

第七章 检察机关的法律调查研究工作

四川检察机关对法律的调查研究工作,是在人民检察机关建立后逐步开展的。民国时期,四川检察厅(处)作过一点调查,成效甚少。人民检察制度建立后,特别是检察机关重建后,对政策法律的调查研究工作得到了发展。

1916年11月至1917年1月,四川高等检察厅检察长曹兴蕲率领检察官数人,在重庆、万县、奉节、大足等县调查,对三级审判制度徒有虚名的问题进行了考察研究,向省长呈文。《呈文》称:“各县知事兼理司法揆诸司法独立之旨……而上诉机关一时未能遍设,又不得而已以邻县知事受理轻微案件之上诉。此次亲巡各属,始患邻县上诉徒碍诉讼之进行,增当事人之拖累。盖甲县乙县,初无监督之权,迨经受理上诉,原审知事,不借口上控不

实,即诿以传解不到,经年累月无复集讯之期,当事人欲上告,则二审未终……惟按诸三审之判既不相符,则外多设地方厅及地方公庭”。^①

1928年,四川高等法院检察处对“女子是否有继承权”的问题进行调查,向最高法院检察署请示。后最高法院作了司法解释,并转发全国。其司法解释称:“女子虽有财产承继权,并无宗祧承继权。其承受遗产,在未嫁前已有嗣子,固应与嗣子平分。即未立嗣,亦应酌当其应继之分,不及主张全部承受”。

1935年四川高等法院检察处对检察机关附设于法院的体制问题进行调查研究后,认为应从法院脱离,单独名称,自立机关。并于同年召开的全国司法会议上提出《提案》。称“民国初

^① 1917年《四川公报》

各省设立审检两厅,其权限相同,地位相等。迨至民国十六年国民政府成立,改审检厅为法院,而附设检察处。似检察机关已隶属于法院。苟非熟悉法院组织者,亦多不知有检察机关之存在。公文往还,误检察为检查,称检察官为检查官。推原其故,实用名称不立,致滋混淆……似揭窠名称,明正视听,免于法院混淆,树检察独立之精神,释人民视听之惶惑。”^①结果无人问津,如同一纸空文。

人民共和国建立后,在人民检察署时期,围绕镇压反革命运动、土地改革运动开展调查研究。1954年《宪法》公布后,这项工作有了发展。

1958年3月15日,省检察院向各级检察院发出“关于认真贯彻执行高检院调查研究工作指示的通知”。指出,几年来,我们在这方面做了不少工作,但调查多,研究少,零碎多,系统少,注意办案多,注意阶级斗争形势少,对调查研究的方向也不够明确。各地要深刻认识调查研究的重要性,做到领导动手,全体动员,搞好调查研究。当前应着重研究阶级斗争形势的发展和敌情变化,以及执行肃反政策、策略等三个方面的问题,结合实际情况订出规划。各市、分、州院应在文到一周内,将这方面的情况向省院作一简要报告。

各地检察机关根据通知的精神,普遍开展了调查研究工作。部分检察院制订了工作计划,固定1/4以上的干部搞这项工作。通过调查研究,各地向党委的请示报告、提供的材料比过去经常及时了,与兄弟部门的关系更加融洽了。同时还摸索出一些工作方法,主要是:

(一)检察机关同有关单位合作开展调查研究。形式有3种:一是公安、法院、检察统一确定调查内容,分工分片,集中进行研究。二是公、检、法3家会同有关单位联合组织工作组,深入重点地区专题调查。三是检察机关经常同公安、法院等兄弟单位交换调查研究的情况。

(二)领导干部亲自动手,选择一个基点,进行调查研究。当时称种“试验田”。作法有3种:一种是在参加党的中心工作中,由检察机关会同公安、法院,选择基点开展调查,或者由检察机关单独进行。另一种是检察机关会同公安、法院统一规划,统一安排,确定调查研究重点,选择不同类型地区,如先进、中间、落后等,各自组织干部分别种“试验田”,定期汇总研究。第三种是由地区政法党组统一部署,根据不同时期不同情况,选择重点,确定题目,由各县通过种“试验田”进行专题调查,最后专区统一汇总研究。1958

