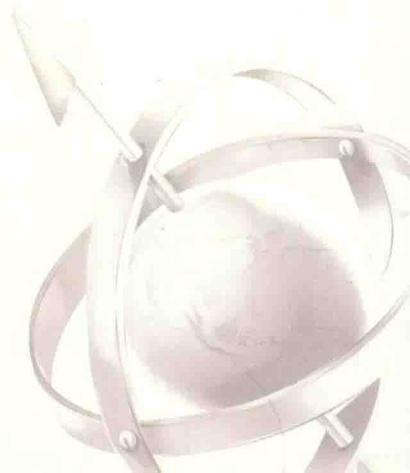


人民监督员制度 实践与展望

RENMIN JIANDUYUAN ZHIDU SHIJIAN YU ZHANWANG

尹立栋 王林飞 等 / 著

中国检察出版社



人民监督员制度 实践与展望

RENMIN JIANDUYUAN ZHIDU SHIJIAN YU ZHANWANG

尹立栋 王林飞 等 / 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人民监督员制度实践与展望/尹立栋等著. —北京:中国检察出版社,
2017.6

ISBN 978-7-5102-1907-8

I. ①人… II. ①尹… III. ①司法监督-研究-中国 IV. ①D926.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 116389 号

人民监督员制度实践与展望

尹立栋 王林飞 等著

出版发行:中国检察出版社

社 址:北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址:中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

编辑电话:(010) 68630384

发行电话:(010) 88954291 88953175 68686531

(010) 68650015 68650016

经 销:新华书店

印 刷:北京朝阳印刷厂有限责任公司

开 本:710 mm×960 mm 16 开

印 张:19

字 数:348 千字

版 次:2017 年 6 月第一版 2017 年 6 月第一次印刷

书 号:ISBN 978-7-5102-1907-8

定 价:48.00 元

检察版图书,版权所有,侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

作者简介及写作章节说明

尹立栋，从事职务犯罪侦查工作近三十年，侦查实践理念一直创新，率先提出了“共性犯罪研究”“线索长期经营”“系统抓、抓系统、区域抓、抓区域”“侦查一体化”等先进侦查理念，查办了一大批职务犯罪案件。多次荣立个人二等功、三等功。近年来撰写职务犯罪侦查、审讯个人专著三部，与人合著三部，在《人民检察》《中国检察官》《反贪指导》等期刊发表论文十多篇。应邀时常前往国家检察官学院等高校和检察机关授课，嘉兴学院文法学院挂职副院长、教授，浙江财经大学兼职教授。负责本书第三章和第六章第二节内容的撰写，并负责全书的修改、统稿工作。

王林飞，在职研究生学历。二十多年来长期在检察机关、司法行政机关工作，现任嘉兴市司法局党委委员，副局长，嘉兴市律师协会党委书记，分管人民监督员等工作，曾有多篇调研课题在《中国司法》发表。负责本书第四章内容的撰写，并负责全书的修改工作。

蒋科，南昌大学硕士研究生，2007年通过国家司法考试，嘉兴市司法局法制处处长、兼任嘉兴市人民监督员选任管理方式改革试点工作领导小组办公室副主任，负责人民监督员工作。负责本书第二章内容的撰写。

孙超然，嘉兴学院讲师，先后获得中南财经政法大学外国语学院英语专业学士学位、南开大学法学院法律硕士（法学）学位、南开大学法学院法学博士学位。主要研究方向：刑法学、刑法社会学、刑事诉讼法学。负责本书第一章和第六章第一节内容的撰写工作。

潘秀鸿，西南政法大学硕士研究生。进入检察机关工作以来，积极探索思考，认真专研，多次参与浙江省法学会、省检察院等课题研究工作。在《中国检察官》《浙江检察》等期刊发表多篇论文，并在各类课题、论文评比中多次获奖。直接参与人民监督员监督评议案件工作，具有较为丰富的实践经验。负责本书第五章内容的撰写工作。

