

中国颁布刑事司法协助新规，助力跨境刑事涉案资产追索

作者：廖荣华¹

当前犯罪分子在全球范围内转移藏匿涉案资产的方式日益复杂和迅速，跨境追赃更加需要不同国家之间紧密有效的刑事司法协助。中国国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院、外交部、公安部、国家安全部及司法部于2024年4月22日联合颁布了《关于实施〈中华人民共和国国际刑事司法协助法〉若干问题的规定（试行）》（以下称“《实施规定》”），自发布之日起正式实施，这是中国自2018年10月《中华人民共和国国际刑事司法协助法》（“《刑事司法协助法》”）颁布以来，首次专门在国际刑事司法协助领域制定的实施细则。本文将结合作者在跨境资产追索领域的实务经验，立足跨境刑事涉案资产追索有关问题，对《实施规定》的相关内容进行评述。

一、《实施规定》出台前中国刑事司法协助的立法现状

在国内法层面，中国在《实施规定》出台之前，针对国际刑事司法协助事宜仅有《刑事司法协助法》这一部综合性专门规范，其余相关条款散见于《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下称“《刑事诉讼法》”）、《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》（以下称“《刑事诉讼法解释》”）、《人民检察院刑事诉讼规则》、《公安机关办理刑事案件程序规定》以及《中华人民共和国监察法》（以下称“《监察法》”）等法律法规之中。

具体而言，在《刑事司法协助法》中，中国可向外国提供的刑事司法协助包括送达文书，调查取证，安排证人作证或者协助调查，查封、扣押、冻结涉案财物，没收、返还违法所得及其他涉案财物，移管被判刑人等，其中“查封、扣押、冻结涉案财物”、“没收、返还违法所得及其他涉案财物”便是外国在中国追索刑事涉案资产的重要法律依据和行动基础。

相较于《刑事司法协助法》的概括性规定，《刑事诉讼法解释》、《人民检察院刑事诉讼规则》、《公安机关办理刑事案件程序规定》及《监察法》主要是基于人民法院、人民检察院、公安机关及监察委等不同主体，对国际刑事司法协助予以规范和细化。

在国际法层面，截至2024年，中国已与超过60个国家签署双边刑事司法协助条约，与17个国家签署移管被判刑人员条约，加入包含司法协助、引渡等内容的近30项国际公约，其中涉及赃款赃物、受害人财产返还、犯罪所得和犯罪工具没收等协助内容，亦可以成为相应缔约国向中国请求刑事涉案资产追索相关司法协助的依据。

¹ 实习生向亚飞、梅雨婷对本文的写作亦有贡献。

二、《实施规定》出台前中国跨境追索刑事涉案资产的现状及问题

（一）《实施规定》出台前，中国跨境追索刑事涉案资产的现状

无论是中国向外国请求协助追索刑事涉案资产，还是中国协助外国追索刑事涉案资产，实践中均存在诸多障碍，执行情况都不算理想。关于中国协助外国在境内追索刑事涉案资产的实例，从公开可查询的信息来看数量不多，外国请求中国提供协助因各种程序或实体阻碍而经常进展不顺。至于某些未与中国签署多边或双边国际条约的国家，则通常只能尝试通过外交途径请求中国协助，考虑到外交途径下互惠承诺以及政治因素等方面的影响，实践中公开的案例也不多见。

（二）《实施规定》出台前，在中国追索刑事涉案资产面临的问题

1. 协助追索的期限不明

在《实施规定》出台之前，与国际刑事司法协助相关的一般性时限规定可见于《公安机关办理刑事案件程序规定》第三百七十九条：“执行刑事司法协助和警务合作，请求书中附有办理期限的，应当按期完成。未附办理期限的，调查取证应当在三个月以内完成；送达刑事诉讼文书，应当在十日以内完成。不能按期完成的，应当说明情况和理由，层报公安部。”然而在国际刑事司法协助中，所关涉的部门并不局限于公安，所关涉事项也不局限于调查取证和刑事诉讼文书送达。因此《公安机关办理刑事案件程序规定》未能完全明确国际刑事司法协助办理时限问题。

