

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2024.05.014

检察审查:侦查阶段“查冻扣”措施的 规制机制

——以涉刑企业产权保护为切入点

胡之芳,朱宝桦

(湖南科技大学 法学与公共管理学院,湖南 湘潭 411201)

摘要:加强对涉刑企业涉案财物的权益保障是完善企业产权保障的重要内容。司法实践中,涉刑企业财物“查冻扣”措施适用失范的情形严重影响企业的正常生产经营。“查冻扣”措施适用失范现象的产生有观念层面的原因,但更主要的是制度层面的原因。为促进侦查阶段“查冻扣”措施适用的规范化,有必要重新定位“查冻扣”的法律性质,借鉴逮捕和捕后羁押必要性检察审查制度,进行“查冻扣”措施的事前和事后审查,以加强对公民财产权和企业产权的刑事司法保护。

关键词:“查冻扣”措施;检察审查;产权保护;对物强制措施

中图分类号:D915.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2024)05-0111-08

完善企业产权保护制度,是经济社会持续健康发展的基础,也是构建高水平社会主义市场经济体制的需要。党的二十大报告指出:“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度,优化营商环境。”^①而法治是最好的营商环境。早在2016年,中共中央、国务院就出台了《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》(以下简称《产权意见》),指出要严格规范涉案财产处置的法律程序,降低对企业正常生产经营活动的不利影响。为了落实《产权意见》的规定,最高人民法院同年发布了《充分发挥审判职能作用切实加强产权司法保护的意見》和《关于依法妥善处理历史形成的产权案件工作实施意见》,最高人民检察院也于2017年发布了《关于

充分履行检察职能加强产权司法保护的意見》,这些规范性文件均强调要加强对企业产权的司法保护^②。

完善企业产权保护制度,不仅需要维护健康的市场竞争环境,更要重视企业在被卷入刑事司法活动时涉案财物的权益保障问题。在司法过程中,对企业产权的保护主要体现为对企业涉案财物的合法处置,尤其是对涉案财物采取的查封、扣押、冻结、追缴(以下简称“查冻扣”)等措施的适用。为促进刑事诉讼中“查冻扣”措施行使规范化,中共中央办公厅、国务院办公厅、最高人民法院、最高人民检察院和公安部近些年来陆续出台了《关于进一步规范刑事诉讼涉案财物处置工作

收稿日期:2024-04-28

作者简介:胡之芳(1973—),女,湖南桃源人,博士,教授,湖南省检察案例研究基地研究员,主要从事刑事诉讼法学研究。

^①习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日。

^②为了健全对各类所有制经济平等保护的法治环境,中共中央、国务院于2023年又出台了《关于促进民营经济发展壮大的意見》(以下简称《民营发展意見》),强调“优化民营经济发展环境,依法保护民营企业产权和企业家权益”。同年最高人民法院和最高人民检察院分别发布了《关于优化法治环境促进民营经济发展壮大的指导意见》和《关于全面履行检察职能推动民营经济发展壮大的意見》,要求“全面保护各类所有制企业产权和企业家人身权、财产权”。

的意见》等一系列文件^①,这些文件虽然不是专门针对企业的涉案财物处置问题,但同样适用于企业。然而从司法实践来看,针对涉刑企业^②财物滥用“查冻扣”措施的现象仍然时有发生,其中侦查阶段尤甚^③。在企业产权保护日益受到重视的当下,如何改变“查冻扣”措施在侦查阶段适用失范现象,这无疑是在刑事司法领域亟待解决的现实问题之一。基于此,本文拟结合涉刑企业财物被滥用“查冻扣”措施的典型个案,梳理“查冻扣”措施在侦查阶段适用失范的表现形式并分析其背后原因,进而提出侦查阶段“查冻扣”措施的规制机制,以期进一步加强和完善对企业产权的刑事司法保护。

