# 浅析我国人民陪审员制度实践存在的问题及完善

来源：网络 作者：翠竹清韵 更新时间：2024-07-03

*第一篇：浅析我国人民陪审员制度实践存在的问题及完善浅析我国人民陪审员制度实践存在的问题及完善作者： 崔崇波 李长军发布时间： 2024-06-01 14:40:47人民陪审员制度是中华人民共和国的一项基本司法制度，指的是在法院中非法官参与...*

**第一篇：浅析我国人民陪审员制度实践存在的问题及完善**

浅析我国人民陪审员制度实践存在的问题及完善

作者： 崔崇波 李长军发布时间： 2024-06-01 14:40:47

人民陪审员制度是中华人民共和国的一项基本司法制度，指的是在法院中非法官参与审判工作（不得履行审判长职责），他们与法官共同组成合议庭来审判案件的法律制度，人民陪审员制度的建立，为提升法院审理案件的公信力、提高案件质量、推进审判公开制度实施，以及缓解基层法院案多人少矛盾，都起到积极作用。但是笔者从实际工作中发现，目前人民陪审员制度在某些地区运行中还存在一些及待解决的问题，希望引起有关部门重视。

一、当前基层法院大力加强发挥人民陪审员建设

1、人民陪审员履行职责情况。适当扩大陪审案件范围。切实发挥陪审员履行职责、宣传法律、参与调解、化解纠纷、增进和谐的重大作用。逐步拓展当事人申请人民陪审员参加合议庭审判的渠道。强化人民陪审员言行规范。人民陪审员参加审判活动，应当按时到庭，注重司法礼仪、自觉维护司法形象。女陪审员不得穿奇装异服，浓妆艳抹。深化人民陪审员制度意识，保证人民陪审员依法履行职责。人民陪审员参加审理的民事案件多是婚姻家庭类案件及“三农”案件。在节约审判资源方面得到体现，一定程度上解决人少案多的问题，缩短案件审理周期，提高审判效率。

2、人民陪审员经费管理情况。为人民陪审员参加陪审支出的费用主要为误工费、食宿费、交通费等，这些费用大都是由法院从自身办公经费中支出。对于人民陪审员的管理，制定关于人民陪审员管理方面的规章制度，做到以制度管人；还购买相关法律书籍资料分发给人民陪审员。在立案时，把案情简单、争议不大的民事案件分流到调解室，由陪审员进行庭前调解，达成和解协议，法院依法予以确认。对未达成调解协议，优先排期开庭，增强人民陪审员调解效能

3、人民陪审员工作情况。一是发挥人民陪审员的调解作用。让陪审员始终参与案件的调解，以化解双方当事人的矛盾，确保了法律效果与社会效果的有机统一。二是发挥人民陪审员的行业优势。对于涉及家庭、邻里、土地等涉农纠纷，发挥其人缘地缘优势，取得良好的法律效果和社会效果。三是发挥人民陪审员的监督作用。让人民陪审员直接参与案件的审理，法官的全部审判活动都在陪审员的监督之下。

二、司法实践中存在的主要问题

由于人民陪审员制度是一种新生事物，各地人大及法院在落实人民陪审员制度中，缺乏一些科学的管理及措施，存在着一些不容忽视的问题。

1、思想认识不够到位。一是领导认识不深入。认为审理案件是法官的事情，陪审员参加与否关系不大，难以为陪审员履职创造良好的工作环境。二是基层群众认识不深入。对人民陪审员制度了解程度还不高。三是法院认识不深入。少数法官认为陪审员法律知识和庭审水平有限，忽视人民陪审员作用。

2、“陪而不审”现象一定程度上存在。一些人民陪审员在案件审理过程中不敢大胆参与审理，发表个人意见，而仅把出庭作为一项义务。多数情况下，人民陪审员在案件评议时缺乏独立见解和审判，而只是附和法官的意见，形成事实上的陪而不审。

3、责任追究不严格。权利与义务是相对统一的，在赋予人民陪审员的法定权利时，却忽视义务。权利责任的失衡，容易造成司法资源的浪费，给司法公平带来潜在的危险。

三、几点建议

为不断完善人民陪审员工作，充分发挥人民陪审员作用，切实维护司法民主和公平正义，促进和谐社会建设，提出以下几点建议：

1、统一思想，提高认识。要充分认识加强人民陪审员工作在促进社会主义民主政治建设、构建社会主义和谐社会中的重要意义，把落实好人民陪审员制度作为法院一项重要工作来抓，进一步加强对人民陪审员工作的领导。

2、加强培训，提高素质。完善教育培训制度。提高陪审员法律专业知识水平和适用法律知识的能力，提高他们的法律知识水平，保障人民陪审员在陪审过程中真实发挥作用。从根本上杜绝人民陪审员“陪而不审”、“合而不议”的现象。

3、完善机制，强化保障。要完善人民陪审员选聘任用机制，严格选任程序和条件，注重选任人员来源的广泛性和分布的合理性。要建立适应审判工作需要的人民陪审员学习培训、上岗制度及表彰奖励机制，使人民陪审员工作走上规范化、制度化的轨道。

人民陪审员制度是我国民主法制建设的一项重要措施，人民陪审员参加审判对体现司法公正、促进司法公正、促进司法公开。人民陪审员制度是我国社会主义民主建设不可剥除的重要内容，对构建和谐社会，实行社会主义新农村建设有着重大的现实价值和长远意义。(

**第二篇：试论我国人民陪审员制度存在的问题及完善对策**

全国法院系统 第二十二届学术讨论会征文

试论我国人民陪审员制度存在的问题及完善对策

黑龙江省红兴隆农垦法院 孔淑华

二○一○年五月十三日

作者简介：

孔淑华，女，1959年3月20日出生，汉族，1977年8月调至红旗岭农场16队任出纳员。1985年至今担任红旗岭法庭审判员。

联系电话：0469-5560427

论文独创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是我个人进行研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写的研究成果，特此声明。

作者签名：孔淑华

日期：2024.5.13 编号：

论我国人民陪审员制度存在的问题及对策

论文摘要：

人民陪审员制度是国家审判机关吸收非职业法官参与案件审判的一项司法制度，是公民直接参与司法活动的一种民主形式，是司法民主的重要象征与保障，主要表现形式有陪审团制度和参审制度。我国的人民陪审员制度，从本质看，属于大陆法系的参审制。无论是英美法系的陪审团制，还是大陆法系的参审制，追本求源，都可以追溯到英国陪审制。我国陪审制度是从英国的陪审制中移植、异化而来。作为陪审制度的借鉴和移植的中国，人民陪审员制度是人民法院在审判案件过程中，由人民陪审员参加组成合议庭进行案件审判的制度。实践证明，人民陪审员参加人民法院的审判工作，为人民群众参与国家管理，有效反映人民的意愿提供了途径；为案件全面、客观、公正审理，防止审判权的滥用进行了监督；同时也为提高人民法院的办案质量和效率，扩大政治效果和法律效果的统一起到了积极的推进作用，增进了人民群众对人民法院工作的理解和支持，密切了司法工作与人民群众的联系，起到了弘扬司法民主、促进司法公正、强化司法监督、增强司法权威的重要作用，人民陪审员队伍已经成为我国基层民主政治建设的一支重要力量。

作为一种文明制度已经在世界范围内存在了九个多世纪之久。中国特色的人民陪审员制度从无到有、从简略到完善、从零散规定到专门立法，已经走过了将近八十多年的风雨历程。作为社会主义国家，我国的 人民陪审员制度与英美国家的陪审员制度完全不同，我们没有现成的路可走，没有现成的模式可以借鉴，且影响和制约人民陪审员制度充分发挥作用的因素较多，加上人民陪审员制度本身也还不完善，致使我国人民陪审员制度仍然存在一定问题。改革、完善人民陪审员制度势在必行。人民陪审员制度的改革与完善，实质上就是要在吸纳国外先进经验与总结历史经验教训的基础上，进一步本土化、中国化。

