寬嚴相濟刑事政策施行二十年的回顧與展望

盧建平* 張 力**

摘 要 寬嚴相濟刑事政策改變了我國過去刑事政策側重嚴懲的理念，強調以寬為先，體現了科學治理與人權保障精神。政策施行二十年來，對刑事立法、司法、執行均予以有益指導，取得了良好的犯罪治理成效，助力了平安中國建設。但同全面依法治國、建設社會主義法治國家的要求和目標相比，政策的決策程序與施行過程還需進一步完善，政策成效也有待提高。立足於全面深化改革、推進中國式法治現代化的戰略目標，未來應繼續深入推行寬嚴相濟刑事政策，提升政策決策與實施的科學化、法治化水平，與時俱進地豐富政策內涵，引領刑事法治全面變革，推進我國犯罪治理的現代化轉型。

關鍵詞 寬嚴相濟 刑事政策 犯罪治理 三分思想 現代化

寬嚴相濟刑事政策提出至今已有二十年，在其指導下，我國刑事法治取得了長足的進步。在此過程中，寬嚴相濟作為基本刑事政策的地位也愈加穩固。十八大以來，黨中央對法治建設提出諸多新要求、新目標，如“全面推進依法治國”“加快建設社會主義法治國家”“深化依法治國實踐”“推進法治中國建設”“基本建成法治國家、法治政府、法治社會”等。經過一系列的制度改革與實踐深化，我國法律體系不斷完善，法治建設成績斐然。而改革發展永無止境，黨的二十屆三中全會對全面深化改革、推進中國式現代化作出重大部署，深刻地指出“法治是中國式現代化的重要保障”，要求“全面推進國家各方面工作法治化”。[1] 2025 年 1 月，中央政法工作會議強調“要全面準確貫徹寬嚴相濟刑事政策”。[2] 為實現黨和國家對犯罪治理現代化作出的新要求，滿足人民對法治的更高期待，寬嚴相濟刑事政策作為指導刑事法治的總戰略、總方針，應當繼續革新，實現政策本體及其施行過程的現代化。為此，在充分肯定寬嚴相濟刑事政策治理成效的同時，還要對政策決策與實施情況予以回望和審思，在此基礎上推動政策的進一步完善。

* 盧建平，北京師範大學法學院教授，法學博士。

** 张力，北京師範大學法學院博士研究生。

[1] 《中共中央關於進一步全面深化改革 推進中國式現代化的決定》，載《人民日報》2024年7月22日，第1版。

[2] 王鬥鬥：《築久安之基 積法治之勢 謀政法新篇》，載《法治日報》2025年1月15日，第1版。

一、寬嚴相濟刑事政策的提出及定位

新中國成立以來，我國刑事政策經歷了由“鎮壓與寬大相結合”政策到“懲辦與寬大相結合”政策、“嚴打”政策，再到“寬嚴相濟”刑事政策的演進過程。從歷史發展進程上看，寬嚴相濟是對先前刑事政策的揚棄與發展，改變了我國刑事政策突出強調嚴懲的傳統，更加注重寬緩和人道，具有顯著的進步意義。

（一）寬嚴相濟提出的歷史背景

新中國成立初期，實行的是脫胎於革命根據地法制建設經驗的“鎮壓與寬大相結合”政策。[3]1956 年，黨的第八次全國代表大會首次正式提出“懲辦與寬大相結合”政策，該政策成為新中國基本刑事政策，[4] 並被明文載入 1979 年《刑法》。而隨著社會治安形勢惡化，一些嚴重惡性事件給決策層及社會公眾帶來了較大的震動。[5] 為此，我國先後於 1983 年、1996 年、2001 年開啟了三次全國性的“嚴打”鬥爭，並針對突出的犯罪類型采取了專項鬥爭。“嚴打”政策的施行短期內起到了遏制惡性犯罪、維護社會治安的積極效用，但政策的制定與實施過程均存在較大不足。具體而言，政策決策過程突出體現了領導層意志，未經嚴格研究論證，缺乏明確的程序及公眾參與；政策實施中的部分法律化成果突破了刑法和刑事訴訟法的既有規定，[6]“從重從快”的要求使訴訟程序與定罪量刑都趨於嚴苛，甚至引發諸多冤假錯案，導致司法公正性、權威性受損。[7]

2004 年 9 月 19 日，黨的十六屆四中全會提出構建社會主義和諧社會的歷史任務。犯罪治理情況與社會和諧密切相關：一方面，良好的犯罪控制可保證國家安全、社會穩定與人民幸福；另一方面，採用適度的治理手段可保障犯罪行為人權利，提升其法治認同，避免再犯。而“嚴打”政策過度強調嚴懲，容易激發新的社會矛盾，“運動式治理”結束後犯罪現象還會出現反彈。[8] 在此背景下，2004 年 12 月 22 日全國政法工作會議上，羅幹同志提出寬嚴相濟的刑事政策。2006 年 10 月 11 日，十六屆六中全會要求“實施寬嚴相濟的刑事司法政策”，標志著寬嚴相濟刑事政策的正式確立。

（二）寬嚴相濟的定位與價值

寬嚴相濟的基本內涵是該嚴則嚴、當寬則寬，嚴中有寬、寬中有嚴，寬嚴有度、寬嚴審時。[9] 在政策定位上，官方文本表述存在不盡一致的現象，例如，最高人民檢察院、最高人民法院先後於 2007 年、2010 年印發《關於在檢察工作中貫徹寬嚴相濟刑事司法政策的若干意見》《關於貫徹寬嚴相濟刑事政策的若干意見》（以下簡稱《最高檢意見》《最高法意見》），分別將寬嚴相濟定位為“刑事司法政策”“基本刑事政策”。寬嚴相濟究竟是何種定位，決定著其效力範圍，需要結合政策的內涵價值及其與既往政策之間的關係綜合考量，予以厘清。

---

[3] 參見盧建平：《刑事政策學》（第三版），中國人民大學出版社2021年版，第93頁。

[4] 參見馬克昌：《寬嚴相濟刑事政策的演進》，載《法學家》2008年第5期，第69頁。

[5] 參見賈宇：《從“嚴打”到“寬嚴相濟”》，載《國家檢察官學院學報》2008年第2期，第151頁。

[6] 第一次“嚴打”鬥爭中，全國人大常委會通過了《關於嚴懲嚴重危害社會治安的犯罪分子的決定》和《關於迅速審判嚴重危害社會治安的犯罪分子的程序的決定》，對刑法和刑事訴訟法的有關規定作了補充和修改，分別對“從重”“從快”政策進行法律化。根據該兩項立法規定，對部分嚴重危害社會治安的犯罪分子，“可以在刑法規定的最高刑以上處刑，直至判處死刑”；對部分嚴重危害公共安全應當判處死刑的犯罪分子，“應當迅速及時審判”，可以不受刑事訴訟法相關期限的限制。

[7] 參見單民、周洪波：《論“嚴打”中的若干問題》，載《法制與社會發展》2002年第5期，第112-114頁。

[8] 參見馬榮春：《“法治”視野下“嚴打”政策的再度審視——兼采經濟學的方法》，載《山東警察學院學報》2014年第1期，第28-29頁。

[9] 馬克昌：《寬嚴相濟刑事政策芻議》，載《人民檢察》2006年第19期，第17頁。

首先，寬嚴相濟刑事政策注重寬容人道，旨在促進社會和諧。寬和的精神我國古已有之，在儒家仁愛、恕道思想的影響下，我國古代就已形成了“德主刑輔”的立法觀，注重道德教化的作用，主張先教後刑；同時根據禮治、無訟等理念，確立了“親親相隱”、勸解息訟等法律原則或辦案方法。寬嚴相濟與傳統文化主張德刑並用、強調寬恕的精神一脈相承。立足當代，在構建和諧社會的背景下，寬嚴相濟要求從寬處理輕微犯罪，提倡非罪化、非監禁化、非刑罰化，在定分止爭的同時釋放法治善意，可促進社會寬容文化的形成；同時要求依法從嚴打擊嚴重犯罪，如此則可滿足國家、社會及公眾各層面的安全訴求。簡言之，寬嚴相濟有助於實現良善且有效的犯罪治理。

其次，寬嚴相濟強調依法治理，符合全面依法治國的要求。我國素有“政策治國”的傳統，新中國成立後，從“鎮壓與寬大相結合”政策到“嚴打”政策實施期間，曾存在“有政策無法律”“政策取代法律”“政策超越法律”的情況。而寬嚴相濟刑事政策強調依法治理，[10] 厘清了政策與法律的關係，體現了法律至上的理念，標志著我國犯罪治理方略的法治化轉型。黨中央就改革與法治的協調關係作出要求，即“堅持全面依法治國，在法治軌道上深化改革、推進中國式現代化，做到改革和法治相統一，重大改革於法有據、及時把改革成果上升為法律制度。”[11] 寬嚴相濟作為刑事政策，承載著推動刑事法治改革的目標，其“嚴格依法”的內在精神即是要求政策實施在法治軌道上展開，體現了黨的領導和依法治國的有機統一。

再次，寬嚴相濟是對既往基本刑事政策的揚棄與發展。新中國早期的刑事政策側重於強調嚴懲，語言表述為“鎮壓”“懲辦”在前而“寬大”在後，或是單獨強調“嚴打”。寬嚴相濟首次實現了“寬”在前而“嚴”在後，位序上的調整在規範學中有著特殊的意義，即寬嚴相濟強調的是以寬為先、以寬為主。[12] 這一變化體現了我國刑事政策的理念更新和策略調整，即由嚴厲到寬緩，由治罪到治理，由重打擊到重保護，是我國刑事政策的創新和進步。[13] 法治的發展方向必然是趨向人道和文明，懲辦與寬大相結合曾是我國的基本刑事政策，既然寬嚴相濟較之前者更為先進，就不應固守傳統政策，僅將寬嚴相濟界定為刑事司法政策。換言之，應將寬嚴相濟定位為基本刑事政策，以取代既往相對落後的基本刑事政策。

最後，寬嚴相濟已經在實然層面指導了具體刑事政策發展及刑事立法。基本刑事政策可指導全部刑事法治活動，包括具體刑事政策、立法、司法和執行。寬嚴相濟的“從寬”“從嚴”面向，已經指導了未成年人犯罪刑事政策、反有組織犯罪刑事政策、反腐敗犯罪刑事政策等多項具體政策的發展，並實現了立法化轉化。在刑法修改方面，早在 2008 年《刑法修正案（七）》修訂期間，立法機關就明確了寬嚴相濟作為修法依據的地位。[14] 此後的數次刑法、刑事訴訟法修訂中，立法機關也就寬嚴相濟對立法的指導作用予以明確。[15]

---

[10] 《最高法意見》第3條規定：“貫徹寬嚴相濟刑事政策，必須堅持嚴格依法辦案，切實貫徹落實罪刑法定原則、罪刑相適應原則和法律面前人人平等原則，依照法律規定準確定罪量刑。從寬和從嚴都必須依照法律規定進行，做到寬嚴有據，罰當其罪。”

