



检察官手册

检察工作概论

最高人民检察院编写组

5.3

检察工作概论

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

长春市第十一印刷厂印刷

*

787×1092毫米32开本 5.375印张 2插页 117 000字

1987年11月第1版 1987年11月第1次印刷

印数：1—15 185册

ISBN 7-206-00019-3/D·7

统一书号：6091·74 定价：1.50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，暂定九八册，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《检察工作概论》，着重讲述我国检察制度的基本内容和人民检察院的性质、任务，以及人民检察院的组织原则和活动原则，阐明检察机关在我国司法制度中的地位和作用。

本书由崔南山、苏德永、柯汉民编写，侯敏核稿。

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

一九八七年五月

目 录

最高人民检察院检察长杨易辰的题词	
前 言	
导 言	1
第一章 我国检察机关和检察制度的创建与发展	5
第一节 新民主主义革命时期解放区的检察机关 和工作	5
第二节 中华人民共和国成立后检察制度的创建 和发展概况	8
第二章 我国检察机关的性质和任务	21
第一节 法律监督的概念及其体系	21
第二节 我国检察机关的性质	26
第三节 我国检察机关在法律监督体系中的地位 和作用	30
第四节 我国检察机关的任务	36
第五节 坚持四项基本原则，加强法律监督，完 善检察制度	42
第三章 我国检察机关的职权	52
第一节 对叛国案、分裂国家案等重大犯罪案件 行使检察权	53
第二节 对于直接受理的刑事案件进行侦查	58
第三节 对于公安机关侦查的案件进行审查，决 定是否逮捕、起诉或者免于起诉	64

第四节	对于公安机关的侦查活动是否合法实行监督·····	70
第五节	对于刑事案件提起公诉,支持公诉·····	72
第六节	对于人民法院的审判活动是否合法实行监督·····	76
第七节	对于刑事案件判决、裁定的执行和监狱、看守所、劳动改造机关的活动是否合法实行监督·····	79
第八节	对于人民法院的民事审判活动实行监督·····	87
第四章	我国检察机关的机构设置和组织原则·····	96
第一节	我国检察机关的机构设置·····	96
第二节	我国检察机关的组织原则·····	100
第三节	我国检察机关的领导原则·····	104
第五章	我国检察机关的活动原则·····	109
第一节	依法独立行使检察权的原则·····	109
第二节	在适用法律上一律平等的原则·····	113
第三节	以事实为根据,以法律为准绳的原则·····	117
第四节	专门机关同群众路线相结合的原则·····	120
第五节	同公安机关和人民法院分工负责,互相配合,互相制约的原则·····	124
第六章	我国检察机关的人事制度·····	128
第一节	我国检察机关人事制度概述·····	128
第二节	我国检察机关的人员任免·····	135
第七章	检察工作人员应具有品德·····	143
第一节	检察工作人员培养高尚品德的重要意义·····	143

第二节 检察工作人员职业责任、职业道德和职业纪律的主要内容..... 145

附 录..... 149

中央人民政府最高人民检察署试行组织条例..... 149

中央人民政府命令..... 151

中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例..... 152

各级地方人民检察署组织通则..... 154

中华人民共和国人民检察院组织法..... 156

中华人民共和国人民检察院组织法..... 160

全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国人民检察院组织法》的决定..... 165

导 言

党的十一届三中全会以来，人民检察机关随着我国社会主义法制建设的加强，迅速发展壮大，目前全国检察机关已经拥有十四万多名干警初步形成了一支比较强大的人民检察队伍。这支队伍的政治素质基本上好的，但在业务素质方面还存在着与检察机关的职责要求不相适应的状况，在一定程度上影响着更好地完成工作任务。这一问题的存在，既有历史的原因，也有现实的原因。

读者一定会知道，我国的人民检察机关是随着新中国的诞生而建立的，至今已经三十八年了。三十八年来，在中国共产党的领导下，人民检察机关经过斗争实践，在维护社会主义法制，巩固人民民主专政的斗争中，已经摸索出一套比较成熟的经验，并逐步趋于完善。但是，由于我国的社会主义法制长期处于不健全的状态，对于应当如何开展检察工作缺乏统一明确的认识，致使检察机关在成长过程中经历了一个曲折的道路，并在“文化大革命”期间中断了十年之久，使人民检察制度的建设遭受了严重损失。1978年检察机关重新恢复建立，又揭开了我国检察制度崭新的一页。

