

新中国法制建设与法治推动丛书（第一辑）



林仪明 著

# 新中国公诉制度史

——以上海检察机关的实践为中心

上海人民出版社

新中国法制建设与法治推动丛书（第一辑）

上海人民出版社

林仪明 著

# 新中国公诉制度史

——以上海检察机关的实践为中心



## 图书在版编目(CIP)数据

新中国公诉制度史:以上海检察机关的实践为中心/  
林仪明著.—上海:上海人民出版社,2019  
(新中国法制建设与法治推动丛书.第1辑)  
ISBN 978-7-208-16124-5

I. ①新… II. ①林… III. ①公诉-司法制度-法制  
史-研究-中国 IV. ①D925.218.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 213311 号

责任编辑 冯 静

封面设计 孙 康

上海文化发展基金会资助项目

新中国法制建设与法治推动丛书(第一辑)

### 新中国公诉制度史

——以上海检察机关的实践为中心

林仪明 著

出 版 上海人民出版社  
(200001 上海福建中路 193 号)  
发 行 上海人民出版社发行中心  
印 刷 常熟市新骅印刷有限公司  
开 本 720×1000 1/16  
印 张 18  
插 页 2  
字 数 227,000  
版 次 2020 年 5 月第 1 版  
印 次 2020 年 5 月第 1 次印刷  
ISBN 978-7-208-16124-5/D·3502  
定 价 78.00 元

# 目 录

## 导 论 /1

第一节 相关概念与研究背景 /1

第二节 研究现状和意义 /9

第三节 研究方法和创新点 /15

## 第一章 我国公诉制度的起源与发展 /17

第一节 古代“官纠举”制度 /17

第二节 近代的公诉制度 /21

第三节 新中国公诉制度的建立与发展 /29

## 第二章 公诉办案组织制度 /38

第一节 传统的公诉办案组织方式 /38

第二节 主诉检察官制度的探索 /41

第三节 主任检察官制度的探索 /62

## 第三章 审查起诉制度 /67

第一节 公诉分案制度 /67

第二节 公诉环节的非法证据排除 /71

第三节 免于起诉 /84

第四节 不起诉 /89

第五节 公诉环节律师阅卷 /97

**第四章** 出庭支持公诉制度 / 103

第一节 公诉案件卷宗移送制度 / 103

第二节 公诉量刑建议 / 111

第三节 公诉简化程序 / 148

第四节 出庭公诉 / 159

**第五章** 公诉特别程序制度 / 169

第一节 未成年人公诉制度 / 169

第二节 公诉阶段的刑事和解 / 179

**第六章** 公诉监督制度 / 215

第一节 公诉活动中的侦查监督 / 215

第二节 公诉环节的审判监督 / 232

**第七章** 其他相关问题 / 247

第一节 公诉制度发展的基本趋势 / 247

第二节 我国公诉制度发展的基本路径 / 256

第三节 我国刑事司法政策的变化与公诉制度的发展 / 259

第四节 我国公诉制度发展中的不足与发展的方向 / 263

**参考文献** / 271

## 导 论

公诉制度是国家追诉犯罪的法律制度,在我国当前的司法体系中,公诉制度既是检察制度的核心内容,也是刑事诉讼制度的重要组成。1979年,《刑事诉讼法》实施以来,我国公诉制度获得了显著发展,逐步形成了与世界现代法制进程协调发展,同时又具有一些中国元素的现代公诉制度。深入研究这一时期公诉制度的变迁,不仅有助于我们从历史的维度更加理性地回顾和评价我国公诉制度的相关问题,同时也可以从中管窥四十年来中国刑事诉讼制度的深刻变革,体察我国检察制度的不断完善,感受中国特色社会主义司法制度的日臻健全,发现我国人权保护与社会理念的巨大进步。对过往制度的回顾与反思,对于指导当前和今后的公诉制度改革也具有积极意义。近年来,公诉制度研究成为学界感兴趣的问题之一,相关学术成果不少,但这些研究多站在宏观角度论述现行公诉制度的问题及如何完善,较少对公诉制度历史沿革及其规律进行深刻分析和思考,更少有文章从某个地区检察机关公诉实践的微观视角对公诉制度的变迁进行系统研究。为此,笔者以上海检察机关在1979—2015年期间的公诉实践活动为主要研究对象,尝试从微观视角对公诉制度的变迁以及与此相关的问题进行论述。

