

检察业务系列教材

检察制度史略

主 编 曾宪义

中國檢察出版社

檢察制度史略

主 編 曾宪义

副主编 郑 秦

中國檢察出版社

京新字登109号

检 察 制 度 史 略

曾宪义 主编

*

中国检察出版社出版发行

新华书店经销

北京南华印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 13.125印张 337千字

1992年5月第一版 1992年5月第一次印刷

印数 1—15,000册

ISBN7-80086-110-4/D.111

定价：7.15元

撰稿人（按姓氏笔划为序）：

从希斌	江兴国	安斌	张希坡
张捷	郑秦	郭成伟	赵晓耕
赵淑慧	徐欣常	梁秀如	曾宪义

序

为了提高检察队伍的政治业务素质，在刘复之检察长的倡导下，最高人民检察院组织编写了检察业务系列教材。

党的十三大强调，整个社会的进步，取决于劳动者素质的提高和大量合格人才的培养。百年大计，教育为本。必须坚持把发展教育事业放在突出的战略位置，加强智力开发。检察机关的教育工作是整个教育事业的重要组成部分。法律规定，检察机关是国家的法律监督机关，担负着维护国家法律统一实施的重要任务。要完成法律赋予的神圣使命，就必须建立一支政治素质好、精通检察业务的队伍。应该指出，由于各种原因，我们整个检察队伍的文化水平、专业知识偏低，与我们担负的任务不相适应。因此，加强检察机关的教育培训工作刻不容缓，必须把这项工作作为一项战略任务来抓。

为了改变检察机关教育落后的现状，抓好检察人员的教育培训，高检院制定了检察教育发展规划，从各项检察业务的实际出发，统筹安排，加强智力开发，努力提高检察队伍的专业水平，造就一批精通检察业务的专业人才，以提高检察机关的法律监督水平。

我们要抓好检察教育工作，就必须有一套适合检察工作特点的教材。因此，编写检察业务教材是加强检察人员教育培训的一项基础工作。高检院专门成立了检察教材编审领导小组，组织一百多人参加编写工作。他们中既有对检察理论造诣较深的法学教授、专家，也有丰富实践经验的检察人员。在编写这套教材中，

他们通力合作，辛勤创作，根据我国法律的规定，力求总结建国以来、特别是检察机关重建以来的实践经验，吸收近年来检察理论的研究成果，认真探讨具有中国特色的检察制度，较全面地论述了各项检察业务的基础理论和专业知识。可以说，这套教材在理论和实践的结合上是比较好的，具有较强的实用性。我相信，这套教材的出版，对开拓检察教育事业，繁荣检察理论研究，一定会起到积极的推动作用。我们向参加编、审这套教材的教授、专家和检察人员，以及给予大力支持的有关单位致以衷心的感谢！

编写检察业务系列教材是项新工作。还需要在检察工作和教学实践中继续丰富和提高，希望法学界、广大检察人员对这套教材提出宝贵意见，使之日臻完善。

程卿

一九八九年四月三日于北京

编者的话

检察制度，就是关于国家法律监督的制度，它是一个国家法律体制中很重要的组成部分。现代国家的检察制度一般说来是源于或引入于欧洲的大陆或英伦，但是在发展过程中均各自继承和吸收了本国关于法律监督的传统，具有不同的特点。考察各国，特别是我国检察制度的历史发展，有助于我们对检察制度理论的认识和理解。

“古代有检察制度吗？”是长期以来争论的一个问题。如果把国家的检察职能仅理解为对一般刑事犯罪的追诉，那么这样的理解就可能否认古代检察制度的存在。我们不能因为古代一般不用“检察”这个法律用语，就模糊古代国家的检察职能。同样我们也不应被“公诉主义”挡住视线，而看不到检察制度的实质就是关于国家的法律监督机制。所以，我们只要不被一些固定的概念所局限，就会发现各国的检察制度是多么的源远流长。

一个国家的法律监督制度化，都有它自己的发展演变进程的，各个国家的不同历史时期有不同的模式。在各国的法律制度中，大概没有比检察制度存在着更大的差异了。我们不能用今天某种形式的检察制度去衡量历史上的所有国家，也不应认为检察制度是法制发展到某个阶段才有的产物。

