



以改革推进专业法官会议配套机制的完善

热点聚焦

□ 焦宝乾 胡卓翼

专业法官会议制度在我国经历了一个发展过程。2013年,法官会议经最高人民法院正式提出并展开试点。后来,最高人民法院在《四五改革纲要》、《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》(2015)(以下简称《若干意见》)、《关于健全完善人民法院审判法官会议工作机制的指导意见(试行)》(2018)(以下简称《试行意见》)、《关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》(2018)等文件中,“嵌入”审判权力运行体系的内部机制,规定了必要的配套规则。随着近年来专业法官会议配套机制在实践中的不断探索,相关理论研究也亟待加强。

专业法官会议配套机制在实践中渐趋成型

在我国已有相关文件以及各地法院实践探索的基础上,在学界初步研究支持下,专业法官会议配套机制已日渐成型。这里归纳为五种:

一是案件保密机制。由于参加专业法官会议的人员不仅限于承办案件的法官,原来只是由办案法官知悉的案件情况,现在经由专业法官会议可能被更多人知悉,因此,专业法官会议对案件讨论的保密问题必须引起重视,案件保密机制很有必要。

二是案件过滤机制。从机构设置上,专业法官会议和审判委员会在功能定位等方面完全不同。审委会旨在总结审判经验、研究审判执行工作重大问题,而专业法官会议则是“嵌入”审判权力运行体系的内部机制或咨询平台”。两者存在工作分工,专业法官会议的一项重要功能就是对拟提交审委会的案件进行过滤分流,由此实现部分重大疑难复杂案件的提前化解。

所以,专业法官会议可以成为一种前置性的过滤机制,使得不少案件在此阶段即可得以处理,减少将案件提交审委会的可能。

三是会议留痕机制。专业法官会议的职能不仅限于审判咨询,还有审判监管及司法责任制等内容。会议留痕机制针对的是领导利用专业法官会议不正当干预案件处理的问题。对专业法官会议整个过程中院、庭长的所有行为进行记录留痕,是制约其不正当干预行为的有效措施。有效的留痕机制可以减少权力滥用的情况。

四是绩效考核机制。法官参与专业法官会议的情况,如参与次数、发言积极性、发表意见对办案法官定案的影响等,均直接影响参与专业法官会议的实际成效。故将此情况计入工作量,作为绩效考核内容,纳入业绩档案很有必要。在绩效考核机制中,激励机制能提高法官参加讨论的热情。但在奖励之际,是否同样也要搭配惩罚机制?对此有观点认为,不宜采取负面惩戒的方式,而应当以正向激励为主。但也有观点主张奖惩并用,要完善奖惩措施。

五是成果转化机制。专业法官会议的功能绝不仅限于就个别案件给出咨询意见,还在于保障法律的正确适用以及裁判尺度的统一。这就有必要建立成果转化机制,将会议结果从个案咨询,进一步延伸至对类案的指导。

在前述文件尤其是《指导意见》中,对这些配套机制已有规定,因此目前配套机制可谓已初步成型,并在各地各级法院实践中得以正常运行。在内容上,这些配套机制大多回归为助力专业法官会议的运行条件与功能保障。这五种配套机制也未必穷尽所有,但这种探讨是有必要的。

新时代需要继续推进专业法官会议配套机制改革

在专业法官会议配套机制已初步成型的情况下,新时代依然需要继续推进配套机制改革。这是因为:

一是司法体制综合配套改革的需要。如要理解专业法官会议配套机制,即需将其置于当前我国司法改革总体背景与部署下进行准确、全面认识。一开始,专

业法官会议是被作为健全审判权运行机制的配套性改革举措,其目的是为了应对法官判断不足等状况。而近年来将专业法官会议作为深化司法责任制综合配套改革内容,预设职能为服务法官办案,完善审判管理,统一法律适用等。因此,专业法官会议制度已成为我国司法综合配套改革中的一环。而所谓综合配套改革,是以司法体制改革既有状态为前提和基础,即先有“主体”,才有所谓“配套”。专业法官会议制度属于整体司法中的“配套”,而专业法官会议配套机制则属于整体司法“配套改革”中的“配套机制改革”。因此,继续推进专业法官会议配套机制改革同样体现了司法体制综合配套改革的需要。

