认罪认罚案件量刑建议精准化的路径研究

——以佛山市检察机关精准量刑为视角

殷黄娟　　张琼

摘要：我国的认罪认罚从宽制度下的量刑协商是由检察机关担当“主体责任”与公安机关、人民法院以及被追诉方、其他诉讼参与人形成目标一致的协同体系，是一种极具中国特色的司法新范式。在明确我国认罪认罚从宽制度下量刑协商的“中国特色”后，认罪认罚案件量刑建议精准化的实现路径也随之清晰明了─检察机关必须以主导职责为重心，着眼于从刑事诉讼全局协同各方形成推行认罪认罚从宽制度的适用巨大合力。

关键词：量刑协商；量刑建议精准化；检察主导

一、问题的引出

认罪认罚从宽制度是我国社会治理体系和治理能力现代化在刑事司法领域中的延伸，与共建共治共享模式的社会治理体系改革相呼应，我国在刑事诉讼制度现代化改革中逐步摆脱“对抗性司法”的传统理念影响，逐步建立起 “协同性司法”模式的认罪认罚从宽制度。不同于英美辩诉交易定罪、罪名、罪数等问题均可协商，我国刑事诉讼法所确立的协商性司法机制仅是量刑协商。认罪认罚从宽制度其要义在于以量刑激励机制吸引大量的犯罪嫌疑人、被告人接受快速简易的诉讼程序，相较于幅度量刑始终有最高刑期的顾虑，确定的刑罚预期能给予犯罪嫌疑人、被告人更充足的认罪动力从而也更能避免诉讼程序反复等潜在的风险。因此，检察机关提出的量刑建议精准化是提高认罪认罚从宽制度运行质效的关键所在。

量刑建议是“人民检察院对提起公诉的被告人，依法就其适用的刑罚种类、幅度及执行方式等向人民法院提出的建议”[[1]](#footnote-0)。量刑建议的提出与否以及提出方式均须按照法律规定执行而非检察机关的自选动作，根据我国刑事诉讼法的规定，检察机关必须对所有认罪认罚案件提出量刑建议[[2]](#footnote-1)。近年来，最高人民检察院一再强调“要将量刑建议视作彰显检察机关在认罪认罚从宽制度中发挥主导作用的制度依托”[[3]](#footnote-2) ，并提出要推进量刑建议精准化的改造。“精准化量刑建议”又被称作“确定刑量刑建议”，是指检察机关围绕法定内容提出明确、具体的建议[[4]](#footnote-3)。在2020年2月全国检察机关办理认罪认罚案件情况的通报（以下简称全国通报）中显示本月度提出幅度刑量刑建议、提出确定刑量刑建议的人数占比分别为65.07%、34.93%，对此最高检指出“呈现适用比‘倒挂’问题，说明提出确定量刑建议能力不足、认识不到位等问题”[[5]](#footnote-4)。我们应该认识到简单明了的数字背后涉及了量刑建议精准化工作的复杂实践操作问题，目前理论和实务界都有对认罪认罚从宽制度实施现状的分析探讨，但缺乏以代表性城市的检察机关的工作实践为样本，对量刑建议精准化进行专门的分析解读。

佛山市是全国民营经济最为发达地区之一，整体司法水平较高，据广东省人民检察院统计，自2019年以来佛山市检察机关同期刑事审结案件总数位于全省前列，确定刑量刑建议的提出率以及法院采纳率在全省排名居中，其在推进认罪认罚案件量刑精准化工作中暴露了许多具有代表性的问题，也提出了若干具有借鉴价值的举措。笔者以在佛山市的实证调研为基础，概括佛山市检察机关近年来认罪认罚案件量刑精准化工作的经验，总结佛山地区实务工作人员反映的问题，并试图提出相应的解决对策以期有益于推进认罪认罚案件量刑精准化的工作实践。

二、佛山地区认罪认罚案件精准量刑工作的效果检视

（一）佛山地区推行认罪认罚案件量刑精准化的工作概况

自2018年认罪认罚从宽制度推进以来，佛山市检察机关高度重视认罪认罚从宽制度的推进，不断加大对量刑建议精准化工作的探索力度。据统计，2019年全年、2020年上半年全市检察机关提出确定刑量刑建议占比分别为32.79%、37.69%，法院采纳量刑建议中确定刑量刑建议占比分别为34.32%、88.2%[[6]](#footnote-5)。2020年1月至6月佛山市五区基层检察院提出的确定刑量刑建议的占比率总体呈上升趋势，上半年度五区基层检察院提出的确定刑量刑建议的占比率排名为62.96%、42.44%、34.39%、32.51%、26.33%，与该排名对应的受理审查起诉案件数分别是1028、360、1737、2219、288，与该排名对应的法院采纳率为84.6%、100%、95.79%、81.1%、100%。从上述数据可以看出，五区基层检察院提出确定刑量刑建议的占比率高低悬殊较大，且与受理审查起诉案件数未呈现有正负相关的影响关系；确定刑量刑建议的法院采纳率普遍较高，且与受理审查起诉案件数总体呈现负相关的关系即案件数越少采纳率越高。

