

平安特稿

# 轻罪案件数量上升，如何标本兼治

## 检察机关坚持轻罪案件治罪与治理并重

□ 本报记者 董凡超

法与时转则治，治与世宜则有功。近年来，我国犯罪结构发生深刻变化——全国检察机关起诉严重暴力犯罪从1999年162万人下降至2023年61万人，占比从25.1%下降至3.6%。与此同时，判处三年有期徒刑以下刑罚的轻罪案件占比从1999年的54.4%上升至2023年的82.3%。这意味着，轻罪案件数量大幅上升，成为犯罪治理的主要对象。

作为实现国家治理体系和治理能力现代化的重要参与者和促进保障力量，最高人民检察院党组提出，检察机关要适应刑事犯罪结构变化，重视和加强轻罪治理体系的理论研究和司法实践探索。

如何协调治罪与治理的关系？检察机关在推动完善轻罪治理体系探索实践中形成了哪些经验成果？带着这些问题，《法治日报》记者近日采访了多地检察机关。

### 简案快办提质增效

“从抽血化验，到律师见证签署认罪认罚具结书，再到开庭，只用了5天时间，既提高了司法效率，也减轻了被告人的诉累。”在江苏省无锡市新吴区人民检察院前不久举办的“保障律师执业权利”检察开放日活动上，律师代表们对该院轻罪治理机制赞不绝口。

去年5月，新吴区检察院联合当地法院、公安机关、司法行政机关，出台了《关于加强轻罪治理助推“善治新吴”社会治理现代化的实施意见》，依托检察监督与协作配合办公室，构建以预防犯罪为核心，犯罪分层治理为手段的智能化“一站式”轻罪治理中心，实现对轻微刑事案件“一站式”介入、受案、起诉、审判。

“去年以来，我院公诉案件速裁程序适用率达52.96%，其中，危险驾驶、交通肇事、故意伤害、盗窃等轻罪案件速裁程序适用率达74.25%，认罪认罚率达91.58%，有效打通‘简案快办’最后一公里。”新吴区检察院第一检察部主任王瑞说。

推进轻罪治理现代化是一项长期复杂的系统工程，涉及面广，政策性强，不能靠检察机关“一家独奏”，而要“多家联合”携手推进。

实践中，各地检察机关积极争取党委政法委的领导和支持，强化各执法司法机关之间的协作配合，通过联合调研、联席会议、共同发布典型案例等形式凝聚思想共识，统一执法司法理念和标准尺度，形成协同推进轻罪治理现代化的整体合力。

在江苏江阴，检察机关建立了由地方党委牵头、执法司法机关协同推进少捕慎诉慎押刑事司法政策落实落地的区域性工作机制；湖北荆门、十堰等地检察机关依托检察监督与协作配合办公室，协同推广非羁押人员电子监管平台、电子手环“云监管”等电子监管措施，为非羁押监管提供科技支撑。

在江苏江阴，检察机关与公安局、法院、司法局于2023年8月初联合成立“一站式”轻罪治理中心，形成了一个集轻罪治理、实践基地、新型犯罪研究中心于一体的矩阵，蹚出了一条治罪和治理兼容并重的社会治理新路径。据该院有关负责人介绍，2023年以来，江阴市人民检察院“简易+速裁”程序适用率达87.19%，刑事案件平均办理时长缩短44.6%。

### 技术赋能溯源治理

“根据‘轻罪热力地图’显示，该区域酒驾人员较多，大队安排人员开展集中普法宣讲，有效预防酒驾案件发生，进一步提升道路交通安全水平。”提起新吴区检察院研发的“轻罪热力地图”，新吴区公安分局交警大队的民警们连连点赞。

工作中，新吴区检察院研发“轻罪热力地图”，依托数字平台智能提取诉讼文书，就危险驾驶、盗窃等罪名研发可视化的犯罪动态热力地图，推进溯源治理，并接通市场监管管理、生态环境等20余家单位的行政执法数据，做实行刑衔接。