二是辅助专业法官会议主体制度的必要一环。就专业法官会议制度自身而言,也存在“主体”与“配套”之分:“主体”是专业法官会议的组织形式、人员组成、讨论范围、召开程序、议事规则等基本制度,与此对应的是“配套”机制。可见,专业法官会议除了其主体制度外,也需要一定的配套机制作为辅助,以确保会议各个环节的顺利开展和高效运作。

三是对既有专业法官会议配套机制进一步完善的需要。配套机制的构建与完善成为当前专业法官会议制度的必要内容,在既有配套机制建设的基础上,还需对其进行完善。虽然最高人民法院《指导意见》对专业法官会议配套机制作了较多规定,《若干意见》和《试行意见》也对配套机制有零星规定,而且各地法院出台的规范中也不乏此类内容,但鉴于各地规定不一,专业法官会议配套机制实践运作也大相径庭,从总体制度设置及运作效能看,专业法官会议配套机制依然有待完善。

在改革实践中不断完善专业法官会议配套机制

仅就这五种配套机制在各地法院实际运行而言,也出现了各种各样的问题或者难题,需要在今后改革中不断完善。

就案件保密机制而言,审判工作秘密可能会经专业法官会议而泄露,保密工作的规定依然面临各种挑战。这一方面是文件规定在现实中落实到位,不理

想,另一方面也应看到既有保密规定依然显得粗疏,可操作性不强。仅在意事规则中规定一个保密条款是远远不够的,还应注意责任追究存在的问题,保密机制规定还需细化。

专业法官会议案件过滤机制运行中也出现了一些问题。讨论案件过多过滥是一个突出问题,可能影响会议的正常运行和功能的有效发挥。案件过滤机制在运行中还可能出现程序空转等现象。因此,需要建立并完善专业法官会议会前审查机制,进一步明确审委会和专业法官会议各自的职能定位,案件讨论范围、工作衔接机制,尤其要对专业法官会议的前置过滤机制进一步细化。而且,要对专业法官会议的工作流程进行规范。

既有的会议留痕机制也存在一定不足,一些规定仍有待具体化。既有的留痕规定在一些地方法院难以落实,实效性差。对此,首先,要完善相关制度规定,比如将会议记录的主体、记录的内容、留痕规则纳入专业法官会议议事规则。其次,法院要认真贯彻落实这方面规定。最后,要借助信息化手段,对会议召开情况适时录入,全程留痕,数字赋能到专业法官会议当中。

绩效考核机制面临相关规定粗疏且各地法院规定不一的问题。实际上,即使规定了考核机制,考核激励措施也往往流于形式,在实际运行中情况不容乐观。因此,要完善法官业绩考核机制,细化考核内容。在专业法官会议参会相关经费保障、职级晋升等方面完善法官参会激励机制,促使法官积极参加会议,用心讨论案件。

在实践中,专业法官会议成果转化机制运行也不够理想。如对会议成果转化不重视,未对成果转化具体路径进行设置,导致专业法官会议“以案议案”,讨论完个案了事。对此,要细化会议总结分析制度,克服“以案议案”;有针对性克服专业法官会议运行中的“功利化”倾向;强化数据共享,利用信息化手段进一步完善会议成果转化机制。

总之,今后依然要继续加强专业法官会议配套机制规则的完善,使配套机制在实践中得以有效运转。在专业法官会议配套机制的完善中,要秉持整体设计理念,促进这一机制价值的充分实现。

