

我国民事陪审制度的问题及完善研究

张嘉然

华东政法大学法律学院，上海

收稿日期：2023年10月11日；录用日期：2023年11月8日；发布日期：2023年11月15日

摘要

《中华人民共和国人民陪审员法》(简称《人民陪审员法》)的颁布实施标志着人民陪审员制度踏入了一个崭新时代，现该法实施已经五年有余，在过去的五年里，人民陪审员制度在司法实践中的表现有可圈可点之处，但是在人民陪审员的选任机制、只参与事实审机制、参与调解机制以及人民陪审员参与庭前阅卷机制等方面依然存在问题。从世界范围来看，陪审制度的发展多集中在刑事诉讼领域，民事陪审制度大致呈现一种“衰而不败”的发展态势，我国也不例外。本文以民事陪审制度为研究对象，对上述问题进行分析，参考域外陪审制度的经验，结合我国国情和民事诉讼的特点，笔者认为应当降低人民陪审员的学历要求、明确专业陪审员的参审机制、扩大事实审的范围以及完善人民陪审员参与调解机制与庭前阅卷机制。

关键词

民事陪审，人民陪审员，事实审，调解

Research on the Problems and Perfection of China's Civil Jury System

Jiaran Zhang

Law School, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Oct. 11th, 2023; accepted: Nov. 8th, 2023; published: Nov. 15th, 2023

Abstract

The promulgation and implementation of the People's Juror Law of the People's Republic of China (referred to as the People's Juror Law) marks that the people's juror system has entered a new era. The law has been implemented for more than five years. In the past five years, the performance of the people's juror system in judicial practice has been commendable. However, there are still

some problems in the selection and appointment mechanism of people's assessors, the mechanism of only participating in factual trial, the mechanism of participating in mediation and the mechanism of people's assessors participating in pre-trial examination. From the perspective of the world, the development of jury system is mainly concentrated in the field of criminal procedure, and the civil jury system generally presents a development trend of "failing and undefeated", and China is no exception. This paper takes the civil jury system as the research object, analyzes the above problems, refers to the experience of the foreign jury system, combined with the national conditions of China and the characteristics of civil litigation, and thinks that the educational requirements of people's jurors should be reduced, the participation mechanism of professional jurors should be clarified, the scope of factual trial should be expanded, and the mechanism of people's jurors' participation in mediation and pre-court examination should be improved.

Keywords

Civil Jury, People's Assessors, Factual Examination, Mediate

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 民事陪审制度概述

(一) 民事陪审制度的概念

陪审制度是指非职业法官或者非职业的审判员作为陪审官或陪审员参加法庭的审判、与法官共同行使审判权的司法制度。现代社会，陪审制度作为公民直接参与司法活动的民主形式和公民权利的制度保障，在世界范围内受到高度的重视与认可。

民事陪审制度是陪审制度在民事诉讼中的具体实践，具体到我国是指法院在适用普通程序审理第一审民事案件时，可以根据案件需要或原、被告申请，吸收非职业审判人员以人民陪审员的身份参与案件审理的一项司法制度。我国民事陪审制度是以大陆法系的参审制为基础，充分结合中国国情并广泛吸收域外陪审制度良好经验而形成的具有中国特色的民事陪审制度。

(二) 民事陪审的形式

1) 英美法系的陪审团制度

英美法系采取的是陪审团制度，代表国家为英国和美国。英国的陪审团制度可以说是现代陪审制度的雏形，伴随着殖民地的不断扩大，陪审制度被世界上的其他国家广泛吸收采用。英国的陪审制度最初适用于土地诉讼，直到1921年《大宪章》第18条扩大了民事陪审制度的适用范围，在国王巡回法庭审理民事案件时只要双方当事人同意即可适用。至此，陪审制度在整个民事审判领域的主导地位就被确立下来了。^[1]但是到了19世纪中叶以后，考虑到陪审团制度的潜力在于疑难案件的解决上，而不应广泛适用于日常案件，英国的陪审团制度在民事诉讼中的适用开始减少，而1933年的《法院组织法》更是英国乃至英美法系民事陪审制度衰落的里程碑，直到现在英国在民事案件的审理中已经很少适用陪审团制度了。^[2]在美国，在民事案件的审理中吸收陪审团既可以是法院主动适用也可以由当事人主动申请适用。但是据估计，在提起诉讼的民事案件中，只有2.9%的民事案件会进入诉讼审判程序，并且其中多半案件都没有采用陪审团审理。由此观之，尽管世界上超过一半的陪审案件发生在美国，但实际上在美国真正适用陪审员审理的案件占比却是极低的，这也一定程度上反映了美国“重刑轻民”的倾向。

