

认罪认罚从宽制度下检察机关量刑建议权研究

◆崔盼盼 钱小帅 滕浩

(安徽警官职业学院, 安徽 合肥 230031)

【摘要】《刑事诉讼法》确立了量刑建议制度。检察机关在办理认罪认罚案件时,应当就主刑、附加刑、是否适用缓刑等提出量刑建议。量刑建议直接关系到认罪认罚从宽制度的落实,对加强检察机关法律监督地位具有重要作用。检察机关行使量刑建议权存在自身能力不足和制度规范不够的问题,因而需要强化和完善。市县两级尤其是县级检察院是行使量刑建议权的主力,应联合制定相关量刑操作规范和文本规范,加强与人民法院的沟通协调,动态调整量刑建议。

【关键词】认罪认罚;检察机关;量刑建议;存在问题;优化路径

认罪认罚从宽制度背景下的量刑建议权强化了检察机关对刑事案件的监督,意味着检察机关对刑事案件的监督贯穿立案到刑罚的始终,具有很强的主动性。监察体制改革将检察机关的职务犯罪侦查权剥离,量刑建议权的赋予则将检察机关推向刑事案件的主导地位。认罪认罚从宽处理制度能否很好实行,检察机关能否用好量刑建议权是关键的因素,行使好量刑建议权是做优刑事检察工作重要的一环。

一、检察机关行使量刑建议权的重要性

(一)量刑建议在认罪认罚从宽处理制度中的重要地位

刑事案件的当事人最关注的是对被告人所判处的刑罚,被害人据此来评判被告人是否罚当其罪,被告人则往往将过重的刑罚作为上诉的理由,可见刑事案件当事人具有的最切身感受就是刑罚。认罪认罚从宽制度的运行,源自于认罪认罚,落脚点在于从宽,关键在于量刑。量刑建议是否准确、适当,直接关系到认罪认罚从宽制度的落实和运行,关系到能否实现准确及时的惩罚犯罪、强化司法保障、推动刑事案件繁简分流、节约司法资源、化解社会矛盾的目的。所以,量刑建议是认罪认罚从宽制度在个案中的成果,同时也是这一制度落实的标志。

(二)量刑建议对推动刑事法治统一的重要作用

《刑事诉讼法》第201条明确规定,除非有法律规定的情形,否则“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”。“两高四部”《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》也明确规定,“……对于事实清楚,证据确实、充分,指控的罪名准确,量刑建议适当的,人民法院应当采纳。”笔者认为,这是实现刑事法治统一的最佳制度安排,也是实现的有利时机。一方面,从两审终审的制度安排来看,上级法院对下级法院仅具有业务上的指导关系,并不能随意变更和撤销下级法院的判决。第二审人民法院对不服第一审判决的

上诉案件,只有在出现事实不清、证据不足或者适用法律错误的情况,才能作出维持原判以外的决定。而地方各级人民检察院只有在认为一审的判决、裁定确有错误的时候,才能向上一级人民法院提出抗诉。另一方面,检察机关对外是整体独立,对内具有领导关系。上级人民检察院领导下级人民检察院工作,使得市级检察院能够领导基层检察院的量刑建议活动。新刑诉法对检察机关量刑建议效力的刚性规定,破除了审判机关上下级监督关系在推行刑事法治统一上的乏力,也引出了检察机关上下级领导关系在推动刑事法治统一上的动力。

(三)量刑建议对强化检察机关法律监督地位的重要意义

人民检察院具有法律监督权,这是宪法赋予检察机关的职责和权力。法律监督权内容丰富,并且在实践中不断拓展。其中,诉讼监督权是法律监督权的重要组成部分。刑事诉讼中的监督权又可以分为刑事诉讼立案监督权、侦查监督权、刑事审判监督权、刑罚执行监督权,而针对刑事判决的审查和监督,正是刑事审判监督权的内容之一。

我国法院的量刑决策其实是通过一种“办公室作业”的行政决策方式来完成,其中既有法官单方面的裁决制作活动,又有法院内部的行政审批活动,包括院长、庭长的审批和审判委员会的裁决制作活动,而与良性决策有着密切关联的公诉人、被害人、被告人则被排除在量刑的决策之外。不管是控辩双方还是关注的大众,都被排除在外——至少是屏蔽了量刑的过程。但是办案过程中,司法者在定罪量刑过程中所进行的精密的逻辑推演以及刑罚的数字化计算,并不能被一般人所熟知和理解。

