

轻罪治理的创新探索不可突破法律框架

□ 时延安

最近几年，对轻罪治理研究的主要背景是，刑法增设危险驾驶罪和帮助信息网络犯罪活动罪（简称“帮信罪”）而导致刑事案件快速增长。危险驾驶罪的法定刑为拘役，帮信罪法定刑最高为3年有期徒刑，这类犯罪虽然法定刑不高都属轻罪，但带来了诸多法律和社会问题。对公安、司法机关而言，也大大增加了办案量。2023年全国刑事一审收案总数相较于2010年增长了45万多起，上升了57.7%，增加的刑事案件主要就是这类轻罪案件。如此势必导致监狱人口的大量增加，而这些人释放后在就业、升学、社保等方面都会受到不利影响。为帮助轻罪犯罪者积极悔改，避免罪犯被定罪判刑可能带来的不利影响，一些地方的检察机关正在开展“认罪认罚+社会公益服务”机制的试点探索。对此，有一些基本问题需要认真考量。

轻罪治理意在解决四个方面问题：一是减少刑事案件数。去年12月，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》通过上调该罪定罪标准的方式以限制这类案件的追诉范围，就是要减少涉及危险驾驶罪的案件数量。

二是化解司法机关压力。主要通过调整诉讼程序等将轻罪案件的办理时间和司法成本降下来。三是减轻轻罪犯罪人的刑事负担，包括改变羁押方式、减轻定罪附随后果。四是化解社会矛盾，包括促使这类犯罪人尽快回归社会，防止由此形成的社会对立等。其中，后两个方面应当作为轻罪治理改革的重点，这也符合我国社会主义法治基本理念。

为减少轻罪刑事案件带来的负面效果，一些基层检察机关积极探索，立足现有法律制度的裁量空间，通过发挥酌定不起诉的制度优势，减少轻罪刑事案件的起诉量，如此可以在一定程度上降低轻罪刑事案件的定罪率，进而减少社会矛盾与对立。例如，在审查起诉阶段，现在有一些检察机关通过“认罪认罚+社会公益服务”机制，促使涉案人员自愿参加社会公益服务，服务期满后，依据公开听证，对涉案人员作出相对不起诉或从轻处理。这种事关酌定不起诉制度的探索，符合轻罪治理的基本理念，对化解由犯罪所带来的社会矛盾具有重要意义，也有利于促进这类犯罪嫌疑人积极悔改，同时避免罪犯被定罪判刑带来的不利影响。

然而，推进任何带有制度创新性的改革，都必须直面以下几方面的问题：一是现有制度是否具有改革创新的空

间？二是改革创新的政策和法律根据是什么？三是进行制度探索所付出的司法成本如何处理？四是进行制度或者工作机制上的创新，会带来何种法律风险？例如，是否会由此形成“寻租空间”甚至成为新的腐败增长点。

在轻罪案件中探索“认罪认罚+社会公益服务”的酌定不起诉制度，在法理上是能说得通的：犯罪嫌疑人本来罪行较轻，且积极悔罪并有实际表现的，可不予以刑事处罚。现行刑事诉讼法确认认罪认罚制度之后，检察机关的量刑建议权中实际包含了一定的裁量权。在充分考虑犯罪嫌疑人的各种量刑情节包括事后量刑情节之后，若检察机关认为，移送法院可能被判处定罪但免于刑事处罚的，检察机关作出酌定不起诉的决定是有法律根据的，也没有超出现有法律框架。不过，这种工作机制的探索，在各个环节仍需要法理上予以论证，并推敲每个环节的合法性和可行性。这里应重点考虑三个问题。

首先，适用“认罪认罚+社会公益服务”的实体标准是什么？诸如醉驾、情节轻微的多次盗窃、未成年人或者在校学生实施的帮助信息网络犯罪活动、代替考试等，这类轻微犯罪案件采取这种方式较好，但对于轻伤害、交通肇事刑事案件，就要具体案件具体分析。进

言之，这个实体标准，既要考虑犯罪嫌疑人罪行性质及危害程度，也要考虑其再犯可能性。

其次，社会公益服务如何启动以及由谁监督？毫无疑问，检察机关作为法律监督机关，没有责令犯罪嫌疑人进行社区服务并对其进行监督的权力；由社区矫正机构监督也不合适，因为社区矫正属于刑事执行，应采取法定原则。从权力归属角度分析，由基层群众组织协助监督较为可行，也没有太大的法律障碍。当然，由基层群众组织协助监督也存在可行性和有效性的问题。

最后，如何进行评估？目前一些基层检察机关采取听证会的方式进行评估，但这一方式还涉及如何组织听证会以及制定评估标准的问题，尤其是否有准确可信的评估方法，都需要认真推敲、稳妥设计。

基层司法实务部门基于法治理念为推动国家和社会治理现代化进行的有益探索值得肯定和支持，但仍要特别强调，司法领域任何创新性探索都不能突破现有法律框架，任何执法和司法行为都应当于法有据、于理有据。

