

《临沧市古茶树保护条例实施办法》

实施 后 评 估 报 告

委托单位：临沧市农业农村局

编制单位：云南九正律师事务所

二〇二三年十一月十四日

受临沧市农业农村局委托，我云南九正律师事务所对《临沧市古茶树保护条例实施办法》（以下简称办法）组织开展了《条例》的实施后评估工作。现将情况报告如下：

一、评估工作基本情况

（一）评估依据

- 1.《临沧市古茶树保护条例》；
- 2.《临沧市古茶树保护条例实施办法》；
- 3.《云南省古树名木保护管理条例》；
- 4.《关于保护好古茶山和古茶树资源的意见》
- 5.《云南省古茶树保护条例》；
- 6.《云南省重大行政决策程序规定》。

（二）制定评估工作实施方案

制定《办法》立法后评估工作实施方案，明确评估工作指导思想、评估原则、评估目的，以合法性、实效性、协调性、合理性、操作性、规范性为标准确定“立法内容、实施绩效、立法盲点、立法技术、立法建议”五个方面的评估内容。

（三）成立评估小组

由云南九正律师事务所抽调六名专职律师及相关工作人员等组成评估小组。

（四）开展调查研究

全面收集和了解《办法》的立法质量和实施情况，认真组织开展调查研究工作。

1.立法比较分析。将《办法》与国家、省、市和相关部门出台的法律法规、规章、规范性文件等进行比较和梳理，深入分析《办法》内容的合法性、合理性、协调性和立法技

术性等。

2.公开征求意见。在临沧市人大网站、临沧日报、市政府公众信息网等平台发布开展《办法》立法后评估工作公告，公开征集社会各方对《办法》实施以来的意见和建议。

3.设置问卷调查。按照评估内容与标准，开展了问卷设计、重点调查、资料收集、信息核对、统计分析等工作。在相关部门行政执法人员、行政管理相对人及社会各界开展问卷调查，完成基础数据收集后，评估小组对调查问卷进行数据统计分析。

4.开展专题调研。评估小组分两个调研组分别深入八县（区）采取实地考察、座谈会和问卷调查等方式开展专题调研，听取基层政府和行政执法人员、行政管理相对人及社会各界的意见和建议，了解掌握基层对《办法》的立法质量和实施效果的评估意见。同时，市直相关部门按照实施方案评估内容要求，结合辖区实际和部门工作职责，组织开展《办法》立法后评估工作并形成评估意见建议报送评估小组。

（五）进行分析评价，形成评估报告

评估小组对收集到的信息进行整理、分类，结合专题调研情况进行汇总分析、总结，形成初步结论。在此基础上，拟定评估报告提纲，起草评估报告（草拟稿）；评估小组召开会议，对评估报告草拟稿进行修改和完善，形成评估报告（讨论稿）形成评估报告（草案），市农业农村局对评估报告（讨论稿）进行统一审议，形成评估报告（草案）。

二、评估结论及分析评价

通过调研及汇总分析，得出初步评估结论。

《办法》作为我市赋予部分地方立法权后制定的首部地

方性法规，立法质量较好，立法目的明确，制度设计相对合理，结构较为完整、层次分明、逻辑严谨、表达规范，具有较强的协调性、可操作性和规范性。

《办法》的颁布实施，使全市古茶树资源的保护和管理得到进一步规范 and 加强，实现了古茶树资源保护有法可依，为临沧古茶树资源的保护、持续发展和利用提供了法制保障。人民群众特别是茶叶生产经营者保护古茶树资源意识有较大提高，规范了我市茶行业的守法经营，促进了我市茶产业的有序发展，《办法》的作用和效果已初步显现。具体分析如下：

（一）合法性评估

1.《办法》符合立法权限和立法程序。《办法》的制定主体适格，制定程序规范，内容合法，符合立法法、《临沧市人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规办法》等法律法规关于立法权限与立法程序的规定。古茶树资源保护同属生态环境和历史文化保护方面的行政管理事项，市人民政府拥有本《办法》所涉事项的地方性法规制定权。《办法》的制定，严格经过了编制计划、起草送审、审议通过、批准和公布等所有规定程序。

2.《办法》与上位法相符合。《办法》的制定主要依据是《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市绿化办法》《中华人民共和国自然保护区条例》《云南省珍贵树种保护条例》《临沧市古茶树保护条例》等有关法律法规，与上位法相一致。

