

浅论人民陪审员制度在司法实践中的完善

[作者] 康丹

[单位] 四川师范大学法学院

[摘要] 实践证明，人民陪审员制度在人民法院的审判工作中发挥出了重要的制度，形成了人民司法的优良传统。它是全面推进司法改革、促进司法民主的重要举措，它已经得到了社会各界的普遍认同。但是由于历史与现实等原因的制约，使得人民陪审员制度还存在着多种问题和不足，这也引起了人们的高度重视。为了更好的完善人民陪审员制度，各级人民法院作出了不懈的努力，进行了广泛的探索。当前，全国人大常委会出台了《关于完善人民陪审员制度的决定》，又将这一严肃的话题提到了议事日程。本文通过认识人民陪审员制度的价值与功能，分析这一制度在司法实践中存在的问题与不足，进而探索解决和完善人民陪审员制度的有效途径。

[关键词] 人民陪审员制度，司法公正，价值与功能，问题与不足，完善构想

陪审制度是国家司法机关吸收部分民众代表参与案件审判的制度。它旨在利用民众参与，扩大司法民主、监督审判机关正确实施法律。陪审制度起源于西方国家，到清朝末期才被引入中国，它的出现加速了封建王权专制的司法历史的终结，标志着公开、公平、公正的民主审判制度的诞生，它让人民群众参与到审判工作之中，体现了人民参与管理国家的“人民主权思想”在国家立法与司法实践中的确立，这一制度在英美国家被誉为“是人类自由的保障，是普通法最为珍贵的产物”。

人民陪审员制度在我国历经了几十年的适用，建立了具有中国特色的人民陪审员制度，但是它却面临着困难重重的境地。回顾中国的人民陪审员制度的历程，大致经历了两起两落的命运。新中国成立至 50 年代末期，人民陪审员制度作为我国社会主义民主法律制度的一个重要组成部分，曾有过辉煌的历史。早在 1951 年我国颁布的《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》中规定：“为方便人民参与审判，人民法院应视案件性质实行人民陪审员制”。1954 年正式颁布人民法院组织法又将该规定具体化，即：人民法院审判第一审案件，实行人民陪审员制度，但是简单的民事案件、轻微的刑事案件和法律另有规定的除外。同年制定宪法将其写入了根本大法。但是在后来又被批判和废弃。1998 年李鹏委员长关于实行人民陪审员制度的讲话促进司法改革的起步。当时有学者提出“要实行人民陪审员制度，这也是促进司法公正的重要制度……”。^① 长期以来，陪审制度引起了社会各界强烈的争论，但实践证明，对人民陪审员制度进行及时的改革势在必行。2005 年 5 月全国人大常委《关于完善人民陪审员制度的决定》，这是几代人不断探索的结果，广大人民期盼已久，它的出台为世人所关注，但它也加深了我们对人民对陪审制度的认识，由此也引出了颇多的反思。

一、人民陪审员制度的价值与功能

从人民陪审员制度在世界的发展和适用来看，陪审制度似乎是人类司法领域颇具魅力而富有争议的现象，有人赞誉它是民主的审判方式，是司法公正和公民合法权益的一种保障制度；有人批评它是落后的审判方式，是司法效率的大敌。^② 人类追求完美的天性和事物的两面性始终存在矛盾，我们只能从其利弊的对比值来权衡取舍。对于陪审制度，我们把它当作一种司法制度来选择并发挥作用，它也许会牺牲另一方面为代价。但是当我们从法治的长远目标来对两方面进行选择时，我觉得前者更为重要，这是坚持对人民陪审员制度进行改革和完善的前提。

（一）人民陪审员制度有利于保障司法公正

司法公正是民主时代的历史要求，也是我国“依法治国”的司法理念。保障司法公正是我国司法改革的重要目标，吸收公众参与审判的人民陪审制度是保障司法公正的重要手段，

人民陪审员在审判中的地位决定了他所受到社会各种因素的干扰远远低于法官，从而能切实维护审判的中立与公正。陪审制度也可以纠正法官的职业偏见，法官的职业特点决定了他们必须同形形色色的案件打交道，同各种各样的当事人打交道。由此使法官们丧失了对社会事物认识的敏感性，从而偏离了当事人看待问题的思维模式。对许多案件，普通公众看来是影响比较大，问题比较严重，但是法官的职业定式化思维决定了他们认为司空见惯，无惊奇可言。这些职业上的偏见往往会造成法官处理案件的责任心不强，态度不端正，因而可能导致对案件处理的质量不高，容易造成司法不公正。而实行人民陪审员制度，陪审员（特别是从普通公民中产生的陪审员）参与审判，并根据他们自己基于生活经验而获得深思熟虑的个人信息而对案件事实作出判断，在一定程度上有利于抑制“专业法官由于专业的视角或行业的利益所出现的某些偏向”。[③]可以使法官了解社会大众的思想趋向，了解社会各阶级人民的实际情况，拓宽他们的思维模式，克服法官的职业习惯和职业偏见，使之思维接近普遍大众，贴近生活实际，使他们更能用客观的标准去办理具体案件。这也有利于矛盾的化解，纠纷的解决，从而保证司法的公正性，维护国家、集体和公民的合法权益。

