最高人民法院办公厅文件

高检办发〔2021〕1号

关于印发《检察机关办理长江流域非法捕捞案件有关法律政策问题的解答》的通知

各省级人民检察院：

为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，服务保障党中央、国务院关于长江“十年禁渔”重大决策部署的落实，正确理解和准确适用刑法、长江保护法、渔业法，以及《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》等规定，依法履行刑事检察、民事检察、行政检察和公益诉讼检察职能，保障长江流域禁捕工作顺利进行，最高人民检察院研究制定了《检察机关办理长江流域非法捕捞案件有关法律政策问题的解答》，现印发你们。请长江流域14个省(市)检察机关组织全体检察人员学习，认真掌握并在办案中运用。非长江流域地区检察机关办理非法捕捞水产品案件时，可以参照运用。

最高人民检察院办公厅

2021年2月24日

**检察机关办理长江流域非法捕捞案件有关法律政策问题的解答**

为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，服务保障党中央、国务院关于长江“十年禁渔”重大决策部署，确保各级检察机关正确理解和准确适用刑法、长江保护法、渔业法，以及《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》（以下简称《意见》)等规定，现就办理长江流域非法捕捞案件有关法律政策问题，作如下解答。

一、办理长江流域非法捕捞案件，如何准确把握“长江流域重点水域”禁捕范围?

答：根据《意见》规定，办理涉长江流域重点水域的非法捕捞等危害水生生物资源的各类违法犯罪案件应当适用《意见》。司法实践中，检察机关要依照《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》(农业农村部通告〔2019〕4号)和《农业农村部关于设立长江口禁捕管理区的通告》(农业农村部通告〔2020〕3号)，准确把握“长江流域重点水域”禁捕范围。禁捕范围包括五类区域：(一)长江流域水生生物保护区。包括《农业部关于公布率先全面禁捕长江流域水生生物保护区名录的通告》(农业部通告〔2017〕6号)公布的长江上游珍稀特有鱼类国家级自然保护区等332个自然保护区和水产种质资源保护区，以及今后长江流域范围内新建立的以水生生物为主要保护对象的自然保护区和水产种质资源保护区。(二)长江干流和重要支流。包括青海省曲麻莱县以下至长江河口(东经122o、北纬31o36'30"、北纬30o54'之间的区域)的长江干流江段，岷江、沱江、赤水河、嘉陵江、乌江、汉江等重要通江河流在甘肃省、陕西省、云南省、贵州省、四川省、重庆市、湖北省境内的干流江段，大渡河在青海省和四川省境内的干流河段，以及各省确定的其他重要支流。(三)长江口禁捕管理区。长江口禁捕管理区范围为东经122ol5'、北纬31o41'36"、北纬30o54'形成的框型区线，向西以水陆交界线为界。(四)大型通江湖泊。相关省级渔业行政主管部门划定的鄱阳湖、洞庭湖等大型通江湖泊除水生生物自然保护区和水产种质资源保护区以外的禁捕天然水域。(五)其他重点水域。相关省级渔业行政主管部门划定的与长江干流、重要支流、大型通江湖泊连通的其他禁捕天然水域。对于涉案的禁捕区域，检察机关可以根据《意见》规定，结合案件具体情况，商请农业农村(渔政)部门出具认定意见。

二、办理长江流域非法捕捞案件，如何准确把握非法捕捞水产品罪的入罪标准?

答：根据刑法第三百四十条的规定，非法捕捞水产品罪是指违反保护水产资源法规，在禁渔区、禁渔期或者使用禁用的工具、方法捕捞水产品，情节严重的行为。《意见》明确了在长江流域重点水域非法捕捞水产品，构成非法捕捞水产品罪的入罪标准：1.非法捕捞水产品五百公斤以上或者价值一万元以上的；2.非法捕捞具有重要经济价值的水生动物苗种、怀卵亲体或者在水产种质资源保护区内捕捞水产品五十公斤以上或者价值一千元以上的；3.在禁捕区域使用电鱼、毒鱼、炸鱼等严重破坏渔业资源的禁用方法捕捞的；4.在禁捕区域使用农业农村部规定的禁用工具捕捞的；5.其他情节严重的情形。司法实践中，检察机关要依照刑法和《意见》相关规定，根据案件具体情况，从行为人犯罪动机、主观故意、所使用的方法、工具、涉案水生生物的珍贵、濒危程度、案发后修复生态环境情况等方面，综合判断其行为的社会危害性。既要用足用好法律规定，总体体现依法从严惩治的政策导向，又要准确把握司法办案尺度，切实避免“一刀切”简单司法、机械办案。要注意防止“唯数量论”与“唯结果论”的做法。对于刚达到《意见》规定的数量或价值标准，行为人积极配合调查并接受且具有本解答规定的从宽处罚情形之一的，可以不追究刑事责任；需要给予行政处罚的，移送有关主管部门进行行政处罚。

