

# 认罪认罚制度研究

## —以检察官自由裁量权为视角

马 军

(宁夏警官职业学院 宁夏银川 750021)

【摘要】在认罪认罚从宽制度全面落地实施的大背景下,检察官自由裁量权的精准、规范行使则变得愈加重要。从司法实践的角度出发,分析、探讨检察官自由裁量权的不足,以问题为导向,抓住制度、人员、理念等关键环节,阐述完善、改进在认罪认罚从宽制度全面实施背景下,检察官自由裁量权的优化路径。

【关键词】认罪认罚;自由裁量权;改进路径

DOI: 10.18686/jyfzyj.v3i4.40590

认罪认罚从宽是指犯罪嫌疑人、被告人自愿如实供述自己的犯罪,对于指控犯罪事实没有异议,同意检察机关的量刑意见并签署具结书的案件,可以依法从宽处理。2016年9月,在北京、天津、上海、重庆等18个城市开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作。2018年10月26日,新修订并施行的《刑事诉讼法》第176条第二款规定:“犯罪嫌疑人认罪认罚的,人民检察院应当就主刑、附加刑、是否适用缓刑等提出量刑建议,并随案移送认罪认罚具结书等材料”,认罪认罚制度在全国范围内正式铺开适用。认罪认罚从宽制度在刑事司法实践中能否真正实现在保障犯罪嫌疑人、被告人合法权益的前提下推动刑事案件繁简分流、节约司法资源、化解社会矛盾等方面发挥预期作用,人民检察院检察官自由裁量权的规范行使是其关键环节。

### 1 检察官自由裁量权界定

#### 1.1 理论概念

检察官自由裁量权,是指检察官在依法行使检察权过程中斟酌处理权,亦即在法律框架内自由处理权。西方国家学者们认为检察官自由裁量权主要包括侦查启动权、给予豁免权、辩诉交易权、起诉裁量权等。对于检察官自由裁量权的理论研究,截止目前,我国的研究水平和研究成果离司法实践的要求还有较大差距。但我国法学专家们对于检察官自由裁量权的概念界定争议较小,即“法律框架内”“非恣意的”“自由选择、处分的权利”“复合型的”。在我国司法体制改革和《刑事诉讼法》3次修改的大背景下,不同时期、不同时代,我国人民检察官自由裁量权的内涵和外延都不尽相同。

#### 1.2 产生衍变

1949年10月1日,在中华人民共和国建国伊始,就确立了中国特色的人民检察制度,整个国家最高检察机关为中华人民共和国最高人民检察署。在当时建国之初的时代背景下,检察机关主要职能在于捍卫国家政治与政权安全,自由裁量权几乎可以忽略不计。1966~1976年期间,检察体制被完全废止。1978年《宪法》重新确立了检察体制和检察机关,1979年制订颁布的《刑事诉讼法》对检察裁量权予以了首次明确:“审查批捕权”“不起诉权”“免于起诉权”“二审加重抗诉权”。1996年刑诉法第一次修订中,删减了争议较大的“免于起诉”制度,明确规定了“存疑不起诉”“相对不起诉”“绝对不起诉”的自由

裁量权。“附条件不起诉”在2012年的修订中得以增加,“选择性指控权”对审判权具有重大挑战的“量刑建议权”等条款也写进了2018年修订的刑事诉讼法。

### 2 自由裁量司法实践弊端

#### 2.1 制度问题

##### 2.1.1 审批制度制约办案效率

众所周知,在司法实践中,检察官仍然遵守“审批”式办案模式,即一个刑事案件的办理,由某一具体的检察官承办,部门负责人批准,检察长批准或检委会决定。此种办案模式,不仅严重挫伤了检察官办案的积极性,对于提升案件的办理效率也是有百害而无一利。随着历经数次的改革,检察机关“去行政化”的目的日益凸显,直至2018年员额检察官办案制度的最终落地,为真正实现“谁办案谁负责,谁决定谁负责”的司法改革目标提供了制度保障。但从司法实践来看,虽然经历了数次“去行政化”的改革,检察机关并未完全摒弃“行政化”。

