公安机关落实“少捕慎诉慎押”

的研究与思考

范宏飞 苏 妮[[1]](#footnote-1)

**内容摘要：**少捕慎诉慎押是应对犯罪结构发生重大变化、实现强制措施诉讼保障功能回归、推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。公安机关在落实少捕慎诉慎押的过程中，应当充分领会新政策对公安工作提出的新要求，厘清当前在执行过程中存在的问题和症结，把握处理好多重关系，坚持宽严相济、轻轻重重，实现依法、精准适用相关强制措施，推动制度机制创新，确保少捕慎诉慎押政策真正落地、落实。

**关键词：**少捕慎诉慎押 强制措施 机制创新

少捕慎诉慎押是党和国家确立的刑事司法政策，是宽严相济形势政策在刑事诉讼程序中的具体要求，是继认罪认罚从宽制度之后确立的一项重大刑事司法政策，将对我国的刑事立法和刑事司法产生重大影响。目前，各级公、检、法机关正在结合实际，开展积极的探索。本文立足于上海公安刑事司法实践，旨在通过对少捕慎诉慎押政策的背景、内涵和要求、公安机关在羁押性强制措施适用中存在的问题及其原因进行分析研究，提出相应的对策与建议，推动少捕慎诉慎押刑事司法政策得到稳妥有序的落实。

# 一、少捕慎诉慎押政策的时代背景

少捕慎诉慎押最初由最高人民检察院在2019年提出，作为对涉案民营企业负责人“依法能不捕的不捕、能不诉的不诉、能不判实刑的就提出适用缓刑建议”的司法理念。2020年1月，全国检察长会议正式提出少捕慎诉慎押要求，逐步成为各级检察机关的司法理念。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司法政策，依法推进非羁押强制措施适用”列入年度工作要点，确立了两高三部协同配合、共同推进的方式，使少捕慎诉慎押从刑事司法理念上升为刑事司法政策。少捕慎诉慎押政策是刑事司法适应时代发展需要的产物，具有深刻的现实必然性。

（一）应对犯罪结构发生重大变化的必然要求

改革开放以来特别是近二十年以来，我国社会保持长期稳定，刑事犯罪结构发生重大变化。据统计[[2]](#footnote-2)，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%。与之相比，判处三年有期徒刑以下的刑罚人数，占比从1999年占54.6%升至2019年78.7%[1]。在重罪比例下降、轻罪迅速增加、社会危险性较小的犯罪行为占多数的犯罪结构下，限制人身自由度高的羁押性强制措施对大多数社会危险性较低的犯罪嫌疑人、被告人过于严厉。同时，认罪认罚从宽制度的广泛适用已经成为刑事案件的主要诉讼模式，推动着刑事诉讼结构的深刻转变。对于此类案件的犯罪嫌疑人、被告人，一方面其本身情节较轻，另一方面又适用了认罪认罚从宽制度，社会危险性大大降低，大多无逮捕羁押的必要。因此，“构罪即捕”、“有罪必诉”、“一押到底”的传统办案模式已无法与刑事司法发展的客观形势相匹配。

（二）实现强制措施诉讼保障功能回归的重要手段

强制措施的主要功能在于保障刑事诉讼的顺利进行。长期以来，个别办案部门对强制措施的功能定位还存在着认识误区，将羁押措施异化为办案手段，通过对犯罪嫌疑人、被告人人身自由进行限制，达到震慑犯罪、预备定罪、预支刑罚的目的，不可避免地导致拘留、逮捕等羁押性强制措施普遍化、惩罚化和一定程度地恣意化。[2] 少捕慎诉慎押，有利于改变羁押、追诉的司法惯性，是在和谐社会政治理想的引导下，与国际法律制度相接轨的、体现现代文明精神的刑事司法政策。

