



《重庆市矛盾纠纷多元化解促进条例》施行 以数字化手段畅通和规范诉求表达通道

□ 本报记者 战海峰
□ 本报通讯员 于怡霖

如何高效把矛盾纠纷化解在基层,化解在萌芽状态?矛盾纠纷排查不彻底,化解不到位,机制不畅通,责任压不实的通病应如何破解?近日,重庆市第六届人民代表大会常务委员会第七次会议通过《重庆市矛盾纠纷多元化解促进条例》(以下简称《条例》),《条例》共六章39条,已于5月1日起正式施行。

“《条例》是重庆市同领域首部涉及全类型矛盾纠纷,囊括全链条化解方式,覆盖全链条非诉流程的地方性法规,从制度上解决制约重庆市矛盾纠纷多元化解机制发展的瓶颈难题。”重庆市司法局相关负责人表示。

深耕源头治理

对于如何将矛盾纠纷化解在萌芽的问题,重庆坚持深耕源头治理,系统治理机制,把非诉纠纷解决机制挺在前面,既抓末端,治已病,更抓前端,治未病。

为此,《条例》设置“纠纷预防”专章,鼓励和倡导通过非诉的调解方式化解纠纷,将矛盾纠纷源头预防贯穿于重大决策、行政执法、司法诉讼等全过程,在预防中减少和化解矛盾纠纷。

《条例》要求,各级人民政府及有关单位应当建立健全矛盾纠纷排查预警工作、重大决策风险评估等机制,通过突出源头预防,强化排查预警,研判风险隐患等方式,最大限度减少纠纷产生,从而实现早发现、早化解。同时规定,金融、生态环境、食品、药品等重点领域行业主管部门应当建立健全监测预警和应急处置机制,加强监督管理和制度建设,规范行政执法行为。市、区县(自治县)人民政府以及发展改革等部门应当建立健全社会信用体系建设协调机制。

《条例》强调,人民法院、人民检察院、行政复议机关、行政执法监督机构应当运用司法建议书、检察建议书、行政复议意见书、行政执法监督文书等形式,对在平安建设、执法办案以及其他矛盾纠纷化解工作中发现的问题,向有关单位、组织提出建议,预防和减少矛盾纠纷的产生。

在心理健康服务方面,《条例》要求县级以上人民政府及其有关部门建立健全社会心理服务体系和心理危机干预机制建设,明确工会、共青团、妇联、残联等人民团体和其他组织结合行业特点和特定群体需求,加强心理健康知识宣传、指导、咨询服务等。

此外,为了提高对风险隐患研判及预防能力,《条例》指出,各级人民政府及其有关部门应当建立舆情反映矛盾纠纷化解机制,构建线上线下联动化解模式,加强舆情监测感知,分析研判风险隐患,妥善化解矛盾纠纷,实现舆情工作和矛盾纠纷化解贯通协同。

中共重庆市委党校社会和生态文明教研部主任、



教授温丙存表示,《条例》蕴含着全周期管理理念,力求实现矛盾纠纷的在地性、集约化和柔性化治理。

强化主体责任

“多元化化解纠纷工作是一项综合性、系统性工程,必须强化主体责任落实,通过齐抓共管,形成化解合力。”重庆市司法局相关负责人称,《条例》以建立健全多方参与、多元化、协调联动的矛盾纠纷化解机制为目标,进一步明确了矛盾纠纷多元化解的化解途径、协作机制、平台建设等细则,通过落实多级主体责任,明确了社会各方共同参与矛盾纠纷化解的工作格局。

为防止相关职能部门互相“踢皮球”,《条例》对各级人民政府、司法行政机关、人民法院、人民检察院,其他有关部门等责任主体的职责一一予以明确。其中,司法行政机关负责指导人民调解、行政调解,行业性专业性调解工作,牵头推动调解组织和调解员队伍建设;指导仲裁工作;完善行政裁决、行政复议等工作机制;推动公证机构、律师事务所等法律服务机构和

人员参与化解矛盾纠纷。

同时,为确保矛盾纠纷多元化解工作得到稳定的财政保障,《条例》规定,市、区县(自治县)人民政府应当为矛盾纠纷多元化解工作提供必要的经费支持和保障,将人民调解相关经费纳入财政预算,并建立动态调整机制。区县(自治县)人民政府可以根据实际情况对人民调解工作所需经费给予适当补助。

《条例》强调各级人民政府及有关部门、村(居)民委员会、商会、行业协会、律师事务所、公证机构等既要按照各自职责做好各项工作,还要密切配合、协同联动提高工作质效。

《条例》还鼓励商事调解组织建立健全涉外商事领域调解、仲裁、诉讼有机衔接的矛盾纠纷化解机制;打造“律师+调解”联动模式,鼓励律师和依法设立的律师调解组织参与调解活动;加强与毗邻地区的矛盾纠纷多元化解工作协作,推进生态环境、金融等领域跨区域执法、司法协作,探索建立跨区域联合调解组织。

