



公安机关适用查封、冻结措施 规定释义与实务指南

GONGAN JIGUAN SHIYONG CHAFENG DONGJIE CUOSHI
GUIDING SHIYI YU SHIWU ZHINAN

主 编 陈国庆 郭 华
副主编 李 伟



中国人民公安大学出版社

公安机关适用查封、冻结措施 规定释义与实务指南

主 编 陈国庆 郭 华
副主编 李 伟

中国人民公安大学出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安机关适用查封、冻结措施规定释义与实务指南 / 陈国庆, 郭华主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2013. 11

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1536 - 7

I. ①公… II. ①陈…②郭… III. ①公安机关 - 行政执法 - 中国 - 指南
IV. ①D922. 14 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 261775 号

公安机关适用查封、冻结措施规定释义与实务指南

主 编 陈国庆 郭 华 副主编 李 伟

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2013 年 11 月第 1 版

印 次: 2013 年 11 月第 1 次

印 张: 13.625

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 342 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1536 - 7

定 价: 45.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

公安业务分社电话: 010 - 83905641

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

本书咨询电话: (010) 63485228 63453145

前 言

2012 年 3 月 14 日全国人民代表大会《关于修改〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的决定》已于 2013 年 1 月 1 日施行。修改后的《刑事诉讼法》明确规定了查封措施，增加了查询、冻结的财产种类，完善了查封、扣押程序和涉案财物保管的规定。2012 年 12 月 13 日公安部对 1998 年发布的《公安机关办理刑事案件程序规定》进行了修订（公安部令第 127 号），其中对查封、冻结措施与程序作了修改与规范。为了认真贯彻修改后的《刑事诉讼法》，充分保障人权，进一步规范公安机关办理刑事案件中适用查封、冻结措施的程序，加强法律监督，强化公安机关与相关行政监管、经济管理部门以及金融机构、证券公司等单位的协助与配合，公安部会同有关部门和单位共同研究制定了《公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施有关规定》（公通字〔2013〕30 号，以下简称《规定》）。2013 年 9 月

4 日，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部、国土资源部、住房和城乡建设部、交通运输部、农业部、中国人民银行、国家林业局、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会、中国民用航空局等 15 个部委联合印发了《规定》，自印发之日起施行。

在起草《规定》的过程中，公安部以贯彻落实修改后的《刑事诉讼法》为契机，根据修改后的《刑事诉讼法》、《公安机关办理刑事案件程序规定》以及相关规定，紧密结合执法实际，公安部经济犯罪侦查局分别到有关部门和单位以及地方公安机关进行调研和座谈，听取其建议和意见，制定了《公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施有关规定（征求意见稿）》（共六章，44 条）。2012 年 7 月 25 日公安部办公厅以“关于征求《公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施有关规定（征求意见稿）》意见的函”（公经〔2012〕679 号）送 15 个部委征求意见。根据各部委反馈的修改建议及下步是否同意会签的意见，对征求意见稿进行了修改与补充。正式颁布的《规定》共七章，60 条，对公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施进行相对全面的规范。为了配合《规定》的学习培训，帮助广大

公安民警和有关单位、部门的工作人员理解和掌握《规定》的基本精神和主要内容，我们根据制定《规定》过程中发现、遇到、反映的情况和修改过程中的建议和意见撰写了本书。本书结合查封、冻结的执法工作实践，对制定的宗旨、条文的含义、实务指南和参考规定等方面进行了逐条解释与说明，尤其是对实践中可能遇到的问题进行了解答，对于公安民警适用查封、冻结措施和有关单位、部门协助和配合执行查封、冻结具有较强的指导意义。

由于时间仓促，调查研究不够，再加上水平有限，书中难免有些错误和疏漏，敬请广大读者给予批评指正，并提出宝贵意见。

编 者

2013 年 10 月

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 [制定目的]	(2)
第二条 [一般规定]	(6)
第三条 [适用原则]	(12)
第四条 [保密规定]	(18)
第二章 查 封	(21)
第五条 [查封的范围]	(22)
第六条 [查封批准权]	(27)
第七条 [查封期限]	(29)
第八条 [查封查询]	(34)
第九条 [查询协助]	(36)
第十条 [权属确认]	(39)
第十一条 [暂缓协助]	(42)
第十二条 [不动产查封程序]	(44)
第十三条 [不动产查封执行]	(46)
第十四条 [查封的效力]	(51)

