

# 认罪认罚案件质效评估机制的反思与完善

闫召华\*

## 目次

一、引言	四、认罪认罚案件质效评估机制当前存在的
二、认罪认罚案件质效评估指标：现状与特点	主要问题
三、认罪认罚案件质效评估主要指标的内在	五、认罪认罚案件质效评估机制的完善
局限	六、结语

**摘要** 检察机关已初步形成了认罪认罚案件办案质效的评价指标体系,各评价指标呈现出“多维性”“侧重性”“灵活性”“差异性”等特点。但每一个主要评价指标在实现其预期功用的同时也都有一定的盲区和局限。而且,评估中还存在“重自我评估,轻外部评估”“重结果评估,轻过程评估”“重专用评估,轻通用评估”“重经验总结,轻问题归纳”及“重定量评估,轻定性评估”等问题。鉴于此,有必要从导向、主体、方式、内容、效力、时机等方面优化评估路径,并围绕质量、效率、效果三大维度构建多元融合的质效评估指标体系。

**关键词** 认罪认罚 质效评估 局限 评估指标 机制完善

## 一、引言

作为“丰富刑事司法和犯罪治理的‘中国方案’”和“中国特色社会主义刑事司法制度的重大创新”,<sup>〔1〕</sup>认罪认罚从宽制度改革正在深刻地影响着我国刑事诉讼制度的方方面面。统计显示,2021年所有刑事案件中认罪认罚从宽制度的适用率达到了89.4%,而2022年前三个季度该数字

\* 西南政法大学诉讼法与司法改革研究中心教授、法学博士。本文系国家社会科学基金重点项目“认罪认罚从宽制度实施问题研究”(项目编号:19AFX009)、最高人民法院2022年度检察理论研究课题“认罪认罚案件质效的评估与保障研究”(项目编号:GJ2022D09)和重庆市社会科学规划课题“认罪认罚案件抗诉标准研究”(项目编号:2021NDYB026)的阶段性成果。

〔1〕 戴佳等:《认罪认罚从宽制度:丰富刑事司法与犯罪治理的“中国方案”》,载《检察日报》2021年2月26日,第2版。

进一步提升到90.5%。<sup>〔2〕</sup>但第十三届全国人大常委会在审议最高人民检察院关于人民检察院适用认罪认罚从宽制度的报告时,在充分肯定认罪认罚从宽制度改革取得的“明显成效”的同时,也尖锐地指出,在改革的推进中尚存在“不适应不到位”的问题。特别是,有的地方盲目追求比率,设定具体指标,导致出现层层加码、强推硬推现象。<sup>〔3〕</sup>对此,最高人民检察院提出了10个方面共28条贯彻落实意见,并将“在稳定保持较高适用率的基础上,更加注重提升认罪认罚案件质效”作为下一步的工作目标。<sup>〔4〕</sup>但问题是,什么是质效?质效是一种主观的期待,还是一种客观的效果,抑或是一种主观期待的客观效果?哪些“质效”是对认罪认罚从宽制度的不合理期待?哪些才是应该期待的效果?量化指标与认罪认罚案件质效之间到底是什么关系?我们应该如何合理地设置量化评价指标?除了量化指标,还能以什么尺度评价认罪认罚案件的质效?不回答好这些问题,就很难真正地将“更高质量、更好效果”确立为司法机关正确的工作目标和业绩导向,从而也就无法确保认罪认罚从宽制度的准确、规范适用。

## 二、认罪认罚案件质效评估指标:现状与特点

近年来,先试点后立法的改革模式正在成为刑事司法制度改革的重要方式之一。认罪认罚从宽制度改革也同样采取了这种先行先试模式。认罪认罚从宽制度是否具备了成熟的立法条件,试点效果的评估是重中之重。即便上升为立法之后,也需要通过进一步地评估实施效果,总结经验,发现问题,才能对立法进行修改调整。由于检察机关是认罪认罚从宽制度改革的关键推动者,以下将主要以检察机关为例,以历时性的实施报告和考核标准分析为主要手段,考察评价实践中检察机关衡量认罪认罚从宽制度运行效果的核心指标。

### (一) 最高人民检察院的评价指标

自认罪认罚从宽制度试点以来,最高人民检察院曾在试点及实施报告、工作报告等中多次以相关指标评价改革的成效,这些评价指标的形成及发展情况也在一定程度上反映出最高人民检察院对于认罪认罚从宽制度定位与期待的不断调整与完善。

#### 1. 认罪认罚从宽制度试点“中期报告”中的评价指标

在认罪认罚从宽制度试点一年之后,2017年12月23日,第十二届全国人大常委会审议了最高人民法院、最高人民检察院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中期报告。该报告在总结认罪认罚从宽制度试点工作以来的工作情况和初步成效时,首先指出,经过各试点司法机关积极推动该项改革,“办理刑事案件的质量与效率显著提高”。<sup>〔5〕</sup>作为其论据,该报告提到了委托中国政法大学课题组对试点情况进行第三方评估的结果,即通过对1516名律师、被告人、办案人员进行问卷调查,发现各改革试点参与者对试点效果总体评价较高,其中,律师满意度为97.3%,被告人满意度也高达94.3%。随后,报告又以具体数据从三大方面论证了改革

〔2〕 参见戴佳:《今年1月至9月认罪认罚从宽制度适用率达90.5%》,载《检察日报》2022年10月15日,第1版。

〔3〕 参见《对人民检察院适用认罪认罚从宽制度情况报告的意见和建议》,载中国人大网2020年12月7日,[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202012/t20201207\\_309085.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202012/t20201207_309085.html)。

〔4〕 参见苗生明、周颖:《关于最高检落实全国人大常委会审议适用认罪认罚从宽制度专项报告意见的解读》,载《人民检察》2021年第6期,第45页。

〔5〕 周强:《最高人民法院、最高人民检察院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中期报告——2017年12月23日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上》,载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2018年第1期,第87页。

试点的显著成效。一是不管在实体处理还是程序适用上,都充分体现出“宽严相济”,这有利于从深层化解矛盾,促进社会和谐。具体表现为:认罪认罚案件采取非羁押强制措施的比例高达42.2%,不起诉率达4.5%;检察机关对认罪认罚案件均提出了从宽量刑建议,其中幅度量刑建议占70.6%,而法院采纳量刑建议的比例为92.1%;法院判处非监禁刑比例为36.6%(其中免于刑事处罚0.3%,有期徒刑缓刑、拘役缓刑33.6%,管制、单处附加刑2.7%),轻刑判决率即判处三年有期徒刑以下刑罚的占96.2%。二是优化了司法资源配置,提高了刑事诉讼效率。具体表现为:检察机关对认罪认罚案件审查起诉的平均用时仅为26天,人民法院对83.5%的认罪认罚案件都能在15日内审结,其中,适用速裁程序审结的占68.5%,适用简易程序的则占24.9%;认罪认罚案件当庭宣判率为79.8%,其中,速裁案件当庭宣判率高达93.8%。三是在保障当事人权利和司法公正方面也有成效。其主要论据是,在试点法院审结的侵犯公民人身权利案件中,39.6%达成了和解谅解,仅有3.6%的被告人提出了上诉,而检察机关提出抗诉、附带民事诉讼原告人提起上诉的比率尚不到0.1%。