三、办理长江流域非法捕捞案件，如何准确认定“电鱼、毒鱼、炸鱼等严重破坏渔业资源的禁用方法”和“农业农村部规定的禁用工具”?

答：根据《意见》规定，“在禁捕区域使用电鱼、毒鱼、炸鱼等严重破坏渔业资源的禁用方法捕捞”和“在禁捕区域使用农业农村部规定的禁用工具捕捞”，是构成非法捕捞水产品罪的两项入罪追诉标准。在认定“禁用方法”时，要注意审查具体方法对渔业资源的严重危害程度。对于在禁捕区域使用电鱼、毒鱼、炸鱼方法的，一般应当以非法捕捞水产品罪追究刑事责任。对于确属情节轻微、对渔业资源危害不大，依法不需要判处刑罚或者可以免除刑罚的，可以依法作出不起诉决定。对于电鱼、毒鱼、炸鱼以外的其他严重破坏渔业资源的禁用方法，注意从两个方面来把握：一是具有破坏渔业资源正常生长繁殖的现实危害或危险性；二是与电鱼、毒鱼、炸鱼方法的社会危害程度大致相当。对于虽使用禁用方法但尚未严重破坏渔业资源的行为，检察机关在依法作出不起诉决定的同时，应当依照长江保护法、渔业法等相关规定，移送有关主管部门给予行政处罚。在认定“禁用工具”时，应当适用农业农村部出台的标准。办案中可参照《农业部关于长江干流禁止使用单船拖网等十四种渔具的通告(试行)》(农业部通告〔2017〕2号)的规定，将单船拖网、双船拖网、多船拖网、多桩有翼单囊张网、双锚框架张网、拦河撑架敷网、岸敷箕状敷网、岸敷撑架敷网、拦截插网陷阱、拦截箔签陷阱、导陷插网陷阱、导陷箔荃陷阱、拖曳齿耙耙刺、定置延绳滚钩耙刺等十四种渔具，认定为“农业农村部规定的禁用工具”。农业农村部没有相应标准的，对相关工具不应认定为非法捕捞水产品罪中的“禁用工具”；前述认定不影响对相应行为的行政处罚。

四、办理长江流域非法捕捞案件，如何准确认定行为人的主观故意?

答：在认定行为人是否具有非法捕捞水产品犯罪的主观故意时，应当依据其生活背景、职业经历、捕捞方法、捕捞工具、渔获物去向、获利资金流向，以及本人有无因同类行为受到行政处罚或者刑事追究情况等方面的证据，进行综合分析判断。在办理非法捕捞水产品的案件中，认定主观故意原则上不要求行为人对有关禁渔区、禁渔期或者禁用的工具、方法等法律规定具有明确的认知，只要其认识到行为可能违法、被禁止即可。对于行为人作出合理解释，或者有证据证明其确系对禁捕区域、禁捕时间、禁用方法或者禁用工具不知情的，依法可不作为犯罪处理，但应当做好宣传教育工作，移送有关主管部门予以行政处罚。

五、办理长江流域非法捕捞案件，如何贯彻宽严相济刑事政策?

