

依法治国研究

论我国人民监督员制度的完善*

——与西方公民审查委员会的对比研究

唐杏湘

【提要】从性质上来说,西方的公民审查委员会和我国的人民监督员组织均属于从国家机关外部对公权力进行监督的组织。运作时间较长的西方国家的公民审查委员会在实践中总结出一些有益做法值得我国借鉴。通过对二者的比较研究发现,我国人民监督员制度存在着选任制度不完善、与公众缺乏沟通和独立性不强等问题。对于这些问题,可以采用对现行的选任主体进行改革、建立多种公众沟通机制和单独设立办事机构以及划拨独立经费等措施加以改进。

【关键词】司法改革 公民审查委员会 人民监督员

〔中图分类号〕D916 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2016)05-0110-06

一、人民监督员组织和公民审查委员会源起

公民审查委员会(the Civilian Review Board),是指在西方国家中设立的、由普通公民组成的、专门负责审查市民投诉警察案件或对警察其他不当行为进行指控的民间监督组织。它起源于1928年的洛杉矶,当时洛杉矶酒吧协会自行创建了一个投诉委员会,其职责主要是关注公民宪法权利受到警察不当行为侵害的投诉案件,这是公民审查委员会产生的最初形态。虽然当时它只是一个没有权力的、不受官方承认的组织,但却开启了民间监督警察活动的新视角。后来在1948年,华盛顿哥伦比亚特区出现了第一个得到官方承认的公民审查委员会。但在那时,该审查委员会所能发挥的监督作用

仍然很弱小,根据1966年相关报告统计,它在1948年到1964年的近20年间总共只处理过54例相关案件。^①公民审查委员会密集出现是在20世纪60年代后。由于立法者在制定立法时,无法完全预见警察在执法时可能会遇到的各种情况,于是立法者往往在法律中规定,允许警察享有一定的自由裁量权来保证这些法律的实施。因此,法律赋予了警察相当多的自由裁量权,这种权力在为警察灵活执法提供便利的同时,也为警察执法活动埋下了潜在的不公平执法和歧

* 基金项目:中南民族大学中央高校基本科研业务费专项资金项目资助,项目名称为:《我国人民监察专员制度的法律研究》,项目批准号:CSY12004。

① Justina Cintrón Perino, Citizen Oversight of Law Enforcement, American Bar Association, 2006, p. 2.

视执法的可能性。20 世纪 60 年代，美国很多地方都持续不断发生了警察不当行为事件，警察经常滥用自由裁量权，对某些种族的人采用歧视性的执法措施，并由此导致了严重的社会危机产生，而传统警察内部的监督部门并没有足够的能力来消除这些危机。特别是水门事件后，人民对政府机构自我监管更加担忧。再加上由于法律规定过于模糊，使得司法机关对于警察广泛的自由裁量权也不可能有效地进行监管。因此，需要构建一个新的有效的监督方式来约束警察的不当行为，而此时美国一部分民权活动家提出的由公民监督警察的观念得到了支持。于是，为了使警察活动更加规范化，越来越多的公民都赞成从外部建立民间组织加强对警察不当行为的监管，于是美国很多城市都设立了类似公民审查委员会的机构，只是名称有所不同。80 年代后，这种趋势渐渐在其它国家出现，到 2000 年左右，世界上出现了超过 100 个公民审查委员会，越来越多的国家，如加拿大、澳大利亚、英国、瑞典等，都建立起这种新的民间监督组织对警察执法活动进行监督。公民审查委员会在西方国家发挥着越来越大的作用。

在我国，人民监督员组织，是指根据国家机关、团体、企事业单位和基层组织的推荐，从社会各界中选出的品德良好、热心公益并具有一定的文化水平和政策、法律知识的若干公民所组成的，依照一定程序对检察机关查办职务犯罪案件进行外部监督的监督团体。人民监督员制度是在经历了 7 年的试行活动之后，根据 2010 年 10 月 26 日颁布的《最高人民检察院关于实行人民监督员制度的规定》（以下简称《人民监督员制度》）正式建立的。

