

# 落实兽医处方制度的思考

郑利莎<sup>1</sup>, 孙荣钊<sup>2</sup>

(1. 北京市大兴区动物卫生监督所, 北京大兴 102600;

2. 中国动物卫生与流行病学中心, 山东青岛 266032)

**摘要:** 兽用处方药的使用涉及到兽药残留问题, 进而影响食品安全。兽医处方制度是兽用处方药管理的重要方式, 对处方药规范使用具有重要意义。目前兽医处方制度在食品动物养殖中并未得到较好落实, 由于制度缺陷导致执法人员不知“从何管起”, 兽用处方药买卖与使用不规范行为“有令不止”。本文从兽医处方药的流通和使用两个角度切入, 剖析制度背后存在的矛盾与瓶颈, 涉及法规条款缺陷、乡村兽医对兽医处方制度的影响、买药求医难、兽医处方与养殖档案混淆等, 并对上述问题从立法、政策、执法等角度提出相应对策建议, 以期兽医主管部门优化兽药管理政策提供参考。

**关键词:** 兽医处方; 兽用处方药; 执业兽医; 乡村兽医

中图分类号: S859.6 文献标识码: A 文章编号: 1005-944X(2018)09-0044-05

DOI: 10.3969/j.issn.1005-944X.2018.09.012

## Reflections on the Veterinary Prescription System

Zheng Lisha<sup>1</sup>, Sun Rongzhao<sup>2</sup>

(1. Daxing District Animal Health Supervision Institution, Daxing, Beijing 102600, China;

2. China Animal Health and Epidemiology Center, Qingdao, Shandong 266032, China)

**Abstract:** The use of veterinary prescription drugs involves issues of drug residues, which can further affect the food safety. The veterinary prescription system is an important method for supervising veterinary prescription drugs, and is of great significance for standardized use of such drugs. At present, the veterinary prescription system has not been well implemented in food animal production industry, such as law enforcement officials don't know how to conduct supervision and there exists irregular behaviors. Here, from the perspectives of circulation and use of veterinary prescription drugs, some problems existing in the system were analyzed, including the contradictions and bottlenecks, defects in laws and regulations, influence of rural veterinarians on the veterinary prescription system, difficulty in purchasing drugs and seeking medical advice, as well as confusions between the veterinary prescription and animal production files. In order to provide reference for optimizing management policy of veterinary drugs, some suggestions were put forward from the aspects of law legislation, enforcement and related policies, etc.

**Key words:** veterinary prescription; the vrescription drugs for veterinary use; licensed veterinarians; rural veterinarians

现行法律规范中, 尚未明确兽医处方的法定定义。关于兽医处方的解释有2处: 一是《兽药管理条例》将兽医处方作为区分兽用处方药和非处方药流通管理的依据, 由此兽医处方成为兽用处方药的流通凭证; 二是《兽医处方格式及应用规范》中提到兽医处方的含义, 即“本规范所称兽医处方, 是指执业兽医师在动物诊疗活动中开具的, 作为动物用药凭证的文书”。因此, 兽医处方是一种基于执业

兽医师动物诊疗活动为前置条件的用药凭证。

《兽药管理条例》第四十九条第二款规定: “禁止未经兽医开具处方销售、购买、使用国务院兽医行政管理部门规定实行的处方药管理的兽药。”但实际执法中, 该条款常为休眠条款。究其原因主要为兽医处方制度牵涉多部法律规范, 隐含的法律关系主体及内容复杂, 不足以成为简单清晰的执行依据, 时常让执法人员感到困惑。

从兽用处方药品种目录的遴选原则可以看

通信作者: 孙荣钊

出,兽用处方药的管理是影响兽药残留的重要环节之一。而兽医处方制度是兽用处方药管理的重要管理方式,尤其是与食品安全密切相关的畜禽养殖,兽医处方成为兽用处方药的科学使用指南。此外,在兽用处方药流通中,基层执法人员对兽医处方是否是购买兽用处方药唯一凭证,乡村兽医是否具有兽医处方权,如何取得兽医处方的途径等问题不明确。因此,本文从兽医处方的流通和使用两个方面入手,阐述兽医处方制度落实中存在的问题,并提出相应建议,以推动兽医处方制度的完善与落实,促进兽用处方药的有效管理。

