



中央深改委今年首次会议专题研究如何从源头化解矛盾纠纷

诉源治理的浙江创新实践

□ 本报记者 陈东升 王春

2月19日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央全面深化改革委员会主任习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十八次会议并发表重要讲话。

会议审议通过《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》,强调法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。要坚持和发展新时代“枫桥经验”,把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,加强矛盾纠纷源头预防,前端化解、关口把控,完善预防性法律制度,从源头上减少诉讼增量。

中央深改委今年首次会议为何专题研究浙江这一首创经验?

浙江是习近平新时代中国特色社会主义思想重要萌发地,是“枫桥经验”发源地,也是诉源治理发源地。《法治日报》记者关注到,自2018年初,浙江就开始全面探索推进诉源治理,2019年全省法院收案下降4.6%,系全国唯一收案出现负增长省区,2020年收案数同比下降7.2%。在2020年国家司法文明协同创新中心发布的报告中,浙江列“中国司法文明指数”第一名,全省人民群众安全感满意度不断提升,2020年高达97.25%。

获悉中央深改委全国推广浙江这一首创经验,浙江政法系统干部既感到欢欣鼓舞,又深感责任重大。

2月21日,浙江省委常委、政法委书记王昌荣在接受《法治日报》记者采访时说:“浙江认真学习贯彻落实习近平法治思想,各级党委主动将加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解作为加强党对法治工作的领导具体化的抓手,作为坚持和发展新时代‘枫桥经验’的抓手,作为解决群众反映突出问题、维护群众合法权益的抓手,作为司法工作高质量发展的抓手,按干在实处走在前列的要求,精心谋划,扎实推进,取得了较好成效。下一步,浙江将以中央关于加强诉源治理意见新要求为指导,进一步深化诉源治理工作,为建设平安中国、法治中国示范区,争创社会主义现代化先行省护航添彩。”

以转变理念为先导 探索开展诉源治理

浙江是经济大省,也是诉讼大省。随着经济社会的快速发展,大量矛盾纠纷涌入司法渠道,诉讼案件总量逐年上升。2015年,浙江省法院收案数达到134.4万件,同比上升16.1%;2016年达到149万件,上升11.8%;2017年达到170.9万件,上升14.8%。

案件快速增长,导致政法干警长期超负荷工作,容易出现诉讼程序不到位,瑕疵错误率增多等问题,影响司法公信力。

王昌荣介绍说:“我们坚持有案必立,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义,但并不是说让每个老百姓碰到矛盾纠纷时都要去打官司,以转变理念为先导,浙江在实践中不断探索创新,全面贯彻落实习近平总书记重要指示精神,从2018年初开始,以筹备纪念毛泽东同志批示学习推广‘枫桥经验’55周年暨习近平总书记指示坚持发展‘枫桥经验’15周年大会为契机,积极倡导‘调解优先,诉讼断后’理念,探索开展诉源治理。”

2019年初,浙江以认真落实习近平总书记“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,从源头上减少诉讼增量”的重要指示为强大动力,总结提升前期探索经验,系统谋划诉源治理的目标、原则、机制和重点任务。

2019年7月,浙江召开全省加强诉源治理工作部署会,由省政法委员会同省级政法单位出台《关于加强诉源治理工作的意见》,切实加强组织领导,在全省下大力气推进。

回顾3年来的工作历程,王昌荣向《法治日报》记者列举了浙江推进诉源治理的四项基本举措:

● 以转变理念为先导,明确诉源治理的工作目标,全面构建递进式的矛盾纠纷分层过滤体系,把握诉源治理的方法方式,把诉源治理作为一项系统工程,纳入法治建设、平安建设和社会治理的大格局中去部署

● 以县級予调中心建设为牵引,持续创新社会矛盾多元调处化解机制,推动更多矛盾纠纷以非诉方式依法化解

● 以扫黑除恶专项斗争为契机,健全社会治安防控体系,全力压减各类刑事案件;以完善醉驾案件办理工作机制为切口,秉持谦抑、审慎、善意办案理念,推动落实宽严相济、少捕慎诉