前 言

人民监督员制度承载着中国司法变革的希冀，是中国社会进程中多元化、平面化的必然选择，承载了政府和人民对司法民主、司法公正、司法监督、司法公信力等现代化法治理念的期待与向往。

人民监督员制度是最高人民检察院为深化检察体制改革于2003年推出的一项重大改革措施，于2004年10月1日开始正式试点，经过14年的探索砥砺，最高人民检察院于2015年12月21日通过《最高人民检察院关于人民监督员监督工作的规定》，并联合司法部于2016年7月5日印发《人民监督员选任管理办法》，其间还曾出台过《最高人民检察院关于实行人民监督员制度的规定》（现已失效）、《最高人民检察院关于人民监督员监督“五种情形”的实施规则（试行）》（现已失效）等文件。概言之，人民监督员制度作为我国法律适用过程中的必要监督手段，已经通过上述文件的沿革而固着在我国司法制度之中。

回溯以往，该制度自创建伊始，就引起了学界争论的热潮，例如制度本身的渊源、对宪法理念的贯彻、对公民宪法权利的维护等。经历了十多年的试点和摸索之后，无论从司法实践和司法体制的角度，还是从理论研究的角度，该制度已逐渐为“法律界”所认可，并取得了广泛的社会认同。作为我国司法改革浓墨重彩的一笔，人民监督员制度的确立为我国检察机关赢得了司法民主化、司法透明化的声誉。如今“法律界”对人民监督员制度的关注和讨论，已然从“制度存立”的论证转为“制度修缮”的设计上来。随着新规定的颁布，又恰逢国家监察委员会的建制，检察系统内部有必要把握机遇，以从实践出发返璞理论，继而指导新的实践之原则，对人民监督员制度进行体制意义上的梳理和展望。

本书以实务研究和理论探索为基本框架，以公民的监督权利为本，结合人民监督员制度的理论基础和新颁规定，深入解读该制度的架构设计、程序流程和监督范畴，并在此基础上提出对人民监督员制度改革走向的展望。

具体而言，全书共分为六章。

第一章，人民监督员制度概论。主要探讨人民监督员制度的法律渊源、基本概念和监督性质。同时，借助域外相关制度的比较研究，反观国内类似监督

机制的实践经验，详细回溯人民监督员制度从试点到确立的历程，并对其间暴露出的问题和展现出的经验作出总结。

第二章，人民监督员的选任与管理。人民监督员的选任管理是人民监督员制度的基础性工作。改革人民监督员选任管理方式，由司法行政机关负责人民监督员的选任和培训、考核、奖惩等管理工作，是深化司法改革的一项重要举措，对于拓展人民群众有序参与司法渠道，建立公正、高效、权威的中国特色社会主义司法制度具有重要的意义。

第三章，人民监督员制度的管辖范围。职务犯罪侦查是检察机关的法定职能，是检察机关依法行使监督职能的重要组成部分。实行人民监督员制度，其监督的实际对象就是监督人民检察院办理的直接受理立案侦查的案件，从案件实体上和办案程序上进行监督，其管辖范围主要包括对职务犯罪侦查中的某些案件和出现的某些情节进行监督，也涉及监察范围内的案件和情形由哪个层级的人民监督员进行监督的问题。

第四章，人民监督员监督案件的程序。启动、评议和复议是人民监督员制度案件监督程序的主要环节。随着新规定的颁布，人民监督员制度依据新规，应当如何把握监督流程，并在合理合法的基本原则下，对纳入人民监督员监督范围内的案件进行评议。

第五章，人民监督员培训的知识撮要。随着人民监督员选任的去精英化，广大群众更广泛地参与到对检察工作的监督中来。基于检务工作需要一定的专业素养和法律技能，又鉴于新规定下人民监督员监督过程涉及诸多刑事程序法和实体法的问题，本书专开一章，就人民监督员监督工作中需要的基本司法原理和法律知识做些必要的补充和解释。

