

明晰构成要件准确把握“制止不法侵害”

——一体抓实“三个管理”——
高质效办好每一个案件

实现「四个结合」抓好「三个管理」



□王占荣

最高人民检察院党组作出“一取消三不再”、“一体抓实‘三个管理’”，推动构建检察“大管理”格局”的重要部署，是促进高质效办案，推动检察工作高质量发展的重要决策和创新实践。山东省栖霞市检察院深入贯彻最高检、省院部署要求，准确把握“一取消三不再”科学内涵，与时俱进更新管理理念、转变管理方式、提升管理能力，全力推动办案质效提档升级。

实现“联动协同”与“系统推进”有机结合，在全院管理中抓覆盖、促统一。一是坚持党组统领。通过召开党组(扩大)会、检察委员会专题研学方式，传达学习最高检“一体抓实检察业务管理、案件管理、质量管理，推动高质效办好每一个案件落到实处”有关精神，深入领会“三个管理”精神实质，切实掌握“三个管理”具体措施，通过科学、精细、协同的管理手段，助推高质效办好每一个案件。二是完善制度机制。立足检察工作实际，研究制定《栖霞市人民检察院推进一体抓实“三个管理”工作机制》和《栖霞市人民检察院一体抓实“业务管理、案件管理、质量管理”实施意见》，构建“宏观—中观—微观”多维度管理机制，以高标准、严要求、实举措在管理机制、实施细节上优化破局，把“三个管理”落地落实到检察工作全过程、各环节。三是强化理念引领。常态化推进司法理念学习教育，引导干警切实把“六个坚持”“三个善于”等理念转化为自觉，融入监督办案，并以业务管理为总抓手，定期开展一体抓实“三个管理”工作推进会，充分发挥业务数据分析研判功能，总结经验，查摆不足，推进完善，有效带动各项检察业务提质增效。

实现“全局发力”与“聚焦重点”有机结合，在业务管理中抓指导、明方向。一是做实办案质效分析。围绕重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势，每季度进行业务质效分析研判，深化对办案规模、重点业务工作的研究分析，全面查找各业务条线存在的倾向性、异常性、典型性问题，找准“症结”所在，提出有针对性的对策建议，督促各业务部门坚持问题、目标、效果导向，积极补短板、强弱项，提升办案质效。二是注重精品打造。围绕案例学习、应用与研究，构建检察案例全链条工作机制，各业务部门提前筛选种子案例，统一讨论决定是否具备培育价值，集全院力量重点培育撰写并逐级推荐。通过对案例的培育强化办案综合指导，促进司法认识、法律适用双统一。三是强化数智融合赋能。深入推进“数字赋能监督、监督促进治理”法律监督模式变革，加大数字检察模型建设、推广和应用力度，实现跨系统、跨业务、跨流程、跨案卡等之间的数据信息全方位穿透。数字业务牵头，各业务部门协作，围绕《全省检察机关大数据法律监督模型推广应用年活动方案》制定创建、应用模型计划，以此推动各部门积极开展工作，相关工作情况定期向院领导报告。

实现“规范运行”与“过程监控”有机结合，在案件管理中抓细节、求突破。一是规范案件流程管理。建立“三查三核”机制，加强对移送案件管辖权等方面的审查，把好案件入口关。明确办案部门指定分类类型和条件，严格落实“随机分类为主、指定分类为辅”案件分配原则。规范移送法律监督线索，建立线索分析评估、实质化处理和跟踪问效机制，提升线索管理水平。二是夯实业务数据管理。开展办案流程全程专项监控，完善“实时反馈+定期通报”常态化预警、提醒、督促制度，及时对办案期限、办案节点、法律文书、案卡填报等进行提醒督促，有效杜绝该办不办、超期办案、简案慢办等问题，防止形成“积案”“挂案”。2025年上半年检察业务管理部撰写的《关于2024—2025年度检察业务办案时长的通报》，就全院办案情况进行了深入分析，并对长期未结案件提出明确整改要求，取得了良好效果。通过常态化监控，数据核查发现的不规范问题同期减少了50%，平均办案时长同比缩短15%。三是完善办案实体管理。制定完善“四张清单”，细化检察长、副检察长、办案部门负责人审批职责，确保办案程序规范。明确部门负责人的管理职责，重点对案件办理法律适用、程序性事项、法律文书格式和内容等进行审核把关。完善检察委员会联席会议制度，明确需召开检察委员会讨论研究的案件类型及组织形式等。对于重大疑难复杂案件，通过内部及跨部门检察委员会集体会议研讨，拓展办案思路，快速提升检察官助理案件分析能力，统一不起诉案件办理标准，实现跨部门协同办案更加顺畅。