从概念上我们可以清楚地看到，虽然人民监督员组织与公民审查委员会这两个组织机构监督的对象不尽相同，一个是监督检察机关，另一个是监督警察机关，但是从本质上来说，这二者都是强调对公权力进行监管的外部监督组织。由于我国人民监督员制度实施的时间不长，在实践运行过程中出现了不少亟需解决的

问题，而西方的公民审查委员会由于建立的时间较长，运作机制比较完善，作为具有相同性质的组织，公民审查委员会的一些有益经验可供借鉴。

二、人民监督员和公民审查委员会成员的选任制度比较

（一）公民审查委员会成员的选任制度

在公民审查委员会形成初期，由于没有相应的法律规定，为了能得到官方的正式承认，公民审查委员会成员基本上都是由警察机关或政府部门推荐，因此其往往由警察和普通民众按一定比例构成。但是，这样的组合使得该机构的独立性和公平性受到质疑，因为它会形成“被监督者自己监管自己”的怪圈，难以取得民众信任，其作用也无法发挥。后来直到加拿大多伦多市设立的公众投诉委员会的出现，这一状况才有所改变。1981 年，加拿大多伦多市制定了法律，并根据法律设立了多伦多公众投诉专员，专员全部由市议会任命，而且全部由普通市民构成。^① 多伦多公众投诉委员会的“纯粹民间性”使其受到了许多国家的关注，很多国家专门派人到多伦多考察，并把这一做法运用到本国具体实践中。从各国以后的具体实践来看，除了某些国家有些特殊规定外（如美国的俄亥俄州辛辛那提和加利福尼亚的奥克兰规定，公民审查委员会成员中至少拥有一个 25 岁以下的成人，这个人通常是学生。而在旧金山，至少有一个成员必须是熟悉审判经验的退休法官或律师），^② 其他西方国家在实践中遴选公民审查委员会成员时，往往都是从致力于公益事业的本国普通民众中挑选，而且这些成员来自不同行业，他们包括医生、心理卫生工作人员、商业精英、神职人员等，这些国家不再将警察

^① Maeve McMahon, Police accountability: The situation of complaints in Toronto, Contemporary Crises, 1988, Vol 12, p 302.

^② Justina Cintrón Perino, Citizen Oversight of Law Enforcement, American Bar Association, 2006, p 29.

和国家机关工作人员纳入遴选对象,从而使得公民审查委员会的“民间性”得到保障,其独立性也因此得到加强。因此,多伦多公民投诉委员会的产生对各国公民审查委员会成员的遴选制度产生了深远的影响。

(二) 人民监督员的选任制度

在我国,对于人民监督员的选任资格和产生方式这一问题还是比较重视的,《人民监督员制度》第2章对此作出明确规定。其第4条、第5条和第6条对人民监督员的任职资格作出明示。综合这些规定来看,我国人民监督员的任职条件是年满23岁、未被剥夺选举权和被选举权、公道正直、有一定文化水平、没受过刑事处罚或受到刑事追究,没有受过劳动教养或者行政拘留处罚,且没有被开除公职或者开除留用的公民。除此之外,还有一项规定,人民陪审员、执业律师、国家机构负责人和特定国家机关在职人员不宜担任人民监督员。任命之后,人民监督员每届任期5年,连续任职不得超过两届。

另外,该规定第12条对选任方式作出了规定,“拟任人民监督员人选经过公示后,由省级、地市级人民检察院作出选任决定并颁发证书。”这表明我国对于人民监督员的选任方式采用的是任命制,任命的主体是省级、地市级人民检察院。而且从其它相关规定来看,人民监督员的整个遴选程序均以检察机关为主导。

(三) 两者之比较及其启示

由上分析可以看出,虽然我国对人民监督员的选任制度有比较详细的规定,但与国外的公众审查委员会成员的选任制度相比,还存在一些需改进之处:

第一,在选任方式上,目前的人民监督员选任方式存在一个先天缺陷,即“检察机关自己请人监督自己”。这样,人民监督员自身的中立性和公信度就会削弱,一定程度上会影响社会公众对人民监督员监督效果的认同。^①而公民审查委员会的选任方式则基本上都是通过民意代表机关——议会来任命,而不是由警察机关

