

醉驾入刑五年来的效果、问题与对策

● 刘仁文 敦 宁*

【内容摘要】 醉驾入刑以来,酒后驾驶行为以及由此导致的交通事故都出现了较大幅度的下降,说明其规制效果要好于之前的行政处罚。但是,在实践中,醉驾入刑之后也出现了一些问题,主要表现为刑罚适用的失衡、诉讼效率的低下、查处机制的疏漏和规制效果的群体性差异。为有效解决这些问题,需要完善危险驾驶罪的法定刑配置、统一醉驾案件的量刑标准、提升醉驾案件的诉讼效率,并改进针对醉驾行为的治理机制。

【关键词】 醉驾入刑 规制效果 存在问题 对策建议

世界卫生组织的事故调查显示,50%-60%的交通事故与酒后驾驶有关,酒后驾驶已经被列为车祸致死的主要原因。在中国,酒后驾车也已成为交通事故的第一杀手,每年由酒后驾车引发的交通事故达数万起,其中,造成死亡的交通事故中 50% 以上都与酒后驾车有关。^[1]基于此,2011 年的《刑法修正案(八)》将醉酒驾车写入刑法,以期实现对生命等法益的提早保护。对于醉驾入刑这一立法举措,学界自始就存有争议,不少论者认为,醉驾入刑难以有效遏制醉驾,且存在浪费司法资源等问题,因此,醉驾没有必要入刑。^[2]那么,醉驾入刑五年多来其效果究竟如何?在实践中又出现了哪些问题?应该如何看待和解决这些问题?本文将围绕这些议题作一考察和分析。

一、醉驾入刑的规制效果

(一) 醉驾入刑前后酒后驾驶的发案情况

尽管醉驾入刑重点规制的是醉驾行为,但醉驾在根本上发端于酒后驾车,由此,醉驾入刑的规制作用必然会延及所有的酒驾行为。相应地,醉驾入刑对包括醉驾在内的酒后驾驶行为的制约或遏制效果如何,便是需要考察的因素之一。

关于醉驾入刑前后全国酒后驾驶的发案情况,公安部在 2012 至 2014 年间曾做过相关的统计和说明。总体来看,醉驾入刑之后,酒后驾驶和醉酒驾驶的发案数呈明显下降趋势。例如,公安部 2012 年 5 月的统计数据显示,从 2011 年 5 月 1 日(《刑法修正案(八)》生效实施)至 2012 年 4 月 20 日,全国公安

* 作者单位:中国社会科学院法学研究所。本文系国家社科基金项目“立体刑法学”和河北省社科基金项目“轻微刑事案件定罪量刑的情节运用机制研究”的阶段性成果。

[1] 参见张海燕:《尊重生命维护交通安全 莫让酒驾猛于虎》, <http://www.chinanews.com/auto/2011/05-24/3062925.shtml>, 2016 年 4 月 5 日访问。

[2] 例如邓崇专:《“醉驾入刑”之必要性再审视——基于实证分析的初步回应》,《河北学刊》2011 年第 5 期;李波:《醉驾入刑的实践困境阐释》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2012 年第 5 期。

机关共查处酒后驾驶 35.4 万起,同比下降 41.7%;其中,醉酒驾驶 5.4 万起,同比下降 44.1%。^[3]另据公安部 2013 年 5 月公布的数据,《刑法修正案(八)》生效实施 2 年来,全国公安机关共查处酒后驾驶 87.1 万起,同比下降 39.3%;其中,醉酒驾驶机动车 12.2 万起,同比下降 42.7%,酒后驾驶和醉酒驾驶行为总量大幅下降。^[4]2014 年 5 月,公安部对有关数据再次进行了统计,统计数据显示,醉驾入刑 3 年来(2011 年 5 月 1 日至 2014 年 4 月 30 日),累计查处酒驾 127.4 万起,醉驾 22.2 万起,同比分别下降了 18.7% 和 42.7%。^[5]这说明,醉驾入刑遏制酒后驾驶行为的效果显著。

