

# 人民陪审员的完善路径

王耀海

(中国人民大学法学院,北京 100872)

**【摘要】** 人民陪审员制度在市场经济时代,是司法民主的法治体现,具有强大的社会合理性。文章在对人民陪审员制度合理性分析的基础上,重点考察中国当下人民陪审员制度的不足。立法形式化、陪审虚置化、陪审过场化、陪审员刚性化和财政支持虚弱化,是中国人民陪审员制度不足的基本表现和原因。必须实现立法提升,加强财政支持,扩大陪审员范围,进行决议陪审,实现陪审等级化,才能改善中国的人民陪审员制度。

**【关键词】** 人民陪审员;陪审虚置;决议陪审;陪审等级化;法治

**【中图分类号】** D926.34 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-2768(2013)04-0084-03

## 一、人民陪审员的重要性

2004年8月,第十届全国人大常委会第十一次会议通过《关于完善人民陪审员制度的决定》,于2005年5月1日起施行。这是我国历史上第一部关于人民陪审员制度的专门法律,既体现社会主义法治建设的必然要求,也是司法改革的新起点。它在总结以往经验与教训的基础上对人民陪审员制度进行了若干改革,为人民陪审员制度的贯彻实施提供了明确而具体的法律依据。表现在:一是基本明确了陪审案件的范围;二是明确了人民陪审员的任职条件;三是明确了人民陪审员的选拔方式;四是明确了人民陪审员的权利与职责。在此基础上,2009年最高人民法院出台了《人民法院第三个五年改革纲要(2009—2013)》,要求进一步完善人民陪审员制度。与此相应,各地法院也掀起对人民陪审员制探索的新高潮。

由此,看出国家对人民陪审员制度越来越重视的发展趋势,也反映出来自社会的司法要求。国家对人民陪审员的重视和重启,表明司法民主化的国家选择,说明人民陪审员制度具有内在合理性,对我国司法改革具有促进作用。

第一,实行人民陪审员有利于实现民主化司法。在建设社会主义民主的当下,司法民主化,是民主建设的重要组成部分。正如法国学者托克维尔所说:“我们不仅仅只把陪审制度当作司法制度看待,而应把它看作一项独立的民主制度。”<sup>[1]</sup>作为体现和发扬司法民主的一种形式,人民陪审员制度将对我国的民主法治建设起到较大的作用。

第二,实行人民陪审员有利于保障司法公正。“实行人民陪审员制度是实现和保障司法公正的一项重要举措。陪审制度产生和发展的历史表明,追求和保障司法公正是实行陪审制度的另一重要动因”<sup>[2]</sup>。作为社会矛盾和冲突的最后矫正器,司法承担解决社会纠纷的重要职能。要想更好解决社会纠纷,必须使司法公正化。而司法公正化,必须通过司法过程的公众参与才能真正获得。无法想象,在一个排除民众参与的司法任意过程之中,如何能够保证民众的权利得到有效实现。从这个意义上说,

人民陪审员实质上是民众力量对司法任意的校正。

第三,实行人民陪审员有利于遏制司法腐败。正如梁慧星教授曾说,当下司法腐败已经到了不能容忍的地步。司法腐败发生的基本原因就在于司法领域内潜规则横行,缺乏实质上的异体监督。从这个意义上来说,人民陪审员是消除司法腐败的可能路径。虽然任何一个制度的实现都需要其他细节制度予以匹配才能完成,但从其制度含义上来看,人民陪审员就是要破除司法过程中的暗箱操作,进而为司法公开化提供保证。而公开化的司法中,其司法腐败的机率相应就会下降很多。实行人民陪审员制度相对限制了法官的权力,可以有效地限制潜规则的发生,遏制法官办关系案、人情案,有效预防司法审判中权钱交易、以权谋私的现象的发生。

可以说,人民陪审员是我国司法民主化的主要制度途径,将在我国的法治建设中起到重要的建设作用。当然,必须认知清楚,我国的人民陪审员现在仍处于法治标签的形式化阶段,在实施过程中会产生许多不足。但正如任何一个制度实行都有其制度接受的过程一样,人民陪审员需要有一个较长的社会接受。从建设角度来看,更重要的是在分析其存在合理性基础上,寻找其不足的基本原因,进而探讨人民陪审员的完善路径。

