

2013年度国家自然科学基金项目(71373025)资助

北京市长城学者培养计划项目资助

现代奶牛产业技术体系北京市创新团队资助

中国乳业

政策速查手册

ZHONGGUO RUYE ZHENGCE SUCHA SHOUCE

刘芳 何忠伟 主编



金盾出版社

2013 年度国家自然科学基金项目(71373025)资助

北京市长城学者培养计划项目资助

现代奶牛产业技术体系北京市创新团队资助

中国 乳业政策 速查手册

主 编

刘 芳 何忠伟

副主编

危 薇 杨宇泽 刘 博

编著者

刘 芳 何忠伟 危 薇 杨宇泽
刘 博 吴夏梦 白燕飞 李 超

金 盾 出 版 社

内 容 提 要

本手册将近年来促进乳业发展的政策法规归纳为 7 种类型:奶牛现代化养殖政策、奶牛良种补贴政策、生鲜乳收购政策、乳品加工企业政策、发展学生奶政策、振兴奶业发展政策。将各种政策的具体法规、条例原文整理,并加以归纳解读。内容丰富,实用性、适用性强,适于广大乳品生产者、奶农以及乳业政府管理干部参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中国乳业政策速查手册/刘 芳,何忠伟主编. —北京:金盾出版社,2014. 5

ISBN 978-7-5082-9054-6

I. 中… II. ①刘…②何… III. ①乳品工业—经济政策—中国—手册 IV. ①F426. 82-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 307290 号

金盾出版社出版、总发行

北京太平路 5 号(地铁万寿路站往南)

邮政编码:100036 电话:68214039 83219215

传真:68276683 网址:www.jdcbs.cn

封面印刷:北京精美彩色印刷有限公司

正文印刷:北京万博诚印刷有限公司

装订:北京万博诚印刷有限公司

各地新华书店经销

开本:850×1168 1/32 印张:9.5 字数:237 千字

2014 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

印数:1~5 000 册 定价:21.00 元

(凡购买金盾出版社的图书,如有缺页、
倒页、脱页者,本社发行部负责调换)

前言

众所周知的“三聚氰胺”事件给整个奶业带来沉重的打击,随着居民生活水平日益提高,食品质量安全问题让广大消费者感到担忧,同时我国奶牛养殖规模化程度不高、奶业技术创新缺乏亮点等对奶业发展产生一定阻碍。为了使中国奶业能健康可持续发展,政府在不同时期内陆续出台了一系列乳业相关政策措施。为了使广大读者朋友更好地了解这些政策与法规,方便读者查询相关政策及要求,我们特编写了本手册。

作为现代奶牛产业技术体系北京市创新团队产业经济岗位专家刘芳教授团队、国家自然科学基金面上项目“中国奶牛产业安全预警体系研究”(71373025)和北京农业产业安全理论与政策研究创新团队的阶段性成果,本手册将近年来促进奶业发展的政策法规归纳为7种政策类型:奶牛现代化养殖政策、奶牛良种补贴政策、生鲜乳收购政策、乳品加工企业政策、乳制品质量安全政策、发展学生奶政策、振兴奶业发展政策。将各种政策的具体法规、条例原文整理,同时也对北京地方奶业政策加以归纳解读,以便读者参考查阅。

在本手册编写过程中,由于时间和水平所限,还有很多政策法规未能全部完善,后期将会不断进行整理更新,书中如有错漏之处,恳请广大读者批评指正。

编 著 者

目 录

第一章 概述	(1)
一、我国乳业政策实施背景	(1)
二、我国乳业政策实施的必要性	(4)
三、我国乳业政策一览表	(5)
第二章 奶牛现代化养殖政策	(8)
一、农业部关于推进畜禽现代化养殖方式的指导意见	(8)
【政策解读】	(13)
二、奶牛标准化规模养殖生产技术规范(试行)	(13)
【政策解读】	(38)
第三章 奶牛良种补贴政策	(39)
一、奶牛良种补贴资金管理暂行办法	(39)
【政策解读】	(42)
二、2013 年畜牧良种补贴项目实施指导意见	(43)
【政策解读】	(48)
第四章 生鲜乳收购政策	(49)
一、生鲜乳生产收购管理办法	(49)
【政策解读】	(56)
二、生鲜乳收购站标准化技术管理规范	(56)
【政策解读】	(62)
三、生鲜乳生产收购记录和进货查验制度	(62)

