

有效构建中国特色轻罪治理体系是实现社会和谐、助推中国式现代化建设的重要方面,检察机关必须在推动构建中国特色轻罪治理体系中发挥重要作用。

五个维度推动构建中国特色轻罪治理体系



石经海 梁选点

2023年《刑事检察工作白皮书》显示,在审查起诉的案件中,危险驾驶罪、帮信罪和掩隐罪分别占案件总数的22%、8%和7%。此外,判处三年有期徒刑以下刑罚的轻罪案件人数占比从1999年的54.4%上升至2023年的82.3%。这意味着,我国刑事犯罪结构已经发生显著变化。由此,如何构建中国特色轻罪治理体系是实现社会和谐、助推中国式现代化建设的重要方面。检察机关在有效推动构建中国特色轻罪治理体系方面发挥着重要作用。基于治理的实质所确定的五个维度,可以作为检察机关推动构建中国特色轻罪治理体系的核心和前提。

治理的系统思维与推动构建中国特色轻罪治理体系

治理的系统思维是轻罪治理体系构建的基本思路所在。不同于单纯的管理,治理是一项复杂的系统工程,强调多元化、多角度、系统性,需要结合本国实际,调动全社会各方力量相互配合、共同努力。自然,治理的手段也不局限于某一种类。就轻罪治理而言,其目的在于通过有效治理,使轻罪数量下降,以保护人民群众的合法权益及社会秩序的稳定。这意味着轻罪治理不应局限于治罪,同时,应当着眼于有效的法治宣传教育等前端治理措施。正如习近平总书记在中共十八届中央政治局第三十七次集体学习上的讲话,应当“坚持依法治国和以德治国相结合”“提高全民法治意识和道德自觉”。

为此,检察机关推动构建中国特色轻罪治理体系,需首先或进一步明确治理的实质与内涵,摒弃单向的管理模式或治罪模式,从多角度、多方面开展轻罪治理活动。包括对一般民众及违反刑法分则轻罪条款但尚不足以构成犯罪的违法者开展警示教育,并将其有效性作为重点研究方向;必要时,应当与其他单位、团体等开展合作,或以检察建议等形式督促相关单位开展教育预防工作;对于轻罪服刑人员、社区矫正对象,针对性开展矫治教育,促使其真诚悔改、悔罪,提升其守法意识,以实现有效的犯罪预防。

治理的现代化目标与推动构建中国特色轻罪治理体系

实现国家治理体系和治理能力现代化是治理的基本目标所在。中国特色轻罪治理是国家治理体系和治理能力现代化的体现和要求,是中国式现代化治理的重要组成部分,



石经海

检察机关推动构建中国特色轻罪治理体系,需首先或进一步明确治理的实质与内涵,摒弃单向的管理模式或治罪模式,从多角度、多方面开展轻罪治理活动。

在轻罪治理及其治理体系的构建中,离不开宽严相济刑事政策的指导。宽严相济刑事政策是我国一以贯之的基本刑事政策,要求对行为人区别对待,做到该严则严、当宽则宽、罚当其罪。

对推动中国特色法治体系建设,全面深入推进依法治国具有举足轻重的意义。在此背景下,中国特色轻罪治理体系的构建应当围绕治理能力的提升和治理体系的完善进行。一方面,需要每一个法律工作者都能准确把握我国相关法律法规及其法理依据,并正确运用其处理轻罪案件,而不能脱离立法,仅用理论来思考和处理相关案件。另一方面,应当将所有相关单位、团体等整合起来,共同开展轻罪治理活动。其中,应当在不违反法治原则的前提下,重点提升各单位协同的效率,并共同探索符合我国轻罪治理需要的治理路径和方法。

对于检察机关而言,一方面,应当立足于立法和司法实际,严格依法办事。这包括不可超越法律理论办案、知晓轻罪治理的意义和范围、洞察轻罪治理体系的正当性与合理性、掌握高效办理轻罪案件的程序和方法等,让检察工作科学合理地参与轻罪治理,避免出现程序违法和效率低下等现象。另一方面,牢记轻罪治理绝非单靠法律手段可以解决。检察机关是司法机关,并不意味着只能依靠法律手段治理轻罪问题。以醉酒型危险驾驶罪的治理为例,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》(下称《意见》)中明确规定了对醉酒应当开展综合治理,并强调“引导社会公众培养规则意识,养成守法习惯”“加强餐饮、娱乐等涉酒场所管理,加大警示教育力度”,以“帮助其成为守法公民”。这就要求检察机关应当根据我国轻罪治理的实际需要,开展有效的警示教育。

