



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

人民监督员制度的法理基础和立法探讨

<http://www.fristlight.cn> 2007-09-17

[作者] 罗贤平

[单位]

[摘要] 人民监督员制度,是指检察机关根据机关、团体、企事业单位的推荐,聘用具有良好的政治素质和较高的政策法律水平的社会各界人士担任人民监督员,依照人民监督员程序,对检察机关的法律活动进行外部监督的一项制度。人民监督员制度从其产生付诸实践之日起就显示出其强大的生命力和优越性,是检察机关坚持立检为公、执法为民,实践“三个代表”重要思想的重要体现,是加强检察队伍建设、保证查办职务犯罪工作健康发展的重要举措,体现了法律的公正、公平、公开和社会正义。但是,同任何新生事物一样,人民监督员制度不可避免地存在一个逐步发展和不断完善的过程。当前面临的最主要问题是如何通过立法以国家法律的形式将人民监督员制度贯彻到司法活动中,以保证这一制度的独立性和有效性,保证其具有充分的法律依据。笔者试从人民监督员制度的法理基础和立法探讨两方面对这一问题作一探讨。

[关键词] 检察机关;人民监督员制度;法律活动;法理基础;立法探讨

人民监督员制度,是指检察机关根据机关、团体、企事业单位的推荐,聘用具有良好的政治素质和较高的政策法律水平的社会各界人士担任人民监督员,依照人民监督员程序,对检察机关的法律活动进行外部监督的一项制度。人民监督员制度从其产生付诸实践之日起就显示出其强大的生命力和优越性,是检察机关坚持立检为公、执法为民,实践“三个代表”重要思想的重要体现,是加强检察队伍建设、保证查办职务犯罪工作健康发展的重要举措,体现了法律的公正、公平、公开和社会正义。但是,同任何新生事物一样,人民监督员制度不可避免地存在一个逐步发展和不断完善的过程。当前面临的最主要问题是如何通过立法以国家法律的形式将人民监督员制度贯彻到司法活动中,以保证这一制度的独立性和有效性,保证其具有充分的法律依据。笔者试从人民监督员制度的法理基础和立法探讨两方面对这一问题作一探讨。

一、人民监督员制度的法理基础 (一)人民监督员制度是现行检察制度的创新。在我国现行的检察制度中,虽然包含着党的领导、人大监督、公安机关和审判机关的制约、人民群众的监督、新闻舆论监督等监督制约机制,这些监督制约机制也都发挥着各自的特点和作用。但随着我国政治体制改革和司法体制改革的不断深入及社会主义民主政治的充分发展,其局限性也不可避免地显露出来,即缺乏一种新的具有具体内容和刚性监督程序的外部监督机制,缺乏一种新的保障人民群众直接参与和监督检察工作的法律制度。人民监督员制度,即人民监督员按照既定的程序和规则监督检察机关执法活动,意味着在检察工作中增设了一条人民群众直接参与和监督检察工作的新途径。人民监督员制度的创立,符合社会主义检察制度的本质要求和发展方向,增补了检察制度中的一个空白,进一步健全了对检察权的监督制约机制。在我国检察制度发展史上,人民监督员制度是一项重大的制度创新。它是在我党坚定不移地推进社会主义民主的历史背景下形成和发展起来的,是中国特色社会主义检察制度的完善和发展。人民监督员制度是检察机关密切联系群众、提高检察队伍素质、树立检察机关良好形象的重要措施,是落实依法治国方略、建设社会主义政治文明的具体体现。在检察机关直接受理侦查案件中推行人民监督员制度,并未扩张检察权,也未侵犯检察权。检察权在本源意义上属于人民所有,在性质上当然可以由人民直接地或部分地行使,在具体制度安排上应当设置人民直接参与的程序。检察机关和检察官只是代表人民行使检察权,不应当仅视为检察权的专有者。因此,人民监督员制度只是体现了检察权的人民性和督促检察机关正确行使检察权,只是在检察权的具体行使方式上引入人民群众的民主监督。总而言之,人民监督员制度是现行检察制度基本框架之内的一项制度创新, (二)人民监督员制度具有强大的理论源泉。人民监督员制度最基本的理论基础就是马克思列宁主义的国家权力监督制约理论和党的十六大予以完善的社会主义民主法治理论。检察机关作为法律监督机关,既要对其他机关和国家工作人员是否依法履行职务进行监督,又要自觉地接受其他机关、人民群众和社会各界的监督制约。对于检察机关直接受理侦查的案件而言,检察机关集立案侦查权、逮捕权、起诉权于一身,在上述诸环节中无任何外部制衡权力因素存在。权力需要监督和制约,不受监督的权力必然产生腐败,这是一条客观规律。人民监督员制度的建立则填补了这种权力运行的监督真空。同时,党的十六大提出社会主义民主法治建设要实现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。党的十六届四中全会又进一步强调不