【政策解读】	(65)
四、奶畜养殖和生鲜乳收购运输环节违法行为依法从重 处罚的规定	(66)
【政策解读】	(67)
第五章 乳品加工企业政策	(69)
一、关于监督乳制品生产企业落实质量安全责任的 意见	(69)
【政策解读】	(70)
二、乳制品行业整顿和规范工作方案	(71)
【政策解读】	(78)
三、乳制品生产企业 GMP、HACCP 认证机构申请 批准条件	(79)
【政策解读】	(80)
四、乳制品工业产业政策(2009 年)	(81)
【政策解读】	(96)
五、乳制品生产企业落实质量安全主体责任监督检 查规定	(96)
【政策解读】	(104)
六、企业生产婴幼儿配方乳粉许可条件审查细则 (2010 版)和企业生产乳制品许可条件审查 细则(2010 版)	(104)
【政策解读】	(139)
第六章 乳制品质量安全政策	(141)
一、乳品质量安全监督管理条例	(141)
【政策解读】	(155)
二、进出口乳品检验检疫监督管理办法	(156)

【政策解读】	(168)
第七章 学生饮用奶政策	(170)
一、国家“学生饮用奶计划”暂行管理办法	(170)
【政策解读】	(174)
二、学生饮用奶定点生产企业申报认定暂行办法	(175)
【政策解读】	(178)
三、关于加强“学生饮用奶计划”管理的意见	(179)
【政策解读】	(182)
第八章 振兴奶业发展政策	(183)
一、国务院关于促进奶业持续健康发展的意见	(183)
【政策解读】	(189)
二、奶业整顿和振兴规划纲要	(190)
【政策解读】	(202)
三、全国奶业发展规划(2009—2013年)	(202)
【政策解读】	(214)
附 录	(216)
附录一 北京地方乳业政策	(216)
一、北京市农村工作委员会、北京市农业局、北京市财 政局关于促进奶业规模化发展若干政策的意见	(216)
二、北京市“学生饮用奶计划”暂行管理办法	(217)
三、北京市奶牛养殖场成本核算规程(试行)	(223)
附录二 国家标准	(233)
一、乳制品良好生产规范	(233)
二、粉状婴幼儿配方食品良好生产规范	(252)
三、乳制品生产企业良好生产规范(GMP)认证实施	

规则(试行)	(267)
四、乳制品生产企业危害分析与关键控制点(HACCP)	
体系认证实施规则(试行)	(279)
参考文献	(293)

第一章 概 述

一、我国乳业政策实施背景

我国乳业要健康稳定发展,必须要有政策扶持与支撑,和其他产业一样,乳业并不是孤立存在的,它与当前奶业发展阶段及不同措施需求是紧密相关的。从整个奶业发展所处的大背景看,诸多方面反映了建立和实施乳业政策的重要性和紧迫性。

(一)我国牛奶产量逐年上升

伴随着改革开放的步伐,我国经济形势出现好转,1978年我国牛奶产量为88.3万吨,在20世纪80年代初全国大部分城市出现牛奶供应紧张,但是牛奶产量也仅为114.1万吨,并没有出现大的涨幅。这时候开始鼓励国营牛场、鼓励成立乳业合作组织。1984年国家首次把乳制品产业作为主要行业的发展重点。1985年全国牛奶产量为249.9万吨,1990年增加到415.7万吨,90年代国家对乳业的改革开放政策,使乳业产业逐步崛起,2000年全国牛奶产量进一步增加到827.3万吨,年均增长约41万吨。21世纪以来,我国奶业处于高速发展期,2003年也接连出台乳业新政策,到2008年产量达到3553.8万吨。2008年的“三聚氰胺”事件给我国乳业带来沉重打击,使我国乳业陷入低谷(图1)。

