

中國大陸人民陪審員法研究

陳銘聰*

摘要

人民陪審員是中國特色司法制度的重要組成部分，在中國大陸已有幾十年的歷史。這是司法機關獲取人民公信力的重要途徑，同時也是公民的重要政治權利，其基本價值就是讓普通公民能夠有機會參與到司法審判的過程之中，因此，人民陪審員具有非職業化、非專業化的特徵，而不是趨同於職業法官。長期以來，人民陪審員制度在推動司法體制改革發揮著十分重要的作用，但仍有許多問題亟待完善，導致人民陪審員功能的虛化。2018年4月，《中華人民共和國人民陪審員法》正式實施，使得人民陪審員制度日趨成熟，在解決法院案多人少，落實司法民主，推動司法改革等方面起到了十分重要的作用。

關鍵字：人民陪審員；陪審制度；司法民主；
編外法官司法改革

壹、前言

人民陪審員制度，系指國家審判機關審判

案件時遴選非職業法官作為陪審員，與職業法官一起審判案件的一種司法制度。近年來，中共當局¹積極推動司法民主化、人民當家作主²，而人民陪審員制度正是人民監督法院的審判工作，確保司法公正的基本途徑，也是對社會大眾進行法治教育、宣傳法治的重要形式。最高人民法院也強調，實行人民陪審員制度可以很好地實現民主價值，體現司法民主，促進司法公正³。正是人民陪審員對法院司法裁判工作的直接參與，體現了司法民主的價值，同時也表明人民陪審員是實踐依法治國的重要參與者。

2018年4月27日，中華人民共和國第13屆全國人民代表大會常務委員會第2次會議通過《中華人民共和國人民陪審員法》（以下簡稱人民陪審員法），並自公佈之日起施行。

《人民陪審員法》是中國大陸第一部專門規定人民陪審員制度的單行法律，主要體現三個基本原則：一是人民參與司法的權利。

《人民陪審員法》規定公民有依法擔任人民陪審員的權利和義務，有參加審判活動、獨立發表意見、獲得履職保障等權利。二是人民陪審員選任的廣泛性和代表性。主要體現

* 本文作者係中山大學南方學院副教授

註1：為了行文方便，若涉及政府層面的稱「中共當局」或「中共」，若涉及國家層面的稱「中國大陸」或「中華人民共和國」，合先敘明。

註2：中共十九大報告強調，「要健全人民當家作主制度體系，發展社會主義民主政治。」

註3：蘇向東，「最高法院徐家新強調：人民陪審員制度體現司法民主」，光明網，2018年3月17日，

在《人民陪審員法》中「一升一降」⁴和「三個隨機」⁵的立法精神，其目的就是要讓更多的人民可以直接參與到司法活動中。同時，考慮到部分地區在選任人民陪審員的困難，仍然保留個人申請和組織推薦產生人民陪審員的方式。三是人民陪審員的陪審作用。為了避免「陪而不審、審而不議」的現象，《人民陪審員法》合理界定人民陪審員陪審範圍，妥善區分事實審和法律審，同時加大審判長對人民陪審員的指引、提示力度，使人民陪審員更能妥善的履行職責⁶。

貳、人民陪審員制度改革的回顧

一、法律體系

中共建國之後，就制定不少法律關於人民陪審員的規定，例如1951年的《人民法院暫

行組織條例》，1954年的《憲法》和《法院組織法》，1975年和1978年的《憲法》，1983年的《人民法院組織法》，1989年的《行政訴訟法》，1991年的《民事訴訟法》，1996年的《刑事訴訟法》皆有關於人民陪審制度的規定。不過，真正將人民陪審員制度加以體系化的是在2004年8月28日第10屆全國人民代表大會常務委員會第11次會議通過《關於完善人民陪審員制度的決定》（以下簡稱《決定》）⁷。至此，中國大陸人民陪審員制度的建構，即以此《決定》為核心，包括《法院組織法》⁸、《民事訴訟法》⁹、《刑事訴訟法》¹⁰、《行政訴訟法》¹¹等法律規定，以及相關司法解釋所構成的法律體系。

自《決定》實施以來，人民陪審員作為「編外法官」¹²的身份，在實現司法公正、推動司法公開、提升司法公信、加強司法監

http://www.china.com.cn/lianghui/news/2018-03/17/content_50718681.shtml，2020年10月1日瀏覽。

註4：所謂「一升一降」，是指人民陪審員「年齡提升、學歷下降」，將人民陪審員的年齡由23歲提高到28歲，學歷由大專降為高中，而且農村及貧困偏遠地區德高望重者可以不受學歷限制。

註5：「三個隨機」，是指人民陪審員選任機制，包括隨機抽取人民陪審員候選人、隨機抽取確定人民陪審員人選、隨機抽取人民陪審員審理具體案件。

註6：周強就《中華人民共和國人民陪審員法（草案）》作說明，人民法院報，2017年12月22日。

註7：「全國人民代表大會常務委員會關於完善人民陪審員制度的決定」，中國人大網，

http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2004-10/20/content_5334604.htm，2020年10月1日瀏覽。不過，2018年4月27日，第13屆全國人大常委會第2次會議表決通過《中華人民共和國人民陪審員法》，自公佈之日起施行。《全國人民代表大會常務委員會關於完善人民陪審員制度的決定》同時廢止。

註8：《法院組織法》第8條：「人民法院審判第一審案件，實行人民陪審員制度，但是簡單的民事案件、輕微的刑事案件和法律另有規定的案件除外。」

註9：《民事訴訟法》第39條：「人民法院審理第一審民事案件，由審判員、陪審員共同組成合議庭或者由審判員組成合議庭。合議庭的成員人數，必須是單數。」

註10：《刑事訴訟法》第13條：「人民法院審判案件，依照本法實行人民陪審員陪審的制度。」

註11：《行政訴訟法》第68條：「人民法院審理行政案件，由審判員組成合議庭，或者由審判員、陪審員組成合議庭。合議庭的成員，應當是三人以上的單數。」

註12：劉建國，〈善用編外法官——山東省濟南市長清區人民法院人民陪審工作的多維度審視〉，《中國審判》，2015年第19期，第74頁。

督等方面發揮著重要作用¹³，但仍存在一些需要改進的地方，例如人民陪審員的廣泛性和代表性不足，「陪而不審、審而不議」¹⁴的現象仍然存在，以及管理機制不健全和保障機制不完善等。因此，中共18屆三中全會決定指出，要廣泛實行人民陪審員制度，拓寬人民群眾有序參與司法的管道¹⁵。中共18屆四中全會決定進一步指出，完善人民陪審員制度，保障公民陪審權利，擴大參審範圍，完善隨機抽選方式，提高人民陪審制度公信度；逐步實行人民陪審員不再審理法律適用問題，只參與審理事實認定問題¹⁶。這些都為人民陪審員制度的改革，提出改革方向和明確要求¹⁷。

