



北京市哲学社会科学研究基地成果系列

编号：FSP-RR-002 2018.10.9

# 研 究 报 告

## 凤凰涅槃，浴火重生—— 我国婴幼儿配方乳粉监管十年回顾与 总结（节选）

白军飞 毛学英 朱晨 符绍鹏



北京食品安全政策与战略研究基地

Beijing Food Safety Policy & Strategy Research Base(FSP)

## 凤凰涅槃，浴火重生

### ——我国婴幼儿配方乳粉监管十年回顾与总结（节选）

白军飞 毛学英 朱晨 符绍鹏

“民以食为天，加强食品安全工作，关系我国 13 亿多人的身体健康和生命安全，必须抓得紧而又紧。”习近平总书记高度重视我国的食品安全问题，对于与下一代健康有着密切关系的婴幼儿配方乳粉，更是曾明确表示：“让祖国的下一代喝上好奶粉，我一直很重视！”<sup>[1,2]</sup>

2008 年的“三聚氰胺”婴幼儿配方乳粉事件在我国食品产业发展史上是黑色的。这次事件沉重打击了我国乳制品行业，国产婴幼儿配方乳粉的产量仅在当年 10 月份就同比下跌 26.21%，市场份额一落千丈。更重要的是，这次事件使得我国食品（包括食用农产品）在国内外市场上都面临着巨大的消费者信任危机，在国际市场上中国食品甚至一度成为不安全的代名词。如何扶大厦于将倾？如何重振产业、重塑中国食品形象？如何化危为机？这些问题不仅挑战我国整个食品产业，更直接考验我国政府的治理能力和公信力。

可喜的是，10 年来，我们的政府和产业经受住了考验。一系列涉及食品安全治理的法律、法规、标准、规范等得以出台完善，婴幼儿配方乳粉质量安全监管更是实现了从源头到奶瓶的全过程监管、全批次检查，企业技术装备与管理水平迅速迈向现代化，乳粉质量安全得到了强有力的保障，各项检验指标均比肩国际领先水平，一些更适合中国婴幼儿营养健康需求的关键指标甚至超过进口乳粉。这不仅使得

我国婴幼儿配方乳粉产业逐渐走出低谷，为未来竞争中打好翻身仗奠定了基础、练就了内功，更为我国其他食品领域内的安全监管与治理提供了宝贵经验。可以说，十年磨砺，中国婴幼儿配方乳粉安全监管已由被动应对走向更积极的主动风险防范。

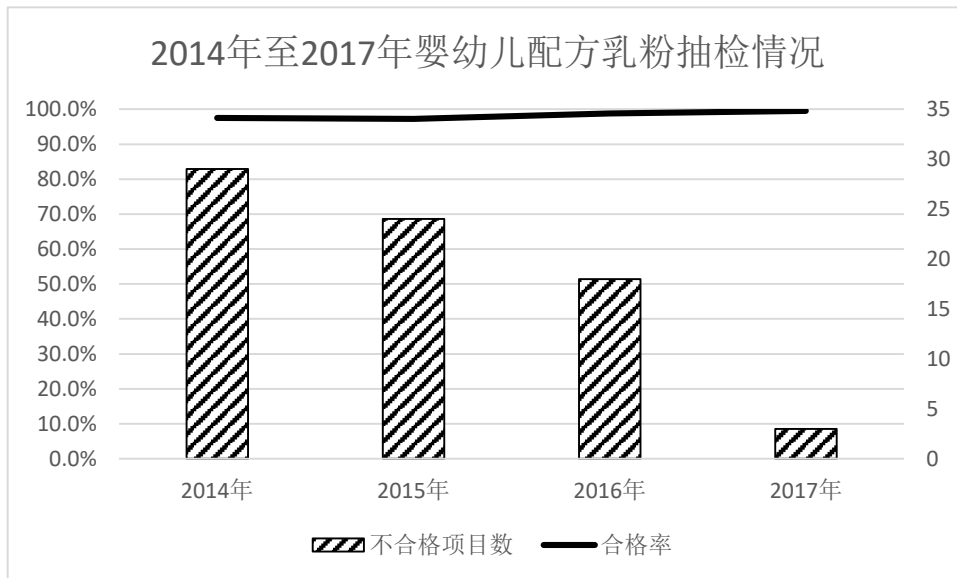
## 一、婴幼儿配方乳粉监管取得显著成效

在党和政府以及社会各界的共同努力下，我国婴幼儿配方乳粉与十年前相比有了根本的变化。

**(一)产品合格率显著提升，100%抽检合格率渐成常态。**在国家有关部门的大力监督检验和全行业的一致努力下，我国婴幼儿配方乳粉的质量安全在过去的 10 年中大幅度提升，在各种指标上全线比肩国际水平，一些更适合中国婴幼儿营养健康与成长需求的关键指标甚至超过国际水平。2014 年，婴幼儿配方乳粉抽检合格率为 97.5%，随后，尽管抽检检验项目由原来的 59 项增加至 63 项，抽检合格率依旧稳中有升，2015 年、2016 年和 2017 年的抽检合格率分别为 98.9%、99.1% 和 99.5%。2017 年婴幼儿配方乳粉抽检合格率高出各类食品抽检合格率（97.6%）1.9 个百分点，涉及的不合格项目从 29 项下降至 3 项，特别是 2017 年 6 月至 2018 年 1 月的抽检合格率连续 8 个月 100%。与之相比，2017 年上半年，就有 13 个批次共 31 吨的进口婴幼儿配方乳粉在进口检验时因为不符合食品安全国家标准或相关法律法规

