

基层防疫队伍状况堪忧

——十堰市基层公益性动物防疫人员队伍建设调研报告

后家根¹ 程抱林^{2*} 戴正萍²

1.湖北省十堰市动物疫病预防控制中心,湖北十堰 442000;

2.湖北省十堰市畜牧兽医局,湖北十堰 442000

针对基层公益性动物防疫人员(即村级防疫员)队伍建设情况,结合群众路线教育实践活动,2014年3月10日至12日,十堰市市委人才中心与市畜牧兽医局抽调专人,组成联合调研组赴丹江口、郧县、郧西县、房县进行了现场调研,另外以电话询问、下发表格等形式对竹山、竹溪、张湾、茅箭等县(区)进行了调查,现将有关情况报告如下。

1 基本情况

1.1 工作职责和聘用状况

村级防疫员的主要任务是春秋两季动物集中免疫(每季猪2次3病种、牛1次1病种、羊2次2病种、禽2次2病种)及季防月补,同时承担着产地检疫,畜禽品种改良,良种畜禽繁育,畜牧兽医新技术的推广,动物疫情普查、调查、监测、疫情报告,畜禽养殖场(户)监督管理,免疫档案的建立,动物发病治疗等工作,是控制重大动物疫情发生和动物产品质量安全的源头,守卫着老百姓舌尖上的安全。

村级防疫员大多数是原乡镇畜牧兽医站集体兽医(事业性质,自收自支,当时向农户收防疫费),2005年农村综合改革时乡镇农业技术推广站、畜牧兽医站及农机服务站三站合一,由事业单位改为民办非企业组织,兽医站被推向市场,强制免疫经费由政府买单,基层动物防疫工作改为“以钱养事”,原兽医站工作人员成为社会人,春秋两季防疫时集中由乡镇防疫机构(系县畜牧兽医局派驻)聘请回来。

1.2 人员配备及结构情况

据统计,2013年底,全市129个乡镇、1912个

行政村、69.36万农户,畜禽饲养量为生猪415.6万头、牛51.08万头、羊207万只、禽5458万羽,共配村级防疫员993名。从全市统计情况看,993名村级防疫员,年龄在35岁以下的有96人,在36~49岁的有320人,在50~55岁的有122人,在55岁以上的有455人;专科56人,中专(高中)415人,初中及以下522人;中级122人,初级299人,无职称572人。

1.3 劳务报酬及社会保险情况

从全市统计情况看,2013年村级防疫员的劳务报酬(含社会保险个人部分)总额为880.94万元,人均均为8872元。2013年县级政府把社会保险费纳入预算并统一办理的有443人,个人自费办理的有330人,没有办理的有220人。

1.4 参加培训情况

多年来,畜牧兽医部门十分重视基层动物防疫人员特别是村级防疫员素质的提高,通过与华中农业大学、十堰市应用科技学院联合办班,请疫苗厂家技术人员巡回讲座,推荐参加各级阳光工程培训,以及部门平时以会代训、现场指导等多种形式培训基层动物防疫人员。但由于村级防疫员待遇低、学历职称与报酬不挂钩,他们主观上不会主动提高素质、更新知识,也不会自费参加有关业务培训和会议,所以对村级防疫员的培训任务主要靠县级落实,而县级畜牧兽医部门经费预算大多不足,无法进行全面专业的培训。

1.5 业务能力情况

由于村级防疫员队伍主要来源于集体兽医,多

收稿日期:2014-04-11

* 通讯作者

后家根,男,1968年生,硕士,畜牧师。

数是“父传子”顶职的,学历低,再加上长期得不到知识更新,所以业务水平一般。从 2011 年我们对全市 1 241 名村级防疫员近几年的业务能力调查与考试考核情况看,一般(59 分以下)的占 15.9%、合格(60~69 分)的占 49.1%、良好(70 分以上)的仅占 35.0%,村级防疫员实际业务能力不高。

