关于《金华两头乌猪产业发展促进条例

（草案送审稿））》的起草说明

为了弘扬金华两头乌猪和金华火腿历史文化，做强金华土特产，推动金华两头乌猪和金华火腿产业高质量发展，促进乡村振兴和共同富裕，根据《金华市人大常委会2024年立法计划》和《金华市人民政府2024年立法计划》，结合我市实际，市农业农村局起草了《金华两头乌猪产业发展促进条例（草案送审稿）》（以下简称《条例》），现就《条例》起草的有关情况说明如下：

一、立法必要性

（一）保障种业安全的迫切需要

种业安全关乎国家战略，习近平总书记高度重视种业问题。2013年12月，习近平总书记在中央农村工作会议上，强调“要下决心把民族种业搞上去”。金华两头乌，作为地方优质种猪，不仅承载了婺州饮食文化的历史渊源，也留下了宝贵的遗传资源。丰富的多样性品种资源，是进行品系繁育、培育优质高产品种和利用杂种优势的良好原始材料，生物遗传多样性研究的重要素材。金华两头乌的保护利用是保护生物安全、提升种业水平的重要责任。为了保障金华两头乌猪的种源安全，有必要制定金华市“两头乌”猪产业发展促进条例。

（二）实现我市共同富裕的需要

畜牧业上连种植，下接屠宰加工，还能带动饲料、餐饮等产业发展，是承前启后的纽带产业。金华两头乌猪的知名度、品牌文化、产品附加值都比较高，可避免同质化竞争，是具有较强带动能力的共富产业。

（三）满足人民群众美好生活的需要

中国是全球第一大生猪生产国及猪肉消费国，生猪出栏量及猪肉消费量占全球比重均在50%以上，2023年全国生猪出栏7.26亿头，平均2人每年消费一头猪。目前“有肉吃”的问题已基本解决，逐步向“吃好肉”升级。金华两头乌猪具有绿色、安全、营养价值高等特点，可满足当前人民群众对优质猪肉的迫切需要，更是生产优质金华火腿必不可少的原料，市场前景广阔。

（四）是提升金华品牌的重要载体

金华两头乌猪、金华火腿是金华的“金名片”和形象代言，提升两者的品牌影响力，事关金华整体影响力的提升。金华火腿独具特色的品质，关键在于具有得天独厚的金华两头乌猪后腿这个原材料。做大做强金华两头乌养殖业，是保证金华火腿品质和提升火腿影响的基础。

1. 草案起草依据

金华两头乌猪和金华火腿是我市的金名片和城市象征，市委市政府高度重视两大产业，在研究金华两头乌猪和金华火腿的历史、现状的基础上，根据《中华人民共和国乡村振兴促进法》、《中华人民共和国畜牧》、《中华人民共和国农业法》、《中华人民共和国农产品质量安全法》、《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国商标法》，以及习杭州、绍兴、镇江、湖州等地方特色产业保护发展的地方法规，结合我市产业发展实际，形成了《条例》。

1. 草案形成过程

（一）组织筹备阶段。根据市人大常委会2024年立法工作安排，1月19日市农业农村局与市司法局就《条例》起草工作进行对接。2月4日，市农业农村局与市市场监督管理局联合印发《金华两头乌产业发展促进条例立法起草工作方案》，随后成立了由市农业农村局成立了由党委书记、局长卢关荣为组长的立法项目工作领导小组和党委委员、总农艺师陈加伟为组长的《条例》起草工作小组，分别负责立法起草的协调和《条例》的起草工作。2月7日，通过竞争性谈判方式，浙江释晨律师事务所中标，承担《条例》草案的全流程法律服务工作。

（二）调研起草阶段。2月21日-23日，《条例》起草工作小组走访市人大农工委、财经工委和法工委，汇报“三张清单”、《条例》提纲以及工作计划。3月6日-5月9日，在开展立法前法律法规学习的基础上，起草工作小组赴各县（市、区）金华两头乌猪、金华火腿生产经营企业调研，并多次组织立法起草工作小组全体成员会议，讨论条例框架和条款内容；4月初，形成《条例》初稿。4月12日，金华两头乌立法起草小组向市人大汇报《条例》起草工作，就条例中金华两头乌猪的定义、金华火腿专章等问题进行了深入交流，与会领导、市场监管部门认为，需进一步调整《条例》主题，建议改为《金华两头乌猪和金华火腿产业高质量发展促进条例》。

