

中国轻微犯罪治理的新时代“枫桥经验”研究

曾 赞

摘要: 诞生于浙江省诸暨市枫桥区的“枫桥经验”源自对“四类分子”的教育改造。“四类分子”是在当时特定政治背景下被列入社会改造对象的一个特殊群体,因此,“枫桥经验”可被视为当下我国轻微犯罪治理的重要源头之一。基于实证考察,新时代轻微犯罪治理的“枫桥经验”主要包括:其一,我国轻微犯罪治理的价值功能体现为一种“漏斗型”出罪。其二,轻微犯罪治理的实践目标是“治安好”,具体表现为逮捕率低、犯罪率低、暴力犯罪率低、再犯率低,且逮捕率、犯罪率、暴力犯罪率、再犯率呈下降趋势。其三,轻微犯罪治理的路径策略可从司法路径与社会治理路径两个方面入手,前者包括降低起诉率、提高轻罪轻判比率、提高缓刑适用率,后者包括群防群治、以防为主、智能防控。

关键词: “枫桥经验”; 轻微犯罪; 出罪; 智能防控

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2025.06.007

一、问题的提出

根据对中国裁判文书网数据库2013—2024年刑事案件全数据的统计分析^①,全国基层法院判处拘役、1年以下有期徒刑(含本数,下同)的案件数($n=4833014$)占有罪判决案件数($n=6637363$)的比率高达73%。根据对前述相同数据的计算,全国基层法院判处的轻微犯罪案件中采用逮捕强制措施($n=2392943$)的比率为50%,适用缓刑($n=2383944$)的比率为49%,判处罚金(单处,下同)、管制非监禁刑($n=145802$)的比率为3%。对占犯罪总体比率如此之高的轻微犯罪,司法机关采取逮捕措施的比率如此之高,审判机关判处非监禁刑的比率如此之低,这就产生了一个问题:我国对轻微犯罪的治理是否太过严厉?怎样的轻微犯罪治理才是有效的?

在如何有效治理轻微犯罪的问题上,源于对“四类分子”改造的“枫桥经验”具有十分重要的现实意义。20世纪60年代,针对“四类分子”的改造究竟是采用严厉的方式^②,还是采用轻缓的方式,实践中并没有达成一致。诸暨县的枫桥区采用“捕人少”方式,即以一种轻缓的方式成功实现对“四类分子”的改造,取得了“治安好”的效果,成为当时我国改造有违法行为人的成功范例。1963年,诸暨县枫桥区有6.5万人口,有“四类分子”911人,其中有比较严重违法行为者为163人。在改造运动开始之初,部分基层干部和群众积极分子坚持要“武斗(打骂体罚)一批、逮捕一批”,并要求逮捕其中45名“四类分子”^③。最后,通过做群众工作,依靠群众,取得了“捕人少、治安好”的效果,“枫桥经验”由此诞生。1963年,毛泽东同志高度肯定了“依靠和发动群众,坚持矛盾不上交,就地解决,实现捕人少、治

基金项目: 广东省哲学社会科学规划2025年度常规项目“我国轻罪立法去重刑化改革研究”(GD25CFX05);最高人民法院2024年度司法研究重大课题“轻微刑事犯罪办案机制研究”(GFZDKT2024B01-3)。

作者简介: 曾赞,广东外语外贸大学法学院教授,博士生导师(广州 510420; zengyun70@163.com)。

① 由于“判决结果”搜索栏无法直接检索判处1年有期徒刑的数据,因此我们采用以下间接计算方法:首先,收集全国基层法院判处1年1个月到1年11个月的数据,然后再用判处1年以上(含本数)、2年以下(不含本数)的数据减去1年1个月到1年11个月的总数。需补充说明的是,“判决结果”搜索栏输入“判处有期徒刑一年”得到的数据是判处1年以上、2年以下有期徒刑的总数。

② “四类分子”的划分最早见于1950年8月4日政务院第四十四次政务会议通过的《关于划分农村阶级成分的决定》,是指地主分子、富农分子、反革命分子、坏分子四类人员。

③ 吕剑光:《“枫桥经验”的前前后后》,《人民公安》1997年第19期。

安好”的“枫桥经验”^①。1964年,“枫桥经验”推向全国。

在“枫桥经验”持续开展之时,枫桥的刑事立案率低、逮捕率低,治安状况良好。据调查,20世纪90年代末,枫桥的刑事发案数一直控制在万分之八以内,年捕人数没有超过万分之二,大大低于诸暨市、绍兴市、浙江省的平均水平^②。2003年,时任浙江省委书记的习近平指出,要“始终坚持‘枫桥经验’的基本精神不动摇,并根据形势的变化,不断丰富和发展‘枫桥经验’”^③。2013年,习近平总书记对“枫桥经验”作出重要指示,强调要把“枫桥经验”坚持好、发展好^④。2019年,坚持和发展新时代“枫桥经验”被写入党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》。党的二十大报告明确提出,要“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’”^⑤。2023年9月,习近平总书记在浙江考察时进一步强调,“要坚持好、发展好新时代‘枫桥经验’,坚持党的群众路线,正确处理人民内部矛盾,紧紧依靠人民群众,把问题解决在基层、化解在萌芽状态”^⑥。

综上所述,从最初发源地的“枫桥经验”出发,可以发现,针对“四类分子”,尤其是针对其中坏分子的轻缓化治理,与我国当下的轻微犯罪治理本质上异曲同工^⑦。因此,通过管窥“枫桥经验”的原初发展,便可从中总结提炼出我国轻微犯罪治理的基本经验。为进一步定量分析轻微犯罪治理的新时代“枫桥经验”,我们还收集了以下两种不同类型的轻微犯罪数据。一是全国基层法院、浙江全省基层法院判决的轻微犯罪案件数据。有鉴于此,在中国裁判文书网数据库的搜索栏同时输入以下关键词:“刑事案由”“基层法院”“刑事一审”“刑事案件”“判决书”“2013-01-01至2019-12-31”,通过对“裁判结果”数据的检索,全国基层法院、浙江全省基层法院判决的拘役、1年以下有期徒刑(含本数,下同)刑罚的判决书文本数据分别为3703023个、332878个。二是诸暨样本、枫桥样本。收集2013—2019年诸暨市法院判决的刑事一审案件全样本数据,采用人工编码、机器学习方法将数据进行数字化处理。经数据清洗,收集到诸暨样本14154个,其中,诸暨市法院判决的被告人居住地、犯罪地为枫桥镇辖区的全样本数据509个。案例数据的时间范围集中于2013年1月1日至2019年12月31日,之所以选取这一时段的数据,主要是因为这一时段最能真实反映轻微犯罪的实际状况;案例数据不包括我国香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区。除收集前述数据之外,我们还收集了《中国法律年鉴》《诸暨年鉴》中的相关司法数据以及相应年度的户籍人口数据。

