

普洱市
古茶树资源保护的
理论与实践

段砚◎著



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

普洱市
古树资源保护的
理论与实践

段砚◎著



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

普洱市古茶树资源保护的理论与实践 / 段砚著. --
昆明: 云南大学出版社, 2020
ISBN 978-7-5482-4019-8

I. ①普… II. ①段… III. ①茶树—植物资源—资源
保护—研究—普洱 IV. ①S571.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第099400号

策划编辑: 段 然
责任编辑: 石 可
装帧设计: 刘 雨

普洱市古茶树资源 保护的理论与实践

PUERSHI GUCHASHU ZIYUAN
BAOHU DE LILUN YU SHIJIAN

段砚◎著

出版发行: 云南大学出版社
印 装: 昆明市理煜印务有限公司
开 本: 787mm×1092mm 1/16
印 张: 16
字 数: 270千
版 次: 2020年6月第1版
印 次: 2020年6月第1次印刷
书 号: ISBN 978-7-5482-4019-8
定 价: 58.00元

社 址: 云南省昆明市一二一大街182号(云南大学东陆校区英华园内)
邮 编: 650091
电 话: (0871) 65033244 65033307
网 址: <http://www.ynup.com>
E-mail: market@ynup.com

若发现本书有印装质量问题, 请与印厂联系调换, 联系电话: 0871-64167045。

本书获得普洱学院学术出版资助，为“普洱市古茶树资源保护立法研究”
“普洱市地理标志保护困境及对策研究”的课题研究成果

同时获得以下项目资助

国土资源部“西南多样性区域土地优化配置与生态整治科技创新团队”开放基金项目：
澜沧江流域茶叶景观格局变化及其生态环境效应研究

普洱市思茅区茶与特色产业局科技项目：思茅区常规茶园转化有机茶园项目研究

序

段砚的书要出了，心里很是为她高兴，自认为是今年最好的消息之一，她请我写个序，虽窘于自己文笔不济，但还是欣然为之。

因为，这部书一直是希冀、情愫、责任与焦虑、阵痛、犹疑相伴相随相交织，几度几乎搁置、放弃。作为好友，大多是知道的，所以抑制不住，有话想说！可真动起笔来，却是迟疑、又迟疑，要说的似乎太多，倒无从下笔了。书的写作，我们一行同仁更多的是鼓励，是期待。每每传来写作困难、时间不济、搁笔数十日的消息，都使同仁们唏嘘、叹息，我甚至是茫然，转瞬间，留点“狠话”了。

令人欣慰的是，竟然有结果了！

这几十万字的书，有经济的、环保的、发展的理论性分析，有传统的、文化的、产业的实务性思考，有规范的、理性的、效率的法治性研讨……

在我来看，可以从中读出一个法律人的坚毅，一个高校老师的情怀，一个普洱人的责任。其实，这还是一个践诺，因为，《普洱市古茶树资源保护条例》颁布施行时，我和同仁感慨道，这是普洱法治史上值得纪念的一个第一次！段砚说，那我就把它写下来，她是说到做到了。

当然，这部书有遗漏、有遗憾，但她思考了保护的必要性何在，为何发展上迫切需要，政府该如何监管，各主体该怎样去落实措施，权利人的权利该如何得到尊重等有着重要现实意义的问题，所以，并不影响对良法善治追求的意思表示。

言有限，意难尽，是为序。



2020年5月

自序

党的十九大报告提出：“推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治”。当前，环境资源的保护是人类社会共同关注的重点，更是所有国家必须要解决的实际问题。发展与保护似乎成了一对难以逾越的矛盾，但是，实际上，从理论上说发展与保护在很多时候并不矛盾，保护是为了更好的发展，而发展也有利于更好的保护。

