

# 人民监督员制度试点的观察与反思

高一飞, 苗海丽

(西南政法大学 法学院, 重庆 401120)

**摘 要:**2015 年最高人民检察院、司法部发布的《深化人民监督员制度改革方案》从选任管理方式、监督案件的范围、监督程序和制度保障等方面完善了人民监督员制度。文章专门研究人民监督员改革试点的内容,并结合试点地区的实践,介绍 C 市改革的情况。从 C 市践行人民监督员改革试点的内容来看:选任管理实现了外部化,拓展了监督案件的范围,完善了监督员参与监督的程序,保障了监督员的知情权;C 市人民监督员制度改革初现成效:人民监督员结构符合广泛代表性的要求,选任方式体现了民主自愿与考察确认相结合,通过培训提高了人民监督员的履职能力,设置三项制度保障监督员的知情权,以及在监督案件时重视制度创新,如对指定居所监视居住进行监督、人民监督员见证职务犯罪案件搜查活动、人民监督员参与检察长接待日活动。人民监督员制度改革的趋势是:应当加强人民监督员履职保障、完善案件监督的程序、拓展“八种情形”案件的来源、平衡知情权与案件保密性的矛盾、增强监督程序的约束力。人民监督员制度已经走过 13 年,从 2003 年产生试点到全面推广,在不断完善和进步,制度促进了检察机关职务犯罪办案质量的提高,执法观念得到转变,执法行为进一步规范。各地在实行人民监督员制度过程中也发现制度存在的一些弊端,人民监督员制度要保证制度的生命力,就需要改进其弊端进而推进制度立法。

**关键词:**人民监督员;人民监督员制度;监督程序;职务犯罪

**中图分类号:** D915.3      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1672-8580(2016)03-0001-18

## 一、问题提出

党的十八届四中全会明确提出“完善人民监督员制度”,将制度改革作为深化检察改革的任务之一。2014 年 9 月 5 日,最高人民检察院下发《人民监督员监督范围和监督程序改革试点

---

**基金项目:**国家社科基金重点项目(14AFX013);最高人民法院重大理论课题(2014sp010);中国法学会重点专项课题(CLS(2015)ZDZX10)

**作者简介:**高一飞,博士,博士后,教授,博士生导师(Email:490742919@qq.com)

工作方案》<sup>①</sup>,9月10日,最高人民法院、司法部印发《关于人民监督员选任管理方式改革试点工作的意见》,进一步完善该制度。遗憾的是这两项重要的文件并没有向社会公开,在网络上查找不到,网络上公布的相关文件是《最高人民法院、司法部印发〈深化人民监督员制度改革方案〉的通知》,《通知》的内容与以上两个文件的内容基本一致,将作为本文写作的基础。最高人民法院、司法部印发的《深化人民监督员制度改革方案》在完善知情权保障方面也作出了改革,细化了具体的实施规则。本文将对人民监督员实施一年的情况进行分析,并提出进一步推进人民监督员制度改革的建议。

## 二、人民监督员制度改革试点的内容

### (一)选任管理外部化

人民监督员的选任管理是人民监督员的工作基础,此次改革的亮点之一便是监督员的选任管理实现外部化。从2003年试点实行人民监督员制度一直到在全国检察院推广,这期间出台的规则方案规定人民监督员均是由检察机关自己选任、自我管理和考核。人民检察院无法回应“自己选人监督自己”的尴尬,监督员的独立性和监督效力也备受外界质疑。

在制度施行过程中,有的地区发现这一问题之后,也曾经尝试人民监督员选任管理的“体制外”试点。全国最先试点这一改革的是山东枣庄山亭区,后四川省又发展出人民监督员监督的“广安模式”<sup>②</sup>。上述地区探索由人大选任、管理监督员的新模式,以群众性为方向,以独立性为追求目标,以外部性为原则。县人大常委会总领人民监督员的选任管理工作,其内部的领导小组办公室负责抽选、联络监督员和确定监督具体案件的时间、地点等日常协调工作。

2015年的《深化人民监督员制度改革方案》将人民监督员的选任管理赋予司法行政机关。省级和设区的市级司法行政机关分别负责选任同级人民检察院人民监督员,建立监督员信息库与人民检察院信息共享,并对选任出来的监督员进行初任培训。

司法局相对于人大选任监督员存在以下几个方面的优势:其一,司法行政机关的性质是从事辅助国家法律实施活动的行政机关,由其选任管理人民监督员体现和符合其部门属性;其二,人民代表大会及其常务委员会能够选举或同意产生人员都由法律或者具有法律效力的全国人大常委会决定所明确规定,人大及其常委会选任人民监督员没有明确的法律依据,有超越法律权限之嫌<sup>③</sup>;其三,由司法行政机关进行选任管理可以避免人民监督员成为人大个案监督的工具;其四,人大选任人民监督员,模糊了人民监督员权利监督与社会监督的定位,外部权利监督可能沦为人大权力监督的一部分,从而使人民监督员制度的外部监督作用削弱。选任管理的外部化则有利于提高监督结果的公信力,也使制度更加公正和权威。

### (二)拓展监督案件的范围

人民监督员监督案件的范围经过两次变化,在制度试行之初,人民监督员监督案件的范围被概括为“三类案件,五种情形”,但在2010年最高检颁发《关于实行人民监督员制度的规定》之后,人民监督员监督案件的范围变为了“七种情形”,取消了三类案件中原来有刚性监督

效力的“犯罪嫌疑人不服逮捕决定的”,针对监督员监督范围,学界有不同的观点。

有的学者认为人民监督员监督案件的范围应当扩展到普通案件<sup>13</sup>。但也有专家学者认为新的制度应当着眼于解决现有制度解决不了、监督乏力或不到位的地方,而非监督越多越好。党的十八届四中全会明确肯定了人民监督员重点对查办职务犯罪案件进行监督,在发挥现有制度可以有效应对普通刑事案件的情况下,不宜再将其纳入人民监督员监督案件的范围<sup>14</sup>。

笔者同意将现阶段监督案件的范围限定在人民检察院直接受理立案侦查的案件。因为对于公安机关移送案件批捕起诉,已经通过检察监督体现了外部监督,再由人民监督员进行重复监督不符合诉讼经济和效率原则,而且庞杂的案件也不利于发挥监督员的监督效果。

2015年的《深化人民监督员制度改革方案》增加了四种监督情形,一方面是与新修订的刑事诉讼法中保障律师会见权、规范取保候审保证金的收取和返还程序的规定相衔接;另一方面是落实党的十八届四中全会关于人民监督员监督重点的要求,将“犯罪嫌疑人不服逮捕决定的”重新纳入监督范围<sup>15</sup>,监督案件的范围扩展到十一种情形<sup>16</sup>。

在人民监督员制度试点之初,“犯罪嫌疑人不服逮捕决定的”被列入监督员监督范围之内,但实践中侦查人员对此颇有微词。首先,由于侦查工作以案件保密为原则,公民的介入会大大增加泄密的几率,从而为案件侦查带来麻烦;其次,相关规范性文件明确规定不得因人民监督员的介入而延长法定办案期限,但是实践中监督员介入案件监督客观上占用了司法工作人员的办案时间,使本就有限的侦查期限更加紧张;再次,最高检已经将职务犯罪批捕权统一上提一级,加强了内部监督,可以在一定程度上减少执法不公的现象,所以不再将其纳入监督范围。

