

关于南海区人民检察院落实认罪认罚从宽 制度工作情况的调研报告

佛山市南海区人大常委会法工委

认罪认罚从宽制度，及时有效惩罚犯罪，为社会稳定保驾护航；体现了“宽严相济”的刑事司法理念；体现了人权的保障，促进社会和谐；优化资源配置，完善刑事法律制度。2020年10月，区人大常委会就南海区人民检察院认罪认罚从宽制度工作情况开展了专题调研。调研组充分听取了区检察院、区法院、区公安分局、区司法局的意见建议，在探讨我区检察院落实认罪认罚从宽制度工作现有成效和存在问题的基础上，提出了相应的对策建议。现将有关调研情况汇报如下：

一、区检察院开展认罪认罚从宽制度工作概况

区检察院自认罪认罚从宽制度开展以来，成绩突出，认罪认罚适用率不断攀升，2020年1-9月，区检察院认罪认罚适用率达88.55%，排名全市第一；作为试点单位，提出确定刑量刑建议占比从2020年4月的16.5%上升至9月的98.27%，同样排名全市第一；量刑建议采纳率不断提升，从2019年第四季度的73.03%上升至2020年前三季度的82.37%；实现了辩护人和值班律师参与见证全覆盖，覆盖率高于全市平均水平。

二、落实认罪认罚从宽工作的主要做法和成效

（一）更新理念，强化学习，做好硬件搭建，制度从无到有

2019年以来，区检察院党组多次召开党组会学习研究上级相关文件精神，吃透认罪认罚制度的精神内涵和新的工作要求，逐月听取各科室、各检察官适用认罪认罚从宽制度数据，形成数据引领趋势。同时，区检察院注重系统推进，一方面将落实认罪认罚从宽制度与推进“捕诉一体”、内设机构改革等多项重点工作有机结合，相互促进，分别发力，统筹推进；另一方面，注重整合全院资源，充分调动刑事执行检察、案件管理中心、法警大队以及其他行政部门力量，全院一盘棋推动认罪认罚工作。今年初，区检察院党组根据《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》以及三级检察长会议精神，提出将认罪认罚工作向纵深推进的工作思路，要求全体检察官既要保障认罪认罚适用比例，也要逐步提升认罪认罚采纳率、精准量刑比例、精准量刑采纳率，不断自我加压，提升量刑能力，并通过召开全院动员大会、编入年度工作计划以及检察官绩效考核体系等方法，将深化认罪认罚从宽工作落到实处。

在硬件平台建设上，一是双管齐下，解决了羁押场所、检察院认罪认罚工作场所紧张的问题。经过多方协调，在南海看守所羁押监管场所极度紧张的情况下，在监区腾出了140平方米的场地专门交给区检察院用于认罪认罚工作，总体安排了6间远程讯问室、4间认罪认罚远程工作室、等候室等，配置了看守所-检察

院、看守所-检察院-律师工作室之间的远程多方同步录音录像视频线路，按设计容量，两个小时工作时间可以做认罪认罚讯问 80 位。二是在区检察院办案楼建设可以容纳 40 人的认罪认罚工作区，同样配置远程多方同步录音录像视频线路，安排司法警察执勤警戒，大大改善工作环境，既充分保障人权，又确保认罪认罚从宽工作安全。

（二）全力保障疫情期间认罪认罚工作

在疫情初期，由于区看守所监管部门实施极为严格的进出管制措施，基本不可能进入监管场所进行讯问，为顺利开展认罪认罚工作，区检察院准确预判疫情影响，制定了全面精准详细的预案规划。一是动员部门负责人、骨干共 5 人自 2 月 7 日起入所隔离，确保疫情期间远程提审认罪认罚工作顺利开展。同时，从大局出发，对于上级检察院、兄弟检察院的认罪认罚远程提审要求，都优先满足，安排专人、专门时间段、讯问室予以协助配合，并和市、区法援处协调沟通，提供值班律师见证认罪认罚服务，有力促进了全市认罪认罚从宽工作的开展。二是灵活安排律师见证方式，值班律师统一到区检察院远程讯问室进行具结书的见证签署，既符合疫情防控要求，又提高工作效率，有力配合了区检察院认罪认罚从宽工作高效有序推进。三是对于取保候审类案件，技术部门灵活运用技术手段，支持检察官、值班律师通过远程视频对犯罪嫌疑人进行讯问、见证认罪认罚，并对全过程进行录音录像，刻录成光盘作为证据保存。

（三）高度重视，认真部署，稳步推进试点工作

今年4月，区检察院被确定为认罪认罚制度工作的试点单位。区检察院对试点工作高度重视，专门召开党组会对该项工作进行研究部署。确定把试点工作分两步走，一是提起公诉的案件量刑幅度在三年有期徒刑以下的，一律提出确定刑量刑建议，二是尽可能提高量刑建议采纳率。要求检察官发挥主导责任，注意工作方式方法，做好统筹协调、内外配合，加强与法官的沟通，及时总结经验，反馈困难。全体检察官进一步统一了认识，深刻领会提出确定刑量刑建议的意义，迅速行动，积极落实试点工作。

