

DOI:10.14154/j.cnki.qss.2023.04.014

外部监督嵌入司法

——检察机关人民监督员制度的实践依归

◇拜荣静 罗桂霞

摘要:人民监督员制度是检察机关接受人民群众外部监督,实现全过程人民民主理念的重大制度设计。2019年,最高人民检察院印发《人民检察院办案活动接受人民监督员监督的规定》,以构建检察机关人民监督员体制科学化为原则,探索多元化监督办案模式。实证研究表明,人民监督员制度运行正常有序,但存在人员抽选机制不完善、监督范围不均衡、权利保障不到位、管理体制不科学等现实问题,还需要从理论和实务层面做出积极回应,创新提升人民监督员监督案件实质性参与效能,完善人民监督员管理机制,优化履职案件监督权利保障规程,充分发挥检察机关人民监督员的参与性。

关键词:检察机关;人民监督员;人民民主;实证研究

中图分类号:DF73 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-2338(2023)04-0183-11

引言

人民监督员制度是检察机关主动接受监督、深化检务公开,使人民群众直接参与司法活动的制度设计。人民监督员制度始于2003年,是最高人民检察院推进司法体制和工作机制改革要求,加强人民检察院立案侦查案件监督的改革举措。2014年,党的十八届四中全会通过了全面推进依法治国方略,要求完善人民监督员制度。2015年3月,在以往人民监督员制度改革实践基础上,最高人民检察院、司法部印发了《深化人民监督员制度改革方案》(以下简称《改革方案》),对人民监督员选任

管理机制进行了完善,以实现人民监督员来源多元化,同时亦将人民监督员监督范围扩充至11种情形,拓宽了监督案件范围。2016年7月,最高人民检察院印发《最高人民检察院关于人民监督员监督工作的规定》,进一步拓展监督范围,完善监督程序,强化知情权保障,尤其是对人民监督员监督程序的规定改变了检察机关直接受理立案侦查案件办理工作的具体流程和要求。2018年,《人民检察院组织法》修订通过,人民监督员制度正式入法^①,标志着人民监督员制度正式“步入正规化、法制化的轨道”^②。2019年8月,最高人民检察院印发《人民检察院办案活动接受人民监督员监督的规定》以

基金项目:兰州大学法学院关于开展研究阐释党的二十大精神专项课题“十八大以来深化司法体制综合配套改革的回顾、省思与完善”。

作者简介:拜荣静,兰州大学法学院教授,博士生导师;罗桂霞,兰州大学法学院博士研究生。

①《人民检察院组织法》第27条规定“人民监督员依照规定对人民检察院的办案活动实行监督”。

②优化检察监督的重要方式规范检察权行使的重要保障——最高检案件管理办公室负责人就《人民检察院办案活动接受人民监督员监督的规定》答记者问, <https://www.pkulaw.com/lawexplanation/82aed71a954059b3f57b905fb5aa66bdbdfb.html>,2019-09-02.

下简称《规定》),但在检察实务中,人民监督员制度仍存在制度供给与实践预期不对称等问题。为此,本文对近几年来检察机关人民监督员制度运行情况进行综合实证考察,客观反映并深度分析该制度运行现状,据此提出符合检察实务的建设性意见。

一、人民监督员制度外部监督的特点、价值及其嵌入司法的逻辑

(一) 人民监督员制度外部监督的特点

人民监督员制度鼓励公众积极参与社会监督,任命普通公民作为监督员参与检察院监督工作,体现其外部监督的公众性参与特点。人民监督员制度要求监督员在行使监督职责时,依法独立、公正、客观,不受任何组织和个人干扰,这一制度要求体现外部监督独立性特点。此外,人民监督员多样化的参与监督方式体现这一外部监督具有监督方式多元化的特点,而人民监督员制度要求人民监督员及时向人民检察院提供监督意见和建议,则体现外部监督具有及时反馈的特点,该制度外部监督通过反馈机制使被监督对象能够及时了解公众的监督意见和建议,及时改进工作,提高检察办案案件的质量。

1. 公众参与性。人民监督员制度明确规定人民监督员的选任条件,其中规定只要是中国公民,凡年满23周岁、具有高中以上文化程度、遵守法律、品行良好且具备较高政治素质和扎实群众基础等条件的,均可纳入人民监督员选任范畴。而人民监督员外部监督工作参与内容,不仅包括案件办理活动多个环节和过程的监督,还包括案件质量评查、司法规范化检察监督,亦包括检察建议研究的提出与督促落实及其他相关司法办案工作。其参与监督工作程序既包括人民监督员产生、案件材料提供和案情介绍,还包括人民监督员评议表决和检察机关审查处理。这些程序形成了一套完整的人民监督员监督参与程序体系,确保监督过程的公开性、透明性和客观性,其运行过程充分体现人民监督员制度的公众参与性和人民民主性。

2. 独立性。《规定》明确规定人民监督员履行监督职责应依法、独立、公正。同时规定人民监督员对检察办案活动提出意见建议的,人民检察院人民监督员工作机构应当受理审查。对于人民监督员

提出的监督意见,人民检察院必须认真研究,并依法作出处理。同时,人民检察院还必须将监督意见的采纳情况告知人民监督员,包括采纳和不采纳两种情况的告知,尤其是对于意见未被采纳的情况,检察机关还须作出解释说明。而且人民监督员若对该解释说明有异议,相关负责部门或人员还须报请检察长决定。此外,《规定》还明确人民检察院必须严格按照人民监督员制度规定接受人民监督员的监督,并不得限制、规避和干扰人民监督员对办案活动的监督和依法独立发表监督意见。这些规定确保了人民监督员监督权的独立法律地位和权利行使的独立性,任何人不得非法剥夺。此外,《规定》明确人民监督员对检察办案活动的监督应当遵循人民监督员回避的有关规定,为人民监督员监督权行使不受任何干扰提供了坚实的制度保障。

