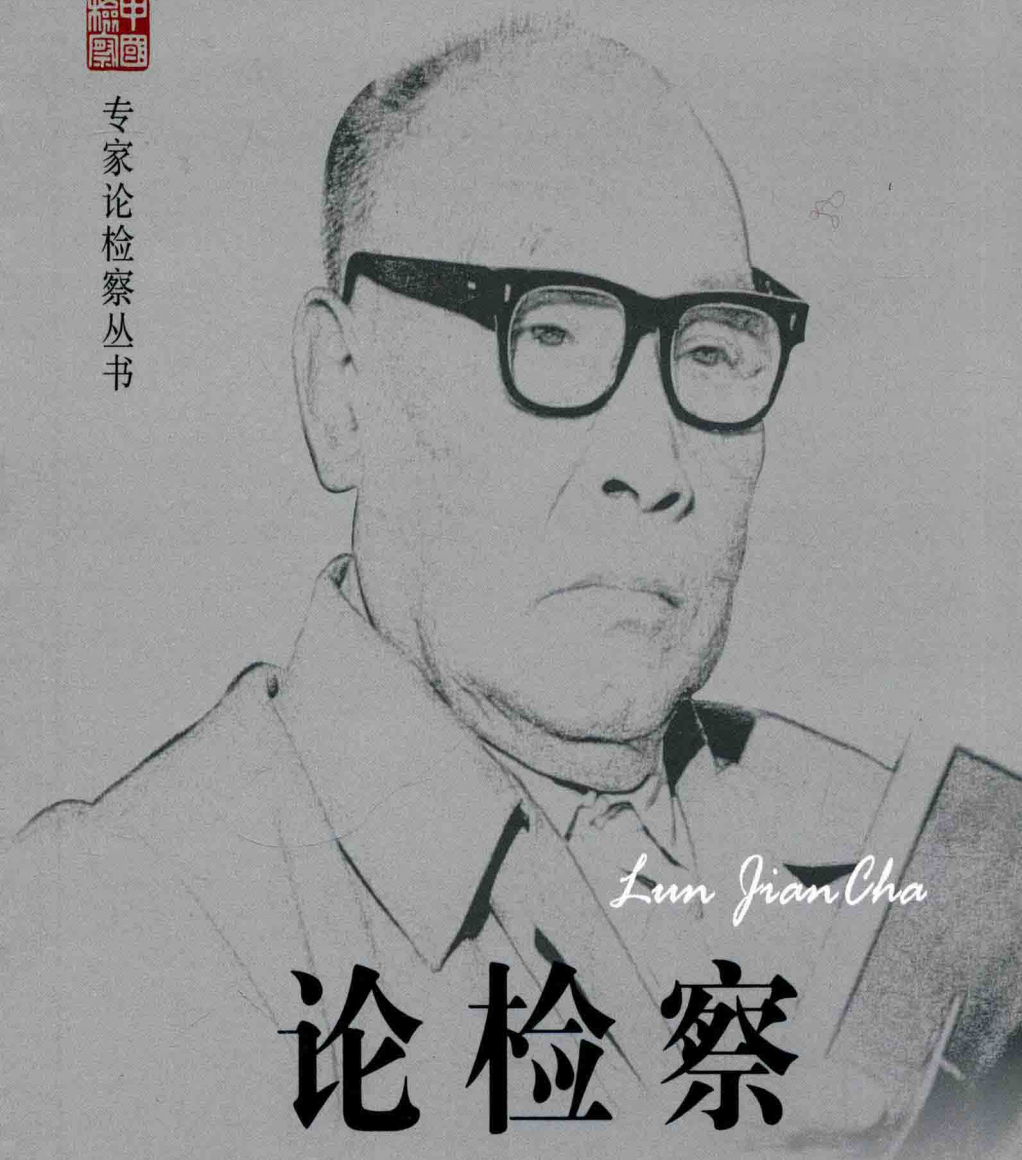




专家论
检察丛书



Lun Jian Cha

论 检 察

王桂五 / 著

中国检察出版社



专家论检察丛书

Lun Jian Cha

论 检 察

王桂五 / 著



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论检察/王桂五著. —北京: 中国检察出版社, 2013. 8
(专家论检察丛书)

