沪苏浙皖四地协同立法、联合执法，共同推进长江禁捕和生态保护

长三角　法治协同护长江

本报记者　巨云鹏

R美丽中国

核心阅读

近年来，在长三角三省一市，法治协同成为推进长江大保护的关键词之一。上海、江苏、浙江、安徽四地在立法、执法、司法等方面紧密协作、形成合力，实现长江口禁捕执法监管常态化、高质量办理跨域案件、健全监管长效机制，构建齐抓共管的长江流域生态保护工作格局。

4月1日起，上海、江苏、浙江、安徽四地人大常委会分别通过的促进和保障长江流域禁捕工作有关决定同时开始施行。据了解，这些决定在主要条款、基本格式等方面保持一致，将为加强长江流域禁捕工作提供更有力的法制保障。

除了协同立法，在执法、司法等方面，长三角各部门各单位同样加强合作，织密法治保护网，守护着长江下游的清水绿岸。

打造覆盖捕捞、运输、销售全链条的监管体系

“长江口禁捕管理区附近有艘船，很可疑。”近日的一个傍晚，长江航运公安局上海分局刑侦支队副支队长喻欣正准备下班时，获知了这样一条线索。

通过信息化手段，公安机关发现，在长江上海段北支口水域，有艘船疑似正在进行非法捕捞作业。长航公安会同上海、江苏渔政部门，立刻前往案发水域。经过约5个小时航行，近午夜1点，执法人员到达案发水域发现，灯光下密密麻麻布设了大量鳗苗网，一艘渔船停泊在旁，周边还有不少用于捕捞作业的泡沫筏。

“这个位置，刚好是上海、江苏两地水域交界处。”喻欣说，涉事人员开着江苏籍的渔船到上海捕捞作业，且故意关闭了船名识别设备，在船舶管理的后台系统无法确认它的真实身份。曾经，打击长江非法捕捞，跨省份的区域是难点和痛点。地方执法部门普遍把执法力量集中布设在省域内重点区域，一些犯罪嫌疑人利用省域交界处执法力量相对薄弱的特点，流窜作案，有时等执法船到达现场时，对方已经逃之夭夭了。

这次，在长江口禁捕管理工作协调机制下，次日凌晨，长航公安和上海、江苏多方力量共同配合，将这个江苏省启东市来的盗捕鳗鱼苗的团伙抓获，14名犯罪嫌疑人被捕，查获非法渔获物500余尾，查明涉案金额近30万元。

为了统筹加强长江口水域禁捕执法监管，联合打击非法捕捞行为，畅通江海洄游通道，提高长江水生生物保护的生态系统性和流域整体性，实现长江口禁捕执法监管常态化、长效化，去年11月，农业农村部会同公安、交通、市场、林草、海警等相关部门和上海、江苏、浙江地方政府建立长江口禁捕管理工作协调机制，打造覆盖捕捞、运输、销售全链条的监管体系。

“这只是一个开始，到了审查逮捕、起诉阶段，我们同样需要加强与外地司法机关的合作。”上海铁路运输检察院第三检察部副主任李怡文说，过去办理的一些涉长江保护案件中，有的犯罪嫌疑人在其他省份有犯罪事实，有的需要到异地调取材料，“没有跨省域的这种合作，对一些案件的事实认定会有遗漏或者重复，不利于定罪。”

▶2020年以来，截至今年2月

沪苏浙皖四地检察机关共批准逮捕长江流域非法捕捞水产品刑事案件
104件170人

提起公诉
1958件3283人

依法充分履行公益诉讼检察职能

共立案非法捕捞类公益诉讼案件
1121件

履行诉前程序
999件

起诉
340件

有序协同、整体联动，凝聚生态资源跨域司法保护合力

为更有效办理长江下游的生态保护类案件，近年来，长三角三省一市检察机关合作愈发紧密。

2020年以来，沪苏浙皖检察机关会签实施了《沪苏浙皖检察机关关于依法全面充分履行检察职能为扎实推进长三角一体化发展提供司法保障的意见》《关于环太湖流域生态环境行政公益诉讼跨省际区划管辖协作意见》等文件，联合制定服务保障长三角一体化发展2021年行动方案，进一步凝聚长江流域渔业生态资源跨域司法保护合力。

