

轻罪领域侦查监督与协作配合机制研究

高悦, 张晶

北京市朝阳区人民检察院, 北京

收稿日期: 2024年6月7日; 录用日期: 2024年7月2日; 发布日期: 2024年7月12日

摘要

近年来, 轻重罪案件的结构比在发生变化, 重罪持续下降, 轻罪持续上升。犯罪分层治理不但能为司法机关研判社会治安形势、靶向施治提供更有针对性的案例基础, 也顺应了溯源治理等现代化法治理念的发展要求。面对构建轻罪治理现代化体系的时代要求, 更需要检警两家抛弃原有打击犯罪为主的刑事司法理念, 进一步认清趋势、统一认识, 以理念变革为先导, 依托侦查监督与协作配合机制不断加强沟通, 凝聚司法共识, 推动执法司法理念在不同案件办理阶段的顺畅衔接。

关键词

侦查监督与协作配合, 轻微刑事案件, 检察工作现代化, 检警协作

Research on Investigation Supervision and Cooperation Mechanism in the Field of Misdemeanors

Yue Gao, Jing Zhang

People's Procuratorate of Chaoyang District of Beijing Municipality, Beijing

Received: Jun. 7th, 2024; accepted: Jul. 2nd, 2024; published: Jul. 12th, 2024

Abstract

In recent years, the structure of both serious and minor offenses has been changing, with serious crimes continuing to decline and minor crimes continuing to rise. Crime stratified governance not only provides a more targeted case basis for judicial organs to assess the social security situation and targeted treatment, but also conforms to the development requirements of modern legal concepts such as source tracing governance. In the face of the era's demand for building a modern system of governance for minor crimes, it is even more necessary for the procuratorial and police

organs to abandon their original criminal justice concept of primarily fighting crimes and further recognize the trend and unify their understanding, with the conceptual transformation as the leading force, relying on the Investigation supervision and cooperation mechanism to continuously enhance communication and consolidate judicial consensus, thus promoting the smooth connection of law enforcement and judicial concepts in different stages of case handling.

Keywords

Investigation Supervision and Cooperation Mechanism, Minor Criminal Case, Modernization of Procuratorial Work, Cooperation between Procuratorial and Police Organs

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

最高检、公安部联合出台《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》后,健全完善侦查监督与协作配合机制被写入《“十四五”平安中国建设规划》,作为长效机制不断推进落实。2024年1月召开的全国检察长会议强调,刑事检察要推动构建完善以证据为中心的刑事指控体系、中国特色轻罪治理体系、刑事诉讼制约监督体系等“三个体系”。侦查监督与协作配合机制契合“三个体系”构建要求,特别是在提升轻罪刑事案件证据质量、开展监督制约、完善行刑衔接等方面均能起到明显的促进推动作用。随着轻罪治理体系构建、大数据法律监督、律师权利保障等工作的不断强化,轻微刑事案件亟需进一步加强侦查监督与协作配合机制,以适应检察工作现代化的要求。

2. 区分轻微刑事案件的必要性

(一) 轻微犯罪占比不断提升,轻罪治理体系构建在即

最高检在2020年的工作报告中就曾提到“二十年间重罪持续下降、轻罪持续上升”的犯罪结构变化。2024年3月的最高人民检察院工作报告中再次指出,2023年全国检察机关对犯罪情节轻微,依法不需要判处刑法或者免除刑罚的,决定不起诉49.8万人,同比分别上升22.5%和12.6%，“轻罪数量持续增长、占比持续上升”。根据2023年最高检发布的相关数据,全国检察机关2018年至2022年共起诉827.3万人,比前五年上升12%;其中起诉严重暴力犯罪和涉枪涉爆、毒品犯罪81.4万人,比前五年下降31.7%;判处三年有期徒刑以上刑罚比例从1999年的45.4%降至2023年1至9月的17.2% [1]。数据显示,我国刑事案件呈现出起诉人数整体上升,严重暴力犯罪人数下降,轻微犯罪人数占比不断扩大的犯罪结构变化趋势,体现出轻微刑事犯罪已经成为新时代犯罪治理的主要对象。面对犯罪轻刑化趋势,最高检《2023~2027年检察改革工作规划》提出要“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。”2023年6月召开的全国检察机关普通犯罪检察工作会议上也将“中国特色轻罪治理体系”作为推动构建的“三个体系”之一作出重要工作部署。在司法实践及顶层设计的不断推动下,如何构建具有中国特色的轻罪治理体系成为了理论界和实务界的热点课题。