2) 大陆法系的参审制

与英美法系当事人主义下的“对抗式”民事诉讼模式不同，大陆法系国家采取“职权主义模式”即法官在庭审中占据主导地位，当事人在法官的主持下开展诉讼活动，这就产生了一种全新的陪审形式——“参审制”。德国民事参审制度的适用范围较广泛，参审的公民作为名誉法官与职业法官一起参与案件的审理，这类“名誉法官”的任期通常为四年。法国的民事参审制度是一种“非纯粹的参审制”，其适用范围仅限于劳动争议案件、商事争议案件、社会保障争议案件以及农业借贷争议案件。俄罗斯民事参审制度的发展可谓一波三折，前苏联时期最初引进了英美法系的陪审团制度，但是1917年“十月革命”胜利后原来的陪审团制度被人民陪审制所取代，前苏联的人民陪审制就是我国人民陪审员制度的雏形。后来随着苏联的解体，陪审团制度在俄罗斯又重新焕发生机，对俄罗斯陪审制度在此叙述是考虑到我国人民陪审员制度就是借鉴其人民陪审制度而来，参审制时期的制度运行和发展对我国具有参考意义。日本也是参审制的代表国家，但是日本的参审制仅在刑事诉讼领域适用，因此不多加叙述。

(三) 民事陪审制度的价值

1) 政治价值

从理论上讲，以人民陪审员的身份参与审判是普通民众参与政治权力运作的一种重要途径。^[3]法国政治学家托克维尔在《论美国的民主》中敏锐地指出了陪审制度政治和司法的双重性质。^[4]不论是英美法系的陪审团制度、大陆法系的参审制还是我国人民陪审员制度，其建立的初衷和动力都是来源于对民主政治的追求。^[5]我国的人民陪审员制度是人民行使主权的有效保障，体现了司法民主的精神内涵。人民陪审员的遴选机制充分体现了国家对人民陪审员广泛性与代表性的要求，使人民陪审员能够真正代表广泛民众的意志。

2) 司法价值

作为一项审判制度，人民陪审员制度在司法实践中的作用是立法和司法最为关注和看重的。人民陪审员制度的政治功能需要通过司法功能实现。^[6]主要体现在两方面：

第一，查明案件事实。人民陪审员在诉讼过程中以普通社会公众的视角看待案件、分析问题以及提出意见，哈罗德·伯曼在《美国法律讲话》中谈到相较于理性的法官，陪审员更善于从普通人的视角理解普通人的混乱和错误。法官审理案件依靠过硬的专业技能和丰富的审判经验，善于从法理逻辑角度思考问题，但是也会存在“理性足够，灵活欠缺”的问题。普通民众作为人民陪审员加入审判队伍，从社会民众角度分析案件并提出意见，让人民陪审制成为沟通司法和民意的桥梁。^[7]特别是在民事诉讼领域，民事纠纷种类繁多数量庞大，涉及到的更多的是生活中的大事小情。相对于专业的法律从业者，人民陪审员更容易以社会一般人的视角来看待案件，从而兼顾法理与情理。另外人民陪审员中不乏各行各业的专业人士，在案件的事实认定过程中能够利用专业知识补充法官的专业知识上的不足，以便正确认定案件事实。

第二，调解。调解是民事诉讼一项重要的制度。最高人民法院关于适用《中华人民共和国人民陪审员法》若干问题的解释规定了人民陪审员参与案件调解的权利，和严肃的审判工作相比调解工作更接地气，有利于人民陪审员充分发挥自身优势。

3) 社会价值

陪审制度在社会方面的价值主要体现在提升司法公信力和推进法制教育两方面。司法公信力是评判一个国家或地区法治化水平的重要标志。美国学者在调研过程中发现，陪审团成员对陪审制度和法庭公平的评价因其担任陪审团成员的经历而得到了很大提高(大约20%)。在我国，人们在旁听庭审或观看庭审直播过程中并不能看到合议庭的评议过程，但是让人民陪审员加入合议庭并参与案件评议一定程度上能够促进司法公开，降低“暗箱操作”的可能性。

在最终意义上，陪审制度是“社会能够用以教育人民的最有效手段之一”，因此法院对人民陪审员的指导培训应该更侧重于宏观意法律意识的培养，而不能仅仅停留在法律技术层面。我国陪审制度的目的不在于将人民陪审员培养成专业法律人，而是通过参与庭审激发其“公民意识”与“责任意识”。人们在这种公民意识和责任感的推动下会更加积极主动知法用法并参与到司法活动中去，在参与司法活动的过程中会引导更多的社会民众了解法律遵守法律并运用法律，从而形成一种良性循环。