第六章，人民监督员制度的展望。法律定位和立法拓展是本章的主要内容。一方面，收束全文，为人民监督员砥砺前行的沿革历程进行总结式的宏观描述，从法律属性上梳理人民监督员制度的脉络。另一方面，畅想展望，基于公安机关不当立案、法院执行等问题，提出人民监督员制度视野下的对策和其监督范围拓展的可能性。

人民监督员制度的产生既是公民权利的贯彻，又是司法民主的需要，其制度的立法依据得到了宪法的保障。可以说，蕴载于人民监督员制度之上的法律价值与我国现行宪法和法律的基本精神完全契合。人民监督员制度的正式确立，使其在我国刑事司法体制中具有规范的效力，并且随着司法环境的日趋成熟，明确地作为法律规范来加以系统化、规范化人民监督员制度的时机已然到来。本书亦希望能以绵薄之力为这一改革方略助力前行，以回溯并展望的方式推动人民监督员制度在我国刑事司法制度中日臻成熟和完善。

目 录

前 言	(1)
第一章 人民监督员制度概论	(1)
第一节 人民监督员制度的理论基础	(1)
一、人民监督员制度的概念性质	(1)
二、人民监督员制度的法律基础	(3)
三、人民监督员制度的职能权限	(5)
第二节 人民监督员制度的比较研究	(7)
一、国外相关制度的比较研究	(7)
二、国内相关制度的经验借鉴	(16)
第三节 人民监督员制度的实施评述	(32)
一、人民监督员制度的宏观回顾	(32)
二、人民监督员制度的微观“瓶颈”	(33)
第二章 人民监督员的选任与管理	(41)
第一节 人民监督员的任职条件	(42)
一、人民监督员的选任原则	(42)
二、人民监督员的选任条件	(43)
三、人民监督员的职责	(49)
第二节 人民监督员的选任	(54)
一、人民监督员选任管理机关的设置	(54)
二、人民监督员选任办法	(57)
三、人民监督员选任的实践运作	(60)
第三节 人民监督员的管理	(76)
一、人民监督员的日常管理	(76)
二、加强人民监督员的培训工作	(82)
三、强化人民监督员的考核工作	(84)
四、人民监督员的免职与辞职	(88)

五、人民监督员工作的经费保障	(93)
第三章 人民监督员制度的管辖范围	(97)
第一节 职务犯罪侦查制度概述	(97)
一、职务犯罪侦查的概念	(97)
二、职务犯罪侦查的原则	(101)
三、职务犯罪案件的管辖	(103)
四、职务犯罪侦查的程序	(105)
第二节 人民监督员监督案件的范围	(109)
一、人民监督员监督案件的具体范围	(110)
二、人民监督员制度的监督模式	(114)
三、人民监督员制度监督范围的学术争议	(119)
第三节 人民监督员制度与职务犯罪侦查工作的衔接	(121)
一、“八种情形”监督与职务犯罪侦查工作的衔接	(121)
二、“三类案件”监督与职务犯罪侦查工作的衔接	(131)
三、同一案件两次监督的处理	(136)
第四节 人民监督员制度与检察职能的衔接	(138)
一、控告申诉检察职能与人民监督员制度的衔接	(139)
二、案件管理检察职能与人民监督员制度的衔接	(143)
三、侦查监督职能与人民监督员制度的衔接	(144)
四、公诉职能与人民监督员制度的衔接	(147)
五、检察委员会制度与人民监督员制度的衔接	(150)
六、纪检监察制度与人民监督员制度的衔接	(152)
第四章 人民监督员监督案件的程序	(156)
第一节 人民监督员监督案件的启动程序	(156)
一、人民监督员监督案件的提请	(157)
二、人民监督员监督案件的受理	(162)
三、人民监督员监督案件的审查	(164)
四、人民监督员监督案件的确定	(168)
五、关于监督事项审查与提请的期限问题	(170)
第二节 人民监督员监督案件的评议程序	(171)
一、人民监督员办公室组织评议的准备工作	(171)
二、监督评议会议	(175)
三、评议结果的处理	(180)