为了促进量刑精细化工作，区检察院采取多种措施，强化配套保障。一是运用大数据，开始使用量刑辅助系统。在开展精准化量刑工作过程中检察官可以参考确定精准刑，大大提升了量刑建议的精准率。二是罪名包干，分类研究。区检察院要求每位检察官分别负责一部分罪名的量刑工作，每位检察官对一部分罪名的量刑进行深入研究，总结经验，在其他检察官对该类罪名量刑时提出合理建议，群策群力，促进量刑建议精准化高质量提出。三是加强培训，提升公诉人对量刑建议的把握能力。公诉人不仅要重定罪还要重量刑，全面行使定罪请求和量刑建议的双重公诉职能。为提升公诉人能力，专门组织集体学习《量刑何以更精准》，更深刻理解准确合理的提出量刑建议。四是加强与法院沟通，促进量刑标准统一。在危险驾驶罪、贩卖毒品罪、非法持有毒品罪、盗窃罪等几类犯罪的统一量刑得到指导意见。南海法院刑庭庭长

还专门为区检察院检察官授课，进一步提高检察官的精准量刑能力。检察官还经常与法官就个案沟通交流，缩小量刑分歧，提升量刑准确性。**五是**实行认罪认罚案件法院不采纳区检察院量刑建议情况周报制度。每周就量刑建议未获采纳情况，逐月分析形成周报，加强对量刑建议采纳情况的分析研判。

（四）聚焦问题，做好认罪认罚工作体系“精装修”

去年，区检察院起草了《佛山市南海区刑事案件认罪认罚从宽制度实施细则（试行）》，公检法司等部门对适用认罪认罚制度达成共识，将认罪认罚从宽制度的精神和要求落实到侦查、起诉及审判各个环节。在此基础上，区检察院注重结合实际，以问题为导向，多措并举，一一聚焦，逐个破解。**一是**与区司法局法律援助处建立联席会议制度，不断收集律师对见证工作的意见建议，不断优化律师见证流程，实现律师见证与认罪认罚无缝衔接。**二是**推行认罪认罚案件表格式审查表，推进案件繁简分流。以不同罪名的构成要件和事实要素为基础，为常见的20种罪名设计表格式审查表，并将该表格全面贯穿到侦查、审查逮捕环节和审查起诉环节，建议法院采用表格审判。**三是**分析数据求极致。充分利用大数据，强化对认罪认罚相关数据的分析，实现对总体适用率、部门适用率、个人适用率、适用罪名、采纳率等指标的动态分析，及时找出适用薄弱环节，并有针对性采取措施或开展调研，由案管部门对各类数据逐月通报、对应用但未用认罪认罚的案件逐个核查，由科室负责人对适用率较低的逐个谈话了解，并将适用情

况纳入检察官个人绩效考核，实现数据精细化管理。四是与区法院建立定期会商制度。与区法院每季度对检察官量刑情况、法官判刑情况等进行沟通，形成法官拟改变量刑建议提前沟通机制。

（五）严格规范，推进风险防控

区检察院充分预判认罪认罚的执法风险和廉政风险，在为检察官赋权的同时，准确把握合理放权与强化监督的关系，着力构建以监督制约为保障的认罪认罚机制，形成了内部监督、外部评价和自我约束“三位一体”的监督制约体系。一是开展案件质量专项评查。遵循司法规律，每月对20宗认罪认罚案件进行评查，将量刑建议提出、采纳、相关当事人权利保障等作为主要项目，发挥正向引导作用。二是构建开放的外部反馈网。区检察院纪检监察室分别向区法院法官、区公安分局以及律师就规范执法、纪律作风、办案质量等方面发出案件调查表，形成收集问题网络。三是强化内心约束。要求全院人员每月填写《遵守职业道德情况报告表》，执法办案每一环节的经手人逐案填写《案件司法公正情况报告表》，对廉政风险不断加强自我警示和监察，实行自我约束。

三、存在问题

从调研情况看，区检察院严格按照上级的指示，在落实认罪认罚从宽制度工作方面做了大量工作，取得了显著成效。但同时，此项工作尚处于起步阶段，还有不少存在问题，制约了区检察院落实认罪认罚从宽工作的进一步发展，主要表现为：

（一）量刑把握能力有待进一步提高。部分检察官运用认罪

认罪认罚从宽制度办理疑难、复杂、新型案件的能力不足，经验累积偏少，量刑能力有待提升。不同检察官对量刑标准把握和理解不同，对类案提出的量刑建议相差较大，量刑建议明显不当的案件较为常见，导致需要及时沟通建议调整量刑建议的情况经常发生，影响了办案效率。