二、改革試點

2015年4月4日，中央全面深化改革領導小組第11次會議，審議通過《人民陪審員制度

改革試點方案》（以下簡稱《試點方案》）¹⁸。2015年4月21日，12屆全國人大常委會第14次會議通過《關於授權在部分地區開展人民陪審員制度改革試點工作的決定》（以下簡稱《授權決定》），授權在10個省級行政區選擇50個法院開展為期兩年的試點¹⁹。2015年4月24日，最高人民法院、司法部關於印發《人民陪審員制度改革試點方案》的通知²⁰。2015年5月20日，最高人民法院和司法部聯合發佈《人民陪審員制度改革試點工作實施辦法》（以下簡稱《試點辦法》）²¹，分別在北京、河北、黑龍江、江蘇、福建、山東、河南、廣西、重慶、陝西等10個省級行政區中的50個試點法院，開展人民陪審員制度的改革試點。另外，還發佈《關於進一步加強和改進人民陪審員制度改革試點工作的通知》《人民陪審員宣誓規定（試行）》等規範性文件²²，指導試點法院落實《試點方

註13：王俏，「推進司法民主、促進司法公正——人民陪審員制度改革綜述」，人民法院報，2019年3月8日。

註14：周秀峰，「“陪而不審”與“審而不議”之解決路徑」，江蘇法制報，2012年4月5日。

註15：羅書臻，「提升人民陪審員制度公信度保障人民群眾有序參與司法」，人民法院報，2015年4月27日，1版。

註16：王逸吟，「最高法：探索人民陪審員只參與審理事實認定問題」，光明日報，2015年4月26日。
http://www.xinhuanet.com/politics/2015-04/26/c_127733659.htm，2020年10月1日瀏覽。

註17：「《決定》：完善人民陪審員制」，中國網，2014年10月28日，
http://news.china.com.cn/politics/2014-10/28/content_33897396.htm，2020年10月1日瀏覽。

註18：「中央全面深化改革領導小組第11次會議」，2015年4月1日，新華網，
http://www.xinhuanet.com/politics/2015-04/01/c_1114842146.htm，2020年10月1日瀏覽。

註19：對《關於授權在部分地區開展人民陪審員制度改革試點工作的決定（草案）》的說明，人民網，2015年4月21日，
http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2015-07/06/content_1942854.htm，2020年10月1日流覽。

註20：最高法院、司法部關於印發《人民陪審員制度改革試點方案》的通知，2015年6月12日，河南省高級人民法院政務網站，
<http://www.hncourt.gov.cn/public/detail.php?id=156450>，2020年10月1日瀏覽。

註21：《人民陪審員制度改革試點工作實施辦法》印發（全文），中國新聞網，2015年5月21日，
<http://www.chinanews.com/gn/2015/05-21/7293027.shtml>，2020年10月1日瀏覽。

註22：規範性文件，是指除政府規章外，行政機關及法律、法規授權的具有管理公共事務職能的組織，在法定職權範圍內依照法定程式制定並公開發佈的針對不特定的多數人和特定事項，涉及或者影響

案》和《授權決定》，加強對試點工作的組織協調、監督指導和政策研究。

截至2018年4月，50個試點法院的人民陪審員總數達到13,740人，比改革前增加9,220人。其中，基層群眾7,953人，占57.88%；高中學歷4,894人，占35.62%，高中以下學歷653人，占4.75%。另外，試點法院合理確定陪審範圍，設置陪審案件數上限，嘗試適用大合議庭審理模式，探索事實審與法律審相分離，細化陪審工作流程，從原來的注重陪審案件的「數量」「陪審率」逐漸向「陪審品質」轉變。自改革以來，人民陪審員總共陪審刑事案件30,659件，民事案件178,749件，行政案件11,846件，占一審程序案件的77.4%²³。2018年8月，司法部、最高人民法院及公安部聯合印發《人民陪審員選任辦法》，進一步細化了人民陪審員的選任原則、機構、條件、程序等內容，也進一步明確人民陪審員的選任工作由司法行政機關負責並具體實施，法院及公安機關配合的工作機制。

在這段期間，試點法院積極擴大選任範圍、完善陪審機制、合理區分事實審和法律審、健全保障機制。在試點過程中，有不少人大代表、政協委員、專家學者提出，人民

陪審員制度是中國社會主義民主政治的重要組成部分，建議在《憲法》中增加人民陪審員制度的相關規定，並在總結改革試點經驗的基礎上，制定專門的人民陪審員法²⁴。在經過兩年多的試點，各地試點法院已經探索出許多可複製、可推廣的經驗做法，其中所涉重點和難點問題也基本形成共識，立法條件已經具備。

三、立法過程

2017年12月25日，12屆全國人大常委會第31次會議對《人民陪審員法》進行了初次審議。會議結束後，法制工作委員會將本法印發各省、自治區、直轄市和部分較大的市人大常委會、中央有關部門及部分高等院校、研究機構、基層立法聯繫點徵求意見，並在中國人大網公佈《人民陪審員法》全文，並向社會大眾徵求意見。2018年4月8日，憲法和法律委員會召開會議，根據各方面意見，對本法進行逐條審議。2018年4月17日，憲法和法律委員會再次進行審議，報告指出：為體現中共中央關於司法體制改革的有關精神，有利於人民參與司法活動，制定人民陪審員法是必要的；另外，《人民陪審員法》經過審議修改，已經比較成熟²⁵。2018年4月

公民、法人或者其他組織權利義務，在本行政區域或其管理範圍內具有普遍約束力，在一定時間內相對穩定、能夠反復適用的行政措施、決定、命令等行政規範檔的總稱。孫海濤、張志祥，〈行政規範性檔司法審查的適應性變革〉，《行政與法》，2020年第1期，第33-42頁。

註23：「最高人民法院關於人民陪審員制度改革試點情況的報告」，中國人大網，2018年4月25日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201804/a2e1fe420e24495a8caf393f09a1a898.shtml>，2020年10月1日瀏覽。

註24：荊龍，「周強就《人民陪審員法（草案）》作說明」，人民法院新聞傳媒總社，2017年12月22日，<http://courtapp.chinacourt.org/fuwu-xiangqing-75072.html>，2020年10月1日瀏覽。

註25：「全國人民代表大會憲法和法律委員會關於《人民陪審員法（草案）》審議結果的報告」，2018年4月27日，中國人大網，

27日下午，13屆全國人大常委會第2次會議表決通過《人民陪審員法》，至此完成人民陪審員制度的立法，而2004年的《關於完善人民陪審員制度的決定》同時廢止。2019年2月18日，《最高人民法院關於適用〈中華人民共和國人民陪審員法〉若干問題的解釋》已於最高人民法院審判委員會第1761次會議通過公佈，自2019年5月1日起施行。從2004年《關於完善人民陪審員制度的決定》的實施，再到2018年《人民陪審員法》（以下簡稱本法）的制定，已經歷經14年整。

參、人民陪審員法的主要內容

一、在選任方面

一是放寬選任人選。本法對人民陪審員的任職條件進行了「一升一降」的修改，具體表現為「提升年齡、降低學歷」，這主要是因為法官員額制改革後，實踐中擔任員額法官的年齡一般需要28周歲以上，因此，人民陪審員的年齡由此前的23周歲升到28周歲。另外，將學歷要求從原有的大專以上降低到