在李怡文办理的一起案件中，被告人张某某等9人多次在长江上海段、东海海域进行非法捕捞。这个案件中，有3名非法捕捞者系由江苏海门渔业行政主管机关查获并当场扣押渔具，上海市检察机关在审查起诉阶段通过与江苏公安机关跨省移送案卷材料，固定了其作案所使用的渔具系禁用捕捞工具的证据。在经过严密的取证和侦办后，3月29日，法院以被告人张某某等9人犯非法捕捞水产品罪，判处有期徒刑十个月至六个月不等。

自2020年以来，截至今年2月，沪苏浙皖四地检察机关共批准逮捕长江流域非法捕捞水产品刑事案件104件170人，提起公诉1958件3283人。同时，依法充分履行公益诉讼检察职能，共立案非法捕捞类公益诉讼案件1121件，履行诉前程序999件，起诉340件。特别是依托长三角区域检察协作机制，高质量办理了一系列跨省域案件，有效促进江豚、中华鲟等濒危物种的栖息地水体修复。

建立健全协同闭环监管长效机制

今年3月1日起正式实施的长江保护法明确规定，长江流域相关地方根据需要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。

去年12月底，上海市人大常委会邀请江苏、浙江、安徽省人大相关委员会负责人召开座谈会。“四方对开展协同立法、联动监督有了一致认识。”上海市人大常委会法工委主任丁伟介绍，随后上海市人大相关委员会赴江苏、浙江、安徽三省，对立法工作进行研讨和沟通，进一步深化了合作、凝聚了共识，确定由上海市起草示范文本，各省份结合实际，修改形成各自文本。

今年2月，《上海市人民代表大会常务委员会关于促进和保障长江流域禁捕工作若干问题的决定》由上海市人大常委会会议表决通过。3月，江苏、浙江、安徽省人大常委会也先后表决通过了有关决定，四地的4部法规均于4月1日起施行。“我们四地人大的决定在文本上总体是一致的，在关键条款上完全一致。”丁伟说，长江流域禁捕，特别是长江口禁捕，需要三省一市探索长江流域禁捕跨省联动监督、协同立法、联合执法。因此，四地决定提出，要建立健全三省一市协同的闭环监管长效机制，探索建设覆盖三省一市的船舶登记信息共享平台、渔船动态监管平台和执法信息互通共享平台等，共同打击破坏禁捕的各类违法犯罪行为。

“结合我省实际，针对江苏禁捕工作中存在的突出且亟待解决的问题，我们增加了一些内容。”江苏省人大常委会法工委副主任夏正芳介绍，江苏还提出，设区的市、县（市、区）政府在落实禁捕属地管理责任的过程中，要建立与相邻设区的市、县（市、区）交界区域共管机制，更好地依法打击非法捕捞等行为。

“长江在安徽境内被称为‘八百里皖江’，流域内生物多样性资源丰富。”安徽省人大常委会法工委副主任曹林生说，为了形成禁捕合力，安徽有关决定提出，要强化司法保障，规定公检法和相关行政执法部门，依法履职，分工协作；加强执法机构和队伍建设，保障执法监管必要需求。

浙江省人大常委会法工委副主任何晓明表示，要做好联动监督工作，督促省里有关部门和相关地方积极探索三省一市联合执法、共同打击非法捕捞的体制机制，形成监管工作闭环，努力推动构建长三角三省一市齐抓共管的长江流域生态保护工作格局。

清理河道　扮靓家园

近日，浙江省湖州市长兴县和平镇新港村相关工作人员正在清理河道。

近年来，当地严格落实河长制，对辖区河道、水源地等分区块进行漂浮物打捞、岸边杂物清理等，优化河道水质与水环境，做好河道长效管理，扮靓美丽家园。

陆一平摄（影像中国）

生物安全法律规制的里程碑

秦天宝

生物安全法正式实施，为我国防范生物安全风险和提高生物安全治理能力提供了坚实的法律支撑，标志着我国生物安全法律体系建设进入了新的发展阶段，是生物安全法律规制的重要里程碑。

生物安全法具有重要时代意义

为进一步维护国家安全提供了法律依据。2020年2月，习近平总书记提出“把生物安全纳入国家安全体系，系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设”。生物安全法是在生物安全治理领域对总体国家安全观进行的具体贯彻。该法明确提出“维护国家安全，防范和应对生物安全风险”的立法目的，并从立法原则、管理体制、基本法律制度、法律责任等方面为我国生物安全风险防控提供了明确的法律依据，同时为进一步推动生物安全纳入国家安全体系，实现国家安全的整体性保障提供了法治路径。

