

政法传统中的人民陪审： 制度变迁与发展逻辑

于晓虹 王 翔

摘 要 陪审制度是我国政法传统的重要组成部分，是党的群众路线在司法领域的延伸。陪审制度发源于革命时期，新中国成立以后得以延续，历经初创、发展、停滞、复兴诸多阶段，总体上呈现出周期性的循环反复，发展历程也时常往返于复兴与淡化之间。陪审制度变迁很大程度上深嵌于司法民主化和司法专业化之间的交互逻辑中，两者间的强弱交互塑造着不同时期制度运行的基本样貌。同时，陪审制度的变迁与嬗变，也在一定程度上折射着我国司法改革在民主化和专业化问题上的反思与取舍，反映着我国政法传统在新时代的探索与重塑。

关键词 陪审制度 政法传统 司法民主化 司法专业化

作者于晓虹，清华大学社会科学学院副教授（北京 100084）；王翔，南开大学周恩来政府管理学院助理研究员（天津 300350）。

中图分类号 D9

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2021)07-0105-16

一、问题的提出：政法传统与人民陪审

人民陪审员制度^①是人民参与司法的重要制度形式，是我国政法传统的重要组成部分，是党的群众路线在司法领域的延伸，蕴含着党管政法的国家治理逻辑。党的十八大以来，党中央高度重视人民司法建设工作，并始终强调全面依法治国要“以人民为中心”。2020年，习近平总书记在中央全面依法治国委员会第三次会议上指出，推进国家治理建设离不开法治的保障，法律的实施应当体现人民的意志。2021年中共中央印发了《法治中国建设规划（2020—2025年）》，也在不同程度强调人民群众参与法治建设的重要意义。正是在这样的意义上，陪审制度作为依法治国建设中的关键环节，是弘扬社会主义民主精神的有力保障，也是践行群众路线、保障人民群众参与司法的有效制度形式。

理解我国的政法传统，是认知陪审制度的基本前提。一般认为，政法传统集中提示了政治与法律的交织关系，一定程度上构成了我国法治运作的基本逻辑。早在上世纪50年代，董必武在讲话中指出，政法工作就是“服从党的领导、贯彻群众路线、结合生产劳动、为党和国家的中心工作服务”。^②诸多学者也认为，政法传统的核心问题是法律和权力间的关系，法律的制定和实施应当从大局出发，法律应当服务于党

^① 为行文方便，下文简称“陪审制度”。

^② 董必武：《实事求是地总结经验，把政法工作做得更好》（1959年5月16日），《董必武法学文集》，北京：法律出版社，2001年，第423—424页。

治理国家的传统。^①从这个角度出发,相关学者广泛探讨了“党管政法”的理念、原则、组织以及具体实践自革命以来的演进。特别是随着2018年“中央全面依法治国委员会”的组建以及2019年《中国共产党政法工作条例》的颁布,政法传统得以在新时代进行制度性重构,政法工作也逐渐朝着制度化和规范化迈进。^②

也有学者对我国的政法逻辑做了更宽泛的理解,指出这是一种怀抱解放使命、重视实质争议的独特的司法传统,强调党的组织保障和群众路线的工作方法。^③相关学者强调人民性是我国法治与司法的本质特征,坚持人民司法、司法为民一直是政法系统发展的优良传统。^④政法体制的运作需要处理好群众路线与专门机关的关系,“从群众中来、到群众中去”将政法工作引向了司法民主的工作方式。^⑤同时,也有学者指出,大众化司法难以实现真正改造司法的终极目的。因而90年代以来,法院正规化、专业化、职业化逐渐成为依法治国的基本方略,司法民主化和司法专业化相互配合的格局也逐步形成。^⑥

既有的研究或以政法传统为研究背景或研究对象,已经积累了一定的研究成果。这些研究总体上肯定了政法传统对于当今的司法改革与治理的重要价值,阐释了政法传统运作的理念、组织、机构与逻辑,也有部分研究或多或少提示了政法传统与人民陪审员在历史意义上的关联。然而,既有的研究仍有不足之处:陪审制度作为传承政法传统、延续群众路线、贯彻司法民主的重要方式。改革四十年来,其发展可谓一波三折,颇有几次兴衰往复与制度嬗变。如何在政法传统的脉络中厘清这些复杂的制度变迁,这些变迁背后的底层逻辑何在?陪审制度的变迁又反映着我国政法系统乃至党政体制发展怎样的逻辑?细致地探讨这些问题既有助于我们深刻理解我国的陪审制度,也有助于我们多面向地探讨我国的政法传统及其在新时代的发展与调适。

本文主要沿着历史发展的线索,在发生学的意义上,详考陪审制度的变迁过程和演进脉络,将其嵌入到政法传统的演进与流变中理解,在此过程中试图揭示“司法民主化”和“司法专业化”之间的张力与竞争,从而为展望司法改革未来的发展方向提供一种理论视角。本文的论证主要依据相关政法文件展开,研究资料包括20世纪30年代至今与人民陪审员制度直接相关的政法文件,包括法律法规、司法解释、规范性文件等,文本数量百余件。此外,本文也参考了司法改革的重要文件如《最高人民法院工作报告》,人民法院改革纲要等,以此串联成人民陪审员制度的“故事”。

二、制度史考察:变迁历程与进化路径

本文对陪审制度变迁历史时段的划分,主要考虑了三个重要的时间节点:1949年新中国成立、1978年改革开放和2004年的《关于完善人民陪审员制度的决定》(以下简称“《陪审决定》”),这三个节点将陪审制度切分为四个发展阶段:制度萌生、制度重归、制度僵局、制度重塑(见图1)。这样的划分主要考虑了三方面因素:一是基本上契合着社会主义政权建设和发展的历史叙事。陪审制度发展很大程度上与

① 侯猛:《政法传统六十年:重述与反思》,新中国法治建设与法学发展60年理论研讨会论文,北京,2009年;徐亚文、邓达奇:《“政法”:中国现代法律传统的隐性维度》,《河北大学学报(哲学社会科学版)》2011年第5期;刘全娥:《陕甘宁边区司法改革与“政法传统”的形成》,吉林大学博士学位论文,2012年;顾培东:《当代中国法治共识的形成及法治再启蒙》,《法学研究》2017年第1期。

② 刘忠:《“党管政法”思想的组织史生成(1949—1958)》,《法学家》2013年第2期;周尚君:《党管政法:党与政法关系的演进》,《法学研究》2017年第1期;于晓虹、杨惠:《党政体制重构视阈下政法工作推进逻辑的再审视——基于〈中国共产党政法工作条例〉的解读》,《学术月刊》2019年第11期;郑智航:《党管政法的组织基础与实施机制——一种组织社会学的分析》,《吉林大学社会科学学报》2019年第5期;侯猛:《新中国政法话语的流变》,《学术月刊》2020年第2期。

③ 左卫民、何永军:《政法传统与司法理性——以最高法院信访制度为中心的研究》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期;何永军:《断裂与延续:人民法院建设(1978—2005)》,北京:中国社会科学出版社,2008年。

④ 方乐:《以人民为中心司法理念的实践历程及其逻辑意涵》,《法律科学(西北政法学报)》2021年第4期。

⑤ 陈柏峰:《群众路线三十年(1978—2008)——以乡村治安工作为中心》,《北大法律评论》2010年第1期;侯猛:《政法传统中的民主集中制》,《法商研究》2011年第1期;陈伟杰:《政法传统背景下的妇联妇女权益维护(1980—2016)》,《社会学研究》2021年第2期。

⑥ 陈柏峰:《群众路线三十年(1978—2008)——以乡村治安工作为中心》,《北大法律评论》2010年第1期;陈洪杰:《司法如何民主:人民司法的历史阐释与反思》,《比较法研究》2016年第5期;郑智航:《人民司法群众路线生成史研究(1937—1949)——以思想权力运作为核心的考察》,《法学评论》2017年第1期。

整体的政权建设阶段高度同构，陪审制度是政权建设的一个“子集”；二是对应着陪审制度发展过程中的几次重要制度调适。陪审制度发展经历几次兴衰与嬗变主要发生在这几个时间节点上；三是响应着司法改革过程中民主化和专业化交互发展的起落趋势。我国的司法改革很大程度上在民主化和专业化两际来回摇摆，两者钟摆式的竞争性替代基本上发生于上述历史时刻。

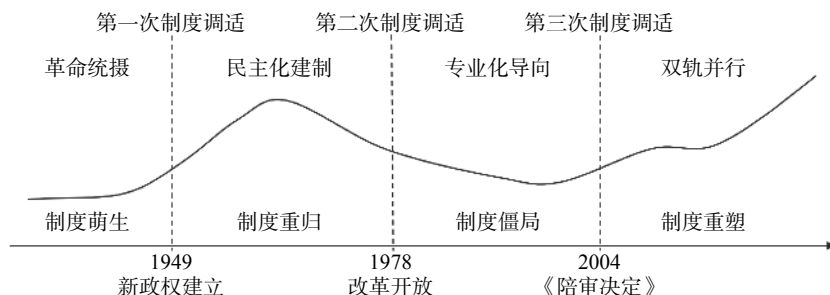


图1 人民陪审员制度变化趋势

资料来源：作者自拟。

（一）制度萌生：从群众路线到中国革命

我国的陪审制度，无论是从制度理念还是运行逻辑看，都与革命时期有着千丝万缕的联系。甚至可以认为，革命时期形成的政法定位和政法传统都深远影响着当下的司法实践。^①因而，我国陪审制度的起源与变迁，相当程度上贯穿于中国共产党的革命叙事中。^②

