Report No.006
CHINA REVIEW OF ADMINISTRATION OF JUSTICE
中国应用法学 系列研究报告
第 006 号

中英合作项目“人民陪审员制度改革”系列研究报告

Sino-Britain Coorperation Project: People's Assessors System Reform

蒋惠岭　陈海光　等著

中国应用法学研究所

“中国应用法学系列研究报告”简介

中国应用法学研究所（China Institute of Applied Jurisprudence，英文简称 CIAJ）是最高人民法院设立的专业从事应用法学研究的正局级直属事业单位。1991 年 2 月 21 日，经最高人民法院决定并报中央批准，中国应用法学研究所（以下简称法研所）正式成立。2000 年，根据中央国家机关机构改革方案，法研所与国家法官学院合署办公，实行“一套人马，两块牌子”。2004 年，法研所进行重组后从国家法官学院分离，并承担最高人民法院司法改革研究小组办公室（司改办）的日常工作（至 2006 年）。2007 年，经最高人民法院和中国法学会批准成立中国法学会审判理论研究会（中国审判理论研究会），秘书处设在法研所。2008 年，法研所设立了全国政法系统唯一的博士后科研工作站，已有 100 多名博士后陆续进站研究。2017 年，法研所创办了《中国应用法学》（双月刊）（CN-10-1459/D），结束了法研所没有法学期刊的历史。法研所现有工作人员 20 名，在站博士后 20 多名，研究辅助人员若干名。

法研所的主要使命是从事应用法学研究，包括法律适用、司法政策、司法改革、案例研究、域外司法等领域。通过努力，已逐步打造了六大坚实的研究平台，即：

一是以各个部门法中的重大问题研究为主以《司法决策参考》为载体的专项研究平台；

二是以《中国应用法学》（双月刊）为主的外向研究平台；

三是以《人民法院案例选》月刊和“全国法院年度优秀案例分析研讨会”为主的案例研究平台；

四是以“全国法院学术讨论会”为主的开放研讨平台；

五是以中国审判理论研究会为中心的系统研究平台；

六是以博士后科研工作站为中心的高端研究平台。

在新的历史起点上，在中国特色社会主义的新时代，法研所将努力打造一流的司法专业智库，真正成为全国应用法学研究的“排头兵”。

近年来，中国应用法学研究所紧紧围绕法治中国建设，秉持科学的法治理念，在丰富、活跃的中国司法实践基础上，收集研琢中外司法最新资料，立足现实，放眼未来，开拓进取，吸纳所内外专家、法官深入开展研究，形成了一系列重要的研究报告、观点汇集、域外资料等。为及时、全面地为决策者提供参考，为研究者提供观点，为实务工作者提供指引，我们精选近年来形成的一部分优秀研究研究成果分类汇编成册，形成系列研究报告，正式印行。如需引用，可以注明原文出处，也可以以本系列研究报告为引用出处。

前　言

中国应用法学研究所　蒋惠岭

按照最高人民法院与英国驻华使馆“人民陪审员制度改革研究”合作项目安排，中方于2017年先后选派两个法官代表团赴英考察陪审团制度，分别由法研所所长蒋惠岭和最高法院政治部法官管理部部长陈海光同志率团出访，并于2018年3月在厦门举办陪审工作培训班。中英两国同仁围绕陪审制度深入交流研讨，形成富有成效的考察报告和培训总结报告，对于加强制度交流互鉴、推进中国人民陪审员改革具有一定的借鉴意义。

参与中英合作项目“人民陪审员制度改革”赴英考察报告（一）执笔写作的人员包括：蒋惠岭（法研所）、刘峥（政治部）、向华（政治部）、宋建宝（法研所）、李洛云（北京高院）、花玉军（江苏高院）；参与中英合作项目“人民陪审员制度改革”赴英考察报告（二）执笔写作的人员包括：姚宝华（政治部）、朱新林（法研所）；参与“中英合作项目·陪审工作培训班”总结暨人民陪审制度改革研究报告执笔写作的人员有：王琪（法研所）、陈姝（厦门中院）。

目　录

中英合作项目“人民陪审员制度改革”赴英考察报告（一）　/ 1
中英合作项目“人民陪审员制度改革”赴英培训考察报告（二）　/ 20
“中英合作项目·陪审工作培训班”总结暨人民陪审制度改革研究报告　/ 36

中英合作项目“人民陪审员制度改革”赴英考察报告（一）

根据中英合作项目“人民陪审员制度改革”的研究计划，在最高法院国际合作局和英国驻华使馆以及英中协会的大力支持下，2017 年 3 月 5 日至 3 月 12 日，中国应用法学研究所蒋惠岭所长作为团长，带领我院政治部、研究室、刑三庭、法研所以及北京高院、江苏高院 8 名同志赴英国考察英国陪审团制度及治安法院。考察团先后访问了英中协会（Great Britain China Centre）、英国治安法官协会（Magistrate Association）、英国司法部（the Ministry of Justice）、伦敦中央刑事法院（the Central Criminal Court）、威斯敏斯特治安法院（the Westminster Magistrate Court）、伊普斯威奇刑事法院（the Ipswich Crown Court）、内伦敦刑事法院（the Inner London Crown Court）、皇家司法法院（the Royal Court of Justice）、英国最高法院（the UK Supreme Court）等机构。英方相关部门和人员对此次参访给予高度重视，英中协会专门组织了英国陪审制度专题讲座；英国治安法官协会负责人接待考察团并亲自介绍协会的有关情况；威斯敏斯特治安法院安排了多起不同案件的旁听，考察团比较全面地了解治安法院的开庭审理以及裁判过程；伦敦中央刑事法院、伊普斯威奇刑事法院、内伦敦刑事法院等为方便考察团有针对性地观摩陪审团制度，专门提前安排相关庭审环节；英国最高法院大法官霍奇勋爵（Lord Hodge）代表英国最高法院接待了考察团一行，向考察团介绍了英国最高法院的历史与现状，并与考察团就相关问题进行了深入交流。我院国际合作局提前做了大量沟通协调工作，考察团事先也认真学习了英国的有关制度。访问期间通过专题讲

座、座谈交流、法庭观摩等方式，考察团对英国的陪审制度、治安法院、法官制度、刑事量刑制度等都有了进一步的了解。本次考察日程紧凑有序、形式丰富多样、内容务实具体，达到充分交流、深入了解、比较借鉴的良好效果。现将本次考察交流的具体情况报告如下：

一、英国的陪审团制度

在英国，陪审制度是逐渐发展完善起来的。最初，它被当做一种行政手段引入英格兰，并在此后英国历经千年的沧桑岁月变更中，逐渐制度化为一项司法制度。英国也就由此成为现代陪审团制度起源地。在实施陪审团之前，英国存在多种原始的诉讼形式，主要表现为宣誓、神裁和决斗。但这些诉讼形式实际上是借助神的名义进行的“证明”，而不是真正意义上的“审判”。

（一）陪审团制度的引入

1066 年，诺曼底公爵征服英格兰后，陪审团制度开始从法兰克引入到英格兰。陪审团刚出现在英国的时候，主要被用来帮助行政事务方面的调查。最著名的是威廉一世征服英格兰后不久进行的一次全国性调查，要求地方申报全部地产和税款。在这次全国性的摸底调查中，王室官吏广泛使用了陪审调查团，陪审调查团必须向王室官吏汇报各村的土地、牲畜和财产状况，否则要受罚。

直至亨利二世时期，陪审团才开始发挥司法功能。为了抑制地方封建司法权，同时也不相信传统的证明形式，亨利二世要求每一类根据国王的司法令状可由王室法院管辖的民事案件，均采取陪审团进行审理，以询问陪审团作为取证方式，而不得适用宣誓、神裁等原始方式。同样出于加强王室对全国管理和控制的原因，此后也将陪审团引入刑事诉讼。但凡涉及王国和平安宁的犯罪，必须通过国王的法院予以审判，并且必须采用邻人组成的陪审团。这些王室司法陪审团是从案件发生地周围邻居中召集的，唯一的职责是如实回答法官有关案件真实情况的问题。由于采用陪审团作为取证方式来对案件进行裁决，比通过宣誓、神裁、决斗等非理性方式更合理，陪审团参加的法庭更

受民众欢迎。

（二）陪审团制度的成文法化及其改革

1215 年，英国《自由大宪章》以法律形式把陪审团制度固定下来，规定了由起诉陪审团起诉的形式以及人民享有接受与自己同等人审判的权利。此时的陪审团具有双重身份、双重职能，一是控告犯罪的职能，这就是起诉陪审团 (即大陪审团，grand jury)，二是事实审理的职能，这就是现在所称的审判陪审团 (即小陪审团，petty jury)。1352 年，爱德华三世颁布诏令，禁止起诉陪审团参与判决，起诉陪审团作出起诉后另设一个由 12 人组成的陪审团专司审判之职。这一法令最终确立了起诉陪审团和审判陪审团相分离的原则。两个陪审团各司其职 : 起诉陪审团主要确定被告是否有犯罪嫌疑和是否要向法院提起公诉 ; 审判陪审团则主要在审判中作出事实方面的裁决。自此，证人开始站到了陪审团面前，陪审团依据证人证词及相关证据作出裁决，由法院的见证人演变成了具有司法权的裁决人，英国的陪审团制度得以确立，现代意义上的陪审团制度就此正式产生。

此后，陪审团审判很快成为英国的一种主要诉讼方式，并得到迅速发展。在历经 18 世纪的鼎盛时期后，这一制度在进入 19 世纪中期后开始逐渐衰落。1933 年颁布的“裁判管理法”，对大陪审团的职能进行了严格限制，至 1948 年，在英格兰和威尔士，则完全废除了大陪审团制度，由治安法院负责审查起诉的职责。小陪审团制度虽得以保留，但其作用的界域也日趋缩少。在刑事案件中，自 19 世纪中期以来，由法官单独审判的刑事案件越来越多。根据英国现行的刑法，“所有的重罪都可由 12 人组成的陪审团加以审判”，不过，根据英国 1974 年的《陪审团法》，其运行不如以前严格。例如陪审员在审判中死亡或被法庭解除义务，陪审团人数可以少于 12 人。1971 年，英国修改了《刑事审判法》，允许陪审团在评议分歧超过 2 个小时的情况下，以 10:1 甚至 9:1 通过作为被告有罪判决的决定。在民事案件中，1854 年的《普通法诉讼程序法》规定，如果当事人双方同意，陪审即可取消。随后《1875 年司法机构法》、《1933 年司法管理法》、《1981 年最高法院法》

等一系列法律的颁布与实施，适用陪审团审理的民事案件主要限于欺诈和诽谤类案件，其它民事案件几乎不再由陪审团审理。

（三）陪审团制度的运行

1. 陪审员的选任

在英国，担任陪审员，既是一项法定的义务，也是一项法定的权利，但并不是任何人都可以成为陪审员。获得陪审员资格，需要具备一定的条件，这些条件大致包括：（1）是否为登记的选民；（2）原先法律规定年龄须在 18–70 岁之间，2016 年 11 月将年龄上限调整为最高年龄可以到达 75 岁；（3）必须是英国居民，13 岁开始在英国连续居住满 5 年。（4）不能有犯罪记录。对于判处 5 年以上监禁的，终身不得担任陪审员，判处 5 年以下或缓刑或在社区服刑的，10 年内不得担任陪审员。同时，法律还规定了一些不适合担任陪审员的人员，主要包括两类：一是不具备陪审员资格的人，如法官和警察以及神职人员和精神有障碍者；二是可免除履行陪审员义务的人，如年龄超过 75 岁、议会的成员或官员、全职军人、医务人员，以及因宗教信仰不能做陪审员的。但是法律最近修改后，法官可以担任陪审员，但不得告诉其他人自己是法官，只能说自己是公务员。

2. 陪审员的日常传召

在选民登记公告后，本地区的选民登记官把选民登记册提交给负责预备陪审员登记的官员，并在每一册上注明哪些人员不到 18 岁或者超过 75 岁。当某个法院审理某些案件需要传召陪审员时，该法院向英国司法部陪审团中央传召局（the Jury Central Summon Bureau）提出传召需求，由其负责向提出陪审员需求法院所在地区的具有陪审员资格的居民寄送传召通知。在接到传唤通知后，除非有极个别情况，选民都会妥善安排好自己的工作和生活，如期到法院赴约，即使个别案件的审判有时会拖延长达几天，甚至几个月。选民收到传票后可以拒绝或申请延期，可以选择打电话或写信做回复。居民如果没有回复或者没有出现在法庭，将会面临 1000 英镑的罚金。陪审团一般适用于皇家刑事法院审理的刑事案件，通常由 12 人组成。但是对于一件案件来