一是以转变理念为先导,明确诉源治理的工作目标,全面构建递进式的矛盾纠纷分层过滤体系,把握诉源治理的方法方式,把诉源治理作为一项系统工程,纳入法治建设、平安建设和社会治理的大格局中去部署,推动形成以党委政法委牵头,政法各单位为主体,其他行政机关、社会组织、基层自治组织等各方参与、多元共治的工作格局,着力凝聚起工作的强大合力。

浙江探索建立滥用诉权人员名单制度,将虚假诉讼行为人纳入“五类主体公共信用评价体系”名单,发布典型案例,加大失信惩戒力度,有效解决虚假诉讼甄别难、处罚难等问题。2019年以来,全省法院共处置虚假诉讼案件4396件,以虚假诉讼罪、诈骗罪等定罪案件555件。

随着社会治理全链条延伸,诉源治理成效不断凸显,县級予调中心已成为解决矛盾纠纷“终点站”。

一座新型绿色石化城正在舟山鱼山岛崛起,一幅挂有“岱山县社会矛盾纠纷调处化解中心”蓝色大字的二层活动板房,在繁忙的工地上特别醒目。岱山县主动将县級予调中心延伸到石化基地,自中心成立以来矛盾纠纷调处化解率达到100%,涉绿色石化基地的投诉举报及到县上访量同比下降30%,全力打造国家战略项目社会事务集成治理升级版。

2020年以来,浙江省县級予调中心共接待群众134.9万人次,受理矛盾纠纷66.2万件,化解成功率94.9%,群众来信、走访总量同比分别下降8.4%、38.3%。

浙江把调解工作作为诉源治理的基础工程,系统谋划推进,全方位织密调解网络,深入打造特色调解品牌,系统构建“横向到底、纵向到底”的调解工作体系。全省已成立28个银行业“诉调对接”工作室,调解成功463笔,涉及金额1.66亿元。

浙江创新建立行政争议调解中心,加强法院与政府协作,实现省、市、县三级行政争议调解中心全覆盖,协调化解近30%的行政案件,协调化解率全国第一。2020年,全省行政诉案件同比上升27.2%,行政机关负责人出庭应诉率上升11.2%,败诉率下降2%。

数字赋能,是推进诉源治理的有效路径。从2018年初开始,浙江在全国率先建设在线矛盾纠纷多元化解平台(ODR),全面开展网上矛盾纠纷化解,目前已进驻调解员4.6万名,调解机构5684个,在线调解成功82万余件。

浙江在全国率先开展道路交通事故“网上数据一体化处理”,使该项纠纷诉讼收案大幅下降。各地创新运用“大数据+调解”模式,长兴、滨江、桐乡、三门等地涌现出了解码码、云平台等品牌。

健全治安防控体系 全力压减刑事案件

诉源治理不只关注矛盾纠纷化解,更重要的是将治理环节向前端和末端延伸,从源头上有效减少矛盾纠纷产生。

浙江以扫黑除恶专项斗争为契机,深入开展大案攻坚、“打财断血”“打伞破网”、专项整

治、综合治理、基层组织建设等工作,并以此为契机,打造信息化、立体化的社会治安防控体系,全力压减各类刑事案件。

浙江依法惩治黄赌毒等违法犯罪活动,持续推进治安重点地区和治安突出问题排查整治,有效铲除滋生各种刑事案件的土壤。全省刑事立案数从2017年的38.04万起下降到2020年的24.19万起,下降36.41%。2020年全省刑事立案数同比下降10.06%。

温州在推进扫黑除恶专项斗争“三清”任务高质量完成的同时,统筹推进重点行业突出问题整治和长效常治,跟踪督办245份“三书一函”100%整改,推动完善金融风险防控、网络市场监管、基层基础巩固等长效机制,真正实现源头控案。

