



秩序与规则之间

——检察权在宽严相济命意下的运作探析*

陆静 周光富

提 要：检察权在宽严相济命意下的合理运作这一命题历经历史的连绵接续、披沙洗尘后，终在当代熠熠发光。回首检视海内外刑事政策的蕃衍历程，可谓起起仆仆、筚路蓝缕，而“轻轻重重”或宽严相济终成各国最为理想的选择。我国从“严打”一路走来，在其得失必现的今天，回归宽严相济规则的确立，乃历史的应合，时势的选择，更是和谐秩序的呼唤。而检察权在新刑事政策下的运作，则为我们检察人员必须直面并亟须解答的课题。本文将从历史钩沉谈起，通过对宽严相济刑事政策理解及检察权功能定位，来阐释检察权的运作规律，以臻达规则与秩序的契合不悖。

关键词：检察权；新社会防卫论；起诉便宜主义；消极裁决权

一、引言——从规则到秩序

亚当·斯密言，在人类社会这个巨大的棋盘上，每个人都有着他自己的运动原则，而且还与立法机构可能强加于他的规则完全不同。如果两者恰好相吻合并趋于同一个方向，那么人类社会中的人与人之间的竞技或生活就会顺利且和谐地进化下去，而且极有可能是幸福的和成功的。如果这两者相反或对立，那么人类社会就会以悲惨的方式持续下去，而且也肯定会始终处于最为失序的状态之中。于是人类便孜孜以求着这种能够“顺利且和谐地进化下

* 作者陆静，女，上海市徐汇区人民检察院助理检察员，三级检察官，华东政法大学国际法博士研究生，研究领域为国际法学、检察学，代表作有《论公诉环节下“宽严相济”刑事政策之轻缓化向度》等。E-mail: liltdream@xh.sh.cn

作者周光富，男，四川省成都市成华区人民检察院检察员，三级检察官，全国检察理论研究人才，研究领域为检察学、刑事法学，代表作有《和谐社会视野下的公诉观》、《重大突发公共事件应急之公权力运用》等。E-mail: zgfxmz@sohu.com

去”，并得以终至“幸福和成功”的规则，以无限趋近一种普遍的和平秩序——和谐。无论中西，皆历经过严刑峻法与罪行擅断的失序状态，自然渴望着轻缓宽刑与人道主义的雨露灌溉，而当良善的愿望无法阻挡犯罪浪潮侵袭时，人们便重又正视严刑制裁的必要，然矫枉之后，却难免又显过正之象。于是社会便在失序与有序、有序与失序中不断辗转推进，而臻达和谐秩序规则的产生——其中之一便为宽严相济刑事政策。然而新兴的规则如何促进和谐秩序的实现？通向秩序之途中，规则何以圆满，如何成为二者之间架设媒介可堪考量的依据？在新规则烛照下作为媒介之一的检察权功能如何恰当定位？而后权力又该如何运作以找到规则与秩序之间的契合点？笔者不揣浅陋，以献曝之诚将对之一一浓墨载述，如若此文能万分之一助益于当前社会转型期的规则建设、秩序追求，笔者馨香祷之。

二、“立法国家的智慧”

当刑事法律作为抽象的一般规则体系无法直接地、显而易见地对应于所有具体案件时，刑事政策便慨然登场，以较法律更为平易的姿态指导并影响着检察权的运作。随社会变迁，刑事政策不断调整着方向与重点，在历史与时间的涤荡中接受考验，虽然一路扑腾，但时至今日无论中西皆肯认了“宽严相济”或“轻轻重重”，以成为各国刑事政策设计中最为重要的因素，亦成为检察权运行革新中最具份量的考量。

（一）本土资源中的历史命题

称谓悉属舶来^[1]，也同样曾在中华法系初露端倪，检察制度与刑事政策在中国古代以“御史制度”雏形与宽严相济刑思想萌芽，共同在中国古代法制史上留下无法抹去的痕迹。

我国古代没有现代意义的检察制度，但是“我国很早就有对官吏的司法弹劾制度，即御史制度”^[2]，其职权集中体现为“纠察百官”与“辨明冤枉”。该权力运作本质虽属行政权范畴，但因其两大职能几乎可对应于当代检察权之职务犯罪侦查与诉讼监督，故仍可谓之以检察权的雏形。在另一幅历史谱系中，宽严相济刑事政策思想萌芽以《尚书》“轻重诸罚有权，刑罚世轻世重”启其端绪，其意指刑罚轻重应根据具体情况而有所不同，刑罚亦应随时代变迁而有所更改^[3]。

御史制度与宽严相济思想萌芽起源不同、沿革各异，看似在各自的轨迹独立运行，然而细予分梳却不难发现，当二者因时空的交汇而相遇时，彼此便产生了千丝万缕的关系。御史机构执行职务时必然会运用当时统治者宣谕并尊奉的法律理念及政策性思想，而宽严相济思想萌芽亦必然成为指导御史们运作权力的重要力量。

然而正如宋理宗时任监察御史的程元凤所言：“今罪无轻重，悉皆送狱；狱无大小，悉皆稽留。……展转迟回，有一二年未报下者，可疑可矜，法当奏谳，矜而全之，乃反迟回。有矜贷之报下，而其人已毙于狱者；有犯者获贷，而干连病死不一者，岂不重可念哉！”^[4]御史官员们发现，执法从宽，其后则必趋严；执法从严，其后又必是宽。宽、严执法皆为极端执法，即使宽严相济，亦是两个极端手段的结合连用，“轻重失序则系之以存亡，宽猛乖方则阶之以得丧”^[5]。诚哉斯言！宽严求平是古代法律监督者们真正追求实现的境界，尽管亦是难以真正做到的历史事实，然而却让检察权在宽严相济命意下的合理运作这一命题在绵亘数千年前便以雏形的状态出现，并在历史长河中生生不息。

[1]王桂五：《中华人民共和国检察制度研究》，北京：法律出版社，1991年，第21页。

[2]同注[1]，第20页。

[3]西周又推“刑新国用轻典，刑平国用中典，刑乱国用重典”，而成为后世历朝历代适用刑罚、调节轻重的思想依据。后如曹操力推“治定之化，以礼为首，拨乱之政，以刑为先”，又有朱元璋愈加旗帜鲜明：“吾治乱世，刑不得不重，‘自汉以来，刑法沿革不一，……故时轻时重，无一是一之归。’”

