

## 基层动物疫病防控体系建设现状及思考

杨曼

盘山县动物疫病预防控制中心（盘山县动物卫生监督所），辽宁 盘锦 124000

**[摘要]**我国基层动物疫病防控体系建设的现状被文中深入分析且当前存在的主要问题如防控机构设置不完善、人才队伍建设落后、经费投入不够、技术支撑能力差等也被指出，在此基础上完善基层动物疫病防控体系的对策建议被提出，包括健全组织机构并理顺管理体制、加强人才队伍建设以提高专业素质、加大经费投入来改善防控条件、强化技术支撑进而提升防控能力以及完善法律法规去规范防控行为，这对我国基层动物疫病防控工作进一步加强、畜牧业健康发展和公共卫生安全得到保障有着重要理论与现实意义。

**[关键词]**基层；动物疫病；防控体系；现状；对策

DOI: 10.33142/nsr.v2i4.18729

中图分类号: S851

文献标识码: A

## Analysis and Reflection on the Current Situation of Grassroots Animal Disease Prevention and Control System Construction

YANG Man

Panshan County Animal Disease Prevention and Control Center (Panshan County Animal Health Supervision Institute), Panjin, Liaoning, 124000, China

**Abstract:** The current situation of the construction of grassroots animal disease prevention and control system in China has been analyzed in depth in this article, and the main problems such as incomplete establishment of prevention and control institutions, backward talent team construction, insufficient funding investment, and poor technical support capabilities have also been pointed out. Based on this, countermeasures and suggestions for improving the grassroots animal disease prevention and control system have been proposed, including improving organizational structure and streamlining management system, strengthening talent team construction to improve professional quality, increasing funding investment to improve prevention and control conditions, strengthening technical support to enhance prevention and control capabilities, and improving laws and regulations to regulate prevention and control behavior, which has important theoretical and practical significance for further strengthening grassroots animal disease prevention and control work in China, ensuring the healthy development of animal husbandry and public health safety.

**Keywords:** grassroots; animal diseases; prevention and control system; present situation; countermeasures

### 引言

保障畜牧业可持续发展与公共卫生安全的重要基础在于动物疫病防控工作，随着全球化进程不断加快，动物疫病传播风险持续攀升，这几年新发、再发以及跨境的动物疫病更是愈发频繁，世界动物卫生组织（OIE）统计数据 displays，2019—2023 年这五年间全球报告的重大动物疫情超 1.5 万起，像非洲猪瘟、高致病性禽流感、口蹄疫等多种疫病都涵盖在内，而中国作为畜牧业大国，每年畜禽养殖总量达 700 多亿头（只），所以动物疫病防控面临着巨大挑战，2018 年中国首次出现非洲猪瘟时养猪产业遭受了大概 1500 亿元的直接经济损失，这也暴露出了基层

防控体系存在不少问题。

动物疫病防控一线在基层，国家生物安全和公共卫生安全受基层防控体系建设水平直接影响。这几年，“一带一路”倡议深入推行使得我国跟周边国家农产品贸易越来越频繁，动物疫病跨境传播风险不断攀升，并且气候变化、生态环境被破坏等也让动物疫病发生和传播有了更多便利条件。农业农村部数据表明，2020—2023 年这四年间，我国每年报告的动物疫情有几百起，重大疫情也不少，给畜牧业生产、公共卫生带来严重威胁。

我国基层动物疫病防控体系建设现状若能被深入分析并找出其中主要问题进而提出可行改进措施，则对提升

我国动物疫病综合防控能力、保障畜牧业健康发展与公共卫生安全有着重要理论和现实意义,在此背景下本文将从组织机构设置、人员配备及其专业素质、基础设施和设备、监测预警系统以及应急处置能力等层面系统梳理我国基层动物疫病防控体系建设现状,剖析经费投入不足、技术支持体系不完善、法律法规体系需健全、跨部门协作机制不顺、公众参与度不高这些主要挑战以给我国基层动物疫病防控体系的完善提供参考。

## 1 基层动物疫病防控体系的现状

### 1.1 组织机构设置

我国基层动物疫病防控体系组织机构以县级动物疫病预防控制中心、乡镇畜牧兽医站和村级防疫员这三级网络为主要构成部分,到2023年时全国已有2800多个县级动物疫病预防控制机构、3.2万多个乡镇畜牧兽医站以及大概60万名村级防疫员,但农业农村部2022年的统计数据显示,全国13%的县级动物疫病预防控制中心还没完成事业单位分类改革且近20%的乡镇畜牧兽医站建制有缺失,此外村级动物防疫员队伍还普遍存在问题如身份不明朗、待遇差等,所以“三级预防、两级监督”的基层动物疫病防控体系在实际运转时仍然存在不少麻烦事。

