

ZHONGGUO JIANCHA ZHIDU GAILAN

中国检察制度 概览

邓思清 / 著



中国检察出版社

ZHONGGUO JIANCHA ZHIDU GAILAN

中国检察制度 概 览

邓思清 / 著



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国检察制度概览 / 邓思清著. —北京: 中国检察出版社, 2016. 5

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1630 - 5

I. ①中… II. ①邓… III. ①检察机关 - 司法制度 - 中国

IV. ①D926. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 072844 号

中国检察制度概览

邓思清 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)

编辑电话: (010)68650028

发行电话: (010)68650015 68650016 68650029

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省三河市燕山印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 8 印张

字 数: 214 千字

版 次: 2016 年 5 月第一版 2016 年 5 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1630 - 5

定 价: 36.00 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

序 言

检察制度是有关检察机关的性质任务、机构设置、权力配置、活动原则和保障机制等一系列法律规范的总称。作为我国现行政治制度、司法制度组成部分的检察制度，是在社会主义国体和政体的基础上，借鉴西方检察制度、继承我国传统政治文化和总结我国检察实践经验逐渐建立和形成的中国特色社会主义检察制度，即中国检察制度。它无论在检察机关的地位性质、机构设置，还是在权力配置和活动原则等方面都有别于西方检察制度，具有鲜明的中国特色。

一部制度就是一部教科书，也是我们了解一门科学的窗口。检察制度是人类制度文明发展到一定阶段的产物，也是检察机关和检察人员进行活动的规范体系，具有十分丰富的文化内涵和时代精神。中国检察制度是伴随着新中国的建立而产生的，适应我国政治、经济、社会和文化的发展的，因而具有自己独特的内容。当然，我国民主法制建设起步较晚，遭受过重大挫折，还处在社会主义初级阶段，中国检察制度的结构和内容都不尽完善，还有较大的发展空间和较长的发展道路。对于某些问题，学术界还存在不同的观点和争论。检察理论是检察制度和检察实践的反映。我们可以预见，当前和未来的司法改革必将为检察理论的发展提供新鲜营养，在化解检察理论中旧的争议的同时也可能产生新的争议。这就是检察理论的活力和魅力所在。

《中国检察制度概览》正是一本旨在以简明扼要的方式阐述中

国检察制度的著作。读者通过它不仅可以全面了解中国检察制度的精神和内容，而且可以把握中国检察制度的历史发展和未来趋势，从而充分感受中国检察制度的先进性和强大生命力。本书还具有概念准确、资料翔实、文风朴素、语言简练等特点。因此，本书无论是对于在校学生、从事法学教学和检察理论研究的学者，还是对于从事检察工作的检察人员，都是一条登堂入室的捷径。

《中国检察制度概览》一书从“检察”、“检察机关”、“检察权”、“检察官”等基本概念研究出发，对检察制度的内容进行了全面系统地论述。全书共分六章，即第一章检察制度的基本原理、第二章检察机关的组织结构、第三章检察权、第四章检察活动、第五章检察管理、第六章检察制度改革发展。

《中国检察制度概览》是中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心的课题研究成果。本书的出版得到了最高人民检察院检察理论研究所谢鹏程副所长的大力推荐和指导、中国检察出版社阮丹生社长的鼎力支持，中国检察出版社第一编辑室马力珍主任、李冬青编辑为本书的编辑出版也付出了辛勤的劳动和心血，在此对他们表示衷心的感谢！

由于时间仓促，掌握资料有限，本书编写过程中虽然进行了多处修改完善，但难免还存在疏误之处，敬请广大读者批评指正。

作者

2016年3月于北京

目 录

第一章 检察制度的基本原理	1
一、检察制度的基本概念	1
1. 检察	1
2. 检察机关 (人民检察院)	3
3. 检察权	5
4. 检察官	10
5. 公诉人	11
6. 法律监督 (检察监督)	12
7. 检察制度	14
二、检察制度的基本理论	17
1. 权力监督理论	17
2. 人权保障理论	21
3. 依法治国理论	25
三、检察机关的定位	29
1. 检察机关的性质	29
2. 人民检察院的任务	31
3. 人民检察院的地位	32
四、检察机关的功能及职能	34
1. 检察功能	34
2. 检察职能	36
3. 诉讼职能	37

