

## 主题研讨——认罪认罚从宽制度

【编者按】党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出要完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。日前，“两高三部”颁布《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》，正式启动试点工作。本刊特邀请部分专家学者集中研讨，以进一步推进该制度的理论研究和实践发展。

# 认罪认罚从宽制度试点中的几个问题

陈卫东

(中国人民大学 法学院, 北京 100872)

摘要: 认罪认罚从宽制度正处于试点运行阶段, 需要从程序从简和实体从宽两个维度推进, 正确认识认罪认罚从宽程序运行对控辩审职能的影响, 同时着力解决好特殊情况下的撤案、被害人权利保障以及检察机关量刑建议的法律效力等问题, 以进一步促进认罪认罚从宽制度的完善。

关键词: 认罪认罚从宽 程序从简 实体从宽 诉讼构造 诉讼效率

中图分类号: D915.3 文献标识码: A 文章编号: 1004-9428 (2017) 01-0003-06

认罪认罚从宽制度是当下刑事诉讼制度改革三大主要任务之一, 直接连通以审判为中心的诉讼制度改革。认罪认罚从宽制度改革是宽严相济刑事政策的法治路径, 高度契合当前我国刑事司法稳健运行的迫切需要, 对于缓解司法资源的有限性和日渐增长的案件数量之间的紧张关系有特殊意义。推进认罪认罚从宽制度试点, 能够通过调动犯罪嫌疑人、被告人主动认罪认罚的积极性, 使其获得宽大处理的司法判决后果, 既体现对犯罪嫌疑人、被告人权益的充分尊重, 也有利于探索形成非对抗的诉讼格局, 实现司法资源的优化配置。<sup>(1)</sup>对于这项改革, 全国人大已经授权最高人民法院和最高人民检察院在北京、上海、天津、重庆等 18 个大中城市进行为期两年的试点。日前, 最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部和司法部联合颁布了《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》(下文简称《认罪认罚从宽试点办法》), 为认罪认罚从宽制度试点工作的具体开展提供了直接的规范指引。及时加强研究并总结试点经验, 是认罪认罚从宽制度进一步推进的必要保障。

作者简介: 陈卫东, 中国人民大学法学院教授。

(1) 陈卫东 《认罪认罚从宽制度研究》, 《中国法学》2016 年第 2 期。

本文将立足当前全面推进司法改革的宏观背景,结合现有立法及司法解释的有关规定,从制度建构的角度,对认罪认罚从宽制度试点中的几个重要问题展开讨论。

## 一、认罪认罚从宽的两个推进维度

做好认罪认罚从宽制度试点的一个关键问题是如何对认罪认罚案件实现从宽处理。我们认为,应当从两个维度推进从宽处理,即程序从简和实体从宽。

### (一) 程序从简

所谓程序从简,即指根据案件的不同情况,对认罪认罚的犯罪嫌疑人、被告人分别适用不同的诉讼程序。首先需要明确的是,认罪认罚从宽是否需要设定案件适用范围?对这个问题认识存在争论。从《认罪认罚从宽试点办法》的具体规定来看,认罪认罚从宽制度没有具体案件适用范围的限制,即使是涉恐、涉黑或者极其严重的可能被判处死刑的案件也可以适用认罪认罚从宽制度。因为不管什么性质、什么类型的案件,犯罪嫌疑人、被告人都有权利认罪认罚,任何人都没有权力阻止他们认罪认罚。当然,犯罪嫌疑人和被告人认罪认罚后,是否对其从宽处理是另外一个问题。但是,出于对认罪认罚自愿性的保障,《认罪认罚从宽试点办法》还是明确三类案件不得适用认罪认罚从宽制度,即犯罪嫌疑人、被告人是尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人;未成年犯罪嫌疑人、被告人的法定代理人、辩护人对未成年人认罪认罚有异议;犯罪嫌疑人、被告人行为不构成犯罪。这三类案件,或者由于难以保证犯罪嫌疑人、被告人认罪认罚自愿性,或者由于案件根本不需要进入刑事诉讼程序,因此被排除于认罪认罚从宽制度适用范围之外。总体上而言,司法解释对适用认罪认罚从宽制度的案件持较为开放的态度。在明确这一问题的基础上,需要进一步讨论的是,对认罪认罚案件,如何实现程序从简。对此,我们认为,应当以犯罪嫌疑人、被告人被控犯罪依法应判处的刑期为标准来决定适用何种程序。具体而言,应以被告人是否会被判处3年有期徒刑为标准具体判断。因为从我国刑事案件的构成看,判处3年有期徒刑以下刑罚的案件占有相当大的比例,虽统计数字不一,但大体而言达到百分之七八十左右。在大案、要案、重罪案件数量持续下降,轻罪案件数量大幅上升的犯罪形势下,以3年有期徒刑为标准决定是否予以程序从简是较为经济的诉讼方式。《认罪认罚从宽试点办法》也采取了这一思路。

