

传承与创新：

新中国检察监督制度史

CHUANCHENG YU CHUANGXIN: xinzhongguo jiancha jiandu zhidushi

李 勇 / 著

中国检察出版社

传承与创新：

新中国检察监督制度史

CHUANCHENG YU CHUANGXIN;xinzhongguo jiancha jian du zhidushi

李 勇 / 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

传承与创新：新中国检察监督制度史 / 李勇著. —北京：
中国检察出版社，2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0332 - 9

I. ①传… II. ①李… III. ①检察机关 - 监督管理 -
司法制度 - 法制史 - 中国 - 1949 ~ 1978 IV. ①D926. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 147350 号

传承与创新：新中国检察监督制度史

李 勇 著

出版发行：中国检察出版社

社 址：北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址：中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电子邮箱：zgjccbs@vip. sina. com

电 话：(010)68682164(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销：新华书店

印 刷：保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本：A5

印 张：8 印张

字 数：204 千字

版 次：2010 年 11 月第一版 2010 年 11 月第一次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5102 - 0332 - 9

定 价：25.00 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

李勇作为我的博士后，在最高人民检察院检察理论研究所工作，因此我希望他能够结合自己的工作，完成博士后出站论文。中国特色社会主义政治制度的重要特色之一就是“一府两院”的政治架构，而最为特殊的就是检察院作为重要的体制支柱与行政机关和审判机关并列。为什么形成这种政治结构，这种政治结构在中国政体中发挥什么样的功能是社会学应当研究的问题。

《传承与创新：新中国检察监督制度史》的研究从横向、纵向两个方面研究了新中国检察制度的形成与发展，作者尝试介绍了新中国检察制度的历史是什么、历史留给我们什么以及历史告诉我们什么。

在作者看来，新中国检察制度的历史说明，新中国检察制度从产生开始，就不同于西方国家的公诉制度，它既非西方国家检察制度的直接移植，也非我国历史上御史制度的直接传承。我国目前的检察制度，是扎根中国土壤、适应中国国情并不断寻求合理性的必然成果，兼具中国传统的承继和苏联监督制度的影响以及欧洲检察制度的重要功能，从而形成了中国特有的检察制度模式。但这一制度在“文革”时期被严重扭曲、破坏甚至撤销，即便今日，“一府两院”的体制设计也仍存在许多需要完善的方面。

关于这段历史留给我们什么，作者提出了很多有价值的阐述。这段历史告诉我们，任何一种社会政治制度都不能孤立地存

在和成长。社会环境与政治制度之间存在共生互动的关系。民主、公正、自由的社会环境能够有助于制度的进一步完善，反过来，行之有效的检察制度有助于保证公民基本权利的实现，维护社会公平正义。社会主义的民主政治制度、公民社会制度和市场经济制度，是中国特色社会主义的三个支柱制度。检察制度是政治制度的一部分，也是民主政治的标志之一。

检察制度史是一种社会史，而社会史是社会学和历史学的交叉学科。该研究采取了史料研究的方法，许多文献信息来源于档案资料，这是其可贵之处。但从全书的风格和笔触来看，该书还是属于一本法学著作，没有完全写出社会史或法社会学的味道，我希望作者以后的研究能够触类旁通，形成自己的风格。

李培林

2010年中秋节于北京

目 录

序	/1
1 绪 论	/1
1.1 问题的提出	/1
1.2 研究特色	/2
1.3 研究的意义	/3
1.4 研究现状	/4
1.5 研究方法	/6
1.6 本书的结构	/7
2 正当性危机与历史合理性：新中国检察监督制度的起源	/8
2.1 中国检察制度的正当性危机	/8
2.1.1 基于分权原则的质疑	/8
2.1.2 基于制衡原则的质疑	/10
2.1.3 基于审判独立原则的质疑	/12
2.2 中国检察制度的历史合理性	/14
2.2.1 中国的监督制度传统	/16
2.2.2 苏联意识形态	/25
2.2.3 外来因素	/32
3 建立与中断：新中国检察监督制度的变迁	/38
3.1 新中国检察监督制度的建立与发展	/38
3.1.1 新中国检察制度产生的历史背景	/38
3.1.2 新中国检察制度的建立	/40
3.1.3 新中国检察制度的发展	/45

