



中国人民公安大学
法学文库

中国特色 陪审制度的新发展

ZHONGGUO TESE
PEISHEN ZHIDU DE XINFAZHAN

李玉华 张思尧 杨亮◇著



中国政法大学出版社



中国人民公安大学
法学文库

中国特色 陪审制度的新发展

ZHONGGUO TESE
PEISHEN ZHIDU DE XINFAZHAN

李玉华 张思尧 杨亮 ◇ 著



中国政法大学出版社

2014 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目(CIP)数据

中国特色陪审制度的新发展/李玉华, 张思尧, 杨亮著.—北京:中国政法大学出版社, 2014.12

ISBN 978-7-5620-760-4

I. ①中… II. ①李… ②张… ③杨… III. ①陪审制度—研究—中国 IV. ①D926

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第286467号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路25号
邮寄地址	北京100088信箱8034分箱 邮编100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908285(总编室) 58908433(编辑部) 58908334(邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm×1230mm 1/32
印 张	9.625
字 数	260千字
版 次	2014年12月第1版
印 次	2015年3月第2次印刷
定 价	26.00元

中国人民公安大学法学文库总序

2014年是中国人民公安大学法学院成立30周年，法学院举行了一系列学术纪念活动。以法学文库的方式来祝贺法学院办学30年，既是对以往工作的总结，也是以物化的形式表达对法学院永恒的纪念，同时，也反映出法学院教师们的心声。这是一项意义重大的事业，我们愿意长久地进行下去。

从世界范围来看，法学院在历史悠久的大学中都占有重要的地位。有关大学的历史可以追溯到中世纪，在意大利、英国、法国等国最早产生的一批大学中，一般只设立四个学院：文学院、医学院、神学院和法学院。在一定意义上说，这四个学院都有共同的使命：对人的身体、思想、心灵和社会出现的创伤进行治疗。

基于此，每当一个国家和社会处于转型和变革时期，法学院的命运都与法治的命运甚至国家的命运联系在一起。公安大学法学教育的历史亦如此。法学院的前身是中央政法干校时期的法律一室和法律二室，1984年成立了法律系。公安大学历史上的第一门法律课是1955年3月在公安保卫普通班第三期开设的“宪法”、“惩治反革命条例”。在“文革”期间，法学教育被迫中断。在1984年之前，法学教育最为辉煌的时期出现在1979年至1983年，在此期间，我国现行《宪法》、《刑法》、《刑事诉讼法》、《人民法院组织



法》、《人民检察院组织法》等法律先后颁布实施，在我校举办了全国性、大规模的法律宣教班和培训班。经常讲课的专家现在看来都是法学泰斗级的名家。当时，学校法学教师队伍中也是名师众多，如柴发邦、樊凤林、刘岐山、吴杰、唐宗瑶、宋涛、崔敏、李文燕、徐秀义等，他们基本都参与了改革开放后国内第一批法学教材的编写工作。

随着国家法官学院、国家检察官学院的相继成立，中央政法干校为公、检、法三部门培养干部的使命已经完成。1984年改制为全日制学历教育大学后，当时法律系的法学专业是木樨地校区最早招生的三个专业之一，由于师资力量雄厚，在学科建设、人才培养、科研等方面在全国仍然保持优势和影响力。法律系从1995年起开始招收硕士研究生、2004年开始招收博士研究生，2007年设立法学一级博士后流动站，2011年3月获批法学一级博士学位授权点。至此，法学院形成了法学本科、硕士研究生和博士研究生三级培养体系，法学院的优势、特色和风格已经初步形成，即长期的学术积淀；雄厚的师资队伍；合理的学科体系；鲜明的培养目标；独有的行业资源。

2013年2月，经公安部批准，法律系更名为法学院。

上述成就是在法学院几代法律人共同努力下取得的，“筚路蓝缕，以启山林”，从吴杰、崔敏、徐秀义到唐若雷、刘万奇的历任法学院主要领导在任期间都为法学院取得了一个个突破。作为后进，我对前辈表示崇高的敬意。

