

彭真与 1979 年人民检察院组织法的制定

刘松山

摘要：制定 1979 年人民检察院组织法，是“文革”后恢复国家政权建设的重要措施。彭真直接领导了这部法律的制定工作，其在最高人民法院提出的草案和说明的基础上，对检察机关的性质、任务、领导体制、检察权的范围以及检察机关的工作原则等重大事项，提出了重要的修改意见。1979 年人民检察院组织法实际是 1982 年宪法确立检察机关的基础，是新时期我国检察制度形成和发展的源泉。

关键词：草案和说明 性质和任务 领导体制 检察职权范围

建国以来，我国的检察制度经过了曲折的发展历程，为建立和完善符合国情的检察制度，人民检察院组织的立法也几经变迁。而对今天检察制度的形成与发展具有决定意义的是 1979 年人民检察院组织法的制定。彭真是社会主义法制的主要奠基人，1979 年的检察院组织法就是在他直接领导下制定的。回顾历史，对于加强检察制度的研究和实践，具有重要意义。

一、最初的修改草案和说明

1979 年，彭真经过了“文革”的劫难复出后，在三个月内领导制定了七部重要法律，人民检察院组织法就是其中一部。

制定检察院组织法的准备工作最初是由最高人民法院具体负责的。最高人民法院 1978 年底就酝酿修改 1954 年的检察院组织法，向有关方面广泛征求修改意见，并在第七次全国检察工作会议上进行了充分讨论后，于 1979 年 2 月 16 日起草了初步的修改草案。同时，最高检察院向全国人大常委会办公厅提交关于人民检察院组织法修改草案的说明。这个修改草案和说明涉及以下几个重要问题：^{〔1〕}

作者简介：刘松山，华东政法大学法律学院教授，博士生导师。

基金项目：本文系作者主持的国家社科基金项目“改革开放条件下立法的预见性研究”（项目编号：12BFX001）的阶段性成果，文中的部分内容已在《彭真传》第四卷（第 1317—1324 页）出版，已出版内容的初稿由本文作者编写，张春生先生改写。本文是作者在所写初稿基础上增加相关史料及个人观点形成的。

〔1〕 1979 年人民检察院组织法档案。

1. 检察机关的性质和任务。这是修改检察院组织法面临的首要问题。建国以后,新的人民政权设立的检察机关是无产阶级专政体系中的一个重要组成部分,它的性质和它区别于公安机关和人民法院的主要特点就是进行法律监督,以维护法制的统一和正确实施。1954年的人民检察院组织法肯定了检察机关的这一性质。但在五十年代的反“右”运动中,检察机关的法律监督性质受到了不适当的批判,法律监督被指责为“右倾”,从此以后,法律监督就成为事实上的“禁区”。后来,林彪、“四人帮”又彻底砸烂检察机关。总结历史的经验教训,最高检察院在修改说明中提出:“在这次修改过程中,大家一致认为,在事关检察机关的性质这样的根本问题上,必须旗帜鲜明,拨乱反正,重新肯定检察机关的法律监督的性质。因此,在修改草案中,不仅坚持了原来关于各项检察职权的规定,而且进一步明确规定:‘中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。’”〔2〕

1978年宪法规定,国家对一切卖国贼、反革命分子、新生资产阶级分子和其他坏分子实行专政。修改草案相应地增加规定:“人民检察院通过行使检察权,镇压一切叛国的和反革命的活动,打击一切卖国贼和反革命分子,打击新生资产阶级分子和其他坏分子,检察违反国家法纪的行为,维护社会主义法制,保卫社会主义现代化建设,保护公民的合法权益,保障新时期总任务的胜利实现。”〔3〕

2. 检察机关的工作路线以及领导体制与工作原则。修改草案中规定:“人民检察院在工作中必须贯彻群众路线,倾听群众意见,接受群众监督,坚持调查研究,实事求是,重证据,不轻信口供,严禁逼、供、信,正确区分和处理敌我矛盾和人民内部矛盾。”〔4〕这一工作路线是1954年人民检察院组织法中所没有的。为什么要增加这一规定呢?最高检察院做了两方面的说明:一方面,“这些规定,体现了毛泽东主席关于肃反工作和社会主义法制的一贯思想以及我国政法工作的优良传统,检察机关历来就是遵循这样的路线和方法进行工作的。现在把它明文规定出来,使之具有法律的效力,可以更加密切检察机关和群众的关系,增强检察干部的法制观念,改进工作方法,提高工作水平。”另一方面,这一规定也是总结“文化大革命”的深刻教训作出的,它“有利于肃清林彪、‘四人帮’实行刑讯逼供和法西斯审查方式的流毒,防止和纠正违法乱纪行为。”〔5〕

