

最高人民法院司法研究

重大课题优秀成果巡展

规范刑事案件涉案财物处置工作，对于保障刑事诉讼的顺利进行、保护当事人与利害关系人的合法权益、确保司法公正具有重要意义。近年来，刑事案件涉案财物处置工作面临的新情况、新问题层出不穷，特别是非法集资等涉众型经济犯罪案件，有重大影响的黑社会性质组织犯罪案件、社会关注度高的贪污贿赂犯罪案件等重大刑事案件，查封财物数量众多、种类繁多，涉刑民交叉问题突出，处置难度愈加大。如何公正高效开展刑事案件涉案财物处置工作，成为当前包括人民法院在内的办案机关亟待解决、完善的一项重大现实命题。

一、刑事案件涉案财物处置现状

刑事案件涉案财物处置涉及审前、审判、执行各个阶段，贯穿于整个刑事诉讼程序，具有很强的全局性。近年来，公检法办案机关相继出台了一系列规范性文件，为依法开展刑事案件涉案财物处置工作提供了重要依据。但同时，课题组研究分析，现有规范性文件中的很多条文表述较为原则，欠缺可操作性，在涉案财物处置新情况、新问题频发的背景下，难以满足和应对实践需求。具体来说，司法实践中，刑事案件涉案财物处置工作主要面临以下痛点难点问题：

1. 刑民交叉问题突出，法律适用不够统一。实践中，当前非法集资等涉众型经济犯罪案件中不同层级被告人的退赔责任如何确定，争议较大，法律适用并不统一；刑事案件涉案财物追缴与善意取得制度的适用尚不协调，当事人、被害人、案外人等各方主体利益冲突较大；刑民责任交叉不断，涉案财物的分配顺位争议不断，主要涉及退赔被害人损失与普通民事债权清偿的顺位、存在优先受偿权的民事债权的保护与清偿范围、退赔被害人损失与破产程序的关系等。

2. 处置主体责任不清，相关工作衔接不够顺畅。目前，法院与公安机关、检察机关之间，以及法院不同内设部门之间，权责不清、配合协调不够顺畅的情形在一定程度上仍然存在，容易导致涉案财物权属证据收集不够、查封冻结工作衔接不畅、先行处置工作虚置、继续追缴工作难以开展、财产异议受理程序混乱以及移送执行工作不畅等实际问题。

3. “重查轻管”现象突出，忽视资产经营管理。非法集资等涉众型经济犯罪案件，有重大影响的黑社会性

质组织犯罪案件、社会关注度高的贪污贿赂犯罪案件等重大刑事案件，查封财物数量众多、种类繁多，往往涉及股权、工程项目等经营性资产。囿于职能及专业限制，一些办案机关或多或少存在“重查轻管”“一查了之”以及“处置方式单一粗糙”等问题，容易引发被投资企业资金链断裂、在建项目“烂尾”等后果，不利于实现追赃挽损效果的最大化。

4. 权利救济程序不明，规范救济机制欠缺。刑事案件涉案财物处置过程中，利害关系人、案外人提出异议的情形较为普遍。针对异议受理部门的选择、异议处理的具体程序、异议结论的答复方式等程序性事项，各地公检法机关操作并不一致，且欠缺规范性，导致对当事人、案外人的权利救济并不充分，甚至容易激化矛盾。如何规范处置涉案财物权属争议，防止引发更多的“案中案”，也是当前涉案财物处置过程中的一项难点问题。

二、刑事案件涉案财物处置的整体要求与原则

课题组认为，人民法院等办案机关应当充分认识当前开展刑事案件涉案财物处置工作的复杂性与重要性，并遵循以下原则与要求：

第一，坚持以人民为中心，全力保障各方主体权益。刑事案件涉案财物处置工作的开展是否公正、高效，要由人民群众切身感受。人民法院等办案机关应当切实提升依法高效规范处置涉案财物的水平，保障被害人、利害关系人、被告人等各方主体合法权益。经济犯罪案件特别是涉众型经济犯罪案件，刑事涉案财物处置工作更是处理该类案件的重中之重，处理不当容易引发访群事件，影响社会稳定。案件办理过程中，办案机关应当强化追赃挽损意识，将此项工作放在与定罪量刑同等重要的位置，综合运用多种手段，做好涉案财物清运、财产变现、资金归集、资金清退等工作，从而在严厉打击犯罪的同时充分保障被害人、利害关系人等各方主体的合法权益。

