·法学研究·

DOI:10.20004/j.cnki.ujn.2024.03.015

公安机关角色与认罪认罚从宽制度的逻辑耦合及其作用实现路径

——基于角色理论的分析

郑惠文

(中国人民公安大学 侦查学院,北京 100032)

[摘　要]认罪认罚从宽制度的实施成为近几年司法机关工作的重点,但公安机关作为认罪认罚从宽制度的当然适用主体,在制度实践中的参与程度低,角色定位不明确,阻碍了认罪认罚从宽制度价值的实现。基于角色理论搭建分析框架的研究发现,公安机关的犯罪追诉角色、诉讼程序角色、社会控制角色,与认罪认罚从宽制度的司法协商性逻辑、司法经济性逻辑、司法修复性逻辑存在逻辑耦合关系。但是,公安机关的角色在互动关系、行为策略和价值目标方面与认罪认罚从宽制度之间存在现实梗阻。因此,公安机关应以认罪认罚从宽制度的适用为契机,主动进行角色转变,探索侦辩协商,推进内部改革,实现认罪认罚从宽制度有效落位于侦查阶段的诉讼目标。

[关键词]公安机关;认罪认罚从宽;角色理论;侦辩协商

[中图分类号]D920.1　　[文献标识码]A　　[文章编号]1671-3842(2024)03-0164-13

2018年10月,全国人大通过了《中华人民共和国刑事诉讼法修正案》,正式以立法形式将认罪认罚从宽制度纳入刑事诉讼的基本原则之中,并在第120条、162条、182条中明确规定了公安机关应当履行的工作职责。2019年10月,由最高人民检察院联合最高人民法院、公安部、国家安全部、司法部发布的《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》),再一次在适用范围和适用条件方面明确规定,认罪认罚从宽制度贯穿于刑事诉讼全过程,适用于侦查、起诉、审判各个阶段。尽管在法律层面已经将公安机关确定为认罪认罚从宽制度的适用主体,但回溯理论研究可发现,针对公安机关适用认罪认罚从宽制度的实践总结和学术争鸣并不多见。[①]同样令人遗憾的是,在立法设计层面,认罪认罚从宽制度的设立趋向于弱化公安机关的职能。在制度实践层面,公安机关在认罪认罚从宽制度执行过程中缺乏角色参与意识,履行权力职责表面化、程式化,致使公安机关成为制度执行的边缘主体。以笔者实地调研的S省T市公安机关为例[②],2020年、2021年,T市公安机关认罪认罚从宽制度的适用比例分别为48.89%和58.89%。直至2022年,T市公安机关在案卷考核时才首次将认罪认罚登记情况列为考核项,当年认罪认罚从宽制度的适用比例攀升至93.56%,2023年上半年(7月份之前)随即下降至76.69%。这表明,公安机关的主体积极性是认罪

[作者简介]郑惠文,中国人民公安大学侦查学院博士研究生,邮箱:chuchu0912@163.com。

①朱孝清:《侦查阶段是否可以适用认罪认罚从宽制度》,《中国刑事法杂志》,2018年第1期。

②T市为S省下辖县级市,总面积约1495平方千米,市辖5个街道、16个镇,常住人口155.32万人。笔者于2023年8月在T市公安部门实地调研了该市公安机关认罪认罚从宽制度的适用情况。

认罚从宽制度适用的决定性因素。在实践中，甚至有公安机关将自身定位为“记录移送”的角色[①]，忽视法律所规定的其他权利义务，作用发挥程度远低于检察院、法院。而事实上，在我国以案卷制度为核心、公检法高度互信的诉讼形态背景下，认罪大多发生于侦查阶段[②]，且侦查阶段作为刑事诉讼的初始阶段，是认罪认罚从宽制度实施的前线，其实施效果直接影响整个刑事诉讼阶段认罪认罚从宽程序的启动和运行。笔者认为，当前需要解决的核心问题是，公安机关在认罪认罚从宽制度中如何实现角色定位、应当发挥何种作用。笔者利用角色理论对公安机关的角色进行分析与建构，探索公安机关认罪认罚从宽制度的适用路径，以期在现有制度设计的基础上，推动公安机关认罪认罚从宽办案机制的进一步完善。

一、角色理论的内容及本文分析框架

关于公安机关适用认罪认罚从宽制度的相关问题，理论界开展了一些研究。已有研究成果多聚焦于探讨侦查阶段是否适用认罪认罚从宽制度、制度适用现状、制度适用的路径依赖等方面，研究方法主要为规范研究和少量的实证分析，总体来看理论研究成果不多。

角色理论是一种探讨不同主体的结构性、过程性和功能性的基础理论，强调不同主体在政策实施中的作用和具有的权利与义务。[③]在思考个体与社会关系的问题时，美国社会学家、哲学家乔治·米德首次将传统戏剧的角色概念引入社会学领域。米德理论的核心概念是“角色扮演”（Role-taking），他认为，人在角色扮演中认识“自我”，角色扮演是个体与社会之间的联结点。[④]他所强调的“角色扮演”是一种在社会关系中进行社会互动的结果，具有结构性和过程性。遗憾的是，他并没有对“角色”概念在理论上给出明确定义，导致了角色理论在学术上的争议和分歧。[⑤]后来的学者在研究角色理论过程中逐渐形成两种典型的探讨方案，乔纳森·H·特纳将其归纳为结构角色理论和过程角色理论。[⑥]看重社会整体结构的学者倾向于将角色置于稳定的社会结构中进行分析，但社会既定形态与期望制约了个体行动者在社会互动过程中的主动性。为了修正结构论的偏差，过程论者主张回归米德角色扮演的中心概念来解释社会行动的本质，强调角色主体基于互动的基础属性来调整行为策略。[⑦]在社会互动中，制度角色履行与物质利益难以分割，当行为被高效并富有成果地组织起来以达到外在目标时，角色的功能性就凸显出来。[⑧]从角色理论的发展历程来看，角色的变量包含了结构、过程、功能三项基本要素。“行为的有节制的社会决定论”[⑨]这种从“结构”到“过程”的建构逻辑，不啻为考察社会结构与行动主体关系的一种研究方法。

---

①参见叶青，韩东成：《轻罪刑事政策下认罪认罚从宽制度的司法适用程序若干问题研究》，《中国刑事法杂志》，2020年第5期。

②据统计，在我国被追诉人在侦查人员初次讯问时的认罪率维持在70%以上，到侦查终结时的认罪率达到90.4%。参见董凯：《认罪认罚从宽制度中的错案风险——以206起认罪错案为考察对象》，《北方法学》，2021年第5期。

