

法学研究:刑事诉讼法再修改研究专题

主持人的话: 为了及时回应近年来刑事诉讼领域出现的新问题、新情况,总结刑事司法改革的最新经验成果,满足人民群众对刑事程序法治的新需要,继 1996 年、2012 年、2018 年三次修改后,在 2023 年公布的《十四届全国人大常委会立法规划》里,《刑事诉讼法》再次被列入条件比较成熟的修法项目清单。本次修法应全面贯彻程序公正要求,将强化人权的刑事司法保障作为修法的重要任务,推动认罪认罚从宽制度等新兴制度和审判监督程序等基本程序的优化和完善。为此,相关的理论研究和修法讨论一方面要有构建中国自主刑事訴訟法学知识体系的主体性意识,立足中国国情、直面中国问题,确保理论和制度创新符合中国实际、体现中国特色;另一方面也要坚持国际视野,尊重诉讼规律,确保对策和建议的科学性和先进性。本专题收录的两篇文章,一篇针对认罪认罚案件量刑建议制度实施中的新困境,一篇反思刑事再审启动条件设置方面的老问题,均是以强化权利保障为主线,融通理论与实践,平衡特点和规律,以推动刑事诉讼制度创新、勾画刑事法治中国方案的有益尝试。

认罪认罚案件量刑建议制度的实践检讨与立法完善

闫召华

[摘要] 自认罪认罚从宽制度入法以来,认罪认罚案件量刑建议工作取得了显著成效,其规范化水平不断提高。但由于规则上的粗疏、理论研究上的不足以及其他实践因素的影响,导致在认罪认罚案件量刑建议的形成、提出、审查、采纳与调整等环节都暴露出诸多问题,在个别案件中甚至演化为尖锐的“检”“法”冲突,严重制约了认罪认罚案件的办理质效。为此,在《刑事诉讼法》新一轮的修改中,针对认罪认罚案件量刑建议,应在准确定位其性质与效力的基础上,健全形成机制,规范提出方式,明确载体,完善采纳和调整机制。

[关键词] 量刑建议;认罪认罚从宽;刑事程序法治;立法完善

量刑建议是撑起我国认罪认罚从宽制度的“阿基米德支点”,^①也是检察机关在认罪认罚从宽制度实施中发挥主导作用的重要依托。^②量刑建议工作的开展情况在很大程度上决定着认罪认罚从宽

闫召华,法学博士,西南政法大学诉讼法与司法改革研究中心教授、博士生导师(重庆 401120)。本文系国家社会科学基金重点项目“认罪认罚从宽制度实施问题研究”(19AFX009)、重庆市教委人文社科研究项目“刑事诉讼法修改背景下值班律师制度研究”(19JD018)的阶段性成果。

①王刚:《认罪认罚案件量刑建议规范化研究》,《环球法律评论》2021 年第 2 期。

②参见林喜芬:《论量刑建议制度的规范结构与模式——从〈刑事诉讼法〉到〈指导意见〉》,《中国刑事法杂志》2020 年第 1 期。

制度实施的成效。当前,全面总结认罪认罚从宽制度 2018 年入法以来量刑建议工作的实践经验,系统梳理量刑建议制度运行中暴露出的突出问题,以在《刑事诉讼法》新一轮的修改中进一步完善认罪认罚案件量刑建议规则,对于认罪认罚从宽制度的优化发展和有效实施有重大意义。

一、认罪认罚案件量刑建议制度的实施成效

整体上看,认罪认罚案件从宽制度入法五年来,认罪认罚案件量刑建议工作取得了显著成效,量刑建议的规范化水平不断提高,量刑建议形成过程的合意性不断增强,量刑建议内容不断趋向精准化,量刑建议效力不断趋向实质化,不少地方还在实践中探索出了不少增强量刑建议工作质效的创新举措,量刑建议在确保认罪认罚从宽制度的功能发挥和价值实现方面发挥出了关键作用。

(一) 量刑建议规范建设进展迅速,实施细则不断完善

2018 年《刑事诉讼法》对认罪认罚案件量刑建议的规定较为粗陋,基本是对 2016 年“两高三部”《关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的办法》(以下简称《认罪认罚从宽试点办法》)相关条文的简化吸收。其在第 15 条规定认罪认罚从宽原则时不再将认罚表述为同意量刑建议,而是改为较为抽象的“愿意接受处罚”;第 173 条第二款和第 174 条吸收了《认罪认罚从宽试点办法》第 10 条的规定;第 176 条吸收了《认罪认罚从宽试点办法》第 11 条的部分规定,明确了量刑建议的提出义务;第 201 条几乎照搬了《认罪认罚从宽制度试点办法》第 20、21 条关于认罪认罚量刑建议对量刑裁判约束力的规定。

2019 年,“两高三部”《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》(以下简称《认罪认罚从宽指导意见》)对立法中的量刑建议规定进行了一定细化,其中,有两点值得特别关注。一是要求检察机关在提出量刑建议前应当充分听取犯罪嫌疑人、辩护人或者值班律师的意见,“尽量协商一致”。二是在量刑建议的提出内容上,由《认罪认罚从宽试点办法》中的幅度刑与确定刑并行模式,改为了“以确定刑为主,以幅度刑为辅”。2020 年 3 月,“两高三部”出台了《关于规范量刑程序若干问题的意见》,部分条文从量刑规范化和侦诉审衔接的角度进一步规范了量刑建议工作。2021 年“两高”《关于常见犯罪的量刑指导意见(试行)》为检察机关量刑建议工作在指导原则、基本方法、量刑基准的把握、常见量刑情节的适用等方面提供了基本遵循。特别是,其在常见量刑情节的适用部分,还专门规定了认罪认罚情节与其他量刑情节的关系。

