

【法学研究】

略论中国陪审制度改革

李 路¹, 陶信平²

(1. 中共陕西省委党校, 陕西 西安 710065; 2. 长安大学, 陕西 西安 710064)

摘 要: 目前, 世界范围内陪审制度发展呈衰微趋势, 中国陪审制度的基本现状不容乐观。中国陪审制度的基本价值取向应是“通过参审来监督和保证司法公正”; 现行陪审制度应从“陪审员选任制度”、“陪审案件范围”、“陪审员职责”等方面进行改革, 使陪审制度成为实施依法治国方略的有力措施。

关键词: 司法公正; 陪审制度改革; 陪审员

中图分类号: D920.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-6248(2003)01-0064-04

On the Discussion of Our Country's Jury System Reform

LI Lu¹, TAO Xin-ping²

(1. Shaanxi Party School, Xi'an 710065, China; 2. Chang'an University, Xi'an 710064, China)

Abstract The tendency of the jury system on the world takes on declination, so does our country's. The writer points that the essence value of our nation's jury system is to supervise trial and guard judicial impartiality by participating in trial. And we must reform our jury system in those fields such as the system of juror election, the scope of jury trial and the liability of juror in order to make sure that jury system should become one of important measurements in our nation's "rule by law" stratag.

Key words judicial impartiality; jury system reform; juryman

本文拟从世界范围陪审制度与中国陪审制度衰落原因异同的比较出发, 结合最高人民法院《关于完善人民陪审员制度的决定(草案)》(以下简称《决定》草案), 对中国陪审制度改革的价值定位、陪审员的任职条件、产生方式、职责范围、陪审制度立法化等问题进行探讨。我们认为, 作为民主政治建设的重要形式, 作为司法改革的目标之一, 现阶段中国陪审制度仍有继续存在和发展的必要, 但又必须对这一制度进行全面改革创新。

一、陪审制度在世界各国和中国发展衰微的不同原因比较

从当今世界各国陪审制度的现状看, 这一制度整体上呈现出衰微的趋势。原因有以下几个方面:

首先, 由于案件所涉及的内容和法律问题日益

复杂, 特别是民商事案件所涉及的事实和证据的认定及相关法律法规的适用已相当专业化, 当事人双方利益的权衡需要高素质司法审判专业人员来进行, 这使得传统意义上由非法律专业的民间人员组成陪审团审理案件的公正、正义性受到了社会和公众的怀疑(如轰动一时的美国棒球明星辛普森涉嫌杀妻案的刑事审理和民事赔偿审理中陪审团对案件事实的认定不一), 陪审案件呈减少趋势是必然的。目前, 一些国家取消了民事案件陪审制度(如英国已基本取消了民事陪审制, 美国在民事案件中使用陪审制的情况也越来越少), 陪审仅在部分刑事审判中适用。

其次, 案件进一步复杂化, 客观上也要求陪审人员日益专业化, 造成了不少国家在司法实践中对陪审员选任范围逐步缩小, 主要从法学教师和律师等精通法律的人群中选任, 这样做必然造成陪审人员

收稿日期: 2002-12-08

作者简介: 李 路(1971-), 男, 陕西西安市人, 中共陕西省委党校政治学教研室教师, 主要从事政治学研究。

可供选择的数量减少,加之其本职工作的繁忙(法学教师特别是律师工作强度高是人所共知的),从事陪审职务的时间、精力有限,也造成陪审案件数量的不断减少。

最后,无论是英美法系国家采用的“陪审团”制还是包括中国在内的大陆法系国家奉行的“参审制”陪审制,与一般的单纯由法官主持审判的方式相比,都要付出更高的诉讼成本(如审理期限长、审理程序复杂、对陪审人员给与适当的经济补助导致费用的增加等),这与当前世界范围内要求简化普通案件的审判程序,降低诉讼成本,以适应案件数量不断增多的实际需要相矛盾。