③参见卫志民，吴茜：《脱贫攻坚与乡村振兴的战略耦合：角色、逻辑与路径》，《求索》，2021年第4期。

④[美]乔治·赫伯特·米德著，霍桂恒译：《心灵、自我和社会》，南京：译林出版社，2012年版，第37页。

⑤早期的角色理论因缺乏系统性而成为学术界所批评的对象。后经学者研究整理，角色理论逐渐发展为一项成熟的社会学理论。

⑥[美]乔纳森·H. 特纳著；邱泽奇，张茂元等译：《社会学理论的结构》，北京：华夏出版社，2006年版，第361页。

⑦苏国勋，刘小枫编：《二十世纪西方社会理论文选Ⅱ：社会理论的诸理论》，上海：上海三联书店，2005年版，第397页。

⑧丁水木，张绪山：《社会角色论》，上海：上海社会科学院出版社，1992年版，第66页。

⑨毛丹：《赋权、互动与认同：角色视角中的城郊农民市民化问题》，《社会学研究》，2009年第4期。

在适用性上,角色理论是社会科学所通用的工具范式,它不仅用于以单个行为者作为角色扮演主体的社会科学研究,也同时用于以集体形式出现的角色主体。“以组织为角色扮演主体的角色理论则强调组织在社会中的作用和具有的权利和义务”。[①]在合理性上,借助角色理论能够辨析公安机关在认罪认罚从宽制度立法的多重逻辑下所扮演的不同角色,厘清公安机关角色和认罪认罚从宽制度的耦合关系;在“结构—过程—功能”的分析视角下,可以探讨公安机关在不同逻辑互动关系中所处的地位、面临的制度梗阻,以及化解制度阻滞所遵循的改革路径。因此,角色理论为公安机关适用认罪认罚从宽制度提供了一个适当且合理的从宏观到微观、从静态到动态的理论分析工具。

(一)角色结构:互动关系

诚如程东峰教授认为的那样,论及个体与角色,作为社会结构中独立的单位都以“角色”的名义出现,角色是社会关系中的坐标定位。[②]根据这样的理解,角色的呈现包含三个要素:一是角色扮演者,即社会整体结构中独立的行动主体。[③]二是社会互动关系。如马克思的经典论断:“人的本质是人的真正的社会联系”,[④]而角色最终通过人的社会性实现,可以说角色的本质是与之相关的一切社会关系的总和。三是社会地位,是指参与个体处于社会关系网络中的某一位置。[⑤]因此,在本文中,笔者将分析在认罪认罚从宽制度立法多重逻辑视角下,公安机关和其他社会行动主体之间基于社会互动所产生的多重社会关系,以及它们在互动关系中所处的位置。

(二)角色扮演:行为策略

角色扮演是贯穿角色理论中的核心概念,该要素反应了社会行动的本质,是指行动主体通过一定的角色行为进行角色扮演的过程。[⑥]主要包括两个因素:一是社会期望。当行动主体处于特定的社会地位时,社会中的他人会对这个特殊主体产生一系列的期待,他们必须按照规定或者默认的要求履行社会责任,实现对角色行为的限制和塑造,包含角色权利、角色义务以及角色规范等。二是行为模式。它是指角色主体依据期望系统和角色互动不断修正和重塑行动过程,形成相对稳定的行为策略。本文将从《刑事诉讼法》《指导意见》对不同公安机关角色的权利义务规定以及公安机关自主行为调整的角度入手,分析公安机关在执行认罪认罚从宽制度过程中的行为策略。

(三)角色功能:价值目标

角色的本质是社会关系之和,而社会关系本身受到社会资源配置体制的深刻影响,带有工具性,[⑦]这就决定了对个体角色目标的争夺回归于对效能的追求,它实现了角色扮演的功能与价值。随着社会生产力与生产关系的变革,追求效率的社会需求逐渐演变为一切行为的首要目的。在《指导意见》的开篇中已经明确了认罪认罚从宽制度的立法目的和价值追求。[⑧]史立梅又进一步将认罪

①任志峰:《角色理论及其对集体行为者的可行性分析》,《华中科技大学学报》(社会科学版),2016年第4期。

②程东峰:《角色论——责任伦理的逻辑起点》,《皖西学院学报》,2007年第4期。

③根据责任伦理学的观点,行动主体不仅包括单个行为者,还包括以集体形式出现的组织。对此上文已经论述,这里不再赘述。

④《马克思恩格斯全集》第42卷,北京:人民出版社,2017年版,第24页。

⑤Herbert Blumer, Sociological Implications of the Thought of George Herbert Mead, *American Journal of Sociology*, Vol. 71, No, 5, 1966, pp. 535-544.

⑥Tillman M. K. , Temporality and Role-taking in GH Mead, *Social Research*, Vol. 37, No. 4, 1970, pp. 533-546.

⑦孙立平:《关系、社会关系》,《社会学研究》,1996年第5期。

⑧最高人民法院、公安部、国家安全部、司法部发布的《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》开篇写道:“适用认罪认罚从宽制度,对准确及时惩罚犯罪、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、推动国家治理体系和治理能力现代化,具有重要意义。”

认罚从宽制度的价值目标划分为以“准确及时惩罚犯罪、强化人权司法保障”为内容的公正价值，以“推动刑事案件繁简分流、节约司法资源”为内容的效率价值，以及以“化解社会矛盾、推动国家治理体系和治理能力现代化”为内容的根本价值。[①]本文将论述公安机关在认罪认罚从宽制度价值体系中所起到的重要作用。

综上，笔者构建了“互动关系—行为策略—价值目标”三个维度的角色理论研究框架，以分别侧重结构、过程、功能的三个维度为基础，分析公安机关角色与认罪认罚从宽制度多重立法逻辑的耦合关系，以期修正角色耦合过程中所出现的制度不适和效能折抵。

二、认罪认罚从宽制度的多重立法逻辑

（一）司法协商性逻辑

协商性司法是一种全新的司法范式，它是在刑事案件的处理方面，不同程度地给当事人之间的“协商”或者“合意”留有一定空间的案件处理模式。[②]我国刑事诉讼以打击犯罪为基本理念，在犯罪追诉方面，各刑事司法机关通过对犯罪嫌疑人实施控制，使被追诉人处于弱势地位，利用这种地位差获取与犯罪相关的线索、证据，以实现对犯罪活动的及时处理。这种“调查主义”的刑事司法传统既有历史因素，又有中国特有的“道德惩罚”因素。虽然“协商性司法”观念从根本上与“调查模式”并不相容，[③]但协商性司法的引入，既符合我国提高诉讼效率的现实需要，也是刑事司法变革的世界性趋势。[④]协商性司法的典型代表是英美两国的辩诉交易制度。除此之外，奉行职权主义的欧洲大陆国家、日本等也先后引入了协商性案件办理机制。[⑤]尽管我国的认罪认罚从宽制度有意与辩诉交易等制度区分开来，没有在立法中直接出现“协商”“交易”等字眼，但认罪认罚从宽程序中却包含着控辩双方的对话、协商和妥协机制，被追诉人通过自愿供述犯罪事实而放弃司法对抗，双方以平等、和缓的关系进行磋商，寻求利益切合点，达成认罪与量刑的最终合意，陈瑞华教授将其称为协作性的“公力合作模式”。[⑥]在认罪认罚从宽制度实施过程中，被追诉人往往放弃无罪辩护，法庭审判的重点已不是“是否构成犯罪”，而是被追诉人认罪认罚的自愿性、真实性以及量刑建议的合理性等问题，形成中国式的“放弃审判”[⑦]。这种以互谅互惠方式激励被告人自愿作出有罪答辩的“协商性逻辑”，已根植在认罪认罚从宽的制度精神中。