2. 我国民事陪审制度的现状

一项制度的良好运行依托法律的保障。在我国，从 2004 年起人民陪审员制度就开始了漫长的探索与改革实践，直到 2018 年《人民陪审员法》首次将我国人民陪审员制度以专门立法的形式确立下来，在制度的适用范围、人民陪审员的选任机制、履职方式、权利义务等方面进行了详细的规定。随后国家陆续颁布了《人民陪审员选任办法》《人民陪审员培训、考核、奖惩工作办法》及《司法解释》等相关法律文件对人民陪审员制度进一步完善。

我国的人民陪审员制度具有典型的中国特色，它既不同于英美法系的陪审团制度，也不同于大陆法系国家所采取的参审制。我国借鉴前苏联时期的参审制度结合我国国情建立了具有中国特色的人民陪审员制度。在参审方式上，不同于英美法系的陪审团制度的集体形式，我国人民陪审员以个人名义参加案件审理。在陪审员的职权方面，《人民陪审员法》对陪审员的职权做了二元划分。在三人合议制下人民陪审员与法官在事实认定和法律适用上享有同等的表决权，三人合议制下人民陪审员的职权划分方式与大陆法系参审制国家参审员的权利大致相同。在七人合议制下，人民陪审员只享有事实认定的权利，虽然人民陪审员不享有适用法律的权利，但是法官仍享有事实认定的权利，这与英美法系国家陪审团独享事实认定的权利具有明显不同。在适用范围方面，《人民陪审员法》分别规定了适用三人合议庭和七人合议庭审理的案件范围。¹在人民陪审员选任上，《人民陪审员法》对人民陪审员的资格要求、不得担任人民陪审员的情形进行了详细规定。²法律对人民陪审员的选任条件进行了一升一降的调整，将人民陪审员的年龄由 23 周岁提高至 28 周岁，学历要求由大学专科以上降低至高中以上。2018 年 8 月 26 日通过的《人民陪审员选任办法》进一步细化了人民陪审员选任机制的相关规定，为随机选任机制的运行提供了重要保障。在人民陪审员的履职保障方面，《人民陪审员法》进行了更为具体的规定，为人民陪审员参与案件审理工作提供了法律上的保障。另外，2019 年 4 月 26 日通过的《人民陪审员培训、考核、惩戒工作办法》详细规定了对人民陪审员参审前的培训工作、考核方式和相应的惩戒措施进行了详细说明，有利于提高人民陪审员实质参审的水平，《办法》实施前我国相关法律规范缺乏对人民陪审员追责的相关规定，完善人民陪审员的惩戒规则有利于做到权责统一，保障人民陪审员有序有效参审。

综上可知，人民陪审员制度是一项极具中国特色的审判制度，然而在理论界和司法实践中，我国并没有对不同诉讼类型的案件进行明确的区分，学界对陪审制度的研究更偏重于刑事陪审制度，司法实践

¹《中华人民共和国人民陪审员法》第 15 条：“人民法院审判第一审刑事、民事、行政案件，有下列情形之一的，由人民陪审员和法官组成合议庭进行：（一）涉及群体利益、公共利益的；（二）人民群众广泛关注或者其他社会影响较大的；（三）案情复杂或者有其他情形，需要由人民陪审员参加审判的。人民法院审判前款规定的案件，法律规定由法官独任审理或者由法官组成合议庭审理的，从其规定。”《中华人民共和国人民陪审员法》第 16 条：“人民法院审判下列第一审案件，由人民陪审员和法官组成七人合议庭进行：（一）可能判处十年以上有期徒刑、无期徒刑、死刑，社会影响重大的刑事案件；（二）根据民事诉讼法、行政诉讼法提起的公益诉讼案件；（三）涉及征地拆迁、生态环境保护、食品药品安全，社会影响重大的案件；（四）其他社会影响重大的案件。”

²《中华人民共和国人民陪审员法》第 5 条：“公民担任人民陪审员，应当具备下列条件：（一）拥护中华人民共和国宪法；（二）年满二十八周岁；（三）遵纪守法、品行良好、公道正派；（四）具有正常履行职责的身体条件。担任人民陪审员，一般应当具有高中以上文化程度。”《人民陪审员法》第 6 条：“下列人员不能担任人民陪审员：（一）人民代表大会常务委员会的组成人员，监察委员会、人民法院、人民检察院、公安机关、国家安全机关、司法行政机关的工作人员；（二）律师、公证员、仲裁员、基层法律服务工作者；（三）其他因职务原因不适宜担任人民陪审员的人员。”《人民陪审员法》第 7 条：“有下列情形之一的，不得担任人民陪审员：（一）受过刑事处罚的；（二）被开除公职的；（三）被吊销律师、公证员执业证书的；（四）被纳入失信被执行人名单的；（五）因受惩戒被免除人民陪审员职务的；（六）其他有严重违法违纪行为，可能影响司法公信的。”

