

基层饲料管理部门工作难点及对策

吴启平 李宏贵 李泽华 熊斌超

湖北省枝江市畜牧兽医局,湖北枝江 443200

摘要 新《饲料和饲料添加剂管理条例》实施以来,饲料管理工作取得了很大成效,也暴露了一些共性问题,如饲料生产企业管理水平低、饲料市场经营秩序不规范、饲料使用环节管理薄弱、执法监管力度不够等,给食品安全留下了一定的隐患,笔者以枝江市为例对饲料管理工作进行了调研,并提出相应的对策和建议,为基层饲料管理工作提供参考。

关键词 饲料和饲料添加剂;管理现状;存在问题;对策

2012年5月1日《饲料和饲料添加剂管理条例》(以下简称条例)实施以来,按照《条例》第三条规定:县级以上地方人民政府负责饲料、饲料添加剂管理的部门(以下简称饲料管理部门),负责本行政区域饲料、饲料添加剂的监督管理工作。各县级饲料管理部门做了不少工作,取得了很大的成效,也暴露出一些共性的问题。为此,笔者以枝江市为调研对象,对基层饲料管理工作状况进行了调查研究,提出了一些建议和设想,以便为相关管理部门更好地做好饲料管理工作、保证农业投入品安全及食品安全提供参考。

1 基层饲料管理工作的现状

1.1 枝江市养殖业基本概况

枝江市隶属于湖北省宜昌市,地处长江中游北岸、江汉平原西缘,属三峡之末、荆江之首。东南部平原,西北部丘岗,总面积 1 310.4 km²。全市辖 8 个镇、1 个街道办事处,198 个行政村,总人口为 49.61 万人。枝江是我国重要的生猪调出大县(市)、生猪良种补贴大县。2014 年全市生猪出栏 128.6 万头,家禽出笼 1 400 万羽,肉牛出栏 5.12 万头,肉羊出栏 4.2 万只,畜牧业总产值 46 亿元。水产面积 0.84 万 hm²,水产品总量 8.2 万 t,水产业总产值 31 亿元。枝江市畜牧水产养殖总量大,畜牧水产总产值大,饲料投入量大。

2014 年枝江市畜牧兽医局组织 6 个工作专班对全市 8 个乡镇的饲料生产企业、经营门店、养殖大户进行了调查摸底和监督检查。

1.2 全市饲料生产及经营状况

1) 全市饲料生产企业发展状况。

枝江办理饲料生产许可证的饲料生产企业有 11 家,其中停产和搬迁 2 家,现正生产的 9 家饲料企业中有 3 家生产配合饲料,其余 6 家生产单一饲料。枝江市是粮棉油生产大市,菜粕、棉粕的产量很大,有 4 家从事菜粕、棉粕的生产加工,全部集中在七星台镇,1 家用水产品加工的附属料生产鱼粉,1 家化工企业生产矿物质单一饲料。

2) 全市饲料经营状况。

枝江共有饲料经营门店 414 家,年销售饲料 40 万 t,销售的饲料品牌有 80 多个,主要来自于外省的北京、湖南、河南、重庆,省内的有武汉、荆州、宜昌等地。从市场占有率看,宜昌本地生产的饲料约占市场份额的 20%,枝江市的 3 家配合饲料厂以生产鱼饲料为主,畜禽饲料的市场占有量极少。所以,枝江市的饲料基本上是靠外地企业供给。为争夺市场,多个饲料厂家采取了各种促销活动。用积极发展的眼光来看,枝江市的饲料市场一片繁荣,生意兴隆,为推动枝江市畜牧水产业的发展发挥了重要作用。但也暴露出了饲料品质良莠不齐、掺杂使假,有的甚至鱼目混珠、坑农害农。如此大的市场给管

理工作带来了很大压力。

1.3 饲料质量状况

2014 年按照年度计划安排,枝江市共抽检了 32 个品牌的饲料样品,经过检测,其中 4 个样品的营养指标不达标,1 个卫生指标不合格,执法部门分别对其进行了立案查处。从连续两年的抽检情况来看,不达标产品占抽检产品的 20% 以上,饲料的质量仍然不容乐观。

