

## 观察

最高人民检察院工作报告显示,2023年,针对轻罪数量持续增长、占比持续上升,检察机关协同各方推进轻罪治理。

## 依法综合能动履职推进轻罪治理

□徐荣蓉 余佳 王剑

党的二十大报告强调,“推进多层次多领域依法治理,提升社会治理法治化水平”。《2023—2027年检察改革工作规划》提出,研究轻微刑事案件定罪量刑标准,促进构建治罪与治理并重的轻罪治理体系。最高人民检察院工作报告显示,2023年,针对轻罪数量持续增长、占比持续上升,检察机关协同各方推进轻罪治理。在司法实践中,检察机关主动融入治理大局,以侦查监督与协作配合机制为抓手,统筹适用认罪认罚从宽、繁简分流、公开听证、刑事和解等制度机制,探索适应轻微犯罪的诉讼程序、处理原则和办案方式,搭建起打击、保护、监督、预防、治理“五位一体”的多元轻罪治理架构,积极以“检察之治”服务“中国之治”。

## 上下联动、合力履职

建立一体化监督办案机制。检察一体化是打破信息壁垒、避免单打独斗、实现优势互补的有效路径,通过建立部门间的信息互通、线索移送、工作协作等机制,治理线索同步移交、相互配合、共同推进,不同部门共同参与联席会议、大要案协商会、态势研判组,推动“四大检察”一体履职、综合履职、能动履职。完善轻罪案件审查长效机制,对法律适用、办案程序、文书制作等开展专项审查,强化业务指导,以评促改提升司法办案规范化水平。

建立阶梯式诉前过滤机制。充分借助前连侦查、后接审判的检察优势,发挥起诉裁量权的过滤把关作用,开展逮捕必要性、起诉必要性、羁押必要性“三项审查”,实行建议不予立案、建议治安处罚、不起诉、提起公诉“四步分流法”,分层过滤甄别处理。加强对非法狩猎、非法捕捞水产品、盗窃、交通肇事等类案研究,出台办案指引,细化出入罪及起诉标准。准确、规范适用宽严相济刑事政策,对主观恶性不大、初犯偶犯、认罪认罚、退赃退赔、获得谅解的,予以从宽处理,尽力教育挽救,防止轻罪重办。严格把握轻罪案件逮捕标准,完善社会危险性量化评估机制,综合考虑行为轻重、认罪态度等因素,科学设定评价指标、权重赋值和认定标准,降低羁押措施对行为人生产生活的影响。常态化开展羁押必要性审查,避免“一押到底”,推进非羁押诉讼

在司法实践中,检察机关主动融入治理大局,以侦查监督与协作配合机制为抓手,统筹适用认罪认罚从宽、繁简分流、公开听证、刑事和解等制度机制,探索适应轻微犯罪的诉讼程序、处理原则和办案方式,搭建起打击、保护、监督、预防、治理“五位一体”的多元轻罪治理架构,积极以“检察之治”服务“中国之治”。

实现轻罪治理的目的不仅在于惩治犯罪,更在于从源头上化解矛盾纠纷,及时修复受损社会关系。轻罪治理要切合社会发展特点,适应本地治理需求。聚焦本地轻罪案件特点,明确打击重点,积极提供防范对策,为推进轻罪治理现代化提供智识支撑。

模式,扩大刑拘直诉、取保直诉等适用范围,探索推行电子监管、大数据监管等羁押替代措施,实现轻罪不“关”也能管住。

建立不起诉案件双延伸审查机制。对于拟不起诉案件,努力做到案前审查与案后跟踪相结合。作出不起诉决定前,根据案件的不同类型,引导参与相应公益服务活动,并将社会公益服务的参与态度、履行情况等作为前置情节。建立刑事案件酌定不起诉工作实施意见。作出不起诉决定后,根据被不起诉人具体情况,开展训诫、责令具结悔过、赔礼道歉等,并制发检察意见书,建议行政机关予以行政处罚,推动后续处理措施落地落实。