全文共6347字。

以下正文：

一、人民陪审员制度存在的问题

我国前最高人民法院院长肖扬曾说过：“一次陪审经历，胜过十次法治宣传”。目前，由于各种因素的影响，人民陪审员制度自身存在的缺陷和在具体操作过程中的不落实、不具体、不完善，如“参而不审”、“审而不议”、“议而不判”、“审”“判”分离，陪审成“陪衬”等等，因此，充分认识人民陪审制度存在的不足，切实改变人民陪审制度与新形势下的审判方式不相适应得地方势在必行。当前人民陪审制度主要存在以下几方面的问题：

（一）立法尚有缺陷

1、缺少宪法依据和地位。人民陪审员制度在现行宪法中未作规定。宪法是一国的根本大法，其内容是规定国家基本经济政治制度和公民的基本权利义务等。而作为司法民主重要内容的人民陪审员制度，无论是作为公民的基本权利，还是作为一项基本的司法制度，就其地位和重要作用而言，都应当在宪法中加以规定。建国以来，我国先后颁布了四部 宪法，前三部宪法都对人民陪审员制度作了规定。现行的1982年宪法却未规定人民陪审员制度，对1982年宪法进行的3次修正中也均未提及人民陪审员制度。2024年5月1日起施行的《决定》对人民陪审员只是作了粗线条的规定，也有待立法的进一步完善。

2、缺少完备的专门法规。现行的人民法院组织法关于人民陪审员的规定过于笼统, 缺乏可操作性，对于人民陪审员的资格条件和陪审员产生的程序等没有具体规定,陪审员的素质难以保证,有的人民陪审员在庭审中难以真正发挥作用。人民陪审员制度在很多地方已名存实亡,流于形式,甚至根本就不搞陪审。

3、现有法规存在的不足。我国目前关于人民陪审员制度的相关规定，最主要的就是前文多次提及的《决定》，虽然这部法规对人民陪审员制度做了较为全面的规定，也整合了三大诉讼法和人民法院组织法中的相关规定，但仍然存在诸多不足。主要体现在以下二个方面：一是参审案件的范围界定模糊。二是人民陪审员职权模糊性。

（二）陪而不审、审而不决、合而不议的弊端难以避免 人民陪审员制度发挥其监督审判员行使司法权的作用的一个必要前提是：陪审员需认真执行陪审职权，充分地表达自己的意见，独立行使表决权。而在我国司法实践中，陪审员陪而不审的现象长期存在。一些陪审员在参加审判工作的过程中，没有自己独立的见解，一味附和审判长的意见。这些陪审员参审的案件的合议庭笔录中，陪审员或者照搬审判长的意见，或者仅仅附和审判长的意见，不提任何异议。由于审判委员会的存在和二审再审的可能，合议庭的决议处于不确定状态，没有最终法律意义，由专业法官组成的审判委员会以及二审法院(再审法院)始终控制着最终司法权。于是，主要在一审中参与庭审的人民陪审员就无 力对案件的最终结果施加自己的影响。虽然自《决定》实行后，陪审员陪而不审、合而不议的状况有所缓解，但是在某些地方这种情况还是非常突出的。由于陪审员相对于法官来说，法律专业知识欠缺，他们往往信服于法官的专业知识，对法官产生一种权威趋从心理，所以在人民陪审员参与庭审的过程中，有些陪审员仅把参与审判案件的程度停留在“陪”的层面上。也就是说，在审判具体案件时，有些陪审员只是充当“陪”的角色，坐在审判台上，做一做样子，摆一摆架势，有的甚至从头至尾一句话也不说，整个庭审过程完全由法官来操纵，所以这就使得陪审员参与审判仅仅流于形式，而这种形式意义上的陪审也毫无实际价值可言，陪审员在这种情况下也完全成了法官的陪衬。另外，有些陪审员不但陪而不审，而且还合而不议。这是指在合议庭具体评议案件时，也仅是由审判长一人综述案件事实，阐述相关法律规定，并拟定出案件的处理意见，而作为合议庭组成部分的人民陪审员在这时起的作用只是点点头，表示一下同意。在这种情形下，陪审员也是充当了一次摆设，根本没有实质的参与案件的评议，当然这与案件审理时没有实质参与审判也是密切联系的。陪而不审、合而不议的现象影响恶劣，它使得我们的人民陪审员制度成了摆设，人民陪审员制度的价值更因此无法得到体现，名义上的有人民陪审员参与的合议庭审判，实际上却成了法官的独任审判。

（三）陪审员的选任、履职程序、陪审范围、待遇难以落实。

1、陪审员的选任问题。一是选任的机制混乱。通行的做法是单位推荐，法院审批、人大任免；如果推荐的是单位的骨干，与工作发生冲突，推荐的是可有可无的人员，对陪审制度是一种亵渎。另外还有临时邀请的陪审员。其次，选任的资格过于广泛。按照人民法院组织法的规定，2、1、陪审员是年满23周岁的有选举权和被选举权的公民。陪审制度虽然体现出人民性的特点，但不是简单的划一个圈，圈里的人可以做，圈外的人就不可以任。它应当综合考虑年龄、智力健康、职业等多种因素。最后，陪审员任期过长，而且可以连选连任，长期做法院的陪审员。违背陪审制度的初衷。另外《决定》规定陪审员一般要具有大专以上学历，但实际上，在大多数基层法院，尤其是边远贫困山区的基层法院，其所管辖区的人员素质较低，大专以上学历的主要集中在政府部门，因此选任陪审员的时候受到很大的限制。

2、履职程序及陪审范围

在《决定》中只是笼统的规定了“人民陪审员除不得担任审判长外，同法官有同等的权利”，但是没有明确具体的履职程序。对于确定由人民陪审员参加合议庭审判的案件，应当做好哪些庭前准备工作，在案件的审理、评议、裁判等阶段又有哪些详细的职责规定，在《决定》中未作明示。

按照《决定》，除适用简易程序审理和法律另有规定的案件外，人民法院审理的社会影响较大的刑事、民事、行政一审案件由人民陪审员和法官组成合议庭进行，一审刑事案件被告人、民事案件原告或被告、行政案件原告向法院申请人民陪审员参加合议庭审判的，也由人民陪审员和法官组成合议庭审理。由此，陪审员参审的案件范围由《决定》实施前的“选择性”变为了一定程序上的“强制性”，但是在实际中，只要当事人不申请，法官认为社会影响较大的尺度可以自己把握，没有硬性的规定，因而一些法官怕麻烦，一般情况下不实行陪审。

3、待遇问题

《决定》规定陪审员因参加审判活动而支出的相关费用由人民法院给予补助，该规定将陪审员参加审判活动的费用压在了法院肩上，但在现实中，新的诉讼费收费办法实施后，多数基层法院经费更加紧张，根本无法充分保障陪审员的经济权益。多年来，我们一直强调陪审员所属单位应大力支持陪审员工作，强调陪审员应该加强为我国社会主义法治建设做贡献的意识，但在市场经济条件下，补助问题显得十分突出。法院在经费十分紧张的情况下，陪审员参加陪审，交通问题，只能由陪审员自己解决，补助的标准也很低，在一定程度上影响陪审员的积极性。上述问题的存在，很容易导致人民陪审员制度名存实亡，或者造成审判实践中运用人民陪审员制度的混乱。但还有部分法院对陪审员的认识问题也很值得忧虑，他们把陪审员作为解决人员少任务重之间矛盾的一种手段：社会的发展，法院越来越感受到人员少、任务重的压力，而且在一定的时间内，不易缓解。单靠制度激励、靠内部挖潜、靠加班加点也很难弥补人员的不足。因而在审判中重实体轻程序，导致案件程序不合法而影响案件质量的现象屡屡发生。陪审员的参与恰恰弥补了这方面的不足。程序上无可挑剔，问题迎刃而解。比较熟悉法律的陪审员，还可以减轻法官的工作负担。然而，由不熟悉法律的当地居民担任陪审员，参与审判活动，是世界各国设立陪审制度的一种基本思想。陪审员不应该成为解决法院人力不足的手段。

