

轻微刑事案件公益服务不起诉适用探析

黎潇阳

华东政法大学刑事法学院, 上海

收稿日期: 2022年12月2日; 录用日期: 2023年1月3日; 发布日期: 2023年1月13日

摘要

“少捕慎诉慎押”司法理念深入推进, 司法实践中出现对轻微刑事案件犯罪嫌疑人履行社会公益服务不起诉的做法。社会公益服务不起诉有助于犯罪嫌疑人改过自新, 促进不起诉制度之适用。法律规定检察机关在轻微刑事案件是否提起公诉上有自由裁量权, 将犯罪嫌疑人提供公益服务作为审查起诉的考察因素与现有法律体系不相冲突, 对犯罪嫌疑人履行社会公益服务情况之考察符合检察权背后承载社会公共利益之内涵, 司法实践中高比例轻刑化判决为在轻微刑事案件适用该模式提供了充足空间。未来应当在宏观上廓清社会公益服务不起诉适用案件标准, 微观上对社会公益服务适用要件进行完善, 充分发挥制度效用。

关键词

轻微刑事案件, 少捕慎诉慎押, 社会公益服务, 酌定不起诉

Analysis on the Application of Non-Prosecution of Welfare Services in Minor Criminal Cases

Xiaoyang Li

Criminal Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Dec. 2nd, 2022; accepted: Jan. 3rd, 2023; published: Jan. 13th, 2023

Abstract

The judicial concept of “arrest less, prosecute carefully, detain carefully” has been further promoted, and in judicial practice, the practice of not prosecuting suspects in minor criminal cases for performing social welfare services has emerged. Non-prosecution of social welfare services helps criminal suspects to turn over a new leaf and promotes the application of non-prosecution system.

It is stipulated by law that procuratorial organs have the discretion to prosecute minor criminal cases, and it is not in conflict with the existing legal system to regard the public service provided by criminal suspects as an investigation factor for examination and prosecution. The investigation of the social public service performed by criminal suspects accords with the connotation of carrying social public interests behind procuratorial power. In judicial practice, the high proportion of light punishment judgment provides sufficient space for the application of this mode in minor criminal cases. In the future, it is necessary to clarify the applicable standards of non-prosecution cases of social welfare services macroscopically, improve the applicable requirements of social welfare services microscopically, and give full play to the effectiveness of the system.

Keywords

Minor Criminal Cases, Arrest Less, Prosecute Carefully, Detain Carefully, Social Welfare Service, Discretionary Non-Prosecution

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题引入

2017年,浙江省温州市人民检察院对一起醉驾案件的犯罪嫌疑人,首次提出了履行一定时限的公益服务后作出不起诉决定的“瑞安模式”[1]。犯罪嫌疑人张某于11月1日凌晨酒后驾车回家途中,撞上一辆停在路边的人力三轮车,导致三轮车主擦伤、两车不同程度受损。经血样检查,张某血液中酒精含量为139 mg/100ml,根据《车辆驾驶人员血液、呼气酒精含量阈值与检验》规定的醉驾标准,张某已构成危险驾驶罪,应承担事故的全部责任。但张某在肇事后,及时将三轮车主送往医院治疗,并主动赔偿其经济损失8000元,认罪悔罪态度较好。在检察机关的协助安排下,张某自愿参加了交通规劝培训课程,并协助交警完成了30小时社会服务。经考察,温州市人民检察院认为张某犯罪情节轻微、认罪悔罪态度较好,且较好地完成了检察机关设置的社会服务,于是对其做出不起诉决定。“瑞安模式”为犯罪情节轻微、社会危害不大的案件提出了一条相对完善的出罪路径,同时确保被害人的权益得到充分保障,给予犯罪人改过自新的机会,通过让犯罪人提供公益服务展示其认罪悔罪的主观意图和修补社会关系,取得了良好的社会效果。“瑞安模式”将公益服务的实施情况纳入审查起诉的考虑范围,为检察机关探索少捕慎诉慎押工作的深入开展提供了新思路[2]。

