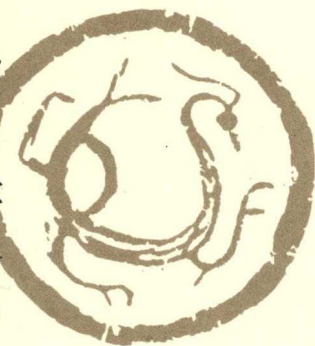




WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社



人民监督员制度的立法研究

武
汉
大
学
学
术
丛
书

Academic Library

Wuhan University

秦前红等 著

本书为湖北省人民检察院2008年重点资助理论研究课题，项目编号106—237162



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

人民监督员制度的立法研究

武
汉
大
学
学
术
丛
书

Wuhan University
Academic Library

秦前红
宦吉娥
周伟
吕红波
著

图书在版编目(CIP)数据

人民监督员制度的立法研究/秦前红等著. —武汉: 武汉大学出版社,
2010. 10

武汉大学学术丛书

ISBN 978-7-307-07780-5

I. 人… II. 秦…[等] III. 法律监督—立法—研究—中国
IV. D926.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 089377 号

责任编辑:胡 荣 责任校对:刘 欣 版式设计:支 笛

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720×980 1/16 印张: 15.5 字数: 218 千字 插页: 3

版次: 2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07780-5/D·1004 定价: 34.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。



武汉大学学术丛书
自然科学类编审委员会

主任委员 ▶ 刘经南
副主任委员 ▶ 卓仁禧 李文鑫 周创兵
委员 ▶ (以姓氏笔画为序)

文习山	石 兢	宁津生	刘经南
李文鑫	李德仁	吴庆鸣	何克清
杨弘远	陈 化	陈庆辉	卓仁禧
易 帆	周云峰	周创兵	庞代文
谈广鸣	蒋昌忠	樊明文	

武汉大学学术丛书
社会科学类编审委员会

主任委员 ▶ 顾海良
副主任委员 ▶ 胡德坤 黄 进 周茂荣
委员 ▶ (以姓氏笔画为序)

丁俊萍	马费成	邓大松	冯天瑜
汪信砚	沈壮海	陈庆辉	陈传夫
尚永亮	罗以澄	罗国祥	周茂荣
於可训	胡德坤	郭齐勇	顾海良
黄 进	曾令良	谭力文	

秘书长 ▶ 陈庆辉



秦前红 男，1964年11月出生于湖北仙桃市。1981年就读于武汉大学法律系，1988年获武汉大学法学硕士学位，1997年获武汉大学法学博士学位。现为武汉大学法学院教授、博士生导师。

宦吉娥 女，湖北保康人。在武汉大学法学院先后获得学士学位、硕士学位和博士学位。现在中国地质大学（武汉）政法学院教师，国土资源法律评价工程实验室研究人员。

周 伟 男，湖北仙桃人。2001年获华中师范大学法学学士学位，2006年获武汉大学法学硕士学位，现为武汉大学法学院宪法学与行政法学博士研究生。

吕红波 男，湖北随州人。先后毕业于天津商学院和武汉大学，分别取得法学学士学位、法学硕士学位。现为华中师范大学汉口分校教师。

序

司法领域通常被认为是法律精英阶层专控的领域。许多法律人可能都熟悉 400 多年前英国柯克法官顶撞国王的故事：英王要参与审理案件，可是遭到了首席大法官柯克的拒绝，国王甚为震怒，并说朕贵为一国之君，天下土地与人民尽归属于我，岂有朕尚不能管之事？柯克说：不是国王您权威不够，也不是您智商有限，更不是您知识不丰富，只是因为国王陛下对英格兰王国的法律并不精通。法官要处理的案件动辄涉及臣民的生命、财产和自由，只有自然理性是不可能处理好的，更需要人工理性。法律是一门艺术，在一个人能够熟谙和掌握它之前，需要长期的学习与实践。对这个故事或许可以进行不同的解读，但有一点意思是肯定的，法律方面的事需要专才来干。那么为什么在英美普通法系国家存在陪审团制度？在我国也建立了人民陪审员和人民监督员制度？这不是让外行审案，乱用糊涂判官吗？其实不然，上述制度的建立尽管各有其历史背景，比如 1215 年的《英国大宪章》就规定人民享有接受同等人审判的权利（所谓同等人审判就是指由当事人的邻居组成的陪审团的审判），我国 1951 年颁布的《中华人民共和国人民法院暂行组