以危险驾驶犯罪为试运行样本，平台能够提取犯罪主体、多发区域、行驶路线、行驶时长等要素划定“红热区域”，针对酒驾多发地，加强道路监管，开展酒驾劝阻、普法教育；针对犯罪主体特征，送法进企业、进驾校、进社区；针对行驶道路，设置安全标语，提醒标识，多维度综合治理，提高犯罪预防精准性、及时性、有效性。

如今，大数据正深刻改变着人们的生产、生活、学习方式。随着这项新技术在司法领域的应用愈发广泛，轻罪治理机制与数字检察相结合的实践成果如雨后春笋竞相涌现。

北京市海淀区人民检察院研发“轻罪治理图鉴”监督模型，分析了11类常见多发轻罪案件的犯罪特点和监督方向，提取作案方式、犯罪数额等130余项数据要素进行碰撞分析，找出异常数据；引入电子地图，异常数据集中案发地一目了然。根据模型推送的异常数据线索进行重点调查，开展犯罪治理。

四川省成都市金牛区人民法院搭建侦查违法大数据监督平台，对盗窃、危险驾驶等轻罪案件的侦查违法点进行系统性、类型化梳理，明确要求逐案逐条勾选，实现清单化精准监督。该院建立刑事司法“小专项”监督工作机制，先后开展“立案监督”“纠正漏捕漏诉”等专项监督活动。

### 践行公益“将功补过”

多位受访办案检察官认为，不同于重罪案件，轻微罪本身危害较小、罪责更轻，犯罪人认罪悔过可能性较大，再次犯罪概率偏低，重新融入社会较快，社会关系较好修复，因而，对轻微罪应采用符合其特点的特殊策略、治理方式和体制机制。

贵州省正安县人民检察院在办理一起案件时，成功引导轻罪案件犯罪嫌疑人王某悔罪认错，通过自愿参与公益服务，在义工协会的指导下连续五天走上街头参与“文明交通劝导”“交通安全宣传”活动，累计提供公益服务达40余小时。

该院在刑事案件办理中积极引入多元矛盾化解机制，建立了以办案人员为主导，多部门和其他人员共同参与的刑事犯罪争议调解机制，充分引入专业调解资源和基层治理资源，协同司法行政部门储备专业调解人员52名，并对有赔偿意愿且能提供足额赔偿的嫌疑人提供了赔偿金提存保管服务，更好更快促进刑事和解，在修复社会关系的前提下对相关行为人作出相对宽缓的处理。

家住湖北省襄阳市的小肖因涉嫌掩饰、隐瞒犯罪所得被移送至襄阳高新技术产业开发区人民检察院审查起诉，其间，小肖自愿选择参加社会公益服务。

在检察官指导下，小肖关注了“襄阳高新检察”微信公众号，打开“社会公益服务”界面，输入自己的身份证号和密码直接进入了公益服务“云监管”平台。

“我是做家电维修的，没想到平台上还有与我专业特长对口的岗位。”小肖看到平台上的各类告知书、承诺书、公益服务联系函、服务证明等一应俱全，深感方便快捷。

因为觉得是件不光彩的事情，小肖做公益服务时总戴着口罩遮挡面部，害怕遇到熟人，他只希望能按要求完成服务时长争取从轻处理。

“小伙子，你能帮我看看这个电视怎么看不到画面了？”社区独居老人李大爷习惯性地向穿红马甲的人寻求帮助，解决好大爷的问题后，在其感激的笑容中，小肖第一次摘下口罩，留下通讯方式并表态以后有需要还可以找他。

“我每次登录手机打卡后，平台就会自动生成公益服务时长，40个小时过得真快。”小肖在平台上传完心得体会，平台通过发送消息提醒他40小时的社会公益服务已经结束。随后，检察机关在平台上根据社区评价、日常考核，依照法定程序对其作出了不起诉决定。在检察机关作出不起诉决定后，小肖主动依法向社区申请成为长期志愿者，继续参加社会公益服务，在他看来这是在“将功补过”。