中国改革开放初期在司法审判中恢复了陪审制度,但经过二十余年的司法实践,却产生了陪审制度严重的“异化”、“虚化”和“弱化”。由于陪审制在中国既无历史基础,又无宪法依据,加之陪审人员产生程序不规范,任职条件与职权不明确等诸多原因的共同作用,“参而不审”、“审而不议”、“议而不判”、“审”、“判”分离,陪审成“陪衬”的现象相当普遍。当前,理论界甚至已有人提出这项制度在中国是否有必要继续存在的问题。

为此,李鹏委员长就“陪审制”问题发表讲话强调:要“完善人民陪审员制度,继续积极探索人民陪审员的推荐、任职方面的改革,充分发挥人民陪审员在审判工作中的作用”。最高法院肖扬院长在九届人大二次会议上也明确提出,在最高法院《五年改革纲要》中,把“完善人民陪审员制度”作为审判方式改革的发展目标之一。根据《五年改革纲要》的部署,2000年9月15日,最高法院向全国人大常委会提交了《关于完善人民陪审员制度的决定(草案)》的议案(以下简称《决定》草案),并由全国人大常委会下发各有关单位讨论。

中国陪审制度弱化趋势明显,陪审案件逐年递减,很多基层法院实际上已停止了对陪审制度的采用,主要原因在于:

首先,陪审人员在审判实践中特别是合议案件的过程中,不能充分发表自己的主张,实际上全由审判长个人说了算,陪审流于形式,没有真正发挥参与审判的作用,这使得公众对陪审作用的信赖度大为降低。

其次,目前中国陪审员选任机制不健全,陪审员业务素质不高,缺乏依证据判断案件事实和适用法律的能力,这使得审判机关也不情愿把典型案件交由陪审员处理。

最后,由于精力和利益方面等诸多原因,陪审人员本身的工作热情日益减退,责任心逐步淡化。

通过对比分析,我们可以看到陪审制度在中国衰落的原因,与发达国家有较大区别,主要与中国现行司法运行体制上存在的弊端有关。

在目前司法审判的公正性受到社会普遍质疑,人民群众对司法机关审理案件的信赖度较差的情况下,如果从改革现有陪审制度入手,赋予其新的内容,使其具有其他典型审判方式无法替代的独特作用,陪审制度仍是中国完善社会主义法制,实现依法治国的必要制度之一。问题不在于要不要陪审制度,而是要一个什么样的陪审制度,怎样创设一个比较符合中国国情的陪审制度。

二、中国陪审制度改革的基本价值取向

从以上分析可以看出,完善而不是取消陪审制度,是因为我们与发达的法治化国家对陪审制度的需求定位不同。近代西方陪审制度的兴起,主要是为了防止司法专横,通过“人民司法”来解决司法审判的公正性和实现人民民主的问题。如撇开其阶级局限性,目前西方发达国家已基本解决了司法公正问题,因而体现司法监督功能的陪审制度,随着法律职业化要求的不断提高而逐渐衰退是必然趋势。

而目前由于中国司法腐败有进一步蔓延的趋势,这决定了改革陪审制度的价值取向是“通过参审而监督和保证司法公正”,以此来防止司法专断,保障司法审判公正、高效,增强司法的民主政治色彩。而突出强调这一价值取向是由以下原因决定的:

首先,司法腐败与中国社会主义制度和人民民主专政的国体是不相符合的,特别是与党的十五大、十六大报告中提出的政治体制改革的基本思路(党的领导、人民民主、依法治国三者的统一)格格不入的。突出“以参审而监督和保证司法公正”这一价值取向,使陪审制度作为遏制司法腐败的重要手段和人民民主与依法治国的重要结合点,不仅有保证审判公正的现实意义,而且对推进政治体制改革也具有象征性意义^[1]。

其次,突出“以参审而监督和保证司法公正”的价值取向是对我们长期以来忽视陪审制度的监督功能的一次观念更新。从建国后的54年宪法和法院组织法对陪审制度的规定来看,其立法本意更多的是体现了“人民司法”和群众运动的色彩,多少带有“大民主”的烙印,而对其合理的审判监督功能却未提及,目前我们在相关立法中对陪审制的审判监督功