发端于欧洲的现代检察制度，后来推广到世界许多国家。欧洲国家的检察制度在形成和发展过程中，与各国的政治制度和诉讼制度的演变密切相关。因而，欧洲国家的检察制度，由于社会类型、政治体制、法律思想的不同而各有差异。欧洲国家的检察制度可分为大陆法系模式和英国法系模式两大类。研究这些国家检

察制度历史，我们可以看到它们是怎样在自己独特的历史条件下逐步建立起来的。同时，研究欧洲国家的检察制度历史，还可以了解到在欧洲法律文化影响下，亚、美、非各国现代检察制度确立的历史因素。当然，亚、美、非各国接受这一检察制度不是自愿的，而是西方列强向外扩张，推动殖民政策的结果。正是如此的历史原因，使得现今各国的检察制度与欧洲近似。本书把西方各国近代的检察制度列为章节，即是为读者提供了解现代国家检察制度的参考。

苏联的检察制度是历史上完全新型的，是根据列宁关于社会主义法律监督的思想建立的。本书所论述的苏联检察制度发展的历史，仅以第二次世界大战以前的情况为限。众所周知，苏联的检察机关模式，“一般监督”的理论，对中国等社会主义国家的影响是很深远的。

就我国而言，清末变法修律时开始引入近代西方的检察制度。历经清末、民国各届政府，几经变化，近代检察制度终于在我国确立下来，至今还在我国台湾省实行。中国共产党领导的革命根据地的检察制度开始仿效于苏联，后来又有过变化，其中有对旧政权检察制度的某些形式的利用。正是革命根据地的检察制度，开新中国检察制度之滥觞。

我国在清末以前，有着一套独特的法律监督体系，其代表是秦汉以来逐步形成的御史制度。御史的基本职能是纠察百官，辨明冤枉，以各级官吏是否守法为其职责的重点。表面看来御史只是法纪监察官，而不是以追诉刑事犯罪为主要职责的检察官。其实不然，御史参与重大案件的会审，其职司所在，仍是监督案件的审理有无冤情，定罪量刑是否恰当，实际上也可算作一种形式的审判监督。再者，御史对犯罪官员的参劾也非常类似一种公诉，先参后审是处理犯罪官员的必经程序。如此说来，御史也具备追诉刑事犯罪这种检察官的典型职责。

御史制度虽然很重要，但不是古代国家法律监督制度的全

部。我们用国家法律监督机制的观点去考察，就会发现我国古代国家的法律监督制度非常丰富。

由此看来，我们不能将古代的御史制度简单的说成检察制度，以免妄加附会之嫌。

本书用古代“国家机关的检察职能与活动”的提法，以求取得更多人的共识。我们在这个题目下论述古代国家的法律监督机制、政务监督、法纪监督、司法监督、查处经济犯罪等方面。

写检察制度史，尚没有同类的著作可供参考，因此本书的立论和阐述肯定有许多不成熟之处，并包括若干理论性的探讨。但是，作为检察制度的专史，本书力求将一些基本知识介绍给读者，以求对检察制度理论的学习有所裨益。不当之处，欢迎批评指正。

本书在写作计划确定以后，由各撰稿人分别执笔，最后由主编、副主编审核定稿。

目 录

编者的话

第一编 中国古代国家机关的 检察职能与活动

第一章 秦汉国家机关的检察职能与活动	1
第一节 秦汉时期国家的法律监督机制.....	1
第二节 秦汉时期国家机关的政务监督.....	11
第三节 秦汉时期国家机关的法纪监督.....	16
第四节 秦汉时期国家机关的司法监督.....	24
第五节 秦汉时期国家机关对经济犯罪的查处.....	31
第二章 三国两晋南北朝国家机关的检察职能与活动	37
第一节 三国两晋南北朝时期国家的法律监督机制.....	37
第二节 三国两晋南北朝时期国家机关的政务监督.....	45
第三节 三国两晋南北朝时期国家机关的法纪监督.....	47
第四节 三国两晋南北朝时期国家机关的司法监督.....	50
第五节 三国两晋南北朝时期国家机关对经济犯罪的 查处.....	56
第三章 隋唐国家机关的检察职能与活动	60
第一节 隋唐时期国家的法律监督机制.....	60
第二节 隋唐时期国家机关的政务监督.....	74
第三节 隋唐时期国家机关的法纪监督.....	85

