



检察官手册

控告申诉检察

最高人民法院编写组

控告申诉检察

最高人民检察院编写组

*

吉林人民出版社出版 北方书刊发行公司发行
长春市第二印刷厂印刷

*

787×1092毫米32开本 6.25印张 插页2 130,000字

1988年8月第1版 1988年8月第1次印刷

印数：1—20,000册

ISBN 7 — 206 — 00237 — 4

D · 60 定价：1.90元

堅持四項基本原則
提高檢察工作水平
建設具有中國特色
的社會主義檢察制
度

楊易辰



五七年五月

前 言

《检察官手册》为检察工作业务丛书，暂定九册，包括《检察工作概论》、《刑事检察》、《法纪检察》、《经济检察》、《监所检察》、《控告申诉检察》、《检察文书通论》等。这套丛书以马列主义、毛泽东思想为指导，根据《宪法》和《人民检察院组织法》，以及《刑法》、《刑事诉讼法》等基本法律，紧密结合多年来检察工作的实践，力求正确地阐述和介绍人民检察院的性质、任务和各项检察业务的基本知识，使人们对检察机关履行法律监督职能的活动有一个比较全面的了解，对检察机关的性质有一个比较深刻及明确的认识。

本丛书就检察业务从理论与实践的结合上加以讲解阐述，用具体事实和案例，解决司法实践中经常遇到的疑难问题。富有理论性，又有针对性，深入浅出，通俗易懂。既是从事检察工作、培训检察干部的一种工具书；又是司法战线、法学教育战线的一种指导性读物；既是对检察工作理论研究的初步总结，又是对法学理论研究的进一步探讨。

本册《控告申诉检察》，着重讲述人民检察院控告申诉检察工作的特点、任务，阐明控告申诉检察工作是检察机关履行法律监督职能的一个方面。

本册由王正义、阎敏琴、景奉润、徐森、韩小健、仝宝宇及辽宁省检察院、沈阳市检察院部分同志编写，熊传震、王正义核稿。

由于我们水平有限，加之时间仓促，缺点和不足之处在所难免，恳请读者赐教。

编 者

一九八七年十月

目 录

第一章 公民的控告申诉和控告申诉检察工作·····	(1)
第一节 公民的控告与申诉·····	(1)
第二节 控告申诉检察工作的性质·····	(10)
第二章 控告申诉检察工作发展的历史·····	(14)
第一节 控告申诉检察工作的初创阶段·····	(15)
第二节 控告申诉检察工作受“左”倾干扰 阶段·····	(17)
第三节 检察机关重建后的控告申诉检察工作 ·····	(18)
第三章 控告申诉检察工作的任务与工作原则·····	(23)
第一节 控告申诉检察工作的任务·····	(23)
第二节 控告申诉检察工作的基本原则·····	(28)
第四章 处理来信来访的一般方法·····	(34)
第一节 受理来信, 接待来访·····	(34)
第二节 “归口”办理·····	(40)
第三节 上访人心理状态的分析·····	(44)
第四节 信访老户的处理·····	(49)
第五节 “告急”案件的处理·····	(54)
第六节 信访情况的综合分析 with 反映·····	(59)
第五章 办理申诉案件的程序和方法·····	(66)
第一节 复查申诉案件的原则·····	(66)
第二节 立案复查前的审查与立案·····	(69)

第一章 公民的控告申诉和 控告申诉检察工作

第一节 公民的控告与申诉

自人类进入阶级社会以来，被压迫阶级历来是有冤无处申，有状无处告。封建社会虽然有所谓“拦轿告状”、“击鼓惊堂”，近代资本主义开创了一整套诉讼制度，但是，都不能保证劳动人民的根本利益不受侵犯。

今天，我们建立了以工人阶级为领导，以工农联盟为基础的人民民主专政。在我国，人民享有最广泛的民主权利，人民群众可以依照法律的规定，通过多种形式参与管理和监督国家各项事务。我国宪法第四十一条规定：“公民对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或检举的权利。对于公民的申诉、控告，有关国家机关必须负责处理，任何人不得压制和打击报复。”我国宪法赋予公民控告申诉的权利，并用根本法的形式确认下来，这就为公民行使这项权利提供了最根本、最可靠的保障。

