

以人民为中心视角下“少捕慎诉慎押”政策的浅析

程炜琪

中山大学法学院，广东广州，510030；

摘要：本文以以人民为中心的视角，对“少捕慎诉慎押”政策进行了浅析。首先，文章界定了该政策的概念和内涵，强调了政策的核心理念是要保障人民的权益和社会的公平正义。其次，论文探讨了以人民为中心理论是“少捕慎诉慎押”政策的理论来源的观点。通过减少过度拘捕、审慎起诉和谨慎羁押，该政策旨在确保对于犯罪嫌疑人和被告的合法权益，减轻司法系统的负担，更好地维护社会的安宁和公正。文章进一步讨论了政策在推动刑事司法的转型中所面临的挑战和问题，如对“构罪即捕”观念、认罪认罚从宽贯彻的形式化等。最后，文章指出了在实现“少捕慎诉慎押”政策中需要解决的一些问题，并提出了未来可能的改进方向，以更好地服务于以人民为中心的刑事司法理念。这篇论文旨在为政策的深入推进提供一些理论和实践上的启示，强调了在司法改革中确保人民权益的重要性。

关键词：少捕慎诉慎押刑事司法政策；以人民为中心理论；刑事司法转型；认罪认罚从宽制度

DOI：10.69979/3029-2700.24.11.031

引言

在新时代背景下，追求减少逮捕、慎重羁押和审慎起诉被认为是体现司法宽容与公正的重要举措。少捕强调在逮捕决策中严格遵循法律程序和证据标准，避免滥用逮捕权，优先采用非羁押措施；慎诉要求检察机关在起诉阶段基于充分证据和法律依据，谨慎决定是否提起公诉，以确保案件的合法性和合理性；慎押则在羁押措施上实行必要性审查，保护被逮捕者的人权，尽量缩短审前羁押时间。政策的实施反映了刑法的谦抑价值、诉讼效率价值和客观公正价值，契合了我国刑事犯罪结构轻缓化和认罪认罚从宽制度扩展的现实需求。

1 对“少捕慎诉慎押”政策概念的理解

要深入理解“少捕、慎诉、慎押”的理论内涵，需要从“捕”、“诉”、“押”这三个基本要素切入。通过贯彻“少捕、慎诉、慎押”理念，可以提升司法公信力，维护社会稳定，增强法律的权威。

1.1 概念内涵

少捕指在决定是否进行逮捕时，严格遵循法律程序和证据标准，避免因证据不足或程序不当而对嫌疑人进行无理逮捕，在符合法律规定条件下优先采取取保候审等非羁押措施。其目的是保障嫌疑人人身自由权，防止逮捕权的滥用，维护司法公正和人权。少捕的实质标准是立足于逮捕的核心要素——社会危险性，即嫌疑人是否存在继续犯罪、危害国家安全、毁灭证据、报复或逃

跑的具体风险。该政策在逮捕措施的应用上对质与量进行严格控制。一方面确保逮捕率始终在一个合理的水平，这要求侦查机关在提请逮捕和检察机关在审查决定逮捕时保持高度审慎，避免过度依赖逮捕导致不必要的羁押。另一方面每次逮捕须具备正当性、合理性和合法性，检察机关作为决定逮捕的主体，应充分认识到其在诉讼中的特殊地位和职责，正确理解逮捕的预防功能，严格遵循法定条件，确保每次逮捕决定都具有充分的法律依据。

慎诉指的是在起诉阶段，检察机关需基于充分的证据和法律依据，审慎决定是否提起公诉，确保每一起案件的合法性和合理性。作为“少捕、慎诉、慎押”刑事司法政策的关键内容，慎诉旨在实现刑事司法的正当性和必要性，维护公共利益和个人权利，促进社会和谐。起诉权对个人影响深远，应避免因起诉带来不应有的损害。不适当的起诉不仅会使被告陷入诉累，还容易导致刑罚权滥用，为了确保慎诉得以实现，立案程序作为一个单独的阶段，审查起诉作为另一个独立阶段，该阶段要求检察机关对案件事实和证据进行全面审查。这种设计使得后续的诉讼阶段能够有效矫正前一阶段可能存在的问题，确保整个司法过程的审慎与合理。通过这种分阶段、严格审查的制度安排，慎诉政策不仅防止了不必要的起诉和诉讼负担，还有效遏制了刑罚权的滥用，保障了被告的合法权益。同时，这也增强了公众对司法体系的信任，促进了社会的整体和谐与稳定。慎诉作为刑事司法政策的重要环节，体现了我国法治建设中对公

