

## 强化轻罪立法是刑法积极参与社会治理的重要表现

# 完善配套制度设置提升轻罪治理效能

## 观察

### 以三种思维促进 民事检察更好服务大局

□刘东杰

在新时代检察工作助力实现“中国式现代化”的进程中,民事检察作为“四大检察”之一,能够发挥重要作用。习近平总书记指出,“要加强民事检察工作,加强对司法活动的监督,畅通司法救济渠道,保护公民、法人和其他组织合法权益,坚决防止以刑事案件名义插手民事纠纷、经济纠纷。”《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》对新时代法律监督工作寄予更大期望,赋予更重政治责任、法治责任、检察责任,明确要求“精准开展民事检察监督”。要深刻认识党中央对民事检察的新要求,把民事检察放在党和国家工作大局中思考、谋划和推进。在此背景下,民事检察应当坚持三种思维,努力实现法律监督与经济社会发展同频共振、与人民群众需求同声相应。

坚持大局思维。“为大局服务、为人民司法”是检察机关的使命担当。作为政治性极强的业务工作和业务性极强的政治工作,民事检察应当胸怀“国之大者”,坚持大局思维,找准服务大局、保障民生的契合点、着力点。一是强化涉企案件依法办理。积极搭建联络桥梁,加强与工商联、行业协会的常态化联系,探索建立线索移送、情况通报、矛盾化解等机制,进一步畅通民营企业申请监督渠道。认真落实平等保护市场主体的法律政策,妥善办好涉知识产权、重大工程项目等领域案件,依法监督纠正错误裁判和执行行为,助力打造良好营商环境。二是严厉打击虚假诉讼。虚假诉讼违法行为严重损害司法权威和司法公信力,严重破坏社会诚信体系,作为保障民事法律统一正确实施而进行的法律监督,民事检察亟须加大打击力度。重点是加强内外联动,构筑诚实守信司法环境。对内,加强与刑事检察部门沟通协调,必要时商请提前介入虚假诉讼犯罪案件侦查,引导公安机关一并收集民事虚假诉讼方面的证据,为后续开展民事虚假诉讼监督奠定良好基础。对外,加强与公安机关的办案协作,发现虚假诉讼线索可能构成犯罪的,应及时移送公安机关,并积极配合、协助公安机关开展虚假诉讼犯罪案件侦查。三是构建良性互动检法关系。民事检察监督成效的发挥,离不开法院支持配合。民事检察监督的职责是启动法定纠错程序,提醒、促进法院重新审视并相应纠错,检法的使命和目标并无不同,均是维护司法公正、保障人民群众合法权益。故民事检察应当充分运用政治智慧、法律智慧和监督智慧,树立“双赢多赢共赢”理念,形成良性互动检法关系,携手服务大局,共同推进严格执法、公正司法。

坚持民生思维。以人民为中心,是习近平法治思想的根本立场。人民群众对民事检察的需求,就是民事检察工作的动力源。民事检察应坚持民生思维,坚守为民宗旨,“如我在诉”,用心用情办好每一件民事监督案件,让人民群众切实感受到公平正义。一是坚持用好公开听证。坚持“应听证尽听证”原则,对典型案件、疑难复杂案件、矛盾尖锐的案件,应当组织公开听证。善于借助人大代表、政协委员、特约检察员、人民监督员等各方力量,有效化解矛盾纠纷,减少社会不和谐因素。院领导可以发挥头雁作用,带头主持听证,借助统筹协调资源的优势,争取多方面支持,切实化解矛盾纠纷,促进案结事了人和,提升办案质效。二是积极促进和解。要进一步强化促进和解意识,积极践行新时代“枫桥经验”,对于当事人有和解意愿,且并不损害国家利益、社会公共利益、第三人合法权益的案件,应当充分听取当事人意见,积极引导当事人达成和解。对于抗诉后有和解可能的案件,积极参与、配合法院做好和解工作,减轻当事人诉累,防止程序空转。三是注重办案效果。民事诉讼监督案件涉及当事人切身利益,影响其生存和发展,对当事人而言,每一个案件都是“天大的事情”。坚决杜绝就案办案、机械办案,要在正确适用法律的前提下,密切关注时事政策、价值导向等各方面因素,统筹考虑民事纠纷起因、案件背景、诉争过程等具体情况,综合考虑法、理、情,依法稳妥作出决定,兼顾“文本法”与“内心法”,努力实现政治效果、社会效果、法律效果的有机统一。

