



县级矛盾纠纷多元预防调处中心建设的“南海实践”

前沿话题

□ 课题调研组

2021年5月,广东省信访工作联席会议决定,佛山市南海区为全省(区)群众信访诉求综合服务中心(以下简称信访服务中心)建设的试点单位。南海区在与西北政法大学横向课题合作,完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制的基础上,探索县级矛盾纠纷多元预防调处中心的建设模式,落实习近平总书记考察浙江省安吉县社会矛盾纠纷调处化解中心的重要讲话精神,推动群众反映诉求“最多跑一地”,打造南海区信访服务中心,取得了积极的成效。

一、明确“四个一”建设思路

(一)实行“一站式接待”,让群众“最多跑一地”。建立区—镇—村三级的立体化矛盾受理体系,采取开门迎客方式,将信访服务中心建到群众家门口,方便群众“就近提诉求,只需提一次,最多跑一地”,使问题在信访服务中心内部获得解决,让群众在“信访超市”里满足所需。

(二)实行“一揽子调处”,提高社会治理效率。不同程度整合职能部门和第三方社会力量,如集合信访、公、检、法、司等单位,形成相互补位、相互监督、相互促进的矛盾纠纷多元化解平台,形成工作合力,避免“踢皮球”,提高调处效率。

(三)实行“一体化解决”,实现问题闭环管理。变“群众跑腿”为“数据跑腿”,打破信息壁

垒,实现资源整合,构建上下联动的常态化机制。落实一网通办,织密一网共治,打造一体化信息平台,依托现代信息技术,将各级各部门日常管理和业务汇集到平台上,实行数字化流转、统计和智能分析,极大地提高治理效率。

(四)实行“一颗心服务”,带着情感服务群众。秉持平等、开放、温馨理念,重构信访服务中心功能板块,强化细节设计,打造开放式、人性化的温馨接待环境,让“调解员”变为“服务员”,接待处理问题从“面对面”到“肩并肩”,刷新体验一小步,暖心服务一大步。

二、建立了高效便捷智能的矛盾纠纷化解“八项机制”

(一)建立信访工作联席会议机制。充分发挥联席会议综合协调、组织推动、督导落实等职能作用,切实加强组织领导,定期开展信访形势分析研判,加大统筹协调力度确保中心规范、有序、高效运行,有效促进信访问题及时就地化解。

(二)建立分级分层立体化全覆盖信访化解矛盾受理体系。纵向方面,全区建立“1+N+7”的立体化矛盾受理体系,“1”是指区级信访服务中心;“N”是指分布在职能部门、镇街、村居的矛盾受理中心,如区卫健局医调委、区法院诉前和解平台等已经运行,成效显著,群众认可的平台;“7”是指辖区内的镇街实现全覆盖。横向方面,做好镇(街道)、村(居)级信访服务中心,全区构建矛盾调处“村居首阵地、镇街主战场、区级终点站、分级分层协同”工作模式,努力实现矛盾不上交。

(三)建立党建引领多元化解矛盾纠纷的工作机制。坚持党建引领,实施“三亮三晒一立”活动,开展

党员示范亮身份、亮职责、亮承诺、晒成效、立标杆等业务大比拼行动,锻造一支“敢为群众办难事,善为群众办大事,能为群众办实事”的信访业务铁军。

(四)建立真心贴近人民群众服务的工作机制。按照“导服—接谈—调处—反馈”的诉求服务链条,重构诉求服务大厅功能板块,强化板块协同,设置醒目标识、合理安排人员,实现精准分流、高效调处,同时引入信访社工、律师、志愿者等第三方专业,中立力量参与接访和调处工作,充分发挥第三方柔性工作手法。

(五)建立统筹全区力量有效整合资源的工作机制。充分整合责任部门和第三方社会力量,以常驻、轮驻、随驻等多种形式入驻信访服务中心。部门实现分批进驻信访服务中心办公,以构建矛盾化解完整链条和社会矛盾高发的部门为选择进驻标准,相应建立退出机制。