[11] 《中共中央關於進一步全面深化改革 推進中國式現代化的決定》，載《人民日報》2024年7月22日，第1版。

[12] 參見黃京平：《寬嚴相濟刑事政策的時代含義及實現方式》，載《法學雜誌》2006年第4期，第11頁。

[13] 具體而言，在治理理念上，寬嚴相濟注重預防、教育、感化和挽救；在從寬途徑上，重視非羈押化、非犯罪化、非刑罰化、非監禁刑化；在施行效果上，要求瓦解犯罪、化解矛盾、促進社會和諧，實現法律效果和社會效果的有機統一。參見《最高法意見》《最高檢意見》之規定。

[14] 立法機關指出，對逃稅罪增加首罰不刑的規定，“可以較好地體現寬嚴相濟的刑事政策”。參見李適時：《關於〈中華人民共和國刑法修正案（七）（草案）〉的說明——2008年8月25日在第十一屆全國人民代表大會常務委員會第四次會議上》，載《全國人民代表大會常務委員會公報》2009年第2期，第191頁。

[15] 例如，立法機關在2010年《刑法修正案（八）》修訂過程中指出：“根據寬嚴相濟的刑事政策，在從嚴懲處嚴重犯罪的同時，應當進一步完善刑法中從寬處理的法律規定，以更好地體現中國特色社會主義刑法的文明和人

將寬嚴相濟定位為基本刑事政策，不妨礙對過去的爭議作出合理解釋。十六屆六中全會採用“刑事司法政策”的表述，對論者如何界定政策地位產生了影響。該表述可解釋為論述刑事司法活動時，要求實施寬嚴相濟，而非排除或否定寬嚴相濟在立法、執行活動中的應用。《最高檢意見》沿襲十六屆六中全會的表述，與政策尚處於發展早期的客觀情況有關，寬嚴相濟的內涵、價值、效益等問題尚未被充分認識。隨著《最高法意見》的發布，以及立法機關對寬嚴相濟指導立法活動的肯定，寬嚴相濟作為基本刑事政策的定位已經得到廣泛認同。考察寬嚴相濟的發展與施行情況，結合政策本身豐富的內涵，本文認為，寬嚴相濟是我國基本刑事政策，指導全部刑事法治活動。

二、寬嚴相濟刑事政策施行現狀評析

刑事政策具有高度的概括性、原則性、抽象性，要通過法定程序轉化為具體、穩定的制度規則與法律規範，才能使犯罪治理工作有序展開，這也是依法治國的內在要求。因此，現代國家中執政黨的領導，一般是先把黨的政策轉化為國家的政策，再經立法程序轉化為國家的法律。[16] 為實現犯罪治理目標，同時保障治理過程的法治化，相關部門推動了寬嚴相濟刑事政策的制度化轉化，即通過制度、法律、司法解釋等來規範犯罪治理活動；在實務中，公安司法機關積極推行寬嚴相濟刑事政策，使其由抽象的政策原則及紙面的制度規則走向了實踐。

（一）政策的法律化

法律是最具有普適性、穩定性與權威性的制度，寬嚴相濟刑事政策制度化最典型、最核心的體現就是政策的法律化。在千變萬化的社會生活中，刑事政策以其靈活性修正法律的滯後性，通過政策精神的法律化轉化，可提高法律的適應性，滿足社會治理需要。寬嚴相濟施行二十年來，已經對刑事立法起到了良好的指引作用。

1. 實體層面

1997 年《刑法》由“懲辦與寬大相結合”政策與“嚴打”政策指導而制定。該部刑法至今已經歷十二次修正，前六部刑法修正案並非在寬嚴相濟的指導下制定，自《刑法修正案（七）》起的修訂就體現了寬嚴相濟的精神。[17] 數次刑法修正通過擴張犯罪圈、調整刑罰制度等方式，實現了犯罪門檻降低、法網嚴密、刑事處遇多元化、刑罰趨嚴與趨寬兼具的立法轉向。具體而言，立法內容及特點主要表現在以下幾方面。

（1）降低犯罪門檻，嚴密刑事法網

我國刑法表現為重罪重刑的“小刑法”結構，刑法法網狹窄而粗疏。晚近的刑法修正主要進行了犯罪化立法，在擴大刑事法網覆蓋面的同時，使“網眼”愈發細密，這是符合我國社會情勢及犯罪治理需要的。

①增設輕罪微罪，調整刑法結構。《刑法修正案（八）》增設危險駕駛罪，是我國第一個最高

道主義，促進社會和諧。”立法機關在2012年《刑事訴訟法》修訂過程中指出，“修正案草案堅持社會主義法治理念，貫徹寬嚴相濟刑事政策。”參見李適時：《關於〈中華人民共和國刑法修正案（八）（草案）〉的說明——2010年8月23日在第十一屆全國人民代表大會常務委員會第十六次會議上》，載《全國人民代表大會常務委員會公報》2011年第2期，第138-139頁；王兆國：《關於〈中華人民共和國刑事訴訟法修正案（草案）〉的說明——2012年3月8日在第十一屆全國人民代表大會第五次會議上》，載《全國人民代表大會常務委員會公報》2012年第2期，第194頁。

[16] 參見盧建平、劉春花：《刑事政策與刑法的二重協奏——1949年以來中國刑事政策的演進與刑法的變遷》，載《河北學刊》2011年第4期，第138頁。

[17] 參見盧建平：《寬嚴相濟與刑法修正》，載《清華法學》2017年第1期，第56頁。

刑為拘役的罪名，具有重要的標志意義。此後四個刑法修正案新增的 38 個罪名中，包括 2 個最高刑為拘役的犯罪，可界定為“法定的微罪”；[18] 20 個最高刑為三年有期徒刑以下刑罰、超過拘役的犯罪，依據當前立法情況與犯罪情勢，可界定為“法定的輕罪”。[19] 輕罪微罪立法降低了我國犯罪門檻，新增犯罪中有不少危險犯、預備犯、幫助犯，體現了刑法干預提前、干預範圍擴大的趨向。

②應時而動，滿足治理新需求。法律具有穩定性、滯後性，而社會生活瞬息萬變。為滿足犯罪治理需要，近年的立法對信息技術發展、生物科技進步、公共衛生情勢變化、新型風險增加、公眾期待提高等現象都作出了回應，增設了大量保護公共安全、社會秩序及公民人身、財產權利的犯罪。

③強化重罪治理。雖然輕罪治理成為我國犯罪治理的新重點，但傳統重罪仍在危害國家安全與社會秩序，損害人民利益。為此，刑法修正案增加、擴充了若干恐怖、賄賂、瀆職等犯罪。

（2）刑事處遇結構的調整

晚近的刑法修正過程中，刑罰的變更表現為趨嚴與趨寬雙向變化的特點；在刑罰之外，增加了具有保安處分性質的措施，使刑事處遇措施更加豐富。

①刑罰趨寬的部分。一是削減了 22 個死刑罪名，同時限制死刑適用條件，包括規定對審判時已滿七十五周歲的人原則上不得適用死刑，提高死緩犯執行死刑的條件，取消綁架罪、貪污罪和受賄罪的絕對死刑等；二是降低部分犯罪的最低法定刑，增加輕刑配置；[20] 三是增設社區矯正制度，有助於促進非監禁刑及非監禁化執行方式的適用。

②刑罰趨重的部分。一是增設新的刑罰執行規則並調整刑罰裁量制度，包括提高無期徒刑的最低執行年限，補充特別累犯的犯罪類型，規定死緩限制減刑，對貪污受賄犯罪規定終身監禁等；二是提高部分犯罪的最低法定刑，削減輕刑配置；[21] 三是提高部分犯罪的法定最高刑；[22] 四是增加財產刑的適用範圍並提升處罰力度。[23]

③增設新的處遇措施。包括增加具有保安處分性質的職業禁止令，以防範行為人再犯；增加適用於涉罪未成年人的專門矯治教育，體現了寬容而不縱容、注重教育預防的立法態度。

2. 程序層面

我國傳統刑事訴訟強調打擊犯罪，立法存在過於原則、粗疏的問題。新世紀以來，刑事訴訟法經過 2012 年與 2018 年兩次修定，明文規定了“尊重和保障人權”原則，並對證據制度、辯護制度、強制措施、權利保障機制、訴訟程序種類等予以補充完善，使法律內容大幅充實，訴訟規則更加完備。為更好地落實寬嚴相濟刑事政策，刑事訴訟法修訂過程中對“從寬”與“從嚴”制度均加以補充，同時豐富了訴訟程序，使不同輕重的犯罪可適用與之對應的程序制度。

（1）增設或完善“從寬”“從嚴”制度

寬嚴相濟刑事政策包括“從寬”“從嚴”兩部分。“從寬”政策的立法化，主要體現在增加寬緩化制度方面，包括刑事和解、附條件不起訴、認罪認罰從寬等。“從嚴”政策的立法化，主要體

[18] 參見儲槐植：《解構輕刑罪案，推出“微罪”概念》，載《檢察日報》2011年10月13日，第3版。

[19] 參見盧建平：《輕罪時代的犯罪治理方略》，載《政治與法律》2022年第1期，第54-56頁。

[20] 例如，在為境外竊取、刺探、收買、非法提供軍事秘密罪中增設較低的法定刑檔次，在組織、利用會道門、邪教組織、利用迷信破壞法律實施罪中增加拘役刑、管制刑配置。

[21] 例如，刪除非法製造、銷售非法製造的註冊商標標識罪中的管制刑、拘役刑；刪除集資詐騙罪、假冒註冊商標罪等犯罪的拘役刑配置；刪除妨害公務罪的罰金刑。

[22] 提高法定最高刑的罪名包括：強迫交易罪，偷越國（邊）境罪，銷售侵權複製品罪，組織、領導、參加黑社會性質組織罪，單位受賄罪，對單位行賄罪等。

[23] 例如，在組織、領導、參加恐怖組織罪，行賄罪等罪名中增加罰金刑與沒收財產刑；在非國家工作人員受賄罪中增加罰金刑規定；在對單位行賄罪、單位行賄罪中增加自然人主體的罰金刑；取消偽造貨幣罪、非法吸收公眾存款罪、集資詐騙罪、洗錢罪等罪名的罰金數額或比例規定；將侵犯公民個人信息罪的罰金選科制改為必科制。

現為新增犯罪追訴制度，以及強化程序的嚴肅性、嚴格性。較為典型的，前者如增設違法所得沒收程序與缺席審判程序，主要適用於腐敗、恐怖等特定犯罪；後者有死刑復核程序改革，即在原本呈現出高度行政化、封閉化、秘密化的程序中增加司法化因素，通過強化訴訟權利保障、明確檢察機關監督地位等方式提升程序的規範性。

