

# 《长江保护法》背景下长江水生物种可持续发展法律制度研究

邵小玉

武汉工程大学法商学院(知识产权学院), 湖北 武汉

收稿日期: 2023年12月28日; 录用日期: 2024年1月9日; 发布日期: 2024年2月29日

## 摘要

长江一直以来都是我国天然的鱼类资源宝库, 近年来, 长江水生物种数量锐减, 白鲟、长江鲟等特有物种相继灭绝, 江豚、四大家鱼、白鳍豚等也处于濒危状态。2021年《长江保护法》正式实施, 是长江流域资源保护的专门立法, 覆盖长江资源管理的各个方面, 但其中对水生物种保护的规定不够全面。通过梳理我国现行保护水生物种的法律法规, 结合国外保护特定物种的经验, 针对长江流域目前普遍存在的问题, 提出完善我国长江水生物种保护的可行性建议, 推动长江水生物种保护法律制度的完善, 构建协调统一的管理机制。

## 关键词

水生物种, 长江流域, 协调

## Research on the Legal System for Sustainable Development of Aquatic Species in the Yangtze River under the Background of the Yangtze River Protection Law

Xiaoyu Shao

Law and Business School (School of Intellectual Property), Wuhan Institute of Technology, Wuhan Hubei

Received: Dec. 28<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jan. 9<sup>th</sup>, 2024; published: Feb. 29<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

The Yangtze River has always been a treasure trove of natural fish resources in China. In recent

years, the number of aquatic species in the Yangtze River has decreased sharply, endemic species such as *Pesphurus gladius* and *Acipenser dabryanus* have been extinct, and *Andrias davidianus*, Four famous domestic fish, and Chinese river dolphin are also endangered. The Yangtze River Protection Law, which came into effect in 2021, is a special legislation for the protection of resources in the Yangtze River Basin, covering all aspects of the management of Yangtze River resources, but the provisions on the protection of aquatic species are not comprehensive enough. By sorting out the current laws and regulations on the protection of aquatic species in China, combined with the experience of foreign countries in protecting specific species, we put forward feasible suggestions for improving the protection of aquatic species in the Yangtze River Basin in view of the current common problems in this area, promote the improvement of the legal system for the protection of aquatic species in the Yangtze River, and build a coordinated and unified management mechanism.

## Keywords

Aquatic Species, Yangtze River Basin, Coordination

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

长江作为我国第一长河，是中华民族的“母亲河”，具有极高的航运和经济价值，同时也是我国渔业资源最丰富的流域之一，全国 60%淡水鱼的产量都来自长江。但长时间以来，受建筑堤坝、过度捕捞、河流污染等影响，长江水生生物情况日益恶化。目前长江的生物多样性锐减，继白鲟被认定为灭绝后，2022 年 7 月 21 日，IUCN 宣布长江鲟野外灭绝，江豚也同样面临的生存危机[1]。《中华人民共和国长江保护法》(以下简称“长江保护法”)是我国第一部流域性立法，提出要坚持生态优先、绿色发展，强调以共抓大保护、不搞大开发和统筹协调、科学规划、创新驱动、系统治理为基本原则，为长江流域水生物种的保护提供了法律依据。随着社会的发展，对长江生态造成了巨大的冲击，对一些珍贵濒危水生特有种更是带来了灭顶之灾。梳理水生物种生存困境出现的原因以及保护长江水生物种的现状，是提出完善长江水生物种保护措施的前提条件。

## 2. 长江水生物种保护的现实基础和理论基础

### 2.1. 长江水生物种的生存现状

2018 年，习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上指出，长江的生物完整性指数已经达到了最差的“无鱼”的标准[2]。2020 年 1 月，农业农村部发布了关于禁止捕捞天然渔业资源的计划公告，在长江流域施行十年的禁渔计划，让长江水生生物得以休养生息。《长江渔业资源与环境调查(2017~2021)》中最新数据显示，长江实行“十年禁渔”后，鱼类资源有显著恢复，经济鱼类数量的增长较为显著，但珍贵濒危鱼类的处境依然堪忧。从鱼的种类来看，2017 年以前，长江历史鱼类有 443 种，本次调查共采集到鱼类 323 种，有 135 种鱼类未被采集到，白鲟、长江鲟、胭脂鱼等长江特有的水生物种逐步走向灭绝[3]。