工农民主政权时期，深受苏联审判体制的影响，中国共产党领导的人民政权开始在革命根据地推行陪审制度，由此构成了具有实在意义的制度历史源头。20世纪30年代，随着《中华苏维埃共和国军事裁判所暂行组织条例》和《中华苏维埃共和国裁判部暂行组织及裁判条例》相继颁布，我国陪审制度的雏形初现。这一时期陪审员由选举产生，“职工会、雇农工会、贫农团以及其他群众团体”是陪审员的主要来源，任职年龄要求年满16岁。^③审判组织一般由三人组成，其中须有两名陪审员。^④就陪审员的职权而言，1937年中央司法部发布第2号训令规定陪审员与裁判员具有同等裁判权力，依照少数服从多数原则决定判决。

抗日民主政权时期，陕甘宁边区创生了极具时代意义的“马锡五审判模式”。这是一种开放的审判模式，边区政府发动人民群众参与司法，让群众亲历司法审判；依靠人民群众讲理说法，把人民群众的声音带入到司法；实行司法审判和人民调解相融合，多手段解决矛盾纠纷。也因此，马锡五审判方式成为落实群众路线、传播党中央政策的重要方式。这种参与并非是阶段性的局部式参与，更多的是一种全过程性的整体式参与，^⑤在当时党中央、毛泽东主席的肯定和推动下，这种方式成为了边区政法工作的一面旗帜。^⑥在一定意义上讲，发动群众、依靠群众、面向群众是当时政法工作的重要主题，陪审制度因而被融入到马锡五审判方式的谱系中，回应着革命诉求的同时，也在一定程度上推动着审判民主化的进程，马锡五也曾指出：“人民陪审制度是审判工作民主化的一个标志。”^⑦

① 强世功：《权力的组织网络与法律的治理化——马锡五审判方式与中国法律的新传统》，《北大法律评论》第3卷第2辑，北京：法律出版社，2000年；唐东楚：《人民陪审的两个“第三波”与司法群众路线》，《中国法律评论》2017年第1期。

② 民国政府也曾实行陪审制度，代表性的法律文件有1912年的《临时中央裁判所官制令草案》、1927年的《参审陪审条例》、1929年的《反革命案件陪审暂行法》等等。由于现行的陪审制度很大程度上是中国共产党在革命时期群众路线的传承与延续。因而讨论主题所限，本文对陪审制度的追溯，起始于共产党革命时期的实践，不再对民国政府的陪审实践进行介绍。

③ 详见《中华苏维埃共和国裁判部暂行组织及裁判条例》，1932年2月，第14条。

④ 详见《中华苏维埃共和国裁判部暂行组织及裁判条例》，1932年2月，第13条。

⑤ 梁洪明：《马锡五审判与中国革命》，《政法论坛》2013年第6期。

⑥ 1944年，《解放日报》曾两度介绍和宣传了马锡五审判方式，并提倡广大司法工作者借鉴，详见西北五省区编纂领导小组、中央档案馆：《陕甘宁边区抗日民主根据地（文献卷）》下，北京：中共党史资料出版社，1990年，第177—178页；同时1944年6月，毛泽东在《陕甘宁边区建设简述》中指出：“提倡审判与调解、法庭与群众相结合的审判方式（马锡五方式）”，详见陕西省档案馆、陕西省社会科学院：《陕甘宁边区政府文件选编》第8辑，北京：档案出版社，1988年，第213页。

⑦ 马锡五：《新民主主义革命阶段中陕甘宁边区的人民司法工作》，《法学研究》1955年第1期。

各个抗日根据地都在不同程度地落实着人民陪审员制度。当时的司法制度可以说极为简陋，并没有形成统一操作办法或顶层设计，抗日民主政府仅做出了纲领性的要求，即边区政府在审理案件时，均要实施陪审制度。^①各个根据地依据本地情况纷纷颁布了陪审暂行办法，具体的规定不尽相同，各有侧重。总体来看，陪审员主要由机关、部队、团体选派产生，^②有的地方还特别要求推选出的陪审员应该“负有地方信誉”。^③审判合议庭的陪审员人数一般为 1—3 人，有些地区陪审员人数相对较多，比如苏中区合议庭的陪审员人数最多可以为 6 人，总之，陪审员参审人数视具体情况而定。^④就职权行使来看，法官和陪审员职权并不对等。虽然很多边区的暂行办法都赋予了陪审员庭中发问、庭后评议的权利，但是陪审员并无最终的投票决定权。陪审员的意见仅供审判官参酌，对判决并无约束力，^⑤甚至晋北地区的陪审员在法官作出裁判决定后，并无提出异议的权利。^⑥

解放区人民民主政权时期，陪审制度也随之做出了适应性的调整。陪审员选任基本上延续抗日民主政权的做法，主要由人民团体、各界代表、民主人士推选代表担任陪审员。^⑦同时，为了配合土地改革运动，陪审员来源的广泛性开始增强，越来越多的农民代表开始担任陪审员。^⑧农民群体参与到人民法庭中，兴奋地尝到了权力的“滋味”后，共产党的土地政策也得以广泛传播。虽然这一时期审判组织形式上依旧未形成统一性的安排，但是有些地区已经开始初步尝试增加人民陪审员人数，让陪审员的人数占据多数。^⑨从权责安排上，陪审员在这一阶段依旧是辅助审判的角色，比如搜集人民群众的意见、向法庭申诉人民群众的处理意见、检举违法犯罪行为等。^⑩

革命时期的陪审制度深嵌于争夺政权的革命任务中，无论是顶层设计，还是具体的实践操作，都相对粗糙、宽泛、简陋。陪审制度并未在根据地成为一项常规化、统一化的制度设置，各个边区可以根据各自的革命需要自主决定何时、何地采用陪审制度。所以，陪审制度的大框架下，在各个根据地产生了多种实践形态（见表 1）。不可否认的是，陪审制度配合着群众路线的方针、政策，在联系群众、动员群众方面发挥了重要的作用。这也使得这项制度在社会各界获得了较高的认可度，成为了新中国成立以后得以率先重建的一项司法制度。

表 1 革命时期陪审制度比较（1927—1949）

	工农民主政权（1927—1937）	抗日民主政权（1937—1945）	解放区民主政权（1945—1949）
主要选任方式	选举	选派	选派
陪审员来源	职工会、雇农公会、贫农团及其他群众团体	机关、部队、团体	人民团体、各界代表、民主人士、农民群众
任职条件	有选举权、年满 16 岁	“负有地方信誉”	——
合议庭陪审员数	2 名陪审员	1—3 名陪审员	4 名陪审员（贫雇农占多数）
职权范围	与裁判员同权同责	建议权，无表决权	——
表决方式	少数服从多数	审判官决定	——

资料来源：根据历史资料自拟。

① 余森、胡夏冰：《我国人民陪审员制度的起源》，《人民法院报》2015 年 2 月 13 日，第 7 版。

② 马锡五：《新民主主义革命阶段中陕甘宁边区的人民司法工作》，《政法研究》1955 年第 1 期。

③ 详见《淮海区人民代表陪审条例（草案）》，1942 年。

④ 详见《苏中区处理诉讼案件暂行办法》，1944 年。

⑤ 具体规定可参见《晋察冀边区陪审制暂行办法》，1942 年；《淮海区人民代表陪审条例（草案）》，1942 年；《山东省陪审暂行办法（草案）》，1941 年；《陕甘宁边区军民诉讼暂行条例》，1943 年；《苏中区处理诉讼案件暂行办法》，1944 年。

⑥ 详见《晋西北陪审暂行办法》，1942 年 4 月。

⑦ 详见《关东各级司法机关暂行组织条例》，1947 年 6 月。

⑧ 1947 年颁布的《土地法大纲》第 13 条规定：“人民法庭由农民大会或农民代表会所选举及由政府所委派的人员组成之”。

⑨ 1948 年 1 月颁布的《东北解放区人民法庭条例》规定：“村人民法庭设审判委员七人，由村农民大会或其代表大会选举六人（贫雇农应占多数），并由区政府委派一人，组织审判委员会，区人民法庭设审判委员五人，由区农民代表大会选举四人（贫雇农占多数），县政府委派一人，组织审判委员会。”