### ■ 第一节 相关概念与研究背景

概念乃思维的一种基本形式,它是人类在认识事物的过程中,将感觉到事物的共同属性抽取出来,并将之加以抽象和归纳的结果。概

念是所有严谨学术研究的先导,只有在明晰基本概念问题的基础上,才能找准研究对象,明确研究范围,找到准确的研究方法。在本书中,也存在一些关键性的概念问题,包括公诉、制度、变迁等,正式开始探讨之前必须对这些概念予以清晰、准确的定义。

### 一、公诉、制度与变迁

#### 1. 公诉

通常认为,公诉是一个与私诉相对应的追诉犯罪的概念。现代意义上的公诉通常是指检察机关代表国家对刑事案件提起并实施刑事控诉,要求受诉法院追究被控诉人刑事责任的法律活动。<sup>①</sup>古今中外不同国家追诉犯罪的方式大体上可以划分成两大类:第一类是私诉,追诉犯罪的主体是被害人以及与被害人存在利益关联的其他人,私诉的主要特点为:是否追诉犯罪主要取决于被害人以及其他利益相关人的主观意愿以及他们所处的境遇,追诉犯罪的目的是对被害人的利益予以维护,私诉制度下能否成功追诉犯罪没有切实可靠的保障。第二类是由国家专门机关作为追诉主体对犯罪进行追诉的方式,通常称之为公诉,公诉的主要特点为:是否对犯罪进行追诉,不完全或者完全不受被害人或者其他利益关系人的意愿所牵制,相反主要取决于国家和社会公益的实际需要;追诉犯罪的主要目的是维护国家利益和社会公益;而且,追诉犯罪通常都能得到国家强制力的保障。<sup>②</sup>以国家作为主体提起公诉是国际社会各国刑事起诉的主要方式。<sup>③</sup>

#### 2. 公诉制度

关于公诉制度的概念,目前并没有形成完全统一的认识,有定义为

<sup>①</sup> 龙宗智:《论我国的公诉制度》,《人民检察》2010年第19期。

<sup>②</sup> 参见傅宽芝:《公诉制度研究》,《检察理论研究》1992年第2期。

<sup>③</sup> 姚莉:《论我国公诉制度的若干问题》,《法学评论》1998年第3期。

“行使公诉权的国家机关代表国家向法院提起追究被告人刑事责任请求的一种诉讼制度,简单地说,即公诉权运行的制度”;<sup>①</sup>有定义为“有关国家追诉犯罪的、规范行使公诉权活动的法律制度”;<sup>②</sup>还有的定义比较简单,如公诉制度“是关于国家追诉犯罪的刑事诉讼法律制度”。<sup>③</sup>这些概念,虽然在具体表述上不完全相同,但在概念核心内涵上并无二致,综合起来,可以认为公诉制度指的是国家设置公诉机关,通过公诉人队伍,代表国家对刑事侦查所调查收集的证据进行审查,对证据确实、充分的犯罪,将犯罪人提交给具备管辖权的法院,请求法院对其定罪处刑的一种诉讼制度。公诉制度应包括以下一些基本内容,如侦查与公诉的关系、公诉人的地位、起诉与不起诉制度(或称起诉裁量制度)、出庭公诉制度,以及不服一审裁判后的上诉与抗诉制度等。