3. 多元化监督方式。人民监督员制度规定,凡被选任为人民监督员的公民,可以通过举报、监督、参与人民检察院办理的具体案件等方式,对人民检察院具体的工作行为进行监督,发挥监督员的监督作用。如《规定》第9至17条就明确规定,人民监督员可通过包括但不限于案件公开听证、旁听、担任评查员、听取意见等方式对人民检察院办理案件的具体行为进行监督。

4. 及时反馈。《规定》明确人民监督员有权对人民检察院案件公开审查和听证、检察官出庭支持公诉、巡回检察、法律文书宣告送达、司法规范化检察等工作依法进行监督。这些工作内容中,有些办案活动和检察工作具有时效性,工作环节有法定期限限制,因此,人民监督员履行监督职责时亦需要及时提出监督意见进行反馈,否则会使监督工作效果大打折扣。如人民监督员对人民检察院办案活动中刑事申诉、羁押必要性审查等案件进行监督,受法定期限和庭审活动规则限制,参与其中提出监督意见必须具有“与案俱进”性,否则超过法定办案期限提出意见,则监督会流于形式,监督实效无法彰显。

(二) 人民监督员制度外部监督的价值

检察权是司法权的一部分,在司法体系中发挥重要作用。人民监督员制度外部监督行为反映着社会公众对检察权依法行使的期盼。人民监督员制度外部监督通过公开听证、旁听、担任评查员、听

取意见等方式,对人民检察院工作履行监督职责,实现对检察权的制约和监督,推动检察工作公开公正和透明,从而达到保护当事人合法权益、促进司法公正和提升司法公信力的制度实效。

1. 规范检察权依法运行,提升司法公信力。检察机关作为国家法律监督机关,负责对犯罪行为进行侦查、审查起诉和提起公诉,保护公民合法权益,维护社会公平正义。检察机关上述职责是提升司法公信力的重要保障,具体则体现在检察机关办案活动中是否依法履行了上述职责。如检察机关在办理刑事案件过程中,是否对犯罪行为进行了客观、公开、公正及高质量的侦查和起诉;在此过程中是否准确地适用了法律并依法及时向公众公开案件相关信息,包括犯罪侦查、起诉和审判过程及结果。这些都是影响司法公信力的重要且关键因素。人民监督员制度通过公众参与方式,增强了检察工作的透明度,使公众通过人民监督员了解检察工作,了解检察权运行过程,及时实现检察工作具体行为是否合法合规、是否符合公众利益的内部和外部检视,从而推动检察工作更加开放和透明,提升检察司法在人民群众中的公信力。

2. 保障公民合法权益,促进司法公正。人民监督员通过客观、独立、公正地参与人民检察监督工作,对检察办案过程中非法侵犯和不当干预当事人合法权益的检察行为及时提出反馈意见,使检察活动更为规范,办案效果更符合人民群众期盼。如人民检察院在办理对不服检察机关处理决定的刑事申诉案件、拟决定不起诉案件、羁押必要性审查案件过程中,必须邀请人民监督员参加案件的公开听证活动,听取人民监督员对案件事实、证据认定和案件处理的意见。在这一过程中,人民检察院有任何非法侵犯和不当干预当事人合法权益的行为,人民监督员都可以提出监督意见,且对此监督意见人民检察院必须严格依照程序予以处理。由此,人民监督员制度通过外部监督检察工作机制,以反馈与处理监督意见的正反向工作机制,督促检察院及时纠正违法行为和不正当干预行为,使案件处理更为客观、公正,从而实现当事人权益保障、促进司法公正的目的。

3. 提高检察工作效能。人民监督员通过参与检察机关办理案件的侦查和审查起诉等工作,对检

察工作进行及时反馈和评估,发现检察工作中存在的问题,同时提出改进意见和建议,促使检察机关依法办案,实现对案件进展和结果的监督。通过人民监督员制度的外部监督活动,人民监督员依法提出监督意见和建议,促使检察院努力依法履行检察职责,不断改进工作,从而提高办案效能。

(三) 人民监督员外部监督嵌入司法的逻辑

人民监督员外部监督嵌入司法的逻辑在于司法参与和全过程人民民主的展开。人民监督员制度是人民监督员通过民主参与的方式,依法参与司法权运行过程,并在此过程中对司法权运行瑕疵及时提出反馈意见,从而推动司法更加公开、公正和中立的制度安排。

1. 司法参与。人民监督员的外部监督主要针对司法机关,尤其针对检察机关。人民监督员通过参与检察机关案件侦查与审查起诉、监督案件办理流程、反馈和评估等,监督检察机关办案行为。人民监督员可以审查案件材料、了解案件进程和处理情况,并对检察工作进行评估。同时,人民监督员可以参与案件审查、逮捕、起诉等环节,实现对检察机关办理案件的程序是否符合法律规定和程序要求的监督,并对办案过程中存在的违法行为、滥用职权等问题依法提出监督意见和建议。这种监督主要针对司法行为,旨在促使检察机关依法办案,保障司法公正。

2. 全过程人民民主。人民监督员制度外部监督过程主要包括监督员选任、权力监督、意见反馈与工作评估三个环节,这三个环节构成制度外部监督过程的整个体系。而整个体系环节的具体运行则体现了全过程人民民主的逻辑。首先,人民监督员选任程序机制体现全过程人民民主。人民监督员的产生通过选举和任命的方式实现。选举环节,人民群众通过民主选举方式选择合适的候选人,通过投票方式表达自己的意愿,这体现人民监督员选任过程的人民民主性。其次,人民监督员监督司法机关的过程体现人民民主性逻辑。人民监督员的主要任务是对司法权力进行监督。其监督方式就是通过参与司法机关办理案件的多项环节,提出监督意见和建议实现权力监督,使权力运行公开透明、客观公正。最后,人民监督员反馈和评估工作过程体现人民民主性。人民监督员对案件办理活动的监督和意