重庆市人大常委会法工委法规二处处长潘登表

示,通过立法建立一套科学高效的矛盾纠纷多元化解机制,明确相关职能部门的权力、义务、责任,依托矛盾纠纷多元化解平台,优化各类纠纷化解资源的配置,是助力新重庆建设和高质量发展的需要。

畅通化解途径

如何让群众解纷更便捷?重庆通过畅通化解渠道,打造矛盾纠纷多元化解平台给出良策,让群众遇到矛盾纠纷少跑路,甚至不跑路。

在此基础上,《条例》强调以数字化手段畅通和规范当事人诉求表达、利益协调、权益保障通道,开发建设矛盾纠纷多元化解跨部门协同应用场景,集成调解、行政裁决、行政复议、仲裁、诉讼等纠纷化解资源,在线开展咨询、受理、评估、分流、调解、司法确认等工作,对矛盾纠纷实行“一件事”集成、“一站式”解决。

“为实现和解、调解、行政裁决、行政复议、仲裁、诉讼等各类纠纷化解途径的有机衔接,畅通纠纷多元化解渠道,《条例》对法定的程序规定进行梳理整合,对各类纠纷化解组织、化解途径和化解程序的协调联动、合理衔接作了较为全面的规定。”重庆市司法局相关负责人谈道,随着线上线下双循环解纷机制的畅通,群众可以通过村(社区)网格、社会治理平台等线下渠道提出矛盾纠纷化解事项,也可以通过矛盾纠纷化解数字化应用提出矛盾纠纷化解事项。

《条例》提出,镇人民政府、街道办事处、企业事业单位以及社会团体或者其他组织、村(居)民委员会依法设立人民调解委员会,建立健全调解工作制度,及时化解矛盾纠纷。人民调解委员会可以派员进驻矛盾纠纷多元化解平台,行政复议机构、人民法院、公安派出所、司法所、信访接待场所等,接受当事人委托调解矛盾纠纷。

此外,《条例》还对监督机制、队伍建设等内容作了明确规定,要求配备配强调解队伍,并将矛盾纠纷多元化解工作纳入平安建设考核,定期进行通报。

潘登表示,《条例》总结吸收了长期以来重庆市推进矛盾纠纷多元化解工作的成功经验,其亮点之一是固化有益经验,健全“多元化”体系。如鼓励商事调解组织发展,加强本市国际仲裁中心、国际商事争议解决平台建设,优化国际法律服务和纠纷解决机制以及国际商事调解组织和调解员交流合作机制的发展路径等。

“未来,我们将坚持和发展新时代‘枫桥经验’,持续拓展‘调解+’领域,按照‘夯实村居、壮大行业、衔接多元’的思路,做好人民调解,做实行政调解,做优行业性、专业性调解,扎实推进调解工作数字赋能,推动矛盾纠纷实质化解,实现案结事了人和,为现代化新重庆建设作出积极贡献。”重庆市司法局人民参与和促进法治处处长杨懿说。

漫画/高岳

欲追加被执行人,几种常见误区要知道

你问我答

□ 本报记者 梁成栋
□ 本报通讯员 卢旭东

在执行程序中,如果遇到被执行人无财产可供执行的情况,根据《最高人民法院关于民事执行中变更、追加当事人若干问题的规定》(以下简称《规定》),在符合法定条件的情况下,申请执行人可以追加相关案外人为被执行人。但在司法实践中,追加被执行人案件中时常出现各种误区。

夫妻一方为被执行人,可否追加其配偶为被执行人?公司为被执行人,可否追加该公司的分公司为被执行人?被执行人持股的其他公司可否追加为被执行人?第三人作出执行担保可否追加第三人为被执行人?本期【你问我答】,我们将对追加被执行人案件中的几种常见情况进行梳理。

问:夫妻一方为被执行人,可否追加其配偶为被执行人?

答:不可以。《规定》中并未指出可以追加被执行人的配偶为被执行人,申请人的该项主张缺乏法律依据,相关债务是否系夫妻共同债务,涉及各方当事人实体权利义务关系,应当通过诉讼程序予以确认,不能通过执行程序认定。《最高人民法院关于依法妥善审理涉及夫妻债务案件有关问题的通知》规定,未经审判程序,不得要求未举债的夫妻一方承担民事责任。

任。如果在执行程序直接认定相关债务为夫妻共同债务,未参加诉讼的配偶一方将失去通过一审、二审和审判监督程序维护自己合法权益的机会。

因此,当申请人遇到类似情况时,一方面,可以在最初诉讼之时将对方的配偶列为共同被告,主张该笔债务系夫妻共同债务;另一方面,也可以另行诉讼,主张该笔债务系夫妻共同债务,向被执行人的配偶主张自己的权利。

问:公司为被执行人,可否追加该公司的分公司为被执行人?

