

“去精英化”抑或“再精英化”^{*}

——“压力分摊”下人民陪审员选任的实践逻辑

王 翔

提要:本文从社会学视角分析我国人民陪审员选任制度改革的实践逻辑。《人民陪审员法》的颁布旨在依靠随机选任模式让更多普通公民有机会成为陪审员。通过追踪 M 市人民陪审员选任实践过程发现,随机模式并未如社会期待的那样实现陪审员结构的“去精英化”,反而导向了“再精英化”的僵局。背后的逻辑是地方推行选任工作的“压力分摊”机制,这一应对机制消解和俘获着随机选任理应导向的大众化结局。“压力分摊”描述了压力型体制下地方司法行政部门在纵横交错的行政链条中自我突围和释放压力的一种实态状况,也是我们理解地方治理逻辑的一条重要线索。

关键词:人民陪审员 选任 压力分摊 大众化 精英化

一、现象与问题

选任是人民陪审员制度实施的第一关,因而选任的结果很大程度上牵连后续陪审员的参审效果。2004年8月28日,全国人大常委会颁布了《全国人大常委会关于完善人民陪审员制度的决定》(以下简称“《陪审决定》”),由此确定了组织推荐制的主体选任模式。然而,这种选任模式曾一直饱受质疑,社会各界认为《陪审决定》中组织推荐制的选任方式会输出“社会精英”,淡化陪审制度理应具备的民主性价值。所以,社会各界认为只有进行系统性的改革,从原有的组织推荐制改革为随机抽选制,才能保证普通公民入选陪审员的机会均等,从而回归人民陪审员制度大众化初衷。或许正是因应了多年来关于选任制度的争议,

^{*} 本文是中国博士后科学基金第70批面上资助项目(2021M701792)和中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(63222034)的阶段性成果。感谢于晓虹、张小劲、景跃进、朱光磊、苏毓淞、张开平、胡悦、孟天广、李晓旭等在研究思路和方法上的启发,感谢匿名审稿人的宝贵意见。文责自负。

2018年我国颁布了《人民陪审员法》，对选任方式进行了系统的改革，确定了“以随机抽选制为主，以个人申请和组织推荐为辅”的选任模式，突出强化了陪审员来源的人民性、代表性和广泛性，形成了“公安机关抽选、司法行政机关选任、人大常委会任命、法院使用”的工作格局。那么，随机抽选制主体模式的确立能否彻底扭转此前聚讼纷纷的陪审员队伍精英化问题？基于M市司法行政部门选任实践的田野观察和过程追踪的案例分析方法，本研究发现，选任程序随机化的设置并没有全然抵御此前精英化的倾向，社会精英依旧占据了相当的比重。那么，为什么随机选任这一看似“去精英化”的机制最终依旧走向了“再精英化”的结局？其背后的逻辑和动因何在？这构成本文的核心问题意识。

（一）陪审员选任中的代表性：大众化与精英化

陪审员应该来源于哪些人群？如何保证陪审员的社会代表性？这是世界各国陪审制度改革伴随始终的问题。从类型学的意义上讲，各国在陪审实践中探索发展出两种类型的陪审员：一是大众化陪审，二是精英化陪审。讨论两者间的分殊，国外文献主要从陪审员选任方式和任职资格两个维度来把握。

其一，陪审员的选任方式。有两种选任方式在世界各国运用相对较多。一种模式是随机抽选制，实施陪审团制度的国家多采用这种模式，要求程序设计随机且无歧视，理想状态是候选人能够反映社会不同群体的“公平横切面”（fair-cross-section），而且每个社会群体都不会被区别对待（Hannaford-Agor & Waters, 2011）。另一种模式是组织推荐制，通常运用于参审制国家。这种模式对陪审员的筛选更加严格，候选人通常由单位或社区推荐，要对其综合素质和任职资格进行严格审查（Bliesener, 2006；Malsch, 2016:136；Kubicki & Zawadzki, 1968）。学界一般认为，随机抽选制能够保证公民参与机会均等化，因而是一种大众化的努力。组织推荐制是一种更严格的选任方案，在选任过程中排除了大量普通公民，任用机关对陪审员的筛选有较强的自主性，因而代表着精英化的方向（Malsch, 2016:136）。

其二，陪审员的任职资格条件，通常表现在年龄、教育程度、职业来源等方面。大众化方案的理论基础是描述性代表理论（descriptive representation），认为陪审员库应该直接对应人口统计学特征，各个种族、阶层、性别、年龄等属性都应在陪审员库中有对应的代表，而且每种属性的分布也应是均匀的（Alschuler, 1995）。精英化方案对陪审员任职要求更为苛刻，其理论基础是实质性代表理论（substantive representation），这种论点反对描述性理论“机械对应”的主张。艾布拉姆森指出，“陪审员代表我们，不应该只是外部特征像我们，而应该是有能力

代表我们”(Abramson,2015)。例如,德国公共服务部门产生的陪审员占比将近30%,普通公民的占比仅为8%(Bliesener,2006)。

总之,本文对大众化和精英化的界分与讨论并不涉及阶级冲突下民主政治和权力精英之间的分歧,而是有其特定的、具体的制度语境,是跟陪审员选任制度紧密联系在一起的。基于描述性代表理论,选任出的陪审员可以成为社会各个群体的“镜像”,由此发展出随机抽选制这种选任模式,这是本文所讨论的大众化方案。实质性代表理论并不追求社会各群体代表在陪审员库中的均匀分布,而是强调陪审员的代表能力,由此产生了参审制国家常采用的组织推荐制,这是本文所讨论的精英化方案。

(二)我国陪审选任改革目标:从精英走向大众

反观我国,如果参照上述关于大众化与精英化的标准,我国的选任制度属于哪种模式?理解这个问题,需要明晰一个非常重要的时间节点,即2018年《人民陪审员法》的颁布。在新法颁布之前,相当长的一段时间里我国采用的是组织推荐制。^①学界对这种模式提出了普遍的质疑,争议的根本问题指向了选任方式和选任资格两项标准:即社区或单位经常会推荐职务地位、知识素养、政治觉悟较高的人(陈卫东,2015;汪建成、刘泊宁,2015;周永坤,2005);大专以上学历的门槛经常将农民群体排除在外(廖永安、刘方勇,2018:5);较低的年龄门槛不利于独立行使审判职权,折损司法公信力(最高人民法院政治部,2018:62)。总之,当时学界一度认为组织推荐制是一种输出社会精英的制度装置,淡化了陪审制度的群众路线意义,因而极力呼吁采用随机抽选模式(陈瑞华,2016;秦前红、苏绍龙,2015)。

2018年《人民陪审员法》的颁布相对彻底地重置了选任制度环节的各项“参数”:在选任条件方面,候选人需要年满28周岁,且具有高中以上文化学历;最为重大的改革在于确定了“以随机抽选制为主,以个人申请和组织推荐为辅”的选任方式。^②单从规范意义上讲,我国的陪审选任制度已经转向了大众化的方向。