## 2. 专项实施报告中的评价指标

在认罪认罚从宽制度正式入法、施行两年后,2020年10月15日,在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上,最高人民检察院检察长张军做了关于人民检察院适用认罪认罚从宽制度情况的报告。这是试点改革以来,作为认罪认罚从宽制度改革主导者的检察机关向立法机关所做的一次内容全面的专项实施报告,里面包含了对认罪认罚从宽制度入法以来实践效果的全面检视,因而也使用了多个评价指标。一方面,在整体改革效果上,通过认罪认罚从宽制度适用率,凸显该制度在节约司法资源、化解社会矛盾,进而推进国家治理中的宏观优势。报告强调,自2019年至2020年,检察环节适用认罪认罚从宽制度办结刑事案件的比率从2019年1月的只有20.9%,增至2019年6月的39%,再迅速提升至2019年12月的83.1%,直至2020年1月至8月整体适用率达到83.5%;检察机关办结认罪认罚案件1416417件1855113人,总人数占到了同期刑事案件办结总数的61.3%。同时,报告还通过建议适用率的提升凸显检察机关在认罪认罚从宽制度启动上的主导地位。至2020年8月,在侦查环节,检察机关建议适用的比率增加至35.5%,在审判阶段适用该制度审理的案件中,检察机关建议适用的占97.3%。另一方面,报告又分别从四个角度说明了认罪认罚从宽制度的实践效果。其一,通过上诉率和涉疫案件制度适用率,展示认罪认罚从宽制度在促进社会和谐稳定方面的效果。适用认罪认罚从宽制度办理的案件,一审后被告人的上诉率仅为3.9%,低于非认罪认罚案件11.5个百分点。而86.6%的涉疫案件适用认罪认罚从宽制度,也有利于消除因严格管控形成的对抗情绪,促进社会稳定。其二,在通过程序简化提高诉讼效率、增进繁简分流方面,检察机关适用认罪认罚从宽制度办理的案件,起诉到法院后,有27.6%适用了速裁程序审理,49.4%适用了简易程序审理,适用普通程序审理的案件相较2018年下降了20个百分点。其三,在保障当事人权利方面,对于33040名被害人开展了司法救助,发放4.89亿元救助金,值班律师为犯罪嫌疑人提供法律帮助共计124.6万人次,认罪认罚案件不捕率高于整体刑事案件18.3个百分点,法院宣告缓刑率(36.2%)高出整体刑事案件6.9个百分点。其四,在促进及时有效惩罚犯罪方面,由于难以进行定量分析,报告使用了观察典型个案的定性评估方法:四川省检察机关办理的一起多人贩毒案,在主犯拒不认罪的情况下,对3名从犯适用认罪认罚,从犯当庭质证,最终确保案件得到了依法处理。<sup>〔6〕</sup>此外,在检察机关落实认罪认罚从宽制度

〔6〕 具体可参见《最高人民法院人民检察院关于人民检察院适用认罪认罚从宽制度情况的报告有关案例说明》,载《检察日报》2020年10月17日,第3版。

的举措部分,报告还提到了认罪认罚案件不起诉率、确定刑量刑建议提出率、量刑建议采纳率、确定刑量刑建议采纳率、法律援助工作站覆盖率、宣传片播放覆盖率等统计指标。

### 3. 最高人民检察院工作报告中的评价指标

自2018年以来,在最高人民检察院每年向全国人民代表大会提交的工作报告中,均会汇报认罪认罚从宽制度的实施情况。由于工作报告涵盖最高人民检察院的全部工作情况,认罪认罚从宽制度所占篇幅有限,相关内容涉及的评价指标应该说至少在检察机关看来最能反映检察工作的绩效。2018年,认罪认罚从宽制度尚在试点,2018年工作报告在提到认罪认罚从宽制度的试点情况时,谈及了两个指标:一是建议适用率,即在人民法院适用认罪认罚从宽制度审结的案件中,98.4%均系检察机关建议适用;二是量刑建议采纳率,即对于检察机关提出的量刑建议,92.1%均被人民法院采纳。2019年的工作报告依然使用这两项指标,即检察机关建议适用认罪认罚从宽制度办理的占98.3%,量刑建议采纳率则高达96%,以说明检察机关在认罪认罚案件办理中的主导作用。2020年的工作报告在强调检察机关办理认罪认罚案件难度更大、责任更重的基础上,用适用率、量刑建议采纳率、一审服判率等三个指标说明检察机关落实该制度的具体成效:至2019年12月,认罪认罚从宽制度整体适用率达到83.1%,量刑建议采纳率79.8%,一审服判率96.2%。其中,一审服判率高出其他刑事案件10.8个百分点。2021年的工作报告形成于最高人民检察院在向全国人大常委会做认罪认罚从宽制度实施情况专项汇报后不久,因此,报告中以一节内容专门介绍了检察机关深入落实认罪认罚从宽制度的情况,除了超过85%的制度整体适用率、接近95%的量刑建议采纳率、超过95%的一审服判率三大指标外,该节中还提到了,2020年的轻刑(三年有期徒刑以下刑罚)判决率增加为77.4%,审前羁押率降低为53%,不批捕案件及不起诉案件占已办结案件比例分别增加0.8和3.9个百分点,捕后认罪认罚而建议释放或变更强制措施2.5万人。2022年的工作报告还是强调检察机关在工作量倍增的情况下积极主导对认罪认罚从宽制度该用尽用,同样使用了整体适用率、量刑建议采纳率、一审服判率三项指标来展现良好的司法效果,即2021年整体适用率超过85%,量刑建议采纳率超过97%,一审服判率则高达96.5%。

### 4. 《检察机关案件质量主要评价指标》中的评价指标

2020年1月,为了进一步引导各级检察院高度重视办案质量,最高人民检察院制发了《检察机关案件质量主要评价指标》,构建了一个以“案-件比”为核心的案件质量评价指标体系。此后,又于2021年10月对其进行了修订。对于认罪认罚案件而言,其质效评价当然也适用这套指标体系。在这套指标体系中,可用于评价认罪认罚案件质效的指标可分为两大类:一是专用于认罪认罚案件质效评价的指标,主要包括三个指标,即认罪认罚适用率、确定刑量刑建议提出率、确定刑量刑建议采纳率。二是普遍适用于包括认罪认罚在内的各种刑事案件的质效评价指标,主要包括“案-件比”、不捕率、不起诉率、促成当事人双方和解率、诉前羁押率等。对于认罪认罚案件的质效评价而言,《检察机关案件质量主要评价指标》出台的最大意义之一就是,提醒各级检察机关,认罪认罚案件专用的评价指标不是认罪认罚案件的全部评价尺度,甚至也不一定是最重要的评价尺度,通用型评价指标亦不容忽视。

#### (二) 地方检察机关的评价指标

笔者分别选取了颇具代表性的西部C直辖市、中部A省S市、东部Z省、Z省W市等四地的检察机关业务考评指标为分析样本,对地方特别是基层检察机关办理认罪认罚案件的评价指标作一简略考察。

##### 1. C直辖市的考评指标

2022年4月,C市人民检察院专门针对检察业务工作对各分院、区县院印发了业务考评指标。

除可能同样涉及认罪认罚案件的通用评价指标外,还专门设置了认罪认罚案件专用评价指标,虽然数量不多。在分院检察业务评价指标中,在“其他工作”一项中提及:“辖区认罪认罚适用率、确定量刑刑建议提出率、确定量刑刑建议采纳率、辩护人及值班律师参与率、认罪认罚案件不捕不诉率、适用速裁程序出庭率低于全市平均水平的,每项减 0.1 分;上诉率高于全市平均水平的,减 0.1 分。”在区县院检察业务考核指标中,在“审查逮捕、起诉”项目中规定:“认罪认罚适用率、确定量刑刑建议提出率、确定量刑刑建议采纳率”“等指标,在市院相关部门的数据统计或通报中,排名前 5 名的每项每次加 0.1 分,排后五名的每项每次扣 0.1 分”。通过实地调研了解到,C 市对基层院认罪认罚案件除考核以上三个指标外,还会考核值班律师参与率、认罪认罚案件上诉率。同时,在“其他工作”项目中,其还针对认罪认罚案件办理整体情况设置了一个加分项,即“全年认罪认罚工作进入前 10 名的,加 2 分;11—28 名的,加 1 分;29—38 名的,不加分”。这个排名主要是以认罪认罚从宽制度适用率为基础,适当结合其他专用指标确定。一般情况下,C 市市院会对指标情况每个月通报一次,对于被通报批评的院,需要做出书面说明。

### 2. A 省 S 市的考评指标

在 A 省 S 市,对各基层检察院的考评内容共设总则(含综合加分项、综合减分项、述职述廉)、案件质效(含案件质量评价指标、案件质量评查)、检察业务加分三项。其中,认罪认罚案件专用评价指标主要被包含在案件质量评价指标中。在案件质量评价指标之刑事检察业务中的普通刑事犯罪检察业务中,第 10 项为认罪认罚适用率,具体要求是凡达到或高于 80% 的计 3 分,每低 1 个百分点减 0.5 分;第 11 项为确定量刑刑建议提出率,达到或高于 80% 的计 3 分,每低 5 个百分点减 0.5 分;第 12 项为确定量刑刑建议采纳率,达到或高于 90% 的计 3 分,每低 1 个百分点减 0.5 分;第 14 项为认罪认罚案件律师参与率,达到 100% 的计 3 分,每低 1 个百分点减 1 分。在刑事检察业务板块的职务犯罪检察业务中,认罪认罚专项考核占了相当大的比重,十一个考核指标中前四个均是认罪认罚案件专用指标。其中,第一个指标是认罪认罚适用率,达到或高于全市通报值的计 5 分,每低 1 个百分点减 0.5 分;第二个指标是确定量刑刑建议提出率,达到或高于全市通报值的计 2 分,每低 5 个百分点减 0.5 分;第三个指标是确定量刑刑建议采纳率,达到或高于全市通报值的计 2 分,每低 1 个百分点减 0.5 分;第四个指标是认罪认罚案件上诉率,达到或低于全市通报值的计 2 分,每高 2 个百分点减 0.5 分。此外,检察业务加分板块专门规定,认罪认罚案件签署具结书在律师见证下同步录音录像工作的每件加 0.5 分,最高评价分 3 分。