长江作为世界第三大河，贯穿中华东西。中华民有史以来就依附着长江，灌溉，蓄水，航运，发电，采砂，打渔……但是随着人类文明的进步，开发建设步伐日益加快，长江的负荷超出其承受阈值。大大小小的水利设施纷纷建起，筑建堤坝改变了长江中下游的水文特征；日夜排放的污水带来各种人为

的有害物质长期腐蚀着长江生态系统的健康；过度采砂，过度捕捞……作为中华民族的母亲河，长江一直在无私的奉献，而人类一直贪婪地索取，长江的生态价值恣意地开发利用，不计后果。

### 2.1.1. 拦河筑坝破坏了长江生态的完整性

长江是世界上水能最丰富的河流，长江流域的大小水利设施数量高达两万，远超美国等其他国家，切断了长江流域各水域之间的自然联通，拦河筑坝对鱼类的影响是多方面的，包括阻挡河道、水位下降、水温改变等等。其中，受此种变化影响最大的是洄游鱼类，拦河修建堤坝会阻断鱼类的洄游通道，所以一般水库会为留下鱼道，方便鱼类洄游，但依旧会严重影响鱼类的洄游。不仅如此，普通的经济类鱼的生存也受到威胁。据统计，19世纪40年代末，长江中下游流域湖泊总面积共35,123 km<sup>2</sup>，到19世纪80年代初只剩下23,123 km<sup>2</sup>，湖泊总面积下降与拦河筑坝密切相关。水坝切断了长江干流与湖泊之间的自然联系，长江中下游水位下降，改变了长江中下游河段的水文特征，湖泊面积缩小，小型湖泊甚至出现消失的情况。在长江流域中，浮游动植物和底栖动物作为鱼类的食物来源，在湖泊中的生物量占据首位，长江干流饵料生物量居于低位，其占有量不足湖泊的七分之一[4]。湖泊面积缩小，而长江干流的环境承载能力有限，无法满足淡水鱼生存繁衍的需要。

### 2.1.2. 非法捕捞加剧了长江水生生物的生存危机

大多数专家认为，拦河筑坝和非法捕捞构成了长江水生生物锐减的主要原因。所谓非法捕捞是指电、炸、毒等非法残酷的手段，以及未取得捕捞许可证而进行捕捞的活动。为保护长江的水生生物多样性，在长江开展“十年禁渔”和人工养殖的工作，并且明令禁止捕捞濒危珍贵水生生物，但为何濒危物种放养后依旧无法在长江存活，其中有一部分原因是受到了非法捕捞行为的影响。捕捞经济类鱼时，很大程度上可能会对其他生物造成伤害，误捕、错捕濒危珍贵水生生物的可能性很大。另一方面，根据渔业研究表明，适当地对经济鱼类进行捕捞，可以增强自身繁殖的能力，但如果捕捞过度，其生存则会受到威胁。非法捕捞的对象大多为经济类鱼，如“四大家鱼”。但这种残酷的捕鱼方式，使经济类渔业资源严重萎缩，生物量与20世纪50年代相比下降了39%以上，产卵量从1200亿尾下降至10亿尾。长江干流和湖泊中的渔业资源逐年减少，环境容积率下降，以其为食物来源的豚类濒危珍贵物种无法存活，逐步走向灭绝。

### 2.1.3. 水污染问题导致长江水生生物生存环境恶化

水污染治理问题一直都是大江大河治理中的难题，长江的水质在中国的七大河流中属于最好的，但污染问题仍然存在，在流经城市的江段存在岸边污染带。以中华鲟为例，其幼鱼大多生活在浅水地带，受岸边污染物的影响，有毒物质会使中华鲟幼鱼发生病变、畸形甚至死亡，并且在污染的环境下幼鱼很难存活下来[5]。

