



# 天津市矛盾纠纷多元化解条例施行 筑牢维护社会和谐稳定“第一道防线”

□ 本报记者 范瑞恒

矛盾纠纷多元化解工作一头连着千家万户“幸福指数”，一头连着社会“和谐指数”，关乎人民群众急难愁盼、平安天津建设大局。对于如何通过法治方式有效化解矛盾纠纷，筑牢维护社会和谐稳定的“第一道防线”，天津交出了自己的立法“答卷”。

天津市十七届人大常委会第三十八次会议表决通过了《天津市矛盾纠纷多元化解条例》(以下简称《条例》)。《条例》共六章47条，已于2023年1月1日起施行。

《条例》是天津市首部专门聚焦矛盾纠纷多元化解工作的综合性法规。天津外国语大学马克思主义学院教授宋婷表示：“《条例》全文体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉，为促进天津市矛盾纠纷多元化解工作法治化、规范化，提高社会治理现代化水平，建设更高水平平安天津提供了更加有力的法治保障。”

## 完善综合机制 矛盾纠纷全链条解决

近年来，天津开展诉源治理，构建“大调解”工作格局，扎实推进“战区制、主官上、权下放”党建引领基层治理创新，成立三级社会矛盾纠纷调处化解中心，推动形成矛盾纠纷一站式接收、一揽子调处、全链条解决模式，社会治理现代化取得新成效。

天津市人大常委会法制工作委员会立法工作处工作人员杨高峰介绍，《条例》设专章固化天津行之有效的经验做法，为提升社会治理能力提供坚实的法治保障。

《条例》规定，天津市畅通和规范诉求表达、利益协调、权益保障渠道，完善社会矛盾纠纷调处化解综合机制，充分发挥社会矛盾纠纷调处化解中心的作用，统筹协调、仲裁、诉讼、信访、法律援助、司法救助、心理服务等资源，对矛盾纠纷实行一站式接收、一揽子调处、全链条解决。市和区平安建设领导机构统筹协调社会矛盾纠纷调处化解综合机制建设，领导推动社会矛盾纠纷调处化解中心规范运行、发挥作用。

同时，《条例》还规定，自然人、法人或者非法人组织可以向社会矛盾纠纷调处化解中心提出矛盾纠纷化解事项。社会矛盾纠纷调处化解中心应当向社会公布联系渠道、接待时间和地点等相关事项，在其接待场所公布有关的法律、法规、规章和处理程序。

不仅如此，《条例》还明确承担矛盾纠纷化解职能的单位对接收的矛盾纠纷化解事项，应当及时化解；对疑难复杂的矛盾纠纷化解事项，承办人



员应当报告本单位主要负责人。相关单位主要负责人应当组织推动化解矛盾纠纷，并对办理结果负责。

## 注重源头预防 把矛盾化解在基层

“任何矛盾都是从量变到质变的过程。”杨高峰介绍，《条例》坚持问题导向，以预防为主线，对可能引发矛盾纠纷的源头问题作了有针对性的制度设计。

《条例》明确，市和区人民政府及其有关部门、人民法院、人民检察院等应当坚持源头预防，将预防矛盾纠纷贯穿于重大决策、行政执法、司法等全过程，减少矛盾纠纷的产生。同时规定，各级政府、有关单位应当建立健全重大决策风险评估机制，依法公开政府信息，健全矛盾纠纷排查和预警机制，开展矛盾纠纷常态化排查、集中排查和专项排查，预防和减少矛盾纠纷的产生。

此外，《条例》还明确乡镇政府、街道办事处应当组织协调辖区内的各种矛盾纠纷化解力量，开展矛盾纠纷预防、排查和化解工作。村民委员会、居民委员会应当组织人员，就地预防、排查和化解矛盾纠纷。同时推动矛盾纠纷化解力量向基层倾斜，明确政府及有关部门、法院、检察院应当加强法庭、检察室、公安派出所、司法所以及人民调解组织，法官检察官服务站、社区警务室等建设，协助配合基层开展矛盾纠纷预防、排查和化解工作。

“基层社会治理的成效关系着民之安乐。”天津市宁河区委政法委员会书记运向伟认为，“通过《条例》的立法保障，将重心下移，资源下沉这一原则充分落实，让直接化解矛盾纠纷的主体能够调动更多

的解纷资源，真正实现了‘把矛盾纠纷化解在基层’。”

