



中国人民大学诉讼制度与司法改革论丛

公民参与司法研究

RESEARCH ON CIVIL PARTICIPATION IN JUSTICE

□ 陈卫东 主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



中国人民大学诉讼制度与司法改革论丛

中国人民大学法学院重点标志性研究基金、
福特基金会资助项目

公民参与司法研究

RESEARCH ON CIVIL PARTICIPATION IN JUSTICE

主 编：陈卫东

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

公民参与司法研究/陈卫东主编. —北京: 中国法制出版社, 2011. 10

(中国人民大学诉讼制度与司法改革论丛)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3199 - 6

I. ①公… II. ①陈… III. ①诉讼 - 司法制度 - 研究 - 中国 - 文集 IV. ①D925. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 207734 号

策划编辑 冯雨春

责任编辑 张 婧

封面设计 杨泽江

公民参与司法研究

GONGMIN CANYU SIFA YANJIU

主编/陈卫东

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/27.25 字数/657 千

版次/2011 年 11 月第 1 版

2011 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3199 - 6

定价: 75.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfsz.com>

编辑部电话: 66070046

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

| 公民参与司法 |

——司法改革的另一路径（代序）

陈卫东*

近年来，我们国家司法不公问题日益严重，社会大众对司法没有信心，司法的公信力可以说降到了最低点。这与我们建设法治国家的目标背道而驰。如何改变这种现状？最近几年，司法机关围绕着自身进行了一系列的改革，但目前看来效果并不是很理想。问题的关键在于除了司法机关自身提高司法能力以外，是否还有其他更佳的路径？在笔者看来，司法改革不能仅拘泥于司法体制自身的改革，让社会民众参与司法，了解司法，影响司法，监督司法，进而改良司法，是司法改革一个有益的破解之道。

从这些年来国际司法发展的趋势来看，各个法治发达国家也都在进行一系列公民参与司法建设的改革运动，特别是陪审团这一项古老的制度又焕发了生机。不但在西方国家陪审团制度重新得到重视，在东亚国家，像日本、韩国这些国家，陪审团制度也得以建立，我们的邻邦俄罗斯最近的司法改革运动也重新恢复了废除多年的陪审团制度。

公民参与司法，在我国刑事诉讼法上实际上是有一定体现的。比如，我国《刑事诉讼法》第6条有明确的规定，人民法院，人民检察院和公安机关进行诉讼，必须依靠人民群众。这就是依靠人民群众的基本原则。根据这项基本原则，公民参与司法就有了合法性依据。但是如何更好地理解、贯彻这一基本原则，还需要我们进行深入探讨。从刑事诉讼法的条文规定来看，公民参与司法在刑事侦查、起诉、审判的各个具体环节上也都有相应的体现，比如公民报案，举报，扭送

* 作者为中国人民大学法学院教授。

犯罪嫌疑人，现场勘查见证人，刑事审判中的人民陪审员等等都是公民参与司法的体现。但总体来看，现有的法律规范尚显粗疏，实践中也出现了一些问题亟需法律规范。

比如说公民能不能介入案件的调查工作，也就是通常所说的私人侦探问题。生活中，我们经常碰到这种现象，公民的权利遭受到了侵害，但是有关部门却不予立案，不予追诉。在这种情形下，我作为一个公民有没有权利寻求他人的协助，由其代为调查材料，收集证据？当然前提是不妨碍国家专门侦查机关的侦查行为，不干扰公民的正常生活，不侵犯公民的隐私权。实际上，私人侦探在国外是合法存在的，在我们国家也以各种不同形式存在着。这样现实的诉求与立法的空白之间便产生了矛盾，矛盾如何解决，需要我们进一步共同探讨。

人民监督员作为完善自侦案件监督的一项改革，体现了检察环节的群众参与，目前已经发展成了一支相当庞大的队伍，高检院非常重视这项制度的建设，也积累了非常丰富的经验，这一次的中央司法改革方案中又对人民监督员制度进行了专门的规范，规定了人民监督员涉案的7个方面。人民监督员制度是人民检察院接受外部监督的一种重要的方式，也是检察机关走出传统自我监督改革误区的必然选择。但人民监督员目前还仅仅是一个制度外的现象，为更好地发挥这一制度效益，能不能探讨把人民监督员予以法律化，即把人民监督员纳入到法律规范的涵摄范围之内？当然，制度本身也还需要完善、发展，比如人民监督员要切入到诉讼环节之中；人民监督员要完全由独立的委员会来选任，不能由检察院提供名单；人民监督员的意见不能只是参考，拥有强制性法律效力等等，在这方面，日本的检察审查会制度或许可以提供有益参考。

