

伊犁州直动物防疫体系建设存在的问题及对策

夏春芳¹, 魏斌², 高亮^{1*}

(1.伊犁职业技术学院, 新疆伊宁 835000; 2.伊犁州动物卫生监督所, 新疆伊宁 835000)

摘要 动物防疫体系的建立与完善, 是有效防控动物重大疫情的必要之举, 也是实现畜牧业高质量发展、畜产品质量安全、公共卫生安全和生态安全的根本保障。伊犁州直是新疆重要的畜产品生产基地, 因地处新疆西部边境, 地域辽阔, 交通不便, 人力资源匮乏, 动物防疫任务繁重, 加之近两年动物防疫机构和动物防疫社会化服务公司改革的叠加影响, 伊犁州直口蹄疫、非洲猪瘟、小反刍兽疫、牛结节性皮肤病等重大疫情出现多发频发的态势。笔者通过走访调查, 总结分析了伊犁州直动物防疫体系建设在机构设置、管理机制、防疫队伍建设、基础设施配置等方面存在的问题和对策, 旨在为相关部门完善伊犁州直动物防疫体系提供参考依据。

关键词 动物防疫; 问题; 对策; 疫情监测

中图分类号 S851.3 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2021)18-0250-02

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2021.18.061



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Problems and Countermeasures of Animal Epidemic Prevention System Construction in Yili Prefecture

XIA Chun-fang¹, WEI Bin², GAO Liang¹ (1. Yili Vocational and Technical College, Yining, Xinjiang 835000; 2. Yili Animal Health Supervision Institute, Yining, Xinjiang 835000)

Abstract The establishment and improvement of animal epidemic prevention system is necessary for the effective prevention and control of major animal epidemics, and is also the fundamental guarantee for the high-quality development of animal husbandry, the quality and safety of animal products, public health and ecological security. Yili Prefecture is important production base of animal products in Xinjiang, because is located in the western border of Xinjiang, vast area, traffic inconvenience, lack of human resources, onerous for animal epidemic prevention, and nearly two years for animal epidemic prevention institutions and epidemic prevention superimposed effect of the reform of socialization service company, Yili Prefecture foot-and-mouth disease, African swine fever, peste des petits ruminants, lumpy skin disease and other major outbreak. Through visiting and investigation, we summarized and analyzed the problems and countermeasures of the construction of the direct animal epidemic prevention system in Yili Prefecture in terms of organization setting, the construction of the epidemic prevention team, the management mechanism, and the configuration of infrastructure, aiming to provide reference basis for the relevant departments to improve the direct animal epidemic prevention system in Yili Prefecture.

Key words Animal epidemic prevention; Problems; Countermeasures; Epidemic monitoring

伊犁州直地处新疆西部边境, 畜牧业是伊犁州直经济社会发展的优势产业、农业农村经济的支柱产业和农牧民增收的主导产业, 据统计, 截至 2020 年底, 伊犁州直养殖户 118 572 户, 牲畜存栏量 5 850 140 头, 其中牛 1 280 591 头, 羊 4 110 186 头, 猪 295 805 头, 马 145 592 匹, 其他牲畜 17 966 头, 家禽 8 560 196 羽, 其中鸡 8 159 121 羽, 鸭 125 657 羽, 鹅 87 967 羽, 鸽子 140 819 羽, 其他禽类 46 632 羽, 2020 年全年, 伊犁州直活畜调出 3 028 230 头, 家禽调出 7 395 954 羽, 畜产品调出 37 934.398 t。伊犁州直作为新疆重要的畜产品生产基地, 动物防疫工作关系着农牧民增收、社会稳定、动物产品质量安全、畜牧业高质量发展等一系列问题, 但从近几年伊犁州直动物疫情发生和控制情况来看, 伊犁州直动物防疫体系依然存在较为突出的“职能淡化、力量弱化、支持虚化”等问题^[1]。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出健全动物防疫体系^[2], 国务院办公厅印发《关于促进畜牧业高质量发展的意见》(国办发[2020]31号)^[3], 明确了“坚持防疫优先”的基本原则, 并对建立健全动物防疫体系作了具体要求, 笔者通过走访调查, 对伊犁州直当前动物防疫体系建设中存在的问题进行了总结分析, 并提出应对策略, 以供参考。