保障民事主体在国家公园建设中的参与权和共享权

前沿观点

□ 郭峻维

在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,坚持绿水青山就是金山银山的生态文明理念,我国从2021年开始相继设立了三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等国家公园。为了高质量推进国家公园建设,加强对国家公园的保护和管理,保持重要自然生态系统原真性和完整性,维护国家生态安全,全面推进美丽中国建设,加快推进人与自然和谐共生的现代化,第十四届全国人大常委会将国家公园立法列入了立法规划,并将《中华人民共和国国家公园法(草案)》(以下简称《国家公园法(草案)》)向全社会公开征求意见,引起了全社会的热烈反响,加快制定国家公园法,通过法治方式推进自然资源科学保护和合理利用,对于建设人与自然和谐共生的现代化强国具有重要意义。《国家公园法(草案)》在第四章中设置了一系列法律制度,集中体现了国家依法保障各类民事主体在国家公园建设中享有的参与权和共享权的立法精神。

民事主体在国家公园建设中享有的参与权和共享权,是指自然人、法人和其他社会组织依法享有的在国家公园建设和支持参与国家公园建设的多元化投资,提供生态产品和服务活动,并享有国家公园建设产生的物质文明和精神文明成果的权利。《国家公园法(草案)》第四章为保障民事主体在国家公园建设中的参与权和共享权,提出了基本的法律要求。实现这些制度的立法目的,还需要制定和采取精准实施的必要措施。

第一,指导和扶持民事主体提供有益的生态产品和服务。《国家公园法(草案)》提出,国家公园区域内原有居民以及周边居民、企业在国家公园管理机构与国家公园所在地地方人民政府的指导、扶持下,参与提供与国家公园保护目标相一致的生态产品和服务。

国家公园管理机构与地方人民政府应当充分发挥原有居民、周边居民及企业长期积累的保护、开发当地生态产品和服务的丰富经验,积极主动地引领、倡导并扶持原有居民以及周边居民、企业针对特定国家公园的保护目标而进行的地理标志产品的培育和生产活动以及文旅服务。根据民法典第一百二十三条关于民事主体对地理标志享有知识产权的规定,当地政府应当通过法律程序赋予民事主体从事上述生态产品生产和服务时享有相应地理标志的知识产权。

第二,为便利民众和弘扬中华民族传统文化而在国家公园周边建设入口社区和特色小镇。《国家公园法(草案)》提出,国家公园所在地地方人民政府可以与国家公园管理机构协作,按照国家公园保护目标相协调的要求,依据国土空间规划在国家公园周边合理建设入口社区和特色小镇。建设国家公园入口社区和特色小镇丰富了周边基础设施,保障民生并促进经济发展,体现了习近平法治思想中坚持以人民为中心的根本要求。为落实上述法律规范,一方面,在国家公园周边建设入口社区,应当遵循民法典第九条关于民事主体从事民事活动,应当有利于节约资源、保护生态环境的原则;另一方面,在国家公园周边建设特色小镇,应当体现不同区域的民族特色,展示当地民族发展的历史进程,尊重少数民族传统文化和风俗习惯,也符合社会公序良俗。

第三,优先聘用当地居民就业。依照我国宪法规定的公民平等就业权利,当地居民享有利用当地资源的生存权和发展权。因此,《国家公园法(草案)》提出“国家公园管理机构根据生态保护需要设立的生态管护岗位应当优先聘用当地居民”的立法要求,有效保障了当地居民通过国家公园设立的生态管护岗位的劳动,获得相应劳动收益的权利。笔者建议,国家公园管理机构可以根据当地居民所擅长的职业技能,对当地居民的劳动力状况进行分类区分,从而发挥当地居民的不同职业优势。

第四,依法维护集体经济组织对集体土地所有权

和用益物权人对集体土地附属资源的使用权。《国家公园法(草案)》提出,对划入国家公园区域内的集体所有土地及其附属资源,应当依法维护权利人的权益。笔者建议,首先,在涉及征收集体经济组织土地时,应当严格按照民法典第二百四十三条规定,向集体经济组织和原有居民及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及住宅、附属资源等补偿费用,涉及居民住宅的,应当保障被征收人的居住条件。其次,应当切实保护用益物权人对土地及附属资源的使用权。比如,国家公园区域内的乡村,经村民委员会民主决策同意,应当允许其为集体所有土地设立用益物权等合法行为,用益物权人依法享有占有、使用土地并利用附属资源取得收益的权利。