3.2 新中国检察监督制度的曲折与中断	/48
3.2.1 新中国检察制度的调整	/48
3.2.2 新中国检察制度的中断	/50
4 恢复与完善：新中国检察监督制度的重建	/55
4.1 检察机关的恢复	/55
4.1.1 检察机关的重建	/55
4.1.2 恢复检察机关的合理性与必要性	/58
4.2 中国历史上检察制度的历次争议及启示	/61
4.2.1 历史上关于检察机关的争议	/61
4.2.2 当前关于检察机关的争议	/63
4.2.3 启示	/67
4.3 检察监督制度的困境及完善	/68
4.3.1 存在的问题	/68
4.3.2 改革的思路	/70
5 检察监督工作重点的历史变迁	/79
5.1 检察机关工作重心变迁的数据分析	/79
5.1.1 关于档案的数据及说明	/79
5.1.2 检察工作报告中话语的变迁	/82
5.1.3 检察理论研究的变迁	/85
5.2 检察工作方针及总体要求的历史发展	/92
5.2.1 检察工作方针的历史发展	/92
5.2.2 检察工作总体要求的历史发展	/96
5.2.3 检察工作方针和总体要求发展的特点	/100
6 检察监督权的变迁与重构	/104
6.1 一般监督的产生与变迁	/106
6.1.1 一般监督制度的产生和发展	/106
6.1.2 一般监督制度的困境及裁撤	/109
6.2 一般监督的反思与重构	/113
6.2.1 一般监督的反思	/113

6.2.2 监督制度的重构	/116
7 检察系统领导体制的历史沿革	/121
7.1 影响检察机关领导体制的因素	/123
7.1.1 西方主要国家及苏联检察机关领导体制	/123
7.1.2 检察机关领导体制的模式及影响因素	/127
7.2 新中国检察机关的领导体制	/134
7.2.1 我国检察机关领导体制的历史回顾	/134
7.2.2 现行检察机关领导体制的评价	/138
7.2.3 相关配套机制的完善	/141
8 结 论	/146
8.1 三点启示	/147
8.2 两条线索	/148
8.3 一个策略建议	/149
附 录	/152
参考文献	/235
致 谢	/242

1 绪 论

1.1 问题的提出

中国的检察制度与西方国家的检察制度有很大的不同，西方国家的检察权主要是公诉权，除极少数国家外，检察机关在性质上都是个行政机关。而在我国，检察机关行使法律监督职权，具有司法、准司法的性质。为什么中国的检察制度独具特色，实务界、理论界都试图对中国特色检察制度的成因、机制做出合乎事实和逻辑的分析。同时不能回避的是，中国检察制度还存在着一些制约发展的体制、制度及机制障碍。因此在中国社会转型的特殊时期，检察领域里负责任的政治家和学者都在思考并不断聚焦这样的问题：为什么中西方检察制度会有这种不同，我们需要坚持这种不同还是改变这种不同？随着法治的发展，中国的检察体制改革究竟该往何处去？是朝着公诉体制改革，还是延续监督的路径，抑或兼而有之？从后发国家来看，在整体政治制度被同化或接受人类共识性理解的同时，检察制度纷纷向公诉制度转变。但在中国改革开放以后，中国的检察制度却朝着这个方向疏离，这种疏离的内在原因是什么？要回答这些问题，首先我们必须解释的是：它为什么可能？如果说中国检察制度是西方检察制度的移植，那么为什么会呈现今天这种状态？如果说中国的检察制度是中国历史的延续，那么这种延续的体制是否适合正在处于转型社会的中国政治体制，以及这种体制在中国“现代化”进程

中是如何存活下来并获得正当性的？在尝试回答这些问题的基础上，我们探讨新中国检察制度完善的路径。

对于如何进行检察体制改革，学术界百家争鸣，但归根结底，无外乎“西化”与“本土化”两条路。当下，中国检察制度的设计者和实践者也自觉或不自觉地朝着这两个方向努力。哪种改革策略更容易解决现实中存在的问题并符合中国的政体设计？若回答上述问题，必须首先深入研究中国的检察制度作为法律监督制度的历史，这是新中国检察制度的价值、性质和功能定位不可回避，也无法超越的根基。中国检察制度正面临着深刻的正当性危机，因此有必要深入研究中国检察制度的历史，探索其中的规律。瞿同祖先生曾言，“任何社会的法律都是为了维护并巩固其社会制度和社会秩序而制定的，只有充分了解产生某一法律中的社会背景，才能了解这些法律的意义和作用”。^① 鉴于此，本研究准备厘清新中国检察监督发展的脉络，以“法律监督”为主线细致探寻法律监督制度设计的初衷。但笔者并非为哪种制度做出辩护，只希望通过这一研究使社会各界了解法律监督制度的必要性以及能够从整个国家政治制度的宏观视阈或者说宪法视阈思考检察体制改革的问题。