（三）推进国家治理能力现代化的重大举措

刑事司法系统是国家治理体系的重要组成部分，其运行的效果直接体现国家的社会治理能力，司法机关需要发挥能动作用，提高刑事治理效能。[3]构建共建共治共享的社会治理格局符合中国国情、符合人民意愿、符合社会治理规律，是党的十九届四中全会提出的要着力完善的重要制度。落实少捕慎诉慎押， 能够以最少的司法资源、最低的社会成本，实现对犯罪行为的必要惩戒，同时又能尽可能体现刑法的谦抑精神，减少过多捕、诉、押带来的社会负效应，更有利于化解社会矛盾，恢复犯罪损害的社会关系，推动诉源治理，促进社会和谐稳定，是以司法履职助推国家治理能力现代化的具体体现。

# 二、少捕慎诉慎押政策的内涵和对公安工作的新要求

(一）基本内涵

最高人民检察院第一检察厅厅长苗生明在解读“少捕慎诉慎押”政策的内涵时指出：“少捕慎诉慎押是指对绝大多数的轻罪案件体现当宽则宽，慎重羁押、追诉，加强对逮捕社会危险性的审查，依法能不捕的不捕，尽可能适用非羁押强制措施，尽可能减少犯罪嫌疑人羁押候审；依法行使起诉裁量权，对符合法定条件的充分使用相对不起诉，发挥审查起诉的审前把关、分流作用；加强对羁押必要性的审查，及时变更、撤销不必要的羁押；对危害国家安全、严重暴力、涉黑涉恶等重罪案件以及犯罪情节虽较轻，但情节恶劣、拒不认罪的案件体现当严则严，该捕即捕，依法追诉，从重打击。这一政策还要求在惩罚犯罪的前提下，加强人权司法保障，减少社会对抗，促进社会和谐。”[4]少捕慎诉慎押从司法理念上升为我国的一项刑事政策后，具备了刑事政策的导向型和宏观性特征，为刑事立法、刑事司法、刑事执行各个环节的运作提供宏观性的方向指导和工作思路。贯彻落实少捕慎诉慎押，在检察机关发挥审前主导的作用之外，还依赖于公安机关、检察机关、法院、司法行政机关等多个系统的协同配合，因而对其内涵精神的把握也应当进行一定程度的延伸，形成 “少拘少捕慎诉慎押慎判”的系统化理解。由此，结合《刑法》、《刑事诉讼法》等法律赋予公、检、法三机关的权力，我们认为，可对少捕慎诉慎押政策的内涵作出如下理解。

少捕是指在刑事诉讼中应当尽量少的适用逮捕的强制措施，严格将逮捕措施限定为确保刑事诉讼顺利进行的一种预防性措施，使非羁押诉讼成为刑事诉讼的常态。公安机关在侦查的过程中，充分考虑案件情节和犯罪嫌疑人的社会危险性，依法能够对其采取非羁押强制措施的，尽量不提请检察机关批准逮捕。检察机关加强逮捕必要性审查，依法能不捕的不捕，减少不必要的逮捕。

慎诉是指准确掌握公诉的实体条件，加强起诉必要性审查，正确行使起诉裁量权，依法能不诉的不诉。公安机关在侦查终结移送审查起诉前，应当严格审查案件是否具备法定不追诉的情形，发现不应对犯罪嫌疑人追究刑事责任的，应当撤销案件。对于符合起诉条件的案件，检察机关根据案件事实、情节以及犯罪嫌疑人的认罪认罚态度等具体情况，认为不起诉更加有利于维护公共利益和犯罪嫌疑人、被害人合法权益的，尽量适用不起诉手段终止诉讼。

慎押是指慎用羁押性强制措施，依法能不押的不押，及时变更、撤销不必要的羁押，严格限制羁押期限的延长，尽量缩短未决羁押期限，减少在押人员数量。慎押，体现在刑事诉讼的多个环节中，包含了侦查阶段公安机关谨慎适用刑事拘留这首要关口的“慎拘”、检察机关加强捕后羁押必要性审查的“慎押”，和审判阶段法院合理适用缓刑或者管制等非监禁刑的“慎判”。

