

湖南省永州市离岗基层兽医老龄化情况调查

禹小芳, 尹秋元, 屈蓓蓓, 王雨, 蒋竹英, 郝知友, 邹玖零, 罗军, 李英明

(湖南省永州市畜牧水产局, 湖南永州 425000)

摘要: 为完善兽医管理政策, 促进兽医事业可持续发展, 通过了解离岗基层兽医养老现状, 以实地走访和查阅文献资料等方法, 对永州市 2 137 名离岗基层兽医的离岗方式、年龄状况、生活来源以及信访等情况进行调查。调研发现, 永州市离岗基层兽医存在清退人数多, 老龄化严重, 大部分依靠务农或子女赡养, 信访人次多等问题。本文进一步从政策制定与落实、体制改革、津贴落实、严格准入、专业素质提升等方面提出了发展建议。

关键词: 基层兽医; 兽医养老; 体制改革; 津贴落实

中图分类号: S851.3 文献标识码: A 文章编号: 1005-944X(2017)09-0054-04

DOI: 10.3969/j.issn.1005-944X.2017.09.014

Investigation on Aging of Veterinary Workers at Grass-roots Level in Yongzhou City of Hunan Province

Yu Xiaofang, Yin Qiuyuan, Qu Beibei, Wang Yu, Jiang Zhuying, Hao Zhiyou, Zou Jiuling, Luo Jun, Li Yingming

(Yongzhou Bureau of Animal Husbandry and Fisheries, Yongzhou, Hunan 425000)

Abstract: [Objective] Understanding the current situation of the grass-roots veterinarians' pension so as to provide support for improving the veterinary management policy and promoting the sustainable development of veterinary undertaking. [Methods] Through on-site visits, inquiries, and access to relevant documents, we have launched an investigation into way of resigned, age status, source of life and petition situation of 2137 grass-roots veterinarians in Yongzhou. [Results] It has been found that numbers of grassroots veterinarians were dismissed along with veterinary system reform whereas the remaining group facing a growing aging problem, most resigned grass-roots veterinarian relied on farming or were supported by their children, there were many petitioners among them. [Conclusion] Some suggestions were put forward on policy-making and implementation, institutional reform, distribution of allowances, strict access standard, professional quality improvement etc.

Key words: grass-roots veterinarian; veterinarians' pension; system reform; distribution of allowances

1 历史背景

永州市是湖南省地级城市, 位于潇、湘二水汇合处。永州市养殖业发展迅速, 经几代人的辛苦耕耘, 打造了享誉全国的“舜皇山土猪”“东安鸡”等本地品牌。近几年, 永州市养殖业内又出现了“永州速度”“永州现象”及“永州样板”等在本省内乃至全国予以推广的好经验和做法。永州市养殖业为当地农业增效、农村经济繁荣和农民增收作出了重要贡献。而永州市离岗基层兽医为永州市养殖业的发展做出卓越贡献。

永州市以前被称之为零陵地区, 自古就有兽医为畜禽看病。20 世纪 50 年代, 人民公社成立兽医站, 给每个大队配备 1 名防治员, 即乡村兽医, 也称赤脚兽医, 让其承担政府所分配的工作任务。20 世纪 60 年代, 我国提出大力发展养猪业, 基层兽医队伍得到了充实。1974 年, 永州市通过培训、考核方式, 按“合作防治”原则, 确立了大集体岗位编制的乡镇兽医人员; 1984—1985 年, 将乡镇畜牧兽医站在册人员转为集体所有制职工; 1992 年, 将原“零陵地区畜牧水产总站防疫站”更名为“兽医卫生监督所”, 并由其统筹指导各县区

通信作者: 李英明

兽医工作；1996年，进行兽医机构改革，将乡镇畜牧兽医站在册人员由乡镇集体所有制人员转为全民事业单位合同工；2000—2002年，将各县区乡镇事业单位的“四权”下放，将乡镇畜牧站在册人员由县畜牧水产局下放到乡镇管理，并成立了“动物防疫站与兽医联站”；2004年，再次将“兽医卫生监督所”更名为“动物卫生监督所”。同年，湖南省出台了《关于切实加强基层动物防疫机构建设的意见》（以下简称《意见》），按照“公益性与经营性职能分离”的原则，组建了承担公益性职能的乡镇动物防疫站。历经多次机构改革后，很多在岗基层兽医被清退。2011—2012年，永州市撤销“乡镇畜牧站等站所”，成立“乡镇农业综合推广事物中心”，将当时符合条件的在职、在编、在册乡镇畜牧人员转变为工作人员。这些人员属乡镇事业编制人员，其工作由当地政府统筹安排，工资报酬由县财政统一发放。

