

关于村级动物防疫员若干问题的调研报告

刘世谋

广州市增城区动物卫生监督所宁西分所 广东 广州 511358

摘要: 分析村级动物防疫员管理机构设置、工作职责、工作机制是否合理,文化水平、专业技能、人员素质、经费保障等与实际工作是否匹配。

关键词: 村级动物防疫员; 动物防疫; 兽医社会化服务

目前,我国整体动物防疫形势仍然比较严峻复杂。近几年,我国畜禽规模化养殖水平虽然有所提高,但农村地区村畜禽散养比例仍然较大,因此防控工作的重点仍然在村,难点还是在村,而预防是经实践证明最有效最经济的防疫措施。习近平总书记在2020年6月2日专家学者座谈会上强调“预防是最经济、最有效的健康策略”^[1]。村级动物防疫技术人员(以下简称:村级动物防疫员)作为我国动物防疫工作的基石,在动物疫病预防中起到基础性作用,也是动物防疫整体工作中最容易忽视的短板。为了更加全面了解村级动物防疫员的现状,分析我辖区现有村级动物防疫员管理机构设置、工作职责、工作机制等是否合理,文化水平、专业技能、人员素质、经费保障等与实际工作是否匹配等具有重要的现实意义,也是开展本次调研工作的出发点和落脚点。

1 工作现状

2019年12月,湖北省武汉市相继出现多名有华南海鲜市场暴露史的不明原因肺炎患者(即新冠肺炎),是继2002年非典型肺炎、2018年非洲猪瘟席卷全国后,动物疫病防控再次成为社会焦点。为了有效防范重大公共卫生风险,2020年2月24日全国人民代表大会常务委员会作出《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》^[2]。动物防疫体系是我国公共卫生体系不可或缺的一环,是有效应对动物疫病的防火墙,关系养殖业的健康发展,而村级防疫员是稳定基层动物防疫机构,加快动物防疫队伍现代化建设,建立健全动物防疫体系的关键一环。目前,我区村级动物防疫员队伍建设普遍存在队伍不稳

作者简介: 刘世谋,1989年生,男,汉族,广东 广州人,兽医师,在职研究生,广州市增城区动物卫生监督所宁西分所,副所长,主要研究畜牧兽医、饲料兽药、畜禽屠宰等行业法律法规、发展政策、规划,以及动物防疫等畜牧兽医技术推广等。 邮箱:1359943021@qq.com

定、文化低、非专业、经费保障难、管理创新不足等突出问题,村级动物防疫队伍整体素质愈来愈难以满足新时代新的动物防疫形势发展要求。

2 存在问题

2.1 何为动物防疫员?要明白什么是动物防疫员,首先要理解什么是动物防疫。2021年新版《中华人民共和国动物防疫法》(以下简称:动物防疫法)所指的动物防疫就是指动物疫病的预防、控制、诊疗、净化、消灭和动物、动物产品的检疫,以及动物、病死动物产品的无害化处理。因此从广义上来讲,只要从事动物防疫相关工作的人员都是动物防疫员,包括但不限于从事生物制剂、检测诊断新技术或新药械等动物疫病科学研究人员、从事推广动物疫病防控科研成果,以及从事动物防疫监督管理、动物卫生法律法规研究、宣传、教育、培训等人员。从狭义上讲,动物防疫员就是指具有畜牧兽医水产相关专业背景或从业历经的执业兽医、乡村兽医等兽医技术人员。

2.2 何为村级动物防疫员?何为村级动物防疫员,具体职责是什么,暂无明确定义。根据2008年《农业部关于加强村级动物防疫员队伍建设的意见》《农业部办公厅 财政部办公厅关于加强继承动物防疫工作补助经费管理的通知》(农办财〔2012〕51号)有关村级防疫员考核机制和承担的防疫任务补贴要求,本文结合动物防疫工作实际等尝试进行定义:村级防疫员是指协助基层动物卫生监督机构在村开展动物疫病免疫接种、建立动物免疫档案、加畜禽标识,协助官方兽医实施检疫,疫情监测、排查、报告、调查、扑灭,监测采样和环境卫生消毒等动物防疫工作的兽医技术人员。

2.3 村级动物防疫员谁管理?村级动物防疫员队伍是我国动物防疫体系的基石,是协助开展动物疫病防治、动物疫病免疫、动物疫病监测、动物疫情报告、协助检疫等动物防疫工作的主体力量。2021年之前,村级动物防疫员具体由哪个部门负责管理一直存在争议。在实践