（二）司法经济性逻辑

司法经济性逻辑指的是基于成本收益的理性行为模式，刑事诉讼活动必须以尽可能少的诉讼成本产出尽可能多的诉讼收益。[⑧]刑法修正案（八）和刑法修正案（九）增设了大量法定罪名，导致犯罪门槛降低、刑事处罚端口前移，刑事案件数量大幅增长。[⑨]在司法资源紧张的背景下，“案多人少”的矛盾推进了司法体制变革的速度：在组织体系层面，公检法“分工负责、互相监督、互相制约”，共

---

①史立梅：《认罪认罚从宽制度中的修复性逻辑之证成》，《法学杂志》，2021年第3期。

②魏晓娜：《背叛程序主义》，北京：法律出版社，2014年版，第13页。

③魏晓娜：《冲突与融合：认罪认罚从宽制度的本土化》，《中外法学》，2020年第5期。

④熊秋红：《比较法视野下的认罪认罚从宽制度——兼论刑事诉讼的“第四范式”》，《比较法研究》，2019年第5期。

⑤世界范围内的协商性司法，如德国于2009年确立量刑协商制度，法国于2004年创设庭前认罪答辩制度，意大利刑事诉讼法设置依当事人要求适用刑罚、简易审判、处罚令等程序，日本于2016年设立“协议、合意制度”等。

⑥陈瑞华：《论协商性的程序正义》，《比较法研究》，2021年第1期。

⑦认罪认罚从宽制度与辩诉交易制度、英国有罪答辩制度、德国量刑协商制度等同属于“放弃审判”制度。

⑧左卫民：《刑事诉讼的经济分析》，《法学研究》，2005年第4期。

⑨根据国家统计局网站数据，2002年全国公安机关刑事案件立案数为4337036起，2011年立案数为6004951起，2015年立案数为7174037起。

同完成刑事诉讼程序。在程序改革层面,我国已经形成了“普通程序—简易程序—速裁程序”有序衔接的多层次诉讼程序体系。[①]在制度改革层面,党的十八届四中全会以来,我国推进了以审判为中心的诉讼制度改革。随着各项改革有序推进,经济性司法取得一定进展,但问题也不断凸显。其一,公检法各机关之间配合有余、制约不足。公检法的紧密协作关系虽然提升了案件流转速度,但诉讼制度运行更强调权力主体的合目的性,而缺乏对权利主体需求的关注。如侦查羁押率居高、根据案件需要无限延期办案期限等,在消耗司法资源的同时也使诉讼主体权利受限。其二,尽管司法投入很多,但司法供给的质量、效率、效果与人民司法的需求仍然有较大差距。[②]例如,从普通程序到简易程序的繁简分流格局,在司法实践中突出表现为“简者未简”“繁者不繁”,程序简化与程序保障之间呈局部失衡态势。[③]普通程序投入大,但精细化不足、案件办理质量达不到要求;简易程序除时效缩短、人员减少外并未减轻实际工作量。其三,以审判为中心制度实施多年仍未摆脱“案卷依赖”和“庭审空洞化”的问题,[④]审前阶段尤其是侦查阶段的司法投入不减反增。在此背景下,国家积极推进以提升刑事诉讼效率为核心价值追求的认罪认罚从宽制度,一方面,它以认罪激励提升案件办理和流转速度;另一方面,认罪或可影响强制措施使用及速裁程序选择,成为程序从简从速的动力机制。侦查阶段作为整个刑事诉讼程序的初始阶段,是司法资源投入过多的“重灾区”,承受着巨大司法压力,如果侦查阶段不作出相应改革,认罪认罚从宽制度所追求的效率价值就难以真正实现。

(三)社会修复性逻辑

修复性司法指的是“一个特定侵害的相关各方聚集在一起处理和解决该侵害现时所致后果及其对未来影响的过程”。[⑤]中国正处于社会转型变革的关键时期,各种社会矛盾多发,除了强化惩罚外,国家更希望将矛盾尽早尽快化解。在认罪认罚从宽制度中,蕴含着一条以犯罪嫌疑人、被告人悔罪为基础,以化解社会矛盾、修复被犯罪破坏的社会关系为根本的逻辑主线[⑥],即修复性逻辑。首先,“认罪”强调被追诉人的自愿性,被追诉者出于悔罪的意识,自主选择放弃司法对抗,化解了与社会意志之间的矛盾,有利于实现犯罪预防。其次,“认罚”意味着被追诉者主动接受惩罚,有利于修复已遭破坏的紧张人际关系。最后,“从宽”是我国“宽严相济”刑事政策精神的延续,对于真诚悔过者给予量刑上的宽待,是刑罚均衡和公平正义的体现,彰显了国家司法的人道主义精神,也表明了我国社会本位刑事政策的逐步完善。[⑦]社会修复性逻辑是认罪认罚从宽制度区别于域外协商性司法的根本特征。与检察院、法院相比,公安机关与基层矛盾的距离更近,与犯罪嫌疑人和被害人的接触更深入,在促成当事人双方达成谅解方面具有天然优势;况且,维护社会治安秩序、确保社会稳定本就是公安机关的重要职责。因此,为了实现认罪认罚从宽制度法律效果和社会效果的统一,不得不对公安机关抱有更多期待。

三、公安机关的角色行为与认罪认罚从宽制度的逻辑耦合

在认罪认罚从宽制度的适用过程中,公安机关在司法协商、司法程序和社会修复三个逻辑层

①最高人民法院刑一庭课题组,沈亮:《刑事诉讼法中认罪认罚从宽制度的适用》,《人民司法》,2018年第34期。

②李光旭:《困境与破局:诉内“衍生案件”治理之路径构建》,《法律适用》,2022年第9期。

③占善刚,曹颖:《繁简分流改革的双重制度逻辑与实现路径》,《江苏行政学院学报》,2023年第2期。

④洪浩:《坚持和发展民主集中制原则推进新时代中国刑事诉讼制度现代化》,《政法论丛》,2024年第1期。

⑤Alana Saulnier, Diane Sivasubramaniam, Restorative Justice: Reflections and the Retributive Impulse, *Advances in Psychology and Law*, Vol. 3, No. 2, 2018, pp. 177-210.