1954年检察院组织法关于检察院领导体制有两方面的规定:

其一,在检察院内部,“各级人民检察院设检察委员会。检察委员会在检察长的领导下,处理有关检察工作的重大问题。”但是,人民检察院组织法实施的经验表明,这个规定带来的问题是:当检察委员会的意见不一致时,检察长可能在与多数意见不一致的情况下,直接依照自己的决定处理问题。最高检察院认为,检察机关的组织原则是民主集中制,将1954年检察院组织法的上述规定修改为:“各级人民检察院一律设立检察委员会。检察委员会在检察长的主持下,处理重大案件和其他重大问题。”〔6〕将“领导”改为“主持”,一个用语之差说明当检察委员会的意见不一致时,最终意见取决于多数,而不是取决于检察长,实行彻底的民主集中制。

其二,在人民检察院与上、下级以及与同级人大及其常委会的关系方面,是领导与被领导

〔2〕 同前引〔1〕。

〔3〕 同前引〔1〕。

〔4〕 同前引〔1〕。

〔5〕 同前引〔1〕。

〔6〕 同前引〔1〕。

的关系。地方各级检察院和专门人民检察院在上级检察院的领导下，并且一律在最高人民检察院的领导下工作；最高人民检察院检察长由全国人民代表大会选举产生，副检察长由全国人大常委会任免，下级检察院检察长、副检察长、检察委员会委员、检察员的任免由上级检察院提请同级人大常委会任免。但是，1978 年宪法对检察院的这一领导体制作了较大修改，将检察院上下级的领导关系改为监督关系，将下级检察院组成人员的任免权放到了同级人大和革命委员会。这样，最高检察院根据 1978 年宪法的规定，对检察院组成人员的任免体制作了相应修改，规定地方各级检察院的组成人员由同级人大或者革命委员会选举或者任免，但是仍然规定，最高检察院监督地方各级检察院和专门检察院工作，上级检察院监督下级检察院的工作。

最高检察院认为，坚持在适用法律上一律平等的原则和保持检察机关应有的独立性，是检察工作的两个基本原则。目前我们的国家中还存在个人特权现象，但 1954 年检察院组织法没有突出反对特权这个主要问题，因此，修改草案规定：“各级人民检察院行使检察权，对于任何公民，在适用法律上一律平等，不允许有任何特权和歧视。”〔7〕

最高检察院在修改说明中还提出关于保持检察机关应有的独立性问题，1954 年检察院组织法是作为垂直领导的原则，而不是作为法制的原则来规定的，即“地方各级人民检察院独立行使职权，不受任何地方国家机关的干涉”。而刚刚通过的 1978 年宪法已改变了检察机关的垂直领导体制，因此，在修改草案中也作了相应的修改，把独立行使职权作为法制的原则规定下来，即“人民检察院依照法律规定独立行使职权，排除一切干扰，执法必严，违法必究”。最高检察院的这个修改意见的确十分重要，但是，它没有表明检察机关究竟独立于谁行使职权，它能够排除共产党的领导，排除人民代表大会的领导吗？

3. 检察机关的职权。最高检察院在 1954 年检察院组织法的基础上，增加规定：各级人民检察院“发现有违反国家法纪的行为时，应当进行检察，提出纠正，以保护国家、集体利益和公民权利。如果这种行为已经构成犯罪，人民检察院应当追究刑事责任”。这实际是延续了 1954 年检察院组织法中人民检察院实行“一般监督”的精神，即人民检察院不仅对各种违反法纪的行为行使检察监督权，当这种违反法纪的行为已达到犯罪时，检察院还可以提起公诉的形式进行监督。

4. 检察机关与公安机关、审判机关的关系。最高检察院还提出，检察院组织法应当确立和完善人民检察院同公安机关和人民法院之间在办理案件中的互相配合和互相制约原则，因此，在修改草案中增加了有关人民法院对人民检察院的制约性规定。

二、彭真的思考

最高检察院的上述修改说明和修改草案很快送到了彭真那里。彭真觉得，1954 年检察院组织法确立的一套制度不仅在实践中遭到了严重破坏，理论中对一些重大问题也一直存在尖锐的纷争。建国三十年来，检察制度的发展一直十分曲折，社会上包括一些国家机关和学术界不仅对检察制度中存在的一些问题有着不同意见，甚至对检察机关本身的存废也有分歧。刚刚通过不到一年的 1978 年宪法对检察机关的规定又与此前有了很大改变，但有关检察机关领导体制的规定与检察工作的实际需要还是不相符。

