

## 长江口中华鲟保护区地方性法规立法研究

陈锦辉<sup>1,2</sup>, 黄硕琳<sup>1\*</sup>, 刘健<sup>2</sup>, 张葛鸣<sup>2</sup>, 吴铠<sup>2</sup>, 吴建辉<sup>2</sup>

(1. 上海海洋大学海洋科学学院, 上海 201306;

2. 上海市长江口中华鲟自然保护区管理处, 上海 200092)

**摘要:**《上海市长江口中华鲟自然保护区管理办法》自2005年4月15日实施以来,为科学有效保护中华鲟及其息栖环境提供了强有力的规章制度保障。由于当时时间紧,以及对中华鲟及其栖息地生态环境保护尚处于摸索阶段,在条文内容和规定上就采用宜粗不宜细的原则,对于有些问题采用了一般性处理的形式。随着时空的变迁和中华鲟保护工作不断深入,现有条文内容和规定已不能满足保护区工作的实际需要。2009年,上海市长江口中华鲟自然保护区地方性法规立法已被市人大列入立法规划。在此背景下,本文分析了上海市长江口中华鲟自然保护区法制建设存在的问题和原因,阐述了上海市长江口中华鲟自然保护区立法的可行性,1)有坚实的法制基础;2)地方政府规章实施一段时间后将其上升为地方性法规,符合我国立法程序;3)出台地方性法规是解决《办法》实施中存在的问题,唯一可行的途径。最后对上海市长江口中华鲟自然保护区立法提出的相应对策与建立。首先,应确立保护区立法的四个目标;其次,应坚持两个立法原则,一是基本原则,包括可持续发展原则、预防性原则、生态优先原则、系统性保护原则;第二,地方法规立法的特有原则,包括地方性原则、创制性原则;最后,应建立六项基本制度,包括开放性管理制度、生物资源特性制度、土地权属制度、生态补偿机制、公众参与制度,以及专项救护与驯养繁殖制度。

**关键词:** 中华鲟;自然保护区;长江口;地方立法

**中图分类号:** D 922.682; S 917

**文献标识码:** A

自然保护区(nature reserve)指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然分布区。有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域,依法划出一定范围予以特殊保护和管理的区域<sup>[1]</sup>。自然保护区的建立是人类社会发展的一定阶段的产物。目前,国际上常常把自然保护区面积占国土总面积的比例作为衡量一个国家文明和进步水平的重要标志<sup>[2]</sup>。

经过半个多世纪的探索和发展,我国保护区事业蓬勃发展,在我国自然环境、自然资源、生物物种的保护和研究中发挥了重要作用。至2007年底,我国已建设各种类型的自然保护区2531个,总面积达到了15387.93万hm<sup>2</sup>,占我国国土面积的16.03%<sup>[3]</sup>。

我国的自然保护区立法始于20世纪70年代,进入20世纪80年代后,我国的自然保护区立法开始逐步完善,初步形成《宪法》指导下的专门立法与其他部门法的规定相结合的自然保护区法体系。与此同时,随着地方各级自然保护区的不断发展,地方法也有加强。但是我国关于自然保护区的立法明显落后于其建设速度,致使自然保护区的管理问题凸显,严重影响我国自然保护区设立目标的实现,因此,有必要采取更为有效措施,加以完善。

### 1 自然保护区地方立法的现状和存在的问题

#### 1.1 现状

我国内蒙古、吉林、黑龙江、浙江、福建、海南、

收稿日期:2010-12-21 修回日期:2011-02-09

资助项目:上海市908专项计划项目(PJ1-2-HD3);农业部长江口长江增殖放流中华鲟监测项目(D8005100001)

通讯作者:黄硕琳,E-mail:slhuang@shou.edu.cn

四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、新疆等 24 个省、自治区,结合本地自然保护区管理的需要,制定了地方性自然保护区法规、规章,200 多个自然保护区也制定了相关的管理办法。这些地方性法规目前在我国自然保护区管理和建设中担当不可或缺的重任<sup>[4]</sup>。

### 1.2 存在的问题

一是地方立法中的自主性立法和先行性立法缺失或不足。尽管关于自然保护区的立法较多,但是地方性法规并不多。这从根本上是由于其上位法的行政法规所造成的。从另一方面也反映了关于自然保护区地方立法中的自主性立法和先行性立法的缺失或不足。

二是地方立法没有较为鲜明的地方性。自然保护区地方立法在内容和体例上大都是《自然保护区条例》及三个不同类型自然保护区《管理办法》的翻版,没有体现出本辖区自然保护区立法的特色。

