

轻罪治理视域下公安机关撤销 轻微罪案件制度研究

■ 曹 波 陈雪攀

摘 要 我国犯罪结构已然发生明显变化，犯罪治理面临新问题。现有规范否认公安机关享有轻微罪案件撤销权，但拓宽轻微罪案件分流通道确有必要。公安机关撤销轻微罪案件制度能够化解积极刑法观的消极面向，符合宽严相济刑事政策，得到刑法“但书”的条款支持，也可兼顾公正与效率价值，具备制度正当性。构建该制度治理轻罪在个人、社会、规范层面也具有必要性，其能消除个人前科影响，降低社会治理成本，提供“出罪”规范依据。而引入撤案核准制、撤案释法说理制、撤案文书公开制和大数据监督机制则是对公安机关轻微刑事案件撤销权的必要限制。

关键词 轻罪治理 公安机关 案件撤销 监督制约

一、问题的提出

当前中国犯罪形势呈现重大变化，严重暴力犯罪数量与重刑率逐年下降，轻微犯罪数量与轻刑率显著上升，整体呈现“双升双减”态势，犯罪治理现代化面临新挑战。最高人民检察院《刑事检察工作白皮书(2023)》显示，“判处三年有期徒刑以下刑罚的轻罪案件人数占比从1999年的54.4%上升至2023年的82.3%”。最高人民法院2024年第

一季度司法审判工作数据显示，“判处三年有期徒刑以下刑罚的罪犯32.3万人，同比增长14.62%，占比86.44%”。司法数据表明，轻微罪已成为我国犯罪治理主要对象，犯罪治理迈入轻罪时代。面对此种客观需求，在积极刑法观的影响下，我国刑事立法态势活跃，刑事法网愈加严密，犯罪圈不断扩张。《刑法修正案(十一)》新增的妨害驾驶罪、高空抛物罪继危险驾驶罪、帮助信息网络犯罪活动罪后成为新的轻微罪代表。

党的二十届三中全会强调，要进一步推

作者：曹 波，贵州大学法学院副教授，硕士生导师；陈雪攀，贵州大学法学院硕士研究生
基金项目：本文系贵州省2023年度社科规划一般课题“轻罪治理背景下帮助信息网络犯罪活动罪法律适用问题研究”（项目编号：23GYB150）的阶段性研究成果。

进国家治理体系和治理能力现代化,完善中国特色社会主义法治体系,创新社会治理体制机制和手段,构建新安全格局。习近平总书记在 2019 年中央政法工作会议上明确要求,“深化诉讼制度改革,推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道”,为轻罪治理指明了方向,提供了根本遵循。

完善构建中国特色轻微罪治理体系是推进国家治理体系和治理能力现代化制度成熟的重要组成部分。然而现有刑事诉讼制度无法为轻微罪治理提供完整制度保障。既有轻罪治理研究亦多聚焦于轻罪立法正当性、轻重罪划分标准、轻罪“出罪”机制、前科消灭制度、规范附随后果方面的研究,其中轻罪“出罪”机制的研究又多围绕审查起诉阶段展开,鲜有关注侦查阶段轻微刑事案件分流问题。面对犯罪结构的重大变化,可否授予公安机关撤销轻微刑事案件自由裁量权,以提前实现轻微罪案件“繁简分流、轻重分离、快慢分道”的治理目标成为具有理论和实践价值的研究问题。有鉴于此,本文拟对公安机关撤销轻微罪案件制度予以探讨,以期对完善轻罪治理体系有所裨益。

二、公安机关撤销轻微刑事案件制度的合理性根据

公安机关撤销轻微刑事案件是指在刑事案件立案侦查以后,经过公安机关的全面侦查,根据现已查明的证据以及事实,依据轻罪治理特殊程序,认为不需要追究刑事责任而将该案件予以撤销,依法终止对犯罪嫌疑人进行刑事侦查追究刑事责任的一项诉讼活动。该制度的合理性可以从基础理论、刑事政策、刑法教义学等多个方面展开:

(一) 理论根基:消解积极刑法观的消

极面向

自周光权教授提出“积极刑法观在中国的确立”论断以来,刑法学界关于积极刑法观的积极预防和入罪处罚的倾向开展了诸多有益讨论。例如支持该观点的学者认为严密刑事法网是当下中国社会治理与社会控制的客观需要。反对者则认为积极刑法观是现实的,但不是理性的,其背离了刑法谦抑性原则,可能会滑入刑法工具主义陷阱。而即便支持的学者也强调,随着轻罪立法的扩张,相关配套制度的建设也必须同步推进。毕竟,积极刑法观在一定程度上存在的值得商榷的消极面向在轻罪治理的背景下愈发凸显。积极的立法并没改变我国现行刑法“重打击,轻治理”的刚性特征,“宽进严出”的倾向与犯罪治理现代化多元化的不匹配易引发社会治理过度刑法化危机。以危险驾驶罪、帮助信息网络犯罪活动罪为代表的典型轻罪的司法实践表明,将原来单纯的行政违反纳入到刑法体系中具有一定合理性和正当性,但也会带来长远影响。

据最高人民检察院统计,仅 2023 年前三季度,全国检察机关起诉电信网络诈骗、帮信、掩隐三类犯罪人员中,大学专科以上(包括本科、硕士、博士)人员分别为 4400 余人、5900 余人、7600 余人,大量学生涉罪令人扼腕痛惜,如何让他们重新回归社会值得慎重研究。因此确有必要重新反思犯罪化的立法态势,并进一步探究轻罪案件治理逻辑与具体路径。

授予公安机关一定的轻微罪处分权,构建公安机关撤销轻微刑事案件制度,能够实现程序出罪和实体入罪有效均衡,疏解过度立法化所带来的弊端。

(二) 政策逻辑:践行宽严相济刑事政策的应有之义

宽严相济政策是我国的基本刑事政策，其明确要求“要根据犯罪的具体情况，实行区别对待，做到该宽则宽，当严则严，宽严相济，罚当其罪。”该刑事政策体现了科学的思维方式、理性的惩治策略、人道的价值追求。宽严相济的刑事政策核心思想表现为区别对待、分类治理犯罪。宽严刑事政策中的“宽”具体体现为非犯罪化、非监禁化、非司法化。构建轻微刑事案件撤销制度正是宽严相济刑事政策在轻微犯罪处理中的具体应用，它通过在刑事诉讼程序中对轻微犯罪案件采取宽缓处理方式，彰显了对轻微犯罪的柔性治理策略。

《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确要求，“根据犯罪情况和治安形势变化，准确把握宽严相济刑事政策”。当前的社会环境与犯罪形势发生变化，宽严相济刑事政策创新发展的重点在轻罪领域。贯彻宽严相济政策为轻微犯罪的处理提供了更大的灵活性。

在中国特色社会主义建设进入新时代后，调整犯罪治理的刑事政策，在犯罪刑事治理上充分实现宽严相济，成为大势所趋。在过去，轻微犯罪的处理往往较为严苛，尤其是在法律条文较为刚性的情况下，轻微犯罪者可能面临较重的刑罚。然而，随着宽严相济刑事政策在轻微罪领域的拓展，司法机关开始更多地考虑预防必要性、犯罪附随后果等因素，从而对轻微犯罪者实施更宽大的处理方式，如适用缓刑、罚金等非监禁刑罚。这不仅有助于减轻司法系统的负担，还有效避免了因轻微罪过度惩罚而导致的社会不公。轻微罪刑事案件撤销制度注重“三个效果”的有机统一，强调宽严相济刑事政策“宽”的方面，为轻微罪出罪提供新路径，该制度是贯彻宽严相济刑事政策的新实践、新发展。