建立实质化法律帮助机制。有效的法律帮助有利于保障犯罪嫌疑人合法权益。着力优化律师阅卷服务,推进法律帮助实质化,区分适用值班律师意见“简单案件表单式、复杂案件意见论证式”模式,确保认罪认罚自愿性、真实性。实质性听取律师意见、开展量刑建议协商,充分考量值班律师提出的不同意见,对合法合理且依据充足的,予以采纳。与司法机关共建机制,深入推进审查起诉阶段律师辩护全覆盖,构建检律携手互动、共促权益保障的格局。

## 横向联动、协同发力

高站位凝聚共识,争取全方位支持。轻罪治理是一项系统工程,需要多元化、社会化参与,各方协同发力。主动向地方人大、政法委报告工作进展,结合司法办案提出完善规章制度、强化监督管理等方面的意见建议,积极争取指导支持。会同相关法院司法单位成立轻罪治理中心,构建预警预判、矛盾化解、案件办理、溯源治理等平台,在线索移送、联席会议、信息共享等方面建机制、促融合。积极推动行政衔接机制稳步运行,加强与市场监管、环保、医保等

部门的协作,建立线索移送、数据共享、专项审查、联合行动等机制,提高协作协同履职成效。

高效能协作配合,构建大控方格局。推动侦监协作办公室实质化运转,强化检警协作,推动融合发展。健全业务共进、类案共研、信息共享、队伍共建机制,开展轻案同堂培训、庭审观摩、案件评议、文书评选等活动,助力执法司法规范化水平不断提升。建立公安机关异议处理反馈机制,对拟作不捕不诉处理、羁押必要性审查等案件,邀请公安机关派员参加,充分听取意见,借助侦监协作办公室、联席会议等,及时协商处理、消除认识分歧。探索初审分流前置、社会调查前置、刑事和解前置等工作流程,将工作端口前移至侦查阶段,夯实办案“第一公里”,为轻罪案件后续流转处理打牢基础。

高效率简案快办,实现一站式流转。努力在实体从宽和程序从快方面做文章,充分体现治理效能。细化明确简案繁案标准,构建“两快三集中”模式,推动轻微犯罪快立、快侦,集中移送、集中起诉、集中开庭,提升办案效率,减少司法资源在程序流转上的浪费。检警借助侦监协作机制,定期联合开展案件繁简分流筛选、移送、督促、落实等,与法院加强程序衔接,做到简化流程而不减质量。

高质量强化监督,推动规范化司法。依托侦监协作办公室、两法衔接等平台,拓展监督线索来源,开展刑拘未捕未移诉案件、另案处理等专项监督。深入推进“五查”工作机制,即要点列表审查、关联穿透审查、类案专项审查、节点提醒督查、异议联动互查,全力提升监督精准性、有效性。探索构建执法司法监督制约机制,组建执法司法监督专家库,开展案件评查、执法检查等活动,推动政法委执法监督和检察院法律监督衔接,整合监督资源,提升监督刚性。

## 惩防并举、融入社会治理大格局

多角度修复社会关系。实现轻罪治理的目的不仅在于惩治犯罪,更在于从源头上化解矛盾纠纷,及时修复受损社会关系。主动融入矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,用心用情化解矛盾、消除对抗,努力修复受损的社会关系。秉持恢复性司法理念,综合运用认罪认罚从宽、公开听证、法律援助、司法救助、调解等机制,将达成和解协议、提存赔偿金、达成赔偿谅解协议等情况作为审查逮捕、起诉、适用缓刑等重要参考因素,最大程度为被害人追赃挽损,为困难群众提供司法救助,推动案结事了人和。积极参与轻伤害、交通肇事等轻微案件调解,联合建立赔偿(补偿)金提存机制,分类确定提存数额的标准,有效破解赔偿难题。