第二，坚持刑民协调原则，依法平衡各方利益冲突。刑事案件涉案财物处置工作往往牵涉多个权益主体，法律关系多元复杂，利益冲突较为突出。从司法实践看，这一特征在非法集资、涉黑恶势力犯罪等案件涉案财物处置中尤为典型。此类案件涉案财物规模庞大、权属复杂，刑民交叉现

象较为普遍，处置过程中涉及多重法律关系，需要认真厘清，并面临利益平衡方面的要求与挑战。在此背景下，无论是实体规则的明确还是程序保障机制的构建，均应遵循刑民协调原则与利益平衡理念，实现对多元权益主体诉求的平衡与保障。

第三，坚持正当程序与经济原则，确保公正、规范、高效处置。刑事案件涉案财物处置工作的开展，不可避免会对权利人的财产权益造成剥夺或者限制。为规范司法机关依法行使职权，防止司法权力的恣意运用，有效保护公民的财产权利，有必要遵循正当程序原则，特别是赋予权利人实体知情权、程序参与权、表达诉求权以及相应的救济权利。同时，在刑事涉案财物处置过程中，公检法机关还应当注重评估、考量涉案财物的处置成本，选择最优化的处置方式，兼顾效益与适度原则，从而确保国家层面和公民层面均能实现利益最大化。

第四，坚持能动司法理念，积极进行有益探索和尝试。针对刑事案件涉案财物处置工作开展过程中存在的涉案财物保管流转不畅、涉案资产管理不善、对外债权追缴路径不明、权利救济机制不规范等突出问题，公检法机关应当充分发挥主观能动性，积极转变工作理念与方法，创新工作机制，注重科技与数据赋能，充分吸纳社会专业力量参与其中，通过科技手段与社会力量，大力提高工作效率与工作质量。

三、刑事案件涉案财物处置规则与机制构建

刑事案件涉案财物处置工作的开展，应当坚持以人民为中心，并在遵循刑民协调原则、正常程序原则以及经济性原则的基础上，充分发挥主观能动性，构建科学、合理的实体处理规则以及规范、可操作性强的程序运行机制。

1. 引入“比例连带责任”规则，分层级、按比例确定涉众型非法集资案件各被告人的退赔责任。涉众型非法集资案件被告人众多，各被告人所处层级、岗位职责存在差别，往往并不存在完整的共同故意或意思联络。针对非法集资行为造成损失，实际控制人、组织者策划指挥者、非法利益主要支配者承担完全连带责任并无争议；而除此之外的其他被告人，无论是按照“完全连带责任原则”还是“违法所得为限原则”承担退赔责任，

均不合理，采取“比例连带责任原则”更为妥当。

所谓比例连带责任，即综合各被告人所处层级、岗位职责、过错大小、对造成损失的原因力等多重因素，对被告人施以部分比例的连带赔偿责任。也就是说，被告人的责任在大概概念上仍然属于连带责任范围，但赔偿的范围并非全部损失金额，而是只与自己责任、过错有关的部分。如此处理，可使责任的认定及承担更具弹性，从而确保实质正义。具体来说，对于一般的中高层管理者、团队长、业务员等，不应要求其承担完全连带责任，除依法追缴个人实际违法所得外，还可根据其参与造成损失金额的一定比例或按照个人实际违法所得的相应倍数合理确定退赔责任。

2. 坚持刑民协调原则，兼顾被查封财物性质及查封顺序区分处理退赔顺位。刑事被告人同时承担刑事、民事责任，其财产又不足以全部支付时，退赔被害人损失并非一律优先于普通民事债权清偿，而是要结合被查封财物的性质以及查封顺序等区分处理。具体可作如下区分：