1 当前伊犁州直动物防疫体系建设中存在的问题

1.1 机构设置不完善、管理机制运行不畅 当前, 伊犁州直各县市已陆续完成组建新农业农村行政主管部门的机构改革工作, 将各县市农业局、畜牧兽医局合并成立农业农村局, 部分县市动物卫生监督机构、疫病预防控制机构被撤销或整合撤并, 承担基层防疫与疾病防控任务的多数乡镇畜牧兽医站也与其他站所合并成立农牧业发展服务中心, 县、乡 2 级畜牧兽医机构撤销合并后, 大量从事动物防疫工作的专业人员被划转或借调到其他部门, 工作上因缺乏隶属关系而无法衔接, 管理机制运行不畅的现象较为突出, 主体责任不清、职能淡化、力量弱化、支持虚化等问题与当前伊犁州直动物卫生防疫工作面临的严峻形势之间的矛盾也日益突出, 重大动物疫情发现报告难、及时处置难的安全隐患逐渐显现。

1.2 防疫队伍建设滞后、整体专业素质与能力不高 受地理位置偏僻、工作环境差、工作任务重、工作压力大、各项待遇低、其他社会性工作任务重等多个客观因素影响, 伊犁州直基层防疫队伍建设严重滞后, 整体专业素质与能力不高, 基层“人才引进”政策面临“引不来、留不住”的尴尬局面。机构改革中, 由于县、乡镇机构撤并, 编制缩减, 大量站所都面临着动物防疫人员力量不够, 专业不强、后继无人的窘况。此外, 整体防疫员队伍中学历、年龄、民族、专业等结构性矛盾日益突出, 对动物防疫工作的新理念、新知识、新技术、新方法、新工艺、新设备、新标准接受度低, 整体专业素质与能力提升工作进展缓慢。

基金项目 新疆维吾尔自治区现代畜禽种业提升项目。
作者简介 夏春芳(1983—), 女, 四川乐山人, 讲师, 硕士, 从事畜牧兽医研究。* 通信作者, 兽医师, 硕士, 从事畜牧兽医研究。
收稿日期 2021-01-07

1.3 投入经费有限、基础设施薄弱 伊犁州直各县市均不同程度面临财政吃紧的现象,近年来,国家安排的动物防疫基础设施建设中央投资偏少^[4],地方财政支持长效机制尚未建立,用于动物防疫工作的各项经费严重不足,各种安全隐患逐渐显现。一是基层实验室检测设备和仪器陈旧老化,缺乏必要的试剂耗材,实验室工作人员专业能力提升与实验室快速诊断技术的推广应用进度缓慢,疫情监控、免疫效果评价和风险评估的能力不足;二是动物防疫冷链体系尚不完善,疫苗等生物制品在运输、保存、配送等环节存在漏洞空间,生物制品的稳定性无法得到保障,疫苗受种动物不能产生免疫抗体而出现无效或是副作用现象屡见不鲜;三是防疫工作人员工作生活环境差,缺乏必要的办公设备和安全交通工具,尤其是牧区多位于山区,交通不便,气候环境复杂,工作效率和人身安全得不到很好的保障^[5]。

1.4 养殖户位置分散、科学饲养意识淡薄、监管难度大 截至 2020 年底,伊犁州直登记在册养殖户 118 572 户,其中 70% 以上的养殖户位于山谷牧区,采用家庭放牧养殖的方式,牲畜流动性大,安全系数低、基层防疫工作人员任务重、监管难度大;养殖人员整体年龄偏大,文化水平低,对科学饲养及防疫工作的重要性认可度及接受度低,导致基层防疫工作比较被动,进度缓慢。

