

叶青 黄一超·主编

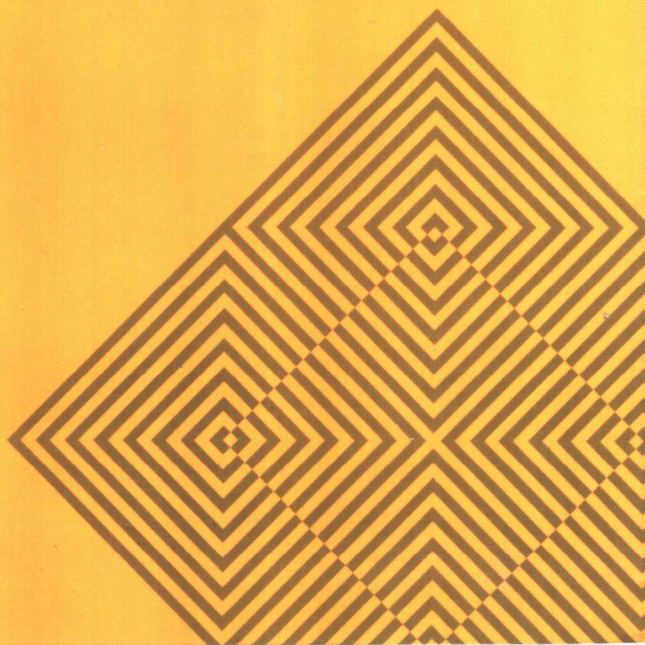
中国

· 中国法律制度研究丛书 ·

检察制度研究

上海社会科学院出版社

ZHONGGUO JIANCHA
ZHIDU YANJIU



叶 青 黄一超 · 主编

· 中国法律制度研究丛书 ·

中国 检察制度研究

上海社会科学院出版社

ZHONGGUO JIANCHA
ZHIDU YANJIU

图书在版编目(CIP)数据

中国检察制度研究/叶青,黄一超编著. —上海:上海社会科学院出版社,2003

ISBN 7-80681-158-3

I.中... II.①叶...②黄... III.检察机关—司法制度—研究—中国 IV.D926.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 006274 号

中国检察制度研究

主 编 叶 青 黄一超

责任编辑 周 河

封面设计 闵 敏

出版发行 上海社会科学院出版社

(200020)上海淮海中路 622 弄 7 号 021-63875741

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@online.sh.cn

经 销 新华书店

印 刷 上海社会科学院印刷厂

开 本 850×1168 毫米 1/32 开

印 张 12.25

插 页 2

字 数 320 千字

版 次 2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

印 数 0001-3000

ISBN 7-80681-158-3/D·013

定价:27.00 元

版权所有 翻印必究

《中国检察制度研究》

编写人员名单

主 编：叶 青 黄一超

撰稿人：（以撰写章节为序）

黄一超 李武康 孔 杰 徐燕平

张 建 陈卫国 王 超 周 菁

张 仁 阮竹君 叶 青

目 录

第一章 中国检察制度的历史沿革	(1)
第一节 检察制度的概念、起源和发展	(1)
第二节 中国古代的检察制度——御史制度	(6)
第三节 清朝末年的司法改制与中国近代检察制度	(10)
第四节 国民党政府的检察制度	(14)
第五节 台湾地区当局的检察制度	(16)
第六节 新民主主义革命时期的人民检察制度	(18)
第七节 新中国的人民检察制度	(22)
第二章 中国检察制度的法律渊源	(36)
第一节 历次宪法关于检察制度的规定	(36)
第二节 历次人民检察院组织法对检察制度的规定	(45)
第三节 全国人大及其常委会制定和批准的其他法律、 特别决议及决定	(61)
第三章 中国检察制度的理论基础	(64)
第一节 人民检察制度的指导思想是辩证唯物主义和历 史唯物主义	(64)
第二节 人民检察制度的政治思想基础是人民民主专政 理论	(70)
第三节 人民检察制度的法律思想渊源是列宁的法律监 督理论	(83)
第四节 人民检察制度的改革依据是社会主义初级阶段 理论	(92)

