

乳业全产业链安全监管的行政法协同机制研究

刘涇晨

(新疆财经大学, 新疆乌鲁木齐 830012)

摘要: 乳业全产业链安全监管面临农业农村与市场监管部门间的协同难题, 这一问题直接影响乳制品质量与安全及公众健康保障。当前我国尚未建立法定化的全产业链协同机制, “分段管理”导致的协同短板在实践中引发了标准冲突、信息滞后、联合执法缺位等突出问题。本文基于行政法协同理论, 结合黑龙江、内蒙古等奶业主产区实践, 从权力配置法定化、程序设计规范化、责任承担明晰化3个核心维度, 分析了行政法协同机制的理论框架。研究认为, 破解“分段管理”下的信息壁垒与标准冲突, 需要依托《食品安全法》《乳品质量安全监督管理条例》等法规为乳业全链条治理提供法治保障, 其关键在于推动部门协同从“各自为战”转向“系统共治”。

关键词: 乳业全产业链; 安全监管; 行政法; 协同机制; 跨部门协作

文章编号: 1671-4393 (2026) 04-0115-05

DOI:10.12377/1671-4393.26.04.18

Research on the Coordination Mechanism of Administrative Law for Safety Supervision of the Whole Dairy Industry Chain

LIU Huanchen

(Xinjiang University of Finance and Economics, Urumqi Xinjiang 830012)

Abstract: The safety supervision of the entire dairy industry chain faces coordination challenges between the agricultural and rural departments and market supervision departments, which directly affect the quality and safety of dairy products and the protection of public health. Currently, China has not yet established a legalized whole-industry-chain coordination mechanism. The lack of coordination under “segmented management” has led to prominent practical issues such as standard conflicts, information lags, and the absence of joint law enforcement. Based on the collaborative theory of administrative law and combined with practices in major dairy-producing areas such as Heilongjiang and Inner Mongolia, this paper analyzed the theoretical framework of the administrative law coordination mechanism from three core dimensions: legalization of power allocation, standardization of procedure design, and clarity of responsibility undertaking. The research suggested that to break down information barriers and standard conflicts under “segmented management”, it is necessary to rely on laws and regulations such as the

作者简介: 刘涇晨 (2002-), 男, 吉林白山人, 在读硕士, 研究方向为宪法与行政法。

Food Safety Law and the Dairy Product Quality and Safety Supervision and Administration Regulations to provide legal guarantees for the whole-chain governance of the dairy industry, with the key being to promote departmental coordination from “separate operations” to “systematic co-governance” .

Keywords: entire dairy industry chain; safety supervision; administrative law; collaborative mechanism; cross departmental cooperation

乳业全产业链安全是保障民生健康与产业稳定的重要基石，其监管覆盖“奶源养殖—生鲜乳收购—乳制品加工—流通销售”全流程，涉及农业农村和市场监管两大核心部门。农业农村部门主管奶源与生鲜乳质量，市场监管部门负责生产许可与流通监管，二者的协同效能直接关系到婴幼儿配方乳粉等特殊食品的安全供给。

我国以《食品安全法》第三十五条“从事食品生产、食品销售、餐饮服务的单位和个人必须依法取得相应许可，以保障食品安全、防止不符合标准的食品流入市场”、第四十六条“食品生产企业应当制定并实施控制要求，以确保所生产的食品符合食品安全标准”为基础，构建严谨且合规的体系。但实践中，“分段管理”协同短板仍较为突出：据国家市场监督管理总局《2022年乳制品质量安全报告》显示，因跨环节标准不统一、信息传递滞后引发的乳制品召回事件共12起，其中7起与生鲜乳抗生素残留检测标准执行差异相关。基于此，黑龙江、内蒙古等奶业主产区已开展探索，但现有实践仍缺乏法定化支撑与标准化流程，需从行政法视角构建系统协同机制，推动监管不断完善。

1 乳业全产业链安全监管的协同需求与现实基础

1.1 乳业全产业链安全监管的内涵与特征

乳业全产业链安全监管的本质特征，表现为各环节不可分割、安全问题全域传递的系统性格局。从源头看，奶源养殖环节的饲料污染、兽药滥用（如抗生素超标），会通过生鲜乳直接传导至生产