（作者系中国人民大学法学院教授、博导、刑事法律科学研究中心主任，中国法学会刑法学研究会副会长）

“轻罪轻处”的理想治理状态如何实现

□ 王志远

随着我国当前经济社会和治安形势的发展，轻微刑事犯罪所占的比例日益升高。根据最高人民检察院发布的《刑事检察工作白皮书（2023）》公开数据显示，严重暴力犯罪从1999年16.2万人下降至2023年6.1万人，占比从25.1%下降至3.6%；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%。与此相对，我国现行犯罪应对措施体系的不适应性日益凸显，“轻罪不轻”现象也拷问着刑事治理政策的合理性。

我国当前的犯罪应对措施，除了刑罚，还包括了教育矫正措施（社区矫正）、保安处分（如职业禁止和禁止令）以及一些中间性措施，如训诫或者责令具结悔过、赔礼道歉、赔偿损失等，已经初步实现从单纯刑罚体系向多元综合体系的转变。对于非理性的冲动犯罪而言，刑法的心理强制作用或者说行为指引作用难以发挥，且这种情况并非少数，因而多元综合犯罪应对措施体系被现代决策者接受并且发展起来。犯罪应对措施体系的多元化、综合化，意味着司法者在裁量针对犯罪人的制裁措施时，可以替代性选择适用非刑罚措施，也可以在平衡刑罚和非刑罚措施的等价关系和比例的基础上，做降低刑罚严厉

程度同时适用非刑罚措施的选择。

然而在我国现行法中，无论是非刑罚措施替代刑罚适用的条件，还是非刑罚措施与刑罚之间的等价关系，都没有相应且明确的规定。这就导致司法实践中针对轻微刑事犯罪长期存在的“主要适用刑罚，尤其是有期徒刑”的惯例没有得到修正。进而非刑罚措施，尤其是保安处分措施与刑罚之间的关系也没有得到充分合理的确定，导致刑罚之外叠加犯罪附随后果的情况非常普遍。例如，被判处拘役并处罚金的危险驾驶犯罪人，由于行政法上的职业禁止规定被剥夺律师资格。于是，在犯罪应对措施体系多元化的背景下，本应走向轻缓化的轻微犯罪制裁措施运用走上相反的方向——轻罪并不轻处。

当前司法实践中的许多纠偏努力，主要是选择提高入罪门槛或者扩大程序性不起诉制度适用范围等方式来减少入罪，而非通过调整处罚的方式解决问题。例如为解决“醉驾入刑”后有关刑事案件数量激增、前科效应泛化等次生风险提升的问题，两高两部于2023年联合出台《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》，将血液酒精含量入罪标准由80毫克/100毫升放宽至150毫克/100毫升；又如学者建议，应将相对不起诉条文当中的“轻微”一词改为“较轻”，以扩大其适用范围，以便

更多轻罪案件适用。

实际上，无论是提高入罪门槛还是程序性不起诉，都有相当的副作用。提高入罪门槛实际上是对违法性行为的扩大容忍，禁止规范得不到全面贯彻的情况在本身没有行政处罚过渡的醉驾入刑问题上尤其明显，直接弱化了刑法的规范引导功能。而相对不起诉的实质是基于刑事处罚必要性考虑的政策性出罪，其适用条件偏重个案应受处罚程度的综合考量，而可能忽视不同犯罪类型之间的轻重差序，比如大量的故意伤害案被不起诉，而醉酒型危害驾驶罪则达到80毫克/100毫升标准即起诉。由此造成民众产生厚此薄彼罪刑不相适应的不良感受，进而影响法的权威和对法规范的遵从效果。

在笔者看来，目前阶段，应对轻微刑事案件激增的治理路径并非刚性或弹性地设置出罪，而应当在犯罪应对措施多元化背景下扩大非刑罚处罚。对符合犯罪成立条件且不具备犯罪阻却事由的轻微刑事案件，可认定为犯罪，但作为犯罪后果的处遇措施则应当将非刑罚处罚措施作为原则首选，同时对轻微刑事案件尽量不要配置犯罪附随后果。

对轻微刑事犯罪扩大非刑罚处罚实践运用的一个重要前提，是对宽严相济刑事政策进行合乎时代的适应性解读。宽严相济是我国当前的基本刑事政策，

以往对其基本内涵的解读是，根据经济社会的发展和治安形势的变化，尤其是根据犯罪的具体情况，实行区别对待，做到该宽则宽，当严则严。这一理解主要是对刑罚配置严厉程度的指导，显然并没有对轻微刑事犯罪、一般刑事犯罪和重罪的区别加以充分考虑，也没有将非刑罚处罚考虑在内。适应于轻微刑事犯罪刑罚处遇的科学化，笔者认为应当为宽严相济刑事政策赋予新的内涵：严以规范，宽以处遇。

所谓“严以规范”，是指违反刑法规范的行为均应受到否定性评价，避免选择性执法、纸面服刑等有害现实；所谓“宽以处遇”，则是指犯罪人的处遇措施选择不应当过度依赖刑罚和严厉的附随后果配置，而应当根据犯罪、犯罪人的情况增加非刑罚措施的适用，以减少社会排斥效果，为犯罪人的社会复归留下充足空间。

（作者系中国政法大学刑事司法学院副院长、教授、博导，中国法学会犯罪学学会副会长，中国法学会刑法学研究会常务理事，中国法学会网络与信息法学研究会常务理事）

LEGISLATION DEVELOPMENT HSPXY 上海法学院 (理论学术编辑部微信平台)

