**犯罪结构变化与少捕慎诉慎押刑事司法政策的贯彻落实**[[1]](#footnote-0)\*

徐彪 陈玉苹 梁风培[[2]](#footnote-1)\*\*

摘 要：随着我国犯罪结构的变化，严重犯罪比例减少，轻罪案件比例增加，新类型犯罪大幅增多。少捕慎诉慎押刑事司法政策的确立，是对社会转型时期犯罪结构变化的积极回应，对逮捕羁押泛化的纠编，对司法理念和社会认识提出了顺势而变的要求。检察机关要持续强化检察职能作用，从办案理念、办案方式、办案规范、配套制度、考核机制等多方面推动和深化司法政策的落地落实。

关键词：少捕慎诉慎押 犯罪结构 逮捕 轻罪案件

2021年4月，中央全面依法治国委员会把坚持少捕慎诉慎押刑事司法政策写入年度工作要点。“少捕慎诉慎押”从司法理念上升为党和国家的刑事司法政策，是贯彻习近平法治思想、推进全面依法治国的必然要求，也是推进刑事司法改革发展、助推国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。[[3]](#footnote-2)当前，我国犯罪结构发生了很大的变化，传统的抢劫、杀人、放火等严重刑事犯罪比例大幅下降，随着刑法处罚圈的扩张，一些危险性相对较小的微罪犯罪率正在上升。“构罪即捕”“构罪即诉”“一押到底”的传统办案模式与国家法治发展进程、刑事犯罪结构变化已不相适应。因此，少捕慎诉慎押刑事司法政策的确立，体现了国家保障被追诉人不受任意逮捕和羁押的决心，体现了刚柔并济推动犯罪治理的司法要求，决定着刑事法治化的进程。

一、刑事犯罪结构之变化与趋势

近年来，我国刑事案件犯罪结构发生了明显变化。2020年、2021年最高检工作报告显示，1999年至2019年，全国检察机关起诉严重暴力犯罪从16.2万人降至6万人，平均下降4.8%，被判处3年有期徒刑以上刑罚的占比从45.4%下降至21.3%，被判处不满3年有期徒刑及以下刑罚案件，从2000年占53.9%升至2020年的77.4%。“醉驾”取代盗窃成为刑事追诉第一犯罪，犯罪轻刑化趋势明显。以发案量较高的G省[[4]](#footnote-3)为例，2019年、2020年，G省被判处3年有期徒刑以上刑罚的占比分别为16.17%和19.32%，低于全国水平。F市[[5]](#footnote-4)是G省省辖地级市，该市检察机关刑事案件受案数近年来在G省排名第四、第五位，2019年、2020年起诉的刑事案件中，被判处3年有期徒刑以上刑罚的占比分别为9.25%和11.38%，低于全国及全省水平。再以刑事案件受案数长期居F市前两位的S区检察院为例，经历着同样的犯罪结构与犯罪态势变化。

（一）刑事案件总体上升，重罪、重刑案件逐年下降

2005年至2021年，S区检察院受理审查起诉人数总体呈逐年递增趋势。其中，2005年至2011年，每年受理审查起诉人数在4000人以下，2012年起逐年大幅上升，2012年至2015年受理审查起诉人数从4968人逐年上升至7723人，其后每年受理审查起诉人数均在6000人以上，与此同时，审结严重暴力犯罪[[6]](#footnote-5)从699人降至126人，年平均下降5.1%。2010年至2021年，被判处3年有期徒刑以上刑罚的占比从26.6%下降至5.3%，被判处不满3年有期徒刑及以下刑罚的占比从73.3%上升至94.7%。

（二）犯罪案件结构总体稳定，轻罪案件占主要部分

2011年至2021年期间，S区检察院受理审查起诉刑事案件结构总体稳定，期间有明显转折变化。其中，侵犯财产罪案件、妨害社会管理秩序罪案件稳居每年受案数前3位，而2015年起侵犯公民人身权利、民主权利罪案件不再占据受案数前3位，取而代之的第三位类罪案件是危害公共安全罪案件，其中九成以上为危险驾驶罪案件。具体罪名上，2011年至2021年间连续10年位列受案数前10位的罪名包括危险驾驶罪、盗窃罪、诈骗罪、开设赌场罪、故意伤害罪。2017年起至2021年，抢劫罪不再位列该院刑事受案前10位，取而代之的是部分破环社会主义市场经济秩序罪案件，如非法经营罪、虚开增值税专用发票罪等。