总体而言，中国提供国际刑事司法协助的时限未有明确规定，案件办理周期往往较长。有实务人员指出，一起国际刑事司法协助案件从受理到办理完毕，通常需要 6 个月甚至 1 年左右的时间，某些案件甚至好几年都无法完成协助。

2. 协助追索的主管机关不明

根据《刑事司法协助法》，中国负责国际刑事司法协助的机关分为对外联系机关、主管机关和办案机关。《刑事司法协助法》第六条规定“国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部等部门是开展国际刑事司法协助的主管机关”，第四十三条规定“主管机关经审查认为符合下列条件的，可以同意查封、扣押、冻结涉案财物，并安排有关办案机关执行”、第五十一条规定“主管机关经审查认为符合下列条件的，可以同意协助没收违法所得及其他涉案财物，并安排有关办案机关执行”、第五十三条规定“外国请求返还违法所得及其他涉案财物，能够提供确实、充分的证据证明，主管机关经审查认为符合中华人民共和国法律规定的条件的，可以同意并安排有关办案机关执行”，因此结合前后文，在外国请求中国协助追索财产时，国家监察委、最高院、最高检、公安部、国家安全部均属有权主管的机关，可能在权责划分上产生一定程度的模糊重叠。鉴于对外联系机关与主管机关之间并非上下级关系，对外联系机关无权“命令”主管机关受理，因此权责上的模糊重叠性可能导致各部门之间沟通不畅，影响程序的正常流转和衔接。

3. 中国境内机构、组织或个人拟对外提供协助时，程序设置不明

《刑事司法协助法》第四条规定，“非经中华人民共和国主管机关同意……中华人民共和国境内的机构、组织和个人不得向外国提供证据材料和本法规定的协助”，但如前所述，中国可能的主管机关较多，境内机构、组织或个人应通过何种形式途径，向哪一机关申请同意并不明确，这使得中国境内机构、组织或个人在面对外国非经国际刑事司法协助合作途径提出的请求时，可能会无所适从。

三、《实施规定》的关键条款以及对跨境刑事涉案资产追索的影响

《实施规定》主要从程序层面对《刑事司法协助法》进行细化、补充和完善，主要如下：

（一）明确处理时限，给予外国期限预期

《实施规定》第六条、第七条首次明确了对外联系机关、主管机关以及办案机关在国际刑事司法协助事项处理上的处理时限；第十五条明确了工作机制办公室的审查期限。前述相关条款将协助事项区分为一般性事项和优先处理事项的情况下，对此两类事项在对外联系机关、主管机关和办案机关的办理时限分别做出明确规定，并为“重大复杂”案件的时限做出例外的弹性规定。具体而言：

1. 根据《实施规定》第六条，优先处理事项主要包括“紧急”和“有重大影响或其他特殊情况”两类。对于优先处理事项，均要求在接收到相关事项起 30 日内处理完毕。
2. 对于一般事项，区分不同事项分别在 45 日和 90 日内处理完毕。
3. 对于重大复杂情况，不受规定的时限限制。

工作机制办公室则需要在收到符合《实施规定》第十四条所规定的证据出境申请时在 60 日之内审查完毕，告知申请人审查结果。

对外联系机关、主管机关以及办案机关协助事项及时限规定具体如下表：

机关	事项	时限
对外联系机关	收到外国刑事司法协助请求	45 日内处理完毕
	收到主管机关执行结果	45 日内处理完毕
	《实施规定》第六条所述情形： （一）需要紧急查封、扣押、冻结涉案财物或者没收违法所得及其他涉案财物的； （二）基于调查、侦查、起诉或者审理期限限制，确有必要紧急处理的； （三）涉及的案件具有重大影响或者其他特殊情形的	30 日内处理完毕
	需要采取紧急冻结等措施的	15 日内处理完毕
主管机关	收到对外联系机关转交的外国刑事司法协助请求	45 日内处理完毕
	收到办案机关执行结果	45 日内处理完毕
	《实施规定》第六条所述情形	30 日内处理完毕
	需要采取紧急冻结等措施的	15 日内处理完毕
办案机关	收到主管机关交办的外国刑事司法协助请求	90 日内提出处理意见或者执行完毕
	《实施规定》第六条所述情形	30 日内提出处理意见或者执行完毕