（三）出罪根据：释放“但书”治理轻微犯罪功能

我国《刑法》第十三条“定性+定量”的犯罪概念，是中国特色社会主义刑法制度守正创新的重要成果，在立法和司法上具有重要的价值和功能。然而，由于立法规定的模糊性以及“情节显著轻微危害不大”适用标准混乱，“但书”条款是否具有出罪功能在学界存在争议。有学者提出“但书”并不具备出罪功能，在行为已经构成犯罪的情况下，不存在“情节显著轻微危害不大”的空间。本文认为，《刑法》第十三条的犯罪概念体现“入罪”与“出罪”之间相互制约的关系，难以用“但书”适用标准不明确为由而否定其出罪的功能。

在治理轻微犯罪中，运用“但书”条款出罪具有天然优势，“但书”关于罪量的要求与轻微罪的罪量相契合，通过“但书”条款可以准确把握罪与非罪之间的界限，同时也能体现刑事制裁的阶层性、梯次性。大量的行政违反行为被纳入刑事法典中，运用司法限制刑事法网的扩张具有一定的合理性与正当性。当犯罪化成为现代刑法发展的主基调，更加值得思考的是如何通过出罪机制的有效运行限制刑罚权的过度扩张。鉴于此，必要纠正“但书”“出罪”功能的现实失灵，释放“但书”治理轻微犯罪的功能，充分发挥“但书”条款的开放性，运用“但书”条款在立案阶段撤销轻微罪案件。

（四）独特价值：实现公正与效率双重价值

构建公安机关轻微刑事撤销制度可以有效弥补现有制度短板，在理论逻辑上能够消解积极刑法观的消解面向，在实践逻辑上是犯罪形势变化的现实之需。有学者提出，“在轻罪治理的背景下，可以考虑赋予侦查机关

提前兑现认罪认罚从宽政策的权力,对于犯罪情节轻微、没有必要移送审查起诉的认罪认罚案件,经履行法定审批程序后,侦查机关可以撤销案件”。

毋庸讳言,探索建构侦查阶段轻罪案件的分流路径是推动轻罪治理现代化、提高轻罪治理效能的重要举措。促公正、提效率是高质量司法制度目标和核心要义。轻罪治理体系应围绕“公正与效率”价值目标而展开,公安机关撤销轻微刑事案件制度作为刑事诉讼程序开端的出罪机制能够兼顾公正与效率价值。

首先,司法是维护社会公平正义的最后一道防线,刑事诉讼程序理应响应公众对于公平正义的企盼。公安机关撤销轻微刑事案件制度的构建并不是“一撤了之”,而是搭配一套与之匹配的系统程序以促进司法公正的实现,这套系统程序将最大限度地兼顾被害人利益以及犯罪嫌疑人的合法利益,恢复因犯罪行为受到损害的法律利益。

一方面,公安机关撤销案件有利于保护被害人、公共利益。公安机关在撤销案件的同时,设立一定的附加条件以保障被害人的权益,这些条件包括但不限于损失赔偿、公开致歉、恢复原状等措施。此举旨在修正长期以来以“追究刑事责任”为中心的刑事诉讼程序,纠正将被害人仅仅当作完成“被害人陈述”的工具主义理念。撤销案件的前提是给予被害人一方充分的司法资源和社会支持,帮助其恢复到被害之前的状态,包括物质赔偿以及心理恢复,避免其在侦查之后的刑事诉讼程序中再次受到不同层面的伤害。当轻微犯罪侵犯公共法益时,撤销该轻微案件的所节省社会成本将投入到恢复受损法益工作中。

另一方面,公安机关的案件撤销制度有

助于保护犯罪嫌疑人的合法权益,并促进其再社会化。在侦查阶段分流轻罪案件,有利于及时确定轻罪犯罪嫌疑人所面临的司法处境,促使其真诚地认罪悔罪,重新树立起对法规范的遵从意识,激励其尽早回归社会避免其走上再次犯罪的道路。

