

行政强制法适用 典型案例精释精解

晏山嵘 ◎ 著

XINGZHENG QIANGZHIFA
SHIYONG DIANXING ANLI
JINGSHI JINGJIE

中国检察出版社

行政强制法适用 典型案例精释精解

晏山嵘 ◎ 著

XINGZHENG QIANGZHIFA
SHIYONG DIANXING ANLI
JINGSHI JINGJIE

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政强制法适用典型案例精释精解 / 晏山嵘著. —北京:

中国检察出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1581 - 0

I. ①行… II. ①晏… III. ①行政执法 - 强制执行 - 法律
适用 - 案例 - 中国 IV. ①D922. 115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 014312 号

行政强制法适用典型案例精释精解

晏山嵘 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

编辑电话: (010)68658769

发行电话: (010)68650015 68650016 68650029

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市西华印务有限公司

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 13. 25 印张

字 数: 218 千字

版 次: 2016 年 3 月第一版 2016 年 3 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1581 - 0

定 价: 48. 00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

前 言

《行政强制法适用典型案例精释精解》系从数千个真实的行政强制法案例中精选出来的，带有普遍性、典型性及指导性的案例。每个案例均由基本案情、裁判要旨及法理评析三部分组成，法理评析部分汲取了各类观点中的合理成分，从法律规定及法理层面深入探讨了其中的疑难问题，并提出了独到的解决对策及立法建议。

目前，几乎所有已出版的解析行政强制法案例的书籍中所选案例均是发生在《行政强制法》生效以前的案例，存在用新法去解读旧案例的问题。本书克服了这一弱点，本书绝大部分案例选自2012年至2015年，选材十分新颖。而且本书选取的案例几乎都是行政机关败诉的案例，通过对行政机关败诉案例的观察和记录，我们可以进一步发现法院眼中的“行政强制法”究竟是什么样子，这样无疑可以加深我们对《行政强制法》的品读和理解。

本书每个案例关注一个或数个重要的法律问题，如查封、扣押、冻结、催告、执行罚等问题，其中还涉及一些规定不明的问题及疑难问题，如先行登记保存行为的法律属性问题。本书对每个案例进行了深入分析和透彻说理。对每一个案例既进行了实证研究，又展开了理论研讨；既解释了现行法条，又深究了规范背后的理念；既提炼并阐发了重点要点，又揭示并解决了难点疑点。希望本书能够为广大行政执法人员、司法实务人员、理论研究人員、律師等法律界人士及企業界人士發揮較大的參考借鑒作用。

① 查封、扣押	
——程某某诉合肥市庐阳区城市管理行政执法局行政强制案	1
② 冻结款项	
——王某甲诉武陟县公安局行政强制案	17
③ 行政强制措施与刑事强制措施的区别	
——南宁市某商贸有限责任公司诉南宁海关行政赔偿案	34
④ 法院对行政基础决定是否拥有实质审查权	
——襄阳市襄州区水利局申请法院强制执行案	47
⑤ 行政强制执行与行政处罚的区别及违法建筑管理行为中的强制执行权限	
——朱某某诉杭州市滨江区人民政府行政强制案	53
⑥ 责令立即停止违法行为	
——温岭市生殖健康技术服务中心对温岭市卫生局行政强制 上诉案	63
⑦ 执行罚	
——佛山市顺德区某涂料集团有限公司诉广东省国家税务局 行政强制案	74
⑧ 行政强制执行权的模式	
——浙江某广告策划有限公司诉温州市鹿城区城市管理与 行政执法局行政强制案	90



9	作出行政强制措施未开具法律文书等违法行为研究	
	——重庆某畜产品有限公司诉重庆市盐务管理局梁平县分局 行政强制案	96
10	行政强制执行决定	
	——张某某与高陵县人民政府行政强制上诉案	104
11	催 告	
	——徐某某诉盘县两河乡人民政府行政强制案	112
12	继续行为	
	——严某某与湘潭市岳塘区城市管理和行政执法局行政 强制上诉案	129
13	收缴行为的法律属性	
	——陈某某诉宁波市公安局交通警察局海曙大队行政强制案	142
14	行政强制赔偿诉讼中的举证责任	
	——王某某诉沈阳市铁西区人民政府行政强制及行政赔偿案	152
15	行政强制赔偿诉讼中的赔偿范围	
	——贾某某诉博兴县锦秋街道办事处、博兴县国土资源局 行政强制及行政赔偿案	160
16	未经法定授权的行政强制主体	
	——朱某某诉武汉市汉阳区人民政府行政强制案	170
17	先行登记保存行为的法律属性	
	——温州某盐业进出口有限公司诉浙江省绍兴市盐务管理局 行政强制案	175
18	送 达	
	——戴某某诉上海市浦东新区城市管理行政执法局行政强制案 ...	184