浙江是新时代“枫桥经验”发源地所在的省,诸暨是新时代“枫桥经验”发源地所在的市,枫桥是新时代“枫桥经验”的最初发源地。我们试图基于对收集的全国基层法院、浙江全省基层法院判决的轻微犯罪案件数据的定量分析,发现浙江省轻微犯罪治理的新时代“枫桥经验”,并试图基于对诸暨样本、枫桥样本的定量分析,发现诸暨、枫桥轻微犯罪治理的原初密码。之所以将被告人居住地计入枫桥样本,是因为居住地为枫桥镇辖区的被告人,其犯罪地可能不在枫桥辖区。因此,为准确、全面地分析“枫桥经验”最初发源地的轻微犯罪治理经验,我们将其列入枫桥样本总体之中。

① 参见中共中央文献研究室编:《建国以来毛泽东文稿》第10册,北京:中央文献出版社,1996年,第416—417页。

② 浙江省公安厅、中共绍兴市委、诸暨市委联合调查组:《预防化解矛盾、维护农村稳定——“枫桥经验”新发展》,《公安学刊》1988年第6期。

③ 习近平:《干在实处 走在前列 推进浙江新发展的思考与实践》,北京:中共中央党校出版社,2016年,第275页。

④ 《习近平就创新群众工作方法作出重要指示强调 把“枫桥经验”坚持好、发展好 把党的群众路线坚持好、贯彻好》,《光明日报》2013年10月12日,第1版。

⑤ 《习近平著作选读》第1卷,北京:人民出版社,2023年,第44页。

⑥ 《习近平关于基层治理论述摘编》,北京:中央文献出版社,2023年,第91页。

⑦ 根据1956年中央批准的《中央十人小组关于反革命分子和其他坏分子的解释及处理的政策界限的暂行规定》,除反革命分子以外的其他坏分子包括:政治骗子、叛变分子、流氓分子、品质极端恶劣的蜕化变质分子,其中流氓分子是指流氓成性、一贯为非作恶、屡教不改的分子。

总之,通过对“枫桥经验”最初发源地枫桥、发源地所在市诸暨、发源地所在省份浙江的轻微犯罪治理的定量分析,可为分析轻微犯罪治理的价值功能、实践目标和路径策略,提供启示与借鉴。

二、轻微犯罪治理的价值功能

轻微犯罪治理的价值功能究竟如何确定?我国有学者认为,推进刑事法治的务实之举是强化犯罪概念的出罪功能,实现由犯罪概念的入罪与出罪两大功能向单一出罪功能的转换^①。该观点值得商榷,因为只有针对轻罪,尤其是轻微罪,强化犯罪概念的出罪功能才具有适当性。兹在廓清轻微犯罪概念的基础上,从新时代“枫桥经验”出发,基于对刑事诉讼全过程的考察,论述轻微犯罪治理的价值功能。

(一)轻微犯罪概念的界定

我国刑法没有规定轻微犯罪的概念,在何谓轻微犯罪的问题上学者尚未取得一致。具体来看,主要有以下三种意见:一是根据《中华人民共和国刑法》(以下简称刑法)第13条“但书”规定,《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称刑事诉讼法)第16、177、290条关于不起诉的规定,以及刑事诉讼法第210条关于有证据证明的轻微刑事案件归于自诉案件的规定,从最宽泛的意义上上来界定何谓轻微犯罪或者微罪^②。但此说未实际划定轻微犯罪或者微罪的界线,因而不具有实践性。二是将处以3年有期徒刑以下刑罚的犯罪称为轻微犯罪或微罪^③。此说显然也不可取,因为该说界分的轻微犯罪或者微罪概念的外延与当下关于轻罪概念的外延完全一致,而以3年有期徒刑为界线的轻罪概念外延界分已为我国多数学者所认同^④。三是根据我国刑法分则的规定,将法定最高刑为1年有期徒刑或者拘役的犯罪称为轻微犯罪^⑤。此说又可被称为法定轻微犯罪说。

以上关于轻微犯罪概念的讨论,尚有以下两个问题需要进一步追问:其一,在究竟使用“轻微犯罪”还是“微罪”的称谓来指称轻微犯罪的问题上,比较而言,宜采“轻微犯罪”称谓,因为法律法规或者规范性文件均采“轻微犯罪”称谓。例如,党的二十届三中全会关于“建立轻微犯罪记录封存制度”^⑥的要求即采用“轻微犯罪”的称谓。其二,由于学者目前已就轻罪概念外延的界定取得比较一致的意见,故宜对轻微犯罪与轻罪二者的概念外延做明确区分。有鉴于此,宜以1年有期徒刑为界线作为划分轻微犯罪的标准。

那么,对于1年有期徒刑这一界线,究竟是采用法定轻微犯罪说,还是宣告轻微犯罪说呢?宜采用宣告轻微犯罪说,即轻微犯罪是指处以1年有期徒刑以下刑罚的犯罪,包括处以1年以下有期徒刑、拘役、罚金或者管制的犯罪。理由是,法定轻微犯罪说不能包含法院判处轻微犯罪的全部事实状况。根据对我国裁判文书网2013年1月1日至2024年12月31日(其中,对妨碍安全驾驶罪、危险作业罪、高空抛物罪裁判文书的检索时间为2021年3月1日至2024年8月31日)期间全国基层法院刑事一审案件判决数据的统计分析,判处1年以下有期徒刑、拘役的案件数总计4833014件。其中,7个法定轻微犯罪案件数仅占全国基层法院刑事一审判决的1年以下有期徒刑、拘役的案件数的34%^⑦。由此可见,如果采用法定轻微犯罪的标准,则尚有66%的轻微犯罪不能被涵盖。有鉴于此,法定轻微犯罪说

