

最高人民法院 最高人民检察院 公安部

关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件若干问题的意见

为依法惩治拒不执行判决、裁定犯罪，确保人民法院判决、裁定依法执行，切实维护当事人合法权益，根据《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》及相关立法解释、司法解释等规定，结合工作实际，制定本意见。

一、人民法院、人民检察院和公安机关办理拒不执行判决、裁定刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，依法惩治拒不执行判决、裁定犯罪。

二、拒不执行判决、裁定刑事案件，一般由执行法院所在地的公安机关、人民检察院和人民法院管辖。

三、人民法院在办理案件过程中，发现负有执行义务的人涉嫌拒不执行判决、裁定犯罪的，应当制作案件移送函及执行情况说明，并将已经掌握的证明犯罪事实的相关证据材料等一并移送有管辖权的公安机关立案侦查。

四、人民法院向公安机关移送时，应当附以下证据材料：

（一）证明犯罪嫌疑人身份情况的证据材料；

（二）证明犯罪嫌疑人负有执行义

务或者协助执行义务的证据材料；

（三）证明犯罪嫌疑人有能力执行判决、裁定确定的全部或者部分义务的证据材料；

（四）证明犯罪嫌疑人有拒不执行判决、裁定行为的证据材料；

（五）证明犯罪嫌疑人拒不执行判决、裁定相关情节或者造成后果的证据材料。

五、对人民法院移送涉嫌拒不执行判决、裁定罪的刑事案件材料，公安机关应当接受，制作受案登记表并出具回执。

公安机关经审查认为符合立案条件的，应当在七日内立案侦查；案情重大疑难复杂的，审查期限可以延长至三十日。经审查认为不符合立案条件的，应当在审查期限内作出不予立案决定，并将不予立案通知书送达移送案件的人民法院。

六、公安机关立案后，应当及时开展侦查工作，并依法对犯罪嫌疑人采取强制措施。

公安机关应当及时对犯罪嫌疑人通过隐藏、转移等手段处理的涉案财产依法采取查封、扣押、冻结措施。七、公安机关不予立案或者立案后撤销案件的，应当在七日内函告执

行法院并说明理由。执行法院认为公安机关应当立案侦查而不立案侦查的，可提请人民检察院予以监督。

八、人民检察院经审查，认为公安机关应当立案侦查而不立案侦查的，应当要求公安机关书面说明不立案的理由。公安机关应当在收到通知书后七日内，书面说明不立案的情况、依据和理由，连同有关证据材料回复人民检察院。

人民检察院经审查，认为公安机关不立案理由不能成立的，经检察长决定，应当通知公安机关立案，公安机关应当在收到通知书后十五日以内立案。

人民检察院在审查办理执行监督案件中，发现负有执行义务的人涉嫌拒不执行判决、裁定罪的，应当将本意见第四条规定的有关案件材料移送有管辖权的公安机关，公安机关接受刑事案件材料后，应当制作受案登记表并出具回执。公安机关经审查认为符合立案条件的，应当立案侦查。

九、人民检察院对公安机关提请批准逮捕的，应当在法定期限内审查并作出是否批准逮捕的决定；对公安机关移送审查起诉的，应当及时审查，符合起

诉条件的，应当依法提起公诉。

十、人民法院对涉嫌拒不执行判决、裁定罪案件，应当依法进行审理并作出判决。

十一、申请执行人有证据证明同时具有下列情形，人民法院认为符合刑事诉讼法第二百一十条第三项规定的，以自诉案件立案审理：

（一）负有执行义务的人拒不执行判决、裁定，侵犯了申请执行人的人身、财产权利，应当依法追究刑事责任的；

（二）申请执行人曾经提出控告，而公安机关不予接受控告材料、在接受控告材料后三十日内不予书面答复、决定不予立案，或者人民检察院对负有执行义务的人不予追究刑事责任的。

十二、人民法院向公安机关移送拒不执行判决、裁定罪案件材料，公安机关决定不予立案或者在接受案件材料后三十日内不予书面答复，或者人民检察院对负有执行义务的人不予追究刑事责任的，人民法院应当告知申请执行人可以依法向有管辖权的人民法院提起刑事自诉。