近些年来，各级检察机关和广大检察干部，借鉴过去正反两面的历史经验，切实履行着法律赋予检察机关的各项职责，并在实践中逐步形成了一套比较系统、完整、具体的

业务工作制度，为完善具有中国特色的社会主义检察制度创造着有利条件。

检察制度作为人类文明史上的一项政治法律制度，是有着悠久的历史渊源的。在中国漫长的封建社会中，一直沿用着司法与行使合一的体制，而司法制度又经历着这样的发展过程：（1）由国家审判代替私人复仇；（2）在国家职能中，司法权从行政权中分离出来，形成专门的司法机关；

（3）司法制度中的审判职能与检察职能实行分立，形成检察制度。因此，检察制度作为阶级社会的上层建筑之一，作为一种特殊的文化现象，有它自身的相对独立性和社会连续性。新中国检察制度的建立和发展，就有上述的间接影响和直接渊源。但是新中国的检察制度，与资产阶级和旧中国的检察制度，有着本质的区别。

当前，我国正处在经济体制改革和政治体制改革，发展社会主义民主和健全社会主义法制的新时期。为了有助于广大读者关心中国法制建设，了解我国检察工作，有助于检察干警和司法工作者、法学研究人员掌握检察专业知识，研究检察制度，我们在这里提出几点希望，供大家思考：

（一）要加强社会主义法制观念。在我国社会主义制度下，必须运用法律手段管理国家、管理经济和其他各项事业，靠法律调整人们之间的关系，规范和约束人们的行动，打击和制裁各种危害社会的不法行为，保障国家的长治久安，顺利地进行“两个文明”建设，这是建国三十余年来，特别在“文革”中吃尽了苦头之后，取得的一项基本经验。有些同志把这一经验说成是“带血的经验”，旨在告诫人们一定不要忘记历史的教训，是发人深思的。作为肩负着执法重任的检察工作人员，必须增强法制观念和法律知识，具备忠实于

法律的素质，否则，即使学习了检察业务，也不能很好地履行职责，成为一个称职的检察干部。加强社会主义法制观念，首先要明确认识，坚持四项基本原则是各项工作的指针，也是法制建设的指针，无论在立法、守法、执法、法律监督哪一个环节上都不能背离这个指针。同时，还要加深理解：加强党的领导和加强社会主义法制建设的关系、执行政策和依法办事的关系、加强社会主义民主和健全社会主义法制的关系。只有正确理解这些重大问题的辩证关系，才能在学习和工作中把握住方向，做到真正懂法和正确执法。

(二) 要加强法律监督观念。加强法律监督活动是我国社会主义法制建设的重要内容之一。然而，目前我国的法律监督活动还是一个薄弱的环节。它表现在人们对加强法律监督的必要性和迫切性认识不足，也表现在立法方面还不够完善，尤其表现在法律监督工作的开展还很不得力，这些都是当前需要解决的问题。我国的社会主义法制建设已经取得了很大成绩，除个别部门法律和某些行政法规尚待加强立法，逐步完善以外，在基本的、主要的方面已经不是无法可依了。当前存在的问题是有法不依，执法不严。有些领导人员以权代法，以言代法；有些执法人员执法违法，甚至徇私枉法。这一问题虽然是在一定范围内发生的，但是如果任其发展下去，势必使我们的国家和人民在吃了“无法可依”的苦头之后再吃一次“有法不依”的苦头，造成不应有的损失。解决这一问题的法律途径，只有加强法律监督活动，维护法律的实施。根据宪法和法律的规定，我国的法律监督包括人民群众的监督、国家权力机关的监督、专门机关的监督和行政监督。人民检察院就是国家专门设置的法律监督机关，肩负着法律赋予的一定范围内的重要监督职责。因此，作为一个检察

干部，通过学习法律和检察业务，必然加强法律监督观念，把维护法律的统一、正确实施作为自己的光荣职责，大公无私、无所畏惧地依法同那些破坏社会主义法制的行为，作坚决的斗争。

（三）要树立检察专业观念。检察工作是一项专业性很强的工作。检察机关的工作虽是依法进行，但是由于职责范围广、业务分工细、客观阻力多、工作难度大，只靠法律的概括规定是不行的，大量的具体工作问题要靠业务制度和工作经验来解决。做好检察工作，除必须具备一定的政治素质外，业务素质则是决定工作成败的关键。一个成熟的检察员在工作中可以及时地排除困难和阻力，提高工作效率，保证办案质量，出色地完成任务；一个不称职的检察员却可以把工作搞糟，案件办错，损坏检察机关的声誉，给国家和人民带来无法挽回的损失。因此，我们应当充分认识学习检察专业的重要意义，坚定专业化信念，通过学习提高自己的专业化水平，并且在实践中不断丰富检察专业的内容。只有这样，我国的检察事业才能兴旺发达，不断发展，胜利前进。

