**认罪认罚从宽制度中检法关系研究**

梁祐红 张龙峰 陈玉苹[[1]](#footnote-0)

摘 要：认罪认罚从宽制度实施以来，检法两家在认罪认罚从宽量刑建议效力、被告人无正当理由上诉、检察主导与“以审判为中心”关系等问题在一定程度上存在不同的争议，与思想认识、法律理解、司法能力存在一定关系。在此背景下，检法之间分工负责、互相配合、互相制约关系，需要在司法实践中予以明确，在法律、政策、理念和实践等层面探寻最佳结合点，积极完善认罪认罚从宽制度，持续推动有效运行。

关键词：认罪认罚；从宽；检法关系

2014年10月，党的十八届四中全会提出要完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。经过两年试点，认罪认罚从宽制度于2018年10月刑事诉讼法修订时正式明确规定。该制度从提出到试点，再到正式确立及施行，始终坚持以公正与效率为价值目标，担负着优化司法资源配置，推动案件繁简分流的重任。在此背景下，人民检察院检察权和人民法院审判权如何体现、宪法规定的检法配合制约关系如何明晰、定位，对于完善制度的实施、深化制度适用、提升办案质效，保证准确有效地执行法律具有重要意义。然而，认罪认罚从宽制度实施以来，检法两家在某些问题上争议频频，冲突时有所见。本文就此略陈一己之见，以就教于方家。

1. 认罪认罚从宽制度中检法之观念与活动冲突

认罪认罚从宽制度从2018年10月正式写入刑事诉讼法，运行至今已3年有余，检察环节认罪认罚从宽制度适用率从2019年1月的20.9%，提升到2020年以来的85%以上[[2]](#footnote-1)，在促进繁简分流上成效显著。然而，在认罪认罚从宽制度适用渐趋平稳的过程中，检法两家在某些问题的观点以及实际处理上屡见不合，甚至几起波澜。

（一）认罪认罚从宽量刑分歧问题

根据《中华人民共和国刑事诉讼法》第二百零一条规定：“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……”对于认罪认罚案件检察机关指控罪名的审查与判决，司法实践中一般不存在太大争议，我国刑事诉讼“以事实为依据、以法律为准绳”原则未曾改变，《中华人民共和国刑事诉讼法》第二百零一条规定的除外情形也进行了明确表态。然而，对于量刑建议的采纳问题，“一般应当”四字从写进刑诉法以来就成为检法两家交锋的争点。近年来，部分判决无故拒绝采纳量刑建议的情况并非个案，如海南省海口市秀英区检察院适用认罪认罚从宽制度办理的周某职务侵占一案，检察机关起诉时提出有期徒刑五年九个月至六年三个月的幅度型量刑建议，一审法院在未出现需调整量刑建议的法定情形、未说明理由情况下，未采纳检察机关量刑建议，判处有期徒刑五年零七个月。经提出抗诉，海口中院采纳抗诉意见，改判有期徒刑五年九个月。[[3]](#footnote-2)从量刑建议的效力定位上升到检法之间量刑权力配置变更的种种理解，有意见认为检察机关量刑建议只是量刑请求权，并不具备实质影响力，控审分离的刑事诉讼基础原则没有改变，法官量刑裁量权的依法独立行使不应受到冲击。也有意见认为，这是基于立法赋予量刑建议对法官自由裁量权的约束权力，刑诉法通过制度性安排，将部分法院职能前移至公诉机关[[4]](#footnote-3)，量刑建议权已具备了实质影响力。

（二）认罪认罚从宽后被告人“上诉”问题

随着认罪认罚从宽制度的施行，由于被告人认罪认罚后无正当理由提起上诉而引起的以抗诉应对上诉问题成为了检法两家之间的矛盾争点。如何应对被告人以“虚假认罚”“恶意上诉”等意图获得“不当得利”的现象，检察系统内部有以抗诉应对上诉的共识和行动。最高检于2020年11月24日发布的以“检察机关适用认罪认罚从宽制度”为主题的第二十二批指导性案例，其中“琚某忠盗窃案”（检例第83号）要旨[[5]](#footnote-4)即体现了最高检对于被告人无正当理由提出上诉的立场。各级院发布相关典型案例亦有见之。

