

# 上海为什么要对一条鱼立法

## 通过地方立法加强中华鲟的保护,为开展保护工作提供法治保障

□法治报记者 陈颖婷

近期,全国人大常委会通过了《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》,明确提出全面禁止和惩治非法野生动物交易行为,维护生物安全和生态安全,加强生态文明建设,促进人与自然和谐共生等要求。3月18日,《上海市长江中华鲟保护条例(草案)》提交上海市十五届人大常委会第十八次会议审议,通过立法明确严格禁止食用、购买、销售中华鲟及其制品的相关规定,是本市坚决贯彻落实全国人大常委会《决定》的具体立法实践。

### “水生大熊猫”生存岌岌可危

在上海的长江流域生活着一种古老而特别的鱼——中华鲟。为了保护这一珍稀水生野生动物,上海市的人大代表们奔走呼吁,终于历时3年,《上海市长江中华鲟保护条例(草案)》提交上海市十五届人大常委会第十八次会议审议,这也是我国首次对单一物种进行立法保护。“中华鲟是与恐龙同时代的珍稀水生野生动物,但如今的数量比大熊猫还稀少。”市人大常委会委员应雪说。

据了解,中华鲟是国家一级保护动物,在研究生物进化、地质、地貌、海侵、海退等地球变迁等方面均具有重要的科学价值。中华鲟是地球上现存的最古老脊椎动物之一,也是长江流域六种国家一级保护水生野生动物之一。

长江(上海段)水域是中华鲟的重要生存区域,对中华鲟的生存有着重要影响。地处长江入海口的上海市长江口中华鲟自然保护区(以下简称保护区)是中国水生野生动物保护区中的第一块国际重要湿地。保护区是全球重要的生态敏感区,也是中华鲟唯一的“幼儿园”,特有的“待产房”,又是重要的“产后护理场所”,是中华鲟生命周期中唯一的数量最集中、栖息时间最长、得以顺利完成各项生理调整,同时又是最能避免受到侵害的天然集中栖息场所。

近年来,由于长江流域水域环境状况的不断变化,水生生物资源急剧衰退,2010年中华鲟被世界自然保护联盟列为极危级保护物种。以中华鲟为代表的长江珍稀水生生物

的生存面临严峻挑战。

“我们从2014年开始,已经连续多年未能在长江口见到中华鲟幼鱼。”市农委的工作人员表示,野生中华鲟幼鱼不见踪迹,与其产卵种群的锐减有关。据专家研究发现,目前中华鲟的雌雄比严重失调,雌雄比高达1:10。因此救救这种“水生大熊猫”不仅仅是口号,更需要通过相应的制度设计,为中华鲟保护提供良好的法治保障。

据悉,长江流域六种国家一级保护水生野生动物中,白鱈豚已经被正式宣布灭绝;白鲟也在最近被专家认为已灭绝;达氏鲟(长江鲟)自2000年开始就没有在长江产卵的迹象……为此,专家们都认为有必要通过地方立法,进一步加强对中华鲟这一珍稀水

生野生动物的保护,为开展相关保护工作提供法治保障,避免中华鲟步白鱈豚的后尘。

同时,这也是完善本市野生动物保护制度体系的必然要求。早在上世纪90年代,本市根据《野生动物保护法》、《渔业法》、《自然保护区管理条例》等法律法规,出台了《上海市实施办法》,对野生动物的保护和管理作了相应规定。针对单一物种保护缺乏专门的法规规章规范,市政府于2005年出台的《上海市长江口中华鲟自然保护区管理办法》施行,进一步加强对中华鲟的保护。此次制定《条例(草案)》,对中华鲟这一特定物种保护开展立法工作,提高效力层级,建立健全机制,形成合力将进一步完善本市野生动物保护制度体系。

### 保护的不仅仅是一条鱼

“保护中华鲟不仅仅是保护这一鱼种,而是要保护其生存环境,立法中要坚持生态优先的理念。”应雪云建议在法规中设立环境保护的专章,将与中华鲟生存息息相关的水源保护等都纳入其中。

记者注意到,《条例(草案)》共六章四十一条,分为总则、保护措施、跨区域协作、监督管理、法律责任和附则,对中华鲟的资源调查、人工繁育、增殖放流、收容救护、科学研究、环境监测、生态修复等作了专门规定,改善中华鲟的生存环境质量,提升其种群数量。

