



编者按

2018年12月31日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善仲裁制度提高仲裁公信力的若干意见》(以下简称《若干意见》),从推进全面深化改革、全面依法治国的战略高度对全国仲裁的改革和发展作出了全面部署和系统安排。

司法部在2019年全国首次仲裁工作会议上,提出了贯彻落实《若干意见》的“中国仲裁2022方案”等一系列工作措施,其中,深化仲裁机构体制机制改革是重要基础性、制度性工作。随后,司法部指导在全国推行仲裁机构体制机制综合改革试点工作。

两年多来,部分机构先行先试,为全国仲裁机构贯彻《若干意见》、落实仲裁法律规定、妥善推进改革,探索和积累了一定经验。本报与中国政法大学仲裁研究院共同策划,选取其中颇具代表性的3家仲裁机构,讲述他们的改革历程,分享他们的改革经验,以期对我们正在进行的仲裁机构改革提供参考。

这3家仲裁机构分别是:在经济相对欠发达的西南地区首家完成机构改革的贵阳仲裁委、为上海打造面向全球的亚太仲裁中心提供有力支撑的上海仲裁委、确立加快建设面向东北亚国际仲裁中心改革发展目标的大连仲裁委。



图为贵阳仲裁委在改革后对新聘秘书进行业务培训和思想教育。

贵阳仲裁委供图

卜贵荣

11月12日,贵阳仲裁委(以下简称贵仲)第六届委员会召开换届会议,标志着历时两年多的贵仲体制改革综合试点工作初步完成。

贵仲成立于1996年8月,截至2020年底,累计受理案件15000多件,争议标的300多亿元。近10年来,贵仲受案数量和标的部位居全国前30位,仲裁公信力建设也广受认可。在已有的发展基础上,我们坚信,只要体制机制改革到位,仲裁事业就会有巨大发展空间和潜力。

参公体制成发展之茧房

贵仲改革前是贵阳市政府组建的“参照公务员法管理”的事业单位。参公体制下的贵仲被当做行政机构管理,这种管理体制与仲裁机构作为专业服务机构的要求不相匹配,长期以来我们努力在具体问题上争取政策支持,但难以改变根本定位。

仲裁是重要的社会纠纷解决机制,以当事人信任并选择为前提,需要仲裁机构积极主动宣传推广仲裁制度,以发挥其在社会治理中的作用。但在参公体制下相关工作却举步维艰。比如,贵仲近些年受理案件数量和标的屡创新高,但在收支“两条线”的财政经费预算管理模式下,仲裁收费被定性为财政收入,支出按照行政机关实行预算管理,与案件增长和业务量不挂钩,这就导致我们无法根据业务需求开展工作,案件办理需支付的仲裁员报酬和办案经费也无法及时到位,连年拖欠仲裁员报酬已经成为常态,严重损害了仲裁员的权益和工作人员积极性。

同时,由于参公体制下机构本身没有人事、薪酬自主权,工作人员既无法按照专业机构的业务需求招聘,也无法根据办案情况予以合理的薪酬激励,编制内人员就很容易产生“干多干一个样,干与不干一个样”的应付心态。贵仲多年来案件数量不断翻倍,但人员招聘受到体制限制。我们虽然力争以合同聘任仲裁秘书,但在参公体制下无法享受在编人员的相关福利待遇,也很难吸引到高层次专业型人才。

总之,贵仲的参公体制,本身并不符合仲裁法关于仲裁机构独立于行政机关的要求,实践中也确实无法满足事业发展需要,越来越成为严重束缚贵仲发展的“茧房”。2018年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善仲裁制度提高仲裁公信力的若干意见》,2019年司法部制定“中国仲裁2022方案”,都明确提出了深化仲裁体制机制改革的任务要求,这是中国仲裁界期盼许久、正本清源的纲领性指引。让长期受困于体制束缚的贵仲看到了中央推动仲裁事业发展的决心,所以我们第一时间积极响应,主动要求作为试点改革机构,寻求“破茧”之道。

破茧难在统一思想认识

贵仲改革历时两年多,可谓“一波三折”,充满艰辛。从参公管理体制到改革为符合《若干意见》要求的公益性非营利法人的过程中,最大最难的就是人的思想认识问题,以及因此而产生的人员分流安置问题。

贵仲于2019年5月初向贵阳市政府领导汇报拟进行试点改革的相关情况时,市领导就高瞻远瞩地提出,贵仲改革应一步到位,从参公体制内彻底分离出去,按照市场化、法治化方向运行发展,否定了贵仲分步实施改革的计划。然而,对这一改革方向,贵仲内部部分人员认

