

论侦查阶段公安机关实施认罪认罚从宽制度的应然作用

■ 李建东 杨瑞兰

摘 要 认罪认罚从宽制度适用于侦查、起诉和审判的诉讼全过程，检察机关与审判机关应当发挥的作用比较明确，但公安机关应当发挥何种作用并不明晰。认罪认罚从宽制度中公安机关的应然作用与该项制度的功能定位相关，关乎其制度实施中的权责问题，直接影响其制度实施的动力机制，厘清其应然作用是一个紧要的问题。公安机关在认罪事实查明及认罪自愿性的保障上应当发挥基础性作用，在为检方准确提出量刑从宽建议以及程序从简方面应当发挥辅助性作用，公安机关在特殊情形下认罪认罚案件撤销程序中应当发挥主导性作用。明晰认罪认罚从宽制度实施中公安机关的应然作用，对于侦查阶段公安机关具有功能导向与目标指引价值。

关键词 跨境打击 涉网新型犯罪 信息共享 机制

一、问题的缘起

认罪认罚从宽制度正式实施以来，关于不同诉讼阶段公检法三机关应当发挥的作用问题，学术界与立法者的关注在起诉与审判阶段检法机关的作用问题，却有意无意地漠视侦查阶段公安机关应当发挥作用的探讨，致使学界对于公安机关应当在其中发挥作用的认知虚无化。侦查阶段适用认罪认罚从宽制度具有重要意义，作为侦查环节的主导者，公安机关理应发挥相应的作用。

（一）公安机关应然作用缺乏明晰

根据最高人民法院工作报告，2023年度全国依法适用认罪认罚从宽制度，超过90%的犯罪嫌疑人在检察环节认罪认罚，一审服判率96.8%。根据现行法律规定，认罪认罚从宽制度适用于侦查、起诉和审判的诉讼全过程。侦查阶段既然也是认罪认罚从宽制度实施的诉讼阶段，那么，在这项影响深远的制度变革和几近普遍适用的刑事诉讼制度中，侦查阶段制度适用中尤其是在检察官主导责任视域下，公安机关发挥的作用如何是无法回避的一个问题。我国刑事诉讼

作者：李建东，河南警察学院科研处教授；杨瑞兰，河南警察学院教师

程序公检法三机关实行“分工负责，相互配合，相互制约”原则，对于侦查、起诉和审判实行“分段与接力”的原则，在认罪认罚从宽制度实施中，公检法三机关在侦检审的三个诉讼阶段各自应当发挥其相应的作用。根据《刑事诉讼法》第二百零一条关于人民法院对于认罪认罚案件一般应当采纳人民检察院指控的罪名和量刑建议的规定，认罪认罚从宽制度实施中，检察机关发挥主导责任，在此意义上审判机关主要发挥司法审查责任，易言之，前者发挥主导性作用，后者主要发挥司法审查之作用，前者甚至被称为“中国版的检察官司法”。但对于侦查阶段适用该项制度公安机关应当发挥何种作用的问题，却并未明确。立法虽然规定适用于侦查阶段，但对侦查阶段公安机关应当发挥何种作用也语焉不详。关于侦查阶段公安机关实施认罪认罚从宽制度，仅在现行《刑事诉讼法》第一百二十条第 2 款作出了“侦查人员在讯问犯罪嫌疑人的时候，应当告知犯罪嫌疑人享有的诉讼权利，如实供述自己罪行可以从宽处理和认罪认罚的法律规定”的描述性规定，即公安机关须履行认罪认罚可以获得从宽处理的程序告知义务，从该规定来看，公安机关在侦查阶段除了履行权利告知义务之外，似乎并无其他作用显现。侦查阶段适用认罪认罚从宽制度，自然是离不开其制度适用的主体即公安机关。相对于检察机关比较明晰的主导性作用与审查性作用，侦查阶段适用认罪认罚从宽制度中公安机关应当发挥的作用缺乏明晰的界定。

