财经法学 No. 3，2026
pp. 3 - 18

刑事诉讼罚没财物“实物缴库”问题研究

陈卫东*

内容提要：在刑事诉讼程序中，罚没财物需要经过法定拍卖、变卖措施转化为等额人民币的形式后，才可以依法上缴国库。由于罚没财物存在形式多样、权属模糊等情形，一律以人民币形式进行上缴的方法确有诸多难题。“实物缴库”模式是传统现金缴库的重要补充，其强调在保持财物原始形态的基础之上，原封不动地移交至财政机关进行妥善管理，由司法机关与财政机关之间的协作配合确保公私利益的妥善分配与罚没财物价值利用的最大化。“实物缴库”并非只是简单地实现财物管理权的转移，还事关审前阶段涉案财物管理与事后司法机关协助。福建省厦门市、广东省分别在财法合作的前端管理与财物缴库的后端处置方面进行了先期探索，但在试点中仍然暴露出规范体系结构性缺陷、处置权归属界限模糊、前后端衔接机制不畅等难题。为了构建高效规范的涉案财物处置制度，需要在立法上明确实物缴库与现金缴库协同的二元处置模式，并系统性构建公、检、法、财多主体分工负责、相互配合、权责明晰的财物处置制度。

关键词：涉案财物处置　实物缴库　刑事没收　协同管理

在刑事诉讼中，“刑事涉案财物处置”是我国当前刑事司法难题中的重要一项，事关不同法律程序与国家机关的协同联动与统筹安排，切实涉及国家公共财产与当事人及其他利害关系人的私有财产的妥善处理与合法保护。[1] 现行《刑事诉讼法》（2018 年修正）第 245 条第 4 款规定：“对查封、扣押、冻结的赃款赃物及其孳息，除依法返还被害人的以外，一律上缴国库。”2014 年颁布的《最高人民法院关于刑事裁判涉财产部分执行的若干规定》第 12 条规定：被执行财产需要变价的，人民法院执行机构应当依法采取拍卖、变卖等变价措施；涉案财物最后一次拍卖未能成交，需要上缴国库的，人民法院应当通知有关财政机关以该次拍卖保留价予以接收；有关财政机关要求继续变价的，可以进行无保留价拍卖。然而，与此关联的《国家金库条例》（2020 年

* 陈卫东，中国人民大学刑事法律科学研究中心教授。

〔1〕 参见姚莉：《刑事涉案财物处置程序的反思与改革》，载《法学》2024 年第 11 期，第 124 页。

修订）则要求国库收纳库款需要以人民币为限。依据上述规定，刑事诉讼案件依法罚没的赃款赃物需要经过拍卖、变卖转化为人民币后，才能实现“上缴国库”。在司法实践中，由于罚没财物形式多样、部分财物的法律手续一时难以完善、公开拍卖等变价方式受限等，罚没财物一律由执法机关变价后上缴国库的做法确实存在困难，办案机关要求将罚没财物以实物形态上缴国库（即“实物缴库”）的诉求较为强烈。[2] 由此，笔者选择对此制度已有先行探索经验的试点地区进行实践调研，从理论与实践两个维度来探讨“实物缴库”的合法性，并从制度层面，探索“实物缴库”的实施路径，从而解决涉案财物处置程序的“最后一公里”难题。

一、罚没财物“实物缴库”的价值基础

（一）“实物缴库”制度的应然构造

罚没财物是指涉案财物经办案机关依据法定程序确认后，应当没收、收缴、追缴的财物及其孳息。根据《刑法》（2023 年修正）第 64 条规定，需要予以追缴、没收之物主要包括一切违法所得、违禁品与供犯罪所用的本人财物（即犯罪工具）。除违禁品需要依法进行特殊处理外，没收的财物与罚金应当一律上缴国库。对于非现金类的涉案财物，司法机关通常需要采取拍卖、变卖等手段进行变现，最终将此罚没收入进行上缴。但是，在司法实践中，部分罚没财物可能存在着复杂的权属关系，例如，民法中的“买卖不破租赁”规则；部分财物可能短时间内缺少畅通处置渠道，例如比特币、泰达币等加密货币。[3] 这类财物往往不宜或无法立即予以变现，不仅影响司法执行效率，还对司法机关的涉案财物管理工作增添过重负担。由此，直接以实物形态上缴是在刑事程序后端，对罚没财物进行合理管理与必要处置的重要补充模式。此处的“实物”一语并非指代财物的形态必须具有实体性，而是强调应当保持财物的原有状态，即以财物被罚没时的实际形态原封不动地上缴国库。具体而言，“实物”范畴包括不宜或无法立即变现的有价票证、有价证券、动产、不动产、权益类财产和其他财产权利等。“上缴国库”并非只是简单地将罚没财物从司法机关向财政机关进行移交，涉案财物管理是前端，而罚没财物的管理与处置则属于后端，前后端并不必然连接，涉案财物最终并不一定会被罚没，但最终决定罚没的财物之管理处置与前端涉案财物之管理处置紧密相连。[4] 其背后不仅体现法院等司法机关与财政机关之间的协同配合，还包括涉案财物管理阶段与罚没财物执行阶段的流畅衔接，需要从宏观视角树立刑事涉案财物处置全流程的整体性、协作性意识。

（二）“实物缴库”制度的价值向度

1. 公私利益的均衡保障

基于国家犯罪结构的转型、对公民私有财产权保护的重视等诸多动因，传统“重人身、轻财产”的司法理念逐渐松动，一系列的涉案财物处置机制改革让关注目标从“人”转向“物”。[5]

〔2〕 参见孙国祥：《刑事诉讼涉案财务处理若干问题研究》，载《人民检察》2015 年第 9 期，第 13 页。

〔3〕 参见胡铭：《论刑事涉案虚拟货币处置》，载《现代法学》2024 年第 6 期，第 103 页。

〔4〕 参见韩旭：《〈刑事诉讼法〉再修改与涉案财物处置制度的完善》，载《江西社会科学》2026 年第 1 期，第 99 页。

〔5〕 参见梁健：《刑事涉案财物处置的失范与规范》，载《中国刑事法杂志》2022 年第 5 期，第 80 页。

同时，经济、科技、社会、法律的多元化发展促使刑事涉案财产的形态愈发新颖，无形物与有形物并存、各种类型的权利形态并存。涉众型经济犯罪、黑社会性质组织犯罪等刑事案件不可避免地涉及大量争议财物，当事人、案外人、被害人等主体的权利关系纷繁复杂且权属争议较大的问题时常发生，刑民交叉问题较为突出。[6]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调构建归属清晰、权责明确的现代产权保护制度，非公有制经济财产权不受侵犯。同时，在刑事涉案财物处置方面，《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》明确了涉案财物处置应当精准严格地区分合法财产与非法财产，不得随意牵连处置合法财产。在部分刑事案件中，涉案财物的所有权可能牵扯众多个人或组织，背后关联的债权与债务关系相互叠加，财物内部合法与非法属性混同的现象频频出现。在以往的司法实践当中，囿于办案机关对涉案财物的重视程度显著弱于对追诉人进行定罪量刑，当事人或案外人的合法财物时常遭遇“一并查封、一并处理”的不公正对待，大量合法财产权利存在遭受不公正减损的风险。即使刑事案件已经经过审判机关盖棺定论，但终审判决对部分涉案财物的后续处置问题始终未能详细言明，仍有大量罚没财物无法得到妥善正确的处置。[7] 而对于审判机关无法决断且尚存争议的罚没财物，将实物直接上缴国库的做法既可以通过法定程序将争议的罚没财物收归国有，避免其因长期搁置而导致毁损、灭失或价值贬值，又可以通过专业的国家管理体系对涉案财物进行必要的代持、代管与重新分配，对权属不明的争议财物实现终局性解决，最终实现对国家公共利益与公民合法利益的双向保障。