见发表过程不受干扰，即人民监督员行使外部监督权，主要由其自行依法民主行使，检察机关不得有不当妨碍。

二、人民监督员制度运行现状考察——以G省为例

本文选取G省人民监督员制度展开实证研究，主要从G省各检察机关人民监督员选任条件与来源、人民监督员监督方式与效果以及人民监督员管理制度等入手，考察分析该地区制度运行现状及影响制度运行实效的诸因素。

（一）人民监督员选任条件适用

基于“确立何种标准选任人民监督员关系到人民监督员制度的成败”^[1]的立法思路，人民监督员选任条件愈发追求科学化、合理化。最高人民检察院、司法部《人民监督员选任管理办法》第8至10条阐明可以担任人民监督员的基础条件和不得参与人民监督员选任的情形，并明确不得担任人民监督员的硬性规定。各省司法部门亦严格遵循选任规定，G省亦不例外。本文从人民监督员“选任公告基本要求，已选任人民监督员学历、职业、政治面貌和专业背景分布特点、涵盖职业类型，政治面貌类型分布，职业背景是否符合学理要求”等方面对G省人民监督员选任条件的适用进行分析。

分析表明，G省各地选任公告内容无显著差别，除L市要求“大学本科及以上”外，G省及其他市州公告均沿袭已有规定，以高中学历为标准。已选任人民监督员学历、职业、政治面貌和专业背景分布特点各异，省级检察院人民监督员学历整体高于市州检察院。学界主张，人民监督员群体应当体现“广泛性”^[2]，实务工作与学术观点趋于一致。G省省市（州）两级检察院人民监督员本科及以上学历人数均占近半数。区别在于，省检察院人民监督员硕士、博士研究生比重较大，本科以下学历仅占16%，而市州级则与之相反，硕士、博士研究生学历仅占总人数的4%，高中及大专学历占总人数的48%，与本科学历人数持平。原因在于，两级院办理案件复杂程度不同、对人民监督员学历要求不同，以及不同地域人民群众文化水平存在差异等，体现了人民监督员选任与不同层级人民检察院的个体差异性相

适应的特点。职业类型覆盖广泛，主要涵盖党政机关干部、科研院所工作人员、企业工作人员、社区基层单位工作人员及个体工商户五类。其中，省级人民检察院人民监督员中，学校、科研院所学者占比达到34%，其余占比较均衡；市州级人民检察院人民监督员职业类型中除个体工商户人员数量占比过低以外，其余分布特点基本同省级人民检察院类同。政治面貌类型呈阶梯式分布。省市（州）两级人民检察院在任人民监督员政治面貌以中共党员、群众、民主党派为顺序依次递减，这一特点符合全过程人民民主要求，顺应了“公民参与司法活动的潮流”^[3]，体现了社会各界广泛参与外部监督工作。职业背景基本符合学理要求。不少学者主张，人民监督员队伍不可纳入过多法学专业背景人士，否则人民监督员参与案件监督与专业律师代理案件无异，人民监督员制度亦失去意义。理想状态应为人民监督员是知晓法律常识的普通人，以社会普通群众的身份发表监督意见。G省选任不同专业背景人民监督员实际情况与理论研究方向一致，即法学专业背景人员较少，占主导地位的为非法学专业背景人员，其中，省人民检察院选任的人民监督员中非法学专业背景占比为86%，市州人民检察院的这一占比则为66%，契合了检察实务广泛听取各方面意见、接受各类监督的工作方向。

总之，G省人民监督员选任面向全社会、各阶层，吸收社会不同行业、不同职业、不同背景的人员，呈现广泛性和代表性并重的趋向^[4]。




（二）人民监督员监督频次及效果

分析2020年至2022年第一季度G省人民监督员监督案件提出意见建议及检察机关采纳数据（见表1），G省检察机关受理的人民监督员参与监督案件总数分别为1205件、3410件和1244件，表明2021年较2020年受理案件明显增多，2022年仅一季度受案数就与2020年全年持平，可以推定2022年受案量趋势为持续增长。提出监督意见建议的案件数量占受案总数比重稳定在70%上下，无较大波动，表明2020年以来，G省人民监督员履职积极性强，提出监督意见建议频次较高且数量稳定。检察机关全部采纳监督意见建议从数量上暂时无法寻找其规律性，2020年提出监督意见建议的858件案件中，全部采纳意见589件，占提出监

督意见数的 69%，而 2021 年该数据则骤降至 14%，2022 年第一季度数据为 4%，检察机关未全部采纳监督意见的因素可能多种多样，尚需进一步理论研

究。此外，数据显示检察机关一般较少有全部不采纳人民监督员监督意见的情况，表明应当对人民监督员提出监督意见建议的实际监督效果予以肯定。

表1 2020—2022年第一季度G省人民监督员提出监督意见情况

| 年份 | 受理案件总数 (件) | 提出监督意见建议 数量(件/占比) | | 全部采纳监督 意见建议 数量(件/占比) | |
|---------|---|---|-----|---|-----|
| | | 数量 | 占比 | 数量 | 占比 |
| 2020 | 1205 | 858 | 71% | 589 | 69% |
| 2021 | 3410 | 2461 | 72% | 334 | 14% |
| 2022—季度 | 1244 | 820 | 66% | 35 | 4% |
| 数据趋势 |  |  | |  | |

备注：2020 年部分采纳监督意见建议数 4 件，全部不采纳监督意见数 5 件；2021 年部分采纳监督意见建议数 4 件，全部不采纳监督意见数 5 件。

为深层次了解人民监督员监督效果，我们以“人民监督员参与案件是否存在比较优势”为议题进行访谈，受访人民监督员及一线办案检察官共十余人，大多数受访者认为遇到法理简单但情理复杂的案件时，人民监督员凭借自身特定生活、工作经验，用普通社会人角色与当事人沟通，往往能够取得司法机关无法达到的良好效果，人民监督员起到了沟通桥梁的作用，缓冲了人民群众对司法机关的不信任，在公开听证、审查中化身为解决矛盾的中坚力量。尤其是 2019 年《规定》出台后人民监督员大量参与公开听证，基本实现“应听尽听”，人民监督员作为独立第三方参与案件办理，不仅全程跟进案件事实问题，亦对程序正当与否展开监督，独立公正地作用于办案机关和当事人双方。可以说，“人民监督员制度蕴藏的法律价值与我国现行基本法律精神完全契合”^[5]。

