

《长江保护法》中禁渔制度的立法 逻辑及其支撑体系

胡帮达¹

(华中科技大学法学院, 湖北 武汉 430074)

【摘要】: 禁渔是《长江保护法》中的一项重要制度安排, 准确理解其立法逻辑和支撑体系是确保制度有效实施的基础。《长江保护法》规定的禁渔制度是将党和国家长江保护政策法律化与制度化的体现, 蕴含着修复长江生态、保障渔业资源永续可用的立法理念。该制度由相互协同的捕捞空间限制规范、捕捞时间限制规范、捕捞方式限制规范和法律责任规范构成, 体现了对以往相关规范的衔接和补强, 但不够细化。该制度的实施不仅需要中央和地方层面双重统筹协调的体制机制支撑, 还需要包括污染防治与生态修复制度、渔业资源监测与评估制度、捕捞许可制度、禁捕补偿制度和养殖管控制度在内的配套制度以及由相关法律、配套行政法规或规章以及地方性法规或规章构成的法律规范体系的支撑。

【关键词】: 长江保护法 禁渔制度 立法逻辑 支撑体系

【中图分类号】: D912.6 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1004-8227(2021)12-3029-09

2020年12月26日, 全国人大常委会通过的《长江保护法》规定了禁渔制度, 为长江流域渔业资源的管理提供了新的法律遵循。准确把握禁渔制度的立法逻辑、理顺与之相关的支撑体系是确保该制度得到有效实施的重要基础。我国学界关于《长江保护法》的研究可以分为法律通过之前和法律颁布后两个阶段。前一阶段的研究内容为立法问题, 主要包括法理基础^[1]、环保与经济发展的关系^[2]、立法目的^[3]、立法原则^[4]、流域管理体制^[5]、治理模式^[6]、水质监测制度^[7]、绿色发展法律机制^[8]和政府间事权分配^[9]; 后一阶段主要为法律解读和法律适用问题, 包括绿色发展特点^[10]、保障与监督体系^[10]、生态环境保护规划体系^[12]、管理体制创新^[13]和适用基础等^[14]。这些研究虽和禁渔制度有关, 但缺乏针对禁渔制度的系统性论述。本文试图弥补这一不足, 为推动《长江保护法》中禁渔制度的实施提供参考。

1 《长江保护法》中禁渔制度的立法背景与立法理念

理解《长江保护法》中禁渔制度的立法逻辑, 先要了解《长江保护法》在设计禁渔制度时需要解决的现实层面和制度层面的问题, 及其制度设计所遵循的理念。

1.1 《长江保护法》中禁渔制度的立法背景

长江流域横跨东、中、西部三大经济区, 是我国重要的战略水源地、生态宝库和重要的黄金水道^[15]。然而, 长期以来环境与资源的无序开发已导致长江流域陷入部分水系严重断流、河湖生态功能退化和水质严重恶化的不利局面。在渔业资源方面, 近年

¹作者简介: 胡帮达(1986~), 男, 副教授, 主要研究方向为环境与资源保护法. E-mail: hubangda@hust.edu.cn
基金项目: 2021年度最高人民检察院检察理论研究项目(GJ2021D32)

来长江流域的生物多样性和生物完整性指数持续下降，珍稀特有物种资源全面衰退，已陷入“无鱼”困境^[16]。在此严峻形势下，对长江生态进行修复已刻不容缓，社会各界对长江流域实施全面禁渔的呼声也越来越强。

党的十八大以来，党中央、国务院高度重视长江流域生态环境保护和修复工作。习近平总书记先后于 2016 和 2018 年在主持召开长江经济带发展座谈会上指出“推动长江经济带发展必须从中华民族长远利益考虑，要把修复长江生态环境摆在压倒性位置，共抓大保护，不搞大开发。”^[17]制定《长江保护法》是贯彻落实习近平总书记重要指示和党中央战略部署的最有效措施^[18]。而作为长江流域生态环境修复的重要组成部分，禁渔问题自然也成为长江保护立法不可回避的议题。

此外，长江保护立法前我国实际上已颁布了系列与长江流域禁渔相关的法律规范文件(表 1)，之所以还要在《长江保护法》中规定禁渔制度应该包括以下 3 方面的考虑：(1) 弥补《渔业法》《野生动物保护法》和《水生野生动物保护实施条例》等既有法律法规关于渔业管理规定的不足；(2) 提升长江禁渔政策措施的刚性并将行之有效的政策措施法律化以形成长效机制；(3) 确保《长江保护法》作为长江流域专门性和综合性法律在制度系统上的完整性。

