

我国刑事涉案财产查封扣押期限存在问题和立法完善的思考
PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/479/2021_2022__E6_88_91_E5_9B_BD_E5_88_91_E4_c122_479996.htm

引言 《中华人民共和国刑事诉讼法》对犯罪嫌疑人被采取拘留、逮捕等强制措施案件的侦查终结期限作了相对完善的规定，但是，对于刑事财物扣押期限和财物被扣押案件的侦查终结期限均没有作出明确的规定。在刑事案件侦查过程中，对于涉案的物品应当在查封、扣押后多长时间内查明与案件有关？或者，如果无法查明该物品是属于刑事犯罪物品时，应当在被查封、扣押后多长时间内解除查封、扣押并退还原主？在实践中，公安办案民警说：“（涉案财物）我们可以扣你二十年！”，这种说法是真的吗？这些问题都暴露出我国刑事诉讼法律在涉案财物查封、扣押方面存在缺陷和不足。本文从实际案例出发，论证了我国刑事财涉案物查封、扣押制度存在的缺陷和具体解决方案。

一、基本案情：套牌车辆被刑事扣押和没收。原告陈某自有一辆车号为闽A-96899号的三菱8吨货车，初始登记日期为1986年8月10日。该车于2000年12月在福建省A县交通局报停后，经安徽省黄山顺发车队驻福州办事处负责人介绍，办理了挂靠该车队的手续，并由黄山顺发车队代办了套用皖J-61305号车牌的全套真实车牌和证件。2001年2月21日，该车挂皖J-61305车牌由谢某驾驶行经316国道福建省B市樟湖路段时，被B市公安局C区分局刑警大队以涉嫌购买赃车的名义查扣，该公安机关并于2001年2月23日对驾驶员谢某采取了取保候审手续。事发后，陈某提供了全套有关该车系闽A-96899号三菱8吨货车套牌的合法手续，证明该车实

际所有权系陈某所有，而并非购买的赃车，并多次要求B市公安局C区分局返还被扣车辆。该车辆所挂靠的安徽省黄山顺发车队也派专人到B市公安机关处理此事，证明了陈某车辆用套牌挂靠的事实。但B市公安局C区分局了解到这些事实后，对该车辆依然一直查扣不放，也没有通知陈某处理此事。

2001年7月26日，该车辆原入籍地的福建省A县公路局收费部门要求该车辆办理养路费手续，原告陈某即向A县公路稽征所打了一份报告，称：“兹有闽A-96899号三菱8吨货车，因连年经营亏损，于2000年12月报停，后经安徽省黄山顺发车队驻福州市办事处郑平同志介绍办理套用皖J-61305号车全套车牌证件。本车于2001年2月21日行经316国道福建省B市樟湖路段时，被B市公安局C区分局刑警大队查扣，目前此案正在调查中”，B市公安局C区分局刑警大队在此报告中写上“情况属实”的证明。2003年6月30日，陈某找B市公安局C区分局刑警队交涉此事的结果时，才被告知该车已被作没收处理，并收到一份罚没收据，收据载明：“案由：非法改装车，处罚条款：《中华人民共和国刑法》第64条”，而注明的处罚时间是2002年10月22日，但C区分局没有对该罚没行为制作和送达处罚决定书。同时，B市公安局C区分局向谢某宣布了解除取保候审措施并退还5000元保证金的决定。

二、对驳公堂：公安机关没收套牌车辆违法？！陈某不服B市公安局C区分局的没收处理行为，于2003年9月16日向B市C区法院提起诉讼，请求法院依法判令B市公安局C区分局没收陈某一辆8吨三菱货车的行为违法，被告应当立即返还该车辆并赔偿车辆停运损失。原告陈某诉称，B市公安局C区分局查扣的套牌车辆系陈某合法所有，实际车号为闽A-96899，虽然在该车辆报