能仍未明确,这必然造成包括司法审判机关在内的整个社会对陪审制度地位和作用的忽视。因此,突出监督和保证司法公正这一价值取向是完全必要的。

三、规范陪审员选任制度

目前,陪审员的产生渠道非常混乱,存在单位“推荐”、民政部门指定、人大进行“选举”,甚至人民法院直接任命等多种形式。而从人民陪审员“司法审判参加者”的性质看,任免程序上应当与人民法官相同或类似,即只有各级法院的同级人大常委会才有权决定,不能采取由人民法院直接“任命”等作法。

按照中国现行宪法和法律的规定,司法审判权独立,行使审判权的人员资格只能由人大及其常委会任命,如院长由同级人大选举产生,人民法院的副院长、庭长和审判员等均由其同级人大常委会任命,它体现了司法人员产生的独立性和严格性。中国诉讼法规定,陪审员在诉讼中与审判员行使同样的审判权力,处于“准审判员”的地位,倘若陪审员仅由人民法院就可任命,这实际上意味着审判机关自己产生审判人员,这与宪法中关于司法审判人员须由权力机关产生的基本原则相背离。

以此为标准,我们可以发现,《决定》(草案)第三条中,关于陪审员必须“由人民法院院长提请同级人民代表大会常务委员会任命”这一规定是合理的,可以按照审判人员产生办法,通过各级人代会给予任命,任职期限与法官相同。这既明确了陪审人员的地位,又体现了人民陪审员选任的合法性,与陪审人员选任资格相结合,更能体现新型陪审制度的民主性、科学性、公正性。至于某些学者主张由人大代表直接担任陪审员,我们认为这混淆了人大代表立法者与陪审员审判者二者的法律性质和地位,人大代表未经选举同样不能直接担任人民陪审员工作。

当今陪审员“陪而不审”的原因之一就是陪审人员法律素质太差和其它相关知识的欠缺,客观上不具备监督法官办案的条件。随着法律法规日益增多和法学理论的日益丰富,司法审判呈现高度职业化、技术化的特点,对非专业人员从事司法审判既要考虑到代表性又要考虑其是否具有相应法律知识。特别是大陆法系国家的陪审员与英美法系的陪审团相比负有更多的职责。因此,我们对陪审员任职资格更应有较严格的限制。在人选对象上,先应考虑从法学教学、研究工作者和高水平的律师中选任,这既保证了其做出裁决的合法性和科学性,又避免了法官的司法专断。除以上类型人员外,针对当今越来越多的

案件涉及技术问题,为保证事实认定的公正性,可以在掌握相关技术的专家学者中选任一部分陪审员,对涉及技术类案件在证据无法认定的情况下,担任合议庭组成人员可以由法官、法学专家和技术专家三方组成,当然专家型陪审员在任职前必须经过一定的法律业务培训,从而可保证案件事实认定的准确性、科学性,进而保障司法审判的公正性。

四、明确陪审案件范围

在《决定》(草案)第一条中,将陪审案件的适用范围限定为:(1)“法院审判的第一审刑事案件和涉及人身权利的第一审民事案件”,“应当”适用陪审制度;(2)“人民法院审判的第一审具有较大社会影响或者专业性较强的民事、行政、知识产权、海事、海商案件”,“可以”适用陪审制;(3)对于其他一审案件,“当事人申请”的,人民法院“可以”准许。

这一界定无疑是适当的,在处理案件的类型上不应有大的区别,但并不意味“每案必陪”。其选用的原则应是通过典型案件重点处理,对司法审判公正性起到监督和示范作用(西方现代法制化国家限制陪审制度在民事审判中的作用,主要考虑法律技术上的操作性问题,而我们现阶段重点解决司法审判公正的问题,故而不因案件类型而有所区别)。至于细化到个案中如何使用陪审制度的问题,我们认为根据陪审制度的价值定位,对第二类有较大影响和专业性较强的案件和第三类一般案件,可采取当事人申请和法院审查批准相结合的方式。由于陪审制度本身就是体现人民司法的特点,因此,可以参考仲裁制度的有关经验,在案件受理开始后,人民法院在确定主办该案的审判长后,向当事人送达法律文书时,告知其可以申请适用陪审的权利和供挑选的陪审员名单,并规定原、被告可以各选一名陪审员,如不选择则人民法院有权决定合议庭组成人员。而当事人在规定期限内将申请陪审的请求和选定的陪审员名单提交法院后,由人民法院根据当事人的申请,根据案件性质和陪审员的具体情况,对当事人的申请是否批准作出裁定,并允许当事人对裁定不服的在一定期限内上诉。