## 加强协调联动 形成多元解纷合力

矛盾纠纷多元化解是一项综合性、系统性的工作，必须齐抓共管，变“单打独斗”为“握指成拳”，破解工作合力不足等难题。

针对存在的问题，《条例》明确规定强化共同治理，规定各级机关、人民团体、企事业单位、行业协会和其他社会组织等应当做好本单位、本系统、本行业矛盾纠纷的源头预防、排查预警和调处化解工作。

为了进一步健全矛盾纠纷多元化解机制，《条例》明确化解矛盾纠纷的多种途径，鼓励和引导当事人优先选择成本较低、快捷高效、有利于修复关系的途径化解矛盾纠纷。

《条例》明确司法行政、公安等政府各有关部门、法院、检察院、群团组织、仲裁机构、公证机构、调解组织等主体在矛盾纠纷多元化解中的职责，推动形成多元解纷合力。

《条例》提出，要着力构建以人民调解为基础，人民调解、行政调解、行业性专业性调解、司法调解优势互补、衔接联动的“大调解”工作体系，积极

发挥行政裁决、行政复议、仲裁、公证等在矛盾纠纷多元化解中的分流作用，完善“公调对接”“检调对接”“诉调对接”“访调对接”“裁调对接”等途径衔接机制，明确人民法院应当畅通司法确认渠道，加大对调解协议的司法确认力度，提高司法确认效率。

“作为矛盾纠纷化解的重要环节，检察机关主动落实《条例》相关内容。”天津市河西区人民检察院第六检察部副主任黄河表示，要练好“化”字功，拓宽涉法涉诉信访事项化解路径，做实公开听证，组建专业化听证队伍，创新听证方式，强化听证公信力；做强矛盾多元化解，推动“检调对接”工作走实走深走细，树立系统观念，加强与相关部门及调解组织的协调配合，形成多元化解合力。

## 强化监督考核 确保工作落到实处

杨高峰告诉《法治日报》记者，监督考核是保障矛盾纠纷多元化解工作落到实处的重要措施，也是立法调研中各方关注的焦点。

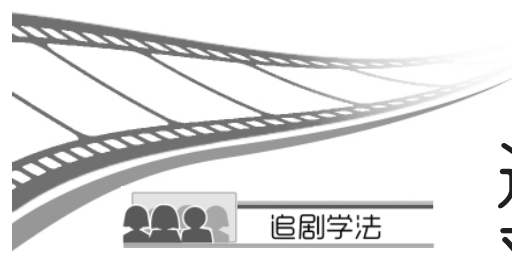
为此，《条例》明确各级人民政府应当对矛盾纠纷多元化解工作所需经费给予支持和保障，在预算中适当安排人民调解工作经费，依法将劳动争议仲裁工作经费、农村土地承包经营纠纷仲裁工作经费等纳入财政预算，为行政调解组织以及其他由政府主管部门设立的调解组织提供必要工作条件。

《条例》还规定市和区平安建设领导机构应当将矛盾纠纷多元化解工作作为平安建设考评的重要内容；市和区人民政府有关部门、人民法院、人民检察院应当将预防和化解矛盾纠纷纳入本单位工作考核；社会矛盾纠纷调处化解中心应当对进驻单位的工作人员加强管理考核，考核结果应当及时反馈进驻单位。

为进一步增强刚性约束力，《条例》还明确了承担矛盾纠纷化解职能的单位应当承担法律责任的具体情形。提出对承担矛盾纠纷化解职能的单位，由本级或者上一级平安建设领导机构予以通报、约谈、督办，造成严重后果的，对直接负责的主管人员和直接责任人员，由有权机关依法予以处理。

“《条例》充分做到了事前有源头预防，事中有多元化解，事后有保障监督，以数据化、网络化、智能化的智慧法治精准打通基层治理的堵点，全面建设集约高效、多元解纷、便民利民、开放互动、交融共享的现代化诉讼服务体系。”宋婷认为，这部法规的“出炉”，对解决人民群众最关心最直接最现实的问题发挥了重要作用。

漫画/高岳



近日，根据真实事件改编的现实题材电影《不止不休》正在热映。影片讲述了涉世不深的报社实习记者韩东试图通过一篇新闻报道，去改变约一亿乙肝病毒感染者命运的故事。

面对被歧视的乙肝患者群体，韩东如何捍卫他们的权利？法律又能为他们做些什么？本期【追剧学法】，由《法治日报》律师专家库成员、北京市律律师事务所高级合伙人郑中臣律师为我们解读《不止不休》中涉及的那些法律问题。