停期间使用了套牌，但B市公安局C区分局无权没收，应当返还该车辆。该车辆初始登记时间为1986年8月10日，按规定到2001年8月10日才达到报废年限，由于B市公安局C区分局长扣不放的原因，致使该车辆停使五个多月时间，被告应当赔偿车辆停运损失。在诉讼中，陈某提供了闽A-96899的行使证、车辆购置费凭证、车辆挂靠合同以及该车辆后来使用的套牌皖J-61305的行使证、购置费凭证手续、C区公安分局收取陈某谢某5000元保证金收据、C区公安分局的刑警大队对上述车辆查扣的证明、C区分局对谢某解除取保候审并退还保证金的手续以及罚没收据等一系列证据材料。但被告C区公安分局辩称：“经福建省中心检验所对该汽车进行鉴定，该车为“非法改装车”，后因无法长期保存，根据《公安机关办理刑事案件程序》第219条第一款、第七条第二款之规定和国务院《报废汽车管理办法》第16条规定，依照《刑法》第64条，我局对该汽车在拍照、鉴定后予以先行没收，但此案仍在继续侦查之中”。因此，被告认为，原告的起诉不当，依法应当予以驳回。三、行政裁定：公安机关刑事没收行为不属于行政诉讼受案范围？2003年11月27日，经审理，福建省B市C区法院作出（2003）延行初字第27号《行政裁定书》，裁定：“被告因原告驾驶的皖J61305车的发动机和车架号均被改动，涉嫌刑事犯罪而予以立案，并在刑事侦查阶段对涉嫌车辆作出处理，属于刑事侦查的行为，不属于人民法院行政诉讼受案范围。原告提出被告的行为属行政处罚行为没有法律依据，不予采纳。依照《最高人民法院关于执行行政诉讼法若干问题的解释》第一条第二款第（二）项、第四十四条第一款第（一）项的规定，裁定如下：驳回原告的起诉”。这

样,B市C区法院的行政裁定公然认定公安机关在侦查期间对扣押的涉案财物具有没收处罚权。因此,原告陈某不服该裁定,于2003年12月10日向B市中级人民法院提出上诉,请求中级人民法院依法撤销原审裁定,改判上诉人的起诉合法,并判决支持上诉人的诉讼请求。上诉理由是:1、一审裁定认定事实错误:被上诉人虽然在没收收据中注明没收的依据是《刑法》第64条,但该条没有赋予公安机关侦查时的没收处罚权。被上诉人在答辩状中承认其适用的没收依据是《公安机关办理刑事案件程序规定》第219条和《报废汽车回收管理办法》第16条的规定,但是,原审裁定并没有认定被上诉人所适用的依据是《报废汽车回收管理办法》,这是重大的认定事实错误。被上诉人如果适用《刑法》第64条和《公安机关办理刑事案件程序规定》第219条,则无权对上诉人的车辆进行没收,而如果适用的是《报废汽车回收管理办法》的规定,那么其行为就是一种典型的具体行政行为。被上诉人虽然在前期是以涉嫌购买赃车刑事案件立案的,但其出具给上诉人的没收收据中注明的案由是“非法改装车”。由于非法改装车不是一种刑事犯罪案件,因此,被上诉人对上诉人行为的认定已经由涉嫌购买赃车的刑事案件转化为没收非法改装车的行政案件,被上诉人此行为是典型的具体行政行为,这从被上诉人作出没收处理的“案由”和适用的法律依据中可以得到充分的体现。但是,原审裁定没有充分注意到被上诉人行行为的转化过程,导致在认定事实错误和适用法律错误的情况下作出了错误的裁定。2、一审裁定适用法律错误:原审裁定适用最高法院 关于执行若干问题的解释 第一条第(二)项的规定认定被上诉人没收车辆行为是刑事侦查行

为显然错误。该项规定：“公安、国家安全等机关依照刑事诉讼法的明确授权实施的行为，不属于人民法院行政诉讼受案范围”，但是，被上诉人是对陈某的车辆实施了“没收”处罚，而没有任何法律、法规授权公安机关在刑事侦查过程中没收物品的权力，被上诉人对上诉人的车辆进行没收超越了其职权范围，实际上是一种具体行政行为，而不是刑事侦查行为。

3、《公安机关办理刑事案件程序规定》第217条规定：“对于扣押的物品、文件、邮件、电子邮件、电报，应当指派专人妥善保管，不得使用、调换、损毁或者自行处理。经查明确实与案件无关的，应当在三日以内解除扣押，退还原主或者原邮电部门、网络服务单位”。而从被上诉人提供的材料足以证明该车仅仅是非法改装车，与被上诉人所承办的“非法购买赃车”的刑事案件无关。被上诉人明知上诉人的车辆与赃车无关却继续予以扣押，这直接侵犯了上诉人的财产权。

被上诉人B市公安局C区分局答辩称：“我局对皖J61305厢式非法改装汽车予以先行没收是刑事案件侦查的一个过程，并非行政行为，不属于行政诉讼管辖，为此要求B市中级人民法院依法维持原裁定，以便我局对该案继续侦查”。但是，在此次上诉期间的2003年9月17日，B市C区公安局又作出了《关于撤销没收谢某汽车的决定》，认为：“经研究，我局决定撤销于2002年10月22日对谢某非法改装的厢式载货汽车的没收，根据《刑事诉讼法》第114条第一款的规定，予以扣押，以便对该案继续侦查”。2004年2月12日，B市中级人民法院作出（2004）南行终字第9号行政裁定：“根据《最高人民法院关于执行行政诉讼法若干问题的解释》第一条第二款第（二）项的规定，公安机关依照刑事诉讼法的明

