

·法学研究·

轻罪治理的难点及对策探析 ——以“侦查监督与协作配合机制”为视角

刘敏¹, 邬炼²

(1. 湘潭大学法学学部, 湖南湘潭 411100; 2. 长沙市岳麓区人民检察院, 湖南长沙 410000)

摘要:近年来,我国治安形势和犯罪结构发生了重大变化,犯罪治理顺应犯罪结构逐渐向轻罪治理转变。在这一过程中,检察机关与公安机关的协作配合颇为关键。为进一步完善检警关系,侦查监督与协作配合机制应运而生。新时代赋予该机制新的内涵和使命,突出了检察机关的监督与引导职能,同时强调检警双向协作。该机制畅通了轻罪源头治理渠道、提升了轻罪案件指控质量以及监督质效。但在轻罪治理中仍然存在诸如立案侦查阶段案件分流不充分、捕后轻刑率偏高等无法忽视的现实难题。基于此,在侦查监督与协作配合机制下,检警双方应加强对刑事诉讼程序入口的把控、借助科技支撑完善非羁押强制措施适用,充分发挥检警双方协作配合作用,推动轻罪案件的有效治理。

关键词: 侦查监督; 协作配合; 轻罪治理; 检警关系

中图分类号: D924.1; D925.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-5094(2025)06-0090-13

习近平总书记在党的二十大报告中指出,要把维护国家安全贯穿党和国家工作的各方面、全过程,确保国家安全和社会稳定。毋庸置疑,在推动国家治理体系和治理能力现代化进程中,需要将国家安全和社会稳定放在首要位置,而加强我国的犯罪治理是提升社会治理效能的重要一环。随着我国社会的发展,国家治安形势和犯罪结构发生了重大变化,主要体现在“两降两升”,即重罪和重罪率下降;轻罪^①和轻刑率上升^[1]。根据最高人民法院公布的相关数据,2004年至2024年期间,法院判处犯罪的人数由76.8万人^[2]上升至160.33万人^[3],其中被判处轻罪的人数占比由33.25%^②上升至87.52%。我国已无可争议地进入轻罪时代^[4],实现轻罪案件又好又快办理至关重要。

在这一治理过程中,检察权能与侦查权能的相互协作颇为关键。检警良性互动有助于案件筛选,将分流关口提前至立案侦查环节,从而将资源优势集中于疑难复杂的案件中。自党的十八大以来,检警良性互动改革的举措得以提出并进行了广泛实践,如派驻检察模式的运行、

基金项目: 湖南省法学会法学研究课题“性侵未成年人犯罪预防制度研究”(25HNFX-B-012);湘潭大学研究生科研创新项目“监察强制措施体系构建研究”(XDCX2024Y038)。

作者简介: 刘敏,湘潭大学法学学部博士研究生,研究方向:刑事诉讼法学。

邬炼,长沙市岳麓区人民检察院第一检察部副主任,研究方向:刑事诉讼法学。

引文格式: 刘敏,邬炼. 轻罪治理的难点及对策探析[J]. 西南石油大学学报(社会科学版), 2025, 27(06): 90-102.

①目前,我国刑法尚未对“轻罪”进行统一界定,其划分依据存在“形式标准说”,“实质标准说”以及“综合说”不同观点。笔者赞同“形式标准说”中以宣告刑作为轻罪识别基准的观点。轻罪宜界定为包含提出量刑建议为三年以下有期徒刑、拘役、管制、单处附加刑或者免于刑事处罚的案件。

②2004年,法院暂未统计被判处三年以下有期徒刑的人数,而是以五年有期徒刑为分界点,因此,实际轻刑率更低。

“捕诉合一”办案机制确立、“案件比”为核心的评价体系等。为进一步推进执法司法制约监督体系,完善检警协作机制,最高人民检察院(以下简称“最高检”)和公安部于2021年10月联合发布了《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》(以下简称《意见》)。该《意见》在总结以往检警协作机制运行不足的基础上,吸收有益经验,对侦查监督与协作配合机制(以下简称“侦监协作机制”)的内容、工作要求、工作方式作出了规定。侦监协作机制作为检察体制改革下的产物,如何理解其正当性依据?该机制理论设计和实践运行是否存在出入?该机制运行过程中的轻罪案件会面临哪些治理难点?笔者拟结合该机制实践运行情况进行分析。

一、侦监协作机制的内涵及其正当性依据

侦监协作机制并非凭空而生的新事物,它是我国历次司法改革实践下的产物。2015年,最高检发布的《最高人民法院关于加强出庭公诉工作的意见》明确指出,检察机关应当积极介入侦查,形成侦查监督实效。2016年,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部和司法部联合发布《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》,进一步提出完善人民检察院对侦查活动监督机制。2018年,最高检在《2018—2022年检察改革工作规划》中对派驻检察室的功能定位提出具体要求。在全面总结经验的基础上,2021年,最高检与公安部联合发布《意见》,要求设立侦查监督与协作配合办公室(以下简称“侦协办”),推动提升公安执法和检察监督规范化水平。2023年,最高检在《2023—2027年检察改革工作规划》中明确提出“进一步推进侦查监督与协作配合机制建设”。在轻罪案件治理过程中,检警双方如何运用侦监协作机制,首先需厘清其内涵及其正当性。

(一) 侦监协作机制的内涵

我国《宪法》和《刑事诉讼法》明确将检察机关与公安机关的关系定位为“分工负责、互相配合、互相制约”,如果脱离上述基本格局进行检警关系的改革并不现实^[5]。实践也告诉我们,在现行体制下的司法改革最好能够兼顾各方利益,并在现有的制度框架下逐步达到司法改革的目的^[6]。当前,侦监协作机制的提出并非意味着动摇我国检警权力配置的关系,从功能设定以及价值目标来看,该机制与侦查引导制度密切相关。不同之处在于,新时代背景赋予了侦监协作机制新的使命和内涵,旨在优化检警双方关系。