法学院为公安大学乃至公安教育贡献了什么？主要有三个方面：

首先，是在学科建设方面。公安大学法学院刑事诉讼法学硕士点是全国公安教育系统的第一个硕士点，开启了公安大学研究生教育的先河。随后，中国刑警学院、中国人民武警学院相继开展了研究生教育，目前全国虽有20多所公安本科院校，有学术型硕士授权点的仅此三家。2004年，刑事诉讼法学博士点的设立是公安大学的第一个博士点。目前，全国30多所公安院校中仅有公安大学有博士学位授权点。2007年，建立法学一级博士后科研流动站。2011年，

取得法学一级博士学位授权点。以上工作在我国公安教育领域都是具有开拓性的。上述法学学科建设的一系列成就，为后来公安大学发展公安学、公安技术等学科做出了相关知识体系上的支撑和基础性的支持。

其次，是在法律课程设置方面。公安工作最为核心的是执法工作，此外还有管理工作和服务工作。法律课程建设和法律知识的传授在公安教育中占有突出的位置，法律课程主要是基础课、平台课和素质课。

最后，法学院积极参与和公安执法相关的立法、法律修改工作，以及在公安执法等方面发挥智库担当作用。

回望过去是为了更好地发展，为此，我们将在以下四个方面进行努力：

首先，清醒认识法学院的优势与不足。在全国近 640 所法学本科院校中，公安大学法学院具有鲜明特色，是行业法学院，这是优势。虽位居前列，但是优势不明显，法学教育同质化的弊端在公安大学法学院仍然存在。我以为，突出特点和体现行业特色是关键，解决并践行明确的发展目标，公安大学法学院仍有巨大的上升空间。法学院的发展思路定位为：坚持法学本色，强化警察特色，担当公安智库，服务执法实践。

其次，确定公安大学法学专业学生培养标准，尤其是提出了优秀法学人才的标准，即一流的语言表达能力；一流的法律文书写作能力；一流的法律规范知识能力；一流的道德良知，法律职业人不必人人都成为包拯、海瑞，但必须要达到一定的道德高度。

再次，对法学院教师的职业要求，即通过系统地尽职地传授法律规范性知识，培养学生形成法律思维方式，树立法律理想，从而实现法治人生。法律规范、法律思维、法律理想和法治人生四位一体，师生相互融合，必将培养出高素质的法律职业人。

最后，对公安大学法学院院长的要求。作为现任法学院院长，不看你任院长期间做了什么、做了多少、做得怎样，关键在于，你不任院长时，给法学院留下了什么。



出版公安大学法学文库是上述四个方面努力的集中体现。公安大学法学文库的著者和译者都是公安大学法学院的教师，本着学术自由的原则，文库以吸收与公安执法相关的著作为主，同时纳入其他法学著作。此外，警察法学教学和研究在我国起步较晚，研究力量和成果都很薄弱，因此，文库还包含若干国外警察法学方面的译著，以资借鉴。

自2009年以来，公安大学法学院先后批准成为教育部“国家级法学实验教学示范中心”、“国家大学生校外法学实践教育基地”、“法学专业综合改革试点（卓越法律人才教育培养基地）”，这些教育部教学质量与教学改革工程项目为公安大学法学院在学科建设、人才培养、教学质量和教学改革以及师资培养等方面给予了极大的支持，本文库的出版经费主要来源于此。

法学院赵华老师不辞劳苦，为文库出版做了很多工作。中国政法大学出版社为文库精心出版策划，贡献很多。对上述工作和付出，我谨代表法学院表示衷心感谢！

中国人民公安大学法学院院长、教授 程华

2014年12月4日于木樨地校区

2005年5月1日《全国人民代表大会常务委员会关于完善人民陪审员制度的决定》的实施开启了中国陪审制度的新时代，人民陪审员制度重新走向繁荣，一时间，人民陪审员数量和陪审案件数量快速增长。人民陪审员制度的再度繁荣是多种因素共同作用的结果：基层法院办案数量多、压力大；契合当前强调发扬司法民主、树立司法权威的大背景；各级法院积极推动；人民陪审员的参审热情高。但是，在这一繁荣表象之下“陪而不审”、“编外法官”等老问题也一直没有得到根本解决。于是又有了“人民陪审员团”的探索。伴随着我国陪审制度的发展，国人也时时在纵横对比，我们究竟该走向何方？