表 1 《长江保护法》颁布前与禁渔有关的法律规范文件

规范类型	规范名称	制定部门	颁布时间
法律	《渔业法》	全国人大常委会	2013 新修
	《野生动物保护法》	全国人大常委会	2018 新修
行政法规	《水产资源繁殖保护条例》	国务院	1979
	《渔业法实施细则》	国务院	2020 新修
	《水生野生动物保护实施条例》	国务院	2013 新修
部门规章	《长江渔业资源管理规定》	原农业部	1995
规范性文件	《国务院办公厅关于加强长江水生生物保护工作的意见》	国务院办公厅	2018
	《国务院办公厅关于切实做好长江流域禁捕有关工作的通知》	国务院办公厅	2020
	《农业部关于在长江流域试行春季禁渔制度的通知》(已失效)	原农业部	2002
	《农业部关于实行长江禁渔期制度的通知》(已失效)	原农业部	2003
	《农业部关于调整长江流域禁渔期制度的通告》(已失效)	原农业部	2015
	《农业部关于公布率先全面禁捕长江流域水生生物保护区名录的通告》	原农业部	2017

	《长江流域重点水域禁捕和建立补偿制度实施方案》	农业农村部、财政部、人力资源社会保障部	2019
	《农业农村部关于长江流域重点水域禁捕范围和时间的通告》	农业农村部	2019
	《农业农村部关于加强长江流域禁捕执法管理工作的意见》	农业农村部	2020
	《农业农村部关于设立长江口禁捕管理区的通告》	农业农村部	2020

1.2 《长江保护法》中禁渔制度的立法理念

禁渔制度的立法理念和《长江保护法》的整体立法理念具有一致性。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平生态文明思想，将习近平总书记两次推动长江经济带发展座谈会上的重要讲话精神作为根本遵循，是长江保护立法的理念基础^[15]。《长江保护法》的立法目的(第1条)和基本原则(第3条)条款集中体现了这一理念基础。

具体而言，《长江保护法》第1条规定：“为了加强长江流域生态环境保护和修复，促进资源合理高效利用，保障生态安全，实现人与自然和谐共生、中华民族永续发展，制定本法。”《长江保护法》第3条规定：“长江流域经济社会发展，应当坚持生态优先、绿色发展，共抓大保护、不搞大开发；长江保护应当坚持统筹协调、科学规划、创新驱动、系统治理。”前者是包括禁渔制度在内的《长江保护法》中的所有法律制度要实现的目标；后者是为了确保法律制度的设计和实施能够实现其预设目标而确立的工作思路与方针，是法律制度规范设计的指引。

结合上述条款的文义及其逻辑关系，可将禁渔制度的立法理念归纳为2个方面：(1)禁渔制度的直接目的是保护和修复长江流域生态环境、促进渔业资源合理高效利用和保障生态安全，间接目的和最终目的是实现人与自然和谐共生、中华民族永续发展，即禁渔制度本质上是要塑造符合生态文明建设要求的长江流域绿色发展新模式^[18]；(2)禁渔制度的规范设计和实施遵循着多元规则指引，其基本指导方针是生态优先、绿色发展，共抓大保护、不搞大开发是总体遵循，基本方法要求统筹协调、科学规划、系统治理和多元共治。

2 《长江保护法》中禁渔制度的规范构造

《长江保护法》中的禁渔制度主要由其第53条和第86条构成。前者为对捕捞实施严格管理的义务性规定，后者为违反该规定应承担的法律责任，两者构成一个包含行为模式和后果模式的完整的禁渔法律规范。在内容上，该规范由捕捞空间限制、捕捞时间限制、捕捞方式限制和法律责任四方面的具体规范构成(图1)。

