

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20220713

· 问题研究 ·

# 多源流理论视角下长江禁捕政策议程分析与展望\*

郑建明\*, 罗时樟

(上海海洋大学海洋文化与法律学院, 上海 201306)

**摘要** [目的] 长江流域内水生生物资源骤减给长江生态环境带来了严重的负面影响, 引起政府、社会和民众的高度关注, 长江禁捕工作迫在眉睫, 我国政府已经开始制定保护长江生态系统的政策。[方法] 多源流理论分析框架是剖析政策过程及其政策影响的重要工具, 多源流理论能为我国长江大保护政策过程提供新的解释角度。文章以长江禁捕政策议程为载体, 运用多源流理论框架中的问题源流、政策源流和政治源流分析了长江禁捕政策议程。[结果] 通过运用多源流理论提出对长江禁捕政策过程优化路径, 在问题源流上对退捕渔民生活保障制度和长江资源利用方式进一步完善, 在政策源流上提高政策储备, 在政治源流方面加强国家法律法规的制定和执行, 在首次开启政策之窗后的基础上继续积累、寻找和创造新的政策元素, 以期推动政策之窗再次打开, 促使长江禁捕工作有效的实施。[结论] 对长江禁捕一系列相关法规和政策进行梳理并提出要不断推动和创新长江禁捕政策, 我国政府需要在合理的范畴内再次实现政策之窗的打开, 形成新的长江大保护政策议程。

**关键词** 多源流理论 长江生态环境危机 长江禁捕 政策议程 长江大保护

**中图分类号**: D035 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2022]07-0125-07

## 0 引言

越来越多的政策学者们开始致力于整合出完整的公共政策研究, 政策过程的研究模型不断涌现, 其中包括新制度主义、支持联盟框架、多源流框架、政策传播框架、政策领域框架等<sup>[1]</sup>。政策过程已经是公共政策研究的核心问题, 多源流理论凭借其对于政策过程的强大解释力从诸多理论中脱颖而出, 成为被最广泛运用的政策过程分析工具。

长江作为中国境内第一长河, 其流域内的生态系统独特而复杂。随着长江流域生态环境破坏, 长江流域环境治理逐渐成为一项备受国家和社会关注的重大事件。围绕着长江禁捕工作, 我国政府部门已经出台了一系列的政策文件, 这些政策文件受到社会各界的极大关注, 加强对长江禁捕政策的政策过程分析具有重要的理论与实践意义。但是, 长江禁捕政策过程中各个政策参与者和利益共同体如何影响政策内容, 政策企业家如何推动长江禁捕问题进入议程等具体问题, 有待进一步加强研究。

## 1 多源流理论及其在政策议程分析中的应用

美国学者约翰·金登首次建立政策议程的多源流理论分析框架<sup>[2]</sup>。该理论将整个政策议定过程划分为“问题源流”“政策源流”“政治源流”, 三股源流最终可以在开启的“政策之窗”下形成合流。多源流理论作为一种政策分析工具, 国外学者们将其应用于分析财政、健康、环境治理等多个政策领域<sup>[1]</sup>。国外学者多是从协调政策议程过程中的利益冲突, 提高议题进入政策议程的概率等方面探讨多源流理论的应用,

收稿日期: 2021-08-12

作者简介: 郑建明 (1975—), 男, 浙江衢州人, 教授。研究方向: 海洋环境治理、渔业经济与管理。Email: jmzheng@sohu.edu.cn

\* 资助项目: 上海市渔业经济研究会“休闲渔业产业融合发展模式和机制研究”(SHYJYJH-2021); 上海市哲学社会科学规划项目“乡村振兴战略下生鲜农产品智慧零售商业模式研究”(2018BGL015)