平正义的高度重视,确保了刑事司法在维护社会秩序与保护个人权利之间取得平衡。

慎押是指羁押必要性审查机制,其前提条件是遵循“少捕”原则,慎押在于保障犯罪嫌疑人、被告人的法定代理人、近亲属、辩护人申请变更、解除强制措施的权利,同时做到保障被逮捕者的权利,以便达到尽可能缩短审前羁押的时间,减少审前羁押数量的目标。2012年《刑事诉讼法》的修订首次在我国确立了羁押必要性审查制度。根据《刑事诉讼法》第95条,人民检察院须审查是否有必要继续羁押被逮捕的犯罪嫌疑人、被告人,如果认为无需继续羁押,应建议办案机关予以释放或变更强制措施,这一制度的建立有效防止了办案机关滥用羁押权力,优化司法资源配置,促进法治社会的建设具有积极意义。

2 价值内涵

任何刑事诉讼的具体规则的制定和程序设计,无论其底层逻辑架构还是基本理论建构,都要依托刑事司法政策的价值,并融合时代特征。“少捕、慎诉、慎押”在我国历次刑事法治改革的过程中均作为刑事程序法治改革的重要措施,其所体现的深远价值尤其值得我们重视和关注。一般认为,该政策体现了刑法的谦抑价值、诉讼效率价值和客观公正价值三方面的价值内涵。

首先是刑法的谦抑价值。刑法的谦抑性指的是在规范犯罪和量刑时,刑法应平衡社会整体公正与个体权利的保护,避免滥用刑罚权力,并保持合理的克制态度,这一理念旨在打击犯罪的同时,保障公民的基本权利。

“少捕、慎诉、慎押”刑事司法政策与刑法的谦抑性两者之间相辅相成、平衡协调,前者每个组成部分可以说都反映了后者的谦抑价值。在内涵上,少捕、慎诉、慎押政策作为程序法的设计,与刑法的实体法价值追求是一致的,坚持这一政策正是对刑法谦抑性所体现的人本主义价值的呼应。为了适应非犯罪化、轻刑罚化以及非刑罚化的当代刑法主流态势,刑事诉讼程序须以刑法的谦抑性为核心考量,而“少捕、慎诉、慎押”具有保障刑法谦抑的重要作用,通过严格限制逮捕和羁押措施,合理运用不起诉裁量权,减少不合理的羁押,从而推动刑法的谦抑性。

其次是诉讼的效率价值。“效率”本是一个经济学概念,将其引入刑事诉讼领域正是近年来的研究热点。刑事诉讼作为定罪与量刑的程序载体,在当前犯罪数量快速增长、种类多元、形式复杂的大背景下,需要为其找到一个能够兼顾公正与效率的中间点。目前刑事犯罪

面临案多人少的困境,如何提高诉讼效率,以达到合理分配司法资源的目标,成为“少捕慎诉慎押”政策的出发点之一。从效率角度来看,应鼓励检察机关行使不起诉裁量权,按照法律规定在审前及时终结相关案件,避免过多案件进入审判,从而发挥不起诉对案件在审前进行分流的功能。同时,落实少捕慎诉慎押政策也能节约时间成本、人力成本、物质成本。具体而言,该政策可以有效地缩短当事人的诉讼时间,减小羁押时长,节约当事人以及司法机关的时间与金钱;该政策可以有效地减少在押人员数量,从而缩小羁押场所人员与物质保障相关的投入。

最后是客观公正价值。检察机关的地位较为强势,拥有提起公诉、决定不起诉和变更、撤销起诉的权力,同时既可以监督公安机关的刑事侦查又能对法院的刑事审判实施监督,这使其拥有相较于辩护方无法比拟的权力和资源。作为检察权的行使者,检察机关必须履行客观公正的义务,依据事实和法律全面地认定事实与审查证据。在审查起诉时,应合理运用不起诉裁量权,确保公正,并注重协调犯罪嫌疑人与被告人的利益。采取引导嫌疑人赔礼道歉、退赃退赔等措施,消除犯罪带来的负面影响,恢复社会关系,促进社会和谐。同时,建立相关监督机制,确保这些措施的有效实施,保障双方合法权益,进一步增强司法公正与社会信任。

3 “少捕慎诉慎押”政策背景与意义

过去二十年以来,我国社会持续保持稳定,犯罪的结构也发生了显著变化,严重暴力犯罪的比例大幅减少。根据最高人民检察院2024年工作报告,对于轻微犯罪,依法实行“少捕、慎诉、慎押”的政策,以减少对抗,促进社会和谐。对于涉嫌犯罪但无需逮捕的案件,决定不予批捕的有26.6万人;对于犯罪情节轻微,依法无需判处或可免除刑罚的案件,决定不起诉的有49.8万人,同比增幅分别为22.5%和12.6%,同时,最高检会同公安部制定了羁押必要性审查的工作规定,对不需继续羁押的犯罪嫌疑人,依法变更强制措施的有2.9万人。

