

司法幹部學習材料之三

檢察制度

中央人民政府
司法部
司法幹部輪訓班編印

目次

- 一、各國檢察制度綱要……………六如（一）
- 二、論「兩重」從屬制與法制……………列寧（一六）
- 三、蘇維埃檢察機關組織的基本原則……………維辛斯基（二一）
- 四、蘇維埃檢察機關的任務與功用……………維辛斯基（三一）

附錄

蘇維埃檢察機關組織系統表

參考書目

各國檢察制度綱要

最高人民檢察署 李六如報告
副檢察長

雖有各種不同的檢察制度，但歸納起來，可根據階級本質不同的國家，分爲下列三種類型：（一）資本主義各國的檢察；（二）社會主義蘇聯的檢察；（三）新民主主義各國與新中國的檢察。由於他們的本質各有不同，故其任務亦有差別，未可單從形式上一般而論，先從檢察之淵源及作用說起。

一 檢察之起源及作用

1. 從私有財產制產生，形成剝削與被剝削兩個敵對階級，因而就有國家，國家乃是一階級統治另一階級最有力的機器。資本主義學者，則以領土、人民、主權、爲構成國家的三大要素，這是不對的定義。因爲它有軍隊、警察、法院、監獄這一套武器爲其後盾，檢察原也就是屬於司法範疇，保護國家行使法權，最有力的武器。

2. 在奴隸與封建國家沒有劃分什麼立法、司法、行政的時期，當然沒有明顯的檢察

制度。但自十四世紀，法國產生檢察機關以後，（在中國是自清末光緒時代）世界各國，無論資本主義、社會主義、新民主主義、都同樣有檢察機關的。

3. 可是，由於階級社會性質之不同，其檢察機關，形式雖同，而本質和作用，則有根本不同之點。例如：

資本主義國家的檢察，名爲代表國家甚麼公訴，實際就是代表壓迫和剝削階級利益，專門檢舉被壓迫被剝削階級的革命和反抗富有者的。他們的檢察制度，也大同小異的，只是刑事偵查、檢舉與公訴，管轄範圍並不寬。對審判機關，雖則也說是獨立行使職權，實際上等於法院的配偶或附屬機關。上下級領導關係也不一樣，一般說，大都是隸屬於司法機關之內的。不像蘇聯的檢察單自成爲一個獨立系統。

社會主義國家的蘇聯，則大有不同，因爲沒有剝削與被剝削階級存在，所以它（檢察）主要是政府的法律監督機關。一方面雖是司法監督，即代表國家，保障一切法律能正確施行和運用，換句話說，即是檢察、司法、公安等機關，有無違法判決與違法事件。另一方面則是一般監督，即代表國家，維護國家和人民的權益，檢察政府的法律、法令、決議、政策等之嚴格執行，換句話說，即是檢察政府機關，公務人員、陸海空軍、公民有無違法措施與違法行爲。職權很大，範圍很寬。因而其組織是垂直系統的一重領導，不受任何政府機關影響的。

至於各革命階級聯盟的各新民主主義國家，尤其新中國的檢察制度，當然不能也不

應該是資本主義與舊中國那一套。可是由於社會性質與時代不同，經驗不多，幹部不熟，暫只能按部就班地向着蘇聯的檢察制度方向逐漸推進，基本上仍是屬於蘇聯檢察這一範疇的。

二 資本主義各國的檢察

1. 法國的檢察組織最早，（十四世紀）其職權也較大，（指在資本主義各國比較大）除刑事外，也有時對法院有監督權與某些行政權。例如：檢察官參加解決法院內部的各種問題；例如：檢察官有權向初級審判官實行案件的查核；例如：出版刊物須得檢察官許可等等。司法部長對檢察官有任免和指示權。最高法院總檢察官，反無權指揮地方檢察機關。（初級法院無檢察）

2. 英國的檢察長通常是內閣閣員，依照刑事訴訟法，無論政府機關和公民，都同樣有提起刑事訴訟及以告訴人身份出庭之權利。同時在一八七九年，創立了一種在檢察長直接指導下的公訴管理人制度，然而，這不過是形式，在實際上被壓迫與被剝削的無產者，依然無處聲訴。