三、人民监督员制度实施效果分析

《规定》将人民监督员监督范围拓宽至“四大检察”的各个方面，开始涉及公开听证、巡回检察、检察建议、出庭支持公诉等活动。有学者将此模式归纳为“人民监督员监督的‘9+1’的‘十种方式’”^[6]。这“十种方式”具有将“监督程序融于具体办案活动中”的特点^[7]。此次改革之所以被称为历史性变迁，在于立法和司法解释开始注重人民监督员监督和检察机关接受监督的有机

统一，赋予人民监督员制度更丰富的内涵和价值。2021 年 12 月 29 日，最高人民检察院联合司法部发布了新修订的《人民监督员选任管理办法》，传递出国家继续推进人民监督员制度的决心和信心，亦证明人民监督员制度在运行过程中发挥了其应有的作用。

（一）人民监督员参与检察机关办案活动的制度供给与预期

1. 人民监督员制度认知差异性。

针对“如何认识人民监督员制度的目的、价值和司法意义”这一问题，检察机关工作人员和人民监督员代表分别表达了个人观点，总体认可人民监督员制度的优越性。A 区检察院一线检察官认为，人民监督员制度有利于化解矛盾。实践中案情简单但处理棘手的案件往往源于当事人对司法机关的不信任，在办案人员以法理角度剖析问题、处理争议无果时，组织人民监督员采用“法理+情理”相结合的劝说模式与当事人进行沟通，当事人的接受程度明显变高。这表明人民监督员制度的价值和意义是正面的，在实际运行中发挥着积极作用。

此外，人民监督员代表 D 律师认为，人民监督员制度是为实现检察权运行的外部监督与制约，人民检察院手握公权力，毋庸置疑需要被监督，而人民监督员是目前最直接有效的外部监督方式。人民监督员行使职权，以多种方式参与检察办案，符合人民监督员制度的设立初衷。加之人民监督员参

与听证，一方面实现兼听则明的效果，利于办案检察官拓展思维，吸纳信息；另一方面亦能达到向广大民众普法宣传的效果，因此人民监督员制度是响应全过程人民民主的制度设计。

2. 监督案件范围的均衡度。

目前检察机关职能范围涵盖民事、刑事、行政和公益诉讼“四大检察”类型。调研访谈中，G省L市人民检察院办案检察官提及，刑事检察案件数量占人民监督员监督“四大检察”案件的绝大多数，突出体现在2019年《规定》发布后的检察实务中。分析统计数据，人民监督员监督案件范围呈现鲜明特点。

特点一：人民监督员以参与刑事检察案件为主。2020年和2021年人民监督员作为听证员公开听证刑事案件数量分别为574件和1910件，占当年公开听证案件总数的83%和81%。尽管比例数无太大起伏，但2021年数量为2020年数量的3倍，刑事案件邀请人民监督员参与监督的数量大幅提升。

特点二：公益诉讼案件接受人民监督员公开听证的增加，从2020年的37件升至2021年的204件。除数据分析外，办案人员的切身体验也能印证上述观点，亦可反映数据增长的缘由。与办案人员访谈时，L市人民检察院第六检察部负责公益诉讼案件的检察官表示，由于公益诉讼案件一方当事人为行政机关，实务中行政机关大多都很抵触行政公益诉讼，十分反感被迫成为被告，因此这类案件最终邀请社会成分不同的人民监督员参与听证，再由听证员提出意见与行政机关进行沟通。

特点三：民事、行政案件占比极少。2020年和2021年，人民监督员监督行政、民事案件的数量虽然有所增加，但整体增长幅度不大，且在全年人民监督员监督案件总数中占比均不超过5%。部分受访检察官认为，此种情形与检察机关直接受理立案侦查刑事案件居多的职能定位现状有密切关系。

此外，2022年第一季度，人民监督员参与公开听证的刑事案件704件、公益诉讼案件118件、民事案件39件、行政案件8件、其他案件27件，超过了2020年全年公开听证案件总数，其中以刑事案件和公益诉讼案件为代表，表明人民监督员参与“四大检察”案件数量呈稳步上升趋势。

除以案件性质分类展开数据统计外，对人民监督员监督案件的具体情节也有必要进行区分。根据司法解释规定，人民监督员可对检察机关办理直接受理立案侦查工作中存在的11种情形实施监督。结合G省实际情况，可将人民监督员公开审查的案件情形区分为“不服检察机关处理决定”“拟决定不起诉”“羁押必要性审查”和“其他”四类。G省人民监督员公开审查案件类型呈重心突出但类型不均衡的态势。自2020年至2022年第一季度，G省人民监督员分别公开审查案件334件、330件和118件。人民监督员对“拟决定不起诉”案件进行公开审查占公开审查活动案件类型的绝大部分，其中2020年与2021年数据基本持平，2022年一季度监督案件已超过上一年全年数量的30%。人民监督员代表在访谈中也提及，履职中常参与监督并发表监督意见的案件类型为“拟决定不起诉”，统计数据与个别访谈呈一致性。“不服检察机关处理决定”案件、“羁押必要性审查”案件和“其他”案件保持稳定，同比起伏基本持平。这反映出自2019年《规定》出台以后，人民监督员公开审查案件已成为常态化参与模式，检察实务正在逐步落实司法解释规定的11种情形，但监督情形尚未实现均衡化覆盖的制度运行现状。当然，该数据并非G省独有，实证研究发现监督不均衡为各省市共性问题^[8]。

