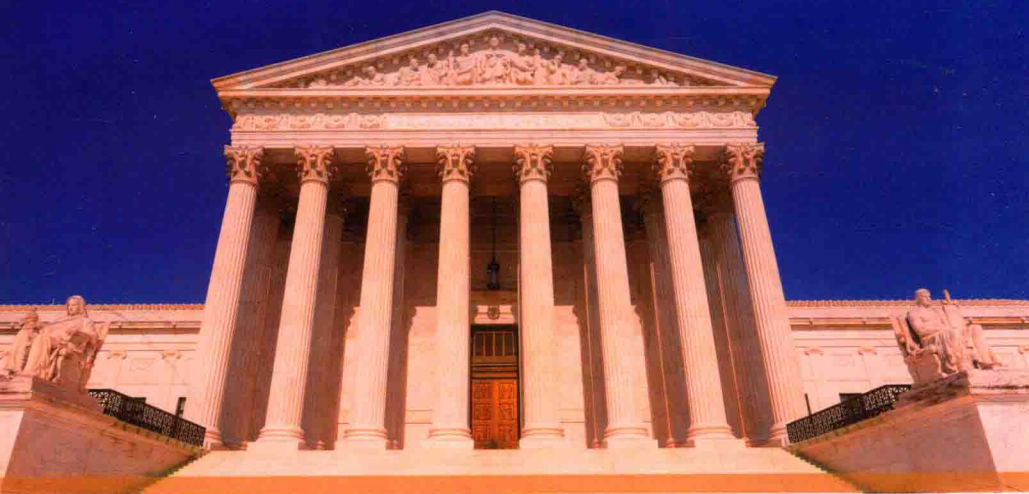


U.S. JUDICIAL SYSTEM DATA ANALYTICS



美国司法体制的数据观察

王禄生 著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

本书受“东南大学优秀青年教师教学科研资助计划”
和“东南大学‘仲英青年学者’资助项目”资助

U.S. JUDICIAL SYSTEM
DATA ANALYTICS

美国司法体制的数据观察

王禄生 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

美国司法体制的数据观察 / 王禄生著. -- 北京 :
法律出版社, 2018

ISBN 978 - 7 - 5197 - 2235 - 7

I. ①美… II. ①王… III. ①司法制度—研究—美国
IV. ①D971.26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 092766 号

美国司法体制的数据观察
MEIGUO SIFA TIZHI DE SHUJU GUANCH

王禄生 著

策划编辑 黄琳佳
责任编辑 黄琳佳
装帧设计 顾晓阳

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 三河市龙大印装有限公司
责任校对 马 丽
责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社
开本 A5
印张 9.125
字数 223 千
版本 2018 年 7 月第 1 版
印次 2018 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 2235 - 7

定价:56.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

自序

长期以来,国内学界对于美国司法制度的研究可谓“汗牛充栋”。然而,这种“学术繁荣”的背后却常常是对“宏大叙事”的偏好和对“精耕细作”的轻视。若采用精细化的视角来考察美国的司法实践,我们便会发现许多有趣的现象:比如美国的法官并非都是终身制,许多州法官需要在任期结束之后进行连任选举;又如美国法官入职条件并不像我们想象中那样“高大上”,在有些州,没有接受法学教育的人同样可以当法官。此外,尽管被奉为司法独立之圭臬与样本,但美国司法体系的公众信心指数并不如想象中那样高。尤其是20世纪90年代的三大司法事件(贝尔法官被迫辞职事件、怀特法官连任失败事件和萨洛金法官提前退休事件)的集中出现使美国司法制度在这一时期遭遇了前所未有的质疑。可见,传统的对于美国司法制度的宏大叙事虽然加深了我们对这一主题的认识并在很大程度上起

到了思想启蒙的作用,但它们却不能满足我们对于许多细节的“求知欲”和“好奇心”。本书将尝试借助美国的官方报告,从数据视角切入,还原一些被我们忽视的真相。

误把联邦当美国

如果从绝对数量来看,学术界和实务界对于美国的关注通常集中于联邦层面,并且常常把联邦层面的司法实践当作美国司法实践本身。其实,无论从案件受理数量还是从法官数量来看,州法院都有绝对的优势。因此,州司法实践(不是联邦)才在更大程度上反映了美国司法的真实样态。