(二)规模化养殖程度不高

近年来,我国畜牧业进入了持续快速发展的阶段,肉、蛋类总产量居世界首位,人均占有量超过世界平均水平,我国奶牛饲养的

全国牛奶产量 (万吨)

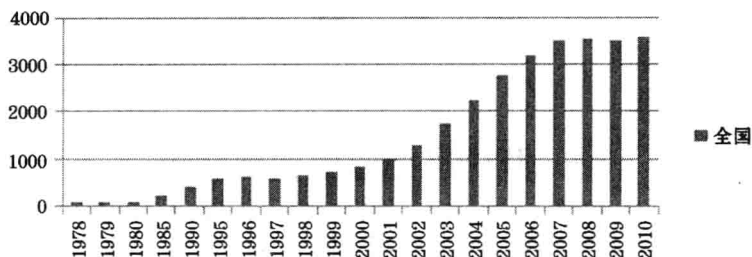


图 1 全国牛奶产量

(资料来源:中国奶业年鉴)

规模化水平也有了一定提高。但是奶牛的分散饲养、粗放经营仍较普遍,没有完全形成规模化养殖。全国大多数地区还是处于饲养规模小、分布零散的状态。这些落后的养殖方式不能适应生态环境、质量安全的要求,因此要加大奶牛饲养规模化、专业化程度,提高奶业生产效率。

2003 年我国奶牛饲养规模在 5 头以下的养殖户数量占总饲养户的 85.17%,饲养奶牛规模在 20 头以下的高达 97.8%,奶牛在 20 头以上的仅仅为 2.2%,规模在 1 000 头以上的有 136 户。2010 年我国奶牛饲养规模在 5 头以下的养殖户数量占总饲养户的 75.79%,饲养奶牛规模在 20 头以下的高达 90.75%,奶牛在 20 头以上的达到 9.25%,1 000 头以上的有 898 户。可见,近年来我国奶牛饲养规模是有所扩大的,但是从整体来看,规模化程度还是较低,仍然以小规模、分散的农户饲养为主。

(三)乳制品消费支出逐渐增多

乳制品营养丰富,适合各年龄阶段的人,对于婴儿、幼儿、青少年、中老年都是非常好的营养品。近年来,随着人们生活水平的提

高,居民们都对乳制品的刚性需求增大。1995年卡夫、雀巢、达能等国际大型乳品企业在我国建立乳品的生产销售基地,为我国乳业的发展带来了发展空间。1995年我国城镇居民家庭平均每人全年乳制品支出为31.43元,2000年人均全年乳制品支出为68.57元,增加了118.16%。随后我国城镇居民家庭平均每人全年乳制品支出逐年增加,2005年为138.62元,到2008年进一步增加到189.84元。总体来看,我国城镇居民家庭平均每人全年乳制品支出呈上升趋势(图2)。

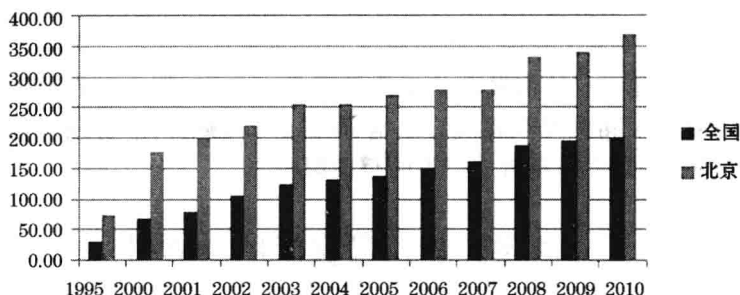


图2 全国城镇居民家庭平均每人全年乳制品消费支出
(单位:元/人)

(资料来源:中国奶业年鉴)

