

海南省高级人民法院 行政判决书

(2019)琼行终125号

上诉人(一审原告):海南临高盈海船务有限公司。住所地:海南省临高县新盈镇昆社村民委员会。统一社会信用代码:91469028708839290U。

法定代表人:郑小花,执行董事。

委托诉讼代理人:李家新,北京大成(海口)律师事务所律师。律师执业证号:14601200510786526。

委托诉讼代理人:朱家君,北京大成(海口)律师事务所律师。律师执业证号:14601201710292653。

被上诉人(一审被告):三沙市渔政支队。住所地:海南省三沙市永兴岛。统一社会信用代码:12460300069661595A。

负责人:伊亚奇,支队长。

委托诉讼代理人:郭义权,男,三沙市渔政支队工作人员。

委托诉讼代理人:林樱子,海南瑞来律师事务所律师。律师执业证号:14601201511684024。

上诉人海南临高盈海船务有限公司(以下简称盈海船务公司)因与被上诉人三沙市渔政支队行政处罚一案,不服海口海事法院(2018)琼72行初14号行政判决(以下简称一审判决),向本院

提起上诉。本院于2019年1月30日立案，依法组成合议庭审理了本案。合议庭经过阅卷、调查和询问当事人，认为双方没有提出新的事实、证据和理由，认为可以不开庭审理。本案现已审理终结。

2018年2月1日三沙市渔政支队琼三沙渔政罚字〔2018〕01号行政处罚决定（以下简称被诉行政处罚决定）主要内容：盈海船务公司未持有《水生野生动物特许运输证》，以“椰丰616”号船运输250吨砗磲贝壳的行为，违反《中华人民共和国野生动物保护法》（以下简称《野生动物保护法》）第二十三条，《中华人民共和国水生野生动物保护实施条例》（以下简称《水生野生动物保护实施条例》）第十八条、第二十条，《中华人民共和国水生野生动物利用特许办法》（以下简称《水生野生动物利用特许办法》）第二十九规定。依据《水生野生动物保护实施条例》第三条第三款、第二十八条，《海南省实施〈中华人民共和国野生动物保护法〉办法》第二十八条第三款规定，决定对盈海船务公司作出：1.没收砗磲贝壳250吨；2.按实物价值3倍罚款1,120,500元的行政处罚；同时责令立即改正违法行为。

盈海船务公司认为被诉行政处罚决定侵犯其合法权益，向海口海事法院提起诉讼，请求撤销被诉行政处罚决定。

海口海事法院审理查明以下事实：

2014年8月21日，海南省公安边防总队海警第三支队（以下简称海警三支队）在三沙市中建岛海域巡查时，发现盈海船务公司“椰丰616”号船装载砗磲贝壳准备运回海南岛销售。9月5日，海警三支队将盈海船务公司违法运输砗磲贝壳一案移送三沙市综合执

法局查处。

2014年9月13日，三沙市渔政支队对盈海船务公司违法运输砗磲贝壳一案立案调查，同日对“椰丰616”号船长、盈海船务公司经理进行询问，并于9月24日在海警三支队码头对案涉砗磲贝壳过磅称重为250吨。

2015年4月8日，三沙市渔政支队委托中国科学院海洋研究所（以下简称中科院海洋所）对案涉砗磲贝壳进行物种鉴定。4月14日，中科院海洋所作出《鉴定书》，鉴定意见为案涉砗磲贝壳中98%为大砗磲，2%为砗螻。4月21日，三沙市渔政支队委托海南省价格认证中心对案涉砗磲贝壳进行价格鉴定。5月12日，海南省价格认证中心作出《价格鉴定结论书》，鉴定意见为案涉砗磲贝壳总价格373,500元。

2017年10月24日，三沙市渔政支队对该案进行会审。10月30日，作出琼三沙渔政罚告〔2017〕10号《行政处罚事先告知书》，并分别于11月3日、11月8日会同临高县渔政站、临高县新盈边防派出所所在盈海船务公司住所地及其法定代表人住址以张贴方式送达，11月26日在海南日报以公告方式送达。2018年2月1日，三沙市渔政支队作出琼三沙渔政罚字〔2018〕01号《行政处罚决定书》，并于2月2日会同临高县渔政站、临高县新盈边防派出所所在盈海船务公司住所地以张贴方式送达，3月1日在海南日报以公告方式送达。