一般具有高中以上文化程度，就是要讓更大範圍的人民有機會選任人民陪審員²⁶。

二是改革選任方式。《試點方案》和《試點辦法》要求陪審員全部隨機抽選產生，這在實踐中產生不少爭議。部分全國人大代表和不少地方法院都主張保留個人申請和組織推薦方式，因此，若因審判活動需要，可以通過個人申請和所在單位、戶籍所在地或者經常居住地的基層群眾性自治組織、人民團體推薦的方式產生人民陪審員候選人，經司法行政機關會同基層人民法院、公安機關進行資格審查，確定人選，並由基層人民法院院長提請同級人民代表大會常務委員會任命²⁷。另外，從通過資格審查的候選人名單中隨機抽選人民陪審員，不再從選民名單中隨機抽選產生²⁸。

三是明確隨機抽選來源。陪審員應當是隨機抽選產生的前提下，因審判活動需要，從轄區內的常住居民名單中隨機抽選擬任命人民陪審員數五倍以上的人員作為人民陪審員候選人，對人民陪審員候選人進行資格審查，徵求候選人意見²⁹。另外，法院可以根

http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/rlyw/2018-04/27/content_2054205.htm，2020年10月1日瀏覽。

註26：《人民陪審員法》第5條：公民擔任人民陪審員，應當具備下列條件：（一）擁護中華人民共和國憲法；（二）年滿二十八周歲；（三）遵紀守法、品行良好、公道正派；（四）具有正常履行職責的身體條件。擔任人民陪審員，一般應當具有高中以上文化程度。

註27：《人民陪審員法》第11條：「因審判活動需要，可以通過個人申請和所在單位、戶籍所在地或者經常居住地的基層群眾性自治組織、人民團體推薦的方式產生人民陪審員候選人，經司法行政機關會同基層人民法院、公安機關進行資格審查，確定人民陪審員人選，由基層人民法院院長提請同級人民代表大會常務委員會任命。依照前款規定產生的人民陪審員，不得超過人民陪審員名額數的五分之一。」

註28：《人民陪審員法》第10條：「司法行政機關會同基層人民法院，從通過資格審查的人民陪審員候選人名單中隨機抽選確定人民陪審員人選，由基層人民法院院長提請同級人民代表大會常務委員會任命。」

註29：《人民陪審員法》第9條：「司法行政機關會同基層人民法院、公安機關，從轄區內的常住居民名

據案件審判需要，從人民陪審員名單中隨機抽取一定數量的候補人民陪審員，並確定遞補順序，一併告知當事人。³⁰

四是不能擔任的情形。本法明確排除哪些人不能擔任人民陪審員，分別是：1.人民代表大會常務委員會的組成人員，監察委員會、人民法院、人民檢察院、公安機關、國家安全機關、司法行政機關的工作人員；2.律師、公證員、仲裁員、基層法律服務工作者；3.其他因職務原因不適宜擔任人民陪審員的人員³¹。以及人民有下列情形之一的，不得擔任人民陪審員，分別是：1.受過刑事處罰的；2.被開除公職的；3.被吊銷律師、公證員執業證書的；4.被納入失信被執行人名單的；5.因受懲戒被免除人民陪審員職務的；6.其他有嚴重違法違紀行為，可能影響司法公信的³²。

二、在權利義務方面

公民有依法擔任人民陪審員的權利和義

務。人民陪審員除法律另有規定外，同法官有同等權利³³。人民陪審員依法享有參加審判活動、獨立發表意見、獲得履職保障等權利。人民陪審員應當忠實履行審判職責，保守審判秘密，注重司法禮儀，維護司法形象³⁴。現行的《人民法院組織法》、《刑事訴訟法》、《民事訴訟法》以及2004年《全國人民代表大會常務委員會關於完善人民陪審員制度的決定》都有類似規定。但是，如何理解「同法官有同等權利」，例如人民陪審員和法官共同參加法庭審理，可以向當事人或其他訴訟參與人發問，審判長應當提示人民陪審員圍繞案件爭議焦點進行發問³⁵。在合議時發表意見，表決時候一人一票，共同形成裁判結果等等，這些權利都是一致的。人民陪審員在某種意義上是「不穿法袍的法官」³⁶，這也是人民陪審員在中國大陸又稱為「編外法官」的理由。當然，人民陪審員行使權利與法官也有所區別，表現在參加7人合議庭審判案件時，對法律適用不參加表決等。

單中隨機抽選擬任命人民陪審員數五倍以上的人員作為人民陪審員候選人，對人民陪審員候選人進行資格審查，徵求候選人意見。」

註30：最高人民法院關於適用《中華人民共和國人民陪審員法》若干問題的解釋第3條第2項。

註31：《人民陪審員法》第6條：「下列人員不能擔任人民陪審員：（一）人民代表大會常務委員會的組成人員，監察委員會、人民法院、人民檢察院、公安機關、國家安全機關、司法行政機關的工作人員；（二）律師、公證員、仲裁員、基層法律服務工作者；（三）其他因職務原因不適宜擔任人民陪審員的人員。」

註32：《人民陪審員法》第7條：「有下列情形之一的，不得擔任人民陪審員：（一）受過刑事處罰的；（二）被開除公職的；（三）被吊銷律師、公證員執業證書的；（四）被納入失信被執行人名單的；（五）因受懲戒被免除人民陪審員職務的；（六）其他有嚴重違法違紀行為，可能影響司法公信的。」

註33：《人民陪審員法》第2條：「公民有依法擔任人民陪審員的權利和義務。人民陪審員依照本法產生，依法參加人民法院的審判活動，除法律另有規定外，同法官有同等權利。」

註34：《人民陪審員法》第3條：「人民陪審員依法享有參加審判活動、獨立發表意見、獲得履職保障等權利。人民陪審員應當忠實履行審判職責，保守審判秘密，注重司法禮儀，維護司法形象。」

註35：最高人民法院關於適用《中華人民共和國人民陪審員法》若干問題的解釋第11條。

註36：人民陪審員法明確：人民陪審員與法官有同等權利，人民網，2018年4月30日，

https://www.sohu.com/a/229954573_119038，2020年10月1日瀏覽。

三、在組成模式方面

人民陪審員參加的合議庭採用兩種模式：一是3人合議庭，二是7人合議庭³⁷。之所以沒有選擇5人或9人及以上的合議庭組成模式，主要是考慮到在區分事實審和法律審的前提下，採用5人合議庭，法官人數至少要保證3人，人民陪審員則僅有2人，在合議庭內人數較少，難以發揮有效、實質陪審的應有作用。至於採用7人合議庭的理由，一方面是7人合議庭已能滿足審理重大案件的需要，法庭設施也不需要大規模改造；另一方面，7人合議庭中人民陪審員4人和法官3人，數量配比相對平衡，如果合議庭人數為9人及以上，既會加劇人民法院「案多人少」的工作負擔，加大司法成本，又會影響審判活動的效率。另外，《刑事訴訟法》第178條規定，高級法院、最高人民法院審理一審案件可以由審判員和人民陪審員3人至7人組成合議庭，也是設置7人合議庭的參考依據³⁸。

