

附：

# 乳制品工业产业政策

国家发展和改革委员会

# 目 录

前 言 .....	1
第一章 政策目标 .....	3
第二章 产业布局 .....	4
第三章 行业准入 .....	6
第四章 奶源供应 .....	8
第五章 技术与装备 .....	9
第六章 投资融资 .....	11
第七章 产品结构 .....	12
第八章 质量安全 .....	12
第九章 组织结构 .....	13
第十章 资源节约与环境保护 .....	13
第十一章 乳制品消费 .....	14
第十二章 其 它 .....	15
附件 名词解释 .....	17

## 前 言

牛乳被誉为营养价值最接近于完善的食物，人均乳制品消费量是衡量一个国家人民生活水平的主要指标之一。世界上许多国家都对增加乳制品消费给予高度重视，加以引导和鼓励。在我国，乳制品逐渐成为人民生活必需食品。改革开放特别是近几年以来，我国奶牛养殖业和乳制品工业发展迅速，奶牛存栏、奶类产量、乳制品产量成倍增长，乳制品消费稳步提高，成为仅次于印度、美国的世界第三大牛奶生产国。

乳制品工业是我国改革开放以来增长最快的重要产业之一，也是推动第一、二、三产业协调发展的重要战略产业。发展乳制品工业，对于改善城乡居民膳食结构、提高国民身体素质、丰富城乡市场、提高人民生活水平，以及优化农村产业结构、增加农民收入、促进社会主义新农村建设具有很大推动作用；对于带动畜牧业和食品机械、包装、现代物流等相关产业发展也具有重要意义。

目前，我国乳制品工业正处在由数量扩张型向质量效益型转变的关键时期，在迅猛发展的同时也出现了较多问题，如产业布局不合理，重复建设严重，加工能力过剩；养殖水平低，企业与奶农关系不协调，原料乳供应不稳定；有效需求不足，消费结构失衡，市场竞争失序；质量保证体系不健全等。

为了贯彻《国务院关于促进奶业持续健康发展的意见》，全面构建竞争有序、发展协调、增长持续、循环节约的现代乳制品工业，保障我国食物安全，强壮民族体质，带动农民增收，提升我国乳制品工业在国际的地位和竞争能力。根据完善社会主义市场经济体制改革的要求，结合相关法律法规，特制定本产业政策。

## 第一章 政策目标

第一条 通过政策的制定，建立确保行业有序发展的乳制品工业新机制，建设具有中国特色的现代乳制品工业。

第二条 发展奶类生产，提高乳制品产量。到 2012 年，全国人均奶类占有量达到 42 千克。到 2010 年，乳制品产量达到 2350 万吨，其中：干乳制品产量达到 300 万吨；液体乳制品产量达到 2050 万吨。到 2012 年，乳制品产量达到 2800 万吨，其中干乳制品产量达到 350 万吨，液体乳产量达到 2450 万吨。

第三条 控制加工规模，有序发展。严格控制乳制品加工项目的盲目投资和重复建设，避免生产能力严重过剩和设备大量闲置，避免恶性竞争和资源浪费，加工产能控制在合理规模范围之内，与奶源供应、市场需求相适应。到 2012 年，乳制品加工能力利用率在 75% 以上。

第四条 整合加工资源，提升产业水平。积极引导企业通过兼并、重组，形成以市场为导向的合理经营规模，培育一批年销售收入超过 20 亿元的骨干企业。丰富产品品种，适应市场需求，提高产品质量，保证乳品安全。

第五条 合理布局，协调发展。优化全国奶业布局，坚持扶优汰劣的原则，继续发挥华北、东北、西北以及大中城市的资源优势，提高资源利用效率，合理配置原料和加工产能，促进奶源基地与加工企业协调发展；适度鼓励具有地方特色的奶源基地建设及乳制品开发，逐步扩大加工能力，提高乳制品自给率，大力

发展清洁生产和循环经济技术，提高企业环境绩效。

第六条 有效利用外资，大力发展乳制品工业。继续坚持利用国外的先进技术和管理经验，促进自主创新、结构调整、提升质量，提高竞争力。鼓励采用先进技术和现代管理理念，积极推进技术装备的自主化进程。

第七条 规范投融资行为和市场秩序，建立公平的竞争环境。

## 第二章 产业布局

第八条 乳制品工业布局应充分发挥奶业传统优势地区的资源，调整优化东北、华北、西北重点产区的布局，加快淘汰布局不合理、规模小、技术落后的产能；南方地区根据当地实际条件，逐步扩大乳制品工业规模；大城市郊区奶业要加快乳制品工业的现代化步伐。形成特色鲜明、布局合理、协调发展的乳制品工业新格局。

