

突出三个坚持实施五个强化促进五个转变

——加快推动江苏畜禽屠宰行业迈上新台阶的思考

袁日进

江苏省农业农村厅总畜牧兽医师

畜禽屠宰，一头连着养殖者，一头连着消费者，是畜牧产业链上的中轴产业。作为畜禽屠宰行业管理部门，农业农村系统如何推动江苏畜禽屠宰行业迈上新台阶，继续保持全国同行业领先地位？需要系统总结，找差补短，全面谋划，发力推进。

畜禽屠宰行业接管五年来成效斐然

2019年是江苏畜禽屠宰监管职能转划到农业农村部门的第6个年头，5年多来，全省各级农业农村部门面对新形势新要求，勇于担当、迎难而上，狠抓各项关键措施落实，全面完成生猪屠宰行业清理整顿，大力开展屠宰企业标准化创建，积极推进牛羊禽集中屠宰管理，严厉打击屠宰违法行为，各项工作取得明显成效，有效保障了人民群众“舌尖上的安全”。

强化调研、规划先行，在构建完善屠宰管理政策体系上取得积极成效。5年来，我们深入开展调查研究，出台系列政策文件，推动屠宰行业规范管理。围绕行业发展，提请省政府办公厅印发了《关于加强畜禽屠宰行业监督管理工作的意见》，报请省政府同意后下发了《关于进一步加强畜禽屠宰行业管理的意见》，对“十三五”屠宰行业管理进行全面谋划和部署。围绕清理整顿，印发《关于深入开展生猪屠宰行业清理整顿工作的通知》，建立奖补制度，省财政拿出1.4亿用于清理关停不合格屠宰场点。围绕准入和监管，先后印发《关于做好生猪屠宰企业建设和验收工作的通知》《关于印发〈生猪屠宰企业省级“双随机一公开”检查工作方案〉的通知》，进一步明确准入工作程序和事后监管要求。

围绕牛羊禽屠宰，经省政府同意，会同省市场监管局、省生态环境厅联合下发了《关于加强牛羊家禽屠宰监督管理工作的通知》，全面推行“集中屠宰、集中检疫”管理。围绕无害化处理监管，印发了《关于进一步规范生猪屠宰环节病害猪无害化处理监督管理工作的通知》，在国家取消相关补贴标准后，落实补贴资金，细化监管要求，保证无害化处理政策的延续和稳定。围绕打击屠宰违法活动，发布《关于打击私屠滥宰等危害肉品质量安全违法犯罪活动的公告》，以最严厉的措施全力保障肉食品质量安全。

攻坚克难、强力推进，在清理取缔落后产能上取得积极成效。全省农业农村部门积极作为，攻坚克难，通过倒排工期、挂图作战、定期通报、加强考核、一线督导、资金奖补等措施，短短3年时间全面完成清理整顿，从根本上扭转行业经营混乱、监管难的问题。全省共关闭不合格生猪屠宰场点848家，淘汰落后产能近2千万头。清理整顿工作得到上级领导和社会充分肯定，2017年10月14日，省农业农村厅在全国生猪屠宰厂标准化建设现场会上做典型发言；2018年1月16日，农业农村部领导作出肯定性批示。清理整顿后，全省屠宰行业整体水平有了明显提升，截至目前，农业农村部公布江苏省生猪定点屠宰企业121家，2018年共屠宰生猪2100万头，实现销售产值420亿元，屠宰量连续两年实现较大增长，屠宰产能综合利用率和企业赢利率有了明显提升，中粮、太湖牧业、苏食、双汇、太仓青田、江苏百汇等6家企业进入全国屠宰量50强，50强企业数量居全国前三。