一 侦查阶段涉刑企业“查冻扣”措施违法适用的表现形式

2020年12月,最高人民法院发布的《国家赔偿法颁布实施二十五周年典型案例》中列举了25个典型案例,其中涉及刑事赔偿的18个案例中有5个都是由于侦查机关违法适用“查冻扣”导致了国家赔偿,比例高达27.7%,而5例违法“查冻扣”刑事赔偿案件中有4例都是针对涉刑企业^④。有学者通过分析北大法意数据库中392件民营企业集集资诈骗案指出,100%的涉案财产在审理之前已经被公安机关处置^⑤。这些数据无疑表明侦查阶段涉刑企业“查冻扣”措施违法适用的情形并非少见,企业一旦被卷入刑事诉讼程序,其财物往往会被侦查机关采取“查冻扣”措施。具体而言,侦查阶段“查冻扣”措施被滥用的情形主要包括以下方面。

(一) 超权限“查冻扣”

公安机关采取“查冻扣”措施的前提是基于侦查犯罪的需要,因而只能适用于侦查阶段。公安机关采取“查冻扣”措施的权力不得扩展或延续至审查起诉阶段和审判阶段。然而,司法实践中公安机关越权“查冻扣”的情形时有发生。例如,在福建龙庭房地产开发有限公司非法吸收公众存款罪一案^⑥中,政和县公安局认为案外公司中至公司的相关款项涉嫌赃款,在侦查阶段向中至公司所在地江苏省扬州市中级人民法院去函要求冻结。但因当时中至公司提起的民事案件尚未终结,无款可冻结。该非法吸收公众存款案件进入审理阶段后,政和县公安局获悉中至公司有可供冻结的财产,遂要求扬州市中级人民法院协助冻结中至公司的款项。其后政和县人民法院对该案作出刑事判决,但该判决书并未认定政和县公安局冻结的款项为赃款。该案中,政和县公安局在案件进入审理阶段后继续采取冻结措施的做法即属于超越权限的行为。

(二) 超范围“查冻扣”

司法实践中,侦查机关常常以办案需要为由,随意扩大“查冻扣”的适用范围,进行一揽子“查冻扣”。例如,在四川省泸州市魏某某挪用资金罪一案^⑦中,天新公司董事长兼总经理魏某某因擅自将其保管的单位资金20万元借给他人从事房地产开发而涉嫌挪用资金罪。泸州市人民检察院收到魏某某涉嫌犯罪线索后,收取了魏某某退缴的20万元赃款,同时另行扣押天新公司资金161.20万元。该案中,天新公司系魏某某犯挪用资金案的受害人,魏某某所挪用的20万元资金系

^①公安部于2013年出台了《公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施有关规定》。中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年联合印发了《关于进一步规范刑事诉讼涉案财物处置工作的意见》。同年,最高人民法院出台了《关于刑事裁判涉财产部分执行的若干规定》,最高人民检察院印发了《人民检察院刑事诉讼涉案财物管理规定》,公安部印发了《公安机关涉案财物管理若干规定》。2017年公安部发布了《公安机关办理经济犯罪案件的规定》,其中也涉及依法查封、扣押、冻结以及处置涉案财物的相关规定。

^②“涉刑企业”有狭义和广义之分。狭义上的“涉刑企业”也可称为“涉罪企业”,即涉嫌单位犯罪的企业。广义上的“涉刑企业”则还包括与涉罪企业或涉罪主管人员有关联的企业,如(1)主管人员涉嫌犯罪的企业,(2)涉罪企业或企业主管人员持股或经营的其他企业,(3)与涉罪企业或企业主管人员存在经济往来的第三方企业。

^③需要说明的是,“查冻扣”措施可适用于刑事诉讼的全过程,公安机关、检察机关和人民法院皆有权适用“查冻扣”。在司法实践中,“查冻扣”措施被滥用的问题主要发生在侦查阶段,检察机关、人民法院在审查起诉和审判阶段所采取的“查冻扣”措施被滥用的情形相对较少,因此,本文的探讨主要聚焦于侦查机关所采取的“查冻扣”措施。

^④参见《最高人民法院发布纪念国家赔偿法颁布实施二十五周年典型案例》,中华人民共和国最高人民法院官网,<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/281861.html>。

^⑤陈醇:《非法集资刑事案件涉案财产处置程序的高法之维》,《法学研究》2015年第2期。

^⑥参见(2019)闽07委赔3号福建省南平市中级人民法院赔偿委员会国家赔偿决定书。

^⑦参见(2016)川委赔32号四川省高级人民法院赔偿委员会国家赔偿决定书。

天新公司的合法财产,理应及时返还;泸州市人民检察院另行扣押的 161.20 万元资金与魏某某的犯罪行为无关,也应当及时退还天新公司。但泸州市人民检察院却将上述 181.20 万元扣押资金按罚没款处理全部缴纳至财政部门,其行为就严重侵犯了天新公司的合法权益,属于较典型的超范围扣押行为。