一是查封财物系赃款赃物或由赃款赃物直接转化而成的，退赔被害人损失应当优先于其他民事债权的执行；查封财物系赃款赃物与被执行人其他合法财产混合而成，但赃款赃物所占比例明确时，同样应将相应比例的赃款赃物优先发还被害人。

二是查封财物系赃款赃物之外的被执行人其他财产的，一般应当按照查封财物先后顺序决定退赔被害人损失与普通民事债权清偿顺位。但是，涉人身损害赔偿中的医疗费用等一般作为第一顺位予以清偿。

三是对于查封财物依法享有优先受偿权的民事债权人，一般应当优先于退赔被害人损失与普通民事债权清偿，但基于利益平衡与刑民协调原则的考虑，优先清偿范围至多限于债权本金。另外，如果优先受偿权设立过程中存在一定过错或瑕疵的，可综合考量该过错与瑕疵情况，适当降低本金优先受偿比例。

四是对于刑事查封的破产企业财产，系赃款赃物或赃款赃物直接转化而成的，可行使破产取回权，不宜纳入破产财产范围；对于刑事查封的破产企业其他财产，宜纳入破产财产范围，被害人损失只能作为普通破产债权参与分配。

3. 注重价值协调与利益衡量，实现涉案财物追缴与善意取得制度的协

调适用。刑事善意取得的概念与民事善意取得的概念不宜完全画等号。涉案财物追缴过程中，需要协调好所有权保护与交易安全的关系统，平衡好被害人善意第三人利益。其中，以下情形尤为需要关注：一是关于清偿债务型善意取得。有必要对《最高人民法院、最高人民检察院关于办理诈骗刑事案件具体应用法律若干问题的解释》（法释〔2011〕7号）第十条确立的善意取得标准进行限缩解释，不宜将清偿正当债务的所有情形均认定为善意取得。对于行为人不将赃款用于清偿正常债务以外的不良债务、已过诉讼时效的自然债务或未到期债务的，一般不宜认定第三人系善意取得。同时，可考虑建立“追缴法定期限”制度，通过时间要素平衡各方利益冲突。

二是关于购买服务型善意取得。应重点关注第三人是否支付合理对价以及服务是否履行完毕；服务尚未履行完毕的，不宜认定为善意取得，但在追缴赃款时应扣除相应比例的合理费用。

三是关于用于投资、购买不动产型善意取得。行为人已将赃款支付给善意第三人，但因刑事案发等原因未能继续履行合同，第三人仅丧失交易机会的，不宜认定为善意取得；同时，因未继续履行合同给善意第三人造成损失的，在追缴时应扣除该部分金额。

四是关于典当物品。因受到有偿回复请求权的限制，不宜适用善意取得。

4. 借助社会力量，注重科技赋能，提升涉案财物追缴处置工作质量与效率。对于查封财物繁杂、继续追缴压力较大的非法集资等涉众型经济犯罪案件，以及查封的股权、实体项目等经营性资产，可考虑从破产管理人名册中引入律师事务所、会计师事务所等社会中介机构担任资产管理人，或引入多元化专业人士组成资产管理团队，协助司法机关做好涉案财物的分类、清理、经营管理工作。

关于对外债权追缴工作的开展，则可分阶段、分层次进行：一是开通债务自助履行平台。通过发布催收公告、短信等方式，督促相关借款人在公告期限内尽快登录平台，确认并偿还所涉债务。二是对于已到期债权，可出具刑事裁定书追缴。借款人在公告期限内未归还

已到期债权，可由刑事审判庭分批、分金额区间出具裁定书直接追缴。借款人对到期债权金额有异议的，可以书面方式提出，通过书面审查、听证等方式纠正。三是对于未到期债权的追缴。经借款人同意，可直接提前收取或裁定提前收取，或者视情冻结借款人账户内的对应债权金额。四是集中开展失信惩戒。对于恶意逃废债的借款人，可与相关部门配合，集中采取失信惩戒措施。其中，对于小额借款人，基于比例原则的考虑，应审慎开展限制高消费措施。五是必要时可委托律师事务所等第三方社会中介机构，对已到期债权通过民事路径追缴。

