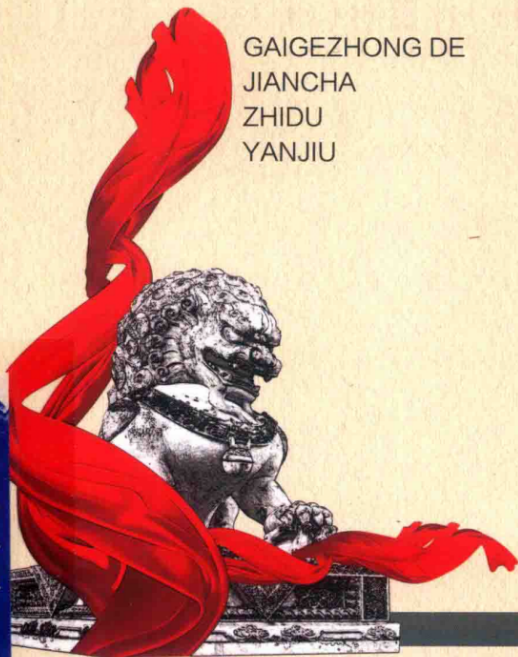


改革中的 检察制度研究

● 王梓 张承思 郑莉◎著

GAIGEZHONG DE
JIANCHA
ZHIDU
YANJIU



四川大学出版社

改革中的检察制度研究

王 梓 张承思 郑 莉◎著



四川大学出版社

项目策划：唐 飞
责任编辑：蒋姗姗
责任校对：曾子奇
封面设计：墨创文化
责任印制：王 炜

图书在版编目（CIP）数据

改革中的检察制度研究 / 王梓，张承思，郑莉著.
— 成都：四川大学出版社，2019.4
ISBN 978-7-5690-2856-0

I. ①改… II. ①王… ②张… ③郑… III. ①检察机
关—司法制度—研究—中国 IV. ①D926.3

中国版本图书馆CIP数据核字（2019）第063994号

书名 改革中的检察制度研究

著 者	王 梓 张承思 郑 莉
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段24号(610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5690-2856-0
印 刷	四川盛图彩色印刷有限公司
成品尺寸	148mm×210mm
印 张	5.75
字 数	152千字
版 次	2019年5月第1版
印 次	2019年5月第1次印刷
定 价	36.00元

版权所有 ◆ 侵权必究

- ◆ 读者邮购本书，请与本社发行科联系。
电话：(028)85408408/(028)85401670/
(028)86408023 邮政编码：610065
- ◆ 本社图书如有印装质量问题，请寄回出版社调换。
- ◆ 网址：<http://press.scu.edu.cn>



四川大学出版社
微信公众号

前 言

自 1949 年新中国成立以来，检察制度就是我国政治制度十分重要的组成部分。我国检察机关自诞生以来，经历了撤销、重建、发展等曲折历程，这是我国法治建设历久弥新的见证和缩影。特别是在全面深化改革和依法治国的背景下，检察机关的作用和地位更加凸显，承载着保障法律正确有效实施，维护宪法权威，努力让人民群众在每一起司法案件中感受到公平正义的重要使命！

我国的检察制度继承并发展了列宁检察理论的精髓，将法律监督作为检察机关的重要职能，这使得我国的检察制度富有中国特色，使得其与世界其他国家的检察制度有所不同。同时，我国检察制度也始终处在不断探索和完善的道路上，这使得“改革”成为我国检察制度的常态。检察制度恢复 40 年来，宪法学、法理学、刑事诉讼法学界的学者们对我国检察制度进行了深入研究，取得了丰硕成果。然而，学界对检察制度理论的探讨并未因此而消减或停滞，在本轮司法改革和监察体制改革浪潮中，检察制度又被推向了风口浪尖，成为学界和实务界讨论的焦点。在这一背景下，我们认为有必要就当下检察制度的若干问题，尤其是对当下热点、难点问题进行系统研究，梳理我国检察制度的发展进程，明确检察制度在我国政治体制中的定位，厘清检察权及其

各项权能的制度架构，展望检察实践的前进方向，为我国检察制度发展提供参考路径。对于这些问题的深入研究，并非是简单的人云亦云，而是在回顾总结其他优秀研究成果的基础上，吸收当前检察制度理论结晶和实践经验，理顺改革背景下检察制度的逻辑；于外同其他改革作良好衔接，于内将职能作调整优化，为当前检察制度的全面、充分、平衡发展建言献策。