为做好不起诉的“后半篇文章”，襄阳市检察机关探索开展“不起诉+社会公益服务”，即对适用认罪认罚从宽制度拟作相对不起诉的案件，根据犯罪嫌疑人涉嫌犯罪的事实、性质、社会危害性及可能判处刑罚等情况，在对其作出相对不起诉决定前，建议其到案发地、居住地等自愿开展社会公益服务。

“公益服务‘云监管’平台的设立初衷，不仅是实现对嫌疑人全方位监管，更是想消减他们回归社会的阻力。”办案检察官介绍，相较于传统的线下签字打卡，一部手机、一个平台相当于给这些嫌疑人穿上了一件抹去身份的“隐形衣”，让他们能够以平常心，在服务帮助他人中体会到价值感和获得感。

□ 周光权

随着新时代我国社会主要矛盾变化和刑事犯罪结构变化，轻罪治理成为关乎国家长治久安、关乎法治建设和国家治理大局的时代命题。各地检察机关以落实少捕慎诉慎押刑事司法政策，提升认罪认罚案件办理质效、推进涉案企业合规改革，深化溯源治理为抓手，在推进轻罪治理现代化中强化检察担当，对新征程上检察机关推进轻罪治理现代化、完善中国特色轻罪治理模式进行了路径展望。

近年来，刑法在修改过程中大幅度拓宽处罚领域，对新增罪名的刑罚设置尽可能轻缓化。具体而言，增设了大量包含危险驾驶罪、代替考试罪、危险作业罪等在内的轻罪；增设了如高空抛物罪、妨害安全驾驶罪等维护民众安全感的罪名；今年3月起施行的刑法修正案（十二）还修改了非法经营同类营业罪、为亲友非法牟利罪和徇私舞弊低价折股、出售公司、企业资产罪，赋予刑法保护民营企业财产的功能。此外，2023年12月出台的《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》，意在建立一种行刑衔接、案件快速办理与综合治理、源头治理机制，同样回应了轻罪治理现代化的需求。

犯罪是违反规范进而侵害法益的行为，刑罚的目的是避免未来再发生违反规范，进而侵害法益的情形。基于这种犯罪和刑罚理念，国家对轻罪的处罚，是通过量刑展望性地、积极地抑止犯罪，以恢复公众对于规范的信心，维护规范的效力，进而全面保护法益。同时，为了实现积极一般预防目的之下的正当处罚，应当由责任刑确定处罚上限，考虑回顾性的处罚，以展示社会正义；同时将这种回顾性的非难传达给行为人（特别预防）。而轻罪的责任刑本来就不应该很高，通过判处轻刑就能够实现社会正义，因此，在对轻罪的被告人判处刑罚时，就需要同时顾及特别预防问题，要给予被告人及时回归社会的机会，而对被告人适用短期自由刑，对于其重新回归社会设置了很大障碍，且增加了再犯风险。

罪责刑相适应原则是具有宪法位阶的刑法基本原则，其与宪法上比例原则的要求相契合，即运用刑罚的合法性在于对一般预防的追求。在此过程中，应当遵循罪人再教育原则等限制。按照上述要求，对于轻罪的量刑需要优先考虑犯罪过程中出现的、与违法的分量有关的意义上影响责任刑从而决定刑罚上限的情节。被告人的刑期一定有一个“天花板”，不可以往上无限累加，该情节能够发挥量刑约束功能，满足责任主义的要求。因此，对于被告人违法行为对应的刑期是3年以下有期徒刑的，只能在责任刑之下考虑基准刑，不应考虑“顶格判刑”的理据。此外，对于“犯罪人的个别性情节”，不能作为可以突破责任刑上限的因素来考虑，既然是犯罪人的个别化的情节，就应该是量刑时需要例外考虑的，而不是决定刑罚的一般性因素，其只能在刑罚上限范围内上下调节由“犯罪人的过程性情节”所推导出来的责任刑，从而对最终的宣告刑给予一定程度的影响。

基于上述考虑，轻罪治理的策略应逐步调整：对于大量轻罪，可以由检察机关作不起诉处理；对于进入审判环节的案件，尽可能判处3年以下有期徒刑并同时宣告缓刑；除此之外，可以通过单处罚金、免于刑事处罚来处理轻罪案件，从而大幅度减少对罪犯的监禁，在轻罪治理中落实宽严相济刑事政策。