1.2 研究特色

本研究有以下几个特色：一是研究的重点落在监督制度上。新中国的检察制度从建立之初就带有了“监察”、“检查”的含义，因此研究中国的检察制度不能仅从西方国家以公诉为主的检察制度角度来研究，更应当从本土监督制度的视角来考察；二是“观今宜鉴古，无古不成今”。我们要研究的是中国检察制度的

^① 瞿同祖：《中国法律与中国社会》，中华书局2008年版，导论第1页。

根源及发展脉络，既是找寻现代的历史性，更是期冀发现历史的现代性，从而为检察改革服务；三是从社会结构视角对新中国检察监督制度史进行研究，通过史料阐释影响检察制度变迁的社会因素，分析其中的偶然性与必然性，为前瞻检察制度的发展奠定理论基础；四是在历时态与共时态两个维度进行研究，不仅探讨新中国检察监督变迁的历时脉络，也思考了社会某一“横断面”下检察制度的取向及原因；五是既包括对检察监督权力变迁的研究，也包括对与检察监督变迁有关的思想、政策、保障制度的研究；六是研究不仅限于解释学的方法，还关注以史为料进行规范分析，重点研究检察监督权结构的变迁，希望能够对我们科学理解中国的检察制度和预测未来有所裨益。

1.3 研究的意义

（一）中国的检察理论研究相较西方国家还很年轻。当前的检察理论主要从制度构建的角度探讨检察制度自身的合理性与正当性以及具体制度设计的缺失与校正，尚缺乏从社会学视角更加细致、深入地探讨检察制度产生的社会因素，也没有更多地关注检察制度产生的历史缘由。本研究试图从这一角度探索检察制度产生的社会根基，增强对这一特殊社会制度的理解。

（二）马克思主义认为，内因是事物发展的根本原因。一国的制度选择归根到底是由该国的历史与国情决定的。沿着这一轨迹，我们探寻非制度因素对检察权形成的影响以及程度。中国特色的社会主义检察制度是中国历史的选择，是符合中国实际的制度设计，用中国的话语解释中国的现象最具说服力，新中国检察监督制度史的研究将从历史逻辑的角度论证检察制度的变迁。学习科学发展观，把握司法规律，深化检察体制改革的研究目前正在如火如荼地进行，新中国检察监督制度史的研究对于把握检察制度的发展轨迹，预示检察制度的发展方向必将具有重要的参

考意义。本书准备重点研究重要法律变迁时的历史背景、政要的思路；了解垂直领导与双重领导更迭的原因，探讨原因的时效性，尝试收集支持和反对裁撤检察机关的历史缘由，法律监督机关的定位原因等资料，为下一步检察制度的发展提供真实可靠的信息。

（三）司法体制改革是中国政治体制改革的重要内容。然而，改革实践中往往由于理论缺失和研究不深入导致知识面狭窄、思想不开放，无法有效地为改革提供理论先导和推动力。检察理论研究中大量基础性工作做得还很不够，对于不同检察文化所产生的检察制度的深入研究必将有助于科学谋划中国的检察改革和检察制度的完善。

（四）在中国，兼涉法学、社会学等诸多门类科学的检察学研究已经开始起步，它的繁荣有赖于对交叉学科的理解和深刻把握，从社会学角度研究检察制度将开辟检察社会学研究的新天地，为检察社会学播下第一粒种子。

1.4 研究现状

新中国检察制度作为中国“一府两院”政治结构中 with 行政机关、审判机关并列的重要一环，对其研究得还远远不够，特别是对新中国检察制度发展脉络还欠缺足够的研究。最高人民检察院张耕常务副检察长在 2008 年哈尔滨召开的“检察制度和检察理论创新发展论坛”中指出，当前的检察理论研究要把法律监督理论作为研究的重点，抓好三个方面：第一个方面就是进一步深化法律监督制度史的研究。积极研究我国法律文化传统，考证古代的权力监督制度；对从新中国成立以来，尤其是 1978 年以后检察机关宪法定位的演变史进行研究。中国检察制度的研究已经有了一些成果，主要包括最高人民检察院编的《人民检察史》（中国检察出版社、江西美术出版社 2008 年版），曾宪义著的