3. 美國的檢察長，除負刑事的檢舉之外，在最高法院得進行一切可能關涉聯邦利益的訴訟，也得提起聯邦各法院管轄的刑事案件，並得酌量停止這些刑事案件。而且聯邦檢察機關，還有實行法院行政之權。各州的檢察機關呢？其職權就不一樣，（有些州檢

察官可以監督銀行與路政）官職的名稱，也不盡同。多數州的檢察長是選舉，一部份又是由州長任命的。由總統任命的聯邦檢察長與各州的檢察機關，都無聯系。

4. 沙俄時代的檢察，雖從一七二三年到一八六四年這一時期，檢察官負有監督地方政權機關之任務，但在實際上，檢察機關毫無力量反對地方政權的事權。故其結果，亦僅是參加刑訴，有時參加民訴，對法院判決有提出異議之權而已。其組織領導，則是以兼任檢察總長的司法部長為檢察機關的首腦。在最高法院上告司中，設有若干隸屬於司法部長的檢察官，最高法院檢察與各級檢察機關是互不聯系的。

5. 法西斯時代的德國檢察，則是實施白色恐怖的重要工具，所以立法（例如一九二五年六月二十八日的法律）賦予檢察機關以極大職權——得在刑事案件中，舉行不受管制的偵查，不受任何訴訟程序的拘束，不論任何人，檢察官均得拘押之，可不送司法機關審理。

6. 法西斯時代的意大利檢察，雖同樣在各級法院中均有檢察處之設置，其威權亦很大。在一九三一年刑訴法規解釋中，很坦白地說檢察官並非奉行法紀的，只是告訴人。這就無異說禁止他採取任何行動來維護被告人的權益。在法院檢察聯合制度最低層的司法員，將檢察官和法官的職責也合而為一，即自己（檢察官）提起刑事告訴，自己偵查，同時自己以法官的地位加以審理。

7. 日本帝國主義的檢察，名曰檢察，是成立於明治維新以後，完全採用大陸諸國的

制度，在大審院附設檢事局，內設檢事總長，控訴院附設檢事局內設分檢事長，各區及地方裁判所，同樣附設檢事局，內設檢事，概由司法部提請首相任命的，其職權只限於刑事檢舉，偵查與公訴，但因與憲兵隊警察密相聯系，常用非法手段，不經審判殘害人民，所以日本有「鬼檢事」之稱。

8. 舊中國的檢察，開始於清末光緒年間。在此以前，司法與行政不分，當然沒有檢察，有之，也就只有所謂朝廷中的御史彷彿有點近似。一直到光緒末年，預備立憲，才倣效歐美日，改刑部爲司法部，改各省按察司爲提法司，改大理寺爲大理院，設總檢察廳於北京，通商大埠及各省，亦先後有高等地方檢察廳之設，並頒佈過審檢廳試行章程。迨民國成立，才制定法院編制法，採四級三審制度。民國初年袁世凱時代，廢除了各縣的初級審判廳，另於地方審判廳內設簡易法庭。改爲三級三審制，即北京爲大理院，省爲高等審判廳，縣爲地方審判廳，每級審判廳配置一檢察廳。一直到民國十六年蔣介石建都南京後，將大理院名稱改爲最高法院，各級審判廳一律改稱法院，各級檢察廳一律改爲檢察處。廢廳長，設首席檢察官。二十一年改法院編制法爲法院組織法，制度上變更很多了。在該法規定，將檢察機關配置於各級法院，最高法院設檢察署，內設檢察官若干人，以一人爲檢察長，高等法院及分院，地方法院及分院設檢察處，各置檢察官若干人，以一人爲首席檢察官，若檢察官僅一人時，不置首席檢察官。檢察職務的範圍，每因法令規定之變更而有廣狹之不同。在民國二十四年以前，舊民事訴訟條例，規定人

