附件2

关于《中华人民共和国渔业法

修订草案（征求意见稿）》的说明

一、渔业法修改的必要性

渔业法是指导我国渔业生产活动的一部行业根本大法。现行渔业法于1986年1月颁布，1986年7月施行，对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发挥了重要作用。

近年来，随着我国经济社会发展，现行渔业法中一些规定已经不能满足管理的实际需要，亟需全面修改完善。一是水产种质资源保护制度不完善，需要构建以种质资源为核心的完整保护体系；二是养殖水域滩涂被侵占，需要进一步加强保护；涉渔“三无”船舶、“绝户网”、电毒炸鱼等违法违规捕捞现象突出，我国近海渔业资源衰退，需进一步完善渔船、渔获物等捕捞管理制度；三是涉外渔业事件频发，需加强远洋渔业管理；四是渔船倾覆、碰撞等安全生产事故高发，需要完善渔船安全、通讯、定位、防污染设施和渔业船员配置、安全生产保险等规定；五是渔业执法调查取证难，需要赋予一定的行政强制等权力；六是法律责任偏窄、偏轻，不能对违法行为形成有效震慑，需要充实与强化。及时修改渔业法对促进渔业持续健康发展、推动实施乡村振兴战略具有重要意义，同时也是我国履行国际义务，积极参与国际渔业治理，落实联合国2030年可持续发展议程的重要举措。党的十八大以来，我部每年都收到人大代表和政协委员提出的修改渔业法的建议和提案，群众对修法呼声高，法律修订需求明显。

二、修改渔业法的指导思想及工作过程

**（一）指导思想。**全面贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实习近平关于生态文明和“三农”工作一系列重要指示，践行以人民为中心的发展理念，以促进渔业高质量绿色发展、改善渔业水域生态环境、提供更多优质生态产品、满足人民群众日益增长的美好生活需要为目标，着眼解决渔业发展中存在的突出问题，保证法律的可实施、可操作性，满足当前和今后一段时期的管理需要。

**（二）修改过程。**自2013年启动渔业法修改工作以来，我部研究提出了修订草案，并多次向全国人大法工委、全国人大农委、司法部以及原国务院法制办等立法部门汇报，争取理解和支持。渔业法修改列入十三届全国人大常委立法规划以来，我部高度重视，加大工作力度，深入推进渔业法修改工作。主要开展以下工作：一是成立了以于康震副部长为组长的渔业法修改领导小组和工作小组；二是会同全国人大农委、全国人大法工委、司法部等立法部门相关负责人多次赴地方开展了渔业法修改调研；三是分层次组织相关部门、部属渔业单位、各省渔业主管部门和渔政监督管理机构同志对修订草案进行修改完善；四是广泛征求中央编办、自然资源部、交通运输部、武装警察部队等20个相关部委和各省级渔业主管部门的意见，对70条部委意见和302条地方意见进行了充分吸纳；五是与全国人大农委、全国人大法工委、司法部等部门进行了多次沟通协商，并按照有关意见进行了修改。

三、渔业法修改的主要内容

**（一）关于水产种质资源保护。**水产种质资源是渔业产业发展的基础，对维持水域生态多样性和保护国家水域生态安全具有重要意义。近年来，我国水产种质资源保护不力、遗传优势丧失、水产种业发展缓慢等问题较为突出。为保护好国家重要战略资源，草案新增“水产种质资源”一章，整合现行法中分散于“养殖业”和“渔业资源的增殖与保护”中的相关内容，并根据水产种质资源管理需要和实践，以保护生态多样性和本地物种遗传优势为目标，确立了水产种质资源名录、水产种质资源库、水产种质资源保护区以及进出口限制的体系化保护机制；以规范水产种业和促进产业良性发展为目标，对水产苗种建立了原良种场、新品种选育和审定、生产记录管理的整体管理制度。

**（二）关于水产养殖。**水产养殖是保障水产品有效供给的主要渠道。养殖水域滩涂是水产养殖发展的基础和前提。近年来，个别地方大水面网箱养殖大量投饵、密度过大，给渔业水域造成一定的负面影响，一些地方对水产养殖采取“一禁了之”的过激做法，相关养殖生产者意见很大。草案加强了养殖水域滩涂和养殖者权益的保护，规范了水产养殖养殖过程管理。**一是**强化养殖水域滩涂规划的编制，明确严禁侵占养殖水域滩涂，收回养殖水域滩涂应予补偿。**二是**加强养殖生产过程，建立养殖生产档案制度。