温州市人民检察院对轻微醉驾案件对犯罪嫌疑人适用社会公益服务进而做出不起诉决定的做法可以归纳为社会公益服务不起诉模式,社会公益服务不起诉在我国刑事司法实践中尚属于新生事物,对其适用存在一定的困惑,因此本文拟对社会公益服务不起诉机制进行进一步探析,并在此基础上为完善现有社会公益服务不起诉机制适用提出建议。

2. 轻微刑事案件社会公益服务不起诉制度探析

2.1. 社会公益服务不起诉制度构建探析

在审查起诉阶段根据犯罪嫌疑人进行的公益劳动或社会服务情况,对轻微刑事案件决定不提交法院进行审判的做法,已为许多法治发达的国家和地区的法律所规定[3]。笔者认为,司法实践中运行的社会公益服务不起诉机制并非完全借鉴域外附条件不起诉制度,而是在我国刑事司法发展现状下,适时探索

的有益做法。

进入新时代,我国犯罪结构发生重大变化,故意杀人、抢劫以及严重暴力犯罪等重罪案件比例连年下降,判处三年以下有期徒刑刑罚的轻罪案件比例不断上升,社会治安情况相较二十年前有了重大改善。与此同时,随着“醉驾入刑”、《刑法修正案(十一)》出台,刑法扩大了对于扰乱社会秩序、市场经济、破坏生态环境等侵犯社会公共利益行为的处罚,体现出刑事司法正在积极介入社会治理的各个方面。习近平总书记提出新时代社会治理要坚持发展“枫桥经验”,司法作为社会治理的重要手段,应当以化解社会矛盾、修复社会关系、坚持以人民为中心作为指导理念和实现目标。为顺应新时代对司法治理提出的更高要求,2018年,浙江省检察院率先成立全面深化“枫桥经验”工作领导小组,组织开展“少捕慎诉、保障权益”专项检查活动,在轻微刑事案件非罪化处理、主动化解涉诉信访矛盾工作方面取得了良好成效。2021年4月,中央全面依法治国委员会提出“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”,并将其写入年度工作要点和研究推进的重大改革举措。“少捕慎诉慎押”不仅是一项刑事司法政策,更是检察机关近年来提倡的司法理念和改革方向。司法实践中社会公益服务不起诉机制,正是检察机关探索贯彻“少捕慎诉慎押”刑事司法政策、降低起诉率做法中产生。在酌定不起诉审查中适用社会公益服务,可以有效消解司法实践中起诉率久居不下背后的难题。在社会治理效果层面,犯罪嫌疑人公开进行的社会公益服务过程,有助于警示公众对犯罪行为与危害,提升案件办理综合效果,也有助于消解公众对检察机关对于犯罪嫌疑人不起诉则“一放了之”的误解和以此给检察机关作出不起诉带来的压力。社会公益服务不起诉机制弥补了检察机关缺少对犯罪嫌疑人不起诉决定后缺少制约和教育的不足,是检察机关贯彻“少捕慎诉慎押”刑事司法政策、顺应新时代司法治理对司法机关提出的更高要求,以更为进取的姿态参与社会治理的体现。

2.2. 社会公益服务不起诉之制度价值探析

中国政法大学陈光中教授主持编撰的《中华人民共和国刑事诉讼法再修改专家建议稿与论证》曾为刑事诉讼法修改提供意见,专家建议的附条件不起诉模式中规定检察机关在做出不起诉决定的同时,可以要求被不起诉人履行一定的义务,其中即包括向指定的公益团体支付一定数额的财物或者提供一定时间的公益劳动[4]。世界范围内各个国家刑事诉讼不起诉模式中亦存在检察官为犯罪嫌疑人附加社会公益服务考察要件进而决定不起诉之做法,这说明检察机关在审查起诉过程中运用社会公益服务情况之考察具有充分的诉讼价值与效用,具体而言,笔者认为有以下方面。

