

中国奶业产业政策的发展及成效

刘长全¹, 杨洋²

(1.中国社会科学院农村发展研究所、畜牧业经济研究中心、国家奶牛产业技术体系产业经济研究室, 北京 100020; 2.中国社会科学院研究生院, 北京 100102)

中图分类号: S8-1 文献标识码: A 文章编号: 1004-4264 (2017) 10-0058-07

DOI: 10.19305/j.cnki.11-3009/s.2017.10.015

摘要: 本文首先从养殖与加工两个方面对我国奶业产业政策的发展历程进行了梳理, 包括奶牛养殖业相关的补贴政策、生鲜乳质量安全监管政策、发展优质饲草料种植的政策与国家重大产业规划及乳制品加工业相关的市场准入与企业标准、规范标识与竞争的政策、严格企业生产经营管理的政策等, 并分析了这些政策取得的成效。总结得出, 通过以上政策的实施, 奶业产业素质得到全面提升, 产业发展格局更趋合理, 以婴幼儿配方乳粉为代表的奶业市场更加规范健康。

关键词: 奶业经济; 产业政策; 供给侧结构性改革

2017年中央一号文件提出全面振兴奶业, 这是农业供给侧结构性改革的重要任务和突破口, 也为农业供给侧结构性改革提供了新动能。首先, 加快奶业发展是城乡居民食品消费结构升级的需要。随着经济发展, 包括乳品在内的畜产品在食品消费中的占比还将有大幅增长, 乳品在提供动物源营养方面成本优势突出, 发展奶业是应对食物结构升级的合理选择。其次, 近年乳品供需缺口持续扩大, 是农业发展所面临的重要的结构性短板。再次, 奶业可以发挥以养带种功能, 带动青贮玉米、苜蓿等优质牧草种植, 促进粮经饲种植结构调整优化。但是, 当前中国奶业发展还面临一些突出的问题, 包括竞争力不足、消费者对国内乳品依然缺乏信心、产业利益联结机制不合理、环境问题随着规模养殖的发展日益突出等。如何进一步完善奶业产业政策, 以增强政策对产业发展的支撑能力、促进产业素质提升、加快奶业发展方式转变、提高乳品质量和消费者信息, 是实现奶业全面振兴的关键。本文从养殖和加工两个方面对三聚氰胺事件以来中国奶业产业政策的发展进行梳理, 并对政策效果进行评述, 最后提出进一步加强政策建设的方向。

收稿日期: 2017-06-06

1 奶牛养殖业的主要政策

1.1 补贴政策

补贴政策是农业产业政策的重要内容。为促进奶业发展, 近年国家先后出台了多项促进奶业发展的补贴和扶持政策。

1.1.1 安排专项投资用于支持奶牛标准化规模养殖

为提高奶牛标准化规模饲养水平, 根据国务院2007年颁布的《关于促进奶业持续健康发展的意见》, 国家发改委自2008年开始安排专项投资用于支持奶牛标准化规模养殖, 用于支持养殖场(区)的水电、道路、粪污处理、防疫和挤奶等配套设施和饲草料基地建设。2015年, 中央财政安排10亿元, 对900多个存栏300头以上的养殖场(小区)给予了补贴。依据养殖场(区)存栏量, 300~499头、500~999头、1000头以上三个规模分别予以80万、150万和170万补贴。2011年以前, 补贴起步标准为200头以上。2008~2015年, 累计安排资金超过50亿元, 支持奶牛养殖场(小区)近5800个。

1.1.2 实施奶牛良种补贴政策

2005年, 农业部颁布《奶牛良种补贴试点项目资金管理暂行办法》, 开始实施奶牛良种补贴政策。根据

中国奶业统计资料^[1], 2005~2014年, 奶牛良种补贴资金从0.15亿元增长到2.6亿元, 享受补贴的能繁奶牛头数从67.5万头增长到900多万头, 补贴品种从荷斯坦扩展到奶水牛、牦牛、褐牛、乳用西门塔尔牛、娟姗牛、三河牛等多个品种。2015年, 奶牛良种补贴资金投入2.565亿元, 补贴能繁奶牛837.9万头(表1)。