(六)建立一门受理、一门办理的“首问负责”工作机制。凡群众依照规定向信访服务中心提出的事项,全部进行规范、详细登记,实行“有访必受理,必负责,必有复,做到”一门受理”“接诉即办”。建立健全与入驻部门(单位)业务协同对接机制,准确区分事项类型,分类流转导入办事程序。建立群众诉求快速响应机制,实行即时答复、受理和办理,依法及时就地解决问题,确保“民有所呼,我有所应”。

(七)建立中心调处化解矛盾纠纷管理闭环的工作机制。对属于驻镇职能部门承办的事项,由驻镇人员负责调处,对适用调解解决的事项,引导群众优先采取调解等方式化解矛盾纠纷,对不适宜调解、久调不决、调解不成的矛盾纠纷,引导当事人通过行政复议、仲裁、诉讼等其他适宜的途径化解纠纷。

(八)建立智能化业务协同推进的机制。开发建设“智慧信息平台”项目,形成“群众诉求小程序”“业务协同系统”“数据分析系统”3个领域的多项智能应用,不断推进基层治理的感知智能化、管理精准化、服务便捷化。

三、取得了预防化解平复“三个方面”明显成效

预防性效果明显。“南海实践”重视矛盾纠纷的预防和化解,尤其在预防环节积极作为。通过贴心、周到的便民服务,拉近双方之间的距离。建立互信情感,有效预防矛盾纠纷。

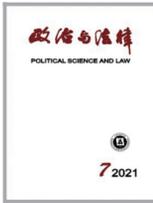
矛盾纠纷多元化解的系统性、集成性效果明显。通过南海区群众信访诉求综合服务中心标准化、智慧化、法治化建设,不断增强信访制度的系统性、整体性、协同性。道路交通事故损害赔偿案件从2016年的2177件下降到2020年的952件,这类案件2020年调解率为30%,没有发生信访投诉问题,发挥了南海区治理体系和治理能力现代化,切实做到依法及时就地化解社会矛盾,减少矛盾纠纷化解的成本,实现效益最大化。

发挥镇(街道)和村(居)两个基层基础环节的作用,增强沟通平复裂痕。矛盾纠纷多元预防调处化解网络中,关键的环节是镇(街道)、村(居)。将矛盾纠纷化解在当地,将问题化解在基层,将双方的人际关系得到平复。职责明确、运行畅通、效果明显,是“南海实践”的显著特点。

(调研组组成:西北政法大学枫桥经验与社会治理研究院、南海区司法局、南海区信访局、南海区人民法院)

观点新解

姚诗谈挪用公款罪——应以财产法益作为本罪的主法益



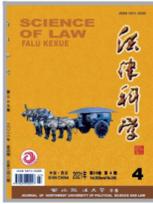
湖南大学法学院姚诗在《政治与法律》2021年第7期上发表题为《挪用公款罪的法益重构与挪用行为的再诠释》的文章中指出:通说对挪用公款罪中“挪”和“用”的解释都存在疑问,难以作为司法实践提供理论支撑,容易导致处罚漏洞和处罚不公。应当正确厘定本罪的功能定位,以财产法益作为本罪的主法益,其具体内容为公款在应有保管状态下的安全。以此指导构成要件解释,应从作为和不作为两方面来理解“挪”,其既包括破坏公款本来的保管状态,也包括有义务恢复公款保管状态而不恢复;应当将“归个人使用”的判断重点放在“单位意志”的认定上,从拟制的“理性单位”出发来辨识哪些行为符合单位意志;公款的三种使用方式属于特殊的“加重构成要素”,应当规范性地而非经验性地理解三种使用方式的内涵,以便合理区分本罪与贪污罪。

杨利华谈研究著作权法的公共领域保留原则——可深刻地认识著作权法价值构造



中国政法大学杨利华在《法学评论》2021年第4期上发表题为《公共领域视野下著作权法价值构造研究》的文章中指出:著作权法在保护权利人基于作品的专有性著作权的同时,通过一系列的专有权利外的公共领域保留机制,确保其促进文化科学事业发展与繁荣的制度目标得以实现。在著作权法中,专有权利保护与公共领域保留及其相关的公共利益实现,形成了其价值构造的基本内核。我国著作权法虽然没有直接使用公共领域保留的概念,但其制度设计多方面地体现了著作权法的公共领域保留原则,司法实践中对此也有充分体现。通过深入研究著作权法的公共领域保留原则,可以更加深刻地认识著作权法的价值构造与制度精神。

