

撷英

人民监督员制度是检察机关主动接受社会监督、保障人民群众有序参与和监督检察工作的一项制度创新——

生动践行全过程人民民主

□郭冰

检察机关作为党绝对领导下的法律监督机关,始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为中心的发展思想,自觉接受监督,而人民监督员制度正是检察机关主动接受社会监督、保障人民群众有序参与和监督检察工作的一项制度创新。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》指出:“完善人民监督员制度,拓宽群众有序参与和监督司法的渠道”,这为检察机关人民监督员工作指明了方向,使人民监督员制度在新时代司法实践中迸发出新的活力,生动践行着全过程人民民主。

践行全过程人民民主,要始终把把握好人民监督员制度的“人民性”

“人民性”是人民监督员制度的出发点和落脚点。党的十九大报告明确提出,用制度体系保证人民当家作主,扩大人民有序政治参与。人民监督员制度是中国特色检察制度的有机组成部分,是以人民为中心、体现人民当家作主、体现全过程人民民主“人民性”的必然要求。完善人民监督员制度,就是要在检察履职中主动接受监督,最大限度地尊重民意、汇集民智、凝聚民力,努力让人民群众切实感受到公平正义就在身边。

当前,要提高检察人员为人民监督员制度的重大理论和实践意义的认识,从贯彻落实党中央重大决策部署的高度,深刻认识人民监督员工作的重大理论和实践价值,切实发挥人民监督员监督作用。要通过开展人民监督员工作专题研讨、工作提示、制定邀请人民监督员工作计划,探索将人民监督员工作纳入案件流程监控、案件质量评查、检察人员考核、检察业务考核等多种方式,增强检察官邀请人民监督员监督的“源动力”。

保证人民监督员的广泛性和代表性,实现全体人民参与民主。人民监督员应当是社会各界的代表,才能及时了解民意、知晓民情、倾听民声。2021年12月修订的最高人民检察院、司法部《人民监督员选任管理办法》(下称《办法》)第14条规定,“确定人民监督员拟任人选,应当充分反映广泛性和代表性”。要广泛接收基层群众个人申请、有关单位和组织推荐,采取到所在单位、社区实地走访了解、听取群众代表和基层组织意见、组织进行面谈等多种形式,认真开展对人民监督员候选人的考察,严格审核把关,调整优化人民监督员



队伍结构,合理确定人民监督员总体数量和名额分配,注重在年龄结构、工作领域、专业等方面不断提升人民监督员的广泛性和覆盖面。在人民监督员换届过程中,各地检察机关要配合司法行政机关合理分配人民监督员在不同地域的名额,兼顾人民监督员在各行业、各领域的覆盖面,充分体现人民监督员来源的广泛性和代表性。

完善制度机制进一步保障更广泛的人民参与。根据《办法》规定,检察机关邀请人民监督员监督办案活动,应当由司法行政机关从人民监督员信息库中随机抽选、联络确定参加监督活动的人民监督员,并通报检察机关。这从制度机制层面进一步保障了更广泛的人民参与。同时,《办法》也规定,根据办案活动需要,可以在具有特定专业背景的人民监督员中随机抽选。各地应当根据案件具体情况,探索这样的工作机制:邀请人民监督员一般随机抽选,对需要专业领域专家型人民监督员的,可以在具有特定专业背景的人民监督员中随机抽选。

践行全过程人民民主,要始终把把握好人民监督员制度的“监督性”

人民监督员监督是司法领域人民监督的具体体现。我国宪法第27条规定:“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。”人民检察院组织法第11条进一步明确,“人民检察院应当接受人民群众监督,保障人民群众对人民检察院工作依法享有知情权、参与权和监督权”。检察机关是国家的法律监督机关,创设人民监督员制度,就是将检察机关的运行置于人民的监督之下,解决“谁来监督监督者”的问题。只有人民监督员的作用发挥好了,检察机关的法律监督职责才能更好履行。

选任管理与组织监督相分离保障人民监督员的独立性。从2014年起,人民监督员的选任管理工作由司法行政机关负责,实行选任管理和组

织监督相分离。这从制度层面保证了人民监督员监督的独立性和中立性。人民监督员作为第三方参与听证监督,更能与当事人之间建立信任,更加客观理性地进行监督,从而有效提升检察办案的透明度和公信力,让公平正义更容易看得见、听得见。

准确把握人民监督员在监督活动中的身份定位。人民监督员具有自身法律地位,人民监督员监督检察办案活动是外部监督,是对包括案件实体和程序等内容在内的全面监督。人民监督员参加检察听证活动具有特殊身份:既担任听证员,发表听证意见;也是人民监督员,对检察办案活动进行监督,独立发表监督意见。

准确把握人民监督员在监督活动中的身份定位。人民监督员具有自身法律地位,人民监督员监督检察办案活动是外部监督,是对包括案件实体和程序等内容在内的全面监督。人民监督员参加检察听证活动具有特殊身份:既担任听证员,发表听证意见;也是人民监督员,对检察办案活动进行监督,独立发表监督意见。这种特殊的双重身份决定着,主持人介绍参加听证人员时,应当专门介绍人民监督员;在发表意见方面,由于参加听证、发表听证意见就是最好的监督,可以简化监督程序,请人民监督员与其他听证员一同发表听证意见,但仍要请人民监督员单独填写《人民监督员监督检察办案活动意见建议》文书。

践行全过程人民民主,要以规范开展监督实现“全方位、全覆盖、全链条”民主的过程性

人民民主是一种全过程的民主,实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主,当前,要不断深化人民监督员工作,也要在规范开展监督活动中体现全方位、全覆盖、全链条的民主。

努力实现检察业务和监督方式的全覆盖。2019年,最高检出台《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》),人民监督员的监督范围扩大到“检察办案活动”,明确了人民监督员参与公开听证、巡回检察、案件质量评查等“十种参与监督方式”,监督程序也更为灵活。《办法》也规定了最高检组织监督办案活动,商司法部在省级检察机关人民监督员中抽选,实现了人民监督员对检察机关办案活

动的全覆盖。实践中,各级检察机关会同司法行政机关积极推动“四大检察”“十大业务”广泛引入人民监督员监督,“十种参与监督方式”全面协调发展,努力实现检察业务全覆盖、监督方式全覆盖、各级检察院全覆盖。但实践中,仍存在工作开展不均衡、开展监督活动“偏科”等现象,人民监督员通过参加公开审查、公开听证方式开展监督的较多,而公开审查、公开听证又多集中在刑事案件。下一步,应当继续加大推进力度,着力解决工作不均衡问题,努力实现人民监督员对检察业务监督的全覆盖、监督方式全覆盖、各级检察院全覆盖。

践行全过程人民民主,在持续深化人民监督员监督工作中实现成果民主

实现从理论制度到民主实践的不断丰富。《规定》实施以来,各级检察机关围绕中央重大决策部署,检察改革和检察中心工作,将人民监督员工作与检察机关主责主业深度融合,向人民群众关注的焦点倾斜,向检察重点工作倾斜,积极邀请人民监督员参加监督检察办案活动。一些地方检察机关还积极探索对公益诉讼调查、司法救助、信访接待等其他办案活动的监督,拓展了人民监督员监督的范围,在检察实践中生动践行着全过程人民民主。人民监督员通过参与司法实践,既能实现对司法机关的监督,又能耳濡目染地受到法律专业人士分析问题的思路方法以及语言表达的影响,成为很好的普法宣传员,将法治精神向身边人渗透,进一步培养人民群众的法治意识,提升全社会的法治意识。

实现“有形监督”向“有效监督”的转变。检察机关高度重视人民监督员的监督意见,2021年,人民监督员在参与检察办案活动中共提出意见建议6.9万余条,检察机关采纳率99.3%。应当充分尊重人民监督员的监督意见,切实保障人民监督员知情权、参与权和监督权,真心听意见,真心处理、反馈,逐步在深化监督效果上做文章。

以“有声监督”讲好全过程人民民主中国检察好故事。要始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻习近平法治思想,切实将全过程人民民主融入检察实践,充分把握人民监督员工作发展规律和总体趋势,不断拓宽人民群众有序参与和监督检察工作的渠道。注重实效,加强宣传,利用现代科技手段,依托门户网站、微博、微信,搭建人民监督员网络平台,不断提升监督工作质效。特别是依托新媒体等多种平台,全方位、多角度讲述人民监督员工作新方式、新案例、新声音,体现检察机关主动接受监督的决心,提高人民群众对检察工作的认同感和参与度,为深化新时代人民监督员工作营造良好舆论氛围,全面提升人民监督员制度影响力。

(作者为最高人民检察院案件管理办公室人民监督员工作处处长。文章详见《人民检察》2022年第7期)

观察

着眼“全链条”发力 保护长江生态环境

□程周明 卢佳

2021年3月1日,长江保护法正式施行。一年来,各地对长江生态保护作出了较多探索,有的地方检察机关专门设立了长江生态检察官办公室,办理涉长江环境资源类案件,用法治力量保护长江生态。从助力对受破坏生态系统进行恢复与重建角度,笔者建议,可从以下四个方面进行司法完善。

建立长江生态损害赔偿专项赔偿金。尽快打造运行良好、资金充足的长江生态损害赔偿体系,建立长江生态损害赔偿金制度,统一长江生态修复磋商赔偿、法院判决、自愿缴纳等生态赔偿款,打通地域限制,保障专款专用,及时用于修复受损地长江生态环境。一是建立长江生态修复专项资金账户。建议环境损害地检察机关与当地财政部门合作设立长江环境公益基金账户,当发生生态损害案件时,侵权人自愿缴纳修复金、磋商赔偿款或财政拨款、社会捐赠等相关费用统一存入账户。根据环境修复需要,公开使用该项资金。对于集中管辖、跨区域案件,公益基金账户管理文件及时加强与损害地财政专项账户或者申请使用主体对接,保障该笔费用用于损害地环境修复。二是平衡收取标准与实践价值。计算赔偿款,既要考虑生态损害救济充分性,又要考虑被告人和犯罪嫌疑人对生态治理成本承受能力。既要考虑前期治理费,包括鉴定费、专家意见费、制定实施修复方案费用等,还要考虑修复期间的监测、监管费用,更要考虑后期管理费,包括修复完成后验收费、修复效果后评估费等。同时,符合过罚相当原则,不能脱离犯罪嫌疑人承受能力以及大众期待可能性,否则该制度将形同虚设。三是完善资金使用流程。损害地相关主体建立生态损害评分系统,根据各地案件办理情况、环境损害程度,制定生态治理清单,动态反映污染场地时空分布,重点解决长江严重生态问题。同时,向生态修复费用收取单位提出使用申请,生态修复费用收取单位对此予以评估,统筹安排生态修复,实现生态损害赔偿金跨区域、跨部门使用,实现长江生态保护专款专用。四是创新监管机制。生态损害赔偿金多类主体联合监管,对有关长江生态损害赔偿金的来源与使用进行监督,核对生态损害赔偿金总额和余额,保证用到生态损害赔偿、生态环境建设工作。同时,完善信息公开制度,保障生态损害赔偿金监督,使公众特别是侵权赔偿人知晓费用使用。

完善生态环境损害评估鉴定体系。一是打造权威化、规范化、透明化生态环境损害赔偿制度,打造高素质鉴定队伍,改善当前鉴定人员数量不够的问题。二是侵权个人或者企业无法承担赔偿责任时,可借鉴国外经验,设立生态环境责任保险制度和生态环境基金制度等机制分担,实现资金来源多元化填补。三是区分环境案件影响程度,环资类案件不能过度依赖鉴定意见,特别是轻微案件,根据当事人情况,检察机关可充分运用司法裁量权,并不一定必须通过鉴定方式确定,可以通过听取当事人知识人提供意见后确定,或者通过检察机关与被告人的协商方式确定。

明确检察机关不起诉与民事侵权赔偿、行政处罚衔接。犯罪嫌疑人认罪认罚、积极赔偿、愿意支付生态修复赔偿金的,检察机关可视情作出不起诉,同时要求侵权人承担民事侵权责任,赔偿生态修复费用或者采取其他替代措施。例如非法捕捞水产品案件中组织被告人在犯罪地增殖放流,以此作为适用缓刑或者不起诉的条件。若侵权人属于企业,在依法作出不起诉决定后,检察机关可以督促企业进行合规建设。

落实横向生态多元化修复机制。积极落实长江大保护有关政策要求,推动横向多元化修复机制。一是推动长江流域相关省市在干流、主要支流、重要湖泊及饮用水水源地等水质敏感区域之间达成共识,加强跨区域流域生态环境共同保护,形成统一规划、统一标准、统一监管推进机制。二是因地制宜探索多元化修复方式。发展长江沿线跨区域协作,开展多元化修复实践,例如“以劳代偿”制度。三是拓宽生态产品价值实现路径。开展流域生态产品价值核算体系研究,建立与生态产品价值相匹配的赔偿、补偿标准,探索多类型生态产品价值实现形式。

(作者单位:重庆市南岸区人民检察院)

视角

□曹坚

贯彻落实少捕慎诉慎押刑事司法政策,是因刑事犯罪结构变化的客观需要,在依法严惩占比较少的严重刑事犯罪的同时,对轻罪依法从宽处理,做到轻重有别、科学处断。依法科学运用少捕慎诉慎押,固然需要加深对刑事诉讼相关制度的研究与实践,同时也要重视加大对刑事实体法的一体化研究与运用。程序与实体相互支撑形成一体,是刑事政策得以运转的基础和保障。实践证明,如果忽视对常见多发轻罪的实证法研究,不能精准理解把握轻罪的构成机体,缺乏实体法周延的论证逻辑与释法方法,必然会影响少捕慎诉慎押刑事司法政策的适用效果。

加强对新设轻罪的研究,重点是科学界定轻罪与关联重罪的边界,既要防止降格也要避免拔高认定。近年来刑法多次修订,增加了一些生活中常见的轻罪,例如妨害安全驾驶罪、高空抛物罪、催收非法债务罪等。新设罪名是在总结既往司法实践经验的基础上,对现行刑法罪名体系的完善与发展。刑法修正案(十一)增设的妨害安全驾驶罪,源于常见的殴打司机、抢控

方向盘案件,之前多以其他危险方法危害公共安全罪处理,而该罪即使作为危险犯仍然配置了三年以上十年以下有期徒刑,是典型的重罪。殴打司机、抢控方向盘的行为比较复杂,暴力程度有轻有重,对公共交通工具的影响有小有大,有些案件中的行为明显比较轻微,很难评价其有对公共交通工具的运行安全造成危害后果的客观危险,一律认定重罪处以重刑显然不妥。妨害安全驾驶罪将一部分危险相对较小的行为予以轻罪评价,处以一年以下有期徒刑、拘役或者管制,更符合实际,客观上也更有利于少捕慎诉慎押的体现。同样,高空抛物罪与以其他危险方法危害公共安全罪、故意伤害罪、过失致人重伤罪之间也需要认真甄别犯罪要件的差别,对没有造成实际危害后果的高空抛物行为,综合评价其客观要件,未达到危害公共安全程度但对社会秩序造成损害的,应以高空抛物罪论处。高空抛物罪作为典型的轻罪,在符合法定条件的情况下也更易于适用少捕慎诉慎押。而将催收非法债务罪与寻衅滋事罪放置于同一条规定中,表明两者之间存在密切联系。简言之,催收非法债务罪是对暴力程度相对轻微的寻衅滋事犯罪的轻化认定,虽然在客观方面也可以表现为使用暴力、威胁方法或恐吓、跟踪、骚扰他人等行为,但与寻衅滋事罪所表现的情节恶劣的随意殴打他人或者情节恶劣

的追逐、拦截、辱骂他人等行相比,存在危害程度的差异,需要在具体案件中仔细体察斟酌。同理,该罪三年以上有期徒刑、拘役或者管制的配置刑与寻衅滋事罪五年以下有期徒刑、拘役或者管制的配置刑相比,适用少捕慎诉慎押政策的难易程度当然明显不同。刑法的修订往往体现国家对犯罪治理的态度,需要司法机关及时总结司法解释的经验,提炼出具有指导意义的适用规则。依法准确适用轻罪名,无疑会为少捕慎诉慎押刑事司法政策提供厚实的实体法基础。

加强对罪质接近型关联罪名的区分研究,对于常见口袋罪名与关联的相似轻罪名,主要要件相同但客观要件不同或客观要件高度类似但主观要件不同的相似性重罪与轻罪等,重点是准确认识罪名罪质的核心要件,防止罪名混淆适用。口袋罪名多见于破坏社会管理秩序类犯罪,例如寻衅滋事罪,刑法所列举的四类寻衅滋事行为,可以概括为对人的侵害行为,在符合法定条件的情况下也更易于适用少捕慎诉慎押。而将催收非法债务罪与寻衅滋事罪放置于同一条规定中,表明两者之间存在密切联系。简言之,催收非法债务罪是对暴力程度相对轻微的寻衅滋事犯罪的轻化认定,虽然在客观方面也可以表现为使用暴力、威胁方法或恐吓、跟踪、骚扰他人等行为,但与寻衅滋事罪所表现的情节恶劣的随意殴打他人或者情节恶劣

员的财物,还是逞强斗殴随意毁坏他人财物,这是界分此罪与彼罪的关键。又如,有些罪名客观行为非常趋同,但主观犯罪目的迥异,如为使用贷款而使用欺骗手段的骗取贷款罪与为了非法占有贷款而诈骗金融机构的贷款诈骗罪,面临的刑罚相差悬殊。在认定时要坚持主观之于客观和客观揭示印证主观的刑事认定逻辑,重点分析欺骗动机、行为手段、欺骗程度等要素,揭示行为人的真实目的。对于满足了贷款条件虽然采取了造假手段,但动机和目的是为了顺利获得借贷的行为,认定骗取贷款罪更符合实际,对能够及时归还贷款避免损失发生的应依法适用少捕慎诉慎押。

加强对提供工具、技术、中介证明等帮助型犯罪的专门研究,严格依法认定共同犯罪,重点是查明帮助型犯罪的主观明知内容和明知程度,以及客观帮助行为的介入程度,对不符合共犯认定条件的,对帮助行为为依法认定专门的轻罪名。传统意义上的共犯无论是主犯还是从犯,触犯的都是同一罪名。当然,刑法理论也认为有些共犯因刑事立法的原因可以适用不同的罪名,典型如组织卖淫罪与协助组织卖淫罪,但这种共犯的罪名依然具有高度的同质性,对不具有共犯性质的辅助行为可依其专门罪名予以认定,能够有效减轻刑事处罚,使轻罪行为得以依法从宽处理。近年来,电信网络诈骗、“套路贷”等涉

及面广、参与人员众多的严重危害人民群众财产安全的刑事案件得到了有效惩治,但在司法认定时必须严格把握共同犯罪的适用标准和条件,对诸如提供工具、技术、中介证明等辅助帮助性质的行为是否以主罪行的共犯论处,要尊重事实和证据,做到不枉不纵。例如,《关于“断卡”行动中有关法律适用问题的会议纪要》指出,要正确区分帮助信息网络犯罪活动罪,掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪与诈骗罪的界限,只有在明知他人实施电信网络诈骗罪,参加诈骗团伙或者与诈骗团伙之间形成较为稳定的配合关系,长期为他人提供信用卡或者转账收取的,可以诈骗罪论处。又如,“两高两部”《关于办理“套路贷”刑事案件若干问题的意见》指出,明知他人实施“套路贷”犯罪,而提供资金、场所、银行卡、账号、交通工具等帮助的,协助办理公证等行为的,以诈骗罪等犯罪的共犯论处,同时要求对明知判断应结合认知能力、既往经历、行为次数和手段、与同案人和被害人的关系、获利情况、同类罪行的前科劣迹、规避查处等主观因素进行综合分析认定。在证据存疑,被告人存在合理辩解等情况下,要慎重认定共同犯罪,依法适用专门的轻罪,体现区别对待、分化化解、罪责自负的刑法精神,客观上也可适用于少捕慎诉慎押有利条件。

(作者单位:上海市人民检察院第二分院)

从实体法层面促进少捕慎诉慎押有效落实