证实了多源流理论在政府治理议程分析的适用主体范围不断扩大,应用熟练程度逐步提高(扎哈利尔蒂斯和艾<sup>[4]</sup>,莫亚<sup>[5]</sup>,布兰克诺<sup>[6]</sup>)。穆克吉<sup>[7]</sup>通过对恒河治理过程的案例分析,具体化展示了金登的“多源流”理论,并认为过去恒河流域治理的政策之窗开启的时间有限。海蒂、考特尼·舒尔茨等<sup>[8]</sup>将森林流域的火灾作为触发的焦点事件,证实了政策企业家和政府机构在传播和源流耦合中能发挥更大的作用,以政策之窗更频繁地开启改变了对问题的响应方式。国内学者对于“多源流”框架的理论有着深入的讨论,普遍认为国内在引入多源流理论时,要注重结合本国自身的政治体制和政治形态。多源流理论在中国具体运用过程中,与中国实际相结合后在政策议程中表现出的模糊性和理论“软化”的程度对政策之窗的开启有着决定性影响。(陈敬德<sup>[9]</sup>,曾令发<sup>[10]</sup>,王婷琳<sup>[11]</sup>)。诸多学者将多源流理论应用于教育、社会安全、环境治理等多个公共政策领域,并一致指出“多源流”理论对于分析与我国政策议程设置呈现出较强的解释力。也有学者要对多源流理论在具体应用中出现的不完全适应中国的内容做进一步的修改和调试以提高该理论的适切性(甘金球、刘祖云<sup>[12]</sup>,王扬、张全景、翟腾腾<sup>[13]</sup>)。随着国家对生态环境治理的重视以及多源流理论体系影响力的扩大,部分学者开始将“多源流”理论应用到流域生态环境治理的政策议程分析中,毕亮亮<sup>[14]</sup>以江浙跨行政区水污染防治合作的政策过程为例阐述了“多源流理论”对中国政策过程的解释力。卫志民、胡浩<sup>[15]</sup>从多源流理论视角对新安江流域生态补偿机制的问题、源流变化以及政策出台等方面进行分析,为多源流理论在中国的本土化应用提供新的解释角度。

通过对国内外文献的回顾,多源流理论在流域生态环境治理的政策过程运用较为广泛。基于当前长江流域生态环境治理的紧迫性,文章应用多源流理论分析框架,对我国长江禁捕政策议程进行梳理,以期为我国长江禁捕政策议程提供参考和借鉴。

## 2 长江禁捕政策议程的“多源流”分析

金登认为公共政策制定是一个过程,这一过程包括议程建立,备选方案阐明,决策者选择以及政策执行;多源流理论模型中问题、政策、政治三种源流,它们按照其自身规律变化发展并在某些重要处合流,引起“最大的政策变化”<sup>[16]</sup>。任何一条溪流都无法独自推动决策议程的确立。而当三者发展成熟并汇聚后,就会推动政策之窗打开,政策之窗的开启便会推动某一政府议程成为最终决策。

### 2.1 长江禁捕政策议程的问题源流分析

问题源流是一个汇聚社会问题的概念,是政府必须立刻提上议程去解决的重大社会问题。金登认为,政策之所以出现改变,是因为感知到问题的存在,并确信不得不想办法来解决。长江禁捕政策议程中,长江流域生物资源的不可持续性发展直接构成了问题源流的核心。

#### 2.1.1 重要指标

长江野生鱼类数量锐减濒临灭绝是问题源流的开端与核心。近年来,长江流域水生生物多样性呈现出逐年下降的趋势,流域内多数鱼类生存的受到威胁,其中长江上游有近百种鱼类为受威胁物种,居国内各大河流之首。重点保护物种濒危种类数量持续上升,白鲟、白鱀豚等已功能性灭绝,长江江豚、中华鲟成为极危物种。而在长江流域分布最为丰富的中华绒螯蟹种质不断退化、各地绒螯蟹资源也接近枯竭<sup>[17]</sup>。此外,长江三鲜和四大家鱼也处于严重衰减的情势中,造成长江流域渔业资源锐减的主要原因包括:沿江渔民过度捕捞、使用不合理的渔具和电、毒、炸鱼的方式非法捕捞等<sup>[18]</sup>。同时长江流域的工业生产、航运开辟、水利电力、工程开发等人类的涉水行为进一步压缩了水生生物生存空间,导致水生生物栖息地破碎化,加剧渔业资源的衰退程度;而工业污水排放又导致水污染问题突出,破坏了大量未繁殖亲鱼和幼鱼。综上,不论是过度捕捞还是工农业的开发,长江流域人类的涉水活动打破了流域生物与环境之间的生态平衡<sup>[19]</sup>。长江流域渔业资源曾经极为丰富,1954年天然捕捞量达42.7万t,占全国淡水捕捞产量的60%;20世纪60年代下降到26万t,80年代捕捞量20万t左右。21世纪以来直至近年,在沿江各地每年大规模增殖放流补充苗种数量的情况下,每年的捕捞量不足10万t,仅占全国淡水水产品总产量

