

最高人民法院 最高人民检察院

# 关于办理袭警刑事案件适用法律若干问题的解释

(2024年11月4日最高人民法院审判委员会第1930次会议、2024年6月27日最高人民检察院第十四届检察委员会第三十二次会议通过,自2025年1月18日起施行)

中华人民共和国最高人民法院 中华人民共和国最高人民检察院

## 公告

《最高人民法院、最高人民检察院关于办理袭警刑事案件适用法律若干问题的解释》已于2024年11月4日由最高人民法院审判委员会第1930次会议、2024年6月27日由最高人民检察院第十四届检察委员会第三十二次会议通过,现予公布,自2025年1月18日起施行。

最高人民法院 最高人民检察院  
2025年1月15日

为依法惩治袭警犯罪,保障人民警察依法执行职务,保护人民警察人身安全,维护国家法律权威和社会秩序,根据《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国刑事诉讼法》和《中华人民共和国人民警察法》等法律规定,现就办理此类刑事案件适用法律的若干问题解释如下:

**第一条** 袭击正在依法执行职务的人民警察,具有下列情形之一的,应当认定为刑法第二百七十七条第五款规定的“暴力袭击”:

(一)实施撕咬、掌掴、踢打、抱摔、投掷物品等行为,造成轻微伤以上后果的;

(二)实施打砸、毁坏、抢夺人民警察乘坐的车辆、使用的警械等行为,足以危及人身安全。

与人民警察发生轻微肢体冲突,或者为摆脱抓捕、约束实施甩手、挣脱、蹬腿等一般性抗拒行为,危害不大的,或者仅实施辱骂、讽刺等言语攻击行为的,不属于刑法第二百七十七条第五款规定的“暴力袭击”。

**第二条** 暴力袭击正在依法执行职务的人民警察,具有下列情形之一,足以致人重伤或者死亡的,应当认定为刑法第二百七十七条第五款规定的“严重危及他人人身安全”:

(一)使用枪支、管制刀具或者其他具有杀伤力的工具的;

(二)驾驶机动车撞击人民警察或者其乘坐的车辆;

(三)其他严重暴力袭击行为。

**第三条** 实施袭警犯罪,具有下列情形之一的,从重处罚:

(一)造成人民警察轻伤的;

(二)致使人民警察不能正常执行职务,造成他人伤亡、犯罪嫌疑人脱逃、关键证据灭失或者公私财产重大损失等严重后果的;

(三)纠集或者煽动多人袭警的;

(四)袭击人民警察二人以上的;

(五)其他情节严重的情形。

**第四条** 对于人民警察执法活动存在过错,在认定行为人暴力袭击行为是否构成袭警罪时,应当综合考虑行为人的暴力程度、危害后果及执法过错程度等因素,依法妥善处理。

人民警察执法活动存在严重过错的,对行为人一般不作为犯罪处理的,执法过错较大,袭击行为暴力程度较轻、危害不大的,可以不作为犯罪处理。袭击行为造成严重后果,确需追究刑事责任的,应当依法从宽处理。

**第五条** 醉酒的人实施袭警犯罪的,应当负刑事责任。

**第六条** 教唆、煽动他人实施袭警犯罪而提供工具或者其他帮助,情节严重的,以共同犯罪论处。

**第七条** 行为人阻碍人民警察依法执行职务,但未实施暴力袭击行为的,不构成袭警罪;符合刑法第二百七十七条第一款规定的,以妨害公务罪定罪处罚。

在非工作时间遇有紧急情况依法履行职责的人民警察实施暴力袭击,符合刑法第二百七十七条第五款规定的,以袭警罪定罪处罚。

对非执行职务的人民警察实施报复性暴力袭击的,不构成袭警罪;符合刑法第二百三十四条、第二百三十二条等规定的,依照相应犯罪从重处罚。

**第八条** 暴力袭击正在依法配合人民警察执行职务的警务辅助人员的,不构成袭警罪;符合刑法第二百七十七条第一款规定的,以妨害公务罪定罪处罚。

同时暴力袭击正在依法执行职务的人民警察和配合人民警察执行职务的警务辅助人员,符合刑法第二百七十七条第五款规定的,以袭警罪从重处罚。

**第九条** 实施本解释规定的行

为,同时构成袭警罪、妨害公务罪和故意杀人罪、故意伤害罪等犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。