(二) 醉驾入刑前后因酒驾而导致的交通事故的发案情况

醉驾入刑对因酒后驾驶引发的交通事故的遏制效果,也可进一步反映其规制效果。从公安部公布的相关统计数据来看,自醉驾入刑之后,伴随着酒驾和醉驾行为的大幅减少,因酒后驾驶而导致的交通事故也同样出现了较大幅度的下降。例如,在 2011 年,全国因酒驾而导致的交通事故 3555 起,死亡 1220 人,分别比上年下降 18.8% 和 37.7%。^[6]又如,从 2012 年 5 月 1 日至 2013 年 4 月 30 日,全国因酒驾而导致的交通事故起数同比下降了 12.4%;其中,因醉酒驾驶而导致的交通事故起数、死亡人数和受伤人数,同比分别下降了 35.2%、21.1% 和 34.7%。^[7]另据公安部 2014 年的统计,醉驾入刑 3 年来,全国因酒驾、醉驾而导致的交通事故起数和死亡人数较法律实施前分别下降了 25% 和 39.3%。^[8]这说明,醉驾入刑在遏制因酒驾而引发的交通事故方面同样起到了好的效果。

(三) 醉驾入刑之后醉驾型危险驾驶罪的发案情况

鉴于醉驾入刑直接规制的行为就是醉驾,因此,醉驾入刑之后此类案件(醉驾型危险驾驶罪)本身的发案情况变化,也是衡量醉驾入刑效果的一个重要因素。

虽然《刑法修正案(八)》对危险驾驶罪规定了醉驾与飙车两种情形,但实践中的危险驾驶罪绝大多数属于醉驾的情形,飙车犯罪微乎其微(至少在统计上如此显示)。^[9]所以,危险驾驶罪的发案情况基本可以等同于醉驾型危险驾驶罪的发案情况。

据我们在最高人民法院的调研统计数据,2011 年 5 月至 12 月,全国法院一审收受危险驾驶案 12063 件;2012 年至 2014 年,全国法院一审收受的危险驾驶案分别为 64896 件、91042 件和 111490 件。同时,在 2011 至 2014 年间,全国法院一审收受的全部刑事案件分别为 845714 件、996611 件、971567 件和 1040457 件。根据以上数据,从 2011 年到 2014 年,全国法院一审收受的危险驾驶案一直呈上涨趋势(见图 1)。与此同时,从 2011 年到 2014 年,危险驾驶案在全部刑事案件中所占的比例也在持续升高,2011 年为 1.4%,2012 年为 6.5%,2013 年为 9.4%,2014 年为 10.7%(见图 2)。

[3] 参见邹伟、陈菲:《“醉驾入刑”近一年全国酒驾醉驾降幅均超四成》, <http://www.chinanews.com/fz/2012/04-28/3855914.shtml>, 2016 年 4 月 8 日访问。

[4] 参见《醉驾入刑两周年 治理酒驾取得显著成效》,《人民公安报》2013 年 5 月 2 日第 1 版。

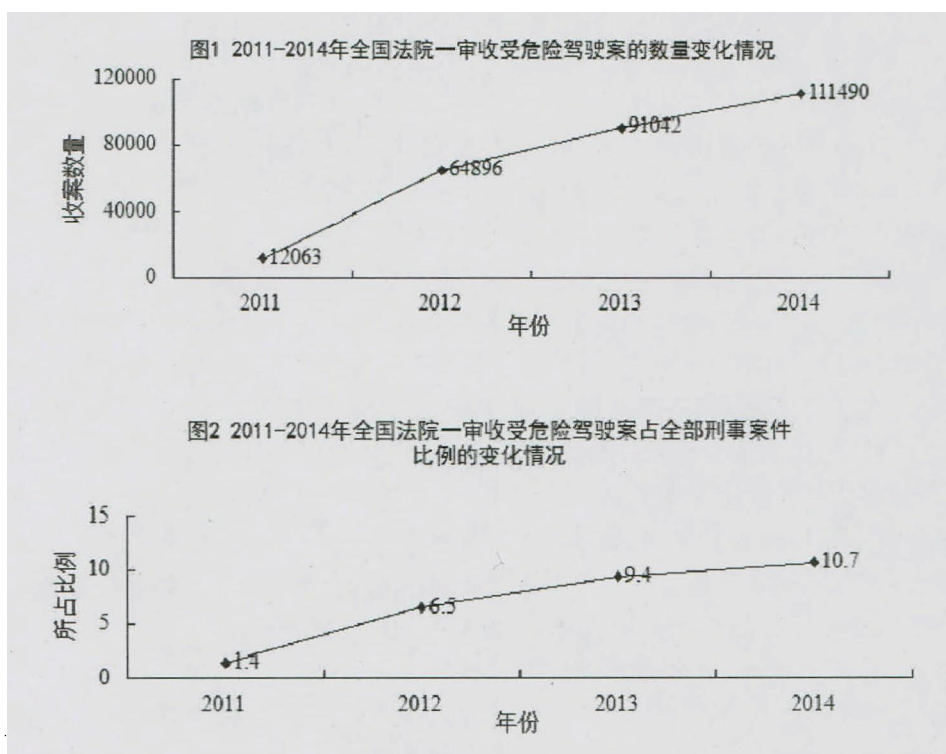
[5] 参见张洋:《醉驾入刑有效果 法治入心显力量》, http://news.xinhuanet.com/legal/2014-10/20/c_1112888775.htm, 2016 年 4 月 8 日访问。

