

更加充分地服务保障检察实践高质量发展

——新中国成立75年来检察理论研究发展之路

□郭立新

行至2024年,新中国走过75周年的光辉历程。政治、经济、社会、文化、法治等取得历史性成就、发生历史性变革,特别是创造了经济快速发展和国家长期稳定两大奇迹,开辟了马克思主义中国化时代化新境界,描绘了中国式现代化新愿景,我国迈上全面建设社会主义现代化国家新征程。作为上层建筑的重要组成部分,与国家昌盛相伴,与法治建设同行,中国特色社会主义检察事业经历了不平凡的发展过程。检察理论与检察实践始终紧密相连、同频共振。回首新中国成立以来不同阶段的检察理论研究,有助于更加全面揭示检察制度的发展规律,同时诠释什么是、为何建立以及如何健全完善和创新发展检察制度,促进更加科学合理开放地建构自主的检察知识体系和检察理论体系,更加充分地服务保障检察实践高质量发展,为以检察工作现代化服务和支撑中国式现代化贡献更多智识支持。

新中国成立后30年的检察理论研究(1949—1978)



从1949年新中国成立到1978年党的十一届三中全会召开,这一阶段我国检察理论研究开始萌芽、展开,在马克思主义法律观的基本原则、基本观点指引下,着重阐述中国特色社会主义检察制度初创和发展过程中的基础性命题,探求检察制度的理论根基和框架结构,发挥了积极作用。人民检察制度是我国一项重要的政治法律制度。检察制度本身就是理论研究的对象,也是理论与实践运作相融互促的结果。因为,检察机关如何定位、机构如何设立、职权如何配置、内部如何运行、队伍如何保障、工作如何布局等,涉及体制、制度、机制等诸多问题,都离不开学习域外、广泛讨论、深入研究。当时,检察制度是一种新事物,尚需普及认知、加深了解,研究成果相对较少,由李六如出版的《检察制度纲要》、陈启育出版的《新中国检察制度概论》、陈汉章翻译的《苏联的检察制度》、王桂五发表的《关于人民检察院的职权和组织原则》等是为检察理论代表作。

1949年2月发布的《关于废除国民党六法全书与确定解放区的司法原则的指示》确立了人民检察设立的指导原则;1949年6月拟定的《政府组织法纲要的基本问题》提出设置最高人民检察院;1949年9月通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》为创建新中国国家制度(含检察制度)奠定了政治基础和法律依据;1949年12月颁布的《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》,是新中国第一部关于检察制度的单行法规,确立了垂直领导体制以及职权范围、决策机制和机构编制;1950年9月中共中央作出新中国成立后对检察工作的第一个指示《关于建立检察机关问题的指示》,首次使用“法律监督”一词,为检察机关的建立和充实提供了有力保证;1951年9月通过的《最高人民检察署暂行组织条例》《各级地方人民检察署暂行组织条例》采取双重领导体制,进一步强化组织体系建设;1954年9月通过的宪法对检察机关的设置、领导体制、职权范围以及活动原则等作出原则性规定,制定的人民检察院组织法作出系统性落实,垂直领导体制予以恢复等等,为新中国检察制度的全面建立提供了依据支撑。这些规定归集在一起,明确了检察机关在国家体系中的地位、职能、体制或者与其他机关的关系以及检察自身“边建设边工作”的基本法则,体现了中央对检察工作的高度重视,也代表了新中国成立初期对检察机关的制度化规范化探索成果。当然,检察制度的演进并非一帆风顺,也遭遇了多次挫折。比如,检察机关“可有可无”、垂直领导“凌驾于党政之上”等“左”的错误看法和错误批判出现,第一次“取消风”是1951年秋冬发生的合署办公情形,特别是1975年宪法修正时取消检察机关职权,致使新中国检察制度中断。