（二）对公安工作提出的新要求

一是要求提高强制措施适用的精准性。少捕慎诉慎押，要求公安机关按照刑事诉讼法规定，依法、精准适用刑事强制措施，充分考虑每个案件的犯罪事实、情节、人身危险性等评价因素，做到区分情形、区别对待，当严则严，当宽则宽。少捕慎诉慎押，不是一律从宽、一味从宽的“不捕、不诉、不押”，公安机关在办案过程中决不能“一刀切、片面化、简单化”。

二是要求改变适用强制措施的理念。各类刑事强制措施都有其适用的要求和目的，拘传、取保候审、监视居住、拘留、逮捕之间并不存在必然的前置递进关系。公安机关在刑事执法过程中，往往拘传后拘留、拘留后逮捕、逮捕后移送审查起诉，片面倚重羁押性强制措施，形成较固定的适用顺序，存在相互借用期限的问题。少捕慎诉慎押，要求公安机关准确理解各类强制措施的功能定位，防止因理念认识的错误导致羁押功能的异化。

三是要求加强侦查取证能力。案件的事实、情节、社会危险性等因素的判断均必须依靠证据来证明。公安机关落实少捕慎诉慎押，要提高侦查取证能力，全面收集各种从宽、从重情节的证据材料。同时，要防止部分民警因侦查取证、案件审核等办案能力存在短板，而发生 “依赖”羁押性强制措施迫使当事人“认罪认罚”以求破案的情况。

四是要求妥善处理数字化监管与传统监管方式的关系。一方面，公安机关应努力探索运用大数据技术和信息化手段，提升非羁押强制措施的质效。同时也应注意到，科技手段监控并非法定取保候审方式，并非每个案件都需要适用、必须适用。适用科技手段监控应特别防止侵犯犯罪嫌疑人、被告人的合法权益，防止出现比剥夺其人生自由更为严厉的后果。

# 三、上海公安机关报捕、移诉、羁押运行状况分析

近年来，上海公安机关刑事执法总体上向着“少捕慎诉慎押”的方向发展，适用羁押性强制措施较以往更加慎重严格。以过去三年数据为例[[3]](#footnote-3)，全市公安适用非羁押性刑事强制措施占立案数比重，从2019年的17.7%，增至2020年的33.3%、2021年的46.6%，同比大幅增长；刑拘/取保（含刑拘后变更为取保候审）比例实现三连降，分别为2.3：1、1.53：1、1.06：1。但是，公安机关在落实少捕慎诉慎押政策的过程中仍存在不少问题，羁押候审仍是刑事诉讼的常态，需要引起注意。

（一）存在问题

一是强制措施适用不平衡，羁押性强制措施比重较高。2021年，在公安机关首次采取的强制措施中，刑事拘留人数比直接取保候审人数高出83%[[4]](#footnote-4)，说明侦查初期公安机关对羁押性强制措施的依赖性仍然较强；报捕人数占刑拘人数的82.4%，表明大部分刑拘人员后续会被公安机关提请逮捕，公安机关主动变更或解除刑拘措施的情形不到五分之一，传统的“够罪就捕”的意识仍较明显。

以危险驾驶罪这类典型的轻罪案件（最高刑为拘役，依法不适用逮捕）为例，公安机关在首次对这类犯罪嫌疑人采取强制措施时，刑拘占到36.1%，限制人身自由程度较高的羁押性强制措施仍占到一定规模，反映出部分公安机关还未充分把握和贯彻刑事司法政策，未对轻罪案件、社会危险性较低的犯罪嫌疑人优先适用非羁押性强制措施。

二是羁押时间缺少节制，未及时变更强制措施。经统计， 在2021被延长刑拘的犯罪嫌疑人中，有82.8%的人被延长至三十日，其中近四成的犯罪嫌疑人在期限截止前的最后三日内被变更为取保或释放，反映出部分办案单位习惯性地 “用足”三十日的延长期限，更有甚者只是单纯“借时间”而并未开展任何实质性的侦查工作，“一拘到底”的不合理现象仍较为突出。