坚持能动思维。检察权作为司法权,具有积极性与主动性。当前,要特别强调依法能动履职,依法能动履职是检察机关2022年工作主线。2022年7月12日,全国检察机关加强政治建设暨深化检察改革与理论研究工作推进会再次提出,要深化能动履职。民事检察应当坚持能动思维,在办好个案的基础上,主动延伸职能,做好后半篇文章。一方面,主动用好司法救助。进一步更新司法救助办案理念,扩大司法救助范围,对于因道路交通事故、医疗事故以及其他民事侵权造成人身伤害、生活急迫困难的当事人,坚持“应救尽救”原则,主动告知当事人申请司法救助,主动与控申检察部门沟通启动救助程序,帮助当事人解决燃眉之急,让人民群众感受到检察温度。另一方面,做深做实诉源治理。“法治建设既要抓末端、治已病,又要抓前端、治未病。”民事检察需要发挥监督办案的“乘数效应”,在个案办理基础上着力深挖背后社会治理苗头性、倾向性、普遍性问题以及制度、管理方面的漏洞,综合运用社会治理检察建议、法律监督年报等方式,促进源头解决问题,实现个案办理、类案监督、行业治理和系统治理有机统一。

（作者单位：浙江省慈溪市人民检察院）

《指导意见》(下称《指导意见》),对认罪认罚从宽制度适用的实体与程序问题作出了规定。笔者认为,就完善程序保障机制而言可以从三方面着力:其一,应探索建立公检法三机关配合制约机制,确保对诉讼效率的追求以案件事实清楚和司法公正为前提,如对侦查阶段认罪认罚的案件,人民检察院应当按照《指导意见》第28条对认罪认罚的自愿性和合法性进行审查。其二,依法对待被告人的反悔,根据《指导意见》第51条至第54条规定,被告人可以在最后判决作出前的任何时候撤回认罪认罚陈述,并且不能因此被视为认罪态度不好而加重刑罚。其三,应完善值班律师制度,司法机关应当按照《指导意见》第10条规定,为值班律师提供必要的办公场所、设施,以及查阅案卷提供便利,以确保当事人获得实质性的法律帮助权,充分了解认罪认罚的法律后果。

设置司法出罪机制。从世界范围来看,为实现对刑法谦抑性原则的贯彻,各国也都同时配置了限定刑罚适用的司法出罪机制。大陆法系国家普遍采取了暂缓起诉和检察官自由裁量起诉制度,如德国《刑事诉讼法典》第153条规定,处理轻罪的时候,如果行为人责任轻微,不存在追究责任的公共利益,经负责开始审判程序的法院同意,检察院可以不予追究。对于有的犯罪行为所造成的后果显著轻微,决定不予追究时,无需法院同意。第153条第1项规定,对于可能判处一年以下自由刑或罚金的案件,可以暂不予提起公诉。因此,如果未来认罪认罚是一种必然趋势,那么,就有必要设置相应的司法出罪机制。

【作者单位:西南政法大学,本文系教育部哲学社会科学重大攻关项目“全面依法治国视域下司法行政职能定位及作用发挥问题研究”(项目编号:20JZD021)的阶段性成果】