表现在审判阶段的民众参与就是陪审制度，目前我们推行的这个制度可以说是失败的。最高法院前些年积极推动人大出台完善陪审制度的规定，但是现在看来人民陪审员在实践中发挥的作用是很难让人信服的。那么，我们能不能引入或者借鉴西方的陪审团制度呢？还有

日本的裁判员制度，或许也是一个非常好的模式，韩国也有自己独特的模式，这些都和西方的陪审团形成了一些差别。更有趣的现象是，我国各地在实践中陪审制度的改革也出现了类似陪审团模式。为了摸清现状，我曾组织了几个调研的团队分赴山西、陕西、河南等地，开展了全面、深入、细致的实证调研，形成了关于人民陪审员制度的实证研究报告。通过实证调研发现，实践中不但有陪审员，还有所谓的类似于陪审团的评审团。对于这些现实问题如何看待，都需要进一步的深思。

问题是客观存在的，也是无法回避掉的，我们只有正面面对它，研究它，才能更好地找到解决问题的最佳方案。笔者深知，公民参与司法是一个充满了争议，具有挑战性的话题，司法作为专业性非常强的一项职业，公民能参与吗？他参与进去能做一些什么？过去我们没有法律，也不讲司法，经过几十年的努力，我们现在有了的法律，有了司法，有了专门的司法机关，并且强调努力去保证这些机关能够独立地、不受干预地行使权力。现在又提出来让公民参与司法，应当如何既保证公民参与，又不使其干扰司法的独立性？如何保证公民既能有序地参与，又不至于回到过去那种群众专政、群众运动的路子上呢？有关的理论研究也才刚刚起步或者说还没有很深入地进行，这些都还需要进一步地研究。

尽管实践中有一些问题，理论研究也才刚刚起步，对一些问题我们还是有一些基本的判断。首先，对于公民参与司法，应当作广义的理解。我们不能把它局限于非常狭窄的范围内，比如说局限在审判或者限于陪审这一块。还是应该从广泛的意义上，把整个刑事诉讼阶段的参与都纳入到公民参与司法的范围内。公民在侦查阶段、检察环节的参与也是参与司法的表现形式。如果说公民在侦查、检察环节不能参与司法的话，我们对很多问题的研究将失去逻辑前提，难以展开。

在此种意义上，公民参与司法既包括了公民参与行使司法权力，决定司法行为的情形，比如陪审员参与审判，决定案件的裁判结果的

情形；也应该涵盖协助司法的情形，比如说见证人制度，这也是一种有效的参与；还应该包含监督司法，比如说人民监督员制度，羁押场所的巡视制度等等，这都是参与司法。只有这样，我们才能在整体环节上，在更广泛的范围内使社会民众形成有效的参与。

其次，公民参与司法的功能应当作为多元化的解读。公民参与司法，实际上它的功能不是单一的，而是多方面的。公民参与司法不言而喻，承载的首先是民主价值，无需赘言。那么它是不是也体现了司法的公正价值呢？有没有保障司法的公正的功能呢？我认为这也是毋庸置疑的。因为，公民的有效参与，使司法机关受到公民有效的监督，从而促使其更加敬业地办理案件，这样就做到了司法公正。

回应上述疑问，公民的参与是不是影响了司法独立呢？答案是并不会影响司法的独立性，相反会促进司法独立性。两者之间实际上是一种辩证的关系：如果公民不介入，司法机关封闭化运行，但实际上其内部会受到更多的行政化方面的干预，比如说院长、庭长，包括政法委员会的干预等等；如果公民介入了，公民可以不管这一套，这样不仅不是妨碍，反而是保证了司法独立。最近，法院系统推行审判管理，调查显示审判管理就是强化了对审判权的行政干预，因为审判员裁判案件必须经过院、庭长的同意。如果这么发展，司法会向着越来越不独立的方向发展。所以说，公民参与是有这样一种功能的。