公安机关适用查封、冻结措施规定释义与实务指南

第十五条 [分割查封]	(53)
第十六条 [已受理转让不动产的查封优先权]	(55)
第十七条 [尚未登记的不动产的查封]	(58)
第十八条 [查封放射效力]	(63)
第十九条 [特定动产的查封]	(67)
第二十条 [查封财物的使用]	(71)
第二十一条 [限制查封的财物]	(73)
第二十二条 [其他财物的查封]	(76)
第三章 冻 结	(79)
第二十三条 [冻结的范围]	(81)
第二十四条 [冻结程序]	(87)
第二十五条 [协助冻结]	(90)
第二十六条 [冻结期限]	(93)
第二十七条 [冻结涉案金额限制]	(97)
第二十八条 [冻结股权]	(98)
第二十九条 [冻结保单权益]	(101)
第三十条 [禁止冻结的账户和款项]	(105)
第三十一条 [禁止整体冻结]	(112)
第三十二条 [跨区域冻结]	(117)
第三十三条 [集中冻结]	(120)
第三十四条 [冻结财产的出售]	(123)

目 录

第四章 解除查封冻结	(125)
第三十五条 [解除查封、冻结的一般规定]	(126)
第三十六条 [移送审查起诉案件查封、冻结 财产的处理]	(128)
第三十七条 [不起诉解除查封、冻结]	(130)
第三十八条 [撤案解除查封、冻结]	(133)
第三十九条 [解除查封]	(135)
第四十条 [解除冻结]	(136)
第四十一条 [集中冻结的解除]	(137)
第五章 协作配合	(140)
第四十二条 [行刑衔接]	(140)
第四十三条 [轮候查封、冻结的一般规定]	(145)
第四十四条 [轮候查封、冻结的登记]	(149)
第四十五条 [轮候查封、冻结的通知]	(151)
第四十六条 [续封、续冻的效力]	(152)
第四十七条 [查封、冻结的争议解决]	(154)
第四十八条 [特殊情况的争议解决]	(156)
第六章 执法监督与法律责任	(159)
第四十九条 [内部监督]	(160)
第五十条 [管理制度]	(163)
第五十一条 [申诉控告]	(168)
第五十二条 [国家赔偿及追偿]	(172)

公安机关适用查封、冻结措施规定释义与实务指南

第五十三条 [协助查封行为不可诉]	(176)
第五十四条 [协助义务]	(179)
第五十五条 [其他责任]	(181)
第七章 附 则	(183)
第五十六条 [法律规范冲突的解决]	(184)
第五十七条 [溯及力]	(186)
第五十八条 [准用条款]	(187)
第五十九条 [专门术语]	(188)
第六十条 [实施日期]	(190)
 附 录	
公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施 有关规定 (2013年9月1日)	(193)
中华人民共和国刑事诉讼法 (1980年1月1日)	(208)
最高人民法院 最高人民检察院 公安部 国家 安全部 司法部 全国人大常委会法制工作 委员会关于实施刑事诉讼法若干问题的规定 (2012年12月26日)	(270)
公安机关办理刑事案件程序规定 (2013年1月1日)	(281)
人民检察院刑事诉讼规则(试行)(节选) (2013年1月1日)	(362)

目 录

最高人民法院关于适用《中华人民共和国刑事诉讼法》的解释（节选） （2013年1月1日）	（366）
全国人大法工委刑法室关于对《关于在制定〈公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施若干问题的规定〉工作中涉及有关法律问题的函》的电话答复 （2012年9月20日）	（370）
公安部关于印发《公安机关涉案财物管理若干规定》的通知 （2010年11月4日）	（371）
最高人民法院 最高人民检察院 公安部 司法部关于办理黑社会性质组织犯罪案件若干问题的规定（节选） （2012年9月11日）	（378）
公安部关于公安机关在办理刑事案件中可否查封冻结不动产或投资权益问题的批复 （2001年10月22日）	（380）
公安部 中国人民银行 海关总署 中国银行业监督管理委员会 国家外汇管理局关于进一步加强打击涉恐融资工作的通知 （2011年12月8日）	（381）

