

以法治化手段助推长江禁捕执法监管

长江“十年禁渔”是贯彻落实习近平总书记关于“共抓大保护、不搞大开发”重要指示精神，保护长江母亲河和加强生态文明建设的重要举措，是为全局计、为子孙谋，功在当代、利在千秋的重要决策。上海市农业农村委执法总队会同有关部门坚持以法治化手段，加强工作机制、工作方法创新，助推长江禁捕执法监管，依法严厉打击非法捕捞等各类危害长江流域水生生物资源和水域生态的违法犯罪行为，为落实长江大保护提供重要支撑。

一、背景缘由

长江上海段是长江洄游性鱼类资源和定居性鱼类资源的重要通道和集聚区，是长江“十年禁渔”主战场。上海市委、市政府高度重视长江“十年禁渔”，将禁捕退捕工作作为当前和今后一段时期的重要政治任务来抓。2020年，上海市实现退捕渔船捕捞许可证100%回收、退捕渔船100%拆解、捕捞网具100%回收销毁、退捕渔民100%纳入社保保障、有就业意愿的退捕渔民100%就业等五个“100%”，率先高质量完成中央交给上海的退捕任务。近年来，市、区两级政府多次组织开展“打击非法捕捞”、“清理取缔涉渔三无船舶”、“清理取缔绝户网”等专项执法行动，形成了“属地管理、上下联动、部门协同”的执法机制。2020年7月以来，市农业农村、公安、市场监管等市级相关部门及各相关区属地基层管理部门加强联勤联动，建立健全多部门联合打击非法捕捞机制，“江上打、水上查、陆上堵”，合力挤压非法捕捞、运输、交易活动空间，非法捕捞得到有效遏制，长江上海段实现“四清四无”目标。2021年1月1日起，长江干流和重要支流、大型通江湖泊等重点水域实行“十年禁渔”。2021年是长江“十年禁渔”的开局之年，上海市长江禁渔工作重心已由“退捕”转向“禁捕”。2021年以来，上海依托长江口禁

捕管理工作协调机制，与周边省市共同巩固前期工作成果，会同周边兄弟省建立长三角长江“十年禁渔”协同机制，着力提升长江禁渔执法能力，全面开展“清船、净岸、打非”三大行动，各项禁捕执法监管工作强力推进，长江十年禁捕实现良好开局。但长江十年禁捕是一项持久而艰巨的工作任务，针对长江口江海交汇、省市交界、水域广阔，涉及部门多、非法捕捞打击难度大等特点，需加强省市、部门间纵向、横向沟通协调，清理“三无”船舶源头，提升执法能力，完善法律支撑，加强综合治理。

二、基本做法

（一）加强制度建设，完善协作机制

一是推动协同立法，夯实法制基础。为坚决贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，认真落实党中央、国务院决策部署以及2021年3月1日起施行的《中华人民共和国长江保护法》，长三角三省一市人大常委会主动开展长江禁捕跨地区协同立法、联动监督工作。2021年2月以来，上海、江苏、浙江、安徽三省一市人大常委会先后审议并表决通过有关促进和保障长江流域禁捕工作的决定。2021年4月1日，长三角三省一市人大常委会《关于促进和保障长江流域禁捕工作若干问题的决定》同步施行。长三角三省一市通过协同立法，充分回应了提升长三角“十年禁捕”工作系统性和整体性的法治需求，既是对长江保护法贯彻实施的积极响应，也是长三角区域协同立法的又一次成功实践。特别是长江口非法捕捞以高速艇、自制铁皮船、泡沫筏等“三无”船舶为主，该类“三无”船舶的监管涉及多部门，该决定的出台大大完善了“三无”船舶查处的法律依据。二是签署备忘录，联合做好长江“十年禁渔”。在原有江、浙、沪两省一市长江口渔政执法协作机制基础上，建立长三角长江禁捕执法联动机制，加强省际情报交流和联合执法巡查，加大对涉渔“三无”船舶查处力度。2021年5月18日，长三角“三省一市”禁捕退

捕工作领导小组办公室联合签署《长三角地区联合做好长江“十年禁渔”合作备忘录》，在打击非法捕捞、查处制售渔具、强化网络交易监管等多个方面强化协同联动，进一步深化长三角“十年禁渔”联合执法工作机制。此外，结合执法实际，市农业农村委执法总队和上海市司法、公安、海事等部门签订《关于加强长江渔业资源保护多部门协作备忘录》，按照加强沟通、协作配合、信息共享、高效联动的原则，从常规联系机制、联动执法机制、案件协作机制、咨询宣传机制、培训交流机制等方面完善了上海市长江流域执法单位的合作机制，共同推进解决非法捕捞水产品案件办理实践中遇到的难点问题，加大对破坏长江渔业资源违法犯罪行为的打击力度。三是加强执法协作，健全联合联动执法机制。推进落实水陆联动，牵头多方联合执法，针对鳊苗、刀鲚、凤鲚捕捞期，会同周边省市以及公安、海警、交通海事、市容绿化等部门，集中组织“使命2021”行动，有效保持水上执法高压态势。市农业农村委执法总队牵头组织崇明、浦东、宝山、奉贤、金山等区执法大队，在长江口禁捕管理区、杭州湾上海水域和禁捕区域界线外侧水域，共查处非法捕捞案件60起，显示出良好的执法整治成效。同时，加强“三线一湾”水域的执法巡航，全面落实海洋伏季休渔制度。市农业农村委执法总队会同公安等部门梳理前期查获非法捕捞案件，深挖细查涉嫌犯罪线索，强化行刑衔接，严厉打击职业化、团伙化非法捕捞犯罪网络，严厉打击非法渔获物交易和非法捕捞渔具制售行为，合力斩断违法交易链条。