要求被依法退货或销毁，不合格率超出了同期国产婴幼儿配方乳粉<sup>[3]</sup>。

**(二)消费者信心总体企稳，高端乳粉市场快速回升。**尽管在“三聚氰胺”事件中受到严重打击的国产婴幼儿配方乳粉消费者信心至今仍未完全恢复，但随着监管的持续发力和产业的不断提升优化，我国消费者对国产乳粉的信心近年来正逐步企稳。从 2008 年到 2013 年六年间，我国婴幼儿配方乳粉市场上国产与进口乳粉持续表现为此消彼长之势，到 2014 年，国产婴幼儿配方乳粉才基本止住不断下跌的势头，保持住了前一年相当的市场份额水平（84%）<sup>[4]</sup>。之后，尽管国产婴幼



儿配方乳粉的份额继续下滑，但这一阶段的下滑主要是因为国内外的价格倒挂所致，其中部分也有来自中澳和中新自贸协定生效的冲击，而非全由消费者信心不足所致<sup>[5-7]</sup>。特别需要强调的是，国产高端婴幼儿配方乳粉近年来表现抢眼。2017 年国产婴幼儿配方乳粉高端品牌的销量较上年增幅达到三位数。以飞鹤乳业为例，2017 年，其高端品牌销量的增长速度达到 241%，远高于同期进口乳粉的增长速度<sup>[8]</sup>。这些数据充分说明我国消费者对于国产婴幼儿配方乳粉的质量安全信

心已经逐步企稳，对高端国产乳粉的信心已经开始快速回升。

**(三)企业技术实力和管理水平明显增强，现代化企业建设上了新台阶。**婴幼儿配方乳粉的规模化生产在我国兴起近 20 年时间，从产品研发到生产管理再到质量控制等方面的经验与基础研究逐渐加强，企业整体水平与以往相比有飞跃式的进步。目前我国婴幼儿配方乳粉大型生产企业的主要乳品加工装备和技术水平已达到世界先进水平，婴幼儿配方乳粉质量得到国际国内双重认可，食品安全保障能力得到全面提升。2017 年,习总书记对旗帜婴儿乳品股份有限公司的标准化牧场挤奶大厅、全自动生产线、化验室、自动仓储系统表示肯定<sup>[2]</sup>。飞鹤乳业的“星飞帆”品牌婴幼儿配方乳粉 2015 至 2018 年连续四年蝉联号称食品界“诺贝尔奖”的世界食品品质评鉴大会金奖等,成为亚洲第一婴幼儿配方乳粉品牌<sup>[9]</sup>。君乐宝集团的婴幼儿配方乳粉获得国际认证，进入港澳市场；2014 年，伊利首次进入全球乳业前十名，2017 年蒙牛也加入这一行列，其中伊利集团位居全球第八位，连续两年位居亚洲乳业的榜首<sup>[10, 11]</sup>。

**(四)产业与奶源结构明显优化。**自 2008 年以来，我国婴幼儿配方乳粉行业通过企业的兼并重组，产业结构不断优化，市场集中度明显提升，淘汰了一批布局不合理、奶源无保障、技术落后的产能。2017 年，我国获得生产许可证的婴幼儿配方乳粉企业共有 106 家，比 2008 年减少了 69 家<sup>[12]</sup>。尽管这导致了总产能一定程度上的下降，但保留的部分得到了充分优化，规模化效应初步显现。2016 年，前十家国产婴幼儿配方乳粉企业的市场份额达到全行业 70%，比 2015 年提高了

5 个百分点，行业集中度进一步提高<sup>[13]</sup>。此外，婴幼儿配方乳粉生产企业综合水平的提升和产业结构的优化也倒逼奶源结构不断优化。2015 年，100 头以上奶牛规模养殖比例在我国达到 48.3%，比 2008 年提高 28.8 个百分点。同期，机械化挤奶率比 2008 年提高了 44 个百分点，达到 95%；规模牧场全部实现机械化挤奶；奶农专业合作组织超过 1.5 万个，是 2008 年的 7 倍多<sup>[14]</sup>。这些变化极大地提高了婴幼儿配方乳粉奶源的质量安全水平。

## 二、完善婴幼儿配方乳粉监管体系

“三聚氰胺事件曾使中国的‘食品制造’整体蒙羞，更使中国食品工业猛醒，并由此加快了夯实科学基础，提升中国食品安全水平的脚步。其间，中国食品工业在食品安全产业链的完善再造与发展方式由高速向中速转轨的双重压力下，走过了理念愈发清晰，目标更加坚定的风雨十年”<sup>[15]</sup>。十年来，我国对食品安全的治理，既借鉴和浓缩了西方发达国家曾经历过的“由乱到治”的百年历史，又带有鲜明的中国特色。10 年间，我国不仅颁布了《食品安全法》，为了加强对包括婴幼儿配方乳粉在内的食品安全问题的监督管理，我国更是出台了包括《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》等在内的大量法律法规和管理办法，形成并完善了针对婴幼儿配方乳粉和其他食品的预防为主、风险管理、全程控制、社会共治的科学、严格的食品监管制度体系。企业产业链安全建设由弱到强，大数据支持下对进出口食品及区域性食品安全风险的评估有了重要进展。科学有效的风险评估、风险交流体系基本形成，舆论舆情环境逐渐向好。这些努力使中国政