^① 最高人民法院编印《检察制度参考资料》第二篇。

年重庆市中区检察院以文化用品商店为基点种“试验田”，全面系统地掌握了11个营业部、32个推销组、408名职工的政治面貌，从中摸索出违法犯罪规律，有效地推动了检察业务的开展。

(三)调查研究与开展各项检察业务相结合，进一步探索犯罪的特点和规律。广安县检察院综合研究了1958年1—6月的批捕、起诉案件，发现大部分强奸案发生在学校的情况，于是在办理陈占国强奸学生一案时，及时依法逮捕了陈犯，建议有关部门作了公开处理，震慑了犯罪。同时在该县各类学校教职员中以“教员陈占国怎样走上犯罪道路”为题进行法制宣传教育，收到良好效果。

1965年12月，省检察院遵照高检院指示，发出了《关于转发高检院“关于调查研究几个问题的通知”的通知》。要求各级检察院对办案质量、敌情动态、领导方法等进行专题调查，针对存在的问题，提出解决的办法和措施。

1966年各市、分、州院按照高检院指示，派出工作组到各县(区)院调查。涪陵分院派出干部到南川、酉阳、秀山等县院，对办案质量等专题作了调查。从调查的情况看，全区在审查批捕、审查起诉工作中贯彻执行了依靠群众办案的方针。一年来，已办结的996件批捕、起诉案件中，深入群众查

证的108件，征求处理意见84件。对决定不捕、不诉的罪犯339名，依靠群众处理204名，占60.1%。但也存在一些问题，一是少数县院对依靠群众办案的方针贯彻执行不够有力。二是办案缺乏策略观点。三是办案粗糙，错批捕8人，错起诉5人。

1978年至1979年四川检察机关陆续重建，逐步开展了调查研究工作。

1980~1984年，各级检察机关除完成高检院规定的调查研究专题外，又结合业务开展了专题调查。1980年5月，绵阳地区部分检察院深入到200多个财贸、工交、社队企业调查经济领域中违法犯罪情况，写出专题报告13份，受到当地县委赞扬。射洪、三台县委将县院调查报告批转各乡镇。遂宁县委十分重视该县检察院的调查报告，批示“要象整顿社会治安那样整顿企业管理”，并及时召开了全县商业、供销等基层单位700余人的大会，号召对经济犯罪展开斗争，会后，查出重大贪污线索4起。

1981年3月，省检察院向全省各地发出加强各级检察院调查研究工作的通知。要求各级检察院一定要重视调查研究工作，确定一名检察长分管。成都、重庆、渡口等市检院设立研究室，其余市、分、州院设研究科，配备5~7人，各县(市、区)院办公室内一般应设研究组，配备3~5人。调查研究的任务是，以党的路线、方针政策为指

针,掌握各项检察业务的情况,总结经验,进行政策法律研究。调查研究的重点是,“第一,调查研究中央文件指出的五种破坏安定团结的势力,明确打击重点;第二,调查研究调整国民经济和关、停、并、转企业中出现犯罪情况,提出解决办法,及时向党委和上级检察机关报告;第三,研究实施“两法”,确保案件质量的新情况、新问题,提出解决的意见和建议,推广新经验;第四,研究开展法纪检察、经济检察的典型经验,整理典型案例。该通知发出后,高检院及时转发各省、市、自治区检察院参照执行。

1982年冬和1983年初,为了认真贯彻省委、省政府《关于坚决打击拐卖人口的违法犯罪活动制止妇女盲目外流的通知》,省检察院先后会同省法院、省公安厅赴达县、绵阳、涪陵等地,对几年来惩治拐卖人口罪犯的情况进行了调查。除审阅案件外还同有关地县的公检法干部座谈,并征求区、社两级政府的意见,制订了“关于审查批捕、起诉拐卖人口案件,执行刑事政策法律的意见”,下发各地。

1983年,南充地区各级检察院认真开展了调查研究工作。据不完全统计,全区检察机关普遍开展调研工作并写出专报、情况报告等350多份,党委和上级检察机关转发98份。在“严打”中,他们还针对出现的一些新情况和犯罪的新特点,以及怎样区分罪与

非罪的界限等作了专题调查,写出调查报告110多份。营山、武胜县院协同分院调查分析了两起流氓案例,地委重视,立即转发各县。同时,全区13个市、县、区院向各种报刊、电台、广播站撰写法制宣传稿件360多篇,被采用259篇。省检察院及时将上述作法通报全省,要求各级检察机关要象南充分院那样,认真抓好这项工作,把调研工作做得更好。