二、完善陪审制度促进司法公正的几点建议

（一）完善立法，使人民陪审员制度的落实做到有法可依。人民陪审员制度作为一项重要的民主政治制度和司法制度，应当在宪法中加以明文规定，使之成为具体法律的终极依据，并获得具有宪法保障的稳定性。同时，通过陪审的形式参加司法审判，也是公民所享有 的基本政治权利之一，属于基本人权范畴，其重要性和根本性也需要由宪法加以肯定。对诉讼当事人而言，获得陪审员的审判是其基本诉讼权利，是其诉权的应有之义，作为一项基本的诉讼权利，自然也应由宪法予以确认。事实上，只有将人民陪审制度上升到宪法保障的高度，“人民司法、司法为民”的新型理念才有得以充分发展的坚实基础。因此，我国法律应该尽快恢复人民陪审员制度的宪法地位。

亟待出台《人民陪审员法》。制定《人民陪审员法》主要是基于两个方面的原因：一是我国现行陪审制度的法律依据主要是《关于完善人民陪审员制度的决定》，但该《决定》却不是以立法的形式表现出来的，其制度的体系性和规范性不强，法律效力的位阶较低。二是由于人民陪审员制度没有宪法地位，导致我国现行人民法院组织法和三大诉讼法对陪审制度的表述不一致。人民法院组织法和民事诉讼法、行政诉讼法只是要求：人民法院审判案件，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。这样的规定只是一项制度性规定，而刑事诉讼法仍将陪审制度作为一项基本原则加以规定，这导致人民陪审员制度在法院组织法和三大诉讼法中的地位出现差异。《人民陪审员法》应该作为我国陪审制度的单行法，就人民陪审员的资格条件、选举程序、任职资格、职责范围、任期、权利义务、管理培训和经费保障、以及适用陪审的案件范围等等，都应该作出具体的规定，以便于在司法实践中进行操作。同时，还应当对宪法、法院组织法、三大诉讼法的有关条款进一步修改和完善。这样做，一方面，可以整合法律资源，减少因法律规定分散而产生的适用上的混乱；另一方面，也有利于强化观念，增强人民陪审制度的实际可操作性，实现人民陪审员工作的规范化、制度化和法治化。

3、（二）完善合议庭评议机制，从“陪而不审”到名副其实

为充分发挥人民陪审制功能，解决合议庭评议机制存在的问题，疑难、复杂的案件将合议程序分成两个阶段进行。一是庭审前合议，对合议庭成员进行合理分工，做好审前准备工作，主要针对庭前证据交换、诉争焦点及开庭时需重点查清事实和证据。有利于人民陪审员在了解案情的基础上充分履行其职责，作好充分准备，以便在庭审过程中，快速明晰案情，查清真相。合议时，根据查清的事实独立发表意见，避免附和法官意见，再度成为摆设。二是庭审后合议，具体内容为“事实认定、法律适用、判决意见”，同时，建立论辩机制，明确人民陪审员在参与合议时要充分发表自己的评议意见，加强评议的深度，并对案件涉及到的社会效果予以关注。完善合议庭责任制

（三）明确陪审员的权利和义务

人民陪审员权利应得到明确:l、审判权。在这里要将大众陪审员与专家陪审员的审判权区分开，对于大众陪审员应只享有事实判定权，而不享有法律裁判权。对于专家陪审员中的非法律专家陪审员，和大众陪审员一样，只享有事实判定权，而没有法律裁判权。对于法律专家陪审员则只拥有法律裁判权，而不享有事实判定权。

2、调解权。人民陪审员享有调解权，是人民陪审制度应有的内容，陪审员可在庭审中参与调解，也可在庭审之外对当事人进行调解。

3、监督权。在案件审理中，陪审员若发现法官有违法审判或其他不正当行为，且可能影响到案件公正审理的，有权向院长或审判委员会提出，必要时可直接向人大常委会或上一级法院提出。

4、获得报酬的权利。《决定》在第十八条规定了人民陪审员在履行职责期间有获得补助的权利，我认为，人民陪审员除了可获取补助外，还可得到适当的陪审津贴。陪审津贴可通过设立专项基金，4、由国家财政拨款。人民陪审员承担的义务主要应包括:遵守审判纪律、保守审判秘密、依法履行职务、按时出庭等。

（四）细化人民陪审员的履职程序，明确陪审案件的适用范围

细化人民陪审员的履职程序及要求。（1）参与庭前准备程序。应在开庭前查阅案卷，熟悉基本案情，必要时可参加庭前调解；（2）协助庭审。未经训练的陪审员不具备驾驭庭审的技巧和能力，因此应和审判长协商、分工后，在法庭调查、辩论或调解阶段协助庭审。（3）评议规则。规定审判员应在评议案件时对陪审员进行指导，全面记录陪审员的发言，遵循客观、公正的标准进行评议。

明确陪审案件的适用范围。《决定》对陪审案件的范围规定较为原则，法官操作中随意性较大。根据审判实践，可规定：基层法院的人民法庭审理的适用普通程序的案件应当由法官和人民陪审员组成合议庭。院机关业务庭审理的案件除简易程序和法律另有规定的外，刑事自诉案件应当由法官和人民陪审员组成合议庭，刑事公诉案件中可能判有期徒刑五年以上、团伙案、涉及范围广等社会影响较大的应当由法官和人民陪审员组成合议庭。民商事、行政案件中适用普通程序的，诉讼标的金额较大、涉及群体利益易引发不安定因素的案件应当法官和人民陪审员组成合议庭。

（五）完善人民陪审员的监督与制约机制

陪审员在参与审理案件的过程中，其地位、作用、权利等同于法官，但目前对陪审员的监督制约存在“盲区”，缺乏有效的措施，不利于全面贯彻、落实陪审制度。第一，建立健全对陪审员的监督管理机制。建议规定：人民陪审员有按时参加庭审的义务，因故不能履行陪审义务时，应提前告知法院更换陪审员。无正当理由，拒绝参加审判活动，经查证

5、属实的，除可由法院院长提请同级人大常委会免除其职务外，应酌情处以经济处罚，并通报其所在单位；陪审员所在单位对其参加陪审设臵障碍、拒不支持，经查证属实的，处以经济处罚，并将处理结果报至同级人大常委会备案。第二，建立健全违法违纪的监督机制。（1）建议制定“履职登记表”，对陪审员履职过程中的审判纪律（保守审判秘密、遵守法官履职规定），审判作风（包括注重司法礼仪，遵守法庭规则，用语规范、准确、文明）等进行监督；（2）确立和职业法官同样的惩处标准。对人民陪审员不履行审判职责，滥用职权、徇私枉法、造成错误裁判或其他严重后果的，应采取与职业法官一样的处理标准。第三、明确监督主体。建立专门的监督管理机构掌握陪审员履行职务的动态情况，以便对陪审员进行调查和处分。第四、提高当庭宣判率。当庭宣判可使庭审的效果实在化，防止司法腐败的产生，因此要减少陪审员的庭前准备时间及休庭时间，同时使当事人将精力放在庭审诉讼而不是其他方面。

（六）构建人民陪审员参与执行制度。积极构建以人民陪审员为主的城乡协助执行网络，对在当地有重大影响的案件主动邀请人民陪审员参与执行，解决执行员即是“运动员”又是“裁判员”的身份问题，增加执行透明度，消除当事人的抵触情绪。并积极发挥人民陪审员群众基础好、威望高等优势。