府对食品安全的监督管理上，从十年前的被动应对，逐步走向主动的风险预防和消费者教育。

### (一)加强了食品安全生产立法工作

2008年“三聚氰胺”事件爆发后，国家质量监督检验检疫总局迅速废止了延续九年的产品免检制度。同年10月9日，国务院制定发布了《乳品质量安全监督管理条例》，明确规定生产婴幼儿乳粉的企业应当保证婴幼儿生长发育所需的营养成分，不得添加任何可能危害婴幼儿身体健康和生长发育的物质，并标明主要营养成分及其含量，详细说明使用方法和注意事项。

2009年制定了我国首部《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食安法》)，并在第一时间制定公布了《中华人民共和国食品安全法实施条例》。《食安法》首次确立了预防为主、科学管理、明确责任、综合治理的食品安全工作指导思想。2010年12月发布的《国务院办公厅关于进一步加强乳制品质量安全工作的通知》对于乳制品质量安全的各项工作做出了具体的安排并提出了严格的要求。

2015年全国人大常委会进一步修改并公布了新的《食品安全法》<sup>1</sup>。修改后的《食安法》将婴幼儿配方食品明确为特殊食品，要求按照药品的管理模式来加强对特殊食品的监管，从原料、配方、生产工艺等方面严格把关。根据新修订的《食安法》，2016年10月1日国家食品药品监督管理总局实施了《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》，是世界上唯一对婴幼儿配方乳粉产品实施配方注册管理的国家，

---

<sup>1</sup> 针对2015年修订后的《食品安全法》的实施条例当前在征求意见中。

旨在以“限制配方数量、规范标签标识”为出发点，遏制了婴幼儿配方乳粉品牌和配方过多过滥、标签标识声称较混乱等问题，提高我国婴幼儿配方乳粉质量安全管理水平，减少婴幼儿配方乳粉安全隐患，增加婴幼儿配方乳粉行业透明度，净化消费市场，产生了重要作用。

## **(二)完善婴幼儿配方乳粉国家标准体系**

2010年起，卫生部颁布了一系列有关婴幼儿配方乳粉的新的食品安全国家标准，包括《食品安全国家标准婴儿配方食品》和《食品安全国家标准较大婴儿和幼儿配方食品》，规定的检测项目分别达到66项和52项，从宏量营养素到微量营养素都做出了明确规定，达到与国际食品法典委员会或其他乳业发达国家同一标准。除营养素指标外，相关标准中还对微生物、黄曲霉素、重金属等安全指标进行了严格规定。这一系列的食品安全国家标准的颁布使我国婴幼儿配方乳粉的国家标准体系更加完善、统一和严格，使得在监督检验中有了可以依据的具体统一标准。

## **(三)推进婴幼儿配方乳粉监管机构改革**

在党和政府的高度重视下，国家从中央和地方两个层面推进包括婴幼儿配方乳粉在内的食品安全监管机构改革，对食品药品实行统一监督管理。

2010年，国务院设立了国务院食品安全委员会，作为国务院食品安全工作的高层次议事协调机构，以分析食品安全形势，研究部署、统筹指导食品安全工作，提出食品安全监管的重大政策措施，督促落实食品安全监管责任。但在具体的监管和执行层面仍然存在监管不统



一的问题。

2013 年国务院组建国家食品药品监督管理总局，对食品药品实现统一的监督管理。新的食品安全监管体制使相关各部门的职责更加明晰，实现了从分段监管到集中监管、从外部协调到内部协调的根本转变，从体制层面上解决了过去因职责交叉和空缺所带来的推诿和监管死角问题，形成了有效的监管合力，减少了协调不畅带来的巨大成本，提高了监管综合效率。但是市场监管方面还有一些职能分散在工商总局、质检总局等多个部门，监管的效率还有待进一步提高。2017 年，国家食品药品监督管理总局进一步成立了特殊食品注册管理司，对包括婴幼儿配方乳粉在内的特殊食品进行集中的管理。

2018 年，根据第十三届全国人民代表大会第一次会议批准的新一轮国务院机构改革方案设立的国家市场监督管理总局，整合了原工商总局、质检总局、食药监总局的职责和发改委、商务部的部分职责，其中食品安全监管仍将作为新成立的国家市场监督管理总局的重要职责之一。这一改革进一步向集中监管和内部协调转变，整合并重组原有各部门中的市场执法队伍，实现“大市场”的监管，增强了食品安全监管的协调力和综合性，在原有基础上大大提高了监管的综合效率。