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0875 - 1

I. ①论… II. ①王… III. ①检察机关 - 工作 - 中国 - 文集
IV. ①D926. 3 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 078630 号

论 检 察

王桂五/著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电 话: (010)68630384(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 涿州星河印刷有限公司

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 23.5 印张 插页 4

字 数: 274 千字

版 次: 2013 年 8 月第一版 2013 年 8 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0875 - 1

定 价: 52.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

出版说明

到2013年，人民检察制度已经恢复重建35年了。从伴随着1949年中华人民共和国的诞生建立检察机关，到“十年浩劫”检察机关被撤销，再到中国共产党十一届三中全会之后检察机关恢复重建并被定位为国家法律监督机关、“护法机构”，我国的检察机关经历了诸多的峥嵘岁月、艰难困苦。它的历史是现代中国法治历程的缩影。

中国的人民检察制度与众不同，尤其是在苏联解体、东欧剧变之后，制度特色日益凸显。人民检察制度，是具有中国特色的：在政治特色方面，它坚持党的领导；在体制特色方面，它作为“一府两院”的组成部分，受人民代表大会及其常委会的监督并对其负责、向其报告工作；在职能特色方面，它与西方的“行政机关”、“公诉机关”不同，以“守护法律”、实施法律监督为其职能核心，是国家重要的司法机关之一；在制度内容方面，与时俱进，一直处在探索、改革和完善的过程中，它将随着中国特色社会主义制度的改革、完善而不断完善。

三十多年来，法学界包括宪法学者、法理学学者，特别是刑事诉讼法学学者，对检察制度进行了长期的研究和探讨；检察机关从王桂五先生开始，几代有志于理论研究和思考的同志也为中国特色检察制度的完善付出不懈的努力和辛劳。为了回

顾和总结中国特色检察制度的研究情况和成果，也为关心、关注检察事业和检察理论发展的人们提供一套比较完整的参考书，我们用一年多的时间，完成了“专家论检察”丛书的编辑、出版工作。

呈现在读者面前的，是十几位长年研究检察理论的专家多年的成果荟萃，其从各不同的角度、专业或实践，比较系统地阐述了专家们关于检察，检察与法治，检察与国家政治、经济、公民权利的关系等方面的观点和见解，以及检察改革的方向、原则和路径。十几位专家的著作几乎涉及到了检察的各个方面。这对读者了解检察是十分有益的。当然，这其中，也有对同一问题的不同观点，有的甚至是完全相反的理解和主张。但我们认为，这正是学术的生命之所在。况且，正如前面所说，中国检察一直处于探索的过程中，它将随着社会进步、法治发展、中国特色社会主义制度的不断完善而完善。这样，不同观点的交流、不同见解的交融，是检察制度在不断走向科学的过程中必须经历的。

编者在此需要说明的是，十几位专家的观点，并不代表编者的立场，各位专家文责自负。为了尊重和保留不同时期作者的所思所想，书中保留了写作时原文的观点、翻译习惯、术语词汇、表达方式和援引的法律条文。

由于编者水平所限，在编辑出版方面的疏漏在所难免，欢迎广大读者批评指正，也请各位作者多多包涵。

中国检察出版社
二〇一三年三月

目 录

出版说明	(1)
第一部分 我国人民检察制度的简要历史	(1)
一、新民主主义革命时期的人民检察制度	(1)
二、建国以后人民检察制度的建立和发展时期	(5)
三、人民检察制度的中断时期	(16)
四、人民检察制度的恢复和重建时期	(19)
五、检察工作“三起三落”的经验教训	(23)
第二部分 检察制度与人民代表大会制度	(30)
一、作为我国政体的人民代表大会制度	(30)
二、民主集中制与法律监督	(33)
三、人民代表大会制度下法律监督职能的 彻底分离与专门化	(36)
四、人民代表大会制度的法律监督机制	(41)
第三部分 人民检察院在国家机构中的地位	(47)
一、人民检察院是人民代表大会的工作机关	(47)
二、检察机关在国家机构中地位之纵向比较与 横向比较	(54)

