

# 把全过程人民民主更深融入检察履职实践

## 在依法能动履职中 深化落实全过程人民民主

## 拓宽人民群众 有序参与和监督司法的渠道

□莫纪宏

在检察履职中深化落实全过程人民民主,是指我国检察机关按照人民代表大会制度的要求,在履行宪法和法律赋予的检察职权、依法实施法律监督活动的过程中,始终贯彻人民民主原则,通过一定的途径和形式让广大人民群众参与检察活动,实现人民主体意志、彰显人民主体地位、维护人民主体权利。在检察实践中落实全过程人民民主,必须注重从制度上构建有效途径和方式。具体来说,通过检察履职深化落实全过程人民民主具有以下几个方面的制度特性。

在检察履职中深化落实全过程人民民主是人民代表大会制度的制度化要求。我国是社会主义国家,人民代表大会制度是我国的根本政治制度,也是实现全过程人民民主的制度载体。根据现行宪法的规定,我国的人民代表大会制度在体现全过程人民民主的民主性上主要有四个方面的特征,包括国家的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是各级人民代表大会,国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关都由人民代表大会产生、对人民负责、受人民监督,正确处理中央与地方关系、在坚持中央统一领导下充分发挥地方的主动性和积极性。检察机关是由各级人民代表大会通过选举程序产生的,因此,在检察履职中深化落实全过程人民民主也源于此。检察机关的各项履职活动都必须接受人大及人民群众的依法监督,必须充分体现人民民主的要求。

在检察履职中深化落实全过程人民民主是检察机关依法履行自身职责的要求。我国现行宪法规定,人民检察院是国家的法律监督机关。法律监督本质上是人民监督的一种重要形式,也是人民民主价值的制度体现。法律监督的正当性来自于一切国家权力属于人民的制度特性,法律监督也是实现人民监督权的重要途径和方式。因此,从制度逻辑上来看,检察机关依法履行好宪法赋予的法律监督职责,就是有效地实现了人民对民主结果的期待和要求。

在检察履职中深化落实全过程人民民主是对检察机关依法履职活动的程序性要求。作为由人民代表大会选举产生的国家法律监督机关,检察机关在依法履职过程中,除了要严格依法履行自身的检察职权外,还需要确保履职活动各项程序的民主性。检察机关虽然在领导体制上是上下级检察机关之间的领导与被领导关系,但是,检察机关内部仍然必须建立起体现民主决策要求的检察委员会以及各种充分发挥检察官主观能动性的民主参与、民主监督制度,才能保证检察机关准确和有效地履行自身的法定职责。

深化落实全过程人民民主必须贯穿检察机关依法履职的始终。从各级人大依法选举产生检察机关开始,检察机关就必须尊重人民民主原则的要求,向选举检察机关的人大负责,接受人大的监督。在检察履职过程中,

各级人大以及人大代表都依法享有监督检察机关的职权,检察机关必须接受人大的监督,倾听人民代表以及人民群众的呼声,体现人民的利益和要求。在检察履职过程中,检察机关必须通过建立和完善人民监督员制度、检察听证制度、检务公开等,自觉接受来自国家权力机关、人大代表和社会公众的监督。

依法向有关机关发送检察建议,是检察机关依法落实人民民主原则,对相关行为进行有效监督的重要方式。在我国,各级国家权力机关、行政机关、监察机关、审判机关都是代表人民行使国家权力的公共权力机构。如何保证依法享有职权的国家机关按照人民的授权和法律的要求行事,这是确保人民民主原则得到有效实现的重要事项。根据我国宪法、组织法以及有关法律的规定,检察机关在行使法律监督权的过程中,依法对行政机关、审判机关等其他国家机关存在的违法行为进行监督,其实质就是在人民代表大会制度的框架内代表人民行使监督权,确保人民的意志得以有效实现。从检察机关作为法律监督机关的特性来看,检察机关应当全面协调充分履行法律监督职能,促进宪法和法律得到有效实施。例如,检察建议作为检察机关履行法律监督职权的重要方式,就充分体现了人民民主原则中的直接民主与间接民主的有机结合。

在相关案件办理过程中,检察机关与有关机关相互配合、相互制约的办案机制也体现了人民代表大会制度所具有的民主特性。在全过程人民民主的价值背景下,人民把权力通过宪法和法律赋予不同的国家机关,同时也通过有效的制度制约机制来限制国家机关滥用职权。在相关案件办理过程中,检察机关与公安机关、监察机关和审判机关相互配合、相互制约,符合民主决策机制对具体实施宪法和法律活动的要求,这种相互配合、相互制约的机制可以有效维护基于人民意志和维护人民利益的宪法和法律制度的安全性和安定性。