试点先行、典型带动，在推进生猪屠宰标准化建设上取得积极成效。按照“调查研究、试点示范、全面推进”的步骤，通过开展现场观摩会、举办培训班、组建检查员库、组织材料评审等，全面开展“五化四有”标准化建设活动，积极推动屠宰企业转型升级发展。2018年，全省共有35家企业参加创建，24家企业被评为省级生猪屠宰标准化示范企业，其中正大、华统、苏食、双汇、中粮、众品等6家企业通过全国生猪屠宰标准化示范厂专家评审，数量位居全国首位。南京、无锡等11个设区市建立奖补制度，对通过标准化评审的企业给予100万、30万、20万、10万不等的资金奖补。常州市积极试点家禽屠宰企业标准化建设。

善借外力、形成合力，在突破牛羊禽集中屠宰管理上取得积极成效。会同省生态环境厅、省市场监管局联合部署开展不合格牛羊家禽屠宰场点清理取缔工作，推进集中屠宰企业建设。2018年以来，全省共关闭不合格场点288家，71家企业授予牛羊家禽集中屠宰企业标志牌，全面实施“集中屠宰、集中检疫”。

印发《关于畜禽屠宰及肉品品质检验证章标识印制和使用管理有关事项的通知》，规范肉品品质检验合格证及标识使用，建立凭“两证”上市销售制度。苏州市共清理关闭不合格牛羊家禽屠宰场点63家，建成集中屠宰企业5家。连云港市赣榆区大力推进赣马镇牛集中屠宰场建设，积极引导该镇半路村70余户宰牛户进场屠宰。徐州市自2018年5月15日开始全面启用牛羊屠宰肉品品质检验合格证，建立牛羊肉凭“两证两章”上市销售制度。泰州市农业农村、市场监管、生态环境、公安四部门联合开展活牛屠宰经营专项整治行动，关闭不合格牛屠宰点。

加强监管、严格执法，在打击屠宰违法违规行上取得积极成效。加强屠宰企业监督检查，2019年以来全省累计开展监督检查400余次，发现并整改不合格项目90多项；省级飞行检查和暗访责令停业整顿5家；组织开展生猪屠宰监管“扫雷行动”和屠宰环节涉黑排查活动，严厉打击私屠滥宰、制售注水肉和病害肉的惩处力度。2018年，全省开展屠宰环节“瘦肉精”监督抽检154.86万份，立案查处生猪屠宰案件201起，移送追究刑事责任案件14件，捣毁私屠滥宰点138个，有力地打击了生猪屠宰违法行为，保证了猪肉产品质量安全。

承接畜禽屠宰监督管理职责五年来，各级农业农村部门戮力同心，攻坚克难，屠宰监管工作每年都有新突破，每年都有新进展，每年都有新气象，质量安全水平持续向好，彻底改变了多、散、乱、脏的旧面貌，从而跃居全国同行业领先地位。

屠宰行业管理与发展依然任重道远

由于畜禽屠宰行业存在的历史遗留问题较多，治理工作是一项复杂的系统工程，任务艰巨繁重。

生猪屠宰发展水平亟待提升。在市场机制和政策引导双轮驱动下，江苏省生猪屠宰行业整体水平有了一定发展，但布局不合理、屠宰作业不规范、行业整体竞争力不强等问题依然突出。一是设置布局不合理。产能南重北轻较为突出，生猪养殖与屠宰产能不匹配。2018年非洲猪瘟疫情发生后，出现了苏南有产能，却无猪可宰，导致价格大幅上涨；苏北有猪却无屠宰能力，出现活猪压栏现象。

二是基础设施薄弱。部分企业屠宰装备落后，缺少清洗消毒、检验检疫等设施，关键设施装备存在质量和安全隐患。如致昏设备，采用手持式电麻器的有近一半企业，不仅致昏效果差，影响肉品品质，操作上也存在较大的安全隐患。三是质量保障能力不高。部分企业检验人员不足，品质检验、非洲猪瘟检测等措施落实困难大，质量安全存在较高的风险隐患。四是整体竞争力不强。行业整体赢利水平偏低，品牌化经营水平不高，代宰企业占比超过70%，高附加值的分割、精深加工产品偏少，拿得出、有知名度的品牌不多，冷鲜肉卖不过热鲜肉、大企业比不过小企业、落后屠宰方式挤垮先进屠宰工艺的现象都不同程度存在，行业发展后劲不足。