浙江集中打击多发性违法犯罪,开展新型涉网贷罪专项整治,研究出台防范打击“套路贷”案件规范性文件组织开展集中打击行动。2019年,全省共打掉“套路贷”犯罪团伙766个,抓获犯罪嫌疑人6780人,破获案件2.12万余起,查封涉案资产76.3亿元,实现“套路贷”案件“断崖式”下降。

浙江持续开展民间借贷协同治理行动,依法严厉打击与民间借贷相关的刑事犯罪,有力遏制了此类案件高发势头。全省法院受理民间借贷案件数,由2017年的同比上升25.5%,到2018年的同比下降5.6%,再到2019年的同比下降29.5%。

浙江探索建立滥用诉权人员名单制度,将虚假诉讼行为人纳入“五类主体公共信用评价体系”名单,发布典型案例,加大失信惩戒力度,有效解决虚假诉讼甄别难、处罚难等问题。2019年以来,全省法院共处置虚假诉讼案件4396件,以虚假诉讼罪、诈骗罪等定罪案件555件。

完善类案办理机制 宽严相济少捕慎诉

醉驾入刑以来,浙江此类案件高发,查处总量居全国首位。以完善醉驾案件办理工作机制为切口,浙江省委政法委员会牵头组织调研,贯彻宽严相济刑事政策,探索多发易发轻微刑事犯罪案件非罪化处理机制,一方面保持对酒驾、醉驾严打高压态势,对不得判处缓刑的8种从重情节等进行明确;另一方面对轻微违法行为探索行政管理手段,缩小刑事打击面,最大限度预防减少醉驾犯罪。

近日,绍兴嵊州市检察院依法提起公诉的赵某等13人黑社会性质组织案涉及7个罪名60多起犯罪事实,110多册案卷,因全案认罪认罚,法院以“程序从简,实体从宽”为原则,仅用一天时间顺利完成庭审,极大提高了诉讼效率。

浙江全面实施认罪认罚从宽制度,完善分流、调解快审及律师值班、量刑建议等机制,推动更多符合条件的案件适用认罪认罚从宽制度,适用率从2019年初的45%左右逐月上升,到2020年达到84.8%。

浙江还探索建立刑拘直诉工作机制,扩大刑拘直诉案件范围,将适用刑拘直诉的范围从危险驾驶案逐步向故意伤害、盗窃抢夺、诈骗、赌博等常见多发案件拓展。目前,全省快办案件数量约占刑事案件总数的10%。

浙江推进诉源治理的经验,获得专家学者的广泛关注。

浙江工商大学校长、浙江大学社会治理研究院院长郁建兴认为,“中国传统‘无讼’文化与现代法治精神有机融合,是古今为用的一种治理创新。在社会矛盾高发期,频发期,突发期,对党政、司法资源进行重构,源头预防化解社会矛盾,浙江诉源治理这一新探索具有重要现实意义和法治价值”。

清华大学智库中心主任、教育部部长江学者特聘教授苏竣评价说:“浙江诉源治理经验,是基于人民群众日益增长的经济诉求,经济方式的多元化需求,提供丰富快捷的纠纷解决渠道和高品质服务,让群众在日常生活中更加幸福。”

制图/高岳

□ 本报记者 王阳

初春的大地,乍暖还寒。“每天的开销看似不大,但一样一样加起来,水电气暖等生活成本并不低。”北京市民赵丽娟说,除了取暖设备外,每天使用电脑、电灯、热水器、电饭锅等也需要消耗不少电,而洗衣服、洗菜、洗碗、饮用水等加起来,每天用水量也很大。

相关资料显示,我国城镇公用设施建设不断加强,公用事业市场化积极推进,服务覆盖率和服务质量持续提升,但仍存在部分地区服务收费的项目偏多,部分企业服务意识不强,同时一些不合理收费也困扰着民众。