[6] 参见张涛:《“醉驾入刑”,在争论中前行》,《民主与法制时报》2012 年 5 月 21 日第 A06 版。

[7] 同前注[4]。

[8] 参见白阳、邹伟:《公安部:“醉驾入刑”三年,酒驾事故数下降 25%》,《新华每日电讯》2014 年 10 月 20 日第 5 版。

[9] 这一点在我们接触到的有关调研报告中都有提及。为了进一步印证这一情况,我们以 2012 年 1 月 1 日至 2014 年 12 月 31 日为期,在中国裁判文书网的刑事案例库中进行了检索。检索发现,以“危险驾驶罪”为关键词查询,显示记录为 140237 条;以“危险驾驶罪”和“醉酒”为关键词查询,显示记录为 136929 条。按照这一数据,在与危险驾驶罪有关的裁判文书中,大约有 97.6% 都与醉酒相关(也可能包含醉酒后驾车追逐竞驶)。



如何解读这一现象?有论者认为,这说明醉驾入刑的效果并不理想。^[10]我们认为不能这么简单地看。首先,醉驾案件的上涨与近年来机动车保有量不断增加有关。据公安部2014年的统计,醉驾入刑3年多来,机动车年均递增1500万辆,驾驶人年均递增2000万人。^[11]而随着机动车保有量和驾驶人员的增多,醉驾的总体发案数肯定会出现一定的增高。其次,醉驾案件的上涨也与各地持续加大对酒后驾驶行为的查处力度有关。因为,查处力度加大,就意味着发现醉驾行为可能性增高,相应地,案件数量也会出现一定的上涨。最后,虽然醉驾入刑之后醉驾案件出现了逐年上涨的态势,但与醉驾入刑之前的同期相比,其数量仍然呈现出大幅的降低。例如,从2011年5月1日至2014年4月30日,全国公安机关累计查处醉驾22.2万起,与醉驾入刑之前的同期相比,下降幅度为42.7%。^[12]所以,我们并不能简单地否定醉驾入刑的效果。

综上,在醉驾入刑之后,不论是酒后驾驶的发案数,还是因酒驾而导致的交通事故的发案数(及伤亡人数),较之于醉驾入刑之前都出现了大幅度的下降。同时,尽管醉驾入刑之后醉驾案件的发案数出现了逐年上涨,但其数量仍然要大大低于醉驾入刑之前的同期水平。并且,这些成果还是在全国机动车保有量和驾驶人员逐年增多的背景下所取得的。这说明,醉驾入刑遏制酒后驾驶行为以及由此而引发的交通事故的效果还是相当明显的。

当然,这一效果的取得也不能完全排除公安机关对酒后驾驶行为加大查处力度所起到的震慑作用,但这并不是决定性因素。因为,在醉驾入刑之前,尽管公安机关在一定时期内也加强了对酒驾行为的查处和打击力度,但是,其效果却并不理想。例如,在2009年的8、9月份,全国公安交管系统全面开展了严厉打击酒后驾驶行为的专项整治活动,掀起了一场猛烈的治酒驾风暴。然而,在如此大的打击力度和舆论声势下,仍有不少驾车人漠视法律法规,顶风作案。据公安部交管局统计,在2009年8月15日至9月15日一个月的时间内,全国共查处酒后驾驶违法行为65397起,其中,醉酒驾驶10711起,分别比去

[10] 参见华南征:《醉驾案件缘何仍呈高发态势》,《江苏经济报》2013年4月3日第B03版。

[11] 同前注[5],张洋文。

[12] 同上注。

年同期上升了 86% 和 90.5%。因酒后驾车发生的交通事故仍达到 320 起,死亡 118 人。^[13]这说明,由于行政处罚的违法成本较低,即便加大查处和打击力度,也并不足以对相关驾驶人员形成有效的震慑。而在通过醉驾入刑提高违法成本之后,不论是酒后驾驶行为,还是因酒驾而导致的交通事故,与之前相比都立竿见影地出现了较大幅度的下降。可见,醉驾入刑的效果显然要好于之前的行政处罚。