场景一：在一次调查采访中，韩东收到了一张高价收血的名片，认识了由赵哥联络组织的一条地下卖血产业链。现实中，非法买卖血液该担何责？

通过非法买卖获得的血液通常没有经过严格标准的血液检验流程，容易通过血液传播病毒，存在十分严重的安全隐患。剧中，“血牛”彪哥高价收血、组织买卖血液的行为，依法应承担相应法律责任。

根据我国献血法规定，非法采集血液的，血站、医疗机构出售无偿献血的血液的，非法组织他人出卖血液的，由县级以上地方人民政府卫生行政部门予以取缔，没收违法所得，可以并处十万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。刑法第三百三十三条规定，非法组织他人出卖血液的，处五年以上有期徒刑，并处罚金；以暴力、威胁方法强迫他人出卖血液的，处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金。

场景二：为了靠近彪哥，韩东伪装成一名需要卖血赚钱的大学生，卧底在彪哥手下以获取信息。一次卖血活动中，韩东发现彪哥主要负责为患有乙肝疾病的体检者提供血液代检服务，即找一些身体健康的人代替抽血获取血样以替换不合格的体检报告。找人代替体检，要负什么法律责任？

剧情中，需要代检的人大多是为了入职、就业、求学，但是无论何种目的，均是以他人的身体健康状况替代自己的身体健康指标。若员工入职体检时，让人代检而形成虚假的体检报告，并故意向单位隐瞒其真实的身体健康情况，使单位在被代检结果欺骗的情况下与其签订劳动合同的，员工的行为即构成对用人单位的欺诈，双方订立的劳动合同无效。

如果代替体检的行为发生在公务员招录工作中，根据不同情节可能面临考试成绩无效、取消资格、限制报考等处理；情节严重的，依法追究法律责任。

此外，代人体检或组织他人代替体检不仅是一种作弊和欺骗行为，如果这种行为是严重扰乱市场经济秩序的非正规经营，还可能构成非法经营罪，将面临相应刑事处罚。

场景三：“血牛”的地下产业链除了血液的买卖双方，还有医院医生为他们提供帮助。彪哥当年为了帮女儿体检入学，找到了医院检验科的主任，从此慢慢地开始帮人代检、收血卖血，最终形成了一条地下产业链。医生帮助他人代检，面临什么后果？

医师滥用职权私自帮助他人代检，可能泄露体检者个人隐私，情节严重的会被吊销执业证书。

根据医师法及相关规定，医师实施医疗、预防、保健措施，签署有关医学证明文件，必须亲自诊查、调查，并按照规定及时填写病历等医学文书，不得隐匿、伪造、篡改或者擅自销毁病历等医学文书及有关资料。医师不得出具虚假医学证明文件以及与自己执业范围无关或者与执业类别不相符的医学证明文件。违反规定，有以上行为的，由县级以上人民政府卫生健康主管部门责令改正，给予警告，没收违法所得，并处一万元以上三万元以下的罚款；情节严重的，责令暂停六个月以上一年以下执业活动直至吊销医师执业证书。

场景四：在与乙肝表面抗原携带者的接触和了解中，韩东了解到他们因为乙肝备受歧视，也因此找不到工作，于是便找到“血牛”代检伪造体检报告。用人单位能否拒绝雇用乙肝表面抗原携带者？

劳动者依法享有平等就业和依法择业的权利，用人单位有自主用人的权利。除国家法律、行政法规规定禁止从事的易使乙肝扩散的工作外，用人单位不得以劳动者携带乙肝表面抗原为由拒绝录用或者辞退乙肝表面抗原携带者。

此外，2007年原劳动保障部、卫生部联合下发《关于维护乙肝表面抗原携带者就业权利的意见》，其中规定：严格规范用人单位的招、用工体检项目，保护乙肝表面抗原携带者的隐私权。用人单位在招、用工过程中，可以根据实际需要将肝功能检查项目作为体检标准，但除国家法律、行政法规和卫生部规定禁止从事的工作外，不得强行将乙肝病毒血清学指标作为体检标准。各级各类医疗机构在对劳动者开展体检过程中要注意保护乙肝表面抗原携带者的隐私权。