断提高发展社会主义民主政治的能力，加强对权力运行的制约和监督。检察工作作为一项国家职能活动，具有较强的专门性、国家强制性、统一性和程序性等司法工作的专业特征，不易为人民群众所认知。为了有效地贯彻社会主义民主法治理论，防止检察工作背离为人民服务的宗旨，必须设置相应的制度和程序，把社会权利引入国家权力的运行机制，提高检察工作的透明度，保障人民群众参与检察工作，扩大检察工作的民主基础。人民监督员制度的建立，意味着通过制度化、规范化和程序化的途径，由人民群众通过人民监督员介入检察机关的诉讼活动，把人民群众对检察机关查办职务犯罪的监督和检察机关依法行使法律监督权有机地结合起来，使检察权的行使受到社会公众的监督，有效地促进检察机关和检察人员公正执法、文明办案，树立现代法治观念和程序观念，做到惩罚犯罪和保障人权的有机统一。

剖其实质，人民监督员制度就是加强对检察机关的外部监督和制约，在检察工作中体现人民意志、实现执法为民。（三）人民监督员制度具有坚实的法律基础。《中华人民共和国宪法》第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”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。”第四十一条规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利。”宪法的“主权在民”思想确立了人民是检察权的主人，对检察工作享有管理和监督的权利。《刑事诉讼法》第六条规定：“人民法院、人民检察院和公安机关进行刑事诉讼，必须依靠群众。”专门机关与群众相结合是我国刑事诉讼的一项基本原则。《人民检察院组织法》第七条规定：“人民检察院在工作中必须坚持实事求是，贯彻执行群众路线，倾听群众意见，接受群众监督。”依靠群众，贯彻群众路线是做好检察工作的重要保证。这些法律条款体现了我国法律制度 and 诉讼制度的人民性，反映了有关国家职能活动必须坚持群众路线和群众观点的要求，为人民监督员制度的产生和发展提供了坚实的宪法和法律基础。以此观之，人民监督员制度就是把《宪法》、《刑事诉讼法》和《人民检察院组织法》等法律规定的人民群众的法定监督权利具体化、经常化。（四）人民监督员制度具有现实的比照依据。在现代法制社会，人民参与司法是一个国家司法文明与进步的重要标志。同样，司法民主的真正贯彻与实现，也足以为我国社会主义政治文明与民主的进展程度作出最好的诠释。在此方面，我国刑事诉讼制度中早已确立了人民陪审员制度与审判公开制度，成为我国实践司法民主的先河。发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，其中最重要的就是司法文明，就是案件公开。公开作为中国法制文明和司法文明的重要标志之一，有利于增加司法透明度，提高群众对司法公信力，树立法律的权威和形象。如同人民陪审员，人民监督员在参与法律活动的过程中，对于检察官严格遵循办案程序依法办理案件，客观上会形成一种监督和约束，这种监督作用是人民监督员（陪审员）制度所固有的。人民监督员这种独特的角色和作用，有利于查明案件事实、正确适用法律。人民监督员制度作为检察领域中保障民众直接参与司法的崭新探索，其对检察机关公正执法的监督与促进作用，对贯彻十六大精神、推进司法文明和检察改革所具有的积极意义，是不言而喻的。以此为鉴，人民监督员制度是与人民陪审员制度并行的具有现实参考意义和现行实施价值的一项崭新制度。