2021 年 12 月,最高人民检察院又制定了《人民检察院办理认罪认罚案件开展量刑建议工作的指导意见》,从一般规定、量刑证据的审查、量刑建议的提出、听取意见、量刑建议的调整、量刑监督等六大方面建章立制,成为检察机关办理认罪认罚案件开展量刑建议工作的重要规范依据。同月,为了规范认罪认罚案件听取意见活动,强化权利保障和多元参与,最高人民检察院又颁布了《人民检察院办理认罪认罚案件听取意见同步录音录像规定》。至此,我国初步建构起了认罪认罚案件量刑建议的制度体系。

(二) 量刑建议的精准度提升迅速,量刑建议的采纳率居于高位

伴随着认罪认罚从宽制度适用率的不断提高,司法解释及相关政策对认罪认罚案件量刑建议提出内容及要求的转变,认罪认罚案件量刑建议的精准度经历了一个迅速提升的过程。自认罪认罚从宽制度开始试点至 2017 年 11 月底,检察机关提出的幅度刑量刑建议占 70.6%,确定刑量刑建议仅

占 29.4%,而试点地区当时认罪认罚从宽制度的总体适用率为 45%。^① 2018 年《刑事诉讼法》颁行之初,由于检察机关不敢用、不愿用、不善用认罪认罚从宽制度,2019 年 1 月,检察环节该制度的适用率只有 20.9%,到 6 月也只有 39%,而 2019 年 1 月至 6 月,检察机关提出确定量刑刑建议的占比也仅为 28%,^②基本与试点期间持平。此后,最高人民检察院通过指标考核等,强化了认罪认罚从宽制度适用的力度。到 2019 年 12 月,认罪认罚从宽制度的适用率已达 83.1%。2019 年 10 月,《认罪认罚从宽指导意见》要求检察机关提出的量刑建议应以确定型为主、以幅度型为辅。随后,2020 年 1 月召开的全国检察长会议上,最高人民检察院时任检察长明确提出了量刑建议精准化的发展方向。自此,检察机关推进量刑建议工作的实践焦点从“仅关注适用率逐步向并重适用率及确定量刑刑建议提出率和采纳率”转变。^③ 至 2020 年 8 月,确定量刑刑建议提出率上升至 76%。^④ 2020 年底,认罪认罚从宽制度适用率超过了 85%,确定量刑刑建议的提出率为 73.5%,较之 2019 年,同比增加了 36.7 个百分点。^⑤ 2021 年,检察机关提出确定量刑刑建议的占比已超过 90%。^⑥ 2022 年,认罪认罚从宽制度适用率达到了 90% 以上。对于确定量刑刑建议适用率,虽然最高人民检察院公布的数据依然只是说超过了 90%,^⑦但该比率较之于 2021 年依然稳中有升。2023 年 1 月到 9 月,检察机关提出确定量刑刑建议的比率已高达 95% 以上。^⑧

同确定量刑刑建议提出率的一路攀升略有不同,受到检察机关与法院对确定型量刑建议认识分歧等因素的影响,量刑建议的整体采纳率曾出现过波动,但整体上一直处于高位。认罪认罚从宽制度试点阶段,法院对认罪认罚案件量刑建议的采纳率就高达 92.1%。^⑨ 但 2018 年《刑事诉讼法》实施之初,2019 年 1 月到 5 月,量刑建议法院采纳率仅为 51.75%,到 6 月提升至 58%,到 9 月提升至 81.6%,到 12 月下降至 79.8%。在最高人民检察院着力提升量刑建议采纳率后,2020 年 8 月,量刑建议采纳率为 87.7%,而其中确定量刑刑建议采纳率为 89.9%。^⑩ 至 2020 年底,量刑建议采纳率已高达 94.9%。^⑪ 2021 年,法院采纳认罪认罚案件量刑建议的比率已达 97% 以上。^⑫ 2022 年,认罪认罚量刑建议的采纳率进一步上升至 98.3%。^⑬ 2023 年 1 月至 9 月,对检察机关提出的认罪认罚案件

①参见周强:《最高人民法院、最高人民检察院关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作情况的中期报告——2017 年 12 月 23 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上》,《中华人民共和国最高人民检察院公报》2018 年第 2 期。

②参见陈国庆:《认罪认罚从宽制度司法适用指南》,北京:中国检察出版社,2020 年,第 143 页。

③参见北京市顺义区人民检察院项目课题组、李存海:《认罪认罚从宽制度下量刑建议精准化问题探析——基于 B 市 S 区检察院推行精准量刑建议的实践》,《北京政法职业学院学报》2021 年第 4 期。

④参见《最高人民检察院关于人民检察院适用认罪认罚从宽制度情况的报告——2020 年 10 月 15 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上》,《中华人民共和国人民代表大会常务委员会公报》2020 年第 5 期。