人民检察院向公安机关移送拒不执行判决、裁定罪案件材料，公安机关决定不予立案，人民检察院认为公安机关不立案理由成立的，应当告知

申请执行人可以依法向有管辖权的人民法院提起刑事自诉。

十三、申请执行人以负有执行义务的人涉嫌拒不执行判决、裁定罪向人民法院提起刑事自诉时，应当提交以下材料：

（一）刑事自诉状；

（二）证明自诉人身份的证明材料，自诉人的法定代理人、近亲属告诉或者代为告诉的，应当提供与自诉人关系的证明材料和自诉人不能亲自告诉的证明材料；

（三）作为执行依据的生效法律文书、执行案件受理通知书等证明材料；

（四）证明犯罪嫌疑人负有执行义务或者协助执行义务、有能力执行而拒不执行的证据材料；

（五）公安机关不予接受控告材料或者超过三十日未予书面答复的证明材料或者公安机关出具的《不予立案通知书》，或者人民检察院出具的《不起诉决定书》；

（六）人民法院认为应当提供的其他材料。

十四、人民法院立案部门对申请执行人提交的材料进行审查后，对于符合立案条件的自诉案件，应当及时立案。

人民法院应当及时对犯罪嫌疑人通过隐藏、转移等手段处理的涉案财产采取查封、扣押、冻结措施。

十五、自诉案件立案或者审理过程中，自诉人要求复制已由执行法院收集和固定，证明其人身、财产权利受到侵犯的证据，执行法院应当及时提供。

十六、被告人下落不明的，人民法院可以请求公安机关协助查找，公安机关应当依法协助。

十七、自诉人在判决宣告前，可以同被告人自行和解或者撤回自诉。

十八、人民法院在执行过程中，发现国家机关工作人员涉嫌利用职权妨害执行的，应当及时将违纪违法线索移送相关纪检监察机关或者人民检察院依法处理。

十九、人民法院、人民检察院、公安机关应当建立联席会议机制，确定专门人员，加强沟通交流，强化监督制约，确保本意见贯彻执行。

二十、本意见自2025年7月1日起施行。

最高人民法院 最高人民检察院
公安部
2025年6月10日

量化评估是社会危险性评估的重要方式，也是推进逮捕必要性条件审查实质化的有效途径——

深入推进社会危险性量化评估



□自正法 班飞

必要性条件是逮捕的核心要件，最高人民检察院检察长应勇在2024年全国检察机关刑事检察工作会议上明确指出，在具备证据条件和刑罚条件的前提下，要审查必要性条件，进一步健全社会危险性评估机制。量化评估是社会危险性评估的重要方式，也是推进逮捕必要性条件审查实质化的有效途径。但是，在社会危险性量化评估试点实践中，还存在对量化评估的科学性和公正性心存疑虑而不敢评估、对评估方法把握不准而不会评估等问题亟待解决。

充分认识社会危险性量化评估意义，增强评估的主动性

其一，需要从社会危险性量化评估的发展脉络视角深刻认识量化评估的必然性。从制度沿革看，自1979年刑事诉讼法将社会危险性作为逮捕的重要条件以来，立法演变的总体趋势就是将社会危险性情形不断细化。2012年刑事诉讼法将社会危险性条件具化为可能实施新的犯罪、企图自杀或逃跑等五种情形。2018年刑事诉讼法将涉嫌犯罪的性质、情节及认罪认罚等情况纳入社会危险性考量因素。同时，最高检和公安部也先后通过《关于依法适用逮捕措施有关问题的规定》《关于逮捕社会危险性条件若干问题的规定（试行）》等文件，对立法规定情形进一步细化；通过《人民检察院办理羁押必要性审查案件规定（试行）》《人民检察院 公安机关羁押必要性审查、评估工作规定》等将量化评估作为羁押必要性审查、评估的方式之一。从检察理论发展看，刑事诉讼学界关于社会危险性的研究，经历了从社会危险性条件是否必要到社会危险性内涵外延为何，再到社会危险性如何评估的发展历程。尤其是近年来，随着数字检察战略的实施和量化评估试点的推进，学术界关于量化评估基础、原理、方法、风险等的研究持续深化，社会危险性量化评估的理论支撑不断加强。从检察实践看，为有效破解社会危险性条件审查不实的问题，上海、天津、南京等地检察机关较早就开始探索社会危险性评估机制。最高检先后于2020年和2023年分两批在全国部署社会危险性量化评估试点工作，并将推进社会危险性量化评估机制建设列入《2023—2027年检察改革工作规划》。因此，无论是从制度、理论，还是实践上看，社会危险性量化评估都势在必行。