第九条 东北乳制品工业区，包括：黑龙江、吉林、辽宁和内蒙古四省区，农区、农牧结合的乳业发展区，属我国乳制品工业的主要基地。重点发展乳粉、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、酸乳等产品。严格控制建设同质化、低档次的加工项目，鼓励建设有国际竞争力的大型项目。对于规模小，技术落后，资源消耗高的企业加快关、停、并、转。

第十条 华北乳制品工业区，包括河北、山西、河南、山东四省，主要是都市与基地结合型乳业产区。重点发展乳粉、干酪、

超高温灭菌乳、巴氏杀菌乳、酸乳等。合理控制加工项目建设，淘汰部分产能低、能耗大的乳品设备和规模小、技术落后的企业。

第十一条 西北乳制品工业区，包括新疆、甘肃、青海、陕西、宁夏、西藏 6 个省（区），是农区、半农半牧区奶业发展区。根据市场需求主要发展便于贮藏和长途运输的乳粉、干酪、奶油、干酪素等乳制品，适度发展超高温灭菌乳、酸乳、巴氏杀菌乳等产品，合理控制加工项目建设，鼓励发展具有地方特色的新型乳制品。

第十二条 南方乳制品工业区，包括湖北、湖南、江苏、浙江、福建、安徽、江西、广东、广西、海南、云南、贵州、四川等 13 个省区，奶牛饲养数量少，奶类产量低，乳制品加工业基础薄弱。主要产品以巴氏杀菌乳、干酪、酸乳为主，适当发展炼乳、超高温灭菌乳、乳粉等乳制品，根据奶源发展的情况和分布，合理布局乳制品加工企业。鼓励开发水牛奶加工项目，开发具有地方特色的乳制品。

第十三条 大城市郊区乳制品工业区，主要包括北京、上海、天津和重庆等，奶牛养殖现代化水平高、是引领我国乳制品消费潮流的主要区域。乳制品加工企业属于都市型乳业，支持乳品加工科技的研究与产业升级，鼓励新型乳制品的开发，产品结构应以巴氏杀菌乳、酸乳等低温产品为主，适当发展干酪、奶油、功能性乳制品。该区域要率先实现乳业现代化，保障城市市场供给，促进城乡经济和谐发展。原则上不再布局新的加工项目。

### 第三章 行业准入

第十四条 规范乳制品行业投资行为，防止盲目投资和重复建设，引导生产企业合理布局，有效利用资源，保护环境，促进乳制品加工与原料乳生产协调发展，实行严格的行业准入制度。环保和能源消耗达到国家相关标准。

进入乳制品行业的企业须达到《乳制品加工行业准入条件》规定的要求，对与《乳制品加工行业准入条件》不一致或新增加的规定，以《乳制品工业产业政策》为准。

第十五条 项目建设实行核准制，按照《政府核准的投资项目目录》执行。

第十六条 进入乳制品工业的出资人必须具有稳定的奶源基地，经济实力和抗风险能力强，管理经验丰富，信誉好，社会责任感强。应当符合以下条件：现有净资产不得低于拟建乳制品项目所需资本金的2倍，总资产不得低于拟建项目所需总投资的3倍，资产负债率不得高于70%，连续3年盈利；省级或省级以上金融机构评定的贷款信用等级须达到AA级以上；具有良好的社会形象，遵纪守法。

第十七条 乳制品工业发展要实现规模经济，突出起始规模。北方、大城市郊区乳制品工业区新建和扩建乳粉项目日处理原料乳能力（两班）须达到300吨及以上；新建液态乳项目日处理原料乳能力（两班）须达到500吨及以上，扩建液态乳项目日处理原料乳能力（两班）须达到300吨及以上；南方乳制品工业



区新建液态乳项目日处理原料乳能力（两班）须达到 200 吨及以上，扩建液态乳项目日处理原料乳能力（两班）须达到 100 吨及以上。鼓励企业通过资产重组、兼并等方式，合理扩大生产规模。

第十八条 以生鲜乳为原料的乳制品加工项目必须具有与之相匹配的奶源基地和机械化挤奶站。新建乳制品加工项目已有原料乳数量（自建牧场或投资参股小区）不低于加工规模的 30%，扩建项目已有原料乳数量（自建牧场或投资参股小区）不低于原有加工能力的 75%。液体乳生产企业所用原料乳全部使用奶源基地的生鲜牛（羊）乳，配方粉生产企业所用原料 50% 以上为奶源基地所生产的生鲜牛（羊）乳。