答:根据《规定》,作为被执行人的法人分支机构,不能清偿生效法律文书确定的债务,申请执行人申请变更、追加该法人为被执行人的,人民法院应予支持。该规定也即“分追总”,“分追总”属于执行程序中追加当事人案件的审查范围。

《规定》同时明确,作为被执行人的法人,直接管理的责任财产不能清偿生效法律文书确定的债务的,人民法院可以直接执行该法人分支机构的财产。也即对于“总追分”的主张应当将其直接作为执行线索向执行实施法官提供,执行实施法官可以直接执行该分公司的财产。

问:可否追加被执行人持股的其他公司为被执行人?

答:相关法律、司法解释没有规定可以将被执行人持股的其他公司(或被执行人的子公司)追加为被执行人。尽管《规定》中指出,作为被执行人的一人有限责任公司,财产不足以清偿生效法律文书确定的债

务,股东不能证明公司财产独立于自己的财产,申请执行人申请变更、追加该股东为被执行人,对公司债务承担连带责任的,人民法院应予支持。但这一条款所适用的是已经作为被执行人的一人公司,在符合法定条件的情形下,可以否认被执行人的法人人格,“自下而上”地追究唯一股东的责任。但对于我们讨论的追究被执行人持有股权的其他公司的责任问题,则是“自上而下”的追究,此类案件并非执行程序追加当事人案件审查范围。

对于这一问题,《最高人民法院关于人民法院强制执行股权若干问题的规定》明确,被执行人是公司股东的,人民法院可以强制执行其在公司持有的股权,不得直接执行公司的财产。也就是说对于被执行人持有的其他公司的股权,申请人可以将其作为财产线索提供给执行实施法官,直接执行该股权。如果申请人坚持认为应当由被执行人持股的公司对案涉债务承担责任,则应当另行诉讼。

问:第三人作出执行担保,可否追加该第三人为被执行人?

答:不可以。根据《最高人民法院关于执行和解若干问题的规定》,执行和解协议中约定担保条款,且担保人不向人民法院承诺在被执行人不履行执行和解协议时自愿接受直接强制执行的,恢复执行原生效法律文书的,人民法院可以依申请执行人申请及担保条款的约定,直接裁定执行担保财产或者保证人的财产。同时,《最高人民法院关于执行担保若干问题的规定》明确,暂缓执行期限届满后被执行人仍不履行义务,

或者暂缓执行期间担保人有转移、隐藏、变卖、毁损担保财产等行为的,人民法院可以依申请执行人的申请恢复执行,并直接裁定执行担保财产或者保证人的财产,不得将担保人变更、追加为被执行人。

因此,对于执行程序中为被执行人提供担保的执行担保人,申请人不得申请追加执行担保人为被执行人,但可以在符合条件的情况下向执行法官提出申请,执行该执行担保人所提供的担保财产或保证人的财产。

问:可否追加被执行人的法定代表人为被执行人?

答:不可以。根据公司法相关规定,法定代表人是代表公司执行公司事务的人,并不意味着其当然对公司债务承担责任。且《规定》中也没有涉及追加公司的法定代表人为被执行人的情形,因此法定代表人这一角色并不意味着应当对公司债务承担责任。也就是说,在承担责任方面,法定代表人个人和公司是完全独立的两个主体。如果申请人认为被执行人的法定代表人因其职务行为或其他原因需要对公司债务承担责任,则应当通过另行诉讼的方式主张自己的权利。



更多内容请参见《法治日报》微信公众号



完善公平竞争审查制度

为了规范公平竞争审查工作,促进市场公平竞争,优化营商环境,近日,国务院第32次常务会议通过《公平竞争审查条例》,将于8月1日起施行。条例的出台,标志着我国公平竞争审查制度进一步完善,对于深化经济体制改革、推动高质量发展、促进全国统一大市场建设具有重要意义。

审查范围

行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织(以下统称起草单位),起草涉及经营者经济活动的法律、行政法规、地方性法规、规章、规范性文件以及具体政策措施(以下统称政策措施),应当依照本条例规定开展公平竞争审查

公平竞争审查工作坚持中国共产党的领导,贯彻党和国家路线方针政策和决策部署,国家加强公平竞争审查工作,保障各类经营者依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争

审查标准

起草单位起草的政策措施,应当符合以下要求:

- 不得含有限制或者变相限制市场准入和退出的内容
- 不得含有限制商品和要素自由流动的内容
- 没有法律、行政法规依据或未经国务院批准,不得含有影响生产经营成本的内容
- 不得含有影响生产经营行为的内容

政策措施具有或者可能具有排除、限制竞争效果,但符合维护国家安全、实现社会公共利益等规定情形,且没有对公平竞争影响更小的替代方案,并能够确定合理的实施期限或者终止条件的,可以出台

审查机制

● 拟由部门出台的政策措施,由起草单位在起草阶段开展公平竞争审查;拟由多个部门联合出台的政策措施,由牵头起草单位在起草阶段开展公平竞争审查

● 拟由县级以上人民政府出台或者提请本级人大及其常委会审议的政策措施,由本级人民政府市场监督管理部门会同起草单位在起草阶段开展公平竞争审查

● 开展公平竞争审查,应当听取有关利害关系人的意见;涉及社会公共利益的,应当听取社会公众意见

● 政策措施未经公平竞争审查,或者不符合本条例规定的,不得出台

监督保障

● 市场监督管理部门组织对有关政策措施开展抽查,发现违反本条例规定的,应当督促起草单位进行整改

● 对违反本条例规定的政策措施,任何单位和个人可以向市场监督管理部门举报。市场监督管理部门接到举报后,应当及时处理或者移送有关部门处理

● 国务院定期对县级以上地方人民政府公平竞争审查工作机制建设情况、公平竞争审查工作开展情况、举报处理情况等开展督查,国务院市场监督管理部门负责具体实施

● 起草单位未依照本条例规定开展公平竞争审查,经市场监督管理部门督促,逾期仍未整改的,上一级市场监督管理部门可以对其负责人进行约谈

多措并举实现矛盾纠纷全链条化解

□ 张亚

做实做好新时代调解工作,事关群众的切身利益,事关党和国家长治久安,人民法院要认识到调解工作的责任感和紧迫感,把非诉纠纷解决机制挺在前面,发挥好“抓前端,治未病”的作用,不断把“调”向前延伸,助力打造源头预防为先、非诉机制挺前、法院审判在后的诉源治理体系和诉前调解机制。

以河南省襄城县人民法院2023年新收案件为例,全年受理各类案件11984件,同比增幅49.53%。在收案增幅居高不下的情况下,仅靠人民法院的调解力量难以从源头上控制案件增量,进一步加强人民调解工作,健

全完善诉调对接工作机制,推动源头预防,就地实质化解纠纷势在必行。

针对现阶段人民法院的工作实际,笔者建议,首先要厘清角色定位,明确诉源治理的目标。诉源治理工作应当坚持“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的原则,各级各部门同向发力,齐抓共管。诉源治理重在抓源头、治未病,而法院审理则是抓末端、治已病。人民法院要找准定位,摆正自己“参与者”的位置,做到不缺位、不越位、不错位。

人民法院应主动融入诉源治理的大格局中,加强多发高发、重点案件的研判,制作高质量的司法建议、发布高质量的审判白皮书,定期形成万人起诉率数据分析和案件增幅报告,为党委政府决策、行业治

理提供参考,强化协调联动,创新诉源治理格局,全力推进在办案中治理,强化办理和治理并重,为纠纷预防提供行为指引、风险预警,促进社会良法善治。

在此基础上,应加快推进“一站式”矛盾纠纷多元调解中心建设,努力实现中心一体化、队伍多元化、调解专业化、调处智能化、服务便捷化。具体而言,首先要将调解主体请进来,组织金融调解组织、物业调解组织、劳动争议调解组织等入驻调解平台,构建“一站式”多元解纷体系。同时,要把诉前调解案件委派出去,依托立案调解工作室把纠纷通过人民法院调解平台委派出去,调解组织接到委派的案件后开展线上、线下调解工作。此外,还要把调解要素配上去,实行调解前置程序,推行“诉前调解+司法确认”模式,调解组织进行非诉

调解后,法院对调解协议进行司法确认,实现矛盾纠纷全链条化解。

而在制度保障方面,要提高诉源治理成效的考核权重。法院会同司法行政部门建立健全人民调解员考核管理和法官参与调解制度机制,将人民调解员参与法院委派案件进行案件实质化解,法官参与指导人民调解,行业调解工作纳入绩效考核,助推提升诉源治理质效。建立双向预警通报机制。法院会同司法行政部门对于可能引发信访的批量案件、家事、邻里等可能引发民刑转化的案件等定期分析矛盾纠纷特点,形成分析报告通报全县,合力做好纠纷预防化解工作。

(作者单位:河南省襄城县人民法院)