[4]《宋史·刑法志三》。

[5]《唐律疏议·进律疏》。

（二）寻求规则之途——中西现代刑事政策变迁略览

如果说古代刑事政策思想萌芽与检察权雏形的结合略显貌合神离之态的话，那么当现代意义的检察权与刑事政策异源而共轨^[6]后，二者便符契不悖、相须为用。

新民主主义革命危难之际，党领导民众积劳积慧，卓有成效地形成了一些具有宽严相济思想的刑事政策经验，对于加速革命战争的胜利与恶旧制度的灭亡产生了巨大效应。建国初期，毛泽东主席将其归之为镇压与宽大相结合的政策，即“首恶者必办，胁从者不问，立功者受奖的政策，不可偏废。”^[7]1956年9月，党的第八次全国代表大会正式以“惩办与宽大相结合”列为我国基本的刑事政策。“在今后，我们的公安机关、检察机关和法院仍然必须同反革命分子和其他犯罪分子进行坚决的斗争。……这一斗争必须严格地遵守法制，并且应当根据目前的新情况，进一步实行宽大政策。”^[8]可见“惩办”与“宽大”乃当时检察机关在履行职能中所秉持的理念。而恰逢其时西国则正掀起了非犯罪化、非刑罚化的刑事改革运动思潮。1957年英国沃尔芬登报告引发的“能否通过法律实施道德以及刑法适当干预范围的争论”，蔚为此运动的嚆矢，而法国“新社会防卫论”^[9]亦提出“合理地组织对犯罪的反应”等观点，成为西方各国刑事政策确定的导向与趋势。在非犯罪化、非刑罚化刑事改革思潮的推动下，虽然大陆法系与英美法系检察建制各异^[10]，但在运用轻缓刑事政策方面却皆已达成共识，其中以起诉便宜主义蔚为壮观^[11]。尽管德、日等国仍将起诉法定主义视为原则，起诉便宜主义视为例外，但是，德国在检察环节撤销案件和作不起诉决定的一度高达所有案件的3/4，德国检察官也因此赢得“法官前的法官”或“站着的法官”的美誉^[12]，而日本检察官则几乎拥有不受控制的自由裁量权，如降格起诉、撤回起诉等。美国检察机关则将轻缓刑事政策进行得更为彻底，起诉便宜主义实质上是美国刑事追诉的原则，而起诉法定主义恰恰是例外。西方国家检察机关在运用检察权时及时顺应刑事政策变迁的做法，博得一贯主张刑罚宽缓的国际监狱会议赞言：“广泛地采用起诉便宜主义，在不追诉犯罪适合于公益的时候，不予追诉，是值得推奖的事情。”^[13]

然该思潮自20世纪70年代以降，尤其近二十年来惨遭日益高涨的刑事犯罪恐怖化、经济犯罪严重化以及犯罪有组织化与国际化浪潮的扑腾而不敷时代之要求。西方列国旋踵正视“严惩”之功效，转圜为“轻轻重重”复合型刑事政策，以迄于今。这些国家检察机关根据轻罪与重罪社会危害性的不同，分别设定了宽容简化型程序^[14]与严厉型程序^[15]，其模式于打

[6]现代意义的检察权与刑事政策虽皆起源于欧洲，但有着不同的历史背景与根源。对此学者们言之甚详，笔者亦无须喋述。而二者遇合后如何彼此发生作用，则是以下行文落墨的重点。

[7]参见毛泽东在中共七届三中全会上的书面报告《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争（1950年6月6日）》。

[8]《刘少奇选集》（下），北京：人民出版社，1985年，第254页。

[9]1950年法国犯罪学家安塞尔，在19世纪末的德国刑法学家李斯特等人倡导的以预防犯罪和保护社会为目标来改革刑事政策的社会防卫论的基础上，提出了新社会防卫论，它为20世纪50年代以后矫治社会工作的迅速发展奠定了坚实的理论基础。

[10]一般而言，大陆法系将检察权应归属于司法权的范畴，其主要依据是检察权与司法权的“接近度”及检察官与法官的“近似性”。英美法系则将检察权归属于行政权，因为检察官是代表政府行使检察权，这在一定程度上反映了这些国家的政治、法律制度，符合检察机关的管理体制。

[11]是指检察机关（检察官）对于某些案件经过一定的程序，在某些特殊条件下，可以在起诉前终止案件。起诉便宜主义是对传统的有罪必诉、有罪必罚的起诉法定主义的否定，因而它具有强烈的实体内容。它的适用大体有两种情况：一是对于犯罪情节轻微者适用，如德国刑事诉讼法第153条规定：罪责轻微而其行为之结果无关紧要之微罪事件，可不予追诉；二是犯罪情节未必轻微，但因为被告主观恶性较小，暂时不起诉，如在一定的期间不犯新罪，则不再起诉，反之，则前罪和新罪合并起诉，此谓缓起诉。虽然各国运用范围有所不同，但均终止了追究刑事责任的程序，不失为一条通往非刑罚化的重要途径。

[12]晏向华：“起诉便宜主义：世界刑事诉讼的大同趋势”，《检察日报》，2004年10月5日，第3版。

[13]林纪东：《刑事政策学》，台湾：国立编译馆，1965年，第143页。

[14]即轻微的犯罪适用更轻缓的程序。该程序基于效率与非犯罪化、司法谦抑性的考虑，其目的是力争让轻微犯罪在审前阶段就脱离诉讼轨道，如恢复性司法、诉辩交易制度等等。

[15]该程序主要适用于严重危害社会秩序、侵害面大并呈高发态势的犯罪，以及智能化、组织化程度比较高、

击严重犯罪与保障人权、维持社会秩序与节省司法资源之间寻到了平衡。观之国内,虽于1979年以刑法条文形式明确了“惩办与宽大相结合”的刑事政策,然该政策在司法实践中却历经了曲折反转的过程。全球严峻背景加诸国内复杂治安形势,蔚为中国出台“严打”政策足以据基的理由。于是“从重从快”成了检察机关打击犯罪的最佳选择。毋庸,“严打”在该阶段的社会意义与法律效果有口皆碑、有目共睹。然这肇始于八十年代的“严打”一定程度上又昭示着“惩办”的无限扩张而“宽大”的渐臻萎缩,其毕竟是非常时期的一剂猛药,重病大愈,猛药也该终止,2006年党的十六届六中全会从构建社会主义和谐社会高度,明确提出实施宽严相济的刑事司法政策,于是“宽严相济”便应时代之呼唤翩然而至。至此全球范围内检察机关皆在运用刑事政策上践行“轻轻重重”或“宽严相济”的理念。