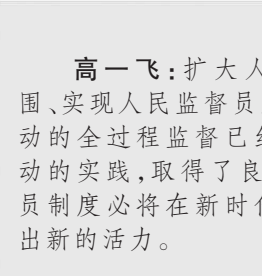
习近平总书记中央人大工作会议上强调指出,人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。要在党的领导下,不断扩大人民有序政治参与,加强人权法治保障,保证人民依法享有广泛权利和自由。要保证人民依法行使选举权利,民主选举产生人大代表,保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作各方面各环节全过程,确保党和国家在决策、执行、监督落实各个环节都能听到来自人民的声音。要完善人大的民主民意表达平台和载体,健全吸纳民意、汇集民智的工作机制,推进人大协商、立法协商,把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中。因此,作为人民代表大会制度的重要组成部分,检察制度的民主化是实现人民民主原则的重要事项,也是充分发挥全过程人民民主价值功能的重要制度渠道。



**编者按** 全过程人民民主是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主,是对我国社会主义民主理论和实践的全新概括。作为党绝对领导下的法律监督机关,检察机关始终坚持以人民为中心的发展思想,把人民当家作主具体地、现实地落实到检察工作各个方面和监督办案的每一个环节,以检察能动履职为大局服务、为人民司法。适应新时代新要求,检察机关如何继续拓宽人民群众有序参与和监督检察工作的渠道,在检察履职中深化全过程人民民主?如何创新落实检察听证、人民监督员制度等以人民为中心的检察举措?本期“观点·专题”邀请专家学者展开探讨,敬请关注。



**莫纪宏**:作为人民代表大会制度的重要组成部分,检察制度的民主化是实现人民民主原则的重要事项,也是充分发挥全过程人民民主价值功能的重要制度渠道。



**高一飞**:扩大人民监督员监督范围、实现人民监督员对检察机关办案活动的全过程监督已经从规范变成了生动的实践,取得了良好成效,人民监督员制度必将在新时代司法实践中迸发出新的活力。



**卫跃宁**:检察听证是深化检察改革的一项重要举措,更是检察履职全过程人民民主的重要体现。检察听证广泛吸收群众意见,在检察机关与人民群众之间搭建起沟通的桥梁。

### “观点·专题”研讨嘉宾:

- ◇莫纪宏 中国社会科学院法学研究所研究员
- ◇高一飞 广西大学法学院教授
- ◇卫跃宁 中国政法大学刑事司法学院教授 检察基础理论研究基地高级研究员
- ◇原美林 山西大学法学院教授 中国政法大学刑事司法学院博士研究生

### “观点·专题”主持人:

- ◇检察日报社理论部编辑 张宁

□高一飞

人民监督员制度是新时代司法体制改革改革的产物,是对检察机关检察权实行监督的制度,是人民群众有序参与司法、监督司法的重要形式。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求“广泛实行人民陪审员、人民监督员制度,拓宽人民群众有序参与司法渠道”(下称《办法》),为建设一支具备较高政治素质,具有广泛代表性和扎实群众基础的人民监督员队伍提供了依据。《规定》对人民监督员监督检察办案活动的范围和程序作了调整与完善;2021年12月,最高人民法院、司法部印发《人民监督员选任管理办法》,为建设一支具备较高政治素质,具有广泛代表性和扎实群众基础的人民监督员队伍提供了依据。人民监督员是全过程人民民主质量的一大突破口。

### 人民监督员的来源体现广泛代表性和扎实群众基础

根据《办法》第8条、第11条规定,我国绝大部分成年公民均符合担任人民监督员的条件,体现了人民监督员的广泛代表性和扎实群众基础。最高检察长张军指出:“不少监督员可能有顾虑,觉得自己不够专业,怕说外行话,这些担心在我看来都是不必要的。就是要充分发挥大家熟悉社情民意、阅历经验丰富的优势,开诚布公地建言,实实在在地监督。”由于没有职业思维定式的束缚,人民监督员更能以一个普通人的道德观对案件加以评判,把社区伦理带到司法活动中,从而使执法司法更加接近符合公正。人民监督员参与检察机关办案活动并提出建议,还能够使民众和当事人感受到,对其所涉事项的处理也是普通人同意的,从而增加人们对案件处理结果的信任感,增强司法公信力。

### 人民监督员监督范围覆盖检察机关所有办案活动

人民监督员监督的检察机关覆盖了四级检察院。《办法》规定,省级人民检察院人民监督员监督同级人民检察院及其分院、派出院办案活动,直辖市人民检察院人民监督员监督直辖市各级人民检察院办案活动;设区的市级人民检察院人民监督员监督同级和下级人民检察院办案活动;最高人民检察院组织监督办案活动,商司法部在省级人民检察院人民监督员中抽选。人民监督员的监督覆盖了所有检察机关办案活动。《规定》第8条将人民监督员的监督范围扩大到“四大检察”的各个方面。包括九种参与监督方式:案件公开审查、公开听证;检察官出庭支持公诉;巡回检察;检察建议的研究提出、督促落实等相关工作;法律文书宣告送达;案件质量评查;司法规范化检

查;检察工作情况通报;其他相关司法办案工作。《规定》第17条规定,人民监督员通过其他方式对检察办案活动提出意见建议,由此形成了十种监督方式。

打铁还须自身硬,作为法律监督机关,检察机关必须强化内部监督和外部监督。扩大人民监督员的监督范围,是我国检察机关司法制约监督体系的重要组成部分。人民监督员对各级检察机关,所有办案活动都有监督权,拥有形式多样的监督方式、灵活机动的监督机制,人民监督员制度实现了对检察机关办案活动的全过程、全方位监督。

### 人民监督员的监督方式是参与式、制度化、程序化监督

人民监督员的独特之处在于:它是普通民众按照法定权限和程序、对检察机关办案活动直接进行的监督。没有成为人民监督员的普通公民也对国家机关有批评权、建议权、控告权、检举权,也可以监督人民检察院的工作。与普通公民对检察机关的监督权不同的是,人民监督员监督是对检察机关办案活动的参与式、程序化监督。

人民监督员对检察机关办案活动的监督具有特定方式。对于人民监督员监督办案活动的十种情形,又可以分为四种模式:共同参加模式,《规定》确立了人民监督员与检察人员共同参加办案活动并提出建议的监督模式。《规定》第9条、第11条至第15条规定了检察机关六种办案活动应当或者可以邀请人民监督员参加,听取人民监督员的意见建议。旁听观察模式,《规定》第10条规定检察机关可以协调法院安排人民监督员旁听公诉案件。听取通报模式,《规定》第16条规定检察机关应当建立健全向人民监督员通报检察工作的机制。主动建议模式,《规定》第17条规定人民监督员还可以通过《规定》没有列举的其他方式对检察机关提出意见建议。这一兜底条款为人民监督员的灵活监督方式提供了空间。

人民监督员对检察机关办案活动的监督具有特定效果。《规定》第19条明确规定,人民检察院应当认真研究人民监督员的监督意见,依法作出处理。监督意见的采纳情况应当及时告知人民监督员。检察机关经研究未采纳监督意见的,应当向人民监督员作出解释说明。人民监督员对于解释说明仍有异议的,相关部门或者检察官办案组、独任检察官应当报请检察长决定。

检察机关对人民监督员工作具有给予保障的特定责任。《规定》第22条至第27条分别规定了检察机关对人民监督员监督的“六个保障”:参与机会保障、选任保障、独立监督保障、工作场所保障、信息技术保障、经费保障。《规定》第18条要求将人民监督员的意见列入检察案卷,永久保存,作为案件复查和事后监督的依据。

扩大人民监督员监督范围,实现人民监督员对检察机关办案活动的全过程监督已经从规范变成了生动的实践,取得了良好成效。人民监督员制度必将在新时代司法实践中迸发出新的活力。

□卫跃宁 原美林

《人民检察院审查案件听证工作规定》(下称《规定》)指出,检察机关以听证方式审查案件,应当秉持客观公正立场,将依法独立行使检察权与保障人民群众的知情权、参与权和监督权相结合。检察听证是深化检察改革的一项重要举措,更是检察履职全过程人民民主的重要体现。

检察听证广泛吸收群众意见,在检察机关与人民群众之间搭建起沟通的桥梁。一方面,检察听证制度能够增强司法的民主性,促进阳光司法。检察机关就事实认定、法律适用和案件处理等问题当面听取听证员、案件当事人和其他听证会参加人意见,把办案过程、案件处理依据“亮出来”,以群众看得见、听得懂的方式释法说理,从而促进案件在决策过程中实现民主,提高司法公信力;另一方面,检察听证制度能够提升检察官办理案件的内心确信,在听证各方充分论证的基础上合理吸收听证意见并作出决策,有利于缓解法理与情理之间的矛盾,消除当事人内心疑虑,进而保障决策的科学性与民主,提升司法质效。

### 如何助力推动检察履职全过程人民民主

注重听证员整体结构合理。当前,检察机关在严格落实听证员选任条件的基础上,注重听证员整体结构的合理性,以期充分体现听证员的群众性、广泛性和代表性。尤其是对于群众自荐报名的申请人,也要综合考虑年龄、学历、专业背景、工作岗位、经历等因素,积极吸纳选任。但是从检察听证制度运行实践来看,有的检察机关听证员的选任范围相对较窄,基层普通民众相对较少。实际上,检察听证作为一种大众参与的司法模式,更强调普通民众的广泛参与。从这个意义上讲,应进一步扩大听证员的选用范围,加大基层普通群众担任听证员的比例,让检察听证制度具有更广泛的民意基础,如此才能更有力保障检察听证全过程人民民主。充分吸收采纳听证意见。根据《规定》第16条规定,听证员的意见是检察

# 以检察听证促进办案决策民主

机关依法处理案件的重要参考。拟不采纳听证员多数意见的,应当向检察长报告并获同意后作出决定。由此可见,通过程序控制确保听证意见受到重视,有利于更好地保障听证意见的法律效力。从实践来看,检察听证制度强调过程的公开与透明,是否采纳听证员多数意见以及如何运用这些意见尚需进一步明确。听证意见是检察官对案件进行处理的重要参考,检察官应如何参考、落实听证意见也没有具体的标准。另外,实践中存在听证员对案件的了解程度不够,无法提前阅卷,有的甚至到了听证会现场后,根据检察机关或者各方诉讼参与人陈述了解案情,在这样短的时间内,很难对有关事实认定和案件处理情况进行准确判断,影响听证意见采纳。因此,必须建立一支稳定、高素质的听证员队伍,通过培训等方式提高听证员履职能力,保证听证意见客观、权威,全过程人民民主才能得以有效落实。

加强理论研究,持续提升检察听证实效。在检察听证实践中,全过程人民

民主要得到更好贯彻落实,需要进一步关注与调研分析。例如,要确保听证时间合理、充足,避免短时间内对多个案件开展听证,流水线式的操作只是完成了听证程序,很难达到举行听证的预期效果,反而会增加司法成本,甚至浪费司法资源。因此,建议搭建更多的深度交流平台,邀请专家学者和广大检察官参与其中,就检察听证工作的理论和实务进行深入研究,推动检察听证制度走实走深,努力让人民群众感受到公平正义就在身边。

### 如何落实检察履职全过程人民民主

准确把握听证案件范围。根据《规定》第4条规定,要求进行听证的案件应当是在事实认定、法律适用、案件处理等方面存在较大争议,或者

有重大社会影响,需要当面听取当事人和其他相关人员意见的案件,并且在程序上设置了“经检察长批准”的要求。由此可见,检察听证作为检察机关审查案件的一种方式,具有质量、效率、效果方面的具体要求。实践中,检察听证要切实聚焦复杂疑难案件和有重大社会影响的案件,避免将争议已经基本化解或者没有争议的简单案件纳入听证的范围。因此,笔者认为,在坚持“应听证尽听证”前提下,有必要对检察听证的案件范围进行合理界定。例如,对于事实认定、法律适用、案件处理没有争议的案件,则无必要举行听证会。又如,对于审查逮捕案件,考虑到侦查阶段的保密要求,听证范围主要限定在需要核实评估犯罪嫌疑人是否具有社会危险性、是否具有社会帮教条件的情形,从而提升检察听证质效,切实将人民民主贯穿检察履职全过程。

确保听证员组成更加民主。在司法实践中,纳入听证员库的成员不应有明显的身份特征,要具有广泛的代表性。

同时,建议可将回避制度适用于听证员,当事人拥有申请听证员回避的权利。在听证员的选用范围上,适当增加具有专业法律知识的人员参与。比如,在每一个听证案件中专门抽取或者邀请相关法律人士出席并发表意见与建议,这些人员可以是资深法学专家、法学教师、律师、法律工作者等等,主要负责对案件中涉及的法律方面的有关情况进行分析,有助于听证员厘清案件的前因后果,作出更加公正、客观的评价,从而促进检察听证的民主性。

建立听证反馈机制。除依照法律规定不应公开进行的听证外,可以对检察听证全过程录音录像,保证听证全程留痕。随着听证制度的不断完善,也可以考虑通过中国检察听证网将听证过程向社会公众公开,接受人民群众与其他权力机关的监督。还可以在该网站上建立专门的意见建议箱,由专人负责了解听证的效果。负责主持听证会的检察官应对经手的案件进行跟踪回访,并对最终的实效进行总结,及时回应民众的诉求。听证员在听证过程中不仅要事实与处理结果进行评议,同时也要对听证过程中司法行为是否规范进行评议,从而保障检察听证程序的公开与透明,听证结果的科学与民主。