



## 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

以人民陪审员制度破解公益诉讼的困境

<http://www.fristlight.cn> 2007-07-13

[作者] 程计山

[单位] 河北省正定县人民法院

[摘要] 近年来,许多律师以普通公民身份提起“公益诉讼”的案件时常见诸于媒体,但在具体的案件中,绝大多数均未能发挥出公益诉讼制度在维护社会公众利益方面的作用。固然其中有着非常复杂的原因,但目前法院、法官在社会生活和政治体制中的尴尬地位,从而导致了司法机关在维护社会公平正义中的作用不能充分地发挥系其中最为主要的原因之一。因此,在具体的诉讼过程中,如何避免法院、法官在现实生活中的尴尬地位对诉讼结果的影响,不但可以破解公益诉讼中的困境、达到启动公益诉讼的目的,同时更有利于社会公平正义的实现,为构建和谐社会的发挥其消的作用。笔者认为,采用人民陪审员制度无疑系破解公益诉讼中较为现实的、有效的措施之一。

[关键词] 人民陪审员制度;公益诉讼;司法;审判

近年来,许多律师以普通公民身份提起“公益诉讼”的案件时常见诸于媒体,但在具体的案件中,绝大多数均未能发挥出公益诉讼制度在维护社会公众利益方面的作用。固然其中有着非常复杂的原因,但目前法院、法官在社会生活和政治体制中的尴尬地位,从而导致了司法机关在维护社会公平正义中的作用不能充分地发挥系其中最为主要的原因之一。因此,在具体的诉讼过程中,如何避免法院、法官在现实生活中的尴尬地位对诉讼结果的影响,不但可以破解公益诉讼中的困境、达到启动公益诉讼的目的,同时更有利于社会公平正义的实现,为构建和谐社会的发挥其消的作用。笔者认为,采用人民陪审员制度无疑系破解公益诉讼中较为现实的、有效的措施之一。第一,造成目前公益诉讼难以胜诉的根本原因是什么?笔者认为,目前对公众利益侵害最大的往往系一些行政性垄断集团,这些集团或者自身直接具有行政权力,或者与行政权力部门有着种种利益上的一致性。从浅层次的原因分析,由于我国存在着由行政部门起草法律、法规的传统,并且一些行政部门本身就有制订行政规章的权力,而无论是行政部门起草法律、法规还是自己制订行政规章,其往往以实现部门自身利益最大化为原则,无视公众利益的存在和保护,造成了立法上的明显不公,导致法院裁决的不公。但是,尽管我国目前立法不公现象依然普遍的存在着;但同时,这些不公正的法律、法规和规章由于违背法律应有的公平正义精神,而必然地与其他法律存在着冲突。一般地说,司法权主动性、能动性的表现之一正是在诸多存在着冲突的法律之中,通过法律适用规则,选择最能够体现公正正义精神的法律,从而在现实的、动态的社会中实现社会的公平正义。但我们还应当看到的是:由于复杂的历史原因,宪法中规定的“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”尚不能落到实处,尤其是在审理涉及行政性垄断部门的案件中,面对行政机关尤其是党政领导的干预,法院、法官在履行职责时往往处于非常尴尬的境地,尤其是在涉及到法官个人利益的时候,法官往往不得不屈从于外来的干预。因此,从深层次的原因来看,造成目前公益诉讼之所以不能胜诉的根本原因并非在于立法不公,而在于司法机关的主动性、能动性未能充分发挥出来。第二,我国实行人民陪审员制度的目的除实现民主化之外,其另一主要目的就是实现公民对司法机关的监督。民主社会中的含义之一就是国家和社会治理的过程中充分采纳民众的意见和观点,因此,“天听自我民听、天视自我民视”不仅仅应当体现在立法过程中,司法权作为国家权力的一个重要组成部分,在司法实践中同样应当保障公民的参与权、倾听来自普通公民的声音。由于涉及行政垄断性集团的公益诉讼中,被告往往能够以潜规则的方式直接影响到法院和法官个人的利益,相对于职业法官而言,来源于普通公民的人民陪审员更能够以超然的地位对各种法律价值进行判断,从而更好地实现社会的公平和正义。从另外一个角度而言,在一些行政垄断性集团肆意地侵害社会公众利益已经成为社会舆论批评和谴责的众矢之的,人民法院由于其自身的尴尬地位不能维护社会公平正义已经成为影响司法机关的社会形象和权威的情况之下,由人民陪审员参与案件的审理,不仅能够对行政性垄断集团予以有效的抑制和防范,同时对法院也是一种解脱,有利于重塑司法机关的社会形象和权威。无庸讳言,正是行政垄断性集团有着部分立法特权,因此,相对于一般的案件而言,在司法实践中打破这些集团凭借垄断性地位肆意侵害公众利益的案件需要更为深厚的法律功底,来源于普通公民的人民陪审员存在着法律知识相对缺乏的弊端。但我们还应当看到的是:一般地说,为在司法活动中更为充分地采取和体现民间的生活经验和道德价值的评判,在实行以普通公民身份陪(参)审制的国家,对于陪(参)审员的法律素质普遍的均没有过高的要求,甚至于一些

