

奶业整顿和振兴规划纲要

发展改革委 农业部 工业和信息化部 商务部
卫生部 质检总局 工商总局 财政部 人民银行
银监会 保监会 中央宣传部 监察部

为做好婴幼儿奶粉事件处置工作，解决奶业面临的困难和深层次问题，促进奶业稳定健康发展，在继续深入贯彻《国务院关于促进奶业持续健康发展的意见》（国发[2007]31号）的基础上，特制定本纲要。

一、危机与机遇

近期发生的婴幼儿奶粉事件是一起重大的食品安全事件，不仅给婴幼儿的生命健康造成损害，给社会稳定和国家形象带来负面影响，更使我国奶业发展陷入严重的困难和危机。消费者信心严重受挫，乳制品消费市场一度陷入低迷；生产企业产品大量积压，流动资金紧张，陷于停产、半停产状态；奶牛主产区普遍出现倒奶现象，个别地区出现宰杀奶牛现象，广大奶农生产积极性受到沉重打击；民族品牌信誉受损，一些国家（地区）禁止进口我国乳制品。

婴幼儿奶粉事件的发生，集中反映了我国奶业发展中长期积累的矛盾和问题：一是在奶业快速发展过程中，存在只求数量、忽视质量的倾向；二是对生鲜乳及乳制品（以下统称乳品）质量监管存在严重缺失，标准体系不完善，监测和管理制度不健全，对生产全过程的质量控制存在漏洞；三是乳制品生产企业盲目发展，产能过剩，争抢奶源，无序竞争，缺乏社会责任感；四是对奶站的监管缺失，对掺杂使假、压级压价等行为打击不力，致使奶站运营管理混乱；五是奶牛养殖方式落后，规模化、标准化水平低，奶农与乳制

品生产企业的利益关系不合理；六是法制建设滞后，行业指导不适应形势发展需要。因此，要振兴和保持奶业持续健康发展，必须对奶业进行全面整顿。

婴幼儿奶粉事件的发生，为奶业通过整顿向更高层次迈进提供了难得的契机。改革开放特别是上世纪90年代以来，我国奶业持续快速发展，目前正处在从数量扩张向整体优化、提高素质转变的关键时期，具备了进一步发展的基础。同时，我国乳品人均消费水平还比较低，进一步发展仍有很大空间和潜力。在此背景下，只要真正汲取教训，以危机为机遇，坚定不移地推进整改，全面加强以质量为核心的制度建设，就能保持奶业的发展势头，把奶业发展推向新阶段。

二、目标与方针

（一）工作目标。

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，把整顿和振兴奶业作为实践科学发展观的具体行动，作为确保人民群众健康安全和保持当前经济社会稳定发展的重要任务，以建设现代奶业为总目标，以全面加强质量管理和制度建设为核心，以整顿乳制品生产企业和奶站、规范养殖为重点，努力开创奶业发展新局面，并推动食品行业的质量安全和监管水平的全面提升。

1. 到2008年年底，以处置婴幼儿奶粉事件为契机，对乳品生产、收购、加工、销售等各环节进行全面整改，加大扶持力度，使各环节基本恢复到正常状态。

2. 到2009年10月底前，健全相关法律法规，完善乳品质量标准，推广生鲜乳生产技术规程，加强奶站规范化建设和管理，推进乳制品生产企业建立良好生产规范，使奶业发展在制度化、规范化建设上迈出重要步伐。

3. 到 2011 年 10 月底前，在推进养殖规模化、产销一体化，加工布局优化、全行业标准化，以及规范市场竞争、完善质量标准体系等方面取得实质进展。力争使奶牛良种覆盖率提高到 60%，奶牛平均单产水平接近 5.5 吨，100 头以上规模化养殖场（小区）奶牛比重由目前的不足 20%提高到 30%左右；乳制品生产企业完成良好生产规范改造，基地自产生鲜乳与加工能力的比例达到 70%以上；乳制品生产行业的集中度进一步提高。奶业的质量标准体系、检测监管体系、质量管理体系基本建立，乳制品质量安全水平显著提升，奶业的整体素质和效益达到新水平，现代奶业基础格局初步形成。

