

# 新中国

## 检察制度史概略

XIN ZHONGGUO JIANCHA ZHIDUSHI GAILUE

当代检察制度伴随中华人民共和国的成立而正式建立，它在很大程度上依附于中国的政治体制和权力结构形式。本书对当代中国检察制度的基本内容，其中包括当代中国检察权的性质、检察机关的组织体系和领导体制、检察机关的机构设置和检察官的等级序列等作了一个概括性介绍。

刘方◎著



法律出版社  
LAW PRESS • CHINA

# 新中國

## 檢察制度史概略

XIN ZHONGGUO JIANCHA ZHIDUSHI GAILUE

刘方◎著



法律出版社  
LAW PRESS • CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

新中国检察制度史概略 / 刘方著. —北京:法律出版社, 2013. 6

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5113 - 0

I. ①新… II. ①刘… III. ①检察机关—司法制度—法制史—中国 IV. ①D926. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第148877号

新中国检察制度史概略  
刘 方 著

编辑统筹 法规出版社  
策划编辑 许 睿  
责任编辑 许 睿  
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社  
总发行 中国法律图书有限公司  
经销 新华书店  
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司  
责任印制 吕亚莉

开本 787 毫米×960 毫米 1/16  
印张 22. 5  
字数 406 千  
版本 2013 年 8 月第 1 版  
印次 2013 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/xr@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9806

咨询电话/010-63937329

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

18-5113-0

定价:56.00 元

(法律图书有限公司负责退换)

# 内容提要

共和国检察制度即将走过 64 个年头,如果加上历史起源,它已经是八旬有余了。大多数人只看到它光彩夺目的一面,而对它路途中的艰难曲折和辛酸苦涩却知之不多。笔者没有时间、也没有能力来全面了解和介绍新中国检察制度的全部,仅仅希望通过本书,提起人们去考证、研究和学习这一充满奇特色彩的检察制度的兴趣,故名曰“概略”。

虽然本书是从史学研究的角度来展开写作,但其中也不知不觉地掺杂了自己的观点。在叙述客观历史过程中夹杂笔者的主观看法,似乎对于史学研究来说是一大避讳。但笔者认为,对中国检察制度的特殊性以及中国检察制度发展过程中的曲折与复杂,有必要进行适当的解说,否则,读者很难从全貌上理解中国特色检察制度。

新中国检察制度史到底包不包括新民主主义革命时期?很多研究新中国检察制度的学者研究的检察制度的内容都是从新中国成立之后开始的,如王桂五主编的《中华人民共和国检察制度研究》一书就是这样。笔者认为,研究新中国检察制度的历史不能脱离新民主主义革命时期,因为新中国的政治制度和法律制度与新民主主义革命时期是一脉相承的,具有历史发展的直接继承关系。就像我们在研究前苏联检察制度时,自然地吧俄罗斯检察制度联系在一起进行考察一样。笔者还认为,“中华人民共和国检察制度”以新中国成立为起点,概念十分明晰,应当从 1949 年起开始研究;而“新中国检察制度”则是一个外延相对模糊的概念,可以囊括新民主主义革命时期的检察制度。所以,本书作为研究现代中国历史的一本断代史专著,研究的时代是中国共产党领导下创立新中国所经历的新民主主义革命时期和社会主义建设时期;研究的对象是新民主主义革命时期检察制度和中华人民共和国检察制度;研究的内容按照新中国开创和建立的两个时期进行分类,其中新民主主义革命时期检察制度为第一编,分为苏维埃民主政权时期、抗日民主政权时期和解放区人民政权时期。中华人民共和国检察制度为第二编,分为创建奠基时期、探索发展时期、取消中断时期、恢复健全时期、开拓进取时期、开放变革时期。在上述各个时期中,又分别根据各个时期的不同发展状况细分为若干个阶段。