的0.15%,已基本丧失捕捞生产价值。基于长江流域生态系统的特殊地位和重要作用,长江水生物的锐减逐渐引起了利益相关集团和国民的密切关注。

### 2.1.2 焦点事件

政策议程出台后媒体议程为公众了解政策提供了宣传、解读的渠道,而媒体议程能够通过引导公众的舆论导向对政府施加压力,这两种模式的结合有利于政策的良性运行<sup>[20]</sup>。焦点事件或者突发性事件的作用是推动问题源流被关注,保护动物的濒危或灭绝一直媒体关注的焦点。自2013年开始,长江水资源保护所、长江水产研究所等多家研究单位未能在葛洲坝下的中华鲟传统产卵场发现中华鲟自然产卵迹象。同时,声波探测也未在长江中下游发现繁殖的中华鲟幼鱼,长江流域的中华鲟数量在持续地减少。此外,长江白鲟作为长江中的另一种特有的保护水生物,甚至因人类不合理开发行为而进入了灭绝状态。自2003年1月以来再也没有发现过白鲟样本;2020年生态环境部宣布长江白鲟已经灭绝,而白鲟的灭绝恐怕只是长江水生物逐渐灭绝的开端<sup>[21]</sup>。长江水生物种群灭绝的事件成为公众关注的焦点。

## 2.2 长江禁捕政策议程的政策源流分析

当问题被发现并得到社会大部分人的关注时,围绕这个问题该如何解决的讨论就会产生各种政策建议进而形成政策源流。在多源流框架里,政策源流来自于各种不同的政策集团,他们被总称为政策共同体,其中包括有政府官员、人大代表、利益团体或学者等。

### 2.2.1 国家领导人

国家领导人的态度以及行为,确切地表现出国家对于长江保护工作的推进和长江立法工作的重视。党的十八大以来,习近平总书记曾经两次视察长江经济带有关省市并且指出长江生物完整性指数已经跌到了最差的“无鱼”等级,并且强调当前和今后相当长一个时期,要把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护,不搞大开发。

2016年1月5日习近平总书记在重庆召开的推动长江经济带发展座谈会上指出,长江是中华民族取得发展的重要支撑,是中华民族最珍贵的母亲河,发展长江经济带必须走绿色发展道路并要考虑整个中华民族的长远利益,要求长江经济带建设的同时必须贯彻“生态优先、绿色发展”的理念且保证生态环境优化。2016年6月习近平总书记、张高丽副总理、汪洋副总理分别在《水生生物资源遭酷捕滥捞锐减 专家建议长江休渔十年》的信息选报上作出重要批示,要求有关部门认真研究专家建议,切实加强长江水生生物资源研究与保护,并且进一步出台解决方案。2018年4月习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上的指出,长江生物完整性指数到了最差的“无鱼”等级。在中国的政治环境下,习近平总书记对于长江保护治理的指示是长江立法政策过程中最主流的政策输入。

### 2.2.2 专家学者的参与

国内的学者和行业专家也逐渐地开始对长江保护和禁捕工作发表自己的见解,这些重要的言论和意见往往也是推动立法政策议程的重要齿轮。长江“十年禁渔”的首倡科学家曹文宣院士始终认为长江“十年禁渔”不仅是保护几条鱼的问题而是可持续发展的问题,不保护的资源永远无法恢复到原生态。长江水域生态保护战略研究中心副主任唐议认为长江禁渔需要循序渐进的一个过程,相关政府部门要做好长江禁渔从攻坚战到持久战的准备,在禁捕的过程中不断探索出更先进的管理办法。国内的政策、法律、环境保护领域的学者也逐渐开始关注长江大保护和禁渔政策,越来越多的业内专家关注长江禁捕工作的政策议程。对于政策源流来说,各种政策思想的碰撞、融合,可以使政策的有效元素合理组合并且逐步发展为成熟的政策建议。面对庞大而复杂的长江流域,长江禁捕政策制定过程中更要考虑到每一个环节,保证政策的适用面、完备性以及各种善后规则的完善性。