第四章 中国检察机关的性质、地位和任务	(98)
第一节 检察机关的性质	(98)
第二节 检察机关的地位	(103)
第三节 检察机关的任务	(105)
第五章 中国检察机关的组织系统、机构设置和检察官 ..	(107)
第一节 人民检察院的领导体制	(107)
第二节 人民检察院的组织系统和机构设置	(111)
第三节 检察长	(116)
第四节 检察委员会	(120)
第五节 检察官	(124)
第六章 法律监督	(131)
第一节 法律监督的涵义和特征	(131)
第二节 法律监督的价值和效能	(135)
第三节 法律监督关系	(138)
第四节 法律监督主体	(143)
第五节 法律监督的对象和客体	(146)
第六节 法律监督的范围和手段	(151)
第七节 法律监督的内容、分类	(156)
第七章 刑事法律监督	(163)
第一节 刑事立案监督	(163)
第二节 侦查监督	(170)
第三节 刑事审判监督	(186)
第四节 刑罚执行监督	(196)
第八章 职务犯罪监督	(203)
第一节 职务犯罪监督的基本形式及其检察地位	(203)
第二节 职务犯罪监督的实践及其现实意义	(214)
第三节 完善职务犯罪监督的设想	(219)

第九章 民事诉讼法律监督	(222)
第一节 民事诉讼监督的意义和法律依据	(222)
第二节 我国检察机关监督民事诉讼的历史与现状 ..	(229)
第三节 完善民事诉讼监督的若干立法和理论问题 ..	(235)
第十章 行政诉讼法律监督	(251)
第一节 行政诉讼监督的意义和法律依据	(251)
第二节 行政诉讼监督的范围和权限	(258)
第三节 完善行政诉讼监督的若干立法和理论问题 ..	(267)
第十一章 非诉讼形式法律监督活动	(281)
第一节 非诉讼形式法律监督活动的由来和渊源	(281)
第二节 关于纠正违法程序的规定及其实践	(283)
第三节 纠正违法程序中的监督法律关系	(287)
第四节 检察建议活动的理论和实践	(289)
第十二章 当前中国检察制度改革中的若干重大理论问题	(298)
第一节 检察权的定位问题	(298)
第二节 侦检关系模式的相关理论问题	(307)
第三节 关于刑事检察监督机制的改革问题	(352)
第四节 诉前告知被害人起诉书要点的程序问题	(366)
主要参考文献	(379)
后记	(383)

第一章 中国检察制度的历史沿革

第一节 检察制度的概念、起源和发展

一、检察制度的概念、起源和发展

检察制度是国家的一项重要法律制度,是国家按照统治阶级的意志制定或认可的关于检察机关的性质、地位、任务、职权、设置、组织及活动原则,以及工作程序等规范的总和。检察制度是在人类进入阶级社会,随着国家机器的出现而产生的。它是国家制度的重要组成部分。在社会经济发展的大背景下,随着阶级斗争形势发展和统治阶级巩固统治的需要而变化、发展。从原始社会的血亲复仇发展到阶级社会的国家审判;从国家行政职能和司法职能混为一体,发展到行政职能、司法职能分离,形成独立的司法机关;再从司法职能中分化出起诉职能和审判职能,形成现代意义的检察制度,这经历了一个漫长的历史发展过程。

检察制度建立之初,其基本内容就是对犯罪案件进行公诉活动。在国家发展历史上,对犯罪的起诉曾有过三种形式,即私人起诉,公共起诉,国家起诉。在原始社会,盛行私人复仇。在国家和法产生的初期,这种原始的习俗依然保留而逐渐演变成私人起诉,即只有由受到犯罪行为侵害的被害人才能向国家提起诉讼。随着社会和阶级斗争的发展,统治阶级感到有些犯罪是对整个统治秩序的破坏,因而逐渐加强了国家惩罚,这样公共起诉应运而生。所谓公共起诉,即有行为能力的人均可起诉,不论犯罪是否与己有利

害关系。但公共起诉也存有弊端,即容易造成滥告或该诉的案件无人起诉。这样,到了中世纪以后,统治者实行了国家起诉制度,即由统治者确认哪些行为是犯罪,什么样的案件可以国家名义起诉到法庭,从而有效地维护统治秩序。这种国家起诉制度也就是现代检察制度的雏形。欧洲中世纪的法国和英国就是现代检察制度的发源地。因此,在介绍中国检察制度历史沿革时,有必要了解法国所属大陆法系和英国所属英美法系的检察制度。