事訴訟，如婚姻事件，親子事件，禁治產事件，及死亡宣告等，均由檢察官參與。民國二十四年後修正之民事訴訟法，則皆予以刪除，僅限為刑事訴訟，如實施偵查，提起公訴，協助自訴，担任自訴，指揮刑事裁判之執行，及其他法令所定職務之執行。最高法院檢察長為簡任一級，由司法行政部推荐，國民政府任命，其餘首席檢察官簡任級及荐任級，均由司法行政部呈報行政院任命。

三 社會主義蘇聯的檢察

1. 廢除沙俄時代舊檢察的時間，是從一九一七到一九二二年。因十月革命後，獲得了勝利的無產階級，為要粉碎壓迫與剝削者，即地主與資產階級的經濟政治枷鎖。所以於一九一七年十一月公佈關於法院的第一號法令中，把以前沙俄時代那一套幫助反動統治階級為爪牙的偵察和檢察機關一律取消了，在取消檢察機關的這五年當中，關於法律之監督，在中央由國家權力機關，尤其國家監察人民委員部。（後來將此職權移歸一九二〇年所建立的工農檢查人民委員部）在地方，則由工農兵代表蘇維埃所選舉的司法委員，後來改由司法處執行，以代替從前的檢察機關，曾經起了很大的作用。至於刑事案件之偵查預審等職權，便責成蘇維埃所屬的偵查委員會執行，但關於地方法院所轄案件通常由地方審判員督同民警偵查。

2. 當一九二一年軍事共產結束，新經濟政策開始時期，列寧在第六次全俄蘇維埃代

表大會上，強調爲了新經濟政策，需要強大的革命法紀。第十一次黨代表大會強調審判機關應被提升到最大的高度。建立了國家政治保衛局。一九二二年制定了刑法，刑民訴訟法，土地法，勞動法各種法典，於是建立了監督國內法制的特別機關。——檢察機關，不過在一九二二年的全俄中央執行委員會上，關於建立檢察機關的組織原則和權力問題，曾有過激烈爭論，即列寧堅決反對許多委員主張「兩重從屬制」反對省執行委員會的非法決議不應有抗議權問題。（列寧是堅決主張檢察機關應由上而下的一重隸屬制，對中央各部及各級政府的非法決議有抗議之權）

3. 斯大林堅持列寧這種檢察機關的組織原則，於一九二二年五月所頒佈的「關於檢察監督章程」所規定的職權是：「（一）用國家名義對於犯罪人提起刑事檢舉。對於違法決議提出抗議，實行監督一切政權機關，經濟機關，公共的及私人的團體和私人的一切行爲之合法性；（二）直接監督偵查機關和訊問機關在揭發罪行方面的活動，並監督國家政治保衛局的活動；（三）在法院中支持控告；（四）監督拘禁的正常性。」一九三三年六月蘇聯中央執行委員會和人民委員會又曾作出一次決議，指出檢察機關的五項任務：「（一）監督蘇聯及各加盟共和國的国家機關及各地政權機關的決議與命令合於憲法及蘇聯政府的決議；（二）監視各加盟共和國司法機關對於法律的正確和一致的適用。有權督促任何案件，在任何審理的階段，有權向上級司法機關抗議法院的刑事和民事判決，並停止其執行；（三）在蘇聯領域內，各級法院中提起刑事檢舉和支持控告

；（四）根據特別章程，監督國家政治保衛局、民警局、刑事警察及改造勞動機關行為的合法性和正確性；（五）對各加盟共和國檢察機關的活動實行總的指導。」同年十二月又曾公佈過「關於蘇聯檢察機關章程」其主要內容是：「蘇聯檢察機關的命令，只有蘇聯中央執行委員會主席團和蘇聯人民委員會得加以廢除和停止。」同時，在蘇聯檢察機關系統內加入了軍事檢察機關和鐵路與水運檢察機關。可見其權力之大，範圍之寬。

4. 可是從一九二二年建立檢察機關起，雖經過數度改進，各加盟共和國的檢察機關，仍繼續處於共和國司法人民委員部的系統中，因而其統一和完全集中的原則，尙未能全部實現。即是說，加盟共和國的檢察長，還保留一方面服從蘇聯檢察長，一方面服從加盟共和國政府與司法人民委員會的兩重隸屬，迄一九三六年七月，才將所有檢察機關自各加盟共和國的司法人民委員部中移歸蘇聯檢察機關。從此，蘇聯檢察機關的集中統一過程，徹底實現了。