### 3. Z 省的考评指标

2021 年 4 月 13 日,Z 省人民检察院结合最高人民法院的要求和本省检察实际,印发了《对各市检察工作绩效评价办法(2021 年)》。绩效评价(总分 1 200 分)分为政治建设(260 分)、业务建设(640 分)、品牌建设(300 分)三大部分,除个别列明仅适用于市检察院的项目外,其余评价项目普适于市检察院及其所辖基层检察院。在业务建设部分,刑事检察工作总占分值 165 分,其中,专用于认罪认罚案件的指标有三个达标项,即认罪认罚适用率、确定量刑刑建议提出率、确定量刑刑建议采纳率,总占分值 20 分。要求各市认罪认罚适用率达到 85%、确定量刑刑建议提出率达到 80%、确定量刑刑建议采纳率达到 95%,三项均达标的得满分 20 分。任意一项未达标的,均每降 1 个百分点扣 0.5 分。三个指标各以 10 分为扣分上限。

### 4. Z 省 W 市的考评指标

Z 省 W 市根据 Z 省的“工作绩效评价办法”,制定有本市的考评标准。特别是对于刑事检察的办案质效,W 市还建立了定期通报制度,一般一到两个月通报一次。每一次刑事检察办案质效通报通常包含五个部分,即“捕诉案件办理情况”“捕诉案件质量”“侦查活动监督”“审判活动监督”以

及“认罪认罚适用质效”。在认罪认罚适用质效部分,会分别从五个方面统计展示各基层检察院认罪认罚案件办理情况,分别是认罪认罚适用率、确定量刑刑建议适用率(人)、确定量刑刑建议采纳率(人)、认罪认罚案件上诉率(人),以及认罪认罚同步录音录像适用率(人)。在每一次的通报中,会点名排名后三位或者低于上级院通报值的基层检察院。

### (三) 认罪认罚案件评价指标的特点

由上可见,在最高人民检察院的积极推动、正确引领之下,检察机关已初步形成了认罪认罚案件办案质效的评价指标体系。各评价指标呈现出“多维性”“侧重性”“灵活性”“差异性”等特点。

1. “多维考察”:当前评价标准可以从多个维度反映和检测改革目的。认罪认罚从宽制度追求的是在更高层次上实现多种价值目标的融合统一。<sup>〔7〕</sup>而当前的评价标准基本上也涉及了认罪认罚从宽制度各个维度的改革目标。首先是犯罪治理的及时有效性。较高的退赃挽损率、较低的上诉及申诉率等均能在一定程度上反映对犯罪进行恢复性治理的价值目标。其次是诉讼效率。其可以在制度适用率、办案时间、速裁程序及简易程序的适用率、当庭裁判率等指标中得到反映。再次是人权的司法保障。不起诉率、免罚率、诉前羁押率、和解谅解率等则能反映出当事人从制度适用中获得的丰厚收益。最后但却尤为重要的是实体公正及办案质量。较低的“案-件比”、上诉率、抗诉率、申请抗诉率及较高的确定量刑刑建议提出率、采纳率等反映的都是这方面的价值目标。

2. “有所侧重”:形成了一些普遍关切的量化评价指标。在上述最高人民检察院及地方检察机关的考评标准中,出现频次较高的评价指标依次是:认罪认罚案件量刑建议采纳率(确定量刑刑建议采纳率)12次,认罪认罚从宽制度整体适用率10次,认罪认罚案件一审服判率(上诉率)9次,认罪认罚案件量刑建议提出率(确定量刑刑建议提出率)7次。不难发现,这四个指标最受各级检察机关重视。

3. “较为灵活”:专用评价指标在稳定中不断发展完善。从改革试点至今,认罪认罚案件专用评价指标基本稳定,但也有一些发展变化:(1)从看重检察机关建议适用率到强调制度整体适用率,从注重不厌其“高”的适用率具体数字到相对笼统的高位稳定的适用率表达。(2)从看重量刑建议提出率、量刑建议采纳率到更为强调确定量刑刑建议适用率、确定量刑刑建议采纳率。(3)不捕不诉率、同步录音录像率、辩护人及值班律师参与率等新的评价指标不断涌现。

4. “同中有异”:不同级别不同地区间评价指标的差异性。除了最高人民检察院在案件质量评价标准中所强调的认罪认罚案件三项核心评价指标外,各级各地检察机关还有一些体现级别或地域特色的评价尺度。例如,C直辖市考核智能辅助量刑系统适用率、认罪认罚案件监督工作开展情况;A省S市除对普通犯罪案件设置了评价指标外,还专门为职务犯罪检察业务设置了包含认罪认罚上诉率等在内的认罪认罚专项考核标准,并在检察业务加分板块中规定了认罪认罚案件签署具结书在律师见证下同步录音录像工作加分项;Z省W市则重视考核认罪认罚案件上诉率、认罪认罚同步录音录像适用率及法院判处缓刑的认罪认罚案件中检察机关是否明确建议适用缓刑的情况。而且,各地对三项核心指标的具体考核要求也存在差别。

## 三、认罪认罚案件质效评估主要指标的内在局限

客观地说,针对认罪认罚案件办理设置的每一个评价指标都有一定的预期功用,而且,也都能

〔7〕 参见闫召华:《合作式司法的中国模式——认罪认罚从宽研究》,中国政法大学出版社2022年版,第43页。

在一定程度上实现其功用。但也应当看到,每一个指标也都有盲区和局限。

第一,认罪认罚从宽制度整体适用率。从试点之初的百分之一二十,到今天平均超过90%,短短四五年间,认罪认罚从宽制度的适用率有了飞跃式的提升。这一方面是由于认罪认罚从宽制度本身的优势和吸引力,但也不能排除适用率考核本身的影响。而在评价指标这一超强因素的干扰下,超高的适用率并不一定意味着专门机关对制度超高的认可度,超高的适用率也不能想当然地与认罪认罚案件的办理质量和实际效果画等号。值得注意的是,根据“认罪认罚指导意见”的要求及刑事诉讼法的立法精神,认罪认罚中的“认罚”是指被追诉人真诚悔罪,愿意接受处罚。但当前的超高适用率是否能表明超高比例的被追诉人都能真诚悔罪呢?恐怕很难有肯定回答。对于一个好的制度,追求“应用尽用”无可厚非,但“尽用”应建立在“应用”的基础上,如果案件本身就不符合适用条件,“不应用”而“尽用”显然不合理。

第二,确定刑量刑建议适用率。该指标主要用以反映检察机关适用认罪认罚从宽制度提起公诉案件的质效和量刑建议的精准度,旨在引导检察官提升量刑建议的能力,提出精准量刑建议。<sup>〔8〕</sup>在改革试点之初,幅度量刑建议是检察机关办理认罪认罚案件提出量刑建议的主要形式,而且,检察机关建议的量刑幅度通常还比较宽,有些甚至已经接近法定刑幅度,沦为无效建议。<sup>〔9〕</sup>就此而言,适当提高确定刑量刑建议的比例,对于激励被追诉人认罪认罚,保障认罪认罚的稳定性,促进量刑的规范化,还是非常有意义的。然而,应当看到,确定刑量刑建议不一定是精准的量刑建议,能够提出确定刑量刑建议并不意味着提出的量刑建议就一定是高质量量刑建议。如果检察官的量刑能力高,量刑建议因为精准所以能更加具体确定;但如果检察官的量刑建议经验不足、量刑建议能力偏弱、量刑建议立场不客观且检察机关与法院又欠缺统一、规范、可操作性强的量刑指引,量刑建议越具体确定,容错和调整空间也就越有限,出现偏差的可能性也就越大。