第一,对于案件事实清楚、证据充分,依法应判处3年以下有期徒刑或者单处拘役、管制的案件,应适用速裁程序加以解决。2014年6月,第十二届全国人民代表大会常务委员会第九次会议表决通过的《关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定》明确规定,速裁程序的适用范围为可能判处1年以下有期徒刑或单处拘役、管制的案件或者依法单处罚金的案件,而且仅限于危险驾驶、交通肇事、盗窃、诈骗、抢夺、伤害、寻衅滋事等案件。但速裁程序试点情况表明,这一规定人为限缩了案件适用范围,不利于进一步提高诉讼效率。我们认为,可以考虑结合认罪认罚从宽制度改革,结合司法实践需求,适度扩大速裁程序的适用范围,进一步提高司法效率。

第二,对案件事实清楚、证据充分,依法可能判处3年有期徒刑以上刑罚的被告人认罪认罚案件,适用简易程序。但需要注意一个重要问题,即犯罪嫌疑人和被告人认罪认罚的案件,如果其可能被判处无期徒刑或死刑,那么案件需要由中级人民法院适用普通程序审理,此时是否还应当继续贯彻认罪认罚从宽制度所提出的程序从简要求?我们认为,对于此类特殊案件,应当进一步以强化诉讼公正为基点加强对被告人诉讼权利的保障,而非只基于提高诉讼效率的考量,只要被告人认罪认罚就在诉讼程序上从简。易言之,对此类案件应当侧重于强调诉讼公正尤其是程序公正,不宜实程序从简,但可以考虑在量刑上予以从宽处理。

## (二) 实体从宽

犯罪嫌疑人、被告人认罪认罚的最直接目的就是获得实体上的从宽处理。但是,如何在具体案件中,对犯罪嫌疑人、被告人从宽处理是一个非常复杂的问题。《认罪认罚从宽试点办法》对此也没有做出明确规定。解决这一问题,需要重点考虑以下两个关键问题。

第一,从宽处理的幅度标准问题。在之前所推行的量刑规范化改革过程中,无论是对自首、坦白,还是对其他的法定或者酌定从轻处罚情节,都设定了相应的较为明确的从轻或者减轻处罚的标准,比如在基准刑以下优惠20%或者30%。下一步,我们必须认真研究认罪认罚后从宽处理的幅度标准。有两点需要我们坚持:一是凡是认罪认罚的,对犯罪嫌疑人和被告人应尽量做到从宽处理;二是从宽必须在法律规定的幅度、框架内进行,不允许突破现行刑法规定的量刑幅度,否则就是违反了罪刑法定原则。

第二,死刑案件的从宽处理问题。依照刑法规定,犯罪嫌疑人、被告人被指控的犯罪依法应当被判处死刑,但同时又认罪认罚,此时是否可以按照认罪认罚从宽制度要求,对被告人改判为死缓?这一问题非常复杂和敏感,需要结合具体案情加以判断,也有待下一步的深入研究。我们认为,解决这一问题,应由最高人民法院通过司法解释或者颁布指导性案例,确定相应标准,指导司法实践具体适用。

## 二、认罪认罚从宽对控辩审职能的影响

认罪认罚从宽广泛存在于刑事诉讼程序中,并非是脱离于刑事实体法、程序法规范而独立存在的一项诉讼制度。在刑事诉讼程序的推进过程中,认罪认罚从宽制度对控辩审三方职能都有不同程度的影响,需要认真面对。