⑤参见最高人民检察院:《2020 年全国检察机关主要办案数据》,2021-03-08, https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202103/t20210308_511343.shtml#1, 2023-12-25。

⑥参见最高人民检察院:《2021 年全国检察机关主要办案数据》,2022-03-08, https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202203/t20220308_547904.shtml#1, 2023-12-25。

⑦参见最高人民检察院:《2022 年全国检察机关主要办案数据》,2023-03-07, https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202303/t20230307_606553.shtml#1, 2023-12-25。

⑧参见最高人民检察院:《2023 年 1 至 9 月全国检察机关主要办案数据》,2023-10-25, https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202310/t20231025_631714.shtml#2, 2023-12-25。

⑨参见周强:《最高人民法院、最高人民检察院关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作情况的中期报告——2017 年 12 月 23 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上》。

⑩参见《最高人民检察院关于人民检察院适用认罪认罚从宽制度情况的报告——2020 年 10 月 15 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上》。

⑪参见最高人民检察院:《2020 年全国检察机关主要办案数据》。

⑫参见张军:《最高人民检察院工作报告——2022 年 3 月 8 日在第十三届全国人民代表大会第五次会议上》,《中华人民共和国最高人民检察院公报》2022 年第 2 期。

⑬参见张军:《最高人民检察院工作报告——2023 年 3 月 7 日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上》,《中华人民共和国最高人民检察院公报》2023 年第 2 期。

量刑建议,法院的采纳率为97.8%。^①

(三) 检察机关通过各种创新举措不断增强量刑建议工作规范化水平

自认罪认罚从宽制度入法以来,整体上看,量刑建议的规范化水平是在不断提升的。各级司法机关为此采取了各种措施,主要包括但不限于以下几方面:

其一,探索认罪认罚案件听取意见同步录音录像制度,推进听取意见的实质化和规范化。自2020年9月起,最高人民检察院在江苏、山东、重庆、宁夏等地开展认罪认罚从宽制度控辩协商同步录音录像试点。各地也出台了很多专门规定。例如,2021年10月,上海市人民检察院联合上海市公安局监所管理总队印发了《认罪认罚案件控辩协商同步录音录像工作配合协作办法》。2021年12月2日,在认真总结各地试点经验的基础上,最高人民检察院正式发布了《人民检察院办理认罪认罚案件听取意见同步录音录像规定》。该规定在“防止听取意见不规范、走形式甚至强迫认罪认罚等问题”上产生了一定的积极意义。^②

其二,探索“量刑协商”机制,搭建多方沟通平台。为了在提出量刑建议过程中充分听取各方意见,不少地方制定了“量刑协商”规范,打造了“量刑协商”机制。例如,杭州市人民检察院建立了“诉前会议”机制。在“诉前会议”上,辩护人可提交其收集到的各种证据材料包括量刑证据,参会的被告人、被害人等各方均可充分发表对量刑情节认定、量刑建议的意见。而且,为了使犯罪嫌疑人直接地了解、比较自身的从宽幅度,杭州市人民检察院还创制了“犯罪嫌疑人认罪认罚情况记录表”,详细记录从侦查到提起公诉环节被追诉人的认罪认罚情况,根据被追诉人的主观恶性程度、具体认罪认罚时间点等,设计出“逐级折扣”的量刑减让规则,让犯罪嫌疑人及辩护人对从宽幅度一目了然。

其三,探索附条件量刑建议,减少量刑建议的调整,提高量刑建议采纳率。针对量刑情节有可能在量刑建议提出后发生变化这一问题,部分检察院积极探索附条件量刑建议机制。例如,海南省海口市美兰区人民检察院专门出台了《认罪认罚案件附条件量刑建议制度实施细则》,规定检察官可以将可预见的新生量刑情节如退赃退赔、赔偿损失、达成和解等作为附加条件,针对不同情形提出相应的量刑建议,供法庭在审判阶段根据实际情况选择采纳。为了保证附条件量刑建议规范适用,该院还制作了统一格式的文书模板。据统计,该院自2021年以来已对32名犯罪嫌疑人提出附条件量刑建议,已判案件中,量刑建议采纳率达到100%。^③有关地方关于附条件量刑建议的经验也已经被最高人民检察院吸收进了《人民检察院办理认罪认罚案件开展量刑建议工作的指导意见》。

其四,探索建立与法院的量刑建议沟通协调机制,进一步保障量刑建议的采纳率。调研发现,各地检察机关在提出量刑建议时,均在不同程度上存在与法院的沟通现象。各地“检”“法”有关量刑建议的沟通主要有两种情况:一是就类案量刑基准和量刑政策的沟通,二是就个案量刑情节和意见的沟通。有的地方专门建立起了“检”“法”量刑建议沟通机制。如贵州省江口县人民检察院通常会在对案件的事实和证据进行审查后、对被追诉人提出确定量刑建议前,与法院就案件的事实、证据、量刑进行提前沟通,力求消除意见分歧达成统一认识,并针对法院的调整建议,召开检察官联席会议分析讨论并适时调整。2022年,该院确定刑量刑建议采纳率达100%。^④

其五,随着智慧检务的推进,积极在量刑建议工作应用大数据技术,通过类案大数据提取量刑

^①参见最高人民检察院:《2023年1至9月全国检察机关主要办案数据》。

^②李楠楠、薄晨棣:《最高检明确:办理认罪认罚案件听取意见应同步录音录像》,2021-12-12, https://www.sohu.com/a/507427153_114731?_trans_=000019_wzwza, 2023-12-28。

