来说考生须是美国兽医协会（AVMA）认可的兽医院校高年级学生或毕业生、在“国外兽医毕业生教育委员会”登记的考生和在“兽医教育等效性评估项目”登记的考生。美国考生通过州或属地许可证发放机构报名。

许可证发放机构向国家兽医考试委员会（NBVME）办公室提供符合条件的考生名单。国家兽医考试委员会向考试承包方（Prometric公司）提供批准参加考试的考生名单，国家医药考试委员会（NBME）制定考试日程。然后国家兽医考试委员会将考试日程在考前45天时寄给每位考生，考生根据考试日程预订考试中心。每考季考生可参加一次考试。国家兽医考试委员会不对考生重新参加考试的次数作限制，但一些许可证发放机构有这方面限制。

**考试费用** 报名同时交纳考试费，不论直接还是经许可证发放机构转交，最终收费者都是国家兽医考试委员会。2005年报名费是425美元，有些州许可证发放机构收取州考试申请费。

**考试时间** 北美兽医许可考试每年春秋举办两次，2005-2006年春季两周、秋季四周考生可随时参加考试。考试中心周一到周五全天开放。

**考试地点** 北美兽医许可考试由承办各种教育、证书和许可考试的Prometric公司在全北美计算机考试中心举办。北美设有300家中心，在波多黎各、关岛和美属维京群岛也有考试中心，北美国家之外的通过美国兽医协会认证的兽医院校学生可选择海外考试中心，但要收取附加费用。考生可在任意一个考试中心参加考试，不受居住地限制。

考试中心一般有一个考场，配备6-12台考试计算机，一位或多位Prometric职员登记考生并监督考试过程，中心会给考生照像，考试过程会有摄像监控。

**考试内容** 北美兽医许可考试考试含360道与临床相关的单选题，约10%考题带有图片信息（照片、X线影像、显微照片等），内容包含兽医各相关学科基本常识；考试设计包含两个维度内容：兽医活动和动物种类。兽医活动内容包括资料收集和分析，健康维护及发病管理，专业行为、交流和执业管理；动物种类涉及常见动物如狗、猫、宠物鸟、牛、猪、羊、马、禽等。

**考试时间长度** 考试时长 7.5 小时，其中有 15 分钟考试指南，6.5 小时考试，6 个单元，每单元 65 分钟，45 分钟休息，包括午餐时间和每单元间休息。每单元 60 道题。

**考试成绩报告** 考试成绩最先报给考生报考的许可证发放机构，该机构再将成绩报给考生。然后由美国州兽医联合会下属的兽医信息核实机构[Veterinary Information Verifying Agency (VIVA)]将成绩报给其他许可证发放机构。

**北美兽医许可考试分数和标准的确定** 北美兽医许可考试通过标准以考试内容为基准标准程序建立，即通过考试标准只与考试内容和难度相关。每个考生的答案与固定通过标准相对照，不分级。理论上全体考生都能通过或都不能通过。这种改良的方法通常用于确定许可或证明考试的通过标准。国家兽医考试委员会制定参考及格分数线。各州许可证发放机构可另行制定本州及格分数线<sup>[53]</sup>。

#### 4.2.2.2 对于非认证兽医院校毕业生的要求

非认证兽医学校毕业生需参加“教育委员会外国兽医学生考试项目 (ECFVG)”或“兽医教育等效性评估项目 (PAVE)”考核。考核一般分为 4 个步骤：第一步提交考试申请及学历证书；第二步提交语言水平证明；第三步理论水平考试；第四步临床技能考核。美国大部分州都要求参加“教育委员会外国兽医学生考试项目考试，有的州还要求参加兽医教育等效性评估项目考试。这四步环环相扣，不得省略或调序，且要在规定期限内完成，否则之前考试成绩作废。

##### 1) 教育委员会外国兽医学生考试项目 (ECFVG)

教育委员会外国兽医学生考试项目 (ECFVG) 由美国兽医协会 (AVMA) 负责管理。申请参加教育委员会外国兽医学生考试项目考试的要求是：考生应先提出考试申请并提交学历证明，然后参加英语能力考试，如托福或雅思考试；达到规定英语能力要求后（托福：213 分、作文 4.0、口语 50，或雅思 6.5 分），可参加北美兽医许可考试考试；最后参加需时 3 天半的临床操作考核 (CPE)，或在认证兽医学校完成为期 1 年的临床培训（2007 年 1 月 1 日起取消该项培训，考生都须参加临床操作考核）。

临床操作考核为期 3.5 天，分 7 部分，由兽医学院组织，旨在考察考生临床动手操作技能。7 部分分别为麻醉、临床与解剖病理学、马科、食品动物操作、小动物操作、放射线照相术及外科手术。

##### 2) 兽医教育等效性评估项目 (PAVE)

兽医教育等效性评估项目 (PAVE) 由美国州兽医理事会协会 (American Association of Veterinary State Boards, AAVSB) 主管、申请参加本项目评估要求考生先提出考试申请并提交学历证明，提交英语能力考试证明；随后参加资格考试[Qualifying Examination (QE)]；最后参加兽医临床技能评估 (Veterinary Clinical Skills Assessment, VCSA)，或有在认证兽医学校从事不少于 12 个月的临床工作证明。考生要想获得执业执照仍须参加北美兽医许可考试考试<sup>[51]</sup>。

##### (1) 资格考试 (QE)

资格考试是用于兽医教育同等水平评估项目 (PAVE) 考试，由国家兽医考试委员会 (NBVME) 与国家医学考试理事会 (NBME) 共同管理。兽医教育同等水平评估项目是由美国州兽医理事会协会举办、对非认证兽医学院毕业生能力进行认证的项目。所有兽医教育同等水平评估项目参与者都要参加资格考试，内容包括基础科学或认证兽医学校的前三年的临床课程。考试为机考，

共 300 道选择题，涉及 5 方面内容：解剖学、生理学、药理学、微生物学和病理学。

**登记程序** 所有报考者须通过美国州兽医理事会协会（AAVSB）报名。所有报考者须参加兽医教育等效性评估项目项目。

**资格考试报考费** 报考费 800 美元。在交到美国州兽医理事会协会报考费中，一部分用于兽医教育等效性评估项目的参加费。

**考试内容** 常规动物疾病内容 59%，其中解剖学 23%，包括宏观和微观解剖及放射学和诊断显影原理；生理学 23%，包括生理化学、生物生理学、神经生理学、遗传学、内分泌学、繁殖和营养学；药理学 13%，包括麻醉原理等。非常规动物疾病占 41%：其中微生物学 20%，包括细菌学、病毒学、真菌学、寄生虫学、免疫学、公共卫生、食品安全及流行病学；病理学 21%，包括临床病理学和毒理学。资格考试没有按动物种类或兽医执业类别分类，许多项目不针对某种动物。其项目包括兽医可能在北美执业临床实践中遇到的所有动物种类。

**评分、分析和标准设定** 评分时，每正确答案得一分，成绩不进行加权处理。所有答卷批完后，对每道题目进行分析，得出其难度和辨别力统计分析。如分析过程中发现问题，可由一位以上考生委员会成员对特定题目进行评定以确定答案正确性。任何被认为不合理的题目都将从成绩和题库中删除。所有考生成绩重新计算。

及格最低分数线根据内容设定。如考生都通过及格线就全部及格。如只有 50%考生通过及格线则只有 50%考生及格。考生及格情况不会受其他参考考生表现影响。

**成绩公布** 一旦开始答题，考生答案将会记录并储存在网络服务器中。考试结束后这些答案将会传给国家医学考试理事会以评分。资格考试成绩单只公布考生成绩，并注明为及格/不及格。成绩单将会寄到美国州兽医理事会协会办公室，美国州兽医理事会协会将把资格考试成绩通知考生。考试结束后尽快公布成绩。如考试不及格，考生可再申请下次考试。

**投诉** 关于考试成绩，标准程序确保了向各考生公布的成绩都以计算机记录答案精确反映，经复查而更改成绩情况极少。如考生向国家兽医考试委员会提交带签名的书面申请及 50 美元便可进行复查。在收到申请和费用后将尽快出复查结果。复查只是确定原来成绩是正确还是错误，错的将改正，且返还复查费。关于考试过程，如考生认为考试管理或考试条件严重影响其发挥，须在考试后 10 天内向国家兽医考试委员会发出带签名的书面申请。告知考试日期和地点及具体情况。每个申请都会得到评估。如申请事项不成立或经过调查构不成严重影响发挥，考试成绩将维持不变。如申请事项成立，将采取适当更正措施。

## （2）兽医临床技能评估（VCSA）

兽医临床技能评估为动手操作考核，是国家兽医考试委员会最近推出的一项考核。在得克萨斯州 Cedar Valley 学院举行。

### 4.2.3 兽医资格与准入的基本特点

（1）**通过兽医学校进行认证，严把兽医毕业生的素质。**对兽医教育机构的资格和能力进行考核和评估其实是一个兽医学院软硬件条件与一系列标准的比较过程，这些标准根植于兽医工作的客观要求。评价指标涵盖组织、财政、仪器设备、临床设施、课程设置、成果评价、继续教育、研究和研究生教育等，通过对兽医学校软硬件评估达标来保证教学质量，为社会培养

和输送合格的兽医人才。

(2) **设置执业资格考试, 确保从事临床执业兽医的水平。**为保证兽医从业人员的理论水平和临床实践能力能满足现实需要, 对认证兽医院校毕业生(本国和国外)进行全国统一的理论水平考试——北美兽医许可考试(NAVLE), 非认证兽医学校毕业生则需参加“教育委员会外国兽医学生考试项目(ECFVG)”或“兽医教育等效性评估项目(PAVE)”考核, 考试合格者方可申请执业许可证。同时注意为外国兽医院校毕业生进入美国行医提供了平等机会, 也保证了其从业质量。

(3) **对兽医人员进行分类, 明确界定各类人员的职责。**从职业角度把兽医从业人员分为兽医和兽医辅助人员两类, 并根据雇用单位、教育程度、工作范围、工作内容和称谓等对两类兽医人员进一步细分, 较为系统和细致分工有利于明确各类人员职责。

## 4.3 美国政府兽医的管理

### 4.3.1 政府兽医的分类和职责

政府兽医(Official Veterinarian/Government Veterinarian)指由国家兽医行政管理部门授权其执行动物卫生和(或)公共卫生及商品检查监督等明确指定官方任务的兽医, 且在适当时签发证书。2004年美国共有政府兽医2689名, 分联邦政府兽医和州政府兽医。联邦政府兽医主要分布于农业部的动植物卫生检验署、食品安全与检验署、ARS, 卫生部的食品药品管理局及CDC; 州政府兽医主要分布于州农业部的动物卫生机构和肉品和禽类检验机构。

#### 4.3.1.1 联邦政府兽医

任职于联邦政府的兽医统称联邦兽医(Federal Veterinarian), 从工资等级分都属GS-0701-兽医官(Veterinary Medical Officer, VMO), 因此联邦兽医一般又被称为兽医官。动植物卫生检验署和食品安全与检验署政府兽医数量分别为400人和1200人, 占政府兽医总人数的14.9%和44.6%。联邦政府兽医主要根据职位或职责不同进行分类的。下文重点介绍动植物卫生检验署(APHIS)和食品安全与检验署(FSIS)兽医官分类和职责。

##### (1) 动植物卫生检验署兽医

任职于动植物卫生检验署的兽医又以兽医局兽医占多数, 可分为首席兽医官(Chief Veterinary Officer)、兽医官总监(Supervisory Veterinary Medical Officer)、地区兽医主管(Area Veterinarian in Charge, AVIC)和普通兽医官四类。

**首席兽医官**为兽医局中级别最高兽医, 且为兽医局局长。由于美国政府实行首长负责制, 机构职责与机构首长职责等同, 因此首席兽医官承担兽医局职责: 与动植物卫生检验署署长及其他官员共同制定动植物卫生检验署计划、政策、项目、程序, 并参与动植物卫生检验署活动; 领导和协调全国兽医项目和兽医卫生工作, 负责国内动物疫病控制和扑灭、外来病防控、动物及其产品流通管理、动物及其产品进出口管理、兽医生物制品管理、动物福利等; 领导和协调全国动物卫生信息体系, 实施联邦-州合作项目以有效防控外来病暴发; 领导和协调兽医生物制品中心活动; 与州政府、地方政府、农场主协会及其他组织、个人合作执行联邦兽医项目和兽

医工作，并向其提供技术支持。与外国政府合作控制家畜家禽病害，并向其提供技术支持；为实施兽医项目而提供兽医实验室支持、诊断服务并开展研究工作。

**兽医官总监** 主管各联邦兽医项目实施，负责带领各项目兽医官（VMO）开展项目工作。

**地区兽医主管** 是联邦农业部派驻各地方兽医办公室主管，具体职责为签发动物卫生证书；为动物疫病控制和扑灭项目提供帮助；出口认证；进口检验；疫病监测；兽医认证；紧急动物卫生事件应急响应。

**普通兽医官** 是兽医局中最基层兽医，一般没有行政职务，具体执行兽医局职责和开展工作。

## （2）食品安全与检验署兽医

大部分食品安全与检验署（FSIS）兽医通常从基层（田间）兽医做起，全国约 1000 人，占食品安全与检验署兽医总人数的 83.3%。大都是在屠宰加工厂从事检验和公共卫生专业工作主管，监督公共卫生专业人员日常工作以确保管辖区内屠宰场或加工厂遵守卫生标准，实施人畜共患病病原控制，开展危害关键点控制系统分析。田间兽医一般是任职于屠宰场的公共卫生兽医官（PHV）和兽医监督官（Supervisor），拥有更多经验后有可能调到地区办公室或总部。此外食品安全与检验署在位于内布拉斯加州奥马哈市设立的检验技术服务中心提供许多检验管理服务。

根据工作性质，食品安全与检验署中的官方兽医（VMO）可分为公共卫生兽医官（Public Health Veterinarian）、公共卫生兽医监督官（Supervisory Public Health Veterinarian）、地区公共卫生兽医官（人道屠宰专员 Area Public Health Veterinarian）、执行与调查分析官（Enforcement and Investigation Analysis Officer）、地区主管（District Manager）、地区副主管、生产线总监、监督员（Compliance Officer）、国际贸易审验官（International Program Review Officer）、技术服务中心项目总监（Technical Services Center Program Staff Officers, and Supervisors）、技术服务行政助理（Executive Associate for Technical Services）、招聘专员（Recruiter）、人事主管。其中公共卫生兽医官为在基层具体开展工作的兽医，其他 VMO 主要负责监督和管理类工作。

公共卫生兽医的职责具体包括对相关场所的 HACCP 系统和加工程序进行食品安全审核，确保屠宰场和加工厂符合法律法规的规定；审核和评估相关场所的微生物环境状况，评估场所的微生物采样计划及其微生物控制程序的统计学合理性，系统评估场所的控制系统，包括 HACCP、SSOP、大肠杆菌程序和沙门氏杆菌数据；调查残留违法案件，并移交食品药品监督管理局-兽医管理中心，由兽医管理中心采取强制性执行；分析判定采取关键控制点过程后的病原减少情况；参与劣质产品的召回；指导家畜家禽的宰前宰后检疫检验；监督家畜的人道屠宰操作并执行相关法律法规。

### 4.3.1.2 州政府兽医

州政府兽医主要分布于州农业部的动物卫生机构和肉品、禽类检验机构。

通常任职于州政府动物卫生机构的兽医分为州立兽医（State Veterinarian）和田间兽医（Field Veterinarian）。州立兽医为州首席兽医官，也称州立兽医，统领整个州动物卫生工作。有的州由该州兽医（考试）理事会主席担任州立兽医，州立兽医应由该州兽医（考试）理

事会任命并获得州长批准，如密歇根州；田间兽医为在郡以下行政区开展动物疫病相关工作的兽医。各州会把整个州分成多个区片，每区片配备 1 名田间兽医，具体负责该区片动物疫病防控相关工作，如纽约州把 57 个郡分成了七个区片，每区片配备 1 名田间兽医，每名田间兽医负责 3-15 个郡的动物疫病工作。

任职于肉品和禽类检验机构的兽医一般称为肉类检验兽医（Meat Inspection veterinarian）。有的州的肉检工作由食品安全与检验署承担，有的州则有自己独立的肉品与禽类检验系统。因此只有后者才在其中设立肉类检验兽医，其职责与食品安全与检验署的公共卫生兽医相似[47]。

### 4.3.2 政府兽医的分布和收入状况

美国联邦政府雇员的工资根据职位、工作性质、工作内容等设定不同级别。现行的政府雇员工资级别分为 15 个档次，从 16352 美元到 91507 美元，最高级别是最低级别的 4 倍（表 4-5）。

表 4-5 美国现行的政府雇员工资级别

Table 4-5 Present U.S. Government Employees Wage Scale

级别	工资 (美元)	级别	工资 (美元)	级别	工资 (美元)
Scale	Wage (USD)	Scale	Wage (USD)	Scale	Wage (USD)
GS-1	16352	GS-6	28085	GS-11	46189
GS-2	18385	GS-7	31209	GS-12	55360
GS-3	20060	GS-8	34563	GS-13	65832
GS-4	22519	GS-9	38175	GS-14	77793
GS-5	25195	GS-10	42040	GS-15	91507

在联邦农业部兽医局中任职的普通兽医官（VMD）工资级别为 GS-11 到 GS-14 不等；兽医监督官和地区兽医主管的工资级别为 GS-13 到 GS-14 不等；

食品安全与检验署中任职的兽医官工资级别分别为：公共卫生兽医官为 GS-9 到 GS-11，公共卫生兽监督官为 GS-11，地区公共卫生兽医官（人道屠宰专员）为 GS-13，执行与调查分析官 GS-11 和 GS-12，地区兽医主管为 GS-15，地区兽医副主管为 GS-14，生产线总监、监督员、国际贸易审验官为 GS-13，技术服务中心项目总监为 GS-12 到 GS-15 不等，人力资源管理专员为 GS-11 和 GS-12，人事主管为 GS-11 到 GS-15 不等。

2004 年联邦政府兽医年均税前收入为 83500 美元，州政府兽医年均税前收入为 70000 美元，分别占美国各种兽医职业收入排名的第七名和第十三名（表 4-6）。

表 4-6 2004 年美国兽医年均税前收入情况

兽医职业	年均税前收入 (美元)	收入排名
Veterinary Professions	Annual Incomes before Tax	Places in Comparison
私人临床执业兽医 Private Practitioners		

大动物临床（专门） Large Animal Clinical Vets-Specialized	86500	4
大动物临床（主要） Large Animal Clinical Vets- Primary	74500	10
混合动物临床 Mixture Clinical Vets	71500	12
小动物临床（主要） Small Animal Vets-Prm	92236	3
小动物临床（专门） Small Animal Vets-Spe	80500	8
马科临床 Equid Clinical Vets	86500	4
其他 Other Clinical Vets	74500	10
<b>公共或团体雇佣兽医 Public Veterinarians</b>		
大学或学院的兽医 Vets in Academies	95500	2
联邦政府兽医 Federal Government Vets	83500	7
州政府兽医 State Government Vets	70000	13
军队兽医 Military Veterinarians	86500	4
其他团体雇佣兽医 Corporate Empl. Vets	119500	1
其他 Other Public Veterinarians	77500	9

资料来源：美国兽医协会 AVMA

### 4.3.3 政府兽医的职业准入与培训

#### 4.3.3.1 政府兽医的职业准入

在联邦政府工作的兽医由于工资级别不同，任职条件也不尽相同。但都须具备最低教育背景：具有 DVM 学位或由美国兽医协会、州教育部或州兽医（考试）理事会认可或批准的学校授予的同等学历学位。不符合前述规定条件的国外大学毕业生须提供毕业兽医院校证明、英语理解和沟通能力证明，并通过美国兽医协会教育委员会或国家兽医考试委员会为国外兽医设置的笔试。英语能力证明包括：（1）托福考试不低于 550 分，其中听力不低于 60 分；（2）具有美国学院或大学的高等学位（如硕士或博士），或（3）毕业于美国或加拿大用英文教学高中。

通常具备上述教育背景的兽医可根据招聘信息直接向用人单位应聘，但工资级别为 GS-11。这种岗位包括联邦农业部兽医局的普通兽医官（VMO）和食品安全与检验署的生产线检验官等。若要申请更高工资级别职位则须满足其他要求，如须有 1 年以上兽医从业经历，并具备独立完成兽医操作或进行科研能力、或须有 1 年以上在联邦机构担任前一工资级别岗位的专业经验、或持有某个州临床从业执照等。

#### 4.3.3.2 政府兽医的培训

联邦农业部兽医局下设的职业发展处、流行病学和动物卫生中心、国家兽医诊断实验室、外来动物疫病诊断实验室以及食品安全与检验署下设的教育中心都为本部门的新任职兽医和在职兽医提供各种培训。

##### 1. 新任职兽医的培训

### (1) 兽医局(VS)

目前联邦农业部兽医局(VS)开展的“兽医局职业计划”(Veterinary Services Careers Program, VSCP)是为新入职兽医人员量身定做的项目。兽医局职业计划每年都会为试用期的雇员提供多次培训,包括普通培训课程和科学技术培训课程,培训为期9个月。兽医局职业计划核心课程是向新雇员介绍联邦机构和项目,详细介绍动植物卫生检验署和兽医局项目。培训项目将重点讲授兽医局在保护美国国家畜家禽业、提高国内动物卫生水平和促进畜产品出口等方面的管理职能和合作项目。兽医局职业计划还讲授重要家畜疾病、外来动物疫病、基础流行病学和应急事件处理等课程。新雇员完成兽医局职业计划课程后就会较全面地了解兽医局工作目标、发展方向和当前工作。

此外兽医局职业计划还提供个别辅导(individual learning contract),每位参加兽医局职业计划的新雇员都会配备一名顾问或指导,雇员在其主管、顾问和动植物卫生检验署培训人员指导下学习。这种培训方式专业且更有针对性。新雇员还可参加各类临时工作来扩展专业知识。顾问或指导协助新雇员更快进入状态,并教会他们充分利用兽医局资源和经验。

新雇员还可参加兽医局举办的其它内部培训和大学、专业组织提供的培训,或参加网络课程学习。由于动植物卫生检验署的雇员遍布全国,他们可以通过光盘和网络会议等途径接受远程培训。兽医局职业计划还组织大量培训会议,安排雇员集中学习。

### (2) 食品安全与检验署(FSIS)

食品安全与检验署(FSIS)非常重视对雇员培训。2004年起,所有新任职田间兽医都将安排到屠宰场和加工厂接受9周兽医公共卫生教育培训。教育中心和田间运行办公室联合举办培训并实施岗位辅导。课程包括公共卫生管理机构职责、食品安全与检验署法律法规、食品安全、各种动物宰后处理、职业安全关注、食品微生物学、人道处理和屠宰。

在新雇员试用期内,食品安全与检验署仍提供各类辅导。培训与辅导结合为新雇员掌握公共卫生操作打下了良好基础。在通过一系列能力考试并接受岗位评估后获得相应培训证书。该证书将是雇员转正的前提条件。

## 2. 在职兽医的培训

### (1) 兽医局(VS)

兽医局下设的职业发展处、流行病学和动物卫生中心、国家兽医诊断实验室、外来动物疫病诊断实验室每年都举办各类在职培训班。

职业发展处举办的在职培训班包括外来动物疫病诊断专家培训、副结核病协调员培训、基础布病流行病学培训课程、实验室生物安全培训、基础结核病流行病学课程。培训课程适合动植物卫生检验署田间兽医官、州兽医官或将实施联邦项目的联邦和州兽医官。

流行病学和动物卫生中心举办的培训班主要是流行病学培训,大部分适合流行病学专家、数据库管理员和数据录入人员。也有部分课程适合兽医人员,如紧急管理响应系统—早期响应指南课程和普通数据库 I—数据录入程序设计。

国家兽医诊断实验室针对细菌病和病毒病诊断开办各类培训课程。其中适合兽医人员参加的课程包括马传染性贫血(EIA)琼脂凝胶免疫扩散(AGID)和ELISA实验方法、马病毒性动脉炎病毒中和作用、荧光抗体结合物制备、新城疫病毒分离与血清学试验、伪狂犬病病毒中和试验、伪狂犬病病毒ELISA和乳胶凝集试验、水泡性口炎病毒补体结合试验、水泡性口炎病毒凝集试验。

其中后四个培训课程适合负责管理动物出口或州际流通运输的兽医官，也适合参与协助疫病诊断工作的兽医。

外来动物疫病诊断实验室开设培训课程为水泡性口炎诊断、猪病诊断；非洲马瘟、牛瘟和小反刍兽疫防控；病理学分析等。

#### **(2) 食品安全与检验署 (FSIS)**

食品安全与检验署 (FSIS) 教育中心通过得克萨斯州农业与机械大学网站及中心网站提供各类兽医培训课程。其次，食品安全与检验署还在单位教室或动植物卫生检验署相关场地为雇员提供“外来动物疫病防范”方面的培训。除专业培训外，食品安全与检验署还为兽医提供各种技术或管理类培训课程，使兽医满足各类高级行政职位要求。

此外食品安全与检验署非常鼓励兽医申请博士后教育，并鼓励兽医获得美国兽医协会的专家资格。为此食品安全与检验署参加了两项博士后项目，即食品安全与检验署食品安全合作项目和疫病控制流行智能服务 (Disease Control Epidemic Intelligence Service, EIS) 项目。食品安全与检验署食品安全合作项目吸引了各类优秀的博士后学生的参加，这些学生专业知识丰富，协助食品安全与检验署建立并实施了许多公共卫生安全预防方法和政策。疫病控制流行智能服务项目为食品安全与检验署增添了许多参加过流行病学调查、研究和公共卫生监测方面的培训的人员。

### **4.3.4 美国政府兽医管理的基本特点**

**(1) 机构对政府兽医称谓设定以工作职责为据，非技术职称。**

**(2) 非常重视政府兽医的任职和在职培训。**政府兽医从业人员都必须具备 DVM 学位或由美国兽医协会、州教育部或州兽医 (考试) 理事会认可或批准的学校授予的同等学位的最低教育背景。兽医局开展“兽医局职业计划”为新入职的兽医人员量身定做培训项目，食品安全与检验署将所有新入职的田间兽医安排到屠宰场和加工厂进行的兽医公共卫生教育项目培训。通过举办各类培训班、提供网络培训课程等方式对兽医进行专业技术培训和行政职位培训，鼓励兽医申请博士后教育，并鼓励兽医获得美国兽医协会专家资格。

## **4.4 美国执业兽医的管理**

美国执业兽医 (Private Clinical Practitioner) 指取得执业兽医资格管理机构颁发的许可证、在规定范围内从事兽医工作的兽医。通常执业兽医专指私人开办诊所或在私人诊所就业的兽医。根据诊疗动物不同，执业兽医还可细分为大动物临床执业兽医、小动物临床执业兽医、马临床执业兽医等。

### **4.4.1 执业兽医数量**

2004 年美国大约有 73% 兽医从事私人临床开业，执业兽医人数 47264 人，较 1986 年增长 40%。根据执业范围不同主要分为大动物临床 (专门)、大动物临床 (综合)、混合动物临床、小

动物临床(专门)、小动物临床(专门)、马科临床, 各类执业人数分别占执业兽医总人数的 4.0%、5.4%、8.2%、11.7%、63.4%、4.8%。其中从事小动物临床的执业兽医人数较 1986 年增长 61.2%, 从事大动物临床和混合动物临床的执业兽医人数较 1986 年降低 15.7%, 从事马科临床的执业兽医人数较 1986 年增长 19.5% (表 4-8)。

表 4-7 美国执业兽医人数统计表 (美国兽医协会)

Table 4-8 Number of Veterinary Practitioners in U.S (AVMA)

执业范围 Professions	2004 年			1986 年		
	兽医人数 Practitioners	占总执业兽医人数 % Of Total Practitioners	占总兽医人数 % Of Total Veterinarians	兽医人数 Practitioner	占总执业兽医人数 % Of Total Practitioners	占总兽医人数 % Of Total Vets
大动物临床 (专门) Large Animal Vets Sp	1887	4.0	2.9	1936	5.7	4.5
大动物临床 (主要) Large Animal Vets Pr	2596	5.4	4.0	4570	13.5	10.6
混合动物临床 Mixture Clinical Vets	3868	8.2	6.0	3397	10.1	7.9
小动物临床 (主要) Small Animal Vets Pr	5507	11.7	8.5	4722	14.0	11.0
小动物临床 (专门) Small Animal Vets Sp	29951	63.4	46.2	17276	51.1	40.0
马科临床 Equid Vets	2257	4.8	3.5	1888	5.6	4.4
其他 Other Vets	1198	2.5	1.8			
合计 Total	47264	100.0	72.9	33789	100	78.2

资料来源: 美国兽医协会 AVAM

#### 4.4.2 执业兽医的收入状况

执业兽医制度的建立促进了兽医行业的良性循环。兽医职业门槛提高使从业人员减少, 个人收入相应增加, 地位得到提高, 这又促使更多人迈向这个门槛。美国兽医学院毕业生从事临床工作的约占毕业生 85% 以上, 收入很高, 大动物临床执业兽医平均年薪 7-8 万美元, 是美国人均年收入水平 2 倍多; 小动物临床执业兽医年薪更高, 平均 8-9 万美元 (表 4-8)。如自己开业收入还要更高。

