

全国首部涵盖四类调解的地方性法规 黑龙江省调解条例明年施行

□ 本报记者 张冲
□ 本报通讯员 尹栋 孙延刚

为进一步提高全省社会治理体系和治理能力现代化,黑龙江省十四届人大常委会第八次会议表决通过了《黑龙江省调解条例》(以下简称《条例》)。《条例》共6章65条,将于2024年1月1日起施行。

“调解工作指导管理部门权责不清、行业自律和管理缺失、调解员无准入标准、调解程序不规范等一系列问题都能在《条例》中找到答案。”黑龙江省司法厅厅长崔永洪在接受《法治日报》记者采访时说,《条例》是体现中国特色社会主义法治特性、推行全过程人民民主的地方立法实践,是全国首部涵盖人民调解、行业性专业性调解、行政调解和司法调解四类调解的地方性法规,为加强和规范调解工作、有效化解社会矛盾纠纷、提升社会治理效能提供了坚实的法治保障。

立法恰逢其时

“人民调解法是我国唯一一部专门规范调解工作的法律,但仅限于人民调解,没有对行政调解、行业性专业性调解和司法调解进行规范,目前全国各地均未就各类调解进行立法。我们愿意在这方面做些创制性立法探索。”黑龙江省人大监察和司法委员会主任委员丁国怀表示,黑龙江省委高度重视此项立法工作,两次听取立法工作情况汇报,并提出明确要求。2021年以来,《条例》连续3年列入省人大常委会立法计划“预备立法项目”。

省人大常委会成立立法专班,坚持求开创、立长远、不抵触、有特色、可操作、重效果的起草原则,省人大常委会法工委会同省人大监工委和省司法厅,深入开展调研,广泛征求意见,多次修改完善《条例(草案)》。今年8月底,省十四届人大常委会第六次会议初次审议《条例(草案)》后,省人大常委会召开专题办公会议的方式,听取修改情况的汇报,提出重要指导意见。

在此基础上,省人大常委会到全国人大常委会法工委、司法部汇报沟通法规草案修改中的有关问题,并在北京召开专家论证会,体现地方立法的功能定位,发挥好实施性、补充性、探索性功能,努力做到制度设计合乎法理、实际操作务实管用,确保科学立法、民主立法,依法立法。

坚持党的领导

调解是在党的领导下,继承和发扬我国优秀传统文化,不断发展和完善起来的一项具有中国特色的社



会主义法律制度。

丁国怀表示,《条例》加强和规范调解工作,为有效化解社会矛盾纠纷提供了法律遵循,必将为发挥好调解的基础性作用,营造黑龙江省和谐稳定的社会环境,助力龙江高质量发展、可持续振兴起到重要的促进和保障作用。

坚持党的领导是立法的根本原则,因此,《条例》明确调解工作应坚持中国共产党的领导,坚持和发展新时代“枫桥经验”。

为构建完善大调解工作格局,《条例》涵盖人民调解、行业性专业性调解、行政调解和司法调解四类调解,最大限度地调动各类调解资源,构建完善以人民调解为基础,人民调解、行业性专业性调解、行政调解、司法调解优势互补、分工协作、衔接联动的大调解工作格局。

对于相关部门、单位在调解工作中的职责,《条例》分别对县级以上司法行政部门、具有行政调解职能的部门、行业主管部门、人民法院等司法机关在调解工作、行政调解、行业性专业性调解、司法调解方面的职责,进一步予以明确规定。

在调解程序方面,《条例》明确人民法院在立案前可以先行调解,在尊重当事人意愿的基础上,规定人

民法院在登记立案前,对适宜调解的纠纷,可以委派调解组织先行调解。同时,为保障当事人的民事诉讼权利,明确规定,经先行调解达成协议的,应当制作调解协议书;调解未达成协议或者调解协议书生效前当事人一方反悔的,人民法院应当及时立案。

体现制度创新

“调解作为一种温和柔性化纠纷的手段,倡导‘和’的理念,在‘法、理、情’之间找到平衡点,有利于降低节约司法和行政成本,有利于把矛盾纠纷化解在基层、解决在萌芽状态,有利于充分发挥我国政治优势,最大限度地减少社会冲突和对立。”黑龙江省人大常委会机关一级巡视员李大方表示,随着经济社会结构、基层社会组织状态、社会治理形态和社会主要矛盾的变化,原有的调解体系机制已经不适应现实需要,亟须补齐这一短板。

自愿,是调解活动的基本原则之一。建立在自愿基础上的调解,才能使当事人意见达成一致,有效化解矛盾纠纷。《条例》充分尊重当事人意愿,维护其合法权益,体现了调解自愿原则。