北京作为首都,人均乳制品消费支出明显高于全国水平,1995年北京城镇居民家庭平均每人全年乳制品支出为73.55元,高于全国平均支出42.12元,这种差距是显著的。到2000年北京人均全年乳制品支出为178.33元,增长幅度达到142.46%,这个幅度超过全国增长幅度。2008年北京人均全年乳制品支出为332.13元,高于全国平均支出142.29元。如此差距需要国家乳业政策加以协调稳定。

(四)乳品质量安全问题日益突出

随着生活水平的提高,消费者对健康饮食的要求也在提高。我国近几年不断出现乳制品质量安全问题。2004年,安徽省阜阳市“劣质奶粉”事件,引起了中国消费者对乳品安全的高度关注。2005年,光明乳业郑州回奶事件,导致产品大规模下架。2007年伊利保质期内牛奶变质事件。2008年触目惊心的“三聚氰胺”事件以及2009年的皮革水解蛋白事件,这一系列乳品质量安全事件严重打击了消费者对我国奶业的信心。而这些“问题奶粉”事件的频繁爆发,暴露出我国乳制品质量安全问题日益突出。乳制品质量安全问题不仅给消费者的身体健康带来危害,而且对我国的乳品产业健康发展带来极大的影响,搅乱了社会主义市场经济的正常秩序,给整个奶业造成严重的负面影响。

二、我国乳业政策实施的必要性

(一)奶业具有弱质性

奶业的弱质性是指奶业作为一个产业与其他产业相比较所表现出的产业发展弱势。奶业的产业链较长,在奶业产业链上游涉及了饲料种植、奶牛饲养、生鲜乳生产等,还可以延伸到乳制品收购、加工,直至产业链下游的乳品销售及对外贸易。奶业的弱质性表现为在奶牛饲养环节中资金投入较大且周转缓慢、受饲料价格的影响、承担自然灾害、奶源质量安全。在乳品加工环节中,乳品保质期较短、需要先进生产技术及生产设备。在乳品销售市场由于市场信息传递滞后、消费者需求不同、乳制品质量好坏都会为奶业造成影响,此外奶业科研周期较长等这些因素都为我国奶业发展带来严重威胁。因此,为了保证我国奶业的正常健康运行,必须

要对奶业实施政策措施。

(二)乳品质量安全需要提升

如此多的乳制品质量安全事件历历在目,给我国的奶业发展敲响了警钟。无论是在奶牛饲养环节、生鲜乳收购环节,还是在乳制品加工环节、乳制品销售环节都存在乳品质量安全问题,任何一个环节出现问题都将会为奶业造成巨大的影响和损失,失去消费者就意味着失去奶业市场。因为乳品质量的安全性需要极大提升,通过国家乳业政策对乳业生产、加工、销售各个环节中的指标控制及严格监督,这样才会使消费者消费健康乳制品。

(三)稳定乳业市场,促进乳业发展

我国奶业现阶段正处于传统奶业向现代奶业转变的关键时期,对奶牛的现代化养殖、奶牛良种补贴、乳品加工企业、市场销售、对外贸易等方面都有政策需求。在市场经济中,政府对于协调组织生产、引导产业发展、制定贸易政策等方面都具有十分重要的作用。我国政府对于畜牧业的发展一直采取积极支持的政策,鼓励畜牧业健康、持续发展,在奶业方面也给予了积极鼓励与支持,促进奶牛养殖规模化、稳定生鲜乳收购价格、扩大乳品消费市场、加大了对生产技术及设备补贴,从而稳定乳业市场,进一步促进乳业发展。