什么是权利？权利是指国家通过宪法和法律所确认的公民实现某种行为的可能性。控告申诉人的权利，就是我国宪法和法律赋予控告申诉人实现自己某些要求的合法手段和可能条件。

（一）公民对犯罪行为 and 犯罪嫌疑人有 权提出控告、检举

所谓控告、检举，就是公民向司法机关揭发、指控和告诉犯罪事实或犯罪嫌疑人并要求依法处理的行为。控告和检举都是同犯罪行为作斗争的手段。控告和检举的区别在于：

（1）控告人是受犯罪行为侵害的人或其法定代理人，检举人一般与事件无直接牵连。

（2）控告是为保护自身的权益而要求依法处理；检举一般是出于义愤或为了维护公共利益而提供关于犯罪的情况。

我国刑事诉讼法规定：机关、企业、事业单位、人民团体和公民发现犯罪事实或犯罪嫌疑人，有权利也有义务向人民法院、人民检察院和公安机关控告或检举。人民法院、人民检察院和公安机关对于控告、检举的案件应予接受。控告、检举可以用书面或口头提出。接受口头控告、检举的工作人员，应将控告、检举的内容写成笔录，经宣读无误后，由控告人、检举人签名或盖章。控告人、检举人如不愿公开自己的姓名，应为他保守秘密。

当然，公民行使控告检举权，要严禁用任何方法、手段诬告他人。我国刑法第一百三十八条规定：“严禁用任何方法、手段诬告陷害干部、群众。凡捏造事实诬告陷害他人（包括犯人）的，参照所诬陷的罪行的性质、情节、后果和量刑标准给予刑事处罚。国家工作人员犯诬陷罪的，从重处罚。”

什么叫诬告？意图使他人受刑事处罚而捏造事实，控告

他人犯罪的行为，叫做诬告。

为什么要在刑法中规定诬告犯罪呢？因为：

（1）诬告侵犯公民的民主权利，干扰司法工作的正常进行，破坏安定团结的社会环境，损害党和政府同人民群众的血肉关系，是一种危害较大的犯罪，必须予以查究；

（2）鉴于文化大革命中发生大量冤假错案的历史教训，刑法规定对诬告陷害罪追究刑事责任，搞诬告陷害的人将受到法律制裁，可以使广大干部和人民群众在政治上有安全感；

（3）我国古代和世界许多国家都规定有诬告罪。因此，我国刑法第一百三十八条规定了诬告罪。

刑法第一百三十八条第二款又规定：“不是有意诬陷，而是错告，或者检举失实的，不适用前款规定。”那么，怎样区别诬告、错告和检举失实呢？是否以陷害为目的，是区别诬告、错告和检举失实的关键；是否捏造事实，是区别诬告、错告和检举失实的根据。抓住这两条，就好区别了。一不是为了陷害，二不是捏造事实，而是在错综复杂的案情面前，把一系列的偶然巧合当成了必然联系，或把证据搞错了，把行为人认错了，就属于错告而不是诬告。另外，某些检举人反映情况，由于时间太久，记忆不准，错把现象当本质，误把假象当真象，从而使所提供的情况与事实有出入，叫做检举失实。这样的情况下，由于一不是以陷害他人为目的，二不是以捏造事实为手段，不能算诬告，只能算检举失实。我们必须善于区分诬告、错告与检举失实三者的界限，并且在实际工作中认真掌握运用，才能处理好人民群众的检举、控告。

在司法实践中，控告人多系刑事案件的被害人。刑事诉

讼法第十条第一款规定：“人民法院、人民检察院和公安机关应当保障诉讼参与人依法享有的诉讼权利。”这里主要谈谈被害人的控告权利。

刑事诉讼中的被害人，是指其正当权利或合法权益，遭受犯罪行为直接侵害的人。被害人是刑事诉讼中重要的诉讼参与人，他有权参加诉讼活动，帮助司法机关正确查清案件事实，维护自己的人身权利、民主权利和其他合法利益。被害人在诉讼中的地位，视自诉案件还是公诉案件而不同。

