

doi:10.11751/ISSN.1002-1280.2024.02.01

关于补齐动物疫情防控突出短板的思考与建议

孙 研

(中国兽医药品监察所(农业农村部兽药评审中心),北京 100081)

动物疫情防控是国家生物安全风险防控的重要组成部分。近年来,我国动物疫情防控工作取得了显著成效,但疫情形势依然严峻复杂,多种重大动物疫病和重点人兽共患病不同程度暴发流行,新发动物传染病不断出现,境外动物疫病传入风险持续加大,严重影响养殖业生产安全、公共卫生安全、动物产品供给安全和动物源性食品安全。有效应对动物疫情风险挑战,应深入贯彻落实习近平总书记关于生物安全的重要指示精神,坚持系统治理和全链条防控,深入梳理解决制约动物疫情防控的关键性和深层次问题,聚焦突出短板弱项,探索有效的解决方案,推动形成高质量、高水平、高效率的动物卫生安全保障格局。

一、关于优化动物疫情报告动力机制问题

风险预警能力不强是我国动物疫情防控的一个致命短板,严重影响动物疫病防治的质量和效率。回顾历史可以发现,2010 年以来很多动物疫病在我国流行蔓延,均与未能及时发现、及时处置有着直接关系,2012 年的小反刍兽疫、2015 年的人感染 H7N9 流感、2018 年的非洲猪瘟和 2019 年的牛结节性皮肤病等无一例外。无论是从动物疫病的发生与流行规律分析,还是基于历史经验判断,没有高水平、高效率的动物疫病风险预警机制,提升我国动物疫病防控效率就无从谈起。

风险预警包括很多方面,对于动物疫病防控而言,最基础、最核心的就是动物疫情报告。2003 年禽流感阻击战后,我国动物疫情报告体系曾得到大

幅完善,但是随着时间的推移,逐步出现了动物疫情信息滞后、失真、片面等问题。这些问题的出现原因很多,既有政绩观异化、地方政府经济负担过重、扑杀补偿保障机制不健全等深层次原因,也存在动物疫情报告的技术性安排问题。对于深层次问题,需要从提供公共产品、提升公共管理与公共服务能力的角度出发,调整中央与地方事权关系、优化政府与市场关系、完善政府绩效管理评价标准。

(一)应防止地方财政负担过重。按照法律规定,报告动物疫情是每个公民的法律职责,防控动物疫情是地方政府的法定职责。但是,从实际操作层面看,地方政府发展养殖业不仅不能在税收上获得收益,而且一旦发生重大动物疫情或由重要人畜共患病引发的公共卫生事件,还要承担巨额的动物扑杀和社会维稳等处置费用,所以地方在财政压力越来越大的情况下,对所发现的动物疫情往往选择“视而不见、听而不闻”,或者进行“选择性”地报送,极易导致动物疫情快速隐形传播。针对这类问题,一是应把早报告、早预警、早应对作为评价各地动物疫情防控成效的基本标准。二是应加大养殖大县财政转移支付支持力度。三是应综合运用财政金融措施特别是养殖业保险工具对冲动物疫情防控的相关风险。四是应按照分类管理原则,推动建立完善中央地方财政补偿分摊机制,针对新发病和外来病,中央财政支持进行根除;针对国家重点防控病种,以中央财政为主进行补偿;针对地方流行病,以地方财政为主进行控制。

作者简介:孙 研,中国兽医药品监察所(农业农村部兽药评审中心)党委书记、副所长(副主任)。曾任中国农业科学院办公室主任,兰州兽医研究所党委书记、副所长,兰州畜牧与兽药研究所党委书记、副所长。