⑩ 详见《太原市军事管制委员会特别法庭暂行办法》，1949 年 7 月。

（二）制度重归：从局部“试水”到全局延展

新中国陪审制度的重启与恢复，依旧沿袭了苏联陪审制度模式，^①从配合全新的婚姻政策实施起步。1950年，新中国诞生了第一部《婚姻法》，为了贯彻执行婚姻政策，保障妇女的权利，最高法院颁布《最高人民法院关于陪审婚姻案件办法的通令》，提出妇联团体应当在典型的婚姻类案件中担任人民陪审员。^②这种做法后来也适用于处理革命军人婚姻案件，旨在通过典型案件加强爱护革命军人的爱国主义教育。^③陪审制度之所以局部性地先从婚姻类案件实施，很大程度上是受限于当时的司法工作条件。彼时，镇压反革命和土地改革运动热火朝天，给人民法院审判带来了较大的工作压力，但是新中国成立初期的地方法院的工作条件难以保障“陪审全覆盖”，^④因而1951年的《人民法院暂行组织条例》仅对陪审规则做了原则性规定，指出地方法院应视案件的性质和情况，自主决定是否邀请人民陪审员。^⑤此后，为了配合“五反”运动，政务院也曾规定，人民陪审员可以从工人、店员和守法工商户中产生。^⑥有一些地方也尝试吸收群众代表陪审，但是效果并不明显。^⑦总体来说，在新中国成立初期的司法实践中，陪审制仅仅是一种较为弹性的制度安排。

必须承认，在婚姻案件中实行陪审制度，仅仅是一种过渡性的“试水”，^⑧因为缺乏统一的纲领性法规来统领全国的实践，各个地方法院在实践摸索过程中出现了不协调、不统一的现象。具体表现为：一是进度不统一，截至1951年，有的地方虽然采用过陪审制度，但是仍未成为一项常设性制度，很多省份刚刚开始实施陪审制度，还有些地方没有实施陪审制度；二是对陪审制度的理解不统一，比如有些地区“狭隘”的理解人民陪审员的意义，仅是在案件审理中象征性地征求妇联的意见；三是实施程序不统一，各个地方法院就如何邀请陪审员、哪些人在何种情况可以担任陪审员、陪审员应该如何参与审判、陪审员的责任及职权等问题还存在分歧。^⑨因为这些问题存在，或多或少地影响了陪审员的参审效果，所以在全国层面制定统一执行标准也就尤有必要。

如果说前期的婚姻类案件陪审仅仅是“初学乍练”，那么当陪审制度成为“五四宪法”的宪法原则后，围绕陪审制度的统一性建构才真正开始。1954年的《人民法院组织法》在三章第二节规定了陪审制度的具体事项，明确了担任人民陪审员的资格条件、职权及其保障等，陪审制度正式被纳入到法院的组织结构体系中。1956年，司法部出台了《司法部关于人民陪审员的名额、任期和产生办法的指示》（以下简称“《选任指示》”），这是新中国成立后第一部关于陪审制度的规范性文件。该文件就人民陪审员如何参审、参审条件等问题作出了概括性规定，主要是对如何选任陪审员作出了较为详细的规定。

有鉴于此，陪审制度的具体实施方法也变得明确。就参审范围而言，陪审员已经不再局限于参与婚姻类案件。根据最高人民法院的相关司法文件，陪审员主要参与到相对重大、复杂的一审民事和刑事案件中，而对于简单、轻微的案件，依然由法官独任审理。^⑩但是哪些案件属于简单或轻微，哪些案件属于重大或复杂，由地方法院自行斟酌决定。^⑪就陪审员的来源而言，开始注重陪审员的代表性和广泛性，陪审

① 许德珩指出：陪审制度“与资产阶级法院的那种虚伪的形式主义的陪审根本不同，而与苏联法院的人民陪审制，在本质上是同样的”。详见最高人民法院：《关于“中华人民共和国人民法院暂行组织条例”的说明》，1951年9月3日。

② 详见最高人民法院：《最高人民法院关于陪审婚姻案件办法的通令》，1950年9月18日。

③ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于处理现役革命军人婚姻问题的指示》，1951年4月21日。

④ 详见最高人民法院：《关于“中华人民共和国人民法院暂行组织条例”的说明》，1951年9月3日。

⑤ 详见中央人民政府（已变更）：《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》，1951年9月4日，第6条。

⑥ 详见政务院（已变更）：《政务院关于“五反”运动中成立人民法庭的规定》，1952年3月24日。

⑦ 详见最高人民法院，司法部：《最高人民法院、司法部关于安徽省人民法院全面开展群众性的清案办案工作情况报告的通报》，1952年12月4日。

⑧ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于陪审员应在判决书或调解书上署名问题的函》，1951年3月27日。

⑨ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于各地人民法院婚姻案件陪审情况的综合通报》，1951年4月13日。

⑩ 详见全国人民代表大会：《中华人民共和国人民法院组织法》，1954年9月21日，第8条；同时，选民资格类案件涉及到政治权利，而且实行一审终审制，也属于陪审员参审的案件。具体规定详见最高人民法院、司法部：《最高人民法院、司法部关于人民法院处理选举案件中的几个问题的综合批复》，1956年9月4日。

⑪ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于哪些案件可以不实行陪审合议制度问题的批复》，1957年1月30日。

员主要来自机关、人民团体、企业；^①相较于革命时期，这一时期陪审员的职权更加完整充分，《法院组织法》赋予了陪审员与法官同等的权利，^②陪审员也可以参与调解。^③就审判组织而言，三人合议制是主要的陪审形式，通常由 1 名法官和 2 名陪审员组成（见表 2）。^④

表 2 建国初期陪审制度发展

	1954年前	1954年后
参审案件类型	婚姻类案件	所有一审案件，排除简单的民事案件、轻微的刑事案件
陪审员主要来源	民主妇联为主	机关、人民团体、企业
选任方式	邀请	选举+邀请
职权范围	提出建议权	裁判权（与法官同权）
审判组织	——	1法官+2陪审员

资料来源：根据历史资料自拟。

一般认为，20 世纪 50 年代是中国陪审制度发展的第一个繁荣期。^⑤首先，从人数上来看，截至 1956 年 7 月，全国已经选出 20 多万名陪审员，这个数量是相当可观的，而且临时邀请的陪审员还没有纳入统计。^⑥其次，这段时期并不存在“陪而不审”或拒绝参审的情况，^⑦刚刚获得解放的群众找到了当家作主的感觉，参审的积极性较高，甚至还出现了陪审员在庭审中与法官抢着审问当事人的现象，反倒是主审法官成为了“记录员”，^⑧这在今天是尤为罕见的。再次，陪审员的参审效果也较为明显。从妇联派代表陪审婚姻案件开始，陪审员在查明案件事实、处理婚姻关系、正确执行婚姻法等方面发挥着重要的作用。^⑨《选任指示》颁布后，地方法院基本上做到了法官与陪审员共同阅卷、共同调查、共同研究案件，^⑩陪审员的参审权利也得到了相当的尊重和保障。

进入到 60 年代，陪审制度的发展势头有所减缓，有很多地方已经不再执行陪审制度。^⑪衰落的原因是双方面的：地方法院认为陪审耗时耗力，且陪审员参审效果日益变得不明显；^⑫同时，长期的群众运动，陪审员开始疲于政治参与，逐渐失去了热情。^⑬新中国成立初期“人民群众进法院”的浪潮，终归是“粗放式”的改革方式，缺乏制度化和法律化的长效保障机制，司法民主化最终也陷入低潮。司法制度在“文革”期间基本瘫痪，陪审制度也名存实亡。

（三）制度僵局：从存废之争到曲折复苏

1978 年我国实施改革开放以来，社会主义民主法制建设步入正轨，陪审制度也沛然兴起。恢复的方式依旧是先从 1979 年《宪法》中确定总体原则，尔后，伴随着《法院组织法》和《刑事诉讼法》等一些法律的制定和完善，逐渐丰富陪审实施细节。但是相当长的一段时间里，陪审制度缺失专门性的统一立法，只能依据散见于宪法和其他法律的宽泛条文，这给地方法院陪审实践造成了一定的困扰。尤其是对于一些实施细节，地方法院时常难以把握。比如司法助理是否可以担任陪审员？^⑭次如陪审员是否可以担任辩护

① 详见司法部：《司法部关于人民陪审员的名额、任期和产生办法的指示》，1956 年 7 月 21 日。

② 详见全国人民代表大会：《中华人民共和国人民法院组织法》，1954 年 9 月 21 日，第 36 条。

③ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于“主持调解的审判人员”是否包括人民陪审员等问题的批复》，1957 年 2 月 23 日。

④ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于几个基层人民法院试行“各级人民法院刑、民事案件审判程序总结”检查情况的通报》，1957 年 7 月 25 日。

⑤ 最高人民法院政治部：《〈中华人民共和国人民陪审员法〉条文理解与适用》，北京：人民法院出版社，2018 年，第 17 页。

⑥ 详见司法部：《司法部关于人民陪审员的名额、任期和产生办法的指示》，1956 年 7 月 21 日。

⑦ 最高人民法院政治部：《〈中华人民共和国人民陪审员法〉条文理解与适用》，第 18 页。

⑧ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于各地人民法院婚姻案件陪审情况的综合通报》，1951 年 4 月 13 日。

⑨ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于各地人民法院婚姻案件陪审情况的综合通报》，1951 年 4 月 13 日。

⑩ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于几个基层人民法院试行“各级人民法院刑、民事案件审判程序总结”检查情况的通报》，1957 年 7 月 25 日。

⑪ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于认真贯彻执行人民陪审员制度的复函》，1961 年 8 月 3 日。

