



多元解纷机制改革 “宿迁样本”的多元视角



前沿聚焦

□ 本报记者 蒋安杰 丁国峰

4月2日,由中国法治现代化研究院主办的“宿迁法院一站式多元解纷体系建设研讨会”上,《宿迁法院一站式多元解纷体系建设第三方评估报告》正式发布。《报告》从宿迁法院一站式多元解纷体系建设的做法和成效、评估分析、启示以及继续深化一站式多元解纷体系建设的建议四个方面,对宿迁法院一站式多元解纷体系建设及运行情况进行评估。

中国法学会案例法学研究会会长胡云腾指出,“宿迁样本”体现党建引领人民法院和有关部门构建多元解纷机制的原则,把党的领导作为多元解纷最大特色和保证;两级人民法院始终服务当事人及群众,依靠当事人及群众,体现了人民法院的担当和情怀;体现了“枫桥经验”和马锡五审判方式,把这两方面融为一体,发扬光大,焕发了新的青春活力。江苏省高级人民法院党组书记、院长夏道虎强调,一站式多元解纷和诉讼服务体系,是人民法院一项重大改革实践,在诉源治理、多元解纷、速裁快审等方面取得了明显成效。江苏省人大工作理论研究会会长、中国法治现代化研究院院长公正祥认为,新时代人民法院一站式多元解纷体系建设的“宿迁样本”正在展现出蓬勃生机和强大生命力。

研讨会上,最高人民法院司改办副主任刘峥、北京大学法学院教授傅郁林,中国人民大学法学院教授肖建国、复旦大学法学院教授厚省等人远程视频发言;南京师范大学教授李浩、李健明、陈爱武,南京大学法学院教授吴英姿,苏州大学王健法学院教授胡亚球等现场点评,精彩纷呈。

一站式多元解纷的“宿迁样本”

记者从研讨会上了解到,2019年以来,宿迁法院坚持党建引领,强化改革创新,深入推进驻院调解、律师调解、乡贤调解、行业性专业性调解平台建设,构建起“党委领导、法院主推、调解前置、四调”并进,审调融合、速裁快审、集约集成、高效解纷”的一站式多元解纷体系,切实把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,最大限度地回应群众的多元解

纷需求,将大量纠纷化解在诉前,2019年至2020年,全市法院诉前化解纠纷2.5万余件,诉前解纷占比全省第一,大大减轻了人民群众的诉累,缓和了矛盾冲突,促进了社会和谐稳定。宿迁成为全省唯一一诉案件总量连续两年负增长的地市,2020年全市民事案件万人起诉率较2018年下降33%。

宿迁市中级人民法院院长金晓介绍,宿迁法院将一站式建设作为“一把手”工程,坚持以人民为中心的根本立场,坚持强基导向,突出审调融合、系统推进,切实塑造诉前解纷新体系。宿迁法院确定了先易后难、重点突破,再以点带面、整体推进的工作思路。打赢诉源治理“阻击战”,深入推进调解程序前置改革,重点抓好驻院调解、律师调解、乡贤调解、行业性专业性调解等社会共识度高、易于开展、易出成效的平台建设,在最短时间内充分激活非诉解纷功能,减少诉讼案件增量。2019年至2020年,诉前成功调处案件25478件,新收一审民事案件降幅位居全省前列。打好前端治理“总体战”,“阻击战”是兵临城下的“被动防守”,“总体战”则是防患于未然的“主动出击”。我们主动融入社会治理,提请市委将民事案件万人起诉率纳入社会治理考核体系,积极开展“法官进网格”和“无讼村居”创建,引导更多解纷资源向纠纷前端化解汇聚,将大量矛盾纠纷化于未发、止于未诉。

委派调解的宿迁范式

李浩认为,在多元化纠纷解决机制中,法院的委派调解是非常重要的机制。委派调解制度创设以来,在最高人民法院不懈努力下,已经建立了范围广泛的调解员队伍,特定的行政机关、社会组织乃至个人,只要法院认为适合帮助做调解工作的,都在受邀之列。

李浩介绍,在委派调解中,驻院调解发挥了重要作用。驻院调解员是受邀专职从事调解人员,他们在法院有自己的办公室,与法官一样上下班,无论是法官对调解员进行指导,还是调解员向法官请教,都十分便利。调解成功后如需进行司法确认,可以做到无缝对接。事实上,各地法院都在尝试组建驻院调解员队伍。各地法院聘请的调解员主要是退休的法官及其他有做群众工作经验的人员(如退休的居委会、村委会的干部)。宿迁法院在组建驻院调解员

