# 构建轻罪治理体系，治罪与治理并重

专访最高检检委会副部级专职委员、第一检察厅厅长苗生明：构建轻罪治理体系，治罪与治理并重

轻罪大幅上升，重罪大幅下降。近年来，我国刑事犯罪结构发生重大变化。轻罪治理成为关乎法治建设、社会治理的时代命题。

当前，检察机关在轻罪治理方面已做出哪些探索？取得怎样的成效？从长远来看，轻罪治理还有哪些问题有待解决？全国两会期间，记者专访最高人民检察院检察委员会副部级专职委员、第一检察厅厅长苗生明。

轻罪案件大幅上升，成为犯罪治理的主要对象

新京报：《2023—2027年检察改革工作规划》提出，构建治罪与治理并重的轻罪治理体系。构建这一体系的时代背景是什么？目的是什么？

苗生明：轻罪治理越来越引起重视，是我国刑事法治发展的必然。近年来，我国犯罪结构发生深刻变化，判处三年有期徒刑以下刑罚的案件占比从1999年的不到55%上升至近年来的85%以上。轻罪案件大幅上升，成为犯罪治理的主要对象，这是刑事司法的客观实际和时代背景。

党的二十大强调“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，研究轻微刑事案件出罪入罪标准，促进构建治罪与治理并重的轻罪治理体系。

轻罪案件直接关系社会治理尤其是基层治理。显然，加强轻罪治理也是国家治理体系和治理能力现代化的客观要求。构建完善中国特色的轻罪治理体系，推动刑事诉讼模式向更有利于国家治理现代化的方向转型，是包括检察机关在内的执法司法机关及社会各方面需要共同面对、回应的时代课题。

新京报：我们该如何理解轻罪治理“体系”？为何要“治罪与治理并重”？

苗生明：构建中国特色轻罪治理体系，必须坚持系统思维，统筹推进，突出体系性，既要关注轻罪的刑事立法、刑罚适用、附随后果、犯罪记录制度等刑事实体问题，也要研究轻罪案件的程序分流、认罪认罚协商机制、证明标准、轻罪转处后的配套保障机制等刑事程序问题，还要研判畅通行刑衔接，推进诉源治理的创新举措。

打击是治罪的基本方式。我国传统治罪模式强调从严打击犯罪，忽视对犯罪原因的分析和对滋生犯罪环境的治理。司法实践中存在的“重打击、轻治理”现象，不仅造成治理越来越困难，还带来了不少打击“副产品”。尤其对于人身危险性低、主观恶性小的轻微刑事案件，过于强调打击只会带来更多的衍生案件及矛盾。

因此，要准确把握罪与非罪、违法与犯罪界限，依法慎重使用刑事打击手段，防止出现“重打击轻预防”。坚持治罪与治理并重，目的在于促进少发生案件、不发生案件，老百姓打赢了官司是高兴，不涉案、天下无讼才是幸福。

积极推动全面准确贯彻宽严相济刑事政策

新京报：在构建轻罪治理体系过程中，最高检做了哪些工作和探索？取得怎样的成果？

苗生明：总体来看，近年来，全国司法机关包括检察机关主动适应犯罪治理新形势，在推进轻罪治理实践中积累了一些经验。特别是，检察机关将轻罪治理作为积极参与社会治理的重要切入点和着力点。

比如，最高检积极推动全面准确贯彻宽严相济刑事政策，对轻微犯罪落实依法少捕慎诉慎押的具体工作要求，刑事案件不捕率从2019年的22%上升至2023年的41%，不诉率从2019年的10%上升至2023年的26%；持续推动全面适用认罪认罚从宽制度，并带动一系列主要面向轻罪的政策理念和制度机制创新；印发人民检察院羁押听证办法，会同公安部印发关于羁押必要性审查、评估工作规定，部署开展社会危险性量化评估试点，指导各地运用数字监管方式提升非羁押强制措施适用效果；制定关于依法妥善办理轻伤害案件的指导意见等规范，发布典型案例，指导基层一线通过办案化解矛盾、促进治理。

办理轻微刑事案件依法少捕慎诉慎押指导性意见正在研究中

新京报：应对轻罪化趋势，我国逐步确立完善了宽严相济刑事政策，这在轻罪治理中起到怎样的作用？

苗生明：宽严相济是我国基本刑事政策。新中国成立后，我国刑事政策发展演变大致经历了三个阶段：一是惩办与宽大相结合刑事政策。这是新中国成立后很长一个时期的基本刑事政策，既强调对一切犯罪分子必须严肃依法惩处，也强调要根据犯罪不同情形，实行区别对待。

二是依法从重从快的“严打”刑事政策。改革开放初期，社会处于转型期，刑事案件发案率急剧增多，重大恶性案件时有发生，为扭转社会治安形势，维护社会稳定，主要针对严重暴力犯罪从严打击的“严打”刑事政策被正式提出。

三是新世纪初期，在党中央提出构建和谐社会背景下确立了宽严相济刑事政策。根据犯罪的具体情况，区分案件性质、情节和对社会的危害程度，做到该宽则宽，当严则严，宽严有度，罚当其罪。总体看，我国刑事政策大多数情况下都重视对犯罪行为的区别对待，即便单方面强调“从严”的“严打”政策，起初主要针对严重暴力犯罪和其他重大犯罪。只是在执行中，这一政策理念被扩大到几乎所有犯罪，当然也包括轻罪，导致实践中不分情节轻重，构罪即捕、构罪即诉的倾向。