说，往往会传召 15 名选民到庭，最终在法庭现场随机选定 12 名选民作为陪审员，随后立即参与到案件审理过程中。目前，英国的法律希望公众可以履行自己的职责，以前有些职业可以豁免，现在则没有豁免了，即使是一名法官甚至是大法官都有可能担任陪审员。英国司法部陪审团中央传召局有 25 人，负责寄发传票和制定有关陪审团的各项具体制度。2015 年，该局累计寄出 361342 张传票，耗费邮资达 19 万左右英镑，9 万多选民拒绝担任陪审员。该局工作人员介绍，目前正在开发数字系统，希望实现陪审员传召系统的现代化，使得陪审员传召工作更加便捷、高效，尤其是降低运行成本。

3. 宣誓入职

考察团现场观摩了英国内伦敦皇家刑事法院一件刑事案件陪审员随机挑选和宣誓的全过程。在该案中，15 名选民被传召到法庭，法庭工作人员在法庭现场将 15 名选民的登记卡片像洗牌一样随机打乱，然后再按照顺序逐一叫名，被叫到姓名的，则成为 12 名陪审员中的一员，并被法庭工作人员引导至陪审员座席，座席的顺序按照被叫到姓名的先后顺序依次排定。待 12 名陪审员全部选定后，其余 3 名选民则自动离开法庭。随后，在法官的主持下，由法庭工作人员引导 12 名陪审员按照先前的座次顺序逐一进行宣誓，宣誓时要一手持圣经（或者其他经书，或者无经书），一手持宣誓卡片，并按照卡片上的句子逐字大声朗读。我们仔细阅读了宣誓卡片上的誓言，大致意思是“我向万能的上帝发誓，我将忠实地审理被告并根据证据给出真实的裁定。”（I swear by Almighty God that I will faithfully try the defendant and give a true verdict according to the evidence.）在我们观摩的本次陪审员宣誓过程中，有 3 名陪审员对誓词因不能阅读、发音不清等原因，法官要求法庭工作人员对这 3 名陪审员分别进行逐句领读，最终完成宣誓程序。整个仪式比较公开、透明、庄严和严谨。

4、陪审制度的经费保障

英国陪审制度的经费保障主要包括两部分，一部分为选民被传召而成为个案中的陪审员，因此产生的陪审员补助经费，另一部分为因

传召陪审员而发生的邮寄费用。陪审员参与案件审理，是不需要支付报酬的，只有补助费用。目前英国各地区陪审员补助经费标准相同，由税收和海关管理部门制定相关标准。具体补助项目涉及住宿费、交通费、停车费、与收入损失有关的费用等各个方面，分类详细，标准十分具体，操作性很强。通常一个陪审员参与审理案件大致需要 10 天左右。如果耗时很长，超过三个月，比如一些欺诈案件，可能耗时一年，一些补贴会有所调整。

5. 陪审员的履职培训

英国陪审员培训的形式十分简洁、灵活、有针对性。据内伦敦皇家刑事法院负责陪审员日常管理事务的工作人员介绍，陪审员并没有特殊、专门的培训，但是为了方便履职，需要对每位已经被传召到法院，马上就有可能将参加庭审的陪审员进行一些履职基本知识的介绍，介绍的方式就是观看视频资料。考察团一行观看了该院自行录制的陪审员培训视频，时长大约有 15 分钟，出镜人员都是该院的一般工作人员，未见一名法官出现在视频中。视频简明扼要地介绍了陪审员的选任、结构、履职程序等，内容简短、清楚。

（四）陪审团制度存在的问题

英国陪审团制度历史十分悠久，被称为“英国法律的光荣”。尽管目前英国陪审制得以实施的空间正在被逐步缩减，但仍为多数英国人所认同和肯定。首先，陪审团制度被认为是体现司法民主的一项政治制度，可以在实现民众参与司法、防止司法权专断滥用，以及保障民众权利和自由等方面，起到不可替代的作用。正如丹宁勋爵所言：“由陪审团审判不仅是实现公正的手段，不仅是宪法的一个车轮，它还是象征自由永存的明灯”。其次，陪审团制度可以在弥补专业法官社会经验的不足，扭转法官的职业偏见，增加司法裁判的社会接受度等方面，具有独特的作用。实践中，被告人也愿意接受陪审团参与审判，对于陪审团作出裁判上诉案件较少。

当然，陪审团制度本身也存在着缺陷，特别是作为一项古老的司法制度，更面临着制度环境急剧变化带来的新问题，因而现在陪审团

制度不断招致来自公众、法学界的质疑和指责，甚至引发了陪审团制度的存废之争。英国陪审团制度存在的弊端和问题主要有：

一是拖延诉讼进度，司法效率受限。陪审团的选取、回避等程序繁琐，耗时过长。由于陪审员并非专业的法律人士，为了确保陪审员充分理解案情，律师在提出事实之前，需要更多的时间深思熟虑。因一致裁决原则或绝大多数人同意的程序，导致陪审团裁决案件时间过长。这些都直接降低了司法的效率，这严重阻碍了案件的及时审理，也间接损害了当事人的权益。

二是关于陪审团认定事实能力的争论。陪审员的组成人员只是一般民众，不具备职业法官的经验和判断力，一些人员素质较低，甚至连完整用英语宣誓都困难，这些人员难以准确理解证据和确定事实，特别对于一些复杂案件和专业知识，更难作出准确的判断和了解。

三是陪审团审理案件司法成本较高。陪审员在参与案件的审理过程中，原本的工作需要暂停，虽然其能得到相应的补助，与审判相关的费用也能报销，但是这无疑在浪费社会价值的同时，增加了司法成本，特别是一些疑难案件，审理时间过长，其花费可想而知。针对陪审团制度存在的问题，英国也在不断进行改革完善，主要是控制陪审团的使用，进一步缩小适用陪审团审理案件的范围；改革陪审员的挑选方法，增强陪审员的代表性和专业性；适当加强法官的提示作用，帮助陪审员理解案件事实等方面。

二、英国的治安法院

（一）治安法院的起源与历史发展

治安法官制度起源于 12 世纪负责郡内法律秩序的治安维持官 (Keepers of the Peace) 。自 12 世纪末开始，王朝统治者为了抑制社会动荡、维护社会秩序、维持其统治的安定，在原有的联保治安制度的基础之上，任命地方骑士协助郡长 (sheriff) 维持治安，借以弥补原有机制的不足，这便是治安维持官发起的源头。而每个百户区内的这 4 名骑士，就被称为治安维持官。它最初只是临时的，并未形成固定的制

度，而且职能也主要在行政上和军事上。而随着政治局势和社会治安的相对稳定，治安维持官在被赋予审判重罪犯的司法权力的同时，称谓也就随之变更为治安法官 (Justices of the Peace)，这一称谓首次出现在 1361 年。这一年颁行的《爱德华三世三十四年法》第一章赋予了治安维持官审判重罪犯的权力，于是他们拥有了“治安法官”这一更受尊敬的称谓。

自 1361 年以后治安法官职权不断扩大，涉及地方事务的方方面面，拥有广泛的司法和行政权力。到 15 世纪时，治安法官组织成为地方上最有效率、最有权力的司法行政机关。直到 19 世纪末英国行政司法改革，一方面削弱了治安法官的行政职权，其行政权转移给地方当局；另一方面更加明确、规范治安法官的司法权威，将治安法官司法纳入全国统一司法体系，治安法官的行政职权转移给地方当局，20 世纪初治安法官的权力被削弱，他们的行政职能转移给了民选的地方政府，他们的司法职能并没有被明示地削减，相反他们的司法权更加明确、规范、权威，并被纳入了全国统一的司法体系之中，在刑事法律的执行中扮演着重要角色。

（二）治安法院的实际运作

1. 受理案件的范围限于轻罪案件

治安法院主要审理轻微的刑事案件，或者可以称之为违警案件。治安法院审理的刑事案件，最多可判处有期徒刑 6 个月或者罚金 5000 英镑。在这个区间范围内的案件，必须由治安法院审理。如果治安法官认为案件的刑期可能要判处 6 个月以上刑罚，有权将案件提交皇家法院审理。有的案件称为两可案件，既可以由治安法院审理，也可以由皇家法院审理。这时，治安法官会尊重被告人的意见。皇家法院由陪审团进行审理。同时，治安法院还有权审理未成年人案件，此类案件最高刑期可以为 2 年。治安法院还可以审理有关家事方面案情简单的民事案件，并设有如有关从属关系、监护关系、批准结婚、收养程序、确认生父关系等事项的专门部门。至于行政方面 1888 年以后治安法官几乎没有保留什么行政职责，主要是残留着颁发赌注、兵戈游戏、

酒类许可证，处理社区收费（水、电、煤气）等执行。治安法院审理的案件，当事人可以上诉。

2．审理程序简便快捷

治安法院审理案件时有三名治安法官共同审理，其中一名是主席，其他两人为助手。若是职业法官，可以一人独任审理。审理案件没有明确的程序要求，只要处理纠纷即可结案。如果是被告人承认有罪的即决案件的话程序更是简单，不需要出示证据和传唤证人，结案更是快捷。总之，由于治安法官审理案件的案情往往比较简单，争议性不大，审理形式上的程序要求不太严格，因此案件一般从立案到结案就几天时间，十分迅速。考察团曾经询问一名治安法官的工作量，为每天 10 件左右。

（三）治安法官

治安法院的法官由业余法官、职业法官和临时法官三部分组成。其中职业法官是指全职法官，需要按照法官的选任条件和选任程序进行选任，在英国，一般需要具有十年以上的律师经验才有可能成为法官，由政府支付薪水。业余法官是指不具有法律职业资格的普通公众经过一定程序任命为法官，每年服务一定时间，政府不支付薪水，仅给以少量补贴。临时法官是指具有法律资格的律师在法院工作需要时履行法官职责，并由政府按照其履责时间支付薪水。这其中，业余法官是治安法院法官的主体，也是英国最有特色的制度。在绝大多数治安法院，仅有业余法官，只在伦敦等城市，因案件较多且较为复杂，治安法院的法官才主要由职业法官担任。据介绍，英国治安法院的业余法官为 38000 左右，而职业法官仅有 140 左右。治安法官具有以下特点：

一是来源广泛。治安法官来源于普通大众，不需要具有法律职业资格，也不需要具有法律知识，没有职业、学历等任何限制，只要年龄在 21 岁至 70 岁的英国公民，热心于公共事务，就可以申请治安法官。治安法官必须承诺每年服务至少 13 至 15 天，但最多不能超过 50 天。自 1919 年首个妇女出任治安法官后不少女性被任命为治安法官，

在治安法院的青少年法庭要求开庭时必须至少有一名女性，治安法官中妇女的比例上涨显著实现了男女性别比例的平衡。

二是选任资格抽象。出任治安法官不需要任何法律文凭和法律实践经验，但大法官在 1998 年明确发布出任治安法官必须具备以下六项基本素质。其一，优良温和的性格和品性，与人相处融洽。其二，较强的理解和交流沟通能力。其三，强烈社会责任感和法律意识。其四，较强的正义感。其五，较好的逻辑推理、思维能力和理智的判断力，尊重事实。其六，诚实可信，信守诺言，切实履行治安法官誓言，不弄虚作假。可以看出治安法官任职资格条件非常抽象、简单，注重的是申请人的道德素养和社会威望。

三是政府补贴有限。治安法官是义务为社会服务，政府不支付薪水，仅给予少量的交通、餐食补贴。实际中，也很少有治安法官申领补贴。

四是有必要的任职培训。初任法官要进行专门的培训。审理家事和未成年人案件的法官还需要特别的培训。培训由司法部具体负责。培训的针对性很强，效果也很好。治安法官有自己的协会，但只有三分之二的治安法官是协会会员。会费为每年 40 英镑。考察中，协会的副主席向我们介绍了基本情况。他本人是一名医生，已经做了 28 年的治安法官。