首先,从犯罪人的角度看,有利于其改过自新,回归社会。动辄对犯罪人施加刑罚,不仅有违人权保障之理念,而且与现代刑事司法之谦抑性理念不符[5]。“犯罪”标签无异于一把枷锁,会对犯罪人以后的生活产生诸多影响,甚至还会导致犯罪人自暴自弃,加深其对犯罪的认同。而在犯罪人认识到自己的错误后,为其提供一个改过自新的机会,使其在公益服务中树立社会责任感,重新建立自尊感和得到社会认同,能有效地对犯罪嫌疑人的思想和行动进行教育和改造,更好地达到犯罪预防的效果。“瑞安模式”就很好地说明了这一点,瑞安市人民检察院的实践数据显示,90%的醉驾案件犯罪嫌疑人在完成规定的公益服务后会主动要求加入志愿者协会继续参加志愿服务。事实上,在经济发达的省份和地区,有超过一半以上的犯罪是城市外来人口实施的[6],这些人员普遍受教育水平不高,法治意识不足,是社会治理的不稳定因素,如果能在他们触犯轻微刑事犯罪时,给予他们一个改过自新的机会,让他们感受到法律的温情,通过提供公益服务帮助他们回归社会,无疑具有很强的现实意义。

其次,促进不起诉制度的适用。我国刑事司法实践中,起诉率和逮捕率偏高是一个不争的事实。就笔者在S市X区检察院调研的实践数据来看,最近三年盗窃案件的平均不起诉率为9.5%。把目光投射到全国范围内所有刑事案件上,同样能够得出起诉率偏高的结论。通过检索公开的检察文书可知,全国检

察机关近三年做出起诉决定的比例约为 86.23%。这与世界发达法治国家和地区有所差距。在美国“有百分之九十以上的案件通过辩诉交易予以解决，只有百分之十的案件进入法院的审判程序”；在德国，只有大约百分之十的案件经过检察机关审查后作出起诉决定，其余则通过酌定不起诉、转交行政机关、告知提起自诉的方式进行处理；我国台湾地区的不起诉率维持在 30%以上；日本的不起诉率则维持在 40%以上甚至更多[7]。酌定不起诉作为审前程序分流的重要途径，为缓解审判压力、深化检察职能发挥了重要作用，而在审查起诉时加入对犯罪嫌疑人公益服务履行情况的考量，可以优化我国刑事诉讼不起诉之框架构造，进而提高不起诉制度之适用。

第一，作为审查起诉之细化要件，弥补现有自由裁量的模糊性缺陷。我国刑事诉讼中的相对不起诉的相关规定，在第八届全国人大第四次会议时被正式通过，作为一项制度予以正式确立，至今已逾二十多年。而正如上述分析，我国的相对不起诉制度适用率低，没有发挥出其相应作用，个中原因是复杂的[8]。不起诉条件的模糊性和概括性，是为原因之一。何为犯罪情节轻微，如何判断，有何依据？条文表述大而化之，细化的规范没有及时制定，实践中必然使办案人员产生困扰，进而影响不起诉之适用。而引入公益服务履行情况作为衡量起诉必要的一个标准，本质上即为不起诉自由裁量创设了新的依据，是为不起诉条件的细化和补充，将有助于提升不起诉制度的适用。

第二，使检察官不起诉决定之自由裁量有迹可循，为检察官决策提供安定性。笔者在调研期间，问及影响不起诉决定做出的最大障碍是什么，一位检察官十分坦诚地回答：担心做出不起诉决定后被追责。检察官在做出不起诉决定时，往往需要将不起诉的理由进行说明。最高检察院在推行“少捕慎诉”司法理念过程中，同样强调对不捕不诉案件的监督检查。诚然，于检察官而言，对于符合起诉要件的犯罪嫌疑人，做出起诉决定的程序更简便，面临检查的风险更小，从而倾向“对于可诉可不诉的案件基本起诉，对于不可可不捕的案件基本逮捕”。但如果为检察官做出不起诉决定提供更多清晰明确的审查和考量标准，使检察官在面临不起诉检查时能够援引科学客观的不起诉考察理由为其背书，便能够促使检察官在审查起诉时多从保障犯罪嫌疑人权利的角度进行考虑做出不起诉决定，免于无端的追责。

