



暴力袭警事件的生成机制与治理路径

——基于 583 份判决书的实证分析

刘圣运

西南政法大学，重庆

摘要 | 暴力袭警事件具有历史性和多发性，是当前我国社会急需解决的问题。对 583 份判决书的实证研究表明：暴力袭警事件地域分布广泛、方式多样、后果严重、袭警对象集中，亟须规范化治理。然而，当前治理机制不完善，约束力度不足。在实证研究基础上，探究了暴力袭警生成机制主要有：社会矛盾纠纷突出、警察职能泛化、警察执法权威下降、法治信仰的缺失、警察执法不规范、袭警成本过低。基于此，需要对暴力袭警事件进行综合治理，具体治理路径有：构建化解矛盾分流机制、重新定位警察职能、重塑警察执法权威、加强法治教育宣传、重视执法规范化建设、强化惩治力度。

关键词 | 暴力袭警；警察执法权威；警察职能；警察

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



一、引言

当前我国正处于社会转型的重要时期，随着社会改革的深入推进，经济建设取得了伟大成就，国家治理能力也有了显著提升。然而，社会矛盾日益凸显并加剧，治安形势趋于复杂，公安机关面临着更大的挑战与难题。其中，暴力袭警问题尤其突出，警察在依法履职过程中时常遭受违法犯罪分子的暴力侵害，甚至是打击报复。这不仅危害公安执法人员人身安全，而且损害国家法律尊严与政权威严。^[1]

统计数据表明：自 2010 年以来，袭警案件年均递增 1000 起以上，其中 2013 年受侵害民警人数相比 2010 年上升 70%。^[2] 由此可见，基层民警在

执法过程中遭受执法对象暴力袭击而伤亡的案例不是少数，这些暴力袭警事件严重危害我国警察执法职能、执法权威，侵害警察执法权益。有鉴于此，暴力袭警事件的打击与治理已迫在眉睫。2019 年 12 月 27 日“两高一部”联合印发《关于依法惩治袭警违法犯罪行为的指导意见》（下简称《指导意见》）

[1] 王祎. 三部门联合发文：对袭警违法犯罪行为依法严惩 [EB/OL]. (2020-01-10) [2020-04-20]. <http://www.chinanews.com/gn/2020/01-10/9056008.shtml>.

[2] 黄豹，罗莹琴. 袭警罪立法争议评析 [J]. 学习月刊, 2019 (7): 49.

见》），该《指导意见》作为惩治袭警违法犯罪行为最新的法律规范，增强了法律适用的实际操作性与具体指引性，体现了司法机关对袭警违法犯罪行为的依法严厉惩治、绝不姑息的决心和态度。

以往学者对于暴力袭警事件的研究更多是纯理论性的探讨，大多缺乏数据的支撑。^[1]因此，本文将运用实证研究方法进行定量分析，研究暴力袭警事件的现状和相关特点，在剖析暴力袭警事件生成机制的基础上，全面探究治理路径；希冀对维护民警执法权益和提升警察执法权威、维护社会公平正义及法律尊严、提升执法公信度和国家公信力以及促进和谐社会和法治国家的建设有所裨益。

二、暴力袭警事件的初步分析

本文研究的判决书主要通过北大法宝司法案例网络数据库检索所得，根据具体要素共检索到覆盖全国 31 个省、市、区的基层法院暴力袭警刑事判决书 660 份，剔除其中重复、无具体内容、未认定暴力袭警的判决书 77 份，剩下 583 份有效判决书。^[2]

由于在北大法宝数据库下载的判决书存在相关信息不足的问题，笔者后期又结合中国裁判文书网对判决书内容进行校正与补充，以确保数据的准确性与真实性。值得注意的是，我国并未实行所有裁判文书上网，目前只有一半左右的裁判文书上网，^[3]数据的完整性可能仍然存在一定的缺陷；与此同时，由于笔者只收集了妨害公务罪中暴力袭警的判决案例，没有完整展现暴力袭警事件的全貌，但是该研究依然具有较高的真实性与可靠性。

将所搜集的判决书材料进行深入分析，暴力袭警事件的主要特征可概括如下。

（一）基本特征

1. 地域分布广泛

我国全国各地都有暴力袭警事件的发生，本

文收集的案例涵盖了全国 31 个省、市、区（为方便统计，将其中 3 件涉及新疆生产建设兵团的案件归入新疆地区）。其中，北京、浙江、山东三省市的案例最多，分别有 82、48、41 件；江西、湖南、安徽、福建、四川、江苏、湖北七省份的案例次之，分别有 38、34、33、29、28、24、23 件；其余省份案件数量均在 20 件以下，其中宁夏、海南、西藏三地案件数量最少，分别只有 3、2、1 件（见下图 1）。不同地区暴力袭警事件的发生，透视出警察执法权威在不同地区受到挑战，警察执法权益难以保障是全国范围内存在的问题。

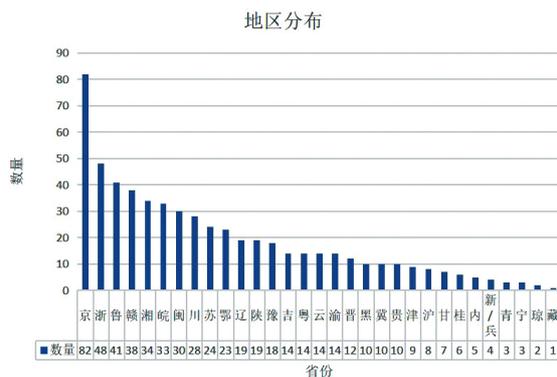


图 1 暴力袭警案件数量地区分布

2. 袭击方式多样

有学者将判决书中出现的袭警方式，如：推搡（推倒）、撕扯（拉拽、掰伤、冲撞、拖行）、手抓脚踢、踢踹（脚踹）、打伤（击打、拳打）、殴打等描述定义为肢体冲突；将辱骂（谩骂）等描述定义为言语冲突；而将持刀、用物砸等描述为使用器具冲突。^[4]由于单纯的言语冲突并不属于暴力袭警行为，必须与其他冲突并存。本文将暴力袭警的表现形式归纳为肢体冲突、言语+肢体冲突、使用器具冲突（只要使用了器具统归入该类冲突）三类，583 例暴力袭警案件中肢体冲突有 326 例、

[1] 刘圣运. 转型时期我国暴力袭警事件的实证研究 [J]. 湖南警察学院学报, 2019 (4): 105.