层面上,按照动物防疫属地责任,村级动物防疫员选拔历来实行“村选镇(乡/街)聘”模式,动物防疫业务的落实上则一直是由农业农村主管部门负责监督管理,而具体则由动物卫生监督机构负责村级动物防疫员的技术指导、业务培训等监督管理工作。2021年新版动物防疫法规定,动物防疫工作由县级以上人民政府实行统一领导,要求其采取有效措施稳定基层机构队伍,加强动物防疫队伍建设,建立健全动物防疫体系,制定并组织实施动物疫病防治规划。县级以上地方人民政府农业农村主管部门负责主管行政区域内的动物防疫工作。县级以上地方人民政府的动物卫生监督机构负责动物、动物产品的检疫工作。因此按照动物防疫法,动物防疫队伍建设属于地方人民政府职责,而作为动物防疫体系重要一环的村级动物防疫员队伍建设职责也就落到乡镇(街)人民政府身上,虽然村级动物防疫等业务工作受农业农村、动物疾病预防控制中心、动物卫生监督等部门监督指导,但是仍然没有从法律层面明确村级动物防疫员的具体职责以及管理部门。

2.4 村级动物防疫员现状?截至2023年6月,本辖区下辖22条行政村,村级动物防疫员共23人(平均1村1人)。村级防疫员中60周岁以下人员15人占比约65%,60周岁以上人员8人(含70周岁以上2人)占比约35%,而50周岁以上人员占比约78%;初中或中专学历14人占比约61%,高学历9人占比约39%,无大专以上学历,无畜牧兽医专业或技术职称人员,仅1人有畜牧兽医站工作经历。因此本辖区村级动物防疫员存在严重的老龄化、低学历、非专业等突出问题,严重制约本辖区动物防疫工作的有效开展。

3 原因分析

村级动物防疫员作为动物防疫体系的基石,加强其队伍建设不仅可以进一步织密基层重大动物疫病防护网,也可以进一步强化基层群众的动物疫病防控意识,特别是对于高致病性禽流感、布鲁氏菌病、狂犬病、牛海绵状脑病、炭疽等重大人畜共患传染病防治具有积极意义。目前,严重制约村级动物防疫员队伍建设主要原因如下:

3.1 乡镇(街)村居对动物防疫职责不清。

动物防疫是系统工程,只有畜禽养殖、饲料兽药生产经营、动物诊疗机构、动物微生物实验室、执业兽医和乡村兽医等畜牧兽医从业者,以及各级人民政府、农业农村畜牧兽医主管部门等团结协作、齐抓共管方能有效开展动物疫病防控工作。但长久以来,动物防疫主要由畜牧兽医主管部门承担,经费则由各级财政按比例分

摊,动物卫生监督机构却疲于奔命,既要负责具体的动物防疫工作,又要负责监督管理,既当裁判员又当运动员,基层动物防疫工作陷入窘境。随着我国不断推进农业强国建设,动物养殖经营主体已具备承担动物防疫主体责任的能力,因此政府和主管部门职能要回归本位。2021年新版动物防疫法明确了各方的防疫责任,要求压实生产经营者的主体责任、行业部门的监管责任和地方政府的属地管理责任。乡镇(街)、村居动物防疫职责具体如下:

乡镇(街)动物防疫职责:一是组织群众做好本辖区内的动物疫病预防与控制工作。二是组织本辖区饲养动物的单位和个人做好强制免疫,协助县级以上人民政府农业农村主管部门做好监督检查。三是组织村级防疫员参加动物疫病防治工作的,应当保障村级防疫员合理报酬。四是组织协调居民委员会、村民委员会做好辖区内流浪犬、猫的控制和处置,防止疫病传播;结合本地实际,做好农村地区饲养犬只的防疫管理工作。五是发生三类动物疫病时,所在地县级、乡级人民政府应当按照国务院农业农村主管部门的规定组织防治。六是对城市公共场所和乡村发现的死亡畜禽,负责组织收集、处理并溯源。七是其他法律法规规定的职责。

村居动物防疫职责:一是应协助乡级人民政府、街道办事处组织群众做好本辖区内的动物疫病预防与控制工作。二是应协助县级以上地方人民政府农业农村主管部门和乡级人民政府、街道办事处做好强制免疫相关工作。三是在街道办事处、乡级人民政府组织协调下,做好本辖区内流量犬、猫的控制和处置,防止疫病传播。四是其他法律法规规定的职责。