第四节	隋唐时期国家机关的司法监督	93
第五节	隋唐时期对经济犯罪的查处	103
第四章	宋辽金元国家机关的检察职能与活动	109
第一节	宋辽金元时期国家的法律监督机制	109
第二节	宋辽金元时期国家机关的政务监督	118
第三节	宋辽金元时期国家机关的法纪监督	132
第四节	宋辽金元时期国家机关的司法监督	139
第五节	宋辽金元时期对经济犯罪的查处	143
第五章	明清国家机关的检察职能与活动	150
第一节	明清时期国家的法律监督机制	150
第二节	明清时期国家机关的政务监督	164
第三节	明清时期国家机关的法纪监督	169
第四节	明清时期国家机关的司法监督	178
第五节	明清时期国家机关对经济犯罪的查处	186

第二编 中国近代的检察制度

第六章	清末的检察制度	194
第一节	中国近代检察制度的发端	194
第二节	清末的检察体制	197
第三节	检察机关的职权	204
第七章	中华民国前期的检察制度	210
第一节	湖北军政府和南京临时政府的检察制度	210
第二节	北京政府检察机关的设置及其演变	211
第三节	北京政府检察机关的职权及其演变	214
第四节	北京政府时期检察官的管理制度	223
第五节	广州、武汉国民政府的检察制度	230
第八章	中华民国后期的检察制度	234
第一节	南京国民政府检察制度的建立及其演变	234

第二节	南京国民政府检察机关的设置及其组织机构·····	241
第三节	南京国民政府检察机关的职权与活动·····	255
第九章	革命根据地的检察机关·····	275
第一节	革命根据地检察制度的确立和发展·····	275
第二节	检察机关的组织机构·····	282
第三节	检察人员的任免管理制度·····	288
第四节	检察机关的任务和职权·····	291
第五节	检察机关同监察机关的关系·····	299

第三编 外国近代的检察制度

第十章	西方国家的检察制度·····	302
第一节	西方国家检察制度发展概述·····	302
第二节	法国的检察制度·····	309
第三节	德国的检察制度·····	321
第四节	日本的检察制度·····	331
第五节	英国的检察制度·····	340
第六节	美国的检察制度·····	350
第十一章	苏联的检察制度·····	361
第一节	沙俄时期的检察制度·····	361
第二节	苏维埃国家的检察制度·····	367

第一编 中国古代国家机关 的检察职能与活动

第一章 秦汉国家机关的 检察职能与活动

第一节 秦汉时期国家的法律监督机制

一、加强法律监督的指导思想

战国末期，各诸侯国通过变法运动，对旧的经济基础和上层建筑进行封建改造，建立地主阶级的封建专政。为了巩固和发展封建的经济制度和政治制度，结束诸侯国割据称雄的局面，建立大一统的封建国家已成为历史的必然。

秦国经过商鞅变法，逐步形成了优于其他诸侯国的经济、政治和军事实力，先后兼并韩、魏、楚、赵、燕、齐等六国，秦王嬴政于公元前 221 年建立了我国第一个统一的专制主义中央集权的封建王朝。汉承秦制，强大的汉朝巩固了封建主义中央集权统一国家的局面，继承和发展了各项国家制度，加强了对国家的法律监督机制。但是，秦、汉两代的统治思想和手段又各有不同。

秦王朝的封建统治者在建立封建政权的过程中，崇尚法家学派的“法治”思想、不仅重视建立、健全体现地主阶级意志和利益的封建法律，同时，保障法律制度能在全中国范围内统一有效地贯彻实施，也是封建统治者“以法治国”的核心内容。

