

# 贯彻落实少捕慎诉慎押刑事司法政策 最高检在重庆研讨会上释放强烈信号

□ 本报记者 蒋安杰

10月15日,最高人民法院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在重庆举行,最高人民法院党组成员、副院长陈国庆出席会议并讲话。最高检、最高法、公安部、国家安全部有关人员,四川大学教授龙智、西南政法大学诉讼法与司法改革研究中心主任孙永等12名专家学者参加研讨。重庆市人民检察院党组书记、检察长贺恒扬,西南政法大学副校长唐力出席并致辞,最高人民法院第一检察厅厅长苗生明主持。

改革开放以来,我国社会长期稳定,社会治安状况明显好转,刑事犯罪结构也发生了重大变化。“案件更多、治安更好的背后,是犯罪数据的‘一升一降’。”陈国庆介绍说。据统计,20年间,我国重罪案件占比已从1999年的19.6%下降至2019年的2.7%,八类严重暴力犯罪自2009年以来呈现“十连降”。与之相比较,判处三年有期徒刑以下刑罚的人数占比从1999年的54.6%上升至78.7%,特别是最高刑只有拘役的醉驾案件,占比达到近20%。

陈国庆表示,这些案件的犯罪嫌疑人社会危险性通常较低,主观恶性小,以往那种“构罪即捕”“有罪必诉”“一押到底”的传统办案模式已不能适应时代发展和社会需要。“随着指纹、DNA、视频侦查等刑事侦查技术手段的普及应用,口供证据地位下降,现在对犯罪嫌疑人不羁押也不影响案件办理,这使得刑事司法对逮捕、羁押、追诉的依赖性大大降低。”陈国庆谈到,“借助信息化手段,比如‘电子手铐’跟踪定位,现在非羁押条件下保证诉讼进行也不再是难事。”

办案方式更文明,刑罚适用更审慎,人

□ 本报记者 王春  
□ 本报通讯员 王倩

## 温州文成法院二十天建成八十六个「共享法庭」

过去建设一家法庭,从规划到建成再到运行,至少需要18个月,而如今,浙江省温州市文成县人民法院仅用时20天,便设立运行86个“共享法庭”站点。

10月14日,文成法院举行第一批“共享法庭”启动仪式暨大出镇“共享法庭”揭牌仪式。此次设立运行的86个“共享法庭”站点中,镇级17个、村级67个、院本部1个、行业组织1个,实现“共享法庭”镇级覆盖率达100%,村级覆盖率达27.46%。

文成法院院长章禾舟介绍道:“能在如此短的时间内,推动86家‘共享法庭’建制上线运行,得益于我院多年来推行的员额法官进乡村机制。”

据了解,文成法院运用该院员额法官进乡村机制的深厚基础,借助数字化改革的东风,推动建设“共享法庭”为服务基层的有效支撑点,不断深化员额法官进乡村参与基层治理模式,将30名员额法官从线下服务的“主体”转变为线上平台“管理员”,打造具有文成地域特色的“共享法庭”模式。

“前几天才听人说我们这里也要有‘共享法庭’了,没想到这么快就能用上,不用赶到70公里之外的外地法院开庭,真是方便快捷。”一起行政案件被告代理人律师严平斌感叹道。

86家“共享法庭”迅速建成的背后,是文成县“共享法庭”建设运行工作领导小组的全面发力。在推动“共享法庭”建设过程中,3个“法官进乡村”工作小组,90余名干警全员参与、分工协作,在全县全面开展排摸、对接等工作。

为方便群众参与诉讼活动,文成法院将浙江解纷码、移动微法院和该院自主研发的“乡村法官”全部集成在“共享法庭”,实现多个应用“一网集成”。同时在百度地图、腾讯地图等软件,实现“共享法庭”定位标识的“线上查询”,让偏远山区的群众在“家门口”就能跨越、便捷、规范参加在线调解、庭审,大大节省诉讼用时和经济成本。据悉10月底,文成法院还将上线58家“共享法庭”,至2022年上半年实现文成县“共享法庭”全域覆盖。