### 3. 公诉制度的变迁

任何一项社会制度都有其产生、发展和消亡的过程,在此过程中其具体形态将受政治、经济、文化等多方面因素的影响而发生变化,社会学上称之为“变迁”。公诉制度作为一项社会制度,必然遵循社会制度的基本规律,其产生也是人类对于犯罪问题的本质属性在认识上逐渐深化的必然结果。在早期社会,犯罪仅被视为对个人权利的侵犯,人们普遍认为犯罪本质上是私人之间的纠纷冲突,因此,国家普遍采用私人控诉犯罪的制度,而非由专门的起诉机关行使指控犯罪的权力,刑事诉讼与民事诉讼没有太大区别。但后来,随着犯罪的大量出现,由于私人控诉力量有限,许多犯罪最终没有得到有效惩罚,社会秩序受到威胁,此时,人们逐渐意识到,犯罪不仅仅对个人权利造成侵害,同时也对国家安全和社会公共利益造成了侵害,刑罚权应当由国家来行使,而不能将其完全托付给受害人。到了封建时代,在14世纪的法国,国王作为

① 郑丁足、陈双喜:《公诉制度的利益衡平论》,《湘潭大学社会科学学报》2003年第2期。

② 杨诚、单民:《中外刑事公诉制度》,法律出版社2000年版,第1页。

③ 莫洪宪、高锋志:《论我国的公诉制度》,《人民检察》2009年第9期。

国家的最高代表任命保护其私人财产利益的官员为检察官，检察官作为国王的代表对犯罪行为予以追诉。但由于纠问式诉讼盛行，法官在刑事诉讼过程中仍扮演积极角色，往往主动查案、自行公诉，正所谓“任何法官都是检察官”。<sup>①</sup>1789年，法国爆发波澜壮阔的大革命，刑事追诉权作为人民挑战王权的胜利成果，开始被赋予给选举产生的公诉官，从此公诉权从审判权中分离出来，现代公诉制度由此诞生。1808年，法国《刑事诉讼法典》明确规定由检察官行使追诉犯罪的职权，开创了现代检察制度的先河。<sup>②</sup>

而在古代中国，政刑合一，行政官员同时也是司法官，并无专门的起诉机关。到了清末，在改制的过程中，清政府参照德日制度，引入现代公诉制度。1906年，清政府颁布了《大理院审判编制法》，第一次确立了由检察官专门负责对刑事案件提起公诉的原则。此后一年，清廷在《各级审判厅试办章程》当中规定，除了“亲告罪”之外，均由检察官提起公诉，采用检察机关提起公诉为主、私人起诉为例外的刑事诉讼原则。法院对公诉案件不能无故予以拒绝，而被害人在公诉案件中也不能随意自行和解。对于那些属于公诉范围的刑事案件，不论被害人愿意与否，检察官都必须提起公诉。1949年，新中国成立之后，在废除伪法统的基础上，建立具有社会主义性质和特点的公诉制度。1954年，《中华人民共和国检察院组织法》颁布，为新中国成立初期的公诉活动提供了重要的法律依据。1979年，《中华人民共和国刑事诉讼法》颁布，直接推动我国公诉制度进入新的发展阶段，并在司法实践的过程中，逐步形成了较为完备的制度体系。尤其是国家在1996年、2012年先后两次对《刑事诉讼法》进行了大幅修改，推动了我国公诉制度进一步深入发展，在向世界通行的刑事司法

<sup>①</sup> [法]卡斯东·斯特法尼：《法国刑事诉讼法精义》，罗结珍译，中国政法大学出版社1999年版，第79页。

<sup>②</sup> 桂万先：《公诉制度的起源及其对近代司法发展的意义》，《学理论》2009年第1期。

规则看齐的同时,也形成了一些自身的特色。从我国公诉制度产生和发展的规律来看,它是随着我国政治、经济、社会的发展而不断发展变化的,当前公诉制度与其初创之时相比,在一些具体制度上早已相去甚远,即便是与改革开放之初相比,也有相当大的差别,折射出法治的巨大进步。

## 二、研究的背景

本书将 1979 年以来公诉制度的发展变化作为研究对象,主要是因为在这段历史时期中,随着改革开放的深入和经济社会的发展,国家的法治建设也真正步入正轨。公诉制度作为国家法治的重要组成部分,得到了长足发展,逐步走向成熟,初步形成了一套具有中国特色的刑事公诉制度。