上可谓是独辟蹊径,将在法院工作多年,对审判事务相当熟悉的聘任制书记员,通过当地的人民调解委员会改变其身份,把他们转为由人民调解委员会安排在法院的驻院调解员。

在李浩看来,这一做法,一方面解决了这批书记员职业发展的瓶颈问题,另一方面也提升了他们的职业荣誉感。正是由于宿迁法院在改革中组建了一支特别能“战斗”的驻院调解员队伍,宿迁法院的委派调解才能够取得这样亮眼的成绩,而将有丰富工作经验,熟悉诉讼事务,年富力强的书记员转为调解员,则是宿迁法院在构建委派调解制度中具有创新性的探索,也可以说是委派调解的宿迁范式。

刘峥认为,近年来,人民法院将多元化纠纷解决机制改革与立案登记制、繁简分流机制、智慧法院建设等改革系统集成、协同推进,一站式多元解纷和诉讼服务体系基本建成,诉讼案件持续增长的趋势出现拐点,但多元化纠纷解决机制改革仍面临诸多问题:一是社会矛盾纠纷多元化的理念尚未得到全面认知;二是纠纷化解的整体格局和协同运行机制还不够顺畅;三是解纷主体的市场培育和经费保障机制有待进一步加强;四是多元解纷的评价考核机制有待完善;五是多元解纷的相互衔接、效力认定还有待进一步规范。

针对上述问题,刘峥表示:第一,要始终坚持党的领导,激活多元解纷资源,整体效能。认真落实十九届五中全会部署以及中央深改委十八次会议通过的“关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见”。第二,切实转变多元解纷的理念。“遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的法治思维,并不意味着任何纠纷都要“打官司”,而是应当激发社会自治、自主、能动性,畅通诉讼外解决纠纷的渠道,引导当事人选择适当方式化解纠纷,准确定位并发挥各类调解、仲裁、行政裁决、行政复议、信访的各自功能作用。第三,完善一站式体系,提升联动融合解纷效果。第四,依法依规解纷,推动多元解纷规范有序。

刘峥还强调,法院要精准做好诉前分流,确保委派或者委托调解后纠纷得到实质性解决,防止诉前调解不成回流法院进入诉讼。另外,要破除依靠司法确认促进达成调解的认识,逐步提高诉前多元解纷的调解成功率和协议履行率。

民事司法功能的三种模式

傅郁林认为,讨论多元化纠纷解决机制,无法绕开一个概念,“替代性纠纷解决方式”(ADR),“替代”的是什么?或者说,法院的角色定位或司法的功能是什么?这个问题的答案本身就是多元的。大致说来,法院的角色和民事司法功能定位大致可以分为三种模式。

第一种模式:司法的核心功能是通过司法判例来形成具有普遍约束力的行为规范,也就是通过个案的纠纷解决来批量的生产正义。为此,当案件多到妨碍这个核心功能的实现时,不是扩大司法对纠纷解决的容量,而是通过ADR将案件从司法中分流“出去”。宁可让司法的解纷功能由ADR去替代,也要保持司法的规范、专业、中立和小规模,以确保司法不因快速简化便捷化而损害其核心功能。

第二种模式:司法的核心功能是通过个案的权利保护和正义实现来维护由成文法确定的法律秩序。当法院案件压力日益增大时,法院主要通过内部程序改革,最大限度地扩大司法的容量。但即使从纠纷解决的效果和诉讼制度的整体效率来看,司法判决被赋予准判例性质的效力,对于未来的诉讼案件或诉外争议的解决提供一种可预测、可参照的结果,大幅度减少了非理性的诉讼和上诉。

第三种模式:司法的功能就是解决纠纷,而且法院被作为社会纠纷解决中心和集散地。法院一站式多元解纷体系大致就是这个模式,其优势是易于调动党政力量和社会资源,形成合力,但需要注意的是,法院的角色多元不等于角色混同,司法的功能多元而不是功能混同。司法不要丢掉了司法的特质和本色,耕了别人的田,荒了自己的地,ADR应该是党和政府及整个社会回应纠纷解决的需求而形成的合力,法院应当推动、指导和监督ADR。