被害人的诉讼地位，就是指被害人在诉讼中，应当享受哪些诉讼权利和应尽哪些法律义务。这是一个比较复杂的问题。从国际上看，各国的规定不一，英国、美国、法国、日本等国，在立法上没有关于被害人的专门规定，但在司法实践中，都把被害人看作证人，享有和证人完全相同的诉讼权利和义务。德意志联邦共和国刑事诉讼法典规定：在轻微的刑事公诉案件中，被害人能够在诉讼的任何阶段，作为参加人提出与公诉合并，即使在判决后，为了提起上诉，也可以作出这种合并。与公诉案件合并后，参加人具有自诉人的权利。法院判决后，参加人可以不管检察官的意见如何，自己独立提起上诉。苏联不同时期的刑事诉讼法典，对被害人诉讼地位的规定也不一样，一九二三年苏联刑事诉讼法典，把被害人也看作证人，但一九六一年修改的刑事诉讼法典，把被害人从证人中分了出来，被害人陈述不再视为证人证言，而作为一种独立的诉讼证据。被害人的诉讼权利也有了变化，他享有一些证人所没有的权利，例如，侦查员侦查终结，认为需要起诉的时候，应当告知被害人。被害人从告知起诉后，有权了解案件材料。在法庭审理中，对于提出证据，参加证据调查和提出申请等方面，被害人同公诉人、被告人享有同等的权

利。被害人和他的代理人，对法院的刑事判决有权依上诉程序提起上诉。

我国的刑事诉讼立法，根据马列主义、毛泽东思想，总结了我国人民司法的实践经验，从有利于保护国家和人民的利益，准确地查清案件事实，正确处理案件出发，并根据被害人同案件的特殊关系，对被害人在公诉案件中的诉讼权利和义务，作了详尽的规定，比如：

（1）被害人应当如实向司法机关陈述自己所了解的案件情况。如果有意作伪证或者隐匿罪证，要负法律责任。

（2）人民检察院决定免于起诉的案件，要把免于起诉决定书送被害人。如果被害人不服，在接到免于起诉书后七日内，可以向人民检察院申诉。人民检察院应当对申诉进行复查，并把复查的结果告知被害人。

（3）在法庭审理过程中，经审判长许可，被害人可以向被告人发问，可以询问证人。在法庭调查后，被害人可以发言，并可参加法庭辩论。

（4）在诉讼中，被害人不通晓当地的语言、文字时，可以要求人民法院、人民检察院和公安机关为他翻译。

（5）在诉讼中，审判人员、检察人员或公安人员，如果侵犯了被害人的合法权益，或有人身侮辱行为，被害人有权提出控告。

（6）被害人对询问自己的笔录，有权要求阅读，或要求向他宣读。如果他认为记录有错误或遗漏时，有权要求更正或补充。

（7）为了确定被害人的某些特征、伤害情况或生理状况，被害人根据司法人员的要求，应当接受检查。

（8）在诉讼中，被害人可以委托律师担任代理人，参

加诉讼。

(9) 在诉讼中,被害人有权提起附带民事诉讼,等等。从被害人这些诉讼权利和义务看,虽然有的和其他诉讼参与人相同,但从整体上看,被害人的诉讼地位和其他任何诉讼参与人的诉讼地位都不相同。也就是说,被害人的诉讼地位是独立的。把公诉案件中被害人的诉讼地位,看作和当事人相同,或者和证人相同,都是不合适的。

既然公诉案件中的被害人,是犯罪行为的受害者,同案件的处理有着切身的利害关系,又有追究犯罪的强烈要求,为什么不给被害人以当事人的诉讼地位呢?不给被害人以当事人的诉讼地位,怎么能有效地保护被害人的合法权益呢?

我国刑事诉讼立法,在确定被害人诉讼地位时,是对被害人的情况作了全面考虑的。根据被害人同案件的特殊关系,刑事诉讼法对被害人规定了一些特殊性的保护条款,比如,人民检察院决定免于起诉的案件,免于起诉决定书要送被害人;在诉讼过程中,被害人有权提起附带民事诉讼;法庭调查后,被害人可以发言,并可参加辩论等。但是,刑事诉讼法第九十五条规定:“凡需要提起公诉或者免于起诉的案件,一律由人民检察院审查决定”。这就是说,公诉案件是否需要起诉,审判时出庭支持公诉,追究犯罪等,只能由人民检察院进行,这是人民检察院的特有职权。其他任何机关、团体或个人(包括被害人),都不能行使这项职权,这也就是说,在公诉案件中,被害人不能享有当事人的一切诉讼权利。被害人虽然有追究犯罪,严惩犯罪的强烈要求,但由于公诉案件重大、复杂,被害人个人承担不了追究犯罪的责任。人民检察院代表国家和人民的利益追究犯罪,同时也