普洱市因为是古茶树的起源之地和普洱茶的出产之地，所以作为产业来说，茶叶经济是其支柱产业。上述的矛盾在此方面显得尤为突出。一方面，古茶树资源在全世界都很匮乏，生态显得非常脆弱，不要说过度开发，保护不当都有可能造成资源毁灭性的灾难；另外一方面，普洱市普洱茶经济规模巨大，在全市的经济份额占比高，如果不开发利用好古茶树资源，不仅周边企业和茶农将遭受惨痛的损失，而且古茶树资源将陷入故步自封的境地，丧失了其对人类的重要价值。对此，历史上有过惨痛的教训，即使是当前也面临着非常具体的问题。

针对古茶树保护和发展的现状，普洱市党委、市政府有的放矢，提出了有针对性的各项措施。

然而，千丝万缕总有一线所牵，“瓶颈”在于立法，所谓不成规矩何以成方圆，各项措施的贯彻和落实，均需要制度的明确和法律的保障。法律所特有的规范作用、示范作用和预测作用等在古茶树资源的保护上具有不可替代性。

良法是善治之前提——党的十八届四中全会作出这样的表述。没有法律，特别是没有良法，善治就等于空谈。

良法必须是体现广大人民意志的法，它保护的是人民的利益，维护的是有利于人民的社会秩序。人民利益应当是多数人的利益，在一般情况下，应该是公共的利益，法律应该符合人性、讲究人道、体恤人情、尊重人格。

同时良法不仅可以“护航”，而且可以“导航”。只有能够“导航”的法律才是良法。这是因为法律的导航作用是很明显的，它为人们提供了三种行为模式，明确告诉人们：哪些行为可以做，哪些行为禁止做，哪些行为必须做。前一条是权利，不做也不违法，但最好按法律导向去做。后面两种则是义务，违背法律的导向就要受到法律的干预、制止或惩罚。《普洱市古茶树资源保护条例》的出台正是坚持制定良法的初心，对于依法对古茶树资源进行保护与利用具有里程碑的意义。

本书以古茶树保护的地方立法为例，详细介绍普洱市古茶树地方立法的考量和过程，期望通过理论与实践的思考分析，系统地反思地方资源立法的相关问题，确立立法有效性的理念，促进地方立法，尤其是地方资源型立法的科学思考与实践。全书分为十章，从立法、守法、执法的视角进行审视，有经济的、环保的、发展的理论性分析，有传统的、文化的、产业的实务性思考，有规范的、理性的、效率的法治性研讨。

立法具有不可替代性，但其作用的发挥在于其有效性，本质是利益的博弈和考量，立法技术、立法程序、法律层级及体系的定位，法律效果，法律实施均是地方立法需要特别关注的问题。普洱市关于古茶树资源保护的地方立法既有成功的地方，也有很多不足之处。在依法治国的大背景下，关注地方立法的技术问题，有利于解决各类两难的矛盾，从而指导和帮助我们建立符合科学发展的包括古茶树资源保护和利用在内的法律制度。

徒法不足以自行，立法并非万能，立法不可能解决所有的问题。《普洱市古茶树资源保护》条例的出台，一方面让我们欣喜，毕竟这是具有突破性的一步，虽然路还很长，但一旦纳入到法治的轨道，因为法律的特殊性，未来可期；另一方面，仅仅依赖于立法的途径，仅仅依赖于法律的遵守和执行，对于一个复杂的综合性的社会问题还远远不够。齐头并进，多措并举，由里及表，由内至外，方是大道。因此，在古茶树资源立法保护的问题上，也应当特别注重法律与文化，法律与其他制度，法律与商业习惯、民俗习惯等的衔接和配合。

2020年5月

目 录

第一章 《普洱市古茶树资源保护条例》的出台 1	
第一节 普洱市古茶树资源保护的困境和突破 1	
一、普洱市古茶树资源及分布范围 1	
二、普洱市古茶树资源保护的历史与困境 3	
三、普洱市古茶树资源保护困境的突破 5	
第二节 立法的指导思想和原则 6	
一、立法的指导思想 6	
二、立法的原则 6	
第三节 立法的流程 7	
一、立法项目的提出 7	
二、领导小组及法规草案起草小组的成立 8	
三、草拟文本 8	
四、草拟稿审改 8	
第四节 《普洱市古茶树资源保护条例》框架内容 9	
第五节 《普洱市古茶树资源保护条例》的立法价值 10	

