

涉企扣押财物类行政强制措施的司法审查与裁判考量

文/钟玺波 陈书经

【裁判要旨】 扣押财物类行政强制措施合法性审查依据包含行政强制法和相关单行法律规定两个层次。目的正当性是查封、扣押类行政强制措施的合理性审查的内容之一，行政机关对于中药材类物品，在延长查封、扣押期限届满后仍未作出处理的，既程序违法，又目的不正当。对于涉企行政强制措施违法的判决，人民法院应结合被查封、扣押物品的性质、公共安全风险与企业合法权益进行综合判断，采取最符合实际情况和当事人利益的裁判方式。

□案号 一审：(2023)湘0302行初46号 二审：(2023)湘03行终134号

【案情】

原告：某中药材行。

被告：湖南省湘潭市市场监督管理局（以下简称湘潭市监局）。

2021年6月29日，湘潭市监局对某中药材行进行检查时，发现其在无药品经营许可证、医疗机构执业许可证、医疗机构制剂许可证，亦未委托配制制剂的情况下，存在预先大量配制无患者的处方药并用于销售的违法行为。湘潭市监局对相关物品予以扣押并送至专业机构检测，后依据检测结果认为某中药材行涉嫌经营假药，遂向公安机关移送了涉嫌犯罪线索，但未将扣押的药品移交。公安机关经过调查后认为没有犯罪事实，遂决定不予刑事立案。同年11月1日，湘潭市监局再次对该药材行进行现场检查，扣押同类

药品并制作了实施行政强制措施决定书。其后于同年12月1日决定对两次扣押药品再延长扣押期限30日，但直至2023年3月一直未予返还。某中药材行不服诉至人民法院，请求判决确认湘潭市监局的扣押行为违法，并返还被扣押的药品。

【审判】

湘潭市雨湖区人民法院一审认为：湘潭市监局在延长扣押期限届满后仍未作出处理，长期扣押涉案物品明显超出法定扣押期限，违反了行政强制法第二十七条的规定，依法应当确认该扣押行为违法，并判决返还扣押的药品，但由于涉案财物部分属于药品，湘潭市监局送检后检测出了非法添加化学成分，可能涉及公众身体健康和用药安全，基于药品安全风险管控的公

共利益考量，由行政机关制定方案作出妥善处理更为适宜，故判决确认湘潭市监局扣押行为违法，并责令采取补救措施。

某中药材行不服一审判决，提起上诉。

湘潭市中级人民法院二审以相同理由判决驳回上诉，维持原判。

【评析】

根据行政强制法第二条第二款，行政强制措施，是指行政机关在行政管理过程中，为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形，依法对公民的人身自由实施暂时性限制，或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制的行为。行政强制法第九条亦明确规定了行政强制措施的种类包括以下五类：（一）

案例

限制公民人身自由；（二）查封场所、设施或财物；（三）扣押财物；（四）冻结存款、汇款；（五）其他行政强制措施。行政诉讼法第十二条第一款第（二）项明确规定，对“限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服的”属于人民法院受理范围。

由于行政强制措施与其他行政行为存在差异性，故对其司法审查既要遵循一般规律，也要基于行政强制措施的特性进行特别审查。若被查封、扣押的物品涉及公众身体健康、物品的保存期限等，人民法院判决直接返还时还应考量是否会对公众身体健康造成危害等因素。

一、行政强制措施的特征分析

从法律性质分析，行政强制措施具有以下特征：一是临时性与阶段性。行政强制措施并非终局性行政行为，其目的是为了应对行政管理中的紧急或临时情形，如对涉嫌违法经营的场所进行临时查封、对醉酒闹事者进行临时约束等，待特定目的实现或法定事由消失后，强制措施即应解除，不具有最终处分的性质。二是强制性和单方性。行政强制措施由行政机关依据法定职权单方作出，不以行政相对人的同意为前提，且通过国家强制力保障实施，若行政相对人拒不配合，行政机关可依法采取强制手段执行。三是目的特定性。行政强制措施的实施必须基于法定目的，包括制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形。

需注意的是，行政强制措施通常发生于行政处理决定作出之前，不同于义务人拒不履行生效行政决定时的行政强制执行，前者属前置手段，后者是

强制实现方式，二者存在本质区别。

扣押财物一般是指行政机关为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形，将公民、法人或其他组织的财物予以扣押，并由行政机关予以暂时保管的强制措施。本案被诉湘潭市监局对涉案药品的扣押行为属于扣押财物类的行政强制措施。

