

附件 2

巴中市哲学社会科学规划项目
结项申请书

立 项 编 号 BZ25ZC107

项 目 类 别 自 筹 项 目

项 目 名 称 人民监督员参与检察工作的现状、问题及对策研究

项 目 负 责 人 胡 涛

所 在 单 位 巴中市恩阳区人民检察院

填 表 日 期 2025 年 10 月 13 日

巴中市社会科学界联合会 制

2025 年 3 月

声 明

本研究成果不存在知识产权争议；巴中市社会科学界联合会享有推广应用本成果的权利，但保留作者的署名权。特此声明。

成果是否涉及敏感问题或其他不宜公开出版的内容：是□ 否□

成果是否涉密： 是☒ 否□

项目负责人（签字）

年 月 日

填 表 说 明

一、本表适用于巴中市社科年度规划项目、专项项目等结项申请。

二、认真如实填写表内栏目，凡选择性栏目请在选项上打“√”。课题申报信息无变更情况的可不填写《项目变更情况数据表》。

三、本《结项申请书》报送 2 份（A3 纸双面印制，中缝装订），并附最终成果打印稿（正文格式要求：主标题 2 号方正小标宋简体，其中一级标题 3 号方正黑体-GBK，二级标题 3 号方正楷体-GBK，三级标题 3 号方正仿宋-GBK 加粗，正文 3 号方正仿宋-GBK）。

四、所有结项材料须经所在单位审核并签署意见。县（区）申报者报送所在县（区）社科联审核后统一报送至市社科联，其他申报者可直接报送市社科联。

一、项目变更情况数据表

立项项目名称											
结项成果名称											
是否变更		A、是		B、否		变更的内容					
原计划成果形式						现成果形式					
原计划完成时间		年 月 日				实际完成时间		年 月 日			
项目负责人及参与人员变更情况											
原 负 责 人	姓 名		性别		民族		出生日期	年 月			
	所在单位				行政职务		专业职务				
	通讯地址						联系电话				
现 负 责 人	姓 名		性别		民族		出生日期	年 月			
	所在单位				行政职务		专业职务				
	通讯地址						联系电话				
原 参 与 人 员	姓 名	单 位			职 称		联系电话				

现 参 与 人 员	姓 名	单 位	职 称	联系电话

二、申请人所在单位审核意见

研究成果切合检察工作实际，内容无涉密及不适合公开内容，同意呈报结项。

签 章
年 月 日

三、县（区）社科联意见

单位（公章）：

负责人签字：

年 月 日

四、专家鉴定意见

(请在对应意见栏划“√”)

1.成果有无意识形态方面问题： 有 ☐ 否 ☐

2.是否同意结项：是 ☐ 否 ☐

3.鉴定等级：优秀 ☐ 良好 ☐ 合格 ☐

主审专家签字：

年 月 日

五、市社科联审核意见

单位（公章）:

年 月 日

人民监督员参与检察工作的现状、问题 及对策研究

人民监督员制度是人民群众有序参与、监督检察工作的直接形式，是宪法和法律关于接受人民监督规定的具体化和制度化。自人民监督员制度全面推行以来，人民群众对检察工作的知情权、参与权、表达权、监督权得到有效保障，检察工作透明度和公信力进一步提升，但人民监督员制度在参与基层检察工作过程中仍然存在一些问题，本文通过对恩阳区人民监督员参与检察工作进行研究，反思工作中存在的问题，提出推进恩阳区人民监督员工作的对策建议。

一、恩阳区人民监督员参与检察工作的现状

（一）恩阳区人民监督员选任概况

为做好人民监督员选任工作，2022年由市司法局统筹，检察院协调配合，结合公民自荐与单位、组织推荐，在全市范围内选出39名符合条件的人民监督员，任期五年，恩阳区本届共有人民监督员5名，其中4人为公职人员，1人为社会团体成员。其中1人为硕士研究生学历，2人为本科学历，2人为专科学历。

（二）人民监督员参与检察工作概况

2020年至2023年7月，恩阳区人民检察院按照《人民监督员办案活动接受人民监督员监督的规定》要求，共邀请人民监督员参与检察机关各类活动共50次80人，其中，邀请人民监督员参与案件公开审查、公开听证39次65人，参与检察工作情况通报2次4人，参与巡回检察1次1人，参与案件质量评查1次1人，参与其他相关司法办案工作（检察开放日、司法救助案件监督等）7次9人。