表 4-8 2004 年美国执业兽医收入水平 单位: 美元

Table 4-8 Average Incomes of U.S. Practitioners in 2004 Unite: USD

执业范围 Professions	2004 年平均税前收入 Incomes before Tax 2004	是美国人均年收入 (37440 美元) 的倍数 Multiples of Annual Incomes / person
---------------------	---	---

大动物临床（专门）	86500	2.31
Large Animal Practitioners-SP		
大动物临床（主要）	74500	1.99
Large Animal Practitioners-PR		
混合动物临床 Mixture Clinical Ve	71500	1.91
小动物临床（主要）	92236	2.46
Small Animal Practitioners-PR		
小动物临床（专门）	80500	2.15
Small Animal Practitioners-SP		
马科临床 Equid Practitioners	86500	2.31
其他 Other Practitioner	74500	1.99
平均值 Average	77500	2.07

资料来源：美国兽医协会 AVMA

#### 4.4.3 执业兽医的管理与自律

##### 4.4.3.1 执业兽医的管理

美国各州都针对执业兽医管理制定相应法律法规，并授权成立管理机构—兽医（考试）理事会负责具体执业兽医（或兽医技术员）管理工作。各州兽医（考试）理事会组成和管理职能各不相同，但管理涵盖范围基本相同，主要涉及执业申请、执业考试、执照管理、执业行为管理等四方面。兽医院校毕业生若想成为执业兽医从事兽医临床工作，须向州兽医（考试）理事会提交申请，参加考试合格后领取行医执照，才能开业行医。各州兽医（考试）理事会负责与此相关管理工作。

##### （1）州兽医（考试）理事会

各州兽医（考试）理事会的具体名称各不相同，如加利福尼亚州兽医学理事会（California Veterinary Medical Board）、爱达荷州兽医理事会（Board of Veterinary Medicine）、印第安纳州兽医考试理事会（Indiana board of veterinary medical examiners Board）、伊利诺斯州兽医许可与纪律理事会（Veterinary Licensing and Disciplinary Board）等。但这些理事会都属于政府机构，由特定的政府部门如农业部、卫生部等归口管理。

各州兽医（考试）理事会成员须由州长提名，并应获得州议会（一般为参议院）批准。成员人数 5-9 名不等，其中约 2/3 成员须为持有本州从业执照的执业兽医，有的州甚至对执业兽医执业年限还作了规定，余下 1/3 成员为本州公民。各理事会主要有如下职能：

- 制定、修改、废止与执业兽医相关规则，制定、发布关于执业兽医从业和专业标准；
- 负责执业兽医认证、注册和发证工作，及其他相关工作；
- 举行听证会，并受理申诉事宜；
- 审核申请人从业资格；
- 签发证书，并对违纪兽医的证书给与暂停、吊销和增加限制条件；
- 确定发证、认证及注册等事项收费标准；

- 对违纪兽医和投诉事项进行调查;
- 在任何时间检查兽医诊疗场所和设备;
- 其他相关事项。

### (2) 执业申请管理

兽医学院校毕业生或在其它州从业的执业兽医,若想到另外州从事兽医临床执业,必须向该州的兽医(考试)理事会提交申请,并交纳一定的申请费用。提交申请时必须同时提交学历证明和品行证明。品行证明应能详细说明:除了较小的交通违法外,在其他国家、州或城市的违法情况;是否在其他州申请执照时被拒绝;申请人是否曾在民事诉讼或仲裁过程中充当被告,是否被诉玩忽职守、违约、垄断经营或其他民事赔偿行为等情况。理事会在收到申请后,理事会主席会对申请材料的完整性和真实性进行评审:对于符合要求的申请则报国家兽医考试理事会(NBVME),对于材料不完整的申请则发信函告知补齐,对于提交错误信息或省略重要信息的申请则取消其报考资格。最终由理事会作出审批决定。兽医(考试)理事会向国家兽医考试委员会办公室提供符合条件的考生名单。国家兽医考试委员会向考试承包人(Prometric公司)提供批准参加考试的考生名单,国家医药考试委员会(NBME)制定考试日程。然后,国家兽医考试委员会将考试日程在考前45天寄给每位考生,考生根据考试日程预订考试中心<sup>[55]</sup>。

### (3) 执业考试管理

所有申请人都必须首先参加北美兽医许可考试(NAVLE)。大部分州还要求考生参加本州兽医(考试)理事会举办的考试。如加利福尼亚州兽医执业申请要求三个考试:国家兽医执业许可考试(NAVLE)、加利福尼亚州理事会考试(CSB)、加利福尼亚兽医法律考试(VLE)。考生完成一次考试后,可在5年时间内完成其他考试,期间不能执业。如爱达荷州则要求参加北美兽医许可考试、州临床能力考试、州的法学考试,法学考试由州兽医(考试)理事会或授权机构组织,每3个月举办一次,采取开卷考试形式,包括25-50道涉及爱达荷州法律、规章、规则问题及与美国兽医协会制定的《兽医道德规范》方面问题。

对于每次北美兽医许可考试,国家兽医考试委员会都会制定及格分数线供参考,各州可根据本州情况,直接适用该分数线或自行决定及格分数线,如田纳西州一般直接适用国家兽医考试委员会制定的及格分数线,而爱达荷州的行政规章规定可在国家兽医考试委员会制定及格分数线基础上出现1.5偏差。对于州兽医(考试)理事会组织的考试则由理事会自行制定及格分数线,如爱达荷州法学考试,确定及格分数线以90%通过率为标准。

申请人通过所有考试并交纳所有费用后,州兽医(考试)理事会向申请人发放从业执照。

### (4) 执照管理

为保证执业兽医专业水平和执业素质,各州兽医(考试)理事会是通过对执业兽医从业执照管理来实现对执业兽医的管理,他们主要负责执业兽医从业执照更新、撤销、吊扣、恢复等工作。

**执照更新** 每个持照兽医都须定期更新其从业执照,否则执照将失效。各州规定的执照更新期限不太一致,一般为2-3年。若要更新执照,每位持照兽医须参加20个学时以上的继续教育课程并提交相应证明。所参加的继续教育课程及其主办人须为美国州兽医理事会协会继续教育登记处所列明并批准的课程,课程主办人须在该处登记注册。各州对课程学时构成及授课形式要求各不相同,但应以正规的兽医专业操作培训作为主要部分。如爱达荷州规定,每个执业兽

医必须在限期内参加 30 个学时以上的继续教育课程，其中至少有 21 学时为兽医学、兽医外科或兽医牙科课程，最多安排 9 学时管理学课程。

**执照撤销、吊扣** 根据美国执业兽医法草案第 14 条规定，因投诉或兽医（考试）理事会发现执业兽医出现下列违规现象时理事会可以撤销或吊扣其执照：

- 申请证书过程中有欺骗、误导和隐瞒行为；
- 由于身体或精神状态等原因而不能继续从业；
- 使用虚假或误导性广告；
- 在州内有违反其他法律行为；
- 从业过程中出现兽医执业能力下降，粗心大意等不当的从业行为；
- 协助进行违法的兽医从业行为；
- 动物疾病的检测报告中有虚假或不诚实行为；
- 虚报、谎报、瞒报动物传染病疫情；
- 没有按照理事会要求准确而详实的保持诊疗记录；
- 不允许理事会人员进入和检查其诊疗场所和设备；
- 触犯了其他法律。

#### **(5) 执业行为管理**

各州执业兽医法律法规都对兽医执业行为作出具体规定，主要包括兽医监督活动、记录保存及法律责任。

#### **兽医监督活动**

持证兽医须监督持临时执照的兽医、兽医技术员、兽医助理从事相关兽医活动。如田纳西州执业兽医行政规章规定，持证兽医须在同一个动物医院、诊所或门诊办公室监督持临时执照的兽医。从事混合动物临床或大动物临床的临时执照兽医出诊时则须有一名持证兽医陪同。在没有持证兽医直接监督下，任何兽医技术员、兽医实习生或雇员不得提供法律规定的任何专业性兽医服务。

#### **记录保存**

各州执业兽医行政规章都对兽医执业记录保存作了规定。规定涵盖记录保存时间、动物信息、治疗记录、手术同意书、用药记录等。如爱达荷州《兽医理事会规则》规定：每位兽医应每天对其治疗的动物作医疗记录。这些记录可存入计算机中并在委员会审查时能随时被复制、提交和审查。最近一次治疗或检查记录应保存 3 年。病畜医疗记录可是单个动物，也可以是动物群（如畜群、散养群和禽群）。

**一医疗记录** 医疗记录应包括畜主或其他饲养者姓名、地址和电话号码。动物名字和特点、性别（若可以判断）、种类、年龄或动物群特点。看管动物日期（起始日期）。动物近期情况。检查结果如体温、脉搏数、呼吸数、实验室数据等、初步诊断结果。医疗记录还应包括所用药物如治疗药、处方药或预防药，住院动物和门诊动物使用这些药物剂量和次数。诊断性检查和实验室检查或其他技术，检查及诊断结果。

**一同意书** 兽医开展外科手术、麻醉术或安乐死前应获得畜主或其他合法饲养者同意且在同意书中签名，突发事件除外，同意书应归档保存。

**一术前术后指导** 应提供手术前后动物护理指导。

**一治疗记录** 与其他兽医共同实施手术时，兽医应以公认方式在动物或畜群医疗记录中，载明兽医本人实施治疗及其指定技师或助手所实施操作。

**一医疗记录归属权** 动物医疗记录归动物医院或作医疗记录的兽医所有。在畜主或其他饲养者书面要求下，其他兽医（包括负责病畜术后卫生护理的兽医）可适时保留动物检查记录副本或概要。

**一X光片标识及其归属权** 所有X光底片应标注兽医姓名、病畜、畜主、日期和解剖学部位。X光片归动物医院或要求拍片人所有，经畜主授权的兽医可要求其向适当人或理事会出示该X光片，但应在合理时期内归还X光片给要求拍片的兽医。

**一费用结算表** 兽医应向每位顾客标明费用结算表。

**一受控制物质和处方药或麻醉剂** 兽医、顾客、病畜关系符合一定法律规定时，兽医方可配发受控制物品、处方药或麻醉剂。但应保存所有配发的受控制物品、处方药或麻醉剂的详细记录：应详细记录受控制物品名称和特征——收据记录、配发记录等；处方药或麻醉剂配发记录应以病畜个体或畜群的为单位记录，包括药物配发日期、剂量、配发人身份等；装盛处方药或麻醉剂的容器标注清晰；装盛受控制物品的容器上应标明诊所名称、地址和联系电话，顾客姓名和病畜名字，药品名和剂量，使用说明；应依照《受限制物品统一标准》和《联邦行政法典》中规定储存和配发受限制的物品。

### 法律责任

任何执业兽医在从业过程中违反了执业兽医法律规章规定须承担一定法律责任。各州对法律责任的设定各不相同，主要处罚方式包括：劝诫、正式批评或惩戒、察看、吊扣执照、撤销执照、民事罚款等。劝诫是对违法行为较轻或违法行为未构成危害的兽医或场主的书面处罚，为非正式告诫性行为，不属于正式处分；正式批评或惩戒是对初犯且违法程度不严重的兽医或场主的书面处罚，属于正式处罚；察看指在特定时间段内对兽医或对场主进行严密察看，属正式处罚行为；吊扣执照指在特定时间内中止执照人从事操作或场主进行管理权利，为正式处罚行为；撤销执照为最严重的处罚形式，禁止某人从事兽医专业操作，并撤销其证书或执照的处罚；民事罚款是对兽医或场主的经济处罚，罚款额度从50美元到1000美元不等。兽医（考试）理事会可单独或联合进行各类处罚<sup>[46]</sup>。

#### 4.4.3.2 执业兽医的行业自律

兽医（考试）理事会代表政府按照州执业兽医的法律、行政规章规定对执业兽医进行管理，带有强制性。同时为促进兽医科学和技术发展，提高兽医专业水平，美国还成立了美国兽医协会（American Veterinary Medicine Association, AVMA），任务之一是制定策略以提高兽医服务的质量，如制定《兽医职业道德规范》供各领域兽医使用。有的州也规定了兽医职业行为准则，对兽医-畜主-病畜关系、卫生证书开处、药品使用资格登记、欺诈行为处罚、操作能力、利益冲突、保密行为、虐待病畜、动物尸体保存、手术施行同意书、与行政机构合作、拒绝提供服务等行为作了具体规定。有的州还规定了操作程序标准、建筑设施标准、设备标准、卫生设施标准、手术标准、麻醉标准等。

#### 4.4.4 政府认证的执业兽医

进入二十世纪初,美国国内畜产品急剧增多、动物及动物产品的跨州贸易和国际贸易频繁,与之相应的是政府财政紧缩,官方兽医数量减少,官方兽医难以有效执行相应官方职能,如动物及其产品检验、进出口卫生证书开处等。1921年美国农业部实施兽医认证计划(项目),以州为单位对临床执业兽医进行认证,使其成为政府认证的执业兽医,简称认证兽医,可协助联邦政府兽医控制动物疫病。1992年11月动植物卫生检验署把该认证项目从以州为单位推广到全国以达到全国都应有足够认证兽医要求。目前动植物卫生检验署、认证兽医及州动物卫生官员仍共同推行“国家兽医认证项目”(National Veterinary Accreditation Program, NVAP),且该认证项目将长期成为美国兽医管理的重要组成部分。下面从认证兽医的职责和优势、认证申请、认证过程、认证兽医行为规范、国家兽医认证项目发展趋势等五方面对美国现行“国家兽医认证项目”(NVAP)作介绍分析<sup>[57]</sup>。

##### 4.4.4.1 认证兽医的职责和优势

认证兽医是美国管理家畜家禽疫病骨干力量。他们执行大量官方职能:家畜家禽个体及畜群的检验检疫,进出口/跨州流通动物卫生证书的开处,协助联邦和州的布鲁氏杆菌病、结核杆菌病、伪狂犬病、痒病等动物疫病根除工作,开展动物标识工作,开展动物疫病监测和检测等工作。

通过认证后,认证兽医可为客户提供更多服务,并能得到更多经济利益。如从事大动物临床认证兽医可参与联邦和州动物疫病控制项目,可通过开处进出口和跨州流通动物卫生证书而便利生产者销售、购买和运输健康动物等活动;从事小动物临床的认证兽医可为伴侣动物和鸟类跨州和国际流通开处卫生证书。为此大部分兽医都非常乐意参加认证。据统计全美目前有80%兽医都通过了认证,从事着各类授权的官方行为。

##### 4.4.4.2 认证的申请

国家兽医认证项目为自愿参加项目,其认证申请、认证过程、认证兽医行为规范等都在《联邦法典》中作了规定。根据要求,临床执业兽医要想获得认证资格,首先应获得将要从事认证活动州的从业执照,联系农业部兽医局派驻该州的地区兽医办公室,获取兽医局的1-36A表格,填表后交地区兽医主管。填写表格时须提供材料证明本人具备下列能力:对动物个体进行体检,对畜群或禽群进行外观检验;了解识别普通家畜家禽种类;在管理州际动物及动物产品贸易过程中,能通过动物布病纹身、小牛免疫耳标和本州动物耳标等鉴别动物;通过检查牙齿能估算家畜的年龄;识别并使用耳标、纹身、背标和腿烙印;证明待运鸟群疫病状态;为动物国内和国际流通开处卫生证书;使用和移除官方封印;家畜的尸检;外来动物疫病症状和危害识别;为家畜养殖场制定疫病控制策略;进行布病免疫接种并填写免疫证书;检测血液样品采集和运输;进行牛结核病尾褶测试;制定清洁和消毒计划以控制家畜传染病传播;解释动植物卫生检验署或动植物卫生检验署--州疫病控制合作项目的基本原则。

地区兽医主管收到申请后,应将申请表转交该州州立动物卫生官员进行审查。州立动物卫生官员应在收到申请后14天内予以批准,若不予批准应将理由以书面形式报告给动植物卫生检

验署署长；如州立动物卫生官 14 天内未采取措施，地区兽医主管将继续对申请展开审查工作。局长将对申请书和州立动物卫生官报送的书面材料进行审查，决定申请者是否符合认证条件。

#### 4.4.4.3 认证的过程

提交申请后获得认证资格前，临床执业兽医须参加兽医局在兽医学院或地区兽医办公室举办的认证核心培训课程。培训内容包括联邦动物卫生法律、规章和规定；动物州际流通要求；动物进出口要求；农业部动物疫病控制和根除项目；动物疫病诊断确诊实验室支持；职业道德、职责；要获得认证的所在州动物卫生信息，及州动物卫生措施、规章和项目。

完成培训后，培训表上应具有培训时间和地点的书面签字，并附有该兽医培训室所收到的全部书面材料。地区兽医主管应给州立动物卫生官一次审查定位工作内容机会，并邀请其参与培训工作和相关材料编写。在获得认证资格前，地区兽医主管（AVIC）还会要求兽医参加辅助培训。辅助培训涵盖了该兽医希望从事认证活动所在州的全部动物疫病事项。

当署长认为申请兽医符合下述条件时，应给其颁发证书：兽医具有某兽医学院兽医博士学位或同等学历学位（州颁发的能证明持证人员具备兽医操作能力的学历学位）；具备希望开展认证兽医活动的州兽医从业执照或符合法定要求。动植物卫生检验署将与州兽医（考试）理事会或相关组织联系，核实申请者持证情况；并且申请者已完成了申请从业所在州要求的培训课程。

#### 4.4.4.4 认证兽医的行为规范

由于认证兽医执行着部分官方职能，其活动对国家动物卫生工作有着重大影响，因此动植物卫生检验署特别制定了《认证兽医的标准和要求及其认证管理的规定》和《吊扣或撤销认证兽医资格的实施细则》来规范认证兽医行为。《认证兽医标准和要求及其认证管理的规定》对认证兽医开处和签署任何反映对动物检疫检验、免疫接种或治疗证书、表格、记录报告，履行官方检验、检疫、治疗和免疫接种程序、阳性动物标识、疫病通报，卫生措施采取，信息和指令接收，联邦授权准用药品使用或分发、动物个体标识管理、进出口卫生证书开处等九类行为作了规定。所有认证兽医在开展认证活动时须严格遵守这些规定。当认证兽医违反了“认证兽医行为规范”时，动植物卫生检验署署长有权在一定时期内吊扣认证兽医资格或予以撤销；当局长认为警告就可达到使该兽医师遵守有关规定规范时，也可对其予以书面警告；当认证兽医违法情节严重的，除吊扣或撤销认证资格外，还可并处民事罚款或刑事处罚<sup>[58]</sup>。

#### 4.4.4.5 国家兽医认证项目（NVAP）的发展趋势

目前美国临床执业兽医执业范围分为小动物临床和大动物临床，为与此对应并更好满足动物及其产品贸易、流通及紧急疫病控制需要，动植物卫生检验署兽医局将在短期内对国家兽医认证项目进行改革，包括四方面：一是采取分类认证系统，二是实施认证状态的定期更新，三是增加辅助培训，四是设立专业项目认证。

**采取分类认证系统。**针对美国临床执业兽医执业范围分为小动物临床和大动物临床而做出的决定。一般分为两类，第一类是针对伴侣动物，认证后只能为伴侣动物开处卫生证书，不得开展马、食品动物或家畜认证活动；第二类是针对所有动物，除可开展所有相关认证活动外，还可开展其他专业项目认证活动。如旋毛虫安全畜群认证（Trichinae Safe Herd Certification）工

作。

**实施认证状态的定期更新。**现行认证项目，执业兽医获得认证资格后为终生资格，不利于对认证兽医管理。因此要实施认证状态定期更新。认证状态应每三年更新一次。第一阶段，兽医应选择其认证范围。为保持认证状态，所有兽医须填写年度或半年度调查问卷。若在更新期限内收不到兽医更新表格、辅助培训证明和调查问卷，则兽医认证状态自动作废。

**增加辅助培训。**辅助培训除可提高认证兽医业务能力外，也是实施认证状态定期更新的一个辅助措施。认证兽医须在认证状态有效期内（3年）参加辅助培训。一类认证兽医应在3年内完成4个辅助培训课程，二类兽医应在3年内完成9个辅助培训课程。培训将在美国兽医认证项目网站上免费提供，免去了认证兽医长途差旅麻烦。

**设立专业项目认证。**针对动植物卫生检验署任务和目标，可设立下列专业项目的认证：质量控制认证项目（如群体认证，如农场动物生产、HACCP、旋毛虫、弓形体和沙门氏杆菌），应急管理、外来病，水生动物，痒病检测，鹿群检测等。只有获得二类认证的兽医方可参加这些专业项目认证，执行相应官方活动。未获得专业项目认证的兽医不得参与相应专业项目活动。

#### 4.4.5 美国执业兽医管理的特点

美国执业兽医占兽医多数，在行业管理上有严格管理和自律标准。各州制定了各自管理执业兽医法律法规，各州兽医协会组织所属的兽医（考试）理事会具体负责执业兽医的执业申请、执业考试、执照管理、执业行为管理等工作。美国执业兽医管理特点主要表现在：

- （1）兽医临床执业范围专门化程度高；
- （2）临床执业兽医工作量大，收入高；
- （3）有专门政府机构负责兽医从业管理；
- （4）针对临床执业兽医管理的立法完善；
- （5）对临床执业兽医进行认证后授权执行部分官方职责。
- （6）严格认证考核制度和辅助培训管理规范。

### 4.5 本章小结

对美国兽医从业人员的管理研究表明，美国兽医人员分为兽医和辅助人员两种。在兽医中又分为政府兽医（政府兽医官员）和执业兽医（民间专业兽医）。严格的兽医资格管理与准入制度，保证了美国兽医人员从业质量。美国兽医从业人员的管理体系和制度完善，法律法规健全，呈现出如下特点：

#### （1）严格的兽医资格管理与准入制度

无论是政府兽医还是执业兽医均实行资格管理与准入制度。其中执业兽医准入制度是世界上此类最严格的制度之一。首先从对兽医教育机构的资格和能力进行考核和评估开始，通过对兽医院校软硬件评估来保证教学质量，从而保证兽医从业人员的素质水平。其次是设置执业资格考试，考试合格者才能获得执业资格开业行医，以此确保从事临床执业兽医的质量和水平。执业兽医若要参加政府开展的兽医工作还要经过政府认证程序，成为政府认证兽医。政府兽医

资格管理主要是学历学位要求，并非常重视在职培训和专业教育。严格的兽医资格管理和准入制度保证了美国兽医从业人员的专业质量和从业水平。

### **(2) 对兽医从业人员根据工作性质实行分类管理**

美国兽医从业人员分为兽医和兽医辅助人员两类，其中兽医又分为政府兽医（政府兽医官员）和执行兽医（民间专业兽医）。明确界定不同类别兽医从业人员教育程度、专业能力、技术水平、资质资格，使管理层次分明，类别清晰，便于分类指导和管理。

### **(3) 职业兽医管理体系完善**

制定了完善、详尽的法律法规，依法管理兽医从业人员。有专门政府机构和行业组织负责兽医从业人员管理。

**(4) 临床执业兽医执行部分官方职责。**对临床执业兽医通过政府认证，吸收他们参加政府特别是联邦政府开展的全国性或跨洲动物疫病根除计划是美国兽医人员管理最具特色的内容之一，它充分利用了美国执业兽医资源，保证了执行政府兽医工作人员质量，减少了全职政府兽医数量，节约了支出，同时加强了政府兽医部门和兽医人员与基层执业兽医的联系，增加了执业兽医工作机会，提高了他们收入，是非常好的管理机制。

**(5) 重视对兽医从业人员（无论政府兽医或执业兽医）的教育和培训。**行业协会通过认证兽医院校，严把质量关，为兽医从业人员提供高质量的兽医教育机构，培养高水平的兽医从业人员。兽医行政部门十分重视政府兽医的新任职培训和在职培训，通过举办各类培训班、提供网络培训课程等方式对兽医进行专业技术培训和行政岗位培训，鼓励兽医继续进行博士后教育，鼓励兽医获得美国兽医协会的专家资格。严格的兽医教育培训机制培养和造就了世界上最具专业水准的兽医队伍，也使兽医职业成为美国最受人尊敬和收入最高的职业之一。

## 第五章 美国兽医协会、兽医企业组织及其他兽医机构的研究

### 5.1 美国兽医协会组织的分析与研究

据不完全统计,美国联邦层面共有兽医相关协会 200 多个,既有学术性协会如美国兽医临床药理学学会(American College of Veterinary Clinical Pharmacology),又有职业性协会如美国马科从业者协会(American Association of Equine Practitioners),还有各类服务性或兴趣类协会如宠物丢失与死亡协会(Association for Pet Loss and Bereavement)等。其中以美国兽医协会(American Veterinary Medical Association, AVMA)和美国动物卫生协会(United States Animal Health Association, USAHA)的影响力和发挥作用最大。下面将重点介绍分析。

#### 5.1.1 美国兽医协会

##### 5.1.1.1 基本背景

美国兽医协会(American Veterinary Medical Association, AVMA) 建立于 1863 年,最初由美国东海岸各州的兽医从业人员发起在纽约召集了一兽医大会,来自纽约、马萨诸塞、新泽西、宾夕法尼亚、缅因、俄亥俄和特拉华 7 个州的 40 多位代表参加,会议决定成立兽医从业人员协会组织,起名为联邦兽医协会(USVMA),1889 年改称为美国兽医协会(AVMA)。属非盈利性协会,是引领美国兽医职业发展的专业团体,其职责为提高动物和人类卫生水平,推进兽医职业发展。目标为推进兽医科学技术发展,促进兽医科学技术与公共卫生、生物科学和农业的关系。协会为兽医职业及其(官方)立场建立提供讨论重要议题论坛。协会代表兽医行业向政府、学术界、农业部门、宠物主人、媒体和其他相关公众表述观点。

##### 5.1.1.2 美国兽医协会的运行机制

###### 5.1.1.2.1 美国兽医协会的组成

###### (1) 美国兽医协会的会员组成

美国兽医协会从 1863 年成立至 1913 年时有 1650 位会员。当时对会员资格没有严格规定,只要是兽医从业人员就可以成为会员。1913 年对会员资格做了修订,要求须是经过认证的兽医学院毕业生才能加入。1915 年首次接收 4 位女会员。目前共有会员 7300 多名,占美国兽医总数的 86%,主要是个体执业或联合执业临床兽医和在政府、公司、学术界、军队、其他团体工作的兽医。成员组成为积极会员(Active Members)、荣誉会员(Honor Roll Members)、联合会员(Affiliate Members)、附属会员(Associate Members)、学生会员等。其中积极会员占绝大多数。积极会员指毕业于美国兽医学院或学校的会员;荣誉会员指年逾 70 岁且入会超过

40年的会员；联合会员指非美国兽医学院或学校毕业生，但为兽医学方面教师或从事兽医研究的会员；附属会员指毕业于美国兽医学院或学校但不在美国定居的会员<sup>[73]</sup>。

### (2) 美国兽医协会的机构组成

美国兽医协会的机构组成主要包括执行董事会、理事会和代表团。

**执行董事会：**为协会的管理机构，由16个成员组成：现任会长、下任会长、前任会长、副会长、财务总监（不需选举）以及来自11个地区代表。董事会职责主要包括：制定协会长远计划；代表协会参加各类活动；向成员宣传并解释代表团通过的政策；审查协会账目；确定代表团大会会期；在会员代表大会上提出议案；向代表团提交活动报告；负责联络各代表团等。

**理事会：**协会共设7个理事会，分别为司法理事会（Judicial Council）、教育理事会（Council on Education）、研究理事会（Council on Research）、兽医服务理事会（Council on Veterinary Service）、生物制品与治疗药物理事会（Council on Biologic and Therapeutic Agents）、公共卫生与兽医法规理事会（Council on Public Health and Regulatory Veterinary Medicine）、公共关系理事会（Council on Public Relations）。各理事会分管协会相关事务。

**代表团：**为协会立法主体，反映所有积极会员意见和建议。协会每年举行代表大会，代表团成员在代表大会期间对协会各项决议进行讨论和投票。代表团由协会下设的64个分会（包括50个州兽医协会）、20个联合组织（各兽医学会）和兽医学生协会代表组成。

#### 5.1.1.2.2 美国兽医协会的运行经费

美国兽医协会为非赢利性组织，经费来源主要是每年向会员收取一定会员费。积极会员、联合会员、附属会员、学生会员年度会费分别为：250、225、225、110美元。2004年度会费收入约150多万美元。

#### 5.1.1.3 美国兽医协会工作范围

(1) 向立法机构、政府部门及其他组织提出兽药、生物制品、人畜共患病控制、食品安全、动物与人类健康等方面立法建议并提供信息和咨询服务；(2) 对各类兽医学院进行认证并制定兽医学教育标准，包括外国兽医毕业生、兽医技术员和兽医专家的教育标准；(3) 制定鼓励措施以提高兽医服务质量，制定兽医行业道德准则以供各领域的兽医遵循；(4) 促进兽医行业和其它相关行业诸关系并资助相关活动和项目，向公众宣传兽医在动物保护、人类健康和食品安全方面的重要作用；(5) 推动并支持兽医学各领域科学研究和技术发展；(6) 成立美国兽医协会兽医辅助队在灾难发生时提供专业性援助，向兽医专业人员提供各类灾难应对准备和应急反应信息；(7) 为州及地方兽医协会提供专业技术指南，设计实施卫生项目，为会员提供各类健康教育材料。

美国兽医协会最初也具有有一些学会职能，随着时代发展，各专业学会功能日益强大，逐渐脱离美国兽医协会成为国家学会和分会专门从事学术研究、交流方面促进工作。而与兽医职业资格相关的兽医资格考试组织职责也逐渐剥离出去成为独立运作机构，与协会和执业管理机构保持着合作关系。