海蓝天。与自然资源部门、海洋发展部门等行政机关加强沟通协作,建立协作机制,着力实现多赢共治。

抓实总结推广“延伸点”,放大检察建议监督效应。一是加大检察建议宣传工作力度。加大对检察建议工作的宣传力度,充分利用新闻媒体宣传阵地,借助“两微一端”、抖音等新媒体作用,宣传推广检察建议工作的典型案例和做法成效,扩大检察建议的影响力,促进社会了解、重视检察建议工作;举行“深入开展检察建议工作助推经济高质量发展”等专题新闻发布会,介绍工作开展情况,公布典型案例,并就相关问题向现场新闻媒体答疑,提高社会影响力。二是积极参与法治建设成果展。树牢品牌形象,强化检察建议品牌效应,积极参与党委依法治市办组织的法治建设成果展等活动,将检察建议工作作为成果展主题参与,引导社会各界正确认识和对待检察建议,营造关心、关注、支持检察建议工作的良好局面,增强社会公众对检察建议的认同感和支持度。三是建立白皮书机制。为进一步延伸检察建议工作效果,全面分析总结检察建议有关工作情况,形成关于促进依法行政、刑事司法检察监督、民事诉讼检察监督白皮书,分别通报政府、公安机关和法院,以提高工作高质量发展服务经济社会高质量发展。

（作者单位：山东省青岛市人民检察院、山东省胶州市人民检察院）

群众、人大代表及其他相关人员。案管部门应注重培养与外接人员的联络、沟通能力,形成与其他相关主体参与诉源治理的合力。

一是通过业务数据研判查找诉源。通过对检察机关办理案件数量、类型等方面的业务数据研判,对新情况进行发掘和研判,可向党委汇报,或向相关部门提出社会治理检察建议。比如,就校园安全、未成年人保护等重点事项,进行专门业务数据研判,为诉源治理提供决策参考。二是及时回应人民群众诉求。对信访群体进行释法说理,或及时移交具体业务部门办理。积极推进人民监督员以听证方式参与检察办案监督和息诉罢访工作。三是构建与对口职能部门配合制度,共同推动诉源治理。案管部门职责对应部门包括了司法行政部,案件移送部门如侦查机关、法院等,应建立与相关对口职能部门的协商合作制度,加强政法部门系统间的信息互通机制,在诉源治理上形成与外接管部门的合力。

（作者单位：重庆市渝中区人民检察院）

□我国正处于现代化发展的关键阶段,为了应对社会转型背景下不断出现的各类新型风险与安全威胁,刑法体系的设计应当在重视事后控制的同时,也注重事前预防。



喻少俊

## 视角

□喻少俊 索娟娟

随着我国经济社会的全面发展进步,社会治安持续向好,刑事犯罪结构也发生了显著变化,严重犯罪案件持续下降,轻罪案件占比不断上升。强化轻罪立法是刑法积极参与社会治理的重要表现,不仅契合新时代社会治理的需要,也有助于缓解传统刑法结构的矛盾以及培养公民的规范意识,具有理论和实践上的正当性。其中,为充分发挥轻罪立法的应有效能,应加快构建和完善与之相配套的制度机制。

### 立法设置轻罪的进阶考察

当前,完善治理轻罪法律体系是我国刑事法治的重要面向。在1997年修订的刑法中,三年以下有期徒刑的轻罪共计79个。前五部刑法修正案并未涉及轻罪的增设,刑法修正案(六)仅修改了1个原有轻罪的构成要件,刑法修正案(七)新增了2个侵犯公民个人信息领域的轻罪类型。自2010年以来,我国刑法迎来了较大规模修正,刑法修正案(八)增设了危险驾驶罪以及非数额型盗窃罪、敲诈勒索罪;刑法修正案(九)再次对刑法分别进行了大幅调整,以惩治恐怖主义犯罪、网络犯罪为代表,连续新增14个轻罪,扩容4个轻罪;刑法修正案(十)增加了侮辱国歌罪;刑法修正案(十一)则在强化社会治理的多个方面增设了8个新罪;第133条之二妨害安全驾驶罪,第134条之一危险作业罪,第291条之二高空抛物罪,以上犯罪最高刑均为一年以下有期徒刑;第280条之二冒名顶替罪,第293条之一催收非法债务罪,第299条之一侵害英雄烈士名誉、荣誉罪,第344