表1 2005~2014年奶牛良种补贴实施情况

年度	补贴资金(亿元)	补贴品种	能繁奶牛头数(万头)
2005	0.15	荷斯坦	67.5
2006	1.0	荷斯坦、奶水牛、牦牛、褐牛	347
2007	1.0	荷斯坦、奶水牛、牦牛、褐牛	346
2008	2.4	荷斯坦、奶水牛、牦牛、褐牛	600
		乳用西门塔尔	
2009~2014	2.6	荷斯坦、奶水牛、牦牛、褐牛 乳用西门塔尔、娟姗牛、三河牛	896~902
2015	2.565	荷斯坦、奶水牛、牦牛、褐牛乳用西门塔尔、娟姗牛、三河牛	837.9

1.1.3 对参加奶牛生产性能测定的奶牛进行补贴

2008年, 农业部立项在16个省(市、自治区)建立了18个奶牛生产性能测定(DHI)实验室, 对全国参加生产性能测定的25万头奶牛进行补贴, 并得到中央财政每年2 000万元的项目经费资金支持。2015年, 补贴资金增长到4 000万元, 累计投入资金已近2亿元。在此期间, 参加测定的奶牛场由337个增加到1 292个, 参加测定的奶牛数量由11.5万头增加到78.9万头, 收录各类生产、育种数据3 513万条(表2)。

表2 2008~2015年DHI参测情况统计

年度	参测牛场(个)	参测牛只(万头)	测定记录(万条)
2008	592	24.49	121.85
2009	905	35.18	192.36
2010	1034	41.41	277.77
2011	1054	46.37	326.17
2012	1043	52.6	357.00
2013	1042	52.9	467.00
2014	1178	72.36	637.00
2015	1292	78.90	1135.00

1.1.4 实施奶牛政策性保险补贴

为增强奶农抵御风险的能力, 保障奶牛养殖安全, 2008年奶牛保险被列入中央财政农业保险补贴范围。2012年, 奶牛保险从部分试点地区扩大至全国并实施

地区性差异化补贴, 其中中西部占50%, 东部地区占40%。中西部地区中央财政给予适当补助, 东部地区补贴由地方财政负担。2008~2015年, 中央财政拨付奶牛保险补贴资金34.06亿元, 带动全国实现奶牛保险保费超过70亿元, 累计约250万户次农户承保奶牛2 000多万头, 提供风险保障约1 400亿元。2015年, 中央财政拨付奶牛保险保费补贴资金8.28亿元, 提供风险保障400多亿元。

1.2 支持优质饲草料种植的发展

发展优质饲草料种植, 一方面是调整粮经饲结构、扭转因粮食安全政策引起的资源错配的必然要求, 另一方面也是支撑奶牛养殖等草畜产业发展的客观需要。近年, 国家政策积极支持优质饲草料种植的发展。

1.2.1 实施“振兴奶业苜蓿发展行动”

2012年, 中央一号文件决定在全国范围内实施“振兴奶业苜蓿发展行动”, 重点在东北、华北和西北三大苜蓿优势产区和奶牛主产区建设高产优质苜蓿示范片区。当年, 在河北、天津、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、陕西、甘肃、宁夏、新疆10个省(市、区)扶持建设50万亩高产优质苜蓿示范区, 对集中连片3 000亩以上的苜蓿种植, 按600元/亩的标准给予补助。2012~2015年, 中央财政每年安排项目资金达5.25亿元。

1.2.2 发布《全国苜蓿产业发展规划(2016-2020年)》^[2]

2016年12月, 农业部发布《全国苜蓿产业发展规划(2016-2020年)》, 提出到2020年全国优质苜蓿产量达到540万t, 并且明确了“十三五”期间苜蓿产业发展思路、区域布局与发展重点。《规划》指出, 苜蓿产业发展要按照加快发展草牧业、振兴奶业和种植业结构调整的总体要求, 加大政策扶持和引导, 优化种植、养殖区域布局, 加强苜蓿草种繁育基地建设, 大力发展高产优质苜蓿种植和加工, 推行种养结合发展模式, 提高苜蓿生产标准化、规模化、市场化、产业化水平。

