

# 论人民陪审员制度的价值及改革与完善

[作者] 潘瑜

[单位] 湖北省孝感市孝南区人民法院

[摘要] 我国的人民陪审员制度作为陪审制度的一种具体形式，是指国家审判机关审理案件吸收人民群众的代表参加陪审的一项司法制度，它渊源于国外陪审制度但更具中国特色。《关于完善人民陪审员制度的决定》的实施，是依法治国建设社会主义法治国家的必然要求，也是司法体制改革的一个新起点。人民陪审员制度具有实现司法民主、保障司法公正、增强司法独立、遏制司法腐败、普及法制宣传的价值，是一项值得继续坚持下去的司法制度。针对人民陪审员制度在司法实践中存在的一些弊端，应该加以改革、完善：第一、确立人民陪审员制度的宪法原则地位；第二、赋予当事人选择陪审的权利；第三、规定陪审员任职条件；第四、提高人民陪审员的待遇。只有这样，我国的人民陪审员制度才会展现出它迷人的魅力。

[关键词] 人民陪审员制度，陪审制度，审判机关，司法制度

2004年8月28日，第十届全国人大常委会第十一次全体会议通过了《关于完善人民陪审员制度的决定》（以下简称《决定》，该《决定》已于2005年5月1日起开始施行），它是我国历史上第一部关于人民陪审员制度的单行法律，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系统的完善，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，具体表现在：一是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。《决定》的颁行，是我国依法治国建设社会主义法治国家的必然要求，也是我国司法体制改革的一个新起点，对于完善和改革我国审判制度将会产生重大而深远的影响。但同时我们也应该看到，《决定》中的一些规定依然存有值得商榷之处。在此，笔者借此文提出自己的一些看法，并进行探析，以期使该项制度更好地适应中国国情，具有中国特色。

## 一、陪审制度的概述

“陪审”从字义上解释，“陪”意为陪同、陪伴，“审”意为审理、审判。“陪审”即陪同审判之意。作为一个法律概念，陪审制度是指法院依法吸收普通民众、非职业法官参加庭审，与法官共同审理案件的一项司法制度。陪审制度旨在利用没有专业法律知识和司法经验的普通民众参与案件的事实审理，扩大司法民主的同时卸除法官对事实问题上的过于沉重的道德和司法责任。

### （一）陪审制度的渊源

陪审制度是在古代审判制度的基础上发展起来的一项诉讼制度，最早起源于公元前5至6世纪的古希腊和古罗马。古希腊和古罗马都曾采用过奴隶主或自由民集体裁决的模式，这种集体裁决模式在一定程度上反映了古代西方国家奴隶主民主制度的特点，而且其中蕴含了陪审制度的思想文化渊源。17、18世纪资产阶级革命时期，资产阶级思想家为反对封建专横，正式提出了实行陪审制的主张，其基本理念是让普通公民直接参与审判、体现司法民主，并在夺取政权以后，先后在法律上确立了陪审制度。[1]陪审制度作为公民参与司法活动的民主形式，成为众多国家司法制度中的一个重要组成部分。

### （二）我国人民陪审员制度的概述

在我国历时数千年的奴隶社会和封建社会中，陪审制度是一个完全陌生的概念。我国人民陪审员制度作为源于前苏联并以其为蓝本的舶来品，产生于第二次国内革命战争时期。辛亥革命之后，南京临时政府提出了采用陪审制度的设想，但未能得到实施。1927年，武汉国民政府在司法制度中提出了建立参审制和陪审制的方案，并制定了《参审陪审条例》，但是也没有得到真正的实行。在国民党统治期间，陪审制度只是某些法律条文中的“空头支票”，

根本不可能在当时的司法实践中得到兑现。不过从 30 年代到 40 年代末，在中国共产党领导的“革命根据地”、“边区”和“解放区”，当时的工农民主政府、抗日民主政府和人民民主政府都实行了人民陪审员制度。在新中国成立之初至 20 世纪 50 年代末期，陪审员制度成为我国社会主义民主法律制度的一个重要组成部分。时至今日，我国的法律不但没有否定人民陪审员制度，还通过立法的不断完善增强了人民陪审员制度的可操作性，这种现象说明人民陪审员制度所具有的自身价值。