2 完善伊犁州直动物防疫体系建设的对策

2.1 建立健全动物卫生监督机构和动物疫病预防控制机构,落实动物防疫主体责任 伊犁州直各县市应在现有机构改革的基础上设置相对独立的畜牧兽医行政管理、执法监督和技术支持机构,明确相关机构的职责任务,将动物防疫体系建设和监督管理工作纳入政府管理考核体系,加强对防疫机构的管理,盘活现有机构人员编制。一是各县市统一组建动物疾病控制与诊断中心,列为各县市农业农村局下属事业单位,公益一类,核定机构级别、领导职位数及编制,经费实行全额预算管理,负责动物疫病监测、检测、诊断、流行病学调查、疫情报告、动物疾病预防和控制、技术推广、技术服务等工作;二是规范各县市动物卫生监督所设置,列公益一类,核定机构级别及编制,经费实行全额预算管理,主要职责是负责动物防疫监督,动物、动物产品检疫,兽医医政、药政的监督,报检点、州县际公路动物卫生检查站的监管、屠宰场、活畜交易市场的官方兽医派驻和监管等工作;三是明确县、乡两级从事畜牧兽医工作人员的编制,依据各县市、乡镇实际情况,提出畜牧兽医工作人员不得低于一定的比例规定,确保动物防疫各项工作有效衔接。

2.2 夯实基层动物防疫人员队伍,全面提升专业素养及业务能力 各县市、乡镇根据实际工作量科学配备专业人员,多渠道充实基层动物防疫人员队伍,优化人员结构,化解基层动物防疫人员短缺和防疫工作量大之间的矛盾。一是积极争取基层机构岗位设置和人员编制,落实好“人才引进”的相关政策,改善基层机构的工作环境,提高基层工作人员的相关待遇,制定有效的激励政策,评优和职称晋升等向基层倾斜政策,激发更多的年轻专业技术人员扎根基层,服务一

线^[6];二是组织实施乡镇动物防疫特聘计划,通过政府购买服务等方式,从科研、教学单位一线兽医科技服务人员、养殖企业兽医技术骨干、国家执业兽医、乡村兽医中招募一批特聘动物防疫专员^[7-9];三是充实村级防疫员队伍,提升村级动物防疫员的工资标准,吸纳愿意担任村级动物防疫员的广大中青年加入村级动物防疫员队伍,并联合科研院所对他们进行专业技术教育,解决基层防疫员不足的顽疾;四是重视从业人员专业素养和业务能力的提高,制定科学、详细培训学习计划和考核制度,有计划、有步骤地开展多种形式的兽医临床和防疫检疫技术培训,逐步实现动物防疫队伍年轻化、专业化,全面提升伊犁州直动物疫病监测、流行病学调查、动物疫病风险评估及预警预报能力以及动物防疫管理科学化水平^[10]。

2.3 加强动物防疫基础设施建设,提升基层动物防疫硬件水平 一是将动物防疫工作资金纳入政府年度财政预算中,通过各种经费渠道,加强基层实验室、冷链系统、公路检查站、边境监测站、动物防疫专用设施等基础设施建设,切实提升基层动物防疫硬件水平。二是各级畜牧兽医主管部门要切实落实资金监管政策,将有限的资源进一步向防疫工作的重点领域和关键环节倾斜,要保证基层各项建设和工作经费落实到位,防止被截留、挤占和挪用。三是充分联合地方科研院所、出入境检验检疫局、地方龙头示范养殖企业,发挥在科技、人力、物力、财力等方面的优势,开展“政企合作、校企合作”,优化资源配置,建设共建、共享的开放性实验室。四是利用社会资源,积极推动第三方实验室建设工作,分散基层防疫部门的工作压力。