场景五：韩东的发小张博三年没能考上研究生，后来他才知道因为自己是乙肝表面抗原携带者，在体检时被刷下去了。张博告诉韩东，初二那年他突然转学，就是因为当时感冒被父亲带到一家小诊所打针，却因此被传染上了乙肝。在医院就医时被感染上传染病毒，谁来担责？

在医院就医时，若医务人员违反操作规范导致传染病扩散并造成多人染病，构成明显的责任事故，涉事医院可能会面临三种法律责任。

首先是民事责任，民法典第一千二百一十八条规定，患者在诊疗活动中受到损害，医疗机构或者其他医务人员有过错的，由医疗机构承担赔偿责任。其次是行政责任，根据传染病防治法的相关规定，医疗机构、管理者和具体操作者应该根据自身的工作职责和违法违规情节，承担相应的行政处罚责任，可能面临警告等处罚，已取得许可证的，可以依法暂扣或者吊销许可证；造成传染病传播、流行以及其他严重后果的，对负有责任的主管人员和其他直接责任人员，依法给予降级、撤职、开除的处分，并可以依法吊销有关责任人员的执业证书；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

再次是刑事责任，根据刑法相关规定，放火、决水、爆炸以及投放放射性、腐蚀性、传染病病原体等物质或者以其他危险方法危害公共安全，涉嫌构成危害公共安全罪，尚未造成严重后果的，处三年以上十年以下有期徒刑；致人重伤、死亡或者使公私财产遭受重大损失的，处十年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑；过失犯前款罪的，处三年以上七年以下有期徒刑。

追求公平与正义，就要『不止不休』

# 退休再就业，这些法律问题要了解

## 你问我答

□ 本报记者 徐伟伦  
□ 本报通讯员 施振伟 康晶

近年来，随着生活水平的不断提高，许多在退休后仍能保持较好的健康状况的老年人都会选择再就业。因此，如何鼓励老年群体继续发挥作用，规范超龄劳动者用工方式就成了社会上普遍关注的问题。

办理退休需要满足哪些条件？退休后再就业应当签订什么合同？再就业工作期间出现工伤该如何处理？针对这些问题，北京市延庆区人民法院的法官进行了解读。

问：社保缴费不满十五年，可以办理退休吗？

答：我国社会保险法第十六条规定，参加基本养老保险的个人，达到法定退休年龄时累计缴费满十五年的，按月领取基本养老金。参加基本养老保险的个人，达到法定退休年龄时累计缴费不足十五年的，可以缴费至满十五年，按月领取基本养老金；也可以转入新型农村社会养老保险或者城镇居民社会养老保险，按照国务院规定享受相应的养老保险待遇。

因此，对于达到法定退休年龄时累计缴费不足十五年的参保人员，可以缴费至满十五年，办理退休，按月领取基本养老金。对于2011年7月1日社会保险法实施前参保的人员，2011年7月1日以后达到法

定退休年龄，且缴费年限不足十五年的参保人员，可延长缴费至满十五年。延长缴费五年后仍不足十五年的，可一次性缴费至满十五年。对于2011年7月1日社会保险法实施后参保的人员，达到法定退休年龄时，缴费年限不足十五年的，可以延长缴费至满十五年时办理退休手续(这种情况只能逐年缴费，不能一次性补缴)。

问：退休后想继续发挥余热，应当签订什么合同，哪些权益发生变化？

答：我国劳动合同法第四十四条规定，劳动者开始依法享受基本养老保险待遇的，劳动合同终止。《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释(一)》第三十二条规定，用人单位与其招用的已经依法享受养老保险待遇或者领取退休金的人员发生用工争议而提起诉讼的，人民法院应当按劳务关系处理。

根据上述规定，退休再就业人员与原用人单位或者新用人单位之间的用工关系应按劳务关系处理，应当签订劳务合同。如果其主张加班费、带薪年假、未签合同双倍工资、解除劳动关系经济补偿金、相关保险缴纳等福利待遇，并不能受到劳动法律法规的特殊保护，除非双方之间另有约定。

在劳务关系中，用人单位可以随时终止用工，而不用给予劳动提供者任何的经济补偿。一旦双方发生纠纷，退休再就业人员只能选择非劳动法律关系的诉讼途径。因此，如果老年人退休后应聘到用人单位，应当及时签订书面劳务合同或者雇佣合