## 2.3 长江禁捕政策议程的政治源流分析

政治源流由国民情绪、利益集团间的竞争、政党意识形态在国会中的分布状况以及政府变更等因素构成,这些政治源流的组成部分也是政策议程必不可少的一环<sup>[16]</sup>。在我国的政治体制之下,政治源流对政

策制定过程甚至有决定性影响，政治源流的变化会引领问题源流和政策源流的汇聚。在长江禁捕政策议程中，国民情绪变化、利益集团压力、政府转变都是政治源流里重要的部分。

### 2.3.1 执政党的意识形态

在我国的政治体制之下，政府官员的更替以及执政理念的发展，对于新的长江保护法的出台起到的往往是决定性的作用。2012年十八大召开，新一代领导人翻开了治国理政新篇章，更加注重环境保护与可持续发展。国家确定了以长江流域为依托建设中国经济新支撑带的发展战略。长江经济带建设在进一步开发长江黄金水道的基础上，担负着加快推动长江经济带发展并形成生态文明建设先行示范带的重任。2017年“中央一号文件”中明确指出率先在长江流域水生生物保护区实现全面禁捕。共抓大保护目标的实施在十九大上被更进一步地推动，长江生态保护和渔业管制也被推到了党和政府的关注之下，这代表着长江环境保护和长江渔业禁捕已经进入政府议程的层面。在2018年1月公布的“中央一号文件”中要求科学划定江河湖海限捕、禁捕区域，健全水生生态保护修复制度，建立长江流域重点水域禁捕补偿制度。国家战略新定位与发展新理念要求长江经济带建设具备完善的顶层设计，这就表示着长江流域正急需一部顶层的覆盖全流域的法律和能协调各区域各部门的完备的长江法律体系，建立长江流域法律体系是推动治理体系现代化不可或缺的一环。

### 2.3.2 国民情绪

国民情绪是指国家内部有众多公众具有共同或者相似的、够被感知、并且易发生转变的思路和想法，这种国民情绪能影响政府的政策议程和政策结果。人类对于长江的开发已远超长江可以承受的范围，水质恶化、资源锐减、珍稀水生物灭绝，这些迹象彰显着长江保护工作的紧迫性。

我国政府曾呼吁对于长江流域开展保护，但是由于各个领域早期的规章制度不完善，无法保证依靠长江捕捞生存的渔民在离开长江后可以正常生活，所以早期的保护呼吁未能在国民之中得到响应。随着我国的治理体系和治理能力的不断完善，流域补偿机制、转产转业政策、精准扶贫等政策不断地落实到实处，使得国民的生活风险降低，并且基层教育和宣传力度的深入提高了国民对于长江保护的认知水平。工厂排污、垃圾过量、流域内耕地水土流失、渔业资源匮乏等导致的长江环境的恶化已经严重影响到了国民的正常生活，民众们深刻地认识到长江退捕工作刻不容缓。政治源流中的要素都已具备，起着决定性的政治源流在为长江保护法的出台提供着最后一股强大的推动力。

## 2.4 长江禁捕政策之窗的开启

金登将政策之窗分为问题之窗和政治之窗。问题之窗因为问题的严重性而打开，政治之窗是政治和政策源流中的主要部分变化而打开，政策之窗的打开又为三流汇聚创造机会，二者相结合可以大大提高决策效率，三源流通过政策之窗汇聚，旧政策得以改动，新政策得以出台。问题、政策、政治三大源流都处于一个发生改变的过程中，三流汇聚的实现需要适当的时机和政策企业家的推动。

