

认罪认罚案件量刑建议精准化

改革的反思与完善

梅传强 梁选点¹

（西南政法大学 法学院，重庆 401120）

【摘要】在认罪认罚从宽制度语境下，量刑建议精准化改革将导致公诉权进一步拓展，法官量刑自由裁量空间进一步限缩。推行量刑建议精准化在促进认罪认罚从宽“程序”适用上具有一定的积极意义，但也存在检察官无法对所有案件都提出精准的量刑建议、律师执业能力难以满足量刑建议精准化改革的需要、复杂案件中法官与检察官的量刑分歧难以消除、量刑建议精准化并不必然能提升司法效率等问题。因此，有必要借鉴域外经验并立足我国国情对量刑建议方式进行优化改造。对于简单轻微刑事案件应当尽量提出确定刑量刑建议，其余认罪认罚案件一般应当提出相对确定的量刑建议，在此基础上规范确定刑量刑建议的适用范围、限制相对确定的量刑建议幅度并根据被追诉人可能判处刑罚的轻重作出不同规范，建立量刑建议的“双向说理机制”。

【关键词】量刑建议精准化 认罪认罚从宽 自由裁量权 量刑合意

【中图分类号】D925.2 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-0186（2022）007-0098-014

一、问题的提出

量刑建议精准化，主要是指检察官在审查起诉过程中结合案件事实、证据情况以及相关情节，在与被追诉人及其辩护人协商后，提出的以具体明确的数字节点为标准的量刑建议。实践中，通常体现为刑种、刑期、附加刑及刑罚执行方式的确定性。量刑建议精准化概念最初于2018年前后进入人们视野。

从发展沿革看，量刑建议经过十来年的发展，经历了从探索、试点到入法的渐进发展的过程，呈现出从粗放向精准演进的制度趋势^[1]。近年来，随着认罪认罚从宽制度改革的深入推进，量刑建议精准化逐渐成为刑事诉讼领域的一个热点问题。

自2014年刑事速裁程序改革试点以来，“两高”关于在认罪认罚案件中适用确定刑量刑建议的态度，经历了从“尽量提出具体明确的量刑建议”到“可以选择提出确定刑量刑建议”，再到“一般应当提出确定刑量刑建议”的演变过程。

在刑事速裁程序改革试点之初，“两高”并未对量刑建议的方式作出详细规定。2015年4月“两高两部”印发的《刑事案件速裁程序试点工作座谈会纪要》（以下简称“《会议纪要》”）规定，“检察机关在办理刑事速裁案件时应当尽量提出具体明确的量刑建议”“逐步由幅度量刑建议向具体明确的量刑建议统一”¹。

¹**作者简介：**梅传强，西南政法大学法学院院长、教授、博士生导师，中国刑法学研究会副会长，重庆市高校哲学社会科学协同创新团队“国家毒品问题治理研究创新团队”负责人，研究方向：刑事法学；梁选点，西南政法大学法学院硕士研究生，“国家毒品问题治理研究创新团队”研究人员，研究方向：刑事法学。

2016年9月,全国人大常委会授权“两高”开展认罪认罚从宽制度改革试点,刑事速裁程序改革试点则按照新的试点办法继续试点。2016年11月“两高三部”印发了《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》(以下简称“《试点办法》”)规定,检察机关办理认罪认罚案件“可以提出相对明确的量刑幅度,也可以根据案件具体情况,提出确定刑期的量刑建议”。

《试点办法》没有吸纳《会议纪要》中关于尽量提出确定刑量刑建议的规定,而是将确定刑量刑建议作为检察机关可以选择使用的量刑建议方式之一^[2]。2018年10月,认罪认罚从宽制度被正式写入刑事诉讼法。2018年刑事诉讼法赋予认罪认罚案件中的量刑建议裁判拘束力,但对量刑建议精准化问题并未作出明确的规定。

在这一背景下,检察机关开始聚焦于通过量刑建议发挥诉讼主导作用,“量刑建议精准化”的表述首次出现^[2]。随着认罪认罚从宽制度的实施,检察机关在提出确定刑量刑建议上逐渐积累了一定的经验。2019年3月初,最高人民检察院成立研究指导小组,重点研究了认罪认罚从宽制度和量刑建议的精准化、确定性问题^[3]。

2019年10月,“两高三部”共同制定《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》(以下简称“《指导意见》”),同年12月,最高人民检察院新修订《人民检察院刑事诉讼规则》。两个司法解释中均规定,检察机关在认罪认罚案件中一般应当提出确定刑量刑建议,但同时也列举了一些例外情形,如新类型、不常见犯罪案件,量刑情节复杂的重罪案件。

至此,认罪认罚从宽制度中“以确定刑量刑建议方式为原则,以幅度刑量刑建议为例外”的量刑建议模式正式确立。伴随着两个司法解释的出台和检察机关深入推进量刑建议精准化规范化的改革取向,确定刑量刑建议在认罪认罚案件中的占比成为地方检察机关的考核指标之一,确定刑量刑建议在认罪认罚案件中的适用率大幅提升。

以重庆市J区的情况为例,2019年重庆市J区人民检察院适用认罪认罚从宽制度起诉1331人,其中,对841人提确定刑量刑建议,确定刑量刑建议适用率为64.6%;2020年适用认罪认罚从宽制度起诉1498人,其中,对1353人提出确定刑量刑建议,确定刑量刑建议适用率陡升至90.3%。