新乡贤调解的时代价值

陈爱武介绍,自古以来,乡贤在乡村发展建设中发挥了举足轻重的作用,时至今日,这种作用仍在延续和创新。乡贤参与纠纷化解,尤其是参与调解是乡贤参与基层治理的重要方式和举措,其重要的价值意义不容小觑。

陈爱武认为,新乡贤参与调解的优势主要在于案件范围具有广泛性:新乡贤参与调解的案件范围十分广泛,涉及政府工程、债务纠纷、物业纠纷、劳动争议、夫妻矛盾、抚养赡养、邻里关系、信访维稳等;参与调解具有主动性,新乡贤积极主动参与到正在发生的纠纷中,或者第一时间赶到纠纷现场进行劝导和调解,防范事件升级和纠纷扩大;调解方式具有灵活性。新乡贤在调解中可以动用各种资源,既可以释法说理,也可以情理并用,还可利用个人魅力影响当事人,甚至采用另类的调解方式,效果十分显著。

在陈爱武看来,新乡贤调解是乡贤参与基层治理的重要方式和手段,有利于及时、就地化解大量基层矛盾;有利于在基层综合治理中“抓早、抓小、抓苗头”,把矛盾解决在萌芽状态,化解在基层;新乡贤调解,为基层社区或村民群众提供零距离、低成本、高效率的矛盾纠纷调解服务,有利于社会的稳定与和谐。

世说新语

传统文化的各种创新得到广泛关注



《新周刊》第584期封面文章《古活力——〈典籍里的中国〉人文启示录》中写道:从《国家宝藏》到《典籍里的中国》,从“紫禁城上元之夜”到“唐宫夜宴”,从“国风”到“国潮”,传统文化的各种创新,得到了人们的广泛关注和认可。

传统文化是每个中国人内心的深层结构,它内化于我们的血脉以及思维方式之中。传统有两种,一种是古典传统,一种是现代传统。一方面,我们通过对外文化经典的重温来亲近传统;另一方面,我们也通过新的文化创造来延续传统,让传统在当代人群中复活,成为今天生活的组成部分。如何让传统文化和经典变得鲜活,并融入当下的日常生活,是当代人面临的新课题。《典籍里的中国》通过剧场化的形式,还原历史情境,让典籍人格化,使之变得可亲可敬;“网红教授”戴建业说,“伟大的诗歌是支撑我们走下去的重要精神资源”;在古籍保护的各个环节——包括古籍普查、古籍修复、古籍出版、古籍数字化等,各类职业人专注于自己的工作,有着一干就是一辈子的念头,在历史文化的传承里做一个小小的点——正是有了这一个小小的点,文脉才得以延续。

传统的就是当代的,古老与活力之间,也能融洽无间。

去年为武汉加油 今年为武汉点赞



《新民周刊》第1132期文章《疫后重振看湖北 武汉,满血复活》中写道:“没有一个冬天不可逾越,没有一个春天不会来临。”

作为全国封控时间最长、重启时间最晚、受疫情影响最大的城市,一年前的武汉在经历疫情的严峻考验后,终于在2020年4月8日迎来解封时刻。封城、重启、重振……经济“断崖式”下跌的武汉接受洗礼后,步步坚韧,步步坚定,解封一年,九省通衢复产复兴,一家家新经济企业鱼贯而入,一栋栋地标性建筑拔地而起,这座“英雄城市”满血复活,成为中国经济疫后发展风向标。

武汉经济早已走出了疫情的阴霾,实现了逆风翻盘,江汉关悠扬的钟声从未间断,烟火气回到了这座英雄的城市。伟大抗疫精神注入到这个城市的基因里,注入到武汉人血脉中,春日的烂漫樱花是象征和窗口,人们在武汉看樱花,也是在看中国。人们在武汉读懂了中国之治,在武汉看到了中国人民的价值观,向心力和意志力,在武汉看到了中国经济的韧性和巨大潜力,在武汉也看到了国家、民族的生机勃勃和生生不息。

去年为武汉加油,今年为武汉点赞!