《规划》确定了东北及内蒙古、西北、华北和南方四个苜蓿产业发展区域和238个重点县, 要求发挥区域比较优势, 突出重点, 分类实施。其中, 东北及内蒙古区要推行草田轮作, 发展苜蓿干草生产, 促进种养结合; 西北区要重点建设良种繁育基地, 推进苜蓿产业化, 提高加工水平和商品化率; 华北区要充分利用粮改

饲政策, 加快建设优质苜蓿生产基地; 南方区要因地利宜, 发展苜蓿青饲和半干青贮。

《规划》还提出了苜蓿产业发展的四项重点任务: 一是提升苜蓿良种生产能力, 加强苜蓿育种技术研究, 加大苜蓿新品种选育和推广力度, 提高苜蓿良种化水平; 二是加强优质苜蓿基地建设, 在全国新增或改造优质苜蓿种植基地600万亩, 加强田间设施建设和技术服务, 提高苜蓿标准化生产水平; 三是推进苜蓿生产机械化, 实施苜蓿生产机械化提升示范行动, 改造提升100个苜蓿种植企业(合作社)机械化生产水平; 四是促进种养结合发展, 建设500个高产优质苜蓿生产基地+奶牛(或其他草食动物)的种养结合示范场。

1.2.3 开展粮改饲试点

2015年中央一号文件提出“加快发展草牧业, 支持青贮玉米和苜蓿等饲草料种植, 开展粮改饲和种养结合模式试点, 促进粮食、经济作物、饲草料三元种植结构协调发展。”当年, 农业部在十个省区的30个县开展粮改饲试点, 并发布《关于“镰刀弯”地区玉米结构调整的指导意见》^[3], 主要引导种植全株青贮玉米, 同时也因地制宜, 在适合种优质牧草的地区推广牧草, 将单纯的粮仓变为“粮仓+奶罐+肉库”, 每个县每年平均补助资金1 000万元。2015年, 粮改饲计划落实面积150万亩, 实际达到286万亩, 收储优质饲草料995万t, 超出预期目标将近1倍。2015年, 试点县达到100个, 涉及区域由原来的东北、华北、西北地区的农牧交错区延伸到华东、西南、华南, 预计落实面积600万亩。2017年, 农业部继续加强粮改饲试点, 试点面积扩大到1 000万亩。

1.3 加强生鲜乳质量安全监管政策建设

提振消费者信心的根本是乳品质量安全, 其基础是生鲜乳质量安全。近年, 围绕生鲜乳质量标准、生产环节管理等, 国家加强了政策建设。

1.3.1 出台《乳品质量安全监督管理条例》

2008年婴幼儿奶粉事件以来, 我国奶业质量安全监管不断加强。2008年, 国务院颁布《乳品质量安全监督管理条例》, 明确了各个相关管理部门的职责分工。根据该条例, 奶畜养殖者、生鲜乳收购者、乳制品生产者和销售者对其生产、收购、运输、销售的乳品质量安全负责, 是乳品质量安全的第一责任人; 县级以上地方政府对本行政区域内乳品质量安全监督管理负总责; 发