（2）構建層次化訴訟體系，促進繁簡分流

1996 年刑事訴訟法在普通程序之外增設簡易程序，但簡化程度有限，無法應對輕罪大幅增長的犯罪態勢。在此背景下，我國進行了速裁程序試點探索並最終上升為立法，形成了“普通程序—簡易程序—速裁程序”的層次化訴訟體系，三種程序的完整、嚴格程度依次降低，而便捷程度與效率依次提升。根據案件的輕重、難易、認罪或不認罪情況，選擇適用相對應的訴訟程序，有助於優化司法資源配置，推動繁簡分流，提升司法效益。

3. 單行法立法

在刑法修正的同時，其他單行法的立法也體現了寬嚴相濟刑事政策。有組織犯罪、恐怖犯罪、洗錢犯罪、間諜犯罪等，長期威脅國家安全、破壞社會秩序，於是相應法律如《反有組織犯罪法》《反恐怖主義法》《反洗錢法》《反間諜法》應運而生，為犯罪治理營造了強大、嚴密的規範體系。[24] 隨著社會發展，新型犯罪種類漸多、數量激增，廣泛損害人民利益，於是《網絡安全法》《反電信網絡詐騙法》等法律適時出台。

以重罪治理中的有組織犯罪治理為例，相關刑事政策經歷了從“嚴打”到“打黑除惡”再到“掃黑除惡”的發展過程，治理方略由運動化走向常態化，打擊範圍拓寬，清理力度加深。2021 年《反有組織犯罪法》出台，成為反有組織犯罪刑事政策制度化、法律化的成果，其規範內容包括政策、實體、程序、執行、行政等多方面。在案件辦理程序上，設立了多項創新性規則，包括特殊的羈押方式、財產處置規則、刑罰執行方式及執行後的財產與活動報告制度等。較之普通犯罪，這些規則對行為人的權利限制更為嚴格，突出體現了從嚴懲治的態度。當然，“嚴”也並非一味從嚴，該法明確要求“堅持寬嚴相濟”，並對“從寬”政策的適用作出具體規定，體現了嚴中有寬、以寬濟嚴的理念。[25]

在新型高發犯罪中，電信網絡詐騙犯罪的增長尤其突出，國家對相關犯罪的治理表現出嚴密化、嚴格化的特徵。[26] 2022 年 9 月，《反電信網絡詐騙法》出台，其突出特點是注重系統治理、依法治理、源頭治理、綜合治理，構建了電信、金融、網絡、公安司法部門等多元主體共同參與的防範機制。較之於側重事後懲處的傳統治罪方式，此種強調事前預防、常態化治理、專業治理的模式，充分體現了刑事政策超越於刑事治理狹小範圍的寬廣視野，有助於將不法行為抑制在萌芽狀態，及時挽救、矯正行為人，並保護公眾利益與社會秩序。同時，該法也通過規定財產強制措施、限制出境、國際警務合作等內容，表現出對電信網絡詐騙從嚴打擊的態度。也即，立法兼具從寬與從嚴面向，意在通過寬嚴結合、寬嚴協調的方式，取得良好的治理效果。

（二）政策的實務貫徹與成效

[24] 參見盧建平：《輕罪治理的形勢與挑戰》，載《警學研究》2024年第1期，第13-14頁。

[25] 參見《反有組織犯罪法》第22條、第33條、第34條之規定。

[26] 刑法修正案增加了若干關聯罪名，包括拒不履行信息網絡安全管理義務罪，侵犯公民個人信息罪，非法利用信息網絡罪，幫助信息網絡犯罪活動罪，掩飾、隱瞞犯罪所得、犯罪所得收益罪，等等。公安司法機關頒布了規範性文件，包括《關於辦理電信網絡詐騙等刑事案件適用法律若干問題的意見》《關於辦理電信網絡詐騙等刑事案件適用法律若干問題的意見（二）》等，通過建立特殊的證據收集與審查認定規則等方式，加強了相關犯罪的治理。在中央層面，2022年4月，中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發《關於加強打擊治理電信網絡詐騙違法犯罪工作的意見》，要求堅決遏制電信網絡詐騙違法犯罪多發高發態勢。

1. 政策的實務貫徹

為貫徹落實寬嚴相濟刑事政策，公安司法機關強化了重罪、高發犯罪、新型犯罪治理，同時也注重優化輕微犯罪治理。

第一，強化重罪治理。腐敗、恐怖、有組織犯罪等重罪事關國家安全、政權穩定、社會和諧，公安司法機關一直保持高壓態勢。近年來，有關部門開展了“打虎”“拍蠅”“獵狐”等活動打擊腐敗犯罪，開展了嚴厲打擊暴力恐怖活動專項行動，採用“打傘破網”“打財段血”“露頭就打”“打早打小”等策略或方法推進“掃黑除惡”攻堅戰。對於其他嚴重影響社會治安的犯罪，相關部門也注重嚴加懲處。例如，公安機關堅持嚴密防範、嚴厲打擊境內外敵對勢力破壞活動，持續嚴打嚴防邪教組織違法犯罪活動，依法嚴厲打擊整治網絡政治謠言和有害信息；並始終將打擊鋒芒對準人民群眾深惡痛絕的突出犯罪，針對不同季節治安特點，深入開展各類專項行動。[27]

第二，強化高發犯罪治理。高發犯罪廣泛影響社會秩序與公共安全。近年來，刑事司法實務中最具代表性的高發犯罪就是“醉駕”型危險駕駛罪。2011 年“醉駕”入刑後，公安司法機關採用從嚴追究的策略，使社會上形成了“喝酒不開車，開車不喝酒”的共識，發揮了刑法在規制行為、預防犯罪、保護法益等方面的機能。雖然危險駕駛罪的犯罪數整體呈上升趨勢，但該現象與機動車、駕駛人員數量高速增長有關，並非治理成效不佳。此外，電信網絡的發展也導致相關犯罪激增。為打擊為患甚深的電信網絡詐騙犯罪，公安機關持續開展“雲劍”“斷卡”“斷流”“拔釘”等專項行動，會同工信部、人民銀行等部門，推動形成齊抓共管局面；針對跨境電信詐騙，不斷深化國際警務執法合作，清除緬北電詐園等窩點；同時持續強化精準預警勸阻，積極構建覆蓋全社會的反詐宣傳體系，有效提高了社會防範能力。[28] 為打擊類型多元的網絡犯罪，公安部門長期推進“淨網”“護網”等系列專項行動，集中打擊整治侵犯公民個人信息、網絡謠言、網絡暴力、網絡水軍、網絡黑灰產等“網絡十大亂象”，以維護清朗的網絡空間。[29]

第三，優化輕罪治理。在我國傳統重罪重刑的立法模式下，犯罪治理主要採用治重罪的理念和方法。近年來，隨著犯罪門檻降低，實務中輕罪微罪大幅增加，公安司法機關進行了一系列改革，以適應犯罪結構變化，彰顯刑法謙抑精神。尤其突出的是，為改變“構罪即捕”“有罪必訴”“一押到底”的辦案傳統，最高檢於 2021 年起著力主導相關改革，通過開展羈押必要性審查專項活動、印發規範性文件、發布典型案例等方式，依法貫徹“可捕可不捕的不捕”“可訴可不訴的不訴”等政策要求。再如，對“醉駕”行為“一律立案偵查、一律起訴、一律定罪處罰”，雖起到了遏制犯罪的效果，但過於嚴苛的治罪方式使行為人與國家都付出了沉重的代價。2023 年 12 月，公安司法機關發布《關於辦理醉酒危險駕駛刑事案件的意見》，明確要求貫徹寬嚴相濟刑事政策，確立“醉酒程度 + 情節”的入罪標準，為“醉駕”行為構建了出罪出刑的空間。作為最典型的輕微犯罪代表，“醉駕”治理策略的調整反映了我國輕罪治理理念的轉變及治理能力的提升。在刑事追訴之外，不少地區注重訴源治理，堅持和發展“楓橋經驗”，充分整合各類調解組織和專業力量，推行多元矛盾糾紛調處機制，使更多案件避免被定罪處罰，有效地化解了社會矛盾，促進社會和諧。

2. 政策的實施成效

實務部門對寬嚴相濟刑事政策的貫徹實施取得了顯著成效。近二十年來的司法統計表明，我

[27] 謝俊思、徐煒：《努力建設更高水平的平安中國》，載《人民公安報》2025年4月15日，第2版。

[28] 參見董凡超：《電詐犯罪立案數連續14個月同比下降》，載《法治日報》2022年8月19日，第3版；席文：《打好反電詐這場事關民生的持久戰》，載《人民公安報》2025年3月10日，第2版。

[29] 張晨：《去年刑事案件立案數較2019年下降12.9%》，載《法治日報》2024年5月28日，第3版。

國犯罪數量整體呈現上升趨勢，2019 年刑事起訴人數達到頂峰後，略有回落和波動。[30] 但犯罪數量的增加並不代表社會治安的惡化，原因在於部分原本屬於勞動教養、治安處罰的案件轉隸到刑事領域，成為犯罪案件。從統計數據來看，十八大以後，我國對違法犯罪行為的治理更是卓有成效：2013 年，治安違法案件與刑事立案案件的數量之和迎來了由升到降的轉折；同時，治安案件數量首次出現較大幅度的負增長，並在此後總體呈下降趨勢；刑事立案數增速開始明顯放緩，並於 2015 年達到頂點後開始進入相對穩定的下降階段。[31] 到 2024 年，全國刑事案件數同比下降 25.7%，創本世紀以來最低；檢察機關受理起訴數同比下降 14.3%，犯罪治理成效愈發顯著。[32] 從犯罪內部結構上看，刑事案件增加部分更多的是輕微犯罪、法定犯罪、新型犯罪等危害相對較小的犯罪，這意味著寬嚴相刑事政策的施行效果顯著。具體而言，犯罪治理形勢的變化主要體現在以下幾個方面。

第一，犯罪結構由重趨輕。過去，犯罪對社會最主要的威脅在於暴力犯罪。[33] 寬嚴相濟刑事政策施行後，犯罪總體結構表現為由重趨輕的態勢。據最高檢統計，2004 年至 2024 年，全國檢察機關起訴的嚴重暴力犯罪（包括故意殺人、搶劫、強奸、綁架、放火、爆炸罪）由 17.83 萬人降至 6.03 萬人，占比從 19.86% 下降至 3.70%；期間，2013 年至 2015 年出現斷崖式下跌，自 2018 年至今，年度起訴的嚴重暴力犯罪人數在 6 萬人左右平穩浮動。[34] 與此趨勢相對應的是，2004 年到 2024 年，法院判處三年有期徒刑以下刑罰的輕罪微罪案件人數由 54.06 萬人上升到 143.33 萬人，占比由 70.40% 上升到 87.53%。[35] 在犯罪整體趨輕的情況下，過去司法統計中常用的以五年有期徒刑為犯罪輕重分界線的標準已經不合時宜，當前可以宣告刑三年有期徒刑為標準，將判處刑罰超過三年有期徒刑的犯罪稱為“事實上的重罪”，將判處三年以下有期徒刑、超過拘役罰刑罰的犯罪稱為“事實上的輕罪”；另外將判處拘役以下刑罰的犯罪稱為“事實上的微罪”。據此，犯罪結構的變化可概括為“雙升雙降”，即嚴重暴力犯罪數量與重罪率下降，而輕微犯罪數量及比率上升。[36]