4. 诉讼监督职能	39
第二章 检察机关的组织结构	41
一、检察机关的设置与领导体制	41
1. 人民检察院的设置原则	41
2. 人民检察院的组织体系	43
3. 人民检察院的领导体制	45
二、检察机关的内部组织结构	47
1. 检察机关内部机构的设置原则	48
2. 检察长负责制	50
3. 检察机关的内设机构	51
三、检察官制度	52
1. 检察官选任制度（检察官选任）	53
2. 检察官等级制度（检察官等级）	54
3. 检察官晋升制度（检察官晋升）	56
4. 检察官培训制度（检察官培训）	58
5. 检察官职业保障制度（检察官职业保障）	59
6. 检察官考核制度（检察官考核）	61
7. 检察官奖励制度（检察官奖励）	64
8. 检察官惩戒制度（检察官惩戒）	65
第三章 检察权	67
一、检察权配置	67
1. 检察权的性质	67
2. 检察权配置的原则	69
3. 检察权的分类	71
二、检察侦查权	73
1. 初查权	75
2. 专门调查权	78

3. 技术侦查权	80
4. 采取强制措施权	82
5. 侦查指挥权	83
6. 补充侦查权	85
三、批准和决定逮捕权	86
1. 批准逮捕权	87
2. 撤销批准逮捕权	88
3. 不批准逮捕权	89
4. 撤销不批准逮捕权	91
5. 决定逮捕权	92
6. 决定不逮捕权	95
7. 撤销逮捕决定权	96
四、公诉权	97
1. 起诉权	99
2. 支持公诉权	102
3. 公诉变更权	103
4. 公诉裁量权 (起诉裁量权、检察官自由 裁量权)	105
5. 量刑建议权 (求刑权)	107
6. 不起诉权	109
7. 附条件不起诉权	112
8. 撤销不起诉决定权	114
9. 抗诉权	115
五、诉讼监督权	116
1. 刑事诉讼监督权	118
2. 刑事立案监督权	119
3. 侦查监督权	121

4. 刑事审判监督权	123
5. 刑事抗诉权	126
6. 死刑复核法律监督权	128
7. 刑罚执行监督权（监所检察权）	130
8. 羁押必要性审查权	132
9. 民事审判监督权	135
10. 民事抗诉权	136
11. 提请抗诉权	138
12. 行政诉讼监督权	140
13. 行政抗诉权	141
14. 控告申诉检察权	143
六、其他职权	144
1. 司法解释权	145
2. 检察建议权	147
3. 纠正违法权	150
4. 行政执法监督权	151
5. 立法建议权	153
6. 法规提请审查权	155
7. 职务犯罪预防	158
第四章 检察活动	160
一、检察活动的基本原则	161
1. 依法独立行使检察权	162
2. 检察一体原则	164
3. 客观公正原则	167
4. 遵循检察规律	170
5. 公益原则	174
6. 保障人权原则	176

二、检察活动主体	178
1. 检察委员会	178
2. 检察长 (副检察长)	181
3. 检察委员会委员	183
4. 检察员	184
5. 助理检察员	186
6. 书记员	187
三、检察活动的监督制约机制	188
1. 检察活动的外部监督制约机制	189
2. 检察活动的内部监督制约机制	191
3. 人民监督员制度	193
4. 检务公开制度	196
5. 检察长接待日制度	199
第五章 检察管理	201
一、检察管理原则及方法	202
1. 检察管理原则	202
2. 检察管理方法	203
3. 检察技术	204
4. 检察政策	206
5. 检察决策	210
二、检察管理的内容	213
1. 检察业务管理	213
2. 案件审批制度	216
3. 检察备案制度	219
4. 检察队伍管理	221
5. 检察人员分类管理	224

第一章 检察制度的基本原理

检察制度的基本原理是有关检察制度的基本概念、基本理论、基本功能等反映检察制度基本特性的最核心内容，是了解和掌握检察制度特点、核心价值、发展规律的理论基础。只有深刻认识检察制度的基本原理，才能正确理解和贯彻执行检察制度，也才能把握检察制度发展变化的规律，从而不断推进检察改革，发展和完善检察制度。