（二）工作方针。

1. **坚定信心，迎难而上。**抓住当前奶业存在的主要矛盾和问题，采取有针对性的措施，攻坚克难、认真整改，以实际行动赢得社会信任，增进消费者信心。

2. **远近结合，标本兼治。**当前要整顿与扶持并举，在全面整顿、加强监管的同时，制定必要的扶持政策，及时解决企业和奶农面临的困难，尽快恢复生产。同时，要立足于产业振兴的总体要求，以质量监管、奶站管理、实施标准化、理顺利益联结机制等为重点，有计划、有步骤地推进改革，建立奶业持续健康发展的长效机制。

3. **统筹推进，突出重点。**要综合分析奶业产业链各环节存在的问题，加强统筹协调和宏观指导，全面推进整改，并突出重点地区、重点环节和重点企业，抓住重点问题，集中力量，因类施策，逐个突破。

4. **公开透明，依法监管。**要公开质量信息和整改情况，把人民群众的监督和参与作为推动奶业整顿和振兴的动力。要加大执法力度，依法加强对奶业发展的监督和管理。

三、任务与措施

（一）全面加强质量监管。

1. 完善质量标准体系。由卫生部牵头，抓紧组织修订乳品质量安全标准；由农业部牵头，抓紧制定饲料中三聚氰胺及其它有毒有害物质限量检出值标准。上述标准的修（制）订要在一年内完成，作为国家强制标准执行。鼓励企业、地方制定更为严格的企业和地方标准。在新标准颁布之前，乳品生产经营单位应执行现行国家标准；现行没有标准的，可参照国家推荐的国际食品法典委员会（CAC）、国际乳业联合会（IDF）等国际组织的标准执行。

2. 强化检测能力建设。（1）尽快缓解当前检测工作面临的突出矛盾。一是跨行业、跨地区调动和整合高效液相色谱仪等检测仪器设备，满足一线工作的需求；二是科技、工业和信息化等部门要加快组织开展相应仪器设备的国产化研制和开发；三是总结和推广错峰检验的办法，对挤奶、运输、入厂等环节全程监控、封闭运行的生鲜乳，先入厂再留样检验，保证生鲜乳及时销售和质量安全；四是科技和质检部门要牵头继续开展乳品中三聚氰胺快速检测方法的研发与论证，力争在较短时间内推广应用。（2）加快质检、农业等系统的检测能力建设。各级政府要根据新情况及未来需求，进一步加大投入，为质检、农业等系统添置必要仪器设备，改善检验检测条件。要重点加强基层检测能力建设，满足常规检测的需要。质检、卫生、农业、食品和药品监管等部门要加强协作，资源共享。（3）明确收费办法。生产企业、奶站对奶农销售的生鲜乳进行检测，不得收费。质检、农业部门按照各自职能，依法分别对乳制品生产企业和奶站进行三聚氰胺及其它有毒有害物质抽查或检测，所需经费由同级财政予以保障，不得向被检单位收费。企业委托检验机构检测的收费规定，由省级价格主管部门牵头制定。

3. 健全质量管理制度。（1）完善乳制品检验制度。质检部门要加强乳制品质量安全监管，监督乳制品生产企业对原料进厂和产品出厂实施批批检验，对检出三聚氰胺及其它有害有毒物质的产品，

立即责令企业召回、封存、销毁。(2) 建立产品质量可追溯制度。从饲料供应到乳品生产、收购、加工、销售各环节均应建立台账制度，如实记录产品来源、数量、质量、批次、日期等相关信息。质检、农业、工业和信息化、工商、商务等相关部门要按照职责分工，依法加强从生产到销售的全过程质量监管，对发现的问题区别不同情况，分别实施责令整改、产品召回、下架退市等处置措施。