5. 完善追赃挽损协同配合机制，实现涉案财物保管、流转、处置等各个环节的有序有效衔接。各办案机关在追赃挽损过程中，有必要强化协同配合，完善以下工作机制：一是完善涉案财物查明控制机制。侦查机关、检察机关应当全面搜集证明涉案财物的来源、性质、权属状况、价值等证据，并制作详尽规范的涉案财产清单，检察机关提起公诉时，应当根据查明的涉案财物情况、证据，提出明确的涉案财物处理意见。二是完善涉案财物持续封存衔接工作机制。对于已采取查封措施特别是通过网络查控系统查封的财物，检察机关、人民法院可在期限届满前出具委托函，委托侦查机关及时续行查封，侦查机关予以协助。三是完善涉案财物先行处置机制。建立完善侦查阶段、审查起诉阶段先行处置涉案财物的配套机制，确保先行处置工作落到实处。

6. 构建完善有效的权利救济机制，平衡保障多方主体利益诉求。为妥善、规范处理案外人、利害关系人针对刑事涉案财物权属等提出的异议，有必要系统构建异议处理机制以及案外人、利害关系人权利救济程序。通过对此类情形下的刑、民程序分流，并采取诉讼化改造方法，从而遏制实践中出现的“程序倒流”和刑事财产执行往返于刑事审判部门和执行部门之间悬而未决的现象。针对异议处理中的具体问题，可建立合议庭评议、专业法官会议、审执部门联席会议、审判委员会的多级讨论机制，必要时搭建跨部门、跨专业的审判组织。

【上海市第一中级人民法院课题组，主持人：陆卫民（已调至上海市高级人民法院）】

行政诉讼判决方式适用与完善研究

行政诉讼判决是人民法院审理终结时对行政案件实体问题所作的权威性判定，是人民法院司法权对行政行为的合法性审查权以及对行政争议的解决权的集中体现。现行行政诉讼法施行八年以来，判决方式的应用实践卓有成效，但在体系性与精细化等方面仍面临一定问题。进一步更新理念、优化体系、细化适用条件，对于实质性解决争议、避免程序空转、实现公正与效率的统一、促进依法行政、助力法治政府建设，及时全面高效回应当事人的权利保护需求，具有积极意义。为此，课题组结合当前行政诉讼判决方式的立法现状、理论观点及典型案例，重点研究了相关基础理论、诉判关系、现有判决方式的适用条件、重要案件类型中判决方式的适用，并在比较研究的基础上，提出拓展完善判决方式体系的方案，尝试回应理论争议，切实服务审判实践。

一、行政诉讼判决方式适用实践中存在的主要问题

现行行政诉讼法为行政判决方式的适用提供了法律依据，相关司法解释解决了行政判决方式适用中存在的一些问题，但是相关理论争议、实践困境仍然存在。

1. 法律规范依据供给不足，专门司法解释“缺位”。行政诉讼法、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》均是针对行政诉讼制度作出的整体制度安排，涉及行政诉讼制度运行的各个方面，对于行政诉讼判决方式的理解与适用虽有着墨，但是仍然难以完全覆盖司法实践中的多元复杂情形。目前针对行政诉讼判决方式的适用尚未出台专门的司法解释。

2. 适用条件的精细化不足，粗糙的适用条件与复杂的审判实践“错位”。精细化不足主要表现在每种判决方式的适用条件规定比较原则，不同判决方式之间的区分适用条件有待进一步厘清，导致审判实践中出现“同案不同判”的局面。具言之，现有规范对驳回判决适用条件的规定较为粗略，与其他判决方式的适用衔接不清晰，导致驳回判决成为了兜底方式。