#### 5.1.1.4 美国兽医协会与政府的关系

美国兽医协会在华盛顿特区设立政府关系部 (The Governmental Relations Division, GRD), 作为兽医界代言人, 观察了解联邦立法机构中与兽医职业有关立法和法规制定, 传达兽医界对联邦立法和法规意见和建议。在 GRD 政府工作中心可了解到国会有关影响兽医执业议案方面信息, 可了解到代表兽医界联邦议员在立法机构中工作情况和对兽医立法议案的投票情况; 会员还可联系到代表自己利益的参议员和众议员。兽医专业人员通过协会直接或间接影响与自己利益密切相关的立法。

## 5.1.2 美国动物卫生协会

### 5.1.2.1 基本背景

美国动物卫生协会 (USAHA) 是美国动物卫生和疫病控制的重要专业协会组织, 是崇尚科学、联系会员的非盈利志愿性组织, 成立于 1897 年, 已有 100 年多年历史。共有 1400 名会员, 会员包括州和联邦政府动物卫生官员、国内协会组织、地区代表及个人成员。美国动物卫生协会与联邦政府、州政府、兽医院校、兽医专业人员、家畜生产者、国内家畜家禽行业组织、科学家和研究人员、推广服务机构及 7 个外国政府合作控制美国动物疫病。它代表 50 个州和 7 个国家、18 个服务于动物卫生和消费者保护组织利益。

因为动物疫病每年美国农场主和消费者损失将近 10 亿美元。为保护公众健康, 减少动物疾病造成的损失, 美国动物卫生协会为动物卫生、疫病根除计划、食品安全、公共卫生、动物福利、国际贸易等活动提供交流与合作平台, 共同讨论政策, 制定项目, 交流信息, 形成决议, 并向有关政府和组织传达这些决议, 促请政府与组织解决相关问题。

### 5.1.2.2 美国动物卫生协会的运行机制

#### 5.1.2.2.1 美国动物卫生协会的组成

**美国动物卫生协会的会员组成** 美国动物卫生协会 (USAHA) 共有 1400 名会员, 包括 50 个州动物卫生机构及其动物卫生官员、11 个联邦机构、7 个外国政府成员、33 个联合组织及约 1100 个人会员。其中 11 个联邦机构分别为联邦农业部兽医局 (USDA-APHIS-VS)、农业部农业研究局 (USDA-ARS)、农业部州合作研究教育与推广局 (Cooperative State Research Education and Extension Services, CSREES)、卫生部食品药品管理局、卫生部科学技术局、内政部国家公园局 (National Park Service)、内政部国家野生动物卫生中心、能源部 Lawrence Livermore 国家实验室、农业部野生动物局 (USDA-APHIS-WAS)、内政部渔业与野生动物署、卫生部疾控中心的国家传染病中心; 7 个国家和地区包括关岛、波多黎各、维吉尼亚岛、澳大利亚、加拿大、墨西哥和新西兰; 33 个联合组织主要包括美国猪肉理事会、美国牛肉协会、美国家禽及蛋类协会、美国家畜出口者协会、牛奶生产者联盟、家畜市场协会、国家水生动物协会、羊驼畜主与饲养者协会、北美鹿饲养者协会等。

**美国动物卫生协会 (USAHA) 机构组成** 美国动物卫生协会主要包括执行委员会和各类专业委员会。执行委员会共由 7 名成员组成, 每年选举一次, 负责日常行政管理工作。协会各项业务的开展则由各类专业委员会负责。美国动物卫生协会共有 30 个专业委员会, 涉及 8 类动物和 22 个专题, 分别为水生动物委员会, 捕获野生动物和其他家畜委员会, 牛、野牛传染病委员

会, 绵羊和山羊委员会, 家禽及其他禽类传染病委员会, 猪传染病委员会, 野生动物疾病委员会; 动物卫生信息系统委员会, 动物福利委员会, 生物制品与生物技术委员会, 蓝舌病与牛逆转录病毒委员会, 布病委员会, 环境委员会, 食品安全委员会, 外来病与紧急疫病委员会, 政府关系委员会, 进出口委员会, 国际标准委员会, 副结核病委员会, 家畜标识委员会, 提名与决议委员会, 寄生虫病委员会, 药品学委员会, 项目委员会, 伪狂犬病委员会, 公共卫生和狂犬病委员会, 公共关系与信息技术委员会, 沙门氏杆菌病委员会, 结核病委员会。

**美国动物卫生协会 (USAHA) 代表大会** 美国动物卫生协会每年举行一次全国代表大会, 大会期间各专业委员会和各代表团向大会提出各类议案供讨论和表决, 协会组织重大政策调整、战略变化和人事变动都在代表大会上决定。各专业委员会在年会期间还举办许多专业年会、研讨会, 进行学术和技术交流和信息咨询。

### 5.1.3 美国联邦兽医协会

#### 5.1.3.1 基本背景

美国联邦兽医协会 (National Association of Federal Veterinarians, NAFV) 成立于 1918 年, 正值美国兽医协会在波士顿召开年会, 在农业部畜牧业局工作的联邦兽医雇员发起成立美国联邦兽医协会, 迄今有 90 年历史。

#### 5.1.3.2 运行机制

**会员组成** 目前约有会员 1500 多名。会员分为积极会员 (Active Members)、联合会员 (Affiliated Members) 和有限会员 (Restricted Members)。积极会员只有在联邦政府工作的兽医人员才能成为, 现有 1300 人。非联邦政府雇佣兽医可成为联合会员, 联邦政府雇佣的非兽医人员可成为有限会员。各类会员享有的权利和义务各不相同。

**机构组成** 美国联邦兽医协会总部设在首都华盛顿, 协会领导层包括主席一名、当选出席一名、副主席一名和行政秘书兼会计一名, 均由全体会员选举产生。理事会是协会决策机构, 成员由在联邦政府各机构工作的兽医按专业推举的代表组成, 任期一年, 常务理事会议每半年召开一次会议。总部另设法律事务办公室, 人员包括一名法律顾问和一名律师。

**主要作用和工作范围** 协会为会员在各自工作领域遇到的问题提供法律评议; 密切注视国会和政府动向并采取相应行动支持会员工作; 通告或建议政府部门、国会、兽医协会和其它组织中的重要人物有关职业观点、联邦兽医的需要和所关心问题; 就共同关心问题与美国兽医协会 (AVMA) 及其它公共卫生和兽医团体缔结联盟; 就职业问题、相关政策、工作状况直接或间接与各地协会成员商谈, 各地方协会有专人负责相关事宜; 通过与一些协会组织结成联盟, 更好为政府服务, 进行工作和职业保护, 获得更高工资、更好退休待遇, 使工作得到社会承认; 通过出版刊物使会员了解行业法规和政策; 为会员提供再教育; 为会员优秀子女提供受兽医教育机会和贷款; 通过地方或国家会议结交同行或社会朋友; 为会员提供行业保险<sup>[70]</sup>。

#### 5.1.3.3 联邦兽医协会的特殊地位及与政府关系

联邦兽医协会 (NAFV) 是由联邦政府兽医人员组成的协会组织, 是非官方自治组织。因它由政府官员组成, 其地位带有一定特殊性。联邦兽医协会与美国农业部食品和药品管理局 (FDA) 保持官方顾问关系, 主要向两个部门提供咨询服务, 因此被认为是能积极影响政府决策的协会组织。协会定位为受雇于联邦政府的兽医人员代言人, 是政府兽医人员的协会组织。

## 5.2 美国兽医企业组织的分析与研究

在美国, 与兽医相关的行业有各种各样的企业组织, 如美国猪肉理事会 (National Pork Board)、美国猪肉生产者协会 (National Pork Producers Council)、美国牛肉协会 (National Cattlemen's Beef Association)、美国家禽及蛋类协会 (U.S. Poultry & Egg Association)、火鸡联盟 (National Turkey Federation)、牛奶生产者联盟 (National Milk Producers Federation)、羊驼畜主与饲养者协会、北美鹿饲养者协会等。他们代表着本行业利益并随时向政府、立法机构反映行业诉求, 因此在保护本行业利益方面所起作用非常巨大。下面以美国猪肉理事会 (National Pork Board) 为例对美国企业组织运行机制及与政府关系作简单分析。

### 5.2.1 美国猪肉理事会

美国猪肉理事会 (NPB) 代表全美养猪农场主利益, 其目标一是保护养猪业, 提高猪肉卫生水平; 二是促进猪肉贸易; 三是保证企业所生产的猪肉产品质量优良; 此外理事会还就感兴趣的研究项目与美国农业部开展合作。

美国农场主每售出 100 美元猪肉, 美国猪肉理事会征收 40 美分的作为会员会费。会费主要用于以下活动: 一是促进生产活动, 包括保护生产环境, 提高猪肉卫生水平和安全性, 动物福利等。由理事会的生产委员会、猪肉卫生委员会、猪肉安全委员会动物福利委员会共同完成; 二是用于促进猪肉产品贸易; 三是开展推广、培训和教育活动,

### 5.2.2 美国猪肉理事会运行机制

#### 5.2.2.1 美国猪肉理事会组成

美国猪肉理事会成员主要来自各州, 其中 80% 是养猪农场主。管理机构为董事会 (Board of Directors), 是猪肉理事会最高执行机构, 负责管理理事会日常事务, 研究重大决策, 提出重要议案, 筹备国家猪肉论坛等工作。董事会共有 15 名成员组成, 在“国家猪肉论坛”中由各州代表选出, 州代表人数由本州养猪数量决定, 养猪数量多的州代表名额较多, 会长由农业部长任命。

理事会内设动物科学委员会、动物福利委员会、需求增加委员会、环境委员会、市场委员会、代表提名委员会、动物营养委员会、药物问题委员会、工作计划与预算管理委员会、猪肉安全委员会、生产者与州政府关系委员会、生产者服务委员会、猪肉卫生委员会、贸易委员会等十四个委员会, 具体负责理事会的科技、研究、市场、推广、政府事务等活动。

### 5.2.2.2 猪肉理事会的运行经费

2003 年理事会用于研究和推广的预算为 4100 万美元, 2004 年预算为 3900 万美元。2005 年预算为 4000 万美元。美国每年猪肉销售额为 80 亿美元, 理事会每年从中征收 3200 万美元作为理事会运行经费。当理事会用于开展研究和推广工作经费不足时, 可向联邦或州政府申请支持某项重点研究。

### 5.2.3 美国猪肉理事会与政府的关系

美国猪肉理事会与联邦农业部的农业研究局 (ARS) 合作紧密。美国猪肉理事会可直接使用美国农业部研究成果。美国农业部也把美国猪肉理事会作为联系美国养猪农场主重要桥梁, 通过该组织将许多政府研究项目的成果直接应用到生产实际中。如现实需要一些实用技术研究, 而美国农业部尚未开展, 理事会和农业部通常采取合作研究的方式以满足需求。目前全美只有猪肉理事会和美国农业部有这样的合作关系。

另一个例子可以说明企业组织与政府关系。全美畜牧协会 (National Institute of Animal Agriculture) 与政府建立了一种例会联系方式。每年 4 月该协会与联邦政府、州政府、养猪农场主代表举行联席会议, 在会上讨论的重要议题都形成决议送到美国动物卫生协会 (USAHA)。美国动物卫生协会在每年 8 月举行的代表大会上进一步讨论完善并形成新决议案, 提交给有关政府和组织以促请他们采取相应行动。全美畜牧协会和美国动物卫生协会年会提出的一系列计划和项目若没有足够资金, 但业界认为此类项目非常重要时可要求政府给予支持。通过这种机制, 政府了解了企业需求, 企业与政府的联系渠道畅通。

## 5.3 其他相关组织、机构的分析与研究

与兽医卫生工作有关的其他组织主要包括相关国际组织和分布于全国各地的实验室系统。在兽医卫生方面美国积极参与活动的国际组织众多, 主要包括世界贸易组织 (WTO) 及其框架下的世界动物卫生组织 (OIE)、食品法典委员会 (CAC), 世界卫生组织 (WHO), 联合国粮农组织 (FAO), 美洲农业合作机构 (Inter-American Institute for Cooperation Agriculture, IICA), 国际农业卫生地区组织 (International Regional Organization on Agriculture Health, IROSA) 等。其中 OIE 是全球控制动物卫生方面最重要组织之一, CAC 则在食品安全方面有着十分重要作用。

### 5.3.1 与世界动物卫生组织 (OIE) 的工作关系

#### 5.3.1.1 世界动物卫生组织简介

世界动物卫生组织 (OIE) 成立于 1924 年, 为动物卫生的国际组织, 是处理国际动物卫生协作事务的政府间组织。OIE 管理庞大的动物疫情信息系统, 负责制定有关动物和产品贸易的卫生标准 (以《陆生动物卫生法典和手册》、《水生动物卫生法典和手册》形式发行), 是动物及

其产品国际贸易必须依据的标准。其主要任务一是收集并向各国通报全世界动物疫病的发生发展情况及相应控制措施；二是促进并协调各成员国加强对动物疫病监测和控制研究；三是协调各成员国间动物及动物产品贸易规定。最终实现动物疫病的透明化、国际贸易中的动物安全。

目前 OIE 共有 167 个成员国。在全球设立了 157 个参考实验室，分布于 30 个国家。参考实验室主要职责为：在其专业技术领域内行使专家和标准化中心职能，储存和分配用于诊断和控制各类动物疫病的参考性生物制品和其他试剂，未来自 OIE 成员国的人员进行科技培训，代表 OIE 举办科技会议，与其他实验室或组织进行科学技术合作研究，公布和传播其技术能力范围内有助于 OIE 成员国的任何信息；OIE 还在全球设立了 11 个协助中心分布于 7 个国家。协作中心主要职责为：在其能力范围内履行技术研究、技术专家、技术标准化和技术传播中心职责，提议或制定任何有助于中心开展动物疫病监测和控制的国际规则和程序，安排专家顾问以便 OIE 随时调遣，在能力范围内为 OIE 成员国工作人员提供科技培训，代表 OIE 举办学术会议，同其他实验室或组织合作开展科技研究，在职责范围内出版发布对 OIE 各成员国有用的信息。

### 5.3.1.2 美国兽医机构与世界动物卫生组织（OIE）的工作联系

美国于 1975 年加入 OIE。作为 OIE 成员国，除履行成员国义务外，还积极参与 OIE 各方面工作。美国分别从美国农业部动植物卫生检验署、美国农业部农业研究局、食品药品监督管理局、国家生物署（National Biologic Service）及相关学术机构派遣专家到 OIE 专家委员会和工作组工作。美国兽医机构主要通过两种途径参与 OIE 工作：一是在兽医局国家进出口中心设立国际卫生标准组，该组对 OIE 每年草拟的动物卫生标准进行评议；二是通过设于其内的 3 个 OIE 协作中心和个参考实验室参与 OIE 的活动。

美国首席兽医官（由兽医局局长担任）是美国指定负责管理 OIE 卫生标准制定活动官员。他负责对 OIE 草拟标准提出美国政府官方评议。对草拟标准合理性、可接受性及科学性具体评定工作由兽医局国家进出口中心内设的国际卫生标准组进行，并最终形成官方评议文件提交首席兽医官。

OIE 在全世界有 11 个技术协作中心，其中 3 个在美国——美国农业部动植物卫生检验署兽医局动物流行病学研究中心（CEAH）内的动物疫病监测和风险分析协作中心、美国农业部动植物卫生检验署国家兽医服务实验室的美洲疫病诊断和疫苗评估协作中心以及美国衣阿华州立大学兽医学院的动物生物制品国际合作研究所。美国农业部动植物卫生检验署兽医局动物流行病学研究中心作为 OIE 的协作中心，其担负的职责是为美国农业部动植物卫生检验署兽医局动物流行病学研究中心和兽医局领导层在世界范围内提供机会，为 OIE 其他成员国提供风险分析和疫病监测方法的培训，提高贸易伙伴国家的风险分析和疫病监测能力，提高贸易伙伴国家动物疫情透明度以减少通过贸易引入疫病的风险，便利方法的协调以及提高动物和动物产品的国际贸易以及 SPS 国际贸易谈判；及时为 OIE 提供在国家监测和风险分析方面的前沿技术和手段方法以及培训服务，成功的扮演着 OIE 技术支持的重要角色<sup>[69]</sup>。

### 5.3.2 与国际食品法典委员会（CAC）的关系

国际食品法典委员会创建于 1962 年，是联合国粮食及农业组织和世界卫生组织为推动食

品标准计划而设立的国际政府间机构，其宗旨是推动各国政府和非政府机构在食品标准化领域合作，保护消费者健康与安全，促进国际食品贸易公平进行。经过 40 多年卓有成效的工作，国际食品法典委员会已先后制定 8000 余项食品法典标准，世界贸易组织《实施卫生与植物卫生措施协定》(WTO/SPS 协定)也将食品法典标准定为唯一的国际食品贸易仲裁依据。

在美国，与 CAC 业务往来关系最密切的是美国农业部食品安全与检验署，在其下设的国际事务办公室内专门设立了食品法典委员会项目处具体负责食品法典委员会事务并对有关事项作出反应。

### 5.3.3 实验室系统

美国动物卫生实验室系统由联邦、州、大学和商业实验室组成。联邦实验室指国家兽医服务实验室。作为美国农业部动植物卫生检验署的一部分，国家兽医服务实验室主要提供诊断服务。该实验室职能为：监督并进行联邦疫病根除计划实验室检测工作，如布病、伪狂犬病和结核病；应联邦或州政府管理机构的要求检测筛选存在外来病样本；在美国发生异常动物疫病时协助开展调查；出口动物的实验室检测；作为特定传染病的参考实验室。

同时，美国每天都有大量常规诊断工作和动物卫生管理分析工作，这些实验室工作是由州立或大学附属兽医诊断实验室完成。另外应小型动物园要求，州立、大学和商业兽医诊断实验室还开展动物园动物疫病调查和外来动物疫病调查工作。

每州都有财政资金支持的兽医诊断实验室，大部分归州农业部管理。这些实验室大小和诊断能力各异，有的州实验室才刚起步，仅能针对一到多个国家根除计划动物疫病进行血清学诊断；有的州实验室遍布整个州，能为重要农场动物、伴侣动物提供一整套诊断服务。许多州诊断实验室都是直接附属或建于大学兽医学院或动物科学系。在联邦层面上，美国兽医实验诊断专家协会 (American Association of Veterinary Laboratory Diagnosticians, AAVLD) 作为州兽医诊断实验室代表开展着各类活动。美国兽医实验诊断专家协会的其中一项主要活动是根据 OIE 的标准，对各州兽医诊断实验室进行认证，目前已完成了 34 个州兽医诊断实验室认证工作。

各州兽医诊断实验室都是由州预算拨款，一般由州农业部下设的动物卫生机构管理，与联邦兽医机构没有直接关系。虽然如此，各州兽医诊断实验室和国家兽医服务实验室通过共同参与一些特定项目而发生联系，如国家动物卫生实验室网络 (National Animal Health Laboratory Network) 和实验室反应网络 (Laboratory Response Network)。国家动物卫生实验室网络的参加者包括各州兽医诊断实验室、联邦和州其他相关设施、公共卫生机构等。他们共同合作以加强外来病和紧急疫病早期诊断能力、常规动物疫病监测能力、疫病调查、反应和控制及扑灭能力，最终提高国家动物卫生早期预警监测系统能力。

## 5.4 本章小结

美国非常重视利用民间资源，鼓励并支持建立多种民间兽医组织。通过建立各种学术性协会、职业性协会、服务性协会等非盈利、自发性组织，开展学术论坛、项目研究、信息咨询服

务活动。这些民间组织代表卫生、技术和消费者市场等不同层面意见，有力推动了兽医科学技术与公共卫生发展，有效地维护了不同群体利益。美国民间兽医组织特点表现在：

#### **(1) 非常重视与政府的关系**

大多数全国性兽医协会组织都在首都华盛顿设立专司政府事务代表机构处理与政府行政当局和立法机构关系，通过合法机制和渠道影响涉及本行业利益立法和重大决策，表达本行业利益诉求，反映各类意见和建议，较好维护了行业内不同群体利益。

#### **(2) 充分参与国际组织的活动**

各行业协会积极参与世界贸易组织及其框架下的世界动物卫生组织、食品法典委员会、世界卫生组织、粮农组织、美洲农业合作机构、国际农业卫生地区组织等国际组织活动，对控制动物卫生和食品安全等发挥着十分重要作用。

#### **(3) 企业组织对动物卫生行政管理的推动作用重大**

如美国猪肉理事会保护猪肉生产、提高猪肉卫生水平、促进猪肉贸易、保证企业猪肉产品质量和开展研究项目等工作，间接推动了动物卫生行政管理，具有规范行业生产、维护食品安全作用。

#### **(4) 兽医管理机构与各类组织、机构协作密切**

各类协会、组织可就动物疫病、动物卫生、应急防控、食品安全、公共卫生、动物福利、国际贸易等向政府机构提出建议，以促请政府与组织着手解决相关问题。当协会和组织没有足够经费开展研究时，可政府申请给予支持。

## 第六章 美国兽医机构保障体系的分析与研究

### 6.1 财政投入的分析与研究

#### 6.1.1 经费来源

美国兽医机构经费来源主要包括：一是国会拨款；二是服务收费；三是接受服务机构的偿还；四是上级部门转移拨款。根据款项有效年限、具体来源等不同，各项又可进一步细分。其国会拨款和客户收费是食品安全与检验署和食品药品监督管理局兽医管理中心的主要经费来源，而动植物卫生检验署的财政经费来源则包括了这四项。现以动植物卫生检验署为例介绍美国兽医机构财政来源。

##### 6.1.1.1 国会拨款

国会拨款是各兽医机构最主要财政来源，根据款项有效年限不同，可分为年度薪金与费用拨款、no-year拨款、应急拨款、房舍与设施拨款、追加拨款和跨年度拨款六类。

###### (1) 年度薪金与费用支出拨款

年度薪金与费用支出拨款（Salaries and Expenses (S&E) Appropriation）为动植物卫生检验署资金中份额最大一项。2002财政年度，S&E拨款为62049万美元，其中包括动物检验检疫费客户收费8481万美元。大部分动物检验检疫费的客户收费都用于拨款活动。

技术上S&E拨款是一项独立拨款，但国会（联合参、众议院、会议委员会）指出这些特定资金用于约40个单独项目（如农业检验检疫-动物检验检疫费、动物卫生监控和监测、布病、野生动物服务运行，及动物福利）。动植物卫生检验署及农业部经常就拨款偏离使用向国会通报。但动植物卫生检验署把资金分配到各分支机构并允许弹性使用资金。动植物卫生检验署拨款须经过一系列预算程序，需大量富有技巧性计划、表述和争取才能达到目的。

###### (2) 无年度专项拨款（no-year拨款）

无年度专项拨款是作为S&E拨款一部分拨予动植物卫生检验署。拨款说明规定此款是用于特定活动，且只能用完后才能接续申请。每个财年都须重新申请以保持其可用性。目前动植物卫生检验署的no-year拨款是用于应急、ISAP、房舍与设施、圆夹象鼻虫、蝇蛆控制（占25%）、果蝇根除计划与检测以及紧急植物病害。

###### (3) 应急资金

动植物卫生检验署的应急资金也是no-year资金，属于S&E拨款。该项资金用于应急情况，包括昆虫、动植物疫病的暴发控制，及病害动物和鸟的控制。与其他项目不同的是该项基金需要获得副部长批准方可使用。2002财政年度国会提供了409.6万美元用于应急资金。该项资金每年分配一次用于各个项目。即每年末各笔项目资金收支不平衡时不能自动转续。所有转续须获得副部长

批准。如2002财年野生动物局（WS）可获得50万美元应急资金用于狼控制，但截至2003年9月30日没用完全部拨款，则须在2003财年重新申请方可转续资金。

#### （4）房舍与设施拨款

动植物卫生检验署每年都能获得房舍与设施拨款，用完前次款项才拨付。该拨款用于动植物卫生检验署现有设施的维护和修理，并可用于小型建设工程。该拨款一般不包括特定建设工程。但过去几年里国会在拨款说明中指定资金用于特定建设工程。

#### （5）追加拨款

国会可在财年开始后以追加拨款形式提供额外资金。尽管90年代以来国会为预算平衡极少提供这种拨款，但2002财年动植物卫生检验署获得两项此类资金：

**动物爱护活动** 动植物卫生检验署根据《2001财年应急追加拨款法》获得1,250,000美元用于动物爱护活动。此为动植物卫生检验署至今获得的第一项“多年”资金。该资金可在2001和2002财年使用。

**国土安全追加拨款** 根据《2002财年国防部拨款法案》规定，动植物卫生检验署获得国土安全追加拨款119,000,000美元。其中11,500,000美元用于补偿911期间恐怖活动造成的农业检验检疫（AQI）损失，93,500,000美元用于指定项目，美元14,000,000用于房舍与设施——NVSL实验室搬离Iowa的Ames的strip mall。该法由国土安全部和部长帮办签署。

#### （6）跨年度拨款

跨年度拨款有效期多于1年。动植物卫生检验署于2001财年获得至今以来的第一项跨年度拨款。但与no-year拨款不同的是该项拨款说明规定了拨款有效期限。动植物卫生检验署获得跨年度拨款是动物爱护追加拨款，该项拨款有效期为2001和2002财年。

### 6.1.1.2 服务收费

根据《1990农场法案》、《1996联邦农业改良和改革法》等法律规定，动植物卫生检验署、食品安全与检验署、食品药品监督管理局兽医管理中心可对其服务对征收一定服务费用，并可有条件自由支配这些收入。对于没有特别立法的收费活动，其所得收入都应交到财政部不得使用。根据客户不同，动植物卫生检验署客户收费可分为农业检验检疫（AQI）客户收费、非动物检验检疫费客户收费、信托金（trust funds）三类。

#### （1）动物检验检疫（AQI）收费

《1990农场法案》授权动植物卫生检验署可在进境口岸收取动物检验检疫费（AQI费用）。同时法案规定了动植物卫生检验署使用这些收入条件。动物检验检疫费收费项目与其他偿还账户的运作不同。

1990法案设立了一个名为“动物检验检疫费客户收费账户”的no-year基金，并规定动物检验检疫费提供服务收到所有费用都应存入该账户，该账户为收入账户。动植物卫生检验署须向财政部提交申请要求从该账户补偿动植物卫生检验署资金。当申请批准后该收入账户中收入会转到支出账户中。

该法案还规定，国会将继续拨款给动植物卫生检验署开展动物检验检疫费服务。这说明不管动物检验检疫费客户收费账户金额有多少，动植物卫生检验署用于动物检验检疫费工作金额只能是国会批准金额。

《1996联邦农业改良和改革法》(FAIR)改变了动物检验检疫费的拨款方式。动物检验检疫费活动将会获得更多拨款并能满足动物检验检疫费服务需要。该法取消了动物检验检疫费活动的最高限额,并规定动植物卫生检验署可动用动物检验检疫费收入账户资金,即可把收入账户资金转到支出账户。

《1996联邦农业改良和改革法》使动物检验检疫费项目实现了按需拨款,使动物检验检疫费拨款不受国内1亿美元拨款冻结的影响。

《1996联邦农业改良和改革法》规定:2003财年动植物卫生检验署可自由动用收到的全部费用且不受国会拨款限制。国会将不再拨1亿美元。动植物卫生检验署可直接使用收费中超过100万的部分。国会保留监督权,但不每年设定使用限额。

### (2) 动物检验检疫以外的收费

《1990农业法案》授权动植物卫生检验署可就动物及其产品、植物进出口服务收取费用。该收入属于no-year资金,每年平均收得4500万美元。除收取进出口动物检验检疫收费外,动植物卫生检验署设定的收费项目还包括:

- 对进出口美国的动物产品检验检疫和进行特定兽医诊断实验服务;
- 对进入美国的远洋运输船进行检验;
- 为出口植物材料开处植物卫生证书;
- 对进出口美国的木材包装材料进行检验;
- 为出口美国的动物及其产品的开具出口卫生证书并盖章;
- 屠宰场及生产厂的检验审批;
- 生物安全三级实验室的审批和检验;
- 对进出口美国的遗传物质进行检验。

### (3) 信托金

动植物卫生检验署根据合作者要求开展特定活动并收费。这类活动包括在水果、蔬菜等进入美国前进行的检验和事前审批活动或兽医局对贸易鸟类检验等。动植物卫生检验署提供该类服务的费用应由合作者预先支付。

#### 6.1.1.3 接受服务机构的偿还

根据要求动植物卫生检验署为州和地方政府、其他联邦机构等提供特定服务,这些单位应以偿还金形式交纳给动植物卫生检验署。根据接受服务单位不同,偿还金可分为州和地方政府的偿还、其他联邦机构的偿还、协助研究与发展协议(CRADAS)偿还、加班服务偿还四类。

##### (1) 州和地方政府的偿还

如美国农业部-WS为州和地方政府提供野生动物保护方面服务要收取费用,该项费用称为偿还金。根据法律规定,WS可把收到的偿还金上交动植物卫生检验署而非财政部(按规定这些资金原应缴纳财政部)。该类偿还金每年收取数量不一,动植物卫生检验署平均每年收1400万美元--1600万美元。该项费用只能在用户要求提供服务并由动植物卫生检验署做出服务后才能收取。动植物卫生检验署将其定位为no-year资金。