作者系清华大学法学院院长  
本报记者董凡超整理

## 持续推动完善中国特色轻罪治理体系



平安影像

图① 6月4日，江西省九江市公安局八里湖新区分局联合辖区学校开展禁毒宣传教育活动。  
本报通讯员 游建栋 摄

图② 6月4日，贵州省赤水市公安局组织民警走进辖区学校，通过讲解禁毒知识等，引导学生珍爱生命，远离毒品。  
本报通讯员 王长青 摄



## 感知民意让不满意变“真满意”

### 合肥公安建设民意中心促执法效能提升

□ 本报记者 范天娇  
□ 本报通讯员 王华进 仰孝应

“您反映的情况我们会如实记录，及时反馈到相关单位进行处理……”在安徽省合肥市公安局民意中心大厅内，接线员针对群众的不满意评价有条不紊地开展电话回访。

从群众不满意的地方改起，把不满意变成“真满意”。合肥市公安局民意中心自2021年成立以来，通过建立运行全量收集、闭环办理、跟踪督办、研判会商工作机制，全面汇聚涉警诉求，有效助推问题前端化解、制度优化完善。三年来，该中心共发送评警短信798万条，回访群众131万余人次，接听群众来电1.9万件，开展电话调查283万人次，累计收集、解决各类群众诉求18.7万件，民意综合满意度连续三年稳步提升。

### 构建民意征集体系

合肥市公安局民意中心隶属合肥市公安局警务督察支队，是合肥市公安局重点打造的五大中心（应急处突、要素管控、调查研究、事故预防、执法与民意等五大中心）之一。

该中心主动开展信评不满意评价电话回访，常态化开展“人工+智能”群众调查，开通6611010民意热线，接入110投诉

等渠道收集民意诉求，形成民意数据库。

“为及时高效解决群众各类诉求，我们构建‘市局—分局（警种）—所队’三级民意运行体系，市局层面成立民意中心，各分局、警种建立20个民意分中心，配备专职民警、辅警，实体化运行，各基层所队设置民意室或民意岗，由教导员具体负责。”合肥市公安局警务督察支队支队长张志宏说。

据介绍，合肥市公安局民意中心负责全局民意诉求的统一征集、流转督办、考核评价、研判通报。分局局民意分中心负责工单的签收、流转、审核，本单位重点工单的直办。警种部门民意分中心在做好本单位工单的同时，还要发挥条线监督指导作用，对疑难复杂投诉的办理等提供警种支撑和专业评判。基层所队负责对一般性、轻微类的投诉工单进行反馈，做好群众工作，对不实诉求发起申诉。

“针对各单位反馈情况，民意中心会再次逐条进行统一的二次电话回访核实，听取群众意见建议，掌握整改效果。”合肥市公安局民意中心负责人丁晓岚说。

### 推动类案专项治理

“我跟楼上邻居已经达成了赔偿协议，事情终于解决了。”在合肥市公安局民意中心第二次进行电话回访时，市民张女士对

民警联动工作给出了满意评价。

因邻居家中漏水导致家中墙面受损，张女士向邻居索赔不成，报警也没能解决矛盾，心里很着急。合肥市公安局民意中心在回访了解情况后，第一时间将意见反馈给属地单位，并全程跟踪派出所工作。经社区民警牵头街道、物业多次组织调解，最终调解成功，双方就赔偿金额达成共识。

解决、解释、解气，是合肥市公安局民意中心熟练运用的“三解”工作法。对群众、企业不满意评价、投诉等事项，由民意中心先通过电话沟通、解释答疑，消除误解；未能化解的，再以“电子工单”形式下发至主责单位，进行二次整改化解。

“若是经过两次化解后仍未能办结的，会被作为市局‘四级多警’接访事项，推送各单位主要领导接访化解，2023年最终化解率达到98.5%。”丁晓岚说。

合肥市公安局民意中心不止于个案化解，还与各警种部门建立定期会商机制，从民意数据中梳理出涉及社会综治、交通管理、民生服务等方面的问题，推动开展专项治理78次，实现由个案向类案、由办理向治理转变。

