

浅议人民监督员制度的不足与完善 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E6_B5_85_E8_AE_AE_E4_BA_BA_E6_c122_480571.htm

人民监督员制度是检察机关贯彻和落实党的十六大确定的推进司法体制改革的一项重大改革举措，经过全国各地三年多的试点，这项制度不断地在实践中探索，在探索中发展，在发展中完善，取得了很大成效。本文试图根据实践经验，对人民监督员制度的发展和完善略抒管见。

一、法律支撑 人民监督员制度的合法性、合理性是毋庸置疑的。然而，目前人民监督员制度的明确依据还只有《最高人民法院关于实行人民监督员制度的规定（试行）》，缺少明确的法律支撑。缺少法律的支撑，必然影响到该项制度的实效性。由此，对人民监督员制度立法的呼声日渐高涨，有人甚至提出要制定专门的《人民监督员法》。结合各方面情况考虑，我们认为目前制定专门的《人民监督员法》不大可能，比较可行的方法，一是抓住今年全国人大常委会将刑事诉讼法的修改和人民检察院组织法的修改列入立法计划的契机，积极提出立法建议，在《刑事诉讼法》和《人民检察院组织法》中增加关于人民监督员制度的相应条款；二是参照人民陪审员的情况，提请全国人大常委会发布决定。总之，要尽快使人民监督员制度由制度上升为法律，使之更具合法性、规范性和权威性。

二、人员遴选 关于人民监督员的数量，我们认为“省、市、县人民检察院人民监督员的名额为二十五人、二十人、十五人左右”这个规定的数字比较适宜，但目前很多地方达不到这个数。人民监督员的数量过少会带来很多弊端，如无法解决人民监督员工

作与其本职工作的时间冲突等。不足的地区应当尽快补足数量。关于人民监督员的条件，我们认为《最高人民法院关于实行人民监督员制度的规定（试行）》中对人民监督员的选任资格略显宽松，没有突出监督所必备的专业性要素，与检察官极高的准入条件相比，门槛显然低了些。理论上监督者应当有比被监督者更高的素质，而资格条件不高，在一定程度上势必会影响到其对法律的理解和评判，影响监督的实效和力度。有些人过于强调人民监督员的广泛代表性，认为人民监督员是否具有法律从业经验并非极为重要的条件，道德和良知才是人民监督员最需具有的个人品质，广泛的代表性不仅可以平衡利益格局，而且在某些问题上还可以稀释专业性带来的弊端。我们认为仅有道德和良知是远远不够的，人民监督员的担任条件除了要符合《规定》中要求的条件外，具有相关法律知识背景应当作为一个重要条件加以考虑。这一条件也是为了人民监督员更加有效开展监督的需要。人民监督员既要敢于监督，又要善于监督，这也是人民监督员制度区别于英美法系陪审团制度的重要一点。陪审成员评审案件一般出于公序良俗，很少具有法律知识背景，而我们的人民监督员是要充分参与案件的讨论，听取汇报，然后做出决定，这就需要具有一定的法律知识背景。今年很多地方人民监督员即将换届，我们认为被选者的法律专业水平应当成为选任过程中的一个关键性因素，受过法律教育或者说具有法律专业知识背景及相关经验的人应该在人民监督员中占绝对多数，这样才能保证人民监督员有效地行使监督权完成监督的使命。否则会产生“外行监督”现象，使人民监督员制度沦为“花架子”“作秀”。关于人民监督员的连任问题，《湖北

《省检察机关人民监督员办公室工作规程》第十六条规定“人民监督员的任期为三年，不得连任”。《最高人民法院关于实行人民监督员制度的规定（试行）》第九条规定“人民监督员的任期为三年，连任不得超过两个任期”。我们认为，最高检的规定比较适宜，我们应该让那些认真负责、素质较高的人民监督员有连任的机会。人民监督员中有连任的成员，该项工作的连续性也会强一些。