织条例》规定,“为便于人民参与审判,人民法院应该视案件性质,实行人民陪审制。陪审员对于陪审的案件,有协助调查、参与审理和提出意见之权”;但让外行人参与司法程序的一个共同基本理念是,把陪审员和人民监督员制度等当作国家民主制度的一个重要组成部分。因为近现代国家都以人民主权的理念来证成国家权力来源和行使的合法性和正当性,司法权力也被视为一种当然的国家权力,所以应由作为主权者的人民来分享。上述制度建立的合理性因素还有:在许多艰难的法律案件中,证据不能还原或者确证案件事实时,由与当事人有大致相同生活背景的人来进行判断,可能更接近事理和情理本身;普通公民经常参与司法过程,于耳濡目染之中会潜移默化地受到法律专业人士分析问题的思路、方法以及语言表达的影响,从而实现法治精神向社会的渗透;陪审员和监督员的确立过程在一定程度上体现了当事人的自由选择,正如一句流行的西方法谚所说,“每个人都必须服从自己选择的法官所作出的裁决”,因此有陪审员、监督员参加的司法过程一旦结束并形成决定,尽管当事人一方无论多么不喜欢,但只要程序是正当的,当事人就得老老实实地执行。在中国当下人民陪审员和人民监督员制度之建立,有一层更直接的动因就是回应社会对司法腐败的不满。应该说中国目前的司法体制改革已陷入一种悖谬的境地:一部分人士主张种种司法问题与困境的根源在于司法不独立,司法面临太多来自内外部因素的掣肘;另一部分人士则主张现有司法人员的素质较低和司法队伍的不良表现,需要用千百只眼睛警惕地盯着他们,尤其要完善各种监督体制和措施。其中究竟谁为问题之本,却是众说纷纭,莫衷一是。目前主流的意见似乎是监督论者占了上风。但随之而来的问题是:第一,人民陪审员和人民监督员制度实施的成本如何消解。过去很长一段时间人民陪审员基本沦为摆设,自20世纪80年代中期以后,人民陪审员制度一度在某些地方已名存实亡。如果要真正发挥人民陪审员和人民监督员的作用,就要建立一套常规的可操作的选任和参与司法活动的制度,这些都要花费大量的人力、物力成本,现有拮据的法院和检察院财政能堪支付吗?第二,尽管《全国人大常委会关于完善人民陪审员制度的决定》规定了

人民陪审员的产生程序与条件，即由基层人民法院提请同级人大常委会确定，但每一基层人民法院应储备多少人民陪审员？人大常委会如何确定？人民法院院长提请人大常委会任命之前的自行审查是否合理？这些问题在该决定中并没有得到合理解决，在实践中依然可能出现几张“听话的老面孔”在法庭上转悠的景象。人民监督员则更存在定位不清、共识缺乏的困扰，人民检察院作为监督员制度的发起者、被监督者，监督程序的启动、引导与协助者，经费的保障者，某些地方还成为监督者的选任者，或多或少有着身份的混乱和不能理直气壮的尴尬。第三，我国的陪审员、监督员制度并不像英、美的陪审团制度那样，对其与法官、检察官的职能进行了明确的划分，即陪审团管事实的判断，法官、检察官管法律的适用或执行。我国人民陪审员参加合议庭审理案件，对事实认定和法律适用独立行使表决权。这种制度的实行是否既超出了陪审员的经验和知识认知能力，又有损法律判断的专业性？人民监督员是仅仅行使民主监督权利，还是实质介入检察权运作过程，分享部分检察权力？选任人民监督员是注重其民主性、参与性，还是为了其监督结果的正确性而更加注重其专业性、知识水平与能力？第四，陪审员、监督员参与司法过程要求有一系列制度的配套。比如，当庭质证制度、当庭宣判制度等，监督评议与表决制度等，否则陪审员、监督员恐怕也只能继续充当摆设，所谓的司法民主、司法文明也只是一种梦想。

对人民监督员、人民陪审员理论与实践问题的探讨，过去很长一段时间宪法学者处于缺席的地位，但这两项制度本身的性质和现实状况又迫切需要宪法理论的引入，来突破一些理论与现实的瓶颈，从而推动相关制度的不断创新。本书几位作者对人民监督员立法问题的研究，在主观上有益于秉持新的问题意识，运用新的研究视角，从而为达致上述目标贡献绵薄之力。至于其客观效果如何，则只能率由广大读者批评指正了。