看到笔者将类似于俄国工农检查院的苏维埃政权时期的工农检察院说成是检察机关时,也许有人会认为这是一种荒诞不经的说法。其实,从什么角度来看检察

制度,也是学术上存在争论的一个问题。在西方,检察制度被局限在诉讼领域,主要功能是追诉刑事犯罪;而在东方,中国和前苏联的检察制度都是以实施法律监督为基本价值取向而建立的。尽管中国当代检察机关已经不具有“一般监督职能”,但它曾有过的历史是客观存在的。我们现在是在记录历史,而不是在讨论制度的取舍问题。把新中国成立初期的检察制度与苏维埃政权时期的检察制度进行比较就会发现,当时的工农检察院、法院内设检察机关、军事检察所和政治保卫局这四个机关中,都不同程度地包含有“中国检察权”。因为这四个机关分别属于不同的体系,于是就出现了本书在描述这一时期检察制度时把它们分为四种类型的检察机关的情况。在这四个“检察机关”中,工农检察院代表了中国检察权的宪政属性;而法院内设检察机关则体现了中国检察权的法律特性。在这四个检察机关之外,还存在一些大众化的检察形式,如轻骑队、突击队等,他们虽然不穿检察服,但却分享着检察权。

国共合作开始抗日战争之后,中国社会的主要矛盾由国内阶级矛盾上升为中日民族矛盾,爱国主义成为建立最广泛统一战线的基本纽带,团结一切力量抗击外来侵略成为各社会阶层和各党派团体的一致共识。与中国共产党在这一时期的路线、纲领和政策相适应的,是承认国民政府为抗战时期中国的唯一合法政府。抗日边区在保持其独立性的同时,要参酌执行民国政府的政策和法律制度。国民党的六法体系即成为抗日民主根据地所遵循的法律根据。在国民政府法律制度的影响和渗透下,苏维埃政权时期建立的检察制度退出了历史舞台,代之而起的是仿照民国政府司法体制而建立的检察制度。这两种检察制度之间存在很大的差异,前者是仿照苏联社会主义检察制度所建立;后者是依照国民政府法律制度所设立。在检察权的性质、内容、体系结构和活动原则等很多方面都不一致。抗日边区检察机关已经不再具有一般监督权,甚至连法律监督职能也十分有限。它按照国民政府检察体制实行“审检合署”,实际上是附设在法院内的一个刑事起诉机构。由于抗日战争时期没有建立统一的边区政府,各边区在行政体制上实际上相互独立。所以,抗日战争时期各边区检察制度并不统一,在内容和形式上都表现出了很多明显的差异。与此同时,持久的八年抗日战争铸造了边区较为完善的政治制度和法律制度,尽管处于残酷的对敌斗争中,但这一时期的司法制度和检察制度却是整个新民主主义革命时期相对发达的时期。

解放战争时期,各解放区人民民主政权检察制度基本上承接了抗日战争时期检察制度的模式。比较典型的是:检察权仍然以刑事追诉为主,而不是像苏维埃政权时期所行使的一般监督权;检察机关仍然附设于法院内,以提起刑事公诉为主要职责。这一时期检察制度经历了一个逐步变迁的过程,到新中国成立之前,虽然检察制度的基本模式仍然保持不变,但以下几个方面却明显地区别于抗日边区检察

制度:一是检察权的行政化、军事化倾向越来越突出。行政化倾向主要表现在很多法庭中的检察人员都是由行政长官兼任,而不是常设在法院内的检察人员;军事化倾向主要表现在军事审判和军事检察占据审判和起诉中的主要位置,在一些新解放区甚至完全取代了普通法庭的工作。二是检察权中的政治气息越来越浓烈,而其法律属性却相对淡薄。这可能与阶级关系的变化有关,因为抗日战争时期国内斗争的主要矛头指向国外侵略者,国内各阶级之间的矛盾相对得以缓和。而解放战争时期主要以内战为主,所有的国内矛盾再度激化,检察权必然会作为政治斗争的工具。三是建立了适应人民民主政权建设需要的司法组织——人民法庭。检察机关和审判机关在这一时期的重大变化,是由具有中立意义的司法工具向人民民主专政工具的转变。