首先,从受理案件的数量来看,州司法系统审理的案件是联邦司法系统审理案件的 70 倍。美国“国家州法院中心”(National Center for State Courts, NCSC)定期发布全美州司法系统的数据,根据最新的年度报告显示,美国州司法系统 2015 年共受理各类案件 8620 万件,^①其中交通违章案件^②约占到州司法系统受理纠纷总数的 54%,剩余的构成情况大致是:刑事案件^③约 1810 万件(21%)、民事案件约 1500 万件(18%)、家庭纠纷约 6%、未成年人案件约 1%。与之形成鲜明对比的是,2016 年美国联邦司法系统共受理各类案件 122 万件(联邦上诉法院 59417 件;联邦地区法院 368489 件;联邦破产法院

① 从 2009 年开始,美国州司法系统经历持续的案件下降,年均下降 2.9%。举例而言,2012 年全美州司法系统受理各类案件 1.03 亿件,而 2015 年则下降到 8620 万件。2012 年和 2015 年的美国州司法系统数据参见 R. LaFountain et al., *Examining the Work of State Courts: An Overview of 2015 State Court Caseloads* (National Center for State Courts 2016); R. LaFountain et al., *Examining the Work of State Courts: An Analysis of 2010 State Court Caseloads* (National Center for State Courts 2012)。

② 在美国,交通违章案件由法院审理,而在中国,交通违章由公安机关处理。

③ 中美两国犯罪的范围有很大的不同,美国司法实践中的许多犯罪 crime 在中国被视为治安案件由公安机关处理。

794960 件)。^① 换言之,联邦司法系统受理的案件仅为全美法院系统受理案件的 1.4%。

其次,从法官人数来看,州司法系统的法官人数也远超联邦法官人数。美国司法部司法数据局(Bureau of Justice Statistics, BJS)的报告显示,2011 年全美州司法系统共有法官 28906 人,^②是联邦司法系统法官员额(890 人)的 32 倍。^③ 也就是说,联邦法官仅占全美法官总数的 3%。

有趣的是,美国学界也存在对地方州司法系统的集体忽视。美国威斯康星州最高法院原首席大法官亚伯拉罕森(Shirley S. Abrahamson)就曾在文章中抱怨道:“显而易见,我们绝大多数关于美国法官的讨论都是关注美国联邦法官,却忽视了美国各州的法官。而事实上,各州法官人数超过美国法官总数的 90%。”^④可见,中美对于美国州司法系统的“不待见”是共同的。

① 美国联邦司法系统的受案数也有明显的下降,举例而言在 2010 年,联邦司法系统的受案数达到 189 万件(联邦上诉法院 55,126 件;联邦地区法院 367,692 件;联邦破产法院 1,467,221 件)。2016 年的数据来自美国联邦法院网数据统计主页:<http://www.uscourts.gov/statistics-reports/statistical-tables-federal-judiciary-december-2016>,最后访问时间:2018 年 1 月 6 日;2010 年数据来自 Administrative Office of the United States Courts, 2011 *Annual Report of the Director: Judicial Business of the United States Courts* (Washington, D. C., 2012)。

② Ron Malega and Thomas H. Cohen, *State Court Organization*, 2011 (Bureau of Justice Statistics, Department of Justice, 2013)。

③ 《1789 ~ 2016 年:美国联邦法院法官员额》,联邦法官数据来源于美国联邦法院网:<http://www.uscourts.gov/judges-judgeships/authorized-judgeships>,最后访问时间:2018 年 1 月 6 日。需要指出的是,890 人是联邦法官的员额数量,其中在岗的法官为 741 人,也就是说有 149 个职位空缺,数据参见 <http://www.uscourts.gov/judges-judgeships/judicial-vacancies> 最后访问时间:2018 年 1 月 6 日。

④ Shirley S. Abrahamson, “Courtroom with a View: Building Judicial Independence with Public Participation”, 8 *Willamette J. Int'l L. & Dis. Res.* 13, 2000.

