

少捕慎诉慎押刑事政策的规范适用

于文佳

中国政法大学刑事司法学院，北京

收稿日期：2024年5月30日；录用日期：2024年6月12日；发布日期：2024年7月19日

摘要

“少捕慎诉慎押”是党和国家的刑事司法政策，其提出顺应了我国犯罪结构日渐轻型化的要求，符合刑事司法改革深入发展、革除积弊的需要，适应我国刑事诉讼模式转型的需要。与此同时，科技手段的发展为“少捕慎诉慎押”提供了新的可能性。为了深入贯彻落实这一政策，需要厘清“少捕慎诉慎押”的基本内涵，坚持无罪推定精神和罪刑法定原则，坚持人权保障原则和比例原则，坚持恢复性司法、协商性司法理念。

关键词

少捕慎诉慎押，逮捕，羁押，刑事政策

The Normative Application of the Criminal Policy of Less Arrests, Prudent Prosecution and Prudent Detention

Wenjia Yu

School of Criminal Justice, China University of Political Science and Law, Beijing

Received: May 30th, 2024; accepted: Jun. 12th, 2024; published: Jul. 19th, 2024

Abstract

“Less arrests, more prudent prosecution and more cautious detention” is the criminal justice policy of China, which is in line with the requirements of the increasing lightening of the criminal structure in China, the need for the in-depth development of the criminal justice reform, the need to eliminate the accumulated shortcomings, and the need to adapt to the transformation of the criminal procedure mode in China. At the same time, the development of scientific and technolog-

ical means has provided new possibilities for “less arrests, more cautious prosecutions and more prudent detention”. In order to further implement this policy, it is necessary to clarify the basic connotation of “less arrest, prudent prosecution and prudent detention”, adhere to the spirit of presumption of innocence and the principle of legality of crime and punishment, adhere to the principle of human rights protection and the principle of proportionality, and adhere to the concept of restorative justice and consultative justice.

Keywords

Less Arrest, Prosecution and Detention, Arrest, Detention, Criminal Policy

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

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政策，依法推进非羁押性强制措施适用”作为2021年度研究推进的重大问题和改革举措，“少捕慎诉慎押”这一司法理念由此上升为党和国家的刑事司法政策。为落实少捕慎诉慎押刑事司法政策，我国的检察机关采取了一系列的措施，并取得了较好的效果。有数据显示，少捕慎诉慎押刑事政策得以实施后，诉前羁押率从2018年54.9%降至2022年26.7%，为有司法统计以来最低；不捕率从22.1%升至43.4%，不诉率从7.7%升至26.3%，均为有司法统计以来最高[1]。

少捕慎诉慎押刑事司法政策对于深化司法改革，推进国家治理水平和治理能力现代化，深化落实宽严相济的刑事政策，进一步尊重和保障人权具有重要意义。因此，有必要对少捕慎诉慎押刑事司法政策的相关问题进行梳理，以期有助于这一政策的贯彻实施。

2. 少捕慎诉慎押刑事司法政策的提出背景

(一) 顺应我国犯罪结构日渐轻型化的要求

改革开放以来，随着经济社会的不断发展以及我国国家治理水平和能力的不断提高，法治建设稳步推进，我国社会保持长期稳定，刑事犯罪结构发生重大变化。严重暴力犯罪比例大幅下降、轻罪迅速增加、社会危险性较小的行政犯占多数的形势下，逮捕羁押作为最为严厉的强制措施受到更加严格的限制是势所必然[1]。正如有学者所言：“我国社会进入了新时代，刑事犯罪生态之变化更为我们实施少捕慎诉慎押刑事司法政策提供了客观依据。”[2]与此同时，受到积极刑法观的影响，危险驾驶罪等轻微犯罪入刑代表着“轻罪时代”的到来，信息犯罪、环境犯罪等行政犯涉及的罪名越来越广、涉罪人数越来越多。根据2020年《最高人民法院工作报告》，重罪案件从1999年16.2万人下降到2019年的6万人，占比从19.6%下降至2.7%。与之相对应，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%，其中最高刑只有拘役的醉驾案件占比达到近20%。¹为适应这种情形，优化刑事司法的资源配置，实现繁简分流，少捕慎诉慎押刑事政策应运而生。