目前,对认罪认罚案件实行量刑建议精准化,无论是理论界还是实务界都存在关于实然与应然、缘何与该当等诸多问题的争论与思辨。事实上,围绕这一问题的争议从未停止。

支持者认为,从检察机关在刑事诉讼活动中的主导责任和认罪认罚从宽制度中的主导作用出发,应当积极推动量刑建议的精准化^[4],量刑建议越具体,被追诉人对处罚结果的预期越清晰,被追诉人与检察机关共同协商的动力也就越大^[5],实行确定刑量刑建议,可以更好地激活认罪认罚从宽制度的“激励机制”,防止事后因量刑问题引发上诉、抗诉以及程序回转等问题,实现“同案同判、类案类判”的效果^[6],规范法官的自由裁量权^[7]。

反对者则认为,在我国刑事诉讼法作出了“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”规定的制度安排下,检察机关提出精准型量刑建议,实际上代行了审判机关的刑罚裁量权,突破了求刑权的范围。相较于精准刑量刑建议,幅度刑量刑建议才符合诉讼规律和司法实践的真正需求^[8]。

应当说,支持者充分认识到了量刑建议精准化在提高量刑协商结果的确定性、提高诉讼效率等方面的益处,但忽视或刻意弱化了量刑建议精准化对法官独立行使量刑权带来的影响;反对者则站在权力分配和制约角度看量刑建议精准化,认为可能导致审判权弱化和检察权强势的后果,但忽视了确定刑量刑建议在实践中具有一定的必要性和合理性。

因此,围绕量刑建议精准化的问题,理论与实务中依然有不少问题值得商榷和反思。笔者将以客观、理性的态度,对量刑建议精准化的理论现状以及实践效果进行分析,尝试提出认罪认罚案件量刑建议方式的优化路径,以期对我国认罪认罚从宽制度

的进一步完善有所裨益。

二、理论面向的反思：量刑建议精准化价值的重新审视

从认罪认罚从宽制度试点的实践来看，检察机关和法院围绕“以确定量刑建议方式为原则，以幅度量刑建议为例外”的量刑建议模式的分歧，直接成为认罪认罚从宽制度实践中诉判关系分歧的一个缩影。由于刑事诉讼法并没有对认罪认罚从宽案件范围予以限定，那么在未来是否还需要对认罪认罚从宽案件普遍落实量刑建议精准化，笔者拟从必要性以及正当性两个视角重新审视。

（一）量刑建议精准化必要性价值的重新审视

赞同量刑建议精准化改革的理由，主要可以归纳为以下几点：

一是确保控辩双方量刑协商结果的确定性^[5]，确定量刑建议可以保障被告人的心理预期，有利于控辩双方量刑合意的达成，如果确定量刑建议能够得到法官采纳，将有助于促进认罪认罚从宽制度的适用。

二是规范法官自由裁量权，防止法官恣意量刑^[7]，检察机关对公诉案件提出量刑建议，是依法履行法律监督职能的重要内容，有利于强化对量刑裁判的监督制约，促进法院公正量刑³。

三是统一量刑标准，实现“同案同判，类案类判”^[6]，检察机关通过对量刑建议标准的统一把握，可以促进量刑的平等适用。

以上观点均具有一定合理性，但也相应存在一些问题。

就第一个观点而言，确定刑的量刑建议的确能够充分发挥认罪认罚从宽制度的量刑激励作用，但是，确定量刑建议在实践适用上也确实存在不少困难，比如量刑标准难以确定、关涉量刑情节的案件事实（如立功、赔偿、被害人谅解等）在诉讼过程中可能发生变化等等。况且，确定量刑建议也并非解决相关问题的唯一选择，相对确定的量刑建议同样可以发挥确保控辩双方量刑协商结果相对确定的功效。

就第二个观点而言，幅度过宽的量刑建议固然无法起到限制法官自由裁量的作用，但是，确定量刑建议也使得检察官的权力大增，从而可能引发权力滥用、程序失控等负面效应。

就第三个观点而言，“同案同判，类案类判”是量刑的一种理想状态，但量刑建议精准化亦不可能从根本上解决“同案不同判”问题。量刑活动实质是司法人员对被追诉人应当判处具体刑罚的一个主观认知和判断过程，其间不可避免会受主观因素影响，而每一个人的知识、阅历，以及思考问题的方式并不完全相同，因此，对同一事物的感知和判断也会有所区别。

在大多数案件中，不同的人哪怕是应用同样的量刑理论、方法与标准，也难以在精确的量刑点上达成一致^[9]。从这个角度讲，量刑建议精准化是将量刑问题从法官的自由裁量转变为检察官的“自由裁量”，其过程不可避免会受一些主观因素的影响。

当然，检察机关也在实践中通过进一步规范、细化量刑建议标准，尽量减少受主观因素的影响，实现对被追诉人量刑上的“明码标价”，但这也可能彻底破坏认罪认罚案件量刑问题的可协商性，使得量刑协商程序流于形式。可见，确定刑的量刑建议在实现量刑公正和量刑平等方面的功能具有局限性，全面推行量刑建议精准化并不是势在必行的改革路径。

（二）量刑建议精准化正当性价值的重新审视

1. 量刑建议精准化与审判中心主义

量刑建议精准化自实施以来，其正当性就饱受热议和争论，其中最受争议的莫过于其与以审判为中心的诉讼制度改革是否矛盾的问题。支持者认为，量刑建议精准化与以审判为中心的诉讼制度改革不存在实质性的冲突，审判中心主义的精髓在于庭审实质化，而认罪认罚案件是庭审实质化的适用例外^[10]，检察机关提出的确定刑量刑建议，仍需由法院确认与裁定^[6]。