法官都是终身制？

《美国联邦宪法》第3条第1款规定：“最高法院和低级法院的法官，如果尽忠职守得继续任职……”部分国内专著据此认为美国法官实行终身制。然而，这也是十分明显的误读。前文已经提及，美国联邦法官仅占美国法官总数的3%。联邦宪法虽然确定了联邦法官实行终身制，而占美国法官绝对多数的州法官却几乎都不是终身制。

从实践来看，美国州法官的选任方式十分多元，但主要可以被分为两大类：任命制（appointment）和选举制（election）。前者是指由法官选任委员会、地方行政机关、地方立法机关或者地方最高法官任命新任法官；后者则是指通过选举的方式，由选民确定法官人选。进一步而言，选举制又可以被划分为两种：党派选举（partisan election）和非党派选举（nonpartisan election）。“党派选举”是法官候选人以各自的政党身份参与选举，哪个政党的民众支持率高，哪个政党的法官候选人当选；“非党派选举”则是民众直接投票支持法官候选人（而不是候选人所代表的政党），得票数高的候选人当选。2013年底，BJS 出台的《美国法院的组织机构》显示，美国各州上诉法院法官中（judges of appellate courts），52%是通过任命制产生的，而48%是通过某种形式的选举产生（29%党派选举、20%非党派选举，由于报告原始表格采取四舍五入取整数，因此总数超过48%）；美国各州审判法院法官（judges of trial courts）占据了州法官的绝大多数，其中25%采取任命制，75%采取选举制（34%党派选举、42%非党派选举）。^①因此，从数据统计的角度来看，美国州法官绝大多数是通过选举产生的。

^① Ron Malega and Thomas H. Cohen, *State Court Organization*, 2011 (Bureau of Justice Statistics, Department of Justice, 2013).

更为重要的是,美国法官被任命或者选举之后,并非终身任职。数据显示,只有3%的州法官被选任之后直接任职到70周岁(Tenure to 70+),剩余97%的法官均有从3年至15年不等的任期。在任期结束之后,法官职位空缺需要重新通过任命或者选举的方式填补。连任的方式大致有四种:第一,任命制连任,即通过特定机构审查,确认法官任职期间表现合格,则继续任命以实现连任;第二,党派选举,即再次参加党派选举,若击败另一党派的竞争对手,则连任;第三,非党派选举,即再次参加非党派选举,若击败竞争对手则连任;第四,连任选举(Retention Election),这是一种不同于法官初任选举的特殊选举方式。在连任选举中,选民仅能对该法官一人投票,票数超过一定比例之后自动连任。它与党派选举和非党派选举最大差异在于没有竞争对手,选民仅根据参加选举连任的法官过往表现进行投票。数据显示,对于上诉法院法官而言,除去终身任职之外,15%的比例需要重新由相关主体任命,81%的比例需要通过选举重新当选(42%为连任选举)。对于审判法院法官而言,除去终身任职的比例,仅有9%以任命的方式连任,而90%的比例通过选举的方式重新竞争职位(27%为连任选举)。^①

有趣的是,美国州法官未通过连任的也不在少数。比如,1986年2月26日,帕萨雷拉(Passarella)法官由于宣告用铁棒打芝加哥警察的行为无罪而招来广泛的批评,以至于在1986年11月的选举中未能够获得连任。另外,美国三大司法事件中的“怀特法官连任失

^① Ron Malega and Thomas H. Cohen, *State Court Organization*, 2011 (Bureau of Justice Statistics, Department of Justice, 2013).

败事件”^①也同样是一个有力例证。因此,虽然,美国联邦法官可以终身任职,但他们仅仅是十分有限的部分。那种认为美国法官都是一经选任就可以“终身无忧”和“一干到底”的观点是十分错误的,或者至少是不甚精确的。

法官都是高素质?