## 2.2. 理论基础

### 2.2.1. 环境资源法理论

该理论是由可持续发展理念和资源保护理论两部分构成。可持续发展是当今世界经济、社会和生态建设的必然要求。按照可持续发展理论，我们应将生物多样性保护纳入经济、社会发展计划当中，同时法律也应当加以适当的支持和引导，从而促进生物多样性的健康发展[6]。生态建设相较于经济和社会建设而言，是一种脆弱的平衡，并且时常处于不平衡的状态中，需要国家法律和政策给予大力支持，而物种保护更是生态建设中的重要一环，长江水生生态系统较为复杂，水生生物多样性极为丰富，众多的水生生物共同维护长江水生生态平衡，保护长江生态安全、净化长江水质等方面起到了至关重要的作用，因此在长江水生生物种保护方面提高立法供给显得十分重要和迫切，也应将可持续发展理念贯穿相关

的立法工作的始终。长江水生物种资源也是自然资源的重要组成部分，当代人对其过度开发利用以及疏于保护的行为，不仅会对现存的长江生态环境造成影响，还会剥夺后代人的环境权利，坚持可持续发展理念也可以引导人们由利用为主转为保护优先，既考虑长江生态系统的维护，又考虑后代人权利的实现。

### 2.2.2. “公地悲剧”理论

1969年哈丁在发表于科学杂志上的《公地的悲剧》一文提出了“公地悲剧”理论，该理论是指支持对公共资源需要进行制度管控。“悲剧”的产生是由“公地”的产权属性所决定的，“公地”是指公共资源，其相对于私人资源的概念，其资源为全人类共有，每一个人对该资源都拥有使用权，而且没有人有权利去阻止或限制其他人的使用行为，这便有可能导致公共资源的枯竭从而演变成悲剧。长江水生物种作为公共资源，也同样适用于“公地悲剧”理论。该学说为制定和完善保护长江水生物种的立法工作提供了理论基础，在该学说阐述之下，如果对长江水生物种不进行人为的管控与规制，长江水生物种资源就会被过度利用，从而破坏长江水生生态环境。在此理论架构的基础之上，为实现长江水生物种的可持续发展，应尽快制定相关的法律法规，明确公民的责任和义务。“公地悲剧”发生的原因多数在于管理的缺失，必须要通过制定法律和建立制度的方式，明确各级政府相关部门职责，发挥其在长江水生物种保护工作中的主导作用。进一步健全长江水生物种保护法律体系，是针对濒危水生物种保护和促进其可持续发展的重要手段，同样是避免长江水生生态环境出现“公地悲剧”的重要途径。

## 3. 长江水生物种保护的现状分析

### 3.1. 长江水生物种保护的立法现状

#### 3.1.1. 《中华人民共和国宪法》

《宪法》第九条规定了要保护自然资源，严厉打击各种破坏行为<sup>1</sup>。但《宪法》在我国法律体系中的地位，决定了其对物种保护的规定具有纲领性和原则性，可操作性不强。并且《宪法》中仅指出对珍贵动植物进行保护，保护范围较为狭窄。

#### 3.1.2. 《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国渔业法》

《环境保护法》和《渔业法》制定都相对较早，并且有较长时间未进行修订，其中规定的内容不能顺应社会发展的趋势。《环境保护法》在2014年进行修订，该法以规定污染防治为主，环境保护覆盖水、土壤、动植物等多个方面，因此仅在该法第30条对生物多样性的保护进行规定，同样属于原则性规定，可操作性不强<sup>2</sup>；现行的《渔业法》是2013年修订后的产物，该法依旧未能摒弃人类中心论的思想，其在第一条就明确规定，该法的立法目的是为了我国渔业的发展，为了更好地利用我国的渔业资源<sup>3</sup>。

#### 3.1.3. 《中华人民共和国野生动物保护法》

该法是我国对野生动物保护的综合性立法，最新一次修订在2023年，相对于《渔业法》、《环境保护法》来说，《野生动物保护法》更能顺应物种保护的需要，维护生态平衡的理念突出。该法第四条放弃了以往立法中以利用资源为主的思维，强调对野生动物的保护要实行保护优先，实现人与自然地和谐相处，增强了生态中心的理念。该法在第10条中确立了对野生动物进行分类分级进行管理的制度，便于

<sup>1</sup>《中华人民共和国宪法》第九条规定，矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。

