

检察 创新与实践

宁波市北仑区人民检察院
李钟◎主编

JIANCHA CHUANGXIN
YU
SHIJIAN



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

人民检察院八项十个方面的创新机制从一个侧面反映了中国检察事业发展的历史进程，创新的领域涉及检察一项创新机制均包括创新的缘起、创新过程的介绍、创新机制的内容、创新的实效和影响力，以及在创新过程和实践经验。本书是“北仑检察人”在实践中破解检察改革难题，积极探索和创新机制的集体智慧成果。

检察创新与实践

JIANCHA
CHUANGXIN
YU
SHIJIAN

宁波市北仑区人民检察院

李钟 主编



法律出版社
LAW PRESS·CHINA



图书在版编目(CIP)数据

检察创新与实践 / 宁波市北仑区人民检察院编著.
—北京:法律出版社,2015.4
ISBN 978-7-5118-7901-1

I. ①检… II. ①宁… III. ①区(城市)—检察机关
—工作—研究成果—宁波市 IV. ①D926.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 084813 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/刘莹

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

编辑统筹/财经出版分社
经销/新华书店
责任印制/吕亚莉

开本/A5
版本/2016年1月第1版

印张/7.5 字数/146千
印次/2016年1月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-7901-1

定价:36.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《检察创新与实践》编委会

主 编:李 钟

副主编:俞振德 吴 超

委 员:石佩琴 魏 兴 潘申明

王宁山 张建勇 向凯雄 刘 浪

序

李钟检察长主编的《检察创新与实践》一书即将出版,嘱我作序一篇。李检是我的老朋友,也是卓有成效的改革家,作为长期领导基层检察工作的资深检察官,他多次盛情邀请我去讲课和调研,并向我介绍北仑检察院的改革经验。为他的书作序,我深感荣幸。

这本书汇聚了宁波市北仑区检察院八个方面的创新制度。这些创新制度都来源于北仑检察院的司法实践。对于实践中的热点、难点问题,北仑检察院的检察官深入实践、认真思考、勇于创新,敢于“啃硬骨头”,自生自发地进行改革创新和实践,创造出一系列在全国范围具有影响力的检察创新制度。这些制度中,有的已经成为国家正式制度,如“行贿人黑名单”制度。有的创新制度被我

国 2012 年新修改的《刑事诉讼法》所采纳,如附条件不起诉制度和减刑、假释、保外就医检察机关同步监督制度。这些创新制度立足于解决检察工作中的实践难题,都取得了明显的实效。如“身心监护仪”的研发,既保障了办案安全,又适应了严格排除非法证据的要求。又如,侦查人员出庭作证制度的实施一直是实践中的难点问题,北仑检察院通过出台实施规则,有效破解了该项制度难题,值得借鉴。对于笔者长期关注的量刑程序问题,北仑检察院也摸索出了独特的“北仑模式”量刑建议制度。有的创新制度还蕴含着进行理论创新的可能。例如,派驻公安机关检察工作联络点制度,由检察官对案件需要补强的证据引导侦查取证,保证侦查取得的证据能够经得起法庭审判的检验,符合推进以审判为中心的诉讼制度改革的方向,对于如何构建符合中国国情、权力架构的检警关系提供了一种新的改革思路。北仑检察院自生自发的改革,虽然没有任何理论支撑,更没有西方国家理论的引导,甚至没有一个预设的理论改革方案,却取得了良好的实践效果,走出了一条与西方制度不尽相同的新路子,这些的确值得我们好好研究。

我也曾进行一些“民间改革试验”,也深切地体会到理论“从实践中来,到实践中去”的重要性。我发现,只有从实践中提炼出理论,并用理论去设计改革方案,才能得到司法人员的支持。过去我们曾过分孤傲地宣称自己掌握了“放之四海而皆准”的真理,用那些源自西方的通行理念“对实践加以指导”,对司法官员进行“理论启蒙”,看来这真构成了一种“致命的自负”。西方的理论是在西方的经验事实上提炼出来的,它

对解释西方的法律生活是有说服力和解释力的,但却不一定能用来直接解释中国的现象。今天的中国已经有了自己的法律框架,也随之产生大量的法律问题。在这些法律问题里面,有很多是用移植来的西方理论解释不了的现象。可以说,几乎每一种西方制度在中国法律中得到确立之后,在实践中都会立即遭到被搁置和被规避的命运。我们应当反思西方理论的适用性,而非对实践不停地进行批判和轰炸式的改造。中国有中国自己的问题,对于中国问题的解决,需要更多中国人自己的智慧。

我一直认为,真正秉承科学方法从事学术研究的人士,应更为强调从经验事实中发现规律,并将规律抽象成为概念、原理和思想。北仑检察院的创新实践为我们提供了这么多“可操作的智慧”,又经过了长期实践的反复检验,蕴含着丰富的理论问题。我期待更多有识之士“放下架子”,深入到司法实践第一线,关注司法改革最前沿问题。目前,新修改的《刑事诉讼法》正在全国贯彻落实,新的《刑事诉讼法》在法律实践中究竟是否达到立法者所预期的目标?是否产生新的问题?北仑检察院又将如何破解这些难题?让我们拭目以待!