⑥史立梅:《认罪认罚从宽制度中的修复性逻辑之证成》,《法学杂志》,2021年第3期。

⑦王宏玉:《我国现阶段刑事政策研究评述》,《公安学研究》,2018年第4期。

面分别扮演着不同角色，笔者对这三种逻辑下的公安机关角色，分别通过“结构—过程—功能”框架进行演绎分析。

（一）公安机关犯罪追诉角色的演绎

1. 对立且封闭的结构关系

“犯罪的本质是它的阶级性和政治性问题，是行为人破坏社会而与国家构成的特殊矛盾关系”。[①]犯罪行为与侦查行为之间存在天然的历时性，[②]犯罪与侦查相伴而生，自有人类社会开始，便存在犯罪侦查。刑事侦查活动正是查获犯罪、取得犯罪证据的活动，犯罪追诉职能应作为公安机关刑事侦查职能的基本角色定位，由此产生了以维护公共利益为代表的和以破坏公共利益为代表的对立双方。另一方面，长期以来，我国的刑事追诉活动以保持对犯罪嫌疑人、被告人的绝对压制为特点。相较于其他国家，我国在侦查阶段的律师权还不够充分，如缺少讯问律师在场权等，使得公安机关与犯罪嫌疑人的互动关系更为单一和封闭。质言之，“强职权主义”的角色定位，决定了犯罪追诉活动对立且封闭的结构形态，为平衡犯罪追诉与人权保障之间的关系增加了难度。

2. 软硬兼施的行为策略

过度追求“结果主义”和“有罪判罚”的司法实践传统，容易导致刑讯逼供和权力滥用。随着“非法证据排除”规则的确立，以刑讯逼供为代表的非法侦查策略被摒弃。此外，随着犯罪嫌疑人反侦查、反审讯意识的觉醒，直接获取犯罪嫌疑人的口供变得异常艰难。因此近年来，侦查机关更倾向于采取一些“软策略”以达到犯罪追诉的目的。

第一，沿用“坦白从宽，抗拒从严”的刑事政策。“坦白从宽，抗拒从严”长期以来都是侦查审讯中感化与挽救犯罪嫌疑人的重要法律政策。[③]这条政策在早期确实能够起到认罪激励作用，但由于长期的口供依赖，导致口供越充分，对犯罪嫌疑人据以判罚的事实认定就越充分，因此就逐渐有了“坦白从宽，牢底坐穿，抗拒从严，回家过年”的言论。另一方面，如陈瑞华教授所言，这条政策正如一条威力极大的枷锁，对犯罪嫌疑人、被告人的当事人地位施加了限制，并深深影响刑事辩护制度的进一步发展。[④]“坦白从宽，抗拒从严”逐渐演变为一句“响亮的口号”，其弊大于利，多为理论界所诟病。

第二，使用心理强迫的“软”审讯手段。严禁刑讯逼供后，对于“威胁”“引诱”“欺骗”等“软”审讯手段的合法性及使用的适度性问题，逐渐进入理论研究领域。其中，“引诱”通常是指在讯问中侦查人员通过给予犯罪嫌疑人一定条件的许诺，诱使其依照侦查人员意图作出口供。[⑤]这种给予“好处”的方式明显允许犯罪嫌疑人讨价还价，并且存在双方达成“一致”认识的过程。另外，如果达成一致性认识的前提是侦查人员作出了欺骗性允诺，其实质上则构成一种“欺骗”。而“威胁”通常表现为“如果不供认犯罪，将对你……”，这里暗含着条件假设，即如果犯罪嫌疑人供述将受到宽缓对待。侦查讯问是一项具有对抗性、多变性的侦查活动，实践中当面临复杂的讯问形势和“狡猾”的犯罪嫌疑人时，侦查人员获取口供的一些讯问策略行为和“威胁、引诱、欺骗”的界限存在模糊地带，[⑥]“威胁、引诱、欺骗”或带有“威胁、引诱、欺骗”意味的审讯手段虽然在立法层面被禁止，但在实践层面仍不乏其例。

---

①青锋：《犯罪本质研究》，北京：中国人民公安大学出版社，1994年版，第23页。

②刘红琳，许静文：《公安院校“课程思政”体系生成逻辑探析——以侦查学专业课程为例》，《武汉公安干部学院学报》，2023年第2期。

③赵常成：《明案速审与疑案确证——论认罪认罚的两种模式》，《刑事法评论》，2022年第1期。

④陈瑞华：《义务本位主义的刑事诉讼模式———论“坦白从宽、抗拒从严”政策的程序效应》，《清华法学》，2008年第1期。

⑤赵桂芬：《论讯问中的心理强迫》，《中国人民公安大学学报》（社会科学版），2013年第2期。

⑥余沁：《同步录音录像口供功能的证成及适用》，《证据科学》，2023年第1期。

第三,存在侦查中的“隐性协商”。“默示协商”或称为隐形交易(Tacit plea bargaining),一般是指控辩双方心照不宣,被追诉人不待对方提出交易邀约,而主动作出认罪答辩,以期待对方给予量刑优惠。[①]侦查中的“隐形协商”常见于犯罪嫌疑人通过与侦查人员达成默示协议,以提供证据、指出线索或作出口供等行为换取从宽处理。例如,公安机关为态度积极且符合条件的犯罪嫌疑人承诺办理取保候审措施;再如,在共同犯罪案件中,侦查人员鼓励参与不深的从犯主动检举、揭发主犯的犯罪行径,从而在其羁押、量刑方面给予优待,甚至对其免于指控。虽然“隐性协商”在侦查实务中是被默许的侦查方法,但是在法律上尚未被认可,因此也缺乏相应的规制和监管,以至于成为“台面背后的隐蔽角落”。

3. 公平正义的价值目标

综上,“软硬兼施”的行为策略无法破解惩罚犯罪与保障人权的司法矛盾,而认罪认罚从宽制度中的“司法协商性逻辑”,使“侦辩协商”的观点再一次进入理论视野。“侦辩协商”指的是侦查机关与被追诉人及其辩护人之间的协商行为,通常以侦查机关作出取保候审、不予立案、撤销案件的决定或提出从轻、减轻、免除处罚的量刑建议为协商条件,促使被追诉方认罪、提供证据线索或作出其他侦查协助行为。[②]目前,公安司法机关仍在不同程度地进行“侦辩协商”,其本质带有妥协性和双赢性。[③]通过上文论述可知,侦查中的“软策略”在事实上已经包含或者说容纳了“侦辩协商”中“侦查交易”的实质要素,但因其在法律和理论层面难以被接受而缺乏应有的规制,使实践中的“交易”沦为“暗箱操作”。认罪认罚从宽制度的“司法协商性逻辑”强调犯罪嫌疑人的主体地位,强调认罪认罚的自愿性,强调值班律师的有效介入,是解决效率与公平矛盾的有效思路。认罪认罚从宽制度以“准确及时惩罚犯罪、强化人权司法保障”为内容的公正价值,与公安机关犯罪追诉角色的底线要求相耦合;认罪认罚从宽制度的“协商性逻辑”与公安机关“软硬兼施”的行为策略相耦合。与其让“交易”在“看不见”的地方达成,不如拿到“明面上”由法律直接限定。笔者认为,参照认罪认罚从宽制度含义下的“认罪协商”,公安机关应当成为“侦辩协商”的当然主体,探索建立“侦辩协商”的成熟制度,既有现实需要,又有实践基础。