实现“树优导向”与“纠偏补短”有机结合，在质量管理中抓评查、提质效。一是坚持内外衔接双向监督模式。对内，要严格落实“质效”与“分”相结合工作要求，厘清案管部门“集约管理、牵头抓总”、办案部门及其他部门“分工管理、守土有责”的管理履职边界，确保责任清晰、可追溯，检察工作有序运转。对外，要注重接受外部监督，深入推进人民监督员、检察听证工作，将检察听证与人民监督员工作作为提升检察监督办案质效的重中之重，确保检察权依法规范行使。二是建立健全长效质量管理机制。以案件质量评查为抓手，依托“周一一案、每月一讲评、每季一分析”的工作机制，力求以最有效、最科学的方式把“每案必检”落到实处。既抓优质案件，又抓瑕疵案件，以优质案件树标杆、瑕疵案件强警示。通过日常核查数据发现问题案件，有针对性地组织类案评查，大大增加评查实效，通过问题的整改提升类案办理质效。三是统筹推进“案管”与“管人”相贯通。强化案件管理结果的运用，通过对“案”的评价和对“人”的管理同向发力，实现案件办理质量与检察人员履职表现紧密挂钩，构建“案管”与“管人”相结合的应用场景。以案件质量评查结果等次为依据，促进建立科学公平的奖惩机制，以奖惩有别形成“能者上、优者奖、庸者下、劣者汰”的鲜明导向，激励办案人员增强责任心、上进心。

(作者为山东省栖霞市人民检察院检察长)

轻的，不予处罚。
判断“必要限度”需结合具体情境，综合考虑不法侵害的攻击方式、紧迫程度，以及制止行为的强度、造成损害的大小等进行判断。例如，甲采用推搡的方式攻击乙，乙使用凶器还击并导致甲轻伤，明显超出必要限度并造成较大损害，应承担治安处罚责任，但可依法减轻处罚；若乙的制止行为情节较轻，未造成严重后果，则可不予处罚。

行刑衔接：对象范围与法律规范重合

制止不法侵害行为的对象范围界定。本条未明确制止行为的对象是否包括第三人，结合刑法正当防卫制度的立法精神，制止不法侵害的对象应限于不法侵害人本人，以及不法侵害人直接利用的他人或他物。针对第三人的行为，若符合紧急避险条件，可依据民法或刑法相关规定认定为违法阻却事由，不纳入制止不法侵害行为的范畴。此外，针对无民事行为能力人、限制民事行为能力人的侵害行为，可认定为“危险型侵害”，被侵害人采取的手段不法侵害行为仍属合法，但需注意手段的必要性及适度性。

与刑法、民法相关规范的重合适用。制止不法侵害行为与正当防卫在适用条件上存在重合关系，从统一法秩序角度看，制止不法侵害行为与刑法、民法中的正当防卫制度相呼应，形成从民事、行政到刑事的三层规范体系，构成法秩序的整体，共同保障公民自卫权利。制止不法侵害造成损害的行为在责任适用上，需遵循“刑事优先、行政补充”的原则：一是行政处罚在先、刑事处罚在后的情形。若行政机关已作出行政处罚，后发现行为构成犯罪，应将案件移送司法机关追究刑事责任，已执行的行政拘留可折抵相应刑期，已缴纳的罚款可折抵罚金。此前作出的警告、暂扣或吊销许可证等行政处罚决定继续有效。二是刑事处罚在先、行政处罚在后的情形。若制止不法侵害造成损失的行为同时违反行政规范与刑事规范，应优先由司法机关作出刑事责任认定，司法机关认定的事实和证据对行政机关具有约束力，行政机关可依据刑事裁判结果作出相应治安处罚，但须避免重复处罚。