五是享有完整的法官权利和法官尊荣。虽然并不具有法律资格，但治安法官享有法官的全部权利和社会尊重。治安法官可以依照自己的审判和判断对案件的定性和量刑做出判决，法院配有法律顾问为其提供法律咨询，但法律顾问的意见对治安法官没有任何约束力。考察中，我们在法庭现场观摩治安法官审理案件。在法官入庭和退庭时，法庭内的所有人员起立致敬。律师在向法官陈述案情和回答问题时，需站立。一名被告人因精神问题在法官判决后试图再次找法官陈述，法庭的工作人员立即阻止并告知其“找你的律师”。随后，律师专程回到法庭就此事向法官道歉，并表示已跟被告人充分解释说明。一位治安法官向我们介绍，其他考察团曾询问他，如果判错案会有什么结果。

她回答：我曾经将一个预谋杀人的人放了。放了也就放了，没有什么人找我，我甚至也没有因此做噩梦。

（四）治安法院制度存在的问题

在英国，治安法官的数量已经远远超过职业法官的数量，治安法官在审理案件尤其是刑事案件方面发挥了巨大的作用，如今英国有超过 95% 的刑事案件由治安法官审理，这一大批不领薪酬的治安法官不仅仅是职业法官的补充，他们已经在事实上成了英国整个刑事审判制度的支柱。继受英国法律传统的美国如今在大多数州的最低一级法院还保留着治安法官制度，也处理了社区中大量的轻罪和小额民事案件。此外，除英国、美国外，澳大利亚、瑞士等国家也还仍然实行类似的治安法官制度，并且一些国家在近期的司法改革中也引入了治安法官制度。但也存在下列问题：

1. 治安法官的组成缺乏代表性。尽管法律规定对治安法官选任资格非常的宽泛，但在实际选任时对中产阶级和某些职业团体存在偏爱。因治安法官政府不支付薪水，且必须承诺每年履职满一定时间，有些雇主并不希望自己的雇员成为治安法官。因此实际上仅有“有钱且有闲”的人才能成为治安法官。调查显示，在治安法院中来自管理和专业阶层的人占据压倒性的多数。大约 84% 的业余治安法官均属于被笼统的称为专业或管理阶层的人。

2. 治安法院的便民性逐步限缩。治安法院设立的初衷是地方自治，让群众在自己的社区里得到审判。虽然治安法官不需要支付薪水，但维持一个法院的运作依旧需要成本。因此，受财政不良状况的影响，英国不断在关闭、合并治安法院，群众只能到临近的治安法院受审。

三、英国的法官制度

本次考察重点是英国陪审团及治安法院制度，但是考察团通过此次难得的实地考察和交流的机会，对英国的法官制度也做了初步考察，例如法官的类别、法官的任免、法官的培训、法官的保障等。从法域上来说，英国大体分为英格兰及威尔士、苏格兰和北爱尔兰。这三个

法域的法官制度不尽相同，下文主要介绍本次了解到的英格兰及威尔士的法官制度。

（一）法官类别

经过漫长的历史发展，到了21世纪，英格兰及威尔士法官已经形成两大类型、若干层次，所谓两大类型是指职业法官和非职业法官，法官的层次包括：首席大法官（the Lord Chief Justice）、分庭庭长（the Heads of Division）、上诉法院法官（the judges of the Court of Appeal）、高等法院法官（High Court Judges）、巡回法官（Circuit Judges）、记录法官（Recorders）、地区法官（District Judges）、治安法官（Magistrates/Justices of the peace）。

首席大法官是英格兰及威尔士地区所有法官序列中级别最高的法官，同时也是英格兰及威尔士地区所有法院的最高行政长官。分庭庭长是协助首席大法官履行职责的高级法官，根据级别从高到低依次是案卷主事官、王座法庭庭长、家事法庭庭长和高等法院大法官。

上诉法院法官由首席大法官推荐，首相提名，英女王任命，主要审理高等法院、刑事法院和郡法院的上诉案件。高等法院法官几乎都来自皇家大律师，有多年的律师工作经验，主要负责上诉案件的审理及到各地法院审理案件。巡回法官一般来自资深的高级律师阶层，负责审理比较严重的刑事案件（最严重的除外），声望及收入都要低于高等法院法官。记录法官属于兼职法官，通常每年审理案件的时间为15天到30天。这一职位对于致力成为法官的律师意义重大，不仅熟悉了法官业务还有机会被首席大法官推荐担任巡回法官乃至高等法院法官。地区法官是全职法官，处理郡法院的大多数案件。治安法官或太平绅士，是非职业法官，他们主要由来自不同的社会经济背景、学术背景的人员兼任，有资格的法律顾问协助工作，主要处理一些不严重的案件，如扰乱公共秩序、交通违章等。

（二）法官的遴选和任免

在英国，各级法院的法官大都从出庭律师中产生。高等法院法官是从那些被公认为律师界带头人的高级出庭律师中选拔，增选的名额

从巡回法院法官中提拔，巡回法庭法官从相对数量较少的书记员中选拔，他们必须已工作了相当时间，并被公认为适合做这个职位上的专职工作。在获得任命时，他们不仅对法律专业知识有精深的把握，而且也有长期的法庭实践经验。正是对法官候选人在资历、经验、能力和品行等方面的严格要求，因此 40 岁以前被任命为法官是极少见的事情。

在与英国最高法院大法官霍奇勋爵座谈时，我们了解到，英国最高法院大法官主要采取“申请—面试”的遴选模式。申请担任英国最高法院大法官，一般需要具有 20 年以上高等法院或上诉法院的从业经历，并提交相关判决文书。最高法院一旦出缺，将由一个遴选委员会负责法官遴选工作，这个特别委员会由 5 人组成，包括最高法院正、副院长两人、英格兰及威尔士司法任命委员会指派的一名委员、苏格兰司法任命委员会指派的一名委员、北爱尔兰司法任命委员会指派的一名委员。

在治安法官协会座谈时，该协会负责人介绍，治安法官在受到任命前，社区或郡“顾问委员会”通常会对其工作能力、责任心等进行调查。同时，也会兼顾考虑年龄、性别、社会经济背景及职业培训等因素。“顾问委员会”由本地知名人士组成，但名单保密，只有委员会秘书的名字公开，以便人们对候选人进行提名或提出反对意见。“顾问委员会”将治安法官人选的建议提交给首席大法官，首席大法官通常遵循这些建议，并进行任命。

英国法官实行不可更换制，即法官一经任用，便不得随意更换，只有因法定事由，按照法定程序才能被免职、降职、转职、辞退等。法官不得兼职，包括不得兼任行政官员、议员、教学及其他营利性职务。英国法官任职受到法律保护，法官离开任期大致有四种方式：一是由英王在议会两院的请求下解除法官职务；二是对于有严重“行为不检点”行为的法官，首席大法官建议该法官辞职；三是因达到退休年龄离开任期；四是因身体原因不能正常履行职务而离开法官职位。

（三）法官培训

英国没有专门培养法官的教育机构，法官的职业教育主要在律师公会中完成。英国律师公会对出庭律师的职业教育和训练从 14 世纪以来，一直保持其传统的风格和特点，埃尔曼将英国的律师公会的法律教育称之为行会式教育模式。这种教育模式具有高度的集中和垄断，注重职业教育和技能训练，情事理论和学术训练，法官的教育是完全独立自治的，完全为法官职业所垄断等特点。

英国法官由 1979 年建立的司法研究委员会（JSB）培训。这个委员会由高级法官主持和指导，由地方治安法官、律师和行政人员及大学教师组成。委员会设立了专门组织，负责初任法官的培训和现任法官的进修。司法研究委员会的主要活动有三项：讲授新上任法官标准就职课程和专职与兼职法官定期进修班课程；对某些特别专题的培训；法律书籍和指导教材的出版。

英国为非职业法官建立了一项分阶段的培训计划。第一阶段在非职业法官开始工作之前进行，其中包括参加法院审讯过程，举办法官责任范围和诉讼过程的讲座等。第二阶段在非职业任命后的 12 个月内进行。培训内容包括到相关与审理事务有关机构实习和访问，在某些情况下还要进行两个周末的集中培训。集中培训内容包括：民事诉讼程序、交通规则、家庭关系、收养等。一般情况下，每个周末讲授 2–3 个专题，并根据专题进行模拟实践。授课人包括非职业法官的法律顾问、缓刑官、医生及警察等。

（四）法官薪酬

1701 年《王位继承法》和 1760 年《法官委任及薪金法》都规定："法官在任期内，薪酬不得消减。"自此英国法官开始享受高薪待遇。法官的薪酬标准主要由英国"高阶文官薪酬审查会"综合考虑五个方面因素决定：一是招录、保留、激励有足够能力之人履行不同职责的需要；二是不同地区劳动力市场的差异以及影响；三是推动改善公共服务的政府政策；四是提供给各个部门的经费额度；五是政府的通胀目标。

以英格兰和威尔士地区法官为例，根据不同的头衔分为 7 个薪

酬级别享受不同的薪酬待遇。第一级，英格兰和威尔士首席大法官2014–2015年度薪酬约为24.5万英镑；主事官约为21.8万英镑。第二级，高等法院首席法官、高等法院家事法庭庭长、高等法院王座法庭庭长约为21.1万英镑。第三级，上诉法院法官约为20.0万英镑。第四级中，高等法院法官约为17.6万英镑。第五级，伦敦中央刑事法院巡回法官、初级裁判所财产庭长和上诉裁判所副庭长等约为14.1万英镑。第六级，巡回法官、初审裁判所健康教育和社保庭副庭长、上诉裁判所土地庭副庭长、初审裁判所法官、高等法院家事庭高级法官、郡法官等约为13.1万英镑。第七级，地区法官等约为10.5万英镑。

整体上，英国法官的薪酬水平要远远高于政府其他部门的同级别甚至更高级别的工作人员。据统计，以2013–2014年度为例，首席大法官的薪酬高于英国首相70%，高于内阁其他成员80%。首相和内阁其他成员的薪酬水平基本与薪酬级别中第五级的中央刑事法院巡回法官等持平。

（五）法官惩戒

英国关于法官行为规范、纪律惩戒等方面的成文法律颇多，但2005年《宪法改革法》第3章对法官惩戒问题做出了相关规定。该章规定了法官纪律惩戒权的主体、具体权限、审查机构、审查程序等内容。根据2005年《宪法改革法》精神，2014年英格兰和威尔士首席大法官经由司法大臣、苏格兰上诉法院院长、北爱尔兰首席大法官的同意，制定了《司法纪律规则》，于2014年8月18日生效并适用于三大法域。从此，英国形成了三大法域相对统一的法官惩戒制度。

司法行为调查办公室是专门负责调查法官行为的机构，其职责是协助司法大臣和英格兰及威尔士首席大法官迅速、公平、统一地行使其法官纪律惩戒职能。司法行为调查办公室的审查范围仅限于法官行为和司法纪律方面，不允许干涉法官的独立审判。具体包括：使用种族歧视、性别歧视或其他攻击性语言，在庭上睡着，无礼的行为，滥用司法地位谋取个人利益或好处，未能履行司法义务或职责，未申报的潜在利益冲突等。申请调查法官行为的投诉，必须在该行为发生后

3 个月内以书面形式提出，且必须注明申请人姓名和地址、被投诉法官的姓名、发生被投诉行为的日期、被投诉行为的具体细节等。

四、启示与借鉴

虽然英国与我国司法制度存在的环境大不相同，制度本身也有很大差别，但考察英国的陪审团制度、治安法院制度和法官制度，对于我们推进我国司法改革，具有多方面的启示和借鉴意义。

一是关于陪审制度的功能。陪审制度是司法民主的重要形式，应当与司法专业化相得益彰。英国作为西方法治发达国家，至今仍然保留着陪审团制度，并且作为其司法制度的重要组成部分。当前，我国正在全面推进依法治国，迫切需要通过司法体制改革来促进司法公正、提升司法公信。陪审制度具有多重侧面与功能，不仅仅是解决纠纷的方式，更体现了审判职业化与群众化的交叉，有利于促进法官理性判断与大众公共观点的融合，为民众与精英间的话语沟通搭建桥梁。因此，建设社会主义法治国的进程中，应当在强调法官职业、专业化的同时，进一步完善人民陪审员制度，使人民群众能够更好参与司法、监督司法，充分发挥人民陪审员制度司法民主价值功能。