其次,从效率角度来看“迟到”或者“超时”的正义即属于“非正义”。公安机关撤销轻微刑事案件能够实现以较小的司法资源实现轻罪治理目标。然而,我国程序出罪以检察机关对轻微犯罪行为作出不起起诉决定为主,面对当前实践中大量的轻微犯罪行为,程序出罪供给明显不足,不起起诉程序捉襟见肘。因此,探索公安机关撤销轻微刑事案件制度是对轻罪“出罪”程序供给的补足增强,实现刑事诉讼全过程都有相应的“出罪”依据,形成“漏斗状”程序分流机制,以彰显轻重区别之治。撤销轻微刑事案件的效率价值体现在以下两个方面:

一是轻罪案件在立案后被撤销案件,无须等到起诉和审判阶段再利用不起起诉或者定罪免刑等形式再对轻罪犯予以宽缓,缩短大量轻罪案件的司法处置时间。

二是侦查阶段撤销案件能够实现轻罪治理整体效率。司法系统的整体性决定个案效率的提高能够影响其他案件的诉讼效率,从而提高整体的司法效率。

三、公安机关撤销轻微刑事案件制度的必要性根据

虽然撤销轻微刑事案件制度具有合理性根据,但仍有观点表示,基于严格控制刑事撤案权的立场考虑,认为刑事撤案权的扩张会带来新的问题。本文认为,这一担忧固然有其内在根据,但在轻微犯罪治理视域中,

构建公安机关撤销轻微刑事案件制度仍有个体、社会和规范三个层面的必要性。

（一）个体层面：去除犯罪标签，消除前科影响

传统治理模式体现的是以人为手段的物本逻辑，不符合以人为本的法治现代化价值观，需将治理模式转化为人本逻辑。传统治理模式在犯罪行为发生后，立即对行为人予以刑事制裁并贴上犯罪标签，形成前科记录，从而形成心理强制威吓作用。然而，这种治理模式受到两个方面的质疑：

首先，威吓理论的正当性受到质疑。威吓理论是建立在“以人为手段”基础之上的，这与“法和正义必须在自由和意志中”相冲突。威吓理论认为，通过严厉的惩罚，可以预防犯罪行为。然而，随着轻微刑事案件数量占比增加，威吓理论在轻微刑事案件治理中存在一定的局限性。对于轻微犯罪，严厉的惩罚与行为违法性和有责性不成比例，未必能达到预防效果，反而可能消耗宝贵的司法资源，增加犯罪治理成本。

其次，在“罪不可赦”的重刑观念下，犯罪标签、前科记录会在轻微罪治理中带来一系列的负面效应。被贴上犯罪标签或前科记录后，轻微罪犯将受到持续的负面评价和社会排斥，这将进一步剥夺轻微罪犯的社会交往和工作机会，加重轻微罪犯社会边缘化，从而导致再犯率的上升。

为应对上述问题，二十届三中全会明确提出，建立轻微犯罪记录封存制度。建立该制度旨在消除轻微罪犯因“前科制度”而遭受的不利影响。当前，“有前科”“有案底”将承担终身不利后果，还可能面临就业、教育、住房、社保等方面的歧视。在轻微犯罪中前科制度将导致部分案件出现“轻罪不轻”、犯罪行为与后果“倒挂”现象。相对

于重罪，轻微犯罪的社会危害性相对较小，犯罪情节轻微，但前科制度的存在将给轻微犯带来法律系统以外的系统性不利后果，不具备刑罚的正当性，故有必要改变不分轻重罪适用前科制度的现况。

概言之，通过构建轻微刑事案件撤销制度，可以在个体层面及时去除犯罪标签、消除前科影响，从而改变对犯罪标签和前科制度的过度依赖，这一转变不仅契合以人为本的法治现代化价值观，还能有效降低再犯率，节省治理成本，推动更为公正和合理的司法实践。