全部撤销判决与部分撤销判决的区分适用不清晰；重作判决的适用条件有待明确。确认违法判决、确认无效判决适用条件不够清晰，操作性不强；确认违法判决与撤销判决的区分适用不清晰；缺失确认合法判决、确认有效判决。履行判决中对“法定职责”的理解、不履行与不作为关系、确定“期限”、不完全适当履责的认定和处理、与其他判决方式的区分适用等问题有待明确。给付判决与履行判决的区分适用模糊不清，导致实践中给付判决向履行判决“逃逸”现象。实践中，变更判决的适用极少，不适用变更权的情形普遍存在，易出现双方当事人均不满意的效果，导致变更判决向撤销重作判决“逃逸”现象。

3. 行政诉讼判决方式的体系性欠佳，指引功能发挥不足，“诉判不一”现象严重。体系性欠佳突出表现为判决方式的种类少，缺乏新类型判决方式，导致现有判决方式对审判实践的包容性与适应性不足。除传统行政诉讼判决方式外，域外国家和地区根据行政诉讼实际情况规定了特殊的判决方式，比如，情况判决、情势变更判决、终局判决、中间判决、部分判决、禁令判决等，我国现有判决方式多为传统判决方式，对上述新类型判决方式未有规定。我国行政判决指引功能不强，一些当事人要么不知道如何执行判决，要么干脆不执行。比如，撤销判决作出后，行政机关不知道如何正确作出新的行政行为，甚至出现法院要多次判决撤销行政行为的情形。另外，我国从涉案范围到判决方式，比较重视诉讼末端规划，对法官要求较高，缺乏对诉讼类型化的关照，导致实践中“诉判不一”现象严重。上述问题进一步导致实践中很多判决方式的适用难以达到实质性解决行政争议的效果，产生“程序空转”现象。

二、行政诉讼判决方式适用优化与相关制度完善应当重点把握的几个问题

“牵牛要牵牛鼻子”。在发现实践问题、厘清问题成因的基础上，有效解决问题、优化相关制度的关键在于把握重点问题。对此，课题组认为，保证行政审判理念与时俱进，准确把

握行政判决方式的特点，保持行政判决方式在类案中适用标准统一是完善行政判决方式制度体系的关键。

1. 树立正确的行政审判理念是行政诉讼判决方式适用的先决条件。“理念一新天地宽”。选取适当的行政诉讼判决方式，既能促进依法行政，又能实现案结事了的良好效果，实现公正与效率的统一。一方面，要牢牢把握司法公正的根本要求，在作出裁判时综合考虑考虑案件的政治效果、社会效果和法律效果，在法律范围内寻求最佳办案效果，把“监督就是支持、支持就是监督”贯穿其中，将以人民为中心的司法理念更明确地落地落实到判决方式的选取中。另一方面，要积极回应效率这一人民期盼，切实解决问题，避免程序空转。做实源头治理、善于能动司法，寻求最有利于行政争议实质性化解的裁判方式，主动融入国家治理、社会治理。

2. 理顺诉判一致原则与合法性审查原则的关系是行政诉讼判决方式适用的核心问题。行政判决应当紧紧围绕原告诉讼请求，不能“你诉我判、我判我判”。行政诉讼关系是行政诉讼的基础性问题，诉判同一原则是当前两大法系各主要国家和地区刑事、民事、行政诉讼共同遵循的基本原则。由于受诉讼功能、司法审判标准以及司法环境等因素影响，诉判同一原则在我国行政诉讼中并未得到正确执行，原告诉讼请求对法院审判并未形成有效拘束。站在长远发展角度，行政诉判同一是常态，诉判关系不一致是例外。为防止行政审判程序空转，推进行政审判体系和审判能力现代化，应当重塑行政诉讼理念，树立一次性性解决争议理念，加强法官释明指导，推动行政争议实质性解决。

需要指出的是，强调诉判关系一致并非否定合法性审查原则，而是强调非行政诉讼案件，应当对行政行为是否合法进行审查，同时要有效回应当事人的诉讼请求，树立一次性性解决争议理念，通过法官释明权的有效性行使，引导当事人提出明确具体的诉讼请求，同时在适用各类判决方式时，应当优先选择最有利于行政争议解决的判决方式。