第三，提供公益服务是犯罪人主观悔罪心态之体现，可以弥补赔偿被害人之不足。在刑事司法实践中，被害人是否获得赔偿是为检察机关决定逮捕、起诉的重要标准，但这一条件也存在一些不足之处，一是被害人对赔偿的认识不足，“漫天要价”，于法无据，检察机关无法从中调和，则难以适用不起诉。二是赔偿的标准不一，客观上造成有钱的犯罪嫌疑人容易获得被害人谅解，而本身经济不富裕的犯罪嫌疑人难免“牢狱之灾”。事实上，不论是对被害人的赔偿道歉，还是提供公益服务，本质上都是犯罪嫌疑人认识自己所犯罪行并真心悔罪的体现，审查起诉之客观公正不应当因为犯罪人的资质而有所区别。相较赔偿被害人而言，提供公益服务是以自身的行为体现对犯罪的悔改，倘若赔偿被害人还有钱财多寡之别，而劳动没有高低贵贱之分，是法治公正精神之重要体现。

2.3. 公益服务不起诉模式之合法性与可行性探寻

检察机关在做出不起诉决定前，让犯罪嫌疑人履行一定时限的公益服务，并综合考虑其表现情况，做出不起诉决定。有学者认为这一模式与我国的附条件不起诉制度相似[9]。《人民检察院刑事诉讼规则》第四百七十六条：“人民检察院可以要求被附条件不起诉的未成年人犯罪嫌疑人接受下列矫治和教育……（二）向社区或者公益团体提供公益劳动”提供公益服务行为是瑞安模式和附条件不起诉制度的相同点，由于我国现行法律规范中或只有上述《规则》出现“公益劳动”的表述，因此这样的主张或是为瑞安模式寻找合法性根据的努力，然而这样的努力可能造成与预期相反的结果。我国附条件不起诉制度规定了非常明确的适用限制，必须是未成年人，而本文所主张的由犯罪嫌疑人履行公益服务，由检察机关考察并做出不起诉决定的模式则不限于未成年人，因此若将其定位为附条件不起诉，显然超越了立法规定的附

条件不起诉适用范围，容易引起批评。事实上，犯罪嫌疑人履行一定公益服务后检察机关据此做出不起诉决定，将其理解为属于相对不起诉的范畴，更容易寻找其合法性根据。我国刑事诉讼法第一百七十七条第二款对相对不起诉作出了规定：“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，人民检察院可以做出不起诉决定。”法律条文没有规定在决定不起诉前对犯罪嫌疑人附加一定的条件，但是，这并不意味着立法排斥这样的做法。附条件不起诉和相对不起诉均为我国刑事诉讼不起诉制度内容之一，它们与法定不起诉、存疑不起诉共同构成我国的不起诉制度，从而，宜将不起诉的法律规范联系起来，共同为检察机关不起诉决定的做出提供参考，而不应当孤立地对待。申言之，检察机关在对犯罪嫌疑人做出相对不起诉决定时，并不排斥对犯罪嫌疑人的公益劳动履行情况、或者对犯罪嫌疑人对被害人赔偿损失、赔礼道歉的情况——这类只规定在附条件不起诉制度中的行为进行考量。这并不会引起法律条文适用的矛盾，也并未突破法律规定的范畴，进而并不会造成合法性不足的问题。

对轻微刑事案件酌定作出不起诉决定，是自由裁量的体现，是检察权内涵应有之义。代表国家提起公诉，惩罚犯罪、保障人权，是检察机关的天职。我国《刑事诉讼法》在总则当中规定：检察、批准逮捕、检察机关直接受理案件的侦查、提起公诉，由人民检察院负责。就审查起诉而言，对于达到法律所规定的犯罪要件的行为，检察机关必须提起公诉，此为起诉法定主义；有足够的证据证明行为已经构成犯罪，检察机关斟酌各种情形，认为不需要起诉的，也可以做出不起诉决定，此为起诉便宜主义。起诉法定主义曾经被视为是打击犯罪，同时控制国家权力，防止司法恣意的必要途径，然而随着现代轻刑主义的思维浪潮出现、人权保障理念的发展，检察机关在审查起诉环节被赋予了越来越多的自由裁量权，起诉便宜主义在世界各国的刑事诉讼中被普遍地确立。我国刑事诉讼法明确赋予了检察机关不起诉裁量权，对于侦查机关移送起诉的案件，检察机关有权对案件进行自由裁量，根据案件的具体情况做出不起诉决定，而并非必须提起公诉。在瑞安模式中，虽然犯罪嫌疑人达到了醉驾的标准，各方面都达到了危险驾驶罪的起诉条件，然而犯罪嫌疑人及时将被害人送往医院，避免了更为严重后果的发生，同时积极赔偿被害人，主动履行“爱心顺风车”公益服务，认罪悔罪态度良好，检察机关据此做出不起诉决定，这正是自由裁量的体现，也是检察机关行使公诉权的应有之义。