法家学派的集大成者韩非，不仅继承了商鞅“以法为本”的思想，在他的法治主张中，还吸收了法家代表人物申不害、慎到

等理论的精华，强调“法、术、势”相结合。也就是说，法是治理国家的根本，维护封建统治的工具。要充分发挥法律的工具作用，君主必须有贯彻执行法律的必要手段和驾驭臣下的一整套办法。不仅如此，还必须树立专制君主所独有的绝对权威，以强权为有力后盾。

自命为“德兼三皇，功过五帝”的秦始皇，在政治斗争中的顺利和成功，滋长和培养了“贪于权势”和“刚戾自用”的性格。因此，以韩非为代表的法家思想观点与之一拍即合。“以法为本”和“法、术、势相结合”的法治思想，成为秦王朝立法思想的理论基础。

封建君王和臣下以法治理国家的职责是不同的。“夫生法者君也，守法者臣也”^①，封建君主是立法者，而臣下是执法者。但封建官僚能否以封建政权的根本利益为重，认真执法，关键在于君王是否具有绝对权威，绝对权威的建立，不仅需要强有力的权势做后盾，还要有一套控制臣下的手段。因此，重视法律实施的监督，建立完整的国家法律监督机制，则是监督、鞭策各级官吏，推行封建法治的重要措施。所以，秦王朝法律监督机制的形成和发展，是“以法为本”“法、术、势”相结合的法治理论的具体实践。

秦王朝虽然奠定了专制主义中央集权封建统治的基础，但一味专任刑罚，落了个二世而亡的下场，由汉王朝取而代之。汉初，新王朝的统治者，汲取秦灭亡的教训，采用“无为而治”“休养生息”的政策，使封建经济和政治得到长足的发展。汉武帝继位以后，为了巩固发展专制主义中央集权，实现封建的“大一统”，采纳了董仲舒“罢黜百家，独尊儒术”的建议。从而开创了以儒家思想为核心的封建政权立法、司法正统思想新时代。

董仲舒提出“德主刑辅”的思想，即以封建礼教为先导、为目的，而以刑罚为必要的补充和强制实现封建礼教的手段。为了巩

① 《管子·任法篇》

固和发展以皇权为核心的专制主义中央集权统治，树立封建帝王对臣民统治的绝对权威。他在《春秋繁露·保位权》中说：“君主所以为君，威也”，“赏不空行，罚不虚出。是以群臣分职而治，各教而事，争进其功，显广其名，而人君得载其中……故功出于臣，名归于君也。”还说“……为君虚心静处，聪听其响，明视其影，以行赏罚之象。”不仅道出了赏罚作为统治手段的重要，同时指出封建帝王在实施赏罚中应起到绝对的权威作用。臣下不过是帝王的工具，封建官吏当然要在帝王的控制和监督之下。因此，建立以封建帝王为首的法律监督系统，鞭策各级官吏认真执法，是为了迎合封建政治的需要，是封建专制主义中央集权政治的一个重要方面。

以“德主刑辅”法律思想为指导所建立的法律监督系统，还有不容忽视的另一方面。尽管董仲舒把封建帝王的统治神化，树立其至高无上的权威，然而如果不强调帝王为政不以“德”，就是违背了“天意”，会遭到“失道败国”的恶果。这成为建立“朝议”“上疏言事”“臣下直言净谏”等制度的理论根据，在一定程度上限制了封建帝王作为国家的主宰者，以言代法、言出法随的任意性。虽则这种限制是极为有限的，但也应当看到它在建立封建法律监督系统中，不可忽视的，带有积极因素的作用。

东汉的思想家王符，也极为重视法律监督的作用，他认为“君立法而下不行”^①，会出现“乱国”的严重后果。他把法比作帝王驱使万民的鞭子，官吏不认真执法，等于夺了皇帝手中的鞭子。可见有效地监督百官认真执法，何其重要。由此，秦汉两代逐步建立健全了法律监督体系，用以行使国家的检察职能。