反对者则认为，未经庭审即由检察人员主导得出一个确定的量刑结论，不符合以审判为中心的诉讼制度改革的要求，将使庭审流于形式^[8]。精确化量刑建议进一步扩大了检察院权力，缩小了法官的自由裁量权，已体现不出“以审判为中心”，实质上是“以检察为重心”^[11]。

学界对“审判中心主义”的内涵主要有两种不同理解：一种观点认为，审判中心主义主要是以庭审为中心，实现庭审实质化^[12]；另一种观点认为，审判中心主义主要是指法官对定罪量刑问题享有最终或最后决策的权力，且能够排他性地行使该权力^[13]。不论采取何种观点，量刑建议精准化必然会对法院的裁判权形成一定程度的冲击，并对司法权力的运行方式造成深刻影响。这表现为：

第一，量刑建议精准化及其对裁判的一般拘束力，意味着决定量刑的主要场域已经从庭审阶段转向审查起诉阶段，过去法官在庭审中对量刑事实进行法庭调查和辩论的审理方式，已经转变为检察机关在审前程序中与被告人达成量刑合意，法官在审判程序中予以审核、确认的程序模式。

第二，确定刑的量刑建议限制了法官的量刑权力。根据《中华人民共和国刑事诉讼法》第二百零一条的规定，除非“量刑建议明显不当”的情形，法院“一般应当”采纳人民检察院提出的量刑建议。即使检察机关所提的量刑建议与法院经审理认为的应判刑罚存在幅度的偏离，只要没有达到“明显不当”的程度，法院也不得擅自变更。

这意味着，检察机关掌握着量刑的主动权，法院对确定刑的量刑建议负有很高的容忍义务。在我国认罪认罚的司法实践中，因法院在判决时变更了量刑建议而引发检察机关抗诉的案例屡见不鲜。这也说明了法院在定罪量刑上的最终决定权受到了削弱。

总的来说，量刑建议精准化是认罪认罚从宽程序制度中的组成部分，认罪认罚从宽程序制度本身就是对审判中心主义的背离，因此，量刑建议精准化与审判中心主义存在抵牾也在所难免。但是，法院对定罪量刑享有最终裁判权是司法制度的一般性原理。

在域外法治发达国家，不论是适用辩诉交易制度的英美法系国家，还是适用协商性司法程序的大陆法系国家，在法律制度上都肯认法官享有最终的量刑权力。因此，限制确定刑量刑建议的适用范围，容许法院对量刑享有更大幅度的裁量权限，是调和庭审冲突、维护司法权威的可行路径。

2. 量刑建议精准化与认罪认罚的合意性

依照量刑建议精准化改革的要求，检察机关办理认罪认罚案件一般应当提出精准、确定的量刑建议。我国认罪认罚从宽制度的适用是以被追诉人自愿认罪认罚为前提，但是量刑建议精准化的普遍要求可能会进一步挤压控辩双方的沟通空间，损害合意的正当性。

在量刑协商中，控方的“筹码”是对被追诉人从宽处理的权力，想要获得的是查明真相的难度降低和诉讼效率的提升；辩方协商的“筹码”是认罚和程序选择的权利，想要获得的是从宽量刑^[14]。控辩双方手中“筹码”的不同，决定了双方协商过程中地位的差异。如果协商无法达成合意，被追诉人将失去因适用认罪认罚从宽制度而获得从宽量刑的优惠^[9]。

而对控方而言，由于我国被追诉人不享有沉默权，即使犯罪嫌疑人不认罪认罚，大多数案件的刑事追诉证据体系依然完整，检察官在庭审程序中会增加些许工作量，但被追诉人的不认罪并不影响追诉活动的顺利进行。

此外，司法实践中控辩双方充分量刑协商落实不到位，控辩双方量刑协商时间只有几分钟的不在少数，这意味着被追诉人要在很短的时间内决定是否接受检察官提出的确定量刑刑建议。再加上实践中值班律师大多只是起到“见证人”的作用，未能给被追诉人提供有效的法律帮助，导致量刑协商过程演变为检察官“单方定价”后听取辩方意见的过程，最终协商的量刑结果难以体现双方合意。

检察机关在提出幅度量刑刑建议的情况下，辩方对检察官的“单方定价”有异议的，尚且可以通过折中的幅度刑方案达成合意，然后在庭审阶段向法官争取尽量轻缓的处罚，而在实行量刑建议精准化的情况下，检察官在协商中竭力促成辩方接受自己拟提出的“确定量刑刑建议”，被追诉人权衡利弊之后不得不接受在庭审阶段难有转圜余地的量刑结果。

实践中，出现了有检察官故意拖延告知辩方起诉意向的时间使得辩方长时间内无法得知被指控的犯罪事实，也有检察官刻意选在辩护人正式介入前让被追诉人在值班律师的见证下签署认罪认罚具结书等情形。可见，在控辩双方地位、筹码和权力不平等的情形之下，控方提出确定量刑刑建议进一步压缩了协商空间，动摇了认罪认罚从宽制度的正当性基础，也使《刑事诉讼法》第二百零一条确立的量刑建议对法院裁判具有约束力的条款丧失合理性。

三、实践面向的反思：量刑建议精准化的实践效果难以保证

据《刑事诉讼法》第二百零一条规定，人民法院作出判决时，一般应当采纳人民检察院指控的罪名和量刑建议，但三种情形除外。其中，第一种情形“可能影响公正审判的”和第三种情形“被告人、辩护人对量刑建议提出异议的”，均为排除适用认罪认罚从宽制度的情形。