牛羊禽屠宰管理刚刚起步。长期以来，江苏的牛羊禽屠宰，受饲养规模、消费习俗等因素影响，屠宰场点分散、规模小，法律法规欠缺，监督管理相对滞后，存在较大安全隐患。一是清理整顿难度大。不合格牛羊禽屠宰场点要求2019年7月1日前全

部关停到位，但进展不理想，目前只完成了59%，仍有200家不合格场点未取缔。有的屠宰户，即使目前关了，销售旺季仍有死灰复燃可能性。二是集中屠宰点建设难度大。江苏省牛羊养殖量不大，且群众又喜食热鲜肉，消费季节性明显，屠宰点规模小，但又不可或缺，如果投资建设标准化屠宰车间，不仅投资大，而且由于屠宰量小即使建成后后期经营也举步为艰，社会资本参与积极性不高。三是监管执法难度大。

由于历史原因，江苏尚无牛羊禽定点屠宰管理的地方性法规，2014年职能移交到农业农村部门后，有职无据矛盾更加突显，依法管理机制不健全。“注水”、“瘦肉精”等违法行为仍有发生，2017年8至9月，贾汪区检出5个批次74头肉牛“瘦肉精”阳性；连云港、如皋、宜兴等地近期也先后在牛羊中检出“瘦肉精”。

监督执法能力亟待加强。尽管屠宰环节多年没有发生重大质量安全事件，但当前屠宰环节质量安全形势依然严峻，生猪私屠滥宰、屠宰加工病死畜禽、检验检疫失职渎职等问题仍然客观存在。一是监管工作需要加强。清理整顿完成后，部分地区监管工作不同程度出现松懈，对存在问题不能主动研究解决，推进重点工作办法不多，内部存在推诿扯皮现象。少数地区准入把关不严，监督检查流于形式，发现问题没有跟踪督促整改到位，没有严格执法查处到位。有的官方兽医不能很好地履职尽责，成为“稻草人”甚至“保护伞”。

二是检疫工作需要加强。部分地方存在人员配备不足不强、屠宰检疫不到位有盲区等问题。通过推动“两项制度”落实，虽然解决了驻场官方兽医缺口问题，但部分上岗人员属于解决“应急”之需、存在素质有待提高现象。三是防疫监管需要加强。屠宰环节是重大动物疫病防控的关键环节，从非洲猪瘟防控可以看出，屠宰的畜禽来自“五湖四海”，运输的车辆“四通八达”，病毒、细菌极其复杂，可以说屠宰企业如果不严格消毒和防控，就会变成病毒、细菌等微生物的集成器和传播器，就会给公共卫生安全、动物防疫安全、食品质量安全带来严重影响。

全力推动畜禽屠宰行业迈上新台阶

习近平总书记在党的十九大报告中指出：人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志；实施食品安全战略，让人民吃得放心；树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，健全公共安全体系，完善安全生产责任制，坚决遏制重特大安全事故，提升防灾减灾救灾能力。通过深入调研、系统分析、全面谋划，今后一段时期全省畜禽屠宰管理工作总体思路是，突出“三个坚持”，实施“五个强化”，促进“五个转变”，全面推动全省屠宰行业迈上新台阶。突出“三个坚持”，即，坚持长短结合，既立足当前，着力解决突出矛盾，又着眼长远，统筹谋划根本性、方向性问题；坚持问题导向，紧盯本地区屠宰行业存在的突出问题，重点解决牛羊屠宰注水、非法添加，生猪屠宰质量管理体系规范执行不到位等突出问题，保障肉品质量安全；坚持目标导向，牢固树立绿色发展理念，推进生猪屠宰标准建设，严格牛羊家禽集中屠宰管理，积极扶持屠宰企业全产业链经营、品牌化经营，推动屠宰行业绿色发展、高质量发展，打造江苏优质肉品品牌。