[2] 由于“暴力袭警”作为一种从重处罚条款是在 2015 年刑法修正案（九）增加的，故此，笔者把案件审判年份限定为“2015—2019”。具体检索方法：检索范围为“全文”，检索关键词为“暴力袭警”，匹配方式为“精确”，案由为“刑事”，法院级别为“基层人民法院”，审理程序为“一审”，文书类型为“判决书”，罪名为“妨害公务罪”，截止日期为 2019 年 10 月 10 日。

[3] 马超，于晓虹，何海波. 大数据分析：中国司法裁判文书上网公开报告 [J]. 中国法律评论, 2016 (4): 195.

[4] 李文，弯美娜. 暴力袭警型妨害公务罪量刑实证研究 [J]. 江西警察学院学报, 2018 (6): 72.

言语+肢体冲突有130例、使用器具冲突有127例，分别占案例总数的55.92%、22.30%、21.78%（见下图2）。相关数据表明：直接的肢体冲突是最常见的暴力袭警方式，执法民警更多遭遇到肢体暴力。器具袭警案例反映，行为人暴力袭警呈现出暴力程度逐渐加重的演进趋势，即：从言语辱警到肢体袭警，再到器具袭警。

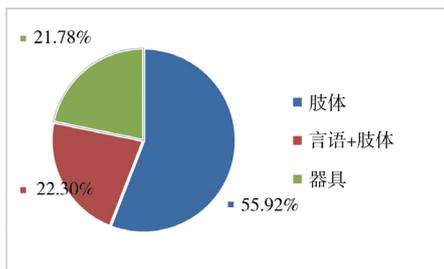


图2 袭警方式

3. 危害后果严重

袭警行为最直接的危害后果是伤及民警的身体健康，乃至生命健康。实证研究中的袭警行为轻者给民警造成轻微显性的身体伤害，重者严重威胁到其生命安全。现有案例中，警察受到行为人的暴力攻击多半构成轻微伤以上的伤害。583例案件中，暴力袭警构成轻微伤以上伤情的有298例，其中构成轻微伤有266例，轻伤一级有6例，轻伤二级26例；105例未达到轻微伤，176例未交代；还有4例是行为人通过撞击警车的方式被认定为暴力袭警（见下图3）。数据表明：只要行为人实施了暴力袭击正在执行公务警察的行为，未造成伤害后果的，同样属于暴力袭警。而且司法实践中，法院对于暴力袭警的认定包括对警车的袭击，这也说明：暴力袭警的内容既包括对人的直接暴力，也包括对物实施暴力，进而间接作用于人民警察的人身的间接暴力。^[1]

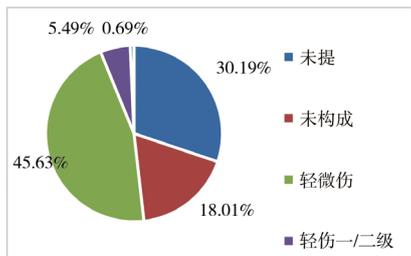


图3 危害后果

4. 袭警对象集中

583例案件中，遭遇暴力袭击的派出所民警有436例、交警有109例、刑警有11例、治安民警有9例、特警有6例、禁毒民警6例、巡逻民警有4例、狱警有3例（其中包括看守所民警1例）、铁路民警2例（见下表1）。可见，派出所民警是执法遇袭比例最高的警种，造成此种现象主要基于以下原因：一是派出所民警主要职责是维护当地治安，而且发生警情时最先出警的往往也是基层派出所民警；二是基层公安民警在现代化城市建设过程中也参与征地拆迁、群众上访等非本职工作秩序的维护。统计数据表明：袭警对象更多集中在派出所民警、交警、刑警、治安警，客观地反映出民警在日常执法、交通执勤、抓捕犯罪分子过程中更容易遭受到暴力袭击。

表1 袭警对象

警种	派出所民警	交警	刑警	治安民警	特警	禁毒民警	巡逻民警	狱警	铁路民警	总数
数量	433	109	11	9	6	6	4	3	2	583

（二）暴力袭警的类型

1. 个人袭警与共同袭警

根据行为人的数量将暴力袭警分为个人袭警与共同袭警。个人袭警即个人单独实施的暴力袭警行为；共同袭警是指两人及两人以上共同实施袭警的行为。583例研究案例中，个人袭警有465例，共同袭警有118例，分别占案件总数的79.76%、20.24%（见下图4）。这说明实践中暴力袭警事件更多是单人作案，单人袭警占绝大多数可能是因为妨害公务型暴力袭警事件多为临时的冲突引起的，并非当事人预谋作案。而民警在处理寻衅滋事、打击斗殴、群众上访事件时容易受到多人的暴力袭击。796人的犯罪主体中男性有642人，女性有154人，分别占总人数的80.65%、19.35%，说明暴力袭警的犯罪主体更多还是为男性；而且在465例个人袭警事件中男性作案高达378例，占该类型81.29%。

[1] 杨金彪. 暴力袭警行为的体系地位、规范含义及司法适用[J]. 北方论学, 2018(2): 94.

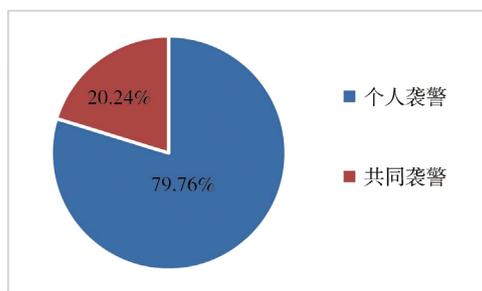


图4 袭警类型1

2. 抗拒执法型袭警、逃避打击型袭警与酒后滋事型袭警

根据行为人在袭警时的主观目的进行分类，将袭警类型分为抗拒执法型袭警、逃避打击型袭警与酒后滋事型袭警。抗拒执法型袭警是指袭警行为人无视法律，为抗拒、阻挠人民警察的行政执法活动，进而对警察人员实施暴力的行为。^[1]逃避打击型袭警是指行为人在实施了违法犯罪行为后，为逃避打击而采取的暴力袭击人民警察的行为。酒后滋事型袭警是指行为人在酒后因琐事与他人发生纠纷，在警察处置纠纷时而对执法人员实施暴力的行为。在所研究的 583 例暴力袭警案件中，这三种类型的案件有 389 例、42 例、152 例，分别占案件总数的 66.72%、7.20%、26.07%。可见，实践中抗拒执法型暴力袭警案件发生最多，某种程度上反映了民众对警察执法的抗拒，这可能跟民警执法权威下降以及警察负面形象存在关联，当然跟警察职能泛化与混乱不无关系（见下图 5）。