访谈中，L市检察院案件管理部门负责人提到，近些年各级人民检察院依据法律规定，针对过往监督类型单一的情况扩大监督类型范围。具体表现为，人民监督员除参与公开听证外，还参照检察监督的各个方面，实现对监督检察工作的全覆盖，受邀参与案件质量评查、巡回检察、司法规范化检察等工作。公开审查和公开听证作为人民监督员制度适用最广泛的检察工作类型，在数量上呈绝对优势，且保持大幅增长态势；法律文书宣告送达是除公开审查与公开听证外，人民监督员较多参与的工作类型，其数量变化表现为稳步上升；其他类型参与数量则与前两类差距较大，人民监督员参与检察官出庭支持公诉、巡回检察、检察建议相关工作、司法规范化检查等工作的数据趋向一致。数据统计印证了访谈结论，也体现了人民监督员全方位参与检察工作

的现状与趋势。

3. 人民监督员参与案件处理结果当事人接受度。

与谈人员结合办案实际效果解答了“当事人接受状况”这一问题^①。L市人民检察院案件管理办公室负责人提及，曾办理过一起刑事申诉案件，当事人是已决被告人，因对法院判决不服向人民检察院提出申诉请求，人民检察院申请人民监督员参与监督并作为听证员参与听证活动。按照听证程序，人民监督员征求当事人意见并给予答复，最终做出了不支持请求的监督意见。案件办理过程中当事人与人民监督员进行了直接交流，当事人最终接受监督意见和人民检察院的处理结果，达到了实务部门追求的“息诉罢访”的办案效果。故办案人员认为，就案件实时办结效果看，人民监督员参与案件监督，通过较大比例参与听证活动并发表监督意见往往对检察工作产生有益影响。

另一位检察官以一起公益诉讼案件举例，在一无人照料的流浪精神病患者案件中，被告行政机关主张该事项超出其职权范围，检察机关邀请具有不同职业背景的人民监督员参与听证并发表个人意见，最终被告认可本职工作存在缺漏。该种处理方式达到了妥善处理案件与降低行政机关反感的双重作用。L市人民检察院第八检察部检察官认为，人民监督员制度对各类当事人不服处理决定的矛盾化解有积极作用。具体表现在人民监督员作为外部监督者，以普通人身份介入案件，凭借独特的生活和工作经验发表意见，对案件事实部分的理解有时较法律工作者更为透彻，对当事人的说服力也更强。因此，就案件办结效果看，有人民监督员介入的案件，当事人对案件处置结果有着更高的接受程度，案件矛盾实质化解率亦更高。

4. 人民监督员参与案件处理与专业背景关联性。

就具体案件是否需要具备专业背景的人民监督员参与的问题，访谈中出现两种不同观点。肯定论者主张，从有利于司法实践角度出发，有专业背景的人民监督员参与案件更有说服力。否定论者

则认为，人民监督员过分专业化则与办案人员无异，发表监督意见容易陷入个人职业习惯，这与人民监督员制度设计初衷背离^②。

以案例讨论方式进行的访谈过程体现了与谈人员对上述问题的观点。A区人民检察院就一起危险驾驶罪拟作酌定不起诉处理开展听证会，邀请人民监督员作为听证员参与。基本案情为当事人从小区地下车库驾车外出时与对面车辆发生剐蹭，当事人未在第一时间报警，而是直接返回家中。后交警部门对当事人做酒精检测，其体内酒精含量为216mg/100ml，超过醉酒驾车80mg/100ml的标准，故当事人被移交检察机关，以危险驾驶罪审查起诉。检察机关认为案件情节较轻，拟作酌定不起诉处理，并就处理决定邀请人民监督员参与公开听证。人民监督员提出了将酌定不起诉变更为证据存疑不起诉的监督意见，原因是本案的争议焦点在于无直接证据证明当事人何时饮酒，即无法确定其开车时是否为醉酒状态，现有证据未达到确实充分的证明标准，故应当做证据存疑不起诉。最终该监督意见被检察机关采纳。本案中，支持人民监督员有专业背景参与监督的观点认为，人民监督员以个人专业知识，敏锐地捕捉到案件争议焦点，并提出符合法律规定的监督建议，有效促进案件公平公正办理。反对者则就人民监督员的律师思维提出异议，即人民监督员在履职时，依然以个人职业惯性思考，从维护犯罪嫌疑人权益角度思考本案，存在明显偏向性，且人民监督员此举与辩护律师行使职权产生交叉，表明专业化程度过高的人民监督员参与案件并非绝对优势，因此持“人民监督员制度目的得以达成的途径是以普通民众的视角对待检察工作，以大众化的生活经验与观念对检察业务进行评判”的观点^③。

另外，部分检察官认为，民事案件、公益诉讼案件中对专业知识的需求远低于刑事案件，且这些案件往往需要人民监督员以普通思维与当事人进行沟通，从人情、习惯、传统及道德角度提出接地气的监督意见。这也从一个侧面表明“人

① 访谈中，对本问题的肯定观点普遍一致，为避免重复，下文仅选取部分代表性观点举例说明。

② 陈卫东指出，人民监督员的组成人员是普通民众还是限定于一定职业特征、对公权力运行更为熟悉的官员、专家等人体现了“大众化”或“精英化”两种趋向，这一争论自人民监督员制度试点之初就已经产生，也是贯穿于制度发展始终未被解决的问题。见陈卫东、胡晴晴、崔永存：《新时代人民监督员制度的发展与完善》，载《法学》2019年第3期，第3-16页。