实施“五个强化”，即强化规划引领、强化政策导向、强化监督执法、强化制度建设和强化标准化管理。促进“五个转变”，即产业布局由重销区轻产区向重产区轻销区转变，产业质态由弱多强少向去弱扶强转变，产业形态由单一屠宰经营向前伸后延全产业链经营转变，内部管理由简单粗放向标准化精细化高效化转变，行业管理由重审批轻监管向重管理强执法转变。重点抓好以下五个方面工作：

优化产业布局，严格生猪屠宰准入管理。严格遵循属地管理和“谁审批、谁监管”原则，严把“准入关”。优化产能布局。积极推动屠宰产能向养殖区转移，肉品供应由调猪向调肉转变。综合考虑养殖规模、市场需求等因素，制定符合当地实际的屠宰行业发展规划，优化屠宰产能布局。徐州、连云港和宿迁等市生猪屠宰产能有缺口的地区，应在压缩原有落后产能基础上，积极引进优质屠宰资源。无锡、常州、苏州等市要出台扶持政策，加强南北对接，鼓励和支持本地屠宰企业通过股份合作等形式到外省或苏北养殖主产区发展屠宰，为本地猪肉供应提供保障。少数屠宰企业数量较多的县（市、区），要积极引导企业兼并重组，压减数量，扶持做大做强企业。严格批建程序。新建、迁建、改扩建企业在建设动工前应严格执行履行审批手续，凡

未经批准先行建设再补办手续的一律不得批准。持证生猪屠宰企业工艺布局发生较大变动或增加屠宰线时，注销原有定点屠宰证，按照新办证程序重新申请核定屠宰证。严格建设标准。新建生猪屠宰企业设计屠宰能力不低于《猪屠宰与分割车间设计规范》（GB50317—2009）（Ⅱ级）标准，建设标准不低于标准化企业要求，鼓励发展养殖、屠宰、加工、冷链销售全产业链经营。严格控减数量。按照扶大限小、提质增效、淘汰落后产能的目标要求，对停产超过两年的，动物防疫条件、环保不达标的屠宰企业应进行清理，主张注销定点屠宰资格。大力压缩代宰比例，不再新批代宰生猪屠宰企业。积极引导屠宰企业减少代宰比例，拓展自营和深加工。积极做好代宰户工作，引导收猪卖肉户转向批肉卖肉。

抓好示范引领，全面推进标准化建设。加强标准化建设是推动屠宰行业转型升级、提升肉品质量安全保障能力的治本之策，要驰而不息地予以推动。加强引导，注重激发企业转型升级内生动力，在屠宰加工、检测检验、质量追溯、冷链设施、非洲猪瘟防控、环境卫生等方面加大投入，提高屠宰机械化、自动化、智能化水平，着力打造一批标准化样板企业。积极扶持，省标准化建设列入省级大专项支出范围给予扶持，各地也应充分发挥财政资金引导作用，制定出台奖补政策及奖补标准。

未取得省级标准化示范企业的，原则上不再推荐为供沪等供外省备案企业。省肉类协会要发挥行业引导作用，组织开展优质品牌宣传活动，优先向社会推荐标准化企业产品。严格标准，标准化建设要坚持宁缺勿滥原则，企业要真心创、专家要严格审、后续要从严管。加强对标准化企业的后续管理和监督，对发现违法、失信以及不符合标准建设要求的，查实后取消标准化企业称号。

攻坚克难，持续推进牛羊禽集中屠宰管理工作。持续发力，着力做好牛羊家禽集中屠宰管理推进工作。把清理关闭不合格屠宰点作为首要任务。抓好牛羊禽集中屠宰管理，首要任务就是要关闭不合格场点。摸清家底，逐家登记造册，逐家审核条件，凡不合格的最迟于年底前要全部关停。对逾期拒不关停的，要严格执法，敢于亮剑。同步推进集中屠宰点建设。牛羊禽屠宰也要坚持调活畜禽向调肉转变原则，养殖量小、屠宰量不大的地区可以以设区市为单位设置区域性集中屠宰点，屠宰车间可以与生猪屠宰合并设置，实行分区域经营、分车间屠宰。