### (一) 对控审职能的影响

认罪认罚从宽制度应当有严格的诉讼节点限制。首先必须明确,认罪认罚从宽制度只能在审查起诉和审判阶段发挥其独特作用,侦查阶段应慎重适用,理由如下:第一,认罪认罚的前提是案件事实清楚、证据确实充分,侦查机关只有全面侦查取证,才能够达到这一目的,因此侦查阶段的主要任务是侦查取证而非认罪协商。第二,侦查机关促成犯罪嫌疑人认罪认罚,很容易导致侦查人员放弃法定职责,不去收集能够证明犯罪嫌疑人罪轻或无罪证据,而是过分依赖犯罪嫌疑人人口供认定案件事实。第三,侦查机关作为公权力机关,在刑事诉讼活

动中享有天然优势，再加上侦查秘密原则的保护，侦查阶段片面追求认罪认罚从宽制度，很可能导致办案机关基于减轻办案压力或其他目的，而采取威胁、引诱等方法迫使犯罪嫌疑人认罪认罚，从而产生冤假错案。因此在侦查阶段，办案机关的主要任务是及时采取各种侦查措施手段，依法全面客观收集案件证据。只有经侦查终结，认为事实清楚、证据确实充分而侦查机关又移送审查起诉的案件，检察机关才能在审查起诉阶段确定是否适用认罪认罚从宽制度处理案件。但是，这并不意味着认罪认罚从宽制度不对侦查活动产生任何影响。相反，认罪认罚从宽制度的推行能够促使犯罪嫌疑人积极配合侦查，主动交代犯罪事实，有利于侦查机关全面收集证据，在审查起诉和审判阶段顺利实现认罪认罚的从宽处理。

在刑事诉讼过程中，推进认罪认罚从宽制度首先意味着检察机关和审判机关的办案人员都要及时告知犯罪嫌疑人、被告人，一旦其认罪认罚就可以享有从宽处理的权利，特别是要告知行使这种权利的法律后果。审查起诉是认罪认罚从宽制度的核心环节，认罪认罚从宽在审查起诉阶段得以具体化和实现。其原因就在于，按照现在改革的精神，犯罪嫌疑人在审查起诉阶段认罪认罚的，检察人员要提出量刑建议；如果犯罪嫌疑人同意检察机关的量刑建议，检察机关就应要求犯罪嫌疑人签署认罪认罚具结书，即在审查起诉环节首先完成认罪认罚从宽。这个过程类似美国的辩诉交易，但又与辩诉交易不同。应当说，认罪认罚从宽制度借鉴了辩诉交易制度的合理内核，但认罪认罚从宽制度的特殊之处在于：首先，犯罪嫌疑人认罪认罚必须在控方指控犯罪的范围内认罪，而不能超出指控犯罪进行认罪。而且即便犯罪嫌疑人选择认罪，也不允许对罪名讨价还价，更不允许对罪数讨价还价。其次，认罪认罚是检察机关根据案件情况提出一个具体的量刑建议，犯罪嫌疑人同意就继续适用认罪认罚从宽程序，不同意就停止适用。

检察机关将量刑建议书和认罪认罚具结书提交给法院后，人民法院一般应当采纳，当然也可以不采纳。如果法院经审查认为被告人不是自愿认罪，或者认为被告人的行为不构成犯罪的，都不能适用认罪认罚从宽程序。《认罪认罚从宽试点办法》特意明确了审判阶段不能适用认罪认罚从宽程序的几项特殊情形。因此，在审判阶段，法院需要履行严格的审查义务，既要审查确认被告人认罪认罚的自愿性，也要审查案件本身是否存在不宜适用认罪认罚从宽制度的因素。

## （二）对刑事辩护的影响

构建或者说完善任何一项制度，不但要看到它的好处，更要考虑有可能带来的负面影响。有学者担心认罪认罚从宽制度可能会给刑事辩护带来冲击，这种担心有一定道理，但不必把它看得非常严重。我们认为，认罪认罚从宽制度不是刑事辩护走向衰退的危机，而是契机，因为它能够更加提升辩护律师的地位和作用。第一，辩护律师可以在认罪认罚从宽制度的框架下与检察机关进行充分沟通，对量刑起到重要作用。应该说，就当前的刑事诉讼程序而言，刑事辩护律师能够发挥作用的空间非常有限，即使辩护律师在法庭上提出了非常有理有据的辩护意见，有时候也很难被法官采纳。但在认罪认罚从宽制度中，特别是在审查起诉环节，律师可以很好地跟检察官进行沟通，在检察机关提出量刑建议的过程中发挥积极作用，并且