一、检察制度的基本概念

中国检察制度是由一系列概念组成的制度体系，比如检察、检察机关、公诉、抗诉、检察监督等，都是检察制度中的概念。但是，其中一些概念是基本概念，是构成检察制度最核心、最重要的概念，如检察、检察机关、检察权、检察官等。中国检察制度主要包括以下基本概念：

1. 检察

在汉语中，检察一词中的“检”是“考查、察验”和“约束、制止”之意，“察”是“细看、详审”和“考察、调查”之意。可见，“检察”具有“检视、察验”和“检举、制止”的含义。检察一词来源于现代西方检察制度中的检察，是我国清朝末年由英语 public prosecution 翻译而来。清朝末年，清政府迫于国外帝国主义和国内变法思潮的双重压力，学习西方的政治、法律制度，实行

“变法修宪”，始将西方的检察制度引入中国。public prosecution 的原意为告发、检举、指控、公共起诉。然而，修法大臣沈家本等人在起草我国法律时，没有将英语的 public prosecution 直译成“指控”或“公共起诉”，而是创造性地将其翻译为“检察”，其原因在于西方的检察制度特别是清廷所主要借鉴的法国、德国、日本等国的检察制度，其检察官都履行对刑事案件提起公诉、监督、指挥警察侦查和监督法官审判等职能，这既与“检察”一词所包含的“检视、查验”、“检举、制止”的意思相近，又与我国封建社会御史史官的职能具有一定的相似之处。可见，修法大臣的这一翻译，既揭示了西方检察制度所蕴含的“指控”、“监督”的内涵，又传承了我国封建社会御史制度“纠察百官、监督狱讼”所蕴含的“监督”内核，可谓“神来之笔”。^①

作为现代司法活动的“检察”，是检察机关代表国家与社会公益所进行的一种以公诉为主要职能、以诉讼监督为属性、以维护国家法制统一为目的的国家活动。因此，“检察”的内涵主要包括以下内容：（1）“检察”是一种以刑事公诉为主要职能的活动。从世界范围看，各国检察机关的职能虽然不尽相同，但刑事公诉是其共同职能，故检察是一种以刑事公诉为主要职能的活动。（2）“检察”是一种具有监督属性的活动。由于公诉在刑事诉讼中处于侦查与审判之间，具有承接侦查、启动审判的作用，因而使得其本身具有监督的属性。一方面，检察机关具有监督、引导、指挥侦查直至直接侦查的职能。另一方面，检察机关具有监督审判的职能。此外，各国检察机关对涉及国家和社会公益的民事、行政案件，可以提起或参与诉讼，这也体现了检察职能具有监督的属性。（3）“检察”是一种以维护国家法制统一为目的的活动。检察所拥有的公诉

^① 参见朱孝清：《检察的内涵及其启示》，载《法学研究》2010年第2期。

等职能和监督的属性，其目的都是维护国家法制统一，即维护国家法律的统一正确实施。(4)“检察”是一种代表国家和社会公益所进行的国家活动。无论是大陆法系国家还是英美法系国家，检察机关都是国家和社会公益的代表，其检察活动都是代表国家和社会公益的一种活动。可见，以公诉为主的职能、监督的属性、维护国家法制统一的目的、国家与社会公益代表的角色或身份，这是“检察”一词在各国所共有的内涵。

“检察”概念在各国又有自己的特色，在中国，“检察”受检察机关被定性为国家法律监督机关的决定，使得“检察”一词在中国具有以下三方面特色：(1)“检察”的属性由“监督”提升为“法律监督”。我国宪法和有关法律明确规定检察机关是国家的法律监督机关，这不仅使“检察”的属性具有明确的法律依据，而且由外国的“监督”上升为“法律监督”。这使得我国“检察”主体的地位更高，“检察”的独立性更强，监督制约国家权力的功能更明显。(2)“检察”的职能比外国更为广泛。我国检察机关除承担公诉这一重要职能外，还依法享有职务犯罪侦查、批准和决定逮捕、诉讼监督（包括刑事诉讼监督、民事审判监督和行政诉讼监督）、司法解释（限于最高人民检察院）等职能，比多数国家检察职能更为广泛。(3)“检察”主体的角色（身份）由“国家和社会公益的代表”提升为“国家法律监督机关”或“国家法律监督者”。由于宪法明确规定检察机关是国家的法律监督机关，因而“检察”是国家法律监督机关所进行的活动，其主体的角色就是“国家法律监督机关”或“国家法律监督者”。“检察”所具有的上述中国特色，不仅可以使检察概念内涵中四要素的关系更为协调，而且更有利于检察机关保持中立立场，依法独立行使职权，维护社会公平正义。