2 群体现状

经过6个月的实地走访，对离岗基层兽医的离岗方式、年龄状况、生活来源以及信访等情况进行了摸底调查，共统计了13个县区的2 137名离岗基层兽医信息（市、县防疫站在岗兽医除外）。

2.1 离岗方式

绝大多数兽医是以被清退的方式离岗的。在2 137名离岗基层兽医中，因机构改革被清退的兽医数量超过离岗总人数的80%。其他离岗方式还有未转正、畜牧场解散、自动离职、解招专防员等。此外，仍有15名基层兽医处于待岗状态。只有不到10%的兽医（152名）是通过退休方式离岗的（表1），且其中还有46名无退休工资。

表1 永州市离岗基层兽医离岗方式统计

离岗类别	清退	退休	未转正	集体畜牧场解散	自动离职	解招专防员	待岗	其它原因
人数	1756	152	92	11	8	5	15	98
占比	82.17%	7.15%	4.31%	0.51%	0.37%	0.23%	0.70%	4.59%

2.2 年龄状况

永州市兽医体制改革距今已有13年。在改革期间，不断有兽医被清退。被清退的兽医呈现老龄化，60岁以上的兽医人数超过总人数的80%（表

2）。在基层兽医被清退之后，许多年轻兽医认为基层兽医收入没有外出打工收入稳定，况且基层兽医工作环境脏、乱、差，因而放弃了当前的兽医工作，这更加剧了基层兽医老龄化趋势。

表2 永州市离岗基层兽医现阶段的年龄统计

年龄阶段	40岁以下	40-50岁	50-60岁	60-70岁	70-80岁	80-90岁	90-99岁
人数	88	171	177	1096	501	99	5
占比	4.12%	8.00%	8.28%	51.29%	23.44%	4.63%	0.23%

2.3 生活来源

《意见》要求，以县为单位出台相关政策，妥善安置未进入乡镇动物防疫站的下岗分流人员，优先安排其从事动物诊疗、“去势”和畜牧物资经营等工作。部分老兽医因此返聘回村当村级防疫员。但县级安置的人员数量毕竟有限，更多的离岗兽医通过务农、转行、子女赡养来谋生。随着规模养殖场的推进，散养户的减少，部分基层兽医的经济来源受到了直接影响。在无生活经济来源142名老兽医当中，有低保人员5名，依靠社会救助的7人，五保户2名（表3）。

表3 永州市基层老兽医生活来源方式统计

生活来源方式	退休金	子女赡养	务农	转行务工	无生活来源	未知生活来源
人数	106	621	1004	210	142	54
占比	4.96%	29.06%	46.98%	9.83%	6.64%	2.53%

2.4 兽医信访

自乡镇“七所八站”改革以来，在调研的13个县中，有11个县出现离岗基层兽医因养老问题上访的现象。部分乡镇离岗基层兽医曾多次到市畜牧水产局、县畜牧兽医联站等部门上访，要求解决其工资待遇及养老保险问题。虽经一一调查回复，部分老兽医养老问题被解决，但大部分离岗基层兽医不符合现有安置政策而无法解决其诉求。这相比民办教师、乡村医生养老问题的解决，基层离岗兽医这个群体要求解决养老问题的诉求愈发强烈^[1]。继而多名离岗基层兽医为养老保险和发放生活补助问题反复信访。这严重影响了畜牧水产部门正常业务工作的开展，也给政府带来了极大的维稳压力。

2.5 行业现状

离岗基层兽医普遍存有技术素质参差不齐、

老龄化、非专业人士居多等问题。这些兽医多没有经过系统培训，也未取得相关的兽医从业资质，无法正常从事兽医诊疗工作，主要在春防秋防期间协助从事村级动物防疫以及平时的动物“去势”等工作。而且在从事兽医工作时，缺乏自我防护意识。此外，基层也缺少消毒隔离设施、防护用品等，诊疗设备也十分简陋。

