

关于提升我国兽医体系效能的几点建议

——以世界动物卫生组织（OIE）标准规则为视角

葛林¹, 孙研²

(1. 对外经济贸易大学英语学院, 北京 100029;

2. 中国农业科学院兰州畜牧与兽药研究所, 甘肃兰州 730050)

摘要: 世界动物卫生组织 (OIE) 是兽医领域的权威国际组织, 是全球兽医体系能力建设的倡导者和引导者。本文拟在研究 OIE《陆生动物卫生法典》中有关兽医体系建设标准的基础上, 从操作层面对加快提升我国兽医体系管理水平提出具体的意见建议。

关键词: 兽医体系; 能力; 建议

中图分类号: S851.6 文献标识码: A 文章编号: 1005-944X (2018) 08-0036-03

DOI: 10.3969/j.issn.1005-944X.2018.08.009

Suggestions on Performance Improvement of Veterinary Services in P.R. China: A Research on OIE Standards

Ge Lin¹, Sun Yan²

(1. University of International Business and Economics, Beijing 100029, China;

2. Lanzhou Institute for Husbandry and Pharmaceutical Sciences, Chinese Academy of Agricultural Science, Lanzhou, Gansu 730050, China)

Abstract: The World Organization for Animal Health (OIE) is a reference organisation recognized by the World Trade Organization (WTO), and responsible for improving animal health worldwide. It is the leading intergovernmental organization in capacity building of veterinary services across the world. The authors tries to make suggestions on improving the performance of veterinary services in P.R.China on the basis of studying the relevant standards in the OIE *Terrestrial Animal Health Code*.

Key words: veterinary services; performance; suggestions

世界动物卫生组织 (OIE) 是兽医领域的权威国际组织, 长期致力于全球兽医体系能力建设。近些年, OIE 立足保障全球动物卫生安全、兽医公共卫生安全和动物源性食品安全, 根据兽医工作的政治、经济和生态属性, 不断修改和充实《陆生动物卫生法典》中有关兽医体系能力建设的标准, 并基于此在全球推动开展兽医体系效能评估工作 (Evaluation of veterinary services, PVS), 为各成员提高兽医体系效能提供了重要支持。深入研究并合理利用 OIE 标准规则, 对于我国加快提升兽医

体系管理水平, 更好地适应新时代“同一个健康”事业发展需要具有重要意义。

1 OIE 关于兽医体系的基本要求

OIE 强调, 一个国家的兽医体系质量受伦理道德、组织结构、法律制度和技術能力等多重因素影响。《陆生动物卫生法典》从 8 个方面对一个国家的兽医体系及总体工作标准提出了建议:

一是应具有良好的专业判断力。兽医体系的人员队伍应具备相关的专业能力、科学知识和工作经验, 以确保进行科学、专业地判断。

二是兽医体系应具有独立性。应采取措施确

通信作者: 孙研

保兽医体系工作人员不受经济、政治和行政等外部压力的影响,防止其技术性决定出现偏差。

三是兽医体系工作应具有公正性。兽医体系人员在开展工作时必须保持公正,尤其是对于那些可能受到影响的对象,应该保证公正的、无歧视的监管和服务。

四是兽医体系应努力确保其队伍中每一名人员都诚实、正直地工作,应及时发现和纠正队伍内存在的造假、腐败、欺骗等不良行为。

五是应努力保证兽医体系工作人员在任何时候都以客观、透明和公正的态度进行工作。

六是应为兽医管理体系科学高效履行职责提供坚强的法律保证。立法中,应保持一定的“弹性”,以有效适应形势的不断变化。特别重要的是,在法律制度中应明确负责动物标识系统管理、动物移动控制、动物疫病控制和报告、兽医公共卫生管理事务的具体机构,以及流行病学监测和流行病学信息的沟通机制。

七是应明确基本的组织机构框架,并以适当的法律制度形式,规定兽医体系在开展动物疫病监测、动物疫情通报等动物卫生和动物福利工作时,如何及时获取足够的财政、物资、组织和人员保障。此外,对出具国际兽医证书的机构,应予以明确界定其职责。

八是兽医系统应确保政策制度的质量水平,明确所出台政策的目标、任务,并使各层级准确了解、把握和遵照执行。在可能的情况下,应实施与所开展工作相适应的质量保证系统。

2 进一步加强我国兽医体系管理的必要性

2004年我国大面积发生禽流感疫情以后,社会各界对兽医工作的重要性有了新的认识,兽医体系建设迎来了前所未有的机会。特别是《国务院关于推进兽医管理体制改革的若干意见》(国发〔2005〕15号)出台后,兽医管理体制快速、深入推进,兽医管理体制、法律制度得到了极大的健全,基础设施、机构队伍得到了极大的完善,经费保障、协作能力得到了极大的提升,为近年来兽医工作的有效开展,以及养殖业发展和兽医公共卫生安全水平

的大幅提高提供了有力保障。但是,总的看,随着经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的深入推进,兽医事业发展处于新的发展环境之中,需要有效应对很多风险挑战。

一是虽然近年来我国动物疫病防控工作取得了很大成绩,禽流感、口蹄疫等重大动物疫病得到了稳定控制,但动物疫病防治的复杂形势并没有得到根本转变,动物疫病病原种类多、分布广、扩散快、影响大等问题仍然同时存在,一些对养殖生产影响严重的传染病和重要人兽共患病甚至呈现出地方性流行态势。