李大勇谈实现“诉访分离”政策目标——需通过多种制度构建加以整体推进



西北政法大学李大勇在《法律科学》2021年第4期上发表题为《“诉访分离”司法政策的表达与实践》的文章中指出:涉诉信访是一种较为特殊的社会矛盾表现形式。法院在涉诉信访中从中立者、裁判者的角色转化为参与对抗的一方,出现角色混同,加大了信访治理难度。涉诉信访的生成源于社会基础、传统文化、制度基础等诸多因素。涉诉信访客观上能实现个案正义、补充正式司法救济、完善司法工作;但也可能冲击司法权威,影响司法职能的实现。涉诉信访司法政策的核心是诉访分离,让信访的归信访,司法的归司法。为实现“诉访分离”政策目标,需通过保障诉权、综合治理等多种制度构建加以整体推进。

郭传凯谈规制平台企业封禁行为——应当以商业生态系统为分析框架



山东大学法学院郭传凯在《法学论坛》2021年第4期上发表题为《互联网平台企业封禁行为的反垄断规制路径》的文章中指出:互联网平台企业的封禁行为是指平台企业拒绝其他平台经营者使用其正当获取或运营的数据、网络、端口等资源的行为。若平台企业通过此类行为排除、限制竞争则涉嫌垄断。目前,法院与执法机关适用反垄断法确立的拒绝交易制度进行处理。而该制度特有的适用逻辑与制度困境决定了封禁行为很难被认定违法。制度改良方案因无法回应平台经济的竞争特性而只能发挥有限作用。规制平台企业封禁行为应当以商业生态系统为分析框架。而欧盟《数字市场法案》确立的“守门人”制度为规制封禁行为提供了合理的制度路径。符合条件的核心平台企业应当被认定为“守门人”企业,并履行禁止封禁义务。

(赵珊珊 整理)

新时代做好国家监察实践创新的几点思考

前沿观点

□ 魏华

党的十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》。《决定》提出要坚持和完善党和国家监督体系,强化对权力运行的制约和监督。国家监察体制改革是党以自我革命的勇气健全党和国家监督体系的探索实践。监督是防止权力腐化的最有效的力量。中国共产党成立百年来,中国共产党人依据我国国情,从国家治理层面思考,通过监察组织、制度、体系的一系列改革创新,可以有效推动制度优势向治理效能的转化。

以监督主体的确定性推动国家监察领导体制的自我完善

监察主体的确定问题即监察领导体制的发展问题。总体来看,监察主体的演变可以划分为新中国成立初期、改革开放之后和新时代三个历史阶段,呈现出从合力发展到独立化发展的巨大转变。新中国成立初期依附发展的监察主体,1949年11月,中共中央政治局通过成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定,明确中央纪律检查委员会在政治局的领导

下工作。由此,中国共产党党内的纪律检查委员会和政府行政系统的监察委员会同时存在,两者分别承担党的纪律检查和政府行政监察的职能。

改革开放之后,伴随党政分开的政治体制改革,国家监察制度的框架逐渐形成。这一时期监察主体保留了纪检和监察的融合。

新时代独立发展的监察主体。党的十八大以来,党中央先后进行了一系列积极探索,推动国家监察体制改革的发展。

国家治理的发展体现在制度层面的完善和实践层面的规范。监察主体的独立化发展是新时代国家治理体系和治理能力现代化发展的客观要求。通过独立化的监察主体,有效保障了国家政策、决策部署的执行力。

以监察制度的结构性强化监察机构建制的功能性

国家治理具有复杂性、长期性、全局性的特点,是一项系统的工程。要推动国家治理体系现代化,就要坚持功能最适当原则实现系统各要素功能的最优化和性能的最大化。国家监察主要通过更新改革路径设计和坚持党的领导推动了结构的强化。用“程序思维”推动“依法治国”。国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革。