公安机关适用查封、冻结措施规定释义与实务指南

- 最高人民法院 最高人民检察院 公安部
工业和信息化部 国家安全部 中国人
民银行 中国银行业监督管理委员会
关于印发《关于办理流动性团伙性
跨区域性犯罪案件有关问题的
意见》的通知
(2011 年 4 月 11 日) (384)
- 最高人民法院 最高人民检察院 公安部
中国证监会关于查询、冻结、扣划证券和
证券交易结算资金有关问题的通知
(2008 年 1 月 10 日) (388)
- 金融机构协助查询、冻结、扣划工作管理规定
(2002 年 1 月 15 日) (392)
- 最高人民法院关于人民法院民事执行中查封、
扣押、冻结财产的规定
(2005 年 1 月 1 日) (409)
- 最高人民法院 国土资源部 建设部关于依法
规范人民法院执行和国土资源房地产管理
部门协助执行若干问题的通知
(2004 年 2 月 10 日) (416)

第一章 总 则

【本章概述】

本章主要是关于办理刑事案件适用查封、冻结措施的目的、基本原则和适用范围等内容的一般性规定。2012年第十一届全国人民代表大会第五次会议修改的《刑事诉讼法》基于侦查现代经济领域犯罪的需要，增加了“查封”措施，扩大了“冻结”财产的范围，并完善了查封、冻结的实施程序。2012年公安部根据《刑事诉讼法》的修改内容修订了《公安机关办理刑事案件程序规定》，并对查封、冻结措施进行相应的修改。为保障《刑事诉讼法》的正确实施，进一步规范公安机关的查封、冻结行为，促进公安机关依法、正确、规范地履行查封、冻结职权，强化公安机关与相关行政监管、经济管理部门以及金融机构、证券公司等单位在办理查封、冻结手续的协作配合，加强检察机关对查封、冻结的法律监督，公安机关在进行充分实地调研的基础上，会同有关部门和单位共同研究制定并于2013年9月1日颁布了《公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施有关规定》（公通字〔2013〕30号）。本规定共分七章60条，对办案过程中的查封、冻结措施作出了较为全面、系统、具体的规定，以便有利于查明案情，限制涉案财物的转移、处分，保障侦查活动的顺利进行。

本章共4条（从第1条至第4条），是对办理刑事案件适用查封、冻结措施的原则性规定。这些规定主要包括查封、冻结措

施的制定目的、涉案财物的范围、实施该措施的基本要求、遵循的基本原则等。其内容对于适用查封、冻结措施具有统领性的作用，贯穿于适用查封、冻结措施的全过程，是实施查封、冻结活动和办理查封、冻结手续应当遵循的基本准则。本章的规定对于查封、冻结侦查措施的贯彻实施，明确适用查封、冻结措施的任务，做好查封、冻结工作具有重要的指导意义。

第一条 [制定目的]

为进一步规范公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施，加强人民检察院的法律监督，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障刑事诉讼活动的顺利进行，根据《中华人民共和国刑事诉讼法》及其他有关法律、法规、规章，制定本规定。

【本条宗旨】

本条是关于制定本规定的目的、基本任务以及法律依据的规定，旨在规范公安机关在办理刑事案件过程中的查封、冻结活动，保障侦查活动的顺利进行，保障公民、法人和其他组织的合法权益。

【条文释义】

查封、冻结，是指根据侦查犯罪的需要，公安机关在办理刑事案件过程中对涉案财产就地封存、限制资产流动的强制性侦查措施。查封、冻结作为侦查措施在实施过程中不仅需要注重打击犯罪，还应当注重公民、法人和其他组织合法财产权益的保障。惩罚犯罪和保障人权是公安机关办理刑事案件的基本任务。在办理经济犯罪案件中保障“公民的合法的私有财产不受侵犯”的宪法性权利尤为重要。为切实规范公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施活动，明确有关单位和部门尤其是行政监管和经济

第一章 总 则

管理部门在办理查封、冻结手续上的协作配合，本条确立了本规定的制定目的、基本任务和法律依据。

本条包括以下三个方面的内容。

第一，制定本规定的目的。制定任何法律、法规、规章或者其他规范性文件都是为了达到一定的预期目标，取得某种预期的效果。这种目标或者效果被称为制定该项规定或者文件的目的。本规定的制定目的包括以下两层含义：

一是进一步规范公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施。2012 年修改后的《刑事诉讼法》明确规定了查封措施，增加了查询、冻结的财产种类，完善了查封、冻结程序以及涉案财物的保管制度。尽管 2012 年修订的《公安机关办理刑事案件程序规定》根据《刑事诉讼法》有关“查封、冻结”的规定对公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施进行了规范，但在此方面还不太详细，有些问题还难以进行规定，需要与有关单位和部门协商，如公安机关与有关行政监管和经济管理部门的协助配合问题等。因此，对于查封、冻结措施还需要进一步予以规定，以保证公安机关在办理刑事案件中的查封、冻结措施能够得以依法、规范、及时、有序、有效地适用。由于公安机关适用查封、冻结涉及其他单位和部门，涉及公民、法人和其他组织的财产权益，对公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施作出进一步规范，有利于实现以上目标。