查封、扣押

——程某某诉合肥市庐阳区城市管理
行政执法局行政强制案*

基本案情

原告：程某某，男，住安徽省合肥市某区，退休职工。

被告：合肥市庐阳区城市管理行政执法局，住所地：安徽省合肥市某区某路。

委托代理人：金某某，该局工作人员。

委托代理人：褚某，安徽某律师事务所律师。

原告程某某不服被告合肥市庐阳区城市管理行政执法局（以下简称庐阳区城管局）强制扣押决定一案，于2014年5月28日向法院提起行政诉讼。法院于当日立案受理后，于同年5月29日向庐阳区城管局送达了起诉状副本及应诉通知书。法院依法组成合议庭，于2014年6月17日公开开庭审理了本案。原告程某某，被告庐阳区城管局的委托代理人金某某、褚峰到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

2014年4月7日，庐阳区城管局作出No:3430152号暂扣物品、工具决定，相关内容为：因程某某2014年4月7日9时在合肥市宿州路进行占道经营的行为涉嫌违反了《合肥市市容和环境卫生管理条例》第52条的规定，决定对程某某的10节（9长1短）香肠、1块咸肉、2个托盘、1个纱网和1个架子予以暂扣，请程某某在2014年4月8

* 参见安徽省合肥市庐阳区人民法院〔2014〕庐行初字第00040号《行政判决书》。



日前到合肥市庐阳区双岗城管执法中队接受处理，逾期不到指定地点接受处理造成损失的，由程某某承担。

庐阳区城管局于2014年6月5日向法院提供了以下据以作出具体行政行为的证据：

(1) 合肥市庐阳区双岗街道办事处城市管理工作中心出具的情况说明一份，证明庐阳区城管局执法过程合法。(2) 暂扣物品、工具决定书，证明庐阳区城管局执法程序合法。(3) 照片3张，证明程某某违法占道经营的地点。(4) 录音资料，证明庐阳区城管局执法程序合法。

庐阳区城管局提供的法律依据为《中华人民共和国行政强制法》。

程某某诉称：2014年4月7日，其在合肥市双岗菜市场南大门西侧高压电线杆下帮其子推销专利产品，刚布置好摊位，合肥市城管局的工作人员就要求其把摊位撤走，其中一人拉倒货架，产品散落在地，其准备收拾摊位离开时，发现装有香肠、咸肉的那套商品不见了，后路人告知该套商品被庐阳区城管局的工作人员用车拉走了。其立即拨打市长热线电话，要求庐阳区城管局补开罚单，但被相关部门以各种理由拒绝。其从上午8点多钟打电话至中午，又亲自去市长热线办公地点，无功而返。下午其去双岗派出所查询报警记录，同时继续打电话，直至下午近4点钟，三名城管队员才来到双岗派出所，但仍拒绝给罚单，后在派出所民警的协调下，其才拿到罚单。因庐阳区城管局的执法程序违法，请求撤销庐阳区城管局的No:3430152号暂扣物品、工具决定书。

程某某在举证期限内提供了以下证据：

(1) 庐阳区城管局No:3430152号暂扣物品、工具决定书，证明程某某的物品被庐阳区城管局扣押。(2) 通话记录，证明程某某于2014年4月7日打电话追要罚单的时间和过程。

庐阳区城管局在庭审中辩称：(1) 程某某于2014年4月7日在合肥市宿州北路合福苑小区门前的慢车道上占道经营，不符合规定，庐阳区城管局双岗城管执法中队的队员对程某某经营的物品、工具进行暂扣，并告知程某某到双岗城管执法中队写保证书承诺不再来此地摆摊经营后，中队将暂扣的物品、工具归还，但程某某拒不配合。(2) 庐阳区城管局在暂扣程某某的物品、工具时，向程某某出