《深化人民监督员制度改革方案》再次将“职务犯罪嫌疑人不服逮捕决定”纳入监督范围是考虑到逮捕作为一种最严厉的强制措施,基于审慎用权和保障犯罪嫌疑人人权的原则,应当将其纳入监督范围,通过内部制约和外部监督相结合的方式促进逮捕权的正确行使,实现党的十八届四中全会的要求。

检察院作为法定的监督机关,对公安机关决定和执行指定居所监视居住强制措施进行监督为国家机关的法定监督权、外部监督制约机制,无可厚非,但对人民检察院自己决定采取指定居所强制措施是否合法进行自我监督难以抵消公众质疑。指定居所监视居住的封闭性、外部监督的缺乏、侦查一体化的办案机制导致上级监督的虚置,使这一期间犯罪嫌疑人的权利难以得到有效保障。

最高人民法院重视对指定居所监视居住的内部监督制约,于2015年12月28日,发布了《人民检察院对指定居所监视居住实行监督的规定》,与《深化人民监督员制度改革方案》所规定人民监督员对“采取指定居所监视居住强制措施违法的”情形进行监督相衔接,进一步肯定了人民监督员监督案件的范围,完善了该措施的外部监督制约机制。

在职务犯罪案件中“采取指定居所监视居住强制措施违法的”的情形,分为两个方面,一是作出指定居所监视居住决定中存在违法问题,一般是程序违法;二是在具体执行指定居所监视居住存在违法情形,也就是在具体实施过程中存在违法情形,这两个方面存在不同的表

现方式,分别规定在《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》的第 119 条和第 120 条<sup>③</sup>。

其他增加的两种情况“阻碍律师或者其他诉讼参与人依法行使诉讼权利的”、“应当退还取保候审保证金而不退还的”,相对于“采取指定居所监视居住强制措施违法的”来说,无论是规定方面还是在实践中人民监督员介入监督都比较简单,可以借鉴以前人民监督员对“五种情形”的监督程序<sup>④</sup>。人民监督员在监督过程中发现职务犯罪案件中存在以下阻碍律师或者其他诉讼参与人依法行使诉讼权利的,有权依法提请人民检察院启动人民监督员监督程序:(1)未告知嫌疑人有委托辩护权;(2)未转达嫌疑人委托辩护要求;(3)对辩护人、诉讼代理人提出的回避要求不予受理或者对不予回避决定不服的复议申请不予受理的;(4)逾期不办理辩护人变更或解除强制措施申请;(5)侵犯辩护人案件信息知情权;(6)侵犯辩护人会见通信权;(7)其他阻碍辩护人、诉讼代理人依法行使诉讼权利的。现在普通刑事案件中,辩护人会见犯罪嫌疑人已经基本不存在问题,但在职务犯罪案件中,由于对口供的极端依赖,侦查人员害怕嫌疑人翻供,一般不愿辩护人与犯罪嫌疑人接触,在律师提出会见时,侦查人员多以侦查涉及国家秘密为由予以拒绝,在证据固定以前,律师难以见到嫌疑人,造成职务犯罪案件中犯罪嫌疑人的辩护权得不到平等的保护。因此,将这一情形列入人民监督员监督范围具有现实意义。

取保候审缴纳保证金的目的是为避免犯罪嫌疑人逃避侦查起诉,保证诉讼程序的顺利进行。应当退还取保候审保证金而不退还,在《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》第 107 条之中有具体全面的表现方式,在此不再赘述<sup>⑤</sup>。

最高人民检察院对四种新增情形一语带过,缺乏顶层设计,没有具体的工作办法。在实践中有些改革试点地区在摸索尝试制定具体的实施办法,规定是否合理和试点效果是否能够达到理想目标,将在下文结合试点地区具体实践讨论。

### (三)完善参与监督案件的程序

人民监督员监督“十一种情形”并非适用同一种监督程序。对“拟撤销案件的”、“拟不起诉的”和“犯罪嫌疑人不服逮捕决定的”三类案件的监督是强制性的刚性监督,前两者是对诉讼程序的终局性裁决,影响重大,要求作出的决定公平、公正,无滥用职权或偏私等违法情况,而后一种情况是对犯罪嫌疑人采取的最严厉的强制措施。人民检察院案件承办人在处理案件时只要发现上述情形之一,就必须启动人民监督员监督程序,通过本院的案件管理系统呈报上一级人民检察院,上一级人民检察院在两日内进行审核,符合监督条件的,人民监督员办公室在受理案件后的两日内组织人民监督员对案件进行监督,一般案件通知 3 名人民监督员,有重大影响或者疑难、复杂案件参加监督的人民监督员一般不得少于 5 名<sup>⑥</sup>。而对于剩下的八种情形,无论案件来源都要经过本级人民检察院审核,确定需要监督的情形存在之后,人民检察院才会启动人民监督员监督程序<sup>⑦</sup>。人民监督员无案件的启动权,仅享有“提请权”。

为了增强人民监督员监督意见的效力,实现制度设计的目的,2014 年人民监督员制度改革重新规定了复议程序<sup>⑧</sup>:一方面是检察长不同意人民监督员表决意见时,不会立即产生最终的否决结果,检察长必须将其否决意见提交检察委员会讨论,这种内部的监督制约有利于阻

止或者延缓检察长自由裁量权的滥用;另一方面规定人民检察院处理决议未采纳多数人民监督员评议表决意见,多数人民监督员在经过检察机关反馈说明后仍对不采纳结果持异议的,有权要求提请人民检察院复议一次,赋予了人民监督员监督结论对检察机关程序上的约束力<sup>71</sup>,但对于复议的期限和复议结果的告知程序还需要进一步完善。

#### (四)保障监督员知情权

知情权是监督权行使的基础,人民监督员发现十一种需要监督的情形不能依靠道听途说,更不能自己去调查,法律并没有赋予人民监督员调查权,监督员不能分享检察院的权力。人民监督员受自身知识能力所限,即使认真履职也有可能发现不了问题,在此,更需检察机关保障人民监督员的知情权,通过各种客观条件尽可能弥补监督员自身存在的一些缺陷。

自侦案件中检察机关自侦查至审查起诉等各个环节都要向犯罪嫌疑人及其近亲属告知人民监督员制度,有举报人、控告人时也要向他们告知。在查办案件过程中形成职务犯罪台账,定期向人民监督员公开,允许监督员查阅,利于其了解案件办理进程,发现监督线索。不仅在查办案件过程中邀请人民监督员参加,在案件办理结束之后,检察机关也要开展职务犯罪案件跟踪回访,全面监督人民检察院立案侦查的案件。

### 三、C市人民监督员制度改革试点的成效

2015年7月,北京、浙江、山东等八个省份已率先完成全省范围内的新任人民监督员选任工作,共选任5300余名监督员,组织监督案件1179件,包括19件对新增的四种情形提请监督的案件<sup>72</sup>。安徽省司法厅于2015年8月14日,完成了全省的人民监督员选任工作,省司法厅向社会公布了全省选任的489名人民监督员<sup>73</sup>。宁夏自治区也在2015年8月26日,完成了全区的人民监督员选任工作,共选任人民监督员93名<sup>74</sup>。至此,10个试点地区全部完成了新一届人民监督员改选工作。

从2003年人民监督员制度产生之初,C市就是试点单位之一,在人民监督员制度施行方面具有丰富的经验。2014年9月10日,最高人民检察院、司法部印发《关于人民监督员选任管理方式改革试点的意见》又将C市以及其他9个省、自治区和直辖市列为新一轮人民监督员制度改革试点的单位。笔者将以C市人民检察院的整体情况、C市人民检察院其所辖的A分院的具体情况为样本,分析人民监督员制度试点一年的成绩和问题。