二、扣押财物类行政强制措施司法审查路径

相比于其他行政行为，行政强制措施有其自身特点，且扣押财物类行政强制措施须基于特定目的作出，处置对象是财物，因此对此类行政强制措施的司法审查除符合行政行为的一般规律外，还须紧密结合其特殊要求。具体路径如下：

（一）合法性审查须符合二层次法律规定

合法性标准是行政强制措施司法审查的首要标准，要求行政强制行为必须符合法律规定的主体、内容、程序、依据等要件，即“法有授权才可为”“法无授权不可为”。行政强制措施作为行政机关履行监管职责的重要手段，其实施直接关系到行政相对人的财产权、经营自主权等合法权益。不仅行政强制法，相关单行法律也对行政强制措施的实施设定了严格的法定框架，故行政机关实施行政强制措施不仅要符合行政强制法的一般性规定，也要符合行政相对人所处行业单行法律的特别规定。基于此，司法审查的法律依据包含行政强制法和单行法律规定两个层次。

1.一般依据：行政强制法的基本规范。行政强制法作为规范行政机关实施行政强制措施的一般法，是行政

机关实施行政强制措施的基本遵循。

主体合法、内容合法、程序合法、目的是行政行为合法性审查的核心要求。根据行政强制法第十七条第一款的规定，行政强制措施必须由法律、法规规定的行政机关在其职责范围内实施，规章及其他规范性文件无权授予行政强制措施实施权。若行政机关不具有相应的法定职权，或者超越法定职权实施行政强制措施，将构成主体违法；行政强制法第十条、第十一条规定了行政强制措施由法律、法规按照行政机关各自的权限分别设定，法律、法规未规定的措施类型，不得实施；行政强制法第十八条明确规定了实施行政强制措施的法定程序，具体包括：实施前须向行政机关负责人报告并经批准、由两名以上行政执法人员实施、通知行政相对人到场等。行政强制法第二条第二款规定了行政强制措施适用的情形，即制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等，超出法定目的实施的行政强制措施即构成违法。

2.特别依据：单行法律的特别规范。单行法律作为规范行政机关实施行政强制措施的特别法，是行政机关实施行政强制措施的特别遵循。查封、扣押财物类行政强制措施的对象通常是需行业管制的特定物品，往往会涉及相关单行法律，故该类行政强制措施的适用除必须符合行政强制法的一般规定外，还要符合相关单行法律的特别规定；两者存在冲突时，应优先适用特别法的规定。若行政机关实施行政强制措施所依据的事实不充分、证据不足，不符合相关单行法律规定等情形也将导致行政强制措施违法。例如

本案扣押物品是中药药品,涉及的单行法律是药品管理法,那么行政机关实施行政强制措施还须符合药品管理法的规定。

人民法院在对扣押财物类行政强制措施进行合法性审查时,应当重点审查以下几个方面:行政机关是否有实施扣押的法定职权,实施扣押措施是否符合条件,实施扣押措施时是否履行了相应的程序,扣押期限是否超过法定期限,延期扣押是否经过法定批准手续,扣押后的物品是否尽到妥善保管义务,是否在法定期限内及时作出行政处理决定等。只要扣押措施在上述任一环节存在违法情形,人民法院即应认定该扣押行为违法。实践中,合法性标准的适用需严格依据行政强制法及相关单行法律条文,不存在自由裁量的空间。

本案中,药品管理法第八条明确划分了药品监督管理部门的层级职权,第一百条赋予了药品监督管理部门对“可能危害人体健康的药品及有关材料”采取查封、扣押措施的职权。因此,湘潭市监局作为药品监督管理部门,具有对药品经营活动进行监督检查并依法采取行政强制措施的法定职权,其实施主体合法。该局在对某中药材行进行检查时发现其在无相关许可证的情况下,预先大量配置无患者的处方药并用于销售,其行为涉嫌违法,且在此前的检查中发现该同类处方药含有禁止添加的成分,该局为制止该违法行为、防止证据损毁,依法对相关药品予以扣押,符合扣押财物措施的适用条件。