（二）应然作用缺乏明晰的主要原因

迄今为止，学界并未对侦查阶段适用认罪认罚从宽制度中公安机关应当发挥的作用展开有效的探讨。学界对此也有意无意地回避或漠视。其中一个重要原因是，主流观

点认为认罪认罚从宽制度具有协商性司法的特质，认罪认罚从宽制度借鉴了辩诉交易制度，从本质来看，认罪认罚从宽是一种认罪协商的过程，是一种协商式刑事司法。一种具有中国特色的控辩协商制度在法律上逐步得到建立。认罪认罚制度的重点应当是确立具有突破性的控辩双方之间的协商机制。无论是“定价从宽”还是协商从宽，本质上具有认罪协商制度的性质。世界范围内不同形式的认罪协商制度，无论是大陆法系还是英美法系国家，通常是由公诉机关主导，一般并无刑事警察之角色。但如果深入考查就会发现，在无论是检察一体化的法国，还是混合型的日本，侦查阶段通常可以开展认罪协商。在辩诉交易的英国，刑事司法警察对部分案件享有控辩协商知情权和意见表达权，甚至对轻微犯罪案件警察享有认罪协商处置的主导权，主要通过附条件警告的方式直接处理。俄罗斯侦查、调查官对中轻度犯罪“认罪协商”案件诉讼程序终结享有主导权。因此，认罪认罚从宽制度并非检察机关的专属权，前文已述。基于我国分工负责、相互配合、相互制约特殊的检警关系以及侦查终结与审查起诉和有罪判决等同的证据、证明要求，侦查阶段公安机关适用该项制度不仅具有比较法的依据，也具有制度依据和人权保障、诉讼效率等现实需求。

（三）应然作用问题探讨的理据与意义

侦查阶段适用认罪认罚从宽制度，公安机关应当发挥相应的作用。考察公安机关在实施认罪认罚从宽制度应当发挥的作用，离不开该项制度的立法目的。在认罪认罚从宽制度出台初期，将“简繁分流，提升诉讼效率”作为单一的目的考量。认罪认罚制度正式试点阶段，立法目的逐渐由一元向多元

化转变：贯彻宽严相济的刑事政策，提高诉讼效率，加强人权司法保障。2019年，“两高三部”印发的《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》进一步将“准确及时惩罚犯罪、强化人权司法保障、推动刑事案件繁简分流、节约司法资源、化解社会矛盾”作为该项制度的立法目的。无论是最初单一的诉讼效率目的，还是及至当下的多元目的，侦查阶段公安机关适用认罪认罚从宽制度，无疑更有利于提升诉讼效率、节约诉讼资源，更有利于改善刑事诉讼人权状况，更有利于及时化解社会矛盾。犯罪嫌疑人能在侦查阶段主动认罪，侦查取证的压力将大大减轻，司法付出大大减少，更容易也会更好地做到“三个效果”统一。侦查阶段公安机关适用认罪认罚从宽制度对于上述立法目的实现程度，依赖于其所能发挥的作用。认罪认罚从宽案件，即便在“中国版的检察官司法”的基本框架内，公安机关可以而且也应当发挥相应的作用。明晰公安机关在认罪认罚从宽制度中所应发挥的作用，有助于明晰公安机关的角色定位，有利于调动公安机关制度适用的积极性，以利于更好地实现认罪认罚从宽制度之人权保障、司法公正、诉讼效率、消减社会对抗等多重立法目的，也即是有助于评析该项制度立法目的是否有效实现问题。

在制度实施中，如果主体对其自身应当发挥的作用缺乏了解和认知，通常也欠缺足够的动力，实施效果可能会形式大于实质。研究表明，有公安机关适用认罪认罚从宽制度有形式化的倾向。实践中有基层公安机关办案人员对侦查阶段适用认罪认罚从宽制度应当发挥何种作用并不清楚，甚至也不大理解和认同认罪认罚从宽制度。2021年1月13日，最高检调研组一行在河南郑州出

席认罪认罚从宽制度座谈会，有办案人员提问“花那么大精力才把人抓回来，难道就是为了认罪认罚？”可见，基层公安机关存在办案人员对其在认罪认罚从宽制度实施中应当发挥的作用缺乏认知。公安机关应当发挥的作用缺乏明晰，不仅公安机关在制度实施过程有流于形式的倾向，也会使检察机关对其实施该项制度的效果缺乏尊重，从而有可能使侦查阶段适用该项制度的立法目的根本落空。如前所述，侦查阶段适用认罪认罚从宽制度对于立法目的的实现具有不可替代的重要价值。足见，厘清公安机关适用认罪认罚从宽制度究竟应当发挥的作用，不仅是一个重要的学术问题，更是一个紧要的现实问题。