二是关于陪审制度的制度配套建设。英国陪审团制度历经千年发展，其悠久的历史传统，其制度已经深入人心，具有良好制度生长环境。而我国人民陪审员制度虽然在根据地时就使用，但时间并不长且历经反复，需要培育全民的陪审意识，培植陪审制度的社会环境。同时，英国陪审团制度也催生了与之相匹配司法制度，如当事人主义的对抗式庭审方式、集中审理、直接言词原则、证据排除规则。此外，陪审团无须对自己的判决作任何解释。在刑事案件中，检察官无权对陪审团作出的无罪判决提出异议等。我们在推进人民陪审员制度改革中，同样应当加强诉讼制度的配套改革，使人民陪审员制度能够切实有效运行。

三是关于人民陪审员的任职资格。在英国，陪审员的选任资格以选民资格为基础，然后附加年龄、健康状况、职业以及犯罪记录等有

限的几项明确的限制。这样，陪审员的来源确实比较具有大众性、广泛性和代表性。我们的人民陪审员选任资格有学历要求问题，目前最新的改革文件要求担任人民陪审员一般应当具有高中以上文化学历，当然也规定“农村地区和贫困偏远地区公道正派、德高望重者不受此限”。我们认为，将担任人民陪审员的学历要求限制有高中以上文化学历，这一学历要求仍然过高，在很大程度上限制了人民陪审员来源的广泛性，偏离了本轮人民陪审员选任从精英化向大众化的改革转向。因此，我们建议，根据我国社会公众受教育程度的实际状况，人民陪审员的学历要求应当进一步降低，降低至“具有初中以上文化学历”比较妥当。这样，人口占比为 63.42% 的大多数社会公众就可以有机会获得人民陪审员候选资格，使人民陪审员更具有广泛性和代表性。

四是关于人民陪审员选任实施主体。在英国，由于陪审员以选民资格为基础，因此形成了选民登记机构、陪审员管理机构（司法部）和陪审员使用机构（法院）共同负责的陪审员体制。在上文中提到的陪审员的日常传召制度就值得借鉴。当然，在我国人民陪审员的选任过程中，法院占有主导地位，发挥主导作用。例如，法院可以确定人民陪审员候选人的数量、审查候选人的任职资格、确定人民陪审员人选等。我们建议，为体现陪审员更具有人民性，人民陪审员的选任工作应当由相应的人民代表大会常务委员会全面负责，日常管理工作由司法行政部门具体负责。在具体选任方式，可以采取目前一些试点法院正在试行的“海选”方式，即在符合陪审员选任条件的选民中随机抽选，然后进行资格审查，通过资格审查者原则上都可以成为人民陪审员。同时，对个人申请和单位推荐的人民陪审员候选人，仍应保持开放姿态，一并纳入候选人，并进行候选人资格审查。

五是关于陪审员参与的案件范围。英国陪审制度主要适用于比较重大的刑事案件，民事诉讼很少适用，主要是因为陪审制度资源耗费巨大，需要投入大量人力财力，诉讼效率也比较低下，是一种较为昂贵的制度设计。反观我国人民陪审制度，刑事、民事、行政诉讼均可适用，且以民事案件居多，而且不少案件比较简单，真正重大案件反

而适用较少，这与陪审制度设计的初衷并不相符，陪审应该主要适用于重大有社会影响的刑事案件，对于民事案件和比较简单的刑事案件没有必要实行陪审，并非适用范围越广越好，否则改革成本过高，效果也不理想。从英国治安法官制度就可以看出，民众智慧在处理刑事类案件方面具有独特的功效，比如 2003 年英国授予治安法官灵活处理的权限，特别是在青少年刑事案件方面往往采取和解、协商以及会谈等方式。这种方式减少了对抗，最终达到一个双方都可以接受的方案。这实际上是一个协商民主的过程。我国刑事审判领域完全可以提高陪审员的参审率，更重要的还在于充分发挥陪审员的民间智慧，通过其参审来平衡民众的朴素认知与法律专业思维之间的关系。

六是关于人民陪审员参审案件职权。在英国，陪审员负责事实认定，其职责为判断被告人是否有罪。我们当前进行的人民陪审员制度改革要求试点法院积极探索人民陪审员参审案件职权，主要集中在人民陪审员只参与审理事实认定问题，不再对法律适用问题发表意见。我国三大诉讼中没有明确区分事实问题与法律问题，导致陪审制度改革产生很多阻碍。因此，有的专家指出，事实认定问题与法律适用问题难以分离，人民陪审员参审案件职权改革难以落实。我们建议，借鉴英国做法，在合议庭评议案件之前，作为审判长的法官要事先归纳并介绍需要讨论的事实问题，必要时可以采取清单方式列出待决案件事实问题。另外，在具体案件中，事实认定问题与法律规则发生交集的地方，往往就是运用证据法规则来认定证据资格、证据的证明力等问题。因此，作为审判长的法官还应当对与事实认定问题有关的证据资格、证据证明力等证据规则及注意事项向人民陪审员进行必要的说明，充分发挥对陪审员的释法和指引功能。只有这样，人民陪审员参审案件职权改革才能落到实处。

七是关于司法与民众的距离。多途径畅通司法与民意的沟通，使司法更亲民。曾有一篇对裁判文书满意度的实证分析调研报告，得出年长者、低学历者、低收入者和农民等相对弱势的群体对于裁判文书的满意程度较低。这一定程度反映了我们的司法过程和结果“亲民度”

不够，群众对于司法过程和结果不认同，其对司法的信任、遵纪守法的观念就会大打折扣。英国的治安法官制度给我们一个启示，有民众参与的往往容易被民众所接受。因为治安法官在审理案件过程中往往能够身临其境，切实感受和体会到当事人的痛楚，运用法律及生活中的习惯、道德来衡量当事人的行为，更能达到实质正义的范畴，践行公平正义理念；如果审理案件仅依靠冷冰冰的法律条文，而忽略了民众的感受、道德的约束，往往所取得的效果并不理想，是一个“高高在上”的极为理性的判决，带来“案结事不了”的后续问题，这也就可以解释信访、闹访现象频繁发生的原因了。事实上，在借助民众智慧、发挥非理性作用方面我们还有很大的空间需要努力。如可以加强审理案件全程的释法说理；加强案件的调解力度，大力推广非诉讼调解机制；增强诉讼活动的亲民性等。

报告执笔人：蒋惠岭（法研所）
刘峥（政治部）
向华（政治部）
宋建宝（法研所）
李洛云（北京高院）
花玉军（江苏高院）

中英合作项目“人民陪审员制度改革”赴英培训考察报告（二）

根据中英合作项目“人民陪审员制度改革”的研究计划，在最高人民法院国际合作局和英国驻华使馆以及英中协会的大力支持下，2017 年 11 月 26 日至 12 月 9 日，最高人民法院政治部法官管理部部长陈海光担任团长，我院政治部、刑三庭、行装局、第一巡回法庭、第二巡回法庭、第三巡回法庭、法研所以及山东高院、河南高院、河北张家口中院、江苏盐城中院等 14 名同志赴英国就中英陪审制度比较进行专题研修。考察团先在牛津市进行了为期一周的授课培训，随后在伦敦开展考察活动，并先后访问了牛津皇家刑事法院、牛津大学中国中心、南牛津郡治安法院、皇家高等法院、皇家司法院、英中协会、伦敦中央刑事法院、伦敦大学玛丽女王学院法学院、英国最高法院、Ipswich 皇家刑事法院、高伟绅律师事务所、7King’s Bench Walk 出庭律师办公室等相关司法和法律服务机构。

这次考察培训总体上有以下特点：一是英方高度重视。英方相关部门和人员对此次参访高度重视，对考察培训作了精心准备：安排旁听英国最高法院首席大法官 Hale 勋爵主持的两个庭审并与大法官 Hodge 勋爵座谈；英中协会董事会成员及高级出庭律师 William Godwin 先生、英中协会负责人葛珍珠女士会见了考察团一行并座谈；与英国有关高级法官、记录法官、治安法官、出庭律师、事务律师、专家教授、检察起诉以及警务人员等进行了广泛深入交流。二是行程安排紧凑。考察团一行参加了英国陪审团制度、英国治安法院、英国普通法

的发展等 7 场专题讲座；赴英国最高法院、皇家高等法院、皇家司法院、伦敦中央刑事法院、Ipswich 皇家刑事法院、牛津皇家刑事法院、南牛津郡治安法院等 7 家法院访问座谈并旁听 11 起案件庭审；与牛津大学中国中心、伦敦大学玛丽女王学院法学院、高伟绅律师事务所、7King’s Bench Walk 出庭律师办公室等相关机构 9 名英国法律界同仁进行了座谈交流。三是组织协调有力。我院国际合作局提前做了大量沟通协调工作并精心组织行前会，考察团事先也收集、印制相关英国司法制度资料并就要求各位团员认真研阅。对在英期间注意事项，团内要求大家虚心学习、积极参与、举止有力、增进友谊，并强调要保持政治敏感性，介绍我国司法改革新成果，唱响中国司法好声音，展示中国法官风采水平，保质保量地完成所有公务活动。考察团在英期间还召开临时党小组会议和总结会，有效确保了本次考察培训的顺利开展。四是考察收获丰富。本次考察紧张有序、内容务实，对于陪审团的角色、治安法官的作用、律师职业发展以及检察官、警察的参与方式等问题，都有了深入了解和探讨。大家十分珍惜宝贵的学习机会，每次授课或座谈交流都踊跃提问，围绕一些关键细节深入探讨，既展示了中国法官的素质风采，体现了中国司法自信，也实现了学深悟透、交流互鉴的初衷。现将考察交流的具体情况报告如下：

一、英国陪审团制度的发展及挑战

（一）陪审团在防止公民权利免受公权力侵害方面的重要作用。从陪审团在英国的发展历史来看，陪审团是公民对抗公权力、捍卫人民权利和自由的重要手段。据 Red Lion Square 出庭律师办公室出庭律师、兼职法官 Gerard Pounder 先生介绍，13 世纪初，约翰国王对教会和世俗贵族进行横征暴敛和残酷迫害，激起了民众的极大不满。1215 年，反对派贵族们联合起来发动了武装起义，迫使约翰国王签署了《大宪章》。《大宪章》是限制国王非法侵犯私有财产和人身权利的宪法性文件，其中一条重要规定就是赋予自由人和贵族在普通法法庭上的陪审权。从 16 世纪开始，专制主义在欧洲各国普遍兴起，英国先后出现了

都铎专制王权和斯图亚特专制王权，从经济、政治、司法和宗教上对新兴资产阶级、新贵族和普通民众进行压制和盘剥，作为民主载体的陪审团制度也面临被废除的命运。新兴资产阶级被迫奋起反抗，发动了资产阶级革命。革命成功后，1689 年颁布的《权利法案》保障了陪审团作为司法裁判者的独立地位。陪审团对于保护新兴资产阶级、新贵族和公民人身和财产权利起了巨大作用。尽管陪审团在当代英国司法制度中具有重要地位，但是据史料记载，陪审团发展的早期，其地位并不高，他们常常因为没有对被追诉者作出有罪判决而被关押并且不准吃饭、不准生火取暖。在英国期间的随行翻译艾玛还特别提到，历史上曾经发生过陪审团决定和法官意见不一致，法官将陪审团逮捕的事件，即著名的 1670 年威廉 . 佩恩与威廉 . 米德案，两名被告人因为宗教原因遭到迫害，被控非法集会，陪审团顶住了法官要求他们定罪的指示而作出无罪判决，最终导致数名陪审员因此被囚禁数月。后来迫于舆论压力，法官释放了陪审团，从而也使陪审团的地位日益重要并深入人心。

（二）陪审团的适用范围。陪审团制度在英国司法体系的三个分支（英格兰和威尔士、苏格兰、北爱尔兰）都得到应用，原来主要适用于刑事案件，小部分民事案件也有适用，但现在仅适用于刑事案件，民事案件已经不再适用。实地考察前，原本以为英国陪审团日趋衰落，事实证明并非如此，在英国，只要可能判处 6 个月以上刑期或 5000 镑以上罚金且当事人不认罪的案件都必须由陪审团审理，这一点没有变化，而且陪审团审理案件的数量近些年是相对稳定的。只是其他案件在内的案件总数有所增加，陪审团参与审理案件数量比例自然会有所下降。对于取消民事案件陪审团的原因，皇家高等法院法官 Robin Knowles 爵士认为，主要是为了确保司法裁判的一致性。