### 三、实施全程控制，打造最严格监管

#### (一)加强源头控制和管理

1. 填补原料乳监管的空白。农业部 2008 制定的《生鲜乳生产收购管理办法》对原料乳的监管问题进一步做出了规定，明确提出了对

奶畜养殖、生鲜乳收购、生鲜乳运输的要求和相关监督检查、检验的要求。2012年，农业部发布的《农产品质量安全监测管理办法》进一步细化了对包括原料乳在内的农产品质量安全的监管规定。这些规定填补了过去在原料乳生产监管中对小型奶站监管的空白，保证了我国婴幼儿配方乳粉生产所需的原料乳质量安全。

推动奶牛养殖方式转变。为了推动奶牛养殖方式的转变，国家大力发展奶牛标准化养殖，实施了振兴奶业苜蓿发展行动，推行了奶牛遗传改良计划，对关键技术进行推广培训，强化奶站和运输车管理，鼓励婴幼儿配方乳粉生产企业建立自有牧场，奶牛养殖规模化、标准化、机械化、组织化水平显著提高。

## **(二) 积极引导产业优化升级**

鼓励企业采用先进的生产技术和管理制度。2009年工信部与发改委联合制定并发布的《乳制品工业产业政策（2009年修订）》明确表示，鼓励采用先进技术和现代管理理念，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，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，并加快现有加工能力结构调整步伐，淘汰落后产能。

支持企业兼并重组。2014年6月6日，国务院发布了《关于转发工业和信息化部等部门推动婴幼儿配方乳粉企业兼并重组工作方案的通知》，要求以采取多种方式推动和规范企业兼并重组并支持兼并重组企业奶源基地建设为工作重点和任务，采取多种手段，实现产业发展质量和竞争力不断提升、产业结构进一步优化的目标。

### (三)加强准入环节监管

加强生产许可及审查制度。2010年4月7日和2015年8月31日，质检总局和食药监总局先后出台和再次出台了《食品生产许可管理办法》，明确规定企业从事婴幼儿配方乳粉的生产活动，应当提交生产质量管理体系文件以及相关注册和备案文件，依法取得食品生产许可。2013年12月16日，食药监总局发布了修订后的《婴幼儿配方乳粉生产许可审查细则（2013版）》，提出参考药品管理办法，加严原辅料把关，明确生产过程管理，提高部分生产条件，增加产品配方管理，实现质量安全追溯等要求，可以说是食品生产许可过程中最严格的许可标准。这种在起点、门槛和企业资格上采取的严格审查和许可制度，大幅度提高了婴幼儿配方乳粉生产的准入门槛，降低了安全风险，为今后不断提升我国婴幼儿配方乳粉质量打牢基础。

建立配方注册管理制度。2016年6月6日，食药监总局为了进一步加强对准入环节的控制，发布了《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》，参照药品的监管建立了配方注册制度，取代了原有的配方备案制度，这被称为史上最严的奶粉监管制度，也是我国食品安全法治历史上的重要创新。这一制度要求同一企业注册的一个产品配方只能用于生产一种产品，每个企业不得拥有超过3个系列9种产品配方，且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。此外，新的注册制度还对产品的命名和标签提出了明确要求和规范。申请进行婴幼儿配方乳粉配方注册的企业必须接受现场核查和抽样检验，只有具有相关研发能力、生产能力、检验能

力且产品合格的企业才能成功进行配方注册。配方注册制的实施意味着我国婴幼儿配方乳粉将参照药品管理办法严格管理，有利于提升行业门槛，消除产品品牌多而杂的乱象，极大地降低了乳粉的安全风险和消费者的选择成本。

#### **(四) 强化生产过程监管**

2014年9月以来，食药监总局组织开展了全国婴幼儿配方乳粉生产企业食品安全生产规范体系检查，这是在日常监督检查和飞行检查两种监管模式的基础上，根据婴幼儿配方乳粉的生产特点和监管需求，以物料衡算、信息追溯、现场考核等方式，创新性地建立的覆盖婴幼儿配方乳粉生产全过程的体系检查模式。检查内容涵盖了食品安全法律法规、总局规章、食品安全国家标准、粉状婴幼儿配方食品良好生产规范等各方面要求，是目前对食品生产环节检查内容最全面、标准要求最严格、处罚处置最严厉、行业影响最广泛的监督检查模式。体系检查作为一种创新的监管手段，以高素质检查员队伍，围绕企业生产全过程进行监督检查和风险管控，已经成为我国食品安全监管领域的新模式、新旗帜，与飞行检查和日常监督检查一起，构成了我国“基于风险管理”的食品生产监督检查体系。

截至2018年5月底，食药监总局圆满完成体系检查“三年全覆盖”，共组织专家748人次开展体系检查118次，覆盖23个省（市）共计108家婴幼儿配方乳粉生产企业。在已经完成的体系检查中，共发现并要求企业改正了生产过程、检验、记录等方面的问题1600余项，消除了大量的安全隐患，大大规范了我国婴幼儿配方乳粉企业的