##### (2) 其他联邦机构的偿还

联邦法律规定,一个联邦机构可为另一个联邦机构提供服务并获得费用补偿。如动植物

卫生检验署向渔业与野生动物署及其机构提供野生动物服务，向农业市场署提供实验检测服务，向其他市场与管理项目机构提供行政管理服务，为各类联邦机构提供各类动植物卫生检验、实验室服务。

动植物卫生检验署每年平均收到1450万美元偿还金。此为年度资金，不为收支失衡转续。

### **(3) 合作研究与发展协议(CRADAS)**

合作研究与发展协议(CRADAS)的偿还。自1994年起，动植物卫生检验署向提供技术支持、货物、或服务的州、政治团体、国内外组织、外国政府或个人提供服务时收取费用。但费用应以所提供的事项为基础。该费用可定为no-year。

### **(4) 加班服务的偿还**

根据进出口法(7 U.S.C2226)规定，当雇员加班提供进出口检验检疫服务时动植物卫生检验署应支付加班费。该法授权动植物卫生检验署设定开支来支付这一额外服务成本。

## **6.1.1.4 上级部门的转移拨款**

在紧急情况和特殊情况下农业部可以调动部门内其他账户资金转交给动植物卫生检验署使用。这类转移拨款主要包括应急转移拨款和农业部转移拨款两类。

### **(1) 应急转移拨款**

为保护美国动植物资源免受病害侵袭，动植物卫生检验署应在爆发重大病虫害时能迅速做出反应。公共安全法97-46授权农业部长宣布进入应急状态，开展动物及家禽传染病控制和扑灭工作，并从农业部其他资金账户中转拨资金给动植物卫生检验署用于疫病扑灭。

在部长宣布进入应急状态并转移拨付资金时，动植物卫生检验署须考虑是否可从常规预算中拨款或从其他应急资金中拨款。2001财年农业部长给动植物卫生检验署转移拨付了3.355亿美元。

### **(2) 农业部转移拨款**

农业部设立了专门机构和人员负责协调与国会关系。给动植物卫生检验署年度拨款中包括这方面资金。动植物卫生检验署通过非支出转移形式接收该类资金。

农业部每年还向动植物卫生检验署危险物质管理工作拨款。这些管理活动包括农药储藏罐的理及动物浸泡桶清洁等。

## **6.1.2 用于兽医机构运行及项目组成的拨款数额**

动植物卫生检验署(APHIS)与食品安全与检验署(FSIS)同属于农业部，其预算是农业部预算组成部分。食品药品监督管理局兽药中心(FDA-CVM)属卫生部，其预算为卫生部预算组成部分。

### **6.1.2.1 动植物卫生检验署运行费用及项目拨款数额**

动植物卫生检验署的预算科目主要分成两大类：S&E 拨款和其他动植物卫生检验署项目拨款。其中 S&E 拨款包括病害控制、动植物卫生监控、病害管理、动物爱护、科学技术服务、其他拨款等子科目，2002-2005 财年 S&E 拨款分别为 5.87 亿、8.85 亿、8.35 亿、9.68 亿美元；2002-2005 年动植物卫生检验署项目拨款每年分别为 8.39 亿、13.81 亿、10.90 亿、9.87 亿(预算)美元<sup>[40]</sup>(表 6-1)。

动植物卫生检验署每年根据工作重点变化调整 S&E 拨款和各项目拨款数量。2005 财年动植

物卫生检验署的 S&E 项目拨款为 9.68 亿美元，比 2004 年增加 1.33 亿美元。主要增加款项用于为食品安全与农业保护项目和预防牛海绵状脑病（BSE）项目 [38]：

**食品安全与农业保护行动项目** 动植物卫生检验署主要负责防止有害生物入侵，预算资金为 5000 万美元，开展行动包括：加强动植物卫生威胁监控和监测；支持国家动物标识项目；促进与州合作监测；加强与 DHS 联系；追溯特定植物病原及增加动物疫苗储存量。

**预防 BSE 项目** 动植物卫生检验署在预防牛海绵状脑病中起着关键的作用。此方面给动植物卫生检验署的拨款为 4200 万美元，用于动物采样和检测以及促进国家动物标识项目的实施。

其他增加拨款的项目包括：低致病性禽流感、紧急植物病害、地中海果蝇、布病和痒病。另外还增加的 660 万美元用于提高农业部应对紧急生物灾害事件能力。

表 6-1 动植物卫生检验署 2002-2006 财年的拨款与预算 单位：百万美元

项目 Items	2002 财年	2003 财年	2004 财年	2005 预算	2006 预算
<b>病害控制: Pest &amp; Disease Exclusion</b>	<b>200</b>	<b>351</b>	<b>271</b>	<b>313</b>	<b>306</b>
动物检验检疫费: Agri Quarant Inspection	111	147	144	165	162
拨款 (自由支配) Appropriated(discretory)	20	28	25	25	25
客户收费 (强制) Customer Fees-mandatory	91	119	119	140	137
果蝇控制和检测 Fruitfly Exclusion & Detect	37	54	57	64	60
贸易纠纷解决与管理 Trade Issues Resolu.	11	12	12	16	18
其他病害控制与根 Other Pest & Disease Excludn.	41	138	58	68	66
<b>动植物卫生监控: Plant&amp;Anima Health</b>	<b>90</b>	<b>134</b>	<b>138</b>	<b>219</b>	<b>239</b>
动物卫生监控与监测 Animal Health Monit.	71	92	95	144	152
动植物卫生监管执行 PI & Animal Regulat.	8	9	9	10	10
应急管理系统 Emergency Managem.System	4	9	10	20	23
植物病虫害检测 Pest Detection	7	24	24	45	44
特定病原分析 Selcet Agents	0	0	0	5	5
生物监测 Bio Surveillance	0	0	0	0	3
野生动物疾病监测 Wildlife disease Surveill.	0	0	0	0	2

项目 Items	2002 财年	2003 财年	2004 财年	2005 预算	2006 预算
<b>病害管理: Pest &amp; Disease Management</b>	<b>215</b>	<b>315</b>	<b>331</b>	<b>316</b>	<b>342</b>
圆夹象鼻虫 Boll Weevil	77	61	51	17	16
布病根除 Brucellosis Eradication	10	10	10	9	9
鹿慢性消耗性疾病 Chroni Waste Disease		15	19	20	17
紧急植物害虫 Emerging Plant Pests	37	76	93	104	127
低致病性禽流感 Low Pathogen Avian Infl.	0	0	1	13	23
副结核病 Johnes's Disease	0	0	19	0	3
伪狂犬病 Pseudo Rabies	4	4	0	4	0
痒病 Scrapies	3	15	16	21	19
结核病 Tuberculosis	9	15	15	21	17
野生动物服务运行 Wildlife Service Operat.	49	69	71	72	76
其他病害管理 Other Pest& Disease Manag.	26	50	36	35	35
<b>动物保护 Animal Care</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>18</b>
<b>科学技术服务 Science &amp; Technology Servic</b>	<b>52</b>	<b>56</b>	<b>30</b>	<b>75</b>	<b>27</b>
生物技术管制服务 Biotechnology Regulat.	0	5	5	12	14
兽医生物制品及诊断试剂 Vet.BiologicDiag	0	0	35	0	45
运行保障 Physical/Operational Security.	0	0	0	7	3
信息技术建设 Information Technology.	2	4	0	5	0
地区办公室合并 Merging of Area Offices	6	0	0	0	0
应急资金 Emergency Funding	6	3	0	4	0
<b>其他 All Other</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>9</b>

项目 Items	2002 财年	2003 财年	2004 财年	2005 预算	2006 预算
合计(动植物卫生检验署 Total,Aphis S&E)	587	885	835	968	1003
应急资金 Emergency Funding (CCC)	191	411	234	0	0
国土安全追加 Homeland Security	40	60		0	
信托资金 Trust Funds	13	15	16	14	14
房舍与设施 Buildings and Facilities	8	10	5	5	5
合计(动植物卫生检验署项目 T.APHIS Pr)	839	1381	1090	987	1022
原有客户收费 Existing User Fees	0	-119	-119	-140	-137
应急资金 (CCC) Emergency Funding CCC	0	-411	-234	0	0
信托资金 Trust Funds	0	-15	-16	-14	-14
动物福利客户收费 Animal warefar User Fee	0	0	0	-11	0
合计(实际拨款 Total, APHIsAppropriation)	\$839	\$836	721	822	871

资料来源：美国农业部 USDA

#### 6.1.2.2 食品安全与检验署 (FSIS) 运作及项目拨款数额

**食品安全与检验署**预算科目主要分成联邦食品安全与检验、州食品安全与检验、国际食品安全与检验、田间自动化与信息管理、食品法典、客户收费与信托资金等六项。2002-2005 财年食品安全与检验署项目拨款分别为 8.08 亿、8.63 亿、9.05 亿、9.52 亿美元 (表 6-2)。

随着每年工作重点的改变, 食品安全与检验署各项目拨款数额有所不同。如为确保食品安全与检验署能符合美国农业部战略规划中的提高食品安全目标, 2005 年预算项目拨款 9.52 亿美元, 比 2004 年增加了 4700 万美元。其中实际拨款为 7.15 亿美元, 用户收费拨款为 2.37 亿美元。拨款用于支付联邦检验费用和联邦对州检验项目支持费用。预算要求为食品安全与检验署食品安全活动提供更多支持, 并资助约 7690 名肉类和禽类检验官开展工作<sup>[50]</sup>。

农业部预算增加了 4700 万美元用于牛海绵状脑病防控多机构参与项目。其中食品安全与检验署获得 300 万美元用于屠宰场现场检测和控制特定风险物质及对进入屠宰场后不能站立和有神经症状的牛进行检测等工作。

美国农业部对食品安全与农业防护项目预算给予了优先考虑。**食品安全与检验署**获得了 2350 万美元 (全部预算为 3.02 亿美元)。该项资金要求改善联邦和州食品安全工作基础设施, 以提高对有害生物反应能力。因此预算中 500 万美元是用于扩大生物监测工作。同时该项资金

还用于雇佣检验人员对进口动植物产品运输、分销及零售场所进行监测。

此外, 预算 1250 万美元用于食品安全应急响应网络 (FERN) 建设, 并加强食品安全与检验署风险物质评估能力。食品应急响应网络包括食品安全与检验署实验室及其他联邦和州实验室, 通过这些实验室的联系建立起国家实验室网络, 能迅速传递并鉴定检测病原, 以迅速作出反应减少损失。为了帮助食品应急响应网络的建设, 食品安全与检验署预算了 400 万美元用于建设电子网络系统, 用于食品安全应急响应网络实验室进行研究成果和实验方法的交流和信息传递。另外 200 万美元用于为检验人员提供生物安全培训。

2005 年还预算 710 万美元用于检验人员的培训。其中 400 万美元用于正规培训新雇员, 使接受此类培训的人数增加 100%, 从而所有新任检验官都能接受正规培训; 310 万美元用于在职人员培训, 主要培训 HACCP 管理能力和食品安全采样能力。

2005 年**食品安全与检验署 (FSIS)** 有 1.13 亿美元的服务收费收入。

表 6-2 食品安全与检验署 2002-2006 财年的拨款与预算 单位: 百万美元

Table 6-2 USDA-FSIS Budget in FY 2002-2006		Unite:Million USD				
项目 Items	2002 财年	2003 财年	2004 财年	2005 财年预算	2006 财年预算	
联邦食品安全与检验 Federal Food Safety & Inspection	638	672	815	759	887	
州食品安全与检验 State Inspection	43	51	50	53	55	
国际食品安全与检验 Internation In	12	21	23	20	24	
田间自动化与信息管理 Field Automation & Information Manag.	6	9	14	4	4	
食品法典 Codex Alimentarius	2	3	3	3	3	
<b>合计 (食品安全与检验署现有拨款) Total, FSIS Appropriations</b>	<b>701</b>	<b>756</b>	<b>905</b>	<b>839</b>	<b>973</b>	
国土安全追加拨款 Homeland Secu.	3	0	0		0	
原有客户收费与信任资金 User fee	104	107	0	113	0	
<b>合计 (食品安全与检验署项目 Tot</b>	<b>808</b>	<b>863</b>	<b>905</b>	<b>952</b>	<b>937</b>	
原有客户收费与信托基金 Present User Fees & Trust Fund	-104	-107	-119	-113	-123	
预计新客户收费 New User Fees	0	0	0	-124	0	
<b>合计 (实际拨款) Total,Appropri.</b>	<b>704</b>	<b>756</b>	<b>786</b>	<b>715</b>	<b>850</b>	

资料来源: 美国农业部

### 6.1.2.3 食品药品监督管理局-兽药中心 (食品药品监督管理局-CVM) 运作及项目拨款数额

**食品药品监督管理局兽药中心 (FDA-CVM)** 拨款项目主要包括预算授权拨款和用户收费拨款。2002-2006 财年食品药品监督管理局兽医管理中心总拨款数额分别为 0.56 亿、0.57 亿、0.68 亿、0.76 亿、0.78 亿美元 (表 6-3)。此外食品药品监督管理局下设的法规事务办公室 (Office of Regulatory Affairs, ORA) 为兽医管理中心开展特定工作, 如对国内外生产厂进行审批前检查、

产品上市前检查。食品药品监督管理局也为该办公室制定相应预算以开展这方面工作。ORA 2004-2006 财年获得的拨款分别为 0.33 亿、0.39 亿、0.40 亿美元。因此联邦卫生部 2004-2006 财年用于兽药管理的财政资金分别为 1.0 亿、1.2 亿、1.2 亿美元。

表 6-3 食品药品监督管理局-兽医管理中心 2002-2006 财年的经费与预算 单位：美元

Table 6-3		FDA-CVM Budget in Fiscal Year 2002-2006				Unite: USD	
项目	2002 财年	2003 财年	2004 财年	2005 财年	2006 财年 预算		
Items	FY 2002	FY 2003	FY 2004	FY 2005	Budget	FY 2006	
预算授权拨款	55,727,000	57,115,000	66,573,000	67,551,000	67,769,000		
Budget Authority							
GSA 租赁费及相关费用			12,043,000	12,259,000	12,477,000		
GSA Rent & Rent Related							
用户收费 User Fee	0	0	1,083,000	8,107,000	10,569,000		
<b>合计 Total</b>	<b>55,727,000</b>	<b>57,115,000</b>	<b>67,656,000</b>	<b>75,658,000</b>	<b>78,338,000</b>		

资料来源：美国卫生与公众服务部

### 6.1.3 占国家农业预算总拨款比例

2002-2005 年度动植物卫生检验署获得的拨款/预算波动较大，但占美国农业部同年总拨款/预算比例基本保持在 8.0%以上；食品安全检验署获得的拨款/预算比较稳定，占美国农业部同年总拨款/预算 8.0%左右；两机构年度拨款/预算总和占美国农业部全年总拨款/预算比例在 15.4%以上（表 6-4）。

表 6-4 2002-2006 年度农业部兽医机构/项目的拨款/预算 单位：百万美元

Table 6-4		USDA Organizations/Programs Budget in FY 2002-2006				Unite: Million USD	
机构/项目 Org/Pro	FY 2002	FY 2003	FY 2004	FY 2005 预算	FY2006 预算		
农业部 USDA	101,475	110,916	110,886	112,867	129,322		
动植物卫生检验署	839	1381	1090	987	1022		
APHIS %	8.3%	12.5%	9.8%	8.7%	7.9%		
食品安全与检验署	805	863	905	952	973		
FSIS %	7.9%	7.8%	8.2%	8.4%	7.5%		
动植物卫生检验署+	1,644	2,244	1,995	1,939	1,995		
食品安全与检验署							
APHIS+FSIS							
%	16.2%	20.2%	18.0%	17.2%	15.4%		
动植物卫生检验署+			101	115	118		
食品安全与检验署+			2096	2054	2113		
食品药品监督管理局							

**-VMD+ORA**

%	18.9%	18.2%	16.3%
---	-------	-------	-------

资料来源：美国农业部、卫生与公众服务部 USDA & HHS

#### 6.1.4 兽医机构投入机制小结

**(1) 兽医机构的财政投入资金来源以国会拨款为主，对本机构的收支具有一定支配权。**

美国兽医机构的财政投入资金来源主要包括国会拨款、服务收费、接受服务机构偿还和上级部门转移拨款，国会拨款是各兽医机构最主要财政资金来源。其中食品卫生检验局和食品药品监督管理局兽药中心主要财政资金来源是国会拨款和服务收费，动植物卫生监督局的财政资金来源则包括国会拨款、服务收费、接受服务机构偿还和上级部门转移拨款。

**(2) 国会拨款以分支项目形式下拨。**国会拨款分为年度薪金与费用拨款、非年度拨款、应急拨款、房舍与设施拨款、追加拨款和跨年度拨款六类，年度薪金与费用拨款是国会拨款中最大项目，国会可在财年开始后以追加拨款形式向兽医机构提供额外资金。

**(3) 年度预算与多年滚动预算紧密结合，保持农业经济和产业政策的连续性。**项目有效期多于1年的还可获得跨年度拨款。

**(4) 接受服务机构的偿还是兽医机构财政资金来源一个特殊渠道。**

## 6.2 立法支持的分析与研究

美国涉及动物卫生的联邦法律大部分都收录于《美国法典》第7卷农业卷和第21卷的食品与药品卷，如《动物健康保护法》和《联邦食品、药品与化妆品法》；联邦行政规章大部分都收录于《美国法典》第7卷农业卷和第9卷动物及其产品卷和第21卷食品与药品卷。

初步统计，美国联邦现行动物卫生法律14部，行政规章134部。其中涉及动物卫生行业组织的法律2部、行政规章5部；动物疫病防控法律1部、行政规章26部；动物源性食品安全法律4部、行政规章39部；兽药和饲料管理法律2部、行政规章42部；动物福利与保护法律5部、行政规章6部；兽医机构管理法律2部、行政规章5部。

### 6.2.1 涉及兽医机构组织、职能的立法

一个国家的动物卫生工作要顺利开展必须以科学高效的兽医管理体制为基础。建立高效的兽医管理体制以建立完整、独立、合法的兽医管理机构是首要任务。美国非常重视这方面工作，通过制定法律法规明确兽医管理机构设置、职能、人员等以保证兽医机构的科学设置和兽医执法工作的独立性，减少不必要的非正常因素干扰。

#### 6.2.1.1 法律

在美国，主要有两部法律对兽医管理机构组织、结构作了规定，分别为收录于《美国法典》第5卷《政府机构权力法》和第7卷的《农业部重组法》。《政府机构权力法》规定，各部长可

制定行政法规以管理其部门、部门雇员的行为、部门工作的开展和运作，管理部门档案、文件和财政资金。《农业部重组法》规定，农业部长可把法律法规授予的权力授予给各个分支机构及机构主管。该法还规定，各部应进行成本效益分析。

### 6.2.1.1 行政规章

在上述法律的授权下，农业部和卫生部分别针对动物卫生和兽药行政管理制定了相应的行政法规。

#### (1) 农业部颁布的主要行政法规

农业部就此颁布的行政法规主要包括：《机构运行规定》、《农业部部长授权及农业部主要官员规定》和《动植物卫生检验署组织结构、职能及授权规定》。《机构运行规定》规定了各机构主管应制定规章规定机构办公室的地点、工作时间，官员的职称和通信地址、机构信息的公布和发放等事项。《农业部部长授权及农业部主要官员规定》规定农业部设有常务副部长（Deputy Secretary）、副部长（Under Secretary）和部长助理（Assistant Secretary），7名副部长分管农业部的7方面工作；该法规还规定了动植物卫生检验署、食品安全与检验署、GIPSA等机构的主管的职责。《动植物卫生检验署组织结构、职能及授权规定》规定了动植物卫生检验署下设兽医局（Veterinary Services, VS）、动物保健局（Animal Care, AC）、植物保护和检疫局（Plant Protection & Quarantine, PPQ）、野生动物局（Wildlife Services, WS）、国际事务局（International Services, IS）、生物技术管理局（Biotechnology Regulatory Services, BRS）六个项目管理部及各部门主管的职责；还规定了各部门行使职能应遵循的法律。

此外食品安全与检验署还颁布了《食品安全与检验署的职责与组织形式规定》规定了食品安全与检验署的职责、组织形式及进入检验场所和其他经营地点权力。

#### (2) 卫生部颁布的行政法规

卫生部就此颁布的行政规章收录于《美国法典》第21卷的《卫生部食品药品监督管理局的权力和组织结构规定》。该法规单独设立了一个部分，规定食品药品监督管理局对于兽药行政管理所具有权力，包括规定不按标签用药的药品安全水平、分析方法等，还包括新兽药申请审批、药饲生产厂执照申请审批、发布审批通告等权力。

## 6.2.2 动物疫病防控法框架

前文提到，美国既有联邦立法又有州立法，两者各自独立又相互补充，尤其在动物疫病防控方面的立法所表现得互补性更为明显。本研究以联邦立法为主线，结合州立法，介绍并分析美国动物疫病防控法律体系框架。

法律层次上有《联邦动物健康保护法》（Animal Health Protection Act）和州《动物疫病法》（通称），在其搭建的框架下法规层次涉及动物疫病的控制和扑灭、动物及其产品的流通、动物及其产品的进出口、应急反应、动物的标识和登记等。

### 6.2.2.1 法律

《联邦动物健康保护法》是美国目前动物疫病防控方面最基本法律。该法提案于1983年首度提交国会讨论，经过多次修改于2002年五月颁布实施，前后经历19年。该法整合了美国

所有的动物检疫相关法律，并增加了部分新规定，加强了法律的灵活性，使动植物卫生检验署能更有效执行各种动物健康保护工作。同时还授予兽医局（Veterinary Service, VS）一些新权力，以使兽医局可以有效的对各种威胁美国动物健康和安全的因素作出反应。该法主要规定了动物疫病防控的大方针和原则，内容涉及疫病及有害生物物质的发现、控制和扑灭，还包括动物及其产品的州际流通、进出口管理、检疫与处理、没收及审批、兽医认证计划、联邦与州的协作、行政请求及侵权诉讼、处罚、授权制定规章及行政令、财政拨款、（官方）兽医培训、人畜共患病监测、以及 AHPHIS 职权范围等二十方面内容，字数近五万。

各州也制定相应动物疫病防控法律，如《蒙大拿州动物疫病控制法》、《康涅狄格州动物疫病法》、《加利福尼亚州动物及家禽检疫和疫病控制法》等。各州畜牧业和动物卫生状况不同，法律具体规定的内容不尽相同但结构基本相似。如《加利福尼亚州动物及家禽检疫和疫病控制法》分为四部分，共 58 条，内容涉及动物及家禽患病后的处理、生物制品管理和使用、动物检疫、对农业具有危害性的动物处置、动物患有特定疫病后处理等内容。

### 6.2.2.2 行政规章

法律规定是大方针和原则，具体到单个动物疫病控制和扑灭、动物及其产品流通、动物及其产品进出口管理及详细要求则由行政规章规定。这方面联邦行政规章由动植物卫生检验署制定，主要收录于《联邦行政法典》第九卷动物及其产品卷第一篇。据初步统计，联邦行政规章中涉及动物疫病控制和扑灭的有 6 部，动物及其产品州际流通有 11 部，动物及其产品进出口管理的有 7 部。

#### （1）动物疫病的控制和扑灭

美国联邦对于动物疫病控制和扑灭的行政规章主要收录于《联邦行政法典》第九卷第一篇第二章，包括：《感染肺结核病动物的销毁规定》、《感染布鲁氏杆菌病动物的销毁规定》、《感染伪狂犬病猪的销毁规定》、《家畜或家禽感染口蹄疫、胸膜肺炎、牛瘟和其他传染病<sup>1</sup>规定》、《疫病控制规定》和《慢性消耗性疾病控制规定》。

各部行政规章主要规定了疫病相关定义，与州协作，对销毁动物畜主补偿，检测结果，待销毁动物标记，动物销毁及时限，动物估价，感染、暴露和疑似动物运输及运输费用偿还，补偿追索，以及不受理追索等。

结合法条内容和美国动物疫病状况可初步得出美国在这方面立法背景：

首先，美国境内不存在或已扑灭了小反刍兽疫、裂谷热、猪瘟、非洲马瘟、非洲猪瘟、禽流感、蓝舌病和流行性出血病、速发型新城疫、鼻疽、心水病、口蹄疫、日本脑炎、牛瘟、牛传染性胸膜肺炎、牛流行热、牛海绵状脑病、猪水泡病、猪水泡疹、水泡性口炎、马媾疫、马传染性子宫炎、马麻疹病毒性肺炎、委内瑞拉马脑脊髓炎、绵羊和山羊传染性无乳症、绵羊痘和山羊痘、山羊传染性胸膜肺炎、羊风毒病、绵羊内罗毕病、赤羽病、东岸热、流行性淋巴管炎、出血性败血症、结节性皮肤病、恶性卡他热、兔出血病、非洲动物锥虫病、巴贝斯虫病、外来虫媒病、牛多乳头副丝虫病、螺旋蝇蛆病、猪传染性脑脊髓炎、欧洲鸡瘟等 40 多种动物疫病，基本消灭 OIE 规定的 A 类病，现存的动物疫病的危害性都不大，可通过联邦疫病扑灭计划

<sup>1</sup> 包括新城疫、高致病性禽流感、鲑鱼传染性贫血、鲤鱼春季病毒败血症或其他农业部认为会威胁美国家畜或家禽的传染病。

分阶段逐步消除,如美国农业部兽医局现阶段正在实行结核杆菌病、布鲁氏杆菌病、伪狂犬病和痒病的扑灭计划,相应地,行政规章只规定了个别几个动物疫病的控制和扑灭;

其次,美国联邦政府与州政府签署协议,跨州事项及进出口事项由联邦政府管理,并对根据《联邦行政法典》规定而扑杀的动物进行补偿。具体疫病控制和扑灭工作,由州政府负责,州政府可立法规定动物疫病的控制和扑灭工作。如佛罗里达州的法律对疥疮和蜱病、牛结核病、牛布鲁氏杆菌病、猪病等的控制和扑灭作了原则性规定,分别对各疫病相关定义、一般措施、检测、疫区划定、发病动物的扑杀、动物的移动等作规定,对于可通过疫苗接种防控疫病,法律还对其疫苗及免疫接种规程作出规定;而州行政规章则对牛布鲁氏杆菌病、禽流感、亚洲新城疫、禽白痢、禽伤寒、猪瘟、猪布病、猪伪狂犬病、牛毛滴虫病等动物疫病控制和扑灭作了详细规定。

### (2) 动物及其产品的流通

动物及其产品的流通主要分为州际流通和州内流通。涉及州际流通的规定主要收录于联邦行政规章中,这些行政规章都是在《总则》的基础上,以各种疫病为专题作规定,不同疫病规定不同,十一部法规分别为:《动物及其产品州际流通-总则》、《动物及其产品州际流通规定—牛得克萨斯热(脾热)》、《动物及其产品州际流通规定—牛疥疮》、《动物及其产品州际流通规定—陆龟州际运输的限制》、《动物及其产品州际流通规定—马、斑马、骡和驴的传染性疾病》、《动物及其产品州际流通规定—肺结核病》、《动物及其产品州际流通规定—布鲁氏杆菌病》、《动物及其产品州际流通规定—羊和山羊痒病》、《动物及其产品州际流通规定—家畜副结核病》、《动物及其产品州际流通规定—新城疫》和《动物及其产品州际流通规定—伪狂犬病》。

《总则》作为一部普遍适用的法规,对患有在美国呈地方性流行的病、或美国不存在的动物疫病的动物或家禽的州际流通进行管制,适用于所有动物疫病。对场所、设施、设备、运输工具及其他设备的卫生、清洁和消毒,对消毒剂的使用,对运输过程中检验,对运输过程中发病动物扑杀和补偿,对从检疫区运往无疫区条件,对州际运输检验和认证,对同车动物要求,对运输动物的标识及对官方标志的移除和遗失等作了详细规定以防止动物疫病通过动物及其产品的州际流通而传播。针对目前对美国畜牧业危害较大的9种动物疫病,从病原特性和流行病学特征等方面考虑,对涉及这些动物疫病动物及其产品的州际流通分别作了特殊规定。

州内流通的规定由各州自行制定。如加利福尼亚州法规设定了一节规定猪的州内流通相关事项,主要对一般要求、兽医检验证书、进入许可、直接屠宰的运输要求、屠宰场的年度报告等作规定。对于其他动物及其产品的进出口流通要求,在有关各个动物疫病控制和扑灭规定中载明。

### (3) 动物及其产品的进出口

在美国,只有联邦政府才有权对进出口事务作立法规定。涉及动物及其产品进出口的行政规章主要包括:《出口家畜检验和处理规定》、《进口动物和动物产品:地区卫生状况认证申请程序规定》、《进口动物、鸟和家禽及其产品规定》、《牛瘟、口蹄疫、禽瘟、新城疫、非洲猪瘟、典型猪瘟和疯牛病:进口限制规定》、《进口动物副产品和垫草的卫生控制规定》、《国外动物食品衣进口限制规定》和《动物胚胎和精子进口规定》。

《出口家畜检验和处理》在“一般规定”、“诊断实验和治疗”、“处境口岸和卫生证书”、“船只及其饲养环境的检验”以及“飞机的清洁和消毒”等五方面作了规定。“一般规定”在

动物及其产品出口的产地卫生证书、检验、测试、运输、移动等方面作了规定,“诊断实验和治疗”分别规定了猪、牛、羊、鹿等动物患有的特定疫病的诊断和治疗,其他方面的内容涉及动物的各种饲养场所的环境。