新刑诉法对量刑建议的规定,在限制法院的自由裁量权的同时,也强化了检察机关法律监督权,尤其是其中的公诉权(求刑权)。刑罚的具体内容,对于检法而言有不同的意义。在认罪认罚从宽制度实施以前,检察机关无权决定,

只能建议和监督。在该制度实施以后,对检察院而言,刑罚的公诉权(求刑权)色彩凸显,检察机关实现了刑事案件从立案监督、审查逮捕、审查起诉、提出量刑的全程主导和监督,并且这一主导是具有顶层设计背景的。量刑的协商和公开,无疑强化了检察机关的法律监督权,以及司法的公开和透明度。

二、检察机关行使量刑建议权存在的问题

检察机关行使量刑建议权存在多方面的问题,简而言之可以划分为办案人员自身问题和检察机关缺失量刑制度设计和适用规范两个方面。

(一) 检察办案人员重视程度还不够高

长期以来,检察机关办案人员对量刑远远没有对待定罪那样重要,并且一贯认为量刑是法院审判权的组成部分,检察机关不能够也不应该擅权。从2005年《人民检察院开展量刑建议试点工作实施意见》,到2010年《人民检察院开展量刑建议工作的指导意见(施行)》和《关于积极推进量刑规范化改革全面开展量刑建议工作的通知》,都没有引起足够的重视。在具体工作中,多采用幅度型的建议而非确定型的量刑建议。刑法规定某罪的刑罚是三年以下有期徒刑的情况下,检察机关量刑建议一年至二年有期徒刑,这种建议对推动认罪认罚从宽制度向前发展并没有意义,也是对司法改革严肃性的一种破坏。

(二) 检察办案人员行使量刑建议权的能力有待提高

部分检察人员在提出准确量刑建议的能力方面有所欠缺。一是针对常规性的案件提出幅度型建议,突出的表现是针对危险驾驶这类刑期较短的案件都提出大量的幅度刑建议。危险驾驶罪的刑罚仅仅是拘役,实在没有提出幅度刑的必要。二是针对新类型、不常见犯罪案件,量刑情节复杂的重罪案件等,不敢提出量刑建议,突出的表现在于对人数众多、案情复杂的案件提出的量刑建议较少。三是缺乏对不合理司法习惯反省和改变的能力,再以危险驾驶罪为例,由于刑期最长为六个月,因而在提出量刑建议时考虑提出以“天数”为单位的建议,如拘役一个月十五天等。如果某地一直是以为月为单位处刑,那么就难以处理好具体个案情节的复杂性和短期自由刑之间的矛盾。

(三) 检察机关量刑建议制度规范建设不足

量刑建议制度规范建设不足主要体现在,没有相应的规范来明确不同阶段认罪认罚的量刑减让程度。现有的量刑规范,无论是法院自行发布,还是检法共同行文,实际上还是取自法院原来的量刑规范化意见,没有体现出检察机关量刑主导地位。与指导性规范缺失相对应的是,有的基层检察院内部量刑建议也不能统一。当前检察机关内设机构改革,按照不同罪名分设多个部门办理案件,容易导致不同部门人员在提出量刑建议时各行其是,出现同案不同刑的现

象。所以,基层检察机关应当积极探索量刑规范,上级检察机关要积极调研和总结,进一步加强检察机关量刑建议该制度规范建设。

三、检察机关行使好量刑建议权的具体路径

由于大量的刑事案件发生在基层、处理在基层,因而基层检察院行使好量刑建议权十分重要。结合当前两审终审制的制度设计,需要市县两级检察机关充分把握各县市区的司法惯例,省级及以上检察机关要宏观把握量刑建议的差异情况。这里主要讨论市县两级检察机关如何探索行使量刑建议权。