三是地方立法明显滞后。国家级自然保护区至今仍为国务院颁布的行政法规,国家尚未制订法律,也造成省(自治区、直辖市)级的地方自然保护区的立法明显滞后。

## 2 上海市长江口中华鲟自然保护区法制建设的现状和存在问题

### 2.1 现状

上海市人民政府于 2005 年 3 月发布了《上海市长江口中华鲟自然保护区管理办法》(以下简称《办法》),并于 4 月 15 日正式实施。《办法》共 23 条,主要包括适用范围、监督管理部门、保护区范围及其调整、禁止从事的行为、限制从事行为、突发事件的处理以及法律责任等方面的内容。

《办法》的颁布实施,为保护中华鲟及其息栖环境提供了依据。《办法》实施五年多来,长江口中华鲟及其栖息环境的保护工作取得了一定成效,保护区生态功能得到了较好维护,相应地,其他珍贵、濒危水生野生动物也受益于保护区良好的生态环境而得到保护。保护区所属的崇明东滩湿地被列入世界湿地更是表明长江口中华鲟自然保护区的保护工作对水域环境的保护、生态文明的建设具有重要的意义。

### 2.2 《办法》实施中存在的主要问题

《办法》实施以来,存在的主要问题:一是由

于当时急需颁布《办法》,考虑到规章的立法程序相对简单,能在简短的时间内出台,达到及时保护的目;二是对中华鲟这种特有的珍稀水生动物及其栖息地生态环境的保护所涉及的问题尚处于摸索的阶段,对其面临的困难和可能的情况还不甚了解,采用规章形式符合我国立法的一个传统,即不太成熟的事项,先采用政府制定规章的形式,经过实践检验,待成熟后,再由人民代表大会及其常务委员会及时制定法律。中华人民共和国立法法第十一条的规定清楚地体现了我国的这个立法传统。

由于采用规章的形式,在立法技术上和具体法律条文的规定上就采用宜粗不宜细的原则,对于有些问题采用了一般处理的形式。毕竟立法项目是需要经过实践检验的,立法者也不可能穷尽所有可能出现的问题和情况。但其后果是很多条文在运用中的操作性不强,现《办法》已经不能够满足保护区保护工作的实际需要。

**法律效力不够** 长江口的地理位置和自然资源等特点决定了长江口是各管理部门的重点和难点,当矛盾或冲突出现后需要依靠法律规定来解决时,《办法》属于地方性规章,在保护中华鲟的执法活动显得效力不够。另一方面,保护区的特殊性决定了保护区管理的特殊性,保护区管理的特殊性又决定了保护区管理规定的创新性,如行政处罚的针对性等,这也是《办法》难以解决。

**管理权限及职责不明晰** 现行《自然保护区条例》对自然保护区管理机构的设立和其职责虽都有规定,但没有明确自然保护区管理机构的性质和地位。《办法》参照上位法《自然保护区条例》相关规定,对保护区管理处的工作职责未予以详细说明,导致在执行中,其他部门对保护区管理处的职责产生质疑,影响到保护区的建设和发展。

**保护物种不明晰** 保护区及周边水域生物多样性丰富,野生动物在其极易受到伤害,保护区实际工作开展中,经常接到中华鲟之外其他物种的受伤需救护的请求,因《办法》保护物种不明晰,致使相关工作开展无法可依。

**土地权属问题** 保护区在划建时,并未考虑到土地权属的问题,这也是我国广大自然保护区普遍存在的问题,造成保护区权属利益和管理目标的冲突,由此引发的边界问题、土地权属等问

题已经成为保护区管理部门与当地政府最常见的纠纷。在申报国际重要湿地、国家级保护区等中,都明确要求提供保护区土地权证。事实上,长江口水域的权属管理本来就不十分明确,使得保护区无法按照相关法律法规进行管理。因此,在制定《条例》时,能否创造性地在《条例》中对于该问题进行明确的规定,开创中国自然保护区之先例。

**操作性不强** 管理措施应根据中华鲟物种保护和长江口水域的特殊性,才有可能实施,如建立了封区管理期。但目前也存在着照搬《管理条例》造成操作性不强,包括禁止一切采捕水生动物,禁止挖沙、采割芦苇和焚烧芦苇。对港口渔船的管理更没有原则的规定。《办法》中虽然提出了合理开发原则,但对设定在保护区试验区进行开发利用的审批权,生态补偿机制、资源规划制度等均没有具体规定。提出了总量控制机制,但并未明确主管部门以及控制原则和流程。对于保护区内突发事件的处理主要机构应该是保护区管理处,但是未明确其他职能部门如何配合开展。虽然提出了外围作业的控制,但对外围范围没有明确的规定,同时,对于环境评价的规定也不明晰。虽然提出了应急处置机制,但对于应急处置中的补偿标准和实施主体也不明晰等。