生鲜乳质量安全事故, 造成严重后果或者恶劣影响的, 对相关人民政府及部门负责人依法追究法律责任。

1.3.2 加强质量安全环节监管

为加强对生鲜乳质量安全的监管, 相关部门出台了一系列政策举措。2008年, 农业部和国家工商总局制定了《生鲜乳购销合同(示范文本)》, 要求在生鲜乳购销中采用统一合同文本, 明确生鲜乳交易的数量、质量、价格、计价标准和违约责任等。农业部颁布了《生鲜乳生产收购管理办法》, 明确了对生鲜乳管理的责任, 规范了生鲜乳生产、收购、贮存、运输和销售活动行为。2010年, 国务院办公厅发出了《关于进一步加强乳品质量安全工作的通知》, 其中明确规定, 严格乳制品生产许可, 禁止向经工商登记的乳制品生产企业、奶畜养殖场、奶农专业生产合作社之外的单位和个人发放许可证。2011年4月11日, 农业部发布《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》。2014年初, 农业部召开常务会议研究部署婴幼儿配方乳粉奶源安全监管工作, 从建设优质奶源基地、保证优质饲草料供应、强化奶站及运输车辆监管、加大奶源质量安全抽检密度到技术培训、政策扶持等方面采取六项措施确保婴幼儿配方乳粉奶源安全。

1.3.3 完善生乳标准, 加强生乳质量监测

2009年开始, 国家以奶站和运输车监管为重点, 实现对生鲜乳质量安全抽检的两个全覆盖, 即抽检覆盖全国所有奶站, 检测指标覆盖卫生部公布的所有违禁添加物。农业部实施了全国生鲜乳违禁药物专项监测计划、生鲜乳质量安全异地抽检计划、《生乳》国标指标监测计划、婴幼儿配方乳粉奶源基地质量安全监测计划等四项监测计划。2010~2011年, 每年安排专项资金1 500万元用于生鲜乳质量安全监测, 2012年专项资金提高到3 500万元。生鲜乳质量安全监管重点是监测生鲜乳收购站和运输车, 检测指标包括乳蛋白、乳脂肪、菌落总数、黄曲霉素M₁、体细胞数、铅、铬、汞、三聚氰胺、革皮水解物10项指标。截止2015年, 累计抽检生鲜乳样品15.1万批次。

2010年, 卫生部公布《生乳》(GB19301-2010)等66项新乳品安全国家标准, 包括乳品产品标准15项、生产规范2项、检验方法标准49项。

1.4 制订重大产业发展规划

近年,一系列重大规划相继出台,在产业发展方向、产业布局等方面明确了奶业发展的思路。

1.4.1 出台《全国草食畜牧业发展规划(2016-2020年)》^[4]

2016年,农业部出台《全国草食畜牧业发展规划(2016-2020年)》。《规划》提出要优化发展传统农区和农牧交错区,适度发展北方牧区,保护发展青藏高原牧区,积极发展南方草山草坡地区。关于奶牛养殖业发展,《规划》提出,要巩固发展东北及内蒙古和华北产区,稳步提高西部产区,积极开辟南方产区,稳定大城市周边产区。奶牛养殖业发展的重点任务包括:推进品种改良和生产性能测定,提升荷斯坦牛单产水平,因地制宜发展乳肉兼用牛;强化规模养殖场疫病净化;加快发展全株青贮玉米及优质苜蓿高效生产,推进种养结合与农牧循环;引导奶业企业与奶农建立紧密的利益联结机制,引导乳品企业投资奶源基地建设,加快奶业一体化发展。

1.4.2 制订《全国奶业发展规划(2016-2020年)》^[5]

2016年12月,农业部、国家发展改革委、工业和信息化部、商务部、食品药品监管总局联合制订《全国奶业发展规划(2016-2020年)》。

《规划》从四个方面明确了奶业的战略定位,即:健康中国、强壮民族不可或缺的行业;食品安全的代表性行业;农业现代化的标志性行业;一二三产业协调发展的战略行业。

《规划》提出了2020年奶业发展的具体目标,包括:奶类总产量达到4 100万t、奶源自给率不低于70%、100头以上规模养殖比重超过70%、泌乳奶牛年均单产超过7.5t、粪便综合利用率超过75%等。

《规划》提出了奶业发展的十一项重点任务:优化区域布局、发展奶牛标准化规模养殖、提升婴幼儿配方乳粉竞争力、推动乳制品加工业发展、加强乳品质量安全监管、加快推进产业一体化、打造国产乳品品牌、加强良种繁育及推广、促进优质饲草料生产、推进奶牛粪污综合利用、加强奶牛疫病防控等。

