附件2

关于《重庆市长江流域水生生物保护办法（征求意见稿）》的政策解读

一、起草的背景及过程

（一）起草背景。长江是我国重要的水生生物基因库，是生物多样性最具典型性的区域之一，但是由于缺乏对长江水生生物资源进行直接保护的制度，近几十年来长江鱼类等被大量捕捞，导致其水生生物多样性指数下降，一些特有物种灭绝，长江生物完整性指数已经到了最差的“无鱼”等级，为及时保护和修复长江生态，中央对此作出了“长江十年禁渔”的重要决定，并颁布了《中华人民共和国长江保护法》。为加强长江流域水生生物保护和管理，维护生物多样性，保障流域生态安全，农业农村部于2021年发布《长江水生生物保护管理规定》。我市作为长江上游城市及西部唯一的直辖市，在保护长江水生生物资源上具有重要地位。

目前我国已经颁布了与长江保护相关的法律法规和政策，主要有《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国野生动物保护法》《中华人民共和国水生野生动物保护实施条例》《中华人民共和国渔业法》《中国水生生物资源养护行动纲要》《长江水生生物保护管理规定》等，我市制定了《重庆市实施<中华人民共和国渔业法>管理办法》《重庆市野生动物保护规定》。2021年7月29日重庆市第五届人民代表大会常务委员会通过了《关于促进和保障长江流域禁捕工作的决定》（以下简称《决定》），这是我市第一部特别针对长江流域禁捕颁布实施的地方性法规，对落实中央精神，长期有效有序推进长江禁捕、养护我市水生生物资源起到了关键作用。《决定》作为地方性法规，对我市水生生物保护作出了一些规定，未对我市水生生物保护作出全面规划和规定。为更好的保护我市长江流域水生生物，更好的实施长江十年禁渔，还需要制定《重庆市长江流域水生生物保护办法》（以下简称《保护办法》），以地方法规和政府规章配套的方式构成我市较为全面完整的长江流域水生生物保护和管理工作的法规体系。

（二）起草过程。**一是完成立法资料收集。**包括中央法律法规政策，其他省市已有立法，我市法规政策规定，相关学术资料等，及时掌握有关立法动态，资料准备丰富完整。**二是在全市组织召开多次专题座谈会。**对制定《保护办法》的可行性必要性进行论证，同时前往区县进行实地调研，广泛收集意见，摸清情况，了解我市在水生生物保护与执法中存在的问题，禁捕管理执法中存在的困境，锁定此次立法重点需要解决的问题，并初步掌握解决问题的制度设计模式。**三是征求并吸纳意见。**《保护办法（草案稿）》经过多次立法调研论证，在不同的渠道不同的层面广泛吸纳意见。最终修改完善，形成《保护办法（征求意见稿）》。

二、目的意义

（一）落实习近平总书记重要指示和党中央、国务院决策部署。长江流域生态功能退化严重，为了保护修复长江生态环境，防止“长江水生生物多样性在我们这一代手里搞没了”，2020年习近平总书记在中共中央政治局会议上提出“要继续打好污染防治攻坚战，推动实施一批长江、黄河生态保护重大工程，落实好长江十年禁渔。” 长江保护法施行后，农业农村部出台了《长江水生生物保护规定》，十年禁渔的最终目的也是要保护水域生态环境，我市作为长江上游直辖市，因地制宜制定《保护办法》是全流域的第一个，充分落实党中央国务院重要安排部署，并且有效衔接上位法和现行部门规章，切实满足国家最新政策方向要求，也体现了重庆担当。

（二）执行人大常委《决定》内容推进长江禁捕工作开展。市人大常委《关于促进和保障长江流域禁捕工作的决定》于2021年7月29日公布之日起开始施行，这是我市第一部针对长江禁捕制定的地方性法规。《决定》的出台为行政执法，保护渔业资源提供了有力的依据。《决定》的内容主要包括，禁捕区域划定，禁捕时间，禁止行为，有关垂钓的规定，工作机制建立，执法队伍建设，各部门职责，宣传教育，法律责任等。《决定》的定位是为禁捕工作的开展制定原则性，纲领性制度，为“长江十年禁捕”及时提供地方立法，为行政执法提供依据，为规范相关行为进行授权。因此，《决定》在起草中对一些具体制度设计留有空间，对行政执法中较为细节的问题未进行规定，因此需要制定《保护办法》，以专章对我市禁捕工作进行细化规定，以更好的实现《决定》内容，保障《决定》实施，切实实现对长江水生生物资源的有效保护。