《条例》在总则中充分体现自愿原则,明确规定调

解组织和调解员发现矛盾纠纷时,可以主动调解。当事人一方明确拒绝调解的,不得调解。

在调解期限方面,《条例》规定当事人可以自行约定调解期限,没有约定的,调解期限为三十日;情况复杂或者有其他特殊情形的,经当事人同意,调解期限可以延长三十日。法律法规对调解期限另有规定的,从其规定。

对于鉴定费的支持,《条例》规定调解过程中需要进行鉴定以明确责任的,调解组织可以委托由当事人共同选择的鉴定机构进行鉴定。鉴定费的支持,有约定的,从其约定;没有约定的,由提出申请的当事人先使支持,调解程序终结时按照责任比例承担。

此外,《条例》加大制度设计创新,在明确相关部门职责的基础上,结合调解工作实际,在调解协会、商事调解组织、调解员具备的条件、调解一般程序等方面进行了创新性制度设计,极大提高了调解效率和公信力。

以问题为导向

近年来,黑龙江诉讼案件,上访数量居高不下,案多人少矛盾突出,有限的司法和行政资源难以充分满足人民群众的需要。5年来,全省共调解各类矛盾纠纷130多万件,近80%的矛盾纠纷化解在基层。

黑龙江省司法厅副厅长刘勇介绍说,针对调解工作指导管理部门权责不清问题,《条例》规定县级以上司法行政部门负责本行政区域调解工作的组织、协调、指导、监督。县级以上卫生健康、公安、市场监管、民政、住房和城乡建设、自然资源、生态环境、交通运输、城市管理、农业农村等行政调解职能部门负责本部门行政调解工作。行业主管部门对本行业领域的调解工作和有关活动给予支持和保障。人民法院等司法机关负责司法调解工作。

对于调解工作行业自律和管理缺失问题,《条例》规定县级以上人民政府应当按照“一地一会”原则,支持成立地域性调解协会。调解协会接受同级司法行政部门的指导。调解协会应当加强对调解组织和调解员的服务、管理和监督。

在调解员准入标准问题方面,《条例》规定,调解员应当由公道正派,身心健康,热心调解工作、廉洁自律、具有一定文化水平、熟悉政策和法律的人员担任。调解员应当自觉接受调解组织和人民监督。在此基础上,根据实际需要,对商事调解组织调解员的条件作出具体规定,明确商事调解组织调解员应当具有大专以上学历,熟悉商事交易规则,商事交易习惯,具备相关法律知识和三年以上工作经历。同时规定,商事调解组织调解员应当接受省或者设区的市(地)调解协会的业务培训。

漫画/高岳

没有《坚如磐石》的关系 只有违法必究的事实

追剧学法

□ 本报记者 罗莎莎
□ 本报通讯员 高岩岩

电影《坚如磐石》以一场公交车爆炸案作为切入口,通过一场“火锅汤里徒手捞手机”的饭局揭露了金江市一场官商勾结的黑幕。郑刚作为副市长,在巡视的节点,面对亲生儿子苏见明持续追凶的执着以及黑社会组织的头目黎志田的缠斗,精心设计了一场“爆炸案”。最终在苏见明的抽丝剥茧下,爆炸案真相大白,同时揭开了一个黑恶集团的累累罪行以及官商勾结的黑暗事实。

本期【追剧学法】,由江苏省徐州市泉山区人民检察院检察官揭秘那些官商扑朔迷离关系背后的法律知识点。

场景一:孔三顺因为暴力拆迁,被判处故意毁坏财物罪、故意伤害罪入狱,后因患上癌症保外就医。监外执行期间,孔三顺受刘明刚指使,携带“假雷管”,挟持公交车上的人质。结果,雷管是真的,最终导致公交车爆炸。实践中,若在保外就医或者取保候审期间再犯罪,应如何处理?

保外就医是指对于被判处有期徒刑或者拘役的罪犯,因具备法定情节,依照法律规定的程序,经主管机关批准,由监内执行刑罚变更为暂予监外执行刑罚的一种特殊的刑罚执行方式。

刑事诉讼法规定,对于发现不符合暂予监外执行条件的罪犯,应当及时收监。罪犯在暂予监外执行期间又犯新罪的,其行为违反了法律,行政法规和监督管理的相关规定,且已经达到了现实紧迫的社会危险程度,符合法律规定应当予以收监的情形。同时执行期间又犯新罪,本身也体现了行为人自身具有较强的人身危险性,已不满足“适用暂予监外执行不致危害社会”这一条件。本案中,由于孔三顺当场被炸身亡,不再追究刑事责任。若孔三顺没有死亡,也要被收监,继续执行未执行完的刑期,还要承担爆炸罪的刑事责任。

场景二:郑刚与何秀丽是夫妻,但膝下无子。婚后的郑刚又结识了朱丽,并生了一个儿子苏见明。由于何秀丽的父亲位高权重,郑刚为了仕途,杀害朱丽后将苏见明带到家中,与何秀丽共同以养子的名义抚养。郑刚与朱丽同居生子的行为,构成重婚罪吗?