（二）佛山地区推行认罪认罚案件量刑精准化的现状特点

笔者从中国裁判文书网中查找了佛山市五个地区基层法院的认罪认罚案件裁判文书，并结合上述数据，分析发现佛山地区推行认罪认罚案件量刑建议精准化主要呈现以下特点：

1.提出确定刑量刑建议的认罪认罚案件涉及的罪名相对集中。佛山地区基层检察院为摸索积累量刑经验，通过加强与法院沟通、整理案件判决的量刑情况等方式，初步确定了统一的量刑说明以及危险驾驶、故意伤害、寻衅滋事、盗窃、诈骗、非法拘禁、强奸、抢劫、妨害公务等常用罪名的精准量刑参考。在统一量刑说明以及常用罪名精准量刑参考的基础之上，各地基层检察院逐步扩大了适用确定刑量刑建议的案件范围，但适用罪名相对集中。以某基层检察院为例，2020年1月至7月该院提出确定刑量刑建议的认罪认罚案件涉及的罪名相对集中于危险驾驶罪、盗窃罪、开设赌场罪、诈骗罪，各罪名提出确定刑量刑建议的人数分别为危险驾驶罪419人、盗窃罪114人、开设赌场罪25人、诈骗罪24人，分别占提出确定刑量刑建议总人数的64.26%、17.48%、3.83%、3.83%、。

2.提出的确定刑量刑建议主要集中于轻刑的认罪认罚案件。笔者对顺德区人民检察院提出的确定刑量刑建议进行梳理发现，检察官建议不适用缓刑的监禁刑的刑期一般低于一年，建议适用缓刑的监禁刑的刑期则一般低于三年。笔者就部分案件未能适用认罪认罚从宽制度的原因进行了梳理，除犯罪嫌疑人拒不认罪的情形外，犯罪嫌疑人认为检察机关提出的量刑建议畸重而选择认罪不认罚的情形不占少数。

3.提出确定刑量刑建议的认罪认罚案件的平均审查起诉期限较短。为确保认罪认罚全程提速，佛山地区通过全面铺开远程视频提审减少审讯耗时、律师集中见证具结、集中批量出庭支持公诉等多种方式显著提升了认罪认罚案件的审查起诉效率。经统计，2019年佛山地区基层检察院办理认罪认罚案件审查起诉周期相较于普通案件平均缩减10天左右，绝大多数做到了“无延期”“无退查”。

4.提出确定刑量刑建议的认罪认罚案件值班律师参与率更高。因民营经济发达，佛山地区的人口流动性较大，所受理案件的犯罪嫌疑人多数法律素质较低且无经济实力聘请辩护律师，在认罪认罚从宽制度的推进过程中，为积极构建诉讼权利相关保障机制，佛山地区各级检察院分别与当地司法局建立衔接规范机制，全面铺开值班律师制度。据统计，佛山市2020年上半年适用认罪认罚从宽制度审结案件中值班律师参与率为94.81%[[7]](#footnote-6)。

5.检察机关提出的确定刑量刑建议仍有赖于提前征询法院意见。在认罪认罚案件中，即使控辩双方达成共识，法官依然承担着查明事实真相的法定义务，因此法院的判决依然具备“唯一性”与“决定性”[[8]](#footnote-7)，出于对法院自由裁量权的尊重也同时基于自身量刑活动经验的缺乏，办案检察官对于稍有争议的案件多会事前与法官沟通案情并征询具体量刑刑期意见再以此确定量刑建议的内容。