^③参见李轩甫、莫洁凤:《立足“三个坚持”,推进附条件量刑建议提升办案质效》,《检察日报》2023年3月28日,第7版。

^④参见安慧芳:《江口检察院练好“巧”字诀 提高量刑建议采纳率》,2023-04-29, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1764527663370216205&wfr=spider&for=pc>, 2023-12-29。

要素,分析量刑尺度,借助量刑智能辅助系统,为检察官提出准确的量刑建议提供有效的参考,增进量刑建议内容的科学性、合理性。如青岛市人民检察院依托“智慧检察官”办案平台,建立了“量刑建议计算器”系统,并不断完善和细化系统中包含的常见罪名量刑情节和量刑标准,促进了量刑建议的精准化。^①有些地方虽然没有引入量刑智能辅助系统,但也会借助大数据,收集辖区法院近年来的案件,并根据罪名、情节分类,经过汇总分析,作为提出量刑建议时的参考。

二、认罪认罚案件量刑建议制度运行中的主要问题

(一)“检”“法”冲突现象较为突出

检察机关与法院对于量刑建议工作的开展存在诸多认识分歧。而且,有关认罪认罚案件量刑建议“最热烈的争论主要在检察院与法院之间展开”。^②譬如,尽管确定型量刑建议的采纳率长期居于高位,但事实上,“检”“法”两家对确定型量刑建议的理解很不统一。检察机关多认为确定型量刑建议的提出率及采纳率没有最高,只有更高,^③因此,检察机关往往基于考核压力希望法院尽量不要拒绝量刑建议。但法院通常认为,“量刑是一个考量所有法定、酌定情节,类案、共犯间处刑平衡、权益保护、三个效果等方面内容的综合判断过程,对这些内容,审查起诉环节难以穷尽及全面平衡”,加之,部分检察官量刑能力及经验欠缺,量刑建议把握不准的情况并不少见,^④片面追求量刑建议精准化,不符合量刑规律。此外,“检”“法”还对量刑建议的效力、量刑建议“明显不当”的把握、量刑建议调整权等问题认识不一。

(二)量刑建议形成的合意性不足

合意性是认罪认罚案件量刑建议的典型特征,也是认罪认罚案件量刑建议产生特殊效力的基础。按照《认罪认罚从宽指导意见》的要求,检察机关在提出量刑建议前,应当充分听取犯罪嫌疑人、辩护人或者值班律师的意见,尽量协商一致。而根据《刑事诉讼法》第173条第二款的规定,认罪认罚案件中,人民检察院还应当就“从轻、减轻或者免除处罚等从宽处罚的建议”听取被害人及其诉讼代理人的意见。因此,在我国,多元主体的实质参与是保证认罪认罚案件量刑建议正当性的重要条件,认罪认罚案件量刑建议也应当是“以检察院为主导的与不同主体不断协商、沟通的结果”。^⑤然而,由于当前审查起诉阶段值班律师依然是提供法律帮助的主力(在有些地区甚至占到90%以上),^⑥而值班律师通常怠于行使会见权、阅卷权,更多地只是充当具结书签署时形式上的见证人,^⑦与检察机关主动沟通量刑建议问题的意愿极低,无法提供有效的法律帮助,而被追诉人自己在权利配置、法律素养、信息占有等方面更没有任何优势,还有部分被追诉人处于审查羁押状态,与检察机关沟通量刑建议的机会和能力受到极大限制。加之监督制约机制的不健全,导致在检察官与辩方以及被害方的沟通中处于极为强势的地位。更何况,审查起诉阶段启动认罪认罚从宽程序的多数案件,其实被追诉人在侦查阶段已经认罪,在判有罪几无悬念的情况下,即便是辩护律师与检察官沟

^①参见陈国庆:《量刑建议的若干问题》,《中国刑事法杂志》2019年第5期。

^②左卫民:《量刑建议的实践机制:实证研究与理论反思》,《当代法学》2020年第4期。

^③参见庄永廉、杨宇冠等:《认罪认罚从宽制度中量刑建议精准化的进路》,《人民检察》2020年第7期。

^④上海市人大监察和司法委员会:《关于本市检察机关适用认罪认罚从宽制度情况的调研报告》,《上海市人民代表大会常务委员会公报》2022年第9号。

^⑤李振杰:《困境与出路:认罪认罚从宽制度下的量刑建议精准化》,《华东政法大学学报》2021年第1期。

^⑥参见北京市顺义区人民检察院项目课题组、李存海:《认罪认罚从宽制度下量刑建议精准化问题探析——基于B市S区检察院推行精准量刑建议的实践》。

^⑦上海市人大监察和司法委员会:《关于本市检察机关适用认罪认罚从宽制度情况的调研报告》。

通,一般也很难改变检察官的意见。实践中,有的检察官甚至在明知被追诉人有辩护律师的情况下,故意让犯罪嫌疑人在值班律师的见证下签署同意指控罪名和量刑建议的具结书,通过“生米煮成熟饭”,彻底排除“协商”的可能性。^①甚至还有检察官认为,凡是被追诉人及辩护人对量刑建议提出异议的,就是不认罪,就不符合认罪认罚从宽制度的适用条件。

