

“醉驾入刑”十年刑事司法实证研究

——以成都地区为样本

■ 成都市公安局课题组

摘 要 “醉驾入刑”十年，危险驾驶罪已成为第一高发罪。成都地区 2011-2021 实证资料揭示：“醉驾入刑”有积极的治理成效，涉酒交通事故案件数量占比低，肇事伤亡比率下降明显，社会公众在“酒驾”问题上的道路交通安全意识总体向好。但“醉驾入刑”仍然存在着犯罪绝对数量过大、刑罚附随后果偏重、“同案异判”与量刑不均等问题。应在坚持“醉驾入刑”法治初心的基础上，进一步优化治理方案：统一“醉驾”案件法律适用规范与标准，保证“醉驾”处罚的“刑行”平衡与衔接，探索“醉驾”刑罚附随后果的改革。

关键词 “醉驾入刑” 危险驾驶罪 实证研究 刑罚附随后果

2011 年 5 月 1 日，《刑法修正案（八）》生效，即日“醉驾”行为正式被纳入刑法规定的范围（即“醉驾入刑”），至今已经十年有余。如今，“醉驾入刑”导致危险驾驶罪已经成为我国刑事案件数量最多的罪名。在危险驾驶案件中，“醉驾型”占比 99% 以上，每年有高达 30 余万人因“醉驾”被判刑。在全国机动车、驾驶人数量保持年均 1800 万辆、2600 万人高速增长的情况下，如何有效治理醉酒驾驶是一个持续性的难题。因而，从地方治理实践中把握“醉驾型”危险驾驶

罪的特征规律，发现并破解司法环节中认定、执行等方面的治理症结，对于全面完善“醉驾型”危险驾驶罪的综合治理路径十分重要且迫切。

一、成都样本的研究价值

成都发展态势向好，机动车保有量仅次于首都。2011 年以来，深居中国西南腹地的成都，迅猛发展，GDP 在全国的排名从第 13 名跃居第 7 名，经济总量跨入万亿元行列，

课题组主要成员：李文胜，四川省成都市公安局党委专职副书记；周刚，成都市公安局党委、副局长；徐杰，成都市公安局交警支队副支队长；黄跃明，成都市公安局法制支队支队长；曹彬，成都市公安局法制研究科科长

常住人口 2093.77 万人，城镇人口 1649.29 万人，城镇化率达到 78.77%。随着城市化建设不断发展，人们的经济水平不断提升，城市机动化进程不断加快，机动车辆保有量不断攀升。截至 2021 年 5 月，成都市机动车保有量超过 560 万，位居全国第二。

独特的川酒文化使得研究成都样本具有典型意义。自古以来中国人就有“无酒不成席”说法，四川又素有名酒之乡美誉，酒与川菜、火锅、麻将已融入四川人生活点滴，成为川人抹不去的“乡愁”。作为四川省会城市，成都经济发达人口众多，毗邻藏、彝等民族地区，民族风情醇厚，酒文化丰富多样，酒后驾车的潜在群体数量之多可见一斑。

2008 年 12 月 14 日，成都孙伟铭大量饮酒后驾车，与同向行驶的一辆轿车相撞，造 4 人死亡、1 人重伤的重大实害后果。孙伟铭案引起了全社会对酒后驾车等恶性交通违法行为的重视，并引发了全社会重拳打击酒后驾车的共鸣，该案后增设危险驾驶罪的呼声四起，可以说其是“醉驾”入刑起点。综上，成都独特的经济社会发展、民族地域文化与“醉驾入刑”渊源，使得其在治理“醉驾”方面有其特殊性和典型意义。

二、成都市“醉驾入刑”十年治

理效果考察

（一）“醉驾”刑事案件办理情况

1. “醉驾”刑事案件办理数呈逐年上升趋势。从十年间总量来看，“醉驾入刑”以来，危险驾驶罪已经成为了成都地区刑事案件总数第二高的案件类型，仅次于盗窃罪。

成都市中级人民法院的数据显示，2019 年危险驾驶罪案件总量达到 4133 件，超过同期传统受理案件数量常年排名第一的盗窃罪（该年度盗窃罪案件数为 4024 件），成为成都地区第一高发的刑事案件。

通过成都市中级人民法院的数据统计可知（见图 1），“醉驾入刑”伊始，危险驾驶罪案件数量暴增，2012 年同比上升 532.76%，2015 年、2016 年同比增速也分别高达 154.18%、119.24%，足以说明“醉驾”数量增长速度之快。在 2016 年以后，“醉驾”增幅明显下降，这是“醉驾入刑”治理取得成效的一个表现。在 2019 年 1 月至 2021 年 4 月间，“醉驾”数量出现负增长，这主要受到“新冠”肺炎疫情影响，成都地区防疫政策使得外出聚餐饮酒明显减少。