另外,虽然醉驾入刑加大了司法成本投入,但其也同时降低了后续的社会管理成本。因为醉驾入刑有效遏制了酒后驾驶行为以及由此而引发的各类交通事故,从而在很大程度上降低了国家追究和惩罚此类违法犯罪行为的行政和司法成本。更为重要的是,这一举措还有效减少和避免了社会公众因各类交通事故而遭受的人身和财产损失,因此其边际效益也是显著的。所以,即便是从经济学层面分析,醉驾入刑也是合算的。这也进一步证明,在某些情况下,刑法通过积极消除对法益的侵害风险来实现对法益的前置保护,具有正当性和合理性。

二、醉驾入刑在实践中出现的问题

虽然醉驾入刑的规制效果要好于之前的行政处罚,但是,通过全面审视醉驾入刑以来的司法和执法情况可发现一些值得重视的问题。

(一) 对醉驾行为人的刑罚适用有失均衡

首先,醉驾行为人被判处的主刑幅度存在失衡现象。拘役刑是适用于醉驾行为的唯一主刑,其刑期为 1 至 6 个月。而从全国各地的司法审判情况来看,对醉驾行为人判处的拘役刑多集中在 4 个月之下,判处 5 至 6 个月的情况非常有限。例如,自 2011 年 6 月至 2013 年 5 月,福建省漳州市共有 534 名危险驾驶犯被判处拘役(实刑),其中,83.90% 被判处 2 个月以下的拘役,15.17% 被判处 3 个月至 4 个月的拘役,仅有 0.94% 被判处高于 4 个月的拘役(被判处 6 个月拘役的为 0)。^[14]尽管只有对罪行较为严重的醉驾行为人才可考虑判处 5 个月以上的拘役,但是,如此之低的判处比例显然也不太正常。同时,在司法实践中,醉驾行为人的酒精含量和量刑情节大致相同,而被判处的主刑幅度却存在较大差别的情况也普遍存在。^[15]

其次,对醉驾行为人的缓刑适用也不均衡。这不仅表现在不同省市之间,也表现在同一省市内部。例如,据报道,在醉驾入刑之后 1 年内,广东、安徽、重庆、云南对危险驾驶罪适用缓刑的比例均超过 40%,部分法院判决缓刑的比例更是高达 73%。^[16]而浙江省同期对危险驾驶罪适用缓刑的比例仅为 11.9%;^[17]江苏省略高一些,也仅为 16.17%。^[18]同时,在浙江省内部,杭州、温州、绍兴等地几乎不适用缓刑,而宁波、湖州等地适用缓刑的比例则高达 35% 以上。^[19]虽然当前对醉驾案件缓刑适用的宽严把握还存在不同认识,但这种极不均衡的缓刑适用状况显然也不符合刑法的平等性要求。

(二) 醉驾案件的诉讼效率有待提高

尽管醉驾入刑在司法成本的投入上是必要的,但这并不意味着可以无视醉驾案件的诉讼效率。醉

[13] 参见王清波、黄夏:《“酒驾”入刑,时代的呼声?》,《人民公安报》2009 年 9 月 25 日第 3 版。

[14] 参见福建高院和漳州中院课题组:《关于危险驾驶入刑的调研分析——以福建省漳州市 11 个基层法院为视角》,《人民司法》2014 年第 1 期。

[15] 参见伍红梅:《从失衡走向均衡:醉驾型危险驾驶罪量刑实证研究——以 S 省 500 件醉驾型危险驾驶罪案件为样本》,载万鄂湘主编:《建设公平正义社会与刑事法律适用问题研究(下)》,人民法院出版社 2012 年版,第 1116~1117 页。

[16] 参见赵秉志:《“两法修正案”实施一周年效果显现但仍存诸多难题“醉驾入刑”还需准确把握》,《人民政协报》2012 年 5 月 21 日第 B04 版。

[17] 参见浙江省高级人民法院课题组:《关于浙江省醉酒驾驶机动车刑事案件审判情况的调研》,《刑事审判参考(办理危险驾驶类犯罪专集)》2013 年第 5 集,第 261 页。