（三）陪审团的选任及履职。在英国，担任陪审团成员，既是一项法定的义务，也是一项法定的权利，但并不是任何人都可以成为陪审员。获得陪审员资格，需要具备一定的条件，这些条件大致包括：（1）登记在册的选民；（2）原先法律规定年龄须在 18–70 岁之间，2016 年

11 月将年龄上限调整为最高年龄可以到达 75 岁;(3)必须是英国居民，13 岁开始在英国连续居住满 5 年。(4)不能有犯罪记录。对于判处 5 年以上监禁的，终身不得担任陪审员，判处 5 年以下或缓刑或在社区服刑的，10 年内不得担任陪审员。同时，法律还规定了一些不适合担任陪审员的人员。值得注意的是，原来英国的警察、法官、律师等是不能担任陪审员的，伴随着新近相关法律修改，近来已经发生了变化，现在这三类人都可以通过随机抽取确定为陪审员，但要求他们在担任陪审员期间不得表明身份。

英国的陪审团实行“一案一选”的随机抽取原则，遇到特殊案件，则可能需要筛选并设定条件。当某个法院审理某些案件需要传召陪审员时，该法院向英国司法部陪审团中央传召局(the Jury Central Summon Bureau)提出传召需求，由其负责向提出陪审员需求法院所在地区的具有陪审员资格的居民寄送传召通知。在接到传唤通知后，除非有极个别情况，选民都会妥善安排好自己的工作和生活，如期到法院，即使个别案件的审判有时会拖延长达几天，甚至几个月。选民收到传票后可以拒绝或申请延期，可以选择打电话或写信做回复。居民如果没有回复或者没有出现在法庭，将会面临 1000 英镑的罚金。陪审团通常由 12 人组成，但往往会传召 15 名选民到庭，最终在法庭现场随机选定 12 名选民作为陪审员，随后立即参与到案件审理过程中。在 Ipswich 皇家刑事法院一起案件庭审中，也出现了 11 名选民组成陪审团的情形(另外一名陪审员家里出现了紧急情况而缺席)。

(四)陪审团的职权与法官指引。在有陪审团参与审判的案件中，英国法官不负责认定事实，专注于法律适用；陪审团则只负责决定是否有罪，很少对量刑发表看法，两者角色完全分离。Gerard Pounder 先生介绍，通常情况下，陪审团需要就有罪无罪作出一致认定，如果无法达成一致，就采取大多数一致裁决的方法。为了确保陪审团决定的至高无上性，陪审团的决定无须给出理由，当事人也不能就事实认定问题上诉。如果陪审团受到不当干扰，审理可以在没有陪审团的情况下进行。就陪审团的实际运作情况来看，剑桥大学博士候选人、曾就

职于英国皇家检察署的 Ben Widdicombe 先生认为，基于社会心理学上的“说服性的辩论理论”，人都有融入集体的心理需求，因而陪审团的人数多少是非常重要的，5：1 与 10：2 是不一样的；另外，肤色、性别等对陪审团的裁判也是有影响的，通常黑人、女性多的陪审团认定无罪的可能性更大。

考虑到大多数陪审团成员没有法律背景，而庭审活动又具有高度的专业性和程序性，法官对陪审团的指引非常重要。Ipswich 皇家刑事法院 Rupert Overbury 和 Martyn Levett 法官在庭审之后的交流环节提到，在一个案件中，法官通常需要给陪审团长达 30 页的指引文件，有时候围绕如何指引陪审团、哪些问题需要指引陪审团，法官需要花费大量精力研究。伦敦中央刑事法院 Richard Marks 法官阁下指出，法官在总结陈词阶段，要告诉陪审团证据方面所需要注意的问题，并告知陪审团相关法律问题。一般而言，有瑕疵的证据不会出现在陪审团面前，如果必须提交给陪审团，法官也会详细说明该证据存在的瑕疵以及法律的相关规定，以引导陪审团作出整体评价，但并不刻意影响陪审团关于定罪的独立决定。如果陪审团成员泄露庭审秘密、违纪违法则可能被以藐视法庭罪追责。

对于考察团普遍关注的陪审团意见和法官内心判断不一致的疑虑，前皇家刑事法院法官 John Tanzer 阁下和高等法院法官 Robin Knowles 不约而同地指出，在他们的法官职业生涯中，仅有那么一两起案件中，陪审团所作裁决令他们百思不得其解，大多数案件中，他们和陪审团的看法是一致的，在另外一些案件中，即便他们的看法和陪审团的观点不一样，但是他们能够理解陪审团所作裁决的理由。在法官和陪审团意见不一致的情况下，如果陪审团决定无罪，法官没有办法改变；如果陪审团决定有罪，则还可以提起上诉。如果被告人认为法官对陪审团有法律上的误导，可就此提出上诉。

（五）陪审团的履职保障。英国陪审制度的经费保障主要包括两部分，一部分为选民被传召而成为个案中的陪审员，因此产生的陪审员补助经费，另一部分为因传召陪审员而发生的邮寄费用。陪审团参与

案件审理，是不需要支付报酬的，只有补助费用。目前英国各地区陪审员补助经费标准相同，由税收和海关管理部门制定相关标准。具体补助项目涉及住宿费、交通费、停车费、与收入损失有关的费用等各个方面，分类详细，标准十分具体，操作性很强。通常一个陪审员参与审理案件大致需要 10 天左右。如果耗时很长，超过三个月，比如一些欺诈案件，可能耗时一年，一些补贴会有所调整。在牛津皇家刑事法院，我们所旁听的一个陪审团参与的案件已经连续审理了两个月。

英国陪审员培训的形式十分简洁、灵活、有针对性。据 Gerard Pounder 先生介绍，陪审员并没有专门的培训，但是为了方便履职，需要对每位已经被传召到法院，马上就有可能将参加庭审的陪审员进行一些履职基本知识的介绍，介绍的方式就是观看视频资料。在培训课程中，考察团一行观看了司法部录制的陪审员培训视频，时长大约有 15 分钟。该视频显示：陪审团成员无故不出席庭审时，将被罚款，离开审议区需要提出申请；陪审团的工作通常在 10 个工作日，如果没有时间来，需要提前告知；如果听力、阅读等有困难，也需要提前告知；冒名顶替或泄露审判秘密是犯罪；陪审员可以被要求回避，如果陪审员发现自己与本案当事人有关系，要立即告知法庭；被选中的陪审员需要宣誓，并完全基于听审案件所了解到的事实作出有罪或无罪的决定。在牛津皇家刑事法院、Ipswich 皇家刑事法院等多个法院，考察团观摩陪审团宣誓入庭和听审案件，在伦敦中央刑事法院，考察团一行还实地察看了陪审团的审议室，审议室有办公桌、饮水机和厕所等基本设施，进而对英国陪审团运行机制有直观了解，留下深刻印象。

（六）陪审团制度面临的挑战。从根本上来说英国人是尊重和欣赏陪审团制度的，英国法的原则是重罪案件必须要有陪审团参与，只有由普通大众决定普通大众是否有罪才是合理的。John Tanzer 法官阁下认为，陪审团是公正司法的终极保障，有些时候，尽管法律规定是明确的，但从一个具有正常理性的公民角度来看，或许并不合理，陪审团可以以普通人的智慧将法官的决定否决。当然，陪审团制度本身也存在着缺陷，特别是作为一项古老的司法制度，更面临着制度环境急

剧变化带来的新问题，因而现在陪审团制度不断招致来自公众、法学界的质疑和指责，甚至引发了陪审团制度的存废之争。英国陪审团制度存在的弊端和问题主要有：一是拖延诉讼进度，司法效率受限。陪审团的选取、回避等程序繁琐，耗时过长。由于陪审员并非专业的法律人士，为了确保陪审员充分理解案情，律师在提出事实之前，需要更多的时间深思熟虑。因一致裁决原则或绝大多数人同意的程序，导致陪审团裁决案件时间过长。二是关于陪审团认定事实能力的争论。陪审员的组成人员只是一般民众，不具备职业法官的经验和判断力，一些人员素质较低，甚至连完整用英语宣誓都困难，这些人员难以准确理解证据和确定事实，特别对于一些复杂案件和专业知识，难以作出准确的判断。三是陪审团审理案件司法成本较高。陪审员在参与案件的审理过程中，手头原来从事的工作需要暂停，虽然其能得到相应的补助，与审判相关的费用也能报销，但是这无疑在浪费社会价值的同时，增加了司法成本，特别是一些疑难案件，审理时间过长，其花费可想而知。针对陪审团制度存在的问题，英国也在不断进行改革完善，主要是控制陪审团的使用，进一步缩小适用陪审团审理案件的范围；改革陪审员的挑选方法，增强陪审员的代表性和专业性；适当加强法官的提示作用，帮助陪审员理解案件事实等方面。

二、英国治安法院的运行现状

（一）治安法院的历史变迁。Gerard Pounder 先生介绍，治安法官又称为太平绅士，是英国历史上古老的官职之一，其前身是 1195 年出现的主要负责地方治安的治安官（Keeper peace）。自 12 世纪末开始，王朝统治者为了抑制社会动荡、维护社会秩序、维持其统治的安定，在原有的联保治安制度的基础之上，任命地方骑士协助郡长 (sheriff) 维持治安，借以弥补原有机制的不足，这便是治安维持官发起的源头。它最初只是临时的，并未形成固定的制度，而且职能也主要在行政上和军事上。直到 1361 年《治安法官法》的颁行，第一次明确了治安官的司法职责，治安官在被赋予审判重罪犯的司法权力的同时，称谓也

就随之变更为治安法官 (Justices Peace)。自 1361 年以后治安法官职权不断扩大，涉及地方事务的方方面面，拥有广泛的司法和行政权力。1850 年前后，治安法官制度进一步发展，治安法官由司法大臣委派，在皇家刑事法院法官面前宣誓，即对国家主权效忠，维护国家安全。19 世纪末英国行政司法改革，一方面削弱治安法官的行政职权，其行政权转移给地方当局；另一方面将治安法官纳入全国统一司法体系，在刑事司法中扮演重要角色。

在英国，所有的刑事案件最初都在治安法院进行审理，案件分为三个级别：其一是最严重的刑事案件，必须进行公诉，比如谋杀，必须由皇家刑事法院进行审判，治安法院的作用类似于预审；其二是可以选择的，即治安法院或皇家刑事法院均可以审理，此时如果案件被告人想要接受皇家刑事法院审判，案件就要移送至皇家刑事法院审判；第三种就是简易程序，通常适用于不严重的犯罪，需要在治安法院进行审理。

（二）治安法官的选任。治安法院的法官由职业法官、治安法官和兼职法官三部分组成。其中职业法官是指全职法官，需要按照法官的选任条件和选任程序进行选任，由政府支付薪水。治安法官是指不具有法律职业资格的普通公众经过一定程序任命为法官，每年服务一定时间，政府不支付薪水，仅给以少量补贴。据 Gerard Pounder 先生介绍，在三名治安法官主持庭审时，法律专业知识上受一名受过专业训练的书记官指导。兼职法官是指具有法律资格的律师在法院工作需要时履行法官职责，并由政府按照其履责时间支付薪水。出庭律师工作 20 年以上，可以做兼职法官，担任兼职法官通常是成为正式法官的必要履历。

在南牛津郡治安法院座谈时，该院治安法官负责人介绍，南牛津郡共有 160 位治安法官，他们来自社工、护士、金匠等社会不同群体，54% 的治安法官是女性，11% 非白人，年龄偏大，一般都是 50 岁以上，每年要确保在法院工作至少 26 个半天。她本人是一位老师，已经担任了 15 年治安法官，累计审理了数千案件。