① 刘艳红:《入罪走向出罪:刑法犯罪概念的功能转换》,《政法论坛》2017年第5期。

② 刘学敏:《检察机关附条件不起诉裁量权运用之探讨》,《中国法学》2014年第6期;向朝阳、马静华:《刑事和解的价值构造及中国模式的构建》,《中国法学》2003年第6期。

③ 卢建平:《轻罪时代的犯罪治理方略》,《政治与法律》2022年第1期;孙道萃:《犯罪分层的标准与模式新论》,《法治研究》2013年第1期。

④ 曾赞:《我国轻罪善治的要素、测度及路径》,《法商研究》2024年第3期。

⑤ 曾赞:《轻罪善治的中国方案》,《法律科学(西北政法大学学报)》2024年第5期。按照法定轻微犯罪的定义,轻微犯罪包括7个罪名:危险驾驶罪,使用虚假身份证件、盗用身份证件罪,代替考试罪,妨害安全驾驶罪,高空抛物罪,危险作业罪,侵犯通信自由罪。

⑥ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,北京:人民出版社,2024年,第31页。

⑦ 危险驾驶罪1639801件,使用虚假身份证件、盗用身份证件罪1625件,代替考试罪863件,妨害安全驾驶罪93件,高空抛物罪218件,危险作业罪530件,侵犯通信自由罪2件。

不足以概括轻微犯罪现象的全貌,故宜采用宣告轻微犯罪说。

(二)“漏斗型”出罪价值功能的实证考察

如前所述,新时代“枫桥经验”的“真经”是就地解决矛盾,把问题解决在基层,化解在萌芽状态。由此出发,基于对刑事诉讼全过程的实证考察,我国轻微犯罪治理具有一种“漏斗型”出罪的价值功能,而非一种“圆柱状”结构^①。一方面,从对侦查机关的刑事立案数与检察机关提起公诉案件数的考察发现,只有较少一部分刑事立案案件被提起公诉;另一方面,审判机关判处有期徒刑、监禁刑、实刑的案件数只占判决案件总数的一定比率。

其一,刑事立案案件经过中间程序之后,数量明显大幅减少。在我国,这个中间程序包括侦查、审查起诉两个环节。经统计发现,很多刑事立案案件在经侦查终结之后便终结诉讼,或经审查起诉之后便终结诉讼,提起公诉的案件数量大幅减少。根据对2013—2019年《中国法律年鉴》“提起公诉人数”“刑事立案数”的计算,二者之比(起诉比率)平均为27%^②。那么,这个减少的案件数究竟是不是轻微犯罪案件呢?根据刑事诉讼法第112、163条以及《公安机关办理刑事案件程序规则》第186条关于公安机关立案与撤案的规定,公安机关撤销的案件中大部分属于轻微犯罪案件。根据刑事诉讼法关于不起诉的规定,不起诉案件中的绝大部分属于轻微犯罪案件。

顺便指出的是,我国刑事立案案件经中间程序之后呈现出的这种“漏斗型”出罪价值形态与世界其他一些国家基本一致。根据计算,德国刑事立案案件经中间程序审查后,轻微犯罪的出罪率在80%上下。2013年,德国警察机关的刑事案件登记数为5299731件(不包括违反德国居留法、庇护法、行动自由法的人数,也不包括交通犯罪和针对国家安全犯罪的人数),警察机关查实的嫌犯人数为2024884人。但检察机关提起公诉的人数仅为455510人^③,据此,提起公诉人数与警察机关查实的嫌疑人数之比为22.5%。根据德国刑事诉讼法规定,刑事案件在起诉阶段终结诉讼程序的情形包括轻罪不起诉、附条件释放、无条件释放、申请刑罚令等,其中终结诉讼的多数案件属于轻罪案件。由是,德国轻罪的出罪率也只是一个参照值,即参照诉讼终结程序的人数与已查明犯罪嫌疑人数二者之比。有鉴于此,根据对刑事立案案件经中间程序终结诉讼的案件数计算,德国轻微犯罪经中间程序的出罪率的参照值是78.5%。

其二,起诉案件经审判程序判决无罪、免于刑事处罚、宣告不负刑事责任以及判处有期徒刑、管制非监禁刑,判处拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑的案件数相对减少。根据计算,2013—2019年,全国法院判决无罪的案件数占有罪判决案件总数的比率平均为0.08%^④。另根据对中国裁判文书网数据库2013—2019年数据的计算,全国法院判决免于刑事处罚、宣告不负刑事责任的案件数占有罪判决案件总数的比率为1.3%^⑤。根据对《中国法律年鉴》相关数据的计算,2013—2019年,全国法院判决管制、罚金非监禁刑的案件数占有罪判决案件总数的比率平均为2.4%^⑥。据此,刑事案件起诉至法院,经审判程序终结诉讼,2013—2019年,我国轻微刑事案件经审理程序的出罪率平均为3.8%。采用相同计算方法,2013—2019年,浙江全省法院判决无罪、免于刑事处罚、宣告不负刑事责任以及判处有期徒刑、管制非监禁刑判决之和与有罪判决之比为3%。有鉴于此,浙江省轻微刑事案件经审判程序的出

① 史立梅教授认为,我国刑事诉讼结构呈现为一种圆柱状结构。参见史立梅:《论醉驾案件的程序出罪》,《中国法学》2022年第4期。

② 2013—2019年,全国检察机关提起公诉人数分别为:1369865人、1437900人、1434714人、1440635人、1705772人、1692846人、1818808人;全国侦查机关立案案件数分别为:6598247件、6539652件、7170000件、6428000件、5482570件、5069231件、4862443件。数据来自相应年度《中国法律年鉴》“人民检察院审查逮捕起诉各类犯罪案件情况统计表”“全国公安机关刑事案件分类统计表”。

③ Jehle J.-M., *Criminal Justice in Germany: Facts and Figures*, Berlin: Federal Ministry of Justice and Consumer Protection, 2015, p. 20.

