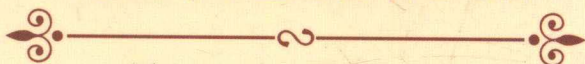


刑事诉讼的 案件过滤机制



基于中美两国
实证材料的考察

**Research on the Case
Screening Mechanism
of Criminal Procedure**

*Based on the Empirical Materials
of China and United States*

王禄生 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

国家985工程四川大学社会矛盾与社会管理研究基地支持
四川大学社会矛盾与社会管理研究丛书 左卫民主编

刑事诉讼的 案件过滤机制

基于中美两国实证材料的考察

**Research on the Case Screening Mechanism
of Criminal Procedure**

*Based on the Empirical Materials
of China and United States*

王禄生 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

刑事诉讼的案件过滤机制:基于中美两国实证材料的考察/王禄生
著. —北京:北京大学出版社, 2014. 11

ISBN 978 - 7 - 301 - 25094 - 5

I. ①刑… II. ①王… III. ①刑事诉讼一对比研究—中国、美国
IV. ①D925.204 ②D971.252

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 277448 号

书 名: 刑事诉讼的案件过滤机制:基于中美两国实证材料的考察

著作责任者: 王禄生 著

责任编辑: 陈蔼婧

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 25094 - 5/D · 3720

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> <http://www.yandayuanzhao.com>

新浪微博: @北京大学出版社 @北大出版社燕大元照法律图书

电子信箱: yandayuanzhao@163.com

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788

出版部 62754962

印 刷 者: 北京溢漾印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

965 毫米 × 1300 毫米 16 开本 12.25 印张 171 千字

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 39.00 元



未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

本书受教育部人文社科基金青年项目资助
项目名称:刑事诉讼案件过滤机制比较研究
项目号:13YJC820078

本书受中国法学会部级一般课题支持
课题名称：案件过滤机制视角下的刑事错案防范研究

代 序

时光荏苒,不知不觉我已经从教 26 个年头。细数这些年来我所指导的学生,王禄生博士无疑是其中特点鲜明的一位。在四川大学法学院求学期间,他开始表现出对实证研究以及数据挖掘的喜好。如今,他的第一本个人专著《刑事诉讼的案件过滤机制:基于中美两国实证材料的考察》即将出版。作为他的导师,我由衷地感到欣慰。

必须承认,“案件过滤”这一语词对于当前中国的刑事诉讼法学界而言,多少还有些陌生。它在英文里被表述为 case screening,意指警察司法机关基于特定的目的,在对案件进行审查之后所作出的、将案件排除在刑事诉讼之外的行为,比如公安机关撤销案件。毋庸置疑,一个有效运作的案件过滤机制能在提升刑事司法效率的同时,降低错案的风险。

王禄生博士选择一个在国内学界甚少被提及的主题进行研究,需要一定的勇气。实证研究是辛苦的,尤其要借助实证的范式来进行比较法研究。为了把握中外各国刑事诉讼案件过滤机制的实践,而非仅仅作文本研究,王禄生博士于 2010 年在国家留学基金委的资助下赴加拿大英属哥伦比亚大学访学一年。在访学期间,他收集了大量加拿大的官方报告,从而获取了有关该国案件过滤机制的官方数据。英属哥伦比亚大学作为日本最高法院在海外的培训基地,每年有许多日本法官和司法部官员在此求学。王禄生博士利用这一优势,不仅访谈了加拿大的警察和检察官,还和日本的实务部门工作人员就案件过滤展开了相应的探讨。在 2011 年,王禄生博士在爱德华奖学金的资助下赴美国哥伦比亚大学访问。在美国期间,他同样开展了针对案件过滤机制的实证考察。此后,在 2013 年,他又通过欧盟的伊拉斯莫斯项目赴欧洲访学,继续坚持针对案件过滤机制的调研。这些前期准备为本书的写作提供了数据基础。