中陪审制度也更多地应用在刑事案件的审理上。从表面上看，民事陪审制度的发展形势不容乐观，但从世界范围的发展态势来看也具有较大的发展空间。民事陪审制度的改革完善对民事诉讼模式的转变具有重要意义，因此探讨我国民事陪审制度当前存在的问题具有理论和实践价值。

3. 我国民事陪审制度存在的问题

(一) 人民陪审员选任机制的问题

1) 人民陪审员的学历要求偏高

无论是在实行典型陪审团制度的英美法系国家还是典型参审制的大陆法系国家，陪审团成员或者参审员都充当着一种“民间仲裁者”的角色，抛开制度上的差异，这种“民间仲裁者”都是站在社会一般人的角度依靠良心、情理与常识的判断参与庭审。因此从赋权基础的角度来看，我国对人民陪审员的学历要求偏高。从横向角度来看，对比大多数参审制国家和实行陪审团制度的国家，我国在陪审员学历要求的方面更为严格。³从纵向角度来看，《人民陪审员法》降低了对人民陪审员的学历要求，从原来的担任人民陪审员一般应当具有大学专科以上文化程度降至高中学历，这是本次改革的一处亮点。但是学历要求降低到高中的合理性还值得探讨，根据第七次全国人口普查公报(第六号)，我国当前具有高中以上学历的人口大约占总人口数的30%，并且具有高中以上学历的人在我国各省各地区分布不均。⁴如此来看“高中学历以上”的要求不利于人民陪审员的来源的广泛性，还易导致遴选基础在地区上的失衡问题。

2) 专业陪审员参审的问题

随着经济社会的高速发展，民事案件的类型在不断增加，案件的复杂程度也在不断上升，正确认定案件事实是准确适用法律的重要前提。“术业有专攻”，专业陪审员可以弥补法官在其他专业知识上的不足。但是目前我国对专业陪审员作为合议庭成员参与案件审理并没有较为具体的规定。《司法解释》对专业陪审员参审的规定也非常模糊，只是说明根据具体案情在符合专业需求的人民陪审员名单中随机抽取确定，从法律规定来看专业陪审员也应当通过随机抽选来确定，但是该规定较为笼统，不能解决司法实践中专业陪审员参审的具体问题。例如，怎样确定专业陪审员的遴选范围？怎样确保小范围抽选的随机性？⁵因此专业陪审员如何规范有效的参审是未来司法改革需要重点考虑的问题。

(二) 人民陪审员只参与事实审的问题

1) 人民陪审员职权二元化的问题

托尔维克认为在民事诉讼中不涉及案件事实的问题，陪审团往往只是形式审理，在法律审理方面陪审团成员几乎无从置言。这揭示了人民陪审员只应当参与事实审的合理性。

首先，对法官来说，让人民陪审员对法律适用行使表决权就需要法官在审前审后做大量的释明工作，这无疑加重了法官的压力。法官既是讲法者也是表决者，法官进行法律适用的主导工作事实上与法官独享法律适用权无二。其次，对于人民陪审员来说，拥有对法律适用的表决权也会让其感到压力。在职权主义诉讼模式的指导下，“陪而不审，审而不议”现象是所有采用参审制国家的通病。人民陪审员带着对法律适用发表意见并行使表决权的心理压力很难专注于对庭审中事实问题的听审以及后续评议事项。最后，我国人民陪审员裁判权的分配从逻辑上看是矛盾的。《人民陪审员法》取消了七人合议制中人民陪审员的法律适用表决权，但是在三人合议庭中又允许人民陪审员对案件的法律适用问题进行表决，这

³ 美国陪审团成员的年龄应满18周岁，在规定区域居住符合一定年限，能用英语流利的交流；德国对参审员的学历没有要求。

⁴ 第七次全国人口普查公报(第六号)，http://www.stats.gov.cn/zt_18555/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202302/t20230215_1904002.html，最后访问时间2023年5月16日。

⁵ 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国人民陪审员法〉若干问题的解释》第3条：“人民法院应当在开庭七日前从人民陪审员名单中随机抽取确定人民陪审员。人民法院可以根据案件审判需要，从人民陪审员名单中随机抽取一定数量的候补人民陪审员，并确定递补顺序，一并告知当事人。因案件类型需要具有相应专业知识的人民陪审员参加合议庭审判的，可以根据具体案情，在符合专业需求的人民陪审员名单中随机抽取确定。”

体现了国家对人民陪审员法律认知能力的一种矛盾心理，从当前立法中难以得到这种裁判权分配方式的正当性结论。^[8]