法秩序统一原则与推动构建中国特色轻罪治理体系

依法治国的“法”并不仅指刑法、民法、行政法及诉讼法同样是法治的重要组成部分。这就要求在轻罪治理及其治理体系的构建中,不能只重视和发挥刑法的打击作用,而是需要基于法秩序统一原则体系化和整体性地运用所有法律手段。一方面,通过刑法对行为人定罪并判处刑罚,这是轻罪治理的后端。刑法应当保持其谦抑性,在无需动用刑法之时,应通过其他法律手段将可能构成犯罪的行为进行有效处理。另一方面,尽管

刑事违法性的判断具有相对的独立性,但在必要时,仍需要其他法律规范的参与,如认定毒品犯罪中的“毒品”、电信网络诈骗中的“电信网络诈骗”便是典型。

检察机关对于轻微违反刑法分则规定、不具有严重社会危害性的情形,若符合刑法第13条“但书”规定和刑事诉讼法第16条规定的,可以直接按微罪不起诉处理。但考虑到轻罪大都同时具有刑事违法性和行政违法性,因此,对于需要行政处罚的行为人,仍应当依法处理。这样处理,既是检察机关依法处理轻罪案件的体现,也不会因作不起诉处理后导致对犯罪嫌疑人违法行为的放纵。而对于行为人是否构成犯罪的判断,在必要时还应参考其他法律的规定,如帮信罪成立与否的判断就可能涉及网络安全法、反电信网络诈骗法乃至预防未成年人犯罪法等法律法规的规定。

宽严相济刑事政策导向与推动构建中国特色轻罪治理体系

在轻罪治理及其治理体系的构建中,离不开宽严相济刑事政策的指导。宽严相济刑事政策是我国一以贯之的基本刑事政策,要求对行为人区别对待,做到该严则严、当宽则宽、罚当其罪。一般认为,在司法层面,贯彻宽严相济刑事政策需要司法人员在面对案件时,综合认定各项情节,以此确定行为及其造成的危险和结果(社会危害性)大小和行为人的人身危险性大小,并依法作出处理。在轻罪治理中贯彻宽严相济刑事政策时,应当避免机械性司法,更多综合考虑行为人的主观恶性、经济水平等因素。

对于检察机关而言,一是要依法少捕慎诉慎押,减少对抗,增进和谐。对于不具有严重社会危害性,行为人再犯可能性较低,可能不会被判处刑罚的轻罪案件,无需逮捕、羁押,甚至可以考虑对其作不起诉处理。特别是在犯罪低龄化倾向日益明显的当下,青少年实施轻微犯罪也是一个不可忽视的问题,一些大学生涉“两卡”案件已经充分证明这点。二是要充分发挥认罪认罚从宽制度的作用,对于自愿认罪认罚的犯罪嫌疑人,可以依法从宽处罚。但是,出于人权保障的需要,应当对认罪认罚的自愿性进行实

质确定。三是在量刑建议中重视罚金刑的运用。在轻罪案件中适当提高罚金刑的适用率,一方面,顺应恢复性司法理念,用缴纳罚金的方式弥补轻罪罪犯对他人的合法权益及社会秩序造成的损害;另一方面,防止轻罪罪犯人在自由刑期间受到重罪罪犯人的不良影响,进而导致人身危险性不降反升的不良后果。

刑法总则一体评价关系与推动构建中国特色轻罪治理体系

在轻罪治理体系的构建中,需要正确理解和适用刑法总则与分则的关系。从中国特色的刑法立法来看,它们之间不是“一般规定”与“具体规定”的关系,而是“一般规定”与“特别规定”的关系。从刑法规范的实质来看,刑法分则的任何规定都不具有独立评价一个行为是什么性质和如何处罚的能力,必须将其放在整个刑法体系中,基于个案的特定定罪或量刑事实,从刑法分则中找到相应的罪名、罪状和法定刑幅度,并结合刑法总则的规定和分则的其他规定,形成该个案定罪或量刑事实的定性或处罚法律评价体系,才能予以定罪或量刑评价。例如,若仅看刑法第133条之一的规定,在道路上醉酒驾驶机动车,即可构成危险驾驶罪。但《意见》否定了这种观点。原因在于,仅凭这一个法律条文是无法对行为性质和如何处罚进行评价的,必须结合刑法总则和分则的其他规定并形成相应的评价体系,才可以作出评价。要认定醉酒型危险驾驶罪,除刑法分则第133条之一外,还需要考察诸如刑法总则第13条关于犯罪概念的规定、第17条关于刑事责任年龄的规定以及第21条关于紧急避险的规定。因此,在轻罪治理中,必须始终结合刑法总则和分则的规定,找出某个特定定罪或量刑评价所对应的刑法所有规定,并基于评价目标等分析和理顺这些条文的内在关系。