四、关于监督评议程序中若干问题的评述	(180)
第三节 人民监督员监督案件的复议程序	(182)
一、人民监督员复议程序概述	(183)
二、人民监督员复议程序的设置	(185)
三、人民监督员评议决议的效力问题	(189)
四、“漏案”的补充监督	(190)
第五章 人民监督员培训的知识撮要	(191)
第一节 职务犯罪概述	(191)
一、职务犯罪的概念和特点	(191)
二、职务犯罪构成要件	(193)
三、职务犯罪的分类	(196)
第二节 贪污贿赂犯罪的定罪量刑	(203)
一、贪污罪	(203)
二、挪用公款罪	(205)
三、私分国有资产罪；私分罚没财物罪	(208)
四、巨额财产来源不明罪；隐瞒境外存款罪	(210)
五、受贿罪	(211)
六、行贿罪	(215)
七、单位行贿罪	(216)
第三节 渎职犯罪的定罪量刑	(217)
一、滥用职权类犯罪	(218)
二、玩忽职守类犯罪	(221)
三、徇私舞弊类犯罪	(224)
四、国家工作人员利用职权实施的侵犯公民人身权利、民主权利类犯罪	(227)
五、泄露国家秘密类犯罪	(231)
六、查处渎职类职务犯罪的困境	(232)
第四节 “十一类”监督情形的知识撮要	(233)
一、“应当立案而不立案或者不应当立案而立案的”监督情形的知识撮要	(233)
二、“超期羁押或者延长羁押期限决定违法的”监督情形的知识撮要	(237)

三、“采取指定居所监视居住强制措施违法的”监督情形的知识撮要	(239)
四、违法搜查、查封、扣押、冻结或者违法处理查封、扣押、冻结财物的监督情形的知识撮要	(241)
五、“阻碍当事人及其辩护人、诉讼代理人依法行使诉讼权利的”监督情形的知识撮要	(242)
六、“应当退还取保候审保证金而不退还的”监督情形的知识撮要	(242)
七、“应当给予刑事赔偿而不依法予以赔偿的”监督情形的知识撮要	(243)
八、“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”监督情形的知识撮要	(243)
九、“拟撤销案件的”监督情形的知识撮要	(243)
十、“拟不起诉的”监督情形的知识撮要	(245)
十一、犯罪嫌疑人不服逮捕决定的监督情形的知识撮要	(249)
第六章 人民监督员制度的展望	(251)
第一节 人民监督员制度的立法展望	(251)
一、人民监督员制度的法律定位	(251)
二、人民监督员制度的立法设想	(256)
第二节 人民监督员制度监督范围的拓展	(259)
一、对检察机关业务工作的监督拓展	(261)
二、对公安机关侦查工作的监督拓展	(264)
三、对监管场所的监督拓展	(266)
四、对人民法院审判活动的监督拓展	(267)
五、关于人民监督员制度效力问题的拓展	(270)
附件一：最高人民法院 司法部关于印发《关于人民监督员选任管理方式改革试点工作的意见》的通知	(272)
附件二：最高人民法院 司法部关于印发《深化人民监督员制度改革方案》的通知	(277)
附件三：最高人民法院关于人民监督员监督工作的规定	(282)
附件四：最高人民法院 司法部关于印发《人民监督员选任管理办法》的通知	(288)
后 记	(292)

第一章 人民监督员制度概论

为了推进司法体制改革，加强检务工作的社会认可，提升人民检察院的司法公信力，最高人民检察院于2003年推出重大改革措施：人民监督员制度，并于2004年10月1日开始正式试点。自试点之初至今，已然经过了14年的探索砥砺。最高人民检察院于2015年12月21日通过《最高人民检察院关于人民监督员监督工作的规定》，并联合司法部于2016年7月5日印发《人民监督员选任管理办法》，其间还曾出台过《最高人民检察院关于实行人民监督员制度的规定》《最高人民检察院关于人民监督员监督“五种情形”的实施规则（试行）》等文件，人民监督员制度作为我国法律适用过程中的必要监督手段，已经通过上述文件的沿革而固着在我国司法制度之中。有鉴于此，我们需要结合新规定，重新认识和解读人民监督员制度的基本理论构建、设计框架和司法流程等问题。同时，为了更好地梳理人民监督员监督工作的经验和教训，也有必要对国内外先行制度进行探索和分析，并在此基础上重新指导新规定下人民监督员制度的具体工作。