二、基础性作用：为认罪事实查明及认罪自愿性提供基础性保障

尽管认罪认罚从宽制度之“认罪”与“认罚”具有捆绑性的特质，但被追诉人认罪认罚获得从宽处理的基本前提是“认罪”，“认罚”是认罪的后续行为。根据“分工负责”原则，公安机关是法定的侦查主体，自然主导侦查阶段犯罪嫌疑人的“认罪”问题，从而为后续的起诉和审判阶段适用认罪认罚从宽制度奠定坚实的事实基础。基于“案件事实清楚，证据确实、充分”的侦查终结要求，侦查阶段犯罪嫌疑人供述率极高，实质性的“认罪”即供述犯罪事实通常首先发生在侦查阶段。古今中外的历史经验反复表明，侦查程序是刑事诉讼程序被追诉人权利最易遭受侵害的阶段。如果侦查阶段犯罪嫌疑人认罪是通过刑讯逼供等非法手段获取的，则立法者关于认罪认罚从宽制度的人权保障目的难以实现。尽管随着2010

年“两高三部”《关于办理死刑案件审查判断证据若干问题的规定》《关于办理刑事案件排除非法证据若干问题的规定》“两个证据规定”和 2017 年《严格适用非法证据排除规则》等规范性法律文件的颁行，尤其是自 2013 年全国市县两级公安机关相继建立执法办案管理中心以来，我国近年来刑事诉讼程序人权保障事业取得了显著的进步，但无论是规范性文件制定还是硬件设施建设，对于规制侦查阶段非法取供问题而言，均属于外在治理，尚缺乏治理此类问题的内省性机制，侦查阶段公安机关适用认罪认罚从宽制度可谓是一个难得的内在机制，从而为该项制度的正当性提供基础性保障。

（一）为起诉阶段犯罪嫌疑人认罪提供证据与事实基础

根据我国现行的刑事司法体制，无论是检察机关提起公诉还是审判机关作出的有罪判决，均需建立在“事实清楚、证据确实充分”的基础之上，认罪认罚从宽案件自然亦不例外。根据现行法律规定，侦查、起诉与审判三阶段证据标准是统一的，侦查终结即需要满足事实清楚、证据确实充分的证据标准。查清案件事实和收集充分的证据是公安机关的“主责主业”，侦查机关拥有查清事实所需的广泛的侦查权限、相应的专业技能、人员配置以及侦查办案所需的期间，以确保查明案件事实，满足侦查终结证据标准之要求。检察机关适用认罪认罚从宽制度，提出从宽处理的量刑建议，正是建立在案件事实清楚、证据充分的基础上。根据侦查、起诉与审判三阶段“案件事实清楚、证据确实充分”的统一性证据标准规定，在《刑事诉讼法》第五十五条关于“只有被告人供述，没有其他证据的，不能认定被告人有罪和处以刑罚”的规定之下，公诉机关自然也

不能单纯地依赖犯罪嫌疑人认罪认罚的意思表示提起公诉以及提出从宽处理的量刑建议。检察机关正是依靠侦查机关收集的证据及查明的事实，作为“重要筹码”，得以使犯罪嫌疑人签署认罪认罚具结书。公安机关侦查终结收集的证据与查明的事实是检察机关与犯罪嫌疑人达成认罪协商的证据与事实基础。侦查阶段适用认罪认罚从宽制度，激励犯罪嫌疑人与公安机关合作，作出认罪供述，帮助公安机关及时完成侦查取证和查清案件事实，实践中侦查阶段绝大多数的犯罪嫌疑人承认犯罪并供述犯罪事实。易言之，公安机关在侦查阶段适用认罪认罚从宽制度，为起诉阶段打下了坚实的证据与事实基础。在此意义上，检察机关适用认罪认罚从宽制度，主要是就犯罪嫌疑人的“认罚”层面上的具体情形与量刑“从宽”进行协商。

（二）公安机关应当保障犯罪嫌疑人认罪认罚的自愿性

众所周知，自愿性是认罪认罚从宽制度的生命线。自愿性能否得到保障关乎该项制度适用的正当性问题，认罪认罚自愿性在侦查阶段得到保障才具有实质性意义。如果认罪认罚自愿性不是从侦查阶段开始保障，而是在审查起诉阶段才予以重视，尤其是试图以签署认罪认罚具结书的方式保障被追诉人的自愿性，这种事后性的保障，甚至可能导致自愿性保障的目的根本落空。若认罪认罚从宽制度自审查起诉阶段开始适用，公诉机关与犯罪嫌疑人的认罪协商的基础可能是建立在犯罪嫌疑人被强制逼供甚至是非法取供的基础之上，将使认罪认罚从宽制度先天性地失去正义的基础，认罪认罚从宽制度的正当性将受到严重损害。