（三）人民监督员履职保障情况

1.组织保障层面。恩阳区人民检察院人民监督员工作由院办公室具体负责，指定1名专门人员负责人民监督员工作。

2.经费保障层面。恩阳区人民检察院邀请人民监督员参加每一次监督活动，都按照相关规定及时给予相应的交通、就餐补助，并将其与其他实施人民监督员必须得到的开支，同时列

入人民检察院业务经费，纳入财政预算，为人民监督员充分履职提供经费保障。

3.履职保障层面。恩阳区人民检察院邀请人民监督员参与案件公开听证，均会提前**3**个工作日向市检察院提交申请，市检察院联系市司法局确定人民监督员人选。

二、恩阳区人民监督员参与检察工作的问题

（一）参与方式单一，监督范围狭窄

按照最高人民法院《关于印发〈人民检察院办案活动接受人民监督员监督的规定〉的通知》规定，人民检察院可以安排人民监督员依法进行监督的工作有案件公开审查、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，检查情况通报及其他司法办案工作**9**项内容。恩阳区人民检察院邀请人民监督员参与检察工作主要集中在案件公开审查、公开听证，次数占比**78%**，检察工作情况通报次数占比**4%**，巡回检察次数占比**2%**，案件质量评查次数占比**2%**，其他相关司法办案工作（检察开放日、司法救助案件监督等）次数占比**14%**。检察官出庭支持公诉，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，司法规范化检查**4**项工作未邀请过人民监督员参与。

（二）专业水平不一，履职能力参差

人民监督员的监督是一种实质性的监督，案件一旦进入监

督程序，人民监督员形成的监督意见对受监督的检察机关的最终决定和案件的处理有着直接的影响，没有一定的法律专业知识，难以发现问题并有效地开展监督工作。最高检《人民监督员选任管理办法》中只设定了不宜和不得担任人民监督员的情形，对任职其他条件并没有严格的设定，年满**23**周岁、高中以上学历的中国公民在理论上都有任职的资格。根据人民监督员的本质和设立的初衷，人民监督员来自各行各业，文化水平和法律素质参差不齐，恩阳区检察院**5**名监督员中，就有**3**个学历层次，其中有**3**人有法学教育背景或从事法律相关工作，**2**人没有法学教育背景或未从事法律相关工作经历，导致人民监督员在行使监督检察权的过程中，履职能力良莠不齐。

（三）建议专业性不强，监督刚性不足

由于人民监督员知识层次和法律水平各不相同，人民监督员制度主要实行的是事中监督，也就是对人民检察院行使检察权的过程中进行监督，这部分人中有部分人对检察业务工作，对人民监督员的职责不了解，对法律的规定认识不深，监督过程中一般由承办检察官当场介绍案情，对案件了解不够全面，致使监督在一定程度上专业性不强，因而在履行监督职能时，存在两种情形，一种是监督员难于依照法律规定来表决自己的意见，而是按照自己的思维来对案件发表意见、进行表决，缺乏实质法律参考意义与探讨价值，行使监督权“刚性”不足；另一种是人民监督员与检察机关在案件处理结果上“高度一

致”，无任何异议，参与如同“走过场”。恩阳区人民检察院近年邀请人民监督员参与的**50**次案件活动中，人民监督鲜有反对意见，同意检察机关拟处理意见高达**100%**。

（四）案件类型固定，监督实效不足

根据《人民检察院办案活动接受人民监督员监督的规定》第八条的规定，案件的公开审查、公开听证可以邀请人民监督员参加，并非强制所有的案件均进行公开审查、公开听证。在案件公开审查、公开听证时邀请人民监督员参加，是为了消除检察机关办案活动的神秘性，打消人民群众对检察机关办案公正性的疑虑，是司法权在阳光下运行的体现。恩阳区人民检察院在案件公开审查、公开听证的选择上过于“循规蹈矩”，集中在拟决定不起诉案件和逮捕案件等规定必须邀请人民监督员参加的案件，对其他类型案件邀请人民监督员监督的频次不高，使人民监督员的制度优势得不到充分发挥。近年来，恩阳区人民检察院邀请人民监督员参与检察工作案件公开审查、公开听证共**39**件，其中拟作不起诉决定的案件**20**件，占比**51.28%**；拟作逮捕决定的案件**11**件，占比**28.2%**。