## 1 兽医处方在兽用处方药流通中遇到的问题

### 1.1 理论层面

1.1.1 《兽用处方药和非处方药管理办法》中例外情形引起歧义 《兽用处方药和非处方药管理办法》(以下简称《办法》)中例外情形的存在对《兽药管理条例》第四十九条第二款产生歧义。《办法》第七条中规定了“兽用处方药凭兽医处方笺方可买卖”的三种例外情形(以下简称“例外情形”):(一)进出口兽用处方药的;(二)向动物诊疗机构、科研单位、动物疫病预防控制机构和其他兽药生产企业、经营者销售兽用处方药的;(三)向聘有依照《执业兽医管理办法》规定注册的专职执业兽医的动物饲养场(养殖小区)、动物园、实验动物饲养场等销售兽用处方药的。从流通凭证来看,例外情形的存在,缩小了兽用处方药凭兽医处方的流通范围,影响了《兽药管理条例》中兽医处方作为兽用处方药流通凭证的唯一性,购买者的单位性质和人员资质成为兽用处方药流通的另一隐形凭证<sup>[1]</sup>。但实际中,兽用处方药的批量销售,更需要买卖双方资质认可,而不是以兽医处方作为买卖凭证。因此,有必要将《兽药管理条例》中兽用处方药的“销售”范围缩小,如引入“零售”概念<sup>[2]</sup>。

1.1.2 乡村兽医制度影响兽医处方制度 乡村兽医凭乡村兽医登记证购买兽用处方药制度的存在混淆了兽医处方是购买处方药的唯一性。根据《乡村兽医管理办法》《农业部办公厅关于兽用处方药有

关问题的函》、农业部公告第2069号等文件要求,乡村兽医不可开具兽医处方,但可凭乡村兽医登记证购买和使用兽用处方药。换言之,养殖场(户)在无执业兽医开具处方的前提下,可由乡村兽医进行诊疗、用药。乡村兽医虽然解决了乡村动物诊疗人才紧缺和无兽医处方养殖户(场)的兽用处方药使用问题,但乡村兽医购买兽用处方药规定的存在,制约了兽医处方作为买卖兽医处方药凭证的权威性,违背了立法的科学性<sup>[3]</sup>。此外,实际中乡村兽医登记制度并未很好落实,乡村兽医购买兽用处方药处于监管空白,导致凭兽医处方买卖处方药制度的在实际落实中处于边界不明的状态。

### 1.2 实践层面

1.2.1 例外情形外的消费者存在买药求医难问题 实际中,除“例外情形”直接买卖处方药外,兽用处方药在实际应用中存在消费者有兽药需求却无凭证自主购买的情况,如兽药经营者将兽用处方药零售给普通养殖户,无专职执业兽医的动物饲养场(养殖小区)、动物园、实验动物饲养场等,由谁出具兽医处方。

1.2.1.1 兽医处方出具者的条件 《办法》第八条规定:“兽医处方笺由依法注册的执业兽医按照其注册的执业范围开具”。此处提到兽医处方出具者,须具备执业兽医、依法注册和执业范围3个条件。一是执业兽医。根据《兽医处方格式及应用规范》《执业兽医管理办法》《动物防疫法》等规定,只有从事动物诊疗活动的执业兽医师方可开具处方,从事动物保健活动或执业助理兽医师均不可开具处方。二是依法注册。根据《执业兽医管理办法》《农业部办公厅关于兽用处方药有关问题的函》的规定,执业兽医经依法注册的受聘单位如下:动物诊疗机构、动物饲养场(养殖小区)、实验动物饲养单位、兽药生产企业、动物园、畜禽专业合作社或者产业化畜牧龙头企业等。三是执业范围。动物诊疗机构的执业兽医不得同时在其他动物诊疗机构执业,动物饲养场(养殖小区)、实验动物饲养单位、兽药生产企业、动物园、畜禽专业合作社或者产业化畜牧龙头企业的执业兽医只可进行注册,不得对外开展兽