然而，法院的观点和态度如何？2021年6月，最高法《刑事审判参考》第127辑开辟“认罪认罚”参考案例，通过第1408号“段红安妨害公务案”以及第1412号“杨灏然贩卖毒品案”，旗帜鲜明主张被告人的上诉权应当得到尊重和保障。且从案件判决看，结果或加刑或维持原判。以佛山市顺德区院2020年办理的一起抗诉案件[[6]](#footnote-5)为例，该案为一宗涉多名人员的诈骗犯罪案件，其中7名认罪认罚的被告人在一审判决采纳检察机关量刑建议后以量刑过重为由提出上诉。该案判决经审查后，顺德区院以该7名被告人认罪认罚从宽后又以量刑过重为由提出上诉致量刑情节发生变化为其中一个抗诉理由提出抗诉，而佛山市中级人民法院在判决书综合评判中表示判决量刑恰当，7名被告人亦均已认罪认罚，因而既不支持被告人上诉理由，也不支持抗诉机关抗诉理由。

（三）认罪认罚从宽检察主导与“以审判为中心”的关系问题

审判权作为最终的判断权和裁决权，决定了刑事诉讼以审判为中心，检察机关代表国家追诉犯罪，发挥着审前程序的主导作用。认罪认罚从宽制度从试点到正式立法，而今全面施行近四年，检察机关的主导作用在认罪认罚的制度背景下被赋予了更丰富的内容，除了在一般刑事诉讼中作为犯罪的国家追诉者、案件的过滤把关者、程序分流的调控者、合法权益的保障者以及司法公正的维护者这些角色之外，还对案件拟处理意见与辩方进行协商，在嫌疑人通过签署具结书表明其自愿作出认罪认罚意思表示后，提出量刑建议。认罪认罚的形成关键在于审前程序，而根据《中华人民共和国刑事诉讼法》第二百零一条规定，除除外情形外，法院对认罪认罚案件的判决一般应当采纳检察院指控的罪名和量刑建议，由此可见控辩协商结果对法院产生一定的约束力。此外，认罪认罚案件，庭审活动大大简化，甚至可以适用速裁程序，减少或省略法庭调查、法庭辩论环节。因此，有意见认为，认罪认罚从宽制度实质上是“以公诉为中心”而不是“以审判为中心”，检察机关的主导作用已突破了审前界限，对法院审判活动产生直接且明确的拘束影响，法官的庭审重点和功能定位更多地转向形式审，上述均是对“以审判为中心”的突破。

1. 认罪认罚从宽制度中检法分歧之原因分析

有观点认为，认罪认罚从宽是检察权的扩张，裁判权的让渡。[[7]](#footnote-6)认罪认罚从宽制度中检法分歧，是否就是观点所说的检察权与裁判权之间的进退纷争？应当明确，检察权与裁判权的关系由法律所赋予和规定，不存在纷争可言，产生纷争更多是司法工作人员的思想认识不足、法律理解不统一、司法能力不过硬等方面原因所致。

（一）思想认识问题

认罪认罚从宽制度的提出是应对刑事案件总量不断攀升、案多人少的现状而建立的制度，是完善刑事案件分流处理、优化司法资源的重要举措。通过认罪认罚、繁简分流，可将有限的审判资源投入到耗费极大的审判中心当中去，这是出于现实的考量。因此，提出认罪认罚从宽制度实质上是“以公诉为中心”而不是“以审判为中心”，认为对检察机关量刑建议“一般应当采纳”压缩了法院的审判空间，动摇了法院依法独立审判的地位[[8]](#footnote-7)，因而存在抵触情绪，那是思想认识没有跟上社会形势变化、犯罪结构变化、刑事实体与程序法律变化、刑事司法政策变化的表现。作为党的十八届四中全会上作出的重大改革部署，以审判为中心的刑事诉讼制度改革和完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度的同步推进相得益彰，是在更高层次上实现公正与效率相统一的制度安排。不管是检察权的行使，还是裁判权的行使，无不是在法律框架下运行，检察机关履行刑事诉讼职能，以庭审标准开展案件审查，在认罪认罚结具环节依法规范、充分释法说理和沟通协商，准确提出量刑建议，审判机关在庭审程序中发挥其最大的功能，通过“形式审”“实质审”把握认罪认罚的真实性和自愿性，按照法定程序认定事实、适用法律并作出裁判，对于二者之间依然是分工负责、互相配合、互相制约的关系。