（三）征求意见阶段。根据《设区的市地方性法规制定工作规范》（以下称《规范》），5月8日-6月8日，在金华市农业农村局官网发布《金华两头乌猪产业发展促进条例（草案）》，向社会公开征求意见，期间收到0条反馈意见，采纳0条。5月8日-24日，书面征求市发改委、市经信局、市教育局、市科技局、市财政局、市人力社保局、市资规局、市生态环境局、市交通运输局、市商务局、市文广旅游局、市卫生健康委、市外办、市国资委等14家单位的意见，其中3家提出修改意见，11家未提出修改意见，据意见建议，修改完善《条例》后，于6月14日报送省农业农村厅征求意见，省厅无反馈意见。

（四）召开“双组长”会议。由于起草过程中，各方就金华火腿定义、《条例》中金华两头乌猪和金华火腿内容融合方式等问题存在较大争议，5月31日，市政府召开了由市人大副主任傅显明和副市长李斌峰参加的“双组长”会议，经认真研究，决定合并立法；同时要求做好分开立法的准备。

（五）集体审议阶段。根据双组长会议精神，5月28日-6月5日，起草工作小组再次赴县（市、区）调研，召开部门座谈会，广泛征求部门意见；6月19日-21日，再次书面征求市直各有关部门意见，6月26日，召开部门座谈会，再次听取部门意见建议，根据调研及意见反馈情况，历经30余稿，形成《条例》草案。6月27日、7月 日，市农业农村局、市市场监督管理局分别召开党委会，集体审议《条例》草案。

1. 条例主要内容

**（一）整体架构**

《条例（草案）》立法主旨是为了弘扬金华两头乌猪和金华火腿历史文化，做强金华土特产，推动金华两头乌猪和金华火腿产业高质量发展，促进乡村振兴和共同富裕。《条例（草案）》主要从立法目的、定义、政府和部门职责、保护传承、创新发展、品牌保护、保障监督等方面进行了规范，共三十三条，构成规金华两头乌猪和金华火腿产业完整的制度框架；另设置术语解释、施行时间条款，全篇共计三十五条。

**（二）定义**

金华两头乌猪是中国四大名猪之一，是浙江最具特色的地方猪种之一，其具有优良的品种特征特性以及明显的体型外貌特种。根据国家级畜禽品种资源保护名录、GB/T2417-2008《金华猪》、DB3307/T71—2018《金华猪（金华两头乌猪）养殖技术规范》以及其他相关文件中对于金华两头乌猪的表述，我们进行多次研究探讨，将金华两头乌猪定义为：是指产地在本市行政区域内，头颈部和臀尾部为黑色，其余部分为白色，在黑白相交处有黑皮白毛的“晕”带，列入《国家畜禽遗传资源品种名录》的优良地方猪种。金华火腿是我市具有世界声誉的地方特色食品，有1400多年的历史，不仅列入国家非遗名录，还是国家地理标志保护产品。为了促进金华火腿产业健康发展，条例草案明确，金华火腿是指在本市行政区域内生产，采用特定工艺制作，具有独特风味和品质，并依法取得地理标志保护或者区域公用品牌授权的火腿。

