

刑事一体化理念下轻罪治理模式的反思与重构

郭 航*

摘要:要完善公共安全治理机制,健全社会治理体系,轻罪治理模式的完善是其中不可或缺的重要环节。虽然当前轻罪治理的立法扩大化维护了社会稳定,催生了刑事诉讼制度变革,但是也暴露了立法数量与案件数量同步增长的新问题。分析治理效果偏离立法初衷、诉讼程序“直简化”及轻重犯罪处遇同质化的现实困境,可以发现理念上“重司法出罪轻立法出罪”的内生悖论、立法时忽视二元违法行为制裁体系、实践中“零容忍”治安执法策略及绩效考核压力是其内在成因。有必要反思当前的轻罪治理模式,重塑“刑事一体化”的协同治理理念、形成“立法克制入刑”与“司法分流处理”的功能互补,方能实现轻罪治理在中国特色社会主义法治体系建设中的重要功能。

关键词:轻罪 轻罪立法 轻罪治理 刑事一体化

以《中华人民共和国刑法修正案(八)》[以下简称《刑法修正案(八)》]中的“醉驾”入刑为标志,近年来我国刑法修正案增设的47个罪名中有六成为有期徒刑3年以下的轻罪,轻罪立法的增长使我国的犯罪形态和犯罪结构呈现出“双降双升”的特征。但犯罪圈的扩大化也让轻罪案件呈“爆炸式”增长,给我国刑事司法体制带来较为严重的办案负担。在新的形势下,为了应对轻罪案件的诉讼压力,针对轻罪的办案理念逐渐从“治罪”转向“治理”,公安司法机关围绕“轻罪治理”启动了一系列改革措施。2024年,“轻罪治理”首次载入最高人民检察院工作报告。然而,令人不解的是,轻罪立法的出现似乎并没有像立法者预想的那样有效遏制犯罪的发生,反而出现立法数量与犯罪数量同步增长的局面,围绕轻罪治理展开的改革成效仍有待检验。与此同时,学界多从实体法或程序法的视角探讨轻罪治理问题,提出的解决问题思路也偏向单一学科,在理论供给上仍然不足。2024年7月,中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过的《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》(以下简称《决定》)提出的要完善公共安

* 中南财经政法大学法学院讲师

基金项目:国家社会科学基金资助项目(24BFX117)

全治理机制、健全社会治理体系以及在刑事领域要完善涉及公民人身权利强制措施、完善行政处罚与刑事处罚双向衔接制度、建立轻罪记录封存制度,凸显了轻罪治理在中国特色社会主义法治体系中的重要作用。根据《决定》就轻罪治理所指出的改革方向,我们需要对我国的轻罪治理模式进行深入研究,分析其存在的问题及其成因,并在此基础上提出重构我国轻罪治理模式的思路。笔者试图以刑事一体化理念为出发点,对以上问题进行一一讨论。

一、轻罪治理模式的实践样态

在积极刑法观的推动下,我国的轻罪治理模式发生了显著的变化。在实体法层面,立法机关通过颁布刑法修正案的方式不断扩张罪名范围,部分高发行政违法行为被升格为刑事犯罪,呈现出轻罪立法扩大化的现象。在程序法层面,司法机关通过推进繁简分流、提高入罪门槛、坚持宽严相济刑事政策等举措,力求提升诉讼效率,缓解办案的压力。

(一)在实体上呈现出轻罪立法扩大化现象

从近 20 年刑法修正案的出台可以看出,积极刑法观已经在我国刑事立法中起到主导作用。长期以来,我国刑法学界关于加强轻罪立法的呼声较为强烈。部分持积极刑法观的学者提出:刑法的处罚范围不是越窄越好而是越合理越好;在新类型法益侵害明显增多的背景下,需要增设新的罪名。^① 有学者认为,劳动教养制度的废除使部分违法行为出现了“处罚空档”,为防止这些违法行为游离于刑罚与治安处罚之外,必须增设新罪。^② 有学者以部分西方法治国家的刑事立法为依据,呼吁我国尽快在刑法中设置轻罪。^③ 不少学者站在保障人权的立场上,主张将轻微违法行为纳入刑法治理的范畴。有学者指出,如果不及时增设足够数量的轻罪,那么司法机关会对疑难案件的被告人适用重罪,增设轻罪能够避免被告人遭受更为不利的刑罚。^④ 积极刑法观为轻罪立法提供了理论依据,在一定程度上推动了我国刑法修正案的出台。

除积极刑法观的影响外,社会舆论也是推动轻罪立法增多的重要因素。近年来,部分影响恶劣的公共事件引发了社会舆论的广泛关注,而民众普遍持有“重刑”观念,有人大代表呼吁将部分违法行为转为实施刑法制裁,进而促使立法机关在刑法修正案中体现“民意”。“醉驾”型危险驾驶罪和高空抛物罪均是其中较为典型的罪名。长期以来,醉酒驾车等违法行为在我国屡禁不止,给社会治安和人民生命财产安全带来极大的隐患。《刑法修正案(八)》出台之前,部分全国人大代表多次提出议案,要求对一些严重损害广大人民群众利益的行为加大惩处的力度。于是,《刑法修正案(八)》将原来由行政处罚加以规制的醉酒驾车违法行为定性为危险驾驶罪。^⑤ “醉驾”入刑因其门槛过低、处罚程度轻而被学界认为是我国轻罪立法的开端。2011 年《刑法修正案

^① 参见张明楷:《增设新罪观念——对积极刑法观的支持》,《现代法学》2020 年第 5 期。

^② 参见周光权:《转型时期刑法立法的思路与方法》,《中国社会科学》2016 年第 3 期。

^③ 参见张明楷:《增设新罪观念——对积极刑法观的支持》,《现代法学》2020 年第 5 期。

^④ 参见周光权:《论通过增设轻罪实现妥当的处罚——积极刑法立法观的再阐释》,《比较法研究》2020 年第 6 期。

^⑤ 参见李适时:《关于〈中华人民共和国刑法修正案(八)〉(草案)的说明——2010 年 8 月 23 日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上》,http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/lfzt/xfxa8/2011-05/10/content_1666058.htm,2024-07-20。

(八)》增设的“醉驾”型危险驾驶罪规定:“在道路上醉酒驾驶机动车的,处拘役,并处罚金。”根据2011年实施的《车辆驾驶人员血液、呼气酒精含量阈值与检验》(GB19522—2010)第4.1条的规定,车辆驾驶人员血液酒精含量大于或等于80mg/100mL的属于醉驾,大于或等于20mg/100mL、小于80mg/100mL的属于酒驾。2024年8月实施的新版《车辆驾驶人员血液、呼气酒精含量阈值与检验》(GB19522—2024)仍然采用这一标准。自“醉驾”入刑以后,我国刑法修正案增设了不少入罪门槛低、处罚程度轻的罪名,且这些罪名通常为法定犯而非自然犯,体现出立法机关希望通过刑法来稳定社会秩序的观念。

在上述因素的推动下,刑法的价值取向已经从保障公民个人权利转向维护社会秩序。^①立法机关开始通过颁布刑法修正案的方式不断增设新罪、扩大犯罪主体和犯罪对象,将之前由行政法规制的违法行为纳入犯罪圈。以增设新罪为例,自1997年《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)修改至今,我国已颁布一部单行刑法和12部刑法修正案,共增设新罪77个。从宣告刑的数量看,可能判处有期徒刑3年以下刑罚的罪名为56个,可能判处有期徒刑1年以下刑罚的罪名为5个,这些轻罪约占全部新罪的80%。从犯罪性质看,绝大多数新增罪名为法定犯,说明当前刑法愈发强调对社会法益的保护。因此,有学者指出,我国刑法从消极的法益保护转变为积极的法益保护,通过确立较低的行为入刑标准来保护未来可能出现的法益侵害,从重视法益的实际损害转向重视法益的抽象危险,从注重保护个人法益转向注重保护公共法益与社会秩序,刑法已经逐步从针对犯罪的报应工具转变为预防犯罪的教育手段。^②有学者评价,在积极刑法观的主导下,我国刑法的立法模式由传统的“厉而不严”转变为“严而不厉”,甚至“又严又厉”。^③