虽然湘潭市监局在扣押药品时履行了相应的程序,延长扣押期限时也

经过了相应的审批,但是在延长扣押期限到期后,未及时返还药品或作出其他处理,案涉扣押行为在期限和程序上均违反法律规定:其一,超出法定最长期限实施扣押,违反行政强制法第二十五条的期限规定;其二,未依法办理案件移送手续,违反行政强制法第二十一条的程序要求;其三,延长扣押期限未明确具体时限,属于程序违法中的严重情形。

(二)合理性审查须涵盖适当性、必要性与目的正当性

行政诉讼法第七十条第(六)项规定:“行政行为有下列情形之一的,人民法院判决撤销或者部分撤销,并可以判决被告重新作出行政行为:……(六)明显不当的。”该条款中的“明显不当”,即属于合理性审查的范畴。合理性标准是指行政机关实施行政行为,应当遵循公平、公正的原则,所采取的措施和手段应当必要、适当,行政机关实施行政管理可以采用多种方式实现行政目的的,应当优先选择对行政相对人权益损害最小的方式。合理性审查,是对行政机关在法定裁量空间内行使权力的实质约束,要求行政行为在合法的前提下,仍需具备客观、适度、合乎理性的品质。行政强制措施作为干预性极强的行为,其合理性审查尤为关键,核心在于判断是否遵循了适当性、必要性及目的正当性的要求。

1.合理性标准通常可从适当性和必要性两方面进行考量。行政手段与行政目的的适当性要求行政机关采取的强制措施能够实现法定行政目的,对行政相对人权益造成的损害,不得超过该行为所保护的公共利益,若手段与目的之间无关联或关联度极低,

或者明显超过所要保护的公共利益,则属于明显不当。必要性要求行政机关在存在多种可实现行政目的的手段时,选择对行政相对人权益损害最小的手段,即“在多种可实现行政目的的手段中,应优先选择对行政相对人权益损害最小的方式”。

实践中,违反适当性原则的常见情形包括:一是手段无效,即强制措施无法实现行政目的,如为防止食品过期变质,采取扣押但未冷藏的措施,导致食品仍变质,无法实现“防止证据损毁”的目的;二是手段冗余,即采取的强制措施超出实现目的的必要范围,如为制止个体户无照经营,同时扣押其经营工具、库存商品与个人生活用品,其中个人生活用品与违法经营无关,属于手段冗余。违反必要性原则的常见情形包括:一是未选择更优手段,即存在损害更小的手段却未选择,如为查处企业违法广告,可选择责令停止发布广告,却选择扣押企业全部宣传资料,导致企业无法进行合法宣传;二是手段过度,即采取的手段对行政相对人权益的损害超出必要限度,如为查处某药店销售过期药品,扣押药店所有药品(包括大量未过期的合法药品),导致药店无法正常经营。

本案中,湘潭市监局扣押的药品存在非法添加化学成分,可能属于假药,危害公众用药安全,此时扣押是必要的手段,无其他损害更小的手段可替代(如责令企业自行封存可能存在企业擅自销售的风险),因此初始扣押符合必要性原则。但在公安机关不予刑事立案后,湘潭市监局应及时选择没收销毁或返还等手段,长期扣押并非损害最小的选择(返还合法药品可减

案例

少企业损失,没收假药可实现监管目的),显然违反了必要性原则。

2.目的正当性是行政强制措施合理性审查的重要方面。合理性审查不仅关注适当性和必要性,还应审视行政机关的真实目的是否正当。虽然行政强制法未直接规定目的正当性标准,但该标准蕴含在行政强制法的立法宗旨和基本原则中,且在司法实践中被广泛应用。目的正当性要求行政机关实施行政强制措施的真实目的必须符合法律规定的行政管理目的,而不得出于不正当目的实施。实践中,行政机关的不正当目的主要包括以下几种情形:一是报复性目的。行政机关因与行政相对人存在私人恩怨或利益冲突,以实施行政强制措施为名,对行政相对人进行报复。例如,某行政机关负责人因个人原因与某企业负责人产生矛盾,随后以企业存在轻微违法为由,对企业实施查封,即属于报复性目的。二是牟利性目的。行政机关为谋取部门利益或个人利益,实施行政强制措施。例如,某行政机关为增加罚款收入,对不存在违法情形的企业实施扣押,并以解除扣押为由要求企业缴纳“罚款”,即属于牟利性目的。三是干预性目的。行政机关为干预企业正常经营活动,或为其他行政机关、个人谋取利益,实施行政强制措施。例如,某地方政府为扶持本地企业,对外地企业在本地的经营活动实施违法扣押,以限制外地企业竞争,即属于干预性目的。