⑫ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于结合基层普选选举人民陪审员的通知》，1963 年 2 月 11 日。

⑬ 李斯特：《人民司法群众路线的谱系》，《法律和社会科学》第 1 卷，北京：法律出版社，2006 年。

⑭ 详见司法部：《司法部关于司法助理员不宜担任人民陪审员的复函》，1984 年 3 月 28 日。

人?^①等等。透过这些问题,也反映了当时实施陪审制度的时间和条件并未成熟,尚有诸多障碍。后来,“八二宪法”删除了陪审制度的相关条款,紧随其后,1983年《法院组织法》也对陪审相关条款作出了修订,即法院在组织合议庭时“可以”而非“应当”邀请陪审员参与审判,^②这也就意味着,法院可以选择性地适用陪审制度,此时人民陪审员成为了法庭中“可有可无”的角色,案件审理是否需要陪审员似乎成为地方法院的一项“自主选择权”。

总体来看,80年代的陪审制度的复苏难言乐观,虽然新中国成立初期的框架性、原则性的制度安排得以延续,但是受制于现实司法条件,制度运行效果也并不显著,出现了拒绝参审、陪而不审、审而议等问题,也引发了理论界的普遍质疑,^③甚至出现了废除陪审制度的声音。^④

90年代的陪审制度实施活跃度有所提高,政治、社会精英是主要的参与力量。当时的陪审员主要以特邀的方式产生,邀请的对象根据案件具体情况而定:其一,对于涉及青少年犯罪的案件,可以邀请妇联、共青团、学校、工会的干部担任陪审员;^⑤其二,对于涉及专业技术且影响力较大的案件,可以特邀专家学者担任陪审员;^⑥其三,对于社会影响重大、疑难复杂的案件,可以邀请人大代表、政协委员、民主党派成员和无党派人士担任陪审员。^⑦可见,严格意义上讲,90年代的陪审制度,已经很难称得上是群众路线或是司法民主的延续,最高法院悄然提升了对陪审员的门槛要求,目的在于让法官获得更多专业化的支持,以此提高审判质量;也在一定程度上突出了陪审制度的政治统战意义,成为联系民主党派的桥梁和纽带。

总体而言,陪审制度在90年代虽然活跃度略微有所提高,但是它的“底色”已经悄悄发生变化,民主化、大众化的核心价值已经发生变化,制度的“游标”开始逐渐滑向精英化、专业化。

(四) 制度落定:从试点改革到正式立法

陪审制度的再度调整发生于90年代末。1998年,时任全国人大常委会委员长李鹏重申了陪审制度的重要意义,提出人民法院审理一审案件,应当邀请人民陪审员参与。1999年,最高法院发布的《人民法院五年纲要》中,也将陪审制度纳入未来五年的重点发展规划。^⑧2004年8月,全国人大常委会颁布了《陪审决定》,这是我国第一部关于陪审制度的单行法规,最高法院和司法部也出台了一系列配套性法律文件,涉及选任、参审、管理、保障等多个方面,^⑨陪审制度法律体系初步形成。

随着陪审制度体系的不断完善,相应的制度实施有了更加系统明确的依据,也呈现出一系列崭新的特征。在指导理念上,更加突出司法民主价值。2004年肖扬在最高法院工作报告中指出“进一步完善人民陪审员制度,扩大司法民主……”,这是“司法民主”首次出现在最高法院工作报告中,此后,“司法民

① 详见司法部:《司法部关于人民陪审员可否担任辩护人的答复》,1981年3月28日。

② 修改的原因在于:“在实践中有许多困难,特别是请有法律知识的陪审员困难很大,严重影响审判工作的进行,要求作比较灵活的规定。”详见全国人大常委会:《关于修改“人民法院组织法”“人民检察院组织法”的决定和“关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定”等几个法律案的说明》,1983年9月2日。

③ 刘涌:《我国的陪审制度必须改革》,《青海社会科学》1983年第1期;苏惠渔、荀志伟:《对我国现行陪审制度变更原因的认识》,《法学》1984年第4期。

④ 钱卫清:《建议取消陪审制度》,《法学杂志》1987年第5期;余汉平:《我国应当废除陪审制度》,《法学评论》1989年第1期。

⑤ 详见最高人民法院:《最高人民法院工作报告——1991年4月3日在第七届全国人民代表大会第四次会议上》,1991年4月3日。

⑥ 详见最高人民法院:《最高人民法院工作报告——1996年3月12日在第八届全国人民代表大会第四次会议上》,1996年3月12日;《最高人民法院工作报告——1999年3月10日在第九届全国人民代表大会第二次会议上》,1999年3月10日。

⑦ 详见最高人民法院:《最高人民法院工作报告——1990年3月29日在第七届全国人民代表大会第三次会议上》,1990年3月29日;《最高人民法院工作报告——1991年4月3日在第七届全国人民代表大会第四次会议上》,1991年4月3日。

⑧ 详见最高人民法院:《人民法院五年改革纲要(1999—2003)》,1999年10月20日。

⑨ 代表性的法律文件有:最高人民法院、司法部:《关于人民陪审员选任、培训、考核工作的实施意见》,2004年12月13日;财政部,最高人民法院:《财政部、最高人民法院关于人民陪审员经费管理有关问题的通知》,2005年4月15日;司法部:《司法部办公厅关于明确指导人民陪审员工作机构的通知》,2005年4月1日;最高人民法院:《最高人民法院关于人民陪审员管理办法(试行)》,2005年1月6日;最高人民法院:《最高人民法院政治部关于人民陪审员选任工作若干问题的答复》,2005年6月1日;最高人民法院:《最高人民法院关于人民陪审员参加审判活动若干问题的规定》,2010年1月12日;最高人民法院:《关于进一步加强和推进人民陪审员工作的若干意见》,2010年6月29日;最高人民法院:《最高人民法院政治部关于人民陪审员工作若干问题的答复》,2010年1月13日;最高人民法院:《关于海事法院人民陪审员选任工作的意见(试行)》,2011年8月31日。

主”基本上成为了法院工作报告的“常量”，最高法院不仅在报告中多次强调了弘扬司法民主的重要意义，而且推动了多项围绕司法民主展开的司法改革（见图 2）。2007 年，第一次全国法院人民陪审员工作会议在北京召开，这是中央从全局和战略的高度，专门就陪审制度发展问题召开的高规格会议，与会的多位国家领导人都不同程度地强调了陪审制度的司法民主意义。^①在选任方式上，确定了基层组织推荐和本人申请的选任模式，陪审员需要年满 23 岁且具备大专以上文化程度；^②在陪审员来源上，这一时期开始注重陪审员的代表性和广泛性，要求选任时尽可能兼顾社会阶层结构比例，以此丰富陪审员组成结构的多元性；^③在参审范围上，陪审员主要审理重大复杂的一审案件；^④在陪审职权上，《陪审决定》赋予了陪审员与法官相同的权利，陪审员需要同时审理事实问题和法律问题，少数服从多数是合议庭的表决规则；^⑤在参审方式上，当法院审判需要陪审员参与时，相关规定要求陪审员以随机抽取的方式从陪审员库中产生。^⑥

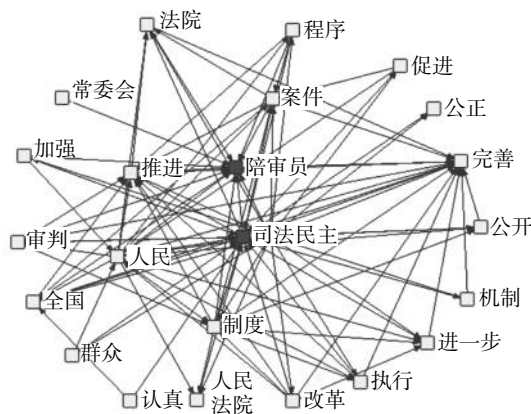


图 2 《最高人民法院工作报告》语义分析网络 (2014-2021)

资料来源：根据历年《最高人民法院工作报告》自拟。

从制度实施成效上来看，这一阶段陪审制度实施已经有了相对可观的进展。首先，从 2004 年《陪审决定》颁布以来，无论是陪审员总体数量，还是陪审员参审案件数量，都呈现出不断上升的趋势（见图 3），截止到 2013 年，全国法院的总体陪审率已经达到 73.2%。^⑦其次，陪审员队伍的组成结构在逐渐优化，精英和大众相辅相成。不但在特殊的案件中吸收了人大代表、政协委员、专家学者等社会精英，而且在普通的案件中扩大了普通群众的参与比重。^⑧再次，陪审制度在一定程度上重塑着司法公信力。从 2004 年以来的最高法院工作报告年度工作总结来看，除了“司法民主”以外，陪审制度都是在“司法公开”“阳光司法”“审判透明度”等意义下展开的。^⑨地方法院对于社会影响重大、案情复杂的案件，也会积极邀请人民陪审员参与，^⑩以此增强审判的公开性与公正性，也在一定程度实现了对法官的监督和制约。^⑪