2. 法治力量的高效协作

在刑事诉讼中，公检法三机关在各自所属阶段均有一定涉案财物处置权限，相关规范语义不清、机关内部职责不明等问题打乱了涉案财物处置的应有秩序。审判机关有时会要求对部分特殊涉案财物由原查扣机关依法及时处理。囿于案多人少、专业不足、财产属性特殊等原因，相当一部分涉案财物未能做到及时妥善处理，导致财物大量积压，“进的多、出的少”“进的快、出的慢”，保管压力陡然上升，办案机关缺少必要的管理力量来维系涉案财物的财产价值，往往陷入“处置不能”的僵局。[8] 在执行阶段，原查扣机关与执行机关的部门局限性导致实践中能采用的处置模式相对单一固定，而涉案财物的实际变现仅靠司法机关自身执行并非良策。对于一些经济犯罪案件中的不宜查封、扣押、冻结的经营性涉案财物，申请当地政府指定有关部门或者委托有关机构代管的做法已经可以作为侦查办案过程的变通选择。[9] 可见，侦查机关与检察机关已经意识到传统处置方式与市场经济规律之间存在一定冲突，但是，办案机关所承担的打击犯罪职责局限了其作为委托主体的中立性与公正性，监督机制的缺位更会恶化涉案财物处置的混乱局面。[10] 刑事司法领域问题的解决不仅需要向内由刑事法进行调整，还应向外寻求其他领域的有效协助，形成统一整体来释放合力。“实物缴库”是司法机关与行政机关之间高效合作、协同推

〔6〕 参见上海市第一中级人民法院课题组：《刑事案件涉案财物处置问题研究》，载《人民法院报》2024 年 1 月 18 日，第 8 版。

〔7〕 参见朱艳萍：《刑事涉案财产裁判程序的缺失与司法规制》，载《人民司法·应用》2018 年第 10 期，第 78 页。

〔8〕 参见李玉华：《刑事诉讼法修改与涉案财物制度改革》，载《中国刑事法杂志》2024 年第 2 期，第 105 页。

〔9〕 参见 2018 年《最高人民检察院 公安部关于公安机关办理经济犯罪案件的若干规定》第 50 条。

〔10〕 参见黄永：《刑事涉案财物处置程序完善的多元面向》，载《法律适用》2025 年第 7 期，第 25 页。

进的有利模式，有助于实现司法权与行政权的良性互动。司法机关与财政机关应分别从自身职能定位出发，通过多层级、多领域、跨部门之间的紧密联合来提升国家的综合治理能力，充分发挥行政与司法的连携作用，显著缓解涉案财物处置的低速样态，加强对特殊类型财物应急处置的机动能力，确保涉案财物的后端处置可以在法治现代化的全局视角下得以高效推进。

3. 财产价值的妥当利用

罚没收入是财政收入的重要来源，刑事涉案财物的背后或多或少蕴藏着一定的财产价值。以往，刑事诉讼程序更为注重涉案财物的证据属性，〔11〕对其背后财产属性的保持与否并不十分关注。然而，涉案财物确定罚没即产生了所有权的转移，其理应成为国有资产的一部分，防止国有资产随意流失也是国家机关的职责所在。对于老旧家电、电子设备、衣物鞋帽等没有拍卖、变卖意义但具有一定使用价值的物品，长期堆积在涉案财物管理中心或集中统一销毁等现有做法不仅是对司法负担的额外加码，也是对公共资源的无端浪费。〔12〕例如，没收的大量废旧麻将机、废弃家具等如若直接作为废品变卖将损失大量财产价值。又如，部分假冒的名牌鞋帽等就地销毁于公无益。“实物缴库”可以破解传统罚没财物处置的司法困局，使涉案财物“变废为宝”，由财政机关协同司法机关进行多样化的管理与处置，协同社会公益组织将其作为助力社会公益与民生福祉的有效手段，确保罚没财物财产价值得到最大化利用，真正做到罚没财物物尽其用。此外，对于部分产权不明、短时间无法变现的财物，例如已被查封的地产、经营性场所、股票等，长时间的停摆不仅会大大增加国家管理成本，还可能使财物本身的价值产生一定减损，造成国有资产的不当流失。“实物缴库”模式可以在保证不随意处分争议财物的前提下，通过财政机关的部门属性，及时沟通协商其他关联机关或组织，最大程度做到对罚没财物的保值增值管理，防止其财产价值在漫长的刑事诉讼周期中逐渐消散。

二、罚没财物“实物缴库”的现实探索

当前，部分地区就“实物缴库”制度的探索，分别从不同视角强化公安司法机关与财产部门之间的联系与配合。经前期协调对接，笔者最终选定福建省厦门市与广东省作为调研地点。福建省厦门市与广东省就刑事诉讼涉案财物前端管理与后端处置开展了“先行先试”的大胆探索，各方面工作现已取得诸多成效，形成涉案财物管理与处置的厦门经验与广东经验，且广东在 2023 年已开始试点刑事诉讼罚没财物“实物缴库”。厦门市通过构建涉案财物全流程数字化监管体系，强化前端风险防控，侧重以技术治理消解权责模糊、信息闭塞所导致的保管失序；广东省则聚焦扫黑除恶专项斗争中罚没财物处置积压的现实困境，通过公物仓实体化运作破解后端处置的制度障碍，形成后端集中化处置模式。〔13〕

（一）厦门模式：涉案财物前端管理的财法合作

传统涉案财物管理模式因部门分割、信息闭塞、权责模糊等结构性矛盾，长期面临保管成本

〔11〕 参见黄华生、石军英：《批判与重构：刑事涉案财物的概念界定》，载《江西社会科学》2022 年第 5 期，第 153 页。

〔12〕 参见邢永鑫：《刑事涉案财物的保管问题研究》，载《东南大学学报（哲学社会科学版）》2024 年第 S2 期，第 121 页。

〔13〕 本文中的实践相关数据均系笔者所带团队通过实地调研所得。

高昂、处置效率低下、监管链条断裂等治理困境，难以适应国家治理体系和治理能力现代化对执法司法效能提升的客观要求。厦门市以系统性改革思维破解制度梗阻，通过制度创新与技术赋能的深度融合，建立“政府主导、多方参与、智能管理、专业运作”的新型治理模式。在市委政法委统一协调下，公安、司法、财政等部门联合形成跨部门协作机制，并整合第三方专业机构资源共同开展工作。线上通过信息化系统实现公检法财政金融数据互联互通，打破数据壁垒，并建立全程可追溯的智能化管理平台；线下通过政府购买服务引入社会化专业力量，建立规范标准的仓储系统和“存储－转运－鉴定－拍卖”全流程处置机制，实现“集中存放、实时共享、规范操作”的全流程管理。这一改革既回应了涉案财物管理分散化的实践诉求，亦通过重新设计管理流程、优化资源配置效率、强化专业技术支撑，为传统管理方式与现代治理要求的矛盾提供了系统性解决方案。其创新实践在降低司法成本、防范廉政风险、提升公众信任等方面取得明显成效。