在我国社会主义法治建设的进程中，司法的作用日益突出，许多矛盾纠纷的解决从过去主要依靠行政手段处理，到主要通过司法途径解决，人民群众期盼司法公正的愿望不断增加，参与司法过程的热情也不断增加，因此，人民陪审制度作为适应新形势和应对新挑战的一项有生命力的法律制度有其重要意义，并在构建社会主义和谐社会的大背景下发挥着其特殊而又深远的作用。我国的陪审制度改革，不管采取哪一条道路，都存在不小的困难。但是，总要有一个方向性的改革思路，摸着石头过河并不是保障一切改革成功的良药。就目前状况而言，我们可以依托现有的人民陪审团制度，吸收一些陪审团制和参审制的优点，采取试点改革的办法，逐步完善我国的陪审制度。在社会主义法治建设的征途上，需要不断探索和研究，在感性和理性的选择之间、在困惑与彷徨的认识之间，日益寻求形式和实质的完美统一，不断追求法律和社会效果的有机统一，使有中国特色的人民陪审员制度在良性的轨道上不断发展，以充分显示其在我国民主制度和司法实践中的积极和独特价值。

注释 ：

1.蔡可登著：《关于陪审制度的沿革、现状及思考》，载《法学研究》2024年第6期。

2.刘萍著:《陪审还是参审：这是一个方向问题》载于《中国律师》2024年第5期

3.汤维建著.应当制定《人民陪审员法》2024,(3):21

4.肖天存著：《法官职业化背景下我国陪审制度之重构》，载《云南大学学报》2024年第3期。

5.肖天存著：《法官职业化背景下我国陪审制度之重构》，载《云南大学学报》2024年第3期。

**第三篇：关于我国人民陪审员制度的完善**

关于我国人民陪审员制度的完善

李凝

人民陪审员制度在我国已经有了几十年的历史，形成了具有中国特色的陪审制度，但是尚未形成一套完整的制度体系。2024年8月，全国人大常委会通过《关于完善人民陪审员制度的决定》（以下简称《决定》），并于2024年5月1日起正式实施。它的出台对于完善和改革我国的审判制度具有重大意义，但改革以后的人民陪审员制度仍存在诸多问题，笔者通过对陪审制度几个根源性的问题进行探讨，期盼人民陪审员制度的继续完善。

一、当前人民陪审员制度存在的问题

笔者认为，人民陪审员制度在实际执行中并未发挥到最佳作用。在很多地方并不尽如人意，陪审员陪而不审的情况并未得到解决，制度也并未完全得到落实，很多规定还是流于形式。笔者将这些问题归纳，主要存在三个根源性问题。

（一）关于制度本身

1．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员制度，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。建国以来我国的1954年《宪法》、1978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》的规定也是空白，人民陪审员制度缺乏宪法的支持和保障，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》，但是这并不能弥补宪法出现空白的尴尬。

2．《决定》的一些重要规定仍太笼统、模糊，使得操作起来自由度大，不好把握，在实践中引发出新的问题

（1）人民陪审员参审案件的范围并不十分确定。《决定》规定：除适用简易程序审理和法律另有规定的案件，人民法院对社会影响较大的刑事、民事、行政一审案件，由人民陪审员和法官组成合议庭进行。一审程序中刑事案件被告人、民事案件原告或被告，行政案件原告都可以向法院申请由人民陪审员参加审判。《决定》虽然对陪审员参与审案范围的规定与法院组织法比较更为具体，但依然存在模糊性。《决定》中并未规定什么样的案件必须由陪审员参与审理，这就导致哪些案件由陪审员参审不好把握。因为“社会影响较大”不好准确理解。在当事人与法院就是否适用陪审出现分歧时，是以当事人意见为准，还是以法院的意见为准不明确，因此只能根据具体情况具体适用。在审判实践中，当事人申请人民参审员参与审理的案件十分少见，绝大多数当事人并不知道自己还有权利要求陪审员参与审理，而法院在立案时告知当事人有申请人民陪审员参审的权利也不普遍，这直接导致了陪审制度的随意性，更多情况下是该制度成了花瓶式的制度。

（2）关于如何确定陪审员参审仍存在问题。在《决定》实施前，我国在确定陪审员参与审理案件时，多数的做法是由法院自行指定，导致一些法院将陪审任务固定交给少数积极性较高的陪审员，导致他们普遍成为“编外法官”，失去这项制度的群众性。《决定》借鉴有关国家的做法，陪审员参与审判采取随机抽取的方式，这种做法相对公正，但随机抽取陪审员参审的案件如果与自己的专长无任何联系，他的特长就发挥不出来了。懂农业专业知识的审理企业破产案件，知识产权方面的专家审理医疗事故纠纷，这样的效果并不佳。

（3）对陪审员权利和责任的规定仍然过于笼统，难以操作。在《决定》之前的《人民法院组织法》和《民事诉讼法》都规定：人民陪审员在执行职务期间，同审判员具有同等的权利和义务。《决定》规定：人民陪审员参加会议庭审判案件，对事实认定及法律适用独立行使表决权等权利。《决定》中虽有对人民陪审员违反与审判工作有关的法律及规定，如徇私舞弊造成错判或其他严重后果的，将被免除人民陪审员职务，并规定构成犯罪的依法追究刑事责任，但对于人民陪审员的错案追究责任及监督并无具体规定。

在通常情况下，陪审员坚持错误意见一般不会违反法律的相关规定，也不一定是徇私舞弊，“错案”对于人民陪审员的责任追究，最坏的结果一般只会免去“兼职”而已，而与该人民陪审员一起组成合议庭的正式法官却受着严格的错案责任追究制度的制约。如果案件办理正确也就罢了；如果被上级法院发回重审或被证明错案时，承担责任的是法官，而拥有相同权利的人民陪审员却不承担相同的责任，对陪审员的监督又没有明确的规定，为人民陪审员的腐败提供了机会，也使正式法官的压力加大。

（4）陪审员的补助、活动经费没有明确标准，使得执行起来混乱、问题多。陪审制度的实行需要投入一定的诉讼成本，人民陪审员上岗应得到适当的补助。人民法院还需要有一定的活动经费，包括对人民陪审员的培训、管理等费用。《决定》规定了人民陪审员的补助问题并规定了为实施人民陪审员制度而需要的开支，由各级财政予以保障，但由于没有明确的标准，加之长期以来基层法院普遍存在着办案经费紧张，这就使得各地法院对人民陪审员的补助标准不一，甚至有一些地方得不到落实。由于经费紧张的问题对于陪审员的培训和管理不能到位，影响了人民陪审员的积极性，也挡住了人民陪审员迈向神圣审判席的脚步，影响了人民陪审员制度的有效执行。

（5）《决定》中规定的人民陪审员跨级审理现象没有法律依据。依照《决定》第7条，人民陪审员的名额由基层人民法院根据审判案件的需要，提请同级人民代表大会常务委员会确定。同时第14条规定中级人民法院、高级人民法院审判案件应由人民陪审员参加会议庭审判的，在其所在城市基层人民法院陪审员中随机抽取，这就出现人民陪审员跨两级、三级法院审案的现象，人民陪审员由同级人大任命，受同级人大监督。区人大任命的人民陪审员到市中级法院参加审判，如何体现对同级人大负责？不是市级人大任命的人民陪审员怎么对本级人大负责？

（二）作为司法民主的制度形式人民陪审员制度对人民陪审员的职权设定与其法律专业素养不相符合陪审制度首先是司法民主的政治形式，最高法院院长肖扬称陪审制度是“社会主义民主政治的产物”。陪审制度的核心价值就在于强化司法审判的民主因素。通过民众参与司法审判过程，确保了人民对司法的主权。同时克服法官因职业习惯所形成的思维定式，使司法更贴近民众，从而获得更为坚实的合法性基础。