经过每一历史阶段即同一时期的中西刑事政策及检察权运作的横向比较,不难发现政策变迁虽侧重各异,但殊途同归,宽严得当、轻重相宜终成各国检察权运行所共同追循的刑事政策理念。由此,“宽严相济”刑事政策风雨沧桑、起起仆仆,终至二十一世纪初正式登陆中国,也再次将司法领域及理论学界的视角引向检察权如何在当代宽严相济命意下展现价值与履行使命这一历史性课题中来。其虽岁月催陈,但却奔腾不息,娓娓道来一种合情合理、慰贴心意、让人心服口服的情理与法理、公义与公道。

(三) 实然与应然的交汇——宽严相济刑事政策对和谐秩序的折射

刑事政策具有应然与实然之分^[16]。所谓应然,是指什么样的刑事政策为人们所希望,值得人们去追求与实现,在此意义上,刑事政策当以维持社会及集团秩序、实现成员共同利益与幸福为目标;而实然,则指刑事政策实际是什么和实际怎样,旨在指明现实刑事政策的实际状态。

从实然角度言,所谓“宽严相济”之宽,意指对于能用其他法律手段调整的违法行为,刑法不能随意干预,能用较轻的刑法手段调整的犯罪行为尽量不用较重的刑法手段调整。严,意指刑事责任的严格,对于屡禁不止、危害严重的犯罪,处以严厉的刑罚,将有限的刑法资源集中用于重犯。济,则谓统一、协调,对犯罪不仅应当有宽有严,而且宽严之间应当平衡。“宽”与“严”有机结合成为一体,形成一项协调一致、良性运行的刑事政策,本身便具有“和谐”的意蕴。和谐社会是指社会系统中的各种要素处于一种相互协调的状态。宽严相济刑事政策在检察环节的有效运行,对社会矛盾、冲突及时、合理地调节和解决,保证社会稳定与有序,使社会各阶层和谐相处、共同发展,从而臻达应然之境。检察权在宽严相济刑事政策的运作活动中将对于规则的正当性预设逐步落实为法律生活的现实,逼使实然不断接近应然理想状态。而和谐秩序对应然与实然规则的呼唤,亦终成宽严相济刑事政策本身应然与实然状态的天然契合。

三、进化与理性——新刑事政策对检察权运作的理念辐射

如上所言,新兴的宽严相济刑事规则催促着和谐秩序目标的实现,同样也对检察权的运作产生辐射。正因检察权与刑事政策之间有此交贯缠绵的关系,刑事政策理念的更新无疑呼唤着检察权运作方式的调整。

(一) 全球刑事观念进化趋势

从进化论的角度考虑刑事制裁措施的基点,可将其界分为报复时代、威慑时代、等价时代、矫正时代与折衷时代五个阶段。^[17]

预谋性计划性隐蔽性强的犯罪。一方面该程序赋予司法机关更多的权力,使侦查与控诉犯罪更加便捷,另一方面该程序限制甚至剥夺了被告人的部分诉讼权利。尽管这些严厉型程序对严重犯罪的打击与传统刑事诉讼原则有所冲突,但是其实施从程序上限制了打击犯罪的随意性,程序正义依旧是其重要价值追求。

[16] 陈心歌:“宽严相济刑事政策的展开”,《北京政法职业学院学报》2006年第2期,第30页。

[17] 报复时代以报复为基本理性,奉行刑与罪在损害形态或表现方式上的对应,无视罪之主观恶性,此阶段

1、消极走向积极

报复时代的刑罚只是对犯罪机械的反动，因完全取决于犯罪而处于被动、消极状态。威慑时代的刑罚已被作为对犯罪的遏制手段，其纯消极的惩罚性已被积极的遏制性取代。至于等价时代，虽然在理念上，刑罚被作为等价报应的手段，但实际上，由通过威慑而遏制一般人犯罪与通过剥夺再犯罪能力而防止罪犯再犯罪所体现的对犯罪预防的积极性，同样明显。在矫正时代，刑罚的消极惩罚性被彻底抛弃，预防犯罪人再犯罪被奉为刑罚的唯一目的，其积极性不言而喻。至折衷时代，刑罚虽不再以单纯的个别预防为目的，但在公正的前提下最大限度地追求预防犯罪的效果，仍是刑罚之积极目的所在。

2、剥夺走向保障

在报复、威慑时代，单纯的客观责任与主观责任构成刑罚的基石，刑及无能、无责、株连无辜与罪刑擅断之风盛行，刑罚注重的是对犯罪人的权益的剥夺，很难有对其权益的保障可言。至等价时代，罪刑法定被奉为用刑施罚的准则，株连无辜被严禁，刑罚的剥夺与保障机能兼具。虽然在矫正时代，人身危险性之取代犯罪的严重性而作为动刑的前提与根据以及不定期刑与保安处分之被采纳，使刑罚的保障机能被削弱，但至折衷时代，罪刑法定、罪刑等价之重采，使刑罚的保障机能终于再受重视。

3、无理走向合理

报复时代社会报复观念是主宰刑罚的唯一根据，刑罚的无理性不言而喻。威慑时代只求威慑不求个别预防且刑罚不受报应的节制，其无理性同样明显。至等价时代，等价报应与等价威慑初步奠基于公正与功利相统一的理性基础之上，刑罚因而初步走向合理化。虽然在矫正时代，刑罚因完全抛弃了报应与一般预防理性而被作为单纯的个别预防手段，从而再度陷于无理状态，但是，至折衷时代，刑罚以法律报应与双重预防相折衷为理性基础，接近于报应与功利相统一的基本理性，因而回到了基本合理的轨道。因此，虽然矫正刑的出现使刑罚合理化的历程受阻，但刑罚终归呈现出由无理走向合理的趋势。

（二）理性的嬗变——国内刑事政策之“严打”到“宽严相济”

1、侧重基点不同

从表述而言，后者便比前者多了“宽缓”之意。具体到实际内容，“严打”政策强调的是犯罪化、重刑化和监禁刑化，而“宽严相济”政策相较增添了非犯罪化、轻刑化和非监禁化的理念。

