

近年来,全国工商联大力推进“万企兴万村”行动,取得积极成效。全面推进乡村振兴,促进民营经济发展壮大,要推动“万企兴万村”走深走实,释放巨大潜能。为此,全国政协常委、江西省政协副主席、省工商联主席谢茹建议:强化党建引领。民营企业参与乡村振兴,涉及力量的汇合、理念的融合、资源的整合、利益的调和,需要坚强有力的党组织凝聚各方同向发力。一方面,要建强农村基层党组织,充分发挥农村基层党组织在行动动员、村企对接、项目服务、政策落实等方面的作用,让民营企业“愿意来、进得去、留得住”;另一方面,充分发挥民营企业属地或所属商会党组织及企业自身党组织作用,引领企业大力弘扬义利兼顾、以义为先理念,在助力乡村振兴中出实招、办实事、见实效。产业振兴是乡村振兴的重中之重,应把培育壮大乡村产业作为民营企业下乡投资的主攻方向,鼓励支持引导有条件的民企在延伸产业链、提升价值链、完善利益链上下功夫,不断提升乡村产业质量和竞争力,实现企业发展和乡村振兴同频共振。

如何高质量推进国家公园建设?全国政协委员、中国科学院科技战略咨询研究院学术委员会主任樊杰建议:进一步完善国家公园管理体制。我国陆域边境区域具有森林生态系统和冰山自然景观,与邻国开展共建自然保护地体系的合作,是中国为全球人类生态文明建设贡献力量的重要实践。此外,我国国家公园是将中华优秀传统文化和民族文化同自然景观相融合的建设模式,如何将文化传承、保护和宣传融入自然景观的背景,对国家公园管理体制提出了更高的要求。因此,我国国家公园管理体制应适应国内和国际、自然和文化等多重要求。积极探索以国家公园为空间载体支撑高质量发展的体制机制。要运用好国家公园特许经营制度,调动当地群众和地方政府参与建设国家公园的积极性,形成保护和发展的良性互动。国家公园建设应在欠发达地区高质量发展中承担新动能、新赛道和新增长极的功能,这就意味着,欠发达地区区域要以国家公园牵引的产业链作为重要的支柱产业,借助国家公园培育当地特色优势产业的区域品牌。完善国家公园规划体制和实施管理机制,从全域统筹中谋划国家公园建设,从长远角度改革和完善体制机制。资料来源:《人民日报》白鸥/整理

# 是监督,更是鞭策

## ——写在人民监督员制度创立20周年之际

□本报记者 常璐倩

“楼道里的悬挂物都固定好了,小区还能看到宣讲相关法律知识的横幅,我们上次走访提出的建议都在落实。”初冬时节,人民监督员艾忠江与新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市沙依巴克区检察院检察官张泽娟,对一起高空抛物案的案发小区整改情况进行“回头看”。

从今年5月参加该案的案情通报会到走访案发小区,再到如今回访,艾忠江坦言,对一个案件多环节参与、全方位深度监督,这在自己5年多的人民监督员经历中还是第一次。“我的履职参与感一年比一年

强。”他说。

党的二十大报告指出,全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,是最广泛、最真实、最管用的民主。作为检察机关贯彻落实“全过程人民民主”的重要制度设计,人民监督员制度栉风沐雨二十载,在不断变革中展现出了旺盛的生命力。

时光知味,岁月沉香。20年过去,人民监督员制度呈现出哪些制度价值?监督的“刚性”如何落实?日前,记者采访了部分人民监督员、专家学者及办案检察官,探寻这项制度20年的发展实践。

### 在回应中变革:谁来监督监督者?

作为国家法律监督机关,检察机关难免面临着“谁来监督监督者”的质疑。

2002年,党的十六大作出推进司法体制改革的战略部署,要求加强对司法工作的监督。为落实相关部署要求,解决“谁来监督监督者”的问题,2003年,最高检决定对检察机关直接立案侦查的案件实行人民监督员制度,为加强人民群众对检察机关的外部监督开辟了新途径。