(三) 量刑建议准确性的保障有待加强

按照《认罪认罚从宽指导意见》的要求,在办理认罪认罚案件时,要坚持罪责刑相适应原则,既要考虑体现认罪认罚从宽,又要考虑被追诉人所犯罪行的轻重、应负刑事责任和人身危险性的大小,依法提出量刑建议,确保罚当其罪,避免罪刑失衡。然而,在实践中,有些量刑建议虽然明确、具体但并不准确,不能满足罪刑相适应的要求;有的量刑建议对被追诉人量刑减让幅度小,甚至未明显体现认罪认罚情节,不当限制了被追诉人应得的认罪认罚利益,而被告方一旦异议,则可能会建议更重的刑罚;有的检察机关为了促成认罪认罚,提出畸轻的量刑建议。^②

该现象形成的主要原因有这样几个:(1)部分检察官缺乏提出准确量刑建议的经验和能力,甚至在提出量刑建议时还存在“估堆现象”,即“有量刑结果而无量刑过程,有量刑结论而无量刑论证”,“在确定法定刑幅度后,罗列一系列的量刑情节,然后径直得出量刑结果”^③;(2)部分检察官在提出量刑建议时容易受控诉立场、考核指标的不当影响,不能恪守客观义务和量刑的基本原则;(3)虽然“两高”已经出台了规范认罪认罚案件量刑建议提出方法、根据、基准和过程的指导意见,但实体规则依然不够明晰;(4)量刑建议的程序规范也不尽完善,特别是检察机关内部量刑建议的决策机制以及量刑建议的监督机制不健全,部分检察院尚未建立起大数据(人工智能)辅助量刑建议机制;(5)部分被追诉人可能不了解相关法律规定特别是关于从宽幅度的规定,也不掌握案件的证据情况,而且,获得的法律帮助也不充分;(6)检察官对量刑建议解释说明不到位,未向被追诉人说明提出量刑建议的依据以及量刑建议的确定标准和过程,或者只是用套话、空话代替量刑论证,用法条和对事实、证据、情节的简单堆砌代替说理。

(四) 对量刑建议采纳率等指标的过度重视

不可否认,在量刑建议工作的开展中,通过量化考核,可以更为直接、更为客观、更为快捷地了解量刑建议的提出、采纳的整体情况,但也要看到量化考核的固有局限。量化考核指标对样本数量和数据本身的客观性要求较高,而且,量化考核指标及其合理值的设置很难避免主观预设,在数据标准化所要求的删繁就简中很容易“削足适履”,掩盖考核对象丰富、生动的细节特征。例如,目前,确定刑量刑建议提出率和(确定刑)量刑建议采纳率已经成为评估量刑建议改革成效乃至认罪认罚案件办理质效的最主要指标。然而,确定刑量刑建议不一定是精准的量刑建议,也不一定是高质量的量刑建议。相反,如果检察官的量刑建议经验不足、量刑建议能力偏弱、量刑建议立场不客观且在检察机关与法院又欠缺统一、规范、可操作性强的量刑指引的情况下,量刑建议越具体确定,容错和调整空间也就越有限,出现偏差的可能性也就越大。同样,(确定刑)量刑建议采纳率也不一定能够直接反映量刑建议的质量,高采纳率的形成反而可能与对高采纳率指标本身的刻意追求有关。因为,“唯指标论”“唯数据论”很容易导致被考核对象盲目追求指标中所要求的比率,而无视制度的实

^①参见陈永生:《辩护律师优于值班律师至关重要》,《上海法治报》2020年5月20日,第B7版。

^②参见王继余:《认罪认罚案件精准量刑建议实证分析——以L省的认罪认罚案件数据为参考》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2022年第4期。

^③田立文:《认罪认罚案件量刑的四个核心问题》,《中国应用法学》2022年第6期。

际效果,甚至为了达成评价指标的特定比率要求,采取不合理乃至不合法的手段刻意促成。十三届全国人大常委会审议最高人民检察院关于人民检察院适用认罪认罚从宽制度的报告时,在充分肯定认罪认罚从宽制度改革取得的“明显成效”的同时,也尖锐地指出,在改革的推进中尚存在“不适应不到位”的问题,特别是,有的地方盲目追求比率,设定具体指标,导致层层加码、强推硬推现象。此后,最高人民检察院在强调上述量化指标的同时,也开始更加重视量刑建议工作等的实际质效。^①