总之，修订后的治安管理处罚法第19条的规定，为治安管理领域的防卫权认定提供了明确的法律依据，对规范治安管理处罚、行刑衔接、保障公民合法权益具有重要意义。在实践运用过程中，需准确把握本条的总则性定位、严格遵循认定路径、精准解析构成要件，妥善处理对象范围界定与法律规范重合等争议问题。同时，应结合具体案例不断完善认定规则，推动本条适用的规范化、精准化，实现法律效果与社会效果的统一。

(作者为北京警察学院法律系教授)

□在认定制止不法侵害行为时，可遵循从形式违法性审查到实质合法性判断的两步走思路。第一步，先从形式上判断行为造成的损害是否符合治安管理处罚的适用条件。第二步，若行为造成的损害符合治安处罚条件，再进一步分析是否符合制止不法侵害的构成要件，若符合，则认定为实质合法行为，不受处罚；若不符合，则依法追究行政责任。



□姚东

2025年6月27日，十四届全国人大常委会第十六次会议审议通过新修订的治安管理处罚法，其中第19条首次以立法形式明确“为了免受正在进行的不法侵害而采取的制止行为”的法律属性及法律后果，填补了此前治安管理领域制止不法侵害行为规定的空白。该条规定：“为了免受正在进行的不法侵害而采取的制止行为，造成损害的，不属于违反治安管理行为，不受处罚；制止行为明显超过必要限度，造成较大损害的，依法给予处罚，但是应当减轻处罚；情节较轻的，不予处罚。”这一修订既是对我国社会治安形势发展的回应，也为治安执法、行刑罪分与衔接提供了明确指引。

制止不法侵害条款的总则性定位

治安管理处罚法第8条第2款明确规定，违反治安管理行为构成犯罪，应当依法追究刑事责任，不得以治安管理处罚代替刑事处罚，由此确立了刑事优先的基本原则。从内容上看，治安管理处罚法属于行政法体系中的总则性规范，规定了违反治安管理的主体、共同违法、制止不法侵害等核心内容；而与之相关的道路交通安全法、环境保护法等则属于行政法体系中的分则性或附则性规范，即针对特定领域的行政违法情形作出专门规定。值得注意的是，上述分则性或者附则性规范通常缺乏关于制止不法侵害的总则性规定，此时可援引治安管理处罚法第19条作为法律适用依据。例如，甲被乙驾驶机动车追撞，情急之下无证驾驶路边汽车逼停乙，后被警方拦截。根据道路交通安全法第99条规定，无证驾驶机动车本应受到罚款、拘留等治安处罚，但由于甲的行为属于为制止不法侵害实施的行为，可依据治安管理处罚法第19条的规定认定为不属于违反治安管理行为，不受处罚。这一适用方法既保障了公民的防卫权，也实现了不同法律规范之间的衔接协调。

认定制止不法侵害行为的思路

在认定制止不法侵害行为时，可遵循从形式违法性审查到实质合法性判断的两步走思路。
第一步：先从形式上判断行为造成的损害是否符合治安管理处罚的适用条件，即是

否适用警告、罚款、行政拘留、吊销公安机关发放的许可证等处罚情形。若行为未造成需治安处罚的损害，则无需纳入制止不法侵害条款的评价范畴。例如，甲殴打乙，乙躲闪后甲一拳打在墙上致自身轻微伤，乙的躲闪行为属于单纯的防御行为，未对甲造成法定需处罚的损害，不适用治安管理处罚法；若乙为反击甲的殴打实施打击行为，但未造成甲轻微伤，同样因未达到治安处罚标准，不纳入评价范围。