《进口动物和动物产品:地区卫生状况认证申请程序》规定了无疫区认证由动植物卫生检验署进行,并规定了地区动物卫生状况认证程序和申请程序。

《进口动物、鸟和家禽及其产品》按不同动物进行分类,分别对鸟类、家禽、马、反刍动物、猪、狗、大象等动物的进口作了具体规定,内容涉及:一般进口禁令,运输工具的检验、卸货、清洁及消毒,进口特定动物的指定港口,进口许可,动物的认证,相关文件,在进口港的检验,随行物品,卸载到检疫站要求,检疫要求,检疫设施,检疫站规定,被检动物的粪便及检出疫病处理等方面,基本涵盖了动物及其产品进口各环节。

其余的行政规章则规定了动物产品进口。这里的动物产品主要是动物副产品、胚胎和精液等非供人类食用产品。对于肉类等供人类食用动物产品,在动物源性食品安全方面行政法规作了更详尽规定。

#### (4) 动物疫病应急管理

对于动物疫病应急管理规定,《联邦行政法典》并没有设定单独章节予以规定,而是在动物疫病控制和扑灭相关规定中体现。但动植物卫生检验署针对口蹄疫、禽流感等重大动物疫病制定了应急响应指南。同时各州还可根据本州具体情况,制定相应动物疫病应急管理法规。如加利福尼亚州行政规章,有单独章节分别对发生委内瑞拉马脑脊髓炎、水泡性口炎、亚洲新城疫、鸭病毒性肠炎、禽流感、马传染性子宫炎等疾病的应急管理作了规定。

#### (5) 动物的标识与登记

有关动物标识和登记方面的内容主要在《联邦行政法典》中关于动物疫病控制和扑灭的法规中作了规定。因为动物疫病控制和扑灭的法规都是针对具体动物疾病的,因此美国现行的动物标识和登记的规定类似于我国的免疫标识制度,对列入国家动物疫病控制和扑灭计划的动物疫病,需要强制免疫的,免疫后必须进行标识。目前美国正在推行“国家动物标识体系”,主要内容是,对家畜饲养场所进行登记,并颁发对应的编号,场内动物要一畜一号,动物的标识号由12位数字组成,内含国家代码、场所编码和动物编号。动物运往屠宰场时另编屠宰编号,在屠宰时一并核对。对动物的饲养、用药等情况也要进行记录。编号和登记管理有利于实现疫病爆发后48小时内追溯到源头。目前该体系为自愿参加,但随着逐步推行和普及,预计未来大部分农场主都会加入,使之成为强制性体系,并出台相应法规加以管理<sup>[54]</sup>。

此外美国为从饲养源头控制禽病,制定了《家禽改良计划》,对种禽场和孵化厂采取疾病净化措施并实施认证制度。《家禽改良计划补充条款》列明了疾病检测的各种实验室方法和步骤,内容详细,可操作性强,有力保证了计划实施。这两部分内容也应视为美国动物疫病防控法规重要组成部分。

### 6.2.3 动物源性食品安全法

美国非常重视动物源性食品安全,这方面法律严格、详细。内容包括动物源性食品安全一般规定、动物屠宰管理、动物产品检验、动物产品生产加工卫生和动物产品标识与登记等。其

国会立法 4 部，行政法规 39 部，涉及动物源性食品安全一般规定 10 部，动物屠宰管理 7 部，动物产品检验 11 部，动物产品生产加工卫生 6 部，动物产品标识和登记 5 部。

### 6.2.3.1 法律

美国涉及动物源性食品安全法的法律主要包括《肉类检验法》、《家禽及其产品检验法》、《蛋类产品检验法》和《农产品分销与市场管理法》等四部法。

《**肉类检验法**》(Meat Inspection Act) 主要是针对红肉产品(来自牛、猪、绵羊、山羊、马、骡或其他马属动物的肉及肉类产品)的安全检验,规定了检验要求、检验技术、标签管理、肉类加工企业卫生要求、联邦和州政府合作等内容。

《**家禽及其产品检验法**》(Poultry and Poultry Products Inspection Act) 主要是针对白肉产品(鸡、火鸡、鸭、鹅或其他禽类的胴体及产品)的安全检验,规定了联邦和州政府合作、检验要求和管理、生产加工企业的官方认证和监管、加工场所的卫生要求、设施使用和管理、标签管理、禁止行为与违法处罚、进出口管理及检验检疫服务。

《**蛋类产品检验法**》(Egg Products Inspection Act) 主要是针对禽蛋及蛋制品的安全检验,内容包括蛋制品检验、卫生操作规范、蛋制品的巴氏消毒和标签管理、禁止的行为及违法处罚、进出口管理及检验检疫服务、政府机构的合作等。

《**农产品分配与销售法**》(Distribution and Marketing of Agricultural Products Act) 主要是针对其他进出口农产品及兔、其他家禽等自愿检验检疫的管理。

### 6.2.3.2 行政法规

美国农业部下设的食品安全与检验署(FSIS)在上述四部法律的授权范围内,对涉及动物源性食品安全的事项制定了相应的行政法规,共 40 多部,收录于《联邦行政法典》第九卷第三篇中。本文从一般规定、动物及其产品的检验、屠宰检验、生产加工卫生以及产品标识和登记等五方面,对这 40 多部行政法规进行介绍和分析。

#### (1) 一般规定

由于美国人的饮食习惯以红肉为主,美国法律法规对红肉的安全检验非常重视,以此方面的立法最为详细,所涉及到的方面多单列为一部行政法规。“一般规定”主要是针对红肉安全检验的。针对其他动物源性食品的安全检验的“一般规定”虽未单列,但在具体行政法规中有所涉及,且内容和结构与红肉的规定相似。因此通过介绍红肉安全检验的“一般规定”也可对其他动物源性食品的一般规定有所了解。

“一般规定”是动物源性食品安全检验行为得以顺利进行的基础性规定。主要对检验程序、人员、保障体系等作规定。其中程序包括检验申请、申请的审批、检验活动的开展及终止等方面;对于人员规定,主要规定要任命专业人员进行检验,并授予其一定权力;保障体系主要从检验设施、技术支持和经费三方面作规定。这方面规定具体包括:《检验申请和其他要求》、《豁免规定》、《检验申请与检验的许可》、《官方编号、检验的实施、终止与违法行为》、《进入官方场所,产品的重新检验和准备》、《检验人员和其他雇员的职责及授权》、《检验设施的规定》、《州和地区合作规定》、《个别州和地区的规定》和《关于运输的规定》。

#### (2) 屠宰管理规定

此处屠宰管理规定适用于红肉动物屠宰，家禽屠宰管理在《家禽产品的检验规定》中作了详细规定。从动物进入屠宰场所的围栏起到被屠宰加工成为各种可食用或不可食用产品的整个过程都通过具体的行政规章明确规定。分析起来这些规定更像一部《屠宰检验规程》。宰前检验以应检查动物疫病为专项，根据不同动物疫病列出不同操作要求；宰后检验则以各脏器为专项，对于不同脏器有不同检验要求；对于各种可食用和不可食用产品，则按动物疫病分类作相应规定；家畜的屠宰则以人道操为前提，对动物的驱赶、击晕、屠宰等进行了详细规定。这方面规定具体包括：《宰前检验规定》、《宰后检验规定》、《病变胴体或残次胴体的处理》、《官方标志、仪器及其认证》、《家畜的人道屠宰》、《官方场所内不合格或其他不可食用产品的处理》和《可煮食的胴体及分割部位处理》。

### （3）动物产品检验规定

对于红肉、部分禽类产品以及部分蛋类产品的安全检验是强制性的，违反相应规定则有相应的处罚。对于其他非主要动物源性食品，则实行自愿检验。虽是自愿，但有关规定也十分详尽，同样包含通则、检验申请程序、违法行为、官方标志、包装、收费、屠宰、诉讼、卫生要求等方面的内容。此外，对于进出口的动物及其产品的检验还应遵循另外的规定。这方面的规定包括：《成份鉴定的定义和标准》、《禽类产品的检验规定》、《蛋及蛋类产品的检验规定》、《家禽自愿检验》、《外来动物的自愿检验》、《兔及可食产品的自愿检验》、《蛋制品的自愿检验》、《肉类及其他产品的特别服务》、《动物产品出口规定》、《动物脂肪的出口管理》和《进口肉类产品的管理》。

### （4）动物产品生产加工卫生规定

检验操作是确保动物源性食品安全的重要措施，但生产加工过程的卫生也不容忽视。前者是通过检验来避免问题食品进入消费环节从而确保食品安全，而后者则是通过遵照一定的程序来操作从而避免污染可食用产品，最终实现食品安全。在美国，这些程序包括卫生标准操作程序、危害分析及关键控制点体系、预处理和加工程序等。这方面的规定包括《动物产品生产加工的卫生要求》、《危害分析及关键控制点（HACCP）管理》、《预处理和加工操作》、《特殊产品的标准和要求》、《消费者保护标准：原料产品管理》和《检验操作规程》。

### （5）动物产品标识和登记规定

即使检验操作技术先进、管理严格，也避免不了问题食品进入消费环节。一旦问题食品进入消费环节，就必须采取行动把危害降低到最小。最直接的做法就是把同批生产的食品召回。产品召回需要完善的产品标识和登记体系。动物生产阶段有动物疫病防控的免疫标识和自愿参加的动物标识体系，在动物产品加工阶段有产品的标识和登记，它们环环相扣，紧密结合，构成一个完整的动物源性食品安全可追溯体系。涉及产品标识和登记的规定主要包括：《术语、标签管理及假标签的定义》、《产品标识及包装的规定》、《标签使用和标签仪器》、《记录、注册和报告》和《狗猫和其他肉食动物产品质量检验、认证和标识规定》。

## 6.2.4 兽医药品和饲料法框架

1906年，美国通过第一部关于食品和药品的联邦法律——《纯正食品药品法》（Pure Food and Drug Act, P 食品药品管理局），1938年重新修订并通过《联邦食品、药品和化妆品法》，

将管理范围扩大至化妆品和医疗器械。1962 年国会第三次修订《食品药品化妆品法》，增加了兽医化学药品和动物饲料的管理规定。经过一个世纪的发展美国逐步形成了比较完善的食品药品管理法律体系。

美国兽药管理立法有两大特点：一是兽医化学药品与兽医生物制品的法律各自独立，各成体系；二是人用药、兽用化药、食品、饲料同在一部联邦法律中规定，但行政法规的制定则分属不同部门。

初步统计，美国涉及兽药和饲料管理的法律有 2 部，为《联邦食品、药品和化妆品法》和《病毒、血清、毒素、抗毒素及类似产品法》；涉及兽医药品（化药）管理的行政法规有 16 余部、兽医生物制品管理的行政法规 16 部、涉及饲料管理的行政法规 10 部。

#### 6.2.4.1 兽医药品法律法规

兽医药品分为化学药物和生物制品，在美国这两种兽药产品单独立法管制。本部分仅介绍兽医化学药品的法律法规。目前，涉及兽医化药的法律 1 部，行政法规 16 项，以下从通则、兽医化药生产管理、兽医化药使用管理、兽医化药残留限量管理、兽医医疗器械管理等五方面对收集到的法规介绍和分析。

##### 6.2.4.1.1 法律

美国现行管理兽医化学药品的法律是——《联邦食品、药品和化妆品法》（Federal Food, Drug, and Cosmetic Act, FDCA）。该法是美国目前管理食品、药品（包括兽医化学药品）和化妆品的最基本法律，主要规定了食品、药品和化妆品管理的基本方针和原则。本法的宗旨是保证向消费者提供纯净、卫生和安全的食品，确保食品的生产条件安全；确保安全使用药物和医疗器械；确保所有产品的标签和包装是真实可信的。该法的调整对象是食品、药品（包括人用药品、兽药、放射性药物及动物加药饲料）、化妆品和医疗器械（包括人用和兽用医疗器械）。

《联邦食品、药品和化妆品法》共分为九部分 144 节，包括：第一部分，标题；第二部分，定义；第三部分，禁止的行为和处罚；第四部分，食品；第五部分，药品和器械；第六部分，化妆品；第七部分，管理机构；第八部分，进出口管理；第九部分，其他。其中涉及兽药管理的主要是第三部分和第五部分。第三部分列举了一系列的禁止行为，同时规定了相应的处罚，包括：禁令、罚款、查封、审批的吊销或撤销、监禁等刑罚；第五部分是药品管理的主体部分，共有 59 节，包括兽用饲料药物、复方药物、药物研究、药物生产、新兽药审批、劣质药品和器械、假标签药品等方面作规定。

##### 6.2.4.1.2 行政法规

美国食品药品方面的行政法规由美国卫生与公众服务部（Department of Health and Human Services, DHHS）下属的食品药物管理局（Food and Drug Administration, 食品药品监督管理局）根据 FDCA 的规定而制定，主要收录于《联邦行政法典》第 21 卷。十六部行政法规包括，通则 3 项、兽医化药生产管理 4 部、兽医化药使用管理 7 部、兽医化药残留限量管理 1 部、兽医医疗器械管理 1 部。

关于兽用化学药品，行政法规并未作单独规定。分两种情况，一是将兽用化学药品与食品

和人用药品作为共同的调整对象加以规定,如收录于《联邦行政法典》第21卷第一篇第一章的“食品、药品通则”;二是将兽用化药与人用药品一起作为调整对象作相应规定,如收录于《联邦行政法典》第21卷第一篇第三章的“药品通则”;最主要部分是收录于《联邦行政法典》第21卷第一篇第五章的“兽药、饲料与相关产品”中,该部分占第一篇的2/3,共13部法规。此外,《联邦行政法典》第21卷第一篇第六章“医疗器械”中对包括兽医医疗器械在内的医疗器械的使用和管理作了详细规定。据此分类,美国兽医药品行政法规具体包括:

### (1) 通则

通则主要包括:食品、药品通则;药品通则;兽药、饲料与相关产品通则。

“食品、药品通则”和“药品通则”是对人用药品和兽用化药共同规定的,内有多部单行法规。“食品、药品通则”主要规定了行政执法程序、听证程序、信息公开、环境影响等方面的内容;“药品通则”主要规定了药品的标识、复方药物、药物名称、生产商的登记、良好生产操作等;《兽药、饲料与相关产品通则》主要对特定化学物质应用于兽药生产的条件、兽药的标识、标签用语等作了规定。

### (2) 兽医化学药品的生产管理

涉及兽医化学药品生产管理的行政规章主要包括《新兽药管理规定》、《研究用新兽药管理的规定》、《新兽药的申请》和《饲料药物生产企业的执照管理和注册登记》。“新兽药”指用于动物治疗但成份未被广泛接受的药物,只有经过科学培训并有合格资质的专业人员才可以使用。上述4部法规对兽药生产许可、新兽药的注册登记、生产记录保存、标签的使用和管理等作了详细的规定。

### (3) 兽医化学药品的使用管理

涉及兽医化学药品使用管理的行政规章主要为:《关于新兽药口服剂量的规定》、《关于新兽药注射剂量的规定》、《新兽药滴眼和表面用药剂量》、《新兽药其他用药方式》、《无需标签标注用的兽药》和《动物饲料中的新兽药》等。

前4部法规按使用方法不同把药物分成口服药、注射药、表面用药、其他用药方式等四类,规章对药品剂型、剂量、用量等作了详细规定。

《无需按标签标注用途的兽药》规定了兽医不需按标签标注适用范围用药的前提条件、药品必须提供的标签信息、禁止不按标签标注适用范围使用新兽药等。

《动物饲料中的兽药和药物添加剂》规定了加药饲料和药物添加剂生产车间的执照和注册登记的管理、必须在兽医指导才可用于饲料的药物(Veterinary feed directive drugs, VFD)的使用,抗生素、硝基咪唑、磺胺类药物的使用等。在此基础上列出了青霉素、泰乐菌素、左咪唑等67种药物用于饲料的特殊要求。

### (4) 兽医化药残留限量管理 — 《关于食品中新兽药残留限量规定》

美国是世界上最早开展动物源性产品中兽药残留监测的国家,较早规定了动物源性产品的兽药残留限量标准。这些兽药残留限量标准最初也是国际食品法典委员会(CODEX)的建议标准。美国制定兽药残留限量标准时非常审慎,已制定的107种兽药残留限量标准均收录于《关于食品中新兽药残留限量的规定》。按动物种类和动物脏器检测分别对每种兽药的残留限量作了明确的规定。

### (5) 兽医医疗器械管理

美国兽医医疗器械与人用医疗器械共同管理, 有关行政法规收录于《联邦行政法典》第二十一卷第一篇第七章的“医疗器械”中。整个章节有 40 项具体规定, 内容涵盖器械的标识、生产记录保存、各医疗学科对医疗器械技术要求、器械中各部件的质量标准和技术规格等。值得指出的是, 兽用医疗器械与人用医疗器械由同一部法规管理, 生产和质量要求也无明显差别。

#### 6.2.4.2 兽医生物制品法

美国对生物制品的立法十分重视, 早在 1913 年便制定了关于生物制品法律, 名为《病毒-血清-毒素法》。当时兽医生物制品和人用生物制品在同一部法律中规范调整。1962 年后分别立法, 兽医生物制品由《病毒、血清、毒素、抗毒素及相关产品法》规范调整, 人用生物制品由《联邦食品、药品和化妆品法》规范调整。从此兽医生物制品归农业部动植物卫生检验署下设的兽医局管理, 人用生物制品归卫生部食品药品监督管理局管理。

美国现行的兽医生物制品法律 1 部, 行政法规 16 部。行政法规均由动植物卫生检验署制定并实施, 现收录于《联邦行政法典》第 9 卷第一篇中。

##### (1) 法律

现行的兽医生物制品法律为《病毒、血清、种毒、抗毒素及类似产品法》, 于 1985 年正式颁布实施, 收录于《美国法典》第 21 卷第五章。该法共有十节, 各节分别为: 禁止制备和销售对家畜无价值或有害的产品, 应在持照场所按规定制备; 进口的管制和禁止; 进口检验, 拒绝进入和销毁; 制备和销售的管制, 执照; 特殊情况使用特殊执照, 便利程序, 条件, 豁免, 标准; 进口的批准; 需检验通过的执照, 执照的吊扣; 检验; 违法, 处罚; 执行, 罚款, 国会声明。其中, “制备和销售的管制, 执照”一节授权农业部可制定行政法规对生物制品的制备和销售进行管理。

##### (2) 行政法规

生物制品的生产和使用对国家生物安全具有一定的风险, 因此, 美国对生物制品的管制十分严格, 尤其在“911”事件后, 管制的严格程度进一步加强。美国农业部关于兽医生物制品的行政法规有 16 部, 重点管理兽医生物制品的生产和使用。具体包括:《生物制品的认证》、《生物制品的生产、流通和效价评估》、《生物制品许可》、《生物制品许可证及许可的吊扣、撤销和终止》、《农业部项目或农业部监管项目对生物制品的使用要求及豁免》、《其他生物制品制备要求的豁免》、《持照场所的设施要求》、《持照场所的消毒》、《包装和标签的规定》、《生物制品技术标准要求》、《生物制品生产的技术要求》、《生物制品的质量检验》、《生产记录和报告》、《认证企业内的动物和试验动物》、《生物试剂和毒种的保存、使用和运输》和《微生物和载体佐剂》。

#### 6.2.4.2 饲料管理

##### (1) 法律

《联邦食品、药品和化妆品法》第四章对食品和动物饲料的管理作出相应的规定, 内容涉及食品安全和饲料质量安全、产品的销售和标签管理等。

##### (2) 行政法规

在行政法规层面上, 动物饲料和食品的管理分离, 出现了独立的动物饲料方面的行政规范。主要有 10 部:《动物饲料标签的管理》、《动物用非标准食品的常用名称》、《动物饲料及包装材料

料》、《食品添加剂规定》、《允许在动物饲料和饮水中加入的食品添加剂规定》、《动物饲料及宠物食品生产、加工、处理过程中的辐射规定》、《常见安全物质规定》和《禁止用于动物饲料或食品的物质规定》。

### 6.2.5 动物福利与保护法规框架

美国动物福利方面的立法十分完善，近年来一直倡导要建立动物福利的国际规则。涉及动物福利与保护的法律有 5 部，按颁布时间先后分别为：《二十八小时法》、《人道屠宰家畜法》、《特定动物的运输、销售和处理的法》、《马保护法》及《猪健康保护法》，与之配套的行政法规 7 部。

《二十八小时法》是美国第一部阻止虐待农场动物的法律，于 1873 年颁布实施，1994 年修订增补。该法详细规定了善待动物的基本要求，如规定在运输动物时应当提供充足的食物和饮水，在连续运输 24 小时后要给动物提供 4 小时的休息时间，因此被称为二十八小时法。

《人道屠宰家畜法》于 1958 年颁布实施，共有 6 节，分别是：第一节，目的和准则；第二节，人道屠宰的方法；第三节，终止和撤销；第四节，人道屠宰方法的研究及应用；第五节，传统屠宰的豁免；第六节，病残家畜的处理。

《特定动物的运输、销售和处理的法》1966 年颁布实施，内容包括执照的获取要求，场所及人员的登记，动物的销售，记录的保存，治疗、饲养、处理、运输动物的标准及证书，联邦和州的协作，宠物的保护，违法行为的判定。本法涉及家畜、宠物、实验动物等各种动物的保护和处理，因而被称为“动物福利法”。

《马保护法》1970 年颁布实施。美国马匹多用作比赛、展览和娱乐，因此十分重视对马匹的保护。因比赛、展览和娱乐是商业行为，所以美国《马保护法》属于贸易法范畴。该法共有 11 章，分别对马匹在比赛、展览等商业行为中保护、违法行为及其处罚、州法律优先地位、联邦农业部对州的援助等内容作了详细规定。

《猪健康保护法》于 1980 年颁布实施。该法禁止使用餐馆泔水等“垃圾”食品饲喂猪，并规定了相应处罚，同时建议各州也立法禁止此类损害猪健康的饲养行为。

### 6.2.6 兽医医政管理法规框架

兽医医政管理法律法规主要分为兽医行政和兽医从业两类。前者主要包括兽医卫生行政程序、兽医卫生行政处罚、兽医卫生行政诉讼、兽医卫生行政复议、兽医卫生行政赔偿，后者主要包括执业兽医管理和认证兽医管理。

#### 6.2.6.1 兽医行政

**行政法规** 兽医行政法规对兽医行政作了具体规定。兽医行政人员和官方兽医的职责、工作范围和兽医行政程序等方面的法规主要见于《联邦行政法典》第 5 卷“政府组织和雇员”中。

《联邦行政法典》第 7 卷第一章对农业行政收费、行政诉讼等作了一般性规定。

兽医卫生行政收费、兽医卫生行政诉讼和行政复议、兽医卫生行政处罚和行政赔偿等涉及动物卫生行政执法的规定主要见于《联邦行政法典》第 9 卷“动物及其产品”中关于特定法律的

行政诉讼程序的规定，如：《适用〈动物福利法〉规定的诉讼程序》、《适用〈马保护法〉规定的诉讼程序》、《适用〈猪健康保护法〉规定的诉讼程序》、《〈病毒—血清—毒素法〉规定的诉讼程序》、《针对动物疫病控制和扑灭事项适用特定法律规定的诉讼程序》、《针对动物及其产品州际流通事项适用特定法律规定的诉讼程序》、《针对动物及其产品进出口事项适用特定法律规定的诉讼程序》、《关于进出口超时服务规定》、《关于动植物卫生检验署服务收费规定》、《关于食品安全与检验署检验服务及实验室认证的收费规定》、《违法兽医生物制品的查封和惩处》、《关于食品安全与检验署可执行的查封、没收和销毁行为的规定》和《食品安全与检验署产品检疫信息自由与公开的规定》。

### 6.2.6.1 兽医从业

**法律** 美国兽医的从业管理由各州负责，因此，联邦层面上没有专门的法律管理从业兽医。各州大都制定有一部“兽医执业法”。如1967年颁布实施的田纳西州兽医执业法共有43节，对田纳西兽医考试理事会的创建、管理，对兽医院校的认证和批准，对从业兽医执照的申请、管理，对非法执业的处罚，对继续教育等作了详细的规定。

**行政规章** 美国许多州政府的畜牧兽医主管部门制定本州兽医从业管理的行政规章作为州“兽医执业法”的实施细则。如《田纳西州兽医管理条例》共有24节，内容包括：执业范围；执业执照的管理；获得执照的资格；执照申请程序；兽医服务收费；执业申请的审查、批准、拒绝和查询申诉；考试；执业执照的更新；监督与指导；执业执照的中止和恢复；继续教育；非专业操作；临时执业执照；违法处罚；执照管理；名称地址的变更；客户记录的公开；理事会顾问、记录和投诉；广告内容与要求；兽医处方权、配药或药品销售；诊疗记录的保存；安乐死及人道致死非家畜动物的设施；客户知情权等。

另外，为了让执业兽医能够合法地、保质保量地协助联邦政府完成动物疫病的防控工作，《动物健康保护法》规定在全美实行个体执业兽医从事官方兽医工作的准入制度，即认证兽医制度，并由动植物卫生检验署制定具体规定加以实施。由动植物卫生检验署制定的关于认证兽医制度的行政规章收录于《联邦行政法典》第九卷，内容包括：《认证兽医的定义》、《认证兽医的标准和要求及认证状态的撤销》和《吊扣或撤销认证兽医资格的实施细则》。这三部行政法规对认证兽医的申请和资格条件、认证要求、考试程序、职责范围、权利义务、认证的撤销等事项作了详细的规定<sup>[44]</sup>。

### 6.2.7 立法特点

(1) **立法健全、详尽，涵盖动物卫生的方方面面。**为保证动物卫生工作要顺利开展，美国建立了完整、独立、高效的兽医管理机构，通过制定法律法规明确兽医管理机构的设置、职能、人员等，以保证兽医机构的科学设置和兽医执法工作的独立性，减少不必要的政治、经济、社会干扰。

(2) **联邦法与州法互补，共同构成完善的法律框架。**美国既有联邦立法又有州立法，两者各自独立又相互补充，特别是在动物疫病防治方面的立法所表现的互补性更加明显。如《联邦动物健康保护法》和州《动物疫病法》，在其搭建的框架下法规层次涉及动物疫病的控制和扑

灭、动物及其产品的流通、动物及其产品的进出口、应急反应、动物的标识和登记等。

(3) 企业推动立法。

(4) 重视食品安全方面的立法

(5) 动物福利和保护方面的立法十分健全

## 6.3 本章小结

美国兽医机构保障体系主要体现在经费供给和立法保障两个方面。

在经费供给方面，兽医机构的财政投入资金来源以国会拨款为主，其次是服务收费、接受服务机构的偿还和上级部门的转移拨款。兽医机构对本机构的收支具有一定的支配权。国会拨款分为年度薪金与费用拨款、非年度拨款、应急拨款、房舍与设施拨款、追加拨款和跨年度拨款六类，年度薪金与费用拨款是国会拨款中的最大项目，国会可在财年开始后以追加拨款的形式向兽医机构提供额外的资金。

美国建立了完整、独立、高效的兽医管理机构，通过制定健全、详尽的法律法规明确兽医管理机构的设置、职能、人员等，以保证兽医机构的科学设置和兽医执法工作的独立性，减少不必要的政治、经济、社会干扰。联邦法与州法互补，共同构成完善的支持兽医管理的法律框架。

## 第七章 美国兽医管理体制的宏观制度分析

由政府兽医行政管理和民间执业兽医自治管理并行的美国兽医管理体制经过一百多年的演变和发展,已成为当今世界兽医管理体制中管理有效、运转顺畅的成熟体制。其形成和发展与美国国家的政治、经济、法律和行政体制有着密不可分的重要联系。

### 7.1 美国经济体制对兽医管理体制的影响

美国兽医管理体制的形成和发展适应了美国自由市场经济体制的要求,市场经济体制决定了兽医管理体制的基本模式。

#### 7.1.1 市场经济体制要求实行官方兽医制度

美国兽医管理体制中的政府兽医管理实行的是官方兽医制度,它既适应了美国自由竞争的市场经济体制,也符合兽医管理的科学规律。市场经济条件下的兽医服务具有双重性质,一方面它是公共物品,具有非竞争性和非排他性。非竞争性指增加一个消费者消费某公共物品时并不影响其它消费者;非排他性指很难把没有为该物品支付费用的人排除在外,因而消费者都不愿意支付费用。如政府为保证动物源性食品安全所提供的动物及其产品的检验检疫服务等就具备这样的特性。另一方面,一些兽医服务不属公共物品范畴,具有竞争性和排他性,此内容将在下一节讨论。亚当·斯密在《国富论》中说,“政府的主要职责应是建设并维持某些公共事业及某些公共设施,这种事业与设施在由大社会经营时,其利润经常补偿费用而有余,但若由个人或者少数人经营,就决不能补偿所费。”市场经济条件下政府的职能主要是在市场失灵的领域里提供公共物品和公共服务。兽医管理和服务的部分内容是政府提供公共物品和服务的重要组成部分。市场经济条件下,诸如动物疾病防控、动物疫病消灭与根除,动物源性食品安全检测与质量保证、兽医公共卫生、防止外来动物疫病入侵等行为,由于其公共物品的非竞争性和非排他性,无法确定该物品的具体消费者,也无法避免费用支出的“搭便车”现象,任何独立的市场主体,无论是公司还是个人,都不愿意也无法为该物品支付费用,只能由政府作为公共物品来提供的,也即亚当·斯密提及的公共事业。因此,对兽医服务的公共物品部分,应由政府通过实行官方兽医制度提供官方兽医服务。美国作为典型的自由市场经济国家,积极推行适合市场经济体制的官方兽医制度。世界动物卫生组织(OIE)也在研究了主要市场经济国家的政府兽医管理制度演变发展和作用效果后认为,应在世界范围内实行官方兽医管理体制<sup>[31]</sup>。