C市包含市人民检察院、5个分院和38个区县人民检察院,其所辖的A分院下辖10个基层院,辖区面积1.19万平方公里,常住人口852.55万,分别占全市的14.4%和27.1%。

在最高检将其作为改革试点地区之后,C市人民检察院和司法局积极响应,2014年9月即开始进行改革试点的调研、组建工作,并制定工作方案和时间进程表:2015年2—4月选任出新一届人民监督员,市司法局建立人民监督员信息库;2015年5月对人民监督员进行初任培训;2015年6—9月新任人民监督员正式履职;2015年10月改革试点为期一年左右,对工作进行总结,分析存在的问题,提出完善建议<sup>75</sup>。

2015年7月20日,C市司法局公布了第三届218名人民监督员的名单,其任期至2020年7月。7月20至21日市司法局、市检察院联合举办了人民监督员选任颁证仪式暨初任培训会。2015年全年,A分院辖区一共提请监督案件37件45人,其中拟不起诉的26件28人,拟撤销案件11件17人,新增加的四类情形尚未有一例由人民监督员主动提请监督。辖区61名人民监督员有102人次参加了案件监督,参加率为89%。综合分析人民监督员监督案件的类型:拟撤销案件的11件当中,多为不构成犯罪(8件)其中一例涉及法不溯及既往,因证据不足而拟撤销案件的3件;26件拟不起诉案件中,其中22件根据《刑事诉讼法》第173条第2款的规定作出微罪不诉的决定,占不起诉案件的85%,4件根据《刑事诉讼法》第171条第4款作出存疑不起诉决定。

表1 2015年A分院人民监督员监督案件的类型分析

案件类型	提请监督(件)	所占比例	原因	件数	所占比例
拟撤销案件	11	30%	非罪	8	73%
			证据不足	3	27%
拟不起诉案件	26	70%	微罪不诉	22	85%
			存疑不诉	4	15%

进入监督程序的一般都是较为简单的案件,三类案件中拟作出不起诉或者撤销终局性裁决的案件社会危害性小,案情简单,人民监督员不需要提前阅卷即可当场作出判断,所以人民监督员办公室的工作人员一般通知人民监督员前来监督之后,在监督当天由案件承办人将案情介绍提交监督员审阅;但因证据不足而作出不起诉决定的复杂案件应当为监督员提供充分的时间来阅卷,而不是仅仅依靠简单的、有倾向性的案情介绍让并不专业的人民监督员作出判断。

### (一)人民监督员结构符合广泛代表性的要求

2004年7月5日,最高人民检察院修订的《《关于实行人民监督员制度的规定(试行)》》在选任人民监督员应具备的条件之一由“有良好的政治素质和较高的政策、法律水平”,改为“公道正派,有一定的文化水平和政策、法律知识”,将法律水平降低但仍然作为选任的必要条件之一;2010年《最高人民检察院关于实行人民监督员制度的规定》将人民监督员应当具备的条件改为“公道正派,有一定的文化水平”,彻底取消了“法律知识”作为选任的硬性要求;2015年最高人民检察院《深化人民监督员制度改革方案》将这一条件调整为“具有高中以上文化程度,具有较高的政治素质、广泛的代表性和扎实的群众基础。”将文化程度限定为高中以上,相较于“一定的文化水平”更加明确,也避免了因为文化程度不高对案情理解存在问题而影响监督效果,同时“高中以上文化程度”的规定,以现在的国民受教育水平来看,也不存在将大多数群众排除在外的担忧。根据数据显示,我国目前新增劳动力绝大部分接受过高中以上教育,高中阶段毛入学率达到86.5%<sup>[1]</sup>。对人民监督员文化程度要求的降低和具备法律知识要求的取消体现了人民监督员从精英向平民的转变,为普通公民参与司法创造条件。制度设计的初衷也是为了让普通公民以常识、常情、常理的角度分析判断司法行为的合法性和合理性,以弥补

职业法学家理性有余、感性不足的缺陷。

C市作为此次改革试点地区,高度重视本地区的改革工作。C市人民检察院、司法局根据文件要求,重新修改并发布了《关于开展C市人民监督员选任管理方式改革试点工作的实施方案》<sup>⑨</sup>,该《方案》中对人民监督员的选任方式、结构比例按最高检、司法部的要求落实,明确了关于改革工作的步骤,新一届人民监督员选任工作将于2015年2—3月启动,6—9月正式履职。由于上一届人民监督员任职期限尚未届满,市检察院请示高检,并与司法局商议,最终确定本次监督员选任改革过程中,现任人民监督员凡愿意继续留任的,一律优先选任。

2015年4月13日,C市司法局在官方网站上发布《C市司法局关于选任人民监督员的公告》,4月23日公布了拟选任的218名人民监督员名单,公示时间为7日,接受群众监督并公布监督电话,有不符合人民监督员选任条件的,将取消其任职资格。之后,C市司法局官方网站于2015年7月20日确认并发布了C市第三届人民监督员名单。各区人民检察院为任期尚未届满的人民监督员积极创造报名条件,218名人民监督员之中,留任人数达到102人,占总数的46.8%<sup>⑩</sup>。留任的人民监督员一方面为改革过程中需要监督的案件平稳过度,防止新任监督员没有上任之前案件无人监督的情况出现;另一方面,新选任的人民监督员可以与之前留任的人民监督员充分交流经验,带动新人迅速进入案件监督程序。特别是在案件监督过程中,一般案件的监督需要三位人民监督员共同选出一名人民监督员作为主持人,新旧搭配,有利于监督程序的开展,提高监督实效。但留任的人民监督员也不宜过多,否则会影响其他公民参与司法的热情,也会引起公众对司法行政机关选任过程公开性和公平性的质疑,从而影响人民监督员制度的权威性和公信力。选任的人民监督员中,人大代表、政协委员43人,占总数的20%;中共党员136人(含预备党员5名),占总数的62%,民主党派34人,占总数的16%,无党派群众48人,占总数的22%,其中女性人民监督员67人,占有监督员总数的30.7%,更注重民主性、参与性和代表性。

C市人民监督员的任职条件与最高检和司法部发布的文件一致,在监督员文化水平方面,要求高中以上,不要求人民监督员一定要熟练掌握法律专业知识,在专业知识方面,他们不可能比检察官、法官更精通法律。监督员的选任开始从精英化转向平民化,反映了检察机关力图让民众从常情、常态、常理上去判断,独立得出结论,从而可以与专业化的检察人员形成思维互补。第三届218名人民监督员之中,人数最多的是本科学历共108人,占监督员总人数的49.5%,专科学历占39%,高中、中专学历占7%,硕士及以上学历占11%,学历太低,无法充分理解案情,影响监督实效,但对学历在符合基本条件的前提下不应作特别要求,否则影响人民监督员的代表性。

## (二)选任方式体现民主自愿和考察确认相结合

人民监督员的产生既可以通过组织推荐,也可以通过个人自荐。C市司法局考虑到案件数量、地域、人口、民族等因素,具体规定了各区县司法局人民监督员的名额,并公布了辖区38个司法局的联系人和联系方式,为人民监督员报名提供方便,各地司法局在选任监督员时,与人