从目前各地的实践看，陪审员来自社会各个阶层，有法学或某一领域的专家、政府要员，也有基层组织推荐的普通民众。有文章报道浙江义乌有打工妹担任人民陪审员的情况，这证明我国人民陪审员的广泛性与群众性。但从上岗一段时间各地反映，还存在很多问题，与原先的人民陪审员相比，虽然一些陪审员具有了专科以上学历，且经过了岗前法律培训，但大部分陪审员法律知识仍显浅薄，专业化程度较低，难以胜任制度所赋予的完全参与审判的工作。而且普遍存在着驾驭庭审能力较弱的问题，抓争议焦点、认证等方面能力较弱，审判中很少有自己的独到见解，即使有不同想法也说不出法律依据，因而只好附和法官的意见，在参审过程中仍是一个“陪”的角色。

这个问题也是我国在陪审员选任上一直争议和面临的问题，一方面法律赋予陪审员和法

官同等的权利，同时参与对案件事实的判断与对法律加以适用的各个环节，并最后作出裁判。而就司法过程的规律而言，审判要求具备一定的知识背景，尤其是一定的法律知识和法律技术专业素养，单从法律适用这一层面而言，处于文化底层的一般平民就显得有些不相适应，让他们行使与法官同等的权利，不仅有令司法的理性构成伤害的危险，而且陪审员也容易被职业法官所支配、再次使陪审处于形同虚设的地位。如果将人民陪审员限在社会的某一阶层或某一些人，缺乏代表性和广泛性，很明显又背离人民陪审员制度的初衷。

（三）在借鉴西方陪审制度的同时，我国现阶段推行人民陪审员制度与我国法院的诉讼制度在一些方面还存在矛盾与冲突

1．审理不间断原则对陪审制度的要求与我国诉讼制度的矛盾

英美的陪审团制度是与审理不间断原则互相支持的，审理不间断原则是指，法院一旦开庭审理，除非发生重大事由期间不能间断，只有审判结束时，法庭才能解散。审理不间断原则要求对陪审团进行隔离，陪审团成员一旦被确定，就对其实施隔离，只有等陪审结果出来后，陪审员才重获自由。这样是为避免审理间断期间，陪审员可能被贿赂威胁，导致陪审不公。而我国的现实国情，显然不能对陪审员实行隔离。另一方面为避免陪审员出现腐败，也要求陪审的案子，要做到即审即判，但我国现行诉讼制度，审理期间法院可根据情况自行对案件延期、中止审理，有的可以长达数月，数次开庭审理案件，也可以根据情况数次商议案件，如果陪审制度落到实处，这种矛盾和冲突不可避免会发生。

2．合议庭负责制的落实影响着陪审员权利的落实

合议庭负责制是直接原则的体现，直接原则是指法院的审与判不能分离，即由直接参与案件审理的人员对案件进行审理并判决，未参与案件审理的人员不得就案件发表意见和参与判决。如果陪审制度落到实处，陪审员的表决权就必须落到实处，陪审员参与的合议结果必须在判决中得到体现。而我国现行合议庭负责制还不能得到落实。庭长、院长、审委会如果不同意合议庭的意见，可以另外作出不同的判决结果。这样一来，法官的最终裁判权尚未真正落实，陪审员的裁判权又如何落实？在现行体制下陪审员的权利得不到体现，陪审仍没有实际意义。

3．公开审判原则和证人出庭制度在我国司法实务中的适用情况对我国陪审制度的影响在我国的司法实务中，公开审判原则和证人出庭制度并未得到严格执行。案件审理还不能做到完全公开，大量的证人不能到庭。在由法官审理的案件中尚可用庭后核实的方式，来弥补法庭审查不足的问题。而实行陪审制度就要求落实公开审判原则和证人出庭制度，因为陪审员对当事人主张的理解主要依靠在法庭上对这些证据的判断，只有在公开审判中陪审员能真正履行其职责。这样，陪审制度就与我国现行的司法实务产生了矛盾。

4．我国庭前准备程序的不完备与实行人民陪审员制度的矛盾

法庭在审理过程中，如果审理准备不足，可以通过休庭，再次开庭的方式来弥补。陪审员制度的落实，使陪审法庭难以再次开庭，为此法庭在开庭审理以前，必须要有完备的庭前准备。而我国的庭前准备程序并不完备。主审法官在庭前准备活动中起主要作用，其他合议庭成员，包括陪审员一般不参与阅卷等庭前活动。在目前的庭审方式下，强调法官通过庭审来查明事实，要求陪审员通过一次“听审”来查明案件事实，并作出判断并不切合实际。因此，我国庭前准备程序不完备也影响人民陪审员制度的实行。

二、关于人民陪审员制度建设与完善的几点思考

任何制度的完善并非一蹴而就，作为司法改革的重要方面，人民陪审员制度的改革是一

项长期的过程。为保证司法公正，推进依法治国，人民陪审员制度应继续完善。

（一）规范立法，从法律层面完善该制度

一方面要改变《宪法》关于人民陪审员制度的真空，在现行《宪法》中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体现，因此必须从《宪法》上去规定，以根本法的形式确立公民的权利。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、尊重人民陪审员制度的法制理念，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。另一方面需要对《决定》予以完善，还需要设定一系列的规则并形成体系，现行人民陪审员制度的主要依据散见于三大诉讼法和人民法院组织法及最高人民法院的司法解释，规定过于笼统，较为混乱，可操作性差。此次《决定》及《关于人民陪审员选任、培训、考核工作的实施意见》虽然对人民陪审员制度作出了较为全面的规定，但仍需要制定一系列配套措施和实施细则，同时需要对近年来一些地方各自制定的规定进行疏理，以确保该项制度的统一实施。

（二）明确人民陪审员的职权定位

人民陪审员制度是实行司法民主，在政治上反映人民群众的意愿和要求，这是实行陪审制度的根本目的，因此不要求他们像法官那样，具有较高的法律知识和审判水平来审理案件。就法律功能的层面上讲，司法需要的并不是人民陪审员的法律知识和各行业的专业技能，司法的专业化注定人民陪审员在法院的裁判中只能是一个配角，而不应享有与受过专业训练的法官同等权力。即使在西方实行陪审制数百年的国家，陪审员也只是负责事实的认定，而不负责法律的适用，且在庭审中认定事实要接受法官指导是其一项基本的义务，并不与法官在审判权力上平起平坐。从另一方面讲，人民陪审员除了在审判中扣私枉法而可能被追究刑事责任以外，由于其并不是专职人员，在实践中并无法官所受到的错案追究、纪律处分等重重制约，相对于法官来讲更加不易抵制社会各方面的压力和诱惑，造成司法不公的可能性更大。因此笔者建议，人民陪审员职权定位应借鉴英美法系的做法，人民陪审员只负责对案件事实的认定，而对法律适用的权力则交给职业法官，只有这样才能真正解决人民陪审的职权设定与专业素养的矛盾，权责不统一的矛盾。

（三）加强对人民陪审员的管理

为贯彻执行《决定》保证人民陪审员的选任、监督和管理，最高人民法院、司法部制定了《关于人民陪审员管理办法（试行）》，对人民陪审员的选任、培训、考核等工作做了更细致的规定。笔者针对存在的问题提出以下建议。

1．关于如何确定人民陪审员参审，为解决陪审员随机抽取而出现的新问题，可采取对陪审员按专长进行分类再随机抽取的办法，但要根据案件情况，要避免出现将某一类案件局限在某几个人的情况，以随机抽取为主，分类抽取为辅，二者要灵活结合2．关于选任人民陪审员存在的跨级审案现象，可采取在所在城市基层人民法院陪审员名单中抽取一定数量的人民陪审员名额，报同级人大常委会确定的做法，这样解决了人民陪审员跨级陪审与人民陪审员由同级人大任命，受同级人大监督的矛盾。

3．关于陪审案件的范围，笔者认为应确定陪审或不陪审由当事人决定的制度和机制。就一具体案件而言，是否要陪审法律不宜做硬性规定，应该把选择权交给当事人，若当事人要求陪审，法官有义务为其找陪审员。这时，应至少提供3倍以上的陪审员供当事人挑选，候选者要当庭接受法官和律师的咨询，从而使当事人在选择陪审员时有一个了解的机会，当事人对陪审员有申请回避权。这样就真正使陪审制度得到当事人的认可。