民群众对新时代司法办案期待更高。近年来,我国经济发展、社会稳定、司法进步,基层治理水平持续提升,这也为少捕慎诉慎押刑事司法政策落地生根提供了支撑土壤。山东、江苏、河南等地司法实践的有益探索表明,降低逮捕率、羁押率是大势所趋。仅以重庆市为例,贺恒扬介绍说,2019年以来,重庆市检察机关刑事犯罪案件呈现“两升一降”的良好态势,即不捕率、不诉率总体呈上升趋势,诉前羁押率呈下降趋势,其中不捕率从2019年的24.7%上升为今年的25.9%;不诉率从2019年的11.1%上升为今年的19%,诉前羁押率从2019年的58.8%下降为今年的54.6%,捕后轻刑率、公安机关对不捕不诉案件复议复核率等指标持续向好。

### 本年度需研究推进的重大改革举措

今年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,依法推进非羁押强制措施适用”列入2021年工作要点,作为本年度需研究推进的重大改革举措。应该说,少捕、慎诉、慎押是检察机关一直以来,特别是近些年提倡的司法理念和工作方向,指引着检察机关的审查逮捕、审查起诉、羁押必要性审查等多项工作的开展,也取得了一定成效。

陈国庆指出,党中央将少捕慎诉慎押正式确立为我国刑事司法政策,写入了工作要点,并就推进非羁押强制措施适用问题进行专项部署,而且确立了两高三部协同配合、共同推进的方式,这是立足当前、着眼长远的重要决策,是从政治上、全局上、战略上的全面考量,是改变长期以来羁押、追诉的司法惯性,推进刑事司法发展的重要举措,必将对我国刑事司法产生重大而深远的影响。

研讨会上,苗生明就两高三部共同起草的贯彻少捕慎诉慎押刑事司法政策有关文件作简要说明。“少捕慎诉慎押刑事司法政策要求,在强制措施适用上应当回归保障刑事诉讼的功能定位,捕与不捕、押与不押应当坚持法定条件,并以保障诉讼的必要性为标准;同时要以政策为指导依法行使检察裁量权,充分考量起诉必要性落实‘慎诉’要求。”苗生明表示。

与会专家学者围绕其重要意义、理论难点、具体适用、前沿探索等方面展开深入研讨,并提出一系列针对性意见建议——鲜明体现保护民营经济和科技创新的政策倾向,规范非羁押强制措施的适用标准,探索运用逮捕社会危险性量化评估工具,发挥辩护制度在少捕慎诉慎押中的作用……

### 学者:不能认为“逮捕就是从宽”

龙智表示,贯彻少捕慎诉慎押刑事司法政策,制定一个各刑事司法机关共同推进非羁押强制措施适用的规范十分必要、十分重要、十分及时。当前在刑事诉讼中大力推进非羁押强制措施适用,对于落实司法人权保障,实现我国刑事诉讼现代化,具有重大意义,落实的关键,在于执法意识和意识的转变,包括破除“有罪推定”意识、“构罪即捕”意识和“羁押惩罚”意识和“以捕代侦”意识。

孙永认为,少捕慎诉慎押刑事司法政策并没有案件范围的限制,不宜因为案件涉嫌的犯罪轻重而在“少”和“慎”的运用上实行区别对待。刑事强制措施的问题应当充分体现“未经人民法院依法判决不得确定有罪”原则,法定原则和比例原则,但不宜提“宽严相济”原则,因为对一个犯罪嫌疑人、被告人,是逮捕还是取保,根本依据取决于

其逃避和妨碍刑事诉讼的社会危险性大小,这种危险性大,采取取保候审等措施不足防止就逮捕,否则就取保或者具保释放。在强制措施适用方面不存在宽严相济的问题,不能认为“逮捕就是从宽”。

### 执法司法办案要创新治理借势求变

贯彻落实少捕慎诉慎押,执法司法办案要创新治理,借势求变,是研讨会的诸多共识之一。比如,如何在犯罪嫌疑人非羁押状态下办案?非羁押强制措施执行过程中,如何实现有效监控?还应该看到,在公众法治意识层面,认为不羁押就没事了、无罪了的偏差观念仍然存在,全社会理念的转变尚需时日。

“全新模式下,这对检察机关做优刑事检察,参与社会治理提出了更高要求。”唐力表示,西南政法大学将依托刑事检察研究中心深化校地合作,聚焦少捕慎诉慎押刑事司法政策推出更多学术成果。