彭真认为，这次对 1954 年检察院组织法的修改必须十分慎重，力求完备，争取建立起一

〔7〕 同前引〔1〕。

套符合中国实际的比较完备的检察制度。他提出,在修改过程中,有几个问题要集中研究。一个是,检察机关的性质究竟是什么。1954年检察院组织法将检察机关确立为法律监督机关,检察机关的这一性质是受列宁法律监督思想影响而确立的,那么,列宁有关检察机关法律监督的理论今天有没有过时?这次修改法律中必须给予明确回答。为此,彭真要求最高检察院和全国人大常委会法制委员会的有关工作部门集中力量研究这个问题。他还要人找来有关列宁的著作和苏联检察机关的有关立法文件,亲自研究,并认为,仍然应当采用列宁的法律监督思想,将检察机关定性为国家的法律监督机关。

第二个重要问题是,检察机关究竟应当确立什么样的组织体制或者说领导体制?彭真认为,检察机关实行什么样的领导体制是由检察机关的性质决定的。检察机关作为法律监督机关的性质,决定了它必须以自己的全部工作即通过行使检察权来维护国家法制的统一,而要实现这一任务,上级检察机关对下级检察机关,特别是最高检察院对各下级检察院之间,如果没有保证统一和高效运转的领导与被领导关系,是不可思议的。也就是说,承认检察机关作为法律监督机关的性质,就必须确立检察机关上下级之间的领导与被领导关系。问题是,刚刚通过的1978年宪法,确立的检察机关上下级之间的关系是监督与被监督关系。彭真提出的策略是,1978年宪法的这个规定不符合实际,不利于检察工作的开展,在检察院组织法确立新的领导体制时,可以同时对照宪法做相应的修改。因此,他要求最高检察院和法制委员会认真研究这个问题。

在检察机关的领导体制方面,彭真还注意到,有一种观点认为,中国检察机关的领导体制是对苏联的完全照搬。这个问题在五十年代就有人提出,而彭真1962年11月12日在全国政法工作会议上也曾经专门做了说明。他认为,这次修改检察院组织法,还必须对中国检察机关与苏联检察机关领导体制的联系与区别作一个清楚的交待。

彭真找来了他1962年在全国政法工作会议上的讲话。在这个讲话中,他对中国检察机关与苏联检察机关的关系问题做了集中论述,回答的核心问题是,列宁法律监督思想是我国检察机关设置的理论基础,是否就意味着我国的检察机关是由前苏联的检察机关照搬过来?

在这个讲话中,彭真说:“检察院组织法是不是都是照抄来的呢?不是完全抄来的,这个组织法是我们自己的,同苏联是不同的。”〔8〕那么,不同在哪里呢?彭真讲了四点:第一,苏联是检察署,实行总检察长制,我们在中央人民政府时也是设总检察长的。检察院组织法规定我国设立检察院,最高人民检察院领导全国的检察工作,但是各级检察院又有自己的职权,都可以独立进行工作,不是所有的检察机关都只对高检院检察长负责。第二,苏联是总检察长一人说了算,实行个人负责、个人领导,没有什么集体领导的。起草我国检察院组织法时,我们同苏联专家有过争论,他们不同意在检察院实行集体领导,我向他们提出问题,列宁在哪里说过集体领导不如个人呢?他们也讲不出来。各级检察院都要实行集体领导。我国的法院也是实行集体领导的。第三,公、检、法三个机关是相互制约的。在外国,只准检察机关监督别人,不准别人监督它。我们则规定这三个机关之间实行分工负责、互相制约。公安机关要捕人,检察院可以不批准;检察院不批准的,公安机关可以提出意见或控告,这不是互相监督了吗?检察院起诉的,法院可以判也可以不判,检察院对法院作的判决认为有错误的,也可以提出抗议,这又体现了互相制约。第四,垂直领导也不一样。他们的垂直领导,是不受一切机关的干涉。我们是规定不受地方国家机关的干涉,各级检察院都要在党的领导之下,我们在一切方面

〔8〕《彭真传》档案。

都讲了要党的领导。^{〔9〕}

彭真 1962 年的讲话表明，与我国在政权建设的其他方面没有完全照搬照抄前苏联模式一样，我国检察机关的领导体制也没有完全照搬照抄前苏联的做法，而是充分考虑了中国的国情，结合中国的实际，对前苏联检察机关模式进行了符合中国情况的改造而来的。

彭真认为，他 1962 年的上述讲话现在总体上看还是适用的，但也应当做一些修正。一个重要原因是，当时讲的有关检察机关领导体制的问题已经不适应现在的需要了。五十年代，我国的检察机关领导体制虽然与苏联有区别，也强调垂直领导，但现在，将垂直领导绝对化，就不利于检察机关自身组织制度的民主建设，也不利于党的领导以及各级人大及其常委会对同级检察机关的领导与监督。