### (一) 改革开放与经济社会发展

起始于 1978 年的改革开放是新中国历史上极其重要的事件,不仅极大地改变了中国的面貌,甚至也影响了世界的格局。改革开放解放和发展了生产力,促成了中国经济的高速发展,并取得了世界经济发展史上的奇迹,公众物质生活水平得到了显著的提升。改革开放促进了中国市场经济的发展,促使中国逐步深度融入世界经济和贸易体系,加入了世界贸易组织,成为国际贸易规则的重要参与者和维护者。根据马克思“经济基础决定上层建筑”的经典理论,四十多年来经济方面的高速发展必然对中国社会产生巨大的影响。一方面,物质的富足为社会层面的各类改革创新提供了最基本的前提条件,<sup>①</sup>促进了国家治理

<sup>①</sup> 经济基础对于司法制度的作用和影响无疑是根本性的,没有充足的经济基础作为支撑,现代司法制度是难以真正有效建立,司法改革也无从谈起。回眸近代中国法制发展史,清末民初在“西法东渐”的过程中引入了西方法制,开展了大量立法修法工作,描绘了近代中国法制发展的宏伟蓝图。然而,由于国贫民弱、国库拮据、战乱频繁,当时的人们关于司法制度的美好设想最终都只能躺在纸上。改革开放后,国家在经济上取得了长足的进步,业已成为世界第二大经济体,国家财政充裕,这为司法改革、法治发展提供了最基本的物质基础。同时,随着市场经济的发展,市场经济本质是法治经济的天然属性也要求国家不断推进法治建设、不断完善司法体制。

体系逐步完善；另一方面，经济的发展开阔了人们的眼界，公众对于社会公共产品的需求也与日俱增，对政府依法行政和司法机关严格执法提出了更高的要求。

### （二）法治进步与司法改革

1949年，中华人民共和国的成立翻开了古老中国新的一页，在国家建设方面取得了举世瞩目的成就。然而，令人遗憾的是，新中国在废除国民政府旧法统、学习苏联经验的基础上，在推动国家法治建设方面却步履维艰、历经周折。由于种种原因，从新中国成立到改革开放之时，法治建设从未成为一项独立的任务，仍然是重人治、轻法治的阶段。<sup>①</sup>改革开放成为中国法治发展的重要契机，改革开放四十余年来中国法治迎来了巨大的进步，表现在如下四个方面：首先，法治理念产生了巨大进步。党的十一届三中全会的召开，成为法学界思想解放的重要起点，也是四十余年来法治历程的开端。人民民主、法律至上、平等保护、程序法定、无罪推定、依法行政等法治理念逐步提出并深入人心。依法治国得到前所未有的高度重视，成为党领导人民治理国家的基本方略。其次，立法、司法和行政取得了长足的进步。涵盖各个方面的法律部门齐全，每一个法律部门的基本法律制定完成，国家经济、社会、政治以及生活的方方面面都基本上做到了有法可依。中国特色社会主义法律体系已经初步形成，依法行政也日益向制度化、程序化以及民主、平等、公平、公正、公开、透明之方向发展。<sup>②</sup>在司法制度方面，通过几轮的司法改革，逐步走上了成熟稳健的发展之路，审判制度、检察制度、侦查制度、律师制度等都日渐完善。在追究刑事犯罪方面，既强调惩罚犯罪，也注重保障人权；既强调实体正义，也注重程序正义。再次，法学教育得到了迅猛的发展，培养了大量法学专业人才，产生了大量的法学研究成果，既挖掘了本土法律文化资源，也积极吸收和借鉴了其他国家的

