

人民监督员试点工作现状及存在问题的法理分析

徐安住 王 晋

(河海大学 法律系 江苏 南京 210098)

摘 要:人民监督员制度试点工作和试点的成效得到了全社会的高度重视。就试点工作情况看虽然开局顺利,但人民监督员试点工作也面临很多不利因素。其深层次原因是在相对落后的民主氛围下,社会诚信缺乏和司法机关、司法人员公信力不强的现状,人民参与司法难以实现。

关键词:司法改革;人民监督员制度;司法民主

中图分类号:DF84

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2006)04-0054-04

一、人民监督员试点工作现状

为了加强外部监督,切实纠正检察机关办案职务犯罪过程中执法不公的问题,2003年9月,最高人民检察院报告全国人大常委会并经中央同意,决定开展人民监督员制度试点工作。2003年8月29日最高人民检察院召开会议布置在天津、河北、内蒙古、辽宁、黑龙江、浙江、福建、山东、湖北、四川等10个省(自治区、直辖市)检察机关开展试点,并由试点省级检察院确定本辖区的省辖市和县区级检察院的试点范围。2004年8月6日贾春旺检察长在全国检察长座谈会上宣布,从当年10月1日起,检察机关在全国范围内开展人民监督员制度试点工作。截至2005年底,全国共有2825个院开展了试点工作,包括31个省级院和兵团检察院,349个检察分院、州、市检察院,2444个县、区院,其中江苏省试点17个。试点院的总数占全国各级检察院总数的80%以上。全国共选任人民监督员20209名,其中各级人大代表7477名,各级政协委员4787名,占60.7%;有法律专科以上学历和具有法律工作经历的6793名,占33.6%,包括工人、农民、民主党派和无党派人士、少数民族、机关干部、企业职工等各界人士,人民监督员具有较广泛的代表性和社会公信力。试行人民监督员制度以来,人民监督员共监督“三类案件”9652件^①。其中,不服逮捕决定的841件,占8.7%;拟撤销案件的3190件,占33.1%;拟不起诉的5621件,

占58.2%。人民监督员不同意办案部门原拟定意见的484件,检察机关决定采纳218件。2005年人民监督员监督“三类案件”6311件,其中拟撤销案件2180件,拟不起诉3572件。人民监督员不同意检察机关拟撤销案件102件,检察机关采纳46件,占45%。经上级院复核23件,采纳14件;人民监督员不同意检察机关拟不起诉案件209件,检察机关采纳91件,占44%。经上级院复核115件,采纳94件。截至2005年底,9个省的试点院共监督“五种情形”^②140件。其中,应当立案而不立案或者不应当立案而立案的95件,超期羁押的4件,违法搜查、查封、冻结的20件,不依法确认刑事赔偿或者不执行赔偿决定的1件,办案人员违法违纪的11件。现已向人民监督员反馈结果127件^③。

人民监督员制度试点工作和试点的成效得到了各级领导和社会的高度重视,在2004年、2005年、2006年的全国人民代表大会上代表们对人民监督员制度的建立给予高度评价,试点省份的四川省、云南省等对此专门开展调研并考虑地方立法,2004年6月召开的全国基层检察院建设工作会议上罗干同志指出:“当前,检察机关正在开展的人民监督员的试点工作,对于依法从制度上加强监督,保障职务犯罪侦查权的正确行使具有重要意义和作用。”2004年底中央司法体制改革领导小组批示:“人民检察院办理职务犯罪案件实行人民监督员制度,可继续进行试点工作。研究相关法律问题,依法规范并不断

收稿日期:2006-04-10

作者简介:徐安住(1967—),男,安徽铜陵人,副教授,硕士,从事刑事法学研究。

①人民监督员对检察院查办职务犯罪的三类案例实行监督:犯罪嫌疑人不服逮捕决定的、拟撤销案件的、拟不起诉的。

②人民监督员对检察院查办职务犯罪案件的五种情形可以提出意见和监督: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,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。

完善人民监督员制度。”2005年4月和10月国务院新闻办公室发布的《2004年中国人权事业的进展》、《中国的民主政治建设》认为人民监督员制度是司法民主的重要内容和人权司法保障的重要措施。2006年6月贾春旺在第十二次全国检察工作会议报告中提出“完善人民监督员制度,促进人民监督员制度规范化、法制化。”并将此作为检察机关落实《中共中央关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》的举措之一。

二、人民监督员试点工作存在的主要问题

就笔者担任人民监督员的体会看试点工作的现状有喜有忧,喜的是试点工作顺利开局,忧的是怎样长期有效保持,喜的是检察机关内部轰轰烈烈,忧的是社会反响平平,正所谓既有近忧又有远虑。