加工环节；生产中若杀菌不彻底、流通中冷链中断，又会进一步放大安全风险。

行政法介入该领域，本质是解决两大问题。一是通过法定程序明确各环节安全底线，如《乳品质量监督管理条例》第九条规定有关行业协会应当加强行业自律，推动行业诚信建设，引导、规范奶畜养殖者、生鲜乳收购者、乳制品生产企业和销售者依法生产经营；二是协调多部门公权力运作，避免监管空白，例如《食品安全法》第一百零三条要求“县级以上政府组织本级监管部门开展食品安全联合检查”，为跨部门协作提供法律依据。

1.2 当前监管模式与协同实践

我国现行乳业监管以“农业管源头、市管加工流通”为基本框架：农业农村部门依据《生鲜乳生产收购管理办法》，对奶牛养殖的饲料、兽药使用，以及生鲜乳收购站的资质、运输卫生实施监管；市场监管部门则按照《食品生产许可管理办法》，审查乳制品生产企业资质，抽检成品质量，并监管流通环节的标签合规性。

在地方实践中，奶业主产区已形成可借鉴的经验，例如黑龙江省依据《黑龙江省重要产品追溯体系建设实施意见》建设“生鲜乳追溯平台”。截至2022年底，平台已接入省内812家规模化牧场、153家生鲜乳收购站、31家大型乳制品企业，实现“饲料检测—兽药记录—生鲜乳收购—投料”4类核心数据实时互通。据黑龙江省农业农村厅公报显示，该平台运行后，生鲜乳不合格率从2020年的0.78%降至2022年的0.32%，生产环节因原料问题的返工率下降58%。

内蒙古自治区建立“联席会议协同”机制,自2021年起,由内蒙古自治区农业农村厅、市场监管局、卫生健康委等部门参与的“奶业联席会议”机制,每季度召开1次专题会议及两次联合督导。该机制累计解决生鲜乳蛋白质含量检测标准冲突、跨部门执法衔接等问题,并推动制定《内蒙古生鲜乳收购与生产加工衔接规范》地方标准。

2 行政法协同机制的理论框架构建

2.1 核心概念与理论支撑

行政法协同机制,是指通过法律明确跨部门权力边界、程序规则与责任分配,推动农业农村与市场监管部门在奶业全链条监管中高效协作的制度集合。其理论支撑主要有两点,一是以预防风险为导向的行政法思路,强调监管重心前移。在奶业监管中,需通过法律要求农业农村部门提前管控奶源兽药使用,同时推动市场监管部门基于源头数据开展生产环节风险预判,避免风险传导。二是政府主导、多方参与的治理方式。除农业农村与市场监管部门外,还需通过法律预留企业(如自控奶源建设)、行业协会(如制定团体标准)的参与空间。

“碎片化监管”因部门职责不清、流程不衔接,导致风险阻断失效。而行政法协同机制通过法定化设计,将分散的监管资源整合为“全链条可控”的整体目标。

2.2 协同机制的三大核心要素

2.2.1 权力配置法定化

权力配置法定化需在现有法规中细化部门“分段职责”与“衔接义务”。例如,明确农业农村部门需在生鲜乳收购后24 h内,将检测数据(含抗生素残留、微生物指标)同步至市场监管部门与相关生产企业;市场监管部门则需依据农业农村部门的源头数据,开展生产环节原料验收核查,避免重复检测。

2.2.2 程序设计规范化

围绕信息共享、联合检查、风险会商三大环节,建立标准化流;(1)信息共享:依托全国统

一的“乳业全产业链信息平台”,实现牧场环境监测、生产设备参数、物流温控等数据实时互通,当某牧场检出禁用兽药时,系统自动向关联企业与监管部门推送预警。(2)联合检查:制定《乳业跨部门联合检查操作指南》,明确生鲜乳收购站每月1次、乳制品生产企业每季度1次联合检查,农业农村部门负责核查奶源资质,市场监管部门负责检查生产合规性,检查结果双方互认。(3)风险会商:当出现生鲜乳抗生素残留超标、生产工艺偏差等高风险情形时,48 h内启动农业农村、市场监管、卫生健康部门及技术专家的联合研判,同步采取暂停生产、溯源召回等措施。

2.2.3 责任承担明晰化

构建“约束与激励”并重的责任体系。一方面,构建约束机制,明确协同失职的追责情形,如农业农村部门未及时共享检测数据导致生产使用不合格原料的,对相关责任人给予警告、通报批评(依据《行政机关公务员处分条例》第二十条);市场监管部门未依据源头数据开展核查导致风险漏管的,扣减部门年度考核分数。另一方面,建立激励机制,对协同成效显著的地区优先给予奶业扶持资金(如农业农村部“奶业振兴项目”补贴);对主动推动数据共享、化解重大风险的单位或个人,予以表彰奖励。