## 二、人民陪审员制度的价值

价值，是客体对满足主体的需要和利益的积极意义。法的价值，是法这个客体（制度化的对象）对满足个人、群体、社会或国家需要的积极意义。拉德勃鲁赫认为：“法律是人的创造物，只能根据人的理念，也即创造的目的或价值来理解。所以对任何法律现象不可能采取价值盲的观点。法律又是一种文化现象，即与价值有关的事实。”[2]人民陪审员制度的价值主要在于：

### （一）、实现司法民主

民主政治是人民陪审员制度产生与发展的政治基础。民主是人民陪审员制度的源泉与追求，人民陪审员制度是司法民主的需要，因而人民陪审员制度具有实现司法民主的价值。托克维尔认为：“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”。[3]陪审制度作为司法民主、民主制度的柱石之一，它“可把人民本身，或至少把一部分公民提高到法官的地位，这实际上就是陪审制度把领导社会的权力置于人民或一部分公民之手”。[4]在我国，人民陪审员制度一直是吸收人民群众参与国家审判活动的重要形式，也是人民法院在审判工作中依靠群众、联系群众的有效方法。无论是在刑事案件还是民事案件中，法院的判决都会在不同程度上影响到有关人员的人身权利和财产权利，都是人们社会生活中事关重大的决定。陪审制度一方面能给予公民一种“参与”的感受，让社会民众分享国家权力，而且在西方一些国家，由于当事人对案件的审理有选择陪审的权利，因此更能体现出民意；另一方面，陪审员来自社会各界，熟悉各种各样纷纭复杂的社会生活，他们参与审判，可以集思广益，可以更广泛地代表人民的意志，从而可以防止司法决策过程中的主观片面和独断专行，从而提高审判活动的民主性。我国依法治国方略的提出和建设社会主义法治国家这目标的选择，必然要求提高我国全体公民的法律意识、民主意识，这也将促进司法制度中民主成份的进一步增强。由此可见，人民陪审员制度是担负这一历史使命的重要途径之一。

### （二）、保障司法公正

保障司法公正我国司法制度改革的一项基本目标。1998 年 9 月 16 日，李鹏委员长在全国人大召开的一次会议上提出：“要实行人民陪审员制度，这也是促进司法公正的重要制度。”维护司法公正我国司法改革的一个基本价值取向。司法公正的要旨不仅在于其就每个具体案件所做出的裁决是公正的，而且在于司法机关审理每个具体案件的程序是公正的。毫无疑问，公民以陪审员的身份参与审判活动对保障这种个案意义上的司法公正具有重要意义。陪审员参与审判活动可以帮助法官更准确地认定案件事实。一方面，陪审员的社会职业和生活经历各不相同，他们参与审判可以从不同的角度分析案情，与法官相辅相成，从而弥补法官的不足；另一方面，陪审员参与审判还可以促进法官的办案责任心，从而减少他们在认定案件事实中因疏忽而造成的失误，充分发挥陪审制度的功能和陪审员的作用，健全司法机关的监管机制。这对于维护司法公正，即使不是一条根本之道，也应当是一条行之有效的途径。

### （三）、增强司法独立

增强司法的独立性是当前司法改革的重点。我国法律规定各级人民法院依法独立审理案件，不受任何个人、团体和组织的干扰。审判独立原则也是我国三大诉讼法确立的基本诉讼原则。审判独立既要求法院与其它国家机关相独立(即外部独立)，又要求审理具体案件的法官与其他法官相独立(即内部独立)。但法院是整个国家机器的一个组成部分，法官也不是生活

在真空当中，法院和法官在审理具体案件过程中不可避免地会受到来自社会各个方面的干扰，这种干扰极有可能会影响法官独立地依法判案。人民陪审员制度就像一只“减震器”、“缓冲器”，由于陪审员参与案件的审理，可以将来自司法之外的干扰因素减低到最小限度，使得法官可以抵制外界不适当地干扰，独立地依照自己对法律和法的精神的理解来审理案件。当然，这种价值的实现要以陪审员在审判活动中真正发挥作用为前提。否则，人民陪审员制度就会成为被法官利用的工具，从而实际上为法官枉法裁判设置了保护屏障。