第十九条 新建乳制品加工项目须严格执行国家及行业相关标准，并与周围已有乳制品加工企业距离北方地区在 100 公里以上，南方地区在 60 公里以上。

第二十条 增强全行业节约意识，鼓励企业采用先进节能、节水技术，大力开发和推广应用节水新技术、新工艺、新设备，改造、淘汰能耗高的技术与装备，提高资源综合利用效率。企业能源消耗及水消耗应低于以下指标：

产品类别	标煤 吨/吨	电 度/吨	水 吨/吨
巴氏杀菌乳	0.10	60	5.5
灭菌乳	0.10	110	5.5
酸牛乳	0.20	90	10.0
乳粉	1.50	450	35.0
炼乳	0.60	200	10.0

第二十一条 乳制品加工企业生产须具有与所生产产品相适应的技术文件和工艺文件；执行质量保证体系工艺文件规定；所采用工艺先进、适用，能够保证生产的产品达到或超过国家标准。

第二十二条 企业必须具备国家安全生产法律、法规和部门规章及标准规定的安全生产条件，并建立、健全安全生产责任制。项目安全设施、环保设施必须与主体工程同时建设、施工和投入使用。企业必须配备劳动保护和工业卫生设施。

第二十三条 各级投资主管部门会同相关部门负责对所属乳制品生产企业执行本政策的情况进行监督检查。

## 第四章 奶源供应

第二十四条 优化现有奶牛养殖模式，鼓励发展奶牛适度规模养殖和标准化体系建设，提高奶牛养殖现代化水平，支持奶牛良种繁育体系，奶牛高效饲养以及奶牛疫病防疫，实用技术推广和技术培训配套服务体系建设，规范原料乳收购秩序，构建优质高效、布局合理、安全环保的奶源供应体系。

第二十五条 东北乳制品加工区重点发展奶牛大户（家庭牧场）、规范化养殖小区、适度规模的奶牛场，同时建设一批高标准的现代化奶牛场；华北乳制品加工区重点发展专业化养殖场和规模化小区，扩大养殖规模，提高集约度；南方乳制品加工区重点发展与当地气候特征相适应的奶畜品种，支持水牛奶奶源基地建设；大城市郊区乳制品加工区原料乳基地建设要以规模化、标

准养殖为主攻方向，重点开展养殖场的环境污染治理工作。

第二十六条 对于所收购的原料乳质量执行国家相关标准，不得收购未经检疫奶畜产的乳，患病奶畜产的乳，含抗生素乳与变质乳。对于违反上述规定的，依法予以处罚。

第二十七条 加紧制定原料乳收购管理规定，加强奶站建设，提升奶站管理水平，坚决打击多级倒手贩卖原料奶现象，确保奶源供应。

第二十八条 鼓励乳制品加工企业通过订单收购、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和紧密的利益联结机制。逐步建立和完善原料乳的计价及预测体系，定期公布原料奶价格。逐步建立原料乳质量第三方检测制度与体系。

第二十九条 鼓励乳制品加工企业创建、参股建设规模化奶牛场、奶牛养殖小区。支持奶户联合，发展多种形式的规模化奶牛场和奶牛合作社。到 2010 年，原料乳产量达到 5000 万吨；到 2012 年，原料乳产量达到 6000 万吨。

## 第五章 技术与装备

第三十条 坚持引进和自主研发相结合的原则，鼓励创新，开发具有自主知识产权的先进适用技术和装备。重视国家及企业乳品技术与工程研究中心、重点实验室等平台建设；继续开展乳制品关键共性技术研究、集成与示范；促进乳品装备自主化，提

高乳制品制造技术与装备制造水平。

第三十一条 加大乳制品产业科技创新投入，积极推进建立企业为主体，科研院所为支撑，市场为导向，产品为核心，产学研结合的乳业技术创新体系，国家科技主管部门组织相关部门，科研院所和企业，依托重大工程和国家科技计划，开展乳业领域的重大科技攻关活动，鼓励乳业科技创新型人才培养。

第三十二条 乳品加工关键技术重点发展膜分离技术、生物技术（包括基因工程、细胞工程、酶工程、发酵工程和生化工程等）、冷杀菌技术、检测技术、流变学分析技术和冷冻干燥技术、干酪加工技术及乳清综合利用技术、直投发酵剂生产技术。支持乳制品质量安全控制关键技术和乳制品中非乳成分检测技术的研究与开发。