人民监督员试点工作面临的有利因素①试点工作获得各级党委的肯定、人大的支持和政府的协助。从江苏省的情况看,试点工作获得省委、市委主要领导的充分肯定,人大、政府、政法委、纪委的主要领导也都给予积极的评价,在人员编制、经费保障方面都大力支持。从相关资料介绍看,其他省市的情况基本相仿。②最高检察机关的积极推动和各级检察机关的主动响应。人民监督员制度试点成为2006年全国检察机关重点推进的3个方面的改革举措之一,地方各级检察机关及其工作人员也都充分认识试点工作的重要性,确保制度不折不扣地执行。③人民监督员努力工作尽职尽责,为试点工作奠定坚实基础。人民监督员的选任都是经过推荐、审查、备案等环节,这些同志都年富力强,有相当的工作经验和生活阅历,具备一定的政策水平和法律素养,深刻认识发扬民主和强化监督的意义,有胜任目前工作的能力、素质等条件。④制度规章日臻完善,规范化程度较高。目前试点工作的方方面面都能有章可循,部分省级人大常委会还做出施行人民监督员制度的决议,最高人民检察院于2003年9月和2005年11月出台了《关于实行人民监督员制度的规定(试行)》和《关于人民监督员监督“五种情形”的实施细则(试行)》,在制度层面上为试点提供依据,操作层面上的规章非常齐备,试点工作所能涉及的工作流程、考核监督实现了规范管理。

人民监督员试点工作面临的不利因素主要有以下方面。

1)三类案件的数量有限,试点效果和人们的期望有一定落差。据最高人民检察院2006年工作报告,检察机关自侦的案件数量本来就有限,立案后撤销的和不起诉的案件非常少。2005年全国检察机

关立案侦查的涉嫌贪污贿赂、渎职侵权的国家工作人员41447人,已侦结提起公诉的30205人。2005年人民监督员监督“三类案件”6311件,而同期人民监督员的数量则达到20209人。从全国的统计数据看,平均每个检察院一年1~2起监督案件,个别检察院至今没有监督过案件。随着检察机关规范化执法程度和办案质量的提高,进入监督程序的案件可能还会减少,难以有增加的趋势。这样使得试点工作的实效和重要性、长期性存在疑惑,高调行事的想法将不合实际。

2)五种情形“监督难以破题,恐难成为监督的重点。试点工作把应当立案而不立案或者不应当立案而立案的、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、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等五类情形作为一般监督的内容。在“三类案件”监督比较规范和试点工作比较成熟的情况下,再考虑到监督案件数量不多的现实,最高人民检察院提出从2006年起将“五种情形”的监督纳入工作重点。这项工作能否成为今后的监督重点呢?答案并不乐观;“三类案件”的监督具有很强的操作性;“五类情形”却难做到。人民监督员制度是在人民检察院体系外部和诉讼程序外部,对人民检察院直接受理侦查的案件的特定诉讼进行社会性监督的制度^[2]。人民监督员制度有别于一般的公民监督和社会团体监督,它具有一定程度的强制性,即通常所说的刚性监督,不是泛泛的批评建议。“五类情形”如何办理、参与程度、强制性等难以保障。如应当立案不立案的,人民监督员不是侦查机关,不是侦查人员,如何判明涉嫌行为是否够立案标准,如何收集犯罪行为的线索?再比如办案人员的违纪违法行为的监督,又如何区别于人民群众的检举控告。“五类情形”或者检察机关的其他执法活动,都可以作为人民监督员的监督的对象,但是却不能成为试点工作的基础性工作内容、专门性的工作内容,大而不专的结果只能是大而无用,广而无效。

3)试点工作宣传不够,社会知晓程度不高,公众支持有限。试点工作启动之初,检察机关做过对外宣传报道,但是经常性的宣传不够,除了检察机关的专业报刊外,大众媒体报道不多,理论研究也不明显。外界知晓少,社会支持必然少,能够发动利用的资源必然少。目前人民监督员工作信息的获取渠道除了检察机关外,很少有其他渠道。试点工作还是局限于检察机关的范围内,这样的局面会制约工作长期健康的发展,改变现状又困难重重,因为法律依据不足、管理体制不顺、工作作为不大,使得谁来宣传、怎样宣

传、宣传什么成为不易逾越的障碍。

4)人民监督员的构成代表性显得不够广泛。人民监督员的人员构成和分布,高检院的通知要求应该有一定比例的人大代表和政协委员。以笔者所在的检察院为例,15名人民监督员中人大代表5人,政协委员3人,大专院校2人,统战1人,市级人大机关1人,市级政法委机关1人,市级纪委机关1人,企业1人。根据了解市级检察机关人民监督员的分布大致如此。值得注意的现象是人民监督员中来自党政机关的人员比例一般超过50%,尤其以同级党政机关居多。建立人民监督员制度的宗旨之一是强化外部监督和监督的社会化。尽管相对于检察机关而言,党政机关属于外部力量,但是就整个国家机关而言,他们属于一个整体,部门和工作人员的思维方式、工作风格、行为习惯必然有许多近似的地方。有必要将人民监督员的选任面扩大,使之更具广泛性和代表性,特别是注重吸收体制外单位的成员。彻底改变目前的局面有待于整个社会民主的发展,特别是选举制度的成熟,但这又是一个长期的过程。