总的来看,适应废除国民党六法全书,建立人民民主专政政权的历史责任,检察理论研究在贯彻新民主主



义革命时期确立的人民司法基本精神的同时,吸收借鉴列宁的法律监督理论和苏联的检察制度,经历了初创、发展、波折或者低谷、停滞等阶段,关注了以下话题。一是检察制度的性质。有的认为,检察是阶级社会的产物,检察制度的存在具有必然性与合理性,但是不同国家的社会性质决定其检察制度的属性。根据我国的国体和政体,新中国的检察制度属于社会主义类型的检察制度,应采取渐进发展的原则。有的指出,专门监督守法的机关,只能是各级人民检察院,而其他监督类型的机关偏重检查职责的履行情况。二是检察机关的体制。在一般监督、垂直领导和实行民主集中制等方面提出不能随意移植、照抄照搬国外制度,要尊重国情,坚持自主性、合理性,选择符合当前实际和特定历史条件的发展道路。三是检察机关的职权。职权也是承担的任务。有的主张一分为二,包括司法监督(涉司法工作性质)和一般监督(涉行政执法行为和行政人员职务行为),检察机关称为“广义的司法机关”。有的主张细分为七种类型,可概括为一般监督、镇压反动(中心工作)、保障人权、侦查公诉、民事案件参与、审判监督、监所监督等。四是检察机关的管理。检察队伍的素质要求被界定为“政治品质优良、能力相当、作风正派”,检察人员应贯彻社会主义司法原则,具有一定的文化水平、法律专业知识和较高的道德品质。

改革开放后35年的检察理论研究(1978—2012)



1978年3月宪法修改,在党的领导和推动下,检察机关得以恢复重建,从根本上构筑了检察制度的正当性,这对于加强社会主义法制、同各种违法乱纪行为作斗争具有极大重要性。同年12月,邓小平同志在中央工作会议上指出加强检察机关和司法机关,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究;党的十一届三中全会提出检察机关要超出应有的独立性,不允许任何人有超越于法律之上的特权。1979年,修订《逮捕拘留条例》,颁布刑法、刑事诉讼法、人民检察院组织法等法律,有关检察的立法规范不断健全完善,检察制度和法制建设一道进入新发展时期。

在此期间,检察理论研究主动顺应、积极服务检察改革破难题和解新题,回答中国特色社会主义检察制度恢复重建和稳步发展中的重大现实课题,包括检察机关的定位、职权、组织体系与活动原则以及检察权的性质等。一是检察机关的性质。1979年人民检察院组织法和1982年宪法明确规定“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”,奠定了检察权的宪法基础。二是检察机关的领导体制。总体上发生了三大革新,且保持至今未动。其一,检察机关上下级之间的关系。从1978年宪法确定的“监督”关系转变为1979年人民检察院组织法、1982年宪法确定的“领导”关系。其二,地方检察机关与同级人大、上级检察机关之间的关系,从1954年宪法规定的“垂直领导”关系转变为1978年宪法、1979年人民检察院组织法规定的“双重领导”关系,1983年与1986年人民检察院组织法作了补充完善,比如地方各级检察院检察长的任免,须报上一级检察院检察长提请本级人大常委会批准。其三,检察机关内部领导决策的关系上,实现了检察长从“领导”到“主持”检察委员会的民主集中制转型,亦即

1979年人民检察院组织法确立的检察长负责制与检察委员会民主集中制相结合的领导体制替代了原先1954年人民检察院组织法确立的单纯的检察长负责制。三是检察机关的职权。从1979年开始,一般监督不复存在。随着1979年刑事诉讼法、1982年民事诉讼法(试行)、1989年行政诉讼法的先后制定,宪法和组织法确立的法律监督职责在诉讼法中得以充分体现和巩固发展。相关法律几经修改,此时的检察职权主要有,对于直接受理的刑事案件行使侦查权,批捕、公诉、刑事诉讼监督权,民事、行政诉讼监督权,以及检察长列席同级法院审判委员会会议、最高检的司法解释和核准追诉权等。四是检察机关的改革。改革可以说是这一时期贯穿检察制度建设各方面的主题词,坚持顶层设计与基层探索有机结合是主基调。比如,全面推行主诉(主办)检察官办案责任制,建立符合司法规律的工机制。积极完善外部的人民监督员制度和内部的检务督察制度,探索检察权运行制约监督的中国模式。推进讯问全程录音录像制度,防范刑讯逼供,强化人权保障。

在上述背景下,检察理论研究也迎来新的发展机遇,在改革开放后的35年,开启了恢复重建、快速发展、首次繁荣的进阶之路,进行了富有成就的理论探索,与我国国情相吻合的检察理论研究体系基本确立,在中国特色社会主义检察制度发展史上具有极为重要的地位。