第二步：若行为造成的损害符合治安管理处罚条件，再进一步分析是否符合制止不法侵害的构成要件。若符合，则认定为实质合法行为，不受处罚；若不符合，则依法追究行政责任。例如，乙反击甲的殴打致甲轻微伤，形式上符合治安管理处罚法第51条规定的故意伤害他人身体的违法情形，此时，需审查乙的行为是否具备制止不法侵害的构成要件，进而判断其是否需要承担行政责任。在确认需要承担行政责任的前提下，还须判断是否构成犯罪。

制止不法侵害的构成要件解析

修订后的治安管理处罚法第19条规定的制止不法侵害行为，需同时满足客观要件与主观要件，两者缺一不可。

客观要件：不法侵害的现实性、违法性与危害性。(1)正在进行的不法侵害。“正在进行”强调侵害的紧迫性与现实危险性，并非特指侵害行为已实际发生，只要存在即将发生的侵害危险、危险尚未完全消除或侵害结果尚未最终形成，即可认定为“正在进行”。针对已经结束的过去式侵害或尚未发生的将来式侵害，不得认定为制止不法侵害行为。例如，甲被殴打后在医院治疗期间，报复性将对方打成轻微伤，因其针对的是过去的侵害，就不属于合法的制止不法侵害行为；盗窃行为完成后次日，被侵害人向不法侵害人追回被盗物品，属于民法上的自救行为，也不是制止不法侵害行为。(2)不法侵害的违法性。“不法”即违反整体法秩序，采用的是客观违法性判断标准，只需行为在客观上违反法律规范即可，无需考量侵害人是否具备行政责任能力。例如，未成年人实施盗窃行为时，即使其因不满14周岁不承担行政责任，但其盗窃行为仍是违反法秩序的

行为，属于“不法”，被侵害人采取的制止行为为应属合法。这一标准避免了因侵害人责任能力不明导致被侵害人维权无据的困境。(3)侵害行为的危害性。侵害行为需对他人权利造成实害或者危险，无论侵害人主观上是故意还是过失，行为方式是作为还是不作为，均不影响侵害行为的认定。需要明确的是，制止无主动物侵害的行为不适用本条，若造成损害符合治安管理处罚条件的，可依据民法或者刑法中的紧急避险制度认定为违法阻却事由，不宜将其纳入制止不法侵害的范畴。

主观要件：制止不法侵害的意思表示。本条中“为了免受正在进行的不法侵害”中“为了”的表述，明确了制止行为需具备主观目的性，即行为人需具有制止不法侵害的主观意思。与一般违法行为违法无区别故意与过失不同，制止不法侵害行为作为形式违法、实质合法的特殊行为，需通过主观要件限制，避免行为人以“制止不法侵害行为”为名实施加害行为。关于主观意思的认定，需把握三个核心要点：一是保护范围仅限于个人直接利益；二是主观意思的认定标准不宜过高，只要行为人意识到不法侵害正在进行并具有避免不法侵害发生的心理即可，即使行为伴随愤怒、憎恨等情绪，或者属于本能反射性反击，仍可认定具备主观要件；三是“为了”的内涵需结合具体案例进行完善，由于制止不法侵害行为形态多样，难以作出统一界定，则需通过司法实践不断提炼总结认定规则。

制止不法侵害行为的行政责任划分

根据本条规定，制止不法侵害行为的行政责任可分为无行政责任与有行政责任两类情形，两者的区分标准在于，制止行为是否超过必要限度。

1. 无行政责任。行为人实施的制止不法侵害行为符合前述构成要件的，不属于违反治安管理行为，不受处罚。这是对公民正当防卫权的直接保障，确保公民在面对不法侵害时能够果断采取措施保护自身合法权益。