## 二、人民陪审员的合理性

所谓陪审制度,即法院在审理案件的过程中,吸收来自社会的非职业参与者,参加案件审理,并在某种程度上对案件审判共同行使司法审判权的制度。现代意义上的陪审制度最早产生于英国,在美国的法治建设中得到完善。

在不同法系的国家,陪审制度的取向和过程往往由差别。在英美法系国家的陪审案件中,陪审团与法官有着明确的职责分工。陪审的主要目标,在于审理和认定案件事实,为法官裁决提供事实基础。法官则在陪审团认定的事实基础上,对案件如何适用法律作出决定。在现代社会,大陆法系国家也普遍实行陪审制度。在大陆法系国家,陪审人员与法官共同组成合议庭,陪审人员广泛参与案件的事实认定和法律适用,又被称为参审

【收稿日期】2013-02-20

【基金项目】教育部人文社会科学研究青年基金项目“潜规则与底动力:规则分裂的法治弥合”(12YJC820105);安徽省人文社科一般项目(SK2012B421)

【作者简介】王耀海,安徽宿州人,中国人民大学法学院法理学博士后研究人员,研究方向:法理学。

制。虽然具体形态各有不同,但其民众参与司法的理念则是共同的。

我国早在新民主主义革命年代就采用了人民陪审员制度。建国后在立法及司法实践中仍保留了人民陪审员制度。人民陪审员制度是指我国法律规定的由审判员和人民陪审员组成合议庭对案件共同进行审判的一项制度。在人民法院的审判活动中,由人民陪审员代表人民参与案件的审理,是司法民主的重要表现形式。根据人民法院组织法和三大诉讼法的规定,人民陪审员制度是各级人民法院审理第一审刑事、民事、行政案件普遍适用的一项司法制度。

从人类社会的司法发展趋势来看,人民陪审员制度是社会发展的必然。由此,它具有非常强烈的存在合理性。首先,它是市场经济发展的必然要求。众所周知,市场经济是法治经济。市场主体要求实现法治来切实保证自己的各种生存条件和发展环境。民众通过民主化渠道直接参与法治过程,是必然的生存要求。对司法而言,人民参与司法,充分行使司法参与权,是保证司法民主化的切实途径。其次,人民主权是人民陪审员制度的政治合理性所在。资产阶级启蒙思想家和马克思主义经典作家都认为,国家政权是由人民赋予的,因为是“人民主权”,而“人民需要共和国,为的是教育群众实行民主。不仅仅需要民主形式的代表机构,而且需要建立由群众自己从下面来全面管理国家的制度,让群众有效地参加各方面的生活,让群众在管理国家中起积极的作用。”<sup>[9]</sup>人民的主权,要贯彻到国家行使统治权的方方面面。在司法方面,通过陪审制度,人民实现对权力的主导,是人民主权的逻辑要求。

### 三、人民陪审员的当代不足

人民陪审员制度具有深厚的存在合理性,并不必然意味着它可以当然确立并运行高效。在我国,人民陪审员制度虽然取得较大制度成果,但终究来说还是较为低效的。这种制度低效,迫使必须分析其存在原因,并在此基础上寻找相应的完善路径。

第一,立法形式化。刘哲玮博士认为:“因为陪审制度所能体现的民主性、参与性,无疑是先进的价值,应当为现代民主制国家所享有。故而可以说,陪审制之于国家的象征意义要远远大于其实质功能。”<sup>[10]</sup>因为这种制度采用上的符号化意义,我国在相关立法上出现较为严重的形式化取向。虽然在民主革命时期就已经规定了人民陪审员制度,并通过马锡五审判方式等形式加以实现,但总体来说我国缺乏相应的法律依据。1982年宪法取消了陪审制的规定,从而使得我国现阶段实行陪审制缺少宪法依据。现行的人民法院组织法、刑事诉讼法和民事诉讼法对陪审制度作了选择适用的规定。人民陪审员制度缺乏宪法依据和法律选择适用的规定,导致审判实践中适用的随意性比较大。根据我国法律的有关规定,陪审制度的适用范围是人民法院审判的第一审案件。对于什么样的案件必须适用人民陪审员参与审理,什么样的案件不适用人民陪审员参与审理尚无法律规定,这就造成司法实践中是否采用人民陪审员陪审完全处于不确定的状态,不利于其发挥对审判的监督职能。