**中华鲟保护的特殊性和系统性考虑不够** 中华鲟作为典型的江海洄游性鱼类,在生物学上具有水生野生动物的典型性,应在保护上具有水生野生动物的系统性。由于《办法》制定时,对中华鲟这种特有的珍稀水生动物及其栖息地生态环境的保护所涉及的问题尚处于摸索的阶段,在《办法》中没有充分考虑中华鲟这一特殊物种保护的特殊性和系统性。

**国际重要湿地保护的特殊性没有考虑** 中华鲟自然保护区于2008年2月2日被确定为具有国际意义的重要湿地。因受时间关系,在《办法》中不可能考虑到国际重要湿地保护的特殊性。

### 3 关于上海市长江口中华鲟自然保护区立法的对策与建议

#### 3.1 可行性

**法制基础** 根据《立法法》第六十四条第二款有关地方性法规可以就下列事项作出规定:“……除本法第八条规定的各项外,其他事项国

家尚未制定法律或者行政法规的,省、自治区、直辖市和较大的市根据本地方的具体情况和实际需要,可以先制定地方性法规。在国家制定的法律或者行政法规生效后,地方性法规同法律或者行政法规相抵触的规定无效,制定机关应当及时予以修改或者废止。”自然保护区涉及的社会关系比较复杂,全国人大将制定《自然保护区法》列入了立法议程。况且至今,关于湿地保护国家层面也没有专门立法。因此,如上海将《办法》升格为《条例》既符合立法精神,顺应形势需要,也是完全可行的。

**地方政府规章实施一段时间可升格为地方性法规,符合我国立法的程序** 《办法》实施以来,取得了一定成效,同时,在执行中暴露的矛盾和问题也比较充分。通过升格为地方性法规,对规章中现行有效的制度和措施予以肯定、保留,对存有缺陷的制度和措施进行修改完善,创设新的法律制度,以适应建设、管理和规范中华鲟自然保护区的实际需要。这样,体现了政策法律的连续性和稳定性,并具有更强的可操作性。

**解决《办法》实施中存在的问题,出台地方性法规是唯一可行的途径** 中华鲟的保护需要特殊的管理措施,况且,国际重要湿地的保护,国家层面尚无没有专门法律,需要创建。按照地方组织法和立法法相关规定,地方性法规只要不与上位法抵触可根据本地实际制定调整社会关系的准则。政府规章则必须是根据上位法制定,即地方性法规可以涉及上位法没有调整到的领域,政府规章只能在上位法已经存在的前提下制定。此外,从调整社会关系上,中华鲟自然保护区的管理需要调整涉及到社区渔民的权利和义务、土地的权属、公众的参与等政治、经济、文化等方面的重要事项,可由地方人大及其常委会制定地方性法规。因此,无论从中华鲟保护、国际重要湿地的保护考虑,还是从调整社会关系出发,制订地方性法规是唯一可行的途径。

#### 3.2 立法目标

从中华鲟自然保护区立法的现状及存在的问题看,当前中华鲟自然保护区的立法目标应包括:(1)提高立法层次,应由先行的地方政府规章提升到地方性法规,以提高自然保护区的法律效力,才能解决存在的问题;(2)立法中,应充分考虑中华鲟自然保护区所处地理环境的重要性和特殊

性、中华鲟物种的生物特性和珍稀性、中华鲟栖息环境的生态系统性和整体性以及中华鲟国际重要湿地的国际义务等,才能制定一部既能解决珍稀水生动物保护、又为今后制定国际重要湿地保护的自然保护区法规奠定基础;(3)充分体现地方性特色,这是中华鲟自然保护区的特殊性所决定的;(4)提高地方自然保护区立法的内涵,有利提高可操作性。

### 3.3 立法原则

立法原则是指在一国法律体系中对各种法律制度起指导作用的思想 and 具有基础或本源意义的稳定的法律精神和准则,按照原则起指导作用的重要程度和调整范围的不同,可以将法律原则分为基本原则和特有原则<sup>[5]</sup>。因此,结合上海市长江口中华鲟自然保护区的实践,应当在立法时首先确立如下原则:

#### 基本原则

(1) 持续发展原则。“可持续发展”是指“既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”<sup>[6]</sup>。可持续发展是人类社会在几千年的探索时间中找到的一条维持地球生态系统繁荣稳定的发展道路,它要求国家和国际现行法律体制在新的发展目标指导下实行全面的变革<sup>[7]</sup>。可持续发展原则已经成为现代环境保护立法的最基本原则,对现代环境保护活动具有普遍指导意义的法律准则。自然保护区作为最高的自然保护形式,其立法必然是可持续发展思想的体现。

(2) 预防性原则。预防性原则是国际环境法中的一项重要原则,其是指当有环境危险发生或发生之虞时,不应以欠缺科学确定性,作为限制采取必要措施,防治环境灾害的理由<sup>[8]</sup>。预防性原则是濒危野生动植物种国际贸易公约(以下简称CITES)的关键。IFAW 呼吁与会各国本着预防性措施的原则关注并就全球迅速消失的生物多样性作出决定,着眼未来而不是短期效益来保护动植物物种。在国际上,无论是濒危野生动植物的保护还是生态环境的保护,都将预防性原则作为其保护立法的一项基本原则。1996年加拿大《海洋法》序言规定,“为了保护海洋资源和海洋环境,在海洋资源养护、管理和开发方面应促进预防性原则的广泛适用”<sup>[9]</sup>。1998年南非《海洋生物资源法》第1章第2条(C)项规定,相关部长与其它

国家机构有义务在海洋生物资源养护和管理中使用预防性原则<sup>[10]</sup>。生态破坏具有时间上的深远性、空间上的广延性以及后果的综合性、不可逆性,其危害要比环境污染严重、深远得多<sup>[11]</sup>。一旦导致生态平衡失调,恢复起来是相当困难,有的甚至是不可能恢复的。为此,立法中必须坚持预防性原则。

(3) 生态优先原则。与人类的生存必须依赖于整个生态体系的平衡和健全一样,中华鲟的生存也须依赖于其赖以栖息生存的自然生态环境的平衡。中华鲟作为保护区水域物种种群的一类,只是保护区水域环境的一个组成部分,与其他物种共同构成了保护区的生态系统。保护长江口水域生态环境是中华鲟自然保护区立法的最终目的。因此,中华鲟自然保护区地方法规在协调保护区内经济发展与物种保护以及平衡保护区内的生态利益关系时,都要始终坚持贯彻生态优先原则。也就是说,对于保护区的每一活动或行为,不管是否会对中华鲟产生什么影响,只要是对保护区的生态产生可能或潜在威胁,就应该被限制或禁止。

(4) 系统性保护原则。国际重要湿地所认定的标准是坚持物种和湿地的系统性和整体性。《中国水生生物资源养护行动纲要》在水生生物资源养护的指导思想、原则和目标中,也明确将坚持整体保护的原则作为其基本原则之一,即“坚持整体保护的原则处理好全面保护与重点保护的关系。将水生生物资源养护工作纳入国家生态建设的总体部署,对水生生物资源和水域生态环境进行整体性保护。”<sup>[12]</sup>。因此,在中华鲟自然保护区立法时,应坚持系统性保护原则,对中华鲟物种资源和栖息水域生态环境进行系统保护。

#### 地方法规立法的特有原则

(1) 地方性原则。地方特色是地方立法的灵魂和生命,如果地方立法不能体现地方特色,不能解决地方实际问题,只是作为中央立法的影子紧随其后,地方立法就丧失了存在的必要<sup>[13]</sup>。体现地方特色,是衡量地方立法质量和价值的一个基本标准,地方立法不是对中央立法的实施性立法、地方立法的重心应该是创制性立法、自主性立法、应制定富有地方特色、富有针对性和可操作性的地方性法规<sup>[14]</sup>。目前我国大部分省(直辖市、自治区)基本上都有关于自然保护区的地方立法,

有些地方立法完全是《管理条例》的翻版,没有突破,没有地方特色。因此,在上海市对中华鲟自然保护区立法时,必须重视长江口、中华鲟等独有的特性和属性,充分体现上海生态都市在保护环境、保护物种上的地方特色。