民检察院充分交流,吸收和借鉴人民检察院在选任人民监督员方面的经验。

同时,对于单位推荐产生的人民监督员司法行政机关也要尊重被推选的人民监督员的个人意愿。C市从2009年1月1日起,在全市检察机关全面实行人民监督员制度,并面向社会以“自荐为主,推荐为辅”的方式公开选任280名人民监督员<sup>[12]</sup>,虽然刚开始公民自荐产生的人民监督员在监督员总数中所占比例较低,但这种发展已经显示人民监督员制度趋向更加民主。2015年选任人民监督员时各司法行政机关仍以这一原则为基础,选任出C市第三届人民监督员,公民自荐产生的监督员相对于组织推荐,他们具有更强烈的履职热情。笔者发现,个人自荐而被选任的监督员,检察机关通知其在规定时间、地点参加案件监督时,他们往往都能比指定时间提前到达,参与案件监督时更加认真和努力,会提前准备相关的法律知识或者现场通过手机上网查询最高检、最高法最新的解释和规定,并能够大胆地向人民检察院案件承办人员进行提问和说明自己的观点意见。

为了确定人民监督员符合任职资格,C市各地司法行政机关对选任的人民监督员逐步筛选和考察,确保走好改革第一步。司法行政人员首先通过申请人填写的报名表信息进行初选,经过第一轮筛选之后,确定候选人员,第一轮初选主要是依据《C市司法局关于公开选任人民监督员的公告》重点审查任职的积极条件和消极条件,排除报名人员中不适宜担任人民监督员的申请人;经过初选之后,各地司法局工作人员奔赴候选人单位,经过面对面交谈,与候选人单位其他人员了解情况,确认候选人资格。C市本次选任人民监督员以面试的方式加以考察,一方面进一步确认候选人报名所填内容的真实性,防止不符合条件的人员进入监督员队伍;另一方面通过面试确保人民监督员具有对案件的理解能力和水平。但是面试也存在一些问题,面试人员着重对候选人背景情况进行考察,对候选人是否理智、公正和解决实际问题的能力关注不够。可以借鉴英国面试治安法官的做法<sup>[13]</sup>,对申请人进行两次面试,第二次以讨论案件的方式进行,将以往人民监督员监督的案件作为案例,考察候选人发现问题和判断案情的能力。

### (三)通过培训提高了人民监督员履职能力

尽管法律要求人民监督员是从常情、常理判断案情,不要求其有法律专业知识,但并不意味着监督员是对法律知识一无所知的法盲,广大民众参与司法是“将国民健全的社会常识反应到诉讼程序中来”<sup>[14]</sup>。人民监督员大多是来自基层普通群众,为保证其有能力听取各方的争辩,作出公正、合理的判断,对人民监督员的培训便显得必不可少,培训使人民监督员在技术上具有合理性。

C市第三届人民监督员于2015年7月20—21日接受了为期一天半相关知识的培训,培训首先让其了解人民监督员制度设计的背景、意义及发展过程,司法行政机关的职责范围、地位作用和人民监督员制度改革的进展,重点就人民监督员履职的内涵及如何才能正确履职等问题与人民监督员进行了交流。培训使得人民监督员对自身性质有了初步了解,知道所要监督的案件范围,为开展案件监督活动打下了初步基础。

在调研期间,通过对参与案件监督的新任人民监督员进行随机访问发现,有一些人民监督员比较活跃、会积极发言,而有一些则说话不多。访问的几位新任监督员都了解他们是对人民检察院自己决定立案侦查的案件中“十一种”情形进行监督,知道自己在监督过程中所享有的权利和承担的义务。为了解他们对所监督案件的掌握情况,笔者随机编了一个案例(利用影响力受贿案),虽不具有代表性,但透过案例也可以看出他们的分析判断能力。随机采访的9位人民监督员,几位监督员均认为案例中的当事人构成犯罪,其中有一半以上认为是构成受贿罪,有2人准确指出当事人构成利用影响力受贿罪,后来得知,他们在培训过程中,检察院也给他们讲解了几类犯罪案件的典型案例,其中一例与此类似。在调研中,受访的人民检察院的工作人员认为,比起基本法律常识都不知晓的普通群众,接受了培训的人民监督员介入案件监督更能发现问题,提高监督实效。

C市人民检察院在人民监督员履职之前对其进行了为期一天半的培训,培训时间较短,而且仅进行一次初任培训,没有履职后较为系统的后续培训。在人民监督员履职之后,建议对他们进行第二次培训,类似英国治安法官的两次培训模式,在此阶段,人民监督员和检察机关应当就如何适用法律,认定案件事实进行更为详尽的讨论,并且实际参与案件监督,发现具体问题。

#### (四)通过三项制度保障人民监督员的知情权

C市人民检察院为推进本区域人民监督员制度改革的发展,在新类型案件的监督方式和监督程序,人民监督员知情权保障方面都有探索和创新。C市C区根据最高人民检察院改革试点工作方案的要求,进一步拓宽完善人民监督员工作职能,结合区检察院的工作实际,制定了《C市C区人民检察院人民监督员监督指定居所监视居住案件工作办法》;C市人民检察院2015年5月6日在全市检察院系统内印发了《C市人民检察院关于进一步完善和落实人民监督员知情权保障机制的通知》,在全市范围内探索建立职务犯罪台账制度<sup>⑩</sup>,深化人民监督员接待日、人民监督员告知、人民监督员信息通报“三项制度”;B区人民检察院检察委员会通过了《C市B区人民检察院人民监督“十一种”情形的案件信息告知制度》,进一步细化了向人民监督员告知事项的内容和具体范围,告知的方式、时限、责任部门,以及对人民监督员要求查阅案卷、询问案情和直接启动监督等的处理程序。

知情权的保障需要制度的双向建设:不仅监督员有途径得知存在需要进入监督程序的案件,人民群众也需要渠道向监督员反映。司法行政机关和人民检察院通过报纸、电台、电视、网络等向社会积极宣传新一届人民监督员选任名单,让社会了解、熟悉人民监督员的情况,通过人民监督员建立起群众和检察机关之间的桥梁。公布名单并不是可有可无的程序,一方面,可以通过人民监督员宣传检察机关的职能地位和工作情况,让群众更加了解、支持检察工作<sup>⑪</sup>;另一方面,C市人民检察院A分院建立起人民监督员之窗,将辖区内所有人民监督员名单公布在网上,若是有人想向任何一位人民监督员反映情况,点击其姓名即可通过网络向特定的人民监督员发匿名信,人民监督员登陆系统后会看到,但其他人没有机会看到,A分院为各位人民监督员提供更加有效的方式听取人民群众对于检察机关执法办案情况的意见和建

议,使他们能够及时向检察机关提出监督意见,促进检察机关及时发现自身存在的问题和不足,不断改进检察工作。

C 市人民检察院实行人民监督员接待日、人民监督员告知、人民监督员信息通报三项制度搭建人民监督员参与平台,保障监督工作的实效性和可操作性。为了确保各种监督案件的信息畅通,保证监督工作的顺利进行,2014 年 4—5 月,C 市人民检察院先后印发《关于推行〈C 市检察机关人民监督员接待日制度〉的通知》、《关于在全市检察机关推行保障人民监督员监督知情权“三项制度”的通知》。2015 年 5 月,又印发《关于进一步完善和落实人民监督员知情权保障机制的通知》,该《通知》既是对 2014 年发布的两个文件的总结,也是在最高检将 C 市作为人民监督员制度改革试点地区之后,C 市所作的积极回应。