2. “醉驾”司法政策趋宽，认罪息诉效果明显。

其一，检察机关不起诉率呈逐年上升趋势。

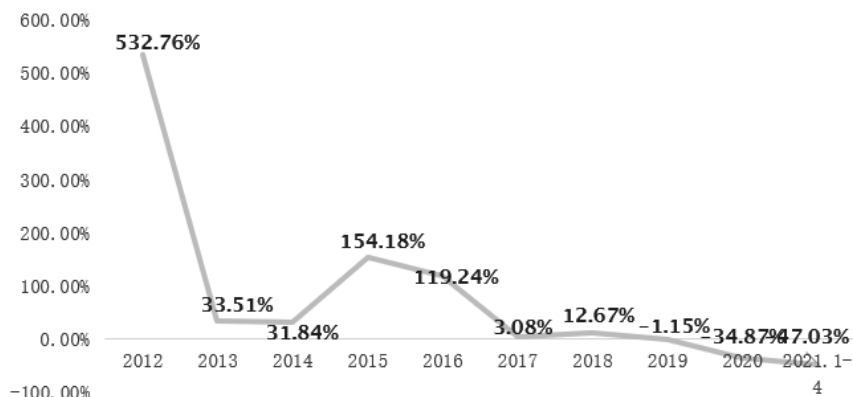


图 1 审判机关受理危险驾驶罪案件总量同比增长率

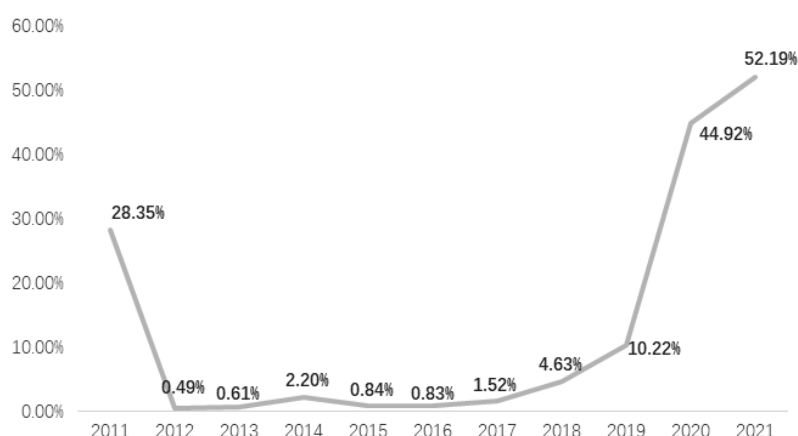


图2 检察机关办理“醉驾”案件不起诉率趋势图

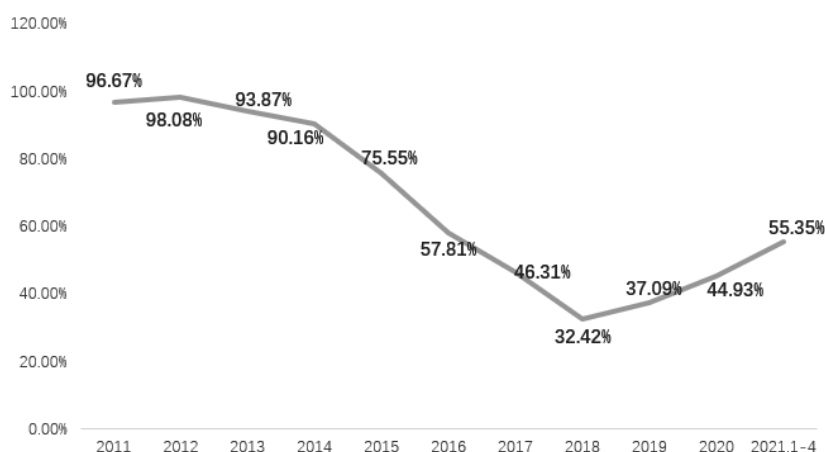


图3 危险驾驶罪判处拘役实刑趋势图

势，体现了宽严相济的刑事政策。2011年5月至2021年5月，检察机关办理“醉驾”案件不起诉率、检察院不起诉总人数中“醉驾”不起诉人数的占比基本持上升趋势（见图2）。2019年下半年，四川省人民检察院《醉驾型危险驾驶案件不起诉工作指引（试行）》出台，细化了危险驾驶罪不起诉的规定，增强了不起诉的可操作性，致使2019年以后的不起诉率和不起诉人数骤增。例如，成都市青羊区人民检察院“醉驾”案件不起诉率大幅上升，2020年数量达到90件，较2019年增长了200%。