(3) 建立严格的乳制品生产企业质量管理制度。所有乳制品生产企业要限期执行《乳制品企业良好生产规范(GB12693)》，三年内必须全部达到标准，达不到标准的，必须停产整顿。婴幼儿奶粉生产企业应当实施危害分析与关键控制点(HACCP)体系，并鼓励其他乳制品生产企业参照实施。(4) 建立生鲜乳质量监管制度。农业部门要加强对生鲜乳生产、收购等环节的质量安全监管，对不合格生鲜乳及时进行无害化处理。(5) 加强饲料和兽药质量安全监管。农业部门要监督饲料和兽药生产企业严格执行国家标准和技术规范，从源头上防止使用违禁药物和非法添加物。凡不符合国家标准的饲料和兽药，一律不得出厂销售。加大对饲料和兽药生产企业违法违规行为的打击力度，性质严重的，要依法停产整顿。

(二) 重塑消费者信心。

1. 及时公布信息。 质检总局要及时公布乳制品三聚氰胺等有毒有害物质的检测信息，引导消费者理性消费。销售者要及时在明显位置公布合格和不合格乳制品品牌、批次等信息。新闻媒体要坚持及时、准确、公开、透明原则，加大对有关部门采取的政策措施、生产企业严格把关提高乳品质量等情况的宣传力度，积极回应社会关注热点，解疑释惑，对违法违规行为开展舆论监督，避免不实报道和恶意炒作。

2. 维护消费者权益。 质检部门要监督乳制品生产企业对 2008 年 9 月 14 日前生产的或未经批批检验三聚氰胺的所有乳制品进行清

理和检测，对经检验合格的乳制品，由企业加贴标识后销售。各地工商管理部门要会同商务部门，监督销售者将市场上不合格乳制品全部下架退市，并监督协调销售者对消费者购买的不合格乳制品凭实物办理退货。有关部门要畅通消费者投诉渠道，确保热线电话畅通，认真解答消费者咨询，及时受理、处理消费者投诉和举报，妥善解决消费纠纷。要严格执行复原乳标“复原乳”、巴氏杀菌乳标“鲜”、高温灭菌乳标“纯”的液态奶标识制度，维护消费者的选择权。

3. 普及乳制品知识。 卫生部门要组织专家和有关科研单位，通过广播电视、报刊杂志、印发知识手册等多种形式，广为宣传乳制品相关知识，做好健康咨询和答疑解惑工作。有条件的销售者要增设乳制品导购员和咨询台，免费发放科普材料。

（三）加快市场恢复与培育工作。

1. 明确退货退款资金结算和不合格产品销毁办法。 对销售者购进不合格乳制品支付的货款以及受理消费者退货垫支的资金，生产企业要与销售者及时结算和支付；销售者要在及时清算的基础上，保障生产企业的正常销售回款。销售者因资金困难或者生产企业因停产等原因，一时无法支付不合格乳制品退款的，分别由销售者和生产企业的所在地人民政府负责协调解决。由质检部门会同工业和信息化部门监督生产企业对不合格产品实施召回、封存，并会同环保部门及时进行无害化销毁处理。对下架退市的不合格乳制品，由工商部门会同商务部门监督销售者封存，在销售者与生产企业进行资金结算后，会同环保部门及时进行无害化销毁处理。

2. 确保市场供应。 有关部门要进一步做好乳制品市场监测日报工作，及时、准确地掌握市场供求和价格变化情况，指导企业扩大和恢复合格乳制品销售。引导工商企业联手采取灵活多样的销售方式，切实保障乳制品市场供应，恢复正常库存，做到不脱销、不断