（五）各地量刑建议工作开展情况不平衡

量刑建议工作开展的不平衡主要体现在以下几个方面:一是达标情况与实际质效的失衡。上已述及,个别地方只重视确定刑量刑建议的提出率和(确定刑)量刑建议的采纳率,认为只要达标或超过通报值就万事大吉,而不注重提升量刑建议工作的实际质效,从而导致“表里不一”。而另有一些地方虽然重视量刑建议工作的质效,但在量化达标方面并未采取得力的举措,导致在考核中成为“后进”,反过来导致量刑建议工作的实际质效也让人怀疑。二是单纯从量化考核指标看,各地之间确实存在一些明显差异。例如,C直辖市检察机关2023年2月份统计显示,确定刑量刑建议提出率全市平均为95.63%,其中,有8个基层院的确定刑量刑建议提出率达到了100%,另有8个基层院确定刑量刑建议提出率超过了99%,但有5个基层院的提出率却在75%以下。再以Z省W市统计的各基层院自2021年12月1日至2022年1月31日认罪认罚案件听取意见同步录音录像制度适用率为例。适用率最高的T区院达到64.41%,另有3家基层院的适用率超过了50%,但有6家基层院的适用率在40%以下,其中O区院的适用率仅有16.23%。导致出现上述差异的因素较为复杂,其中一个很重要的原因就是,部分地方对认罪认罚量刑建议工作的重视程度不够,存在“重定罪、轻量刑”倾向,部分检察官对量刑建议工作特别是提出确定刑量刑建议工作存在畏难情绪,工作动力不足。^②三是分州市院与基层院量刑建议工作开展状况不平衡。由于分州市院主要办理的案件性质特殊,因此,在量刑建议某些的工作指标上与基层院出现一定的差异是正常的。但有时候,由于多种原因,差异的程度会超过正当范围,从而出现上下失衡现象。比如,Z省W市,在2021年12月和2022年1月两个月间,各基层院认罪认罚听取意见同步录音录像适用率平均为40%,而市院办理的案件中认罪认罚人数为7人,但听取意见同步录音录像适用率为0。

三、认罪认罚案件量刑建议制度的完善建议

（一）准确定位认罪认罚案件量刑建议的性质与效力

检察机关提出量刑建议权是量刑请求权的自然引申。而量刑请求权之所以称之为“请求权”,是相对于审判机关带有“决定权”性质的量刑权或量刑裁判权而言的。“请求”只是“取效行为”,其本身不产生实体效果,法院的“决定”或“裁判”才是能够产生实体效果、直接作用于实体的“予效行为”。^③因此,量刑建议的本质只是“求刑”,量刑建议不能直接、硬性约束法院,这是刑诉学界的基本共识,被认为是“从检法关系、控诉原则、诉讼阶段、司法责任等各方面的理论皆可推导得出的命题”。^④但问题是,仅仅用“求刑权”来描述认罪认罚案件量刑建议的根本性质,就像是用动物一词来

^①参见《最高人民法院就十三届全国人大常委会对人民检察院适用认罪认罚从宽制度情况报告的审议意见提出28条贯彻落实意见》。

^②参见陈国庆:《量刑建议的若干问题》。

^③参见聂友伦:《检察机关批捕权配置的三种模式》,《法学家》2019年第3期。

^④陈卫东:《认罪认罚案件量刑建议研究》,《法学研究》2020年第5期。

描述人的根本性质,虽然没有错误,而且,也对正确界定认罪认罚量刑建议的拘束力尤为重要,但并不足以揭示出认罪认罚量刑建议的特殊性。较之于一般案件,认罪认罚案件中的量刑建议被赋予了特殊功能:认罪认罚案件量刑建议变成了检察主导的认罪认罚从宽程序的关键环节,成为了检察机关在认罪认罚从宽程序中发挥主导作用的重要依托;认罪认罚案件量刑建议的首要功用是激励被追诉人自愿认罪认罚,并自愿同意程序简化;认罪认罚案件中的量刑建议是控辩双方关于量刑的共同意见,甚至还体现了被害人的意见;认罪认罚案件中的量刑建议机制是国家兑现对被追诉人从宽承诺的机制。

显然,法院对量刑建议的采纳是实现认罪认罚从宽制度预期功能的关键,这必然要求认罪认罚案件中的量刑建议应该得到法官更多的尊重,以使被采纳成为常态。但《刑事诉讼法》“将检察机关的量刑建议定性为对法庭量刑具有一定影响力和预决效力的实体性权力”,^①即在法律上直接赋予量刑建议对量刑裁判的刚性拘束力,弊端重重,不管是从基本法理、实践情况,还是从比较法的视角看,都是不适当的,理应废止。认罪认罚案件量刑建议对量刑裁判的限制应主要通过柔性制约机制实现。

(二) 健全认罪认罚案件量刑建议的形成机制

不管是从法律及司法解释的规定,还是从实践运行特征看,我国认罪认罚案件中的“量刑协商”采取的就是一种职权主导的听取意见模式。针对实施中暴露出的问题,该模式亟待在下述三大方面予以改进。

一方面,增强听取意见的实质性,将“合意”逻辑贯彻始终。不能人为割裂量刑建议机制不同运行阶段的司法逻辑,既不能以“职权性逻辑”刻意压制诉讼参与人的实质参与,也不能以“协商性逻辑”不当限制被追诉人的反悔权或其他专门机关的实质把关职责,而是应该将职权主导的合意逻辑贯彻始终:(1)检察机关应设置专门的、独立的量刑建议听取意见环节;(2)应规定检察机关的全面告知义务、听取意见中的透明义务和记录义务以及听取意见后的反馈说理义务;(3)应规定法院对检察机关听取意见有效性的审查义务,即要求法院通过审查听取意见笔录,确保认罪认罚的自愿性、明智性和量刑建议的适当性等。

另一方面,坚持基本量刑原则,坚守实体公正底线。检察机关最终提出的量刑建议,必须符合罪责刑相适应原则,反映犯罪的社会危害性和被告人的人身危险性,即使由于被告人认罪认罚而给予一定的量刑减让,也必须有充分的事实根据和法律依据,不能违背事实和法律而在量刑问题上进行“讨价还价”,从而失守公正底线。为此,需要在细化职权行使规范、落实职权法定原则的基础上,进一步健全量刑建议形成中的制约监督机制。