2) 事实问题和法律问题的区分问题

人民陪审员二元化的职权配置模式是《人民陪审员法》的亮点之一，将合议庭形式分为三人合议庭和七人合议庭。三人合议庭对事实认定和法律适用均可以发表意见，并与法官享有同等表决权；七人合议庭只在事实认定方面与法官共同行使表决权，而对法律适用问题不享有表决权。这一项改革遵循了学术上“职能异化”过渡到“职能分化”的理论。^[9]人民陪审员的职能分化建立在事实问题和法律问题明确区分的基础上，但是我国没有区分事实问题和法律问题的历史传统，目前也缺乏统一的区分标准。^[10]《司法解释》第九条规定了在事实认定问题和法律适用问题难以区分时视为事实认定问题，这一规定也表明了当前我国在事实问题与法律问题的区分上还缺乏清晰思路，在司法实践中多数法官都表示事实审和法律审的分离机制持怀疑态度，这就会给法院在实际审理中带来困难。

(三) 人民陪审员参与调解的问题

长期以来，调解一直是民事诉讼的重头戏，民事调解也一直是所有诉讼调解案件中的主力军，民事诉讼的多元性、特殊性和复杂性与调解制度的灵活性、彻底性、柔性等特点不谋而合。^[11]《司法解释》中规定了人民陪审员参与案件调解的权利。关于人民陪审员参与调解的改革也是立法亮点之一。然而从司法实践来看，人民陪审员参与调解的效果并不乐观。由于人民陪审员参与调解并不是一项强制性要求，有些地方法院出于人民陪审员的非专业性和司法效率的考量几乎不吸收或极少吸收人民陪审员与案件调解工作。然而有些地区截然相反，个别地方把“人民陪审员”当成编外法官过度参与调解，甚至让人民陪审员参与执行、送达、化解信访、法治宣传等多项工作。

我国目前缺乏相应的具体的操作规范和法律依据，各地法院对于人民陪审员参与调解工作大都是延续调解制度的老路，各地对人民陪审员参与调解的范围与力度把握不一，因此司法实践中才会出现各种极端的职能异化现象。《司法解释》规定人民陪审员参与调解是出于人民陪审员自身优势与调解的目标相契合的考虑，符合司法民主的目标，而无论是调解不足还是过度参与调解都不利于人民陪审员制度的良性运作与发展。

(四) 人民陪审员参加庭前阅卷的问题

《司法解释》对人民陪审员参与案件的庭前阅卷工作进行了规定，但规定只要求法院为人民陪审员参与案件提供便利，至于人民陪审员是否必须参与庭前阅卷、应当在何时何地进行阅卷以及阅卷的具体程序等并未说明，具有较大的随意性。从司法民主和司法公正的角度来看，人民陪审员参与庭前阅卷工作应当是一项职责或义务而不是一项可供选择的权利。由于法律规定的不完善，导致司法实践中存在法官为了节省时间而简化甚至省略人民陪审员庭前阅卷这一步骤，有的人民陪审员找各种理由不参与阅卷工作，人民陪审员参与庭前阅卷的权利得不到很好的保障。

庭前阅卷不到位会加重“陪而不审”的问题。人民陪审员大都是法律外行人，和专业的法官相比他们缺乏法律知识与审判经验，参与到案件的时间也较晚，对案件整体情况的了解不如个案中的法官。对案件基本事实的不了解会导致在庭审过程中跟不上法官的节奏，无法对当事人进行发问更不要说提出相关意见。因此，以立法的形式中明确人民陪审员参与庭前阅卷的职责、规范参与程序具有重要意义，当参与庭前阅卷成为一种法定职责，人民陪审员可以自行或者在法官的解释下发现案件的争议焦点、构建自己的问题清单，带着问题参与案件的审理工作，有利于提升人民陪审员实质参审水平。

4. 我国民事陪审制度的完善对策

(一) 完善随机选任机制

1) 降低人民陪审员的学历要求

针对人民陪审员的遴选要求，笔者认为应当继续降低人民陪审员的学历要求，将人民陪审员的学历要求降至初中是符合我国当前九年制义务教育的举措。上文谈及典型陪审团制的英美法系国家和典型参审制的大陆法系国家对学历要求大都比较宽松。从我国人民陪审员裁判权分配方式来看，降低学历要求是合理的。在三人合议庭中，人民陪审员在事实认定和法律适用上和法官享有同等的表决权，遵循的是一种“共享的逻辑”。⁶在七人合议庭中，人民陪审员对法律适用不享有表决权，但与此同时，法官仍享有事实认定的权利。在职权主义诉讼模式下，法官在案件审理中占据主导地位，即使是在三人合议庭模式下人民陪审员与法官的参与程度也是不同的。十八届四中全会明确指出推进人民陪审员只参与事实审，在人民陪审员的权利不断被限缩的情况下，相应降低学历要求是保障司法民主的合理举措。与陪审团制度所体现出的“分割的逻辑”不同，立法赋予人民陪审员认定案件事实的权利，但并非是全部赋予，法官同样享有事实认定的权利。因此出于人民陪审员学历过低会影响案件事实的正确认定的担忧是没有必要的，人民陪审员的定位本就是法庭上的“民间仲裁者”，只要其能够从良心、常识以及情理作出对案件事实的基本判断，我们就应该保障其作为人民陪审员的权利。降低人民陪审员的学历要求是立足事实审改革的必要措施，降低至初中是否合理还需结合实地调研和试点改革加以考察，总之，降低人民陪审员的学历要求应当是人民陪审员选任条件的改革方向。