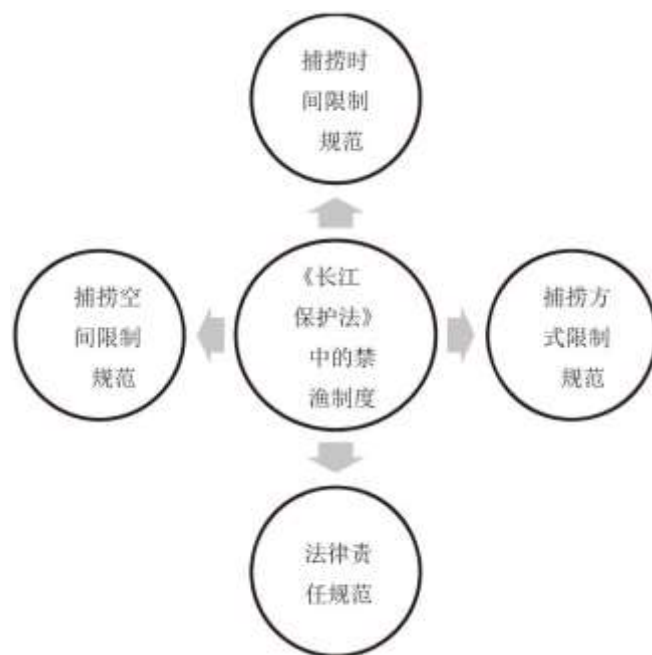


图 1 《长江保护法》中禁渔制度的规范构造

2.1 捕捞空间限制规范

捕捞空间限制和“禁渔区”的概念相对应，即国家管理机关为了保护水产资源对某些重要的鱼虾贝类产卵场、越冬场和幼体索饵场划定的禁止捕捞的区域^[19]。划定禁渔区属于生物学意义上的渔业管理方法^[20]，旨在保护水生生物栖息地，确保水生生物能够繁衍增殖。

我国 1986 年制定的《渔业法》及其历次修订版已明确规定不得在禁渔区进行捕捞并授权政府渔业主管部门规定禁渔区。对于长江流域，我国国务院渔业主管部门在《长江保护法》颁布之前已发布了关于禁渔区的系列规范性文件。例如，原农业部于 2015 年发布《农业部关于调整长江流域禁渔期制度的通告》将青海省曲麻莱县以下至长江河口 (122° E) 的长江干流江段，岷江、沱江、赤水河、嘉陵江、乌江、汉江等重要通江河流在甘肃省、陕西省、云南省、贵州省、四川省、重庆市、湖北省境内的干流江段，大渡河在青海省和四川省境内的干流河段，鄱阳湖、洞庭湖以及淮河干流河段规定为禁渔区；于 2017 年发布《率先全面禁捕的长江流域水生生物保护区名录》将禁捕区覆盖长江上游珍稀特有鱼类国家级自然保护区等 332 个自然保护区和水产种质资源保护区。此外，农业农村部还于 2019 年发布了《长江流域重点水域禁捕和建立补偿制度实施方案》，要求省级渔业主管部门在鄱阳湖、洞庭湖等大型通江湖泊除水生生物自然保护区和水产种质资源保护区以外的天然水域确定禁捕范围。

《长江保护法》秉承了《渔业法》关于禁渔区规定的基本思路并将上述已在长江流域开展的禁渔区相关实践予以提升和法律化。根据《长江保护法》第 53 条的规定，长江流域的禁渔区被分为 3 种类型：(1) 长江流域水生生物保护区，全面禁止生产性捕捞，(2) 长江干流和重要支流、大型通江湖泊、长江河口规定区域等重点水域，在禁渔期内全面禁止天然渔业资源的生产性捕捞，(3) 长江流域其他水域，授权地方政府来制定禁渔区具体规定。从中可看出，《长江保护法》在禁渔区内禁止的主要是“生产性捕捞”这一对天然渔业资源影响最严重的捕捞行为，因育种、科研、监测等特殊需要的非生产性捕捞的管理要遵守《渔业法》等相关法律的规定。

2.2 捕捞时间限制规范

捕捞时间限制通常对应着“禁渔期”的概念，即国家管理机关规定的不得捕捞渔业资源的特定期间。设定禁渔期有利于保护鱼类亲体正常产卵繁殖和幼体正常生长，使渔业资源得以休养生息、恢复和增长。

考虑到禁渔期和禁渔区功能的协同性，立法机关和国家管理机关通常将二者的设定一并考虑。在《长江保护法》颁布前，我国《渔业法》规定国务院渔业行政主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府渔业行政主管部门规定禁渔期，但实际上在整个长江流域实施禁渔期相对较晚，而且经历了多次调整。