国家监察体制改革推动党的领导实现了从“结果领导”向“全过程领导”的转变,领导集中表现在党通过制度规范、组织程序、工作机制等

实现对国家监察机关的领导,推动国家监察机关更好地融入国家治理体系,促进了国家权力结构和权力关系的变化,形成了反腐败工作的新格局。

新时代加强纪律建设是全面从严治党之策。纪检监察机构在纪检监察机构履行纪检监察职责的同时,把监督挺在前面,着力构建纪律监督、监察监督、巡查监督、派驻监督全覆盖的监督格局,充分发挥政治监督的引领和保障作用,充分发挥派驻机构作为党的政治机构、派驻监督作为政治监督的职能定位,通过党管干部的原则,强化了对国家权力体系中各国家机关及其工作人员的人事监督权,强化了纪检监察干部的程序意识、纪法思维,不断强化自我监督,增强监督的效能。执纪和执法的融合,实现了党内监督和外部监督的无缝衔接,强化了对权力运行的制约,更有利于把权力关进制度的笼子里。

以监察范围的高覆盖率提升监察体制运行的实效性

腐败的本质是权力滥用,以权谋私。反腐败必须强化监督,管住权力。监督效果是监督制度的直接表征。只有不断做实监督全覆盖,增强监督有效性,才能以有力有效的监督提高发现和解决问题的能力。随着一系列政策制度的出台,监察作用实现从末端惩治到前端预防的转变。监察委员会把所有行使公权力的人员全部纳入监督范围,实现了无死角全覆盖的监督,解决了过去党内监督和外部监督不同步、部

分行使公权力人员处于监督之外的问题,它以法律为标尺调查职务违法行为,做到了将监督的关口前移,加强了日常管理监督,改变了过去的事后监督,更好地体现了惩前毖后、治病救人的方针。

国家监察从对个人的监督和事前监督两方面,推动了监督由末端惩治向前端预防转变。国家监察不仅要通过对公职人员进行监察全覆盖,而且对公权力行使的各个领域、各个环节、各个环节也应该监督全覆盖。与此同时,强调对监察而非对事监督,是建立在对反腐败的重点是用权的人而非权力本身,大力推动“有形覆盖”走向“有效覆盖”。监察全覆盖不仅表现在监察面向的拓宽,还表现为纵向的深入。纪检监察派驻机构是纪委监委监督工作的延伸,实现了党和国家监督的有效融合,保障了派驻的权威性和进驻的直观性。派驻机构既要按照党章和其他党内法规履行监督执纪问责的职责,又要依据宪法和监察法履行监督调查处置的权力;既要全面了解不同的监督对象,采取不同的监督方式方法,又要突出重点,牵紧“牛鼻子”,确保党政机关一把手“领头雁”作用的发挥。

国家监察体制改革是中国特色社会主义监察道路的创制之举。国家监察是对公权力最直接最有效的监督。面对新的发展形势,我们要坚持把增强对公权力和公职人员的监督全覆盖,有效性作为着力点,将监督之网织越越密,不断推进国家监察体制、方式方法的创新发展,充分彰显中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。

清末民初中国法律也曾影响日本

前沿关注

□ 刘新凯 石博升

清末,以沈家本等人为代表的一批法制现代化先驱人物提出了一系列改革主张,开始了修订旧律、创制新律的立法实践。一般认为“清末修律”中,中国法律理论和实务是向外国尤其是日本学习并深受其影响,但实际上,清末民初的法律制度反向对日本亦有一定程度的影响。

清末民初法律制度对日本的反向影响

在沈家本主持下,由日本法学家冈田朝太郎等帮助起草的《大清新刑律(草案)》,废除了《大清律例》中的无定自由刑,无定自由刑是将犯人“禁锢”于场所但不科以劳役的刑罚,而同时期日本的1908年刑法仍规定了无定自由刑。这引起了当时日本刑法学界对无定自由刑存废的激烈讨论。

“禁锢”是主要适用于政治犯、涉及道德廉耻等有关名誉的自由刑。日本现行刑法第十三条第二款把“禁锢”规定为只把服刑人员关押在监狱内但不强制劳动的自由刑。即没有法定劳动义务,这与同为自由刑的有期徒刑而附有强制劳动义务的“惩役”有所区别。而《大清新刑律(草案)》废除了无定自由刑,之后1912年《中华民国暂行新刑律》,1935