2) 完善专业陪审员的参审机制

吸收专业陪审员参审是提高审判效率、实现司法公正的重要途径。立法肯定了我国需要专业陪审员参审的合理性，但是在具体如何参审方面却留下了空白，参审程序不明确反而会降低审判效率。姚宝华法官在解读《司法解释》关于专业陪审员参审的规定时认为专业陪审员也应当贯彻个案随机抽取原则，可以根据案情在相应的陪审员名单中随机抽选。笔者认为这样的解释有些“为了实行随机而随机”的意味，我国各地区经济发展水平和教育资源分配上差异较大，专业人员更多的集中在经济发展水平高、教育资源丰富的地区。基于此笔者认为可以以地级市辖区为遴选范围建立专业陪审员库，实行“专业陪审员轮流参审机制”。⁷因案件类型需要有专业陪审员参审的，法官应当根据具体案情，在本地区专业陪审员库中抽取专业陪审员参与个案，并且同类专业陪审员不得重复参审，至同类型专业陪审员全部轮完则开启下一轮抽取，这样能够一定程度避免重复参审的问题。在地级市辖区建立专业陪审员有利于解决一些基层法院辖区内专业人员不足的问题，专业陪审员规范有序的参审不仅体现了司法民主，还能够通过补充法官相关知识经验的不足从而提高审判效率。

(二) 完善人民陪审员只参与事实审机制

1) 将只参与事实审的范围扩展至三人合议庭

《人民陪审员法》实施前我国实行的是类似参审制法官与陪审员同权的模式，当前人民陪审员的二元职权模式下虽体现出一定的英美法系陪审团制度的“分权色彩”，但也不同于陪审团制度。十八届四中全会指出要逐步推进人民陪审员只参与事实审，因此可以将当前人民陪审员的二元职权模式看作我国从人民陪审员既参与事实审也参与法律审的模式到只参与事实审的一个过渡形态，接下来人民陪审员制度的改革目标应当是将人民陪审员只参与事实审的范围扩展至三人合议庭。

在三人合议庭中，表面上看人民陪审员既享有事实认定的权利也享有法律适用的权利，但实际上

⁶ “共享的逻辑”是典型参审制国家参审员与法官裁判权分配所采取的逻辑方式，在我国三人合议制和大陆法系参审制中，参审员在事实认定和法律适用均享有与法官同等的裁判权；对比之下，英美法系的陪审团制度明显采取的是“分割的逻辑”，即陪审团共同而独立地享有对案件的事实认定权，法官独立地享有法律适用的权利。

⁷ 若实行“专家陪审员轮流参审制”，各基层法院吸收专家陪审员参审案件时可以结合就近原则，如县或区法院优先考虑本辖区的专业人员，若缺乏相关领域的专业人员再从更大的范围抽取。专家陪审员参审可以突破随机抽取机制的绝对限制，主要是考虑到专家陪审员参审不仅具有民主的要求还要将审判效率和审判公正作为考量的因素。

限缩了人民陪审员的权利。在庭审中，如果缺乏庭审经验的人民陪审员只是一味的依照审判长的节奏跟从法官，缺乏独立思考的条件，那么人民陪审员制度的价值就不可能实现。在某种程度上，我们可以说陪审制度是一种借助民主方式以实现相应认知和决策功能的机制。^[12]无论是三人合议庭还是七人合议庭，在具体的审理过程中都应当做到分工明确，各司其职，人民陪审员充分运用自己的常理常情来认定案件事实，法官则从法律知识、审判技巧上来审理案件。人民陪审员的工作不应当涉及对相关法律内容的判断，但是在涉及法律知识的事实认定问题上审判长应当对耐心且详细的履行指示义务。合理分配人民陪审员的参审权利是其有序、有效参审的前提，因此，笔者认为我国应当将只参与事实审的范围扩展到三人合议庭。

2) 完善事实问题与法律问题的区分方式

首先，完善事实认定问题与法律适用问题的区分规则。是我国人民陪审员只参与事实审机制改革的重要前提和技术保障。在司法实践中，有的法院从民事、刑事和行政案件的类型差异着手区分，对不同类型案件的事实问题的认定作出较为明确的解释。这一尝试是合理的，不同类的案件的事实构成与认定存在着较大差异。比如刑事案件的事实认定依靠的是犯罪构成的要件、行政案件的案件事实依靠对行政行为的行为主体、内容、程序等方面的判断，而民事案件的事实认定则主要依靠对不同案件的请求权规范基础进行剖析，这是从不同案件的事实构成上来进行区分一种有效方式。^[13]