^① 2004年的《陪审决定》确定了“组织推荐制为主,个人申请为辅”的模式,担任陪审员需要年满23周岁且具有大专以上学历。对于符合任职条件的公民,有三种进入陪审员队伍的渠道:一是由户籍所在地的基层组织推荐,二是由所在单位推荐,三是个人提出申请。

^② 新法确定了“两个随机”的抽选模式:第一次随机抽选是指随机抽选陪审员候选人,主要从符合任职条件的常住居民名单中产生,要求候选人的人数不低于当地法院员额法官数的5倍;第二次随机抽选是指随机抽选正式陪审员,主要从审核通过的候选人种随机抽选产生,要求人数不得低于当地法院员额法官的3~5倍。

虽然新法保留了原来的组织推荐模式,但是《选任办法》要求采用推荐方式产生的陪审员不得超过陪审员名额的20%。^①可以说,随机选任制已经成为我国陪审员选任的主体模式。因而本文的讨论围绕依靠随机抽选模式产生的陪审员这部分主体展开。总之,2018年后选任制度基本面的变化是:逐渐由“精英式选任”转向“大众式选任”。那么,随机选任模式能否解决此前陪审员代表性和广泛性的难题?此前饱受学界质疑的陪审员精英化的问题会得到彻底解决吗?这是本文重点回应的问题。

二、案例背景、研究方法与经验迷思

2018年《人民陪审员法》颁布后,司法行政机关成为人民陪审员选任工作的牵头部门。本文研究资料来源于2019年6月至8月笔者在M市司法局的参与式观察。M市整体经济发展水平处于全国中间水平,就陪审制度发展水平而言,当地一位领导指出:“我们这个地方在全国属于‘不好不坏’的平均水平”(访谈资料MJ1907x)。M市陪审实践所遇到的问题基本上能够折射出全国普遍存在的情况,该案例在一定程度上具有典型性。同时,M市选任过程中所呈现的精英化向大众化过渡特征明显,符合本文的研究情境。

M市司法局从新法颁布后开始承接陪审员选任工作,之前未曾参与过2015年的陪审试点改革。笔者在调研期间通过与主管选任事务的领导和工作人员的密切交流及一同工作,收集整理了大量关于陪审员选任的一手材料,建立了M市选任工作资料库,并协助推进选任工作。访谈对象包括:M市司法局分管选任工作的领导以及业务辅助人员,共计6人;M市司法局下辖的4个县市区司法局8个司法所的工作人员,共计30人;M市某基层法院5名负责陪审员管理工作的领导和工作人员、16名法官以及10名陪审员。

在对M市选任情况展开分析之前,我们需要澄清一个反思性前提:什么样的选任结果才称得上是大众化?具体标准是什么?遗憾的是,学界目前尚未给出相对系统的量化指标。但是倘若回归到本轮陪审改革的目标,我们不难从官方正式法律文本中识别出三个重要指标:(1)年龄,本轮改革提高了选任的年龄

^① 详见《人民陪审员选任办法》第8条。

门槛,意图让更多富有社会阅历、了解社情民意的群众加入陪审员队伍;^①(2)学历,本轮改革学历下降到高中就是为了让更大范围的群众有机会选任人民陪审员;^②(3)职业构成,由于改革前陪审员基本上由行业精英构成,因而备受社会各界的质疑和批评。本轮改革注意吸收普通群众,兼顾社会各阶层人员的结构比例,注意吸收社会不同行业、不同职业人员,实现陪审员的广泛性和代表性。^③基于这样的规范基础,我们接下来对M市陪审改革成效的判断也主要从年龄、学历和职业构成三个维度展开。由于材料所限,这种判断是一种定性意义上的“基本面”把握,而非定量意义上的指标评估。

M市首轮选任工作共产生674名陪审员,其中以随机抽选方式产生陪审员547人,以个人申请和组织推荐的方式产生陪审员133名。那么,M市选任出的陪审员是由哪些人群构成的?呈现怎样的结构性特征?我们选取M市具有代表性的MA区、MC县、MD市、ME县的选任结果进行分析,分析样本主要聚焦于随机抽选产生的陪审员,排除了组织推荐和个人申请产生的陪审员。

从年龄构成来看,四个地区的年龄差距并不明显,平均年龄都在45岁上下浮动,以中年群体为主,最小年龄均在29岁以上。从图1a可以看出,MA、MD、ME选任出的陪审员年龄分布呈现正态分布趋势,基本上兼顾了各个年龄层群体;只有MC县年龄分布并不均衡,年龄最大的只有54岁,而且30~40岁年龄段的人数最多。总体来看,四个地区可以说均较好地落实了新法对选任年龄的规定,即让更多富有社会阅历、了解社情民意的公民加入到陪审员队伍中来。

从学历结构来看(见图1b),高中学历的陪审员占据相当的比重。除ME县大专学历的陪审员依旧占据绝对多数以外,其他三个地区高中学历的陪审员开始在人数上占据优势地位。这初步说明新法对选任条件的重新设置一定程度上优化了陪审员队伍的学历结构,让更大范围的群众有机会成为陪审员。

从职业构成来看(见图2a),根据陪审员所在的原单位性质,本文识别了五种类型的职业群体。一是公职人员,主要包含来自国家机关、事业单位、人民团体、基层组织等的工作人员;二是企业工作人员,涵盖国企和非国企两个方面;三

① 《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〈中华人民共和国民事诉讼法〉答记者问》,2018,中华人民共和国最高人民法院网站(<https://www.court.gov.cn/shenpan-xiangqing-93042.html>)。

② 《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,中国人大网(http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2016-07/01/content_1992685.htm)。

③ 《司法部有关负责人就〈人民陪审员选任办法〉答记者问》,2018,中国政府网(http://www.gov.cn/zhengce/2018-08/27/content_5316794.htm)。

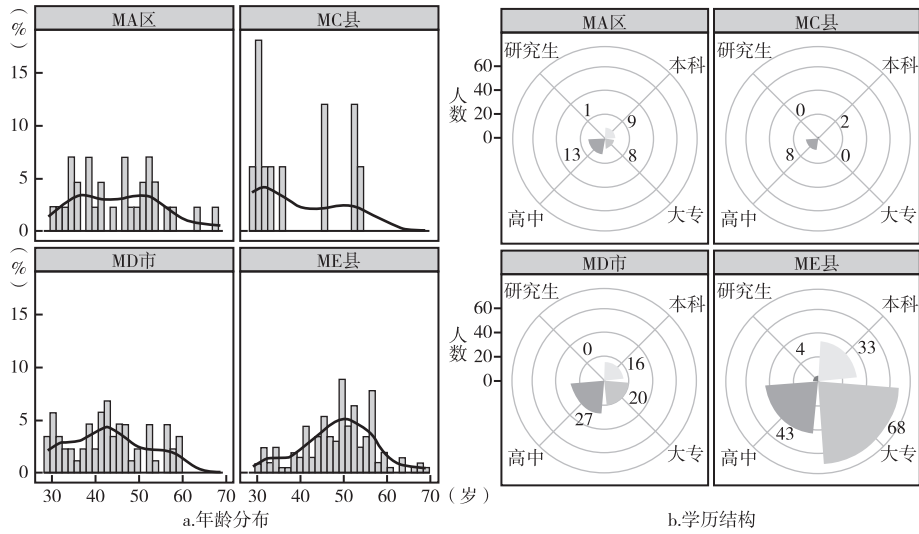


图1 M市四地区随机选任陪审员中的年龄分布与学历结构

是工人群体；四是农民群体；五是个体户。可以看出，公职人员依旧是陪审员的主要来源，而工人、农民和个体户这些群体的比重依旧很小。可见，即便新法将选任方式由原来的组织推荐改革为随机抽选，陪审员的来源依旧相对狭窄。

