

江苏省水产苗种产地检疫试点情况分析

陈静¹, 孙荣钊²

(1. 江苏省水生动物疫病预防控制中心, 江苏南京 210000;

2. 中国动物卫生与流行病学中心, 山东青岛 266032)

摘要: 江苏省于2017年3月开始启动水产苗种产地检疫试点工作。本文揭示了开展水产苗种检疫是落实依法行政, 保障水产养殖生物安全, 提高水产品质量安全和维护生产经营合法权益的迫切需要, 梳理了江苏省为有效开展检疫试点, 在积极筹备规划、理顺管理机制、夯实队伍建设方面的主要做法, 总结了取得的成效, 包括理顺了国家部门规章与地方法规的衔接, 突破了官方兽医制度建设的传统领域, 建立了水生动物防疫“一体两翼”工作机制。提出了进一步提高对水生动物检疫工作重要性的认识, 明确水产苗种产地检疫的责任主体, 建立检疫工作体系的建议, 以期为全国水生动物产地检疫工作的开展积累经验。

关键词: 水产苗种; 产地检疫; 官方兽医; 监督执法; 公共卫生

中图分类号: S851.34 文献标识码: A 文章编号: 1005-944X(2018)09-0036-04

DOI: 10.3969/j.issn.1005-944X.2018.09.010

Pilot Project of Inspection and Quarantine towards Aquatic Fingerlings at the Place of Origin in Jiangsu Province

Chen Jing¹, Sun Rongzhen²

(1. Jiangsu Provincial Aquatic Animal Disease Prevention and Control Center, Nanjing, Jiangsu 210000, China;

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

Abstract: In March 2017, Jiangsu Province started the pilot project of inspection and quarantine towards aquatic fingerlings at the place of origin. In this paper, it was pointed out that inspection and quarantine of aquatic fingerlings was the practical need for implementing the law-based administration, ensuring the biological safety of aquaculture industry, enhancing the quality and safety of aquatic products, as well as maintaining the legitimate rights and interests of production and operation. Then the main practices were sorted out in aspects of arranging and planing the project, rationalizing the management mechanism and consolidating the team building. And the achievements were summed up, including national and local rules and regulations were sorted out, the old tradition in official veterinarian system construction was broken, and the work mechanism of “one body with two wings” in aquatic animal disease prevention was established. In order to accumulate experiences for carrying out such inspection and quarantine, some suggestions were also given, such as further deepening the understanding of the importance to aquatic animal quarantine, clearly defining the responsibility main body of inspection and quarantine, as well as establishing a work system for inspection and quarantine.

Key words: aquatic fingerlings; inspection and quarantine at the place of origin; official veterinarian; supervision and law enforcement; public health

随着我国综合国力不断提升及民众消费理念的不断优化, 我国水产养殖业得到了快速发展。据不完全统计, 我国水产养殖年产量约 5000 万吨, 产值 7800 余亿元。近年来, 随着水产养殖品种不

同等贡献作者: 陈静, 孙荣钊

断增加, 养殖模式日益多样, 新发疫病种类逐年增多, 导致水生动物疫病防控形势日益严峻。为从源头防控水生动物疫病, 保障渔业健康稳定发展, 提高水产品质量安全水平, 江苏省在无先例可循的情况下, 积极向国家主管部门争取, 突破体制障碍,

勇于承担农业农村部水产苗种产地检疫试点工作，大力探索创新制度建设，推动水生动物防疫检疫工作的有力提升。

江苏省跨江临海，经济繁荣，渔业历史悠久，水产种业发达。全省现有水产苗种生产单位1 000多家，生产的品种涉及四大家鱼、鲤鲫鳊鲂、黄颡鱼、斑点叉尾鲴、河蟹、青虾、小龙虾、罗氏沼虾、中华鳖、紫菜、文蛤等。据报道，2016年江苏省共繁育常规鱼苗450亿尾、罗氏沼虾苗60亿尾、小龙虾苗8.7亿尾、河蟹苗80万公斤，其水产苗种的生产量、流通量、市场占有率均在全国名列前茅。本文对江苏省组织实施水产苗种产地检疫试点工作情况进行分析，总结其工作部署与成效，为推动全国水产苗种产地检疫工作积累经验。