(二) 对轻重犯罪分层治理更顺应中国式法治现代化理念要求

犯罪分层治理不但能为司法机关研判社会治安形势、靶向施治提供更有针对性的案例基础,也顺应了溯源治理等现代化法治理念的发展要求。在现有刑事诉讼程序中已存在案件分层处理的相关规定,比

如我国《刑事诉讼法》第 214 条第一款规定了基层人民法院管辖的案件可以适用简易程序审判的三个条件, 包括“被告人承认自己所犯罪行, 对指控的犯罪事实没有异议”; 《刑事诉讼法》第 222 条第一款规定了可以适用速裁程序的四个条件, 包括“被告人认罪认罚”。通过上述法条可以看出, “被告人认罪”是分流普通程序与简易程序的基础; 在简易程序范围内, “被告人认罪”又是分流简易程序与速裁程序的基础。刑事诉讼程序以被告人认罪、认罚为区分点, 形成了普通程序、简易程序、速裁程序分层衔接的刑事诉讼体系。除按不同程序设置将案件分流外, 轻重罪分层在犯罪预防、司法人力资源分配等方面也起到了引导作用。

(三) 以判处“三年有期徒刑”作为轻重罪的分水岭渐成共识

2016 年两高三部联合出台《关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的办法》, 确定了基层人民法院管辖的“可能判处三年有期徒刑以下刑罚”的案件可以适用速裁程序, 2018 年修订刑事诉讼法时将该项规定予以了吸收确认。2020 年最高检工作报告、2023 年最高检案管办负责人就 1 至 9 月全国检察机关主要办案数据答记者问时, 均对被告人“被判处三年有期徒刑以上刑罚”的占比情况进行了分析。由此可见, 在已公布出台的规范、文件中曾多次以“三年有期徒刑”为界对刑事案件进行分类分析, 以“判处三年以下有期徒刑”作为轻罪案件的划分标准逐渐在司法实践中形成了共识。只是从不同的分析角度来看, 有时会以宣告刑进行区分, 有时会以法定刑进行区分, 但这并不影响对轻罪概念的理解。

(四) 轻微刑事案件的处理模式具有自身特点

从 1979 年刑法到 1997 年刑法, 一直到此后的十一个刑法修正案, 我国刑法始终处在扩张之中, 这里的扩张包括了罪名的扩张, 而罪名的扩张又主要是轻罪的扩张^[2]。随着危险驾驶罪、妨害安全驾驶罪、高空抛物罪等轻罪罪名的增设, 我国刑事法网呈现出不断严密趋势。最高检公布的数据显示, 2023 年 1 至 9 月, 全国检察机关不起诉 41.1 万人, 不诉率 25.8%, 其中对情节轻微、危害不大的犯罪嫌疑人不起诉 36 万人, 占全部不起诉人数的约 87%。这说明我国检察机关对于轻罪案件并不是“一诉了之”, 而是结合犯罪嫌疑人主观目的、社会危害后果、刑事和解及认罪认罚情况等, 充分考量刑事处罚的必要性, 对于社会关系已经得到修复, 犯罪嫌疑人真诚悔罪, 再犯可能性不大的, 妥善适用宽严相济刑事政策进行处理。检察机关作出相对不起诉处理的案件, 对犯罪嫌疑人也并不是“一放了之”, “不刑”不等于“不罚”, 检察机关会依托反向行刑衔接机制将线索移送行政机关, 由行政机关对违法人员予以行政处罚。整体看来, 司法机关对轻罪案件的处理体现出严而不厉、宽而不纵的特点, 在实践中已经逐渐形成区别于重罪案件的, 相互衔接、梯次渐进的轻罪案件处理模式。