随着刑事立法不断新增罪名,我国刑事犯罪的体量和结构较以往也发生了整体性转变。一方面,刑事案件数量较以往大幅增长,司法资源面临着巨大的压力。数据显示,我国检察机关在2019年办理的刑事案件超过300万件,各类案件数量与前几年相比呈不同幅度的增长。^④另一方面,重罪案件数量减少,轻罪案件数量占比迅速上升。数据显示,“1999年至2019年,检察机关起诉严重暴力犯罪从16.2万人降至6万人,年均下降4.8%;被判处三年以上有期徒刑以上刑罚的占比从45.4%降至21.3%”。^⑤与之相应,全国各级人民法院审结的一审刑事案件从2018年的119.8万件上升至2023年的124.33万件,其中轻罪案件数量约占85%。^⑥

(二)在程序上催生刑事诉讼制度变革

为了有效应对刑事立法尤其是轻罪立法带来的大量刑事案件,我国司法机关在刑事诉讼中主要采取以下3种改革措施,以提高诉讼效率,避免案件数量过大给刑事司法体制带来冲击。

一是推进繁简分流以提高诉讼效率。在刑事诉讼程序上,我国逐步推进“繁简分流、轻重分离、快慢分道”,先后试点实施“轻案快办”司法机制、认罪认罚从宽制度改革和“刑拘直诉”办案模

^① 参见王俊:《积极刑法观的反思与批判》,《法学》2022年第2期。

^② 参见周光权:《转型时期刑法立法的思路与方法》,《中国社会科学》2016年第3期。

^③ 参见刘艳红:《以科学立法促进刑法话语体系发展》,《学术月刊》2019年第4期。

^④ 参见张军:《最高人民法院工作报告——2020年5月25日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2020年第2号。

^⑤ 张军:《最高人民法院工作报告——2020年5月25日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2020年第2号。

^⑥ 参见《2023年全国法院司法统计公报》,《中华人民共和国最高人民法院公报》2024年第4期。

式等有利于提高办案效率、节约司法资源的举措。2014年,针对长期以来在轻微刑事案件办理过程中出现的案多人少、办案时间长的问题,最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合下发《关于依法快速办理轻微刑事案件若干问题的意见》(征求意见稿),全国多个省(市)相继出台地方性的快速办理轻微刑事案件暂行规定。^①“轻案快办”司法机制的适用范围是“可能判处3年有期徒刑以下刑罚的交通肇事、危险驾驶、故意伤害、过失致人重伤、非法拘禁、盗窃、诈骗、有意损坏财物、寻衅滋事9类案件”。各地在试点过程中,又将适用范围扩大到轻微涉毒、信用卡犯罪等案件。2016年,我国开始在部分地区试行认罪认罚从宽制度,并迅速在2018年《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)修改时作出正式规定。认罪认罚从宽制度出台后,最高人民检察院、最高人民法院均极力推行这一制度,各地在试点过程中适用率屡攀新高。2023年全国各级人民法院适用认罪认罚从宽制度审结的一审刑事案件总量达到88.2%。^②在司法实践中,认罪认罚从宽制度往往与前述“轻案快办”司法机制融合适用,从而产生“尽可能缩短办案期限,提高办案效率”的效果。^③此外,部分地区还在试点推行“刑拘直诉”办案模式。“刑拘直诉”,即针对轻微刑事案件,在对犯罪嫌疑人刑事拘留期间,完成侦查、审查起诉和审判工作。从立法看,“刑拘直诉”办案模式并不符合我国刑事诉讼法关于刑事拘留的条件和期限的规定,但上述地区试行这一模式的目的在于缩短案件流转过程、节约司法资源、提高办案效率,从而缓解大量轻罪案件带来的“案多人少”矛盾。

二是提高入罪门槛以降低案件基数。轻罪立法的重要特征在于降低犯罪门槛、扩大犯罪圈,而这必然导致案件基数上升。为应对日益增多的案件数量,各地先后出台各类办案实施细则来提高入罪门槛,从而达到减轻办案压力的目的。仍以“醉驾”型危险驾驶罪为例,在《刑法修正案(八)》颁布初期,绝大多数“醉驾”行为人被科以刑罚,但随着“醉驾”案件的大量增长,各地司法机关逐渐不堪重负。2017年5月,《最高人民法院关于常见犯罪的量刑指导意见(二)(试行)》规定了危险驾驶罪(醉驾)的刑事处罚量刑幅度,明确要求“对于情节显著轻微危害不大的,不予定罪处罚;犯罪情节轻微不需要判处刑罚的,可以免于刑事处罚”。于是,各省(市)司法机关纷纷出台关于“醉驾”的量刑指导意见,以减轻司法机关的办案压力。例如,根据四川省高级人民法院、四川省人民检察院联合出台的《〈关于常见犯罪的量刑指导意见(试行)〉实施细则(试行)》的规定,驾驶人员的血液酒精含量在130mg/100mL以下可以免于处罚。浙江省出台的《关于办理“醉驾”案件若干问题的会议纪要》规定:“酒精含量在170mg/100mL以下,认罪悔罪,且无8种从重情节,犯罪情节轻微的,可以不起诉或者免于刑事处罚。酒精含量在100mg/100mL以下,且无8种从重情节,危害不大的,可以认为是情节显著轻微,不移送审查起诉。”这类通过会议纪要等形式在司法程序中对犯罪情节轻微的“醉驾”行为予以出罪的做法在各省(市)普遍存在,我国刑法及相关文件确立的“醉驾”标准基本被束之高阁。根据2023年12月13日最高人民法院、最高人民检察院、公安部和司法部联合发布的《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》(以下简称《意

^① 参见揭萍、吴瑞青:《“轻案快办”司法机制改革的价值与实现路径——基于江西省南昌市西湖区试点调研》,《江西警察学院学报》2014年第5期。

^② 参见行海洋:《最高法副院长杨万明:适用认罪认罚从宽制度,推进轻罪审理现代化》,《新京报》2024年3月9日。

^③ 参见曹坚:《建立轻案快办与认罪认罚从宽融合机制》,《检察日报》2021年10月27日。

见)第12条,驾驶人员血液酒精含量不满150mg/100mL的可以认定为情节显著轻微、危害不大。《意见》将我国刑法及相关文件规定的血液酒精含量80mg/100mL的“醉驾”入罪标准几乎抬高了一倍。很明显,这一规定是迫于司法实践中沉重的办案压力而出台的,如果各省(市)一直严格按照我国刑法及相关文件的入罪标准来认定“醉驾”,那么危险驾驶罪案件总量早已远超现有的数量。

三是坚持宽严相济以调控入罪数量。针对轻罪数量持续增长、占比持续上升的趋势,收紧刑事案件的“入口”成为司法机关的工作重点。当前,最高人民检察院要求全面准确落实宽严相济刑事政策,该严则严、当宽则宽、罚当其罪。据2024年《最高人民检察院工作报告》披露:检察机关在2023年度对涉嫌犯罪但无逮捕必要的,决定不批捕26.6万人;对犯罪情节轻微,依法不需要判处刑罚或者免除刑罚的,决定不起诉49.8万人,同比分别上升22.5%和12.6%。^①与此同时,部分地区还创新适用“相对不起诉+社会公益服务”的诉前考察机制,对轻罪案件中符合不起诉条件的犯罪嫌疑人,要求其履行一定的社会公益服务后,对其作出不起诉决定,从而促使其改过自新、回归社会。在司法机关的共同努力下,刑事案件的总量得到一定程度的控制,尤其是相对不起诉的扩大适用,在一定程度上通过程序分流缓解了办案的压力。