其二，需要从社会危险性量化评估的积极作用视角深刻认识量化评估的有益性。一是将刑事诉讼法规定的



自正法

□量化评估指标是逮捕社会危险性量化评估的关键，决定了评估结果是否科学。深入推进社会危险性量化评估，要准确把握启动条件，合理划定适用范围。

□量化评估的目的在于帮助检察官提升社会危险性审查的准确性和效率，其定位是检察官社会危险性审查的辅助和参考，不会也不能动摇和改变检察官在审查逮捕案件办理中的主体地位。

社会危险性条件落到实处。社会危险性条件是刑事诉讼法明确规定的逮捕的法定条件。量化评估通过统一指标、统一评估方法、加强结果运用等方式，使社会危险性判断的考量因素更加全面，证据基础更加坚实，评估流程更加标准，评估结论更加可靠。二是进一步统一司法标准、促进司法公正。量化评估采用相同的指标体系、相同的运算方式，使不同检察官的判断标准趋向统一。而且，量化评估也有利于促进公检法机关凝聚共识，统一社会危险性判断标准，提高逮捕措施适用精准度。三是有效加强案件风险防控。量化评估以一种标准化、可视化的审查方式，有效规范检察官的自由裁量，既有利于提高评估结论的准确性，降低案件质量风险，也有助于防止自由裁量权的滥用，降低案件办理廉政风险。

持续优化社会危险性量化评估指标，提高评估的科学性

量化评估指标是逮捕社会危险性量化评估的关键，决定了评估结果是否科学。一是在指标设置上，要立足当地司法实践，通过对足量案例样本进行线性回归分析等方式，筛选出量化评估指标要素并确定相应分值及运算方式。当前，样本量偏小是各试点检察机关指标构建中存在的普遍性问题，容易产生样本偏差和造成结果的随机性。除了在数量上扩大样本容量，还应在质量上保证数据来源的可靠性，确保作为样本的案例均为合格案件。二是在指标优化上，要根据经验反馈、结果反馈等情况，及时对量化评估指标进行调整。首先，检察官要根据办案经验对量化评估结果进行实质审查，对因评估结果不合理而不适用的，要充分阐明理由，并对量化评估指标的合理性予以反馈。其次，要对犯罪嫌疑人，尤其是不批准逮捕的犯罪嫌疑人后续表现进行跟踪，从后续表现验证评估结果是否可靠。对于不批准逮捕后发生社会危险性的案件要进行深入剖析，精准查找和改进量化评估指标中存在的问题。再次，要认真对待公安机关对不批准逮捕决定的复议复核，对原不批准逮捕决定被复议复核改变，犯罪嫌疑人确有社会危险性的，及时审示评估指标是否存在问题。最后，要根据政策、法律、罪责刑相适应方式等变化对量化评估指标进行调整。三是在数字赋能上，深入实施数字检察战略，积极构建社会危险性量化评估模型，发挥数

字技术在自动提取、整合检察业务应用系统案卡数据，计算犯罪嫌疑人社会危险性分值，动态记录犯罪嫌疑人社会危险性变化过程等方面的作用，减少人工审查判断负担，提升审查准确性，推动社会危险性量化评估全流程适用。

准确把握社会危险性量化评估条件，确保评估的必要性

深入推进社会危险性量化评估，要准确把握启动条件，合理划定适用范围。一是充分考虑是否具有启动的必要，即犯罪嫌疑人已满足逮捕的证据条件和刑罚条件，需要进一步判断是否符合必要性条件。逮捕三要件之间是一种阶层式递进关系。在三要件中，证据条件是第一阶层要件，其作用在于在犯罪嫌疑人和犯罪事实之间建立一种紧密联系，将未实施特定犯罪事实的人排除在逮捕措施适用范围之外。刑罚条件是第二阶层要件，是在确定犯罪嫌疑人实施犯罪的基础上，对逮捕措施施加的刑罚限制。除因违反取保候审规定而被逮捕的情形外，其他逮捕情形均应符合可能判处徒刑以上刑罚的要求。必要性条件是第三阶层要件，只有在已经符合前两阶层条件的基础上，才能进行社会危险性条件的判断。对于不符合前两阶层条件的案件，则无须进行社会危险性条件的量化评估。二是充分考虑是否具有裁量空间，即法律未对犯罪嫌疑人的社会危险性作出规定，可以进行量化评估。原则上对于刑事诉讼法明确规定径行逮捕的案件，检察机关并无裁量权，通常不应启动社会危险性量化评估。