三、组织管理 首先，应当改变人民监督员的组织形式。现行的人民监督员的组织形式并不适宜，被监督的检察机关自行聘任、发聘书的形式是有缺陷的，在这种形式授权下的人民监督员到检察院来履行职责，都是一种客情，按中国人的习俗是客随主便。人民监督员的产生，监督权的授予不应来自于接受监督的检察院。实践证明，让被监督者拥有选择监督者的权力难免会影响到监督者的监督力度，人民监督员在履行职责过程中，能否处于超然的监督位置令人担心。监督者的不独立导致了监督者身份的外部特性被削弱，进而导致外部监督的内部化。监督者对被监督者负责的形式终会授人以柄。试行阶段性采取当前形式是无可厚非的，进一步我们认为较可行的方案是下级的人民监督员改由上级检察机关选任、委派。根据司法实践和人民陪审员制度的完善过程，笔者认为人民监督员也应由同级人大选举、同级人大授权、同级人大委派，只有这样人民监督员到检察机关行使监督权才名正言顺。“人民监督员制度要上升为法律规范，其选任模型借鉴人民陪审员的推举、审查、提名与权力机关确认委任的创设路径，是具有经济性与可行性的，其‘被监督者选任监督者’的尴尬局面就会迎刃而解。”人民监督员由同级人大授权、选任、委派是最

终理想的方式。其次，人民监督员制度中亟需明确规定人民监督员的权利义务及相应奖惩措施。人民监督员是人而不是神，也会受主、客观因素的干扰，单凭监督员个人的热情和自律很难保证监督的客观公正，而且人民监督员作为一个特殊的群体也容易被“边缘化”，成为特殊的利益集团。人民监督员在监督的过程中，可能出现不正当行使监督权的行为，这就需要在相关的法律中明确规定人民监督员的权利义务及相应的奖惩措施，以保证人民监督员履行监督职责的合法性和公信度。再次，要规范人民监督员办公室工作。对人民监督员办公室的人员及设施配置，体现了对人民监督员制度的重视程度，有的地方机构没有设置或人员不能到位，有的地方配置的人员素质不高或年龄太大，这些都严重阻碍了该项制度的发展。应该对人民监督员办公室进行规范化建设，要充实力量，配齐人员，改善办公条件，切实保证工作有得力人抓，事情有得力人办

四、经费保障

人民监督员监督工作所需经费的来源也是制约该项工作的一个重要方面，没有经费保障只靠热情和口号恐怕是很难搞好这项工作的。由此，各级院进行了多方协调，如湖北省人民检察院与湖北省财政厅于2004年联合发文《关于人民监督员监督工作所需经费列入检察业务费管理的通知》，规定“所需经费应由各级财政按部门预算要求列入项目支出预算。”这方面存在的问题一是财政部门落实的问题，有的地方还没有落实；二是落实后专款专用的问题，有的地方有挪作它用的现象。要搞好人民监督员工作，一定要落实经费保障并专款专用。

五、监督范围

最高检制定人民监督员制度是加强对检察机关直接受理侦查案件的监督，目前人民监督员监督的案件范围，局限于检察

机关直接受理侦查案件中的三类案件和五种情形，这同时带来的一个问题就是不同的犯罪嫌疑人、受害人在刑事诉讼中受到了不同的待遇，不同的犯罪嫌疑人在诉讼中的权利和义务出现不平等，与法律面前人人平等的原则不相一致，出现程序不公的问题。检察机关直接受理侦查案件决定逮捕的犯罪嫌疑人在不服时，可以有人民监督员出面监督，而其他被检察机关批准逮捕的犯罪嫌疑人却没有此救济渠道。不可忽视的是，被检察机关批准逮捕的所有犯罪嫌疑人，都需要救济，这是程序公正的要求。对检察机关直接受理案件拟做不起诉处分或撤案的，同样存在这一问题。其实，检察机关受理的其它案件也可考虑纳入人民监督员的监督范围。我们认为随着试点工作的开展，在取得经验和实效的基础上，最高人民检察院应该积极向国家立法机关提出立法建议，制定相关法律，将人民监督员监督案件范围扩大到普通案件上，体现程序公正的要求。人民监督员制度是在现行司法框架内的一项检察制度改革和重要创新，是继我国“人民陪审员制度”和“人民调解员制度”之后建立的又一充分体现人民性的制度。作为一种新生事物，需要司法实践的磨练，需要在各种评议和质疑当中，得到理性的论证、务实的改进。（作者：彭勇，岳阳市君山区人民检察院。charlie.126@126.com）

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