《检察监督制度史略》（中国检察出版社 2008 年再版），刘方著的《检察监督制度史纲要》（法律出版社 2007 年版），张培田、张华著的《近现代中国审判检察制度的演变》，谢鹏程选编的《前苏联检察制度》（中国检察出版社 2008 年再版），此外王桂五主编的《中华人民共和国检察制度研究》（中国检察出版社 2008 年再版），孙谦主编的《中国特色社会主义检察制度》，张智辉著的《检察权研究》（中国检察出版社 2007 年版），陈卫东、张昺著的《检察监督职能论》（群众出版社 1989 年版），何勤华主编的《检察制度史》（中国检察出版社 2009 年版）等，都对中国检察制度乃至世界检察制度的演变进行了研究。特别是孙谦副检察长主持的最高人民检察院课题“人民检察监督制度史的变迁”（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）为新中国检察制度的研究点亮了浓重的一笔。该研究是以检察制度历史脉络的演进为主要线索，详尽探讨了“近 80 年来，‘检察人’都干了些什么”。

当前，检察制度史的研究有了较大的进步，不过也存在过度“碎化”现象以及“叙事大于逻辑、感性大于理性”等“瓶颈”问题。鉴于此，本研究既准备理清新中国检察监督发展的脉络，以“法律监督”为主线细致探寻法律监督的产生与发展，也准备尝试探寻检察制度作为法律监督制度的历史缘由、变迁脉络以及影响其变迁的社会因素。既有解释学方法，也包括规范研究的方法研判新中国检察制度的产生、发展。本研究梳理了新中国检察监督制度的发展脉络，从建立背景、发展过程、组织结构、职权职能、主要活动、性质特点等方面进行了全方位、多视角的历史考察。但我们不是将烦琐的差异进行比较，而是更加注重影响制度与权力产生的内外因素以及实效如何，对于社会因素的全面考量搭建了检察学与社会学联系的桥梁。

1.5 研究方法

史学的研究大约经历了由“故纸堆”向“叙述人群进化之现象而求得公理公例”这样的一个过程，我们称之为“史学革命”。“史学革命”使史学从“解释说明过去”过渡为一门可以“研究未来的科学”；也迅速扩大了史学研究的范围，很多跨学科的研究以及新的研究方法、视角不断涌现。本书的研究方法主要是文献研究法，许多资料来源于最高人民检察院档案处。但我们的研究并不局限于对这些文献的归纳总结，而是把社会史学的研究与检察制度的发展联系在一起，希望从中找到新中国检察机关形成的规律以及发展的趋势。因此研究的方法不限于解释研究、实证研究，还包括规范研究等方法。

近些年，在检察理论界有一个十分有趣的现象，那就是从来没有像今天这样重视检察制度史的研究，几个最高人民检察院的检察长先后提出要深化检察制度史的研究。从根本上看，这一重视是长期沉浸检察工作的检察人带有自觉性的对“自己是谁”，“为什么这样”的必然追寻，也是检察工作作为法律监督工作形成系统共识的必然选择。对于这种集体定位的渴求也是本研究的初衷。最早攻读李培林老师的博士后并选择研究这段历史时关于新中国检察制度的研究很少，2009年新中国成立60周年以及共和国检察机关建立60周年之际，最高人民检察院副检察长孙谦组织编辑和出版了《共和国检察60周年丛书》，比较系统地回顾了这段历史。鉴于此，本研究利用收集的文献，调整了研究方向，将这一研究集中在检察监督形成和发展的历史上，并基于对历史的分析，结合西方国家法律监督的发展，尝试探寻法律监督发展的自身规律，为我国检察监督的发展与完善提供理论准备。