答：检察机关办理非法捕捞水产品案件，应当贯彻宽严相济刑事政策，准确判断行为人的责任轻重和刑事追究的必要性，综合运用刑事、行政、经济手段惩治违法犯罪，做到惩处少数、教育挽救大多数，实现罪责刑相适应。对于不同性质案件的处理，要体现区别对待的原则：一方面，要从严惩处有组织的、经常性的或者形成产业链的危害水生生物资源犯罪；另一方面，对个人偶尔实施的不具有生产性、经营性的非法捕捞行为要慎用刑罚，危害严重构成犯罪的，在处罚时应与前一类犯罪案件有所区别。除《意见》规定的从重处罚情形外，对具有下列情形之一的，一般可以认定为非法捕捞水产品罪的从严处罚情形，并依法提出从严的量刑建议：I.在繁育期非法捕捞的；2.纠集多条船只或者使用大型设施设备非法捕捞的；3.以非法捕捞为业的；4.与黑恶势力犯罪相交织的；5.其他严重破坏渔业资源或者生态环境的情形。对具有下列情形之一的，一般可以认定为非法捕捞水产品罪的从宽处罚情形，并依法提出从宽的量刑建议：1.不以生产、经营为目的，使用小型网具、钓具等对渔业资源和生态环境危害较轻的工具、方法非法捕捞的；2.自愿认罪认罚的；3.具有积极承诺及履行生态环境修复义务等悔罪表现的；4.其他对渔业资源、生态环境损害较轻的情形。如果行为人主观恶性不大，并综合捕捞方法、工具、渔获物的数量、价值等情节，认为对水生生物资源危害明显较轻的，可以认定为犯罪情节轻微，依法作出不起诉决定。

六、办理长江流域非法捕捞案件，如何准确把握非法捕捞水产品罪与其他关联犯罪的界限?

答：《意见》要求全力摧毁危害长江流域水生生物资源的“捕、运、销”地下产业链，并明确了关联犯罪的定罪量刑标准。司法实践中，检察机关要注意从以下几个方面把握非法捕捞水产品罪与关联犯罪的界限，推动形成“水上不捕、市场不卖、餐厅不做、群众不吃”的良好氛围。一是注意把握非法捕捞水产品罪与掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪的界限。两罪是上下游犯罪的关系，后罪的成立要求上游行为达到犯罪的程度。基于处罚平衡的考虑，为避免罪刑倒挂现象，对于明知是在长江流域重点水域非法捕捞犯罪所得的水产品而予以窝藏、转移、收购、代为销售或者以其他方法掩饰、隐瞒，价值一万元以上的，一般应依照刑法第三百一十二条的规定以掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪，提出处三年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处或者单处罚金的量刑建议。二是注意把握非法捕捞水产品罪与非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪的界限。前罪的保护对象是“水产品”，包括一般的水生动物与珍贵、濒危的水生动物，后罪的保护对象是“国家重点保护的珍贵、濒危野生动物”。行为人基于同一主观故意，实施同一非法捕捞行为，但捕捞对象同时涉及一般水生动物与珍贵、濒危水生动物的，应区分以下情况处理：第一种情况，同一行为同时构成两罪，应当从一重罪论处，对涉案一般水生生物的数量或价值作为量刑情节考虑，以非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪定性并酌情从重处理；第二种情况，同一行为不能分别构成两罪，但涉案水生生物的数量或价值按相应比例折算后合计达到非法捕捞水产品罪入罪标准的，应以非法捕捞水产品罪定性处理；第三种情况，同一行为构成非法捕捞水产品罪，但尚不构成非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪的，对涉案珍贵、濒危水生动物的数量或价值按相应比例折算后，一并以非法捕捞水产品罪定性处理；第四种情况，同一行为构成非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪，但尚不构成非法捕捞水产品罪的，对涉案一般水生生物的数量或价值作为量刑情节考虑，以非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物罪定性并酌情从重处理。三是注意把握非法捕捞水产品罪与非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物、珍贵、濒危野生动物制品罪的界限。根据刑法和《意见》的规定，非法收购、运输、出售在长江流域重点水域非法猎捕、杀害的中华鲜、长江鲜、长江江豚或者其他国家重点保护的珍贵、濒危水生野生动物及其制品，达到相应价值标准的，以非法收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物、珍贵、濒危野生动物制品罪定罪处罚。同时，根据全国人大常委会《关于<中华人民共和国刑法>第三百四十一条、第三百一十二条的解释》，知道或者应当知道是国家重点保护的珍贵、濒危野生动物及其制品，为食用或者其他目的而非法购买，符合刑法第三百四十一条第一款规定的，以非法收购珍贵、濒危野生动物、珍贵、濒危野生动物制品罪定罪处罚。四是注意认定非法捕捞水产品犯罪的其他关联犯罪。制造、销售禁用渔具，情节严重，符合刑法第一百四十条或者第一百四十六条规定的，以生产、销售伪劣产品罪或者生产、销售不符合安全标准的产品罪定罪处罚。明知是长江流域非法捕捞渔获物而利用信息网络设立用于收购、出售的网站、通讯群组，或者发布相关犯罪信息，情节严重，符合刑法第二百八十七条之一规定的，以非法利用信息网络罪定罪处罚。五是注意认定非法捕捞水产品犯罪的共同犯罪。事前通谋，按照分工分别实施非法捕捞、运输、销售等行为的，以共同犯罪论处。明知他人从事非法捕捞，仍为其提供工具、运输、加工、销售等帮助的，以共同犯罪论处。