对于美国法官制度最大的“迷思”便是误认为法官终身制。同时,与之齐名的“迷思”便是认为美国的法官都是高素质人群。因为,法学通识教育告诉我们,美国的法官都是精英,他们都是来自律师界的成名人物。成为美国法官至少需经过下述六大步骤:(1)获得本科学位:由于美国的法学教育是研究生教育(postgraduate),因此没有法学本科(bachelor),所有有志于攻读法学学位的人必须先具有一个本科学位。(2)获得法学学位(JD):在获取本科学位之后,才可以申请法学院。美国的法学教育有很多种,最初级的是JD(juris doctor)。完成JD学习之后便可以被认为具有法学学位(law degree)。(3)通过律师资格考试。(4)从事律师实务,获取丰富的司法经验。(5)被选举或任命为法官(取决于所在州法官的选任制,参见本书第一章)。(6)参加法官任前培训。只有走完了上述6个

① 怀特(Penny White)法官是第二位在该州最高法院任职的女性大法官。她因为推翻了State v. Odom的判决而在连任选举中失败。在该案中,被告人奥多姆(Odom)被指控强奸并残忍地杀害了一名老妇人。最初,审判法院认为,根据该州法律,那些“极其罪恶恶极的(heinous)、残暴的(atrocious)、令人痛苦的(cruel)的,并且涉及超出合理程度折磨或者严重的肉体虐待致死”的杀人案件被告人可以被适用死刑。州最高法院虽然维持了原审法院的有罪判决,但在考虑是否适用死刑时,法官以3:2的微弱多数推翻了下级法院死刑的判决,原因在于“奸杀”这一情节并不符合州法律关于死刑的适用条件。怀特法官参与了该案件的审理并且成为多数方关键的一票。这也是她州最高法院大法官生涯中唯一一次参与的死刑案件。然而,在当年,仅有她要进行连任选举。最终,在该州被害人协会等保守团体的运作下,她仅获得19%的选票而连任失败。

流程,才能成为美国法官。然而,这种认识是错误的,或者说此种认识仅仅适用于占总法官人数极低比例的联邦法官。美国许多州法官并不要求从律师中选举或任命,甚至不要求有法学学位。对法律一无所知的人被选举为法官的也不在少数!

从实践来看,美国州法官选任的资质要求也呈现出多元的样态。BJS 统计了全美各州法官职位的资质要求,其中仅有 47% 的法官职位要求有法学学位,仅有 38% 的职位要求候选人必须是州律师协会的会员。另外,仅有 12% 的法官职位明确要求候选人必须有“活跃的法律实践”(active legal practice)。^①可见,在美国各州的司法实践中,法官完全没有司法经验也并非绝不可接受。

持续的司法信任危机

长期以来,美国的司法体系被世界相当部分国家视为榜样。那么,以常理推断,在模范制度之中生活的民众理应对该国刑事司法体系充满信心。令人遗憾的是,真相再次处于一般认知的反面。

发生在 20 世纪 90 年代美国的三大司法事件激起了美国学界和公众对传统司法独立理念的质疑。公众开始日益反对完全脱离公众与社会的司法运作模式。威斯康星州最高法院原首席大法官亚伯拉罕森就承认,从 20 世纪 90 年代中期开始,司法独立日益成为学术界和实务界批判的焦点。^②以此为诱因,司法场域中的公众信任危机便加剧了。美国律师协会(American Bar Association, ABA) 1998 年的民调显示,公众对于司法系统的信任度仅为 30%, 另外有 27%

^① Ron Malega and Thomas H. Cohen, *State Court Organization*, 2011 (Bureau of Justice Statistics, Department of Justice, 2013).

^② Shirley S. Abrahamson, "Courtroom with a View: Building Judicial Independence with Public Participation", 8 *Willamette J. Int'l L. & Dis. Res.* 13, 2000.