第一章 我国检察机关和检察制度的创建与发展

第一节 新民主主义革命时期 解放区的检察机构和工作

我国新民主主义革命时期，在中国共产党的领导下，广大解放区建立了人民民主政权。随着人民政权的建立，一个与旧法制完全决裂的人民的法律制度开始产生，并且逐步发展，为我国社会主义法律制度的建立，打下了一定的基础。作为国家法律制度组成部分的人民检察制度，也在新民主主义革命时期开始萌芽。

在国共合作的北伐战争阶段，由于革命根据地还没有建立，不可能打碎旧的国家机器，也就不可能建立人民的法律制度。虽然在工农运动中曾经产生过人民的审判机构，如省港罢工委员会设立的会审处、特别法庭、军法处，湖南省农民协会设立的仲裁部，上海市民政府的审判机构等等，但这只能说是人民民主政权审判工作的开端，尚未成为人民的法律制度。

在土地革命战争阶段，革命重点从城市转到农村，实行土地革命和武装起义，走农村包围城市的道路，通过武装斗争建立农村革命根据地。人民民主政权在根据地建立起来，

而且日益发展壮大。这就具备了废除伪法统和旧的法律制度，建立人民的法律制度的条件。1931年11月在江西瑞金成立了中华苏维埃共和国，组成了中央工农民主政府。此时，即颁布了《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》和《裁判部暂时组织及裁判条例》。根据这两个法律的规定，在中央执行委员会之下设立最高法院。当时没有专门的检察机关，只在最高法院中设检察长、副检察长和检察员。检察长和副检察长由中央执行委员会主席团任命。省、县不设法院，均设裁判部，在省裁判部中设正副检察长，在县裁判部中设检察员。当时，正副检察长和检察员的职责主要是管理刑事案件的预审、逮捕人犯、移交法庭审判、出庭告发，在案件终审后还有权向司法机关抗议，可导致再审判一次。在地方革命根据地，如鄂豫皖、川陕苏维埃等，一般都在革命法庭设置了公诉处或检察处。在红军的审判机关中也相应地设置了检察所。各地方革命根据地和红军中的检察工作与中央苏区检察工作基本相同，只是军事检察所负责检察和预审军事犯，而不负责对一般刑事犯罪的检察。

在抗日战争阶段，出于建立抗日民族统一战线，实现国共合作的需要，各地司法机关相应地进行了改组，并从机构设置和职权等方面作了某些改变。检察工作人员的职权也相应地扩大了。当时，陕甘宁边区是中共中央所在地。根据《陕甘宁边区高等法院组织条例》的规定，高等法院检察处设检察长和检察员，并且独立行使检察权。检察长指挥检察员工作。检察员的职权是：“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。”其他革命根据地还根据本地区

的实际情况，对检察人员的职权增加了其他特别规定，如在《晋冀鲁豫边区高等法院组织条例》中，就特别规定了检察长如果对高等法院的判决有不同意见，有权向边区政府提出控告，边区政府可交还高等法院组织特别法庭复审。

在解放战争阶段，由于蒋介石依仗美国的援助，悍然发动全面内战，革命的主要任务是组织战役，消灭蒋介石的八百万军队，推翻国民党反动政府，因此在法制建设方面不可能有很大的发展。但是，在部分老解放区仍然坚持了人民的法律制度和检察工作。在一些有条件的新解放区内，着手建设人民的法制。如1946年10月颁布的《东北各级司法机关暂行组织条例》就是开展人民司法工作的规范性文件。根据这一条例规定，东北各级法院设检察员一至五人。检察员负有对刑事案件的侦查、提起公诉、实行上诉、协助自诉，指挥刑事裁判的执行等重要职责。在中国共产党领导的关东地区（即旅大地区），法律还规定了“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，均由检察官行之。”这一规定，已突破了检察员只对刑事案件实行检察的范围，而赋予了更广泛的法律监督的职能。

综上所述，由于新民主主义革命时期是中国共产党领导全国人民推翻反动统治、夺取政权的历史时期，创建人民检察制度的条件还不成熟，当时的检察机关仅是设在法院中的一个机构，而不是一个独立的机关；对于检察工作人员的职权虽有些法律规定，但还很不完善；由于处于革命战争环境，检察工作中取得的经验也没有很好地加以总结，没有作为历史资料保存下来。因此，应当说我国检察制度是在中华人民共和国建国后才正式创建的，但也应当肯定，新民主主义革命时期的人民检察制度，尽管由于历史条件的限制，在组织