5)检察机关主导的现实和实质短期内无法改变。试点工作的启动、制度设计、人员选任、办公机构乃至经费保障实际上都是检察机关在主导。人民监督员制度由检察机关主导是现实的无奈选择,最高人民检察院的初衷也是想通过开创性的工作努力营造新型外部监督机制和社会影响,待时机成熟由全国人大解决法律依据问题。良好的初衷和无奈的现实无法回避制度公信力的质疑,无法回避合法性的质疑。

此外也还有同志认为法律依据不足也将制约试点工作的深入发展。诚然,作为一项很重要的诉讼制度,没有充足的法律依据是不行的,这对试点工作的常态化制度化建设有着长远的影响。但是就现状而言,法律依据不足还不是主要问题,试点工作中的现实难题不完全是法律不足造成的。

三、现实存在问题的法理分析

1. 人民参与司法的形式与途径

人民参与司法的形式与途径大致有以下几类:

①司法公开,特别是审判公开,人们通过亲身参与司法和通过舆论报道了解司法活动的过程和结果,进而监督司法。②分享部分司法权,直接参与司法活动决定司法结果。比较典型的是参与审判的陪审制度,决定是否起诉的大陪审团制度。③对司法结果的制度性监督,如日本的检察审查会制度。从国外的实践看,后两种方式不仅范围窄,渠道单一,而且实际发挥的作用非常有限,呈现萎缩态势,得到发展

和深化的是司法公开基础上形成的一系列人民参与司法的方式和途径。在日本检察审查会做出“不起诉不当,应当起诉”决议案件在整个检察官所做出的不起诉处分案件和自己审查案件的比例较小,如1997年,日本检察官做出不起诉处分的案件为65万件(约占检察官结案的30%),检察审查会审查的案件为1200件,认为检察官不起诉不当,应该起诉的只有67件。1989~1992年,检察审查会每年平均做出“不起诉不当,应当起诉”决议为48件,其中检察官做出起诉为11件,起诉率为22%^[3]。德国的参审制度显示“非职业法官对定罪问题的影响仅为14%,对量刑问题的影响仅为6.2%”。所以,所谓的陪审也好,参审也罢,在德国很大程度上成为一种陪衬。^[4]与检察官公诉制度的发展相比,美国的大陪审团公诉制度则曾现出萎缩的态势。从19世纪中期开始,美国各地掀起了一系列要求废除大陪审团制度的运动……即使在保留大陪审团制度的地区,随着检察官力量的增长,大陪审团在犯罪案件的调查和起诉中的作用也日益减小。^[5]民众对司法的了解熟悉、要求愿望、监督与促进以及与之相呼应的司法机关对民意的回应。这种形式的民主管理、民主参与、民主监督不仅在政治领域、行政管理领域得以发展,而且也深刻影响到司法领域。从这一发展潮流看现行的人民监督员制度能否成为检察民主的主要形式值得研究,重新定位人民监督员的工作方式、工作内容值得研究。

2. 人民参与司法的终极目标

人民参与司法的目标是多元的,其终极目标是什么?是防止司法权的滥用,还是防止司法机关懈怠职责?我们认为人民参与司法的终极目标应该是防止司法权滥用,危害个体的自由与权利。督促司法机关勤勉工作,防止懈怠职守,防止外部干扰,维护司法独立并非主旨。现行人民监督员制度中的拟撤销案件的监督、拟不起诉案件的监督都不是以维护当事人权利为宗旨。只有不服逮捕案件的监督体现这一要求,但是由于逮捕条件法律规定不很严格,监督效果和追求的目标不易实现,实践中监督遇到的阻力和规避也最明显。人民参与司法不以个体权利保障为宗旨,势必会出现信息渠道单一,公众支持缺乏,势必导致必然依赖监督对象的协作。一旦脱离监督对象的主动和配合,监督就会成为无源之水,无薪之火,失去活力和动力。

3. 在相对落后的民主氛围下,人民参与司法单独冒进的尝试会独木难支

我国的民主传统不浓厚,民主建设发展的时间不长,目前进行的民主政治改革范围不广,处在有序

扩大社会主义民主的探索阶段。司法民主是整个国家民主的组成部分,宏观上讲司法民主与其他领域的民主并不应该有明显的先后次序之分,鉴于司法的保守品质从技术层面分析,脱离了民主的一些基本平台,脱离了现实民主的环境,司法民主的单独推进容易演变成一种冒进,会因为先天不良、配套不善、协调不灵而举步维艰。成熟的选举制度是民主的基石,广泛有效的基层民主是民主的基础,缺乏这样的基础和基石,不仅人大代表的人民性很难体现,同样人民参与司法的人民性也难以体现,人民参与司法的主动性难以体现,司法机关的主导在所难免。