（三）新类型犯罪案件比例大幅上升

随着经济社会管理秩序的从严规范，新类型犯罪增多。2011年醉驾入刑以来，“醉驾”逐渐取代盗窃成为刑事追诉第一犯罪，2011年至2021年，S区检察院受理审查起诉的危险驾驶罪案件占刑事案件受案总数比值从2.7%上升至57.4%，2016年起，危险驾驶罪案件办理数每年均位居该院全年办理刑事案件数首位。[[7]](#footnote-6)

二、“少捕慎诉慎押”对犯罪结构变化的现实回应

从全国到地方再到基层检察机关的刑事犯罪数据看，犯罪结构呈现出由中重罪结构向轻罪结构转变的态势，重罪案件占比持续下降，轻罪案件不断增多。少捕慎诉慎押刑事司法政策的确立，是对社会转型时期国家法治改革以及轻罪立法推进引起的犯罪结构系列变化的回应，也是对犯罪结构轻罪化态势下审前羁押比例仍处高位的纠偏，对司法理念和社会认识提出了顺势而变的导向和要求。

（一）对轻罪治理的现实回应

面对社会转型，我国刑法修正中不断增设罪名，犯罪圈扩大成为不可避免的趋势。虽然犯罪圈越来越大，但从总体看刑罚严厉性在下降，判处重刑的越来越少，轻刑化的比例越来越大。检察机关基于公共利益保护被赋予诉权，应着力消除积极刑法观念下微罪扩张的随附性负面后果，拓展审查起诉的不起诉在去微罪附随性后果泛化上的积极功效。[[8]](#footnote-7)少捕慎诉慎押刑事司法政策体现了对社会治理的刚柔并济，充分考验检察官的价值判断、法律适用、政策把握和社会矛盾化解能力。

（二）对逮捕羁押泛化的纠编

随着严重暴力犯罪的减少、重罪占比的持续下降，刑事案件审前羁押率呈逐年下降的趋势，但较高的审前羁押率仍相对凸显。据统计，近年我国刑事诉讼中提请逮捕案件批捕率近80%,审前羁押人数超过60%，且轻罪案件占比高。[[9]](#footnote-8)从重罪案件的下降与逮捕羁押的高位如此一低一高的现实对比看，大量轻罪人员被羁押，显然与逮捕羁押措施的制度定位相偏离。少捕慎诉慎押刑事司法政策的推进落实，对于严格把控逮捕条件、实质化、规范化、常态化开展羁押必要性审查以及准确及时变更羁押强制措施提出了更高的要求。

（三）对社会理念的更新与引领

少捕慎诉慎押刑事司法政策，是刑事司法适应新时代社会主要矛盾变化、人民群众法治新需求和犯罪结构变化的体现，在宽严相济刑事政策指导下要求坚持司法精准化、人权保障法治化以及社会矛盾化解的最优化。在刑事司法领域，少捕慎诉慎押否定“构罪即捕”“一押到底”“构罪即诉”的理念和做法，并提出了转变的明确要求。在社会场域，少捕慎诉慎押刑事司法政策的贯彻落实，正与宽严相济刑事政策、认罪认罚从宽制度共同产生叠加效能，通过发挥犯罪改造、犯罪预防的作用，逐步改变将“少捕慎诉慎押”等同于“不捕不诉不押”的社会认识偏差。