1 江苏省主要做法

1.1 积极筹备，力争试点批准

自2008年始，江苏省积极承担原农业部水生动物及其产品检疫试点工作，为水产苗种产地检疫制度的实施探索经验，苏州、南通、扬州等地积极实施“四大家鱼”、河蟹等水产苗种的产地检疫，为苗种生产单位开具检疫合格证明。多年的积累，积极的创新，江苏省在水生动物防疫检疫的法规、制度、队伍、体系建设以及机制创新等方面做了大量工作，为先行试点开展水产苗种产地检疫，创造了良好条件，奠定了坚实基础。2016年12月，江苏省农业委员会、江苏省海洋与渔业局联合向农业部上报了《关于试点开展水产苗种产地检疫工作的请示》及江苏省海洋与渔业局《关于水产苗种产地检疫试点工作有关情况的报告》。经研究审定，2017年3月，原农业部同意在江苏省开展水产苗种产地检疫试点工作。

1.2 全力推进，理顺管理机制

农业农村部于康震副部长曾指出，水产苗种产地检疫工作事关渔业生物安全、质量安全、生态安全。为保障顺利推进水产苗种产地检疫试点工作，消除机制障碍，江苏省着力理顺工作机制。

1.2.1 建立健全水产苗种产地检疫工作体系 江苏省于2006年先后成立了江苏省水生动物卫生监

督所、江苏省水生动物疫病预防控制中心。2012年修订颁布的《江苏省动物防疫条例》进一步明确：“县级以上地方人民政府设立的水生动物卫生监督机构，负责水产苗种产地检疫工作和水生动物防疫的监督管理执法工作；设立的水生动物疫病预防控制中心，承担水生动物疫病的监测、检测、诊断、流行病学调查、疫情报告以及其他预防、控制等技术工作。”多年来，江苏省各级政府不断加强水生动物卫生监督所、水生动物疫病预防控制中心建设。目前省、市、县三级水生动物卫生监督（省级1个、市级13个、县级68个）、水生动物疫病预防控制中心已基本覆盖全省，由渔业行政部门主导的“一体两翼”水生动物防疫检疫工作机制日臻完善。

1.2.2 探索建立水产苗种产地检疫工作机制 一是告知制度。充分利用宣传资料、报刊、横幅等传统媒体形式，以及手机短信、微信、微博官网等新媒体形式开展宣传，多途径、多元化主动告知苗种生产和水产养殖等省内外单位，为依法开展产地检疫营造良好舆论氛围和群众基础。二是备案制度。各级水生动物卫生监督机构对辖区苗种生产单位的基本情况开展普查，及时动态了解苗种生产许可证、生产记录、销售记录及水生动物疫病流行等情况，建立数据信息库，实施动态更新，做好备案，实行水产苗种产地检疫全程监管。三是申报制度。《动物检疫管理办法》已明确苗种生产单位的检疫申报主体责任，江苏省也出台了《江苏省水产苗种产地检疫暂行办法》（以下简称《暂行办法》），进一步规范水产苗种产地检疫申报制度，水生动物卫生监督机构要畅通检疫申报渠道，做到有申报必回应。四是协检制度。各级渔业主管部门严格按照《暂行办法》要求，明确水生动物卫生监督机构承担苗种产地检疫职责，水生动物疫病预防控制中心提供技术支持。

1.2.3 规范实施水产苗种产地检疫 一是规范检疫程序。根据《动物防疫法》《动物检疫管理办法》《暂行办法》等有关法律法规要求，江苏省水产苗种产地检疫突出合法性、实操性、便捷性，明确并细化符合规范、便于操作的检疫操作规程。严格按

照水产苗种产地检疫工作流程实施检疫,认真切实做好检疫工作记录,全面推行水产苗种产地检疫痕迹化管理。二是规范检疫行为。坚持现场检疫,渔业官方兽医在水生动物疫控技术人员的协助下,按照《暂行办法》和有关检疫规程,现场查验相关资料和生产设施、实施临床检查,必要时开展实验室检测,根据不同结果出具检疫文书,坚决杜绝“隔山开证”“不检疫出证”等违法行为。渔业官方兽医在实施水产苗种产地检疫过程中,穿着全国渔政统一的制式服装,佩戴统一标志,保持良好队伍形象。三是规范检疫处置。依据有关法律法规要求,认真做好检疫结果处置工作,突出处置的及时性、有效性。对发现疫病或疫情的,按照《重大动物疫情应急条例》等规定,执行报告制度,及时依法处置,防止疫病传播。四是加强水生动物卫生监督执法。各地将水产品质量安全执法与水生动物卫生监督执法、水产苗种产地检疫紧密结合,依次组织开展法律法规宣贯、水产苗种企业(户)基本情况普查和水生动物卫生监督执法专项整治等执法行动,从速提高水产苗种生产、使用企业(户)依法防疫意识,倒逼水产苗种产地检疫工作开展和推进。各级水生动物卫生监督机构、水生动物疫控机构充分发挥各自的职能优势,提高执法效能,保障水产苗种产地检疫工作的顺利开展。