我自2008年9月开始担任人民陪审员，是一名陪审制度的亲历者，同时，又是一名陪审制度的研究者。在参与陪审活动与不断思考中发现，我国新时期人民陪审员制度的发展呈现出了明显的中国特色：第一，中国的人民陪审员参审成本不高，并不像英美的陪审制那么昂贵；第二，人民陪审员参审数量之大、领域之广与英美的陪审制也有很大不同。也正因如此，中国的陪审制度呈现出一些“异化”的特点，其实，从另外一个角度看，这也是中国特色的体现。对此，我们不能简单地与西方比对、寻找“差距”，而是应当在其发展中多观察、多实践、多总结，不断完善，走出一条有中国特色的、适合中国国情的陪审之路。



因此，我觉得应该为我国的陪审制度做点儿什么，来呈现中国陪审制度的最新发展图景，并做出基于中国实际的思考。最后，便选择了“中国特色陪审制度的新发展”这样一个题目。

本书的“新发展”部分，以数据、案件、人物等形式展示了2005年以来我国人民陪审员在数量、结构、选任方式、工作热情与态度等方面的变化；展示了陪审案件数量、范围与环节上的新变化；展示了参审规则方面的变化以及在人民陪审员团方面的探索。但同时依然存在一些困惑：实行参审制还是陪审团制？陪审员应该精英化还是大众化？法律审还是事实审？随机抽取还是指定参审？每个问题的产生与解决都相互交叉，彼此缠绕。

思索之后我发现所有这些困扰的根本都在于陪审制度的功能定位究竟是什么？是作为一项政治制度体现民众对社会的民主参与，还是作为一项以解决纠纷为目的的司法制度？陪审制度应当首先是一项政治民主制度，其首要的功能在于民主参与。明确了这一问题，发展的方向自然也就清晰了：民众的广泛参与应当是我国陪审制度的一个特征；同时以人民陪审员制为主，人民陪审员团制为辅；陪审员应当区分一般陪审与专家陪审；陪审员参与案件审理应当以事实审为主体，以法律审为补充。

自《全国人民代表大会常务委员会关于完善人民陪审员制度的决定》实施以来，我国的陪审制度迅速发展，现在又遇到了新的发展契机：2013年10月22日最高人民法院院长周强在第十二届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上所做的《最高人民法院关于人民陪审员决定执行和人民陪审员工作情况的报告》提出要扎实推进人民陪审员“倍增计划”，努力在2至3年内将全国法院人民陪审员数量增至20万左右；2014年10月23日十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：“完善人民陪审员制度，保障公民陪审权利，扩大参审范围，完善随机抽选方式，提高人民陪审员制度公信度。逐步实行人民陪审员不再审理法律适用问题，只参与审理事实认定问题。”我相信，有一天当你驻足而观时，会发现陪审制度已是我国政治法律制度中的瑰宝。

李玉华

2014年11月

目 录

Contents

001 中国人民公安大学法学文库总序

001 前 言

上 篇 新发展

003 第一章 人民陪审员的变化

003 一、人民陪审员数量的发展

013 二、人民陪审员结构的变化

023 三、选任方式的变化

029 四、陪审员工作热情与态度的变化

042 第二章 陪审案件的变化

042 一、陪审案件数量激增

047 二、陪审案件范围的变化

056 三、陪审案件的环节延伸

064 第三章 陪审程序规则的变化

064 一、有限随机抽取的实现

069 二、参审规则不断完善

072 第四章 大陪审团的探索

072 一、河南省关于人民陪审团的探索

079 二、陕西省关于人民陪审团的探索

084 三、我国人民陪审团制度的国内外比较

086 四、各方的评价

中 篇 问题与困惑

093 第五章 大众化与精英化的矛盾

094 一、大众化流于形式

102 二、精英化迷失方向

107 三、站在大众化与精英化的岔路口

112 第六章 参审案件范围之惑

112 一、法律规定模糊

115 二、审判实践误读

121 第七章 事实审与法律审之困

121 一、事实审与法律审的模式

128 二、我国实行法律审和事实审的挑战

134 第八章 参审技术性问题

134 一、适用陪审程序的启动机制

138 二、有限随机抽取

144 三、合议庭中陪审员数量相对弱小

152 第九章 陪而不审

152 一、什么是“陪而不审”