令人欣慰的是,王禄生博士还尝试通过主体要素、目的要素和方式要素解构世界各国的案件过滤机制,从而为模式化分析提供可能。在他看来,我国刑事诉讼案件过滤机制在主体方面呈现出来的国家垄断性,在目的要素上呈现出来的单一性,以及在方式要素上所偏好的协商型特征,使得我国刑事诉讼中那些“不应起诉”和“不必起诉”的案件很难被及时过滤在刑事诉讼之外。也正因如此,低效率和低精度的问题困扰我国刑事司法良久。这些论述当然具有一定的创新性。

显然,这本著作也存在一些不足。“案件过滤”这一新颖提法的学术生命力究竟如何,仍然有待本土学者的评价和考验。同样,该书考察的国家中没有涉及一些在世界范围内有重要影响的国家,如德国和法国。因此,我希望王禄生博士能够在未来的工作中继续跟进研究,从而产出更多、更有价值的学术成果。

左卫民

2014年11月11日

自序

“案件过滤”,是对刑事司法实践中这样一类实践的总称,它是指相关主体对刑事案件进行评估后,将部分案件排除在刑事诉讼之外,在程序上终止刑事诉讼,具有程序上“出罪”的功能。通常而言,刑事立案意味着案件正式进入刑事诉讼,并决定了侦查机关需要采取侦查行为,因此,如果没有相应的案件过滤制度,刑事案件的命运在刑事诉讼之初就将被锁定——获得有罪判决。虽然世界各国的刑事诉讼制度不尽相同,但毫无例外都设立了各种案件过滤制度。从实践角度来看,刑事诉讼中的侦查机关、公诉机关和审判机关所采取的、具有将已经作为刑事诉讼对象的“犯罪行为”或者“犯罪嫌疑人”排除出刑事诉讼程序,从而终止刑事诉讼的功能的各种制度,就应该被认定为案件过滤制度。因为这些制度,使得特定刑事法律关系终止,恢复到刑事立案之前的法律状态。它们既包括法律规范明示制度,也包括各机关在实践中“超越法律”的各种“法外司法”。具体而言,案件过滤可以包括侦查机关主动撤销案件,也可以包括公诉机关不予起诉,同样也包含法院进行无罪判决。

虽然中美两国案件过滤制度从表面上看并无显著不同,皆是以特定的方式将刑事案件排除出刑事追诉,并终止诉讼程序的一种行动。然而,如果我们以实证的方法考察两国案件过滤机制的实际运作时,我们就会发现二者存在着根本的不同。从类型学上看,两者形成了“镜像”。中国的案件过滤机制呈现出“国家垄断”(State-monopoly)“单一目标”(Solo-purpose)和“非独断”(Joint-decision)三大特征。具体而言,我国刑事诉讼案件过滤的权力完全由国家机关垄断,公安司法机关掌握着终止和推进案件的权力。同时,我国案件过滤机制以纠错为核心目标。换言之,一个案件是否被过滤出刑事诉讼,其评价标准在于这个案件是否为错案。侦查主体、公诉主体和审判主体通过各种案

件过滤,将不构成犯罪的案件排除在刑事追诉的范围之外,从而纠正刑事诉讼进行过程中所可能产生的“无辜之人受到刑事追诉”的司法错误。更进一步,各案件过滤权力主体在进行案件过滤时,并非不受约束,在案件过滤的过程中要进行充分的沟通与协调。比如检察机关在不予起诉决定作出前,通常给予公安机关两次补充侦查的机会。法院在作出无罪判决之前,也允许检察机关补充证据。