其二，拘役刑占据绝对比例，“定罪免处”与缓刑适用逐年增多。成都地区至今尚

无以情节显著轻微，判决宣告无罪的案件。“醉驾”判决类型指向“定罪免处”、缓刑和拘役实刑，判处拘役实刑的整体居于多数（见图3）。十年来，成都地区危险驾驶罪被判处拘役实刑人数有整体下降趋势，在2018年曾降到32.42%，达到历史最低水平。2018年后略有回升，主要因为司法机关普遍启用快速处理程序，且大量情节轻微案件因检察机关决定不起诉，产生前端过滤效应，流向审判环节的“醉驾”案件大多具有酒精含量过高等从重处罚情形，而判处了拘役实刑。

成都市中级人民法院提供数据显示，缓刑适用率呈稳步上升趋势。2017年至2020

年间，缓刑适用率超过 50%，2018 年最高，达 67.58%（见表 1）。这在很大程度是由于四川省高级人民法院《〈关于常见犯罪量刑指导意见〉实施细则（二）》的出台，法官在自由裁量上主动走向轻缓化，对醉酒程度较低、犯罪情节轻微、被告人认罪认罚的“醉驾型”危险驾驶罪案件，依法从宽处理。这种轻缓化的刑事裁判势头此后略有回落（见图 4）。

其三，绝大部分被告人服判息诉，上诉率极低。一方面，“醉驾”案件整体上诉比例低。根据成都市中级人民法院提供的数据，

2018 年到 2021 年间，成都市“醉驾”案件上诉率不到 2%，自 2018 年认罪认罚从宽制度推行以来，下降趋势愈发明显。对比四川省和全国的危险驾驶案的上诉率，成都地区危险驾驶罪案件的上诉率明显低于四川省及全国的比例（见表 2）。

另一方面，与成都地区刑事案件平均上诉率相比，危险驾驶罪案件上诉率的绝对数值低。据统计，2016 年到 2020 年，成都地区刑事案件上诉率在 10% 上下波动，但危险驾驶罪案件的上诉率基本上在 2% 以下，这显示出“醉驾”案件整体上有较好的服判

表 1 危险驾驶罪适用“定罪免处”、缓刑数量及比例情况表

年份	法院危险驾驶罪 判决人数	缓刑		定罪免处	
		人数	比例	人数	比例
2011	30	1	3.33%	0	0.00%
2012	208	4	1.92%	0	0.00%
2013	212	13	6.13%	0	0.00%
2014	386	38	9.84%	0	0.00%
2015	1096	268	24.45%	0	0.00%
2016	2164	909	42.01%	4	0.18%
2017	2479	1305	52.64%	26	1.05%
2018	4226	2782	65.83%	74	1.75%
2019	4093	2554	62.40%	21	0.51%
2020	2762	1509	54.63%	12	0.43%
2021.1-4	1205	536	44.48%	2	0.17%

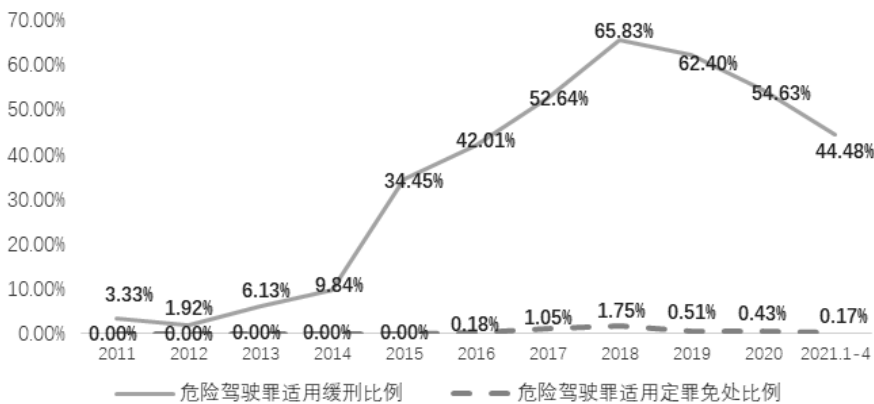


图 4 危险驾驶罪适用“定罪免处”、缓刑趋势图

息诉态势，这跟认罪认罚从宽制度在危险驾驶罪领域推行效果较好具有一定的相关性。成都市人民检察院数据显示，2019 年共有 4093 件“醉驾”案件，其中适用认罪认罚案件有 3822 件，比例高达 93.38%。

（二）“醉驾入刑”十年的刑事司法效果评估

十年来，成都地区“醉驾”治理效果显著，有效遏制了“醉驾”行为和交通事故的发生，基本实现“醉驾入刑”的法治初心。不同区域和不同年份间由于治理政策和经济发展等外在诱发因素的影响，“醉驾”治理效果略有差异。从社会评价来看，绝大多数民众对“醉驾”治理持积极态度，认可度较高。

1. 涉酒交通事故案件数量占比低，肇事伤亡比率下降明显。数据显示，成都地区十年间涉酒交通事故案件数从 2011 年的 159 件增长到 2020 年的 1583 件。个案数量