4. 司法机关和司法人员的公信力制约,社会诚信感缺乏的制约

当今社会相互信任遇到了空前的危机,人们对新生制度抱有一种天然的怀疑,司法改革也是如此。社会公众对司法机关,包括检察机关的不信任相当广泛。人们会发现即使处理正确的案件其结果往往还是遭到这样那样的质疑,对一些有争议的案件处理更是容易和经常出现相反的民意。对司法机关提出的改革措施,公众容易出现不做仔细了解认真研究的先验性否定。对检察机关主导的人民监督员制度试点的出发点、内容设计、具体操作,在了解不多的情形下,人们也会凭感觉发出许多疑问,真诚的信任和普遍的拥戴是司法改革最大的依靠。

四、思考与结论

1) 现行的法律框架下,检察机关自侦案件需要外部监督,人民监督员制度有其存在的合理空间。不能因“三类案件”少;“五类情形”监督难就否认其价值。检察机关主要的职能是对公安机关、人民法院的诉讼监督和职务犯罪的侦查。对公安机关的监督主要是批捕的决定权、公诉权,对法院的监督主要是抗诉权。这部分监督权的行使都有公安机关、法院相对应的制约与监督,不存在明显的权力运行的失控。相反检察机关对贪污贿赂犯罪、渎职侵权犯罪的侦查权缺乏应有的权力制约和监督。对这些犯罪是否立案、对犯罪嫌疑人是否逮捕、立案后是否撤销案件和是否不起诉等重要环节完全取决于检察机关,不符合权力运行的规律。调查中也发现这些环节容易出现問題。高检院副检察长孙谦在2004年6月召开的人民监督员制度专家论证会上指出:“例如公安机关提请检察机关批准逮捕的案件中,有大约12%~13%不批准逮捕,但这些案件到审查起诉阶段,只有2%~3%起诉不出去;我们自侦的案件虽然仅有2%~3%没有决定逮捕,可是案件到审查起

诉环节却有12%~13%诉不出去,是不是标准上、证据上掌握得没有像审查公安机关提请逮捕的案件那样严格呢?再者从近年来的统计情况看,检察人员徇私舞弊、收受贿赂等违法违纪行为较多发生在自侦案件上,发生在这些重要环节上。”在司法权配置的现状下,对检察机关自侦案件设计人民监督员制度作为外部监督形式是现实的需要,绝不是作秀行为。

2) 拓展人民监督员的工作内容,创新工作方式,在检察职能的改革中探索以维权监督为核心的参与方式。可以考虑以下内容:①民事、行政公益诉讼中参与。公益诉讼中人民监督员可以参与案件的立案、证据的收集、诉讼环节的参与与监督。②在民事检察、行政检察业务中的参与。案件的立案监督、处理结果的监督。③人民监督员制度成为人大监督检察工作的平台,成为人大监督的一个触角,参与日常工作的监督和特定事项监督。

3) 司法民主促进司法独立、司法权威建设,共同前进。司法民主的建设宏观上界定司法权的来源和司法权的制约,并积极在微观途径上加以实现。同时司法民主的建设要同时对司法独立、司法权威有着积极的促进和提供保障。当前日本、法国、英国司法改革的一个共同特点是促进公众参与司法,仅就司法领域而言,这样做的好处是可以拉近民众和司法机关的距离,缩小民众追求的公平正义和司法机关追求的法律上公平正义的认识差距,使司法活动更大程度上贴近民意,体现民意,使民众理解法律精神,宣传法律,树立司法机关的亲民形象。司法的民主解决了司法权来自人民,为了人民,保障了司法独立司法权威基础,司法民主又使人民了解司法,促进人民支持司法拥戴司法,在实践中实现司法独立、司法权威。同样司法的独立司法的权威反过来又能使司法民主落在实处,取得实效。我们在强调司法民主的同时,需要同时加强司法独立与司法权威的建设。

参考文献:

- [1] 邱学强接受《法制日报》记者专访[N].法制日报,2006-03-15(2).
- [2] 周士敏.人民监督员制度的性质和功能[J].国家检察官学院学报,2004(4):21-23.
- [3] 田口守一.刑事诉讼法[M].刘迪,等译.北京:法律出版社,2000:111.
- [4] 朱淑丽.德国的参审制[N].人民法院报,2006-06-09(8).
- [5] 杨诚.单民.中外刑事公诉制度[M].北京:法律出版社,2000:89-90.