三、我国乳业政策一览表

我国乳业政策一览表,见表1。

表 1 我国乳业政策一览表

发布时间	颁布机构	政策名称
2000 年 10 月 13 日	农业部、教育部、国家轻工业局、国家质量技术监督局	《国家“学生饮用奶计划”暂行管理办法》
2001 年 1 月 5 日	农业部、教育部、国家轻工业局、国家质量技术监督局	《学生饮用奶定点生产企业申报认定暂行办法》
2002 年 12 月 12 日	农业部、教育部	《“学生饮用奶计划”管理的意见》
2003 年 4 月 29 日	科技部	《国家“十五”重大科技专项“奶业重大关键技术与产业化技术集成示范”实施管理细则》
2004 年 4 月 8 日	农业部	《关于推进畜禽现代化养殖方式的指导意见》
2007 年 8 月 8 日	农业部、财政部	《奶牛良种补贴资金管理暂行办法》
2007 年 9 月 27 日	国务院	《关于促进奶业持续健康发展的意见》
2008 年 1 月 9 日	农业部办公厅	《奶牛标准化规模养殖生产技术规范(试行)》
2008 年 9 月 25 日	国家质量监督检验检疫总局	《关于监督乳制品生产企业落实质量安全责任的意见》
2008 年 10 月 9 日	国务院	《乳品质量安全监督管理条例》
2008 年 10 月 18 日	国家工商行政管理总局 国家质量监督检验检疫总局 工业和信息化部	《乳制品行业整顿和规范工作方案》
2008 年 11 月 7 日	国务院办公厅	《奶业整顿和振兴规划纲要》
2008 年 11 月 11 日	农业部	《生鲜乳生产收购管理办法》
2008 年 12 月 4 日	国家认证认可监督管理委员会	《乳制品生产企业 GMP、HAC-CP 认证机构申请批准条件》

续表 1

发布时间	颁布机构	政策名称
2009 年 6 月 26 日	国家发展和改革委员会、工业和信息化部	《乳制品工业产业政策》
2009 年 9 月 23 日	农业部	《生鲜乳收购站标准化管理技术规范》
2009 年 9 月 27 日	国家质量监督检验检疫总局	《乳制品生产企业落实质量安全主体责任监督检查规定》
2010 年 11 月 1 日	国家质量监督检验检疫总局	《企业生产婴幼儿配方奶粉许可条件审查细则》、《企业生产乳制品许可条件审查细则》
2011 年 4 月 11 日	农业部	《奶畜养殖和生鲜乳收购运输环节违法行为依法从重处罚的规定》
2011 年 4 月 11 日	农业部办公厅	《生鲜乳生产收购记录和进货查验制度》
2013 年 1 月 24 日	国家质量监督检验检疫总局	《进出口乳品检验检疫监督管理办法》2013 年 5 月 1 日起施行
2013 年 7 月 11 日	财政部办公厅、农业部办公厅	《2013 年畜牧良种补贴项目实施指导意见》

第二章 奶牛现代化养殖政策

一、农业部关于推进畜禽现代化 养殖方式的指导意见

【法规名称】 农业部关于推进畜禽现代化养殖方式的指导意见

【颁布机构】 农业部

【颁布时间】 2004-04-08

【实施时间】 2004-04-08

【效力属性】 有效

近年来,我国畜牧业持续快速发展,肉类和禽蛋总产量跃居世界首位,人均占有量超过世界平均水平,畜牧业的规模化、专业化生产水平有了一定提高。但是,畜禽分散饲养、粗放经营仍较普遍,落后的畜禽养殖方式与现代畜牧业发展要求之间的矛盾日益突出,不能适应人们日益增长的对畜产品质量安全、公共卫生安全和生态环境安全的要求。为促进畜禽养殖方式尽快由粗放型向集约型转变,实现我国畜牧业现代化,特制定以下指导意见。

(一)推进畜禽现代化养殖方式的意义

转变养殖方式是畜牧业生产的一次重大变革,也是畜牧业走向现代化的必然要求。当前,我国大部分农村在畜牧业生产中人畜混居,畜禽散放散养、混放混养等落后的养殖方式还普遍存在,养殖环境差,畜禽发病率高,管理困难,制约着畜牧业持续、健康发展。因此,推进畜禽养殖方式转变,有利于控制动物疫病,建立公