6.提出确定刑量刑建议的法院采纳率普遍较高。据统计，2019年佛山地区确定刑量刑建议的法院采纳率为76.36%，2020年上半年则升至88.2%[[9]](#footnote-8)。较高的法院采纳率既有赖于检察官量刑能力的提升，但也与检察官在案件审理过程中积极与法官沟通及时配合调整量刑建议的“后续跟进”密不可分。对于未被法院采纳确定刑量刑建议案件，笔者就顺德地区的相关案件的裁判文书进行了调取，确定刑量刑建议不被采纳的原因主要集中于案件的量刑情节在审理过程中发生变化，也有部分案件是因检察机关提出的量刑建议遗漏了重要的量刑情节，多数法官在裁判文书中会就不采纳原因进行说理，少数则直接以检察机关量刑建议畸轻或者畸重为由而不再细述。

三、佛山地区推行认罪认罚案件量刑精准化的现实困境

为保证认罪认罚从宽制度高质的施行效果，最高检提出了“两提高，一降低”[[10]](#footnote-9)的目标，并敦促各级检察机关积极推进量刑建议精准化的改造工作。然而，相较于仅追求提高认罪认罚从宽制度适用率的计日奏功，推行认罪认罚案件量刑建议精准化则遭遇了多重现实困境。

困境一：检察官“力有未逮”影响了量刑建议的精准化改造。

如张军检察长所言，认罪认罚从宽制度是一项典型的以检察官主导责任为基础的诉讼制度设计[[11]](#footnote-10)，检察机关不仅要继续承担着国家追诉的执行者、案件移转的过滤者、诉讼程序的分流者、合法权益的保障者、诉讼活动的监督者等多重角色[[12]](#footnote-11)，还要做“案件拟处理意见与辩方的协商者”、“案件处理的实质影响者”以及“案件作特殊处理的核准者”[[13]](#footnote-12)。伴随着职能内容的不断丰富，新的检察官们被时代赋予了更重要职责也同时面临着诸多挑战。

1.理念挑战。量刑建议的精准化改革，直面冲击着检察官“重定罪轻量刑”的惯性思维。我国刑法秉承大陆法的传统，确立了罪刑法定原则以严格限制国家的定罪权，检察官所被赋予的定罪建议权被视为制衡司法权的重要方式，“重定罪轻量刑”的惯性思维也由此而来。在此前的公诉实践中，“撤诉”、“无罪判决”可谓是高悬于每一名公诉人头顶上的达摩克里斯之剑，而量刑建议是否被采纳则不被公诉人们所关注。惯性思维的打破，意味着每一名公诉人要跳出长久以来的执业舒适圈，改变以往执业中的“常规动作”。同时，“定罪重于量刑”这一检察内部的惯性思维也让外部对公诉权的行使着力点形成了同样的固有印象，检察机关在内部革新的同时还要打破外界对自身的固有印象。

2.能力挑战。量刑建议精准化是激活认罪认罚从宽制度“激励机制”的关键一招，可以说检察人员 “精”而“准”的量刑建议能力事关认罪认罚从宽制度运行的“最后一公里”的最后成败。传统的公诉业务主要是完成定罪评价，量刑建议精准化对于检察人员而言不仅仅是业务内容的增加，而是需要检察人员以主导者的视角同时完成对侦查机关收集全面量刑证据的引导、对自身提炼运用量刑证据并进行量刑裁判能力的提升、对被追诉方合法权益的公正保护、对审判机关裁判量刑的法律监督等多项任务。

困境二：值班律师“名不符实”，弱化了量刑建议精准化的正当性。

控辩双方经过协商和妥协所促成的量刑裁判结果，只要符合法律的要求就被视为一种公正的结果[[14]](#footnote-13)，而值班律师的“名不符实”使得量刑协商几乎成为检察机关的“一言堂”，量刑建议精准化的正当基础随之被削弱。值班律师作为认罪认罚案件的主要律师类型，其“名不符实”集中体现在：值班律师提供的法律帮助沦为认罪认罚从宽程序合法性的见证人与背书者[[15]](#footnote-14)。值班律师的制度设计目的在于保障认罪认罚案件中犯罪嫌疑人、被告人认罪的自愿性及权利减损的正当性[[16]](#footnote-15)以防止错误认罪，然而由于值班律师的会见权、阅卷权等法律权利的虚化，以及实践中对值班律师的补贴水平低下等多种原因，致使值班律师的法律帮助沦为“走过场”。