##### 2.1.2 参与诉讼机关职责不明

在认罪认罚背景下,公安、检察、法院的职权与职能,相较于传统的刑事诉讼,已经发生了较大变化。纵观司法实践来看,办理认罪认罚的案件时,公检法机关仍然严格恪守过去的职权、职责,定位不准、职责不清的问题日益凸显。对于认罪认罚从宽制度能否在公安侦查阶段就启动的问题,目前在理论界仍然有较大争议,在全国范围内也没有实现完全的统一。检法机关,在认罪认罚案件的办理中,其职责也有交叉冲突。检察机关的量刑建议权与法官的量刑裁判权在某些案件中也出现了较大分歧。

#### 2.2 理念问题

在我国,无论是法学理论界还是司法实务界,对于检察机关自由裁量权的理论研究均较少,一线办案检察官对于自由裁量权的认知同样存在局限、误区。新刑事诉讼法颁布运行的时间较短,除去认罪认罚试点地区的一线办案检察官,全国范围内大多数的检察官在办理认罪认罚案件中,仍然倾向于引用、依据内部规章、指示等,无法真正有效行使法律赋予的自由裁量权。

#### 2.3 运行问题

从全国各地的司法实践反馈来看,自由裁量权呈现出两种相反的趋势:一种过于扩张,随意性较强,缺乏监督;另一种则恰恰相反,过于保守,消极。“同罪不同罚”“量刑失衡”“量刑不均”等问题,在认罪认罚从宽制度背景

下,大有愈演愈烈的趋势。刑事诉讼法、司法解释等始终未对从宽幅度进行明确的界定、通过笔者大量、细致的实践调研,在司法实践中,在刑事诉讼活动的不同阶段,认罪认罚案件的从宽幅度也不尽相同,且差距较大。

### 3 认罪认罚下的改进路径

#### 3.1 提升检察官主体的地位

在今后的司法实践中,着力推进“谁办案谁负责,谁决定谁负责”的落地实施,提升、扩大一线办案检察官的自由裁量权,激发检察官办案的主动性和积极性。真正实现自己办理的案件,在法律框架内自己说了算的理想状态。建议将批准逮捕审查权、不起诉裁量权直接下放检察官,为认罪认罚改革的深入推进提供检察裁量权的保障。

#### 3.2 不同案件证明标准差异

对于认罪认罚案件,能否降低证明标准,简化证据收集,一直以来是司法实务界和法学理论界关注、争议的热点、焦点。不可否认,任何案件的办理都必须要做到事实清楚,证据充分。但对于案情简单、被告人认罪认罚的轻罪案件,适当降低证明标准,建构相较于普通刑事案件简化的证明流程和证明标准,对于降低司法证明成本,优化司法资源配置,实现认罪认罚制度的立法初衷,其重要推进作用不言而喻。

#### 3.3 简化检察环节办案流程

刑事诉讼流程简化的标志是速裁程序正式在刑事诉讼法中予以明确。从认罪认罚从宽制度试点开始,截止目前,刑事诉讼的流程主要有“刑拘直诉模式”“公安司法机关合署办公”等形式。其要义则是简化传统刑事诉讼的流程,提升办案效率,节约司法资源,删减内部审批环节等。在这种一切从快,一切从简的办案模式下,检察机关作为刑事诉讼活动中承上启下的重要环节,检察官自由裁量权的依法、规范、科学、高效的行使,对于保证案件的质量,将会起到决定性的作用。

#### 3.4 制定明确具体裁量幅度

考虑到认罪认罚制度在全国范围内实施的时间较短,检察官自由裁量权的适用仍然在探索和积累经验阶段。如果给予检察官过大的裁量权,在办理具有较大社会影响力和严重社会危害性的重大案件中,诉讼程序的巨大隐患必将出现。因此,对于检察官自由裁量权的行使,应该坚持辩证的观点,既不能过宽,引发程序不公,也不能过窄,给案件实体不公提供条件。