医执业活动。

1.2.1.2 例外情形外的用药消费者找不到兽医处方出具者 满足1.2.1.1条件的执业兽医师主要分布在动物诊疗机构和大型动物饲养企业。而前者购买处方药又在例外情形中。但例外情形外的养殖户（场），却在实际中找不到符合开具兽医处方的执业兽医师。原因有2个：一是执业兽医注册制度落实不到位，直接影响着兽医处方制度的有效落实。目前，各地执业兽医注册机关一般只对动物诊疗机构的执业兽医师进行注册，而未经注册的执业兽医师开具的兽医处方不具有合法性。二是动物诊疗行业定位限制畜禽等食品动物诊疗市场发展，如北京、上海等一线城市的动物诊疗机构，只有供宠物诊疗的动物医院和动物诊所，没有设立畜禽疫病诊疗的兽医院、门诊部等<sup>[4]</sup>。因此，部分地区的养殖场（户）如不聘用专职执业兽医，不加入畜禽合作社，就难以找到能够进行动物诊疗活动，开具处方的机构或执业兽医。

1.2.2 兽药经营企业未做好兽医处方制度保障工作 兽药经营企业兽用处方药销售查验制度落实不利，也会影响兽医处方制度的落实。《办法》《乡村兽医基本用药目录》规定，兽用经营者应当对兽医处方笺和乡村兽医购药进行查验，并建立兽用处方药购销记录和乡村兽医销售记录。但实际中，例外情形机构的资质核查，没有具体政策依据；而《兽用处方药品种目录》《乡村兽医基本用药目录》未被宣传到位，导致2个目录的普及率低；乡村兽医登记制度在有些地区落实不全面，乡村兽医购买兽药的管理无从下手；单独的兽用处方药购销记录和乡村兽医销售记录是否重复也成为问题。

## 2 兽医处方在兽用处方药使用中遇到的问题

### 2.1 兽医处方的使用依据作用易被忽视

从兽医处方的含义来看，兽医处方主要用于动物诊疗活动中的用药凭证。在《兽药管理条例》第四十九条、六十六条中也提到“使用处方药须经兽医开具处方”。

但兽医处方的使用凭证这个应用意义常被忽视。尤其是涉及食品安全的兽用处方药的使用，须

严格凭兽医处方进行。因此，有专职执业兽医的动物饲养场（养殖小区）、动物园、实验动物饲养场等机构，虽然不用凭兽医处方购买兽用处方药，但兽医处方的使用指导还需要发挥作用。此外，除乡村兽医购药用药外，对于兽用处方药的使用，目前兽医处方是兽用处方药的重要使用依据。

### 2.2 兽医处方与养殖档案容易混为一谈

基层人员时常会将兽医处方与养殖档案的作用混淆，经比较发现（表1），兽医处方与养殖档案存在的意义不同。处方笺有三联，便携、易带走，处方笺内容可囊括同一时间、同一疾病的，某个执业兽医的所有诊疗记录，且有用药指导性和兽用处方药流通凭证的作用，实际作用要远远大于养殖档案的纯记录作用。目前兽医处方在养殖环节的使用意义未被明晰，养殖人员及基层执法人员也不太了解。而且养殖用药者常常不是专职执业兽医，如果没有执业兽医开具兽医处方做用药指导，养殖环节容易因用药不当，而产生兽药残留、细菌耐药等卫生安全问题。

表1 兽医处方与养殖档案的区分

区别	兽医处方	养殖档案
灵活性	易于携带，可对内对外使用	较为固定，只供内部使用
内容上	诊断、免疫、用药于一体	诊疗、免疫、用药分在不同档案
格式上	经农业农村部统一制定，共三联	按省份不同，灵活
用药方面作用	侧重依据	侧重记录
特别作用	用于兽用处方药的流通凭证	无
与执业兽医关系	由执业兽医出具，是执业兽医知识技术成果输出	由用药者记录，也会受到执业兽医指导，但无直接关系
适用对象	无限制	有限，养殖户可不用养殖档案