④ 2013—2019年,全国法院判决无罪的人数分别为:825人、778人、1039人、1076人、1156人、819人、1388人。数据来自相应年度《中国法律年鉴》“全国刑事案件被告人判决生效情况统计表”。

⑤ 之所以采用中国裁判文书网数据库数据,是因为《中国法律年鉴》欠缺大部分数据。

⑥ 数据来自相应年度《中国法律年鉴》“全国刑事案件被告人判决生效情况统计表”。

罪率略低于全国0.8个百分点。

其三,起诉案件经审判机关适用缓刑后,被处以实刑的案件数量明显减少。根据对《中国法律年鉴》数据的计算,2013—2019年,全国法院适用缓刑的人数与有罪判决人数之比(缓刑适用率)为29%^①。由于《中国法律年鉴》公布的全国法院缓刑适用数据包括了被处以1年以上(不含本数)至3年以下(含本数)有期徒刑的被告人适用缓刑数据,因此,我们通过对中国裁判文书网数据库全数据的计算,得出2013—2019年全国基层法院对判处拘役、1年有期徒刑以下(含本数)适用缓刑的案件数与有罪判决案件数之比。根据计算,我国轻微犯罪适用缓刑比率为35%。有鉴于此,若将缓刑视为实刑的出罪,则我国轻微刑事案件经缓刑适用程序的出罪率为35%。采用相同计算方法,浙江省轻微刑事案件占有罪判决的比率为37%。有鉴于此,浙江省轻微刑事案件经缓刑适用程序的出罪率高于全国2个百分点。

(三)“漏斗型”出罪价值功能的基本性质

“漏斗型”出罪的基本性质体现为司法上的非罪化、去刑化。我国学者通常将出罪区分为实体出罪与程序出罪。但从刑事案件办理的全过程进行考察可发现,二者互为一体,共同构成出罪的完整面向。这里的“出罪”其实是一种更具有宽泛意义的出罪,而非仅指审判机关的无罪判决。如前所述,从刑罚执行角度考察,相较于监禁刑,罚金、管制非监禁刑则是出罪;相较于实刑,缓刑则是出罪。有鉴于此,轻微犯罪的出罪情形包括:侦查机关撤销案件,起诉机关不起诉,审判机关的无罪判决、免于刑事处罚、宣告不负刑事责任、宣告缓刑以及罚金、管制非监禁刑判决。

基于本体论考量,一种“漏斗型”的司法出罪本质上是司法机关裁量权的体现。在如何界定司法机关出罪裁量根据的问题上,德国刑事诉讼理论认为,起诉机关的不起诉裁量是因为起诉缺乏公共利益^②,我国学者则从刑罚论角度提出需罚性理论^③。出罪的基本原理可从刑法是社会控制的最后手段这一理论角度来考量。详言之,相较于行政制裁、民事制裁,刑罚是一种最严厉的制裁。国外学者在解释刑法作为最后手段原理时,常用刑法的补充性(subsidiarity)或者片断性(fragmentary)理论来概括^④。我国宽严相济的刑事政策也为轻微犯罪的出罪提供了充足的根据。质言之,对于轻微犯罪,应从轻处理,亦即轻罪轻处、轻者更轻。陈兴良教授指出,宽严相济的“宽”体现为刑罚的轻缓^⑤。就“漏斗型”出罪功能的体系化而言,则需从实体与程序两个维度来考量,因如何体系化非本文重点,故留待他文另行讨论。

三、轻微犯罪治理的实践目标

轻微犯罪治理的“漏斗型”出罪价值功能并非其自身结构所固有,而是依赖于由一种集体意向性所赋予的实践目标。如果轻微犯罪治理的实践目标不能实现,则轻微犯罪治理的“漏斗型”出罪价值功能就如同建立在沙滩上一样而难以持久。那么,轻微犯罪治理的实践目标究竟如何确定呢?如前所述,“枫桥经验”的原初意义在于,通过“捕人少”来实现“治安好”的目标。平安、和谐是新时代“枫桥经验”的根本价值追求^⑥。根据前文所述,浙江省轻微犯罪治理的“漏斗型”出罪功能优于全国,因此,基于新时代“枫桥经验”的价值目标,便可以确立轻微犯罪治理的实践目标,具体包括以下四个方面。

① 数据来自相应年度《中国法律年鉴》“全国刑事案件被告人判决生效情况统计表”。

② Jehle J.-M., *Criminal Justice in Germany: Facts and Figures*, Berlin: Federal Ministry of Justice and Consumer Protection, 2005, p. 7.

③ 史立梅:《论醉驾案件的程序出罪》,《中国法学》2022年第4期。

④ Wendt R., *The Principle of “Ultima Ratio” And/Or the Principle of Proportionality*, Oñati Socio-Legal Series, 2013, 3(1) p. 85.

⑤ 陈兴良:《宽严相济刑事政策研究》,《法学杂志》2006年第1期。

⑥ 张文显:《新时代“枫桥经验”的核心要义》,《社会治理》2021年第9期。

(一)逮捕率低

捕人少是轻微犯罪治理原初的“枫桥经验”,也是轻微犯罪治理的实践目标之一。根据对全国基层法院、浙江全省基层法院判决的轻微犯罪案件数据的分析,2013—2019年,全国基层法院判决的轻微犯罪案件($n=3703023$)中侦查机关采取逮捕强制措施的比例平均为53%。2013年,全国轻微犯罪的逮捕率为55%;自此呈逐步下降趋势,至2019年降至48%。浙江全省基层法院判决的轻微犯罪案件($n=332878$)中侦查机关采取逮捕强制措施的比例平均为49%。2013年,浙江全省轻微犯罪的逮捕率为49%;自此逐步下降,至2019年降至44%。根据对诸暨样本全数据的计算,2013—2019年诸暨市人民法院判决的轻微犯罪案件($n=9648$)中,侦查机关采取逮捕强制措施的比例为39%。

根据上述内容可见,浙江省轻微犯罪治理选择了一种比较宽和而非严厉的措施。诸暨轻微犯罪的逮捕率低于浙江省10个百分点,浙江省轻微犯罪的逮捕率低于全国4个百分点。有鉴于此,从新时代“枫桥经验”出发,低逮捕率是轻微犯罪治理的实践目标之一。