**第十条** 实施本解释规定的行为,综合考虑行为人认罪悔罪表现、赔偿损失情况、行为手段、危害后果等情形,认为犯罪情节较轻的,可以从宽处罚;犯罪情节较轻的,可以不起诉或者免于刑事处罚;情节显著轻微危害不大的,不作为犯罪处理。

**第十一条** 对于实施本解释规定的相关行为被不起诉或者免于刑事处罚的行为人,需要给予行政处罚、政务处分或者其他处分的,依法移送有关主管机关处理。

**第十二条** 对于刑法第二百七十七条第五款规定的“人民警察”,依照人民警察法的相关规定认定,包括公安机关、国家安全机关、监狱等部门的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察。

**第十三条** 本解释自2025年1月18日起施行。本解释施行后,之前发布的规范性文件与本解释不一致的,以本解释为准。

## 四个维度做实行刑反向衔接

□朱铁军 李碧辉

加强行政执法与刑事司法衔接,是推进全面依法治国的重要内容,也是推进严格执法、公正司法、维护社会公平正义的重要举措。党的二十届三中全会对“完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度”作出了部署,行刑反向衔接作为重要面向,检察机关应当做实机制,依法办理好行刑反向衔接案件,一体促进依法行政和公正司法。目前,实践中对行刑反向衔接仍存在理论供给不足、监督权责不清、程序衔接不畅等问题,笔者认为,应当立足目标、重点、原则、步骤四个维度,厘清监督边界,做好双向衔接审查,高质效办好每一个行刑反向衔接案件。

**锚定“一个目标”:**促进依法行政和公正司法。行刑反向衔接是检察机关保障国家法律统一正确实施,健全国家法治规范体系的重要内容,旨在推动实现刑事处罚与行政处罚之间的罚责均衡,消除追责盲区,符合我国行政法和司法法配置运行规律。从制度功能上看,行政责任与刑事责任相互独立但又存在共通性与互补性,如刑法上的行政犯概念实质上是以违反行政法规定为前提条件认定,其共同目标在于严密法治实施体系,以维护法秩序的统一性。由刑事处罚领域的“罚当其罪”向行政处罚领域的“罚当其错”演进,是严密法治实施体系,形成责任追究闭环的现实需要,检察机关应秉持系统思维与整体观念,推动行政执法与刑事司法有机衔接,实现质量、效率与公平正义有机统一。

在实体上,要恪守履职边界,把准行政检察与行政执法的关系。一方面,因刑事责任与行政责任在法规范保护价值上的差异,不起诉后“刑转行”与“一事不再罚”禁止重复评价原则不存在冲突,需加强行刑反向衔接解决不刑不罚、应移未移等问题。另一方面,应尊重行政处罚机关的处罚权和自由裁量权,避免僭越干涉行政权的行使。在程序上,要避免重案简分流,促进高效顺畅衔接。行刑衔接侧重于案件移送的程序转换与责任互补,其目的是及时将案件移交专门机关裁决与追责。对于法律事实清楚简单的案件,可简化办案程序提升衔接效率;对于重

大疑难或复杂的案件,应加强检察一体化协同履职,确保准确移送、应罚尽罚。

**把握“两个重点”:**处罚法定性与处罚必要性。2024年11月最高检印发《人民检察院行刑反向衔接工作指引》,明确“可处罚性”原则的把握标准,即处罚法定性(是否应当对被不起诉人进行行政处罚)与处罚必要性(是否有必要对被不起诉人进行行政处罚)。“可处罚性”原则的判断直接影响行刑反向衔接办案质效,检察机关应以事实为根据,以法律为准绳,综合违法事实、性质、情节和对社会的危害程度进行全面审查,遵循依法行政原则,兼顾处罚与教育并重,决定是否提出给予行政处罚的检察意见。