#### （四）、遏制司法腐败

在各种官员的腐败行为中，司法腐败作为人民深恶痛绝的一种社会现象，是最令人难以原谅、也最损伤公众法治信念的。江泽民同志在 1997 年 1 月 19 日的中纪委第八次全会上发表讲话时指出：“历史事实说明，官吏的腐败、司法的腐败是最大的腐败，是滋生和助长其它腐败的主要原因”。因此，对于司法腐败现象必需从制度上加以遏制。而实行人民陪审员制度则是一种重要措施。因为“如果参与审判的法官只有一个或者都是与其关系密切的同事，那么该法官敢于贪赃枉法的机会比较大，但是如果一个法官与数个与其不相识的陪审员共同审判，则该法官在各种诱惑面前必然要三思而后行”。[5]所以人民陪审员制度在很大程度上可以遏制司法审判中的长官意志或政治干扰，使围绕在司法审判中的以权谋私、权钱交易、徇私舞弊等腐败行为难有实现的通道。同时，相对限制了法官的权力，有利于法官自身廉洁。而且作为外行人的普通民众的参与，也会在一定程度上抑制法官囿于专业的视角或行业的利益所出现的某些偏见，从而有利于防止司法腐败。

#### （五）、普及法制宣传

公民的法律知识，特别是法律意识，是衡量一个国家法治水平的重要标志之一。社会主义国家公民法律意识、法律素质的提高并不是一个面对少数人的学院式教育，而是一个全民性的提高社会主义法律意识、增强法制观念的系统工程。组织公民学习法律诚然是法制宣传教育的一种重要形式，但是毕竟比较抽象和枯燥，而亲自作为陪审员参加案件的审理活动，直接了解有关诉讼程序、证据采纳规则、审理裁决过程以及实体法律依据等具体案件的审判裁决过程，这无疑等于给陪审员自己上了一堂生动的法律课，而且陪审员来自群众，他们最终还是要回到群众中去。通过陪审员向其他群众讲授个案及其法理，这对于公民法律知识的增加和法律素质的提高是极有裨益的。2004 年 4 月 2 日，最高人民法院副院长沈德咏在第十届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上提交的《关于完善人民陪审员制度的决定》(草案)中指出：“人民陪审员参与审判案件，可以充分体现我国社会主义司法民主，是人民群众参与国家管理的一个重要方面。人民陪审员与审判员组成合议庭共同审理案件，是对审判工作更为直接，更为有效的监督方式，对于加强廉政建设，促进司法公正，都能收到很好的效果”。这是对人民陪审员制度在我国的存在价值的充分认可。

### 三、我国陪审制度的现状

总的说来，我国目前在审判实践中采用的人民陪审员制度并没有发挥其应有的作用。一方面，法官们经常抱怨说现在的陪审员很难请。即使请来了，或者因为其素质不高，或者因为其不负责任，在审判中也发挥不了多大的作用。另一方面，许多陪审员抱怨说他们在审判中根本不受重视，白白浪费很多时间，没法发挥作用，而且误工补助也不到位，他们好像法院的廉价劳动力。法官缺少积极性，陪审员也缺少积极性。于是，我国已经实行多年的人民陪审员制度越来越流于形式。

应当承认，在《决定》实施之前，我国的人民陪审员制度在司法实践中确实存在着许多弊端，例如人民陪审员产生方式混乱；陪审缺乏吸引力，公众参与意识不强；陪而不审、审而不议现象普遍存在；人民陪审员职业化倾向严重；人民陪审员的管理不规范，缺乏责任追究制度等，在审判实践中处于一种名存实亡的困境，从而导致我国法学界和司法实务界人士对该制度是否有存在的必要产生了怀疑。

对于人民陪审员制度的存废，我国学者钱弘道指出，“废了陪审制，就等于废了在实践中曾经发挥过很多好作用的司法民主的一种方式，就等于废了一条可以长久行之有效的实现司法公正的路子，就等于我们自己还没有弄清一盆水里到底有什么东西就轻易将整盆水倒掉了。”[6]多年的司法实践也证明，人民陪审员制度作为人民群众参与国家政权建设的一种形式，对于保障人民当家作主的地位，监督法院严格执法，防止司法权滥用，以及密切法院与人民群众的关系等方面，都发挥了积极的作用。《决定》的出台，也从宏观上肯定了人民陪审员制度存在的必要性。从当前的情况来看，我们应该在总结我国多年来的人民陪审员制度的经验基础上，通过对这一制度的改革与完善，探索出一条符合中国国情的、具有中国特色的人民陪审员制度。正如最高人民法院院长肖扬在要求认真落实人民陪审员制度的电视电话会上指出的：“《决定》是我国历史上第一部关于人民陪审员制度的单行法律。它的公布和实施，是我国民主法制建设的一件大事，是社会主义民主政治的新发展……同时也是司法体制改革的一个新起点。”