日前,国务院办公厅转发国家发展改革委、财政部等五部门《关于清理规范城镇供水供电供气供暖行业收费促进行业高质量发展的意见》(以下简称《意见》),明确要求对城镇水电气暖等公共事业收费进行清理规范:3月1日起,供水、供电、供气、供暖行业的40余项不合理收费项目将全部取消。

完善价格形成机制 严格规范收费行为

水要付报装费、接水费、开关闸费;供电有赔偿费、电表费、计量装置赔偿费;供气有接驳费、接线费、开通费;供暖有接口费、并网配套费、集中管网建设费……水电气暖服务究竟哪些环节该收费,收多少?对此,大多数人一头雾水。

“基础设施的建设需要适度超前,以满足城市发展需求,这使得公用事业具有基础性、先导性和自然垄断性等显著特点。”上海律师林思贵说,其中也存在一些突出问题:一是安装、维护等环节收费项目多,标准高;二是有的企业利用掌握并网验收的权力,指定施工单位、材料供应商,计量表型号等;三是有的企业在用户申请报装、维修、过户、缴费、开具发票等业务中,让用户多次跑,周期长,用户咨询、投诉不能得到及时回复等。

这些问题引起了有关部门的关注。2020年4月10日,国家发展改革委会同有关部门研究起草的《关于清理规范城镇供水供电供气供暖行业收费进一步提升服务质量的意见(征求意见稿)》,面向社会公开征求意见。

近日,《意见》正式发布。国家发展改革委有关负责人表示,《意见》明确了4条基本原则,即坚持权责对等、坚持消费顺价、坚持标本兼治、坚持稳步推进。《意见》就清理规范供水、供电、供气、供暖行业收费提出了5方面24项政策措施,一是清理取消不合理收费,二是加快完善价格形成机制,三是严格规范价格收费行为,四是提升服务水平,五是改善发展环境。

《意见》要求,到2025年,清理规范供水供电供气供暖行业收费取得明显成效,科学、规范、透明的价格形成机制基本建立,政府投入机制进一步健全,相关行业定价办法、成本监审办法、价格行为和服务规范全面覆盖,水电气暖等产品和服务供给的质量和效率明显提高。

接受《法治日报》记者采访的专家认为,《意见》提出五方面政策措施,清理规范城镇供水供电供气供暖行业收费,完善价格形成机制,有利于促进企业提高生产经营效率和市场竞争力,进一步优化营商环境,有利于吸引社会资本进入,降低实体经济成本,减轻社会负担,提高人民群众满意度。

不合理不合规收费 没有依据全部取消

对于群众反映强烈的不合理收费,《意见》要求重点围绕建筑区划红线内外工程建设、报装接入、验收开通、设施维护收费等,加快加大清理步伐和力度,取消不合理、不合规以及已纳入定价成本的相关收费。

《意见》明确,取消对于用户的不合理收费,主要包括供水企业及其所属或委托的安装工程公司在用水报装工程验收接入环节向用户收取的开户费用以及工程费用;接入工程费用,如红线外不收费,红线连接处由供水企业承担的部分纳入经营成本,应由政府投入的部分则由政府投入等;其他各类收费,如红线内政府已承担的费用,已纳入房屋开发建设成本的费用等,而依法依规由企业实行专业化运营管理的费用则纳入经营成本。

安徽财经大学法学院教授张运书认为,《意见》有一个重要的前提条件,就是“以上收费项目,没有合法有效政策依据的全部取消”,体现了理性的一面。同时,

清理规范城镇供水供电供气供暖行业收费意见三月起施行

水电气暖四十余项不合理收费将取消

《意见》还进一步明确了可保留的收费项目。供水供电供气供热企业设施产权分界点以后至用水用电用气用热器具前,为满足用户个性化需求所提供的延伸服务等,应明确服务项目、服务内容,允许收取合理费用,实行明码标价,符合“谁受益、谁付费”的原则。城镇老旧小区水电气暖改造工程造价,可通过政府补贴、企业自筹、用户出资等方式筹措,具体方式和费用分摊方案由各地区结合实际确定。对市场竞争不充分,仍具有垄断性的少数经营服务性收费,可依法实行政府定价或政府指导价。