多方位服务中心大局。轻罪治理要切合社会发展特点,适应本地治理需求。全力守护绿水青山,严厉打击破坏环境资源违法犯罪,维护生物多样性,积极推动行为修复生态环境,探索使用劳务代偿、增殖放流等方式促进生态环境及时修复。做实护企暖企,积极投身“检察护企”专项行动,定期组织走访服务企业,倾听企业诉求,加强对涉企案件立案监督,依法平等保护民营企业产权和企业家合法权益,优化法治营商环境。坚持治罪与治理并重,构建“个案办理、类案监督、系统治理”模式,以检察建议、类案研判、实务调研等为切入点,融入社会治理大格局。对在办案中发现的怠于履职、疏于监管或苗头性、倾向性问题,及时分析研判,运用检察建议、风险提示、类案分析等方式,推动健全制度、堵塞漏洞,同步推进行业领域治理。

多途径打造法治氛围。聚焦本地轻罪案件特点,明确打击重点,积极提供防范对策,为推进轻罪治理现代化提供智识支撑。组织开展轻罪案例交流研讨,与高校共建法学研究与实践教学基地,推动轻罪治理理论与实践深度融合。深入推进检察为民办实事,组织检察干警进社区、进镇村、进企业等开展服务活动,用心用情保障民生福祉。落实“谁执法谁普法”责任,主动服务“八五普法计划”,线上线下双发力,多措并举开展法治宣传。加强与以案释法和宣传引导,邀请人大代表、政协委员、人民监督员走进检察机关,广泛听取意见建议,让公平正义更加具象化,全方位、常态化开展宣讲,推动形成社会共识。

(作者单位:江苏省盐城市人民检察院)

其次,通过检委会务实性和理论性学习,保持常新长青的前瞻性法律智识,指导案件办理中的事实认定、证据采信和法律适用。一方面,主动、及时抓好“两高”指导性案例和典型案例的学习,特别是在创新案例学习的形式上,除传统的纸面学习,可以通过邀请请案例承办人和撰写人来院解读、讲评、授课等方式增强对案例的亲历性和解读的深刻感。另一方面,探索从检委会学习拓展至全院学习,通过检委会业务学习(扩大)会议的方式推动案例学习的延展性,促进检察人员学习和传承案例所蕴含的多元化司法价值,提升法律适用能力。

最后,通过落实检察长列席审委会和委员听庭评议,保持多角度和更高层的监督视角,提升监督效果。通过列席审委会和听庭评议依法履行法律监督职责是检察权行使的重要内容。一是在积极交流的司法场域中,能够有效推进对案件的认识和判断,推动司法在重大疑难复杂案件的事实认定和法律适用上形成共识。二是有必要在检察长列席审委会、听庭评议的问题上共同深入调研,推进检委会商,对实践中好的经验做法予以总结并及时上升为制度规范,在监督中实现同频共振的良性互动。

融合检察建议与职能拓展,促进一体化发展。近年来,检察机关围绕国家改革工作发展大局,结合检察办案中发现的问题制发检察建议,在维护社会稳定、服务保障民生等方面发挥了重要作用。制发检察建议与检察职能拓展的互促互进需要不断创新工作方式方法,以职能发挥持续推动检察建议从“办理”向“办复”转变。

□王延祥 吉静雯

最高人民检察院党组提出,让“高质效办好每一个案件”成为新时代新征程检察履职办案的基本价值追求。法律政策研究作为检察工作的重要组成部分,承载着为检察业务服务的重要职能,必须紧贴时代脉搏,因应检察改革的全面深化发展,提供更高质量的法律政策服务产品。要善于立足本职工作,积极为实现法律监督体系和法律监督能力现代化提供高水平法律政策支持。

融合理论研究 with 案例培树,促进多维度发展。法律政策研究部门作为检察机关服务工作决策和司法办案的智库,既承担着法律政策理论研究的职能,又肩负着协助办案部门培树案例的功能,二者是相辅相成、互为两翼的耦合关系。在“四大检察”全面协调充分发展的蓝图背景下,要比以往更加自觉地国家治理体系和治理能力的高度来研究和发现新时代检察职能作用发挥中遇到的新情况新问题,总结和提炼案件办理中的优质经验做法,将理论研究和案例培树贯通、融合于一处。