1. 强化检察监督和引导

如前所述,侦监协作机制是在侦查引导制度的基础上演化而来,两者具有内在衍生关系。与侦查引导制度不同的是,侦监协作机制在注重证据引导的同时,更强调检察机关的监督职能。综观《意见》全文可以发现,在其机制完善部分,首先指出需要健全监督制约机制,切实保障检察机关的监督职能。毋庸置疑,强化检察机关的监督制约是防止侦查权失控的重要手段^[7],是避免检察机关陷入控诉工具窘境的重要方式。检察机关对侦查权的监督融合了对违法立(撤)案、违法侦查活动等的监督。无法否认的是,司法实践存在侦查监督职能疲软情形^[8]。尤其在监察体制改革触发了国家公权力的重新配置的情况下,如何更好监督控制侦查权成了检察机关面临的新难题。侦监协作机制的提出恰恰契合了新时代检察监督体系建立的要求。检察机关可以充分利用侦监协作机制,通过侦协办的数据库、同堂培训等方式,将起诉和审判的证据要求向前端传导,前移监督协作端口,实质化、全面化开展监督,此机制拓宽了监督线索来源渠道,将书面监督、事后监督转变为现场监督、事中监督,增加了监督手段,有效破

除了检警之间因分立导致的监督不足困境。

检察机关的引导功能是公诉权在侦查阶段的延伸^[9],就如何发挥引导的价值而言,最直接有效的方式便是检察机关介入侦查活动,此种延伸并不冲击当前我国检警的权力结构。换言之,从检察机关角度来看,提前介入引导取证的目的加强公诉能力,引导侦查部门完善证据链条和证明体系^[10]。尤其进入轻罪时代以来,刑事处罚与行政处罚界限的模糊性对侦查工作提出了更高的要求,进一步凸显了检察引导侦查的必要性。而侦监协作机制则为检察机关的引导功能提供了良好平台,检察机关依托侦协办,通过与公安机关工作交流,对公安机关侦查的案件在定性、取证要求等方面进行指引。增强公安机关的证据意识,规范其侦查行为,落实“简案快办”“难案精办”的要求。

2. 强调双向协作配合

侦监协作机制的内涵除却上文提及的检察机关监督引导公安机关外,还包含检警双方的协作配合,即双方不再是“各管一段”,而是在行使职能时更频繁地互动^[11]。《意见》中明确指出检警双方坚持双赢多赢共赢理念,协同构建以证据为核心的刑事指控体系,确立了“双向协作配合”工作方式。换言之,以往检警关系更多偏向于检察机关单方向引导监督公安机关,而侦监协作机制采取的是一种双向性互动方式^[12]。具体而言,其一,公安机关主动与检察机关沟通的积极性有所提升。以往的派驻检察集中于检察机关指导公安机关工作,公安机关予以配合。侦监协作机制则同时强调公安机关积极主动与检察机关沟通联系。公安机关通过警综系统初步筛查相关案件,并主动邀请检察机关进行指导,减少进入审查起诉阶段的案件数量。其二,《意见》为检警协作设计了良好的制度模式,例如建立联合督办机制、建立健全刑事案件统一对口衔接机制等。新时代的检警关系是有理有节的监督制约关系,更是有来有往的协作配合关系。检警双方通过业务研判通报、联席会议、共享机制等制度相互交流各自部门的情况,共同提升检察监督、侦查办案质效。

(二) 侦监协作机制的正当性依据

任何法律都必须有其依据,即根据某种明确的观点或信念,否则便无法解释和毫无意义^[13]⁷³。对于改革后提出的侦监协作机制同样有其正当性依据。

1. 履行控诉职能的需要

在我国司法体系中,侦查活动是为后续检察机关的追诉犯罪行为提供准备的工作,侦查职能并不具有完全的独立性,因此,广义上的控诉职能包含检察机关的公诉职能与公安机关的侦查职能。检警双方在分工基础上相互配合,共同构成我国“大控方”格局。一方面,检警双方分工负责,职能具有差异性。公安机关的侦查职能主要体现在收集、调取犯罪嫌疑人各种证据材料、查明案情以及查获犯罪嫌疑人,关注的是侦查手段和侦查技巧以侦破案件、维护社会稳定,对于证据的认定标准、起诉条件则关注较少。相比较而言,检察机关担负着代表国家指控犯罪嫌疑人的公诉职能,其工作重心则是把控侦查成果质量,保证起诉准确性,在法律适用、证据意识上有着更深刻的认识。另一方面,检警双方在控诉犯罪上具有目标一致性,侦查职能与公诉职能具有天然的亲和性和合作性^[14]。尽管职能上的差异性决定了检警双方的立场和方向存在不同,但均为履行控诉职能而各负其责,各尽其职。随着司法改革的开展,尤其以审判为中心改革的推动,检警控诉职能进行了一定调整,在侦查阶段表现为检察引导取证,使控诉活动完全面向审判、服务审判^[15]。毋庸置疑,以审判为中心的核心要义之一是庭审实质化,而确保

庭审实质化的关键则在于证据的认定。鉴于控方提供的证据在整个证据体系中占核心地位,是法官据以裁量的主要依据,因而对审前证据质量提出了更高的要求。此种高要求必然映射至审前诉讼活动中,督促和倒逼公检机关遵守证据标准。侦监协作机制则为检察机关引导公安机关取证提供了平台,即按照公诉要求收集相关证据。在引导过程中,不仅可以避免公安机关取证的不规范性,还可以防止程序倒流。基于此,侦监协作机制的构建是检警履行控诉职能的需要,其具有正当性依据。

2. 履行法律监督职能的要求

检察机关的法律监督职能入宪为检察机关行使法律监督权奠定了宪法基础,其概念内涵亦随着我国诉讼改革的深入推进而得以完善和细化,尤其自监察体制改革后,检察机关的定位向法律监督机关专门化的方向发展。