[18] 参见江苏省高级人民法院课题组:《关于醉酒驾驶机动车刑事案件相关问题的调研》,《刑事审判参考(办理危险驾驶类犯罪专集)》2013 年第 5 集,第 273 页。

[19] 同前注[17],浙江省高级人民法院课题组文。

驾案件在性质上属于轻微刑事案件,且案情较为简单、证据也相对固定,理应得到迅速和及时的办理。在实践中,有的地区(特别是醉驾案件高发地区)也确实做到了对醉驾案件的快速办理,^[20]但有的地区诉讼效率依然不高,诉讼拖延的现象还十分严重。据调查,在有些地区,一起醉驾案件,从刑事立案到法院判决,短则需要经过2至3个月的时间,长则需要半年以上甚至近1年的时间,这还不包含一审判决后被告人的上诉及二审时间。^[21]而据一些基层法院反映,醉驾案件已经占到了他们所审理的全部刑事案件的1/5,甚至更高。司法资源向醉驾案件过度集中的现象日趋严重。^[22]在此情况下,如不提高醉驾案件的诉讼效率,则不仅基层机关难以承受此种司法负担,而且也必然会影响到对一些严重犯罪的打击。

(三)对醉驾行为的查处机制存在很大疏漏

醉驾入刑之后,为了保证和提升执法效果,各地公安机关普遍加大了查处醉驾行为的力度。但是,其在具体的查处机制方面仍然存在着很大的执法疏漏。一方面,公安交管部门对醉驾行为的查处在很大程度上依然具有临时性或选择性的特征,即根据情况临时决定查处或选择在节假日等特定的时间段集中查处,并未形成常态化的工作机制,由此造成查处时间方面存在执法疏漏。另一方面,公安交管部门对醉驾行为的查处多选择在城市主干道进行,而忽视了对一些次干道、支路以及农村公路的查处工作,故在查处地域方面也存在很大的执法疏漏。

这些存在于查处机制方面的执法疏漏难免会影响到对此类案件的查处率。如果不能保证对醉驾案件的高查处率,有关驾驶人员的侥幸心理就会蔓延,从而使醉驾入刑的效果打折扣。

(四)醉驾入刑的规制效果具有群体性差异

虽然在总体上应当肯定醉驾入刑的规制效果,但是,如果深入分析相关的司法实践会发现,醉驾入刑的规制效果实际上具有明显的群体性差异:对文化程度较高、法律意识较强的高收入群体,其规制效果较好,而对文化程度较低、法律意识相对淡薄的低收入群体,其规制效果较差。这一点可在各地醉驾案件的涉案人员种类和案件类型方面得到集中体现。例如,在浙江省于2011年5月至2013年12月查办的醉驾案件中,农民和无业人员占到了69%以上。^[23]在江苏省于2011年5月至2012年4月查办的醉驾案件中,农民和无业人员占60.45%;并且,醉酒驾驶摩托车案占醉驾案件的68%。^[24]在福建省于2011年5月至2013年6月查办的醉驾案件中,农民和无业人员占81.6%;并且,醉酒驾驶摩托车和电动车的约占全部醉驾案件的80%。^[25]其他各省市的情况也大致相似。这说明,对农民和无业人员等文化程度较低、法律意识相对淡薄的低收入群体,醉驾入刑实际上还没有产生理想的规制作用。

三、对策建议

(一)完善危险驾驶罪的法定刑配置

导致醉驾行为人的刑罚适用失衡的一个重要的原因,是对危险驾驶罪的法定刑配置欠缺合理性。尽管危险驾驶罪在性质上属于抽象危险犯,但这并不意味着危险驾驶罪在实践中不可能产生实害结果。而在危险驾驶行为产生了较为严重的实害结果的情况下,“拘役,并处罚金”的法定刑配置显然无法充分满足罪责刑相适应原则的基本要求。在实践中,受法定刑幅度的限制,对多数危险驾驶罪,许多法院往

[20] 例如,北京市和杭州市对醉驾案件都启动了“轻刑快审”机制,通过限制办案期限,在较短时间内即可结案。参见张洋:《“醉驾入刑”一年间从治理酒驾到惩治醉驾》,《人民日报》2012年5月2日第18版。

[21] 参见张俊昆、徐宏博:《适用刑事速裁机制办理“醉驾”案件初探》,《西部法制报》2015年1月8日第4版。

[22] 参见蒋安杰:《醉驾入刑两年热点问题二人谈——专访最高人民法院研究室主任胡云腾、中国应用法学研究所副研究员林卫星》,《法制日报》2013年8月7日第9版。