针对乳品质量安全问题,《规划》还提出修订《生乳》国家标准,改变《生乳》国家标准相关指标设置过低问题;建立生乳分级标准体系引导优质优价;把乳品质量安全放在优先地位,建设以安全为核心的法规标准

体系,落实“四个最严”要求,强化质量安全监管措施,消除产业链各环节监管漏洞。

2 乳制品加工业的主要政策

2008年三聚氰胺事件以来,国家奶业相关主管部门围绕市场准入、规范竞争、完善标准等不断加强政策建设。

2.1 规范市场准入与加工企业标准

相关主管部门着力整顿乳制品加工企业,关闭了一批规模小、企业和食品安全管理能力低的乳制品加工企业。

2008年,发改委等多个部委联合制定《奶业整顿和振兴规划纲要》^[6],纲要提出,所有乳制品生产企业限期执行《乳制品企业良好生产规范(GB12693)》,三年内必须全部达标,达不到标准的必须停产整顿;对于不符合产业政策和行业准入条件或整改后仍然达不到验收条件的企业,要依法关闭。2009年,工信部和发改委制定《乳制品工业产业政策(2009年修订)》^[7],对新建和改扩建乳制品加工企业进一步做出详细规定,新建和扩建乳粉项目日处理生鲜乳能力必须达到300t以上;新建液态乳项目日处理生鲜乳能力须达到500t以上;新建乳制品加工项目已有稳定可控的奶源基地生产鲜奶数量不低于加工能力的40%。

2013年,国家食品药品监督管理总局颁布《婴幼儿配方乳粉生产许可审查细则(2013版)》^[8],进一步提高乳品加工企业门槛。《细则》规定:仅有包装场地、工序、设备,没有完整生产工艺条件的,不予生产许可。仅生产婴幼儿配方乳粉基粉,不生产婴幼儿配方乳粉最终产品的,不予生产许可。

《细则》发布之日起,不再受理新建企业以基粉为原料,采用干湿法复合工艺异地生产婴幼儿配方乳粉的生产许可申请。

《细则》还规定,主要原料为生牛乳的,其生牛乳应全部来自企业自建自控的奶源基地,并逐步做到生牛乳来自企业全资或控股建设的养殖场。加工企业需要建立原料供应商审核制度;对采购的全脂、脱脂乳粉进行批批检验,乳清粉、乳清蛋白粉应实施批批检验;婴幼儿配方乳粉出厂应全项目逐批自行检验。出厂检验合格的产品应当保留检验报告,并做好检验记录,检验报告应保存3年。产品需留样,留样数量应满足复检要求并保存至保质期满。细则规定乳品加工企业需要建立产品

召回制度及消费者投诉处理机制。

2.2 完善法规，规范标识和竞争

2007年，国家质检总局与农业部联合下发《关于加强液态奶标识标注管理的通知》，要求生产企业要按照有关法律法规和国办有关规定，严格执行液态奶标识制度。《通知》规定，用复原乳做原料生产液态奶的，要严格按照《国务院办公厅关于加强液态奶生产经营管理的通知》的要求，标注“复原乳”字样，并在产品配料表中如实标注复原乳所占原料比例；如以生鲜牛乳为原料，经巴氏杀菌处理的巴氏杀菌乳标“鲜牛奶/乳”；以生鲜牛乳为原料，不添加辅料，经瞬间高温灭菌处理的超高温灭菌乳（UHT）标“纯牛奶/乳”；自2008年1月1日起生产企业必须在巴氏杀菌乳和UHT奶包装主要展示面上紧邻产品名称的位置，分别标注“鲜牛奶/乳”“纯牛奶/乳”等。

2015年4月24日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议审议通过了新的《中华人民共和国食品安全法》^[9]，并于2015年10月1日起正式实施。该部食品安全法被称为史上最严食品安全法，进一步明确了预防为主、风险管理、全程控制、社会共治的原则，着力构建最严格、覆盖全程的监管制度。根据新修订的《中华人民共和国食品安全法》，婴幼儿配方食品生产企业应当实施从原料进厂到成品出厂的全过程质量控制，对出厂的婴幼儿配方食品实施逐批检验，保证食品安全。明确规定，婴幼儿配方乳粉的产品配方应当经国务院食品药品监督管理部门注册，不得以分装方式生产婴幼儿配方乳粉，同一企业不得用同一配方生产不同品牌的婴幼儿配方乳粉。