二是加强人民检察院的法律监督。进一步规范公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施的另外一个方面是加强对这些活动的监督。人民检察院作为法律监督机关，对公安机关适用查封、冻结措施有依法进行监督的职责，有权对公安机关违反法律规定的查封、冻结措施予以纠正。人民检察院对公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施活动的监督，有利于及早纠正违法进行的查封、冻结措施，有利于更好地维护公民、法人和其他组织的合

公安机关适用查封、冻结措施规定释义与实务指南

法财产不受非法侵犯，保障财产合法、有效地发挥作用，实现社会主义市场经济的资产效益最大化的目标。在我国，查封、冻结措施是由公安机关单方决定、自行执行的，为了防止办案人员对与案件无关的财物进行查封、冻结，造成多查、滥查等问题，在本规定中明确人民检察院的监督是必要的，也是制定本规定的目的。只有加强人民检察院对公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施活动的监督，才能达到进一步规范公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施的目的。

第二，制定本规定的基本任务。制定本规定的基本任务包括以下两个方面：

一是保护公民、法人和其他组织的合法权益，尤其是合法的财产权益。查封、冻结措施是对财产所有权、使用权或者持有权的约束，甚至对财产的流转和收益在一定期限内进行限制和剥夺。尽管这种限制是为了避免涉案财产损失的进一步扩大或者能够挽回经济损失，但会对当事人的生活、生产、经营造成较大影响。因此，只有对公安机关适用此类措施进行严格规范，才能保障其依法、审慎、适当地适用此类强制性措施，从而完成保护公民、法人和其他组织的合法权益不受非法侵犯的刑事诉讼任务。

二是保障刑事诉讼活动的顺利进行。公安机关在办理刑事案件过程中，无论是查封、冻结的实施和解除，还是涉案财产的监管和处置，其依法适用查封、冻结措施均能够保障刑事诉讼活动的有效推进。如果对于涉案财产不依法适用查封、冻结措施，或者适用查封、冻结措施不当，均会影响正常的诉讼活动；如果不当适用查封、冻结措施，也会给诉讼活动带来不必要的麻烦。因此，规范公安机关适用查封、冻结措施和加强人民检察院对此类措施的监督，对刑事诉讼活动的顺利进行能够发挥重要的保障作用。

第三，制定本规定的法律依据。任何规范的制定均应有相应

的法律依据，制定本规定也不例外。根据《立法法》的规定，法的范围包括法律、法规和规章。所以，制定本规定的法律依据是法律、法规和规章。在实践中，尽管有些司法解释或者规范性文件也对查封、冻结措施有所涉及，并在实践中发挥了积极的作用，制定本规定时也作为参考规定，但仅仅为参考，而不是制定本规定的依据。

制定本规定的主要法律依据是 2012 年修改的《刑事诉讼法》有关查封、冻结的相关规定。其他有关法律、法规、规章依据主要包括《物权法》、《房地产管理法》、《商业银行法》、《证券法》、《担保法》以及《公安机关办理刑事案件程序规定》等。

【实务指南】

公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施是依法打击犯罪、尊重与保障人权的重要手段。本规定是对适用查封、冻结措施的进一步规范，具有严格规范的意义，而不是在扩充公安机关适用此类措施的权限，更不是公安机关在此类措施上的自我授权。在司法实践中，由于适用查封、冻结措施存在失范和随意现象，在一定程度上损害了公安机关的执法公信力和公正形象。因此，公安机关应当严格按照本规定适用的范围、条件与程序执行，不得规避或者违反本规定适用查封、冻结措施。

公安机关适用查封、冻结措施应当接受人民检察院的法律监督。人民检察院的法律监督属于侦查监督的一部分，是公安机关与人民检察院相互配合、相互制约原则的具体体现，具有事后监督的性质。当事人和辩护人、诉讼代理人、利害关系人对公安机关及其侦查人员适用查封、冻结措施不服的，经过受理申诉或者控告公安机关处理后，有权向人民检察院申诉；人民检察院对申诉查证属实的，应当通知公安机关纠正。人民检察院纠正违法主