国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。

<sup>2</sup>《环境保护法》第三十条规定，开发利用自然资源，应当合理开发，保护生物多样性，保障生态安全，依法制定有关生态保护和恢复治理方案并予以实施。

引进外来物种以及研究、开发和利用生物技术，应当采取措施，防止对生物多样性的破坏。

<sup>3</sup>《渔业法》第一条规定，为了加强渔业资源的保护、增殖、开发和合理利用，发展人工养殖，保障渔业生产者的合法权益，促进渔业生产的发展，适应社会主义建设和人民生活的需要，特制定本法。

野生动物监管工作。但在后续条文规定中，仍无法摆脱对野生动物的“资源性”认识<sup>4</sup>。

### 3.1.4. 《中华人民共和国长江保护法》

该法自2021年3月1日起施行，是我国首部流域法案，开创了我国流域立法的先河。该法在第27条、42条、53条等十一个条文中，规定了如禁渔、生态补偿、生态红线、物种信息共享等措施，旨在对长江水生物种进行保护<sup>5</sup>。但该法未明确水生物种保护的主管部门，管理权尚未集中，从而可能会降低管理效率。该法以水资源的保护和水污染的防治为主要内容，针对的是整个长江流域资源的建设、利用以及生态修复，水生物种保护的规定不够详细，保护力度与危险程度不匹配。

### 3.1.5. 《中华人民共和国水生野生动物保护实施条例》

为了更好地实施《野生动物保护法》，1993年国务院制定实施了《水生野生动物保护实施条例》，最新一次修订在2013年。该法规明确了国务院渔业行政主管部门对渔业资源保护的管理职责，并在该法规第二章中，对公众参与渔业资源保护的措施进行专章规定。同时为了保护渔业资源，该法规在第三章中规定了特许捕捉许可证和驯养繁殖许可证。但纵观条例的全部内容发现，其仍将渔业资源的利用作为重点予以规定。

### 3.1.6. 《长江水生生物保护管理规定》

该规定自2022年2月1日起施行，《长江渔业资源管理规定》同时废止。该规定的实施表明国家扭转了对长江水生生物的保护态度，并非单纯地将其视为资源进行利用，体现了生态中心理念。该规定能够有效地衔接《长江保护法》的实施，贯彻落实了“共抓大保护，不搞大开发的”的理念，符合当前保护长江水生生物的迫切需要。但该规定中涉及公众参与的内容较少，水生生物保护工作以政府为主导开展，忽视了社会公众以及其他群体在水生生物保护中的作用。

## 3.2. 对长江水生生物法律保护中存在的问题

### 3.2.1. 长江水生生物保护的法律法规分散并且层级较低

目前我国对长江水生物种的保护，散见于《长江保护法》、《渔业法》、《环境保护法》以及《野生动物保护法》中，虽然上述法律为保护长江水生物种提供了法律依据，但是因不同的法律在立法目的、

<sup>4</sup>《野生动物保护法》第十条规定，国家对野生动物实行分类分级保护。

国家对珍贵、濒危的野生动物实行重点保护。国家重点保护的野生动物分为一级保护野生动物和二级保护野生动物。国家重点保护野生动物名录，由国务院野生动物保护主管部门组织科学评估后制定，并每五年根据评估情况确定对名录进行调整。国家重点保护野生动物名录报国务院批准公布。

地方重点保护野生动物，是指国家重点保护野生动物以外，由省、自治区、直辖市重点保护的野生动物。地方重点保护野生动物名录，由省、自治区、直辖市人民政府组织科学评估后制定、调整并公布。

有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物名录，由国务院野生动物保护主管部门组织科学评估后制定、调整并公布。

<sup>5</sup>《长江保护法》第四十一条规定，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，并将结果作为评估长江流域生态系统总体状况的重要依据。长江流域水生生物完整性指数应当与长江流域水环境质量标准相衔接。

第四十二条规定，国务院农业农村主管部门和长江流域县级以上地方人民政府应当制定长江流域珍贵、濒危水生野生动植物保护计划，对长江流域珍贵、濒危水生野生动植物实行重点保护。

国家鼓励有条件的单位开展对长江流域江豚、白鱀豚、白鲟、中华鲟、长江鲟、鲸、鲟、四川白甲鱼、川陕哲罗鲑、胭脂鱼、鳊、圆口铜鱼、多鳞白甲鱼、华鲮、鲈鲤和葛仙米、弧形藻、眼子菜、水菜花等水生野生动植物生境特征和种群动态的研究，建设人工繁育和科普教育基地，组织开展水生生物救护。