(二)犯罪率低

从犯罪的一般预防角度考察,控制犯罪是轻微犯罪治理的实践目标之一。控制犯罪的评价指标是犯罪率,在如何计算犯罪率的问题上,国内学者将刑事立案数作为计算依据(起/10万人),国外学者将刑事案件登记数、破案数、逮捕人数、嫌疑人数、被判有罪人数作为计算的依据(起/10万人)。从数据的意义分析,国外刑事案件登记数的依据与我国刑事立法数的依据相似。我们将检察机关提起公诉人数作为犯罪率计算依据,理由是:一方面,诸暨市、枫桥镇的刑事立案数难以收集;另一方面,我国法院的无罪判决、免于刑事处罚判决、宣告不负刑事责任判决的比例非常低。

其一,枫桥的犯罪率低。根据对2013—2019年被告人居住地、犯罪地为枫桥镇辖区的诸暨市法院刑事一审案件全样本数据的计算($n=509$),2013—2019年,枫桥的犯罪率平均为101起/10万人。根据对《中国法律年鉴》《诸暨年鉴》中浙江省、诸暨市检察机关提起公诉人数数据的计算,2013—2019年,浙江省犯罪率平均为233起/10万人,诸暨市犯罪率平均为210起/10万人。据此,枫桥的犯罪率为诸暨市的48%,诸暨市的犯罪率为浙江省的90%。

其二,枫桥的犯罪率呈下降趋势。据计算,2013—2019年,浙江、诸暨、枫桥的犯罪率呈下降趋势。2013年,浙江、诸暨的犯罪率分别为254起/10万人、208起/10万人。至2019年,浙江省的犯罪率降至199起/10万人,相较于2013年,浙江省的犯罪率下降了21%;2018年,诸暨市的犯罪率降至169起/10万人,相较于2013年,诸暨市的犯罪率下降了19%。2013年,枫桥的犯罪率是167起/10万人,至2019年降至46起/10万人,下降了72%。据此,枫桥犯罪率的下降幅度高于诸暨市53个百分点,高于浙江省51个百分点。

那么,浙江省轻微犯罪治理的“枫桥经验”新发展与浙江省犯罪率持续回落二者之间存在显著相关性吗?为回答此问题,特收集2007—2021年浙江省犯罪率变化状况,将浙江省犯罪率作为因变量,“浙江轻微犯罪治理的‘枫桥经验’是否进入新发展”作为自变量(2019—2021年“‘枫桥经验’是否进入新发展”赋值为1,2007—2018年赋值为0),采用回归分析法创建回归模型。模型的 R^2 为0.352,说明模型的拟合度一般。根据模型检验,浙江省轻微犯罪治理的“枫桥经验”新发展与浙江省犯罪率变化之间存在显著性负相关($p=0.02, B=-37.083$),浙江省轻微犯罪治理的“枫桥经验”新发展促进了浙江省犯罪率的持续回落。

(三)暴力犯罪率低

从刑罚威慑角度考察,控制暴力犯罪是轻微犯罪治理的实践目标之一。根据我国刑事司法实际,司法机关通常使用“严重的暴力犯罪”称谓,官方公布的数据也一般采用“严重的暴力犯罪”这一表述。在何谓严重的暴力犯罪问题上,可从行为性质与所判处的刑罚两个方面来界定。据此,严重的暴力犯罪可界定为:针对公共安全、公共秩序或者他人的人身、财产,使用、试图使用或者威胁使用物理强制力,判处5年有期徒刑或者以上刑罚的犯罪。

鉴于上述内容,根据对诸暨样本($n=14154$)、枫桥样本($n=509$)数据的计算,2013—2019年,诸暨市严重的暴力犯罪人数共120人,其中故意杀人罪有4人、故意伤害罪有16人、强奸罪有15人、抢劫罪有51人、放火罪有3人、敲诈勒索罪有16人,等等。据此,2013—2019年,诸暨市严重的暴力犯罪率平均为1.58人/10万人。枫桥严重的暴力犯罪共有5人,其中故意伤害罪有1人、强奸罪有1人、抢劫罪有1人、非法拘禁罪有2人。据此,2013—2019年,枫桥严重的暴力犯罪率平均为0.99人/10万人。

根据《中国法律年鉴》数据,2018—2019年,全国检察机关共起诉严重的暴力犯罪人数为59717人、60654人。据此计算,2018—2019年,全国严重的暴力犯罪率平均为4.3人/10万人。根据有关论述,我国严重暴力犯罪持续下降^①。2023年,全国检察机关共起诉故意杀人、抢劫、绑架等严重暴力犯罪6.1万人^②。据此计算,2023年,我国严重的暴力犯罪率为4人/10万人。

综上所述,枫桥严重的暴力犯罪率仅为诸暨市的62.7%,诸暨市严重的暴力犯罪率仅为全国的23%。特别需要指出的是,枫桥连续7年无故意杀人罪、绑架罪之类的严重侵犯人身自由的暴力犯罪。

(四)再犯率低

从特别预防角度考察,控制再犯罪是轻微犯罪治理的实践目标之一。控制再犯罪的评估指标是再犯率。再犯率是指特定时空范围内再犯罪人数与刑释人员或者解除社区矫正人数的比率^③。刑释人员的再犯率计算有三种方法:(1)首次犯罪处以有期徒刑以上刑罚,刑满释放后在一定时空范围内再犯处以有期徒刑以上刑罚的犯罪人数与刑释人员二者的比率;(2)在一定时空范围内又一次处以拘役、有期徒刑以上刑罚的再犯人数与处以拘役、有期徒刑以上刑罚总数的比率(罪犯再犯率);(3)在一定时空范围内又一次被处以有期徒刑以上刑罚的监狱押犯数与押犯总数的比率(监狱押犯再犯率)。我们采用第二种算法,同时根据轻微犯罪的再犯罪状况,将本次犯罪界定为处以1年有期徒刑以下(包括拘役)的犯罪,并将再犯罪的时间间隔界定在5年内。