具了暂扣物品、工具决定书。(3) 2014年5月7日,庐阳区城管局双岗中队执法人员电话通知程某某前来取回被暂扣的物品、工具,程某某要求双岗中队将暂扣的香肠、咸肉拿到卫生监督所化验,说是怕被投毒而拒绝取回。庐阳区城管局的执法行为合法,请求驳回程某某的诉讼请求。

经过庭审举证、质证,双方当事人的质证意见如下:

程某某对庐阳区城管局提供的证据质证意见为:对证据(1)的真实性、合法性和关联性均有异议,认为该情况说明的内容不属实。对证据(2)无异议,并表示被扣押物品的名称是正确的,数量大致也是对的,具体数量记不清了。对证据(3)的真实性无异议,对证明目的有异议,认为证据(3)不能证明照片上的位置不能摆摊经营。对证据(4)不认可,认为通话录音的时间不是2014年5月7日,且存在剪辑可能。

庐阳区城管局对程某某提供的No:3430152号暂扣物品、工具决定书无异议,对程某某提供的通话记录有异议,认为该通话记录不能达到程某某所要证明的目的。

法院对双方当事人提供的证据认证如下:

庐阳区城管局提供的证据(1)系合肥市庐阳区双岗街道办事处城市管理工作中心关于其行政执法过程的单方陈述,程某某对此不认可,庐阳区城管局未提供其他证据印证该情况说明所陈述的事实,法院对该情况说明的真实性不予确认。庐阳区城管局和程某某均提供了No:3430152号暂扣物品、工具决定书,法院对该证据的真实性、合法性和关联性予以确认。庐阳区城管局提供的照片反映程某某当时推销产品所在的位置,程某某对此无异议,法院予以确认。庐阳区城管局当庭播放了其执法队员与程某某之间的电话录音,程某某对此予以否认,因本案所涉的具体行政行为于2014年4月7日作出,而该视听资料在此之后形成,法院不予确认。程某某提供的通话记录反映了程某某的物品、工具被扣押后,其向有关部门投诉的时间和过程,法院对该通话记录的真实性、合法性和关联性予以确认。

法院根据确认的证据以及当事人的陈述,查明事实如下:

2014年4月7日上午8时许,程某某在合肥市宿州北路合福苑小区门前的马路慢车道上推销产品,庐阳区城管局双岗执法中队的执法



人员以程某某占道经营为由，将程某某经营的香肠、咸肉、托盘、纱网和架子搬上执法车辆予以暂扣，为此，程某某持续地向相关部门反映问题。至当日下午4点多钟，在合肥市公安局双岗派出所的协调下，庐阳区城管局向程某某出具了《暂扣物品、工具决定书》。时至今日，庐阳区城管局未对扣押的物品、工具作出处理决定。

▮ 裁判要旨 ▮

法院认为，庐阳区城管局作为城市市容和环境卫生行政主管部门，有权对本行政区域内的市容环境卫生进行监督管理。《行政强制法》第18条规定，行政机关实施行政强制措施应当遵守下列规定：实施前须向行政机关负责人报告并经批准；出示执法身份证件；当场告知当事人采取行政强制措施的理由、依据以及当事人依法享有的权利、救济途径；听取当事人的陈述和申辩；制作现场笔录；现场笔录由当事人和行政执法人员签名或者盖章，当事人拒绝的，在笔录中予以注明等。第19条规定，情况紧急，需要当场实施行政强制措施的，行政执法人员应当在24小时内向行政机关负责人报告，并补办批准手续。行政机关负责人认为不应当采取行政强制措施的，应当立即解除。第24条第1款规定，行政机关决定实施查封、扣押的，应当履行本法第18条规定的程序，制作并当场交付查封、扣押决定书和清单；该条第2款第（四）项规定，查封、扣押决定书应当载明申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限。第25条第1款规定，查封、扣押的期限不得超过30日；情况复杂的，经行政机关负责人批准，可以延长，但是延长期限不得超过30日。法律、行政法规另有规定的除外。第27条规定，行政机关采取查封、扣押措施后，应当及时查清事实，在本法第25条规定的期限内作出处理决定。对违法事实清楚，依法应当没收的非法财物予以没收；法律、行政法规规定应当销毁的，依法销毁；应当解除查封、扣押的，作出解除查封、扣押的决定。庐阳区城管局在对程某某销售的物品采取扣押措施时，未按上述法律规定的程序依法进行，具体表现在：（1）庐阳区城管局未提供证据证明其履行了《行政强制法》第18条规定的各项程序。（2）庐阳区城管局未按《行政强制法》第24条规定制作并当场交付查封、扣押决定书和清单，此后交付给程某某的《暂扣物品、工具决定书》上也未载明申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限。（3）庐阳区城管局扣押程某某物品已超过《行



