

《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》已于2019年10月发布实行。我国刑事訴訟法正式确立了认罪认罚从宽制度，规定：“犯罪嫌疑人、被告人自愿如实供述自己的罪行，承认指控的犯罪事实，愿意接受处罚的，可以依法从宽处理。”具体而言，犯罪嫌疑人、被告人同意检察机关的量刑建议，签署具结书，人民法院一般应当接受检察机关的量刑建议。而人民检察院一般应当提出确定量刑刑建议。这对我国刑事司法实践，尤其是司法工作人员的办案方式、工作模式、工作理念等有重大影响。

基本价值取向：公正与效率的平衡

从理论上说，认罪认罚从宽制度丰富了宽严相济刑事政策的程序法内涵，从实践上说，程序从简的制度设计，可以合理配置司法资源，节省情节轻微、案情简单、犯罪嫌疑人认罪案件所耗费的办案资源，实现诉讼经济优化，有利于犯罪嫌疑人快速接受审判，还可以使被害人迅速获得补偿和慰藉，在司法效率方面有突出意义。但同时要警惕一个误区，那就是过度强调司法效率而不顾实体公正，简单地将认罪认罚从宽等同于程序上的从快从简，那样可能会背离制度设计的初衷。

作为认罪认罚案件主导者的检察机关，应当通过制订完善相关司法解释和工作机制，使案件的公平正义与效率之间达到一个最佳平衡点，尽量避免过度追求效率而忽视实体正义现象的发生。一是应加强各诉讼环节衔接配合，奠定工作规范基础。检察机关可以与公安、法院、司法行政等部门沟通联系，联合签署有关开展刑事案件认罪认罚从宽工作的相关法律文件、司法解释，以此来推动建立认罪认罚案件办理的衔接机制，为运行过程中公检法司之间的工作衔接提供更加细致的规范指引，形成目标导向一致、相互配合、共同推进的合力，为实现案件的实

司法实践中的认罪认罚从宽制度

□ 李占州

体正义奠定规范基础。二是要依法充分保障犯罪嫌疑人、被告人相关诉讼权利，使当事人能够切实行使权利，案件质量得到加强。检察机关在办理认罪认罚案件过程中，应参照刑事诉讼法中关于认罪认罚从宽的相关条文，依法保障被告人、犯罪嫌疑人的诉讼权利，确保其认罪认罚的真实性、自愿性。另外，要加强对侦查阶段犯罪嫌疑人合法性、自愿性的审查。在审查逮捕阶段，要将犯罪嫌疑人是否认罪认罚来作为评价其具有社会危险性的重要因素，审查起诉中，要切实告知犯罪嫌疑人享有的诉讼权利和认罪认罚可能导致的法律后果，确保其明知、明智，同时就相关事项听取犯罪嫌疑人、辩护人的意见。三是应尊重和保障律师依法执业，切实维护当事人合法权益。检察机关应尊重和保障律师依法执业，切实保障律师的阅卷权、会见权，就认罪认罚的适用、定罪量刑等问题切实听取律师表达的意见，共同维护当事人合法权益，共同推进认罪认罚从宽案件的顺利办理。

与以审判为中心的诉讼制度相一致

以庭审为中心是以审判为中心的诉讼制度改革的核心要求，强调庭审实质化，而认罪认罚以宽强调程序从简，因此，一个前提性的问题摆在眼前，以审判为中心的诉讼制度改革同认罪认罚从宽制度两者的基本关系是怎样的？认罪认罚从宽制度同以审判为中