民监督员参与检察机关办案是否需要专业化背景”即无最优解，亦无固定解，需结合具体案情予以抉择。

（二）人民监督员参与检察机关办案活动存在问题及成因

尽管人民监督员制度呈现出适用广泛、监督案件数量持续上涨的效果，但沉溺于现有成就的态度不可取，审视思考新一轮人民监督员制度改革面临的问题仍是研究重心所在。

1. 人民监督员随机抽选机制存在缺陷。

《人民监督员选任管理办法》规定人民检察院办理案件需要人民监督员监督评议的，由司法行政机关从信息库中随机抽选人民监督员。就这一机制如何实际运行，G省检察院与各地市检察院的答案略有差异。较之基层检察院，省检察院直接办理的案件数量相对较少，案件需要人民监督员监督评议时，由办案人员向省司法厅提出请求，司法厅大多采取固有名单轮值模式，排除无法出席的人民监督员，最终给出符合条件的人民监督员名单。市州检察院受地域因素和案件数量因素困扰，与省级检察院模式多有出入。一方面各县区地理位置不同，人民监督员跨县区办案将面临较高时间成本与交通成本；另一方面各市选任人民监督员的数量少于省级司法行政机关选任的人数，如L市人民监督员数量为G省数量的四分之三，而基层检察院案件基数又远大于省级院，此种矛盾导致各市、州行政司法机关在登记人民监督员工作、居住地的前提下，按照居住区域方便程度，优先选择本区域内人民监督员来监督评议具体案件。这意味着制度运行实践折射出随机抽选模式并不“随机”的逻辑漏洞^[6]。

从学理视角审视，现行随机抽选模式易导致人民监督员履职活动陷入矛盾。司法行政机关依据案件具体情况及检察机关的要求抽选符合条件的人民监督员，但无法避免被选中的人民监督员可能遇到因工作冲突、外地出差、家庭不便等原因无法参加办案活动，长此以往，有损人民监督员参与监督的积极性和主动性，不利于人民监督员履职能力培养。此外，针对特定案件，一些主观上愿意参加案件办理的人民监督员可能由于专业背景不符、特定条件不满足等原因无法通过随机抽选的方式被选

中，在一定程度上限制了人民监督员参与监督工作的广泛性。

2. 人民监督员监督案件权利保障机制粗糙。

人民监督员知情权及阅卷权保障有待细化。法律赋予人民监督员监督权是其据以履职的权利来源，而根据法律规定，人民监督员无调查权，且非办案活动的全程参与者。为提升监督效能，必须保障人民监督员有效行使阅卷权与知情权，以弥补监督机制的逻辑短板。访谈结果显示，人民监督员代表肯定检察机关在知晓案件具体情况方面提供的便利条件，检察机关亦会提前向人民监督员提供案卷材料。差别体现在不同检察机关、不同办案检察官对含提前提供案卷时间在内的阅卷便利条件表述不一。这表明目前检察机关虽已在检察实务中支持人民监督员全面了解案情，但法律文本层面尚无保障人民监督员知悉案件情况的规范化流程，既缺乏详尽的人民监督员阅卷便利条件，亦无程序保障缺位的责任划分，导致各地实际操作模式不一，人民监督员权利保障体系仍不成熟。

访谈结果还折射出检察实务部门对“检察案卷”性质认识不清的问题，即有关检察案卷是否全面向人民监督员公开、人民监督员是否可阅检察副卷，以及人民监督员监督意见列入检察内卷还是普通案卷的调查结果的观点尚不统一。关于检察案卷，实践中检察机关有内卷可阅、内卷不可阅、需讨论决定是否可阅等多种做法，故有必要明确人民监督员监督权所能涵盖的知情范围。

此外，人民监督员权利保障体系还面临物质困境，即人民监督员履职经费落实情况不尽如人意。访谈中，受访检察官提到，人民监督员劳务费发放方面存在规定不明确、两级院执行标准不一的问题。市县两级检察院囿于经费有限，目前无法给予人民监督员较高报酬，采取一人一次200元标准，且不区分参与监督的检察工作性质，统一执行200元标准。履职经费规定不明确非G省存在的个别问题，全国范围内仅少数省区市出台管理细则。F省司法厅印发《F省省级人民监督员履职经费管理办法》，规定经费开支范围，明确人民监督员参加办案监督可以给予补助，但具体金额未体现在文件中；H省司法厅出台的《省级人民监督员履职经费管理办法》属于个别明确了经费金额的规定，其中区分不同监督工作类型，将补贴

列为两档。这表明人民监督员履职经费保障有必要在全国范围内进行明确,以完善人民监督员权利体系,提高人民监督员履职积极性,优化监督效能。

3. 人民监督员案件监督能力素养不够。

调查显示,现任人民监督员大多为非法学专业背景,具有法律专业背景的专家学者、执业律师仅为少数群体,不同职业的人民监督员基于自身局限性与外部客观环境制约,导致他们在监督能力素养方面存在天然短板,首先便是理论认识缺位。人民监督员权利属性认知争议仍然存在。普遍认为,人民监督员履职的本质是人民群众行使参与司法的公民权利,即人民监督员的监督权是一种公民权。反对观点主张人民监督员的权利属性正在发生变化,即人民监督员发表监督意见建议,其监督逐渐趋于刚性化,若长此以往,人民监督员的公民权利则会异化为公权力,形成一种“准公权”,进而“形同人民陪审员所拥有的部分审判权”^[10]。该观点的驳论则称,人民监督员制度是司法为公民参与提供的制度平台,根本上是保障公民权的“载体”,并未将“公民权转化为公权力”,因此即便赋予人民监督员刚性监督效力,也不会更改其公民权的本质属性^[10]。上述争论广泛存在于学术界,理论研究尚不明晰,更遑论使人民监督员厘清个人权利属性。