（二）法律理解问题

认罪认罚从宽制度在实践过程中出现的检法分歧，主要原因在于法律理解的不统一、不一致。

首先，量刑建议效力法律理解存在分歧。根据《中华人民共和国刑事诉讼法》第二百零一条第二款，对于认罪认罚案件量刑建议，人民法院只有在经审理认为量刑建议明显不当，且人民检察院不调整量刑建议或者调整量刑建议后仍然明显不当，才应当依法作出判决。然而，实践中，由于对“量刑建议明显不当”的理解不完全统一，在调整与不调整、采纳与不采纳量刑建议的考量中，检法两家往往出现认识分歧和处理分歧，较大程度影响了认罪认罚从宽制度效能的发挥。

其次，认罪认罚从宽后被告人仅以量刑过重为由提出上诉问题也在理论与实践界出现了不一致的声音。在被告人认罪认罚后反悔上诉问题的处理上，审判机关更普遍认为应当尊重被告人上诉的法定权利，抗诉权是法律监督权，实质是检察机关对于审判机关作出的判决、裁定认为确有错误的，依法向审判机关提出重新审理要求的诉讼活动。然而，被告人认罪认罚后反悔上诉案件，法院一审判决是基于公诉机关与被告人之间达成的合意依法作出的，也采纳了检察机关量刑建议，应当说一审判决没有错误，因此提出抗诉，对象与依据均不符合法律规定。检察机关则主要认为被告人无正当理由上诉表明其认罪不认罚的主观心态，其因认罪认罚而获得从宽量刑的条件已不存在，由此导致一审判决罪责刑不相适应，检察机关通过抗诉的方式，使二审法院能有机会通过依法审判，恢复罪责刑一致，是通过抗诉的方式对无故反悔行为予以否定评价，树立正确的价值导向，引导被告人形成尊重认罪认罚制度效力，推动认罪认罚从宽制度的良性运行。

（三）司法能力问题

认罪认罚从宽制度落实过程中，检法关系之间存在一定的紧张性，除司法理念外，与司法能力存在一定的关系。

紧接上文论述，《中华人民共和国刑事诉讼法》第二百零一条“一般应当采纳”的规定在实践中出现的分歧，有司法理念的因素，有对“量刑建议明显不当”理解不一的情况，同时也存在检察机关对审判机关裁决的预判能力不足的问题。认罪认罚从宽制度的实施对检察官的司法能力提出了极高的要求，但定罪、量刑要走上精准化正轨，需要在司法实践中不断打磨，审判机关对于“一般应当采纳”态度偏于保守以及对检察机关提控的罪名与提出的量刑建议持不同见解也在所难免。同样，在部分认罪认罚案件中，检察机关释法说理欠明确、具结程序欠缺规范致使被告人认罪认罚后反悔上诉增加司法工作量等，都是需要正视的问题。

同样，有观点认为适用认罪认罚从宽制度案件，庭审大大简化，尤其是速裁程序，法官进行实质审查在时间和程序上受到极大的约束，如此司法现状下，实质审查难以开展，庭审实质化难以落实，审判程序的监督、把关作用虚设。但从深层次来说，同样是司法能力问题。在认罪认罚从宽制度强调效率与公正同等重要的制度设置下，法官的实体审查职责包括对认罪认罚合法性、自愿性、真实性的审查，案件事实、证据的全面审查，上述实质性审查考验着法官的履职能力与司法质效。同样，刑事案件适用何种程序，以及选择何种庭审方式，都是庭审实质化落实的重要程序保障，法官对于上述程序的适用是否有充分熟练的掌控能力，也关系到案件实质化审理的进展，充分考验法官担当社会公平正义“守门人”的能力。