关于重婚罪,刑法规定,有配偶而重婚的,或者明

知他人有配偶而与之结婚的,处二年以下有期徒刑或者拘役。如果没有配偶一方确实不知对方有配偶而与之结婚或以夫妻名义共同生活的,无配偶一方不构成重婚罪,有配偶一方则构成重婚罪。郑刚与何秀丽婚姻存续期间,与歌女朱丽产生感情,并同居生子,构成重婚罪。而朱丽是否构成重婚罪,取决于她是否明知郑刚已婚。

司法实践中,重婚者很少进行二次登记,大多数是以夫妻名义共同居住的形式存在。此外,法律规定,重婚罪属于“不告不理”,即除非当事人向法院提出诉讼,一般情况下法院不会主动受理。受害人可以依照刑事诉讼法的规定,向人民法院提起刑事自诉,同时需要提供如邻居、家人、朋友甚至保安等的证人证言,产检、分娩等含有夫妻信息的相关资料,以证明双方有“以夫妻名义共同居住”的事实。

场景三:郑刚知道巡视组准备调查他后,为了寻求上级的保护,一手策划了“公交车爆炸案”,准备好人证、物证后,威胁黎志田与中创汇泰董事长高进合作签订了一份48亿元的合作,通过高进的操作将这笔钱送给自己的上级。高进的行为构成什么罪?

高进作为中创汇泰公司的董事长,受郑刚指使,

与黎志田进行虚假交易,当黎志田的48亿元转入自己掌控的公司,便按照郑刚的安排将48亿元转给“更高层领导”,虽然其行为只是郑刚实施犯罪的一个环节,但其明知郑刚的意图,仍按照其指示,以签订合同的表象,掩盖敲诈勒索和行贿的事实,与郑刚构成共犯,应当按照其在犯罪过程中的发挥的作用定罪量刑。但由于该违法行为是高进的个人行为,公司不构成犯罪。

场景四:黎志田被抓捕后,向巡视组表明,自己收集了很多本地官商勾结、贪污腐败的违法犯罪视频,放在了自己的竹筐里。黎志田的行为是否可以认定为立功?是否可以减轻处罚?

刑法规定,犯罪分子有揭发他人犯罪行为,查证属实的,或者提供重要线索的,从而得以侦破其他案件等立功表现的,可以从轻或减轻处罚;有重大立功表现的,可以减轻或免除处罚。

黎志田揭发郑刚等多名贪腐分子的罪行,并向警方提供重要线索和监控视频证据,帮助警方成功侦破其他案件,具有立功表现。但因为黎志田同时构成组织、领导黑社会性质组织罪,故意杀人罪,非法采矿罪等多项罪名,所以即使他归案后有立功表现,但也不足以对其从轻处罚,最终,法院对黎志田数罪并罚,判处死刑立即执行。

以高质效合法性审查促进高质量发展

□ 王义军

高质效的合法性审查,是维护法治统一、推进政府依法行政的重要力量,可以从源头上有效避免行政决策违法而造成损失和影响,化解矛盾和争议于未然,提高政府公信力,优化营商环境。

《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》指出,要全面落实行政规范性文件合法性审核机制,明确审核范围,统一审核标准,这就要求重要决策事项在提交决策机关集体讨论前,应当进行合法性审查。面对新要求,我们应探索建立合法性审查工作机制,构建合法性大审查工作格局,为法治政府建设提供强有力的法治保障。

对于如何高质高效地开展合法性审

查,笔者建议从以下几个方面入手:

建章立制,构建合法性审查体系。依据《重大行政决策程序暂行条例》《国务院办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》等规定,制定合法性审查工作实施方案,建立审查台账登记制度、审查业务学习例会制度、审查队伍管理制度、审查程序标准化制度、审查意见质量标准化制度、重大疑难复杂案件集体会审制度、审查责任管理制度、审查档案卷宗管理制度等八大配套制度,促使合法性审查工作体系流程标准化、管理规范化的队伍专业化。

精挑细选,打造合法性审查中心。以司法行政机关为阵地打造“合法性审查中心”,牵头管理合法性审查整体工作,承担文件、合同审查收件登记、审查分流、业务指导、监督管理职能职责。审查中心下设农林生态资源、工程规划建设、教卫科技