机关	事项	时限
	需要采取紧急冻结等措施的	15 日内提出处理意见或者执行完毕
工作机制 办公室	受理中国境内的机构、组织和个人为维护自身权益等目的主动向外国提供证据的申请	60 日内告知申请人审查结果
情况复杂需各部门协调的		不受上述时限限制

（二）强化对外联系机关、主管机关以及办案机关的程序衔接，提高程序运作可行性

1. 明确主管机关

《实施规定》在第四条、第十六条以及第十七条中，就主管机关的确定予以细化。其中第四条为概括性条款，要求考量“法律规定的职责分工、综合请求事项性质、案件所处诉讼阶段等”因素以确定主管机关；第十六条关于“外国请求协助查封、扣押、冻结涉案财物”，重申根据案件性质和所处的诉讼阶段，转交相应主管机关办理；第十七条关于“外国请求协助没收、返还违法所得及其他涉案财物”，明确外国提供其司法机关作出的生效没收令等法律文书副本时，转交最高人民检察院和最高人民法院办理。

目前在中国国内法层面，人民法院、人民检察院、公安机关、监察委员会以及国家安全机关等均有权查封、扣押、冻结涉案财物，在外国请求协助查封、扣押、冻结涉案财物一事上，《实施规定》并未将主管机关直接固定，而是规定应予考量的因素，既为主管机关的确定提供指引，又可与国际刑事司法协助的具体情况和中国国内的程序规范相匹配。结合《实施规定》载明的考量因素，我们理解相关刑事案件处于审理阶段时，可能由最高人民法院主管；相关刑事案件处于侦查阶段而尚未进入审判程序时，可能由公安部等主管；相关刑事案件属于公职人员贪污受贿类犯罪时，则可能由中国国家监察委员会主管等等。

关于外国请求协助没收、返还违法所得及其他涉案财物，《实施规定》针对外国是否提供其司法机关做出的没收令等法律文书，予以不同处理。在外国提供没收令等法律文书的情况下，《实施规定》直接明确由最高人民法院与最高人民检察院作为主管机关；而在外国未能提供没收令等法律文书时，《实施规定》则进行了留白处理。与查封、扣押、冻结涉案财物类似，目前在中国国内法层面，同样有多个部门享有“没收”财物的权限。结合《实施细则》第四条关于主管机关确定的概括性规范，我们理解在外国未能提供没收令等法律文书时，主管机关亦需回到相关刑事案件性质、所处诉讼阶段等因素加以确定。

当然，无论外国是请求协助查封、扣押、冻结，还是请求没收、返还，请求所涉及的刑事案件或具体情况均可能较为复杂。由此牵涉到多个主管机关，难以就主管机关得到较为清晰的结论时，对外联系机关可以根据《实施规定》第四条，同所有可能的主管机关进行协商确定。

2. 明确对外联系机关的审查标准

《刑事司法协助法》在第十三条规定外国提出刑事司法协助时，应在申请书中载明的内容；在第十五条规定根据申请书是否满足要求，对外联系机关的处理方式。《实施规定》第二条和第五条则在前述规定的基础上，进一步明确对外联系机关的主要审查事项、不同处理方式所对应的具体情形，更为明确地反映出对外联系机关的“形式审查”职责。具体而言，根据《实施规定》第二条，对外联系机关的主

要审查事项为请求书是否载明《刑事司法协助法》规定应当载明的事项；请求是否依据刑事司法协助条约或者互惠原则等提出；依据互惠原则提出请求的，请求书是否附有由请求国适格主体作出的具体明确的互惠承诺；请求书及所附材料是否附有《刑事司法协助法》或者条约规定的译文以及兜底性的“其他条款”。