在我们国家，公民参与还有增强司法公信力，化解法官司法责任的功能。在重大、疑难案件上，比如近期发生的一系列案件，陕西药家鑫案，云南李昌奎案等等，法院怎么处理都会遭受诘难，你这样处理他有意见，那样处理他也有意见。也就是说公民不信任司法。如果使公民真正成为司法决策的主体，在重大、疑难案件上由公民作主，也就是由社会大众自己作主。以这样的方式，就可以化解司法的信任危机，进而也可以减少这些案件将来申诉，上访等问题。而且，决策主体的转移本身也就意味着法官司法责任得到了缓解。

此外，实际上公民参与还有解决专业性难题的功能。这种参与功

能，特别是在陪审方面很有中国的特色。在很多方面，法官处理案件力不从心，鞭长莫及。因为对于一些专业性问题，比如医疗事故、知识产权案件等，法官欠缺相应的知识储备。通过陪审制度，就可以吸收专业性人士参与到案件的审理过程中，从而化解专业性难题。

目 录

公民参与司法

——司法改革的另一路径（代序）	陈卫东	1
-----------------------	-----	---

第一部分 中国人民大学课题组调研成果

S省Z市公民参与司

法调研报告	中国人民大学“公民参与司法”课题组	3
-------------	-------------------	---

人民监督员运行调研报告

——基于最高检和SH省人民监督员

办公室的调研数据	陈卫东 孙 皓	38
----------------	---------	----

SX省J市“陪审团”调研报告	潘 侠	66
----------------------	-----	----

SL省法院公民参与司法

——以L县法院调研为视角	陈 敏	82
--------------------	-----	----

第二部分 公民参与司法的基础理论

论公民参与少年司法	胡云腾	97
-----------------	-----	----

关于公民参与司法的若干问题	顾永忠	112
---------------------	-----	-----

论刑事诉讼中的公民参与原则	谢佑平	119
---------------------	-----	-----

公众参与潮流和参与式行政法制模式

——从中国行政法民主化发展趋势分析的视角	莫于川	129
----------------------------	-----	-----

人大监督与法律监督关系探究	韩索华	147
---------------------	-----	-----

公民参与司法在我国当前司法改革中的落实 ...	刘树金 董芳芳	160
-------------------------	---------	-----

刑事诉讼的公民参与	李奋飞	169
论民众参与在台湾刑事司法改革中的作用		
——以近期台湾地区若干典型事件为例的分析	胡 铭	178
公民司法参与权的价值理念与依据	孙红玲	187
公民社会建设背景下的公民参与司法	赵珊珊	194
公民参与司法相关问题探析	张 炜	212
公民参与司法在刑事诉讼上的体现	邵艳艳	225
浅议网络舆论对司法活动的影响	陈 蕾	232
从网络环境下的公民参与看司法公信力	刘晓辉	240
探析公民参与司法的界限		
——以审查起诉阶段为视角	徐 昊	249
公民参与司法的表现形式与制度建构		
——以贪污贿赂案件侦查为视角	赵明一	257
公民参与司法的价值功能及其在我国的现状与制度应对		
——以刑事司法为例	范 蓉	263
浅谈司法改革中公民参与的价值与实现		
——司法改革的另一路径	李武成 曲 磊	279
论司法公信力建设		
——以法律监督为视角	宋 鹏	288
媒体与法律, 你的“冤屈”向谁诉?		
——司法参与中诉诸媒体的现象分析	简乐伟	295
论司法民主性和“公民参与司法”	赵 震	317
关于我国公民参与司法的形式及完善	张慧明	342
论中日刑事司法改革与公民参与		
——以日本《裁判员法》的制定、颁布和施行		
为切入点	柴煜峰	354
网络参与刑事司法	顾 鑫	367

