关于《湖州市桑基鱼塘系统保护规定（草案）》

审议结果的报告

市人大法制委

2023年10月30日

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

2023年8月30日，市九届人大常委会第十三次会议审议了市人民政府提请的《湖州市桑基鱼塘系统保护规定（草案）》（以下简称草案）。会后，常委会主要领导亲自指导把关，分管领导组织调研、听证、讨论，进一步梳理问题、明确要求。法制委积极配合农委对草案进行修改，并通过湖州日报、湖州晚报、湖州发布、湖州人大官网、南太湖号等媒体向社会公开征求意见，召开座谈会、论证会、民主协商会、审前会等十余场次，广泛听取政府部门、区县人大、人大代表、政协委员和民主党派代表、立法专家，以及相关乡镇、村社、基层立法联系点、经营管理者等各方面的意见建议。针对重点问题和重要条款，还与政府相关部门多次专题会商，深入研究探讨。近期，又围绕草案内容的合法性与合理性，向省人大常委会法工委请示汇报、沟通对接。在此基础上，法制委对草案进行反复论证，提出了草案修改稿。10月18日，法制委召开全体会议，对草案修改稿进行了统一审议。10月20日，市委常委会听取了起草有关情况的汇报。现将主要修改情况报告如下：

一、关于适用范围

有的常委会组成人员提出，草案第二条第一款可以增加“以及相关监督管理活动”，使得适用范围更为周延。有的政府部门提出，桑基鱼塘系统还涉及湿地、耕地和省级非物质文化遗产，应当适用文物保护、非物质文化遗产保护、土地管理、湿地保护等有关法律法规，可对与上位法重叠部分作出制度设计。有的地方立法专家认为，草案第二条杂糅了适用范围和定义，可以单设定义条款。经研究，法制委建议作如下修改：（1）增加“以及相关监督管理活动”内容；（2）增加转致责任条款“文物保护、非物质文化遗产保护、土地管理、湿地保护等有关法律法规另有规定的，从其规定”；（3）单设草案第二款。（草案修改稿第二条、第三条）

二、关于基本原则

有的常委会组成人员、地方立法专家提出，《重要农业文化遗产管理办法》对重要农业遗产管理的基本原则有明确要求。有的政府部门提出，农业文化遗产的最鲜明特征是活态传承。经研究，法制委建议作如下修改：将基本原则调整为“保护优先、合理利用、活态传承、协调发展、利益共享”。（草案修改稿第四条）

三、关于部门职责

有的政府部门提出，桑基鱼塘系统保护工作涉及部门较多，为增强合力，应当强调主管部门的统筹规划、协调推进职责。有的常委会组成人员提出，桑基鱼塘系统保护工作与具体的保护、发掘、传承、利用活动有区别，且文化旅游产业发展十分重要。为此，法制委与农业农村、文化广电旅游等部门多次专题研究，建议作如下修改：（1）明确“农业农村主管部门负责桑基鱼塘系统保护工作的统筹规划、协调推进”；（2）在文化广电旅游部门职责中增加“推动相关文化旅游产业的发展”。（草案修改稿第六条）

四、关于社会参与

有的常委会组成人员提出，基层自治组织、相关种养殖行业协会、专业合作社等社会组织职责的表述不够明确具体，不利于构建村民委员会、行业协会、专业合作社、经营权人（所有权人）等参与的保护工作责任体系。有的基层人大代表认为，草案将村民委员会协助职责与社会参与合并表述，重点不够突出，可以分设相关条款。有的基层立法联系点认为，可以将褒扬激励条款与社会参与条款合并，以体现关联性。经研究，法制委建议作如下修改：（1）单设“村民委员会协助工作”条款；（2）将草案第十九条褒扬激励合并至草案修改稿第九条；（3）细化相关种养殖行业协会、专业合作社等组织职责。（草案修改稿第七条、第九条）

五、关于专家咨询制度

农委、有的常委会组成人员、有的政府部门提出，为了增强桑基鱼塘系统保护与发展专项规划的前瞻性、科学性、指导性、可操作性，可以将现有专家咨询制度加以固化，并充分发挥其作用。经研究，法制委建议作如下修改：增设“专家咨询”条款，要求市政府建立专家咨询制度，并明确在编制规划或者作出有关重大决定时，应当听取专家意见或者邀请专家评估论证。（草案修改稿第八条）