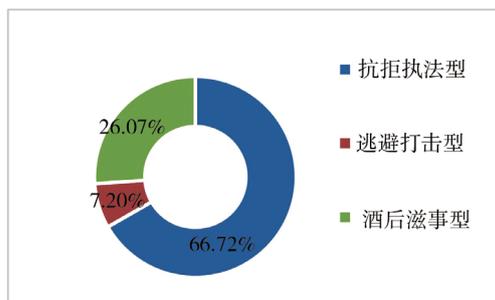


图5 袭警类型2

（三）暴力袭警的审判特征

1. 刑种分布集中

《刑法》第 277 条规定妨害公务罪处三年以下

有期徒刑、拘役、管制或者罚金，暴力袭警的从重处罚。583 份刑事判决书中涉及暴力袭警的被告人有 796 人：其中判处有期徒刑的有 604 人，拘役 160 人，管制 11 人，罚金 17 人，4 人被免于刑事处罚，分别占总人数的 75.88%、20.10%、1.38%、2.14%、0.50%（见下图 6）。所有实施暴力袭警的行为人都被定罪，而且 99.95% 的行为人受到了刑事处罚；被告人被判处的刑罚种类主要集中在有期徒刑和拘役。

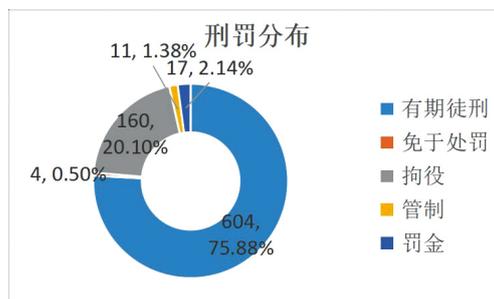


图6 刑罚分布

2. 实刑整体偏少

796 人中被判处实刑的有 545 人，判处缓刑的有 219 人，实刑率、缓刑率分别为 68.47%、27.51%，总体来看实刑还是偏少。审判时被告人被采取强制措施的情况：所有被告人中 562 人被逮捕，221 人被取保候审，5 人被监视居住，8 人未提到适用的强制措施，分别占比 70.60%、27.76%、0.63%、1.01%（见下图 7）。笔者发现：这些被判处实刑的被告人中大多适用的强制措施为逮捕，而被判处缓刑的被告人中大多适用的强制措施则为取保候审。此结论印证了这样的怪象：被取保候审的被告人缓刑适用率极高，而被告人被羁押（主要是逮捕）的案件却基本排除了缓刑的适用，在取保候审种类和缓刑适用间呈现出“羁押—实刑”“非羁押—缓刑”一体两面的高度关联现象。^[2]

[1] 陈天本. 袭警行为的预防与处置 [M]. 北京: 群众出版社, 2018: 48.

[2] 张琴. 取保候审与缓刑适用关系异化与重构 [J]. 长春市委党校, 2016 (6): 67.

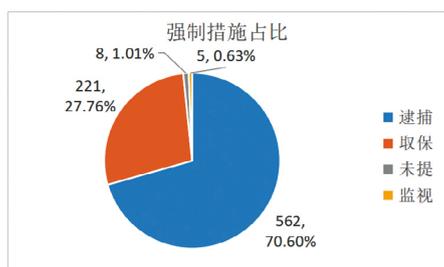


图7 强制措施占比

3. 刑期相对较短

拘役的宣告刑期分布在1个月至6个月之间，160人中被判处拘役6个月有37人，93.13%的拘役宣告刑在拘役法定刑期中幅以上（见下图8）。有期徒刑的宣告刑期分布在6个月至2年之间，604人中被判处1年及其以下徒刑的有525人，占比例86.92%；且其中有154人被判处有期徒刑6个月，这与拘役刑期实现了数量上的连续（见下图9）。796人有717人被判处了1年及其以下徒刑、拘役、管制、罚金或免于处罚，占总人数的90.08%，说明了研究案例中大部分袭警行为人受到相对轻的处罚，一定程度上体现了审判机关对暴力袭警型妨害公务罪量刑的保守，也折射出国家对待暴力袭警行为宽容。

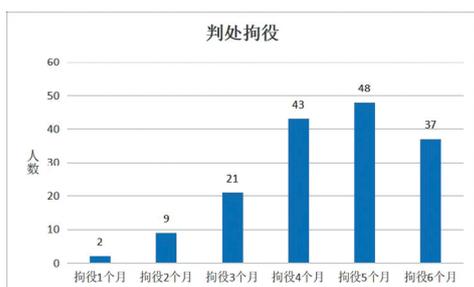


图8 判处拘役

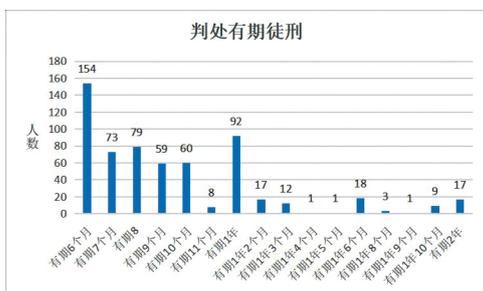


图9 判处有期徒刑

4. 案件数量急剧上升

583份判决书中共涉及5个年份的案例，分

别是2015、2016、2017、2018、2019年，各年份的暴力袭警案例分别有17、134、201、183、48件（见下图10）。2015年刑法修正案（九）把“暴力袭击正在依法执行职务的人民警察的，依照第一款规定从重处罚”增加在《刑法》第277条妨害公务罪第5款中，作为一种从重处罚规定来凸显对警察执法权威及权益的保障。图表清晰地表明：2015年之后，暴力袭警的审判案件数据急剧上升，并有逐年增加的趋势。至于2018年案件数量少于2017年份，而2019年份只有48例，可能是由于数据库未及时更新或笔者检索方式、时间缺陷所导致的。