三、消除检察机关的实际地位与法律地位 的反差·····	(60)
第四部分 人民检察院的性质和任务 ·····	(63)
一、确定人民检察院的性质所根据的理论原则·····	(63)
二、法律监督的概念、内容和要求·····	(69)
三、人民检察院的任务·····	(73)
四、坚持法律监督和人民民主专政的统一·····	(78)
五、坚持四项基本原则，反对错误思想·····	(82)
第五部分 人民检察院的设置和组织原则 ·····	(86)
一、人民检察院的设置和人员任免·····	(86)
二、检察委员会的组织与活动·····	(90)
三、人民检察院的领导原则·····	(96)
第六部分 人民检察院的领导体制 ·····	(103)
一、列宁关于检察机关领导体制的论述·····	(103)
二、我国检察机关领导体制的反复变化·····	(106)
三、关于我国检察机关领导体制问题的争论及其 评析·····	(109)
四、关于国家权力机关领导与监督检察机关 的实践活动·····	(122)
五、加强和改善党对检察机关的领导·····	(134)
第七部分 法律监督概述 ·····	(142)
一、法律监督思想和法律监督的概念·····	(142)
二、法律监督的意义和作用·····	(148)
三、法律监督是检察制度的本质属性·····	(150)
四、坚持法律监督权的一元论·····	(161)
五、监督法律关系·····	(166)

六、法律监督的对象与客体	(167)
七、法律监督的范围和手段	(173)
八、法律监督的内容、分类和要求	(176)
九、检察机关法律监督的特征	(178)
第八部分 人民检察院的职权	(182)
一、检察权是统一的国家权力的 一个方面	(182)
二、对叛国案、分裂国家案等重大案件 的检察权	(185)
三、刑事案件的侦查权	(189)
四、审查批捕权和决定起诉权	(194)
五、代表国家提起公诉权	(197)
六、对执行刑事判决和监所工作的监督权	(201)
七、检察机关在刑事诉讼中的法律地位和作用	(205)
第九部分 人民检察院行使职权的程序	(208)
一、程序法的重要意义	(208)
二、立案和侦查	(210)
三、审查批捕工作的程序及其法律意义	(217)
四、提起公诉的法律程序和要求	(223)
五、支持公诉的活动和对法庭审判的监督	(229)
六、上诉程序的抗诉和审判监督程序的抗诉	(236)
七、监督执行刑事判决和监所工作的程序	(242)
第十部分 人民检察院的工作路线和工作原则	(245)
一、人民检察院的工作路线	(245)
二、依法独立行使检察权的原则	(251)
三、适用法律一律平等的原则	(257)

第十一部分 检察委员会	(263)
一、 检察委员会的简要历史	(263)
二、 检察委员会合议制与检察长负责制相结合	(267)
三、 检察委员会的组织与活动	(273)
四、 改革检察委员会的意见	(281)
第十二部分 纠正违法行为的程序	
——非诉讼形式的检察活动之一	(288)
一、 非诉讼事件和非诉讼法律活动	(288)
二、 非诉讼形式检察活动的由来和渊源	(289)
三、 我国法律关于纠正违法程序的规定 及其实践	(293)
四、 纠正违法程序中的监督法律关系	(299)
五、 完善纠正违法的程序	(306)
第十三部分 检察建议程序	
——非诉讼形式的检察活动之二	(312)
一、 检察建议的由来和演变	(312)
二、 检察建议的意义和作用	(315)
三、 完善检察建议的程序和制度	(321)
第十四部分 旧中国和资本主义的检察制度	(328)
一、 我们对待旧的检察制度的基本态度	(328)
二、 中国《周礼》上的“检察官”和封建社会的 御史制度	(333)
三、 检察制度的起源	(339)
四、 对旧中国检察制度的批判	(347)
五、 对资本主义检察制度的评述	(353)
作者主要著作及论文索引 (1950—1995)	(361)

第一部分

我国人民检察制度的 简要历史*

一、新民主主义革命时期的人民检察制度

人民检察机关是人民民主专政即无产阶级专政的重要工具之一，它是随着我国人民革命政权的建立而逐步发展起来的。从它建立以后，已经经过了新民主主义革命时期和社会主义革命与社会主义建设时期，现在随着全国工作着重点的转移，而进入社会主义现代化建设的新时期。