因此，在认罪认罚案件中，实质上能够构成法官拒不采纳检察官提出量刑建议的理由主要是第二种情形，即“量刑建议明显不当的”。该规定的立法初衷是为了确保检察官对被追诉人从宽量刑承诺得以兑现，以激发被追诉人认罪认罚的积极性，提高认罪认罚从宽制度的适用率⁴。

通过该条规定也大致可以看出，推进量刑建议精准化改革有效运行需要具备以下三个方面的条件：一是检察官有能力提出适当的确定量刑刑建议，建议判处的具体刑罚符合罪刑相适应原则，能够做到罚当其罪；二是律师有能力对检察官提出的量刑建议是否适当作出准确的判断，并给被追诉人提供适当的参考意见；三是法官、检察官之间就量刑问题不存在大的认识分歧，检察官提出的确定量刑刑建议最终能被法官采纳。由于我国认罪认罚从宽制度没有对其案件适用犯罪进行限制，若普遍推行量刑建议精准化，笔者认为上述三个条件难以实现。

（一）检察官无法对任何案件均能提出精准的量刑建议

量刑建议精准化不仅要求检察机关提出量刑建议形式上具有确定刑，而且要求建议判处刑罚内容上的适当性。长期以来，检察官习惯于提出幅度型量刑建议，对确定量刑刑建议较少。由于缺乏量刑经验，检察机关常常难以在审查起诉阶段对量刑问题作出精准判断。

实践表明，检察官对简单轻微案件提出适当的确定量刑刑建议容易，对疑难复杂案件提出适当的确定量刑刑建议较难；对常见犯罪案件提出适当的确定量刑刑建议容易，对不常见犯罪案件提出适当的确定量刑刑建议较难；对量刑情节简单的案件提出适当的确定量刑刑建议容易，对情节复杂的案件提出适当的确定量刑刑建议较难。比如，目前的《指导意见》虽然已对认罪认罚与坦白、自首重合情形下的从宽量刑情形作出原则性规定，但依然较为概括，导致基层检察官在提出确定量刑刑建议时对于具体

的从宽幅度还存在把握不准、不清的现象。

对此,许多学者主张通过借助于大数据智能辅助系统以提高检察官量刑建议的精准度⁵。大数据智能辅助系统在实际运行中,对检察官提高量刑建议精准度的确起到一定作用,但由于量刑辅助系统的变通性不足,并未发挥理想中的功效。

理想情况下,在量刑辅助系统中输入犯罪数额、从重、从轻处罚情节以后,系统根据大数据进行分析得出一个适当的确定量刑结果。然而,从实际运行情况来看,量刑辅助系统根据大数据分析得出的量刑结果有时会出现明显不适当的情形,通常需要承办人重新设置起点刑、调节从轻或从重处罚幅度,才能得出相对适当的量刑结果。

尤其重要的是,量刑的确定并不是简答的数学公式计算,而是需要结合个案的具体情况进行综合考量。许多案件的量刑情节在后续审判阶段可能会发生变化,如被追诉人赔偿了被害人经济损失并获得谅解或者被追诉人有检举、揭发他人犯罪的立功情节等,这都为检察机关普遍适用精准化的量刑建议带来了实际困难。

（二）律师的执业能力难以满足量刑建议精准化改革的需要

在实行量刑建议精准化的语境下,控辩双方量刑协商结果极有可能成为最后裁判的结果,一旦签署认罪认罚具结书,在审判阶段很难有转圜余地,这也意味着被追诉人在量刑协商程序中更加需要律师的有效法律帮助,以保障其认罪认罚的自愿性、真实性和理性,并在律师的协助下向检察官争取尽量轻缓的量刑建议。

量刑协商程序中,律师要在短时间内对检察官拟建议判处的具体刑罚是否适当作出准确的判断,并在量刑协商中尽可能为被追诉人争取从宽量刑。这意味着辩护律师和值班律师不仅要具备丰富的刑事辩护经验,而且要熟悉司法机关的量刑规则,还要具备较高的量刑协商能力。

然而,司法实务中从事值班律师工作的大多是刚执业不久的年轻律师,刑事辩护经验严重不足。许多地方司法行政机关未对值班律师进行培训,大多数值班律师对法院定罪量刑的标准并不熟悉。对于简单轻微刑事案件中确定刑量刑建议,大多数值班律师尚能提供法律建议,但对其缺乏办案经验的重大复杂案件,年轻的值班律师往往也很难对确定刑量刑建议的适当性作出准确的判断。

此外,由于值班律师获得的经费补助微薄,在短短的时间内需要“见证”数个认罪认罚案件的具结,因此,法律及司法解释虽然赋予其有权行使阅卷权和会见权,绝大多数值班律师都无意行使,从而导致其对案件的量刑事实的了解依赖于检察机关提出的案卷,从而很难为被追诉人提供有效的法律帮助。

（三）复杂案件中法官、检察官的量刑分歧难以消除

根据我国现行的认罪认罚从宽制度设计,量刑建议被赋予实体性裁量的功能,量刑活动在审查起诉环节即已实质性展开。有观点认为,在认罪认罚语境中,特别是在实行量刑建议精准化的情况下,检察机关对案件的处理结果具有一种“准决定”作用,基本相当于法院的判决,影响了审判权依法独立行使,甚至形成法官空有量刑权之名、而无行使量刑权之实^[15]。

也有观点认为,对于检察机关提出的认罪认罚案件的量刑建议,法院“一般应当采纳”而不是“照单全收”,但也不能“逢偏必究”,应保持一定程度的“宽容”,对于基本适当、略有不当的量刑建议也应予以采纳^[16]。