3 原因分析

3.1 政策因素

基层兽医机构是乡镇“七站八所”中最早成立的基层事业单位，在兽医体制频繁改革、曲折发展的历程中，大致可分5个阶段：第1阶段：1953—1958年，组织成立民间兽医协会；第2阶段：1963年至文革，恢复公社兽医站；第3阶段：1973—1983年，重新建立公社兽医站，开展“畜病合作防治”；第4阶段：1985年省政府解决乡镇畜牧兽医站的户粮关系；第5阶段：2004年至今，按照“公益性与经营性职能分离”的原则组建了承担公益性职能的乡镇动物防疫站。基层兽医机构的成立、解散、恢复的循环往复，不仅使乡镇畜牧兽医站的生存发展受挫，也让基层兽医的生活受到影响^[2]。

3.2 准入因素

20世纪大力我国大力发展农业，对兽医的数量需求增多，以致当时的基层兽医准入门槛较低。对兽医感兴趣的人，只要通过拜师学艺或者“祖传父教”，便可以加入基层兽医的行列。有些村的基层兽医数量多达5~6名。学历门槛低、宽松准入及随意退出等多种因素，造成基层兽医技术素质参差不齐，难以管理。

3.3 行业因素

行业本身并无贵贱之分，但传统行业与新兴行业存在财富创造速度以及收益回报率的差异。畜牧兽医行业属于农业。我国农业虽然历史悠久，但是大多是粗放型的，是三大行业里的薄弱环节。畜牧兽医更是薄弱行业里的薄弱部分。随着农业机械化程度的提高，农业对大型动物依赖性降低，动物防疫与诊疗只限于在畜禽养殖场开展了。

3.4 自身因素

目前，全国有33%的基层畜牧兽医站运作困难，主要原因是其本身的服务领域被侵占，因而减

少了收入来源。服务领域被侵占的一个重要原因是畜牧兽医站人员综合技术素质不高^[3]。因基层兽医技术素质偏低，大多安于现状，所以无法与政府进行良好的工作衔接，难以应对当下重大动物疫病防控的形势，无法适应当代兽医发展的需要。

4 解决对策

在“三去一降一补”全面深化改革中，农业是三大产业的短板。畜牧兽医业更是农业的短板。无论是在动物疫病防控，还是动物卫生监督方面，都需要补齐这块短板。离岗基层兽医养老问题，在湖南、北京、吉林、河北、甘肃、江苏、山东、湖北等省（市）都有相关报道，这是一个较为普遍的全国性问题，需要政府多措并举加以解决。

4.1 制定方案

制定离岗基层兽医养老问题解决方案。补助对象应规定为持有相应资格证书，并在兽医岗位连续工作满15年以上；男性年满60周岁、女性年满55周岁。关于离岗兽医资格审查，由各镇初审，畜牧水产部门最后审定；工作年限认定必须以证书签发日为准。继而确定予以补助的全市离岗基层兽医人数，并制定生活补助标准。

4.2 财政扶持

建议县区、镇财政对退休老兽医的退休养老金及时拨付，发放到位。费用由镇与县区财政共同分担。按照属地原则，兽医人员参加事业单位养老保险，执行事业单位养老保险制度，由县财政负担单位承担的部分资金。

4.3 执行监督

畜牧水产、财政、人社、信访等部门要加强对乡村老兽医生活补贴发放工作的领导和监督。对纳入补贴范围的离岗基层兽医，各县、区、镇、村要严格把关，每年审核1次，并将结果公示，接受群众的监督^[4]。对不符合补贴政策的离岗基层兽医，要做好解释与安抚工作。

4.4 落实津贴

经国务院批准，农业有毒有害保健津贴和畜牧兽医医疗卫生津贴（以下简称“两项津贴”）从1997年1月1日起调整发放标准和范围。这是国家为加强农业基础地位，提高农业职工生活待遇的重大举措，但在永州市并未完全执行到基层兽医。2015

年,《人力资源部财政部关于调整农业有毒有害保健津贴和畜牧兽医医疗卫生津贴的通知》(人社部发〔2015〕99号),详细规定了执行范围与标准。在岗基层兽医是符合其中的二类、三类执行标准,因此应早把该政策落实到基层兽医群体中去。

4.5 社会化服务

现代畜牧业发展、动物疫病防控形势、畜产品质量安全监管、公共卫生和生态保护等都对专业化、社会化兽医服务提出了更高的要求^[5]。建议政府以购买动物防疫社会化服务方式,下发免疫注射劳务补助经费,组织村级动物防疫员承担动物免疫、检疫协检,协助病死畜禽无害化处理监管等工作,逐步构建公益性服务和社会化服务相结合的动物防疫工作模式。