（二）社会层面：节约治理成本，恢复受损法益

随着轻微刑事案件的明显增加，这类案件往往占据了大量的司法资源，而这些资源原本可以用于处理更为严重的犯罪或其他社会治理需求。

例如，在司法实践中，以醉驾为主的危险驾驶罪在2023年受理审查起诉案件中占比高达22%，成为各类审查起诉中的第一大罪名。大量增长的醉驾罪犯人数造成司法资源的紧缺。为此，“两高两部”出台《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》，明确醉驾案件快速办理机制，要求简化办案流程，缩短办案期限。构建轻微刑事案件撤销制度是“繁简分流、轻重分离、快慢分道”思想的生动实践，有助于刑事诉讼程序的多层次构建，节约社会治理的成本，提高犯罪治理的效能。

所谓“法益恢复”是指“行为人在犯罪既遂后由于某种动机的驱使通过自主有效的风险控制避免了危险结果的发生或者通过‘法益恢复’行为使得已经被先前犯罪行为侵害的法益恢复至完好如初的状态”。构建轻微刑事案件撤销制度能够从多个方面促进

受损法益的恢复。

首先,犯罪者为了获得案件撤销的机会,可能会自愿进行赔偿、道歉或采取其他恢复法益的行动。这种主动的法益恢复行为,不仅能够弥补被侵害者的损失,还能在一定程度上恢复被破坏的社会秩序。

其次,在轻微刑事案件中,受害者的法益损害通常较为有限。撤销案件的前提往往是犯罪者已采取有效措施恢复受害者的权益,如归还财物、赔偿损失等。通过这样的制度设计,受害者能够得到实质性的补偿,其法益得以在短时间内恢复,而无需经过漫长的刑事诉讼过程。

综上所述,轻微刑事案件撤销制度的构建不仅能节约治理成本,还能有效促进受损法益的恢复,这在轻罪治理中具有迫切性和必要性。

(三) 规范层面:授予撤案权力,畅通出罪路径

司法权作为公权力的重要组成部分,源自法授。探究撤销轻微刑事案件相关法律规范是厘清其权力内容的逻辑起点。通常情况下,刑事诉讼过程包括受理案件、立案、侦查、侦查终结、移送起诉、提起公诉、审判以及执行等阶段,但由于出现法律规定的情形,有可能出现撤销案件的情形。

例如,我国《刑事诉讼法》第十六条、一百六十三条明确规定“应当撤销案件”具体情形,对情节显著轻微、危害不大,不认为是犯罪的,应当撤销案件。2018年《刑事诉讼法》第一百八十二条规定特殊撤案制度。《公安机关办理刑事案件程序规定》第一百八十六条第1款同样规定,“情节显著轻微、危害不大,不认为是犯罪的”,应当撤销案件。此外,《人民检察院刑事诉讼规则》规定,检察院在进行立案或撤案诉讼活

动中具体法律监督职责,明确人民检察院可以经检察院决定通知公安机关撤销案件。然而,以上规定只适用在不构成犯罪或者依法不需要追究刑事责任情形下,并未赋予公安机关在刑事侦查阶段分流刑事案件的权力。

对此,学界基本形成共识。虽然《刑事诉讼法》明文规定认罪认罚案件从宽、从快、从简处理,但依然未赋予公安机关对认罪认罚案件予以分流处分的权力。公安机关不能在侦查阶段针对轻微犯罪作程序出罪处理。

有鉴于此,我国法律规范未授予公安机关对轻罪案件“出罪”的权力。这一限制与公安机关在刑事诉讼中的角色定位密切相关。作为刑事侦查的核心机构,公安机关的主要职责是通过侦查活动揭示案件真相、打击犯罪行为,并追究犯罪嫌疑人的刑事责任。然而,在犯罪结构变迁、轻罪案件增多的背景下,强职权主义模式主导下的公安机关撤销案件权,难以应对轻罪治理带来的新挑战,公安机关缺乏处理轻罪案件的便宜权,无法集中有限的侦查资源应对其他疑难复杂的重大案件。现行撤案制度设计并未授予侦查机关对于构成犯罪的轻微刑事案件实体处置权,只能移送检察机关作不起诉处理,造成诉讼资源的浪费与诉讼成本增加,当事人也难免累讼。因此,有必要在规范层面授予公安机关轻微刑事案件撤销权,发挥公安机关在轻罪治理中的能动性。