第二,陪审虚置化。立法上的形式化惯性,在具体的陪审过程中得到延续。总的来说,人民陪审员过程中,陪而不审、形同虚设现象严重存在。与西方法治国家关于陪审团作用的明确规定相比,我国法律并没有详细规定人民陪审员有哪些具体的实质性的权利,只是笼统地概括性地规定人民陪审员与法官平等享有审判权。实践中,人民陪审员权利的享有、作用的发挥大不相同。因为陪审员在更大意义上是司法民主化形式上的点缀,没有对案件过程的实际决定权,所以在案件的审理过程中,人民陪审员没有切实动力来观察、思考和模拟案件的过程。因为动

力缺乏,人民陪审员原本就有的诸如审案素质较低的现象,就日益表现出来。加上没有审案决定权,陪审员就更没有提高自己的素质,改善自己的审案水平的动力。更为现实的是,在案件的审理过程中,因为对法官的高位趋附,往往表现为服从法官对案件的判断和意志,在实质上沦为司法附庸。“人民陪审员在庭审中往往静坐不语,在评议和表决过程中往往遵从法官的意志,随声附和,使合议变成了‘合而不议’,由法官个人说了算,合议庭的整体职能难以发挥。”<sup>[11]</sup>

第三,陪审过场化。因为陪审的内在被虚置,人民陪审员对案件的参与就被过场化。因为人民陪审是民众参与司法的基本要求,是法治国家建设的基本形式,所以客观上要求人民陪审员的存在。但又因为很多情况下虽然陪审员可以参与合议庭的讨论但其所起到的作用微乎其微。如果合议庭对案件的处理达不成一致意见而需要审判委员会进行讨论时,陪审员很难参与进去,更不用说能发挥什么作用。在这种情况下陪审员对于最终的判决结果一般起不到实质性作用。所以在很多时候陪审员是真正的“陪”审,审完就完,只是走了一个民主的形式。这样,实际的审案过程中,人民陪审员对案件的所谓参与,更大意义上是与法官共同完成的民主形式表演。

第四,陪审员刚性化。因为法律制度上的不足,人民陪审员的产生程序难以保证人选的广泛性和代表性,反而使其呈现出刚性化的趋势。这样,本来人民陪审员就没有什么具体作用,所以几乎没有人有多余时间和精力对其加以关注,再加上人民陪审员的选择要由相关单位审查,这样,经过经济排斥和审查过滤的人,往往都是能够与法院保持一致的“安全人”,无法在人员选择上保证陪审对法院司法的监督效力。在实践中,由于陪审员在任期届满后可连任,法院往往倾向于使用已有陪审经历和经验的陪审员,有的陪审员就成了所谓的“陪审专业户”,导致能真正参加案件陪审的人数较少又相对固定,陪审员在社会上缺乏广泛性、代表性。这不但有悖于设立人民陪审员制度的初衷,对民众参与司法的积极性和热情也是一种打击。这样,从人员产生来源途径上看,陪审员往往要首先对法院负责,而不是对民众负责。其刚性化的选择趋势,实质上也消解了人民陪审员不断流动才能最大化发挥作用的内在要求。

第五,财政支持薄弱化。在身份保障方面,人民陪审员的地位和待遇都比较低。人民法院组织法第39条规定:“人民陪审员在执行职务期间,由原工作单位照付工资,没有工资收入的,由人民法院给以适当的补助。”这在原则上将人民陪审员的工作明显义务化,不利于发挥陪审员参与审理案件的积极性。陪审员在执行职务期间,行使国家审判权,但目前陪审员的人身财产等任职保障方面,尚无具体的规定和可操作性的程序,以至于在陪审员参与审理案件受到严重干涉以及人身财产受到严重侵犯时,权利得不到应有的救济。由此,财政支撑跟不上发挥陪审职能的有效要求,这也在相当程度上削弱了人民陪审员制度的功效。