针对长江流域生态环境堪忧的现状，2018年4月26日习近平总书记在武汉主持召开深入推动长江经济带发展座谈会上强调，长江病了，而且病得还不轻，长江生物完整性指数到了最差的“无鱼”等级。国家最高领导人态度已经将长江保护工作的问题推到了最急需解决的位置。2018年10月国务院办公厅印发《关于加强长江水生生物保护工作的意见》，对长江禁捕的目标任务和政策措施作出明确规定，标志着长江禁捕的制度框架初步确立。国家领导人的指示和政府政策出台成为最终的政策议程之窗打开的契机。

在经历了三源流的碰撞与变动后，在政策企业家积极活动、政府与国民的积极响应下，最终促使三源流恰当地在政策之窗打开时汇聚。2019年1月农业农村部会同财政部、人力资源社会保障部联合印发《长江流域重点水域禁捕和建立补偿制度实施方案》，标志着长江禁捕制度正式出台。

我国的长江退捕政策制定过程经历了问题源流、政治源流和政策源流的三流汇聚后初步尘埃落定，《长江流域重点水域禁捕和建立补偿制度实施方案》的出台也将在代表着长江全重点流域将进入禁捕退捕

期,在解决长江生态破坏困镜、防止流域环境恶化加剧、恢复遭受破坏的长江流域生态环境等几个长江大保护过程中最重要的问题起到举足轻重的作用。

### 3 长江禁捕政策的展望分析

长江禁捕政策制定过程是问题源流、政策源流和政治源流三源流耦合、政策之窗开启推动的结果。我国有特色社会主义政治体制决定了政策源流和政治源流中党和国家领导人元素的核心作用。

《长江流域重点水域禁捕和建立补偿制度实施方案》是具有开创性的流域性质的政策规定,但是能否推动解决长江保护问题、改变“无鱼”困局、有效保护长江流域的生态环境等长江保护工作中的焦点问题也是一个未知数。在《实施方案》公布执行后,国家和政府并没有停止对长江禁捕工作的推进,在其基础上不断完善各方面的政策规定,以期对长江禁渔工作提供更完善的制度体系。

表1 2018—2021年我国长江禁捕政策梳理

发布年月	发布单位	政策文件名称
2018—09	国务院办公厅	《国务院办公厅关于加强长江水生生物保护工作的意见》
2019—01	农业农村部、财政部和人力资源社会保障部	《长江流域重点水域禁捕和建立补偿制度实施方案》
2019—12	农业农村部	《关于长江流域重点水域禁捕范围和时间的通告》
2020—03	农业农村部	《关于加强长江流域禁捕执法管理工作的意见》
2020—07	人力资源社会保障部	《关于做好长江流域禁捕退捕渔民职业技能培训工作的通知》
2020—07	国务院办公厅	《关于切实做好长江流域禁捕有关工作的通知》
2020—11	农业农村部	《关于加强长江退捕渔民农业农村领域就业帮扶工作的意见》
2020—11	农业农村部、财政部和人力资源社会保障部	《关于推动建立长江流域渔政协助巡护队伍的意见》
2020—12	第十三届全国人民代表大会常务委员会	《中华人民共和国长江保护法》
2020—12	农业农村部	《渔政执法工作规范(暂行)》
2020—12	最高人民法院 最高人民检察院 公安部 农业农村部	《依法惩治长江流域非法捕捞等违法犯罪的意见》
2020—12	最高人民法院 最高人民检察院 公安部 司法部	《关于依法惩治非法野生动物交易犯罪的指导意见》
2021—03	农业农村部	《“中国渔政亮剑2021”系列专项执法行动方案》
2021—03	农业农村部办公厅	《国家重点保护野生动物名录》(调整后)
2021—05	农业农村部、人力资源社会保障部	《“十省百县千户”长江退捕渔民跟踪调研实施方案》
2021—05	农业农村部、国家发展改革委、财政部和人力资源社会保障部	《关于实施长江流域重点水域退捕渔民安置保障工作推进行动的通知》
2021—06	农业农村部办公厅	《关于加强和规范长江流域水生生物监测调查工作的通知》