其次，《类型化要素事实明细表》的细化。《司法解释》第十三条规定了问题清单制度，这是依托法官法律专业能力来区分事实与法律问题的一种手段。⁸《人民陪审员法》规定七人合议庭评议时，审判长先总结归纳出案件事实问题，列出问题清单。然而要求审判长在每个七人合议庭评议的案件审理前都要列出问题清单，巨大的工作量会无限加重审判长的工作压力。对此某基层法院推行的《类型化要素事实明细表》不失为一种解决方式。根据民事类案件的共性特点，将类似案件的事实问题清单制作成模板，审判长可以根据具体案件在模板中增减要素信息，从而在能够明确区分事实问题与法律问题的前提下保障人民陪审员的实质性参审。在未来民事陪审制度的改革探索中可以将《明细表》为雏形，以民事案由为分类标准并结合最高人民法院颁布的指导性案例，制作不同类型的民事案件要素事实明细表用以区分事实问题与法律问题。

最后，完善审判长指示制度。笔者认为我国可以参考美国覆盖案件庭审全程的法官指示制度，确立“全程释明”的指示规则，将审判长的指示义务扩展至人民陪审员参审的全过程，认真解答人民陪审员对案件产生的可能影响案件事实认定的一切疑问。^[14]人民陪审员认定事实问题不能脱离法律适用单独存在，在当前我国难以明确区分事实问题与法律问题的背景下，人民陪审员在庭审过程中来回穿梭于事实问题与法律问题之间。对缺乏法律专业技能的人民陪审员来说，要在复杂的庭审中准确地找到事实问题并发表意见具有相当难度。因此，法官对个案法律、证据规则以及整个诉讼程序的展示说明对人民陪审员高效有序地参与事实审具有重要意义。

(三) 完善人民陪审员参与调解机制

通过上文可知，我国人民陪审员参与调解效果不佳。现行《民事诉讼法》和最高法颁布的《民事调解工作若干问题规定》都对民事调解制度进行了详细的规定。随着人民陪审员制度司法改革和相关立法的推进，人民陪审员参与调解也有了法律保障。调解制度和陪审制度本身各自都是民事诉讼中的重要制度，然而当前并没有关于两者衔接问题的相关规定，这就造成了司法实践中实际运行的困境。笔者认为可以从人民陪审员制度和调解制度两者衔接的角度思考完善措施。

⁸《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国人民陪审员法〉若干问题的解释》第13条：“七人合议庭评议时，审判长应当归纳和介绍需要通过评议讨论决定的案件事实认定问题，并列出案件事实问题清单。人民陪审员全程参加合议庭评议，对于事实认定问题，由人民陪审员和法官在共同评议的基础上进行表决。对于法律适用问题，人民陪审员不参加表决，但可以发表意见，并记录在卷。”

首先，应当对人民陪审员参与调解机制加以规定，做到“有法可依”。在我国，法院的调解贯穿民事诉讼的全过程，依照诉讼程序和案件的性质，可分为先行调解、立案调解和诉讼中调解。为了人民陪审员更好的履行调解职能，应当在《民事诉讼法》中扩展人民陪审员可参与的调解阶段。根据现有法律规定，人民陪审员参与诉讼中调解和立案调解是应有之义。需要思考的是人民陪审员是否应当参与先行调解。随着立案登记制的实行我国民事诉讼数量呈爆炸式增长，法院的审理压力不断增加。2012年《民事诉讼法》确立了先行调解制度，作为一种非诉讼纠纷解决机制，先行调解具有案件分流的作用，通过先行调解在案件进入诉讼程序前就化解掉一部分案件，减轻民事类案件的持续增加给法院带来的压力。笔者认为在民事案件的先行调解中可以增加“法官+人民陪审员”的调解模式，并在《民事诉讼法》中以法条的形式确立下来。将人民陪审员参与案件的时间提前至立案前既有利于缓解法官在先行调解中的工作压力，也能够使人民陪审员更充分参与案件感受完整的司法流程，推进司法民主。

其次，应当完善人民陪审员关于“审调分离”的规定，人民陪审员不能参审自己参与过先行调解而调解不成进入诉讼程序的案件。最高人民法院应当出台相关司法解释对人民陪审员各阶段参与调解的程序进行细化规定，并建立配套的追责机制，在因为人民陪审员调解工作不当而影响诉讼效率和案件处理结果时应当追究人民陪审员的过错责任，做到权责统一。