2 普洱市古茶树资源保护的理论与实践

一、法律价值 | 10

二、经济发展价值 | 12

三、历史文化价值 | 14

第二章 古茶树资源保护立法相关问题的理论分析 | 18

第一节 科学立法、民主立法、依法立法的基本要求 | 18

一、科学立法、民主立法、依法立法的基本要求 | 18

二、坚持科学立法、民主立法、依法立法应把握的规律 | 20

第二节 普洱市古茶树资源保护的立法原则 | 21

一、法治原则 | 21

二、绿色发展原则 | 23

三、民主原则 | 25

四、原则性与可操作性相结合 | 27

五、前瞻性与针对性相结合 | 27

六、市内实际与市外经验相结合 | 28

第三节 普洱市古茶树资源保护立法中的基本矛盾、基本理论 | 28

一、立法的基本矛盾 | 28

二、立法的基本理论 | 31

第四节 《普洱市古茶树资源保护条例》的制度机制安排 | 33

一、规划及普查制度 | 33

二、监控预警、制定技术规范、夏茶留养制度 | 34

三、环境影响评价制度 | 34

四、禁止行为及惩罚制度 | 35

五、古茶树资源保护补偿、激励机制 | 35

六、名录管理和分类保护机制 | 35

七、便民服务机制 | 36

八、监督问责机制	36
九、建立古茶树原产地品牌保护和产品质量可追溯体系	37
第三章 古茶树资源保护立法与政府的服务、监管职责定位 	38
第一节 政府在社会资源管理中的地位	38
一、现代公共管理理念的转变指向更为广阔的政府职能	38
二、现代公共管理理念的转变	40
第二节 立法与政府服务监管作用的发挥	41
一、处理好效率与公平的关系	41
二、处理好政府与市场的关系	41
三、处理好权力与责任的关系	42
四、处理好公共利益与公民合法权益的关系	42
五、处理好立足现实与改革创新的关系	43
第三节 地方政府在古茶树资源保护管理中的职责	43
一、地方政府在古茶树资源保护中的主要职责	43
二、地方政府在古茶树资源保护实践中的履职难点问题	46
第四节 古茶树资源保护立法中地方政府应当发挥的作用	48
一、服务职能的体现	48
二、监管职能的完善	49
第四章 古茶树资源保护立法与参与者权益分析 	51
第一节 古茶树资源的参与者	51
一、古茶树资源的参与者	51
二、参与者权益	54
第二节 各主要参与者的权益结构	55
一、古茶树资源所有者的权益	55