档。积极开拓中小城市和农村消费市场，依托企业购销网点和“万村千乡”等工程，加大对国产合格乳制品采购力度，做好农村乳制品配送工作。

3. 维护市场秩序。有关部门要继续依法加大监督检查力度，定期对市场进行巡查，严厉打击掺杂使假、以劣充好、囤积居奇、哄抬物价等违法行为，维护市场秩序。进一步健全相关法律法规，依法加强对乳制品生产企业不良竞争行为的监管，及时查处低价倾销等恶性竞争行为。有关部门要建立乳制品生产和经营者不良记录，并定期予以公布。

4. 继续推进学生饮用奶计划。完善和加强扶持政策，继续支持学生饮用奶奶源基地建设。农业部门要会同有关部门加强学生饮用奶定点生产企业的认定工作，确保产品质量安全。

（四）全面提升乳制品生产企业素质。

1. 开展行业整顿。工业和信息化部要会同有关部门利用半年时间，在全行业组织开展整顿和规范工作，提高乳制品生产企业诚实守信、依法经营、履行社会责任的自觉性。对产品质量不合格、生产销售秩序混乱、质量保证体系不健全的企业，要限期整改或责令停产整顿；对不符合产业政策和行业准入条件或整改后仍达不到验收条件的企业，要依法关闭；对非法生产企业，要坚决取缔。整顿和规范期间，暂停乳制品加工新上项目（企业）的核准。要妥善处理重组及关闭企业的资产处置和职工安置等工作，同时要避免因企业关闭出现“卖奶难”问题，切实保护职工合法权益和奶农利益，维护社会稳定。

2. 保持正常生产。（1）加强金融和财政支持。对诚信守法经营的乳制品生产企业符合信贷条件的贷款要求，金融机构要给予足额贷款支持；对因受婴幼儿奶粉事件影响、资金暂时周转困难的企业，金融机构要按规定给予流动资金贷款支持，对经金融机构同意展期

的逾期贷款，免收罚息。中央财政对企业生鲜乳收购贷款，按照半年期银行贷款基准利率的一半，给予三个月贴息，地方财政也可给予贴息支持。具体贴息条件、标准和程序按财政部门规定执行。拓宽奶业直接融资渠道，对符合条件的企业发行债券和通过股票市场融资给予积极支持。（2）做好生鲜乳收购工作。有关部门要督促企业增强社会责任，切实履行收购合同，坚决制止随意拒收生鲜乳的行为，维护奶农利益。为确保质量安全，企业可通过派员全程监控，采取人盯人、人盯车、人盯站的“三盯”等措施，严把生鲜乳进厂关。（3）加强分类指导。地方各级政府要监督问题企业加快整改，验收合格后尽快恢复生产；对合格企业要加强管理，增加产品投放。不得不加区分一律要求所有乳制品企业停产整顿。

3. 提高企业管理水平。乳制品生产企业要切实负起保证产品质量的责任，完善企业管理制度，加强职工的产品质量意识教育，自觉遵守法律法规和质量标准，做到制度健全、职责明确、管理到位、责任到人；要培养自主创新能力，提高产品开发能力和技术装备水平，努力降低能耗，加强资源综合利用和环境保护；要推进品牌战略，提高市场竞争力。

4. 优化产业结构。严格执行乳制品产业政策，严格行业准入，防止盲目投资和重复建设，促进乳制品加工与生鲜乳生产协调发展，形成特色鲜明、协调发展的乳制品工业新格局。东北、华北、西北重点产区要调整优化产业布局，加快淘汰布局不合理、规模小、技术落后的产能；南方地区要根据当地实际条件，逐步扩大乳制品工业规模；大城市郊区要加快乳制品工业的现代化步伐。鼓励和支持企业通过资产重组、兼并收购、强强联合等方式，加快集团化、集约化进程，整合加工资源，提升产业水平。

（五）强化生鲜乳收购管理。

1. 整顿和规范奶站。农业部要牵头组织好奶站专项整治行动，

逐步建立生鲜乳收购管理的长效机制。要摸清全国奶站底数，坚决打击、取缔不法奶贩；严厉打击各种掺杂使假的违法行为，坚决杜绝添加三聚氰胺等有毒有害物质现象；规范生鲜乳收购秩序，及时查处压级压价、欺行霸市、强买强卖等行为。