3. 保持裁判标准一致是行政诉讼

判决方式适用的效果要求。深入分析研究各类判决方式的法定适用条件及其内在逻辑联系，有助于细化行政审判规则，规范法官选择判决方式的裁量权，实现行政审判职能作用。行政诉讼判决方式在实践应用中存在的突出问题之一即表现为裁判标准不一，原因在于法定判决方式的系统性欠佳和精细化不足。行政诉讼判决方式是一个内容庞杂的体系，准确把握体系性要素不仅研究个别判决方式，而且还要弄清楚不同判决方式之间的关系，避免判决方式适用标准不统一的现象。另外，精细化的适用条件分析，是弥合立法的原则性与社会生活复杂性之间差距的必备条件。不同判决方式在同类案件中的恰当应用，取决于对判决方式适用条件的精细化研究，关键在于确定不同类型行政案件中适用具体判决方式的难点、重点问题的标准。通过行政诉讼判决方式体系化与精细化实现裁判标准统一。

三、完善行政诉讼判决制度体系与优化判决方式实践应用的建议

“细节决定成败”。制度有效运行的落脚点在于相关制度的体系化与精细化。为促进判决方式的准确适用和发展完善，以便适应新时代的要求，解决人民群众的急难愁盼问题，实质性解决行政争议，课题组提出以下三个方面具体建议：

1. 尽快制定行政诉讼判决方式司法解释，细化行政诉讼判决方式的适用条件。针对行政诉讼判决方式的司法适用制定专门的司法解释，在解释中进一步细化具体判决方式的适用条件和标准，重点对目前审判实践中的争议问题给出切实可行的答案。具言之，一是驳回判决的准确适用。法院应全面审查被诉行为的合法性，不受原告诉讼请求和理由的限制。原告诉讼请求和理由虽不成立，但被诉行为确实存在违法情形，不得适用驳回判决。因法律、政策变化需要变更或者废止被诉行为，行政机关未依法变更或者废止的，法院应当依法判决撤销或变更被诉行为，或确认被诉行为违法，不能适用驳回判决。

体履行判决与形式履行判决。以必要、适度为原则确定行政机关的履责期限，法律规范有规定的，一般应当按照规定予以确定。

五是给付判决的准确适用。行政机关不履行相关行为义务的，适用履行判决；认为行政机关不履行金钱给付、财物交付义务的，适用给付判决。给付判决应明确金钱给付的具体数额，不能简单判决限期履行给付义务。

六是变更判决的准确适用。凡是行政行为涉及数额确定、认定的，法院均依法享有司法变更权。

针对羁束行政行为或是裁量收缩为零的裁量性行政行为，应当适用变更判决。不能因新的行政处罚可能对原告造成更为不利的影响而判决驳回原告的诉讼请求。

2. 探索构建虚拟行政诉讼类型，增设新类型行政诉讼判决方式。一是以试点先行、修法定型的路径推进行政诉讼类型化。诉讼类型化是一把双刃剑，只要采取相应措施，有针对性地解决诉讼类型化存在的固有问题，就能充分发挥诉讼类型化的优势。对此，在不违反现行行政诉讼法的前提下，构建虚拟行政诉讼类型，由地方法院探索试点，明确具体诉讼类型的实践操作，成熟后可以通过修法的法定方式。二是结合实践需求、理论研究、国外经验，探索新类型判决方式。现阶段可以探索增加禁止判决、中间判决、部分判决、确认法律关系判决、情况判决与情势变更判决等新类型判决方式，以增强行政诉讼判决方式对司法实践的包容性与适应性。

3. 多措并举，强化行政诉讼判决的指引功能。一是赋予法官与司法责任制相适应的审判权限。明确规定法官审判权限，避免法官选择最安全但不能实质性解决行政争议的方式作出，避免机械司法。二是强化对行政机关重作行为的明确指引，避免产生循环诉讼，一步到位地解决争议。三是加强法官释法说理。行政判决要坚持情理法相统一，加强裁判说理，让当事人从心理上接受判决。同时，应当加强判后答疑，增强判决可接受性。

（北京市第一中级人民法院课题组，主持人：程 敏）