检察机关在办案过程中,无论处理何种刑事案件,都应当根据刑法总则和分则的规定对案件事实进行综合评价,以确定行为是否属于犯罪,以及可能构成何种犯罪,进而判断是否需要提起诉讼,以何种罪名提起诉讼,犯罪嫌疑人的是否具有法定从重、从轻、减轻处罚情节,应当提出怎样的量刑建议等。例如,对于醉酒型危险驾驶案,若行为符合刑法第133条但书规定的“情节显著轻微危害不大”,则不必认为是犯罪,直接决定不起诉即可。

【作者分别为西南政法大学法学院教授、博士生导师,中国犯罪学会副会长;西南政法大学博士研究生。本文系2023年最高人民法院司法研究重大项目:“‘两卡’案件涉帮助信息网络犯罪活动罪的司法适用与政策完善研究”(批准号:ZGFYKT2023-1003)】



吴情树 傅新艺

刑法修正案(十一)在刑法第17条增设了一款,作为第3款。该款规定,已满十二周岁不满十四周岁的人,犯故意杀人、故意伤害罪,致人死亡或者以特别残忍手段致人重伤造成严重残疾,情节恶劣,经最高人民检察院核准追诉的,应当负刑事责任。同时,将原第4款中的“也可以由政府收容教养”修改为“依法进行专门矫治教育”。这一规定将我国的刑事责任年龄从之前的14周岁,个别性地、有条件地下调到12周岁,提供了在司法体系内处理低龄未成年人严重暴力犯罪的一种路径。

在现实生活中,除了对已满12周岁不满14周岁的未成年人犯故意杀人罪或者故意伤害罪,符合人民检察院核准追诉的案件之外,还有许多其他在这个年龄段的未成年人实施的其他暴力违法行为又该如何处理?

根据罪刑法定原则,这类行为不能作为犯罪处理,但对他们不追究刑事责任并不意味着公安机关仅根据刑事诉讼法第16条规定直接撤销案件,而是要考察是否有必要对其依法进行矫治教育,以挽救和教育这类未成年人,维护社会安全稳定。

刑法第17条第4款规定,因不满16周岁不予刑事处罚的,责令其父母或者其他监护人加以管教;在必要的时候,依法进行专门矫治教育。可见,对于这类案件中的未成年人,首先应由公安机关责令其父母或者其他监护人加以管教,如果情节恶劣或者手段残忍,表现出较大的主观恶性和人身危险的未成年人,则应该依法对其进行专门的矫治教育,将其送入专门学校进行一定的惩戒和教育,给予其一个改过自新的机会。

犯罪的实体内容是不法与罪责,某行为构成犯罪,除了在客观上要求造成法益侵害之外(刑事不法),还要具备可谴责性和非难性(罪责)。上述行为入实施危害社会的行为虽然因刑事责任年龄不够而不构成犯罪,不予刑事处罚,但其行为仍具有客观不法性,对其进行必要的惩戒和专门的矫治教育具有合法性依据。

2021年6月1日起施行的预防未成年人犯罪法第41条至第49条分别规定了对有严重不良行为的未成年人采取矫治教育措施的类型、适用的主体、具体操作方式、矫治教育的场所与方式、法律后果以及相应的权利救济手段。可见,刑法第17条第4款所规定的“依法进行专门矫治教育”的主体是公安机关协同教育部门和司法行政机关,矫治教育的场所是专门学校,实行闭环管理,并限制其一定的人身自由。

根据预防未成年人犯罪法第49条的规定,对依法不负刑事责任的未成年人依法实施矫治教育,是刑法、预防未成年人犯罪法明确规定的的一种行政强制措施,如果未成年人及其父母或者其他监护人对该行政决定不服的,可以依法提起行政复议或者行政诉讼。

笔者认为,为了应对刑法的修改,在刑事诉讼法中,有必要构建一个“依法不负刑事责任的未成年人矫治教育”的特别程序。刑法修正案(十一)修订之前,原来刑法第17条第4款规定“在必要的时候,也可以由政府收容教养”,现在改为“在必要的时候,依法进行专门矫治教育”,这说明现行刑法中矫治教育的决定主体已经不限于政府,尤其是对具有权作出矫治教育的主体更不应该局限于属于政府部门的公安机关协同教育部门和司法行政机关,而是可以扩大到法院,由法院进行司法审查,进而决定是否有必要对其进行矫治教育。