2010年,经过一年先期试点,6年扩大试点,人民监督员制度在全国检察机关全面铺开。

党的十八大以来,随着中国特色社会主义进入新时代,人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面有了新的需求,人民监督员制度的改革也蓄势待发。

2015年,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十次会议,会议审议通过《深化人民监督员制度改革方案》。会议强调,实行人民监督员制度,引入外部监督力量,健全了对犯罪嫌疑人、被告人的权利保护机制,是对司法权力制约机制的重大改革和完善。

最高检坚决贯彻党中央改革部署,于2016年会同司法部联合印发《人民监督员选任管理办法》,规定人民监督员的选任和管理由司法机关负责,实现了人民监督员的和管理和使用相分离。

“人民监督员与检察机关本质上是一种监督与被监督的关系,‘管用分离’进一步理顺、明确了这种关系,确立了人民监督员自身的中立地位,强化了人民监督员监督活动的外部性、公正性。”中国政法大学国家法律援助研究院院长吴宏耀告诉记者。

时间进入2018年,随着国家监察体制改革,检察机关的职务犯罪侦查职能发生重大调整,人民监督员制

度创设之初的前提条件发生了重大变化。人民监督员制度该何去何从,一时引起广泛讨论。

“当时主要有三种声音:第一种认为,职务犯罪侦查职能转隶到了监察委员会,那么人民监督员制度也应一并并入监察委员会的制度中;第二种认为,人民监督员制度不仅要并入监察委员会的制度体系中,还要与监察体制改革相适应,扩大监督案件的范围;第三种认为,人民监督员这项制度还要留在检察院,但监督案件范围需重新调整。”最高检案件管理办公室主任中国军向记者回忆。

面对外界的不同声音,最高检经过多轮调研,最终从制度存废的角度明确,检察机关仍然面临“谁来监督监督者”的问题,所以人民监督员这项制度不仅要保留下来,还要继续加强。

2018年10月,十三届全国人大常委会第六次会议通过的修订后的人民检察院组织法规定:“人民监督员依照规定对人民检察院的办案活动实行监督。”人民监督员制度由此成为一项国家法律确立的制度,进入法治化发展轨道。

2019年,最高检印发《人民检察院办案活动接受人民监督员监督的规定》,将人民监督员监督的范围从原有的主要对自侦案件的监督,转变为对“四大检察”的全面监督,并且提出了人民监督员参与监督的“十种方式”。人民监督员机制进一步健全完善,人民监督员工作步入规范化、常态化发展阶段。

“人民监督员制度走过20年,每一次变革都围绕‘监督’向纵深处发展。尤其是国家监察体制改革后,检察机关通过制度设计拓宽了人民监督员监督的广度和深度,展现出检察机关主动接受外部监督的自信和开放。”人民监督员、武昌工学院教授苏亚飞如是说。

### 于实践中释能:推动检察提质增效

数据显示,目前,全国共有人民监督员2.5万余人。2019年1月至2023年6月,全国检察机关共邀请人民监督员44万余人次,监督检察办案活动28万余件次。人民监督员制度的效能正在蓬勃的实践中不断被释放。

以本文开头提到的高空抛物案为例,犯罪嫌疑人杨某于2022年为发泄个人情绪,把单元楼里未固定的在墙上的线缆盒从六楼楼道窗户抛了出去,将正在楼下行走的贾某砸成轻伤。

“案发后,杨某表现出疑似精神疾病症状,而且她手中的抛物物是楼道里的未固定物,这反映出案发小区可能存在一定安全隐患。”张泽娟说,正是基于这些原因,他们邀请了具有心理咨询师资格的监督员艾忠江参与到此案中。