对于检察机关而言,刑事检察是其最基本的职能亦是其传统强项,其刑事诉讼监督力度需要不断予以强化才能更好地契合当下法律监督工作新格局。毋庸置疑,刑事法律监督贯穿整个诉讼活动,包括侦查监督、审判监督以及执行监督,在上述监督程序中,构建和完善侦查监督体系又是检察监督视野覆盖刑事诉讼全过程的关键,尤其以立案监督和侦查活动监督体系的完善为甚。具体而言,其一,立案是刑事诉讼必经的阶段,是刑事诉讼活动开始的标志,可以说,对立案的监督是刑事诉讼监督中的源头性监督^[16]。我国出台的一系列法律法规、解释性文件无不体现国家对立案监督制度的重视^①,立案监督包括监督立案和监督撤案两种模式,检察机关通过对案件信息知情权、查阅相关文书的核实权、要求公安机关说明理由的质询权、直接通知立(撤)案纠正权等方式行使监督权。毋庸置疑,对立案的监督实则是为了准确打击犯罪以及保障人权目标的实现。其二,侦查活动监督是对刑事侦查活动是否合法进行的专门法律监督,旨在发现和纠正侦查违法行为。主要集中在以下几个方面:一是对强制措施监督;二是对不符合提起公诉的案件作出不起诉决定或退回补充侦查的决定;三是对非法取证行为的监督^[17]。总体而言,检察机关对侦查活动的监督可以分为内部参与型监督以及外部审查型监督。前者指的是检察机关通过提前介入方式直接参与公安机关的侦查活动,对于侦查取证违法行为、法律适用不当等方面提出意见,以此开展对侦查行为的监督。后者则指检察机关对公安机关移送的案卷材料进行审查,确认是否存在侦查活动违法问题,由此行使监督权。可见,侦监协作机制突出强调了检察机关的监督职能,实现了监督与侦查的同步,是落实侦查监督的重要依托,是强化刑事诉讼监督的有力抓手。

二、侦监协作机制下轻罪案件的治理成效

轻罪时代的到来在一定程度上表明我国治安形势好转,同时对犯罪治理提出了新要求,强调最大限度减少社会矛盾,以高质量司法审判服务保障新安全格局。通过诉讼内外治理手段预防、分流、处理刑事案件,从而有效减少进入诉讼程序或有效分流刑事诉讼案件。

^①《刑事诉讼法》《关于实施刑事诉讼法若干问题的规定》《人民检察院刑事诉讼规则》《关于刑事立案监督有关问题的规定(试行)》《公安机关办理刑事案件程序规定》《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》等均有关于立案监督的相关规定。此外,党的二十大报告强调,要“强化对司法活动的制约监督,促进司法公正。加强检察机关法律监督工作”。党的二十届三中全会公报再次强调,要“健全公正执法司法体制机制……确保执法司法各环节全过程在有效制约监督下运行”。

(一) 畅通了轻罪源头治理渠道

侦监协作机制通过构建立体化组织体系、打造协同化工作体系畅通了治理渠道,从入口做好分流工作。首先,把控案件的源头筛查是案件办理“分道提速”的第一步,侦监协作机制的建立为案件筛选前置至侦查环节提供了可能。当前,我国已实现侦协办全覆盖^①,其组织协调、监督协作、咨询指导等职责全面铺开。检察机关依托侦协办对公安机关提请批捕、移送审查起诉案件的事实以及证据进行审查,分流过滤,严格把控进入起诉关口。对于情节较轻的轻罪案件,公检双方在立案侦查阶段即开展矛盾纠纷化解工作,通过前移解纷关口积极促成案件和解,将矛盾纠纷化解在根源,减少程序空转^[18]。其次,轻罪案件源头治理并不以简单减少轻罪案件进入诉讼程序为目标,还在于案件的后续处理。刑事领域的不起诉并不等于该行为不违法,并不能得出不受行政处罚的结论^[19],如何真正落实轻罪案件不立案、不起诉后的非刑罚责任,做好行刑反向衔接值得关注。其实,以往行刑反向衔接不畅的重要原因在于行政机关与司法机关的协作配合不足。侦监协作机制的建立则为未进入诉讼程序的轻罪案件后续治理提供了平台,检警双方通过该机制对不立案、不起诉的案件充分沟通,认为有行政处罚必要的,及时提出检察意见建议,移送行政机关作出后续处理,并监督行政机关落实。

(二) 提高了轻罪办案质效

在推动侦监协作工作规范化运作中,各地区检警在不断探索切合当地实际情况的运作模式,司法实践中主要有“专职常驻”“常驻+轮值”“常驻+巡回”“定期巡查”“检察官助理进驻、检察官兼职”等^②。在上述模式运行下,侦监协作机制得以实质化运作,轻罪办案质效进一步提高。具体而言,对于事实清楚、符合速裁程序的轻罪案件集中打包移送审查起诉,提高了诉讼效率,节约了司法资源^[20]。对于相对复杂的轻罪案件,检察机关在侦查阶段提前介入,双方能够充分沟通案件的侦查方向、证据收集等问题,检察机关还可提出是否报捕的建议。如有些地方人民法院与公安局、检察院紧密沟通协作,在公安局执法办案中心成立了刑事速裁审判庭。此举简化了工作流程,缩短办案期限,推动轻罪案件繁简分流、快慢分道^[21]。检警良性互动机制使得检警双方能更加密切合作,形成工作合力。如此,不仅降低了轻罪案件的羁押率,提高了非羁押强制措施适用率,同时办案质效亦不断提升,确保了社会秩序和公民安全。

(三) 提升了轻罪案件监督效果

《意见》明确指出,健全完善信息共享机制。信息共享有助于对犯罪活动进行监测和打击,帮助不同部门之间共享犯罪线索、犯罪嫌疑人信息以及相关案件进展,解决知情权难题。检察机关对侦查工作的知情权是落实监督实质性的关键,没有信息公开共享就没有真正意义的侦查监督^[22]。通过信息共享,检察机关可提前发现公安机关在案件办理过程中存在的如取证不及时、长期“挂案”、违法立(撤)案等情况,并及时进行监督,将问题消灭在萌芽状态。相较于重罪案件,轻罪所涉及的行为介于罪与非罪之间,这类案件的处理需更为谨慎。信息共享机制为轻罪案件的立案监督提供了实质化方式,将检察机关的触角延伸至案件处理的第一线,有力促