① 本刊记者：《第一次全国法院人民陪审员工作会议在京召开》，《中国审判》2007 年第 10 期。

② 详见全国人大常委会：《全国人大常委会关于完善人民陪审员制度的决定》，2004 年 8 月 28 日，第 4 条。

③ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于人民陪审员管理办法（试行）》，2005 年 1 月 6 日；最高人民法院：《关于进一步加强和推进人民陪审员工作的若干意见》，2010 年 6 月 29 日。

④ 详见全国人大常委会：《全国人大常委会关于完善人民陪审员制度的决定》，2004 年 8 月 28 日，第 2 条。

⑤ 详见全国人大常委会：《全国人大常委会关于完善人民陪审员制度的决定》，2004 年 8 月 28 日，第 1 条、第 11 条。

⑥ 详见全国人大常委会：《全国人大常委会关于完善人民陪审员制度的决定》，2004 年 8 月 28 日，第 14 条；最高人民法院：《最高人民法院关于人民陪审员参加审判活动若干问题的规定》，2010 年 1 月 12 日，第 4 条；最高人民法院：《最高人民法院政治部关于人民陪审员工作若干问题的答复》，2010 年 1 月 13 日。

⑦ 详见最高人民法院：《最高人民法院工作报告——2014 年 3 月 10 日在第十二届全国人民代表大会第二次会议上》，2014 年 3 月 10 日。

⑧ 详见最高人民法院：《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。

⑨ 详见历年《最高人民法院工作报告》（2006-2013）。

⑩ 比如社会关注度较高的吉林周喜军故意杀人、盗窃案，海南陈在鹏强奸案等。详见最高人民法院：《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。

⑪ 陈瑞华：《刑事程序失灵问题的初步研究》，《中国法学》2007 年第 6 期。

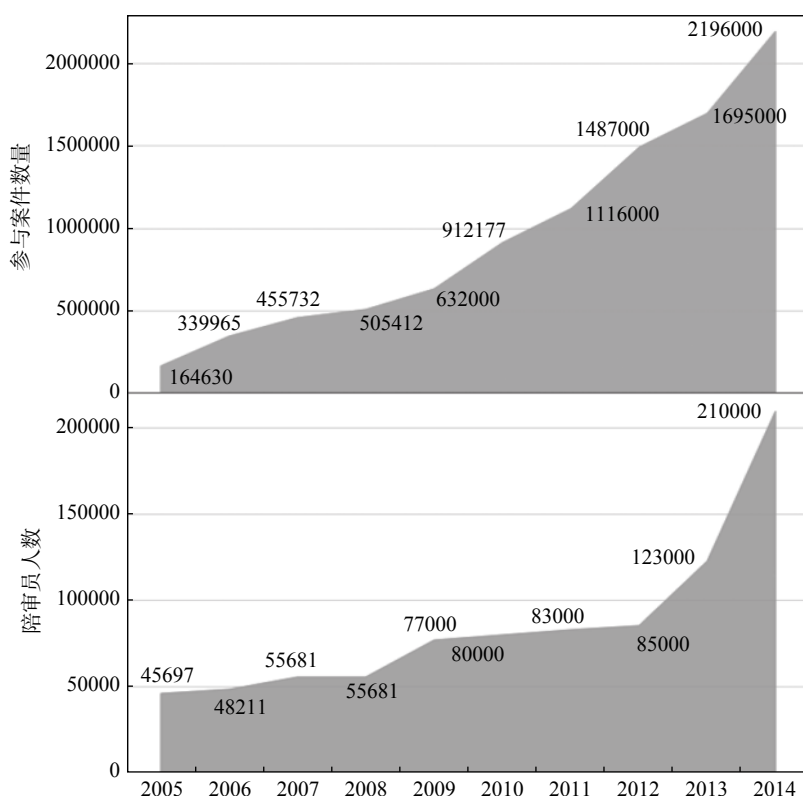


图3 人民陪审员人数与参审案件数量（2005—2014）

数据来源：根据历年《最高人民法院工作报告》收集自拟。

然而，社会各界对陪审制度的质疑，并没有因为2004年《陪审决定》的颁布而结束，相反，随着陪审工作的推进，一些新问题又备受关注。一方面，陪审制度逐渐背离了应有的“草根性”和“平民性”。^①陪审员构成依旧是精英性和专业性的，普通群众参审属于少数。这主要是因为《陪审决定》对陪审员选任资格设定了较高的素质要求，在组织推荐制下，大量的中层干部或业务骨干进入陪审员队伍中。^②另一方面，“陪而不审”“审而不议”的问题在地方法院广泛存在，陪审员对审判的实质性贡献微弱。^③陪审员成了地方法院缓解办案压力、填补“办案人手不够”空缺的工具，甚至出现了“陪审专业户”的现象。^④凡此种种问题，都使得陪审制度在当时流于形式，仅仅只是司法民主的空洞“代言”。^⑤

党的十八届三中、四中全会相继强调了陪审制度的战略意义，制度的发展由此进入了“快车道”。2015年4月，中央全面深化改革领导小组第十一次会议审议通过了《人民陪审员制度改革试点方案》。同时，全国人大常委会通过了《关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定》，授权了全国10个省市50家人民法院开展陪审试点工作，试点期为两年。为了保障改革于法有据，最高人民法院和司法部还联合出台了《人民陪审员制度改革试点工作实施办法》（以下简称“《试点办法》”）。总体来看，

① 周永坤：《我们需要什么样的司法民主》，《法学》2009年第2期；韩大元：《论中国陪审制度的宪法基础——以合宪论和违宪论的争论为中心》，《法学杂志》2010年第10期；陈江华：《人民陪审员“法官化”倾向质疑》，《学术界》2011年第3期；廖永安、刘方勇：《社会转型背景下人民陪审员制度改革路径探析》，《中国法学》2012年第3期。

② 吴丹红：《中国式陪审制度的省察——以〈关于完善人民陪审员制度的决定〉为研究对象》，《法商研究》2007年第3期；张嘉军：《人民陪审员制度：实证分析与制度重构》，《法学家》2015年第6期。

③ 刘计划：《我国陪审制度的功能及其实现》，《法学家》2008年第6期；彭小龙：《陪审制度的复苏与实践：1998—2010》，《法学研究》2011年第1期；何家弘：《刑事庭审虚化的实证研究》，《法学家》2011年第6期。

④ 陈瑞华：《刑事程序失灵问题的初步研究》，《中国法学》2007年第6期。

⑤ 刘哲玮：《人民陪审员的现状与未来》，《中外法学》2008年第3期；刘计划：《我国陪审制度的功能及其实现》，《法学家》2008年第6期；李拥军：《我国人民陪审员制度的现实困境与出路——基于陪审复兴背后的思考》，《法学》2012年第4期。

试点改革的内容主要集中于：一是扩大了选任范围，提高了任职年龄，降低了学历要求，选任方式由原来的“推荐制”改革为“随机抽选制”；二是改革陪审职权，案件的事实问题由陪审员负责、法律问题由法官负责；^①三是调整了陪审合议庭组成形式，尝试适用 5 人以上的大合议庭，并要求陪审员人数原则应当在 2 人以上，^②等等。为了进一步探索试点过程中面临的难题，2017 年 4 月，全国人大常委会做出了延长试点改革一年的决定。^③

经过 3 年的试点改革，地方法院在陪审工作中积累了诸多值得在全国推广的实践经验，同时诸多人大代表、政协委员、专家学者等认为制定《人民陪审员法》的时机和条件已经相对成熟。^④在充分总结实践经验、多方面科学论证的基础上，2018 年 4 月 28 日，全国人大常委会颁布了我国第一部关于陪审制度的单行法律——《人民陪审员法》，这对于推动中国特色社会主义民主、保障公民民主权利，无疑具有里程碑意义。

新法基本上延续了《试点办法》的内容，同时也根据地方试点的经验和反馈进行了调整。相较于《试点办法》，《人民陪审员法》主要在审判组织、陪审职权方面作出了突破，确定了三人合议庭和七人合议庭两种陪审模式，不同模式下，陪审员的职权也有所不同。在三人合议庭中，陪审员和法官依然共同对法律和事实问题进行裁判；在七人合议庭中，陪审员主要负责审理事实问题，对案件的法律问题，只能参与讨论而不具有最终的表决权，^⑤以“最大限度地发挥陪审员了解民情民意、善于认定事实问题的优势”。^⑥为了配合《人民陪审员法》的顺利实施，司法部、最高法院等机关先后发布了一系列配套法律文件。2018 年 8 月《人民陪审员选任办法》颁布在选任方式、权力主体、职权范围、条件保障等方面作出了明确具体的规定。此后，最高法院陆续发布了一系列关于陪审工作的司法解释。^⑦

总之，2015 年以来的陪审试点改革，可以说是《人民陪审员法》颁布前的“序曲”，试点改革过程中形成的实践经验，成为了正式立法的重要参考依据。最终尘埃落定的陪审形态，在相当程度上是立足于现实国情、充分借鉴域外经验基础上的选择。尤其是在合议方式和职权配置方面，我国形成了有别于陪审团制和参审制的混合模式。那么，基于这样全新的陪审模式，是否会从根本上扭转既往实践中面临的僵局？这有待未来进一步考察。