(三) 超数额“查冻扣”

“查冻扣”措施的适用不可避免地会对企业生产经营活动造成较大影响,因此办案机关理应秉持谨慎适用的态度。在“查冻扣”所涉金额上应以“涉案金额”为限^①。但司法实践中侦查机关基于惯性思维,往往是将账户全额冻结,尤其是在电信诈骗案件中超数额“查冻扣”现象比较常见。近两年引起较大社会关注的义乌“冻卡潮”事件就是一个典型例证。义乌个体经营户和小微企业在外贸交易中,收取货款以人民币结算为主,外国客商习惯通过地下钱庄支付结算货款。疫情发生后,电信网络诈骗犯罪团伙与地下钱庄紧密勾结,常将诈骗赃款变现成货款转给经营户进行洗白。由于义乌小微外贸企业众多,也因此成为涉案重灾区。公安机关在打击洗钱活动过程中,对涉案账户往往采取超额冻结,有的案件涉及洗钱或者诈骗的金额只有几十万,但被冻结的账户资金总额高达数百万^②。这一做法直接导致部分企业因流动资金缺乏面临破产,对义乌外贸行业的高质量发展产生很大冲击,给义乌经济和社会稳定造成极大负面影响。

(四) 超时限“查冻扣”

司法实践中长期存在的另一种情况是——侦查机关在对企业财物采取“查冻扣”措施后,相关财物往往就被“一扣到底”或“一冻到底”^③。例如,在新加坡菲利浦海运公司涉嫌走私案^④中,广

东省揭阳市公安局以涉嫌走私为由对新加坡菲利浦海运公司的务萨号集装箱货船立案侦查。其后,揭阳市公安局对务萨号货船进行搜查并扣押船上 38 个集装箱及物品。菲利浦公司缴纳 10 万美元担保金后,该船船长和船员被随船押送出境。直至 16 年后,揭阳市公安局才决定撤销菲利浦公司集装箱货船涉嫌走私侦查案,造成外籍公司财产损失,最终广东省高级人民法院赔偿委员会作出了国家赔偿决定。该案就属于对涉案公司财产超时限“一扣到底”所导致的典型侵权行为。据调查,60.5%的受访警察承认,自己很少、基本没有或者从来没有主动对“与本案无关的财产”解除查封、扣押。侦查人员认为,“一旦解除扣押、冻结,相当于承认自己办错了案子,也会引起其是否办了关系案的怀疑。所以,除非领导批示或检察机关监督,一般不会主动解除”^⑤。

二 侦查阶段涉刑企业“查冻扣”措施适用失范的原因探析

侦查阶段“查冻扣”措施适用失范现象之所以广泛存在,其原因是多方面的。

(一) 观念上对财产权的重要性认识不足

对企业来说,财产是其运行和发展的生命基础。然而在我国,“重人身,轻财产”的传统司法观念长期存在,对涉案财物的保护观念相对滞后,司法实践中往往存在对被追诉人的财产权保护明显不足的困境。有学者调查发现,多数侦查人员认为,相较于逮捕(羁押)等人身强制措施而言,针对财物的“查冻扣”措施并不会造成不可挽救的影响,即使是错误地对财物进行“查冻扣”,也可以采取相应的补救措施,因而习惯性地对涉案财物处置的规范性不予重视^⑥,

^① 最高人民法院、公安部《关于公安机关办理经济犯罪案件的若干规定》第 47 条规定,“对不可分割的土地、房屋等涉案不动产或者车辆、船舶、航空器以及大型机器、设备等特定动产,可以查封、扣押、冻结犯罪嫌疑人提供的与涉案金额相当的其他财物。犯罪嫌疑人不能提供的,可以予以整体查封。冻结涉案账户的款项数额,应当与涉案金额相当”。《公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施有关规定》第 27 条也明确规定,不得超出涉案金额范围冻结款项。