当代检察制度伴随中华人民共和国的成立而正式建立,它在很大程度上依附于中国的政治体制和权力结构形式。但是,在采用什么类型的检察制度的问题上,对于刚刚建立的新中国来说还是存在选择余地的。按照历史具有连续性的观点来解释,中国检察制度应当继续采用抗战胜利后革命政权已经初具规模的检察制度形式。但在创立检察制度时,并没有考虑到历史的连续性,而是采用了前苏联检察制度模式,把一般性的法律监督作为检察制度建立的核心内容。当然,采用这一检察制度模式也不能否认其具有历史的继承性,因为早在土地革命时期,各红色革命根据地就是实行具有一般监督职能的检察制度。这种移植于前苏联的具有一般监督职能的检察制度,来到中国之后也稍表现出“水土不服”的不适应性。在检察权的范围、检察机关组织体系和领导体制方面,都表现出浓厚的、中国本土特色的历史定位。但是,由于这种检察制度与中国的政治体制和法制传统文化具有极大的对接性,所以,无论新中国成立后中国检察制度经历了多么大的沧桑变化和改革发展,把法律监督作为检察权的定位这一核心内容始终没有改变,即使有来自理论界和学术上的众多质疑,有来自改革开放后西方法制文化的巨大冲击,也未能使它发生根本性的改变。

中华人民共和国成立后的检察制度已历经了 60 多个年头。在这半个多世纪的历史过程中,新中国检察制度经历了形成、发展、波折、中断、恢复、拓展和变革等不同的历史时期,如何对检察制度这一较为漫长的发展过程进行阶段性的概括,是新中国史学研究中的一个较难的课题。本书以笔者的一孔之见,将新中国成立后到第十二次全国人民代表大会召开时为止的新中国检察制度分为前后六个时期。但这种划分的科学性和学术价值还有待未来法学理论和社会实践的检验。

由于中华人民共和国检察制度自建立后一直到现在,在检察制度的基本内容和构成形式上没有发生根本性改变,只是在检察权的具体内容和检察机关的组织体系、领导体制方面略有调整。所以,对新中国成立之后检察制度的研究,主要是

阐述各个历史时期检察制度发展和完善的过程,当然其中也包括一些具体内容的改革和健全,但检察制度的基本框架依然如旧。在检察制度的创立奠基时期,主要是介绍了如何借鉴前苏联检察制度的基本内容,又如何根据中国的具体国情因地制宜地创立检察制度。新中国检察制度的基本定位和主要理论及原则,都是在这时期形成的。探索发展时期是中国检察制度发展过程中的一个重要历史时期,中国的第一部《宪法》以及《人民检察院组织法》,都是在这时期诞生的。作为宪政体制内容之一的中国检察制度,首次正式得到了宪法和法律的认可。十年“文化大革命”,给中国社会主义事业造成了巨大损失,同样也给中国的检察事业造成了难以弥补的后果,但也从反面给我们留下了深刻的历史教训。粉碎林彪、江青反革命集团和拨乱反正,使新中国检察制度获得了新生。改革开放为中国检察制度的发展提供了物质和精神保障,依法治国方略的提出为中国检察制度的发展和繁荣创造了难得的机遇和条件。在开拓进取时期,检察机关围绕党和国家的中心工作,大力开展反腐败和查处大案要案,社会地位和威望信誉陡然上升。但事物总是呈曲线的发展形态,检察机关权力的膨胀也引起了社会各界的质疑。1996年《刑事诉讼法》的修改,检察机关的权力受到了应有的约束。中国加入世界贸易组织,以及中国改革开放步伐的加快,推动了检察制度的发展和变革。在开放变革时期,中国的整个司法体制改革在缓慢地向前推进,在社会的大历史背景下,检察制度也借鉴国外检察制度中的一些成熟经验,进行了许多探索和改革。但改革项目颇多,内容也十分广泛,有的改革项目并没有达到预期的效果。因此,中国检察制度的变革时期仍然在继续。