<sup>①</sup> 侯欣一：《改革开放以来中国法治进程与回顾》，《天津法学》2011年第4期。

<sup>②</sup> 何勤华：《改革开放30年与中国的法治建设》，《法学》2008年第11期。

法治成果,在法治建设上更加自信开放,努力探索实践了一条具有中国特色的法治发展道路。最后,民众的法律意识也得到了极大的提升,人权意识、法治意识已经深入人心。

### (三) 上海的法治水平与开拓精神

上海是一个具有影响力的国际化大都市,从全国来看其城市的法治水平始终处于前列。与此同时,上海作为中国最大的经济中心城市,被定位为“改革的排头兵、发展的先行者”,在改革探索中不断遇到新的问题需要解决,促使这座城市采取更加积极开放、务实高效的态度来对待改革发展中的各种难题。上海是一座具有创新意识和探索精神的城市,从1843年开埠时起,在中国的经济、社会、文化、生活等许多方面,都能引领风气之先。体现在司法改革领域也是如此,在国家推进司法改革的进程中,上海司法机关勇于担当,积极扮演先行者、探路者的角色,为国家司法改革的顺利推进提供了大量实践样本和可复制、可推广的经验。

### (四) 上海检察改革的全面深入推进

上海检察工作既有厚重的历史,也有创新的传统。特别是1978年上海检察机关恢复重建以来,面对着改革开放、创新发展的任务,上海检察干部在工作中积极开拓、奋发有为、敢为人先,主动承担司法改革的重任,在依法履行检察职责的同时,主动发现检察工作中的体制性、机制性问题,采取切实可行的措施,不断探索实践,推进检察制度的持续完善,创造了许多个“最早”和“第一”,不少方面在全国检察系统处于领先地位。比如,上海检察机关最早开展主诉检察官、主任检察官的探索试点;最早探索未成年人刑事检察制度并成立了全国第一个未成年人刑事检察部门;最早开始刑事和解的司法实践;最早开展量刑建议的探索实践,等等。在这一轮司法改革过程中,上海检察机关作为试点单位之一,承担了司法人员分类改革、落实司法责任制、完善检察官遴选考核、人财物统一管理等方面的重要任务,为全国司法改革工作提供了

大量有益经验。

### （五）刑事诉讼与公诉制度的发展

1978年检察机关恢复重建以来,公诉制度经历了不断完善和发展的过程,走出了一条公诉制度的“中国道路”,其背后存在诸多推动因素,其中至关重要的一条便是刑事诉讼立法的逐步完备,在过去四十多年间《刑事诉讼法》经历了四次大的调整变动(全国人民代表大会于1979年颁布了新中国第一部《刑事诉讼法》,奠定了当代刑事诉讼的基本框架,之后又分别于1996年、2012年和2018年作了三次重大调整),从理念到制度都发生了许多变化,这些对于公诉制度的变迁产生了重要的甚至是根本性的影响。与此同时,刑事诉讼实践活动同样也起着重要的推动作用,司法机关不单纯是法律和制度的执行者,相反常常有意识地通过自身的实践活动影响刑事诉讼制度的发展进程,比如,刑事和解制度于2012年才正式写入新修订的《刑事诉讼法》,然而,事实上,在此之前十多年时间里,全国不少地方的司法机关就已经在司法实践活动中开始探索类似制度。例如,2002年7月30日,上海市杨浦区司法局和杨浦公安分局共同制定了《关于民间纠纷引发伤害案件联合进行调处的实施意见》。2006年5月,上海市公安局、人民检察院、高级人民法院和司法局四个部门共同签署了《关于轻伤害案件委托人民调解的若干意见》,对办理轻微伤害案件适用轻缓刑事政策作了相关规定,这些探索的背后包含着司法实践中对于刑事诉讼价值理念的深刻调整,是对社会发展、观念变迁和司法环境的能动呼应,最后为立法所吸纳,成为中国刑事诉讼的一项具体制度。某种意义上讲,正是中国刑事诉讼活动中大量的丰富实践,造就了当前这种既有西方刑事诉讼程序一般特点,又有自我特质的刑事公诉制度。研究公诉活动 in 实践层面如何推进公诉制度发展,有助于更好地理解我国刑事公诉制度的变迁及其背后的深刻原因。