3.2 动物防疫经费难以保障。

动物防疫法明确规定动物防疫工作由人民政府实行统一领导,对作出贡献的动物防疫人员给予表彰、奖励、补助、抚恤等,保障村级防疫员合理劳务报酬,将动物防疫相关经费纳入本级预算等。目前,本辖区村级动物防疫员平均待3900元/年,待遇偏低严重影响村级防疫员的工作积极性,不利于村级动物防疫工作的开展。虽然村级动物防疫员队伍的老龄化、低学历、非专业等问题有其历史原因,但地方政府对动物防疫事关公共卫生安全的重要性长期认识不足,对动物防疫职责不清晰,对动物防疫工作不重视,忽视村级防疫员队伍建设,以及经费难以保障等是直接影响基层动物防疫工作的有效开展主要原因。

4 对策建议

如何破解村级动物防疫员队伍不稳定、老龄化、低

学历、经费缺乏、管理落后等突出问题,使其能够适应新时代更加复杂多变动物防疫形势,结合工作实际提出以下建议:

4.1 压实地方政府属地责任。

《国务院办公厅关于促进畜牧业高质量发展的意见》(国办发〔2020〕31号)^[1]提出加快构建动物防疫体系,坚持“防疫优先”原则,要求落实好政府和市场主体的防疫责任。新版动物防疫法在加强动物防疫工作统一领导、动物防疫队伍建设、健全动物防疫体系、制定组织实施动物疫病防治规划、动物疫病预防控制、病死动物和病害动物产品的无害化处理、动物防疫经费、动物防疫宣传教育等方面明确了各级人民政府的属地责任。因此乡镇(街)要切实担履行动物防疫属地责任,落实好动物疫病预防与控制工作,足额保障动物防疫经费,强化动物防疫队伍建设主体责任,村居要积极协助做好强制免疫等重大动物疫病防疫工作,为促进本辖区动物防疫工作高质量发展打下坚实基础。

4.2 推动兽医社会化服务。

党的二十大报告明确提出全面推动乡村振兴,发展新型农业经营主体和社会化服务要求。《国务院办公厅关于促进畜牧业高质量发展的意见》(国办发〔2020〕31号)提出“坚持市场主导”,发挥市场在资源配置中的决定性作用,因此推动兽医社会化服务是发展新型农业经营主体和社会化服务,破解动物防疫体系建设难点,建立健全兽医工作队伍的金钥匙。在法律层面,国家鼓励和支持执业兽医、乡村兽医、动物诊疗机构、养殖企业、兽药及饲料生产企业等组建动物防疫服务团队提供防疫服务。目前,我区共有动物诊疗机构57家,其中动物医院16家;饲料生产企业17家;兽药经营企业53家;兽药生产企业3家;2家备案管理的P2动物病原微生物实验室,所以我区畜牧兽医行业完全具备提供兽医社会化服务的基础。因此结合本地动物防疫实际,以及畜

牧兽医企业特长,制定行之有效的政策,积极鼓励相关企业组建动物防疫团队提供防疫服务,是发挥市场在资源配置和政府政策扶持方面的突出作用,激发社会力量参与兽医服务热情,引导资金、技术、人才等要素合理流动,促进兽医服务需求和供给有效衔接,逐步实现兽医社会化服务降本增效,解决村级动物防疫员队伍老龄化、低学历、非专业等难题的有益尝试。

4.3 多举措推进村级防疫员队伍建设和管理

坚持按照“因地制宜、按需设置、明确责任、择优选用、创新机制”原则,建立一支适应新时代新形势的村级动物防疫员队伍。一是实施动物防疫责任制,签订动物防疫责任书,明确动物防疫职责。二是选优配足村级动物防疫员,注重从畜牧兽医水产专业人员、执业兽医、乡村兽医中选拔优秀兽医技术人员。三是加强工作绩效考核,将免疫效果、监测采样、疫病发生率等纳入考核指标,将绩效与经费补助挂钩,对考核不合格的及时调整出村级动物防疫员队伍。四是加强村级动物防疫员技术培训,建立健全岗位培训制度,制定完善培训方案,不断提高村级动物防疫员业务水平和综合素质。

参考文献

[1]构建起强大的公共卫生体系 为维护人民健康提供有力保障_共产党员网<https://www.12371.cn/2020/09/15/ARTI1600154252847709.shtml>。

[2](授权发布)全国人民代表大会常务委员会关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定-新华网 http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/24/c_1125620762.htm。

[3]国务院办公厅印发《关于促进畜牧业高质量发展的意见》 http://www.fgs.moa.gov.cn/flfg/202010/t20201012_6353975.htm。