全书一共分为九章。第一章回顾了我国检察制度诞生以来的发展历程，对检察机关和检察权的演变过程进行了详细梳理。第二章在第一章的基础上，分析人民检察院作为“国家法律监督机关”宪法定位的合理性和必要性。第三章通过对“捕诉分离”和“捕诉合一”两种改革模式的利弊进行细致分析，提出建立一种更加符合宪法基本原则的捕诉部分分离合并的新模式，同时详细论证了重新配置侦查监督权能的思路。第四章主要指出了当前监察体制改革中存在的监察委员会调查权缺乏有效制约的问题。建议摒弃以往的机关思维，更多采纳程序性思维来指导改革，将监察委员会纳入《中华人民共和国宪法》第135条的制约体系，同时检察机关作为专门的法律监督机关应就监察委员会职务犯罪刑事案件调查权的行使承担监督职能。第五章提出在新刑事诉讼法修改背景下，人民检察院行使部分侦查权的必要性，并积极探讨侦查权的实务配置，使之与监察委的职务犯罪调查权之间达到无缝衔接。第六章主要通过深入分析提前介入引导侦查机制，提出应继续延伸引导侦查的诉讼职权范围，为有效行使公诉职能打下坚实基础。第七章主要通过深入研究审查起诉阶段的补充侦查问题，旨在强化承担国家公诉职能的检察机关在侦查和审判中所起到的重要作用。第八章主要讨论了在“捕诉合一”改革大背景下公诉专业化建设的积极探索。第九章对我国检察制度实践的发展

方向进行了探讨，提出为巩固发展我国检察制度，检察机关应遵循的理念和检察人员应提升的能力。

由于检察制度改革是个颇为复杂的话题，加之著者水平和经验有限，因此在写作中难免出现疏漏甚至错误，在此恳请各位读者见谅，也欢迎大家批评指正，我们都将虚心接受，以不断提高研究水平。

著 者

2018年12月

目 录

第一章 历史视角下检察制度的嬗变·····	(1)
一、第一阶段：人民政府检察署时期（1949—1954 年） ·····	(2)
二、第二阶段：检察制度建立、调整和中断时期（1954— 1977 年）·····	(6)
三、第三阶段：检察制度恢复和发展时期（1978—2014 年） ·····	(12)
四、第四阶段：检察制度重大改革时期（2014 年至今） ·····	(19)
第二章 检察机关在我国宪法体系中的定位·····	(23)
一、检察机关宪法定位的正当性·····	(24)
二、国家法律监督机关与检察权的关系辨析·····	(32)
三、检察机关宪法定位应当继续坚持·····	(38)
第三章 检察机关侦查监督机制改革的新思路·····	(47)
一、侦查监督机制的历史沿革·····	(47)
二、侦查监督机制改革的两种主要“路径”·····	(50)
三、检察体制改革应遵循的基本原则·····	(62)
四、探索建立检察机关新的侦查监督模式·····	(68)

第四章	监察体制改革背景下的职务犯罪调查权制约机制重构 ·····	(77)
一、	监察体制改革背景下反腐新力量的诞生·····	(77)
二、	监察委员会调查权制约机制的建立是改革的必然方向 ·····	(81)
三、	职务犯罪调查权制约机制改革指导思想的抉择·····	(93)
四、	检察体制改革背景下职务犯罪调查权制约机制的重新 建构·····	(96)
第五章	新刑事诉讼法修改背景下检察机关部分侦查权之现实思考 ·····	(100)
一、	检察机关行使部分侦查权的正当性·····	(101)
二、	检察机关行使部分侦查权的现实性·····	(103)
三、	检察机关行使部分侦查权的资源配置·····	(105)
第六章	公诉部门提前介入引导侦查机制的实证辨析 ·····	(107)
一、	提前介入引导侦查机制的理论构造·····	(107)
二、	提前介入引导侦查机制的运行现状·····	(109)
三、	提前介入引导侦查机制的价值解析·····	(117)
四、	提前介入引导侦查机制的改革路径·····	(120)
第七章	刑事案件审查起诉阶段的补充侦查问题研究 ·····	(123)
一、	审查起诉中补充侦查存在的问题·····	(123)
二、	域内外审查起诉阶段补充侦查运行现状·····	(126)
三、	审查起诉阶段补充侦查制度的完善·····	(130)
第八章	“捕诉合一”背景下的公诉专业化建设 ·····	(134)
一、	公诉专业化建设的背景·····	(134)
二、	公诉专业化的概念·····	(137)
三、	公诉专业化的现实意义·····	(138)
四、	公诉专业化建设的有益探索·····	(140)

第九章 新时期我国检察实践的前进方向·····	(144)
一、专注检察权的监督性和司法性·····	(144)
二、检察制度实践理念的更新·····	(146)
三、注重提升检察官的两种能力·····	(154)
参考资料·····	(159)