①各地公检机关在市区县公安机关执法办案中心联合设立侦查监督与协作配合办公室4300多个,共促提升公安执法和检察监督规范化水平。

②如,深圳市龙华区侦协办等采用的是“专职常驻模式”,常州市钟楼区侦协办、内蒙古海拉尔区侦协办等采用的是“常驻+轮值”模式,哈尔滨道里区侦协办等采用的是“常驻+巡回”模式,河北省各侦协办采用的是“定期巡查”“检察官助理进驻、检察官兼职”“检察官长期进驻”模式。

进了案件的顺利办理和治理,提升了监督效果。例如,有些地方检察院将工作网接入公安局,为公检双方及时发现问题、预判趋势提供全面的数据支撑。侦协办常驻检察官可以浏览公安办案平台,开展监督工作^[23]。

三、侦监协作机制下轻罪治理面临的难点及原因

侦监协作机制的实施使得检警之间的良性互动更加密切,协作配合程度有所提升,同时检察机关对公安机关的侦查监督效果亦得到了增强。但值得注意的是,上述成效并不意味着该机制下的轻罪治理已臻完美,轻罪案件仍面临治理难点。

(一) 立案侦查阶段监督效果提升,但案件分流不充分

侦监协作机制实施后,检察机关对公安机关的引导和监督效果提升,立案侦查环节的案件筛选机制得以进一步完善,但无法忽视的是该阶段的案件分流功能并未充分发挥。

1. 公安机关具有独立的刑事立案“裁量权”

从立法层面而言,《刑事诉讼法》虽然规定公安机关可以不予立案,但不予立案仅限于本身不应对犯罪嫌疑人追究刑事责任的情形,即“没有犯罪事实,或者犯罪事实显著轻微,不需要追究刑事责任”。不予立案决定本身并不直接创设、变更或消灭当事人的实体权利义务,它只是对是否启动刑事追诉程序的程序性判断。换言之,法律并未赋予公安机关不予立案的自由裁量权。一旦公安机关发现犯罪事实需要追究刑事责任,即使犯罪情节轻微,依据刑法规定最终可能不需要判处刑罚或检察机关可不予起诉,公安机关也只能“应当”立案,并在侦查结束后移交检察机关审查起诉。然而,实践中公安机关在立案、侦查以及移送起诉等决定上却具有“裁量权”。一方面,法律本身存在局限性,即立法者不可能预知未来可能发生之所有可能的情况^[24]¹¹⁶⁻¹¹⁷,导致法律具有一定的空缺性和不确定性。另一方面,案件会因不同证据而呈现多种“面孔”,或者事实因证据不足使得人们对其有多种“建构”,从而导致执法人员有了裁量空间^[25]。作为负责绝大部分刑事案件侦查工作的专门单位,公安机关在立案侦查等问题的决定上具有高度裁量性便不难理解了。如学者郑丽萍所言,公安机关把守刑事诉讼入口天然享有自由裁量权^[26]。这种自由裁量权导致实践中出现选择性立案、选择性移送,如“破而不立”“挂案”等。如何引导公安机关的裁量权,以实现立案侦查阶段的分流功能,仍然是一个尚待解决的问题。

2. 实践中存在侦监协作机制落实障碍

尽管《意见》规定了健全完善侦监协作机制的目标任务、侦监协作机制的完善、侦协办等五个部分,但实践中该机制的落实效果并不理想,导致立案侦查阶段轻刑案件分流不充分。其一,检察机关引导职能有待发挥,公安机关主动性不足。如前所述,新型检警关系强调检警双方的良性互动,检察机关对公安机关侦查取证工作予以引导,公安机关同样需要主动就案件情况与检察机关沟通。但实践中侦监协作机制出现形式化问题,少数侦协办仅仅停留在挂牌阶段,并未实际开展工作或者工作效果不明显,难以切实发挥该机制的优势。加之公安机关长期以来固守“侦查秘密原则”,认为检察人员介入侦查活动可能干扰其正常办案,此种思维进一步阻碍了检察机关引导职能的实现,同样遏制了公安机关的主动性。其二,信息共享机制未落实到位,监督实效不足。《意见》虽明确了检警双方完善办案数据信息共享的规定,但部分地区信息共享机制却并不健全。比如,部分地区检察人员虽能通过侦协办登录公安机关信息系统查

阅公安机关执法办案信息及案件详情,但仍主要依靠定期通报案卷、审阅案卷等方式实现^[27]。此外,目前尚存在检察机关无法进入公安机关信息系统的情形。

3. 行刑衔接不畅

立案侦查阶段案件分流功能尚未得到充分发挥,其中一个制约因素在于“行刑衔接不畅”。具体而言,其一,行政违法与刑事犯罪界限不明。在我国的法律体系中,行政法与刑法的关系体现为一种“质”与“量”的二元并重关系^[28]。换言之,行政违法与刑事犯罪虽均存在“社会危害性”这一核心要素,但二者在违法程度(“量”的差异)与违法属性(“质”的区分)上存在本质差别,前者侧重对行政管理秩序的破坏,后者则触及对法益的根本性侵害。然而,轻罪时代的到来使得大量行为处于“中间地带”——社会危害性处在刑事犯罪与行政违法临界点的具体情形增加^[29]。这种“质”“量”交织的模糊性,使得案件在定性时面临困境,有些案件事实达到刑法“量”上的要求,但是否值得科处刑罚仍需要实质判断,从而造成哪些行政违法行为需移送司法机关难以判断,分流功能被虚置。其二,行刑反向衔接机制不足。案件分流至违法层面并不意味着该行为“出刑”而“无责”,如何避免“不刑不罚”是轻罪治理的关键。行刑反向衔接的推进表明轻罪时代社会治理需要激活多元矛盾纠纷化解机制而非仅依赖于刑罚^[30]。然而,现行规范对反向衔接的规定过于原则化,难以支撑实践需求。尽管侦监协作机制为检警提供了沟通平台,但何种情形下启动行刑反向衔接案件仍然难以确定^[31],案件分流“出口”阻塞问题突出。