一是准确把握处罚法定性审查,重点围绕在案证据是否能够证明被不起诉人实施了违法行为和是否具有行政处罚的法律依据判断“当不当罚”。由于刑事违法和行政违法并非一一对应,刑法上评价为犯罪的行为并不当然违反行政管理秩序,如挪用资金罪、虚假诉讼罪、职务侵占罪等,目前缺乏行政法律法规规定,不可移送行政处罚。还需考虑的是行政法上的免罪事由,包括违法行为已过行政处罚时效、有证据证明当事人无主观过错、违法行为人缺乏责任能力等。

二是准确把握处罚必要性审查,综合考量行政法上不可不予处罚或者从轻、减轻处罚等情节判断“需不需罚”。法律虽赋予了自由裁量的空间,但执法司法机关应充分考虑社会关系修复、公众宽容度、惩戒教育效果等方面来控制行政处罚的适用,避免行政处罚不当。实践中争议较多的主要涉及赔偿与和解,已被刑事拘留等情形,一般而言,刑事相对不起诉案件属于较为严重的违法行为,赔偿和解等情节不能简单免除其行政责任;对于被不起诉人已被刑事拘留过的治安类案件,行政拘留处罚的时间可折抵或不再执行,但应当作出行政处罚决定书并记录,行政责任仍有必要予以告知与记录。

**坚持“三项原则”:**依法原则、比例原则、相当原则。高质效办案的前提和基础是严格依法办案、公正司法。行刑反向衔接必须遵循严格依法、客观公正等法治要求,确保行政机关依法行使行政处罚权。具体而言,一是坚持依法原则。即

处罚意见合法,检察机关对“当不当罚”“需不需罚”的主观判断应基于明确的法律依据,如移送的行政机关具有行政处罚职权,从轻、减轻处罚于法有据;移送程序合法,检察机关应当向同级有关主管机关提出检察意见,但限于对不起诉事实中的违法行为移送行政处罚,对于关联违法行为宜通过线索移送函、检察建议等形式移送案件线索;文书内容合法,检察意见书应当符合法律文书的规范要求,包含案件来源、不起诉情况、悔错态度及经济能力等情形,防范避免“小过重罚”。

**注重“四个步骤”:**厘清违法事实,确定主管机关,把握行政处罚,注重跟进监督。区分厘清不起诉类型中的违法事实。根据法律规定,决定不起诉的案件均应开展行刑反向衔接审查。行政机关部门应注意区分不起诉案件类型,审查把握法定、存疑、酌定不起诉案件中的违法事实认定要素。对于法定不起诉的,若因“没有犯罪事实”“情节显著轻微、危害不大”而出罪,应重点审查涉案行为是否违反行政管理秩序,进而认定是否存在违法事实;若基于紧急避险等,不宜认定为违法行为。对于存疑不起诉的,由于行政违法的证据标准低于刑事犯罪,应审查在案证据是否达到行政处罚的法定标准,对多节事实已查明部分的,或者犯罪数额存疑不起诉的,就查明的事实审查违法性,如开设赌场存疑可审查参与赌博的违法事实。对于酌定不起诉的,则应审查犯罪行为中的行政违法事实、行政责任能力等要素。

确定行政主管机关及层级。行政主管机关的确定是行刑反向衔接工作严格规范、依法监督的基础。横向地管辖方面,行政处罚法明确了违法行为发生地的行政机关管辖原则,具体包括

但不限于违法行为着手地、经过地、实施(发生)地、危害结果发生地的行政机关。对于涉及多个违法行为发生地的案件,可基于便宜主义,综合考量最密切关系地等确定行政处罚管辖机关,同时征求有关行政主管机关的意见。纵向级管辖方面,对法规规章特别规定行政处罚集中行使的,应明确行政主管机关的层级,确保后续检察意见制发流程遵循同级对应原则。特殊领域方面,应根据行政机关的职能分工,准确确定行政主管机关。