禁止在长江流域开放水域养殖、投放外来物种或者其他非本地物种种质资源。

第五十三条规定，国家对长江流域重点水域实行严格捕捞管理。在长江流域水生生物保护区全面禁止生产性捕捞；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。

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。

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。

立法理念、立法背景等方面存在差异,对长江水生物种的保护,均非上述四部法律的核心目标<sup>[7]</sup>。《环境保护法》中只有少量条文对生物多样性保护进行规定;《野生动物保护法》对长江水生物种保护没有针对性的规定;《渔业法》中将渔业资源的利用作为规定的重点,对保护水生物种的规定并不完备;《长江保护法》作为一部流域性法案,统筹规定了长江流域建设、资源利用以及生态修复等各方面的对策,同样在该法中不能体现保护长江水生物种的重要性。综上所述,对长江水生物种的保护规定具有附带性和从属性,尚未形成系统化的保护体系。《水生野生动物保护实施条例》和《长江水生生物管理规定》是专门针对水生物种保护的行政法规,但是其立法层级较低,并且《水生野生动物保护实施条例》最新修订在2013年,无法与破坏受保护的水生物种的开发利用行为相抗衡,该法规就可能流于形式,难以达到良好的实施效果。《长江水生生物管理规定》是为了细化《长江保护法》中关于长江水生物种保护部分的内容,内容较为具体,符合当前水生物种保护的局势,但同样存在层级较低的问题。

### 3.2.2. 立法目的缺乏生态安全理念

上述法律中,《野生动物保护法》和《渔业法》专门针对物种保护,总结分析其立法目的,在生物多样性保护与可持续发展,以及处理人与自然的的关系上有所缺失。《野生动物保护法》第1条规定<sup>6</sup>,本法的目的是维护生物多样性与生态平衡,推动生态文明建设,促进人与自然的和谐共生,并在2016年修订时新增第4条<sup>7</sup>,将保护野生动物提到首要地位,主张人与自然和谐相处,是《野生动物保护法》中值得学习的部分。但总体来看,该法中规范利用野生动物的规定居多,保护规定则居于次要地位,生态中心理论有待深化加强。《渔业法》相较于《野生动物保护法》,对野生动物的“资源观”表现得更为明显。《渔业法》第1条规定,该法是服务于渔业发展,为了促进渔业资源的合理开发利用,注重的是渔业资源的经济价值。目前长江水生物种保护形势严峻立法过程中应树立正确的目的,摒弃过去“为了利用而保护”的理念,在立法目的中注入生态中心理念<sup>[8]</sup>。

### 3.2.3. 长江水生物种保护主体单一并且管理权分散

对水生物种保护的主管部门,《长江保护法》、《野生动物保护法》《渔业法》《水生野生动物保护实施条例》以及《长江水生生物保护管理规定》的规定各不相同。《长江保护法》以及《长江水生生物保护管理规定》将长江水生物种保护职责,划分给国务院农业农村主管部门和长江流域县级以上人民政府<sup>8</sup>;《野生动物保护法》尚未规定针对水生物种保护的主管部门,但在第10条中规定,由国务院野生动物保护主管部门以及县级以上人民政府野生动物保护主管部门对野生动物进行信息监测和保护;《渔业法》第6条规定国务院渔业行政主管部门及县级以上人民政府负责全国的渔业工作<sup>9</sup>;《水生野生动物保护实施条例》第3条指出,由国务院渔业行政主管部门和县级以上地方人民政府渔业行政主管部门负责水生野生动物的保护管理工作<sup>10</sup>。由此可见,全国的水生物种保护的主管部门并未实现统一。细化到

<sup>6</sup>《野生动物保护法》第一条规定,为了保护野生动物,拯救珍贵、濒危野生动物,维护生物多样性和生态平衡,推进生态文明建设,制定本法。

<sup>7</sup>《野生动物保护法》第四条规定,国家对野生动物实行保护优先、规范利用、严格监管的原则,鼓励开展野生动物科学研究,培育公民保护野生动物的意识,促进人与自然和谐发展。