最后，应当明确人民陪审员参与调解案件的范围。要明确划分适合人民陪审员参与调解与不适合人民陪审员参与调解的案件，例如复杂的经济纠纷和涉及虚假诉讼的纠纷对审判人员的专业性要求较高，不仅不适合调解，在吸收人民陪审员参与诉讼时优先考虑具有专业知识的人，从而帮助法官明确案件事实，作出公正裁判。

(四) 完善人民陪审员参与庭前阅卷机制

首先，明确人民陪审员参与庭前阅卷的义务。笔者认为应当在《人民陪审员法》中规定人民陪审员应当参与庭前阅卷，明确参与庭前阅卷是人民陪审员的一项义务而非权利，人民法院也不得为了实现效率目标而排斥人民陪审员参与阅卷工作。对于需要人民陪审员参与审理的案件，法院应当通知人民陪审员参与庭前阅卷工作，人民陪审员也应当亲自到法院参与庭前阅卷，如果没有正当理由不参与阅卷法院应当对其实施相应的惩戒措施。

其次，应当完善人民陪审员参与庭前阅卷的流程。最高人民法院应当通过司法解释规定合议庭进行庭前阅卷的时间地点以及形式，并将《人民陪审员法》第二十条审判长指示义务扩展到庭前阅卷阶段，在阅卷过程中，审判长应当积极主动地为人民陪审员解释说明，为人民陪审员参与案件事实审理认定建立扎实的基础。法院应当建立灵活的阅卷机制，当人民陪审员因正当理由无法亲自到法院参与阅卷时，可以在合理期限内变更庭前阅卷的日期，或是采取线上线下相结合的方式进行阅卷，总之应当确保人民陪审员与法官同时阅卷，为人民陪审员有序有效的在庭审中进行案件事实认定打好基础。

5. 结论

陪审制度自诞生之日起就在世界范围内发挥着重要的作用，是提升司法公信力、保障司法公正和司法民主的重要保障，尽管民事陪审制度在陪审制度这个大家庭中受到的关注较少，但是也在发挥着自己独特的价值。本文立足事实审改革，以民事陪审制度为研究对象，对民事陪审制度在司法实践中出现的问题进行分析总结。首先，笔者就人民陪审员学历要求的不合理之处与专家陪审员参审的不规范问题进行分析，并提出降低人民陪审员学历要求、完善专业陪审员参审机制的建议；其次探讨事实审与法律审分离机制人民陪审员应当只参与事实审的问题，并对事实问题和法律问题的区分提出完善建议；最后指出人民陪审员参与庭前阅卷、调解机制在立法中的不完善之处，并提出相应的完善建议。民事陪审制度在中国特色社会主义法治化进程中一定会广泛吸收养分，不断完善发展，终有一天能突出重围，摆脱困

境，实现其应有价值。

参考文献

- [1] 唐东楚. 民事陪审制度的兴衰与启示[J]. 学海, 2008(1): 149-154.
- [2] 何勤华. 英国法律发达史[M]. 北京: 法律出版社, 1999: 488.
- [3] 王群. 司法公众参与责任制: 缘起、内涵与制度路径[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2019(1): 88-95.
- [4] 托克维尔. 论美国的民主[M]. 董果良, 译. 北京: 北京商务印书馆, 1997: 314-315.
- [5] 徐玮琦. 论人民陪审员专职事实审的立法之路[J]. 牡丹江大学学报, 2020(2): 88-92.
- [6] 廖永安, 蒋凤鸣. 人民陪审制功能定位的再思考[N]. 人民法院报, 2020-03-19(005).
- [7] 施鹏鹏. 人民陪审员制度: 宪法民主精神的载体[N]. 人民法院报, 2020-12-07(002).
- [8] 陆华清. 论裁判权的配置方式——评人民陪审制度设计[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2021(1): 92-101.
- [9] 彭小龙. 非职业法官研究——理念、制度与实践[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012: 283.
- [10] 廖永安, 蒋凤鸣. 人民陪审制改革目标的反思与矫正——以 A 市两试点法院为例[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2018(1): 67-77.
- [11] 刘欣媛. 有人民陪审员参与的调解制度探讨与研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2018.
- [12] Christian, L. and Robert, E.G. (2001) Epistemic Democracy: Generalizing the Condorcet Jury Theorem. *The Journal of Political Philosophy*, 9, 277-306. <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00128>
- [13] 刘方勇, 孙露, 周爱青. 人民陪审员只参与事实审机制立法评析——对《人民陪审员法》第二十二条的解读[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2019(1): 128-136.
- [14] 唐红, 匡佐民. 陪审何以实质化: 审判长指示陪审员制度系统建构之进路——以《人民陪审员法》第 20 条规定为视角展开[J]. 山东法官培训学院学报, 2019(4): 166-177.