具体而言，2002年，原农业部下发《关于在长江流域试行春季禁渔制度的通知》，开始在长江中下游试行禁渔期制度，规定云南省德钦县以下至葛洲坝以上水域每年2月1日12时至4月30日12时为禁渔期，葛洲坝以下至长江河口水域每年4月1日12时至6月30日12时为禁渔期。随后的2003年，这一禁渔期试行规定被原农业部发布的《农业部关于实行长江禁渔期制度的通知》予以“转正”。该禁渔期规定实施后虽然对养护长江水生生物资源、保护长江流域生态环境等方面发挥了重要的作用，但仍存不足^[21]。为此，原农业部于2015年发布了《农业部关于调整长江流域禁渔期制度的通告》，将长江全流域的禁渔期设定为每年3月1日0时至6月30日24时。2019年农业农村部、财政部、人力资源社会保障部联合印发《长江流域重点水域禁捕和建立补偿制度实施方案》，再次对禁渔期进行调整，将长江干流和重要支流暂定10年禁捕，将大型通江湖泊（主要指鄱阳湖、洞庭湖等）除保护区以外的水域的常年禁捕期限的设定权授予有关省级人民政府。

《长江保护法》基本认可了农业农村部上述禁渔期规定，其第53条规定：“在国家规定的期限内，长江干流和重要支流、大型通江湖泊、长江河口规定区域等重点水域全面禁止天然渔业资源的生产性捕捞。具体办法由国务院农业农村主管部门会同国务院有关部门制定。”这一规定应从3个方面来理解：（1）《长江保护法》规定的禁渔期适用于长江干流和重要支流、大型通江湖泊、长江河口规定区域等重点水域；（2）《长江保护法》规定的禁渔期适用于生产性捕捞；（3）《长江保护法》并没有明确具体的禁渔期限，而是授权国务院农业农村主管部门会同有关部门来制定（目前暂定为10年），这一立法技术上的处理为科学设定和调整禁渔期提供了更为灵活的法律依据。

2.3 捕捞方式限制规范

理论上在禁渔区外和非禁渔期是允许捕捞的，这也是《长江保护法》促进资源合理利用的立法目的的逻辑体现。但是，如对允许捕捞行为的捕捞方式（渔具和渔法）不加限制，也会造成严重破坏渔业资源的后果，从而会削弱禁渔区和禁渔期的规范功能。

在规范上，我国国务院于1979年制定的《水产资源繁殖保护条例》（第9~11条）首次规定要对各种主要渔具根据不同捕捞对象分别设定最小网眼，禁止制造或出售不合规定的渔具，严禁炸鱼、毒鱼、滥用电力捕鱼以及进行敲舟古作业等严重损害水产资源的行为。随后1986年制定的《渔业法》第9条规定：“禁止炸鱼、毒鱼，不得使用禁用的渔具、捕捞方法和小于规定的最小网目尺寸的网具进行捕捞”。该规定于2000年被修改为“禁止使用炸鱼、毒鱼、电鱼等破坏渔业资源的方法进行捕捞，禁止制造、销售、使用禁用的渔具，禁止使用小于最小网目尺寸的网具进行捕捞。”以上规定适用于全国所有流域和水域。

针对长江流域的滥捕行为，我国农业主管部门在《长江保护法》之前也制定了相关的规范文件。例如，1995年原农业部制定的《长江渔业资源管理规定》第6条规定：“禁止炸鱼、毒鱼和使用电力、鱼鹰、水獭捕鱼，禁止使用拦河网（网）、密眼网（布网、网罗子、地笼网）、滚钩、迷魂阵、底拖网等有害渔具进行捕捞”。这一规定实际上是对《渔业法》规定的细化。

实践中，农业农村部（包括与公安部联合）先后开展了系列打击不合理方式捕捞渔业资源的专项行动。这些运动式的专项行动虽然起到了一定效果，但受制于执法不够严格、法律责任不够严厉等因素，上述不合理的捕捞方式并未消绝，“死灰复燃”的现象经常可见^[22]。为此，《长江保护法》第53条第2款规定：“国务院农业农村主管部门会同国务院有关部门和长江流域省级人民政府加强长江流域禁捕执法工作，严厉查处电鱼、毒鱼、炸鱼等破坏渔业资源和生态环境的捕捞行为”。该规定既体现了对上述法律和规范性文件相关规定的充分肯定，还在与之衔接的基础上突出了对以往执法不到位的问题的回应，其“严厉查处”的