4.6 统一考核

对于各县区站(所)到乡镇从事畜牧兽医工作的在岗人员,以前尚未进行年度考核,未晋级工资。建议将各县区原乡镇畜牧水产工作人员全部纳入年终考核,正常晋级工资。

4.7 严格准入

对于待岗的15名兽医,应该妥善安置,优先安排他们上岗。同时,要严格规范定向委培渠道。如今的兽医都持证上岗,会用现代化检验手段,实时监控畜禽健康,做好疫病防治工作。现代动物疫病防控形势与动物福利标准,对兽医专业技术水平的提出了更高的要求,需要兽医工作者拥有更深的专业知识以及更强的技术技能。因此,兽医教学可以借鉴美国,严格兽医专业教学培训,把兽医教育做精做细。只有这样,才能满足新时代兽医的需要。

参考文献:

- [1] 王宏民. 如何妥善解决乡村老兽医的养老难题[J]. 中国畜牧业, 2013(16): 76-77.
- [2] 胡远志, 鲁玉氏, 刘伟, 等. 益阳市离岗基层兽医待遇等问题调研报告[J]. 湖南畜牧兽医, 2015(5): 38-40.
- [3] 宋传德. 对基层畜牧兽医站人员综合技术素质的反思[J]. 中国畜牧业通讯, 2005(7): 78.
- [4] 张秀芳, 申圣林. 泰州市姜堰区乡村老兽医养老现状及对策[J]. 现代农业科技, 2013(20): 335-336.
- [5] 王彬, 高升, 高松华, 等. 探索兽医社会化服务新模式[J]. 中国动物检疫, 2017, 34(1): 56-58.

(责任编辑: 孙荣钊)

(上接第40页)

人员应立即将该动物及同一笼箱的动物单独放置,并及时汇报。二是隔离期间出现患病或其他异常,需要治疗时,驻场兽医应提交书面治疗方案并报检验检疫机构备案,同时负责具体治疗工作。同时,做好治疗记录,填写完整的病历。检验检疫机构提供必要的协助并做好相关记录。三是运输或隔离检疫期间出现死亡情况,监督进口单位安排兽医进行死亡动物剖检、查找原因和销毁处理等工作,必要时采样送实验室检测,并做好相关记录。如发现规定检疫项目以外的传染病或寄生虫病可疑迹象,采取样品于当日送技术中心作实验室检验。四是隔离检疫期间,如发现疫情,按《进出境重大动物疫情应急处置预案》和有关规定进行处理。如遇不可抗的原因需要延长或缩短隔离检疫期的,提前请示国家质检总局,经批准后执行。隔离检疫期间发生违反有关检疫法规情况的,按照《进出境动植物检疫法》及其实施条例、《进境动物隔离场使用监督管

理办法》的有关条款进行处罚。

参考文献:

- [1] 苏念. 国礼国货中国梦[J]. 协商论坛, 2013(4): 37-39.
- [2] 李景贤. 国礼: 中外交往史上的缩影和见证[J]. 党史博览, 2010(9): 14-17.
- [3] 刘晓晨. 兄弟之盟: 新中国同社会主义国家之间的动物外交[J]. 史林, 2015(2): 166-174.
- [4] 黄薇. 迎来送往的国礼[J]. 文史参考, 2012(22): 56-58.
- [5] 黄新建. 国难下的国礼: 国宝大熊猫[J]. 文史杂志, 2006(5): 68-69.
- [6] 简博. 送“国礼”的讲究[J]. 决策与信息, 2015(1): 72-73.
- [7] 那些年,北京收到的动物国礼[J]. 党史纵览, 2015(7): 55.
- [8] 乔轶轮. 北京动物园还是一个接受和派出外交“使节”的地方[J]. 人与生物圈, 2006(4): 23.
- [9] 季必友. 动物间谍[J]. 家教世界: 创新阅读, 2015(21): 44.
- [10] 张民军. 中英“麋鹿外交”[J]. 中国浦东干部学院学报, 2013(7): 105-109.
- [11] 王文轩. 大熊猫在海外的生活[J]. 科学之友, 2009(9): 68-69.

(责任编辑: 孙荣钊)