人民监督员身份认同感不强是制度运行的短板之一。实践中不少人民监督员对其在监督活动中的身份定位并不清晰,突出体现在公开听证中人民监督员具有特殊身份,兼具双重职能:一方面担任听证人员,就案件事实和法律问题发表听证意见;另一方面作为人民监督员监督检察机关办案公平性与程序正当性,并发表监督意见建议。而检察听证作为最常见的监督方式,人民监督员“参加听证、发表听证意见就是最好的监督”^[11],实务中常见为简化监督程序,请人民监督员与其他听证员一同发表听证意见的情形,导致人民监督员混淆听证活动与检察监督活动,误以为人民监督员履职等于听证员参与听证,也无法清晰认知个人职能定位与身份性质。此外,访谈中办案检察官提到,检察机关不少内部同志容易混淆公开听证和人民监督员监督活动,更不明晰公开审查会与公开听证会的区别,法律职业群体尚且如此,非法学背景占据主导的人民监督员群体的认识困境则更深。因此有必要将人民

监督员身份认知纳入司法行政机关常规培训理论范围。

程序法常识缺乏是人民监督员理论认知的常见短板。随着全面依法治国进程不断深化,全民普法工作成果显著,但程序法基本常识历来是普法的短板,大多数社会公众仅知实体法,不识程序法,人民监督员群体也不例外。以公众对刑事案件的认知为例,实体问题凭借独特、具体案件细节引人注目,加之普法宣传、法治教育节目、民生新闻也多陈述基本案情,群众容易对特定行为“罪与非罪”产生具象概念,甚至能够判断简单案情“此罪与彼罪”的区别,而程序问题则抽象生涩,群众不愿深入了解。程序法法律意识涵盖抽象法律意识与具象法律意识,一般认为,抽象法律意识即权利义务意识,具象法律意识包括证据意识、规范意识和程序意识,其中具象法律意识是在任人民监督员欠缺但需要培育的部分。

4. 人民监督员履职考评机制不健全。

人民监督员选任以体现人民群众司法参与性为导向,与之相适应,人民监督员的管理必然要以保持人民监督员产生的代表性、参加检察机关办案活动的业余性为特征。但在事实上,人民监督员无论是选任、监督,还是培训、日常管理,都越来越与职业司法人员管理模式趋同,不仅以选职业司法人员的方式选人民监督员,也用职业司法人员的方式用人民监督员,还以管职业司法人员的方式管人民监督员。

根据司法解释规定,人民监督员由当地司法行政机关选任管理,现有规定存在两方面缺陷,即任期管理模式固化和履职考评机制不健全。人民监督员选任管理办法将人民监督员任期规定为每届5年,可连任一届。实践中并非所有人民监督员均能高质量完成5年的监督工作,主客观因素影响下,不排除在任人民监督员有离开监督员队伍的个人需求,但目前尚无相应操作规程。履职考核方面,访谈中部分受访者提到本市司法行政机关在年终对人民监督员监督情况进行总结,并予以奖惩,也有受访者并不清楚本级人民监督员履职考核工作详情。这表明目前考核工作处于制度缺位状态,有必要细化人民监督员管理细则,将履职考评纳入其中,以考察人民监督员实际监督效能。

四、人民监督员制度外部监督有效实施的路径优化

实质性提升人民监督员监督效能的外部保障途径是人民监督员管理体制革新，可将司法行政机关管理机制的提升目标总结为在保证管理模式稳定性的基础上实现科学化、动态化，涵盖随机抽选机制、履职培训机制、案件考评机制和任期管理机制。革新随机抽选人民监督员参与监督机制，需解决的核心问题是如何平衡人民监督员客观监督能力与主观监督意愿之间的矛盾。

（一）适度明晰人民监督员参与检察机关办案活动模式

为解决现存人民监督员工作“监督范围广泛却重点不突出”的问题，不同案件适用不同监督办案模式具有必要性。其一为严格模式，即拟不起诉案件全部邀请人民监督员参与监督，以公开听证或公开审查方式发表监督意见，无一例外。不服检察机关拟处理决定案件或羁押必要性审查类案件由于涉及犯罪嫌疑人切身程序性权利，若不慎重审查，有发生冤假错案的可能性，亦有必要由人民监督员广泛参与，每逢办理此类案件则应启动人民监督员监督程序。其二为裁量模式。普通刑事案件区分复杂程度，由办案机关裁量决定是否邀请人民监督员参与监督：办理犯罪嫌疑人可能判处10年以上有期徒刑、无期徒刑或死刑的案件，或涉及社会公众利益的涉众性案件、其他有重大社会影响力的案件时，邀请人民监督员全程参与；案情简单，人民监督员参与监督必要性不强的案件，则直接依据刑事诉讼法规定的程序办理。严格模式与裁量模式相结合，能够在保证人民监督员充分参与办案活动，提升检察机关办案活动民主性和透明性的基础上^[9]，兼顾实现节约司法资源和人物力成本，提高案件办结效率的双重目标。

（二）提升人民监督员监督案件的实质性参与效能

首先，不可盲目依照人民监督员名单顺序确定参与监督人员。抽选人民监督员的前提是深入分析案情特定背景、具体情节，若案件具有特定专业性，则匹配具有专业背景的人民监督员作为最优选择。例如环境公益诉讼案件适宜匹配生化环材类专

业人员，知识产权类案件有理工科背景人民监督员参与监督的需求，医疗纠纷类案件则需要卫生健康部门工作的人民监督员参与监督。对于案情简单的普通案件依照名单轮流抽选人民监督员参与监督，保证名单库中每年每位人民监督员参与固定数量的检察监督。此举，一是能够在维护人民监督员参与意愿的基础上有效激励人民监督员的监督积极性；二是能够有效确保人民监督员履职机会相对平等，增强其司法参与感。

其次，人民监督员履职培训要科学化与系统化。讨论人民监督员制度如何对检察实务发生作用，需要着眼于必要性和实际作用两个层面，因此对人民监督员制度的认识问题仍需长期关注。科学化包括制定有针对性的培训计划，包括司法权能认识、身份认同培育、程序法理论基础培训等。系统化则指将人民监督员培训建构成为成熟系统的固定模式，每年设置若干题目，以月或季度为单位，邀请专家学者和一线杰出办案人员为人民监督员做专题培训，使人民监督员获得系统法律知识。