(二) 检警协作配合提升取保率,但存在脱保情形

自我国犯罪结构轻刑化以来,我国面临既要治重罪,更要治轻罪的格局,以大量轻罪为主的犯罪态势必然需要与之相配置的刑事程序,尤其需充分利用取保候审以缓解司法压力。侦监协作机制运行后,检警双方通过联席会议等方式加大了双方的协作配合,对确无必要逮捕的犯罪嫌疑人适用取保候审措施,取保候审率有所提升,如C市Y区2021年至2023年取保候审率从39.51%升至71.02%,增量为31.51%,增速为79.75%^①。然而,实践中却存在犯罪嫌疑人脱保情形,这不仅妨害刑事诉讼活动的正常进行,还造成司法资源的浪费,严重损害司法公信力,且不利于未来取保候审的适用。尽管刑事诉讼法明确了违反取保候审规定的后果,但并未能有效遏制此类行为的发生,取保候审机制仍存在问题。具体而言,第一,财产保证缺乏足够的威慑力。《关于取保候审若干问题的规定》规定了保证金的起点为1000元,实践中往往以1000元为标准。然而大多数犯罪嫌疑人对于保证金的数额并不在乎,因其心理上并未感受到足够的强制压力。第二,保证人保证方式流于形式。虽然法律规定了保证人的担保方式,并指明了不履行义务的后果,但实践中对保证人的处罚力度较小。这导致了保证人在实践中往往只是形式上的担保,缺乏实质性的责任承担。第三,脱保后的惩处力度过于宽松,违反取保候审规则的成本较低。根据刑事诉讼法及相关法律的规定,被取保候审的犯罪嫌疑人不遵守相关规定最严重的后果即为被逮捕。因此,对于犯罪嫌疑人来说,选择逃跑以躲避惩罚是一种相对低成本的行为选择。

①C市Y区2021年至2023年取保候审率分别为:39.51%、62.86%、71.02%。取保候审率=取保候审犯罪嫌疑人人数÷刑事案件犯罪嫌疑人总数。“增量”是指增长的绝对量,公式为:增量=末期量-基期量;“增速”是增长的相对量,也称作“增长速度”,公式为:增速=(末期量-基期量)÷基期量。

(三) 检察引导侦查致捕诉率下降,但捕后轻刑率偏高

逮捕是强制措施中最为严厉的一种,其适用有着严格的限制条件,然而,我国司法现状仍然存在着较高的捕诉率。为此,国家采取了诸多措施,捕诉一体改革过滤了部分不需逮捕的案件,宽严相济刑事政策贯彻执行也在一定程度上降低了捕诉率。然而,尽管整体捕诉率呈下降趋势,但仍保持在40%以上^①。值得注意的是,这一数据并非仅指重罪案件的捕诉率,而是包括了轻罪案件。捕后轻刑问题一定程度上反映了逮捕案件的瑕疵^[32],违背了比例原则。尽管在侦监协作机制下,检警双方就逮捕事宜进行了沟通交流,但捕后轻刑仍是我国的客观现实。质言之,轻刑案件的犯罪嫌疑人仍有被逮捕的可能性,存在其他介入因素导致犯罪嫌疑人未能适用非羁押性强制措施,从而造成捕后轻刑情况的发生。本文认为,导致捕后轻刑率偏高的原因除了客观上案件事实、证据后期发生变化外,还在于相关制度设计方面存在不足。

第一,逮捕替代性措施不完善。我国《刑事诉讼法》规定强制措施的目的在于保障刑事诉讼的顺利进行。在五种强制措施中,仅有取保候审和监视居住是逮捕的替代性措施,但这两种措施的实际运作并不理想,其中监视居住因其内在缺陷难以承载减少羁押的使命,替代措施沦为了候补措施。尤其是指定居所监视居住在适用中暴露出诸多问题,其本质显然属于对公民自由权的剥夺^[33]。无论是取保候审还是监视居住,均需要配套措施的保障,例如固定的住所,但这是外地犯罪嫌疑人并不具备的条件。特别在流动性人口较多的地区,对配置措施的要求更高。故而,即使嫌疑人未达到逮捕的条件,但由于难以保证其及时到案以及社会危险不确定性等原因,追诉机关仍会选择适用羁押措施。

第二,检警双方考核的差异性。2024年10月,最高检先后召开检委会(扩大)会议、党组会议,决定取消一切对各级检察机关特别是基层检察机关的不必要、不恰当、不合理考核,不再执行检察业务评价指标体系,不再设置各类通报值等评价指标,不再对各地业务数据进行排名通报,即“一取消三不再”,目的在于更好地推进科学管理,防止评价指标异化现象^[34]。这一改革映射至侦监协作机制,呈现明显的“双轨制”特征,检察机关的评价体系从“唯数据论”到“全面提升质效”的逻辑重塑^[35],公安机关考核机制并未修改。对于公安机关而言,案件侦破是考核指标,包括刑事拘留、逮捕以及起诉等数量。即便检察机关通过联席会议、同堂培训等方式向公安机关传达宽严相济理念,但公安机关仍会将逮捕作为首选的强制措施。此外,公安机关处于与犯罪斗争的第一线,为维护社会稳定,更倾向于采取羁押措施。

四、侦监协作机制下轻罪治理对策分析

侦监协作机制旨在形成规范高效的执法权与司法权。然而,面对轻罪案件治理中的现实挑战,如何充分发挥这一机制的作用以推动轻罪治理值得探讨。

(一) 强化检察监督与引导,深化检警协作

大量轻罪案件的发生一定程度上模糊了二元制裁机制的界限,公安机关暂未充分发挥立案侦查阶段对案件的分流功能。甚至有观点认为检察机关不起诉案件人数上涨是公安机关输入案件增多所致^[36]。因此,如何把控诉讼程序入口、更好发挥立案侦查分流的功能,推动轻罪

^①笔者根据最高检工作报告的数据,以逮捕人数÷提起公诉的人数,计算出我国的捕诉率。十年来我国捕诉率整体呈下降趋势,2015年为62.77%,2024年为46.17%。