（二）运用法治思维，创新执法监管模式

一是建立工作专班，形成工作机制。按照属地管理原则，压实责任，市、相关区农业执法机构建立禁捕执法专班队伍，发挥集聚效应，整体推进禁捕执法工作，做到执法船艇24小时值班，查处非法捕捞行为快速响应。在坚持不间断水上巡航基础上，加大突击检

查、夜间巡航力度。针对“三无船舶”、外来渔船和沿岸的渔具、网具等，开展多轮次、全覆盖的大排查，做到船不停，人不停，确保禁捕执法不留盲区、不留死角、不留空档。二是创新工作方式，健全查处机制。充分发挥“一网统管”、网格化管理的信息共享、快速反应、联勤联动优势，强化水上查、陆上堵、水陆联动等长效管理机制，建立非法捕捞等违法犯罪行为发现、响应和处置机制，按照事权职责及时严厉查处。在坚持“市负总责、区抓落实”原则基础上，市级有关部门和各区政府深化长效监管机制，将禁捕水域网格化管理纳入河湖长制管理体系，同时按照“先发现、即暂扣、再移交、后处置”模式，对于任何问题线索，做到“谁先接受（发现）、谁先响应处理”，明显提升了执法监管处置效能。牵头建立日常巡查发现机制，每月对沿江沿海港汊、滩涂、芦苇荡等进行“大排查”和“回头看”，强化对相关水域问题线索的发现机制，并反馈属地政府快速处置，清理取缔“三无”船舶81艘，从第一次巡查发现的258条涉渔问题线索到第七次的“归零”，涉渔现象呈明显下降趋势。经市、区两级共同努力和集中整治，长江口水域岸净船清，动态清零目标如期实现。同时，租用执法辅助船负责日常驻守警戒、网具清理和情报收集等工作，执法船艇24小时驻守待命，发现情况立即出动，压缩非法捕捞的生存空间，有效维护长江口“四清四无”状态。三是聚焦关键领域，重点发力推进。市农业农村委执法总队按照《2021年上海市长江禁捕退捕管理工作要点》，建立实施2021年度禁捕执法任务清单，从层层布防的“攻坚战”转换为重点明确的“持久战”。四是创新监管手段，提升执法效能。加快推进长江禁渔智能化管控系统、执法基地（码头）、高速执法船艇等项目建设。针对非法捕捞“发现难、取证难、执法难”等问题，市政府多次召开专题会议，研究运用雷达、光电、无人机等信息化技术，建设长江禁渔智能化管控系统。建成后将纳入城市“一网统管”体系，发挥信

息共享、快速反应、联勤联动优势，提升长江禁捕执法智能化、信息化水平，加强跨部门协同作战和联动执法，确保长江口禁渔管控全覆盖、全天候、无死角。针对执法装备落后、无专用码头等“硬伤”，市政府拨出专款用于购置多艘长江执法高速船艇和无人机、红外夜视仪等执法装备，同时将禁渔执法码头基地列入市重大项目，目前正抓紧落实推进。

（三）开展法制宣传，营造守法氛围

一是组织送法“进村入户”。制作发布通告、海报、横幅，制作公益动漫宣传片，全面宣贯《长江保护法》《依法惩治长江流域非法捕捞等违法犯罪的意见》《市人大常委会关于促进和保障长江流域禁捕工作若干问题的决定》《关于完善长江流域禁捕执法长效管理机制的意见》，覆盖到沿江沿海各行政村（社区），逐步引导群众改变在河道、滩涂、港汊等随意捕捞的生活习惯。以“一法一决定”为重点，开展渔业执法专题培训。二是加强和新闻媒体的沟通联系，做好重点典型案件深入宣传报道，以案释法、以案普法，扩大“首案”“大案”“要案”的辐射效应和震慑力度。充分运用各类媒体多种形式发布禁捕通告、公益广告，广泛宣传长江禁捕工作的重要意义及相关法律法规。三是加强对渔业村、农贸市场、油船、农家乐等经营场所宣传发动，禁止一切为非法捕捞提供生产生活资料便利、收购销售渔获物行为。

三、主要成效

经市、区两级共同努力，工作成效明显，探索积累了一些工作经验和方法，啃下了很多“硬骨头”，多个长期存在、盘根错节的“三无”船舶聚集点被连根拔除，涉渔问题线索呈现大幅度下降趋势。2021年以来，上海市长江禁捕处于高度可控状态，江海沿岸持续保持干净，3月底沿江沿岸闸口港汊已经封闭管理，渔具、网具、矮围以及“三无”船舶动态清零。工作机制逐步成熟完善，市、相关区

农业执法机构都已建立禁捕执法专班队伍，形成了一系列执法机制，并营造了良好的长江禁渔“四不”（水上不捕、市场不卖、餐馆不做、群众不吃）社会氛围。

四、推广价值

上海长江禁捕形势总体平稳，“十年禁渔”实现良好开局，但长江禁捕是持久战，长江生态恢复是长期复杂的过程。上海坚持以法治化手段助推长江禁捕执法监管，依法从严打击长江流域非法捕捞行为，在禁渔执法中注重机制创新、方法创新，将“一年起好步、管得住，三年强基础、顶得住，十年练内功、稳得住”的总体工作思路落实在行动中，把长期工作具体化，一方面为长江“十年禁渔”顺利开展夯实了基础，另一方面为兄弟省份提供了可借鉴的实践经验。