同年8月,省检察院针对“严打”中有的地区提出对“七种人”的案件可否不提起公诉的问题,会同省法院作了研究,联合发文指出,“对‘七种人’的案件,人民检察院仍应起诉,制作起诉书并出庭支持公诉”。《通知》在全省贯彻执行后,保障了检察机关在“严打”中依法行使检察权。

同年12月,省检察院根据“严打”斗争的需要和办案中存在的问题,经过调查研究后,会同四川省高级人民法院、省公安厅发出《关于处理盗窃案件的几点意见》。

1984年2月,省检察院会同省纪委、省法院、省粮食局发出《关于处理贪污粮食的几点意见》;4月7日又与省公安厅、省法院、省司法厅联合发出《关于认定和处理流氓犯罪案件需要注意的几个问题的通知》,为执行国家的法律和政策,提供了依据。

为了办理自侦案件,分清罪与非罪的界限,省检察院于1984年3月向

各市、分、州院发出《四川省人民检察院关于农村经济犯罪案件政策界限调查提纲》，高检院二厅于1984年4月9日向全国检察机关转发了此文。

1984年5月省检察院遵照中共中央批转《中央政法委员会〈关于巩固发展严厉打击刑事犯罪活动第一战役的成果和准备第二战役的一些设想〉的通知》，结合四川实际，会同省公安厅、省法院制定了《关于捕办少数民族、民主党派、宗教界、归国华侨、侨眷等县以上代表人物中的犯罪分子，内部审批程序的试行意见》，规定少数民族、民主党派、宗教界、归国华侨、侨眷等担任县（处）级以上职务，需要立案侦查、逮捕的，应分别上报省检察院审查决定。《试行意见》的实施，为巩固和发展全省严厉打击严重刑事犯罪分子的成果起了良好的作用。

1985年全省各级检察机关调查研究工作有较大发展。一月省检察院会同乐山市检察院对严厉打击刑事犯罪分子实用法律的调查。发现在办案中对“偷窃自己家里或近亲属”的财物难于处理，针对这一问题，写出了对“近亲属”和“自己家里”的理解，以及这类案件的处理意见，及时向高检院请示。高检院基本同意省院的意见并转发全国。后省公安厅、省法院、省检察院联合转发全省各级公检法机关，要求他们“遵照执行”。

为进一步开展调查研究工作，同

年9月4日至7日，省院在成都召开了各市、分、州院研究室主任会议，传达全国检察机关调研会精神，在总结工作的基础上，对调查研究工作的指导思想、职责范围作了明确规定。

（一）指导思想：紧密围绕党的中心工作和检察工作的主要任务开展调查研究。在指导工作、决策、执行政策和运用法律方面，提供全面、及时、准确的依据和建议。

（二）职责范围：调查研究执行政策、法律的情况，区分罪与非罪，此罪与彼罪的界限，对具体应用法律问题提出解释意见的建议；与本院有关业务部门一起，对一个时期、一个地区、某一方面的刑事犯罪、经济犯罪活动新的动向、规律、特点以及检察工作中带有全局性、倾向性的问题进行调查研究，提出意见并配合有关业务部门总结新鲜经验，解决存在的突出问题。

（三）基本方法：围绕党的中心工作和检察工作的主要任务开展调查研究；上下动手，都要做调查工作。省院和市、分、州院要侧重选择带长期性、中期性、战略性的题目进行调查，县院要从解决现实问题，近期性的题目调查，以推动调研工作的深入开展。要把党的现行政策和国家法律一致起来开展调查研究。要适应犯罪分子手段的变化，提出司法解释意见和运用法律意见的建议。

（四）具体分工：对执行政策和法律中迫切需要解决的，带全局性、倾向性的问题以及在区分罪与非

罪界限方面,业务活动、办案经验、典型案例等方面的问题,以业务部门为主,研究室(科)派员了解情况。各级检察院的检察长要加强领导,亲自抓。要从组织上落实调研工作,建立健全机构。

各地根据会议精神,采取措施加强调查研究工作,南充、凉山、遂宁、甘孜等市、分、州院充实了干部,德阳市院制定了岗位责任制,为大力开展调研工作打下坚实的基础。