自愿性隐含的前提是明知和明智，即被追诉人对其认罪认罚行为的性质和法律后

果有全面充分和理性的认知，也即是要保障犯罪嫌疑人认罪认罚的意志自由，意志自由包括明知、明智和自主。公安司法机关应当保障犯罪嫌疑人在理智状态下，了解认罪认罚的行为性质及其法律后果，明知、明智地承认犯罪和接受处罚。《刑事诉讼法》第二百零一条第一款也明确规定，检察机关违背犯罪嫌疑人意愿的量刑建议，人民法院可以拒绝采纳。那么，自愿性之于认罪认罚从宽制度何以如此重要？认罪认罚从宽制度本质上具有认罪协商的属性，是公安司法公权力适度退让，与犯罪行为达成一定意义上的“和解”，共同解决刑事司法实践中被追诉人人权保障、诉讼效率、社会对抗消减和社会关系修复等“一揽子”问题。过往的侦查司法实践一再表明，该“一揽子”问题的解决是公安司法机关难以完成的，需要与被追诉人“携手合作”。主体间的合作自然是以自愿为前提和基础。在此意义上认罪认罚从宽制度甚至体现了“社会共治”的思想，被追诉人一定程度上参与对其自身刑罚处理的决定程序，某种意义上具有了决定自身命运的主体性诉讼地位，传统犯罪嫌疑人客体性的诉讼地位因此得以改善。如果犯罪嫌疑人因遭受刑讯逼供等非自愿的强迫行为而被迫“认罪认罚”，将使认罪认罚从宽制度的正当性根基陷于坍塌境地，被追诉人也失去了与公安司法机关“携手合作”的动力。因此，侦查阶段公安机关适用认罪认罚从宽制度，保障犯罪嫌疑人认罪认罚的自愿性，也就在较大程度上保障了该项制度的正当性基础。

公安机关保障犯罪嫌疑人认罪认罚的明知、明智地自愿，一是需要进行保障权利告知和意见听取落到实处；二是保障犯罪嫌疑人获得有效法律帮助义务；三是认罪教

育，促进侦辩双方信赖关系的建立。权利告知是保障犯罪嫌疑人明智、自愿认罪认罚的前提性要求，认罪教育是辅助手段，让犯罪嫌疑人获得有效的法律帮助则是其明知、明智和自愿认罪认罚的实质性保障。《刑事诉讼法》第一百二十条第二款的规定，侦查人员在讯问犯罪嫌疑人时，应当“告知其如实供述自己罪行可以从宽处理和认罪认罚的法律规定”。认罪认罚从宽制度权利告知是公安机关的法定义务。“两高三部”《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》第二十二条进一步要求公安机关在履行权利告知义务的同时，还要“听取犯罪嫌疑人及其辩护人或者值班律师的意见”。对于多数犯罪嫌疑人而言，在公安机关履行认罪认罚从宽制度权利告知义务之后，甚至接受侦查人员认罪教育之后，也不足以保证犯罪嫌疑人明知、明智和自愿地认罪认罚。主要原因有两点：一是侦查人员对犯罪嫌疑人权利告知和认罪教育的效果无法得到有效保障。二是侦查人员与犯罪嫌疑人之间缺乏信赖保障，公安机关侦查办案人员与犯罪嫌疑人之间存在紧张甚至冲突的关系，两者之间天然地缺乏信赖关系。尤其处于被羁押状态中孤立无援的犯罪嫌疑人，第三方为犯罪嫌疑人提供有效的法律帮助显得尤为必要，帮助犯罪嫌疑人理智地评估和权衡认罪认罚行为的法律性质和可能的后果，以便后者能够做出理性、自愿的选择。公安机关适用认罪认罚从宽制度，保障犯罪嫌疑人明知、明智地认罪认罚，对于促使犯罪嫌疑人在后续的审查起诉环节签署认罪认罚具结书起着基础性的支撑作用。侦查阶段犯罪嫌疑人的认罪供述的自愿性是起诉与审判阶段的认罪认罚自愿性保障的基础，由此，应当将被追诉人认罪认罚从宽的自愿性保障前移至侦查阶段。

因此，公安机关适用认罪认罚从宽制度，可以而且也应当为被追诉人认罪认罚的自愿性提供基础性保障。

三、辅助性作用：为控方量刑从宽建议以及程序从简提供辅助

对于起诉和审判程序而言，侦查阶段公安机关适用认罪认罚从宽制度，还会起到相应的辅助性作用，辅助检察机关规范精准地提出从宽量刑的建议，保障犯罪嫌疑人强制措施的程序从简的落实。