上和业务建设上都很不健全，但是作为检察机关的产生和发展，以及积累的一些革命法制和检察工作的经验，却是创建新中国检察制度的直接渊源。

综合新民主主义革命时期检察制度的经验可以归结为以下三点：（1）检察机关负责刑事案件的侦查、预审和起诉，表明中国革命政权在诉讼制度上采取国家起诉制，代表国家提起诉讼的机关是检察机关，从政权结构上肯定了检察机关的地位，预示着新中国检察制度创建的必然性。（2）结合中国历史上设立“治官之官”的法制特点，检察机关从一开始就担负了对国家工作人员是否遵守法律实行监督的职责。（3）在革命根据地党的一元化领导下，检察机关从建立开始，就形成了服从党的领导的优良传统。这些就为新中国检察制度的创建准备了条件，并对检察制度的发展有着深远的影响。

第二节 中华人民共和国成立后

检察制度的创建和发展概况

一、我国检察机关的产生

全国解放以后，党和国家十分重视检察机关的建立。在1949年9月27日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》中，规定了以下内容：中央人民政府委员会组织最高人民检察署，以为国家的最高检察机关；最高人民检察署设检察长一人，副检察长若干人，委员若干人；中央人民政府委员会任免最高人民检察署的检察长、副检察长和委员；最高人民检察署的组织条例，

由中央人民政府委员会制定之。正当中华人民共和国诞生之际，1949年10月1日，中央人民政府委员会第一次会议任命罗荣桓同志为最高人民检察署检察长。10月19日中央人民政府委员会第三次会议任命李六如、蓝公武同志为最高人民检察署副检察长，并任命罗瑞卿等十一位同志为委员。由检察长、副检察长和委员组成最高人民检察署检察委员会。

1949年10月22日，最高人民检察署检察长罗荣桓同志主持召开了最高人民检察署检察委员会第一次会议，宣布了最高人民检察署的成立。会后，经过紧张筹备，于1949年11月1日启用印信、挂出牌子，正式办公。

地方各级人民检察机关，是在中共中央、中央人民政府的直接关怀下，从1950年开始建立的。1950年1月29日中共中央通报了中央（即最高）人民检察署四项规定，要求各中央局、分局、各省、市委在各军政委员会及人民政府中保证实施。规定中指出：“先将各大行政区及所属之省与主要市、县的检察机关有重点的次第建立，”“因干部缺乏，且为工作便利起见，各级检察机关可暂同公安部门设在一起”，“各级检察长最好暂从公安部门正副负责人中择一人兼任，另选一人为副，以专责成。”由于当时人民解放战争尚未结束，肃清敌人残余势力的斗争也很尖锐，各项工作都要接管，干部极其缺乏，以致检察机关的建立进展不快。中共中央鉴于这一情况，于1950年9月4日专门向全国各级党委发出了《关于建立检察机关问题的指示》，指示说：“苏联的检察是法律监督机关，对于保障各项法律、法令、政策、决议等贯彻实行，是起了重大作用的。我们则自中华人民共和国成立以后，才开始建立这种检察制度，正因为它是不同于旧检察的新工作，很容易被人模糊。但因为它是人民民主专政的重要

武器，故必须加以重视。”指示还要求，限于本年内将各大行政区各省、市检察署全部建立和充实起来；某些专区、某些大县选择重点建立；1951年普遍建立各县检察署；调配一定数量的老干部作骨干，附以若干纯洁知识青年。负检察责任的干部，必须政治品质优良、能力相当、作风正派之人，不可滥竽充数。因为这不同于普通司法机关，各级正副检察长必须有一能力较强、资望较高的老干部负责，切不可全是兼职，致同虚设。中共中央的这一指示，对地方各级检察机关的创建，起了极大的推动作用。各地在相当困难的条件下，陆续将检察机关逐步建立起来。至1953年，省一级检察机关已全部建立；建立的专区和省辖市检察机关占应建数的69%；建立的县（市、区）检察机关占应建数的29%。

从上述最高人民检察署和地方各级人民检察署的建立情况来看，党和国家在建国之时就充分认识到设置检察机关的必要性，并且抓得很紧，一抓到底，直至检察机关在全国范围内普遍建立起来。

二、我国检察制度的创建

我国检察制度作为国家政治法律制度中的基本制度之一，是随着中华人民共和国的成立而开创和建立起来的。在中国共产党领导的人民解放战争和人民革命取得伟大胜利，结束了国民党政权在中国的统治。中华人民共和国宣告成立的前夕，即1949年9月27日，中华人民共和国中央人民政府颁布了组织法。在《中华人民共和国中央人民政府组织法》中，第28条就规定了“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。”这一规定实际上已经明确了检察机关的性质是法律监督机关，其主要职责是对政府机关、公务人员和全国国民的违法行为，实行检察。