尽管政策之窗已经打开,但是其具有短暂性和触发性的特点,一次开启不足以得到完善的政策制度。在政策之窗下一次开启前,要不断地推动和创新长江禁捕政策制度的发展,在合理的范畴内再次实现政策之窗的打开,从而形成新的政策议程;要充分检视长江禁捕政策制定与执行过程中存在的问题,以期再一次开启“政策之窗”。

从问题源流来看,长江“十年禁渔”的全面实施并不是问题的终结而是问题的开始,在禁捕政策执行的过程中会暴露出更多的问题,其中包括长江渔民的转产专业、补偿制度的落实,对于退捕渔民的生计是否能完全保障,如何避免走多主体分散捕捞导致公地悲剧的老路等问题仍然需要对长江流域特定资源的开发利用的模式进行创新,提高组织化和集约化水平。在长江流域,各区域的渔政执法能力的差异和执法设备的缺陷依然是禁捕政策实施过程中的巨大阻碍。

从政策源流来看,国家领导人对于长江禁捕表现出巨大的决心,而地方政府官员和高校学者在实践调研中、从水环境、水生态等各方面提出自己的建议,丰富政策原汤里的要素,这不仅是在禁捕政策实施的过程中可以起到推进作用,也为政策之窗的又一次开启做好充足的政策储备。

从政治源流方面,政府加强禁捕工作立法首当其冲,目前迫切需要建立长江禁捕禁渔的法律体系来为禁捕工作的政策执行提供强有力的法律支持,同时各个区域管辖单位也应该在不违背《实施规定》和《长江保护法》的原则上在各自辖区长江段完善支持禁捕政策的各项规章制度,以为禁捕工作的实施保驾护航。再者,国民情绪在政策议程中往往也不可忽视,加强宣传工作的落实和基层教育的普及迫在眉睫,长江禁捕的成功与否离不开国民的支持。

### 参考文献

- [1] 保罗·A·萨巴蒂尔著.彭宗超,钟开斌等译.政策过程理论.北京:生活·读书·新知三联书店,2004.
- [2] 于永达,药宁.政策议程设置的分析框架探索——兼论本轮国务院机构改革的动因.中国行政管理,2013(7):27-31.
- [3] Zahariadis N, Christopher S A. Ideas, networks, and policy streams: Privatization in Britain and Germany. Review of Policy Research. 1995, 14 (1-2): 71 - 98.
- [4] Moya, sara D. Growth management in Maricopa County, 1988-1992: An application of Kingdoms Agenda Setting Mode. Social Science Journal, 1998, 35: 525-542.
- [5] Blankenau J. The fate of national health insurance in Canada and The United States, A multiple streams explanation. Policy Studies Journal, 2001, 29(1): 38-55.
- [6] Heike M Grimm. Public policy research in the global south: A cross-country perspective. Switzerland: Springer Cham, 2019.
- [7] Heidi R. Huber-Stearns, Courtney Schultz, Antony S. Cheng. A multiple streams analysis of institutional innovation in forest watershed governance. Review of Policy Research . 2019, 36(4): 781-804.
- [8] 陈敬德.“多源流”分析:解读政策制定的新途径.湖北经济学院学报,2005(3):81-84.
- [9] 曾令发.政策溪流:议程设立的多源流分析——约翰·W·金登的政策理论述评.理论探讨,2007(3):136-139.
- [10] 王婷琳.社会问题缘何走向政策议程——小析“多源流”理论对政策制定的影响.现代经济信息,2008(1):114-115.
- [11] 甘金球,刘祖云.多源流理论视角下的政府议程分析——以《中华人民共和国土地管理法修正案(草案)》为例.甘肃理论学刊,2014(5):131-135.
- [12] 王扬,张全景,翟腾腾.多源流理论视阈下农村居民点整治推进路径分析.山东农业科学.2018,50(2):164-168.
- [13] 毕亮亮.“多源流框架”对中国政策过程的解释力——以江浙跨行政区水污染防治合作的政策过程为例.公共管理学报,2007(2):36-41,123.
- [14] 卫志民,胡浩.多源流理论视阈下生态补偿机制的政策议程分析——以新安江流域生态补偿机制为例.行政管理改革,2020(5):57-64.
- [15] 约翰·W·金登.议程、备选方案和公共政策.丁煌译.北京:中国人民大学出版社,2004.
- [16] 王海华,冯广朋,吴斌,等.长江水系中华绒螯蟹资源保护与可持续利用管理对策研究.中国农业资源与区划,2019,40(5):93-100.
- [17] 曹杰.长江流域渔政管理与渔业资源保护浅析.中国水产,2018(4):26-29.
- [18] 吕忠梅,陈虹.关于长江立法的思考.环境保护,2016(10):32-38.
- [19] 张焕柄,洪名勇.农地流转的政策议程与媒体议程研究.中国农业资源与区划,2020,41(1):227-233.
- [20] 张涛,杨丽.长江白鲟灭绝敲响生态警钟.生态经济,2020(3):9-12.