困境三：法官 “进退维谷”，削弱了量刑建议精准化的价值功能。

根据2018年修改的刑事诉讼法第201条第一款的规定，“对于认罪认罚案件，人民法院依法作出判决时，一般应当采纳人民检察院指控的罪名和量刑建议”。不同于以往检察机关的量刑建议是一种程序性的建议权，法院对量刑建议具有采纳的决定权。在认罪认罚案件中检察机关的量刑建议是检察机关基于被告人认罪认罚而代表国家公权力所作出的具有司法公信力的允诺，被法律赋予了相对刚性。如检察机关的量刑建议无刑事诉讼法所规定的五种情形，法官只能在量刑建议“明显不适当”的情形下才能改变量刑且必须要依法说明理由。据此，在社会各界引发了关于“审判中心”与“检察主导”之间关系的大讨论。继认罪认罚从宽制度普遍推行后，检察机关进一步推进认罪认罚案件的量刑建议精准化，法官对于认罪认罚案件的抵触情绪达到了最高峰，“盖章论”、“对自由裁量权的最大侵害”，“审判为中心被架空”，种种言论尘嚣甚上。实务中，处于进退维谷境地中的法官基于对量刑建议精准化正当性的质疑，且在罪刑法定、罪责刑相适应的刚性法律原则的规束下或选择审前主动联系办案检察官要求改变量刑，或选择直接以量刑畸轻、畸重为由不采纳检察机关的量刑建议。

四、认罪认罚案件量刑建议精准化的实现路径

量刑实体公正始终是我国量刑建议制度探索的首要目标，认罪认罚从宽制度的核心价值是正确落实对被追诉人从宽处罚[[17]](#footnote-16)，这使得我国的认罪认罚从宽制度下的量刑协商呈现出不同于西方国家协商性公力合作模式的“中国特色”，即由检察主导的协同性司法。检察机关通过担当“主体责任”与公安机关、人民法院以及被追诉方、其他诉讼参与人形成目标一致的协同体系，由检察机关引导各方的沟通协作并以此为基础促成公信力与效率兼具的裁判。认罪认罚案件量刑建议精准化的推行所遭遇的种种困境大都源于对其“缺乏有效协商”的抨击，在明确我国认罪认罚从宽制度下量刑协商的“中国特色”后，认罪认罚案件量刑建议精准化的实现路径也随之清晰明了——检察机关必须以主导职责为重心，着眼于从刑事诉讼全局协同各方。

（一）侦诉关系维度：引导、规范量刑证据收集，夯实量刑建议的精准基础。

加强引导侦查机关全面、规范收集量刑证据，是夯实检察机关定罪量刑 “精准度”的重要基础。相较于定罪证据，量刑证据的证明对象不局限于犯罪构成要件，外延较宽；其证据形式以主观性较强的证明材料居多如侦查机关出具的破案经过、到案说明。对量刑证据的长久忽视，导致侦查机关对量刑证据存在遗漏收集、收集不规范等问题。以破案经过为例，破案经过是侦查人员依法制作的说明查清犯罪事实以及犯罪嫌疑人归案经过的证明材料，是判断犯罪嫌疑人是否具有自首、坦白等法定从轻、减轻处罚情节，认定犯罪嫌疑人认罪态度以及犯罪形态的重要依据。但在司法实践中侦查机关往往将查明经过简单描述为“发现某某有重大作案嫌疑”，出具主体也存在不统一等问题。再如，侦查机关着重收集犯罪嫌疑人的有罪供述，而忽视甚至忽略对证明犯罪嫌疑人的人身危险性以及悔罪表现等证据材料的收集。检察机关应通过提前介入、侦查活动监督等多种方式引导、监督侦查机关全面收集证明与犯罪嫌疑人量刑有关的证据，并规范侦查机关的证据收集过程。

（二）诉辩关系维度：补位有效法律帮助的缺失，切实保障被追诉方的合法权益。

有效律师帮助的缺位问题是普遍存在于刑事诉讼中而非认罪认罚案件特有，对抗性司法都无法培育出有效辩护，寄希望于以在协同性为主线逻辑的认罪认罚案件中实现平等协商显然不切实际。值班律师制度的设计旨在保障被追诉人的合法权益，检察机关应调转思路着力于补位所缺失的有效法律帮助。 一是通过通俗易懂的语言帮助犯罪嫌疑人对认罪认罚从宽制度形成完整而清晰的认识；二是在具结过程中，主动向犯罪嫌疑人、值班律师详述犯罪事实以及具体的量刑情节，主动询问值班律师的意见建议；三是，做好释法说理工作，较于值班律师检察人员更为了解案件情况从而处于释法说理的优势地位。以笔者的实际办案为例，在办理肖某盗窃案中，肖某三次盗窃药店药品，但其在侦查阶段拒不供认第一宗犯罪事实，检察官综合全案证据分析形成内心确认排除肖某的辩解后，根据事实和法律向肖某进行充分的释法说理和法制教育，通过宣讲认罪认罚从宽制度，适当展示公诉机关掌握的证据，说明定罪处刑的依据，说明不认罪认罚的实体后果和程序后果，如可能丧失从轻处罚的机会，可能需要退回公安机关补充侦查以进一步核实证据，从而导致诉讼期限延长，如自愿认罪认罚则可快速适用速裁或简易程序起诉，缩短诉讼进程，并获得从宽处理。经过耐心细致的工作，肖某选择自愿认罪认罚，并赔偿了被害人的损失取得了谅解。