找准社会危险性量化评估的功能定位，明确评估的辅助性

量化评估的目的在于帮助检察官提升社会危险性审查的准确性和效率，其定位是检察官社会危险性审查的辅助和参考，不会也不能动摇和改变检察官在审查逮捕案件办理中的主体地位。一是从量化评估过程看，即使是数智化的量化评估模型也只是减少检察官的负担，而不能替代检察官的作用。很多量化评估指标，尤其是与犯罪因素相关的指标并非客观性、记述性的指标，评估模型无法自行判断，需要检察官进行实质审查，如手段是否特别残忍、是否构成被害人过错等，高度依赖检察官的经验判断和规范判断。二是从量化评估结果运用

看，量化评估结果并不具有强制约束力。量化评估结果与检察官的经验判断不一致时，检察官有权决定不予适用。行使自由裁量权，需要赋予量化评估结果一定刚性，检察官在决定不适用评估结果时，应当充分阐明其具体考量。而这种检察官对评估结果的否定，正是量化评估指标调整优化的重要来源之一。三是从司法责任维度看，“谁办案谁负责、谁决定谁负责”是司法责任制的核心要义。作为审查逮捕案件的决定主体，检察官对其批准逮捕或不批准逮捕的行为终身负责，与量化评估结果一致并不当然使检察官免于责任追究，检察官需要履行实质审查义务，对于因故意或者重大过失违反职责造成严重后果的，检察官应当承担司法责任。

扩大社会危险性量化评估参与主体，促进评估的协同性

逮捕是最严厉的强制措施，关系着犯罪嫌疑人、被告人的人身自由，其正确适用是各司法机关的共同目标。这种利益关涉的紧密性、适用目标的共同性和量化评估的精密性决定了量化评估不能单独依靠检察机关完成，而是需要多元主体共同参与。一是强化公安机关参与。公安机关是提请批准逮捕机关，是社会危险性审查判断的第一关，在夯实社会危险性量化评估证据基础，把好审查逮捕案件质量源头方面具有重要作用。要加强与公安机关的协作配合，明确公安机关在收集反映犯罪嫌疑人社会危险性证据材料方面的责任，引导公安机关全面收集证据，提高量化评估的准确性。同时，要建立量化评估共用机制，推动公安机关在提请批准逮捕前对犯罪嫌疑人的社会危险性进行量化评估，把好提请批准逮捕关。二是强化法院参与。法院作为审判阶段逮捕措施的决定机关，争取法院在审判阶段对社会危险性量化评估的适用对扩大量化评估试点成果无疑具有重要意义，能够有力促进社会危险性量化评估的全流程适用和减少检法因被告人未羁押而产生的案件流转不畅等问题。三是强化辩护方参与。逮捕作为直接剥夺犯罪嫌疑人人身自由的强制措施，强化辩护方参与是保障程序公正的应有之义。对于公安机关提请批准逮捕的案件，应当充分听取辩护方根据犯罪嫌疑人自身情况等发表的意见，允许辩护方对犯罪嫌疑人的社会危险性进行反向证明，充分借助辩护方力量，实现个别化判断，确保做到“兼听则明”。四是强化其他主体参与。包括被害人、行政机关、社区、听证人员、第三方机构等各类对提高量化评估结果科学性、公正性有帮助的主体，从而更加广泛收集犯罪嫌疑人社会危险性方面证据，更加充分听取相关主体意见和发挥相关主体作用，共同构建多元主体参与的量化评估机制。

（作者分别为重庆大学法学院副院长、教授、博士生导师，黑龙江省人民检察院普通犯罪检察部检察官助理）



□吴文彬 蒲阳 张铭睿

近年来，全面数字化的电子发票（下称“数电发票”）在税收业务中逐步推广使用。与传统纸质发票及电子发票不同，“数电发票”的发票数据通过统一税务系统发送至交易双方的税务数字账户，通过实时数据传输及统一数据分析，降低了发票使用成本，提升了税务管理的便利度和准确性。但同时，“数电发票”的推广，也导致相关涉税犯罪的认定出现了一些新变化。

比如，行为人成立空壳公司虚开增值税专用发票，通常需要依据经营范围和规模，领取相应的空白纸质发票。但使用“数电发票”系统后，没有领票环节，开票人通过税务系统就能直接开具增值税专用发票。在开票环节，受票方收到虚开的增值税专用发票后，因为纸质发票未联网，往往可以直接用于抵扣税款；而在“数电发票”系统中，税务机关对电子票据的监管更加严格，通过数据分析可以对开票情况进行实时监控，抵扣税款的环节相对更加规范，相关空壳公司开出的发票更加容易被识别和限制，虚开出增值税专用发票就并不必然会伴随着抵扣税款。