三、制度嬗变逻辑：民主化与专业化的竞争与耦合

上文讨论表明，从大的历史脉络来看，陪审制度似乎呈现出周期性的循环反复，发展历程也时常往返于复兴与淡化之间。那么引申出的问题是，透过陪审制度或兴或衰的演变轨迹，我们可以获得怎样的规律性启发？又是哪些因素影响陪审制度在不同历史时期的制度变化？在一定意义上讲，上述变迁历程很大程度上深嵌于司法民主化和专业化之间的交互逻辑中，二者的强弱交互，塑造了我国陪审制度的发展路径。（见图 4）

① 详见最高人民法院、司法部：《人民陪审员制度改革试点工作实施办法》，2015 年 5 月 20 日，第 12 条。

② 详见最高人民法院：《〈人民陪审员制度改革试点工作实施办法〉的理解与适用》，2015 年 5 月 22 日。

③ 试点期间原定为两年，但是试点工作结束后有些问题还没有充分显现，仍需要一段时间进一步研究总结，所以试点工作延期一年至 2018 年 5 月。详见全国人大常委会：《全国人大常委会关于延长人民陪审员制度改革试点期限的决定》，2017 年 4 月 28 日；最高人民法院副院长沈德咏：《对〈关于延长人民陪审员制度改革试点期限的决定（草案）〉的说明——在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议上》，2017 年 4 月 24 日。

④ 详见最高人民法院：《保障公民参审权利 有效推进司法民主——最高人民法院政治部负责人就〈中华人民共和国人民陪审员法〉答记者问》，2018 年 4 月 28 日。

⑤ 详见全国人大常委会：《中华人民共和国人民陪审员法》，2018 年 4 月 27 日，第 21、22 条。

⑥ 详见最高人民法院：《保障公民参审权利 有效推进司法民主——最高人民法院政治部负责人就〈中华人民共和国人民陪审员法〉答记者问》，2018 年 4 月 28 日。

⑦ 比如最高法院与司法部在 2019 年印发《人民陪审员培训、考核、奖惩工作办法》，2020 年印发了《〈中华人民共和国人民陪审员法〉实施中若干问题的答复》。

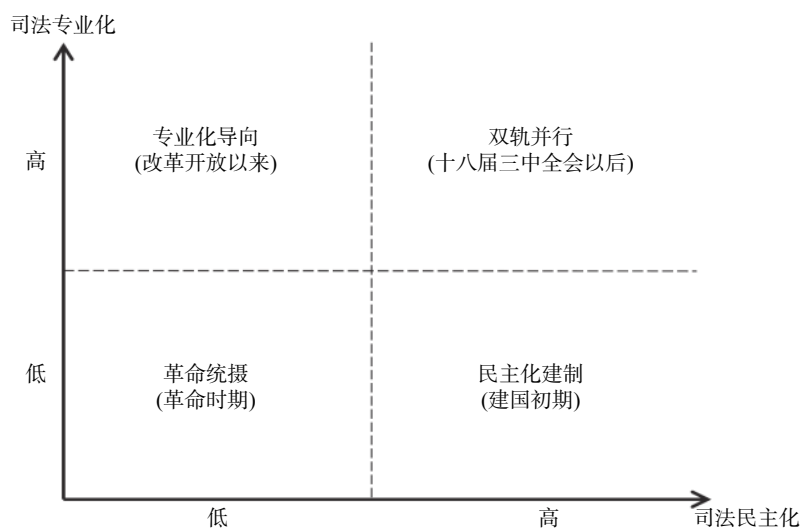


图4 司法民主化与专业化的交互效应

资料来源：作者自拟。

当然，本节的论述主要套用2004年以来的“司法民主”概念，而非“人民司法”或“群众路线”，但这些概念本质上是相互贯通的，都是党的群众路线在我国司法实践中的体现，都从实质正义的维度强调“为了人民、依靠人民、造福人民”。

（一）革命统摄：作为政治动员的策略

革命与战争年代的陪审制度，虽然是在群众路线基础上绵延展开，然而，高度革命化的动员方式和组织策略，难以形成司法民主所包含的权力制约性力量。共产党通过革命的方式在根据地重置了全新的政权结构，党委一元化领导的权力设置中，司法深嵌于政治革命中，是革命政权工作的一部分，也最终服务于革命。^①“革命的根本问题是夺取政权，司法是政权工作的重要工具。”^②也正是在这样的意义上，陪审制度成为了党夺取政权、动员社会、维护政权的一种策略性工具。受到客观条件的制约，当时难以实现精英化司法路线，而是采取了自下而上的群众路线。^③可以说，在群众路线政法传统中，陪审制度成为了一种“动员—参与”式的革命技术。

然而，革命时期的陪审制度并非从一开始就是向所有社会成员开放的，革命的形势和进程决定着制度运行的疆界，也影响着司法与大众间的距离。但总体趋势是清晰的，陪审员的来源逐渐由精英转向大众，司法对陪审员的依赖度也越来越高。工农民主政权时期下的陪审制度，很大程度上是照搬苏联的体制，提供的更多是制度性框架，陪审制度在一定程度上承担着表征政党定位、宣誓革命属性的作用，工农群众团体代表由此成为了陪审员的主要来源。即便是在群众路线如火如荼的抗战时期，虽然已经形成了依靠人民群众审判的传统，但是这一时期最主要的问题在于广大民众“民智未开”，很多群众尚未在阶级意识上形成自觉，^④人民群众只能是参与“观审”，而难以胜任相对专业性的裁判职权。解放区民主政权时期，领导全国的土地改革运动成为了革命的一项重要内容，为了贯彻土地政策，陪审制度开始“下乡”，更多的农民开始进入到陪审员队伍中，甚至有的地方已经尝试让贫雇农在合议庭中占多数，陪审制度的广泛性也在逐渐增强。

革命时期的陪审制度虽然主要参照苏联，但是随着革命的深入发展，陪审制度存在的意义和实施方式都发生了相当的变化。尤其是抗战胜利以后，陪审制度已经不再是一项孤立的司法策略，它已经高度嵌入

① 侯欣一：《陕甘宁边区司法制度、理念及技术的形成与确立》，《法学家》2005年第4期；

② 马锡五：《新民主主义革命阶段中陕甘宁边区的人民司法工作》，《政法研究》1955年第1期；

③ 郑智航：《人民司法群众路线生成史研究（1937—1949）——以思想权力运作为核心的考察》，《法学评论》2017年第1期。

④ 郑智航：《人民司法群众路线生成史研究（1937—1949）——以思想权力运作为核心的考察》，《法学评论》2017年第1期。

于共产党的一系列司法统合技术中,^①比如调解制、就地审讯、巡回审判等。配合共产党在乡村社会建构的政权组织网络,陪审制度经由司法群众路线的“催化”,成为捍卫政权组织、统筹社会资源的权力策略。

之所以这一阶段很难称为司法民主,尤为重要的原因在于革命时期的陪审员的权利是不完整的,基本上是审判工作的“参谋者”,当时的政权并没有让渡全部的裁判权,陪审员对案件并无最终的决定权。这一方面出于民智未开的顾虑,但更多与共产党当时对陪审制度的认知和定位有关。由此延伸出一个潜在的问题在于,为什么共产党在当时司法力量极其有限的条件下,依然还耗时耗力推行陪审制度呢?

通过上文讨论,一个重要的原因在于,陪审员的政治意义远大于其司法意义。具体而言,革命时期的陪审制度的政治意义主要体现在:一是巩固和发展统一战线,有相当数量的陪审员来自群众团体代表,陪审制度成为了汇合不同利益群体声音的利益表达机制;二是开展政治竞争的工具,在轰轰烈烈的革命竞争中,陪审制度提供了一种尤为重要的参与性动员机制,疏通了政权和人民间的隔阂感,也满足了人民对于革命建国的想象,成为了共产党政治合法性的重要来源;三是“下情上传”实现社会控制的方式,革命者可以通过陪审制度更加全面的获取关于乡村社会的实态信息,同时也可以将革命政策在农村散布;四是政治启蒙作用,陪审员亲历审判的过程其实也是一场场“心理革命”,不仅对共产党执政方式有更加深入的了解,同时他们的思想也会悄然发生着变化。

(二) 民主化建制: 作为塑造人民司法的工具

如前所述,新中国成立初期是陪审员制度发展相对活跃的阶段,司法专业化的力量尚未成熟,而司法民主化运行所需的底层秩序初步形成,陪审制度成为了重塑司法结构的重要力量。

新中国成立初期,建立全国性的政权体制,恢复和重建社会秩序,是这一阶段的主要矛盾。^②1952年,中国开启了第一轮司法改革,主要任务是建构人民司法体制,将司法塑造为民主专政的工具。^③这次改革不仅是司法部门的内部组织整顿和重建,受到了当时意识形态和政法环境的影响,政法工作更多地表现为处理政治斗争、镇压反革命,^④司法改革也就成为了谋划和重建政权秩序的方略。所以,破除旧法传统的基础上建立全新的人民司法体制,是新中国司法活动的主要内容。在破旧立新的过程中,革命时期所形成的群众路线传统在历史叙事中重新获得了正当性,群众路线又成为了政法工作的优势话语,似乎在当时任何问题都可以依靠群众来解决,司法工作也走向了大跃进。^⑤在这样思潮的影响下,恢复和重建陪审制度,也就成为了顺理成章的选择。