(一) 加大学习力度,善于发现并解决问题

认罪认罚从宽制度的实施,对检察人员履行职能提出了更高的要求。以往“一诉了之”的情况将逐渐被准确定罪、确定量刑所替代,加上逐步完善的检察官绩效考核体系,执法办案的质量必须保持高水准,否则可能面临追责。在实务中,检察官要总结、分析以往的裁判数据,找出量刑的规律。具体而言,一方面,办案人员要全面提取和把握案件中所有的从重、从轻和从宽处罚情节,另一方面要熟练掌握量刑的计算方法。在试点期间,部分试点单位探索不同认罪认罚阶段“3-2-1”的量刑递减模式。具体而言,就是根据诉讼阶段的差异而区别量刑减让的比例:在侦查阶段认罪认罚的最高从宽30%,在审查起诉阶段认罪认罚的最高从宽20%,在审判阶段认罪认罚的最高从宽10%。这种模式正是认罪认罚从宽制度优势的体现,办案人员应当加以学习使用。此外,还要加强对量刑建议标准的研究。有学者提出,有必要以一般量刑建议标准为基础,对量刑建议标准进行层级划分,为检察官裁量各种犯罪的基准刑提供更加具体的方法指引。

(二) 加强与人民法院的沟通协调,共同对量刑规范化进行研究

量刑建议是对法院审判权的一种制约,最高人民法院及省高院分别出台有关常见罪名的量刑规范化,这对规范司法行为起到积极的作用,人民法院对此适用比较熟练。检察机关在合理吸收相关规范的基础上形成自己的规范化意见,同时与人民法院的刑事审判业务部门深入沟通交流,最终在地区内形成可供参照适用的量刑规范。在沟通中,要针对相关的类案判决进行统计分析,从制度设计、刑事政策、用语解释上进行平等和坦诚的交流,这一点可以参见陕西省人民检察院课题组关于“采纳”的内涵研究。

(三) 制定和设计科学、合理的量刑建议文本规范

《人民检察院刑事诉讼规则》规定,量刑建议可以另行制作文书,也可以在起诉书中写明。一般来说,起诉书要求简洁性,量刑建议则应当具备一定的说理性。如果单纯的将量刑写入起诉书,则难以凸显出量刑的协商性和公开



性；如果将量刑的理由也写入起诉书，则显得文书过于臃肿，因而另行制作文书是一个比较好的选择。检察机关应当在罪责刑相适应的原则下，根据案件情况，通过综合评价犯罪嫌疑人和被告人认罪认罚态度、退赃情况、赔偿被害人情况，以及是否初犯、偶犯、累犯，是否利用职业便利，社会评估调查结果等具体反映其人身危险性的事实，在刑罚种类、期限、行刑方式等方面对犯罪嫌疑人、被告人提出适当从宽的建议。

（四）根据不同时期犯罪情况和刑事政策，动态调整量刑建议

量刑规范应当随着不同时间段案发率以及不同时期的刑事政策进行动态调整。比如，在当前网络诈骗高发的情况下，针对利用电信网络进行诈骗的行为，应当适当提高量刑起点，从严掌握减轻的幅度。当然，以上是对常发性案件的量刑规范化的制定和调整。县级检察院在办理偶发性的案件时，应当就拟提出的量刑建议向市级院进行报备，以便以后进行汇总分析。

四、结束语

法律赋予检察机关量刑建议权，它并不表示削弱裁判权，也不意味着加强公诉权。权力意味着责任，责任就要担当。一方面，要进一步细化认罪认罚量刑建议法院审查的制度规定；另一方面，还需要从提高检察官量刑建议能

力、强化对法院不采纳量刑建议的检察监督着手，有效推进认罪认罚从宽制度的落实。检察办案人员要从准确及时惩罚犯罪、强化司法保障、节约司法资源、化解社会矛盾出发，大量用大胆用、合法用合理用、不滥用不乱用，推动法律监督体系和监督能力现代化。

参考文献：

- [1]张兆松.中国检察权监督制约机制研究[M].北京：清华大学出版社,2014:53.
- [2]陈瑞华.刑事诉讼的前沿问题(第四版)[M].北京：中国人民大学出版社,2013:333.
- [3]孙长永.认罪认罚案件“量刑从宽”若干问题探讨[J].法律适用,2019(13):3-14.

基金项目：

2021年安徽省高校优秀青年人才支持计划项目,项目名称:2020年安徽省高等学校省级教学示范课《侦查措施与策略》,项目编号: gxyq2021130。

作者简介：

崔盼盼(1986—),男,汉族,安徽合肥人,硕士,讲师,研究方向:诉讼法学。