三是报捕与移诉等环节把控不够审慎。经统计，2021年，公安机关提请逮捕后，检察机关的不捕率为38.2%，其中绝对不捕占不捕总数1.1%，相对不捕占不捕总数47.4%；公安机关移送审查起诉后，检察机关的不诉率为20.5%，其中绝对不诉占不诉总数2.2%，相对不诉占不诉总数92.2%。从绝对不捕数和绝对不诉数来看，个别办案单位和审核部门在报捕和移诉环节中尚存在一些误判和纰漏。而占比将近一半的相对不捕率和超过九成的相对不诉率，反映出公、检双方对于犯罪嫌疑人社会危险性、羁押必要性等方面的认定不统一。

（二）成因分析

一是评判标准不统一，缺乏细化的规范指引。公安机关和检察机关基于刑事诉讼中不同的职责分工，对于一些常见案件情节轻微、社会危险性、羁押必要性等评判标准没有形成统一的意见和可量化的评价体系。在办理部分明显具有社会危险性、扰乱公共秩序的案件中，如袭警罪、妨害公务罪、盗窃罪和寻衅滋事罪等，公安机关认定犯罪嫌疑人情节恶劣后向检察机关提请批准逮捕或移送审查起诉，但未能得到检察机关支持，影响了该类案件的办理质效。同时，检察机关内部将案件的不捕率，不诉率以及捕后判轻缓刑、免于刑事处罚率和诉前羁押率作为绩效考评重要指标，一定程度上也导致部分检察院为了追求指标，对一些公安机关的合理诉求不予支持。

二是非羁押性强制措施运行状况不佳，配套保障不到位。目前，取保候审存在保证方式单一、约束力不强、对被取保候审人有效监管措施不足、违反取保候审规定惩戒力度不够等问题，难以充分满足保障刑事诉讼的需要，而监视居住因为需要耗费大量人力、场地、经费，实践中也较少适用。同时，社会公众对强制措施存在一定的认识误区，往往把“捕与不捕”当作“罪与非罪”的象征，对犯罪嫌疑人取保候审往往被被害人及家属误解为“没事了”，认为不捕就是司法不公，甚至申诉上访，这给公安机关适用取保候审等非羁押性强制措施也带来额外的舆情隐患。

三是认知惯性的驱动和对责任风险的顾虑阻碍政策执行。一方面，在当前较为严峻的形势和打击压力下，部分民警为了侦查破案的需要，“重实体轻程序”、“重打击轻保护”的传统观念仍未消除，一味追求“考核数据”以及“逐利执法”的顽瘴痼疾在一定范围仍然存在。另一方面，取保、不捕、不诉可能会引发一定的廉政“风险”，为了规避责任风险，防止最终被认定过失或错误，部分民警倾向于先报捕和移诉，将对证据和情节的审查判断工作交给检察机关。此外，部分民警的侦查取证能力存在短板，为了破案，“依赖”羁押性强制措施迫使犯罪嫌疑人认罪认罚。

# 四、公安机关落实少捕慎诉慎押的对策思考

（一）统筹协调，妥善处理四重关系

公安机关在刑事执法过程中过度依赖羁押性强制措施的问题长期存在，其原因错综复杂，不仅有制度设计考虑不周的因素，也有实施机制不够健全的因素，既受制于社会客观现实条件，也为传统的司法理念所约束。公安机关落实少捕慎诉慎押政策，应当充分考虑上述问题的复杂性、艰巨性、长期性，坚持系统思维和目标导向，统筹协调各方面的关系，尤其要处理好以下四重关系。

一是平衡好打击犯罪与控制羁押的关系，做到宽严相济、轻轻重重。少捕慎诉慎押是宽严相济刑事政策的一项具体政策。公安机关落实少捕慎诉慎押，必须在坚持宽严相济的框架内，对不同案件犯罪嫌疑人做到区分情形、区别对待，对重罪案件或情节恶劣、拒不认罪的案件体现当严则严，从重打击，对绝大多数的轻罪案件体现当宽则宽，适用羁押性强制措施以必要性为前提，以与罪刑轻重、社会危险性程度，以及保障诉讼正常进行的需要合乎比例为原则，平衡好打击犯罪、维护社会治安与控押、保障人权的关系。