判断把握行政处罚的罚则。加强行刑反向衔接实质性审查,要求检察机关准确适用行政处罚与“可处罚性”原则。一是明确行政处罚依据,对于同一违法行为违反多个法律规范的,宜遵循特别法优于一般法的原则,如偷越国(边)境违法行为同时违反出入境管理法与治安行政法规处罚法,应优先适用前者。二是统筹行政处罚种类与幅度,基于尊重行政权的行使,检察意见书可不具体写明处罚幅度与种类,对处罚条款存在较大争议的,可与行政机关充分沟通。三是区分行政处罚对象,特别是对单位和个人的罚则适用,如涉税单位犯罪案件,刑法上的处罚对象既包括单位又包括直接负责的主管人员,而税收征收管理法中因税种等原因只对单位进行处罚。四是计算行政处罚时效,应结合刑事案件事实,发破案和行刑正向衔接等情况,准确认定违法行为“终了”与“发现”之日的起算点。

注重证据移送及跟进监督。证据材料是否充分有效关涉后续行政处罚能否落地,鉴于刑事案件的取证程序要求比行政案件更为严格,刑事证据一般可直接转化为行政证据使用,这符合证据“三性”要求且有利于提升行政效率。因此,检察机关提出有利于行政处罚检察意见的,应同步移送不起诉决定书与证据材料,同时可与行政执法机关建立健全案件移送制度,加强证据材料移交、接收衔接,并跟踪后续处理情况。对于行政执法机关收到检察意见后,无正当理由不回复、不行使或违法行使职权的,检察机关应当依照法律规定督促其纠正,促进行政执法的合法性与有效性。(作者单位:上海市普陀区人民检察院)

## 科学运用“三个结构比”促进民事检察提质增效

□张炯 高峰

在刚刚召开的全国检察长会议上,最高人民检察院检察长应勇强调,要深化对“三个结构比”的研究运用,持续推动“四大检察”全面协调充分发展。民事检察是中国特色社会主义检察制度的重要组成部分,是贴近民众、直接服务民生的检察工作,是精准对接《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》在民生领域改革部署的有力抓手。据《民事检察工作白皮书(2023)》显示,民事检察监督规模进一步扩大,案件数量持续上升,全流程监督格局逐步完善,总体发展保持均衡态势。在全面深化改革浪潮下,检察机关需将“三个结构比”作为认识论与方法论指引,树立长期思维、全局思维、辩证思维,深刻把握、研究分析、科学运用,实现“高质效办好每一个案件”的价值目标。

深刻把握“三个结构比”对民事检察工作的时代价值。“三个结构比”兼具丰富的理论内涵与鲜明的时代价值,是科学研判“四大检察”发展态势与发展趋势的方向指南与导航索引,是彰显民事检察监督效能,助推民事检察提质增效的认识论与方法论。刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察“四大检察”共同构成了既相对独立、又密切联系且相互依存的法律监督格局。科学运用“三个结构比”亟须厘正实践中存在的重刑事检察轻民事检察等其他业务、重依程序办案轻依职权监督、重案件数量占比均衡等认识偏差。其一,履职结构比的发展变化反映出“四大检察”总体态势,有助于针对性做优做强,补齐弱项。民事检察承载监督公权力与救济私权益之双重职能,关乎公平正义的实现,关乎民生福祉的保障,关乎法治国家的建设,加强民事检察认知深度,改变“重刑轻民”的传统观念,全面加强重视民事检察监督工作,将民事检察“弱项”变“强项”,以不断满足人民群众日益增长的司法需求,契合日渐变化的民事司法实际。其二,案件结构比的发展变化体现着“在办案中监督、在监督中办案”检察理念的贯彻落实,有助于审视一体履职、综合履职的条件质效。在案件结构比中,线索来源的被动性或主动性,创新思维理念与办案模式,拓宽民事检察监督广度,改变传统的个人申请监督、提供线索的个案式、被动式线索发现方式,主动筛查、发现案源线索,有效应对民事检察监督规模小、范围窄难题。