## ■ 第二节 研究现状和意义

### 一、研究的现状

#### (一) 关于公诉制度历史沿革的研究

近年来,学界对于公诉制度的历史研究成果已有不少,相关研究成果散见于检察学、刑事诉讼法学等学科的著述中。

首先,关于公诉制度的起源研究,国内学者作了大量研究。主流观点认为,现代意义上的公诉制度起源于欧洲(具体源自英国还是法国尚有争议),始于资产阶级革命胜利之后,如在曾宪义主编的《检察制度史略》、刘方的《检察制度史纲要》、何勤华主编的《检察制度史》、张穹主编的《公诉问题研究》、桂万先的《公诉制度的起源及对近代司法的影响》等著述中,对公诉制度在西方的起源作了不同程度的论述,在此不一一列举。

其次,关于中国公诉制度的起源和历史沿革问题,学界也开展了一些研究。对于我国公诉制度起源于清朝末年的结论较为一致,如谢程如《清末检察制度及其实践》、詹建红《权力的扩展和运行机制平衡——历史向度中的公诉制度》等著述中都表达了这一观点。通过这些著述基本可以梳理出如下脉络:中国现代公诉制度源于西方,起于清末,在民国时期得到继续发展,形成了具有大陆法系特征的公诉制度。中华人民共和国成立以后,废除国民党“六法全书”,并大量借鉴苏联司法制度,建立了新中国的检察制度,其中包含公诉制度的相关内容。然而,由于历史原因,与其他司法制度一样,公诉制度在很长时间里并没能得到真正的发展,至少在理念和制度层面上,与现代刑事诉讼体系相去甚远。1978年,司法机关恢复重建,法治建设重启并取得了长足进步,初步建立了中国特色社会主义法律体系,而公诉制度作为检察制度和刑

事诉讼法律体系的组成部分,也得到了长足发展。

再次,关于刑事诉讼制度的发展沿革问题。由于公诉制度是刑事诉讼制度的重要组成部分,从这种意义上讲现代刑事诉讼的历史,其实也就是公诉制度的历史,因此研究公诉制度的变迁,不可避免地需要研究我国刑事诉讼制度变迁的相关问题。关于刑事诉讼制度的变迁学界已有不少研究,如张爱军的《建国初期刑事诉讼制度研究》对新中国成立初期的刑事诉讼制度进行了研究,左卫民的《当代中国刑事诉讼法律移植:经验与思考》对我国刑事诉讼制度如何移植西方刑事诉讼制度予以阐述,从一个侧面反映了改革开放以来我国刑事诉讼制度变迁的规律,同时左卫民的另外两篇文章《刑事诉讼制度变迁的实践阐释》《中国道路与全球价值:刑事诉讼制度三十年》则分析了推动我国刑事诉讼制度变迁的主体力量,认为多种实践主体的共同参与造就了当今的刑事诉讼制度。孙锐《中国社会的转型与刑事诉讼法的修改》提出我国刑事诉讼理念从国家本位主义向社会本位、人文本位主义转变的观点,从价值观念转变的层面解释了我国刑事诉讼制度变迁的原因。梁欣《当代中国刑事诉讼模式的变迁》在回顾新中国成立后刑事诉讼发展三个历程的基础上,分析了中国刑事诉讼模式变迁及其动因,分析了社会转型和价值观念变化对刑事诉讼模式的影响。卞建林在《改革开放30年中国刑事诉讼制度发展之回顾与展望》一文中从强制措施制度、辩护制度、起诉制度、审判制度等几个方面对改革开放以来刑事诉讼制度的发展特点予以高度概括。

结合上述几个方面的文献分析,可以推导出以下结论:与1979年之前的公诉制度相比,今天的公诉制度也许在表面和形式上保留了不少相似之处,但事实上无论是从公诉的理念还是从具体制度和程序的设置上,都已发生翻天覆地的变化。在这变化背后,根本原因是改革开放和经济社会的发展,直接原因是法治建设的进步和司法体系的完善,但是还有一些不可忽视的因素起着重要的推动作用。有三个方面的因