二、国外检察制度发展概要

由于各国和各地区的政治、经济、文化、历史发展情况不同,而形成不同的法系。这样,检察制度也分类归属于不同的法系。

1. 大陆法系检察制度

大陆法系是以古代罗马法为历史渊源而产生发展起来的一些国家法律体系的总和。属于这一法系的主要国家有法国、德国、意大利、荷兰、比利时、明治维新后的日本,以及曾是法、荷、西班牙、葡萄牙等国殖民地的国家和地区。这里,主要介绍法、德等国的检察制度,以窥视大陆法系检察制度的内容和特点。

(1)法国检察制度。公元9—11世纪,法兰西王国处于封建割据状态,封建领主们占有大小不等的封建庄园。随着商品经济的发展,城市开始出现,宗教教会势力亦趋强大。与此相适应,法兰西王国法院体系分为国王法院、领地法院、教会法院和城市法院。当时国王法院只能管辖王室领域之内发生的案件,而由大小领主建立的领地法院则有权对本领地行使司法管辖权。到了12世纪初,王室领地不断扩大,王权逐步得到加强,此时国王为了有效地维护其统治,便设置了代理人,由其出席国王法院审判庭,代表国王提起租税等内容的诉讼,其职能类似于以后的检察官。进入13世纪后,法兰西王国基本清除了封建领主势力,国王取消了领主的审判权,将司法权统一收归国王和国王法院。国王在此基础上在巴黎建立了统一的法兰西王国最高法院。与此同时,封建领地被

合并为各个省,并设立省法院,隶属于最高法院。当时的国王菲力普四世(公元 1285—1314 年)在位时,还规定代理人必须和总管、地方官吏一并宣誓,并以国王的名义参加有关国王利益的一切诉讼。至此,国王的律师和代理人成为专职的国家官员。这一制度经历了相当长的历史时期。直到 17 世纪路易十四时,定名为总检察长,下设检察官于各级法院中,从此形成了现代意义上的检察制度。虽然历来的资产阶级革命废除了君主制度,但却保留和继承了君主制度下所培育的检察制度。1808 年的《法国刑事诉讼法典》全面规定了检察官在刑事诉讼中的地位和职权。从此以后,法国检察制度的格局基本没有大的变化。

法国检察系统在总体上隶属于政府的司法部,分别附设于相对应的各级法院。在初级法院、上级法院和最高法院均设置与法院平行的检察处。总检察长直接对司法部长负责。检察机关内部实行“检察官一体化”原则,上下级检察机关之间实行垂直领导,自成体系。

在刑事诉讼中,检察官接受控告,对刑事犯罪进行侦查和起诉。检察官有权指挥所在法院管辖区内的司法警察的活动,并对其实施监督。检察长和检察官在执行职务时,有权直接征用警察。但是当预审法官亲临犯罪现场时,检察官即失去其全部权力。刑事案件经预审法官审查后,分别根据违警罪、轻罪和重罪三种情况,移呈有管辖权的法院。违警罪案件由治安法院审理;轻罪案件由初级法院检察官提起公诉;重罪案件由上级法院检察官提起公诉。检察官出席各刑事法庭,参加法庭审理。

检察长或检察官监督执行刑罚和监禁工作;作为公益代表人,检察官还可参加民事、行政诉讼。

(2)德国检察制度。德国的检察机关是在 19 世纪资产阶级倡导改革刑事诉讼制度而建立起来的,主要借鉴法国的检察制度,其模式也相似。德国检察机关的设置及其职权、程序具体规定在联

邦法院组织法和刑事诉讼法中。

根据德国《法院组织法》第十章的规定:在各级法院内设置检察院。联邦最高法院设总检察长和副总检察长,在高等法院和地方法院设检察官、助理检察官。

德国的检察官属于国家公务员,他们执行职务时需受司法行政机关的指挥和监督。联邦司法部长、各州的司法部长分别有权对联邦总检察长和副总检察长、各州的检察官发出指示,而州高等法院和地区法院的检察机关的首席检察官也有权监督他们所在地区的检察机关的官员并向他们发出指示。