（一）为公诉机关实体从宽量刑建议提供相应依据

公安机关适用认罪认罚从宽制度的辅助作用，主要体现在为检察机关的从宽量刑建议提供相应的事实与法律依据。检察机关在提出从宽量刑建议时，应当考虑犯罪嫌疑人侦查阶段认罪认罚的具体时间节点、对案件侦破的价值、犯罪嫌疑人的悔罪心理等因素。对侦查阶段认罪认罚可能影响从宽处理的具体情形，作为侦查办案机关，公安机关具有评价与认定的权限。侦查人员与犯罪嫌疑人多次、直接甚至是较长时间的接触，为了解在案件事实查清与证据收集的过程中犯罪嫌疑人的认罪认罚行为，对于案件侦破价值以及是否真心悔罪等情形，对此，公安机关最具有“发言权”。因此，公安机关可以就检察机关量刑从宽的建议提供辅助性帮助，使公诉机关能够更为准确地提出从宽量刑的建议，作为犯罪嫌疑人因“认罪”而获得“从宽”处理情形的考量依据，有助于准确贯彻宽严相济的刑事政策，正确地贯彻罪责刑相适应原则，促进司法公正的实现。

被追诉人认罪认罚能够获得的从宽程度是建立在其基准刑的基础之上，确定被迫

诉人的基准刑必须全面掌握犯罪事实。公安机关适用认罪认罚从宽制度，可能会通过从宽处理激励犯罪嫌疑人，后者及时供述犯罪，从而使公安机关迅速侦破案件，查明案件事实。犯罪嫌疑人在侦查期间的不同时段认罪认罚，对于证据收集、案件侦破所起的作用大小不同，其悔罪态度也会有所区别。犯罪嫌疑人如实供述犯罪事实，真诚悔罪、退赃退赔、赔偿损失、赔礼道歉等修复社会关系的行为，有利于减轻其犯罪行为所造成的社会危害后果。在公安机关参与认罪认罚从宽制度的过程中，犯罪嫌疑人在侦查阶段的上述行为表现，也会影响公诉机关对其实体从宽的量刑建议。侦查阶段犯罪嫌疑人的认罪认罚行为表现，公诉机关并不能完全、准确掌握，从而影响量刑从宽的准确性。

认罪认罚的犯罪嫌疑人，其实体从宽处理关乎刑罚正义，关乎被害人对正义的期盼，也关乎潜在的被害人——广大普通民众对司法正义的期待。过于优惠的从宽幅度不但辜负了被害人和普通民众对正义的期待，也使犯罪行为人受到的刑罚不足以预防其再犯罪的冲动，失去刑罚预防的目的。幅度过大的从宽处理甚至可能诱发无辜的犯罪嫌疑人为早日摆脱不确定的诉讼状态而“自愿”地认罪认罚，从而走向制度设立初衷的反面。但幅度过小的从宽优惠，不利于激发犯罪行为人与公安司法机关合作，自愿如实供述犯罪和履行“认罚”义务。因而，犯罪行为人实体从宽的处罚必须建立在坚实的案件事实和犯罪行为人“认罪认罚”事实与情节的基础之上，公安机关对犯罪嫌疑人因侦查阶段“认罪”的具体情形而应获得的从宽处理大小，公安机关对这些事实与情节作为了解，其意见可以辅助公诉机关精准地提出“从宽”量刑的建议。

（二）为被追诉人的程序从简提供相应的依据

根据“两高三部”《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》第八条关于“从宽”理解的规定，从宽处理既包括实体上从宽处罚，也包括程序上从简处理。认罪认罚从宽制度是集实体法和程序法于一体的集合性诉讼制度，制度适用具有实体从宽和程序从简的双重效果。程序从简效果的实现不仅关乎刑事诉讼效率问题，更关乎被追诉人在刑事诉讼中的境遇，后者是刑事司法文明的表征。侦查阶段犯罪嫌疑人认罪认罚，程序从简效果的实现与侦查程序人权保障水平提升具有密切关系。“未决羁押与权利保障之间始终存在着天然的、难以调和的冲突”。公安机关适用认罪认罚从宽制度，有利于保障程序从简效果的实现，有利于改善侦查程序人权保障状况。