(二) 应理性调整疫情扑杀政策。扑杀动物是国际通行的疫情控制措施。近几年, 国际兽医领域开始对大范围扑杀进行反思, 一些专家主张“理性扑杀”, 在最大限度地降低和防范病原体污染扩散的同时, 最大可能地减少扑杀数量、降低负面影响。这种主张对于我国完善动物疫病防控政策具有非常积极且现实的意义。一定意义上讲, 受疫情影响的动物具有一定的利用价值, 并且消耗了宝贵的粮食和水土资源, 如果仅是扑杀, 不但会造成资源浪费、增加财政负担, 而且可能造成生态环境污染、引发次生危害。因此, 应考虑对现行的扑杀政策进行适当的调整和优化。第一, 应提高扑杀政策的精准性。2018 年以来, 为有效控制非洲猪瘟, 我国逐步调整了扑杀政策, 允许养殖场户通过“拔牙”方式“定点”规范清除风险隐患。这种政策调整坚持实事求是原则, 既在疫情控制中发挥了积极作用, 也降低了养殖场户的经济损失, 受到了基层的广泛欢迎, 其中的成功经验值得进一步总结、完善、提升和推广。第二, 应防止过度扑杀。如, 针对禽流感防控, 应考虑我国实施强制免疫政策的基本现实, 在确保免疫密度、免疫质量的前提下, 充分考虑物理屏障和生物安全管理措施等因素, 不再要求 3 公里半径范围内的大范围扑杀; 应利用现代化信息技术等科技手段支撑决策, 合理缩小、更加精准地确定扑杀范围。第三, 应研究加强资源化利用。对于非人畜共患病以及可以有效控制卫生风险的动物疫病, 可以“定点”屠宰染疫动物特别是同群动物, 然后进行熟制加工。对于扑杀的动物, 应在确保“无害化”处理的前提下, 最大限度地进行“资源化”利用, 防止把销毁作为疫情扑杀动物无害化处理的唯一手段。

(三) 应防止从业人员缓报瞒报。没有疫情的及时发现和报告, 疫情的早期快速处置就无从谈起。为此, 《动物防疫法》明确规定, 疫情报告是每个公民的法律义务。但是, 在实际操作中, 养殖场户等从业者为了避险或减损, 选择瞒报或迟报疫情的比比皆是, 有的甚至会因出售染疫动物而造成风险放大和扩散。解决这类问题, 应正视人性趋利避害, 坚持疏堵结合, 组合运用政策法律措施。从

“疏”的角度看, 应研究借鉴荷兰的经验做法, 调整优化疫情扑杀财政补助和恢复生产支持政策, 将疫情报告的及时性与政府提供扑杀补助的额度、支持恢复生产的力度相挂钩, 对第一时间报告疫情的养殖场, 给予更高比例的补偿, 并对其恢复生产给予特殊的财政金融政策支持; 对缓报疫情的, 按照严重程度降低补偿比例, 直至不予补偿; 对因迟报或瞒报造成疫情扩散的, 严肃追究法律责任。从“堵”的角度看, 应加大《动物防疫法》《生物安全法》等法律法规的执法力度, 推进行政执法与刑事司法相衔接, 重点打击出售和贩卖病死动物行为, 防止疫情风险扩散蔓延。

二、关于完善动物疫情报告体系问题

提高风险预警能力, 除了应着力解决疫情报告动力机制问题, 还应针对疫情报告机制做出合理调整和科学安排。

一方面, 应优化主动监测机制。一般而言, 疫情监测可以分为主动监测和被动监测, 其中被动监测以疫情报告为主。相比之下, 主动监测更加积极主动, 如果设计科学将大幅提高疫情风险的控制能力。参考国际经验, 立足国内实际分析, 当前优化我国主动监测计划应坚持风险管理原则, 重点考虑布局的全面性、选点的科学性和风险监测的灵敏性。一是布局的全面性。根据我国边境线长、国际贸易活跃、境外动物疫病传入风险高等实际, 在边境地区和进出境口岸等高风险场所布局监测网点, 并保证其软硬件条件适应监测工作需要。二是选点的科学性。与养殖场所相比, 交易市场、屠宰厂(场)、无害化处理厂等场所的动物卫生状况更加复杂, 在这些高风险场所进行采样监测, 更有利于及时、准确地掌握动物疫病流行状况。如能辅之以良好的追溯管理, 将大幅提高动物疫病控制能力。三是风险监测的灵敏性。我国养殖场大多采取免疫措施控制动物疫病, 在疫苗有效、免疫密度保持在群体保护水平之上时, 这种策略可以有效保护易感动物, 但也存在无法完全阻止一些病原体潜在流行的风险。因此, 在实施免疫措施的养殖场或养殖区域内保留一定数量的非免疫“哨兵动物”, 有利于及时预