条之一非法引进、释放、丢弃外来入侵物种罪,第355条之一妨害兴奋剂管理罪,以上犯罪最高刑为三年有期徒刑。截至目前,十一部刑法修正案共增设28个轻罪,随着刑法预防功能的凸显,未来这种立法趋势应会得到进一步强化,通过增设轻罪参与社会治理可能会成为一种重要的社会治理模式。

### 完善轻罪治理法律体系的必要性

首先,司法实践中,面对某些罪责轻微行为和新型危害行为必须作出处理,但由于轻罪规范支持不够,面临精准定罪量刑困境。例如:实践中存在一些催债公司追讨非法债务的情形。虽然其对债务人的跟踪、辱骂、滋扰等催债行为具有明显的危害性,但是这些危害行为都是因一定的债权债务引发的,追讨行为带有私力救济的特征。此时,如何定罪量刑更为精准,需要有新的突破。基于此,刑法修正案(十一)增设了催收非法债务罪。

其次,强化轻罪治理立法,适应现代化治理需要。我国正处于现代化发展的关键阶段,为了应对社会转型背景下不断出现的各类新型风险与安全威胁,刑法体系的设计应当在重视事后控制的同时,也要注重事前预防。功能分化的社会中,很多犯罪行为一旦发生,往往会造成不可弥补的重大法益损害。面对这种新情况,刑

法作为一项重要的社会制度,应当更加积极地参与到社会治理中来,通过增设新罪名、前置刑罚介入点等立法策略与技术,治小罪防大害,进而更加周全地保护法益,满足国民的安全需求。事实上,当今世界各国的刑法均呈现出预防和轻罪化的立法导向。因此,将刑法视为社会防卫体制的一部分,如何构建一套具有事前预防色彩的轻罪管控体系,是我国未来刑法立法无法回避的课题。

再次,强化轻罪治理立法,有利于培养公民的守法意识。法治社会的良好运行,离不开公民对法律的敬畏和遵守。我国奉行违法和犯罪相区分的二元违法体系,没有严重侵害法益的行为交由行政法律法规予以调整,充分体现了刑法的谦抑性原则。但是,从培养公民的守法意识角度来看,二元界分治理模式也有需要完善之处。因为刑事法网疏漏,有可能直接导致是非界限模糊,违法与犯罪界限不清,容易使人产生侥幸心理而难以形成自觉守法的文化。

### 配套制度的健全完善

针对当前轻罪处罚种类单一等问题,需要推进刑罚制度的系统性改革。笔者建议,在未来刑法典中,根据轻罪制度的功能定位,可以考虑进一步完善增设符合轻罪的相应刑罚,如社区矫正,判决有劳动能力的被告人在一定监督条件下,提供一定数量的无偿社区服务活动,以弥补其罪行给

社会和他人带来的伤害;周末拘禁,即只在周末晚上有限度地剥夺自由的一种代替短期徒刑的非监禁行刑方法,确保行为人的罪责与承担的刑罚之间合乎比例;等等。

建立轻罪前科消灭制度。为确保轻罪的治理模式顺利延续,笔者认为,应当降低犯罪带来的过度标签效应以及刑附罚后果的严厉性,让行为人意识到,只要真心悔过并积极表现,不再危害社会,就有重新回归的机会;也让社会公众认识到,应当为轻罪罪犯回归社会给予理解和支持。当前,我国并未规定前科消灭制度,虽然刑法修正案(八)增设了前科报告免除规定,不过前科报告免除并不意味着前科的消灭,并且适用对象仅为被判处有期徒刑五年以下的未成年人。对此,可以考虑增设轻罪前科消灭制度,对犯罪情节轻微且主观悔改态度明显、刑罚执行期间表现良好的初犯或偶犯,在经过一定考验期后,消灭其犯罪前科。前科消灭后,与前科有关的一切法律后果便不复存在。

依法完善相应的程序保障机制。刑事诉讼法于2018年正式确立了认罪认罚从宽制度,并且明确规定当事人认罪认罚案件可以适用速裁程序和简易程序。认罪认罚从宽制度实施以来,一方面切实保障了被告人的合法权益,另一方面也提高了司法效率。针对司法实践中可能出现的被告人知情权和处分权减损的风险,“两高三部”又出台了《关于适用认罪认