因此,从长远看,在制度设计上,有必要借鉴我国刑事诉讼法第五编特别程序第五章“依法不负刑事责任的精神病人的强制医疗程序”的构造,将对不构成犯罪的未成年人依法进行专门矫治教育纳入刑事诉讼当中,在刑事诉讼法中专章特别规定。

从刑事诉讼法第303条第2款、第305条第1款和第306条第1款的相关内容看,我国强制医疗程序适用及解除的决定主体都是法院,公安机关仅有提出建议的权力。同样,对因不满16周岁不予刑事处罚的而需要进行专门矫治教育的未成年人,由于专门的矫治教育需要一定时间内限制其人身自由,也必须遵循同样的司法原则和法治精神,由公安机关提出专门矫治教育意见书,移送检察院,再由检察院向法院申请对其矫治教育,由法院决定是否对其进行矫治教育。对不负刑事责任的未成年人实行专门矫治教育与对精神病患者进行强制治疗都是我国刑法明确规定的保安处分措施,但我国刑事诉讼法仅规定了“依法不负刑事责任的精神病人的强制医疗程序”的特别程序,将来也有必要规定“依法不负刑事责任的未成年人矫治教育”的特别程序。

总之,刑法明确规定对实施严重不法行为但又不负刑事责任的未成年人实行专门矫治教育措施,有必要将其纳入刑事诉讼法中的特别程序,规定法院才是作出矫治教育措施决定的适格主体,具体先由公安机关提出专门矫治教育意见书,移送检察院,再由检察院向法院申请对其矫治教育。其间,允许当事人的监护人委托律师担任辩护人参与诉讼,在实现对依法不负责任的未成年人进行必要惩戒教育的同时,以司法的途径保障未成年人的合法权益。

【作者分别为华侨大学法学院副教授、福建省安溪县人民法院检察官】

「未成年人专门矫治教育」特别程序

刑事诉讼法有必要设置

以高质量文化建设赋能高质量检察履职

新时代 检察文化纵横谈

余红

文化关乎国本、国运,文化兴则国家兴,文化强则民族强。检察文化作为一种深植于中国特色社会主义法治体系之中的子文化形态,是检察机关及全体检察人员在履行检察职责过程中通过长期实践积淀形成的独特文化。最高人民检察院检察长应勇强调,要一体学思践悟习近平法治思想、习近平文化思想,坚定文化自信,坚持守正创新,以高质量检察履职服务文化强国建设。检察文化涵盖了从物质到精神、从外显到内核的多元维度,可分为检察物态文化、检察制度文化、检察行为文化和检察精神文化四个递进且交融的层次,为检察履职提供了规范行为、激发创新与凝聚合力等多重效能,在赋能检察高质量履职中发挥着不可替代的功能。

基层检察机关加强检察文化建设赋能高质量检察履职,应结合履职实际,充分挖掘检察文化不同层次的功能作用,才能在不断滋养和发展检察文化内涵的同时,实现检察文化与检察履职的深度融合。

丰富检察物态文化建设,夯实高质量履职物质基础。检察物态文化是指具有物质形式的文化,直接表现为与检察工作相关的物质环境、设施设备、标识符号等有形元素,物态文化通过把抽象的法治理念具体化,直观保障检察履职的形象与风貌。一是重视文化硬件设施建设。检察硬件设施可以提供一个好的办案环境,是检察机关与社会各界沟通交流的桥梁。江苏省南京市玄武区检察院将文化阵地建设一并纳入办公办案大楼设计装修,建成院史馆、荣誉陈列馆等,为检察人员履职创造了良好的硬件环境。同时,设置检察公开听证室、检察为民服务中心、向阳花未成年人保护中心等,通过举办检察



开放日、法治宣传教育等活动,更好地向公众展示工作成果,增进公众对检察工作的理解和支持,也收集到社会各界的意见和建议,为改进工作提供参考。二是重视检察标志使用。检察标志如检察制服、检徽等,既可以反映检察人员的职业面貌,也能够激发检察人员的职业荣誉感,增强团队凝聚力。严格按照最高检关于检察制服以及其他标识的使用规定,规范着装,规范设计、制作、使用具有检察特色的纪念品等。三是重视检察文艺作品创作。物态文化是检察文化的物质载体,通过具体的文化产品和文化活动,将抽象的法治理念和职业操守具象化、形象化,使之更加贴近群众,易于理解和接受。