的公众对美国司法系统极度不信任。^①一年之后,NCSC发布了一份普查报告《公众如何看待州法院》(How Public View State Courts),数据显示,对自己所在社区的法院表示出较多信心的比例仅为23%,这在共同调查的八大公共机构(另外七个是:医疗机构、教育机构、警察部门、州行政机关、州立法机关、联邦最高法院、媒体)中排名第六。^②

为此,美国司法机关展开了一系列旨在提升公众信心的改革,其中最为典型的便是以强调法官与社区沟通与协作的“司法接触”(judicial outreach)改革。那么改革的结果如何呢?根据《美国刑事司法数据资料》,2010年美国民众对于该国刑事司法“充满信心”的仅为27%,对刑事司法只有“一些信心”的占总数的44%,对刑事司法“几乎没有信心的”和“完全没有信心”的占总数的27%。^③另据世界价值调查(World Value Survey, WVS)的数据显示,2013年度美国公众对该国法院“几乎没有信心的”和“完全没有信心”的达到44.1%,对司法体系很有信心的仅占总数的8.9%。^④

当然,司法公信危机并非是美国社会所独有,它实际上应该是世界各国司法体系所面临的共同问题。美国刑事司法民意方面研究的专家罗伯茨(Roberts)等人就指出:“尽管刑事司法满意度是个主观问题,但在能够感觉到犯罪率不断上升的时候,在关于刑事司

① Richard L. Fruin, “Judicial Outreach in the Twenty-First Century: The Reasons Why”, 48 *Judges J.* 27, 2009.

② National Center for State Courts, *How the Public Views the State Courts: A 1999 National Survey* (May 14, 1999, Washington, DC).

③ Office of Justice Programs, *Sourcebook of Criminal Justice Statistics*, 2011 (2011 ASI 6064-6).

④ WVS是一个全球性的研究项目,其主要针对世界范围内公众价值进行实证调查。该项目从1981年开始持续调查超过100个国家和地区公会对特定事物的判断,其中便包含对该国法院的信心指数。数据来源于WVS官方主页: <http://www.worldvaluessurvey.org/>, 最后访问时间:2018年5月22日。

法的媒体报道凸显暴力犯罪、宽宥罪犯,以及那些司法系统在工作中存在错误的案件的时候,指望95%的公众对刑事司法系统抱有高度的信任确实是不理智的。”^①

如何认识美国?

在序言中,笔者通过“误把联邦当美国”“法官都是终身制?”“法官都是高素质?”“持续的司法信任危机”四个方面的论述,片断式地分析了国内公众对美国司法体系最重要的几个误读。显而易见,笔者在试图用数据破除一些基本“迷思/神话”(myth)。然而,破除“迷思”并非最终目的,而仅仅只是手段。本书的深层次目的是探讨如何看待和认识美国的经验。长期以来,国内学术界和实务界对美国的描述往往是一种宏大叙事,对美国司法的真实实践缺乏足够的关照。也正因如此,对于美国的一些认识就可能出现偏差。毋庸置疑,美国联邦司法系统的运作确有其可取之处,然而,联邦司法系统并不代表美国,它只是美国司法实践中“最光鲜亮丽”的一部分。如果从全局来看,美国各州司法实践才是该国司法的真实面貌。在光鲜的联邦司法表现的掩盖之下存在的实际上是一个高度多元且不乏缺陷的地方司法系统。美国公众对于司法体系,尤其是各州法院系统的“封闭”(isolated)、“低效”(low efficiency)和“昂贵”(costly)等问题的抱怨与不满已经持续了一个多世纪。也正因如此,美国司法体系才会在某种程度上遭遇持续的公众信任危机。故而,笔者认为,未来比较研究的范式应当逐步由“宏大叙事”转向“微观分析”。唯有如此,跨国比较才可能是“真实”的,也才是有意义的。

^① [美]朱利安·罗伯茨、麦克·豪夫:《解读社会公众对刑事司法的态度》,李明琪等译,中国人民公安大学出版社2009年版,第39页。

目 录

自序	1
导言：美国法院、检察院的基本情况 数据来源	1
一、美国法院系统的基本情况	1
二、关于美国法院系统考察的数据 来源	5
三、美国检察系统的基本情况	6
四、关于美国检察系统考察的数据 来源	8
第一章 数据视角下美国法官的选任、 薪酬与惩戒制度	9
一、美国法官选任制度的数据观察	9
二、美国法官收入水平的数据观察	18
三、美国法官惩戒制度的数据观察	31