此外,还应健全量刑建议形成中检察机关与其他专门机关的协调沟通机制。量刑建议虽然表面上是由检察机关一个机关提出的,但是,合理、适当的量刑建议的形成离不开其他专门机关的有效参与和支持。首先,需要公安机关、监察机关在侦查环节全面搜集、固定涉及量刑事实的证据,并需要规范监察机关提出从宽处罚建议的程序。其次,为了避免审判偏见以及法院参与对被追诉人认罪认罚自愿性等的不利影响,法院提前参与量刑建议形成的方式和程度应该受到合理限制。在参与的方式上,法官原则上应当以口头参与为主、书面参与为辅。在法官参与的内容上,原则上应以就类案量刑标准和方法的指导为主,以就具体案件提出具体量刑意见为辅。同时,应将法官提前参与的情况

^①贺卫:《认罪认罚从宽量刑建议机制的检视与完善》,《中国检察官》2018年第23期。

如实记录在案,以利于之后的审查和监督。^①此外,检察机关还应当加强与司法行政部门的协调,推动解决向社区矫正机构委托调查难从而影响缓刑及管制量刑建议提出等问题。

(三) 规范认罪认罚案件量刑建议的提出方式

幅度刑为主、确定刑为辅应是认罪认罚案件量刑建议更为合理的发展方向。确定刑的量刑建议虽然更符合合作式司法的内在精神和增速提效的改革需求,但它是以建议立场的客观性、量刑信息的充分性、量刑情节的稳定性、量刑标准的明确性为前提的,但这些前提条件在实践中并不总是具备,即使是类案判决的大数据分析也不可能完全替代个案情节的综合裁量。而且,面对确定刑的量刑建议,裁判意识强的法官可能产生排斥心理,裁判意识弱的法官则容易产生依赖心理,不管是排斥还是依赖,都不是量刑建议与量刑裁判的良性互动状态。而幅度型量刑建议虽然更能兼顾量刑情节的复杂性和动态性以及量刑裁判权的独立性。但只要控制好幅度,幅度刑量刑建议具有更强的适应性,也更具有普遍适用的法律依据与学理基础。因此,应当允许检察官根据个案的具体情况灵活选择量刑建议的形式,但原则上应以幅度刑量刑建议为主,而确定刑量刑建议应当被限制在妥当的、有限的范围之内,如限于可能判处三年有期徒刑以下的案件,或者适用速裁程序的案件等。在把握“幅度刑为主、确定刑为辅”的量刑建议提出模式时,应当注意以下两大方面。

当然,提倡“幅度刑为主”并不是否定量刑建议精准化的改革方向。量刑建议精准化不能简单等同于必须提出确定刑量刑建议。量刑建议精准化是一个方向性要求。^②即便是确定刑量刑建议也不一定就是精准量刑建议。精准是对量刑建议质量的内在要求,“量刑建议精准与否,不在于量刑建议之内容是否具体”。^③量刑建议精准化改革重点指向的应是认罪认罚实践中提出过于抽象的概括型建议或与法定刑幅度几乎等齐的幅度刑量刑建议等不负责任的工作方式和观念。只要做到了“情节考虑全面”,“刑期、刑种、执行方式明确”,“标准、方法得当”,“说理充分”,提出确定刑量刑建议一样可以符合“精准化”的政策目标,而不是必须提出一个对于审判机关而言没有任何裁量空间、只能回答采纳与否的绝对值才叫精准。推动认罪认罚案件量刑建议的精准化不是说一定要全面推行确定刑量刑建议,不分情况、不分案件类型的强推确定刑量刑建议,反而会降低量刑建议的质量,效果适得其反。

(四) 明确认罪认罚案件量刑建议的载体

应进一步明确有关量刑建议载体形式的规定,实现载体形式的规范、统一。考虑到量刑建议的动态可调性、量刑建议充分说理的要求、起诉书的相对稳定性等,可规定,除适用速裁程序的案件外,认罪认罚案件均应制作量刑建议书。具结书只记载结论层面的量刑建议,不能替代量刑建议书。量刑建议书应注重内容的全面性,对量刑情节尽可能全面罗列。而且,对于量刑建议书中载明的所有量刑情节,都要确保有充分的量刑证据佐证,并附有对量刑证据的分析,确保量刑情节的认定以事实为根据、以证据为基础。此外,检察机关还应重视对辩方提交的量刑证据的审查与合理运用,同时,注重量刑过程展现和量刑说理的细致、充分,包括对计算过程的全面呈现,对量刑依据、量刑情节的细致描述,以及对相关决定的详细说理。为了可以强化对量刑建议工作的监督,倒逼检察官重视量刑建议工作,应要求量刑建议书的公开。