^② 参见包慧:《义乌外贸商户“冻卡”困局 精准打击有多难?》,《21 世纪经济报道》2021 年 4 月 26 日;陈一良:《义乌外贸“冻卡”冲击被冻卡的义乌商户或达 80%,部分商户陷入经营困境》,《中国经济周刊》2021 年 4 月 30 日。

^③ 向燕:《刑事涉案财物处置的实证考察》,《江苏行政学院学报》2015 年第 6 期。

^④ 《最高人民法院发布纪念国家赔偿法颁布实施二十五周年典型案例》,中华人民共和国最高人民法院官网, <https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/281861.html>。

^⑤ 向燕:《刑事涉案财物处置的实证考察》,《江苏行政学院学报》2015 年第 6 期。

^⑥ 向燕:《刑事涉案财物处置的实证考察》,《江苏行政学院学报》2015 年第 6 期。

由此导致侦查阶段“查冻扣”措施被滥用的现象广泛存在。

(二) 办案机关受经济利益的驱动

尽管我国财政部已经多次重申要实行收支两条线,但在一些地方,财政部门仍将公安、司法机关的罚没款收入以各种名目和形式予以返还,即罚没的财物必须上缴国库,但罚没机关可以向财政部门申请返还,有的返还比例高达八至九成^①。在缺乏外部机关审查监督的情况下,侦查机关很容易为了追逐部门私利而肆意地对涉案财物进行“查冻扣”,并将“查冻扣”的财物进行提前变卖、拍卖,以获取按比例返还的财政收益。此外,在有些案件中,虽已撤销案件,或是查清部分案件事实后追诉并执行完毕,但侦查机关对剩余在押的企业财产依旧没有依法返还,而是将该财产据为己有。

(三) “查冻扣”措施的适用缺乏细化标准

根据《刑事诉讼法》以及相关司法解释的规定,侦查机关采取“查冻扣”措施应当限于与案件有关的财物。然而,何为“与案件有关”,如何认定财物是否涉案,如何判断是否具有“侦查犯罪的需要”等,都未予以明确,而交由侦查人员自由裁量。可见,现行法律对“查冻扣”措施的启动条件和程序设置得较为模糊,由于缺乏明确的审查内容和具体的启动程序,使得侦查人员对“查冻扣”措施的适用具有极大的自由裁量权,从而导致“查冻扣”措施启动的随意性。

(四) “查冻扣”措施由侦查机关自审自执

根据我国《刑事诉讼法》的规定,在侦查阶段,对涉案财物“查冻扣”的审查权掌握在侦查机关内部,是否采取“查冻扣”措施,以及“查冻扣”的具体方式和期限,都由侦查机关自审自执,缺乏外部机关的审查监督与有效制约。“如此容易侵犯财产权的强制性措施,由侦查机关内部决定,而不经受外部机关的审查和授权,极易导致‘查冻扣’措施的滥用。”^②

(五) “查冻扣”措施的动态审查制度不健全

2015年,公安部《公安机关涉案财物管理若

干规定》第6条规定:“公安机关对涉案财物采取措施后,应当及时进行审查。经查明确实与案件无关的,应当在三日以内予以解除、退还,并通知有关当事人。”这一条款规定了对涉案财物“查冻扣”的后续审查,具有一定的进步性。然而,一方面该规定并未改变侦查机关自审自执的固有格局;另一方面,从内容和程序上看,既未规定财物所有人和利害关系人对启动后续审查程序的申请权,也未对“及时”二字作出明确的时间限制,更未规定具体的审查程序和法律后果;从法律效力上看,该规定只是部门规范性文件,法律位阶相对较低,实施效果极其有限。

三 涉企案件侦查阶段“查冻扣”措施应当适用检察审查

如前所述,侦查阶段“查冻扣”措施被滥用的现象不时发生,且带来一系列的负面影响,而现有的内部审查制度正是侦查机关随意适用“查冻扣”措施的根本性制度因素所在。基于此,笔者主张针对涉企刑事案件建立“查冻扣”措施的检察审查机制。

所谓“查冻扣”措施检察审查机制,是指由检察机关对侦查阶段所采取的“查冻扣”措施进行审查并作出是否批准的决定。这一审查机制的重要内涵应从两个方面予以把握:其一,由检察机关作为中立的第三方机构,来对侦查阶段的“查冻扣”措施进行外部审查,以突破侦查机关对“查冻扣”措施自审自执的局限性。其二,涉案财物被“查冻扣”之后,检察机关要对涉案财物继续“查冻扣”的必要性进行后续审查,并作出是否解除“查冻扣”的决定。