第二，自然犯降低、法定犯上升。據統計，1999 年至 2019 年，嚴重暴力犯罪大幅下降的同時，“新類型犯罪增多，‘醉駕’取代盜竊成為刑事追訴第一犯罪，擾亂市場秩序犯罪增長 19.4 倍，生產、銷售偽劣商品犯罪增長 34.6 倍，侵犯知識產權犯罪增長 56.6 倍”，表明社會治理進入新階段。[37]2024 年，人民法院一審結案的刑事案件構成為：危害公共安全 28.06%，妨害社會管理秩序罪 30.34%，侵犯財產罪 23.37%，侵犯公民人身權利、民主權利罪 10.78%，破壞社會主義市場

[30] 選取部分年份數據，可一窺犯罪數量變化概況：2004年、2014年、2019年、2024年，全國檢察機關起訴人數分別為89.80萬人、143.79萬人、181.88萬人、163.07萬人。數據來源於相應年份《中國法律年鑒》；應勇：《最高人民檢察院工作報告（審議稿）——2025年3月8日在第十四屆全國人民代表大會第三次會議上》，載微信公眾號“最高人民檢察院”2025年3月8日，https://mp.weixin.qq.com/s/3cbeeWPHYRBbeMfbNSHDxw。

[31] 參見盧建平、王昕宇：《十八大以來犯罪形勢的宏觀、中觀與微觀考察》，載《犯罪研究》2023年第1期，第34頁。

[32] 《為強國建設民族復興提供堅強安全保障》，載《法治日報》2025年1月14日，第1版。

[33] 自上世紀80年代起的20年間，凶殺、傷害、搶劫、強奸四類暴力犯罪增長了6倍多，且表現為危害加重、惡性案件增多、犯罪手段多樣化的特點。參見張佐良：《中國現階段犯罪問題及其防治對策》，載《中國人民公安大學學報（社會科學版）》2006年第4期，第138頁。

[34] 計算數據來源於相應年份《中國法律年鑒》；應勇：《最高人民檢察院工作報告（審議稿）——2025年3月8日在第十四屆全國人民代表大會第三次會議上》，載微信公眾號“最高人民檢察院”2025年3月8日，https://mp.weixin.qq.com/s/3cbeeWPHYRBbeMfbNSHDxw。

[35] 計算數據來源於相應年份《全國法院司法統計公報》；《一圖讀懂，最高人民法院工作報告》，載微信公眾號“山東高法”2024年3月8日，https://mp.weixin.qq.com/s/joLUo_gZcg6_c7DwWouD0Q。

[36] 參見盧建平：《我國犯罪治理的大數據與大趨勢》，載《人民檢察》2016年第9期，第35頁。

[37] 參見張軍：《最高人民檢察院工作報告——2020年5月25日在第十三屆全國人民代表大會第三次會議上》，載《最高人民檢察院公報》2020年第3期，第4-5頁。

經濟秩序罪 5.79%，貪污賄賂罪 1.50%，瀆職罪 0.13%，其他犯罪 0.03%。[38] 據此，作為自然犯主要代表的侵犯財產罪與侵犯公民人身權利、民主權利罪合計占比 34.15%。法定犯罪的社會危害性往往比自然犯更低，對法益的侵害具有可修復性，尤其是未造成實害結果的危險犯，其危害後果更為輕微。因此，法定犯上升而自然犯降低的犯罪結構變化，反映了犯罪整體社會危害性降低的情勢。

第三，重點、高發犯罪得到有效治理。安全是社會有序、人民幸福的前提，犯罪治理情況是評價平安與否最為重要的指標。二十大報告總結十年來我國國家安全建設成果道：“反腐敗鬥爭取得壓倒性勝利並全面鞏固”；“民族分裂勢力、宗教極端勢力、暴力恐怖勢力得到有效遏制，掃黑除惡專項鬥爭取得階段性成果，有力應對一系列重大自然災害，平安中國建設邁向更高水平。”[39] 另據公安機關平安中國建設十年總結，2012 年到 2021 年的十年間，立案數下降 64.4%，全國“兩搶”案件下降 96.1%，盜竊案件下降 62.6%；全國連續五年多未發生暴恐案件；我國長期處於全球命案發生率最低國家行列，命案破案率到 2022 年已升至 99%；群眾安全感由 2012 年的 87.55% 上升至 2021 年的 98.62%。[40]2025 年中央政法工作會議指出，“我國是世界上最安全的國家之一。無論是從刑事犯罪率看，還是從命案、槍案數量看，我國都遠遠低於美國和歐洲。”[41] 其他高發犯罪方面，“醉駕入刑”十年間，酒駕醉駕肇事導致的傷亡事故相比於上一個十年減少了 2 萬餘起;[42]2024 年，涉酒交通死亡數同比下降 3.2%。[43] 高發的電信網絡詐騙犯罪也得到了有效遏制，相關部門營造了全民反詐的濃厚氛圍，守護了老百姓的“錢袋子”；2024 年全國法院審結電信網絡詐騙案件 4 萬件 8.2 萬人，同比增長 26.7%，並依法嚴懲涉緬北等跨境電信網絡詐騙犯罪。[44] 由此，人民群眾的生命安全與財產安全都得到了良好的保障。

第四，輕罪治理方略得以改進。輕罪治理強調非罪化、非羈押化、非刑罰化、非監禁化。最高檢近年的改革在限制逮捕羈押、慎重起訴等方面取得了良好效果，由相關數據變化趨勢可了解實踐情況：2002 年、2012 年、2022 年，全國不捕率分別是 7.5%、14.9%、43.4%，不訴率分別是 3.1%、3.3%、26.3%，訴前羈押率分別是 91.5%、69.7%、26.7%；2022 年的不捕率與不訴率均為有司法統計以來的最高，而訴前羈押率則為有司法統計以來最低。[45]2024 年，全國不捕率為 34.0%，不訴率為 19.8%，不捕率、不訴率有所回落，但較之於 2021 年改革之前仍是進步顯著。[46] 在“醉駕”治理策略調整後，部分情節輕微的醉駕行為不再按照犯罪處理，進入司法環節的案件明顯降低：檢察

[38] 《一圖讀懂最高法工作報告》，載微信公眾號“最高人民法院”2025年3月8日，https://mp.weixin.qq.com/s/fVsOtJThhJRvb2aRvGT9lg。

[39] 習近平：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟　為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告》，載《人民日報》2022年10月26日，第1版。

[40] 參見高瑩：《數讀平安中國背後的公安非凡十年》，載《人民公安報》2022年7月26日，第3版。

[41] 《來了！2025年政法工作路線圖》，載微信公眾號“中央政法委長安劍”2025年1月14日，https://mp.weixin.qq.com/s/-Ub2fQd-VXtBq6EVALXJdA。

[42] 參見程林傑等：《“醉駕入刑”十年間減少兩萬餘起傷亡事故　醉駕入刑十周年紀念暨倡建酒駕醉駕治理社會共同體啟動儀式舉行》，載《人民公安報》2021年4月29日，第2版。

[43] 田海軍：《透過關鍵詞 速覽去年政法工作亮眼成效》，載《人民公安報》2025年1月14日，第1版。

[44] 參見張晨：《電信犯罪上升勢頭得到有效遏制》，載《法治日報》2024年12月26日，第4版；張軍：《最高人民法院工作報告——二〇二五年三月八日在第十四屆全國人民代表大會第三次會議上》，載《人民日報》2025年3月16日，第2版。

[45] 參見張軍：《最高人民檢察院工作報告（審議稿）——2023年3月7日在第十四屆全國人民代表大會第一次會議上》，載微信公眾號“北京人大”2023年3月8日，https://mp.weixin.qq.com/s/WJmu9QW25BD9-0RiUNmeQQ。

[46] 計算數據來源於應勇：《最高人民檢察院工作報告——二〇二五年三月八日在第十四屆全國人民代表大會第三次會議上》，載《人民日報》2025年3月16日，第2版。

機關2024年受理審查起訴危險駕駛罪32.4萬人，起訴27.6萬人，同比分別下降41.7%和16%；法院2024年一審結案的危險駕駛罪為27.51萬件，同比下降17.48%。[47] 如此，則使大量“醉駕”行為人免受刑事追究，避免了犯罪標簽帶來的負面影響。

實踐是檢驗真理的唯一標準。二十年犯罪治理所取得的耀眼“成績單”，一方面驗證了寬嚴相濟刑事政策的正確，表明其具備適時性、針對性和有效性；另一方面也在不斷充實、豐富和完善寬嚴相濟刑事政策內涵，推動犯罪治理領域的制度創新，提升寬嚴相濟刑事政策的地位。犯罪治理形勢的變化催生了刑事政策的調整，而寬嚴相濟刑事政策的持續深入推行不僅使我國的刑事立法、司法和執行產生重大變化，也使社會治安狀況整體向好，犯罪治理漸入佳境，由此進一步推動了寬嚴相濟刑事政策的發展完善。二者互為因果，相輔相成。法諺有雲，“刑罰世輕世重”，政策同樣如此，在國家平安、犯罪平穩可控的當下，寬嚴相濟比以往更加注重從寬精神的表達與貫徹，注重感化、教育和預防。同時，由於貪污腐敗、暴力恐怖、黑惡勢力、電信詐騙等犯罪仍在威脅各方面的秩序與安全，刑事政策對其保持從嚴的震懾，可以更好地維護國家安全、社會穩定、人民安寧。

三、寬嚴相濟刑事政策決策與施行的不足

寬嚴相濟刑事政策推行二十年來成效顯著，應當充分肯定，而其在政策決策、政策轉化及政策實施中暴露出的問題和不足也亟待改進。

（一）政策決策存在欠缺

刑事政策作為犯罪治理的指導思想、總體戰略，其貫徹實施將影響刑事法治方方面面，關涉公權力界限及公民重大法益處分，因此其制定過程理應具備高度的嚴肅性。而回顧過往刑事政策的決策過程，其民主性、科學性、合法性均存在較大欠缺。

首先，決策主體單一化。寬嚴相濟的提出具有較強的個人色彩，雖然中央政法委與理論界、實務界人士進行研討，增加了政策決策過程的民主化、科學化因素，但這種互動尚不夠持久和深入。[48] 普通公眾並未參與到政策決策中，只是在政策宣布後被動地遵守。

其次，決策依據抽象宏觀，缺乏科學性。寬嚴相濟刑事政策的提出依據，是構建和諧社會的國家戰略要求及決策層對犯罪現象的宏觀觀察，缺乏對犯罪情況綜合化、系統化、具體化的評估、分析和預測。