因犯罪嫌疑人的认罪认罚，可能使诉讼程序相对简化，能够分流案件，优化司法资源配置，提升诉讼效率。犯罪嫌疑人认罪认罚是对其进行社会危险性评价的重要考量因素，是否具有社会危险性是逮捕羁押强制措施适用与否的判断标准。羁押性强制措施的适用不仅会使诉讼程序复杂化，耗费司法资源，且剥夺被追诉人的人身自由，给其家庭及个人的生产生活带来极大的困扰，更易于成为滋生刑讯逼供等非法取供问题的温床，还易于导致刑罚倒挂的判罚。因此，程序从简效果甚至可能会影响实体从宽的效果。公安机关认为罪行较轻、没有社会危险性的，可能不再提请人民检察院审查逮捕。侦查程序中犯罪嫌疑人与侦查机关合作，认罪认罚，供述犯罪事实，完全有可能被视为不具有社会危险性，公安机关因此不再提请检察机关批准逮捕，体现程序从简的显著

效果。“两高三部”《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》第二十四条规定，公安机关认为案件符合速裁程序适用条件的，可以在起诉意见书中建议人民检察院适用速裁程序办理。司法实践中，不少公安司法机关探索的“刑拘直诉”速裁程序工作机制，即“3+2+2”的轻微刑事案件7日结案工作机制，公安机关在3日内完成侦查终结程序，移送检察机关审查起诉，不再提请批准逮捕程序，避免了逮捕措施的程序适用，有效地简化了案件办理程序，分流了案件，优化司法自由，提升诉讼效率，也使犯罪行为人为能够早日摆脱诉累。侦查阶段对轻微犯罪认罪认罚案件“刑拘直诉”的做法，也使犯罪嫌疑人免受逮捕羁押之苦，避免了可能导致的“刑罚倒挂”现象的发生。公安机关建议适用速裁程序的案件，审判阶段简化审判程序，可以显著节约司法资源的耗费。

因此，公安机关参与认罪认罚从宽制度，有利于保障程序从简效果的实现，程序从简不仅节约司法资源，提升诉讼效率，更有利于保障犯罪嫌疑人、被告人的基本人权，对于改善侦查程序人权保障状况具有重要意义。

四、主导性作用：主导特殊情形下认罪认罚案件的撤销程序

在认罪认罚从宽制度“检察官司法”的基本框架下，基础性和辅助性作用是侦查阶段公安机关适用认罪认罚从宽制度中的常态性作用。除了上述两种常态作用之外，立法还赋予了公安机关主导对特殊情形认罪认罚案件撤销的权限。由此，在特殊认罪认罚案件撤销程序中，公安机关可以承担非常态化的主导性作用。

现行《刑事诉讼法》及相关规范性法律文件明确赋予了公安机关对重大立功或者案件涉及国家重大利益两类特殊情形认罪认罚案件撤销程序的主导性权限。根据现行《刑事诉讼法》第一百八十二条第一款规定：“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的，经最高人民检察院核准，公安机关可以撤销案件，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不起诉。”现行《人民检察院刑事诉讼规则》第二百七十九条也明确予以规定。现行《公安机关办理刑事案件程序规定》第一百八十八条同样对《刑事诉讼法》第一百八十二条作了补充性的规定，明确“应当层报公安部，由公安部商请最高人民检察院核准后撤销案件”。2016 年 11 月，“两高三部”在《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》）第九条规定：“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，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。”2018 年，现行即修订后的《刑事诉讼法》第一百八十二条第一款又作了如前文所述的内容修改，将最高人民检察院的“批准”改为“核准”的措辞，同时增加规定了“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不起诉”的补充性规定。《现代汉语词典》对“核准”的定义是“审核后批准”，“批准”是指上级对下级的意见、建议或请求表示同意。尽管两者词义相近，但前者强调有权机关对于送交审查的事项进行的审核与许可，后者则凸显主体之间的上下级关系，我国警检机关之间关系

显然不属于上下级关系。因此，公安部出台的《公安机关办理刑事案件程序规定》采用了“商请”核准后撤销案件的表述，意在表明最高人民检察院是享有特殊情形认罪认罚案件撤销的审核与准许权限的机关，但强调两机关并非上下级的隶属关系。根据立法规范的表述，最高人民检察院的审核的内容包括以下三点内容：一是犯罪嫌疑人是否自愿如实供述涉嫌犯罪的事实；二是犯罪嫌疑人是否如实供述涉嫌犯罪的事实；三是是否有重大立功或者案件涉及国家重大利益。如果以上三个方面的内容均属实或符合实际情况，根据立法规定，最高人民检察院即应准许公安机关撤销案件。不难看出，在此类特殊情形认罪认罚案件撤销程序中，公安机关起着主导性的作用。相对于基础性作用和辅助性作用而言，对特殊情形认罪认罚案件撤销所起到的主导性作用，是公安机关适用认罪认罚从宽制度更具实质意义权限的体现。