二、人民监督员制度的立法探讨尽管人民监督员制度既不违反宪法和法律，也不违背马克思主义法学原理和社会主义检察制度的本质要求，但是我们也要清醒地认识到，人民监督员制度毕竟是一项改革探索。最高人民检察院关于人民监督员制度的安排和试点部署，都是在人民监督员没有法律规定的情况下作出的，目前它仍然是检察机关单方面的“善意作为”，它所出台的直接依据是高检院的《规定》，而缺乏国家专门的法律来支撑，没有上升到国家行为的高度。在这种情况下，人民监督员制度在实际操作中会面临一系列无法避免的难题。而在未来的地方立法或国家立法中，特别是在有关人民监督员的选任程序、监督范围、监督效力等方面的制度安排上，将会有所突破，以便充分发挥人民监督员制度的功能。当前社会各界同时也提出一些问题，并且有的问题是检察机关内部无法解决的，应通过外部通力合作予以解决，如人民监督员如何授权监督、人民监督员资格、条件界定问题等。目前，各地人民监督员制度地方立法的必要性、可行性调研工作已经基本完成，调研报告正在进行论证。从人民监督员制度地方立法的可行性来看，人民监督员制度尽管没有具体的上位法依据，但既不影响现行刑事诉讼程序，也不涉及现行诉讼制度与司法制度的修改，先进行地方立法是完全可行的。而如果要在短时间内仓促制定《人民监督员法》，或对《人民检察院组织法》、《刑事诉讼法》进行修订，加进人民监督员制度的相关内容，时机和条件均不够成熟。在这种情况下，由地方立法进行先期实践比较适合中国国情。2004年8月6日，高检院贾春旺检察长在全国检察长座谈会上强调，要加强人民监督员制度的理论研究，积极开展立法调研，推动人民监督员制度地方立法的进程，逐步把人民监督员制度纳入法制化的轨道。这就为人民监督员制度的立法指明了途径和方向，即第一阶段是立法调研，按照法治原则的要求，积极地、及时地进行有关立法研究，在充分研究和论证的基础上，提出切实可行并能保证取得实效的立法方案；第二阶段是地方立法阶段。通过各地立法，在实践中总结经验教训，丰富和发展人民监督员制度的内涵，为国家立法打下基础；第三阶段是国家立法阶段，即在条件成熟时，由国家制定和颁布《人民监督员法》，使其继“人民陪审员制度”之后成为正式纳入我国法律制度体系的又一项司法监督机制。据此，笔者试从上述几方面就人民监督员制度的立法一隅谈一点粗浅看法。（一）如何界定人民监督员的监督范围。目前在司法实

践中纳入人民监督员制度监督范围事项的仅限于检察机关直接受理侦查案件的三项工作：（1）被逮捕的犯罪嫌疑人不服逮捕决定的；（2）拟撤销案件的；（3）拟不起诉的。此外，人民监督员发现人民检察院办理直接受理侦查案件具有下列情形之一，有权提出纠正意见：应当立案而不立案的；超期羁押的；违法搜查、扣押、冻结的；应当给予刑事赔偿而不依法予以确认或者不执行刑事赔偿决定的；办案人员徇私舞弊、贪赃枉法的。笔者认为，既要加强人民监督员制度的实效，又不能简单地扩大其监督范围。我们必须把人民监督员监督的范围限定在合理的范围之内，使其在特定范围内发挥重大或决定性的作用，既不能让其成为检察机关行使职权的替代者，更不能让其流于形式，这是提高人民监督员制度效率的关键。因此，人民监督员监督的范围应当限定在事实判断方面，使其避免就专业性较强的法律适用问题作出判断。西方国家的陪审员制度和陪审团制度与其审判制度和检察制度比较融洽，其关键在于其陪审员或陪审团与法官和检察官的分工比较合理。来自民众的陪审员只就事实作出判断，而受过专业训练的法官和检察官负责作出法律判断。这样，既把陪审员或陪审团的权力限定在其能力所及的范围之内，又确立了陪审员或陪审团在其法定的审议范围内的决定权，从而形成了比较有效的与法官和检察官分权的机制。以往，我国实行的陪审员制度受法国大革命时期的陪审制度和前苏联的陪审制度的影响较大，在制度设计上使陪审员与审判员享有平等的权力，共同就案件事实问题和法律问题作出判断，没有合理界定陪审员的裁决范围，在实践中反而损害了陪审制度的效果。因此在人民监督员制度的立法中，应把人民监督员的判断权限定在案件的事实判断方面，才能进一步加强和保证人民监督员监督的刚性和实效。其次，应将人民监督员制度的监督范围扩展到积极检察权方面。目前人民监督员的监督范围局限于对消极检察权的监督上，缺乏监督的广泛性。所谓积极检察权，是指检察机关的立案权、侦查权、批捕权、起诉权等，而消极检察权则是指不立案权、撤案权、不起诉权等。错误行使积极检察权应比错误行使消极检察权的危害似乎更大，对于积极检察权虽可以通过法院行使审判权等程序来作最终的监督和制约，但是这种监督属于事后监督，已无法弥补司法效率的损失和法律公正的体现。但把人民监督员制度引入所有的积极检察权行使也不合理。一则立案权、侦查权属秘密进行，在未采取强制措施前对人权的影响是有限的，国外立法也鲜有此监督之先例，故不应纳入监督范围。二则对所有的批捕、起诉案件均予以监督工作量太大，几乎相当于重设一个监督机关，故宜把不服逮捕、起诉决定的案件纳入监督范围为妥。