确授权实施的行为，不属于人民法院行政诉讼的受案范围。本案被上诉人实施的罚没行为是刑事诉讼法未授权公安机关实施的行为，应视为具体行政行为，属于人民法院行政诉讼的受案范围。原审裁定驳回原告起诉错误。据此，判决如下：撤销原裁定，本案由延平区法院继续审理”。四、行政判决：公安机关刑事财产没收行为违法？！本案继续审理后，福建省B市C区法院于2004年4月10日作出（2003）延行初字第27号《行政判决书》，称：“被告因原告驾驶的皖J61305车的发动机号和车架号均被改动，涉嫌刑事犯罪而予以立案，根据福建省中心检验所的技术鉴定报告，以及原告提供的材料，无法证实皖J-61305车与闽A96899号车之间的相互关系，因此，原告提出本案涉嫌车辆仅属非法改装车，被告不应作为刑事案件立案的理由不能成立；被告依据《刑法》第64条对涉嫌车辆予以没收，而没收行为并非《刑事诉讼法》明确授权公安机关实施的刑事司法行为。因此，被告采取的没收行为应视为具体行政行为，属于人民法院行政案件的受案范围；被告在刑事立案后，理应在法律授权的范围内实施侦查行为，但被告在案件还未侦查终结的情况下，就对涉嫌车辆予以没收，实施该没收行为没有法律上的依据；鉴于皖J-61305车为涉嫌车辆，该刑事案件立案后，至今尚处于刑事侦查阶段，被告有权依照《刑事诉讼法》的规定对涉案车辆采取措施，因此，原告提出返还车辆以及赔偿损失的请求没有法律依据，本院不予支持。依据《最高人民法院关于执行行政诉讼法若干问题的解释》第50条第3款、《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第三十三条，判决如下：1、被告依据《刑法》第64条以非法改装车为由对皖J61305车予

以没收的行为违法；2、驳回原告的行政赔偿请求。诉讼费由被告承担”。虽然一审判决认定被告的没收行为违法，但没有支持原告返还车辆和赔偿损失的请求，因此，陈某不服该判决，于2004年4月19日再次向B市中级人民法院提起上诉，请求中级人民法院撤销原审判决，改判被上诉人返还扣押的车辆并赔偿经济损失。上诉人陈某认为，一审判决认定事实和适用法律存在以下的错误：1、在一审审理期间，上诉人就被上诉人提供的《技术检验报告》中关于“样车的驾驶室为国产，驾驶室底板有改装迹象”的鉴定结果提出质疑，认为这个鉴定结论没有事实依据，提出了重新鉴定的申请。但是，原审法院对上诉人的这一申请没有作出合法的处理，既没有通知采纳申请，也不驳回申请。对上诉人的这一程序上的正当要求，一审法院没有作出处理是不当的。2、一审法院没有要求被上诉人提供被扣车辆原物进行核对，就否定上诉人的皖J-61305号车系改装过来的事实，这显属程序违法。3、一审判决关于“陈某提供的材料无法证实皖J61305与闽A96899车之间相互关系”的认定事实错误。实际上，只要核对原车就可以认定皖J61305与闽A96899车是同一辆车，并且，被上诉人出具的“车辆被扣情况属实”证明材料中已经证明被上诉人扣押的车辆确系闽A96899车套牌的。4、一审判决关于“本案未侦查终结”的认定属认定事实错误。从被上诉人以“非法改装车”的理由对该车作出没收决定，以及被上诉人对上诉人作出解除取保候审措施中可以认定，本案已经侦查终结。根据事实，被上诉人的没收收据中注明的案由是“非法改装车”，而被上诉人最早的刑要事立案案由为涉嫌购买赃车，因此，被上诉人对上诉人行为的认定已经由涉嫌购买赃车