2、司法倾向不同

在“严打”刑事政策指导下，检察机关对案件的处理有明显的倾向，即“可捕可不捕的捕”、“可诉可不诉的诉”。而“宽严相济”刑事政策的提出，从有利于行为人的立场出发，在司法倾向上往往相反，即“可捕可不捕的不捕”、“可诉可不诉的不诉”。此外，“严打”政策只是针对少数犯罪，其适用范围相对较为狭隘，而“宽严相济”刑事政策是针对相当数量的犯罪，其适用的犯罪类型不但包括重罪而且包括轻罪，甚至涵盖社会转型时期利益调整下经济弱势群体犯罪、进城务工人员犯罪等。

3、关注重点不同

“严打”刑事政策的提出与实施，于相当长一段时期内乃基于治安环境恶化的现实，希望经由贯彻这一政策来改善治安状况，其关注重点有一定的片面性与偏颇性，当然该特点与

始于刑之缘起，大致终于中国的西周，西方的罗马法时代；威慑时代以威慑为基本理性，注重刑罚的威慑作用，奉行重刑威慑主义，其大致始于中国的西周、西方的罗马法时代，终于中国的清末、西方的19世纪初；等价时代以刑罚等价、相应为基本理性，注重刑与罪内在价值的对等，奉行等价报应主义，其以由1791年至1810年法国刑法典的制订、颁行为标志的刑法近代化改革为起点，以19世纪末、20世纪初的所谓刑法现代化改革而告终；矫正时代以教育、矫正犯罪人为基本理性，注重犯罪人的人身危险性与刑罚的改造功能，奉行个别预防主义，其发轫于19世纪末、20世纪初的刑法现代化改革，终于20世纪60年代中后期与70年代初；折衷时代以报应与预防相折衷为基本理性，立法上刑之分配注重威慑，审判中刑之裁量注重报应，行刑则注重矫正，其自20世纪60年代中后期发端，持续至今。

过去政策制定者如何看待犯罪现象与刑罚功能有关。当时法律工具论^[18]的观点占据支配地位，社会治安一旦显示出恶化趋势，便习惯运用刑罚手段加以严厉打击，以使社会治安回到正轨。而随之对犯罪现象认识的科学化、理性化，政策制定者开始意识到从法律工具论的视角看待刑法作用，并非能较好实现政策的预期，在这种背景下，“宽严相济”刑事政策的提出，是对刑法工具论的扬弃，其目的不仅在于要通过贯彻这一政策来维持社会治安，还要保持社会稳定与良性运行，有利于和谐社会的构建，为社会发展进步提供保障。

（三）规则何以圆满——政策实体化进程

宽严相济政策的目标制定及实施过程并非在一个封闭的藩篱内自给自足实现的，而必须在与实体法和程序法的良性互动中实现惩罚犯罪与保障人权这两大刑事法治目标的平衡。在实体刑法角度，社会的转型与变迁将引发由经济基础到上层建筑，由客观存在到主体观念的变化（这种变化可能是激进的，也可能是渐进的），从而引发犯罪形势以及对犯罪社会危害性的价值评价的相应变化。就某种个罪社会危害性的价值评价而言，可能维持不变，可能是向上的增加，亦可能是向下的减低，可能是质变，亦可能是量变。当行为的社会危害性向下呈现质变式减低时，宽严相济政策将应世界刑事法治的宽容、人道潮流，将部分社会危害性已经降到刑法的界限以下，从而实现非犯罪化，并通过其他部门法措施或者相应的社会政策予以处置。而在某些犯罪行为的社会危害性仅呈现量变式减低的情形下，其负值评价相应降低，从而带来刑罚量的相应减轻。同时人道主义观念和人文主义精神也要求仅能针对以最重要和最基本的人身权益——生命权为指向的犯罪方能适用极刑。另一方面，宽严相济政策要求将社会危害性达到犯罪程度的新型危害行为纳入刑法规制的范围以内，以实现罪刑圈的适时扩张。而当社会形势变化引起现行犯罪的社会危害性升高时，则可以相应增加刑罚量。故刑事政策应随着社会形势的变化在宽与严两个向度上作出适时调整，当然这种变化应当严格依循法治化的轨道进行。

（四）孰宽孰严？——“宽”“严”向度的调适方略

基于之前“严打”政策的背景，从中加入“宽缓”一味元素，便使中国的刑事政策导向输入了新鲜的气息。然而政策实体化进程昭示刑事政策必须在宽与严两个向度适时调整，因为“宽缓”的加盟不等于“严打”的舍弃，“相济”一词赋予二者并驾齐驱的意味。

1、宽严之间的辩证应合

宽与严乃对立统一而不可分割，对于罪行较轻、社会危害性较小、主观恶性较小的犯罪，该宽则宽，而对于罪行严重、社会危害性较大、主观恶性较大的犯罪分子，当严则严。宽和严亦是相对概念，所谓“宽”不是绝对的宽，“严”亦不是绝对的严。应当重罚的犯罪分子可能有从轻处罚的情节，应当轻罚的犯罪分子也可能有从重处罚的情节。

2、宽与严的界限厘定

刑法是刑事政策不可逾越的藩篱，宽与严须有一定的标准和界限，其标准即是法律，不能逾越法律允许的界限，无限的宽和严皆为舛误。同时宽严要审时度势而定，不仅要根据案件本身的实际情况，还要考虑社会政治经济形势的变化。对不同性质的犯罪，有的强调从严的方面，也有的强调从宽的方面；还有的在此时此地强调从严的方面，而在彼时彼地强调从宽的方面，使之符合客观形势的需要。

3、宽与严的数量分配

宽严相济，并非指从宽与从严的对象数量均等，更非从严者多，从宽者少，而指有范围有重点地打击少数，教育改造多数。打击少数与教育改造多数对立统一。打击少数，有利于教育改造多数；而教育改造多数，又有利于孤立、打击少数。这两个方面互相依存，相辅相

[18] 法律工具论是一种将法律仅视为治国安邦的技术性手段或工具的认识，其主要强调法律的工具性价值。按照法律工具论，由于法律仅仅是一种技术性工具，因而在具体情形下一旦有其他工具可以使社会控制在短期内效用最大化，那么法律是可以替代或撤换的。

成。当然刑事处罚的对象并见得非宽即严或非严即宽，还存在既无须从严又无法从宽只得循沿一般刑事方法处遇的对象，如果盲目适用严或宽的标准，势必造成严苛或纵容的后果。故宽严数量分配是否得当，直接关系到该刑事政策对和谐秩序最终效果的影响。