司法实践中,目的正当性的审查难度在于主观目的的客观化认定。人民法院通常通过以下方式判断:一是审查行政行为的动因,如是否存在行政机关与行政相对人之前的利益冲突、是否有违规获利的线索;二是审查行为

的实际效果,若行政强制措施的实施未实现任何法定监管目的,反而对行政相对人造成不必要损害,则可能推定目的不当;三是审查程序的正当性,若行政机关未按法定程序实施行政强制,且无法作出合理解释,也可能间接印证目的不当。

本案中,湘潭市监局最初实施扣押的目的是“制止违法经营、保护公众用药安全”,采取的手段是“扣押涉案药品”,药品是违法经营的标的物,扣押药品能够直接阻止其流入市场,实现制止违法与保护公众用药安全的目的,因此手段与目的匹配,符合适当性原则,且无证据表明其存在报复、牟利、干预等不正当目的。从客观行为来看,该局在实施扣押后,及时将药品送至专业机构检测,并将涉嫌犯罪线索移送公安机关,上述行为均围绕“查处违法、保护公共利益”展开,进一步印证了初始目的的正当性。但在公安机关经调查排除犯罪嫌疑,作出不予刑事立案决定后,该局仍未及时对涉案药品进行分类处理,继续维持扣押状态,已明显超出制止违法行为、防止证据灭失的初始目的,违背了行政强制措施的目的正当性要求。

三、涉企扣押财物类行政强制措施案件裁判的考量因素

扣押财物类行政强制措施案件的裁判方式,法院需根据行政强制措施的违法情形、公共利益的影响程度、行政相对人权益的受损状况等作出,旨在实现“监督行政机关依法行政”“保障公共安全”与“保护行政相对人合法权益”的三重目标。裁判方式主要包括判决撤销、判决确认违法、责令采取补救措施、判决行政赔偿四类。

判决撤销是法院对违法行政强制措施的一种彻底否定性评价,其法律效果是“撤销行政行为,使行政行为自始无效,行政机关需恢复到行政行为实施前的状态”。根据行政诉讼法第七十条规定,行政行为存在“主要证据不足、适用法律法规错误、违反法定程序、超越职权、滥用职权、明显不当”情形之一的,人民法院判决撤销或者部分撤销,并可以判决被告重新作出行政行为。判决撤销需同时满足“行政行为存在违法情形”与“撤销不损害公共利益”两大核心条件,且行政行为具有“可撤销内容”(即行政行为尚未实施完毕,或实施完毕后可恢复原状)。若涉案财物不涉及公共安全、公共健康等重大利益,且撤销后可通过其他方式实现监管目的(如重新调查后依法作出处理),则可适用撤销判决。

判决确认违法是法院对违法行政强制措施的一种“有限否定性评价”,其法律效果是“认定行政行为违法,但不撤销行政行为,行政行为的效力仍然存在”。根据行政诉讼法第七十四条规定,判决确认违法主要适用于“撤销会损害国家利益、社会公共利益”“程序轻微违法,但对当事人权利义务不产生实际影响”“行政行为违法但不需要撤销”三类情形,是平衡“监督行政机关依法行政”“保障公共安全”与“保护行政相对人合法权益”的务实裁判方式。

责令采取补救措施并非独立的裁判类型,通常与判决确认违法结合适用,核心是在认定行政行为违法的基础上,要求行政机关通过具体行动弥补行政相对人权益损失、消除公共利益风险,其法律依据来自行政诉讼法第

七十六条。这种裁判方式的价值在于,既避免了因直接判决返还涉案财物可能带来的公共安全隐患,又为行政相对人合法权益的恢复提供了明确路径,尤其适用于涉案财物性质特殊(如本案中的药品)、需专业处置的情形。

判决行政赔偿是违法行政强制措施给行政相对人造成实际财产损失时对行政相对人的赔偿,其适用需满足“行政行为违法”“存在实际损失”“损失与违法行为存在因果关系”三个核心要件。根据行政诉讼法第七十六条,行政赔偿可与确认违法判决、责令补救措施同时适用,也可由行政相对人在确认违法判决生效后另行主张。