2.4 加大培训、宣传力度,加快推进动物防疫工作信息化、智能化 2020 年,伊犁州畜牧兽医主管部门在伊犁州直积极宣传、推广畜牧兽医大数据平台、新疆动物检疫电子出证系统和新疆无纸化防疫监督管理系统的应用工作,在减轻基层防疫工作负担、精确防疫、精准检疫、数据精准分析,防疫监管等方面取得重大突破,但依然存在养殖户配合度不高,系统平台运用、管理人员操作不熟练等问题。一是针对加强对农牧民宣传防疫工作的重要性和必要性,让他们充分认识到防疫工作关系到他们每个人切身利益和人生安全,营造积极配合、群防群控的良好舆论氛围,为疫病防控各项工作顺利开展奠定基础。二是针对基层防疫人员加大专业能力及信息化、智能化平台应用能力的培训力度,加强信息资源整合和数据挖掘利用,用好动物疫病防控及动物卫生监督数据管理平台,加快推动伊犁州直畜牧兽医全产业链信息化,通过动物防疫工作智能化转型,切实增强动物疫病的监测预警能力、追踪溯源能力和防控形势的研判能力。

参考文献

- [1] 林湛椰.动物防疫体系的现实困境及改进建议[J].农村工作通讯,2020(22):51-52.
- [2] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[M].北京:人民出版社,2020:21.
- [3] 国务院办公厅.国务院办公厅关于促进畜牧业高质量发展的意见[J].中华人民共和国国务院公报,2020(29):20-24.

和不完善的社会保障制度是造成大量农民离开家乡外出务工的主要原因。城乡二元结构形成了不同的城乡居民社会保障体系。农村土地不仅具有生产功能,而且在很大程度上具有社会保障功能。所以只有通过不断提升新型农村医保水平,完善农民养老保险制度,扩大居民最低生活保障范围,加快户籍制度改革,不断拓宽农民就业渠道等方式,切实提高农民生活质量,才能使广大农民更有底气积极投身于土地流转改革中。目前,政府实施的人口300万以下城市落户无门槛限制,租房与购房家庭小孩读书享受同等待遇等政策,为城乡一体化发展,城市化进程的加速以及农村土地经营权流转创造了条件。

3.4 健全土地流转模式 农村土地流转目的在于将碎片化的土地集中起来进行规模化经营,在于将农业基础设施落后而撂荒多年的土地进行再经营,目前土地经营权流转可采取以下模式。

3.4.1 鼓励成立多种形式的合作社。农民可以通过转包、出租、入股等方式实现土地流转,企业可将土地尽量集中在规定范围内实行规模化经营,可吸收当地农户土地入股等方式,成立各种农副土特产品的农村合作社、农民合作组织。农民专业合作社的参与性、开放性以及各方身份的平等性,容易获得农民相信和支持,可以降低合同执行、监督成本。

3.4.2 建议土地受让方范围扩大到他乡个人。2018年修订的《农村土地承包法》,农地承包经营权的受让方要求具有农业经营能力或者资质。“能力”方面很难事前衡量,“资质”方面建议他乡的企业和城乡居民个人均可参与,只要先缴纳有关费用即可。特别是不便机械化作业,几乎没有企业问津的撂荒地,更应鼓励个人投资者经营。

(1)鼓励农民工回乡或到他乡创业。农民工回乡或他乡创业有较多优势,能吃苦,有一定的农业生产经验,可利用外出务工学到的先进技术及积累的资金优势,结合当地农业特点,发展一些特色农业,引领当地群众生产经营,可减缓或杜绝愈演愈烈的撂荒趋势。

(2)鼓励大学生到农村创业。我国每年有上百万大学生毕业,2021年就达909万人。每年暂时未就业加上往年毕业又再择业大学生人数,队伍庞大。政府可采取支持政策,鼓励大学生下乡创业,投入到农村的一二三产业中发展。农村广阔天地,大有作为。

(3)鼓励各类离退休人员下乡创业发挥余热。大量刚恢复高考后离开农村的公民及下乡知青,近2年离退休者较多,其中不乏各行业精英,他们中的一些人身体还比较好,也

有发展新农村的情节,有机会还是愿意到农村发挥余热。

以上3类个体人员回乡或到农村成为新农地经营者,应该不愁种养生产、加工、管理、销售及筹集资金能力,农忙时亲朋好友或各微信群、QQ群里发出招工信息,不乏愿意助力的劳动者,他们应该也可以成为新农村建设的一支生力军。