中国革命的特点，是以武装的革命反对武装的反革命。中国革命的道路，是在中国共产党领导下，以农民土地革命战争创造农村革命根据地，以农村包围城市，最后夺取全国的胜利。因此，人民检察机关和人民检察制度，也首先是在农村革命根据地的政权机关中建立起来的。

在伟大的十月社会主义革命和我国五四运动的影响下，在马克思列宁主义同中国工人运动相结合的基础上，诞生了中国

* 本部分内容摘自王桂五：《王桂五论检察》，中国检察出版社 2008 年版，第 3~21 页。

共产党。中国革命从此由旧民主主义革命阶段走上新民主主义革命阶段，革命的面貌焕然一新。在中国共产党的领导下，联合以孙中山先生为代表的国民党人，举行了北伐战争，展开了1924年至1927年轰轰烈烈的革命运动，沉重打击了帝国主义和北洋军阀在中国的统治，并且建立了有共产党人参加的广州政府和武汉政府。1927年，蒋介石背叛孙中山先生的联俄、联共、扶助农工的新三民主义，对外投降帝国主义，对内屠杀工农革命群众，彻底走上反革命道路。中国共产党继续高举革命的大旗，以武装斗争来回答蒋介石的反革命大屠杀。周恩来等同志领导的南昌起义，打响了武装反抗国民党反动派的第一枪。党的“八七”紧急会议确定了实行土地革命和武装起义的方针，以毛泽东同志为代表的中国共产党人，先后在南方和北方各地举行武装起义，建立农村革命根据地。1931年11月7日，在江西瑞金召开中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会，庄严宣告中华苏维埃共和国的成立，并组成临时中央政府——中央执行委员会和人民委员会。1934年2月27日制定并公布《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》，同时制定《裁判部暂行组织及裁判条例》。当时的检察机关是作为裁判部（即法院）的一个组成部分而建立起来的。

根据《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》的规定，在中央执行委员会之下，设立最高法院。又根据该法第39条的规定，最高法院设检察长一人，副检察长一人，检察员若干人。检察长、副检察长由中央执行委员会主席团委任之。根据《裁判部暂行组织及裁判条例》的规定，省裁判部设正、副检察员各一人，县裁判部设检察员一人，区裁判部不设检察员。检察员的职责是：管理案件的预审事宜，转交法庭审判；在处理案件中，检察员有预先逮捕人犯之权；在开庭审判时，检察

员作为代表国家的原告人，出庭告发；案件经过两审终审后，检察员尚有不同意见时，可以向司法机关抗议，再行审判一次。法律还规定，国家政治保卫局的行动须受法律的限制，在法律范围内，检察员有检察国家政治保卫局各机关的案件之权。检察员参加各级裁判委员会和各级政治保卫局委员会，在政治保卫局侦察部之下还设有检察科。关于反革命案件，国家政治保卫局可以派代表作为国家的原告人。此外，与群众团体有关系的案件，该群众团体也可以派代表出庭作为原告人。这说明当时在法律规定上，一切公诉案件并不是都由检察员提起的。为了适应革命战争环境下斗争的需要，赋予国家保卫机关和革命群众团体以起诉的权力，在当时是必要的。

根据《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法（草案）》的规定，当时的工农检察委员会担负着相当重要的法律监督任务。该法第28条中规定的工农检察委员会的任务是：“经常检查市区苏维埃与区属市苏维埃主席团、代表会议、各委员会、赤卫军、少先队及国家企业，是不是完全遵照上级苏维埃的法令、指示进行工作”，并且检举这些机关、企业中的“贪污腐化、消极怠工、压制强迫或其他违反选民群众公意，违反苏维埃法令的行为的分子”。同时，设在裁判部中的检察员，对于一切犯罪行为也有检察之权。这说明当时对于机关、团体、企业执行法律的监督工作，主要是由工农检察委员会负责进行的。这也表明，在苏维埃政权建立的初期，在紧张的革命战争和对敌斗争的环境中，对于国家机关、团体和企业遵守法制的问题，就是相当重视的，表现了人民革命政权的法制精神。