第三部分 各个诉讼阶段上的公民参与

公民参与侦查：制度、实践与法理	程 雷	383
论侦查活动监督与司法公信力建设		
——以审查逮捕阶段为视角	于丽艳 曲 磊	394
是是非非说“扭送”	魏晓娜	403
论审查逮捕阶段公民参与司法的实现路径	周丽娜 曲 磊	406
论侦查程序中的公民参与	刘 斌 刘岑岑	416
私人调查制度在我国刑事诉讼中的构建	张晓兰	429
刑事政策模式下的“私人侦探”问题	毕苗苗	441
关于我国适用陪审团的若干思考	王敏远	456
公民参与审判问题初探	罗东川	461
论人民陪审员审判权的内容	李玉华 宋 冰	472
中国陪审制改革之检讨	刘计划	483
解读“人民陪审团”	魏晓娜	531
从比较法角度审视我国刑事被害人参与		
调解制度	吴 锋 李 静	534
治安法官研究	高 通	547
死刑案件量刑与公民参与		
——从药家鑫案谈起	杜 磊	565
浅谈量刑中的公民参与	刘 勇	581
公民参与刑事执行	杨剑炜	592
公民参与社区矫正	刘 慧	603

第四部分 人民监督员制度

放言人民监督员制度	张志铭	617
人民监督员制度试行状况实证分析	李卫东 维英	620

从检察审查会看人民监督员制度的完善

——以制衡不起诉处分为中心	李伟	646
论我国人民监督员制度的现实困境及突破	刘兆欣 于晶蕊	658
自侦案件搜查中引入人民监督员制度的思考	周登峰	664
公民参与司法浪潮下的人民监督员制度	张凌鹰	671
在公民参与司法的大背景下解读人民监督员制度	刘伟	678
从理论基础、制度建构角度谈人民监督员制度的存废	魏琳	685
人民监督员制度的必要性与可行性分析	孙喻	690
浅论人民监督员制度在公诉阶段的范围拓展	宛霞	696

司法监督中的公民司法参与原则

——以人民监督员制度为视角展开	王丹丹	702
关于人民监督员制度的几个问题研究	仝蕾	713
关于人民监督员制度有关问题的思考	王秋杰	722
民行检察工作中引入人民群众代表监督制度之探析	周慧	730
试论人民监督员制度存在的问题及完善建议	郭宏波 高刚	741
人民监督员在审查逮捕监督中的		

程序保障问题	温克志 芦荃荃	747
--------------	---------	-----

跨越法系的制度考量

——美国大陪审团对我国人民监督员制度的启示	潘侠 陈岩	756
-----------------------------	-------	-----

附录：公民参与司法与人民监督员制度研讨会会议记录		777
--------------------------------	--	-----

第一部分 中国人民大学课题组调研成果

| S省Z市公民参与司法调研报告 |

中国人民大学“公民参与司法”课题组*

2011年5月,课题组为了更深入地考察我国公民参与司法活动的真实状况,特别选取了S省Z市作为研究对象,开展实地调研。之所以选择Z市,课题组主要是考虑到了当地具有较为殷实的群众参与司法活动之基础,尤其是该地区的法院系统推行了别具特色的人民陪审员制度。当地的人民监督员机制在运行过程中也有一定的特点,加之公安机关办理刑事案件过程中,民众的一些参与活动,给本次调研活动提供了充分的实践资源。本次的实证调研活动中,课题组主要采用了访谈和阅卷的方式来开展研究,力求了解当地司法活动中的真实一面。

一、人民陪审员制度在Z市的运行

(一) 概况

S省启动人民陪审员试点工作的时间是2009年6月份,当时仅仅局限于刑事案件的审判工作,^①此外,全省仅仅有六个试点城市,而课题组所访问的Z市便是其中之一。到了2010年3月,S省高院在开

* 课题组成员包括:陈卫东,中国人民大学法学院教授,博士生导师;魏晓娜,中国人民大学法学院副教授;李奋飞,中国人民大学法学院副教授;简乐伟,中国人民大学法学院博士研究生;孙皓,中国人民大学法学院博士研究生;潘侠,中国人民大学法学院博士研究生;杨剑炜,中国人民大学法学院博士研究生;刘岑岑,中国人民大学法学院硕士研究生。课题组长陈卫东教授主持了本文大纲的制订及统稿工作,孙皓、潘侠、杨剑炜三位博士研究生完成了全文的撰写工作,魏晓娜副教授、李奋飞副教授对文章进行了修改,简乐伟博士和刘岑岑硕士参与了调研活动并对文章内容提出了建议。