苗生明认为,捕、诉、押贯穿刑事诉讼全过程,有赖于侦诉审一体统筹,配合制约,因此贯彻少捕慎诉慎押刑事司法政策,要坚持系统思维。

“司法实践中,不起诉条件把握不准的问题较为普遍,建议进一步细化其适用条件和程序规定。”贺恒扬建议,应当注重少捕慎诉慎押刑事司法政策与认罪认罚从宽制度适用的衔接,体现实体与程序之间的协调平衡。

“最大限度吸纳专家学者和社会各界意见建议,集思广益形成最优方案。”陈国庆表示,希望理论界和实务界共同努力、同向推进,进一步更新理念、廓清理论,深化协作、破解难题,共同贯彻落实好少捕慎诉慎押刑事司法政策。



受冷空气影响,10月15日,安徽省舒城县迎来大范围降雨,舒城县公安局交警大队二中队执勤民警冒雨提前到达辖区中、小学护学岗位置,在学生上学、放学的高峰时段指挥疏导交通,确保雨天条件下辖区各学校门口及周边道路交通秩序井然。

本报通讯员 王可海 摄

### 上接第一版

2020年9月1日起施行的《保障中小企业款项支付条例》让机关、事业单位、大型企业“花式”拖欠中小企业账款再行不通,条例坚持问题导向,运用法律手段解决中小企业的烦心事,给中小企业注入强心剂。这部条例的出台,是行政立法工作助力国家经济社会发展、人民安居乐业的一个缩影。

“立法工作永无止境,哪怕搞了一辈子立法的人都不敢掉以轻心。”从学法、用法,到成为一名立法人,安宁和他的同事们一道,用“立法梦”守护“中国梦”。他所在的司法部立法二局,主要负责工业、国资、财税、金融、贸易、投资、市场监管等经济领域立法,以及相关经济政策的法律审核。近年来,按照党中央、国务院部署,立法二局承办了反垄断法、外商投资法、个人所得税法等一批事关企业“账本子”和老百姓“钱袋子”的重点立法项目。

在多年的立法实践中,安宁对如何做好立法工作有着自己的体会:“第一条就是坚持党的领导,否则什么名堂也搞不出来;第二要有高度的责任感,肯吃苦、肯奉献,能做极其艰苦的调研分析,能够独立思考、审慎下笔;第三是不主观、不僵化,相信群众创造历史的伟力,到生活中去认真观

察和体会。”

### 广泛调查研究凝聚各方面共识

“我们搞国企国资的立法,就得到车间里、搞安全生产法,就得上矿去,广泛听取工人的意见,这样出来的法才能接地气。”安宁说。

具体到一部法律法规的制定、修改、废止、解释,安宁认为要用好两件利器:“一件是调查研究。法律既然是党和人民的意志,要符合群众的利益,就得拜群众为师,到基层、到一线去调查研究。如果坐在办公室里闭门造车,立法肯定搞不好。比如,立法二局的同事们起草优化营商环境条例,在很短的时间里,征求了37个协会商会和15个民主党派中央的意见,召开17场专题座谈会,听取150家内外资企业、50个城市的分管市领导、50位人大代表和政协委员以及美国、欧盟、日本等驻华商会的意见。另一件是凝聚各方面共识。我们常说‘千人千面’,一部法律怎么规定,每个人的想法都不一样,但法律是要一锤定音的,要寻找最大公约数,努力找到各方面的平衡点和与法律法规的结合点。”

安宁参与的立法项目小到身边的网络购

## 用“立法梦”守护“中国梦”

物、快递行业管理,大到国家经济改革、对外开放等领域,涉及的范围很广泛。在参与的众多立法项目中,让他印象最深的是外商投资法。

“这部法律在新时期对外开放中非常关键,同时,它的立法周期长、复杂程度高,在我国立法中非常典型。凝聚各方面共识,寻找最大公约数的利器,这时候就派上了用场。我们认真学习党中央相关决策,反复征求各个部门、地方、企业、协会、学者的意见,最后准确落实了‘准入前国民待遇加负面清单管理模式’,这是一部带有里程碑性质的立法,既对改革开放前40年的外资管理经验作了系统集成,又为新时期外商投资的基本制度打开了法律空间。”安宁说,外商投资法在十三届全国人民代表大会第二次会议审议时,获得高票通过。“在整个立法过程中,我们能清晰感受到党中央对高水平对外开放、营造法治化营商环境的决心坚定不移。我自己也感觉融入到了大局中,非常自豪。”