虽在上升，但其占道路交通事故总件数的比率并不高。2015 年占比仅 0.25%，达到历史最低，此后略有回升，2020 年达到 0.44%，但未超过“醉驾入刑”初期 0.45% 的峰值。总体上看，十年间涉酒交通事故案件数比率虽然存在起伏变化，但基本稳定在 0.38% 左右（见图 5）。

另一方面，涉酒交通事故平均每件案件死亡、受伤人数的比率更加直观的反映这种变化，2011 年涉酒肇事导致的交通事故平均每案死亡人数是 0.36 人、受伤人数是 1.12 人，2020 年平均每案死亡人数是降至 0.08 人、受伤人数降至 0.59 人，降幅分别达到 77.7% 和 47.3%。成都地区“醉驾入刑”十年产生了积极的治理效果。

2. 各圈层间“醉驾”治理效果存在明显差异，总体治理效果较好。从地域上看，靠近核心圈层地区“醉驾”的发案数量和增速相对稳定，“醉驾”治理效果显著。课题

表 2 上诉率趋势对比图（2018-2021）

年份	成都市危险驾驶罪上诉率	全国危险驾驶罪上诉率	四川省危险驾驶罪上诉率
2018	1.99%	2.52%	2.72%
2019	1.14%	2.56%	2.26%
2020	1.27%	2.26%	1.90%
2021	0.87%	1.90%	1.84%

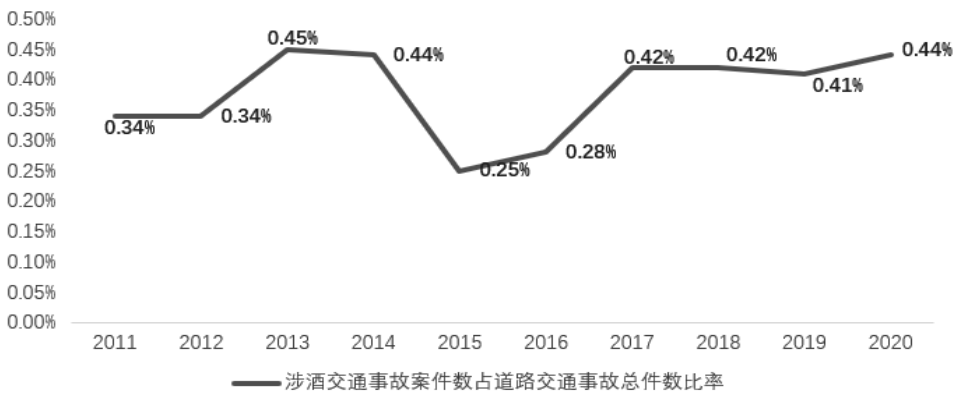


图 5 涉酒交通事故案件数占道路交通事故总件数比率趋势图

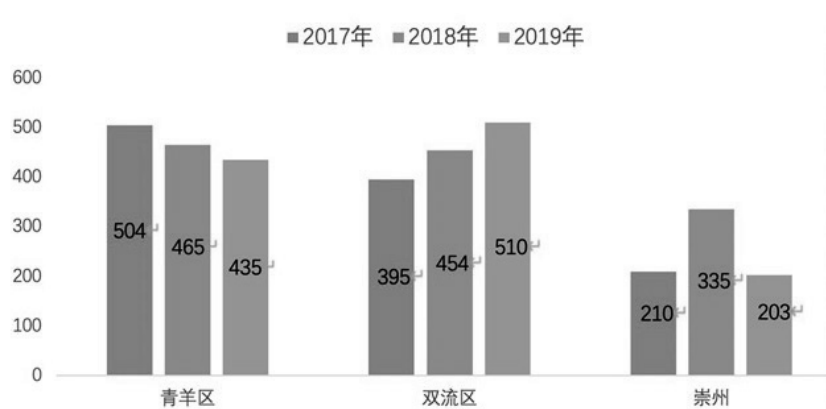


图 6 2017-2019 青羊、双流、崇州三地区危险驾驶案刑事判决数

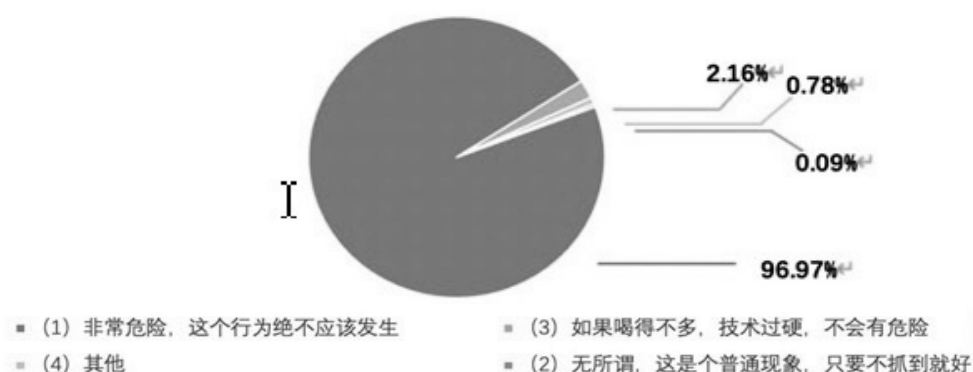


图 7 调查对象对“醉驾”危险性认识情况图判决数

组随机抽选成都一二三圈层代表地区 2017 年至 2019 年间的危险驾驶案案件数量，作为对比研究（见图 6）。一圈层的青羊区和二圈层的双流区在案件总量上十分接近，约为三圈层崇州市的两倍；就增速而言，青羊区稳中有降，双流区逐年上涨，涨幅放缓，而崇州市先升后降，下降趋势明显。