本案是判决确认违法,同时责令采取补救措施,主要考量如下:一方面,药品管理法第一百条赋予了药品监管部门对“可能危害人体健康的药品及有关材料”采取查封、扣押措施的职权。湘潭市监局送检后发现部分涉案药品存在非法添加化学成分,可能属于“假药”范畴,对某中药材行的同类药品予以扣押,并无不当。但扣押期限违反法律规定,且违法情形具有持续性,已对某中药材行的财产权益造成实际损害,符合确认违法判决的前提条件。另一方面,湘潭市监局扣押药品的期限较长,药品后期是否变质、是否有害均不确定,若直接判决撤销扣押行为并返还药品,可能导致“假药”重新流入市场,危害公众用药安全,并且涉案扣押行为已实施完毕,药品处于行政机关控制之下,扣押行为不具有可撤销内容,且即使撤销,也无法恢复到扣押前的状态。因此,采用“确认违法+责令采取补救措施”的复合裁判方式,既实现了对违法行为的否定评价,又避免了公共风险的

扩大,体现了司法裁判在个案正义与公共福祉之间的审慎权衡。

本案判决主文直接写明“责令采取补救措施”,虽未明确补救措施的具体内容,但结合判决书“本院认为”的表述内容可知:湘潭市监局应及时作出处理决定。一方面,需对涉案药品进行分类处置,即对于经检测确认存在非法添加化学成分、符合药品管理法中“假药”认定标准的药品,需依据该法相关规定予以没收并销毁,彻底阻断其流入市场的可能;对于检测后确认质量合格、且与某中药材行违法经营行为无关的药品,则需按照行政强制法第二十八条关于解除查封、扣押的规定,及时返还给某中药材行,以减少其合法财产的无端损耗。另一方面,需履行充分的告知义务,即湘潭市监局以书面形式将药品分类处置依据、处置流程、处置结果等信息告知某中药材行,确保行政相对人对涉案财物的处置情况享有知情权,若后续就返还药品的数量、质量或赔偿问题产生争议,该书面告知材料也可作为关键证据使用。此涉及扣押财物、房屋租金损失的事实尚需行政机关在采取补救措施后进一步查明,湘潭市监局应同步与某中药材行就赔偿范围、数额进行协商,故不宜在本案中直接确认行政赔偿。

在司法实践中,补救措施的具体形式需根据案件实际情况灵活确定,除本案涉及的“分类处置+书面告知”外,常见的还有返还财物、恢复原状、补偿损失、出具书面说明等。例如,行政机关违法查封企业经营场所导致企业停业,法院可责令行政机关解除查封并出具书面说明澄清企业无违法事实,帮助企业恢复商业信誉;行政机关扣押财物期间

因保管不当导致财物损坏,法院可责令行政机关修复财物以恢复原状,或按财物实际价值赔偿损失。这些补救措施的共性在于,均以“消除违法行为的负面影响、弥补行政相对人合理损失”为核心目标,体现了司法审查对“纠错”与“救济”双重功能的兼顾。

结语

涉企扣押财物类行政强制措施的司法审查对于规范行政权力运行、保护行政相对人合法权益,营造法治化营商环境,促进经济社会的健康发展等方面具有重要意义。通过对本案的分析可知,扣押财物类行政强制措施司法审查的范围涵盖实施主体、适用条件、程序合法性和行为适当性、目的正当性等多个维度,审查标准包括合法性、合理性两个层次。当行政强制措施存在违法情形时,人民法院亦需根据被扣押物品的特性,结合具体案情,选择适用判决撤销、确认违法、责令采取补救措施以及判决行政赔偿等裁判方式,以实现既监督行政机关依法履行职责,又充分保护行政相对人合法权益之目的。本案的裁判思路体现了人民法院在涉企行政案件中坚持“法治是最好的营商环境”理念,既坚决纠正行政机关程序违法、久拖不决等不当行为,维护企业财产权益;又审慎对待涉及公共健康、安全等重大利益的特殊物品处置,防止“一撤了之”带来次生风险。该裁判对规范市场监管等领域涉企行政强制措施的实施期限、后续处理义务及司法审查标准,具有重要的示范意义。



(作者单位:湖南省高级人民法院
湖南省湘潭市中级人民法院)