(二)公安机关诉讼程序角色的演绎

1. 流水线型的结构形态

“侦、诉、审”是刑事诉讼程序的组成部分,分别由公安机关、检察院、法院来执行,公安机关扮演着重要的程序角色。我国在法律上将公检法设定为“分工负责、互相监督、互相制约”的正三角关系。然而,它在实践中受到司法任务型导向的逻辑制约,被刑事司法任务一体化消解,配之以流水线的运行机制[④]:一是各刑事司法机关之间关系紧密,承认彼此所负责的工作;二是将司法资源相对集中到整个诉讼过程中的某一阶段。在入罪思维导向下,公检法三机关配合有余但制约阙如。[⑤]侦查阶段曾经作为刑事诉讼的中心阶段被投入过多的司法资源,“以审判为中心”的司法改革又将诉讼重心转移到法庭审判的现场,而认罪认罚从宽制度的实施使目光再次聚焦到以检察机关为主导的司法权力结构性变革中。因此在实践中,公检法之间并不是正三角形的稳定、制衡的理想结构状态,而是“流水线型”的接续状态,[⑥]表现为各机关流水作业,各自为政。

①迟大奎:《论认罪答辩的审判规避效果》,《北京科技大学学报》(社会科学版),2020年第5期。

②黄豹:《侦辩交易的提出及若干形态分析》,《四川文理学院学报》,2009年第1期。

③周长军:《认罪认罚从宽制度推行中的选择性不起诉》,《政法论丛》,2019年第5期。

④叶正国,王景通:《国家监察体制改革与刑事司法关系的调适》,《江西社会科学》,2021年第2期。

⑤欧阳本祺:《论行政犯违法判断的独立性》,《行政法学研究》,2019年第4期。

⑥陈瑞华:《从“流水作业”走向“以裁判为中心”——对中国刑事司法改革的一种思考》,《法学》,2000年第3期。

2. 权力抑制的行为策略

“流水线”型的刑事诉讼结构形态决定了实践中公检法的程序性角色，公安机关处在这条“流水线”的最前端，在“流水线”上承担基础工作，其角色位置和角色属性决定了公安机关在认罪认罚从宽制度中应发挥重要作用。下面依据刑事诉讼法及《指导意见》的相关规定，对公安机关在认罪认罚从宽制度中的职责进行解析。

第一，程序性告知。《刑事诉讼法》第120条要求，侦查人员在讯问犯罪嫌疑人时应如实告知认罪认罚的有关规定。这是公安机关在认罪认罚从宽制度中最基本的程序性义务，但在履行过程中仍广泛存在以下问题：首先，认罪认罚告知形式不明确。刑事诉讼法修改后，《犯罪嫌疑人权利义务告知书》仍沿用旧制，与认罪认罚从宽相关的内容在告知书中仅体现为“如实供述自己罪行的，可以从轻处罚”，未明确指出认罪认罚从宽制度的法律条款、具体规定和权利义务等内容。其次，认罪认罚告知不及时。对于认罪认罚从宽告知的时间点，相关法律并没有明确规定，实践中部分侦查人员认为，权利义务告知等同于认罪认罚从宽告知。权利义务告知书和讯问笔录漏签、补签甚至不进行权利义务告知，都将导致认罪认罚从宽告知的缺失和延误。再次，告知审查形式化、表面化。告知审查的义务部门为公安机关法制部门及检察机关，在实践中，公安机关法制部门仅对犯罪嫌疑人权利义务告知书的签署情况及讯问笔录的记录情况进行书面审查，缺乏实质性的审查形式，难以保障犯罪嫌疑人认罪认罚的真实性和准确性。

第二，认罪认罚登记。根据《刑事诉讼法》第162条，在案件侦查终结时，犯罪嫌疑人认罪认罚的，应在起诉意见书中写明情况。该条规定了公安机关应做好认罪认罚情况登记的相关义务。笔者查阅T市公安机关2020年至2023年的起诉意见书发现，实践中认罪认罚登记的形式多样且复杂，具体的文字表述多取决于侦查人员所使用的移送审查起诉意见书模板。使用移送审查起诉意见书模板的弊端在于，大量旧版移送审查起诉意见书中并没有关于认罪认罚情况的记载，因此导致了大量认罪认罚从宽漏记、与其他刑事政策混淆的问题。单从移送审查起诉意见书上的记载内容来看，除记载“犯罪嫌疑人认罪认罚”的直接表述外，如“犯罪嫌疑人到案后供认不讳，能够如实供述自己的犯罪事实”“上述犯罪事实清楚，证据确实、充分”等记载内容，均不能明确体现犯罪嫌疑人是否有效作出认罪认罚。

第三，开展认罪教育。根据《指导意见》第七部分第23条，公安机关应依法告知犯罪嫌疑人认罪认罚从宽的制度规定并同步开展认罪教育，不得强迫犯罪嫌疑人认罪。实践中开展的认罪教育大多服务于侦查目的，即以犯罪嫌疑人作出有罪供述为对价条件，换取“宽大”处理。一方面，“从宽”内容不具体涉及侦查阶段。对于公安机关而言，由于不能超出职权范围作出允诺，在侦查阶段的“从宽”只能体现在强制措施选择层面。但是以T市为例，2020年至2023年上半年，T市公安机关办理刑事案件的批捕率分别为86.44%、77.78%、76.97%、89.23%，认罪认罚从宽制度的适用并没有明显改善逮捕率居高不下的现状。另一方面，由于认罪认罚从宽制度在立法设计上程序法与实体法脱离[①]，导致缺乏系统、具体的从宽规则，进一步造成了实践中对“从宽”含义的模糊解释。对于已经处在司法程序中的犯罪嫌疑人来说，其关注的重点为从宽的具体形式和幅度，侦查人员的模糊解释不利于犯罪嫌疑人对认罪认罚从宽的制度优势形成清楚的认知，进而在认罪激励方面难以发挥实效。

第四，速裁程序建议权。根据《指导意见》第七部分第24条，“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；对可能适用速裁程序的案件，公安机关应当快速办理。”该条规定在实践中也存在很多问题：一是法律仅限定了公安机关在起诉意见书中如实记载犯罪嫌疑人的认罪认罚过程和建议使用速裁程序，但对公安机关认罪认罚记载情况的

①张泽涛：《认罪认罚从宽制度立法目的的波动及其定位回归》，《法学杂志》，2019年第10期。

审查形式,以及检察机关对公安机关的建议是否应当采纳问题,均未作出相应规定。这就容易导致侦查阶段对认罪认罚从宽制度的适用成为起诉意见书上的“格式化条款”,既僵硬机械,又无实际作用。二是公安机关缺乏理想的案件快速办理机制。在认罪认罚从宽制度之前已经建立起的轻罪简化程序,如“刑拘直诉”的改革,因一味追求时间缩减,反而增加了侦查机关的工作压力,减损了案件办理质量,在实践中不能普及。以T市为例,2020年至2023年上半年,认罪认罚后刑拘直诉比率分别为0%、6.5%、3.2%、3.18%,认罪认罚后建议适用速裁程序的案件占比为0%、0%、48.89%、58.89%。这说明,侦查阶段的认罪认罚从宽对于程序精简、增加效能的作用并不明显。