最後，決策過程缺乏程序性。重大決策的提出，應有嚴格的程序性規定，對政策制定各環節應遵守的規則予以明確。而由於相關制度闕如，寬嚴相濟的提出並無明確的制定流程。

（二）政策的法律化不足

黨的十九大指出，“我國社會主要矛盾已經轉化為人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分的發展之間的矛盾”。[49] 在刑事法治領域，當前犯罪治理仍然面臨著制度短缺的矛盾，即原先的制度機制尚存在空白或疏漏，社會發展變革產生的新需要又呼喚新的制度供給，而現行制度體系不

[47] 應勇：《最高人民檢察院工作報告——二〇二五年三月八日在第十四屆全國人民代表大會第三次會議上》，載《人民日報》2025年3月16日，第2版；《一圖讀懂最高法工作報告》，載微信公眾號“最高人民法院”　2025年3月8日，https://mp.weixin.qq.com/s/fVsOtJThhJRvb2aRvGT9lg。

[48] 參見劉沛謙：《寬嚴相濟刑事政策研究譜系梳理及路徑探尋》，載《中國刑事法雜誌》2009年第11期，第6頁。

[49] 習近平：《決勝全面建成小康社會　奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告》，載《人民日報》2017年10月28日，第1版。

足以滿足社會情勢發展及人民對安全、秩序、公平、正義的更高期待。

1. 實體法層面

在“小而重”的立法傳統下，刑法對輕罪的立法較為滯後，未能充分落實寬嚴相濟刑事政策的從寬側面。刑法修正案的碎片化修改，也未能改變既有立法的嚴苛，如此造成了刑法輕重不均衡、刑罰整體偏重的現象，無法適應犯罪由重趨輕的情勢。

第一，犯罪輕重結構不協調。隨著刑法功能由懲罰法、最後法、保障法向預防法、治理法轉型，理想的犯罪結構應該是金字塔狀，即最輕微的犯罪作為塔基，是最為寬闊的部分；稍重的犯罪為塔身，罪名所占比例相對較少；最嚴重的犯罪是塔尖部分，占比最小。在寬嚴相濟刑事政策指導下，應主要以“從嚴”的政策治理占少數的重罪，以“從寬”的政策治理占比更多的輕罪微罪，同時注重寬與嚴之間的“相濟”。而在固有的重罪重刑立法體例下，重罪與輕罪微罪尤其是新增的法定微罪之間未能形成有效銜接，同一行為的基本犯與結果犯之間形成斷層（如危險駕駛罪與以危險方法危害公共安全罪）。[50] 同時，犯罪門檻偏高的問題仍然存在，行政機關擁有廣泛的行政拘留權，以致司法權不彰，犯罪治理法治化程度不足。在此立法模式下，我國刑法呈現為“兩頭小、中間大”的橄欖型結構，輕罪治理存在較明顯的欠缺，而重罪規範則失之過重。

第二，刑事處遇輕緩化、多元化不足。我國刑罰結構表現為明顯的重刑化特徵，即死刑罪名過多，以自由刑為主體，無期徒刑與長期自由刑大量存在，管制刑配置範圍過窄，附加刑種類單一又缺乏針對性。在個罪立法中，即便是輕罪微罪，也存在輕刑配置不足的問題。以危險駕駛罪為例，該罪是危險犯，且屬於犯罪結構中最為輕微的一類犯罪，但其法定刑是“處拘役，並處罰金”，而無更輕緩的刑罰配置如管制刑或單處罰金刑。在刑罰之外，非刑罰措施種類尚不夠充分，適用上缺乏針對性，其具體內容、執行程序等也缺乏規定；保安處分措施未得到明文確立，其他立法中的相關規定如強制隔離戒毒措施，涉及到人身自由剝奪，但不受刑事訴訟程序約束，有違法治原則。[51]

第三，犯罪附隨後果嚴苛。犯罪附隨後果包括開除公職、剝奪或限制從業資格、影響子女就業等多方面。當前犯罪附隨後果的應用並未區分犯罪輕重，對於輕微犯罪而言，犯罪附隨後果的嚴厲程度甚至超過了刑罰，其普遍適用顯然不利於形成良好的治理效果。

2. 程序法層面

寬嚴相濟要求區別對待，理想的狀態是以嚴格、嚴厲、嚴密的程序辦理繁案、難案、重案，以簡單、便捷、快速的程序辦理簡案、易案、輕案；同時強調以寬為主，充分運用輕緩化的訴訟制度，釋放司法善意。我國近年的程序立法取得了顯著的進步，但當前制度供給還不足以滿足治理現代化的需要。具體而言，追訴程序仍顯嚴苛，具有較強的懲罰性特徵；而“三級訴訟階梯”也未能充分實現精細化與效率化的層次區分，其權利保障與繁簡分流皆不夠理想。

第一，逮捕制度的法治化程度不足。逮捕是最嚴厲的刑事強制措施，而目前的制度設置還存在較強的行政化色彩，在適用條件、審查程序等方面都存在欠缺。例如，刑事訴訟法修改時刪除了逮捕的必要性要件，也即降低了適用條件限制；徑行逮捕制度是對特定行為人一律逮捕，造成逮捕的非法治化；羈押聽證程序缺乏質證、辯論環節，司法化程度不足。

第二，審前分流不足。我國公安機關缺乏程序分流權，[52] 幾乎所有符合立案條件的案件都要進

[50] 參見張明楷：《重刑化與輕刑化並存立法例下的刑法適用》，載《法學論壇》2023年第3期，第38-40頁。

[51] 參見劉仁文：《再法典化背景下我國刑法犯罪法律後果體系的完善》，載《法學研究》2023年第5期，第173頁。

[52] 《刑事訴訟法》第182條規定了特殊情形下的撤銷案件制度，但要求非常嚴格，還需最高人民檢察院核准，常規情況下恐難適用。

入司法環節，[53] 給司法機關帶來重負。在審查起訴環節，除條件要求嚴苛的特殊不起訴之外，檢察機關具有裁量權的是酌定不起訴和附條件不起訴，而由於制度規範不夠明確，適用範圍過於狹窄等原因，導致實踐運用受到限制，無法充分發揮制度優勢。

第三，普通程序“繁者不繁”，程序正當性存在欠缺。我國刑事訴訟程序中，公檢法之間配合有餘、制約不足的關係，案卷筆錄移送制度的運行，證人出庭、有效辯護、程序性制裁等制度的粗陋或缺失，都導致訴訟程序的規範化、嚴密化不足。即便是被告人性命攸關的死刑復核程序，也存在司法化程度有限的問題。

第四，簡化程序“簡者不簡”，訴訟權利保障不足。刑事訴訟法對簡易程序、速裁程序的簡化規定主要集中在庭審環節，對審前程序及庭審之外的審判環節缺乏簡化規定。對於被追訴人而言，適用簡化程序意味著其對部分權利的放棄，尤其是認罪認罰的被追訴人，國家機關應當予以“從寬”的優惠以彌補其權利減損，而目前相關制度設計如值班律師制度尚不夠完備，導致權利保障不足。

（三）政策的實務成效不足

1. 合法性與合理性不足

我國過去存在政策超越法律或過於冒進的現象，寬嚴相濟刑事政策的實施整體較為規範，但合法性、合理性欠缺的問題未能完全避免。以附條件不起訴制度改革為例，2007 年《最高檢意見》要求加強對附條件不起訴問題的研究，2008 年中央政法委要求建立附條件不起訴制度，於是地方檢察機關進行了試點探索。但中央政法委的要求屬於中央司法改革部署，並非直接的法律依據，以致試點的合法性存在欠缺。再如，寬嚴相濟強調當嚴則嚴、該寬則寬、區別對待，但在犯罪分層制度闕如的情況下，對何者嚴、何者寬，尚缺乏明確而條理化的標準，導致犯罪治理不夠精細。典型如對“醉駕”行為曾採用“三個一律”的治罪模式，即是將“嚴打”的思維應用到微罪治理，導致政策施行的錯位。

2. 程序治理功能不足

傳統刑事訴訟程序是實現刑罰的工具，刑法規定與定罪量刑之間呈現為嚴格對應的關係。近年來刑事程序的獨立價值得到重視，但其治理功能尚未得到充分發揮。具體而言，“構罪即捕”“構罪即訴”的現象雖然得到改觀，但在輕刑率已經穩定在 80% 以上的犯罪態勢下，當前不捕不訴的適用仍然較低。到審判環節，審判機關極少通過“但書”條款對案件予以出罪。其他制度如刑事調解、刑事和解同樣存在適用困境，實務中存在適用比率低、工作量大、從寬處罰不足等問題。

至於繁簡分流的推行，則存在司法資源配置不合理、權利保障不足等問題。具體而言，公安司法人員疲於應對激增的認罪認罰從寬案件、速裁案件，使得部分繁案、難案未得到精細化審理。[54] 審判中心主義與庭審實質化改革也未取得預期的效果，卷宗依賴、證人不出庭、質證虛化、擠壓律師辯護空間、法院內部請示報告等現象仍係實踐常態，在涉黑、故意殺人、職務犯罪等案件處理過程中甚至愈演愈烈。[55] 對於簡易程序，由於審前環節未得到簡化，未能有效減少工作量，導致實務工作者缺乏積極性。在速裁程序的適用上，不少實務部門創立了“一站式”辦案中心，極大地提高了辦案效率，但動輒幾分鐘的庭審使得法庭審判流於形式，無法真正發揮審判機關的把關作用，如此則存在引發司法不公的風險。

[53] 在法律層面，公安機關缺乏分流權；而在事實層面，犯罪黑數問題客觀存在又無法避免，公安機關會有選擇性地挑選案件立案，於是形成了非規範、非制度化的案件分流。參見詹建紅、李紀亮：《困境與出路：我國刑事程序分流的制度化》，載《當代法學》2011年第6期，第72頁。

[54] 參見胡婧：《刑事普通程序庭審實質化的強化路徑》，載《甘肅社會科學》2021年第2期，第168頁。

[55] 周長軍：《以審判為中心：一場未完成的改革》，載《法學》2024年第2期，第135頁。

3. 刑事處遇寬緩化不足

當前犯罪結構以輕微犯罪為主體，適用刑罰處罰、監禁刑或監禁化執行方式的必要性較低，而法院裁決對定罪免刑、非監禁刑及非監禁化執行方式的適用卻長期保持低位。具體而言，2020 年到 2024 年五年間被法院判決的被告人中，免予刑事處罰率分別為 0.78%、0.45%、0.29%、0.26%、0.26%；管制率分別為 0.26%，0.18%，0.17%、0.13%、0.12%，2024 年被判處管制刑的僅有 1922 人；緩刑率分別為 26.29%、25.89%、27.87%、33.51%、33.29%。[56] 在輕刑率穩居 80% 的背景下，定罪免刑、管制、緩刑的適用偏低，這意味著大量輕微犯罪行為人仍被判處監禁刑。而監禁刑不僅需要投入較高的執行成本，還容易導致交叉感染，引發新的社會矛盾，這與現代化治理理念不相符合。