治安法官具有以下特点：一是来源广泛。治安法官来源于普通大众，不需要具有法律职业资格，也不需要具有法律知识，没有职业、学历等任何限制，只要年龄在21岁至70岁的英国公民，热心于公共事务，就可以申请治安法官。二是选任资格平民化。出任治安法官不需要任何法律文凭和法律实践经验，但据南牛津郡治安法院治安法官负责人介绍，治安法官通常需要具备温良的性格、较强的正义感、较强的理解和交流沟通能力、强烈社会责任感和法律意识以及诚实可信的品性。可以看出治安法官任职资格条件非常抽象、简单，注重的是申请人的道德素养和社会威望。皇家高等法院法官 Robin Knowles 爵士在座谈时指出，治安法官的主要作用在于贡献他们的人生经验与智慧，与中国的人民陪审员制度很类似。三是政府补贴有限。治安法官是义务为社会服务，政府不支付薪水，仅给予少量的交通、餐食补贴。实际中，也很少有治安法官申领补贴。四是有必要的任职培训。初任法官要进行专门的培训。审理家事和未成年人案件的法官还需要特别的培训。培训由司法部具体负责。培训的针对性很强，效果也很好。治安法官有自己的协会，但只有三分之二的治安法官是协会会员。会费为每年40英镑。五是享有完整的法官权利和法官尊荣。虽然并不具有法律资格，但治安法官享有法官的全部权利和社会尊重。治安法官可以依照自己的审判和判断对案件的定性和量刑做出判决，法院配有法律顾问为其提供法律咨询，但法律顾问的意见对治安法官没有约束力。在法官入庭和退庭时，法庭内的所有人员起立致敬。律师在向法官陈述案情和回答问题时，需起立。从某种意义上，成为治安法官是对一个人正直人品和社会责任感的充分肯定。

（三）治安法院的运作情况。根据南牛津郡治安法院治安法官负责人介绍，治安法院有两套系统：（1）三名治安法官审理案件，坐在中间的是主席，只有他（她）可以在法庭上说话，同时还配有书记官，为治安法官提供法律方面的专业意见；（2）专业法官审理，同时配有一名法官助理，管理审判流程。审理案件没有明确的程序要求，只要处理纠纷即可结案。如果是被告人承认有罪的即决案件，程序更为简

单，不需要出示证据和传唤证人，结案更为快捷。总之，由于治安法官审理案件的案情往往比较简单，争议性不大，审理形式上的程序要求不太严格，因此案件一般从立案到结案就几天时间，十分迅速。在南牛津郡治安法院旁听过程中，从上午九点到下午一点，法庭一共排期审理 25 个案件，其中一起酒驾案件中，身为美国外交官的被告前一天晚上被拘，第二天早上就开庭审理并很快结案。

（四）治安法院面临的挑战。在英国，治安法官的数量已经远远超过职业法官的数量，治安法官在审理案件尤其是刑事案件方面发挥了巨大的作用，如今英国有超过 95% 的刑事案件由治安法官审理，这一大批不领薪酬的治安法官不仅仅是职业法官的补充，他们已经在事实上成了英国整个刑事审判制度的支柱。与此同时，治安法官制度也存在下列问题：一是治安法官的组成缺乏代表性。尽管法律规定对治安法官选任资格非常的宽泛，但在实际选任时对中产阶级和某些职业团体存在偏爱。因治安法官政府不支付薪水，且必须承诺每年履职满一定时间，有些雇主并不希望自己的雇员成为治安法官。因此实际上仅有“有钱且有闲”的人才能成为治安法官。调查显示，在治安法院中来自管理和专业阶层的人占据压倒性的多数。大约 84% 的业余治安法官均属于被笼统的称为专业或管理阶层的人。二是治安法院的便民性逐步限缩。治安法院设立的初衷是地方自治，让群众在自己的社区里得到审判。虽然治安法官不需要支付薪水，但维持一个法院的运作依旧需要成本。因此，受财政不良状况的影响，英国不断在关闭、合并治安法院，群众只能到临近的治安法院受审。整个南牛津郡，只有 2 个治安法院。

三、英国司法变革新动向

（一）注重司法实质公开。从英国最高法院到治安法院，公众可以随机旁听案件。在多场庭审中，我们注意到一些公众旁听一会儿庭审之后觉得不感兴趣，就向法官鞠躬致意后退庭了。在英国最高法院，所审理案件都是全程对外直播的，公众也可以于庭审后的第二天在最

高法院网站上查看庭审视频。在英国最高法院博物馆，还可以买到法院纪念品，既满足了公众留念的需求，又宣传了法院文化。此外，在伦敦中央刑事法院访问时，该院工作人员介绍法官还会邀请市民（包括律师）共进午餐，了解社情民意。接待考察团一行的英中协会张晓萍女士曾就应邀就餐。当然，这种公开是有限度的。为保护当事人隐私和陪审团隐私，一审刑事案件公开开庭时不得录音录像。[1]

（二）重视法院信息化建设。除前文述及的英国最高法院视频直播案件之外，英国法院系统普遍推行无纸化办公。考察团注意到在庭审过程中，没有速录员，没有庭审记录，而是全程录音。在 Ipswich 皇家刑事法院，Gerard Pounder 先生向我们介绍了英国正在推行的法官办案系统，他本人工作电脑中为每个案件都建立了文件夹，可以从中随时调阅相关案件材料。在该院旁听庭审的过程中，也注意到每个律师面前都有一台台式电脑，便于展示视频资料。为当庭书记员配备电话，方便传达法官指令，及时沟通联系，组织庭审顺利进行。

（三）法官专注办案。英国法官高度精英化，法官数量并不多。根据伦敦大学玛丽女王学院法学院兼职教授、皇家出庭律师 Rudi Fortson 先生提供的资料显示，英格兰和威尔士共有 16125 名 magistrates（2017 年），这一数字比 2012 年下降了 9000，共有 599 名 circuit judges（2017）（著名的伦敦中央刑事法院也就 18 名法官，18 个法庭），共有 110 名 high court judges, 共有 12 名最高法院大法官。在我们访问最高法院和伦敦中央刑事法院过程中，就先后看到首席大法官连续主持两次开庭和中央刑事法院第二常任资深法官开庭审理两个案件[2]，Hodge 勋爵和 Richard Marks 在庭审前分别介绍了案情。在 Ipswich 皇家刑事法院，Rupert Overbury 法官一年处理 600 多件没有陪审团参与的案件和数十件有陪审团参与的案件，据他本人介绍，所有案件的文字工作都是其

〔1〕为什么最高法院要实时直播，主要是因为最高法院只审理法律问题不审理事实问题，当事人一般不会出庭，仅有控辩双方的律师出庭。在这一点上值得我们反思。

〔2〕牛津大学三一学院 Nick Barber 教授授课时指出，在旧宪法时代，司法大臣由政府委任，具有奖惩法官的职权；在新宪法时代，司法实务主要由首席大法官负责，司法大臣仅就在法院财、物方面肩负管理职责。

一人完成，没有助理。在此兼职的 Gerard Pounder 法官也处理了 20 多个陪审团参与的案件。

（四）注重法律共同体建设。伦敦大学玛丽女王学院法学院兼职教授、皇家出庭律师 Rudi Fortson 先生提供的资料显示，英格兰和威尔士共有 12775 名出庭律师（2016 年），共有 142515 名事务律师（2017）。在英国，取得出庭律师资格十分严格，除了具备高等教育背景外，还必须出身于四大律师学院之一（林肯律师学院、格雷律师学院、内殿律师学院、中殿律师学院）。这种律师养成机制客观上有助于培育共同的职业信仰和行为规范。英国法官和律师之间良性互动关系同样令人印象深刻。在庭审过程中，法官和律师理性平和交流。在职业生涯中，很多法官都是干了 20 年以上的出庭律师，有些出庭律师本身是兼职法官。即便在高伟绅这样的国际顶尖律所，该所合伙人介绍也有前同事成为了法官。因此，英国法官年龄普遍偏大，据 Gerard Pounder 及其同事介绍，英国法官通常是 55–70 岁。

（五）强调维护司法权威。在某种意义上讲，警察执法规范化水平是一个国家法治发展的试金石。英国的警察机构、检察机构和法院职权结构较为合理，实际上警察、检察官、法官都实现了独立办案，警察执法自主性较大。同时，英国对抗式诉讼模式和陪审团参与审判对警察出庭作证提出了要求。Simon Foy 先生坦言，英国警察花很多时间出庭作证，是很正常的事情。John Tanzer 法官阁下在交流环节指出，英国政府报告显示，英格兰和威尔士整体定罪率是 86.6%，无罪率相对较高，但是英国社会整体上还是信任并尊重司法裁判的。此外，法官又有极大的权威，对于冲击法庭，拒不出庭作证等行为法官可以决定以藐视法庭罪予以处罚，也就是说，对于发生在眼皮子底的犯罪，法官当然有权利予以处罚，而不是像我国类似藐视法庭的行为还要经公安机关侦查、检察机关提起公诉。但是，据牛津大学三一学院 Nick Barber 教授介绍，在过去的三十年中，由于欧洲法律的兴起、人权法的兴起、地方分权、政治性的介入以及行政法的扩展等因素，英国出现了新的宪法秩序，在国内，最高法院脱离上议院独立而地位大大提

升，成为制衡立法权和行政权的重要力量，但在欧盟范围内，有些事关公民基本权利的案件当事人可以上诉到欧盟法院，英国最高法院已经不是实质意义上的终审法院。新近轰动英国的重大事件就是脱欧，判决脱欧成立的三个高等法院法官被报纸头条称为“人民公敌”，脱欧之后，英国司法系统与欧盟法院的关系何去何从，以及对英国司法制度会产生何种影响，交流中英国法官和律师也十分迷惘。

（六）注重司法的民间智慧。这一点集中体现在陪审团审判和治安法院运作中。在重罪案件审理中，是否有罪的权力在于随机组成的陪审团，交由同类人审判的观念深入人心；在治安法院中，大部分案件由没有法律专业背景、兼职的治安法官处理，和中国古代的乡绅处理纠纷有异曲同工之妙。应该说，这两种制度设置不仅有助于司法民主，对于利用社会资源化解社会矛盾也具有重要作用。

（七）彰显司法人文关怀。在牛津皇家刑事法院、皇家司法院庭审中，考察团注意到法庭上有挡板，确保证人不被被告方所看到。在Ipswich皇家刑事法院，证人还有休息室和视频作证场所。另外，上诉法院直播案件时，会把证人乔装打扮，让外界不易辨认。考察团在观摩庭审过程中，注意到一个细节：律师手机可带入法庭，有律师手机没有电了，就在法庭上充电。此外，在中央刑事法院，考察团一行观看了陪审团的工作室，有专门的讨论室和配套生活设施。

（八）审判方式也在与时俱进。实地考察发现，英国的法律制度和司法实践也在不断地发生变革，很多方面与我们原来的认识已经大相径庭。比如，英国法庭布局与装饰已经发生了很大变化。当前，我国仍在强调法庭的庄严肃穆，法庭整体颜色深重，使用法槌，借以增强法庭和法官的权威。英国原来也是如此，但是近些年已经发生了较大变化，法庭统一是米黄色桌椅和浅色内饰，控辩双方不是在法庭的两侧对向而座，而是面对法官并排而座，据法官讲这是为了使当事人及控辩双方感到温馨，减少恐惧心理，也有利于案件的正常审理。法官席、控辩席和旁听席都备有水壶和一次性纸杯方便饮用。在法庭上，英国法官早就不再用法槌了。假发的使用，仅在皇家刑事法院，且法

官也有自主权，这些人性化的设计体现了司法文明进步。

四、启示与借鉴

一是要加大陪审制度改革推进与宣传力度。考察团实地观察也深刻体会到，陪审团在英国并无衰落的迹象，衰落是一种错觉，而且现在看来这一制度依然运行良好，得到普通民众、法官、专家的一致认可。但由于政治制度不同，国情不同，决定了不可能照搬照抄其经验，只能是在深入对比分析研究的基础上予以甄别吸收。例如英国陪审团制度运作中有关事实问题与法律问题的区分标准、陪审团制度的价值理念等值得借鉴学习，在人民陪审制度改革中也要注意加大宣传和推进力度，凝聚改革共识、形成改革合力。

二是优化陪审案件范围。英国陪审制度主要适用于比较重大的刑事案件，主要是因为陪审制度资源耗费巨大，需要投入大量人力财力，诉讼效率也比较低下，是一种较为昂贵的制度设计。且从维护裁判尺度统一的角度看，民事案件由职业法官处理更有优势。英国陪审团审理案件范围发展变化的趋势，也启发着我们有必要对我国人民陪审制度适用范围予以反思，陪审适用范围并非越广越好，应主要适用于涉及群体利益、公共利益、人民群众广泛关注的以及其他社会影响较大的案件。