生产行为，有效增强了企业管理能力，提高了产品质量安全水平。

### **(五)完善对产品的监管**

1.完善产品抽检制度。2010年和2011年，质检总局和工商总局先后发布了《产品质量监督抽查管理办法》和《关于进一步加强流通环节乳制品抽样检验工作的通知》，对包括婴幼儿配方乳粉在内的产品质量抽查办法进行了规定，并对流通领域的乳制品抽样检验工作进行加强。2014年12月31日，食药监总局发布的《食品安全抽样检验管理办法》进一步对食品安全抽样检验工作进行规范，加强食品安全监督管理工作，并把包括婴幼儿配方乳粉列为食品安全抽样检验工作计划的重点。抽检工作从广大消费者直接接触的城乡各级市场入手，坚持“市场买样、异地抽样、轮流检验、结果公布”的原则，从最早按照季度抽检，到之后的不定期抽检，再到2016年开始对婴幼儿乳粉实行“每月抽检、及时公布”，持续加大监督抽检力度，努力实现对所有婴幼儿配方乳粉生产企业1、2、3段产品抽检全覆盖。食药监总局2018年的抽检计划中明确指出，要每月对全部在产的婴幼儿配方乳粉生产企业产品进行抽检，每季度对网络食品、进口食品以及应季食用农产品进行抽检，每半年对总局重点抽检的食品生产企业产品进行抽检，并根据具体情况确定专项抽检的时间和频次。此外，2013年新版的审查细则还规定婴幼儿配方乳粉生产企业应对出厂的每批次婴幼儿配方乳粉进行全项目检验。严格的检验使得国产婴幼儿配方乳粉质量安全始终保持在一个很高水平上。

2.建立产品可追溯体系和召回制度。2013年出台的《婴幼儿配方

乳粉生产许可审查细则（2013版）》明确规定，企业要确保对产品从原料采购到最终产品及产品销售所有环节都可有效追溯和召回。工信部于2014年6月开通了食品工业企业质量安全信息追溯公共服务平台，6家婴幼儿乳粉企业纳入试点。2015年12月31日，食药监总局发布了《关于印发婴幼儿配方乳粉生产企业食品安全追溯信息记录规范的通知》，要求婴幼儿配方乳粉生产企业结合实际，真实、准确、有效记录生产经营全过程的信息，实现对产品实施全程“五可”（可记录、可追溯、可管控、可召回、可查询）质量安全管理体系。这一体系的建立使得一旦婴幼儿配方乳粉产品出现质量问题，监管部门可以很快找到问题所在，及时采取针对性的措施，并按照《乳品质量安全监督管理条例》所规定的婴幼儿乳粉召回、退市特别制度进行处理。

#### **(六)对违规信息进行公开和惩处**

对我国婴幼儿配方乳粉的监管不仅体现在监督检查上，也体现在对不合格行为的及时信息公开和严厉惩罚上。食药监总局对婴幼儿配方乳粉进行月月抽查和体系检查后，并将检查中发现的不合格信息和不规范行为进行及时公开，以方便社会对我国婴幼儿配方乳粉行业进行监督，促进社会共治。对于不规范的行为，处罚力度也在不断加大。2015年新修订的《食品安全法》中对于违法经营食品的行为，罚款力度较修订前提高了一倍，并明确了食品安全违法行为入刑的具体罪名和条件。通过体系检查发现的涉嫌违法问题均严肃查办：吊销广东省雅贝氏（深圳）乳业有限公司、福建省恒信乐健（厦门）生物技术有

限公司食品生产许可证，促使合水县古象奶业有限责任公司实施兼并重组；行政处罚 3800 余万元；按照“处罚到人”的要求，对相关责任人员给予一定年限的从业禁止处罚。此外，经体系检查，不再具备生产许可条件的呼伦贝尔友谊乳业（集团）有限责任公司、呼伦贝尔纽籁特乳业有限公司也已注销或申请注销婴幼儿配方乳粉生产许可证。

### **(七)完善对进口产品的监管制度**

在不断加强和完善对国产婴幼儿配方乳粉监管的同时，有关部门对进口婴幼儿配方乳粉的监管力度也不断提升。2012 年 3 月 22 日和 2013 年 1 月 24 日，国家质量监督检验检疫总局先后发布了《进口食品境外生产企业注册管理规定》和《进出口乳品检验检疫监督管理办法》，要求对我国输出食品的境外生产、加工、储存企业进行注册并对进口婴幼儿配方乳粉进行有效的监督检验。从 2014 年 4 月 1 日开始，进口婴幼儿配方乳粉的中文标签必须在入境前已直接印制在最小销售包装上，不得在境内加贴，否则一律按不合格产品做退货或销毁处理。从 2014 年 5 月 1 日开始，报检日期到保质期截止日不足 3 个月或未经注册的境外企业生产的婴幼儿配方乳粉不予进口。除此之外，新的婴幼儿配方乳粉配方注册制度同时适用于国产和进口婴幼儿配方乳粉。这些制度和措施都进一步提升了国内婴幼儿配方乳粉市场的产品质量安全，降低了进口乳粉的潜在风险。

## **四、经验启示**

十年来，对婴幼儿配方乳粉的监管给我们留下了很多值得借鉴的

经验和启发。

**(一)理顺监管权责关系是科学监管的前提。**监管机构从无序到有序的变化促进了我国对婴幼儿配方乳粉监管政策科学性的提升,有效扭转了我国婴幼儿配方乳粉监管中多头监管、权责不清、监管漏洞的格局,为监管取得显著成效奠定了良好的制度基础。因此,更加有效的监管应以理顺监管的权责关系为抓手,进一步推动监管体系向更加有序和更加科学的方向转变。