3. 轻罪领域强化侦查监督与协作配合机制的现实需要

(一) 轻罪发展趋势及治理观念更需要形成检警共识

随着刑法修正案的出台及社会治安形势、生活方式的变革, 轻罪罪名及案发数量均有所增加。新形势下轻罪案件的办理有别于以往重打击的执法思路, 更加强调对社会关系的修复、经济损失的弥补及类似案件的犯罪预防和社会问题溯源治理。但是公安机关出于维护社会治安层面的考虑, 所设置的内部考核指标大多还是倾向于打击犯罪的角度, 这在一定程度上会造成轻微刑事案件在诉讼流程中的处理理念宽严不一、打击尺度松紧不一。面对构建轻罪治理现代化体系的时代要求, 更需要检警两家抛弃原有打击犯罪为主的刑事司法理念, 进一步认清趋势、统一认识, 以理念变革为先导, 依托侦查监督与协作配合机制不断加强沟通, 凝聚司法共识, 推动执法司法理念在不同案件办理阶段的顺畅衔接。

(二) 轻微刑事案件的提速办理更需要高效的检警协作

除刑事诉讼法规定的速裁程序外, 司法实践不断探索对轻微刑事案件办理进一步提速, 比如“48 小时速

裁程序”，是指刑事立案侦查、起诉、审判等诉讼程序在 48 小时内完成，还有一些地区的司法机关在“48 小时速裁程序”的基础上，建立了轻微刑事案件“一站式”办理中心，指公检法司集中地点办公，减少路途时间，降低流转成本。种种创新机制，目标就是进一步推进案件繁简分流，让轻微刑事案件办理进一步提速，让已经达成刑事和解的双方当事人尽快恢复到正常生活中，减少当事人诉累，同时让司法机关办案人员更好的调配办案精力，提高办案效率。与传统公诉案件办理期限相比，新机制下的轻罪案件办案时长大幅缩短，这对司法机关特别是公安机关和检察机关之间的沟通效率提出了更高的要求，如果不以侦查监督与协作配合机制的高效运行为基础，如此快速充分的公检协作是很难达到的。

(三) 侦监协作机制实质化运行有利于提升轻罪案件执法司法规范化

应勇检察长在 2023 年 9 月陕西调研时指出，推动侦查监督与协作配合办公室实质化、规范化运行，是全面准确落实司法责任制，健全完善刑事诉讼制约监督机制的重要举措。相较于重罪，轻罪案件的办案节奏更需要侦查监督与协作机制的实质化高效运行。对于部分轻罪案件，尤其是涉及罪与非罪的问题，公安机关邀请检察机关及时介入侦查、分析证据，检察机关在引导公安机关侦查取证的同时，同步开展立案监督与侦查活动监督，对可能发生的侦查违法行为给予提示性、预警性监督，使问题消灭于萌芽。依托侦监协作机制的实质化运行，及时发现问题、及时反馈效果，更有利于检察监督职能的有效发挥，有助于提升辖区内刑事案件的执法司法规范化水平。