自己任命,相对来说,通过这一主体产生出来的公民审查委员会可信任程度更高,其监督结果也更易于让公众接受。因此,我国目前的选任方式可以参照公民审查委员会的选任方式进行修改,改为由同级人大或人大常委会进行任命。

第二,在任职资格的规定上,也存在不足。我国对于国家机关,特别是检察机关工作人员能否担任人民监督员只作出了“不宜担任”的弹性规定,而不是“不得担任”的强制性规定,这意味着,即使实践中出现了国家机关工作人员担任人民监督员的现象,也是合乎规定的,但如此一来,公正性就得不到保障。“公正是现代法治最普遍的价值表述”。^②因此,对于国家机关工作人员能否担任人民监督员应当作出禁止性规定。

另外,对于人民监督员任职时间的规定也需改进。人民监督员每届任期5年,连续任职不得超过两届。这就意味着,一个人可以担任人民监督员10年的时间。如此长的时间极容易使其与检察机关从不熟悉过渡到非常熟悉的状态,从而形成千丝万缕的微妙关系,最终达不到监督效果。而且时间过长也不利于让更多的人参与监督,本来人民监督员设计的目的之一,就是使更多的人民实现当家作主的权利,但如果一个人担任人民监督员的时间过长,就会减少其他人参与的机会,因此,人民监督员的任职时间不宜太长,2~3年任期即可。

三、人民监督员组织和公民审查委员会的独立性比较

(一) 公民审查委员会的独立性

结构独立,包括人员独立、办公场所独立和经费独立。而人员的独立主要是强调公民审

① 赵英健、李亚:《人民监督员制度实践运行中存在的问题及完善》,正义网, [tp://www.110.com/ziliao/article-310004.html](http://www.110.com/ziliao/article-310004.html), 2013年11月10日访问。

② 张志铭、于浩:《现代法治释义》,《政法论丛》2015年第1期。

查委员会的成员不得来自国家机关，特别是不能来自警察机关，否则容易陷入自己监督自己的尴尬局面。因此，在公民审查委员会成员的任命资格上，西方国家基本上都规定全部成员均从普通民众中选择，以此来保证公民审查委员会的独立性。办公场所独立则是指公民审查委员会必须有自己独立的办公场所，不能设在警察局内或其附近。如果公民审查委员会设立在警察局内或其附近，警察局会对投诉公民起到震慑作用，从而使有投诉意愿的公民不愿或不敢到公民审查委员会申诉。因此，西方国家基本上都不把公民审查委员会的办事机构设在警察局内或其附近，而是设立一个远离警察局的办公场所，以此来达到强化公民审查委员会独立性的目的。经费独立是指公民审查委员会受理投诉案件、调查投诉案件等所有日常活动的开支均由议会审议通过后统一拨付，而不从警察局的办公费用中支出。这样一来，公民审查委员会在经济上就可以处于独立地位，无需受制于警察机关。

职权独立，是指公民审查委员会在审查投诉案件时，能够自行决定以何种方式行使调查权，而不需要借助警察机关的力量。如果公民审查委员会没有独立的调查权，而只能依赖警察机关的调查结果，那么公民审查委员会所作出的事实认定，就难以取得民众信任。因此，为保证公民审查委员会的独立性和公正性，必须使公民审查委员会能够独立行使职权。为此，西方国家一般会赋予公民审查委员会对投诉案件拥有主动调查权。

（二）人民监督员组织的独立性及其改进

首先，人员选任之不足及其改进。人员选任之不足的体现是，在人员的选任上，对于国家机关工作人员能否入选，只作出了弹性规定，它只强调“不宜”，并没做出禁止性规定，使得人民监督员的“民间性”不能得到充分体现，体现不出完全来自外部的监督作用。而且有些地方的人民监督员及人民监督员办公室的工作人员多数也是由检察机关的工作人员同时兼任