表述即意味着《长江保护法》规制长江流域不合理捕捞方式的思路重在推进既有规定得以严格实施。

2.4 法律责任规范

上述行为规范需与法律责任规范相结合才能保证其拘束力。在《长江保护法》之前，关于禁渔方面的法律责任规范主要体现在《渔业法》及其实施细则中。《渔业法》(2013 年修订)第 38 条规定：“使用炸鱼、毒鱼、电鱼等破坏渔业资源方法进行捕捞的，违反关于禁渔区、禁渔期的规定进行捕捞的，或者使用禁用的渔具、捕捞方法和小于最小网目尺寸的网具进行捕捞或者渔获物中幼鱼超过规定比例的，没收渔获物和违法所得，处五万元以下的罚款；情节严重的，没收渔具，吊销捕捞许可证；情节特别严重的，可以没收渔船；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”《渔业法实施细则》(2020 年修订)第 29 条进一步明确了罚款的具体情形：在内陆水域炸鱼、毒鱼，违反禁渔区、禁渔期的规定捕捞的，处五十元至五千元罚款；敲舟古作业的，处一千元至五万元罚款；未经批准使用鱼鹰捕鱼的，处五十元至二百元罚款；未经批准使用电力捕鱼的，在内陆水域处二百元至一千元罚款，在海洋处五百元至三千元罚款；使用小于规定的最小网目尺寸的网具进行捕捞的，处五十元至一千元罚款。

上述法律和法规虽历经修改，但在法律责任方面几乎没有调整，其严厉程度(如罚款数额)没有跟渔业资源与生态环境保护的严格化趋势进行调适^[23]。为此，《长江保护法》对违反禁捕规定的行为规定了更重的处罚。根据其第 86 条的规定，在长江流域水生生物保护区内从事生产性捕捞，或者在长江干流和重要支流、大型通江湖泊、长江河口规定区域等重点水域禁捕期间从事天然渔业资源的生产性捕捞的，没收渔获物、违法所得以及用于违法活动的渔船、渔具和其他工具，并处一万元以上五万元以下罚款；采取电鱼、毒鱼、炸鱼等方式捕捞的，并处五万元以上五十万元以下罚款。相较而言，《长江保护法》大大提高了违反禁渔制度行为规范的处罚基准和处罚力度。

3 《长江保护法》中禁渔制度的支撑体系

《长江保护法》关于禁渔制度的规范设计总体而言还是相对简约，其有效实施和制度目标的实现还需要体制机制、配套制度和其他法律规范体系方面的支撑(图 2)。

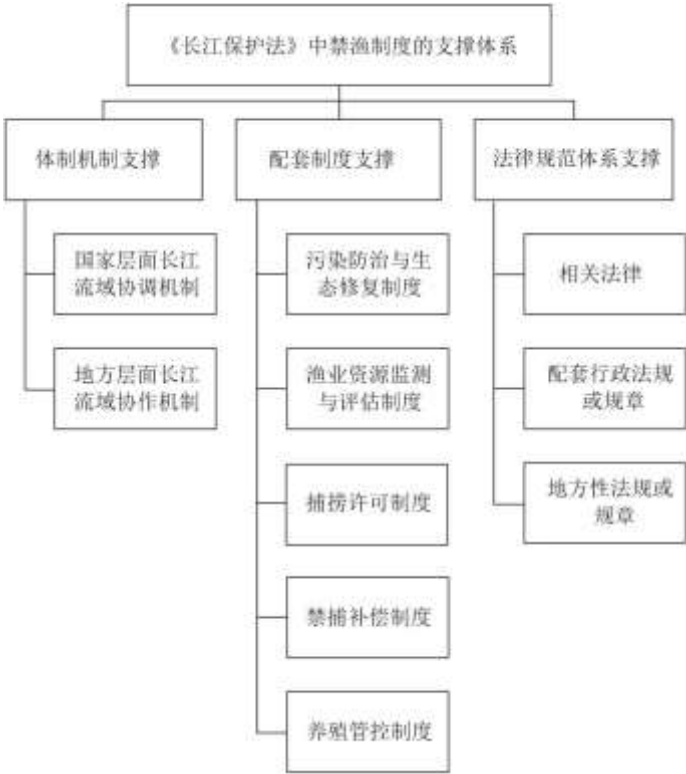


图 2 《长江保护法》中禁渔制度的支撑体系

3.1 体制与机制方面的支撑

禁渔制度的实施需要科学合理的行政管理体制及运行机制予以保障。在《长江保护法》之前，我国已建立了一套分级分部门管理以及流域和区域管理相结合的复杂管理体制^[18]。然而，实践已暴露了这套管理体制存在管理上条块分割、部门分割和多头管理，统分结合与整体联动机制不健全，干支流、左右岸、上中下游协同治理能力较弱等弊端^[18]。因此，科学合理划定各方职责边界，理顺中央与地方、部门与部门、流域与区域、区域与区域之间的关系，建立起统分结合、整体联动的长江流域管理体制和机制是长江保护立法的重要任务。