四、架设于规则与秩序之间——检察权之功能定位

以宽严相济刑事政策而臻达和谐秩序之途，必不可少检察权的媒介架设。而在架设过程中，至关重要乃检察权之功能分析定位及其功能之外化权能，此亦为检察权在宽严相济政策下合理运作基础及理念型塑载体。

（一）检察权功能分析^[19]

1、价值追求——公平正义

公平正义是法律的蕴涵意义。要实现法律的公平正义，必须通过执法者正确的行为选择。检察机关伴随着诉讼模式的演进而诞生，并随着诉讼民主与文明而不断地完善和发展。从私力救济、同态复仇到公力救济的发展是人类文明具有里程碑意义的革命。近代文明的主要标志是从单纯的纠问主义诉讼模式被现代刑事诉讼模式所代替开始，而现代刑事诉讼的开端以拥有“革命之子”美誉的检察官，承担起“保障宪法及人民的权利，扶良除恶，监督审判当否的公益代表人”^[20]。因此，检察权为实现社会公平正义而产生，同时亦必然成为社会和谐发展的基本保障。通过检察权来最大限度地实现社会公平正义与和谐发展正是检察制度的精髓所在。

2、反腐战略——权力制约

权力乃一把双刃剑，具有双面作用。其正面作用，显然是维护了社会秩序；而反面作用，恰恰也正在于严重危害社会秩序。它既能为社会公益的实现，社会秩序、公民权利的维护提供强有力的权力保障，又天生具有侵略性和扩张性，存在破坏社会秩序、腐蚀社会肌体、侵害公民权利的危险。故权力制衡是实现公平正义、促进社会和谐发展的保障。而腐败的根本原因便在于权力均衡遭到破坏，甚至导致垄断。权力垄断导致腐败的严重性使我们达成了共识：权力必须受到制约。检察权的实质是一种权力对另一种权力的控制和约束，以达到权力之间的平衡，保障法律的正确统一实施，使法律内含的秩序和正义全面实现，从而促进社会和谐发展。

3、社会控制——秩序维护

法律作为一种规范，其所追求的目标就是实现对社会的控制。然“徒法不足以自行”，任何法律的实施必须是由一定的主体通过一定的方式得以完成，检察机关等法律职业部门便应此需要而存在并承载着社会控制的功能，维护社会秩序免遭破坏且对已遭犯罪行为破坏的社会秩序进行恢复，“是始终朝气蓬勃的、站在前线的、社会秩序的捍卫者，一切家庭的安宁、公民的安全、正当自由的维护、对宪法和法律的遵守等，皆拜它所赐。它揭露一切侵犯社会秩序的行为，并追究这种行为的责任，如果这种秩序遭受到非法的侵犯，它本身必须负责。”^[21]

[19]一般而言，论及功能之前，先要明晰属性。对于检察权属性，学界众说纷纭，殆难骤判劣优。除上述英美法系、大陆法系分别所持行政权说、司法权说外，学界还有双重属性说、法律监督说等。双重属性说，则指检察权具有行政权与司法权的双重属性。一方面，认为检察机关的上下领导关系，突出体现了检察权的行政性，尤其是具有主动性的侦查行为，具有明显的行政性质；另一方面，检察官的公诉活动以适用法律为目的，同时检察机关和检察官的活动具有一定的独立性，在这种意义上检察权具有司法权特性。法律监督说则认为检察机关即法律监督机关，法律监督权是国家为确保法律能够统一正确实施而赋予检察机关的一项独立而专门的权力。但笔者认为其属性无论如何界说，皆不影响司法学界对检察权功能的定位，故笔者对此不遑详论。

[20]陈卫东：《程序正义之路》（第一卷），北京：法律出版社，2005年，第177页。

[21] [苏]卡列夫：《苏联法院和检察署组织》，北京：中国人民大学出版社，1957年，第265页。

（二）功能的外化——检察权能探析

检察权的功能必须外化为具体权能才能现实运作，宽严相济亦必须溶于该具体权能中才能真正实现，故结合对其功能分析及国内政治制度与司法制度基本框架与权力配置基本原理，检察权能大致可分为如下四类：

一为公诉权。此为各国检察机关普遍拥有的一项权力，主要包括决定、提起公诉权、支持公诉权、不起诉决定权或者起诉裁量权等。公诉权经由惩罚犯罪来保护社会、追究犯罪人的刑事责任，故从宏观上讲，惩罚犯罪首先即是为了保护被害人的利益，而与此同时保障犯罪人人权亦是其应有之义。因此如何把握宽严之度，如何平衡犯罪人与被害人之间关系，对公诉权的运作而言尤为重要。

二为公务犯罪侦查权。意指对从事公务的人员实施的与其职权有关的犯罪进行侦查的权力。依法打击公务犯罪是检察机关一项重要职能，亦是贯彻宽严相济刑事政策的重要环节之一。公务犯罪侦查权须从和谐社会的理念和要求出发，认真研究并准确适用宽严相济刑事政策，切实履行好宪法赋予的打击和预防公务犯罪的重任。既要严肃查办职务犯罪案件，严厉惩处腐败分子，又要用发展的思路与改革的办法，不断提高有效预防腐败的能力和水平，有效打击和预防控制职务犯罪，推进反腐倡廉工作向纵深发展，高效服务于国家经济和社会发展的全局，高效服务于我国社会主义和谐社会的构建。

三为批准逮捕权。指在刑事诉讼中批准或者决定逮捕犯罪嫌疑人的权力。逮捕乃刑事诉讼中为确保诉讼顺利进行、有效追诉犯罪确立的一种诉讼强制措施，是对犯罪嫌疑人、被告人采取的最严厉的人身强制手段。因此审查逮捕案件中应当实现惩治犯罪和保障人权的有机统一，法律效果和社会效果有机统一，使其具体而非抽象地体现宽严相济精神，以推动司法文明，增进社会和谐。

四为诉讼监督权。意指对公安机关的立案、侦查、审判及刑罚执行等活动的法律监督。此权贯穿于如上三种权能的执行过程之中，为我国检察机关作为法律监督机关职能的最直接体现，其对宽严相济政策的运用及彰显亦更缝缀连接于上述三种权能之间。