又查明，因可能涉嫌刑事犯罪，三沙市综合执法局于2015年2月3日，三沙市渔政支队分别于2015年7月10日、2016年3月8日将

该案移送公安机关立案侦查。2016年3月14日，三沙市渔政支队向三沙市三沙群岛人民检察院申请对公安机关不予立案予以监督。2017年9月14日，三沙市三沙群岛人民检察院作出三沙群岛检侦不立审〔2017〕1号《不立案理由审查意见通知书》。

海口海事法院认为：

1.关于盈海船务公司是否构成违法运输国家重点保护水生野生动物产品行为的问题

根据查明的事实，盈海船务公司未持有主管部门批准核发的《水生野生动物特许运输许可证》，以“椰丰616”号船自三沙市中建岛海域向海南岛运输砗磲贝壳，经过磅称重为250吨，其中98%为国家一级保护动物大砗磲，2%为国家二级保护动物砗磲。上述事实有询问笔录、证据登记保存清单、暂扣财物清单、砗磲贝壳重量过磅明细表等为证。因此，盈海船务公司的行为确已构成违法运输国家重点保护水生野生动物产品的行为。

盈海船务公司虽主张其行为不违反《水生野生动物保护实施条例》第十八条的规定，但三沙市渔政支队在被诉行政处罚决定中将盈海船务公司的违法行为定性为违法运输国家重点保护水生野生动物产品的行为，被诉行政处罚决定也是针对其违法运输国家重点保护水生野生动物产品的行为做出。故盈海船务公司的行为是否违反《水生野生动物保护实施条例》第十八条的规定以及三沙市渔政支队在被诉行政处罚决定中是否援引《水生野生动物保护实施条例》第十八条均不影响三沙市渔政支队对案涉行为的定性，不能据此认定被诉行政处罚决定错误。

盈海船务公司又主张其运输砗磲贝壳是出海作业压舱需要，因此不构成非法运输水生野生动物产品的行为。但“椰丰616”号船长、船员及盈海船务公司经理在接受调查询问时，均已承认其未经相关部门许可，在三沙市中建岛海域采集砗磲贝壳并意图运回海南岛的事实。上述询问记录与三沙市渔政支队收集的证据也能够相互印证。因此，盈海船务公司的这一主张不能成立。

盈海船务公司还主张其运输的砗磲并非活体，其行为未侵犯相关法益。对盈海船务公司这一主张，我国法律对水生野生动物的保护涉及各个环节，不仅限制对活体野生动物的捕捞、捕杀等行为，对购买、出售、养殖、运输、采挖受保护水生野生动物等行为也设置了相应的约束和限制。这也是相关法律规定违法采挖、运输、携带砗磲及其制品的行为均应受到处罚的原因和立法精神所在。不管盈海船务公司运输的是砗磲活体还是死体，均违反了《野生动物保护法》和《水生野生动物保护条例》的规定，同时侵害了相关法律所保护的法益。因此，盈海船务公司的这一主张没有法律依据。

2.关于三沙市渔政支队作出被诉行政处罚决定是否已严重超期的问题

针对盈海船务公司违法运输砗磲贝壳一案，三沙市渔政支队于2014年9月13日立案，并于2018年2月1日作出被诉行政处罚决定。三沙市渔政支队在查处过程中，先后于2015年4月8日委托进行物种鉴定，4月21日委托进行价格鉴定；2015年2月3日、7月10日，2016年3月8日移送公安机关侦查，并于2016年3月申请检察机关对公安机关不予立案予以监督。2017年9月14日，检察机关作

出《不立案理由审查意见通知书》，相关程序方告结束。上述物种鉴定、价格鉴定、案件移送等事由，客观上对审查处理进程构成了阻滞，其所耗时间应从办案期限中扣除。此外，三沙市渔政支队在查处该案期间以公告方式送达有关文书的期间也应从办案期限中扣除。考虑上述因素，从本案事实和被诉行政处罚决定的具体内容看，三沙市渔政支队办案期限是否超出《农业行政处罚程序规定》第四十一条的规定并不影响三沙市渔政支队作出被诉行政处罚决定的正确性。即使三沙市渔政支队办案时间超出了法定期限，程序上存在瑕疵，相关瑕疵也未对盈海船务公司重大程序性权利产生影响，不能据此认定被诉行政处罚决定错误并予撤销。因此，盈海船务公司的相关主张没有事实和法律依据。