三是增设七人合议庭。正如英国皇家检察署的 Ben Widdicombe 先生所言，基于社会心理学上的“说服性的辩论理论”，陪审团人数多少对于确保陪审员独立作出判断非常重要，5：1 与 10：2 对于陪审团所要承受的压力是不一样的。结合我国实际情况，建议增设 7 人合议庭，陪审员 4 人，法官 3 人，区分事实审和法律审，确保发挥陪审员有效、实质参审的应有作用。

四是加快推进陪审制度的综合配套改革措施。一个法律制度的建立必须有配套设施制度的配合才能发挥应有作用。英国陪审团制度历经千年发展，其悠久的历史传统，其制度已经深入人心，具有相适应的制度生长环境，尤其是与之相匹配的司法制度，如当事人主义的对

抗式庭审方式、集中审理、直接言词原则、证据排除规则。我们在推进人民陪审员制度改革中，同样应当加强配套制度建设，尤其是深入推进以审判为中心的诉讼制度改革，确保案件事实查明在法庭、控辩意见发表在法庭、裁判结果形成在法庭，从而为陪审员改革有效运作提供了前提条件。

五是加强陪审员履职保障。英国陪审团的实践也说明正义的成本有时候也是昂贵的，且需要完善的工作机制予以保障。立足我国国情，建议将公民参加陪审确立为公法上的义务，[3]将陪审员参加审判活动的补助标准明确为参照当地国家机关一般工作人员的出差补助标准，并强化人民陪审员所在单位的保障责任，如果所在单位违反规定阻扰（变相阻扰）陪审员履职，基层人民法院应及时向其所在单位或所在单位的主管部门提出纠正意见。

六是完善法官对陪审员的指引规则。借鉴英国做法，在合议庭评议案件之前，作为审判长的法官要事先归纳并介绍需要讨论的事实问题，必要时可以采取清单方式列出待决案件事实问题。另外，在具体案件中，事实认定问题与法律规则发生交集的地方，往往就是运用证据法规则来认定证据资格、证据的证明力等问题。因此，作为法官还应当对与事实认定问题有关的证据资格、证据证明力等证据规则及注意事项向陪审员进行必要的说明，充分发挥对陪审员的释明和指引功能。

七是加强法律职业共同体建设。没有法律职业共同体，就没有成熟的法治。在英国法庭上，无论法官还是律师，在法庭内外都是理性、平和地沟通，既相互尊重，又不失职业本分，共同捍卫法治的统一和尊严。当前，党的十九大报告提出要深化依法治国实践，坚持厉行法治。法治社会的形成，离不开法官、律师等不同职业群体的共同努力。也有必要进一步加强我国法律职业共同体建设，打通职业壁垒，推动形成相互尊重、良性互动的新型职业关系。

---

〔3〕与此同时，通过宣传和普法教育，让全社会认识到，担任陪审员不是为法院分担任务，而是为社会尽责。

八是增强制度自信。在考察的过程中，我们注意到，从普通民众的陪审员到治安法官，再到专业法官、大学教授无不对英国的政治制度和法律制度有着高度自信，一致认为包括陪审团制度在内的政治制度和法律制度是当前可以选择的最好模式，并相信这些制度还会在相当长的时期内坚持下去。这就启示我们：每一个国家、民族的政治和法律制度的形成都有其历史发展的必然，在交流互鉴的过程中，我们要牢固树立“四个自信”，保持清醒头脑，既看到相关制度的合理之处，也深入洞悉其存在的问题、面临的挑战、变化的趋势及其配套制度环境，从而立足中国国情和实际情况，探索出符合中国国情和陪审制度规律的中国人民陪审员制度改革之路。

两周考察培训时光充实紧凑，愉快有序，在交流观摩的过程中，我们真切体会到了英国司法同仁在外事交流中的自信和务实。考察团到多家法院访问的过程中注意到，法院允许公众自由、随机旁听案件（只要法庭旁听席位允许且案件不涉密），中外访客进入法院一视同仁要进行安检。与此同时，在接待考察团形式上没有繁文缛节和迎来送往，但在参访活动顺畅衔接、参加人员选派、座谈资料准备、耐心细致深度交流等细节上却做足了功夫，确保了交流的实际效果。这种自信务实的外事交流理念值得我国法院系统在今后的司法外事工作中予以合理借鉴。

执笔人：姚宝华（政治部）
朱新林（法研所）

“中英合作项目·陪审工作培训班”总结暨人民陪审制度改革研究报告

编者按：2018年3月27日至30日，由中国应用法学研究所主办、厦门市中级人民法院承办的“中英合作项目·陪审工作培训班”在福建省厦门市开班授课，来自中国和英国的法官、律师、学者以及全国50个陪审制度改革试点法院的近百名法官和人民陪审员参加了培训。这次培训班，既是一次成功的陪审工作培训班，也是一次理论与实务碰撞、中英制度交流互鉴的学术盛宴，中英专家和试点法院学员在交流中碰撞出诸多思想的火花，很有参考意义。择其要者并予以体系化梳理报告如下，供院领导和有关部门参考。

一、陪审工作培训班站位高远，引领陪审改革方向

中国应用法学研究所所长蒋惠岭在开班式上指出，人民陪审制度是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分，是人民群众参与司法活动的重要途径。时逢改革开放40周年和全面贯彻中共十九大精神的开局之年，陪审工作培训班的举办是对最高人民法院“完善陪审员参审机制”要求的积极响应，是贯彻落实党的十九大报告中“深化司法体制综合配套改革”的新起点。他提出陪审工作要充分解放思想，开放头脑，培养理念，训练技能。从中英陪审制度比较中看异同，在中国陪审传统中求创新。在陪审理论中找准方向，从陪审实践中求得真知。他希望通过这次陪审培训能在英国陪审制度和

中国人民陪审制度之间、在陪审理论研究和陪审实务工作之间、在主审法官和人民陪审员之间扎实地架起一道沟通的桥梁。通过这道桥梁借鉴他国有益经验，切实完成陪审制度改革任务，向世界司法文明贡献中国智慧。

厦门市中级人民法院院长王成全在开班式上强调人民陪审员制度改革是中央深化司法体制改革的重要内容，回顾了厦门法院在探索“事实审”与“法律审”相分离机制的做法、介绍了“3+4”大合议庭模式等试点工作中的经验和成绩。

英方专家夏伯法官在致辞中表示，通过中英合作项目的开展，使他很好的了解中国的刑事司法制度和陪审制度，学习中国司法制度的精髓。他认为，很多中国的司法制度甚至是好于英国的，应予以借鉴。比如中国陪审制度中的一些规定，对于某些类型的案件，吸纳有专业背景的法官或陪审员审判，这样会取得更好的效果。他指出，没有任何一种制度是放之四海而皆准的，两国在陪审制度方面既有相似之处，也存在较大差异，通过了解不同制度的优劣性，有利于相互借鉴，并在各自的改革中避免错误。

二、人民陪审制度改革的难点及完善建议

最高人民法院政治部法官管理部刘峥副部长介绍了其亲身参与人民陪审制度改革的概况及《人民陪审员法》（草案）起草背景，阐述明确陪审制度的本源、价值和功能的重要性，他指出，不是为了改革而改革，而是要完善这项制度。陪审制度自建立以来就存在很多问题和争议，事实审和法律审的问题，大合议庭、小合议庭的问题没有得到很好的解决，存在“陪而不审”，“审而不议”等问题。对此，需要从以下几个方面加以完善：

一是明确人民陪审员制度的功能定位，人民陪审员制度是人民当家作主在司法领域的重要体现。“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”，是司法审判的目标要求。这种“感受”除了需要法官公平审理，还需要民众更多的信任度和接受度，人民陪审员参与案

件审理的目的就在于此。首先，司法裁判是否被接受很大程度上取决于它的妥当性而非唯一正确性。很多价值的平衡，很多利益的分配，应做一个妥当的安排，除了需要法律的规定，还需要法律之外的其他因素的介入，最后得出比较公正的审判，这就是人民陪审员制度的一个重要功能。其次，来自各行各业的人民陪审员按照其朴素的价值观、本身的认知和专业能力对案件审理进行判断，可以补充法官思维方法趋于格式化的不足，助益于公平正义的实现。再次，要防止人民陪审员制度在实践中功能异化。陪审员不是法院的陪审员，而是人民的陪审员。陪审制度不是摆设，而是让陪审员真正参与到司法中，是代表人民来参与审判的，不要看法官的脸色，让陪审员按照朴素的价值观，根据认知、专业知识等做出自己的判断。人民陪审员制度的初衷不是为了缓解人民法院案多人少的压力，解决合议庭组成人员空缺问题。人民陪审员不具备送达、执行的职能。陪审员应该拒绝参与执行、接访等。人民陪审员不是法院编外人员，不能按月发津贴和工资。

二是确保人民陪审员选任的广泛性和代表性，在条件许可的情况下扩大人民陪审员数量及规模。陪审员的选任必须具有不确定性和广泛性，陪审员不是法院的帮手，是代表人民参与公权力的。这种广泛性需要具备一定的条件，扩大人民陪审员的数量范围，要在专业性和大众性之间进行平衡，既防止精英化专业化，又杜绝过分大众化。一方面吸收普通的各行各业人员参与，弥补法官职业思维的局限；另一方面要兼顾审判工作需要专业知识的实际需要，选择一定数量的专业陪审员参与到陪审中。要健全人民陪审员退出、替换机制，不能胜任时可以辞去陪审员身份进行替换，保证陪审员及时有效参与。

三是确保以“随机抽取”方式确定人民陪审员，实现陪审员参与审判的广泛性和中立性。要明确随机抽取的目的在于消除陪审员产生过程中的主观和不确定印象性的判断。不管是大众的陪审员，还是专业的陪审员，都要通过随机抽取的方式抽取，而不是指定某一个专家来参与陪审。实施随机抽取必须具备四个条件，即可供选择的陪审员数量基础足够大，提高人民陪审员的可用性，严格限制每个陪审员年

度内参与案件审理的最高数量，强化参与陪审的强制性义务。

四是确保陪审员参与审判“有职有权”，明确人民陪审员参审案件的范围。首先，对于社会影响重大的案件以及公益诉讼、环境污染、征地拆迁、涉及药品安全和众多消费者等特殊案件，陪审员参与审判可能有更高的社会接受度。其次，要完善陪审程序，如完善庭前告知程序，确保陪审员了解案件争议焦点，保障陪审员实质上参与案件审理。完善参与裁判的决策机制，对于事实认定，法官可以引导和说明但不能干预其判断，人民陪审员可以优先发言以保证独立公正的发表意见。再次，要明确陪审员参审职权，就面临“事实审”和“法律审”的区分问题。这也是陪审员制度改革最大的改造。法官的指引和问题列表是解决这个问题的重要方法。法官指引非常重要，否则人民陪审员对事实的认定就失去基础。即使是对原生事实的回答，也受到法律规范的限制，法官需要做解释工作，包括对控辩双方立场和观点的总结、对待决事实的归纳。注重法官对陪审员自始自终的指引，陪审员参与案件的职权改革才能落到实处。

三、英国陪审团制度运行现状及发展趋势

来自英国的罗杰·夏伯法官和杰拉德·庞德律师分别从法官和律师的角度介绍了英国陪审团制度的运行状况和发展趋势。英国陪审团制度已有超过 900 年的历史，其间随着时代及人们思维方式的改变不断演进变化。通过陪审团制度，公众增加对司法的参与及信任。该制度在英国极受重视，已成为社会的基石。

一是英国陪审团制度大多适用于特定的刑事司法中，少量用于民事司法及其他案件。英国的陪审团制度在刑事司法中适用最多。民事司法中只有事实争议较大以及对当事人权利影响重大的案件适用陪审团。而在刑事司法中，只有由皇家刑事法院审理的较重大的刑事案件才适用陪审团制度，由治安法院审理的轻微刑事案件无权申请陪审团，而是由三名非法律专业的治安法官审理。

二是英国陪审员随机选择，选任条件相当宽松。在英国，陪审员

完全随机选择。对陪审员的资格限制很少，凡是 18–75 周岁，具有选民资格，在英国居住五年以上且没有严重刑事犯罪前科的公民都可以担任，对文化程度要求不高，甚至对是否识字没有限制性要求。但是，对文化程度完全不做要求并非妥当，应该进行改革。因为英国有很多其他国家的移民，可能具有陪审员资格但英语水平较低，难以理解案件和审判流程。此外，还需要更多具有专业知识的陪审员应对专业性较强的复杂案件，否则难以就复杂事实进行裁决。