2. 提高奶站准入门槛。尽快提出奶站准入条件，实行生鲜乳收购许可证管理制度。只有取得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，才有资格开办奶站，奶站应当依法取得生鲜乳收购许可证。奶站法人要加强对奶站的管理，并承担相应的法律责任。对现有的个体奶站设定过渡期，逾期达不到开办要求的，要予以关停，具体办法由农业部制定。

3. 实施标准化管理。由农业部牵头，参照《良好农业规范第 8 部分：奶牛控制点与符合性规范（GB/T20014.8）》，对奶站的基础设施、卫生条件、机械设备、检测手段、操作规范、人员素质等提出明确要求，到 2009 年底，全国奶站都要达到要求，实现标准化管理。对达不到要求的，要责令停业整顿或取缔。

（六）提高养殖水平。

1. 继续落实相关扶持政策。继续实施国发[2007]31 号文件提出的各项奶业扶持政策，并进一步加大扶持力度。继续实施奶牛良种补贴和奶牛保险实行保费补贴政策，支持奶牛良种繁育场建设，研究完善优质后备母牛补贴办法，做好奶牛生产性能测定等基础工作。加强对奶牛养殖农户的信贷支持，开发适应奶业发展需要的金融产品，搞好金融服务。

2. 对重点地区特别困难奶农实施临时救助政策。国家对倒奶严重地区的特别困难奶农实施临时救助补贴政策。当前，重点扶持内蒙古、河北、山东、山西、辽宁、河南 6 个省（区）特别困难的倒奶奶农，中央财政补贴资金采取切块一次性下达，由地方根据实际情况，结合地方财政补贴资金统筹安排使用。地方政府也要安排资

金，加强对困难奶农的扶持。

3. 推进规模化、标准化养殖。所有奶牛养殖场（小区）要限期执行《奶牛场卫生规范（GB16568）》，力争三年内达标，达不到标准的必须停产整顿。其他奶牛饲养户（点）要参照执行。农业部门要开展相应的技术规范培训。中央在现有奶牛规模化养殖建设投资规模的基础上，进一步加大中央预算内投资支持力度，支持奶牛主产区加快现有养殖场（小区）标准化改造和新建标准化规模养殖场（小区），改善奶牛养殖、防疫、挤奶、粪污处理等条件，提高饲养水平和生鲜乳质量。

4. 做好奶牛养殖技术指导和服务。加强奶牛标准化养殖关键技术的推广，加大奶牛人工授精、选种选配等技术服务。加强奶牛疫病防控，重点加强对结核病、布氏杆菌等传染病的监测与疫牛的强制扑杀工作，继续对患病强制扑杀奶牛的，给予补贴。加快推广奶牛养殖环境污染治理相关技术，结合相关项目支持奶牛养殖户采用减排措施和粪污综合利用技术。

（七）推进产业化经营。

1. 大力发展奶农专业生产合作组织。积极扶持奶农专业生产合作社、奶牛协会等奶农专业合作组织发展，使其在维护奶农利益、协商生鲜乳收购价格、为奶农提供服务等方面充分发挥作用。财政部门要加大对奶农专业合作组织的扶持力度。任何单位和个人不得侵犯奶农专业合作组织及其成员的合法权益。

2. 建立合理的利益联结机制。大力发展以奶农为基础、养殖基地为依托、乳制品生产企业为龙头的奶业产业化经营方式，形成奶业产业链各环节相互促进、共同发展的格局。鼓励乳制品生产企业通过订单收购、建立风险基金、返还利润、参股入股等多种形式，与奶农结成稳定的产销关系、形成紧密的利益联结机制，更好地发挥企业的龙头带动作用。