**（三）关于控制捕捞强度。**我国对渔业资源传统上采用投入管理模式，实施的是“先捞先得、捕光为止”的自由竞争式为主的捕捞。尽管现行渔业法中明确建立捕捞限额制度，但因缺少相应的措施，一直没有得到有效实施。为有效控制捕捞强度，避免资源衰退，草案从生产要素投入总量控制和渔获物产出总量控制两个方面对捕捞业进行规范。**一是**在投入总量控制方面，将取得船网工具指标作为办理船舶制造、更新改造、购置、进口、申请渔船检验登记并办理捕捞许可证的前置条件。**二是**按照简政放权要求，合理设定船网工具指标下达及捕捞许可证的发放层级权限。**三是**在渔获物产出总量控制方面，针对目前渔获物无法追溯来源、无法监控是否为合法捕捞渔获物的现状，根据各地试点经验，增加渔船进出港报告和定港上岸的要求，规定对捕获的渔获物填写合法性标签。根据捕捞活动管理的需要，吸取了实践管理中的经验做法，变渔具禁用目录管理制度调整为准用目录进行管理。

**（四）关于规范远洋渔业。**我国远洋渔业是国家战略产业之一，是推进“一带一路”倡议的重要载体。近年来，我国相继批准加入了一系列国际公约和议定书，在国际渔业事务中的权利、义务发生了重要变化。草案根据我国承诺履行的国际义务，将远洋渔业管理核心制度写入《渔业法》。**一是**明确了从事非法、不报告和不受管制渔业活动的外国渔业船舶不得进入我国港口，以及如进入我国港口的处罚措施。**二是**规定公民、法人或其他组织从事远洋渔业的应当取得相应资质。**三是**将一些行之有效的管理措施上升为法律，明确了相关违法行为的处罚措施，并确立了远洋渔业违法人员“黑名单”制度。

**（五）关于渔船安全生产监管。**捕捞业属于安全生产高风险行业。每年我国渔业安全生产事故发生率较高。草案着力把好渔船“安全关”，强化安全生产责任落实。**一是**对船舶适航性能、安全通导、船位监测、消防救生及防污染设备配备等事项作出明确规定，提高渔船规范化管理水平和风险防范能力。**二是**为抵御和分散渔船作业风险，保护渔民人身财产权益，草案要求船舶所有人办理安全生产责任保险。**三是**要求船舶所有人按规定配备渔业职业船员，保证作业安全。

**（六）关于监督管理。**为强化监管效能，着力解决基层渔政人员执法难度大、执法手段弱、执法依据不足等问题，提升渔政执法可操作性，草案新增“监督管理”一章。**一是**赋予渔政执法人员检查、调查、检验、鉴定、查封、扣押等必要执法权限。**二是**加强执法权力运行监督，对渔政执法人员资质、违法责任等事项作出规定。**三是**明确依法取得的电子数据、船位轨迹及影像资料可作为行政处罚证据。**四是**明确适用简易程序的适用范围和条件。**五是**明确了县级以上人民政府及相关部门对非法渔获物流通环节的监管责任。**六是**将严重违法行为责任人列入严重失信人名单，实施联合惩戒。

**（七）关于法律责任。**草案将现行法的12条法律责任条款增加为24条，对于限制性和禁止性的规定，除个别情况外，均明确了相应的法律责任。**一是**强化捕捞作业和捕捞辅助活动全过程监管，规定禁止为从事非法捕捞活动的渔船供油、供水、供冰，禁止代冻、转载、收购、加工、销售未取得合法性标签的渔获物；对造船环节的违法行为也规定了相应的处罚。**二是**针对目前涉渔“三无”船舶屡禁不止、严重破坏渔业资源的问题，规定涉渔“三无”船舶一经查获，一律没收，并可就地拆解，从而阻断涉渔“三无”船舶进入生产环节的通路。**三是**增补了行政处罚的种类，如增加“责令返回指定港口”、驱逐进入我国港口的非法、不报告和不受管制的外国渔业船舶、没收船舶拆解等，增加了暂扣、吊销捕捞许可证，没收渔船的情形。同时，根据社会经济发展水平，提高了罚款额度，加大了处罚力度。

草案还对部分条款顺序、文字表述进行了修改。在附则中对有关术语(其他法律法规未做界定)作了解释。