（二）合理性评估

《办法》设定的具体制度基本科学合理，符合我市古茶

树资源保护的客观实际和发展需要，是一部体现公平公正原则、具备合理性的地方性法规。

(三) 操作性评估

《办法》总体规定切合实际，操作性较强，规定的保护措施体现了保护与利用的双重属性。

1.明确执法主体资格。古茶树资源保护的执法主体涉及林业、茶叶、环境保护、住房城乡建设、农业、国土资源、市场监管等行政主管部门，明确规定了各方主体责任。

2.对需在古茶树保护范围内从事的部分活动进行了特别规定。《办法》在古茶树保护范围内因基础设施建设等公共利益需要移植古茶树，新修建（构）筑物，建设旅游项目，采石、挖砂、取水、取土、探矿、采矿，开展科学研究、考察、教学实习、影视拍摄的，应当依法办理相关手续，造成损失的，应当给予补偿。具有较强的可操作性。

(四) 协调性评估

《办法》与其他相关法律法规保持有效衔接，与同位阶的相关法律法规基本一致，《办法》各项处罚条款均按照上位法的相关规定内容制定，所采取的措施是必要和适当的，法律责任的设定与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度基本相当。

(五) 技术性评估

《办法》概念准确、条理清晰、文字简明、语言规范，基本条款完善，对立法目的、立法依据、立法原则、适用范围、主管部门、相关制度、处罚规则、实施日期等均作出明确规定，能够满足该《办法》在古茶树保护过程中涉及到的各个方面。

（六）绩效性评估

《办法》实施一年多来，基本实现了立法的预期目的，总体效果良好。通过调查问卷结果显示，受调查城乡居民中80%对《办法》了解或比较了解，90%对《办法》表示满意或基本满意。市人民政府及其相关职能部门、各县（区）高度重视，精心组织学习宣传，明确细化责任，采取有力措施，强化对《办法》的贯彻落实，取得了阶段性成效，有力推动了全市古茶树资源保护和茶产业发展以及《办法》的实施。

1.强化学习宣传，积极营造氛围。市人民政府采取下发《关于学习宣传贯彻〈办法〉的通知》《〈办法〉宣传工作方案》等文件；将2017年确定为全市《办法》宣传年，印制发放《办法》两万余册；摘录《办法》重要条款制成宣传标语在古茶园、古茶山粘贴宣传；在首届中国茶叶电商峰会上制作横幅、设立展区、发放宣传册，重点宣传《办法》及《办法》、首批栽培古茶园重点保护名录等。各县（区）、各部门将《办法》的学习宣传纳入“八五”普法重要内容。

2.认真组织普查，认定保护范围。一是市人民政府启动了古茶树资源的普查工作。临沧市从2017年开始组织开展古茶树资源申报认定及挂牌保护工作，目前已开展了三批古茶树认定，2017年第一批，认定古茶园16个35931亩，古茶树31棵；2020年第二批，认定古茶园179个57262.46亩，古茶树991棵；2021年第三批认定古茶园125个29554.98亩、古茶树10386棵，共申报认定古茶园320个12.27万亩，古茶树1.14万株。临沧市古茶树资源面积41.31万亩，占全省古茶树总面积的61.1%，其中野生型古茶树面积33.57万亩598.42万株，栽培型古茶树面积7.74万亩485.04万株，

散生单株 1.7 万株。

3.开展科学考察，对凤庆县锦绣茶尊及周边茶树资源、冰岛古茶树分子指纹图谱构建及亲缘演化关系组织了科考和研究，并开展冰岛茶原种园建设工作。

4.细化监管措施，强化保护开发。一是市人民政府制定了《实施办法》，部分县（区）也制定了相应的实施办法或实施细则，对古茶树保护管理、开发利用等工作进行了深入细致和明确的规定，有效推动了《办法》的贯彻执行。

5.制定并印发《关于加快推进茶叶产业跨越发展的实施意见》，将古茶树资源保护与开发纳入茶产业发展重点工作内容，抓好古茶树资源和品牌的打造、规划、保护和开发利用，完成 10 个古茶树村庄建设规划。