的，在平时需监督的时候，其往往因为本职工作太忙而无法参加监督活动，从而使得人民监督员的作用不能有效发挥。因此，人民监督员的独立作用要得到保证，自然要求担任人民监督员的公民要具有“平民”身份，去“公职化”，对于这一点我国相关法律应当加以明确，而不应模糊规定。

其次，物质条件之不足及其改进。物质条件之不足，即人民监督员缺乏独立办公场所和独立运作的活动经费。《人民监督员制度》对人民监督员办公职责作出了比较详细的规定，但是对于人民监督员办公室应当如何设置却没有做出明确规定。各地在实践中的做法是，将人民监督员办公室设在检察院内。这样一来，很容易让人把人民监督员办公场所等同于检察机关内部的一个职能部门，形成人民监督员办公室是隶属于检察院的一种错觉，而不是监督与被监督的关系。另外，从该规定对人民监督员活动经费所作出的规定来看，也存在着不妥之处。该规定第40条明确表示，对于人民监督员因履行职责所支出的交通、住宿、就餐和通讯等费用，人民检察院应当给予适当补助。这一规定表明，人民监督员的监督活动经费是从检察院的办公经费里支付的，经济上也是依附于检察机关的。这种组织不独立和经费不独立的监督组织，难以让公众相信人民监督员能独立自主对检察机关的工作进行监督，难以让人相信这种监督会是一种有效的外部监督。因此，要增强人民监督员的独立性，有必要将人民监督员办公场所迁出检察机关，设立独立的办公场所，以保证人民监督员工作能持续有序开展。与此同时，还应在相关的法律法规中明确规定，各级人民监督员开展监督时所需的活动经费，由省级财政统一划拨，从而从经济上来保障人民监督员的独立性。

最后，独立调查权之不足及其改进。要保证人民监督员组织独立性的实现，还应该加强人民监督员组织独立调查权的实现。在我国，按照《人民监督员制度》，人民监督员并没有独

立的调查权,人民监督员对案件的监督,基本上是在检察机关提供的案件事实和证据材料的基础上展开的,在监督过程中对案件情况有疑问的,也是由案件承办人来回答,而不能直接询问涉案当事人。这样一来,人民监督员对案件的最终决定很容易受检察机关的处理意见影响,从而起不到真正的监督作用。所以说,没有独立的调查权,人民监督员的知情权也不能得到真正落实。因此,要想真正发挥监督作用,必须赋予人民监督员主动调查权,只有在事实真相都调查清楚之下,才能保证人民监督员能起到切实监督作用。

四、人民监督员组织与公民审查委员会的公众沟通机制比较

(一) 公民审查委员会的公众沟通机制

在实践中,西方国家所采用的公民审查委员会与公众沟通的形式主要有二种:

第一,采用信息资料公开制度。公开的内容包括公民审查委员会的各种工作报告、年度报告和各种特殊会议记录。对于这些公开的内容,公民可以通过两种途径取得,一是公民可以随时向公民审查委员会办公室索取书面材料。二是通过网络获取,公民审查委员会通常会把这些公开资料放到网上,供有需要的公民自行查阅。公民不方便直接到公民审查委员会办公室索取资料时,便可以通过登陆公民审查委员会的网页直接查询所需要资料。通过上述途径,公众就能随时了解公民审查委员会的工作动态,加深公众对公民审查委员会的认识,强化公众与公民审查委员会的沟通与交流。

第二,定期出版刊物。有的国家为了扩大公民审查委员会的影响力和知名度,还采用了定期出版刊物的形式来加强公民审查委员会与外界的联系和接触。如加拿大的多伦多公众投诉委员会就经常定期出版刊物,在刊物中对公民投诉委员会的运作机制、具体案件的监督过程进行详细介绍,并赠送给国内的各种政治团体、外国类似组织、社区居民、学术机构等查

阅,使外界加深对它的认识和了解。^①

(二) 人民监督员组织的公众沟通机制及其改进

在我国,人民监督员组织的监督是一种社会监督,是司法民主的体现。人民监督员是人民群众的代表,代表人民群众对检察机关进行监督,人民监督员的意见和建议,不仅仅是个人意愿的反映,更应当是其所代表的民众意愿的反映。为了更好地反映民众意愿,人民监督员组织同样需要加强与民众的沟通。