## 3 思考与建议

3.1 提出《兽药管理条例》立法解释要求，并修订有关兽医处方的具体条款

一是向国务院提出《兽药管理条例》的立法解释要求。《兽药管理条例》制定初衷考虑的是食品动物涉及兽药的管理规定，没有对伴侣动物药品使用做特殊规定<sup>[5]</sup>。实际中发现，食品动物用药监

管与伴侣动物用药监管本质不一样，前者为了保障食品安全，后者为了保障公共安全，而《兽药管理条例》部分条款对伴侣动物不适格，如对不凭处方笺使用兽用处方药的行为处罚。因此，根据《行政法规制定程序条例》，为进一步明确具体含义或新情况需要明确适用依据，建议公开立法解释，明确监管对象和范围。

二是修订《兽药管理条例》有关兽用处方的条款。将“例外情形”“乡村兽医”“零售”考虑计入，可参考修订为“除乡村兽医凭乡村兽医登记证购买使用外，兽用处方药须凭兽医处方进行零售、购买和使用”。

三是在《动物诊疗机构管理办法》中增添有关“伴侣动物诊疗用药”规定。《兽药管理条例》第六十六条不适用于伴侣动物主人使用兽用处方药情形。而实际中，动物诊疗机构常常出现不将兽医处方笺三联给宠物主人等行为，却没有处罚依据。因而，可以在《动物诊疗机构管理办法》增添有关伴侣动物诊疗用药的规定。

### 3.2 逐步取消乡村兽医制度

乡村兽医凭登记证购买处方药的规定使兽医处方的法律条款出现违背立法原则现象，对基层执法工作提出了较大挑战。为便于管理，有必要将同一性质的职业合二为一。此外，乡村兽医制度的存在加大了处方药零售商的工作量，兽药经营企业还要对照《乡村兽医用药目录》《处方药目录》进行一一核对，因此应从乡村兽医制度存在必要性角度进行考量。

《乡村兽医管理办法》中指出乡村兽医是经登记在乡村从事动物诊疗服务的人员，但目前乡村兽医主要是由村级防疫员组成，工作内容主要是动物防疫，乡村兽医登记也主要是接受补助发放，多处于“监管边缘”。“赤脚医生”在我国医疗改革中，已于20世纪末退出了历史舞台<sup>[6]</sup>。“乡村兽医”也会随着农业经济体制改革、养殖规模化发展及执业兽医的增多，逐渐消失在国家历史进程中。因此，可以取消乡村兽医制度，将部分临床经验丰

富的乡村兽医通过特定考核，引入执业兽医队伍。

### 3.3 推进“养诊分离”，促进疫病风险防控

养殖环节的诊疗与动物诊疗机构的诊疗的不同在于：一是养殖环节，畜禽繁育是主业，防病是关键，诊疗是在畜禽繁育活动中产生的补救性功能，诊疗用药是养殖成本输出；而动物诊疗机构，诊疗是主业，是利益输入，是主要收入来源。二是养殖诊疗对象是对内，牵涉养殖商业活动的对象；而动物诊疗机构诊疗对象是对外。三是养殖环节是属于兽药消费者，而诊疗机构是兽药零售者。四是养殖用药管理的监督者主要为畜牧兽医主管部门，而动物诊疗机构诊疗活动的监督者侧重消费者。五是养殖环节执业兽医不为业内广泛周知，动物诊疗机构执业兽医公共认知度较广。

因此，“养诊分离”的好处在于让养殖场专心动物繁育和防疫工作。养殖环节需要的兽医技术相对较低，可以聘用执业助理兽医师、防疫员等进行疫苗接种、剪耳阉割等动物防疫活动。需要疾病诊疗时，可以请动物诊疗机构的执业兽医到场诊治。也要允许大型规模养殖场继续聘用专职执业兽医从事动物诊疗活动，以保证场内疫病风险降低至最低。

### 3.4 加强执业兽医队伍管理，解决兽用处方药流通使用中“求医难”问题

一是鼓励一线城市的动物诊疗机构或二三线城市的畜禽兽医院、门诊部，加大力度吸引畜禽诊疗方面的执业兽医人才，对外开展畜禽诊疗技术服务，提高畜禽诊疗执业兽医的社会公共认知度，以解决养殖者找不到兽医处方开具者的问题。