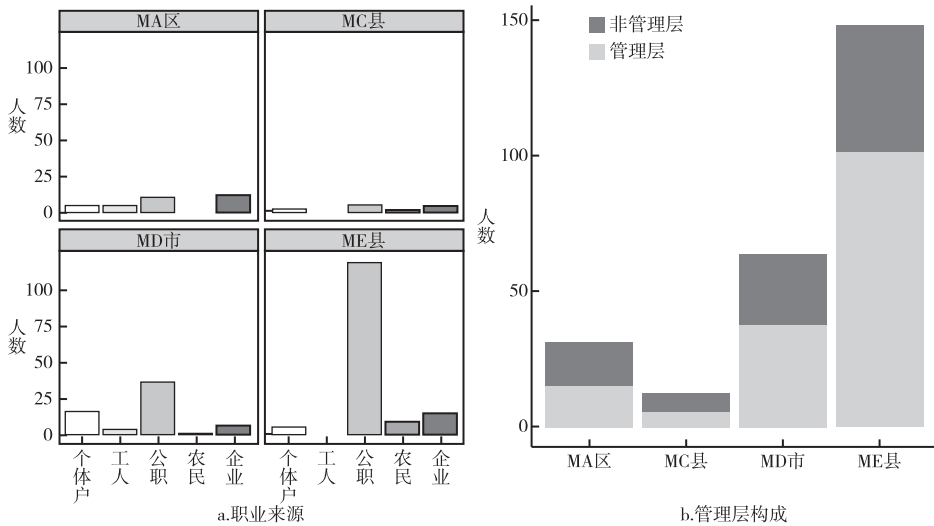


图2 M市四地区随机选任陪审员的职业来源与管理层构成

从职务情况来看(见图2b),本文宽泛地区分了管理和非管理两个层面,党政干部、企业经理等都划归为管理层的范畴。我们可以通过陪审员在原单位的

职务情况来检验随机抽选是否改变了固有“行业精英”主导的局面。图 2b 显示,各行各业的领导依旧在四个地区的陪审员队伍中占据半壁江山,随机抽选依旧没有“稀释”固有选任模式下的精英化结构。

为了进一步考察 M 市选任工作多大程度上实现了“去精英化”的目标,我们可以找一个参照系来进行比较。理论界一般认为:在理想状态下,随机选任下的陪审员库应当是社会各个群体的“倒影”,应该能够直观地反映整个社会的人口统计学特征(Alschuler, 1994)。基于这样的理论预设,我们以中国社会科学院社会学研究所的“2019 年中国社会状况综合调查”(Chinese Social Survey, CSS)作为参照系来进行比较,以考察 M 市选任结果多大程度上反映整个社会的人口统计学特征。CSS 作为国内规模最大、最权威的综合性社会调查,在抽样环节会利用人口普查分区县市资料设计抽样框,在调查点采用地图地址抽样方式以涵盖更多的人口。^① 得益于科学严谨的抽样方式, CSS 的样本分布基本上保证了社会代表性,能够反映全国总体的人口统计学特征。

表 1 对 M 市随机选任产生的陪审员和全国人口分布情况进行比较。^② 从年龄构成来看,随机选任之后, M 市的选任结果基本上能够相对均匀地涵盖不同年龄层,但 61 岁以上的陪审员相对不足。从学历构成来看,我们发现 M 市 36.2% 的陪审员是高中学历,这明显比改革前占比要高;但是相较于全国 50.45% 的高中学历人口比重, M 市高中学历陪审员仍然不足,而大专学历依旧占据了很大份额。从职业构成来看,如前文所述,陪审员结构去精英化的改革目标,很大程度上是为了缩减公职人员的比重。公职人员和非公职人员在全国的比重分别为 12.1% 和 87.9%。有趣的是,公职人员在 M 市陪审员队伍中超过半数。就农民的比重而言,农民在全国人口的比重为 42.44%,但在 M 市陪审员中仅有 4.3%。必须承认的是,受制于占有资料的局限和统计口径的差异, M 市陪审员结构和全国人口结构间的对比目前仅是一种相对粗线条的简化比较,难免存在一定的测量误差或测量指标不完全一致的问题,因此未来需要结合更全面丰富的一手数据进一步比较分析。

① 详见“中国社会状况综合调查项目介绍”(http://css.cssn.cn/css_sy/xmjs/xmgk/)。

② 为了行文简洁,表 1 中 M 市的数据是 MA 区、MC 县、MD 市、ME 县数据的加总;由于资料统计口径的差异,我们在职业层面仅就社会各界最为关注的公职人员和农民两类群体进行比较。对于管理层的比较, CSS 涉及了被访者在自己单位中的职业属性,我们将答案选项中“只管理别人,不受别人管理”和“既管理别人,又受别人管理”的比例合并为“管理层”,这与 M 市数据中“管理层”的统计口径基本一致。CSS 和 M 市数据在统计口径上存在的可能出入(例如 M 市数据中的“管理层”没有把个体户纳入),并不影响我们的整体判断。

表 1 M 市陪审员结构与全国人口结构对比 (2019)

项目	M 市陪审员结构 (%)	全国人口结构 (%)	两组差异 (%)	
年龄	28 ~ 40 岁	25.97	23.22	2.75
	41 ~ 50 岁	37.79	22.74	15.05
	51 ~ 60 岁	32.28	28.94	3.34
	61 ~ 70 岁	3.92	25.10	-21.18
学历	高中	36.20	50.45	-14.25
	大专	38.10	23.17	14.93
	本科	23.60	24.28	-0.68
	研究生	0.02	0.77	-0.75
职业	公职	66.90	12.10	54.80
	非公职	33.10	87.90	-54.80
是否管理层	管理层	62.30	19.13	43.17
	非管理层	37.70	80.87	-43.17

综上所述,新法在陪审员选任年龄和学历要求上的“一升一降”,确实在 M 市陪审选任实践中得到了有效回应。然而,针对社会各界所期待的陪审员广泛性和代表性,M 市选任实践显然没有实现这一点,学历、职位地位、综合素质较高的人依旧在陪审员队伍中占据相当的比重。全国陪审员的分布情况也大致类似。截至 2022 年 1 月,全国共有人民陪审员 316112 人,其中平均年龄 45.2 岁;高中、大专、本科学历占 84.7%;来自党政机关(含基层干部、社区工作者)与事业单位者占比 62%。^①可见,来自党政机关事业单位的陪审员依旧占据着“半壁江山”。选任程序的随机化至少现阶段尚未改变固有的精英化格局。