图10 审判年份

5. 审判形式选择均衡

在审判形式上，采用合议制审理的有345例，其中普通合议制有321例，简易合议制有24例；采用速裁、简易程序独任制有238例，其中简易独任制185例，速裁独任制53例（见下图11）。由此可见，审判机关对于暴力袭警型妨害公务罪案件的审理相对谨慎，但是对于那些案情简单、证据确实充分的案件采用、速裁、简易程序审理的比例还是比较高的。

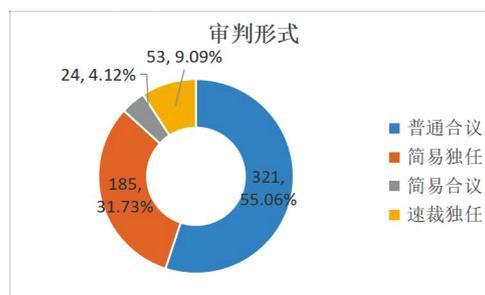


图11 审判形式

三、暴力袭警事件的生成机制

暴力袭警事件，从表面上看是执法民警与执法相对人之间的短兵相见，实质是在经济高速发展、社会转型时期，公众不满情绪集中反馈到社会治安与国家治理领域的恶果，侵害的是国家权威和法律尊严。为了预防或减少暴力袭警事件的发生，需要进一步探究暴力袭警事件的生成机制，为治理暴力袭警事件提供科学合理的路径。此外，暴力袭警事件多发的生成机制是复杂的、综合的，认真剖析这些潜在生成机制，对于保障警察执法权益、重塑警察执法权威、维护法律权威，有着非常重要的意义。

（一）社会矛盾纠纷的突出

袭警犯罪作为当今社会的一个重要问题，从根本上说是社会上各种矛盾和冲突激化的产物。^[1]伴随着改革开放 40 年来的伟大实践，中国经济实现了腾飞发展；中国社会经历了从计划经济向市场经济转型、从农业社会向工业社会转型、从封闭社会向信息社会转型的历史变迁过程。目前，转型时期的中国基于社会变革加剧、利益关系协调、社会结构调整、治理方式转变正处于社会矛盾纠纷集中爆发期，而这些社会矛盾纠纷起因与类型都呈现出多样化、多元化的形态，^[2]矛盾的冲突性和社会关系的对抗性严重影响了社会稳定和发展。^[3]近年来，因劳资纠纷、土地权属、家庭婚姻、经济纠纷等问题诱发的基层矛盾纠纷，呈现出复杂化、尖锐化的趋向。

在面对矛盾纠纷频发的社会，警察作为社会治安秩序维护者经常处于各种事件的最前沿，成为社会民众减压和社会稳定的“防波堤”。^[4]在社会主义现代化的建设进程中，公安机关在维护社会治安、打击违法犯罪重任窗口冲锋陷阵的同时，也经常性地处理许多社会矛盾纠纷。研究中的案例有 104 例是警察处理婚姻家庭纠纷、土地纠纷、邻居纠纷、消费纠纷、房屋质量纠纷等警情时发生。基层社会矛盾纠纷的爆发常常需要警察出面解决，一旦警察没有及时、有效解决好人民内部矛盾，民众极易将警察作为矛盾的发泄对象，反而使得警察在处理纠纷时成为公民的“替罪羊”。这样，原本是普通公民之间的矛盾瞬间就转化为警察与公民的矛盾，使警察由保障群众利益的角色嬗变为阻碍其获得个人利益的罪魁祸首，造成警察权与公民权对立

的局面，从而滋生了警民冲突的土壤。

（二）警察职能的泛化

警察职能泛化导致警察威慑力与国家公信力下降，从而导致“袭警”。^[5]我国警察的具体职能为保障公共安全，维护社会治安秩序，保护公民人身财产安全。公安机关作为我国政府重要的职能部门，其主要职责就是维护社会治安、预防打击犯罪，进而维护辖区内民众生命、财产安全。如此把警察职能定位于社会秩序的维护者、社会矛盾的调节器，是相对明确具体的。《人民警察法》第 6 条规定了公安机关警察应当履行的职责有 14 项，但是其中并没有包括参与强制拆迁、市政工程建设的维护、处理上访事件等工作。基于公安机关与地方政府的权力从属关系，部分地方政府在实际的工作过程中往往随意扩大警察权的职能范围，增加公安机关的非本职工作。

在上述研究的案例中，有 14 例是警察在处置上访事件时发生的，这种非本质警务活动增多加剧了警察职能被严重“泛化”和滥用的风险。婚姻家庭纠纷、土地纠纷、经济纠纷等民事纠纷本质上不属于公安机关管辖，但人民群众遇事就报警，部分不明事理的当事人往往硬要公安民警给予解决，而公安民警出面解决，并不比其他方式解决纠纷更加有效，有时反而适得其反，甚至直接演变成警民冲突。第 14 号肖某某妨害公务案中，报警人更是两次报警请求民警解决民事纠纷，在第二次出警过程中，发生暴力袭警事件。^[6]第 340 号王某某妨害公务案就是典型，小区居民因自家一棵树对邻居遮阳造成损害被邻居砍毁而报警，随即民警在了解情况时，因当事人拒不配合而发

[1] 李海燕. 我国近年袭警犯罪实证研究 [D]. 内蒙古大学, 2012: 12.

[2] 王者洁, 刘心蕊. “枫桥经验”的法治实践与基层矛盾化解机制 [J]. 天津法学, 2019 (2): 35.

[3] 左文君, 张竞匀. 构建矛盾纠纷多元化化解机制 [J]. 长江论坛, 2019 (5): 85.

[4] 李娜. 依法治国视野下重振警察权威研究 [J]. 净月学刊, 2015 (3): 13.

[5] 陈开笑. 我国袭警行为及其预防 [D]. 华中师范大学, 2012: 16.