目 录

第一章 人民监督员制度的性质定位	1
第一节 人民监督员制度概念界定	1
第二节 人民监督员制度与国外相关制度之比较研究	6
一、大陪审团制度、检察审查会与人民监督员 制度设计之对照	6
二、大陪审团制度与检察审查会制度性质定位 之比较	10
第三节 人民监督员制度在我国宪政框架下的性质定位 ...	14
一、为什么需要定位	14
二、如何定位	17
三、作为公民基本权利具体行使方式的人民 监督员制度	24
四、人民监督员制度与人民陪审员制度比较研究	27
五、人民监督员制度的性质定位对制度发展的影响 ...	44
第二章 人民监督员制度的合法性论证	46

第一节 人民监督员制度的法理基础	49
一、人民监督员制度与社会主义宪政理念的契合	49
二、人民监督员制度与司法民主	55
三、人民监督员制度与正当法律程序	62
第二节 人民监督员制度的功能与价值	68
一、制度完善功能——补强空缺结构与助益原有 机制的并举	68
二、制度优化功能——公正与效率的互助	70
三、制度认同功能——民众参与与程序正当的结合	72
第三节 人民监督员制度宪政框架下的生存空间	74
一、人民监督员制度的宪法依据和法律制度接口	77
二、人民监督员制度的党和国家政策依据	79
三、人民监督员制度与相关制度的衔接	80
 第三章 人民监督员制度的立法基础	 91
第一节 人民监督员制度立法相关理论准备的梳理 ——共识、缺失	 91
一、人民监督员制度立法的共识性观点	91
二、人民监督员制度立法研究的缺失	95
第二节 人民监督员制度试点及运行情况的实证分析 ——实效、问题	 98
一、人民监督员制度试点及运行情况	98
二、人民监督员制度试点与运行的实效分析	100
三、人民监督员制度试点与运行存在的问题分析	105
第三节 人民监督员制度相关规范性文件的规范分析 ——经验、问题	 113
一、人民监督员制度相关法规范、规范性 文件的梳理	 114
二、人民监督员制度相关法规范、规范性 文件的经验分析	 116
三、人民监督员制度规范既存问题分析	125

第四章 人民监督员制度立法路径选择与立法原则确立	131
第一节 人民监督员制度立法路径选择	131
一、人民监督员制度立法路径选择概念	132
二、立法路径和立法模式	134
三、立法路径和立法体制	137
四、人民监督员制度立法路径选择	140
第二节 人民监督员制度立法原则确立	160
一、人民监督员制度立法路径选择和制度立法原则 确立之关系	160
二、人民监督员制度立法原则确立概述	162
三、人民监督员制度立法原则确立	167
第五章 人民监督员立法的制度构建	185
第一节 人民监督员的选任与解职机制	185
一、人民监督员选任主体的确立——由人大常委会 选任人民监督员的模式	185
二、人民监督员选任范围的确立——以“大众化” 作为选任标准	188
三、人大常委会选任人民监督员的程序设定	191
四、人民监督员的管理和解职机制	192
第二节 人民监督员及其他监督参与人的权利和义务	193
一、人民监督员的权利和义务	193
二、犯罪嫌疑人及其他诉讼参与人的权利和义务	197
三、检察机关相关部门的义务	199
第三节 人民监督员监督范围	201
一、人民监督员监督范围之争	201
二、人民监督员范围确立之原因分析	204
三、结论	207
第四节 人民监督员的监督程序	207
一、三类案件的监督程序设计	207

二、“五种情形”的监督程序设计	212
第五节 人民监督员制度的效力机制探析	215
一、立法应赋予人民监督员制度法律效力	216
二、应赋予人民监督员程序约束力	217
第六节 人民监督员制度保障机制	221
一、人民监督员权利保障机制的构想	221
二、人民监督员物质条件保障机制	224
主要参考文献	226
后 记	236

第一章

人民监督员制度的性质定位

第一节 人民监督员制度概念界定

人民监督员制度作为最高人民检察院的一项制度创新，不论是实践领域还是学术界对其都没有形成统一的概念。我们可以从实践层面、规范层面、学理层面来了解该项制度运行、规范设定以及学理研究的状态，并对从这三个视角界定人民监督员制度的观点加以反思，在此基础上找到界定人民监督员制度的方法，以此明确本书的研究对象，为后文的探讨奠定基础。

就实践层面而言，人民监督员制度作为一项改革措施是不断变化发展的，必须通过历时态的考察才能看见制度的全貌。最高人民检察院根据宪法和法律关于一切机关必须倾听人民的意见、接受人民监督的规定，在报告全国人大常委会并经中央同意的前提下，决定于2003年10月开展人民监督员制度试点工作，其制度设计的初衷是“为了加强外部监督，切实防止和纠正检察机关查办职务犯