1.6 本书的结构

本书分八个部分对 1949 年至 1978 年检察制度的变迁以及变迁的原因进行考证。第一部分介绍新中国检察监督制度史研究的意义、特点和研究方法。第二部分着重分析新中国检察监督制度建立的制度与非制度因素。我们认为,研究中国的检察监督制度要从中国的历史出发,用中国的话语来解释中国的现象。中国从君主专制王朝以来,一直是一个中央集权的国家,所谓的封疆封臣都在中央的严密监控之下,试图脱离中央控制的割据势力在中国历史上都不是很长久。维护国家权力统一形式有一套很复杂的方式,比如犬牙交错的土地格局,轮换制的地方官员以及特殊地位的监察机构等。今天西方国家的监察制度很重要的渊源就是我国的监察机构。过去我们研究中国检察监督制度史主要是两条线,即大陆法系检察制度—清末检察制度—民国检察制度—新中国检察制度以及苏联检察制度—新中国检察制度。但忽略了最为重要的一条线,即中国古代御史制度—清末都察院—民国监察院—新中国检察制度。历史的发展是有惯性的,这种惯性客观存在,不可更改,这是新中国检察制度形成的历史原因。除了对历史因素的探求,外来因素和意识形态也是影响中国检察制度生成的重要因素。第三、四部分将用史料探讨 1949 年至 1978 年中国检察监督制度的变迁历程,对于明确为什么设立这样一种独特的法律监督制度以及它在中国社会变迁历程中所发挥的作用加以详细描述。第五部分从政策和工作重点等视角看检察监督制度与社会的关系,这些话语的变迁留给我们的不仅仅是口号,而是制度探索的轨迹。第六、七部分详细研究中国检察制度作为监督制度的历史与功用,以及影响中国检察监督制度的各种因素,并分析制度偏离的原因。第八部分将尝试从历史中总结出一些规律性的认识,探讨中国检察机关在反腐败中发挥的作用以及如何才能使法律监督功能发挥得更好。

2 正当性危机与历史合理性： 新中国检察监督制度的起源

2.1 中国检察制度的正当性危机

新中国成立以来一直不乏对检察制度的研究，但早期的研究主要集中于检察人员对检察机制的完善，学术界则关注较少。20世纪末，伴随着思想的进一步解放，学术界从学科立场对于检察制度的研究逐渐增多，也逐渐从制度、机制的完善过渡到检察制度的正当性问题上。检察制度正当性受到法学界的质疑主要源于以下三项基本法律原则，即分权原则、制衡原则和审判独立原则。这三项基本原则是被实践反复证明了的宪法或者法治原则，是法律科学性的最为基本的外化表现形式。这三项原则已在社会生活中反复确认而无须加以证明，我们无意将这些法学的最为基本的公理反复论述，在这里只简单重申古圣先哲的观察，并在此基础上，探讨中国检察监督制度的正当性问题。

2.1.1 基于分权原则的质疑

权力行使是实现西方制度理论家的社会价值的关键；他们所关心的是这样一个问题，即要保证政府的权力行使受到控制，以便政府的权力行使不致摧毁政府权力有意促进的价值。宪政倡导者与或左或右的乌托邦论的理论家同时也与专制论的理论家形成

反差，他们的这一重大主题一直坦诚地承认政府在社会中的作用，与此相联系的是要使政府受到控制并对其权力行使加以限制的决心。有多种理论试图解决这一两难问题，其中，分权学说在现代一直是重要的，无论是从智识上说，还是就其对制度结构的影响来说都是如此。^① 在经历了如洛克、孟德斯鸠等关于分权必要性的细致观察以及政治制度的反复实践后，没有人能够否认分权对于限制权力专断的重要意义。法国 1789 年《人和公民的权利宣言》明确地表示“凡权利无保障和分权未确立的社会，就没有宪法”。

人类政治文明的进化史毫无疑问地证明了：侦查、起诉和审判集中于同一机关，司法与行政不分正是专制主义司法的重要特征。检察制度的产生与发展是分权原则在司法领域里进化的结果。一般认为，现代西欧检察制度确立的目的有三：一是废除当时诉讼中的纠问制度，确立诉讼上的分权原则；二是以一个受过严格法律训练和法律拘束的公正客观的官署，控制警察活动的合法性，摆脱警察国家的梦魇；三是守护法律，使客观的法意——保护人权贯通于整个刑事诉讼程序。^② 新中国检察制度的确立与演变也说明了权力必须要进行划分的客观规律性。既然权力必须要进行划分，因此有学者提出，公诉权和审判监督权都由检察机关行使，将会影响司法的公正与权威。“出庭检察官所具有的公诉人身份需要他在庭审活动中服从法官的指挥，而监督者身份则要求法官受制于己。”^③ “如果我们不顾诉讼机制内在的公正性和规律性的要求，在其内部再设立一种由检察官主持进行的法律监

① [英] M. J. C. 维尔：《宪政与分权》，苏力译，三联书店 1997 年版，第 1—2 页。

② 参见林钰雄：《检察官论》，学林文化事业有限公司 1999 年版，第 17 页。

③ 陈吉生：《论公诉权与法律监督权的独立行使》，载《政法论丛》1998 年第 1 期。