国家（比如日本）还将具有法律知识作为刑事陪员的排除理由。从这个意义上说，由缺乏深厚法律基础的普通公民参与公益诉讼案件的审理，通过来源于民间的道德价值的评价审理案件并无不当。另外，我们说，在现代诉讼制度中，庭审中当事人进行质证、辩论，同时也是从自身利益出发，向法官阐述自己对法律的理解、解释的过程；因此，即便是在公益诉讼中，原告在法庭辩论的同时，又是一个向法官和人民陪员阐述各种法律之间的冲突、如何适用法律才能够获得最为公正裁决结果的过程，这样，并不会从根本上妨碍人民陪员对法律之间的冲突、如何在冲突的法律之间寻求最能够体现社会公平正义的法律。第三，近年来的公益诉讼绝大多数都是律师启动司法程序的。我们说，律师对社会现状的认知度和诉讼技巧既是律师综合素质的反映，同时随着诉讼制度改革的深入进行，其对案件胜负的影响也越来越为重要。目前，我们谈论律师的综合素质的时候，往往注意其法律素质的高低、攻防技巧的强弱以及庭审中瞬间的逻辑思维能力等因素，而忽略了律师对社会现状的认能能力和适用能力，甚至于有些律师从西方律师所具备的社会环境出发，将自身作用不能得以充分发挥归结于我们的社会现状。固然，从律师从业的环境而言，我们和西方国家存在着诸多明显的差距。但如果我们换个角度思考这个问题，就会发现：社会现状本身就是律师从业时所应当考虑的重要条件之一；况且，改变社会的现状也需要包括律师在内的法律人共同付出艰辛的努力。因此，律师与其埋怨我们社会的现状，尚不如认知社会现状、在目前的社会现状之中寻求对自己最为有利的方法和手段。比如，在涉及公益诉讼中，法院、法官自身的尴尬地位系我们社会的现状之一；无论是律师自身提起公益诉讼，还是以从业的角度代理当事人进行诉讼，都应当立足于我们社会的现状、逐渐地改变我们社会的现状。比如，以人民陪员制度可以在一定程度上减轻法院、法官的尴尬地位对诉讼结果的影响，在情况之下，当律师启动公益诉讼程度之后，为什么不采取人民陪员制度而取得更有利于自己的裁决结果呢？根据《全国人民代表大会常务委员会关于完善人民陪员制度的决定》（以下简称《决定》），由人民陪员和法官组成合议庭审理的案件有两种。第一种是对于社会影响较大的刑事、民事、行政案件，由法院依职权决定采取人民陪员制度；第二种是由当事人（刑事诉讼公诉人、行政诉讼被告人除外）申请采用人民陪员制度。我们说，从一般社会公众的角度考量，因公益诉讼而提出诉讼几乎都可以称得上“社会影响较大的刑事、民事案件”，但从法院角度考量的话，一是由于人民陪员的法律知识和审判实践经验不足，采取人民陪员制度可能会影响到案件审理的进程和效率；二是由于实行人民陪员本身就是对法院审判工作的监督方式之一，而尽可能地规避监督系一切个人和国家权力机构的本能；三是“社会影响较大”本身就很难寻求到一个明确的界定标准，因此在司法实践中让法院和法官依据《决定》要求依职权主动采纳人民陪员审理案件是不现实的。但是，正是由于采取人民陪员制度有利于公益诉讼目的的实现，同时，《决定》又赋予了当事人申请人民陪员参与案件审理的权力。因此，从在目前的社会现状中寻求自身最为有利的方法和手段这个角度而言，在公益诉讼中，律师应当主动向法院申请由人民陪员和法官组成合议庭审理案件；但从目前媒体所报道的律师提起公益诉讼之后，鲜见有律师申请由人民陪员组成合议庭审理案件的报道。