第五,案件从宽撤销权。《刑事诉讼法》第182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的,经最高人民检察院核准,公安机关可以撤销案件”。首先,这是刑事诉讼法对公安机关从宽处理机制和撤案权规定的一次重大突破,[①]但是从立法设计来看,认罪认罚撤案权的案件范围极其有限,且相关规定模糊,基本难以实现程序分流功能。[②]其次,认罪认罚撤案机制中以防范侦查权滥用为目标的“控权模式”,剥夺了侦查机关对轻微犯罪、证据不足案件撤案的权力,配之以较高的撤案证明标准和严格的审批程序[③],在实践中几乎否定了侦查从宽撤案权的应用。与此逻辑不相符的是,以公安机关刑事和解撤案制度为例,虽然立法上没有承认公安机关享有明确的刑事和解撤案权,但全国各地公安机关对符合条件的刑事和解案件实行撤案制度已探索实施多年,在有效节约诉讼资源、化解社会矛盾方面作出了许多积极尝试[④]。这里存在的问题是,法律严格限制甚至禁止公安机关具有案件从宽撤销权,但刑事和解中的侦查撤案却在实践中取得了一定的程序和实体效果。认罪认罚案件撤案“空壳化”的趋势与轻罪刑事政策的要求不相符,也难以实现认罪认罚从宽制度的初衷。

3. 程序效率的价值目标

认罪认罚从宽制度被认为是诉讼程序效率化的核心机制,以“推动刑事案件繁简分流,节约司法资源”为内容的效率价值,在认罪认罚从宽价值体系中占据醒目位置。公安机关在刑事诉讼中的程序角色与认罪认罚从宽制度的司法经济性逻辑相耦合,公安机关提升刑事办案效率的迫切需要与认罪认罚从宽制度的效率价值相统一。通过行为策略分析能够看出,在立法设计上,认罪认罚从宽制度倾向于对公安机关进行权力抑制,对给公安机关赋权极为谨慎,在以检察机关为主导的程序设置中,公安机关实践参与度较低。而在刑事司法实践中,我国是高认罪率国家,在“流水线型”的公检法结构关系形态下,认罪通常发生在侦查阶段,在审查起诉环节适用认罪认罚制度的案件基本上都已在侦查环节认罪,[⑤]公安机关在认罪认罚从宽制度中的边缘地位阻碍了认罪认罚从宽制度诉讼经济性价值的有效发挥。以审前羁押率居高不下为例,拘留与逮捕多服务于侦查工作,公安机关对于犯罪嫌疑人认罪认罚效果的认可,在很大程度上决定了程序从宽的措施选择。

(三)公安机关社会控制角色的演绎

1. 权力轴心式的结构形态

公安机关的社会控制是化解各类社会矛盾、实现社会稳定秩序的基本途径,这就涉及两个相

①闫召华:《公安机关从宽处理机制研究——以认罪认罚案件为中心》,《中国刑警学院学报》,2021年第2期。

②叶青,韩东成:《轻罪刑事政策下认罪认罚从宽制度的司法适用程序若干问题研究》,《中国刑事法杂志》,2020年第5期。

③谢小剑:《刑事诉讼撤案与监察撤案“二元化”:比较与反思》,《法学》,2022年第11期。

④早在20世纪末,类似的刑事和解制度已经在全国各地各级公安机关及社会第三方试点、推广。经过最近20年的司法实践,各地出台了轻伤害案件办理办法等。有调研显示,广东省公安机关对于侦查阶段达成和解的案件,做撤销案件处理的比例高达62.7%;山东省某县,侦查阶段刑事和解后公安机关撤案的比例为54%。

⑤闫召华:《检察主导:认罪认罚从宽程序模式的构建》,《现代法学》,2020年第4期。

对主体，即作为控制管理者的国家与被控制管理的社会民众。在实际的权力运行过程中，国家管理者与民众并不直接互动，而是通过基层职能部门建立连接关系。在这里，基层职能部门既是社会控制的主导者，又是稳定各种社会关系的轴心。权力轴心式是指以基层权力单位公安机关为轴心，代表控制者（国家）执行社会控制职能，以维持控制者与被控制者之间“权力—权利”的动态平衡。

2. 多重矛盾调和的行为策略

法律多元理论的核心观点是，法律的本质是秩序，[①]法律治理的终极目标是为人们提供良好的社会秩序。为平衡“权力—权利”的关系，缓和社会矛盾，必须对不同利益主体之间的矛盾进行调和。

第一，在国家与公安机关的关系上，存在权力抑制与权力行使之间的矛盾。在刑事司法制度改革的过程中，“权力抑制型构造”被认为是以正当程序达到社会控制的最佳选择。[②]在认罪认罚从宽制度的立法设计中也遵循如此思路，尤其对于侦查权来讲，其权力的封闭性和暴力性常为法学界批评。为了避免刑讯逼供、冤假错案和口供依赖等风险，立法者并未赋予公安机关在认罪认罚从宽制度中享有实体权力，有意弱化公安机关的参与而强化以检察机关为主导的外部权力规训。然而，权力抑制的策略在实践中导致了公安机关在认罪认罚从宽制度中的无为状态，使公安机关不能顺应认罪认罚从宽的改革趋势，在办案方式、办案程序方面仍沿袭旧路。

第二，在公安机关与犯罪嫌疑人的关系中，缓和“权力—权利”的矛盾。完善我国认罪认罚从宽制度的关键，正在于此项制度中国家权力与公民权利的相对平衡，即控辩平衡。[③]认罪认罚从宽制度重视对犯罪嫌疑人的权利保障，规定了犯罪嫌疑人认罪认罚的自愿性和选择适用速裁程序的自主性、派驻值班律师提供法律帮助、辩护律师提出意见、探索证据开示制度等一系列确认和保障犯罪嫌疑人基本诉讼权利的具体内容，但在此过程中也割裂了“权力—权利”之间的主体责任关系。犯罪嫌疑人私权利的实现与公权力的行使是此消彼长的负相关关系，在公安机关不履行权力责任的情况下，单方面对私权利作出调整恐怕难以实现真正的控辩平衡。

第三，在犯罪嫌疑人与被害人的关系中，调整权利侵害与被侵害的矛盾。刑事诉讼的最终目的是化解由犯罪产生的刑事纠纷。被害人作为这场刑事纠纷中利益受损的一方，理应成为认罪认罚从宽制度的程序主体。认罪认罚从宽制度在此方面也予以关注，立法上规定了在对犯罪嫌疑人适用认罪认罚从宽时，可以听取被害人及其诉讼代理人意见、积极促进当事人双方达成和解谅解的被害人权利。然而，立法同时规定，被害人异议不影响认罪认罚从宽制度的适用。认罪认罚从宽制度的适用将产生犯罪嫌疑人从宽处罚的结果，被害人的维权诉求与公安司法机关法律适用之间的矛盾可能进一步激化。

3. 社会治理的价值目标

“犯罪是各种社会矛盾和消极因素的综合反应”。[④]基层治安矛盾是引发刑事犯罪的重要因素，只有依赖公安机关做好基层矛盾疏解工作，才能真正实现犯罪预防和社会稳定。为了实现认罪认罚从宽制度“化解社会矛盾，推动国家治理体系和治理能力现代化”的根本价值追求，公安机关的社会控制角色必须占有一席之地。但在认罪认罚从宽制度的设计中，公安机关参与程度不深，未充分发挥矛盾化解的积极效用。首先，权力抑制的思路虽然有效控制了权力滥用及异化的风险，但在一定程度上制约了公安机关的角色积极性，公安机关未能作出顺应时代的变革，司法公权力与私

①Hanne Petersen, Henrik Zahle, *Legal Polycentricity: Consequences of Pluralism in Law*, Aldershot: Dartmouth Publishing Company, 1995, p. 246.