七、办理长江流域非法捕捞案件，检察机关如何落实在办案中监督、在监督中办案的要求?

答：各级检察机关要深刻认识到法律监督与诉讼办案职能一体两面的特性，重点做好以下工作：一是加强“行刑衔接”。要健全与行政执法机关、公安机关执法司法信息共享、案情通报、案件移送制度，推动实现行政执法与刑事司法的无缝对接、双向衔接。发现农业农村(渔政)、市场监管等行政执法机关对应当移送的涉嫌非法捕捞犯罪案件不移送的，应当提出意见，建议其移送。相关行政执法机关仍不移送的，应当将有关情况书面告知公安机关，并监督公安机关及时立案侦查。对于行政执法机关移送的案件，检察机关依法作出不起诉决定的，应当将决定不起诉案件处理结果及时书面告知相应行政执法机关。对被不起诉人需要给予行政处罚的，应当提出检察意见，移送有关行政机关处理。要加强跟踪监督，督促行政执法机关及时将处理结果通知检察机关。二是加强立案监督。要注重监督实效，切实防止和纠正有案不立和违法立案的情况。对应当立案而不立案，或者明显不构成犯罪的案件公安机关立案的，应当要求公安机关书面说明不立案或者立案的理由。认为公安机关不立案或者立案的理由不成立的，经检察长或者检察委员会决定，应当通知公安机关立案或者撤销案件。三是加强引导取证和侦查监督。经公安机关商请或者检察机关认为确有必要时，可以派员介入重大、疑难、复杂案件的侦查活动。结合非法捕捞及有关关联犯罪的特点，引导侦查机关收集、完善和固定证据。特别是在“捕、运、销”形成链条的共同犯罪案件中，注意引导侦查机关全面收集各环节实施犯罪的证据，查明犯罪团伙各成员的地位、作用，准确判断共同犯罪故意。对公安机关侦查活动中的违法行为，及时提出纠正意见。四是加强审判监督。强化审判监督意识，进一步明确认罪认罚从宽的具体标准，统一司法尺度，减少量刑分歧。重点加强对涉长江流域重点水域非法捕捞案件诉判不一、量刑畸轻畸重、判处缓免刑不当的监督。对符合法定抗诉情形的，要依法进行抗诉。五是加强执行监督。完善执行监督机制，确保刑罚(包括财产刑)以及刑事附带民事公益诉讼裁判执行到位。加强对司法工作人员履职的监督，对于司法办案中存在滥用职权、玩忽职守、徇私枉法等行为，构成犯罪的，依法立案侦查。

八、办理长江流域非法捕捞案件，检察机关如何贯彻恢复性司法理念?