## ANALYSIS AND PROSPECT OF NO-CATCH POLICY AGENDA IN THE YANGTZE RIVER FROM THE PERSPECTIVE OF MULTI-SOURCE FLOW THEORY \*

Zheng Jianming<sup>\*</sup>, Luo Shizhang

(College of Marine Culture and Law, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

**Abstract** The sharp decline of aquatic biological resources in the Yangtze River basin has brought a serious negative impact on the ecological environment, resulting fishing ban is extremely urgent. It also causes the government, society and people's high attention and our government starts to formulate policies to protect the Yangtze River ecosystem. The analysis framework of Multi-source flow theory is an important tool to analyze the policy process and its influence. It can provide a new explanation for the policy process of Yangtze River protection

in China. Taking the anti-arrest policy agenda as the carrier, this paper analyzed the process of Yangtze River anti-arrest policy by using the problem origin, policy origin and political origin in the framework of Multi-source flow theory. Then it put forward the path to optimize the policy process of the prohibition of fishing in the Yangtze River. In terms of the source of the problem, it was necessary to further improve the survival guarantee system for retired fishermen and the utilization mode of the resources of the Yangtze River, and in terms of political source, the policy reserve should be improved and the state should cultivate the legal system. In order to promote the policy window to open again and make the Yangtze River arrest ban work effective implementation, the government should continue to accumulate, find and create new policy elements on the basis of opening the policy window for the first time. In the last, the paper reviews a series of relevant laws, regulations and policies on the Yangtze River. It is proposed to continuously promote and innovate the Yangtze River arrest ban policy, and the government should reopen the policy window in a reasonable context to form a new policy agenda, so as to effectively implement China's Yangtze River protection policy,

**Keywords** multi-source theory; Yangtze River eco-environmental crisis; Yangtze River fishing ban; policy agenda; Yangtze River Protection.

---

(上接第124页)

共十章七十四条,其中第二章至第六章紧扣乡村五大振兴,涵盖产业发展、组织建设、人才支撑、文化繁荣等多个方面,把“急农民之所急”的着力点放在了广大农民群众看得见、摸得着的地方。第四章的文化繁荣和第五章的生态保护特别强调了对乡村功能的多元理解,规定了活跃乡村文化市场、挖掘农业文明内涵、改善乡村人居环境、修复乡村生态等一系列弘扬传统文化和提升乡村生态价值的具体措施,兼顾处理好了物质文明、生态文明、精神文明的协调发展关系,展现了既要保护好传统村落和文化,又要切实提升人民生活质量的丰富内涵。可以说,《乡村振兴促进法》表明了党和国家决策部署、全面推进乡村振兴的决心,但“徒善不足以为政,徒法不能以自行”,在明确实施乡村振兴战略工作内容、工作方向的

同时,各级政府还需经历实践经验法制化的过程,真正实现让法治为乡村振兴保驾护航。

全面建设社会主义现代化国家新征程,重点在农村,难点也在农村。《乡村振兴促进法》是一部基础性、综合性,管长远、固根本的大法,其为加快农业农村现代化进程提供了有力保障,也为乡村建设迈向全新阶段提供了有力的法治保障和支撑。

**基金项目:**中央高校基本科研业务费资助优秀青年教师项目(2021YQWF07)

文/朱梦妮(中国矿业大学(北京)文法学院,讲师)

卜素(中国矿业大学(北京)文法学院,副教授)