

# 检察机关轻罪治理路径探析

◆赵德金<sup>1</sup> 何良全<sup>2</sup>

(1.甘肃省武威市人民检察院,甘肃武威 733000; 2.天祝藏族自治县人民检察院,甘肃武威 733299)

**【摘要】**随着经济的快速发展和全面依法治国的深入推进,我国的治安形势持续向好,现阶段严重暴力刑事犯罪呈现下降趋势,而轻微犯罪刑事案件大幅攀升,成为刑事司法的主要对象。面对当前的形势和大众对于刑事司法的新要求,检察机关在轻罪治理司法理念转变、案件办理程序规范、化解矛盾能力提升、配套机制完善等方面存在一定的不足和短板。为更好地维护我国的社会秩序,积极构建与检察工作现代化要求相适应的轻罪治理模式成为当前检察机关一项亟待研究的重大课题。

**【关键词】**检察机关;轻罪;司法理念;认罪认罚

## 一、轻罪概念的界定与理解

在大陆法系刑法中,1810年《法国刑法典》最早采用罪分三类的立法模式,将犯罪分为重罪、轻罪、违警罪。同样,1871年《德国刑法典》也将犯罪分为重罪、轻罪、违警罪。虽然上述两个国家的刑法典中都存在重罪和轻罪之分,但由于各国的历史传统和现实状况不同,以及对轻罪和重罪的不同法律评价,轻罪和重罪的区分标准相差甚大。

就我国而言,从刑法的法理与具体条文看,刑法对轻罪和重罪并无明文规定,仅在罪名与刑罚上体现了重罪、轻罪。我国理论界区分重罪、轻罪主要有形式标准说、实质标准说、综合标准说。形式标准说提出轻罪是指法定最高判处3年以下有期徒刑的犯罪;实质标准说提出根据犯罪的性质和危害来认定轻罪与重罪;综合标准说提出罪行的轻重应当根据犯罪行为人的主观罪过、人身危险性等因素综合加以考察。笔者认为,实质标准说和综合标准说仅仅提出了影响罪行轻重的部分要素,实际上刑罚的轻重才能直接体现罪行的轻重,且犯罪性质的重要性程度与罪行的轻重之间并非完全是一一对应的关系。我国刑法规定了法定最高刑为3年以下有期徒刑的可以适用缓刑,刑事诉讼法规定速裁程序适用于可能判处有期徒刑三年以下的案件,以法定刑为依据的形式标准说来区分罪行轻重具有较大的合理性和操作性。因此,轻罪的范围应当是法定最高刑为3年以下有期徒刑、拘役、管制或罚金等刑罚的犯罪。

## 二、检察机关轻罪治理的重要意义

### (一)犯罪结构变化背景下轻罪治理的现实必要性

近二十年以来,我国刑事犯罪结构发生了重大变化,严重暴力犯罪比例大幅下降。2023年2月15日最高检在举行的新闻发布会上介绍:2022年起诉杀人、抢劫、绑架等暴力犯罪人数为近二十年来最低,严重暴力犯罪起诉人数占比由1999年的25%下降至2022年的3.9%;各类犯罪中,判处

有期徒刑三年以下的轻罪案件占85.5%,大众的安全指数由2012年的87.5%上升至2021年的98.6%,我国已成为世界上犯罪率最低、安全感最高的国家之一。我国严重暴力犯罪案件逐渐减少,犯罪治理初显成效,轻罪犯罪比重不断上升,占据犯罪结构的主导地位,且2018年正式确立了认罪认罚从宽制度,这一制度丰富了刑事司法与犯罪治理的“中国方案”,承载着司法宽宥的精神,使得刑事政策更加体现宽平。因此,在刑事司法领域,轻罪治理显得愈发重要。

### (二)积极回应大众对司法的新需求和新时期

1997年的《中华人民共和国刑法》施行至今,历经了十一次修正,其对行政不法行为的升格、帮助行为正犯化、预备行为实行化及新设行为犯等,刑事法网日益严密,呈现出积极预防的特征。伴随着刑法的修正,以法定最高刑三年有期徒刑作为区分轻罪、重罪的标准,刑法修正案新增了28个轻罪罪名,轻罪罪名在整个罪名体系中的占比升至21.8%。轻罪案件占比攀升,判处三年有期徒刑以下刑罚案件占比从1999年的54.6%上升至2021年的80.4%。由此可见,我国立法上入刑门槛降低,司法裁判的大多数案件刑罚较轻,表现出轻刑化的趋势。轻罪案件事实简单清楚、犯罪嫌疑人再犯罪可能性小,和解可能性大,在某种意义上轻罪治理可能比单纯的治罪更加重要。对于大众而言,不再仅仅关注办结了多少案件,而更多的是关注案件是否公正高效办结、程序是否规范、权益是否得到保障等。应勇检察长强调:要通过检察履职办案,在实体上确保实现公平正义,在程序上让公平正义更好更快地实现,在效果上让大众可感受、能感受到公平正义,做到检察办案质量、效率、效果有机统一于公平正义。让“高质效办好每一个案件”成为检察履职办案的基本价值追求,统筹融合法理情,减少刑罚的负面效果,努力让人们切实感受到公平正义就在身边。