二是兼顾好保障人权与保障诉讼顺利进行的关系，确保政策运行立足功能本位。少捕慎诉慎押刑事司法政策旨在加强对公民人身自由的司法保障，防止和减少无根据的、非法的羁押，但是政策的适用不能脱离刑事诉讼查明案件事实、查获犯罪嫌疑人、依法确定国家刑罚权的固有宗旨，更不能偏离保障刑事诉讼顺利进行的功能定位。如果不羁押犯罪嫌疑人，将导致其实施逃避刑事惩罚、串供、毁灭证据、及其他严重妨碍诉讼的行为，甚至继续危害社会，那么对于此类犯罪嫌疑人，公安机关就应当依法采取羁押性强制措施，以保障刑事诉讼的顺利进行。

三是把握好少捕慎诉慎押与认罪认罚从宽的关系，推动充分融合、合理衔接。少捕慎诉慎押政策和认罪认罚制度都是对宽严相济刑事政策的进一步深化，两者相辅相成。一方面，认罪认罚从宽能够发挥对少捕慎诉慎押的制度支撑作用。刑事诉讼法在法律规定上为认罪认罚案件强制措施适用、和实体处理等问题上提供了较为明确的指引，落实认罪认罚从宽的相关规定，一定程度上就是在贯彻少捕慎诉慎押政策理念。[5]当前，全国认罪认罚从宽制度适用率已经达到85%[6][[5]](#footnote-5)，为拓展少捕慎诉慎押政策的适用培育了广阔的实践土壤。另一方面，通过少捕慎诉慎押政策的施行，可以更好地推动认罪认罚从宽制度的运行。认罪认罚是犯罪嫌疑人、被告人主观态度的外在表现，反映出其社会危险性的高低，是逮捕、起诉、羁押的重要考量因素。少捕慎诉慎押政策的施行，将促使更多的犯罪嫌疑人、被告人选择认罪认罚。

四是协调好公、检、法三机关的关系，坚持互相配合、互相制约。刑事诉讼法规定公、检、法三机关办理刑事案件需分工负责、互相配合、互相制约，以保证准确有效地执行法律。在落实少捕慎诉慎押政策的过程中，检察机关由于负有逮捕的司法审查职能和侦查羁押的监督职能，拥有起诉裁量权，决定着刑事诉讼的走向、审前羁押率的高低、交付审判的数量等，因而具备审前主导的地位。在合理赋权的基础上，对其不捕不诉权力运行应当进行必要的监督制约。[5]三机关应充分利用监督纠错机制，发挥互相制约的功能，做到不错不漏、不枉不纵，确保刑事诉讼程序的顺利进行。同时，加强沟通协调，进一步凝聚理念与政策共识、统一执法司法标准，消除认识分歧，共同推动政策施行。

（二）多措并举，推进政策落实

结合上述调研分析，我们认为，公安机关在贯彻落实少捕慎诉慎押政策的过程中，总的方针是要坚持宽严相济、轻轻重重，努力方向是要实现依法、精准适用，关键支撑是健全制度机制，基础保证是提升民警的综合能力,推动少捕慎诉慎押政策真正落地、落实。

1.加强公检沟通协作，健全制度规范体系。一是依托公检联席会议机制，共同细化完善逮捕、起诉、羁押条件审查判断标准，为公安基层执法提供操作性强的指引。同时针对袭警罪等部分犯罪情节恶劣、具有较大社会危险性的案由，设定适用“少捕慎诉慎押”政策的“负面清单”，以加强检察机关对公安机关打击该类案件的支持力度，做到“宽严相济，有轻有重”。二是充分运用侦查监督与协作配合办公室机制，积极推进公、检在监督制约、协作配合、信息共享等方面的协作，加强在侦查、审查逮捕、审查起诉过程中的沟通协调和衔接配合，做好案件轻重分流。三是统筹完善公、检刑事案件考核指标，调整片面注重打击破案或是一味追求不捕率、不诉率的考核方式，合理设置有利于执行宽严相济和少捕慎诉慎押政策的考核内容和分值，以更科学、合理的考评体系衡量侦查、逮捕和起诉质量。