第一,人民监督员信息通报制度,是 C 市人民检察院就职务犯罪案件过程中涉及人民监督员监督的相关情况按期向监督员通报的制度。按照改革试点和《改革方案》的要求,为便于人民监督员了解检察机关办理直接受理立案侦查案件的情况,畅通发现监督线索的渠道,各级院应建立“职务犯罪台账制度”,供人民监督员查阅。C 市人民检察院要求职务犯罪台账由各级院职侦部门负责建立和更新,人民监督员工作部门负责向人民监督员公开。台账采取按季度集中公开和应申请公开两种方式进行,每季度末,各院必须向人民监督员集中公开一次本院立案查办的职务犯罪案件相关台账,人民监督员因监督需要,可以向人民监督员工作部门提出申请查阅。各级检察院在人民监督员就职后,都进行了一次集中公开,以后按照市院要求每季度向人民监督员集中公开一次。向人民监督员公开职务犯罪台账,可以使其更加直观地对职务犯罪立案情况、对犯罪嫌疑人采取强制措施的情况,扣押物款物的保管、处理、移送、退还情况,以及刑事赔偿案件办理情况等信息和案件程序进行监督,了解检察机关查办职务犯罪案件的具体流程,以公开接受监督的方式预防检察机关滥用职权,一定程度上缓解职务犯罪程序的官僚性特征和相对封闭性。

第二,人民监督员接待日。市院规定每月第一周周四为“人民监督员接待日”,各检察机关设置专门的人民监督员接待室,将人民监督员接待日打造成为人民监督员广泛接受监督信息的常态化窗口。如果监督员制度宣传到位,人民监督员接待日将会为控告人、举报人、申诉人开辟一条救济途径,他们因为各种顾虑可能不会向检察机关提出申诉、控告,但是基于人民监督员社会监督的属性和监督员自身监督的独立性,不会抵制人民监督员的介入,信任监督员的公正性,会将情况向监督员反映,是人民监督员发现监督案件的重要来源。

第三,人民监督员告知制度。市院结合深化改革要求,决定采取“一书一卡”的形式,将人民监督员监督事项贯穿到直接受理立案侦查案件的侦查、批捕、起诉等各个阶段及执法办案的各个关键环节,进一步将人民监督员告知制度落实到实处。

C 市 2014 年至今全面推行保障人民监督员知情权“三项制度”<sup>⑩</sup>,取得良好效果。据统计,2015 年 C 市三级检察院共邀请人民监督员参与“人民监督员接待日”活动 225 人次,面对面接访群众 700 余人次;向被告人、犯罪嫌疑人及其家属、辩护人发放“人民监督员告知卡”606 余份,

全市三级院已接受人民监督员查阅职务犯罪案件信息 161 件<sup>⑩</sup>。市检察院积极探索落实实行人民监督员告知制度,在办理职务犯罪过程中,采取发放“人民监督员告知卡”等形式,主动向犯罪嫌疑人及其亲属、辩护人告知人民监督员监督的范围及其申请监督的途径等事项。该市检察院某分院自制以“人民监督员告知卡”为内容的送达回证,由被告知人签收,并附案卷存档备查。

在按照市院统一部署全面推行保障人民监督员监督知情权“三项制度”的实践基础上,B 区人民检察院研究出台了《人民监督“十一种情形”案件信息告知制度》,进一步细化了向人民监督员告知事项的范围和具体内容,告知的方式、时限、责任部门,以及对人民监督员要求查阅案卷、询问案情或者启动监督程序等的处理程序。设立专门的人民监督员联络员,案件每到一个阶段,都会发短信告知人民监督员,例如,刑侦局接收一件案件,刑侦局立案或者不立案都要向人民监督员办公室汇报,人民监督员办公室给人民监督员发短信反映刑侦局案件,告知立案或者不立案决定,这种阶段性汇报贯穿职务犯罪立案侦查始终,B 区人民监督员办公室向人民监督员汇报案件时按照阶段划分,到哪个阶段就向监督员汇报到哪个阶段,全方位畅通人民监督员监督信息的来源。

#### **(五)在监督具体案件时重视机制创新**

C 市人民检察院在落实最高人民检察院规定的基础上,重视制度创新,探索完善接受人民监督员监督的有效措施。在最高人民检察院发布《人民检察院对指定居所监视居住实行监督的规定》之前就尝试设计人民监督员对指定居所监视居住案件进行监督的程序,并邀请人民监督员见证职务犯罪案件搜查活动和参加检察长接待日活动,以亲身经历来感受和评价检察院的司法。

##### **1.对指定居所监视居住进行监督**

人民监督员有权监督指定居所监视居住的适用条件;是否履行法定批准手续;是否在执行后 24 小时内通知被监视居住人的家属;执行机关;指定居所监视居住场所;是否有其他违反刑事诉讼法规定的情形等情况。发现具有上述情况之一的,根据《C 市 C 区人民检察院人民监督员监督指定居所监视居住案件工作办法》第 6 条、第 7 条和第 8 条规定,三类主体可以启动人民监督员监督程序:人民检察院自身可以启动,“本院根据工作需要,可以邀请人民监督员对指定居所监视居住进行监督”;犯罪嫌疑人及其家属可以申请启动,“犯罪嫌疑人及其亲属向检察院侦查部门、控申部门申请启动人民监督员监督程序的,相关部门要在 24 小时内将申请书移送检察院人民监督员办公室,由人民监督员办公室将申请情况告知人民监督员”;人民监督员认为有必要启动监督程序的,可以直接向人民监督员办公室提出。

法律赋予三类主体启动权,但启动权的效力是不一样的。人民检察院自行决定启动的,一般会产生确定性的效力,即只要人民检察院依法启动,就产生人民监督员介入案件监督的效果;而犯罪嫌疑人及其家属申请启动或者人民监督员依申请启动的,需要人民检察院审查后报检察长决定是否启动监督程序,检察长决定不启动的,应由人民监督部门填写不启动监督程序理由说明书,并回复人民监督员。将程序的最终决定权赋予检察机关而非人民监督员或者嫌疑人及其家属,可以有效防止程序滥用,拖延诉讼期限,影响诉讼程序的顺利进行。

在此,以C区人民检察院试点邀请人民监督员对一起指定居所监视居住的案件进行监督为例,来观察监督程序<sup>④</sup>。人民检察院通知3名人民监督员参与指定居所监视居住案件,人民监督员到达人民检察院后,与检察院签订保密协议,防止泄露侦查秘密,检察机关介绍案件大致情况,将立案决定书、监视居住决定书、犯罪嫌疑人权利告知书等法律文书交监督员查阅。人民监督员到达监督场所后重点监督强制措施是人民检察院自己执行还是依法交由公安机关执行,场所是否与看守所等羁押场所分离,在监督过程中,人民监督员分别与检察机关和执行的公安机关工作人员交谈,了解犯罪嫌疑人在指定居所监视居住期间的基本情况。人民检察院播放监视居住期间的监控视频,但由于案件处于侦查阶段,出于保密的需要,将监控视频的声音做技术处理,人民监督员看得到但是全程听不到,也不允许监督员与犯罪嫌疑人单独接触。