### (三)立足检察职能积极融入轻罪治理的需要

要想法治建设由“有没有”向“好不好”进阶，刑事司法不仅要严格公正，强调法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病，促进诉源治理。对于重罪案件要保持打击和惩治力度，对于轻罪案件则要通过更具人性化的程序措施，既让犯罪嫌疑人受到应有的惩罚，又不能简单推到对立面，承担不利的刑罚本身及附随后果的责任，增加不稳定的因素。轻微犯罪多由民间纠纷引发，检察办案可以促进治罪与治理的有机结合，推动检察机关办案能力的现代化。

### 三、检察机关在轻罪治理方面存在的问题

#### (一)畸重打击理念的影响

实践中检察机关仍然存在“重打击、轻治理”的现象，这不仅不利于矛盾的化解，甚至还会引发其他的隐患。仅仅利用刑法的规范和裁判功能进行刑事打击，并不能从根本上防止违法犯罪行为的发生。刑罚的目的除了惩治犯罪，还在于教育、感化犯罪嫌疑人，预防和恢复损害等，部分检察人员的理念并未转向治罪与治理并重，不仅导致部分检察人员并未通过办案延伸注重解决问题。

#### (二)适用认罪认罚从宽制度有待进一步深化

五年来，认罪认罚从宽制度已全面稳定适用，但实践中还存在一些问题。例如，从宽幅度不明确，认罪认罚的激励作用一定程度上被弱化；量刑建议不规范、不平衡、不恰当问题仍然存在；大量轻罪案件值班律师大多仅在签署认罪认罚具结书的时候到场，由于对案件信息获取不全面，提供量刑辩护较为困难，在量刑协商中发挥的作用有限。由于以上种种原因，在轻罪案件适用认罪认罚从宽制度中，影响案件的质效。

#### (三)案件繁简分流存在的问题

实践中，一方面，不敢用、不善用相对不起诉权。当前轻罪案件出罪入罪标准较难把握，刑事诉讼法将相对不起诉的适用条件规定为“对于犯罪情节轻微”，对于如何理解犯罪情节是否轻微缺乏明确、统一的标准，相对不起诉权仍然存在不敢用、不愿用、不会用以及不当适用的现象，部分案件在检察机关追诉倾向的影响下，使得不需要提起公诉的案件提起公诉。另一方面，检察机关一定程度上存在建议法院速裁程序适用不平衡、简易程序简化不够等问题，导致本可以适用速裁程序的案件却使用了简易程序甚至是普通程序，浪费一定的司法资源。

#### (四)参与矛盾化解的意识和能力不强

当前检察办案中仍存在就案办案、机械司法的问题，认为只要严格依法办案就是尽职尽责，对于案件背后有无矛盾，是否得到化解关注度不够，且刑事和解过程中释法说理的针对性、有效性不强，影响矛盾化解的成效。比如，在交通肇事案件中，被害人家属更多的是在乎犯罪嫌疑人的态度是否诚恳、民事赔偿部分是否到位，但检察机关的主要精

力放在刑事追诉方面，而对于是否促成双方和解、民事赔偿方面是否达成协议，未能切实地承担起自身的职责，也不利于矛盾尽早妥善地化解。

### 四、轻罪治理的检察路径探析

#### (一)切实转变司法理念

认罪认罚从宽制度表明我国刑事司法从对抗性向协商性转变，对于缓解矛盾、解决纠纷具有重要的意义。2022年12月，最高检、公安部《关于依法妥善办理轻伤害案件的指导意见》明确规定，检察机关、公安机关办理轻伤害案件，要把化解矛盾作为履职办案的重要任务；推进涉案企业合规改革，表明我国刑事司法从惩治性向治理性转变，涉案企业合规案件办理中，检察机关不是办理简单的犯罪案件，而是帮助涉案企业完善有关规章制度，避免再犯。可见，刑事司法活动不再是简单地惩罚犯罪，检察机关要及时更新司法理念，将办案思维和方式从治罪向治理转变。

#### (二)不断完善检察工作机制，高效推进轻罪治理

##### 1.准确把握宽与严的辩证关系

要深刻领会应勇检察长反复强调的“高质效办好每一个案件”的深刻内涵和根本要求，严格依法把握批捕、起诉、羁押标准，正确行使刑事追诉权。办案中要充分考虑具体案件的危害性和情节轻重，依法该严则严、当宽则宽。一方面对于严重暴力等犯罪，依法追诉，从重惩处；另一方面对于轻微犯罪案件且具有法定从轻从宽情节的，应当依法不捕、不诉。