4. 完善轻罪领域侦查监督与协作配合机制的路径思考

(一) 把握职能边界，持续加强监督制约

1、公检双方应自觉落实制约机制。

我国《刑事诉讼法》第七条规定，人民法院、人民检察院和公安机关进行刑事诉讼，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效的执行法律。第八条规定，人民检察院依法对刑事诉讼实行法律监督。“制约”与“监督”均是对公权力进行有效控制的手段。在刑事诉讼中，以分工为基础的“制约”，与基于授权而履职的“监督”，也都是为了约束、抑制和纠正权力行使的恣意，保证刑事制裁过程中执法司法的公平公正^[3]。公安机关与检察机关加强协作配合的过程，并不意味着对公检两家分工制约和检察机关监督履职的弱化。在轻罪案件诉讼过程中，检察机关应准确把握职能边界，对于公安机关的侦查权、执法权依法监督但不盲目干涉。对于拟作出不批捕、不起诉决定的轻微刑事案件，应充分认识到分工制约对案件处理的程序性作用，在审查的过程中加强与公安机关的沟通，了解公安机关的侦查思路，对于双方就处理意见存在分歧的案件，可以在作出决定前通过召开听证会或公检联席会等形式深入交流，对于罪与非罪等存在争议的，更要充分开展调查研究、释法说理，争取在司法实践中达成共识。

2、检察机关应依法规范履行监督职责。

最高检应勇检察长 2023 年 10 月在青海省调研时强调，侦查监督与协作配合办公室是检察机关与公安机关合力提升执法司法规范化水平的重要制度，要明确职能定位，把工作重心放在加强对公安机关侦查活动特别是立案活动的监督上，寓监督于配合，共同维护司法公平正义。因此，检察官在轻罪案件“简平快”的办理节奏中，不能因节奏快而弱化法律监督工作，而是应该在侦监协作机制实质化运行中更加高效的履行法律监督职能，与公安机关协同解决应当立案而不立案、不应当立案而立案、长期“挂案”等问题；对于存在瑕疵的证据，及时提出纠正意见或要求侦查机关补正；在案件办理过程中，持续对强制措施适用必要性进行审查，对于证据发生变化，自愿认罪认罚、双方已达成刑事和解等经审查不再具有羁押必要性的轻微刑事案件嫌疑人及时变更强制措施。同时也要注意，在开展监督工作过程中，不干涉侦查人员依法办案，不干扰和妨碍侦查活动正常进行。对于检察机关准备提出侦查违法等监督意见的，要开展调查核实，必要时可以书面听取公安机关的取证合法性理由，确保监督效果。

(二) 强化证据核心, 提升轻罪案件质效

1、传导以审判为中心意识, 形成履职合力

党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》, 明确提出“推进以审判为中心的诉讼制度改革”。2016年两高三部联合发布《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》, 旨在改革完善刑事诉讼制度, 充分发挥审判尤其是庭审在查明事实、认定证据等方面的作用, 推动形成“诉讼以审判为中心, 审判以庭审为中心, 庭审以证据为中心”的刑事诉讼格局。检察机关作为出庭举证、质证的亲历者, 应当向侦查机关不断强化高质量侦查取证意识, 以侦查监督与协作配合机制为切入口和突破口, 传导刑事诉讼全流程的纵深思维, 强化检警“刑事大控方”思想共识, 持续形成履职合力, 确保从侦查机关接触证据开始, 便从严、依法固定证据, 以经得起法律检验、历史检验。为适应轻罪案件办理节奏, 对于司法实践中的类案问题, 可以通过制定相关罪名的工作指引固定公检两家在证据收集、认定方面的共识, 降低反复沟通的成本。对于新型、有争议的个案, 公检两家可通过形成常态化轻罪处理专班, 遇到问题时由专人对接, 开展提前介入, 提升工作效率。

2、公安机关快速补证与检察机关自行补充侦查相结合

轻微刑事案件中, 公安机关对犯罪嫌疑人采取取保候审强制措施后向检察机关移送审查起诉的案件占有一定比例, 这类案件案情较为简单, 如果遇到证据问题就退回补充侦查, 反而导致案件办理节奏拖沓, 效率降低, 这就要求承办检察官扭转以往以书面审查为主的工作习惯, 不断提升自身取证意识。2023年3月最高检工作报告显示, 与2018年相比, 2022年自行补充侦查上升264.6倍。实践中, 检察官通过自行前往案发现场了解情况、询问证人、调取证据等方式开展自行补充侦查的比例不断增加, 在办案时间缩短的同时, 证据收集的亲历性使检察官对在案证据有了更深的认识, 将更有利于指控犯罪或释法说理。同时, 对于需要公安机关补充侦查或补证的案件, 在审查起诉阶段可以直接与公安机关办案人员沟通, 及时引导侦查, 要求在较短时间内将证据调取到案, 而不是单纯依赖退补手段开展补充侦查工作。