“查冻扣”措施在性质上应归属于强制措施。强制措施会对公民的基本权利造成干预、限制甚至侵犯,这是其最根本的特征。学术界普遍将强制措施的本质定位为侵犯或干预公民基本权利的强制方法。如德国学者罗科信认为:“刑事诉讼上强制措施均为对基本权利之侵犯。”^③日本学者田口守一也指出:“所谓强制措施,就是侵犯个人

^①杨帆:《我国职务犯罪类缺席审判中涉案财物处置机制构建——从传统刑事诉讼财产权保障不足展开》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2021年第6期。

^②陈瑞华:《论侦查中心主义》,《政法论坛》2017年第2期。

^③罗科信:《刑事诉讼法》,吴丽琪译,法律出版社2003年版,第273页。

重要利益的措施。”^①我国台湾地区学者林钰雄教授也认为:“强制处分(强制措施)在公法上的定位,毫无疑问属于干预公民基本权利之行为。”^②“查冻扣”措施显然符合强制措施的本质特征。然而,我国现行《刑事诉讼法》所规定的强制措施体系却并不包括“查冻扣”等针对财物的强制措施。

实际上,多年以来呼吁设立对物强制措施的观点并不鲜见,但迄今为止,刑事诉讼法虽历经三次修改,但都没有涉及对物强制措施体系的构建,“查冻扣”也依旧采取的是侦查机关自审自执的方式。这种情形的出现,一方面是由于“重人轻物”的司法观念依旧占据主导地位,另一方面,也是因为客观上过去单位企业犯罪案件相对较少,而对自然人犯罪的案件来说,“查冻扣”措施对被追诉人的影响的确不如拘留逮捕等涉及人身自由的措施产生的影响大。但近些年来,企业广泛参与到国民经济的各个环节中,企业在为国家经济发展创造价值的同时,其犯罪也呈高发态势。在传统的犯罪治理方式下,大量企业进入刑事司法轨道后出现“未判先死”现象,刑事案件中如何加强对“查冻扣”措施的规范适用,实现社会效益最大化,也就逐渐成为一个颇具紧迫性的问题。

针对“查冻扣”等对物强制措施,西方多数法治国家都规定了由法官颁布许可令的“令状制度”。对物强制措施的执行者与决定者必须分离,法院经过专门的司法审查程序,认为符合法定条件的才能许可实施^③。对侦查机关滥用涉案财物处置权的问题,国内学者指出:“更多地是公检法三机关相互配合、相互制约的司法体制所带来的结果。而要解决这一问题,就需要从根本上剥夺侦查机关查封、扣押、冻结、拍卖、变现的决定权,引入司法审查机制,由中立的司法机关通过诉讼程序来发布相关的许可令状,并给予相关利害关系人获得司法救济的机会。”^④但从我国当前的国情和司法体制来看,由人民法院进行审查尚无现实基础。相较之下,由检察机关作为第三方主

体承担审查职责更为适当。笔者认为,“查冻扣”措施检察审查机制的设置既有必要性,亦有可行性,同时也将为我国刑事诉讼中对物强制措施司法审查机制的全面确立提供经验、奠定基础。

(一) 公法领域比例原则的必然要求

比例原则是公法领域的一项重要原则。在对人的强制措施中,逮捕(羁押)对人身自由的限制是最严厉的,因而法律设置了对逮捕的检察审查批准制度和羁押必要性审查制度,对逮捕措施的适用进行严格的司法控制,体现了比例原则。在对物的强制措施当中,“查冻扣”措施对财物所产生的侵害是最紧迫的,强制性的力度也最大,尤其是对企业而言,财产是一个企业得以生存和运作的生命基础,一旦对企业的财物采取“查冻扣”措施,即在实质上剥夺了企业对其财物的使用、控制和支配权,相当于切断了企业的生命线。换言之,“查冻扣”措施之于企业的严厉程度,并不亚于逮捕(羁押)之于自然人,属于对物强制措施当中最为严厉的强制措施,按照比例原则的要求,必须对“查冻扣”措施进行严格的程序控制。因此,有必要借鉴逮捕的检察审查批准制度和羁押必要性审查制度,对侦查阶段“查冻扣”措施的适用设立严格的外部审查制度。