文旅、金融财税审计等类别专业审查组,吸纳遴选各类专业技术人才入组,实行组长负责制,分组开展合法性审查工作,出具专业意见。

繁简分类,规范合法性审查程序。建立三大审查程序即简易审查程序、普通审查程序、重案会审程序,并制定相应的审查规则和审查标准。对事实清楚、法律适用准确的事项实行简易程序,针对复杂事项实行普通程序,疑难重大事项则启动重案会审程序。根据送审事项的实际情况,经审批后可转换审查程序,经确定为重案会审程序的不再转为其他程序,且不得随意更改重案会审意见。

审责自负,严把合法性审查质量。对审查意见实行“谁审查谁负责,谁审查谁担责”的原则,每月对各组出具的审查意见进行交叉检查,定期通报,建立奖惩机制,提高审查人员学习法律知识的主动性和积极性,同时探索创新审查方式,对审查事

项除采取书面方式审查以外,还可以根据事项的实际采取听证,公开征求意见,召开座谈会、调查走访等方式进行全面审查,确保审查意见客观全面。

筑法治之基,行法治之力。以重庆市忠县为例,面对合法性审查工作的新形势、新任务、新要求,该县探索建立合法性审查工作机制,构建合法性审查工作格局。今年以来,忠县合法性审查中心审查政府各类事项405件,其中适用简易程序112件、普通程序215件、重案会审程序78件,提出审查意见1635条,为高铁建设、产业发展等89件重大事项提供合法性审查意见,案涉金额23.25亿元,挽减各类损失10.08亿元,充分发挥了参谋助手作用,为建设法治政府奠定了坚实基础。

(作者单位:重庆市忠县司法局)



保护改善海洋环境

促进人与自然和谐共生

近日,十四届全国人大常委会第六次会议表决通过了新修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》。修订后的海洋环境保护法全面加强海洋污染防治,亮点纷呈,有许多制度创新和务实管用的举措,将于2024年1月1日起施行。

坚持的原则

保护优先 预防为主

源头防控 陆海统筹

综合治理 公众参与 损害担责

压实部门和地方责任

- 沿海地方人民政府对其管理海域的海洋环境质量负责,实行海洋环境保护目标责任制和考核评价制度,推进海洋环境监督管理能力建设
- 增加生态环境分区管控、重点海域综合治理、约谈整改、信息共享、信用评价、查封扣押等制度
- 完善规划、标准、监测、预警、调查、环评、应急等制度

坚持陆海统筹区域联动

- 沿海县级以上地方人民政府可以建立海洋环境保护区域协作机制,组织协调其管理海域的环境保护工作
- 制定实施河口生态修复和其他保护措施方案,加强对水、沙、盐、潮滩、生物种群、河口形态的综合监测,采取有效措施防止海水入侵和倒灌
- 加强入海河流管理,协同推进入海河流污染防治,使入海口的水质符合入海口环境质量相关要求,加强入海总氮、总磷排放的管控,制定控制方案并组织实施

加强海洋生物多样性保护

- 国家加强海洋生物多样性保护,健全海洋生物多样性调查、监测、评估和保护体系,维护和修复重要海洋生态廊道,防止对海洋生物多样性的破坏
- 开发利用海洋和海岸带资源,应当对重要海洋生态系统、生物物种、生物遗传资源实施有效保护,维护海洋生物多样性
- 明确应当以恢复生物多样性和生态系统基本功能为重点,以自然恢复为主、人工修复为辅,并优先修复具有典型性、代表性的海洋生态系统
- 引进海洋动植物物种,应当进行科学论证,避免对海洋生态系统造成危害

严格海域排污许可管理

- 国家加强海洋环境质量管控,推进海域综合治理,严格海域排污许可管理,提升重点海域海洋环境质量
- 明确应当依法取得排污许可证的主体,实行排污许可管理的主体应当执行排污许可证的要求
- 优化入海排污口设置,要求排污口的责任主体加强排污口监测,按照规定开展监控和自动监测
- 规定各类入海排污口排查整治和日常监督管理要求,明确建立健全近岸水体、入海排污口、排污管线、污染源全链条治理体系
- 要求制定入海排污口设置和管理的具体办法、入海排污口技术规范,组织建设统一的入海排污口信息平台
- 禁止在自然保护区、重要渔业水域、海水浴场、生态保护红线区域及其他需要特别保护的区域,新设工业排污口和城镇污水处理厂排污口

强化海洋垃圾污染防治

- 禁止在岸滩弃置、堆放和处理固体废物,采取有效措施防止固体废物进入海洋
- 沿海县级以上地方人民政府负责其管理海域的海洋垃圾污染防治,建立海洋垃圾监测、清理制度,统筹规划建设陆域接收、转运、处理海洋垃圾设施
- 明确海洋垃圾管控区域,建立海洋垃圾监测、拦截、收集、打捞、运输、处理体系并组织实施
- 采取有效措施鼓励、支持公众参与海洋垃圾污染防治相关活动