罪工作中执法不公的问题”^①。从最初的天津、河北、内蒙古等 10 个省、自治区、直辖市检察机关试点开始，到 2007 年底，全国 86% 的检察机关开展了人民监督员制度的试点，人民监督员制度的宏观架构和微观制度设计在实践探索中都在不断改进并走向相对成熟和完善。其宏观架构的变化主要体现在以下几个方面，如从最初的对“三类案件”的重点监督，扩展至对“五种情形”的监督，使得人民监督员参与和介入检察实践的领域从最初的检察机关自侦案件的逮捕批准环节和审查起诉环节扩展至涉及检察机关办理职务犯罪案件的各个环节^②，如涉检信访接待^③、侦查讯问^④，乃至庭审^⑤和

① 《最高人民检察院工作报告——2004 年 3 月 10 日在第十届全国人民代表大会第二次会议上》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2004 年第 3 期。

② 如江苏省南通市经济技术开发区人民检察院坚持“一案一监督”制度，即根据每一个案件的具体特点，通过邀请人民监督员现场监督扣押赃款赃物、执行逮捕、搜查、回访案件当事人、观看侦查同步录音录像视听资料等活动，保证人民监督员对该院查办的每一个职务犯罪案件，至少参与一次监督活动，从而将容易出现违法情况的环节置于人民监督员的监督之下。参见张杰：《南通开发区：“两项制度”全面保障人民监督员履职》，载 <http://www.js.jcy.gov.cn/read-news.asp?nid=10917>，2009 年 1 月 10 日访问。

③ 如江苏省扬州市维扬区人民检察院特别邀请人民监督员一同参与接访，以监督检察信访工作。参见陶沁、刘薇、戴明华：《江苏维扬：邀请人民监督员参与涉案信访》，载 http://news.jcrb.com/jiancha/jcdt/200810/t20081020_84274.html，2008 年 10 月 20 日访问。

④ 如江苏海安县人民检察院曾邀请人民监督员通过观看同步录像的方式实施监督活动，并请人民监督员在录音录像工作笔录上签署意见。参见杨柏森、刘伟峦：《江苏海安：侦查讯问请人民监督员来监督》，载 <http://review.jcrb.com/200803/ca688002.htm>，2008 年 3 月 15 日访问。

⑤ 如安徽省广德西检察院曾邀请人民监督员全程旁听了一起案件的庭审，庭审结束后，参加旁听的人民监督员对公诉人在庭审中发问、举证、质证、辩论、应变能力等方面进行了评议。参见周利军：《安徽广德：邀请人民监督员旁听庭审》，载 http://news.jcrb.com/jiancha/jcdt/200905/t20090527_225166.html，2009 年 5 月 28 日访问。

申诉^①环节等；又如实践中探索“同级监督模式”、“上管一级模式”、“统管模式”等监督模式^②如何取舍等。其微观制度设计如选任机制中的候选人任职资格、候选人确定方式、人民监督员的选任机构等各地有不同的具体操作形式；人民监督员的知情权保障途径也是各地制度创新的热点领域等。有研究者以此视角，将人民监督员制度的概念界定为“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的过程和制度”^③，并指出对该项制度取得共识的方面，认为它符合宪法规定，符合现代法治的基本要求，顺应了公众参与司法的国际潮流，解决了“谁来监督检察院”这个焦点；同时指出关于人民监督员的职责与选任资格、监督对象（如三类案件是否适合）、监督范围（如是否及于公安机关侦查的案件）、监督效力等问题还待探讨。^④

就规范层面而言，目前人民监督员制度运行的规范依据主要分为两个层次，第一层次为最高人民检察院颁布的检察系统内部的规范性文件和决定，包括2003年9月2日最高人民检察院第十届检察委员会第九次会议通过，2004年7月5日第十届检察委员会第二十三次会议修订的《最高人民检察院关于实行人民监督员制度的规定（试行）》（后文简称《规定》），2005年11月23日最高人民检察院第十届检察委员会第四十五次会议通过的《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）》（后

① 如西安未央曾邀请人民监督员监督刑事申诉复查工作，作为其落实《人民检察院刑事申诉案件公开审查程序规定（试行）》的新举措。参见毛志伟、郑聆：《西安未央：邀请人民监督员监督刑事申诉复查工作》，载 <http://www.spp.gov.cn/site2006/2008-03-16/0003817368.html>，2008年3月18日访问。

② 在实践中还有采用“交叉监督模式”以解决实践中由于检察机关办案质量日益提升，应接受监督案源减少、案源分布不均，部分地区甚至无案可监督的问题，以此盘活监督资源。参见徐盈雁、宋识径、晋检：《交叉监督：山西创新人民监督员模式》，载《东南学术》2005年第2期。