（二）部分被告人滥用上诉权。刑事诉讼法并未对适用认罪认罚从宽程序的被告人的上诉权进行限制，有的被告人为了“留所服刑”利用上诉打时间差，先通过认罪认罚得到较轻的量刑建议，在法院采纳量刑建议后又提出上诉，意图利用“上诉不加刑”的原则碰运气，企图再次获取更轻的处罚。对被告人反悔上诉和法院未采纳量刑建议案件的抗诉条件把握不准，该抗不抗，不该抗而抗的问题都有存在。

（三）量刑建议指引和协商机制还不够健全。目前更高层级和更加全面统一的量刑建议指引规范尚不健全，尚未出台全国范围内统一适用的量刑建议规范性制度。推行认罪认罚时间较短，政策、法规变化大，检察院、法院、律师之间的沟通协商需要进一步提升，量刑建议协商机制还不够健全，主动听取辩护人意见不够，影响量刑协商效果。

（四）侦查阶段主动适用认罪认罚从宽制度较少。一是犯罪嫌疑人无法在侦查阶段从公安机关方面得到具体的从宽预期或量刑承诺，导致其积极主动认罪认罚的“动力”不足，犯罪嫌疑人在公安侦查阶段多数持怀疑、观望态度，到起诉阶段才认罪。二

是上级公安机关关于逮捕率的考核机制与认罪认罚从宽制度对低羁押率的价值追求存在冲突，影响公安机关办案人员主动适用制度的积极性。

（五）补贴标准低，律师积极性不高。目前值班律师参与认罪认罚见证没有专项经费支持，区司法局暂时使用维稳资金来支付值班律师的费用，律师提供法律帮助和参与认罪认罚见证的补贴标准以值班标准按天支付，标准为每天 200 元，补贴不高，工作量大，加上部分律所人手不足，影响律师参与驻看守所、检察院工作站值班接访的积极性。

四、几点建议

（一）深化思想认识，坚持用尽用好制度。深入学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，全面贯彻宽严相济刑事政策，对严重危害国家安全、公共安全和社会治安，严重影响人民群众安全感的刑事犯罪，坚决依法从严打击；对轻微刑事案件依法从宽处理，促进社会和谐。深刻认识这一制度对于化解社会矛盾、促进国家治理的重大意义，积极稳妥推进形成依法适用的自觉。

（二）提高案件质效。全面落实“两高三部”指导意见，从严规范检察环节适用程序。完善认罪认罚自愿性、真实性保障机制，防止虚假认罪。落实繁简分流，依法建议更多适用速裁程序和简易程序，切实提升办案效率。落实少捕慎诉慎押司法理念，对犯罪嫌疑人认罪认罚的，依法能不逮捕的就不捕、能不起诉的

就不诉。完善认罪认罚案件抗诉标准，对法院采纳量刑建议后被告人没有正当理由反悔上诉，或者量刑建议并无明显不当而未被采纳，符合抗诉条件的，依法审慎提出抗诉，维护制度严肃性和司法公信力。健全量刑协商机制，探索建立控辩协商过程同步录音录像制度，提高控辩协商的透明度、公信度。规范量刑建议提出程序，强化对重大疑难复杂案件、影响性案件量刑建议的审核把关。推广应用智能辅助系统，提升量刑建议精准度。针对性加强释法宣传，增进社会公众的理解和认同。

（三）强化协作沟通，畅通沟通渠道。会同公安机关健全认罪认罚案件快速办理机制，强化对侦查取证的引导，从源头提高、保证案件办理质量。与区法院共同研究细化量刑标准和量刑指引，构建检法量刑协商调整机制，形成庭前、庭中、庭后多层次协商调整体系，进一步明确“从宽”的具体标准和不同阶段认罪认罚从宽的差异。加强与司法行政机关协作，完善不同诉讼阶段值班律师之间、值班律师与辩护律师之间的工作衔接机制，更充分发挥值班律师、辩护律师在落实这一制度中的作用。

（四）加强学习培训，提升自身建设。注重类案总结分析，建立认罪认罚案例库，为类案办理提供参考。将办理认罪认罚案件的质量、效率、效果纳入检察官业绩考评，促进提升社会治理功效。进一步加强对刑事案件量刑问题的研究和分析，强化学习培训，不断总结量刑规律及经验教训，提高量刑建议的质量。深化落实办理认罪认罚案件监督管理办法，严格执行过问或干预、

插手司法办案记录报告的“三个规定”，坚决防止徇私枉法、权钱交易、权权交易，坚决防止人情案、关系案、金钱案。

（五）参考其他省市出台比例化的从宽幅度“阶段差”，明确关于在公安阶段认罪认罚的从宽幅度与检察院阶段的差距比例。以“起诉数”替换“逮捕数”作为公安机关打击效能评价指标，或取消对占比超八成的轻微刑事案件“逮捕数”的指标要求。

（六）区司法局尽快出台相关专项的补贴标准，努力争取财政支持。承办认罪认罚法律帮助和见证的案件可按照案件数量计算补贴，设置每天的补贴上限。

2020年10月28日