就代表了被害人的利益和愿望，无需被害人再以当事人的身份参加诉讼。如果让被害人以当事人的身份参加诉讼，这不仅违背了人民检察院独立行使职权的原则，而且也不利于及时揭露和惩罚犯罪，有时还会拖延诉讼。所以根据我国刑事诉讼法的规定，在公诉案件中，被害人无权决定案件是否要向人民法院起诉；对一审法院的判决或裁定，被害人也无权提出上诉，如果对一审的判决或裁定不服，可以请求人民检察院抗诉。人民检察院是否抗诉，根据事实和法律自行决定，不受被害人的意见的约束。这样，被害人的权益是不是得不到保护了呢？当然不是。人民检察院处理案件，是从保护国家和人民的利益出发的，是以事实为根据，以法律为准绳的。如果被害人申请有道理，人民检察院是会提出抗诉的。如果人民检察院应当抗诉而没有抗诉，被害人还可以进行申诉。这就是说，被害人以当事人的身份参加诉讼，他的合法权益也同样能得到法律的保护。

（二）公民的申诉权

所谓申诉，就是诉讼当事人或其他公民对人民检察院依法作出的决定或人民法院发生法律效力的判决、裁定不服时，依法向人民检察院或人民法院提出重新处理的要求。

在刑事诉讼活运中，由于案件事实的复杂性，揭露、证实犯罪这一任务的艰巨性和人们认识能力的局限性，难免发生这样或那样的错误。为了防止错误，及时发现和纠正错误，刑事诉讼法根据实事求是，有错必纠的原则，按照诉讼的进展情况，规定了纠正错误的法定程序。例如刑事诉讼法不仅对逮捕、起诉、免于起诉的审查决定作了规定，而且还专门规定了审判活动的第二审程序、死刑复核程序和审判监

督程序。这样，就可以有效地防止或及时纠正刑事诉讼过程中的错误，是为了保护当事人的合法权益。二审程序可以使人民法院及时发现一审判决中可能存在的错误，以便在发生法律效力之前予以纠正。法律对死刑复核的严格规定，³是为了防止错杀，保证正确地适用死刑。法律规定审判监督程序，是为了能够改正已经发生法律效力的错误判决、裁定和处理决定，以便做到不枉不纵，正确适用法律。

刑事诉讼法第一百四十八条规定：“当事人、被害人及其家属或者其他公民，对已经发生法律效力的判决、裁定，可以向人民法院或人民检察院提出申诉，但不能停止判决、裁定的执行。”由申诉而引起的诉讼程序属于审判监督程序。公民的申诉往往是人民法院和人民检察院发现错案的一条途径，是人民司法机关密切联系群众，接受群众监督的一种好形式。

对公民的申诉，人民检察院按照实事求是、有错必纠的原则，认真负责地进行审查处理。经过审查，原判决、决定正确的，可以驳回申诉；对冤案、错案，要依法改判、改变原处理决定，予以平反。维护公民的申诉权，是我们检察工作应该遵循的一条基本原则，也是保证办案质量，维护人民合法权益的法律保证。

在十年内乱中，我国社会主义法制受到疯狂践踏。公民的上诉、申诉权利被剥夺。这是发生错案的一个重要原因。由于上诉无路、申诉无门，一些人含冤离开人世；有的屈身冤狱，苦废余生；有的虽然冒犯申诉，但犹如石沉大海，或者受到株连。十年内乱的历史教训，为我国的法制建设和检察工作提供了反面的经验。申诉制度是我国社会主义法制的一个组成部分，它有利于发现和纠正刑事诉讼中可能产生的错

误，有利于保障公民的民主权利和其他合法权益。忽视这项制度和工作的思想，是片面的和错误的。

公民在行使控告申诉权利时，应注意以下几点：

第一，控告申诉者必须在宪法和法律规定的范围内活动。宪法规定：“国家维护社会主义法制的统一和尊严。”“全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”这就明确地告诉我们，所有公民都必须在宪法和法律的范围内活动。只有明确了这个行动准则，才能合法有效地行使控告申诉的权利。