4 普洱市古茶树资源保护的理论与实践

二、古茶树资源管理者的权益 | 57

三、古茶树资源经营者的权益 | 57

第三节 古茶树资源保护法律制度的构建 | 59

一、各参与者在现行制度下的利益缺憾 | 59

二、古茶树资源保护法律制度构建的核心是兼顾多方利益 | 61

第五章 古茶树资源立法中的保护措施与惩罚措施 | 65

第一节 古茶树资源保护与惩罚措施的立法规定 | 65

一、古茶树资源保护的内涵 | 65

二、古茶树资源立法中的保护措施规定 | 66

三、古茶树资源立法中的惩罚措施规定 | 67

四、古茶树资源立法中保护措施与惩罚措施的定位分析 | 68

第二节 古茶树资源立法中保护措施与惩罚措施建构建议 | 71

一、惩罚措施与保护措施的平衡 | 71

二、完善保护措施与惩罚措施的建议 | 72

第六章 普洱茶地理标志保护与古茶树资源立法 | 75

第一节 普洱茶地理标志保护现状 | 75

第二节 普洱市名山普洱茶品牌建设实践 | 78

一、普洱市名山普洱茶品牌建设情况 | 78

二、普洱市名山普洱茶品牌实践成效 | 79

第三节 普洱市名山普洱茶保护困境 | 82

一、经济基础 | 82

二、行政管理 | 83

三、行业协会管理 | 85

四、茶企业参与程度 | 86

五、司法保护 | 87

第四节 普洱茶地理标志保护建议 | 88

一、政府顶层设计 | 88

二、行政机关组织监管 | 89

三、行业协会组织引导 | 91

四、企业积极参与 | 91

五、司法保护 | 92

第七章 普洱茶文化与古茶树资源立法保护 | 93

第一节 普洱茶文化 | 93

一、普洱茶文化的历史特征 | 93

二、普洱茶文化的民族特征 | 94

第二节 普洱茶文化的立法保护 | 96

一、普洱茶文化保护在《普洱市古茶树资源保护条例》中的体现 | 96

二、普洱茶文化立法保护的困境 | 97

三、普洱茶文化的立法保护 | 98

第八章 普洱景迈山古茶林申遗与法规政策 | 101

第一节 普洱景迈山古茶林申遗概况 | 101

一、普洱景迈山遗产 | 101

二、普洱景迈山古茶林申遗概况 | 102

三、普洱景迈山古茶林申遗内容 | 103

第二节 普洱景迈山古茶林申遗法规政策 | 104

一、古茶林的保护 | 104

二、古村落的保护 | 105

三、村规民约 | 105

第九章 古茶树资源保护立法的完善 | 107

第一节 古茶树资源保护条例自身存在的问题 | 107

一、《普洱市古茶树资源保护条例》出台的困境和选择 | 107

二、《普洱市古茶树资源保护条例》自身存在的问题 | 110

第二节 《普洱市古茶树资源保护条例》实施存在的问题 | 111

一、立法实施效果初评 | 112

二、《普洱市古茶树资源保护条例》实施存在的问题 | 116

第三节 完善《普洱市古茶树资源保护条例》的思考 | 120

一、解决法律实施过程中遇到的突出问题 | 120

二、协调公权与私权的关系 | 121

三、加强法律的可操作性 | 122

四、提高立法质量、完善法律体系 | 123

五、实现法律的鼓励、评价和引导功能 | 124

第四节 完善《普洱市古茶树资源保护条例》的建议 | 125

一、健全立法工作机制、立法制度 | 125

二、努力实现立法的内涵与外延的统一 | 126

三、制定《普洱市古茶树资源保护条例》实施细则 | 130

第十章 古茶树资源保护的基层治理 | 134

第一节 科学的立法是有效治理的前提 | 134

一、科学的立法制度与机制 | 134

二、尊重自然规律，汲取技术规范与管理经验 | 135

三、地方政策的有益补充 | 135

第二节 乡村治理经验为实现有效基层治理提供借鉴 | 136

一、仅有立法不足以实现对古茶树资源的科学管理 | 136

二、我国以往的乡村治理经验概述	137
三、德治、法治、人治的关系	138
四、乡村治理新模式面临的困难	140
五、“习近平新时代中国特色社会主义思想”指导下的乡村治理新模式的重大意义	141
六、乡村治理新模式的实现路径	144
七、乡村治理新模式实现的保障体系构建	146
第三节 乡村治理经验对实现普洱市古茶树资源科学管护的借鉴意义	147
一、“枫桥经验”的特点与古茶树资源法律规制管理的特点	147
二、“枫桥经验”对于古茶树资源法律规制管理的借鉴和引入	148
附 录 	150
普洱市古茶树资源保护条例	150
中共普洱市委办公室 普洱市人民政府办公室 关于进一步加强景迈山古茶林和传统村落保护管理工作的通知	156
普洱市申遗办关于进一步明确普洱景迈山古茶林申报世界文化遗产工作职责的通知	161
澜沧拉祜族自治县古茶树保护规定	163
澜沧拉祜族自治县人大常委会关于保护景迈芒景古村落的决定	166
云南省澜沧拉祜族自治县古茶树保护条例	169
云南省澜沧拉祜族自治县民族民间传统文化保护条例	172
澜沧拉祜族自治县人大常委会关于景迈山保护的決定	178
云南省澜沧拉祜族自治县景迈山保护条例	183
云南省澜沧拉祜族自治县景迈山保护条例实施办法	190
景迈芒景古茶园派出所治安巡逻制度	201
芒景村保护利用古茶园公约	202

