人民监督员制度试点工作探析 PDF转换可能丢失图片或格式
，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/479/2021_2022__E4_BA_BA_E6_B0_91_E7_9B_91_E7_c122_479918.htm 人民监督员制度作为一项新生事物，自2004年试点工作开展以来，就伴随着赞同和质疑的声音。赞同者认为：实行人民监督员制度，是检察机关贯彻落实党的十六大精神，推进检察体制改革的重要探索，标志着检察机关执法思想和执法观念的真正转变，体现了社会法治文明进步的要求；是推动检察工作可持续发展的战略措施，通过加强外部监督，能够有效地促进检察机关内部监督制约，更有力地维护司法公正和社会公平正义，有力的回答了谁来监督监督者的问题。质疑者认为：检察机关的职务犯罪侦查权并非不受监督，内有批捕、起诉的监督，外有公安、法院的制约，还受到人大、政协、媒体、人民群众的监督，因此设置该项程序要么是自缚手脚，要么是“摆花架子”、“作秀”，没有多少实质意义。笔者认为：建立人民监督员制度，体现了司法民主和诉讼公开的现代司法理念，符合宪法的有关规定，符合党的十六大关于“加强对权力的制约和监督”的精神实质。从其运行和实践的效果来看，确实更加有利于人民群众更加关注检察工作，更加有利于在全社会实现公平与正义，使检察工作更加符合现代司法制度人文化、科学化、规范化的主旨。由于人民监督员制度还处于试运行阶段，尽管高检院对此提出了宏观性的要求，但各地检察机关试行的程度、方法、措施等等还不尽一致，并结合实际工作心得,谈一下个人的理解：一、人民监督员制度的理论与现实意义 (一) 人民监监员制度是实现人民宪法权利的

有效途径 宪法第二十七条第二款规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”列宁曾指出：“宪法就是一张记载着人民权利的纸。”人民的权利要真正得以实现，从“纸上”落到实处，必须有一定的途径，否则人民的权利就只能是一句空谈。笔者认为：实行人民监督员制度为实现人民群众的监督权搭建了一座桥梁，修建了一条通途，具有宪法上的正当性。通过刚性的程序，将国家机关的执法活动直接置于人民的监督之下，保障了人民监督权利的行使，是人民民主经常化、程序化、制度化的有益尝试。

(二)人民监督员制度是实现程序正义的要求 人民监督员制度的实施，是检察机关在人大、政协、党纪等的监督和检察机关自侦案件的自我监督的基础上，实现了外部监督的经常化、制度化，从程序上促使检察机关更加公平、公正地行使自侦权，彰显了司法程序的正义性、正当性。也是在诉讼法学理论和实践不断发展完善，“重实体轻程序”的司法观念正被逐步涤除，“程序正义”的思想正在蔚然兴起的潮流下、文明进程中更为理性化的产物。

(三)实行人民监督员制度有利于引导公民积极参与法律生活，培养公民的法治意识 在民主政治的生活中，人民是法治的主体，而不是法治的对象，要实现“建设社会主义法治国家”的宏伟蓝图，就必须调动广大人民群众参与法律生活的积极性。从心理、态度和行为上与“依法治国”的法治精神相协调。实行人民监督员制度，为人民群众参与司法过程提供了有效途径。促使其在行使监督权的同时，不断地加强法律学习，不断地深化对国家司法活动的了解与理解，拉近了人民群

众与国家机关的距离，有利于缓解因为不了解、不理解而产生怀疑、不满情绪，有利于培养公民信任法律、尊重法律的思想意识，确立法律至上的现代法治观念。从这个意义上讲，人民监督员制度对推进“依法治国，建设社会主义法治国家”的进程起着积极的作用