第二章 数据视角下美国检察官的选任、薪酬与惩戒	
制度	41
一、美国检察官选任制度的数据观察	41
二、美国检察官收入水平的数据观察	46
三、美国检察官惩戒制度的数据观察	54
第三章 数据视角下美国法官员额制及人员分类管理	
制度	63
一、美国联邦法院的基本类型	63
二、美国联邦法院的法官员额	66
三、美国联邦法院的法官辅助人员	69
四、美国联邦法院一线法官的工作量	77
五、美国联邦法院法官辅助人员薪酬水平	79
第四章 美国法院行政事务管理权的变迁与现状	87
一、1789 ~ 1921 年：司法部主导的个性化管理模式	87
二、1922 ~ 1984 年：法院行政管理部主导的一体化	
时期	92
三、1985 年至今：法院行政管理部主导的分权模式	100
四、当代美国法院行政事务管理权力的结构	102
五、美国州法院行政管理体制的变迁与现状	107
第五章 美国巡回法院及跨行政区划的法院设置	
研究	115
一、美国巡回法院的创设、争论与历史意义	115
二、跨行政区划的法院设置	127
第六章 数据视角下的美国被告人认罪认罚制度	139
一、美国被告人认罪认罚制度的理论概述	139
二、美国被告人认罪认罚制度的内容	146
三、美国刑事诉讼认罪认罚制度的实践效果	180

第七章 数据视角下的美国羁押制度研究	194
一、美国羁押制度的理论概述	194
二、美国羁押制度的实证考察	199
三、美国羁押制度的效果评析	222
第八章 美国法院案件管辖和受理制度研究	228
一、系统管辖	229
二、地域管辖	235
三、级别管辖	239
第九章 美国民事裁判执行体制和制度研究	249
一、美国民事判决的执行体制	249
二、美国民事判决的执行制度	256
参考文献	271

导言：美国法院、检察院的基本情况 & 数据来源

一、美国法院系统的基本情况

(一) 联邦与州法院系统的关系——美国是 52 个司法区

美国司法系统由联邦司法系统和州司法系统组成。联邦层面的许多法规仅能适用于联邦案件,而对各州司法体系无约束力。也就是说,联邦法院与州法院平行设立,两者互不隶属。然而,国内学界在考察美国制度时通常仅关注联邦层面的司法系统,却忽视了州层面。这在很大程度上导致考察的结果缺乏精确性。无论在法官人数还是在审理案件数量方面,州司法系统都是绝对的主力。

首先,从受理案件的数量来看,州司法系统审理的案件是联邦司法系统审理案件的 70 倍。美国“国家州法院中心”(NCSC)定期发布全美

国州司法系统的数据,根据最新的年度报告显示,美国州司法系统 2015 年共受理各类案件 8620 万件。同期美国联邦司法系统共受理各类案件 122 万件。换言之,联邦司法系统受理的案件仅为全美法院系统受理案件的 1.4%。

其次,从法官人数来看,州司法系统的法官人数也远超联邦法官人数。美国司法部的官方报告《州法院系统组织结构》显示,2011 年全美州司法系统共有法官 28906 人,是联邦司法系统法官人数(890 人^①)的 32 倍。

因此,正如美国学者指出的那样,研究美国司法问题,应该把美国看作 52 个不同的司法区(联邦 + 50 个州 + 哥伦比亚特区),^②联邦只是其中一个司法区。这是阅读本书最为重要的前提!

(二) 联邦法院系统的基本情况

联邦司法系统包含普通法院和专门法院。一般法院由三个层级构成:(1) 联邦最高法院(U. S. Supreme Court);(2) 联邦上诉法院(U. S. courts of appeals);(3) 联邦地区法院(U. S. district courts)(见表 0-1)。

表 0-1 2016 年美国联邦普通法院系统结构

单位:个,名

联邦法院类型	法院数量	法官职数
联邦最高法院	1	9

① 在美国联邦司法系统的统计中,最为核心的部分是依照《美国联邦宪法》设立的“第三条法官”(员额 870 名)和第一款法官(员额 20 名),其余法官并非依宪法设立,各方面保障会低于“第三条”和“第一款”法官,详细情形参见本书第一、三章。

② 当然,哥伦比亚特区的司法体制与联邦司法体制高度同质,因此也有人认为美国实际上是 51 个司法区。