的刑事案件转化为非法改装车的行政案件。但原审判决对被上诉人的这一案件转化过程却没有予以注意和认定，显属认定事实错误。

5、一审判决以被告于2003年9月17日作出《关于撤销没收谢某汽车的决定》的理由，适用《最高人民法院关于执行 行政诉讼法 若干问题的解释》第50条第三款的规定进行判决。但是，该条款的前项条款是：“被告在一审期间改变被诉具体行政行为的，应当书面告知人民法院。原告或者第三人对改变后的行为不服提起诉讼的，人民法院应当就改变后的具体行政行为进行审理。被告改变原具体行政行为，原告不撤诉，人民法院经审查认为原具体行政行为违法的，应当作出确认其违法的判决；认为原具体行政行为合法的，应当判决驳回原告的诉讼请求。”。而该条第三款是这样规定的：“原告起诉被告不作为，在诉讼中被告作出具体行政行为，原告不撤诉的，参照上述规定处理”。由此可见，一审法院既然以上述条款进行判决，就是认定了被上诉人扣押车辆的行为属具体行政行为，但最终又以“本案系刑事侦查未终结的案件”不支持上诉人的诉讼请求，显然前后矛盾。尽管上诉人上诉理由充分，但判决结果还是不尽人意。

2004年6月21日，B市中级人民法院审理后作出（2004）南行终字36号终审判决，称：“根据《行政诉讼法》第三条第一款、第五条的规定，以及上诉人的诉讼请求，本院仅对被上诉人所作出的没收行为进行合法性审查。被上诉人依据《刑法》第64条对皖J-61305车辆予以没收，但《刑事诉讼法》并未授权公安机关实施没收行为。因此，被上诉人采取的没收行为应视为具体行政行为，属于人民法院行政案件的受案范围。该没收行为没有法律依据，依法不能成立。皖J-61305车系

非法改装车，其发动机号等已涂改，原发动机号已无法辨认，上诉人存在违法行为，应当依法处理。因该案尚未终结，故上诉人提出返还车辆、赔偿损失的请求，本院不予支持。上诉人的上诉理由不能成立，判决驳回上诉、维持原判”。这样，终审法院虽然最终认定被告的没收行为违法，但依然没有支持陈某要求返还车辆和赔偿损失的上诉请求，使陈某的被扣车辆至今无法得到返还和处理。

五、法律悬疑：刑事涉案财物查封扣押期限可以遥遥无期？！本案终审判决在认定被告没收行为违法的同时，又判决公安机关可以继续扣押涉案车辆，这无疑等于判决公安机关可以永无期限地扣押原告的车辆。并且，终审法院不顾公安机关已经将“非法购买赃车”刑事案件转化为“非法改装车”处理的事实，最终认定“该案尚未终结”，这又让我们产生了这样的疑惑：难道刑事侦查过程可以遥遥无期？值得特别注意的是，在本案第一次上诉期间的2003年9月17日，B市C区公安局作出了《关于撤销没收谢某汽车的决定》，称：“经研究，我局决定撤销于2002年10月22日对谢某非法改装的厢式载货汽车的没收，根据《刑事诉讼法》第114条第一款的规定，予以扣押，以便对该案继续侦查”。公安机关的这一举动，似乎是在应合法院的认定，那就是刑事案件财产扣押可以遥遥无期、刑事侦查行为可以遥遥无期！？探究法律、法规可知，目前我国关于刑事涉案财物查封扣押制度的规定主要见于以下法律和规章之中：1、《中华人民共和国刑法》：第64条：“犯罪分子违法所得的一切财物，应当予以追缴或责令退赔；对被害人的合法财产，应当及时返还；违禁品和犯罪所用的本人财物应当予以没收，没收的财物和罚金，一律上缴国库，不得

挪作他用和自行处理”。2、《中华人民共和国刑事诉讼法》：第198条：“公安机关、人民检察院和人民法院对于扣押、冻结犯罪嫌疑人、被告人的财物及其孳息，应当妥善保管，以供核查。任何单位和个人不得挪用或者自行处理。对被害人的合法财产，应当及时返还。对违禁品或者不宜长期保存的物品，应当依照国家有关规定处理。对作为证据使用的实物应当随案移送，对不宜移送的，应当将其清单、照片或者其他证明文件随案移送”。第114条：“在勘验、搜查中发现的可用以证明犯罪嫌疑人有罪或者无罪的各种物品和文件，应当扣押；与案件无关的物品、文件，不得扣押。对于扣押的物品、文件，要妥善保管或者封存，不得使用或者损毁”。第118条：“对于扣押的物品、文件、邮件、电报或者冻结的存款、汇款，经查明确实与案件无关的，应当在三日以内解除扣押、冻结，退还原主或者原邮电机关”。3、公安部《公安机关办理刑事案件程序规定》：第217条：“对于扣押的物品、文件、邮件、电子邮件、电报，应当指派专人妥善保管，不得使用、调换、损毁或者自行处理。经查明确实与案件无关的，应当在三日以内解除扣押，退还原主或者原邮电部门、网络服务单位”。第219条：“对容易腐烂变质及其他不易保管的物品，可以根据具体情况，经县级以上公安机关负责人批准，在拍照或者录像后委托有关部门变卖、拍卖，变卖、拍卖的价款暂予保存，待诉讼终结后一并处理。通知被害人后，超过半年未来领取的，予以没收，上缴国库。如有特殊情况，可以酌情延期处理。凡是已经送交财政部门处理的赃款赃物，如果失主前来认领，并经查证属实，由原没收机关从财政部门提回，予以归还。如原物已经卖掉，