识不足,予以反对。为此,我们首先积极争取解决了持不同意见的领导班子成员的职级待遇问题,并努力逐一做通工作人员思想工作。2020年改革正式启动后,始料不及的新冠肺炎疫情突如其来,引发了工作人员的心理波动。

面对这些阻力,今年市政府提出,贵仲改革要继续推进,仲裁机构是按照中央文件和法律要求进行改制的,原则上人员应该跟着单位一起走,但为保障改革稳定的大局,市政府请市委组织部牵头,市委编办、贵仲配合,按照双向自愿,服从安排的原则,落实分流人员的工作安置。政府要求贵仲顾全大局,坚定改制信念,继续做好各项工作。在党委政府的大力支持和协调安排下,人员问题最终于今年上半年逐一解决完毕。

关键在于党委政府支持

谈及贵仲改革的经验,首先,是要争取党委政府的大力支持,贵仲的人员分流安置问题正是在党委政府的支持下妥善解决的。其次,是要学习吸收先进机构改革经验,找出适合自身的可行性方案。再次,是要找准定位,符合当地经济社会发展大势和需求。贵阳是贵州省会城市,是国家发展战略中重要的新兴产业聚集地,也是西南地区高校科研机构集中地,具备发展高端服务业的人才优势。贵阳仲裁的发展可以为当地营造良好的法治化营商环境,支持贵阳包括贵州省的经济社会发展需要。

贵州省司法厅明确支持贵仲的改制举措,要求继续全力做好改制准备工作。在省市两级政府支持下,最终贵仲改制方案经贵阳市委常委会听取并一致同意后,2020年12月31日,《中共贵阳市委办公厅 贵阳市人民政府办公厅关于印发〈深化贵阳仲裁体制改革工作方案〉的通知》正式下发。

改革推动事业再创新高

贵阳市委市政府改革文件下发后,贵仲面向省、市、全国范围内充分酝酿遴选委员会成员,组建了由企事业单位、社会组织、国家机关及仲裁委的法律、经济贸易专家,以及有仲裁工作经验的各界人士组成的专兼相结合的新一届委员会,以充分保障委员会的决策能力和专业权威,并设立了仲裁员资格和操守考察委员会、监督委员会、专家咨询委员会,共同参与机构内部治理。委员会正在逐步制定完善相关的管理办法和工作细则,提高机构治理水平。

改革后贵仲人员面貌焕然一新,已公开招聘32人。其中仲裁秘书都是法学本科及研究生学历且通过国家统一法律职业资格考试取得A证的,待遇比改制前翻番,凝聚力和积极性极大提高。随着改革推进,截至今年11月初,贵仲今年已受案2500余件,标的50多亿元,创历史新高。

改革过程中也面临一些新问题需要解决,特别是财务体制改革前后不同机制之间缺乏明确的衔接规定,对于由此导致的一些具体问题如何处理,需要进一步协调。作为内地仲裁机构改革的试点,希望上级能够尽快出台指导仲裁机构体制机制改革的规范性文件,让更多类似的体制衔接问题得到妥善解决,让仲裁机构工作人员更加明确改革方向,坚定信念,作出正确的选择和妥善的安排。

(作者系贵阳仲裁委员会主任)

从决策机制入手探索 上仲加快绘就改革蓝图

范铭超

上海仲裁委员会(以下简称上仲)是1995年仲裁法实施后全国首批成立的七家试点仲裁机构之一。截至2020年,上仲已仲裁案件40000多起,总标的逾2000亿元。

为全面贯彻中央关于仲裁改革决策部署,落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善仲裁制度提高仲裁公信力的若干意见》,为上海打造面向全球的亚太仲裁中心提供有力支撑,今年年初,上海市委、市政府印发《上海仲裁委员会深化改革总体方案》,从政治视角、战略高度和全球视野为促进上仲体制机制改革提供了重要指引。

8月21日,由15名委员组成的上仲第七届委员会召开了第一次委员会全体会议,委员会作为上仲的决策机构和决策主体,正式开始履行决策职责。新一届委员会会议的召开,标志着上仲改革初步完成,决策机制实现了“热启动”,机构治理进入了全新阶段。

决策权限民主化

《若干意见》明确要求完善仲裁机构的法人治理机制,提高治理水平。强调委员会是决策主体,规定委员会的决策权限,打通决策和执行链条,明确委员会在机构内的领导地位是上仲决策机制改革的重点。

改革前,上仲的委员会工作机制主要涉及工作报告、修改章程、仲裁员换届等概括、宏观事项,委员在机构治理中参与度小、发挥作用的空间有限。上仲清楚地认识到了这一问题,在章程中明确了改革后的委员会在承担原有职责的基础上,还有权审定如薪酬体系、重大项目安排等具体事务,深入参与上仲的治理,并划分了上仲决策机构和执行机构的职责界限。