1.3 夯实队伍建设

一是建立渔业官方兽医队伍。江苏省开辟了渔业官方兽医制度的先河,认真组织开展渔业官方兽医资格确认工作,坚持严格资格准入条件、严格审核把关、严格培训考试等要求,力求组建规范化、高素质的渔业官方兽医队伍。目前江苏省共确认渔业官方兽医433名,严格制定培训计划,开展多层次专项培训,强力提升检疫和执法理论与实操技能,切实提高依法履职能力。

二是持续推进水生动物疫控队伍建设。江苏省现有水生动物防控技术人员765人,实施国家水生动物防疫站建设的46个县(市、区)全面开展了疫病监控和病害测报工作。江苏省通过加强疫控人员的实验室操作技术、疫病防控理论的交流和培

训,组织开展水生动物疫病防控研究,全面提高水产苗种产地检疫技术支持的能力。

2 成效分析

总体上看,江苏省水产苗种产地检疫试点工作,成效显著:一方面有效防控了水生动物疫病的传播,筑牢了生物安全屏障,保障了水产养殖业健康发展;另一方面,有效落实了渔业主管部门的依法行政,保障了动物源食品安全及公共卫生安全,维护了人类和动物健康。

2.1 理顺了国家部门规章与地方法规的衔接

《江苏省动物防疫条例》明确了渔业主管部门、水生动物卫生监督机构、水生动物疫病预防控制机构的水生动物防疫检疫管理职责,注重做好与《动物防疫法》之间的衔接,且突出本省特色问题。充分认识和处理好地方性法规与政府规章的关系,有助于体现地方立法的统一性、科学性和合理性,使之充分发挥各自特有的作用^[2]。

2.2 突破了官方兽医制度建设的传统领域

江苏省组建渔业官方兽医队伍是对传统官方兽医领域的补充和发展,有助于优化兽医行政管理体制,健全官方兽医制度,促进和加快兽医行政管理体制改革,切实落实政府负总责、部门司其职的工作责任,建立陆生和水生动物防疫工作长效机制。

实行官方兽医制度是国际上通行的做法,渔业官方兽医制度是兽医制度的组成部分。我国第一次正式提出官方兽医制度是2005年《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),这是我国动物检疫工作的一次大改革。从实施情况看,畜禽业官方兽医制度进展顺利,但由于我国渔业管理体制等方面的原因,渔业官方兽医制度没有取得实质性进展。

2.3 建立了水生动物防疫“一体两翼”工作机制

根据依法行政的要求,江苏省探索建立了水生动物防疫“一体两翼”工作机制,即渔业主管部门统一部署,水生动物卫生监督机构承担苗种检疫的主体职责,水生动物疫病预防控制中心提供技术支持。部门之间紧密协作,加强沟通与信息共享,充分发挥了各自职能优势,保障了水产苗种产地检

疫工作顺利开展。

3 开展水产苗种检疫的形势分析

3.1 开展水产苗种产地检疫是依法行政的内在要求

《动物防疫法》第四十一条规定：“动物卫生监督机构的官方兽医具体实施动物、动物产品检疫”。检疫证明须有官方兽医签字，一些地方水生动物卫生监督人员因不具备官方兽医资格，采取了只检疫、不签字等变通做法，涉嫌乱作为。江苏省于2012年修订颁布的《江苏省动物防疫条例》明确了渔业主管部门、水生动物卫生监督机构、水生动物疫病预防控制机构的水生动物防疫检疫管理职责，如果不受理、不开展产地检疫，涉嫌行政不作为。鉴于这种体制机制问题，全国各地水产苗种检疫工作虽有法规制度，但因并无官方兽医队伍，相关工作存在“不做是不作为，做了是乱作为”的问题。因此，组织实施水产苗种产地检疫工作，亟待依法进行。

3.2 开展水产苗种产地检疫是保证水产养殖生物安全的迫切需要

随着我国水产养殖规模的扩大，水产苗种在不同区域间流动日趋频繁，生物安全日益引起重视。当前我国水产养殖呈现以下特征：一是大规模疫情没发生，小规模疫情不断。据初步统计，近年来安徽、广东、甘肃等10余个省份都发生了水生动物疫病，如2014年河北、天津发生的鲫鱼造血器官坏死病，2015年湖北斑点叉尾鲴肠道败血症，2012—2013年江苏发生鲫鱼造血器官坏死病，等等。二是病害生物多样，经济损失严重。从江苏省多年来开展的水生动物疫病监控情况来看，疫病的发生和阳性率呈逐年上升趋势，监测到的水生动物疾病主要为病毒、细菌、寄生虫等疾病，种类共80多种，发病率达10%~15%，给养殖场（户）造成了沉重的经济损失。据专家估算，江苏省每年因渔业病害造成的直接经济损失达30多亿元。究其原因，水产苗种产地检疫未能有效开展，是引起养殖病害的重要因素之一。