立法是集体作业,不是个人作品,安宁认为立法者都把团队和梯队看得很重。“现在队伍里80后、90后都是骨干,把那种‘拼命干,要干好’的传统传承下来了,平时扎扎

## 最高检联合证监会公安部开展专项执法行动 形成合力从严高效打击证券违法犯罪

本报讯 记者张昊 记者日前从最高人民法院了解到,近日,最高检联合证监会、公安部开展打击证券违法犯罪专项执法行动,集中查办19起重大典型案件。目前,相关调查、侦查、审查起诉工作已经全面展开,部分重点案件已取得重要突破。

为贯彻落实中办、国办印发的《关于依法从严打击证券违法活动的意见》,最高检成立驻证监会检察室,开展本次联合执法专项行动,是驻会检察室强化行政执法与刑事司法协作配合的重要举措。

记者了解到,此次查办的19起案件中,检察机关在办的有7起,包括两起财务造假案件和15起操纵证券市场案件。上述案件犯罪情节严重、市场影响重大,有的是涉案上市公司及其主管人员通过虚增交易事项、虚增营业收入和利润等手段进行财务造假,违规披露,不

披露重要信息;有的是犯罪嫌疑人通过集中资金优势、信息优势、持股优势,利用连续买卖、自买自卖、对倒拉抬等多种方式操纵证券、期货市场,严重损害上市公司和投资者利益,严重影响资本市场秩序,危害金融稳定和经济安全,必须依法从严打击。

近年来,检察机关高度重视依法从严打击证券犯罪,一直保持高压打击态势,依法维护资本市场秩序。联合执法专项行动重在“发挥合力”,各级检察机关将深化与证监部门、公安机关的协作配合,凝聚工作合力,驻会检察室将以此次联合执法专项行动为契机,充分发挥“驻”的优势,有效利用新平台、新途径,形成高效打击证券违法活动合力。相关检察机关也将加大办案力度,确保案件质量,效率和效果,努力把案子办成示范指导案件,对犯罪分子形成有力震慑。

## 平安人物

□ 本报记者 马竞 周青刚

“我们要努力让人民群众感受到公平正义,所有司法机关都要紧紧围绕这个目标来改进工作……”

在河北省固安县人民法院柳泉人民法庭庭长冯国生的办公桌上,放着一本《党史学习教育笔记》。写完上面这段话后,笔记再无续篇。

7月2日晚,冯国生在法庭值班期间突发疾病,抢救无效不幸离世,生命永远定格在55岁。踩着泥泞走访现场,顶着烈日化解纠纷,废寝忘食调解释疑……25载法院生涯,冯国生始终扎根基层,在民事审判岗位上躬身耕耘、服务百姓。

“冯国生是为群众办实事的典型代表,他用生命践行着一名法官司法为民的初心使命,他是社会主义法治在基层的传播者,是司法民主在基层的推动者,是司法专业化和大众化融合的实践者。”廊坊市中级人民法院党组书记、院长马大壮近日接受《法治日报》记者采访时说。

1996年1月,冯国生调入固安县法院工作,历任该院助理审判员、审判员、民一庭副庭长、交通庭副庭长、民四庭副庭长、柳泉人民法庭庭长。

“我拉土的土堆下面还有别人的土,这账没法算。”一年夏天,一名买家从村里拉土,拉完后却要赖账不认账,卖家来到柳泉法庭起诉。

受理案件后,冯国生发现,双方都认可买卖事实,只是数量上有差距。雨过天晴后,他就骑着摩托车来到拉土的地里,太阳越来越毒,脚下的土地泥泞不堪,冯国生干脆脱下鞋子,卷起裤腿,蹚着没过膝盖的稀泥丈量起来。他确定了10个高低测点,又划出七八个几何图形,最终得出精准的土方数。法院依据丈量结果作出判决,双方心悦诚服,没有提出任何异议。