三、压力型体制下的“压力分摊”机制:一个分析思路

上述田野观察发现又加深了本文的理论困惑:随机选任如此“去精英化”的制度设置为什么最终依旧走向了“再精英化”的困局?学界一般认为,压力型体制是地方政府运行的重要驱动因素,也塑造了地方策略主义的行动逻辑(杨雪

^① 数据来源:笔者曾在 2021 年 12 月向司法部提交了政府信息公开申请,司法部相关办公室于 2022 年 1 月 13 日向笔者回复了《政府信息公开告知书》。

冬,2012)。从组织社会学视角来看,面对自上而下的压力,地方政府创造了一系列的“减压机制”,中国多层级政府的特征塑造着地方不同的治理方式(艾云、向静林,2021),因而减压的方式因地方资源条件不同而有所差异。本文尝试用“压力分摊”这一分析性概念来指称地方政府在压力型体制之下采取的一系列应对策略和行为方式,从组织社会学的视角来回答这些策略性行为是如何被既有制度环境消化,又会带来怎样的后果(周雪光、练宏,2011)。

“压力分摊”概括了压力型体制下地方政府机构面对自上而下的科层压力所探索出的一种任务摊派、自我减压的策略性应对机制。压力型体制的相关研究一般认为,“关系”和“统计”是地方政府缓解上级压力的两种核心机制(杨雪冬,2012)。本文所讨论“压力分摊”描述的是在“关系”维度下所产生的一种可能应对机制,地方政府依赖横纵交错的府际关系、借助于“条块”之间长期形成的合作关系,将自身面临的压力分散到其他部门。就“压力分摊”的展开方式而论,我们将其分解为横纵两组机制(见图3)。

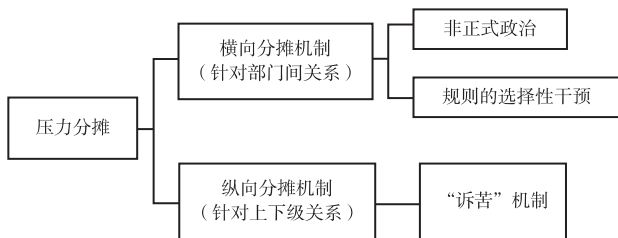


图3 “压力分摊”的展开方式

第一组机制面向职能分化下的部门协同压力。非正式政治经常建立在个人关系网络的基础之上,它是应对任务压力、打破部门合作僵局的重要方式(王清,2017)。为了应对科层压力,地方探索出诸多变通执行的方式,对政策规则的选择性干预就是其中重要的一种。干预的方式一般有两种,一是将规则进行宽泛的解释,降低政策目标的阈值,缓解政策执行的难度;二是将规则进行限缩性的解释,由此降低试错成本,提升政策执行的效率(March et al., 2000; Xue & Zhao,2020)。

第二组机制面向自上而下的时间与监管压力。向上级“诉苦”是地方政府面对任务压力时经常采取的策略。对于“诉苦”的意涵,本文采取一种相对宽泛的界定:在科层压力下,地方寻求上级帮助、向上分解压力的一种非正式机制。表面上地方是在向上级“诉苦”,但“诉苦”背后的本质意图是将部分额定的目标任务“退还”给上级,并获得上级的资源支持,因而“诉苦”本质上也是一种压力

分解方式。“诉苦”通常建立在两个前提假设基础上：一是地方政府具有通过“诉苦”向上级反馈压力的能力；二是“诉苦”机制能够促使上级政府调整预期、减轻地方的负担(吕方,2013)。周而复始的“诉苦”会使上级重新调整任务的压力强度,也为地方灵活执行政策争取了弹性空间。

四、“精英俘获”：随机选任实践中的压力来源

随着2018年新法的颁布,选任工作的牵头部门由原来的法院转移至司法行政部门。对于司法行政部门而言,选任工作中的困扰不只是来自于“新手上路”的生疏,还有如何通过因地制宜的地方性机制缓解上级给定的工作压力。M市选任工作中面对的“压力源”主要有以下几个方面。

第一,时间限定压力。M市原定目标是2019年2月完成首批陪审员选任工作(为期两个月),以后每年酌情进行增补。^①然而,选任工作的推动难度远远超过预期。M市下辖的县市区司法行政部门均未能如期完成选任任务,多数地方都是4—5月完成,最晚的地方直至6月末才结束(见表2)。而且,据笔者调研了解,该省份超期完成的城市占绝大多数。其实,省司法厅三令五申要求提高选任效率,但每个城市都无法不超期,同时又不能对上级的指示无动于衷,所以各个城市暗自竞争点变成谁超期时间更短。

表2 M市人民陪审员选任工作时间跨度

地区	选任时长(天)	任务超时(天)	地区	选任时长(天)	任务超时(天)
MA区	142	91	ME县	117	61
MB区	106	57	MF市	83	57
MC县	102	53	MG县	166	117
MD市	150	89	MH市	129	91

资料来源:根据M市司法局选任数据整理。

第二,形式审查压力。形式审查程序的复杂性对于地方来说也构成一定的压力。根据相关法律要求,M市公安机关需要从户籍人口管理系统中随机抽选

^① 资料来源:M市司法局、市中级人民法院与市公安局,2018,《M市人民陪审员选任工作实施方案》(内部资料)。

候选人,然后司法行政机关需要对候选人的身份信息、现实表现、违法违纪记录、个人信用等进行资格审查,^①整套审查流程走下来耗时耗力,工作压力非常大。一般来说,征询意见和资格审查环节都下沉到基层司法所来执行,但是 M 市诸多地方的司法所都是“一人所”“两人所”,多数司法所不堪重负、疲于应付,却又不能无视上级对程序合法的硬性要求。M 市司法局一位领导提到:“很多司法所仅有一两个工作人员,但是负责的日常事务非常多,比如社区矫正、普法宣传、人民调解等。如今选任工作也由司法所来负责,而且每个陪审候选人都要逐个走访联系,基层的工作压力明显是增加了”(访谈资料 MJ1907g)。

第三,部门协同压力。在上级压力传导下,司法行政部门、法院、公安因任务压力结成了目标共同体。然而,压力不只会带来“协同”,也会带来“避责”。《选任办法》在权责设定上要求司法行政部门牵头,法院和公安配合。因而法院和公安在法律上的“配角”地位也或多或少为“避责”行为提供了“正当性”依据。法院和公安主动“配合”的前提是保证部门利益不受损害。虽然部门协同压力并非直接来源于上级,但它是压力型体制所带来的次生反应(Weaver, 1986)。比如司法行政部门和公安机关在随机抽选、数据共享的问题上配合并不顺利;基层法院对于司法行政部门来说也并不是一个好的“帮手”。司法局工作人员谈到:“数据共享在选任过程中是一大难题,我们跟公安机关协商过多次,希望他们能把数据导入我们系统,但是由于涉及到公民的隐私,而且缺乏上级的统一授权,最终还是没能实现”(访谈资料 MJ1907z)。“陪审法要求候选人无违法违纪,所以我们跟公安机关沟通,希望他们开具每个候选人的无犯罪记录证明,但是公安机关告诉我们,上级早规定已经不能开具无犯罪记录证明了”(访谈资料 MJ1907s;访谈资料 MA1908h)。“我们是‘新手上路’,法院是‘退居二线’,所以法院大多是置身事外的态度”(访谈资料 MA1908j)。