(四)实行人民监督员制度与当前司法改革的要求相契合 在当前，司法体制和诉讼制度的改革进程中，若建立类似于香港“廉政公署”一样的行政机关，其地位并不超脱，仍陷于自我监督的苑囿，且会使国家机构过于庞大，增加财政负担。而检察机关作为法律监督机关、独立于行政机关之外，有利于实现对行政机关工作人员的违法、渎职行为的有效监督，有利于保证执法的公正性和职务的廉洁性。因此，在目前的检察体制下，引入有效的外部监督机制，就显得尤为必要。目前就外部监督机制的建立有四个方案：一是将职务犯罪的逮捕权改由人民法院行使；二是职务犯罪的逮捕权仍由检察院行使，但犯罪嫌疑人不服逮捕决定的，可以向人民法院申请撤销；三是自侦案件的逮捕权上收一级，由上一级人民检察院决定和行使；四是实行人民监督员制度，对自侦案件涉及三类情形，纳入人民监督员监督的范围。从上述四个方案不难看出，前三个方案的监督面失之于“窄”，仅是对自侦案件的逮捕权进行了监督，且第一种及第三种方案应属“捕判一体”和“捕诉一体”，仍未脱离“自我监督”的范畴，而第二种方案则难以保证司法的高效。笔者认为：从目前来看，第四种方案更为切实可行，既可以彰显司法的公正，又可以体现司法的效率，对消除司法腐败和实现社会的公平和正义有着积极而深远的影响。

二、完善人民监督员制度的几点构想 人民监督员制度是一种

刚性的、程序性的监督制度，必须保证监督的严肃性，克服随意性，其范围目前来看应严格限制在高检院规定应接受监督的“三类案件”和有权提出纠正意见的“五种情况”的范围内，不能随意扩大。（一）加快立法进程，将人民监督员制度列入刑诉法的有关规定。由于人民监督员制度在现行基本法中未有规定，仅仅依据高检院的有关规定来操作，法律依据尚不够充分，而且由于各省制定的实施细则不统一，操作规程和文书格式也不一致，影响该工作的深入进行，建议在时机成熟的时候，将该项制度纳入基本法的范畴，明确人民监督员的权利、义务及选聘程序和监督程序等，使该项工作更加有法可依。（二）、检察机关在人民监督员监督“三类”案件中应注意的程序性问题（a）必须强化人民监督员个人信息资料的采集工作，确保人民监督员能够真正发挥作用。为确保人民监督员能够有效发挥职责，充分行使监督检察机关办理“三类”案件的作用，确保人民监督员来源的广泛性、民主性和公正性，检察机关负责人民监督员制度工作事务的机构除了应当收集人民监督员的档案信息以外，还应广泛走访其所在单位或主管部门，通过谈话、听取介绍等多种手段尽量调查了解人民监督员的个人生活经历信息，以多方掌握人民监督员的社会关系、人际交往、个人信念，保证人民监督员个人行为清白、品行正直，对检察工作和案件当事人不存偏见，其目的是避免人民监督员在监督案件过程中可能出现的各种不正常现象。（b）必须完善遴选具体个案人民监督员的程序，确保人民监督员符合具体个案的特殊要求。为确保人民监督员能够公正监督检察机关办理自侦案件，在试行人民监督员制度过程中应按照要求尽可能多地遴选和聘

任人民监督员，聘任数量较多的人民监督员，其目的既是让人民监督员能够广泛代表社会各届人士和人民群众对检察机关自侦工作进行监督，又便于检察机关在监督具体个案时能自由遴选人民监督员，以排除可能出现的各种非正常因素。如：案件当事人对人民监督员要求回避的；第一次人民监督员集体不能达到评议意见，需要另行组成人民监督员集体，原人民监督员集体的人民监督员不能再次担任同一案件的人民监督员的。这些都需要人民监督员有一定的数量以备遴选。如人民监督员符合监督具体个案的资格，在启动监督案件程序之前，人民监督员办公室应根据具体案件排除应回避等诸多情况，然后以随机抽选的方式抽出若干数目的候选人，并将其名字纳入具体个案人民监督员名单内呈报给检察长，由检察长决定是否确认其为具体个案的人民监督员，当被检察长确认决定后，负责人民监督员工作事务的机构应提前三天先电话然后再书面通知人民监督员，告知其被列入具体个案人民监督员名单并请其在准时到达检察院等候监督案件。人民监督员自行回避的，当事人及其法定代理人要求回避的，人民监督员办事机构应当报告检察长，由检察长决定。为保证人民监督员监督具体案件程序的正常启动和确保工作效率，人民监督员在监督案件之前，应注意安排好自己的正常工作，不得临时再以履行公务或以其他事由为由请求退出具体案件的监督。（c）必须确定人民监督员在监督具体个案中的工作规则，确保监督程序的规范顺利进行。人民监督员监督检察机关办理的“三类”案件工作，虽然目前还不是《刑事诉讼法》所规定的必备程序，也并非通常的刑事诉讼活动，但同样是严肃的类司法活动，因此，其特点决定了人民监