第一章 历史视角下检察制度的嬗变

《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第 134 条至 141 条集中规定了我国检察机关的政治定位、职能内容、组织和行权方式、在刑事诉讼中应遵循的基本原则等，为我国检察制度勾勒出了基本轮廓。《中华人民共和国人民检察院组织法》（以下简称《人民检察院组织法》）、《中华人民共和国检察官法》（以下简称《检察官法》）、《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称《刑事诉讼法》）、《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）、《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）等基本法律，明确了检察机关的职能职责和检察权的具体内涵。可以说，检察机关和检察权作为我国的法律事实，得到了宪法和法律的确认。但是，检察权作为一个法学问题，其定位、性质、范围、内容等一直饱受争议，理论界和实务界都对其中诸多问题存在不同的理解和看法，至今仍不能完全统一。特别是在 2014 年党的十八届四中全会启动第四轮司法体制改革和 2016 年国家监察体制改革后，检察制度改革再一次被推向风口浪尖，引发社会各界对检察机关和检察权有关问题的讨论热潮。

对这些问题的讨论，诸多论者的切入角度不尽相同：有的通过考察域外检察制度样态着手，有的从法治和宪制的基本原理着手，有的从政治权力关系分析着手，有的从我国刑事司法功能的实现着手，百家争鸣、莫衷一是。对检察机关和检察权问题的激烈讨论，一方面反映了各方面对检察制度的高度关注和检察学理

论研究的欣欣向荣，但另一方面，究其根本原因，是因为我国检察制度还存在诸多基本理论和实践问题的分歧，这与同样作为司法权的审判权成熟、稳定的理论和应用体系呈鲜明对比，因此，对检察机关和检察权的研究值得我们继续关注。在此，笔者无意对论者们的观点妄加评论，而仅从我国检察机关和检察权发展的历史脉络出发，梳理检察机关和检察权的演进路径。因为这是我们分析现行检察制度和改革对检察制度的影响，以及展望我国检察制度的未来发展图景的基础。

检察权的发展演进历程大致可以分为四个阶段，这既是检察机关的兴衰历史，亦是检察权随之不断发展演进的轨迹。在这四个阶段中，检察机关经历了建立、被“砸烂”和恢复重建的过程，检察权经历了从“一般监督”到“法律监督”的嬗变，可谓曲折反复。

一、第一阶段：人民政府检察署时期（1949—1954年）

（一）检察机关独立性和法律监督属性的确立

在新中国成立之初，时任中央人民政府组织法起草组组长的董必武建议在中央人民政府中分设人民检察署和人民法院，分别行使检察权和审判权。该建议得到采纳并写进法律，遂《中华人民共和国中央人民政府组织法》（以下简称《中央人民政府组织法》）第5条规定：“……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。”第28条规定：“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。”这是新中国第一次以法律的形式明确规定检察机关和检察权，并为检察机关在政治权力体系中的定位和检察权的界定奠定了基调。按照《中央人民政府组织法》规定，最高人民检察署设在中央政府委员会下，与行使行政权的政务院和行

使审判权的最高人民法院平行，初步形成了类似“一府两院”的政治权力格局。同时，《中央人民政府组织法》明确了检察署的权力内容，虽然其对检察权的具体内容没有作详细规定，但从法律条文文意可以领会出“法律监督”含义。

值得注意的是，由于当时我国最高检察机关的全称是“中央人民政府最高人民检察署”，遂有论者认为我国检察权属于行政权的组成部分，该说法值得商榷。^①自1949年10月新中国成立到1954年期间，人民代表大会没有成立，宪法没有制定，中央人民政府是我国当时的最高政权机关，其组成人员由中国人民政治协商会议产生，职权包括：制定并解释国家的法律，颁布法令，并监督其执行；规定国家的施政方针；废除或修改政务院与国家的法律、法令相抵触的决议和命令；批准或废除或修改中华人民共和国与外国订立的条约和协定；处理战争及和平问题；等等。^②可见，当时中央人民政府实际是我国最高权力机关，相当于现在的全国人民代表大会，其“政府”应是广义的政府之意，即指国家的立法机关、行政机关和司法机关等机关的总和；按照《中央人民政府组织法》规定，其下设的政务院是国家政务的最高执行机关，所以政务院才是狭义的“政府”之意，行使行政权。因此，我国检察机关自其成立之日起，就直接由最高权力机关产生并向其负责，从未隶属于行政机关，我国检察权也并非曾是行政权的组成部分。

中央人民政府最高人民检察署成立2个月后，《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》（以下简称《试行组织条例》）由毛泽东主席批准颁布试行。《试行组织条例》一是明确了检察权的