一是1978年至1987年的恢复期。以王桂五1978年发表在《人民日报》的《政法战线也要冲破禁区》为开端,《人民检察制度概论》(检察学)(我国检察学的开山之作)等著作相继出版,“检察学”的概念首次提出,大学相继开设检察制度相关课程(1982年在西南政法学院率先开设),检察理论研究相关研讨会相继召开(1986年在沈阳举办的“检察学理论研究问题座谈会”,一致认为检察学应当成为一门独立的学科),着重对前期的片面理解、错误观点予以拨乱反正,重新阐述、论证被冲击甚至破坏了的重大检察理论、思想观念和制度建设等问题,也对检察学知识体系的建设进行了有益的初步积淀。

二是1988年至1998年的发展期。以1988年成立中国检察学会为标志,开展检察理论研究纳入最高人民检察院工作计划要点,接着1989年11月设立中国检察理论研究所(现为最高人民检察院检察理论研究所),1991年创办《检察理论研究》刊物载体(现为《中国刑事法杂志》),发布《检察理论研究五年规划》(1992年—1996年),从全国层面整体谋划部署、引领各界协同推进检察理论研究。通过设机构、建机制、搭平台、定重点,开始了有组织有规划系统性的专门化专业化科研工作,吸引了一大批检察人员和专家学者等有志之士研究检察制度,形成了较多富有真知灼见的理论成果,具有代表性的是王桂五主编的《中华人民共和国检察制度研究》等著作,也陆续产出了《世界各国检察院组织法选编》《法国诉讼制度的理论与实践》《英国总检察长:政治与公共权利的代表》等诸多译作,拓宽了国际视野,极大强化了域外检察制度认知,促推我国检察学学科体系的初步形成,为检察工作的全面发展提供了有力支持。

三是1999年至2012年的繁荣期。以1999年7月最高人民检察院出台《关于加强检察理论研究的决定》为标志,检察理论研究工作纳入全国各级检察机关的工作重点。后又在2000年召开首届全国检察理论研究会,2003年出台《关于进一步加强检察理论研究的意见》,2005年和2006年分别制定检察基础理论研究与检察应用理论研究的成果奖励办法,2005年制定《检察理论研究课题管理办法》,2007年成立中国

法学会检察学研究会等等,与检察理论研究关联的课题制、年会制、成果奖励制、人才管理等激励机制和管理机制相继创建,呈现出前所未有的发展态势和契机,检察理论研究得以进一步全面跃升。

中国特色社会主义进入新时代后的检察理论研究(2012年至今)



党的十八大以来,中国特色社会主义步入新时代,社会主要矛盾发生历史性变化,人民群众对法治、公平、正义、安全等也寄予更高期待。在习近平法治思想科学指导下,“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”成为所有司法机关改进工作的核心目标。顺应全面依法治国的时代要求,刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法、人民检察院组织法、检察官法相继修改,刑事检察、民事检察、行政检察更加完善,公益诉讼检察初步建立。2021年6月15日,中共中央发布《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《意见》),明确了检察机关为国家的法律监督机关、保障国家法律统一正确实施的司法机关、保护国家利益和社会公共利益的重要力量、国家监督体系的重要组成部分,赋予检察机关更重的政治责任、法治责任。因应时代要求,检察制度发生了一系列重大变革,为检察理论研究提供了新课题、新契机与新挑战。

一是基于全面依法治国的时代背景,更加注重为以检察履职服务党和国家中心任务提供理论支撑。党的十八大以来,全面依法治国成为整体战略,包括检察改革在内的各项司法改革举措得以统筹推进,检察工作与其他领域工作的关联度、配合度明显提升。检察理论研究自觉贯彻最高检党组提出的“为大局服务、为人民司法、为法治担当”的质量发展对法治环境的实际要求,紧扣党和国家的中心任务深入研究检察工作现代化与检察改革。检察公益诉讼制度旨在充分发挥检察机关法律监督职能作用,协同维护国家生态环境、食品安全、生产安全等领域的公共利益。经过近十年的发展,理论研究焦点已经从宏观的制度价值、检察机关职能定位等宏观理论问题逐步细化至“可诉性”标准、调查权的行使等具体实践问题以及检察公益诉讼立法条文设计问题,为将习近平法治思想在公益保护领域的生动实践和原创性成果法治化襄助理论之力。