3 奶业全产业链协同监管的国内外经验借鉴

3.1 国内跨行业协同监管的参考案例

在食品安全领域,部分行业已探索出成熟的跨部门协同模式。山东省在肉制品监管中,建立了“农业农村部门管养殖屠宰、市场监管部门管加工流通”的协同框架,通过《山东省肉制品全链条监管办法》明确部门职责,要求农业农村部门在生猪屠宰后12 h内将检疫合格证明电子数据同步至市场监管部门,后者在生产环节需核验检疫数据后方可允许原料投料。该机制实施后,肉制品跨环节风险事件发生率显著下降,其核心经验在于通过专项法规固化数据共享时限与核验流程。

广东省依据《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》，搭建“婴幼儿配方食品追溯平台”，整合了农业农村部门的生鲜乳检测数据、市场监管部门的生产许可与抽检数据以及企业的成品溯源数据，实现了从牧场到货架的全环节数据贯通，为奶业全产业链信息平台建设提供了可直接复制的经验。

3.2 国外奶业协同监管的典型模式

3.2.1 新西兰“单一机构主导+多方参与”模式

新西兰设立初级产业部（MPI）作为奶业全产业链的唯一监管主体，统筹奶源养殖、生产加工、流通销售全环节监管，有效消除了部门壁垒。MPI通过《乳制品安全法》明确要求牧场定期提交饲料与兽药使用报告，生产企业实时上传原料验收与成品检测数据，并联合奶业协会制定协同规范，引导行业协会参与标准制定与企业自律监督。

3.2.2 荷兰“数据驱动的协同预警机制”

荷兰依托“乳业安全数据中心”，整合牧场传感器数据、生鲜乳收购站检测数据与生产企业工艺参数，通过大数据分析识别风险隐患。当系统监测到异常时（如某牧场抗生素使用异常），会自动向监管部门与关联生产企业发送预警，大幅缩短了风险处置时间，降低了风险扩散率。

3.2.3 美国“联邦与州分级协同”模式

美国联邦层面由农业部负责奶源养殖与生鲜乳收购监管，食品药品监督管理局负责生产加工与流通销售监管，通过《联邦食品、药品和化妆品法案》明确两部门的协同条款。州层面，各州农业部门与卫生部门参照联邦标准建立本地化协同机制。这种“联邦定框架、州定细则”的分级协同模式，为我国中央与地方奶业协同机制的衔接提供了参考。

3.3 经验与启示

综合国内外案例，为奶业全产业链协同监管带来三点启示：第一，法定化是协同的基础，无论是新西兰的单一机构立法，还是我国山东的肉制品专项办法，均通过法律法规明确部门权责、数据共享

规则与协同流程；第二，数据化是协同的关键，荷兰的大数据预警与广东的追溯平台均证明数据贯通是破解跨环节风险的核心手段；第三，多元化是协同的保障，引入行业协会、调动地方监管力量，体现了协同主体多元化的重要性。我国奶业需在政府主导基础上，鼓励行业协会制定团体标准、企业落实主体责任，形成共治格局。

4 奶业全产业链行政法协同机制的优化路径

4.1 推动权力配置法定化，细化部门衔接机制

4.1.1 修订核心法规条款

建议修订《乳品质量监督管理条例》第十八条，明确“农业农村部门应在生鲜乳收购后；通过全国乳业信息平台共享检测数据，包括兽药残留、微生物指标等核心内容”；补充《食品安全法》第四十六条，要求“食品生产企业需依据农业农村部门共享的生鲜乳检测数据开展原料验收，验收记录保存期限不少于3年”，从法律层面固化部门衔接义务。

4.1.2 制定专项协同规章

由农业农村部与国家市场监管总局联合出台《奶业全产业链监管协同办法》并划定部门职责边界：由农业农村部门负责奶源养殖、生鲜乳收购运输的全流程监管；市场监管部门负责生产加工许可、成品抽检、流通标签合规性监管；同时明确“奶源到生产”的衔接点，如生鲜乳收购站资质审核需同步征求市场监管部门意见，避免乳制品生产企业因资质问题导致原料无法使用。