抗日战争时期，在中国共产党领导的陕甘宁、晋察冀等抗日根据地，都有检察机关的设置。当时实行“审检合署”的制

度，在边区高等法院内设立检察处。例如《陕甘宁边区高等法院组织条例》规定：“高等法院检察处，设检察长及检察员，独立行使检察职权。”检察长指挥检察员的工作，检察员的职权则是：“一、关于案件之侦查；二、关于案件之裁定；三、关于证据之搜集；四、提起公诉，撰拟起诉书；五、协助担当自诉；六、为诉讼当事人或公益代表人；七、监督判决之执行；八、在执行职务时，如有必要，得咨请当地军警帮助。”在晋察冀边区，各级法院设首席检察官一人，检察官若干人，各专员、县长兼任当地司法机关的检察官；检察官的职权和陕甘宁边区基本相同。

到了解放战争时期，在东北新解放区，也有检察机关的设置。1947年6月制定的《关东各级司法机关暂行组织条例草案》规定，高等法院设首席检察官及检察官若干人，地方法院或司法处（科）设检察官。这个规定扩大了检察机关的职权范围，除对刑事案件实施侦查、提起公诉、实行上诉、指挥刑事裁判之执行以外，还规定：“关东所有各机关各社团，无论公务人员或一般公民，对于法律是否遵守之最高检察权，均由检察官实行之。”对于公安机关和检察机关的工作关系也作了规定：各级公安机关首长对解送法院之案件为当然检察官，并协助法院检察官执行其职务；已设检察官之法院，公安机关移送案件时须经由检察官交付审判，各级检察官得调度司法警察。在领导体制上，检察机关虽设置于法院内，但独立行使职权，不受其他机关及审判机关之干涉，只服从上级检察机关首长之命令。

以上情况表明，在人民革命政权建设的初期，党和人民政府就相当重视革命法制的建设，制定了革命的法律，建立了人民检察机关的雏形。在以上三个历史时期（第二次国内革命战

争时期、抗日战争时期和解放战争时期)中,检察工作有了初步的、程度不同的发展。但由于当时处在革命战争的环境中,主要的斗争形式是武装斗争和人民群众的直接革命行动,还不可能建立和实行比较完备的法制,因而许多地方的检察机关实际上并未建立起来,而主要是依靠公安保卫机关和司法机关维护革命的法制,保卫人民的政权和革命胜利的果实。但是在已经建立检察机关的地方,都根据各个时期刑事处罚的任务,坚决打击了特务、间谍、汉奸和其他反革命分子的破坏活动,也惩处了一些贪污盗窃、违法乱纪的犯罪分子,开始显示出人民检察机关的作用。

二、建国以后人民检察制度的建立和发展时期

这一时期,从1949年建国开始,到1968年“文化大革命”中检察机关被“砸烂”为止。

(一)1951年9月中央人民政府委员会第十二次会议《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》和《各级地方人民检察署组织通则》

中国共产党领导的新民主主义革命,经过28年前赴后继的英勇奋斗,对三大敌人进行了长期剧烈的武装斗争,终于在1949年推翻了蒋介石封建法西斯统治,结束了帝国主义、封建主义和官僚资本主义在中国大陆的反动统治,建立了中华人民共和国。中华人民共和国成立后,我们党领导全国各族人民开始了从新民主主义到社会主义的转变。

从中华人民共和国成立开始,党和国家就把人民检察机关的建设提到议事日程上来。1949年召开的第一届中国人民政治协商会议通过的《中央人民政府组织法》第28条规定:“最高人民检察署对政府机关、公务人员和全国国民之严格遵守法律,负最高的检察责任。”1949年12月,毛泽东主席批准

《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》。1951年9月，中央人民政府委员会第十二次会议通过了《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》和《各级地方人民检察署组织通则》，并由毛泽东主席公布施行。在此同时，中共中央发出了关于建立检察机关的指示。这一系列的国家立法和党内指示，表明了党和国家对检察机关建设的重视和关怀。