将新中国成立后的检察制度分为六个历史时期,主要是考虑到新中国检察制度从建立到逐步走向成熟完善,具有一个渐进的变化过程,而这个过程与中华人民共和国的发展和变化历史是密切相关的。中国检察制度的行政化倾向也决定了其发展过程须臾离不开中国政治制度的变化与发展。因此,在研究中,笔者都一如既往地吧检察制度各个发展时期的历史背景首先进行简短叙述,并将此作为理解和考察检察制度发展过程的导向。由于新中国成立后各个历史时期的检察制度没有本质上的区别,在检察制度的基本特征方面无须进行比较研究,而比较的内容主要是检察权行使的具体内容和检察机关组织、领导体制方面的区别。

检察理论和文化是中国检察制度的重要内容,是中国特色检察制度在意识形态领域里的客观反映。作为一个幅员辽阔、人口众多、拥有3000多个检察院的这样一个国度,从新民主主义革命到社会主义建设时期经历的80多年时间中,所形成的检察文化是十分丰厚的。但是,由于篇幅有限以及撰稿人的时间和水平有限,难以全面概括众多的检察理论和文化,仅仅是挑选其中具有代表性的东西来加以表述。在这一部分内容中,有的是阐述不同历史时期的检察基本理论;有的是介绍

检察理论研究的概况,包括著名的检察人物和作品;有的是记载建立检察理论研究机构 and 制度;有的是反映当时当地的检察文化风貌。

在快要结束本书的写作时,笔者对当代中国检察制度的基本内容,其中包括当代中国检察权的性质、检察机关的组织体系和领导体制、检察机关的机构设置和检察官的等级序列等作了一个概括性介绍。

作 者

2013 年 6 月 12 日

## 目 录

## 第一编 新民主主义革命时期检察制度

|                                   |         |
|-----------------------------------|---------|
| 第一章 苏维埃民主政权检察制度 .....             | ( 3 )   |
| 第一节 苏区检察制度产生和发展的历史背景及阶段 .....     | ( 3 )   |
| 第二节 苏区检察机关的组织形式 .....             | ( 5 )   |
| 第三节 苏区检察机关的主要职能 .....             | ( 18 )  |
| 第四节 苏区检察制度的主要特点 .....             | ( 28 )  |
| 第五节 苏区检察制度特性辨析 .....              | ( 34 )  |
| 第二章 抗日民主政权检察制度 .....              | ( 42 )  |
| 第一节 抗日民主政权检察制度产生和发展的历史背景及阶段 ..... | ( 42 )  |
| 第二节 抗日根据地检察机关的设置 .....            | ( 48 )  |
| 第三节 抗日根据地检察机关的主要职能 .....          | ( 60 )  |
| 第四节 抗日根据地检察制度的特点 .....            | ( 66 )  |
| 第三章 解放区人民政权检察制度 .....             | ( 73 )  |
| 第一节 解放区检察制度产生和发展的历史背景及阶段 .....    | ( 73 )  |
| 第二节 解放区检察机关的设置 .....              | ( 80 )  |
| 第三节 解放区检察机关的主要职能 .....            | ( 86 )  |
| 第四节 解放区检察制度的特点 .....              | ( 94 )  |
| 第四章 新民主主义革命时期的检察文化和理论 .....       | ( 102 ) |

## 第二编 中华人民共和国检察制度

|                          |         |
|--------------------------|---------|
| 第五章 检察制度创建奠基时期 .....     | ( 127 ) |
| 第一节 创建奠基时期的历史背景 .....    | ( 127 ) |
| 第二节 创建奠基时期的阶段和历程 .....   | ( 138 ) |
| 第三节 创建奠基时期检察职能的发挥 .....  | ( 153 ) |
| 第四节 创建奠基时期的检察理论和文化 ..... | ( 159 ) |