彭真反复思考的第三个重要问题是，检察机关行使法律监督权究竟应当界定于什么样的范围？1954 年的检察院组织法他是亲自参与起草制定的。那时候，对检察机关法律监督范围的确定受列宁法律监督思想的影响较大，既包括对刑事违法和民事违法行为进行监督，也包括对行政违法行为进行监督，即对国家机关及其工作人员是否遵守法律进行监督。1954 年检察院组织法还规定，最高检察院对国务院各部门、地方各级国家机关工作人员是否遵守法律，行使检察权，地方各级检察机关对地方国家机关的决议、命令和措施是否合法，国家机关工作人员是否遵守法律实行监督。这样，检察机关对国家机关及其工作人员的监督实际也是全面的监督。这样的监督被称为“一般监督”。

但是，对如此宽泛的监督，彭真在 1954 年检察院组织法制定后不久就表达了不满，并明确说中央也不满意。1956 年 3 月 6 日，彭真出席中央政法委员会会议时，针对检察工作中照搬苏联做法的问题，就对最高人民检察院工作人员说，“现行的人民检察院组织法，中央当时就觉得不满意。”“但是，缺乏实际经验，准备做大的修改”。^{〔10〕}彭真还特别地提到了监督权的过于宽泛之弊：“如一般监督，检察院是做不了的，就是在党内，真正有这样的水平，能够搞一般监督的人也不多。”^{〔11〕}那么，不搞一般监督，检察院如何行使职权呢？彭真主张通过具体案件进行监督：“应当通过实际工作，通过办案来进行监督。如逮捕人，一定要经过检察机关批准；要起诉，一定要经过检察机关侦查，作出决定。你们应当抓紧这两条，把侦查起诉工作全部负担起来，真正做好。”^{〔12〕}

经过二十多年后，彭真的这个思想没有改变。他觉得，由检察机关对国家机关及其工作人员进行全面的法律监督，是个相当复杂的问题，一方面，检察机关实际上没有力量来完成这项复杂艰巨的工作；另一方面，对国家机关及其工作人员进行监督的机关还有党的纪律检查部门和政府的行政监察部门，如果检察机关和党的纪律检查部门、行政监察部门同时对国家机关及其工作人员进行监督，那么它们之间的监督工作是否应当有所区别？彭真认为，它们之间应当是有区别的，这个区别的界限是：检察机关监督的范围是犯罪问题，而党的纪律检查部门和行政监察部门监督的应当是违反党纪、政纪的问题，或者是违法但没有达到犯罪程度的问题。如果把把这个区别在法律中界定下来，既避免了上述机关在监督工作中的不必要重复，也有利于检察机关集中力量监督国家机关及其工作人员的犯罪问题。

对于修改草案中强调检察机关坚持在适用法律上一律平等和保持检察机关应有的独立性这

〔9〕 同前引〔8〕。

〔10〕 《彭真传》编写组编：《彭真年谱》第三卷，中央文献出版社 2012 年版，第 115—116 页。

〔11〕 同前引〔10〕。

〔12〕 同前引〔10〕，第 115—116 页。

两个基本原则，以及完善公、检、法三机关之间互相配合和互相制约的程序，彭真认为是必要的，但他同时认为，人民检察院依照法律规定独立行使职权，不能绝对化，究竟是不受谁的干涉，法律应当有明确的规定。

彭真认为，对检察机关的任务等内容还应做更科学的表述。

5月21日，最高检察院又对最初的修改草案作了一些改动。其中一个重要内容是将人民检察院上下级之间的监督与被监督的关系改为领导与被领导的关系。这个修改稿还将原来草案中人民检察院依法独立行使职权的原则改为：“人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受其他机关、团体和个人的干涉。”彭真认为，“不受其他机关”干涉还是不够明确，不受其他机关干涉，是指不受行政机关干涉，检察机关行使职权还必须接受党的领导，接受人大的领导。根据彭真的意见，法制委员会和最高检察院又对相关问题进行了反复讨论。

1979年6月7日，刘复之主持两个部门的会议，进一步讨论修改检察院组织法。王汉斌和最高检察院的检察理论专家王桂五等人参加了这个会议。经过一天的集中讨论，两个部门在5月21日修改草案的基础上又进一步作了较大修改。^{〔13〕}