在3人合議庭中，不區分事實審與法律審，人民陪審員與法官有同等權利；人民陪審員參加3人合議庭審判案件，對事實認定、法律

適用，獨立發表意見，行使表決權³⁹。

在7人合議庭中，主要是針對第16條規定中對一些社會影響重大的案件，由3名法官和4名人民陪審員組成7人合議庭，人民陪審員在法官的指引下只參與審理事實認定問題，不審理法律適用問題⁴⁰。7人合議庭評議時，審判長應當歸納和介紹需要通過評議討論決定的案件事實認定問題，並列出案件事實問題清單⁴¹，根據案件具體情況，區分事實認定問題與法律適用問題，對爭議事實問題逐項列舉，供人民陪審員在庭審時參考。事實認定問題和法律適用問題難以區分的，視為事實認定問題⁴²。人民陪審員參加7人合議庭審判案件，對事實認定，獨立發表意見，並與法官共同表決；對法律適用，可以發表意見，但不參加表決。人民陪審員全程參加合議庭評議，對於事實認定問題，由人民陪審員和法官在共同評議的基礎上進行表決。對於法律適用問題，人民陪審員不參加表決，但可以發表意見，並記錄在卷⁴³。

因此，本法第21條、第22條對3人合議庭與7人合議庭的評議規則分別作出規定，這有利

註37：《人民陪審員法》第14條：人民陪審員和法官組成合議庭審判案件，由法官擔任審判長，可以組成三人合議庭，也可以由法官三人與人民陪審員四人組成七人合議庭。

註38：《人民陪審員法》第16條：「人民法院審判下列第一審案件，由人民陪審員和法官組成七人合議庭進行：（一）可能判處十年以上有期徒刑、無期徒刑、死刑，社會影響重大的刑事案件；（二）根據民事訴訟法、行政訴訟法提起的公益訴訟案件；（三）涉及徵地拆遷、生態環境保護、食品藥品安全，社會影響重大的案件；（四）其他社會影響重大的案件。」

註39：《人民陪審員法》第21條：「人民陪審員參加三人合議庭審判案件，對事實認定、法律適用，獨立發表意見，行使表決權。」

註40：《人民陪審員法》第22條：「人民陪審員參加七人合議庭審判案件，對事實認定，獨立發表意見，並與法官共同表決；對法律適用，可以發表意見，但不參加表決。」

註41：最高人民法院關於適用《中華人民共和國人民陪審員法》若干問題的解釋第13條第1項。

註42：最高人民法院關於適用《中華人民共和國人民陪審員法》若干問題的解釋第9條。

註43：最高人民法院關於適用《中華人民共和國人民陪審員法》若干問題的解釋第13條第2項。

於充分發揮人民陪審員瞭解社情民意的優勢，提高裁判的社會認可度。

四、審理範圍方面

如何合理界定人民陪審員陪審案件的範圍，既要讓陪審制度在國家治理和司法體系中發揮應有作用，又要解決實踐中長期存在的「陪而不審、審而不議」等問題。本法第15條和第16條規定人民陪審員陪審案件的範圍。全國人民代表大會憲法和法律委員會研究⁴⁴，建議對本法作以下修改：一是在人民陪審員陪審案件中增加「案情複雜，需要由人民陪審員參加審判的」；二是將「可能判處十年以上有期徒刑、無期徒刑」修改為「可能判處十年以上有期徒刑、無期徒刑、死刑」，並增加「其他社會影響重大的案件」⁴⁵。

本法第15條為一般規定，即涉及群體利益、公共利益、人民群眾廣泛關注的以及其他社會影響較大的第一審刑事、民事、行政案件，均可以適用陪審制，但是法律規定由法官獨任審理或者由法官組成合議庭審理的除外，這是對2004年《決定》第2條（一）「社會影響較大的刑事、民事、行政案件」的具體化。另外，第16條進一步明確7人合議庭的案件陪審範圍，並作了類型化處理，第一類是社會影響重大的可能判處十年以上有期徒刑、

無期徒刑的刑事案件；第二類是行政訴訟法和民事訴訟法規定的公益訴訟案件；第三類是其他涉及征地拆遷、環境保護、食品藥品安全等社會公共利益的重大案件。

另外，關於人民陪審員不得審理的案件，《人民陪審員法》並未規定，僅在第15、16條規定，那些案件必須由人民陪審員參與審理，至於不得參與的案件，並未規定。所幸，《最高人民法院關於適用〈中華人民共和國人民陪審員法〉若干問題的解釋》對此問題加以補充，針對依照民事訴訟法適用特別程序、如督促程序、公示催告程序審理的案件；申請承認外國法院離婚判決的案件；裁定不予受理或者不需要開庭審理的案件，人民陪審員不參加審理⁴⁶。

五、在法院告知方面

在法院告知方面，本法對此問題並未規定，《最高人民法院關於適用〈中華人民共和國人民陪審員法〉若干問題的解釋》對此則詳細規定，並區分當事人和人民陪審員。在告知當事人方面，根據本法第15條、第16條的規定，人民法院決定由人民陪審員和法官組成合議庭審判的，合議庭成員確定後，應當及時告知當事人⁴⁷。對於本法第15條、第16條規定之外的第一審普通程序案件，人

註44：全國人民代表大會憲法和法律委員會是全國人民代表大會的專門委員會之一，於1983年6月設立。

2018年3月11日，第13屆全國人民代表大會第1次會議通過《中華人民共和國憲法修正案》，將「全國人大法律委員會」更名為「全國人大憲法和法律委員會」。

註45：傅德慧、石慧，「《中華人民共和國人民陪審員法》今起施行，對審判工作將有重大影響」，中國人大網，2018年4月28日，

https://www.sohu.com/a/229793825_355187，2020年10月1日瀏覽。

註46：最高人民法院關於適用〈中華人民共和國人民陪審員法〉若干問題的解釋第5條。

註47：最高人民法院關於適用〈中華人民共和國人民陪審員法〉若干問題的解釋第1條。

民法院應當告知刑事案件被告人、民事案件原告和被告、行政案件原告，在收到通知5日內有權申請由人民陪審員參加合議庭審判案件。人民法院接到當事人在規定期限內提交的申請後，經審查決定由人民陪審員和法官組成合議庭審判的，合議庭成員確定後，應當及時告知當事人⁴⁸。

在告知人民陪審員方面，人民法院應當在開庭7日前從人民陪審員名單中選取人民陪審員。具體作法是人民法院可以根據案件審判需要，從人民陪審員名單中隨機抽取一定數量的候補人民陪審員，並確定遞補順序，一併告知當事人。因案件類型需要具有相應專業知識的人民陪審員參加合議庭審判的，可以根據具體案情，在符合專業需求的人民陪審員名單中隨機抽取確定⁴⁹。人民陪審員確定後，人民法院應當將參審案件案由、當事人姓名或名稱、開庭地點、開庭時間等事項告知參審人民陪審員及候補人民陪審員。必要時，人民法院可以將參加審判活動的時間、地點等事項書面通知人民陪審員所在單位⁵⁰。