### 4 自由裁量权的完善举措

#### 4.1 切实尊重检察官独立办案地位

“回顾我国检察体制的改革,经历了从‘主诉检察官’到‘主任检察官’直至‘员额检察官’。但在检察官独立性方面均未能做出大的突破,办案模式依旧带有浓重的行政色彩。”因此,必须打破“层级审批制”办案模式,改革办案活动过于行政化的倾向,赋予办案检察官独立办

的地位和相对自由裁量的权利,为认罪认罚从宽制度的深入推进提供制度保障。

#### 4.2 建立科学高效的裁量监督制度

习总书记要求,要将权力关进制度的笼子里,着重强调的就是建立、完善对权力的监督制约制度。作为司法权力重要组成部分的检察权,如果缺乏有效的监督和制约,势必会导致“金钱案”“人情案”的出现,对保障社会公平正义最后一道防线的司法权威、法律尊严产生致命的伤害。

##### 4.2.1 健全完善内部监督机制

制定认罪认罚案件办理流程规范,明晰案件办理的标准与裁量的底线。加强案件办理的监控,建立定期抽查机制,督促检察官依法依规办案。

##### 4.2.2 梳理构建外部监督机制

推动建立公安机关对人民检察院在办理认罪认罚案件中复议、复核机制。对于人民检察院作出的诸如不起诉决定等,通过复议复核机制,可以快速处理、解决,以此强化公安侦查阶段对检察机关行使自由裁量权的监督制约。建立涉案人投诉机制,及时纠正自由裁量权的不当运用。

#### 4.3 持续推进量刑工作规范与精准

在新刑法修订并实施的背景下,量刑建议权成为检察机关办理认罪认罚案件中最为核心的裁量权。较之长期从事定罪量刑工作的一线审判人员,检察官量刑经验、量刑能力、量刑方法等均十分薄弱。因此,在认罪认罚从宽制度全国落地实施的大背景下,检察官量刑建议精准化、规范化提升工作已经迫在眉睫。“认罪认罚背景下,定罪一般已不再是问题,量刑遂成为诉讼活动的重中之重。”在做好精准量刑的同时,规范化量刑也是当下必须重视的问题。同罪不同判的案件在全国范围内时有发生。究其原因,主要是检察官量刑规范性有待提升,量刑建议不严谨。省级层面检察机关应当加强与省高级法院的沟通与协调,共同制定本省常见罪名的量刑建议参考指南,统一刑期计算公式,为检察官量刑建议规范化提供保障。

#### 4.4 构建高效的检法沟通协调机制

毫无疑问,由检察机关、人民法院联合出台认罪认罚案件量刑标准与指南,对于解决当下认罪认罚案件量刑过程中出现的问题,是较为行之有效的措施。同时,建议构建检法机关量刑对话机制,定期召开沟通协调会议,明确自由裁量权的界限,力争在认罪认罚案件办理过程中,刑事诉讼法规定的量刑建议制度有效落地。尽最大可能避免因为量刑问题引发检察机关抗诉、二审等,提升庭审效率,节约司法资源。

作者简介:马军(1980.1—),男,回族,讲师,研究方向:刑法与刑事诉讼法。

### 【参考文献】

- [1] 胡云腾,认罪认罚从宽制度的理解与适用[M].北京:人民法院出版社,2018.
- [2] 孙谦,张相军,认罪认罚从宽制度实务指南[M].北京:中国检察出版社,2019.
- [3] 苗生明,崔杨,李华,等.认罪认罚从宽制度研究——以重罪案件为视角[M].北京:中国检察出版社,2019.
- [4] 陈光中,证据法学(第四版)[M].北京:法律出版社,2019.