着眼于群众路线启动人民司法大脉络,陪审制度成为了推动法院民主化的重要力量。^⑥在喧闹的人民群众进法院民主化运动中,围绕陪审制度展开的民主化建设表现得稳中有进。陪审制度从婚姻案件不断扩展,并配合着群众运动和国家政权建设的进程,不断延伸其广度和深度。陪审制度不仅确证和增强了新政权的合法性,而且成为监督司法、开启民智的一项民主技术。所以,一般认为50年代是中国司法民主化的兴盛期。^⑦

可见,陪审制度在新中国的“出场”在一定程度上肩负着改造司法的使命。^⑧建立属于人民政权的司法体制,并非是简单的组织上的新旧交替,更大的阻力来自司法体制对旧法传统所形成的惯性依赖。如何面对遗留下来的旧法人员,如何对他们进行改造,让他们更加贴近人民司法,是司法改革的一种重要任

① 强世功:《权力的组织网络与法律的治理化——马锡五审判方式与中国法律的新传统》,《北大法律评论》第3卷第2辑,北京:法律出版社,2000年。

② 史景迁:《追寻现代中国》下册,温洽溢译,台北:台湾时报文化出版企业股份有限公司,2001年,第19页。

③ 郑涛:《中国司法改革七十年的逻辑与进路》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2020年第2期。

④ 侯猛:《经济体制变迁中的最高人民法院(1949—1978年)》,《政法论坛》2005年第2期。

⑤ 沈建:《最高人民法院、司法部积极进行总结建国十年来人民司法工作经验的工作》,《人民司法》1959年第4期。

⑥ 详见最高人民法院、司法部:《最高人民法院、司法部关于学习贯彻中华人民共和国人民法院组织法的指示》,1954年12月7日。

⑦ 最高人民法院政治部:《〈中华人民共和国人民陪审员法〉条文理解与适用》,第17页。

⑧ 详见最高人民法院、司法部:《最高人民法院、司法部关于安徽省人民法院全面开展群众性的清案办案工作情况报告的通报》,1952年12月4日。

务。^①因此，当时寄希望于通过人民群众进法院的方式，以人民民主纯化司法机关，使其向人民靠拢。^②因为陪审制度的存在，群众性司法知识获得了正当性地位，也在一定程度上抵制着官僚主义的蔓延。同时，政权建立初期，我国的法制建设刚刚起步，所以中央政策、社会常识、公序良俗构成了当时法官裁判的“专业知识”，而从机关、团体、企业选派出的陪审员在这方面丝毫不逊于法官，有效补充着法官的智慧，还帮助法官处理了大量的积案。

然而事实证明，司法民主化难以达成改造司法的愿望，更难以促成司法职业化的完美转型。形式主义司法理念和人民司法理念发生了很大的冲突，冲突的代价也是显而易见的，旧法人员全盘退出司法，司法职业化也成为了一项未竟的事业。同时，当时的民主化浪潮并未完成定型化、法律化、制度化的过程，掌握人民政权的群众也很快呈现出“异化”的趋势，^③这一阶段的司法民主化努力成效较低。

（三）专业化导向：作为配合专业化改革的方略

改革开放以来，为什么陪审制度能够高调复出，却又在发展过程中遭遇重重窘境？陪审制度的恢复似乎把我们的注意力引向了司法民主化的回归。然而，如果我们着眼于大的发展脉络，就会发现改革开放以来，特别是90年代以后的人民法院改革，总体上潜含着司法专业化的主体寓意，司法专业化一直是当时主要的努力方向。改革的目标主要是对标形式主义法治，优化司法权配置，“让司法更像司法”。^④改革开放以来《刑法》《法院组织法》等多部法律的颁布，实体法制逐渐健全；随着民事、刑事、行政诉讼法的先后颁布，诉讼程序的专业化建设也逐渐形成；1995年随着《法院法》和《检察官法》的颁布，开启了司法人员职业化和精英化的新阶段。从最高法先后发布的“一五纲要”到“三五纲要”的内容来看，“正规化”“专业化”“职业化”建设，一直是法院改革的核心主题。^⑤

难以回避的困惑在于，既然司法专业化建设如火如荼，那么为何陪审制度还能够在司法改革中挤占一隅？彭小龙认为这是当时多种诉求合力的结果，陪审制度得以恢复的主要动机在于缓解法官短缺、增强法院回应社会的能力、应对司法公信力危机。^⑥刘哲伟认为，陪审制度被贴上了“司法民主”的标签，改革议程中必然不能断然冷落这一制度，陪审制度所包含的政治符号和象征意义才是顶层设计者最为关注的问题。^⑦可见，陪审制度复兴的背后是国家对传统政法资源的再度挖掘，难免响应着证成合法性的政治诉求。从功能主义的意义来看，如何在陪审制度既有框架下，服务于司法专业化改革的大局，成为了地方法院实践中主要考虑的问题。基于这样的意图，这也就在一定程度上解释了为何陪审制度在这一时期实施效果并不明显，司法专业化的主流趋势下，围绕司法民主化展开陪审制度发展难免退居次席，成为“配角”，陪审制度只能在司法专业化的主场下夹缝求存。

在这样的背景下，陪审制度实施被打上了司法专业化的“烙印”，突出表现在地方法院对“专家型”陪审员的青睐。通过上文的回顾就可以看出，陪审制度的再度复兴的原动力已经不再是司法民主，而是法院对专业知识、专业人才的实践诉求。陪审制度所包含的限制权力意义已经被专业化潮流稀释，最终成为了配合司法专业化的制度装置。这一时期，陪审员最初是通过特邀专家的方式产生，虽然后来在逐步强调普通群众的参与比例，但是依旧难以扭转组织推荐制下精英式参审的基本局面，包括大量“编外法院”“驻庭陪审员”的出现，也在一定程度上反映了地方法院对有审判经验的“专家”的依赖。这些趋势也表明，司法专业化（而非司法民主）是这一时期制约陪审制度发展的基本机制，由此规训出一大批“准职业

① 何兵：《人民群众进法院》，《法律适用》2005年第3期。

② 魏文伯：《彻底进行司法改革必须贯彻群众路线》，《中华人民共和国审判法参考资料汇编（第2辑）》，北京：北京大学法律系资料室，1982年，第159页；董必武：《关于改革司法机关及政法干部补充、训练诸问题》，《董必武法学文集》，第123页。

③ 何兵：《司法职业化与民主化》，《法学研究》2005年第4期。

④ 顾培东：《人民法院改革取向的审视与思考》，《法学研究》2020年第1期。

⑤ 详见周强：《加快推进队伍革命化、正规化、专业化、职业化建设，锻造党中央放心、人民群众满意的高素质法院队伍》，http://www.xinhuanet.com/politics/2019lh/2019-03/12/c_1210079653.htm。

⑥ 彭小龙：《人民陪审员制度的复苏与实践：1998—2010》，《法学研究》2011年第1期。

⑦ 刘哲伟：《人民陪审员的现状与未来》，《中外法学》2008年第3期。

法官”，最终又反哺和强化着司法专业化在司法改革中的支配地位。

（四）双轨并行：作为寻求平衡自洽的方案

无论是制度安排，还是程序设置，新时期的陪审制度可以用“改头换面”来形容。从总体的趋势来看，司法民主化改革逻辑似乎又重焕活力。民主性因素突出体现在：首先，选任资格的“一升一降”（提升年龄和降低学历）、选任方式的“两个随机”，^①都不同程度地让陪审制度更加亲近普通群众；其次，对于早期备受青睐的专业陪审员，因为考虑到会与陪审制度的大众化相冲突，暂不予规定，^②这也在一定程度上反映了司法专业化在陪审改革议题上对司法民主化的尊让；再次，参审范围继续扩张，公益诉讼案件、社会影响重大的死刑案件等也被纳入到陪审范畴中，拓展和延伸了公民参与的空间；复次，针对以往经常出现的“编外法官”“驻庭陪审”等现象，最高法院设置了每名陪审员参审的上限，保障陪审员能够均衡参审。^③最后，新设七人合议庭，陪审员在合议庭的数量占比增加，目的是为了增强陪审员的心理优势，强化陪审员的陪审存在感，以此调动陪审员的积极性。^④总之，这些努力推动了陪审制度更加贴近司法民主的轴心，人民群众成为陪审制度真正的“主角”。^⑤

同样的追问在于，为什么近些年司法改革能够重拾陪审制度？如此平民化、大众化的制度改造，是否意味着我国司法建设正朝着司法民主化转型？与新中国成立初期大规模的“人民群众进法院”不同的是，我们当下的政法环境发生了重要的变化，陪审制度改革所回应的问题也截然有别于新中国成立初期。