心的诉讼制度之间是否存在矛盾冲突？多数观点认为，认罪认罚从宽制度与以审判为中心的诉讼制度是相辅相成、互相促进、相互统一的。刑事诉讼中，被追诉人得到公正的审判是一项重要的权利，庭审实质化、证据裁判原则、辩护权得到充分的保障等，都是公正审判应具备的要素。获得公正审判不是义务，而是一项权利，享有这项权利的被追诉人既可以主张权利，也可以放弃权利，选择简化的诉讼程序，这为认罪认罚从宽制度的适用提供了法理基础。刑事诉讼法规定认罪认罚从宽制度，将犯罪人犯罪的情节以及犯罪后的具体表现，来作为定罪、量刑的重要因素，主要有两个方面的原因。一是从特殊预防的角度看，犯罪人已经具有悔过自新的表现，因而其再犯罪可能性减小，其顺利回归社会的可能性大大增加。二是从一般预防的角度看，对于犯罪人认罪认罚的，可以从宽处理，将会激励其他犯罪人认罪认罚，提升了诉讼效率，使案件得以顺利侦破、起诉、审判、执行，使公平和正义早日得到实现。以审判为中心也是以证据为中心，而认罪认罚也对证据方面提出了要求，从这一点来看，两者所重点考虑的内容也是一致的。

适用条件

关于认罪认罚从宽制度的适用范围，目前大体有三种观点。一种观点认为，不应有适用范围限制，尤其是某些重罪案件直接关系到被追诉人的生命权益、重大财产权益，认罪认罚的适用无论是对案件的正确处理还是

对被告人自身都关系重大，应当在保障司法公正的基础上，以适当的效率追求为目标并公平适用所有类型的案件。第二种观点认为，原则上适用于所有案件，但应当有例外限制，那些“罪行极为严重，没有从宽余地”的案件，也即被追诉人认罪认罚后对处理结果无影响的案件，是适用该制度的例外。第三种观点认为，应当结合刑法各章节的区分有选择地适用，无论是轻罪案件还是重罪案件，都应当根据认罪认罚从宽制度的特点决定适用的案件类型，例如有的学者认为，认罪认罚从宽诉讼程序可适用案件的罪名不应包括危害国家安全罪、恐怖活动犯罪、黑社会性质组织犯罪、重大毒品犯罪或者特别重大贪污、贿赂犯罪。前两种观点，均是立足认罪认罚从宽制度是集合性、系统性法律制度的视角上提出的，而持第三种观点的人，往往是将认罪认罚从宽局限在认罪认罚协商的范围内进行讨论的。根据刑事诉讼法的规定，犯罪嫌疑人、被告人自愿如实供述自己的罪行，承认指控的犯罪事实，愿意接受处罚的，可以依法从宽处理。也就是说，除根据法律规定不能适用速裁程序的案件外，其他案件只要符合条件均可以适用。当然，“可以”适用不是一律适用，犯罪嫌疑人、被告人认罪认罚后，是否适用从宽，由司法机关根据案件具体情况决定。

适用阶段

认罪认罚从宽制度适用于审查起诉和审判阶段是普遍共识，刑事诉讼法也规定了审

查起诉和审判阶段的程序。但是否适用于侦查阶段，目前仍有分歧。一种观点认为，该制度在侦查阶段原则上不适用，其原因在于侦查阶段的主要任务是侦查取证而非认罪协商，侦查机关促成认罪认罚，可能引起侦查机关过于依赖口供，容易迫使犯罪嫌疑人认罪认罚，导致冤假错案。另一种观点认为，认罪认罚从宽制度适用于包括侦查阶段的整个诉讼程序，因为犯罪嫌疑人在侦查阶段认罪认罚（如坦白、赔偿被害人损失等），会影响到刑事强制措施适用和侦查终结时的案件处理，并非只能等到后续起诉程序、审判程序中才能予以从宽处理。针对这个问题，恰当的理解应当是，关于强制措施适用等程序性的部分，可以在侦、诉、审三个环节都适用，实体部分也能适用于侦、诉、审三个阶段，但是，检察机关应发挥主导作用，由检察机关同犯罪人进行协商，最终决定是否适用该制度。另外，启动认罪认罚从宽制度的方式有两种：一种是由当事人依自己认罪认罚的意愿自愿启动，另一种是办案人员依相关法律规定的职权启动。当事人自愿启动的，依据法律的规定，犯罪人在侦、诉、审各阶段都可以提出认罪认罚。侦查机关可以在移送审查起诉时，向检察机关提出启动的意见，最终由检察机关决定。在审查起诉阶段，犯罪嫌疑人自愿表示认罪认罚的，就可以考虑认罪认罚制度的适用，通过讯问来核实案件的情况，通过审核案件证据，进一步核实其认罪是否出于自愿，向其充分说明认罪认罚的法律后果。在值班律师（辩护律师）的见证下，在征求犯罪嫌疑人等辩方的意见之后，可以确定是否适用认罪认罚。在审判阶段，法官也可以提出适用认罪认罚制度的意见，但必须经过检察机关和被告人一方协商，签署具结书的程序。