4．人民陪审员作为一支法院外的审判队伍，对其监管管理应与对职业法官的管理相衔接，列入人大经常性的监管范围。明确人民法院对人民陪审员的管理权限，并落到实处，法院要定期组织对人民陪审员的业务培训，并定期进行业务考核。

5．人民陪审员参加案件的审理应得到一定的物质保障。人民法院在做业务经费预算时，应计划好人民陪审员的开支，及时报各级财政部门审批，并进行单独列支、单独管理、专款专用，不得无缘无故克扣人民陪审员的正当开支。在物质上得到充分保障，是调动人民陪审员工作积极性的基础。

人民陪审员制度的改革是一个系统工程，不是一朝一夕就能实现的。人民陪审员制度的改革已经跨出了第一步，这一步既是开端，也是关键，只有在实践中不断摸索、总结，进而不断地改进和完善我国的人民陪审员制度，才能使其在未来的司法审判中发挥更大的作用。

【作者介绍】河北省衡水市中级人民法院

**第四篇：浅谈我国人民陪审员制度的缺陷及其完善**

浅谈我国人民陪审员制度的缺陷及其完善

[摘要]2024年8月28日,第十届全国人大常委会第十一次会议通过了《关于完善人民陪审员制度的决定》(以下简称《决定》),对人民陪审员的产生、条件、任期,及权利义务和陪审的范围等都作了明确的规定,标志着人民陪审员制度将更加完善和规范。①她是我国人民行使民主权利的一条有效途径，然而,这一制度在我国的司法实践中却未能得到有效实施，针对陪审员制度的缺陷和完善提出浅薄的意见。

[关键词]人民陪审员制度缺陷完善

民事诉讼陪审员制度是指在民事诉讼过程中从审判机关审判人员之外的社会公民中产生陪审员参与审理案件的一项司法制度。它源于西方国家, 于清朝末年引人中国, 它是我国民事诉讼制度中吸收并借鉴外国有益经验, 结合我国的具体国情的基础上确立并使之发展而成的。②然而这一制度在实践中产生了许多迫切需要解决的问题。突出的问题表现在:

一、陪审员素质过低且结构不合理

在今年暑假民庭的实践中，接触到民事诉讼的审判程序。得知法院在进行一审的民事案件中，很多一部分都没有陪审员，开庭审理案件时，法官常以陪审员有任务出差等理由来推脱，而且陪审员中很大一部分是社会界人士自愿报名参加的，或者是一些企事业单位不懂法律的人滥竽充数到陪审员队伍中去的。这样，人民陪审员制度成为了法庭的摆设，法官的陪衬，非常不利于人民陪审员制度的落实，而且使得人民群众对“司法民主”的信任度大大降低。按照我国法律的规定，目前我国的陪审员一般都采用任期制，任期一般为2 年或者3 年，而且可以连选连任。然而，有的陪审员甚至由于某些原因会连续担任陪审员达10 年或20 年之久，成了所谓的“陪审专业户”，而事实上如果陪审员的任期过长的话不仅不利于调动和保持其参加审判的积极性，而且不利于发挥审判员在审判中应起的作用，失去了人民陪审的意义。

二、人民陪审员产生的途径不规范

我国现行《人民法院组织法》中第38 条规定：“有选举权和被选举权的年满23 岁的公民，可以被选举为人民陪审员。”这样的规定再加上当前我国公民的法治观念和参与意识并 1

不是很强，导致一些地方法院干脆自己直接聘请一些人大代表、有职有权的行政干部或者是有名气、有名望的企业家等名人来做陪审员。他们当中，很大一部分，不懂法，又没有经过培训，在岗位上，往往不能发挥陪审员的作用。《决定》里虽然规范了陪审员的产生方式和程序,但是,按照规定,陪审员的产生方式是符合条件的公民,由其所在单位或者户籍所在地的基层组织推荐或者本人申请,由基层法院会同同级司法行政机关进行审查。但是，在当前对于陪审制度缺乏足够认识的形势下,符合条件的本人又有多少人会主动申报呢? 为此,对陪审员的产生方式更加规范和细化，势在必行。

三、陪审人员的参与意识不强

《决定》中对陪审员的性质、地位和职责作了明确规定:人民陪审员除不能担任审判长外,与法官享有同等权利。然而,当前一些陪审员对于陪审制度知之甚少,或者根本不懂、不了解,再加上现阶段国家民主政治建设的积极性不高,法制意识不强，于是一些人民陪审员把陪审工作看作额外的负担或是走走过场而已。当法院发出邀请时,常被以本职工作忙等理由推辞,请而不来或者即使来了也是陪而不审,案件审理时一言不发,案件评议时随声附和。陪审员在工作中不能起到应有的作用。

民事诉讼实行陪审员制度, 从民主的角度看,它的实质在于能使社会普通公民参与司法审理案件的过程, 体现了人民民主的优越性。尤其在我国,它是人民群众直接参与国家管理的具体体现, 是审判机关走群众路线, 接受群众监督的体现, 也是保证司法公正的一项有力措施。然而, 要真正实现这些价值，笔者认为：

一、应明确规定陪审员的任职条件

陪审员应具有一定的法学专业知识，且应经过考核认定；具有良好的政治思想道德素质和较好的文化水平和语言表达能力。总之,通过吸收社会公民报名参加考核认定, 择扰录用并建立陪审员培训学习及上岗制度，实行陪审员档案制度。在目前的情况下, 笔者认为，法学研究工作者、法学教育者以及广大律师人员等都适合担任民事诉讼中的陪审员。他们具有丰富的理论水平或专业技能,为法院审理案件提供理 论依据，科学性更强, 更富有权威性。

二、应明确规定陪审员的产生办法

首先，陪审员只能从符合任职条件的公民中产生, 其次应由相应的机构进行考核和任命，由相应的机构推荐具有专业技能的社会人士，并根据他们的能力作为具体案件的陪审员。

三、应提高对陪审制度的认识

在实践中，法院可以通过强化人民陪审员的教育和业务培训,为其依法参与审判活动夯实法律业务基础。并同司法行政机关有针对性地、不定期地进行业务集训,使陪审员能够真正认识陪审工作的重要性,积极参与到陪审工作中去。在工作中，陪审员也要注意加强法律知识和各方面文化知识的学习和研究,不断提高自身的法律素质和文化修养, 充分认识到陪审员制度是人民民主的重要组成部分, 需要大家共同努力。同时法院可以把法院工作的评议、考核、业绩评定、有关人员的职务晋升等要求进行挂钩,实行奖惩，充分调动他们的积极性, 加强他们的责任心。

我们知道，人民陪审制度是我国人民行使民主权利的一条有效途径。人民陪审制度属于整套司法制度中必不可少的环节, 对于这个环节的完善必将会给整个司法制度带来效率和公平。这需要我们不断地完善，不断地努力。① 关于完善人民陪审员制度的决定.法制日报, 2024-08-30(3).② 梁太波.论我国民事诉讼陪审员制度的缺陷与完善.《桂海论丛》16卷第4期 2024，8.