第三,量刑建议采纳率(确定刑量刑建议采纳率)。量刑建议采纳率这个指标主要用来测算检察机关对认罪认罚案件提出的量刑建议与法院最终宣告刑之间的一致率水平,以反映认罪认罚案件审查起诉的质效和量刑建议的精准度。<sup>〔10〕</sup>诚然,量刑建议(确定刑量刑建议)采纳率高,有可能与检察官量刑建议的能力、量刑建议的规范性与准确性有关,但以下因素也不可忽视:由于检察机关考核量刑建议采纳率,而法院考核抗诉率,法院在决定是否采纳量刑建议时可能会考虑到双方的考核需要。个别地方的检察机关还专门出台规范性文件,强调法院不采纳认罪认罚案件量刑建议时的抗诉工作。<sup>〔11〕</sup>还有些地方的检察机关为了提高采纳率,与法院建立了量刑建议提出前的会商制度,即检察机关在提出量刑建议前先听取法院意见,以确保尺度统一。<sup>〔12〕</sup>也就是说,在实践中,保障认罪认罚案件量刑建议高采纳率的关键因素可能既不是量刑建议的精准度或者合意

〔8〕 参见《检察机关案件质量主要评价指标》第11项。(指标名称:确定刑量刑建议提出率;指标含义:提出确定刑量刑建议数占提出量刑建议总数的百分比;适用业务:刑事检察;指标说明:1.该指标反映适用认罪认罚从宽制度提起公诉案件的办案质效和量刑建议的精准度,2.目的是引导检察官提升量刑建议的能力,提出精准量刑建议。)

〔9〕 参见胡云腾主编:《认罪认罚从宽制度的理解与适用》,人民法院出版社2018年版,第374页。

〔10〕 参见《检察机关案件质量主要评价指标》第12项。(指标名称:确定刑量刑建议采纳率;指标含义:法院采纳确定刑量刑建议人数占同期向法院提起公诉案件中提出确定刑量刑建议人数的百分比;适用业务:刑事检察;指标说明:1.该指标测算检察机关适用认罪认罚从宽制度提起公诉案件的量刑建议与法院最终宣告刑之间的一致率水平,反映审查起诉案件的办案质效和量刑建议的精准度,2.目的是引导检察官提升量刑建议的能力,在法庭审理环节发挥主导责任,3.该指标比率低,一定程度上表明检察官在法庭审理环节主导责任发挥不够以及提出精准量刑建议和出庭公诉等能力需要加强。)

〔11〕 参见广东省G市《量刑建议精准化操作规程》。

〔12〕 参见左卫民:《量刑建议的实践机制:实证研究与理论反思》,载《当代法学》2020年第4期,第51页。

性,也主要不是法律规定的“一般应当”采纳的约束机制,而可能主要是考核指标本身。

第四,认罪认罚案件上诉率(一审服判率)。实践中习惯通过对比认罪认罚案件与非认罪认罚案件的上诉率,以认罪认罚案件更低的上诉率说明认罪认罚案件在化解社会矛盾、增进裁判认同等方面的显著作用。但事实上,尽管对于刑事案件的裁判而言,上诉率高很难说有好的意蕴,但被追诉人是否上诉受到诸多主客观因素的影响,上诉的理由也有正当与非正当之分,上诉不仅不能直接反映检察机关审查起诉、公诉工作的质效,其对认罪认罚从宽制度功用及认罪认罚案件办理质效的反映也较为间接。一方面,被追诉人没有提起上诉并不必然意味着其在内心接受、认同一审判决,由于被追诉人对法律、证据的无知,加之可能得不到充分有效的法律帮助,被追诉人的认罪认罚包括之后做出的不上诉选择也可能是非自愿或不明智的。而且,实践中,针对认罪认罚案件拟提出上诉的被追诉人,司法机关出于诉讼效率、考核等的考量,还有可能通过做被追诉人的思想工作,劝说被追诉人主动放弃上诉意愿或撤回上诉。<sup>[13]</sup>另一方面,被追诉人提出上诉也不必然是其不认同判决或不接受司法机关给予的认罪认罚利益。有的被追诉人之所以提起上诉只是基于侥幸心理或对上诉不加刑原则的不当期待,意图获得更轻的处罚。有的被追诉人上诉的原因仅仅是为了留所服刑,其对一审判决本身并没有异议。

第五,认罪认罚案件诉前羁押率(不捕率)。诉前羁押率主要用以反映犯罪嫌疑人被提起公诉前的羁押强制措施适用情况,旨在引导检察官在办案中落实“少捕慎诉慎押”刑事司法理念,认真履行羁押必要性审查职责,减少不必要的羁押。但问题是,除了事实条件与刑期条件之外,被追诉人的社会危险性是决定捕与不捕的关键,而认罪认罚只是被追诉人社会危险性的考量因素之一,即便是不捕的案件,也很难说认罪认罚因素起到了关键性的作用或应该起到何种程度的作用。而且,较之于非认罪认罚案件,认罪认罚案件的诉前羁押率是否必然更低,其实也不能一概而论。在有些学者看来,所谓的“强制措施从宽”的提法不符合我国逮捕制度的立法精神,也不符合司法实践和未决羁押的国际准则。不论被追诉人是否认罪认罚,未决羁押都只宜在例外情况下为了保证刑事诉讼活动的顺利进行而适用,不能成为一种可以任意裁量的“惩罚性手段”,更不能作为威胁或者引诱被追诉人认罪认罚的一种工具,不宜将“不捕”视为对认罪认罚者“从宽”的形式。<sup>[14]</sup>

第六,认罪认罚案件不起诉率。一些地方的检察机关会专门统计与对比认罪认罚案件与非认罪认罚案件的不起诉情况,用以说明认罪认罚从宽制度在保护被追诉人权利、增进案件分流中的作用。虽然自理论上而言,体现起诉便宜主义的裁量型不起诉有可能成为对认罪认罚的被追诉人从宽处理的一种形式,但在规范层面和实践层面,很难确定认罪认罚对不起诉决定的具体影响。即便是适用了不起诉的认罪认罚案件,也并不意味着检察机关必然在不起诉的决定中考虑了认罪认罚情节。实践中,检察机关不起诉说理中对认罪认罚情节的描述大致可以概括为以下三种模式,即并列理由模式、唯一理由模式和不列理由模式,其中,并列理由是通用模式,唯一理由和不列理由均较为鲜见。可以说,在以相对不起诉处理的认罪认罚案件中,不起诉决定也不一定与认罪认罚情节有必然联系。即使有关联,也通常是将认罪认罚作为一个可以并行考虑的影响因素,很少有不起诉决定书能够直接反映出认罪认罚在其中起到了主导性的作用。<sup>[15]</sup>

[13] 参见闵丰锦:《认罪认罚何以上诉:以留所服刑为视角的实证考察》,载《湖北社会科学》2019年第4期,第130页。

[14] 参见孙长永:《认罪认罚从宽制度的基本内涵》,载《中国法学》2019年第3期,第220页。

[15] 参见闫召华:《认罪认罚不起诉:检察环节从宽路径的反思与再造》,载《国家检察官学院学报》2021年第1期,第131—132页。

第七,认罪认罚案件辩护人及值班律师参与率。这一指标虽然能在一定程度上表明辩护人及值班律师在认罪认罚案件中的覆盖面,但有三个方面的局限。其一,这一指标将辩护人参与率与值班律师参与率杂糅在一起,易以值班律师的高参与率掩盖较低的辩护人参与率。而且,由于值班律师的保障相对容易,这一指标在各地基本都能达到100%,几乎丧失了区分度和考评价值。其二,这一指标很难考察辩护人及值班律师参与的时间长短等整体情况,不少地方都只是为了满足签署具结书时必须有辩护人或值班律师参与的硬性要求,而只通知值班律师参与具结环节。其三,参与率不同于有效参与率,前者并不能反映辩护人及值班律师法律帮助的实效。而在认罪认罚案件法律帮助实践中,特别是认罪认罚案件中的值班律师,见证人化的现象较为严重,<sup>[16]</sup>致使法律帮助流于形式。这一点很难通过参与率得以反映。

第八,认罪认罚案件轻刑判决率(非监禁刑判决率)。该指标可以在整体上反映对认罪认罚者从宽处罚的概况。但该指标也只能相当模糊地反映从宽概况,并不能借以精准评估个案中从宽处罚的质量。对认罪认罚者是可以从宽而不是应当从宽,要依法从宽、适度从宽而不是随意从宽,而宽严相济的刑事司法政策也要求必须当宽则宽,当严则严,宽严适度。而实践中的从宽存在一些乱象,主要包括不应当从宽而从宽,应当从宽而不从宽,或者虽然给予了从宽处理但从宽幅度不够,或者虽然给予了从宽处理但过度从宽,<sup>[17]</sup>这些现象难以通过轻刑判决率予以反映。