这个量刑建议一般最后可以直接通过法院的判决加以体现。从这个层面讲，认罪认罚从宽制度提升了律师的地位，为刑事辩护律师开辟了发挥作用的空间。第二，认罪认罚从宽制度无形当中增加了对律师参与案件的需要。《认罪认罚从宽试点办法》虽然并未规定认罪认罚案件必须实行强制辩护，但还是明确要求办理认罪认罚案件必须确保犯罪嫌疑人、被告人获得有效法律帮助，具体做法是由办案机关为没有辩护人又自愿认罪认罚的犯罪嫌疑人、被告人通知值班律师为其提供法律咨询、程序选择、申请变更强制措施等法律帮助。事实上，在今后的程序运作中，如果没有律师的介入，认罪认罚从宽制度是不能继续推进的，过去我国刑事诉讼辩护率低的情况需要得到改变。也就是说，认罪认罚从宽制度的推行进一步提高了刑事辩护的需求量，尤其需要强化法律援助律师的参与，以后甚至可以考虑明确要求认罪认罚从宽案件犯罪嫌疑人、被告人必须有律师辩护，否则就不能启动认罪认罚从宽程序。第三，认罪认罚从宽制度对犯罪嫌疑人和被告人有利、对提升诉讼效率有利，也就有利于律师开展辩护工作。当前，我国基层法院审理的案件中，被告人认罪率高、有罪判决率高。换句话说，在这样的现实情况下，推行认罪认罚从宽就是在认罪本身不可避免的情况下，推动被告人或犯罪嫌疑人得到从宽处理的实惠，是对犯罪嫌疑人、被告人利益的最大保护。但要注意的是，认罪认罚不代表降低案件的办理标准。无论是在哪个诉讼阶段，实施认罪认罚从宽的前提都是案件事实清楚、证据充分。有罪无罪不能仅仅根据被告人认罪与否，而要根据证据来判断，因此办案机关越能客观全面地收集证据，律师越容易通过辩护活动说服犯罪嫌疑人、被告人认罪认罚，反而可以更好地提升诉讼效率。

### 三、认罪认罚从宽制度需要解决的重点问题

做好认罪认罚从宽制度试点，要注意以下几个重点问题：

#### （一）特殊情形下的不起诉或撤案问题

《认罪认罚从宽试点办法》第9条、第13条分别规定了特殊情形的撤案或不起诉的做法。按照上述两条规定，犯罪嫌疑人自愿如实供述涉嫌犯罪的事实，有重大立功或者案件涉及国家重大利益，侦查阶段需要撤销案件的，办理案件的公安机关应当层报公安部，由公安部提请最高人民检察院批准；在审查起诉阶段，经最高人民检察院批准，人民检察院可以作出不起诉决定，也可以对涉嫌数罪中的一项或者多项提起公诉。需要研究的是特殊情形下撤案的规定。按照《刑法》、《刑事诉讼法》的规定，对于犯罪嫌疑人的行为已经构成犯罪，应当追究刑事责任的，侦查机关必须移送审查起诉。而《认罪认罚从宽试点办法》第9条直接规定，犯罪嫌疑人自愿如实供述涉嫌犯罪的事实，有重大立功或者案件涉及国家重大利益，需要撤销案件的，办理案件的公安机关应当层报公安部，由公安部提请最高人民检察院批准。应当说，这一条规定突破了《刑事诉讼法》第15条、第160条、第161条的内容，如何协调处理两者的关系，需要进一步研究。

#### （二）被害人权利保障的问题

我国一直比较重视对刑事被害人权利的保障，诸如刑事和解等刑事诉讼制度都将被害人

纳入其程序运作主体范围之内。但是,认罪认罚从宽制度却未将被害人作为程序运作主体予以规定。那么,被害人在认罪认罚从宽程序中是否具有相应的诉讼地位?具有何种诉讼地位?其享有哪些权利?这些问题都需要深入研究。如果在认罪认罚从宽制度实践中完全不给予被害人适度的活动空间,可能会导致特定案件被害人的强烈反弹。考虑到这一点,我们认为应当采取适当的方式,让被害人的利益在认罪认罚从宽程序运作中有所体现,起码可以考虑赋予被害人以一定的程序参与权,使其可以对程序运作和实体处罚结果享有一定的程序影响力。这既可以体现立法对被害人权利保护的重视,也可以通过程序参与为被害人发泄情绪提供出口,防止被害人因为被完全排除在认罪认罚程序之外而采取缠诉、上访等极端做法,人为增加诉讼不和谐的因素。