职是之故，中国检察权拥有极为丰富的权能，必然连带催生出于如何将宽严相济政策在更完备层面中予以贯彻的追问，其亦为规则世界保有超越性紧张的意义源泉。

五、规则与秩序的契合——检察权在宽严相济语境下的进路探求

宽严相济政策意味着不能对所有犯罪予以相同的处遇，细言之，复杂犯罪对防控形势与稀缺的司法资源要求建立一个多样化的刑事诉讼体系，使得不同性质和不同危害程度的犯罪能得到相互区别的对待，即处置上的宽严相济。鉴于打击犯罪的时效性与司法资源的稀缺性之要求，对不同性质与危害程度的犯罪投入的检察力量不能等量齐观。那么检察权究竟如何在此宽严相济规则中安排格局，四项检察权能又如何调整配置以臻达规则与秩序的契合，笔者将于下文悉心考求。

（一）“严打”检察链建构

在满足底线程序正义的前提下，对于严重犯罪与特定时期的高发犯罪，理应配给较多的司法资源。而在这配给过程中，公务犯罪侦查权、批准逮捕权及公诉权的运作并非孤军作战，而是形成了一串检察锁链，彼此独立却相互关联，共同作用并彰显“严打”政策的成效。

1、公务犯罪侦查权：从重快侦快结

职务犯（利用职务便利进行犯罪的国家工作人员）由于其主体的特殊性、其行为侵犯社会关系的多重性及对职务的违背性等，往往表现出更广泛、更严重的社会危害性，且职务犯对社会的不良示范作用较之其他犯罪人更大。其中以司法人员贪赃枉法、徇私枉法案件、发生在重大工程中的职务犯罪案件、发生在金融领域和国有企业中尤其在国有企业改革过程中

大肆侵吞、私分国有资产的案件、重大安全事故背后隐藏的渎职案件等为祸尤烈，因此对这些案件必须在法定程序下，在法定期限内，尽量缩短办案周期，做到从重快侦快结，绝不在细枝末节上纠缠不清或久拖不决，以达到及时、有效打击犯罪的效果。

2、批准逮捕权：有条件逮捕

除了上述严重职务犯罪，对有组织犯罪、黑社会性质组织犯罪、暴力犯罪及等严重危害社会治安及社会秩序的犯罪，皆应从严从快批准逮捕，以起到震慑犯罪、警示社会的作用，达到预防犯罪和稳定社会的目的。此外，还可以推进有条件批捕制度的展开。有条件批捕，是检察机关认为公安机关及自侦部门提请逮捕的重大刑事犯罪案件的证据尚有瑕疵，需要进一步补充完善和固定，而侦查机关具有积极的主观能动性和客观可行性方案，在法定时限内具备充分的条件完善证据，检察机关依法予以批捕的一种形式。

对于有条件逮捕，学界质疑颇多，此为常情。虽然该机制的诞生有其特有的时代背景，其良好的动机不必怀疑，且对于保障刑事诉讼顺利进行、满足侦查破案需要、增强打击犯罪合力等方面颇有裨益。然而它毕竟是对法律某种程度的突破，只是在我们这个特定历史时期的权宜之计。正如每种措施都有利弊两面，对于“有条件逮捕”这类特殊机制不应过于纠缠于其存在合理与否的论证，而若能从趋利避害的理念出发，是否更能获得海阔天空的思路：首先对其适用前提予以严格规定，一为案情重大的刑事犯罪案件；二为侦查机关具有主观侦查积极性和客观完善证据的可行性。同时将此类案件限定如下条件：因时间所限报捕前未能完善和固定证据，捕后在规定的时限内确保形成完整的证据链条并确保处以刑罚；不捕不足以避免发生社会危害和妨碍诉讼顺利进行；对拟予有条件批捕的案件应在审查当中严于正常的批捕案件；应根据案件事实和证据提出明确的补证提纲并跟踪落实；要求的补证计划必须在法定时限内解决；对侦查机关经过努力仍然在法定时限内达不到补证而影响定罪的要求的应及时撤销批捕决定。如此而来，则将其优势化为最大，而将其弊害变为最小，岂不两全其美哉？

3、公诉权：集中公诉

集中公诉，指对黑恶势力犯罪、严重暴力犯罪、毒品犯罪、侵犯知识产权犯罪等某类严重危害社会稳定、破坏社会及经济秩序的犯罪典型案件集中予以公诉，加大对该类犯罪打击力度，增强公诉效果，以达到震慑犯罪的作用。当然在严厉打击犯罪的同时，还须强调按程序打击的重要性。其一依法从重，一方面根据社会治安实际需要，对适用对象在政治上和法律上给予超出一般犯罪或犯罪人的否定评价；另一方面则在相对确定的法定刑的范围内适用较重的刑种或较长的刑期。其二依法从快，即在法定的程序下，在法定期限以内，对适用对象及时审查、及时起诉，以达到有效地证实、追究、打击犯罪的效果。

（二）宽缓流程打造

由于“严打”是刑事政策一贯的倾向，对其论说著书亦如充栋汗牛，因此笔者仅浮光掠影谈及。而宽缓政策作为新生力量必须使我们投注更多的眼光与热情，故以下笔者将对检察权适用轻缓政策中的流程打造详予申说。

1、有限正义的代价：辩诉交易流程

辩诉交易制度又称认罪协调制度，是指在刑事被告人就较轻的罪名或者数项指控中的一项或几项作出有罪答辩以换取检察官的某种让步，通常可以获得较轻处理。

（1）他山之石、可以攻玉。辩诉交易产生于19世纪美国，当时美国资本主义经济蓬勃发展，犯罪率出现了惊人增长，刑事案件成倍上升，许多案件被积压。为在有限司法资源条件下及时处理这些积案，一些大城市的检察官开始采用以减少指控罪数或向法官提出降低处罚幅度，促使被告人作有罪答辩从而尽快结案，即“在刑事案件中，被指控者通过他或她的律师与公诉人进行协商达成双方均可接受的协议的程序”^[22]。虽然其系以牺牲部分社会正义或

[22] [美]彼得·G·伦斯特洛姆：《美国法律辞典》，贺卫方等译，北京：中国政法大学出版社，1998年，第

司法公正为代价的交易，而这个代价实现了有限正义即正义得到了有限的实现，而被追究者也得到了一定的利益。其以方便、快捷，能够有效地提高诉讼效率、节省诉讼资源、尽快扫清积案等优点，在美国绝大部分州乃至西方许多国家得以广泛采用。虽然我国目前缺乏该制度实施的土壤与条件，但其理念却可以通过部分检察流程初现其端倪。