②张建伟：《从权力行使型到权力抑制型——刑事程序构造的重新设定》，《政法论坛》，2004年第3期。

③龙宗智：《完善认罪认罚从宽制度的关键是控辩平衡》，《环球法律评论》，2020年第2期。

④皮艺军，翟英范，屈慧君等：《中国特色预防犯罪探究之路——冯树梁先生的访谈录》，《犯罪与改造研究》，2022年第1期。

权利的矛盾仍是难以疏解的问题。其次,犯罪嫌疑人真诚悔过、达成和解是矛盾化解的必由之路,然而犯罪嫌疑人的态度转变和认知转变是相当困难的,“趋利避害”的人性本能使犯罪嫌疑人如实供述、真诚悔过具有不可期待性,仅凭检察机关与犯罪嫌疑人的短期接触难以实现对犯罪嫌疑人的转化。最后,治安调解和刑事调解是促使犯罪嫌疑人与被害人达成和解的一项基础工作,公安工作的无为也常表现为办案人员为了了结案件和不承担执法责任而作出“表面调解”。自漳州“110”警务改革之日起,管控、疏解各类社会矛盾就成为公安机关重要的职责任务,要想实现认罪认罚从宽制度下化解社会矛盾、提升社会治理水平的价值目标,公安机关必须顺应制度变革的要求,充分发挥社会控制角色多重矛盾调和的职能作用。

四、发挥公安机关侦查阶段认罪认罚从宽主体角色的政策建议

上文聚焦公安机关角色与认罪认罚从宽制度多重逻辑耦合过程,立足侦查实践中的具体问题,从“互动关系—行为策略—价值目标”的分析框架出发,阐释了公安机关犯罪追诉角色、诉讼程序角色、社会控制角色在认罪认罚从宽制度逻辑下的角色互动关系(见表1),梳理了公安机关所发挥的角色作用和面临的制度障碍,并据此提出如下政策建议。

表1　公安机关角色与认罪认罚从宽制度逻辑的耦合

制度逻辑	公安角色	互动关系	行为策略	价值目标	路径选择
司法协商性逻辑	犯罪追诉角色	对立封闭	软硬兼施	公正	侦辩协商
司法经济性逻辑	诉讼程序角色	流水线型	权力抑制	效率	体制改革
司法修复性逻辑	社会控制角色	权力轴心	多矛盾调和	治理	基础工作

(一)公安机关角色建设:自主性参与的角色意识

2016年12月8日,公安部办公厅发布《关于切实做好刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的通知》,要求公安部机关贯彻落实《试点决定》和《试点办法》的相关要求,认真做好试点工作,但此后并未发布与之配套的工作方法与制度设计。在政策出台方面,2018年刑事诉讼法修改后,各地公安机关相继与检察机关、法院联合出台了各省市指导意见、实施细则等,但以公安机关为独立主体、面向公安机关内部如何实施认罪认罚从宽制度的相关规定却较少。公安机关应当尽快摒弃消极无为的角色态度,必须对自身在认罪认罚从宽制度目标与价值逻辑中的定位有清楚认知,将认罪认罚从宽制度的基本逻辑精神和义务履行贯穿于公安机关犯罪追诉、诉讼程序运行和社会管控的角色演绎及行为策略执行中,自觉提升制度参与意识和权力决断能力,正确处理认罪认罚从宽制度中公安机关的权力与其应履行的义务之间的关系。在实践层面,公安机关应当以实现认罪认罚从宽制度的价值目标为根本,立足刑事侦查基础工作,与认罪认罚从宽制度的目的精神相结合,依据《刑事诉讼法》《指导意见》等文件要求,制定公安机关内部适用认罪认罚从宽制度的配套措施和办法,尽快明确认罪认罚从宽制度在侦查阶段的特殊内涵,并使之体现在侦查阶段认罪认罚告知、登记、开展认罪教育、开展社会调查、进行法律援助等具体环节上。如,规范公安机关认罪认罚的告知形式、登记形式、审查方式等,依法依规指引侦查阶段认罪认罚从宽制度的适用。同时,公安机关应当积极推进认罪认罚从宽制度在基层的全面普及,通过加强法律知识培训、专项治理整改、基层民警参与庭审等方式,从根本上转变有些基层执法者“有罪推定”的刑事追诉价值观。公安民警要从根本上理解,认罪认罚从宽制度的涵义和目的并不是强制或引诱犯罪嫌疑人进而获得口供,要打破犯罪嫌疑人认罪认罚服务于破案定罪刑事目的思想观念。应以保障犯罪嫌疑人的“真实意志”和“还原客观事实”作为侦查阶段与犯罪嫌疑人认罪协商的最终目的,将认罪认罚从宽制度