154 二、为什么会“陪而不审”

156 三、如何破解“陪而不审”

下 篇 路在何方

161 第十章 人民陪审制度的功能定位

161 一、政治功能是主导

164 二、司法功能是表现

166 三、功能定位决定制度设计

172	第十一章 由量到质——从现实走向理想
172	一、陪审“量”提高的意义
174	二、量质转变的重要契机
175	三、由量变到质变的途径
179	第十二章 从城市到乡村——陪审差别化发展
179	一、人民陪审员制度的城乡差异
182	二、城市包围农村——差别化发展的模式选择
184	三、城乡统筹带动——差别化发展的实现途径
194	第十三章 陪审类型化发展
194	一、区分适用人民陪审员团参审案件与适用人民陪审员参审案件
198	二、区分一般陪审员与专家陪审员
208	三、区分法律审与事实审
217	第十四章 参审规则从粗放到精细
218	一、开庭前准备的规则
221	二、人民陪审员参与法庭审理的规则
225	三、人民陪审员参与合议的规则
240	四、裁决结果反馈人民陪审员规则
243	五、陪审职能延伸规则
253	第十五章 大陪审团的未来
253	一、人民陪审员团未来的四种模式及其评价
257	二、我们的观点
266	附 录
266	陪审员调查问卷
277	法官调查问卷
288	律师调查问卷
290	当事人调查问卷
292	后 记

上 篇

新发展

第二章 人民陪审员的变化

我国人民陪审员制度的新发展最直观的一个体现就是人民陪审员的变化,包括人民陪审员数量的变化、结构的变化、选任方式的变化以及人民陪审员工作热情与态度的变化。本章将以调研数据和真实的案例向读者展示《全国人民代表大会常务委员会关于完善人民陪审员制度的决定》实施以来人民陪审员的新变化。

一、人民陪审员数量的发展

(一) 人民陪审员的数量及变化

2005年5月1日《全国人民代表大会常务委员会关于完善人民陪审员制度的决定》的实施是我国陪审制度发展的里程碑,从此迎来了陪审制度发展的一个新高潮,其中最明显的变化就是人民陪审员数量的增加。在《全国人民代表大会常务委员会关于完善人民陪审员制度的决定》实施前后,各地法院,主要是基层法院,纷纷开始增选人民陪审员。^[1]

[1] 陈新利、扈亭河等:“各地法院认真做好选任人民陪审员工作(一)”,中国法院网讯:完善人民陪审员制度,是人民法院2005年司法体制改革的一项重要任务,各地法院按照全国人大常委会《关于完善人民陪审员制度的决定》的要求,积极进行人民陪审员的选任工作。垦利等11个地方法院任命人民陪审员。载 <http://www.chinacourt.org/article/detail/2005/04/id/157924.shtml>,最后访问时间:2014年7月16日。

刘量力等:“各地法院认真做好选任人民陪审员工作(二)”,中国法院网讯:为切实发挥好人民陪审员的作用,各地法院积极采取有效措施,认真开展好选任工作,做好人民陪审员的培训工作。江西省铜鼓县等12个县法院任命人民陪审员。载 <http://www.chinacourt.org/article/detail/2005/04/id/158809.shtml>,最后访问时间:2014年7月16日。