五、强化陪审员职责

中国现行的陪审制度虽然明确规定陪审员执行职务时与审判员具有同等的权利,但在实践中却很难得以落实,陪审员往往不知或不能充分行使自己的权利,致使陪审制度形同虚设。对此,应从以下几

个方面着手改革:

(一)公开陪审员的权利范围

在履行陪审职务前的培训中,应明确告知陪审员享有的权利,使陪审员参加陪审时知道如何行使自己的权利

(二)明确赋予陪审员了解案情权

明确规定开庭三日前必须让陪审员阅卷,使陪审员与审判员对案情有同样的了解和掌握程度。

(三)落实陪审员在审判过程中具有的与审判员同等的权利

在参加陪审的过程中,陪审员和审判员一样具有进行法庭调查,听取法庭辩论,确定案件事实,分清法律责任,从而对案件作出结论的权利

(四)审判员应当充分尊重人民陪审员的权利

在案件合议时,应当首先由陪审员发表意见,审判员不得引导或强迫陪审员按照自己的意见进行合议。案件的裁判应按少数服从多数的原则决定。

(五)强化陪审员的到庭义务

许多陪审员经法院通知,以“工作忙,走不开”等种种理由推诿而不按时出庭,致使审判员对本应采用普通程序审理的案件独自开庭,而后在法律文书上署陪审员之名,这一做法容易导致法官垄断审判权,滋生司法腐败等不良现象,也违反了程序法的规定。因此,要使陪审制度真正得以落实,还应强化陪审员的到庭义务。当法院通知陪审员到庭执行职务时,其必须到庭参与案件的审理工作,这应当是强制性的,不得拒绝。陪审员应当自始至终参加一个案件的庭审活动,不得中途退出。如果陪审员确有正当理由不能按时到法院执行职务,应当向人民法院请假,并经过批准。如果陪审员无正当理由不能按时执行职务或拒绝履行职务的,人民法院可以对其予以处罚,并建议人民代表大会及其常委会罢免其陪审员资格

同时,由于陪审员是地方各级人大常委任命,因此,应当规定陪审员所在单位对陪审员执行职务应当予以支持。陪审员在法院执行职务,其所在单位应按出公差对待。如果单位阻挠陪审员执行职务的,应视为妨碍司法,可以对单位予以罚款或警告。

(六)增加陪审员的惩戒条款

根据民事诉讼法第四十条的规定,陪审员在执行职务时与审判员有同等的权利义务,其在审理案件中违法违纪也应按审判员违法违纪责任追究办法处理。如果陪审员有违法违纪行为,人民法院可以建议人大罢免其陪审员资格,同时建议有关单位给予党纪纪律处分,构成犯罪的应追究刑事责任。如果陪审员在任期内因其他违法行为受到刑事处罚的,人民代表大会及其常委会应当罢免其陪审员资格。

最后,针对陪审制度改革的复杂性,必须在条件成熟时制定陪审制度相关法律。首先应在宪法中增加有关陪审制度合法地位的规定,再由全国人大常委会制定专门的《陪审法》,对陪审制度的基本原则、人民陪审员任职条件、选举办法、权利、义务、管理等作出明确的规定,而不能简单的通过司法机关发布司法解释的办法来规定。陪审制度作为民主政治建设和司法审判方式的重要内容,其行使权力的来源、行使权力的范围,必须由最高权力机关赋予,如由司法机关以司法解释的名义作出规定显然与陪审制度的价值取向和法律地位不符,这一点是需要明确和特别指出的^[2]。

参考文献:

- [1] 蒋 安,姚 勇.司法民主与公正呼唤陪审制度改革[N].法制日报,2001-10-21.
- [2] 王福华,张平华.关于我国陪审制改革的若干思考[N].人民法院报,2001-08-29.