1. 认罪认罚从宽制度中检法关系之协调

不同于美国积极的检察官与消极的法官关系，也不同于德国消极的检察官与积极的法官关系，我国是积极的检察官与积极的法官关系。[[9]](#footnote-8)认罪认罚从宽制度下，我国检法双方均处于积极的角色，而如何实现《中华人民共和国宪法》确立的“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件分工负责，互相配合，互相制约”的关系，需要在司法实践中明确职能定位和制度要求，在法律、政策、理念和实践等层面探寻最佳结合点，促进认罪认罚从宽制度不断完善和有效运行。

（一）明确职能定位

认罪认罚从宽制度下，协调检法两家的关系需要把握好宪法所确定的“分工负责，互相配合，互相制约”的原则。应当明确，遵循宪法对公权力制约的精神基础，“分工负责”是前提，“互相配合”是基础，“相互制约”则是核心。[[10]](#footnote-9)上述宪法所确立的关系始终贯穿于认罪认罚从宽制度推进过程中。

在分工层面，人民法院是国家的审判机关，人民检察院是国家的法律监督机关。认罪认罚从宽制度运作背景下，检察机关承担了执行国家追诉、主导程序分流、监督诉讼活动等责任，尤其是在认罪认罚协商之下与犯罪嫌疑人、被告人达成的量刑建议，在一定程度上对法院审判产生了实质的影响。然而，正如最高检张军检察长所说，检察官的主导责任是法律规定赋予的，庭审一锤定音的还是法官。检法两家对于各自分工和职能定位，应当有着明确的法律认识。

在配合层面，检法两家有着共同的使命。“以审判为中心”的诉讼制度改革与认罪认罚从宽制度的完善，二者形式上看似相悖，但实质上一致，不管是认罪认罚从宽制度所定位的秩序与效率功能，还是“以审判为中心”的诉讼制度改革所强调的庭审实质化，二者的核心均在于公正审判和人权保障。检法两家对于“相互配合”的目的与意义，即促进国家机关依法正常运作，推动国家治理体系和治理能力现代化目标的实现，应当有着明确的制度认识。

在制约层面，检法两家要明确认罪认罚从宽制度下相互制约的核心关系并未改变。贯彻认罪认罚从宽制度，检法之间配合制约有了新的内涵，但控审分离没有改变，审判机关居中裁判的诉讼地位没有改变。对此，作为审判权的核心内容，定罪量刑是人民法院的法定审判职责，应当严格依法履行全面实质审查职权，确保认罪认罚案件得到公正审判。同时，检察机关依法履行刑事审判监督职能，对于刑事审判活动是否合法以及所作刑事判决、裁定是否正确进行法律监督。故认罪认罚案件人民法院未采纳指控的罪名和量刑建议，人民检察院经审查认为判决、裁定确有错误的，可以通过抗诉、检察建议等形式予以纠正。

（二）形成司法共识

在操作层面上，检法不协调主要包括：一是认罪认罚案件检察机关的量刑建议法院是否采纳上有分歧，不采纳的标准和理由如何把握；二是认罪认罚案件被告人在一审法院采纳从宽量刑建议作出判决后无正当理由上诉而检察机关以抗诉应对上诉的做法是否“越位”。