（二）如何确定人民监督员的选任程序。一是推荐机关。目前人民监督员由推荐机关产生的都是单位公民，而无单位公民无法参加人民监督员程序，难以保证这种监督的广泛性和人民性，因此应将社区居委会亦纳入推荐机关。二是主持机关。由司法行政机关包括检察机关来主持人民监督员的选拔程序和日常管理缺乏监督的独立性和说服力。根据我国政体的特点，由人大有关内设机构来主持人民监督员选任程序和日常管理比较合理，也与人大的监督职能不谋而合。三是选任方式。单纯的单位推荐方式的缺点在于导致人民监督员与诸多流于形式的推荐一样，多成为领导干部享有的“荣誉”和“待遇”。而单纯的抽签方式(包括电脑随机抽取)，即在本辖区从有被选举权的公民中随机抽签产生，则不能保证人民监督员的政治素质和法律水平。比较合理的做法是采取单位推荐方式和抽签方式相结合。即由推荐机关推荐一定数量的符合条件的人选组成人民监督员人员库，就个案随机抽取参与监督。四是选任范围。对人民监督员的管员比例应予以限制，以防止出现“官员化”倾向，避免其成为“官员碰头会”。针对个案的实际情况应特聘专业人士参加。因为随着科学技术渗透到社会生活的每个角落，犯罪向高科技、智能型方向发展，以及某些罪名的特定行业特征，导致检察机关所办案件涉及到许多专业领域，如果仅靠对非专业人士来开展这种监督是非常困难的，难以体现监督的公正性和准确性。五是任职资格。除了高检院《规定》中列举的四项积极条件外，还应对人民监督员任职资格规定相应的消极条件，如有违法犯罪记录者、因故被开除公职者以及被剥夺政治权力者等，均不能担任人民监督员。并应将刑法规定的回避范围同样适用于人民监督员。

（三）如何保证人民监督员的监督效力。表决意见的刚性直接影响到人民监督员的监督效力。由于人民监督员的权力没有法律保障，若检察机关不支持，则可轻易否决监督员的意见。目前，人民监督员制度赋予人民监督员的是一种审查和表决的权力，只有检察长或检委会同意，其表决才生效，否则只能引起上级检察机关复核之程序，这种复核在检察机关内部改变的机率很低。在有关人民监督员立法出台以前，人民监督员的表决意见不能具有直接的法律效力，因此，我们应当通过检察机关的内部程序将其表决意见转化为具有法律效力的决定，从而加强人民监督员表决意见的刚性，提高人民监督员制度的实效。可通过以下几种情形来保证这种效力：（1）对于以全票通过的表决意见，检察长应当确认，并指令有关部门执行，无需提交检察委员会决定。（2）对于以多数票通过的表决意见，检察长审查后同意的，指令有关部门执行，无需提交检察委员会决定。（3）检察长或检察委员会不同意表决意见的，应将不同意理由告知人民监督员，由人民监督员进行第二次表决，第二次表决意见与检察长或者检察委员会一致的，检察长应当确认，并指令有关部门执行。（4）第二次表决意见与检察长或者检察委员会不一致的，由人民监督员要求上一级检察机关复核。（5）上一级检察机关复核改变下级检察机关决定的，应当撤销下级检察机关的决定，并由下级检察机关执行。上级检察机关复核维持下级检察机关决定的，应将维持理由告知人民监督员。

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn

