作为承载司法民主精神的制度创新，人民监督员制度的完善关乎司法权的配置和运行，关乎“高质效办好每一个案件”的落实。

以“参与式监督”作为完善人民监督员制度之匙

观察

□张勇玲

□人民监督员制度契合我国社会主义民主政治与法治建设要求，蕴含传统民本思想和先进治理经验，与马克思主义司法民主理论既一脉相承又与时俱进。

□“参与式监督”强调法律监督与人民监督融合互动，突出人民检察来自人民、为了人民、依靠人民的鲜明特质。完善人民监督员制度，应坚持“参与式监督”基本属性，不断巩固拓展制度优势。

党的二十届三中全会对“健全全过程人民民主制度体系”“完善中国特色社会主义法治体系”作出重大部署。人民监督员制度契合我国社会主义民主政治与法治建设要求，蕴含传统民本思想和先进治理经验，与马克思主义司法民主理论既一脉相承又与时俱进。自2003年以来，历经探索试点、改革完善、创新发展，始终植根于鲜活的检察实践，有力推动了国家民主和法治建设。在进一步全面深化改革新征程上，以更优履职回应人民群众和社会各界新期盼，进一步推动党和国家监督体系严密规范，深度彰显其政治价值、民主价值和司法价值，需要进一步完善人民监督员制度。

完善人民监督员制度是深化习近平法治思想检察实践的时代课题

深入贯彻落实习近平总书记关于完善人民监督员制度的重要指示精神，进一步回答“谁来监督监督者”之问，是推进新时代党的自我革命的必然要求，是践行全过程人民民主的应有之义，是推进检察工作高质量发展的现实需要。完善人民监督员制度应注重把握以下原则：

一是坚持党的绝对领导。牢牢把握“检察姓党”政治属性，坚定不移坚持和完善中国特色社会主义检察制度，以人民监督推进检察机关自我革命，不断夯实党的执政根基。

二是坚持专群结合。坚持党领导下的专门机关与群众路线相统一，兼顾司法的专业化与大众化，既监督法律监督，又与法律监督相向而行，合力推动“高质效办好每一个案件”。

三是尊重基层首创。鼓励基层因地制宜开展探索，及时总结创新经验，以点带面推出普适性改革举措。

四是坚持兼容并蓄。善于参考借鉴现代政治文明有益成果，立足本土实际，积极构建科学完备的先进制度体系。

建议以“参与式监督”作为完善人民监督员制度之匙

人民监督员制度传承中华优秀传统法律文化，最早可追溯到西周“三刺”制度和先秦儒家“民为邦本”思想。中央苏区时期，工农通讯员、突击队、轻骑队等外围组织成为人民检察坚持走群众路线的实践源头。从履职方式看，人民监督员制度属于“参与式监督”，即人民监督员亲身经历司法办案全过程，直接查阅各种证据、文书，听取当事人及其他诉讼参与人陈述、申辩，在此基础上开展监督、作出评议。“参与式监督”强调法律监督与人民监督融合互动，突出人民检察来自人民、为了人民、依靠人民的鲜明特质。完善人民监督员制度，应坚持“参与式监督”基本属性，不断巩固拓展制度优势。

一是坚持广泛人民性，实现监督和治理并重。人民监督员制度设立初衷和履职实践都始终坚持以人民为中心。人民监督员在监督司法办案的同时，以第三方身份现身说法，积极宣传检察工作，参与社会矛盾化解，既体现中华传统治理智慧，又进一步发展基层治理现代化的中国方案，是实践证明行之有效的做法。目前，《人民监督员选任管理办法》（下称《办法》）设置了省级检察院人民监督员、设区的市级检察院人民监督员，考虑到监督范围已从侦查监督扩展到全面监督，监督重点也日益转向数量庞大的基层办案，为了让检察工作更深扎根于人民群众，在省级检察院人民监督员、设区的市级检察院人民监督员基础上，有必要增设区县级检察院人民监督员，数量规模与基层办案体量相匹配，由区县司法行政机关负责选任、管理，专门对基层检察院办案活动实行监督，以“监督者”“献策者”双重身份助推基层治理。

二是保障履职专业性，实现全面和精准兼顾。多元化专业背景和社会视角，是人民监督员作用得以发挥的重要保证。近年来，检察机关依法拓展监督领域，“四大检察”“十种监督方式”均有涉及。随着监督范围不断扩大，监督精准性同样不容忽视，在《人民检察院办案活动接受人民监督员监督的规定》（下称《规定》）基础之上，可结合人民监督员专业和职业特点，适度借鉴人民陪审员与法官“同审同权”和“法律问题—事实问题分离”模式，根据省、市、县检察院不同定位细化监督内容。如，基层院人民监督员重点监督轻伤害、危险驾驶、帮信、交通肇事等常见案件办理，加强对自由裁量权较大办案活动的监督，参与监督案件质量评查等。设区的市级院人民监督员重点监督疑难复杂案件以及民事、行政、公益诉讼检察办案，发挥行刑反向衔接监督合力，促进科学运用“三个结构比”。省级院人民监督员重点监督重大复杂敏感案件、社会关注案件、新类型案件办理，加强对司法规范化检查、案件质量评查、检察业务态势分析、跨市巡回检察等工作的监督，同时借助人民监督员代表委员身份，提升检察立法建议新效能，推动检察工作高质量发展。

三是探索授权依法性，实现静态和动态衔接。现代法治强调权力和职责的法定性。在现行法律框架下，对人民监督员开展“授权性”监督，由检察机关根据人民监督员建议，邀请人民监督员参与检察办案，改变受邀监督模式，在不少地方已经开始探索。得益于相关实践和启示，“授权”还可进一步延伸，如，划分监督事权为依职能授权和依事授权，前者可依据人民监督员相关制度规定，由最高检统一明确，在一定事项范围内，人民监督员可更加自主地参与监督、调查、评议；后者可由各级检察机关依据相关规定，以一事一授权的方式，邀请人民监督员参与基层常见案件分流、公开听证裁量等办案活动。在民生领域案件内，可逐步探索由人民监督员启动监督程序，进一步增强监督靶向性。借助人民群众的智慧和力量，“授权性”监督可推动解决不敢监督、不善监督问题，为强化法律监督提供强有力支撑。

四是增强监督权威性，实现有形和有效统一。主体的代表性、监督的亲历性、评议的独立性、程序的规范性，共同构成了监督实质化的基本要素。为进一步完善保障机制，增强制度权威，有必要优化相关规定。如，保障知情阅卷便利，明确检察官对人民监督员提示指引义务，将监督焦点问题梳理、告知人民监督员，帮助人民监督员准确把握案件事实及法律争议。借助律师互联网阅卷系统，推进人民监督员互联网阅卷工作，以信息化提高人民监督员阅卷便利度。明确案件承办检察官是答复监督意见第一责任人，对采纳和不采纳的答复期限作出规范。例如，对于采纳意见的，在人民监督员提出监督意见后五个工作日内作出答复；不采纳意见的，在人民监督员提出监督意见后十个工作日内作出答复，对于即将到期的案件，应当在案件审结前答复。排除监督干扰，探索建立监督重大检察办案活动异地履职。完善“以案定补”“以日定补”经费保障机制，为人民监督员优质履职提供条件。

建议推进人民监督员制度立法

作为承载司法民主精神的制度创新，人民监督员制度的完善关乎司法权的配置和运行，关乎“高质效办好每一个案件”的落实。《办法》和《规定》的出台，对人民监督员工作进行引导、规范，初步构建起人民监督员制度的框架体系。面对实践中的新挑战新问题，推动立法呼声渐起。多年的探索为推动立法提供了丰富实践样本支撑，有必要借鉴人民陪审员法、人民调解法立法经验，运用调研、座谈、论证、评估等方式，充分听取吸纳代表委员、专家学者、人民群众的意见建议，以法治化、制度化形式优化制度设计，固化实践成果，对人民监督员职责定位、选任条件、监督方式、监督程序等作出规定，切实保障和推动人民监督员工作在法治轨道上高质量发展。

（作者为江西省人民检察院党组成员、副检察长、一级高级检察官。本文系最高人民检察院2024年检察案件管理理论研究课题《人民监督员制度立法研究——参照人民陪审员法及检察公益诉讼制度立法路径》阶段性成果）

“点面结合”做实行刑反向衔接

争鸣

□安兵 陈诗 范贞

□完善的行刑反向衔接配套措施是行刑反向衔接制度顺利实施的保障，设置科学的办案系统是行刑反向衔接最重要的配套措施。

□检察机关应充分发挥检察听证促进社会治理、落实司法为民、提升检察公信力的重要作用，梳理常见违法行为行政处罚法律依据，对案件作出相对不起诉后是否需要继续作出行政处罚事项召开公开听证会，邀请人大代表、人民监督员等人员参加，讨论研究之后，对加强行刑衔接工作、统一执法司法认识、校准处罚标准等形成共识。

□通过发挥府检各自职能优势，创新府检联动协作工作机制，建立完善“依法行政+检察监督”社会治理新模式，涵盖机制共建、信息交换、成果共享等内容，促使法律监督方式实现“单兵作战”向“协调联动”转变。

行政执法和刑事司法衔接，又称“行刑双向衔接”，包括行政执法机关向司法机关移送涉嫌犯罪案件的正向衔接和司法机关向行政执法机关移送行政处罚案件的反向衔接。自党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视健全行政执法和刑事司法衔接机制，检察机关在推进行政处罚和刑事处罚衔接方面取得了显著成效。2023年7月，最高检出台《关于推进行刑双向衔接和行政违法行为监督 构建检察监督与行政执法衔接制度的意见》（下称《行刑衔接意见》），为检察机关在新形势下如何更好地实施行刑反向衔接工作指明了方向。《行刑衔接意见》指出，反向衔接工作由行政检察部门牵头，负责检察意见、检察建议的制发、跟踪督促、工作情况汇总分析及有关外部协调等工作。但是，我国现行法律法规中关于反向移送机制的规定多为原则性规定。尽管行刑反向衔接已经得到高度重视，并在制度构架上初具雏形，但相关配套规定还存在需要持续完善的问题。笔者认为，应从以下四个方面予以完善：

完善行刑反向衔接相关配套措施。完善的行刑反向衔接配套措施是行刑反向衔接制度顺利实施的保障，设置科学的办案系统是行刑反向衔接最重要的配套措施。在《行刑衔接意见》实施后，最高检针对行刑反向衔接的要求，在检察业务系统增加了行刑反向衔接模块；一些省级院、市级院也制发了行刑反向衔接办案指引等配套措施，一定程度上为检察系统行刑反向衔接工作提供了具体遵循。

为更好打击犯罪、提高违法成本，检察机关应加强与行政机关在办案系统方面的衔接配合，如在检察业务系统与行政机关综合执法平台之间增设行刑反向衔接模块，建立检察机关与行政机关数据共享，同时实现行刑反向衔接线索、证据、法律文书的“线上移交、线上办理”，以提高行刑衔接案件的办案质效。同时，加强顶层设计，以联合出台文件等方式打通行刑反向衔接中检察机关与行政机关之间的沟通障碍，如在交警部门使用的“六合一”平台中，相应增加对危险驾驶案件被不起诉人饮酒后驾驶机动车进行行政处罚的选项设置，以便更好贯彻落实《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》。

强化行刑反向衔接责任追究机制。行政处罚法第82条规定：“对有案不移等违法行为由上级机关责令改正，情节严重构成犯罪的依法追究刑事责任”；刑法第402条规定：“行政执法人员徇私舞弊，对依法应当移交司法机关追究刑事责任的不移交，情节严重的，处三年以下有期徒刑或者拘役；造成严重后果的，处三年以上七年以下有期徒刑。”由此可见，我国现行法律对行刑正向衔接中有案不移问题进行了较为具体的规定。但是，对于行刑反向衔接案件，目前仅有《行刑衔接意见》第二部分第3条作出规定，即“发现行政主管部门违法行使职权或不行使职权的，可以依照法律规定制发检察建议等督促其纠正”。上述规定囿于制发机关与文件位阶，不足以突显法律责任应有的强制性，导致行政机关对行刑反向衔接工作的配合缺乏强制性约束。因此，建议对行刑反向衔接进行立法规范，或是由有关部门联合出台规定，对行政机关法律责任等进行详细规定，明确涉及职务违法和职务犯罪的，应依法由监察机关进行调查。同时，升级检察业务系统，对现有行刑反向衔接模块进行改造，在案卡填写阶段新增行政机关未进行处罚原因选项。检察机关办案人员可对行政机关未处罚原因进行简要描述，由上级检察机关对相关案卡定期抓取，对行政机关未进行处罚情形进行调查。若存在行政主管机关违法行使职权或不行使职权的情况，由上级检察机关向上级行政主管机关进行通报，涉及职务违法和职务犯罪的，应将相关线索移送给监察机关进行调查。