2. 检察机关（人民检察院）

检察机关，在我国即人民检察院（以下简称检察院），是指国

家的法律监督机关，是依法行使法律监督权的国家机关。人民检察院作为国家的法律监督机关，决定了它与其他国家机关的区别。它既不同于国家行政机关，也不同于国家审判机关，而只是人民代表大会制度下的法律监督机关。

在检察历史上，人民检察院的建立和称谓经历了一个发展过程。人民检察院建立之初，称为人民检察署。人民检察署的称谓，最早是由董必武提出来的。1949年6月23日，董必武作为新中国政治协商会议筹备会常务委员会第四小组的组长，在《政府组织纲要中的基本问题》的报告中提出了设置四个机关的构想，即“中央人民政府委员会是最高政权机关，政务院是最高行政机关，最高人民法院是最高审判机关，最高人民检察署是最高检察机关”。这个意见得到政府组织纲要起草委员会的一致同意。1949年9月27日，经中国人民政治协商会议第一次全体会议表决通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》规定：“组织最高人民法院及最高人民检察署，以为国家的最高审判机关及检察机关。”1954年9月，全国人民代表大会通过的人民检察院组织法，将“人民检察署”改为“人民检察院”。人民检察院的称谓一直沿用至今。

从历史发展上看，人民检察院也经历了一个曲折的发展演变过程。1949年，最高人民检察署开始组建地方各级人民检察署。在中央的大力支持和地方的努力下，到1953年年底，5个大行政区均设立了最高人民检察分署，30个省级人民检察署全部建立，专区和省辖市人民检察署建立了196个，县（市、区）人民检察署建立了643个；全国共有检察干部5067人。^①至此，人民检察机关基本建立。1954年，根据人民检察院组织法的规定，全国检察机关实

^① 参见王桂五主编：《中华人民共和国检察制度研究》，法律出版社1991年版，第61页。

行四级制，即最高人民检察院，省、自治区、直辖市人民检察院，自治州和省辖市人民检察院，县、市、自治县和市辖区人民检察院，另外，增设了军事检察院等专门人民检察院。到1955年年底，全国各级检察机关普遍建立起来。1956年上半年，各级铁路、军事等专门人民检察院也基本建立。1966年至1976年十年“文化大革命”期间，人民检察院被撤销，其职权由各级公安机关行使。1978年，党的十一届三中全会拨乱反正，结束了无法无天的局面，人民检察院得以恢复重建。1979年，全国人大通过了人民检察院组织法，为人民检察院的重建提供了坚实保障。在人民检察院的设置方面，最大的变化是“增设派出机构”，即省一级人民检察院和县一级人民检察院，根据工作需要，提请本级人大常委会批准，可以在工矿区、农垦区、林区等区域设置人民检察院，作为派出机构。1979年年底，全国县以上普遍成立了人民检察院。中国人民解放军军事检察院和所属各级军事检察院也随之恢复建立。1982年颁布的宪法，明确了人民检察院作为国家法律监督机关的性质和地位。目前全国共有各级人民检察院3623个，检察人员22.3万余名，为开展法律监督工作提供了有力保证。

3. 检察权

检察权，是指为了实现检察职能，国家法律赋予检察机关或者检察官各项职权的总称。检察权是国家通过法律赋予检察机关或者检察官的一种国家权力，是由国家强制力保障行使的一项权力，具有国家权力的一般属性。检察权是国家权力的重要组成部分，是一个国家检察制度的核心内容之一。正是由于检察权的存在，检察机关或者检察官才能在国家法治建设中发挥应有的作用。