1.4 管理工作重点

2014 年上半年枝江市在广大饲料生产、经营者、使用者中宣传贯彻《条例》,并进行了饲料和饲料添加剂专项整治行动,目标是从源头上解决动物产品违禁物质残留问题,消除畜产品质量安全隐患,促进饲料行业和畜禽养殖业健康发展。把无证生产饲料、生产经营不符合产品质量标准的饲料和自配饲料销往市场的行为纳入整治的重点。通过一系列声势浩大的专项整治活动,收到了预期效果。

2 基层饲料管理工作的难点

2.1 饲料生产企业管理水平低

枝江市的 3 家配合饲料生产企业都是从小作坊开始经过多次改造升级达到当前的规模。目前枝江市最大的饲料生产企业年生产能力也仅有 6 万 t,和外地的大企业相比还有很大差距。管理水平也参差不齐,如果严格按照《饲料生产企业质量安全管理规范》要求,还有很多不达标的地方。加之近 1 年来养殖业进入养殖周期中最为低迷的 1 个阶段,饲料企业的销量下滑,利润下降,有的甚至亏损严重,公司难以为继。畜牧业的严冬带来了饲料生产企业一系列不可预见的问题,加深了这个行业的动荡和风险。

2.2 饲料市场经营秩序不规范

1) 饲料经营门店数量多。枝江现有 414 家饲料经营门店,呈现规模小、分布散、非专营、供货渠道比较混乱等特点。缺乏有效的质量控制措施,经营管理不规范。

2) 购销记录不完整。经营者没有记录购销台账的意识,难以进行流通追溯、查找假劣产品的源头。

3) 一些产品标签和商品名不规范,随意夸大营养或者治疗作用,误导消费者。比如酸化剂、防霉和抗氧化类制剂、微生态制剂和酶制剂等。

4) 饲料经营上普遍存在着赊销行为。被养殖户

视为“无息贷款”、“第二银行”。一大弊病就是使养殖生产者盲目扩大生产规模,另一大弊病就是赊销的饲料绝大多数质次价高,造成养殖动物营养缺乏、病害频发,低质饲料不仅对养殖无益,而且有的厂家违规添加铜、砷等重金属会成为新的污染源。

2.3 饲料使用环节管理比较薄弱

对于自配饲料的销售,在其违法行为的认定上还存在法律上的不可操作性。现在县、乡镇的饲料经销商大部分都配备有饲料混合机,农户拖来玉米小麦稻谷等农产品配合浓缩料、预混料加工搅拌成全价料,这种情况是《条例》所列的对外销售自配饲料的行为。但是,长期形成的历史习惯在短时间内还有市场,同时也方便了群众。所以,这就形成了在执法过程中“法不责众”与法律条款相悖的问题。

2.4 执法监督管理力度不够

笔者通过调查,发现基层县市饲料管理部门普遍存在人力不足、经费不足、执法装备欠缺等问题。要想把饲料市场彻底管理好,还需全盘考虑,重点倾斜,拿出硬措施,彻底整治和规范饲料市场。

3 造成饲料行业困境的主要原因

3.1 农村养殖技术推广体系不健全

2005 年农村综合配套改革实施以来,湖北省乡镇撤销了原服务于基层农业的“七站八所”。把乡镇畜牧兽医站改制为“畜牧兽医服务中心”。“中心”属于民办非企业单位,“以钱养事”作为其工作内容及经费来源。“中心”工作人员长期把精力放在动物防疫和疫病诊疗上,养殖技术及动物营养等相关专业没有得到重视。由于体制问题,“中心”在人才引进上不能输入新鲜血液,这支技术服务与推广队伍呈现年龄老化的趋势。因为人才、知识都得不到更新,养殖户很难得到养殖技术以及饲料质量安全使用方面的指导和服务,这种情况与现代畜禽水产业的发展极不相适。饲料在使用过程中出现诸多问题也就在所难免。

3.2 生产企业对提高产品质量的认识不够

20 世纪末我国畜牧业进入了快速发展时期。饲料生产企业发展速度加快,但企业规模小,经济成分复杂,技术和管理水平不高。21 世纪初由于畜产品产量相对过剩,价格持续低迷,饲料行业进入了微利时代。为争夺饲料市场,一些饲料企业掺杂使假降低成本,极大地扰乱了饲料市场秩序。一些饲

料生产企业对提高产品质量、保障畜产品质量安全的责任认识不够。

3.3 农村养殖水平不高

枝江市经过近 10 年的生猪标准化规模化建设,养殖水平在不断提高,养殖大户在逐年增多,但是农村散养户还占一定的比重。低端的养殖模式往往是低端饲料争夺的市场,也是一些非法饲料生产企业投放假冒伪劣产品的市场。