六、关于资金保障

农委、有的常委会组成人员提出，政府要加大对桑基鱼塘系统保护的资金支持。有的基层人大代表认为，桑基鱼塘系统经济效益不高，自身“造血”功能较弱，亟需财政予以支持。法制委与农业农村、财政等部门专题研究，建议作如下修改：增设“资金保障”条款，明确将保护资金列入本级财政预算，并专项支出。（草案修改稿第十条）

七、关于资源调查

有的常委会组成人员提出，《重要农业文化遗产管理办法》和市政府办《湖州市桑基鱼塘保护区管理办法》均要求开展桑基鱼塘系统保护区资源定期调查，建立遗产动态监测信息系统普查等。法制委与农业农村、文化广电旅游等部门多次进行专题研究，认为建立资源调查—保护申报—动态监测—规划编制的闭环管理链条，有助于我市桑基鱼塘系统的资源切实掌握、底数全面清晰、现状及时了解，为科学保护、有效保护提供有力支撑，建议增设“资源调查”条款，并要求据此编制桑基鱼塘系统保护与发展专项规划。（草案修改稿第十一条）

八、关于规划编制

农委、有的常委会组成人员提出，桑基鱼塘系统保护与发展专项规划是桑基鱼塘系统保护工作的重要举措，在草案中单设一条，以突出其地位。有的政府部门提出，桑基鱼塘系统保护与发展专项规划要与其他专项规划作好衔接，并在国土空间详细规划中落实，以体现“多规合一”。法制委与农业农村、自然资源规划、文化广电旅游等部门专题研究，建议作如下修改：增设“规划编制”条款，增加规划编制主体、内容和规划衔接等内容。（草案修改稿第十二条）

九、关于保护区域

有的常委会组成人员提出，要以保护区域为重中之重，实行最严格保护。有的常委会组成人员提出要推进对传统循环农业模式、生态农业景观的一体保护，建立健全保护制度体系。法制委与农业农村等部门专题研究，建议作如下修改：对现实中可能导致桑基鱼塘系统损毁的行为作出禁止性规范、合理设定行政处罚，还要求强化日常巡查、鼓励公益诉讼，以形成打、防、查、赔有机结合的保护制度体系。（草案修改稿第十三条、第十四条、第十五条、第十六条、第十七条、第二十二条）

十、关于价值挖掘

农委、有的常委会组成人员提出，要进一步挖掘桑基鱼塘系统的经济、社会、文化、生态、科技等方面价值。有的立法专家认为，为强化价值挖掘条款的刚性，将职责主体调整为市、相关区县政府，将“鼓励和支持”修改为应当。经研究，法制委认为，桑基鱼塘系统价值挖掘是保护、发掘、传承和利用的重要内容，建议作如下修改：明确由“市、相关区县人民政府”组织开展桑基鱼塘系统的整理、研究，要求挖掘五方面的深层价值。（草案修改稿第十八条）

十一、关于鼓励传承

有的常委会组成人员提出，要既坚持传统、又革新传统，既注重内核、又拓展外延，既突出政府主体、又强调社会参与，既立足湖州、又跳出湖州，合力增强全社会的保护和传承意识，积极宣传推广桑基鱼塘文化符号，不断扩大桑基鱼塘的影响力。 有的地方立法专家认为，建议增加“收集存档桑基鱼塘系统相关资料，编撰出版桑基鱼塘保护与发展读物、视频”和“研发具有桑基鱼塘系统辨识度的文创产品”内容。经研究，法制委建议作如下修改：（1）增加“市、相关区县政府应当依托民俗节庆活动，组织开展国际国内交流”等内容；（2）增加“资料收集”“文艺创作”“研发特色工艺品、文创产品”等相关内容。（草案修改稿第二十一条）

此外，根据各方意见，还对草案作了一些条款顺序、文字表述上的修改。

法制委认为，《湖州市桑基鱼塘系统保护规定（草案）》经过多次修改后，目前的草案修改稿符合上位法的相关规定，契合湖州实际，针对性和操作性较强，内容已比较成熟，建议提请市人大常委会会议审议通过。

以上报告和《湖州市桑基鱼塘系统保护规定（草案修改稿）》，请予审议。