[23] 同前注[17],浙江省高级人民法院课题组文,第260页。

[24] 同前注[18],江苏省高级人民法院课题组文,第270~271页。

[25] 参见福建省高级人民法院课题组:《关于福建省法院审理醉酒驾驶机动车刑事案件的调研报告》,《刑事审判参考(办理危险驾驶类犯罪专集)》2013年第5集,第290页。

往都选择在较低的主刑幅度内判处刑罚,以便保留出对更加严重的危险驾驶罪的刑罚判处空间,从而也就产生了对醉驾行为人所判处的刑罚多集中在4个月以下拘役的现象。另外,危险驾驶罪内部毕竟存在着较大幅度的情节轻重差异,考虑到短期监禁刑的固有弊端,对一些情节轻微的醉驾行为一概判处拘役刑也并不适当。

基于此,我们认为,由于危险驾驶罪完全可能出现接近于交通肇事罪基本犯所要求的危害后果,所以,危险驾驶罪的法定刑应当与交通肇事罪基本犯的法定刑形成有效的衔接。根据《刑法》第133条的规定,交通肇事罪基本犯的法定刑为“三年以下有期徒刑或者拘役”。从两罪法定刑的有效衔接出发,将危险驾驶罪的法定最高刑确定为2年有期徒刑是比较适宜的。同时,考虑到危险驾驶罪毕竟还存在着许多较轻的情形,对其一概适用短期监禁刑难免会滋生诸多负面效果,所以为其配置管制和单处罚金以便选择适用,也很有必要。这样,经完善后的危险驾驶罪的法定刑就应当是:“二年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处或者单处罚金。”

(二)统一醉驾案件的量刑标准

造成醉驾行为人的量刑失衡的另一个重要原因,是对此类案件的刑罚裁量标准还不统一,各地司法机关在实践中难免各行其是。要在司法层面解决这一问题,关键是尽可能统一醉驾案件的量刑标准,特别是在对危险驾驶罪的法定刑予以拓展之后,这一点更应当引起重视。而醉驾案件量刑标准的统一,应当依托于现有的规范化量刑方法。其中,重点是先明确醉驾犯罪的“基本犯罪事实”、“其他影响犯罪构成的犯罪事实”以及相关的量刑情节,之后再按照“三步量刑法”得出最后的宣告刑。我们认为,醉驾犯罪的“基本犯罪事实”就是行为人满足醉驾标准的基本事实状态,即机动车驾驶人人体内的酒精含量达到了“80mg/100ml”;“其他影响犯罪构成的犯罪事实”是指与醉驾行为直接相关的事实情况,包括行为人超出基本标准的体内酒精含量、机动车的行驶速度、行驶距离,以及醉驾行为造成的直接后果等;而相关的量刑情节则是指以上事实之外的、与行为人的危险性和行为的危害性有关的其他情况,如行为人事前是否受到过行政处罚或刑事处罚、在被检查时是否有冲卡、逃跑或不配合酒精检测的行为、事后是否有自首、坦白或积极赔偿损失,等等。同时,考虑到危险驾驶罪是一种新型犯罪,为了克服地方随意性,最高司法机关也有必要在相关的量刑指导意见中对该罪量刑问题做出明确规定,以便各地统一遵照执行。

此外,对醉驾案件的司法处理还应当科学把握宽严相济刑事政策的要求。尽管在醉驾入刑之初,对这类案件严肃处理有其必要性,但是,对醉驾案件一律判处监禁刑而不敢判处缓刑,一律定罪处刑而排斥定罪免刑,显然也是矫枉过正的做法。醉驾入刑是对行政违法行为的犯罪化,“但是,选择犯罪化的目的,是通过严密法网来强化人们的规范意识,而不是用严厉的刑罚来处罚轻罪。”^[26]考虑到醉驾行为的客观危害和行为人的危险性都相对较小,以及过多适用短期监禁刑的弊端,在符合缓刑适用条件的情况下,应尽可能适用缓刑。同时,对于犯罪情节轻微的醉驾案件,如不判处刑罚亦可实现特殊预防效果,也应积极考虑免于刑事处罚。

