

关于《中华人民共和国渔业法 (修订草案)》的说明

——2024年12月21日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议上

农业农村部部长 韩俊

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国渔业法（修订草案）》（以下简称修订草案）作说明。

一、修订背景和过程

党中央、国务院高度重视渔业发展。习近平总书记多次作出重要指示，强调要践行大食物

观，向江河湖海要食物，提高渔业发展质量。党的二十届三中全会对健全海洋资源开发保护制度作出部署。李强总理等领导同志提出明确要求。

现行渔业法于1986年制定实施，2000年、2004年、2009年、2013年修改过部分条款。这部法律施行以来，对于加强渔业资源的保护、增殖、开发和合理利用，保障渔业生产者合法权益，促进渔业发展发挥了重要作用。与此同时，现行渔业法施行中也逐渐暴露出一些与新形势下渔业发展实际需要不相适应的问题，亟需修改完善：一是养殖水域、滩涂保护和养殖者权益保护力度需要进一步加大，保障养殖生产质量安全、促进绿色生态养殖的制度措施有待完善。二是与渔业资源可捕捞量相适应的捕捞强度控制制度仍需健全，渔船管理存在短板，非法捕捞源头治理亟待加强。三是渔业高质量发展对加强水产种质资源保护和渔业水域生态环境保护等提出了更高要求。四是促进渔业对外交流合作、维护国家渔业权益亟需从制度层面提供更加有力的保障支撑。五是渔业监督管理需要持续加强，对渔业违法行为的处罚力度有待进一步加大。在总结实施经验的基础上对现行渔业法进行修改完善，是贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央、国务院决策部署的重要举措，是新时代推动渔业高质量发展、更好满足人民群众生活需要的客观要求。

农业农村部在深入调查研究、广泛征求意见并向社会公开征求意见的基础上，起草了《中华人民共和国渔业法（修订草案送审稿）》。司法部两次征求中央有关部门、地方政府、渔业企业以及研究机构和专家学者等方面的意见，开展实地调研，对有关问题深入研究论证、多次沟通协调，会同农业农村部反复研究修改，形成了修订草案。修订草案已经国务院常务会议讨论通过。

二、修改的总体思路

渔业法修改坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平法治思想、习近平生态文明思想、习近平外交思想，全面贯彻落实党中央、国务院关于渔业高质量发展的决策部署，主要把握以下三点：一是认真总结现行渔业法实施情况和存在的问题，准确把握新时代渔业高质量发展的制度诉求，增强修法的针对性、实效性。二是贯彻国家渔业生产方针，更好统筹养殖业、捕捞业发展以及渔业资源增殖和保护，促进渔业提质增效、绿色发展。三是统筹国内和国际，深化涉外渔业治理，塑造我负责任渔业大国形象，有力有效维护国家渔业权益。

三、修改的主要内容

现行渔业法共6章50条，修订草案共7章88条，对现行渔业法作了较为全面的修改。主要修改内容如下：

（一）明确渔业发展总体要求。规定渔业高质量发展坚持中国共产党的领导，统筹发展和安全，统筹渔业资源保护与合理利用，坚持量质并重、创新驱动、绿色发展。

（二）促进和规范渔业养殖。一是明确国家支持资源节约、环境友好的养殖模式，鼓励开展生态增殖养殖，建立养殖水域、滩涂保护制度；地方人民政府组织编制并实施养殖水域滩涂规划。二是加强养殖者权益保护，明确规定因公共利益需要提前收回养殖证的应当依法给予补偿。三是加强水产苗种保护和管理，规定渔业渔政主管部门应当确定水产种质资源保种场，加强水产原种和优良品种保护；水产苗种生产者、从事水产养殖的单位应当如实记录并保存有关生产经营活动信息。四是强化养殖生产质量安全责任，规

定从事养殖生产不得使用国家禁止使用的饵料、饲料、药物或者其他有毒有害物质。五是加强养殖业生态安全保护，规定养殖排放尾水应当符合有关污染物排放标准；养殖水生外来种、杂交种应当向渔业渔政主管部门备案，制定应急处置预案并采取必要防护措施防止物种逃逸。