在重罪数量下降、轻罪比例快速增大的背景下,社会危险性较小的行政犯占据主导地位。在这种情势下,逮捕作为最为严厉的强制手段,自然而然地应受到更为严格的限制。因此,为了充分发挥司法为民、保障人权的作用,“少捕慎诉慎押”政策便应运而生。笔者将“少捕慎诉慎押”政策的背景总结为以下两点:一是犯罪结构轻缓化的趋势。在立法层面,我国呈现出“轻罪化”的趋势。至今已出台了12部刑法修正案,其中一

个显著特征是新增了大量新罪,这些新增罪名大多属于法定最高刑为三年以下的轻罪。首先,这反映了刑事犯罪的细化和扩大化,即传统的行政违法行为和刑事犯罪之间的二元结构日益模糊。其次,轻罪罪名的增多表明刑事立法逐步转向积极主义观念,强调更为宽松和灵活的刑罚适用。因此,急需像“少捕慎诉慎押”这样的裁量主义刑事司法观念,以匹配和契合这种变化。

二是认罪认罚从宽制度的扩张适用。自 2019 年全面实施认罪认罚从宽制度以来,该制度在优化刑罚资源配置、强化人权保障及促进司法公正等方面发挥了积极作用^[1]。一方面,作为给“少捕、慎诉、慎押”政策提供制度支持的认罪认罚从宽制度,扩大了该政策在司法实践中的应用范围;另一方面,落实“少捕、慎诉、慎押”有助于充分发挥实体和程序宽容的双重效果。然而,受传统上重视实体而忽视程序观念影响,认罪认罚从宽制度实践中主要集中在量刑,缺少对程序宽容的有效激励机制。通过推动“少捕、慎诉、慎押”政策,能够更灵活地适用强制措施,为认罪认罚从宽制度注入新活力,明确两者之间的关联,最大限度发挥出制度的激励效果。

4 以人民为中心视角下“少捕慎诉慎押”政策的落实

在数字化迅猛发展和公民权利意识增强的背景下,“少捕慎诉慎押”政策通过优化刑事诉讼程序,保障人权与程序公正,提升司法效率与公信力。此举有效减少对个人自由的过度干预,促进法治国家建设和治理现代化,实现司法质量与社会效益的协调统一,维护社会和谐稳定。实现“少捕慎诉慎押”应从以下几个方面着手:

坚持逮捕的例外性,提高逮捕的质量和效率,降低逮捕的数量。逮捕是最严厉的强制措施,应当严格审查逮捕的必要性和合法性,只有犯罪嫌疑人、被告人有具体的社会危险性,适用取保候审等强制措施不足以防止其危害社会的情形时,才应当予以逮捕。不能将逮捕作为惩罚的工具或者侦查的手段,不能将未赔偿和解、非本地居民等因素简单视为具有社会危险性,不能滥用或者误用逮捕权;坚持起诉的必要性,严格依法、谨慎合理运用提起公诉权和不起诉权。起诉是检察机关代表国家、公共利益向审判机关提起的诉讼,应当建立在扎实的证据基础上,符合法律规定的条件。对于犯罪情节轻

微,依照刑法规定不需要判处刑罚或者免除刑罚的,检察机关可以作出不起诉决定,或者通过刑事和解等方式化解矛盾,实现诉讼案件的有效分流,节约司法资源;坚持羁押的必要性,审慎适用羁押措施,积极推广非羁押性强制措施。羁押是逮捕的延续,是对犯罪嫌疑人、被告人人身自由的剥夺,由于涉及到公民重要权益的保障应当严格限缩其适用范围和时限,如前所述检察机关应当对羁押必要性进行审查,对不需要继续羁押的,应当建议办案机关予以释放或者变更强制措施。同时,应当借助现代科技,提高对犯罪嫌疑人、被告人的监控、监管能力,提高监视居住、取保候审等非羁押性强制措施的适用频率。

“少捕慎诉慎押”政策的实施是建设法治国家和推动治理现代化的重要举措。通过坚持逮捕的例外性、起诉的必要性和羁押的审慎性,能够有效提升司法质量与效率,保障人权,增强司法公信力,达到社会效益的协调统一。然而,政策的成功落实依赖于多方面的协同努力,包括执法人员的培训、司法资源的优化、技术支持的提升以及公众认知的增强。

参考文献

- [1] 卞建林,钱程.少捕慎诉慎押的实践检视与发展完善[J].人民检察,2022(05):10-14.
- [2] 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.
- [3] 龙宗智.检察官客观公正义务的理据与内容[J].人民检察,2020(13):7-14.
- [4] 王向娜.刑事诉讼中简易程序的人权价值分析[J].法制博览,2023(27):109-111.
- [5] 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.
- [6] 王彦春.少捕慎诉慎押检察实务贯彻路径[J].中国检察官,2022(15):21-24.
- [7] 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(03):1-8.
- [8] 刘兆登,张霜霜.落实少捕慎诉慎押刑事司法政策的思考[J].上海公安学院学报,2023,33(04):55-61. DOI:10.13643/j.cnki.issn2096-7039.2023.04.007.