首先，量刑建议与量刑裁决的良性互动不仅关乎认罪认罚从宽制度的内生动力，甚至关乎认罪认罚案件中检法关系的未来走向[[11]](#footnote-10)。检察机关在认罪认罚从宽制度推进过程中所形成的“协商式”司法模式下，需要形成两方面合意，一方面是对于法院裁决有充分的预判，另一方面是在建构在案件事实证据基础上依据法律和情节而与被告人达成的诉讼合意。应当明确，量刑建议属于程序性职权，是否适当、是否采纳，由人民法院依法裁判。[[12]](#footnote-11)检察机关应当尊重专属于法院的量刑裁量权，将尊重体现在诉前对于案件的实质性审查上，体现在量刑建议精准性的把控以及对于法院裁决的预判上，体现在对被告人认罪认罚自愿性的保障上，体现在对法院不采纳量刑建议的依据和理由的理性分析上。与此同时，依据《中华人民共和国刑事诉讼法》第201条的规定，对于认罪认罚案件检察机关提出的量刑建议，审判机关在独立裁判的基础上应当受到一定的约束。一是要对“量刑建议明显不当”有统一的理解，明确“明显不当”指刑罚的主刑选择错误，刑罚的档次、量刑幅度畸重或畸轻，适用附加刑错误，适用缓刑错误等。二是对量刑建议的调整处理程序严格执行，加强与检察机关的沟通和衔接。三是对于判决未采纳量刑建议的，应当在判决书中阐明。

其次，《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》第39条规定，认罪认罚案件被告人在一审法院采纳从宽量刑建议作出判决后无正当理由上诉致从宽量刑明显不当的，人民检察院应当依法提出抗诉。该规定在现有法律框架下不偏不倚地回应了以“抗诉”应对“上诉”的所应设定的范围。从被告人、检察机关、审判机关三方权利职权看，上诉权是被告人的法定权利，抗诉权是检察机关的法定职权，审判权是审判机关的法定职权。被告人上诉权在认罪认罚从宽制度下未受限制，但被告人行使上诉权对因先前认罪认罚获得“从宽”的结果进行否定的情况下，必然触发审判职权的启动，同时也对抗诉权的启动带来可能。应当明确，抗诉权运作应依法审慎，量刑错误仅限于量刑明显不当的情形，不能突破现有法律框架，否则检察权的介入有违合法性、谦抑性原则。而作为审判机关，人民法院应恪守裁判职责，正确对待上诉权抗诉权，区分情况作出公正裁判，维护司法判决的公信力。

（三）提升司法能力

认罪认罚从宽制度是我国刑事司法制度的重大创新，是刑事司法与犯罪治理的有效融合，检察机关、审判机关要加强沟通、协调与配合，打通认罪认罚从宽制度落实中存在的堵点，合力推进国家治理体系和治理能力现代化。而认罪认罚从宽制度的有效落实，不仅在于宏观层面的协调，而且需要在微观上提升司法能力，以司法能力提升带动司法效能的充分发挥。

对于检察机关而言，履行主导责任应体现在对客观法秩序的建构，以及对认罪认罚从宽制度遵循诉判同一的推进上。因此，应坚持质量与效率并重的价值理念。一要坚持法定证明标准，在办案中秉持客观公正立场，不因认罪认罚而降低证据适用标准。二要全面调查核实犯罪嫌疑人、被告人的量刑情节并移送相关证据，听取被害人对量刑的意见，参照最高法《关于常见犯罪的量刑指导意见》以及法院系统相关实施细则提出量刑建议，通过总结和分析不断积累量刑建议经验。三要规范控辩协商程序的规范性，对认罪认罚的被追诉人在保障其自愿性基础之上平等理性对话、协商，提升司法公信力。四要强化说理能力，提出量刑建议应当说明理由和依据，详细列明法定与酌定量刑情节、量刑计算方式与过程等，通过加强与审判机关的沟通与协调，增进了解、减少分歧、统一标准。

