关于《宁夏回族自治区奶产业发展条例

（修订草案）》的起草说明

一、修订背景

《宁夏回族自治区奶产业发展条例》（以下简称《条例》）从2008年颁布实施以来，有力地保障了自治区乳制品供给、促进了奶牛养殖者持续稳定增收，推动了奶业快速发展。

奶产业是我区经济发展的重要组成部分，自治区党委和政府高度重视奶产业发展，突出保障国家重要畜产品有效供给的重大政治任务。自治区第十三次党代会将牛奶产业纳入“六特产业”，采取一系列有效措施，推动产业快速发展，已成为“六特产业”中的拳头产业，也是农业增加值的主要贡献者。截至2023年末，我区奶牛存栏量达92万头，生鲜乳产量430万吨，我区成为全国重要优质奶源基地，我区奶业被农业农村部誉为中国奶产业优质安全发展的一面旗帜，保障奶产业稳定有序发展意义重大。

二、立法的必要性

（一）贯彻落实新修订《中华人民共和国畜牧法》等法律法规的需要。2022年10月30日，上位法《中华人民共和国畜牧法》由全国人大常委会第三十七次会议修订通过，本次修订从完善公共卫生法治保障、促进畜牧业高质量发展、保障畜禽产品有效供给等方面出发，针对畜牧业发展中的薄弱环节和出现的新情况、新问题提出解决措施，进行修改完善。我区现行《条例》需修订。

（二）贯彻落实党中央和自治区有关奶业高质量发展的决策部署的需要。2018年6月11日国务院办公厅发布《国务院办公厅关于推进奶业振兴保障乳品质量安全的意见》，对奶业发展提出了总体要求，从优质奶源基地建设、完善乳制品加工和流通体系、强化乳品质量安全监管、乳制品消费引导、完善保障措施等方面提出了具体全面要求。2018年12月26日农业农村部 发展改革委等九部委联合发布《国务院关于促进奶业持续健康发展的意见》，提出以实现奶业全面振兴为目标，优化奶业生产布局，创新奶业发展方式，建立完善以奶农规模化养殖为基础的生产经营体系，密切产业链各环节利益联结，提振乳制品消费信心，力争到2025年全国奶类产量达到4500万吨，切实提升我国奶业发展质量、效益和竞争力。为全面贯彻落实中央有关奶业决策部署和自治区党委新要求，将中央新部署、新举措和自治区党委新要求落实在《条例》中，更好推动我区奶业高质量。

（三）适应我区现阶段牛奶产业发展的需要

随着自治区奶产业快速发展，奶业竞争日益加剧，奶牛养殖效益下滑、资源约束趋紧、利益联结机制不完善、绿色低碳养殖压力大、科技支撑能力不足和特色乳制品产业不强等问题日益凸显，现行《条例》已不能指导和维护目前奶产业健康稳定发展。为适应新形势发展需求，加强行业管理法制建设，逐步形成规范各类矛盾解决、涵盖产业各个阶段的完备法规体系，亟待对现行《条例》进行修订。

三、修订的主要内容

《条例（修订草案）》共8章，增加了饲草种植与加工和产业发展等两章内容，条文数量从46条增减到60条，本次修订主要聚焦奶产业全产业链发展各个环节，保护奶产业从业主体合法权益、调整矛盾关系、维护行业秩序、适应行业新发展要求，推动行业依法发展。主要修改了以下七方面内容：

（一）制定更加科学、合理的奶业发展规划。按照《中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》精神和建立国土空间规划体系的要求，奶业发展规划应当符合自治区本行政区域资源承载力，此次修订明确“设区的市、县（市、区）人民政府应当根据自治区奶产业发展规划及当地资源条件和市场需求，制定本行政区域奶产业发展规划。奶产业发展规划应当与国民经济和社会发展规划、国土空间规划、村镇规划等相衔接”，由自治区统筹规划、整体布局全区的奶业发展，保障奶业健康发展。