第一，在技术应用方面，厦门市运用数字化技术手段，建立了“数据管理－智能监控－全程跟踪”的技术管理架构。首先，在数据整合层面，厦门依托智能化管理平台打通公安、检察、法院、财政四网数据壁垒，构建跨部门信息实时共享机制，实现涉案财物在司法流程中的全过程管理。其次，在深度监控层面，其创新运用基于 RFID 标签的追踪系统和物联网感知设备，为贵重物品保险柜设置电子围栏与振动报警系统，实现对特殊财物的全方位监管。最后，在流程闭环层面，厦门在线上开发全流程管理系统，实现仓储、运输、安防一体化管理，通过 GPS 定位与温湿度传感器确保押运环境数据实时回传，实现涉案财物从入库、保管到处置的全流程数字化留痕，线下则依据涉案财物属性构建分级的存储空间，形成“电子锁具动态授权＋全域巡逻更新机制”的物理安防体系。厦门的这种技术应用不仅体现了物联网技术和大数据平台的有机结合，更有助于实现涉案车辆规范化维护以及通过远程示证系统进行物证细节核验等功能延伸，通过“集中管理＋实时数据”的双重手段，创新涉案财物管理模式，有效克服了传统方式中信息分散和监管滞后的弊端。

第二，在规范建设方面，厦门市通过综合性改革举措，有效解决了涉案财物管理中的权责不明和程序失控问题，并构建起分层递进的规则治理体系。在基础制度层，出台跨部门涉案财物处理办法，建立动态调整的“负面清单”，明确物品查扣范围，制定分类存放标准，并实行“一案一人一账户”电子流转，以限制自由裁量权。在监管控制层，创新财政透明的监管机制，通过部门数据交换平台实现涉案财物信息的脱敏化共享，并依托厦门市罚没物资监控管理系统建立跨周期的全流程动态审计机制，达到“数据可彻查、风险可追溯、责任可认定”的监管目的。在风险防控层，构建分级安防管理制度，针对贵重物品存储区实施双人生物特征认证的物理隔离策略，在特殊物品存放区部署生物识别门禁与全域电子巡更网络，通过 63 个巡更点位的空间覆盖，提高风险防控密度，并建立物流人员准入审查与权限动态管理机制，从制度与技术这两个切入点实现对于权力的双重约束，有效防范权力滥用和数据泄露风险。厦门市公安局研究起草了《厦门经济特区涉案财物集中管理若干规定（草案征求意见稿）》，目前正向社会公众征求意见。〔14〕

〔14〕 参见《关于征求〈厦门经济特区涉案财物集中管理若干规定（草案征求意见稿）〉意见的通知》，https://ga.xm.gov.cn/xmjx/jfts/202603/t20260323_2986947.htm，2026 年 3 月 24 日访问。

第三，在部门联通方面，厦门市创新建立了“政府部门主导、专业机构配合、社会力量参与”的涉案财物协同共治模式。一是建立跨部门协商机制，通过政法委牵头，定期召开涉案财物处置联席会议，有效提升部门协作效率，协调公安、法院、财政等部门完成 60.28 万件涉案物品的规范化移交；二是创新社会化服务采购模式，引入顺丰速运规划建设占地 7500 平方米的标准化物管中心，委托振邦押运按物品属性实施分类运输，其中贵重物品采用密码箱押运并配置五路车载监控系统；三是拓宽涉案财物价值再利用渠道，通过京东公益捐赠合作盘活生活类物品价值，依据《厦门市刑事涉案车辆先行处置暂行办法》探索查封车辆提前拍卖机制。部门联通不仅突破了科层制所带来的层级壁垒，更通过落实财政的实时审计监督、引入第三方专业团队，进一步推动了涉案财物前端治理效能的全面提升。

（二）广东模式：罚没财物后端处置的效能优化

在司法执行领域长期存在的涉案财物处置效率低下问题，本质上源于传统“实物－货币”强制转换的处理模式与司法办案追求效率的目标之间存在冲突。当罚没财物处置只能通过拍卖变现后以货币形式入库这唯一一种方式实现时，不仅往往会导致艺术品、奢侈品等特殊资产的市场价值大幅折损，甚至出现了财物因在拍卖中多次流拍而被随意返还给被告人及亲属的情况。作为案件数量与涉案资产规模均居全国前列的司法大省，广东省直面非货币性资产占比高、大宗资产处置需求迫切等现实挑战，其以破解“实物缴库”制度执行缺位和处置程序连贯性欠佳为突破口，在中央涉案财物集中管理改革框架下，通过构建公物仓实体化运作体系，实现从碎片分散化处置模式向系统集中化处置模式的转型。其从规则建构、机制协同以及路径拓展三个方面，创新性地形成了一套体现广东经验的改革方案，促进了罚没财物“实物缴库”的效能优化。该方案不仅填补了罚没财物实物缴库制度的空白，更建立了不宜变现资产处置的合法渠道，并在严格司法程序与实现资产保值之间找到了平衡点。

首先，在规则建构方面，出台“一套制度”，填补制度空白。在实物必须经转化为货币后方可完成入库的模式限制之下，广东省创新涉案财物后端处置规范，有效解决了处置过程法律依据不足的问题。针对非货币性资产较多的实践现状与传统变现式缴库模式之间的冲突，2020 年至 2024 年间在广东省委政法委统筹下，广东省公检法财四机关以及人民银行广州分行梯次出台《广东省涉黑涉恶刑事案件财产处置试行办法》《广东省省级政府公物仓管理办法（试行）》等一系列规范性文件，建立了一套层级分明的制度体系。该体系首创“三次流拍＋经济价值＋无直接处置依据”的实物入库标准，并明确将动产、不动产及权益类财产纳入缴库范围之内，使非货币资产的处置得以与《刑事诉讼法》相衔接。此外，广东省创新建立了分级管理的公物仓运作体系。该体系以省级公物仓管理中心为主导，市县财政部门协同配合，形成了上下联动的层级化处置流程。具体而言，对 100 万元以下的涉案财物实行属地化处置，超过 100 万元的则由省级统筹管理。同时，明确了法定入库标准，且对处置权限予以分级设置，并对收益分配制度进行了规范化建设，构建了覆盖入库、处置、分配的全流程管理体系，实现了涉案财物后端处置的系统化、标准化运作。这种从单一政策到系统规则的转变，不仅标志着涉案财物实物缴库进入了规范化、法治化的新阶段，更通过重新划分权责归属与完善后端处置流程，建立了系统的工作机制，为司法执行过程中所面临的制度性难题提供了具有推广价值的标准化解决方案。