第四,社会认受性压力。在“向上负责”的组织结构中,如何高效率完成上级任务是地方主要思考的问题,尤其当这些任务上升到政治高度、关涉政绩考核和职位晋升时,地方政府也便无暇回应民众的偏好,政治任务挤压了政府与社会的互动空间,也在渐渐消解着政府的社会信任基础(上官酒瑞, 2015; Hetherington & Husser, 2012)。这种后果在 M 市陪审员选任过程中突出表现为多数公民对陪审制度的认知程度薄弱,参与意愿普遍较低,甚至对司法行政部门的工作表现出不信任。表 3 给出了 M 市 MA 区陪审员候选人资格审查的基本情

① 资料来源: M 市司法局、市中级人民法院与市公安局, 2018, 《M 市人民陪审员选任工作实施方案》(内部资料)。

况。可以看出,无法联系到的候选人超过了一半以上,而剩下能联系到的候选人中不愿意担任陪审员的也超过了半数。主管选任工作的领导表示:“我们随机抽选出的候选人,年轻人大多在外地工作;在本地的候选人,受制于自身工作,难以做到法院需要时随叫随到;对于农民群体,他们都并不了解陪审员工作,认为陪审员补贴太低,还不如自己一天打工赚得多。目前担任陪审员类似于志愿者,^①很多人不愿意积极配合我们”(访谈资料 ME1907w)。

表3 M市MA区常驻居民名单资格审查情况

资格审查类别	资格审查人员数	占比	资格审查类别	资格审查人员数	占比
无法联系	108	51.4%	不同意当选陪审员	54	25.7%
不符合陪审法	22	10.5%	最终任命陪审员	26	12.4%

资料来源:根据M市田野调研整理。

总之,新制度的生长必然伴随着阵痛,需要艰辛漫长的磨合与调适。自上而下数量化的任务分解机制直接限定了基层任务执行时间;上级政府对政策执行的合律性诉求规定着任务执行的程序;因上级任务而结成的地方部门共同体为政策执行提供了利益基础,但是也带来了部门间的避责和推诿;以完成上级任务为中心的地方治理逻辑在一定程度上消耗着政府的注意力,也静悄悄地消解着政府的社会基础。在一系列压力的传导和叠加之下,地方采取一系列“变通”策略性行为,加剧了政策执行的灵活性,也预示着选任预期目标的逐渐偏离。

五、机制分析:“压力分摊”下的行动逻辑

沉重的工作负荷、正式资源的匮乏以及部门间合作的障碍等一系列压力,产生了地方“压力分摊”的应对机制,“压力分摊”既是迫于压力之下的被动选择,也包含着地方司法行政部门的自利性思考。

(一)跨部门的“借力”:任务摊派与拼凑应对

面对来自上级的政策目标和时间压力,M市基层司法行政部门把部分选任工作摊派给其他部门,“借力”达成选任目标。MA区司法局意识到下辖的司法

^① 根据笔者调研了解,M市陪审员每参审一个案件获得法院补贴50元。

所难以应付繁琐的资格审查工作,于是联系社区街道请求帮忙;考虑到网格员更加熟识候选人的基本情况,于是由网格员逐一走访调查负责区域的候选人,并进行初步的资格审查,之后交由司法所来统筹整理。这种“借力”的前提是委托方和代理方前期积攒了良好行政关系。一直以来,人民调解、社区矫正等工作都依赖于基层组织配合完成,得益于长期工作上的互动与磨合,司法行政部门能够相对容易地将任务委托给基层组织(访谈资料 MA1908z)。

这种“借力”机制也时常用于“拼凑”陪审候选人,用于缓解随机抽选候选人捕获率低的窘况。根据《人民陪审员法》,司法行政部门需要随机抽选确定陪审员候选人,候选人人数须达到拟任命陪审员数的五倍以上。从 M 市多地的随机抽选情况来看,五倍抽选数额远远难以完成,要完成额定的选任目标,至少需要抽选 2~3 次才行。对于任务较重的地区(比如 MG 县、MF 市等),即便是反复抽选,依旧难以凑够额定的候选人数。因此,这些地方采取了变通性做法:对于随机抽选实在难以完成的“缺口”,主要委托社区组织、村支部走访募集候选人,以此填补陪审员候选人人数上的不足。从操作方式来看,这种做法类同于曾经的组织推荐模式,其结果也不难想象,募集“填充”来的陪审员候选人依旧是社会地位与综合素质较高的人。一位工作人员表示:“我们这里需要选任 180 多名陪审员,任务非常重,依靠随机选任连一半的任务都完成不了。对于实在难以完成的部分,我们联系了街道、村支部,让他们帮我们招募了候选人,最后总算是把这些陪审员凑齐了”(访谈资料 ME1907h;访谈资料 MJ1907w)。

总之,非正式政治强化着部门间的伙伴关系,但是跨部门“借力”使得选任目标更加离散,选任压力在多个维度上的分摊不可避免地伴随着选任制度“构件”的不断丢失和离散,亦会使选任目标变得更加朦胧,随机选任理应具备的“去精英化”期待大打折扣。至于“借力”的方式和手段则由基层司法行政部门自主斟酌,既要在主体“轮廓”上保障选任程序合乎规定,也保留了自主变通的空间,所以很多基层组织依旧沿用推荐而非随机的方式拼凑陪审员候选人。

(二)非正式沟通:弱化部门间合作的壁垒

如前文所述,在推进选任工作过程中,司法行政部门与公安、法院的配合并不顺利,由于缺乏法律层面的统一分工,所以形成了公安和法院以部门利益优先、“象征性配合”的局面。然而,司法行政部门选任各个环节的推进显然无法绕开公安和法院部门而“孤军奋战”,在这种情况下,地方司法行政部门的负责人或领导开始寄望于以非正式关系来解决问题。

在随机抽选环节,多地面临的问题是如何抽选、谁来抽选的问题。出于对信息泄露的顾虑,公安部门拒绝了司法行政部门把数据导入自己系统的请求,也拒绝了司法行政部门自由登录公安系统的请求。尔后,M市司法局领导开始与公安局领导多次进行沟通,一位司法局领导如是说:“还好我跟公安局那边的领导私下里是很好的朋友,最后总算把这个问题解决了”(访谈资料 MJ1907h)。最终解决的方案是:如果有随机抽选需求,各地司法行政部门需要给公安机关发函,然后由公安机关抽选,最后将抽选出的名单交给司法行政部门。