四、寬嚴相濟刑事政策施行的未來展望

黨的十八大以來，黨領導人民成功續寫了經濟快速發展和社會長期穩定“兩大奇跡”。經濟水平的提升與小康社會的全面建成，是社會和諧穩定、犯罪結構趨輕的重要基礎；社會安寧有序的局面也促進了經濟增長、物質豐足。寬嚴相濟作為一項科學、人道、有效的刑事政策，其貫徹實施為“兩大奇跡”的壯麗篇章貢獻了重要的政策與法治力量，未來應更加深入、全面、準確地推行寬嚴相濟刑事政策。

二十屆三中全會要求，“提高黨對進一步全面深化改革、推進中國式現代化的領導水平。”[57] 在犯罪治理領域，提高黨的領導水平必然要求提高刑事政策的決策水平和實施能力。刑事政策目標是黨在犯罪治理方面的宏觀要求，而刑事法律是實現犯罪治理的直接依憑和重要保障。為實現全面深化改革任務，就需持續改進完善寬嚴相濟刑事政策，並通過制度和法律來促進政策實施，提高我國犯罪治理的現代化、法治化水平。

（一）政策決策與政策體系的優化

儘管寬嚴相濟刑事政策早已確立並施行，但如今討論其決策程序的規範化仍有重要意義，在全面依法治國的背景下，政策決策過程也應在法治的軌道下展開。經由既定的程序制度作出決策，可保證程序的合法性與決策內容的科學性。而寬嚴相濟並非孤立存在，在規範其自身的同時，還要對其他具體刑事政策予以優化，繼而實現刑事政策體系的總體完善，以更有效地作用於犯罪治理。

1. 政策決策過程的優化

在政策決策問題上，黨的二十大明確要求“堅持科學決策、民主決策、依法決策，全面落實重大決策程序制度。”[58] 為此，應從以下幾方面規範政策形成過程。

首先，應當加強人民參與。我國的一切權力屬於人民，應建立明確的制度來保障公眾參與政策決策。例如，通過人大會議、政協提案、專家座談構建參與途徑；通過民意調查、公開徵求意見、召開聽證會、完善網絡參與平台等方式，提高公民參與的便利性。[59]

其次，要實現政策決策程序化。政策制定應具備明確的規範，為此，應對政策提出、審議、篩選、確定、頒布等各環節作出規定，保障制定主體、程序、內容、施行的規範性、合法性。

再次，應提高政策的科學性。科學的政策決策有賴於充分的信息基礎與智識支持，為此要強化

[56] 計算數據來源於相應年份《全國法院司法統計公報》。

[57] 《中共中央關於進一步全面深化改革 推進中國式現代化的決定》，載《人民日報》2024年7月22日，第1版。

[58] 習近平：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告》，載《人民日報》2022年10月26日，第1版。

[59] 參見汪明亮：《刑事政策制定過程中的公民參與》，載《華東政法大學學報》2009年第6期，第41-43頁。

司法公開，加強實證調查，優化犯罪統計，建設內容全面詳實的大數據系統。[60] 在此基礎上，應通過科學合理的研判決定政策內容。

最後，應建立政策評估制度。政策確定或推行後，並不意味著就此固定不變，後續還要對其價值、效率、成效等問題進行評估，為政策存廢或調整提供決斷標準，[61] 形成“研究—制定—執行—評估—完善”的良性循環。[62]

2. 政策體系的完善

刑事政策是一個體系，寬嚴相濟刑事政策之下，還有諸多作為子系統的具體刑事政策。這些具體刑事政策多種多樣，根據不同的界分標準，可分為不同層次、不同類型、不同領域、不同時效的政策。根據指導功能不同，可分為刑事立法政策、司法政策、行刑政策和預防政策；根據作用目的不同，可分為定罪政策、刑罰政策、處遇政策等；根據犯罪輕重不同，可分為輕罪刑事政策、重罪刑事政策等；根據犯罪類型不同，可分為反腐敗刑事政策、反洗錢刑事政策等；根據效力時間不同，可分為長期刑事政策、臨時刑事政策；根據犯罪主體的不同，可分為老年人犯罪刑事政策、未成年人犯罪刑事政策、單位犯罪刑事政策等。理想的政策體系應具有整體性、結構性、層次性、開放性與過程性。[63] 為此，要保證政策體系內部多元化，各政策內容豐富科學，政策內涵和要求能夠動態調整、與時俱進，不同政策之間相互協調、秩序井然。為實現刑事政策整體的發展進步，可從以下幾方面展開。

首先，要補充具體刑事政策，使各犯罪領域或治理環節都有“量身定做”的政策與之相匹配，並根據治理需要和社會發展情況對政策內容予以調整完善。[64] 以網絡犯罪為例，新世紀以來網絡犯罪的發展對反網絡犯罪政策提出要求；當前人工智能、AI 技術的進步和運用又引發了新的社會風險，需要刑事政策適時關注並回應。再如，犯罪結構的變動也要求刑事政策作出及時調整：當犯罪整體由重趨輕，就要強化輕罪治理政策，包括豐富預防政策、發展輕刑政策等；而當嚴重犯罪如腐敗、恐怖犯罪高發，就要充分發揮重罪政策的治理功能，豐富相關政策內涵並強化其適用，以此形成有效的震懾。

其次，要根據文明發展情況推動政策進步，保證其先進性。以刑罰政策為例，伴隨人類文明的發展，刑罰必然由野蠻、殘暴漸趨人道、寬緩。在當代社會，物質的極大豐富與教育的廣泛普及使得社會文明發展進入快車道，社會治理能力的提升使犯罪現象平穩可控，與之相應的是刑罰政策需要更加寬緩化、多元化。重刑如死刑政策，其內涵已經不斷豐富（十八屆三中全會要求“逐步減少適用死刑罪名”），在此基礎上可再增加“最終廢除死刑”的政策目標，以進一步推動刑罰的人道化改革。[65] 而輕刑如非監禁刑政策，更需要予以充分發展，為此要推動政策的制度化轉化，構建種類豐富的非監禁刑措施，同時倡導實務部門積極貫徹落實。

最後，要保證政策體系井然有序、條理分明。各刑事政策並非孤立存在，而是彼此關聯、相互

[60] 參見盧建平：《犯罪統計與犯罪治理的優化》，載《中國社會科學》2021年第10期，第119-120頁。

[61] 具體而言，評估內容應包括：價值層面，是否有助於保障人權、實現公平正義；政策轉化層面，政策指導的制度建設及法律立改廢是否具備合法性、科學性；效率層面，包括立法與司法效率，資源配置的合理性，“成本—收益”比例；效果層面，包括犯罪預防與懲處情況，犯罪人教育矯正與社會復歸情況，公共安全與社會秩序水平，公眾滿意度如何；等等。

[62] 參見陳葉烽等：《公共政策評估與隨機控制實驗——基於“規模化”視角的經驗啟示與中國實踐》，載《管理世界》2023年第3期，第174頁。

[63] 參見何秉松、王桂萍：《刑事政策學體系探索》，載《中國刑事法雜誌》2001年第5期，第6頁。

[64] 參見盧建平、姜瀛：《治理現代化視野下刑事政策重述》，載《社會科學戰線》2015年第9期，第231頁。

[65] 參見盧建平：《死刑政策的科學表達》，載《中外法學》2015年第3期，第619頁。

影響。例如，我國對黑惡勢力犯罪一直保持從嚴打擊的態度，但寬嚴相濟的從寬側面、認罪認罰從寬、坦白、自首、立功等具有從寬處置功能的政策仍可適用於黑惡勢力犯罪。對於政策體系內部，如何處理不同政策之間的關係，習近平總書記指出，“要弄清楚整體政策安排與某一具體政策的關係、系統政策鏈條與某一政策環節的關係、政策頂層設計與政策分層對接的關係、政策統一性與政策差異性的關係、長期性政策與階段性政策的關係，既不能以局部代替整體、又不能以整體代替局部，既不能以靈活性損害原則性、又不能以原則性束縛靈活性。”[66] 為此，要保證不同政策之間相互協調，避免出現政策要求矛盾沖突的情況；當一項刑事政策出現變動，與之關聯的政策也要作出必要調整，避免銜接不暢或新舊不一；具體刑事政策應遵循基本刑事政策的原則和要求；階段性刑事政策應根據情勢發展及時進行修訂。要言之，要秉持系統化思維，使不同的刑事政策各守其位、協調發展，實現刑事政策體系的科學化、現代化。

（二）政策法律化的推進

制度是國家治理的基礎與框架，也是安邦定國之本。建設社會主義法治國家的目標要求推行“制度之治”“法律之治”“良法善治”，促使社會生活各方面有序展開。我國犯罪治理各項制度已漸趨豐富，但這並不意味著刑事政策的作用式微，或者僅根據制度與法律就足以完成犯罪治理任務。刑事政策既是“觀察的科學”，又是“組織反犯罪鬥爭的藝術或戰略”。[67] 作為刑事法治的“靈魂”，刑事政策居於宏觀戰略高度，結合犯罪現象的發展變化，對刑事制度予以批判、調整和指引，使其符合國家治理目標，滿足社會治理需求。因此，在強調依法治國的當下，我們仍要充分發揮政策對刑事法治的指導作用，將寬嚴相濟刑事政策科學良善的價值適時轉化為法律制度。

目前，刑事立法並未明文確立寬嚴相濟刑事政策，而只有將政策作為立法依據的地位予以明確規定，才能使政策與立法相互協調、共同作用，實現良好的犯罪治理成效。一方面，在立法中明文規定寬嚴相濟刑事政策，是黨的意志轉化為人民意志的表現，寬嚴相濟刑事政策可藉此對立法發揮提綱挈領的作用，使各項法律原則、法律規則依據政策精神構建，也使政策要求以法律化的形式獲得規範性、普遍性、強制性、穩定性，從而使政策得到充分有效的貫徹施行。另一方面，將寬嚴相濟刑事政策予以立法化，可以使政策受到法律的約束，避免立法權或司法權的肆意，如根據罪刑法定原則、程序法定原則，即便對從嚴打擊的對象也不能適用高於法定刑的刑罰，不能剝奪行為人的訴訟權利，如此則可保障政策在法治軌道上實施，踐行依法治國的要求。要言之，即通過明確規定寬嚴相濟刑事政策，來實現政策指導立法、立法約束政策的良性互動，使二者各司其職、各展其長。所以，未來應在刑法、刑事訴訟法第 1 條中明文規定寬嚴相濟，[68] 鞏固其作為基本刑事政策的地位，並使政策作為“源頭活水”為犯罪治理提供制度供給，指導實體與程序立法，形成寬嚴有別、層次清晰的針對性治理、精細化治理。以此使傳統的“政策治國”與當今的“依法治國”相結合，形成具有中國特色的刑事法治策略，助推我國犯罪治理體系和治理能力現代化發展。

1. 踐行“三分思想”

習近平總書記要求，“要深化訴訟制度改革，推進案件繁簡分流、輕重分離、快慢分道”。[69]