二、轻罪治理模式面临的现实挑战

观察当前我国轻罪治理模式的实践样态可以发现,积极刑法观的影响与维护社会稳定的现实需要共同驱动了刑事立法尤其是轻罪立法的扩张,但轻罪立法的扩张使我国刑事司法体制承载了巨大的压力。从《刑法修正案(八)》出台至今,我国轻罪治理模式在治理效果、诉讼程序和对被追诉人的处遇方面暴露出较为突出的问题,已成为阻碍社会治理的重要因素。

(一)在实体上出现治理效果对立法初衷的偏离

轻罪立法扩张的本意是通过刑罚惩罚现有犯罪、规范公民行为,从而达到良法善治的目的。但令立法机关和司法机关始料未及的是,随着刑法中新增罪名的逐渐增多,以轻罪案件为主的刑事案件数量迎来“爆炸式”增长。刑事立法尤其是轻罪立法产生了“溢出效应”,轻罪的治理效果与立法者的初衷并不匹配,并且从目前来看,轻罪案件数量进一步增长的趋势并未出现逆转的征兆。例如,自“醉驾”入刑以后,危险驾驶罪案件一直保持高发态势且连年增长,自2018年起数量跃升至我国刑事案件首位。2020年,我国基层人民法院审结“醉驾”型等危险驾驶罪案件28.9万件,远超排名第二的盗窃罪案件,占刑事案件总数的25.9%。^②2023年,我国各级人民法院共审结一审刑事案件124.3万余件,^③其中危险驾驶罪案件数量不仅居首位,而且呈快速增长趋势,同比上升15.25%。最高人民检察院发布的《刑事检察工作白皮书(2023)》披露,2023年全国检察机关受理审查起诉的危险驾驶罪案件占有案件数量的22%,约55.25万件。^④笔者在检察机

^① 参见应勇:《最高人民检察院工作报告——2024年3月8日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上》, https://www.spp.gov.cn/spp/gzbg/202403/t20240315_649603.shtml, 2024-07-24。

^② 参见周光权:《论刑事一体化视角的危险驾驶罪》,《政治与法律》2022年第1期。

^③ 参见《2023年全国法院司法统计公报》,《中华人民共和国最高人民法院公报》2024年第4期。

^④ 参见《刑事检察工作白皮书(2023)》, https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/202403/t20240309_648173.shtml, 2024-07-05。

关调研时发现,办案人员普遍反映办理危险驾驶罪案件消耗了大量的办案资源,让司法机关承受了巨大的办案压力。

除此之外,2015年《中华人民共和国刑法修正案(九)》[以下简称《刑法修正案(九)》]新增帮助信息网络犯罪活动罪(以下简称“帮信罪”)是轻罪立法“溢出效应”的又一个典型代表。官方公布的数据显示,自2020年“断卡”行动以来,“帮信罪”案件数量迅速上涨,2021年检察机关以“帮信罪”起诉近13万人,是2020年的9.5倍,该罪迅速上升为各类刑事犯罪中起诉人数排名第三的犯罪。2023年,全国检察机关起诉“帮信罪”已高达146579人,同比上升13%。^①

立法机关将部分违法行为升格为犯罪,其目的在于通过刑事立法来规范公民的行为和预防犯罪。那么,这种做法究竟能否产生实效呢?实证研究表明,轻罪立法带来的效果可能并不符合立法机关的预期。在“醉驾”入刑之前的2009年8月15日至9月15日,全国公安交通管理系统曾开展严厉打击酒后驾车行为的专项行动,共查处酒后驾驶违法行为65397起,其中,醉酒驾驶10711起,较上年同期分别上升86%和90.5%。彼时有学者指出,正是由于“醉驾”尚未入刑,行政处罚不足以对驾驶人员形成有效的威慑,因此案件数量才会急剧上涨。^②那么“醉驾”入刑对驾驶人员能否形成有效威慑呢?公安部交通管理局发布的数据显示,仅2019年上半年,全国查处酒驾醉驾达90.1万起,其中醉驾17.7万起,全国因酒驾醉驾导致死亡交通事故1525起,造成1674人死亡。^③这似乎意味着“醉驾”入刑并没有真正对行为人起到预防和震慑的作用,社会治理成效并不显著。之所以会出现这种局面,是因为刑法只能作为规范公民行为的最后手段,只有在社会环境和道德教化层面同时展开社会综合治理才是规范公民行为的良方。

(二)在程序上暴露刑事诉讼“直简化”弊病

增设新罪尤其是针对高发违法行为增设轻罪,必然导致入罪群体增多。面对这一难题,有学者认为,可以在立法层面积极设置轻罪,但通过司法实践来限制罪名的适用,从而消除刑法过度干预社会的风险。^④也有学者指出,针对“醉驾”型危险驾驶罪,可以引用我国刑法中“但书”的规定作为出罪理由。^⑤虽然上述这些观点具有一定的合理性,但是这些学者可能忽视了程序实践中面临的体制性难题。在司法实践中,刑事案件的实体及程序出罪条件都极为严苛,出罪程序也较为烦琐,检察机关的不起诉裁量权受限。学界将这一现象描述为刑事诉讼程序的“直简化”结构。所谓“直简化”结构,是指刑事诉讼程序整体倾向于追诉犯罪,被追诉人一旦进入刑事诉讼程序,就通常会面临被羁押、定罪和处刑的结果,能够程序性出罪的概率很低。^⑥这导致大量案件涌入审判阶段,从而过度挤占司法资源,导致司法机关负担加重。

在我国刑事诉讼中,程序性出罪的制度设计较为烦琐,将案件“出罪”比“入罪”消耗的诉讼资源更多。根据《刑事诉讼法》第112条的规定,公安机关认为案件“犯罪事实显著轻微,不需要追

^① 参见《刑事检察工作白皮书(2023)》, https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/202403/t20240309_648173.shtml, 2024-07-21。

^② 参见刘仁文、敦宁:《醉驾入刑五年来的效果、问题与对策》,《法学》2016年第12期。

^③ 参见《2019年上半年全国查处酒驾醉驾90.1万起》, https://www.gov.cn/xinwen/2019-07/24/content_5413938.htm, 2024-07-10。

^④ 参见黎宏:《预防刑法观的问题及其克服》,《南大法学》2020年第4期。

^⑤ 参见周光权:《论刑事一体化视角的危险驾驶罪》,《政治与法律》2022年第1期。

^⑥ 参见何荣功:《轻罪立法的实践悖论与法理反思》,《中外法学》2023年第4期。

究刑事责任”的,可以作出不立案的决定。根据《刑事诉讼法》第177条第2款的规定,对于犯罪情节轻微,依照刑法规定不需要判处刑罚或者免除刑罚的,人民检察院可以作出不起诉的决定。但由于实体法的出罪事由与程序法的出罪方式不匹配,加之为了避免承担“放纵犯罪”的非难,因此公安机关和检察机关都难以在各自负责的办案阶段直接对案件作出罪处理。^①此外,我国刑事诉讼法并未赋予侦查机关对案件予以程序分流处分的权力。在部分轻罪案件中,即使犯罪嫌疑人认罪认罚,公安机关在案件侦查终结以后,也必须移送人民检察院审查起诉。^②当轻罪案件移送检察机关以后,检察机关的起诉裁量权也受到制度掣肘。在检察机关内部,如果案件承办检察官拟对被追诉人作不起诉处理,那么需要先经过部门负责人审核,然后召开员额检察官联席会议进行讨论,讨论通过后报检察长决定或经检察委员会讨论。如果检察长同意或检察委员会讨论决定不起诉,那么由承办检察官依法制作不起诉的相关文书,再次层报主管副检察长审批。^③不难看出,在行使起诉裁量权时,检察官本人和检察院在不起诉程序中付出的劳动远比在起诉工作中付出的劳动更多。此外,虽然检察机关针对轻微刑事案件适用相对不起诉的数量有所增加,但其只是避免了审判阶段对诉讼资源的进一步消耗。换言之,只要轻微刑事案件移送检察机关,那么无论是起诉还是不起诉都需耗费大量的司法资源,甚至后者较之前者更甚。