犯罪嫌疑人履行社会公益服务背后承载公共之利益，与检察官行使检察权之渊源一脉相承。犯罪嫌疑人履行社会公益服务，从社会公益角度看，是为犯罪嫌疑人实施犯罪后，对犯罪所致社会损失和公共利益进行弥补。从检察制度的起源来看，检察官最初是为“国王的代理人”，彼时检察官为侵犯国王利益的行为进行追诉。随着社会的发展，国家的建立，犯罪不仅是对被害人包括过国王在内的私人利益的侵犯，更被视为是对国家之整体利益的侵害，检察官也从国王的私人利益代理人成为为维护社会公共利益、维护国家统一法律秩序的官署。检察官在起诉时不仅要关注被害人个人的利益，更要衡量犯罪行为对于社会公共利益的侵害^[10]，从这一点来看，检察官审查起诉时，考量犯罪嫌疑人履行社会公益服务及其效果，是对社会整体公益的考量，体现出对社会公共利益的重视和维护，与检察权之渊源一脉相承。

犯罪嫌疑人自觉履行一定程度的公益服务，由检察机关审查后最终落脚于对犯罪嫌疑人不起诉的结果，其最本质的合理性表现在满足相对不起诉的标准，换言之，该案件本身即是犯罪情节轻微、犯罪性质不严重、对社会危害不大的案件，这类案件不需要判处刑罚，也就无需起诉，或者即使起诉到法院，所判处的刑罚也是轻微的。当我们试图通过引入公益服务来实现不起诉的有效适用时，最终必须有满足不起诉条件的案件存在，否则，该目标的实现只是一场空谈。事实上是否有这样的案件存在？答案是肯定的。《中国法律年鉴》统计资料显示，2008年我国人民法院共判决并发生法律效力的被告人共1,008,677人，其中判处有期徒刑或拘役缓期执行249,111人，判处拘役73,183人，管制18,065人，单处附加刑27,447人，免于刑事处罚的17,312人，宣告无罪的1373人；经过计算，上述被判决轻刑的被告人占生效裁判人数的38.31%。由于《中国法律年鉴》并未收录近十年的判决人数和判决情况，笔者通过查阅公开的裁

判文书，并使用“威科法律信息库”进行检索，以获取更新的数据。在裁判文书高级检索项下，案件类型选择“刑事”、文书类型选择“判决书”、审判日期选择“近三年”，执行检索后共得到 2,301,845 个结果；在裁判结果中加入“拘役”作为限制条件，在上述结果中执行检索后得到 726,581 个结果；在裁判结果中加入“缓刑”作为限制条件，在第一次检索结果中执行检索，得到 791,208 个结果¹。经过计算，近三年生效判决中判处拘役的比例为 31.56%，判处缓刑的比例为 34.37%。虽然在绝对数值上可查的裁判文书并不等同于实际判决的数量，但是并不影响比例的准确性。明显地看到，判处缓刑或轻刑的比率相较十年前没有很大的变化，三分之一以上的案件在经过法院审判后仍然作出拘役或者缓期执行的轻刑化处罚。就此，司法实践中存在大量犯罪情节轻微、犯罪的案件，为相对不起诉的适用以及把公益服务实施情况纳入不起诉的考虑因素提供了充足现实空间。

3. 轻微刑事案件公益服务不起诉制度之实现

在审查起诉阶段犯罪嫌疑人履行一定时限公益服务不起诉的试点做法是实践对我国新一轮司法体制改革的重要回应，承载着实现宽严相济、促进繁简分流、保持谦抑等诸多诉讼价值。笔者认为应从以下方面对社会公益服务不起诉运行进行完善，扩展起诉便宜的适用和效果，为立法确立社会公益服务不起诉积累经验。