与中国形成鲜明对比的是,美国刑事诉讼的案件过滤机制呈现出“公众参与”(public participation)“多元目标”(multi-purpose)和“独断”(self-decision)的特征。这三大特征似乎与我国刑事诉讼案件过滤机制处于坐标轴的两端。美国刑事诉讼案件过滤的权力并未被国家机关所完全垄断。在司法实践中,社会公众仍然掌握特定的案件过滤权力,如大陪审团对检察官起诉决定的过滤。同时,美国案件过滤基于多元的目标而进行。换言之,纠错、宽宥和效率等均可能成为案件过滤的原因。即使证据显示嫌疑人构成犯罪,检察官也可以基于其他考虑而过滤案件。在这种类型的案件过滤中,对诉讼效率的追求、对积案的解决需求、对胜诉的需求等功利化的目标,都可能成为启动案件过滤机制的原因。此外,美国各案件过滤主体在进行案件过滤时,完全不受其他主体的影响,其案件过滤的决定通常也是终局性的。突出的实例便是检察官对无罪判决不得上诉,对预审法官驳回起诉通常也不能上诉。

根据国外现有的研究,案件过滤机制主要有两大功能:其一是将不应追诉的案件及时排除在刑事诉讼之外,从而提升刑事司法的精度;其二是将不必追诉的案件及时排除在刑事诉讼之外,从而提升刑事司法的效率。可见,一个科学合理的案件过滤机制,对于任何国家的刑事诉讼而言,均至关重要。也正因如此,特定国家的案件过滤机制的运作,势必也会给该国刑事诉讼的精度和效率带来不同程度的、正面抑或负面的影响。一国刑事诉讼中总是错案不断,很可能是该国刑事诉讼案件过滤的制度设计或实践存在不合理之处。一国刑事案件常常久拖不决,也同样可能是因为刑事诉讼案件过滤机制未能充分发挥应有的功能。令人遗憾的是,面对如此重要的基础性话题,我国

学术界和实务界均缺乏必要的关注。本书正是作者对这一重要主题进行专门研究的一种尝试。

对于本书的完成,作者要感谢许多人。在这里,我首先要感谢我的恩师左卫民教授,感谢他把我引进了我将为之奋斗终生的法学研究事业。没有他5年的悉心指导,我将可能完全与学术研究无缘。恩师学识渊博、治学严谨,提倡刑事诉讼和司法制度研究范式的转型。他对我的指导,不仅体现在正式的课堂之上,还体现在日常生活的一言一行之中。凡此种种,我将终身铭记于心。感谢中国社会科学院法学研究所副研究员、《环球法律评论》副主编支振锋老师。在哥伦比亚大学求学期间,支老师对我很是照顾,与他的交流,极大拓展了我的研究视野。感谢不列颠哥伦比亚大学法学院的 Pitman Potter 教授和 Megan Coyle 女士、哥伦比亚大学法学院的 Benjamin Liebman 教授和 Daniel Richman 教授,以及夏威夷大学法学院的 Baik 副教授,他们都为本书的写作提供了帮助。尤其是 Daniel Richman 教授为我提供了大量一手的工作报告。感谢日本法官 Hiromi Nataka 和 Kazuaki Taketomi,日本司法部的 Ayumi Ishii 女士,和他们的交谈,使笔者加深了对各国案件过滤实践的把握。感谢师兄张洪松和室友苏镜祥,在3年的博士生活中,他们给我的学术研究提供了许多帮助。感谢兰荣杰、林喜芬、黄舛、全亮、肖仕卫、冯露、王育林、赵琦、段陆平等同门,他们使我在许多方面受益。最后,我要特别感谢我的家人,感谢几年来一直默默陪伴在我身边并始终支持我的爱人。生命因为爱而变得精彩。

王禄生

2014年4月

于南京秦淮河畔

目 录

导论	001
一、问题的提出	001
二、概念的厘定	005
三、文献综述	013
四、思路、材料与方法	016
第一章 中国刑事诉讼的案件过滤机制	021
一、侦查阶段的案件过滤	021
二、审查起诉阶段的案件过滤	031
三、审判阶段的案件过滤	034
四、准案件过滤	036
五、小结	041
第二章 美国刑事诉讼的案件过滤机制	042
一、提起指控前的案件过滤(pre-charge case screening)	042
二、正式起诉前的案件过滤(pre-indictment case screening)	048
三、正式起诉后的案件过滤(case screening after indictment)	054
四、小结	056
第三章 中美案件过滤机制的类型分析	059
一、主体要素的差异:国家垄断与公众参与	059
二、目标要素的差异:单一目标导向与多元目标导向	063
三、运作要素的差异:非独断与独断	075
四、中国案件过滤机制的具体表征	091
五、美国案件过滤机制的具体表征	094