3.关于《鉴定书》是否存在重大瑕疵的问题

盈海船务公司认为《鉴定书》在程序和内容上存在重大瑕疵，不能作为行政处罚的依据。作出该《鉴定书》的中科院海洋所是农业部指定的有权鉴定濒危水生野生动植物物种的机构，三沙市渔政支队也当庭说明了该所在鉴定中所采取的方法和鉴定过程，《行政处罚事先告知书》已将《鉴定书》的主要内容告知盈海船务公司。盈海船务公司在被诉行政处罚决定作出过程中，由于其自身原因未进行陈述申辩或申请听证；又无法举证证明《鉴定书》在内容或程序上存在足以对其重大程序性或实体性权利产生影响的错误或瑕疵。盈海船务公司的该项主张没有事实和法律依据。

盈海船务公司又主张，三沙市渔政支队于2014年9月13日对案涉砗磲贝壳登记保存后，迟至2015年4月8日才委托进行物种鉴

定，超出了《农业行政处罚程序规定》所规定的时间期限；同时，该委托是在公安机关已委托物种鉴定并形成鉴定意见的情况下，另行对同一事项委托鉴定，做法不合理。针对盈海船务公司的上述主张，首先，根据双方提交的证据，在三沙市渔政支队委托进行物种鉴定之前，公安机关已先行委托进行过物种鉴定。因此，不能孤立考虑三沙市渔政支队是何时委托鉴定的。其次，考虑到海南省海洋与渔业科学院在2015年尚不具备对濒危水生野生动物物种的鉴定资格，不能作为三沙市渔政支队查处案件的依据，三沙市渔政支队另行委托有相应资质的鉴定机构进行鉴定并无不妥。盈海船务公司的相关主张没有事实和法律依据。

4.关于本案法律文书送达程序是否违法的问题

盈海船务公司主张三沙市渔政支队送达程序违法，并对其权利构成侵犯。根据《中华人民共和国行政处罚法》第四十条规定，行政机关应当依照民事诉讼法的有关规定送达法律文书。《农业行政处罚程序规定》第五十二条也对相关文书送达问题进行了规定。本案中，因盈海船务公司及其法定代表人均不在其住所地营业或居住，三沙市渔政支队通过直接送达、邮寄送达等方式均无法将相关文书送达盈海船务公司。鉴于此，三沙市渔政支队分别于2017年11月26日、2018年3月1日在海南日报刊登送达公告，向盈海船务公司公告送达《行政处罚事先告知书》《行政处罚决定书》。因此，三沙市渔政支队在作出《行政处罚事先告知书》《行政处罚决定书》后已依法向盈海船务公司进行送达，盈海船务公司未能举证证明三沙市渔政支队送达违法或相关文书未送达盈海船务公司。盈

海船务公司的相关主张没有事实和法律依据。

综上，被诉行政处罚决定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，处理恰当。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条规定，判决：驳回盈海船务公司的诉讼请求。一审判决还决定了案件受理费的负担，告知了双方上诉的权利。

盈海船务公司在法定期限内提出上诉，请求：1.撤销一审判决；2.改判支持盈海船务公司全部诉讼请求；3.诉讼费用由三沙市渔政支队承担。

事实和理由：1.被诉行政处罚决定认定事实错误，证据不足。盈海船务公司运输的不是砗磲活体，不违反《水生野生动物保护实施条例》保护的法益。且运输砗磲系出海作业压舱需要，未获得任何利益，情节轻微。中科院海洋所《鉴定书》未对鉴定方法、思路、流程予以说明，检材未经盈海船务公司确认，该物种鉴定意见不应作为处罚依据。2.三沙市渔政支队委托物种鉴定未依《农业行政处罚程序规定》第三十五条第一项规定告知，被诉行政处罚决定作出时间超出法定期限，违反法定程序。