二是立足宪法定位,为重塑法律监督格局、深化法律监督基础理论、创新法律监督机制贡献智识。法律监督机关是检察机关的宪法定位,如何更好履行法律监督职能是检察制度的关键,也是检察理论研究的重点。伴随国家监察体制改革与检察公益诉讼制度的确立,最高检于2018年率先开展内设机构改革,贯彻“一类事项原则上由一个部门统筹,一件事情由一个部门负责”精神,推动形成刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”法律监督新格局。检察机关遵循办案专业化导向,采取以业务条线和案件类型为标准重置内设机构。“四大检察”格局趋于稳定后,为推进“四大检察”全面协调发展,切实改善民事检察“不专”“不会”、行政检察“不敢”“不力”等问题,最高检党组提出把“高质效办好每一个案件”作为检察履职的基本价值追求,强调将办案质量、数量、效率、效果统一于公平正义的实现。提出要运用“三个善于”(善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法

律关系,善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神,善于在法理情的有机统一中实现公平正义)来具体落实“高质效办好每一个案件”。研究分析、科学运用“三个结构比”(“四大检察”的履职结构比,依程序移送、依申请受案与主动发现的案源结构比)衡量、促进“四大检察”发展的全面性、协调性。法律监督方式创新也是检察理论研究热点。比如,通过研究建立以检察核心业务作“数字化改造”为核心内容的大数据法律监督模型,推动大数据赋能检察工作,全面提升“个案办理一类案监督一系统治理”实效。在未成年人检察、知识产权检察等特殊领域研究集中统一履职机制,促进提升相关领域法律综合保护质效。建立刑事执行检察监督的巡回检察制度,改变过去“派驻”监督为“派驻+巡回”相结合的监督方式,充分发挥“驻”的便利和“巡”的优势,着力深化发现刑事执行中严重的和深层次突出问题,提升监督质效。健全完善侦查监督与协作配合机制,通过加强检察机关与公安机关在刑事诉讼中的协作配合和监督制约,统一执法司法理念和办案标准,共同提高刑事案件办案质效。创新检察听证制度,让公平正义可触可感可信。完善检察建议,推动将检察建议做成、做到刚性,成为检察机关依法履行法律监督职责,参与社会治理,维护司法公正,促进依法行政,预防和减少违法犯罪,保护公共利益,保障法律统一正确实施的重要方式。

三是聚焦司法责任制改革,推进检察组织体系不断完善。检察工作的高质量发展不仅取决于检察业务的革新,还依赖于科学的检察组织体系的保障。新时代以来,党中央对落实司法责任制的要求从原先的“落实”,到“全面落实”,再到“全面落实”“落实和完善”,充分显示党中央始终紧紧牵住司法责任制这个“牛鼻子”并根据改革进程持续深化改革举措,赋予司法责任制改革更重任务。检察理论研究也逐步由传统的事后问责机制转向关注整体的检察权运行系统、运行环境,并最终落脚于如何打造权责一致、保障检察权规范运行的检察组织体系。一是以确立检察官办案主体地位、厘清检察人员权责为核心的检察主体制度改革研究,主要包含检察官分类管理制度、员额制、司法办案组织及运行机制等。二是以事后准确追责追责为核心内容的司法责任追究机制改革研究。三是对检察权依法规范运行发挥保障或监督作用的关于司法责任保障与监督机制改革的研究,主要包括省以下检察机关人财物统一管理、跨行政区划检察改革、人民监督员制度等。三个方面的研究成果相互协同、配套推进,共同服务于以全面准确落实司法责任制为主线的大研究范畴。

在理论与实践的双向促进下,司法责任制理论研究的诸多成果已经转化为制度规范,如2018年新修订的人民检察院组织法、2019年修订的检察官法、最高检于2015年发布的《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》、2020年印发的《人民检察院司法责任追究条例》以及2022年印发的《检察官惩戒工作程序规定(试行)》等等。这些既是以往理论研究成果的规范转化,也是未来理论研究进一步深化的起点。