德国检察机关的主要职权是提起刑事诉讼。在德国,刑事诉讼由提起公诉而引起。提起公诉准备中,检察官可以向一切公共机关收集情况,可以自行侦查或者交付警察机关及其他人员进行侦查。在刑事诉讼中,检察长只有拘留权(暂时逮捕权),而无发出逮捕命令的权力。此外,检察官也作为公益代表人参加民事、行政诉讼。

2. 英美法系检察制度

英美法系是以英国普通法为基础而发展起来的一些国家法律体系的总称。鉴于美国法律在继承英国法的同时,又有其自身特点,并形成该法系中颇有影响的支系,因此,习惯地被称为英美法系。属于这一法系的国家主要是英国、美国,以及曾是英国殖民地、附属国的一些国家和地区,如加拿大、澳大利亚、新西兰、印度、新加坡等。下面着重介绍英国、美国的检察制度,以窥视英美法系检察制度的内容和特点。

(1)英国检察制度。英国检察制度历史比较悠久,发展也比较曲折。公元11世纪后期,英王开始设立王室法院,负责审理有关王室私产案件;到12世纪中叶,英王规定王室法院的巡回法官在各地审理土地纠纷案件时,必须从当地骑士和自由民中挑出12名知情人作证人。这12名证人就是陪审员,英国的陪审制度由此确

立。在陪审制度产生的同时,英王设置专职国王律师代替国王诉讼,其主要职责是:担任国王法律顾问;就租金和催还土地的案件支持控诉;对被宣告开除皇家官员的人起诉;调查杀人案;进行听审;等等。1461年,国王律师更名为总检察长,同时设置“国王的辩护人”。1515年,国王辩护人定名为副总检察长。至此,英国的检察制度正式建立。1879年英国设置国家检察机关,总检察长代表国王对重要案件或有特殊情形的案件提起公诉。

1985年英国公布了新的检控犯罪的法律,对传统的检察制度进行了改革,在全国设置了独立的、自成体系的检察机关。中央设总检察长和皇家检察署,在皇家检察署下设各级皇家检察署。英国的检察机关隶属于政府,并不附设于法院,全部检察官属于国家系统中的官员,不受地方当局控制和影响。检察机关的主要职能是负责刑事起诉。此外,英国的检察官也以公益代表人的身份参加民事、行政诉讼。

(2)美国检察制度。美国联邦国会在1787年第一次通过了司法法案,授权总统任命一名总检察长。1870年美国成立联邦司法部,司法部长同时兼任总检察长。因此,联邦司法部实际上是美国中央检察机关。

美国的检察机关隶属于政府。联邦检察机关与州检察机关分别隶属于联邦和州政府,两者是两个系统,没有隶属关系。在联邦、州和州属县、区分设检察官办事处。有的州设司法区,司法区的检察官办事处管辖几个县的检察事务。此外,根据《特别检察官法》和《政府行为准则法》规定的特殊情形,可产生特别检察官程序。

在刑事诉讼方面,除了联邦司法部所属机构侦查案件外,检察官也调查(侦查)案件,并对案件进行审查,作出起诉、不起诉决定。在联邦和部分州里,检察官起诉案件由大陪审团听诉,同意以后才能交付审判。同时,检察官和辩护人、被告人可以进行诉辩交易,

如果被告人认罪,律师可以说服检察官从轻指控。由于检察机关与警察局、法院、监管机关、被告律师、大陪审团以及司法部的关系密切,在刑事司法体系等环节的活动中,检察机关能够起到协调的作用。

在美国,检察官还可以根据《美国法律大全》等法律规定,参与民事、行政诉讼。

第二节 中国古代的检察制度——御史制度

御史制度是我国两千余年的封建社会的一种具有纠举、监督职能作用的国家制度。由于该项制度是为了维护历代封建君主的统治而设立,通过自上而下来发挥监督职能作用,因而史学家们从广义检察制度,即法律监督制度的角度审视,把御史制度亦看成为中国古代的检察制度。