三、少捕慎诉慎押刑事司法政策之落实

（一）持续更新司法理念

贯彻落实少捕慎诉慎押刑事司法政策，检察人员应持续更新司法理念，通过审慎把握逮捕、起诉标准，减少审前羁押，最大限度维护诉讼当事人合法权益。一是以逮捕司法属性的明晰，带动逮捕、羁押措施适用慎之又慎。要严格遵循实质性审查要求，对呈捕案件进行全面的事实审、法律审、逮捕必要性审查。在“捕诉一体”的办案机制下，根据《刑事诉讼法》第九十五条的规定[[10]](#footnote-9)，将逮捕后的羁押必要性审查细化为具体制度加以落实，实现全流程跟进。二是以检察理念的更新、检察履职的完善，带动侦查理念、侦查模式的转变。要强化对物证、书证等证据的审查认定，弱化口供在证据审查中的地位，促进侦查机关的侦查理念及侦查模式从“抓人破案”到“证据定案”、从“由供到证”到“由证到供”的转变。同时，明确社会危险性审查的标准，引导公安机关在侦查阶段及时收集犯罪嫌疑人是否具有逮捕社会危险性、羁押必要性证据，并做好是否需要逮捕的分析，主动分流出不捕直诉案件。

（二）正向推动社会观念更新

在强调秩序、安全等诉讼价值的国家，少捕慎诉慎押非一朝一夕之功。除了办案人员需要培养现代司法理念以外，更需要全社会的理解和支持。[[11]](#footnote-10)当前法治理念、宽严相济刑事政策、少捕慎诉慎押刑事司法政策，正通过立法、司法途径在全社会范围内传递，但尤其需要在个案办理中推动改变社会层面对于少捕慎诉慎押的认识偏差。一是落实不捕不诉案件听证制度。对经审查拟作不捕处理且需进一步核实评估犯罪嫌疑人是否具有社会危险性的案件，以及在事实认定、法律适用、案件处理等方面存在较大争议或有重大社会影响的拟不起诉案件开展听证，以制度落实保障司法公正。二是用好认罪认罚从宽制度，积极促进赔偿谅解，帮助被害人及时获得赔偿，减少社会对抗，修复社会关系。三是建立轻刑案件赔偿保证金制度。针对少数被害人高价索赔及缠访闹访的问题，浙江省检察院与省高院、省公安厅、省司法厅联合制定轻微刑事案件赔偿保证金制度，对风险防控、矛盾化解、强制措施适用、刑事和解及审理判决等进行一揽子制度安排[[12]](#footnote-11)，值得学习借鉴。

（三）明确逮捕标准及替代措施的适用

司法实务中对于采取非羁押措施存在的疑虑，主要在于社会危险性审查把握困难以及非羁押强制措施的执行不完善，需要从标准的确定和措施的完善上入手加以解决。一是对人身危险性评估进行量化。《人民检察院刑事诉讼规则》和《人民检察院办理羁押必要性审查案件规定（试行）》对“社会危险性”进行了一定的明确，具体到个案还需要对犯罪嫌疑人个人情况、案件性质、犯罪情节、案发后认罪认罚态度、社会关系修复等方面进行综合评定。近年来，部分检察机关探索通过建立审查批捕阶段社会危险性量化评估机制、开发非羁押审查系统等做法值得学习借鉴。二是深层次改进、完善取保候审制度及取保候审等非羁押强制措施的执行方式。可借助新技术的运用、监控设备的应用、跨区域执行协助、社会力量支持等方式，加强对非羁押强制措施执行的监管。对于脱保行为实行分级惩戒，必要时撤销取保候审，变更强制措施为监视居住或逮捕。同时，建议立法上对脱保行为进行规制，明确将犯罪嫌疑人、被告人脱保情节作为从重处罚情节在案件判决中予以体现，解决脱保违法成本过低的问题。

（四）依法合理运用不起诉权

当前的司法实践中，不起诉权仍然存在不敢用、不愿用、不会用以及不当适用的现象。[[13]](#footnote-12)而在犯罪结构发生变化，轻罪、微罪逐渐增加的形势下，合理运用不起诉权尤其重要。对此，需要明确情节轻微不起诉的法定标准。除《刑事诉讼法》第一百七十七条第二款对酌定不起诉的条件进行概括性规定外，相关司法解释、规范性文件对部分罪名、犯罪类型酌定不起诉的标准也进行了规定，常见罪名如盗窃、诈骗、抢夺、寻衅滋事、信用卡诈骗等，新类型犯罪如涉虚假诉讼犯罪、帮助信息网络犯罪等，办案中应针对案件类型、涉罪人员主体类型加以区分，把握标准，全面考虑起诉的必要性。此外，应在充分遵循立法精神的前提下，准确把握刑事司法政策，实现不起诉的程序价值和社会治理功能。如在未成年人犯罪案件中用好酌定不起诉、附条件不起诉，积极帮助涉罪未成年人复归社会；办理涉民营企业犯罪案件，对于情节轻微、认罪认罚、真诚悔过的涉案民营企业和民营企业家，积极推动涉案企业合规整改，在法律允许的范围内依法作出不起诉决定，帮助涉案民企重新回归市场，稳就业、保民生。