# “五点融合”助推检察建议工作高质量发展

□姜立新 单杉 丰建平

检察建议,是检察机关履行法律监督职能、参与国家治理的重要方式,在推动国家治理体系和治理能力现代化中发挥着重要作用。作为基层检察机关,如何在新时代推动检察建议做成“刚性”?笔者认为,要依法能动履职,创新探索以解决突出问题为目标和导向,注重把好事做好,“基本点”“关键点”“着力点”“提升点”和“延伸点”,融合发展、多维并进,全方位推动检察建议工作高质量发展。

抓好机制建设“基本点”,不断夯实检察建议工作基础。一是持续强化机制保障,创新工作举措,出台年度检察建议重点工作责任分解方案,制定加强社会治理检察建议工作的规定,推进检察建议规范化和案件化办理,并将任务完成情况与年度绩效考核挂钩,切实提升工作积极性和主动性;探索出台诉前检察建议评估办法,引入第三方对诉前检察建议落实情况进行现场查看并作出评价。二是确立常态化督导机制,准确把握工作发展态势,每季度召开检察建议工作推进会,年度工作进度、系统梳理分析存在的突出问题,有针对性地部署解决

措施,确保圆满完成工作任务。三是建立精细化台账记录制度。将底数清、情况明作为统管工作基本要求,统一建立精细化台账记录制度,对检察建议的文书号、类型、发送对象、回复采纳情况等信息进行详细记录,实时跟进更新,精准掌握工作动态。

抓紧能力建设“关键点”,不断提升监督能力水平。一是开展优秀检察建议评选活动。充分发挥优秀检察建议的示范引领作用,每年组织开展一次检察机关优秀检察建议评选活动,选出优秀检察建议,推广交流经验体会,检验提升办案水平;将评选结果纳入考核,充分调动工作积极性。二是每月进行点对点文书评查。检察建议自身的规范管理是增强检察建议刚性的应有之义,要始终将质量作为检察建议工作的生命线,要求基层院每月将检察建议书及回复文书电子版备至上级院研究室,由专人负责逐份评查,重点查看适用范围是否准确、文书格式是否规范、法律依据是否充分、释法说理是否到位、建议是否精准等,对发现的问题进行点对点反馈或点名道姓通报,倒逼提升办案质量。三是借助“外脑”提升监督专业化水平。深化智慧借助,用足用好专家咨询委员等“检

察智库”,对于涉及金融、食药环等专业性较强领域的案件,主动向专家咨询,强化专业性审查;对于疑难复杂和有重大影响的案件,实行公开听证,确保作出的判断客观准确。

抓稳精准监督“着力点”,助推多层次多领域依法治理。一是拓展社会治理深度。用心用情为民办实事,常态化做好扫黑除恶工作,围绕社会治安、文化旅游等重点行业领域,通过制发检察建议,助推基层治理和行业整治;强化溯源治理,针对金融监管、网络整治、寄递安全等问题,通过制发检察建议,促进防患未然、抓源治本;积极服务保障“六稳”“六保”,针对办案中发现的企业经营隐患,通过制发检察建议,推动企业堵漏建制、健康发展,服务经济社会发展大局。二是彰显社会治理温度。“民以食为天,食以安为先”,筑牢保障民生民利的法治屏障。坚守“公共利益代表”职责使命,围绕公益诉讼“4+7+N”监督领域主动履职,依法发出诉前检察建议。针对散装食品、饮用水、外卖等食品安全突出问题,通过发出检察建议,督促整改,把牢食药安全防线;围绕道路交通、安全生产、文物保护等领域公益损害突出问题,通过办理