年《中华民国刑法》等民国刑法也对此一以贯之。

沈家本认为,应明确规定徒刑、拘役均应以强制劳动。这在之后《大清新刑律(草案)》也作为一般原则被规定。沈家本与冈田私交甚笃,其《死刑唯一说》,即为两人探讨死刑执行方法、互有所见之作。虽沈家本受冈田影响较大,但冈田亦深受沈家本思想影响。

1906年至1915年在华期间,冈田吸收了中国变法期间的优秀元素,开始积极致力于废除日本的无定自由刑,并得到小河滋次郎等人的支持。在其1911年发表的《清国既成法典及法案》一文中指出:“世界上自由刑一般分为徒刑、拘役两种,均规定了固定劳役。唯独日本的‘禁锢’刑是无定役的自由刑,这大概是认为规定固定劳役的种类需要因人而异。但既然是‘因人而异规定劳役种类’,那么就不能免除政治犯、微罪犯人、妇女和老人的劳役责任。况且劳动是神圣的,每个人均应有日常劳动义务。独因禁却不强制劳动并不符合常理。”

1915年冈田离华回日后,深受“清末修律”思想影响的他继续推动废除日本的无定自由刑。

冈田指出,各国自由刑以报应主义为根据,将定役(即劳动)视为是卑贱和痛苦的活动,所以日本修正案的出发点是:对于不涉及道德廉耻和情节轻微的犯人,科以无定自由刑能够维持法之公

平。冈田对这种观点进行了驳斥,针对“劳动为耻”观念,冈田从国家利益角度进行了否定;针对“定役即痛苦”观念,冈田认为定役不但是痛苦,而且还有利于国家和服刑人本身。冈田还指出《监狱法》有关劳动惩罚的规定和无定自由刑之间存在矛盾。

冈田认为,日本应该向中国学习,他说:“吾人实不能不赞成中华民国刑律一切自由刑皆有定役,即废除‘禁锢’,而于刑法或行刑法明定因动刑或其他情节而免定役为当。”冈田的上述观点,虽然仍得到小河滋次郎等人的支持,但遗憾的是未能最终改变立法。日本现行刑法仍然保留了“禁锢”即无定自由刑条款。

但废除无定自由刑观点,在当今日本学界仍有不少支持声音。现代日本刑法学者名和铁郎就批判“禁锢”刑:“只对违反道德廉耻犯罪附加强制劳动义务,是古代阶级社会蔑视劳动思想的残留;现实中违反道德廉耻与否其实难以区分,故我主张废除徒刑和‘禁锢’,实现将两者合二为一的自由刑的单一化。”

1935年的《中华民国刑法》在《大清新刑律》的基础上还有进一步发展,其第九十五条规定:假释期间内因他罪受刑之执行者,其执行期间不算入假释期间内。这在当时日本及其他国家的立法例中也是未曾有的。日本刑法学家小野清一郎曾在其著作《中华民国刑法(总则)》中这样评论该法条:“这是中国立法技术缜密的证明之一。”

中国历来有精密的立法技术,以《唐律疏议》为巅峰的立法技术,被后世明清律所沿用。日本在“脱亚入欧”以前,也是仿照明清律进行立法并进行社会治理的。日本1870年《新律纲领》是最后一部仿照明清律的中华法系新法典。

中华法律文化的深厚底蕴是“文化自信”的重要源泉

“清末修律”并非单向继承外国,而是存在双向互动;并非一味的“文化输入”,也有“文化输出”,并获得他国学者的赞同。究其原因:一是冈田来华时代中国已经有了沈家本等一批独立思考的学者和官员,冈田在参与变法时也同时注意吸收中国的价值观念和文化;二是中国传统立法法本身仍有优秀并值得世界学习的精华部分;三是日本对近代中国在某种意义上也是有学习心态的,比如魏源《海国图志》中的思想就曾深深影响了日本。在百余年前那个处于被压迫并挣扎的年代中,在向西方和日本学习成为一种时代潮流的境况下,中国的法律制度和文化仍能对日本反向输出,并且对其产生一定程度的影响,固然与当时法学先驱们的努力息息相关,更深层次则源于上下五千年中华法律文化的深厚底蕴,这正是中华民族在当代增强“文化自信”的底气与源泉之所在。

(作者单位:前者系中央司法警官学院,后者系四川省人民检察院成都铁路运输分院)