保障委员会集体决策、民主决策的内在要求是完善人员组成。上仲改革后的新一届委员会包括3位专长于不同领域的法学教授和11位专长于信息化的工科教授、2位法律专业行业协会会长、3位商界领袖、3位分别来自美洲、欧洲和亚洲的境外资深仲裁员和11位具有丰富仲裁机构管理经验的专职驻会领导。在实质的决策过程中,专业化和多元化的委员会组成人员发挥各自的专长,互为补充。

委员身份的中立性是决策机制的必要条件,上仲新一届所有委员均非公务员,委员会的人员组成符合专家不少于三分之二的硬性法律规定,除了专职的驻会领导,所有委员不从上海仲裁,确保委员履职行为的公益性,避免委员会决策受到潜在个人利益的影响,从而确保决策的独立性。

决策流程规范化

上仲改革后退出原事业单位体制,确认其独立的非营利法人的属性,享有内部管理的自主权。



图为上海仲裁委新一届境外委员就内部治理问题进行线上线下商讨。

上海仲裁委供图

但自主权并不意味着可以随意决策,《若干意见》要求完善仲裁机构治理机制,从决策层面,应当做到决策流程正当、规范、合理。

首先,上仲设立若干专门委员会,作为前置的决策顾问机构。专门委员会的组成人员包括上仲的委员和外部的资深行业专家,保障了咨询意见的高质量、专业性、来源多样性。这是上仲全新的决策机制配套模式。引入这套模式的原因恰恰是因为改革后上仲委员会的决策事项更具体、更专业、更深入,因此需要不同行业的专家建言献策。同时规定,专门委员会可以向上仲委员会提供决策咨询意见,但不具有决策权。

以上仲的人事、薪酬及绩效委员会为例,委员会会议作出关于相关决策前,作为执行机构的秘书处应当首先向人事、薪酬及绩效委员会提交相关议案的草案,由该专门委员会充分讨论并提出修订意见后,方可将正式的议案提交委员会全体会议进行审议、决策。上仲人事、薪酬及绩效委员会由法律服务行业和人力资源行业的资深专家共同组成。该专门委员会的专家基于其所熟知的行业信息、专业实践,对议案草案中相关制度和方案设计及其实行路径的科学性和可行性进行探讨和论证,并由秘书处根据该专门委员会的意见对议案内容进行修订后,提交委员会会议审议。在委员会会议上,全体委员听取秘书处对于正式议案的汇报和解读,并对议案内容进行充分的讨论后予以表决。

为保证决策流程的正当性,改革后的上仲委员会会议的议事程序严格依照《委员会会议议事规则》进行。《委员会会议议事规则》详细规定了委员会全体会议的召集形式、召开方式,议案的表决时机、表决流程、表决比例等内容,固定了委员会会议的决策环节,将决策流程规范化、机制化。

上仲改革前,委员会的决策程序相对简单。改

革后,决策作出的过程和结果通过会议记录、会议纪要,表记录留痕、存档,达到促规范、可追溯、能监督的目的,真正做到决策作出的过程有规可依,有规必依。这是现代化机构治理的应有之义,也是上仲切实保障委员会“一人一票”、集体决策、阳光决策的重要举措。

决策机制稳定化

上仲每年召开至少4次委员会会议,在委员会会议闭会期间,主任会议作为委员会会议的常设机构,根据委员会会议的授权代为履行其职责。主任会议的议事流程严格按照《主任会议议事规则》进行,确保上仲的决策环节有机衔接,决策机制平稳、高效、规范地运行。

上仲还成立了常设的委员会工作部,对委员会和在委员会会议闭会期间依授权行使委员会职责的主任会议负责,委员会工作部的主要职责是相关会议议程和材料准备,会议行政事务的安排等,确保委员在委员会全体会议前有充分的时间审阅会议议程和议案内容,对无法出席的委员的投票权作出合理的安排,并确保在疫情期间,会议设施能够满足包括远程通信、同声翻译等在内的需求。稳定和高效运转的工作机制保障委员会作出高质量的决策,这对于维护委员会会议的严肃性尤为有意义。

当今世界经济与政治形势出现了新的发展趋势,随着“一带一路”倡议的提出,我国参与全球治理的深度不断加强,利用仲裁进行争端解决方式的需求不断增加。上海提出要加快打造成为面向全球的亚太仲裁中心,也必然意味着仲裁机构的决策机制和决策流程需要更规范、更透明、更具公信力。从决策机制入手,积极探索,正是上仲改革蓝图落地的重要一步。