2 存在的主要问题

2005 年农村综合配套改革后,原集体兽医失去了事业单位人员身份,但他们绝大部分已经转为非农户口,既无土地,又无其他收入。一部分年轻兽医迫于生计外出打工,大多数人由于年龄偏大、无其他技能、受家庭拖累等原因,只能受聘做防疫员。目前基层动物防疫队伍受体制、思想认识、社会地位、政治待遇、工作环境等诸多因素的影响,存在着一些突出问题。

2.1 身份尴尬,地位低下

2005 年前,乡镇畜牧兽医站是自收自支性质的事业单位,其主要是集体兽医,有人事工资档案,有职工身份,可以申报职称,绝大部分已经转为非农户口,享受与“七站八所”职工相同的政治待遇。可改革后,单位性质定为“民办非企业”,职工都被推向市场,成了社会人,只能通过合同方式获得劳务报酬。由于他们不能像村干部、大学生村官及“三支一扶”人员一样参加国家公务员、事业单位工作人员等相关选拔考试,不能晋升档案工资和职称,但又承担着农村公益服务职能,被人戏称为“二昏头”、“四不象”。极其尴尬的身份致使他们怨气大,感觉社会地位低下,工作荣誉感和积极性严重丧失。

2.2 报酬太低,差距较大

从全市统计情况看,村级防疫员 2013 年的劳务报酬(含社会保险个人部分)人均 8 872 元,勉强超过省畜牧兽医局 8 a 前要求的 8 000 元水平,与 2012 年市政府(十政发[2012]34 号)要求的 20 000 元相差甚远。各县市区之间差距较大,很多地方还是 8 a 前的预算水平,如最低的郧西县 150 人仅 4 000 元,社会保险还要个人自费;有的地方如竹溪县、张湾区采取“减人不减钱”的办法,随着防疫员总数的减少,人均劳务报酬就有所增加;最高的房县人均 18 467 元,是郧西县的 4.6 倍。此外,村级防疫员报酬与农业技术推广和农机推广公益性岗位人员相比差距大,据

调查,2013 年乡镇农业、农机公益性服务人员年均劳务报酬分别为 2.7 万和 2.8 万元,社会保险全部纳入财政预算;而且相比之下,他们的工作量、工作责任、工作风险要比村级防疫员小得多。

2.3 社会保险不全,老无所依

从全市统计情况看,2013 年县级政府把社会保险费纳入预算并统一办理的占 44.6%,个人自费办理的占 33.2%,没有办理的占 22.2%。各地之间也不平衡,房县、竹溪县、张湾区都统一办理了三险(养老、医疗、工伤)及意外伤害险,郧县只统一办理了养老保险,郧西县为 25 人统一办理了三险、自费办理养老保险 167 人,丹江口市自费办理所有社会保险,竹山县、茅箭区、武当山特区几乎没有办理任何保险。另外,还有 60 岁以上的原集体兽医 259 人(郧西县 163 人、竹山县 85 人、竹溪县 11 人)因没有办理养老保险,靠民政低保或单位发放的最低生活费维持生活。

2.4 工作量大,条件艰苦

从全市统计情况看,村级防疫员人均负责 1.93 个村、698 家农户、6 784 头畜、54 964 羽禽的防疫任务,每年要负责 6 个病种(以前 4 个),春秋两季需到农户家 6 次以上,累计防疫时间在 90~120 d,每日往返里程 40 km 左右;季防月补及其他工作每年需 60 d,全年工作日为 150~180 d。有 40%的防疫员没有摩托车,全凭步行,起早贪黑,每天工作时间一般在 10 h 左右,工作量较大,工作条件极为艰苦。

2.5 学历低下,知识老化

全市 993 名村级防疫员,从学历看,专科的占 5.6%、中专(高中)的占 41.8%、初中及以下的占 52.6%;从职称看,中级的占 12.3%、初级的占 30.1%、无职称的占 57.6%。随着畜禽养殖标准化、规模化、规模化、动物防疫工作要求进一步科学化、信息化,对村级防疫员的综合素质要求也更高,因此省、市、县畜牧主管部门近年来通过多种形式开展了一些业务培训,但由于学历职称与报酬不挂钩,村级防疫员主观上不会主动提高素质、更新知识,导致目前知识严重老化,业务水平一般。