三沙市渔政支队在法定期限内提交答辩意见，主张驳回盈海船务公司的上诉。

事实和理由：1.被诉行政处罚决定认定事实清楚，证据确凿。《最高人民法院关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定（二）》明确规定所称砗磲包括活体和死体。桂建海、桂再往均承认自三沙市中建岛海域采集砗磲贝壳意图运回海南岛的事实，且运输砗磲贝壳的方式并不符合出海作业压舱要求。2.被诉行政处

罚决定适用《水生野生动物保护实施条例》第二十八条，《海南省实施〈中华人民共和国野生动物保护法〉办法》第二十八条第三款规定正确。3.被诉行政处罚决定程序合法。因盈海船务公司运输砗磲贝壳行为涉嫌刑事犯罪，三沙市渔政支队多次移送公安机关侦查并无不当。且在作出被诉行政处罚决定前依法作出《行政处罚事先告知书》并予送达，保障了盈海船务公司权力，符合法律规定。

本院查明，中科院海洋所《鉴定书》载明：大砗磲，别名库氏砗磲，属国家一级保护动物；砗磲，属二类保护动物。

2014年9月13日，三沙市渔政支队将案涉砗磲贝壳保存于海警三支队码头，并制作《证据登记保存清单》《暂扣财物清单》向“椰丰616”号船长桂再往送达。9月24日，经盈海船务公司经理桂建海委托，苏鸿健配合三沙市渔政支队对案涉砗磲贝壳过磅称重，海警三支队现场予以见证，苏鸿健在《过磅明细表》上签名捺印。案涉砗磲贝壳经过磅称重后扣押于三沙市文昌事务管理局。

在本院询问中，盈海船务公司承认公安机关委托海南省海洋与渔业科学院对案涉砗磲贝壳进行物种鉴定前已予告知。2014年12月11日，经三沙市渔政支队报请，三沙市海洋与渔业局批复同意延长该案处理期限一年。2017年9月14日，三沙市三沙群岛人民检察院作出三沙群岛检侦不立审〔2017〕1号《不立案理由审查意见通知书》，认为公安机关不立案理由成立。

本案审查的标的是被诉行政处罚决定是否合法。结合被诉行政处罚决定、一审判决及双方二审期间的诉辩意见，本院认为，本案的争议焦点为：一、被诉行政处罚决定认定盈海船务公司违法运输

国家重点保护野生动物的事实是否清楚、证据是否确凿；二、被诉行政处罚决定是否违反法定程序。分析如下：

一、关于被诉行政处罚决定认定盈海船务公司违法运输国家重点保护野生动物的事实是否清楚、证据是否确凿的问题

《最高人民法院关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定（二）》第七条第三款规定“本解释所称珊瑚、砗磲，是指列入《国家重点保护野生动物名录》中国家一、二级保护的，以及列入《濒危野生动植物种国际贸易公约》附录一、附录二中的珊瑚、砗磲的所有种，包括活体和死体。”《水生野生动物保护实施条例》第二条规定“本条例所称水生野生动物，是指珍贵、濒危的水生野生动物；所称水生野生动物产品，是指珍贵、濒危的水生野生动物的任何部分及其衍生物。”大砗磲属《国家重点保护野生动物名录》国家一级保护动物，砗磲属《濒危野生动植物种国际贸易公约》附录二物种，均受法律保护。本案中，盈海船务公司运输的砗磲贝壳为砗磲的部分，属于《水生野生动物保护实施条例》第二条规定受法律保护的水生野生动物产品。盈海船务公司主张其运输的不是砗磲活体，不违反《水生野生动物保护实施条例》法益的上诉理由，显然不符合上述规定。盈海船务公司主张其运输砗磲系为出海作业压舱需要，未获得任何利益且情节轻微，该项主张没有依据。

2009年8月27日起施行的《野生动物保护法》第二十三条规定“运输、携带国家重点保护野生动物或者其产品出县境的，必须经省、自治区、直辖市政府野生动物行政主管部门或者其授权的单位