其次，在机制协同方面，建立“三项机制”，形成工作合力。广东省系统化地构建了包含横向职责分工、纵向层级治理以及第三方风险防控在内的创新性实物缴库的执行体系，有效解决了以往处置工作中存在的推诿扯皮、效率低下等问题，实现了罚没财物“实物缴库”的规范化管理。第一，在横向维度，形成了财政部门为主导、政法部门协同配合、专业企业参与运作的新式跨部门协作机制。具体来说，由省财政厅政法处负责规则供给与监督问责，省政府公物仓管理中心履行标准化执行职能，省属国企依托专业化能力开展股权尽调与资产运营，实现权责的精准分配，并通过建立工作例会常态化召开制度，降低改革初期各方协调所需的成本，实现降本增效。此外，针对涉黑资产权属复杂、处置敏感等特殊情境，积极协调各级检法机关，通过司法裁定提供、舆情预案定制等方式，确保处置程序的合法性与社会风险的可控性。第二，在纵向维度，广东省建立了分级管理的实物缴库处置机制。具体来说，由省级部门负责统筹协调，市县机关负责具体执行，并根据物品处置的便利程度实行差异化授权，即对于较易便利处理的涉案财物，市县财政部门对其全权处置，省级政府公物仓接收的财物亦可委托或移交各市县财政部门处置，且市县部门对于其所处置的财物可自行利用处置所产生的收益。这样不仅使各级责任得以明确，更使基层积极性得以充分调动，形成了权责明确、积极履职的工作体系。第三，在第三方风险防控维度，广东省在引入第三方服务时，区别于厦门的全面参与，其通过四层安保体系划定，对第三方的权限予以严格限制，规定第三方仅在外围第三、四层参与安保支持，以确保核心掌控权不旁落。这一机制创新通过跨部门协作、分级管理和限制第三方权限，明确各级权属责任，充分激发基层积极性，严格控制处置风险，这不仅提升实物缴库的效率，更进一步确保关键环节安全可控，实现了处置流程规范化与高效化双重提升。

最后，在路径拓展方面，探索“N 条路径”，提升处置效能。广东省以破解涉案财物后端处置制度性障碍为突破口，通过构建以拍卖为优先选项、公益捐赠为补充方式、行政调配为弹性策略的多样化处置体系，两年内累计处置 1.2 万件分散资产，形成 1.3 亿元处置收益，实现实物缴库财物价值与社会效益的多重提升。在市场化层面，依托公物仓平台对涉案财物进行统一拍卖，较分散拍卖模式使成本得以降低，此外对于多次流拍但具有使用价值的特殊资产，创新通过公益渠道使其价值得以充分发挥，如将 5 架闲置飞机捐赠技工院校用于航空实训、用有机含量较低的肥料支持乡村振兴项目，以实现资产价值再生。在行政协同层面，广东省构建由省级政府统筹主导、市县级政府协同配合的处置机制。其通过跨部门调拨罚没船舶发动机解决执法装备缺口，且委托属地政府盘活东莞某废弃酒店等 10 年未决资产，预期带动区域经济收益并使基层治理效能得以提升。对于经营性股权等复杂资产，广东省引入省属国企对其进行专业化代管运营，以避免经营收益的流失。在本次试点期间广东省通过该多样化处置体系累计处置飞机、房产等 635 项非标资产，综合处置率达七成，印证了市场处置、公益捐赠以及行政调配多元路径的有效性。

三、罚没财物“实物缴库”的瓶颈与缺失

改革实践结果表明，当前涉案财物管理与实物缴库均处于先行先试的探索阶段，现有制度并不规范，且在规范之外有着体制机制上的限制，导致刑事诉讼罚没财物“实物缴库”存在较大阻

力。从规范层面看，当前“实物缴库”规范体系存在结构性缺陷。罚没财物能否以实物形式上缴国库、符合什么条件的罚没财物能以实物形式上缴以及特定财物的处置规范为何均未明确。[15] 从体制机制层面看，罚没财物处置权的不合理让渡、管理与处置的衔接不畅、技术性支撑平台的缺位都是刑事诉讼罚没财物“实物缴库”面临的现实困境。

（一）规范体系结构性缺陷

当前刑事诉讼罚没财物“实物缴库”的核心矛盾在于：法律供给不足与实务需求迫切之间存在张力。在现行的法律框架下，亟待解决的规范性问题主要体现在以下三个方面。

第一，罚没财物能否以实物形式上缴国库缺乏明确法律依据。当前，《国家金库条例》第 16 条、《最高人民法院关于刑事裁判涉财产部分执行的若干规定》第 12 条的既有规定表明，国库收纳库款以人民币为限，刑事诉讼案件依法罚没的赃款赃物只有变价为人民币后，方可实现“上缴国库”。虽从法解释学的角度，国库接受“实物缴库”存在空间，《刑事诉讼法》并未明确要求涉案财物只能以人民币形式上缴国库，且其相较于《国家金库条例》的法律位阶更高，《国家金库条例》第 16 条的规定可理解为国家限制了国库收纳库款的货币种类，而非规定国库不能收纳实物。然而在实践中，实质性突破既有的缴库原则存在较大阻力，因此需要在立法上予以进一步明确。

第二，符合什么条件的罚没财物能以实物形式上缴尚不明晰。为填补实物缴库的规范空白，在 2023 年出台《关于开展刑事罚没财物实物缴库试点工作的通知》后，2024 年 7 月，广东省财政厅联合省委政法委等五部门制定出台《广东省刑事罚没涉案财物上缴和处置管理办法（试行）》，并印发《建立广东省刑事罚没涉案财物上缴与处置工作协调机制的通知》《罚没经营性财产委托管理办法》等，明确了不宜或无法立即变现的刑事罚没涉案财物可以实物形式上缴财政，同时对刑事罚没涉案财物上缴主体、刑事罚没涉案财物处置渠道等从制度层面予以规范。虽然广东在实践探索中以列举的方式限定了可以进行“实物缴库”的财物需满足的三项条件，[16] 但仍然相对笼统，难以囊括此类财物的全部情形。刑事罚没财物以实物形式上缴国库应体现刑事司法与财政管理的双重考量，其制度设计与实践运行需在合法性、合理性与操作性间寻求平衡。[17] 在规范设计层面，需进一步厘清“不宜”与“无法”的具体标准，如前者可能指向具有特殊保管要求的物品（如特殊电子产品、危险化学品等），后者则涉及缺乏流通市场的资产（如非法文物、定制化生产设备等）。

第三，特定财物处置缺乏规范、有效的指引，财物任意性处置、适当性处置的风险较大。这一问题体现于，刑事罚没财物如何划转、委托经营、捐赠没有成文规范指引，相关价值认定没有明确的标准。例如，涉黑涉恶案件涉案财物不敢接、不能接、不愿接问题凸显。股权处置牵涉多方利益，且尚无有效的承接机制，导致相关主体处置意愿偏低。部分高价值物品（例如玉石等），由于缺乏相对专业的价格评估专家、评估机构，网络询价机制不完善，目前评估价格可能会虚高，欠缺市场购买力，且价格评估有一定限期，如果处置期较长，价格评估可能会存在过期的风

〔15〕 参见黄文俊等：《〈关于规范刑事裁判涉财产部分执行工作的意见〉理解与适用》，载《人民司法·应用》2025 年第 17 期，第 36 页。

〔16〕 该三项条件分别为“发生 3 次（含）以上流拍情形的”“罚没物品无法直接适用罚没办法规定处置的”“属于具有经济价值或者其他价值的”。

〔17〕 参见王燃：《刑事趋利性执法的制度逻辑与矫正路径》，载《国家检察官学院学报》2025 年第 5 期，第 115 页。

险。对于案件中可能存在的大量同类电子产品，目前广东地区 1000 元以下的物品不能实物上缴，只能单个计算，不利于集约型处置。烂尾楼也可以成为用以结案的财物，但是这类财物权属不清，且实际价值不高，无法实现缴库增收的目的。虚拟币等涉案财物处置存在客观困难，缺乏技术与规范的双重支持。