治理值得深思。

检警双方应坚持互相协作,双赢共赢,在侦监协作机制下进行良好互动。本文认为,侦监协作机制应强化检察机关的监督权以引导规制公安机关的自由裁量权,把控刑事诉讼程序的入口。首先,各地区的侦协办应当充分运用大数据优势,允许检察人员进入公安系统查询相关案件,加强立(撤)案监督。对案件信息的掌握是落实监督实质性的关键。通过公安数据平台与检察机关业务系统进行案件对比、筛选、分析,从源头上切断部分案件进入后续程序,切实发挥检察机关承前启后的作用。

其次,细化检警协作配合程序规则。《意见》对检警协作仅进行了原则性规定,为了充分发挥侦监协作机制的价值,提升轻罪治理的效果,各地区检警应当根据实际情况设置具有操作性的程序以及标准。第一,从检察机关角度而言,以检察介入侦查为例,因其兼具监督和引导两项任务而颇具有代表性。提前介入是检警良性互动的重要方式,侦监协作机制下的提前介入更具及时性与实效性。因此,各地区应充分发挥侦协办的职能,细化相关规则,明确提前介入的时间、方式以及救济途径。此外,相关规则还可明确检察机关法律文书的说理工作,尤其是对不批准逮捕以及不起诉案件的说理,以加强对公安机关工作的引导,从而降低轻罪案件继续流转至后续阶段的可能性。第二,就公安机关而言,细化规则可以建立主动报告制度,包括公安机关应向检察机关反馈立案侦查期间案件的难点、争议点;汇报案件侦查中可能遇到的技术难题、法律适用的不明确之处;可能对案件证据收集造成影响的因素等。对于已达立案标准但存在和解等情况的轻罪案件,公安机关亦可通过侦协办向检察机关汇报案件情况,检察机关给予是否立案的建议,从而减少大量轻罪案件进入诉讼程序,推进源头治理。第三,应当落实侦协办的信息共享平台,确保检察机关能够进入公安机关信息系统,实现刑事办案与侦查监督一体化。

最后,检警双方协力合作,聚焦监督,畅通行刑衔接。从行刑衔接来看,应当注重类案监督,类案监督旨在实现对案件的基本事实、争议焦点、法律适用等方面相同或者类似案件标准以及尺度上的统一^[37]。检警双方对进入审查起诉程序但最终不予起诉的轻罪案件进行归纳梳理找出共通点,分析案件背后深层原因,与相关部门联合细化标准。明确哪些情节可以作为“出罪”或不作为犯罪处理的考量,进一步统一司法理念以及执法尺度,从而分流部分轻罪案件。此外,对于不需要追究行为人刑事责任的,检察机关同样应当监督对行为人的行政处罚,防止出现不罚不刑的情形。总之,检察监督不仅仅局限于行刑衔接全过程,还应将检察机关监督公安机关反向移送程序嵌入监督程序中,譬如通过侦协办建立“行刑反向衔接信息共享平台”,行政部门在接收案件后,其受理、调查、作出处理决定的过程应在平台留痕,并将处理决定回传至平台,形成闭环。

(二) 完善取保候审制度

在探索完善取保候审制度的过程中,提高违反取保候审规则的成本至关重要。通过增加违规的成本,可以有效减少脱逃以及其他违规现象的发生,从而促进轻罪案件中该项强制措施的适用,进而提升司法系统的公信力和治理效果。同时,技术手段的运用亦颇为关键。

1. 提高违反取保候审规则的成本

犯罪嫌疑人被取保后失联、逃跑的情况时有发生,主要原因在于违反取保候审规则的成本低,因此有必要提高违反规则的成本。首先,应强化保证人义务,落实保证人惩罚制度。刑事

诉讼法明文规定保证人应当履行的义务以及违反义务的后果,但现行规定存在不足,难以促使保证人积极承担其责任。因此,本文认为,第一,保证书应当明确保证人的报告及阻拦义务,当保证人发现被取保人逃匿时,有义务对其进行阻拦并向公安司法部门报告。第二,落实罚款条款。实践中,决定取保候审的机关对保证人违反保证义务往往不进行处罚(不包括保证人行为已构成犯罪的情形)。因此,保证书中需明确罚款条款,决定取保候审的机关应将罚款情况录入侦协办信息共享平台,以此推动罚款落地。此外,决定取保候审的机关应在签署保证书时提醒保证人注意事项,避免保证人草率签署。其次,增加对脱保犯罪嫌疑人的惩罚措施。刑事诉讼法规定了三种违反取保候审规则的后果,其中逮捕是最严厉的措施,但逮捕措施仅是为了保证诉讼程序顺利进行,缺乏实质性惩罚效果,而没收保证金的制约作用也相对有限。本文认为可以借鉴域外制度,对脱保行为以犯罪论处^①。就我国而言,脱保行为妨碍了诉讼活动且损害了司法公信力,可以对上述行为以《刑法》第三百一十六条脱逃罪定罪处罚^②,同时将第三百一十六条“依法被关押的罪犯、被告人、犯罪嫌疑人脱逃的,处五年以下有期徒刑或者拘役”修改为“依法被关押的罪犯、被告人、犯罪嫌疑人脱逃的,或者被取保候审的犯罪嫌疑人、被告人脱逃的,处五年以下有期徒刑或者拘役”。此外,《被取保候审人义务告知书》应当同时注明违反规则将面临更重刑罚的相关规定以加大对被取保候审人的威慑作用。

2. 运用技术手段辅助监管

在当今科技发展迅速的时代,诸如电子手环、电子镣铐以及非羁押码等技术手段已被运用于对非羁押犯罪嫌疑人的监督管理,对降低轻罪案件、流动人口审前羁押率效果明显。如徐州市检察院探索构建了“互联网+检察”办案模式——“云检智链”,该技术将人工监督变为数据监督,事后监督转为过程监督。据该院统计,自该技术使用后,该院审前羁押率大幅下降,未发生一起脱管漏管案件^[38]。技术手段的运用提高了对轻罪案件的非羁押措施的适用性,节约了司法资源,并降低了非羁押人群脱离监管的风险。但值得注意的是,并非所有的非羁押人员都适用于这些技术手段,而应当进行分级处置,在侦监协作配合机制下,检警双方可以制定《非羁押人员分级处置细则》,综合考量刑罚、从宽情节等因素,同时考虑办案成本,对于低风险非羁押人员,可以不适用电子监控。对于可能判处有期徒刑以上刑罚的犯罪嫌疑人、流动人员则可以采用电子手环、电子镣铐等监管措施。