陈瑞华

2015年6月记于北大中关园

目 录

第一章 行贿人黑名单	1
“行贿人黑名单”创新成果简介	3
行贿人黑名单制度操作办法	8
关于在工程建设领域和政府采购活动中开展非罪行贿行为 查询的实施办法(试行)	13
第二章 “北仑模式”量刑建议	17
“北仑模式”量刑建议创新成果简介	19
我国量刑建议制度的构建	26
量刑建议实施规则	55
量刑程序规范化实施规则(试行)	60
第三章 监所检察三项制度创新	65
监所检察三项制度创新成果简介	67
审查呈报立功实施规则(试行)	77

关于留所服刑罪犯“减刑、假释、保外就医”监督管理办法	80
北仑区在押人员羁押期间表现纳入量刑情节的暂行规定	85
第四章 附条件不起诉	87
附条件不起诉制度创新成果简介	89
附条件不起诉的制度建构	99
附条件不起诉制度实证研究	
——兼论刑事诉讼规则的构建	115
附条件不起诉实施规则	134
关于共同对未成年涉案人落实帮教措施的实施意见	
(试行)	140
附条件不起诉实施规则(修订)	144
第五章 身心监护仪	151
“身心监护仪”创新成果简介	153
讯问全程身心监测仪的研究及应用	160
实用新型专利证书	172
第六章 侦查人员出庭作证	173
侦查人员出庭作证创新成果简介	175
非法证据排除中侦查人员出庭作证制度研究	180
侦查人员出庭作证实施规则(试行)	193
第七章 检委会议事机制	199
检委会议事机制创新成果简介	201
检察委员会议事和工作规则	206

第八章 派驻公安机关检察工作联络点	213
派驻公安机关检察工作联络点创新成果简介	215
关于设立派驻公安机关检察工作联络点的实施意见 (试行)	220
后记	224

第一章 行贿人黑名单

“行贿人黑名单”创新 成果简介

陈青宝*

一、“行贿人黑名单”制度出台背景

检察机关在办案中发现,窝案串案现象在建筑领域特别突出,一些行贿人往往工程做到哪里,就行贿到哪里,查处一案往往能揪出一串,而行贿人基本不承担法律责任,即便够得上犯罪,受到的惩罚也明显过轻。这一违法成本偏低现象导致了建筑承包商有恃无恐。

为了从源头上阻断行贿行为,2002年年初,宁波市北仑区人民检察院(以下简称北仑检察院)的检察官有一个设想:给一些不法建筑承包商套上“紧箍咒”,

* 浙江省宁波市北仑区人民检察院检察员。

用他们的不良历史约束他们的行为。为此,他们收集了1995年以来北仑检察院立案查处的发生在建筑领域内所有贿赂案件的资料,并按照查处的年份和行贿人的单位、性质分类整理成册,形成了一个建筑领域的“行贿人资料库”。并在此基础上,选出情节恶劣的17人组成“行贿黑名单”,以此向有关单位提供行贿记录查询,从而使具有行贿污点的建筑商,在工程投标中被低评甚至取消投标资格。

二、“行贿人黑名单”制度演进历程

“行贿人黑名单”制度经历了一个规范化与科学化的探索历程。“行贿人黑名单”于2002年7月推出以后,北仑检察院及时建立健全各项规章制度,杜绝黑名单操作的随意性。该院于同年9月制定了《行贿人资料库管理办法》,并先后于2003年和2004年进行了完善。“行贿人黑名单”一现身,立刻引起轰动,成为2002年中国的“大事件”之一。同时,在检察系统内,“行贿人黑名单”得到广泛认可。

北仑检察院的大胆探索引起了最高人民检察院的高度关注。2003年年底,最高人民检察院职务犯罪预防厅邀请有关专家就此制度举行了专题论证会,对这一做法给予了充分肯定,并把行贿犯罪档案查询系统的录入范围限定于行贿者被“法院作出生效有罪判决、裁定”的范围内。“行贿人黑名单”由此得到广泛认同。不到半年,北仑检察院的做法在宁波市检察系统被推广运用了。2003年11月,浙江省检察院会同省建设厅、省监察厅联合推出《浙江省建设市场不良行为记录和公示暂行办