^① 徐益初：《实践中探索中国特色的检察制度——借鉴前苏联检察制度的回忆与思考》，《人民检察》，2004年第12期。

^② 《中华人民共和国中央人民政府组织法》第7条。

具有“一般监督”权能，即可对国家机关、公务人员和一般公民是否严格遵守国家方针政策和法律进行监督；除此之外，还赋予检察机关刑事公诉、对违法或不当裁判抗诉、检察监所及劳改机构违法措施、对下级检察机关不起诉决定的复议和代表国家公益参与民事诉讼的权力。二是明确了检察机关垂直领导的组织形式和独立检察权的行使，不受地方干涉（包括地方权力机关）。

在其成立近2年后，《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》（以下简称《暂行组织条例》）和《各级地方人民检察署组织通则》（以下简称《地方组织通则》）由中央人民政府委员会通过并颁布，并将《试行组织条例》中的垂直领导模式改为双重领导模式——在受上级检察署领导的同时，也受同级人民政府的领导，其原因有多个方面，如干部经验少、制度不健全、经济发展不平衡和地方领导强等，但这仅是临时性、变通性地调整。^①而对于检察权“一般监督”属性则没有改动，仍将其作为检察权的首要权能。

（二）检察权法律监督权能的缘起

从上述三部组织立法可以看到，我国检察机关的检察权从一开始就具有法律监督属性，是检察权最主要的权能。之所以这样，与我国“以苏为师”的特殊历史背景和我国的政治体制密不可分。

1922年，苏联进行了国家体制改革，设立了独立于行政体系的检察机关，专司维护苏联法制统一的监督职责。1922年5月通过的《检察监督条例》将检察机关的检察权规定为以下四个方面：其一，以对犯罪人追究刑事责任及对违法决议提出抗议的方式，代表国家对一切政权机关、经济机关、社会团体、私人组

^① 李六如：《关于〈中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例〉和〈各级地方人民检察署组织通则〉的说明》，《中国检察史资料选编》。

织以及私人的行为是否合法，实行监督；其二，直接监督侦查机关和调查机关在揭发犯罪方面的工作，并直接监督国家政治保卫局各机关的活动；其三，在法庭上支持控诉；其四，监督对犯人的羁押是否正当。^①从这四种权能可以看出，苏联的检察权与检察权最初在法国创设时制约（法官）权力、控制（警察）权力、守护法律^②的三项功能有所不同，并不主要实施刑事公诉职能，而是在刑事、民事、行政三方面实行全方位的法律监督。正如列宁对检察权的论述：“检察机关和任何行政机关不同，它丝毫没有行政权，对任何行政问题都没有表决权。检察长的唯一职权和必须做的事情只是一件：监视整个共和国对法制有真正一致的了解，不管任何地方的差别，不受任何地方的影响。”^③

从《试行组织条例》和《暂行组织条例》对检察权的规定来看，我国检察制度的建立受到列宁检察思想的深刻影响。一是确立检察权具有法律监督属性，且内容基本与苏联模式保持一致。当时虽未在法律中明确检察机关法律监督机关的定位，但是二者都规定了检察机关对国家机关、公务人员和公民是否遵守法律行使检察权，与苏联检察机关对一切组织和公民行为是否合法进行监督异曲同工；同时，公诉权、抗诉权、监所检察权、民事行政检察权也是借鉴苏联检察权抑或从法律监督职能衍生而来。二是规定检察权行使的独立性。苏联和我国检察机关行使检察权的独立性模式区别于西方国家。我国检察机关独立于行政机关和审判机关，并确立检察机关“垂直领导”模式，这与苏联中央检察机关直接受党中央领导、各级地方检察机关只受中央领导的制度设置如出一辙。该模式与西方资本主义国家把检察权定义为行政

① 《苏联和苏俄刑事诉讼及法院和检察院组织法立法史料汇编》（上）。

② 林钰雄：《检察官论》，台北：学林文化事业有限公司，1999年版。

③ 列宁：《列宁全集》（第33卷）。

权，检察机关隶属于司法行政部门的设置完全不同，更能保证检察权行使的独立性。

二、第二阶段：检察制度建立、调整和中断时期 (1954—1977年)

(一) 1954年宪法对检察制度的确认及调整

1954年9月，一届全国人民代表大会一次会议召开，会议表决通过了新中国第一部《宪法》和《人民检察院组织法》。两部法律基本沿袭了《中央人民政府组织法》《暂行组织条例》和《地方组织通则》对检察机关定位、检察权内容和检察权运行方式的规定，即从宪法层面确定“一府两院”的权力架构^①、继续肯定检察机关的一般监督^②、明确检察机关的独立性和中央性^③。但同时，也对检察制度的部分内容做了调整。