上述制度是C区人民检察院的大胆尝试,检察院工作人员也在实践中不断修改完善工作办法,目前该工作办法已经检委会讨论修改了4次,最终通过。改革之初,对新制度的创建他们持谨慎小心的态度,步伐不会迈得太大,侦查机关将指定居所监视居住期间视为突破犯罪嫌疑人心理防线,取得嫌疑人口供的最佳时期,若因为人民监督员的介入而影响了侦查部门办案,会得不偿失。

## 2. 人民监督员见证职务犯罪案件搜查活动

《深化人民监督员制度改革方案》中第五章“完善人民监督员知情权保障机制”第3项有相关规定“……在查封、扣押职务犯罪案件嫌疑人财务和文件时,可以邀请人民监督员参加”。C市A分院邀请两位人民监督员作为见证人见证了一项搜查活动:人民监督员随检察机关一起来到嫌疑人家中,监督搜查人员整个搜查程序,感受检察机关执法过程中文明执法和关怀精神,检察机关不仅仅只是为了完成搜查活动,同时也考虑到嫌疑人近亲属中两位重病的老人、其配偶的心情等因素采取适当的措施将搜查活动对嫌疑人近亲属的伤害降到最低。人民监督员对此次搜查活动给予了高度评价,改变了以往检察机关高高在上、冰冷的形象,提升了检察机关的公信力,也丰富了人民监督员的监督形式,更好地发挥了监督员的作用。

## 3. 人民监督员参与检察长接待日活动

人民检察院不仅引入人民监督员制度监督自侦案件,还通过参与检察长接待日活动,与检察长一起接待上访人员,参观检察机关办案工作区,了解案件办理经过的具体程序,参与检察机关对外联络和检察开放日活动。人民监督员参与检察机关的各种活动,一方面是对检察权的监督和制约,因为没有透明度,群众无法参与,也就难以进行监督,没有一定的公开性和介入渠道,社会监督就无法发挥作用,更难以取得积极效果;另一方面,也是检察院贯彻群众路线,倾听群众意见的重要途径,也符合2015年改革文件中“人民监督员对检察机关的其他工作提出意见和建议”的要求。

# 四、从试点情况来看人民监督员制度改革的方向

任何改革都不是一蹴而就的,人民监督员制度的改革也是一样,自2014年9月最高人民

检察院、司法部先后发布《方案》和《意见》确定试点地区至今已经有一年多时间,在改革试点地区,都完成了新一届人民监督员的选任、培训工作,新一届人民监督员基本都已上岗参与案件监督。以C市人民检察院为例,按照计划表的进程,2015年6—9月份是改革后的人民监督员运行阶段,C市在人民监督员选任和制度创新,保障人民监督员知情权方面均有进步,但是改革之前的一些老问题仍然存在,而且随着改革的进展,也发现新制度实施过程中出现了新问题。

### (一)加强人民监督员履职保障

虽然担任人民监督员是一种荣誉,但如果因担任监督员而缺勤,影响全勤奖金、升迁机会或者为监督案件而付出交通、餐饮、住宿等额外费用就得不偿失了,所以检察机关为充分调动人们参与司法活动的积极性,就要为人民监督员履职提供充分的保障。

C市人民监督员参加活动期间,人民检察院与所在单位协商,保障人民监督员的工资福利待遇方面不受损害;同时规定对于人民监督员参加案件监督工作支出的费用实行每次包干补贴制,即每参加一件案件的一次监督工作给予一次性包干补贴,划分主城九区和其他区县地区,规定人民监督员只要是在产生范围内参与案件监督的,每人每件补贴200元;在产生地区的范围之外参与案件监督的,每人每件补贴300元;每住宿一天增加补贴100元。这一补贴标准仍是2009年制定的,受通货膨胀的影响,已经不太适合经济发展状况,应当将补贴标准适当提高,特别是住宿补贴,不能让人民监督员参与案件监督时,不仅付出劳力还要支付财力,影响履职的积极性。适当提高补贴也可以规避为节省开支,只找自己地区的人民监督员参与监督,而剥夺了其他地区人民监督员参与案件监督的可能性。

根据改革文件的要求,选任管理人民监督员的相关工作经费应当纳入司法行政业务经费预算予以保障。检察机关给予人民监督员补贴可能导致监督工作与利益直接挂钩,极易产生道德风险;而且违反中立原则,导致监督员的工作环境不自由,容易受到干扰;在财政负担之下,人民检察院对这一制度的态度也很微妙。

### (二)完善案件监督程序

#### 1.随机抽选无保障

根据改革文件的要求,司法行政机关应当建立起人民监督员信息库,参与具体案件监督的人民监督员,由组织案件监督的人民检察院会同司法行政机关从人民监督员信息库中随机抽选产生。司法行政机关选任人民监督员参与案件监督,避免人民检察院选人“熟人化”,保证监督员的独立性与公正性,使监督结果更具有说服力;随机抽选使人民监督员都有机会参与案件监督,可以有效提高公民参与司法的积极性。

但C市司法局尚未建立起完善的人民监督员信息库,A分院有自己的文件(一张Excel表格)记录辖区内的监督员姓名、工作地点、住址、联系方式等信息,选择人民监督员参与案件监督时,随意性较大,只是在电脑桌面上打开文件,倾向于选择距离检察院比较近的、交通方便的来参与案件监督工作,随机挑选无保障。笔者随机抽取2015年监督的21件案件发现,有一位人民监督员参与监督案件10次,近所抽样本的一半;一位参与案件监督6次;有5位人民监

督员参与案件监督在 3—5 次之间。

## 2. 单方“汇报式”的监督程序

检察机关承办人提请监督员监督案件时,一般向组织监督的上一级人民监督员办公室提交主要证据目录 1 份,相关法律规定 1 份,人民监督员监督案件报送表以及案情介绍 8 份,为人民监督员准备的是简单的案情介绍,为使监督员相信人民检察院办案是“以事实为依据,以法律为准绳”,在案情介绍之后附主要证据目录和适用的法律解释,为并非专业的人民监督员释明法律规定。但监督员接触的仅仅是案情介绍和证据目录,与要求的“提供充分的有关案件事实、证据和法律适用等材料”具有较大差距,人民监督员对案件信息了解并不全面,受自身知识能力所限,人民监督员有可能认真履职都发现不了问题,更何况在案件信息并非全面的情况下履职。

案件监督时,案件承办人一般都是在单方汇报案情,人民监督员接触的案情介绍为承办人一手所写,倾向性明显,影响监督员客观全面对案件做出判断。为了确保人民监督员能够及时提出正确处理的结论性意见,除了尽可能提前告知案情和法律规定之外,可以考虑在必要时,允许案件当事人接受人民监督员对案件事实的询问,有助于人民监督员维护当事人的合法权益,并对案件处理形成比较客观的处理意见,真正发挥监督作用。对于评议和表决程序的设置,应当强调人民监督员独立性的保障,使其能够依法发表自己的意见。

## 3. 不断压缩的监督时限

人民监督员的监督时限短,难以充分发挥监督作用。在刑事诉讼中侦办自侦案件时间紧、任务重,而监督案件难免会占用一部分时间,为节约办案期限,检察机关倾向于压缩人民监督员的监督时限<sup>[6]</sup>。从人民监督员接触了解案情相关情况,到做出评议表决,许多都是在半天之内完成,翻阅人民监督员监督的案卷可能会发现,三位人民监督员上午刚监督了一起拟不起诉案件,下午就又监督了一起拟撤销案件,当然,这种情况比较少见。大多数案件的监督都是监督员到现场查阅案情介绍,听案件承办人汇报,在一下午的时间就做出评议决定的。若案情简单、人民监督员业务熟练,监督员可以比较准确评议、表决案件;若案情复杂,较短的时限可能会影响监督效果。