3.3 开展水产苗种产地检疫是提高水产品质量安全的关键举措

个别养殖户主缺乏疫病防控意识，在发生养殖病害时用药不规范或乱用药，如盲目添加抗菌药、

不遵守药物休药期等，都将给水产品质量安全带来隐患。从目前调研的情况看，虽然水产品质量安全抽检合格率一直保持在98%以上，但水产品质量安全事件时有发生。实施水产苗种产地检疫，对减少水生动物疫病的发生，严防水生动物疫病传播，规范养殖用药，不断提升水产品质量安全水平和国际竞争力意义重大^[1]。

3.4 开展水产苗种产地检疫是保护生产经营合法权益的迫切需要

开展水产苗种产地检疫，既有利于健康苗种的流通，建立绿色通道，促进水产养殖贸易正常发展，还有助于保障苗种使用者的知情权，了解疫病情况，采取必要的防控疫病措施，也有利于推动无规定疫区建设管理，强化生物安全屏障，提升水生动物防疫水平。从保护水产苗种生产者、经营者和使用者合法权益的角度出发，也确有必要尽快实施水产苗种产地检疫。

4 思考建议

2018年，农业农村部决定将水产苗种产地检疫试点范围由江苏省扩大到天津、浙江、安徽、山东、广东等省份，以巩固和扩大试点成果，丰富苗种产地检疫工作经验。为加快推进试点工作，确保取得实效，必须坚持问题导向，重点突破。

4.1 提高对水生动物检疫工作重要性认识

不少地方领导认为，水生动物的人兽共患病很少，远没有陆生动物的多和严重，水生动物防疫检疫无足轻重。水生动物检疫工作缺失，不仅严重影响了水产养殖业健康稳定发展，而且给水产品安全供应、渔业生态安全带来极大隐患。各级各部门必须提高认识，水产苗种产地检疫工作非常重要，非做不可。渔业部门尤其要勇于担当，积极作为。

4.2 明确水产苗种产地检疫责任主体

自官方兽医制度推行以来，根据《动物检疫管理办法》，水产苗种产地检疫由动物卫生监督所委托同级渔业主管部门实施，但实际工作中执行得很不好，甚至成为了水产苗种产地检疫有力推进的体制障碍。因此，明确水产苗种产地检疫的责任主

（下转第54页）

（上接第 39 页）

题迫在眉睫。具备条件的省份，如“三定”方案明确了渔业部门水产苗种检疫职责的，或者省级农业主管部门明确由渔业机构承担水产苗种检疫职责的，该承担机构视同水生动物卫生监督所承担水产苗种检疫的相应职责（北京市目前做法）。暂不具备条件的省份，应当按照《行政许可法》《动物检疫管理办法》，完善水产苗种产地检疫委托机制，将水产苗种产地检疫工作落到实处。当前政府机构改革在即，理顺管理体制是大势所趋，加快建立包括陆生、水生、野生动物在内的动物检疫综合管理体制，有利于提升动物防疫和公共卫生水平^[3]。

4.3 建立水产苗种产地检疫工作体系

水产苗种产地检疫工作有其特殊性，因此很有必要建立水产苗种产地检疫工作体系。一是加快渔业官方兽医制度建设，加强能力和队伍建设，建立高水平的渔业官方兽医队伍。二是建立健全水生

动物防疫检疫“一体两翼”工作机制，充分依托水生动物疫控技术力量，强化水产苗种产地检疫的技术支撑。三是细化检疫操作规范。农业农村部发布的水产苗种产地检疫三个规程相对比较原则，各地可以制定细化的操作规程，以增强检疫的可操作性。四是加强水产苗种产地检疫技术研究，积极推进免疫接种、快速检测等工作，夯实防疫基础，不断提升检疫的技术水平。

参考文献：

- [1] 冯东岳，徐立蒲，陈辉. 推进水产苗种产地检疫，保障水产品质量安全[J]. 中国水产，2014，31（11）：26-28.
- [2] 赵妍. 2000年以来山西省环境法规与规章关联性的调研报告[D]. 山西：山西大学，2012.
- [3] 吕素珍，杨晓橙，张海鹏，等. 《动物检疫管理办法》实施中出现的问题与修订建议之我见[J]. 中国动物检疫，2016，33（1）：87-89.

（责任编辑：孙荣钊）