

我国刑事诉讼运行状况实证分析

徐美君*

内容提要：通过对1997年至2007年《中国法律年鉴》记载的数据以及中国东部某基层公安司法机关实际运行刑事诉讼法的相关数据进行分析，可以得出初步的结论：我国的刑事诉讼是一种“侦查决定型”刑事诉讼，侦查机关在侦查终结时所作的决定更是关乎整个刑事案件诉讼结果的命运节点。据此，迄今为止进行的着重于审判程序改革的刑事诉讼改革进路值得反思，未来的刑事诉讼改革应当以解决侦查终结时侦查权的有效监督问题为重点。

关键词：刑事诉讼 侦查决定型 实证分析

我国现行刑事诉讼法自1997年施行以来，受到社会的普遍关注。综观近年来有关刑事诉讼法再修改的讨论，多数集中在对现行刑事诉讼法的批判，很少有人对现行刑事诉讼法的实际运行状况和特点予以分析和总结，这样的讨论难免陷入“主观臆想”的质疑。在《法律的运作行为》一书中，美国著名法社会学家唐纳德·J·布莱克指出：“法律是一个变量”，并且“法律的量可以用多种方式测定”。〔1〕本文收集了1997年至2007年《中国法律年鉴》记载的相关数据〔2〕以及中国东部某基层公安司法机关实际运行刑事诉讼法的若干数据，通过对这些数据进行分析，希冀对我国刑事诉讼的运行状况予以测评，并据此对我国刑事诉讼法的改革提出若干建议。

《中国法律年鉴》是目前可公开得到的有关司法统计数据的较为权威的资料。由于数据上报的口径不同，每本《中国法律年鉴》中有关公安机关、检察机关和审判机关情况的数据存在前后不统一的现象。本文所选用的数据尽量保持统一性，即同一类别的数据都选自同一统计口径。而文中关于中国东部某基层公安司法机关运行刑事诉讼法的数据则为笔者亲自调查收集，希冀从微观角度对我国刑事诉讼的运行情况予以考证。

* 复旦大学法学院副教授。

本文系笔者主持的国家社科基金项目（批准号06CFX026）的阶段性成果。作者特别感谢复旦大学法学院博士研究生江涛为本文形成所付出的努力。

〔1〕 [美] 唐纳德·J·布莱克：《法律的运作行为》，唐越、苏力译，中国政法大学出版社2004年版，第3页。

〔2〕 2008年的部分数据来自《最高人民法院工作报告》和《最高人民检察院工作报告》。由于《中国法律年鉴》并没有律师参与刑事诉讼的具体统计，因此本文未能涉及这一部分的讨论，这是本文的遗憾之处。

一、刑事诉讼运行状况的整体数据分析

(一) 刑事诉讼四个程序的数据分析

我国刑事诉讼分为立案、侦查、审查起诉和审判四个程序。这四个程序都是独立的，依序进行。每一个程序都有自身严格的适用标准，每一个程序中都有一些重要的指标可以用来衡量刑事诉讼具体的运行情况。透过《中国法律年鉴》中的相关数据，可对我国刑事诉讼的整体运行状况进行分析。

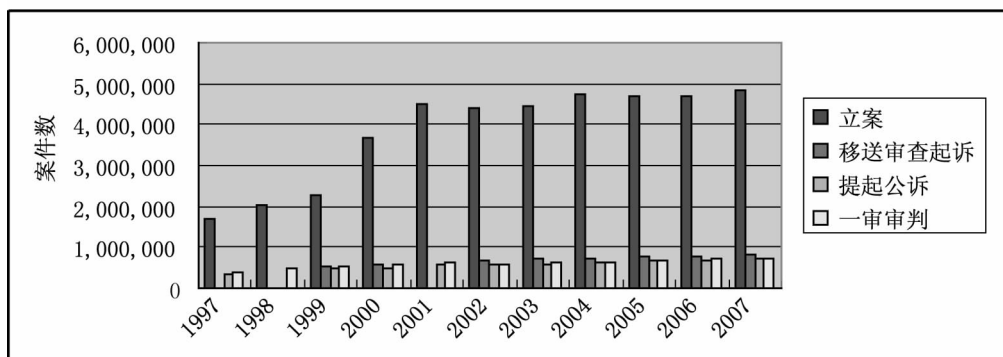


表1 刑事诉讼四个程序的案件适用量

从刑事诉讼四个程序适用的案件量（见表1）可以看出，我国自1997年施行现行刑事诉讼法以来，2000年立案数的增长最为明显，当年的立案数相比上一年度猛增了60%之多，2001年立案数相比上一年度又增加了20%，此后的7年里立案数基本都维持在相对平稳的水平。但是综观10余年来我国刑事诉讼的实际运行，却有一个非常明显的特征，即移送审查起诉的案件数与立案数之间有非常大的落差，而移送审查起诉的案件与提起公诉、一审审判的案件数则基本持平。^{〔3〕}由于数据的有限，我们无法统计1997年和1998年移送审查起诉案件占立案案件的比例，但是根据已掌握的数据，我们可以得出，1999年移送审查起诉的案件占到立案总数的24.16%，但2000年移送审查起诉的案件仅占立案总数的15.50%，并在此后2002年至2007年长达6年的时间里，均维持在与2000年持平的水平。这就说明，在我国刑事诉讼中，总体而言，大约有85%的案件在侦查终结时被侦查机关作出不移送审查起诉的决定而终止诉讼。^{〔4〕}