[6] 该案例是案号为“(2019)赣 0733 刑初 37 号”的江西某基层判决的妨害公务案。

生冲突,酿成袭警悲剧。^[1]警务实践中,“有困难找警察”口号的提出、“公安窗口”的设立本来是为了更好地服务群众、树立警察形象、构建警民关系;但是随着纠纷类警情的增多,警务工作逐渐趋于非本质化,警察职能似乎逐渐丧失了它应有的定位,警察成了人民群众解决问题的万事通,警察职能严重泛化。104例纠纷类警情某种程度上是警察职能泛化的结果,如此“泛化”的警察职责最终影响和伤害了警察职能的有效发挥和整体形象定位,严重影响了警察执法的公信力,损害了警察权威。^[2]

(三) 警察执法权威的下降

警察执法权威,是指警察机关及其警务人员作为国家法律的执行者和维护者,是其在执法过程中权力和威望的综合体现,以及公众对警察执法过程的认可和服从。^[3]在20世纪新中国成立初期到20世纪80年代,我国法制建设并不完善,警察执法也有不文明、不规范之处,但是警民关系如鱼水般的亲切,警察权威处于前所未有的巅峰时期。一个警察就能控制住十几个人闹事的局面并顺利带回派出所。然而,改革开放以来我国警察权力受限、警察权威逐渐下降。^[4]政府过度消费警力处理很多非本职工作,导致警察“不务正业”“被动执法”,警察形象饱受争议,警察执法的政治威严性受到严重的削弱。暴力袭警事件的发生,暗含着警察执法的问题与困境,警察执法权威下降是重要原因,^[5]多发的暴力袭警事件又是警察执法权威下降的表现。

事实上,警察介入非本质工作中时往往并不能有效快速处理好,反而激发了民众暴力袭警的情绪,产生警民冲突对峙的局面。本文研究的583例“袭警”案件,某种程度上反映出警察机关作为“国家机器”的“强制力”受到挑战,法律威慑力的作用难以发

挥,警察合法权益更难以得到充分保障,凸显了警察执法权威的弱化,^[6]表露出人民群众对警察执法工作缺乏信任与支持的姿态。而127例案件中行为人使用器具对民警进行攻击是一种明显的藐视警察权威的行为,严重地挑战国家公权力。由此可见,警察执法权威的下降会导致暴力袭警案件的增多,暴力袭警案件的增多又加剧了警察执法权威下降的趋势,如此造成“暴力袭警—执法权威下降—暴力袭警”的循环怪圈。^[7]

(四) 法律信仰的缺失

面对警察的执法活动,很多行为人并不能积极配合,而是有选择的配合执法,缺乏基本的法律信仰。当民警执法稍有不当或侵犯其利益时,行为人就会奋起反抗,甚至暴力袭击警察,阻碍执法活动的正常进行。这其中是有部分行为人文化水平低、法律信仰缺失的原因。现有研究案例796名被告人中,文盲31人,小学学历135人,初中学历313,高中学历(包括中专)83人,大专学历30人,大学本科学历18人,研究生学历2人,还有未提学历的有184人(见下表2)。初中及其以下学历的行为人共有479人,占比60.17%,这项数据说明:大部分人文化水平偏低,没有正确认识警察执法活动的正当性与合法性。

在依法治国进程中,部分受过高等教育的社会群体法治意识增强,法治观念先进,尤其是权利意识增长;他们寄希望于警察极力创造保障社会个体权益和自由的社会秩序,但警察的功能并非创造新秩序,而是维持现有秩序。^[8]当警察执法与他们的利益产生抵触时,部分公民往往选择性守法,只讲权利,不讲义务,^[9]拒绝对警察执法活动的配合。公民缺乏基本的法律信仰,权利意识与维权理性产

[1] 该案例是案号为“(2016)苏0981刑初509号”的江苏某基层判决的妨害公务案。

[2] 陈华. 论我国警察职能的进化、现状与宪法规制[J]. 安徽警官职业学院学报, 2016(6): 85.

[3] 魏莲芳. 改革本质论视域下警察执法权威的本源与提升[J]. 山西警察学院学报, 2017(3): 81.

[4] 谭代雄. 浅谈当前中国警察权威的下降与重建[J]. 公安研究, 2010(1): 79.

[5] 刘铭, 丁翠英. 警察执法与警察权威—以轻微暴力妨碍执法为视角的分析[J]. 中国人民公安大学学报, 2015(6): 125.

[6] 王占军. 警察权威论[J]. 中国人民公安大学学报, 2008(8): 140.

[7] 徐祥辉. 从警察执法权威缺失透析暴力袭警问题[J]. 行政与法, 2008(6): 50.

[8] 王占军. 警察权威论[J]. 中国人民公安大学学报, 2008(8): 144.

[9] 燕柏霖. 论暴力袭警行为的刑法约束[J]. 潍坊学院学报, 2018(2): 116.

生碰撞时,就容易引发暴力袭警事件的悲剧。培养公民对法律的信仰是树立守法意识的关键环节,也是守法意识的核心内容。^[1]因此,暴力袭警事件的治理路径必须重视法治宣传教育,增强公民的守法意识,提高公民的法治素养,逐渐建立起公民内心对法律的信仰。

表 2 行为人文化水平

学历	文盲	小学	初中	高中	大专	本科	研究生	未提
人数	31	135	313	83	30	18	2	184

(五) 警察执法不规范

我国警察在具体的执法实践中,缺乏全国统一、有法律强制力的执法规范以及完整的规范执法程序,致使警察容易因为执法不规范而侵害公民权益,引起警民冲突甚至袭警事件。^[2]2011年公安部出台《公安机关人民警察现场制止违法犯罪行为操作规程》,规定民警现场制止违法犯罪行为的四种措施,^[3]但此规定过于原则性,并未确切规定每种措施的具体动作。执法民警面对突如其来的袭警行为,短时间内难以准确判断行为人的意图和行为,更是无法预测事态的发展趋势及可能产生的后果,因此容易错过采取合理处置措施的最佳时机,由此增加民警遇袭的几率。

警察的执法活动本质上是运用公权力对公民权进行必要的干预和协调管理,必然要求规范执法和文明执法。^[4]但是实践中,存在“重处罚、轻教育”“重结果、轻程序”的现象。有些民警在处理群体性事件时或者面对情绪激动的执法对象时,不善于做群众工作,教育方式不合理,现场处置不当,缺乏执法的艺术性与灵活性,激发公民的袭警情绪;有的民警对执法程序理解不到位、掌握不透彻,执法行为不规范,容易招致群众反感,引发警民冲突;有的民警执法能力不强、水平不高,法律素养欠缺,容易把非对抗性问题转向对抗性问题。第 371 例张某某妨害公务案中,法院虽然判决罪名成立并处以刑罚,^[5]但是该案警察执法不规范是被告人产生暴力袭警意图的重要因素。虽然行为人处于醉酒状态,但是民警应该采取正确的醒酒约束措施,而不应抓住被告人头发,拖拽至值班休息室内;此案中民警自身执法不规范,导致行为人将矛盾转向警察