（三）严格渔业捕捞管理。一是完善捕捞强度控制制度，规定国家根据捕捞能力与渔业资源可捕捞量相适应的原则确定渔业船网工具控制指标，渔业渔政主管部门在控制指标范围内分级分类批准渔业船网工具指标，制造、改造渔业船舶以及申请渔业船舶检验、登记应当先取得渔业船网工具指标。二是加强涉渔“三无”（无船名船号、无渔业船舶证书、无船籍港）船舶治理，明确禁止“三无”船舶从事捕捞作业，禁止为“三无”船舶提供供油、供水、供冰等服务，禁止代冻、转载、运输、收购、加工、销售“三无”船舶非法捕捞的渔获物。三是规范渔船捕捞作业活动，规定渔船不得超越船舶检验证书核定的航区航行和作业；辅助捕捞作业的船舶不得从事捕捞作业，携带渔具航行、停泊的应当进行捆扎、覆盖。

（四）加强渔业资源增殖和保护。一是建立重要渔业水域保护制度，规定在重要渔业水域开展特定工程建设项目的环评文件应当包括对渔业资源和渔业水域生态环境影响的内容或者编制专题论证报告，并落实渔业资源保护措施。二是规定国家建立水产种质资源库，明确国家对水产种质资源享有主权，建立水产种质资源保护名录制度，根据资源保护需要，将现行渔业法中水产苗种进出口审批制度修改完善为水产种质资源进出口审批制度，进一步强化水产种质资源进出口管理。三是完善休禁渔区、休禁渔期制度，禁止违反休禁渔区、休禁渔期的规定从事捕

捞活动，禁止渔业船舶违反休禁渔区、休禁渔期的规定航行、停泊。禁止向违反前述规定的渔业船舶提供供油、供水、供冰等服务。四是完善渔具管理制度，规定国家实行渔具准用目录制度，将现行渔业法规定的禁止制造、销售、使用“禁用的渔具”修改为禁止制造、销售、使用“未列入渔具准用目录的渔具”，由负面清单管理改为正面清单管理。

（五）深化涉外渔业治理。一是规定国家鼓励渔业对外交流与合作，积极参与国际渔业治理，鼓励、扶持远洋渔业的可持续发展，加强与周边邻国渔业协作，共同保护渔业资源。二是规定远洋渔船应当从国家对外开放口岸或者经批准的口岸出境入境并接受口岸检疫、检查。三是规定渔业执法机构依照有关法律、行政法规以及有关条约、协定的规定，对外国渔船实施港口国、沿岸国监督检查；外国渔船到我国港口装卸渔获物应当经港口主管部门批准，到指定港口停泊并接受口岸检疫、检查；依照有关条约、协定规定被认定为从事非法捕捞活动的外国渔船，禁止进入我国港口。四是与海警法的规定相衔接，进一步明确海警机构的渔业执法权限，并明确规定对违法进入我国管辖水域从事渔业生产等活动的外国渔船，责令其离开或者将其驱逐，给予没收渔获物、罚款直至没收船舶的处罚。

（六）强化渔业监督管理。增设“监督管理”一章，对渔业执法机构和海警机构的执法职责以及监督检查时可以采取的措施、渔船进出港管理、生产经营者信用记录、对违法行为的举报制度等作了明确规定。

（七）严格法律责任。进一步加大对违法行为的处罚力度，明确法律责任承担方式，并做好与相关法律、行政法规的衔接。

修订草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国渔业法（修订草案）》 修改情况的汇报

——2025年6月24日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 何 平

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十三次会议对渔业法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发中央有关单位、地方人大、基层立法联系点和高等院校等征求意见；通过代表工作信息化平台，向全国人大代表征求意见；在中国人大网公布修订草案全文，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、农业与农村委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，进一步听取各有关方面意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到海南、福建、山东等地调研，还就修订草案中的重要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于6月5日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修订草案进行了逐条审议。农业与农村委员会、司法部、农业农村部有关负责同志列席了会议。6月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将渔业法修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、有的常委会组成人员、部门、地方和社会公众提出，渔业生产属于高危行业领域，生产安全事故时有发生，给人民群众生命财产造成重

大损失，建议增加有关渔业安全生产方面的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：从事渔业生产的单位应当遵守法律法规和国家有关规定，建立健全安全生产规章制度，加强安全生产教育、培训和管理，提高安全生产水平。

二、有的常委会组成人员、地方和社会公众提出，一些渔民受渔业资源衰退、船舶规范治理、禁渔政策实施等因素影响退出捕捞业，需要政府在其就业、社会保障等方面给予帮扶。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：县级以上地方人民政府应当按照有关规定做好转产转业渔民的就业创业扶持工作，加强职业技能培训，依法维护其社会保障权益。