根据对枫桥样本的计算,2013—2019年,本次犯罪为拘役、1年以下有期徒刑的被告人($n=359$)中有累犯26人,据此,枫桥轻微犯罪的再犯率为7.2%。另根据对诸暨样本的计算,2013—2019年,本次犯罪为拘役、1年以下有期徒刑的被告人($n=9409$)中有累犯712人,据此,诸暨市轻微犯罪的再犯率为7.6%。根据对全国基层法院判决的轻微犯罪案件数据的计算,全国基层法院判决的轻微犯罪被告人($n=2086811$)中有累犯405650人,据此,全国轻微犯罪的再犯率为19%。根据前述,经计算,枫桥轻微犯罪的再犯率低于诸暨市5.26%,诸暨市轻微犯罪的再犯率低于全国60%。

为计算枫桥刑释人员再犯罪状况的变化,以三年时间间距为计算单位,计算枫桥再犯率的变化趋势,计算方法为:取2013—2015年被告人居住地为枫桥辖区的刑释人员为观测对象,统计三年内的再犯人数。统计标准为:2013年刑释人员三年内再犯罪的统计时间段为2013—2015年,2014年刑释人员三年内再犯罪的统计时间段为2014—2016年,2015年刑释人员三年内再犯罪的统计时间段为2015—2017年。根据计算,2013—2015年枫桥刑释人员三年内再犯率为12%,2014—2016年枫桥刑释人员三年内再犯率为10%,2015—2017年枫桥刑释人员三年内再犯率为9%^④。据此,2013—2017年,枫桥刑释人员的再犯率呈显著下降趋势,相较于2013年刑释人员的再犯率,2017年刑释人员的再犯率下降了25%。由此可见,枫桥的再犯率呈明显下降趋势。

① 张军:《以习近平法治思想为指引 加强新时代检察机关法律监督》,载《中国法律年鉴》(2022卷),北京:《中国法律年鉴》社,2022年,第68页。

② 应勇:《最高人民检察院工作报告——2024年3月8日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上》,《人民日报》2024年3月16日,第4版。

③ 曾赞:《中国监狱罪犯教育改造质量评估研究》,《中国法学》2013年第3期。

④ 此处再犯率的计算未纳入前罪、后罪被处以拘役的刑释人员的再犯罪。参见曾赞:《我国轻罪善治的要素、测度及路径》,《法商研究》2024年第3期。

四、轻微犯罪治理的路径策略

如上所述,轻微犯罪治理目标的实现有赖于建立科学、合理的路径。如果轻微犯罪治理的路径不当,则轻微犯罪治理目标就不能达成,从而轻微犯罪治理的“漏斗型”出罪价值功能也就无法实现。根据上文结论,从新时代“枫桥经验”出发,轻微犯罪治理的路径包括司法路径和社会路径两个方面。

(一)轻微犯罪治理的司法路径

考察新时代“枫桥经验”,轻微犯罪治理的司法路径主要包括:降低起诉比率、提高轻罪轻判比率、提高缓刑适用率三个方面。

1.降低轻微犯罪的起诉比率。起诉比率的计算有两种方法:一是检察机关提起公诉人数与刑事立案数的比率,据此计算得出的起诉比率可称为广义起诉比率。前文有关起诉比率的计算即采用此种算法。二是检察机关提起公诉的案件数或者人数与审查起诉案件数或者人数之比,据此计算得出的起诉比率可称为狭义起诉比率。

按照第二种算法,根据不完全统计,2013—2019年,全国检察机关的狭义起诉比率平均为93%,浙江省检察机关的狭义起诉比率平均为87%,诸暨市检察机关的狭义起诉比率平均为83%^①。据此,诸暨市检察机关的狭义起诉比率低于浙江省检察机关4个百分点,浙江省检察机关的狭义起诉比率低于全国6个百分点。由此可见,诸暨市在实现轻微犯罪治理的出罪价值功能方面明显优于全国。当然,在如何提高不起诉比率的问题上,宜将附条件不起诉制度扩大适用于所有非暴力轻微犯罪,而不只限于判处1年有期徒刑以下刑罚的未成年人犯罪案件。我国有学者甚至还提出,未来有必要将附条件不起诉制度适用于所有轻罪案件^②。

总之,轻微犯罪起诉比率越低,则轻微犯罪治理目标实现的程度就越高,“漏斗型”出罪价值功能实现的强度就越强。

2.提高轻罪轻判比率。轻罪轻判具有实质出罪功能。由于处以拘役刑的案件文本中危险驾驶罪的占比较高,故为准确反映轻罪轻判的实际状况,在计算轻微犯罪占总体犯罪的比率时,将危险驾驶罪样本予以剔除。据此,根据对2013—2019年全国基层法院、浙江全省基层法院判决的轻微犯罪案件数据的计算,全国基层法院、浙江全省基层法院判决的轻微犯罪案件数占有罪判决案件数的比率,分别为52%、58%。根据对诸暨样本、枫桥样本全数据的计算,在剔除危险驾驶罪案件数的情况下,诸暨市法院判决的轻微犯罪案件数占总体犯罪案件数的比率为60%,枫桥样本中轻微犯罪案件数占总体犯罪案件数的比率为67%。

综上所述,枫桥轻微犯罪率高于诸暨市7个百分点,诸暨市轻微犯罪率高于浙江省2个百分点,浙江省轻微犯罪率高于全国6个百分点。在犯罪总体案件数不变的情况下,轻微犯罪占比越高,则轻罪轻判的比率就越高;而轻罪轻判的比率越高,则轻微犯罪治理目标实现的程度就越高,“漏斗型”出罪价值功能的实现强度就越强。

3.提高轻微犯罪的缓刑适用率。缓刑具有实质出罪的价值功能。根据对2013—2019年全国基层法院、浙江全省基层法院判决的轻微犯罪案件数据的计算,在全国基层法院、浙江全省基层法院判决的轻微犯罪案件中,适用缓刑的比率分别为47%、46%。根据对2013—2019年诸暨样本、枫桥样本全数据的计算,诸暨市法院判决的轻微犯罪案件中缓刑适用率平均为56%,枫桥样本中轻微犯罪的缓

① 由于2013—2019年全国检察机关审查起诉审结的案件数或者人数的数据不完整,所以只依据2014年、2019年数据计算起诉比率;浙江全省检察机关的起诉比率计算依据是2014—2016年提起公诉人数、移送审查起诉审结人数;2013—2019年诸暨市检察机关的起诉比率计算依据是相应年度《诸暨年鉴》的数据。