(三) 重申逮捕的本质定位

逮捕作为最为严厉的强制措施适用于轻罪案件显然有悖于比例原则。其实,强制措施是所有国家刑事诉讼中均存在的一种制度,其功能仅在于“诉讼保障”。但在我国司法实践中,逮捕制度异化后呈现出了多重功能——预支刑罚、震慑犯罪、侦查辅助等^[39]。上述功能往往造成侦查人员出现“构罪即捕”“以捕代侦”的办案思维。因此,若要降低捕后轻刑率,本文认为应当使逮捕回归至其本质定位,即保障刑事诉讼的顺利进行。同时对于轻罪案件,可以提高逮捕的刑罚条件。我国《刑事诉讼法》规定逮捕的条件包括证据条件、刑罚条件以及社会危险性条件,鉴于证据条件把握标准较高,我们可以聚焦后两者从而降低轻罪案件的逮捕率。

^①《美国法典》规定,被保释人故意违反释放条件而不按照释放条件的要求到庭的,以独立的犯罪(藐视法庭罪)论处。同样,在英国,被保释人违反保释条件的,对其逃跑行为以“藐视法庭罪”处罚。

^②类似的观点见孙长永主编的《中国刑事诉讼法四十年——回顾、反思与展望》,以及曹文安撰写的期刊论文《刑事强制措施制度的完善与公民权利保障》。

有学者提出将刑罚条件中“可能判处有期徒刑以上刑罚”调整为“可能判处三年有期徒刑以上刑罚”^[40]。笔者赞同上述观点,目前我国实践中是以三年有期徒刑作为重罪与轻罪的分界点,提高刑罚条件可以有效减少轻罪被逮捕的人数,从而降低捕后轻刑率。此外,社会危险性条件则可以以侦监协作机制为依托,检警通过侦协办沟通交流对社会危险性进行评估,明确是否呈请批准逮捕,从源头上减少捕后轻刑案件的发生。

(四) 发挥考核制度改革的引领作用

“一取消三不再”旨在优化、转变管理模式,切实、真正把检察管理从简单的数据管理转向更加注重业务管理、案件管理、质量管理上来。第一,对于轻罪案件,可以增加公安机关非羁押强制措施适用率、不捕直诉率考核指标,以鼓励侦查人员在办案中更多考量非羁押措施。同时,为便于公安机关更准确适用强制措施,检察机关可以通过侦协办帮助公安机关建立轻罪案件引导取证常态化工作机制,对于社会危险性较小,采取非羁押强制措施更为适宜的,可建议公安机关不捕直诉。第二,注重捕后轻刑率指标评价。“一取消三不再”不是取消所有考核,更不是不要管理、放任“躺平”。本文认为,可以将捕后轻刑率指标作为一项积极评价,通过评价捕后轻刑率,倒逼检察机关严格审查逮捕,避免“构罪即捕”,以此调动检察机关的积极性。第三,增加对检警双方协作配合指标的评价。这项指标同样是一项积极评价,检察机关的工作贯穿了侦查、审查起诉直至审判的全过程,当前检察改革改变了以往检察机关与侦查机关分段对应的局面,检警双方建立了更为密切的协作配合关系。通过对协作配合指标的评价,侦查机关积极通过联席会议等方式表达诉求,检察机关则发挥好审前过滤功能,从而降低捕诉率和捕后轻刑率。

五、结语

轻罪时代的来临表明我国社会治安形势整体呈现平稳状态,但同时案多人少的矛盾更为突出。轻罪治理本身是一项极为复杂的系统工程,涉及刑事诉讼法学、刑法学、社会学等多门学科,其治理手段和效果关乎法治道路的建设。如何构建轻罪治理体系,实现轻罪案件繁简分流、快慢分道是公安司法机关均面临的现实难题。为此,国家进行了一系列探索,而侦监协作机制的运作加强了检警双方的良性互动,双方依托侦协办,通过联席会议、工作交流群、案件会商等活动进一步推动了轻罪案件的治理,但仍然存在诸多问题。鉴于此,本文从检警良性互动角度出发,提出了相应的规范和完善建议,涉及公安机关自由裁量权、非羁押强制措施等。囿于文章篇幅以及轻罪治理的复杂性,文章尚存诸多不足之处,期待未来可以进一步深入研究和探讨。

参考文献

- [1] 万春.学习贯彻习近平法治思想 推进中国式犯罪治理现代化[J].国家检察官学院学报,2023,31(06):3-13.
- [2] 最高人民法院.2004年全国法院司法统计公报[J].中华人民共和国最高人民法院公报,2005(03):14-18.
- [3] 最高人民法院.2024年全国法院司法统计公报[J].中华人民共和国最高人民法院公报,2025(04):14-22.
- [4] 卢建平.轻罪时代的犯罪治理方略[J].政治与法律,2022(01):51-66.