第一个修改是，将草案中的“各级人民检察院实行民主集中制，一律设立检察委员会。检察委员会在检察长的主持下，处理重大案件和其他重大问题”，修改为：“各级人民检察院检察长领导检察院的工作。一律设立检察委员会。检察委员会实行民主集中制，在检察长的主持下，讨论决定重大案件和其他重大问题。如果检察长不同意多数人的决定，可以提请本级人民代表大会常务委员会决定。”^{〔14〕}这个修改不仅明确了检察长对检察院工作的领导地位，也明确了检察委员会实行民主集中制的具体程序和范围，还进一步明确，在检察委员会中，检察长与多数人意见不同时可以提请本级人民代表大会常务委员会决定的制度，这个民主集中制的内容就很具体、很容易操作了。

第二个修改涉及的是检察机关的任务。这个修改幅度比较大，将原来草案中检察机关的任务修改为：“人民检察院通过行使检察权，镇压一切叛国的和分裂国家的犯罪活动，打击反革命分子和其他犯罪分子，坚决同一切严重破坏国家法律、法令、政策、政令统一实施的犯罪行为作斗争，维护国家的统一，保卫无产阶级专政制度，维护社会主义法制，保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产，保护公民私人所有的合法财产，保护公民的人身权利、民主权利和其他权利，保卫社会主义现代化建设。”^{〔15〕}

对于检察机关任务的修改，删去了原草案中“反革命的活动”、“一切卖国贼”、“打击新生资产阶级分子和其他坏分子”、“检察各种违反国家法纪的行为”等用语。在今天看来，那些诸如“卖国贼”、“新生资产阶级分子和其他坏分子”的用语显然不适合在法律中运用。修改后的草案增加了检察机关同一切分裂国家的犯罪活动，严重破坏国家法律、法令等犯罪行为作斗争的规定，以及保护公民人身权利、民主权利和其他权利的规定等，并且将检察机关的任务限定于打击犯罪的范围内，使之与检察违反法纪的行为区分开来。

法制委员会和最高检察院的第三个重要修改是，删去原草案中“最高人民检察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宪法和法律，行使检察权”、“地方各级人民检察院对于本级革命委员会所属各部门和下级国家机关、国家机关工作人

〔13〕 同前引〔1〕。

〔14〕 同前引〔1〕。

〔15〕 同前引〔1〕。

员和公民是否遵守宪法和法律，行使检察权”的规定，规定，人民检察院“对叛国案、分裂国家案以及严重破坏国家政策、法律、法令统一实施的犯罪案件，行使检察权。”^{〔16〕} 这个修改明确地将检察机关行使检察权的范围界定于刑事犯罪的领域，从根本上改变了原来的“一般监督”的范围。

在检察机关领导体制上，法制委员会和最高检察院在原草案有关检察机关由同级国家权力机关产生的基础上进一步明确规定：县、市、市辖区人民检察院检察长由本级人民代表大会选举后，并根据省、自治区、直辖市人民检察院检察长提请本级人民代表大会常务委员会批准任命；省、自治区、直辖市人民检察院检察长由本级人民代表大会选举后，须报最高人民检察院检察长提请全国人民代表大会常务委员会批准任命；县级以上地方各级人民代表大会有权罢免由它选出的人民检察院检察长，但须报上一级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准；全国和省级人民代表大会常务委员会根据同级人民检察院检察长的建议，可以撤换下一级人民检察院检察长、副检察长。

6月7日的修改稿还明确了检察机关独立行使职权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。这样，就把独立行使职权的条件写清楚了。

此外，这次修改稿还增加了一条关于特约检察通讯员的规定，即：“最高人民检察院和省、自治区、直辖市人民检察院根据需要，可以在中央各部门和各省、自治区、直辖市设置特约检察通讯员，随时如实地反映第四条第一项规定的犯罪案件。特约检察通讯员向人民检察院反映情况的信件，任何机关、团体和个人不得阻拦和扣押。”

三、彭真的修改和给中央的报告

在上述6月7日修改稿形成的当天，王汉斌就将这个修改后的草案以“花脸稿”的形式送到了彭真那里。

彭真随即集中精力斟酌、推敲这个“花脸稿”。他用铅笔作了八处比较重要的文字修改。原来草案中列举的专门检察院，包括军事检察院、铁路运输检察院、水上运输检察院和其他专门检察院，他在“其他专门检察院”前加上“各种经济检察院和”的字样，并在旁边作了解释：“将来经济检察院会逐步增加”。在“检察长领导检察院的工作”中“领导”前加上“统一”的字样，强调检察长对检察工作的统一领导和指挥。在“如果检察长不同意多数人的决定，可以提请本级人民代表大会常务委员会的决定”中“不同意多数人的决定”前加上“在重大问题上”的限制。这个看似简单的文字修改，一方面加强了检察长在检察委员会中的作用，另一方面也使得检察长在提请人大常委会决定问题时要更为慎重。