第三十三条 乳制品加工装备重点研发日处理原料乳 500 吨以上的大型乳粉生产设备，低温喷雾干燥设备，日处理 100 吨原料乳的干酪生产设备、膜过滤设备、节约型多效设备、奶油分离设备、灭菌及无菌灌装成套设备，乳清处理设备及榨乳成套设备等。研发原料和成品快速检测、生产过程在线检测和无损伤检测的方法和设备。到 2012 年榨乳成套设备、牛乳前处理设备自主化率达到 85% 以上，无菌罐装设备自主化率达到 60% 以上。

第三十四条 乳制品包装材料重点开发纸塑复合无菌包装、多层共挤高阻隔性复合材料、可持续性绿色包装材料。

第三十五条 加快现有加工能力结构调整步伐，淘汰乳粉生产中单效浓缩设备，蒸发量小于 250 千克/小时的喷雾干燥塔，淘

汰生产能力在 200 千克/小时以下的手动及半自动液体乳灌装设备，3 年淘汰加工规模为日处理原料乳能力（两班）20 吨以下的浓缩、喷雾干燥等设施。

## 第六章 投资融资

第三十六条 奶业发展重点省区应根据国家乳制品工业产业政策，结合地方实际情况制定中长期乳制品发展思路，其内容必须符合国家乳制品工业产业政策的总体要求。年销售收入 20 亿元以上的大型乳制品企业集团应根据国家乳制品工业产业政策研究制定企业中长期发展方案。

第三十七条 鼓励国内企业兼并、收购和重组国内乳制品企业和装备制造企业。外商投资企业发生上述行为应按照国家有关外商投资的法律法规及规章的规定办理。

第三十八条 加大投资监管，对违规核准、擅自更改核准内容等行为，撤销项目法人投资项目的资格，并追究相关当事人的行政责任。

第三十九条 支持具备条件的乳制品企业通过公开发行股票和发行企业债券等方式筹集资金。国内金融机构特别是政策性银行应优先给予国内大型骨干乳制品企业及特色乳制品建设项目融资支持。对违规项目，金融机构不得提供任何形式信贷支持。

## 第七章 产品结构

第四十条 适应市场需求，丰富产品品种，形成多样化的乳制品产品结构。

第四十一条 逐步改善以液体乳为主的产品单一局面，鼓励发展适合不同消费者需要的功能性产品、干酪等，鼓励开发特色含乳食品。

第四十二条 积极发展高品质、市场需求量大的乳制品，以满足高端市场的需求。如脱脂乳粉、乳清粉的生产。延长乳品加工产业链，根据市场需求开发乳蛋白、乳糖等精深加工产品。

## 第八章 质量安全

第四十三条 建立严格的安全控制体系，强化进口乳制品的检验检疫，通过对原料乳生产、收购、加工、销售等环节的全程控制，加强质量安全生产许可认证，确保乳制品安全。

第四十四条 奶畜饲养与管理、原料乳生产收购过程、乳制品加工过程及乳制品质量应执行国家及行业相关标准。

第四十五条 修订生鲜牛乳收购标准、部分乳制品产品标准，制定干酪、乳清粉、奶油制品等产品标准，建立完善的乳制品标准体系。普及机械化挤奶，减少生产环节的污染。加强奶站管理，加快制定挤奶站、收奶站设计规范、挤奶和收奶操作规程。到 2012 年，主要产区机械化挤奶率达到 80% 以上。

第四十六条 鼓励企业采用 GMP、HACCP、GAP 等国际先进的管理体系，建立产品质量追溯和责任追究体系，保证产品质量安全。

## 第九章 组织结构

第四十七条 建立现代企业制度，完善行业组织形式，改变乳制品企业数量多、规模小的局面，形成大型企业突出、中小企业比例合理的行业组织结构。坚持股权多元化，防止恶意并购，避免行业垄断。

第四十八条 支持国内企业通过兼并、联合、重组和扩建等形式，通过几年努力培育一批年销售收入超过 20 亿元，具有先进水平、跨地区、具有国际竞争力的大型乳制品企业集团。

第四十九条 在新建大型乳制品生产企业的同时，加快整合现有乳制品生产企业，中小型乳制品企业要向“专、精、特、新”方向发展，在确保奶源全部消化的基础上关停规模小、技术落后、质量差、资源消耗高的乳制品生产企业，到 2010 年减少落后产能 250 万吨，2012 年减少 600 万吨。