四、公安机关撤销轻微刑事案件的监督制约机制

有限的审前程序分流机制使得公安机关撤销案件制度成为必要。公安机关撤销轻微刑事案件制度蕴含人权保障、法益恢复等刑法理念,该制度能够“有效缓解诉讼压力,

优化资源配置,而且可以通过非刑罚化处置,防止轻罪时代犯罪圈扩大带来的种种弊端”。然而,权力如同双刃剑,唯有在监督与制约的框架下运作,方能防止其滥用与异化。唯此,轻罪案件撤销权方能在法治轨道上充分发挥其治理效能。为了确保这一制度的合法性、规范性和可操作性,有必要进一步明确公安机关撤销案件监督制约程序设计:

(一) 引入撤案核准制

公安机关撤销轻微刑事案件权应受到检察机关的制约。检察机关监督公安机关撤案的具体方式为审查公安机关提请撤案书,并据此决定是否予以批准,未获得检察机关批准的撤销案件决定不发生法律效力。同时,检察机关应当严格监督轻微刑事案件的立案、侦查、撤案全流程,确保实现惩罚犯罪与保障人权双重目标。

(二) 建立撤案释法说理制

公安机关在撤销案件决定前应当听取各方利益诉求,撤销案件必须制作“撤案决定书”,“撤案决定书”应当注明立案理由、侦查情况、证据详情、认定事实与法律适用、撤案理由等内容,以此加强“撤案决定书”释法说理工作,提高撤案决定的公正度、透明度,规范撤案权的行使,增强撤案决定的可接受度。

(三) 设立撤案决定书公开制

阳光是最好的防腐剂,只有接受公众、媒体的监督才能保证该制度不背离轻罪治理的良好初衷。撤案决定书是身兼实体正义和程序正义的双重载体,公开撤案决定文书则是司法公开的精神内涵。撤案决定书的公开能促使公众与媒体参与到公安机关撤案制度的监督中来,从而保证制度的公正性。

(四) 采取大数据监督机制

当前社会正从信息时代迈向人工智能时代,实践探索表明数字监督已成为大数据时代权力监督体系不可或缺的一种新形态。基于此,公安机关撤销轻微刑事案件有必要引入大数据监督机制。大数据的运用能够整合宝贵的司法资源、打破检警信息不对称的现实困境,对轻罪个案形成全流程监督,从而有力地监督公安机关刑事侦查行为,规范轻微刑事案件撤案行为,提高撤案监督的质量和效率,真正实现轻罪治理与公安撤案的深度融合,引领轻罪治理系统化、场景化。

当前,轻罪治理已成为一项通向法治现代化的必答题。公安机关撤销轻微刑事案件制度的探索是一项系统工程,其对整个司法体系将产生重大影响,该制度涉及公诉裁量权从法定主义到便宜主义模式的转变以及公安机关从单纯的犯罪打击向兼顾打击与治理的角色转型。与此同时,如何监督制约公安机关轻微刑事案件撤销权以及充分保障被害人的合法权益也成为有待解决的难题。我们也不能“因噎废食”置犯罪治理现代化命题而不顾,在轻罪治理的语境下构建该制度契合非司法化、非犯罪化、轻刑化以及刑罚个别化的轻罪治理理念,符合时代发展规律,具有重要的现实意义。

参考文献:

- [1]卢建平. 轻罪时代的犯罪治理方略 [J]. 政治与法律. 2022. 1
- [2]樊崇义. 中国式刑事司法现代化下轻罪治理的理论与实践 [J]. 中国法律评论. 2023. 4
- [3]何荣功. 轻罪立法的实践悖论与法理反思 [J]. 中外法学. 2023. 4
- [4]陈兴良. 轻罪治理的理论思考 [J]. 中国刑事法杂志. 2023. 3
- [5]张明楷. 轻罪立法的推进与附随后果的变更 [J]. 比较法研究. 2023. 4

责任编辑 韩笑尘