《法治日报》记者采访得知,近年来,随着户表改造工程和抄表到户措施的实施,各地水电气暖价格形成机制逐步完善,财政补贴机制逐步建立,除部分地区二次供水加压调蓄设施外,多数地区住宅建筑区划红线内供水供气供暖设施运行维护费用已逐步纳入企业经营成本,并未引起价格大幅上涨。

中国城镇给排水协会会长章林伟在接受媒体采访时表示,水价管理属于地方事权的一部分。劳动力、水源治理等成本近年来持续增加,但部分地区10多年甚至20多年没有调整过价格,治成本提升导致水价倒挂的现象较为普遍,产生一些加价的灰色地带。《意见》清晰界定了权责关系,对过去比较模糊的地方进行了明确,这对企业提高服务质量和效率具有积极的正向作用。

与供水类似,供气环节收费也属于地方定价权限范围,不同地方燃气公司收费名目也不尽相同。业内人士表示,此前所谓“初装费”或“接驳费”之类,并不能说清楚到底属于哪部分成本,《意见》的出台将有助于理顺价格,规范行业发展。

深化改革强化监管 杜绝胡乱收费现象

目前,很多城市的公用设施多由国有企业经营,即使有民营资本和外资进入,往往也是由国有资本控股。由于国有资本承担着更多的贯彻政府提供市场保障的职能,这种格局对于推进设施建设、规范产品价格是有利的。

北京市人大常委会立法咨询专家胡功群表示,在供水供电供气供暖方面的价格模式上,我国并非完全相同,但均要求以“准许成本+合理收益”为核心,对定价机制进行改革与完善。其核心思想是强化对垄断企业的成本约束,以严格的成本监审为基础,按照“准许成本+合理收益”核定准许收入,有利于促进价格机制激励约束作用的发挥。

胡功群认为,对实行政府定价管理的项目,要制定完善成本监审和定价办法;对实行市场调节的项目,应严格规范经营者收费行为,严禁供水供电供气供暖企业实施垄断行为。

《意见》实施后,有用户担心清理取消不合理收费,一些企业会将本应通过价格回收的费用计入成本,由此推动水电气暖价格上涨。对此,国家发展改革委相关负责人说,近年来,各地水电气暖价格形成机制逐步完善,价格矛盾逐步理顺,财政补贴机制逐步建立,随着户表改造工程和抄表到户措施的实施,除部分地区二次供水加压调蓄设施外,多数地区住宅建筑区划红线内供水供气供暖设施运行维护费用已逐步纳入企业经营成本,并未引起价格大幅上涨。

中南财经政法大学教授郭泽强认为,公用事业的性质决定了其不能市场化,但可以引入市场的竞争机制。一方面,可以通过市场机制来促进运营效率的提升,让微利行业获得更高的利润;另一方面,通过规模化、集约化、跨地区经营等方式,不断提高水电气暖企业的收益。承担这些基础设施建设项目的国有资本进入市场后,也会成为市场主体,一些国有企业实际上也产生了国有资本利益之外的部门利益,由此导致乱收费现象的发生。“在此次清理规范收费的过程中,国有企业有必要主动为全行业垂范,这既是一种使命,也是一种责任。”

郭泽强说,如果监管跟不上,各种软化、侵蚀制度的行为就可能出现。水电气暖行业乱收费现象之所以长期存在,其中一个重要的原因就是监管不足。在建立收费项目的同时,有关部门还需建立强有力的监管机制。