应当退还价款”。本案被告公安分局也是根据该条来作为自己的没收行为合法性的依据。第221条：“对扣押的犯罪嫌疑人的财物及其孳息，应当妥善保管，以供核查。任何单位和个人不得挪用、损毁或者自行处理”。第222条：“对扣押的犯罪嫌疑人的财物及其孳息中，作为证据使用的实物应当随案移送；对不宜移送的，应当将其清单、照片或者其他证明文件随案移送。待人民法院作出生效判决后，由扣押的公安机关按照人民法院的通知，上缴国库或者返还受害人，并向人民法院送交执行回单”。我们知道，《中华人民共和国刑事诉讼法》及相关法律、法规、规章对于犯罪嫌疑人被拘留、逮捕案件的侦查期限问题确实作了相对完善的规定，但是，在上述法律、规章中关于涉案财物扣押期限和侦查期限的规定明显存在以下的问题和不足：1、在刑事案件中，对于被扣押后应当退还的财物只规定：“经查明确实与案件无关的，应当在三日以内解除扣押，退还原主”，但是，应当在车财物被查扣后多长时间内查明与案件无关却没有规定。这样，就必然导致“应当在三天内退还原主”的规定实际上是一个无期限的规定。2、在刑事案件中，如果在一定时间内无法查明与案件有关，或没有足够的证据证明所查扣的物品是犯罪物品的，应当在何时解除查封、扣押并退还原主的问题没有明确规定。3、在刑事案件中，对于在财物被查封、扣押的情况下，该案件的侦查期限应当如何掌握和计算没有规定。相较之下，在行政治安案件中，虽然《中华人民共和国治安管理处罚条例》对财物被扣押后的退还期限没有明确规定，但是，2003年8月26日公安部出台的《公安机关办理行政案件程序规定》第88条规定：“对扣押的物品和文件，

公安机关应当在十五日内作出处理决定。逾期不作出处理决定的，公安机关应当退还当事人”。因此，两者相比较，我国法律关于刑事案件涉案财物扣押期限的规定显然比治安案件的规定更落后、更不完善。

六、立法建议：如何完善刑事涉案财物查封扣押制度？

根据前述的论述，在我国的司法实践中，对于刑事案件涉案财产物品查封、扣押永无期限的问题实际已经在本案案例中昭然若揭，笔者相信在其它案件中同样存在相类似的情况。所以，事实上，在我们的日常生活中会经常出现许多刑事涉案财物被查扣后长期无法得到偿还和解决的问题。难怪在本案的诉讼过程中，被告公安分局的经办民警毫不开玩笑地对原告扬言：“你的车辆拿不回去，我们可以扣你二十年！”。显然，我国目前的刑事诉讼法律、法规无法解决对刑事涉案财物查封扣押可以“遥遥无期”的问题。因此，我们必须深刻反思我国刑事案件对涉案物品查封、扣押制度中的不足和缺陷，应当完善和健全我国的刑事财产查封扣押制度。笔者认为，解决我国刑事诉讼法律、法规中存在的这种缺陷和不足的具体立法建议是：修改《中华人民共和国刑事诉讼法》，对于当事人财物被查封、扣押的案件，规定严格的侦查终结或中止侦查期限，凡是不能在一定期限内查明案件事实或者不能证明所查扣的物品系犯罪物品的，应当立即解除查封、扣押措施，退还原主，不能退还的应当列入国家赔偿的范围；对于财物被查封、扣押的有关当事人对于侦查机关违反查封、扣押期限规定拒不退还的，可以提起行政诉讼或申请国家赔偿。作这样的规定，不但可以大大提高刑事案件的执法效率，而且还可以彻底解决刑事诉讼案件中存在的诸多借刑事侦查的口实损害当事人合法

权益案件的实际问题，可以比较严格地保护当事人的合法财产权益，防止冤假错案的发生。（作者：翁齐斌，福建新世通律师事务所律师）100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com