① 之所以选择在刑事案件中率先推行人民陪审员制度,一方面是因为刑事案案往往引起社会民众的广泛关注;另一方面,也是受了英美刑事陪审的影响。

封召开会议，决定全面在省内推行人民陪审员制度，且涉及的案件范围扩展至民事案件、行政案件及执行案件。^① 在此次会议之后，S省高级人民法院以研究室作为牵头部门，其他业务庭、市县法院予以协调，全面开展此项工作。为了确保会议精神的贯彻落实，省高院更是向各市中级人民法院下达了任务指标，即每年必须完成一定数量人民陪审员参与审理的案件。此外，省内各级法院还须定期向上级法院汇报开展陪审团工作的近况，由省高院研究室汇总形成简报。省高院也会组织有关人民陪审员制度运行的评查，研究室也会定期到各基层院调研，了解当地推行人民陪审员的实际效果，通过查阅卷宗来检验各地完成指标情况。为了使陪审团的工作有章可循，S省高级人民法院还出台了《关于开展人民陪审员制度试点工作的意见（试行）》（以下简称《意见》），共三十六条，从陪审员的选任到职能，再到保障措施等方面作了相对全面的规范。这份《意见》实质上就构成了省内推行陪审团制度的指导性文件，从省高院到各中级人民法院，再到各区县法院都必须遵守《意见》的规定，开展人民陪审员的各项工作。从效力上分析，《意见》并非出自立法机关，自然不属于法律、地方性法规等；而作为省高院下发的文件，也不属于司法解释的范畴。尽管《意见》在省内开创了一项新的制度，但其不过是省高院下发的内部性文件，其效力只及于省内法院系统。

对于建立人民陪审员制度的初衷，《意见》第一条是这样阐释的：“为了保障司法的人民性，全面落实公开审判原则，推进司法民主，广泛吸收人民群众参与审判、监督审判，创新民意沟通表达机制，使审判工作更贴近民情，更符合民意，实现法律效果和社会效果的有机统一。”尽管其中也强调了公民对司法活动的参与价值，但设立人民陪审员的主要目的还是落脚在了完善民意沟通表达机制上，即增强法院与

^① 据悉，S省高院对此次会议十分重视，各省辖市的中院院长全部出席，会上K市中院还以观摩庭的方式向与会者展示了自己推行陪审团工作的成绩。

群众的互动性，进而使群众更加信任司法。因此，S省法院系统并没有将此项改革在百姓间进行大肆宣传，并且对参与的人员范围、案件类型以及参与方式进行了刻意地控制。这一点，Z市的法官们也予以了证实。与课题组之前在SH省某市对当地“陪审团”考察中的发现不同，尽管S省推行陪审团制度也有避免群众申诉、闹访的自我保护初衷，并且将“涉及群体利益，当事人之间矛盾激化，人大代表、政协委员或媒体重点关注、当事人多次申诉或重复上访的”等类型案件也作为陪审团受理的主要范围之内。但在实际操作的过程中却不尽如此，事实证明以上类别的案件在Z市大多不是由陪审团参与审理的，为了避免陪审团的意见与自己相左进而制造尴尬，各级法院往往会选择一些不太复杂的案件由陪审团介入。在法官们看来，如果是为了防范当事人的纠缠，与其依靠陪审团，还不如找一些相关部门的负责同志来旁听案件。可见，人民陪审员的构建初衷还是更加偏向于展现一种“亲民”的姿态，象征的意味似乎要更浓重些。

作为最早开展试点的六个地级市之一，Z市中级人民法院起初先是在某县选择合适的案例开展陪审团工作，进而推广至全市。截止到2010年底，全市各级法院共审理陪审团参与的各类案件共164件，其中刑事案件84件，民事案件46件，行政案件30件，而中院共审理了其中的23件。据当地的法官介绍，经陪审团参审的案件服判率达到了95%以上，^①没有出现发回重审以及改判的现象。

（二）陪审团的选任

1. 成员库的建立

按照《意见》的要求，各基层法院须通过乡镇或街道办事处，由村民委员会或居民委员会推荐基层群众组成人民陪审员成员库。各县、区人民陪审员成员库人数均不得低于500人，其中人大代表、政协委员、人民陪审员以及国家公职人员所占比例不超过30%。人民陪审员

^① 然而，这样的数字是如何统计出来的，运用了怎样的标准，课题组却不得而知。