（二）进一步提升奶产业协会的地位，充分发挥奶产业协会的重要作用。奶产业行业协会（以下简称奶协）作为连接奶产业各生产经营者和政府的桥梁和纽带，具有协调、服务、维护、自律四项职能。目前《条例》对奶协在法律层面没有规定其地位和相关责任义务，导致奶协在实际过程中无法充分发挥作用，通过修订《条例》明确“奶产业生产经营者依法成立奶产业行业协会”，确定奶协履行“维护行业合法权益，建立行业自律机制，维护行业公平竞争的发展环境；组织开展奶业市场的调查研究，掌握市场动态，搜集、传递信息，配合开展生鲜乳交易参考价格的发布等工作。建立奶业协会与政府间的信用信息互联共享机制，推进行业自律和监管执法的良性互动的职责”，针对奶协的构成范围及责任义务进行修订，进一步增强奶产业协会对行业发展的促进作用。

（三）明确规范奶畜养殖与乳制品企业双方签订合同行为，保障奶产业市场健康有序发展。目前我区仍然存在生鲜乳购销双方不签订合同，或者不参照示范文本签订，部分乳企存在故意压价、随意毁约，损害中小奶畜养殖场利益，修订明确了“禁止乳制品生产者、生鲜乳收购者等实施达成垄断协议或者滥用市场支配地位”。通过进一步规范双方按照《宁夏生鲜乳购销合同（示范文本）》签订合同，明确不得签订非当事人真实意愿的“阴阳合同”和收购方应当按照合同约定支付收购款，不得拖欠、克扣；不得凭借购销关系提高或者压低质量标准，限收或者拒收生鲜乳以及强推强卖、捆绑搭售饲料、兽药和养殖设备等，推行生鲜乳价格协商制度，增加“县级以上人民政府应当加强对生鲜乳购销过程中压级压价、价格欺诈、价格串通等不正当价格行为的监督检查”等内容，制定相应行政管理措施，依法保障购销双方合法权益。

（四）完善和加强政策引导扶持机制，为奶产业发展提供强有力的保障。坚持政策引领，充分把握产业发展趋势，用好用足产业政策措施。通过修订“加强饲草种质资源保护和利用，支持饲草品种选育和良种繁育基地建设，支持苜蓿、饲用玉米、饲用燕麦等优良品种培育、推广；对牧场购置符合条件的全混合日粮配制以及其他养殖、饲草料加工机械纳入农机购置补贴范围”以推进饲草种植和加工，“加强奶畜良种繁育和推广体系建设，制定并实施科学的奶畜群体改良计划，鼓励创建奶畜核心育种场，强化种质资源保护和利用，保护育种领域知识产权，促进种业高质量发展。”以支持奶牛养殖，“鼓励使用生鲜乳生产婴幼儿、孕产妇、中老年人等配方乳粉以及其他功能型、风味型配方乳粉，支持使用生鲜乳加工原制奶酪，满足市场多元化需求”以促进精深加工，“支持培育、创建地域特点鲜明的乳制品区域公用品牌，推动宁夏奶源地理产品保护标志创建”以进一步推动奶产业发展。

（五）进一步完善利益联结机制。我区目前存在奶农与加工企业之间利益联结不完善，没有形成奶业产业链各个环节相互促进、共同发展的格局，奶农在经营过程中市场风险抵御能力较弱。《条例》要求自治区支持乳品企业自建、收购养殖场，提高自有奶源比例，并通过与奶农相互持股、二次分红、溢价收购、利润保障等方式，稳固奶源基础，修订明确“自治区鼓励有条件的奶农在确保质量安全的条件下，依靠自有奶源有序发展乳制品加工，推动奶畜养殖向乳品加工和流通领域拓展”，推进奶牛养殖存量整合，提高抵御市场风险能力，促进养殖加工一体化发展，进一步推进产业融合发展。

（六）加强关注奶产业市场垄断行为，调节市场平衡，保障奶产业生产经营者各方合法权益。为了防止奶产业市场主体扰乱市场公平竞争，形成良性的市场交易环境。通过修订明确“自治区人民政府市场监督管理部门应当加强反垄断监督管理工作，依法查处垄断行为；鼓励、引导乳制品生产者、生鲜乳收购者、奶畜养殖者建立公平竞争合规制度，及时高效识别和防范应对公平竞争合规风险”，以此调节市场平衡，保障奶产业生产经营者各方合法权益。