三、恩阳区人民监督员参与检察工作的对策

（一）强化主动接受监督意识，拓宽监督范围

充分认识人民监督员制度的重要性，进一步提升邀请人民监督员的积极性、自觉性和自发性，以消灭“监督空白点”为重点，不断拓宽人民监督员监督检察机关办案活动的范围，努

力实现检察业务全覆盖、监督方式全覆盖。一是邀请人民监督员参与庭审观摩活动，针对公诉人整体形象、语言表达水平、应变能力及文书制作等现场打分，实时监督公诉人出庭情况。二是邀请人民监督员参与案件质量评查，形成具体的评查意见，并提出促进检察办案工作的意见建议。三是邀请人民监督员参与社区矫正巡回检察，推动社区矫正检察工作日趋规范发展。四是邀请人民监督员参加刑事辩论赛、文书评比等司法规范化活动，促进执法规范化。

（二）细化人员分类选任标准，组建专业队伍

人民监督员应当具有中立性、公正性以及专业性，在组织选任时，特别应当从兼顾专业性与广泛性要求的角度出发，细化人民监督员的任职资格。一是精英化。除了要符合《规定》中明确的选任条件外，应当注重被选任者的学历层次及法律素养，选任一定比例具有法学教育背景、法律工作经历或者其他专业背景的人员，特别是高素质、具有某项专长的学者、专家，以此促进检察人员和人民监督员优势互补，避免出现“外行监督内行”的尴尬局面。二是大众化。人民监督员制度是检察机关的外部监督制度，这就决定了与检察机关有着领导以及其他关系的各级单位的领导干部和国家机关工作人员不宜担任人民监督员。人民监督员应当主要从从事教学科研的企事业单位、律师协会、工会、妇联、特别是从普通公民中产生，让人民监督员能全面地代表广大人民群众的利益和要求。兼顾精英化和

大众化要求，才能促使监督工作真正做到“监督员‘真监督’‘敢监督’‘真建言’，检察官‘真欢迎’‘真接受’‘真采纳’”。

（三）完善人员培训管理方式，增强履职能力

由于人民监督员在一定程度上扮演着司法“裁判者”的角色，仅靠朴素的正义观念还难以胜任工作，加之人民监督员的选任方式决定了其履职能力是高低不一的，完善人民监督员培训管理就显得举足轻重。一是**联合开展实务培训**。加强与司法局的沟通联系，每年至少联合开展一次对人民监督员的集中实务培训，为人民监督员讲授最新法律法规、常见罪名法律适用及规范性文件等，提升他们的履职能力。二是**举办专项“检察开放日”**。每年举办一次以人民监督员为专场的“检察开放日”活动，组织他们实地参观，并通报检察工作情况与最新工作动态，加深他们对检察机关与检察工作的了解，为其更好地履职奠定坚实基础。三是**组织召开座谈会**。每年不定期组织召开一次座谈会，邀请司法局参加，主动听取人民监督员对检察工作的意见建议，不断提升司法公信力；同时邀请部分优秀人民监督员现场传授工作经验与方法，达到全员全面提升的效果。

（四）建立双向考核奖惩机制，提升监督实效

从双向考核机制的建立促进人民监督员监督工作开展。一方面**建立对员额检察官的考核机制**。对于人民监督员工作未纳入检察官考核，导致了大部分人民监督员监督质效不高。可考虑将邀请人民监督员监督办案活动纳入检察官业绩考评范畴，

人民监督员工作机构受理审查后转交原办理的检察官审查处理的也可参照办案部门绩效考核方案确定相应考评分值，以此提升检察官积极性，充实人民监督员工作。**另一方面建立对人民监督员的考核机制。**定期内部通报人民监督员发表的监督意见及采纳情况，对其中有实质内容切实推进工作的优质建议进行表彰。将邀请人民监督员的参加监督活动和参加培训情况列入绩效考评，统计并公布邀请与实际参与活动次数的比率。以考核结果为依据，顺畅人民监督员的流通，对不认真履职的人民监督员、人民检察院应当建立合理的惩治、退出机制。