在被侦查机关移送审查起诉的案件中，绝大多数获得了有罪判决，我国一直保持着极低的不起诉率和无罪判决率。

10余年来，我国不起诉率不超过3.5%。具体来看，2003年是不起诉率最高的一年，但当年也仅有3.41%的不起诉率。这一比率在2006年达到了最低点，降至0.7%，在当年被检察机关提起公诉的1029052名犯罪嫌疑人中，只有7204名犯罪嫌疑人获得了不起诉处理。2007年和

〔3〕从理论上讲，一审审判的案件数应比提起公诉的案件数少，但因为积案的原因，上一年度未审结的案件被延至下一年度，因此一审审判数要高于提起公诉的案件数。

〔4〕这一85%的比例是将公安机关侦查和检察机关自侦的案件合并统计而得出的数据。如果细分，检察机关自侦的案件，从立案到侦查终结再到移送审查起诉的比例要远高于这一数据，甚至被移送审查起诉的案件和犯罪嫌疑人人数要多于立案时的案件数和犯罪嫌疑人人数。这是因为这些案件的特殊性，往往会因一案而带出一串案，一人而牵出一窝人。

2008年不起诉率有所回升，但依然没有回升到2003年的最高点。

我国还保持着极低的无罪判决率。尽管现行刑事诉讼法增设了“证据不足，指控的罪名不成立”这一类别的无罪判决，但这并没有增加无罪判决率。从1997年至2007年，无罪判决率基本维持在1%以下，除了2000年这一比率达至最高1.02%；从2001年以来，无罪判决率呈现出下降趋势，直到2007年降至最低点0.15%。

从上述数据看，可以得出我国刑事诉讼的运行有两个明显的特点：一是案件立案之后，有大量的案件在侦查终结时被侦查机关终止诉讼，大约只有15%左右的案件被侦查机关移送审查起诉；二是我国刑事诉讼的不起诉率和无罪判决率很低，从而导致案件一旦被移送审查起诉，最终被定罪的可能性很大。在所有被移送审查起诉的案件中，95%以上的案件被判决有罪。

(二) 刑事审判程序的数据分析

我国刑事诉讼法规定刑事案件经过一审审判程序之后，对于符合一定条件的案件，还要经历二审和审判监督程序。这些程序在实践中的具体运行，可以为我们测量刑事诉讼的整体运行状况提供另一种参考。

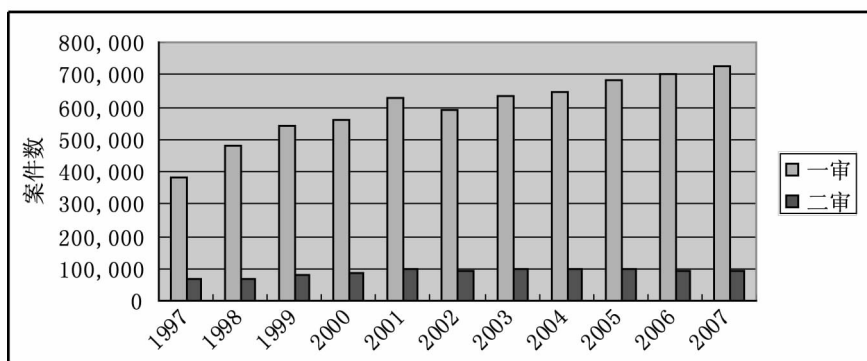


表2 刑事诉讼一审与二审案件数

从1997年开始，我国刑事诉讼的一审审判案件数一直在上升，从1997年的436894件到2007年的724112件，增长了65%之多，但是二审案件数在这10年间却没有太多的增长，一直比较平稳，尤其是2000年之后，这一趋势越加明显。10年来，二审案件数始终维持在每年10万件以下，平均每年大约15%左右的一审案件被启动二审程序。我国并没有出现美国般的被告人滥用上诉权，从而出现上诉案件激增这一问题。（见表2）〔5〕

在这些二审案件中，2.58%—4.9%的案件是由检察机关提起抗诉而启动二审程序的。

总体而言，一审审结的案件中，大约有10%左右的案件，被告人会因不服一审判决而提起上诉。换言之，90%左右的案件被告人在一审判决后接受了一审判决，而且这一趋势在最近几年表现得愈加明显。

二审审结的案件中，维持原判占了绝大多数，平均71.8%的案件被判处维持原判，只有14.4%的案件被直接改判，7.07%的案件被发回重审。这表明大多数上诉并不能得到二审法院的支持。（见表3）