(三)提升醉驾案件的诉讼效率

在提升醉驾案件的诉讼效率方面,实务部门建议为此类案件建立刑事速裁机制或快速办理机制。例如,有论者指出,当醉驾这种轻微犯罪进入原来稍显复杂的刑事办案程序后,应当简化细化办案流程,开辟出一条兼顾效率与公平的快速通道——微罪速裁机制。这一机制的主要内容就是对侦查、起诉和审判的期限做出明确的限定。^[27]实践中,全国人大常委会已于2014年6月27日表决通过了《关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定》,其主要内容就是授权“两高”对事实清楚,证据充分,被告人自愿认罪,当事人对适用法律没有争议的危险驾驶、交通

[26] 冯军:《犯罪化的思考》,《法学研究》2008年第3期。

[27] 同前注[21],张俊昆、徐宏博文。

肇事、盗窃、诈骗、抢夺、伤害、寻衅滋事等情节较轻,依法可能判处1年以下有期徒刑、拘役、管制的案件,或者依法单处罚金的案件,进一步简化《刑事诉讼法》规定的相关诉讼程序。我们认为,就当前来看,此类建议和做法对有效提高醉驾案件的诉讼效率无疑具有一定的实际意义。但是,从长远来看,在《刑事诉讼法》中为醉驾这类轻微刑事犯罪规定特殊的简易程序才是根本举措。并且,这类特殊的简易程序不能仅限于对审判程序的简化,而是应当同时包括对侦查和起诉程序的简化。在这方面,国外对轻罪适用的相关简易程序值得我们借鉴。例如,意大利就对轻罪规定了直接审判程序、迅速审判程序、刑事命令程序、辩诉交易程序和简易审判程序五种特别程序。这五种程序根据不同的适用对象,对侦查、预审和审理都进行了相应的简化。

同时,为了进一步提升醉驾案件的诉讼效率,对此类案件还应当特别重视酌定不起诉的运用。2012年《刑事诉讼法》第173条第2款规定:“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处罚的,人民检察院可以作出不起起诉决定。”这一规定一般被称为酌定不起诉或相对不起诉。酌定不起诉是起诉便宜主义的重要体现,也是进行司法分流以减缓诉讼压力的主要途径。在实践中,对于一些符合酌定不起诉条件的醉驾案件,人民检察院应重点考虑采取不起诉的方式处理。一方面,由于此类案件的总体数量高,在司法资源有限的情况下,对一些情节轻微的醉驾行为采取不起诉的方式处理,可以将宝贵的司法资源集中运用于对较为严重的醉驾行为的惩治上;另一方面,对那些情节轻微的醉驾行为,即使不予起诉,仍然可以吊销行为人的机动车驾驶证,并对其进行行政处罚,这也是贯彻落实宽严相济刑事政策的体现。

(四)改进对醉驾行为的治理机制

一是要改进醉驾案件的查处机制,减少公安机关在查处工作中存在的执法疏漏,有效提高对醉驾行为的查处率。正如贝卡里亚指出的那样:“对于犯罪最强有力的约束力量不是刑罚的严酷性,而是刑罚的必定性”。^[28]也就是说,刑罚的必定性在威慑效力上要优于严厉性,如果不能保证刑罚在一定程度上必定性,则即便刑罚是严厉的,也不能有效发挥作用。而提高刑罚的必定性,重点就是提升对犯罪的查处率。就醉驾犯罪而言,核心就是要加强对醉驾案件查处工作的常规化和制度化建设,从而形成常态严管与集中治理相结合、全面管控与重点查处相协调的醉驾查处工作机制。特别是对当前醉驾现象还比较严重的城乡结合部和广大农村地区,必须通过合理分配警力和健全工作机制等方式来实现良好的查处效果,从而有效提升醉驾入刑对农民、无业人员、进城务工者等低收入群体的规制效果。另外,考虑到这类群体的文化程度不高,法律意识也比较淡薄,在加强查处工作的同时,还应当有针对性地进行法制宣传和防范,使其自觉形成“开车不喝酒、喝酒不开车”的良好习性。