第一节 人民监督员制度的理论基础

“每一种文化，由其结构和深刻信念所决定，都必须回答这样一个问题，社会共同体应在何种程度上并以何种方式参与法律过程。”^①对于行政司法系统而言，它的社会共同体即是公民群体，而公民群体最有效地参与法律过程的方式就是监督。

一、人民监督员制度的概念性质

“监督”在我国现阶段的时代内涵有很多，衍生物也有很多，如社会监督、人民监督、新闻监督、法律监督、纪委监督、群众监督等，将这些概念、理念加入我国行政司法工作和我国法律过程之中，便产生了诸如民主监督员、

^① [美] 博西格诺等：《法律之门》，邓子滨译，华夏出版社2002年版，第571页。

党员廉政监督员、人民调解员、人民陪审员制度，还有本书的核心内容——人民监督员制度。

我们知道了监督的衍生物，那么，监督的定义是什么？要回答这一问题，我们需要回溯至概念产生和嬗变的源头，尽管“监督”在不同学术领域都有出现，但无论是政治学，还是法学、社会学，抑或经济学，对监督行为的描述都是类似的——“监管、督察”即是监督行为的概念，那么这样可否就算定义了监督？实则不然，对“监督”进行理解的困扰不在于定义某类监督行为，因为在任何领域，监督行为都是类似的，问题的关键在于对监督的性质权属进行甄别。

在法律领域中，“监督”行为的性质权属基本可以分为三类。第一类，以监督对象作为标准来区别，可以将监督行为的性质分为对公共权力运行的监督和对公民生活行为的监督。所谓对公共权力运行的监督，是指将监督的目标定位在监督国家行政权、司法权和立法权的行使；而所谓对公民生活行为的监督，则是指将监督目标定位在公民的民事、商事、行政等社会生活，以及基于个体行为而形成的法律关系的转化。第二类，按照监督者的不同来做区分，可以将监督行为的性质分为职权体系内部的监督和职权体系外部的监督。所谓职权体系内部的监督，是指监督者和被监督者身处相同的职务权力机构之中；而职权体系外部的监督，则是指监督者和被监督者分属于不同的职务权力机构，即二者的“领域”不同。在理论上，我国学者指出，外部监督具有三个优势：优势之一是独立性，即监督者和被监督者互不隶属、彼此没有所谓的权力交叉或位阶关系，因而使外部监督免于位阶压迫下出现的领导干预，亦免于有权力交叉产生时的同僚干扰，实现对被监督者行为的客观评议，去除监督行为的神秘化，提升社会公信力；优势之二是制约性，即各种监督方式在监督主体的职能范围内可以交叉适用，互相协调，从而使每个监督客体都处在外部监督的网络之中，受“越权无效”的限制；优势之三是权威性，即外部监督的内容、范围、方式及程序一般都由法律明确规定，因而具有确定性和强制性。^① 第三类，以监督权的渊源来划分，可以将监督行为的性质分为权力监督和权利监督。所谓权力监督，是指基于职务权限或者制度设置造成的上级对下级进行的监督，其行使由权力位阶的差异进行保障；所谓权利监督，则是指基于法律文本的确定，一般以宪法为主，赋予组织或个人对其他组织或个人进行的监督，其行使由法律规定进行保障，属于其法律赋予的权利。