身上,引发暴力袭警事件。

(六) 袭警成本过低

自 2003 年起,连续多年“两会”都有人大代表、政协委员提出在《刑法》中增加“袭警罪”的议案、建议,但是直到 2021 年 3 月份袭警犯罪才得以真正入刑。在无“袭警罪”对袭警行为进行规制的情况下,我国《刑法》一般以妨害公务罪来惩处袭警行为,虽然该罪中增加了专门保护警察的条款,但是最高法定刑为 3 年有期徒刑,没有规定不同的量刑档次,难以真正凸显对警察权益的保护。对于致使警察重伤、死亡的行为,大多按照故意伤害罪和故意杀人罪来定罪处罚,袭警行为的特殊性与严重性客观上得以抹杀;纯粹以妨碍公务罪或故意伤害罪、故意杀人罪进行规制,不足以彰显的法律震慑力,明显有悖于罪责刑相适应原则。^[6]袭警违法犯罪规定的罪刑不相适应降低袭警成本的同时,也在某种程度上强化了潜在违法犯罪行为人暴力抗法乃至袭警的意识。^[7]案例中的被告人被判处的刑期普遍较短,90.08% 的人被判处 1 年及其以下徒刑、拘役、管制、罚金或免于处罚;实刑率也整体偏低,只达到 68.47%。

可见实践中,《刑法》对于一般的暴力袭警行为规制作用似乎并不明显,侧面也反映出司法机关对于暴力袭警事件的打击力度明显不足。对暴力袭警案件的“构罪不捕”或判处“缓刑”等“轻刑化”倾向,就难以发挥刑罚对严重藐视国家公权力、挑

[1] 曹婕珠. 我国暴力袭警的防范问题研究 [D]. 吉林大学, 2015: 14.

[2] 禹竹蕊. 对我国袭警事件的法理分析 [D]. 四川大学, 2006: 17.

[3] 四种措施由轻到重分别为可采取口头制止、徒手制止、使用警械制止、使用武器制止。

[4] 邓国良, 邓定远, 吴秀云. 袭警犯罪的控制与预防 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2015: 150.

[5] 该案例是案号为“(2016)陕 0929 刑初 32 号”的陕西某基层法院判决的妨害公务案。

[6] 黄豹, 罗黎琴. 袭警罪立法争议评析 [J]. 学习月刊, 2019 (7): 50.

[7] 官志刚, 王占军. 警察执法权威的法律保障探微 [J]. 中国人民公安大学学报, 2012 (4): 24.

战警察执法权威的袭警行为人的惩戒作用。^[1]量刑偏短、袭警成本过低,不足以体现被侵害客体的特殊性和复杂性,警察权益与法律权威就不能得到真正地保障与维护,由此就可能助长其他公民暴力袭击警察的嚣张气焰。

四、暴力袭警事件的治理路径

通过上述分析,我们明确地认识到了暴力袭警事件的生成机制。为应对警察执法活动中暴力袭警事件,需要在前述研究基础上提出具有针对性、科学性的治理措施。

(一) 构建化解矛盾分流机制

社会矛盾的缓和可以有效地减少暴力袭警事件的发生。^[2]长期积压的社会矛盾总是依靠公安机关来解决是不现实的构想,在全面依法治国的新征程中,应该发挥其他纠纷解决机制在处理公民内部矛盾纠纷的现实作用。社会矛盾纠纷的缓和能够减少公民之间不必要的冲突,一定程度上能够降低公民矛盾转变为警民冲突的可能性,从而减少了引发暴力袭警案件发生的因素。因此,治理我国基层社会矛盾应该全面提升社会矛盾化解各子系统的现代化建设水平,积极探索国家协同治理的新道路,^[3]有必要构建化解矛盾纠纷分流机制,减少警察直接介入人民群众矛盾纠纷的机会。

调解作为解决矛盾纠纷的方式是我国基层社会治理的宝贵财富,^[4]更加注重纠纷的“全息”性和基层社会共同体成员关系的融合度。针对实践中的土地纠纷、婚姻家庭纠纷、经济纠纷、消费纠纷等民事纠纷,可以充分发挥其他部门、组织的调解作用。同时,重视人民群众化解矛盾的主体地位,突显人民调解在基层矛盾纠纷化解中的基础性作用。^[5]在党和政府的领导下,充分发挥各部门、组织、团体化解社会矛盾的作用,构建化解矛盾纠纷分流机制,以此分担公安机关解决公民矛盾的超额负担,力争把矛盾消灭在萌芽状态,从而有效预防或及时制止袭警事件的发生。基层政府应当运用线上线下相结合的方式密切关注社情民意,倾听民声,切实加强矛盾纠纷的排查与化解工作,着力解决影响和制约科学发展的突出问题以及群众反映集中的问题,注重从源头上减少人民内部矛盾的发生,及时消除诱发群体性事件的各种因素,从而减少警

察与公民直接的正面冲突,避免不必要的暴力袭警事件发生。

(二) 重新定位警察职能

警察职能定位的本质特征是合法的暴力,^[6]但是暴力具有一定的冲击性,因此需要在法律规范层面对警察职能予以明确规定。一方面,在新时代全面依法治国的伟大进程中,公安机关面临以往警察职能泛化的困境,难以避免地方政府各种政治性、政策性任务及“非警务”活动的干扰。为此,需要通过《人民警察法》明确公安机关的性质、任务和职责,清晰准确地规定警察的法定职能、权限,并通过相关法律、法规、规章予以充足解释或内部规定进行细化,确保警察职能不被随意泛化,限制警察权任意扩张,保障警察执法免受非本职工作的干扰。增强法律制度的科学性、合理性与可操作性,确保民警在明确法律指引和心理预期的前提下依法开展公务活动,减少不必要的执法盲区和误区。

另一方面,在现代化建设征程中,公众对警察职能提出了新的要求,要求警察为公众提供更加优质的公共服务和“公共产品”,警察职能需要赋予新的内涵。因此,公安机关应当在法律框架内合理设计公安政策和制度,根据实际情况和工作需求向公民作出社会承诺,摒弃以往偏离法治实践、容易让群众产生误解、不切实际且作茧自缚的口号和制度;妥善处理好依法履职与为人民服务的关系,出动警力解决社会维稳问题和处置群体性事件必须依法、合理、有据,强化法律在解决社会矛盾方面的权威地位。切实提升公安机关队伍管理和依法履职水平,可以确立“有危难找警察”的群众求助原则,

[1] 金诚. 袭警行为研究[J]. 公安研究, 2005(1): 22.