**(二)全链条控制是行之有效的监管手段。**我国婴幼儿配方乳粉安全水平的不断提升,证明了我国采取的对婴幼儿配方乳粉从源头到准入、生产、流通和惩处等全链条上所有环节严格控制的监管措施是富有成效的。这使我们有充分理由相信,在监管措施不断科学化的情况下,只要我们下决心解决食品安全的问题,这一问题一定能够得到妥善的解决。

**(三)应明确监管目标,把握好监管力度。**食品安全监管的目的不仅仅是提高产品的安全性,还应该使行业更加规范,促进行业健康发展。这就要求监管政策应该把握好一个度,既不能太松或者有漏洞以至于不能保证国内食品的安全;也不能无谓地严苛,以至于束缚了行业的发展和竞争力的提高。这就要求我们的监管措施应该进一步科学化,紧密围绕科学的监管目标,填补监管漏洞,把握好监管力度,在保证食品安全的同时尽量将对行业发展的无谓影响和制约降到最小。

**(四)国产乳粉市场份额下降中成本劣势是客观因素。**从原料乳的价格来看,国内原料乳的价格长期处在国外原料奶价格 1.5-3 倍的水



平。这使得国产婴幼儿配方乳粉的生产成本仅从原料的角度来看就大大高于进口婴幼儿配方乳粉的生产成本。原料乳的成本问题作为原因之一，导致了国内外婴幼儿配方乳粉的价格存在较大的差距。以一段乳粉为例，法国达能旗下的爱他美白金 1 段奶粉在英国每 800 克的售价为 13 英镑，合人民币 114 元；而国产圣元优博婴幼儿配方 1 段奶粉每 900g 售价高达 248 元。这种价格的差距明确反映出婴幼儿配方乳粉市场上进口产品相对于国产产品的竞争优势。随着我国乳制品市场的逐渐开放和国产婴幼儿配方奶粉安全性的不断提升，国产婴幼儿配方乳粉市场份额的下滑的原因已经不仅仅包括安全性方面的问题，成本的劣势也是客观因素，因此，国产奶粉市场份额下降的问题不可一味归咎于食品安全。

## 五、问题

回顾过去的十年，在党和政府的高度重视和大力支持下，我国婴幼儿配方乳粉的监管取得了十分显著的成绩。但是，随着对婴幼儿配方乳粉的监管工作不断推进，一些深层次的问题和新的挑战也逐渐显现，需谨慎对待。

一是消费者信心并未完全恢复。消费者对国产婴幼儿配方乳粉的了解仍不充分，对于国产婴幼儿配方乳粉行业取得的进步和国内外产品的对比认识不足，存在严重的惯性偏见。如何重建消费者的信心仍是困扰我国婴幼儿配方乳粉行业健康发展的一大挑战。

二是奶源风险依然存在。一方面环境污染仍亟需治理、原料乳来源仍然复杂。另一方面，尽管随着奶牛规模化养殖的不断发展和企

业自有牧场的不断出现，原料乳的质量安全有了很大的提升，但是在我国资源禀赋的约束下，原料乳质量安全的提升不可能单一依靠奶牛养殖规模化的无限制发展。如何找到对于我国最优的奶牛养殖规模，探索具有中国特色的原料乳生产管理模式，确保原料乳的质量安全水平仍待进一步的研究。

三是专业化监管力量薄弱，导致了现场检查的过程中发现问题的难度加大。随着国家对婴幼儿配方乳粉生产检查监督的力度不断加大，对检查人员的需求也随之提高。这使得专业化人才的数量不能够满足监管的需要。监管队伍的专业化水平的不足使得在检查中一些需要较高专业水平才能发现的问题难以被发现，很大程度上影响了监管的效果。

四是监管内外不一致，对不断增加的进口基粉和通过跨境电商（特别是“海淘”）进口的乳粉的监管仍待加强。2017年3月17日，商务部新闻发言人就跨境电商零售进口过渡期后监管总体安排发表谈话，表示对跨境电商婴幼儿配方乳粉这类特殊食品暂按照个人物品监管，这绕开了大多数的监管措施，对婴幼儿配方乳粉这样极具风险，又高度敏感的商品没有防控措施，存在极大地安全风险。这首先是因为各国婴幼儿配方乳粉执行标准不一样，原料、营养成分不尽相同，某些产品不一定适合中国婴幼儿。另外进口婴幼儿配方乳粉质量安全指标不合格情况也时有发生，例如近期发生的法国婴幼儿配方乳粉沙门氏菌污染事件、荷兰婴幼儿配方乳粉阪崎肠杆菌污染事件以及西班牙假冒婴幼儿配方乳粉事件，这些都反映了国外市场上婴幼儿乳粉质量

安全也面临很多风险。另外，很多进口婴幼儿配方乳粉产品标签不规范，存在虚假功能声称，误导消费者。最后，对于进口的基粉等原料的监管措施仍不到位。因此有必要结合跨境电商的特点，根据婴幼儿配方乳粉监管的需要，进一步建立对婴幼儿配方乳粉跨境电商和进口基粉的监管。