6.推进古茶树、古茶山的保护工作。积极争取资金开展凤庆墩子山茶文化长廊建设、永德忙肺山和镇康马鞍山古茶山道路等基础设施、旅游路线建设。如凤庆县制定了《凤庆县锦绣茶王保护管理方案》，对香竹箐 1 号古茶树周边 200 米半径内的 13 户农户进行宣传动员，目前，所涉及农户均已迁出影响范围，房屋和建筑物均已拆除；同时，县级财政每年下拨锦绣茶尊保护专项资金 5 万元，用于锦绣茶尊保护工作，夯实了古茶树、古茶山保护基础工作。

7.组建专业合作社，对冰岛、昔归等古茶园保护区茶叶品质、质量进行把关，有效防止名山茶掺假、造假行为，有力维护古茶山古茶园的声誉和经济效益。

8.组织开展古茶树、古茶园乱挂牌、乱插牌清理工作。

9.在野生古茶树资源较为集中的区域组织开展入户宣传和专项治理工作，共查处非法采撷野生古茶、毁坏野生古茶

树案件大约 68 起，通过宣传和治理，林区内野生古茶树的生长环境得到有效改善，林区群众提高了对野生古茶树保护意识。

10.推进古树名山茶地理标志产品保护,完成镇康马鞍山茶地理标志证明商标注册工作,临翔区“忙麓山古茶园”被省农业厅评为省高原特色现代农业“魅力古茶园”,“和平茶园”被评为省高原特色现代农业“秀美茶园”,“冰岛茶”“昔归茶”“忙肺茶”国家地理标志产品保护及证明商标申报工作已启动,全市古茶树资源管理保护工作有序推进,取得了良好成效。

(七) 社会认同度评估

2008 年可以说是古树茶的元年,在这之前古树茶只是有一点萌芽,在市场上是不被普遍认知的。随着“古树茶”概念逐渐被茶商和消费者接受、认可,古茶树的价值凸显了,这个时候就出现了另一种形式的破坏。为了追求产量,出现了掠夺性地采摘。适当的、科学的采摘,对于茶树来说也是一种刺激,不会影响茶树的生长。但如果过度采摘,就会影响古茶树的光合作用,进而影响古茶树生长,直至古茶树早衰早亡。

我市是全国唯一最早立法保护古茶树的地方政府,在市委、市政府的正确领导下,古茶树保护工作有序开展,在广泛宣传 and 引导下,在茶商和古树茶叶消费者的社会认同度连年提高的推动下,我市茶农也认识到了古树茶的经济价值、景观价值、文化价值、科学价值。我局适时引导、在各县(区)积极组织组建专业合作社,广大茶农踊跃参与,我市茶农的社会认同度有了历史性提高。

（八）存在的困难和问题

评估小组认为，《办法》的贯彻实施虽然取得了一定成效，但仍存在一些困难和问题。

1.行政层面

（1）对《办法》宣传的力度、深度和广度还不够，《办法》实施效果不够明显。部分基层单位干部、企业以及边远地区、山区茶农和基层群众对《办法》的知晓度还不够高，全市社会认知度不够广泛，少数干部群众对古茶树资源保护的重要性、必要性和紧迫性认识不足。

（2）古茶树资源摸底普查和挂牌保护工作进度缓慢。截至目前，全市古茶树资源普查工作尚未完成，个别县（区）对古茶树资源摸底普查工作重视不够，措施不够具体，抓得不严不实，有的县（区）摸底普查工作甚至处于停滞状态，全市古茶树资源底数不清，挂牌保护管理工作缓慢和滞后，古茶树数据库、档案库、产品实物库等尚未建立，全市古茶树资源的品牌效应、经济效益、社会效益和生态效益不够凸显。

（3）职能部门和县（区）主体作用发挥不够充分，古茶树保护管理、开发利用工作任重道远。部分县（区）未将古茶树保护纳入国民经济和社会发展规划，古茶树集中区域规划建设滞后；各级财政未将古茶树保护专项资金列入年度财政预算，财政对古茶树资源保护和开发利用的投入和扶持力度不够；专项规划、经费保障和扶持、补偿、激励机制等相关配套性措施尚未建立健全；相关职能部门工作研究不透、指导不够，部门联动机制不够健全，联动作用发挥不够充分，齐抓共管的气氛尚未形成，古茶树资源确龄难、划

定难和保护难等问题依然存在；部分县（区）执法部门管理机构不健全、执法人员保障不到位、工作队伍不强、执法力度不够，监管不严，如：部分古茶园保护区域范围内仍然存在新修建（构）筑物情况，古茶树生长环境堪忧；古茶山品牌打造乱象突出，假冒名山茶、以次充好、掺假现象屡禁不止、屡禁不绝。