上述问题的存在,严重影响到人民陪审员制度作用和功能的充分发挥,必须加以针对性地改善,真正发挥人民陪审的功能。

### 四、人民陪审员的改善路径

因为人民陪审制度的合理性,它的存在是必然的。所以,不能提出什么存废质疑,而应该在分析原因的基础上不断寻找完善路径。

第一,制定人民陪审员法。“制定人民陪审员法,是完善人民陪审员制度的迫切要求。”<sup>[12]</sup>前已述及,关于人民陪审员制度的立法在我国现在还处于形式化阶段,其形式化表征意义大于促进陪审有效进行的实质意义。不论从立法等级还是从立法内容上

来说,都必须实现立法升级。立法实现提升的基本路径,是就人民陪审员制度进行单独高规格立法。促进我国人民陪审员制度的改善,构建高效的陪审体制,促进法治建设的完善,不仅涉及宪法修改,还涉及诸如前述的人民法院组织法、诉讼法、法官法等多部法律的相互配合。如果仅就各个问题单独修改,难以体现现代司法理念和司法改革需要的规则水平,其结果就损害通过规则匹配达到的规则高效。专门才能高效,单独制定《人民陪审员法》,将由全国人大常委会作出的《决定》上升为由全国人大颁布的《人民陪审员法》,就人民陪审员制度的宪法原则、诉讼法规定、组织法规定、人民陪审员的资格、选任和任期、职权与职责、奖惩、培训与管理、监督、经费保障、人民陪审员的适用范围和适用方式等等内容,以专门法的形式来进行立法规范,人民陪审员制度必将得到更大的完善和发展而成为依法治国的重要法治内容。因此,在总结经验教训的基础上,制定《人民陪审员法》,是改善人民陪审员的规则路径。

第二,加强财政支持。任何事业的成功,都需要财政支持才能最终完成。作为新生事物,人民陪审员制度要想发挥最大化作用,必须由财政给予足够支持。对人民陪审员的财政支持,首先体现在对庭审的各种硬件保障上。此外,人民陪审员基本上都有他们自己的工作,所以在进行陪审的时候,需要付出较多的机会成本。在成本和收益相比较的前提下,其参与陪审的意愿可能会不断降低。因此,给予陪审员以足以弥补耽误工作所受损失的资金支持,是保证人民陪审员有效陪审的基本条件。在这种现实成本收益的考虑之外,从制度稳定性角度来看,应该使陪审向准职业化的方向前进。因为有了准职业的待遇,陪审员往往不仅因此受益,而且会有一种参与司法、影响案件当事人权利义务实现的价值感和荣誉归属。显然,拥有价值感和荣誉感的陪审员,再加上足够的财政支持,他们的陪审愿望和陪审积极性会被激发到最大。

第三,扩大陪审员范围。陪审积极性被激发到最大,为陪审高效提供主观保证。此外,还应该扩大陪审员的选择范围。范围扩大包括来源范围扩大和陪审员数量的扩大。来源范围扩大,是指突破《规定》中对陪审员范围的限定,应该不拘职业稳定性和领域进行选择。这种来源扩大,不仅涉及职业范围来源的扩大,而且还应该包括选拔方式的突破。现有规定,陪审员的选择只能在本单位推荐基础上由法院在考察后选定。这显然对陪审员的选择是一个限制。首先应该改变选择权归属。应该把陪审员的选择权赋予法院以外的主体,这样才能产生足够的监督动力和可能效果。另外,应该把主管单位的选择和民间推荐性选举结合起来,才能扩大陪审员来源,进而把真正具有陪审意愿也能够提供有效陪审的人员遴选出来。