（三）诉审关系维度：科学适用精准量刑建议，实现整体司法效益最大化。

“精”而“准”的量刑建议是缓解法官们抵触情绪的最好良药，检察机关应有着“打铁还需自身硬”的法治自觉切实提高量刑建议的规范化和精准度。一是着力推进与同级法院共同制定量刑指导规范，实践证明凝聚当地法检共识的量刑指导规范对于提升认罪认罚案件的办理效率效果明显，如顺德区检察院在参考当地法院刑事审判庭量刑内部指导意见并在结合当地司法实践的基础上指定了盗窃罪的量刑指导规范，制定出该指导规范后顺德检察院提出的盗窃罪的确定刑量刑建议普遍法院采纳率较高；二是充分应用大数据技术探索量刑智能化；三是在案件办理过程中建立检法间的量刑建议沟通衔接机制，检察机关在提出确定刑量刑建议时要对量刑情节进行全面详实的说理分析，在案件审理过程中对于法官的量刑异议进行及时沟通如确实不当则积极配合调整，对不被采纳的量刑建议应认真审查法院不予采纳的说理文书以避免草率抗诉；四是加强与同级法院的沟通协调，可以通过业务联席座谈、检法人员轮岗交流等多种方式，学习法院的量刑裁判经验。

1. 参见最高人民检察院公诉厅《人民检察院开展量刑建议工作的指导意见（试行）》〔2010〕高检诉发21号，第1条。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 《中华人民共和国刑事诉讼法》（2018年修订版）第176条第2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”。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 参见《在认罪认罚从宽制度中发挥主导作用》，《检察日报》2019年5月20日，第1版。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 参见苗生明：《认罪认罚量刑建议精准化的理解与把握》，《检察日报》2019年7月29日，第3版。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 参见最高人民检察院《2020年2月全国检察机关办理认罪认罚案件情况的通报》. [↑](#footnote-ref-4)
6. 参见广东省人民检察院《2019年全省检察机关认罪认罚工作情况通报》、《2020年上半年全省检察机关认罪认罚工作情况通报》。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 参见广东省人民检察院《2020年1-6月全省检察机关认罪认罚从宽制度工作情况表》。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 参见杨云骅：《协商程序与法官保留原则》，《月旦法学杂志》2005年第4期，第30-31页。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 参见广东省人民检察院《2019年1至12月全省检察机关认罪认罚从宽制度工作情况表》、《2020年1-6月全省检察机关认罪认罚从宽制度工作情况表》。 [↑](#footnote-ref-8)
10. “两提高，一降低”即提高确定量刑建议使用率、提高法院量刑建议采纳率、降低被告人上诉率。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 参见张军：《关于检察工作的若干问题》，《国家检察官学院学报》2019年第5期。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 参见贾宇：《认罪认罚从宽制度与检察官在刑事诉讼中的主导地位》，《法学评论》2020年第3期。 [↑](#footnote-ref-11)
13. 参见朱孝清：《检察机关在认罪认罚从宽制度中的地位和作用》，载《检察日报》2019年5月13日第003版。 [↑](#footnote-ref-12)
14. 参见陈瑞华：《刑事诉讼的公力合作模式——量刑协商制度在中国的兴起》，《法学论坛》2019年7月第4期（第34卷，总第184期）。 [↑](#footnote-ref-13)
15. 参见汪海燕：《认罪认罚从宽程序中值班律师制度的困境》，《法学杂志》2019年第12期“认罪认罚从宽制度专题”。 [↑](#footnote-ref-14)
16. 参见孔冠颖：《认罪认罚自愿性判断标准及其保障》，载《国家检察官学院学报》2017年第1期。 [↑](#footnote-ref-15)
17. 参见左卫民：《认罪认罚何以从宽：误区与正解——反思效率优先的改革主张》，载《法学研究》2017年底3期，第163-164页。 [↑](#footnote-ref-16)