改完“花脸稿”后，彭真当即给最高人民检察院检察长黄火青作出批示：

“火青同志：我看此稿大体可用了，请你再仔细斟酌一遍，批示意见退复之同志他们再仔细斟酌一次，然后将清样退我。因为我还只是粗粗看了一遍，注了点临时的感想。此件拟同法院组织法一并报中央审阅，并附简要说明。”^{〔17〕}

最高检察院对彭真的修改意见和批示很重视。6月8日一早，黄火青赶往机关，组织高检院的副检察长和各厅长级工作人员，向他们宣读了彭真的意见。

〔16〕 同前引〔1〕。

〔17〕 同前引〔1〕。

黄火青说：“时间很紧，大家对彭真同志的修改意见有不同看法的，现在就请提出来，随后就可向彭真同志报告。”〔18〕

会场沉默了片刻后，几位副检察长和厅长分别发言。他们明确说，彭真的修改意见站得高，看问题全面、细致，表述准确，没有不同意见。其他人也一致同意彭真的意见。

黄火青说：“没有不同意见，现在散会。有不同意见会后还可以提出来。”〔19〕

回到办公室，黄火青旋即致信刘复之说：“人民检察院组织法经彭真同志修正的稿，在高检副检察长和厅长级中宣读了，提不出什么意见。下午再逐条讨论，有什么意见再告。现送回请即印报中央。”〔20〕

但是，6月7日彭真把修改稿批给黄火青后，还是放心不下。他拿着留下的草案复印件继续逐条研究。

第二天凌晨，在黄火青到最高检察院宣读彭真的修改意见之前，彭真拿起铅笔又在七日的稿子上增加了六处修改。他特别注意到，草案中对检察机关副检察长、检察委员会委员任免的规定尚不够具体，就增写了两个内容：县、市、市辖区的“副检察长、检察委员会委员的任免须报省、自治区、直辖市人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准”；“省、自治区、直辖市人民检察院副检察长、检察委员会委员的任免须报最高人民检察院检察长提请全国人民代表大会常务委员会批准”。彭真在其他条文中还作了一些修改。

彭真修改草案的清样在8日改排出来，因此，这天凌晨他的修改意见已来不及改排，王汉斌就在清样上手写了彭真的修改意见，再送彭真审阅。彭真还是觉得有问题，他对地方检察院组成人员的任免等内容又作了修改，写上，“各级人民检察院检察长的任期与本级人民代表大会每届任期相同。”

彭真还在其他方面作了一些具体修改。

9日，法制委员会将经彭真再次修改过的稿子送王桂五，请他提意见。

与此同时，彭真还要将精力放在选举法、地方组织法、刑法、刑事诉讼法等法律的具体修改中，并考虑草拟就这几个法律草案中的主要问题向中央的报告。长时间专注于一部法律的思考是十分疲惫、枯燥的事。他采取的办法是不断地交换思考不同的法律草案，当研究一部法律感到太疲惫时，他就转而研究另一部法律，把交换研究法律当作换脑筋和休息的办法。这样做的另一个好处是，容易发现和及时解决不同法律之间的矛盾和交叉问题，做好不同法律之间的统一和衔接。与此同时，他还密切注意各方面传递过来的意见和建议，关于检察院组织法的意见也不时传到他那里。

6月12日，彭真又将注意力转移到检察院组织法中。在研究检察机关的任务时，他发现，其中“坚决同一切严重破坏党和国家的政策、法律、法令、政令统一实施的犯罪行为作斗争”的表述所要体现的含义，在其他方面已经包含了，可以不要，就把它删去了。

彭真注意到，检察院组织法的内容与刑法应当有恰当的衔接，检察机关的任务就是通过打击各种犯罪来维护国家法制的统一实施，因此，它的任务与刑法应当基本一致，现在的表述是基本一致的，但是，也还有刑法中的有关内容应当补充进去。他在检察机关的任务中增写了“维护社会秩序、生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和人民群众生活秩序”的内容，使之与

〔18〕 同前引〔1〕。

〔19〕 同前引〔1〕。

〔20〕 同前引〔1〕。

刑法的有关规定一致起来。

彭真还注意到，有人对检察机关在中央有关部门和地方设置特约检察通讯员的规定有不同看法。当初他主张写上这一条的初衷是为了更好地贯彻检察工作中的群众路线，设置特约检察通讯员，帮助检察机关发现各种犯罪线索。但现在从一些方面和人士的意见看来，设置特约检察通讯员还会遇到诸如特约检察通讯员的工作性质、职权以及任免程序等法律中难以解决的复杂问题，他认为，这个内容法律中可以先暂不作规定，因此删去了相关条文。