第九,认罪认罚案件同步录音录像率。考核同步录音录像率,对于“防止听取意见不规范、走形式甚至强迫认罪认罚等问题”,促进听取意见的实质化、规范化,是有积极意义的。<sup>[18]</sup>但即便是采取了同步录音录像措施的听取意见过程,也不能说就必然是实质化的、规范的,特别是在被追诉人不能得到有效的法律帮助的情况下。同步录音录像率与听取意见的实质化、规范化程度虽然有相关性,但并不是简单、直接的正相关。

#### 四、认罪认罚案件质效评估机制当前存在的主要问题

在当前由检察机关主导的对认罪认罚案件办理情况的评估中,概括起来,主要存在以下五个方面的问题。

##### (一) 重自我评估,轻外部评估

评估者的中立性和评估立场的客观性是规范、准确评估的前提和最基本的保障。检察机关是认罪认罚从宽程序的主导者和认罪认罚从宽制度改革的主要推动者。在这种情况下,由检察机关对自己办理认罪认罚案件的质效以及认罪认罚从宽制度改革的成效进行评估,很难避免先入为主的肯定立场,从而更加倾向于总结改革的成效和经验,以凸显改革取得的“巨大进步”和“显著成效”,“而对其局限性与可能存在的问题要么忽略不提,要么提及很少”。<sup>[19]</sup>而且,检察机关所面临的“组织合法性压力”决定了,<sup>[20]</sup>检察机关对认罪认罚案件质效的评估并不完全以客观地评价认

[16] 参见汪海燕:《三重悖离:认罪认罚从宽程序中值班律师制度的困境》,载《法学杂志》2019年第12期,第13页。

[17] 参见闫召华:《附条件认罪认罚的法理检讨与实践应对》,载《政治与法律》2022年第8期,第134页。

[18] 参见李楠楠、薄晨棣:《最高检明确:办理认罪认罚案件听取意见应同步录音录像》,载搜狐网2021年12月12日,[https://www.sohu.com/a/507427153\\_114731?\\_trans\\_=000019\\_wzwza](https://www.sohu.com/a/507427153_114731?_trans_=000019_wzwza)。

[19] 郭松:《试点改革与刑事诉讼制度发展》,法律出版社2018年版,第92—93页。

[20] 参见刘云、Wang G Greg:《基于评价者视角的组织合法性研究:合法性判断》,载《外国经济与管理》2017年第5期,第75页。

罪认罚从宽制度实施的法律效果、社会效果等为目标,而是以检验和展现检察机关在认罪认罚从宽制度实施中的主导性作用发挥情况为主旨。检察机关对于认罪认罚案件的评估,主要是检验检察机关办理认罪认罚案件的质效,重在以落实认罪认罚从宽制度方面可观的数据展现其为国家治理大局所作的贡献,重在凸显检察机关以积极推动和参与认罪认罚从宽制度改革服务国家治理大局的担当和责任。

事实上,所有认罪认罚从宽制度运行的直接参与者包括审判机关、侦查机关、被追诉人、辩护人及值班律师,尽管这些主体最了解制度的实施情况,他们的态度和意见是改革成效评估的重要内容和对象,但由于是利益相关者,他们在评价认罪认罚从宽制度时都很难保持客观、中立的立场。以辩护律师为例,实践中,这一群体普遍对认罪认罚制度颇多微词,有些意见甚至还相当激烈,<sup>[21]</sup>但多数是受到了辩护人立场的影响。

## (二) 重结果评估,轻过程评估

检察机关常用的认罪认罚案件评价指标绝大多数都着重反映认罪认罚案件办理的最终样态和实体处理结果,而很难反映认罪认罚案件办理的实际过程,如制度整体适用率不能反映认罪认罚是如何达成的、控辩沟通是否充分、法官有没有参与;量刑建议采纳率不能反映量刑建议的提出、变动或调整过程;一审服判率不能反映一审阶段被追诉人认罪认罚的稳定程度及实际的认罪悔罪状态;律师参与率不能反映律师何时参与、如何参与和参与的实际效果;不捕不诉率不能反映认罪认罚因素对相关决定的实际影响;和解谅解率不能反映和解谅解的原因及过程;轻刑判决率不能反映判处轻刑的根据及合理性等。

认罪认罚案件质效评估中的“重结果,轻过程”主要与以下几种因素有关。一是“结果导向”的刑事司法理念。公安司法机关流行的以目标管理责任制为核心的绩效考核机制中设置的一系列评价指标,体现出重结果的价值取向。二是刑事司法的国家治理倾向及其特殊的绩效需求。在人民司法的制度体系中,公安司法机关本来就直接承担着国家治理和社会治理的任务,发挥着与其他法律传统中的司法机关大不相同的作用。<sup>[22]</sup>中央对认罪认罚从宽制度改革极为重视,在一定程度上将其提升为“维护社会稳定、树立政府形象和建构国家权威”<sup>[23]</sup>层面的问题,将改革定位为塑造和强化国家权力合法性的努力之一。<sup>[24]</sup>作为国家治理功能承担者的公安司法机关必然将贯彻认罪认罚从宽制度作为阶段性工作的重心,并将体现在结果型评价指标的改革效果作为参与国家治理的显著成效,以满足国家对于认罪认罚从宽制度改革较强的绩效需求。三是认罪认罚从宽制度改革的运动化倾向。运动式治理已成为当前公安司法机关应对刑事司法领域紧迫问题的常用机制。我国的认罪认罚从宽制度改革在整体上也是以中央决策、宣传动员、量化考核、评估监督

---

[21] 自认罪认罚从宽制度改革试点以来,网络上出现了一系列律师结合自己的办案经历点评认罪认罚从宽制度的文章,如曾献猛律师的《认出来的罪,很有可能是冤案》、赵光华律师的《有些检察官需要“补钙”了》、马晓军律师的《认罪认罚的乱象》、李向忠律师的《认罪认罚不应异化为“遮羞布”》、郑植升律师的《认罪认罚从宽被滥用,最终损害的是自身的制度信用》、熊昕律师的《认罪认罚,不应该成为考验人性的工具》及周海洋律师的《认罪认罚不是欺骗和强力压制的功利工具》等文章。从这些文章的题目就可以看出部分辩护律师对认罪认罚从宽制度及其实施成效的否定态度。

[22] 参见[美] 罗纳德·德沃金等:《认真对待人权》,朱伟一等译,广西师范大学出版社2003年版,第6页。

[23] 杨志军:《运动式治理模式研究:基于三项内容的考察》,载《厦门特区党校学报》2013年第2期,第33页。

[24] 参见唐皇凤:《常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究》,载《开放时代》2007年第3期,第121页。

等方式推进,带有鲜明的运动式治理特征。<sup>[25]</sup>而运动式治理特别强调权力的积极主导、目标导向和结果管控,非常适用结果导向的考核方式。

### (三) 重专用评估,轻通用评估

如上所述,《检察机关案件质量主要指标》规定了认罪认罚案件的三个专用评价指标,即制度整体适用率、确定刑量刑建议提出率和确定刑量刑建议采纳率。从调研的情况看,各地对认罪认罚案件的考核也基本上都是以这三个专用评价标准为核心。最高人民检察院年度工作报告则常用制度整体适用率、认罪认罚案件量刑建议采纳率和一审服判率三个指标。在2023年1月8日召开的全国检察长会议上,最高人民检察院在通报2022年检察机关“统筹落实认罪认罚从宽制度”的情况时也同样强调了这三项指标的完成情况。<sup>[26]</sup>不难看出,检察机关在评价认罪认罚案件办理情况时,更加青睐专用评价指标。

之所以如此,可能与下列因素有关:(1)专用评价在体现认罪认罚从宽制度的特殊落实效果上有固有优势。例如通过较高的制度适用率可以体现检察机关贯彻该制度的力度,以及认罪认罚从宽制度对刑事诉讼运行方式的实际影响。(2)专用评价指标由于缺乏对比,更容易融入顶层设计者或改革推动者的主观期待,更容易灵活设定考核目标,更容易满足基于考核需要的灵活取舍。比如,制度适用率到底多高合适、确定刑量刑建议适用率到底多高合适等,并没有一个十分确定的标准,很大程度上取决于考核者对该考核指标功能的理解和期待。然而,过度重视专用评估指标,只看重专用评价指标上所体现的认罪认罚从宽制度实施效果,容易导致考核的主观随意性,易使考核陷入“自说自话”“自卖自夸”“说行就行”的尴尬境地。