---

[66] 習近平：《全面深化改革要對歷史負責、對人民負責、對國家和民族負責》，載《黨建》2014年第3期，第1頁。

[67] [法]米海依爾・戴爾瑪斯-馬蒂：《刑事政策的主要體系》，盧建平譯，法律出版社2000年版，第1頁。

[68] 具體而言，《刑法》第1條可修改為：“為了懲罰犯罪，保護人民，根據憲法和寬嚴相濟的刑事政策，結合我國同犯罪作鬥爭的具體經驗及實際情況，制定本法。”《刑事訴訟法》第1條可修改為：“為了保證刑法的正確實施，懲罰犯罪，保護人民，保障國家安全和社會公共安全，維護社會主義社會秩序，根據憲法和寬嚴相濟的刑事政策，制定本法。”參見盧建平、翁小平：《論寬嚴相濟刑事政策的法典化》，載《人民檢察》2010年第17期，第12-15頁。

[69] 《習近平在中央政法工作會議上強調　全面深入做好新時代政法各項工作　促進社會公平正義保障人民安居樂

總書記講話中所體現的“三分思想”，即要求對犯罪實體分層、程序分流，由此形成層次分明、條理清晰、科學有效的犯罪治理體系，這正是未來犯罪治理的正道。[70] 我國刑法並未對犯罪進行明確的輕重分離，關於輕罪重罪的區分主要是學理見解。前述已及，根據當前犯罪情勢，可以三年有期徒刑、拘役刑為分界線，將犯罪分為重罪、輕罪、微罪。考慮到當前刑法立法存在犯罪輕重分布不均、部分罪名刑罰幅度過大等問題，若以法定刑為標準，不利於政策與法律的合理實施。比較而言，當前以宣告刑為標準進行犯罪分層更為適宜。確立犯罪分層後，就可確定“從寬”“從嚴”政策的適用範圍，對重罪強調適用“從嚴”政策，同時要以寬濟嚴；對輕罪主要適用“從寬”政策，同時要以嚴濟寬。此外要推動實體法、組織法、程序法全面變革，構建內容豐富、類型多元的制度體系，以有針對性地滿足不同層次的犯罪治理需要，實現政策適用與犯罪治理的條理化、精細化。政策具有靈活性，還要根據犯罪情勢與社會治理需要對治理策略予以動態調整。對於新型犯罪、高發犯罪應加強預防、從嚴治理，而當此類犯罪得到遏制或社會危害性總體降低，可再加強從寬政策的適用。

2. 完善實體立法

第一，構建寬嚴有別的刑法制度。犯罪分層後，刑法制度、處罰方式即可藉由犯罪輕重程度的不同而作出區別規定。例如，可規定重罪累犯構成危險累犯，輕罪累犯構成一般累犯，微罪不構成累犯；緩刑適用於輕罪微罪，輕罪微罪自首的可以減輕或免除刑罰處罰，微罪優先適用非刑罰措施，輕罪適用更寬松的減刑制度與假釋制度，輕罪微罪適用較短的追訴時效（如輕罪三年，微罪六個月）。對於不同的犯罪主體，如主犯、首要分子、累犯等規定從重處罰，對於初犯、偶犯、脅從犯等規定從輕處罰。對不同犯罪的未完成形態，可規定只有重罪才處罰預備犯，重罪和輕罪才處罰中止犯。

第二，構建嚴而不厲、輕重均衡的刑法結構。我國刑法現代化的過程，就是推動刑法結構由“厲而不嚴”走向“嚴而不厲”的結構調整過程。[71] 也即，當前刑法立法的主要任務是構建寬闊細密的刑事法網，同時豐富刑事處遇措施，降低刑罰的嚴厲程度。為此，首先應加強刑法與民法、行政法、經濟法、社會法、環境法等其他部門法的銜接，將部分違法行為尤其是涉及行政拘留的行為上升為犯罪；[72] 對科技進步、社會發展引發的新的犯罪現象，及時予以立法規制。其次，應降低刑事處遇的嚴厲程度，使刑罰配置輕重均衡。寬嚴相濟之“嚴”並非一味從嚴，而要嚴之有理，嚴之必須，嚴之有序。[73] 針對目前刑事處遇嚴苛單一的情況，應通過削減死刑罪名，降低重刑、長刑配置，擴張拘役刑、管制刑、罰金刑等方式，降低刑罰嚴厲程度；還可增加責令補救、勞動賠償、社會公益勞動等非刑罰措施，並在刑法總則中設立保安處分專章，以此實現刑事處遇的多元化與針對性，強化犯罪治理的預防功能。在分則罪名的刑事處遇配置上，應秉持體系化思維，注重重罪、輕罪與微罪之間刑罰嚴厲程度的均勻過渡，要構建藝術品般規範精巧、輕重適當的處罰結構，避免出現刑罰斷層、無法銜接的情況。

第三，構建科學的犯罪附隨後果變更機制。犯罪附隨後果本質上是對資格的限制或剝奪，較為妥善的改進方法，是刪除其他法律法規中的相關規定，將之變更為刑法中的資格刑；對於明顯違反責任主義或比例原則的，應當予以取消或修改。[74] 在資格刑具體設置上，應規定豐富多元的刑罰

業》，載《人民日報》2019年1月17日，第1版。

[70] 參見盧建平：《輕罪時代的犯罪治理方略》，載《政治與法律》2022年第1期，第59頁。

[71] 參見儲槐植：《刑法現代化本質是刑法結構現代化》，載《檢察日報》2018年4月2日，第3版。

[72] 參見周光權：《我國刑法立法和理論研究的重大進展》，載《中國法治》2023年第12期，第25頁。

[73] 參見王強：《寬嚴相濟：刑事政策的現代展開》，載《江蘇社會科學》2012年第6期，第130頁。

[74] 參見張明楷：《輕罪立法的推進與附隨後果的變更》，載《比較法研究》2023年第4期，第15-16頁。

種類，明確執行內容、方式、期限等問題，行為人在資格刑執行完畢之後，即形成前科消滅的效果。[75] 根據區別對待的原則，對於重罪，應設置限制嚴格、期限較長的資格刑；對於輕罪微罪，則應設置限制寬松、期限較短的資格刑。

3. 完善程序立法

我國階梯化的刑事訴訟程序已經初步建成，但面對大量、多元的刑事案件，目前的訴訟機制尚顯不足，需要進一步補充新制度、完善舊制度。對於重罪案件辦理，應充分體現程序的正當性；對於輕罪微罪，應側重強調訴訟效率。藉此實現打擊犯罪與保障人權的有機統一，以及司法公正與效益的最大平衡。

第一，強化程序正義與訴訟權利保障。不管適用何種程序審理案件，在立法層面構建系統完備的訴訟制度與權利保障機制都是必要的。在基本原則方面，應確立無罪推定原則、一事不再理原則、程序法定原則等；在其他制度方面，如證據制度部分，應確定證據裁判原則、明確被告人對質權、完善證據排除規則、強化證人出庭制度、建設涉案財物證據制度等；[76] 辯護制度方面，應通過確立刑事辯護准入制度、完善法律援助制度、建立無效辯護制度等方式強化辯護權保障；權利救濟方面，應規定程序性制裁制度，對違法訴訟行為予以否定性評價。

第二，完善逮捕羈押與程序出罪制度。為規範逮捕羈押措施的適用，發揮裁量不起訴的制度功能，公安司法機關發布了一系列規範性文件，如《人民檢察院羈押聽證辦法》《人民檢察院、公安機關羈押必要性審查、評估工作規定》；地方檢察機關進行了“相對不起訴 + 社會公益服務”等探索。未來應及時吸收改革經驗，將行之有效的制度上升為法律，推動立法的完善。具體而言，在逮捕羈押問題上，可規定輕罪案件應原則上不適用逮捕措施，取消徑行逮捕制度，實現對逮捕羈押決定程序的司法化改造，還要建立容錯機制，避免嚴苛的責任追究打消辦案人員決定不捕不押的積極性。在程序出罪問題上，有必要賦予偵查機關微罪處分權，對出罪不妨礙公共利益的微罪案件及時分流，同時根據行為性質或行為人特徵作出非刑事類處罰，以此實現寬容而不縱容。對於酌定不起訴，可明確規定其適用範圍包括輕罪微罪案件，並出台司法解釋就決定不起訴的裁量標準進行詳細規定。[77] 附條件不起訴的監督考察具有特殊預防、恢復社會關係等功能，為發揮其制度優勢，應對當前過窄的適用範圍予以擴張，將適用主體延伸到成年人與單位，將刑期條件調整為輕罪微罪案件，將適用犯罪類型擴展到全部犯罪。在輕罪微罪大幅增長的背景下，擴大檢察機關不起訴的裁量權，才能實現司法出罪與立法入罪的平衡，避免將更多行為人貼上犯罪標簽。

第三，推動訴訟程序“繁者更繁”“簡者更簡”。科學的立法應當層次分明、繁簡得當。對於普通程序，要通過改革案卷筆錄中心主義傳統，保證控辯平等對抗，嚴格證據制度，完善集中審理和當庭宣判制度等途徑，保障各訴訟環節嚴密完備，訴訟權利充分行使。對於尤為特殊的死刑復核程序，應改變目前行政化色彩較強的程序設置，實現三審制改革，通過控辯審三方共同參與，切實強化生命權保障。對於簡易程序和速裁程序，則要將簡化延伸到審前，構建刑事訴訟全流程簡化，削減公檢法三機關之間的重複拖遝環節及各機關內部的行政報批環節。例如，可規定對於微罪案件，偵查人員初步完成調查核實證據並製作案卷之後，若被追訴人無補充證據材料或口供的需要，則所有辦案人員不得再重複訊問，也無需進行重複性的調查取證及文書製作。[78] 在證據收集過

[75] 參見同上註，第16頁。

[76] 參見蔣安傑：《“刑事訴訟法再修改與證據制度建設”學術研討會在京舉行》，載《法治日報》2024年5月22日，第11版。

[77] 2007年，最高檢發布了《人民檢察院辦理不起訴案件質量標準（試行）》，從正反兩方面分別列舉了可以適用酌定不起訴、不可以適用酌定不起訴的幾類情形，但列舉情況較為有限，且未對其他裁量標準進行細化。

[78] 參見陳瑞華：《論刑事訴訟的全流程簡化——從刑事訴訟縱向構造角度的分析》，載《華東政法大學學

程中，可借助科學技術簡化相關流程或要求，簡明如醉駕案件提取、封裝血樣環節，如果能夠做到同步錄音錄像，就沒有必要再安排見證人見證。[79] 此外，可在基層法院之下設立治安法庭、速裁法庭，專門處置輕罪微罪，通過簡單便捷的程序對案件作出迅速處理。未來隨著犯罪門檻進一步降低，可借鑒德國的處罰令程序，對可能判處少量罰金、暫停特定資格等更為輕微的犯罪，采取書面審理的方式對案件作出迅速裁決。[80]