六、在履職保障方面

本法保留《決定》第28條第2、3項的規定，當人民陪審員參加審判活動期間，所在

單位不得克扣或者變相克扣其工資、獎金及其他福利待遇⁵¹。另外，為了明確人民陪審員所在單位的保障責任，參考2005年《最高人民法院關於人民陪審員管理辦法（試行）》第40條，在同條增加「人民陪審員所在單位違反前項規定的，基層人民法院應當及時向人民陪審員所在單位或者所在單位的主管部門、上級部門提出糾正意見。⁵²」在實踐中，人民陪審員參與陪審工作可能面臨工作的衝突。本法加強了對人民陪審員的履職保障。本法明確人民陪審員所在單位的保障責任，規定有工作單位的人民陪審員參加審判活動期間，所在單位不得克扣或者變相克扣其工資、獎金及其他福利待遇。人民陪審員所在單位違反規定的，基層人民法院應當及時向人民陪審員所在單位，或所在單位的主管部門，或所在單位的上級部門提出糾正意見。此外，無固定收入的人民陪審員在參加審判活動期間，由人民法院參照當地職工上年度平均工資水準，按實際工作日給予補助。

另外，人民陪審員因參加審判活動而支出的交通、就餐等費用，由人民法院依照有關規定給予補助⁵³。本法對「人民陪審員因參加審判活動而支出的交通、就餐等費用」的補助標準明確為參照當地國家機關一般工作

註48：最高人民法院關於適用〈中華人民共和國人民陪審員法〉若干問題的解釋第2條。

註49：最高人民法院關於適用〈中華人民共和國人民陪審員法〉若干問題的解釋第3條。

註50：最高人民法院關於適用〈中華人民共和國人民陪審員法〉若干問題的解釋第4條。

註51：《人民陪審員法》第29條第1項：「人民陪審員參加審判活動期間，所在單位不得克扣或者變相克扣其工資、獎金及其他福利待遇。」

註52：《人民陪審員法》第29條第2項：「人民陪審員所在單位違反前款規定的，基層人民法院應當及時向人民陪審員所在單位或者所在單位的主管部門、上級部門提出糾正意見。」

註53：《人民陪審員法》第30條：「人民陪審員參加審判活動期間，由人民法院依照有關規定按實際工作日給予補助。人民陪審員因參加審判活動而支出的交通、就餐等費用，由人民法院依照有關規定給予補助。」

人員的出差補助標準。人民陪審員因參加審判活動應當享受的補助，人民法院和司法行政機關為實施人民陪審員制度所必需的開支，列入人民法院和司法行政機關業務經費，由相應政府財政予以保障。具體辦法由最高人民法院、國務院司法行政部門會同國務院財政部門制定⁵⁴。

七、其他重要內容

在任期方面。本法規定人民陪審員的任期為5年⁵⁵。任期屆滿後，人民陪審員職務自動免除，一般不得連任。該規定旨在讓更多的公民有可能參與到審判活動中。

在審議方面。本法規定，合議庭評議案件，實行少數服從多數的原則。人民陪審員和合議庭其他組成人員的意見產生分歧的，應當將其意見寫入筆錄。合議庭組成人員意見有重大分歧的，人民陪審員或者法官可以要求合議庭將案件提請院長決定是否提交審判委員會討論決定⁵⁶。這一規定賦予人民陪審員和法官對等的審判權力，同時又在最大程度上保證案件的品質和效率。

在陪審案件數上限方面。本法規定，人民

法院應當結合本轄區實際情況，合理確定每名人民陪審員年度參加審判案件的數量上限，並向社會公告⁵⁷（第24條）。為了有效防止「駐庭陪審、編外法官」的出現，設定每位人民陪審員的年度陪審數上限是有必要的。

在考核培訓方面。本法規定，人民陪審員的培訓、考核和獎懲等日常管理工作，由基層人民法院會同司法行政機關負責。對人民陪審員應當有計劃地進行培訓。人民陪審員應當按照要求參加培訓⁵⁸。

在退出和懲戒機制方面。本法保留《決定》第17條規定，同時參考《試點辦法》第27條，規定有下列情形，可以免除人民陪審員職務：（一）本人因正當理由申請辭去人民陪審員職務的；（二）具有本法第6條、第7條所列情形之一的；（三）無正當理由，拒絕參加審判活動，影響審判工作正常進行的；（四）違反與審判工作有關的法律及相關規定，徇私舞弊，造成錯誤裁判或者其他嚴重後果的。同時規定人民陪審員有（三）（四）所列行為之一的，可以採取通知所在單位、戶籍所在地或者經常居住地的基層組

註54：《人民陪審員法》第31條：「人民陪審員因參加審判活動應當享受的補助，人民法院和司法行政機關為實施人民陪審員制度所必需的開支，列入人民法院和司法行政機關業務經費，由相應政府財政予以保障。具體辦法由最高人民法院、國務院司法行政部門會同國務院財政部門制定。」

註55：《人民陪審員法》第13條：「人民陪審員的任期為五年，一般不得連任。」

註56：《人民陪審員法》第23條：「合議庭評議案件，實行少數服從多數的原則。人民陪審員同合議庭其他組成人員意見分歧的，應當將其意見寫入筆錄。合議庭組成人員意見有重大分歧的，人民陪審員或者法官可以要求合議庭將案件提請院長決定是否提交審判委員會討論決定。」

註57：《人民陪審員法》第24條：「人民法院應當結合本轄區實際情況，合理確定每名人民陪審員年度參加審判案件的數量上限，並向社會公告。」

註58：《人民陪審員法》第25條：「人民陪審員的培訓、考核和獎懲等日常管理工作，由基層人民法院會同司法行政機關負責。對人民陪審員應當有計劃地進行培訓。人民陪審員應當按照要求參加培訓。」

織，在轄區範圍內公開通報等措施進行懲戒，構成犯罪的，依法追究刑事責任⁵⁹。

肆、人民陪審員法的綜合評析

人民陪審員制度作為中國大陸一項重要的促進司法民主、審判公正、維護司法公信力的法律制度，經歷漫長曲折地發展，歷經終於多年的改革試點，終於在2018年完成立法工作。人民陪審員制度有其不可替代的優勢和價值，雖然在立法層面已對人民陪審員制度足夠重視，目前，在實踐中，人民陪審員制度仍存在諸多問題，以下將選任機制、陪審機制、管理機制、社會認知等存在的缺失進行分析，並提出本文的改善建議。

一、在選任機制方面

（一）目前存在的缺失

第一，選任資格有待調整。具體體現在三個方面：一方面體現在學歷要求高，雖然《人民陪審員法》將人民陪審員的學歷放寬至高中學歷，但現實中高中學歷的人民陪審員甚少，絕大多數的人民陪審員還是專科及以上學歷，高中以下學歷尤其是廣大工農群眾更是被無情地排除在參與司法的門外，這

與中國大陸現狀並不吻合。另外，也有學者主張現有的人民陪審員選任要求仍存在條件過高，很多具有陪審意願的普通民眾因無法達到選任條件而被拒之于司法民主的大門之外，無法體現選任的廣泛性和人民性。現階段中國大陸人口結構已經呈現多元化，司法民主應是全民民主，而不應以學歷高低來剝奪人民參與司法的權利。人民陪審員的篩選應適當降低學歷限制，現有的大專或高中以上文化程度對廣大普通人民群眾而言，仍是較高的門檻，人民陪審員需要的是樸素的社會觀念的表達和發揮司法民主的價值，無需較高的學歷要求，只要能良好地進行語言溝通和表達即可⁶⁰。