(2) 创制性原则。创制性、自主性、先行性是地方性法规和地方政府规章的区别之一,是地方性法规存在的必要。《立法法》第六十四条第一款和第二款分别对自主性立法和先行性立法可以立法的事项进行了规定。国际重要湿地的保护在国家层面上尚无专门法律予以规定,更需要先行。中华鲟的保护需要特殊的方法和手段,《办法》存在的法律效力不够、管理权限及职责不明晰、保护区土地权属问题、处罚标准偏低等问题都需要自主解决。因此,在中华鲟自然保护区立法中必须坚持创制性这一地方立法的特有原则。

### 3.4 基本制度

**开放式管理制度** 自然保护区的建设与管理应与当地经济建设、社区居民生产生活发展相协调,完全封闭保护模式已经不合时宜,这在《办法》的制定中已经有所考虑。但是,长江口对于当地社会和经济发展的“双重重要性”,以及中华鲟的江海洄游性特性,都需要在立法中逐步推行开放式、参与式、适应式的管理模式,建立地方特色鲜明的封区管理区制度、公众参与制度、中华鲟收救制度、科学考察制度等,形成社区、公众、科研单位、非政府组织团体普遍重视、积极参与的合作型的管理机制。

**生物资源特性制度** 尽管《办法》考虑了中华鲟的特殊性,规定了一些相关的制度。但是对中华鲟的洄游性、对中华鲟栖息生态环境的生物资源特性等考虑不足,影响了保护区的管理和建设。因此,应根据中华鲟的特殊性、生物资源特性,特别是其复杂性,应完善保护区资源养护和管理,建立针对性强、可操作性强的资源调查制度和环境监测制度。这也是保护好中华鲟及其栖息生态环境的前提和基础。

**土地权属制度** 自然保护区土地的管理,是自然保护区管理的一个重要组成部分。根据《物权法》规定,养殖权和捕捞权都是用益物权,是一种准物权。为此,在中华鲟自然保护区立法中,首先应明确保护区的水域权属制度,同时应承认自然保护区的养殖权和捕捞权,并依法设定养

殖权和捕捞权的许可条件和行使条件。也就是在确定水域权属制度的前提下,确立许可制度。

**生态补偿机制** 生态补偿是以保护和可持续利用生态系统服务为目的,以经济手段为主调节相关者利益关系的制度安排。生态补偿最早源于1976年德国实施的 Engriffs regelung 政策,1986年美国开始实施的湿地保护 No-net-loss 政策也体现了生态补偿原则<sup>[15]</sup>。在《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》指出:要完善生态补偿政策,尽快建立生态补偿机制。在自然保护区建立生态补偿机制是贯彻落实科学发展观的重要举措。生态补偿机制是一种新型的环境管理模式<sup>[16]</sup>。

《办法》第十三条关于外围作业的控制可以看作只是生态补偿的一种体现。但是这条规定可操作性不强。为此,在中华鲟自然保护区立法中,应在建立资源调查制度、环境监测制度的基础上,进一步完善生态补偿机制。同时设立环境评价制度,为建立生态补偿机制奠定基础。

**公众参与制度** 世界环保事业的最初推动力量来自于公众,没有公众参与就没有环境运动<sup>[17]</sup>。我国正式确立公众参与制度是在2002年10月28日颁布的《环境影响评价法》。《中国水生生物资源养护行动纲要》在水生生物资源养护的指导思想和原则和目标中,明确将坚持整体保护的原则作为其基本原则之一。因此,在中华鲟自然保护区立法中,可以根据保护区的特性和中华鲟的特性,通过具体的制度来实现公众参与,如创立新的公众参与的途径和程序。

**专项救护与驯养繁殖制度** 《中华人民共和国野生动物保护法》第十三条和《上海市实施〈中华人民共和国野生动物保护法〉办法》第十二条的规定都规定了对误伤的野生动物应当立即采取抢救措施。2004年保护区成立以来,截止2010年3月底,在保护区及其周边水域总共搜救抢救中华鲟1233尾,其中成鱼3尾,幼鲟1230尾,此外还成功抢救了江豚等珍稀动物。引进子一代中华鲟幼鲟15767尾。增殖放流中华鲟7258尾,其中抢救成活的870尾,引进暂养子一代中华鲟6388尾。物种抢救、暂养和增殖放流是保护区重点工作之一。因此,在中华鲟保护区立法时,应明确把抢救、暂养和增殖放流作为保护区管理机构的职责之一,并建立中华鲟抢救、暂养

和增殖放流制度。

《办法》升格为地方性法规是一项系统工程,需要大量的调查研究。本文只是对立法可行性、立法目标和立法原则以及应建立的基本制度作了初步研究。具体的管理措施等亟需在今后作进一步研究和探讨。