〔5〕 参见〔美〕爱伦·豪切斯泰勒·斯黛丽、南希·弗兰克：《美国刑事诉讼程序》，陈卫东、徐美君译，中国人民大学出版社2002年版，第616页以下。

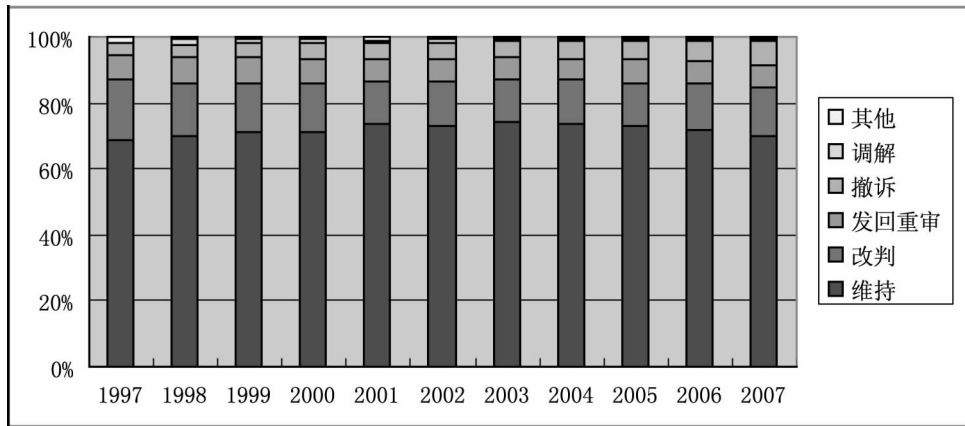


表 3 二审案件的处理结果

耐人寻味的是，在检察机关提起抗诉的二审案件中，居然也有 43% 左右的案件被维持原判。（见表 4）

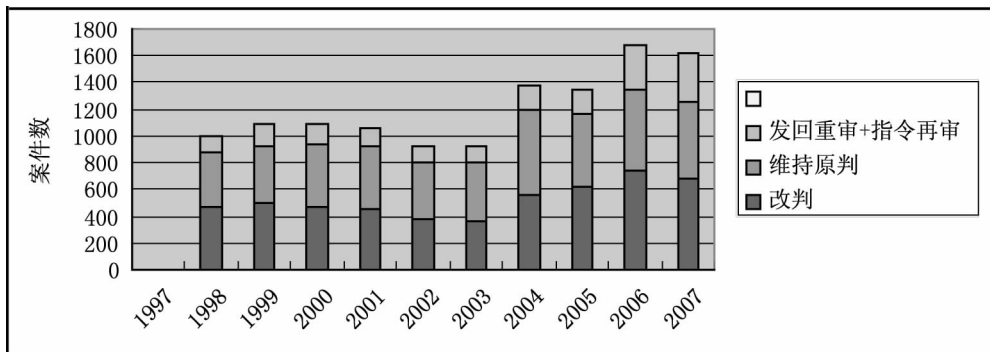


表 4 检察机关抗诉二审的处理结果

从 1997 年到 2007 年，我国进入审判监督程序的案件呈明显下降趋势，从 1997 年的 18753 件下降到 2007 年的 2831 件，下降幅度达 84.9%。与二审审结案件数的比例，从 1997 年的 28.96% 下降到 2007 年的 3.09%。大体上，1997 年至 2007 年二审案件数呈上升趋势，而审判监督案件则呈下降趋势。这在一定程度上表明了案件审判质量在不断提高，当事人对案件审判结果的接受度也在不断上升。（见表 5）

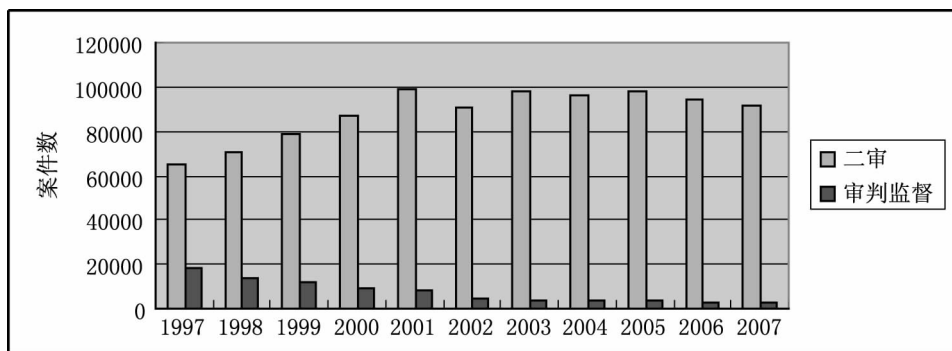


表 5 二审案件数与审判监督案件数

在2002年之前,平均4.3%的再审案件是由检察机关提起抗诉而启动审判监督程序的;在2003年之后,检察机关提起抗诉而启动审判监督程序的则一直保持在10%以上,最高为2006年的13.28%。

10余年来,刑事再审案件在再审后维持原判的案件比例显著减少。但是,尽管如此,在这些再审审结的案件中,仍然有较大比例的案件被维持原判,虽然这一比例也在逐年下降。直到2007年,再审后被维持原判的案件仍然占当年审结的再审案件的34%。这表明,大约1/3的案件在判决发生法律效力后被重新启动程序,而审判的结果是维持原判。(见表6)

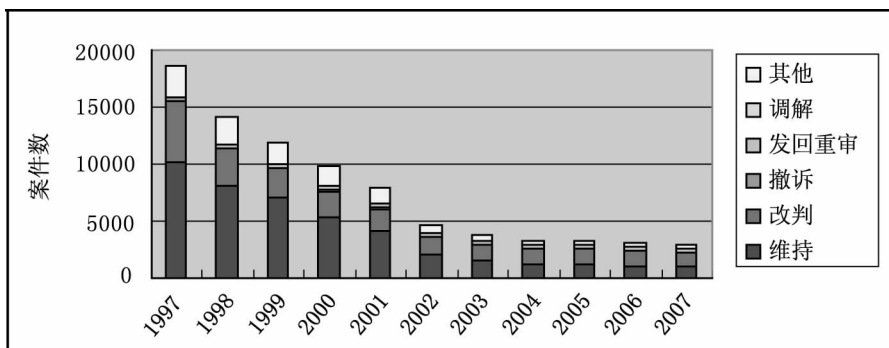


表6 再审案件的处理结果

从上述的数据看我国刑事诉讼的运行,有两个非常明显的特征:

一是案件数量的增长主要集中在一审程序。由于社会的发展和转型,导致一审案件数在十几年来急剧增加,但同时期二审案件数却一直保持平稳,审判监督案件则越来越成为一种例外。因此可以总结出,实务界普遍反映的法官工作负担太重、压力太大的问题主要集中在一审法官身上。而要解决法官工作负荷问题,最关键的是应当增加一审法官人数。学界之前对法官工作量的分析,普遍是将全国一审案件的总数对应全国的法官总人数计算得出,^[6]笔者认为这样的计算方法并不科学,因为它将一审法官和二审法官混为一体,而就案件数的发展趋势来看,正确了解和计算法官的工作量,需要将一审法官和二审法官区别开来。而这样的案件数发展趋势同时也表明,越来越多的涉案当事人选择接受一审的判决结果,同时越来越少的案件被启动再审程序,我国的司法质量正在逐步提高。这与我国10余年来加强司法队伍的培养、司法理念的灌输以及推动相关司法改革举措密不可分。

二是二审程序和审判监督程序案件维持原判率高。自现行刑事诉讼法实施以来,适用二审程序和审判监督程序的案件,绝大多数都被维持原判。在二审审结的案件中,70%的案件被判处维持原判;在启动再审程序后,30%以上的案件被维持原判。

根据现行刑事诉讼法的规定,一审审结案件,被告人可以基于上诉权而提出上诉,并受到上诉不加刑原则的保护,因此对于二审案件而言,大多数案件被维持原判是可以理解的。但值得思考的是,在检察机关提起抗诉的二审案件中,居然有43%左右的案件被维持原判。根据现行法律的规定,检察机关的抗诉,只有在认为法院第一审的判决、裁定确有错误的情况下,方可提出。并且最高人民检察院《关于刑事抗诉工作的若干意见》对提出抗诉和不能抗诉的情形都作了具体规定。这就意味着,一旦检察机关提起抗诉,法院最后改判或发回重审的可能性应当很大。但现

[6] 参见朱景文主编:《中国法律发展报告:数据库和指标体系》,中国人民大学出版社2007年版,第196页。

实却与理论上的预期相差很大。这种现象只能被解释为：要么检察机关在提起抗诉时存在较大的随意性；要么法院针对检察机关的抗诉采取置若罔闻的态度。

同样的问题也出现在审判监督程序上。现行刑事诉讼法和相关司法解释对审判监督程序的适用条件作了明确和具体的规定，均要求启动再审程序必须是原审裁判“确有错误”。而所谓“确有错误”，是指“有新的证据证明原判决、裁定认定的事实确有错误；据以定罪量刑的证据不确实、不充分或者证明案件事实的主要证据之间存在矛盾；原判决、裁定适用的法律确有错误；审判人员在审理案件的时候有贪污受贿，徇私舞弊，枉法裁判行为。”〔7〕因此，从理论上讲，一旦案件被启动再审程序，就说明原审裁判的确存在事实或法律上的错误，需要通过再审程序加以纠正。但是实践的运行结果与立法的本意相差甚远，在一些年份，维持原判的案件数甚至远远高于以其他方式结案的案件数。

检察官一审抗诉后以及适用审判监督程序后维持原判率高这一现实是对现行检察机关抗诉制度和审判监督程序的巨大质疑。尽管数据表明，这两项程序存在着实际的纠错功能，但同时也暴露出这两项程序实际上已被检察官滥用或被法院虚置。从维护司法裁判的既判力、树立司法权威、避免当事人长期受诉讼困扰等角度出发，未来我国刑事诉讼法的改革必须注意到检察官抗诉和审判监督程序被滥用或被虚置的问题，首先要避免随意地提起抗诉和启动审判监督程序，同时对确有错误的案件要敢于纠错。

二、刑事诉讼运行状况的局部数据分析

为了从微观角度对我国刑事诉讼的运行状况进行分析，笔者还收集了东部某基层公安司法机关运行刑事诉讼法的相关数据。根据政府信息网站介绍，该基层司法辖区土地总面积 669.77 平方公里。2007 年末，常住人口 77.8 万人。2007 年实现地区生产总值（GDP）415.6 亿元。

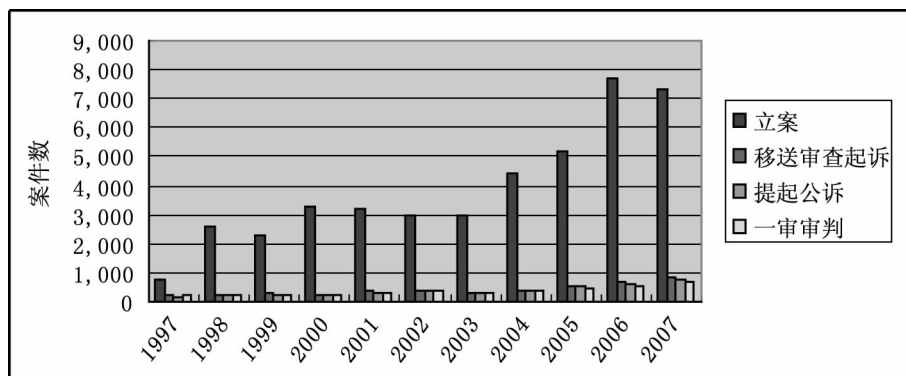


表 7 刑事诉讼四个程序的案件适用量

11 年来，该区的刑事案件立案数一直在急剧上升，从 1997 年的 779 件上升到 2007 年的 7337 件，上升了近 10 倍，致使移送审查起诉、提起公诉和一审审判的案件数也是逐年上升。同时数据也显示了该区刑事诉讼运行方面的两个非常明显的特征：一是立案数与移送审查起诉案件数之间有非常大的落差，其中以 1997 年最甚。当年该区检察机关审查起诉 208 件，占当年刑事