然而,即便两个部门商定了随机抽选方式,各个地方公安机关或多或少还存在消极应付的倾向。公安机关似乎只负责完成了随机筛选这个固定动作,却并没有对筛选出的信息质量进行充分的二次过滤。比如有些地方公安机关初次抽选时并没有附加陪审员法所要求的年龄、学历条件;还有很多地方缺失候选人的联系方式和住址信息等,这些都给后续资格审查增加了难度。同时,由于公安机关已有的信息一般是在公民办理户籍登记时收集的,有的甚至还是20多年前的信息,除姓名、身份证号等信息比较准确外,其他信息不完整或不准确。^①信息更新的迟滞造成所抽选出的信息一半以上没有利用价值(访谈资料 MC1907k;访谈资料 MD1907j)。针对公安机关随机抽选过程中初次出现的“必要信息不全”以及“信息杂质过多”等问题,最终也是依靠两个部门领导之间的非正式关系解决。司法行政部门提出,希望公安机关在抽选时能附加《选任办法》所要求的资格条件,以减轻司法行政部门的工作负担。

抽选流程一旦确定,资格审查的问题便也接踵而至。在资格审查的多项内容中,各地司法行政部门认为认定候选人无犯罪记录是尤为困难的问题,主要的问题还是出在与公安机关的工作衔接上。MD市司法局希望公安局能够为每位候选人开具“无犯罪记录证明”,但是,公安局称上级早已经规定不允许开具此类证明,双方又陷入了拉锯,相关负责人形象地称是靠“刷脸”解决问题。MD市负责选任工作的领导指出:“我们刚开始派小S(刚入职不到一年)去公安局开具证明,但是公安局那边就是不给开证明。没办法只能靠我自己‘刷脸’了,我跟公安那边负责人这么多年了关系还一直不错,最后才把这个事情解决”(访谈资料 MD1907l)。

总之,部门之间的非正式关系,很大程度上是制度运行的“润滑剂”,它在一定程度上消融了各个部门自守的利益“屏障”,弱化了正式行政关系中的种种壁

^① 资料来源:M市司法局,2018,《M市人民陪审员选任工作提示》(内部资料)。

全,也挑战着政策执行的规范边界。然而,利用非正式关系来解决问题,对于M市司法行政部门来说更多是退而求其次的无奈选择。是否需要借助非正式关系,很大程度上取决于部门的相对地位。按照M市司法局的领导的说法,“我们这个单位的地位较低,尤其是第一年做选任工作,我们要求人家别的部门配合,人家未必买你的账”(访谈资料ME1907m)。非正式沟通本身也是多轮博弈的过程,在部门互动过程中也会直接或间接调整选任的目标、预期和方式,因而刚性的选任规则在非正式关系中被弱化和调整,选任的规范性降低。

(三)选择性干预:规则执行中的“自由裁量”

对法定的选任条件人为施加干预,也是地方司法行政部门应对选任难的重要方式。MD市在本轮选任工作中需要完成随机抽选63名陪审员的任务,MD市在初次随机抽选时设置了五倍候选人人数,然而,通过资格审查发现最终满足条件的仅有15人,距离选任目标可谓杯水车薪。因此,MD市司法局又补充抽选了一次,此次加大了抽选的名额数量,设置了八倍的权重,还附了一项限制性条件:“年满28周岁,55岁以下MD市户籍或经常居住地在MD市的公民”。^①可见,区别于新法所要求的28岁年龄底线,MD市司法局又自主划定了55岁年龄上线。一位负责人谈到:“第一次随机抽选时发现,绝大多数55岁以上的候选人文化程度都难以达到高中以上,由此损耗了大量的随机抽选样本。而且我们也考虑到60岁以上的人可能会由于身体原因担任陪审员不是那么方便。所以,我们自己划定了55岁这个筛选条件,接下来的资格审查环节确实比第一次容易很多”(访谈资料ME19071)。

这种自行调整随机抽选条件的做法虽然减少了后续资格审查中的无用功,节约了行政资源,然而,这种做法显然丢失了55岁以上符合条件人群的原始结构信息。当陪审员的平均年龄被拉低之后,这部分人群的参审权利被隐性剥夺,陪审员队伍也流失了一定的代表性,陪审环节的民意基础也便不完整。

如果说自主划定年龄上线的做法是一种“硬”约束,那么,法院对司法行政部门选任的期待和要求可以说构成一种“软”制约。ME县法院似乎对司法行政机关的选任工作表现出一定的“不放心”,法院的负责人多次与司法局负责人沟通,希望能选一些素质相对较高的陪审员。当地司法局工作人员表示:“法院的负责人对我说,以往出现过陪审员不尊重法官、乱讲话,甚至扰乱法庭秩序的现

^① 资料来源:MD市司法局,2019,《关于随机抽选人民陪审员候选人的函》(内部资料)。

象,法官们心有余悸,所以希望我们在选任过程中能多加留意一些。作为兄弟单位,我们还是尊重人家的意见的。所以我们在选任中会尽可能照顾到学历稍高、公务员、教师这些群体。确实这部分人群参与意愿也要比普通的农民要高。当然,底线是这些人必须是能满足法律硬性要求,比如不能有违法违纪记录、年龄得符合要求等等”(访谈资料 ME1907t)。

总之,对选任规则的选择性干预虽然降低了随机选任的“试错”成本,然而规则微调可谓“牵一发而动全身”,必然会关联到最终的选任结局。地方对选任规则的干预有两种方式:一种是“看得见”的规则干预,主要是在随机抽选条件中提升了选任标准,虽然这样做的本意是为了提升符合资格候选人的捕获率,但无形中也折损了陪审员构成的代表性和广泛性。另一种是“看不见”的规则干预,它迎合了法院一线审判对高素质陪审员的诉求,因而司法行政部门会在选任中留意让更多综合素质较高的候选人进入到陪审员队伍中。可见,无论哪种干预方式,都在直接或间接地提升着选任门槛,导致选任结果偏离大众化的目标。

(四)“诉苦运动”:自下而上的压力传递

上述讨论更多侧重于地方面对选任压力时,如何在横向部门之间寻求出路,探讨的是一种横向“压力分摊”机制;同时,地方亦存在与上级部门“讨价还价”的过程,本部分用“诉苦”来拟合“压力分摊”的纵向机制。在笔者调研过程中,M市司法局领导用“叫苦不停”来形容下级部门的整体状态,而且这种“诉苦”强度远超于其他职能工作(比如人民调解、社区矫正等)。

从发生学的意义上讲,地方政府的有效“诉苦”有赖于一系列的前提性条件。(1)地方政府具备“诉苦能力”。根据经典的组织学理论,在科层制的结构中,上下级政府之间在互动中会形成相对统一的制度期待,共同的组织利益、价值观念和行动经验塑造着相对统一的共识和认同(Merton,1968)。(2)上级政府具备纠偏的能力。“诉苦”虽然可以换来更加宽松的政策执行空间,但是在压力型体制下,上级政府相对稳固地把握着政策执行的主体方向,需要保证政策主线不能过于偏离原目标。(3)纵向府际互动存在边界(朱光磊、赵志远,2020)。这种边界包含两个面向,一是法令规章产生的“硬边界”,地方政府必须合法地完成任任务;二是科层交往产生的“软约束”,府际互动过程中产生的非正式制度调节着这种执行效果的“方差”,成为“诉苦”过程中普遍接受的合法性基础。此外,“诉苦”能够发挥效用,还依赖以下三方面机制。