我国社会主义法制的建设，是以彻底的革命精神来进行的。我们依靠人民革命战争的胜利，彻底摧毁了国民党的反动国家机器，废除了国民党的反动法统，继承了我国人民的革命法统。正如1949年新华社就废除伪法统问题答记者问时所指出的：“自太平天国以来，经过辛亥革命以及1925年至1927年大革命的不完全的革命传统，则已由在1927年以后继续革命的中国共产党所继承和发扬光大。中国人民在中国共产党的领导下，不但继承了过去的不完全的革命传统，而且正在用完全新式的革命斗争建立着自己的完全革命的新传统，也就是革命的法统。”我国的人民检察机关，就是在彻底打碎国民党反动检察机关的基础上建立起来的。在新中国成立初期，人民检察机关的骨干力量，大多数是从人民解放军转业的军政干部和解放区政权机关的干部以及从公安机关调来的人民公安人员，辅之以有朝气的知识青年，这就保证了检察机关组织上的纯洁性。同时，各级检察机关积极参加司法改革运动，批判旧法观点，肃清国民党《六法全书》的流毒，反对旧衙门作风，加强人民检察机关的思想建设。同旧的司法作风相对照，我们积极提倡和发扬革命根据地司法检察工作的优良传统和作风。这主要的就是敌我分明的阶级立场，群众路线的工作方法，以及调查研究、实事求是的工作作风。

根据《中央人民政府组织法》的规定，在检察体制上，改

变了新民主主义革命时期“审检合署”的制度，检察机关不再设于法院内，而成为独立的国家机关。《中央人民政府组织法》和《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》赋予检察机关的职权是相当广泛而重要的。《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》第3条规定：“最高人民检察署受中央人民政府委员会之直辖，直接行使并领导下级检察署行使下列职权：（一）检察全国各级政府机关及公务人员和全国国民是否严格遵守人民政协共同纲领及人民政府的政策方针与法律、法令；（二）对各级司法机关之违法判决提起抗议；（三）对刑事案件实行侦查，提起公诉；（四）检察全国司法与公安机关犯人改造所及监所之违法措施；（五）对于全国社会与劳动人民利益有关之民事案件及一切行政诉讼，均得代表国家公益参与之；（六）处理人民不服下级检察署不起诉处分之声请复议案件。”以上六项职权可以概括为以下三个方面：一般监督，即对国家机关和公务人员是否遵守法律实行监督；参与刑事诉讼活动及实行司法监督；参与民事诉讼及行政诉讼。以上三个方面同新民主主义革命时期检察机关的职权比较起来，显然扩大了许多，标志着我国检察制度的建设进入了新的时期。

1951年9月中央人民政府委员会通过的《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》和《各级地方人民检察署组织通则》，在检察职权方面，和《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》的规定大致相同，但有以下两方面的变动：适应当时形势和任务的需要，于检察一般刑事案件之外，增加检察反革命案件的规定，着重打击反革命破坏活动；在审判监督方面，除对违法判决提起抗诉外，对不当裁判亦应提起抗诉。但主要的变动还是在组织方面，改变了试行组织条例中关于“全国各级检察署均独立行使职权，不受地方机关干涉，只服从最

高人民检察院之指挥”的规定，把各级地方人民检察院作为同级人民政府的组成部分，受同级人民政府的领导。当时作出这个改变的原因，最高人民检察院李六如副检察长于1951年9月向中央人民政府委员会的报告中，作了说明：“因为我国过去曾经是半封建半殖民地的社会，经济发展极不平衡，各地情况悬殊不一，地区辽阔，交通不便，而各级人民检察院，目前又多不健全或尚未建立，因此暂时还只能在中央统一的方针政策下，授权于地方人民政府，使其发挥机动性与积极性。……就近予以指导和协助。”这里已经说清楚，由垂直领导改为双重领导，只是暂时的改变，待条件具备时，仍然要实行垂直领导。1954年宪法关于检察机关领导体制的规定，就作出了这个改变。

以上两个关于检察工作的立法，即《中央人民政府最高人民检察院暂行组织条例》和《各级地方人民检察院组织通则》，执行了3年的时间，到1954年9月，即被第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国人民检察院组织法》所代替。

(二) 1954年9月第一届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国人民检察院组织法》

第一届全国人民代表大会是在这样的历史条件下召开的：当时土地改革等各项社会改革运动已经基本上完成，党中央提出了过渡时期的总路线和总任务，这就是实现国家的社会主义工业化和完成对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。国家开始进入有计划的经济建设时期，逐步加强和健全革命法制的任务，已经提到党和国家的面前。为适应这一新的形势和任务的需要，第一届全国人民代表大会第一次会议制定并通过了我国第一部社会主义宪法，即《中华人民共和国宪法》。