批准。”《水生野生动物保护实施条例》第二十条、《水生野生动物利用特许办法》第二十九条均规定了跨越县境运输国家重点保护野生动物或其产品需经批准并取得相应许可证明。本案中，盈海船务公司对其未经批准并取得相关许可证明，从三沙市向海南岛运输砗磲的行为没有异议。三沙市渔政支队收集的现场照片、询问笔录、证据登记保存清单、暂扣财物清单、过磅明细表、鉴定书、价格鉴定结论书等证据亦证实盈海船务公司存在上述违反法律、行政法规、部门规章的行为。

现行法律、法规未规定生物物种鉴定意见应说明鉴定方法、思路、流程。三沙市渔政支队依法送达的《行政处罚事先告知书》载明了鉴定意见的主要内容，在一审庭审中对中科院海洋所的鉴定方法、鉴定过程予以了说明。三沙市渔政支队制作的《证据登记保存清单》《暂扣财物清单》，海警三支队现场见证、盈海船务公司委托苏鸿健签名捺印的《过磅明细表》，中科院海洋所《鉴定书》载明鉴定地点系在扣押现场，足以证明三沙市渔政支队委托物种鉴定的检材确系本案案涉砗磲。盈海船务公司主张检材未经确认，但不能举证证明物种鉴定的检材不是案涉砗磲，其关于物种鉴定意见不能作为处罚依据的主张没有依据。

盈海船务公司关于运输的不是砗磲活体，且系为出海作业压舱需要，物种鉴定意见不应作为处罚依据的上诉理由不成立，本院不予支持。三沙市渔政支队关于砗磲无论活体还是死体均受法律保护，盈海船务公司违法运输砗磲行为应受行政处罚的抗辩理由成立，本院予以采纳。一审判决认定砗磲为国家二级保护动物错误，

本院予以纠正；认定盈海船务公司违法运输国家重点保护水生野生动物产品行为应予处罚正确，本院予以维持。

二、关于被诉行政处罚决定是否违反法定程序的问题

《农业行政处罚程序规定》第三十五条第一项规定，农业行政处罚机关决定对先行登记保存的证据进行鉴定的，应当告知当事人。其目的在于在行政处罚程序中充分保障行政相对人的知情权。本案中，公安机关对案涉砵磔委托鉴定前已向盈海船务公司进行告知。三沙市渔政支队受移送查处盈海船务公司违法运输砵磔一案，因前序鉴定意见存在瑕疵而委托有资质的鉴定机构对公安机关移送经登记保存的案涉砵磔进行鉴定，且在依法送达的《行政处罚事先告知书》中载明了鉴定意见的主要内容，对盈海船务公司关于对案涉砵磔将进行鉴定的知情权不产生影响。

《中华人民共和国行政处罚法》未对办理行政处罚案件规定期限。《农业行政处罚程序规定》第四十一条规定“农业行政处罚案件自立案之日起，应当在三个月内作出处理决定；特殊情况下三个月内不能作出处理的，报经上一级农业行政处罚机关批准可以延长至一年。”本案中，三沙市渔政支队于2014年9月13日立案调查，2014年12月11日经批准延长处理期限一年，其办理期限应至2015年9月12日。其间，委托鉴定、公告送达期间依法应予扣除，案件移送期间可以扣除，至2018年2月1日作出被诉行政处罚决定，办理期限并未超过一年，亦符合《农业行政处罚程序规定》。

盈海船务公司关于未告知对证据进行鉴定，三沙市渔政支队办案期限超过规定，违反法定程序的上诉理由不成立，本院不予支

持。三沙市渔政支队关于被诉行政处罚决定程序合法的抗辩理由成立，本院予以采纳。一审判决认定被诉行政处罚决定具有正确性，不影响盈海船务公司重大程序权利正确，本院予以维持。

综上，盈海船务公司的上诉理由不成立，应予驳回。三沙市渔政支队作出被诉行政处罚决定事实清楚，证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序。一审判决认定事实基本清楚，适用法律、法规正确，判决结果并无不当，应予维持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第一项规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

二审案件受理费50元，由上诉人海南临高盈海船务有限公司负担。

本判决为终审判决。

审 判 长 王 峻

审 判 员 张 爽

审 判 员 冯 坤

二〇一九年四月十日

法官助理 陈恩华

书 记 员 王俊杰