一方面,在案例培树工作中深化理论规则提炼能力,以高质量理论研究诠释办案质量。办案积累是理论研究的基石与底座,理论研究的水平高低则直接影响并作用于办案实践的优劣。不能将研究室工作简单、孤立地视为理论研究,机械脱离办案部门的业务实际,从“理论”到“理论”。相反,应当更进一步加强与办案部门的融合协作,善于在个案和类案中总结经验,并提炼出相应的普适性规则。这一价值不仅在于运用法律条文解决实践问题,更在于以抽象的价值理性推动法律适用进步。

另一方面,重点突出案例培树工作,以高质量精品案例反哺司法实践。案例指导制度,既是顺应类案裁判、统一执法司法尺度的需要,也是“谁执法谁普法”在检察实践中的体现。正因如此,研究室工作应当加强对指导性案例、典型案例培育的指导,一是不能“等、靠、要”,要主动与办案部门统筹协调,梳理制定年度重点案例培育计划,从源头挖掘案例示范效应,积极参与案例的培树工作。二是要以理论研究的厚度厚植案例培树,指引性案例撰写,稳步提升案例收集、筛选、编研、报送工作成效。三是要充分发挥纵横一体联动的抓手效应。在院内层面,由研究室积极深入业务部门,横向做好对接工作;在上下级院层面,由研究室条线及时将最高检对于检察案例的要求传达到基层院,由上级院加强对辖区院的指导,以纵向一体化联动推进案例研究、选树工作。

融合检委会办事机构工作与全面履职,促进立体式发展。首先,通过议案,统一实体法、程序法和法律政策适用,服务高质效办案;通过议事,促进建言立制,完善体制机制建设。积极适应司法责任制改革需要,进一步发挥检委会办案组织和重大业务决策机构的职能作用。通过检委会加快推进完善相关配套制度和政策供给,以关键性的制度建设为抓手,从强化立案监督、侦查监督、审判监督和强化自身监督等多方面入手制定并完善检察改革机制措施。

其次,通过检委会务实性和理论性学习,保持常新长青的前瞻性法律智识,指导案件办理中的事实认定、证据采信和法律适用。一方面,主动、及时抓好“两高”指导性案例和典型案例的学习,特别是在创新案例学习的形式上,除传统的纸面学习,可以通过邀请请案例承办人和撰写人来院解读、讲评、授课等方式增强对案例的亲历性和解读的深刻感。另一方面,探索从检委会学习拓展至全院学习,通过检委会业务学习(扩大)会议的方式推动案例学习的延展性,促进检察人员学习和传承案例所蕴含的多元化司法价值,提升法律适用能力。

最后,通过落实检察长列席审委会和委员听庭评议,保持多角度和更高层的监督视角,提升监督效果。通过列席审委会和听庭评议依法履行法律监督职责是检察权行使的重要内容。一是在积极交流的司法场域中,能够有效推进对案件的认识和判断,推动司法在重大疑难复杂案件的事实认定和法律适用上形成共识。二是有必要在检察长列席审委会、听庭评议的问题上共同深入调研,推进检委会商,对实践中好的经验做法予以总结并及时上升为制度规范,在监督中实现同频共振的良性互动。

融合检察建议与职能拓展,促进一体化发展。近年来,检察机关围绕国家改革工作发展大局,结合检察办案中发现的问题制发检察建议,在维护社会稳定、服务保障民生等方面发挥了重要作用。制发检察建议与检察职能拓展的互促互进需要不断创新工作方式方法,以职能发挥持续推动检察建议从“办理”向“办复”转变。