法》，首次将“行贿人黑名单”引入全省建设市场。兄弟省市的“取经团”络绎不绝，纷纷到北仑检察院学习取经。

2004年4月，最高人民检察院、建设部、交通部、水利部联合发出通知，在浙江、江苏、重庆、四川和广西五省、市、区的工程建设领域开展行贿犯罪档案查询试点工作。经过一段时间的试点后，最高人民检察院又作出决定，把2005年年底涉及建设、金融、教育、医药卫生系统和政府采购部门的五大行贿犯罪档案录入查询系统，并从2006年1月1日起正式对外受理查询。此后，最高人民检察院分别于2006年3月、2009年9月、2013年2月，出台了有关行贿犯罪档案查询的专门规定，并于2012年2月16日实现了全国联网，“行贿人黑名单”制度日趋完善。至此，北仑检察院首创的“行贿人黑名单”制度，转变为“行贿犯罪档案查询”后，正式走向全国。

三、“行贿人黑名单”制度设计

北仑检察院设计的《行贿人黑名单制度操作办法》对行贿人资料库信息的基本内容、列入黑名单的基本条件、程序、公示查询方式等事项都作了详细规定。首先是“三库”并设，实行分类管理。“三库”是指行贿人资料库、行贿档案查询库和行贿人黑名单库。“一库”立足于办案，即“行贿人资料库”，详细记录了行贿人的姓名、工作单位、行业性质、家庭住址、联系电话、行贿事实、处理结果等基本信息。凡是行贿行为一经查证属实的，均列入行贿人资料库。该库于1998年开始建立，其主要作用是为反贪办案提供信息服务，不对外公开。“二库”立足于查询，

即“行贿人档案查询库”,主要记录行贿数额在 5000 元以上的行贿人信息资料,不管是否立案,只要调查属实,一律列入行贿人档案查询库。该库的主要作用是为主单位提供行贿档案查询服务。“三库”立足于公示,即“行贿人黑名单库”,主要记录行贿情节比较严重、性质比较恶劣行贿人资料信息,包括因行贿被判刑的、虽未判刑但判决认定行贿数额 50,000 元以上的、5 年内两次以上行贿或行贿 3 人以上的,以及被查实违反《廉政合同》约定行贿的四种情形。行贿人被列入黑名单后,可能面临被有关单位公示的严重后果,从而付出较大的经济代价。几年来,北仑检察院坚持“三库”分开设立,分类管理,从而实现三种不同的功用。其次是严格审批,规范化运作。要求行贿人资料信息的入库、查询、使用等工作必须严格按照规定操作。规定不得随便扩大列入黑名单的范围,列入黑名单时必须履行严格的审批程序,查询公示工作严格按照规定进行,等等,否则违反规定操作应承担相应的责任。

四、“行贿人黑名单”制度成效显著

“行贿人黑名单”制度对防控职务犯罪和商业贿赂发挥了积极的警示和威慑效应,受到国内外的高度关注和肯定,主要作用有:

1. 该项制度是检察机关发挥职能作用,从源头治理腐败,预防职务犯罪和商业贿赂的重要措施,是建立防控贿赂犯罪长效机制的有益探索,体现出检察机关运用非刑罚手段,推进反腐败斗争的现代法治理念要求,更符合建立健全社会主义市场经济

体制的内在要求。

2. 该项制度有利于健全和完善社会信用体系。行贿犯罪档案查询系统充实了社会信用体系的内容,促进了失信惩戒制度和守信激励制度的建立,实现了信用体系与司法工作的有机结合。

3. 该项制度有利于建立有序的市场机制,促进资源有效配置。这一系统的应用,成本低、作用大,使行贿犯罪行为付出代价,自食苦果。客观上也是对诚实守信、守法经营者的弘扬和保护,促进市场竞争的规范有序,彰显司法公正和社会正义。

截至2014年2月19日,检察机关行贿犯罪档案查询系统全国联网两年来,全国检察机关共受理行贿犯罪档案查询237万余次,涉及被查询单位322万余家,个人408万余人;有关主管部门和单位对经查询有行贿犯罪记录的1288家单位和1803名个人作了处置;最高人民检察院行贿犯罪档案查询管理中心共受理查询中纪委等中央国家机关、中央企业和事业单位的查询154次,涉及申请单位785家,个人382人。