《长江保护法》在管理体制设计上采用了超越以往立法的“部门”与“地方”结构，在保留既有管理体制、优化配置各类政府主体权力的基础上，创造性通过建立中央和地方层面的流域协调机制来统筹协调长江流域纵向和横向的管理关系，实现了长江流域管理体制从“条块分割”向“统筹协调”转变^[13]。这种中央和地方层面双重统筹协调的体制机制为禁渔制度的实施提供了组织支撑。

具体而言，在中央层面，根据《长江保护法》的规定，国家长江流域协调机制负责统一指导、统筹协调长江保护工作，审议长江保护重大政策、重大规划，协调跨地区跨部门重大事项以及督促检查长江保护重要工作的落实情况。其中，和渔业资源管理直接相关的具体事项包括统筹协调国务院有关部门健全长江流域生态环境、资源等监测网络体系和监测信息共享机制，以及统筹协调国务院有关部门和长江流域省级人民政府建立健全长江流域信息共享系统等。

在地方层面，根据《长江保护法》的规定，长江流域相关省市需在地方性法规和政府规章制定、规划编制、监督执法等方面建立协作机制，协同推进长江流域生态环境保护和修复。目前，地方层面已经根据这一规定开展了相关实践。例如，2021 年 4 月，上海、江苏、浙江、安徽三省一市人大常委会共同商定、协同出台“关于促进和保障长江流域禁捕工作若干问题的决定”^[24]；又如，2021 年 5 月，湖北、安徽、江西、湖南、重庆五省(市)在武汉签署《长江流域重点水域“十年禁渔”联合执法合作协议》^[25]。

3.2 配套制度方面的支撑

禁渔制度的实施涉及多方面的利益协调和不同手段的协同，需要配套制度保障和强化其制度功效以及平衡其中的利益冲突。这些配套制度措施应当包含以下 5 方面：

(1) 污染防治与生态修复制度的支撑。

长江流域水生生物的生境恶化也是导致长江流域渔业资源锐减的重要原因之一。如不能有效地治理长江流域的环境污染和生态破坏问题，单纯采取禁渔措施也难以实现其保障长江流域永续可渔的制度目标。《长江保护法》第四章“水污染防治”中的全部制度措施和第五章“生态环境修复”中除禁渔制度之外的制度措施(如对流域水生生物产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道等重要栖息地的生态环境修复)的严格实施可以强化禁渔制度的功效。

(2) 渔业资源监测与评估制度的支撑。

长江流域禁渔期的设定与调整要以渔业资源的状态为重要决策依据，因而需要对渔业资源进行监测与评估。《长江保护法》除了在其第 9 条规定国务院有关部门健全长江流域资源监测网络体系和监测信息共享机制外，还在其第 41 条中规定国务院农业农村主管部门会同国务院有关部门和长江流域省级人民政府建立长江流域水生生物完整性指数评价体系，组织开展长江流域水

生生物完整性评价。这里的渔业资源监测和生物完整性评价也是衡量禁渔制度实施效果的重要举措。

(3) 捕捞许可制度的支撑。

从《长江保护法》禁渔规定的逻辑上来看,在长江流域进行非生产性捕捞、在长江流域重点水域非禁渔期进行捕捞以及在长江流域生物保护区和重点水域外未被地方政府纳入禁渔范围的水域进行捕捞属于非禁捕范围,但若对这些捕捞行为不加限制必然会削弱禁渔制度的功效。对此,通过捕捞许可制度来进一步设定捕捞的作业类型、场所、时限、渔具数量和捕捞限额能够防止这一现象的发生。但基于不重复规定已有法律规定的立法技术考虑^[1],《长江保护法》并没有在制定禁渔制度的同时规定捕捞许可制度,捕捞许可制度还需要根据《渔业法》的相关规定来实施。