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| <b>第六章 检察制度探索发展时期</b> | (171) |
| 第一节 探索发展时期的历史背景       | (171) |
| 第二节 探索发展时期的阶段和历程      | (172) |
| 第三节 探索发展时期检察职能的发挥     | (208) |
| 第四节 探索发展时期的检察理论和文化    | (215) |
| <b>第七章 检察制度取消中断时期</b> | (220) |
| 第一节 取消中断时期的历史背景       | (220) |
| 第二节 取消中断时期的阶段和历程      | (222) |
| 第三节 导致检察制度取消中断的错误及其教训 | (227) |
| <b>第八章 检察制度恢复健全时期</b> | (235) |
| 第一节 恢复健全时期的历史背景       | (235) |
| 第二节 恢复健全时期的阶段和历程      | (240) |
| 第三节 恢复健全时期检察职能的发挥     | (260) |
| 第四节 恢复健全时期的检察理论和文化    | (266) |
| <b>第九章 检察制度开拓进取时期</b> | (270) |
| 第一节 开拓进取时期的历史背景       | (270) |
| 第二节 开拓进取时期的阶段和历程      | (273) |
| 第三节 开拓进取时期检察职能的发挥     | (288) |
| 第四节 开拓进取时期的检察理论和文化    | (294) |
| <b>第十章 检察制度开放变革时期</b> | (300) |
| 第一节 开放变革时期的历史背景       | (300) |
| 第二节 开放变革时期的阶段和历程      | (304) |
| 第三节 开放变革时期检察职能的发挥     | (339) |
| 第四节 开放变革时期的检察理论和文化    | (345) |



# 第一编 新民主主义革命 时期检察制度



## 第一章 苏维埃民主政权检察制度

### 第一节 苏区检察制度产生和发展的历史背景及阶段

#### 一、苏区检察制度产生的历史背景

在第一次国共合作的推动下,1927年北伐战争取得了重大胜利,中国共产党领导下的全国工农运动也获得了蓬勃的发展。北洋军阀的倒台迫使帝国主义列强重新在中国寻找自己的走狗,以美国为代表的西方势力伺机拉拢蒋介石集团,把蒋介石看做是“唯一可以使长江以南的区域免于沦入共产党之手的保护力量”。在帝国主义分子的支持下,1927年4月12日,蒋介石在上海大肆逮捕和屠杀共产党人、革命群众,公开叛变革命,第一次国共合作和大革命至此宣告失败。

在国民党的白色恐怖下,中国共产党领导人民举行了一系列武装起义,其中最著名的有广州起义、南昌起义、秋收起义和左右江起义。但由于国民党的疯狂镇压和敌我力量悬殊都相继失败。中国共产党在以毛泽东为代表的正确路线的指导下,开始了漫长的农村包围城市的武装斗争。1927年9月,毛泽东同志率领秋收起义部队向井冈山进发,开辟了第一个农村革命根据地。在党的正确路线指引下,革命形势有了迅速的改变。赣南和中央根据地连成一片,鄂豫皖、湘鄂西和闽浙赣根据地也得到了发展。

1931年11月7日至20日,中华苏维埃第一次全国代表大会在江西瑞金的叶坪召开,宣告中华苏维埃共和国临时中央政府成立,选举毛泽东为主席,改瑞金为瑞京,作为中华苏维埃共和国首都。大会通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》以及土地法、劳动法等重要法律。中华苏维埃代表大会闭会期间的权力机关是中央执行委员会,下设人民委员会和最高法院。人民委员会是最高行政机关,下设司法人民委员会,主管司法行政工作。中华苏维埃共和国成立之前,各地红色革命根据地就建立了一些早期的司法机关。这些司法机关形式多样,大致有以下几种:(1)裁判肃反委员会和裁判部;(2)革命法庭;(3)惩治反革命委员会;(4)裁判委员会;(5)革命军事法庭等。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 参见张晋藩、张希波主编:《中国法制通史》(第十卷),法律出版社1999年版,第236页。