一、御史制度的起源与演变

早在我国商代的甲骨卜辞中,就已经出现了御史的名称。西周时,御史属于官吏中地位较低的官职,从事秘书性质的工作。春秋战国时期,在各个诸侯国也设置御史,其中有的还具有监察职能。但是,直到秦代建立了中央集权的封建国家后,才大大加强和进一步完善了御史制度。设御史大夫为御史之长,其官署为御史大夫寺(也称御史府)。汉袭秦制,至汉成帝改御史大夫为大司空,改御史府为御史台。御史中丞承担御史大夫的职权,成为御史台的长官。从此,在中国历史上建立了专门的御史机构。

在我国封建社会的历史上,封建专制国家曾经建立了其他一些行使纠举、监督职能的机构,它们中有的性质发生了变化,有的被并入御史机构,而唯有御史制度不断发展、完善,经久不衰,显示

了它较强的生命力,这与它本身的性质和作用是分不开的。在封建专制主义的中央集权国家里,皇帝权力至高无上,更由于“朕即国家”、“法自君出”,整个国家机构执行的都是皇帝个人的意志,是封建皇帝实行专制统治的工具。因此,从本质上看,御史制度是封建专制统治下的产物,是维护封建统治的一种工具。御史的权力是封建皇权的直接体现。御史是皇帝的近臣,作为“天子耳目”,在提高封建统治效能、巩固封建统治地位方面发挥了重要的作用。突出表现在御史制度标榜“整肃吏治”、“抑制豪强”、“为民申冤”等等,并以此显示封建王朝统治的清明。因而,它在缓和日益尖锐的阶级矛盾和劳苦大众的反抗斗争等方面起到了重要的作用。所以,御史制度得到了历代封建统治者的高度重视。从唐代统治者“以法理治天下,尤重宪官”,到元代的统治者认为“裨益国政,无大于此”。明太祖朱元璋也说:“国家立三大府,……御史掌纠察,朝廷纪纲尽系于此,而台察之任尤清要。”很显然,历代的封建统治者都把御史制度与封建统治的安危存亡联系在一起。然而,御史制度这一自上而下的形式,由于受其封建专制政治本质的决定,必然带有很大的局限性。一方面,御史机构和御史难以尽责;另一方面,作为腐败的封建统治上层建筑的一部分,也难以避免与贪官污吏同流合污。

二、御史制度的特点

分析我国封建社会的御史制度,有以下几个显著独到的特点:

第一,御史的品级高、威权重、选用严。秦时御史大夫与丞相、太尉为最高官吏,被称为“三公”。其官职是上卿,银印青绶。南朝宋齐时皇帝派往地方监察州郡的典签官,别称“签帅”,权力极大,以致“诸州唯闻签帅,不闻有刺史”。在典签官的监视下,州郡长吏的言行举动,不得自行决断,一切需经典签官同意。元代的御史台与中书省、枢密院鼎足三立。御史品级之高,超过历代,御史大夫为从一品,御史中丞为正二品。明代派往各地的巡按御史则代天

子巡狩,对各府、州、县官进行考察,大事奏裁,小事立断。其职位与各省长官平列,而威福尤过之,府、县各官谒见时,要行跪拜礼。历代选拔御史官员很严格,所谓“选之甚精,授之不苟”。有的朝代对御史的人选,还有相应的年龄限制。

第二,御史机构在整个国家机构中保持相对的独立性,由最高统治者——皇帝直接指挥和控制。中央御史机构为御史台,由其领导地方上从事监察工作的御史,并形成独特的工作方式。御史台虽然有长官,但御史台对皇帝负责,御史奏事可以不经过长官而直接向皇帝奏报违反封建纲纪、违法失礼和对封建王朝不忠的事情,甚至允许“风闻言事”。

第三,御史有纠察、监督的重点和明确的责任制度。御史被称之为是“主纠察百事之官”,其监督的对象是中央机关和高级官员。从历代规定的御史“六条问事”中看,主要是俸禄二千石的官员。同时历代对御史的述职,也有十分明确的规定。