第四,实行决议审判。人民陪审员低效和弱化的一个核心,就在于陪审员没有对案件的实际决定权。没有实际决定权的人民

陪审员,在具体案件的审理过程中,必然依附于经验丰富而且根据职权具有实际决定权的法官,无法充分发挥自己的人民陪审员的职能。由此,陪审形式化虚置,就不可避免。这样,对于改善人民陪审员制度来说,最为重要的是,赋予人民陪审员适当的决定权,从而激发他们参与司法的陪审积极性。具体的建议是,在案件的关键证据的认定和对案件的最终判决上,要由法官和陪审员共同进行表决来加以决定是否采用或者进行什么样的判决。通过基于及时决议的近体参与,人民陪审员的职能就具有了较大的发挥空间。当然,因为陪审员相对于专职审判员的职业低位,也不能让陪审员对整个案件的选择都进行表决进而决定案件的走向和最后判决。重要的是,通过对案件过程的及时参与,激发陪审积极性的同时,对主审法官来说,也是一个及时有效的提醒和制约。

第五,陪审等级化。虽然人民陪审员制度的制度优势明显,是司法民主化的具体表现,对建设法治国家有标杆意义,但毕竟国家资源有限,必须根据案件差别进行等级化使用。具体而言,根据案件的性质、标的、影响和重要性,来决定相应的陪审等级。我们的建议是,可以把陪审等级分为:陪审团、陪审组和陪审队三个基本等级。而这些等级设定,不仅是陪审员数量的差别,更要包括陪审员陪审水平的差异。因此,所谓的等级陪审,实际上就是把陪审员数量和水平二者密切结合起来,对不同案件进行不同的资源配置。如对简易程序,现在较为常见的“2+1”模式。陪审等级化,能够对不同案件进行区分,把资源配置到最好。

## 五、结语

本文认为人民陪审员制度在我国的法治建设过程中,会起到越来越重要的作用,必须引起足够的法治关注。人民陪审员制度在市场经济时代,是司法民主的法治体现,具有强大的社会合理性。在对人民陪审员制度合理性分析的基础上,重点考察我国当下人民陪审员制度的不足,并对其不足的原因进行分析。论文提出,立法形式化、陪审虚置化、陪审过场化、陪审员刚性和财政支持虚弱化,是我国人民陪审员不足的基本表现和原因。针对这些原因,必须实现立法提升,加强财政支持,扩大陪审员范围,进行决议陪审,实现陪审等级化,才能改善我国的人民陪审员制度。

### 【参考文献】

- [1] 托克维尔.论美国的民主(上卷)[M].董果良,译.北京:商务印书馆,1988:313.
- [2][5][6] 刘德兴.人民陪审员制度:历史、现状及其完善[J].四川师范大学学报:社会科学版,2008(2).
- [3] 列宁全集(第29卷)[M].北京:人民出版社,1985:287.
- [4] 刘哲玮.人民陪审员的现状与未来[J].中外法学,2008(3).

(责任编辑: X 校对: F)

(上接第32页)

- [12] 臧传真,刘博,魏国,等.现代粮食流通体系与技术支撑系统研究[J].物流技术,2010,29(1):1-3.
- [13] 薛海燕,邹丽霞.基于射频识别技术的粮食供应链跟踪系统的设计[J].河南科学,2011,29(3):342-345.
- [14] 王晓平,张浩,安玉发.农产品协议流通中的信息跟踪追溯模式研究[J].物流技术,2010(8):122-124.
- [15] Jos é A. Alfaro, Luis A. R á bade. Traceability as a strategic tool to improve inventory management: A case study in the food industry[J]. International Journal of Production Economics, 2009, 118(1):104-110.
- [16] L. Ruiz-García, G. Steinberger, M. Rothmund. A model and prototype implementation for tracking and tracing agricultural batch products along the food chain [J]. Food Control, 2010, 21(2):112-121.
- [17] Fabrizio Dabbene, Paolo Gayb. Food traceability systems: Performance evaluation and optimization[J]. Computers and Electronics in Agriculture, 2011, 75: 139-146.

(责任编辑: Z 校对: Q)