检察权作为国家权力体系中的一种权力，与国家行政权、审判权相比，具有以下几方面的特征：（1）专门性。即检察权是一项特殊的国家权力，只能由法律规定的专门机构或者人员来行使，其他

任何机关、团体或个人都不能行使检察权。检察权在行使上的专门性在各个国家的表现是不同的，有的国家由专门的国家机关即检察机关来统一行使检察权，有的国家由专门的人员即检察官来统一行使检察权，有的国家则由专门的机关和人员即检察机关和检察官来统一行使检察权。(2) 程序性。即检察权的行使可以依法启动某种诉讼程序或者终止正在进行的某种诉讼程序，也就是说，检察权是一种程序性权力，它具有启动程序和终止程序上的效力。(3) 多层次性。即检察权的内容十分丰富，且具有一定的层次性。检察权是一个综合性的权力，它包括多层次的具体权力，如检察权包括检察侦查权、公诉权等，而检察侦查权又包括特定案件的启动权即立案权和专门调查权等，公诉权又包括起诉权、不起诉权等。^①

检察权是由国家法律规定的一种国家权力，其性质是由检察机关在国家结构体系中所处的地位所决定的。由于各国历史传统和国家政治体制不同，因而各国对检察权性质的规定也不相同，归纳起来，主要有以下三种：(1) 归属行政权。即有些国家将检察机关确定为国家的行政机关，并规定检察权为国家行政权的一种，如英国、美国等英美法系国家，都规定检察权为国家行政权。(2) 归为“准司法权”。即有些国家将检察机关或者检察官作为一种特殊的行政机关或官员，在性质上既不认为检察权为行政权，也不认为其为司法权，而是介于二者之间的一种权力，即“准司法权”，如法国、德国、日本等国家。(3) 专门的法律监督权。即有些国家在国家权力划分上，将法律监督权作为国家权力的一种，而检察权则是法律监督权的具体体现，如俄罗斯、中国等受原苏联影响的国家，都规定检察机关是国家的专门法律监督机关，检察权在性质上属于专门的法律监督权。

^① 参见朱孝清、张智辉主编：《检察学》，中国检察出版社2010年版，第320页。

我国将检察权确立为法律监督权，具有以下理论基础：一是检察权具有独立性质是权力进化的必然趋势。在人类历史上，随着社会的发展变化，权力经历了从无到有、从一体到多元的演变过程。检察权具有独立的法律监督性质，符合权力不断细化、进化的发展趋势。二是将检察权确立为法律监督权是权力制约的客观要求。社会实践反复证明，以权力制约权力是防止权力被滥用的最有效措施，被誉为一条重要的政治规律。将检察权确立为法律监督权是该规律在司法活动中的客观要求。三是将检察权确立为法律监督权也是对我国历史传统的继承发扬。在我国历史上，一直存在着监督权力的思想，如我国历朝所设立的御史台和建立的御史制度，其主要职责就是“纠举官吏不法”，维护国家法律、政令的统一，具有明显的法律监督属性。我国建立的社会主义检察制度，虽然与封建社会的御史制度有本质上的区别，但是将检察权确立为法律监督权，则是对我国传统司法文化的继承和发扬。同时，我国检察权在实践中发挥越来越重要的作用也证明：任何理论，只有充分地与本土资源和条件相适应，才能真正地扎根发芽，发展壮大，具有强大的生命力。

检察权是一种复合型的权力，它包括许多具体的检察权能，我们可以从不同的角度和标准，对检察权进行分类。

从检察机关行使检察权是否主动的角度，可以将检察权分为主动型检察权和被动型检察权。所谓“主动型检察权”，是指检察机关可以积极主动行使、不受其他机关行使权力限制的检察权，如职务犯罪侦查权、诉讼监督权等。“被动型检察权”，是指检察机关只能等待其他机关行使权力并启动诉讼程序后才能行使的检察权，如批准逮捕权、公诉权等。主动型检察权可以保证检察机关在法律监督方面的主动性，不受其他机关行使权力的限制，因而最能体现检察机关法律监督的积极性和能动性。被动型检察权可以保证检察机