〔7〕 刑事诉讼法第 204 条。

立案案件的 26.7%。2000 年是 11 年间移送审查起诉案件占立案数比例最少的一年，当年检察院审查起诉案件 216 件，只占刑事立案案件的 6.58%。二是每年移送审查起诉、提起公诉和审判案件数之间尽管不能完全等同，但并没有表现出如立案与移送审查起诉间如此大的差距。以 2007 年为例，当年检察院审查起诉案件 833 件，提起公诉案件 731 件，法院审判结案 701 件。（见表 7）

1997 年是不起诉案件数量最多的一年，当年有 14 件不起诉案件，占有审查起诉案件的 6.73%，1998 年不起诉率为 3.04%，之后就逐步减少。2003 年和 2004 年没有一件不起诉案件。从 1999 年至 2007 年，不起诉率维持在 1.08% 以下。

在 1997 年至 2007 年 11 年间，该区法院判决无罪的被告总人数为 14 人，其中 1999、2004、2005、2006、2007 五个年度没有一人获得无罪判决。2001 年是被告人获得无罪判决最多的一年，当年有 5 个被告人被判无罪，占有生效判决人数的 1.16%。

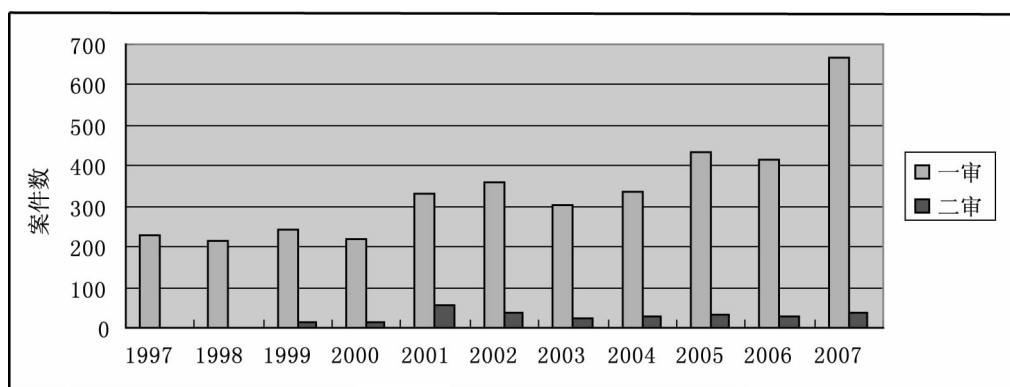


表 8 刑事诉讼一审与二审案件数

（注：缺 1997 年、1998 年二审案件数据）

表 8 显示，一审案件数在这 11 年间逐步上升，从 1997 年的 229 件上升到 2007 年的 666 件，上升了将近三倍。很遗憾我们没有获得该区法院 1997 年和 1998 年二审案件数，但是从上表中可以看出，二审案件数从 1999 年至 2007 年九年间，也有比较大的波动。其中，2001 年是二审案件最多的一年，当年抗诉案件 4 件，上诉案件 52 件，占全年生效判决案件数的 16.92%。其余八年，二审案件数占一审生效判决案件数保持在 4.92%—10.53% 之间。

从 1999 年至 2007 年，检察机关一审抗诉占二审案件的比例有一定的波动。9 年间，仅有 3 年检察机关未提起抗诉，剩余的 6 年里，检察机关抗诉的比例占全部二审案件的比例维持在 2.56%—8.57%。2005 年是检察机关提起抗诉最多的一年，当年检察机关提起抗诉 3 件，全年二审案件 35 件。

1999 年至 2007 年间，二审改判发回案件比例 2001 年起逐年稳步下滑，2006 年后才见小幅回升。其中 1999 年和 2006 年，所有的二审案件都被维持原判。而在剩余的 7 年时间里，2001 年是改判和发回比例最高的一年，当年在 56 件二审案件中，有 14 件被改判或发回重审，占有二审案件的 25%。其余年份中，被改判或发回重审的比例维持在 2.56%—13.16% 之间。

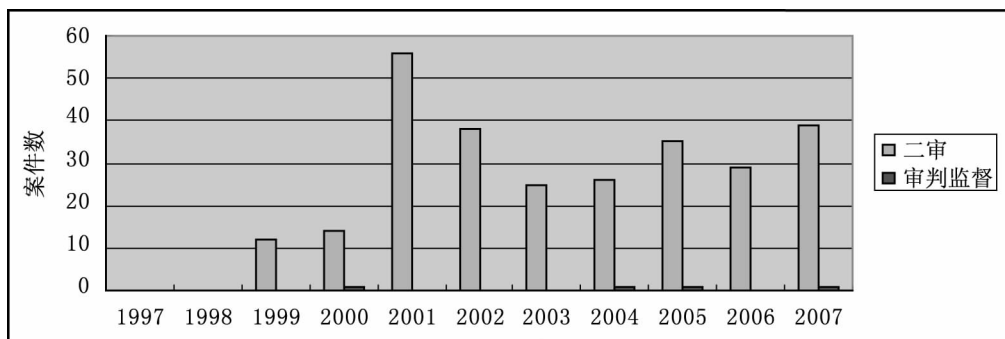


表9 二审案件数与审判监督案件数

表9显示,该区启动审判监督程序的案件属凤毛麟角。1999年至2007年间,只有4个年度启动了审判监督程序,而每年均只有1件案件被适用审判监督程序。

上述各项数据反映了自1997年以来现行刑事诉讼法在局部地区的运行情况。相较于从《中国法律年鉴》中得出的全国情况,我们可以看出,在全国范围内,立案数的增长主要集中在2000年和2001年,但在该局部地区,立案数几乎是逐年增长。但两者也呈现了一个共同的特征,即立案数与移送审查起诉案件数之间有非常大的落差。就该地区而言,平均大约有10%的立案案件会被侦查机关在侦查终结时移送审查起诉。换言之,近90%的案件会被侦查机关侦查终结时终止刑事诉讼。