**第五篇：浅论如何完善人民陪审员制度**

浅论如何完善人民陪审员制度

作者：佟静怡 匡宗平发布时间：2024-11-30 14:58:37

人民陪审员制度是我国一项重要的社会主义民主政治制度，也是党的群众路线在人民司法工作中的具体体现 全国人大常委会《关于完善人民陪审员制度的决定》实施以来，有一大批人民陪审员以强烈的使命感和社会责任感，认真负责地投入陪审工作，参与审理了大量案件 实践证明，人民陪审员制度的有效推行，增进了人民群众对人民法院工作的理解和支持，密切了司法工作与人民群众的联系，起到了弘扬司法民主、促进司法公正、强化司法监督、增强司法权威的重要作用 但是，在人民陪审员制度实施过程中也遇到了。一定困难和问题，使人民陪审员制度未能充分发挥作用 体现其价值。

一、人民陪审员制度现状

（一）人民陪审员参审案件范围小、数量少

陪审制度的案件适用范围关系到该项制度设置的初衷和目的,是该制度的核心问题,也是理论界和实务界争论较大的焦点问题之一,如果适用范围过窄则无法保证公众充分参与审判活动。对此,许多国家和地区都在立法上对陪审员参与案件审理的范围作了明确规定例如,美国在其《宪法》第六修正案中规定,在所有刑事案件中,被告均有权要求罪案发生地的州及区的陪审团参与审判;《宪法》修正案第七条规定,在民事诉讼中,诉讼标的额在20美元以上时,当事人均有接受陪审的权利。德国法律也明确规定,参审员参与审理的案件范围广泛涉及民事、刑事、商事、家事和农事等方面。

相比较而言,人民陪审员参审案件范围小,且数量少。全国人大常委会通过的《决定》规定,人民陪审员参与案件审理仅适用于两种情况:一种是法院依职权决定适用陪审制度的案件,这种案件只限于社会影响较大的一审案件;另一种是当事人申请由人民陪审员参加审理的案件。但如何界定社会影响的大小,《决定》没有制定客观标准,实践中难以把握和判断,缺乏可操作性。同时,因公众法律意识淡漠、法律知识欠缺及有关陪审制度的配套制度和措施不足等因素,也会造成该《决定》规定的第二种情况几乎形同虚设。在审判实践中,绝大多数案件是否适用人民陪审员陪审制度,系由主审法官视案件审理时的法官人数是否充足、独任审理能否超过时限等情况而确定,并没有考虑“社会影响较大”这一适用陪审制度的法定情形。

虽然近几年来人民陪审员参审案件的数量呈逐年增加的趋势,但参审率仍处于较低状态。根据河北省高级人民法院调查统计的人民陪审员制度运行情况显示,以廊坊市中级人民法院为例,在2024年至 2024年期间,人民陪审员共参审案件4550件,仅占当地法院适用普通程序审理一审案件的7.5%。

（二）现有人民陪审员准入门槛太低

有人认为,陪审员资格条件不宜过高,只要具备辨别、理解和判断事物的一般水平的人,就有资格担任陪审员,对陪审员资格如果限制过多,会影响陪审员的广

泛代表性。笔者认为,陪审制是让非法律人员与职业法官共同代表国家行使审判权,依照法律对繁杂社会纠纷作出肯定或否定评价,但案件裁判的结果必然会不同程度地受到审判人员个人的世界观、价值观、文化水平、思维判断能力、审判经验、生活经历等因素的影响和制约。这一切决定了职业法官及人民陪审员除了具备《决定》规定的遵纪守法、品行端正的基本要求外,还必须具有丰富的人生阅历,富有强烈的社会责任感和正义感、使命感 ,掌握精湛的法律知识、巧妙的审判技巧。近年来,为了满足司法实践要求,已采取多种措施提高现有法官队伍的素质和法官的准入门槛,一般要求担任职业法官除从事一定的法律工作年限外,亦须通过国家司法考试。反观人民陪审员的任职条件,仅把年满二十三岁作为遴选人民陪审员唯一便于把握的客观标准,这根本无法满足审理具有重大社会影响案件能力的要求,无法承载维护社会公平正义,实现民主监督,确保司法公正的重任。

（三）随机抽取人民陪审员机制缺乏可操作性

《决定》规定,法院审理案件依法由人民陪审员参与审理的,应当从陪审员名单中随机抽取。笔者认为,这一规定或许是欲从选择陪审员参审这一环节避免和减少人为干扰的不公正因素,但在现阶段还很难真正落实。首先,各地人民陪审员的名额是确定的、且人数相对较少,一个基层人民法院通常配有二十名左右的人民陪审员,且人民陪审员均是兼职,随机抽取的人民陪审员在很多情况下由于工作或其他原因无法按法院确定的时间参加案件审理,这就需要重新抽取,以至反复地抽取和调换,最终使该项制度无法落到实处,并造成审理效率低下。其次,随机抽取可能会出现人民陪审员的个人专业知识、工作生活阅历与参审案件的需要不相适应的情况,这就很难发挥人民陪审员的优势。

（四）“陪而不审,合而不议”的现象严重

所谓“陪而不审,合而不议”,系指陪审员只在形式上参加了法庭对案件的审理,即作为合议庭成员出庭听审、翻阅卷宗材料并参加合议,但对于案件争议事实的认定、法律适用以及纠纷处理只是附和主审法官的意见,或者不发表自己的观点,导致案件审理结果实际上只能体现主审法官一人的意志。

目前,世界上主要通行两种陪审模式,即陪审团制和参审制中国大陆采用的是大陆法系普遍采用的参审制,故而“陪而不审”现象几乎是实行参审制国家的通病。一方面,在参审制下,虽然法官与陪审员的权力在形式上相同,但实质上是不平等的。与专业法官相比,参审员既无专业的法律技能,更无司法实践经验,无论法律怎么规定,陪审员只能就事实问题作出判断,而不可能在法律问题上发挥应有作用。加之法治至上所导致的一般公众对法律和法官的一种敬畏感,就会导致与职业法官一起工作时,他们往往会处于一种心理上的弱势,发挥不出作为公众代表让判决体现主流价值观的功能。在大多数情况下,陪审员往往在法庭审判中和合议中听凭法官决定,发挥形式民主的作用,这并不能实现实质上的民主功能。

二、完善人民陪审员制度的具体措施

改革和完善人民陪审员制度必须适合当代中国国情,从实际出发 ,提出行之有效的措施不断去完善它,使其在保障司法公正和法院的司法权威中发挥不可替代的作用。

（一）扩大陪审制度适用范围

人民陪审员制度是当代中国社会主义民主政治的组成部分,是公众参与国家管理的重要形式,故应将人民陪审员制度确立为国家诉讼制度的一项基本原则,即从立法上明确规定对于社会敏感类、涉及群体性利益、当地群众广为关注、涉案人数较多及专业性非常强的知识产权类、计算机网络类、医疗纠纷类案件必须有人民陪审员参加。这样 ,既便于司法实际操作,也可以运用人民陪审员的专业知识优势弥补法官对于案件所涉及专业问题的欠缺。涉及青少年犯罪、婚姻家庭纠纷的案件也应当规定由人民陪审员参加审理。一般而言,在这类案件中,很多纠纷表面上看似已经得到解决,但实际上并未完全消除主体间的心理对抗,如果在案件审理过程中让有共青团、妇联、工会工作背景的陪审员或有关街道办事处、居委会人员参加陪审,通过对双方进行调解来达到真正解决冲突的目的,从而优化案件审理及裁判的社会效果。实践表明,人民陪审员真正参与审理的案件,更容易以调解方式结案,当事人服判息诉率较高。

除了法律明确规定必须有人民陪审员参加的案件外,其他案件尤其在民事审判程序中,是否适用人民陪审员参与案件审理应当赋予当事人选择权。法院应当在给当事人送达案件受理通知书时明确告知当事人享有选择人民陪审员的权利,当然是否选择人民陪审员参与案件的审理,当事人需向法院明确说明,否则,法院可根据案件的具体情况来确定。