② 陈瑞华:《轻罪案件附条件不起诉制度研究》,《现代法学》2023年第1期。

刑适用率为59%。有鉴于此,根据对缓刑适用率的计算,枫桥样本轻微犯罪的缓刑适用率高于诸暨样本3个百分点,高于全国样本12个百分点。

总之,相较于监禁刑,缓刑具有实质出罪功能。如前所述,缓刑适用率越高,则逮捕率越低,从而轻微犯罪治理目标与出罪价值功能实现的程度也就越高。

(二)轻微犯罪治理的社会路径

轻微犯罪治理实践目标的实现有赖于人民调解,人民调解率越高,则轻微犯罪治理目标的实现程度也就越高。人民调解是基层社会治理的重要手段之一,享有“东方之花”的美誉。当然,作为基层社会治理重要手段之一的人民调解,也是党的群众路线、群防群治、智能防控等多种治理策略的集中体现。除此之外,从定性角度考察,轻微犯罪治理价值功能与治理目标的实现,也有赖于社会治理策略的有效建立。其一,出罪价值功能和实践目标的实现使基层社会面临一定程度的监管压力。例如,缓刑比率的增加将导致社区矫正对象人数的增加,这无疑给基层社会预防和控制犯罪、暴力犯罪和再犯罪带来监管方面的压力。其二,基层社会的治理资源本来就相对缺乏,例如警力资源、司法资源等。有鉴于此,在监管压力持续增加,而治理资源相对缺乏的情况下,需要建构一种既承认边界的交互共识,又具有穿透边界的重叠共识^①。有鉴于此,通过考察新时代“枫桥经验”,轻微犯罪治理的社会路径可主要从群防群治、以防为主、智能防控三个方面来考量。

1. 群防群治。诸暨枫桥建立了多种多样的群防群治工作机制。其一,邻里守望。枫桥通过居民相互守望、积极巡逻来提高社区凝聚力,提升社区居民安全感,降低社区实际犯罪率^②。其二,网格化治理。网格化治理就是将网格区域内的居民组织起来,依靠群众力量,实现互帮互助,从而达到轻微犯罪治理的良好效果。其三,实行“四前工作法”“四先四早工作法”等一系列预防控制轻微犯罪的办法,注重抓早抓小,采用“治未病”的方式实现防患于未然。所谓“四前工作法”是指组织建设走在工作前、预测工作走在预防前、预防工作走在调解前、调解工作走在矛盾激化前^③。“四先四早工作法”是指,一是预警在先,苗头问题早消化;二是教育在先,重点对象早转化;三是控制在先,敏感时期早防范;四是调解在先,矛盾纠纷早处理^④。

2. 以防为主。轻微犯罪治理需采取以防为主的策略。考察新时代“枫桥经验”的发展,以防为主的轻微犯罪治理实践主要体现在以下三个方面:

一是群众自组织广泛参与社会治理。据统计,2021年,枫桥镇有“红枫义警”“老杨调解”等社会组织366家,有2.3万名志愿者参与社会治理^⑤。据此计算,枫桥镇大约每3人中就有1名志愿者。

二是强化矛盾纠纷的多元化解。2021年,为加强人民调解工作的专业化和规范化,诸暨市委、市政府印发《关于坚持发展“枫桥经验”进一步加强调解工作的意见》。为加强矛盾纠纷的多元调解,诸暨市成立了集法律调解、交通调解、医疗调解等13个专业调解委员会于一体的社会矛盾纠纷调处化解中心,并整合诉讼服务中心、公共法律服务中心等7个工作台,常驻、派驻、轮驻各部门机构21家,工作人员达180余人^⑥。2022年,诸暨市人民调解组织成功调处矛盾纠纷21421件,调解满意率达99%^⑦,人民调解率为1990件/10万人。

三是深入开展法治建设、法治宣传活动。诸暨市深入开展民主法治村、诚信守法示范企业、法律明

① 有关重叠共识和交互共识的详细论述,参见秦子忠:《行为合理性及其边界:多重关系间的交互行为》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2023年第5期。

② 曾赞:《我国轻罪善治的要素、测度及路径》,《法商研究》2024年第3期。

③ 钟其:《成就与经验:浙江社会安全建设三十年回顾》,《公安学刊(浙江警察学院学报)》2008年第6期。

④ 卢芳霞:《“枫桥经验”:中国特色调解制度的时代叙事》,载《民间法》第23卷,厦门:厦门大学出版社,2020年,第279—280页。

⑤ 诸暨市地方志编纂委员会:《诸暨年鉴(2022)》,北京:方志出版社,2022年,第296页。

⑥ 诸暨市地方志编纂委员会:《诸暨年鉴(2021)》,北京:方志出版社,2021年,第193页。

⑦ 诸暨市地方志编纂委员会:《诸暨年鉴(2023)》,北京:方志出版社,2023年,第207页。

白人、尊法学法守法用法示范户建设活动。2020年,共评选出法律明白人869名、尊法学法守法用法示范户888户。诸暨市开展专项法治宣传活动235场次、送法下乡活动102场次、普法讲师团宣讲133场次^①。

当然,对黑恶势力则实施严厉的打击。2018年,诸暨市对黑恶势力开展“猎狐”“云剑”专项行动;2019年,绍兴市组织开展扫黑除恶专项斗争“雷霆”行动;2020年,绍兴市两级法院对黑恶势力实施“打财断血”行动。

3. 智能防控。智能防控是实现轻微犯罪治理之“出罪”价值功能和实践目标的重要社会策略。考察轻微犯罪治理的新时代“枫桥经验”实践,智能防控主要体现在以下几个方面:其一,防控体系智能化。诸暨市推进“整体协同”的网状治理,构建“基础+网格+科技”“专业+智慧”的整体智能防控网络体系,实现整张网上智能防控的一体化运作。其二,舆情预警数智化。诸暨市社会治理中心还建立了人工智能舆情预警系统。该系统可以提前预判社会舆情,能自动生成舆情预警分析报告,同时还可以将预警分析报告通过大数据技术即时传输至110指挥中心,从而做到既能准确预测又能有效预防。诸暨枫桥还建立“古镇枫桥”微信公众号,组建“红枫网友”网络舆情志愿者队伍,促进社会力量参与基层社会的轻微犯罪治理^②。其三,矛盾纠纷调解智能化。他们创造了人工智能调解员“小枫”,能够实时分析当事人情绪波动,自动生成调解建议,提供类案推送服务,从而实现从“小事不出村”到“小事不出网络”的智能转变,使矛盾纠纷得到有效、及时化解。