由此反映出成都地区“醉驾”治理情况存在差异：一圈层青羊区案件总数多，且逐年下降，表明成都市在核心城区的“醉驾”治理效果明显，一直处于严管高压态势；二圈层双流区案件总量接近青羊区，略有增长但增速放缓，该区人口基数和行政区划大，机动车保有量和驾驶人数总量较大，城镇化速度较快，“新成都人”逐年增多，但增速放缓已然表明“醉驾”治理效果开始凸显；三圈层崇州市经济发展、人口总量及汽车保

有量远小于一二圈层，案件总量少，增速变化明显，表明其受到当下治理政策影响显著。

3. 社会公众对“醉驾入刑”的法治观念较强、认可度较高。社会公众在“酒驾”问题上的道路交通安全意识总体良好，且普遍认为“醉驾入刑”对酒后驾车有较好的遏制作用：一方面，绝对多数社会公众能够认识到酒后驾车的危险性，对“醉驾”刑事处罚后果了解情况较好；另一方面，大多数社会公众认为应该继续严厉打击“醉驾”行为，甚至部分社会公众认为当前处罚力度较轻，不足以威慑潜在的“醉驾”群体。仅极少数的访谈对象认为应当适当放宽“醉驾”标准，这部分社会公众集中在法律工作者及在校大学生群体。

其一，社会公众对“醉驾”危害性、法律标准及后果认识方面较为清楚。在危害性

认识方面,有 96.67% 调查对象认为酒后驾车行为非常危险(见图 7),这种行为绝不应该发生。调查对象在被问及是否清楚“醉驾”行为的危险性时,均明确表示自身清楚“酒驾”的危险性。从该结果来看,“醉驾入刑”对社会公众良好的道路交通安全意识形成起到了促进作用,在“醉驾入刑”十年的当下,绝大部分人已经对于“醉驾”行为的危险性有了十分清醒的认识。在法律标准认识方面,63.2% 的调查对象能够正确指出“醉驾”标准,总体上来说,调查对象对于“醉驾”标准的了解情况良好。仍有 27.46% 调查对象在这一问题上选择错误,且明确表示“不太清楚”的调查对象比例达 9.33%,可见近些年来对“醉驾”行为的普法宣传取得了一定成效,但是社会公众对其中细节的了解程度仍有待提升。

其二,“醉驾入刑”总体实现社会一般预防,震慑力度有待提高。在震慑效果认识方面,74.91% 的调查对象认为“醉驾入刑”明显遏制了酒后驾车现象的发生,21.34% 的调查对象认为有一些遏制作用。由此可见,调查对象对于“醉驾入刑”的政策效果持积极态度。

此外,结合访谈情况来看,无论受到何种处罚,被处罚后的“醉驾”行为人的道路交通安全意识均得到明显提升,“开车不喝酒,喝酒不开车”从口号转化为这部分访谈对象的行为准则。多位调查对象表示自己在被处罚后的生活,相较于过去明显更加重视驾车安全问题,部分调查对象更是表示,后续生活中,在约束自我的同时也将自己作为反面教材,用以警示身边的亲朋好友。

在对“醉驾”处罚力度的评价方面,57.09% 的调查对象认为“比较合适,能够起到一定威慑作用,也不过分严格”,

38.09% 的调查对象认为“偏轻,不足以威慑潜在的“醉驾”行为人”。由此可见,调查对象对于当前“醉驾”的处罚力度总体持认可态度,但威慑效果有待提升。

三、“醉驾”刑事规制面临的主要问题

成都地区致力于推动“酒驾”“醉驾”治理工作常态化,有力回应了社会对道路交通安全更高保障的呼声,“喝酒不开车,开车不喝酒”的良好共识蔚然成风。经过十年的法律实践,也面临着一些突出的问题。