无论是基于上述的哪种主张,不可否认的是,法官与检察官的量刑分歧在司法实践中并不少见。虽然近年来,随着法院系统量刑建议规范化的推进,最高人民法院共对23种常见罪名进行了量刑指引,检察官通过了解掌握并与法官会商沟通,在量刑方

法上与法官逐渐趋于一致。

但是，检法之间仍然缺乏精确、统一的量刑指南，其他不在 23 种常见罪名之列的罪名量刑建议检察官如何提出比较难把握，而且当前的量刑指导意见对于附加刑、刑罚执行方式、数罪并罚等量刑标准没有明确规定，若适用认罪认罚从宽制度，其确定量刑建议的提出更多只能依赖检察官的经验和司法判例，恐既难令被追诉人满意，也难被法官认可。

司法实践中，还存在个别案件法院未与检察机关沟通、也未提出调整建议而径行作出与量刑建议不一致判决的情况。尤其在计算刑期过程中，无论是起点的确定，还是调节基准刑确定宣告刑的过程，都需要在一定量刑幅度内作出选择，检察官、法官难以就某一刑罚点得出唯一确定的量刑结论。在相互磨合中，法官、检察官虽然对简单轻微刑事案件形成共识容易，而对重大疑难复杂案件难以就具体的刑罚点形成一致意见。

（四）量刑建议精准化并不必然能提升司法效率

通常认为，实行量刑建议精准化有利于提高办案效率、节约司法资源。一方面，控辩双方已经对被追诉人判处的具体刑罚达成合意，法官只需要审查该量刑建议是否存在“畸轻”或“畸重”即可，不需要再根据被追诉人的犯罪事实和犯罪情节对量刑问题详细计算，从而减少了法官量刑裁判时的工作量。

另一方面，在实行量刑建议精准化的情况下，被追诉人通过量刑协商程序中已经预知可能被判处的具体刑罚，一旦法官依照控辩双方协商的结果作出裁判，裁判结果必定符合被追诉人的心理预期，其因量刑问题而提出上诉的可能性不大，从而达到了减少二审程序、节约司法资源的效果。

但据笔者的实证考察，量刑建议精准化在提高诉讼效率上的效果上并不十分明显：

首先，从法官的视角来看，量刑建议精准化未必能够减少其工作量。一是因为在一审程序中，法官依然需要对量刑问题进行审查和计算，并不会因此而减少办案环节；二是因为量刑建议精准化只能起到减少因量刑分歧而提出上诉的案件数量，并不能减少被追诉人提出技术性上诉的案件量。

在我国司法实务中，认罪认罚案件中的上诉案件以技术性上诉情形居多。况且，这种提高诉讼效率的方式需以分割量刑裁判权为代价，对法官而言，“获得”与“失去”不成正比。司法实践中还存在部分法官因此对量刑建议精准化产生排斥或抵触情绪，而刻意不采纳确定刑量刑建议的情形。

其次，从检察官的视角来看，量刑建议精准化改革将产生三个方面的影响。一是工作要求提高。在提幅度刑量刑建议的情况下，检察官只需要根据办案经验对被追诉人可能被判处的刑罚幅度做简单估算，而在提确定型量刑建议的情况下，检察官需要居中衡平案内外各量刑事实和法律因素，并据此作出符合刑法目的和功能的评价^[17]，将建议判处的刑罚精确到某一具体的刑罚点，这就对检察官的工作能力提出了更为严格的要求。

二是量刑协商难度加大。有观点认为，量刑建议越具体明确，越利于控辩合意的达成^[1]。其实不然，检察官拟建议判处的具体刑罚，只有在符合辩方的量刑期待时，双方才容易达成量刑合意。当检察机关拟建议判处的具体刑罚与辩方的量刑期待有一定的差距时，提出折中的幅度刑量刑建议往往更容易被双方接受。例如，控辩双方在量刑协商过程中，检察官拟建议判处有期徒刑十个月，而辩方则希望检察官建议法院判处有期徒刑八个月，在双方都难以说服彼此时，检察官如果将量刑建议改为有期徒刑八个月至十个月，则更有利于达成量刑合意。

三是工作量增加。一方面，在量刑协商前，随着职责和工作重心调整前移，检察官为确保提出的确定刑量刑建议的适当性，

需要更加重视量刑之诉，阐明量刑建议的理由依据和形成程序，查阅类似案件的判决或借助于量刑辅助系统，甚至有时需要咨询经验丰富的法官或检察官；另一方面，在量刑协商后，当法官认为检察官提出的量刑建议明显不当并建议其变更量刑建议时，检察官还需要制作量刑建议调整书。

最后，从经济学的角度审视，我国每年司法资源的投入总量是相对固定的，因而一旦司法资源向控方抑或审方倾斜时，另一方必然会遭受影响。如前所论，对法官而言，量刑建议精准化从某种程度上起到了提高办案效率、节约司法资源的作用，但对检察官而言，量刑建议精准化则提高了量刑协商的难度、增加了工作量，客观上降低了办案效率。因而，从刑事诉讼流程整体来看，量刑建议精准化未必起到预期的提高办案效率、节约司法资源功效。

四、优化路径：认罪认罚案件量刑建议方式的再完善

在认罪认罚案件中大范围实行量刑建议精准化，其必要性、正当性和实践效果都存在一定的问題。为保障认罪认罚从宽制度科学有效运行，笔者认为有必要合理借鉴域外有益的经验，立足我国国情，对认罪认罚案件量刑建议的方式作进一步合理优化。