如何理解『监察全覆盖』内涵

□ 宗婷婷

大量的理解困惑。对此，应当充分利用法律解释手段，在定义“公职人员”的内涵时，注意把握第3条的统摄地位，其所指“公职人员”应涵盖第15条中公职人员、其他人员等履行公职的所有人员类型。

二是与其他相关法律规定存在衔接问题。《监察法》首次以立法方式对“公职人员”概念进行了规定，但这一概念与《宪法》中的国家工作人员、《公务员法》中的公务员和参公管理人员及《刑法》中的国家工作人员和国家机关工作人员之间，在各自范围的对应方面存在衔接问题。其中，以与《刑法》的衔接为主要问题。对此，应当首先明确《刑法》中相关主体的类型、范围，对照《监察法》的规定，分别比照归类。

三是缺乏系统、清晰、可行的监察对象认定标准。仅对法律文义和法律衔接问题进行澄清尚不能真正解决监察对象范围划定问题，监察对象的具体认定仍需统一、可行的标准依据。通过深入分析立法背后的理论依据，把握“监察全覆盖”这一立法目的，分别对照《监察法》第15条各款规定，可将监察对象认定标准细分为“公权力”标准、“身份+职位/职责”标准及“行为”标准。

监察对象范围的划定

根据《监察法》规定，参照“公权力”标准、“身份+职位/职责”标准及“行为”标准，对监察对象类型及整体范围可作如下划定。

公务员和参公管理人员。《公务员法》规定，公务员和参公管理人员均具有行政或事业编制、享受国家财政供养。这两类人员公权力特征明显，人员范围较为明确。就参公管理人员来说，全国没有统一标准，各地就哪些人员为参公管理人员的认识不一。但总体来说，由于同公务员一样具有明确的人员目录及编制，因此此类监察对象范围较为明确。实践中，参公管理人员所在单位主要有共青团、妇联、工会等群团组织或者行政机关的二级单位等，主要有行政编制和事业编制两种情形。

授权或委托从事公务人员。就《监察法》第15条第2款中的“授权”组织中的监察对象而言，主要有两种情形：一是授权组织为参公管理单位。在此情况下，具有参公人员编制且从事公务的人员应当归入参公管理人员范畴，没有编制且从事公务的人员应归入“法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员”的范围。二是授权组织并非参公管理单位。实践中，授权组织的种类多样，涉及社会公共管理、服务的方方面面。相比而言，委托组织的种类和人员构成更加复杂。此外，实践中还可能存在无实际授权或违法委托、无委托协议的情况。针对上述这些人员不固定、权力行使存在合法性等问题，在确定从事公务的人员范围时，应按照“公权力”标准，将所有在这些组织中依托公权力开展公务活动的人员都纳入监察范围，而不应考虑其是否具有编制或正式工作人员身份，如此才符合立法目的和法条的语义表述。对于无实际授权或违法委托、无委托协议的情况，可根据组织是否实际承担了公共管理职责进行判断，凡是这些组织中实际从事公务活动的人