中国式现代化视域下的检察理论研究展望



党的二十大报告专门指出“加强检察机关法律监督工作”“完善公益诉讼制度”,党的二十届三中全会发布的《中共中央关于进一步全面深化改革、

推进中国式现代化的决定》也部署多项检察工作,赋予了检察机关更重法治责任。检察理论研究要以习近平法治思想为科学指引,从政治着眼、从法治着力,主动融入与检察实践的良性互动,为持续推进习近平法治思想的检察实践、更好以检察工作现代化支撑和服务中国式现代化增添理论砖瓦。

“现代化”是未来检察理论研究的题眼。要紧扣法律监督现代化的新时代命题,立足《意见》提出的检察机关“四大定位”,加强法律监督理念、体系、机制、能力现代化方面的研究,发挥理论引领作用。其一,理念是实践的先导,要加强法律监督理念现代化研究。要对习近平法治思想与习近平经济思想、习近平生态文明思想、习近平外交思想、习近平文化思想开展一体性、融合性研究,自觉将检察工作置于党和国家工作大局中研究,系统提升检察机关充分运用法治能力服务高质量发展和高水平安全的能力。要从政治责任、法理基础、实践导向上面系统深刻阐释“高质效办好每一个案件”,将其作为检察机关落实习近平法治思想的总体方法论,作为检察机关答好“为大局服务、为人民司法、为法治担当”时代命题的重要抓手,以“三个善于”为切入点,细化研究在具体实践中从实体、程序、效果一体落实“高质效办好每一个案件”的路径。要明确检察机关法律监督在法治实施体系与法治监督体系中的定位,推动检察机关自觉融入中国特色社会主义法治体系建设大格局。其二,体系是实践的框架,要加强法律监督体系现代化研究。要以“四大检察”法律监督格局为基本研究架构,持续探究我国检察制度各业务条线的发展规律、检察职权配置规律、检察活动基本规律和检察队伍建设规律,准确把握和研究各项检察业务的关键问题,重视检察涉外法治工作体系研究,为实现国家治理体系和治理能力现代化贡献法治之力。其三,机制是实践的中枢,要加强法律监督机制现代化研究。要以检察改革为抓手,围绕影响检察权依法规范运行的各项问题开展研究,健全“高质效办好每一个案件”的保障机制,着力破解影响和制约高质效办案的深层次问题。重点探讨执法司法相互配合、相互制约机制,“四大检察”全面协调充分履职机制,检察权运行内部制约监督机制,数字检察机制等。其四,能力是实践的保障,要加强法律监督能力现代化的研究,要突出抓好“人”的现代化这个重要因素,继续牵好司法责任制这个“牛鼻子”,以最高检2024年7月发布的《关于人民检察院全面准确落实司法责任制的若干意见》和修订的《人民检察院司法责任追究条例》为依据,厘清各类检察人员的职权范围,准确界定办案主体的司法责任与监督主体的监督责任,向纵深推进关于司法体综合配套改革的研究,促进全面准确落实司法责任制,助力锻造忠诚干净担当的检察铁军。

“自主性”是未来检察理论研究的底色。一要立足中国实际,研究本土问题。中国式现代化强调“中国式”,即符合中国特色的现代化。探究以检察工作现代化服务支撑中国式现代化的具体路径,必须把中国式现代化的五大特色(人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和平发展道路)考虑进去,聚焦中国本土问题,寻找中国本土检察实践中的难点堵点痛点。二要扎根中国文化,深刻理解和把握“两个结合”。要一体学思践悟习近平法治思想与习近平文化思想,面对本土问题时自觉汲取和用好中华法治文明精华,学习和传承中华优秀传统文化,继承和弘扬红色法治文化,进一步坚定中国特色社会主义制度、法治道路和司法制度、检察制度自信。三要提出中国方案,传播中国声音。要落实《最高人民检察院关于加强和改进新时代检察教育培训和检察理论研究的意见》的要求,总结提炼中国特色社会主义检察制度中具有主体性、原创性、标识性概念、观点、理论,融通古今中外学术资源并最终凝练为中国自主的检察学,把论文写在祖国大地上,推进形成富有中国特色的社会主义检察学学科体系、学术体系、话语体系,在世界检察理论研究的舞台上彰显中国特色、中国风格、中国气派。(作者为最高人民检察院检察理论研究所所长、研究员)