“我同检察官在案发小区了解周围人对杨某的评价,就杨某的心理状态提出参考意见,同时建议对她进行刑事责任能力鉴定。此外,我们发现小区楼道里有不少本该固定在墙上的物品却随意散落,监控也没有做到全覆盖,多数居民对高空抛物可能承担的法律后果不了解。为此,我建议检察机关以案促治。”艾忠江告诉记者。

后经专业机构鉴定,杨某具有完全刑事责任能力。经沙依巴克区检察院提起公诉,法院对其作出有罪判决。考虑到涉案小区为大型社区,检察机关根据人民监督员建议向该小区物业公司制发检察建议,得到了积极整改反馈。

“邀请人民监督员参与检察办案,不仅能够借助他们的专业知识给予我们专业的建议,还能借助他们的社会视角促进检察办案实现社会治理。”张泽娟坦言,人民监督员参与办案对她而言是加压,但这种压力会倒逼她更加注重案件办理的规范性及

法、理、情相结合,把高效落到实处办案细节中。

2021年,浙江省诸暨市检察院第七检察部曾组织对本院办理的涉追赃挽损刑事案件进行案件质量评查。人民监督员徐利木受邀参与对案件办理效果、追赃挽损情况的评价。

其中一起电信诈骗案,4名被告人在公安、检察、法院的不同办案阶段将8万元赃款全额退赔,因在案被害人只有9名,其余被害人一直难以找到,在案被害人的退赔工作一直没有进行。“从人民群众的角度来看,退赃挽损情况更关乎他们在这起案件中的获得感,在难以找到全部被害人的情况下,我建议可以先将在案被害人的被赔款予以退还。”徐利木向记者回忆了当时参与评查的情况。

随后,该院对此案进行分析研判,采纳徐利木的建议,将其中4.6万元退赔款发还给在案被害人,其余的暂留国库,待找到其他被害人再发还。

“专业的案件质量评查员往往更多关注法律适用、办案程序,引入人民监督员更能够把人民群众的需求和检察工作连接。以此次案件质量评查为契机,我院出台《经济犯罪领域追赃挽损协调工作机制》,案件的追赃挽损率得到大幅提升。人民监督员的参与不仅是监督,更是支持。”该院第七检察部副主任焦珊珊告诉记者。

“公平正义是司法办案的灵魂和生命。我们作为人民监督员参与到检察办案中,首先就是要发挥外部监督的作用,监督检察权规范行使。其次还要从多元的社会背景、专业背景出发提出相应的建议,推动检察机关提升案件办理质效,进而提升人民群众的司法获得感。”人民监督员、湖南师范大学法学院教授喻名峰表示。

目前,全国共有人民监督员2.5万余人

2019年1月至2023年6月

全国检察机关共邀请人民监督员44万余人次

邀请人民监督员监督检察办案活动28万余件次

其中

- 监督案件公开审查、公开听证19.7万余件次
- 检察官出庭公诉1万余件次
- 巡回检察3058件次
- 检察建议的研究提出、督促落实等8242件次
- 法律文书宣告送达1.6万余件次
- 案件质量评查1.3万余件次
- 司法规范化检查5105件次
- 检察工作情况通报7336件次
- 监督其他相关司法办案工作1.7万余件次
- 人民监督员以其他方式提出意见建议4756件次

### 抓细节中显“刚性”:做足准备规范落实



人民监督员艾忠江(右)与新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市沙依巴克区检察院检察官对涉案小区进行“回头看”。

习近平总书记深刻指出,民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民需要解决的问题的。人民监督员制度不断发展的20年,始终在提升监督的“刚性”上下功夫,避免将人民民主沦为“走过场”。