- [5] 高景峰,王佳.“中国式”刑事诉讼现代化视野下完善检察权的几点思考[J].中国法律评论,2024(02):198-213.
- [6] 陈岚.我国检警关系的反思与重构[J].中国法学,2009(06):110-117.
- [7] 谢澍.检察机关侦查权的监督性及其体系化进路[J].中国刑事法杂志,2022(03):138-154.
- [8] 魏晓娜.从“捕诉一体”到“侦诉一体”:中国侦查控制路径之转型[J].政治与法律,2021(10):149-160.
- [9] 河南省周口市人民检察院.“检察指导侦查”研讨会观点摘编[J].国家检察官学院学报,2002(05):99-112.
- [10] 陈卫东.论检察机关的犯罪指控体系——以侦查指引制度为视角的分析[J].政治与法律,2020(01):2-14.
- [11] 黄翀.以审判为中心的刑事侦诉关系的反思与重构[J].东方法学,2017(04):142-152.
- [12] 林喜芬.公检侦查监督与协作配合机制改革与前瞻[J].国家检察官学院学报,2023,31(05):58-76.
- [13] 鲍桑葵.关于国家的哲学理论[M].汪淑钧,译.北京:商务印书馆,1996.
- [14] 万毅.构建介入侦查引导取证制度完善证明体系[EB/OL].(2019-08-03)[2025-01-16].https://news.jcrb.com/jxsw/201908/t20190803_5548695.html.
- [15] 龙宗智.“以审判为中心”的改革及其限度[J].中外法学,2015(04):846-860.
- [16] 王志刚.论立案监督程序的正当化构建[J].行政与法,2009(09):108-111.
- [17] 陈瑞华.论检察机关的法律职能[J].政法论坛,2018,36(01):3-17.
- [18] 辽宁省人民检察院.侦监协作办公室“前指诉调”工作模式促进轻罪治理[EB/OL].(2023-12-06)[2025-04-25].<https://mp.weixin.qq.com/s/KhvJl5BELiPTs2xHkeRzFA>.
- [19] 刘艺.检察机关在行刑反向衔接监督机制中的作用与职责[J].国家检察官学院学报,2024,32(02):18-38.
- [20] 李才利.推动侦监协作办公室实质化规范化运行[EB/OL].(2023-05-23)[2025-04-16].https://www.spp.gov.cn/spp/llyj/202305/t20230523_614672.shtml.
- [21] 黑龙江省哈尔滨市木兰县人民法院.全市首个“一站式”刑事速裁法庭敲出“第一槌”[EB/OL].(2024-06-27)[2025-04-25].<https://mp.weixin.qq.com/s/sC5gdBX2qugTiqRxp4ekg>.
- [22] 原美林,王雪晴.警检数据共享赋能侦查监督智能化的逻辑与进路[J].西南石油大学学报(社会科学版),2025(03):64-74.
- [23] 湖北省恩施市人民检察院.检警信息共享,跑出案件监督加速度[EB/OL].(2024-10-24)[2025-04-25].<https://mp.weixin.qq.com/s/gblN1Sp-kZov-AF0X98ghA>.
- [24] 哈特.法律的概念[M].许家馨,李冠宜,译.北京:法律出版社,2011.
- [25] 李明.论警察的刑事自由裁量权[J].政治与法律,2009(08):147-155.
- [26] 郑丽萍.侦查阶段实体性处分制度之构建[J].清华法学,2012(05):30-40.
- [27] 杨涛,秦恒雪.侦查监督与协作配合机制的运行难题及对策[J].人民检察,2023(S2):57-58.
- [28] 董坤.行、刑衔接中的证据问题研究——以《刑事诉讼法》第52条第2款为分析文本[J].北方法学,2013,7(04):118-124.
- [29] 胡江.刑法与行政法条文表述相同时的衔接适用[J].法学,2024(10):98-113.
- [30] 杜文俊.从治罪到治理视阈下的新时代行刑反向衔接机制[J].法学,2025(05):100-114.
- [31] 刘艳红.实质法益保护理念下行政犯行刑反向衔接机制的展开[J].中国法学,2025(02):264-283.
- [32] 王婷婷.捕后轻刑问题研究[J].中国检察官,2016(17):52-54.
- [33] 程雷.指定居所监视居住实施问题的解释论分析[J].中国法学,2016(03):226-243.
- [34] 徐日丹.最高检:把检察人员注意力和主要精力聚焦到高质量办好每一个案件和案件每一个环节上[EB/OL].(2024-12-06)[2025-05-16].https://www.spp.gov.cn/zdgz/202412/t20241206_675884.shtml.
- [35] 董斌.探索建立一体化工作机制抓实“三个管理”[J].中国检察官,2025(09):9-11.

- [36] 黄河. 犯罪现实与刑罚的社会控制基于刑罚目的论的反思[J]. 中外法学, 2021, 33(03): 762-782.
- [37] 余钊飞. “四大检察”与执法司法制约监督体系之构建[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2021, 39(01): 193-200.
- [38] 管莹, 唐颖, 李春丽, 等. 从“微”程序到“智”建模 徐州云龙: 立足业务需求探索数字检察创新路径[EB/OL]. (2023-11-22)[2025-05-16]. https://www.spp.gov.cn/zdggz/202311/t20231122_634535.shtml.
- [39] 刘计划. 逮捕功能的异化及其矫正——逮捕数量与逮捕率的理性解读[J]. 政治与法律, 2006(03): 149-155.
- [40] 陶杨. 轻罪案件非羁押化问题研究[J]. 中国刑事法杂志, 2017(06): 131-142.

责任编辑: 王 玮

编辑部网址: <http://sk.swpuxb.com>

The Difficulties and Countermeasures Under the Investigation and Supervision Cooperation Mechanism in Petty Crime Governance

LIU Min¹, WU Lian²

(1. Law School, Xiangtan University, Xiangtan Hunan, 411100, China

2. Yuelu District People's Procuratorate of Changsha, Changsha Hunan, 410000, China)

Abstract: In recent years, public security situation and criminal structure in China have undergone major changes; therefore, crime governance needs to conform to the criminal structure and transform to petty crime governance. In the transformation, the cooperation between the procuratorial organs and the public security organs is the key. In order to further improve the relationship between prosecutorial organs and the police, the investigation supervision and cooperation mechanism emerged. The new era endows the mechanism with new connotation and mission, highlighting the supervision and guidance functions of the procuratorial organs, and emphasizing the two-way cooperation between the prosecution and the police. The mechanism has unblocked the channels for control of the source of petty crimes, improved the quality of petty crimes cases and the effectiveness of supervision. However, we cannot ignore the problems in the management of petty crimes, such as insufficient diversion of cases in the stage of investigation and high rate of light punishment after arrest. To give full play to the cooperation role of the prosecution and the police, and to promote the effective governance of petty crimes cases under the investigation supervision and cooperation mechanism, the prosecution and the police should strengthen the control of the entrance of the criminal procedure, and improve the application of non-detention compulsory measures with the support of science and technology.

Keywords: investigation supervision; cooperation; governance of petty crimes; relationship between prosecutorial organs and police