(2) 理念在公务犯罪侦查阶段的扩展。公务犯罪案件一般存在诸如人证缺乏、行为隐蔽、犯罪嫌疑人易串供等因素，使侦查工作较难掌握确切证据，从而陷入僵局，且往往证据不清而放纵犯罪。但若拓展辩诉交易一般处于公诉范围的局限，于侦查阶段对犯罪嫌疑人作出一定交易承诺，便能较快时间突破案件，可得事半功倍之效。以行贿为例，如行贿人能证明对方受贿罪行或提供可证明对方犯罪的证据，则可对其本人行贿罪行不予追究或其所供证据及以此为线索而得到的其它证据将不作为对其本人不利的证据，而如行贿人不予配合，一旦事实查明、证据确凿，则必然追究其行贿罪行。行贿人在对不同后果的斟酌及自身利益的指导下，往往会选择配合。当然在现阶段，侦查人员与犯罪人达成“不予追究”为结果的辩诉交易，多半会被公诉部门或法院以“遗漏了应追究刑事责任的犯罪嫌疑人”为由而否定。于是辩诉交易相对人会指责检察机关的出尔反尔，侦查人员便处于一种极为尴尬的境地，不利于维护法律的严肃性。因此如何让辩诉交易的结果获得起诉部门及法院的肯认，亦是辩诉交易在侦查阶段适用时的一大课题。

(3) 辩诉交易在公诉环节的指归。辩诉交易实质为“绝对公正”无法正常实现的情况下，退而求其次，追求更加现实的“相对公正”。交易一旦达成，控方将作出酌定不起诉、减轻指控罪、减少指控罪名数或提出从轻量刑建议等处理。不仅能鼓励被告人认罪，有利于其真诚悔罪，且缩短办案时间、节省诉讼费用，并减轻检察机关的出庭压力，集中力量办理其他重大的刑事案件。因此公诉环节适用辩诉交易，乃该制度在宽严相济政策下的指归。当然公诉阶段辩诉交易的实行，不仅需要相应的制度和程序支持，如证据交换、量刑建议等制度的配套实行，而且必须权衡检察机关在追诉犯罪方面作出的一定让步是否损害国家利益、社会公共利益和受害人利益。

2、迟来的正义非正义：轻罪案件快速办理流程

(1) 效益与公正之间的平衡点。效益与公正既有一致，亦有冲突。一致性体现于效益与公正的相互包含、相互补充。公正只有在合理的期限内实现才是真正的公正，而效益追求的亦是以最经济方式来实现公正目标。冲突性则体现为，一方面追求效益在一定程度上限制了公正的实现，另一方面公正性的增强又直接以效益在一定程度上的牺牲为代价。效益与公正都是轻罪案件快速办理程序的价值目标。前者为首要价值目标，快速办理程序设置目的就是提高效益，不仅为了提高自身效益，更是为了提高刑事诉讼的整体效益。追求效益的同时兼顾公正价值。快速办理不是随意求快的程序，其快速的环节与程序是其适用案件中必要与合理的省略。这些省略符合公正价值的最低限度，能够基本保障程序的公正性。故寻找效益与公正在此特定程序中的最佳平衡点，乃快速办理机制设置的目标所在。在此理念烛照下，最高人民检察院出台了《关于依法快速办理轻微刑事案件的意见》。

(2) 批捕到公诉的快速流转。根据意见精神，建立繁简分流、轻案快速处理机制，就是以审查逮捕及审查起诉为核心，对案情简单、犯罪嫌疑人认罪并且供述稳定等案件，根据具体情况，在审查批捕、审查起诉环节适用快速办理程序，简化法律文书制作，在确保案件质量的前提下，用较短的时间办理，使轻案在审前环节得到快速处理。其中，批捕与公诉流转过程中的衔接乃值得注意的问题。因为批捕部门快速批准逮捕之后，势必又回到了侦查机关的侦查过程，如果流转不当，则与公诉环节脱节。因此笔者认为，批捕部门须督促侦查机关快速处理，且将快速批捕情形及时通报给公诉部门，而当公诉部门发现侦查机关对应当快速办理案件久拖不决的情形，则应通知批捕部门予以进一步敦促。这种机制不仅加快了办案节

奏，减少了犯罪嫌疑人审前羁押期限或者直接避免了犯罪嫌疑人审前被羁押的可能性，而且充分保障了犯罪嫌疑人迅速接受审判的权利，更是构建“和谐司法”的必然要求。

3、消极裁决权的分割：相对不诉流程

德国赫尔曼教授认为，在一个程序中，检察官可能考虑到案件轻微、证据不足及审判可能对公共利益没有多大好处而作出终止刑事诉讼之决定时，检察官就成了法官。^[23]此即为消极裁决权，在起诉程序构造中检察官居中的准司法裁决权。检察官行使这一权力即对无需继续的刑事诉讼力求迅速恢复当事人的权利，使其尽快处于正常的社会关系之中。相对不诉即属于此类消极裁决权，系检察机关对具法定情形之案件，经审查认为不宜将犯罪嫌疑人交付审判而为之不起诉决定。如果说上述辩诉交易、快速办理流程可存于多个检察环节中，那么此流程则为公诉权能所专有，亦是公诉环节中宽缓政策重要实现方式之一。

(1) 明辨概念逻辑、避免良性违法。适用相对不诉之首要，须明确“犯罪情节轻微”与“依照刑法规定不需要判处刑罚或者免除刑罚”两者之间的逻辑关系。笔者认为有如下两个因素必须参酌：其一、要明确相对不起诉制度的存在依据。刑罚轻缓化的最终须经由更有效地改造犯罪人而臻达保护社会利益的目的，而非单纯强调保护犯罪人利益。故我国法律从社会本位出发，价值取向侧重于对社会利益的保护，广大民众亦普遍认同这一思想。循随社会发展，刑罚轻缓化趋向即为相对不诉制度得以立基的生命源泉。其二、避免“良性违法”。目前司法改革中，一些地方司法机关从司法实践需要出发，且根据自己善恶决定是否遵守法律，并擅自在法律框架以外设置“例外”，此即为“良性违法”。该现象乃法治建设的绊脚石，大大抑制了民众法治意识的生成。故相对不诉在宽缓政策中的运用不得脱离法律规定的轨迹，在此前提下基于宽严相济刑事政策指导，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”的理解，允许合理与适当的拓宽。