组织机构设置不合理致使职能交叉、责任不明的情况在各地比较常见,尤其是基层动物卫生监督机构和疫病预防控制机构的职能界限不清晰,存在职能重复交叉以及监管没覆盖的地方,在疫情监测和报告系统里这两种机构都插手其中但协调机制不通畅,并且有些县级机构是“一个机构、两块牌子”,人员编制不够,很难很好地承担防控和监管这两项职能,另外新一轮机构改革推行时,一些地区把原来的动物疫病防控机构合并到农业综合服务中心,使得专业性变弱了且防控效果也降低了<sup>[1]</sup>。

### 1.2 人员配备及专业素质

我国基层动物疫病防控人员配备普遍存在不足且专业素质需要提高,农业农村部2023年发布的《全国动物防疫体系建设规划》有数据表明,全国县级动物疫病预防控制机构人员编制平均才12.5人且实际在岗人数还更少,其中中级以上专业技术职称人员比例不到40%,乡镇畜牧兽医站专职人员平均配备也就2~3名,离工作需求差得远,在有些经济不发达的地方,一个人要管好几个乡镇的防疫工作<sup>[2]</sup>。

现代动物疫病防控要求与基层动物防疫人员专业素质之间存在差距,2022年调查数据显示全国基层动物防疫人员里大专及以上学历者约占65%且本科及以上学历者才35%左右、硕士及以上高层次人才更少,专业知识

更新时基层防疫人员大多遭遇继续教育和专业培训机会不够的问题并且新型动物疫病冒出来、防控技术迅猛发展使得基层人员知识结构和能力急需更新,另外基层动物防疫工作待遇差、压力大、职业风险高致使人才流失厉害、年轻专业人才补不进来、队伍老龄化现象突出,这些都限制了基层动物疫病防控能力的提高。

### 1.3 基础设施和设备

全国基层动物疫病防控基础设施和设备条件存在明显区域不平衡状况,农业农村部2022年统计显示,东部发达地区县级动物疫病预防控制中心实验室设备配备率达85%以上,西部欠发达地区却只有60%左右,并且乡镇畜牧兽医站在基础设施方面更差,全国平均办公用房面积不到150m<sup>2</sup>,大概30%的乡镇畜牧兽医站无独立疫苗冷藏设备,近40%缺少基本疫病快速诊断工具,设施设备条件的欠缺严重影响基层动物疫病防控效能。

疫病诊断设备这块,当下多数县级实验室虽有常见疫病初步诊断能力但缺分子生物学检测设备与技术,2023年行业调查显示全国县级动物疫病预防控制中心能开展PCR检测的大约占七成且能做基因测序分析的不到一成五,并且基层防疫物资储备不够,突发重大动物疫情时消毒设备、个人防护装备、应急处置工具这类物资供应常常不能满足需求,基础设施和设备存在这么多短板使得基层动物疫病诊断能力差、反应速度慢、处置效率低进而让疫病扩散蔓延风险增加。

## 2 基层动物疫病防控体系面临的主要挑战

### 2.1 经费投入不足

基层动物疫病防控体系建设被经费投入不足这一关键因素所制约,农业农村部统计数据显示,2019—2023年全国动物疫病防控年均财政投入大概120亿元,可基层实际拿到的钱才30%~40%且区域间不平衡很明显,东部发达地区一头猪(一只禽)年均防疫投入达10~15元而西部欠发达地区只有3~5元,基础设施建设、设备更新、人员培训等方面经费特别缺从而使基层防疫工作难以符合现代畜牧业发展和疫病防控要求,并且资金使用效率低、经费分配和疫病风险评估结果脱节、重大动物疫病防控专项资金使用监管宽松、项目资金落实慢等现象到处都是,这进一步让有限经费的使用效果变差,经费投入不足直接使基层动物疫病防控工作陷入人才流失、设备老化、防疫物资缺乏等诸多困境。