<sup>8</sup>《长江水生生物保护管理规定》第四条规定,农业农村部主管长江流域水生生物保护和管理工作。

农业农村部成立长江水生生物科学委员会,对长江水生生物保护和管理的重大政策、规划、措施等,开展专业咨询和评估论证。

长江流域县级以上地方人民政府农业农村主管部门负责本行政区域水生生物保护和管理工作。

<sup>9</sup>《渔业法》第六条规定,国务院渔业行政主管部门主管全国的渔业工作。县级以上地方人民政府渔业行政主管部门主管本行政区域内的渔业工作。县级以上人民政府渔业行政主管部门可以在重要渔业水域、渔港设渔政监督管理机构。

县级以上人民政府渔业行政主管部门及其所属的渔政监督管理机构可以设渔政检查人员。渔政检查人员执行渔业行政主管部门及其所属的渔政监督管理机构交付的任务。

<sup>10</sup>《水生野生动物保护实施条例》第三条规定,国务院渔业行政主管部门主管全国水生野生动物管理工作。

县级以上地方人民政府渔业行政主管部门主管本行政区域内水生野生动物管理工作。

《野生动物保护法》和本条例规定的渔业行政主管部门的行政处罚权,可以由其所属的渔政监督管理机构行使。

长江流域，其流经是一个省级行政区，水生物种保护的职责分散到多个部门，可能会出现相互推诿的情况，降低行政效率。除此之外，我国对长江水生物种的保护，主要采取“十年禁渔”以及人工繁殖的政策，根据上述法律规定，修复和保护工作大多由政府部门牵头行动。但长江水生物种具有特殊性，涉及生物学等多学科领域，以大量的人才和技术设备为基础，在人工养殖中更是需要吸纳多方势力共同参与。目前公众参与主要在监督工作中体现，长江水生物种保护主体较为单一。

## 4. 完善长江水生物种保护法律制度

### 4.1. 重构长江水生物种保护的法律法规

重构长江水生物种保护的法律法规，可以从两个层面着手，一是根据我国水生物种保护的需要，创建新的实体法律；二是对已有的保护长江水生物种的法律法规进行修改。由此，可以采取以下措施对长江水生物种进行保护。

第一，制定我国的《水生野生动物保护法》。目前我国对水生和陆生野生动物保护的文件均为条例，《水生野生动物保护实施条例》最近一次修订在 2013 年。不仅长江流域水生物种生存艰难，早在 2007 年农业部渔业局发布的数据就表明，黄河目前有 30% 左右的种群已经绝迹，黄河刀鱼、北方铜鱼等名贵鱼种，在黄河大多数河段已经绝迹，各大流域水生生物的保护都有待加强。而该条例属于行政法规，效力层级较低，为了更好地落实全国各流域水生野生动物的保护，制定《水生野生动物保护法》是大势所趋，便于地方开展水生物种的保护工作。

第二，修订《长江保护法》中对水生物种保护的规定。实现对长江水生物种的重点保护，可以通过制定《长江水生物种保护法》或者在《长江保护法》中对水生物种保护设定专章来实现。众所周知，制定一部新法的程序复杂，需要较长的立法周期，而保护长江水生物种迫在眉睫，相较之下，对《长江保护法》进行修改的效率更高，更符合当前形势的需要。用专章将分散的规定汇总在一起，提高长江水生生物的保护效率。

第三，长江流域上下游、左右岸的省市，协同开展长江水生物种保护地方立法工作。当前为应对江豚濒临灭绝的危机，江苏省南京市、镇江市和安徽省马鞍山市共同制定了《关于加强长江江豚保护的決定》，于 2022 年 10 月 24 日起实施，该决定是我国首例针对单一物种的流域性区域协同立法。除江豚以外，鱼类洄游、鱼类栖息地保护、胭脂鱼等长江特有物种都是被保护的對象，各省市之间开展区域间的协同合作，为保护长江水生物种制定地方性法规。

第四，在立法中树立生态中心的理念。依据对《野生动物保护法》、《渔业法》和《长江保护法》的法条进行梳理分析，我国物种保护立法的理念有从人类中心理论向生态中心理论转变的趋势，但这种转变并不彻底，后续具体措施规定中仍以利用为主、保护为辅。目前新修订的《野生动物保护法》已经实施，各级部门应当贯彻实施其中生态保护理念和可持续发展理念，不仅要將生态保护作为立法目的，更应当在具体措施中体现对生态保护的重视，引导社会转变对野生动物的利用观。