《条例(草案)》重点作了以下几方面规定:一是明确增加中华鲟种群数量的相关措施。市渔业行政主管部门应当开展相关资源调查和科学研究,并通过人工繁育、增殖放流等措施,加强对中华鲟的保护,促进其种群数量的增加。

二是建立中华鲟救助机制。市渔业行政主管部门应当建立健全中华鲟收容救护体系,

对执法机关罚没的中华鲟,以及野外发现的误捕、受伤、搁浅、受困的中华鲟开展收容救护工作。同时,明确了单位和个人对中华鲟的救助责任。

三是明确中华鲟的捕捉利用要求。禁止捕捉、杀害中华鲟,因特殊需要必须捕捉的,应当依法取得特许捕捉证,禁止出售、收购、利用中华鲟或者其制品,禁止生产、经营使用中华鲟及其制品制作的食品。

四是改善中华鲟生存环境。通过开展环境监测与评估、完善环境影响评价制度、实施生态修复等措施,促进中华鲟生存环境的改善。

五是完善相关突发事件应急处置机制。相关部门在编制涉及中华鲟的水域环境污染、生态破坏事故及自然灾害等应急预案时,应当明确对中华鲟保护的应急措施。发生突发事件可能影响中华鲟生存环境的,有关单位和个人应当立即采取补救措施,并及时向相关行政主管部门报告。



中华鲟是与恐龙同时代的珍稀水生野生动物,如今的数量比大熊猫还稀少

### 各部门分工负责,形成合力进行保护

中华鲟在长江中上游出生,在大海里成长,成熟后又从长江口外浅海域洄游3000多公里,直至长江上游再繁殖产卵,开启一个新的生命周期。因为具有洄游的特性,所以对中华鲟的保护需要与长江流域其他地区协同合作。为此,《条例(草案)》明确了中华鲟保护的跨区域协作机制,通过执法合作、科研合作、救助合作、迁地保护等协作,共同推动中华鲟保护。市渔业行政主管部门应当与长江流域其他地区相关部门加强中华鲟保护的执法合作和联动联动,协同打击相关违法行为。市渔业行政主管部门还要与长江流域其他地区相关部门加强中华鲟的收容救护合作,共享收容救护设施设备,互相提供收

容救护人员与技术资源,定期开展收容救护技术交流,共同提升收容救护水平。

据了解,中华鲟的保护涉及的部门多、范围广,需要形成合力,共同做好相关保护工作。为此,《条例(草案)》规定了本市中华鲟保护实行政府统一领导、部门分工负责、全社会共同参与的体制,以保护中华鲟为宗旨,坚持生态优先、统筹协调、多元共治、严格监管的原则。同时,明确政府职责。市和相关区人民政府应当将中华鲟保护纳入相应的国民经济和社会发展规划,并将中华鲟保护经费纳入预算。市渔业行政主管部门负责本市中华鲟保护工作,组织或者协调开展相关行政执法、环境监测与评估、生态修

复、收容救护等工作。规划资源、住房建设、生态环境、水务(海洋)、交通、绿化市容、市场监管、公安、应急、海事等部门按照各自职责,共同做好本市中华鲟保护相关工作。

《条例(草案)》明确市渔业行政主管部门要每年制订中华鲟保护检查计划,按照职责开展检查和指导。在进行现场检查时,可以向相关单位和个人询问、调查有关情况,查阅、复制有关资料。本市还拟建立投诉举报机制。单位或者个人发现危害中华鲟的违法行为,可以向渔业行政主管部门投诉举报。市渔业行政主管部门应当会同有关部门每年向社会发布本市中华鲟保护报告,公布中华鲟资源状况、生存环境状况、人工繁育、增

殖放流、收容救护等情况。

此外,《条例(草案)》还针对相关违法行为设定了相应法律责任,加大对行政相对人和行政机关工作人员违法行为的处罚力度。《条例(草案)》对中华鲟保护相关公益诉讼也给予了支持。具体内容包括,对影响中华鲟生存的污染环境、生态破坏等行为,有关机构和组织依法提起公益诉讼的,市渔业行政主管部门应当给予配合支持。常委会委员李富荣在审议意见报告中建议,《条例(草案)》还可以根据环境经济政策“污染者付费”、“受益者付费和破坏者付费”的原则,对造成长江上海段水域生态环境问题的行为,增加相关生态补偿内容条款,以强化管理作用。