加强与行政部门的沟通协调。根据相关规定，检察机关可以根据工作需要，会同有关单位沟通协调相关问题。

一是以会签文件的形式固定共识。最高检《关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》第15条规定：“人民检察院根据工作需要，可以会同有关单位研究分析行政执法与刑事司法衔接工作中的问题，提出解决方案。”《人民检察院刑事诉讼规则》第373条规定：“人民检察院决定不起诉的案件，可以根据案件的不同情况，对被不起诉人予以训诫或者责令具结悔过、赔礼道歉、赔偿损失。对被不起诉人需要给予行政处罚、政务处分或者其他处分的，经检察长批准，人民检察院应当提出检察意见，连同不起诉决定书一并移送有关主管机关处理，并要求有关主管机关及时通报处理情况。”可见，修订后的《人民检察院刑事诉讼规则》对不起诉案件中检察机关适用非刑罚处罚措施作出了明确规定，对于提出检察意见，细化了程序要求。

二是以检察听证的形式凝聚共识。检察机关应充分发挥检察听证促进社会治理、落实司法为民、提升检察公信力的重要作用，梳理常见违法行为行政处罚法律依据，对常见案件如危险驾驶、交通肇事、故意伤害等案件作出相对不起诉后是否需要继续作出行政处罚事项召开听证会，邀请人大代表、人民监督员等人员参加，讨论研究之后，对加强行刑衔接工作、统一执法司法认识、校准处罚标准等形成共识。

三是建立“府检联动”工作机制。通过发挥府检各自职能优势，创新府检联动协作工作机制，建立完善“依法行政+检察监督”社会治理新模式，涵盖机制共建、信息交换、成果共享等内容，促使法律监督方式实现“单兵作战”向“协调联动”转变。以府检联席会议作为检察机关与行政机关信息共享和意见交流的平台，对于检察机关作出不起诉决定并提出检察意见的案件，检察机关应定期与相关主管部门召开联席会议，通报行刑衔接及处理中存在的问题，研究意见、对策，提出具体的解决方案，并建议党委、政府将此项工作落实情况纳入行政机关考核内容，督促落实。

健全检察意见落实督促机制。坚定不移坚持党的领导，贯彻落实党的政策，是检察机关应尽的责任。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，任何行政机关、司法机关都要对人大负责，受其监督。如山东省人大常委会2019年9月27日出台了《关于加强新时代检察机关法律监督工作的决议》，对行政检察监督作出明确规定，要求对“行政执法、行政审判和行政执行工作中存在的制度缺失、管理漏洞、失职渎职等倾向性、典型性、普遍性问题，定期向本级党委、人大常委会报告，向政府、监察机关、法院提出意见建议”。结合具体办案实际，对于故意伤害案、盗窃案等部分案件，行政机关在移送审查起诉之前未予以行政处罚，而检察机关认为被不起诉人应当接受行政处罚而向行政机关提出检察意见，行政机关收到检察意见后不重视、不落实的，检察机关可将此种情况定期向本级党委、人大常委会报告，督促行政机关落实检察意见。

（作者单位：西北民族大学、山东省巨野县人民检察院、西北师范大学法学院）

视角

强化未成年人个人信息保护 高质效开展公益诉讼

□卢艳玲 宋丽红

检察公益诉讼作为未成年人个人信息保护的重要方式，在保护未成年人个人信息相关权益方面发挥了重要作用。为适应新时代保护未成年人个人信息权益发展新要求，检察机关应当继续深入探索完善外部联动、内部协作的案件办理机制，全面保护未成年人人格和身心健康发展，构筑未成年人个人信息安全型数字空间。

“检察+”的外部联动。检察机关要从维护未成年人群体公共利益的价值立场出发，与行政部门、其他司法机关、相关社会组织和广大群众通力合作、协调配合，促进从源头治理未成年人个人信息违法违规处理问题，以个案整改推进行业规范整治，促使检察公益诉讼取得实质性效果。

多方协同，充分发挥检察机关法律监督职能作用。一是检察机关要与相关部门建立日常联络、信息共享、专业咨询、线索移送、办案辅助等协同联动工作机制，确定相对统一的未成年人个人信息保护评价标准，以破解案件线索来源少、专家型办案人才不足的问题。如，主动与公安机关联系，收集、分析与未成年人个人信息相关的违法犯罪案件信息，提前介入审查是否涉及公共利益、是否存在行政机关未依法履职等情形，以便及时提起公益诉讼，督促整改。二是检察机关要与相关社会组织形成良好的衔接机制，强化法律监督力度，在督促相关组织和个人维护未成年人合法权益的同时，积极主动获取未成年人个人信息保护公益诉讼案件线索，支持社会组织、社会工作者参与涉未成年人案件的办理。三是信息主体是个人信息被滥用的直接受害者，涉及公共利益的，个人利益必然同时受到不同程度的侵害。检察机关应当畅通与社会公众之间的沟通渠道，对于公众所反馈的相关线索妥善跟踪处理，并将处理结果定期向社会公众公布。