第二，5年任期過長。5年相對較長的任期使得法官和人民陪審員之間較為熟悉，當合議庭成員之間較為熟悉時就會產生意見相符的情形，會對審判結果的公正產生負面影響。另一方面則是人民陪審員公職化嚴重，亦即公職人員占比過大。公職人員多為國家機關和事業單位的人員，公職化使得人民陪審員群體無法代表大眾平民的利益，有違人民陪審員制度平民化和大眾化的設立初衷。

第三，隨機選任有待落實。現階段在落實「三隨機」選任過程中，隨機在管轄區域選

註59：《人民陪審員法》第27條：「人民陪審員有下列情形之一，經所在基層人民法院會同司法行政機關查證屬實的，由院長提請同級人民代表大會常務委員會免除其人民陪審員職務：（一）本人因正當理由申請辭去人民陪審員職務的；（二）具有本法第六條、第七條所列情形之一的；（三）無正當理由，拒絕參加審判活動，影響審判工作正常進行的；（四）違反與審判工作有關的法律及相關規定，徇私舞弊，造成錯誤裁判或者其他嚴重後果的。人民陪審員有前款第三項、第四項所列行為的，可以採取通知其所在單位、戶籍所在地或者經常居住地的基層群眾性自治組織、人民團體，在轄區範圍內公開通報等措施進行懲戒；構成犯罪的，依法追究刑事責任。」

註60：黨振興，〈人民陪審員制度的現實困境與完善路徑〉，《西南石油大學學報》（社會科學版），2020年第4期，第72頁。

出候選人以及隨機在候選人中選出人民陪審員，這兩項在具體操作中已落實到位。但是，法院在個案中尚未落實隨機的抽選方式，仍依據人民陪審員名單進行電話順位通知方式來確定個案陪審的人民陪審員，這是司法實踐中的缺陷所在。

第四，產生方式不完善。當個案要確定是否由人民陪審員參時，一般多以法官根據個案情況來確定，雖然立法也明確規定了當事人可以申請人民陪審員參與庭審⁶¹，但卻未規定法院應當履行告知義務。所幸，在實踐中，法院一般都會告知當事人。

（二）改善措施

第一，放寬學歷要求。英美法系國家取消對學歷的規定，擴大陪審員隊伍中工人和農民比重。中國大陸當前人民群眾受教育程度普遍不高，高中學歷對於一些偏遠地區也難以達到。有學者認為結合中國大陸司法實踐，中國大陸人民陪審員滿足具有初中文化程度，享有完全民事行為能力與政治權利的公民即可⁶²。這樣的主張有一定合理性，因為中國大陸現階段的9年義務教育也僅限於初中學歷，有很大一部分人僅接受義務教育後就進入社會，但是憑藉多年豐富的社會生活學習經驗，仍然可以參與審判。因此，對於

人民陪審員的學歷要求，可以根據實際情況適當放寬至初中學歷，甚至可以逐步效仿英美法系國家取消學歷要求，吸收更廣大工農群眾參與到國家司法活動中來。在司法改革的大潮流下，將農工階級的民眾廣泛納入人民陪審員的隊伍，來提升人民群眾對陪審工作的關注度與參與熱情，讓人民陪審員能真正回歸大眾化平民化。

第二，縮短人民陪審員的任期。英美法系國家陪審員沒有任期，一案一選隨機抽取，在大陸法系國家中，法國陪審員的任期為5年，不得連選連任，德國陪審員的任期為4年，可以連選連任。目前，本法規定人民陪審員的任期為5年，一般不得連選連任。目前，對任期的規定是借鑒法國的5年任期，借鑒德國的連選連任予以確立⁶³。有學者建議任期縮短為1到2年以減少審判機關的工作負擔⁶⁴，還有學者認為應逐步取消任期制，一案一選不僅能增加更多公民擔任人民陪審員的機會，也可防止權力、金錢、人情等不相關因素對裁判的干擾⁶⁵。目前中國大陸設定過長的5年任期對人民陪審員平民化思維優勢發揮是不利地，因此，縮短任期極其關鍵。另外，在連選連任的問題上，人民陪審員人數倍增計畫已經逐步完善，數量基本滿足司法實踐

註61：《人民陪審員法》第17條：「第一審刑事案件被告人、民事案件原告或者被告、行政案件原告申請由人民陪審員參加合議庭審判的，人民法院可以決定由人民陪審員和法官組成合議庭審判。」

註62：李真，周宏亮，〈兩大法系陪審制度下我國人民陪審制度的困境與進路〉，《河北法學》，2014年第9期，第184-189頁。

註63：高宏霞，《人民陪審員制度再完善研究》，內蒙古大學碩士論文，2020年，第21頁。

註64：邵晏生，〈完善人民陪審員制度促進我國的政治民主化建設〉，《法制與社會》，2019年第25期，第34-35頁。

註65：卞建林、孫衛華，〈通向司法民主：人民陪審員法的功能定位及其優化路徑〉，《浙江工商大學學報》，2019年第4期，第43-53頁。

的需求，故可取消連選連任規定，進一步發揮人民陪審員對司法民主的作用。

第三，完善隨機選任方式。目前隨機選任中的個案隨機抽選並未落實，儘快完善落實各個法院在具體案件的隨機抽選方式迫在眉睫。為有效解決這一問題，法院可以設立專門的人民陪審員資訊庫，也可以與司法行政部門共用人民陪審員的資訊，設立人民陪審員內部網站，還可以創建專門的人民陪審員內部APP，把法院的人民陪審員資訊收集整理在系統中，再對系統內人民陪審員進行隨機編號，在個案需要人民陪審員參與審判時，採取系統隨機方式來確定個案陪審的人民陪審員⁶⁶。

第四，確保依申請的產生方式。對於人民陪審員的產生方式，《人民陪審員法》規定「依職權」和「依申請」兩種方式，「依職權」的方式是指法官根據案件情況確定是否由人民陪審員參與案件；「依申請」的方式是指當事人申請人民陪審員參與案件審判，由法官最終決定。但在司法實踐中，人民陪審員的產生方式大多「依職權」產生，「依申請」產生的甚少，司法解釋規定了法院應當告知當事人有申請人民陪審員參與案件的權利，這樣的規定意在維護當事人的知情權和選擇權。因此，在實踐中法院應落實通知義務，在具體案件開庭審理前，承辦法官和書記員可以通過電話、短信、郵件等形式來通知當事人，告知其享有申請人民陪審員參與審判的權利，詢問其是否申請人民陪審員參與案件。另外，當法院主動適用人民陪審

員時，應當賦予當事人拒絕的權利，雖然法律賦予當事人申請人民陪審員回避的權利，但是庭審中的回避可能會切斷審判，浪費司法資源，而審前發現問題及時止損，這樣既能保證當事人的選擇權，又能節約司法成本。

二、在陪審機制方面

（一）目前存在的缺失

第一，閱卷機制不完善。庭前閱卷機制是為了確保人民陪審員在庭前對案件有客觀公正地瞭解。在實踐中，無法保證人民陪審員可以在開庭前可以閱卷，這對於一些沒有專業知識的人民陪審員而言，在庭審中就很難實質地參與到審判中，就會產生「陪而不審」現象。