素值得深入分析：第一，法学教育和法学研究的发展。改革开放以来，法学教育蓬勃发展，一方面带动了法学研究的兴起，诉讼法学成为独立的部门法（与此同时检察学的研究也得到长足发展），作为刑事诉讼法学研究范畴的公诉制度也日益成为研究对象，推动了研究范围的不断扩大和研究领域的不断深入，使公诉理论和实践取得显著进展。另一方面，法学教育的发展培养了大批司法实务人才，由于接受了正规的法学教育，特别是在学习过程中接触和了解一些先进的法治理念，他们的加入使司法队伍发生了积极变化，为公诉制度的发展变革提供了源源不断的动力。第二，对西方刑事诉讼制度的吸收和借鉴。改革开放以来，司法系统的面貌焕然一新，在具体制度的革新上不遗余力。随着观念的开放，立法者和司法者都能够重新审视西方法律制度的价值，在此基础上有选择地借鉴和吸收当代西方各国刑事司法制度中的有益经验。改革开放以来我国公诉制度的发展，是一个与世界刑事诉讼中普遍的价值理念相协调的过程。当然值得注意的是，当代公诉制度对于西方理念和制度的学习借鉴并非盲目为之，相反学习借鉴植根于中国国情和司法实践活动，从而逐步形成了具有中国特色的现代公诉制度。第三，司法实务领域的实践推动。改革开放以来，无论是司法体制改革，还是刑事诉讼制度革新，都有一个共同的特点，即大量新制度的形成往往始于基层的实践，经过试点向更高层面的推广，最后成为全国性的制度，有的被直接写入法律法规。公诉制度的历史变迁也符合这一规律，为数不少的公诉制度改革是由地方检察机关率先发动的，动因主要有几种情况：一是现行法律在执行中遇到障碍，实践证明法律规定与现实脱节，无法达到法律设定之目的；二是现行法律的规定过于原则，实践中难以操作，必须制定更进一步的实施细则和程序规范；三是国际先进司法理念对司法实务活动的影响，比如，保障人权、维护公平正义、控辩平等、轻刑主义等理念逐渐深入人心，促使一些基层检察机关在公诉实务活动中主动启动改革程序；四是中央司法机关的交办和推动，比

如,最高人民检察院从更好地执行刑诉法的需要出发,指定个别地方检察机关开展某项公诉制度的试点(比如,2000年推动建立主诉检察官制度),继而推广到全国范围并形成制度。这几个因素之间存在逻辑联系,而最终起直接、关键作用的因素是司法机关的实践活动,因此本书聚焦的重点也放在公诉实践活动上。

### (二) 关于公诉制度改革的研究

“变迁”与“改革”虽是两个含义不同的概念,但不少时候其实是从不同的角度看待同一个问题,在内容上存在诸多重叠交叉之处。因此,研究公诉制度的变迁也需要了解公诉制度改革方面的研究成果。公诉制度改革既是理论界,也是实务界很感兴趣的问题。近年来相关的研究比较频繁,以公诉制度改革为题的专著有:李斌的《能动司法与公诉制度改革》、潘金贵的《公诉制度改革:理念重塑与制度重构》;硕士论文有:师庆泉的《公诉制度改革若干问题研究》《检察官、公诉权和公诉制度改革》《试论我国公诉制度的改革和完善》、冯宁的《我国公诉制度改革研究》,相关的学术论文更有不少。这些研究各有特点、各有侧重,李斌的《能动司法与公诉制度改革》主要特点是运用司法能动主义的观点来解释我国公诉制度改革的动因,同时以司法能动主义的标准和要求提出推进公诉制度改革的设想,其间对公诉若干具体制度的起源和发展进行了考证,有不少可取之处。潘金贵的《公诉制度改革:理念重塑与制度重构》从我国公诉制度目前存在的问题入手,运用比较分析方法,从诉讼理念和制度建构两个方面对我国公诉制度改革方向和相应的建设路径进行了论证,有一定的参考价值。从我国目前对于公诉制度改革的研究情况来看,多数研究视角都是着眼于对公诉制度现状的分析,在此基础上或借鉴国外有关经验的做法,或结合实务经验和实证分析,提出完善公诉制度改革的设想。相反,很少有著述对我国近年来各项公诉制度为何改革、如何改革、改革成效等问题作深入的研究和评价,即便有些论述涉及上述问题,也多是蜻蜓点水、一掠而过。