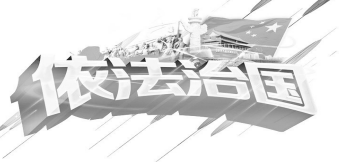
员，都应纳入监察对象范围。

国有企业管理人员。根据《监察法》第15条第3款的规定，该款监察对象即“国有企业管理人员”应符合两个特征：一是在国有企业中，二是须为管理人员。首先，为保护国有资产、杜绝贪腐，监察法意义上的国有企业不仅包括国有独资企业，还包括国有控股及国有出资企业。其次，应按照“身份+职位/职责”标准，确定何为管理人员。一是监察对象应当具有“公”的身份，这意味着监察对象要么为国有独资企业工作人员，要么经有关组织“委派”到控股和参股企业。二是监察对象还须在管理岗位或具有管理职责，岗位或职责具有组织、领导、监督、管理等特征。综上，常见的监察对象有董事长、总经理、监事会主席、部门负责人、项目负责人、会计出纳、投资项目负责人等。

公办科教文卫体等单位从事管理的人员。根据《监察法》第15条第4款的规定，该款监察对象即“公办科教文卫体等单位从事管理的人员”范围的划定须解决两个问题：一是何为“公办”。大体指某一事业由国家或集体举办，资金基本全部来源于国家财政拨款。二是“从事管理”。这是指承担领导、组织、管理、监督的责任。根据“身份+职位/职责”标准，监察对象应当通过“委派（广义）”获得“公”的身份，并且在公办科教文卫体等单位及其分支机构居于管理岗位或者负有管理职责。前一种情况包括公办学校的校长、副校长，科研院所的院长、所长，公立医院的院长、副院长等中层和基层管理人员，后一种情况包括招标投标工作、科研和基建项目负责人及负责其他带有管理色彩工作的人员等。

基层群众性自治组织中从事管理的人员。根据《监察法》第15条第5款的规定，此类监察对象即“基层群众性自治组织中从事管理的人员”的认定须探讨三个问题：一是基层群众性自治组织的范围。根据法律规定，除居民委员会和村民委员会两种形式之外，其他任何形式的组织均不属于基层群众性组织范畴。二是“身份”标准的适用。成员为村集体成员和社区居民。三是从事管理的事项范围。从事管理的事项范围不仅包括集体事务，还应包括协助政府开展的行政管理事务。因此，同时符合上述三个条件的人员才属于此类监察对象范围。

其他履行公职的人员。《监察法》第15条第6款为监察对象范围的“兜底条款”，该款主要适于具体个案中，动态地对监察对象进行判断。即凡是难以按照前五类进行归类的人员，若其实际上存在“履行公职”的情形，则属此类范围。履行公职应当具有“直接性”，强调个体对赋予其某项公职的主体具有直接负责的义务和直接履行的责任，从而将其其他辅助人员排除在外（在政府购买服务及政府委托事项中较为常见）。此外，在购买服务语境下，应当注意执法权的延展性、存在重大影响等特点，凡是实际行使执法权的人员，无论直接行使执法权或间接行使执法权，都应被视为监察对象。



（上接1版头条）

党的十九届四中全会，在新的历史起点上对完善国家治理各方面机制进行了系统部署。譬如，在坚持和完善人民代表大会这个根本政治制度方面，密切人大代表同人民群众的联系，健全代表联络机制，更好发挥人大代表作用。健全人大组织制度、选举制度和议事规则，完善论证、评估、评议、听证制度机制。在坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度方面，健全相互监督特别是中国共产党自觉接受监督、对重大决策部署贯彻落实情况实施专项监督等机制，健全发扬民主和增进团结相互贯通、建言咨政和凝聚共识双向发力的程序机制，完善协商于决策之前和决策实施之中的落实机制，还要在基层民主方面健全基层党组织领导的基层群众自治机制。在全面推进依法治国方面，健全保证宪法全面实施的体制机

（上接1版二条）正是基于不断把新时代改革开放继续推向前进的根本要求，十九届四中全会系统集成十八屆三中全会的理论成果、制度成果、实践成果，对新时代全面深化改革勾勒更加清晰的顶层设计，把制度建设和治理能力建设摆到更加突出的位置，对全面深化改革的总目标又进行了深化和展开，进行了新的部署和安排。