5. 自一九三六年斯大林憲法公佈，將檢察機關為法制而鬥爭的特別地位更加提高了。憲法第一一三條規定：蘇聯總檢察長對於各部及所屬機關公職人員以及蘇聯公民是否確切執行法律、實行最嚴監督。憲法第一一七條指出：各檢察機關獨立行使職權，不受任何地方機關的干涉，祇服從總檢察長。憲法第一一四條規定：總檢察長由最高蘇維埃任命之，任期七年。憲法第一一五條：各共和國、邊區，省檢察長及自治共和國與自治省檢察長，由蘇聯總檢察長任命之，任期五年。憲法第一一六條：各州、區及市區檢察

長由加盟共和國檢察長呈經總檢察長批准後任命之，任期五年。

四 各新民主國家與新中國的檢察

1. 各新民主國家關於檢察制度的參考材料太少，僅就其憲法中可考者，約略述之：
(一) 羅馬尼亞人民共和國憲法第九十五條：「羅馬尼亞人民共和國境內一切國家公務人員及全體公民遵守法律之監督責任，屬於檢察機關。」同法第九十六條：「檢察機關應特別注意偵察及懲處，破壞羅馬尼亞民主秩序及自由，經濟利益，民族獨立及國家主權之罪行。」同法第九十八條：「總檢察官由羅馬尼亞人民共和國國民大會主席團根據政府提議任命之。」(二) 朝鮮人民民主共和國憲法第九十條：「檢察為監視各省及該所屬機關、團體、公務員及一切公民，是否將法令正確的誠實的遵守並執行。」同法第九十一條：「檢察為監視對各省的省令規則，及地方主權機關的決定、指示，是否適應於憲法、法令、政令及內閣的決定，指示。」同法第九十二條：「檢察所的首位是在最高人民會議任命的最高檢察所的檢察總長。」同法第九十四條：「檢察不附屬於地方主權機關，獨立執行其任務。」(三) 捷克斯洛伐克共和國憲法十二條中，僅一條載有法院沒有涉及檢察機關。至於其他新民主各國，連憲法亦未看到，故只能一概從略。

2. 新中國的檢察，雖自一九三一年在江西中央蘇區召開第一屆全蘇維埃代表大會時起，也和十月革命後的蘇聯相同，只成立了司法人民委員部，工農檢察人民委員部，各

續法院與國家政治保衛局，從沒有設立過檢察機關。當時的工農檢察部，是專檢察與黨處各機關人員是否濫職違法的機關。保衛局是專事偵察與鎮壓反革命的機關，一般刑事，也有時歸他檢舉與公訴。可是自一九三四年秋長征到陝北後，前一機關，無形取消了，後一機關則改爲公安局。一直到四九年中華人民共和國成立以前，我們的檢察制度，是未曾建立的，因而法院和公安部門的職權，也未曾很明確地劃分清楚。

3. 自中央人民政府成立以後，新中國的檢察提上工作日程了。根據中華人民共和國中央人民政府組織法第五章第二十八條：「最高人民檢察署對政府機關公務人員和全國國民之嚴格遵守法律，負最高的檢察責任。」同法第二十九條：「最高人民檢察署設檢察長一人，副檢察長若干人，委員若干人。」同法第三十條：「……最高人民檢察署的組織條例由中央人民政府委員會制定之。」因此，現在最高人民檢察署試行組織條例就根據中央人民政府組織法作如下之規定：第二條：「中央人民政府最高人民檢察署依中央人民政府組織法第五條及第二十八條之規定，爲全國人民最高檢察機關對政府機關公務人員和全國國民之嚴格遵守法律，負最高的檢察責任，全國各級檢察署，均獨立行使職權，不受地方機關干涉，祇服從最高人民檢察署之指揮。」第三條：「最高人民檢察署受中央人民政府委員會之直轄，直接行使並領導下級檢察署執行下列職權：（一）檢察全國各級政府機關及公務人員和全國國民是否嚴格遵守人民政協共同綱領及人民政府的政策方針與法律，法令；（二）對各級司法機關之違法判決提起抗議；（三）對刑事