成立空壳公司虚开增值税专用发票的行为，以往通常以虚开增值税专用发票定罪处理。但随着犯罪手段和形势的变化，成立空壳公司虚开增值税专用发票数电发票（下称“数电专票”）的行为，以非法出售增值税专用发票罪处罚更为适宜。

适用非法出售增值税专用发票罪在客观上更有利于惩治犯罪。成立空壳公司以开票为业，没有实际经营行为，对市场经济有百害而无一利，应当从严打击。传统虚开增值税专用发票案件，虚开的发票大多都进行了抵扣，以虚开增值税专用发票定罪处罚，按照抵扣税款的数额量刑，能够充分评价行为的社会危害性。但“数电发票”时代，税务机关通过电子发票系统强化了对虚开发票行为的监管，一些收票人收到发票后，在未抵扣前可能就会收到相关发票异常的提示，受票企业不敢或不能再进行抵扣，存在虚开后大量增值税发票未抵扣的情形。但通过空壳公司开出增值税专用发票即获取了非法利益，其行为本身无疑侵害了税务发票的管理秩序，如果按照实际抵扣的税款数额认定虚开增值税专用发票罪，难以完全评价开票人的行为危害性。在两罪的法定刑相同的情况下，对该行为按照非法出售增值税专用发票定罪处罚，更有利于实现对相关空壳公司犯罪的从严惩治。

适用非法出售增值税专用发票罪可降低主观要件标准。虚开增值税专用发票罪与非法出售增值税专用发票罪具有竞合关系。按照“两高”《关于办理危害税收征管刑事案件适用法律若干问题的解释》的规定精神，虚开增值税专用发票，受票方往往以支付“开票费”“税金”等名义，从他人处获得进项票后进行抵扣，由此开票方与受票方之间又同时形成非法出售与非法购买增值税专用发票的关系。对于开票方来说，如与受票方存在骗取税款的共同故意，应当以虚开增值税专用发票罪共犯处理；如不能证明其与受票方存在共同故意，其行为本质上是把增值税专用发票当作商品出售，是非法出售增值税专用发票行为。成立空壳公司虚开“数电专票”给他人，由于所开发票受到实时监控，并不能保证抵扣税款，行为入对此也是心知肚明，其主观上更多的是将该增值税专用发票作为一种商品去销售并获利，至于受票方如何使用增值税专用发票，能否实际抵扣并不关心。实践中，开票方与受票方往往通过网络匿名交易，认定其与受票方存在共同故意既面临取证上的困难，也可能与实际不符。而对非法出售增值税专用发票的取证、认定，只需要有开票方收取对方钱款而将增值税专用发票当作商品开给对方的证据即可认定。

适用非法出售增值税专用发票罪可保持关联法条之间的相互协调。按照刑法的体系解释要求，关联犯罪的法条之间应当相互协调，不能在解释适用法律的过程中，出现只适用一种法条而另一种法条被闲置的情况。在“数电发票”推广前，虚开的发票往往可以直接用于抵扣税款，开票方与受票方对此具有相关认知，此类行为往往以虚开增值税专用发票罪处理，一般不定非法出售增值税专用发票罪。在实践中，非法出售增值税专用发票罪主要用于打击出售空白发票的行为。开具纸质发票前，需要有领票环节，而领购增值税专用发票条件严格，行为入有时会通过出售空白的增值税专用发票牟利，该行为同样严重扰乱增值税专用发票管理秩序，可以非法出售增值税专用发票罪处理。但“数电发票”没有领票环节，开票人通过税务系统就能直接开具增值税专用发票，单纯打击出售空白的增值税专用发票已无必要。如将行为限定为出售空白发票，该法条将再无适用的空间。从另一方面来看，将此类行为以非法出售增值税专用发票罪处理，同样不会导致虚开增值税专用发票罪成为“沉睡”条款。虚开的方式有“为他人虚开”“为自己虚开”“让他人为自己虚开”“介绍他人虚开”等。在“为自己虚开”“让他人为自己虚开”情形下，不可能成立非法出售增值税专用发票罪，另外，对于能够证实行为人具有虚构可抵扣事实、骗取税款主观故意的，仍然应当以虚开增值税专用发票罪定罪。因此，虚开增值税专用发票罪仍有其独立适用的空间，不存在被闲置的情况。

（作者单位：江苏省泰州市高港区人民检察院）

更宜以非法出售增值税专用发票罪处罚
成立空壳公司虚开「数电专票」