鉴于此，现在让我们来回答人民监督员制度的内涵定义。同任何其他监督

^① 参见汤唯、孙季萍：《法律监督论纲》，北京大学出版社2001年版，第13页。

行为一样,人民监督员制度的概念定义是清楚而明确的,即由公民进行的对部分检务工作进行的参与、督察与评议。那么,人民监督员的性质该如何确定?目前争论颇多。^①

由于“最高人民检察院在职务犯罪侦查权问题上饱受非议,问题的焦点就在于,作为法律监督者的人民检察院在行使自侦案件的各项权能之时,缺少有效的外部监督”,^②同时,随着法治进程的脚步,检察机关反躬自省也作出了长足的改革努力,其中,“近年来检察机关最重要的改革举措有内外两项:一是2000年推开的主诉检察官制度改革。这属于一种内部工作机制的调整。虽然这项制度受到制度环境与实际条件的限制,其功效有限,但它肯定了公诉检察官相对的独立性并加强责任机制的做法符合检察制度建设的基本要求,符合司法的规律,对这一改革应当予以肯定并在制度与实际条件允许的情况下进一步推进。二是具有所谓‘外部性’的改革,即为目前正在推动的人民监督员制度。这项制度建立的意义不仅是它体现了司法民主,体现了人民群众参与司法的要求,更重要的是因为它是在我国目前的司法制度中,在基本制度框架的限制之下,为修补制度性缺陷而进行的一种有意义的努力。”^③

不难看出,从诞生之初,人民监督员制度的设计理念即是满足“外部监督”的缺憾。因此,我们认为,人民监督员制度的性质则是,民主集中制下对公共权力运行进行的、职权体系外部的权利监督。

二、人民监督员制度的法律基础

一项司法制度的确立,必然基于或者需要国家强制力提供保证。鉴于此,有必要对人民监督员制度的法律基础进行梳理和探讨。有学者认为,“检察机关的监督权属于国家公权力,来源于宪法的授权,有法律强制力作后盾,而人民监督员对检察机关的监督权来源于检察机关内部的规范性文件的授权,没有

^① 参见徐汉明:《人民监督员制度的根据、特征与功效》,载《法学评论》2006年第6期;杨明:《人民监督员的地位思考》,载《沈阳师范大学学报》(社会科学版)2008年第1期;龙宗智:《人民监督员制度有关问题探析》,载《国家检察官学院学报》2005年第1期;唐文胜:《宪政视角下人民监督员制度的性质界定》,载《学术界》2011年第3期;秦前红、周伟:《人民监督员制度在我国宪政框架下的性质定位》,载《法学评论》2009年第3期等。

^② 龙宗智:《人民监督员制度有关问题探析》,载《国家检察官学院学报》2005年第1期。

^③ 陈卫东:《人民监督员制度运行调研报告》,载《国家检察官学院学报》2011年第5期。

法律的依托,监督权缺乏刚性,影响监督权的有效发挥,人民监督员制度的司法性不能充分体现。”^①故而,有学者将人民监督员制度称为“软性监督”制度。

我们认为,这样的断言有失偏颇,且过分抹杀了人民监督员制度试行14年的经验和成效。在法律语境中讨论“软性”或“刚性”的问题,实际上就是在讨论对象的法律条文化和国家强制力的保证问题。在有关人民监督员制度的法律条文化方面,目前在多个上位法及相关延伸出的决定、规定之中,已经形成了对人民监督员制度的存在基础、人员选任和职责安排、程序流程以及救济条款的规定。具体而言,在我国成文法律体系中,有关人民监督员制度有如下规定:

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第3条规定:国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。而其第27条又规定: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。两者联合阐发了我国民主集中制下,要求对国家各机关部门给以群众外部监督的基本原则。基于宪法对人民监督员制度作出的原则性规定,我们可以看出两个方面,一方面,人民监督员制度是符合宪法要求的必要存在,是民主集中制在司法部门,尤其是检察机关的体现;另一方面,人民监督员制度在性质上不应隶属于我国任何司法或行政机构,而应从人民群众中来且直接对人民群众负责。