#### 四、人民陪审员制度的改革与完善

根据目前我国人民陪审员制度中存在的主要问题，笔者认为应作如下改革与完善：

##### （一）、确立人民陪审员制度的宪法原则地位

我国的1954年宪法规定：“人民法院审判案件依照法律实行人民陪审员制度”，1978年宪法也重申了该规定。但是，现行的1982年宪法却删除了这项内容。我国目前司法活动中采用人民陪审员制度的主要依据是：1979年7月1日通过并已于1983年修改的《中华人民共和国民事诉讼法》第10条第2款之规定“人民法院审判第一审案件，由审判员组成合议庭，或者由审判员和人民陪审员组成合议庭进行，简单的民事案件、轻微的刑事案件和法律另有规定的案件可由审判员一人独任审判”以及三大诉讼法的规定。宪法依据的缺乏和法律模棱两可的规定给法院和法官极大的自由裁量权，潜在地剥夺了当事人享受陪审的权利，也就无法从宪法的高度体现人民陪审员制度的价值所在。因此，只有恢复人民陪审员制度的宪法地位，才能使之成为公民的一项宪法权利。宪法作为国家的根本大法，它规定了一个国家的国体、政体和基本制度。如果在宪法中明文规定人民陪审员制度，可以体现国家对人民陪审员制度的肯定和对司法民主的维护。在宪法中明确规定人民法院审理案件应当依法实行人民陪审员制度，就等于承认公民有对抗国家权力滥用的权利，一旦司法机关以各种理由阻止启动陪审程序，侵犯到当事人的权利，他们就有权援引宪法相关条文并依照一定的法律程序请求停止侵害，司法机关的行为将被视为违宪。

因此，要完善人民陪审员制度，仅仅依靠《决定》是不够的，还应当将人民陪审员制度再次纳入宪法，使审判权成为公民平等享有的宪法性权利，使所有的公民都能同时成为潜在的人民陪审员，有表达的切实机遇。这是国家尊重民意的表现，也是实现社会主义法制和依法治国的关键。

##### （二）、赋予当事人选择陪审的权利

《中华人民共和国民事诉讼法》第10条规定：“人民法院审判案件实行合议制，人民法院审判第一审案件，由审判员组成合议庭，或者由审判员和人民陪审员组成合议庭进行……”。根据这项规定，人民法院可以根据自己的需要自行选择是否适用陪审制度。实际上，有些法院为了避免适用陪审的麻烦，选择由清一色的职业法官组成合议庭审理案件的情形屡见不鲜，从而导致了我国的人民陪审员制度名存实亡。

笔者认为，当事人享有适用陪审的自由选择权是当事人应有的权利之一，尤其是由较弱一方的当事人自由选择决定是否适用人民陪审员制度，更能体现当事人追求司法理性和司法民主后的一种处分权。[7]如果当事人希望通过人民陪审员的参与促成法院公正裁决，则可以申请适用陪审方式。如果当事人更信任法官，不愿让自己诉讼的结果掌握在并不精通法律的人民陪审员手中，就可以选择放弃陪审方式。当然，要当事人作出选择，就得让当事人明确

自己的选择将带来的诉讼后果，并对自己的选择承担责任。在适用陪审的案件范围内，一个案件是否适用陪审方式，必须征得当事人的同意，没有当事人的同意，不得擅自决定适用人民陪审员审判。赋予当事人在审判形式上完整、自由的选择权，是因为当事人对于由谁来进行审判应当享有选择权，如果违背当事人意志硬性适用人民陪审员审判，就是对当事人程序性选择权的剥夺。

当事人对陪审方式的选择权的行使，首先通过受诉法院告知当事人其对陪审方式的选择权。然后，在当事人决定选择陪审方式之后，再向受诉法院提出适用人民陪审员审判的申请。最后，在法院的主持下进入人民陪审员的选任阶段。