对于个体而言性别不应当成为束缚



《三联生活周刊》第1131期封面文章《“直男”的消失?》中写道:什么是“真男人”?这大概是当下社会中最令人困惑的问题。呼唤“真男人”的声音每隔一段时间就会在社会舆论场中回响一次。

关于性别的种种争论,存在一个相似的陷阱:人们常常忘记自己到底在谈论什么。对“娘娘腔”的避之不及往往是因为人们在外形特征与精神品格之间虚构了某种联系:一个外表阴柔、举止动作轻柔的男性必然是软弱的、无担当的。

相比带有阴柔特质的男性形象的回归,对男性的集体批判才是更特殊的时代现象。“钢铁直男”在舆论场中也早已不占优势。前几年,“直男癌”一词出现,被女性们用于批评那些活在自己的世界观、价值观、审美观里的大男子主义者。这两年,人们干脆把“癌”字省去,“直男”两个字自带负面评论效果。“中年油腻叔”“老年猥琐男”……批评话语层出不穷,层出不穷,直击各个年龄段。你很难找到一个正面词语来形容男性。对于任何个体而言,性别不应当成为束缚。幸福的人是自由且有弹性的。

(赵珊珊 供稿)

“刑民关系与犯罪认定”之二

质疑“前置法定性 刑事法定量”的观点

刑法光圈

□ 周光权 (清华大学法学院教授)

在一篇文章《处理刑民交叉案件需要关注前置法》(载《法治日报》2021年4月7日9版)中,我提到刑法和民法、行政法等前置法的关系极其密切,处理刑民交叉案件需要顾及前置法的态度;对于前置法所要保护的权益是否存在,权利归属是否确定,以及前置法在某些领域的基本取向等,在进行犯罪认定时不能完全忽视。

当然,这样说也可能给人以刑法上的违法性判断必须从属于前置法,犯罪与行政违法或民事违法仅存量上的差异这样的误解。其实,我完全没有这样的意思。更何况在上一篇文章中,我的重点是从“定罪”的角度讲的:即某一行为在民法上、行政法上合法或者不合法,并不影响其在刑法上构成犯罪就是难以被接受的。例如,甲企业到法院提起民事诉讼,指控乙假冒注册商标,民事审判认定乙在一种商品上所使用的商标与原告甲的注册商标并不相同,从而驳回甲的起诉。甲企业将同样的证据提供给侦查机关,而侦查机关在没有新的事实、证据的前提下,认定乙构成假冒注册商标罪,这样的犯罪认定是违背刑民关系的基本原理的。因此,我在上一篇文章中重点呼吁的是:对于前置法上违法的情形,不宜作为犯罪处理,完全不考虑前置法基本取向的刑法独立性不值得提倡。但是,必须承认,这一点在实务上很难被坚守,在某些地方,确实有不少遭受人身损害的人向对方主张民事权利时被认定为敲诈勒索等犯罪的判决出现。在这种背景下,强调刑事司法不能无视前置法的态度(尤其是

前置法认定某些行为不违法,或者试图“放过”某些行为的取向),对于实现正当的处罚有实际意义。

这样说,并不意味着我主张犯罪认定必须绝对地从属于前置法,或者在“质”上从属于前置法的意思,也并不赞成某些学者近年来提出的所谓“前置法定性与刑事法定性相统一”的主张。我认为,刑法上的判断虽然需要顾及前置法的取向,但并不等于对犯罪的认定必须唯前置法“马首是瞻”。我的基本态度是:刑法和前置法都必须共同维护法秩序的统一,这一原理必须坚持。在此之下,刑法上的违法判断有其自身特点,不宜提倡刑法从属于前置法;哪怕是主张刑法相对从属于前置法,也是意义很有限或者似是而非的说法。这一点,对于处理刑民交叉案件或者解决刑民衔接问题,都有重大参考价值。

有的学者明确提出,刑法对于犯罪的规制,在质上从属于前置法,但是在量上相对独立于前置法的保护性规则的调整。由此决定了刑法并非绝对地从属于前置法,又不能完全独立于前置法,而是相对独立于前置法的最终保障法。据此进一步提出“前置法定性与刑事法定性相统一”的刑事犯罪确定机制。(参见田宏杰:《行政犯的法律属性及其责任——兼及定罪机制的重构》,《法学家》2013年第3期;以及田宏杰:《知识转型与教义坚守:行政刑法几个基本问题研究》,《政法论坛》2018年第6期)