“行政+司法”，强化检察公益诉讼与行政执法的有效衔接。检察机关要注意通过民事公益诉讼、行政公益诉讼两种公益诉讼形式助力构筑未成年人个人信息保护安全网。一是通过行政检察公益诉讼监督行政执法。通过诉的确认，以诉讼形式督促行政机关依法履职，包括：督促行政机关对非法处理未成年人个人信息的企业及时给予警告、没收违法所得、责令整改、暂停或者终止提供服务等行政处罚；督促行政机关整章建制、制定规范，补足社会治理疏漏，压实相关主体责任，保障未成年人个人信息保护的规范性。二是通过民事公益诉讼促进堵塞行政执法漏洞。如果行政监管存在监管真空、强制力欠缺等不足，就会导致难以完全有效制止侵害未成年人个人信息的行为。民事检察公益诉讼能够补强行政执法，以司法强制力约束和制裁处理者实施侵害未成年人个人信息行为，保证在侵害危险未消除或处理行为未达到法定合法标准前，处理者不得继续处理未成年人个人信息。检察机关可通过履行诉前程序，督促或支持享有优先权的法定机关和有关组织起诉，适当提醒应用商店、网站等相关主体继续依法履行管理义务。为此，可通过提起民事检察公益诉讼，请求判令侵权者停止侵害行为、消除影响、赔礼道歉、赔偿损失等，强制要求未成年人个人信息处理者立行立改，督促网络运营商、互联网企业完善行业规则、承担社会责任。

检察机关的内部协作。检察机关的内部协作，既包括机关内部不同部门之间职能的统筹，也包括跨区域不同检察机关之间的协同履职。检察机关的内部协作是未成年人个人信息保护取得良好成效的基本保障。

推动“四大检察”业务融合，实现检察机关内部不同部门之间职能的统筹。未成年人个人信息保护检察公益诉讼要以未检部门为核心，强化检察机关内部的衔接与配合，统筹运用刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察等检察职能，形成内部常态化协作机制，为未成年人健康成长提供全面司法保护。一是案件线索的移送。在刑事检察、民事检察、行政检察案件办理中发现未成年人个人信息受到侵害的，相关部门应当及时将案件线索移送未检部门同步审查，未检部门审查后认定侵害未成年人个人信息涉及公共利益的，要做好案件线索的梳理和研判，并扎实推进案件办理，全链条、全流程维护涉及未成年人的公共利益。二是涉案证据的共享。检察机关其他职能部门在履职中发现未成年人个人信息权益遭受损害的，可以以原有案件的相关证据为基本依托，进一步补充调查取证、审查证据、形成完整的证据链，提高未成年人司法保护的效能。构成犯罪的，可以在提起刑事公诉的同时提起民事公益诉讼，由此实现惩治违法、保护未成年人公益的多重效果。

发挥检察一体化优势，形成不同区域检察机关之间的高效协作。侵害未成年人个人信息案件大多发生在网络领域，呈现企业注册地、营业服务覆盖地、侵权行为地、侵权结果发生地分离的特点。未成年人个人信息公益诉讼案件跨行政区域，多个检察院均具有管辖权的，管辖机关的确定应当对案件性质、涉案领域等多种因素进行综合考量。未成年人个人信息保护检察公益诉讼案件的办理，要充分发挥检察一体化优势，通过交办、提办、领办、督办等方式，强化上级检察机关对下级检察机关的办案指导。案件较为复杂的，可由上级检察机关牵头办理，形成保护合力，积极应对个人信息公益损害网络化。涉及跨区域协作的，应当层报共同的上级检察机关指定。民事公益诉讼案件通常由损害结果发生地的检察机关办理，以便及时恢复、补偿受损的公共利益；网络领域行政公益诉讼案件通常由网络企业注册地检察机关办理，以便行政监管、及时整改。如最高人民检察院第三十五批指导性案例中的检例第141号，北京某公司侵犯儿童个人信息权益，由浙江省杭州市余杭区人民检察院提起民事公益诉讼，北京市人民检察院以行政公益诉讼立案，督促保护儿童个人信息权益。

（作者分别为黑龙江大学法学院讲师、黑龙江省鸡西市城子河区人民检察院检察长。本文系最高人民检察院检察应用理论研究课题《公益诉讼等外领域研究》的阶段性成果）