督员在监督案件时必须充分把握现代法治的精髓和人文主义精神，注意忠于职守、以人为本、坚持公正、保障人权，将法律的严明公正与符合情理的人际关系紧密结合起来，始终体现对人的价值和存在的充分尊重。由此，结合办案，检察机关应确定人民监督员在监督具体个案中的基本工作规则，其具体内容是：

- 、 确保监督的实体和程序公正：每一位人民监督员在监督检察机关办理的“三类”案件中都要坚持对犯罪嫌疑人、被告人、案件当事人及社会负责的精神，以确保监督程序和内容的客观、公正、公平。
- 、 确保监督过程及内容的保密：人民监督员在监督案件过程中所商议的内容必须绝对保密，人民监督员务必小心，切勿与本案人民监督员以外的任何人员谈论案件，以避免国家秘密、检察秘密、商业秘密及个人隐私外泄。在监督具体个案过程中，人民监督员不得把监督过程中提出的任何问题与其家人、朋友或人民监督员以外的人员商讨。即使与其它人民监督员讨论，也应只在工作时间之内进行。人民监督员在任何时候都不得把监督案件的内容或把商议的事项同外界新闻传媒工作人员或与其他任何人员透露。若人民监督员在监督案件过程中要与其家人或亲友联络，应与承办案件的检察官事先商量。
- 、 确保监督过程的完全双向交流：人民监督员成员在监督具体个案之前，应推选一名成员作为首席人民监督员，在选出首席人民监督员之后，应通知承办案件的检察官。首席人民监督员负责与检察机关联系和沟通本次监督集体的意见、建议。
- 、 确保监督过程不影响诉讼进程：人民监督员在监督具体个案过程中有任何问题或困难，都可向承办案件的检察官提出，也可通过首席人民监督员向检察院的部门负责人和领导提出。

任何人民监督员若在监督过程中由于聆听证据或理解证据方面遇到困难，应立即告知承办案件的检察官，除涉及国家秘密、检察秘密、商业秘密、个人隐私及斟酌后可不予回答的问题之外，承办案件的检察官、部门负责人和领导有义务回答人民监督员提出的所有问题，不得以任何理由加以拒绝。人民监督员经检察长批准可旁听检察人员讯问犯罪嫌疑人和询问证人。在旁听审讯犯罪嫌疑人、被告人和询问证人过程中，人民监督员可按其意愿自由书写笔记，但其主要职责是聆听案件当事人所说的一切及观察他们的表现。在审讯结束时，承办案件的检察官应提出自己认为重要的证据，以让人民监督员加以密切注意。

、确保监督案件最终决定的准确性：
人民监督员在检察人员介绍完案情并查看过证据以后，承办案件的检察官和检察院记录人员便退席，人民监督员即可对案件进行评议，在评议期间各人民监督员除了可以互相对话外，不得与外界任何人员交换意见。人民监督员在作出决定时，在检察机关以外关于案件的所见所闻，都必须完全置之不理，而应只考虑在检察机关聆听到的介绍和查看到的证据。检察人员除向人民监督员提供案情、证据、相关法律以及部门意见外，不对案件作过分阐述，以避免对人民监督员产生诱导性影响，所有人民监督员的评议工作都是由人民监督员独立自行完成，检察机关工作人员不得参与其中。