政强制法》第 25 条规定的 30 日期限，且未办理延长期限的相关批准手续。（4）庐阳区城管局在对程某某的物品采取扣押措施后，至今未作出相关的处理决定。

综上，庐阳区城管局在对程某某的物品采取扣押措施时违反法定程序，依照《行政诉讼法》第 70 条第（三）项第 3 目的规定，判决如下：撤销被告合肥市庐阳区城市管理行政执法局于 2014 年 4 月 7 日作出的 No:3430152 号暂扣物品、工具决定。

法理评析

查封是对动产、不动产就地封存，防止有关人员将财产任意移动、调换、使用的行为，一般不转到行政机关，通常就地封存，直接在涉案物品上贴上封条，查封场所则在涉案的门、窗、仓库张贴封条，并且应当在封条上注明期限。扣押是行政机关为取证或者防止当事人转移财产而对动产采取的扣留行为，被扣押的财产要置于行政机关的专门场所，处于其控制之下，这就是扣押和查封的最本质区别。

一、查封、扣押的一般程序要求

（一）报告及批准

虽然查封、扣押是行政机关依法对财产实施暂时性控制的行为，但是其强制力要求行政执法人员在实施查封、扣押之前应当向所属行政机关报告具体情况，并征得行政机关负责人的批准。报告及批准程序是保证查封、扣押措施合法性及权威性的基本要求，是实施查封、扣押措施的前提条件。行政执法人员在实施前应向行政机关相关负责人报告的主要内容应包括实施查封、扣押的事由、依据、对象及种类等问题。查封、扣押经负责人批准后方可实施。这里的负责人除正职负责人外还应当包括主持工作的副职负责人。如果遇到紧急情况来不及报告的，行政执法人员应在返回行政机关后及时向负责人报告，并不得超过 24 小时。行政机关负责人认为不应当采取查封、扣押措施的，应当立即解除。由此可见报告及批准程序是除紧急情况下所有行政强制措施必经程序。

（二）表明身份

行政执法人员在实施查封、扣押措施时应首先向相对人通过出示执法证件来表明其执法身份。也有学者认为，行政执法人员还可以通过穿制



服、语言告知、设置告知牌、车载喇叭、广播电台等形式来表明执法身份。执法人员出示的证件不足以表明其拥有执法权限的，相对人有权拒绝配合行政执法人员实施查封、扣押措施。比如海关缉私人员在查封、扣押时应当出示查缉证，而不应当出示工作证或警察证。为保证行政行为的公平、公正，实施查封、扣押措施应当由两名或两名以上工作人员实施。但是，在有些特殊情况下则没必要表明执法身份，例如，交通警察发现影响交通秩序或安全的违法停车时，如果驾驶人不在现场，此时，交通警察拖移机动车就没有必要也没有可能表明执法身份。^①

（三）告知及说明理由制度

告知制度要求行政执法人员在实施查封、扣押措施时应先通知当事人到场，确保当事人能够参与行政程序。若当事人拒不到场的，行政执法人员应邀请在场的见证人进行见证。执法人员要本着公正、效率的原则选择见证人。告知制度避免了当事人因为不知情而“放弃”参与权，有利于行政行为的公正实施。

说明理由制度是查封、扣押措施得以实施的重要保证。说明理由制度要求行政机关实施查封、扣押时必须向当事人说明事实性依据及理由、法律性依据及理由及裁量性依据及理由（在实施自由裁量权时所考虑的政策、利益等因素），以提高相对人对查封、扣押措施的接受性。