第二，參與庭審不積極。在實踐中，人民陪審員在庭審中發問的次數甚少，大多都以傾聽方式參與庭審，只有極少數情況下陪審員會就案件事實的相關問題詢問當事人。由此可見，長期存在的「陪而不審」問題依然存在。在庭後合議方面，當人民陪審員與法官有不同意見時，人民陪審員一般會參考法官意見來進行決議。立法既已明確規定陪審員的優先發表意見的權利，司法實踐中就應該落實到位，因此，若沒有落實由人民陪審員優先發表意見，然後法官發表意見的發言順序，會造成人民陪審員依附法官的局面，「審而不議」這一老問題依舊存在。

第三，陪審範圍隨意。在實踐中，法院在選擇哪些案件適用人民陪審員參與時具有隨

註66：高宏霞，《人民陪審員制度再完善研究》，內蒙古大學碩士論文，2020年，第22頁。

意性。由於現行法律對人民陪審員參與案件的範圍仍未細化到可以準確判斷出某類或某幾類案件可以適用人民陪審員參與。因此，對於人民陪審員是否要參與案件審判，具體在何種案件類型中適用陪審制，都是由法官自由裁量，這不僅需要法官經驗豐富，也需要法官對人民陪審員制度有正確地認知。但現實中，法院在選擇適用人民陪審員陪審時，更大程度上考慮的是審判實際中人手短缺的問題，這顯然並未考慮有些案件是否真的需要有人民陪審員參與，有違制度設立的初衷。

（二）改善措施

1. 確保人民陪審員庭前閱卷

目前，本法並未強制人民陪審員必須庭前閱卷，由於人民陪審員因為工作等種種原因，無法確保庭前閱卷，要有效緩解這一問題，關鍵還需要依靠法院採取相關措施，例如法院可以將庭前閱卷的時間進行調整，從開庭3日前改為7日甚至更長，來協調陪審員的閱卷時間，也可以將庭前閱卷依照現實情況增加次數，還可以採取像律師一樣的電子閱卷方式⁶⁷，將案卷以電子化形式發給人民陪審員，為人民陪審員閱卷提供便利。

2. 保障陪審員發表意見的權利

法律規定庭審中人民陪審員有獨立發表意見的權利，在實踐中，人民陪審員卻極少在庭審中發問。若形成長期人民陪審員附和法官意見的局面，會讓人民

陪審員的獨立性將只停留在立法條文上，無任何實際意義。無任何實際意義。人民陪審員不發問的主要原因有二：第一，在短暫的庭審時間內，人民陪審員無法厘清案件事實，無法就案件事實進行發問。解決這一問題需要庭前閱卷機制有效銜接，庭前對案件瞭解可以助力於在庭審中發問，庭審中發問需要法官有效提示指引，這就要求庭前閱卷機制和法官指引義務有效配合，更好地讓人民陪審員參與發問環節。第二對法律和審判程序的陌生，想要有效解決之一問題，這需要和人民陪審員的培訓機制有效銜接，在崗前任職期間的培訓中，可以重點培訓在庭審中怎樣發問，發問哪些內容等問題，以此確保人民陪審員實質性參與審判。

3. 細化陪審範圍

實行陪審制的國家，大多限定在範圍較小的案件中，尤其是在民事案件中，範圍更是甚小。但是，《人民陪審員法》對人民陪審員參與案件的範圍規定仍較含糊，司法實踐中法官依然具有較大的自由裁量權，這很可能產生法官濫用自由裁量權來解決法院案件多人手少的現實問題。因此，想要提高陪審員的陪審效率與品質，讓有限的資源用到該用到的地方，應對人民陪審員的適用範圍進行限縮，並對陪審案件類別最大程度具體化。有的學者認為民事案件中的適用人民陪審員要更加嚴格限

註67：肖澤順，〈論律師電子化閱卷制度的設計與優化〉，《法制與社會》，2012年第20期，第53-54頁。

制範圍⁶⁸，就目前形勢看來，嚴格限制民事案件的適用範圍是有必要地。《人民陪審員法》第15條規定的三類案件可由人民陪審員參與審判，但尚未細化，例如「受到廣泛關注或社會影響較大的」案件，可總結為被本地媒體報導過的案件和有過信訪或具有信訪隱患的案件；另外對於「案情複雜的」案件，可分細分為新領域新類型案件、標的額較大且證據繁多的案件、訴訟請求與涉及法律關係較多的案件以及需要多次開庭審理的案件等。

四、在管理機制方面

（一）目前存在的缺失

第一，培訓機制不完善。不特定、帶有流動性的培訓場所不利於對人民陪審員的集中管理；單一的培訓方式無法讓缺少專業知識的人民陪審員在短期內熟知參與案件審判的有關事項；培訓時間較短、培訓次數較少以及缺乏任職期間地培訓，無法適應動態變化的庭審，會使得人民陪審員無法面對現實審判中複雜多段的案件。

第二，薪資報酬低。人民陪審員參加審判活動期間，由人民法院依照有關規定就人民陪審員因參加審判活動而支出的交通、就餐

等費用按實際工作日給予補助⁶⁹。在實踐中，法院是按照結案率為依據計算人民陪審員的薪資，以一個案子100元的報酬進行發放，有的法院按照每起案件40元補助人民陪審員⁷⁰，報酬數額相對較少，經濟無法保障，無法激勵優秀的民眾參與人民陪審員的行列或是無法提升人民陪審員參與審判的積極性。

第三，缺乏問責制度。「有權必有責，用權受監督」可謂是耳熟能詳的經典法律名言。法律給與人民陪審員和法官相等同的權利，但卻沒有規定當權利錯用，甚至濫用以後造成後果應該怎樣承擔責任。人民陪審員不承擔錯案責任，不對審判後果承擔責任，這會使得人民陪審員有恃無恐，會利用陪審員的權利來滋生事端，嚴重影響司法公正。

第四，缺少專業的人民陪審員。在實踐中，法官認為現存的人民陪審員制度重要缺失就在於嚴重缺少專業陪審員，法官認為在專業性強的案件中需要專業的陪審員來參與庭審，但現狀無法滿足這一需求。隨著時代的進步，經濟快速發展，越來越多新類型的案件需要用專業知識來解決糾紛，雖然中國大陸現有的鑑定人制度和專家輔助人制度都能為法官在審判中提供相對專業的意見，但是鑑定人和專家輔助人的訴訟成本遠遠高於人

註68：姚寶華，〈論人民陪審員制度的功能定位〉，《法律適用》，2017年第11期，第89-95頁。

註69：《最高人民法院關於人民陪審員管理辦法（試行）》第38條：人民陪審員在執行職務期間應當享受的各項補助，人民法院應當按照規定及時支付。第39條：人民陪審員因參加審判活動、培訓而支出的公共交通、就餐等費用，由所在法院，參照當地差旅費支付標準給予補助。無固定收入的人民陪審員參加審判活動、培訓期間，由所在法院，參照當地職工上年度平均貨幣工資水準，按照實際工作日給予補助。

註70：趙增強，「完善人民陪審員工作機制的建議」，2012年9月10日，中國法院網，
<https://www.chinacourt.org/article/detail/2012/09/id/549984.shtml>，2020年10月1日瀏覽。

民陪審員，不利於節約司法資源。因此，司法解釋明確規定具體案件根據需要可以抽選相關專業知識的人民陪審員參與審判⁷¹。

（二）改善措施

1.完善培訓機制

第一，設立明確的培訓場所。由法院和司法行政機關來確定合適的培訓場所對人民陪審員進行培訓。另外，人民陪審員都是所在轄區內的居民，還可以由居委會來組織轄區居民就近選擇固定場所進行培訓。