## 六、建议

针对这些问题，我们应该吸取过去监管工作的经验，并学习和借鉴国外婴幼儿配方乳粉监管中的成功做法，深入推进婴幼儿配方乳粉的监管工作，努力解决和克服工作中存在的问题和挑战。

一是从儿童开始加强宣传和教育工作，提高行业透明度，努力提振消费者信心。在国产婴幼儿配方乳粉的质量安全比肩甚至超过进口乳粉的情况下，相关部门和整个行业应该通过组织参观车间、牧场等手段加强对国产乳粉和相关营养知识的宣传力度，科学利用舆论开展与消费者的沟通，避免在国产与进口奶粉之间厚此薄彼的可能，加深消费者对国产和进口乳粉的了解与正确认识。鉴于婴幼儿配方乳粉的消费中，消费者对品牌的选择存在很大的惯性，这种宣传和教育甚至在儿童阶段就应该开始。增加乳粉行业的透明度，提振消费者信心。除了加强宣传和教育工作，消费者信心的提升也需要整个婴幼儿配方行业透明度的提升，让信息公开的程序更加规范，让消费者像了解国外乳粉一样，清楚明白地知道不同价位的婴幼儿配方乳粉之间的差异在哪里，从而消除由不透明带来的不信任感，促进品牌的建设和培育，以长久保护消费者信心，从而使产业得以持续健康地发展。

二是加强奶源基地建设，提高生产组织化程度，为原料乳生产提供更加完善的社会化服务，采取“优质优价”的定价策略和激励机制，继续从源头巩固质量安全。为了提高国产婴幼儿配方乳粉的质量安全水平，降低生产和监管成本，除了应该继续从源头抓起做好奶源基地建设，实施优质乳工程，要求企业不断提高自有牧场的专业化、标准化和规模化管理水平，进一步完善奶源的可追溯体系之外，在奶牛养殖规模无法无限制扩大的情况下，我国还可以借鉴欧盟的经验，进一步采取以下措施。一方面可以在适度规模养殖的基础上通过推进奶业合作组织的建设提高生产组织化程度，不断完善包括良种供应、配种、疾病防疫、饲料供应、技术指导、原料乳收购和储运、市场研究与预测、市场行情通报在内的原料乳生产社会化服务体系，使奶农和企业安心、专心生产，提高生产效率与质量，有效解决饲养环境总体较差，奶农饲养水平总体较低，生鲜乳收集、储运等操作环节欠规范等难题。另一方面可以学习欧盟的做法，由无利益相关的第三方机构对生产的每一批原料乳进行严格检验，根据检测的结果确定原料乳的价格，形成“优质优价”的价格形成机制，有效激励奶农提高原料乳的质量安全水平。

三是充分利用市场机制，明确企业的主体责任，完善主动召回制度，发挥行业协会的作用，缓解监管行政负担。十年前的“三聚氰胺”事件警示了整个行业，不仅使得出问题的企业损失惨重，而且严重影响了全行业的发展，甚至连累了本没有出问题的企业。受此影响，婴幼儿配方乳粉行业形成某种相互监督的自律机制。企业作为婴幼儿配

方乳粉的生产者，应该对其生产的产品充分负责，这种主体责任应该得到进一步的明确。政府可以加大对违规生产不合格婴幼儿配方乳粉的企业曝光和处罚力度，绝不姑息，让违规的企业真正感觉到“疼”，从而不敢违规，使得企业自我监管的意愿、意识和能力得到进一步的提升，从企业被动监管到企业主动监管，使得企业更容易通过行业协会进行有效的互相监督和监管，实现社会共治和行业自律。这方面可以借鉴国外的经验，完善主动召回制度，提升监管的效率，并有效降低食品安全问题的危害。不同于由第三方发现问题后进行的强制召回，生产企业在发现问题后主动进行的通报和召回可以在更早地对存在风险地婴幼儿配方乳粉进行处理，有效降低了不合格不安全产品所产生的危害，同时也将食品安全事件对企业声誉的影响降到最小。应该完善主动召回的制度，对发现问题后不及时主动召回甚至刻意隐瞒的行为进行严厉的处罚。在此基础上，政府可以降低抽查检验的频次，着重对企业的自我监管和行业协会中的互相监督进行监管，实现科学监管，从而缓解监管所带来的巨大行政负担，缓解专业监管人员紧张的状况。

四是强化对进口婴幼儿配方乳粉监管，消除安全隐患。目前国家对国产婴幼儿配方乳粉的监管和对生产过程及原料的控制越来越严格，但对通过跨境电商渠道进口的婴幼儿配方乳粉的监管还几乎是空白。这种厚此薄彼的做法不仅会埋下输入性安全风险隐患，而且会人为扭曲国产与进口奶粉之间的公平竞争。应该对跨境电商进口婴幼儿配方乳粉做出明确的限制，令跨境电商对其进口的婴幼儿配方乳粉进