1. **主体职责的划分**

金华两头乌猪和金华火腿产业作为我市的两大标志性特色产业，也是传承金华千年历史、展现金华城市形象的两张“金名片”。在产业发展中也存在很多问题亟待解决。其中，分工不明确、职责不清晰成为金华两头乌猪和金华火腿产业发展推进过程中的障碍之一。《条例（草案）》在第四条中着重对政府职责进行了明确，即：市、县（市、区）人民政府应当加强工作领导，将金华两头乌猪和金华火腿产业发展工作纳入国民经济社会发展规划，组织制定和实施相关政策措施，健全统筹协调机制，研究解决产业发展中的重大问题，所需经费纳入同级财政预算。《条例（草案）》同时结合我市具体情况，在第五条中对相关职能部门的职责做了规定：农业农村部门是金华两头乌猪产业发展的主管部门，负责金华两头乌猪养殖、屠宰等工作的组织协调、技术指导和监督管理。市场监督管理部门是金华火腿产业发展的主管部门，负责金华火腿生产经营、质量安全和知识产权保护等工作的监督管理。科技部门负责组织金华两头乌猪和金华火腿产业的技术发展需求分析、关键技术攻关、科技成果转移转化以及产学研结合等工作。财政部门负责金华两头乌猪和金华火腿产业发展资金统筹安排以及监督管理等工作。发展改革、经济和信息化、教育、人力资源和社会保障、自然资源和规划、生态环境、交通运输、商务、文化和旅游、卫生健康、国资等主管部门按照职责分工，做好金华两头乌猪和金华火腿产业发展促进相关工作。此外，《条例（草案）》首次明确了协会的职责，即：市、县（市、区）生猪和火腿行业协会等社会组织应当加强自律管理，引导会员依法生产经营，开展品质和技术成果评价、知识产权保护、品牌推介、职业培训与技能竞赛、市场分析研究等活动，推动金华两头乌猪和金华火腿产业发展。最后，《条例（草案）》也格外重视各类商会在金华两头乌猪和金华火腿产业发展中的重要作用，明确市、县（市、区）工商业联合会应当搭建金华市各类商会、在外商会与生猪、火腿行业协会或者生产经营者沟通渠道，促进交流合作。鼓励金华市各类商会、在外商会开展金华两头乌猪和金华火腿产品推介、品牌推广等活动，引导商会会员助力产业发展。

1. **保护传承**

金华两头乌猪产业要发展，首先要解决如何更好保护金华两头乌猪的种质资源的问题。同时，金华火腿作为国家级非物质文化遗产，更需要加大对金华火腿传统工艺、文化的弘扬和传承力度。为此，《条例（草案）》对金华两头乌猪及金华火腿的保护传承做出了规定，首先，明确由市人民政府负责建立金华两头乌猪活体保种和遗传物质保存相结合的保种制度。健全保种场和基因库相结合的种源保护体系，保障金华两头乌猪种质资源安全；规定市农业农村部门应当根据工作需要，采集、补充和更新金华两头乌猪种质资源材料。其次，在保种场的职责方面，《条例（草案）》明确保种场应当严格实施保种计划，开展选种选配工作，确保保种群体的数量和质量，并准确、完整地记录金华两头乌猪品种的基本信息；规定了享受中央、省级和地方财政资金支持的保种场、基因库处理受保护的金华两头乌猪遗传资源需经农业农村主管部门批准。此外，《条例（草案）》参照金华火腿国家标准明确了金华火腿的特定制作工艺，即：历经低温腌制、中温脱水、高温发酵等过程，经过原料选择、修割腿坯、上盐腌制、洗晒整形、上架发酵、落架分级、堆叠后熟等主要工艺流程制作，从腌制、发酵达到后熟时间不少于九个月。并对传统工艺和现代工艺做了一定的区分，规定采用传统工艺制作的金华火腿应当在农历立冬至次年立春之间投料，而采用控温控湿等模拟传统工艺的新技术，可以不受投料时间限制。同时，《条例（草案）》格外重视金华火腿技艺的传承，鼓励和支持金华火腿生产经营者对传统制作技艺进行保护、发掘、整理，开展常态化的传统制作技艺教学、培训活动，培养传统制作技艺传承人才。支持金华火腿非物质文化遗产传承人通过收徒、开办工作室等方式，开展传承活动。最后，《条例（草案）》对金华两头乌猪、金华火腿文化的开发利用、展示、传播等作了规定，明确市、县（市、区）人民政府及其文化旅游等部门应当加强对涉及金华两头乌猪和金华火腿的饮食文化、民风民俗、故事传说等文化遗产的挖掘、整理、研究和开发利用的指导；支持在公园、历史文化街区、公共文化场馆等规划建设中融入金华两头乌猪和金华火腿文化元素；鼓励和支持自然人、法人或者其他组织设立金华两头乌猪和金华火腿文化展示场所，传播金华两头乌猪和金华火腿文化。