首先，陪审制度的复归，很大程度上是法院对于国家治理方式的深度回应。十八大以来，党的群众路线日益重焕活力。党的十九大报告，强调了治国理政、实现国家治理现代化，离不开群众路线的支持；党的十九届四中全会也重申了群众路线对于国家治理的重要意义，认为群众路线是共产党领导制度体系的重要组成部分。2021年最高法院工作报告中，也凸显了“以人民为中心”的司法理念。^⑥在很大程度上讲，群众路线已经成为了一项重要的政治制度。^⑦这一宏观的治理逻辑也逐渐延伸到司法治理过程中，而陪审制度作为一项优良的政法传统，恰与这一时代主题契合无间，由此成为了近些年司法改革的“排头兵”。

其次，司法专业化的发展进度在一定程度上影响着陪审制度发展时机。如上文所讨论，从90年代开始并延续至今，“正规化、专业化、职业化”^⑧可以说是我国法院改革内在贯穿的一条主线，经过多年的发展，我国的司法专业化建设已经步入平稳发展轨道。当司法专业化的诉求不再那么紧迫的时候，陪审制度似乎成为了司法改革中“锦上添花”的选择。同时，面对日益复杂的社会环境，法官在审判过程中对法律领域外的知识需求越来越高，所以需要来自各行各业陪审员的支持。

再次，长期以来陪审制度的运行窘况，决定了亟需从改革调整中寻求出路。很大程度上，新时期的陪审制度改革是现实问题驱动的，主要是为了回应长期以来社会各界聚讼纷纷的“陪而不审”的难题。^⑨所以从试点阶段开始的一系列制度措施，最终都指向如何真正发挥陪审员的作用。

然而，司法民主化的强势归来，并不意味着司法专业化的彻底“退场”。相反，从“五五纲要”（2019—2023）的内容看，推动法院专业化建设依旧在未来司法改革的议程中占据了相当的比重，同时亦在不同程度强调“人民司法”的重要性。2010年，最高法院开始推行指导性案例制度，截至目前已经发布了25批

① “两个随机”主要指：随机抽选人民陪审员候选人、随机抽选确定人民陪审员人选。

② 详见最高人民法院：《最高人民法院关于人民陪审员制度改革试点情况的报告》，2018年4月25日。

③ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》，2019年5月1日，第17条。

④ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于人民陪审员制度改革试点情况的报告》，2018年4月25日。

⑤ 详见最高人民法院：《最高人民法院关于人民陪审员制度改革试点情况的中期报告》，2016年6月30日。

⑥ 详见最高人民法院：《最高人民法院工作报告——2021年3月8日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上》，2021年3月8日。

⑦ 汪仕凯：《“新群众”和“老传统”：新时代中国共产党治国理政中的群众路线》，《探索》2020年第2期。

⑧ 详见周强：《加快推进队伍革命化、正规化、专业化、职业化建设，锻造党中央放心、人民群众满意的高素质法院队伍》，http://www.xinhuanet.com/politics/2019lh/2019-03/12/c_1210079653.htm。

⑨ 详见最高人民法院：《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；最高人民法院：《最高人民法院关于人民陪审员制度改革试点情况的中期报告》，2016年6月30日；最高人民法院：《关于〈中华人民共和国民事诉讼法（草案）〉的说明》，2017年12月22日。

指导性案例，案例数量近 150 例。Ahl 指出，指导性案例制度可以保证司法适用的统一性，是中国法院推动司法专业化的显著标志。^① 总体来看，在处理两者关系的问题上，陪审制度在新时期的改革逻辑，或多或少地呈现出“双轨并行”的发展趋向，我们的司法改革希望两者能够相互补充，相互支持。然而，即便是“双向用力”，依旧难以回避两种逻辑间所固有的张力，而这种张力又将在何种程度上影响着陪审制度的实施，还有待从实践中进一步考察。

四、人民陪审员与政法传统：代结语

我国陪审制度发展的变迁轨迹，可谓载沉载浮、几经波折，并在反复试错的基础上逐步增量改进。透过陪审制度的变迁轨迹，我们可以相对明朗地识别出民主化和专业化两条“潜流”，并在不同时期强弱交织：革命时期，附随着根据地群众路线的开展，陪审制度成为动员群众的重要方式。然而，这一阶段司法民主化和专业化都未臻成熟，陪审制度的政治意义远高于司法意义，其根本目的是为了谋划革命。新中国成立以后，我国的陪审制度恢复重建，“人民司法”是当时司法改革的中心任务，司法专业化也相对脆弱，所以陪审制度不仅是一项开启民智的民主技术，更是一种改造司法的策略性方式。改革开放以来，司法的专业化成为主流，司法民主化或多或少退居次场，陪审制度整体发展不温不火，其深受争议。21 世纪以来，我国启动了一系列陪审制度改革，强调司法为民，司法民主重焕活力，同时，专业化依旧是贯穿始终的改革主线。可以说，目前我国正处在司法专业化和民主化的双向度探索阶段。陪审制度的发展史，在一定程度上生动地汇成了司法民主化和专业化“互动史”，两者间的强弱交互关联，微妙地塑造着不同时期人民陪审员的基本样貌。

应当看到，司法民主化和专业化之间难免存在着一定的张力，一方获得优势地位，往往意味着要折损另一方的价值空间。我国陪审制度的发展历程，既出现过司法民主化的“滥觞”，也有司法专业化的“大繁荣”。即便是这样，任何一方从来没有从陪审制度发展历史中彻底消失，我们在处理两者关系问题上或多或少透露着主次矛盾的辩证法意味。随着《人民陪审员法》的颁布，司法改革的“游标”似乎开始向着司法民主化移动，并努力实现与司法专业化的平衡。然而，找到两者间的“均衡点”并不容易，两者间的张力会一直存在，关于陪审制度的争议和反思也会一直持续。

一直以来，政法传统被认为是理解我国司法体制改革的重要头绪，党管政法是政法系统运行的根本逻辑。本文考察了我国陪审制度中司法民主化与专业化的张力与竞争，进一步补充了政法传统中“人民司法”和“群众路线”的面向。从这个角度上讲，无论是党管政法还是人民司法，自革命时期以来，其原则与实践都经历了相当程度的发展与调适，在新时期又不约而同的定格于有中国特色的包容性增长，既强调党的领导和群众路线，又大力推动司法制度与实践的专业化与形式理性。

在一定程度上，我国政法传统的发展与调适，其底层意涵在于对“现代”司法意义的重新探索。一般认为，现代司法的要义在于职业法官能够依据法律规范、经过法定程序，独立作出司法裁判，其本质是对法的形式主义的追求与保护。^② 然而，形式主义的根本难题在于如何处理个案与规范之间的“缝隙”，高度抽象的规范很难平衡个案的特殊性，形式正义很多时候是以牺牲实质正义为代价的。因而，近些年来法学界涌现出反形式主义的思潮，认为法治应当是寻求价值、意义和目的的过程。^③ 我国 90 年代开启了对标形式主义司法的改革，同样存在如何处理形式正义与实质正义之间关系的焦虑与困惑。也正是在这样

① Ahl B. "Retaining judicial professionalism: the new guiding cases mechanism of the Supreme People's Court," *The China Quarterly*, 2014, p. 121-139.

② Schauer F, "Formalism," *Yale LJ*, 1987, 97, p. 509. 季卫东：《法治秩序的构建》，北京：中国政法大学出版社，1999 年，第 103 页；博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，邓正来译，北京：中国政法大学，2004 年，第 256 页；顾培东：《人民法院改革取向的审视与思考》，《法学研究》2020 年第 1 期。

③ Herget J E, Wallace S, "The German free law movement as the source of American legal realism," *Virginia Law Review*, 1987, p. 399-455；柯岚：《法律方法中的形式主义与反形式主义》，《法律科学（西北政法学院学报）》2007 年第 2 期；赵迪：《形式正义到实质正义：法律适用理念的理论与应然选择》，《东岳论丛》2020 年第 5 期。

的意义上,政法传统资源的再度挖掘也便尤有意义。诸如司法民主、群众路线这样的传统价值,它们发源于革命时期,由此展开的制度实践形式也更为关注“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”,也在相当程度上弥补了形式法治的不足。因而,政法传统对于当今现代法治,是平衡形式正义和实质正义之间张力的“缓冲器”。政法传统与现代司法相结合,也在一定程度上形塑了中国特色社会主义法治实践模式。

(本文为北京社会科学基金项目“人民陪审员制度与司法民主的北京经验——基于大数据分析视角”(19ZGB006)、清华大学自主科研计划项目“我国人民陪审员制度实施效果研究——基于司法大数据分析”(2019THZWJC48)的阶段性成果)

(责任编辑:天竞 编辑:王鑫)

People's Assessors in China's Political-legal Tradition: Institutional Changes and Developmental Logic

YU Xiaohong, WANG Xiang

Abstract: The people's assessor system is an integral part of China's political-legal tradition and an extension of the mass line doctrine in judicial practice. It originated from the revolutionary era and continued after the foundation of the People's Republic of China. Since then, the system has gone through stages of initiation, development, stagnation, and revival. To some extent, the people's assessor system in China is caught between ideals of judicial democracy and professionalism. The interaction of the two, in turn, has shaped its operation in different periods. In a way, changes of the people's assessor system reflect the choices of China's judicial reforms over public opinion and professionalization. This constantly extends and reshapes the political-legal tradition in the new era.

Key words: the people's assessor system, the political-legal tradition, judicial democracy, professionalization