3.4 落实行业标准难度大

2012 年以后出台了一系列的行业标准,呈现井喷的现象,学习宣传和执行有 1 个过程,并且各个地方的执行程度也不一致。同时在实际操作过程中也缺少通用性强、权威性高的饲料添加剂和违禁药物的检测方法,检测手段相对落后。虽然行业标准化体系在不断建立健全,但是落实起来难度大。

3.5 饲料监管体制不畅

我国对饲料的管理实行分级管理的体制,而不是垂直管理体制。即饲料管理部门是本级政府的一个职能部门,接受当地政府领导,上下级饲料管理部门之间存在业务上的指导关系,但没有领导与被领导的关系。如宜昌市的饲料管理部门是宜昌市农业局,枝江市的饲料管理部门设在畜牧兽医局,宜昌市畜牧兽医局的年度工作计划没有饲料管理这个项目,宜昌市农业局下发的文件直达枝江市农业局,枝江市农业局和畜牧兽医局又没有业务指导关系,工作计划和安排不能直接传达到县级饲料管理部门,上下级之间形成了夹心层,不能顺利沟通。其次,部门间的工作协调难度大,也不能得到执法资源的共享。

4 搞好基层饲料管理工作的对策

4.1 理顺饲料管理体制,实行垂直管理体制

在中央大部制改革的背景下,统一把地方政府饲料管理部门设在农业部门,畜牧、水产都在农业的大范围里由大农业进行统筹,将改变上下不衔接、政令不通的问题。但要在短时间内改变这个体制不畅的问题,建议地区级的饲料管理部门设在畜牧兽医局,饲料办作为畜牧兽医局下设的一个科室,加强对县级饲料管理部门的指导与管理,县级饲料管理办公室仍然设在畜牧兽医局。

4.2 强化饲料生产、经营、使用各个环节的监督管理

1)在饲料生产环节上,围绕完善企业的档案制

度,强化饲料生产企业的原料购入、生产过程、质量控制、饲料包装、标签的执法检查,依法查处违法行为和不合格产品。同时加大对无证生产、代加工、自配料销售、非法添加等违法行为的查处力度。

2)在饲料经营环节上,一是加强饲料经营门店的监督检查,坚决查扣销售无生产许可证、无产品批准文号、无产品标签的“三无”产品。二是实行饲料备案制度,饲料经营门店所销售的饲料品牌必须每年到饲料管理部门进行备案。三是组织开展饲料经营门店大检查。重点清查拆包分装行为,督促建立健全购销台账和各项制度。四是对于农村饲料经营门店对外提供自配料问题,要从实际出发研究制定操作性强的管理办法。

3)在饲料使用环节上,加强养殖档案监管,重点检查养殖场(户、小区)是否规范记录养殖档案,是否有规范的饲料及其饲料原料进货使用记录。

4.3 做好质量监测检验工作

饲料质量的好坏不是凭借肉眼能简单判定的,必须在国家认定的具有法律效力的检测机构进行化验。要制定饲料长期检测方案,纳入年度工作计划,把饲料监测检验作为饲料管理的一个重要手段和措施。对于检测合格的要及时向社会公布信息,不合格的按照《条例》的要求进行行政处罚,保障使用者的合法权益。

4.4 部门配合,加大案件的查处力度

一般县市区的“饲料办”设在市畜牧兽医局,市畜牧兽医局将饲料的执法工作委托给市动物卫生监督局。市动物卫生监督局要加大饲料案件的查处力度,对饲料质量安全问题突出的乡镇要加大跟踪督查力度。要建立大案、要案督办以及案件查办结果通报制度。在执法办案的过程中必须要加强部门配合,整体联动,统一协调,从重从严打击违法行为。

4.5 加大执法投入

编委、财政部门应该在人、财、物方面给予充分保障,让执法人员有充足的经费开展执法活动,确保执法力度,监管到位。

4.6 加大宣传力度,提高从业人员的素质

采取多种形式开展法律法规的宣传,发挥社会、舆论、媒体方面的监督作用、宣传作用,增强人们的守法意识和辨别能力,增强经营者、使用者的自觉性,让饲料质量安全警钟长鸣,创造一个良好的社会氛围。