2.推动制度和手段创新，完善非羁押强制措施配套保障。一是推动完善取保候审强制措施的相关立法。在保证方式上，探索增加单位保、多人保、具结保、多形式财产保等方式，提升取保候审的适应性、灵活性；在脱保后果上，加大脱保惩戒力度，明确对犯罪嫌疑人、被告人违反取保候审规定从重量刑，提高取保候审的约束力。二是创新运用大数据电子监管手段，用科技手段破解监管难题。充分借鉴、提炼山东、浙江等地区关于赔偿保证金、“非羁押人员数字化智能监管”的有益尝试，探索运用电子手环、非羁押码等非羁押信息化核查方式进行监管，进一步优化完善相关机制，强化监督制约，并逐步全面推广。

3.强化培训教育，健全执法责任体系。一是及时总结少捕慎诉慎押工作中的经验做法，汇编典型案例，通过集中培训、现场会、微课程等多渠道、多平台，强化类案指导，助推少捕慎诉慎押政策的精神根植于民警的内心、成为共同遵循的职业理念。二是建立科学的督导问责制度和容错免责制度。民警办理刑事拘留、提请批准逮捕、延长羁押期限等案件，违反法定程序或超过法定期限的，应当按照相关法律规定进行追责；而对依法作出非羁押强制措施决定后犯罪嫌疑人发生脱保、脱管等情况导致诉讼不能正常进行，除故意放弃监管职责或者工作中存在重大过失的以外，不得轻易追究其法律责任，从而为民警认真落实少捕慎诉慎押政策提供宽松、有利的制度环境。

4.构建社会支持体系，为政策落地创造良好的社会环境。一是结合“谁执法谁普法”普法责任制，将政策执行与政策宣传、普法工作紧密结合起来，加强宣传引导，深化以案释法，助推少捕慎诉慎押政策得到更加普遍的社会认同，营造政策执行的良好社会氛围。二是引入社会力量，构建共同监管体系，充分发挥律师在少捕慎诉慎押政策落实中的参与者和监督者作用。公安机关要积极履行刑事执行主体在社区矫正中的职能，发挥基层派出所和社区警务工作等优势，推动社区、企事业单位、公益组织参与涉罪人员的教育矫治和跟踪帮扶，化解社会矛盾，消除风险隐患。

参考文献

[1]最高人民检察院.最高人民检察院工作报告——2020年5月25日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上[R/OL].（2020-06-01）[2022-06-22]. https://www.spp.gov.cn/spp/gzbg/202006/t20200601\_463798.shtml .

[2]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(02):106.

[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(03):2.

[4]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):38.

[5]国家检察官学院.学术沙龙第49期：少捕慎诉慎押刑事司法政策贯彻落实中的重难点问题[J/OL]. （2022-06-08）[2022-06-23] Http://jcgxy.org/zkxx/xshd/202206/t20220608\_3692428.shtml.

[6]最高人民检察院.最高人民检察院工作报告——2022年3月8日在第十三届全国人民代表大会第五次会议上[R/OL].（2022-03-15）[2022-06-22]. https://www.spp.gov.cn/spp/gzbg/202203/t20220315\_549267.shtml.

1. 范宏飞：上海市公安局法制总队党委书记、总队长。

   苏 妮：上海市公安局法制总队四支队民警。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 根据2020年《最高人民检察院工作报告》。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 数据来源引用自上海市公安局指挥部公安统计模块，2019年至2021年《全市及各地区发破案和打击处理综合情况一览表》。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 数据来源引用自上海市公安局案综系统和数字化执法办案管理中心“案件办理”模块，下同。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 根据2022年《最高人民检察院工作报告》。 [↑](#footnote-ref-5)