对于公正、效率和矛盾化解的价值追求，落实到每一个犯罪嫌疑人和每一起案件。

（二）公安机关犯罪追诉角色："有秩序"的侦辩协商

在司法协商性逻辑下，认罪认罚从宽制度绝不是西方辩诉交易制度的舶来品。从我国刑事诉讼的根本目的和价值目标来看，打击犯罪和保护犯罪嫌疑人的合法权益是统一的，如何处理好这种对立统一关系一直是困扰公安机关侦查工作的难题。侦查讯问是公安机关刑事案件侦查的基础工作，是公安机关与犯罪嫌疑人直接对弈的重要场合，也是认罪认罚从宽制度适用的关键环节。认罪认罚从宽制度的实施，为缓和侦辩双方对立关系、进一步保障私权利提供了契机。公安机关也应认识到，侦查讯问方式改革理应成为这场司法变革的"主战场"，要摒弃强硬、专横甚至蛮暴的传统审讯"陋习"，探索建立"有秩序"的侦辩协商机制，以达到犯罪嫌疑人真实认罪的合目的性、合法性及合理性。在制度设计层面，笔者建议推进"侦辩协商"，以立法、司法解释等形式进行规范，明确"侦辩协商"所适用的目标原则、案件范围、程序方法以及权利救济等内容，从而逐步建立起中国特色的"侦辩协商"机制，确保侦查阶段认罪协商的制度法定。在技术实施层面，美国的莱德九步审讯法、英国PEACE访谈模型均强调侦查人员与犯罪嫌疑人从容不迫的互动关系和平等对话的交谈方式，强调运用心理学的策略和技巧取得犯罪嫌疑人的口供，这两种审讯模型的应用在英美两国的司法实践中取得了丰富的成果。心理学与侦查讯问相结合也是我国重要的审讯理念，但是目前尚未形成具有广泛影响力的结构化审讯模型。笔者认为，当前，在侦查讯问领域迫切需要探索建立一种以改善侦辩关系、促进协商对话、获取犯罪事实为目的的流程化审讯模式。例如，借由态度改变理论，通过与犯罪嫌疑人融洽交谈建立和谐关系，增强犯罪嫌疑人对侦查人员的信任，强化犯罪嫌疑人对认罪认罚从宽效果的认识，促成双方达成协商的合意。在防止制度异化层面，有秩序的"侦辩协商"绝不是公安机关权力的任意拓展和滥用，反而是对刑事司法实践中已经存在的"实质交易"和带有协商属性的侦查措施的法定规制，能够在有效保护犯罪嫌疑人合法权益的同时，帮助侦查人员规避执法风险。

（三）公安机关诉讼程序角色：以"效率"为核心的程序体制改革

在司法经济逻辑下，以"效率"为核心精神的认罪认罚从宽制度改革，应当辅以有效提升案件办理速度和质量的配套机制。公安机关作为刑事案件办理起始阶段的主体，在公、检、法"流水线"型结构中扮演着首位"操作员"角色，推动公安机关办案效能体制改革对节约司法成本、增加司法程序性效益具有重要作用。笔者认为，首先，应将认罪认罚从宽制度与现有制度进行有效衔接。为了解决"案多人少"、司法资源紧张的矛盾，多年以来，公安机关已经探索出一些成功的制度经验，这些制度从根本上来说与认罪认罚从宽制度有着共同的目的追求。例如，在有效降低刑事羁押率方面，推进认罪认罚从宽制度与取保候审制度、自首坦白制度衔接。对于主动到案、能够如实陈述犯罪事实、社会危害性较轻的犯罪嫌疑人，主动为其办理非羁押性强制措施；推进认罪认罚从宽制度与刑拘直诉程序的有序衔接。对于符合条件的认罪认罚案件，不再报请检察机关审查逮捕。对于需要延长犯罪嫌疑人羁押期限的，由公安机关法制部门和检察机关进行实质性审查，坚决杜绝为了"等案等人"而集中办理羁押手续或故意拖延的情形。其次，为了提升办案效率和案件流转速度，可以推行与认罪认罚从宽制度配套的内部程序改革。比如，对于认罪认罚案件中犯罪嫌疑人符合办理取保候审规定的，其取保候审、移送审查起诉等审批权限可以下沉至基层办案单位。同时，简化认罪认罚案件程序文书制作流程，删减不必要的内部呈请类文书，对于基层民警制作更加方便的，可以直接由基层民警制作开具。最后，在公检法合作关系方面，强化公安机关在认罪认罚案件中实体性的影响。一方面，公检法在密切配合的同时加强相互监督，积极引入检察院、法院提前介入侦查，在促进犯罪嫌疑人认罪认罚、保障犯罪嫌疑人合法权益、确保刑事案件办理程序正当等环节充分发挥作用。另一方面，目前，除"如实告知、如实记录、如实建议"等程序性事项外，认罪认罚

从宽制度并未规定公安机关具有其他实体性权力。笔者建议,为提高认罪认罚案件速裁程序建议的适用比率,可以进一步细化公安机关提出从宽处理建议的有关规定,如明确公安机关提出从宽建议的,检察机关应当予以采纳,不采纳的应说明理由或允许申诉等。

(四)公安机关社会控制角色:"回归性"的基础工作

在司法修复性逻辑下,认罪认罚从宽制度的目的最终要回归于化解社会矛盾、修复社会关系,建立良好的社会秩序。充分发挥好公安机关社会治理的角色职能,正是实现这一构想的理想途径之一。在国家与公安机关的关系层面,治安矛盾是刑事犯罪的隐患,轻微刑事案件是重大刑事案件的隐患,公安机关要依法行使国家赋予的社会治理权能,在社会治理与管控中实现犯罪预防功能。例如,创新矛盾纠纷多元化解机制、建立"民转刑"案件预防机制、落实社区警务的网格化管理职责等,精准发现刑事案件苗头,从源头上化解可能转为刑事案件的微小矛盾;在公安机关与犯罪嫌疑人的关系层面,将认罪教育与权利保障贯穿于公安机关认罪认罚案件的办理过程中。笔者建议,将认罪认罚从宽制度中的认罪教育与说服教育的传统审讯手段相结合,将"教育"规定为认罪认罚案件办理中结构化审讯的一个重要环节,同时,借由结构化审讯的程序模式,保障犯罪嫌疑人的基本权利,如要求律师介入、提出申诉控告等,从而既发挥传统审讯技法的优势,又确保犯罪嫌疑人认罪表示的自愿性、真实性;在犯罪嫌疑人与被害人的关系方面,公安机关要做好"裁判员",在保障案件办理质量、实现公平正义的原则要求下平衡当事人之间的权利关系。在实践中要完善认罪认罚从宽制度下的证据收集与固定,彻底破除口供依赖,在信息化侦查的背景下充分发挥数据侦查、网络侦查等新技术手段的作用,精准获取犯罪线索与犯罪证据。基层年轻侦查人员不应轻视传统,要加强对侦查讯问、调查访问、现场勘察等传统侦查手段的应用,将侦查视野回归到客观证据的收集与印证以及提升侦查能力的基础工作上来,尽力还原案件事实真相。此外,公安机关可以抓住认罪认罚从宽制度实施的有利时机,推进认罪认罚从宽制度与轻微刑事案件和解撤案制度的衔接,进一步改革基层调解制度,主动搭建矛盾消解平台,鼓励犯罪嫌疑人对被害人主动道歉、积极赔偿、弥补损失,以消除被害人对加害人的仇恨,修补社会关系裂痕,真正实现案结事了、定分止争,最终达成法律效果与社会效果的统一。

五、结语

尽管在认罪认罚从宽制度改革初期就有针对公安机关能否适用该项制度的大量争议,且在立法层面表现为弱化公安机关的实体权能,但从公安机关角色与认罪认罚从宽制度的逻辑耦合关系来看,在公安机关角色职能缺位的情况下,现有制度无论在结构、过程还是功能的发挥上都未能取得理想效果。因此,提高公安机关的参与度既是一种积极的尝试,也是全面落实认罪认罚从宽制度的应有之义。这就需要公安机关以认罪认罚从宽制度的适用为契机,进行侦查体制内部改革,完成其在侦查阶段的角色转变,从而实现认罪认罚从宽制度有效落位于侦查阶段的诉讼目标。

[责任编辑:郑　毅]