### 4.2. 推动长江水生物种保护的公众参与

在社会主体层面，《长江保护法》明确將包括企业、社会组织、公众等社会主体囊括进长江保护的主体中。但如何充分保障社会主体参与长江水生物种保护，提升公众参与的效能，是当前需要研究的重要问题。

在《长江保护法》进行修改的过程中，除了维护政府在长江水生物种保护工作中的主导地位以外，环保组织、社会公众以及水生生物相关的专业机构和转接学者也起着至关重要的作用。长江水生物种保护并非只是一个法律问题，其涉及生物学等其他科学领域，需要各学科之间协作。对长江水生物种保护

的过程中,需要将科学技术问题转化为法律问题,因为在修订《长江保护法》时,要为其其他学科的专家留下参与空间,使保护长江水生物种的法律规定与其生存依赖的科学技术相适应。其次,要扩充公众参与长江水生物种保护的方式。加强社会公众的监督举报工作,贯彻落实河长、湖长制度,鼓励更多有环保知识的社会公众“认领”水域,并对该水域中水生生物的生存环境负责,将监督举报工作落到实处;在水生物种信息监测共享工作上,可以效仿美国对鲑鱼的信息监测制度,由科研团队监测不同水域的鲑鱼生存情况,将需要重点保护的属于列入名册,对公众公开,名册内容根据每年情况进行修改,统计长江水生生物情况时,可以将部分技术工作交由专家团队或者环保 NGO 完成;推动长江水生生物长期可持续发展,渔民素质的提高至关重要,由政府部门集中当地渔民,购买社会组织的培训服务,对渔民开展专项的教育工作,丰富渔民的环保知识,从根源上减少非法捕捞等人为行为对环境的危害;最后在濒危水生物种的救济工作中,需要大量的技术设备和专业人才为支撑,吸纳大型企业以及专家机构参与此项工作,并在《长江保护法》中对其工作进行明确规定。

所以今后《长江保护法》修订工作中,需要考虑不同社会主体对于科学应对长江水生物种保护的关键作用,并且在法律中界定清晰各主体参与不同保护工作的具体程序,形成政府与社会主体之间的良性互动。

#### 4.3. 促进长江水生物种保护的执法监督

《长江保护法》的颁布实施将“九龙治水”转变为“一龙治江”。《长江保护法》第4条明确规定,长江流域要建立协调统一机制,统筹长江流域的各项保护工作。这是我国流域管理体制的重大改革,打破了长江保护中的行政区划的壁垒,有利于促进长江流域上下游、左右岸各省市的协同合作,长江流域的综合管理能力和效率得到显著提升。

目前,由于对水生物种保护法条的分散,保护的职责同样分散在不同的部门,在《长江保护法》实施背景下,长江水生物种保护的职责也尚未实现统一。现阶段,长江以南及其相关水体的渔业资源的保护和开发工作,由农业部的内设部门长江流域渔政监督管理办公室主管,但实践中效果并不理想。可以参照美国的相应制度,为对阿拉斯加鲑鱼进行保护,美国商务部长批准了《阿拉斯加海岸公海鲑鱼渔业的渔业管理计划》(FMP),FMP 建立了北太平洋渔业管理委员会对专属经济区的故意资源进行保护。长江水生物种保护工作可以设立长江水生物种管理委员会,该委员会独立于地方政府,由农业部直属管辖,作为农业部派出的流域物种管理机构。委员会成员在各省中负责渔业资源管理的政府部门工作人员组成,同时吸纳各省市的水生物种保护的专家学者,共同负责长江流域水生物种的保护和开发利用工作,使水生物种在长江流域范围内实现统一管理。委员会通过民主协商管理日常工作,应对水生物种保护的突发事件时,由委员会对各种资源进行统一指挥、统一调配,促进长江水生物种的可持续发展。各省市参与委员会工作,对不同河段水生物种的保护更能有针对性地开展,能够极大地提高长江水生物种保护的科学性和有效性。