第四,御史制度规定了御史拥有广泛的职权。从历史上的规定来看,御史的首要职责是“上疏事,议朝政”,举劾国家行政机关和官吏在政务活动中出现的过失,但不直接干预、处置行政事务。这类似现代检察制度中的监督职能。在礼仪方面,纠察失仪列、“语不肃者”以及“典正法度,总领百官上下监临”整肃吏治,弹劾作威作福、胡乱行政的官吏。此外,历代的御史还有一个类似现代检察制度的职权,这就是追究官吏的渎职犯罪,查处贪污受贿、惩办徇私枉法的行为。在查处官吏的职务犯罪中,御史拥有侦查、逮捕和决定处分的权力。同时,我国古代的御史还可以直接参与审判。历代都规定了重大犯罪案件由大理寺卿会同刑部尚书、御史大夫共同审理,称之为“三司推事”或“大三法司”会审,参加三方面人员称为“三司使”,或由大理寺官员、刑部官员、御史会审,为“小三法司”会审。虽然,御史对审理案件时有一定的表决权,但其参加审判的真正用意并不是增加审判的力量和权威,而是在其中起到一

种审判监督的作用,防止冤假错案的发生,保证办案质量。

三、对御史制度的评价

中国封建社会源远流长,从秦代到清朝历时两千多年,期间历经战乱和统一、物质经济条件的发展与变化,御史制度为适应统治阶级的需要,也在不断发展变化中。但是,作为同一经济基础的上层建筑,其阶级本质、主要原则和基本内容始终如一,各代相传,自成体系,在维护封建统治方面发挥了重要作用。具体表现在:

(1) 御史制度是维护和发展封建皇帝专制统治的有力工具。封建皇帝通过御史来控制各级官吏,防止削弱、分散其统治权力,有力地维护了封建专制的中央集权。同时,由于各封建王朝地方监察(刺史)制度固定化、制度化,封建皇帝的耳目、触须伸延到全国各地的每一个角落,使海内一统、号令划一的愿望成为现实。朝外地方势力、藩镇无一不在中央的监督范围之内。御史制度对于防止藩镇割据和地方势力危害中央集权统治,其作用是极为重要的。

(2) 御史制度是充分发挥封建官僚机器统治效能必不可少的环节。御史官职调节了各级封建官僚机构之间互相配合又互相制约的关系,促使文武百官尽忠职守,充分发挥各自的职能作用,防止因封建官吏的个人行为危害封建统治阶级的整体利益,从而更有效地对劳动大众实行统治和镇压。封建专制制度的基本特征是国家权力集中于君主个人。皇帝之下,三公九卿各自分职授权,各个系统间互不隶属。但是,各官僚机构在执行国家庶政时,相互配合、相互牵制又是必不可少的。以御史大夫执掌监察,旨在治理各官僚机构之间的相互关系,监督百官尽忠职守,充分发挥封建官僚机器的统治效能。

(3) 御史制度使封建王朝的法律、法令、政令得以顺利贯彻实施。历代的封建皇帝都十分重视“吏治”,认为“治民先治吏”。在封建统治者看来,实现“长治久安”,“吏治清明”乃是一个关键的因

素。因此,历代王朝都竭力使“吏治”控制在它规定的范围之内。一般地说,封建皇帝的“整肃吏治”有三个途径:一是皇帝亲自过问官吏的选拔和任用(如“殿试”制度);二是重视对官吏的考核,严格考核制度,根据考核结果确定官吏的升降、进退;三是通过御史严密控制文武百官,使其认真贯彻中央的法律、法令和政令,严禁各级官吏擅权违纪,超越封建统治阶级规定的范围。不可否认的是,御史制度在客观上对约束百官,维护封建社会的国家秩序和社会安定以至促进生产力的发展,都发挥了一定的历史作用。

但是,从根本上来说,御史制度是封建皇帝实行阶级专政的工具,它同整个封建王朝的国家机器一样,最终打击的对象仍然是被统治的农民阶级。御史是所谓的“治官之官”,但治官的目的还是为了“治民”,而且是为了更加有效地“治民”。由于这一性质所致,御史制度在漫长的封建统治历史中,经常成为黑暗的封建政治的重要内容,是腐败的封建统治者手中的重要工具。

第三节 清朝末年的司法改制 和中国近代检察制度

一、清朝末年司法改制

鸦片战争以后,中国逐渐沦为半封建半殖民地社会,中国的领土完整和国家主权遭到了破坏。其中,司法主权被破坏的主要标志是“领事裁判权”。

1843年《中英五口通商章程》规定:中国的法庭无权审判在华英国侨民的民、刑案件,而必须由英国领事依照英国的法律处理。以后,随着又一批不平等条约的签订,使美、法、俄、德、葡等十多个