一是资源索取机制。选任是一项相对耗时耗力的工作,所以“诉苦”机制能

够为地方争取到来自上级的资源支持,而这种资源支持集中表现在时间和物质两方面。选任时间期限都是由 M 市司法局统一制定的,当地方难以完成任务时,就会向上级“诉苦”,以争取更多时间,比如“人手不够,难以应付”,“第一年负责选任工作,需要时间来熟悉法律规则”,“选任期限横跨春节长假,工作无法顺利推进”,“随机抽选信息偏差过大耗费时间”,“正值年底,机关工作过于繁忙”,等等(访谈资料 MJ1907w)。自选任启动以来,很多地方推进相关工作的财政经费一直没有及时到位,地方同样是借助各种机会场合向上级“诉苦”。事实证明,地方的“诉苦”是有效的,M 市司法局领导指出:“随机选任工作确实有一定难度,我们下辖的司法局叫苦不停,他们都觉得时间太紧,任务太重,而且经费不足,人手也不够。我们也理解,只能放宽期限”(访谈资料 MJ1907w)。

二是借势纾解机制,即希望上级打通部门间的圈层壁垒,以纾解选任压力。尤其是选任过程中需要公安和法院密切配合的环节,地方公安和法院时常以“没有接到上级的统一要求”为由拒绝(访谈资料 MA1908q)。部门间僵持不下的压力会通过“诉苦”机制向上传导,最终以“高位推动”实现部门合作。比如 M 市司法局、中级人民法院、市公安局也召开过多次协调会议,MA 区同样靠领导间的协调会议来打通壁垒。一位领导指出:“我们区司法局局长亲自主持召开由区法院、区公安分局负责人参加的协调会议,这样的协调会议开了三次,最终才商议出工作职责的分配结果。领导之间达成了共识,下面的工作才能进展顺利”(访谈资料 MJ19071)。

三是空间扩张机制。地方政府能够以此争取更多的“容错”空间,保持更多的主动权。“诉苦”作为一种政策反馈机制,一次次向上传递着地方选任过程中的压力。纷至沓来的种种难题实际上不断修正着上级的心理预期,也在不断放宽着“容错”空间。相对于上级的司法厅来讲,M 市司法局也是“委托—代理”关系中的代理方,也同时存在着按时交付任务的压力,所以优先考虑的问题是如何“保量”而非“保质”。M 市司法局领导指出:“我们也知道地方有些做法并不那么规范,但是没办法,有些问题确实一时半会没有办法解决,只能退而求其次,只能尽快先把这次选任任务完成了”(访谈资料 MJ1907r)。

总之,“诉苦”实现了部门压力的向上传递,能够赢得来自上级更多的“共情”,然而这种同理心一步步拉低着上级的目标期待,默许了地方的变通性做法,也为上述一系列横向压力分摊机制提供了合法性基础。“诉苦”既是一种信息传递机制,也是一种压力传递机制,又是一种合法化机制。地方将难以应付的部分压力“柔性”地退还给上级,上级经由“降低标准”“提供支持”等方式,成为

这部分压力的最终买单者。但是,上下级讨价还价的过程,也放松降低了选任的预期标准和执行成本,弱化了与大众化目标有关的条框性制度。“诉苦”的过程也在反向强化着“压力分摊”的横向机制,为“非正式政治”和“选择性干预”提供了直接的驱动力,默许了选任结果精英化的结局。“诉苦”作为一种非正式的上下级政府沟通方式,在一定程度上突破了按部就班的官僚体制,为“压力型体制”提供了一种相对灵活的“解压阀”,从而在政策目标和有效运行之间保持着一个动态的平衡。

六、讨论与反思

从世界各国的经验来看,选任方式在很大程度上关联着陪审员后续在法庭中的参审表现,因而出现了两种迥然不同的选任模式:一种是大众化的随机选任制,另一种是精英化的组织推荐制。有研究表明,前者产生的陪审员的参审效能优于后者(Hans,2008)。因此,近些年来越来越多的国家在选任方式改革中将目标投向了随机抽选制。我国也不例外,2018年《人民陪审员法》将我国选任的主体模式由组织推荐制转向了随机抽选制,试图扭转此前长期陪审员队伍精英化的困局。通过上文我们对M市司法局制度实施过程的分析,可以看出,选任资格条件“一升一降”和选任方式的随机化,或许能够在一定程度改善陪审员的原始结构,但是,它在改善过往选任队伍普遍精英化的问题上表现得并不显著。具体的制度执行方式和策略在相当程度上影响着陪审员选任的结果,甚至能俘获和扭转随机选任程序本该有的走向和结局。

本文提出了“压力分摊”的理论思路来理解地方司法行政部门的行动策略。“压力分摊”也是对地方陪审员选任事实状态的一种深度描述。“压力分摊”描述了地方机构在自上而下的科层压力以及职能分化的部门配合困境下,在纵横交错的行政链条中自我突围和释放压力的一种实态状况。“压力分摊”之所以会产生非预期后果,很大程度上与其背后的触发条件有关:第一,行政交往的稳定性。非正式政治能够发挥作用的前提,是部门间在长期的合作和交往中形成了稳定的依赖关系,而人际网络也会嵌入在这种行政交往中发挥作用。行政交往的稳定性为非正式政治提供了机会,也有效维持着现有正式制度的持续性。第二,规则构造的模糊性。为了保证一定的制度弹性,制度规则设计会保留一定的模糊性和宽泛性,但这也一定程度上拓展了地方自主决策权,丰富了地方的行

动能力。在模糊规则下,地方政府更容易根据自身治理情境的需要,通过对规则的选择性干预,降低了政策执行的难度,实现了地方政府的自我调适,也为地方政府策略性行为提供了理性解释。第三,府际互动的边界性。“诉苦”本质上是上下级政府间的博弈,有效“诉苦”的前提是这种互动存在一定的共识性边界,这个边界既可以是正式法令,也可以是非正式规范。这个边界制约和塑造着地方“诉苦”的结构性关系和“议价”能力,柔性调节着“诉苦”机制的博弈策略。一旦突破这个边界,“诉苦”的边际成本也增大,反而会加剧政府间的紧张关系。