案件，實施偵查提起公訴；（四）檢察全國司法與公安機關犯人改造所及監所之違法措施；（五）對於全國社會與勞動人民利益有關之民事案件及一切行政訴訟均得代表國家公益參與之；（六）處理人民不服下級檢察署不起訴處分之聲請覆議事件。」「前項各款之職權，在下級檢察署尚未設立的地區，得委託各該地公安機關執行，但其執行，須直接受最高人民檢察署的領導。」

4. 根據上述條文的基本精神來看，很明顯新中國的檢察，在本質上，當然迥異於資本主義與舊中國的檢察。就是在職權上，亦有很多差別，但也不全同於社會主義蘇聯的檢察，可以說是屬於蘇聯範圍的第三種類型，其原因與理由見第五段。

五 對各種檢察制度之分析批判與說明

1. 資本主義各國的檢察

（一）資本主義各國的檢察，是爲了維持其少數反動統治階級，便利於剝削和鎮壓多數被壓迫被剝削階級的，故其主要任務，甚至可以說唯一任務，就是關於刑事方面的檢察。至於政府機關官員，是否違反法律，他們（檢察）是不管也無法管的，正所謂：「只許州官放火，不許百姓點燈。」所以職權不大，舊中國的檢察，同樣是如此。這是資本主義各國和社會主義、新民主各國的檢察制度，在階級立場上不同的主要點。

至於沙俄檢察，雖在某一時期的規定過：檢察機關有監督地方政權機關之任務，其實

是白紙寫黑字的空文。因為官吏專橫，檢察官無法制止。美國聯邦檢察長能執行對法院行政之權，是因聯邦檢察長領導司法署，實際上就成為司法部的。法國的檢察有檢察出版刊物許可之權，是為箝制工人和進步團體之輿論的。

(二) 法西斯國家德、意、日的檢察，雖則權力比較大，但他們也同樣只是關於刑事更加露骨地壓迫人民，成為白色恐怖統治的工具。所以不受任何訴訟程序的拘束，可以任意拘捕人民，不送機關審理，如德意志。可以自己提起刑事告訴，自己偵查，自己審判，如意大利。與憲兵警察狼狽為奸，任意拘捕不經審判，如日本。這種檢察，是由資本主義發展到最後帝國主義法西斯壓迫與剝削人民最惡毒的爪牙，而不是維護人民國家利益的，當然不能與社會主義新民主各國的檢察相提並論。

(三) 由於資本主義的檢察作用，是專為壓迫人民，而不是法律上的監督機關。所以他們的組織，不是單獨系統，且多在司法系統之下，成為法院的配偶，甚至附屬機關。這不是無原因的。故在組織領導方面，在人事任免方面，都與蘇聯不同。

2. 社會主義蘇聯的檢察

(一) 社會主義蘇聯的檢察制度，則與此完全相反。相同的，只是代表國家關於刑事偵查、檢舉、公訴這一點。並不佔主要地位。這因為它(1)已經消滅了剝削與被剝削兩個敵對階級，用不着靠檢察來壓迫人民；(2)由於經濟發展，文化提高，國內的犯罪減少，有亦不過是最少數，及帝國主義的間諜而已。

(二) 因此蘇聯檢察的主要任務，除鎮壓破壞份子（在新經濟政策以及幾個五年計劃時期，特別注意經濟建設方面的破壞份子。）及一般刑事偵查和公訴之外，還參與民事訴訟。這不過他們任務中幾分之幾而已。其最重要最廣泛部份，則是在於法律監督。例如對法院之裁判，對內務人民委員部所管之勞動改造場所，對各級政府以及軍事交通機關之決議、命令、對公務人員及人民行為是否合法性等都有過問、抗議、控告、公訴之權。因為它主要是為保障社會主義國家的法律嚴格實施，以鞏固蘇維埃政權，走向共產主義的道路。

(三) 為要加強其法律監督，所以它的檢察，自聯邦一直到加盟共和國的最下層檢察機關，成為垂直的單獨系統，以便獨立行使職權。在全蘇維埃主席團直轄下，不受任何政府干涉，就是這個道理。