第四章 中美案件过滤机制的成因分析	097
一、机制成因分析的理论框架	097
二、中国案件过滤机制的成因分析	115
三、美国案件过滤机制的成因分析	137
第五章 中美案件过滤机制对刑事诉讼的影响	155
一、中国式案件过滤机制对刑事诉讼的影响	155
二、美国式案件过滤机制对刑事诉讼的影响	160
结语	167
主要参考文献	171

导 论

一、问题的提出

晚近二十余年,随着《刑事诉讼法》的颁布与修订,我国刑事司法实践取得了长足进步。然而,刑事司法过程中发生的冤假错案、案件久拖不决等问题仍未得到根本解决。为此,无论是理论界还是实务界,对深化刑事司法改革的必要性均已达成共识。从学理上看,冤假错案与案件久拖不决,突出反映了我国刑事司法在精度和效率两方面存在相应的不足,具体表现在:第一,在刑事司法过程中“粗放经营”,预防错案机制不畅,刑事司法“产品”精度不足;第二,刑事司法过程缺乏效率,“案多人少”的矛盾日益加剧,个案处断时间居高不下。根据法律规定,我国一般刑事案件的常规处断时间可达 153 天,最高期限可扩展至 646 天,羁押十余年未决的刑事案件也偶有发生。实际上,上述两大问题的症结就在于,我国尚未建立起一套科学合理、有效运作的刑事诉讼案件过滤机制。一个具有代表性的例子,便是美国刑事重罪案件的平均处理时间仅为 92 天,这得益于该国案件过滤机制的有效发挥作用。然而,令人遗憾的是,刑事诉讼案件过滤机制尚未引起国内学者的充分重视,该机制有效发挥作用对于刑事司法精度和效率的正面效应也较少被论及。

“案件过滤”(case screening)是指具有案件过滤权力的主体,基于特定的目标,对刑事案件进行评估和审查后,将部分刑事案件过滤在刑事诉讼之外的职权行为。它本质上是对案件进行“评估与控制”

(evaluation and control)^①的“程序性步骤”(procedural steps)^②,是侦查、起诉和审判职责机关将案件从追诉系统中过滤出去的行为,如撤销案件、不予起诉和宣判无罪等。

国外学术界和实务界十分重视刑事诉讼中的案件过滤,并已有一批专门研究。就绝对数量而言,美国学者对该主题最为关注。自20世纪70年代起,美国司法部推出了一系列关于刑事诉讼案件过滤的实证研究(仅官方报告就有数十份)。日本学者从20世纪90年代中期开始关注刑事诉讼的案件过滤,联合国亚洲和远东预防犯罪研究所(UNAFEI)还两次专题探讨。上述研究已揭示,科学合理的刑事诉讼案件过滤机制将至少带来两方面的正面效应:其一,通过案件过滤,将不应追诉的案件(如证据不足)及时排除在刑事诉讼外,降低刑事司法系统的错案,提升追诉犯罪的精度;其二,通过案件过滤,将不必追诉的案件(如犯罪情节轻微的案件)及时地排除在刑事诉讼之外,降低案件负担,提升司法效率。^③当然,任何制度都是一柄双刃剑,案件过滤在降低错放有罪之人的风险和提升整体效率的同时,也可能给刑事诉讼造成一定的负面影响,如产生过高的刑事案件损耗,并导致有罪之人逃避刑事惩罚。^④