3.1. 宏观上廓清提供社会公益服务作为不起诉考察因素之标准

首先需要明确社会公益服务不起诉适用之案件范围与标准。如前所述，能够适用犯罪人提供公益服务作为不起诉考察因素之模式的案件应当经检察机关审查，满足适用不起诉条件的案件，即犯罪人主观恶性小，犯罪情节轻微，且没有造成严重后果，犯罪嫌疑人认罪态度良好的案件。为“少捕慎诉慎押”功能之实现，浙江省瑞安市检察院、金华市金东区检察院率先在危险驾驶罪中运用了这一模式，收到了社会各界的广泛好评。就此存在疑问，本文提倡的这一模式是否应当有适用罪名的限制？笔者认为不应当在罪名方面有所限制。首先不管犯罪人是否提供公益服务，检察机关都要坚持法定的证据标准即犯罪事实清楚，证据确实充分对案件进行审查，提供公益服务是在检察机关认为案件已经符合不起诉条件，案件处于“可诉可不诉”的状态下适用的一种特别不起诉手段，就此与犯罪嫌疑人所涉罪名无关。其次，存在这样一种客观情况，共同犯罪中的从犯帮助犯，其主观恶性小，是被胁迫或者威逼情况下参与犯罪，且对犯罪所起到的帮助作用有限，符合不起诉条件，倘若因为所涉罪名而排除适用，不符合制度设计的初衷。鉴于将公益服务情况纳入不起诉考察范围的做法还处在司法实践当中，也不宜在法律没有出台专门规范的背景下将试行的步子走得太大，走向实现少捕慎诉慎押目的之极端，笔者认为宜将适用该模式的条件设置为对于可能判处三年有期徒刑以下的轻微刑事案件，犯罪嫌疑人积极履行公益服务，经检察院审查，可以做出不起诉决定。

其次需要明确公益服务履行之性质和效力。第一，犯罪人提供公益服务必须基于自身意愿，若非如此，其透过提供公益服务来展现认罪悔罪态度的基础就存在怀疑。公益服务毕竟为犯罪人施加了一定的义务，如果不以犯罪人自愿为前提，则强加的义务是否是一种惩罚？而罪刑法定，未经法院依法审判任何人不得确定有罪，如此一来有侵犯法院审判权之嫌，该模式的适用的合理性也会大打折扣。检察机关不能强制要求犯罪人提供公益服务，只需在审查起诉时告知犯罪人可以自行提出是否履行公益服务，检察机关会将公益服务的实施情况纳入起诉审查中。第二，犯罪人履行一定程度的公益服务是检察机关做出不起诉决定的考察因素之一，并非必然导致检察机关不起诉的结果。检察机关需要综合考察犯罪人提供公益服务的履行情况做出是否起诉的决定。例如，有些犯罪人公益服务的履行情况很差，只是草草了

¹ 数据来源于威科先行法律信息库，<https://law.wkinfo.com.cn/>。

事，或者不遵守相关规定，甚至在提供公益服务的过程中仍有犯罪事实发生，则必然不能因为他们自愿承担公益服务义务而决定不起诉。另外一方面，如果赋予提供公益服务即可获得不起诉结果的效力，“以服务换不诉”，则制度在推进过程中难免为一些犯罪人利用，也不容易为那些有被害人的刑事案件中的被害人所接受，落下诸如“花钱买刑”的争议。