#### 7.1.2 市场经济体制产生执业兽医制度

市场经济体制下的兽医服务还具有非公共物品性质。其中一部分兽医服务如动物疾病诊疗

是市场条件下的商业服务,因而具有竞争性和排他性。在这里,价值规律、供求关系、效益原则等市场经济规律都在发挥作用,也不存在无法确定具体消费者或费用支出“搭便车”的情况。所以美国兽医服务的一部分是由民间执业兽医完成的,管理体制是民间兽医协会自治管理,它的特点是行业自治管理和自我约束。只有市场经济体制下才能产生执业兽医及其相应的管理体制。这是因为,其一,市场经济条件下,动物产品的生产是企业或个人的个体行为,兽医也不再隶属于某个畜牧生产单元。兽医工作人员因其专业特性,成为与畜牧生产体系相对分离的一部分,两者之间形成服务与被服务的关系,也即需求和供给的关系。社会需求促进了兽医以职业属性为基础的社会分工;其二,该经济体制下兽医的生存环境是竞争性的,兽医人员为了适应社会的需要也在不断地提高自己的专业能力,以提高自己的竞争能力;其三,同一兽医群体有了明确的职业归属感。专业化、职业化有利于行业自律和行业管理。

综上所述,市场经济体制下,执业兽医通过提供兽医服务,承担起预防和治疗动物疾病和政府委托的疫情监测、食品安全等方面的社会责任,具备产生执业兽医的职业分工、个体责任、市场服务等基本条件。而市场经济条件下的管理方式也保障了民间执业兽医能够稳定发展壮大,成为兽医服务中与官方兽医相辅相成的一支重要力量。

## 7.2 美国行政体制对兽医管理的影响

### 7.2.1 联邦行政体制下的兽医管理分权

美国是典型的联邦制国家,根据美国宪法,联邦与州政府实行分权管理。宪法授予联邦政府特定的立法权、司法权和行政权,同时否认存在既属于联邦又属于各州的权利,把没有授予联邦的权利留给了各州。联邦的权力主要是国防、外交和州际商业贸易,各州的权力包括设立州政府并征税和支出、管理地方性商业贸易及联邦国会认为应由州管理的州际贸易事务、为增进地方公共福利而管理公民人身和财产等权力。联邦制的特点一是以宪法的形式明确划分联邦与州政府的权力,每一级政府在各自管辖范围内具有最高权力。二是在统一国家管理的前提下,能够满足解决各州地方问题的需要。这两个特点在兽医管理体制上体现得很充分。联邦政府与州政府在兽医管理上明确分权,联邦政府兽医机构负责外来动物疫病及国家疫病控制计划中的重大疫病防控和根除,兽医生物制品管理、国家动物标识和监测体系、设置管理国家兽医参考实验室、州际动物和动物产品流通的检验检疫和监督管理,动物及其产品进出口检验检疫管理;州政府负责本州内的兽医卫生和动物疾病防控和监测工作,并参与联邦动物疫病根除计划,若动物和动物产品仅在州内运输和销售,亦属州政府权力。在官方兽医和执业兽医上也实行分权管理体制。联邦负责联邦机构的官方兽医管理,州负责州官方兽医管理,联邦通过对执业兽医的官方认证间接管理私人执业兽医。联邦通过立法和财政支持等手段间接管理全国性兽医协会。兽医协会进行兽医从业资格的认证,制定全国各地兽医专业学生或兽医专业人员考试的合格标准,由此调控兽医教育课程与社会需求同步,调控兽医专业人员数量与社会需求相适应。各州则根据当地具体情况把握兽医执业条件的审核,具体管理执业兽医的登记、注销、继续教育,并检查执业情况,配合国家和州动物卫生和公共卫生工作的开展。

联邦与州在兽医管理上的分权,原因一是由美国的联邦行政体制决定的,权力的划分基本

上体现了联邦和州划分管理权限的原则和领域；二是因为美国是一个地域辽阔的移民国家，各州因历史传统的原因惧怕遥远的中央权力而十分强调州权利，兽医管理更多情况下是最接近人民的州政府权力，随着经济社会发展，一个州无法实施跨州兽医管理时，才不得不与联邦分权。

对于美国这样的移民国家，分权的益处是显而易见的，一是分工明确，职责清晰。兽医管理所设计的人权、物权、财权、执法权、管辖范围等都适用法律明确规定。二是各有侧重，协调配合。联邦与州在各自的领域内专注自己的管理，同时联邦作为国家级政府安排实施跨州兽医服务项目造福各州，能得到各州的支持配合。三是分权为各州根据自己的实际需要实施兽医管理提供了足够的空间。四是在限制权力的框架下满足了地方和国家兽医管理和需求<sup>[33]</sup>。

联邦体制下的分权管理也并不是完美无缺的，在享受权力接近民众、满足解决地方问题需求、扩大公民参与和权力相互制约等好处的同时，也存在权力分散，管理不统一的问题。体现在兽医管理方面，一是管理权力分散，各州在本州范围内的动物疾病防控各行其是，联邦权力只存在于联邦政府有财政投入的跨州动物疾病防控和跨州动物产品流通上，但动物疾病的发生则不会受限于各州行政边界和联邦政府项目范围。二是州与州之间的兽医事业发展不能享有平等机会。各州作为相对独立体，其经济社会发展水平并不一致，畜牧业生产比重大、对兽医事业发展要求高的州也许正是经济发展落后的州，州政府无法像经济较发达的州政府为全州兽医事业发展和动物疾病防控提供充足资金。而由于政府的分权体制，联邦对此作用也非常有限。

### 7.2.2 联邦与州在兽医管理上的协作

虽然在美国这种联邦制国家中，联邦与州实行分权管理，州兽医机构和联邦兽医机构之间不存在绝对的隶属关系，但为了某一特定的目标或项目仍然需要联邦与各州密切配合，他们之间的合作机制是联邦政府一系列国家动物卫生或疾病控制根除计划（项目）。这类国家动物卫生计划项目的执行不是通过强制性的行政命令，而是通过与各州签订协议、合同和谅解备忘录的形式来实现的。联邦-州-地方在兽医管理和动物疾病防控上形成一种协作伙伴关系。另外，联邦政府兽医机构注重与其他政府机构的协调配合，如农业部与其他部如与卫生部、国土安全部等部门都建立了良好的协作机制。

联邦与州在兽医管理上之所以能够相互协作的原因有三，一是无论联邦还是州都认识到动物疾病的传播是不承认州界的，也不承认联邦与州的管理权限划分，因而防控与根除是需要跨州联合行动的，单个州无能为力，需要联邦的主导以及各州的协调配合。二是经济原因。在诸如跨州疾病防控中，联邦的主导作用更多地体现在联邦财政支持的覆盖数州甚至全国的项目上，项目的受益方主要是各州，当然也较容易取得各州的支持和配合。三是在联邦制国家内，联邦和州在各自的范围内都具有最高权力，相互之间是独立的行政体而不具隶属关系，只能通过协议、合同等形式形成协作伙伴关系。这样的协作关系中，权力和责任明确，主要是在实施管理一方或出资方，一般是联邦政府，而受益方是各州，他们有积极性参与，在各州直接受益的同时，联邦也间接受益，这也是联邦实施这类管理或项目的初衷。

## 7.3 美国法律体系对兽医管理立法的影响

### 7.3.1 立法传统与兽医管理立法

美国法律体系的基础是与欧洲大陆法系完全不同的英国普通法。按立法层次可以分为联邦立法和州立法。按三权分立的部门可以分为立法机构立法、行政机构制定部门规章、司法机构的判例和裁决形成的法律。

兽医管理和动物卫生方面的联邦立法由联邦国会制定，主要包括联邦兽医机构的组成、动物健康保护、肉类检验、农产品分销与市场、食品安全、兽药与兽医生物制品管理、动物保护等联邦法律。这些法律在全国实施，管辖范围是州际动物和动物产品的流通、外来动物疫病的防控、动物和动物产品进出口。管理和执法人员为联邦人员，涉及这些法律的司法诉讼由联邦法院裁决，各州制定的兽医法律法规不得与联邦相抵触。各州在兽医和动物卫生方面的立法主要包括州兽医机构和官方兽医、州内动物疾病防控、州内动物产品的检验检疫和食品安全、兽医执业管理等法律。州法律管辖的领域仅限于州内动物和动物产品的生产和流通以及州内动物疫病防控，其中执业兽医管理的法律为州所特有。这些领域的立法和执法是州权的组成部分，不与联邦管辖领域重叠。兽医管理的法律及立法和执法过程反应了美国联邦制国家三权分立条件下的立法和执法传统。

包括兽医法律在内的美国普通法法典化已超过一个多世纪的历程。美国联邦兽医和动物卫生法律出台时，都是以单部法律形式出现的，如《肉类检验法》(Meat Inspection Act)、《动物健康保护法》(Animal Health Protection Act)。到 20 世纪初，美国制定的各类法律、法规和各种条例积累的数量巨大，名目繁多。1926 年美国开始将各类法律按 50 个主题分类编排，编纂成《美国法典》(United States Code, 简称 USC)。在 50 个主题之下，法典依次分为卷、章、部分、节、条等。每部法律出台后都依此结构进行拆分，编入《美国法典》。涉及兽医管理和动物食品安全的联邦法律都编在第七部和第九部。这是美国包括兽医法律在内的普通法的法典化进程。

### 7.3.2 兽医行政法规的重要地位

根据联邦国会的授权和《联邦行政程序法》的规定，联邦政府各部门制定法规规章，这些法规规章分为实体性规章、程序性规章和解释性规章。农业部制定的农业法规规章是这类规章的重要组成，农业部制定的兽医行政法规规章也占有非常重要的地位。具体的分析是，美国从 1936 年开始制定并编纂统一的涉及美国联邦各行政部门法规规章的《美国联邦行政法典》(Code of Federal Regulations, 简称 CFR)，行政法典的编纂也按照法律规范所涉及的领域和调整对象，分为 50 个主题 (Title)。由于对于国家基本制度等方面的事项联邦政府无权立法，因此行政法典的这 50 个主题分类并不完全等同于美国法典的 50 个主题，在《美国法典》中农业是主题之一，它包括了所有农业方面的立法。在《美国联邦行政法典》中除农业主题外，将涉及兽医管理的“动物和动物产品”作为一个单独主题，包括了所有兽医和动物卫生行政法规规章，仅从数量和管理范围分析，就能看出兽医和动物卫生法规规章在法规体系中的重要地位。

美国兽医行政主管部门享有强制性行政执法权和行政处罚权从另外一个角度说明美国兽医行政法规规章的重要地位。根据《联邦行政程序法》和兽医方面的法律，联邦农业部及其所属的联邦行政机构在动物和动物产品的检验和检疫执法中，可以直接查处违法行为，如对检疫不合格或有其他违反行为的，法律规定检疫官员可以当场采取处罚措施，如罚款、查封、扣押和吊销生产经营证等。若因人为因素造成动物疾病大面积扩散或明知动物疫情不报告的，联邦执法人员可以起诉追究刑事责任。法律之所以赋予行政部门如此有力的执法权力是出于兽医行业的特殊性和提高执法效率考虑的。

### 7.3.3 兽医立法与兽医管理体制的互动

美国兽医管理体制的形成和兽医立法是在逐步解决现实问题中发展起来的，许多重大事件的发生加速了这一进程，立法和管理体制相互促进，共同发展。十九世纪 80 年代时，由于动物疾病在全国范围内频繁暴发，畜牧业生产遭受严重损失，1884 年国会通过立法在农业部设立畜牧局，并在 1890 年出台第一部《肉类检验法》。一般认为，这是美国兽医管理体制和兽医立法的发端。机构和法律的出台迅速改变了国内动物卫生状况恶化的局面。1891 年国会修改了该法，增加了牛的屠宰检疫和活牛出口的检验条款，从此联邦政府开始对动物及其产品实施检疫，由此确立了联邦兽医体制的雏形。美国兽医管理体制在初始建立时，就伴随着相应法律的出台。1906 年国会通过《食品药品法》，并再次修改《肉类检验法》，规定农业部化学局负责前者的执法，农业部畜牧局负责后者的执法。1913 年国会通过《病毒-血清-毒素法》，赋予农业部新的管理职能。伴随着兽医管理体制的逐步发展，兽医法律体系也逐步健全。法律加强体制，体制促进法律，两者形成良性互动。凡事立法先行也是美国的立法传统。

动物卫生和食品安全重大社会事件，促使美国政府总结经验教训，采取措施加强管理，加速兽医体制的建设和兽医立法的出台。如十九世纪末美国假劣药品充斥市场催生了《联邦食品药品法》；再如 1937 年美国发生的磺胺酞剂事件促使国会在 1940 年修改《食品药品和化妆品法》，国会于 1930 年在农业部设立食品药品管理局（FDA）并在 1938 年改组 FAD。1950 年代末发生的“反应停事件”，促使国会再次修改《联邦食品、药品化妆品法》，完善了包括兽药在内的药品注册登记审批和安全性实验的法律。

## 7.4 美国兽医管理体制对兽医人力资源的管理

美国兽医管理体制中最具特色的是兽医人员队伍的管理。经过近二百年的演变和发展，在美国形成了高素质的官方兽医队伍和执业兽医队伍。他们在各自的领域里发挥着不可替代的作用。

### 7.4.1 兽医人力资源的分工管理

分工是人类社会发展的标志，也是社会管理的有效方法。恩格斯在《家庭、私有化和国家起源》中指出，人类发展的第一次分工是游牧部落从其他人群的分离；第二次分工是手工业从

农业中分离；第三次分工是商人从一般生产者中分离，出现商人阶级。三次社会大分工带来生产力大发展，是人类社会发展进步的标志。社会分工的管理学意义在于社会作为一个有机体，是由不同行业和部门的分工协作来完成的。一个体系的正常运转，也是由体系内部各方面分工协作来实现的。美国兽医体制中各类兽医人员的分工协作保证了体制的良好运行。

#### 7.4.1.1 官方兽医与执业兽医的分工

如本文第四章分析，美国兽医人员分为官方（政府）兽医和私人执业兽医，他们的职责各不相同。美国官方兽医的职责是保证国家畜群健康，包括疫病监测、执法监督、检疫、药物和疫苗的质量控制、应急计划和向国际组织和相邻国家通报疫情；食品安全检查、按国际标准进行进出口检验检疫和签发证明。而执业兽医的最主要职责是进行动物疾病的预防、治疗和为动物生产促进服务，包括临床诊断与治疗、药物和疫苗的生产与销售、人工授精、畜群健康管理及生产计划，以及那些政府兽医不承担的任务和职责。

#### 7.4.1.2 官方兽医与执业兽医的分工对体制的促进作用

**（1）分工有利于提高工作效率，降低体系运行成本。**美国官方兽医和执业兽医分属不同管理部门，工作有明确分工，职能职责有明确的界定，都在各自的领域中发挥作用。亚当·斯密认为，分工是财富和效率增长的源泉。他指出：“劳动生产力上最大的增进，以及运用劳动时所表现的更大的熟练、技巧和判断力，都是分工的结果”。官方兽医和执业兽医的分工大大提高了兽医诊疗、疫病防控的效率，避免了推诿扯皮、职责不清，从而降低了体制运行成本。

**（2）官方兽医与执业兽医分设和分类管理可以为不同能力人员提供不同机会，实现体系内的资源更好配置。**由于两者工作性质和特点不同，因而职业准入条件和人员素质要求也不相同，为不同特质、不同能力和不同偏好的人进入不同兽医职业队伍提供可能，实现兽医人力资源的更好配置，提高了体制运行效率。

**（3）分工有利于提高兽医专业素质和专业水平。**兽医是专业性极强的行业，工作内容专深，专业难度大，技术要求高，管理复杂。官方兽医在兽医专业基础上偏重行业管理和动物卫生执法，执业兽医在兽医专业基础上偏重疾病诊疗、实验室检测和动物健康保护，既有共同专业基础，又各自有职业特色。分工有助于突出专业特色，专注职业特点，提高从业人员素质水平，也有利于兽医体制管理，提高行政效率。

### 7.4.2 兽医人力资源的整合

官方兽医和执业兽医的分工除具备职责明确、提高专业水平、促进行业管理、提高体系运行效率等优点外，由于美国小政府大社会的特点制约和政府财政能力限制，官方兽医机构不可能庞大，官方兽医人员数量远远少于私人执业兽医数量，这是国家体制和市场机制共同作用的结果。由于官方兽医人员数量少而不足以完成全部官方兽医职责要求的全部兽医工作，利用私人执业兽医人力资源就成为明智选择。经过 20 世纪初的一系列兽医工作实践，美国通过对私人执业兽医的官方认证，很好整合了兽医人力资源。1992 年农业部动植物检验署（APHIS）建立了以国家为基础的执业兽医认证计划或项目，通过严格审查程序和资格能力考试，赋予执业兽医从事官方兽医工作资格，从而保证了全国有足够的认证兽医开展公共兽医工作。目前，美国

管理数据库内有六万多名在职注册执业兽医，其中 80%是认证兽医。官方认证执业兽医的做法是在保证官方和执业兽医分工负责、各司其职的前提下，充分利用了体制内人力资源，提高了资源使用效率，丰富了兽医功能，增强了兽医的能力建设，是对兽医人力资源开发和兽医管理体制的重要贡献。

### 7.4.3 兽医人力资源的培育

美国拥有一支专业水平高、管理能力强的官方兽医和执业兽医队伍是与其兽医教育培训制度和兽医从业管理密不可分的。美国兽医学学历教育一向以严格著称，长达 8 年的学制使学生必须具备扎实的理论功底和相当的临床实践才能毕业。毕业后还要经过严格的考试取得执业资格才能开业行医，要从事政府动物卫生工作还需考试通过政府认证成为认证兽医；进入政府机构的兽医要经过严格的岗前培训才能成为官方兽医，具体执行检验检疫的需取得相关证书。这样的管理强调的是严格的基础教育和资格准入，通过提高门槛培养选拔高素质优秀人才，进入门槛后仍有激励机制促使增强能力、提高水平。这一体制培养和造就了一支高素质兽医人才队伍，从而为兽医卫生管理和食品安全提供了可靠的人力资源保障。从一定意义上讲，美国兽医管理体制最重要的部分是兽医人力资源的开发、培育和管理。

## 7.5 美国兽医管理体制存在的主要问题分析

美国兽医管理体制伴随着美国社会经济的发展而发展，为适应动物生产和兽医卫生的要求逐步演变，形成现今体制。受其政治、经济和社会各因素影响，其体制也存在一些问题和体制障碍。

### 7.5.1 兽医管理难以统一

#### 7.5.1.1 兽医管理体制不相统一

各州根据各自历史传统、经济特点、生产类型、对兽医管理的认识和理念，甚至是移民特性来安排和设置兽医体制和兽医队伍。有的州拥有庞大的政府兽医机构和为数众多的执业兽医，而有的畜牧业生产发达州则在州政府经济部内设立较小机构来协调处理兽医事务。其机构设置和生产发展需求不相匹配。

#### 7.5.1.2 兽医法律法规各不相同

有的州有浩繁的兽医法律条文和行政法规规章和繁琐的动物和动物产品检验检疫规定，对动物疫病防控严格，效果显著；而有的州在法律制定时则仅参考联邦的一些法律规定，其数量和内容粗糙松散，以便于吸引投资和项目。

#### 7.5.1.3 执业兽医管理不尽一致

尽管各州官方兽医的组织形式、职能职责和执业准入条件基本相同，但各州执业兽医管理

却有很大差异。虽然各州执业兽医均由兽医协会自行管理，但兽医协会的组织形式各不相同，有些有独立的考试机构，负责执业兽医的资格考试和颁发执业执照，有些则由兽医学会开展类似工作。更为重要的是各州兽医协会组织颁布“执业兽医资格考试与执照管理规定”也五花八门，让兽医们无所适从。美国执业兽医管理机构已意识到问题的危害。2001年州兽医理事会联盟提出《执业兽医资格考试与执照管理规定》范本建议案，规定了各州协会制定管理规定时应共同遵守的原则，以此解决各州执业兽医管理规定不统一的问题。

## 7.5.2 基层官方兽医和民间兽医职能不协调

### 7.5.2.1 兽医技术服务和兽医诊断实验室体系的缺失

美国一些州以下地方基层政府不提供兽医技术服务和诊断实验室服务，给经济不发达州带来问题，影响了当地畜牧业的稳定和发展。问题的焦点在于如何界定市场经济条件下公共兽医服务和民间兽医的功能和职责问题，政府一方面要保证履行服务职责和有效控制动物疾病的能力，一方面又必须提高市场参与程度。

### 7.5.2.2 兽医教育机构认证主体间的矛盾

美国兽医管理体制中的兽医教育机构认证由美国兽医协会负责。为培养出合格的兽医院校毕业生，各兽医院校在教学条件和师资等方面必须保持高标准。由于美国兽医协会过分考虑兽医执业需求，坚持由兽医协会认证兽医学院的传统，而未完全顾及当今社会经济发展对培养兽医人才的多种需求。这种僵化做法受到美国执业兽医管理机构——美国州兽医理事会联盟的质疑。州兽医理事会联盟强调，评估兽医教育机构有其自身的复杂因素，应结合实际情况予以调整 and 解决。总之，美国兽医管理体制问题和弊端有其国情和历史发展的渊源，在研究和借鉴时应该予以重视和避免。

## 第八章 美国兽医管理体制对我国的启示<sup>2</sup>

### 8.1 我国兽医管理体制的基本情况分析

#### 8.1.1 我国兽医管理体制的现状

##### 8.1.1.1 我国兽医机构、人员现状

###### (1) 兽医管理机构

我国现行的兽医管理机构共设中央、省、市、县四级，分为行政和事业两类机构。

农业部下设的兽医局是全国兽医管理的最高行政机关，承担着全国兽医行政管理工作，业务上指导中国动物疫病预防控制中心、中国动物卫生与流行病学中心和中国兽医药品监察所 3 家全额拨款正局级事业单位。

省、市、县三级大都设有畜牧兽医行政管理机构，但不同地区间，机构名称、行政级别和编制性质有所区别。省级兽医行政管理机构方面，2006 年以前全国有 18 个省为正处级单位（9 个省设在正厅级的畜牧厅、农牧厅、农业厅、畜牧食品局或者水产畜牧局内，7 个省设在副厅级的畜牧兽医局或畜牧水产局内，辽宁、河北 2 省为正处级事业单位），其余 13 个省没有单独的兽医管理行政机构，由农业厅（局）下设的畜牧兽医局组织协调兽医管理事业单位承担行政职能。在市、县一级，兽医行政机构的设置较为复杂，但大都从属于地方畜牧行政管理部门，和省级机构设置基本对应。

2006 年以前，省、市、县三级事业单位的设置也很不一致。按照防疫、检疫和监督三项主要职能分类，有 7 种形式。按所占比例依次为：防疫、检疫、监督合设的机构占 38.5%，防疫、检疫合设的占 15.3%，检疫机构单设的占 14.8%，检疫、监督合设的占 13.5%，防疫机构单设的占 11.1%，监督机构单设的占 6.2%，将防疫和监督职能合设的机构最少，只占 0.6%。各地县以上的兽药监察机构基本有一套相对完整的独立体系。

###### (2) 人员及经费情况

据统计，省、市、县兽医机构 2006 年有兽医工作人员 9.07 万人，大体与政府编制部门正式下达编制数相符。其中，行政人员 1.05 万人，占 11.6%，事业人员 8.02 万人，占 88.4%。三级机构中，动物检疫员占兽医工作人员总数的 34.2%，共有 3.1 万人，其中有 68.6% 分布在检疫机构和防疫、检疫合设的机构中；动物防疫监督员占兽医工作人员总数的 20.6%，共 1.87 万人，

<sup>2</sup> 部分材料引用农业部兽医管理体制调研组

<sup>2</sup> 部分材料引用农业部兽医管理体制调研组

<sup>4</sup> 据统计资料，省、市、县共下达正式编制数 74436 个，有 7 个省因乡镇编制未核定等原因缺报，故该数据未予引用。

其中有 51.1%分布在防疫、检疫、监督合设机构及监督机构中，有 13.8%分布在行政机构中。

省、市、县兽医人员本科以上学历占 15%，大专占 28.2%，中专占 37%。行政人员本科以上和大专学历的分别占 26%和 42.6%。省、市、县兽医人员的经费主要依靠财政拨款，行政人员年均约 1.2 万元，事业人员约 0.8 万元。市、县级事业编制人员经费有很大一部分来源于动物检疫收费<sup>3</sup>（按比例地返还）。

### （3）基层兽医队伍情况

我国基层兽医队伍主要分布在乡镇畜牧兽医站，从事动物防疫、检疫、诊疗、经营等多种业务工作。据统计，2002 年全国有乡镇畜牧兽医站 39146 个，共有兽医工作人员 24.9 万人。其中，本科以上学历的 3450 人，占总人数的 1.4%，大专、中专学历的分别占 13.5%和 39.6%。乡镇兽医人员中，检疫员共有 109091 人，占乡镇总人数的 43.8%，占全国检疫员总数的 75%。2001 年，全国乡镇兽医人员经费人均财政拨款只有 1973 元，大部分支出依靠防疫、检疫收费维持。全国还有 28.6 万名村级防疫员协助乡镇基层站的工作。

## 8.1.1.1 兽医机构内在关系及乡镇基层站的管理

### （1）各级兽医机构间的关系

2006 年以前，省以下兽医机构主要设在各级人民政府的畜牧兽医行政管理部门，受地方各级政府的直接领导，人、财、物的管理均属地方事权。业务上从中央到县层级指导，行政管理工作中带有普遍约束力的决定一般以行政机关名义下发，上级事业单位也根据工作性质的不同，对下级事业单位予以对口指导。

### （2）同级兽医机构间的关系

由于各地机构设置不统一，兽医管理体制中同级行政、事业单位间的关系有几种情况：一是事业单位作为行政机构的直属机构直接受行政机构领导，兽医管理工作以行政为主；二是行政机构和事业单位没有直接隶属关系，只在业务上存在指导关系。三是个别地区行政和事业单位平行设置，分别独立开展业务工作。

同级事业单位间的关系也有几种情况：一是防疫、检疫、监督属同一机构，内部进行职责分工；二是检疫或者监督机构名义上虽单独设置，但仍是几块牌子，一套人马；三是各职能机构单独设置，人、财、物统一管理；四是各职能机构单独设置，管理和业务完全独立，彼此平行。

### （3）乡镇站的管理

从隶属关系上，体制改革以前乡镇站的管理基本分为两种类型：一种是人、财、物三权由县级畜牧兽医行政机构管理，属于或者接近于县畜牧兽医机构的派出机构；另一种是三权由乡

---

3 包括各类继续教育学历，

5 全国乡镇正式下达编制统计数为 189979 个

9 含转为事业编制的畜牧兽医局等具有明显行政特征的机构

镇政府管理，业务上接受县级指导。

### 8.1.2 中国与美国兽医管理体制的比较分析

#### (1) 政府机构设置不同

我国现行的兽医管理体制实行“分段管理”，即农业部门主要管理饲养和屠宰环节的动物防疫、检疫和监督，卫生部门负责食品卫生监督，而出入境检验检疫则由出入境检验检疫机关实施。美国实行“统一管理”，即国家权威的官方兽医机构对疫病控制、食品安全、动物保护等所有动物卫生工作实行统一管理，并由官方兽医负责具体实施。

#### (2) 兽医机构管理模式不同

我国现行的兽医管理体制实行“块块管理”，即兽医工作分别由省、地、县三级政府管理，各级政府根据自己的发展规划和财力状况，决定兽医机构的组织形式和管理运行方式。各级兽医机构只负责本级政府行政辖区内的动物卫生工作，地区间兽医机构和人员缺乏协调。而美国等发达国家实行的是“条条管理”，实行这种制度的国家无论是全国统一的垂直管理，还是一定层级的垂直管理，在机构设置、经费保障、运行体制上基本统一，可以有效消除地方保护主义影响和指挥协调不灵。

#### (3) 责任体系不同

我国现行的兽医管理制度中，动物卫生执法主体一般为县级以上动物防疫监督机构，兽医执法人员只承担行政责任，而由执法机构对外承担因执法人员行使职权而引起的法律责任。而美国的做法一般强调官方兽医个人权力与责任的统一，所有的动物卫生证书必须有官方兽医本人的签名，否则不能生效。官方兽医本人也要作为承担责任的主体，承担因行使职权而引起的法律责任。

#### (4) 监控内容和技术依托不同

我国现行的兽医管理体制着重于对个体或终产品的检验检疫实施监控，执法的技术依托主要来自于执法机构本身的检验结论。而国际上的通行做法则着重于对过程的监控，即对饲养、生产、流通等环节，实施全过程的监控。其执法活动的技术依托则来自于国家认可的实验室和研究机构权威的检验、鉴定结论。