28年前,固安县柳泉镇某村委会将一块土地承包给村民吕某。几年后,吕某外出打工,将土地转包给村民苗某。如今土地面临征占赔偿,吕某和苗某争执不下,村委会调解不成向柳泉法庭求助。冯国生往村里跑了好几趟,向双方释法说理,最终双方心服口服,达成和解。一位业主以开发商没有办理不动产登记为由,将其诉至柳泉法庭,要求退房退款。开发商又以该业主未及时办理收房手续,补交收房尾款为由提出反诉,冯国生带领团队积极调解,双方终于达成和解协议。

不到一个月,冯国生接连调解成功这两起案件,而这正是他工作的常态。

长期扎根一线的冯国生深知百姓疾苦,为减轻群众诉累,促进多元解纷,他积极参与基层社会治理,扎实开展创建“无诉讼乡村”活动,积极推进“老曹调解室”品牌创建,带领法庭干警和人民调解员探索出“法庭指导、镇村领导牵头、专职调解员主导、涉讼镇村调解员参与”的联动调解机制,促进矛盾纠纷就地化解,实现小事不出村、大事不出乡、矛盾不上交,群众都真心地说:“冯法官是咱乡家里人。”

柳泉法庭是固安法院的窗口单位,2018年至2020年共受理案件470件,其中2020年收案130件,结案128件,结案率98.46%。然而,柳泉法庭办案团队中只有冯国生一名员额法官,他既管审判又管庭务,担子都压在他的肩上。

因工作表现突出,冯国生被固安法院评为审判业务标兵和先进个人,被廊坊中院记个人三等功,成为有名的调解能手和办案能手,赢得群众交口称赞。

为给弟弟治病,冯国生卖掉了农村的老宅,妻子又下岗,县城里唯一的住房拆迁后还没回迁,一家三口只能住在岳父的房子里。

7月2日上午,结束为期5天的封闭培训,一直惦记着工作的冯国生把行李往家里一放,便匆匆赶到法庭。下午下班后,冯国生留下值班。多日不见丈夫的妻子带着饺子来到法庭看望,热乎乎的饺子渐渐变凉,忙于撰写判决书和解答当事人法律咨询的冯国生却无暇去吃。

当晚23时30分许,冯国生准备上床休息,不料竟一头扑倒在床边,脸色变得青紫,大口喘起粗气,双腿也僵直起来。“我太累了,就是想歇会儿……”看到妻子万分焦急,冯国生还宽慰了几句。妻子拨打120后,冯国生被迅速送往医院,最终抢救无效不幸离世。

结合政法队伍教育整顿和“我为群众办实事”实践活动,廊坊中院在全市法院系统掀起开展冯国生学习的活动。

国徽摆在面前的时候,听到身边的朋友对这些法律法规有认同感的时候,所有的付出都成了满满的幸福感。”

如今,在生活中习以为常的快递,在2009年修改邮政法之前,尚是一个新兴行业,没有取得合法地位。“通过邮政法修改,把实践中的问题反映到法律中,解决了非邮政快递企业的法律性质问题,之后我国快递业发展一日千里。2017年接着起草快递暂行条例,我们还派了立法人员蹲点调研,跟快递员一同吃饭,一同派件,共谋促进快递发展的实招。有快递公司跟我说,法律让我们从‘黑快递’变成一匹‘黑马’,我们从心里相信法律。”安宁以此为例告诉记者,“大家都说法律是国之重器,它更是国之公器。既要与国家的事业、社会管理、发展方向同频共振,又要给老百姓带去实实在在的获得感、幸福感、安全感。如果法律的天平在立法环节就开始倾斜,在实施中肯定会走样、跑偏,那老百姓就不可能信仰法律。”

“如果用一句话来概括新时代对立法工作的基本要求,那就是‘努力打造立法精品,实现良法善治’。”安宁说,“在新的赶考路上,立法人如一如既往努力奔跑,为构建新发展格局提供立法服务,让每一个企业都能获得法治保障,让每一名公民都生活得更美好。”

## 「冯法官是咱乡家里人」 追忆河北固安县法院柳泉法庭庭长冯国生