三是陪审员的权利和义务明确，不当或违法履职将受到惩戒。英国刑事案件陪审团通常是 12 人，其地位平等。陪审团的职责是决定案件事实问题，在考量所有审判中提交的证据后按照法官指导的方式适用法律，从而做出有罪或无罪裁决，对量刑没有决定权。一般陪审团须达成一致意见，或形成 10:2、11:1 的绝对多数意见。法官与陪审员严格区分，在组成陪审团之前，法官与陪审员不允许有任何联系。审判过程中，法官无权了解陪审员的相关背景，除开庭时公开的法官指示外，与陪审员没有任何对话和沟通。案件审理结束后，陪审团独立讨论而做出最终裁决。担任陪审员是一项法定的义务，没有薪酬，但其所在单位必须按照正常薪酬标准支付其工资。如果被选中的公民认为其不便担任该案的陪审员，必须有正当理由且书面申请延迟担任，是否同意由法官决定。如果申请被拒绝后仍拒不履职，可能会受到罚款，甚至是刑事处罚。如果在案件审理过程中行为不端，除被解除职务外，还可能以藐视法庭罪受到刑罚。陪审员不能主动调查收集关于案件事实的信息及证据，不能与被告人和证人接触，不能在案件审理期间和结束后与陪审团成员以外的任何人讨论案件，违反相关义务可能会受到刑事处罚。

四是重视合理有效的指引，提高陪审员履职效果。首先，对履职内容和履职规范做出明确指示。在不同阶段，法院会针对陪审员工作内容和注意事项，通过小册子、提示信息、视频演示、现场告知等方式给予指示。其次，确保陪审员选任的适当性。通过告知陪审员事先了解案件情况需向法官说明，对于重大案件中准备问题清单等方式确保陪审员可以适当履职。再次，适当引导陪审团做出裁决。在审判之

前，向陪审团说明争议焦点，以便陪审团围绕争议焦点衡量证据。法官在陪审团评议前对案件包括证据进行总结，法官就案件及法律问题给予详细解释，将裁决的路径细分成小步形成裁决路径清单，将法律问题细化成简单的事实问题，通过问题清单让陪审团关注细化问题，以便准确做出裁决。最后，合理运用科学技术。如通过平板电脑向陪审员展示证据文件，尤其是视频录像等证据，为其工作提供便利。

四、中国陪审制度的理论问题

中国政法大学施鹏鹏教授以比较法的视角介绍了英国、法国、西班牙、俄罗斯、日本、韩国等国家陪审制度的运行特点，在比较差异的基础上，试图打开国际经验和中国问题之间的通道，深入剖析中国当前陪审制度改革和研究中的若干理论问题。

一是建议人民陪审员参与审理的案件应只限于刑事案件，并且可限缩为可能判处十年有期徒刑以上刑罚，有重大影响的刑事案件。因为在“事实审”与“法律审”相区分的背景下，人民陪审员决定事实的认定，而在很多民事案件中，事实认定非常复杂，法律适用问题反而比较简单，让陪审员审理连专业法官都棘手的事实认定问题现实意义不大。行政诉讼主要涉及法律问题，也不适合采用陪审制。而刑事诉讼中事实要件很容易区分，陪审员可以在短时间内了解要分析哪些问题。从国际经验来看，民事案件适用陪审的范围也逐渐萎缩。

二是准确把握陪审制改革的理论依据。首先，陪审制具有体现司法民主，避免各种干预及消减社会压力的政治价值，从而提高人民对司法程序的接受度。要把权利关进笼子，还要把笼子的钥匙还给人民。其次，陪审制具有倒逼诉讼结构改革的司法价值。陪审员参与审理弱化公检法各机关之间的掣肘，倒逼公检法关系的逻辑化构建。审判权独立在实践中也面临很多压力和制约，陪审员的参审可缓解法官面临的社会舆论等压力。最后，中国司法改革进入深水区，陪审制改革是司法改革的一个突破口，极有可能成为撬动正当程序改革的基点，会影响组织法、诉讼法全面改革。

三是要强调陪审员选任的随机性和不可控性，以真正实现陪审制的制度价值。如果做不到真正的随机抽选而带有某些倾向性地选择，可能会背离人民陪审员制度“同阶层审判”的本意。人民陪审员的选任不能搞精英化，精英看问题的视角通常带有精英主义的傲慢，未必正确。大众陪审员参与审理有两大功能是精英主义替代不了的：一个是普法教育功能；另一个是与当事人共情共鸣，融入社会情理。

四是认识现行人民陪审制的进步和弊端，明确陪审制后续改革思路。目前人民陪审制度改革的路线图是对的，朝着“随机”的方向在发展。弊端在于出现一些功能异化，要坚决防止异化带来的司法逻辑错位。改革需要耐心，要强调路线图而不是时间表。要加强司法民主化理念，让老百姓真切感受到所有权利来源于人民。改革的路线图要着眼于陪审员选任的真正随机和案件的即时裁决，陪审员的选取不允许固定化，不能有常设化的趋势。通过对违反义务的制裁树立规则、强化认知。上诉案件可以组织代表更广泛民意的陪审员参与审理。死刑案件应该适用陪审制，并采用一致裁决规则，可削减死刑适用率。

五、中国陪审制度的实证观察

湘潭大学刘方勇副教授通过多地走访调研，收集的大量资料，多维度的介绍了现阶段社会对陪审制的态度、陪审员参审情况，并就如何看待陪审制运行中广受诟病的“陪而不审”，如何当好人民陪审员，以及法官应为陪审员做什么等问题进行分析。

一是陪审员参审应体现为庭前阅卷、庭中发问和庭后合议。针对现实中“陪而难阅”的现象，提前阅卷是深度参审之重要环节。针对“审而难问”，不能以庭审中有无发问作为陪审员是否有效参与庭审的判断标准。陪审员有问题则问，没有问题或已经明了的也可不问。在职权主义庭审模式下，陪审员发问最好在法官发问之后或法官征询其意见时或陪审员认为必要时对法官的发问进行补充。法官要尊重陪审员在合议时的意见。如果无法保证陪审员合议的权利或者陪审员不行使合议的权利，就无法体现陪审员的作用。

二是应理性看待“陪而不审”问题，陪审制价值具有多元性。不能用“陪而不审”否定陪审员在实践中的作用。现实中有不少陪审员将情理融入刚性法律，并影响最终审判，获得更高的社会接受度。我国民事案件主张调节和裁判相结合，在民事案件中适用陪审制，可考虑把陪审程序和调解程序联系起来，强调陪审员的调解作用。审判权运行机制改革后，不能强调陪审员与法官同样的责任，对陪审员参审的责任要作合理界分，对一些履职责任应予以豁免。除了参审外，陪审员的角色作用还包括对法官严格办案程序的制衡和监督，平衡法官的专业偏见和专业独断，教化普法、参与调解等。

三是陪审员要立足于“参”，再着眼于“审”，应遵循渐进务实的路线。要尊重陪审员的本源角色，不需要有意识选择相对“内行”的陪审员，也不需要通过陪审实践或培训把陪审员培养成“内行”。陪审制就是要发挥外行的作用，依靠常识、情理和良心，根据自己的价值观、生活经验作出判断。强调“参”，就是要能明确双方诉求，有独立思维的过程，能明白和评价法官的判断。这就要求要事先了解案件，有所准备。同时，要避免过度参与，要控制每个陪审员的最高参审数量，避免成为“编外法官”。

四是法官要提高对陪审员的认同度，切实履行好指引职责，适当收缩陪审制的适用范围。从国际经验来看，陪审制的运作高度依赖法官的指引作用。在庭审之前，法官需要指引陪审员；在庭审中，要向陪审员解释说明或提出问题；在合议前，要对案情进行总结。法官要把复杂的法律问题解构为简单的事实问题。在“事实审”和“法律审”相区分的改革背景下，更要强调法官的指引作用。但对法官的这些要求会极大增加法官的工作量，这在当前法院的审判压力下存在矛盾。建议适当收缩陪审制的适用范围，限制陪审案件。

六、陪审工作改革试点的经验及若干建议

来自 50 个试点法院的法官和陪审员就各自关注的问题和难题向专家提问和探讨，并就改革中的理论和实务问题进行观念和经验的交流。

具有代表性的观点如下：

一是人民陪审员制度具有无可替代的制度价值。陪审制度能起到消减当事人和法官的冲突，缓解法官社会压力的作用。人民陪审制改革是推进依法治国的重要抓手，公众全面参审是促进其知法懂法和法律意识觉醒的重要方法。陪审员要增强制度自信。陪审员要解放思想，要有主人公的态度。要给予陪审员充分的政治地位、法律地位，落实履职保障。

二是陪审员除了要随机抽选，还应建立专家型陪审员数据库。由于部分案件专业度高，普通陪审员用普通思维、朴素情感不能很好发挥事实认定的职责，为适应不同案件需要，也应注重专业型陪审员作用的发挥。

三是要坚决落实独立评议制度，强化法官的指引职能。陪审员之间单独进行意见交换更容易形成自己的观点，形成观点之后再与法官合议。建议设立陪审申请制度，立案登记时告知登记人是否申请陪审员参审。强化法官对案件事实的指导、与陪审员的配合程度、对陪审员工作的支持程度纳入法官绩效评价体系。建议成立人民陪审员协会，以减少陪审员的依附性和协从性。

四是完善陪审员参审的形式，推进问题列表制研究。在涉及专业性问题的案件中采用有专业陪审员参与的大合议制审理。审理中做好事先引导，剥离法律问题和事实问题，将法律要件细化成事实问题并向陪审员介绍。尝试在陪审员参与的合议庭中将程序性事项划归法官审理。

综上，通过陪审工作培训班的举办，希望能够依托学者、法官和陪审员，加快对事实问题列表制的研究，学习国外先进做法，发现陪审制度中的疑难问题，共享试点中的有益成果，为改革提供正确的方向指引。将繁简分流、多元化纠纷解决机制改革和以审判为中心的刑事诉讼制度改革融入陪审员制度改革协同推进。能够群策群力，为《人民陪审员法》的制定提供可资借鉴的观点和建议。

执笔人：王琪（法研所）
陈姝（厦门中院）

中国应用法学系列研究报告

001 “一带一路”纠纷解决机制研究（上）（下）
002 “原汁原味”的 10 份英国判决书
003 域外法官选任制度之借鉴
004 国际社会近期关注的重大司法问题研究报告
005 消费者权益保护法实施问题研究
006 中英合作项目“人民陪审员制度改革”系列研究报告
007 海峡两岸暨香港澳门基本司法制度比较研究
008 一堂全民共享的法治“公开课”
009 我国家事审判机制改革的新模式
010 互联网、人工智能与司法制度
011 司法体制综合配套改革（上）（下）
012 多元化纠纷解决机制改革
……

《中国应用法学》期刊简介

《中国应用法学》（China Review of Administration of Justice）是由最高人民法院主管，中国应用法学研究所、人民法院出版社联合主办的法学学术类期刊。本刊于 2016 年 8 月获得国家新闻出版广电总局期刊创办许可，国内统一连续出版物号为 CN10-1459/D，为双月刊，于 2017 年 1 月发行首刊。

本期刊面向司法机关和广大的司法实务工作者，以积极推进司法改革、深入探讨司法实践、及时反映司法实务最新动态和强化实证研究为主旨，集中展示司法改革和司法工作最新理论研究成果，并最终实现依托最新司法改革实践丰富法学理论、运用最新法学理论成果指导司法实践的价值追求。

《中国应用法学》设有“高端论坛”“专题策划”“实证研究”“学术争鸣”“法律方法”“判解精析”“观点集萃”等栏目，突出法律的应用性特色，努力成就法律学术界和实务界的品牌期刊。

立法治时代潮头

通古今中外变化

发应用法学先声

© 中国应用法学研究所

China Institute of Applied Jurisprudence
北京市东城区北花市大街 9 号（100062）
网址：yyfx.court.gov.cn
邮箱：zgyyfx@163.com
2018 年 3 月印刷
工本费：10 元