《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)第6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,必须以事实为根据,以法律为准绳。对于一切公民,在适用法律上一律平等,在法律面前,不允许有任何特权。除在宪法中规定出检察机关应该密切联系群众之外,我国刑事诉讼法中还提出了“依靠群众”的刑事司法基本原则。基于检察机关本身就被宪法赋予了法律监督之职能,那么细化“依靠群众”原则也应着力于完善宪法所赋予的司法监督之使命。因此,刑事诉讼法中的总章规定也为人民监督员制度的确立给予了坚实的法律基础。

《中华人民共和国人民检察院组织法》(以下简称《人民检察院组织法》)第7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,调查研究,重证据不轻信口供,严禁逼供信,正

^① 王劲晓:《从美国大陪审团制度探究我国人民监督员制度的完善》,载《河南社会科学》2013年第10期。

确区分和处理敌我矛盾和人民内部矛盾。各级人民检察院的工作人员，必须忠实于事实真相，忠实于法律，忠实于社会主义事业，全心全意地为人民服务。该法将群众路线、群众意见以及群众监督作为检察工作的指南，而人民监督员制度则当然成为这一指南引导下的具体措施；同时，作为对检察机关的组织构成、检务生活而进行的直接厘定，该法案中明确提出“群众监督”之概念，则是对未来我国的检务发展提出了明确的制度设计之要求。

此外，2013年11月12日《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“建设法治中国，必须深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益。要维护宪法法律权威，深化行政执法体制改革，确保依法独立公正行使审判权检察权，健全司法权力运行机制，完善人权司法保障制度”，检察权的公正行使成为了法治中国的一项核心课题。同时，该决定又指出，“坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策”。有鉴于此，为检察权赋之以监督制度，让人民群众得以清楚地了解检务流程，使检务工作在“阳光下运行”，则成为我国司法工作的主要任务之一。在这两项决定的要求下，人民监督员制度的深化发展，则成为检察院检务工作外部改革的必需步骤。2014年10月23日《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：“加强对司法活动的监督。完善检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督。完善人民监督员制度，重点监督检察机关查办职务犯罪的立案、羁押、扣押冻结财物、起诉等环节的执法活动。司法机关要及时回应社会关切。规范媒体对案件的报道，防止舆论影响司法公正。”更是针对性地提出了，拓展法律监督的途径。最后，基于最高人民检察院和司法部的相关文件，譬如司发通〔2014〕101号、高检会〔2015〕1号、高检发〔2016〕7号、司发〔2016〕9号等，也可以为人民监督员制度的存在作出支撑。

三、人民监督员制度的职能权限

人民监督员的性质及其职能虽然目前还没有标准化的法律规定，但是从相关文件给出的方向性指南，以及部分省市的司法实践，仍可窥一斑。目前基于学界的讨论和实践的反馈，有关人民监督员的职能权限问题，我们认为，可以从职能要求和监督范围两个方面来认识 and 解读。

根据《最高人民检察院关于人民监督员监督工作的规定》（高检发〔2016〕7号），人民监督员的职能要求目前被规定为五项：

第一项，监督人民检察院直接受理立案侦查案件的11种情形，并启动人

民监督员监督程序（《最高人民法院关于人民监督员监督工作的规定》第2条、第8条）。具体而言，根据规定，人民监督员认为检察机关办理直接受理立案侦查案件工作中存在下列情形之一的，可以实施监督：应当立案而不立案或者不应当立案而立案的；超期羁押或者延长羁押期限决定违法的；采取指定居所监视居住强制措施违法的；违法搜查、查封、扣押、冻结或者违法处理查封、扣押、冻结财物的；阻碍当事人及其辩护人、诉讼代理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；应当给予刑事赔偿而不依法予以赔偿的；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；拟撤销案件的；拟不起诉的；犯罪嫌疑人不服逮捕决定的。

第二项，启动监督程序的异议权与获得法律释明（《最高人民法院关于人民监督员监督工作的规定》第10条）。异议权，仅仅在于是否启动监督程序的检察机关决定；对评议表决是否得到检察机关的采纳，只能提出复议权；且少数不同意见无法表述在评议表决的结果之中。也就是说，此处人民监督员的异议权仅限于监督程序的相关决定。