就地过年 暖在身边

点滴暖心小事见证警民情深

□ 本报记者 马艳 □ 本报通讯员 莫清清 谢琴美

“交警同志,我的孩子发高烧,需要赶去医院救治,路上有点堵,能不能帮帮忙……”2月14日17时许,在G209线广西贵港市覃塘区龙凤村荷美覃塘景区路段,一辆桂A牌黑色私家车随着车流驶近执勤民警,驾驶室内一名女子摇下车窗求助。

此时,贵港市公安局交警支队三大队值班民警正在覃塘城区、G358及G209国道辖区多处主干路段、景区路段执行疏堵保畅任务。

值班民警见状,立即上前询问情况,原来,驾驶员黄女士是响应疫情防控号召,在覃塘就地过年的贵州籍务工人员,4岁的儿子小梁突发高烧,一家人带孩子赶赴最近的覃塘区人民医院就诊,没想到碰上交通拥堵情况。

值班民警立即将情况上报大队值班领导,值班领导马上指令启动应急救援预案,指派现场一名警力驾驶警用摩托车沿路开

道并及时通过对讲机反馈情况,沿途警力则根据反馈,提前控制车流人流,开辟一条绿色通道,保证送医车辆一行一路畅通无阻。

经众人协同努力,黄女士一行仅5分钟就顺利抵达医院,她的儿子得到及时治疗。2月15日,小梁退烧出院,身体恢复良好。

今年,为减少疫情传播风险,贵港市各级各部门采取各项举措,提倡就地过年,“过节出门不远游,美景就在家门口。”为增强市民群众就地过年的意愿,贵港市推出各项旅游促销政策。

随之而来的是出行车流量明显增大,辖区高速公路、国道迎来一波又一波交通高峰。2月17日,大年初六,贵隆高速贵港辖区车流量达到7万,比平常流量暴涨近4倍。

为了做好就地过年服务保障工作,确保市民群众在平安祥和的氛围中欢度佳节,贵港市公安局交警支队全体民警坚守岗位,兢兢业业做好疏堵保畅,事故处置等各项道路交通管理工作。

贵港市公安局交警支队高速公路管理三大队民警蒋志贵,老家在湖南永州,已经连续两年选择就地过年了。为了和战友共同保障市民出行安全,年前,他告诉远方的家人:“作为一名交警,我的身后就是人民,为国家、为家人,我决定不回去过年了。”

与蒋志贵一样坚守一线的,还有贵港市公安局交警支队车辆管理所副所长李敏敏。

2月14日,在S40合硕高速公路贵港辖区路段,一辆搭载一家四口去往武宣方向的小轿车因故障无法行驶,此时,李敏敏正带领民警执行高速路巡逻保畅工作,发现小轿车停在应急车道上,一名男子正在车旁打电话,一名女子一手抱着一名婴儿,一手牵着一名女童,神色焦急。

考虑到正值春节假期,且地处高速路上,施救人员和车辆需要一定时间才能抵达,民警从安全角度出发,劝说车主及其妻子,建议车主留在现场,其妻儿随警车下高速公路,到安全地点休息等待。

经车主夫妇同意后,民警立即行动,驾驶警车搭载女子3人一路行驶,经桂平蒙圩收费站下高速,找到最近的一家加油站安置他们,并买来饮用水和面包,帮助安抚哭闹的孩子,致电小轿车车主告知其妻儿休息地点,一切安排妥当后,民警才离开,继续巡逻工作。

类似的“小事”不胜枚举。《法治日报》记者了解到,大年初二上午,一辆就地过年群众的小轿车在贵隆高速覃塘辖区路段爆胎。贵港市公安局交警支队高速公路管理三大队民警甘加孟正在值班,他从警车中找到急救工具,帮助车主更换备用轮胎,检查车况,车主紧紧握住民警的双手,再三表达感激之情。

点点滴滴暖人心,丝丝缕缕见真情。贵港市公安局交警支队民警在春节假期助人为乐的故事故层出不穷,他们用实际行动温暖在节日里传递,保障人民群众的出行安全,诠释人民公安交警“服务人民”的从警誓言。