#### 参考文献:

- [1] 国家林业局野生动植物保护司,国家林业局政策法规处. 中国自然保护区立法研究[M]. 北京:中国林业出版社,2007:6,59.
- [2] 彭守约. 自然保护区的法律保护[M]. 北京:中国环境科学出版社,1993:1.
- [3] 杨亮亮,崔国发. 我国自然保护区数量特征分析[J]. 林业实用技术,2009(3):55.
- [4] 马燕. 我国自然保护区立法现状及存在的问题[J]. 环境保护,2006,21(1):43-44.
- [5] 孙国华. 法的形成与运作原理[M]. 北京:法律出版社,2003:172.
- [6] 世界环境与发展委员会. 我们共同的未来[M]. 北京:世界知识出版社,1989:19.
- [7] 金瑞林,汪劲. 中国环境与自然资源立法若干问题研究[M]. 北京:北京大学出版社,1999:69.
- [8] 牛惠之. 预防原则之研究——国际环境法处理欠缺科学证据之环境风险议题之努力与争议[J]. 国立台湾大学法学论丛,2005,34(3):1-71.
- [9] O'RIORDAN T, CAMERON J, JORDAN A. Reinterpreting the precautionary principle [M]. London: Cameron May International Law & Policy,2001.
- [10] SIMON M. The Precautionary principle in the law of the sea-modern decision making in international law [M]. The Hague:Kluwer Law International,2003.
- [11] 吕忠梅,徐祥民. 环境资源法论[M]. 第3卷. 北京:法律出版社,2003:95.
- [12] 中国农业年鉴编辑部. 中国农业年鉴[M]. 北京:中国农业出版社,2007:396.
- [13] 崔卓兰,于立深. 地方立法实证研究[M]. 北京:知识产权出版社,2007:7.
- [14] 田有成. 地方立法的理论与实践[M]. 北京:中国法制出版社,2004:14.
- [15] 杜群. 环境法融合论[M]. 北京:科学出版社,2003:3.
- [16] 王钦敏. 建立补偿机制保护生态环境[J]. 求是,2004,13:55.
- [17] 韩德培. 环境保护法教程[M]. 北京:法律出版社,1998:77-78.

## Study on the local laws and regulations legislation on Shanghai Yangtze Estuarine nature reserve for Chinese sturgeon(*Acipenser sinensis*)

CHEN Jin-hui<sup>1,2</sup>, HUANG Shuo-lin<sup>1\*</sup>, LIU Jian<sup>2</sup>, ZHANG Ge-ming<sup>2</sup>, WU Kai<sup>2</sup>, WU Jian-hui<sup>2</sup>

(1. College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China;

2. Superintendency Department of Shanghai Yangtze Estuarine Nature Reserve for Chinese Sturgeon, Shanghai 200092, China)

**Abstract:** Since promulgation on April 15, 2005, “Administration Measures of Shanghai Yangtze Estuarine Nature Reserve for Chinese Sturgeon” provides a powerful means of legal protection for an effective protection of Chinese sturgeon(*Acipenser sinensis*) and their natural ecological environment. However, due to regulations, adopting the principle of broad rather than detailed in the form of technical and specific legislative provisions on the law and a number of issues dealing with the fuzzy form, so many provisions can not meet the actual needs of the protection. In 2009, local laws and regulations legislation on the nature reserve was included in the legislative plan by Municipal People’s Congress. In this context, this article analyzes the legal system problems on the nature reserve, discusses the source of the problem, describes the feasibility of local laws and regulations legislation on the nature reserve. Firstly, there is a solid legal foundation. Secondly, local regulations will be up to the local laws and regulations after being implemented for some time which is in line with our legislative practice in China. Thirdly, local laws and regulations issued is the only viable way to solve the problems in the “Measures”. Some suggestions have been put forward on local laws and regulations legislation on the nature reserve. First, four goals of the legislation should be established. Second, we should adhere to two principles of the legislation. One is basic principles, which include the principles of sustainable development, precautionary principle, the principle of ecological priority, systemic protection principles. The other is the specific principles of local laws and regulations legislation, including the local principle and the principle of creation. Last, six basic systems should be established, such as open management, characteristics of biological resources, land properties, ecological compensation, public participation, special ambulance with the domestication and breeding.

**Key words:** *Acipenser sinensis*; nature reserve; the Yangtze Estuarine; local laws and regulations legislation

**Corresponding author:** HUANG Shuo-lin. E-mail: slhuang@shou.edu.cn