（二）大众陪审与专家陪审相结合现代高科技在社会生活中的渗透力和人类社会活动专业化的发展趋势,使得金融、证券、网络、医疗、知识产权等专业性很强的案件不断增多,同时涉及群体利益等敏感复杂案件也备受社会关注。囿于自身知识的局限性,法官难以对每类案件作出客观科学的事实认定,因此 ,许多国家和地区在坚持陪审员应以非专业人士为主体的前提下,开始在一些特殊的案件,特别是专业性比较强的案件中选择专家陪审。如瑞典在 1999年修改的《司法程序法》中明确规定,上诉法院在审理刑事案件时,可以实行专家参审制,即由三名法官和两名专家组成的合议庭负责审判。对此,笔者认为,可借鉴中国《仲裁法 》规定的对仲裁员的遴选条件,将具有一定社会威望、专业知识或社会阅历丰富、在某一领域连续工作满八年、而社会表现良好的人员,确定为担任人民陪审员的客观标准。建立专家陪审和大众陪审制度,可以增强法院对案件事实的判断能力和社会效果的把握能力,同时促使陪审员的专业知识和思维优势与职业法官的法律专业知识和法律思维形成一种良性互补。

《决定》第五条虽然限制了各级人大常委会组成人员担任人民陪审员,并没有将各级人大代表和政协委员排除在人民陪审员范围之外,但各级法院正式选任

人民陪审员中几乎没有人大代表或政协委员。而在实践中,法院在审理群体案件或社会敏感案件时,通常又以邀请人大代表或政协委员列席旁听的方式实现人大或政协对法院的社会监督,如果人大代表和政协委员作为人民陪审员参加此类案件的审理,则更能体现司法民主,代表社情民意,达到促进社会和谐稳定的社会效果。

（三）完善人民陪审员选任程序

完善人民陪审员的选任程序是改革和完善人民陪审员制度的重要举措,每个基层法院在需要选任人民陪审员时,都应当在人民陪审员选任工作开始前一个月在当地新闻媒体中发布公告。公告内容包括人民陪审员的名额、选任条件,向哪个部门申请、如何申请等相关事宜,以利于社会大众全面了解,便于符合条件的公民向户籍所在地基层法院提出申请。

除此之外,还应该在现有程序上增加选举和社会公示的环节。其具体程序设置如下: 第一,由辖区各个单位和基层组织从符合陪审员任职条件的公民中筛选,按照一定的比例向所在地的基层法院推荐,当然也可以由个人直接向法院申请;第二,由当地基层法院会同同级司法行政机关对推荐的人员进行资格审查,对审查合格的人选进行基本法律知识的考查,并从合格的人员中确定候选人名单;第三,由各级人大常委会组织从候选人员名单中选举产生人民陪审员;第四,将当选的人民陪审员名单及其基本情况向社会公示,广泛征求社会意见;第五,经社会公示后,各级人大常委会对陪审员予以正式任命。

至于具体案件中如何确定人民陪审员,各基层法院可以按本院人民陪审员的职业以及专业领域将其固定分配到具体的审判庭里,然后从相关审判庭中陪审员的名单中确定并作出选择,并由法院及时与该人民陪审员沟通,通知其按时参加案件的审理。

当然,如果所选中的人民陪审员有回避的事由时,当事人或人民法院要在另外的人民陪审员名单中做出选择。

（四）采取多种方式杜绝陪而不审现象的发生

1．适度借鉴陪审团制度的优点

针对参审制容易导致的陪审形式化的缺点,可以借鉴英美法系陪审团制,将陪审员和法官职能相对分开。首先,无论法律怎样规定,陪审员的职权范围只能限制在事实判断上;而且日益专业复杂的法律体系,使陪审员很难在法律上有非常专业的见解。另外,对法官和陪审员有不同的定位。法官的功能在于将法律现实化,其强项在于对法律技术的精通,缺点在于其地位的特殊性,由此决定了法官这个群体会有其独特的价值取向,而这个取向往往会与一般大众不同。如果完全由法官主导判决,会导致少数阶层垄断法律解释局面的产生 ,使法律开放性功能受阻。建立陪审制度,正是为了要改变这一缺陷。陪审员作为社会大众代表的陪审员,其优点在于具有民主性,能够将社会民意表达出来,使判决不与社会相脱节,客观上促成了法律的开放性,但其劣势在于对法律这个技术性很强的领域不甚了解。二者不同的特点和功能定位,决定了陪审员和法官在判决中的职能应当加以区分。

中国陪审团制的改进,形式上应该保留目前形式。从应然层面来说,陪审团制度的目的是为了使司法判决反映社会公众价值,陪审员的人数越多,来源越广泛,就越能实现这一目的。但从实然层面来说,陪审团制高昂的运作成本和复杂的操作程序,在资金充足、法官素质很高、司法环境很好的西方发达国家的实际运作中都出现了很多问题而受到批判。在目前中国的司法资金不足、法官素质不高、司法环境有待改善的情况下,引进是不现实的。

陪审团制和参审制的区别主要有两点,一是形式不同,陪审团制虽然也分大、小陪审团,但相对参审制,其人数较多,程序复杂;再就是功能不同,陪审团制下的陪审团和法官的功能是独立的,陪审团进行事实审,法官进行法律审,而参审制下参审员与职业法官有相同的职能。法律运作本身也为陪审员的存在提供了依据。在法院的判决中,有大量的东西要依据社会一般公众的标准进行判定,如故意伤害中的对危害后果认识的判定、过失中能否预见危害后果的判定等。目前,对这些构成要件的认定,无一不是由法官来进行的。单由法官来代替一般公众作出判定,并将其假设为一般公众的见解,不如充分发挥陪审员制度的优点,由来自大众、代表大众的陪审员作出社会一般标准的判定。因此,在陪审团制度的再设计中,应将陪审员和法官的职能相对区分开。

2．改善目前法院行政化的运作体制

在传统行政化的运作体制下,来自公众代表的陪审员的发言权很难与作为权力代表的法官相抗衡,因此,要实现陪审员的话语权,必须破除行政化运作体制。这里涉及到司法独立中的种种问题,本文不多涉及,只就目前合议制中存在的各种问题提出些许意见。权力对判决要施加影响,必定要借助一定的方式,而合议制无疑是其中的方式之一。在合议中,由于都是面对面地发表意见,谁有什么意见,一目了然。如果级别高的领导已发表了个人意见,下属发表不同意见时难免就会有所顾忌。因此,为了保证陪审员发言权的切实实现,在未来诉讼程序的设计中,应当将陪审员与法官分开,各自独立地发表意见,防止和避免权力对陪审员的决定产生影响。

3．建立人民陪审员的激励和惩罚机制

首先,建立陪审员的激励机制。陪审员本身都有自己的本职工作,让其参与陪审,对其来说是一项义务,也是一种负担。如果没有相应的激励机制,无疑会导致陪审员参加陪审不积极,最终影响该制度设立的初衷。激励制度的设立要以物质补助为核心,兼顾其他。具体来说,人民陪审员在法院执行职务所需费用,应列入政府的预算范围,并作为专款拨给人民法院。人民陪审员参加审判活动所支出的交通、就餐等费用,由人民法院给予补助。人民陪审员有工作的,由原单位照发工资,不得克扣或变相克扣其工资、奖金及其他福利待遇;无工作的,法院可按照职业法官收入比例,按日计发一定报酬。只有改变陪审员是廉价劳动力的现状,才能

更有效地调动人民陪审员参与审判工作的积极性。其次,严厉防止陪审员腐败情况的发生。在赋予陪审员一定权力的同时,若无相应的监督制度跟进,必然会导致腐败。因此,陪审监督制度必须跟上,从陪审员的产生、陪审过程中中立的保持、一旦违规的处理等多方面加以完善,以保证陪审制度健康有序地运作。

总之,陪审员制度是人民参与国家管理、实现司法民主化的重要方式,它不仅是当代中国司法审判制度的一项重要原则,也是西方国家司法审判的重要原则。新中国成立六十年来,陪审制度与其他法律制度一样经历了曲折的发展历程,随着当代中国审判体制改革的逐步深入和全社会民主意识的不断强化,人民陪审员制度必将会朝着有利于查明案件事实和实现司法民主化、公正化的方向发展,发挥其应有的社会功能和作用。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！