、确保人民监督员评议的民主性：
人民监督员根据案件情况进行独立评议和进行表决，每位人民监督员的评议意见应当由首席人民监督员记录，在评议笔录中，所有参加评议的人民监督员都应当签名，评议结束后立即采取无记名投票方式，按少数服从多数的原则，最终形成监督表决意见，并制定《人

民监督员表决意见书》。《人民监督员表决意见书》应当包括表决结果和评议意见。人民监督员的决定可以是一致的决定，也可以是超过半数的大多数决定。、人民监督员集体的另行组织：人民监督员在监督案件过程中可能会出现意见分歧较大而不能得出最终决定的现象（因每个案件的监督员人数都是单数，实践中可能就会出现有弃权票数，且赞成意见与反对意见票数相等的状况），若人民监督员对案件不能形成多数意见的，应当由人民监督员办公室工作人员向检察长汇报，并由检察长决定另行组成人民监督员集体。已担任过该案的人民监督员不得再进入新的人民监督员集体。（d）必须确定人民监督员的评议执行程序，确保人民监督员所作决定的权威性。检察长应当对人民监督员的《人民监督员表决意见书》和有关检察业务部门的意见进行审查，必要时可以听取人民监督员和关检察业务部门的意见。检察长审查后同意人民监督员的表决意见的，应当签署决定，有关检察业务部门应当执行。检察长不同意人民监督员监督的表决意见的，应当及时提请检察委员会讨论决定。根据案件需要，人民监督员可以应邀列席检察委员会会议。检察委员会的决定与人民监督员的表决意见不一致时，应当由人民监督员办公室向人民监督员作出说明。参加监督的多数人民监督员对检察委员会的决定有异议的，可以要求上一级检察机关复核。（三）、对《关于人民检察院直接受理侦查案件实行人民监督员制度的规定(试行)》进行修改完善的意见和建议 在司法实践中，笔者在对人民监督员制度试点工作进行深入思考的基础上，认为人民监督员监督的“三类”案件中“被逮捕人对逮捕决定不服”不应纳入人民监督员监督的范围。其理由是：

（一）逮捕决定与不起诉决定、撤案决定性质不同。不起诉、撤案是对案件的最终实体性处理结果，它是建立在侦查机关（部门）对案件事实侦查终结后，在全面了解案件证据后所作出的一个实体性处理决定。而逮捕只是刑事诉讼中的一个程序，逮捕所起的作用是防止犯罪嫌疑人逃跑、自杀、毁灭证据、串供等，仅仅是一种强制措施，根据刑法和刑事诉讼法的规定，对犯罪嫌疑人逮捕只要符合有事实证明其犯罪就可以了，不需要了解案件的全部证据，不会对实体的最终处理产生影响，在侦查机关（部门）进行进一步侦查中，可能还会发现一些其它证据而影响到其实体的最终处理，因此逮捕不会影响到案件处理的最终结果。（二）对不服逮捕决定的案件进行监督法律时限不易确定。不起诉与撤案都是检察机关对案件拟作出这样的决定，但是在实际上还未向犯罪嫌疑人作出这样的决定，人民监督员的监督可以在审查案件后，作出决定前进行监督。而法律对这个过程设立了一个比较长的期限，使得人民监督员监督案件能在法律规定的时限内有充裕的时间内作出，而不改变现行法律的规定。但是不服逮捕决定的案件是在检察机关已经作出决定后再进入监督程序的，这时让人民监督员监督则无法确定监督时间。因为只要人民检察院作出逮捕决定后，并将此决定交付执行，才会产生犯罪嫌疑人不服的情况。但是这时侦查部门根据逮捕决定已经进入了下一个诉讼程序。在这个过程中，没有留下人民监督员监督程序的时限。如果强行占用决定逮捕时间，那么在法律上的关系就是犯罪嫌疑人对检察机关将要作出的逮捕决定不服，而不是犯罪嫌疑人对逮捕决定不服；如果占用侦查部门的时间，就可能会产生检察机关对同一个案件作

出两种完全不同的处理结果，从而使得侦查部门已经开始了的诉讼程序产生混乱，同时，影响了检察机关作出逮捕决定的权威性。 编辑：汤昊 haot@acla.org.cn 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com