^①参见赵恒:《法官参与认罪认罚案件具结活动的模式和法律制度前瞻》,《政治与法律》2021年第1期。

^②董坤:《认罪认罚案件量刑建议精准化与法院采纳》,《国家检察官学院学报》2020年第3期。

^③赵恒:《认罪认罚案件确定刑量刑建议的法理反思》,《当代法学》2023年第3期。

（五）完善认罪认罚案件量刑建议的采纳和调整机制

其一,要在废止“一般应当采纳”规定的基础上,明确法院对认罪认罚案件量刑建议的实质把关责任。法院对检察机关提起的量刑建议,要“从证据采信、事实认定、定罪量刑、程序操作、各方参与和建议说理等方面进行全面的、实质的审查”,不能“照单全收”。^① 具体而言,法院对检察机关量刑建议的实质审查整体上可分为三大步骤:一是在告知被追诉人享有的诉讼权利和认罪认罚的法律规定的基础上,专门性审查被追诉人认罪认罚的自愿性和认罪认罚具结书内容的真实性、合法性。二是审查案件是否符合认罪认罚从宽制度的适用条件。三是以量刑建议书为重点,审查量刑建议的适当性。

其二,明确量刑适当或明显不当的标准,促进“检”“法”在量刑理念、思路 and 标准上的趋近。标准不明是造成量刑建议适当和量刑建议采纳问题上发生“检”“法”冲突的重要原因。因此,要想真正提升量刑建议的精准度,提升认罪认罚案件量刑建议的规范化水平,一方面需要最高司法机关进一步完善和细化可供“检”“法”共同遵循的“量刑指导意见”,明确量刑建议适当和“明显不当”的尺度,探索新类型、不常见犯罪的量刑规则,并在进一步明确具体犯罪量刑建议实体标准的基础上,构建同类犯罪的量刑建议标准以及一般犯罪的量刑建议标准,形成多层级的量刑建议标准。^② 另一方面,各个地方也可以在上述文件的基础上,强化“检”“法”沟通,联合制定符合本地区实际的量刑实施细则,细化常见罪名量刑标准,统一量刑方法与裁量幅度,形成共同认可、共同遵循的量刑规则。

其三,构建量刑建议的调整程序。认罪认罚案件量刑建议的调整可分为主动调整和被动调整两种情况。前者是指检察机关考虑到新的事实或情节,或者发现先前提出的量刑建议不当时,在征求被追诉人意见的基础上主动调整建议的刑罚。后者则是检察机关在法院认为量刑建议明显不当,或者被追诉人、辩护人在对量刑建议提出异议的情况下,结合法院或辩方意见,根据事实和法律,对量刑建议作出调整。

对于检察机关对量刑建议的主动调整,应当作出严格限制。主要原因有二:(1)检察机关起诉时所提量刑建议,不论是记载于起诉书,还是专门的量刑建议书中,均属于控方的诉讼请求,一经提出即应产生诉讼法上的效力,而检察机关调整量刑建议,严格意义上而言,属于公诉变更,会引起辩护对象和审判对象的改变。因此,除非经过法定程序以法定方式,不可随意变更。^③ (2)认罪认罚案件中的量刑建议不仅仅是控方单方意志的反映,而且是控方、辩方乃至被害方等合意的产物,是检察机关代表国家对认罪认罚的被追诉人作出的带有司法公信力的庄严承诺,不能随意调整。

对于认罪认罚案件量刑建议的被动调整,法院不宜在认为量刑建议不当时,直接剥夺检察机关的量刑建议调整权,径行判决。虽然法院采取听取意见的基础上径行判决的方式处理量刑建议不当问题更有效率,但我国的认罪认罚从宽制度毕竟追求的是多元价值,径行判决的方式也隐藏着很多风险,比如对于辩方正当权利的影响、对于量刑建议制度功能的影响等。在有些情况下,径行判决方式实质上会转变为由法官与辩方进行“量刑协商”,在当前的制度环境下,可能引发一些“次生灾害”。因此,人民法院经审理认为量刑建议不当时,应当告知检察机关可以调整量刑建议,只有在检察机关拒不调整或调整后依然问题明显时,才宜依法判决。

（责任编辑：吴 欢）

^①参见胡云腾:《正确把握认罪认罚从宽 保证严格公正高效司法》,《人民法院报》2019 年 10 月 24 日,第 5 版。

^②王刚:《认罪认罚案件量刑建议规范化研究》。

^③万毅:《认罪认罚从宽程序解释和适用中的若干问题》,《中国刑事法杂志》2019 年第 3 期。

Practice Review and Legislative Improvement of the Sentencing Recommendation System in Plea Bargaining Cases

YAN Zhaohua

Abstract: Since the leniency system for plea bargaining cases was codified into law, significant progress has been made in the work of sentencing recommendations for such cases, with the level of standardization continuously improving. However, due to inadequately formulated rules, insufficient theoretical research, and other practical factors, numerous issues have surfaced in the formation, proposal, review, adoption, and adjustment of sentencing recommendations in plea bargaining cases. In some instances, this has even escalated into sharp conflicts between prosecutors and judges, severely restricting the quality and efficiency of handling plea bargaining cases. Therefore, in the upcoming revisions to the Criminal Procedure Law, the sentencing recommendations for plea bargaining cases should be accurately positioned in terms of their nature and effectiveness. This requires improving the formation mechanism, standardizing the proposal methods, clarifying the medium, and refining the adoption and adjustment mechanisms.

Keywords: sentencing recommendations; plea leniency; rule of law in criminal procedure; legislative improvement

About the author: YAN Zhaohua, PhD in Law, is Professor and PhD Supervisor at Research Center for Procedural Law and Judicial Reform, Southwest University of Political Science and Law (Chongqing 401120).