刑事诉讼的“直简化”结构既影响轻罪案件被追诉人出罪的概率,又让办案机关承受极大的工作压力。据统计,自1978年至2012年,人民法院受理的案件数量增加了近20倍,但法官人数仅从约6万名增加到约35万名,不过增加5倍而已。^④此外,司法员额制改革导致实际能承办案件的法官和检察官人数大幅度减少。有数据表明,截至2019年上半年,全国共有员额法官12.6万名,每位法官年平均处理案件250件。2022年,基层人民法院的员额法官人均结案274件,其中有9个省(市)基层人民法院人均结案量超过300件,最高的超过400件。^⑤最高人民法院公布的2023年1—9月的司法审判工作数据显示,全国基层人民法院审结刑事一审案件87.4万件,同比增长14.91%。在员额法官人数基本持平的情况下,要处理连年持续增长的案件,必然需要提高办案效率,因此简化诉讼程序、缩短办案时限就成为普遍现象。在2023年1—9月全国各级人民法院办理的刑事案件中,平均办案用时同比减少5.21%,一审适用速裁程序审结案件占比增长4.11%。^⑥办案数据的升降之别反映了“案多人少”的现象在刑事诉讼领域尤为突出,现有的诉讼资源已经难以支撑案件数量的“爆炸式”增长,必须不断提高诉讼效率才能应对。

(三)处遇上存在轻重犯罪同质化顽疾

虽然目前学界和实务界通常以“轻罪”区别于一般犯罪,并将轻罪界定为“1年有期徒刑以下犯罪”或“3年有期徒刑以下犯罪”,但无论是从社会评价还是从治理模式考察,都没有对触犯“轻

^① 参见史立梅:《刑事一体化视野下的出罪路径探究》,《法学杂志》2023年第4期。

^② 参见卞建林:《轻罪治理的程序响应》,《中国刑事法杂志》2024年第2期。

^③ 参见黄晓彬:《相对不起诉实证研究——基于651份相对不起诉决定书》,硕士学位论文,福建师范大学,2022年,第51页。

^④ 参见程金华:《中国法院“案多人少”的实证评估与应对策略》,《中国法学》2022年第6期。

^⑤ 参见《2023年全国两会〈最高人民法院工作报告〉解读系列直播访谈》, <https://www.chinacourt.org/article/subjectdetail/type/qmtjd/id/MzAwNCgsNTBIMwADAA/chatId/53081.shtml>, 2024-07-21。

^⑥ 参见《最高法公布2023年1—9月司法审判工作主要数据》, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2023/10/id/7592130.shtml>, 2024-08-30。

罪”的罪犯予以区别对待。^①这意味着对于被追诉人(罪犯)本人及其近亲属而言,是触犯“轻罪”还是触犯“重罪”在刑罚处遇和犯罪附随后果上并无差别。只要被追诉人牵涉进刑事诉讼程序被判决有罪并处以刑罚,就无论是有期徒刑、拘役还是缓刑,他们的多项权利都会受到限制,传统的“人质司法”特征较为突出。

相对于重罪案件而言,轻罪案件的刑罚处罚本身虽然较为轻微,但是由于入罪门槛低、发案数量大,因此对社会的影响是显而易见的。“醉驾”型危险驾驶罪和“帮信罪”的轻罪立法后果已经显示,将原本不属于犯罪的违法行为纳入刑法规制,必然导致大量触法公民受到严厉的制裁。据统计,自2011年“醉驾”入刑10年来,已经有约300万人触罪入刑,^②而近3年这一数字仍然在以每年超过30万的数量不断增长。此外,因犯“帮信罪”而被起诉的人数不仅已经成为继危险驾驶罪、盗窃罪后排名第3的犯罪,而且涉案人员低龄化现象比较突出,大量在校大学生和大学毕业生等初入社会的年轻人因犯“帮信罪”被处罚,“帮信罪”也被称为“青年人最容易犯的罪”。^③在现有的犯罪附随后果影响下,不仅这些罪犯自己会因为触犯轻罪而丢掉工作,而且其家人、子女的就业与生活也会受到极大的影响。如果不对轻罪与严重犯罪的刑罚附随后果加以慎重考虑和区分,那么这一庞大入罪群体将极易成为社会的不安定因子,进而导致社会治理风险激增。由此看来,本来用以应对风险社会的积极刑法观可能通过轻罪立法给社会带来更大的风险。

其实,除了刑罚附随后果之外,学界对轻罪案件被追诉人在诉讼阶段的处遇也有所忽视。我国对不同类型犯罪中被追诉人的诉讼处遇没有加以区分,这一缺陷在审前羁押过程中尤其是在诉前刑事拘留的司法实践中表现得尤为明显。部分地区的公安机关在“零容忍”政策的指导下,对“醉驾”型危险驾驶罪案件的犯罪嫌疑人除特殊情况外一般会先行拘留,部分地区甚至不区分情形,对“醉驾”型危险驾驶罪案件行为人一律先行拘留,对一些不适宜羁押的人也适用拘留。部分地区的看守所超容羁押问题比较严重,甚至出现排队入所的现象。^④有学者在对我国东、西部两个基层人民检察院2017—2021年的20452份起诉书和不起诉决定书予以梳理研究后发现,因涉嫌危险驾驶罪被刑事拘留的犯罪嫌疑人在部分地区占相当大的比例;在有些地区则与涉嫌盗窃罪被刑事拘留的犯罪嫌疑人交替处于年度第一的位置。在部分地区,对涉嫌危险驾驶罪的犯罪嫌疑人的刑事拘留期限多数为4—7日,2021年有22.73%的涉嫌危险驾驶罪的犯罪嫌疑人被刑事拘留超过15日,最长为35日。^⑤这表明我国关于未决羁押期限及其延长的制度设计并未针对轻重犯罪有所区分,缺乏比例原则应有之约束。^⑥

有学者认为,仅从处罚程度考虑,对情节轻微的醉驾行为人取保直诉并判处缓刑,比执行行

^① 参见何群、张书惠:《论我国轻罪前科消灭制度之构建》,《福州大学学报》(哲学社会科学版)2024年第3期。

^② 参见《醉驾入刑十年:约300万人获罪,减少两万余起酒驾醉驾伤亡事故》, <https://new.qq.com/rain/a/20210501A07HBF00>, 2024-07-16。