研究深挖“三个结构比”对民事检察工作的方法论指引。“三个结构比”具有实践导向性,三种不同维度之间的比值相互联系、相互作用、层层递进,形成一个逻辑严密的体系结构,以指导民事检察工作顺利开展。其一,“四大检察”的履职结构比立足于新时代新征程检察机关法律监督的整体状况,有助于分析刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察的案件占比是否契合社会变化、人民需求、检察实际,民事检察在“四大检察”之整体层面还是在与刑事检察、行政检察、公益诉讼检察之局部层面中占比是否相对均衡。一方面,秉持“一案四查”的系统思维理念,组建跨部门专业化办案团队,深度审视知识产权、金融、个人信息保护、新业态劳动者权益保护等领域综合履职空间,消除履职盲区,避免

职责重叠,克服薄弱环节;另一方面,以“精准”“有效”为导向,克服“不专”“不会”,在提升民事生效裁判监督、民事执行活动监督等各项业务质效同时,也应注重保持各案件类型占比均衡。其二,案件结构比紧扣依程序被动办案与依职权主动监督之间的关系,测算两类办案所占比值,以此判断与衡量监督履职履行情况。民事检察各项业务之中,虚假诉讼监督属于相对薄弱环节,但也属于依职权监督的亮点与重点。以最高检“五号检察建议”的落实为契机,加强与公安机关、审判机关等各部门沟通,定期开展联席会议商讨刑民交叉类虚假诉讼案件,加强履职的协同性与协作性,拓展监督的广度与深度,共同营造诚实守信的诉讼环境,与此同时,注重对事监督与对人监督相结合,深挖虚假诉讼类案件涉案人员的违法问题,由一般就案论案向深层次违法监督转变,有效遏制虚假诉讼的发生和蔓延。其三,案源结构比指向对依程序办案、依申请立案与主动发现的三类案件所占比值,要求民事检察精准拓宽法律监督线索渠道,与时俱进增强工作的主动性。主动突破传统的监督办案模式,智能筛查与人工审查并用,将大数据监督理念紧密融入民事检察,获取优质线索,从个案办理到类案监督,精准发现并及时堵塞类案背后的系统性、链条性治理漏洞。

科学运用“三个结构比”,推动民事检察工作提质增效。各地检察机关可在开展专项监督与常态化监督的基础上,率先创造“三个结构比”分配均衡的检察样本,并遵循该司法规律积极推动民事检察提质增效,形成特色范式,不断释放辐射效应,为推广与发展提供可资借鉴的样本与经验。其一,贯彻融通“三个善于”,全面深化“三个结构比”。“三个善于”是宏观理念层面的指引,而“三个结构比”则是具体方法层面的指导,两者相互融通,共促民事案件办理质量、效率、效果。善于从纷繁复杂的民事法律事实中准确把握把握实质法律关系,善于在法理情的有机统一中实现民事案件公平正义,加强民事检察精准监督,有效监督,变“短板”为“潜力板”,彰显民法典的人文关怀精神与司法的温度,促进履职结构比均衡发展。其二,一体抓实“三个管理”,动态审视“三个结构比”。“一取消三不再”之下,通过加强业务管理、案件管理、质量管理来提升案件质量与业务水平。基于个案评查、交叉评比民事案件办理的事实认定、证据审查、法律适用、时效程序,更能科学、更合理审视案件结构比,并同时在长远视野下洞察履职结构比与案源结构比的关系变化,便于同步改善、整体谋划检察工作。其三,紧抓“数字检察”之钥,科学运用“三个结构比”。民事检察业务体系与技术范式体系共同构成大数据法律监督的“车之双轮”“鸟之双翼”。一方面,依托大数据法律监督模型,推动民事检察与数字技术的深度融合,构建技术性支持、穿透式审查、全面性监督三位一体的全链条体系,充分挖掘线索来源,释放大数据赋能民事检察监督的蓬勃生机和资源优势。另一方面,加强数字检察工作统筹、资源共享,推动数据信息在“检察+”内外之间的高效流转与应用,促进支持起诉、民事裁判执行监督、虚假诉讼等线索移送,将“四大检察”职能的“物理组合”转变为各部门一体履职、全面发展、协调有序的“化学融合”,推动“四大检察”履职从“点状”到“面状”最终呈“立体状”的转变,获取“1+1+1>1+1”的系统效益,实现检察权运行的全局整体性协同、内外协调性发展。