根据《实施规定》第五条，中国对外联系机关有权基于不同情形要求请求国重新提出请求或是补充材料。具体而言，重新提出请求这一处理方式对应的情形为“请求书存在重大表述错误、影响请求执行的；请求书未经适当签署或者盖章的；请求提出主体和请求对象不符合中华人民共和国法律或者条约规定的以及兜底性的其他条款”；补充材料这一处理方式对应的情形为“请求书或者所附材料关于案件事实或者请求事项的表述不充分、不清晰，可能影响请求执行的；请求书或者所附材料未附有中华人民共和国法律或者条约规定的译文或者译文不准确，无法确定请求内容的以及兜底性的其他条款”。

另外，《实施规定》第五条也指出若主管机关认为应当全部或者部分拒绝协助，或存在其他形式或内容不符合要求情形的，应当书面说明理由，通过对外联系机关回复请求国。

外国请求中国协助追索财物属于国际刑事司法协助的内容之一，因此无论是请求协助查封、扣押、冻结涉案财物，还是请求没收、返还违法所得及其他涉案财物，中国对外联系等机关在《实施规定》出台以后，均将遵守上述审查内容相关的规范。

（三）增设工作机制办公室，填补中国境内机构、组织或个人对外提供刑事司法协助及证据信息出境的程序空白

1. 填补中国境内机构、组织或个人对外提供刑事司法协助的程序空白

如前所述，《刑事司法协助法》在第四条第三款中明确禁止中国境内的机构、组织和个人在未经中国主管机关同意的情况下，向外国机构、组织和个人提供刑事活动相关的协助。然而《刑事司法协助法》中并未明确中国境内机构、组织和个人通过何种形式申请获得哪一主管机关的同意。为此，《实施规定》第十三条规定“中华人民共和国境内的机构、组织和个人收到外国非经国际刑事司法协助合作途径，直接要求其协助进行刑事诉讼活动或者提供《中华人民共和国国际刑事司法协助法》规定的其他协助的通知的，应当在收到之日起30日内，向工作机制办公室书面报告有关情况。报告时应当提交有关情况的具体说明，并附相关法律文书副本或者其他证明材料……工作机制办公室收到报告后，应当与机制成员单位会商，需要外国提出刑事司法协助请求的，由相关对外联系机关向外国提出要求”，将与中国境内机构、组织和个人对接的机关设置为“工作机制办公室”。基于前述规定，我们理解在跨境涉刑资产追索中，若外国当事人自行或委托律师向中国境内的银行等金融机构发出协助请求，要求其冻结某账户资金时，该金融机构需在30日内上报至工作机制办公室，并由工作机制办公室同成员机关会商确定后续处理方式。

根据《实施规定》第十二条，工作机制办公室设置在国务院的司法行政部门（司法部），成员由对外联系机关和主管机关等共同组成，具体可能包括参与此《实施规定》制定的七部门。然而鉴于《实施规定》出台时间较短，中国目前尚无此工作机制办公室的进一步确切讯息。

2. 填补刑事证据信息出境的程序空白

除了上述情形外，《实施规定》第十四条还就中国境内机构、组织和个人为维护自身权益等目的，向外国提供刑事证据信息事宜做出规范。即，中国境内机构、组织和个人应当遵守保守国家秘密、数据

安全、个人信息保护等有关法律规定，并同样需向工作机制办公室提交书面申请²。

3. 《实施规定》第十三条、第十四条规定与中国司法主权及信息安全保护立场相吻合

《实施规定》第十三条、第十四条几乎属于中国在国际刑事司法协助领域的“阻断法令”，中国境内机构、组织和个人能否提供刑事相关协助，能否主动向外国提供刑事证据等信息，最终都是中国国家机关把握确认，这不仅体现了中国的国家司法主权原则，也与中国其他信息安全保护相关的法律立场一致，反映出中国在刑事证据数据出境中的慎重态度和数据安全利益的严格保护。

例如，根据《中华人民共和国个人信息保护法》（以下称“《个人信息保护法》”）第四十一条、《中华人民共和国数据安全法》（以下称“《数据安全法》”）第三十六条规定，中华人民共和国主管机关根据有关法律和中华人民共和国缔结或者参加的国际条约、协定，或者按照平等互惠原则，处理外国司法或者执法机构关于提供存储于境内个人信息的请求或关于提供数据的请求，非经中华人民共和国主管机关批准，个人信息处理者或境内的组织、个人不得向外国司法或者执法机构提供存储于中华人民共和国境内的个人信息或数据；《数据出境安全评估办法》、《数据出境安全评估申报指南》、《个人信息出境标准合同办法》、《个人信息出境标准合同备案指南》、《中华人民共和国网络安全法》、《网络安全标准实践指南——个人信息跨境处理活动安全认证规范》等亦对数据信息出境做出了管理和限制性规范。