第二，建立多元的培訓方式。多元的培訓方式可以滿足人民陪審員的需求，並加強任職期間的培訓，根據中國大陸的司法現狀，可以通過以下四種方式來完善：一是法院組織人民陪審員對法律法規及司法解釋的學習；二是定期組織人民陪審員交流陪審經驗，分享陪審心得，總結陪審經驗；三是對於代表性強的重點案件，法院可以組織人民陪審員來對案件觀摩旁聽；四是可以通過APP、微信公眾號、微信小程序、視頻直播授課方式來進行培訓；任職期間的培訓方式可以採取面對面、一對一交流的方式來進行，讓瞭解陪審員狀態的法官有針對性地進行培訓。

第三，增加培訓次數，延長培訓時間。相關辦法中對崗前培訓時間進行了規定即不低於40學時⁷²，但任職期間培訓時間和次數未作規定。對於非法律專

業的人民陪審員，崗前的培訓應當循序漸進，一次的培訓時間不宜過長，否則不利於人民陪審員消化吸收；培訓次數根據實際情況而定，內容應當由淺入深，由表及裏，讓人民陪審員對陌生的法律知識慢慢消化吸收。任職期間培訓由法院靈活掌握，可以在一場庭審結束後抽出部分時間來及時根據庭審出現的問題有針對性地進行培訓，培訓時間和次數根據參與庭審的狀況合理安排，以便於及時有效解決審理中的困境。

2.提高工作報酬

陪審工作並不是一項簡單的工作，人民陪審員陪審是要消耗大量的腦力、體力和時間，若經濟報酬無法和人民陪審員付出成正比，就會極大減退人民陪審員陪審的工作熱情。另外，「工陪矛盾」的本質在於當人民陪審員的薪酬低於本職工作所獲薪資，人民陪審員可能會缺席陪審。這在專業陪審中尤為突出，因為很多專業工作者並非按月收入，很多按照工程、專案來收費，如吸納專業陪審，開庭日與工作日產生衝突，那麼民眾會首選工作，陪審報酬太低，無法滿足專業陪審的經濟需求。因此，提高人民陪審員的報酬是極其必要的。因此，可以參考如下方式來支付人民陪審員的報酬：一是以爭議案件標的額大小按比例確定人民陪審員的報酬；二是在同一案件審理中，如果開庭審理

註71：《最高人民法院關於適用〈中華人民共和國人民陪審員法〉若干問題的解釋》第3條第3項。

註72：《人民陪審員培訓、考核、獎懲工作辦法》第14條第3項：「崗前培訓時間一般不少於40學時，任職期間的培訓時間由人民法院根據實際情況和需要合理確定。」

的時間太長，或者案件情況太過於複雜有可能會進行第二次開庭審理，應增加陪審報酬；三是以陪審案件數量發放報酬；四是提升陪審補貼標準以調動人民陪審員陪審的積極性。

3.完善追責機制

第一，現階段中國大陸並沒有規定關於人民陪審員的錯案責任追究制度，但作為參與審理案件的人員，錯案追責是有必要的。在中國大陸現有的3人合議庭，法官與陪審員職權一致，對案件事實爭議和法律認定共同做出判斷，當案件為錯案時，無論是事實的認定還是法律的適用出現錯誤，人民陪審員和法官均應當承擔相應的責任。⁷³人合議庭中人民陪審員對認定案件事實有獨立的權利，案件若出現事實認定錯誤，人民陪審員也應當承擔責任，因此，建立錯案追責機制尤為重要。根據中國大陸的現狀，可以從如下角度建立錯案追責機制：一是加大經濟懲戒力度，雖然無法以責任終身制來讓人民陪審員承擔責任，可以加大經濟懲戒措施來進行懲罰；二是當人民陪審員參與審判導致案件發生錯誤時，將人民陪審員錯誤情況記入檔案，留檔存檔；三是法院應將人民陪審員的錯誤向同級人大彙報，讓任命機關及時瞭解並對陪審員的履職行為進行監督。第二，現有的懲戒制度規定較為原則，在實際操作中就可能造成規定只是一紙規定而無法有效付諸實施。

因此，在具體運作中，還需要細化規定由誰懲戒、依照怎樣的程序來懲戒以及被懲戒者如何救濟的問題。可以仿照法官懲戒委員會，設置專門處理人民陪審員違法違紀違規行為的人民陪審員懲戒委員會。對於陪審員的不當行為，法官發現後報告人民陪審員懲戒委員會，當事人或其他人舉報，不管向何處舉報，一律轉至人民陪審員懲戒委員會，懲戒委員會根據「受理-立案-調查」的程序進行處理，若被懲罰者對懲罰過程和結果有疑問，賦予其申辯權、回避申請權，以確保懲戒結果公正⁷³。

4.設置專業陪審員

在現今高速發展的社會，新類型的案件不斷出現，眾多涉及專業領域的案件進入審判視野，法官並非百科全書，多元化人才加入審判的需求越來越高。因此，當遇到棘手且較為專業的案件時，法官需要專業人員對專業問題提供專業的看法，以保證最大限度熟知案件。就目前中國大陸的司法資源而言，專家輔助人和鑒定人的司法成本過高，設置專業的人民陪審員比較合理。在具體操作中，可在候選人民陪審員中挑選職業屬於專業領域的候選人，因案件類型需要具有相應專業知識的人民陪審員參加合議庭審判的，可以根據具體案情，在符合專業需求的人民陪審員名單中隨機抽取確定⁷⁴。如醫療、工程、衛生和環保等專業方面，並由選出的候選人形成專

註73：陳洪、張景衛，〈人民陪審員司法責任建構〉，《人民司法》，2019年第19期，第64-69頁。

註74：最高人民法院關於適用《中華人民共和國人民陪審員法》若干問題的解釋第3條第2項。

家陪審員資訊庫，將選定的專業陪審員按照所屬行業進行分類。面臨專業性較強的具體案件時，法院按照隨機選擇程序在專業陪審員資訊庫中選定涉案的專業人民陪審員。

伍、結論

人民陪審員這個充滿英美法系特色制度，卻是中國特色司法制度的重要組成部分，在經過長達14年的立法歷程，將近3年的試點經驗，經過中央各部門積極合作和地方試點地區試點實踐和探索，學術界和實務界不斷論證，吸取經驗和檢討缺失，終於立法通過。

這是人民參與司法的一種直接形式，除了保障人民參與權利、推進司法民主之外，讓人民在每一個司法案件能夠感受到公平正義，提升司法公信力。

司法的裁決，由法官在無受外力影響下的「自由心證」做出裁判。心證的形成，仰賴法官的理性思考與邏輯判斷。但是，當法官的判斷與社會大眾的期待有所落差，法官的「自由心證」屢屢遭到質疑，人民對於司法的不信任，也隨之節節升高。但是，如何確保人民陪審員能夠真正獨立參與審判工作，而不受外力干涉，避免人民陪審員淪為審判的橡皮圖章，使得司法民主能夠真正落實，才是中國大陸人民陪審員制度的價值所在。