尽管从表面看,世界各国刑事诉讼案件过滤机制大同小异,如均

① 参见 P. F. Healy and J. E. Jacoby, *The Prosecutor's Screening Function: Case Evaluation and Control*, Washington: USPGO, 1973, p. 3。

② 参见 UNAFEI, *The Role of Prosecution in the Screening of Criminal Cases*, Annual Report for UNAFEI (Resource Material Series No. 60), p. 326。

③ 参见 D. Crisp and D. Moxon, *Case Screening by The Crown Prosecution Service; How and Why Cases Are Terminated*, London: HMSO, 1994; UNAFEI, *Effective Case Screening by Prosecutors or Other Competent Agencies*, Annual Report for UNAFEI (Resource Material Series No. 53), 1997; UNAFEI, *The Role of Prosecution in the Screening of Criminal Cases*, Annual Report for UNAFEI (Resource Material Series No. 60), 2001。

④ 参见 J. Petersilia, et al., *Police Performance and Case Attrition*, Washington: USGPO, 1987; James Garofalo, *Police, Prosecutors, and Felony Case Attrition*, *Journal of Criminal Justice* Vol. 19, (1991)。

在形式上表现为撤案、不起诉和宣判无罪等。然而,若从实证角度切入,我们会发现,各国案件过滤的具体运作有着深刻的差异。

许多美国学者认为,刑事诉讼案件过滤的首要目标是通过案件过滤,有效降低刑事司法系统的积案,从而提升司法效率。时任美国国家地区检察官协会副主席的詹姆斯·加伯(James Garber)在1973年发布的专题报告《刑事案件过滤及其建议》(*Screening of Criminal Cases and Recommendations*)中指出:“案件过滤的基本目标应是更好地利用有限的刑事司法资源……那些被错误纳入刑事诉讼的案件,耗尽了本该被应用到其他案件的司法资源……如果我们适当地采用案件过滤,一些可在刑事诉讼体系外处理的案件就不会进入刑事诉讼中来。”^①梅里尔(W. J. Merrill)等人也认为:“如果无法将一些不够重要的案件有效地过滤,其他的重要案件就有可能无法受到有效关注,这种情况将会给刑事司法体系带来负面影响。”^②

日本进行案件过滤的目标似乎与美国有一定的差异。在日本,刑事诉讼案件过滤主要是基于对特定嫌疑人的宽宥。^③正因如此,日本刑事司法的特征被形象地归纳为“仁慈的家长制”。根据日本《刑事诉讼法》第248条的规定,根据犯人的性格、年龄及境遇、犯罪的轻重及情节和犯罪后的情况,没有必要追诉的,可以不提起公诉。^④也就是

① J. Garber, *Screening of Criminal Cases and Recommendations*, Washington: USGPO, 1973.

② W. J. Merrill, et al., *Case Screening and Selected Case Processing in Prosecutors' Offices*, Washington: USGPO, 1973.

③ 参见 S. Miyazawa, *Policing in Japan: A Study on Making Crime*, State University of New York Press, 1992; J. Mark Ramseyer and Eric B. Rasmusen, Why Is the Japanese Conviction Rate So High?, *The Journal of Legal Studies*, Vol. 30, No. 1, (2001); Okabe Masakatsu, Effective Police Administration: Criminal Investigations in Japan, 76 *Police J.* 135, (2003); D. T. Johnson, *The Japanese Way of Justice: Prosecuting Crime in Japan*, Oxford University Press, 2002.