1. **创新发展**

为了解决金华两头乌猪和金华火腿产业链条不完善的问题，从而促进全产业链高质量发展。《条例（草案）》规定政府应当推进产业标准化建设，鼓励生产经营者、行业协会不断提升产业标准化水平。针对生产经营者，《条例（草案）》对繁育、养殖、产品加工、物流运输、产品开发、产品销售等各环节提出了规范要求及鼓励支持措施。具体为，在良种繁育方面，明确农业农村主管部门为金华两头乌猪良种繁育和推广体系建设等工作的主管部门，并鼓励生产经营者、科研院校积极开展品种选育、二元杂交猪研究及推广工作；在养殖方面，要求生产经营者按照相关标准规范进行绿色养殖，并鼓励研发饲料、兽药等相关绿色生态产品；在产品加工方面，支持生产经营者改善生产条件，更新生产设备；在冷链物流方面，支持物流体系建设，降低配送成本；在产品开发方面，鼓励生产经营者一方面要结合当前市场消费习惯和餐饮发展趋势开发新菜品新菜系，并加强对外的交流推广，另一方面要开展特色产品研发，特别是高品质、高附加值的产品；在产品销售方面，鼓励生产经营者扩宽线上线下多渠道销售网络，加强国际推广和出口贸易。最后，《条例（草案）》要求政府应当发挥引领重要作用，推动金华两头乌猪和金华火腿产业集聚和与其他产业的深度融合，壮大产业规模，提升综合效益。

1. **品牌保护**

金华两头乌猪是我市农业品牌的“高端代表”，金华火腿是我市具有世界声誉的地方特色食品，但目前金华两头乌猪和金华火腿品牌培育力度不大，特色优势未能彰显，品牌价值尚未能转化为市场资源、经济资源。特别是金华火腿，与浙江省食品公司的金华火腿商标之争持续了20余年之久，金华火腿商标回归金华地方后，知识产权领域“金华火腿”商品商标、“金华市金华火腿”证明商标、“金华火腿”地理标志产品共存，仍存在标识标注混乱、知识产权保护不到位、公用品牌效应没有有效发挥等问题。因此，本次《条例（草案）》旨在进一步强化规范品牌保护，最大化发挥金华两头乌猪、金华火腿地理标志和公用品牌效益，同时保障消费者权益，推动金华城市形象宣传。

《条例（草案）》强调了对金华两头乌猪和金华火腿品牌保护的支持与鼓励政策，明确建立地理标志产品和区域公用品牌的保护机制，加强区域公用品牌的宣传推广，同时鼓励生产经营者开展自主品牌建设。《条例（草案）》规定地理标志产品和区域公用品牌的管理机构应当向社会公开标志和商标的相关申请使用规定，取得标志、商标使用权的生产经营者应当按规定规范使用。为了规范市场，避免低价竞争、低质量竞争的恶性循环，《条例（草案）》要求市场监督管理局建立金华火腿的分级管理制度，按合理标准划分品质等级，促进产品差异化发展。为进一步保障食品安全和产品质量，《条例（草案）》要求农业农村部门及市场监督管理部门利用现代信息技术手段，建立完善溯源体系，实现产业全过程的信息可追溯。

1. **保障监督**

金华两头乌猪和金华火腿产业发展是一个系统的工程，其中保障监督是产业发展的重要支撑环节和组成部分。

金华两头乌猪和金华火腿产业发展，需要加强金融支持、人才队伍建设、规划用地保障、监督管理。政府应当鼓励金融和保险机构开发有利于金华两头乌猪和金华火腿产业健康发展的产品和服务，鼓励、支持科学技术研究，加强人才队伍建设，做好与产业发展匹配的用地规划。同时，将金华两头乌猪和金华火腿产业发展情况纳入乡村振兴战略考核。

五、有关说明

《条例（草案）》作为我市地方性法规，其上位法主要是与之相关的法律及行政法规。为了避免与上位法的规定冲突或重复，根据金华市地方立法技术规范，在法律责任部分，对违反法规规定的行为，上位法已经明确规定法律责任的，法规不再重复规定。

《条例（草案）》第二十八条至三十二条对金融保障、人才保障、用地保障、监督管理、转致条款等作了规定。《条例（草案）》第三十三条规定了市、县（市、区）人民政府及其有关部门监管责任，在条例的发展促进过程中，对不履行本条例规定的职责等行为，依法给予处理。

在《条例（草案）》的最后，对金华两头乌猪、金华火腿生产经营者以及金华两头乌猪和金华火腿区域公用品牌进行了解释，明确了条例的施行日期。

专此说明。

金华市农业农村局

2024年7月 日