3.2. 微观层面细化社会公益服务要件作为不起诉考察因素之保障

由检察机关和犯罪嫌疑人共同明确社会公益服务的内容。提供公益服务应当基于犯罪嫌疑人自身的意愿，而检察机关仍然可以对犯罪嫌疑人提供何种公益服务、如何履行提出建议。检察机关可以根据案件性质、犯罪人的条件来对公益服务的类型和数量提出个别化建议，例如在瑞安模式中，检察机关让触犯危险驾驶罪的犯罪嫌疑人协同交警在公共道路上对车辆合法行驶或者行人遵守交通规范进行劝导，或是加入顺风车组织，为市民提供无偿顺风车服务，这是建立在犯罪嫌疑人本身有条件能够履行搭乘服务的基础上的。针对其他类型的犯罪或犯罪嫌疑人，可以提出更多适宜的公益服务类型，例如城市环卫工作，学校、医院、机关以及其他事业单位的保洁工作，福利院、孤儿院的义工工作等，这些服务几乎每个人都有能力完成，没有门槛高低，而且服务效果易于审查，同时几乎是城市建设的基本要素，由此还能为社会带来经济效益。

完善公益组织或接受社会公益服务单位职责与管理。公益组织或是接受公益服务的单位在制度运行的过程中扮演着十分重要的角色。犯罪嫌疑人履行公益服务的情况作为检察官起诉审查的因素之一，而对公益服务的履行过程的考察，检察官必然无法亲躬，因此当由接受服务的公益组织或单位对犯罪人的履行进行实质考察。有学者对此表示担心，在瑞安模式中，爱心顺风车志愿者组织甚至可以决定犯罪嫌疑人履行公益服务的内容、数量，公益组织从制度运行的辅助者成为实际的执行者，或许会带来权力寻租或者徇私舞弊的隐患。为此，有必要对公益组织建立监督机制。建立公益服务清单化管理，智能手机APP签到，服务证明上传，监控录像，工作人员不定时查岗等方式使公益服务效果可视化，减少公益组织自由裁量的空间。同时要建立可信赖的公益组织合作库，适当定期更换合作的单位和组织，也可以倒逼公益组织的运行和管理更为成熟。虽然犯罪情节轻微，但曾犯下犯罪行径的事实确有会存在阻碍公益组织接受犯罪人提供服务的可能，为此，需要寻找有担当、有社会责任感的公益组织协助不起诉工作，在制度推行初期，可以通过政府购买或者给予公益组织适当奖励的方式鼓励公益组织和单位。

通过公益服务考察增加不起诉的适用，实现“少捕慎诉慎押”目标，最终是要减少社会矛盾，促进社会和谐稳定。目前而言，检察机关在做出不起诉决定后，可能会面临一些维稳压力，社会群众存在“公安机关抓人、检察机关放人等于放纵犯罪”的认识误区，为此，检察机关需要积极释法说理，围绕事实、法律、证据、刑事政策与被害人说明沟通，化解矛盾，积极宣传法律政策，为制度的推行营造良好的社会环境。

基金项目

本文为上海市徐汇区检察院“贯彻落实‘少捕慎诉慎押’司法理念的检察实践研究”课题成果(D-6901-21-135)。

参考文献

- [1] 浙江省温州市人民检察院课题组. 醉驾附条件相对不起诉之探讨——以“瑞安模式”为蓝本的分析[J]. 犯罪研究, 2020(5): 46-58.
- [2] 贾宇. 坚持少捕慎诉促进社会治理[J]. 人民检察, 2019(19): 50-53.
- [3] 叶肖华. 比较法视域下的附条件不起诉制度[J]. 金陵法律评论, 2007(2): 26-33.

-
- [4] 郭斐飞. 附条件不起诉制度的完善[J]. 中国刑事法杂志, 2012(2): 62-69.
- [5] 孙国祥. 论非刑罚化的理论基础及其途径[J]. 法学论坛, 2003(4): 47-53.
- [6] 冯向军, 冉一妣. 检察视阈下外来人口犯罪的实证分析——以 2005 年至 2014 年 T 市 B 区检察机关审理的案件为样本[J]. 天津法学, 2016(2): 73-79.
- [7] 郭烁. 酌定不起诉制度的再考察[J]. 中国法学, 2018(3): 228-248.
- [8] 陈卫东. 检察机关适用不起诉权的问题与对策研究[J]. 中国刑事法杂志, 2019(4): 35-45.
- [9] 杨明, 王崇. “以服务换不诉”的入法考量[J]. 沈阳师范大学学报(社会科学版), 2009(1): 70-74.
- [10] 王东. 论不起诉裁量中的公共利益原则[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2008(4): 19-23.