比如刑法第六十八条^[24]的免除处罚规定，并没要求必须是情节轻微的犯罪。如果对“犯罪情节轻微”的条件暂定位于“可能判处三年以下有期徒刑”，加诸犯罪嫌疑人具有可以免除刑罚情节的案件，即允许检察机关在综合权衡的基础上作出不起诉决定。此外在司法实践中有些犯罪分子罪行轻微，犯罪后认罪悔罪，积极弥补所造成的损失，却没有依法可以免除刑罚的情形，按法定条件无法作相对不起诉之处理。但虑及教育人、挽救人、少捕少判的政策精神，衡以社会公共利益，对这类人群也应允许适当突破“刑法规定可以免除刑罚”的界限。

(2) 规范不诉程序、追求行之有效。针对当前相对不诉流程对事先审查缺失公开透明，事后监督处于“不到位”与“越位”的弊端，相对不诉程序必须进行相应改革，以提高其社会权威及司法效率。

其一为事先审查决定程序改革。公开是运用司法权必须遵守的基本原则，是否行使相对不起诉权关系到参加诉讼各方的利益。基于对当事人合法权益的保护及对侦查机关意见的尊重，检察机关对于符合适用相对不诉条件的案件，应讯问犯罪嫌疑人，公开听取侦查机关、被害人及被害人、犯罪嫌疑人委托的人的意见，建立听证程序。此为必经程序，而非检察机关认为有必要时才启动的程序。鉴于相对不诉为可终结刑事诉讼的程序，检察机关必须于广纳善言基础上谨慎运用。

其二为事中启动运行程序简化。现行相对不诉程序，不仅影响了不起诉的工作效率，而且容易给人造成一种印象，即不起诉手段不可轻易动用，或使用得越少越好。当前司法实践中适用不诉的案件很少，不能说与此无关。繁琐的程序影响了不诉制度作用的发挥，故笔者认为需要在确保不诉案件质量的前提下，大力精简不诉案件的审批程序，下放不诉决定权：

[23] 龙宗智：《相对合理主义》，北京：中国政法大学出版社，1997年，第111页。

[24] 刑法第六十八条规定，犯罪分子有重大立功表现，可以减轻或者免除处罚。犯罪后自首又有重大立功表现的，应当减轻或者免除处罚。

主诉检察官可以作出相对不诉决定，主诉检察官对相对不诉决定拿捏不定时，应当报检察长审批，检察长认为必要时，可报请检察委员会讨论决定。这样既能保证不诉案件质量，又能提高不诉的工作效率，充分发挥不起诉制度的作用。

其三为事后监督控制程序完善。首先加强检察系统内部检查制约。上级人民检察院在检查工作中，倘发现下级人民检察院相对不诉决定有错误，应予以撤销，要求下级人民检察院对案件重新作出处理决定。其次强化公安等侦查机关制约。检察机关行使相对不诉权终结刑事诉讼程序后，应允许公安等侦查机关向同级检察机关提出复议。检察机关应当另行指定检察官进行公开审查并提出审查意见，报检察委员会决定。如果公安等侦查机关对复议结果仍有异议，允许其向上一级检察机关提请复核。再次重视被害人制约。关于被害人的制约，除目前被害人享有的向检察机关申诉权外，还应赋予其申请法院审查权，即被害人对检察机关的相对不诉决定有异议，可向人民法院起诉，要求法院进行合法性审查。最后注重被不起诉人制约。由于检察机关相对不诉决定是对被不起诉人的否定性评价，应赋予被不起诉人一定的救济途径。目前，被不起诉人对相对不起诉决定不服的，只有向检察机关申诉一条救济途径。由于检察机关自身对已经作出的相对不诉决定进行审查属于内部监督而缺乏说服力，故笔者认为，应建立一条检察机关以外的救济途径，允许被不起诉人向法院起诉，请求法院对检察机关的相对不诉决定进行合法性审查。

上述辩诉交易、快速处理及相对不诉流程建构乃东鳞西爪、拉杂举之。彰显轻缓的机制还有很多，如恢复性司法理念^[25]、刑事和解^[26]、暂缓起诉^[27]的引介及轻缓量刑建议的提出等等，皆肩负正义价值与刑罚经济的追求，亦经历着精致的程序设计之途。今不复言，本此精神，以应一切。

六、结语——回荡心中的主题

当宽严相济自一种理念载述为白纸黑字、蜕形为正式施行的规则，便在通向和谐秩序中接受着砥砺。规则与秩序须与社会运作方式及对人性的预设与预期相适应，且新的规则亦将成为中国新的社会生活的重要组成部分及构成新的人间秩序的重要基础。而当检察权成为架设于规则与秩序之间的媒介，便承担了如何将新兴的规则体认、发现与宣谕的责任。反身检视和认取中国固有的对人对世生活与人间秩序的最高价值与终极理想，顿觉检察权所担当之责无旁贷。而检察权在宽严相济命意下的合理运作亦因此为一个不朽的命题，如沛然春水拍岸，伴随着中华文明的复兴而涓滴汇流，势成汹涌。

（初审编辑：陈毅坚）

[25] 其系通过恢复性程序实现恢复性结果的犯罪处理方法。所谓恢复性程序，即指通过犯罪人与被害人之间面对面接触，并经过专业人士充当的中立第三者的调解，促成当事人双方沟通与交流，并确定犯罪发生后解决方案的程序规则。所谓恢复性结果，则指通过道歉、赔偿、社区服务、生活帮助等使被害人因犯罪所造成的物质损失、精神损害得到补偿，使被害人因受犯罪影响的生活恢复常态，同时亦使犯罪人通过积极负责任的行为重新融入社区，并赢得被害人及其家庭和社区成员的谅解。该制度的主要意义在于某些刑事案件中充分发挥受害人和犯罪人在修复被破坏的社会关系中的主导作用。

[26] 指在刑事诉讼中加害人以悔罪、认罪、赔偿、道歉等形式与被害人达成谅解后，国家专门机关不再追究加害人的刑事责任，或者对其从轻处罚的一种工作机制。

[27] 缓起诉乃一介乎“起诉”与“不起诉”之间的中间措施，实体上彰显刑罚经济思想，程序上昭示起诉便宜主义。国外已有严备的立法规定并成功付诸实践。虽有学者以为该制度突破了法律规定，系对审判权的阻挡、办案期限的对抗。然笔者认为，对犯罪的未成年人引入缓起诉制度，于不起诉的适用附加考察期限和考察条件，于犯罪人而言，多一次悔过自新之机，在考察期的压力下亦可取得同缓刑一样的效果；于检察官而言，则延长了分析判断时间，保证了不诉案件的质量，既可体现检察机关处理的慎重，又可使刑事追诉愈加符合刑事诉讼的目的。