实际上,政策走向非预期的后果,正是上述三个条件交互作用产生的结果:非正式政治弱化了行政壁垒,导致预期目标的模糊化;规则选择性干预使得规则约束柔性化,降低了政策执行的难度;“诉苦”争取到了更多的“容错”空间,也将地方的策略行为合法化。换言之,“压力分摊”所延伸出的三条线索,共同构成了产生政策非预期后果的中介机制。表4给出了“压力分摊”的理论逻辑链条。借鉴集合理论的分析思路:在识别出的上述三个条件中,单个条件不一定是产生政策非预期后果的充分条件;但如果三个条件同时满足且交互作用,则更有可能诱发政策的非预期后果。而这个非预期的衍生后果置于本文讨论的案例语境中,便形成了陪审员“再精英化”的结局。

本文以“压力型体制—压力分摊机制—非预期后果”作为研究主线,从府际关系中横纵两条线索来诠释地方政府行为,为我们理解地方治理逻辑提供了新的关注焦点和分析思路:第一,“压力分摊”在压力型体制和政策非预期后果之间提供了一种中介主张,从一个侧面勾勒着压力型体制的内在机制和微观过程;第二,“压力分摊”是制度环境和组织结构的产物,它表征着“碎片化”治理中的部门协同困境,同时也牵连着条块分割所造成的社会治理缝隙;第三,“压力分摊”的过程也是一个政治沟通、信息交换的过程,它有效整合和调节着不同部门间权力运行的利益关系,加深和强化着各部门间在特定任务环境中的依赖关系;第四,“压力分摊”是地方政府在有限资源条件下维系政策连续性的一种努力,是多重任务压力之下的被动选择,亦是在处处碰壁之后所磨砺出的“生存之道”。

表4 “压力分摊”的理论逻辑链条

支撑条件	⇒	表现形式	⇒	衍生后果
行政交往的稳定性		非正式政治		预期目标模糊化
规则构造的模糊性		规则选择性干预		规则约束柔性化
府际互动的边界性		“诉苦”机制		策略行为合法化

人民陪审员制度尽管是作为本文案例讨论的制度背景而存在的,但是这样一项制度同样值得我们认真对待。人民陪审员制度一直以来是群众路线、司法民主的制度表述,受到官方的高度重视。然而,学界似乎已经达成了一种颇具倾向性的“共识”,认为陪审制度是徒具政治象征意义的制度装饰(He,2016)。那么官方话语和学界通识之间,为什么会产生这样的反差?既往研究对陪审制度的研究进路是一种“病理学”分析,却忽略了对其深层逻辑的“生理学”探索。本文讨论的选任制度窥见的虽然仅是“冰山一角”,但透过选任制度从精英化向大众化的艰难改革,也或多或少提示我们:人民陪审员制度的内在逻辑潜藏在大众化和精英化的深层结构中,两者之间既竞争又共生的关系,在不断修正和调节着陪审制度的基本面貌。当我们反思陪审员的民意(大众化)效果时,不能忽略“精英化”这个相伴生的因素,两者之间的关系直接影响着陪审制度在中国的适用性(王翔、于晓虹,2022;Yu & Wang,2022)。陪审制度的大众化实现程度,取决于精英化的“让渡”空间。

参考文献:

- 艾云、向静林,2021,《分布式网络、复杂性与金融风险治理——一个多层级政府行为的分析框架》,《社会学评论》第1期。
- 陈瑞华,2016,《法院改革的中国经验》,《政法论坛》第4期。
- 陈卫东,2015,《公民参与司法:理论、实践及改革——以刑事司法为中心的考察》,《法学研究》第2期。
- 廖永安、刘方勇,2018,《人民陪审员制度实证研究(2004—2014):以中部H省为分析样本》,北京:中国人民大学出版社。
- 吕方,2013,《治理情境分析:风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究》,《社会学研究》第2期。
- 秦前红、苏绍龙,2015,《深化司法体制改革需要正确处理的多重关系——以十八届四中全会〈决定〉为框架》,《法律科学(西北政法大学学报)》第1期。
- 上官酒瑞,2015,《级差政治信任的形成机理、风险及改革思路——基于压力型体制的一种分析》,《中共中央党校学报》第5期。
- 汪建成、刘泊宁,2015,《论我国人民陪审员制度改革的方向——基于人民陪审员制度功能的思考》,《东岳论丛》第8期。
- 王清,2017,《中国非正式政治的研究:视角与争鸣》,《中山大学学报(社会科学版)》第4期。
- 王翔、于晓虹,2022,《人民陪审员活跃度的差异:比较与解释》,《经济社会体制比较》第3期。
- 杨雪冬,2012,《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》第11期。
- 周永坤,2005,《人民陪审员不宜精英化》,《法学》第10期。
- 周雪光、练宏,2011,《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》第5期。

- 朱光磊、赵志远,2020,《政府职责体系视角下的权责清单制度构建逻辑》,《南开学报(哲学社会科学版)》第3期。
- 最高人民法院政治部,2018,《〈中华人民共和国民事诉讼法〉条文理解与适用》,北京:人民法院出版社。
- Abramson, Jeffrey 2015, “Four Models of Jury Democracy.” *Chicago-Kent Law Review* 90(3).
- Alschuler, Albert W. 1994, “Racial Quotas and the Jury.” *Duke Law Journal* 44(4).
- Bliesener, T. 2006, “Lay Judges in the German Criminal Court: Social-Psychological Aspects of the German Criminal Justice System.” In M. F. Kaplan & A. M. Martin (eds.), *Understanding World Jury Systems: Through Social Psychological Research*. East Sussex: Psychology Press.
- Hannaford-Agor, Paula & Nicole L. Waters 2011, “Safe Harbors from Fair-Cross-Section Challenges? The Practical Limitations of Measuring Representation in the Jury Pool.” *Journal of Empirical Legal Studies* 8(4).
- Hans, Valerie P. 2008, “Jury Systems Around the World.” *Annual Review of Law and Social Science* 4(1).
- He, Xin 2016, “Double Whammy: Lay Assessors as Lackeys in Chinese Courts.” *Law & Society Review* 50(3).
- Hetherington, Marc J. & Jason A. Husser 2012, “How Trust Matters: The Changing Political Relevance of Political Trust.” *American Journal of Political Science* 56(2).
- Kubicki, L. & S. Zawadzki 1968, “Lay Assessor Judges in Penal Proceedings in the Light of Empirical Research.” *Polish Round Table* 2(97).
- Malsch, M. 2016, *Democracy in the Courts: Lay Participation in European Criminal Justice Systems*. London; New York: Routledge Press.
- March, James G., Martin Schulz & Xueguang Zhou 2000, *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*. Stanford: Stanford University Press.
- Merton, Robert K. 1968, “Bureaucratic Structure and Personality.” In R. K. Merton(ed.), *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Weaver, R. Kent 1986, “The Politics of Blame Avoidance.” *Journal of Public Policy* 31(3).
- Xue, Lan & Jing Zhao 2020, “Truncated Decision Making and Deliberative Implementation: A Time-Based Policy Process Model for Transitional China.” *Policy Studies Journal* 48(2).
- Yu, Xiaohong & Xiang Wang 2022, “Caught Between Professionalism and Populism: A Big-data Analysis of Lay Participation System in China.” *China Review* 22(3).

作者单位:南开大学周恩来政府管理学院
责任编辑:向静林