行政机关同时还要告知当事人依法享有的权利及救济途径。要注意以下三点：第一，公民、法人或者其他组织不知道行政机关作出的具体行政行为内容的，其起诉期限从知道或者应当知道该具体行政行为内容之日起计算。第二，公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，应当自知道或者应当知道作出行政行为之日起6个月内提出，法律另有规定的除外。因不动产提起诉讼的案件自行政行为作出之日起超过20年，其他案件自行政行为作出之日起超过5年提起诉讼的，人民法院不予受理。第三，公民、法人或者其他组织因不可抗力或者其他不属于当事人自身的原因超过起诉期限的，被耽误的时间不计算在起诉期限内。

（四）听取陈述及申辩程序

听取陈述及申辩的权利是相对人参与行政程序的直接方式。行政参与

^① 参见杨科雄：《行政强制司法审查的规则与适用》，中国法制出版社2013年版，第117页。



作为一种事先参与和预防参与能够确保行政机关在作出行政行为之前,实现与公民之间的意见沟通,为公民接受不利的行政行为奠定了心理基础,将行政行为作出之后引起的社会震荡减少到最低限度。^①因此,行政执法人员应当在听取当事人陈述、申辩后进一步了解事实情况,以便作出更合法、更合理的行政行为。

依照《行政强制法》的规定,当事人可以采取书面或口头的形式进行陈述及申辩。当事人口头陈述及申辩的行政机关应做好记录,作为调查时的一个依据。对于当事人提出的抗辩,行政机关应充分听取并进行核实。若当事人提出的抗辩成立的,行政机关应进一步调查后实施正确的行政强制措施。

(五) 制作现场笔录程序

现场笔录是指行政机关及其工作人员在执行职务的过程中,在实施具体行政行为时,对某些事项当场所做的能够证明案件实施的记录,包括现场检验、检查笔录、勘察笔录和现场制作的视听资料等。现场笔录是行政机关作出行政行为的重要的直接依据。在行政诉讼中现场笔录作为证据使用时有较强的证明力。根据最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》第63条第(2)项规定,现场笔录、勘验笔录优于其他书证、视听资料和证人证言。现场笔录不仅直接影响行政机关作出行政行为的合法性和合理性,还可能会影响日后行政诉讼审理结果的公正。现场笔录的内容主要包括:一是时间、地点。当事人是个人的,当事人栏内应填写姓名、性别、年龄、工作单位和住址。当事人是单位的,应填写单位全称。检查人、检查内容栏均应如实填写。二是现场情况。应当记录现场的准确位置,现场的环境,在场的人员情况,所见涉案物品的摆放位置、品名、形状、数量、重量、特征及在场人员的作业情况等。三是实施过程。包括实施人员,采取的手段和方式,要填写查封、扣押等具体的强制措施种类,查封、扣留物品的,应当对清点物品的详细情况,从财物名称到财物的数量、重量、品名、种类、规格、包装、标识、质量、特征、性状等状况逐步详细记载。四是“实施强制措施经过及情况”一栏至少应填写以下内容:行政执法人员姓名、所属单位;实施过程中出示执法身份证件的情况。

^① 参见章剑生:《现代行政程序的成因和功能分析》,载《中国法学》2001年第1期。



情况；实施查封、扣押财物措施的，有无通知当事人到场；实施查封、扣押财物措施的，当事人或其代理人有无到场以及邀请见证人情况；法律依据及理由；实施查封、扣押的过程和结果；告知当事人依法享有的权利和救济途径的情况。五是签字盖章。笔录写好后要交给当事人阅读或向其宣读，并由当事人签字确认。当事人拒绝到场或拒绝签字的，应在笔录中说明，有见证人的，见证人也应当签字或盖章，最后执法人员也应当签字或者盖章。