第二，控告申诉者要遵守有关规章制度，不要坚持不切实际的以至无理的要求。为了保障群众来访工作的顺利进行，国务院于一九八〇年“关于维护信访工作秩序的几项规定”第二条规定：来访人员应自觉遵守国家的政策和法令，遵守信访部门制定的为保障接待上访群众工作顺利进行的有关规章制度，听从工作人员的安排。控告申诉者要通过正确途径，用正确方法反映问题，不能无组织无纪律，搞无政府主义。要提倡文明上访，反对粗野陋习。要维护工作程序和社会秩序，不准冲击机关、强占接待室、拦截汽车、破坏公物、聚众闹事和殴打、谩骂工作人员。刑法规定：“禁止任何人利用任何手段扰乱社会秩序，扰乱社会秩序情节严重，致使工作、生产、营业和教学科研无法进行，国家和社会遭受严重损失的；”“抗拒、阻碍国家治安管理工作人员依法执行职务，情节严重的”；“毁坏或者抢走公私财物的”；“以暴力或者其他方法，包括用‘大字报’、‘小字报’，公然侮辱他人或者捏造事实诽谤他人，情节严重的”，都是触

犯刑律的犯罪行为，应依法追究法律责任。

控告申诉者对于上访人员中个别人的不法行为和犯罪活动，要进行抵制和揭发，切不可聚众闹事，以维护正常的上访秩序和社会秩序。

对控告申诉者要求解决的问题，在处理上要以党和政府的方针、政策为指导，以兼顾国家、集体、个人三者利益为原则，实事求是，统筹兼顾，妥善解决。

第三，控告申诉者要保守国家机密。保守国家机密是每一个公民的责任和义务。一个控告申诉者也应自觉遵守保密规定，不能以任何形式泄露国家机密。违反国家保密规定，情节严重的，将会受到法律的制裁。有的人为了达到个人目的，不向有关司法机关申诉和反映问题，而向外国人讲，甚至任意泄露国家机密，这种做法是错误的和违法的。

第二节 控告申诉检察工作的性质

《人民检察院控告申诉检察工作细则（试行）》对控告申诉检察工作的性质作了这样的表述：“控告申诉检察工作是人民检察院直接依靠群众实施法律监督的一项业务工作。控告申诉检察部门是人民检察院履行法律监督的职能部门之一。”这就是说，控告申诉检察部门是人民检察院实行法律监督的职能机构之一，其监督职能是通过受理公民的控告、申诉检举及接受犯罪人自首等项业务来实施的。

国家把法律监督的职能赋予了人民检察院。人民检察院组织法第一条规定：“人民检察院是国家的法律监督机关。”我们可以从以下几个方面来了解控告申诉检察工作法律监督的性质：

(一) 控告申诉检察部门负责处理公民的 控告和检举

中华人民共和国宪法规定，公民有权对任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，向有关国家机关提出控告。人民检察院组织法第六条规定：“人民检察院依法保障公民对于违法的国家工作人员提出控告的权利，追究侵犯公民的人身权利、民主权利和其他权利的人的法律责任。”

刑事诉讼是从立案开始的，而控告检举是立案程序的主要来源之一。控告申诉检察部门对所受理的控告检举线索，进行初步审查，其中，属于人民检察院管辖并经初步调查认为构成犯罪应予立案的，即转交有关业务部门立案、查处。

(二) 控告申诉检察工作是实行侦查监督的一个环节

从检察机关内部分工看，刑事检察部门对公安机关侦查活动的监督，是通过审查公安机关提请逮捕、移送起诉或免诉的案件而进行的。但有些案件，公安机关不予立案或撤销案件，以及不提请逮捕等而作其他处理，又确有错误的，检察机关刑事检察部门是无法审查了解的。对公安机关处理的这部分案件，被害人和有关人员不服，向检察机关提出申诉的，一般由控告申诉检察部门负责受理。其中，确属构成犯罪的，应追究刑事责任的，控告申诉检察部门可以立案复查。这是人民检察院对公安机关侦查活动实行监督的一个重要环节和特殊形式。从检察机关内部的分工情况看，这一环节的法律监督，由控告申诉部门承担是必要的，也是符合刑事诉