### (四) 重经验总结,轻问题归纳

对一项司法改革成效的完整评估而言,既需要全面总结改革取得的正面效果,也需要系统梳理改革中暴露的问题及其所产生的负面影响,综合权衡利弊得失,以决定是否继续推进或者调整完善改革的基本方案与推进方式。但从当前各级检察机关对认罪认罚案件办理情况的评估实际看,基本上主要是在总结改革经验,展现改革成果,对问题梳理得不够准确、全面、深刻。“认罪认罚从宽试点中期报告”全文5369字,其中,涉及认罪认罚从宽制度试点正面效果的3694字,而谈试点中存在的问题和困难的文字共236字,涉及试点地区对试点工作的思想认识不够到位、试点工作整体推进不够平衡、一些环节协调配合不够顺畅三方面问题,对问题的描述较为笼统和模糊,每方面问题的描述文字平均不到80字。关于认罪认罚从宽制度的专项实施报告在成效与问题的比重上更为合理些,但依然凸显了成效的绝对中心地位。专项实施报告全文8538字,其中,总结经验与成效的5582字,谈问题与困难的890字。虽然用专门一节介绍了问题,并且总结问题的视角也较为全面,但描述上总体还略显简单,每一个问题的描述文字在200字左右,谈及的多数问题多点到为止,没有具体展开。

当然,对比相关报告中经验总结与问题梳理的字数及内容繁简度,并不是说描述问题越多越详细越好。但应当避免“成效多”“问题少”只是先入为主、主观预设、刻意选择的结果。如果这样,就很难保证评估结果的客观性,导致决策者很难对认罪认罚从宽制度的运行情况有一个准确的判断。

### (五) 重定量评估,轻定性评估

认罪认罚案件评估实践中还在一定程度上存在“唯指标论”“唯数据论”的倾向,形成了“量化

[25] 参见钱大军、薛爱昌:《司法政策的治理化与地方实践的“运动化”——以2007—2012年的司法改革为例》,载《学习与探索》2015年第2期,第73页。

[26] 参见戴佳:《切实把防风险保安全护稳定融入日常检察工作》,载《检察日报》2023年1月9日,第2版。

指标中心主义”现象,即重视比率化、数字化的量化考核指标,重视所谓的客观评价,轻视侧重质性的个案评查和实效评估,轻视主观评价。诚然,通过量化考核,可以让评估者更为直观、更为快捷地了解认罪认罚案件办理的整体情况,特别是在实现办案数据自动抓取后,评估结果和过程也相对客观,这是其优势所在。但定量分析对样本数量和数据本身的客观性要求较高,而且,量化指标及其合理值的设置很难避免主观预设,在数据标准化所要求的删繁就简中很容易“削足适履”,掩盖评估对象丰富、生动的细节特征。实践中的“唯指标论”“唯数据论”很容易导致被考核对象盲目追求指标中所要求的比率,而无视制度的实际效果,甚至为了达成评价指标的特定比率要求,放松条件,采取不合理、不合法的手段刻意促成。事实上,并不是所有工作效果都适合以数字化的方式呈现,试图完全以数字化的指标体系实现对某项工作的客观评价既无必要,也无可能。特别是刑事司法工作,“不是一项完全以‘结果产出’为最终导向的活动,而是一项包含广泛政策目标与更多价值实现的工作。对于这些政策与价值的实现程度,很难进行准确地测量与评价”。<sup>[27]</sup>“一刀切”的要求反而容易违背司法规律,使检察人员疲于应付,干扰了检察工作,埋下案件质量隐患。

## 五、认罪认罚案件质效评估机制的完善

针对上述问题,有必要从理念、原则到具体指标完善认罪认罚案件质效评估机制,真正实现通过评估掌握认罪认罚案件办理的真实情况,并引导认罪认罚案件的规范办理。

### (一) 评估路径的优化

#### 1. 评估的导向: 关注和提升实际办案质效

实践中,认罪认罚案件质效评估已经作为对司法机关及司法人员工作绩效评定、奖惩的依据,<sup>[28]</sup>从而成为一种直接影响司法者利益的“强管理行为”。<sup>[29]</sup>质效评估机制由此成为影响认罪认罚从宽制度实施状况的独立因素和重要变量,极易导致的结果是:质效评估机制对案件处理公正性的要求变成了对司法者及其行为的要求,对案件的质量把握变成了对司法者处理案件的形式结果的把握,相应地,司法者对案件处理形式结果的关注超过对案件处理公正性本身的关注,对质效评估指标的满足或相符的关心超过对办案实际效果的关心。<sup>[30]</sup>这就要求我们在构建质效评估机制时必须考虑到评估机制的“指挥棒”功能,在具体的评价标准和考核指标中合理融入正确的价值导向:(1) 注意前瞻性。将评估机制的运行作为影响认罪认罚从宽制度实施效果的一个变量予以考虑,尽量避免以绝对化的评估指标掩盖评估指标背后对办案质效的深层诉求。(2) 强化评估机制对办案综合效果的关注,不过度强调某一价值维度的评价指标,不绝对化任何一个数量指标。(3) 弱化评估机制对司法者切身利益的直接影响,尽可能地减少评估机制中的利益竞争因素,以保障司法者依法独立履职为评估机制运行的底线。

#### 2. 评估的主体: 以外评为主, 自评与外评相结合

作为检务管理的必要组成部分和检察机关的一项基础性工作,检察机关内部建立一套对认罪认罚案件的质量评估机制是不可或缺的。但即便在检务管理的层面,检察机关对认罪认罚案件质

[27] 包献荣:《刑事司法绩效考核的困境与出路》,载《社会科学家》2015年第4期,第94页。

[28] 参见张军:《人民法院案件质量评估体系理解与适用》,人民法院出版社2011年版,第228—337页。

[29] 兰照:《论案件质量评估制度对审判质效的影响》,载《湖南工业大学学报(社会科学版)》2018年第4期,第46页。

[30] 参见龙宗智:《审判管理:功效、局限及界限把握》,载《法学研究》2011年第4期,第26—28页。

效的评估也应当适度地引入外部因素,这既是司法民主的要求,又可以较好地促进检察机关办理认罪认罚案件三大效果的统一。检察机关应当以积极、开放的心态在质效评估机制中设置外部评价通道,听取相关主体对检察机关办案情况的看法和意见。当然,要想更加客观地掌握认罪认罚案件的办理情况,彻底突破质效评价中的立场偏见或碎片化倾向,从长远看,还是应当建立一套第三方评估机制,由相对中立和独立的第三方,通过自身掌握的专业知识,将碎片化、有利益倾向的各种意见、看法及各方面的真实情况进行系统梳理和整合,从而形成体系性的、客观的、专业的评估结论。可以借鉴德国认罪协商制度运行成效评估的经验,<sup>[31]</sup>由高校或科研院所的教授团队作为评估的第三方。但应当为第三方评估配套构建完善的委托程序和经费保障机制,确保第三方的独立性。

### 3. 评估的方式: 定性评估与定量评估相结合

认罪认罚案件质效评估既需要通过相关变量描述总体分布、结构、趋势及其相关特征,也需要揭示相关现象的变化过程、内在联系及相关主体的行动选择和主观认知,适宜构建一种定量评估与定性评估相结合的评估模式。具体而言,可以采取下列四种结合形式:(1)在对某一问题的定量评估中使用一些定性评估的方法和技术。比如,在对技术性上诉现象进行大样本定量调查前,先采用深度访谈等方式对该现象进行一些初步探索。在这种最低程度的结合模式下,定性研究表现为定量研究的组成部分或必要步骤。(2)在对某一问题进行定量评估的同时,结合使用定性评估,辅助解读定量评估的结论。比如,在对认罪认罚从宽制度整体适用率进行定量分析的基础上,再对检察人员等进行深度访谈,并用访谈结果来辅助理解适用率的形成原因。这种结合是以定量评估为主,定性评估为辅。(3)在对某一问题进行定性评估的同时,结合使用定量评估。比如在以检察机关的卷宗材料为样本评估认罪认罚因素对相关不起诉决定的实际影响时,在对几种典型的不起诉决定表述方式进行结构分析、定性评估的基础上,再通过不同类型的表述方式在样本中的分布情况,进一步说明认罪认罚因素对不起诉决定的现实影响。这种结合是以定性评估为主,定量评估为辅。(4)对评估对象的不同方面、不同主题,或对主问题的不同子问题,分别使用定量评估和定性评估方式,这也是定量评估与定性评估最典型、作用力最均衡的结合方式。比如,在评估认罪认罚案件质效时,对适用比率、上诉率、量刑建议采纳率等问题主要采用定量评估,对认罪认罚自愿性保障、悔罪审查方法、检法冲突成因、值班律师服务质量等主要采用定性评估。