今年3月,上海市松江区检察院邀请人民监督员走进一起涉医疗美容器械知识产权犯罪案的庭审现场,监督检察官出庭公诉情况。

松江区检察院第六检察部主任郁卫平告诉记者,为保证人民监督员监督实效,他们商请当地司法局邀请多位有知识产权相关工作背景的人民监督员参与监督,同时组织召开庭前沟通会,由承办检察官介绍案情和主要控辩焦点,并准备了《人民监督员监督检察办案活动意见建议表》,方便人民监督员从出庭规范、文书质量、出庭质量、出庭效果等方面予以精准监督。

已有7年人民监督员履职经历的徐国忠曾在上海某区知识产权局工作了。他告诉记者,庭前的沟通会给了他履职很大的底气,“我们作为人民监督员提建议也是反复斟酌、需要作调查的。检察机关帮我们做好了前期准备工作,让我们对本案的法律适用和检察官的出庭规范了如指掌,为我们提准建议、提

好建议打下了基础。”

徐国忠庭后对公诉人的庭审表现给予充分认可,并建议检察机关通过此案加强行业整治,保障消费者合法权益。对此,该案承办检察官李朝晖表示,他们已经与市场监督局等相关部门多次走访辖区美容机构,并向相关企业制发了关于合规经营的法律风险提示函,后续专门召开“人民监督员深度参与知识产权司法保护”主题研讨会,形成与人民监督员的长效合作机制。

提升监督“刚性”有赖于下好充分准备的“先手棋”,更有赖于审慎对待每条建议。人民监督员王朝晖是一名律师,2021年,他受甘肃省天水市秦州区检察院邀请参加了一起拟不起诉案件的公开听证。

案件中,犯罪嫌疑人李某谎称自己有特殊关系,能帮忙办理转学手续,骗取张某1.6万元。到案后,李某主动全额退还赃款,并自愿认罪认罚,秦州区检察院拟对其作不起诉决定。

“公开听证现场,我对李某进行了提问。他仍为自己的行为辩解,没有认识到自己行为的危害。此外,考虑到通过熟人关系办理招生录取造成的不良社会影响,我建议检察机关考虑案情的特殊性,对

李某提起公诉。”王朝晖告诉记者。

“这条建议不同于我们原先的拟处理意见。”该案承办检察官、秦州区检察院副检察长魏秀成告诉记者,听证会后,他们立即召开检察官联席会议进行讨论,认为人民监督员充分考虑了此案背后的社会现实因素,应予采纳。2021年5月,该院对李某提起公诉,建议判处其有期徒刑十个月,并适用缓刑,得到法院支持。

“我们参与监督不是来附和点头的,而是要从人民群众的角度说真话。检察机关认真对待,诚心实意接受我的建议,我的履职信心更足了。”王朝晖感慨地说。

据悉,2019年1月至2023年6月,人民监督员共提出监督意见建议17.5万余条次,检察机关全部采纳的共15.2万余条次,部分采纳的700余条次,未采纳监督意见向人民监督员作出解释说明2万余条次。人民监督员对监督工作的满意度普遍提高。

过去20年,人民监督员制度在丰富的实践中一路生花。未来,该制度将如何实现深化发展?中国军告诉记者,检察机关将引导广大检察人员树立自觉接受监督的理念,多选取疑难复杂、社会影响大、群众关注度高的案件邀请人民监督员进行多环节监督。此外,还将不断细化人民监督员的建议表达和反馈机制,保证人民监督员制度不断释放制度红利。

“作为人民监督员的选任管理部门,我们会同检察机关开展多种形式的培训,不断提升人民监督员的履职能力。与此同时,也将继续优化监督流程,鼓励人民监督员主动监督,更好发挥人民监督员制度优势。”司法部人民参与和促进法治局有关负责人表示。

吴宏耀建议,相关部门可积极稳妥推进人民监督员制度立法,以国家立法的形式将人民监督员的职责定位、选任方式、任职条件、监督范围、权利义务、考核奖惩等确定下来,为制度的持续发展提供法律依据。



人民监督员受邀参加上海市松江区检察院召开的“人民监督员深度参与知识产权司法保护研讨会”。