当然，随之而来必须直面的问题是，赋予公安机关对此类特殊情形认罪认罚案件撤销程序的主导权是否具有充分的理据？2016 年 7 月，针对《试点方案》关于特殊情形认罪认罚案件撤销的规定，有学者尖锐地指出，赋予侦查机关在特定情形下直接作出撤销案件决定的权力，这相当于赋予侦查机关作出无罪处理的实体处置权。该论者进一步指出撤销案件权突破了我国现有法律框架，并有违“以审判为中心”的精神，甚至考察域外相关制度，尚无侦查机关直接撤销有罪案件的经验可循。除此之外，学界有针对性地对特殊情形认罪认罚案件撤销权的研究比较少见，对认罪认罚中的特殊不起诉倒有专门性研究。

现行《刑事诉讼法》及相关规范性法律文件赋予公安机关对此类特殊情形认罪认

罚案件撤销的主导性权限规定，是否具有正当性理据？《试点方案》中设置侦查机关适用认罪认罚从宽可以撤销案件这一规定，最高人民检察院法律政策研究室主任万春在回答记者提问时指出，这主要是借鉴了国外的司法实践的经验，主要适用于犯罪嫌疑人有特别重大立功，不追究其刑事责任，更有利于维护外交、国家安全、反恐等重大国家利益和公共利益的特殊案件。需要指出的是，笔者无意为上述立法规定进行“辩护”。

公安机关虽然享有对特殊情形认罪认罚案件撤销的主导性权力，但并不拥有撤销与否的决定性权限，撤销与否的决定权在检察机关。“有利于维护外交、国家安全、反恐等重大国家利益和公共利益的”理由对特殊情形认罪认罚案件撤销或不起诉，是基于国家利益或公共利益权衡原则，其理论依据是功利主义思想。对于特殊情形认罪认罚的案件，域外国家及地位也有类似赋予检察机关不追诉犯罪的立法规定，域外赋予警察机关对特殊情形认罪案件处理主导权的情形确罕见，但却有赋予警察机关对于轻微犯罪案件处理的程序主导权的制度实践，笔者将在后文中专门予以探讨。尽管赋予公安机关主导前述两类特殊情形认罪认罚案件撤销程序的立法规定缺乏比较法的依据，但域外部分国家或地区赋予警察主导轻微犯罪案件认罪处理程序中发挥主导性作用的制度实践，为认罪认罚案件审前程序分流打开了新思路，为我国赋予公安机关主导轻微尤其是微罪案件认罪认罚从宽处理程序提供有益的借鉴。

五、结语

法的应然与实然状态之间通常会有一

定的距离，有时甚至是一道鸿沟，但并不能因此放弃应然目标之追求。应然是目标与方向，失去应然追求，实然必将失去航标，以致陷入紊乱与虚无。认罪认罚从宽制度既然适用于包括侦查阶段在内的诉讼全过程，各诉讼阶段的适用主体理当发挥各自应有的作用。认罪认罚案件中检察机关发挥主导性责任、审判机关发挥审查性作用，已经得到立法的正式确认，学界也已形成共识，公安机关应然作用不明，使其角色定位模糊，话语缺失，制度实施过程中缺乏方向目标和动力机制，此不失为侦查阶段公安机关适用认罪认罚从宽流于形式的一个有力的注解。侦查阶段制度适用流于形式，则将从整体上使该项制度人权保障、诉讼效率等多重立法目的无法有效达成，可谓事倍功半。

本文提出，公安机关对于认罪认罚的证据与事实基础、认罪认罚的自愿性保障应当发挥基础性作用，对于检察机关提出精准的量刑建议和程序从简应当发挥辅助性作用，对于特殊情形认罪认罚案件撤销可以发挥主导性作用。明晰侦查阶段公安机关适用该项制度的应然作用，对于公安机关自身具有导引功能。对于公安机关而言，其在制度实施过程中的应然作用的发挥，既是制度适用的方向目标，也是其角色定位以及由此产生的义务与责任的明确。当下，相对于检法机关，公安机关适用认罪认罚从宽制度，一个显著的特点是“只有义务增加，却无权力供给”。作用不明，即权责不清，厘清公安机关应当发挥的作用，一定程度上可以强化甚至是赋予了公安机关的权责。根据权责相一致原则，主体缺乏权力供给，其作用发挥势必受限。当下侦查实践中，侦查阶段公安机关适用该项制度被诟病为流于形式，与其应然作用不够明晰不无关系。