#### 4.4. 加强长江水生物种保护的司法保障

一方面,构建专门化的环境资源司法保障。2014年,最高人民法院设立环境资源审判庭,截至2022年9月20日,全国已设环境资源审判专门机构或组织2426个,涵盖四级法院的专门化审判组织的基本架构已经形成。在《长江保护法》实施背景下,长江流域环境案件仍存在裁判标准不统一的情况,长江流域水生物种保护具有流域性特征,流域内各省市需要开展司法协作,应当制定统一的流域环境资源的司法保障制度,以长江流域为单位设立跨行政区域的流域环境资源专门审判组织。另一方面,发挥各类环境公益诉讼的功能。环境民事公益诉讼由法律授权的国家机关、有关的社会组织,对损害环境公共利



益或造成重大环境风险的行为向法院提起诉讼, 追究其违法责任的司法活动。对违法行政或怠于履行自己行政职责的环境行政管理机关可提起环境行政公益诉讼; 环境行政管理机关也可对造成重大生态环境损害的违法行为人提起生态环境损害赔偿诉讼。合理利用各类环境相关的诉讼模式, 针对不同损害环境的情况, 有针对性地提起诉讼。最高人民法院发布生物多样性保护公益诉讼典型案例中都是以检察院为主体, 提起环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼, 环保组织在长江水生物种保护的环境公益诉讼中, 未能发挥专业优势。因此在立法中, 应当鼓励更多经验丰富的环保 NGO 提起环境民事公益诉讼, 利用其在调查取证、执行监督等方面的便利, 调动公众对长江水生物种保护的积极性。检察机关在提起公益诉讼之前, 通过诉前公告的形式将案件公开, 创造环保 NGO 参与环境公益诉讼的机会, 检察机关可以作为支持起诉单位, 通过与环保公益组织合作, 提高环境公益诉讼的质量和效率, 更高效地推动长江水生物种司法保障工作。既保障环保行政机关履行环境监督管理职权, 又充分发挥社会组织积极性, 强化检察院的监督职能, 为保护长江水生物种提供强有力的司法保障。

## 5. 结论

总之, 在《长江保护法》《黄河保护法》相继出台实施背景下, 我国水生物种保护制度要从法律层面上去完善和细化, 对于长江流域水生物种保护过程当中存在的问题以及漏洞做出解答和明确, 用制度的方式促进长江水生物种的可持续发展, 明确各部门职责, 疏通公众参与渠道。本文在对国内水生物种保护相关的法律制度进行一定研究的基础上, 分析现存法律制度存在的问题, 提出了具有针对性的法律制度完善对策, 为更好地实现我国长江水生物种可持续发展, 在法律层面上提出了建议, 相信在政府、司法机关、环保组织以及公民个人等多方主体的共同努力下, 我国长江流域水生物种保护可以得到进一步改善。

## 参考文献

- [1] 痛心! 长江白鲟被正式宣布灭绝[EB/OL]. <https://eco.cctv.com/2022/07/22/ARTIw63JeA3salgo6561Bxpb220722.shtml>, 2022-11-01.
- [2] 习近平主持召开深入推动长江经济带发展座谈会并发表重要讲话[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1598817635747264491&wfr=spider&for=pc>, 2022-11-09.
- [3] 杨海乐, 沈丽, 何勇凤, 等. 长江水生生物资源与环境本底状况调查(2017-2021) [J]. 水产学报, 2023(2): 3-30.
- [4] 谢平. 长江的生物多样性危机——水利工程是祸首, 酷鱼乱捕是帮凶[J]. 湖泊科学, 2017(6): 1279-1299.
- [5] 王鲁海, 黄真理. 中华鲟(*Acipen sersinensis*)生存危机的主营到底是什么? [J]. 湖泊科学, 2020(4): 924-940.
- [6] 乔晔, 廖鸿志, 蔡玉鹏, 等. 大型水库生态调度实践及展望[J]. 人民长江, 2014(15): 22-26.
- [7] 秦天宝. 论生物多样性保护的系统性法律规制[J]. 法学论坛, 2022(1): 119-128.
- [8] 唐议. 《长江保护法》构建长江流域生物保护新体系[J]. 农产品市场, 2021(4): 29-31.