(二) 刑事司法改革深入发展，革除积弊的需要

少捕慎诉慎押刑事司法政策由理念上升为刑事司法政策，是刑事司法顺应时代发展需要，正视司法

¹ 参见2020年《最高人民法院工作报告》以及最高人民法院发布的2021年1月至9月全国检察机关主要办案数据。

改革中遇到的刑事审前程序逮捕率高、羁押率高以及不起诉条件把握不准等现实问题的表现，具有一定的必然性。实践当中，由于实体真实为先的理念深入人心，侦查机关、检察机关追诉犯罪的“利益共同体”的存在，较高的刑事起诉标准，解决纠纷观念等的影响，检察机关对于逮捕、羁押存在着路径的依赖惯性，而这些问题都在刑事司法改革中逐渐暴露出来，并成为改革进一步深化的障碍。深入贯彻落实少捕慎诉慎押刑事政策，有利于革除“构罪即捕”“有罪必诉”“一押到底”的传统办案模式的历史积弊，有利于转变司法机关的“重打击轻保护”“重实体轻程序”观念，落实宽严相济的刑事司法政策，加强刑事诉讼的人权保障，从而促进司法改革的进一步深化，加强社会治理、降低司法成本、提高诉讼效率，从而有利于全面依法治国的贯彻落实。

(三) 适应我国刑事诉讼模式转型的需要

少捕慎诉慎押刑事政策适应了我国刑事诉讼模式转型的需要。当前我国刑事诉讼模式正经历着由“对抗性司法”向“协商性司法”的转型。2018年修改的《刑事诉讼法》确立了认罪认罚从宽制度，认罪认罚从宽成为刑事诉讼的一项原则，认罪认罚从宽的具体程序也得以构建。在认罪认罚案件中，犯罪嫌疑人、被告人积极认罪，真诚悔罪，如实供述犯罪行为，对被指控的犯罪事实没有异议，与被害人达成赔偿和解。此时，犯罪嫌疑人、被告人与国家机关不再是单纯的对抗关系，而是转变成为协商、合作的关系。此时，我们一般认为犯罪嫌疑人、被告人的社会危险性较低，符合少捕慎诉慎押司法政策的适用条件。与此同时，少捕慎诉慎押符合犯罪嫌疑人、被告人对于认罪认罚从宽的心理预期，通过个案积累和类案示范，少捕慎诉慎押和认罪认罚从宽的联系性不断得到强化，有利于激励犯罪嫌疑人、被告人认罪认罚的热情和信心，使认罪认罚从宽制度得到更好地实施，从而形成少捕慎诉慎押与认罪认罚从宽的良性循环。

少捕慎诉慎押刑事司法政策与认罪认罚从宽制度天然契合，二者都包含着强化司法人权保障、降低司法成本、减少矛盾对抗、促进社会和谐等价值功能^[3]。将少捕慎诉慎押刑事司法政策与认罪认罚从宽制度相结合，既有利于拓宽少捕慎诉慎押的适用空间，也有利于强化认罪认罚从宽的效应，促进我国刑事诉讼模式的转型升级。

(四) 科技手段的发展为“少捕慎诉慎押”提供了新的可能性

现代科学技术的发展为刑事侦查、起诉、审判阶段带来了便利和新的可能性。新的科技发展形势下，手机定位、路面监控、“非羁押”等电子监控手段涌现出来。有人大代表在2021年的“两会”上提出全面推广非羁押人员数字监控系统的建议：当前全面推广非羁押人员数字监控系统的条件已经基本具备。一是中国特色社会主义法律体系为全面推广非羁押人员数字监控系统提供了充分的法律依据。二是我国经济社会发展变化的客观实际为全面推广非羁押人员数字监控系统带来新的机遇。三是以“非羁押”为代表的地方实践表明全面推广非羁押人员数字监控系统现实可行。新的技术手段使得公安司法机关对于犯罪嫌疑人、被告人的监控能力显著增强，以电子脚镣的功能为例，首先，监控电子脚镣内置全球定位功能，这有利于司法机关工作人员随时确认被追诉人的位置；其次，电子脚镣设有收音及麦克，可以实现双方或三方实时语音通讯，监控单位可以随时通过系统，与佩戴者对话，更加方便对被追诉人的监控；第三，电子脚镣设有警报器，可以发出警笛声、一般声响、震动等，若佩戴者尝试拆除电子脚镣，脚镣会发出警笛声，提醒公众有逃犯；第四，电子脚镣可以预先设定被监控者的活动范围，被监控者必须在规定范围内活动，全球定位系统一旦监测到其离开指定范围，会立刻上报监控单位。最后，电子监控方便佩戴，适用于多种生活场景，便于佩戴者的日常生活。