（三）政策施行的優化

寬嚴相濟刑事政策施行的根本目的，在於保障國家安全、社會和諧、人民安寧。2025 年 2 月，習近平總書記在主持中共中央政治局第十九次集體學習時，就建設更高水平平安中國作出多項要求。他強調，黨的領導是平安中國建設的根本保證；平安中國建設為了人民，也依靠人民，要切實維護人民群眾合法權益，維護社會公平正義；要防範化解各類風險，推動公共安全治理模式向事前預防轉型；要強化社會治安整體防控，堅持和發展新時代“楓橋經驗”，及時有效化解各種矛盾糾紛。[81] 實現良好的犯罪治理，是建設平安中國的關鍵內容。為此，在寬嚴相濟刑事政策施行過程中，要保證政策實施的法治化、科學化，做到當寬則寬、該嚴則嚴，在懲治犯罪、保護法益的同時，注重規範權力運用，重視源頭治理、及早預防，充分應用多元解紛機制，降低刑罰對自由和權利的限制，實現法治的公正、謙抑、效率等價值或精神。

第一，應保障政策施行的法治化，協調改革與法律的關係。我國改革已經進入攻堅期和深水區，而改革的變動性、創新性特徵使其天然存在突破既定法律的傾向。黨的十八屆四中全會要求“實現立法和改革決策相銜接，做到重大改革於法有據、立法主動適應改革和經濟社會發展需要。”[82] 速裁程序與認罪認罰從寬制度的確立，就經歷了立法機關授權試點再到法律確認的過程，保證了改革的合法性。未來要繼續根據社會需要，在政策指導下進行制度改革；同時要保證改革在法治框架內展開，避免於法無據的情況。

第二，加強重罪、高發犯罪治理。嚴重犯罪由於社會危害性大，仍是犯罪治理的重點。重罪往往案情複雜、證據繁多，公安司法機關應將更充足、更優質的司法資源投入到該類犯罪的辦理中，推動各訴訟環節規範運行，保障訴訟權利有效行使。對於高發犯罪如電信詐騙等，需要聯合其他部門及多元社會主體，加強預防與懲治力度。值得強調的是，實務中公安司法機關常用專項行動來打擊重點犯罪、高發犯罪，在此過程中，辦案機關應嚴格遵守法律，避免在政策導向下過於冒進，避免人為設置不科學的辦案指標，防止重蹈“運動式治理”的覆轍。

第三，完善輕罪治理。輕罪治理是我國當前及未來犯罪治理的主要部分，也是促進我國刑事法治由嚴厲走向寬緩的重點部分。首先，在理念與政策層面，應改變過去的“治罪”思維，充分釋放“從寬”刑事政策的善意，形成“治理”理念。其次，在案件辦理中，應強化認罪認罰從寬、刑事和解、羈押必要性審查、裁量不起訴、非刑罰措施等制度的應用，以此降低逮捕羈押率，加大司法出罪出刑、定罪免刑的力度，並推動刑罰輕緩化、非監禁化的發展。再次，應充分運用數字時代的技術便利，通過在線訴訟平台及智能辦案系統提高辦案質效，通過遠程監管方式弱化人身強制措

報》2017年第4期，第20頁。

[79] 參見最高人民檢察院第一檢察廳課題組：《醉駕新規的訴訟法解讀及其對完善我國輕罪案件訴訟程序的啟示》，載《中國應用法學》2024年第3期，第76頁。

[80] 德國處罰令程序主要是針對輕微犯罪案件的一種書面審理程序，作為刑事快速審判程序之一，處理了大量的輕微刑事案件，大幅度減輕了德國司法系統的訴訟負擔。參見蘭躍軍、李欣：《德國的處罰令程序及其借鑒》，載《犯罪研究》2020年第4期，第27-28頁。

[81] 《堅定不移貫徹總書記國家安全觀 把平安中國建設推向更高水平》，載《人民日報》2025年3月2日，第1版。

[82] 《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，載《人民日報》2014年10月29日，第1版。

施、人身刑的運用。又次，應鼓勵公安司法機關在法治框架內進行創新性探索，有益的經驗可予以推廣，待時機成熟時可予以制度化、立法化。[83] 最後，應完善配套措施。例如，認罪認罰的被追訴人要獲得有效的法律幫助才能保障基本的程序正義，為此就要通過規範化的考評機制來保證值班律師的工作質量。

第四，注重源頭治理與社會治理，構建多元解紛制度。“法治建設既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病”。[84] 不管是從經濟投入還是從治理效果的角度，“治未病”都優於“治已病”，而刑法處罰是犯罪發生後“不得已”的手段。犯罪治理要跳出刑法的狹小範圍，在“共建共治共享”理念下推動多方主體、多類法律法規、多種解紛方式協同並進、各司其職，共同提升犯罪治理效能。首先，在參與主體上，要充分發揮國家專門機關及專業部門如國安、金融、電信、網絡等主體的力量，以其專業優勢實現犯罪預防；還要鼓勵普通公眾參與，發揮其在監督預防、社區幫扶、糾紛調解等方面的作用。其次，應綜合運用民法、行政法、治安法等其他部門法，通過及時的行為干預或責任追究來形成對犯罪的前端控制。最後，對已然之罪要構建多元解紛機制，堅持並發展“楓橋經驗”，運用調解、和解、認罪認罰、賠償損失等機制或方法，化解矛盾、修復社會關係；其中犯罪較輕，不定罪處罰不妨礙社會公共利益的，可予以非罪化處理，將國家的處罰權讓渡一部分給社會自治，以此強化社會在犯罪治理中的作用。

結語

我國法制不完備時期，依仗政策治國；法制初創時，在“宜粗不宜細”的立法理念下，法律規範較為粗疏、原則，刑事政策以嚴為主。新世紀以來，隨著構建和諧社會目標的提出及我國法治經驗的積累，賡續中國傳統優秀文化的寬嚴相濟刑事政策應時而生。寬嚴相濟發軔於中華法系為政以德、以德去刑的民本思想，強調寬恕與仁和，對刑事法治各領域均產生了積極影響，其精神內涵、施行狀態與治理效果都充分肯定了其作為基本刑事政策的地位。二十年的實踐證明，寬嚴相濟是價值良善、成效顯著的好政策，未來應堅定不移地繼續推行寬嚴相濟，使其引領我國刑事法治取得長足的發展與進步。

為充分發揮寬嚴相濟的治理效能，首先要完善政策決策程序及政策內涵。黨的十八屆四中全會要求健全依法決策機制，“把公眾參與、專家論證、風險評估、合法性審查、集體討論決定確定為重大行政決策法定程序，確保決策制度科學、程序正當、過程公開、責任明確。”[85] 該要求雖針對行政決策提出，但其思想可資借鑒，寬嚴相濟屬於黨的“重大決策”範疇，應通過構建完備具體的決策制度，保證決策程序及內容的合法化、民主化、科學化。二十屆三中全會要求統籌法律的立改廢釋纂，“加強重點領域、新興領域、涉外領域立法，完善合憲性審查、備案審查制度，提高立法質量”；“健全黨內法規同國家法律法規銜接協調機制”。[86] 政策雖與法律性質不同，但其作為犯

[83] 例如，有公安司法機關構建了“一站式”集中辦理模式，“不起訴+”辦案模式，取得良好效果。“一站式”集中辦理模式，是針對可適用速裁程序的案件，由公檢法司同步進駐執法辦案中心，各訴訟環節一體化運轉，實現全流程提速；“不起訴+”辦案模式，是針對輕微刑事案件，把不起訴與集中訓誡、公益承諾、檢察建議等有機結合起來，做好辦案的“後半篇文章”。參見戴朋文、閆敏：《積極推進政法系統刑事案件“一站式”訴訟機制運行》，載《民主與法制時報》2023年12月13日，第7版；劉立新等：《輕刑案件“不起訴+”助力社會治理》，載《檢察日報》2022年10月22日，第6版。

[84] 參見中央全面深化改革委員會《關於加強訴源治理推動矛盾糾紛源頭化解的意見》之規定。

[85] 《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，載《人民日報》2014年10月29日，第1版。

[86] 《中共中央關於進一步全面深化改革 推進中國式現代化的決定》，載《人民日報》2024年7月22日，第1版。

罪治理方略，同樣應及時進行立改廢釋纂，以保障其合法性、應時性。具體而言，對於犯罪治理的重點領域、新興領域，要調整寬嚴相濟在其領域的要求，補充或完善具體刑事政策；要建立針對政策的合憲性、合法性審查機制，強化政策評估，對於合法、有效的政策應繼續推行，對於存在欠缺的政策要及時予以修訂，保證政策與法律相銜接，與治理目標相協調。

刑事政策是刑事法治的“靈魂”，要“出竅”外化為法律規範方能得到有效實施，並實現政策運行的法治化。十八屆四中全會要求，必須堅持黨領導立法，善於使黨的主張通過法定程序成為國家意志，實現立法和改革決策相銜接。[87] 為此，應強化政策的法律化轉化，以法律的強制力與規範性保障黨與國家改革要求的貫徹落實。立足當下，刑法、刑事訴訟法的修訂以修正案模式為主，修改內容相對零散、局部，雖順應了時代發展的新需要，但尚未能擺脫立法之初的陳規窠臼。如今我國已經積累了充足的法治經驗，決策層形成了高屋建瓴的治理思想，實踐中形成了諸多有益的創新性探索，在全面深化改革的大背景下，推動刑事法治的深刻變革正當其時。未來踐行寬嚴相濟刑事政策，應以習近平總書記提出的“三分思想”為核心，以實現犯罪治理法治化、現代化為目標，統籌法律的立改廢釋纂，構建系統完備、層次分明、條理清晰的制度體系，為實現案件辦理“繁簡分流、輕重分離、快慢分道”提供充足的規範依據，使寬嚴相濟的先進理念貫徹到刑事立法、司法、執行乃至犯罪預防各環節，形成中國式犯罪治理的新局面，為深入推進法治中國建設提供助力。

Abstract: The criminal policy of tempering justice with mercy has changed the criminal policy of severe punishment in the past, emphasizing that leniency precedes severity, which reflects the spirit of scientific governance and human rights protection. Over the past two decades, the policy has provided beneficial guidance to criminal legislation, justice and enforcement, achieved notable success in crime governance, and contributed to the construction of a safer China. However, compared with the requirements and objectives of comprehensively governing the country by law and building a socialist country under the rule of law, the decision-making and implementation procedure of the policy still need to be improved, and its effectiveness needs to be further enhanced. In order to achieve the strategic goals of comprehensively deepening reform and promoting the modernization of Chinese-style rule of law, it is necessary to vigorously implement the criminal policy of tempering justice with mercy, improve the scientific and legal level of policy decision-making and implementation, enrich the policy connotation to keeping up with the times, lead the comprehensive reform of criminal rule of law, and promote the modernization of crime governance in our country.

Key words: Tempering Justice with Mercy; Criminal Policy; Crime Governance; The Idea of “Three Distinctions” ; Modernization

（責任編輯：馬志遠）

[87] 《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，載《人民日報》2014年10月29日，第1版。