(一)“醉驾”刑事案件绝对数量大,司法成本投入高、办案压力大

如前所述,危险驾驶案已排成都地区刑事案件数量之首的事实表明了“醉驾”基数的庞大。司法活动以司法成本为保障,办理一件“醉驾”案所需成本囊括了公检法机关及与之相关的财政保障资源等多种形式的社会资源,资源的过高耗费也意味着办案机关工作压力的增大。一方面,法治化进程的推进对侦查机关的程序规范化工作提出了更高要求,交警查处“酒驾”“醉驾”的执法标准越来越高,工作量也与日俱增。根据对一线执法民警访谈结果显示,“醉驾”查获后的办案流程复杂、严格,尤其对证据提取标准要求高,每起案件的规范办理需要花费大量时间及精力。加之因“醉驾”证据认定存在难点、行刑衔接不畅以及取保候审逃匿情况等原因客观存在,所耗费的司法资源不容忽视。另一方面,在审查起诉、审判环节,因为“醉驾型”危险驾驶罪的轻罪特质,通常情况不符合逮捕的法定条件,使得检察院、法院办理案件的工作期限事实上被显著压缩,工作量的逐渐积累,导致压力巨大。

（二）“醉驾”刑罚附随后果过于严重，社会矛盾逐步积累

“醉驾型”危险驾驶罪是一系列重大社会影响的交通事故案催生下的产物。在“醉驾”的治理尺度没有被压缩的前提下，越来越多的“醉驾人”需要承担严重的法律后果。除刑罚外，“醉驾人”不仅本人要承担来自于其他法律、法规的剥夺性惩罚，甚至其家人也面临广泛的不利后果。因此，“醉驾入刑”这一本来的轻罪治理思路，面临着巨大的社会认同挑战，“醉驾入刑”规模越大、持续时间越长，制造的社会对立风险也就越高。

根据调查问卷显示，社会公众对“醉驾入刑”刑罚之外的附随后果普遍认识不足。我国对“醉驾型”危险驾驶行为的规制除刑罚外，还附随了诸如行政性、社会性以及组织性等多种惩罚，这意味着行为人在承担刑罚制裁的基础之上还应承担由犯罪行为本身带来的“刑罚附随后果”。例如在获取警察、检察官、法官、外交人员、医生、律师、公证员、会计师、拍卖师、保安员、建筑师等多种从业资格时禁止准入，其子女在特定考试、征兵、银行和国企等职务的政审等受到阻碍。毋庸置疑，合理合法的附随性惩罚的设置具备威慑、预防犯罪的正当功能，但不得不警惕，在“醉驾入刑”普遍化的背景下，为数众多的行为人被贴上犯罪的标签。与此同时，行为人在承受刑罚及其附随后果这种“规范性评价”之外，还需要承受社会公众自发进行的“非规范性评价”，最终将导致行为人生存发展空间的缩小和再犯可能性的增加。

（三）“同案异判”与量刑不均影响司法公信力

“醉驾入刑”是在社会各界已对“醉驾”

行为的危险性存有共识的基础上所进行的立法调整，但仅仅对“醉驾”行为的危险性具有共识，并不足以支持政策统一、有效、规范地运行。实践中，“醉驾型”危险驾驶罪案件的司法裁判面临的困境及争议主要体现在“同案异判”与量刑不均两方面，它们都是刑罚裁量不均衡的体现，给司法机关办案的公信力带来挑战。

其一，“同案异判”现象时有发生。所谓“同案异判”是指犯罪事实、犯罪情节基本相同的情况下，刑罚的轻重或者法律适用结果存在显著不同，体现出法律适用的不合理现象。课题组主要考察了“缓刑”“不起诉”的适用情况。同为“二次酒驾”的两案判决不同，特别是“缓”与“不缓”存在显著区别（见表 3）。同为高速公路上驾驶的两案判决也存在类似的不同（见表 4）。

其二，区域、时域不均。所谓“区域不均”是指同一城市的不同区域，“醉驾”刑罚判处不均（见表 5）；“时域不均”是指同一区域的不同时间范围，“醉驾”刑罚判处不均。这种时间、空间分布上的不均，会影响公众对刑罚裁量均衡的判断。

成都地区各法院对“危险驾驶罪”的缓刑适用在不同区域内呈现出较为明显的不均状况。而仅从同一区域的法院来看，不同年份之间危险驾驶罪的缓刑适用率变化也较大。

四、“醉驾”综合治理的建议

（一）保持“醉驾”治理的严厉态势

首先，坚持“醉驾入刑”，保证“醉驾”的常态化治理态势是深入贯彻落实习近平法治思想和习近平总书记关于安全生产系列重要指示精神的直接体现，是坚持人民至上、

表 3 A1、A2 案裁判事实与处理结果对比表

案件编号	被告人	查处方式	血液酒精浓度	裁判年份	审判法院	审判组织形式	从重或从轻处罚情节	判决结果
A1	郑某	主动挡获	133.3mg/100ml	2019 年	成都市成华区 人民法院	合议制	二次酒驾、 认罪认罚	拘役两个月，缓刑三 个月，罚金 3000 元
A2	刘某洋	主动挡获	136.1mg/100ml	2019 年	成都市成华区 人民法院	独任制	二次酒驾、 认罪认罚	拘役两个月，罚金 2000 元