(二) 检察机关法律监督职责的当然之义

首先,检察机关作为我国的法律监督机关,对侦查活动负有监督职责。《人民检察院组织法》第 13 条也规定:“人民检察院发现公安机关的侦查活动有违法情况时,应当通知公安机关予以纠正。”可见,由检察机关对侦查阶段的“查冻扣”措施进行监督,是检察机关履行法律监督职责的重要体现。但现有规定是在执行机关处理的基础上进行,具有事后性和被动性^⑤。相较而言,赋予检察机关以事先的审查批准权,无疑更为合理也更为有效。其次,检察机关作为法律监督机关具有客观公正的义务,必须“坚持客观立场,忠实于事实真相,实现司法公正”^⑥。由检察机关对侦查

①田口守一:《刑事诉讼法》,刘迪、张凌译,法律出版社 2000 年版,第 28 页。

②林钰雄:《刑事诉讼法(上册)》,中国人民大学出版社 2005 年版,第 226 页。

③陈瑞华:《比较刑事诉讼法》,中国人民大学出版社 2010 年版,第 280 页。

④陈瑞华:《刑事对物之诉的初步研究》,《中国法学》2019 年第 1 期。

⑤温小洁:《我国刑事涉案财物处理之完善——以公民财产权保障为视角》,《法律适用》2017 年第 13 期。

⑥朱孝清:《检察官客观公正义务及其在中国的发展完善》,《中国法学》2009 年第 2 期。

阶段的“查冻扣”措施进行事前审批和后续审查,有利于实现对“查冻扣”措施审查的中立性和客观性。从司法实践来看,检察机关作为逮捕等强制措施审查的主体,具备相应的审查经验和审查能力,由检察机关对“查冻扣”措施进行审查,也具备充分的现实基础。

(三) 刑事诉讼活动规律的内在要求

刑事诉讼活动并非一成不变,而是一个动态的过程,具有变化性、渐进性的特征。“任何强制措施,都要随着诉讼的进展和案情的变化,及时进行变更或解除。”^①侦查机关在对涉案财物采取“查冻扣”措施时,可能具有“查冻扣”的合法性和必要性。但是,随着侦查程序的推进,现实情况会发生变化,对涉案财物继续“查冻扣”的必要性也可能随之产生改变。例如,在侦查程序启动时,侦查人员对某涉嫌生产销售有毒有害食品的企业厂房进行查封,是因为该厂房存在继续生产有毒有害食品并流入市场危害社会的嫌疑,然而,随着侦查程序的推进,发现该厂房不再具备继续生产有毒有害食品的现实可能性,且该厂房所生产的其他类型食品均为合格产品,那么此时对该厂房的查封便不再具有必要性,就应该解除查封,使其恢复对合格产品的正常生产经营。因此,建立对“查冻扣”措施的检察审查机制,对涉案财物被采取“查冻扣”措施后的状态进行全过程的跟进监督,并根据诉讼情况的变化及时作出相应决定,是刑事诉讼活动规律的内在要求。

四 侦查阶段“查冻扣”措施检察审查机制的具体建构

如前所述,侦查阶段“查冻扣”措施的检察审查机制主要包括两个部分,即“查冻扣”措施采取前的事前审批制度,以及“查冻扣”措施采取后的后续跟进审查制度。具体而言,无论事前审批还是事后审查,都不可避免地要涉及审查内容和审

查程序两个方面。

(一) 关于“查冻扣”措施的事前审批

1. 明确“查冻扣”措施事前审查的内容

(1) 财物是否涉案

公安部于2015年发布了《公安机关涉案财物管理若干规定》^②,最高检也于同年发布了《人民检察院刑事诉讼涉案财物管理规定》^③。上述规定对涉案财物的范围都强调了“与案件有关”这一必要条件,但是,对何谓“与案件有关”,并未确立具体的判断标准。笔者认为,判断财物是否与案件有关,应当根据该财物的性质和用途综合判断,不能将其范围延展得过于宽泛。“涉案财物”应仅限于被追诉人在该刑事案件中的违法所得及孳息、犯罪工具、非法持有的违禁品以及其他确能对犯罪起到证明作用的财物。对其他财物,如涉刑企业股东的私有财产,或者涉嫌犯罪企业与其他企业正常经营往来的财物,都不能认定为涉案财物。