2.环境和社会层面

（1）气候异常、生态环境变化、生态系统演替及人为砍伐、过度采摘、种植模式变更、不良生产生活习惯等使古茶树生长环境恶化，同时产业争地、农林征地利用矛盾突出。

（2）随着城镇化进程的加速推进，农业现代化、智能化的快速发展，与古茶山、古茶园相伴而生的传统农耕文化没有得到很好的挖掘、保护、传承和利用，正在逐步消失。

（3）栽培古茶树所有权绝大部分为茶农个人所有，少量属村集体所有，由于保护意识不强，加之古茶树保护管理机构不健全，机构改革后执法主体资格未认定，人员、经费缺乏，古茶树资源执法管理难以有效实施。

三、意见建议

（一）进一步加强对《条例》和《实施办法》学习宣传，积极营造保护古茶树资源的良好氛围。

1.要建立健全《办法》学习宣传教育长效机制，将《办法》的学习宣传纳入全市“八五”普法及其以后的普法内容，按照“谁主管、谁负责”，“谁执法、谁普法”的原则，严格落实执法部门的普法责任，通过增印发放《办法》，采取多形式、多渠道和群众喜闻乐见的方式，加大《办法》学习宣传培训力度。

2.对违反《办法》规定、破坏古茶树资源的违法行为进行严厉打击，适时曝光违法行为，通过执法、以案说法、以案宣教，不断提升广大干部群众对古茶树资源保护的重要性、必要性认识。

(二) 全面开展全市古茶树资源摸底普查、挂牌保护工作。

1.认真抓好全市古茶树资源摸底普查、认定和挂牌保护工作。

2.根据普查成果，及时建立全市古茶树数据库、档案库、产品实物库、种质资源繁育基地等，真正做到底数清、情况明，保护管理和开发利用措施力、成效好，切实让《办法》生效、生威，进一步推动古茶树资源的经济、社会和生态效益有效提升。

(三) 进一步健全完善配套措施，充分发挥市、县（区）人民政府及其相关职能部门的主体作用。

1.市、县（区）人民政府要进一步提高对古茶树资源保护的重要性、必要性和紧迫性认识，将古茶树保护纳入国民经济和社会发展规划，科学编制全市古茶树保护和合理开发利用专项规划，以规划促进保护和合理开发利用。同时，要健全完善古茶树保护管理补偿、激励机制和扶持政策。

2.各级财政要设立古茶树保护专项资金，并列入年度财政预算，为古茶树保护工作提供物力、财力保障。

3.市级职能部门要对古茶树的认定工作进行认真研究，将认定标准进行细化和具体化，明确较为直观且具有普遍可操作性的测量认定标准，并对县（区）进行全面指导，妥善解决古茶树保护和开发利用中存在的确龄难、划定难和保护

难问题。

（四）健全古茶树资源保护和执法体制机制，进一步加大对古茶树资源保护的监管和执法力度。

1.市、县（区）相关职能部门要进一步强化对古茶树资源保护的执法监管，进一步加大对损毁、盗伐、非法移植古茶树等违法行为的查处力度。

2.充分发挥县（区）、乡（镇）、村（社区）、村民小组、古茶树所有者和经营者的作用，因地制宜、结合实际细化贯彻实施《办法》措施，健全完善村规民约，切实加强对古茶树保护和合理开发利用的监管，确保全市古茶树资源得到及时、高效、全面的保护和利用。

（五）进一步加强对《办法》贯彻实施工作的监督。

1.市人民政府要加强对《办法》贯彻实施情况的监管，找准《办法》实施中的重点、难点问题，督促有关部门认真履行职责，推动《办法》贯彻落实。

2.市人民政府要根据职能职责，建立健全工作监督机制，扎实开展好对相关部门和县（区）落实《办法》情况的监督检查，督促责任落实、措施落实和工作落实，发现问题、解决问题，推动《办法》在各县（区）和基层落地落实、发挥作用。

3.县（区）政府要采取执法检查、调研、视察、听取工作汇报、专题询问等监督方式，适时对县（区）人民政府贯彻实施《办法》情况开展工作监督和法律监督，推动古茶树保护工作落到实处。

（此件公开发布）