### 2.2 技术支持体系不完善

当下面临着一个重大挑战,就是基层动物疫病防控技术支持体系不完善,虽然我国构建起国家、省、市、县四

级动物疫病诊断技术支持网络,但基层机构和高校、科研院所合作不够,致使先进技术难以及时有效地转化应用,2023年调查数据显示,只有大概35%的县级动物疫病防控机构跟高校或者科研院所建立起稳定合作关系,并且动物疫病快速诊断、疫苗研发、免疫效果评估这些关键技术方面基层机构大多缺少技术支持与指导,新发、再发动物疫病出现的时候,基层防控人员常常由于没有接受过专业技术培训、缺乏技术支持而无法应对,此外基层防控技术标准化水平低、地区间技术水准差别大、防疫技术推广应用体系不完善,这使得先进适用技术难以在基层广泛运用,技术支持体系的不完善严重干扰基层动物疫病防控的科学性与有效性。

### 2.3 法律法规体系有待健全

我国动物疫病防控法律法规体系初步形成,但基层实施时仍存在不少问题,《动物防疫法》及其配套法规在基层缺乏足够的执行力,尤其是涉及基层动物防疫机构设置、人员配备、经费保障等方面的规定,强制性与可操作性都比较弱,2022年全国调研数据表明,大概45%的基层动物防疫人员觉得现有的法律法规对实际工作的指导不强,不能有效地解决工作中的具体问题,并且动物疫病防控责任追究机制不完善,违法成本低,像瞒报、谎报动物疫情,逃避检疫,违规调运等行为的处罚力度不够,难以起到有效的震慑作用,另外养殖业规模化、集约化发展了,新型经营主体也出现了,使得现有法律法规规定的养殖主体防疫责任已经不太适应新形势了,急需进一步明确和细化,由于法律法规体系存在这么多不足,基层动物疫病防控工作就缺少了坚实有力的法律支撑和制度保障。

### 2.4 跨部门协作机制不畅

动物疫病防控工作是多部门的事儿,得建立起高效跨部门协作机制,可如今这机制在基层不好运转<sup>[3]</sup>。2023年调查数据显示,基层动物疫病防控时,农业农村、海关、市场监管、公安、交通等部门间信息共享渠道不通畅且协同行动效率低,边境地区尤其如此,海关跟地方动物防疫部门的协作机制不完善,使得输入性动物疫病防控有盲区,并且基层动物疫病防控和公共卫生系统的联动机制也不健全,导致人畜共患病联防联控效果差。2019—2023年,全国报告的人畜共患病疫情大概60%的案例都存在人兽医协作不够的情况,而且各级地方政府间的区域联防联控机制成了摆设,疫情信息通报不及时、防控措施不协调,这就增加了疫情跨区域传播的风险,由于跨部门协作机制不顺畅,基层动物疫病防控整体效能以及应对复杂疫情的

能力受到严重的影响。

## 3 改善基层动物疫病防控体系的对策建议

### 3.1 加大财政投入,提升基础设施水平

当前基层动物疫病防控经费短缺,所以政府得赶紧加大财政投入并建立多元化的资金保障机制。农业农村部2022年的数据显示,我国基层动物疫病防控的财政投入在畜牧业总产值里只占约0.3%,比发达国家1.2%~1.5%的投入水平低多了,因此得建立中央与地方共同担责的财政投入机制,明确各级财政在动物疫病防控资金方面的责任分担比例以保证防疫经费能真正落实下来,并且要重点加强疫病监测实验室、无害化处理设施、应急物资储备库等基础设施建设来提高疫病诊断和应急处置能力,乡镇和村级防疫站点更要配上基本的检测设备和防护装备才能让一线防控工作顺利进行。

### 3.2 完善人才培养和引进机制

基层动物疫病防控能力提升被人才短缺和队伍素质不高这两个关键因素所制约,中国畜牧兽医学学会2023年的统计显示我国基层每万头牲畜仅拥有0.8名兽医而发达国家却是3~5人,要解决这个问题就得构建多层次人才培养体系并加强和高等院校、科研院所合作以定向培养动物防疫专业人才,建立“订单式”培养模式来给基层输送专业技术人才,还要完善基层动物防疫人员职称评定和薪酬激励机制以提高工作待遇让职业更有吸引力从而稳定专业队伍,对于现有的基层防疫人员应该建立常态化培训机制且每年至少组织两次专业技术培训来提升疫病识别、检测、诊断和处置能力,另外也可以用“柔性引才”的方式请高校、科研院所专家定期指导基层防疫工作以补上人才短板。