完善检察制度文化建设,提升高质量履职长远效果。制度文化是检察制度的规范,是检察机关和全体检察人员认可和遵守的制度规范。检察制度文化囊括了检察机关的组织架构、职权配置、工作流程等制度性安排,构筑了检察有序履职的规则框架。一是坚定检察制度自信。我国检察制度的建立和发展符合我国基本国情,适应国家民主法治建设,具有历史必然性、内在合理性、显著优越性,90多年来的检察实践,充分展现了中国特色社会主义检察制度的蓬勃生机与活力,要始终坚持制度自信,矢志不渝将之坚持好发展好。二是推动检察制度完善。检察制度文化以科学合理的制度设计保障检察职能的有效发挥。完善的检察制度体系是提升检察工作效能的基础。检察机关致力于构

建涵盖刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察“四大检察”全面协调充分发展的制度框架,通过深化司法责任制改革,明晰权责边界,强化内部制约与外部监督,确保检察权运行的规范化、透明化。三是加强检察制度创新。检察制度文化注重制度创新,推动检察履职的质效进一步提升。如推行检察官办案责任制、公益诉讼检察制度等,这些创新举措既符合现代的司法理念,又适应社会现实需要,有效提升了工作质效。玄武区检察院创立侦协办“双向派驻”模式,推动繁简分流和律师帮助实质化,获得肯定。

狠抓检察行为文化建设,彰显高质量履职良好形象。检察行为文化体现在全体检察人员的职业行为、工作方式、交往习惯等方面,展现出检察履职的行为规范与价值取向,最容易被人民群众直观感知,最直接、最生动地展现检察职业精神和检察官形象气质。一是注重司法办案规范。检察文化内化为检察人员的职业伦理与行为规范,更加重视人权保障和程序正义,以“如我在诉”的情怀让群众感受到良法善治的温度。落实落细司法办案规范,办案全过程坚守核心价值观、遵守检察规章制度,坚决防止简单粗暴司法、机械司法,不断增强司法行为的规范性。二是传递司法办案温度。检察文化注重培育严谨的职业操守与优良的工作作风,通过对中华优秀传统文化尤其是传统法律文化的深度挖掘与传承,倡导理性、平和、审慎、文明、精准、良善的司法态度,要求检察人员在工作中坚持实事求是,以事实为根据、以法律为准绳、以公正为坐标,体恤弱势群体,通过释法说理、司法救助等方式,传递司法温度,弘扬社会正气。三是严守司法办案底线。强化弘扬廉政建设与反腐败体系建设,通过观看反腐败宣传片、进行廉政集中谈话等,培育清正廉洁理念,营造崇尚廉洁浓厚氛围。注重挖掘选树正面典型,凝聚检察榜样力量,激励干警奋勇争先。严格落实“三个规定”“十个严禁”等铁规禁令,加强对检察权的内部监督和制约。加大

检察督察力度,紧盯日常管理,定期开展酒驾醉驾等问题专项整治,强化干警的底线思维和红线意识。

重视检察精神文化建设,激发高质量履职内生动力。检察精神文化作为检察文化的灵魂所在,蕴含检察履职的价值观念、法治理念、职业道德等深层精神要素,是引领和统摄其他三个层次文化的核心内核,也是赋能检察履职的核心要素。一是践行新时代检察理念,强化履职担当。深刻领悟党的创新理论对法治建设、司法工作、检察履职的要求,深入践行中国特色社会主义检察理念。始终坚持“党对检察工作的绝对领导”“为大局服务、为人民司法、为法治担当”“高质量办好每一个案件”“‘四大检察’内在统一于法律监督宪法定位”等检察理念,进一步统一认识,凝心聚力。二是着力培育职业精神,推动履职奋进。引导干警践行以“忠诚、为民、担当、公正、廉洁”为核心内容的检察职业道德规范,从根本上夯实思想道德根基,把检察职业道德贯穿于司法办案的全过程,融入到服务大局的全方位。玄武区检察院坚持将检察职业道德规范融入检察日常工作,形成“厚德、崇法、创新、笃行”的玄检精神,在潜移默化中激励、影响着全体玄检人,2021年以来,先后有26人次获市级以上检察业务标兵、能手称号,6名干警入选全国、全省检察人才库,3个办案团队被评为市级以上优秀办案团队。三是融入核心价值,护航文化发展。检察精神文化将社会主义核心价值观融入法治轨道,以此引领检察工作方向,守护核心价值,推进文化创新与发展。检察机关通过积极探索数字检察新业态,严格公正执法司法,保护生态环境与政治生态,传承并弘扬中华优秀传统文化,维护文物和文化遗产安全。同时,积极参与文化市场治理,严惩涉文化领域的违法犯罪,营造良好的法治化营商环境,有力护航文化事业与文化产业的高质量发展。

【作者为江苏省南京市玄武区人民法院党组书记、检察长】