[2] 刘明硕. 暴力袭警问题及其预防研究[J]. 湖北警官学院学报, 2011(5): 69.

[3] 刘建明. 国家治理视域下社会矛盾的多元化解路径研究[J]. 探索, 2015(6): 175.

[4] 郭星华, 任建通. 基层纠纷社会治理的探索[J]. 山东社会科学, 2015(1): 68.

[5] 王者洁, 刘心蕊. “枫桥经验”的法治实践与基层矛盾纠纷化解机制[J]. 天津法学, 2019(2): 10.

[6] 龙耀. 对非法暴力者的即时暴力—警察职能定位新探[J]. 中国人民公安大学学报, 2015(6): 47.

明确警察应当在法定范围内为人民服务。从法律和政策层面对警察职能重新定位，一定程度上可以减少暴力袭警事件的发生。

（三）重塑警察执法权威

警察作为人民安全的忠实守护卫士，是维护社会和谐稳定的中坚力量，警察执法权威不容侵犯。从本质和根本功能看，警察权威是国家政治权威和法律权威的集中表达与反映，最终来源是相对人的认同与自愿服从。^[1]因此，重塑执法警察权威必须提升公众对警察执法的自愿认可度和服从度。警察在日常执法执勤活动中，应发挥紧密联系群众的传统政治优势，加强与地方基层党政及社会组织的密切联系，积极赢取人民群众的支持与信任。在全面推进依法治国的进程中，建设警察公共关系是警察权威获得公众认同和服从的有效方式。^[2]

为此，需要塑造良好警察形象、构建良性警民关系来推进警察公共关系的建设，公安机关应当转变观念、创新宣传方式来构建警民共同体。转变观念就是警察强化服务意识，积极主动从自身“管理者”角色向“服务者”角色转变，切实提高服务群众的能力，但是这种服务应该是有限的“服务”；时刻树立执法为民思想，坚决抛弃粗暴执法、不文明的执法方式，筑牢警民鱼水关系的基础。转变宣传方式需要充分利用网络、媒体等平台进行先进典型、英雄模范诠释，树立新时代警察光辉形象。在赢取人民群众的信任和构建和谐有序的警民关系的基础上，才能更好地维护警察执法权威，进而从源头有效遏制袭警事件的发生和蔓延。^[3]2019年2月1日实施的《公安机关维护民警执法权威工作规定》是对实践中暴力袭警案件频发作出的积极响应；同时，作为我国第一部公安机关维护民警执法权威的部门规章，在维护民警执法权威的法规层面实现了从无到有的突破，^[4]这也是为了更好地保障民警执法权益以及有效地维护警察执法权威。

（四）加强法治宣传教育

人民群众的理解和支持，对民警执法及其权益保障具有十分重要的意义。研究案例中有一半以上（60.17%）的袭警行为人都是初中级其以下文化水平，少部分是受过高中以上教育。为此，首先，针对目前存在部分公民受教育水平低的现

象，公安机关应当积极开展常态化法治宣传教育，加大宣传力度，提高公民法律素质。在普法教育的过程中，应注重把法律条文、规范与现代法律意识、法治精神有机融合起来，使公民逐步形成正确的法律意识与法治观念。其次，针对法治观念先进和权利意识较强的公民，应合理引导其依照法律的程序解决纠纷。要深入开展法治教育全民化、常态化、规范化活动，使全社会尊法守法用法用法的意识普遍提高，形成办事依法，遇事找法，解决问题用法，化解矛盾靠法的良好社会氛围。教育与引导公民运用合法、合理手段自我保护自身正当权益或者在权益受到侵害时理性维权，而不是采取暴力袭警或者暴力抗法的方式。

最后，在信息技术时代，公安机关应充分利用大数据时代的警民信息交流、沟通机制，通过现实空间与网络空间结合的方式，开展袭警犯罪的危害性与惩治政策的专项活动，使人民群众清醒地意识到暴力袭警犯罪的严重后果以及需要承担的法律后果。要加强与社会大众传媒的沟通，充分发挥新闻媒体的舆论作用，向社会宣传民警执法动态，宣传民警执法为民的精神，切实维护公安机关的良好形象。通过线上及线下的法治宣传教育，增进警民联系与沟通，让公民真正认识到警察执法的正当性。随着普法教育宣传落实到位，公民充分了解警务以及警察执法的合法性，就会增加对警察执法的认可与理解，从而警察执法工作才能得到更好的保障。只有当正确的民主观念和法治观念真正深入人心，公民法治信仰形成后，才有可能减少警民冲突、重新树立起民众对警察的信任与尊重，才能赢得人民对警察执法的拥护与支持，才有可能实现社会和谐。

（五）重视执法规范化建设

执法规范化建设是保证安全与自由微妙平衡的

[1] 李琼. 依法治国视域中警察权威的立体化重塑[J]. 社会主义研究, 2018(6): 102.

[2] 李琼. 依法治国视域中警察权威的立体化重塑[J]. 社会主义研究, 2018(6): 107.

[3] 李肖. 转型时期袭警事件的特征与防控[J]. 中国人民公安大学学报, 2012(2): 134.

[4] 刘健楠, 李松岩. 维护民警执法权威的路径探讨[J]. 哈尔滨师范大学社会科学学报, 2019(5): 71.