（二）处置权归属界限模糊

《最高人民法院关于刑事裁判涉财产部分执行的若干规定》第 2 条规定：“刑事裁判涉财产部分，由第一审人民法院执行。第一审人民法院可以委托财产所在地的同级人民法院执行。”不难看出，刑事诉讼判决生效后，法院应当对随案移送的涉案财物依法履行处置职责。然而在司法实践中，涉案财物实物并未随案移送的情形屡见不鲜，部分法院援引《刑事诉讼法》第 245 条第 4 款“人民法院作出的判决生效以后，有关机关应当根据判决对查封、扣押、冻结的财物及其孳息进行处理”之规定，[18] 在刑事裁判文书中直接增设“由侦查机关负责处置”的附加条款。由于当前立法对于法院确定财物由谁处置的法律依据不尽明确，在刑事涉案财物处置实务中，法院将财务处置权让渡给侦查机关的情形时有发生，“谁扣押、谁处置”的非规范操作已形成路径依赖式的权力运行异态。

从法理层面分析，“协助处置”与“转权处置”存在本质区别。从文义上看，“协助”意为“帮助、辅助”，即在不违背法院基本执行权的前提下，帮助法院在裁判生效后处置财物。[19] 后者则指法院将本应由自己行使的处置权让渡给侦查机关，这既会造成“执行主体虚置”（法院丧失对财物处置的法定执行权），又形成“权力集合体”（侦查机关同时掌握查扣权与处置权）。一方面，这一操作易引发逐利执法风险，对公民法人合法权益和地方营商环境带来影响，另一方面，涉案财物处置权让渡给侦查机关的做法，不符合“以审判为中心”的法治思想。以广东省为例，按照中央司法体制改革要求，广东省实行省级以下法院检察院财物统一管理（由省级财政部门负责），按照财务隶属关系，刑事罚没财物应由执行法院处置并上缴省级财政，但在实际工作中，法院将处置权让渡给公安机关给规范和监督罚没财物上缴管理造成困难，产生了省与市县财政利益之间的矛盾。

（三）前后端衔接机制不畅

刑事诉讼罚没财物“实物缴库”属于执行领域较为后端的问题。当前，司法机关与行政机关尚未形成处置的“全流程意识”，前后端衔接机制并不畅通。较为突出的问题是，如果前端财物管理时没有把财物内容和权属界定清楚，后端处置会遇到诸多阻碍。[20] 根据既有规范，涉案财物保管须严格满足两大前置条件：一是财物属性明确，二是财物属于合法扣押。案件财物产权不清晰再叠加处置财物本身牵涉多方利益、存在法律风险的因素，会削弱承接积极性并增加承接方处置压力。司法实践中，某经济犯罪专案的资产处置过程即凸显了此类问题，在接收阶段即暴露出

〔18〕 这里的“有关机关”既包括办理查封、扣押、冻结财物的办案机关，也包括金融机构和特定非金融机构。参见王爱立主编：《中华人民共和国刑事诉讼法释义》，法律出版社 2018 年版，第 520 页。

〔19〕 参见陈卫东、龚炜博：《〈刑事诉讼法〉第四次修改之特别程序问题研究》，载《苏州大学学报（法学版）》2025 年第 6 期，第 64 页。

〔20〕 参见陈卫东、曲艺奇：《我国刑事涉案财物审理程序的构建》，载《中国人民公安大学学报（社会科学版）》2025 年第 6 期，第 15 页。

该涉案财物存在债务纠纷、长期租赁合同有效性存疑、租户未结清装修款项、涉税争议（包括偷漏税未申报及账务处理不规范）、产权证明与实际测绘数据不符等多重隐患。这些系统性瑕疵严重影响了涉案财物移管的进度与效益，导致后续处置过程面临法律追索风险与资金回收难题。

具体来说，一是涉案财物处置缺乏明确的裁判依据，在判项模糊的情况下，容易导致涉案财物不明确，处置对象不确定的问题。在不少案件中，判决书仅模糊表述“没收全部违法所得”，但未附财物清单且未列举具体财物，模糊的涉财判项难以得到良好的后端管理与处置。二是现行《刑事诉讼法》没有对财物确权规定专门的诉讼程序，在案件判决生效之后，在发现有新追缴的财物时，也没有程序去启动对财物的追缴，在缺乏维护权利的主导者和确定财物权属的动力的情况下，后端自然难以推进。三是先行处置机制不畅的问题也在实践中逐渐凸显，罚没财物处理周期长，部分财物维护费用已经高于本身价格，冻品等对保管条件有要求的财物，其实进行先行处置更为妥帖。目前如果要进行先行处置，需要报执法部门审批，然而基于各项利益的综合考量，审批或因标准严格而被驳回，或因程序冗杂而被搁置，导致先行处置物面临“拖延性耗散”的风险。

（四）技术性支撑平台缺位

刑事诉讼罚没财物“实物缴库”能否规范运行直接关乎国家财产权益与司法公信力。当前，我国刑事罚没财物管理与“实物缴库”制度建构均处于先行先试的改革阶段，技术性支撑平台建设滞后已实质性制约了改革进程。

第一，信息孤岛现象普遍。“信息孤岛”一般是指信息来源彼此独立、信息平台相互排斥、信息处理难以关联互动、信息运用不能互换共享的信息壁垒现象。刑事诉讼罚没财物管理的信息孤岛主要表现在部门及地域之间的双重信息堵塞。[21] 一方面，司法行政部门之间的数据流转依旧不畅。尽管厦门等地建立了跨部门涉案财物管理平台，但公安、检察、法院、财政等部门的业务系统仍存在“四网三系统”的数据壁垒。实践中，物管数据更新不及时、数据共享率偏低、数据规范标准缺失等现象较为普遍。另一方面，信息化平台存在地理地域的限制。具体而言，专用于当地的统一涉案财物信息平台虽然便利了当地的信息流转，但从长远来看，存在地域限制的信息化平台会导致信息无法畅通流转，在面对跨地域犯罪案件时，往往不利于财产信息的管理与利用，限制了处置渠道，不利于财物的高效处置。

第二，涉案财物管理面临困境。在改革先行先试地区（如广东省），通过省级政府公物管理中心（公物仓）的建设，搭建统一管理、统一调配、统一处置省级执法机关依法取得的行政、刑事涉案财物和罚没财物的规范化平台。公物管理中心作为涉案财物处置的后端平台，与证物管理中心存在显著区别。一般而言，当法院作出生效判决后，财物才会移交财政部门或政府公物仓，此时由财政部门或政府公物仓负责保管。[22] 但不便移动的罚没财物，财政部门或政府公物仓接收后、未处置前，在原保管地点封存，由侦查机关代管。而在经济欠发达地区，独立专业的公物仓并未建立，证物管理中心往往代为承担其功能，往往造成应缴库实物的混乱性管理。囿于统一