## 第十章 资源节约与环境保护

第五十条 贯彻执行国务院《关于加快发展循环经济的若干意见》，按照减量化、再利用、资源化的原则，提高土地资源、

饲料资源、水资源及能源等使用效率，转变增长方式，建设资源节约型乳制品工业。

第五十一条 执行严格的土地管理制度，节约集约使用土地。严格执行国土资源部《工业项目建设用地控制指标》规定。

第五十二条 降低包装材料消耗，节约社会资源。提倡乳制品包装多样化，鼓励企业使用能够回收的、循环使用的、环保的、节能的包装材料，减少包材的使用量，合理包装。

第五十三条 严格执行国家和地方相关环境保护、污染治理及清洁生产等法律法规和标准，加大环境保护执法力度，坚持预防为主、综合治理的方针，增强乳制品工业的环境保护意识和社会责任感，健全环境监管机制，完善污染治理措施，严格控制污染物排放，建设环境友好型乳制品工业。

第五十四条 奶源基地要加强环境治理，国家支持养殖场配套建设废弃物的无害化处理和资源综合利用设施，提高环境保护水平。

第五十五条 新建、扩建乳制品项目企业和奶源基地建设应严格执行环境影响评价制度。奶源基地建设必须配套建设养殖场废弃物的无害化处理和资源的综合利用设施，提高环境保护水平。

## 第十一章 乳制品消费

第五十六条 按照全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的要求，积极倡导乳制品消费，在全社会建立乳制品消费意识，



积极开发适合市场的乳制品，扩大消费群体，提高乳制品的消费量。鼓励绿色包装，加强包装废物的回收利用。

第五十七条 通过多形式、多途径在全社会广泛宣传和大力普及奶类营养知识，提高公益性宣传力度，培养国民乳制品消费习惯，引导城乡居民扩大消费。

第五十八条 加大国家学生饮用奶计划推广力度，完善学生饮用奶定点生产企业扶持政策，研究通过对学生奶产品实行增值税退税返还、对贫困家庭学生进行学生奶实物补贴等措施，扩大学生饮用奶覆盖范围。

第五十九条 进一步扩大现有的乳制品主要消费区域，提高城市居民的乳制品消费量，积极开拓中小城市和农村消费市场；鼓励企业加强新产品开发满足不同群体的消费需求。完善乳制品物流配送体系。

## 第十二章 其 它

第六十条 维护国内公平市场秩序，加强基础信息的统计，建立乳制品工业预警机制，制止不正当市场竞争，避免行业大起大落。

第六十一条 加强人才队伍建设，支持企业培养和吸引科技创新人才以及高级管理人才，全面提高企业职工素质。

第六十二条 充分发挥行业协会协调服务维权自律的职责，当好企业与政府的桥梁，加强行业发展问题的分析与研究，反映行业发展情况，提出行业发展建议。

第六十三条 本政策涉及的相关法律、法规、政策、标准等如有修订，按修订后的规定执行。

第六十四条 本政策自发布之日起实施，由国家发展和改革委员会负责解释。

## 附件 名词解释

乳制品：包括以生鲜牛（羊）乳及其制品为主要原料，经加工制成的产品。包括：液体乳类（杀菌乳、灭菌乳、酸牛乳、配方乳）；乳粉类（全脂乳粉、脱脂乳粉、全脂加糖乳粉和调味乳粉、婴幼儿配方乳粉、其它配方乳粉）；炼乳类（全脂无糖炼乳、全脂加糖炼乳、调味/调制炼乳、配方炼乳）；乳脂肪类（稀奶油、奶油、无水奶油）；干酪类（原干酪、再制干酪）；其它乳制品类（干酪素、乳糖、乳清粉等）。

杀菌乳：原料乳经过巴氏杀菌处理制成的产品，经巴氏杀菌后，原料乳中的蛋白质及大部分维生素基本无损，但是没有百分之百地杀死所有微生物，杀菌乳对保存环境要求严格，需低温冷藏保存，保质期为 1-3 天。

灭菌乳：原料乳经超高温瞬时灭菌后无菌罐装或罐装后二次灭菌而制成的无菌产品，原料乳中的微生物全部被杀死，灭菌乳不需冷藏，常温下保质期长达几个月。

配方乳粉：针对不同人群的营养需要，以生乳或乳粉为原料，去除了乳中的某些营养物质或强化了某些营养物质（也可能二者兼而有之），经加工干燥而成的乳制品，配方乳粉的种类包括婴儿乳粉，老年奶粉及其他特殊人群需要的乳粉。

干酪：以乳、稀奶油、部分脱脂乳或这些产品的混合物为原

料，经杀菌、凝乳、分离乳清而制成的产品。

干酪素：利用脱脂乳为原料，在酶或酸的作用下生成的酪蛋白聚凝物，经洗涤、脱水、粉碎、干燥加工而制成的产品。

乳清粉：将干酪或干酪素生产过程中排出的乳清经干燥加工而制成的产品。