从《人民监督员制度》内容来看,该规定对于人民监督员组织与公众的沟通机制规定得比较简单,大体上就只规定了检察机关在任命人民监督员时必须公告,即公布人民监督员的名单和联系方式,除此之外,并没明确规定人民监督员组织与公众加强沟通的其它机制。所以,为了加强人民监督员组织与公众的沟通和交流,我国需要采取积极态度来改变这一局面。为此,可以考虑从以下几点着手:

首先,要尽快建立人民监督员组织的信息公开制度。现行的《人民监督员制度》并没有明确规定人民监督员组织活动的信息公开机制,这显然不利于公众深入了解人民监督员组织的监督工作。为改变这一状况,我们应在相关法律中明确规定,人民监督员组织的工作简报、会议记录、年度报告等能反映监督活动的资料和信息都要采用多种方式定期公开,以确保公众能随时了解人民监督员组织对哪些案件进行了监督,人民监督员组织是否认真履行了监督职责,以此来推动人民监督员组织与公众的沟通和联系。

其次,应尽快建立和完善人民监督员组织的网络平台,方便公众随时获取相关资料,这也是加深公众与人民监督员组织交流的重要途径。通过人民监督员组织的网络平台,公民可以随时、随地获得各地有关人民监督员组织监

^① Maeve McMahon, Police accountability: The situation of complaints in Toronto, Contemporary Crises, 1988, Vol 12, p 307.

督活动的信息和资料，也可以随时向人民监督员组织提出自己的意见和建议。因此，加快建立和完善人民监督员组织的网络平台是大势所趋。从现实情况来看，对于网络平台的建设工作，有的地方尚未启动，有些地方虽已经创建但情况十分不理想。为此，应当在相关规定中进一步明确将人民监督员组织网站的建设纳入人民监督员办公室的工作职责的范围内，以使这项工作能得以有效地落实，在公众和人民监督员之间打造出一个快捷的沟通方式。

再次，为了加强与公众的交流，还应当建立人民监督员组织与社区的定期交流制度。目前虽然有些地方启用了人民监督员组织官方微信、^①人民监督员组织 QQ 交流群等网上交流方式，但这类交流方式并不是所有人都能熟练运用的，还有一部分民众不擅长运用这类交流方式，但他们的意见也同样需要得到反映。因此，应当在人民监督员组织与社区民众之间建立定期交流制度，以利于这部分民众能通过这种方

式来实现与人民监督员组织的交流和沟通。

总之，只有在人民监督员组织和社会公众之间建立起多层次、多渠道的公众沟通机制，才能使广大民众与人民监督员组织进行充分沟通和交流，才能使人民监督员组织真正了解到人民群众所关心的问题，这样人民监督员组织也才能就热点难点问题开展有针对性的监督，最终促使我国的检察工作朝着更加正确的方向发展。当然，笔者的论证只是一种理论上的呼吁，建议有关部门应当尽快出台相应法规及司法解释以对此类问题的解决加以明确。

本文作者：中南民族大学法学院讲师

责任编辑：赵俊

^① 江洪作、张雪君：《灵山检察院开通人民监督员微信公众平台》，《钦州日报》2013年3月28日。

Improvement of the Chinese System of People's Supervisor

——A Comparative Research on the Western Citizen Review Board

Tang Xingxiang

Abstract: In nature, both the Western Citizen Review Board and the people's supervisors in China are organs which supervise the public power organization from outside. Since Western citizen review committees have operated for a long time, many of their good practices can be used for reference in China. Therefore, it is necessary to conduct in-depth studies of the two organs. Through a comparative study of them, this article demonstrates that some problems exist in the system of people's supervisors of China: Firstly, the election system is not perfect; secondly, the supervisors lack communication with the public and are not dependent enough. To solve these problems, the state can take such measures as reforming the selection system, establishing various public communication mechanisms, setting up separate offices and allocating funds to improve their independence.

Keywords: judicial reform; civilian review committee; people's supervisor