〔21〕 参见曲延春：《数字政府建设中信息孤岛的成因及其治理》，载《山东师范大学学报（社会科学版）》2020 年第 2 期，第 125 页。

〔22〕 参见陈永生：《趋利性执法司法的体制根源与制度应对——以罚没款物管理制度为重点的分析》，载《中国刑事法杂志》2025 年第 3 期，第 108 页。

的管理平台尚未完全建立，加之部分已建成公物管理中心很难达到标准化的财物保管要求，[23]导致涉案财物面临物品丢失、形态改变、价值贬损的现实风险。[24]

四、罚没财物“实物缴库”的制度优化

攻克实物缴库实施中遇到的障碍，充分发挥制度效能，是一个系统工程，单靠一个主体、单凭一种机制均难以实现。构建高效规范的涉案财物处置制度，需要在立法上明确实物缴库与现金缴库协同的二元处置模式，在程序上构建公、检、法、财多主体分工负责、相互配合、权责明晰的财物处置制度，在技术上建立统一规范、衔接顺畅、互通高效的涉案信息管理处置平台。唯有如此，方能破解长久以来困扰我国刑事诉讼涉案财物处置的难题，实现人身权与财产权平等保护的新时代刑事诉讼制度格局。

（一）构建实物缴库与现金缴库协同的二元处置模式

构建刑事罚没财物实物缴库与现金缴库相协同的二元处置模式，是实现涉案财物处置效率最大化的制度选择，也是防范国有资产流失、推动刑事司法治理现代化的关键环节。在现行法律框架下，国库收纳库款以人民币为限，刑事诉讼依法罚没的赃款赃物，只有变现为人民币后，方可实现上缴国库。[25] 国库的货币收纳职能与刑事诉讼罚没财物的处置制度，两者之间存在着结构性张力。不仅诸多刑事诉讼罚没财物因法律手续不全、变价方式受限、权属争议暂未解决等原因长期积压，[26] 而且部分具有较高价值的特殊财物因变现要求而被不当处置，造成国有资产的流失。

在此背景下，实践中，办案机关要求将罚没财物以实物形态上缴国库的呼声较为强烈。部分地区开始探索罚没财物实物缴库与现金缴库协同的二元处置模式，并取得了初步成效。譬如，继广东省实物缴库的试点改革后，上饶法院于 2021 年在舒德智涉黑案执行过程中，推动以实物上缴方式一次性执行到位 4.2 亿元人民币。[27] 再如，北京市公安局就刑事诉讼罚没财物处置与第三方机构北京市产权交易所合作，创新性地建立了刑事涉案财物上缴中央国库制度。[28]

从规范维度检视，现行规定并没有排斥罚没财物实物入库。《国家金库条例》第 16 条关于“国库收纳库款以人民币为限”的规定，只是限定了国库收纳库款的货币种类。这是基于货币主权的基本原则、维护国家金融秩序稳定的需要以及防范金融风险而作出的必要规定，也符合世界法治国家的普遍做法。但值得注意的是，该款没有将现金入库作为财物处置的唯一方式。同时，从体系解释出发，《国家金库条例》第 10 条第 6 项规定，国库的基本职责为办理国家交办的同国库有关的其他工作。《刑事诉讼法》是国家基本法，其效力高于国务院制定的《国家金库条例》，

---

〔23〕 参见曹文建、贺楠、李凯：《北京市公安局涉案财物管理研究》，载《警察技术》2025 年第 1 期，第 10 页。

〔24〕 参见姚莉：《刑事涉案财物处置程序的反思与改革》，载《法学》2024 年第 11 期，第 127 页。

〔25〕 参见徐奕、罗兵、史晴：《虚拟币犯罪案件财产性判项的问题审视与规范路径——基于对 143 份刑事判决的考察》，载《人民司法·应用》2024 年第 19 期，第 63 页。

〔26〕 参见张栋：《刑事诉讼涉案财物制度的问题与完善》，载《法学杂志》2024 年第 5 期，第 24 页。

〔27〕 参见葛晓燕：《江西省高级人民法院工作报告》，载《江西日报》2021 年 3 月 12 日，https://www.jiangxi.gov.cn/jxsrmzf/zxfb/pc/content/content_1752233730242973696.html，2026 年 5 月 6 日访问 。

〔28〕 参见李玉华主编：《中国刑事涉案财物制度改革发展报告》（No.2，2021），社会科学文献出版社 2021 年版，第 13 页。

因此，在《刑事诉讼法》未明确规定涉案财物只能以人民币形式上缴国库的情况下，国库有义务按照《刑事诉讼法》的规定，接受“实物缴库”。在现行法律规范不变的情况下，国库接受“实物缴库”可以《国家金库条例》第 10 条第 6 项为依据。

为实现刑事罚没财物处置效率的最大化，降低仓储、管理等处置成本，防范国有资产在财产处置时的流失，灵活高效地处置刑事诉讼罚没财物，可以在立法上确认现金缴库与实物缴库协同的二元处置模式，将实物缴库确立为刑事诉讼罚没财物的处置方式之一。在未来法律法规的修改中，可考虑对《刑事诉讼法》第 245 条进行修改，增加一款规定，即“上缴国库的财物可以为现金或实物”。同时，为促进法律体系的协调融贯，应当在《国家金库条例》中，将接受刑事诉讼罚没财物实物缴库明确规定为国库的基本职责之一。[29]

（二）畅通罚没财物实物缴库的衔接机制

涉案财物“实物缴库”的顺畅运行依靠财政部门单一主体、刑事执行单一环节均难以完成，需要制定从侦查到执行的涉案财物处置全流程方案，构建起公、检、法、财多主体分工负责、互相配合的衔接机制。

第一，构建刑事诉讼罚没财物前端的保管机制。刑事诉讼罚没财物实物缴库的顺利运行有赖于规范统一的涉案财物前端保管。在以往，刑事诉讼涉案财物通常由公检法三机关分散管理、各自保管。[30] 这种粗放、多头式的管理方案常致使涉案财物在保全期间损耗、贬值乃至丢失，更难以实现保值升值。[31] 并且，由于保管场所较落后、无互联网等科技手段支撑、缺乏规范有序的管理规定，[32] 在涉案财物流转过程中，财物丢失的现象时有发生。为规范刑事诉讼罚没财物的保管、移送，畅通实物缴库的前端链条，有必要实现涉案财物的集中统一化管理。由公安机关负责审前阶段涉案财物的集中统一管理，这能够有效解决流转效率低、处置不规范的问题，一定程度上提高涉案财物审前处置的公平性。除此之外，涉案财物管理中心还可以聘请有专业知识或经验的人承担涉案财物管理工作，专门负责涉案财物的保值增值。

第二，强化刑事诉讼涉财产部分裁判的规范性。长期以来，我国刑事诉讼存在“重人身处罚、轻财产处置”的现象。刑事司法裁判重在刑事责任认定和执行，忽视涉案财物的处置问题。由于缺乏明确的裁判依据，涉案财物在后续处置的过程中面临着种类不清、数量不明、价值评估缺失、权属关系混乱、处置主体混淆等一系列难题，涉案财物罚没执行中普遍存在“判而不执、执而无据”的困境。[33] 查明涉案财物的种类数量、厘清权属关系、明确处置主体、准确评估财物价值，是刑事诉讼罚没财物实物缴库的基础前提，也是避免财政部门在后续实物缴库过程中工作被动的必要条件。为此，应当强化刑事裁判中有关涉案财物处置的规范性，刑事裁判文书应当载明涉案财物清单及权属证明、特定财物（如易腐物品、知识产权）的处置时限、利害关系人告