^③ 参见陈慧娟、罗梦瑶:《轻轻松松就能赚钱?此路不通!》,《光明日报》2023年7月22日。

^④ 参见最高人民法院第一检察厅课题组:《醉驾新规的诉讼法解读及其对完善我国轻罪案件诉讼程序的启示》,《中国应用法学》2024年第3期。

^⑤ 参见孙长永:《诉前羁押实证研究报告——基于两个基层检察院2017—2021年起诉书和不起诉决定书的统计分析》,《现代法学》2023年第3期。

^⑥ 参见孙长永:《未决羁押的合理期限及其法律规制》,《交大法学》2024年第1期。

政拘留15天或许更轻松。^①实际上,且不谈醉驾行为人被判处刑罚与被处以行政处罚之间的巨大差异,刑事诉讼程序本身对行为人带来的伤害或许更大。1979年,美国社会学家马尔科姆·菲利普曾在《程序即惩罚》中揭示了一个事实:轻罪案件的诉讼程序一旦开启,就已经开始“惩罚”被追诉人,被追诉人被盘查、拘留、传唤、取保候审的经历已经让其付出沉重的代价,更遑论伴随其一生的刑罚附随后果。^②由此可见,我国针对轻罪的被追诉人在刑罚附随后果和诉讼程序上并没有设立相应的轻重分离处遇措施,导致轻重犯罪在本质上并无任何差别,“轻罪”可能只是具有象征意义的学术概念。

三、轻罪治理模式现状的反思

从我国轻罪治理模式在实体、程序及处遇上面临的问题可以看出,轻罪立法对刑事诉讼程序产生了重大的影响,虽然催生了刑事诉讼制度的改革,但是仍然难以缓解办案机关的压力,对被追诉人的权利保障也造成了不利的后果。那么,为何会出现上述问题?或许可以从治理理念、立法倾向与办案模式等方面寻找原因。

(一)治理理念出现“重司法出罪轻立法出罪”

当前,我国在治理方略上积极响应犯罪结构及犯罪趋势的变化,在刑事司法层面开展了诸多改革试点工作,反映出公安司法机关希望通过刑事诉讼制度改革来为轻罪案件数量“爆炸式”增长寻求出路的迫切需求。但是,轻罪案件数量保持高位增长的局面并未得到根本改善,让我们不得不思考:当前的轻罪治理理念是否偏移了应有的方向,陷入“头痛医头、脚痛医脚”的误区?

要改变目前司法资源不足的尴尬局面,必须注意到过于积极的轻罪立法才是问题产生的根源。如上所述,在积极刑法观的推动下,我国立法机关不断颁布刑法修正案增设新的罪名,却忽视了我国刑事诉讼体制的案件承载量。出现上述现象的根本原因可能并非司法资源分配不科学不合理,而是高发的轻罪案件确实已经达到我国刑事诉讼体制所能承载的极限。

然而,现有的轻罪治理理念明显呈现出“重司法出罪轻立法出罪”的倾向。在司法机关对刑事诉讼制度频频改革试点之际,立法机关却没有及时转变立法理念。为了更好地实现社会治理目标,我国刑法修正案不断增设新罪名,尤其是将一些行政违法行为纳入刑法制裁的范畴。实际上,无论是学界还是实务界,针对积极刑法观下轻罪立法提出批评的声音一直存在,有学者呼吁应当谨慎推进轻罪立法。^③因为坚持积极刑法观将违法行为犯罪化、将行政处罚司法化,在一定程度上虽然可以避免“处罚空档”、实现保障人权的功能,但是在现阶段轻罪与严重犯罪并未作区分且刑罚附随后果完全等同的情况下,触犯轻罪的行为人必然会付出与其行为不相匹配的严重代价,最终被迫游离于社会之外,成为社会治理的隐患。除学术讨论外,已经有全国人大代表、全

^① 参见胡立平:《“醉驾”的人罪与出罪》,《法律科学》(西北政法大学学报)2021年第6期。

^② See Malcolm M. Feeley, *The Process Is the Punishment: Handling Cases in a Lower Criminal Court*, Russell Sage Foundation, 1992, pp.30-31.

^③ 参见刘艳红:《网络时代社会治理的消极刑法观之提倡》,《清华法学》2022年第2期;何荣功:《轻罪立法的实践悖论与法理反思》,《中外法学》2023年第4期。

国政协委员连续多年提出“取消醉驾入刑”和“建立轻罪前科消灭制度”的议案。^①但立法机关并没有启动有关罪名和制度的废止工作,轻罪立法的扩张趋势并没有减弱的迹象。然而,如果不从轻罪立法的源头着手,那么仅凭刑事诉讼制度改革可能难以成功摆脱轻罪治理的实践困境。

(二)实体立法忽视二元违法行为制裁体系

与部分域外法治国家不同,我国并未将危害行为一律认定为“犯罪”,而是采用二元违法行为制裁体系予以规制。所谓二元违法行为制裁体系,即国家针对危害行为作出“定性”与“定量”的区分,将具有一般危害性的行为界定为违法行为,根据行政法进行行政处罚;将具有严重社会危害性的行为界定为犯罪行为,根据刑法进行刑事处罚。我国采取这种划分方式,既是对清末修法以来立法传统的历史沿袭,也是对苏联刑法中“定性兼定量”犯罪概念的法律移植。^②在我国法律体系中,通过单独设置治安管理处罚法律制度来规制一般危害性的违法行为,是二元违法行为制裁体系的显著表现,在维护社会秩序、保障人民生活中长期发挥着重要作用。

我国的二元违法行为制裁体系与域外一元违法行为制裁体系相比具有独特的社会功能与制度优势:(1)对危害行为进行分级管理,满足社会治理需求。对于一般违法行为,可以由行政机关通过行政处罚予以迅速纠正,避免矛盾激化。对于严重犯罪行为,可以由司法机关通过刑事处罚予以公正审判,预防与威慑犯罪。(2)对危害行为进行分流处置,实现资源优化配置。我国的司法资源相对于总人口和发案量而言极为有限,对一般违法行为依行政处罚程序予以分流,既可以为司法系统减负、提高整体运行效率,又不会给违法行为人带来过重的程序负担。(3)对危害行为进行分类处罚,符合比例原则的要求。比例原则要求在行使国家公权力时遵循必要、均衡、妥当以及符合比例的原则。^③不同违法行为的性质和危害程度不同。对于一些较轻的违法行为,通过行政处罚来纠正和预防而不必上升到刑事处罚层面,能够避免违法行为人承受过于严重的处罚及附随后果。

然而,当前的轻罪立法忽视我国二元违法行为制裁体系的基本特征,压缩了其发挥社会功能和制度优势的空间。根据刑法的谦抑性原则,犯罪的成立既需要考察违法行为的性质,又需要综合考虑违法行为的情节、结果及数量等要素。^④但自《刑法修正案(八)》颁布以来,历次刑法修正案通过扩大犯罪主体和犯罪对象的范围、增加犯罪行为方式、将抽象危险犯与行为犯入罪,降低定量因素对犯罪成立的限制,扩大了犯罪圈。^⑤值得重视的是,犯罪圈的扩大也意味着行政权的退让。例如,为了彰显对“醉驾”行为“零容忍”的坚定信念,《中华人民共和国道路交通安全法》(以下简称《道路交通安全法》)在“醉驾”入刑的同时,删除了原第91条“处15日以下拘留和暂扣3个月以上6个月以下机动车驾驶证,并处500元以上2000元以下罚款”的规定,彻底堵塞了对醉驾行为予以行政处罚的空间。^⑥

刑法的扩张和行政法的退让使大量原本由行政法规制的违法行为升格为犯罪,既消耗了司

^① 参见《全国人大代表再次呼吁取消“醉驾入刑”,对醉驾行为进行区分》, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_16981684, 2024-07-21。