针对市场上婴幼儿配方乳粉产品配方过多、过滥，品牌与配方的混乱以及夸大宣传造成消费者选择困难，生产过程中频繁更换配方造成产品质量安全隐患等问题，2016年6月国家食品药品监督管理总局发布《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》，自2016年10月1日起正式施行，以严格婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理，保证婴幼儿配方乳粉质量安全。根据《配方管理办法》^[10]，在我国境内生产销售和进口的婴幼儿配方乳粉产品配方均实行注册管理；同一企业申请注册两个以上同年龄段产品配方时，产品配方之间应当有明显差异，并经科学证实。每个企业原则上不得超过3个配方

系列9种产品配方。

《配方注册管理办法》对乳粉命名、标签标识做了严格规定：要求配料表将食用植物油具体的品种名称按照加入量的递减顺序标注；产品名称中有动物性来源的，应当根据产品配方在配料表中如实标明使用的生乳、乳粉、乳清（蛋白）粉等乳制品原料的动物性来源。使用的乳制品原料有两种以上动物性来源时，应当标明各种动物性来源原料所占比例；声称生乳、原料乳粉等原料来源的，应当如实标明具体来源地或者来源国，不得使用“进口奶源”“源自国外牧场”“生态牧场”“进口原料”等模糊信息。标签和说明书不得含有下列内容：涉及疾病预防、治疗功能；明示或者暗示具有保健作用；明示或者暗示具有益智、增加抵抗力或者免疫力、保护肠道等功能性表述；对于按照食品安全标准不应当在产品配方中含有或者使用的物质，以“不添加”“不含有”“零添加”等字样强调未使用或者不含有。

2.3 严格加工企业生产经营管理

2014年8月8日，国家食品药品监督管理总局就《婴幼儿配方乳粉生产企业食品安全信用档案管理规定》公开征求意见。根据《信用档案管理规定》要求，国家食品药品监督管理总局负责组织建立全国婴幼儿配方乳粉生产企业食品安全信用档案；县级以上食品药品监管部门要按照“一企一档”的原则，建立本行政区域所有婴幼儿配方乳粉生产企业的食品安全信用档案。食品药品监管部门要真实、准确记录企业基本信息、监管信息和社会监督信息，重点记录食品药品监管部门在监管工作中发现的问题信息、不合格产品信息、违法违规行为及其处理信息、产品召回信息、食品安全事故信息、消费者投诉举报信息、社会组织监督信息、媒体曝光信息等。食品药品监管部门可以根据婴幼儿配方乳粉生产企业质量安全信用档案记录的信息，评定企业信用等级，作为对企业分类监管的依据并进行公布。对有不良信用记录的企业，增加监督检查和产品监督抽检频次。

2015年12月31日，国家食品药品监督管理总局出台《婴幼儿配方乳粉生产企业食品安全追溯信息记录规范》，推动婴幼儿配方乳粉生产企业建立和完善食品安全追溯体系，规范食品安全追溯信息记录。根据《规范》要求，各地食品药品监督管理部门要督促指导本行政区域内的婴幼儿配方乳粉生产企业结合实际，真实、

准确、有效记录生产经营过程的信息，建立和完善婴幼儿配方乳粉生产企业食品安全追溯体系，实现婴幼儿配方乳粉生产全过程信息可记录、可追溯、可管控、可召回、可查询，全面落实婴幼儿配方乳粉生产企业主体责任，保障婴幼儿配方乳粉质量安全。根据《规范》规定，记录信息包括产品配方研发、原辅材料管理、生产过程控制、成品管理、销售管理、风险信息管理、产品召回等主要内容。