3.5 健全新农村基础设施建设机制 要大力发展农村经济,必须具备发展的基本条件,不管是对本地还是外来生产者都如此。政府在这方面必须加大投资。

3.5.1 改善农村基础设施条件。加强农村道路、水电、电视、通信网络建设,为投资者在农村的生产生活提供基本保障,使网上售货成为可能,稳定生产。

3.5.2 改善农业生产基本条件。通过土地整治、水利建设、道路加固等项目实施,增强农业抵御自然灾害的能力,实现土地遇旱能灌、遇涝能排,增强生产的稳定性。同时,完善农业保险制度,保障农业生产可能的损失。

3.5.3 提供简单的租房居住条件。政府可集中原来农户的废旧房屋进行简单粉饰或新建一点简单平房出租给外来的经营者居住,为经营者创造能生产生活的简单环境。只有道路、水源、居住等基本问题得以解决,经营者才可能安营扎寨,规模化土地、撂荒地才可能持续经营。

3.5.4 增强政府发展农业的筹资能力及绩效考核力度。为激励政府对农村基础设施建设投资的积极性,可将其对农业基础设施建设投资情况纳入政府的绩效考核中^[10]。同时可发行一些债券专门用于农业农村基础设施的建设,比有些地方发行几亿元甚至几百亿元债券修建豪华办公楼、超大大体育馆、超大面积大学城而又成为烂尾楼更有价值。

参考文献

- [1] 林依标.流转设底线 经营防风险——谈土地经营权的权能及其实现形式[J].青海国土经略,2015(4):35-37.
- [2] 土地经营权的权能及其实现形式——兼及借鉴台湾农地管理经验[EB/OL].(2015-06-02)[2021-02-25].http://www.fjgzy.gov.
- [3] 流转设底线 经营防风险[EB/OL].(2015-08-21)[2021-02-25].http://www.lcrc.org.
- [4] 朱强,李鑫.土地经营权流转的法律制度研究[J].湖北农业科学,2020,59(15):182-186.
- [5] 党德强.我国农村土地流转的法律制度构建研究:基于117份判例的实证分析[J].河北农业大学学报(社会科学版),2019,21(5):82-86.
- [6] 阎晓磊,黄红霞.农村土地产权结构、经营权流转与相关法律问题探讨[J].农业经济,2019(7):77-79.
- [7] 许亚敏.“三权分置”下山东省农村土地流转价格评估困境及破解路径[J].安徽农业科学,2020,48(18):258-260,263.
- [8] 王世奇,覃晚萍.土地承包经营权转让的法律规定探讨[J].菏泽学院学报,2019,41(3):32-36.
- [9] 李斌.乡村振兴战略下农村土地流转法律问题研究[J].安徽商贸职业技术学院学报(社会科学版),2020,19(3):55-59.
- [10] 曹岁新,韩萍.农村土地撂荒的法律对策[J].农村经济与科技,2018,29(9):38-39.

(上接第251页)

- [4] 林湛娜.关于强化我国动物防疫体系的几点思考与建议[J].中国动物检疫,2021,38(1):43-46.
- [5] 李文钢,朱向东,王森彝,等.浅谈基层动物防疫体系现状及未来发展方向[J].现代畜牧科技,2021(8):82,87.
- [6] 孟月楠.浅谈机构改革后如何加强基层动物防疫体系建设[J].当代畜禽养殖业,2020(1):56-57.
- [7] 崔丽.促进畜牧业高质量发展 全面提升畜产品供应安全保障能力[N].

农民日报,2020-10-01(003).

- [8] 贯彻落实《国务院办公厅关于促进畜牧业高质量发展的意见》答记者问[J].北方牧业,2020(20):6-7.
- [9] 安然.促进畜牧业持续健康发展 全面提升畜产品供应安全保障能力——农业农村部畜牧兽医局负责人就贯彻落实《国务院办公厅关于促进畜牧业高质量发展的意见》答记者问[J].中国食品,2020(20):26-29.
- [10] 吴琴,杨应川.基层动物防疫的改革措施及效果分析[J].安徽农业科学,2015,43(9):124-125,143.