（五）构建科学完善的考核机制

少捕慎诉慎押刑事司法政策的落实对检察官提出了降低诉前羁押率和减少轻微犯罪起诉率等新要求，案件办理如何才能做到案结事了、经得起业务考核、时间、历史和法律的考验成为了检察官需要直面的多重压力。对此，检察机关需要在完善不捕不诉和羁押必要性审查工作机制以及相关配套机制的基础上，完善相关业务考核机制。一是细化社会危险性审查标准、羁押必要性审查标准、轻微刑事案件不起诉标准，为检察官作不捕、变更或建议变更强制措施、作出相对不起诉决定提供明确依据。二是充分重视办案质量、效率、效果的评价考核，通过不断调整完善检察官业绩考评指标，引导检察官更新刑事司法理念、明确案件审查要求，深层次改变现象背后的社会危险性标准虚置、羁押必要性审查形式化、审查起诉分流意识和机制欠缺等问题。三是探索建立检察人员依法履职免责制度。细化检察人员在相关业务工作上的免责范围，客观评价案件办理质量，摆脱理念上机械主义、唯结果论的片面认定，以科学完善的考核机制解决司法实践中对轻罪案件不捕不诉非羁押存在疑虑的问题。

1. \* 本文发表于《中国检察官》2022年10月第19期（总第397期） [↑](#footnote-ref-0)
2. \*\* 徐彪：佛山市禅城区人民检察院检察长、三级高级检察官；陈玉苹：佛山市顺德区人民检察院二级检察官；梁风培：清华大学刑事诉讼法学博士研究生。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 侯映雪、满宁：《陈国庆在贯彻少捕慎诉慎押刑事司法政策暨有关文件征求意见研讨会上强调　更新理念深化协作破解难题　共同落实少捕慎诉慎押》，最高人民检察院网https://www.spp.gov.cn/zdgz/202110/t20211017\_532335.shtml，最后访问日期：2021年12月1日。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 根据最高检于2020年6月2日发布的《2019年全国检察机关主要办案数据》，G省为刑事犯罪发案量较高的地区之一。 [↑](#footnote-ref-3)
5. F市是G省省辖地级市，常住人口960多万人；S区是F市五个行政辖区之一，常住人口320多万人。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 该处统计严重暴力犯罪主要包括：故意杀人罪、抢劫罪、放火罪、爆炸罪、绑架罪、强奸罪。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 上述数据来源于S区检察院历年工作报告以及相关工作调研所得。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 梁云宝：《积极刑法观视野下微罪扩张的后果及应对》，载《政治与法律》，2021年第7期。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 蒋安杰：《数据说话：少捕慎诉慎押刑事司法政策落实一年间》，载澎湃新闻https://m.thepaper.cn/newsDetail\_forward\_17399796，最后访问时间2022年6月1日。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 《刑事诉讼法》第九十五条：“犯罪嫌疑人、被告人被逮捕后，人民检察院仍应当对羁押的必要性进行审查。对不需要继续羁押的，应当建议予以释放或者变更强制措施。” [↑](#footnote-ref-9)
11. 韩旭：《“少捕慎诉慎押”彰显人权保障精神》，载正义网http://news.jcrb.com/jsxw/2021/202107/t20210721\_2300598.html，访问日期2021.9.13。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 阮家华：《“少捕慎诉”谦抑善治》，载《浙江人大》2019.2.3，第39页至第41页。 [↑](#footnote-ref-11)
13. 童建明：《论不起诉权的合理适用》，载《中国刑事法杂志》，2019年第4期。 [↑](#footnote-ref-12)