连云港市赣榆区赣马镇半路村是传统的宰牛专业村，经过不懈努力，赣榆区政府招引一家牛屠宰企业进驻投资，建设了一家标准化的牛屠宰加工企业，从根本上解决管理混乱、监管难的问题。做法值得借鉴。高度重视“瘦肉精”问题。屠宰企业和官方兽医要认真落实牛羊“瘦肉精”监测和抽检比例分别不低于10%、5%的要求，做到进场必查、凡宰必检，确保上市肉品质量安全。

强化防疫监管，落实好非洲猪瘟防控措施。严格查验验物，规范屠宰检疫，落实好非洲猪瘟自检和清洗消毒制度。规范企业自检。屠宰环节开展非洲猪瘟自检，是切断病毒传播途径的关键一招。胡春华副总理多次批示要求“两项制度”必须百分之百执行。全省121家正常营业屠宰企业检测仪器设备已经全部配备到位，重点是要在规范检测上下功夫。指导企业建设标准化的非洲猪瘟检测实验室，帮助屠宰企业细化检测标准和操作程序，加强检测技术人员培训，定期开展实验室检测能力比对。督促屠宰企业严格落实“按批屠宰、日进日清”制度，按规定混样。

驻场官方兽医对未经非洲猪瘟病毒检测或检测结果为阳性的，不得出具动物检疫证明。严格清洗消毒制度。屠宰企业要完善清洗消毒设施设备，落实生猪进厂通道、卸猪台、待宰圈、屠宰车间、无害化处理等重点场所和生猪、生猪产品运输车辆清洗消毒。特别是车辆消毒，必须严格、细致，坚决防止屠宰企业成为病毒“中转站”。

强化责任意识，切实加强屠宰监督执法。各级农业农村部门要切实提高政治站位，树立为人民服务的信念，以强烈的政治担当和坚决的斗争精神，真抓狠抓一批突出问题。突出生猪屠宰企业日常监管。认真贯彻农业农村部《生猪屠宰厂（场）监督检查规范》，落实监督检查频次要求，明确监督检查纪律和责任。要通过检查活动，督促屠宰企业严格执行相关法律法规和标准规定，建立健全屠宰环节质量安全内控制度，落实生猪入厂查验登记、“瘦肉精”自检、肉品品质检验、病害猪无害化处理、生猪产品销售等屠宰全过程质量安全防控措施。严格检查结果处置，对检查中发现的问题，应提出整改意见，责令限期整改到

位，并跟进整改落实情况，坚决杜绝走形式走过场现象。突出病害猪无害化处理监管。推动落实屠宰环节病害猪无害化处理补贴政策，切实加强无害化处理过程的监管，确保屠宰环节病害猪“应处尽处”。督促屠宰企业加强无害化处理数据登记和审核，坚决防止和杜绝弄虚作假骗取国家补助资金行为。

突出执法办案。盯紧城乡结合部、交通道路周边、私屠滥宰专业村（户）等重点区域，严防私屠滥宰抬头，严肃查处私屠滥宰、屠宰加工病死猪、添加使用“瘦肉精”、注水等违法犯罪行为。加强部门协作、区域协调和社会共治，健全跨部门屠宰监管联合执法机制，有效强化行政执法和刑事司法衔接。突出宣传引导。既要加强执法成效和典型案例宣传，有效震慑违法犯罪分子，又要加强屠宰行业宣传，讲好屠宰保障肉食品安全的故事，努力营造良好舆论氛围。要注重做好涉屠舆情应对，按照“早、快、小”原则做好应急处置工作。突出抓好安全生产监管。牢固树立安全生产“没有万无一失，只有一失万无”的强烈意识，认真落实好“管行业，必须管安全”责任制，推动企业把安全生产主体责任落细落实。