③ 《对人民监督员制度若干问题的探讨》，载《福建法学》2005年第3期。

④ 参见《对人民监督员制度若干问题的探讨》，载《福建法学》2005年第3期。

文简称《实施规则》)等。第二层次为各级地方颁布的规范性文件,包括各级地方人大或人大常委会颁布的不同层级的规范性文件,其中有地方性法规,如四川省人民代表大会常务委员会通过的《四川省人民代表大会常务委员会关于加强全省检察机关人民监督员试点工作的决议》,是全国第一部有关人民监督员制度的地方性法规;也有不具有地方性法规制定权的地方人大或人大常委会颁布的相关规范性文件,如2007年6月22日武汉市汉阳区第十三届人大常委会第五次会议通过的《武汉市汉阳区人民监督员工作实施办法(试行)》。还包括地方各级人民检察院颁布的规范性文件,如2004年9月16日上海市人民检察院检察委员会第六次会议通过的《上海市人民检察院关于人民监督员制度的实施意见(试行)》。正是这些不具有全国范围的法律效力且内容并不完全统一的规范性文件在规范着人民监督员制度的运行。有研究者立足于现行相关规定将人民监督员制度的概念界定为,“为了加强对人民检察院查办职务犯罪案件工作的监督,提高执法水平和办案质量,确保依法公正履行检察职责,维护社会公平和正义,依照相关规定,将人民检察院查办的职务犯罪案件过程中存在的‘三类案件’、‘五种情形’和‘一种情况’交由依民主推荐程序产生的人民监督员进行监督的一种新型的社会监督制度”^①。

就学理层面而言,对人民监督员制度的研究伴随人民监督员制度自身的发展和完善,大致经历了以下几个阶段,最初是制度合法性论证以及对制度宣传赞扬和拷问阶段,紧接着的是制度细节反思和完善阶段,然后是制度的创新拓展阶段,最后是与上述三阶段的研究相糅合的制度立法研究阶段。在此过程中研究者对人民监督员制度的概念因研究视角的不同而有不同的表述,有研究者曾将学界和司法实务界研究者的观点总结为六种,并在对上述观点反思的基础上将人民监督员制度的概念界定为,“依据民主法治的宪政原则设置,由职权机关、组织机关遵循规则推举选任的人民监督员,按

^① 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3页。

照一定规范与程序,对法律监督机关管辖的职务犯罪案件行使自由裁量权进行程序性监督,以规制职务犯罪侦查权、侦查监督权、起诉权,保障其有序、公正、廉洁运行,维护公平正义的一种新型社会监督制度的安排”^①。

对人民监督员制度概念从实践、规范和学理层面加以界定的上述观点颇有启发性,同时也各有尚待完善之处。立足人民监督员制度实践形态来界定人民监督员制度的第一个观点具有包容性但过于空洞和宽泛;立足现行相关规范的第二个观点内容明确具体但较为僵化,不能为多种多样充满生命力和具有合理性的创新实践留下空间;学理层面的第三种观点试图揭示人民监督员制度的本质特征和功能与价值诉求,颇具启发性,但概念表述过于抽象且与人民监督员制度的实践和现行规范均存在距离,因而准确性还尚待提升。我们认为应当兼顾这三个层面才能形成较为客观、科学和具有包容性的人民监督员制度概念。首先,应当将试点阶段的人民监督员制度理解为动态发展的制度,对各地的制度创新和具体操作应当采用总体包容和观察,具体甄别和选择的态度,从丰富的实践形态中挑选最适宜的制度设计,而不应简单僵化地对人民监督员制度做固定模式和内容的理解。其次,立足现行相关规范性文件,可以了解人民监督员制度是司法民主的重要体现,专门针对检察机关侦办职务犯罪案件的活动而设置,且人民监督员监督的评议结论、意见和建议对检察机关而言不具备实质意义上的刚性拘束效力,丰富多样的人民监督员制度规范形态均是以此为中心而展开,或者是对其的具体落实和操作层面的完善,或者是对其在有限范围内的积极拓展和谨慎强化。最后,必须根据对人民监督员制度的性质定位来确定其概念,只有在科学定位人民监督员制度并充分论证了人民监督员制度的合法性的前提下,才能够把握人民监督员制度的本质特征和价值诉求,从而找到制度生存的空间并明确制度的发展方向。人民监督员制度的性质定位正是本研究接下来要探讨的问题。

^① 徐汉明:《人民监督员制度概念与特征的经济分析》,载《方圆法治·人民监督员专刊》2005年第12期。