警,从而更加准确地掌握风险状况,防止风险外溢。

另一方面,应探索建立多渠道预警机制。动物传染病防控是一项系统工程,影响经济社会发展,应坚持用“同一个健康”理念来处理“人—动物—生态环境”的互作关系,全面系统地布局、规划风险监测预警网点。一是应统筹利用农业、野生动物保护、进出境等部门资源,在养殖屠宰加工场所、野生动物与家畜密切接触区、物流交通枢纽、边境口岸等地区部署监测网点,最大限度地覆盖高风险区域,提高动物疫情监测预警的针对性、时效性、敏感性。二是应统筹利用政府力量和市场资源,打通动物疫病预防控制系统与动物卫生监督体系的动物疫病信息交流渠道,整合利用科研院所、动物诊疗机构等主体的有价值的动物疫病研究、动物诊疗相关信息,构建相对完整的动物疫病防控形势变化图谱,健全多渠道预警机制。三是应统筹利用畜禽生产和屠宰数据、饲料兽药等投入品生产销售数据,运用“大数据思维”,参比分析动物卫生状况。四是统筹利用国内国外两种资源,对国内没有的境外重要动物疫病进行系统评估,针对传入风险较高的疫病提前做好技术储备,促进防控“关口前移”,确保一旦传入后早发现、快处置。

三、关于加强动物流通管理问题

当前,动物流通导致疫情扩散的问题仍然十分严重,是制约我国动物疫病有效防控的另一块突出短板。从长远看,提高总体动物卫生水平应推动“运畜”向“运肉”转变。但是,无论是从我国种养结构、区域资源禀赋和区域比较优势等实际情况分析,还是参考美欧发达国家发展经验判断,实现完全意义上的“运肉”存在很多实际困难,将是一个漫长的过程。今后一个时期,应着重考虑采取综合措施,把好动物流通关。一是应参考世界动物卫生组织(WOAH)倡导的国际动物卫生证书规则,借鉴国际动物和动物产品检疫的通行做法,建立和实施基于特定动物疫病监测与风险评估、重点疫病检测、地方兽医部门承诺,由官方兽医出具检疫证明的动物卫生证书制度。二是应针对具有出具动物检疫

证书权力的官方兽医建立认可考核制度,设定执业准入标准,实行考核退出机制,规范其出证行为。三是应强化动物贸易经纪人管理。“猪贩子”“牛贩子”“鸡贩子”等经纪人熟悉养殖屠宰加工行业,了解市场需求,对价格变化异常敏感,往往能够串联起不同地区的动物和动物产品交易,其职业行为往往关系动物疫病防控的有效性,如管理不当,很可能造成动物疫病的传播蔓延。对这类市场主体,应加强管理,明确其在养殖场、交易市场、屠宰厂(场)之间往来的生物安全措施要求,并对其协助报检、报告疑似疫情等义务作出具体规定。四是应加强动物运载车辆管理,防止病原体随运输工具大范围扩散。一方面,可借鉴德国的成功经验,通过要求司机在行驶一段时间后进行强制性休息,配套实施“动物福利”相关标准,限制动物的运输半径;另一方面,可根据《动物防疫法》中的“动物、动物产品的运载工具、垫料、包装物、容器等应当符合国务院农业农村主管部门规定的动物防疫要求”规定,探索推进运载车辆“行驶痕迹”管理,继续深化落实运载车辆洗消措施。五是建立有效的利益调节机制,防止“劣币驱逐良币”。为防控非洲猪瘟疫情,我国要求定点屠宰厂(场)对进场生猪进行检测并报告疫情,这种措施是一把“双刃剑”,在规范屠宰企业经营行为、向养殖场户传导动物防疫压力的同时,也使一些市场主体滋长了通过私屠滥宰逃避监管的念头,成为动物疫情防控的隐患。针对这种现象,应坚持强化监管与合理疏通相结合,严厉打击私屠滥宰行为,让违法者受到严惩;同时,应研究建立养殖场与屠宰厂(场)的利益共享与风险共担机制,让守法者获得更多利益。

动物疫病防控是一项系统工程。在抓主抓重的同时,应继续坚持预防为主、系统治理的原则,立足更精准更有效地防、更协调更有力地控,理顺跨部门协作机制、基层动物疫病防控体制,健全监测预警体系、快速响应机制,提高基层专业能力、执行能力,加快推动实现动物疫情防控体系和防控能力的现代化。