目前，美国等发达国家通常采用的兽医管理体制，基本上都具有这样的特点，即：机构实行垂直管理，官方兽医和执业兽医明显分离，内外检统一管理，畜产品安全实行全程监管。当前的畜产品出口市场，主要被美国、欧盟、加拿大和澳大利亚等国占据，与其管理体制的优越性有很大关联。日本、韩国以及我国的台湾地区，也都建立了和国际接轨的兽医管理体制，规避了贸易壁垒的风险。据 OIE 公布的数字，其成员国有 72% 实行了官方兽医制度和垂直管理制度。而我国的兽医管理体制与国际通行做法格格不入，这种游离于国际兽医事务之外的状况，根本无法对我国畜产品国际贸易形成有力支持，也使我国无法利用《实施卫生与植物卫生措施协议》(SPS) 实施技术壁垒。

总之，在新形势下，疫病控制和畜产品安全问题解决得好坏不仅关系畜牧业的发展和农业

产业结构的调整，也关系到人民健康、社会稳定、国家声誉和我国畜产品国际竞争力。兽医管理体制性障碍，是影响我国兽医行政管理能力、执法监督能力、疫病控制能力以及对畜产品扩大出口的保障和支持能力的关键因素，兽医管理体制改革的势在必行，十分紧迫。

## 8.2 我国现行兽医管理体制存在的主要问题分析

建国后我国农业长期供给不足，畜牧业在改革开放后才得以迅速发展，而关注的焦点也一直偏重数量。兽医体制改革前，兽医行政和监督工作一直处于和有偿的兽医技术服务工作相平行的地位而得不到充分认识，一些体制障碍表现突出：

### 8.2.1 机构设置混乱，职责不清，行政效能不能正常发挥

我国兽医行政机构的行政级别和编制性质，事业单位的名称和职能设置都较为混乱。上下级间，统计不同机构间职责分工和管辖关系十分繁杂。兽医行政职能分散在多个机构中，“行政有权无人，事业有人无权”的问题突出。例如，浙江全省兽医机构共有兽医人员 6457 人，行政编制数却只有 36 个，仅占 0.56%，不少市、县只能把行政监督职能分散到下属事业单位，使系统内职责划分不清，一些单位“有好处的拿进来，有困难的推出去”，影响了行政效能的发挥。

### 8.2.2 公益职能和技术服务职能不分，执法主体地位不明确

动物防疫监督、动物检疫等具有明显公益特点的政府行政职能还有相当一部分是由基层乡镇站或者带有经营色彩的事业单位履行，行政主体的合法地位存在很大疑问。这些单位既要执法，又要从事诊疗等经营活动维持队伍的稳定收入，甚至有些基层政府还要给兽医站下达创收任务，致使执法监督工作创收导向明显，“依法行政”变成了“依法创收”，“留病养医”、以罚代管、只收费不检疫等现象无法根本杜绝，削弱了执法的公正性和权威性。

### 8.2.3 地区分割，政出多门，动物疫病控制和畜产品安全监管能力受到影响

我国兽医区划管理的特点既违背了动物疫病控制科学规律，也容易在工作中受地方保护主义的干扰。发生重大疫情时，受本地经济利益等因素影响，地方可能虚报、缓报和瞒报疫情，客观上为染疫畜禽进入流通环节创造了条件，为疫情更大范围扩散流行埋下了隐患，同时也制约了国家准确掌握和迅速处理疫情。在疫情扑灭时，有令不行、有禁不止的情况也时有发生，影响了国家疫病综合控制能力。另外我国动物防疫和畜产品安全监管实行的是分段管理，职能分散在多个部门，政出多门、多头管理、权责分离，部门间工作也有不协调，“八个部门管不好一头猪”的问题很难得到彻底解决。

### 8.2.4 乡镇站无法发挥兽医工作的基础作用

乡镇基层站工作条件辛苦，待遇较差，用人机制和竞争机制均不完善，分配制度还带有“大

锅饭”的色彩,无法引入学历较高的兽医技术人员,人员年龄结构和知识结构都不合理。例如:广东全省乡镇兽医人员中,本科以上的只占0.4%,平均39个基层兽医站才有1名本科生。宁波市北仑区乡镇兽医站现有31人平均年龄达到53岁。同时,基层站的基础设施较差,仪器设备还不如管辖区域内的规模化饲养企业的实验室,“一支针管打天下”的局面没有彻底改观。另外,在个别地方,基层站已经成了“空壳站”、“三无站”。例如福建省部分地区基层站在“三权”下放乡后,编制被挤占,人员在编不在岗,全省目前被拍卖的站有17个,资产被侵占和平调的有34个。还有一些地方在改革中只看到基层站存在的问题,不对兽医工作进行深入的调查研究,忽视了基层兽医站在公益服务方面的特殊性,视同于一般性农业技术推广机构,采取“一刀切”的做法,简单对基层站撤并了事,致使大量兽医基础性工作无法正常开展,动物防疫和畜产品安全存在隐患。

除上述几个问题外,即使在一些主动改革的地区也存在着改革方向不明确、队伍不稳定、机构不规范、事企定位不准确等问题。有的只注重机构设置和职能分工,对相关的配套改革研究不够,特别是如何建立起科学的用人制度和分配制度方面,基本上还未触及,一定程度上也影响了兽医执法效能的发挥。

### 8.3 推进我国兽医管理体制改革的 basic 思路

2005年5月,国务院发布《关于推进兽医体制的若干意见》,对改革和完善兽医管理体制,促进农业和农村经济发展,具有十分重要的指导意义。

#### 8.3.1 各地 2005 年以前兽医管理体制改革的进展情况

(1) 在经济发展水平较低的西部牧区,乡镇机构改革中基本上没有推行东部地区综合办站的模式,县、乡兽医工作体系基本保持原来的模式,兽医管理机构设置较为健全,人员工资和部分工作经费纳入财政预算内全额或者差额拨款。

(2) 在县、乡机构改革进展相对缓慢、对改革仍持观望态度的中、东部地区,乡镇站名义上虽已撤并,但仍然独立开展业务工作,基本上维持着原有运行模式。乡镇站通过检疫等执法手段,带动公益服务和诊疗经营活动统一开展,公益性职能和技术服务职能只在内部分工,诊疗服务和兽药、饲料经营基本没有放开。这种类型目前在全国较为普遍。

(3) 乡镇机构改革中将基层兽医站合并到综合服务中心的地区,为解决人员数量减少,基层工作无法正常开展的问题,被动着手研究应对措施。主要做法是将兽医的公益职能和技术服务职能合理界定,政府行政行为和市场化经营行为适度分离,将监督执法和公益性职能上收至县,明确了县级行政执行的主体地位,由县在乡镇派出机构执行监督执法任务,填补乡镇机构改革后兽医管理工作出现的空白。

(4) 在一些畜牧业集约化程度高,畜牧业产值在农业产值中比重大、畜禽产品出口(或外调)量大的地区,利用县、乡机构改革的时机,主动进行了兽医管理体制改革的。一些地方提高了兽医行政管理机构的行政级别,增加了人员编制,加强了行政管理力量。一些地方加大对事业单位扶持力度,人员工资和工作经费均由财政预算内资金保证,而将防、检疫收费用于基础

设施改造和人员培训。一些地方除推行公益职能和技术服务职能分离的做法外，还在改革中进行了官方兽医制度的探索，对饲养过程实行全程畜产品安全监管。在一些将技术服务职能推向市场的地方，兽医服务人员打出了“找兽医，打手机，随叫随到包满意”的服务广告，基层兽医服务质量明显得到提高。

(5) 在一些县、乡机构改革力度大且未采取应对措施的地区，改革后基层畜牧兽医站已不存在，公益职能被合并到乡镇农业综合服务站后，被保留的个别兽医人员还要从事乡镇的中心工作，动物防、检疫工作处于无序状态。一些地方出现了“有病没人看，有疫没人报，有针没人打，有疫没人扑”的现象。

### 8.3.2 新形势对兽医管理工作的要求

首先，随着我国社会主义市场经济的发展和加入 WTO，畜牧业生产在保障供给的基础上，逐步向质量、安全和环保的更高要求发展。特别是近年来国际上疯牛病、口蹄疫、禽流感、二恶英、大肠杆菌中毒等兽医卫生事件的频繁发生，使动物疫病和畜产品安全突破了传统意义上畜牧业生产及畜牧业经济领域，逐步成为世界各国政府和人民广泛关注的政治性问题。兽医工作已经成为公共卫生工作的重要组成部分，是保持经济社会全面、协调、可持续发展的一项基础工作。新的形势要求兽医工作必须从以服务为主向服务和监管并重过渡，政府行政工作必须突破和技术服务工作相平行的地位，尽快实现从“办”到“管”的转变。

其次，目前我国很多地方的畜牧业已经告别了家庭副业时代，成为相对独立的产业。一些规模化饲养企业，不仅建立了自身的实验室，因其优越的待遇，也吸引了一大批高素质的兽医专业人员从事企业的兽医工作。与之相比，现有兽医技术服务体系，特别是基层站的服务能力和服务水平都有差距。随着规模化饲养和农民专业合作组织的发展，这种趋势将更加明显。新的形势要求兽医技术服务工作必须早日离开行政执法手段的干预，争取在市场竞争中获得生存和发展。

第三，国际畜产品市场整体呈现供大于求的态势，我国畜产品的价格优势已不明显，加入 WTO 后，一些国家利用技术壁垒措施致使我国畜产品出口屡屡受阻。在国际畜产品贸易中，进口国已经不仅仅要求终产品的质量，还对动物饲养的自然环境、饲养方式、动物疫情、饲料添加剂和兽药的使用，以及屠宰、加工、运输、储藏、销售等诸多环节的诸多因素都提出了要求。特别是按照世界动物卫生组织（OIE）的《兽医机构评价指南》，国际贸易中必须进行出口国政府兽医机构对有害物质残留、重金属含量超标、人畜共患病、理化和微生物源性污染等安全隐患的控制能力的评估，对兽医行政部门的组织结构、人力资源、物质来源以及职能和立法支持都要进行评价。这就要求我们在加强疫病控制能力和畜产品安全监管能力建设的同时，必须在

11

12 农业部公布的 100 个农民专业合作社试点单位中，有 30 个是畜牧业养殖组织，发展势头强劲。

13 在我国出口主要畜产品中，活禽价格高于美国，二分体猪肉的价格（约 1000 美元/吨）与巴西等国相比也没有优势。

14 据外经贸部农产品情况通报，2002 年上半年我国禽肉出口同比减少了 37.1%，对欧盟畜产品出口减少了 74.1%。

管理模式上寻求和国际兽医体制的早日接轨。

### 8.3.3 推进我国兽医管理体制改革的的目标和原则

#### 8.3.3.1 目标

国务院《关于推进兽医管理体制改革的若干意见》提出我国兽医管理体制改革的的目标是：本着“精简、统一、效能”的原则，健全机构、明确职能、理顺关系、完善法规，逐步建立起科学、统一、透明、高效的兽医管理体制和运行机制。稳定和强化基层动物防疫体系，提高兽医管理机构依法行政的能力和水平，促进我国动物卫生工作全面发展，不断提高我国动物卫生及其产品的安全水平。

我国兽医管理体制的改革，应当积极、稳妥地强化行政管理体系，健全检疫监督执法体系，完善基层防疫体系，放开兽医服务市场，逐步建立起职能划分清晰、职责任务落实、执法主体明确、条件手段保证的兽医管理机构和队伍，全面提高兽医管理体制的行政执法能力、疫病控制能力、畜产品安全保障能力，建立与国际初步接轨的兽医管理体制。

#### 8.3.3.2 原则

##### （1）明确目标，标本兼治

推进兽医管理体制的改革是建立社会主义市场经济体制和加入 WTO 的必然要求。在改革中应当充分分析新时期兽医工作面临的新形势和承担的新任务，按照与时俱进的要求，把眼光放在长远和全局上，积极探寻从根本上解决我国动物防疫和畜产品安全问题的体制模式。

##### （2）界定职能，明确任务

兽医管理涉及行政、执法、技术、服务等方面的内容，针对当前兽医管理体制中政事不分、管理与服务不分的问题，在这次体制改革研究中，应当明确划分政、事、企的职能；认真分析事业单位中行政执行、公共事业和经营开发职能的构成情况，科学设置机构和岗位。

##### （3）精简效能，权责一致

针对兽医机构设置混乱、基层兽医队伍素质偏低的问题，应当按执法与服务分开的思路和精简、效能的原则，重新核定执法管理队伍的编制，明确各类、各级机构的权力、责任和义务，加强管理，建立起有效的监管机制，真正做到权责统一。

##### （4）因地制宜，稳步推进

从我国经济发展、畜牧业生产以及各级政府的认识水平看，马上建立起与国际接轨的兽医管理体制难度还相当大。推进兽医管理体制的改革，按循序渐进、稳步实施的思路来处理可能比较稳妥。县以上兽医管理机构的职能较为明确、集中，在改革中应当先行一步。而对于乡镇一级，应当充分重视经过多年建设积累起来的物质、技术基础，因地制宜、实事求是地加以引导和推进。

##### （5）加强制度建设，引入竞争机制

兽医工作中存在的一些突出问题,有些是体制因素造成的,有些则是制度不健全造成的。因而在研究管理体制改革的同时,必须研究用人制度、分配制度的改革,注重引入竞争机制和激励机制。

## 8.4 推进我国兽医体制改革的政策建议

推进兽医体制改革有长期的目标,也有短期迫切的任务,有在部门内部可以适当调整的关系,也有必须由国务院下发的涉及全局的整体方案。因此我们建议对兽医体制的改革,本着“总体规划,分步进行,先易后难,逐步到位”的思路,分成几个阶段实施。

第一个阶段,主要是选择畜牧业生产水平发达、有一定改革基础的省份,开展兽医管理体制改革的试点工作,总结改革经验,为全面推进改革作充分的准备。

第二阶段主要是在对体制改革进一步深入研究和总结经验的基础上,在全国实施自上而下的全面改革,实行国家和省级分级垂直管理的体制,推行官方兽医制度,基本实现畜产品安全的全程管理。

第三阶段将兽医管理职能进一步整合,按照国际通行规则理顺内外检管理体制,明确部门间职能分工,实现畜产品安全从动物饲养—屠宰加工—市场检查和出入境检疫全过程的管理,形成能够真正参与国际兽医事务和对国内畜产品出口具有强有力支持的统一、高效、科学的国家兽医管理体制。

推进兽医体制改革,必须从我国的国情出发,因地制宜、循序渐进地进行,加强兽医行政能力,建立健全兽医卫生法律体系、动物疫病防控体系,促进畜牧业健康稳定发展,维护公共卫生安全。

### (1) 加强兽医行政管理能力建设

在兽医体制改革中,应把加强兽医行政机构建设作为一个重点。在中央一级,兽医行政管理机构列入农业部的内设机构。省以下兽医行政管理机关由省级人民政府结合本地养殖业发展情况和兽医工作需要确定,但应尽可能统一并适当增加行政编制,建立高效、精干的兽医行政队伍。为体现各级人民政府对动物防疫和畜产品安全负总责的原则,兽医行政管理机构仍以层级管理为宜。其职责是在各级政府的统一领导下负责动物疫病的预防与控制、兽医医政、兽药药政等政策法规的制定与执行,畜产品安全控制,重大项目的规划和实施,以及对所属各有关兽医机构动物防疫、检疫、流行病学调查等工作的监督管理。

### (2) 实行省以下垂直管理的官方兽医制度

在改革中应当按照依法行政和精简、统一、效能的原则,在省级兽医行政机构建立独立的动物卫生监督机构作为官方兽医制度的主体,负责全省动物检疫和检疫相关的执法监督工作。动物卫生监督机构实行省以下垂直管理。参照国际通行做法,逐步推行官方兽医制度。现有兽医监督机构内的兽医工作人员可通过业务培训,并经资格认可、政府任命等程序逐步成为官方

兽医，代表国家行使权力并依照公务员编制管理，工作经费由省级财政负担。

在推行官方兽医制度的同时，应当实行畜产品安全的全程监管制度，对大型饲养企业的生产条件、生产程序、饲料、兽药、疫苗的使用进行全过程监管。向规模化屠宰加工企业派驻官方兽医驻厂实施兽医卫生工作全程监督。

### **(3) 加强县级防疫机构和各级兽医技术支持体系建设**

由于我国畜牧业分散饲养比例大，动物防疫的组织难度大，县级动物防疫机构和乡镇基层防疫队伍的作用不可忽视。为此，在改革中应当加强县级动物防疫机构建设，由县级兽医行政主管部门按乡镇或区域设立兽医站，人员、业务、经费等由县级兽医行政主管部门统一管理，承担动物防疫、检疫和公益性技术推广服务职能。

要整合现有动物疫病监测、诊断、流行病学调查研究等兽医技术支持机构和资源，按照综合设置的原则，建立健全各级兽医技术支持体系。充分利用现有高等院校、科研院所等兽医技术资源，通过充实力量、资格认可、安全监管，加强国家兽医参考实验室、区域诊断实验室建设，为兽医行政管理和执法监督提供强有力的技术保障和依托。

### **(4) 放开诊疗经营，实行执业兽医制度**

在兽医体制改革中，应在完善监督管理机制的基础上将动物疫病诊断治疗和动物保健等经营活动与动物卫生监督、检疫、执法和技术服务等公益活动分开，逐步实行执业兽医制度。原从事动物疫病诊断、治疗和动物保健等经营活动的兽医人员，应经培训、考试取得执业兽医资格，也可通过劳动联合和资本联合的形式组建成独立法人的企业。要逐步建立执业兽医资格认证制度，并建立全民防疫机制。即除官方兽医外，具有兽医资格的所有人员，在获得开业、处方权的同时，也要履行疫情报告等法律规定的义务，并通过一定程序与官方兽医建立联系，承担行政主管部门赋予的职责和官方兽医交予的防疫工作。对于村级防疫员的管理，可以通过职业技能鉴定和职业准入制度的推行，核定其任职资格并提高队伍素质。

## 第九章 结论与创新

### 9.1 结论

通过对美国兽医机构的职能结构、兽医人员、兽医协会和兽医保障体系等兽医管理体制的形成与发展的分析和研究，并与我国兽医管理制度现状进行比较，得出以下几点结论：

(1) 美国兽医管理体制的形成，是以逐步在全国建立不同层次的政府兽医管理机构为标志的。政府兽医机构的发展经历了四个历史阶段，即十九世纪 70 年代以前的初创阶段、十九世纪 80 年代到二十世纪 30 年代的初步形成阶段、二十世纪 40 年代到 60 年代的调整阶段、二十世纪 70 年代至今的发展与完善阶段，由此逐步形成了较为明确的管理主体和分工，健全了组织机构，取得了动物疾病控制和动物卫生立法方面的成就。

(2) 美国实行官方兽医体制，兽医组织机构健全，机构设置合理，联邦兽医机构庞大，实行联邦体制下的垂直管理；各州兽医机构只负责本州动物疾病控制和兽医事务，但与联邦兽医机构有良好的协作机制。美国兽医法律体系健全，法律法规完善，行政规章详尽。美国兽医机构经费充足，项目拨款是经费来源的重要组成部分，服务收费经过一定的程序可以作为经费使用。

(3) 美国通过对兽医院校进行认证管理，严把兽医培养机构质量关和兽医院校毕业生素质关，从源头保证了兽医从业人员的高素质；设置兽医执业资格考试和执业准入制度，确保从事临床执业兽医的水平；对兽医人员进行分类管理，明确界定各类人员的职责；执业兽医临床执业范围专门化程度高，对临床执业兽医进行认证后授权执行部分官方职责；非常重视兽医人员的任职培训和在职培训。

(4) 美国民间兽医协会组织体系发达，会员众多，协会管理完善，能够在行业管理与自律、利益表达、影响立法与决策、学术和专业技术交流、与其它行业和组织的横向联系、参与兽医国际合作和国际组织活动等方面充分发挥作用。兽医管理机构与各类组织、机构密切协作。

(5) 借鉴美国等发达国家兽医管理的先进经验，结合我国兽医管理改革的进展和新形势对兽医管理的要求，需要明确我国兽医管理体制改革的的原则和目标，分阶段推进兽医体制改革，加强兽医行政能力，建立健全兽医卫生法律体系、动物疫病防控体系。一要实行国际通行和公认的官方兽医制度，这是兽医体制改革的核心和关键；二是实行垂直管理制度；三是实行职业兽医制度；四是建立健全兽医卫生法律体系；五是加强基层防疫体系建设；六是建立健全动物疫情危机应对体系，提高疫情快速处理能力。

## 9.2 创新

本文在以下几个方面有所创新:

(1) 系统介绍了美国兽医管理制度发展历程, 提出美国兽医管理体制的形成, 是以逐步在全国建立不同层次的政府兽医管理机构为标志的, 它经历了四个历史阶段, 即十九世纪70年代以前的初创阶段、十九世纪80年代到二十世纪30年代的初步形成阶段、二十世纪40年代到60年代的调整阶段、二十世纪70年代至今的发展与完善阶段;

(2) 全面介绍了美国兽医管理体制中的政府组织机构体系、兽医从业人员体系、民间兽医协会体系, 并对政府兽医机构从财政投入和立法支持两个方面进行了保障体系的分析和研究, 为全面了解美国兽医管理体制提供了一个窗口。

(3) 为深化我国兽医管理体制改革提出一些建议。

由于时间和资料的可获得性的限制, 本研究还存在诸多不足。论文选题研究具有较大难度。由于国体及文化背景不同, 对于文献的处理准确性来说存在一定难度甚至有一定偏差, 对于研究工作会带来一定影响; 我国兽医管理制度改革处于起步阶段, 可借鉴的研究成果有限。这些问题都会对笔者研究带来一定困难, 但笔者对此抱着实事求是的态度努力加以克服。

## 9.3 进一步工作展望

兽医管理体制改革是一个复杂、系统而又极其重要的命题。本研究从国外发达国家的角度对美国兽医管理体制进行了系统的分析和研究, 并取得了一些研究成果, 但本研究主要是从兽医机构、人员、保障体系等方面对兽医管理制度、职能和机制进行分析, 并对我国兽医管理体制进行探讨。今后可考虑对美国等发达国家兽医管理机构运行环境以及对发展中国家的适用性做进一步分析和研究, 这样将更有利于研究的深入和完善, 提高经验借鉴的可操作性。

## 参考文献

- [1] 李天明、任彦：基层兽医热切盼望加快体制改革，中国牧业通讯，2007，21，：96-96
- [2] 刁新育、宋琰：国外兽医管理体系的发展趋向，农业经济问题，2007，2：105-109
- [3] 龙顺江、葛盛军、吴翠平：兽医管理体制改革的完善之我见，草业与畜牧，2007，2：60-62
- [4] 北京市农林科学院农业科技信息研究所：美国的兽医管理及执业准入制度，中国动物检疫，2007，24(2)：3-4
- [5] 尹成杰：加快兽医管理体制改革的，提高动物疫病防控能力，中国畜禽种业，2007，3(1)：7-8
- [6] 李凯年，逯德山：加快兽医管理体制改革的适应“区隔化”发展，农村养殖技术，2006，11：2-4
- [7] 刘业兵：兽医管理体制改革的需要注意的问题，中国牧业通讯，2006，19：14-15
- [8] 高集云：我国稳步推进兽医管理体制改革的动物保健，2006，10：4-7
- [9] 张险朋、朱燕秋、王健青、李玉娥：浅谈兽医实验室质量管理体系的建设，黑龙江畜牧兽医，2006，10：117-118
- [10] 周勇：全面推进兽医管理体制改革的思考.湖北畜牧兽医，2006，10：7-8
- [11] 张惠祥，杨海生，沙涌波，庄玉珍：乡村两级防疫员队伍建设是推进兽医管理体制改革的的核心问题.农村养殖技术，2006，8：12-15
- [12] 王斌：兽医机构管理质量体系建立的初探.中国动物检疫，2006，23(9)：10-11
- [13] 彭俊、赖自力，陈富华：构建乡镇畜牧兽医管理新机制.中国牧业通讯，2006(15)：24-25
- [14] 陈世军、王占宏：新形势下如何搞好乡镇畜牧兽医站管理.汉中科技，2006(4)：13
- [15] 沈广、赵德明、陈耀春：中国兽医协会的建立与管理模式研究.中国家禽，2006，28(10)：12-17
- [16] 盛卓君：新疆兽医管理体制改革的经验及做法.动物保健，2006（07）
- [17] 何莹：我国兽医管理体制中存在的问题及解决措施.河南畜牧兽医，2006，27(5)：3-4
- [18] 梁田庚：着力体制改革 构建动物防疫长效机制——关于新疆兽医管理体制改革的调查.农村工作通讯，2006(5)：34-35
- [19] 李如焱：对《对重庆市县乡兽医管理体制改革的建议》的不同看法.中国牧业通讯，2006(5)：77
- [20] 耿韶磊：英国的兽医管理体制.中国牧业通讯，2006(3)：70-73
- [21] 林祥金：建立与现代畜牧业发展相适应的畜牧兽医管理体制——从影响我国畜牧业经济发展战略实施的因素看加强畜牧兽医管理体制建设.当代畜禽养殖业，2006（01）
- [22] 国务院关于推进兽医管理体制改革的若干意见，湖南政报，2005（12）
- [23] 张严平：浅谈我国兽医管理体制改革的.畜禽业，2007（11）
- [24] 吴求生：浅议邵阳市兽医管理体制改革的对策.中国动物保健，2007（04）
- [25] 亦戈：德国的兽医管理体制和兽医教育制度.兽医导刊，2007（04）
- [26] 美国的兽医管理及执业准入制度.中国动物检疫，2007（02）
- [27] 沈广：中国兽医协会建立与管理模式研究：[博士学位论文]. 北京：中国农业大学，2005
- [28] 蔡丽娟：兽医职业与执业兽医制度研究：[博士学位论文]. 南京：南京农业大学，2005
- [29] 苏保忠. 非政府组织运营管理初步探索. 中国行政管理. 2004 (4).29-32

- [30] 林海仁: WTO 与我国行业协会.价格与市场. 2002 (1).12-13
- [31] 陶传近: 经济领域中政府权力向社会转移的格局. 中国行政管理. 2000 (3). 23-24
- [32] 孙永福主编:《中外民间组织交流与合作》.中国对外经济贸易出版社.2001.12
- [33] 黄良才: .美国联邦制中中央和地方的权力划分.法制与社会.2007.04. 482-484
- [34] 席涛: 美国政府在市场经济中的管理职能分析.中国社会科学院研究生院学报.2002.02.96
- [35] 宁光杰: 美国新经济的体制基础.南开经济研究.2000.06. 45-53
- [36] Code of Federal Regulations, Title 9: Animal and Animal Product. U.S. Government Printing Office, Washington, 2003
- [37] Code of Federal Regulations, Title 7: Agriculture. [www.ecfr.gpoaccess.gov/cgi](http://www.ecfr.gpoaccess.gov/cgi)
- [38] APHIS Strategy Plan 2000-2005: USDA-APHIS, Washington, 2000
- [39] National Animal Health Monitoring System. USDA-APHIS, Washington, 1995
- [40] USDA-APHIS. Veterinary Services: Protecting Animal Health and Promoting Trade, Riverdale, MD, 2001
- [41] Board on Agriculture and Natural Resources. Animal Health at the Crossroad: Preventing, Detecting, and Diagnosing Animal Diseases. The National Academies of Press, Washington D.C., 2005
- [42] USDA-APHIS: 2004 United States Animal health Report. Agriculture information Bulletin No.798. [www.usda.gov/lpa/pubs/2004\\_us\\_animal\\_health\\_report](http://www.usda.gov/lpa/pubs/2004_us_animal_health_report)
- [43] USDA-APHIS: 2005 United States Animal health Report. Agriculture information Bulletin No.800. [www.aphis.usda.gov/publications/animal\\_health](http://www.aphis.usda.gov/publications/animal_health)
- [44] USDA-APHIS: 2006 United States Animal health Report. Agriculture information Bulletin No.801. [www.aphis.usda.gov/publications/animal\\_health](http://www.aphis.usda.gov/publications/animal_health)
- [45] USDA-APHIS. APHIS Fact Sheet, 2007. [www.aphis.usda.gov/publications/animal\\_health](http://www.aphis.usda.gov/publications/animal_health)
- [46] AVMA. 2004c. Veterinary Market Statistics: Veterinary Specialists. December 2004. <http://www.avma.org/membshp/marketstats/vetspec.asp>
- [47] Brown, J.P., and J.D. Silverman. 1999. The current and future market for veterinarians and veterinary medical services in the United States. J. Am. Vet. Med. Assoc.
- [48] Cohen, J.T., K. Duggar, G.M. Gray, Risk Assessment: Evaluation of the Potential for Bovine Spongiform Encephalopathy in the United States. Harvard Center for Risk Analysis, Harvard School of Public Health. Prepared for the U.S. Department Agriculture. <http://www.hcra.harvard.edu/pdf/madcow.pdf>
- [49] Colorado State University and Farm Foundation. 2003. The economic impact of animal disease on the animal products sector. Conference on July 11, 2003, in Denver, Colorado. <http://dare.agsci.colostate.edu/animalhealth/conf.htm>
- [50] Deem, S.L. 2004. The veterinarian's role in conservation. 食品安全与检验署 (USDA Food Safety and Inspection Service). 2003. Backgrounders/Key Facts: Risk Analysis, July 2003. US Department of Agriculture, Washington, DC. <http://www.食品安全与检验署.usda.gov/oa/background/riskanal.htm>.
- [51] Karg, M. 2000. Designated licensure: the case for specialization within the veterinary degree. J. Am. Vet. Med. Assoc 217:1792-1796.
- [52] Moore, D.A. 2003. Introducing the theme—continuing veterinary medical education: where are we? J. Vet. Med. Educ 30(1):12.
- [53] Moore, D.A., D.J. Klingborg, and T. Wright. 2003. Mandatory continuing veterinary medical education requirements in the United States and Canada. J. Vet. Med. Educ. 30(1):19-27