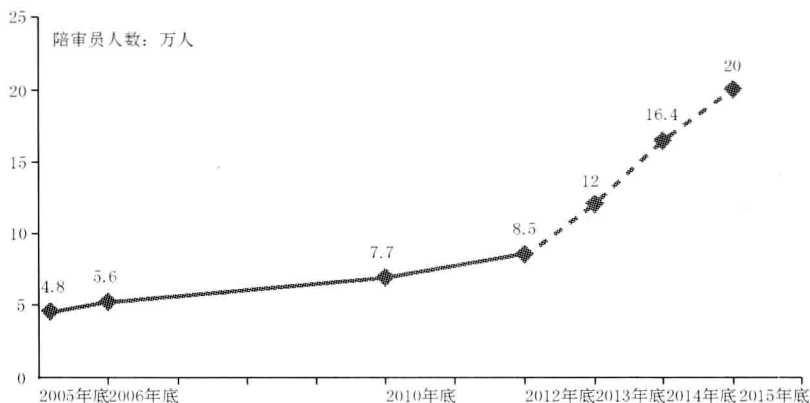
苏州市吴中区人民法院在 2005 年《决定》实施前,有人民陪审员 10 人,法官 45 人(办案法官 31 人),人民陪审员人数是法官人数的 22.2%;2010 年人民陪审员人数增加到 50 人,法官 57 人(办案法官 41 人),人民陪审员人数是法官人数的 87.7%。成都市武侯区人民法院在 2005 年《决定》实施前,有人民陪审员 23 人,法官 58 人(办案法官 35 人),人民陪审员人数是法官人数的 39.7%;2010 年陪审员人数增加到 59 人,法官 60 人(办案法官 36 人),人民陪审员人数是法官人数的 98.3%。北京市西城区人民法院在 2005 年《决定》实施后选任人民陪审员 65 人;2010 年人民陪审员人数增加到 98 人,法官 249 人(办案法官 118 人),人民陪审员人数是法官人数的 39.4%;2012 年人民陪审员人数增加到 218 人,法官 255 人(办案法官 193 人),人民陪审员人数是法官人数的 85.5%;2013 年人民陪审员人数增加到 274 人,法官 275 人(办案法官 205 人),人民陪审员人数是法官人数的 99.6%。

2005 年全国人民陪审员的数量是 4.8 万人,法官是 18.9 万人,人民陪审员人数是法官人数的 25.4%。2006 年全国人民陪审员的数量是 5.6 万人,法官是 19 万人,人民陪审员人数是法官人数的 29.5%;2010 年全国人民陪审员的数量是 7.7 万人,法官是 19.3 万人,人民陪审员人数是法官人数的 39.9%;2012 年全国人民陪审员的数量是 8.5 万人,法官是 19.6 万人,人民陪审员人数是法官人数的 43.4%。^[1]

2013 年 10 月 22 日最高人民法院院长周强在第十二届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上所做的《最高人民法院关于人民陪审员决定执行和人民陪审员工作情况的报告》指出,“全国各地现有人民陪审员 8.7 万人,比 2006 年增加 3.1 万人,增长幅度为

[1] 人民陪审员的数据来源于《最高人民法院关于人民陪审员决定执行和人民陪审员工作情况的报告——2013 年 10 月 22 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上》。法官人数来源于 2006~2010 年审执结案件数量与法官人数走势情况, http://www.court.gov.cn/qwfb/sfsj/201103/t20110324_19082.htm, 最后访问时间:2014 年 9 月 10 日。

55%，人民陪审员总数已超过基层人民法院法官的二分之一。要扎实推进人民陪审员“倍增计划”，努力在2至3年内将全国法院人民陪审员数量增至20万左右。”〔1〕这引发了人民陪审员数量增加的第二个高潮。2013年全国法院启动人民陪审员“倍增计划”，增加选任人民陪审员3.8万人。〔2〕



人民陪审员数量变化图（虚线表示计划达到人数）

（来源：《最高人民法院关于人民陪审员决定执行和人民陪审员工作情况的报告——2013年10月22日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上》）

（二）人民陪审员数量增加的原因

人民陪审员数量的增加是人民陪审员制度发展的一个标志，人民陪审员数量增加的原因主要有以下方面：

〔1〕 最高人民法院院长周强：《最高人民法院关于人民陪审员决定执行和人民陪审员工作情况的报告——2013年10月22日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上》。

〔2〕 最高人民法院院长周强：《最高人民法院工作报告（2014）》，人民法院出版社，第12页。