^② 参见王明喆:《治安管理行政处罚的正当性证成及制度完善》,《中国政法大学学报》2024年第1期。

^③ 参见陈岚、郭航:《比例原则视野下认罪认罚从宽制度的完善》,《内蒙古社会科学》(汉文版)2018年第2期。

^④ 参见何荣功:《轻罪立法的实践悖论与法理反思》,《中外法学》2023年第4期。

^⑤ 参见贾佳:《轻微犯罪刑事制裁体系变革的动因、依据及原则》,《山西警察学院学报》2023年第1期。

^⑥ 参见韩雪:《醉驾型危险驾驶犯罪刑事司法政策研究》,《人民检察》2020年第20期。

法资源,又压缩了行政机关通过行政处罚手段快速灵活参与社会治理的空间。轻罪治理并不局限于犯罪治理,而应融入社会治理之中,需要行政机关、司法机关和社会主体多方参与、协同共治。社会生活的运行本来就是多样性的,良性的社会治理机制应该与社会生活的多样性保持动态协同,二元违法行为制裁体系在社会治理中具有灵活的处置功能,能够“消化”绝大部分违法行为,从而使司法资源得到大量释放。如果忽视二元违法行为制裁体系的制度优势,偏爱以刑罚手段直接参与社会治理,那么会使柔性治理变为刚性治理,可能导致更多的违法行为人被推向社会边缘,最终不利于社会的稳定。

(三)司法机关难以改变传统办案模式

有学者指出,“积极刑法立法观必然伴随着积极刑事司法观”,^①传统的“重治罪轻治理”甚至“治罪式治理”办案模式仍然具有重大的影响。笔者将着重从公安机关的治安执法策略和绩效考核压力方面阐述原因。

首先,公安机关对所有违法犯罪奉行“零容忍”式治安执法策略,尤其是对扰乱公共秩序行为长期保持着严厉打击的态势。^②近年来,“零容忍”式治安执法已经成为我国治安执法活动中的常态。2011年,公安部就在全国部署开展的严厉整治酒驾专项行动中,提出“零容忍”和“四个一律”的执法措施。^③2012年,在“醉驾”入刑后,公安部交通管理局继续提出坚持对酒后驾驶行为实施“零容忍”,持之以恒将整治酒后驾驶抓下去、抓出成效。^④此后历年,公安部均部署了全国性的专项整治行动,如“夏季酒驾醉驾集中整治百日行动”(2022)、“酒驾醉驾集中整治行动”(2023)、“夏季治安打击整治专项行动”(2024)。这些“零容忍”式执法行动是积极刑法观在治安执法领域的具体表现。“零容忍”式治安执法着眼于防范潜在的危险,将犯罪遏制在萌芽或刚发生状态,为维护社会安全稳定起到良好的作用,但这样必然导致轻罪案件数量连年居高不下。实际上,司法机关内部早已认识到轻微犯罪案件居高不下的实践“源头”。有检察官在调研访谈时指出:公安机关不考虑当前司法机关“案多人少”的现状,长期对“醉驾”保持高压打击的态势,一味将案件移送检察机关是导致“醉驾”型危险驾驶案件连年处于高位的原因。

那么,公安机关为什么会如此执着打击轻罪呢?除了行使法定治安职能以维护公共安全之外,可能还需要从其内部考核机制中一窥端倪。在执法实践中,由于公安机关的运行管理具有极强的行政性和科层性,各地公安机关都面临着绩效考核的现实压力。在公安机关的绩效考核指标中,最关键的是防控和打处数率考核,其主要指标包括:发案数(率)、立案数(率)、破案数(率)、刑事拘留数、逮捕数、起诉率和退查率,等等。虽然公安部连续多年出台意见,明确要求各地公安机关取消刑事拘留数、发案数、破案率等不科学、不合理的指标,^⑤但是各省(市)公安机关仍然会

^① 王俊:《积极刑法观的反思与批判》,《法学》2022年第2期。

^② 参见李本森:《破窗理论与美国的犯罪控制》,《中国社会科学》2010年第5期。

^③ 参见《严厉整治酒后驾驶行为专项行动开展一个月综述》, https://www.gov.cn/jrzg/2009-09/17/content_1420210.htm, 2024-07-18。

^④ 参见《公安部交管局:健全长效机制对酒驾“零容忍”》, https://www.gov.cn/jrzg/2012-04/28/content_2126154.htm, 2024-07-18。

^⑤ 参见公安部2011年出台的《关于改革完善执法质量考评制度的意见》,2015年出台的《关于改革完善受案立案制度的意见》,2016年修订的《公安机关执法质量考核评议规定》,等等。

继续下达和摊派指标,进而展开“比武”“会战”和“专项行动”。^①如上文所述,对治安工作稍加留意就不难发现,公安机关严查酒驾醉驾的专项行动屡见不鲜,每次都会查获大量酒驾醉驾人员。一个可能的原因是,在全国各地治安状况愈发好转的当下,相较于需要投入大量办案资源予以防范和打击的诈骗和暴力犯罪而言,“醉驾”型危险驾驶罪的犯罪构成极为简单,取证程序十分便捷,严查酒驾醉驾似乎已经成为公安机关完成绩效考核的最佳方式。其实,在打击“帮信罪”的过程中同样存在对标绩效考核的现象。“帮信罪”是《刑法修正案(九)》增设的轻罪,直至2020年,“帮信罪”案件总量不过6000件。但自2020年10月“断卡”行动部署后,各地公安机关开始对“帮信罪”重拳打击,仅2021年全国因“帮信罪”被起诉的被告人就猛增至129000人,是“断卡”行动前案件总量的21.5倍,^②可见绩效考核指标对办案机关打击犯罪的目标和动力影响之大。

四、轻罪治理模式的刑事一体化构建

在上述因素的综合影响下,我国轻罪治理模式已经呈现出一种前后矛盾的实践样态:立法机关为强化社会治理而新增轻罪罪名,公安机关为完成绩效考核指标而选择性地针对轻罪案件保持高压打击态势,而司法机关为缓解连年加剧的办案压力又不得不对被追诉人予以程序分流出罪。显然,这样的轻罪治理模式存在立法逻辑与实践范式的割裂,既耗费司法资源,又不利于社会的长久稳定。为了更有效地应对社会治理的新形势和新挑战,有必要在刑事一体化的理念下重新审视当前的轻罪治理模式,注重刑事政策、刑事实体法与刑事程序法的实质化融合。

(一) 树立“刑事一体化”的轻罪协同治理理念

刑事一体化,是指应该注重刑事司法体制的系统性、整体性与协调性,对刑事法领域的立法规范、程序设计、司法实践等多个层面予以优化整合,从而更好地保障公平正义和法治秩序。早在1989年,有学者就指出,我国的犯罪数量与刑罚数量陷入了同步增长的怪圈,必须建立刑事一体化的思想,使刑法与刑法运行处于内外协调的状态才能实现最佳的社会效益。^③刑事一体化的内涵在于刑法与刑事诉讼的内外协调,只有刑法结构合理、运作机制顺畅才能有效惩治犯罪。^④

针对轻罪治理模式存在的问题,虽然有学者从刑事一体化的视角提出了实体与程序层面的出罪路径,^⑤但是在提出具体的改革思路时多聚焦于刑事司法层面,对刑事立法层面的出罪路径鲜有探讨。与此同时,国家机关开展的“轻罪治理”工作也着眼于刑事司法而未关注刑事立法。在推进国家治理体系与治理能力现代化的背景下,不能再局限于通过对刑事诉讼制度的改革来缓解办案压力,而应在刑事一体化的理念下针对轻微违法犯罪行为注重“立法克制入刑”和“司法分流处理”的功能互补,在实体法上坚持轻罪立法的入罪控制,在程序法上构建出罪分流机制,在实践中推进协同共治措施。