8 普洱市古茶树资源保护的理论与实践

景迈村茶叶市场管理公约 | 204

澜沧拉祜族自治县人民政府、普洱景迈山古茶林保护管理局关于对景迈山古茶
林保护区实施临时管控措施的通告 | 205

苏国文老师访谈录 | 207

杜春峰访谈录 | 216

黄劲松访谈录 | 223

仙贡访谈录 | 227

参考文献 | 236

后 记 | 239

第一章 《普洱市古茶树资源保护条例》的 出台

古茶树是珍贵茶树种质资源，是大自然馈赠人类的瑰宝，是上天对普洱的特别眷顾，是普洱悠久农耕文明和“世界茶源”的佐证。普洱市栽培茶树已有 1700 多年历史，长期的自然选择和优化栽培，孕育了丰富的茶树种质资源，但现实中由于受经济利益驱使，出现了乱采滥挖、伐树采摘等破坏古茶树资源和滥施农药化肥严重影响古茶树品质的现象，古茶树的生存、资源生态受到严重威胁，造成了难以挽回的损失。普洱市政府为此采取了多维度的保护措施，但还是存在保护的种种困境。普洱市获得地方立法权后，立法保护古茶树资源成为普洱市的必然选择。《普洱市古茶树资源保护条例》的出台突破了古茶树资源保护现状的困境，为解决此类特殊资源的保护和利用问题踏出了一条更宽广的路径，具有里程碑的意义。

第一节 普洱市古茶树资源保护的困境和突破

一、普洱市古茶树资源及分布范围

普洱市境内分布着 117.8 万亩的野生茶树群落，有 26 座古茶山、18.2 万亩的人工栽培型古茶园，长期的自然选择和人们的栽培优化，使得这里茶树类型齐全，有野生型、过渡型、栽培型古茶树古茶林活化石，有丰富的茶树种质资源。同时，普洱市的古茶树历史文化底蕴深厚，黄桂枢研究员编著的《普洱茶文化论》详细论证了普洱市居于“世界茶源”的地位，世界茶树发展的几个主要阶段，其实物证据均可在普洱

境内找到,即一是在普洱的土地上,有全球唯一的、距今 3540 万年的景谷宽叶木兰化石;二是在景谷、景东、澜沧发现的距今 2500 万年的中华木兰化石;三是生长在哀牢山自然保护区的镇沅千家寨有 2700 年历史、有“世界茶王”之称的野生古茶树及大面积野生古茶树群落;四是澜沧邦崄有 1700 年历史的过渡型古茶树;五是澜沧景迈山有 2.8 万亩栽培型古茶园。普洱市古茶山承载着普洱发展的重要文脉和鲜明特色,分布详情如表 1-1 所示。

表 1-1 普洱市古茶山分布详情

所在县(区)	古茶山名称	面积(单位:亩)
墨江县	须立贡茶古茶山	9 645
	迷帝贡茶古茶山	2 925
	通关古茶山	4 305
	坝溜古茶山	3 705
	景星豪门古茶山	4 245
	龙坝古茶山	4 305
景东县	老苍福德古茶山	6 945
	金鼎古茶山	4 800
	漫湾古茶山	3 075
	御笔古茶山	4 185
	哀牢山西坡古茶山	6 855
景谷县	文山古茶山	16 680
	秧塔古茶山	1 710
	南板黄草坝古茶山	6 870
	联合龙塘古茶山	5 025
	团结古茶山	2 970
镇沅县	振太古茶山	13 245
	老乌山古茶山	6 255
	田坝古茶山	3 000
	勐大古茶山	3 780
	马邓古茶山	1 755