〔29〕 参见陈卫东：《关于〈刑事诉讼法〉第四次修改的几点思考》，载《政法论丛》2024 年第 1 期，第 34 页。

〔30〕 参见姚莉：《刑事涉案财物处置程序的反思与改革》，载《法学》2024 年第 11 期，第 128 页。

〔31〕 参见张佳华：《刑事涉案财物处置中财产管理第三方制度的建构——以涉众型非法集资案为样本》，载《求索》2023 年第 5 期，第 148 页。

〔32〕 参见陈卫东：《涉案财产处置程序的完善——以审前程序为视角的分析》，载《法学杂志》2020 年第 3 期，第 48 页。

〔33〕 参见福建省厦门市中级人民法院刑二庭课题组：《刑事涉案财物处理程序问题研究》，载《法律适用》2014 年第 9 期，第 93 页。

知及异议程序。

（三）健全刑事诉讼罚没财物实物缴库程序

为构建统一规范高效的刑事诉讼罚没财物实物缴库制度，有必要厘清实物缴库的适用范围、规范入库流程、明晰角色分工、框定权力边界、规范返还机制。

1. 明确实物缴库的适用范围

从实物缴库的制度定位观察，其本质属于罚没财物处置的补充性机制，具有程序后置性与功能补充性的特征。实物缴库标的物在完成入库程序后，仍需持续投入资源进行资产维护、保管更新、价值保值等全生命周期管理，这不仅造成显著的人力资源消耗与行政成本攀升，更形成对政府仓储系统的巨大压力。因此，应当遵循“变现缴库为主、实物缴库为辅”的基本原则，适度限缩实物缴库的适用范围，严格把握适用条件。

从各地方试点经验来看，基本坚持了这一原则。在适用对象上，罚没对象的实物缴库一般针对的财物类别包括动产、不动产及其他财产权，既涵盖有形物，又包括无形物。在适用条件上，一般要求罚没财物必须满足如下条件：一是发生 3 次（含）以上流拍情形，二是罚没物品无法直接适用罚没办法规定处置措施，三是具有经济价值或者其他价值。该条件与财政部《罚没财物管理办法》的规定保持一致，也与实物缴库的功能定位相吻合，具有合理性。但是，发生 3 次以上流拍方可进行实物缴库的规定，尚有待商榷。因为，实物缴库需先对财物进行评估，耗费时间长、费用高，如果限定三次流拍才能进行实物缴库，无疑增加了不必要的拍卖费用和罚没财物的保管成本。为此，对于第一次流拍且没必要进行再次拍卖的，一次流拍后也可直接以实物的形态上缴国库。此外，为避免长期积压、减损财物价值，针对权属不明的涉案财物，穷尽调查手段仍难以查清，符合实物交库条件的，也应当将其纳入罚没财物实物缴库的范畴。

基于实践探索的经验总结，就实物缴库适用范围应当作如下规定：刑事诉讼罚没财物实物缴库的财产种类，可以为动产、不动产及其他财产权。以实物缴库进行处置的罚没财物必须符合以下条件：一是经 3 次以上流拍，或者虽经 1 次流拍但确无继续拍卖必要的；二是无法直接适用罚没办法所规定的处置措施的；三是具有经济价值或者其他价值的。对于财产权属不明，确实无法查清，符合实物缴库条件的，也可以进行实物缴库。

2. 规范实物缴库的入库程序

实践中，由于缺乏明确的规范指引与完备的工作机制，刑事诉讼罚没实物缴库试点地区在实物入库范围及程序等关键问题上存在较大争议。“什么入库”以及“如何入库”成为困扰实物入库的难题，有必要进一步明确实物缴库的入库程序，为实务部门提供可供操作的指引规范。

第一，规范实物缴库申请的审查程序。符合实物缴库入库条件的，由法院执行部门向负责国库管理的财政部门提出实物缴库申请书及相应的证据材料。申请书应列明财物的名称、型号、规格、数量、重量、最后一次拍卖保留价、权属、地址等详细信息。负责国库管理的财政部门收到刑罚执行部分的申请后，应当审查实物缴库申请是否符合法定条件、实物缴库的财物状态，查点财物数量等基本信息，作出是否同意实物入库的决定，并做好登记备案工作。

第二，适当扩大实物缴库的入库方式。由于政府公物仓面积有限，不宜将所有实物缴库的罚没财物全部入库由政府公物仓接收。可以采取较为灵活的实物入库方式，对于特定不动产，或者

不便移动、移动成本过高、移送损坏风险过大的大宗物品，在财政部门接收后，在原保管地点封存，由财政部门派员保管或财政部门与查扣机构协商，由查扣机构代管，财政部门派员监督。

第三，明确实物缴库的入库流程。在涉案财物入库过程中，应当遵循“线上线下同时入库”的原则。对于符合实物缴库条件的申请，应当由法院执行部门在同级财政部门规定的期限内，将罚没物品及其他必要的证明文件、材料，移送至政府公物仓，并向财政部门备案。同时，对于已建设线上涉案财物管理处置平台的省市，法院执行部门应当在系统内部登记财物相关信息，发起实物缴库申请，同步在省级政府公物仓管理系统录入上述信息以及财物图片，提交省财政厅政府公物仓管理中心审核。未经拍卖的罚没财物，由财政部门在系统节点内进行审批，并记录入库信息。

3. 实现财政部门的全流程参与

在实物缴库流程中，迫切需要构建公检法财协同运行体系。然而，目前财政部门在这一体系中的角色定位尚不明晰。《罚没财物管理办法》虽然要求财政部门在罚没财物处置过程中发挥监督指导作用，但囿于法律规定的模糊，规范指引功能的不足，实践中财政部门在刑事执行阶段虽有参与，但多局限于传统的执行监管领域，难以深度融入刑事诉讼全流程。〔34〕在罚没财物实物缴库的协同治理体系里，充分发挥财政部门的监督、指导、协助职能具有重要意义。

第一，在审前及审判阶段，财政部门可通过接入跨部门涉案财物管理平台，发挥监督与咨询职能。通常，在刑事诉讼涉案财物处置中，财政部门发挥作用的空间主要集中于执行阶段。然而，这并不表明其在审前阶段毫无作为。鉴于涉案财物的保管、移送及保值等活动专业性强，财政部门在审前阶段提前介入能最大程度防范财物贬值，并防止办案机关不当处置涉案财物。譬如，厦门市探索的刑事诉讼罚没财物共管模式，借助科技手段在审前阶段实现公安机关、检察院、法院等部门的数据联通，并将数据延伸至市财政局信息化系统。在严守侦查秘密的前提下，通过数据交换中心向财政部门公开并与之共享涉案财物信息，接受财政部门的实时监督，为后续涉案财物处置实物缴库排除障碍。