## 二、苏区检察制度产生和发展的阶段

工农民主政权在中国共产党的领导下,积极致力于革命政权司法机关的建设,并且相继颁布了一系列相关的政策法规。当时,工农民主政权检察机关主要是伴随工农革命政权的发展变化而设置,大致分为以下三个阶段:

### (一)1927年到1931年工农红色政权的初创

1927年大革命失败后,中国革命进入低潮,国内政治形势处于危急关头。在“八七会议”上,中共中央确立了土地革命和武装起义的方针。毛泽东、朱德等率领秋收起义和南昌起义部队挺进井冈山,开辟了中国共产党领导的第一个农村革命根据地,为苦难深重的中国走出困境找到了一条正确道路。之后,红色政权以燎原之势在全国范围兴起。到1930年,全国共创建了10个革命根据地和苏维埃政权。在这一时期,各革命根据地先后建立了各级地方政权,尚未形成全国统一的中央政权机关。司法机关的组织法规由各红色根据地工农兵代表大会、苏维埃政府主持制定,适用范围只局限于根据地管辖区内。这一阶段虽然建立了司法机关,但还没有设置专门的检察机关,检察职能由革命法庭、肃反委员会这样的组织来代行,公诉工作一般由审判机关内设立的公诉人员担任,实行“配置制”。如1931年7月《鄂豫皖区苏维埃临时组织大纲》规定,在革命法庭内设立“国家公诉员”来履行检察职能,这可以看做是早期红色根据地检察官的雏形。

### (二)1931年中华苏维埃共和国成立到红军长征

1931年11月中华苏维埃共和国临时中央政府的成立和《中华苏维埃共和国宪法大纲》以及土地法、劳动法等重要法律的制定,标志着全国性的工农民主政权以国家的形式登上了中国历史的舞台。这一时期是红色根据地法制建设的主要阶段。但是,由于特殊战争环境的影响,各革命根据地被分割,司法体制的建制不能统一,检察机关和检察职能的行使也没有统一的标准。这一阶段检察机关的设置主要以监督为基本形态。从一般检察监督的角度考察,是以苏维埃中央执行委员会下属人民委员会所设立的工农检察(查)<sup>①</sup>人民委员部为检察机关主体。这是一种集各项监督权为一体的检察机关。从刑事追诉检察职能的角度进行考察,主要有以下几种类型:(1)中央苏区在最高法院内设立的检察长、副检察长和检察员,分别行使检察职能;(2)根据地内省、县各级苏维埃设立裁判部,在裁判部内设置检察人员;(3)鄂豫皖边区和川陕省的革命法庭内,设立“国家公诉人”负责公诉;(4)新区(刚占领地区)成立肃反委员会,兼具审判、检察职能;(5)红军内设置军事裁判

<sup>①</sup> “查”和“察”二字在当时均具有监督的含义,因此本书中“查”和“察”混用时意思表示一致。另有表述,在表达“工农检查委员部”的监督权时,一般用“查”字;在表达司法监督和诉讼监督权时,多用“察”字。

所和军事检察所,实行审检分立制;(6)国家政治保卫局(公安机关前身)负责对反革命案件行使检察权。

### (三)从红军开始长征到抗日战争爆发

第五次“反围剿”失败后,中央红军开始了撤离井冈山革命根据地后的长征。中央国家机关亦加入了长征的队伍。长征途中,检察机关的日常工作因恶劣的战争环境的影响而事实上中止。红军到达陕北后,成立了中央临时政府西北办事处,又陆续颁布了一些有关司法工作的法规和政策,是中央苏区时期有关政策和法规的延伸和发展。在这一时期内,中华苏维埃临时中央政府颁布的有关法律法规也继续有效。尽管从地域上看,中央国家机关已经从江西转移到陕北,但当时陕甘宁边区政府尚未成立,政治体系上仍然属于中华苏维埃共和国时期。所以,一般研究现代中国历史的学者都把这一时期作为中华苏维埃共和国时期。<sup>①</sup>虽然这一时期是苏维埃共和国的延伸,但红军到达陕北后,仍然在行政机构和司法系统中设立了检察机关。在行政系统中称为工农检察局,在法院系统内设立检察长和检察员。