二、查封、扣押的期限

（一）一般期限与特别期限

《行政强制法》第25条规定，查封、扣押的期限不得超过30日；情况复杂的，经行政机关负责人批准，可以延长，但是延长期限不得超过30日。在这里，第一个30日属于查封、扣押的基本期限。所谓基本期限，就是指基础期限，行政机关实施查封和扣押，原则上必须在这一期限内完成。另一个30日属于延长期限。延长期限是指在基本期限之外可以增加的时间长度。基本期限加上延长期限等于最长期限。所以可以这样说，我国查封、扣押的基本期限是30日，延长期限也是30日，最长期限是60日。这里必须指出的是，基本期限与延长期限之间不允许间隔，从查封、扣押行为的开始到结束，连续计算不得超过60日，此为最长期限，当然也是绝对时间，以上就是查封、扣押的一般期限。

《行政强制法》第25条在規定一般期限的同时，又明文規定了“法律、行政法規另有規定的除外”。這意味着，法律和行政法規可以對查封、扣押的期限作出例外規定。如《公司登記管理條例》第61條規定：“公司登記機關對需要認定的營業執照，可以臨時扣留，扣留期限不得超過10天。”又如《禁止傳銷條例》第18條第1款規定：“工商行政管理部门實施查封、扣押的期限不得超過30日；案件情況複雜的，經縣級以上工商行政管理部门主要負責人批准，可以延長15日。”再如《無照經營查處取締辦法》第11條第1款規定：“工商行政管理部门實施查封、扣押的期限不得超過15日；案件情況複雜的，經縣級以上工商行政管理部门主要負責人批准，可以延長15日。”

（二）期限計算

1. 對物品的檢測、檢驗、檢疫或者技術鑑定的時間不計算在內。



根据《行政强制法》第25条第3款规定，对物品需要进行检测、检验、检疫或者技术鉴定的，查封、扣押的期间不包括检测、检验、检疫或者技术鉴定的期间。将对物品的检测、检验、检疫或者技术鉴定时间计算为查封、扣押的期限之内是不合理的，故需除外。这里需要注意的是：第一，并不是所有的物品都应当进行检测、检验、检疫或者技术鉴定，要根据“需要”而定；第二，参照《行政强制法》第18条及第25条的精神，在实施查封、扣押中需要对物品进行检测、检验、检疫或者技术鉴定的，需报请单位负责人同意；第三，对物品进行检测、检验、检疫或者技术鉴定的，应当送有资格的鉴定机构进行。

2. 查封、扣押期限按自然日计算。这里有四个概念需要事先交代。法定节假日，是指由国家确定并公布的作为国家节日而休假的时间，如元旦一天、春节三天、清明节一天等。法定休息日是指由国家确定并公布的休息日，它包括法定节假日、法定公休日和法定调休日。自然日是指自然时间长度，不考虑法定节假日、法定公休日和法定调休日因素。法定工作日是指由国家确定的工作时间，它是自然日减去法定节假日、法定公休日和法定调休日，再加上被调休日便是。根据《行政强制法》第69条规定，由于查封、扣押的基本期限和延长期限都是30日，超过了10日，因而按照自然日计算。

3. 按照日、月、年计算期限的，开始的当天不算入，从次日开始计算。这一规则目前行政法未作规定，但适用《民法通则》第154条。其间的最后一日的截止时间为24点。有业务时间的，到停止业务活动的时间截止。

（三）告知义务

有关程序中的期限，行政机关存在两个告知义务。一是当查封、扣押的期限被延长时，应当将延长查封、扣押的决定及时书面告知当事人，并说明理由。这是《行政强制法》第25条第2款作出的要求。这里有几个要点：（1）延长查封、扣押必须作出书面决定；（2）关于延长查封、扣押期限的决定必须说明为何需要延长的理由和依据；（3）关于延长查封、扣押期限的决定必须以书面形式及时告知当事人，不得以口头形式。二是当对被查封、扣押物品进行检测、检验、检疫或者技术鉴定时，检测、检验、检疫或者技术鉴定的期间应当明确，并书面告知当事人。这是《行政强制法》第25条第3款作出的要求。这里有几点必须注意：（1）对被查封、扣押的物品进行检测、检验、检疫或者技术鉴定的期限必须“明



确”。所谓“明确”，系指进行检测、检验、检疫或者技术鉴定的时间和期限必须确定，不得只告知检测之事，不告知时间期限，这不利于当事人监督。（2）将对被查封、扣押的物品进行检测、检验、检疫或者技术鉴定的时间和期限书面告知当事人，不得采用口头告知。