(作者系上海仲裁委员会常务副主任)

找回“领头羊”位置 大仲建设面向东北亚的国际仲裁中心



图为大连仲裁委赴辽渔集团调研企业需求。

大连仲裁委供图

毕凤有

大连仲裁委员会(改革后同时使用大连国际仲裁院名称,以下简称大仲)成立于1996年,常设办事机构为大连市政府直属正局级事业单位。2012年之前,大仲发展比较稳定,案件数量有限,争议金额仅有一次超过10亿元。2013年后则有了显著增长,2020年的仲裁争议金额达到迄今的历史最高点46亿元。

但近年来相对于全国仲裁蓬勃发展的势头,大仲因发展体制受限,已经相对落后,失去了全国仲裁行业第一梯队、东北地区“领头羊”的位置。这与大连市在辽宁省、东北地区乃至国家的经济发展战略中的定位严重不符,“仲裁的出路在哪里”成为长期困扰大仲发展的问题。

2018年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善仲裁制度提高仲裁公信力的若干意见》,明确提出了深化仲裁体制机制改革的任务要求。这一纲领性文件的出台为大仲脱离体制束缚提供了前所未有的契机。辽宁省人民政府获悉大仲试点改革的相关情况后,充分考虑到仲裁的民间性,指出体制不能成为束缚仲裁发展的障碍,改革应使仲裁回归本源,大仲要从建设面向东北亚的国际仲裁中心出发,按照市场化、法治化、国际化的要求,组织制定发展规划、管理办法,守好这块金字招牌。

经过充分研讨磋商,大仲确立了加快建设面向东北亚国际仲裁中心的改革发展目标,并于2021年3月改制换届完成。回顾改革历程,大仲主要在三个方面取得进展。

坚持法治化市场化方向

坚持法治化、市场化发展方向进行改革。2019

口,根据习近平总书记考察大连时的指示精神,结合“中国仲裁2022方案”,大仲提出加快建设面向东北亚的国际仲裁中心,并为进行了一系列布局。

例如,理事会成员包括日本、韩国、马来西亚专家,改革后的大仲首届理事由14人组成,包括3名原党组成员、4名科研人员(含日本教授1名)、3名企业家和4名律师(含韩国、马来西亚律师各1名)。这一组合既考虑了改革后新机构的平稳过渡和顺利运转,也考虑了“一带一路”建设、东北亚国际仲裁中心发展定位,还体现了新一届理事会的权威性、专业性、国际性特点。

理事会和仲裁院均施行专兼职相结合的灵活用人机制,取得了良好的效果。为匹配东北亚区域仲裁中心建设目标,更好地发展金融仲裁、航运仲裁,大仲在设专职院长之外,特别引进国内知名金融专家和律师专家兼任大连国际仲裁院副院长,并分别兼任大连金融仲裁院院长和大连国际航运仲裁院院长。这一改革的效果显而易见:以金融仲裁院为例,截至11月28日,仲裁争议金额已超60亿元,其专业高效化解纠纷的能力得到社会各界的高度肯定,成为大仲工作的一大亮点。

针对区域仲裁中心建设提前布局,提升国际化程度,《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)将于2022年1月1日生效,RCEP是目前全球最大的自由贸易协定,覆盖了全球四分之一的国家,四分之一的经济总量和四分之一的贸易总量,生效后必将有力推动中、日、韩之间的贸易和经济关系。东北的日资、韩资企业较多,仲裁需求潜力巨大,大仲拟于近期启动仲裁员增聘工作,进一步提升仲裁员、秘书队伍和仲裁规则的国际化程度,积极拓展涉外业务。

打造国际化区域仲裁高地

全力打造国际化区域仲裁高地,保障开放型经济发展,仲裁服务的本质是为经济活动提供保障。虽然大连本地与国内一线城市相比,在经济实力方面并无显著优势,但仲裁与诉讼不同,服务范围不受级别和地域的限制,大仲围绕国际化区域仲裁中心建设,不断提升公信力,吸引外地、外国当事人选择到大连解决纠纷,为涉外法治建设和涉外案件的处理打好基础,做好充分准备。

法治是最好的营商环境,走法治化、市场化改革发展道路的大仲,是东北亚区域营商环境的重要组成部分。为此,大仲明确提出“三高”标准,即在案件质量、效率和服务水平方面要全面对标国际一流,以期通过公正、高效、优质的服务赢得当事人信任,不断提升大连仲裁的核心竞争力和国际影响力,为东北经济发展增添新活力,保障开放型经济的发展。

(作者系大连国际仲裁院院长)