在不起诉率方面,全国范围和该局部地区都具有不起诉率低这一特点,但两者却呈现出不同的运行态势。在全国范围内,不起诉率相对比较平稳,11年间每年的不起诉率均不超过3.5%,2003年的最高点与2006年的最低点相差也只不过2.7%。但在该局部地区,1997年和1998年的不起诉率相对较高,达到7%和3%左右,但在1999年之后的9年时间里,均比较平稳地维持在1.08%以下。

就无罪判决率而言,在全国范围内,从2000年开始,无罪判决率逐年下降,一直到2007年达到历史最低点。而在该局部地区,趋势显然与全国一致,从2002年开始,无罪判决率逐年下降,直到2004年及之后的3年时间里,无罪判决连续4年保持为零。但该地区从1997年到2001年的5年时间里,无罪判决率呈现波动,2001年达到历史最高点。总体而言,该地区的无罪判决率要低于全国的平均比率。

就一审案件数而言,虽然该局部地区的一审案件数与全国范围的普遍情况相同,10年间出现了稳步的上升,但上升的势头明显增强。相比之下,虽然该地区二审案件的发展态势与全国范围不尽相同,在10年间有些波动,但平均而言,也是不到10%的一审案件被提起上诉,这与前述全国的普遍情况基本相同。

该地区检察机关一审抗诉案件数在这10年间呈现出比较大的波动,表现出与全国普遍情况并不相同的运行态势。在全国范围内,从1998年开始,检察机关的抗诉率就一直下降,到2003年达到最低点,之后有略微的反弹,但相对比较平稳。但在该地区,检察机关的抗诉与二审案件的比例呈现出一种跳跃式的形态。但是综观1997年至2007年这11年间,检察机关的年抗诉案件最多是4件,只占当年生效判决的1.2%,占有二审案件的7.14%。这说明了二审程序的启动主要源于当事人的上诉,检察机关的抗诉只占二审程序的一小部分。这也与全国的普遍情形相似。

值得一提的是,在该地区也并非所有的检察机关抗诉都会在二审程序中得到支持。数据表明,在一些年份,二审改判的案件数要少于检察机关一审抗诉数。而从图表中也可以看出,二审

被改判发回的案件比例在该地区也比较低。9年中,改判发回率最高的是2001年,当年二审改判发回率达到25%,有两年该比例在15%以下,另有6个年份该比例在10%以下,其中该比例为零的有两年。

很遗憾我们没有获得被启动再审的刑事案件最终的处理结果,因为该地区在统计数据时并没有区分适用再审程序的民事、商事和刑事案件的处理结果。但在可获得的数据中我们发现,被改判的再审案件的数目与被适用再审程序的刑事案件数目相同。这就说明,并非每件被适用再审程序的刑事案件都被改判,除非民事和商事案件都没有一件被改判的。

通过上述我国东部某地区的10年数据分析,可以发现全国范围内刑事诉讼运行的所有特征在该地区都有体现,但是两者之间在运行态势上还是存在一些差异。这其实也不难理解,因为在一个特定地区,可供选择的样本库少,由于基数少,即便很小的变量也会表现得很突出。

三、结论与建议

上述的数据分析表明我国刑事诉讼的运行存在着几个特点:一是极低的不起诉率和无罪判决率;二是上诉案件的比例有限;三是二审程序和审判监督程序维持原判的比例很高。这就说明了在我国一个刑事案件一旦被侦查机关作出移送审查起诉的决定后,这个案件最终就极有可能被定罪。在侦查终结环节,案件的最终命运几乎就已被决定。我国刑事诉讼的运行呈现出与西方国家不同的特征。我国刑事诉讼实质上是一种“侦查决定型”刑事诉讼,即侦查程序取代审判程序成为刑事诉讼至关重要的环节,案件自侦查终结后命运几乎不可逆转。^{〔8〕}

对于侦查机关在刑事诉讼中的中心地位,我国学者已有充分的关注。如孙长永教授指出:“就司法实践而言,起诉和审判都在很大程度上依赖侦查的结果,99%以上的有罪判决率,事实上是靠强有力的侦查来维系的。如果单从国家追究犯罪的效果这个角度来观察中国的刑事程序,侦查毫无疑问是整个程序的中心,在一定意义上也可以说,真正决定中国犯罪嫌疑人和被告人命运的程序不是审判,而是侦查。”^{〔9〕}孙长永教授的这一结论来自于他对司法实践的了解和文本的分析,与上述数据分析的结论具有异曲同工之处。但是笔者想进一步指出,如果仅将侦查机关在刑事诉讼中的中心地位立足于起诉和审判都是基于侦查机关收集的证据、案件最终的有罪判决依赖于侦查的结果,这一立论并不充分。因为在任何一个国家,侦查的主要目的都是收集证据,作为侦查之后的程序——起诉和审判当然是要对侦查收集的证据进行评价,前者评价案件是否值得提交审判,后者评价收集的证据是否足以认定被告人有罪。而从上述的数据分析中,我们可以得出进一步的结论:一是侦查机关对立案之后案件是否移交审查起诉享有很大的决定权。往往单方面筛选掉85%以上的案件,而且这些案件并没有机会得到起诉机关和审判机关的评价。^{〔10〕}二是侦查机关移送审查起诉的决定与案件有罪判决之间具有极高的等同性(大约95%的等同性)。据此,笔者认为,我国刑事诉讼中侦查机关的角色和地位,比学者所提出的“侦查中心主义”更有过之,我国的侦查机关实际上扮演着类似决定机关的角色。