三、《行政强制法》第 27 条规定应如何理解

《行政强制法》第 27 条规定中有一句内容为“行政机关采取查封、扣押措施后，应当及时查清事实，在本法第 25 条规定的期限内作出处理决定”，有观点据此认为行政机关办案期限除法律、行政法规另有规定之外一般应为 60 日。笔者认为，这种理解值得商榷。该条规定的目的在于规范对被采取查封、扣押措施的财物的处理，行政机关必须在规定的期限内作出适当处理，比如解除查封、扣押或者先行变卖等，但并不意味着要在《行政强制法》第 25 条规定的期限内对案件作出终局性处理。但是，《行政强制法》第 28 条中的“处理决定”则属于对案件的终局性处理。

四、查封、扣押期间的保管和费用

（一）保管义务

查封、扣押行为发生后，被查封、扣押的物品就处于行政机关的控制之下。被查封、扣押的物品在查封、扣押期间，其处分权和使用权受到限制，但所有权依然没有转移，依然属于当事人所有。因而，在查封、扣押期间，实施该措施的行政机关负有妥善保管义务。《行政强制法》第 26 条第 1 款规定，对查封、扣押的场所、设施或者财物，行政机关应当妥善保管，不得使用或者损毁。

（二）保管种类

一是行政机关自己保管。这是主要的保管类型。因为既然行政机关是查封、扣押的实施机关，那么对于被查封、扣押的场所和物品原则上应当由行政机关履行保管职责。因而《行政强制法》第 26 条明文规定，对查封、扣押的场所、设施或者财物，“行政机关应当妥善保管”。

二是行政机关委托第三人保管。如果行政机关对于查封、扣押的场所、设施或者财物，自己无条件保管的，如缺乏仓库，可以委托第三人进行保管。因而《行政强制法》第 26 条规定：“对查封的场所、设施或者



财物，行政机关可以委托第三人保管，第三人不得损毁或者擅自转移、处置。”当行政机关委托第三人保管时，行政机关与第三人之间便形成了委托保管合同。

三是当事人自己保管。一般情况下是不允许由当事人自己保管的。但现实中，有的物品如当事人自己的房屋，在查封后就可以考虑由当事人自己来保管。

（三）保管方式

关于保管方式，一般要根据保管物的性质来确定，有的物品需要就地封存，专人看管，有的物品需要转移至仓库。对于保管财物中的危险品或者鲜活、易腐、易烂、易变质等不宜长期保存的物品，为了防止危险和减少损失，经行政机关负责人批准后，可以先行变卖、保存货款，但必须事先或事后及时通知当事人。

保管物千差万别，我们无法统一规范其保管方式。下列查封、扣押物可以考虑由第三人保管：一是对不动产、大型物品等不便提取的财物，在不影响办案的情况下，应当先行登记，并委托有关部门封存保管；二是对珍贵文物、珍贵动物及其制品、珍稀植物及其制品，按照国家有关规定移送主管部门；三是对毒品、淫秽物品等违禁品，及时移交有关部门，或者根据办案需要严格封存，不得使用或者扩散；四是对爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性等危险品，及时移交有关部门或者根据办案需要委托有关部门妥善保管。^①此外，最高人民检察院《关于人民检察院扣押、冻结涉案款物工作规定》在这方面作了有效的尝试工作，我们可以参考。该规定第18条规定：“办案部门扣押、冻结下列款物，应当进行相应的处理：（一）扣押外币、金银珠宝、文物、字画以及其他不易辨别真伪的贵重物品，应当开列清单注明特征经拍照或者录像后当场密封，由检察人员、见证人和被扣押物品持有人在密封材料上签名或者盖章。根据办案需要及时委托具有资质的部门出具鉴定报告。启封时应当有见证人或者持有人在场并签名或者盖章；（二）对存折、存单、信用卡、股票、债券、基金、权证、期货、其他有价证券以及具有一定特征能够证明案情的现金或者实物，应当注明特征、编号、种类、面值、张数、金额等，经拍照或者

^① 参见莫于川主编：《行政强制操作规范与案例》，法律出版社2011年版，第84页。