彭真还对草案作了其他几处修改。

改完后，彭真当即将草案批示给王汉斌：“汉斌同志：我又略作了几点修改，请你们再斟酌后付排。”他仍然希望听到不同的意见。^{〔21〕}

6月12日，是彭真极其繁忙紧张的一天。这天，他连续向中央发去了有关法院组织法、检察院组织法、选举法和地方组织法等四个法律草案有关内容的报告。

在向中央报送法院组织法和检察院组织法时，彭真对检察院组织法的有关修改内容作了重点报告：

“检察院组织法，我们和高检黄火青等同志商议，对一九五四年的稿子作了较大修改。

（一）仍确定检察院的性质是国家的法律监督机关。列宁在十月革命后曾坚持检察机关的唯一职权就是维护国家法制的统一。我们采取了列宁的指导思想，在做法上，根据我们的情况作了重大修改。第一，当时苏联是由总检察长负责，下级检察长由总检察长任命。我们则规定，地方检察长由地方民主选举产生，同时又须报上级检察长转报该级人大常委会批准。特别规定省、市、自治区的检察长、副检察长、检察委员会委员，在地方选举产生或任命以后，都要报经最高人民检察院检察长提请全国人大常委会批准任命。县一级的要经过省的任命。第二，我们在各级都规定设立检察委员会，重大案件和其他重大问题都由检察委员会决定。这两点是和苏联的做法有原则上的不同的。

（二）宪法规定检察院上下级是监督关系，现在改为双重领导。这样才能保证检察院对全国实行统一的法律监督。

（三）检察院对于国家机关和国家工作人员的监督，只管严重违反政策、法律、法令，需要追究刑事责任的案件。至于一般违反党纪、政纪的案件，概由党的纪律检查和政府的监察部门处理。”^{〔22〕}

也在6月12日，五届全国人大常委会第八次会议通过将刑法、刑事诉讼法等七个法律草案提请五届全国人大第二次会议审议的决议。

彭真认为，对检察院组织法的修改十分重要，最高检察院应当有起草一份比较有说服力的修改说明，便于代表了解情况，充分审议这部法律。根据他的指示和要求，最高检察院于6月14日起草了关于检察院组织法修正案草案的说明。这个说明的内容如下：

“一九五四年第一届全国人民代表大会通过并颁布的《中华人民共和国人民检察院组织法》，确立了我国社会主义的检察制度，对于指导各级人民检察院的工作，维护社会主义法制，巩固无产阶级专政，起了重要作用。按照毛泽东同志在制定一九五四年宪法时所作的‘本国经验和国际经验相结合’的指示，一九五四年的检察院组织法从我国实际情况出发，吸取了列宁创建的社会主义检察制度的理论和实践经验。但是由于检察工作是一项新的工作，经验不足，

〔21〕 同前引〔1〕。

〔22〕 同前引〔1〕。

如何建立具有我国自己特色的社会主义检察制度，需要一个实践和认识的过程，因而原来的人民检察院组织法也有某些不足之处。现在我们国家已经进入了社会主义革命和建设的新时期，情况有了很大变化；经过二十多年来的实践，我们对于检察工作也有了正反两方面的经验。因此，在修正案中作了以下几点比较重要的修正和补充：

一、重新肯定人民检察院是国家的法律监督机关。检察机关通过法律监督，保障人民民主，加强对敌人的专政，而决不是什么‘矛头对内’和‘官僚机构’。这一规定回击了林彪、‘四人帮’的攻击和诬蔑，澄清了是非，为检察工作恢复了名誉。

二、把宪法中关于检察工作的职权加以具体化，使之落实在办理案件上。修正案草案规定检察机关‘对于叛国、分裂国家以及严重破坏国家的政策、法律、法令、政令统一实施的重大犯罪案件，行使检察权’。这样更加便于掌握和执行，同时也符合建国以来我们同反革命帮派势力和分裂主义政治势力进行斗争的历史和现实，使检察机关起到法律上维护国家的统一，维护无产阶级专政制度的历史作用。

三、修正案草案规定，检察机关在国家体制上实行双重领导的原则，即地方检察院受本级人民代表大会和它的常务委员会领导，同时受上级人民检察院的领导。检察权是国家权力的一种，属于中央的权力。列宁坚决主张检察机关实行垂直领导的原则，决定中央检察机关‘受中央组织局，中央政治局和中央监察委员会这三个党机关最密切的监督，同它们保持最直接的联系，而这三个党机关是反对地方影响和个人影响的最可靠的保证。’列宁的这个原则，不仅适用于苏联，而且具有普遍的意义。但是由于我国的情况和苏联不同，从建立农村革命根据地到取得全国政权，地方工作有比较好的群众基础和坚强的领导，所以实行双重领导的原则是适合我国国情的。同时，根据这个原则，修正案草案规定了地方各级人民检察院检察长、副检察长和检察委员会的任免权限和程序。