### (三) 拓展“八种情形”案件的来源

改革后,人民监督员监督案件的范围被简要概括为“三类案件,八种情形”,“三类案件”监督程序的启动是强制性的,但“八种情形”的启动有赖于对人民监督员知情权的保障。C 市人民检察院设置了三项制度保障人民监督员的知情权,但实践中出于种种原因,实施效果并不是很理想,以 B 区人民检察院为例,基层院设有专门的人民监督员接待办公室,接待来访人员,但是人民监督员接待日落实情况不好,原因在于,申诉人或者控告人要反应的问题就出现在基层院辖区范围内,中国人都有找上级来管理监督下级的思想,控告人、申诉人多是向市分院反映情况,基层院人民监督员在接待日一般都是在人民监督员接待办公室枯坐,反映了群众对人民监督员制度还不信任,制度宣传仍不到位。到目前为止,在 A 分院,“八种情形”尚未有一例由人民监督员提请监督。明确的启动或者发现机制的缺乏,导致人民监督员没有专门的

渠道去准确地发现问题,只凭道听途说是无法保证将来“八种情形”的案件来源的。

#### (四)平衡知情权与案件保密性的矛盾

实践中,案件承办人最担心的就是人民监督员介入会增加泄露侦查秘密的可能,许多制度设计都不敢走得太远。如C区人民检察院试点的指定居所监视居住工作办法,为防止泄露侦查秘密,不允许被指定居所监视居住的犯罪嫌疑人和人民监督员接触,大大影响了案件监督的实际效果;另一方面,职务犯罪案件信息受执法办案保密规定的限制,根据我国保密法、国务院颁布的《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例》和最高检制定的《最高人民检察院办公厅关于印发〈关于确定检察机关工作秘密的意见〉的通知》等保密规定,职务犯罪案件相关材料属于机密级文件,保密范围仅限办案人员,保密期限长达20年,仅有立案决定书、起诉书等法律文书在执行后可以公开。但保密法也作出例外规定<sup>⑤</sup>,经检察长批准,人民监督员是可以查阅职务犯罪案卷材料的。然而实践中,各级检察机关出于各方面考虑,大多遵循一般保密规定,不采用例外规定。

C市各分院机构设置不同,监督员的案件信息来源程度也就不相同,若是检察长分管机要部门和人民监督员办公室,人民监督员办公室的工作人员对哪些信息需要保密、哪些信息可以披露更为了解,那么人民监督员获得的案件信息相对多些,有些甚至可以直接阅卷;但有些人民监督员办公室的分管领导并非主管机要部门的副检察长或纪检组长,办公室的人员对人民监督员接触案件信息会更加小心谨慎,将保密视为第一原则,限制人民监督员的知情权是常态。知情权是监督权行使的基础,不能一概以案件涉及侦查秘密而将人民监督员挡在案件监督程序之外,但任何权利的行使都是有限制的,在满足参与案件监督的监督员知情权的同时也要保守国家秘密,同时加强对人民监督员的培训管理,提高其保密意识,完善人民监督员泄密追究机制。

#### (五)增强监督程序的约束力

人民监督员的制度定位为社会监督,其约束力主要表现为一种程序性的约束力,一方面,符合监督条件的案件一定要进入监督,启动人民监督员监督程序;另一方面,在与检察机关承办人拟作的案件处理决定不相同,人民监督员具有程序性救济使自己的监督意见可能被采纳。案件承办人将监督评议结果提交审查,检察长不同意评议结果时,要经过检察委员会讨论而无权直接否决监督员的意见;多数人民监督员对检察院未采纳其意见有异议的,有权提请检察机关复议。

从被监督者角度来说,人民监督员大多不是司法业务领域的内行,而案件承办人都是司法业务领域的内行,当外行与内行意见不一时,多数人会选择相信内行而否定外行;从人民监督员自身来说,有些监督员长期处于体制内,是典型的“好好先生”,一般也不会反对检察机关业已形成的拟处理意见,而有些人民监督员尽管形成了自己合理的怀疑,谨慎提出但由于对自己结论的不自信,检察机关案件承办人解释之后也不会再坚持,这些都是影响制度约束力的因素。

从制度本身的规定来看,现行有效的文件没有规定提交案件监督的人民检察院应当在监督完成几日之内将最终案件的处理结果告知组织案件监督的人民监督员办公室。实践中,由于没有硬性规定,提交案件监督的区人民检察院在人民监督员监督之后的半个多月甚至于半年才将案件处理结果告知组织监督的人民监督员办公室,而监督员办公室也大多直接将《人民监督员监督案件处理决定告知书》附卷保存,不会专门打电话告知人民监督员,而使对监督结果有异议的人民监督员的提请复议权落空。

但是也不能以人民监督员改变多少检察机关的拟处理决定作为衡量该制度刚性的标准,监督制度的作用不可能是“替代性”的司法权力分割,而应当是“补足性”和“拾遗补缺性”的,参与检察权的社会民众大规模改变检察机关处理决定的事情,也是不可想象的。实践中,人民监督员制度的刚性不足体现在,应当提请监督的案件存在漏监督的情况,没有相应的程序性制裁措施;对未采纳监督结果的说理性不足,监督员尚未完全独立于检察院,考虑到自身与检察机关的关系也不会再坚持到检委会甚至到提请复议;对人民监督员提请复议权保障不力,比如,C市启动人民监督员监督的案件迄今尚未有一例提请检委会讨论决定或者提请人民检察院复议。

## 五、结 语

人民监督员制度已经走过 13 年,从 2003 年产生试点到全面推广,在不断完善和进步,该制度促进了检察机关职务犯罪办案质量的提高,执法观念得到转变,执法行为进一步规范。但各地检察机关在实行人民监督员制度过程中也发现其存在的一些弊端,要保证制度的生命力,就需要改进其弊端进而推进制度立法。最高人民检察院联合司法部在党的十八届三中全会、四中全会对人民监督员制度改革要求下,已从选任机制、管理方式、拓宽监督案件的范围、完善监督程序和保障人民监督员知情权、推进制度立法等各方面对制度进行了较大幅度的改革,并在试点地区开展。试点地区在试行新制度的过程中,已卓有成效但也发现制度存在的一些问题,仍有待进一步完善。

### 注释:

①方案确定自 2014 年 10 月至 2015 年 6 月,在北京、吉林、浙江、安徽、福建、山东、湖北、广西、重庆、宁夏 10 个省、自治区、直辖市的检察机关,开展人民监督员监督范围和监督程序改革试点工作。

②《深化人民监督员制度改革方案》:人民监督员对人民检察院办理直接受理立案侦查案件的下列情形实施监督:1.应当立案而不立案或者不应当立案而立案的;2.超期羁押或者检察机关延长羁押期限决定不正确的;3.违法搜查、扣押、冻结或者违法处理扣押、冻结款物的;4.拟撤销案件的;5.拟不起诉的;6.应当给予刑事赔偿而不依法予以赔偿的;7.检察人员在办案中有徇私舞弊、贪赃枉法、刑讯逼供、暴力取证等违法违纪情况的;8.犯罪嫌疑人不服逮捕决定的;9.采取指定居所监视居住强制措施违法的;10.阻碍律师或其他诉讼参与人依法行使诉讼权利的;11.应当退还取保候审保证金而不退还的。其中第 8—11 种为新增加的监督情形。