### 4. 评估的内容: 构建全面有序、权重合理、动态开放的评价体系

对认罪认罚案件的质效评估能否从粗糙走向精细,从根本上而言取决于评估内容或评价指标的科学设计。认罪认罚案件质效评估机制在评估内容上至少要满足以下两大方面的要求:一方面是评价内容的全面性。评估指标要涵盖公正、效率、惩罚犯罪与人权保障等刑事诉讼的主要价值目标,也要兼顾实体评价与程序评价、过程评价与结果评价、专用评价与通用评价,特别是要在理顺案件质效与“案-件比”的内在关系的基础上,将“案-件比”这一新的标准灵活融入认罪认罚案件质效评价体系。<sup>[32]</sup>既要注重对认罪认罚案件法律效果的评估,也不能忽视对社会效果、政治效果

<sup>[31]</sup> 为了了解认罪协商制度近年来在刑事诉讼中的实际运作情况,德国联邦司法部委托了三位专家即阿尔滕海因(Altenhain)、扬(Jahn)和金兹格(Kinzig)进行了实证调查。三位教授使用的评估方法包括:评估上诉法院的判决,向法官、检察官和辩护律师发送调查问卷,评估案件卷宗档案,同部分法官、辩护律师和检察官(尤其是检察机关的部门负责人)进行访谈等。调查结论现已出版。Altenhain/Jahn/Kinzig, Die Praxis der Verständigung im Strafprozess, 2020.

<sup>[32]</sup> 参见杨永华:《基层检察机关提升刑事办案质效的实践路径思考》,载《检察日报》2021年1月19日,第7版。

的分析。另一方面是评价指标的合理性和均衡性。各评价指标要能有效满足特定的评估目标,并与其他评价指标共同助力于总体评估目标的实现。各评价指标之间应协调一致,避免出现相互矛盾。认罪认罚案件的评价指标也要与贯彻落实少捕慎诉慎押等其他政策或制度的考核指标相互协调。而且,不同评估主体也有必要通过加强沟通协调,尽量避免给司法人员带来评估导向上的冲突。此外,还应合理设置不同指标的权重,避免导向的倾斜和评估体系的失衡。

#### 5. 评估的效力:唯量化指标论的避免

通过评估能实事求是地展现和了解认罪认罚案件的办理情况,并将其用作内部工作决策、对下工作指导的重要依据,最终还是为了肯定成绩,发现问题,激励引导司法者有的放矢地加强认罪认罚案件的办理工作,提升办案质效。然而,如果把握不好激励引导的度,对质效评估功能的理解过于功利化,很容易导致被评估的司法机关互相攀比,过于重视排名,为此采取各种手段,甚至进行人为的“技术处理”,并激化业务与管理之间的矛盾。<sup>[33]</sup> 为了避免唯指标论现象的发生,在使用认罪认罚案件质效评估的结果时,需要注意以下几点:(1)以科学的态度看待质效评估体系的有限性,谨防使用上的绝对化,不宜将评估结果作为衡量办案质效的唯一尺度,因评估结果而对办案工作进行简单地肯定或否定。(2)注意认罪认罚案件质效评估机制与对司法者个人的绩效考核机制间的合理区隔,不宜直接将评估结果作为司法者绩效考核的唯一根据,而应平衡好标准化管理与人性化管理之间的关系。(3)重视多项指标的综合运用,通过不同指标的组合,实现对办案质效的客观评价。

#### 6. 评估的时机:经常、定期与随机相结合

认罪认罚案件质效的评估宜采取分散评估及经常性、定期性和随机性评估相结合的方式。具体而言:对以自动抓取办案系统中的数据为评估手段的量化评估,可以以年度、季度、月度等为频率周期性地;对认罪认罚案件办理情况的综合定性评估,包括第三方的评估及办案机关的自评,可以定期进行,比如每隔一到两年一次;对认罪认罚案件办理中暴露出的突出问题或需要关注的重点问题,以及认罪认罚案件的个案质效评查,可以因时因地灵活、随机进行。

#### (二) 评估指标的甄选及体系构建

基于上述优化评估路径的基本思路,我们认为至少应从质量、效率、效果三大方面,构建融过程评价与结果评价、专项评价与通用评价、定性评价与定量评价于一体的评估指标体系。三者的权重安排宜基于以质量为核心,兼顾效率和效果的评估理念,突出以质量为中心的理念,权重由大到小的排序依次为质量(50%)—效果(30%)—效率(20%),具体权重可以根据实际情况灵活调整。

#### 1. 质量指标

质量是刑事案件办理的生命线,同样也是评价认罪认罚案件质效的核心指标。在构建认罪认罚案件的质量评价指标体系时,应充分贯彻动静结合、过程与结果结合、定性与定量结合的指导思想,形成一个从程序启动,到程序运行,再到程序终结的完整评价视阈。

(1) 启动环节。该环节的评价主要从启动方式与启动时点两个方面进行。启动方式主要是看认罪认罚从宽制度的适用是如何启动的,具体包括:专门机关依职权积极启动和被追诉人等申请启动分别所占的比例;在专门机关依职权启动的制度适用中,检察机关直接启动或建议其他专门机关启动的情形所占的比例;被追诉人等申请启动的情形下,专门机关拒绝适用的比例及主要理由;程序启动后又终止适用的比例及原因;专门机关依职权启动的动力因素。启动时点主要看

<sup>[33]</sup> 参见杜谦:《案件质效评估的实证探究与功能定位》,载《人民法院报》2014年7月23日,第8版。

认罪认罚从宽制度在哪个诉讼阶段、环节开始启动,以及三个主要阶段启动认罪认罚从宽程序的比例。

(2) 指控意见的形成。该环节主要评价指控事实、罪名及量刑建议的形成过程,具体指标包括检察机关的权利告知情况,检察机关向被追诉方展示证据的情况,检察机关听取被追诉人、辩护人、被害人等诉讼参与人意见及对听取意见的反馈或对指控意见的调整情况,确定刑量刑建议及幅度刑量刑建议各占的比例,指控意见内容的规范性及合理性。

(3) 具结书的签署。该环节主要评价认罪认罚具结书及其签署程序的质量,具体包括认罪认罚具结书签署程序的合法性,检察官在主持被追诉人签署认罪认罚具结书时的告知义务、听取意见义务等的履行情况,到场的辩护人及值班律师的履职情况,具结书形式的规范性,具结书内容的真实性、准确性和合理性。

(4) 法律帮助。这方面的评价主要着眼于法律帮助形式上的符合性和实质上的有效性,具体包括在认罪认罚案件各程序阶段辩护律师、值班律师及代理律师各自的参与率,法律帮助人参与的途径(指定还是委托),法律帮助人参与的具体阶段或环节,法律援助律师及值班律师的参与机制及动因,辩护律师、值班律师及代理律师法律帮助的实际内容,法律帮助对案件处理的实际影响力,当事人、承办司法人员等对法律帮助的评价。

(5) 强制措施。该环节主要测评对认罪认罚被追诉人采取强制措施的情况,具体包括认罪认罚被追诉人的羁押率、取保候审率,对认罪认罚被追诉人拘留措施的适用情况,跨阶段强制措施的衔接情况,对被追诉人实际羁押的时长,强制措施的变更情况,适用的强制措施与裁判结果的关系。该组指标用以反映强制措施与认罪认罚的相互影响,从而引导司法人员对认罪认罚的被追诉人合理使用强制措施,避免“逮捕筹码化”。<sup>〔34〕</sup>

(6) 认罪认罚真实性。该环节主要测评专门机关对认罪认罚案件事实认定可靠性的保障情况,具体包括专门机关采取的保障认罪认罚真实性的措施,专门机关收集、审查、认定证据情况,辩方对事实认定的意见及专门机关的反馈情况,专门机关对事实认定的分歧及最终处理,认罪认罚案件被判无罪的情况及其原因,认罪认罚案件冤错情况及其原因。