二是我国陆地边境线长,周边国家多为发展中国家,动物疫病控制能力普遍不强,边境地区动物和动物产品走私问题一直存在。并且,随着我国改革开放力度的加大,国际人流、物流往来更加活跃,外来动物疫病传入风险持续存在。而我国内外检分设的管理体制,在很大程度上限制了科学高效管理外来动物疫病风险的能力。

三是从养殖到屠宰链条长、环节多,药物残留等化学性风险和人兽共患病等生物性风险因素难防范、难控制,而我国目前并未建立起完善的动物标识和动物产品追溯体系,从养殖到加工的风险防范机制和执法监督体系也不健全,存在养殖生产者主体责任和监督机构监督责任难落实等问题。

四是兽药行业小、散、乱、差现象并存。企业数量多、规模小,创新能力不高,产业集中度低,产能利用不足,产品同质化严重,生产、经营、使用等各环节的秩序都需要进一步规范。

五是屠宰行业产能严重过剩,规模以上屠宰企业仅占20%。收费代宰现象普遍存在,质量安全主体责任难落实。私屠滥宰、屠宰病死猪、注水注胶等违法行为严重干扰正常市场秩序,既容易产生“劣币驱逐良币”问题,又严重危害动物源性食品安全,影响市场消费信心。

为适应中国特色社会主义进入新时代、经济社会发展转型升级深入推进的需要,更好地保障养殖业生产安全、动物源性食品安全和公共卫生安全,兽医体系必须解决好上述问题,进一步推进兽医管

理体制改革,进一步加强兽医体系管理能力建设,大幅提升兽医体系效能。

3 对加强我国兽医体系管理的几点建议

加强兽医体系管理,提高兽医体系整体效能是一项系统工程,涉及兽医管理体制、机制创新、法制完善等多个方面。本文将从实际工作需要出发,具体探讨一些可由兽医体系自我主导的管理能力提升问题,对于国家宏观决策层面的问题,将不做过多讨论。

3.1 加强兽医官方队伍管理

目前,国家在农业农村部设立了国家兽医官岗位,设立了负责兽医行政管理工作的机构——兽医局,以及三家技术支持单位,即中国动物疫病预防控制中心、中国兽医药品监察所和中国动物卫生与流行病学中心。在省、市、县三级普遍建立了兽医行政管理部门、动物疫病预防控制中心和动物卫生监督所,在乡镇一级建立了畜牧兽医站(一般为县级动物卫生监督所的派出机构,也有一些归乡镇政府管理)。结合 OIE 关于兽医体系的基本要求,为提高这些官方兽医机构的管理水平,使其更好地代表政府开展兽医卫生公共管理事务或提供公共技术服务,有必要从依法行政能力、道德素养、技术能力等方面进一步加强对官方兽医工作者的管理,特别是加强对动物卫生监督机构中负责监督执法和动物检疫工作人员的管理,确保兽医管理工作和兽医行政执法工作的合法性、科学性、客观性和公正性。

3.2 进一步加强动物疫病防治等财政资金的使用管理

应坚持目标导向和问题导向,从提高使用效率出发,优化财政资金的使用方向和使用方式。在使用方向上,应更多地关注风险的监测预警和风险的源头防治。在使用方式上,应考虑更好地发挥财政资金的杠杆作用,最大限度地调动市场资源向动物疫病的根除净化和动物源性食品安全保障等重点工作集聚。在此基础上,应建立财政资金使用评估

机制,定期对资金的使用效率进行客观评估,并及时优化调整使用方向和使用方式。

3.3 合理开发整合市场中的兽医从业人员资源

OIE 强调,兽医体系的整体工作效能取决于政府兽医部门和非政府部门兽医的有效合作。国内外经验也证明,提高兽医体系管理效能,必须发挥好政府兽医机构和非政府兽医部门的积极作用。我国有大量从事兽医相关工作的人员,如城市宠物诊疗机构中的执业兽医、农村地区的村级防疫员以及养殖场、屠宰场、饲料厂和兽药厂中相关的兽医工作者。这些市场中的兽医工作者是推动兽医事业发展的重要力量,但是长期以来我们并没有对这支队伍进行科学有效地引导和利用。随着我国社会主义市场经济体制的不断完善,政府兽医部门的职责将更多地转向加强宏观管理和风险防范,提供公共服务和公共产品。由于动物疫病等兽医卫生风险具有明显的外部性,局部问题演化为大范围问题,甚至是全局问题的可能性非常大,单纯依靠政府兽医部门的力量很难管理好复杂的兽医卫生风险。所以,建议先从两方面入手,对非政府部门的兽医资源进行整合、开发和利用。第一,加强市场中兽医从业人员执行行为的管理。在设定法律制度底线的基础上,加强兽医从业人员职业道德培养。鼓励、支持兽医相关行业协会出台行业性、协会性的执业标准,加强法律制度宣传和执业能力培训,引导广大兽医工作者自觉规范执业行为。第二,合理利用兽医诊疗机构。城乡兽医诊疗机构直接面向市场,是了解和掌握动物疫病风险的“瞭望塔”,充分发挥其“烽火台”作用,有利于及时发现风险、管理风险。建议一方面研究如何利用好城乡诊疗机构的诊疗数据信息,另一方面选择一些符合条件的诊疗机构作为政府动物疫病风险和抗生素耐药性风险的被动监测网点,补充完善我国兽医卫生风险监测网络,在扩大监测覆盖面的同时提高监测效率。

(责任编辑:朱迪国)