应当说，伴随我国轻罪化趋势，宽严相济刑事政策对于轻微犯罪也逐步趋向于宽缓，为轻罪治理提供了刑事政策指引。比如，对于轻微犯罪案件以及其他具有法定从轻、减轻处罚情节的犯罪嫌疑人，特别是社会危害较轻的初犯、偶犯、过失犯、未成年犯，一般应当体现轻缓的政策导向。

当然，宽严相济绝不是一味从宽，少捕慎诉慎押更不是“不捕不诉不押”。对严重危害国家安全、公共安全犯罪，严重暴力犯罪，涉黑涉恶犯罪，残害妇女、儿童、老年人、残疾人等弱势群体，主观恶性大、情节恶劣的犯罪，必须落实当严则严，依法追诉、从重惩处；对于虽然罪行较轻，但情节恶劣、人身危险性大的犯罪嫌疑人、被告人，也要体现从严精神，依法予以追诉。

当前，最高检正立足宽严相济刑事政策，会同有关部门研究办理轻微刑事案件依法少捕慎诉慎押的指导性意见，把依法少捕慎诉慎押作为办理轻微刑事案件的具体工作要求，进一步规范其适用范围、标准和程序。

现行刑法中不存在轻罪和重罪的区分

新京报：对于“轻罪”的界定，目前我国采用怎样的标准？界定标准的不同对于轻罪治理有何影响？

苗生明：相对于具有轻罪和重罪区分传统的大陆法系和普通法系国家而言，我国刑法并没有区分轻罪和重罪传统，现行刑法中也不存在轻罪和重罪的区分。

目前我国关于轻罪和重罪概念是由学界界定或者实务上区分的，并不存在法定标准，相对较为一致的观点是把法定刑为3年以下有期徒刑或者管制、拘役的犯罪界定为轻罪。

个人认为，以法定刑为标准区分重罪与轻罪具有合理性，也便于司法实践中掌握。而且从长远看，我国立法上还是应当区分轻罪与重罪，通过犯罪分层，适用不同的刑事诉讼程序与处理方式，以提高诉讼效率；同时从刑事政策角度，区分轻罪与重罪也有利于对犯罪进行分类、分层治理，更好地实现预防犯罪。

完善违法与犯罪梯次治理模式

新京报：对于构建轻罪治理体系，目前有哪些基本思路？

苗生明：轻罪治理的基本思路是认真贯彻落实习近平总书记关于“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病”要求，坚持运用新时代“枫桥经验”，深化落实宽严相济刑事政策，强调治罪与治理并重。

具体到司法实践中，在实体上，依法准确把握罪与非罪、违法与犯罪界限，借鉴醉驾治理经验，加强对当前发案量大或者不捕不诉率高的一些轻微犯罪，如帮助信息网络犯罪活动，掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益，非法捕捞水产品，非法狩猎等入罪标准和犯罪治理研究，完善违法与犯罪梯次治理模式，增进社会和谐稳定因素。

在程序上，完善轻微犯罪案件快速办理机制，实现轻罪案件又好又快办理。针对近年来检察机关依法依政策对微罪不起诉案件数量大、增幅快，尤其需要落实相应的民事、行政责任追究，健全完善行刑反向衔接机制，做到对行为人情节轻微的，刑责可免，但民事、行政法律责任必究。

在政策理念上，全面准确落实宽严相济刑事政策，把依法少捕慎诉慎押作为办理轻微犯罪案件的具体工作要求，进一步明确其适用范围、标准和程序。

在犯罪治理和社会治理上，坚持和发展新时代“枫桥经验”，充分发挥司法定分止争、化解矛盾、维护公平正义的作用，在检察办案各环节推进矛盾纠纷法治化实质性化解，做到案结事了人和。

新京报：长远来看，从入罪、出罪到犯罪前科制度，是否需要做出调整，以更好适应轻罪治理体系建设？

苗生明：从司法实践情况看，确实存在将一般违法、行政违法行为拔高认定为犯罪问题，反映出对轻微犯罪入罪标准把握不严、出罪机制不健全等问题。特别是，当前轻微犯罪群体越来越庞大，犯罪后不仅要承受刑罚的不利后果，还要承担严重附随后果，如在就业、入学、入伍，甚至子女成长等方面均会产生一系列不利影响。这一现状不仅影响犯罪人再次融入社会，也会影响家庭和睦、社会和谐。

接下来，在轻罪治理中，一方面应当遵循我国违法与犯罪分层追责与二元制裁模式，依法准确把握轻罪入罪标准；另一方面要畅通出罪渠道。当前，需要重点梳理评估实践中关于轻罪罪名入罪标准把握是否适当问题，推动修改或者进一步明确部分罪名的追诉标准，避免不应作为犯罪评价的案件进入刑事诉讼程序。

此外，完善轻罪治理体系还涉及犯罪前科制度以及相关附随后果问题，对于后者如何适应犯罪结构变化，体现罪责自负原则精神，有不少专家学者在研究推动，社会各界也有呼声，应当纳入完善轻罪治理体系一并考虑。

新京报2024-03-08