二是与党的十九大关于全面建设社会主义现代化强国的战略安排的关系。党的十九大作出到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的战略安排，其中制度建设和治理能力建设的目标是：到2035年，各方面制度更加完善，国家治理体系和治理能力现代化基本实现；到本世纪中叶，实现国家治理体系和治理能力现代化。四中全会提出的总体目标与十九大提出的战略目标互相呼应，其“三步走”的时间安排与战略目标中“两步走”的战略步骤高度吻合，是十九大战略步骤的细化、拓展，更具操作和执行性。

做好“三种准备”

一是思想准备。首先要切实提高战略定位，充分认识到实现这个总体目标关系党和国家事业兴旺发达、国家长治久安、人民幸福安康，要立足当前、着眼长远，自觉从政治上、全局上、战略上全面考量问题。党员领导干部必须强化制度意识，带头维护制度权威，作制度执行的表率，带动全党全社会自觉尊崇制度、严格执行

《监察法》第1条明确将“监察全覆盖”作为立法目标，在具体设计上也对监察对象范围作出了很宽泛的界定，但自《监察法》实施以来，在实践中如何准确把握监察对象范围仍面临许多困难，这些疑问或问题造成监察机关一方面在认定监察对象、履行监察职责方面存在困惑，另一方面还可能过度拓宽监察对象范围、偏离监察全覆盖的核心内涵。鉴于监察对象范围划定是有效开展监察工作的前提条件，有针对性地解决监察对象认定中的重点、难点问题应是当下监察研究与实践的首要任务。

难点及破解路径

为了实现“监察全覆盖”这一目的，《监察法》以专门条文规定了监察对象的范围。其中，《监察法》第3条为统摄性规定，概括地将所有行使公权力的公职人员都纳入监察范围；在此基础上，该法第15条对监察对象的主要类型及外延进行了规定。但这样的规定却在实践中遭遇了一定的适用困境。具体而言，监察对象范围划定存在以下三个重要问题需要解决。

一是相关条文语义引发歧义。《监察法》第3条规定，监察机关对所有行使公权力的公职人员，即公职人员进行监察，而第15条在具体规定监察对象时，兜底条款则将监察对象包括“其他依法履行公职的人员”，这里“公职人员”和“有关人员”的表述在实践中引发了

制，完善立法体制机制，健全社会公平正义法治保障制度机制，加强对法律实施的监督机制建设。在推进国家机构职能优化协同高效方面，健全部门协调配合机制，防止政出多门、政策效应相互抵消，健全充分发揮中央和地方两个积极性体制机制，构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系。

相比过去，新时代改革开放具有许多新的内涵和特点，其中很重要的一点就是制度建设分量更重，改革更多面对的是深层次体制机制问题。高度重视国家治理机制建设，是中国特色社会主义制度体系发展的必然要求，是彰显制度优势、发挥治理效能的关键，也是中国特色的政治文明的高度体现。

〔作者系中央党校（国家行政学院）副秘书长、教授〕

制度、坚决维护制度。同时，也应该清醒地认识到，坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，是全党的一项重大战略任务，是一项系统工程，不可能一蹴而就，需要付出长期不懈的努力，需要做好久久为功、持续用力的思想准备。二是行动准备。四中全会最大的历史贡献是全面回答了在我国国家制度和国家治理上，应该“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这个重大政治问题，并指明了“怎么干”的正确方向，那就是必须突出坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，把我国制度优势更好地转化为国家治理效能。三是加强理论研究和宣传教育的准备。要积极引导全党全社会充分认识中国特色社会主义制度本质的特征和优越性，坚定制度自信。要加强对我国国家制度和国家治理体系中相关重大观点和问题的理论阐释，把我国国家制度和国家治理体系的形成和发展过程、面临的内外环境、显著优势、完善与发展的重点讲清楚，不断增强人民群众尊重制度、遵守制度、敬畏制度、执行制度的思想自觉与行动自觉。要着力讲好“中国制度”故事，努力通过对外传播增进海外对中国制度的理解和尊重。

〔作者单位：中央党校（国家行政学院）研究室〕