（一）规范确定刑量刑建议的适用范围

从比较法的视角看，域外除了刑事处罚令程序等少数诉讼程序外，大多数认罪、量刑协商案件没有要求检察官必须提出确定刑量刑建议。美国曾一度依据《联邦量刑指南》大力推行确定刑改革，但后来被诟病“导致检察裁量权过度扩张”^[18]。现今美国辩诉交易制度中，检察官既可以提幅度刑量刑建议，也可以提确定刑量刑建议，尽管检察官提出的量刑建议采纳率很高，但法官在量刑问题上具有绝对的自由裁量权^[19]。

而德、日等国的刑事处罚令程序虽然要求检察官提出确定刑量刑建议，但处罚令程序主要适用于简单轻微刑事案件，如德国的处罚令程序仅限适用于可能判处1年以下自由刑或者罚金刑的案件^[20]¹⁵³，日本的简易命令程序仅限适用于刑事简易命令程序，只适用于被追诉人可能被处50万日元以下的罚金或者罚款的案件^[21]。

因其适用范围狭窄，且法官可以自由决定是否签发处罚令，并未导致公诉权的过分扩张。而且，德日等国有较为完备的法律帮助制度，能够保障被追诉人在处罚令程序中获得有效的法律帮助，同时还给被追诉人留有充足的时间考虑是否接受法官签发的处罚命令，被追诉人认罚的自愿性、真实性和理性能够得到充分的保障。如在德国，被追诉人收到法官签署的处罚命令后，有两周的时间决定是否接受，被追诉人不接受的，法院将依照正常庭审程序对案件进行审理^[20]¹⁵⁵。

在认罪认罚案件中，确定刑量刑建议和相对确定的量刑建议各有优点：在保障量刑协商结果的确定性和稳定性上，确定刑量刑建议优于相对确定的量刑建议；在保障法官自由裁量权上，相对确定的量刑建议优于确定刑量刑建议；当控辩双方难以就具体的刑罚点达成量刑合意时，折中的相对确定的量刑建议则更有助于保障被追诉人认罚的自愿性。

检察机关在选择量刑建议方式时，应当根据案件情况，综合考虑法官的可接受程度、检察官的量刑建议精准度、被追诉人认罚的自愿性和值班律师的执业能力等因素。笔者认为，在可能判处三年有期徒刑以下刑罚的简单轻微刑事案件中，应当尽量提出确定刑量刑建议，其他认罪认罚案件中，一般应当提出相对确定的量刑建议。

从控方的角度看，可能判处三年有期徒刑以下刑罚的简单轻微刑事案件占比较高，约90%左右。以重庆市J区的情况为例，2018年至2020年三年间，重庆市J区人民法院作出有罪判刑人数分别为1599人、1666人和1531人，其中，判处三年有期徒刑以下刑罚的分别占比92.8%、91.2%和92.5%。检察官通过长期办案积累，对简单轻微刑事案件的量刑标准较为熟悉，有能力提出适当的确定刑量刑建议。

从辩方的角度看，可能判处三年有期徒刑以下刑罚的简单轻微刑事案件量刑标准比较容易掌握，律师能够对检察官提出的确定量刑建议的适当性作出较为准确的判断，可以协助被追诉人开展有效的量刑协商。

从审方的角度来看，将量刑建议精准化的适用范围限制于可能判处三年有期徒刑以下刑罚的简单轻微刑事案件，法官抵触情绪较小，比较容易接受，并且法官、检察官对简单轻微刑事案件的量刑问题更容易形成统一认识。

从比较法的角度看，检察机关在简单轻微刑事案件中提出确定量刑建议符合国际刑事立法趋势，将量刑建议精准化限制适用于可能判处三年有期徒刑以下刑罚的简单轻微刑事案件，也可以有效解决公诉权扩张的争议。

此外，对于存在以下情形的案件，不宜提出确定量刑建议。

一是不常见犯罪或新型犯罪案件。不常见犯罪案件和新型犯罪案件在司法实践中案件数量少，检察官、法官缺乏办理大量同一类型案件的司法经历并就量刑问题进行磨合，在量刑时很难就被追诉人应当判处的具体刑罚达成统一认识，不具备实行量刑建议精准化的必要条件。

二是在审判阶段量刑情节可能发生变化的案件。在审判阶段，一旦出现新的量刑情节（如已赔偿被害人全部经济损失、被害人谅解、立功），先前提出的确定量刑建议就难以做到量刑适当，因此，在办理此类案件时检察官应当预想到可能发生的变化，提出幅度量刑建议更能做到量刑适当。

三是控辩双方难以就具体的刑罚点达成量刑合意的案件。控辩双方难以就具体的刑罚点达成量刑合意时，检察官应当适用相对确定的幅度量刑建议保障被追诉人认罚的自愿性，不能强迫被追诉人接受建议判处的具体刑罚。

需要特别说明的是，量刑建议精准化改革是鼓励检察官在被追诉人认罪的简单轻微刑事案件中提出确定量刑建议，作为检察机关，应当强化检察官的客观公正义务，充分保障认罪认罚的自愿性、真实性、合法性以及确保证明标准的不降低，而不应过度地、机械地追求确定量刑建议的比例和适用率，更不能将确定量刑建议的适用率作为考评指标。

（二）限制相对确定的量刑建议幅度

在认罪认罚案件中，为保证控辩双方量刑协商结果的确定性和稳定性，只能采取确定量刑建议和相对确定的量刑建议两种形式。相对确定的量刑建议实质上也是一种幅度刑，因为幅度较小，使量刑建议具有相对确定性和可预测性。相对确定的量刑建议方式既有利于确保量刑建议内容的相对确定性，也有助于保障法官的自由裁量权。