三、有的常委会组成人员、地方和社会公众提出，水产品质量安全事关人民群众身体健康，建议加大全链条监管力度，守牢食品安全红线。宪法和法律委员会经研究，建议与相关法律做好衔接，完善相关规定：从事养殖生产、运输、销售等活动，应当遵守本法和有关农产品质量安全、食品安全法律法规的规定，不得使用国家禁止使用的饵料、饲料、饲料添加剂、药物或者其他有毒有害物质，保障水产品质量安全。

四、有的部门和地方提出，渔业船网工具指标是制造渔业船舶、从事捕捞作业的重要条件，也是渔业监督管理的重要内容，建议规范渔业船网工具指标转让制度，保障渔业生产者合法权益，促进捕捞业健康有序发展。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：渔业船网工具指标可以按照国家有关规定随船转让。

五、有的部门、地方和社会公众提出，通过娱乐性垂钓、手工采集等方式零星获得水产品是人民群众喜闻乐见的休闲方式，建议明确以上情形不属于捕捞作业，同时严格规范垂钓活动，防止借娱乐之名破坏渔业资源。宪法和法律委员会经研究，建议完善相关规定：个人通过娱乐性垂钓或者手工采集的方式零星获得水产品的，不属于捕捞作业，不需要申请捕捞许可证；县级以上地方人民政府渔业渔政主管部门应当加强管理，防止破坏渔业资源。同时，明确禁止违规垂钓及相应法律责任。

六、有的部门、地方、专家学者和社会公众提出，渔港是渔业发展的重要枢纽基地，在保障生产、防灾减灾等方面有着重要作用，建议加强渔港建设，充分发挥渔港功能。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：渔港所有者、经营者应当加强渔港建设和维护，遵守渔港管理章程，做好安全生产、生态环境保护等工作，提供停泊补给、应急避险等渔港服务。

七、有的常委会组成人员、部门、地方和社会公众提出，禁渔区、禁渔期制度对渔业资源保护、渔民生产生活等影响较大，需要做好前期论证评估，合理确定禁渔范围、期限和作业类型，引导公众自觉遵守有关规定。宪法和法律委员会经研究，建议完善相关规定：省级以上人民政府

渔业渔政主管部门根据渔业资源状况、水生生物繁殖生长规律以及重点水生生物物种、水产种质资源保护等方面的需要，科学论证、设立并公布禁渔区、禁渔期，明确禁渔的区域范围、起止时间和禁止作业类型等，并加强宣传教育。

八、修订草案第四十三条对渔具准用目录制度作了规定。有的部门、地方和社会公众提出，渔具准用目录制度是对现行禁用目录制度的重大调整，“非准用即禁用”的管理方式对渔业生产影响较大，还涉及与刑法“非法捕捞水产品罪”的衔接问题，建议统筹考虑。宪法和法律委员会经研究，建议修改为：禁止制造、销售、使用禁用的渔具。禁止使用小于最小网目尺寸的网具进行捕捞。国家鼓励、支持使用推荐渔具目录规定的渔具从事捕捞作业。禁止使用的捕捞方法、禁用渔具目录、最小网目尺寸和推荐渔具目录，由国务院渔业渔政主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府渔业渔政主管部门规定，并及时调整。

九、有的常委委员、部门、地方和社会公众建议进一步完善法律责任，严格遵循过罚相当原则，增强处罚的合理性和可操作性。宪法和法律委员会经研究，建议完善相关规定：一是严格规范没收船舶的适用情形，审慎设定没收船舶的行政处罚；二是明确相关违法行为的罚款幅度，不再以渔获物价值作为罚款的计算基数。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

修订草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

修订草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国渔业法（修订草案）》 审议结果的报告

——2025年12月22日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 何 平

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十六次会议对渔业法修订草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网公布修订草案全文，征求社会公众意见；通过代表工作信息化平台，向全国人大代表征求意见；到辽宁、黑龙江等地进行实地调研，听取地方有关部门、渔业生产者、渔业行业协会等方面的意见；还就修订草案主要问题与司法部、农业农村部、中国海警局等有关单位交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于12月2日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修订草案进行了逐条审议。农业与农村委员会、司法部、农业农村部有关负责同志列席了会议。12月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，修订草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员和部门提出，产业结构和养殖规划调整对当地渔业生产者的生产生活影响较大，建议在核发养殖证时给予其优先安排。宪法和法律委员会经研究，建议完善相关规定：县级以上地方人民政府在核发养殖证时，应当优先