对于审判机关而言，作为中立的裁判者，需在审查案件事实的基础上，对法律适用、控辩双方展开的量刑协商过程和结果进行充分的司法审查。一是把法庭审判阶段的证明标准适用于审前阶段，通过庭审前充分阅卷、庭外核实证据等方式，强化对事实基础的认定。二是强化对认罪认罚案件的全面实质性审查，全面审查被告人认罪认罚的自愿性，认罪认罚具结书内容的真实性、合法性，证据采信、事实认定、定罪量刑、程序适用等各方面。三是明确庭审重点，提升庭审环节的把控能力，通过刑事案件审判程序的适用、庭审环节的安排，充分落实庭审实质化。如着重从被告人是否理解认罪认罚从宽的内容、是否获得律师有效帮助等方面审查其认罪认罚的合法性、自愿性；又如通过听取辩护人意见和被告人最后陈述意见，核实认罪认罚的自愿性，对于被告人对认罪认罚具结提出异议的案件及时作出程序转化，确保实体正义和程序正义。四是坚守裁判职责，对于量刑建议接纳与否，要体现对控辩双方量刑“合意”的尊重，同时必须充挥审判权的把关作用，对量刑建议是否“明显不当”要有准确、充分的认识。对于上诉抗诉问题，同样需要坚持全面实质审查原则，确保法律效果和社会效果的统一。

1. 梁祐红，佛山市顺德区人民检察院第四检察部四级高级检察官；张龙峰，佛山市顺德区人民检察院综合业务部二级检察官；陈玉苹，佛山市顺德区人民检察院综合业务部二级检察官。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 史兆琨：《认罪认罚从宽制度正式施行三周年：“化学反应”初显现》，载最高检网站https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/202110/t20211026\_533352.shtml，最后访问日期2022年7月25日。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 李轩甫、王松林：《海南海口秀英区：抗诉一起未采纳认罪认罚量刑建议案》，载最高检网站https://www.spp.gov.cn/spp/dfjcdt/202007/t20200715\_473056.shtml，最后访问日期2022年7月4日。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 任远、夏艳：《再看认罪认罚中的法检冲突》，载淮安市洪泽区人民检察院网站http://hahz.jsjc.gov.cn/wenhua/202007/t20200731\_1069088.shtml，最后访问日期2022年8月2日。 [↑](#footnote-ref-3)
5. “琚某忠盗窃案”（检例第83号）指导性案例的要旨为：“对于犯罪事实清楚，证据确实、充分，被告人自愿认罪认罚，一审法院采纳从宽量刑建议判决的案件，因被告人无正当理由上诉而不再具有认罪认罚从宽的条件，检察机关可以依法提出抗诉，建议法院取消因认罪认罚给予被告人的从宽量刑。” [↑](#footnote-ref-4)
6. 顺德区人民检察院提出抗诉的卢超能等26人诈骗案，抗诉理由有二：1.个别被告人的量刑明显与其他被告人量刑不均衡；2.部分被告人认罪认罚后以量刑过重为由提出上诉，致量刑情节发生变化。该案虽改判，主要采纳第一点抗诉理由，对于第二点，中院在综合评判中说明：“原审在判决时已充分考虑到各上诉人在共同犯罪中的地位、作用及其行为的社会危害性，且各上诉人均已认罪认罚，各上诉人以原判量刑过重为由提出上诉，我院不予支持，对抗诉机关以各上诉人提出上诉，不再认罪认罚，导致量刑情节发生变化的抗诉理由，亦不予支持。” [↑](#footnote-ref-5)
7. 彭磊：《认罪认罚案件，法检到底有没有冲突》，载https://www.scxsls.com/column/publishInfo/359，最后访问日期2022年8月3日。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 衡连杰：《论法院在认罪认罚从宽制度中的角色“偏差”及完善建议》，载《法制与社会》2021.4（上）第64、65页。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 高松林、师索：《认罪认罚从宽制度中的刑事诉判关系解构》，载最高检网站https://www.spp.gov.cn/spp/llyj/202009/t20200902\_478612.shtml，最后访问日期2022年8月5日。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 韩大元：《法律监督是宪法赋予检察机关的神圣职责》，载《检察日报》2011年11月7日。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 李奋飞：《论认罪认罚量刑建议与量刑裁决的良性互动》，载《暨南学报》2020年（12），第52页。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 孙长勇：《中国检察官司法的特点和风险——基于认罪认罚从宽制度的观察与思考》，载《法学评论》2022年7月。 [↑](#footnote-ref-11)