表 4 B1、B2 案裁判事实与处理结果对比表

案件编号	被告人	查处方式	血液酒精浓度	裁判年份	审判法院	审判组织形式	从重或从轻处罚情节	判决结果
B1	李某	主动挡获	139.6mg/100ml	2019 年	成都市高新技术 技术开发区 人民法院	独任制	高速上驾驶、 如实供述、 初犯	拘役一个月，罚金 3000 元
B2	庞某锋	主动挡获	143.2mg/100ml	2019 年	成都市武侯区 人民法院	独任制	高速上驾驶	拘役两个月，缓刑六 个月，罚金 5000 元

表 5 C1、C2 案裁判事实与处理结果对比表

案件编号	被告人	查处方式	血液酒精浓度	裁判年份	审判法院	从重或从轻处罚情节	判决结果
C1	曹某豪	主动挡获	162.5mg/100ml	2020 年	成都市锦江区 人民检察院	坦白、初犯、 自愿认罪认罚	酌定不起诉
C2	罗某	主动挡获	161.7mg/100ml	2020 年	成都市青羊区 人民法院	如实供述，悔 罪态度好、自 愿认罪认罚	拘役两个月， 缓刑三个月， 罚金 3000 元

生命至上，有力消除现实危害、震慑潜在违法的必然选择，是充分运用法治思维和法治方式，破解道路交通安全治理难题，维护道路交通安全的具体实践。

其次，“醉驾入刑”是坚持积极刑法观之现实需要。风险社会的到来使得风险刑法应运而生。风险刑法以抵御社会风险为己任，以追求人类安全为目标，危害社会安全的行为，即使没有出现法益侵害结果，也应运用刑罚处罚。我国通过刑法修正案使得“醉驾

入刑”便是落实积极刑法观的典型代表。一方面，“醉驾”行为具有社会危害性，某些情况下甚至会产生严重的社会危害性，其所侵犯的法益是公共安全，基于保护法益的需要，坚持保护法益主义，适度严密刑事法网具有合理性。另一方面，现有的行政法律未能有效抑制“醉驾”行为，刑法是所有法律中最严厉的法律手段，它有刑罚、保安处分的法律效果，系规范社会共同生活秩序的最后防线，当刑罚以外的社会控制手段不足以

有效防止不法行为时，应当使用刑罚加以规制。因此，在当时的社会环境下，将“醉驾”行为划入犯罪圈总体是科学的且必要的。

最后，结合对“醉驾入刑”十年司法实践的考察，我国“醉驾”治理已然取得了显著的社会与法治成效。自 2011 年以来，全国机动车保有量增加 1.81 亿，驾驶人数量增加 2.59 亿，但十年来全国交通安全形势总体稳定，交通事故发案量明显减少，尤其是“醉驾”导致的恶性交通事故案件相比上一个十年减少了 2 万余起。各司法机关分工协作、恪尽职守，切实维护了法律的尊严和权威，有效保护了人民群众的生命与财产安全。

（二）尽快统一“醉驾”案件适用标准

由上文可知，在司法实践中，各地的公检法机关对“醉驾”案件的办理标准存在差异。除此之外，各地规范性文件的性质与效力也不相同。例如，重庆市形成的《关于办理危险驾驶犯罪案件适用法律及证据规范问题的座谈会综述》是经由公检法三方共同协商后予以确定的文件，而在天津、湖北等地只有法院制定的关于“醉驾”案件的裁判标准。在四川地区，法院没有对“醉驾”案件出台专门性文件，审判量刑主要适用四川省高级人民法院《〈关于常见犯罪量刑指导意见〉实施细则（二）》，四川省检察院出台的《醉驾型危险驾驶案件不起诉工作指引（试行）》，仅在检察机关内部适用，对于公安机关侦查、法院审理的参考价值有限。这就导致各地“醉驾”刑事案件处理形态迥异，极大地阻碍了“醉驾”治理的规范化运行。

此外，在依法惩治“醉驾”犯罪的过程中，受制于检察机关的审查起诉标准不明确以及法院量刑标准不一的司法现状，公安机关侦办的诸多“醉驾”案件被不予起诉处理或“定罪免处”。一方面，检察机关的“出罪”

使公安机关前期投入的司法资源被浪费，另一方面，由于犯罪人对非限制人身自由的刑罚措施“痛感”较弱，时常出现被判处缓刑的犯罪人在考验期间又酒后驾车的情形，由此可能导致“醉驾入刑”的惩治效应减弱以及公安机关打击“醉驾”的积极性下降，进而对“醉驾”的整体防控产生消极影响。

公检法三家应及时解决治理过程中所暴露出来的司法难题，避免构筑不合理的程序壁垒。建议由公安部会商“两高”，共同出台办理“醉驾”案件的指导文件，明确公安机关对检察机关在适用“法定不起诉”和“酌定不起诉”的建议权和对审判机关的量刑（缓刑）建议权，以防止“醉驾”案件办理中的司法裁量权过大可能引起的司法恣意问题。