二、行使检察职能的体制

（一）皇帝行使最高法律监督权

1. 以颁布诏令的形式保障国家法律的统一

^① 《潜夫论·衰志》

皇帝是封建王朝的最高立法者，其诏令具有最高的法律效力并往往以颁布诏令的形式保障、监督法律的实施。

秦始皇在刻石颂功时，芝罘刻石曰“普施明法，经纬天下，永为仪则”；会稽刻石曰“初平法式，审别职任，以立恒常”^①其中的“永为仪则”“以立恒常”正是以皇帝的名义，宣明国家制定的法律，在全国范围内要普遍遵守，保障实施。为了保障法律的统一，秦始皇接受丞相李斯的建议，把法律解释权收归国有，秦始皇三十四年下制书：“天下若有欲学法令，以吏为师。”^②限制了法律有权解释的范围。这是对法律实施的重要监督措施。

汉朝历代皇帝以颁布诏令的形式监督法的实施，可概括为以下两类：

(1) 为缓和矛盾颁布省刑或约法的诏书

汉高祖刘邦在汜水即皇帝位后，下诏令因战乱流离的民众返回故里，要求官吏在这些人出现争讼时“以文法教训辨告，勿笞辱。”^③这是汉皇帝以诏书监督法律适用的开端。

汉王朝初建的几十年中，由于推行重农桑、减赋敛、省刑罚的政策，社会矛盾得以缓解，封建经济进一步发展，为“省刑罚”进一步法律化创造了社会条件。到汉文帝刘恒继位后时机已成熟。因淳于缇紫上书替父赎罪引起汉统治者对刑罚改革。文帝十三年下诏，不仅提出要废除黥、劓、斩左右趾、宫等肉刑以徒、笞、死诸刑代替，还明确指出：“从令罪人各以轻重，不亡逃，有年而免。”^④在适用刑罚时，对犯罪人要严格按照罪行轻重定罪量刑。如服刑期限内伏法不逃亡，刑满要按时释放。很明显，在当时的司法实践中，存在着定罪量刑畸轻畸重的现象。诏书的颁布自然会起到监督作用。汉景帝时也曾下诏：“乃召有司减

① 《史记·秦始皇本纪》

② 《史记·秦始皇本纪》

③ 《汉书·高帝纪》

④ 《汉书·刑法志》

笞法，定箠令”^①和文章诏书一样，同样起到要求减轻刑罚的作用。

西汉武帝、昭帝时刑狱繁苛，奸吏弄权，“决狱不当”“不辜蒙戮”的现象严重。汉宣帝即位后，下诏设置廷尉平（协助廷尉审理案件），健全中央司法审判机关，保障法律的正确实施。

东汉初年，封建统治者要在战乱后重建专制主义中央集权的封建政权，安定封建秩序。汉光武帝曾多次下“弛刑”诏，敦促臣下议省刑罚。其后，东汉各代皇帝也曾多次颁布“弛刑”诏书。

（2）标榜“仁政”，要求各级官吏疑案上报和平反冤狱的诏书

汉初司法实践中，官吏遇到疑难案件，往往出现“有罪者久而不论，无罪者久系不决”^②的状况，影响了刑罚准确及时的实施。汉高皇帝以“仁慈”“恤刑”为名，而以监督法律实施为实，于登基的七年就曾下诏，要求疑难案件要逐级上报，疑案上报称为“谳”。汉景帝也曾于五年和后元元年两次下诏，强调疑案请谳。案件上交无疑是上级对下级审理的复核，故此官吏上报疑案难免会产生顾虑，如有疑案不报，请谳制度则形同虚设。于是诏书还明确指出，上报的疑案如原审有错误，原审判官吏不负法律责任。

汉代的刑罚由汉初的较为宽平，随封建经济的发展，社会矛盾的日益加剧而日趋严峻。各级官吏弄权玩法，营私舞弊，致使冤狱遍地。从汉昭帝至汉平帝六代帝王在位期间“郡国被刑而死者岁以万数，天下狱二千余所，其冤死者多少相覆，狱不减一人。”^③这显然是构成西汉末年社会动乱的主要原因。东汉统治者为了汲取教训，缓和社会矛盾，各代皇帝曾多次下诏要求复审冤

① 《汉书·景章纪》

② 《汉书·刑法志》

③ 《汉书·刑法志》