### （三）、规定陪审员任职条件

《中华人民共和国人民法院组织法》第 38 条第 1 款规定：“有选举权和被选举权的年满二十三岁的公民，可以被选举为人民陪审员，但是被剥夺政治权利的人除外”。《决定》第四条还规定：“担任人民陪审员，一般应当具有大学专科以上文化程度”。审判工作是一项神圣、严肃而权威的重要工作，人民陪审员制度存在司法的职业化和陪审员的非职业化的矛盾，这就要求即使是陪审员也应该具备相对较高的素质和修养，否则陪审员与职业法官之间便无法交流与沟通，更不可能有效地发挥作用。但是，过高的学历要求也不利于人民陪审员的选任，人民陪审员制度所具有的政治民主价值也要求陪审员的产生应当具有广泛的代表性。否则，人民陪审员制度便会成为少数高学历者的司法民主。

有鉴于此，我国在人民陪审员制度的设计上对陪审员学历程度的要求不宜过高。考虑到在我国人口的总体文化素质普遍提高的前提下，农村人口和城市人口的科学文化素质仍然存在较大差距的实际情况，可以对农村陪审员和城市陪审员做出不同的学历要求——农村陪审员应当具备高中以上文化程度，城市陪审员应当具备大专以上学历。这样既做到了实事求是和具体情况具体分析，又保证了农村和城市人口中的绝大多数都能具备陪审员资格，同时也是从另一个侧面保证了陪审员参与审判的质量。

### （四）、提高人民陪审员的待遇

《中华人民共和国人民法院组织法》第 39 条第 1 款规定：“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，由人民法院给与适当的补助”。《决定》第十八条规定：“人民陪审员因参加审判活动而支出的交通、就餐等费用，由人民法院给予补助。有工作单位的人民陪审员参加审判活动期间，所在单位不得克扣或者变相克扣其工资、奖金及其他福利待遇。无固定收入的人民陪审员参加审判活动期间，由人民法院参照当地职工上年度平均货币工资水平，按实际工作日给予补助”。上述规定虽较为合理，但要想充分地调动人民陪审员的积极性，仍需进一步完善。笔者认为，即使人民陪审员有自己的工作单位，有正常的工资收入，人民法院也应给予一定的补助。因为人民陪审员担任“准审判员”的工作，毕竟要花费大量额外的时间和精力，这不是其从事自己驾轻就熟的原工作所能比拟的。所以无论陪审员有没有工作和工资，只要其适当的参与了审判工作，都应当给与相应补助。我国应当根据社会经济实际，适当提高人民陪审员的待遇，这在一定程度上可以促进陪审员参与审判的积极性。也只有适当提高陪审员的待遇，才能够使公开选聘陪审员的设计得以具有可行性。人民陪审员履行陪审职务所需的费用，应当列入政府的财政预算，并作为专款由同级政府统一拨给人民法院，为人民陪审员参与审判工作提供坚实的物质保障。当然如果陪审员没有认真的履行自己的职责，就应当适当减少直至扣除这种补助。

我国的人民陪审员制度作为陪审制度的一种具体形式，在我国的司法体制中已有七十多年的历史。我们不能仅仅因为人民陪审员制度在今天的司法实践中暴露出了一些问题，就简单地认为人民陪审员制度已经到了寿终正寝的时候。任何事物的发展都有一个随着时间与环境的变化而相应调整的过程，人民陪审员制度也不例外。笔者相信，随着我国社会主义法治的逐步完善、法律制度的逐步健全以及整个国家司法环境的良性发展，在发扬司法民主的基础上，我国的人民陪审员制度必将会展现出它迷人的魅力。

## 注释：

- [1] 肖扬著：《当代各国司法体制》，中国政法人学出版社 1998 年版，第 31 页
- [2] 沈宗灵著：《现代西方法理学》，北京大学出版社 1992 年版，第 69 页
- [3] (法) 托克维尔著：《论美国的民主》(上卷)，董果良译，商务印书馆 1988 年版，第 313 页
- [4] 同上，第 314 页
- [5] 何家弘著：《陪审制度纵横》，载《法学家》1999 年第 3 期，第 45 页
- [6] 钱弘道著：《中国陪审制度的性质、内容和作用——和国外陪审制度的比较》，载《议政论坛》，2000 年，第 19 页