2.6 年龄老化,后继无人

从全市统计情况看,993 名村级防疫员,年龄在 35 岁以下的占 9.7%,在 36~49 岁的占 32.2%,在 50~55 岁的占 12.3%,在 55 岁以上的占 45.8%。实

行“以钱养事”体制后,并未建立人员补充机制,人员只退不补,只减不增。由于报酬少、地位低、工作累(脏、苦),年轻人不愿干,导致队伍总体年龄老化严重,青黄不接,基层动物防疫面临后继无人的困局。

3 对策与建议

3.1 明确身份,政治上落实待遇

明确基层公益性服务机构为事业性质,基层公益性服务岗位人员为事业人员身份,同等享受参加招考、申报职称、工资晋升等相关待遇,基层公益性服务工作经历计算工龄。

3.2 提高报酬,经济上有所保障

通过政府增加财政预算、部门减少防疫员数量、个人提高技术水平等多种途径,提高村级防疫员的劳动报酬。根据新的工作职责和工作量,考虑物价上涨因素,村级防疫员的年劳动报酬人均核定在 2 万元以上(不含社会保险单位部分)为宜;每名防疫员的工作量以 2~3 个行政村、800~1 000 家农户为宜(核定全县人员总数,减人不减经费)。这方面房县的做法值得借鉴。

3.3 办理社会保险,生活上无后顾之忧

村级防疫员的社会保险必须以县(市、区)为单位统一办理,单位部分纳入县级财政预算,个人部分由考核单位代缴代扣。目前问题最大的是养老保险和意外伤害商业保险,必须强制推行;医疗保险灵活掌握,凡就近参加新农合或居民医保的可继续缴纳,不强求参加职工医保;其他险种视地方财力和单位实际,逐步推进。

3.4 政府重视,机制上能留住人才

从调查情况看,地方政府重视是提高报酬、增加预算的前提,只要财政预算到位、劳务报酬恰当、有保险无后顾之忧,再加上允许他们参加机关事业单位的有关选拔招考,他们就会不断学习、提高技

术,老兽医大批退休需补充新鲜血液时,许多本地的涉农大中专毕业生就会回归,这支队伍就会不断优化。

3.5 加强培训,技术上适应需要

在提高整体劳务报酬的同时,要对村级防疫员队伍素质提出要求。业务部门要定期组织培训,所有人必须熟悉动物防疫法律法规、动物防疫基本知识、疫苗保管使用技术。村级防疫员个人要加强自学,并定期组织业务考试,除离退休年龄不满 5 a 的老同志外,达不到一定要求的,不予聘用。年龄在 45 岁以下的,必须参加本专业中专以上学历教育,提高业务理论知识和综合素质。

3.6 强化考核,工作上提高质量

制定《村级防疫员管理考核办法》,明确聘用条件和程序,以行政村版土面积、农户数量、饲养量多少,合理核定每个村的工作量和劳务报酬,提倡一名防疫员 2~3 个村,鼓励一人多村。采取农户签字、村委会签字盖章、乡镇站检查、县局抽查、抗体检测等多种方式,考核他们的防疫密度和质量。签订《动物防疫责任书》,明确职责任务、考核标准、奖惩依据。严格以考核结果兑现劳务报酬。

3.7 部门配合,模式上探讨多元化

县级畜牧兽医部门要主动参谋,积极探索,寻求动物防疫模式的多元化。所有规模场(养殖小区),凡是有条件建立养殖档案的,都要按《湖北省动物防疫条例》要求,配备执业兽医或乡村兽医,实行自主防疫;大中型规模养殖场要积极培养自己的动物防疫技术人员,并取得执业资格;小型养殖场可由动物疫病防控部门派驻执业兽医或乡村兽医。探索动物防疫整体或部分承包给第三方,如专业合作社负责几个村;多途径培养动物防疫人员,如村干部、养殖大户,他们有自己的主业,春秋集中防疫时,他们可负责一个村,按工作量兑现报酬,不存在年劳务报酬和办理保险。