(四) 除檢察機關外，還有一個監察機關，據蘇聯法學專家說：監察的職權，主要是檢查政府工作的，例如檢查工作計劃是否實施，各機關尤其財經機關工廠有無浪費，公務人員有無失職貪污等不涉及法律範圍之事。在職責上，它不同於檢察有法律上監督之權。在組織上，也不同於檢察機關的自成系統。

(五) 由於檢察制度之完善，與幹部之健全，所以在新經濟政策時期，其檢察機關，曾經為保護法制之實施，起了重大作用；曾經檢舉出若干暗害份子；曾經對富農怠工與消滅牲畜，破壞集體農莊財產者作無情打擊；對少數公務人員在實行集體化時容許管

理的非法行為作不調和的鬥爭。在第一個五年計劃時期，自一九三二年公佈關於保護國家企業集體農莊與合作社及國家財產的法律後，蘇聯檢察機關，對於鐵路水路運輸中的盜竊及竊取合作社集體農場財產的不法行為，都給了致命的打擊。在衛國戰爭即蘇德戰爭中，蘇聯檢察機關，很努力地為保証執行關於鞏固後方和支援前線的各種法律，協助軍事指揮部在軍隊中建立鐵的紀律，在工廠中……在政府機關中……在人民中……在戰後，……（參看高爾謝寧著「蘇聯的檢察制度」）

（六）由此看來，今天蘇聯的檢察人員，的確是作到了根據法律、法令、決議和政策，為保護社會主義建設與全體人民利益成為作用很大的重要槓桿，全不同於各資本主義國家的檢察機關人員，只是為反動統治階級服務的哈吧狗，只是捕蒼蠅不打老虎的小工具。

3. 新中國的檢察

（一）各新民主國家檢察制度之可考者，如羅馬尼亞、如朝鮮的憲法與新中國中央人民政府組織法等所規定，同樣是走蘇聯的道路，就是說都是把檢察作為單獨的法律上的監督，而不是審檢毗連的配偶性機關。因而其工作範圍，就不僅是刑事方面的檢舉、偵查與公訴了。這是毫無疑問的。不過，在蘇聯的檢察機關，是由總檢察長負責，而新中國的最高人民檢察署，則採取委員會共同負責，如有意見不同，才取決於檢察長，以適合於民主集中制。

(二) 這裡有須值得研究的：第一，蘇聯是已經沒有了剝削與被剝削階級。而中國則是階級複雜的社會，而且解放不久。暗害份子還多。因此，鎮壓反動的刑事檢舉在目前還佔相當重要地位。當然，由於國家的社會人員成份很不一致，爲了維護國家和人民的權益，法律上的監督，同樣不應輕視。第二，蘇聯檢察制度之健全有力，是前後經過十六年的過程，幹部又很強。而新中國新檢察制度，剛才萌芽，加上幹部的數量和質量不夠，在目前恐怕只能按部就班有步驟地向着蘇聯方向漸進。第三，關於組織領導問題，在蘇聯也是從一九二二年列寧反對兩重隸屬制時候起，一直到一九三六年，才徹底完成了單獨的垂直領導系統。而在領導一元化的新中國，恐怕法律上雖是單獨系統，而事實上還須經過一個相當時期的過程，那末是否可因條件不成熟，力量不充分，便採取右傾的等待主義麼？那就錯了。反之不按實際的具體情況採左傾的急進主義麼？那也不對。

(三) 因此，最高人民檢察署的一九五〇年工作計劃大要是這樣：(1) 有重點，分步驟，首先在各大大行政區以及某些主要省、市、縣建立各級檢察署。其工作先從刑民事爲起點。同時兼顧到法律監督方面的問題。(2) 在尚未建立檢察署地區，得委託公安機關代行檢察事務，但其職權，只限於刑事範圍。(3) 上述一、二關於行使檢察範圍事件，完全受最高人民檢察署之領導與指揮。(4) 領導系統與各級檢察人員之任免調遣問題，將仿照蘇聯辦法，逐漸試行。