安排具有下列情形之一的当地渔业生产者从事养殖生产：（一）以水域、滩涂养殖生产为主要生活来源；（二）因渔业产业结构调整，由捕捞业转产从事养殖业；（三）因养殖水域滩涂规划调整，需要另行安排养殖水域、滩涂从事养殖生产；（四）法律、法规规定的其他情形。

二、修订草案二次审议稿第四十七条第一款规定，在重要渔业水域开展工程建设，其环境影响评价文件应当征求同级渔业渔政主管部门意见。有的部门和地方提出，征求意见是行政机关审查生态环境影响评价文件的内部程序，不应由建设单位负担，建议明确“生态环境主管部门审查相关生态环境影响评价文件时，应当征求同级渔业渔政主管部门意见”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、有的常委委员、部门和地方建议，本法关于违反生态环境影响评价要求的法律责任与生态环境有关法律的规定做好统筹衔接。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将修订草案二次审议稿第七十九条和第八十条合并为一条，规定：一是，未按照要求开展生态环境影响评价，擅自开工建设的，依照有关生态环境保护

的法律、法规的规定处理、处罚。二是，未按照要求落实渔业资源保护设施以及其他渔业资源保护措施，责令限期改正，处五万元以上一百万元以下的罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上二十万元以下的罚款；拒不改正的，处一百万元以上二百万元以下的罚款，并可以报经有批准权的人民政府批准，责令停产停业。

四、有的常委委员、地方和社会公众提出，对具有主动消除或者减轻危害后果、情节轻微并及时改正等情形的涉渔违法行为，有关部门作出行政处罚时应当坚持“过罚相当”原则，依法从轻、减轻或者不予处罚。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：违反本法规定，具有《中华人民共和国行政处罚法》规定的从轻、减轻或者不予处罚情形的，依照其规定从轻、减轻或者不予处罚。

此外，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

12月4日，法制工作委员会召开会议，邀请中央有关部门和部分全国人大代表、基层立法联系点、基层执法部门、渔业企业、行业协会以及专家学者等，就修订草案主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，修订草案准确把握新时代渔业高质量发展要求，具有较强的针对性和可操作性，总体是可行的，有利于依法统筹渔业资源保护、开发和可持续利用，维护渔业生产者的合法权益，保障水产品供给和质量安全；修订草案经过修改完善，充分吸收了各方面意见，已经比较成熟，建议审议通过。与会人员还对修订草案提出了一些具体修改意见，宪法和法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

修订草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国渔业法（修订草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2025年12月26日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月23日上午对渔业法修订草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，修订草案已经比较成熟，赞成进一步修改

后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于12月23日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人

员的审议意见，对修订草案进行统一审议。农业与农村委员会、司法部、农业农村部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修订草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、修订草案三次审议稿第四十八条第二款中规定，水工程应当加强渔业资源保护。有的常委委员建议明确“水工程的规划、建设、运行、拆除等”应当加强渔业资源保护。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、修订草案三次审议稿第七十八条第一款对违规垂钓的法律责任作了规定。有些常委委员提出，违规垂钓的法律责任较重，建议修改完善。宪法和法律委员会经研究，建议将违规垂钓的法律责任单作一款，规定：“在禁渔区、禁渔期违规垂钓的，没收渔获物、违法所得和渔具，可以并处五万元以下的罚款。”

三、修订草案三次审议稿第八十九条对通过工厂化等方式进行渔业养殖作了规定。有的常委委员提出，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》对发展现代设施农业作了明确要求，建议在修订草案中贯彻和体

现这一精神。宪法和法律委员会经研究，建议将这一条中的“工厂化”修改为“设施养殖”。

在常委会审议中，有的常委会组成人员和列席人员还就完善渔业生产者权益保障、加强废弃渔具回收利用、减少养殖污染等提出了一些好的意见建议。宪法和法律委员会经研究认为，上述意见建议涉及的问题，有的已在有关法律法规中作出规定，有的可通过进一步完善配套规定予以细化，建议国务院及其有关部门、地方认真研究常委会组成人员的审议意见，及时制定修改配套规定和政策措施，做好法律宣传，切实保障法律的贯彻实施，促进渔业高质量发展。

经与有关部门研究，建议将修订后的渔业法的施行时间确定为2026年5月1日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案三次审议稿作了个别文字修改。

修订草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。