### (三) 检察机关量刑建议的效力

《认罪认罚从宽试点办法》明确规定对于认罪认罚案件,人民法院依法作出判决,一般应当采纳人民检察院指控的罪名和量刑建议。这意味着人民法院要对被告人认罪认罚进行合法性、自愿性、真实性的审查。经审查认为没有问题的,法院一般应当采纳检察院的意见。但《认罪认罚从宽试点办法》第20条也规定了五种例外情况。对于这五种情况,法院要根据具体情形做出不同处理,而不是采纳检察院的建议。需要注意的是,如果人民法院经审理认为检察院的量刑建议不符合立法规定,或者被告人对量刑建议提出异议的,按照《认罪认罚从宽试点办法》的规定,人民法院可以建议人民检察院调整量刑建议。人民检察院调整量刑建议,仍应征求被告人的意见;如果人民检察院不同意调整量刑建议,或者调整量刑建议以后,被告人、辩护人仍有异议的,人民法院可以直接依法作出处理决定,但人民法院的决定仍应受认罪认罚从宽的制约。

此外,法院根据检察机关量刑建议作出判决后,被告人是否可以对认罪认罚表示反悔?《认罪认罚从宽试点办法》同样也未作出规定。对此,可以考虑赋予被告人以撤回权,明确其有权针对法院判决所认可的量刑建议提起上诉,二审法院可以不开庭审理,解决量刑异议问题。

构建认罪认罚从宽制度是一项涉及面非常广的系统性工程,既有刑事实体法、程序法方面的立法完善、衔接问题,也有司法体制的建构、调整和发展问题,更涉及刑事诉讼程序运行的多个方面。当前开展的试点工作,是为以后更好地推行认罪认罚从宽制度积累经验。但是,由于这是一项崭新的课题,是一个跟其他不同程序交叉在一起的新制度,试点过程会出现许多新问题,如控辩协商法治化、法院审查实质化、律师参与正当化等,需要我们继续关注、讨论并提出解决方案。

(责任编辑:付 磊)

## ABSTRACTS

### *Thematic Seminar—the Leniency System of Guilty Plea*

#### *Several Issues on the Pilot Run of the Leniency System of Guilty Plea*

CHEN Weidong • 3 •

The leniency system of guilty plea is under pilot run. The practice should be pushed in the direction of simplifying the procedure and dealing leniently with the substantive issues. We should correctly realize the influence of the system on the function of the prosecutor, the defender and the court. We should also wisely deal with the case withdrawal, the protection of the victim's rights, and the legal effect of the prosecutor's advice on sentencing under the special circumstances, further improving the leniency system of guilty plea.

Key Words: Leniency of Guilty Plea; Simplification of Procedure; Leniency of Substantive Issue; Litigation Frame; Litigation Efficiency

Chen Weidong, Professor of the Law School of Renmin University.

### *The Logical Expansion of the Leniency System of Guilty Plea*

YE Qing WU Siyuan • 9 •

The Leniency System of Guilty Plea signifies the development of scientific procedure diversion, the pursuit of positive procedure diversity, the expression of humanistic criminal policy, and the attempt of institutionalized plea negotiation. To establish the system, we have to balance values between justice and efficiency, powers and rights, truth and dispute, as well as extraterritorial reference and national characteristics. As a Chinese featured criminal justice system, Leniency System of Guilty Plea is different from Plea Bargain. The legitimacy of the system is to definite bottom line, guarantee equal negotiation, ensure sufficient voluntariness, and realize fair consideration.

Key Words: Leniency System of Guilty Plea; Plea Negotiation; Plea Bargain; Temper Justice with Mercy, Deliberative Justice

Ye Qing, Professor and Doctorial Supervisor of East China University of Political Science and Law; Wu Siyuan, Ph. D. Candidate of criminal procedure law at East China University of Political Science and Law.

### *The Voluntariness Doctrine of Guilty plea and its Guarantee*

KONG Guanying • 20 •

The leniency system of guilty plea is a significant issue in judicial reform. In order to ensure the voluntariness, we should clarify the objective standards of voluntariness and knowingness. The defendant must be informed with the full notice of rights as well as the system of discovery. The assis-

• 171 •