(三) 加强衔接协作, 共同推进轻罪社会治理

1、坚持繁简分层, 探索现代化多元化案件分流体系

最高检、公安部《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》中规定了检察机关对轻微刑事案件犯罪嫌疑人是否需要提请批准逮捕、移送审查起诉等问题及时提供法律咨询和指导解答, 这表明分流繁简案件本身就是侦查监督与协作配合机制的重要职能之一。除了对重罪、轻罪的区分办理外, 司法实践中已开始对社会危害性不大或矛盾已化解的部分微罪案件探索适用一站式办理模式。此类办案模式主要针对危险驾驶、超市盗窃等案情较为简单、证据材料呈现出类型化的微罪刑事案件, 在犯罪嫌疑人认罪认罚并同意适用速裁程序、全面保障嫌疑人诉讼权利的情况下, 以减少人员、卷宗流转来进一步提升案件办理效率, 通过现代化案件办理理念及智能化办案手段实现刑事司法公正与效率相统一。

2、助推反向行刑衔接, 完善轻罪治理体系

2023年7月, 最高检发布《关于推进行刑双向衔接和违法行为监督 构建检察监督与行政执法衔接制度的意见》, 强调要进一步加强检察机关与行政执法机关衔接配合。对于轻罪案件中部分做不起诉处理的案件, 虽未进行刑事处罚, 但依据相关行政法规应当由公安机关给予治安处罚。严格来说, 这虽然已经不属于侦查监督的范畴, 但是立足现有侦查监督与协作配合机制开展反向行刑衔接工作具有先天优势, 检察机关与公安机关可以基于原有信息共享、案情通报、线索移送等工作机制顺利开展反向衔接工作, 确保涉案人员错当其罚, 有利于促进司法公正, 织密轻罪治理网络。与此同时, 也可以促使公安机关更加关注案件处理结果, 使检警两家对罪与非罪、诉与不诉的证据标准进一步形成共识, 更好的促进轻罪领域治罪与治理相结合。

5. 结语

随着轻微刑事案件占比的不断上升, 构建符合中国特色的轻罪治理体系, 实现司法公正与效率的统一, 已成为司法实践中的迫切需求。在这一背景下, 侦查监督与协作配合机制以其独特的优势, 在轻罪治理中发挥着越来越重要的作用。侦查监督与协作配合机制的实质化运行, 不仅能够强化检警两家的沟通协作, 还能够提升轻罪案件执法司法规范化水平, 为轻罪治理提供坚实的制度保障。我们需要在完善轻罪领域侦查监督与协作配合机制上不断探索创新, 在确保侦查活动的依法进行的同时, 强化证据核心, 提升轻罪案件质效, 这也是我们推动轻罪治理现代化的重要途径。

轻罪治理体系的构建和侦查监督与协作配合机制的强化是相辅相成的。通过不断完善和优化这些机制, 我们可以更好地适应轻微刑事案件不断增多的趋势, 推动刑事司法工作向更高水平迈进, 为实现全面依法治国、建设社会主义现代化国家提供有力的法治保障。

参考文献

- [1] 最高检案管办负责人就 2023 年 1 至 9 月全国检察机关主要办案数据答记者问[EB/OL]. <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202310/25/WS65387f65a310d5acd876bad0.html>, 2024-03-05.
- [2] 陈兴良. 轻罪治理的理论思考[J]. 中国刑事法杂志, 2023(3): 3-18.
- [3] 王志坤, 梁景明. 执法司法制约监督体系中的检察“制约”与“监督”[J]. 北京检察, 2023(6): 10-17.