3. 规范生鲜乳交易行为。各地要建立由政府有关部门、行业协会、乳制品生产企业、生鲜乳收购者、奶畜养殖者代表等参加的生鲜乳价格协调机制，协商确定生鲜乳交易参考价格并定期公布，作为生鲜乳购销双方签订合同时的参考。各地价格、农业部门要加强指导，保证协调机制的正常运行。农业部要会同工商总局制定统一规范的生鲜乳购销合同示范文本，明确生鲜乳交易的数量、质量、价格、计价标准和违约责任等，由各地农业部门配合工商部门指导监督生鲜乳购销双方遵照执行。要依托现有机构和设施，逐步发展第三方检测体系，维护奶农利益。

（八）加强行业指导和法制建设。

1. 加强行业指导。有关部门要加强对乳制品工业产业政策、乳制品加工行业准入条件执行情况的监督检查，并根据实际情况进行修订和完善。农业部要会同有关部门加快制订全国奶业发展规划，加强对奶业发展的行业指导。

2. 加强监测预警。各地商务、价格、农业部门要加强对奶牛养殖、生鲜乳价格、乳制品市场及进出口的监测，及时分析预测市场发展趋势，做好预警和信息引导工作。

3. 发挥行业协会作用。行业协会要认真履行在奶业发展中的协调、服务、维权、自律职能，充分发挥桥梁与纽带作用。

4. 加强法制建设。认真贯彻落实《乳品质量安全监督管理条例》，加大对条例的宣传和执法力度。

四、责任与考核

（一）明确责任和分工。

1. 明确市场主体责任。对婴幼儿奶粉事件，乳制品生产企业、奶站、奶农要引以为戒，视产品质量为生命，提高法律和道德意识，严格按照有关法律法规和质量标准从事生产经营活动。乳制品生产企业要认真履行社会责任，自觉接受监督，主动为奶农和消费者提

供技术咨询、科普宣传服务，树立企业良好形象。

2. 强化地方政府责任。县级以上地方政府要对本行政区域内奶业发展和乳品质量安全负总责，切实加强领导，在做好婴幼儿奶粉事件处置工作、强化乳品质量安全监管的同时，加大对奶业的支持力度，制定并落实好恢复生产和促进奶业健康发展的各项政策措施。

3. 认真履行部门职责。有关部门要按照职责分工，密切合作，加强行业指导，严格质量监管，尽快使奶业发展恢复到正常水平。农业部要加强对奶畜饲养以及生鲜乳生产环节、收购环节的监督管理；质检总局要加强对乳制品生产环节和乳品进出口环节的监督管理；工商总局要加强对乳制品销售环节的监督管理；卫生部负责乳制品质量安全监督管理的综合协调，统一发布乳品质量安全重大事故信息；工业和信息化部要加强行业整顿和规范工作，会同有关部门协调促进企业严格管理，建立正常的生产秩序；商务部要加强乳制品市场监测，保障市场供应；发展改革委、财政部要落实促进奶业发展的各项支持政策；人民银行、银监会要及时做好奶业贷款发放情况的监测、分析和指导工作；保监会要督促保险公司开展奶牛保险业务。监察部要按照有关法律法规和问责制的要求，加强对各部门落实职责情况的协调、监督与检查，对由于责任不到位、渎职、失职等原因造成严重后果的，要依法依规追究相关人员的责任。

（二）强化纲要实施和考核。

有关部门要制定本部门落实本纲要的具体方案，并在职责范围内对执行情况进行监督检查。各地要结合实际情况制定纲要实施计划和相关政策措施，把各项任务分解落实。在2008年年底前，各地区要对贯彻实施纲要情况进行全面自查，并向国务院报告自查情况；在此基础上，由国务院办公厅组织对各地区进行督查。从2009年开始，各地区、有关部门每半年要对纲要的执行情况进行系统总结和评估，并将结果报送发展改革委，由发展改革委汇总后向国务院报

告。每个年度，监察部要会同有关部门对各地区、有关部门执行纲要情况进行检查和考核。