第三项，评议表决与获得法律释明（《最高人民法院关于人民监督员监督工作的规定》第14条）。监督评议工作是人民监督员工作的核心任务，根据最新规定和试点经验，人民监督员评议的范畴同时涉及案件事实、相关证据、法律适用、办案程序、拟处理意见和案件的社会反映。同时，在需要时，可以向检察机关要求出示相关案件资料、证据等，并要求检察机关作出必要的法律释明工作。

第四项，复议与获得法律释明（《最高人民法院关于人民监督员监督工作的规定》第21条）。此处的复议权同我国刑事诉讼法中的复议权不同，其复议的对象仅仅是人民监督员形成的监督评议意见而非案件的裁判、裁决或决定之结论。同时，复议决定不能得到人民检察院最终同意时，复议权可以转变为要求检察机关给出相应的法律释明。

第五项，参加人民检察院对相关案件开展的跟踪回访、执法检查、案件评查、案件公开审查工作（《最高人民法院关于人民监督员监督工作的规定》第29条）。值得注意的是，这项工作要求并非人民监督员的必然履行的义务，其履行需要受到检察机关基于相关理由而提出的邀请，人民监督员亦不能主动提出开展此类业务工作，因而不应纳入人民监督员工作考评体系之中。但是，人民监督员具有广泛群众性的特点，参与跟踪回访、执法检查、案件评查、案件公开审查等活动，有助于拓宽人民监督员监督案件的途径，作为监督工作的一项内容，亦可以纳入对人民监督员日常管理的考评体系之中。

第二节 人民监督员制度的比较研究

人民监督员制度是检察制度改革的新举措,需要有一个不断探索和发展的过程。“古为今用、洋为今用”,毛泽东思想博大精深,他曾多次阐明了这样的一个道理。也就是说,要在坚持社会主义核心价值观的基础上,用马克思主义唯物辩证法的方法,批判地吸收古今中外好的制度、观点,为完善和健全人民监督员制度服务。

一、国外相关制度的比较研究

国外的制度往往是处于改革进程中的中国司法参考和学习的素材,综观2003年以后有关人民监督员制度的研究文章,对与人民监督员制度相关的研究主要集中在美国的大陪审团制度和日本的检察审查会制度上,^①也有部分学者介绍了英国的治安法官制度。^②鉴于同人民监督员制度的联系性,我们重点剖析下述部分国外制度的组织结构、选任、监督范畴和程序以及效力等问题。

(一) 日本检察审查会

日本检察审查会是根据《检察审查会法》设立的独立性机构,检察审查会设置在法规规定的地方法院及地方法院支部所在地,在各地方法院的管辖区域内必须至少要设置一处(《检察审查会法》第1条),不受检察机关管辖。全日本原来共设有215个检察审查会,从2009年4月1日开始,将50个检察审查会进行统一、废除及合并,再编成在149地的165个检察审查会,下设事务局,负责检察审查会的日常工作(《检查法》第19条)。^③检察审查会事务局长必须在每年的9月1日之前将检察审查员的候补名额分配到辖区内的市町村,并且通知给市町村的选举管理委员会(《检查法》第9条)。市町村的选

^① 参见王玄玮:《日本检察审查会制度之启示——兼与我国人民监督员制度比较》,载《云南行政学院学报》2012年第5期;杨志:《日本检察审查会制度与中国人民监督员制度之比较——以完善中国人民监督员制度为视角》,载《社科纵横》2012年第6期;王迎龙:《论人民监督员制度的完善——以日本检察会制度为分析蓝本》,载《江苏警官学院学报》2013年第3期;王劲晓:《从美国大陪审团制度探究我国人民监督员制度的完善》,载《河南社会科学》2013年第10期等。

^② 参见周永年主编:《人民监督员制度概论》,中国检察出版社2008年版,第61—75页。

^③ 甄贞等:《检察制度比较研究》,法律出版社2010年版,第403页。