（二）人民陪审员制度有利于促进司法民主

我国是人民民主专政的社会主义国家，人民当家作主，公民参与审判是人民主权原则的重要体现。实行人民陪审员制度，可以使一部分民众参与到司法审判工作之中，使之与司法审判中的法官有同等的权利和义务，这是公民行使国家权力的重要手段。在西方国家，实行陪审制度可以使其国家民主、兴旺、发达，相反没有实行陪审制度的国家则可能是独裁与专制。在我国，人民陪审员制度也是司法权力依靠公民参与的重要形式，是党的群众路线在人民司法工作中的具体表现，是实行社会主义民主与法制的重要途径。它调动了人民管理国家，建设国家的积极性。它已经成为依靠群众路线的诉讼制度的良好方式。

（三）人民陪审员制度有利于防司法腐败

目前社会各界抵制司法腐败的呼声越来越强烈，因为司法腐败关系到人民对司法的信任与尊重；关系到人民法院和人民法官的良好形象；也关系到国家、集体和公民个人的切身利益。在审判实践中，人民法官或多或少地都会受到某些因素的干扰，尤其是“地方保护主义”思想的影响。法院现行的制度，如案件的审批、文书的签发、案件请示汇报等都会使法官受制于外部。在工作中，法官既可能屈尊于各种权利、利益的压力和诱惑，也可能成为众人指责的对象。从而可能造成司法腐败的滋生，导致法官、法院的暗箱操作。但由于陪审员在广大民众心目中的地位可能比法官的角色稍低一些。同时他们无固定的办公场所，外界与其在具体案件上也没有太大的利害关系，不受各种外来人事、经济等因素的控制。这就使其可以处于居中地位，从而有效的抵制了各种不良风气的滋生。能够有效的监督与制约司法权利，防止司法腐败的产生。

（四）人民陪审员制度有利于保障人权

所谓人权，[④]是人们在平等的基础上，依靠法治的手段，为实现人的全面自由解放而拥有的利益需要和民主要求。人权是与法治密切相融的。司法上保障人权的理念的提出的初衷在于保障刑事被告人的人权，以免出现错案，伤害无辜，也是为了保护弱者应有的权利，保障公民不受非法搜查、拘禁等权利。理论上每个人都可以成为刑事被告人，同时，在现代民主、法治社会每个人都享有神圣不可侵犯的权利。职业化的法官在长期审判工作中容易形成习惯性的思维方式，而根据陪审制度每个人都可以成为陪审员，人民陪审员基于类似于“老吾老以及人之老”的本性，势必会唤起他们对人权的尊重。对破坏和践踏人权现象的反抗，当他们参与到案件的审判工作中，由于他们的本能则可以唤起对人权的尊重和对法官的监督。可以在社会中树立尊重和保障人权的良好风尚，以体现社会主义民主与法制的人文精神。

（五）陪审制度可维护司法权威

司法的公正与否，廉洁与否，可密切影响到人们对司法的信任和尊重，从而直接关系到司法的权威。从人民陪审员制度的功能与价值可以明显的看出，实行人民陪审员制度有利于

司法的公正、独立、监督、民主、清廉等，所有这些无疑都可以帮助司法权威的树立，可以提高人民对司法权威的尊重。同时，人民审判员参加审判有助于提高公民的参与观念，也有助于加深公民对司法制度的认同，还有助于提高公民对法律制度的接受与信任的程度。

二、对人民陪审员制度的落实情况及其不足

（一）落实情况

为统一、规范人民陪审员的管理和使用，更好的落实全国人大常委会《关于完善人民陪审员制度的决定》，进一步体现司法民主、保障司法公正。根据统计，截至目前，在成都市法院系统中经当地人大常委会任命的人民陪审员共有 411 名；我区为 23 人，其中男 13 人，女 10 人，其中全为大专文化，其综合素质较高，相比其他法院，类似的做法是对人民陪审员的管理都是由政治处负责，但对如何确定人民陪审员参加案件审理，如何通知其参加等做法不一，各地法院都有自己的方式，没有形成规范的制度体系，因而出现做法混乱的现象。

（二）存在的不足

（1）人民陪审员的确定方法在实践中存在混乱，在实践中，各个法院对人民陪审员的选任方式上。有的法院由业务直接与人民陪审员联系、邀请，有的由立案庭统一调配，也有的法院由立案庭确定，政治处通知，有的法院根据案件性质，陪审员的本职工作及地域由业务庭确立后报政治处登记，有的由政治处根据实际情况确定，也有的法院采取对人民陪审员进行适当分类，根据案件的性质随机抽签确定，等。综观这些人民陪审员的选任确定措施，存在较大的差异性，没有形成统一的确定人民陪审员的参加案件审判的标准。

（2）多数法院采取由业务庭，或由立案庭，或由政治处负责直接指定人民陪审员参加案件审判的做法，有违全国人大常委会《关于完善人民陪审员制度的决定》的规定及立法精神，《关于完善人民陪审员制度的决定》第十四条就明确规定：由人民陪审员参加合议庭审判的，应当在人民陪审员名单中随机抽取来确定。在实践中，多数的做法是由法院指定人民陪审员参与审判具体案件，但也有少数法院出于方便工作考虑将陪审任务交给固定的少数的积极性较高的陪审员，导致他们变相的成为“编外法官”，从而失去了这项制度的群众性。个别法院采取对人民陪审员进行分类，根据不同案件进行随机抽选的做法，可能在实践中有利于一些案件的审判，但是由于一个法院内的人民陪审员本人数量不多，如再进行分类，虽然是随机抽取，但由于选择的范围很局限、狭小。无论怎样仍然有一部分人民陪审员会成为常任陪审员参与案件的审判。难免造成了陪审员成为“编外法官”，与制度的宗旨不相适应。

（3）法律对人民陪审员的职权设定同专业素养不符合。我国法律规定，陪审案件由审判员和人民陪审员组成合议庭，在审理案件时，人民陪审员与法官有同等权利。有权和法官共同决定案件事实的认定和法律适用，但在我国的审判实践中，法官在庭审前可以对案件进行实体性审查，法官的庭前活动对庭审可以起会起到非常重要的影响，甚至是决定性的。以至于庭审本身的意义大为降低，很多时候是出于形式。而陪审员不可能参加庭前活中，在庭审中，认定案件事实由于缺乏专业知识，在合议案件时往往需要法官的指导。在当今，法律制度越来越复杂，其体系越来越庞大，非专业人士很难掌握其运用技术。即使经过专门教育的法律人士也未必能懂。在目前的庭审方式下，强调法官通过庭审活动来查明案件事实。但是要求陪审员通过一次或几次“听审”来查明案件事实不切合实际，所以在作出判决时尽管陪审员和法官享有平等的权利，但由于专业知识的欠缺，只能使其处于一种摆设地位，形同虚设。而且，从另外一个方面讲，人民陪审员的非专业性使得不懂得如何去审判案件；不懂得如何适用法律。很多时候人民陪审员的语言都是出于情理或离题万里。众所周知，仅仅依靠情理而非法理是不切合司法实际的；也是不符合法制要求的。

（4）人民陪审员陪而不审，目前，人民陪审员参加案件审判，有相当一部分只重在参与，把参与的程度停留在“陪”的层面上，没有从实质上去“审”。陪审制度“形同虚设，成为装潢司法门面的摆设”。^[5]具体审判案件时，人民陪审员只是坐在审判台上，作样子、摆摆

架式，只是在形式上的参与，毫无实质陪审可言，在庭审中他们只是一种陪衬。更有的是面对“法言法语”打瞌睡，把精力分散在庭审之外。在庭上也只有审判长一人进行询问，许多陪审员无精打采。在合议案件时，也只有审判长一人发表意见。陪审员只是简单、机械的肯定或否定，根本没有也不可能提出自己的观点和意见，导致实质上审判只是审判长独任审判。人民陪审员根本没有起到陪审的作用，浪费了国家巨大的人、财、物力，这种现象实在为人可悲。

(5) 人民陪审员制度在立法上的不足，首先，人民陪审员制度在现行宪法中没有规定，作为一国根本大法的宪法，其内容应该是规定国家的基本经济政治制度和公民的基本权利与义务，而作为公民参与政治的人民陪审制度，无论是在司法民主、人民主权中的地位和作用都是不言而喻的，它理应在宪法中予以明确的规定。但是建国以来我国的几部宪法都没有相关的规定。只是在1954年宪法中有关于人民陪审员制度的相关规定，但是后来又被取消。现行宪法对其的规定也是空白。其次，目前各种法律对人民陪审员制度的规定也不一致，我国人民法院组织法和三大诉讼法，对其规定也相当混乱。措辞、用语极不统一，有的部门法用“人民陪审员”，有的用“陪审员”；有的只规定了“权利”而没有“义务”。并且法律对人民陪审员的权利与义务的规定也有很多区别，无疑会造成这一制度的不足。虽然全国人大常委会出台了《关于完善人民陪审员制度的决定》，但是这并不能摆脱法律出现空白的尴尬。

三、关于完善人民陪审员制度的构想

人民陪审员制度是司法实践中一项意义重大而深远的制度，综观这一制度在实践中的运作，它存在诸多的问题与不足。为了进一步规范人民陪审员制度，推进司法改革、保障司法公正、推进依法治国。完善人民陪审员制度势在必行。

(一) 规范立法，从法律层面上去完善这一制度。一方面，要改变现行宪法、各部门法关于人民陪审员的制度真空。另一方面，需要对全国人大常委会《关于完善人民陪审员制度的决定》予以完善。

首先，在现行宪法中必须明确规定公民可以作为人民陪审员参与司法审判工作。宪法作为国家的根本大法，它是对公民权利与义务的高度概括和设计。普通公民成为人民陪审员参与案件的事实认定与法律的适用，本是他们应有的权利。因此，必须从宪法上去规定，以根本法的形式去确立人民的权利。也只有在宪法这一根本法的高度上去设计这个制度，才能在社会中形成尊重审判、尊重人民陪审员、尊重人民陪审制度的法治理念，从而提高公民政治权利的参与性，实现人民当家作主，确保“人民主权”在司法审判中的真正确立。

其次，对各部门法律尤其是三大诉讼法中关于人民陪审员各方面的规定应予以统一。现行各部法律对“人民陪审员”的表述不尽一致。法院组织法第十条、第三十八、三十九条刑事诉讼法第十三条、第一百四十七条都表述为“人民陪审员”，而民事诉讼法第四十条和行政诉讼法第四十六条都表述“陪审员”。对这种混乱的现象必须予以改正。其法律语言应当规范和严密。同时民事诉讼法规定人民陪审员在执行职务期间与审判员有同等的权利，而没有“义务”二字，在行政诉讼法中则根本没有提及。对这种只讲权利不讲义务的奇怪现象，必须予以明确规范，作到权利与义务的高度统一。

(二) 加强对人民陪审员的管理，根据最高人民法院《关于人民陪审员管理办法（试行）》第二条第一款，第三条第二款的规定，中级法院、基层法院都应设立人民陪审员工作指导小组，指导人民陪审员的管理工作，同时在政治处和立案庭指定专门负责人来负责人民陪审员的人事管理工作和参加审判活动的日常管理工作。

第一，规范人民陪审员的人事管理，人民陪审员的选任、培训、考评、惩戒、免职等人事管理工作应由中院政治部和基层法院政治处负责与当地人大、司法行政机关等部门联合开展。就培训工作而言，各基层法院政治处开展的有关人民陪审员的管理工作，应及时报中级法院政治部备案。其中对人民陪审员的产生办法、权利与义务、任职条件、待遇报酬等各方

面加以明确的规定，应当对人民陪审员定期培训。提高他们的法律素养和专业技能，并且要改变走过场、搞形式的做法。设立陪审员的评定等级职务。即高级、中级和初级，并且以此给予报酬。对于不称职的人民陪审员要予以惩戒，或者免职。从而提高他们工作的积极性和责任感。同时我们认为人民陪审员的队伍中应当吸收各阶层的专家和学者，尤其是精通法律的专业人士。因为他们受过良好的教育，对事物的认识较为深刻、全面；对法律的适用会有正确的观点。这将有利于人民陪审员在审判中作用的发挥。

第二，统一人民陪审员的确定部门，确立人民陪审员参加案件的审判，应当由立案庭负责。要改变人民陪审员确立做法不一致的现象。立案庭在受理案件后根据《关于完善人民陪审员制度的决定》第二条规定的情况，拟确定人民陪审员参加审案的，报分管院长审批决定后，在作出排期开庭之前，按一定的程序来确定，要改变以往各个法院确立人民陪审员部门混乱的做法，要作到各级法院的统一。

第三，人民陪审员参加案件的审理应得到充分的物质保证。其各项开支费用应当由立案庭、业务庭和司法行政机关共同负责办理。具体做法是，人民陪审员填写各种需报销费用的报销单和领款单，然后交由审理案件的业务庭证明，最后再交由行政处审核，再报法院领导批准报销。同时人民法院的行政处在编报年度业务经费时，应计划好人民陪审员的各项开支，及时向同级财政部门申报，并进行单独列支、单独管理、专款专用。不得无故克扣人民陪审员的正当开支。只有在物质上得到确保，才能提高他们的工作热情。

（三）保证人民陪审员的素质，杜绝陪而不审，陪审员的素质是其胜任陪审工作的前提和基础。法学是一门专业性较强的学科，如果陪审员的综合素质不高，势必会因为专业的局限，使其只能做陪衬，浪费了国家的人、财、物力。因此当务之急必须提高人民陪审员的素质。

首先，人民陪审员必须具备良好的政治素质，政治素质是人民陪审员进行审判活动的思想观点、政治立场，以及政策水平与素养。在市场经济条件下，人民陪审员具备良好的政治素质是其参与案件审判公正与否的前提条件。因此必须培养其遵守各项法律、法规，要有廉洁公正的作风，维护党的方针、路线与政策，坚持四项基本原则，学会各种先进的思想和理论。当今时代，对人才的要求是“德才兼备”，有德无才不适应知识经济的要求，但是有才无德则会给社会带来危害，同理人民陪审员也必须具备较高的思想道德素质。

其次，人民陪审员要有健康的心理素质，所谓陪审员的心理素质就是其心理素养，即审理案件所依据的心理状态。在审判工作中人民陪审员必须具备良好的、健康的心理素质。它要求“无求、无畏、有情、力学”等，即分别为：不奢求别人给予，敢于伸张正义，有大无畏的精神，刚正不阿，不急噪，随时都具有清醒的头脑，能冷静的分析问题，能尊重人民赋予的权力，寓情于人民之中。不被世俗所侵蚀，不被权力、利益所动。能坚守人文精神与关注弱势群体；能不断学习，常学不倦。能积极、主动的学习各种先进的理论和知识，为人公道、正派，有较好的群众基础等。

第三，人民陪审员应当具备相应的文化素质，知识是人类社会认识世界的成果和智慧的结晶。只有掌握了知识，才能认识世界。文化素质是当代人的基本要求。如果人民陪审员的文化素质太低，对法律一窍不通，那么他面对法官、律师的“法言法语”将很难理解，即使多次解释也很困难，从而导致审判效率的不高。更为严重的是可能会左右法官的正确思维，造成司法不公。这将不利于司法公正的实现。因此，在强调人民陪审员的民众参与性的同时，还必须要求具备一定的文化素质。一般应为大专以上的文化程度，至少不低于高中文化，这将有利于案件的审判，有利于司法公正。

最后，人民陪审员要有教好的业务素质，扎实的专业知识。这是改变人民陪审员“陪而不审”现象的重要前提。只有具备一定的法学专业知识，对实体法与程序法有一定的了解和掌握，对审判理论和实务有深入的研究。才能使人民陪审员在审判工作中发挥应有的作用。因此，人民陪审员必须要求通过择优选举，不能吸收那些毫无专业素质的人民陪审员。同时，

人民陪审员也必须努力学习各种先进的理论和业务技能，借鉴好的审判经验。这也是法律规定的“人民陪审员同审判员具有同等的权利与义务”相符合的。在对要求提高审判人员专业素质的呼声里，提高人民陪审员的专业素养也是形势所迫。

人民陪审员制度是人类社会为追求司法民主、保障司法公正而创造出的一种制度文明。从古至今，人民陪审员制度历经曲折，它从不成熟逐渐走向成熟，从地位不重要走向重要。近年来，构建有中国特色的人民陪审员制度，已经引起了社会各界的高度重视和广泛关注。虽然这一制度在实践中还存在各种不足，但是在大力倡导司法公正，推进司法民主改革的时代，许多仁人智士为此付出了巨大的努力。我们坚信经过广大有识之士的不懈努力；经过法律执业者们在司法实践中的不断探索下。有中国特色的、健康的、文明的人民陪审员制度的建立和完善指日可待。

参考文献

- 1、陈驰 《宪政文明》2004 年 11 月第一版 法律出版社
- 2、龙宗智 《中国陪审制度：出路何在》《南方周末》2001 年 2 月 9 日第三版
- 3、贺卫方 《陪审制，司法改革》《南方周末》1998 年 10 月 23 日第二版
- 4、刘艺工 李拥军 《关于人民陪审员难以执行根源的探讨》，《甘肃政法学院学报》1998 年第一期