^① 参见印波:《绩效考核指标对刑事程序法治的冲击与反制》,《法学论坛》2021年第2期。

^② 参见郭洪平:《“帮信罪”:一年增长21倍,已成电信网络诈骗“第一罪”》,《检察日报》2022年5月17日。

^③ 参见储槐植:《建立刑事一体化思想》,《中外法学》1989年第1期。

^④ 参见储槐植:《再说刑事一体化》,《法学》2004年第3期。

^⑤ 参见王迎龙:《轻罪治理背景下出罪模式研究——实体与程序路径的双重反思》,《比较法研究》2023年第4期。

(二)加强轻罪的实体法入罪控制

我国的轻罪治理实践表明,无论是通过实体的法教义学解释将轻罪行为予以实体出罪,还是通过程序的诉讼机制对被追诉人适用不起诉,都难以真正起到节约诉讼资源、缓解办案压力的效果,反而可能让办案机关负担更重。并且,域内外的实践表明,过于强调在轻罪案件中缩减办理流程、压缩诉讼时间,可能会对事实认定和公正司法带来隐患。当前轻罪治理模式出现的问题根源在于轻罪立法本身,不能单纯希望通过刑事司法手段来解决刑事立法问题,而应该从刑事实体法的内部结构出发,坚持“刑法最小化”的基本立场,注意刑罚轻重的体系化建构。

首先,必须根据刑法谦抑性原则及时收紧刑法的立法入口。近年来我国刑法修正案的颁布愈发频繁,法网也愈发紧密。其实,并不是所有的社会变化都能够并且应当导致刑法的变化。^①在面对社会影响较大的违法事件时,应当坚守刑法的谦抑性原则,优先通过行政处罚的形式制裁违法行为。社会和政府都不能寄希望于通过增设新罪来一劳永逸地解决社会违法问题,应当将刑罚手段作为最后手段,预防和避免刑事立法的恣意扩张,防止情绪化立法及运动式立法。在今后颁布刑法修正案时,宜慎重决定增设新罪,对于当前属于行政法规制的违法行为,更要多次征集各方意见,避免轻易将之纳入刑法规制的范畴。

其次,健全二元违法行为制裁体系,重视行政处罚与刑事处罚双向衔接。对于我国现阶段的社会治理而言,二元违法行为制裁体系与域外一元违法行为制裁体系相比具有独特的社会功能和制度优势。为保持刑法的最后手段性,应当在社会治理过程中重视行政处罚与刑事处罚的双向衔接。在行政立法层面,可以将行政处罚作为法定犯的前置条件,通过完善我国治安管理处罚法等行政法的方式加以应对,对违法行为人匹配适当的行政处罚以达到教育警示的目的。一方面,针对高发的违法行为设置“三振出局”式的行政处罚与刑事处罚的梯度衔接处罚模式。详言之,可以在行为人第一次和第二次实施违法行为时,对其适用行政处罚并予以记录,在其第三次实施违法行为时将行为性质升格为犯罪予以刑事处罚。另一方面,可以考虑加大对行政违法行为的制裁力度。目前我国针对轻微违法行为的行政处罚力度并不大,如针对一般的酒后驾驶行为,《道路交通安全法》仅规定“处暂扣 6 个月机动车驾驶证,并处 1 000 元以上 2 000 元以下罚款”,对二次酒后驾驶行为也仅规定“处 10 日以下拘留,并处 1 000 元以上 2 000 元以下罚款,吊销机动车驾驶证”。随着经济社会的发展和国民收入的提高,处 2 000 元以下罚款已经不符合比例原则的要求,难以对违法行为人产生警示和震慑作用。因此,与其将这类高发违法行为直接升格为犯罪,不如适度提高对违法行为的行政处罚力度,包括但不限于提高罚款上限、延长拘留时间、限制驾驶资格、设置社区公益服务,等等。这样既增强了行政处罚的警示震慑效果,又能避免行为人遭受更为严重的刑事处罚。在刑事立法层面,为了减少刑事案件的人罪人数、减轻公安司法机关的办案负担,有必要考虑在下一轮刑法修正案出台时提高部分轻罪的人罪门槛。对于具体的罪名设置要针对当前的犯罪结构和社会治理需求作出改变。虽然“实体入罪程序出罪”能够起到一定的实效,但是仍然需要司法机关办案人员根据个案予以认定,否则既耗费司法资源,对被追诉人本人而言也是一种“程序性惩罚”。因此,相较于通过颁布司法解释来提高轻罪的人罪门槛,直接在刑法修正案中提高这类犯罪的人罪门槛更为合适。这能使部分违法行为在侦查阶段就不被认定为犯罪,不再进入刑事诉讼程序。但必须注意的是,应同步完善行政处罚的相关立

^① 参见姜涛:《破窗理论与犯罪规制模式的重构》,《国家检察官学院学报》2016 年第 1 期。

法和行刑衔接机制,针对部分轻罪案件予以刑事立法出罪之后应根据案件具体情况适用行政处罚,避免违法行为人利用制度漏洞获益。

最后,坚守“刑法最小化”立场,适时废止不当罪名。目前我国在刑罚附随后果方面并未对轻罪与严重犯罪作任何区分,被告人只要被判决有罪,就需要承受一样的犯罪附随后果。正如域外学者所言,当行为人一旦牵涉轻罪制度,就注定其后半生的命运将受到影响。^①对于轻罪罪犯而言,当其走出看守所时,真正的刑罚才刚刚开始。因此,在我国刑法严厉性尚未得到有效降低的情形下,应当警惕“轻罪立法”,坚守法益保护原则和比例原则,审慎地认定犯罪行为。在刑事一体化的理念下,立法机关必须认真审视我国当前刑事司法体制究竟能否承载轻罪立法带来的案件数量,慎重考虑针对轻罪投入的司法资源能否实现成本与效益的平衡。如果为制止轻罪而投入巨大的司法资源,案件量却依旧年年增长,那么就on应该适时废止“成本效益失衡”的不当罪名,实现司法资源的均衡配置,保障公民不被犯罪化的权利。

(三)完善轻罪的程序法出罪机制

在轻罪治理模式的程序法出罪机制方面,学界已经展开较为丰富的理论研究,提出了诸多具有实践意义的改革建议。有学者认为可以在积极开展轻罪立法的同时通过实质解释论予以出罪;^②也有学者建议构建附条件不起诉制度,^③在刑罚裁量中提高缓刑适用率,^④加大非监禁刑的适用空间。^⑤在实践层面,部分地区在近两年的轻罪治理试点探索中取得了较好的成效,检察机关主导的“相对不起诉+社会公益服务”模式等创新实践中蕴含着轻罪治理的价值取向。^⑥最新数据显示,2024年第一季度(1至3月),全国检察机关在审查逮捕和起诉工作中,决定不捕8.4万人,不捕率达33.2%;决定不起诉8.4万人,不诉率达19.4%。^⑦这些数据表明,检察机关开展的轻罪治理工作实践了程序法出罪的设想。

仍需重视的是,检察机关迅速提升的不捕率和不诉率背后是依旧高位运行的轻罪案件的发案数、立案数和刑事拘留数。立足于刑事一体化的理念,有必要先从公安机关的日常执法及刑事侦查方面寻找程序法出罪机制的突破口,然后完善检察机关适用不起诉制度的机制。

其一,改变公安机关坚守传统办案模式的思维。长期以来,为了维护社会治安稳定和人民生命财产安全,我国公安机关针对违法犯罪行为保持“零容忍”的高压态势,总体上收到良好的治理效果,但面对新时代新形势,在强调国家治理体系和治理能力现代化、人民生活水平普遍提高、经济稳定向好以及文明行为意识持续增强的前提下,是否应该继续对所有违法犯罪行为均保持高压打击态势,值得我们深思。要实现国家治理体系与治理能力现代化,公安机关应及时转变传统