再次，人民监督员案件监督考评机制要细化。每年年终司法行政机关要统计人民监督员本年度参与公开听证或公开审查的案件数量、提出监督意见的数量及参加其他类型监督活动的数量。同时与人民检察院沟通，考察人民监督员提出监督意见的被采纳情况和办案人员对人民监督员的履职评价。综合数据和访谈，出具人民监督员监督数量和质量考评通报，据此表彰优秀人民监督员。对不作为的人民监督员，可根据具体情形予以谈话、警示或淘汰处理。

最后，尝试人民监督员任期动态制。根据现行规定，人民监督员每届任期5年，可以连任两届。过分注重规定的稳定性，容易忽视在任人民监督员的实际履职情况。受工作、生活及专业背景等多重因素影响，个别人民监督员履职积极性不高、履职效能不佳等问题无法避免。此外，名额和任期固定模式使其他适格主体参与监督产生局限性，与人民群众广泛参与检务工作、实现全过程人民民主的制度初衷有所背离。故可以考虑构建动态化任期管理制度，即任期内考核人民监督员实际履职情况，不符合履职预期的，依科学淘汰机制予以更替；同时允许在任监督员可主动退出人民

监督员队伍。在符合条件的情况下,鼓励社会各界代表人士积极参与人民监督员选任,不断吸纳新鲜血液。总之,应当建立稳定与活力兼具的人民监督员任期管理模式。

(三) 完善人民监督员权利保障规程

首先,规范人民监督员阅卷权和知情权行使规程。明确人民监督员阅卷指定场所及相对固定的阅卷时间,即办案人民检察院应当统一组织人民监督员于案件监督评议前在人民监督员办公室阅卷,视案情复杂程度确定阅卷时间,对事实清楚的简单案件可以不安排提前阅卷。办案人员应当全程陪同人民监督员阅卷,由办案人员向人民监督员阐明案件基本情况、争议焦点和办理难点,并为非专业背景的人民监督员铺垫涉案相关法律规定。另外人民监督员阅卷提出疑问时,案件承办人应予以详细解答。建立人民监督员旁听讯问的规范化流程,出于“人民监督员履职需求考虑,为实现‘兼听则明’的目标”,人民监督员旁听会见、讯问和询问等办案活动具有合理性^[8]。针对普通案件,人民监督员旁听办案人员讯问犯罪嫌疑人,以会见并听取犯罪嫌疑人意见并监督程序正当与否;若案情重大或涉及隐私,不宜安排人民监督员旁听的,可向人民监督员出具书面材料,保障知情权,人民监督员认为有必要的,可申请会见犯罪嫌疑人辩护律师,听取有关人员陈述,作为其行使阅卷权和知情权的辅助手段。

其次,审慎选择检察案卷公开范围。案卷公开范围主要涵盖检察附卷和卷外材料。检察附卷也称检察内卷,主要为检察机关内部做出的案件相关意见,如案件承办人讨论纪实、内部请示内容、检委会会议记录等;卷外材料是指“与案件办理相关的检察机关拟处理意见、主要证据目录及相关法律规定”等^[6]。为保证案件办理的公正性和办案流程的规范性,检察内卷应当做不公开处理,不将其纳入人民监督员阅卷范围;卷外材料则应当视案情复杂程度酌情确定是否允许人民监督员查阅,但涉及关联案件、共同犯罪案件线索的,要采取绝对不公开模式。需要明确的是,记录人民监督员监督意见的检察案卷也不宜向社会公开,理由是避免辩护律师、代理人行使阅卷权后,“误解或者故意歪曲监

督意见中与检察机关不同意见的性质,影响人民检察院正常行使职权”^[6]。

最后,司法行政机关和检察机关要加快起草本省人民监督员履职补助明细。参考已出台规定的省份的模式,制定符合本省经济状况的人民监督员办案补助明细,区分不同监督类型,制定多档次补助金额。如相应提高公开听证或公开审查等时间、精力成本较高的活动补助,适当降低其他监督方式的补助金额。除计件发放补助外,应对跨市州监督案件给予交通、食宿补助,使人民监督员监督履职无后顾之忧。关于经费来源,人民监督员办案补助经费应纳入本省财政预算,实现人民监督员补助统一标准、严格发放。此外,年终考评中对工作突出的人民监督员应予以表彰奖励,提高人民监督员工作积极性。

参考文献:

- [1] 郭立新,张红梅. 检察权的外部监督制约机制研究[J]. 河北法学,2007(2):129-136.
- [2] 黄文艺. 中国司法改革基本理路解析[J]. 法制与社会发展,2017(2):5-25.
- [3] 周新. 我国检察制度七十年变迁的概览与期待[J]. 政法论坛,2019(6):44-57.
- [4] 卞建林,褚宁. 人民监督员制度的运行与完善[J]. 国家检察官学院学报,2014(1):68-78.
- [5] 孙伯阳,李钢. 监察体制改革背景下人民监督员制度的缺憾及完善[J]. 广西社会科学,2020(4):105-110.
- [6] 高一飞. 新一轮人民监督员制度改革检视与反思[J]. 法治研究,2021(3):83-97.
- [7] 董桂文. 《人民检察院办案活动接受人民监督员监督的规定》理解与适用[J]. 人民检察,2019(21):49-55.
- [8] 项谷. 新形势下人民监督员制度改革及其路径选择——以上海市人民检察院某分院为例[J]. 上海政法学院学报(法治论丛),2017(3):47-55.
- [9] 陈卫东,胡晴晴,崔永存. 新时代人民监督员制度的发展与完善[J]. 法学,2019(3):3-16.
- [10] 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.
- [11] 郭冰. 检察机关践行全过程人民民主的具体实践——以人民监督员制度为视角[J]. 人民检察,2022(7):31-33.