需要注意的是,如果原物已经毁损、灭失、转移或转化,或违法所得本身就是种类物,侦查机关对原物采取强制措施已无可能,为了保全后续有关财产的执行内容,应当对相当价值的财产进行保全^④。此外,股权财产、债券财产等金融性财产的价值普遍具有波动性,并且与企业主体的经营活动具有关联性,作为处于流通状态中的财产权益,往往还涉及国家金融经济的整体发展和维护,因此,对股权财产、债券财产等金融性财产一般不宜实施冻结行为^⑤。

(2) “查冻扣”的具体目的

司法实践中,对涉案财物进行“查冻扣”的目的主要包括以下三种:一是将财物作为证据予以固定,用于证明犯罪嫌疑人/单位是否实施犯罪行为以及危害程度。该类财物包括犯罪行为实行完毕后的犯罪工具、违法所得、赃款赃物等。二是为制

①陈光中:《刑事诉讼法(第七版)》,北京大学出版社2022年版,第236页。

②《公安机关涉案财物管理若干规定》第2条:涉案财物是指公安机关在办理刑事案件和行政案件过程中,依法采取查封、扣押、冻结、扣留、调取、先行登记保存、抽样取证、追缴、收缴等措施提取或者固定,以及从其他单位和个人接收的与案件有关的物品、文件和款项,包括违法所得及其孳息,用于实施违法犯罪行为的工具,非法持有的淫秽物品、毒品等违禁品以及其他可以证明违法犯罪行为发生、违法犯罪行为情节严重的物品和文件。

③《人民检察院刑事诉讼涉案财物管理规定》第2条:刑事诉讼涉案财物,是指人民检察院在刑事诉讼过程中查封、扣押、冻结的与案件有关的财物及其孳息以及从其他办案机关接收的财物及其孳息,包括犯罪嫌疑人的违法所得及其孳息、供犯罪所用的财物、非法持有的违禁品以及其他与案件有关的财物及其孳息。

④李圣杰:《犯罪物没收》,《月旦法学杂志》(中国台湾)2016年第4期。

⑤李建伟,李晓明:《刑事诉讼中的企业家民事权利保护》,《人民司法》2019年第19期。

止正在进行的违法犯罪行为、避免危害结果持续发生而对财物进行“查冻扣”。该类财物包括供犯罪所用的工具、资金账户和非法持有的违禁品等。三是为确保判决结果生效后有财产可供执行,防止财产被转移,对涉案财物进行财产保全。该类财产包括犯罪嫌疑人的厂房机器、存款、汇款等。

如果拟“查冻扣”的财物不具备上述任何一项功能,则意味着对该财物的“查冻扣”不符合诉讼保障目的,当然不得对其适用“查冻扣”措施。

(3)“查冻扣”手段的必要性

在确认财物确与案件有关的前提下,应当根据被“查冻扣”财物所承担的不同诉讼功能来审查“查冻扣”的手段方式是否合理,即是否具有必要性。譬如,对承担财产保全功能的财物,审查该财物有无转移、流失的风险,是否有可供执行的其他财产,案外人是否提供了其他财物作为担保等;对承担阻却犯罪功能的财物,如果犯罪行为已经实行完毕且不再具有继续实行的可能性,则不具有“查冻扣”的必要性。

2.完善“查冻扣”措施事前审批的程序设计

侦查机关在刑事立案后,认为需要对财物采取“查冻扣”措施的,应当以书面形式提请检察机关审查批准。同时,可以借鉴《刑事诉讼法》第 82 条关于先行拘留的规定,根据案件办理过程中出现的紧急情况,如被追诉人正在转移、恶意毁损财物等,进行先行“查冻扣”,并在先行“查冻扣”的三日以内,以书面形式提请检察机关审查批准。

检察机关应当对“查冻扣”措施是否符合适用条件进行严格审查,在审查过程中,充分听取被追诉人、财物所有人以及利害关系人的意见,辩护律师提出要求的,应当听取辩护律师的意见。对涉案财物数额较大、案情重大复杂或社会影响重大的,应当召开听证会,由财物所有人、被追诉人及其辩护人、利害关系人以及侦查人员出席听证会,充分听取多方建议和意见。