第二，在执行阶段，财政部门应当发挥指导职能，协助执法机关尽可能地将涉案财物变现处置。根据《罚没财物管理办法》第 5 条的规定，地方各级财政部门负责制定罚没财物管理制度，指导、监督本行政区内各有关单位的罚没财物管理工作。在刑事执行阶段，第一审人民法院是涉案财物的处置主体。此时，财政部门无权代替第一审人民法院直接处置涉案财物，但可以为执行机关提供指导，协助其尽可能地变现处置涉案财物，减少涉案财物以实物形态直接入库的比例。例如，部分法院在处置财物时会设置“零元起拍”。这种起拍方式虽然有助于成功拍卖，但是可能引发社会舆情及国有财产的流失。对此，财政部门便可为执法机关提供必要的指导。

第三，在缴库阶段，财政部门需要承接执行部门移送的缴库财物并负责后续的保管处置活动。在设置政府公物仓的地区，执法机关应当根据法院生效裁判没收物品，或者公告期满后，在同级财政部门规定的期限内，将罚没物品及其他必要的证明文件、材料，移送至政府公物仓，并向财政部门备案。财政部门应当履行涉案财物的承接义务，并妥善保管。对于已经实物缴库的财物，可以积极探索多元处置渠道，通过交付政府机关单位使用、公益捐献、企业代持、委托经营

〔34〕 参见李策：《行政逐利执法的形成机理与规制路径》，载《法学评论》2025 年第 5 期，第 52 页。

等多元途径，并根据实物特点设置类型化处置方式。

（四）探索刑事诉讼罚没财物实物缴库的处置渠道

刑事诉讼罚没财物实物缴库后，财产性质已经由罚没财物转变为国有资产。为避免大量财物滞压在政府公物仓、提高管理成本、加重仓储负担，需对其进行后续处理。从已有的改革经验来看，对已经实物缴库的罚没财物可以实行类型化处置方式。

首先，对于具有使用价值、符合政府职能需求的动产，可以由财政部门根据《行业事业性国有资产条例》进行处置。经有使用需求的政府相关部门申请后，可将罚没财物交由政府相关部门使用、划拨、调配。譬如，在广东省罚没财物缴库实践中，经报请省政府批准，对公安部门上缴的罚没船舶的外挂发动机，联合省公安厅实施异地调配措施，有效解决了公安部门执法用船配置需求问题。

其次，对于不便移动但能够产生经济效益的不动产或者房产，可以由财产部门联合政府机关统筹利用。可探索政府接管、企业代管经营等多种渠道，避免资产闲置。譬如，对于废弃近10年的东莞某酒店，在移交东莞市财政局处置后，市财政局受托联合当地镇政府，统筹研究盘活处置方案，成功地将该资产变废为宝。

再次，对于具备使用价值但是无法满足政府职能需求的资产，可以由财政部门以公益捐献的方式进行处置。对于难以变卖且具有经济价值或其他价值的罚没财物，可以赠与有关公益单位用于公益事业，实现节约慈善项目成本的效益。譬如，某地将闲置多年无法拍卖的5架飞机，捐赠给某技师学院飞机维修专业用于教学工作，将有机含量较低的肥料应用于乡村振兴，实现了积极的社会效益。

最后，对接收的具有商业价值的罚没股权等经营性财产，可由财政部门委托省国企代持经营和处置，借助专业机构的力量追讨损失，避免罚没股权的经营收益流失。

（五）强化刑事诉讼罚没财物实物缴库的技术支撑

构建全国统一的现代化刑事诉讼罚没财物协同治理体系，需以系统性思维破解数据孤岛与技术监管的双重桎梏。健全刑事诉讼罚没财物实物缴库制度，离不开现代技术的支撑。

第一，需打破数据壁垒，推进跨部门涉案财物信息管理处置平台的建设。目前，刑事诉讼罚没财物实物缴库的建设，尚处探索的初期阶段，各地涉案财物信息管理处置平台建设水平参差不齐、差异较大。仅有少数先行先试地区搭建了跨部门的省级涉案财物信息管理处置平台，大部分地区仍处于观望状态。〔35〕公安机关、检察机关、审判机关与财政部门之间存在显著的信息壁垒，数据孤岛现象严重，涉案财物处置数据碎片化、割裂化问题突出。〔36〕这种制度性障碍不仅导致重复查封、扣押等程序违法现象频发，更因缺乏有效的信息互通和公开，滋生了权力腐败与滥用的风险。为实现涉案财物处置的法治化、规范化与透明化，现阶段可以在省、市级建立跨部门的涉案财物信息管理处置平台。〔37〕随着罚没财物实物缴库制度的发展和完善，可逐步扩大各地域

〔35〕 参见梁春程：《涉案财物跨部门统一管理的理论与实践——以上海市J区公检法涉案财物共管平台为样本》，载《河南财经政法大学学报》2019年第2期，第95页。

〔36〕 参见李菲菲、吕宏伟：《刑事财产性判项执行检察监督现实困境及数字化应对策略》，载《中国检察官》2025年第1期，第26页。

〔37〕 参见李奋飞：《刑事对物审判中的证明问题——以被告人对席案件为中心》，载《环球法律评论》2026年第1期，第99页。

信息化平台范围，汇聚全国数据，建成全国统一的全流程涉案财物信息管理平台，实现涉案财物信息互联互通。

第二，需强化实物缴库的技术监管措施，健全全流程智能防控体系。在实物监管领域，需构建立体化技术防控体系，实现涉案财物全生命周期的闭环管理。目前，部分地区在实物缴库后缺乏配套的管理措施，导致涉案财物保管不当、财物损毁现象严重等问题。为此，有必要引入科技手段，运用信息化、电子化等新兴技术，配置智能化管理设备，加强对实物缴库财物的处置监管。譬如，可借鉴厦门市的防控经验，采用运营看板、集成仓储和运输端涉案财物数据等技术手段，不间断地监控仓储入库、出库、移送、库存、异常等状态，实现管理中心端对端的全流程监管。

Abstract：In criminal proceedings，confiscated properties are typically required to undergo statutory auction or negotiated sale procedures for conversion into equivalent RMB value before being deposited into the state treasury. However，due to the diverse forms of confiscated assets and the ambiguous ownership status in many cases，the mandatory conversion to currency presents significant challenges. The “in-kind state treasury transfer” model serves as a vital supplement to traditional cash-based transfers. This approach emphasizes preserving the original form of confiscated properties and transferring them intact to fiscal authorities for proper management. It relies on collaboration between judicial and fiscal authorities to ensure equitable distribution of public-private interests and maximize the utility of confiscated assets. The in-kind transfer model is not merely a shift in asset management authority but also involves pre-trial management of case-related properties and post-transfer judicial coordination. Pilot reforms in Xiamen City and Guangdong Province have explored front-end collaborative management (between judicial and fiscal entities) and back-end disposal mechanisms for in-kind transfers. However，these trials have revealed structural deficiencies in regulatory frameworks，ambiguous jurisdictional boundaries，and disconnects between front-end and back-end processes. To establish an efficient and standardized system for handling confiscated assets，legislative reforms should formalize a dual-track disposal system that integrates in-kind and cash-based transfers. Furthermore，a systematic framework must be developed to clarify the roles，responsibilities，and coordination mechanisms among public security organs，procuratorates，courts and fiscal authorities，ensuring accountability and operational synergy.

Key Words：disposal of case-related assets，in-kind state treasury transfer，criminal forfeiture，collaborative management

（责任编辑：李　伟）