2. 有行政责任。若制止不法侵害行为明显超过必要限度，造成较大损害的，应当依法给予治安处罚，但可以减轻处罚；情节较

强化实质审查提升刑事办案质效

简单的案件，可以在每一份证据后附上对证据的说明；对复杂的案件，还可以在审查报告中单独设置专门的“证据分析论证环节”，对证据的核心问题进行详细阐述，为案件起诉提供坚实基础，同时为庭审应对做好充分准备。

抓实事实认定。事实认定是审查工作的核心目的，只有准确认定案件事实，才能正确适用法律，作出公正处理。规范事实梳理标准，确保不遗漏关键事实。要在审查报告中详细载明发案经过、破案经过、到案经过，全面梳理自首、立功、坦白等量刑情节，杜绝“简写、略写”现象。针对流动人口、多次作案或者多人共同作案等事实复杂的案件，可以建立“时间线”“关系图”，理清案件发展脉络、证据形成过程、涉案人员关系等，确保事实认定清晰、完整。

抓实法律适用。法律适用直接影响对犯罪嫌疑人、被告人的量刑，要确保法律适用准确。要进行类案检索，依托检答网、法院案例库等平台，全面检索同类生效裁判案例，精准把握量刑尺度，甄别案件事实、情节的细微差异，避免“类案不同判”，切实维护司法裁判的统一性和严肃性。要进行法律分析，结合案件具体情况，深入阐释法律条款的立法原意与适用边界，尤其是面对新型、疑难、复杂案件时，要从犯罪构成要件、量刑情节认定等维度层层剖析，确保案件定性精准、量刑适当。要及时回应被告人、被害人、辩护人的异议，对各方提出的法律适用争议逐一梳理、逐项核查，通过出具详细说理文书、开展释法答疑等方式，清晰阐明法律适用的依据和理由。

抓实程序审查。程序公正正是实体公正的保障。要严格落实刑事诉讼法的规定，将程序审查贯穿于审查工作全过程。重点关注侦查行为合法性、诉讼权利保障、涉案财物处置等问题，坚决纠正程序违法问题，确保案件办理程序合法规范。对于批准逮捕的案件，还要强化捕后羁押必要性审查，及时纠正不当羁押及无羁押必要的情况。

健全保障机制，夯实实质化审查工作基础

应勇检察长在全国检察长会议上强调，要着力构建高质效办案的法律制度体系、评价标准体系、操作规范体系、科学管理体系、责任落实体系。这为实质化审查工作机制建设指明了方向。要立足办案实际，通过机制创新破解实践难题，打通影响实质化审查

提质增效的“堵点”“难点”。

构建审查报告质量提升机制。审查报告是刑事审查工作的载体，是案件高质效办理的基石。要完善审查报告的模板。当前，审查报告模板只根据适用程序进行了设定分类，并没有结合不同条线的犯罪特点设置不同内容，与现实办案匹配度不够。可以对当前审查报告模板进行探索，根据不同案件类型，设置不同章节，以便更加契合审查需要。要完善案件质量评查机制。目前，案件质量评查工作中，更多的是对案件处理结果、权利义务保障以及“对外文书”的评查，对审查报告内容的评查重视不够。要加强对审查报告中事实认定是否准确、证据分析是否充分、法律适用是否正确、论证说理是否透彻进行评查，并将评查结果纳入对检察官的考核。通过评查倒逼检察官重视审查报告的撰写。要加强审查报告撰写的培训，可以选取优秀审查报告案例，针对证据分析论证、法律适用说理等薄弱环节开展培训，还可以探索对评查中的典型审查报告进行集中点评，以评代训、以评促改。

构建案件繁简分流机制。刑事案件复杂程度相差较大，有的涉及多名犯罪嫌疑人、一起犯罪事实，有的则牵涉多名犯罪嫌疑人、多起犯罪事实，若对此类难易有别的案件采用同样的审查方法，既不现实，也无必要。要充分发挥侦查监督与协作配合办公室的职能作用，建立和完善案件繁简分流机制，实现“简案快办、繁案精办”，提升审查效率。对于简单没有争议的案件，可以优化审查程序，简化审查报告的撰写内容，重点突出事实认定、证据采信、法律适用等核心内容，减少不必要的文字表述。对于疑难复杂或者争议较大的案件，要详细写明审查过程，特别是争议事实及案件性质的认定，要进行详细充分的分析论证。