为完善我国生物安全法律体系奠定了基础。生物安全法作为我国生物安全治理领域的基础性法律，对生物安全风险防控体制、重大新发突发传染病、动植物疫情、生物多样性、生物技术研发等多个领域的生物安全风险防控问题进行系统性、针对性的规制，填补了多项立法空白。同时，它明确了我国生物安全法律规制的统一理念和目标，其原则性和授权性规定为今后国家和地方生物安全立法工作预留了空间，为健全以生物安全法为核心、以其他相关法律规范为重要内容的生物安全法律体系奠定了坚实基础。

为促进我国生物技术产业健康发展提供了法律保障。生物安全法既强调防范生物安全风险，也注重促进我国生物技术产业健康发展。生物安全法通过加强生物安全能力建设、科学研究以及基础设施建设等，为生物技术产业发展创造了健康发展的法治环境，实现生物安全风险防控与产业健康发展的有效协调。

生物安全法的主要亮点

界定了生物安全的法律规制范围。生物安全法首次在国家层面以综合性立法的形式对生物安全进行了法律界定，拓展了生物安全的法律内涵，在防控重大新发突发传染病、动植物疫情、生物技术研发与应用、病原微生物实验室、人类遗传资源与生物资源、生物恐怖与生物武器等做出明确规定，实现了对生物安全风险的整体性、针对性防控。

建立健全了生物安全风险防控的领导体制。生物安全法以专章的形式规定了生物安全风险防控体制，分别对国家生物安全工作的领导机构、各级生物安全工作协调机制以及国家生物安全风险防控相关制度进行了明确，为实现国家领导下各利益相关主体参与生物安全风险防控的协同合作提供了制度支撑。

明确了生物安全风险防控基本原则和制度。生物安全法要求“维护生物安全应当贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全”，并且明确了以人为本、风险预防、分类管理、协同配合等基本原则。生物安全法明确了生物安全风险监测预警制度、风险调查评估制度、信息共享制度、生物安全审查制度、应急制度等基本法律制度，为实现生物安全风险的“全链条”防控提供了可靠的制度依据。

我国生物安全法律体系的展望

以实现生物安全的整体性规制为理念。随着生物技术的不断更新和进步，生物安全风险也更具复杂性，生物安全风险防控也需要具有整体性、系统性的法律体系支撑。生物安全法的一项重要亮点在于体现了我国对生物安全的整体性规制理念。在此理念指引下，未来生物安全的整体性法律规制要结合现实需求对法律体系进行动态性完善和更新，进而实现新时期背景下生物安全法律体系对总体国家安全观的有效贯彻和推进。

法律体系结构将更具紧密性与协调性。生物安全法实施以后，我国生物安全法律体系要形成以生物安全法为中心，相关生物安全风险防控立法为重要组成部分的法律体系结构。在该体系结构下，我国生物安全风险法律规制的理念与目标进一步统一，将促进该体系内部相关法律规范的整合与衔接。同时，生物安全法律规制具有范围广泛、法律关系复杂等特征，生物安全法律体系的发展也应注重该体系在外部与其他法律规范、体系的协调配合，从而实现生物安全法律体系在解决生物安全风险问题时的整体性价值。

法律体系中主体关系更为多元。生物安全法一方面明确了国家在进行生物安全风险防控时的主导性地位，反映出生物安全与国家安全的密切联系；另一方面，该法也分别明确了专家委员会、基层群众性自治组织、社会组织、科研机构、新闻媒体等社会主体在生物安全风险防控工作的积极作用，体现出生物安全风险防控的主体多样性。由于生物安全风险防控涉及科学技术问题，未来生物安全法的实施应当注重协调各主体参与生物安全风险防控的权责关系，既需要专业机构、专家学者为其决策的制定和实施提供专业性意见，也需要全民共同参与以增强政府风险决策的正当性和可接受性，以发挥各主体生物安全风险防控的优势。

（作者为武汉大学环境法研究所所长、教授）

本版责编：陈　娟　申　茜　何宇澈
版式设计：张芳曼