仔细分析我国现行刑事诉讼法,侦查机关的这种类决定机关性质在笔者看来是预设的。我国

〔8〕 在西方国家,审判程序被普遍视为整个刑事诉讼的中心与高潮。参见〔德〕克劳思·罗科信:《刑事诉讼法》,吴琪译,法律出版社2003年版,第390页;〔日〕田口守一:《刑事诉讼法》,刘迪、张凌、穆津译,法律出版社2000年版,第158页;李学军主编:《美国刑事诉讼规则》,中国检察出版社2003年版,第480页。

〔9〕 孙长永:《侦查程序与人权——比较法考察》,中国方正出版社2000年版,序言。

〔10〕 尽管从理论上讲,侦查应当接受检察机关的监督,但是现行刑事诉讼法并没有规定侦查机关作出撤销案件的决定应当向检察机关汇报,因此通常情况下检察机关并不能对这些具体案件予以监督。另外,根据立法被害人也有权直接就这类案件向法院起诉,从而接受法院的评价,但是由于自诉严格的立案条件,不能保证这些案件均能被法院立案。

刑事诉讼法将公安机关、检察机关和法院三机关并列，强调公、检、法三机关在刑事诉讼中分工负责、相互配合、相互制约的平等地位，侦查、审查起诉和审判被认为是刑事诉讼中三个独立的阶段，“流水作业式”的诉讼构造为侦查机关提供了巨大的职能空间，立法也没有对侦查机关的职权行使设置有效的监督。因此，作为刑事诉讼的首道工序——侦查程序无疑就成为决定今后案件走向的关键。

立法将侦查终结、提起公诉和判决有罪的证明标准列为同一，强调公安机关在侦查终结时就要做到与判决有罪时的“案件事实清楚、证据确实充分”同一的证明标准。这会导致移交审查起诉的案件与审判定罪案件的同一。否则，又如何解释侦查机关作出的移送审查起诉决定？

另外，我国有着严格的错案责任追究制度。该制度的初衷是为了杜绝司法人员在办案过程中徇私枉法制造错案，但是这样的考核制度也促使公、检、法三机关成为利益联盟。从理论上讲，审查起诉是对侦查环节的证据和事实进行审查，而审判是对提交审判的案件事实和证据进行裁断，但由于有了错案责任追究制度，后一程序的决定机关要对前一程序中的决定作出更改，就必须顾及错案责任追究对相关责任人的负面评价。另一方面，这一制度也会促使前一程序的决定者在作出决定之前往往会通过请示、咨询等方式征求后一程序决定者的意见。其结果是，侦查程序作为刑事诉讼的第一道工序，侦查机关所作的决定往往成为刑事诉讼最后一道工序的决定。

这种“侦查决定型”刑事诉讼显然具有一些优势。比如，由于在侦查阶段就严格按照定罪的标准进行审查，可以激励侦查机关尽可能查找案件真相；在侦查阶段就筛选掉绝大多数的犯罪嫌疑人，可以让这些犯罪嫌疑人尽早摆脱诉讼困扰，不会因为提起公诉、接受审判而造成社会声誉下降，回归社会的障碍减少；进一步地讲，可以提高诉讼效率，节省诉讼资源。

但是，不可忽略的是，“侦查决定型”刑事诉讼同时存在着一些无法避免的弊端。为了能够移交审查起诉，尤其在我国公安机关普遍存在考核压力的情况下（比如成功侦查或起诉考核加分），侦查机关会不遗余力地收集证明有罪的证据，而这极可能对犯罪嫌疑人的人权造成侵害。

这种前倾性的刑事诉讼还使得公开审判沦为侦查程序的“橡皮图章”。在缜密侦查的前提下，再加上之后的审查起诉，审判自然会降低敏锐度，而这反过来又会增加对之前错误侦查、错误起诉加以改变的困难。松尾浩也教授针对日本的精密司法曾指出：“由于侦查以及提起公诉‘过度精密’，在错误起诉的情况下，纠正错误并作出无罪判决比起所谓‘不费力的起诉’的场合更为困难”。^{〔11〕}在我国，由于严格的考核制度以及审判程序对侦查程序收集的证据依赖性较强，导致这种可能性更大。

由于缺乏有效的制约，侦查机关作出的决定存在滥用职权的极大可能性。根据现行刑事诉讼法的规定，撤销案件是侦查人员基于侦查结果单方面作出的决定，对撤销案件的决定，立法没有规定侦查人员必须通知被害人，同时也无须通知作为监督机关的检察机关。这样，撤销案件终止诉讼的决定就完全取决于侦查人员，无须说明理由，也无须接受来自检察机关和被被害人的监督。如此极有可能造成侦查人员滥用撤销案件权力，侵害被害人的权利。现行刑事诉讼法尽管从保护被害人的角度，为解决被害人告状无门，规定了“被害人有证据证明对被告人侵犯自己人身、财产权利的行为应当依法追究刑事责任，而公安机关或者人民检察院不予追究被告人刑事责任的案件”，允许被害人直接向人民法院提起自诉。但是该条文要求，对这类自诉案件，被害人必须有证据证明被告人侵犯了自己的人身和财产权利。被害人往往缺乏自行收集证据的能力和渠道，而对被决定撤销的案件，既没有规定侦查人员应当告知被害人侦查结果以及撤销案件的理由，也不

〔11〕〔日〕松尾浩也：《日本刑事诉讼法》上卷，丁相顺译，中国人民大学出版社2005年版，第182页。与日本的精密司法相比，我国的刑事诉讼也具有高定罪率、缜密侦查的特点，但是并没有日本的高不起诉率。