3 相关政策对中国奶业发展的影响

3.1 促使产业素质全面提升

在奶牛养殖方面，政策的积极作用体现在几个方面：第一，稳定了原料奶生产能力。在国际市场下行、国内需求不振的大背景下，原料奶产出总体上保持稳中有增的态势，为奶业的进一步发展奠定了基础。第二，推动奶牛养殖规模化、集约化和标准化建设，提高了行业素质。2015年，100头以上奶牛规模养殖比例达到48.3%，比2008年提高28.8个百分点，2016年进一步提高并超过50%。2015年，机械化挤奶率达到95%，规模牧场全部实现机械化挤奶，规模场全混合日粮饲养技术（TMR）普及率达到70%。第三，奶牛品种持续改良。2008年以来DHI累计测定奶牛404.21万头（次）。2015年，泌乳奶牛年均单产6t，比2008年提高1.2t。2016年，泌乳奶牛年均单产进一步上升至6.4t，年产9t以上的高产奶牛超过180万头。第四，产业发展支撑条件明显改善，尤其是优质饲草料的供给得到增强。振兴奶业苜蓿发展行动在四个方面促进了苜蓿生产，包括苜蓿良种化、标准化生产、改善生产条件、提升质量水平。第五，生鲜乳质量大幅提高，奶站基础设施、卫生、检测等条件显著改善。2015年，生鲜乳抽检合格率99.34%，生鲜乳中的乳蛋白、乳脂肪抽检平均值均高于《生乳》国家标准，规模牧场指标达到发达国家水平。2016年，三聚氰胺等重点监控违禁添加物检测合格率连续8年保持100%。

在乳制品加工方面，通过对加工企业的整顿，淘汰了一批布局不合理、奶源无保障、技术落后的产能。2008~2015年，规模以上乳制品企业（年销售额2 000万元以上）从815家减少到638家。乳制品企业整体素质明显提高，加工装备、加工技术和管理运营已接近或

达到世界先进水平。通过标准和管理完善，乳制品质量也达到较高水平。2015年，乳制品抽检合格率达99.5%，婴幼儿配方乳粉抽检合格率为97.2%。

3.2 产业发展格局更趋合理

按照市场特点，发挥区位、交通与资源比较优势是提升产业竞争力的基础。近年，通过产业政策的完善，产业发展重点和方向日益明确，有利于发挥各地区资源条件、比较优势的奶业产业发展格局正在形成。《全国草食畜牧业发展规划（2016-2020年）》与《全国奶业发展规划（2016-2020年）》先后对奶业发展格局做了部署。根据《全国奶业发展规划（2016-2020年）》，在东北和内蒙古产区引导奶业生产实现规模化、标准化和专业化，以荷斯坦牛为主，兼顾乳肉兼用牛发展，重点发展奶粉、干酪、奶油、超高温灭菌乳等，根据市场需要适当发展巴氏杀菌乳、发酵乳等产品；在华北产区，加快养殖小区改造升级为牧场，发展专业化养殖场，提高集约化程度，以荷斯坦牛为主，适当发展奶山羊等品种，重点发展奶粉、干酪、超高温灭菌乳、巴氏杀菌乳、发酵乳等产品；在西部产区，着力发展奶牛规模养殖场、家庭牧场和奶农合作社，提高奶类商品化率，提升价值链，以荷斯坦牛为主，发展乳肉兼用牛，兼顾奶山羊、牦牛等品种，重点发展奶粉、干酪、奶油、羊乳及相关乳制品，适度发展超高温灭菌乳、发酵乳、巴氏杀菌乳等产品，鼓励发展具有地方特色的牦牛奶、骆驼奶等乳制品；在南方产区，积极发展适度规模养殖场，重点发展巴氏杀菌乳、干酪、发酵乳，适当发展炼乳、超高温灭菌乳、乳粉等产品，鼓励发展水牛奶等具有地方特色的乳制品；在大城市周边产区，稳定奶牛数量，提高生产效率，重点发展种业龙头企业，主要发展巴氏杀菌乳、酸奶等低温产品，适当发展干酪、奶油等其他乳制品，鼓励新型乳制品的开发。