同，明确工作期间的报酬、内容、时间、医疗、工伤、休假、加班待遇以及违约责任等。若发生争议，退休再就业人员可以按照合同法(而非劳动合同法)主张相关权益。

此外，因退休再就业人员只能建立劳务关系，在单位的工作时间不能作为主张劳动权益的依据，所以退休后也不再有利龄一说。

问：超过法定退休年龄的职工在工作期间发生工伤，应如何处理？

答：(人力资源和社会保障部关于执行《工伤保险条例》若干问题的意见(二)》)规定，达到或超过法定退休年龄，但未办理退休手续或者未依法享受城镇职工基本养老保险待遇，继续在原用人单位工作期间受到事故伤害或患职业病的，用人单位依法承担工伤保险责任；用人单位招用已经达到、超过法定退休年龄或已经领取城镇职工基本养老保险待遇的人员，在用工期间因工作原因受到事故伤害或患职业病的，如招用单位已按项目参保等方式为其缴纳工伤保险费的，应适用《工伤保险条例》。

也就是说，如果劳动者在达到法定退休年龄前已与用人单位建立劳动关系，达到法定退休年龄后仍继续在原用人单位工作，且未领取养老保险待遇的，符合工伤认定受理条件。

依法享受养老保险待遇的人员、领取退休金的人员，达到法定退休年龄的人员，其与用人单位之间的用工关系系劳务关系。如果上述人员在工作时间、工作场所，因工作原因受伤，可以参照工伤待



# 案外人执行异议之诉中房屋所有权的认定

□ 杨杰

根据我国法律规定，除继承、征收等非因法律行为所取得的物权外，不动产物权的设立、变更、转让和消灭，必须经依法登记方能发生法律效力。但基于我国现行房地产开发制度以及登记制度，买受人经常不能及时登记，导致其取得法律意义上的所有权总会滞后于债权合意，有的甚至长达十几年。在这段时间内，买卖的不动产在法律上仍属于出卖人所有，但如果仅仅将买受人当作普通的债权人，其对房屋的登记或者交付请求权就不具有排除出卖人的其他债权人对不动产提出的受偿要求。

考虑到不动产是大众最基本的生活资料，我国对不动产买受人在执行程

序中予以特殊优先保护。《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》第二十八条规定，金钱债权执行中，买受人对登记在被执行人名下的不动产提出异议，符合下列情形且其权利能够排除执行的，人民法院应予支持：(一)在人民法院查封之前已签订合法有效的书面买卖合同；(二)在人民法院查封之前已合法占有该不动产；(三)已支付全部价款，或者已按照合同约定支付部分价款且将剩余价款按照人民法院的要求交付执行；(四)非因买受人自身原因未办理过户登记。

然而，当前的司法实践中有时会出现这种情形：被执行人捏造一个购买了房屋的执行案外人，通过执行异议之诉来主张对标的物的所有权，并阻断强制执行程序。因此，如何在原债

权人的权利实现和买受人的物权期待权的保护之间实现一个精准的认定和平衡，是当前司法实践面临的问题。

通过审理此类案件，笔者总结了一些可供参考的审理要素。对于“买卖合同”的认定，可以分为有中介和无中介两种情况，在当前二手房买卖市场高度经纪化的今天，对于无中介的情形，要特别注意是否存在恶意串通的情形；对于“合法占有”的认定，要以买受人对不动产是否实现了支配和控制进行评价，注意查明买受人何时取得入户门钥匙，何时办理入住手续，房屋缴纳水电暖气物业等各类费用的情况。对于“交付价款”的认定，可以以审理民间借贷案件的思路作为参考，仔细审查转账款项的时间、金额、性质，综合作出认定。若主张大额现金交付，除银行流水、款项金额、来源、交付时间、地

点等各因素完全吻合外，原则上应高度存疑不予认定。对于“自身原因”的认定，注意审查买受人的无过错和积极主动的主张权利，实践中能够归责于买受人的原因包括忽略了权利障碍(比如房产有抵押)、政策限制忽略(不符合限购政策)、怠于行使权利(为了避税未办理登记)。

需要注意的是，如果是虚假诉讼，被执行人选择的“假执行案外人”往往是配合的，有金钱往来的交易伙伴，此时就需要法院积极依职权调查取证，抽丝剥茧，戳穿谎言，查明案情，对涉嫌虚假诉讼的当事人，不应仅仅驳回其诉讼请求，还应当进行处罚或者移送公安机关追究虚假诉讼罪的刑事责任。

(作者单位：北京市昌平区人民法院)

邹宇宁