当然，需要指出的是，厘清公安机关应当发挥的作用只是侦查阶段实施认罪认罚从宽制度的认知始点。公安机关的基础性作用、辅助性作用和主导性作用效果的显现，不仅是一个复杂的认知体系，也是一个系统的实践逻辑。在检察主导责任视域下，侦查阶段适用该项制度须遵从认罪协商制度的基本原理。譬如，首当其冲的是，在认罪事实查明与证据的收集过程中，保障被追诉人的认罪自愿性是重中之重，而侦查阶段是保障其自愿性的关键阶段，否则将发生“出袋之猫”之效果，否则将根本击穿该项制度的生命线。侦查阶段犯罪嫌疑人自愿认罪需明知、明智理解其认罪行为性质及其可能的诉讼后果，保障其明知明智地自愿供述，侦查机关与犯罪嫌疑人的公力合作符合认罪认罚从宽制度立法精神，但合作是双向的，遵从认罪协商制度的基本原理，侦查机关通常并无向犯罪嫌疑人许诺从宽处理的权限，这需要机关的提前介入或者是概括授权最高人民检察院、公安部联合发布《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》，实践中的选择是前者，检警协作配合机制契合“分工负责，相互配合，相互制约”的宪法性原则，为侦查阶段有效适用认罪认罚从宽制度提供了运行机制。有了侦查阶段公安机关适用认罪认罚从宽制度应然作用的厘清，侦检机关协作配合的目标与方向也有了指引，对公安机关的基础性作用、辅助性作用及主导性作用发挥的侦查监督也更具有依据。

参考文献：

- [1] 最高人民法院工作报告——2024年3月8日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上 [EB/OL]. 2024. 3. 15. https://www.spp.gov.cn/spp/gzbg/202403/t20240315_649603.shtml
- [2] 陈卫东. 认罪认罚从宽制度研究 [J]. 中国法学. 2016. 1
- [3] 李昌盛. 中国式刑事证明结构：分段包干与选择性接力 [J]. 浙江工商大学学报. 2024. 1
- [4] 张军. 关于检察工作的若干问题 [J]. 国家检察官学院学报. 2019. 5
- [5] 陈瑞华. 刑事诉讼的公力合作模式——量刑协商制度在中国的兴起 [J]. 法学论坛. 2019. 4
- [6] 孙长永. 中国检察官司法的特点和风险——基于认罪认罚从宽制度的观察与思考 [J]. 法学评论. 2022. 4
- [7] 中央政法委. 推进以审判为中心的诉讼制度改革 防范冤假错案 [EB/OL]. 2016. 1. 22. http://china.cnr.cn/gdgg/20160123/t20160123_521208844.shtml
- [8] 胡铭. 认罪协商程序：模式、问题与底线 [J]. 法学. 2017. 1
- [9] 魏晓娜. 结构视角下的认罪认罚从宽制度 [J]. 法学家. 2019. 2
- [10] 张泽涛. 认罪认罚从宽制度立法目的的波动化及其定位回归 [J]. 法学. 2019. 5
- [11] 周斌. 侦查阶段认罪认罚怎么做 量刑建议如何做到规范精准——首席大检察官答疑解惑认罪认罚适用 [N]. 法治日报. 2021. 2. 22
- [12] 闵丰锦. 认罪认罚从宽制度的实践逻辑 [J]. 甘肃政法学院学报. 2018. 2
- [13] 侯海东. 公安机关适用认罪认罚从宽制度的现状及完善措施——以北京试点工作为例 [J]. 北京警察学院学报. 2019. 5
- [14] 刘方权. 认真对待侦查讯问——基于实证的考察. 中国刑事法杂志. 2007. 5
- [15] 胡云腾. 正确把握认罪认罚从宽 保证严格公正高效司法 [N]. 人民法院报. 2019. 10. 24
- [16] 周健宇. 未决羁押与权利保障之二律背反及其调适：从五常市看守所脱逃事件谈起 [J]. 重庆大学学报（社会科学版）. 2016. 6
- [17] 朱孝清. 刑事正当程序视野下的认罪认罚从宽制度 [J]. 法学. 2020. 8
- [18] 牟军. 揭开侦查讯问功能的面纱——基于实证角度的分析. 南京大学法律评论. 2013. 1

责任编辑 张树彦