五、结语

从实证主义立场出发,基于对刑事诉讼全过程的考察,本文提出并证成了我国轻微犯罪治理具有一种“漏斗型”出罪的价值功能。当然,若只从刑事诉讼某个阶段考察,例如审查起诉阶段,则我国的轻微犯罪治理具有一种“圆柱状”结构。其实,对于任何犯罪,尤其是轻微犯罪,只有基于刑事诉讼全过程的考察,才能得出全面、客观、科学的结论。若从刑事制裁与行政制裁二元体系结构出发,将治安案件视为出罪,则我国轻微犯罪经中间程序的出罪率高于德国。然而,我国轻微犯罪治理的“漏斗型”出罪价值功能在审判阶段明显弱化,因此,如何建立有助于促进审判阶段轻微犯罪治理的出罪机制,是当前我国刑事法治实践中的一个重要命题。

轻微犯罪治理的“漏斗型”出罪价值功能与轻微犯罪治理的实践目标互为一体,相互促进。一方面,轻微犯罪治理的“漏斗型”出罪价值功能的实现有赖于轻微犯罪治理实践目标的实现。如果轻微犯罪的出罪率高,但逮捕率、犯罪率、暴力犯罪率、再犯率却持续上升,则轻微犯罪治理的出罪功能也就没有任何价值。纵观我国及其他一些国家犯罪治理的发展历程可发现,凡犯罪率、暴力犯罪率、再犯率高发的国家,其轻微犯罪治理的出罪功能少有正常的。另一方面,轻微犯罪治理实践目标的实现建立在轻微犯罪治理出罪功能实现的基础之上。如果犯罪率低、暴力犯罪率低、再犯率低、逮捕率低是通过轻微犯罪的重罪化治理实现的,那么即便轻微犯罪治理的实践目标得以实现,其价值也是大打折扣的。

轻微犯罪治理的“漏斗型”出罪价值功能与轻微犯罪治理实践目标的实现,均有赖于正确的轻微犯罪治理路径策略。当然,从规范主义立场出发,轻微犯罪治理的“漏斗型”出罪价值功能的实现、治理目标的实现与刑事诉讼制度的改革不可能分开,例如,建立庭前分程序机制^③、扩大附条件不起诉制度的适用范围等。除此之外,还有学者提出,刑法与刑事诉讼法应当给予公安司法人员对轻罪不移送、不起诉的自由裁量权,也应当赋予法官酌情减轻处罚的权力,同时降低缓刑与假释的适用条件^④。

① 诸暨市地方志编纂委员会:《诸暨年鉴(2021)》,第202页。

② 诸暨市地方志编纂委员会:《诸暨年鉴(2016)》,北京:中国文史出版社,2016年,第261页。

③ 莫皓:《认罪认罚中无罪辩护的实践图景与理论反思》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2023年第4期。

④ 陈兴良、张明楷、周光权:《刑法典编纂:基本理念与技术设计》,《中国法律评论》2024年第1期。

The “Fengqiao Experience” in the New Era of China’s Minor Crime Governance

Zeng Yun

(Law School, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou, 510420, P.R.China)

Abstract: In 1963, the “Fengqiao Experience” received high recognition from Comrade Mao Zedong. From then on, the “Fengqiao Experience” of “relying on and mobilizing the masses, insisting on resolving conflicts locally without escalation, and achieving fewer arrests and better public security” was born. In 2013, General Secretary Xi Jinping issued important instructions on the “Fengqiao Experience,” emphasizing the need to uphold and develop it well. The “Fengqiao Experience,” born in Fengqiao District, Zhuji City, Zhejiang Province, originated from the educational reform of the “four categories of elements.” The “four categories of elements” was a special group included among the social reform targets under the specific political background at that time. Therefore, the “Fengqiao Experience” can be regarded as the origin of current minor crime governance in China. With the innovative development of the “Fengqiao Experience” in the new era, China’s experience in handling minor crimes has become increasingly enriched. Based on empirical investigation, the main experiences of the “Fengqiao Experience” in minor crime governance in the new era include:

First, the value function of minor crime governance in China is reflected as a “funnel-shaped” decriminalization. “Decriminalization” is a relative concept; for example, compared to actual imprisonment, probation is considered decriminalization. Specifically: first, after intermediate procedures, the number of criminal cases filed has significantly decreased; second, the number of cases in which courts sentence criminal detention, fixed-term imprisonment, life imprisonment, or death penalty has relatively decreased through trial procedures that result in acquittal, exemption from criminal punishment, declaration of no criminal responsibility, fines, and non-custodial sentences; third, the number of cases where actual imprisonment is imposed has significantly decreased through the application of probation by judicial authorities.

Second, the “funnel-shaped” decriminalization value function of minor crime governance relies on practical goals endowed by collective intentionality. The original meaning of the “Fengqiao Experience” was to achieve the goal of “good public security” through “fewer arrests.” Thus, the practical goal of minor crime governance is “good public security,” specifically including: low arrest rates, low crime rates, low violent crime rates, and low recidivism rates, with declining trends in arrest rates, crime rates, violent crime rates, and recidivism rates.

Third, the realization of the value function and goals of “funnel-shaped” decriminalization in minor crime governance depends on establishing scientific and reasonable path strategies. Based on qualitative analysis of the value goals of the “Fengqiao Experience” in the new era, the path strategies for minor crime governance include two aspects: judicial paths and social strategies. The former covers reducing prosecution rates and increasing lenient sentencing rates and probation application rates for minor crimes; the latter includes community-based crime prevention, prevention-oriented approaches, and intelligent prevention and control.

Keywords: “Fengqiao Experience”; Minor crimes; Decriminalization; Intelligent prevention and control

[责任编辑:李春明]