构建协同联动机制。要加强与侦查机关、审判机关及相关行政机关的协作配合，形成工作合力。充分发挥提前介入、引导侦查的作用，在提前了解案情的同时，规范侦查机关取证，发现并纠正侦查活动中的违法情形。建立公检法司常态化沟通机制，通过同堂培训、案例研讨等方式，统一司法尺度。深化特约检察官助理机制，优化专业力量嵌入案件审查的流程规范，推动专业力量在知识产权保护、文物监管、生态环境治理等领域发挥作用。

(作者为江苏省南京市玄武区人民法院检察长)



□李前国

1月19日，最高人民检察院应勇检察长在全国检察长会议上强调，要加强刑事检察基本职能建设，加强审查逮捕、审查起诉工作，把做实审查工作作为重要抓手，提升审查报告质量，练好刑事检察基本功。审查逮捕、审查起诉作为刑事检察工作的核心职能，是惩治犯罪、保障人权的关键抓手，更是维护司法公正的重要防线。唯有不断强化实质化审查，将审查工作做深做实做细，才能真正做到高质效办好每一个案件，确保每一件案件都经得起法律和历史的检验。

锚定理念引领，筑牢实质化审查思想根基

强化实质化审查，首先要树立正确的司法理念。强化刑事案件实质化审查的理念引领，核心是立足刑事检察的政治属性和司法属性，以正确的价值导向贯穿审查全流程，破除“重结果轻过程”“机械司法”等认知偏差，实现刑事案件政治效果、社会效果和法律效果的有机统一。

强化政治意识。刑事检察是一项政治性很强的业务工作，要通过常态化政治轮训、专题研讨等，深入学习领会习近平法治思想，学习全国检察长会议精神及上级检察机关部署，引导办案人员从政治高度审视审查工作，在审查过程中坚持党对检察工作的绝对领导，坚持以人民为中心，坚持围绕大局、融入大局，并把这些要求融入审查工作中的证据审查、事实认定、法律适用等环节。

强化民生意识。在审查的过程中要积极回应群众期盼，将群众满意度作为检验工作的重要标准。对情节轻微、社会危害性小的刑事案件，积极适用认罪认罚从宽制度、刑事和解制度、不起诉制度，减少社会对抗。对严重侵害群众利益的犯罪，依法从严审查、从严追诉，彰显司法为民的价值取向。

强化治理意识。积极参与社会治理是检察机关的法定职责与时代使命。在刑事案件审查过程中，要摒弃“就案办案”的机械

聚焦核心环节，提升实质化审查质量水平

审查工作的核心是证据审查与事实认定，只有把证据筑牢、把事实查清、把法律用对，才能确保案件办理经得起法律和历史的检验。强化实质化审查，需重点抓实四个方面。

抓实证据审查。证据是刑事诉讼的核心，证据审查是审查工作的重中之重。可以按照“全面梳理—重点核查—综合论证”三步法审查证据，确保每一份证据合法、真实、有效，每一个事实有充分证据支撑。在全面梳理阶段，承办检察官要对案件证据进行全景式梳理，不仅要审查定罪证据，也要审查量刑证据、程序证据；不仅要审查言词证据，更要注重审查客观性证据。针对不同类型的案件，可以制作不同的证据清单，有助于更快更全面地对证据进行审查。在重点核查阶段，要聚焦证据的合法性、真实性、关联性，对关键证据、争议证据进行核查。针对专业性审查，可以邀请检察官助理参与，提供智力支持和专业支撑。在综合论证阶段，承办检察官要对审查过的证据进行分析论证，说明采信与否的理由。对证据的分析论证，需全部体现在案件的审查报告中。对