行申报和备案，并对其进口的婴幼儿配方乳粉负起监督的责任，对进口不合格婴幼儿配方乳粉的夸奖电商进行处罚。

## 七、结束语

过去的成绩振奋人心，催人奋进。但正如习近平总书记所说：“中华民族伟大复兴，绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。”婴幼儿配方乳粉安全监管的进一步完善，婴幼儿配方乳粉行业的进一步复苏，也绝不是可以轻易实现的。政府必须高度重视，直面过去工作中仍然存在和逐渐凸显的问题，采取针对性的措施，进一步提高国产婴幼儿配方乳粉安全水平，提振国民信心，打造更适合中国宝宝体质的好奶粉，把中国宝宝的奶瓶牢牢握在自己手中。

## 参考文献

- [1]严防严管严控食品安全风险 保证广大人民群众吃得放心安心 [N]. 人民日报 2017-01-04.
- [2]新华社. 习近平春节前夕赴河北张家口看望慰问基层干部群众 [EB/OL] (2017-01-24) [http://www.xinhuanet.com/photo/2017-01/24/c\\_1120377579.htm](http://www.xinhuanet.com/photo/2017-01/24/c_1120377579.htm).
- [3]国家质量监督检验检疫总局. 2017 年 6 月未准入境的食品化妆品信息 [EB/OL] (2017-07-31) [http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk\\_13386/zxxxgk/201707/t20170731\\_494334.htm](http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk_13386/zxxxgk/201707/t20170731_494334.htm).
- [4]中商产业研究院. 2017 年中国婴幼儿奶粉行业市场前景研究报告 (简版) [EB/OL] (2017-09-05) <http://www.askci.com/news/chanye/20170905/174911107025.shtml>.
- [5]陈晨. 中澳自贸协定对我国从澳大利亚进口乳制品的影响研究 [D]; 安徽大学, 2017.
- [6]李翠霞, 张楠楠, 姜冰. 《中澳自贸协定》对国产婴幼儿配方奶粉市场影响研究 [J]. 农业经济与管理, 2017, (02): 54-61.
- [7]王艳枝. 中澳自贸协定签订对中国乳制品进口贸易的影响 [D]; 北京林业大学, 2016.
- [8]栾立. 国产奶粉增速 3 年来首度回升, 多家乳企上调新年目标 [EB/OL] (2018-02-06) <https://www.yicai.com/news/5398466.html>.
- [9]消费日曝. 4 次蝉联全球食品界“诺贝尔奖”, 飞鹤用品质诠释最适合中国宝宝, 一季度实现 25 亿销售! [EB/OL] (2018-05-18) <https://wemedia.ifeng.com/61252989/wemedia.shtml>.
- [10]君乐宝奶粉先后进军港澳市场 创国产奶粉先河 [EB/OL] (2017-08-30) <http://www.chinanews.com/business/2017/08-30/8317681.shtml>.
- [11]新华社. 伊利蝉联亚洲乳业第一 助力世界共享健康 [EB/OL] (2017-07-12) [http://www.xinhuanet.com/2017-07/12/c\\_1121307152.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-07/12/c_1121307152.htm).
- [12]吴佳佳. 配方奶粉行业提门槛拼质量 [N]. 经济日报 2018-01-10.
- [13]“史上最严”奶粉新政进入落实阶段 前十家国产奶粉有望占据七成市场 [EB/OL] (2016-12-06)

<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2315/nw17239/nw26487/u21aw1180610.html>.

[14]农业部畜牧业司. 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关于印发《全国奶业发展规划（2016—2020年）》的通知 [EB/OL] (2017-01-09)

[http://jiuban.moa.gov.cn/zwl/m/tzgg/tz/201701/t20170109\\_5427126.htm](http://jiuban.moa.gov.cn/zwl/m/tzgg/tz/201701/t20170109_5427126.htm).

[15]孟素荷. 中国食品工业体系愈发健康稳健 开启“安全与健康并行”新篇章 [EB/OL] (2018-04-19) <http://news.foodmate.net/2018/04/465467.html>.



## 致谢

本报告的完成受到国家食药总局保健食品审评中心、北京食品安全政策与战略研究基地和现代农业产业体系北京市创新团队的资助。报告形成过程中得到了中国农业大学任发政教授、中国人民大学王志刚教授、曾寅初教授、北京林业大学张柏林教授、中国社会科学院刘玉满研究员、农业部农产品质量安全中心刘建华研究员、上海市食品药品安全研究中心王广平副研究员、国家质量监督检验检疫总局丛林晔处长、天津科技大学社科处毛文娟副处长、中国奶业协会岳增君副主任、蒙牛乳业杨志刚总监、伊利集团王玉琼经理、圣元国际集团于鹏程总监、刘念主管、三元集团王晓炜总监等专家和资深业界人士的宝贵意见，同时，国家食品药品监督管理局保健食品审评中心樊红平副主任、白鸿处长、李美英博士、赵洪静副主任药师、周博雅工程师等也为本报告的完成提出来了很多宝贵的意见，并提供了大量的参考资料，在此一并感谢！我们同时感谢课题组研究生尹雪晶、臧梓伊同学，大量参与了本报告的前期资料收集和整理工作。本报告不代表国家食药总局保健食品审评中心的意见。文责自负。

供稿：中国农业大学北京食品安全政策与战略研究基地。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解食安基地其他研究报告，请访问 <http://fsp.cau.edu.cn/>

北京食品安全政策与战略研究基地  
Beijing Food Safety Policy & Strategy Research Base(FSP)



微信公众号



官方网站