相关案件,切实提升群众获得感幸福感。三是提升法律监督精度。制发检察建议时,要充分考虑,仔细推敲,确保提出的问题具有针对性,提出的解决方案具体和切实可行,避免“重数量、轻质量”的形式化现象和“外行建议内行”的现象发生。制发的检察建议要做到语言精练准确,确保检察建议的规范性、精准性、严肃性和权威性。聚焦重点领域和典型问题,有的放矢,强化类案监督检察建议作用,实现建议一份、整顿一行、警示一片、惠及一方的监督效果。

抓牢凝聚合力“提升点”,打造共治共管新平台。建立代表建议和检察建议衔接转换机制。为有效破解线索发现难、建议落实难等制约工作发展的瓶颈问题,积极探索开展检察建议与代表建议、委员提案衔接双向转化机制,实现三种监督职能联动,形成监督合力。同时,定期向人大常委会报告检察建议工作,借力人大监督职责,发挥检察建议最大效用。构建协作共治新机制。全面推行“河长湖长湾长林长+检察长”协作机制,围绕黑臭水体整治、固体废物处置等群众急难愁盼问题,能动履职,积极办理相关案件,全力守护青山绿水、碧

# 培养研判沟通能力发挥案管中枢作用

## 案管+

□范志飞

新时代检察工作迎来新的发展机遇,案管部门作为检察业务工作枢纽的作用需要更加充分发挥。笔者认为,案管部门应当着重培养业务数据分析研判、案件质量管理、参与诉源治理三大能力。

一是培养业务数据分析研判能力,发挥“数据中枢”作用。数据是案件管理工作的核心要素,业务数据分析研判是案管部门的重要职责和核心技能。案管部门应依托掌握案件进口、出口的优势,不断提高业务数据分析研判能力。定期根据案件质量

指标如“案-件比”“不捕不诉率”等形成业务数据报告,供院领导和检委会全面掌握检察业务运行状况,从而更好进行工作决策。依托先进的检察业务办案系统,一方面可以进行受理案件、办结案件数量等日常业务数据分析,另一方面还可以对检察机关在民营经济保护、少捕慎诉慎押刑事司法政策贯彻等方面的业务运行情况进行专题分析,服务领导对业务工作的指导和决策。业务数据的分析研判,既需要基础数据的汇总能力,如熟练掌握检察业务应用系统的各项统计功能;也需要对数据的研究能力,如分析某一数据的形成原因、提出下一步的工作建议等。

二是培养案件质量管理能力,发挥“管理中枢”作用。司法责任制下,实行“谁决定谁负责”的原则,检察官依法进行办案活动,案件质量管理并

不干预检察官独立办案,也不直接决定和改变检察官的办案结果,但案管部门依然可以通过程序和实体两方面进行案件质量管理,案管部门也必须不断提升这方面的能力。第一,培养对已办结案件进行事后评查的组织能力。建立定期对常规案件、重点案件的评查制度,按规定交由专业评查人员进行交叉评查,评查出优秀、合格、瑕疵和错案等不同等级,区分情形提出表彰、整改或追究司法责任的建议。第二,培养对正在办理案件的事中监管能力。依托检察业务应用系统,及时发现案件是否可能出现办案超期、是否存在未告知当事人权利义务情形等问题,向办案检察官及时发出办案预警信息,进行高质量的案件流程监控。第三,培养受理和移送案件的事前审核把关能力。如对受理案件过程中发现的明显不符合

管辖的案件,或者在移交法院前相关法律文书明显有误的案件,进行审核把关,及时纠正。通过构建事前、事中和事后的全流程案件质量管理体系,可以把案件质量管理工作进一步做深做实。

三是培养参与诉源治理能力,发挥“沟通中枢”作用。习近平总书记指出,法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。司法办案亦如此,诉源治理就是检察机关抓前端、治未病的重要举措。诉源治理要对涉法涉诉源头进行回溯性治理,要采用多种手段,减少进入诉讼环节案件数量,或者化解已有矛盾,预防潜在的涉法涉诉风险,这将促使检察职能触角进一步延伸。案管部门不只是与办案部门案件打交道,还要与案件相关联的各方主体发生联系,不仅内连各个检察业务部门,还要外接人民