这种“前置法定性,刑事法定量”的主张,似乎说得很周密:刑法既不对从属于前置法,也不完全独立于前置法,具有相对独立性。但是,在几乎所有的情形下,前置法与刑法的目的都有重大差异,不存在前置法能够对于犯罪的认定提供“质”上的根据的问题。一方面,刑法上对行为违法性的所有认定,都要在民事或者行政违法之外,再做一次违法性判断或者过滤。例如,在交通肇事罪的认定中,没有携带驾

驶证或者驾驶证过期,甚至交通肇事后逃逸这些情节,能否对犯罪的认定发生作用,刑事司法部门必须进行实质判断,不能对交通安全管理部门基于行政管理的目的所作出的事故责任认定结论“照单全收”。只不过刑法上有别于前置法的违法性判断过程,在很多情况下都由司法人员在思考过程中下意识地完成了,判断者对此没有明确意识而已。

另一方面,在刑法上顾及前置法的基本取向之后作出的违法性判断,其结论确实可能是和前置法相同,即前置法上违法的行为,刑法上也认定其违法。但是,这是由前置法对刑法的独立性所导致的,而是因为前置法的某一条具体规定和刑法试图保护的权益或者规范目的碰巧一致。即便在这样的场合,决定违法性的也不是前置法条文本身,而是前置法背后试图维护的法秩序,即前置法的具体条文和刑法上关于某个犯罪的规定,在共同服务于维护某一领域共同的法秩序这一目标之下,其关于违法性认定的外在规范形式正好相同。

因此,重要的不是“前置法定性,刑事法定量”,而是前置法和刑法的规范目的是否一致:如果二者的规范目标不一致,前置法的违法性判断对于刑法判断不具有制约性,刑法的判断具有(相对)独立性;如果二者的规范目标一致,前置法上违法的行为,在刑法上也具有违法性,但这不是刑法从属于前置法的结果,而是刑法和民法、行政法等法秩序统一性的镜鉴之下,两种违法性判断所得出的结论相同而已,前置法上的违法性判断不能替代刑法上的判断。

由此可以认为,前置法的规定,对于犯罪认定至多有提供判断线索的意义。在存在犯罪认定需要参照前置法的情况下,具备前置法违法性,极有可能产生类似于刑事程序上“初查”的效果。换言之,前置法和刑法之间,大概是一种“烟”与“火”的关系:违反前

置法只不过是“冒烟”,但是,烟雾之下未必有火。行为人违反前置法的事实可能会提示司法人员:行为人有构成犯罪的一定程度上的嫌疑。但是,被告人是不是真的犯罪,司法人员必须根据罪刑法定原则,结合具体犯罪的构成要件与规范目的(包括法条位置、法益种类等),刑法的谦抑性等违法与否的判断。此时,重要的不是前置法的形式,前置法上关于“违反本法规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任”的规定,没有太多独立意义,其对犯罪的认定也不可能产生实质制约。在认定罪与非罪时,对每一个具体犯罪的构成要件要素(尤其是客观构成要件要素),必须根据刑法设置该罪的特定化、具体化目的进行解释,既不能形式地将行政违法判断套用到犯罪认定上,也不能不加甄别地直接援引行政机关的决定或鉴定作为判断依据。即使在刑法条文中提示了某种犯罪的成立以“违反国家规定”“未经批准”“未取得许可”等要素作为犯罪行为的前提的,对于相关犯罪违法性的判断,也需要在参照前置法的基础上,再按照刑法分则条文的,进一步作出实质的、相对独立的判断。其实,在实务上,形式上按照前置法的规定认定为违法,但基于刑法上的规范目的考虑得出无罪结论的情形大量存在。

我的初步结论是:法秩序必须是统一的,规范之间不能有内在矛盾,这就要求犯罪认定必须顾及前置法的基本态度。但是,处理刑民交叉案件需要关注前置法,不等于前置法对于犯罪认定有根本性、实质性影响。要有效限定处罚范围,就必须承认,刑法上的违法性判断是相对独立的,那种主张刑法在质上从属于前置法,仅仅在量上相对独立于前置法的“前置法定性,刑事法定量”的主张并不具有合理性。

在司法上,也不应当认同在前置法定性之后,刑事法只作定量判断的逻辑。对于这一点,在涉及非法持有枪支罪、虚开增值税专用发票罪,以及组织、领导传销活动罪的认定中都表现得充分。对此,我会在之后的文章中作进一步分析。

《“刑民关系与犯罪认定”之一》详见《法治日报》2021年4月7日9版