(7) 庭审情况。即认罪认罚案件庭审的开展及庭审功能的实现情况,具体包括庭前准备情况,当庭权利告知情况,认罪认罚自愿性的审查方式,具结书真实性、合法性的审查方式,集中审理情况,公诉人法庭履职情况,辩护人的履职情况,被害方参与情况,当庭自愿认罪认罚的处理情况等。

(8) 从宽处理。该环节测评的是对认罪认罚案件被追诉人的实体从宽处理情况,具体包括实体从宽的具体方式,认罪认罚案件不起诉的比率,认罪认罚案件不起诉的具体类型,认罪认罚因素对不起诉决定的实际影响,认罪认罚案件适用合规从宽的情况,“一般应当”采纳条款的落实情况(含指控罪名的采纳情况、确定刑及幅度刑量刑建议的采纳率、指控罪名及量刑建议的调整情况),从宽处罚的结构分布,从宽处罚的适度性。

(9) 上诉抗诉。该环节的具体评价指标包括认罪认罚案件的上诉率、抗诉率,认罪认罚案件上诉的类型及原因,认罪认罚案件抗诉的类型及原因,撤回上诉及撤回抗诉情况。

(10) 二审情况。该环节的具体评价指标主要包括二审的审理方式(开庭或不开庭),二审的审理程序,二审检察官履职情况,二审程序辩护人的参与率,二审辩护的内容,二审改判率,二审发回重审率,发回重审的原因及发回重审后的裁判情况,二审程序中被追诉人选择认罪认罚的比率,二

〔34〕 陈卫东:《认罪认罚从宽制度与企业合规改革视角下逮捕筹码化的警惕与防范》,载《政法论坛》2022年第6期,第81页。

审程序中对被追诉人认罪认罚的程序处理,二审程序中被追诉人认罪认罚的从宽情况等。

(11) 再审情况。该环节的评估指标主要包括认罪认罚案件再审启动率,再审启动的原因及理由,再审的方式和程序,再审改判率及裁决情况,再审中辩护人参与情况,再审中司法人员履职情况等。

## 2. 效率指标

即便认罪认罚从宽制度能够保障案件的办理质量,但如果运行低效,这项改革也必然成为司法难以承受之重,改革的成效必将大打折扣。因此,效率也是认罪认罚案件质效评估的一个重要维度,这个维度之下的主要评价指标着眼于认罪认罚从宽制度对于提升诉讼效率方面的实际作用。

(1) 制度适用率。认罪认罚从宽制度整体适用率与认罪认罚案件质效间并不是简单的正比例关系,并不是说整体适用率越高,办案质量就越高,其能直接反映出的主要还在效率方面。在评估办案质量及效果时,制度整体适用率只适合与制度的启动方式、认罪认罚自愿性及真实性的保障等多项指标联合使用。

(2) 办案环节。这是“案-件比”指标在认罪认罚案件质效评估中的应用。该指标通过认罪认罚案件“案”与“件”的比,反映案件的办理质效,特别是办案效率、效果。目前“案-件比”主要应用于检察环节。将来可考虑将“案-件比”指标应用于认罪认罚案件的全流程评价。

(3) 程序选择。这方面主要考察认罪认罚案件的程序适用情况,具体指标包括速裁程序适用率,简易程序适用率,普通程序适用率,适用各类程序时的当庭判决率,程序确定的方式,速裁及简易程序简化的具体内容,认罪认罚案件普通程序的展开方式,程序转化的比率、情形及原因。对于某些探索“刑拘直诉程序”“48小时速裁程序”的地区,还可以考察试点程序的运行规则及运行效果。

(4) 实际耗时。仅从简化程序的适用率难以准确判断诉讼效率的提升情况,办案的实际耗时也是一个非常重要的观察角度。这方面的具体评价指标包括认罪认罚案件从立案到判决生效的总耗时,每个阶段及每个诉讼环节的实际耗时,各阶段、各环节执行法定期限情况,适用不同程序类型案件及不同时期案件办案耗时的对比。

(5) 分并案。该环节主要考察的是共同犯罪案件适用认罪认罚从宽制度的实践情况。该环节的具体评价指标包括分并案的标准,共同犯罪案件认罪认罚的认定标准,认罪认罚被追诉人与不认罪认罚被追诉人的权利平衡(含量刑均衡),共同犯罪案件认罪认罚自愿性及明智性的保障措施,不同步认罪认罚的程序和证据适用等。

## 3. 效果指标

在我国,法律效果、社会效果、政治效果即“三个效果”的实现情况是评价刑事案件办理质效的一个终极尺度。“三个效果”的统一是建立在严格依法办案的基础之上的,<sup>[35]</sup>但严格依法办案不一定就能实现“三个效果”的统一。因此,在评价认罪认罚案件的办理质效时,不能单纯看法律规定的遵守情况,还应从一套体系性的效果指标测评“三个效果”的实现情况。

(1) 法律效果。这方面的评价指标主要包括被追诉人认罪认罚后乃至判决执行完毕后反悔情况,被追诉人与被害人和解谅解情况,被追诉人及被害人申诉上诉情况,被追诉人及被害人对认罪认罚案件办理情况及认罪认罚从宽制度适用的评价与感受,参与的律师对相关情况的评价与感受,承办案件的专门机关工作人员对相关情况的评价与感受等。该组指标旨在引导司法人员在办

[35] 参见朱孝清:《论执法办案的“三个效果”统一》,载《中国刑事法杂志》2022年第3期,第5页。

理认罪认罚案件时全面准确理解和适用法律,坚持以法律为准绳,在个案中维护法律的性能和权威,进而在社会范围内促进法律的遵守。

(2) 社会效果。这方面的具体评价指标包括群众对认罪认罚案件办理的满意度、具有较大社会影响的认罪认罚案件的社会争论情况、主流舆论对认罪认罚案件办理情况及认罪认罚从宽制度改革的整体评价、检察机关在办理认罪认罚案件之中或之后向有关国家机关、社会组织等提出的检察建议的采纳情况以及该建议产生的实际社会影响等。

(3) 政治效果。这方面的评价指标主要包括认罪认罚案件办理对国家治理大局的影响度,在办理认罪认罚案件中对党的刑事司法政策的贯彻落实情况,对党和政府形象的维护情况,对刑事司法职权配置的落实情况及其影响,对党和政府当前中心工作的贡献度。

## 六、结 语

如果说认罪认罚从宽制度改革试点阶段及入法之初是粗糙适用期的话,那现在转向精细化的发展已刻不容缓了。而在精细化发展阶段,一个最基础也是最核心的问题就是如何推动认罪认罚从宽制度更高质量、更好效果地适用。最高人民检察院在就全国人大常委会对适用该制度情况报告的审议意见提出的意见中,强调要着力在十个方面下功夫,而这十个方面均是围绕实现认罪认罚案件的更高办理质效展开。当然,提高认罪认罚案件的办理质效,仅有努力方向、指导思想和思路原则还不够,还应当为司法人员提供具有可操作性的具体遵循。而认罪认罚案件质效评估机制的构建,不仅可以引导司法人员合理调整办案理念,还可以进一步为其指明在个案中提升办案质效的方法和路径,有针对性地加强和改进工作,推动认罪认罚从宽制度的规范、准确适用。

---

**Abstract** The procuratorial organs have initially formed an evaluation index system for the quality and effectiveness of handling cases of pleading guilty and accepting penalty, and each evaluation index shows the characteristics of “multi-dimensional”, “emphasis”, “flexibility” and “difference”. However, each main evaluation indicator has certain blind spots and limitations while achieving its expected function. In addition, there are still problems in the evaluation, such as “valuing self-evaluation, neglecting external evaluation”, “valuing result evaluation, neglecting process evaluation”, “valuing special evaluation, neglecting general evaluation”, “valuing experience summary, neglecting problem induction” and “valuing quantitative evaluation, neglecting qualitative evaluation”. In view of this, it is necessary to optimize the evaluation path from the aspects of orientation, subject, method, content, effectiveness and timing, and build a multiple and integrated evaluation index system around the three dimensions of quality, efficiency and effectiveness.

**Keywords** Pleading Guilty and Accepting Penalty, Quality-Effectiveness Evaluation, Limitation, Evaluation Indicators, Perfect Mechanism

---

(责任编辑:樊传明)