答：检察机关要顺应公共利益代表的时代需求，不断增强系统思维，在办案中贯彻恢复性司法理念。实践中，重点做好以下工作：一是坚持“专业化法律监督+恢复性司法实践+社会化综合治理”的生态检察模式。总结推广长江流域生态保护和环境治理的检察经验，统筹兼顾长江流域不同环境要素的修复，积极探索适用增殖放流、劳务代偿、替代履行等生态修复方式，将生态环境修复义务承诺及履行情况作为量刑情节，对积极主动修复生态环境的被告人依法从宽处罚，实现惩治犯罪和修复生态相统一，促进长江水生生物资源恢复。对于渔获物符合放生条件的，改进取证方式，及时委托专业救护，防止渔获物因办案被“保护性伤害”。二是充分发挥“河(湖)长+检察长”制度作用。总结推广“河(湖)长+检察长”机制建设的经验做法，推动将禁捕退捕工作纳入地方政府绩效考核和河长制、湖长制等目标任务考核体系。建立定期通报和约谈制度，防止工作推进不力、责任落实不到位。建立健全涉渔案件、事件应急处置快速反应体系，提高协同协作质量效率。统一上下游、左右岸执法司法标准和尺度。三是积极消除违法信息的负面影响。针对办案中发现电商平台、短视频、直播平台等放任用户发布涉渔禁限售商品或者服务，教唆、引诱非法捕捞行为，传授制作、使用禁用工具的方法或者涉渔虚假广告等违法信息的，应当建议主管部门责令相关责任主体，在删除、屏蔽、下架违法信息或者商品的基础上，通过发布声明、公开道歉、现身说法、公益广告等方式消除影响，修复受损的正常网络秩序。

九、检察机关如何通过民事公益诉讼，服务保障长江流域禁捕工作?

答：《意见》提出，对于实施危害水生生物资源的行为，致使社会公共利益受到侵害的，检察机关可以依法提起民事公益诉讼。实践中，重点做好以下工作：一是优先提起刑事附带民事公益诉讼。在依法追究刑事责任的同时，一并诉请人民法院责令被告承担修复生态环境、赔偿损失、停止侵害、排除妨碍、消除危险、赔礼道歉等民事责任。二是必要时单独提起民事公益诉讼。单独提起民事公益诉讼更有利于及时有效实现“捕、运、销”全链条整治和生态功能修复的，或者已承担刑事责任仍需承担生态环境损害赔偿责任，检察机关履行诉前公告程序过程中，相关刑事案件已依法审理的，可以另行提起民事公益诉讼。三是加强民事公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼的衔接。检察机关应当坚持民事公益诉讼后位性、补充性的定位，履职中发现因非法捕捞造成长江流域生态受损情况，可以与损害赔偿权利人进行沟通，告知其依法及时提起生态环境损害赔偿诉讼。检察机关可以对生态环境损害赔偿磋商和诉讼提供法律支持。赔偿权利人在合理期限内不提起诉讼的，检察机关可以依法提起民事公益诉讼。检察机关可以根据《关于推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》的规定，商请有关行政机关提供证据材料和技术方面的支持。在对同一损害生态环境行为同时提起生态环境损害赔偿诉讼和民事公益诉讼的情况下，应当加强与生态环境损害赔偿诉讼原告的协调，推动案件依法妥善处理。

十、检察机关如何运用检察建议服务保障长江流域禁捕工作，推动长江流域治理?

答：检察建议在服务保障长江流域禁捕工作，推动长江流域生态保护方面具有积极作用。实践中，重点做好以下工作：一是发现负有禁捕、退捕转产、渔民安置等职责的行政主管部门不依法及时履行职责，导致非法捕捞屡禁不止，或者在禁捕工作中矫枉过正损害渔民和有关单位、组织的合法权益，或者未依据相关规定开展退捕转产工作，致使渔民得不到妥善安置，转产转业未予落实的，可以向有关行政主管部门提出社会治理检察建议。二是发现运输企业、水产品交易市场、餐饮企业等有关单位和组织，因工作程序存在疏漏、监督管理不严格、检查验收制度不健全、执行不到位等问题，导致发生运输、买卖非法捕捞的水产品等违法犯罪行为，或者存在违法犯罪隐患的，可以向有关单位和组织提出社会治理检察建议。三是发现在禁捕退捕工作中渔民因退捕安置、转产转业产生矛盾纠纷，可能导致发生群体性事件或者恶性案件，需要督促有关部门完善风险预警防范措施，加强调解疏导工作的，可以向有关部门提出社会治理检察建议。四是发现对生态保护负有监督管理职责的部门违法行使职权或者不作为，致使长江流域生态环境或者水生生物资源遭受严重破坏，损害国家利益和社会公共利益，符合法律规定的公益诉讼条件的，应当向有关部门提出公益诉讼诉前检察建议。