关键，^[1]规范警察权力行使的同时，又不侵害公民的自由。面对多发的暴力袭警事件，公安机关必须重视执法规范化建设，健全和完善执法制度体系及管理体系。首先，需要细化民警现场执法工作流程，严格落实执法责任体系。为此应细化各类现场处置程序、操作流程，要求民警出警时应当按规定着装，配齐相应武器装备，严格执行警用器械使用的规定，确保每一次执法办案、出警执勤按照规范化要求进行。

其次，规范执法方式，依法行使职权。民警应规范自身执法语言、程序和动作，注意日常工作态度，做到有理、有力、有节地与群众交流沟通；讲究执法工作方法，善于把消极因素转变为积极力量，倡导人性化执法，把群众抵触情绪转化为自觉配合执法的动力。警察良好的执法方式得到民众的认可并信任作为现代社会警察权威的来源，^[2]也是消除不必要的极端事件措施之一。

最后，推进摄像头监督下执法。当民警遇到行人的侮辱、谩骂、殴打、围攻等突发情况，提高自我保护意识和现场处置技能，积极应用现代科学技术，学会在摄像头监督下执法，利用执法记录仪等装备记录执法情况，为依法从快处理案件、依法保障自身的执法权益不受侵害打下良好的基础。

笔者认为，在前述基础上有必要赋予民警现场执法的紧急处置权，明确警察执法的免责条件，允许警察为确保自身利益的需要可以对具有暴力袭警倾向的执法对象先发制人。规范的执法行为既是对广大守法公民的尊重及违法犯罪嫌疑人的威严和震慑，也是减少暴力袭警的有效途径。^[3]前文所提，583例暴力袭警的对象主要集中在派出所民警和交警类警种（共542例），占比92.27%，日常执法、交通执勤规范化建设尤为重要。因此，重视执法规范化建设，规范民警执法行为，是有效减少暴力袭警事件发生的积极举措。

（六）强化惩治力度

对于袭警行为惩戒不足、袭警违法犯罪成本低，已成为违法犯罪行为人缺乏法律敬畏、肆意侵犯警察合法权益的主要原因。^[4]袭警成本过低，对于公民而言，“如果让人们看到他们的犯罪可能受到宽恕，或者刑罚并不一定是犯罪的必然结果，那么就会煽动起犯罪不受处罚的幻想”。^[5]对于执法的警察而言，袭警成本低，法律威慑力差，警

察正当权益难以得到有效保障，进而将会挫伤其执法的积极性。因此，预防和减少辱警、袭警事件的发生，有必要强化对暴力袭警行为人的惩罚力度。2021年3月最高人民法院、最高人民检察院联合发布《关于执行〈中华人民共和国刑法〉确定罪名的补充规定（七）》（以下称《补充规定（七）》），将刑法第二百七十七条第五款明确规定为袭警罪，至此袭警行为单独入罪已上升为国家立法层面；在刑期方面提高到法定最高刑7年有期徒刑，用来解决现有妨害公务罪法定刑过轻的问题。袭警罪的设立，能够体现我国法律惩治袭警行为的决心，彰显法律对袭警行为严惩的威慑力，提升民警执法安全感，体现对警察权益的特别保护。未来的立法模式中，可以借鉴美国刑法的规定，明确规定警察在执法过程中拥有至高无上的权威，如在执法过程中不服从警察指示，警察可以直接开枪将其击毙。^[6]例如美国刑法规定，在警察执法过程中，公民任何与警察存在身体上接触的行为都被视为违法。在此情况下，警察出于自保的需要可以对可疑人员进行反击，甚至暴力致死。即使是轻微的威胁，美国法律中也明确规定威胁涵盖口头威胁、语言威胁等形式。

五、结语

人民警察作为和平年代国家法律的执行者、社会秩序的维护者以及法律尊严的代表者。在新时代社会转型的关键阶段，具有刑事侦查和公共管理职能的公安机关，经常出现在矛盾的最前沿。随着非警务工作的增多，警察与群众对立局面呈

[1] 杨蓉. 公安执法规范化的理论基础[J]. 中国人民公安大学学报, 2014(6): 138.

[2] 司仲鹏. 论警察权威[J]. 社会纵横, 2017(4): 88.

[3] 刘才利. 暴力袭警的成因与对策研究[J]. 山东警察学院学报, 2007(2): 124.

[4] 宫志刚, 王占军. 警察执法权威的法律保障探微[J]. 中国人民公安大学学报, 2012(4): 24.

[5] [意] 贝卡利亚·论犯罪与刑罚[M]. 黄风, 译. 北京: 北京大学出版社, 2016: 65.

[6] 赵旭辉. 国外袭警罪概述[J]. 2019(4): 42.

现复杂态势，致使警察经常处在舆论的风口浪尖，使警察职能严重泛化的同时，对警察正义化身形象带来一定的冲击，警察执法权威传统优势逐渐下降。部分文化素质低和权利意识增强的群众往往把矛盾焦点转嫁到警察身上，无形中引发暴力袭警事件。当然，袭警犯罪成本过低客观上助长了少数公民对警察权威的藐视，加剧了暴力袭警事件的发生。再加上执法权限不明确，少数民警的执法不规范、不文明，降低了公安机关的公信力和群众对警察的信任感，以致群众对警察产生了抵触情绪，甚至在极端事件中，群众参与围攻、殴打民警。

从前文的分析可以看出，暴力袭警事件的发生是多种因素叠加的结果，其背后存在着错综复杂的

社会背景与诱发因素，根本说是各种社会矛盾、纠纷累积和激化的结果。单纯依法严刑峻法进行打击是治标不治本的治理路径，因其不能从根本上遏制袭警事件的发生。“最好的社会政策才是最好的刑事政策”，要努力推进和谐、美丽中国的建设，通过构建化解矛盾分流机制，合理限制公权的扩张和异化，减少公权与私权的冲突对抗，消解各种矛盾、纠纷，缓和警民关系，从根源上遏制暴力袭警事件的发生。规范警察执法、杜绝或减少非警务活动，协调警民关系，让民众真正信任和尊重警察，从而树立起警察的良好形象和执法权威，有效预防和减少袭警事件的发生。

(责任编辑：何 为)

Formation Mechanism and Governance Path of Violent Police Attack —Empirical Analysis Based on 583 Judgment Instruments

Liu Shengyun

Southwest University of Political Science and Law, Chongqing

Abstract: The violent attack on police is historic and multiple, which is an urgent problem in our society. The empirical study of 583 judgment documents shows that the violence attack police incident is widely distributed in different ways, the consequences are serious, the target is concentrated, and it is urgent to standardize the governance. However, the current governance mechanism is not perfect, constraints are insufficient. On the basis of empirical research, this paper probes into the formation mechanism of violence attack police: prominent social contradictions and disputes, generalization of police functions, decline of police law enforcement authority, citizens' selective law-abiding, non-standard police law enforcement, and low cost of attacking police. Based on this, there is a need for a comprehensive investigation of violent police attacks. The specific governance paths include: constructing the mechanism of resolving contradictions, repositioning the police function, remolding the authority of police law enforcement, strengthening the publicity of law enforcement education, attaching importance to the construction of law enforcement standardization, and strengthening the punishment.

Key words: Violent attack police; Police law enforcement authority; Police function; Police