由此可见，以电子脚镣为代表的电子监控已经能够达到及时、精确监控的程度，其警报设置在防止佩戴者逃跑的同时还能起到提醒社会公众注意的功能，这使得犯罪嫌疑人、被告人即使在不予逮捕羁押的情况下也可以防止其脱逃，保证其随叫随到，从而保障刑事诉讼的顺利进行。

3. 少捕慎诉慎押刑事司法政策的基本内涵

少捕慎诉慎押刑事司法政策涉及到“少捕”“慎诉”“慎押”三个方面的内容，对这一政策的理解可以分别对这三个概念进行理解。

所谓“少捕”，是指在刑事诉讼中应当尽量减少对犯罪嫌疑人、被告人的适用逮捕措施，严格将逮捕措施限定为确保刑事诉讼顺利进行的预防性措施，使非羁押诉讼成为刑事诉讼的常态^[4]。然而，各项调查数据均显示，我国的羁押率居高不下。根据《中国法律年鉴》官方统计数据，2013~2019年全国平均捕诉率高达62%^[5]。2021年2月，最高人民检察院有关部门负责人在接受记者采访时表示：“当前，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。”上述数据显示出我国非羁押性强制措施适用呈现低迷不振的局面，逮捕这种《刑事诉讼法》中最为严厉的强制措施在实务中仍然有着较大的市场。此种情形下，须重申“社会危险性”条件为审批逮捕的必要条件，“社会危险性”条件应获得独立审查与证据证明，严防逮捕制度的功能异化。

所谓“慎押”，是指尽量降低审前羁押强制措施的适用，在“少捕”的基础上加强羁押必要性审查，及时变更、撤销羁押强制措施。刑事司法中的“羁押”可分实体性羁押和程序性羁押，其中实体性羁押是作为刑罚的手段，具体体现为刑法中的自由刑；程序性羁押是刑事诉讼的保障性的措施，也被称为“未决羁押”或“待审羁押”，程序性羁押能够保障刑事诉讼的顺利进行，隔绝犯罪嫌疑人、被告人的社会危险性，“慎押”所规制的正是这种程序性羁押^[6]。“等待审判的人受羁押不应当是一般的原则”是一项重要的国际刑事司法准则，两大法系主要国家依据无罪推定原则，确立了“非羁押为原则、羁押为例外”的法治理念。相较于域外“羁押为例外”的情形，我国的刑事司法实践却呈现出“羁押为多数，非羁押为例外”的表现，这种表现与我国犯罪结构逐渐轻型化的趋势产生矛盾，大量轻罪案件的社会危险性明显降低，审前非羁押成为大势所趋。与此同时，出于犯罪治理成本收益的考量，在企业合规改革的背景下，对于涉嫌轻罪且认罪认罚态度较好的企业经营者，应谨慎适用羁押的强制措施，坚持强制措施的及时变更原则，以期降低对企业生产经营的负面影响。

所谓“慎诉”，是指谨慎起诉，即检察机关应从严把握刑事案件进入审判程序的实体条件和证据标准，慎重行使起诉权；对于具体的案情正确适用起诉裁量权，若综合案情认为不起诉更为恰当，尽量适用不起诉终止诉讼。“慎诉”观念符合我国一贯的刑事司法政策，我国的刑事诉讼制度继受了前苏联的诉讼阶段论，审查起诉作为独立的刑事诉讼阶段，要对案件事实和证据进行全面细致的审查。此外，我国的刑事诉讼法还对刑事起诉的标准做出了严格的限定，要求刑事起诉标准等同于定罪标准，即犯罪事实清楚、证据确实充分。在这种刑事政策下，我国的刑事起诉一直秉持着慎重的标准，取得了较好的效果。然而，随着社会的发展变化，我国的刑事司法实践中出现了一些新情况、新问题，刑事不起诉的适用成为新的发展方向。一方面，一些引发社会广泛关注的正当防卫案件的不起诉处理产生了良好的社会效果，检察机关对于合理运用自由裁量权适用不起诉的重要性有了进一步的认识；另一方面，随着“醉驾入刑”等轻罪案件的大量增加，社会不满情绪积累，也使检察机关重新思考适用不起诉的可能性与必要性。也就是说，新的司法实践情形下，我们对“慎押”的需求不再单纯地寄托于“慎重地起诉”，更包括“慎重地不起诉”。对此，检察机关及其工作人员应正确区分法定不起诉、酌定不起诉、附条件不起诉、证据不足不起诉、特殊不起诉的类型及适用条件，并将其运用在认罪认罚、企业合规案件中，顺应时代的发展要求。