4.2 推进程序设计规范化，建立标准化协同流程

4.2.1 搭建全国统一信息平台

依托现有的国家食品安全抽检监测信息系统，增设“奶业全产业链协同模块”，整合三类数据：一是牧场端的饲料检测、兽药使用记录；二收购端的生鲜乳检测报告、运输温控数据；三是生产流通端的投料记录、成品抽检结果。平台需设置自动预警功能，当某环节数据超标时，实时推送至关联部门与企业，实现：风险早识别、早处置。

4.2.2 规范联合检查与风险会商流程

研究制定《奶业跨部门联合检查工作规程》，明确检查频次，生鲜乳收购站每月1次，规模化牧场每季度1次，乳制品生产企业每半年1次。明确职责分工，农业农村部门核查奶源质量相关记录，市场监管部门核查生产合规性与成品质量。明确互认：双方在检查报告上签字确认，结果作为各自监管依据，避免重复检查。建立高风险情形联合会商机制，明确当出现检出禁用兽药、微生物超标等类似情形时，由县级以上政府牵头，48 h内组织农业农村、市场监管、卫生健康部门及技术专家召开会商会议，制定处置方案，如暂停生产、溯源召回等，并公开处置结果。

4.3 强化责任承担明晰化，完善约束与激励机制

4.3.1 细化协同失职追责条款

在《行政机关公务员处分条例》中协同失职情形，包括：未按规定时限共享检测数据的、联合检查中推诿扯皮的、风险会商中隐瞒关键信息的，根据情节轻重给予警告、记过、降级等处分；对因协同失职导致重大食品安全事故的，追究部门负责人责任，纳入领导干部问责体系。

4.3.2 建立正向激励制度

将协同成效纳入部门年度考核：对实现数据实时共享、联合检查覆盖大部分省份，优先安排奶业振兴项目资金；对主动化解跨部门协同难题的单位或个人，给予通报表扬，并作为评优评先依据。同时，鼓励地方政府对协同机制运行良好的乳制品生产企业，在信贷、税收等方面给予优惠，激发企业参与协同的积极性。

4.4 强化技术赋能与制度固化，提升协同可持续性

4.4.1 运用技术手段保障协同实效

引入区块链技术，对生鲜乳检测报告、原料验收记录、执法文书等关键数据进行存证，确保数据不可篡改、可追溯，同时，通过大数据分析识别高频风险点，如某区域生鲜乳抗生素超标趋势，辅助监管部门精准制定协同策略，提升监管效率。

4.4.2 推动地方立法与行业自律

推动奶业主产省份出台《奶业全产业链监管协同条例》，将成熟的地方实践（如黑龙江的追溯平台、内蒙古的联席会议）上升为法定制度；支持中国奶业协会制定《奶业全产业链协同自律规范》，推动企业建立自控奶源，制定高于国标的团体标准或企业标准，最终形成政府依法监管、行业规范自律、企业主动负责的多元共治格局。

5 结论

奶业全产业链安全监管的核心在于破解“分段管理”下的协同难题，亟需从行政法视角构建系统性的协同机制。这一机制应当以法律定权责、程序促衔接、技术提效率、参与聚合力为基本框架：通过法律明确部门权责，通过标准规范协同流程，通过技术提升监管效率，通过政府、行业与企业的协同共治，最终实现“从牧场到餐桌”的全链条安全可控，为奶业高质量发展与公众健康保障提供坚实的法治支撑。

参考文献

[1] 中华人民共和国食品安全法（2021）[Z]. 北京：中国法制出版社，2021.

[2] 乳品质量监督管理条例[J].中华人民共和国农业部公报，2008，（11）：15-21.

[3] 王青斌.行政法视野下的食品安全监管协同[J].法商研究，2018.

[4] 刘鹏.中国食品安全监管—基于体制变迁与绩效评估的实证研究[M].北京：中国社会科学出版社，2018.

[5] 黑龙江省人民政府办公厅.关于加快推进重要产品追溯体系建设的实施意见[Z].黑政办发〔2020〕12号，2020.

[6] 国家市场监督管理总局.食品生产许可管理办法[Z].国家市场监督管理总局令第24号，2020.

[7] 国家食品安全风险评估中心.全国乳制品安全风险监测年度报告[R].北京：国家食品安全风险评估中心，2022.

[8] 农业农村部.全国奶业高质量发展规划（2021—2025）实施情况报告[R].北京：农业农村部，2019.

[9] 内蒙古自治区市场监督管理局.奶业协同监管工作简报[R].呼和浩特：内蒙古自治区市场监督管理局，2022.