（三）保证“醉驾”处罚的“刑行”平衡与衔接

一方面，通过修改行政法律规范，保障刑法的震慑力。由于“醉驾型”危险驾驶罪缓刑的大量适用，相较于入刑前对“醉驾人”予以十五日以下拘留的行政处罚，社会公众对于缓刑这一刑罚的感受力较弱，刑罚惩罚效果并不理想。为此，司法机关以及社区矫正部门可以在缓刑的执行上引入社会干预制度，适当加重犯罪人的矫正负担。例如，在犯罪人接受社区矫正期间，将参与交通安全宣传的志愿服务活动并要求其达到一定期限作为考核缓刑效果的指标，具体内容可以包括辅助交警执勤、交通劝导、道路维护、交通安全知识普及等社会服务。

另一方面，对于犯罪情节轻微检察院不予起诉，以及法院免于刑事处罚或判决无罪的“醉驾人”，要保证行政处罚的恰当跟进。尽管现行的《道路交通安全法》调整了对“醉驾”的行政处罚，取消了拘留和罚款，仅保

留了吊销与限期不能取得机动车驾驶证的规定，但是该法对酒后驾驶仍保留有拘留和罚款的行政处罚。依照“举轻以明重”的原则，考虑到醉酒驾驶的标准高于酒后驾驶，只要行为人的行为达到醉酒驾驶标准，公安机关应当依然能够按照酒后驾驶的规定对“醉驾”人予以拘留、罚款处罚。但为避免行政处罚上的依据争议，立法者可以考虑对《道路交通安全法》第九十一条予以适当完善，在本条中增加一款，明确指出：“醉酒驾驶机动车，因犯罪情节轻微不起诉、免于刑事处罚，或者情节显著轻微不作为犯罪处理的，公安机关可对其处十五日以下拘留，并处两千元以上五千元以下罚款。”为公安机关处置“醉驾”提供更为全面的规范保障。

（四）推进以“醉驾”为代表的轻微罪附随后果的改革

积极刑法观开启了我国刑法的轻微罪体系构建，改变了传统违法行为与犯罪行为“二元对峙”的规范格局，将大量轻微危害行为纳入了“犯罪圈”，寄意刑罚的积极介入应对现代风险社会的治理。但是，轻微违法行为一旦纳入“犯罪圈”必要面临着整个法律体系广泛存在的“刑罚附随后果”，大大提高了违法成本，成为轻微犯罪人无法承受之重，从而产生不公的质疑。正如目前对“醉驾入刑”最强烈的质疑之一，就是因为传统“刑罚附随后果”制度给予轻微犯罪人过多的“资格剥夺”与“从业禁止”。

我国传统“刑罚附随后果”制度不仅覆盖领域广泛，而且面临着随意扩展的风险，不符合罪刑均衡的现代制度要求，也与法治社会充分重公民权利的精神有违。一是，传统“刑罚附随后果”制度相对于轻微罪而言过多、过重。有研究显示，我国《公务员法》

《检察官法》《法官法》《海关法》《公证法》《执业医师法》《教师法》《律师法》等二十多部法律规定了各类“刑罚附随后果”，无差别的运用到轻微罪人身上，显然超过了其承受能力。二是，“刑罚附随后果”的创制来源过于开放，不限于全国人大制定的法律，在行政法规、地方法规与部门规章，甚至一些规范性法律文件之中均有存在，对公民权利的剥夺限制过于随意。例如，广电总局制定的部门规章《广播电视编辑记者播音员主持人资格管理暂行规定》第9条规定“因故意犯罪受过刑事处罚的”不得报考广播电视编辑记者、播音员主持人。《立法法》规定，没有法律或者国务院的行政法规、地方法规的依据，部门规章、规范性法律文件不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。很显然，我国传统的“刑罚附随后果”制度需一场“法治体检”。

积极推进我国传统“刑罚附随后果”制度配套改革，可以从两个方面入手。一是根据犯罪轻重详细规定各类“刑罚附随后果”的适用条件。包括严格区分故意犯罪与过失犯罪，除安全管理、安全生产类外，普遍承认过失犯罪不适用“刑罚附随后果”。以及严格区分重罪、轻微罪，对于轻微罪原则上不适用“刑罚附随后果”，对于轻微罪应当体现出与重罪“刑罚附随后果”的较大区分度。另一方面，设置轻微罪前科消灭制度。对于轻微罪，人民法院对犯罪人在服刑期间、服刑期满后的悔过表现，是否达到了遵纪守法不致再犯新罪等项进行考察，经法院审查通过后，对申请人作出撤销前科的裁定，从而消除犯罪与刑罚记录，“刑罚附随后果”自然消灭。

责任编辑 韩笑尘