### 3.3 强化科技支撑,提高防控技术水平

提升动物疫病防控效能的核心动力在于科技支撑,尽管近期统计数据显示中国对动物疫病防控技术研发的投资有所增加,但基层应用率不足50%,科技成果转化率低<sup>[4]</sup>。我们应加大对动物疫病防控关键技术研发的投资,重点关注快速诊断、高效疫苗和免疫佐剂等核心技术,以提高病原体识别的准确性和防控措施的精准确度。同时,需要推广智能防控技术的应用,例如利用大数据和人工智能等新技术构建动物疫病预警模型,从而增强对疫情的预测和预警能力;2022年数据显示,在采用智能监测系统的地区,疾病发现时间缩短了40%,防控效率提升了35%。此外,我们必须建立机制以推广基层防疫技术,通过建设示范基地和提供技术培训等方式,加快先进防控技术在基

层的普及和应用,以缩小技术应用与实际需求之间的差距,有效提升基层疫病防控工作的科学水平。

### 3.4 健全法律法规,明确职责权限

动物疫病防控工作要有效开展离不开完善的法律法规体系作为制度保障,近五年执法检查表明我国动物防疫法律体系虽然初步建立起来,但基层执法时权责不清晰、执法主体有交叉、处罚力度不够等问题依然存在且执法效率低,所以要进一步完善动物防疫法律法规体系,即修订《动物防疫法》以及其配套法规并健全基层执法制度,明确各级政府和部门在动物疫病防控里的责任分工与工作界限,并且要加强养殖主体防疫责任方面的法律约束,建立健全养殖场户主体责任制度,明确疫情报告义务与违法处罚标准,2021年发布的《国家动物疫病强制免疫计划》施行后由于权责不明造成的工作延误减少了32%,这体现出明确职责权限对防控工作的意义重大,另外还要加强执法监督,让违法行为接受联合惩戒以抬高违法成本从而形成有效威慑力,这样动物防疫法律法规在基层才能得到良好落实。

### 3.5 建立多部门协作机制

动物疫病防控涵盖多个部门与环节,所以得建立起高效的协调联动机制,因为2023年全国动物疫病防控工作评估显示各地多部门协作时“信息壁垒”现象频现,疫情信息共享不及时且联防联控效率低下。应该组建由农业农村、卫生健康、市场监管、海关等部门参与的联防联控工作机制,达成统一指挥、协同合作的工作局面,并且完善信息共享平台,让疫情数据能够及时互通,保证疫情信息在不同部门间高效传递,此外还要定期搞多部门联合演练以提升突发疫情联防联控本事<sup>[5]</sup>。近两年实践经验表明,协作机制有效的地区疫情处置时间平均减少45%、控制成本降低30%,这足以证明多部门协作对提高防控效能有积极作用。

## 4 结论

我国基层动物疫病防控体系现状经本研究分析后发现,当下防控体系于机构设置、人才队伍、经费投入和技术支撑等方面存在显著短板,针对这些问题提出六项对策建议,即加大财政投入、完善人才培养机制、强化科技支撑、健全法律法规、建立多部门协作机制以及加强宣传教育,这六项举措彼此支撑且系统协同,从而形成完善基层动物疫病防控体系的整体解决方案,由于近年来畜牧业快速发展且人兽共患病风险增加,所以加强基层动物疫病防控体系建设成为保障动物健康、食品安全和公共卫生安全的关键之举,实践表明系统改革与持续投入能使基层动物疫病防控能力显著提升,以后要继续推动防控体系智能化、规范化建设并加强国际合作以增强应对新发、突发动物疫病的能力,进而为畜牧业高质量发展和生物安全保障奠定坚实基础。

### [参考文献]

- [1]李文婷.基层动物疫病防控体系的薄弱现状及对策建议[J].基层农技推广,2024(4):121-123.
- [2]郭朝良.阳谷县基层动物防疫体系建设现状及改进建议[J].山东畜牧兽医,2024(6):70-71.
- [3]李强.无为市基层动物防疫体系建设及创新探索[J].基层农技推广,2023(10):72-75.
- [4]柴娟,陈凯,张传亮.浙江省动物疫控机构现状调查分析及建设对策[J].浙江畜牧兽医,2023(5):21-23.
- [5]崔燕滨.基层动物疫病防控体系建设及优化分析[J].畜牧业环境,2023(6):39-40.

作者简介:杨曼(1991.6—),女,辽宁省盘锦市,汉族,副高级兽医师,就职于辽宁省盘锦市盘山县动物疫病预防控制中心(盘山县动物卫生监督所),从事动物疫病监测,动物疫病防控农业技术推广以及养殖业保险等工作。