(作者单位:四川省成都高新技术产业开发区人民检察院)

## 将检察建议优势转化为社会治理效能

□徐恺东 邵淑琼 张茂

党的二十大报告强调,“加强检察机关法律监督工作”“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”。这对检察机关参与社会治理工作提出了更高要求。检察建议就是抓前端、治未病,要坚持质量先行,持续紧盯、跟进落实,推动从“办理”向“办复”转变,促进社会治理、源头治理。社会治理检察建议是检察机关推动社会治理,基层治理、源头治理的重要方式,自《人民检察院检察建议工作规定》(下称《工作规定》)印发以来,社会治理检察建议在服务社会治理大局,推动法律监督工作方面发挥着重要作用。当前,通过分析社会治理检察建议的落实情况,不难发现实践中存在一些问题,如社会治理检察建议质量不高、检察建议落实不到位、大数据运用乏力等。笔者认为,应当从以下三个方面入手,提

高检察建议质量,持续跟进监督,推动从“办理”向“办复”转变。

从质量着手夯实监督底气。“打铁还需自身硬”。首先,转变理念是第一位,从个案办理到类案监督再到社会治理,这是办案的升华,是监督层次的提升,更是服务大局的要求。检察人员要主动从办案中走出来,深化监督、走向治理,持续推动检察建议从“办理”到“办复”转变。其次,质量要过硬,才能打破质疑声。检察人员要强化学习《工作规定》《检察机关开展检察建议工作有关问题的解答》等规范性文件,确保检察建议制发的专业性、规范性。要主动走出去,派员到相关单位交流学习专业知识,进一步提升社会治理检察建议内容的专业性。最后,高质量的社会治理检察建议离不开扎实的调查核实。检察人员要跳出案卷看问题,用活用足走访询问、数据分析、现场查看等调查核实手段,精准发现问题,深挖问题背后的深层次动因,进

而分析机制漏洞,确保释法说理透彻,让被建议单位能接受、愿接受。

加强多方合作促进协商共治。要争取地方政府、人大等支持检察建议工作。目前,贵州省人大常委会已出台《关于加强检察建议工作的决议》,对支持检察建议有效落实作出了规定,推动形成工作合力。当然,社会治理检察建议落实效果如何,不是被建议单位一家的事情,检察机关的支持配合尤为重要,检察官可以通过实地走访、会商交流、座谈等听取意见,强化一体履职、综合履职,合力推动问题整改,确保社会治理检察建议工作形成闭环,实现法律监督、社会治理、服务大局多赢的良好效果。

数字赋能,不断提升社会治理检察建议效能。推动社会治理检察建议高质量发展,借助数字技术的优势是必要的。检察人员必须未雨绸缪、与时俱进,树立起数字思维,主动适应现代化、数据化对检察业务的新要求,强化

大数据等现代科技的运用,敢用、善用数字技术,增强数据分析研判能力,多渠道关注新业态新动向,善于用数字方法分析纷繁复杂的社会治理问题,坚持从个案办理突破,挖掘社会治理面临的深层次、根源性共性问题,从而实现类案监督,促进社会治理。社会治理检察建议工作的深入开展,是以检察机关为起点,找准掣肘基层社会治理的症结所在,携手被建议单位护好民生,在党委领导、政府、人大、政协等的支持下,专业第三方“外脑”加持下,通过一体履职、综合履职,推动真正从“办理”到“办复”,从“办理”到“治理”转变,以高质效制发社会治理检察建议服务大局,最终将社会治理检察建议的优势转化为社会治理的效能,实现多方协商共治的良好局面,不断推动国家治理体系和治理能力现代化。

[作者分别为贵州省金沙县人民法院党组书记、检察长,新化片区中心检察室主任,检察官助理。本文系2024年度贵州省人民检察院检察理论研究课题《跨境电信网络诈骗犯罪疑难问题研究》(课题编号:GZJC2024C03)的阶段性成果]