以高水平法律政策研究  
服务高质效办案

第一,通过再审查、公益诉讼、纠正检察建议的备案审查,保持与业务部门的沟通互动,提升检察监督质量。抓实检察建议的“实质化”审查工作,以问题意识在备案审查中修例纠错,罗列说理分析、法律援引、落款盖章等常见问题,出具审查意见以供办案人员参考,牢牢把握检察建议以“质”为先。

第二,通过对社会治理类案检察建议的备案审查,以高质量检察建议延伸监督触角,促进溯源治理并以此为基础加强对一类问题的检察建议制发工作。紧紧围绕乡村振兴、土地、环境、治安等热点、难点、堵点问题,聚焦检察护企、检护民生等关切,发现问题、研究问题、找准症结、对症下药。

第三,以常态化形式做好辖区院备案审查检察建议的梳理分析工作,做实联动辖区院一体化建设的重要抓手。一是以辖区院全量检察建议为基础,深入研判各类检察建议的制发、回复情况,尤其是对跨辖区、跨院存在的类案情形,以更高站位分析案件的深层次共性治理问题,统筹推进类案检察建议,助推行业治理、系统治理,更有效发挥“抓前端、治未病”的作用。二是探索配套制度和政策供给,以关键性的制度建设为抓手,从强化立案监督、侦查监督、审判监督和强化自身监督等多方面入手制定并完善检察改革机制措施。

其次,通过检委会务实性和理论性学习,保持常新长青的前瞻性法律智识,指导案件办理中的事实认定、证据采信和法律适用。一方面,主动、及时抓好“两高”指导性案例和典型案例的学习,特别是在创新案例学习的形式上,除传统的纸面学习,可以通过邀请请案例承办人和撰写人来院解读、讲评、授课等方式增强对案例的亲历性和解读的深刻感。另一方面,探索从检委会学习拓展至全院学习,通过检委会业务学习(扩大)会议的方式推动案例学习的延展性,促进检察人员学习和传承案例所蕴含的多元化司法价值,提升法律适用能力。

最后,通过落实检察长列席审委会和委员听庭评议,保持多角度和更高层的监督视角,提升监督效果。通过列席审委会和听庭评议依法履行法律监督职责是检察权行使的重要内容。一是在积极交流的司法场域中,能够有效推进对案件的认识和判断,推动司法在重大疑难复杂案件的事实认定和法律适用上形成共识。二是有必要在检察长列席审委会、听庭评议的问题上共同深入调研,推进检委会商,对实践中好的经验做法予以总结并及时上升为制度规范,在监督中实现同频共振的良性互动。

融合检察建议与职能拓展,促进一体化发展。近年来,检察机关围绕国家改革工作发展大局,结合检察办案中发现的问题制发检察建议,在维护社会稳定、服务保障民生等方面发挥了重要作用。制发检察建议与检察职能拓展的互促互进需要不断创新工作方式方法,以职能发挥持续推动检察建议从“办理”向“办复”转变。

(作者单位:上海市人民检察院第二分院)

## 不起诉在轻罪治理中的路径优化

□郭宝银

党的二十大报告强调完善社会治理体系。随着经济发展和社会主要矛盾变化,我国刑事犯罪结构发生显著变化,轻刑犯罪占比大幅上升,轻罪治理成为推动国家治理体系和治理能力现代化的时代命题。不起诉权作为检察机关公诉权的重要组成部分,其准确适用符合新时期人民群众对司法在民主、法治、公平、正义、效率等方面的更高需求,有利于增强人民群众对司法的信赖和支持,夯实社会治理民心基础。笔者认为,在当前轻罪治理中,可从五个方面优化不起诉权行使。