总体而言，少捕慎诉慎押刑事司法政策是指公安司法机关在保障刑事诉讼顺利进行的前提下，减少适用逮捕措施，慎重作出起诉决定，慎重适用羁押措施的方针政策。这一刑事司法政策的贯彻落实不仅需要检察机关的努力，而且需要公安机关和审判机关的帮助，体现分工负责、互相配合、互相制约的精神。

4. 少捕慎诉慎押刑事司法政策的适用准则

少捕慎诉慎押刑事司法政策在实践中产生了良好的效果，但也涌现出一系列的问题，以下试列举几项。第一，公安机关打击犯罪、维护社会安全的职能定位使得一些公安人员顾虑少捕慎诉慎押将影响其工作的顺利进行，导致追诉犯罪受阻，产生放纵犯罪的后果。第二，在以惩治犯罪为导向的司法氛围中，有些法官以“打击犯罪”为己任，影响少捕慎诉慎押政策的落实。第三，检察机关的目标考评指标设置不合理，不捕、不诉适用程序繁琐，捕后不起诉要扣减目标得分，“捕诉一体”加剧了检察官不诉的难度，阻碍了少捕慎诉慎押刑事司法政策的实施。第四，监察委员会办理的案件难以进行“少捕慎诉慎押”，少捕慎诉慎押对职务犯罪案件的被追诉人难以适用。第五，公安司法机关考核指标相互冲突，难以形成工作合力。少捕慎诉慎押需要公安司法机关的共同努力，但目前这一政策只适用于检察机关，而其他机关则无这方面的考核要求，不仅如此，公安机关现有的考核指标与“少捕慎诉慎押”相冲突，对该政策实施积极性不高，甚至持有抵触情绪。第六，社会危险性评价标准的模糊性使“少捕慎押”具有较大的主观性。因此，为了确保少捕慎诉慎押刑事司法政策的贯彻落实，有必要为其确立一系列的适用准则，保证其规范适用。

（一）坚持无罪推定精神和罪刑法定原则

意大利法理学家切萨雷·贝卡利亚在其著作《论犯罪与刑罚》中提出：“在法官判决之前，一个人是不能被称为罪犯的。只要还不能断定他已经侵犯了给予他公共保护的契约，社会就不能取消对他的公共保护。”^[7]后来，这一观点形成了著名的无罪推定原则，即任何公民未经能够为其辩护所需之一切权利提供保障的公开审判程序证明其有罪之前，均应被假定为无罪。这一推定是法律拟制推定，若想推翻这一推定，公诉方负有举证责任，公诉方必须将被诉人有罪的事实证明到排除合理怀疑的程度。少捕慎诉慎押刑事司法政策符合无罪推定的精神，即未经法院审判，被追诉人不得确定为有罪，对于法律上无罪之人不应采取逮捕、羁押的强制措施。从另一方面看，少捕慎诉慎押并不能简单理解为不捕不诉不押，对于案件是否构罪、构成何罪以及应当适用何种强制措施，都应当遵循《刑法》和《刑事诉讼法》的规定，坚持罪刑法定原则不动摇。

（二）坚持人权保障原则

对任何公民自由的剥夺都要建立在一定的法律和事实的基础上，公民不能被任意逮捕与拘禁，也就是我们常说的人权保障原则，贯彻少捕慎诉慎押刑事司法政策体现了对人权保障原则的尊重。在深入落实少捕慎诉慎押的过程中，应坚持人权保障原则，完善我国的审前羁押必要性审查制度，降低审前羁押率，探索刑事不起诉制度的积极应用，加强人权司法保障。