(4) 禁捕补偿制度的支撑。

长江禁渔势必会影响或“牺牲”那些以捕“鱼”为主要经济来源的、在禁渔制度之前具有合法捕捞资格的群体的生存和发展权益,因而有必要引入相应的经济补偿制度来进行利益协调。对此,农业农村部、财政部和人力资源社会保障部曾于2019年联合发布了《长江流域重点水域禁捕和建立补偿制度实施方案》,旨在建立中央财政补助和地方政府筹集资金相结合的补偿方案对禁捕工作给予适当支持,以助力渔民上岸转产。《长江保护法》进一步将这一禁捕补偿的方案予以法律化,其第53条第3款规定:“长江流域县级以上地方人民政府应当按照国家有关规定做好长江流域重点水域退捕渔民的补偿、转产和社会保障工作。”法律生效后,人力资源社会保障部、国家发展改革委、财政部、农业农村部于2021年5月联合发布了《关于实施长江流域重点水域退捕渔民安置保障工作推进行动的通知》,以进一步推动该制度的落地。这一制度的实施将有助于维持社会公平,从经济根源上减少或消除违法捕捞现象,激励渔民自愿配合禁渔制度的实施。

(5) 养殖管控制度的支撑。

人工养殖和捕捞天然渔业资源是满足人类渔业资源合理需求的基本途径。我国《渔业法》第3条规定了养殖为主、养殖与捕捞并举的渔业生产方针,并设专章(第二章)鼓励和支持发展养殖业。理论上,如果能通过科学的养殖方法做到不影响天然“鱼”的生存环境并且能够和天然“鱼”分隔开来后,发展这种养殖既能减少对天然渔业资源捕捞的依赖,还可以为原来从事天然“鱼”捕捞的渔民提供可以考虑的转业方向,解决禁渔制度可能带来的供“鱼”不足及其他社会问题。然而,如果养殖不当,也可能会适得其反。为此,《长江保护法》第70条对养殖活动做出了管控规定,要求长江流域县级以上地方人民政府编制并组织实施养殖水域滩涂规划,合理划定禁养区、限养区、养殖区,科学确定养殖规模和养殖密度,强化水产养殖投入品管理,指导和规范水产养殖、增殖活动。

3.3 法律规范体系方面的支撑

《长江保护法》是一部以解决“长江病”为导向、整合多类法律资源、综合多种法律机制的新型立法^[14],但并非面面俱到,其禁渔制度的实施还需要以下3方面的法律规范的支撑:

(1) 相关法律法规的支撑。

《长江保护法》关于禁渔制度及其配套制度的大部分规定旨在弥补和强化已有渔业资源管理和环保方面的法律规定的短板和弱项,和既有相关法律是特殊法和一般法、新法和旧法的关系。《长江保护法》关于禁渔制度及其配套制度的规定应当优先于上述法律被适用,但其未规定的方面仍然要适用其他法律的规定。例如,在制度要素方面,渔业捕捞许可、捕捞总量限额、关于河湖长的具体职责等方面仍然需要适用《渔业法》和《水法》的规定。

(2) 配套行政法规或规章的支撑。

《长江保护法》关于禁渔制度及其配套制度的规定多为原则性或框架性规定，对于国家层面长江流域协调机制的组织架构和运行程序、禁渔期的设定、生产性捕捞的界定等问题都没有具体规定。对此，需要国务院及其渔业资源管理有关部门尽快制定相应的配套性法规或规章。《长江保护法》中也有部分授权立法的明确规定，如其第 53 条规定由国务院农业农村主管部门会同国务院有关部门制定关于禁渔区和禁渔期内禁捕的具体办法。对于其中无明确授权立法的方面，国务院及其渔业资源管理有关部门也应当根据《立法法》规定的权限做好长江保护法配套法规、规章的制定和清理工作^[26]。

(3) 地方性法规或规章的支撑。

长江禁渔的任务最终还需长江流域 19 个省市的具体执法来完成。《长江保护法》规定的地方政府职责有 51 处之多，其中明确规定由地方政府实施的、与禁渔密切相关的事项包括水生生物栖息地生物多样性调查、重点水域禁捕补偿、长江流域其他水域的禁捕限捕管理和违反禁捕的行政处罚等。由于《长江保护法》在这些方面的规定上不够具体以及各省市实际情况存在差异，各省市还需在其立法权限范围内根据《长江保护法》及其配套行政法规或规章制定符合自身实际的地方性法规或规章来明确具体的执法机构和行政处罚裁量基准等事项。各省市也可以像上述上海、江苏、浙江和安徽三省一市一样开展协同立法。