## 第二节 苏区检察机关的组织形式

### 一、苏区检察机关(之一)——中央苏区工农检察委员部

研究第二次国内革命战争时期红色根据地的检察制度,既不能用现代西方国家的检察制度来比较,也不能用中国当代检察制度作为参考模型。因为当时的检察机关并非像当代检察制度这样以刑事追诉为主要职能,而是把对权力的一般监督作为基本任务,刑事检察只是检察机关发挥监督职能的一个方面。也许有人会问,当代中国检察机关不也是法律监督机关吗?其实不然,尽管我国检察机关是宪法意义上的法律监督机关,但检察实践中所开展的工作仍然主要集中在对刑事犯罪的追诉方面,这是一个客观存在的不争事实。而且这个问题自新中国成立以来一直在学术理论上存在较大争议。

我们现在排除一切争议,仅就检察机关的具体工作职能而言,当代中国检察机关的工作职能与中华苏维埃共和国时期检察机关的工作职能是存在较大差异的。以中央苏区检察机关为例,当时设置的检察机关并不是按照现在的权力分立体制设置的。当时的所谓中央“检察机关”——中华苏维埃工农检察委员部,它的职能是负责对整个苏维埃政权的权力运行体制进行监督。这种监督权涉及苏维埃政权的各个行业和各个领域:政府机关、国家企业事业单位、人民团体、军队,甚至还包

<sup>①</sup> 参见孙谦主编:《人民检察制度的历史变迁》,中国检察出版社2009年版,第35页。

括互助合作社在内;它的机构也分别延伸到了这些行业和领域中去。它监督的范围不局限于犯罪,更多的是违法违纪行为,像铺张浪费、官僚主义、不良工作作风等,都属于监督的对象。而设置在最高法院内的检察机关——检察长、副检察长、检察人员等,只是它的一个组成部分,或者说是这种权力体系的一个分支机构。当时的所谓“工农检察机关”的权力范围,实际上包括了现在分别由纪检监察机关和检察机关所行使的纪律检查权、行政监察权和法律监督权。而“工农检察机关”行使最多的权力是监察权。我们从鄂豫皖根据地设立的“工农监察委员会”这个名称就可以看出,它实际上是行使的一般监督权。<sup>①</sup> 尽管在组织体系上与中央苏区“工农检察机关”有所区别,但二者的职能范围和权力性质基本是一致的。

有鉴于此,我们在阐述中华苏维埃共和国时期检察机关的设置时,必须首先阐明该机关的基本性质和权力范围,必须把作为权力监督机关的工农检察机关和设置在法院内专门行使刑事追诉权的检察机关进行必要区分,这样才能避免人们以现代检察权为背景来理解当时的检察制度从而产生误解。同时,我们还不能用现在这种整齐划一的检察系统模式去研究当时的检察制度。因为在革命战争年代,社会环境复杂多变,各根据地在工作联系方面十分不便,难以形成一个统一的工作模式。在检察机关设置方面,各根据地也表现出一定的差异性。尽管我们在这里是以中央苏区检察机关作为研究对象,但新生政权建立之初,总是需要一定的时间才能逐步完善,地方苏维埃在机构设置方面仍然难以完全统一。