(二)关于“查冻扣”措施的后续审查

涉案财物被“查冻扣”后,检察机关应当对该财物继续“查冻扣”的合法性和必要性进行后续审查,以实现“查冻扣”措施的动态审查监督。

1.明确“查冻扣”措施后续审查的内容

对已经“查冻扣”的涉案财物,应当定期审查

是否逾期,定期审查其保管的场所和保管方式是否合理,财物是否遭到毁损、消耗。一旦发现被“查冻扣”的财物保管场所或方式不合理,应当及时更换,以免财物在被“查冻扣”的过程中遭到不必要的损耗。此外,在财物被采取“查冻扣”措施后,要及时审查现实情况是否发生变化,即该措施的适用前提是否仍然存在。对承担证据功能的财物,如果审查认定该财物无法对案件事实起到证明作用的,“查冻扣”措施应当予以解除;对承担财产保全功能的财物,如果利害关系人提供了其他财物作为担保,也应当及时解除;对阻却犯罪功能的财物,应当审查该犯罪行为是否还在延续,如果解除不致产生社会危害,则符合解除条件。

2.细化“查冻扣”措施后续审查的程序要求

后续审查可以依财物所有人或利害关系人的申请而启动,或者依侦查机关的提请而启动,亦可以由检察机关依职权启动。检察机关在审查的过程中,可以召开听证会,认真听取申请人、辩护律师、承办案件的侦查人员以及其他利害关系人提出的建议和意见。

财物所有人及利害关系人对检察机关无故不启动财物“查冻扣”后续审查程序,或者对检察机关所作出的决定有异议的,可以向上一级检察机关申请复议、复核。另外,如果侦查机关在收到解除决定后不及时解除,或者不按照决定书的期限、方式等要求解除的,财物所有人及利害关系人也可以向作出解除决定的检察机关提出申诉,由检察机关发出纠正违法通知书,责令侦查机关解除。还有,如果检察机关的决定或者侦查机关的执行违反法定程序,导致财物遭受损失的,财物所有人及利害关系人可以依法申请国家赔偿。

结语

党的二十大报告强调:“必须坚持法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,在法治的轨道上全面建设社会主义现代化国家。”^①在企业产权保护日益受到重视的当下,严格规范涉案财物的司法处置程序,保障涉刑企业在司法过程中不受非法侵害,增强企业在遭遇重大危机时的生命力,才能推动社会主义市场经济秩序持续健康发展。针对涉刑企业财物被滥用“查冻扣”措施的现象,建

^①习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022 年 10 月 26 日。

立“查冻扣”措施的动态检察审查机制,是保护企业财产权的必然要求,也是经济发展和社会稳定的现实需要。未来,还应当制定健全的程序性制

裁机制,拓宽财物所有人及其利害关系人的权利救济渠道,以进一步加强对涉刑企业的刑事司法保护,促进我国社会主义市场经济的法治化发展。

Procuratorial Review: the Regulation Mechanism of the Measure of Seal-up, Detainment, or Freezing at Investigation Stage: Taking the Property Right of Suspected Enterprises as the Entry Point

HU Zhifang & ZHU Baohua

(School of Law and Public Administration, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

Abstract: Strengthening the protection of property rights and interests of enterprises involved in criminal process is an important part of improving the protection of property rights of enterprises. In judicial practice, the measure of seal-up, detainment, or freezing is chaotic in the investigation stage, which seriously affects the normal production and operation of enterprises. There are some conceptual reasons for the phenomenon of the abuse of the measures mentioned above, but more important reason is the imperfection of the system. In order to promote the applicable standardization of seal-up, detainment, or freezing measures at the investigation stage, it is necessary to redefine the legal nature of seal-up, detainment, or freezing measures, draw on the experience of the procuratorial review system of arrest and post-arrest detention necessity, and to conduct pre-and post review system of the seal-up, detainment, or freezing measures, so as to improve the criminal judicial protection of citizen property rights and enterprise property rights.

Key words: the measure of seal-up, detainment or freezing; procuratorial review; enterprise property right; compulsory measures against object

(责任校对 徐宁)