四、在各级人民检察院内部设立检察委员会，实行民主集中制，讨论决定重大案件和重大问题。同时，在日常工作上实行检察长负责制，由检察长统一领导全院的工作。从检察机关建立开始，党和国家就把检察权赋予各级人民检察院，而不是赋予总检察长个人，并且建立了检察委员会，而不是实行总检察长的独任制，这是和苏联不同的。但是一九五四年的人民检察院组织法规定委员会在检察长的领导下进行工作，没有充分体现民主集中制的原则。这次修正案草案改为检察长主持检察委员会，实行少数服从多数的原则；如果检察长在重大问题上不同意多数人的决定，可以报请本级人民代表大会常务委员会决定。这样可以保证对问题的处理更加正确，更加符合法制，并且充分发挥国家权力机关对检察工作的领导作用。

五、在人民检察院行使职权的程序中体现了公、检、法三机关分工负责、互相制约原则。实践证明，这样做有利于提高办案质量，准确打击敌人，惩罚犯罪，保护人民的民主权利不受侵犯。修正案草案肯定了成功的经验，并作了若干补充，不只是检察机关监督侦查、审判活动是否合法，同时检察机关也要接受公安机关和人民法院的监督。

六、修正案草案规定了在适用法律上一律平等的原则和依照法律规定独立行使职权的原则。由于历史上长期的封建统治，目前我国国家中还存在着个人特权的现象，某些干部目无法纪，横行于法律之外。针对这种情况，规定在适用法律上一律平等的原则，是完全必要的。为了贯彻这一原则，必须保持检察机关应有的独立性，不受其他行政机关、团体和个人的干涉，才能以事实为根据，以法律为准绳，做到不枉不纵。”^[23]

[23] 同前引〔1〕。

至此，在彭真的直接领导和参与下，检察院组织法的修正案草案就提请五届全国人大第二次会议审议并顺利通过了。值得注意的是，根据彭真的立法策略，五届全国人大二次会议在通过人民检察院组织法的同时，还将 1978 年宪法中检察机关上下级的监督关系改为领导关系，避免了人民检察院组织法与宪法的冲突。

四、结语与余思

1979 年人民检察院组织法的制定，是恢复和重建被“文革”破坏了的国家政权体系的重要组成部分。这部法律制定得怎么样，不仅关系到我们能否建立起符合中国国情的检察制度，也在很大程度上关系检察机关在国家政权体制中的生命力。

彭真在建国后长达半个多世纪的时间内，直接领导政法机关，不仅探索出一套符合国情的检察制度和检察机关工作规律，也对检察机关怀有深厚的感情。针对各种质疑和否定检察制度的错误观念，彭真几次旗帜鲜明地予以抵制。在上述 1956 年 3 月 6 日的中央政法委员会会议上，彭真虽然提出检察职权行使中存在不少问题，但他明确强调：“检察机关是很重要的、非要不可的，一定要很快建设起来。”^[24] 1961 年 1 月 21 日，最高人民检察院检察长张鼎臣在向彭真汇报工作时说，中央批示最高人民检察院和公安部合署办公后，检察院有些干部认为这样做，势必削弱以至取消检察机关的工作。彭真又明确指出：“关于我国检察制度、检察机关，中央从来没有说过不要，也没有下过不要的指示。三年来你们审查了一百八十万件批捕案件，批准逮捕了其中的百分之八十，顶住了百分之二十，这就证明检察机关起了作用。”^[25] 在 1982 年宪法制定过程中，针对取消检察机关的个别建议，彭真又审阅、修改和支持王汉斌、张友渔联名写的反对取消检察机关的多条意见，并最终获得了邓小平的支持，使检察机关的地位得以在 1982 年宪法中确立下来。^[26]

但是，检察机关宪法地位的确立，从根本上说，取决于国家权力运行的宏观局面的需要，取决于检察制度设计以及检察权行使的科学性和规律性，几十年来的实践证明，在彭真的直接领导下，1979 年人民检察院组织确立的有关检察制度和检察权行使的一系列重大事项，总体上是符合中国实际的，展现了检察机关在国家政权体制中的强大生命力，并为 1982 年宪法中有关检察机关事项的规定打下了坚实的基础。可以说，彭真领导制定的 1979 年人民检察院组织法，是新时期我国检察制度形成、发展的源泉和基础。

[24] 同前引 [10]，第 115—116 页。

[25] 《彭真传》编写组编：《彭真年谱》第四卷，中央文献出版社 2012 年版，第 93 页。

[26] 参见《王汉斌访谈录》，中国民主法制出版社 2012 年版，第 111—112 页。