二是鼓励养殖环节推广“合作社+农户”“公司+农户”政策。广泛动员普通养殖户、无专职执业兽医的动物饲养场（养殖小区）、动物园、实验动物饲养场等，申请加入畜禽专业合作社或者产业化畜牧龙头企业，由后者聘请执业兽医开具兽医处方，进一步促进诊疗用药指导。

三是畜牧兽医主管部门应进一步加强执业兽医注册制度的落实，尤其是养殖场内执业兽医的注

册，以促进兽医管理的便利性和兽医处方的合法性。同时加强对执业兽医法律政策宣传，明晰兽医处方的使用凭证意义以及安全用药的重要性。

### 3.5 取消“兽药生产企业”执业兽医的注册，引入“执业药师”

《农业部办公厅关于执业兽医注册等有关问题的函》明确指出兽药经营企业不在执业兽医依法注册范围内。但兽药生产企业，有时也会如同兽药经营企业一样，直接参与到处方药零售环节，因此由兽药生产企业的执业兽医开具处方，会干扰兽药处方查验制度。

此外，执业兽医开具兽医处方（笺）的活动必须以诊疗和治病为前提，如果执业兽医所在单位没有诊治对象，执业兽医开具兽药处方（笺）的意义无从谈起。国内兽药生产企业的技术人员大多懂兽药知识，但欠缺疾病诊断知识，因此，兽药生产企业的执业兽医开具处方，对解决临床诊疗活动意义不大。兽药生产企业内部有动物饲养诊疗用药活动的可除外。

在美、英等国，无论人医，还是兽医，均设立执业医师和执业药师，执业药师负责兽用处方药的审核<sup>[7]</sup>，即审方权。我国兽药生产企业的执业兽医，如果按照美国、英国对执业兽医的划分，应属于执业药师。但兽医处方须由执业医师出具，这样可避免“又当球员，又当裁判”的情况发生<sup>[8]</sup>。此外，兽药生产企业的技术服务队伍注册执业兽医，不一定要开具处方，但可指导养殖场规范用药。

### 3.6 加大执法力度，保障兽医处方流通、使用环节制度的落实

一是督查兽药经营企业做好“两验两记两对照”兽用处方药核查制度，查验兽医处方制度例外情形的资质和乡村兽医购药登记证；做好单独的兽用处方药购销记录和乡村兽医销售记录，销售处方药时对照《兽用处方品种目录》和《乡村兽医基本用药目录》。

二是加强对养殖环节兽医处方和养殖档案的执法检查，查看兽用处方药的购买、使用是否有兽医处方作为凭证，以促进养殖用药制度的规范落实。此外，兽医主管部门应针对养殖档案与兽医处方的共性与特性，修改养殖档案中与兽医处方重合的内容，突出各自特点，保障用药记录与用药依据的完善结合。

#### 参考文献：

- [1] 赵翠卿, 杜洁茹. 农业部解读《兽用处方药和非处方药管理办法》[J]. 北方牧业, 2014(4): 6.
- [2] 熊国钱, 元明顺. 市场营销学[M]. 5版. 北京: 清华大学出版社, 2017.
- [3] 高中, 廖卓. 立法原则体系的反思与重构[J]. 北京行政学院学报, 2017(5): 73-82.
- [4] 安建, 张穹, 尹成杰. 中华人民共和国动物防疫法释义[M]. 北京: 中国农业出版社, 2007.
- [5] 张穹, 贾幼陵. 兽药管理条例释义[M]. 北京: 中国农业出版社, 2005.
- [6] 李海红. 毛泽东之赤脚医生的理论与实践探究[J]. 西北大学学报(自然科学版), 2013 43(3): 504-509.
- [7] 王欢. 国内外兽医药品注册管理规定的比较分析[D]. 北京: 中国农业大学, 2004.
- [8] 柳东阳. 美国兽医职业概述[J]. 猪业科学, 2010(1): 24-25.

(责任编辑: 孙荣钊)