一是强化轻罪治理的法治理念。理念是行动的先导,没有正确的法治理念引领,就没有良好的法治实践。规范轻罪治理体系中不起诉权行使,在于打破传统思维误区和习惯性定论,形成新的理念。其一,认识轻罪治理的价值内涵和功能定位,在检察工作中认真贯彻宽严相济刑事政策,要认识到刑事司法不仅是法治,亦是善治,惩罚犯罪只是手段,而不是目的,检察工作不只是打击和惩罚犯罪,还要维护和保障人权,化解矛盾,防范风险,推动国家治理体系和治理能力现代化。其二,坚持证据裁判原则。全面审查案件事实和证据,既要注重有罪、罪重的证据,也要审

不起诉权作为检察机关公诉权的重要组成部分,其准确适用符合新时期人民群众对司法在民主、法治、公平、正义、效率等方面的更高需求,有利于增强人民群众对司法的信赖和支持,夯实社会治理民心基础。

建立数字检察轻罪治理模型,深入分析轻罪案件发生的内在规律和深层次原因,经大数据分析,建立数字检察模型。

查无罪、罪轻的证据,全面把握量刑情节。其三,坚持法理情相统一。规范案件审查,从案件本身情况即犯罪事实、犯罪情节、社会危害、公共利益等多方面出发,综合考量诉与不诉,做到法理情相统一,通过规范行使不起诉权,确保政治效果、社会效果和法律效果有机统一。

二是细化、完善不起诉适用标准。随着经济形势的发展,主要案件类型已出现较大的变化,现有标准已无法满足当下对轻罪案件不起诉的需求,有必要进一步细化不起诉标准。比如,按照罪名,对相关轻罪适用不起诉的标准逐一作出规定;可定期发布典型不起诉案例,以类案形式进行规范;可在检察业务系统中设置量刑分析辅助系统,充分利用大数据分析平台,在对大量不起诉案件分析基础上形成模式,供检察官办案参考。

三是健全监督规范,防止不起诉权滥用。强化不起诉权规范适用,加强内部监督,建立规范化、标准化、高效化的案件审查机制。同时,提高检察官联席会议审查讨论力度,对于符合不起诉条件而承办检察官提出起诉意见的,联席会议应给出不起诉意见。充分发挥检察公开听证的保障作用,参照庭审实质化的要求和模式,在介绍案情时,还须向应邀参加听证的人大代表、政协委员、人民监督员、听证员等解释犯罪构成和法律规定,充分听取意见后作出决定,切实提高不起诉案件的公正性和透明度。

四是强化实体公正的程序保障。程序公正是实体公正的前提和保障,要善于运用程序保障实体公正,提高案件质效。其一,强化法律文书释法说理。充分论证认罪认罚从宽或不起诉理由,让被害人信服,让犯罪嫌疑人深受教训,让侦查机关接受,让社会公众认同。其二,坚持实事求是原

则。不起诉决定错误或者有新证据、新事实出现后,可撤销不起诉决定,行使追诉权,切实保障案件公平处理。其三,充分尊重司法规律。正确认识案件质量主要评价指标,避免为考核数据而影响不起诉权在轻罪治理中的作用发挥。

五是提升轻罪不起诉案件的社会治理效能。其一,强化新时代“枫桥经验”在轻罪不起诉案件中的适用。对于发生在邻里、婚姻、家庭中的轻罪案件,注重从根源上消除矛盾,排查调处因案引发的或潜在的矛盾纠纷。其二,强化刑事司法和行政执法双向衔接。不起诉不等于放纵犯罪,犯罪嫌疑人虽未接受刑事处罚,但应当审查是否需要接受行政处罚。对于需要接受行政处罚的,不仅要让其受到应有的行政处罚,同时要保障衔接程序的顺畅。其三,建立不起诉后教育警示和社会矫治体系。其四,建立数字检察轻罪治理模型,深入分析轻罪案件发生的内在规律和深层次原因,经大数据分析,建立数字检察模型。一方面,可结合综治中心和相关基层治理单位,跟踪轻罪不起诉后的社会矫治情况;另一方面,从个案治理推向类案治理,对普遍性问题,制发检察建议,从行业规范领域提升社会治理效能。

(作者单位:甘肃省天水市秦州区人民检察院)