### (一) 中央工农检察机关

红色根据地时期的工农检察机关是一个自上而下的完整体系。从中央苏维埃政权建立之日起,就逐步形成了从中央到地方的各级工农检察组织体系。根据《中华苏维埃共和国宪法大纲》的规定,中央工农检察机关在成立之初称为“中央工农检察人民委员部”。1933年12月《中华苏维埃暂行组织法(草案)》颁布后,改“中央工农检察人民委员部”为“中央工农检察委员会”。

中央工农检察人民委员部成立于1931年11月27日,是中华苏维埃共和国的最高检察机关。由何叔衡<sup>②</sup>担任第一届中央工农检察人民委员部部长。

<sup>①</sup> 参见刘建国主编:《人民检察制度在鄂豫皖革命根据地的发展》,中国检察出版社2011年版,第144页。

<sup>②</sup> 何叔衡(1876~1935),谱名启璇,学名瞻岵,无产阶级革命家。湖南宁乡人,新民学会骨干,长沙共产主义小组成员。1921年7月出席中共第一次全国代表大会,会后任中共湘区委员会委员。1931年11月进入中央革命根据地工作,当选为中华苏维埃共和国中央执行委员会委员,任临时中央政府工农检察人民委员、内务人民委员部代部长、临时最高法院主席等职。1935年2月,途经福建上杭县时,被敌人追捕,不幸英勇牺牲。

为了加强中央工农检察机关的领导力量,1933年2月26日,中华苏维埃共和国中央执行委员会人民委员会第35次常委会议决定,呈请中央委员会批准,委任董必武、刘少奇为中央工农检察人民委员部委员。1933年5月,委任高自立为中央工农检察人民委员部副部长。

1934年1月,在中华苏维埃第二次全国代表大会期间,对工农检察人民委员部进行了改组,改名为中央工农检察委员会。选出了由滕代远、罗荣桓、蔡畅、董必武、项英等36名中央工农检察委员会委员。由项英担任主席。

中华苏维埃工农检察人民委员部的成立,标志着检察制度在中央苏区的建立,由此也成为中国特色检察制度最初的雏形。中央工农检察机关具有命令、指导地方各级工农检察机关工作的权力和职责。在中央工农检察委员会内,还设有控告局、通讯局、中央工作团、总务科和巡视员等机构。

## (二) 地方各级工农检察机关

根据1931年苏维埃临时中央政府制定的《工农检察部的组织条例》规定,苏维埃政权辖区内的省、县、区均设立工农检察部,城市设立工农检察科。各级工农检察部或科是各级苏维埃政府的组成部分,受各级苏维埃政权的组织和指挥,同时也接受上级工农检察机关的命令和指导。与当代中国检察机关的组织 and 领导体制很接近,都是采用双重式的领导,即工农检察机关所属地方各级苏维埃政府和上级工农检察机关都可以进行领导。省及中央直辖市工农检察委员会由13~21人组成,县及省直属区市工农检察委员会由9~11人组成,区及直属区市工农检查委员会由5~7人组成。各级工农检察部或科之下设立控告局,并受所属工农检察部或科的直接领导。但各级控告局之间不存在上下级领导关系。

各级工农检察机关的工作人员都是由革命队伍中的优秀分子组成。按照《工农检察部门组织条例》规定,工农检察机关的工作人员应该由有“阶级觉悟的革命斗争中有经验的工人、雇农、贫农,及其他最革命分子组织而成,并随时可以吸收积极的工农分子帮助工农检察的工作”。<sup>①</sup> 据此,担任各级工农检察委员会委员必须具备以下两个条件:(1)属于有阶级觉悟,最忠实于苏维埃政权的工人、农民、贫农及其他革命分子,但其中工人至少占40%;(2)没有受过苏维埃法庭的刑事处分者。张闻天在文章中也指出:“工农检察委员必须是党和苏维埃最好的干部,这个干部必须是群众中最有威信的同乡,他们应该将全部精力用在他们自己的工作,

<sup>①</sup> 林海主编:《人民检察制度在中央苏区的初创和发展》,中国检察出版社2011年版,第25页。