在认罪认罚案件中，如果量刑建议幅度过大，则使量刑建议丧失相对确定性；如果量刑建议幅度过小，则会挤压法官自由裁量的空间。因此，有必要对认罪认罚案件中的量刑建议幅度进行规范，做到“确保量刑建议的相对确定性”和“给法官预留足够的自由裁量空间”之间相平衡。笔者认为，可以通过设置量刑建议幅度的上限，防止量刑建议丧失相对确定性；必要的时候，还可以设置量刑建议幅度的下限，防止过分挤压法官自由裁量空间。

“相对确定的量刑建议”是一个动态概念，它会随着建议判处刑罚的轻重而随之改变，很难用一个固定幅度来对其作出准确界定。比如，对于可能判处2年以上3年以下有期徒刑的案件而言，3个月的幅度可以使量刑建议具有相对确定性，但是对于可能判处拘役的案件而言，3个月的幅度就使建议判处的刑罚内容变得不确定。

从保障法官自由裁量权的角度看，被追诉人可能判处的刑罚越轻，法官、检察官就容易就某一刑罚点或某一较小的量刑建议幅度达成一致意见，法官需要的自由裁量空间就越小，反之，法官、检察官难以就某一刑罚点或者较小的量刑建议幅度达成一致

意见，法官需要的自由裁量空间就越大。

因此，应当根据被追诉人可能判处刑罚的轻重而作出不同的规范，具体来说：对于可能判处拘役的案件，宜规定量刑建议幅度不得超过 1 个月；对于可能判处 6 个月以上至 1 年以下有期徒刑的案件，宜规定量刑建议幅度不得超过 2 个月；对于可能判处 1 年以上 2 年以下有期徒刑的案件，宜规定量刑建议幅度不得超过 3 个月，也不得少于 2 个月；对于可能判处 2 年以上 3 年以下有期徒刑的案件，宜规定量刑建议幅度不得超过 4 个月，也不得少于 2 个月；对于可能判处 3 年以上 5 年以下有期徒刑的案件，宜规定量刑建议幅度不得超过 6 个月，也不得少于 3 个月；对于可能判处 5 年以上有期徒刑的案件，宜规定量刑建议幅度不得超过 2 年，也不得少于 6 个月。此外，对于缓刑考验期、死刑案件等如何提出量刑建议，不宜一概而论，需要进一步研究论证。

（三）建立量刑建议的“双向说理机制”

对检察机关而言，从权力配置的角度来看，量刑建议精准化改革将导致检察机关在审判阶段的话语权增多，检察机关在刑事诉讼中的主导地位 and 主导作用将从审前阶段延伸至审判阶段。依照《刑事诉讼法》第二百零一条规定，检察机关在认罪认罚案件中提出的确定量刑建议，除非存在畸轻或畸重情形，否则，法院只能依照检察机关提出的精准、确定量刑建议作出裁判。

因此，检察机关在大部分认罪认罚案件中提出确定量刑建议时，量刑建议影响司法裁判成为常态，而法院对检察机关提出的定罪和量刑建议的否决权只在法律明定的例外情形下才可行使。从这个意义上讲，检察官实际上成为“背后的法官”，其所承担的职责从“预先审判”变为“正式审判”。

因此，在量刑协商的过程中，检察机关需要建立量刑建议的双向说理机制。双方说理机制不仅有助于被追诉人认罪服判，增强裁判的可接受性；而且也能使法官明白检察机关量刑建议的来龙去脉，同时也能防止法官恣意量刑，方便检察官对量刑结果进行审查。具体来说：

一方面，在实行量刑建议精准化的情况下，检察机关建议判处的具体刑罚极有可能转化为法官的裁判结果，审查起诉阶段的量刑协商程序会成为决定被追诉人量刑问题的关键环节。因此，在量刑协商过程中，检察官在按规定告知被追诉人及其律师拟提出的量刑建议的同时，还要告知其该量刑建议的计算方式，如根据被追诉人的起点刑和基准刑的计算过程。

根据被追诉人的各个量刑情节，对其从重处罚和从轻处罚的幅度，基于被追诉人认罪认罚的情节对其从宽处理的情况，辩方可以就起点刑、基准刑或从重、从轻处罚幅度等问题与控方进行有针对性的协商。最后，双方达成量刑合意后，检察官应当将确定的起点刑、基准刑和从重、从轻处罚幅度写入认罪认罚具结书中，起诉时将具结书和案卷材料一并移送法官审查。

量刑建议说理机制有助于防止检察官量刑建议权的不当行使，促进控辩双方开展实质性协商，保障被追诉人认罚的自愿性、真实性和理性，使被追诉人直观感受到认罪认罚带来的量刑优惠，激发其认罪认罚的积极性，同时，也有助于法官对控辩双方量刑协商内容进行实质性的审查。

另一方面，法官在庭审阶段，应当对认罪认罚具结书上记载的基准刑、从重处罚、从轻处罚幅度的适当性进行审查。经审理法官决定不采纳检察官提出的量刑建议的，同样应当在判决书中对不采纳控辩双方量刑合意的理由进行说理，写明其确定的基准刑，以及基于各个量刑情节对被追诉人从重处罚或从轻处罚的情况。

五、结语

在《刑事诉讼法》第二百零一条已经赋予认罪认罚案件中的量刑建议裁判约束力的背景下，量刑建议精准化对于控、辩、审

三方而言，绝非仅是量刑建议方式的改变，其在权力配置、诉讼关系、工作重心、任务要求等方面，将对控、辩、审三方产生重大影响。特别是在认罪认罚案件中，检察机关提出的量刑建议幅度越大，法官的自由裁量空间就越大，反之法官自由裁量空间则越小。

法院与检察机关对量刑权的分配事实上成为一种“此长彼消”的关系，公诉权的拓展势必导致法院量刑裁判空间被挤压。因此，在相对维持该制度合理性的前提之下，有必要对其司法适用进行进一步的优化，如此才能真正落实认罪认罚从宽制度，真正保障犯罪嫌疑人、被告人的合法权益。

参考文献:

[1]陈国庆. 量刑建议的若干问题[J]. 中国刑事法杂志, 2019(5):3-18.