4. 《实施规定》在证据信息出境规定上的缺漏

截至目前为止，《实施规定》暂未明确审查的具体标准，我们理解针对国际刑事司法协助中可能出现的不同的案件事实，工作机制办公室或是采取个案区分的审查方式，根据个案的实际情况，对欲出境的证据数据的具体情况进行评估审查，促使审查模式更加灵活，结论更加有针对性。

同时，《实施规定》也暂未告知在未通过审查情况下的处理和救济措施，仅说明工作机制办公室应当告知申请人审查结果。工作机制办公室接收到申请，经过审查判断而作出不通过的决定时，其本身并不直接产生证据出境与否的效果，只是在实际上影响该刑事证据数据是否能够出境。因此，无论是出于申请人的合法权益保护亦或是对程序正义的贯彻，工作机制办公室应当在做出审查决定、告知审查结果后赋予申请人相应的救济措施。

此外，《实施规则》尚未规定中国境内组织、机构和个人未报告工作机制办公室而径行向外国提供证据信息的法律后果。我们理解，上述中国关于个人信息安全保护和信息数据出境的规定在此时存在适用可能和空间，即根据《国家安全法》、《数据安全法》、《数据出境安全评估办法》等相关法规范，在国际刑事司法协助中，若相关机构、组织或个人没有按照《实施规定》的要求进行报告或申请，可能会被认定为未履行法定的数据安全保护义务，将面临行政责任甚至刑事责任的追究。

具体而言，例如《数据安全法》第四十八条第二款规定，“违反本法第三十六条规定，未经主管机关批准向外国司法或者执法机构提供数据的，由有关主管部门给予警告，可以并处十万元以上一百万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处一万元以上十万元以下罚款；造成严重后果的，处一百万元以上五百万元以下罚款，并可以责令暂停相关业务、停业整顿、吊销相关业务许可证或者吊销营业执照，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上五十万元以下罚款”，明

² 《实施规定》第十四条：“中华人民共和国境内的机构、组织和个人为维护自身权益等目的，需要主动向外国提供证据的，应当遵守保守国家秘密、数据安全、个人信息保护等有关法律规定，并向工作机制办公室提交书面申请。申请书包括但不限于以下内容：（一）申请人的身份信息、案件基本情况、申请提供证据的范围、内容和理由等；（二）申请人如有行政或者行业主管部门，相关主管部门的意见；（三）关于证据符合保守国家秘密、数据安全、个人信息保护等法律规定以及合同约定的保密义务等事项的说明；（四）关于证据目的、用途以及保密和安全保护措施等事项的说明；（五）申请所需的其他材料。”

确了没有履行申请义务通过非官方渠道向外国提供中国境内的数据者可能会面临的处罚。

最后，中国目前负责数据出境安全评估的主要机关是国家互联网信息办公室，其并非《实施规定》的联合制定方，因此目前尚不清楚国家互联网信息办公室是否会成为《实施规定》中工作机制办公室的成员，也不清楚刑事证据信息出境是否需要履行国家互联网信息办公室的安全评估程序。

四、结论与展望

《实施规定》填补了原有《刑事司法协助法》及零散规范在国际刑事司法协助中的未尽之处，强化了中国在国际刑事司法协助程序上的可操作性。从明确处理时限到完善各机关衔接程序再到增设工作机制办公室等，《实施规定》的出台使得中国在跨境刑事涉案资产追索中更加规范和有据可循。此举不仅可以树立中国负责任大国的国际形象，也有助于中国与外国形成良好的互惠合作关系并改善中国跨境刑事涉案资产追索的现状。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

廖荣华

电话： +86 21 6080 0990

Email: andy.liao@hankunlaw.com