（三）回应水生生物保护现实，解决执法实际问题。长江禁渔的目的是为了保护水生生物，恢复长江水域生态环境。在《保护办法》中将直接对水生生物保护进行规定，包括资源监测和评估，濒危物种保护，增殖放流，外来物种管理，水生生物栖息地保护，涉渔工程管理等，这些规定填补了《决定》的立法空白，强化了对长江水生态保护的力度，在立法上具有一定的前瞻性。

我市长江流域渔业资源破坏除了渔业水域污染严重、鱼类产卵繁殖场遭受破坏以及水下炸礁、挖砂采石、建闸筑坝、码头施工等严重破坏水域生态环境之外，违法捕捞行为难以禁止，一些不法人员使用电毒炸鱼等非法手段捕捞水产品，渔政机构因执法人员少、执法手段落后、夜间执法取证困难和存在不安全因素等原因很难对这些违法行为进行有效遏制，特别是当前渔业执法正面临综合执法改革，执法压力将进一步加大，《决定》的出台解决了一些问题，但仍有部分制度需要进一步细化，如禁捕工作机制如何建立如何运行，执法队伍建设和设施设备如何保障，各部门之间如何沟通联动，乡镇的监管责任和执法责任如何落实等，这些实际执法中长期存在的具体问题，以及禁捕中出现的新问题，新情况，都需要通过《保护办法》的制定解决。

三、主要内容

（一）设立水生生物保护相关制度

在立法调研中，部门及区县的同志反映我市缺乏对水生生物保护的直接规定，且禁捕的核心目的就是保护长江流域水生生物资源，因此在《保护办法》中对水生生物物种保护、栖息地保护以及其他涉水活动的管理，均欲作特别规定。主要包括以下事项：水生生物资源保护规划、濒危物种保护问题、增殖放流管理、外来物种管理、涉渔工程管理等。

（二）细化明确各职能部门在禁捕工作的职责

确定农业农村主管部门是禁捕工作管理部门，负责禁捕和水生生物保护工作。其他相关部门如发展改革、公安、民政、财政、人力社保、交通海事、市场监管、水利、生态环境、林业等在各自职责范围内配合做好与禁捕有关的管理工作，法院、检察院畅通、办理涉渔违法案件渠道，强化行刑衔接。同时规定了区县和乡镇政府、街道办事处在禁捕工作中需要建立的各种机制及应承担的具体工作。为配合2021年1月实施的《重庆市河长制条例》，打算将禁捕工作纳入河长制工作体系，落实禁捕网格化，实现规章和地方法规的衔接。

（三）禁捕工作所需各项保障措施具体化

通过调研发现，基层工作人员执法中由于缺乏必要的保障，而无法对违法行为进行查处，这些保障除了经费、设施设备外，还包括平时制度建设、工作人员人身安全、各区县甚至与相邻省执法协作模式等，这些问题由于“无法可依”，大大降低了执法效能，因此通过《保护办法》加以规定显得尤为迫切。在综合各种意见后，在规章权限范围内，将对禁捕工作中的一些保障性制度进行了规定，包括：渔民安置保障，工作机制保障，网格化管理，执法能力建设，渔政巡护队伍建设，装备保障，经费保障，科技执法，区域执法协作等。这些制度回应了实际执法需求，也进一步细化了《决定》中的相关内容。

（四）强化法律责任保障水生生物保护真抓实干

我市水生生物保护是否有力，除依赖各项工作机制保障措施的运行外，更需要明确违法责任，只有制度长出牙齿，才能强化社会大众保护长江流域生态资源的意识，因此法律责任的规定尤为关键。

1. 其他需要说明的问题

在涉渔违法行为法律责任上，我国现行法律，如《长江保护法》《渔业法》《野生动物保护法》《渔业法实施细则》等都有所涉及，我市实施《渔业法》办法也有相应规定。对于上位法已经有规定的法律责任，且无法再进行细化的，为不与上位法重复，《保护办法》不再规定。但对于实践中存在的违法行为，上位法未规定法律责任，或者责任规定较为原则的，《保护办法》将在其设定处罚的权限范围内进行规定。通过仔细核对上位法已经规定的违法行为法律责任，以及法律责任的形式幅度，在不重复和不冲突的原则下，《保护办法》将对以下违法行为的法律责任进行规定：携带禁止渔具行为、收购加工销售渔获物、三无船舶、非法垂钓、误捕、投放外来物种、挖沙采石以及行政机关工作人员违法行为等。这些法律责任的规定为禁捕工作的顺利进行提供了保障，也是解决了本次立法重点关注的问题。