[2]黎晓露. 量刑建议精准化的实践解读与理性思考[J]. 河南社会科学, 2020(9):87-93.

[3]张伯晋,戴佳,史兆琨,等. 共同凝聚中国社会治理的“法治智慧”——检察机关承担主导责任、推动认罪认罚从宽制度全面深入落实纪实(上)[N]. 检察日报, 2019-07-12(1) .

[4]苗生明. 认罪认罚量刑建议精准化的理解与把握[N]. 检察日报, 2019-07-29(3) .

[5]陈国庆. 刑事诉讼法修改与刑事检察工作的新发展[J]. 国家检察官学院学报, 2019(1):16-39.

[6]樊崇义. 关于认罪认罚中量刑建议的几个问题[N]. 检察日报, 2019-07-15(2) .

[7]鲍键, 陈申骁. 认罪认罚从宽制度中量刑建议的精准化途径与方法——以杭州市检察机关的试点实践为基础[J]. 法律适用, 2019(13):34-42.

[8]臧德胜. 科学适用刑事诉讼幅度型量刑建议[N]. 人民法院报, 2019-08-29(2) .

[9]李刚. 检察官视角下确定量刑建议实务问题探析[J]. 中国刑事法杂志, 2020(1):29-38.

[10]李勇. 量刑建议“精准化”的原理与路径[N]. 检察日报, 2019-09-17(003) .

[11]闵丰锦. 认罪认罚从宽制度的立法逻辑[J]. 重庆大学学报(哲学社会科学版): 1-10. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?dbcode=CAPJ&dbname=CAPJLAST&filename=CDSK20200521001&uniplatform=NZKPT&v=vr8cBdsVPnYn9EQAUzD0qoAq7-vLoHdvy36kXqu9JAvR3KjL08gjXtH5SUA6-4rC>.

[12]沈德咏. 论以审判为中心的诉讼制度改革[J]. 中国法学, 2015(3):13.

[13]左卫民. 审判如何成为中心: 误区与正道[J]. 法学, 2016(6):4-10.

[14]李永航. 追本溯源: 认罪认罚何以从宽——基于对实践和立法的反思[J]. 北京警察学院学报, 2019(5):20-28.

[15]李振杰. 困境与出路: 认罪认罚从宽制度下的量刑建议精准化[J]. 华东政法大学学报, 2021(1):139-152.

[16]董坤. 认罪认罚案件量刑建议精准化与法院采纳[J]. 国家检察官学院学报, 2020(3):28-38.

[17]石经海. 量刑建议精准化的实体路径[J]. 中国刑事法杂志, 2020(2):3-22.

[18]彭新林. 认罪认罚从宽中量刑建议存在的问题及对策[N]. 人民法院报, 2020-05-21(6).

[19]杜希凯, 柏恩敬. 量刑建议等问题比较[J]. 中国检察官, 2019(1):26-29.

[20]德国刑事诉讼法典[M]. 李昌珂, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1995.

[21]日本刑事诉讼法[M]. 宋英辉, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2000:104.

注释:

1 需要特别说明的是, 此次改革试点中, 刑事速裁程序的适用范围较为狭窄, 仅限适用于盗窃、贩卖毒品等 11 类常见犯罪, 在刑罚上要求仅适用于可能判处一年有期徒刑以下刑罚的轻微刑事案件, 并且要求被追诉人不具有累犯等加重处罚情节、已经赔偿被害人经济损失, 量刑情节较为简单。

2 “两高”关于量刑建议精准化的态度转变, 大体上与刑事速裁程序和认罪认罚从宽制度适用范围的变化有关。适用范围的扩大, 使得刑事速裁程序和认罪认罚从宽制度适用的案件疑难程度增大, 量刑情节更为繁琐复杂, 再加上检察机关提出确定量刑建议欠缺经验, 此时在认罪认罚案件中实行量刑建议精准化的必要性和可行性大打折扣。

3 参见最高人民检察院 2010 年印发的《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》。

4 检察机关提出的量刑建议能够得到人民法院的采纳, 是认罪认罚从宽制度存在的必要条件之一, 否则犯罪嫌疑人的“认罚”就失去意义。在认罪认罚从宽制度中, 审判机关对被告人的允诺是否真正得以实现, 从长远来看, 也关系到认罪认罚从宽制度贯彻落实的效果。参见童建明. 刑事诉讼法修改决定的理解与适用[M]. 北京: 中国检察出版社, 2019:99-101.

5 参见陈国庆. 量刑建议的若干问题[J]. 中国刑事法杂志, 2019(5):3-18; 苗生明. 认罪认罚量刑建议精准化的理解与把握[N]. 检察日报, 2019-07-29(3); 李刚. 检察官视角下确定量刑建议实务问题探析[J]. 中国刑事法杂志, 2020(1):29-38.