允许被害人查阅案卷,因此对被害人来说,要成功提起这类自诉非常困难。^[12] 侦查人员侦查终结时作出的决定已经成为监督的真空。

可能是受了西方国家对审判程序重视的影响,也可能是审判程序更接近民众,为提高民众对司法的满意度和体现对普世性诉讼价值的追求,我国的诉讼程序改革将审判程序的改革作为突破口。从20世纪80年代开始的我国司法改革,就是以审判方式改革拉开帷幕。现行刑事诉讼法相较于1979年刑事诉讼法,对审判程序作了较大篇幅的修改,以努力实现查明事实和保障人权的平衡,而对侦查程序的改革则主要体现在犯罪嫌疑人在侦查阶段可以聘请律师提供有限的法律帮助。除此之外,侦查程序并未有较大的改动。因此,在刑事诉讼法修改之后,就有学者指出,我国的刑事诉讼“出现了职权式侦查与当事人主义特征的对抗制庭审之间的矛盾,使我国诉讼内部存在机制冲突。这种状况,难以使侦查方式与庭审方式产生相辅相成的效果”。^[13] 而如果从“侦查决定型”刑事诉讼这一定义出发,这样的改革注定失败,因为它没有抓住问题的关键。

笔者认为,我国迄今为止进行的刑事诉讼改革的进路是错误的。要取得刑事诉讼改革的成功,必须且只能从侦查程序的改革出发。侦查程序的改革是一个宏大的话题,并非本文能够完全涵盖,但是上述的数据分析为我们提供了一个非常重要的思路。在“侦查决定型”刑事诉讼中,侦查终结时侦查机关作出的决定已然成为了刑事诉讼的一个命运节点。在这个命运节点上,一旦侦查机关作出了撤案的决定,那么这个案件几乎就不大可能会被重新启动刑事诉讼程序;而如果侦查机关作出了移送审查起诉的决定,那么这个案件就相当于被判决有罪。所以,要对侦查程序进行改革,首先要解决在这个命运节点上侦查权的监督问题。

我国目前对刑事诉讼的这一命运节点缺乏有效监督。无论侦查机关作出撤案还是移送审查起诉决定,都是侦查机关单方面作出的决定,无须聆听被害人、辩护律师甚至检察官的意见。尽管对于移送审查起诉的决定,可以在审查起诉阶段接受来自检察机关的监督,但是立法却规定侦查机关可以通过补充侦查就侦查环节的纰漏予以弥补,并且绝大多数案件最终都将被法院认定为有罪;而对于撤案的决定,目前被害人的自诉形同虚设,并且由于侦查机关无需将侦查结果向检察机关报告,因此也通常不能得到来自检察机关的监督。

对这一刑事诉讼命运节点的有效监督,需要检察机关、犯罪嫌疑人、被告人和被害人的共同参与。具体思路是:废止公安机关与检察机关相互制约这一基本原则,理顺检察机关和公安机关之间监督和被监督的关系。侦查机关作出撤销案件的决定,应当通知检察机关和被害人,并说明理由。检察机关可以通过调阅案卷对侦查机关的撤销案件决定进行监督,认为撤销案件不当的,可以要求公安机关移送审查起诉。如果被害人对侦查机关的撤销决定不服,可以向检察机关申请复制案卷中的侦查文书和侦查结论,作为向法院提起自诉的证据。而对犯罪嫌疑人而言,应当保障其在侦查阶段享有充分的辩护权。

Abstract: Based on data collected from China Law Year Book and practice in one district in east of China from 1997 to 2007, this paper conducts an empirical study on the operation of current Chinese Criminal Procedural Law. Although there are some variations, the data from the district demonstrates all the characteristics demonstrated by China Law Year Book, that is, very low rate of non-prosecution and non-guilty decision, low percentage of defendant appeal and high rate of

[12] 一些实证研究已经证明这种困难的存在。参见赵永红:《不起诉的实践运作、加强与改进——关于对北京市不起诉工作的调查》,《国家检察官学院学报》2002年第6期。

[13] 左卫民、谢佑平:《刑事诉讼发展的世界性趋势与中国刑事诉讼制度的改革》,《中国法学》1996年第4期。

affirmation of original judgment in second instance trial and trial supervision procedure, which strengthens the conclusion that Chinese criminal process is decided by criminal investigation.

A process decided by investigation procedure means once a case is transferred by the investigative organ to be reviewed and prosecuted, it is very likely to be convicted. Most of the first instance trial just reviews and verifies the evidence collected in the investigation procedure. Such process is different from the “trial—center” criminal procedure of western countries. Such process has some advantages, such as encouraging investigative organs to find out the truth of the case by all means and to screen out most of the suspects in the early stage of criminal process to save procedural resources and make suspects get rid of criminal proceedings earlier. However, it does have some disadvantages. It makes investigative organs under great pressures to collect guilty evidence, which would infringe the human rights of the suspects. Moreover, it also makes the public trial a “rubber stamp” to the investigation procedure and cannot revise errors made in investigation.

Current judicial reform chooses trial procedure as the breakthrough, and the investigation procedure seems quiet by comparison. This approach of reform is wrong. To be successful in criminal judicial reform, we must start from investigation procedure. The reform of investigation procedure is too ambitious a topic for this paper to look into. But the decision made by the investigative organ at the end of the investigation is the turning point of criminal proceeding. Establishing effective supervision of this turning point is the key to Chinese criminal process.

Key Words: criminal procedure, “investigation—center” mode, empirical study