1. 将“检察署”名称改为“检察院”

1954年《宪法》将检察机关的名称由“检察署”改为“检察院”。我国在确立政治体制和设立国家机构时，沿袭了中华民国国民政府对机关机构的阶层称谓。按照惯例，“署”和“部”

^① 1954年《宪法》第84条规定，“最高人民法院对全国人民代表大会负责并报告工作……”。

^② 1954年《宪法》第81条第1款规定，“中华人民共和国最高人民法院对于国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律，行使检察权。地方各级人民检察院和专门人民检察院，依照法律规定的范围行使检察权”。

^③ 1954年《宪法》第81条第2款规定，“地方各级人民检察院和专门人民检察院在上级人民检察院的领导下，并且一律在最高人民法院的统一领导下，进行工作”。第83条规定，“地方各级人民检察院独立行使职权，不受地方国家机关的干涉”。

同级，级别低于“院”^①，对于检察机关的名称，新中国同样继承了民国时期“检察署”的称谓，但是与国民政府将“检察署”设在最高法院之下不同，我国《中央人民政府组织法》赋予检察署与政务院、人民法院相平行的地位。出于历史的惯性，在外界看来，“检察署”这一称谓造成了其与政务院和人民法院相比层级较低的错觉，不利于法律监督工作的开展。因此，毛泽东主席在听取彭真同志关于起草《人民检察署组织法》的汇报后讲道：“既然检察工作这样重要，为什么不叫‘院’呢？可以叫‘院’么！”^②后中央政治局讨论了这一意见，一致同意将人民检察署改为人民检察院。至此，我国人民代表大会制度下的“一府两院”——即中央人民政府、最高人民法院、最高人民检察院的国家机构体制正式形成。

2. 对法律监督的范围和内容进行调整

1954年《宪法》和《人民检察院组织法》对检察机关法律监督的范围和内容都做了一定调整：

一是将“负最高的检察责任”改为“行使检察权”。前文已述，我国检察权法律监督属性与苏联检察权最高监督属性存在本质区别，我国的检察权是由人民代表大会的最高权力分立而来的，因此检察机关的法律监督不可能也不应该高于人民代表大会监督权的层级，检察机关的法律监督亦不统领对行政机关的监督权。因此，我们不宜将检察权的法律监督称为“最高的检察责任”，而改为“行使检察权”这个更为含蓄的说法较为允当。

二是取消对遵守“政策方针”的监督。《中央人民政府组织

^① 国民政府按照孙中山“五权分立”原则，在权力架构层面设立法院、行政院、司法院、考试院和监察院行使“五权”，各院下设委员会、部、署等二级机关，二级机关下设厅、局等部门。例如，行政院下设内政部、外交部、国防部、侨务委员会、卫生署等。

^② 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。

法》规定检察机关对严格遵守法律的情况负检察责任，而《暂行组织条例》和《地方组织通则》将“法律”扩大为“方针政策和法律法令”。显然，方针政策并不是法律，虽然它可能转化为法律，但是在成为法律之前它还不是国家意志的体现，不具有强制约束力。检察机关行使的是法律监督权，任务是维护法制统一，不宜“插手”对方针政策遵守执行情况的监督，这应属于党和行政机关内部监督的范畴。因此，1954年《人民检察院组织法》删去了检察机关对“方针政策”遵守执行情况监督的提法，将检察机关的监督定格为对“是否遵守法律”行使检察权或进行监督。另外，1954年《人民检察院组织法》还删去了关于检察机关参与行政诉讼、处理不服下级检察署不起诉处分之申请复议事项的规定，主要是由于前项职能无法执行，后项情况从未出现过而无须执行。^①

三是监督对象范围缩小。根据《暂行组织条例》规定，最高人民检察署可以对全国各级政府机关进行监督，其中包括政务院、最高人民法院。1954年《宪法》和《人民检察院组织法》将最高人民检察院的监督范围进行了限缩，取消了其对国务院和最高人民法院的一般监督。这体现了《宪法》对原《中央人民政府组织法》赋予检察机关“最高的检察责任”的“降格”调整。同时，对地方检察机关的监督范围也做了修正。原《地方组织通则》中规定地方检察机关可以对各级国家机关、公务人员和公民进行监督，包括了对中央政府机关的监督，这显然是不合适的。因此，1954年《人民检察院组织法》对此做出了修正，将地方检察机关的监督对象改为地方国家机关。^②

^① 王桂五：《论检察》，中国检察出版社，2013年版。

^② 同注释^①。