③《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》第 119 条规定的是在作出指定居所监视居住决定中存在违法情况的,主要包括以下几种情形:(1)不符合指定居所监视居住的适用条件;(2)未按照法律程序履行批

准手续;(3)在决定过程中存在其他违反刑事诉讼法规定的。第120条规定的是在具体执行指定居所监视居住中存在的违法情况,一般有以下几种表现方式:(1)在执行指定居所监视居住后24小时之内没有通知被监视居住人的家属的;(2)在羁押场所、专门的办案场所执行指定居所监视居住的;(3)为被监视居住人通风报信,私自传递信件、物品的;(4)对被监视居住人进行刑讯逼供、体罚、虐待或者变相刑讯逼供的;(5)有其他侵犯被监视居住人合法权利的行为。

④C市人民检察院内部文件:人民监督员发现人民检察院的有关部门及检察人员有“五种情形”的,可以书面或者口头的方式向人民检察院提出监督意见,对于人民监督员提出的监督意见,人民检察院各有关部门应当分工负责,互相配合,依法公正处理,承办部门应当在规定期限内将调查结果通报人民监督员办公室,人民监督员办公室跟踪督办。

⑤《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》第107条:犯罪嫌疑人取保候审期间没有违反刑事诉讼法第69条的规定,或者发现不应当追究犯罪嫌疑人刑事责任的,变更、解除或者撤销取保候审时,应当告知犯罪嫌疑人可以凭变更、解除或者撤销取保候审的通知或者有关法律文书到银行领取退还的保证金。

⑥参见最高人民法院《关于实行人民监督员制度的规定》第22条、第23条和第26条的规定。

⑦《深化人民监督员制度改革方案》:人民监督员对所监督案件独立进行评议和表决,制作《人民监督员表决意见书》,说明表决情况、结果和理由。承办案件的人民检察院应当对人民监督员的表决意见进行审查。检察长不同意人民监督员表决意见的,应当提交检察委员会讨论决定。检察委员会应当根据案件事实和法律规定,全面审查、认真研究人民监督员的评议和表决意见,依法作出决定。检察长或者检察委员会的处理决定应及时告知参加监督的人民监督员。检察委员会的最终处理决定与人民监督员表决意见不一致的,应当向参加监督的人民监督员作出必要的说明。

⑧C市人民检察院内部文件。

⑨参见C市人民检察院一分院首页,网址:<http://yifenyuan.cqjcy.cn/default.asp>。

⑩数据是笔者通过C市人民检察院公布的2011年选任的人民监督员名单和C市司法局2015年选任的人民监督员名单一一对比分析得来。

⑪职务犯罪台账制度是人民检察院为方便人民监督员掌握案件办理情况,发现监督线索,检察机关对职务犯罪立案情况,对犯罪嫌疑人采取强制措施情况,扣押财务的保管、处理、移送、退还情况,以及刑事赔偿案件办理情况建立相应的台账,供人民监督员查阅。

⑫三项制度分别指人民监督员接待日、人民监督员告知和人民监督员信息通报制度。

⑬参见2015年C市人民检察院工作报告。

⑭C区某国税局工作人员涉嫌贪污罪,案件处于初查阶段。

⑮《中华人民共和国保守国家秘密法》第16条第3款:国家秘密的知悉范围以外的人员,因工作需要知悉国家秘密的,应当经过机关、单位负责人批准。

## 参考文献:

- [1] 徐昕.人民监督员制度的广安模式[J].当代法学,2009(6):140-146.
- [2] 秦前红.人民监督员制度的立法研究[M].武汉:武汉大学出版社,2010:35.
- [3] 陈卫东.人民监督员制度的困境与出路[J].政法论坛,2012(4):116-133.
- [4] 张建升,卞建林,秦前红,等.让检察权在人民监督下依法独立公正行使——专家学者纵论深化人民监督员制度改革[J].人民检察,2015(5):41-48.
- [5] 袁定波,葛晓阳.最高检办公厅负责人谈《深化人民监督员制度改革方案》[J].工会信息,2015(11):14-15.
- [6] 《检察机关统一业务应用系统使用指引手册》编辑委员会.人民监督员业务[M].北京:中国检察出版社,2013:100.

- [7] 秦前红,宦吉娥.人民监督员制度与人民陪审员制度之关系[J].国家检察官学院学报,2009(2):52-57.
- [8] 周斌.试点 10 省份选出 5300 余名人民监督员[N].法制日报,2015-07-07.
- [9] 彭继友,李晓群.安徽省 489 名人民监督员选任名单公布[EB/OL].(2015-08-15)[2015-12-31].<http://ah.anhuinews.com/system/2015/08/15/006914867.shtml>.
- [10] 申东.宁夏检察院新聘任 10 名人民监督员[EB/OL].(2015-08-26)[2015-12-31].[http://www.china.com.cn/legal/2015-08/26/content\\_36423290.htm](http://www.china.com.cn/legal/2015-08/26/content_36423290.htm).
- [11] 袁贵仁.全面深化综合改革 全面加强依法治教 加快推进教育现代化——袁贵仁部长在 2015 年全国教育工作会议上的讲话[N].中国教育报,2015-02-15.
- [12] 高一飞.人民监督员制度改革研究[J].南京师大学报(社会科学版),2009(4):36-44.
- [13] 马赛尔·柏宁斯,克莱尔·戴尔.英国的治安法官[J].李浩,译.环球法律评论,1990(6):57-61.
- [14] 江必新,程琥.司法程序公开研究[J].法律适用,2014(1):23-33.
- [15] 周永年.人民监督员制度概论[M].北京:中国检察出版社,2008:140.
- [16] 陈卫东,孙皓.人民监督员制度运行调研报告[J].国家检察官学院学报,2011(5):80-91.

责任编辑:万东升

## Observation of and Reflection on the People's Supervisor System

GAO Yifei, MIAO Haili

(Law School, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

**Abstract:** The Supreme People's Procuratorate and the Ministry of Justice issued "Deepening the People's Supervisor System Reform Program" in 2015. The program improves the system from the following aspects: the election and management, the procedures and the scope of monitoring, the security of the right to know, and other specific legislative supporting measures. This article specializes in the contents of reform, and combines with the practice of the pilot areas to introduce the overall situation of reform in the city of C. From the practice of the city, it can be found that the elected management realizes externalization, the scope of the case is expanded, the program of supervisors involved in the supervision is improved and the supervisor's right to know is ensured. The reform has achieved some success: the structure of people's supervisor conforming to the requirements of a wide range of representation, the mode of selection reflecting voluntary and investigation, the executing ability of the people's supervisor improved through training, setting up three systems to protect supervisor's right to know as well as attention to the institutional innovation during the supervision. Finally, from the practice, the paper predicts the direction of the people's supervisor system reform, such as supervisor to the designated residence, supervisor to the search for crime case, and participating in the attorney general reception day. The trend of people's supervisor system reform is to strengthen people's supervisor to perform their duties by improving case supervision procedures, expand the source of "eight kinds cases", balance the contradiction between informing in the case and the confidentiality, and enhance the effect of supervision procedure. The people's supervisor system has gone through 13 years in the continuous improvement and progress, and this system promotes the crime case quality and changes the law enforcement concept. Some drawbacks of the system are found. To ensure the vitality of the system, the legislation of people's supervisor system needs to be launched.

**Key words:** people's supervisor; people's supervisor system; monitor procedure; duty crime