^① 参见[美]亚历山德拉·纳塔波夫:《无罪之罚:美国司法的不公正》,郭航译,上海人民出版社2020年版,第225页。

^② 参见欧阳本祺、秦长森:《积极刑法观的实践修正与功能完善》,《东南大学学报》(哲学社会科学版)2023年第2期。

^③ 参见王迎龙:《轻罪治理背景下出罪模式研究——实体与程序路径的双重反思》,《比较法研究》2023年第4期。

^④ 参见周光权:《论刑事一体化视角的危险驾驶罪》,《政治与法律》2022年第1期。

^⑤ 参见陈伟:《刑罚退出机制如何实现——从对积极刑法观的反思切入》,《社会科学》2023年第8期。

^⑥ 参见姚莉:《中国刑事诉讼法治现代化的进程与展望》,《东方法学》2024年第4期。

^⑦ 参见《2024年1至3月全国检察机关主要办案数据》, https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202404/t20240426_652890.shtml#1, 2024-07-23。

的办案思维,在维护社会治安与打击犯罪工作中树立分级治理意识。根据违法犯罪行为的严重程度设立不同的治理策略,评估当前“零容忍”策略的实际效果,对部分轻微违法犯罪行为在宽严相济刑事司法政策的指引下灵活适用执法策略,对严重危害公共安全和人民生命财产安全的暴力犯罪行为继续保持“零容忍”的高压态势。

其二,废除公安机关不合理不科学的绩效考核指标。虽然从行政管理的角度看,设置绩效考核指标对完成工作任务有着重要的指引和激励功能,但是不合理的考核指标可能会导致办案人员为了完成考核指标而背离考核初衷。在刑事诉讼领域,一些常见的考核指标对法治造成了较为突出的冲击和反制影响,绩效考核的层压导致公安机关执法行为产生了冒进与异化。要实现轻罪治理模式的转型,必须重视公安机关不合理不科学的绩效考核指标产生的不利影响。具体做法如下:(1)有必要回归常识、常理、常情,以刑事程序法治为底线,废除已经“严禁下达”的考核指标,如刑事拘留人数、发案数、破案率等,从源头上防止公安机关为完成绩效考核指标而“人为找案”式过度执法甚至“钓鱼执法”式违法执法。(2)可以根据地方治安工作的实际情况,对部分绩效考核指标予以保留并根据案件发生规律予以动态调整。这样既能打击违法犯罪行为,又不会给公安机关造成很大的办案压力。(3)将部分考核指标转换为统计指标,即对报捕数、批捕数及移送起诉数只作统计研判数据使用,而不与公安机关及民警个人的绩效挂钩,防止其产生执法冲动。^①

其三,赋予公安机关在侦查程序中的分流处分权。当前轻罪治理模式存在一个较为突出的内生矛盾,即使案件符合《刑法》第13条“但书”条款中“情节显著轻微危害不大”的情况,公安机关在案件侦查终结之后也必须将案件移送检察机关审查决定是否起诉。这种程序设计虽然能够防止公安机关滥用权力,保障法律的正确实施,但是从司法资源消耗看,由检察机关对符合不起诉条件的案件予以审查决定不起诉,依然会耗费大量的人力物力;从人权保障看,明显符合刑法“但书”条款的被追诉人长时间处于刑事拘留状态,即便最后被检察机关决定不起诉,其心理和自由遭到的实际惩罚也一点都不比行政拘留少。因此,赋予公安机关在轻罪案件中的程序分流处分权,既符合诉讼经济原则,又符合比例原则。已经有学者主张在轻罪案件中赋予侦查机关不移送案件的微罪处分权,建议对这类案件,可以由人民检察院审查决定不移送案件或者做撤案处理。^②笔者认为,将案件移送检察机关审查仍然会造成司法资源耗费,比较可行的做法是,对于部分轻罪案件,在犯罪嫌疑人认罪悔罪、积极赔偿损失、赔礼道歉、获得被害人谅解的情况下,可以直接经内部审批程序,由县级公安机关负责人决定,对犯罪嫌疑人作出不移送审查起诉处理,并报同级检察机关备案审查。当然,针对这种出罪情况,也必须重视刑事处罚与行政处罚的反向衔接,由公安机关或具有管辖权的其他行政机关对其违法行为作出行政处罚,以达到教育、警示和惩戒之目的。

其四,完善检察机关适用不起诉制度的机制。在我国刑事诉讼中检察机关适用不起诉制度仍然存在制度供给不足、案件办理流程烦琐的困局。为此,可以从以下两个方面着手推动检察机关适用不起诉制度。一方面,简化检察机关不起诉制度的内部审批流程,扩大检察官的起诉裁量权。如果承办检察官认为案件符合法定出罪事由可以作不起诉处理的,那么报部门负责人批准

^① 参见印波:《绩效考核指标对刑事程序法治的冲击与反制》,《法学论坛》2021年第2期。

^② 参见史立梅:《论醉驾案件的程序出罪》,《中国法学》2022年第4期。

后即可制发不起诉决定书,而不用再逐级上报检察长决定或经检察委员会讨论。另一方面,扩大检察机关适用不起诉制度的范围。《刑事诉讼法》仅就部分未成年人犯罪案件设置附条件不起诉,未来在《刑事诉讼法》修改时,可根据实践经验扩大附条件不起诉制度的适用范围,建立起相对不起诉与附条件不起诉协调适用的轻罪案件不起诉制度,进一步扩大轻罪案件的程序分流效果,有针对性地回应因犯罪圈扩大、入罪门槛降低而产生的高入罪现象。

五、代结语:轻罪治理模式的未来展望

在推进国家治理体系与治理能力现代化的当下,如何妥善预防社会风险、化解社会矛盾是党和政府致力解决的重要问题。对轻罪的治理应尽快走出“重司法出罪轻立法出罪”的治理理念,以刑事一体化理念为导向,走向刑事立法、刑事司法与社会治理的协同共治。未来,在我国刑事立法及刑事诉讼制度改革中,应充分贯彻领会《决定》的重要精神,构建轻罪案件的前科封存与消灭制度,消除日益严峻的犯罪标签泛化现象,清除前置法中不合理的前科牵连效力,坚持违法责任自负原则,保障前科人员及近亲属的合法权利,理性接纳具有前科的人员顺利回归社会。与此同时,还应传承与创新“枫桥经验”,优化基层法治实施体系,推进实质化解纠纷机制,促进刑事和解制度与轻罪治理的科学衔接,推动纠纷“前端预防”与“末端治理”双向发力。

Abstract: To improve the public security governance mechanism and the social governance system, the improvement of misdemeanor governance model is an indispensable and important part. Although the current legislative expansion of misdemeanor governance has maintained social stability and spawned changes in the criminal procedure system, the new problem of synchronous growth of the number of statutes and the number of cases has also been exposed in the governance process. Based on the real dilemma of the governance effect deviating from the original legislative intent, the straightening of the litigation procedure and the homogenization of the treatment of misdemeanor and crime, we can find the endogenous paradox of the concept of “focusing on the judicial crime but not the legislative crime”, the neglect of the binary system of sanctions for illegal behavior in the legislation, and the “zero tolerance” law enforcement strategy and performance appraisal pressure are its intrinsic causes. It is necessary to reflect the current misdemeanor governance model, reshape the collaborative governance concept of “criminal integration”, form complementary functions between “legislative criminalization” and “judicial diversion”, in order to realize the important function of misdemeanor governance in the construction of socialist legal system with Chinese characteristics.

Key Words: misdemeanor, misdemeanor legislation, misdemeanor governance, criminal integration