二是要实现对醉驾案件的处罚衔接,充分发挥行政处罚与刑事处罚的互补作用。对于醉驾是否一律入罪,目前无论司法实务界还是理论界都存在不同的意见。我们认为,将醉驾一律作为犯罪来处理是不合适的,主要理由是:第一,《刑法》第13条“但书”作为总则性规定,对刑法分则中的所有犯罪都应具有指导和制约作用,对于情节显著轻微危害不大的醉驾行为,应依法排除犯罪的成立。就目前来看,危险驾驶罪是我国《刑法》中处罚最轻的一种犯罪。在实践中,对于一些处罚较重的犯罪(如抢劫罪)尚可通过“但书”出罪,对醉驾行为不允许出罪,说不过去。第二,无视醉驾在行为的客观危害和行为人的主观恶性等方面的不同表现,而一概以危险驾驶罪论处,并不符合宽严相济刑事政策的要求。宽严相济刑事政策是我国现阶段的基本刑事政策,其核心要求是区别对待,即综合考虑行为的客观危害、行为人的主观恶性和人身危险性,区别不同情况,对行为人依法予以不同处理。而在醉驾的场合,行为的客观危害和风险、行为人的主观恶性和人身危险性也都存在着复杂的情况。无视这种复杂情况的客观存在,对醉驾行为一刀切地以犯罪论处,显然也背离了区别对待这一宽严相济刑事政策的核心要求。第三,在当

[28] [意]贝卡里亚:《论犯罪与刑罚》,黄风译,中国法制出版社2005年版,第72页。

前醉驾行为还比较多发的情况下,对醉驾一律入罪也不利于优化司法资源的配置。司法资源是有限的,如果过多地向醉驾行为聚集,必然会造成对惩治其他严重犯罪的投入不足,进而导致对整个社会治安防控不力的现象。

基于此,对醉驾行为的惩治,应充分发挥行政处罚与刑事处罚的互补作用。在实践中,可考虑对以下两类醉驾行为予以行政处罚:一是情节显著轻微危害不大的;二是依法适用酌定不起诉和免于刑事处罚的。其中,前者是通过“但书”出罪后的当然要求。因为,对普通的酒驾尚需进行行政处罚,而醉驾要重于酒驾,所以,对通过“但书”出罪后的醉驾行为,更要进行行政处罚。而后者也于法有据。根据《刑事诉讼法》第173条第3款的规定,对被不起诉人需要给予行政处罚的,人民检察院应当提出检察意见,移送有关主管机关处理。同时,根据《刑法》第37条的规定,对于被免于刑事处罚的犯罪人,可以由主管部门予以行政处罚。可见,从法律协调适用的角度来讲,对此两种情形下的醉驾案件也不应排除行政处罚。

四、结语

储槐植教授在评论我国刑法体系时曾经指出:由于刑事法网不严密,犯罪概念、犯罪构成有一个定量限制,达不到规定的量,就不构成犯罪,从而导致了道德底线的失守,这是个重大的问题。^[29]近年来,这一问题逐渐引起了立法机关的重视,其主要表现就是对一些原属行政违法的行为进行了犯罪化处理,醉驾入刑就是一种代表性的立法举措。2015年通过的《刑法修正案(九)》不仅扩大了危险驾驶罪的范围,还将不少其他的行政违法行为也纳入了犯罪圈。从醉驾入刑所产生的效果来看,这些立法举措的合理性总体而言是值得肯定的。但是,如本文所示,醉驾入刑等也带来了一系列的问题,对我国的刑法结构和刑罚结构都造成了冲击。可以预见,随着我国劳动教养制度的废除和社会对收容教育等制度的日趋质疑,我国的警察权将越来越多地被关进“司法的笼子”,与之相应,刑法中的犯罪圈将会进一步扩大,大量轻罪将进入刑法典,由此引起的相关问题需要引起重视。例如,司法负担的持续加重,刑事诉讼中公平与效率的平衡,犯罪前科效应的不断扩大,^[30]等等。对于这些问题,未来需要从立法上采取相配套的措施加以解决。我们的基本思路是在对犯罪进行分类的基础上,实现刑法典中轻罪与重罪的二元化,并在要否作为犯罪记录、是否设立前科消灭期、刑事诉讼的程序繁简等方面对二者做出区别对待的制度设计,以确保在发挥刑法积极的规制效果的同时,也将其可能产生的问题或负面效果降至最低。

(责任编辑:于改之)

[29] 参见储槐植:《走向刑法的现代化》,《井冈山大学学报(社会科学版)》2014年第4期。

[30] 如醉驾入刑之后,醉驾者一旦被定罪,就要被开除公职,引起大家同情的不是他所受到的刑罚惩罚,而是伴随这种并不太严厉的刑罚所带来的开除公职等更加严厉的后果。对于这样一种轻罪,是否有必要跟其他严重犯罪一样,一律附加此种严厉后果,这就涉及下文提及的轻罪与重罪区别对待的问题。