3.3 以婴幼儿配方乳粉为代表的奶业市场更加规范健康

婴幼儿配方乳粉是社会关注最多，也是近年政策的焦点。《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》完善了对生产资质、注册程序、标签等的规范化管理。就对企业品牌数量限制来说，对婴幼儿配方乳粉市场长远健康发展也有着重要的影响。为了定位细分市场、满足差异化需求，多品牌、多系列是一种常见的企业经营策

略,对乳品加工企业来说,多个系列、多个配方的做法起到的也应该是这个作用。但是,在中国婴幼儿配方奶粉市场,甚至在整个乳品市场,这样一种策略很大程度上被企业用来将消费者引向“高端化”的非理性消费模式。乳品的特点是同质化,只要达到质量安全相关指标的要求,即使脂肪、蛋白含量有一点差异,产品品质也是非常接近的,没有所谓高端、低端之分。但是,目前存在各种配方高度相似,甚至完全相同的奶粉,被分别冠上高端、低端的标签。这种情况下,高端系列向消费者传递的实际上是微乎其微、甚至根本不存在的品质差异。这不仅仅误导消费者的选择,在消费行为不成熟、消费者对乳品质量缺乏信心的情况下,还会因为消费者“非优则次”的疑虑,加剧消费者对大众消费乳品的不信任,阻碍整个乳品行业的健康发展。长远来看,《配方注册管理办法》的出台将有助于规范婴幼儿配方奶粉生产企业的行为,让产品系列的设定能够提供正确的、有利于消费者选择的信息,也进一步帮助恢复消费者对

大众消费乳品的信心,将消费者引向理性消费模式,最终达到促进乳品市场健康发展、持续发展的目的。

参考文献

- [1] 中国奶业协会.中国奶业年鉴(历年)[M].北京:中国农业出版社.
- [2] 中华人民共和国农业部.全国苜蓿产业发展规划(2016-2020年)[Z].2016.
- [3] 中华人民共和国农业部.关于“镰刀弯”地区玉米结构调整的指导意见[Z].2015.
- [4] 中华人民共和国农业部.全国草食畜牧业发展规划(2016-2020年)[Z].2016.
- [5] 农业部、国家发展和改革委员会、工业和信息化部、商务部、国家食品药品监督管理总局.全国奶业发展规划(2016-2020年)[Z].2016.
- [6] 国家发展和改革委员会、农业部、工业和信息化部等.奶业整顿和振兴规划纲要[Z].2008.
- [7] 工业和信息化部、国家发展和改革委员会.乳制品工业产业政策(2009年修订)[Z].2009.
- [8] 国家食品药品监督管理总局.婴幼儿配方乳粉生产许可审查细则(2013版)[Z].2013.
- [9] 中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国食品安全法[Z].2009.
- [10] 国家食品药品监督管理总局.婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法[Z].2016.

新 书 速 递

《中国奶业统计摘要2017》

出版时间:2017年6月 工本费:380元



《中国奶业统计摘要2017》(以下简称《摘要》)由农业部畜牧业司、奶业管理办公室和中国奶业协会共同编撰,是及时、简明反映我国奶业发展情况的行业资料统计年刊。

《摘要》内容包括综合情况、奶畜养殖、饲料工业、乳品加工、奶业价格指数、奶业贸易、国际奶业和含乳饮料8个部分,全面、系统和翔实地汇编了近年来的部分历史数据,以供行业决策、指导和发展参考。

购书方式:

- ① 将书款通过邮局直接汇款到下列地址:
邮购地址:100193 中国农科院北京畜牧兽医研究所
牧医3号楼(奶业楼)
收款人:《中国奶牛》编辑部
联系电话:010-62673004

- ② 将书款直接汇款到下列帐号:
账户名:北京四而博达广告有限公司
账号:0200006109200118951
开户银行:中国工商银行北京清河镇支行
汇款时请注明汇款人姓名和联系方式,以方便邮寄图书。