##### 2.推进危险性量化评估工作

在审查逮捕、起诉，提出量刑建议、开展羁押必要性审查案件等工作中，以事实为根据，以法律为准绳，依次考量犯罪嫌疑人(被告人)的人身危险性、犯罪情节要素，判定是否具有危险性，从而作为审查逮捕、起诉、提出量刑建议、变更强制措施的重要参考。

##### 3.合理适用检察机关相对不起诉裁量权

首先，检察机关应主动适用《中华人民共和国刑事诉讼法》第177条规定的酌定不起诉制度。在审查起诉时，检察机关应当立足刑事司法的最终目的，选择案件的最优处理方式，而不是仅满足于形式的合法性，简单地一诉了之，将其简单地推向对立面。就轻罪案件而言，审查起诉中，应当增加起诉必要性的审查，将那些没有起诉必要的轻罪案件分流出去，这符合当下刑事司法政策，也符合新发展阶段犯罪态势应对和办案工作的要求。

##### 4.推进案件的繁简分流

一是严格落实2021年10月最高检、公安部发布的《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》，进一步推动审前刑事案件繁简分流机制的适用。二是规范量刑建议，认真落实关于量刑建议工作的三个指导意见，完善听取值班

律师意见和遵守控辩量刑沟通机制的要求，确保在充分沟通的基础上，既要准确提出主刑建议，也要重视提出附加刑建议，促使犯罪嫌疑人在政策的感召下，真心认罪认罚。三是积极与公安、法院等部门沟通协调，探索建立“集中简化”一站式的轻罪案件办案模式，更多适用速裁程序和简易程序，确保繁案精办、简案快办，合理有效配置司法资源，兼顾公正与效率，让人民群众感受到实实在在的司法获得感。

### （三）写好相对不起诉“后半篇文章”

近年来，检察机关不起诉率稳步提升，但司法实践中容易产生被不起诉人“免刑逃罚”的情形，由此产生刑事处罚轻于行政处罚的悖论问题。因此，首先深入落实刑反向衔接机制。需要对不起诉人给予行政处罚、政务处分或者其他处分的，及时向相关单位发出检察意见。其次依法积极探索相对不起诉人参与公益服务活动办案模式。符合醉驾、轻伤害等轻微刑事案件拟不起诉人，在自愿参加公益服务活动的前提下，检察机关根据犯罪情节、危害性等确定公益服务内容和时长，相关乡镇、社区等考察单位监督考察拟不起诉人参与交通文明劝导、社区志愿活动等公益服务的情况，作为检察机关处理案件的重要依据。检察机关创新办案模式，既对犯罪者本人进行惩戒以防止其再次犯罪，让犯罪者转变为参与者，又对其他人予以警示，推动完善共建共治共享的格局。

### （四）规范运用检察建议

要牢固树立“在办案中监督，在监督中办案”“双赢多赢共赢”的理念，刑事办案中认真梳理和分析痛点和难点，通过良性互动达成合理共识，共同解决存在的问题和困难；要细化检察建议跟踪落实机制，推动相关单位、部门建章立制、堵塞漏洞、消除隐患，实现治罪和治理并重；要坚持质量先行，持续紧盯、跟进落实，推动检察建议从“办理”向

“办复”转变，以更高水平的检察建议推动更高层次的溯源治理。

### （五）有效化解矛盾

检察机关在刑事诉讼中具有打击犯罪和化解矛盾的重要使命，矛盾纠纷化解理应成为刑事检察工作新的发展方向和长期坚持的一项重要工作，坚持和发展“枫桥经验”，办案中必须确立依法打击、综合治理的思想，将化解矛盾工作贯彻于检察工作的各个方面，合理运用法律和政策手段，不断提高化解矛盾的能力。探索建立轻罪案件“检调对接”促进刑事和解工作机制，依法选聘具有法律专业背景的人民调解员参与调解工作，增强法律文书的说理性，最大限度地化解矛盾，真正做到办案和矛盾化解并重。

轻罪治理是一项复杂性、艰巨性、长期性的系统工程，检察机关要进一步深入贯彻落实认罪认罚从宽制度，最大限度地努力实现治罪与治理相结合，不断提升轻罪治理工作的质效和水平，确保政治效果、法律效果的有机统一。

### 参考文献：

- [1]陈兴良.轻罪治理的理论思考[J].中国刑事法杂志,2023(03):3-18.
- [2]戚永福,曹瑞璇.轻罪治理的中国面向:内涵廓清、实践检视及路径选择[J].青少年犯罪问题,2023(05):14-27.
- [3]徐立,成功.我国轻罪治理背景下前科消灭制度的构建[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2023,26(05):119-127.

### 作者简介：

赵德金(1970—),男,汉族,甘肃酒泉人,博士,研究方向:司法实践。

何良全(1990—),男,汉族,甘肃武威人,本科,研究方向:司法实践。