### 倒逼制度优化规范

临近开学季，购买新建小区商品房

却不能及时入户，影响适龄儿童上学怎么办？

一度困扰家长的问题，如今已经得到解决。研判后，合肥市公安局民意中心推动治安部门出台新建小区备案手续“容缺受理”措施。之后，合肥市公安局正式下发文件，在全市推广实施。

以民意为导向，合肥市公安局民意中心通过主动收集、专项调查发现的问题，倒逼制度优化完善，助推警务机制改革。“我们对给出‘不满意、不安全’评价的群众，点对点开展电话调查，梳理出5类243个具体问题，全部督促整改，完善出台接处警、受立案、队伍管理等方面各项制度10余项。”张志宏说。

合肥市公安局民意中心还从投诉、问责、表扬等维度，构建单位、民警、辅警的民意“画像”，为市局选人用人、立功受奖、提拔任用等提供民意参考，为教育培训部门开展针对性教育培训工作提供指导方向。

“下一步，我们将依托警体一体化平台建设，实现数据汇聚一平台，举报投诉一键查、研判分析一键搜、智能预警一图表，从而做全民意感知范围，做强民意专项调查，做精民意研判分析，进一步引领倒逼警务效能提升升级。”合肥市公安局警务督察支队支队长周文说。

## 平安观点

□ 刘洁

## 以法治之力守护劳动者权益

今年是我国劳动法颁布三十周年。1994年7月5日，劳动法经八届全国人大常委会第八次会议表决通过，时至今日，对劳动者权益给予法律上的保护，像一条红线一样贯穿于我国法治进程之中。

劳动者是经济社会发展的重要推动力量，他们通过付出辛勤的劳动，为社会创造了巨大的价值。保护劳动者的合法权益，在调整劳动关系、建立和维护适应社会主义市场经济的劳动制度，促进经济发展和社会进步等方面具有重要意义。

近年来，为维护广大劳动者合法权益，政法机关充分运用各种履职方式，高效办好每一个案件，解决劳动者急难愁盼问题。最高人民法院立足和延伸司法职能，加强审判指导，发布《关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（一）》及涉劳动争议典型案例等，多措并举落实我国劳动用工和社会保障制度，推动审判工作及溯源治理不断取得新成效；最高人民检察院联合全国总工会印发《关于协同推进运用“一函两书”制度保障劳动者权益工作的通知》，开展“检护民生”专项行动，明确将“积极参与根治欠薪专项行动，加强对民事、行政审判和执行活动的法律监督，依法惩治恶意欠薪犯罪”列为重点工作。

随着人类社会逐步进入信息化时代，人工智能、大数据、云计算等新技术新应用快速发展，催生了诸多新的经济模式和就业形态。在新就业形态之下，劳动者的工作自由度、自主性空前提高，与之相对应的，传统劳动关系模式和管理规范被打破，劳动者权益保护的内涵也在呼唤与时俱进。

司法部高度重视新就业形态劳动者权益保障工作：一方面，扩大法律援助知晓度和覆盖面，指导地方将新就业形态劳动者作为法律援助的重点群体，将确认劳动关系纳入法律援助事项范围，引导劳动者依法理性维权；另一方面，建立法律援助异地协作机制，降低新就业形态劳动者异地维权成本，提高援助服务质效。今年1月，司法部等部门联合印发《关于加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的通知》，探索构建新就业形态劳动纠纷一站式多元联合调解工作模式，做好各类调解衔接联动工作，合力化解新就业形态劳动纠纷，服务平台经济规范健康发展，维护劳动关系和谐与社会稳定。

保护劳动者合法权益不仅事关个人的生存与尊严，也关系到我国经济高质量发展和国家长治久安，只有提供更全面的法治保障，才能源源不断增强劳动者的获得感幸福感安全感，让光荣属于劳动者，幸福属于劳动者。