④ 参见《日本刑事诉讼法》,宋英辉译,中国政法大学出版社2000年版,第58页。

说,即使一个嫌疑人构成犯罪,日本的检察官也可以基于各种考量而不予起诉。因此,日本检察官在审前就将可能无法取得有罪判决的案件予以过滤,从而保障极高的定罪率。有学者统计,近年来,日本检察机关每年不予起诉的案件占到刑事案件总数的25%~30%。^①这种审前的有效过滤,明显有助于提升日本法院的有罪判决率,使得日本庭审在很大程度上沦为“陪衬”和“走过场”。这也是为何有学者将日本的刑事司法戏称为“检察官司法”的原因。^②

从我国的司法实践来看,公安部门撤销刑事立案,检察官不予批捕(不包括无逮捕必要的不捕)、不予起诉和法官宣判无罪,均有案件过滤的功能。现行《刑事诉讼法》对刑事和解以及暂缓起诉的规定,进一步丰富了我国案件过滤的方式。现阶段,国内学界虽未有针对刑事诉讼案件过滤机制的专门研究,但关于某些案件过滤方式的研究却较为丰富。根据国内现有的研究,我们大致能得出:在多重因素的共同影响下,我国现有刑事诉讼案件过滤机制运行不畅,案件过滤比例极低(不诉率约2.67%、无罪率约0.03%),大致仅为美国案件过滤比例的1/12。案件过滤机制失灵直接导致了两个严重的后果:(1)许多不应追诉的案件未被过滤,从而形成冤假错案;(2)许多不必追诉的案件未被过滤,造成刑事诉讼效率的低下和案件负担的增加。

正是因为案件过滤机制对于刑事诉讼具有重要作用,以及我国理论界与实务界对该主题长期忽视导致了一系列问题,对该机制的比较研究至少有以下几个方面的理论和应用价值。

1. 本研究可以在一定程度上填补国内理论研究的空白

现阶段,国内法学界尚无针对刑事诉讼案件过滤机制的专题研究,也就没有人从主体、目的和运作三要素出发,来分析世界各国刑事诉讼案件过滤机制的特征和利弊。本书希望通过对中美两国刑事诉

① 参见刘晴、段明学:《走向精密司法——日本起诉便宜主义论析》,载《乐山师范学院学报》2006年第7期。

② 参见彭勃:《日本刑事诉讼法通论》,中国政法大学出版社2002年版,第13页。

讼案件过滤机制类型化的研究,建立分析该机制的概念体系和理论框架。

2. 本书可以为分析我国刑事冤案的成因提供新的视角

当前学界较多地从刑事证据和司法理念等视角分析刑事错案的成因,作为刑事错案重要预防措施的案件过滤机制,却未受到应有的重视。以案件过滤的视角分析刑事错案的成因,将得出不同于传统分析路径的结论,也因此可能迸发新的改革灵感。

3. 本书可为我国刑事诉讼案件过滤机制的改革提供建议

通过本书的比较研究,可深入分析我国刑事诉讼案件过滤机制运行中出现的重大问题及其产生的深层原因。为新时期、新形势下以提升效率和减少错案为核心的刑事诉讼案件过滤机制改革提供有针对性和可操作的建议。

二、概念的厘定

(一) 案件过滤、非罪化、案件分流与案件损耗

通常而言,刑事立案意味着案件正式进入刑事诉讼,侦查机关需要采取侦查行为。因此,如果没有相应的案件过滤制度,那么刑事案件的命运在刑事诉讼之初就将被锁定——获得有罪判决。虽然世界各国的刑事诉讼制度不尽相同,但毫无例外都设立了各种案件过滤制度。从实践角度来看,刑事诉讼中的侦查机关、公诉机关和审判机关所采取的、具有将已经作为刑事诉讼对象的“犯罪行为”或者“犯罪嫌疑人”排除出刑事诉讼程序,从而终止刑事诉讼的功能的各种制度,就应该被认定为案件过滤制度。当然,“案件过滤”至少从概念上来说是一个新的概念,但是,在现有的理论和实务中存在着与笔者主张的“案件过滤”有部分重合和一定联系的概念。在正式展开对刑事诉讼过滤机制分析之前,笔者认为有必要厘清“案件过滤”与“非犯罪化”“案件分流”之间的关系。

1. “案件过滤”与“非犯罪化”

国际上较早采用“非犯罪化”(Decriminalization)概念的文件,应是