- [54] NASDARF (National Association of State Departments of Agriculture Research Foundation). 2001. The Animal Health Safeguarding Review: Results and Recommendations. [http://www.aphis.usda.gov/vs/pdf\\_files/safeguarding.pdf](http://www.aphis.usda.gov/vs/pdf_files/safeguarding.pdf).
- [55] NRC. 1982. Specialized Veterinary Manpower Needs Through 1990. Washington DC: National Academy Press.
- [56] NRC. 2003a. Countering Agricultural Bioterrorism. Washington, DC: The National Academies Press. NRC. 2005. Critical Needs for Research in Veterinary Science. Washington, DC: The National Academies Press.
- [57] Torres A., and Q.P. Bowman. 2002. New Directions for the national veterinary accreditation program. J. Am. Vet. Med. Assoc.
- [58] U.S. Department of Agriculture, Agricultural Research Service. 1955-1999. Agricultural Research [magazine]. Washington, DC. vols. 1-47.
- [59] Smithcors JF. The American Veterinary Profession, Its Background and Development. Iowa State University Press, Ames, IA, 1963
- [60] Powell FW. The Bureau of Animal Industry. It's History, Activities and Organization. Johns Hopkins Press, Baltimore, MD, 1927
- [61] Lester M Salamon. Global Civil Society: Dementions of the Nonprofits Sector. The John Hopkins Center for Civil Society Studies: 1999
- [62] Lester M Salamon. Global Toward Civil Society: The Global Associational Revolution & the New Era of Public Problem Solving. The International Conference on Nonprofit Sector & Development held in Beijing, China:1999
- [63] Grossman, S.J. On the Impossibility of Informationally Efficient Markets. American Economic Review. Vol.70. 1980
- [64] Martin Feldstein. How Big Should Government Be. NTJ. Norton & Company. 1997
- [65] Joseph E. Stiglitz. Economics. Norton & Company. 1977. 404-406
- [66] Historical Statistics of the United State. 2000,2005,2006
- [67] Rati Ram. Government Size and Economic Growth. American Economic Review. 1986. Vol.108
- [68] Richard R. Nelson. The Agenda for Growth Theory: A Different Point of View. Cambridge Journal of Economics. 1998. Vol.22
- [69] <http://www.worldvet.org>
- [70] <http://www.ivsa.org>.
- [71] <http://www.fve.orgt>.
- [72] <http://www.fva.org>
- [73] <http://www.avma.org>
- [74] <http://www.cvma-acmv.org>
- [75] <http://www.aahc.com.au>
- [76] <http://www.chinapo.gov.cn>
- [77] <http://www.cahpa.org.cn>
- [78] <http://www.caav.org.cn>
- [79] <http://www.caaa.org.cn>
- [80] [http://www.who.int/csr/disease/avian\\_influenza](http://www.who.int/csr/disease/avian_influenza)
- [81] <http://www.cdc.gov/flu/index>

## 致 谢

本课题是在我的导师赵德明教授精心指导下完成的。三年来导师不仅在国内教授和指导，在我驻美开展研究期间还亲自来美指导研究，使我顺利完成本课题的研究和论文撰写，同时还教给我科学的研究方法和严谨的治学态度。在此，对导师表示崇高的敬意和衷心的感谢。

衷心感谢我的合作指导教师中国动物卫生与流行病学中心陈向前教授，他和指导教师一起对本课题研究和论文的完成给与了悉心的指导和巨大的帮助。

衷心感谢人事劳动司梁田庚司长、国家首席兽医官贾幼陵、人事劳动司冯广军副司长、李昌健副司长、潘学峰副司长、周清副巡视员、兽医局李金祥局长、张仲秋主任、王长江处长、黄伟忠处长给与的支持和帮助。

衷心感谢农业部国际合作司李正东司长、卢肖平副司长、姚向军副司长、倪洪兴副司长、农业贸促中心钱克明主任给与的支持和帮助。

衷心感谢中国农业大学动物医学院汪明院长、杨汉春教授在学习和研究上提供的帮助。

衷心感谢中国农业大学人文学院王德海教授在学习和研究上提供的帮助

感谢中国动物卫生与流行病学中心主任李洋研究员、马洪超研究员、王树双研究员、黄保续研究员、王志亮研究员、郑增忍研究员、蔡丽娟研究员、肖肖副研究员、陈艳文、王幼明等在教学、信息资料、计算机网络等方面给予的支持和帮助。

感谢中国农业科学院农业信息研究所张蕙杰研究员在研究中提供的支持和帮助。

感谢中国驻美使馆科技处金炬公参、经济商务处戴云楼公参、杨国华参赞、赵宝庆一秘、张澎一秘、崔红潮一秘、戴希二秘在我驻美期间在研究和工作上的支持和帮助。

感谢美国农业部动植物检验局 Ron DeHaven 局长、Cindy Smith 副局长、John Clifford 副局长，Russell Caplen 处长、美农业部国家进出口检疫中心 Arnaldo Vaquer 兽医官、农业部国土安全办公室 Sebastian Heath 高级兽医官、内布拉斯加州农业部 Stanley Garbacz 处长、国家农业图书馆副馆长 Eleanor Frierson、美国肉类出口联合会主席 Dennis Erpelding。

感谢家人对我的支持和帮助。

感谢在我学习及论文撰写过程中给予关心和帮助的所有老师、同学和同事。

## 附录 美国的兽医高等教育

美国目前有 28 所兽医高等院校，每年毕业约 2100 名学生，入学 8500 名学生，大约 60% 的入学学生为女性。

**预备** 对兽医职业感兴趣的学生一般应在初中学好普通科学课程和生物学课程，在高中阶段学好科学、数学和生物。要想进入兽医高等院校学习，学生首先应完成兽医预科班课程才能被录取，通常需要 3-4 年。每个兽医学院都规定自己的兽医预科要求。这些要求包括基本的语言和交流能力、社会科学、人文学科、数学、化学和生物学及物理学课程的学分。

**兽医预科班课程** 美国很多学院和大学都提供兽医预科班课程。学生应该充分了解他们要申请的兽医学院的要求，以确保在预科阶段学习到所有必需的课程。他们还应确定取得的预科学分能被报考的兽医学院认可。完成兽医预科班课程并不确保能被兽医学院录取。兽医学院的录取是很有竞争性的。申请通常要拥有“B”以上的成绩，特别是在科学领域。申请者必须参加兽医能力倾向测验、医学院入学测验或毕业生记录测验。多数学院优先选择有动物或兽医相关经验的报考者。全美被兽医学院录取的合格申请者数量每年有所不同，但平均录取率为大约 43%。

**大多数学校的位置** 多数兽医学校和学院位于州立大学内，并优先录取是本州居民的申请者。很多没有兽医学院的州与一个或多个兽医学院签订协议，为本州居民争取一定的录取名额。多数兽医学院接受来自外州的居民。

**学校的合格认证** 美国只有 28 所被认证的兽医学院能够授予兽医学位。美国兽医协会定期对这些学院进行认证，所以各院校必须保持学生质量和优秀成绩以维持认证。

**专业学习阶段** 多数兽医学院的专业课程包括两个阶段。第一阶段是临床前的学科，如解剖学，生理学，病理学，药理学和微生物学，这类学科是重点。学生主要是在教室和实验室学习。第二阶段主要是临床。学生通过在教室和兽医院门诊部临床动手学医用药，掌握外科手术的方法和原则。一般是在已毕业的兽医教员的监督下，学习将书本知识应用于临床。在门诊部，学生还要学习如何与前来就诊的畜主交流。

**临床课程** 临床课程分为传染性疾病和非传染性疾病，包括诊断学和临床病理学，产科学，放射学，临床内科学，麻醉学和外科学。学生还要学习公共卫生，预防医学，药理毒理学，临床营养学，职业道德和商业实习。

**理论经验** 兽医学是非常难学的专业，学生要学习各种动物的不同疾病诊断和治疗，并掌握外科技术和许多实验室诊断程序、方法。一个典型的兽医学生要花费大约 4000 小时在教室，实验室，和临床学习。必修课程就占据了学生大多数的白天时间，晚上和周末被用来作阅读作业，实验室研究。

附表 美国各州动物疫病管理机构与肉类禽类检验机构设置情况简表

州	所属部门	机构组成	机构/处室职能
1. 阿拉巴马州 (Alabama)	农业与工业部 Agri. & Indu	农业与动物保护局 畜牧处 农业推广处 林业处 plant 农业统计处	畜牧处：负责保护州内家畜和家禽健康，执行项目以预防、控制和根除疫病。兽医诊断实验室鉴定和调查家畜、家禽、野生动物、伴侣动物的疫病
		肉类与禽类检验局	肉类与禽类检验
2. 阿拉斯加州 (Alaska)	环境保护部 Department of Environment Conservation	环境卫生局 食用水项目 食品安全与卫生项目 实验室服务处 农药控制项目 州立兽医官处	食品安全与卫生项目处负责管理食品、海鲜和公共设施 州立兽医官处负责宠物、家畜和兽医生物制品的进出州；监测和控制动物疫病、人畜共患病、外来病和农业生物恐怖
3. 阿肯色州 (Arkansas)	家畜与家禽委员会 Livestock & Poultry Commission		负责动物疫病控制和根除，具体工作包括控制动物的州内外流通，州内猪牛群的检验，监控拍卖行、家畜商贩和使用“垃圾”饲料场所
4. 亚利桑那州 (Arizona)	农业部	动物服务局 州立兽医官办公室 肉类与禽类检验处 branch 牛奶与蛋类检验处 家畜及马匹拖拉用途审批处 标识登记处	州立兽医官办公室：负责家畜家禽及鱼类疾病的预防、早期检测、隔离与根除，动物福利。主要业务范围：动物的引入管理，疫病的控制和根除，渔场的管制，流通、加工管理及应急响应 肉类与禽类检验处：负责场所、仪器、工序卫生，良好操作规范的控制；宰前宰后检验；标识；采样等
5. 加利福尼亚州 (California)	食品与农业部 California Department of Food and Agriculture	动物卫生与食品安全局 动物卫生处 家畜标识处 肉类与禽类检验处	动物卫生与食品安全局： 动物卫生处负责动物疫病防控；家畜标识处负责家畜标识与检验；肉类与禽类检验处负责肉类和禽类生产厂的执照发放和检验；另设动物卫生与食品安全实验室
6. 科罗拉多州 (Colorado)	农业部 Department of Agriculture	畜牧局	畜牧局：内设家畜疫病处、动物保护处、动物卫生实验室、宠物保护和鼠类控制处，有雇员 20 名。负责动物卫生和疫病控制
7. 康涅狄格州 (Connecticut)	农业部 Department of Agriculture	法规与检验局	法规与检验局负责农业产品和商品的管理和检验
8. 特拉华州	农业部	家禽与动物卫生 section	家禽与动物卫生 section 负责预防

州	所属部门	机构组成	机构/处室职能
(Delaware)		食品产品检验 section	动物及家禽传染病的入侵和传播。 食品产品检验 section: 肉类及禽类产品检验, 对家禽生产厂、带壳蛋厂等进行等级评定
9. 佛罗里达州 (Florida)	农业与消费者服务部 Department of Agriculture and Consumer Service	畜牧局 食品安全局 奶业局	畜牧局: 设有诊断实验室和动物疫病控制处负责动物疫病防控和监测 食品安全局: 下设食品与肉类检验处、食品实验室处、化学残留试验室处 奶业局: 下设检验处和监督处。负责奶、奶制品等标准的法律、规章的执行
10. 乔治亚州 (Georgia)	农业部	畜牧局 肉检处 (section)	畜牧局负责 100 多种动物疫病的控制、检测及控制 肉检处: 为畜牧局最大的组成部分, 负责为 163 个相关场所发放执照, 肉检兽医负责监督家畜的人道屠宰、作出兽医学的判定确定是否供人类食用
11. 夏威夷州 (Hawaii)	农业部	畜牧局	
12. 爱达荷州 (Idaho)	农业部 Department of Agriculture	动物项目、	动物项目: 负责疫病控制和根除、获得动物疫病无疫区状态、检验与审批牛奶与牛肉 waste 系统、检验牛奶加工设施及各类动物设施并发放执照等
13. 伊利诺伊州 (Illinois)	农业部	畜牧局 (d) 动物卫生处 (b) 动物福利处 食品安全与动物保护局 (d) 肉类与禽类检验处 (b)	畜牧局: 负责州内猪、牛、野牛、家禽、马、鹿、麋鹿及其他动物疫病的预防和根除 肉类与禽类检验处负责检验 279 个屠宰/加工厂, 并发放执照给 506 名肉类和禽类商贩
14. 印地安那州 (Indiana)	州动物卫生理事会 State Board of Animal Health		负责动物卫生 (疫病防控)、灾难防范、食品安全检验、兽医执照管理与监督、肉类禽类检验
15. 爱荷华州 (Iowa)	农业与土地部 Agriculture and Land Stewardship	消费者保护与动物卫生局 畜牧处 奶类产品处 肉类与禽类检验处 测量处	畜牧处: 负责通过管理动物流通、展览、引进及疫病控制/根除活动来保护和提高动物卫生水平; 规定商业场所内伴侣动物的福利 肉类与禽类检验处: 负责州内屠宰、加工、标签、上市等环节检验

州	所属部门	机构组成	机构/处室职能
16. 堪萨斯州 (Kansas)	动物卫生部 Animal Health Department (属于州自立 free-standing 机构)	疫病控制处 标识处 伴侣动物设施检验处 行政处	动物卫生部负责州内动物疫病控制和根除；具体工作包括检测，疫病追溯，疫病暴发控制，饲养场、家畜市场和处理厂的检验，收集并保存特定家畜记录
	农业部	食品安全局 (D) 肉类与禽类检验项目 牛奶检验项目 食品安全检验项目	肉类与禽类检验项目：负责管制肉类与禽类，具体工作包括动物、家禽、胴体和肉禽类产品等出售物品的检验、标识、处理，检验州内屠宰加工厂并发放执照
17. 肯塔基州 (Kentucky)	农业部	州立兽医官办公室： 动物卫生处 生产者服务处	动物卫生处：负责监控和监测活动、疫病预防项目、执照发放 生产者处：负责人员、预算、行政支持，国家动物标识系统、与生产者联络
18. 路易斯安那州 (Louisiana)	农业与林业部 Department of Agriculture & Forestry	动物卫生局、	动物卫生局：设家畜标识委员会，家畜卫生理事会，兽医诊断实验室，肉类检验处，禽类及蛋类处
19. 缅因州 (Maine)	农业、食品与乡村资源部 Department of Agriculture, Food and Rural Resources	动物卫生与畜牧局 (d) 质量保证与管理局 ( Division of Quality Assurance and Regulations)	动物卫生与畜牧局：负责防止家禽家畜疫病引入和传播，提高家畜质量与卫生，维持家禽家畜购销公平 质量保证与管理局：肉类及禽类检验
20. 马里兰州 (Maryland)	农业部	动物卫生局 (section)	负责疫病防控。具体工作包括在展览会、集市、展览馆和拍卖市场检验，为州际流通开处卫生证书，家禽检测，参加马里兰州的副结核病计划，药物残留测试
21. 马萨诸塞州 (Massachusetts)	农业资源部 Department of Agricultural Resources	动物卫生与奶业服务局 (DIVISION) 奶业处 (bureau) 牛奶购销处 动物卫生处 州立兽医官办公室 马项目处	动物卫生处：负责动物运输及家畜购销；生物安全、家畜与家禽疫病控制；生物恐怖防范与反应；动物检验；宠物店检验；狂犬病控制；疫病通报
22. 密歇根州 (Michigan)	农业部	畜牧局 (Division)：州立兽医官	畜牧局：负责疫病防控，屠宰管理，肉检项目的审批
23. 明尼苏达州 (Minnesota)	州动物卫生理事会 Board of Animal Health		动物疫病预防、控制和根除

州	所属部门	机构组成	机构/处室职能
(Minnesota)	农业部	食品与饮料局 动物与饲料局	食品与饮料局：负责奶产品、食品、肉类、饮料、禽类及其产品标准的法律法规的执行 动物与饲料局：负责宣传工作
24. 密西西比州 (Mississippi)	动物卫生理事会		保护州内家畜家禽的健康
	农业与商业部 Department of Agriculture and Commerce	法规服务局 (bureau) 肉检处 (division)、 消费者保护处、蔬果处、 石油产品检验处、测量处	肉检处：负责州内动物、家禽屠宰检验，负责州内肉类、肉食品、家禽、家禽产品等的加工检验
25. 密苏里州 (Missouri)	农业部	动物卫生局 (division)	动物卫生局：负责家畜疫病的控制、根除和检测；管理家畜市场、零售商、标识和死亡动物处理；负责肉类与禽类检验
26. 蒙大拿州 (Montana)	家畜部 Department of Livestock	动物卫生局 (division)， 标签使用局 肉、奶、蛋检验局 诊断实验室局	动物卫生局：负责动物疫病诊断、预防、控制和根除及公共卫生； 标签使用局：家畜畜主追溯； 肉、奶、蛋检验局：确保州内蛋、奶及其产品销售或生产卫生，保证肉类、禽类产品清洁、卫生及标识
27. 内布拉斯加州 (Nebraska)	农业部	畜牧局 (division)、食品局	畜牧局：负责执行家畜及家禽疫病的根除和控制的法律法规；发放拍卖市场和零售商执照；管理动物的引进；检验宠物食品及发放执照； 肉类及禽类检验 食品局：检验食品相关场所符合卫生标准情况及发执照
28. 内华达州 (Nevada)	农业部	畜牧局 (d)，家畜标识局，	畜牧局：负责应隔离动物疫病诊断和根除；并诊断和控制具有经济或公共卫生意义动物疫病诊断和控制
29. 新罕布什尔州 (New Hampshire)	农业、市场与食品部 Department of Agriculture, Markets & Food	畜牧局 (d)	畜牧局：负责州内家畜家禽传染病控制与根除。进行检测、免疫接种、管制动物及家禽进入本州等工作
30. 新泽西州 (New Jersey)	农业部	动物卫生局 (d) 奶业及日用品管理局 日用品检验处 (b)	动物卫生局：负责动物疫病控制，追溯紧急疫病信息，对家畜疫病及药物残留进行流行病学调查，诊断实验室 日用品检验处：负责肉禽蛋等自愿检验
31. 新墨西哥州 (New Mexico)	家畜理事会 Livestock Board		防止家畜被盗或迷失，协助控制家畜传染病传播，提供肉类加工和生产检验服务

州	所属部门	机构组成	机构/处室职能
	农业部	兽医诊断服务局 (d) 标准与消费者服务局	兽医诊断服务局: 负责动物样本分析以确定死因或鉴定疫病 标准与消费者服务局: 蛋类与奶产品检验
32. 纽约州 (New York)	农业与市场部 Department of Agriculture and Markets	畜牧局 食品安全与检验局	畜牧局: 负责动物疫病防控
33. 北卡罗莱纳州 (North Carolina)	农业与消费者服务部 Department of Agriculture and Consumer Service	兽医局 (d) 肉类与禽类检验局 食品与药品保护局	兽医局: 负责动物检验, 疫病控制, 定期检查屠宰厂的操作及成品卫生, 动物福利法的执行 肉类与禽类检验局: 负责执行州与联邦法律, 检验红肉屠宰设施。 食品与药品保护局: 负责食品、饲料、药品、化妆品、农药及防冻剂的安全、卫生和正确标识。
34. 北达科他州 (North Dakota)	农业部	动物卫生理事会、畜牧局 (livestock industries division)	动物卫生理事会: 疫病防控, 动物引进, 国家动物标识系统, 紧急事项防范-生物安全 畜牧局: 从事畜牧行业的执照发放, 市场监督, 肉检, 牛奶管理
35. 俄亥俄州 (Ohio)	农业部	畜牧局 肉检局 有 8 名兽医监督官、9 名肉检监督官、100 名肉类检查官及 8 名州政府官员负责肉类行业的监督。	畜牧局: 负责保护家畜及家禽养殖业的卫生, 包括家畜家禽检测、检验、发照、疫病控制、及兽医诊断服务; 此外还负责参展家畜检测; 并辅助食品药品监督管理局进行要去残留违法案件调查工作 肉检局: 为全美第二大肉类及禽类检验项目, 管理着 229 个工厂。周内所有持照厂生产产品应安全、卫生、正确标识 执行局: 负责协助农业部各类管理部门进行刑事和行政调查
36. 俄克拉荷马州 (Oklahoma)	农业、食品与林业部 Department of Food and Forestry	畜牧局 (services) 食品安全局 肉类及禽类检验处 禽类及蛋类处 基因食品处、奶业处	畜牧局: 负责动物卫生、肉检及牛奶生产检验 食品安全局: 肉类及禽类检验处负责屠宰场所的管理及屠宰检验; 为全美 28 个拥有州肉检系统的州之一, 管理 76 个州检验生产厂, 拥有 32 名全职州检查官

州	所属部门	机构组成	机构/处室职能
			禽类及蛋类处负责屠宰以外其他环节的禽类及蛋类检验
37. 俄勒冈州 (Oregon)	农业部	动物卫生与标识局 (d)	动物卫生与标识局: 负责动物疫病控制与根除; 通过标签登记及动物检验防止家畜被盗; 保证动物饲料符合营养和标签标准
38. 宾西法尼亚州 (Pennsylvania)	农业部	动物卫生与诊断服务局 (services bureau)	动物卫生与诊断服务局: 下设动物及家禽卫生处、宾夕法尼亚州兽医实验室处、法规及监督处。负责家畜家禽疫病的控制和根除, 执行动物卫生认证、患病动物的限制, 病原的消除等项目
39. 罗德艾兰州 (Rhode Island)	环境管理部 Department of Environmental Management	农业局 (d) 动物卫生 unit	动物卫生 unit: 负责控制疫病传播, 蜂窝检验
40. 南卡罗莱纳州 (South Carolina)	Clemson 家畜与家禽卫生 (设于 Clemson 大学内) Clemson Livestock & Poultry Health 有农业部	动物卫生项目 肉类与禽类检验项目 诊断实验室项目	动物卫生项目: 负责执行州与联邦动物卫生法律法规, 控制地方性疾病和外来病, 参与周动物应急反应计划处理自然灾害和人为灾难 肉类与禽类检验项目: 负责提供各种检验服务, 以保证肉类禽类产品的安全、卫生和标识正确
41. 南达科塔 (South Dakota)	畜牧理事会 Animal Industry Board 仍有农业部		1. 引进动物时要求卫生证书、许可和检测以防止疫病引入; 2. 动物标识系统; 3. 疫病监测; 4. 伪狂犬病检测; 5. 一般疫病、紧急疫病及根除计划中疫病的检验与检测; 6. 执行并控制疫病根除计划; 7. 检验、发照以管理家畜拍卖市场及商人; 8. 检验厂并发照, 死亡动物处理; 9. 执行动物福利法; 10. 管理特定非农养浓雾的繁殖、饲养、生产、购销和分发; 11. 宰前、宰后检验; 12. 加工检验; 13. 检验海关豁免设施卫生
42. 田纳西州 (Tennessee)	农业部	管理局 (regulatory services division) 动物卫生处 食品与牛奶处 (带壳蛋的检验, 风险物质的检验)	动物卫生处具体活动: 执行布病、结核病、痒病、伪狂犬病的根除计划, 并控制马传染性贫血; 监督国家家禽改良计划; 执行州际和州内动物流通的法律法规; 应急响应

州	所属部门	机构组成	机构/处室职能
43. 德克萨斯州 (Texas)	动物卫生委员会 Animal Health Commission 农业部		负责特定动物传染病的预防、控制和根除的规章的制定及其执行；负责肉、蛋鸡奶产品的卫生和供应
	卫生服务部 Department of State Health Services	肉类安全保证局 (Assurance)	
44. 犹他州 (Utah)	农业与食品部 Department of Agriculture and Food	畜牧局 (d)	内设动物卫生、动物标识、麋鹿饲养与狩猎园、水生动物、肉类与禽类检验、血清学实验室等项目
45. 佛蒙特州 (Vermont)	农业、食品与市场部 Agency of Agriculture, Food & Markets 州有以 Department 命名的部门	消费者保护局 动物卫生分局 (section) 肉检分局 奶业分局	动物卫生分局：负责动物引入的管制，维持无布病、无结核病状态，参加伪狂犬病根除计划，控制和根除各类家畜传染病，控制马传染性贫血，监督家畜商贩及其销售并发照，检验饲喂猪的“垃圾”食品并发照，集市的消毒，家畜的标识，与渔业及野生动物部、卫生部联合管理狂犬病的发生，动物福利，对参赛马匹进行药物检测等 肉检分局：宰前宰后检验，屠宰加工厂的检验与监督，监督、评估检验 零售市场
46. 维吉尼亚 (Virginia)	农业与消费者服务部 Department of Agriculture and Consumer Services	管理局 (services) 动物卫生与福利处 食品安全与检验处	动物卫生与福利处：负责执行管制家畜家禽为横的法律法规，负责州内外动物疫病的预防和控制 食品安全与检验处：下设肉类与禽类服务 (services) 办公室。负责动物宰前评估，人道屠宰规章的执行，宰后检验，采样以作抗生素残留和病原分析，评估生产加工、厂房、卫生、员工操作等，产品标识正确
47. 华盛顿州 (Washington)	农业部	食品与动物 (no) 设有动物饲料、动物卫生、动物卫生食品与检测实验室、custom 肉、牛奶、蛋、食品加工、食品储存、家畜标识、家畜营养管理、基因食品等项目	食品与动物局：负责管理家畜及宠物饲料行业；通过保证州食品供应安全已保护公共卫生；防止华盛顿州的自然资源、农业和公众受动物疫病损害；促进华盛顿州农业产品的国内及国际贸易；为本州生产的食品产品开处出口证书；保护、促进和提高动物卫生、福利
48. 西维吉尼亚州 (West Virginia)	农业部	动物卫生局 (d) 肉类与禽类检验局	动物卫生局：负责动物传染病的预防、抑制、控制和根除

州	所属部门	机构组成	机构/处室职能
			肉类与禽类检验局：负责屠宰加工场的日常检验工作
49. 威斯康星州 (Wisconsin)	农业、商业与消费者保护 部 Department of Agriculture, Trade and Consumer Protection	动物福利与疫病局 (d) 食品安全与加工局 肉类安全与检验处	动物福利与疫病局：负责家畜、宠物疫病的预防和控制；管制动物州内和州际流通；管理部分家畜相关活动 肉类安全与检验处：负责宰前、宰后检验，设施结构、卫生管理，食品标识，采样检查等
50. 怀俄明州 (Wyoming)	家畜理事会 Livestock Board	动物卫生组 标识组	动物卫生组：负责法律法规的实施以监督和保护家畜的州内流通；协助执行家畜及生物病原的引入管理
	农业部	消费者卫生服务局 (services division)	负责肉类屠宰加工厂的检验，奶牛场的检验等

## 作者简介

### 教育与工作经历:

1983年8月,毕业于北京第二外国语学院,获文学学士学位;

1983年9月-2003年8月,在农业部畜牧兽医局畜牧项目办公室、外经处、外检处从事畜牧兽医对外经济合作、外资项目管理、进出境动物和动物产品检疫管理、中外动物检疫协定的谈判与签订、动物疫情管理、国际兽医事务管理、兽医体制改革等工作;历任主任科员、副处长、调研员、处长等职;

1998年2月-2000年1月,就读于中国农业大学农业经济管理硕士研究生班,2001年获经济学硕士学位;

2003年8月-2003年12月,任农业部国际合作司美大处处长,从事中国与美洲大洋洲国家农业国际合作管理;

2004年1月-2007年5月,任中国驻美国大使馆商务处农业一秘,从事中美农业外交、农业合作、农产品贸易、动植物产品检疫、美国兽医体制研究、美国农业管理体制研究等工作。

### 主要著作:

《现代培训的理论与方法》,中国农业出版社,1999年;第二主编及主要作者

《现代项目管理的理论与方法》,中国农业出版社,1998年;第三主编及主要作者

《汉英畜牧专业词汇》中国科学技术出版社,1991年,合著;

### 主要译著:(主要译者和编委会成员)

《OIE 国际动物卫生法典》,中国农业科技出版社,2002年

《OIE 哺乳动物、禽、蜜蜂 A 和 B 类疾病诊断试验和疫苗手册》,中国农业科技出版社,

2002年

### 发表的文章:

《澳大利亚的职业教育与培训体系》世界农业;1996年09期

《几内亚兽医现状与疫病防治》,世界农业,1998年第6期

《巴西畜牧业概况》世界农业,1998年第11期

《美国的畜牧业》,世界农业,1998年第12期;

《英纯血马与英国的马业管理》,世界农业,1999年第5期;

《加拿大畜牧业概况》世界农业1999年第9期

《2004年中美农产品贸易分析》,外贸调研,2005年第12期;

《美国农业补贴政策及其发展趋势》,外贸调研,2007年第1期

《美国2005财政年度农业预算及农业预算管理概况》中美经贸专刊,2005年第5期

《美国主要农业生产资料的管理》,中美经贸专刊,2005年第15期

《美国农产品的价格形成》,中美经贸专刊,2007年第3期;