对于公民个人来说，少捕慎诉慎押刑事政策使得非羁押性强制措施替代审前羁押性强制措施有了较大的实现可能性，这一举措无疑是贯彻无罪推定原则、保障人权的体现，有利于犯罪嫌疑人、被告人与辩护律师有充分的机会接触、交流，获得更多的机会搜集对自己有利的证据，从而为辩护工作提供帮助。同时，这一举措有利于减轻被追诉人的对抗情绪，使审判工作推进更加顺利。

（三）坚持比例原则

少捕慎诉慎押刑事司法政策的贯彻落实需要坚持比例原则。“任何刑事诉讼法典允许的强制措施的合法性，不仅决定于任何特定的法律规定，也决定于宪法性的比例原则。在考虑某措施的比例性的时候，必须平衡犯罪的严重性、嫌疑的程度、保护证据或信息的措施可能带来的价值和对所涉及的人带来的破坏或危害等因素。”^[8]学界通说认为，比例原则包含适当性原则、必要性原则和狭义比例原则三个子原则。以逮捕、羁押为例，适当性原则也被称为合目的性原则，在这里是指采用的强制措施能够促使既定目的的实现并且是正确的手段，也就是说，在目的与手段的关系上，必须是适当的，这就要求司法机关

对公民进行羁押必须有正当目的，一旦羁押的正当性基础消失，便不得对公民继续羁押。必要性原则又被称为最小侵害原则，是在前述必要性原则的基础上，在众多可以选择的手段中，必须选择对公民来说损害最小的途径。因此，在有非羁押性强制措施可以替代羁押手段时，司法机关应毫不犹豫地适用非羁押性措施。狭义的比例原则也被称为法益相称原则，即当适用强制措施损害公民的权利时的损失要小于所获的利益，这要求司法机关做好利益平衡，就方法与目的的关系权衡更有利者而为之。

(四) 坚持恢复性司法、协商性司法理念

少捕慎诉慎押刑事司法政策的贯彻落实还需要坚持恢复性司法和协商性司法的理念。恢复性司法强调被追诉人与被害人进行协商对话，通过被追诉人积极认罪、承担赔偿责任、被害人谅解等方式共同化解双方之间的矛盾和修复受到犯罪行为损害的社会关系，从而更好地促进被追诉人回归社会。协商性司法则强调被追诉人与司法机关平等协商、强化司法人权保障、降低司法成本、减少矛盾对抗、促进社会和谐。当前我国面临着刑事司法模式的深刻转型，在“对抗性司法”向“协商性司法”转变的过程中，少捕慎诉慎押政策的提出顺应时代潮流，其与认罪认罚从宽制度天然契合，二者的配合存在着广阔的适用空间，不仅有利于保护公民权利，而且在企业合规改革中对于企业家和企业的保护发挥积极作用。

参考文献

- [1] 庄永廉, 孙长永, 苗生明, 等. 少捕慎诉慎押刑事司法政策的内涵功能及其落实[J]. 人民检察, 2021(15): 37-44.
- [2] 樊崇义. 检察日报: 适应犯罪生态变化 推进少捕慎诉慎押[EB/OL]. https://www.spp.gov.cn/spp/llyj/202112/t20211230_540236.shtml, 2024-04-30.
- [3] 贺恒扬. 少捕慎诉慎押刑事司法政策五大关系论纲[J]. 人民检察, 2022(3): 1-8.
- [4] 潘金贵, 唐昕驰. 少捕慎诉慎押刑事司法政策研究[J]. 西南政法大学学报, 2022, 24(1): 38-48.
- [5] 孙长永. 少捕慎诉慎押刑事司法政策与人身强制措施制度的完善[J]. 中国刑事法杂志, 2022(2): 108-131.
- [6] 张建伟. 少捕慎诉慎押的基本内涵与适用准则[J]. 人民检察, 2022(15): 6-10.
- [7] [意]切萨雷·贝卡利亚. 论犯罪与刑罚[M]. 黄风, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1993: 31.
- [8] 宋冰. 美国与德国的司法制度及司法程序[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1998: 384.