笔者认为，这恐怕在一定程度上说明我们的律师对目前社会状况认知能力和适用能力尚有一定的差距。第四，按照我国三大诉讼法和《决定》的规定，人民陪员参与案件的审理仅仅适用第一审案件；我国目前实行的是两审终审制，从某种意义上说，最终的裁决结果往往取决于完全由法官组成合议庭的二审程序。但我们还应当看到的是：司法制度的完善和进步需要各种监督，而在各种监督中，既包含着制度内的监督，同样还包含着体制外的监督。比如，尽管按照宪法、人民法院组织法以及三大诉讼法均规定了法院体制内的监督，即我国法院实行的是上级法院对下级法院的监督；从这个意义上说，上级法院对尚未生效、进入上诉程序进行改判的权力，也有对已发生法律效力裁决进行提审、责令再审等各种权力，从而实行上级法院对下级法院的监督。同时，按照上述法律规定，下级法院对上级法院只有服从的义务和一定形式上的建议权，而无对其进行实质性监督的权力；但我们更应当看到的是：在上级法院对下级法院裁决进行体制内监督的同时，往往能够在事实上引发体制外监督的程序；当下级法院裁决公正性、合理性得到了其他国家有权机关和社会舆论普遍地赞扬和认可时，本身就能够对上级法院形成压力，从而以体制外的方式形成对上级法院的反监督。比如，上级法院如果对下级法院裁决结果明显处理不当时，一是可能引发其他有权机关的介入，比如检察机关按照法定职责而以抗诉的方式予以法律监督、权力机关以法定的任免权启动对法院领导成员或者直接责任人的监督程序等等；二是可能引发社会舆论的广泛批评和谴责等等。因此，笔者认为，虽然人民陪员仅仅作为合议庭的一员、虽然人民陪员仅仅参与案件的第一审程序，但如果其职责能够得以充分的发挥、如果其观点和意见能够充分地反映民意、具有公正性和合理性能够有利于实现社会的公平和正义，那么说其在履行职责时就有可能通过体制外监督的方式对二审程序进行反监督，在一定程度上防止二审法院无视一审裁决结果的公正性和合理性而滥用审级监督权，进而最大限度地实现我们设置人民陪员制度的目的。最后，虽然从理论上而言，由何种审判组织对案件进行审理仅仅属于技术层面的细节问题；法院应当发挥出其在维护社会公平正义中应有的作用，从根本上解决公益诉讼的目的，最终依赖于国家政治体制的改革和司法体制的改革，最终将法院在宪法中的地位落到实处；但我们应当看到的是：国家政治体制和司法体制的改革需要一个长期的、慢长的过程；因此，我们从技术层面上寻求问题得以最大程度的解决才是更为现实、更为有效的办法；同时，从技术层面寻求问题的解决

本身就是促进国家政治体制改革和司法体制改革的动力之一。综上，笔者认为，在公益诉讼中采纳人民陪审员制度，既是现实社会中最有利于发挥公益诉讼在实现社会公平正义的作用最为现实的方法和手段，同时也可以通过采纳普通公民对司法活动的进入，改善司法机关尴尬处境、重树立司法机关社会形象和构建司法机关权威的重要方法和手段。综上，笔者认为，当律师以普通公民身份启动社会公益诉讼程序之后，应当主动地申请采纳人民陪审员组成合议庭审理案件，只有这样，才能够在司法实践中充分发挥公益诉讼的作用、达到启动公益诉讼的目的。

---

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: [leisun@firstlight.cn](mailto:leisun@firstlight.cn)