4 结语

禁渔制度是《长江保护法》所构建的综合制度体系的有机组成部分，理解其制度逻辑需在整部法律的宏观视角和具体规范之间的微观视角之间来回切换。在宏观上，应当认识到禁渔制度体现的是对长江“无鱼”现实困境与以往制度规范因应乏力的立法回应，也是对习近平总书记关于长江经济带发展重要讲话精神和党中央关于长江保护系列政策的立法贯彻；在微观上，可以从空间、时间、方式和责任维度对禁渔制度的规范进行解构，并通过梳理《长江保护法》相对以往相关法律规范的变化来把握其规范内涵。禁渔制度牵涉复杂，其生命力和权威在于实施，《长江保护法》关于禁渔制度的规定相对原则和简约，需要进一步明确、细化或完善相应的体制机制、配套制度和法律规范体系，方能支撑其功能的有效发挥。

参考文献：

- [1] 吕忠梅. 关于制定《长江保护法》的法理思考[J]. 东方法学, 2020, 74(2): 79-90.
- [2] 常纪文. 长江经济带如何协调生态环境保护与经济发展的关系[J]. 长江流域资源与环境, 2018, 27(6): 1409-1412.
- [3] 柯坚, 王敏. 论《长江保护法》立法目的之创设——以水安全价值为切入点[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2019, 58(6): 87-94.
- [4] 王文革, 陈耿钊. 流域水资源可持续利用——长江保护法立法原则解读[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2019, 18(5): 1-15.
- [5] 何艳梅. 《长江保护法》关于流域管理体制立法的思考[J]. 环境污染与防治, 2020, 42(8): 1054-1059.
- [6] 王树义, 赵小姣. 长江流域生态环境协商共治模式初探[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(8): 31-39.
- [7] 邱秋. 长江流域省界断面水质监测制度的运行实效与立法建议——基于监测数据的实证分析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2019, 18(5): 30-41.

-
- [8]吕忠梅. 建立“绿色发展”的法律机制：长江大保护的“中医”方案[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(10):1-10.
- [9]刘佳奇. 论长江流域政府间事权的立法配置[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(10):24-29.
- [10]陈虹. “保护法”与“开发法”的共生相融：彰显《长江保护法》的绿色发展之维[J]. 环境保护, 2021, 49(Z1):42-47.
- [11]罗文君. 融合与创新：《长江保护法》的保障、监督与法律责任体系[J]. 环境保护, 2021, 49(Z1):48-53.
- [12]杨晶晶, 王东, 马乐宽, 等. 贯彻落实《长江保护法》建立健全长江流域生态环境保护规划体系[J]. 环境保护, 2021, 49(Z1):89-93.
- [13]邱秋. 多重流域统筹协调：《长江保护法》的流域管理体制创新[J]. 环境保护, 2021, 49(Z1):30-35.
- [14]吕忠梅. 《长江保护法》适用的基础性问题[J]. 环境保护, 2021, 49(Z1):23-29.
- [15]高虎城. 关于《中华人民共和国长江保护法(草案)》的说明——2019年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上[R]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2021(1):113-117.
- [16]刘良恒. 坚决打赢长江禁渔生态保护战[N]. 新华每日电讯, 2020-01-03(4).
- [17]习近平. 在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话[N]. 人民日报, 2018-06-14(2).
- [18]吕忠梅. 长江流域立法研究[M]. 北京：法律出版社, 2021.
- [19]中国社会科学院法学研究所法律辞典编委会编. 法律辞典[M]. 法律出版社, 2003:774.
- [20]于会国, 梁振林, 慕永通. 禁渔制度的施行效果研究[J]. 中国渔业经济, 2007(2):34-39.
- [21]长江渔业资源管理委员会. 实施长江禁渔期制度助推长江渔业资源恢复——长江禁渔期制度实施十年工作回顾[J]. 中国水产, 2011(11):13-15.
- [22]胡正民, 胡秀兰. 河长制视角下的长江流域电鱼防治探究[J]. 长江技术经济, 2020, 4(1):50-55.
- [23]丛林, 郭昕黎, 裴兆斌. 完善渔业法规：明确破坏生态平衡捕捞行为的法律责任[J]. 沈阳农业大学学报(社会科学版), 2020, 22(2):220-224.
- [24]长三角协同立法促进保障长江流域禁捕[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1695436900609236493&wfr=spider&for=pc>, 2021-03-28.
- [25]长江流域五省市签署“十年禁渔”联合执法合作协议[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-05/12/content_5605992.htm, 2021-05-12.
- [26]全国人大常委会法工委：做好长江保护法配套规定制定和法规清理工作[EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/>

n1/2021/0224/c1001-32035628.html, 2021-02-24.