第五,完善公共服务体系和提升公共服务功能。《国家公园法(草案)》提出,国家公园管理机构应当在确保生态得到保护的前提下,完善国家公园公共服务体系,提升公共服务功能。国家公园一般控制区依据国土空间规划可以划定适当区域,设置必要的辅助设施设备,为开展相关科学研究、科普宣传、生态旅游、教育文化体育等公共服务活动提供支持。国家公园管理机构应当加强国家公园访客管理,合理确定访客容量,明确访客行为规范,完善访客安全保护和紧急救助等相关机制。国家公园内的矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源与多种生物共同组成当地生态系统,在环境保护层面具有重要价值,涉及国家、社会公共利益。笔者建议,构建公共服务体系,开展科学研究、宣传、旅游、教育、文体活动应当在民法典规定的绿色原则的指引下进行,一方面,保护环境和生态,建立预防性、前瞻性、预警性制度;另一方面,建立严格的管控制度和法律责任制度,对访客破坏国家公园生态环境的行为采取相应的行政责任、民事责任与刑事责任追究。

第六,以竞争性方式选择经营性服务提供者。《国家公园法(草案)》提出,在国家公园区域内开展经营性服务的,可以由国家公园管理机构以竞争性方式选

择服务提供者。笔者建议,国家公园内的经营活动,应当充分尊重参与民事主体的意思自治,保证经营服务合同的签订与履行遵循自愿原则、平等原则、公平原则与诚实信用原则。对于有必要进行招标的项目,应当进行公开透明的招投标程序,综合考量多种因素后,在多方主体竞争中择优选择。

第七,对社会特殊群体施行优惠票价和免费待遇。《国家公园法(草案)》提出,国家公园区域内利用公共资源建设的景区的门票以及景区内的游览场所、交通工具等另行收费项目,实行政府定价或者政府指导价,对残疾人、老年人、未成年人、军人等特殊群体实行免费或者优惠票价。残疾人、老年人、未成年人需要法律予以特别保护,军人为国防事业作出突出贡献,对上述主体实行免费或优惠票价的规定体现了人文关怀,与社会主义核心价值观相契合。笔者认为,在执行上述社会保障措施的同时,还应当增加对其他的社会群体如英雄烈士家属属在国家公园内活动的票价优惠。

第八,鼓励和支持志愿者参与国家公园公益服务。国家公园的建设和发展特别需要志愿者的参与。《国家公园法(草案)》提出,国家鼓励和支持志愿者、志愿服务组织和其他组织依法开展与国家公园有关的志愿服务活动。国家公园管理机构可以依法招募志愿者,成立志愿服务队伍,应当做好志愿者培训、管理等工作,为志愿者提供必要的工作条件和安全保障措施,维护志愿者的合法权益。为落实上述法律要求,笔者建议,首先,根据我国《志愿服务条例》的规定,各级人民政府及其有关部门可以依法通过购买国家公园服务等方式,支持志愿服务运营管理,并按照国家有关规定向社会公开购买服务的项目目录、服务标准、资金预算等相关情况。其次,国家应当鼓励企业和其他组织在同等条件下优先聘用参加国家公园建设并有良好志愿服务记录的志愿者;公务员考录、事业单位招聘可以将在国家公园建设中提供过良好志愿服务的情况纳入考核内容。

商法独立的逻辑和体系:基于组织化交易论

前沿关注

□ 段丙华

商法独立性建构的时代内核

囿于市场经验不足,我国商法的独立基础在传统的商主体视角或是商行为视角中始终模糊不清,深陷民商关系的纷争中难以自拔。实际上从发展路径来看,我国学者对商法的独立性建构完成了从模仿创制到探索自立,再到以中国特色社会主义市场地位为内核的自主性建构的现代化转型。当前对商法独立性的强调,需要以市场和交易为内核建构基础理论,实现对过去零散制度对比,具体概念辨析、简单私法规则区隔的逻辑整合,完成商法独立的路径统一。

商法的独立性本质在于,在独立于政治社会的市民社会中,还存在着与市民社会相区别的独立“经济社会”,一种纯经济的统一体——市场。商法的独立与崛起,标志着市场与商事交易在社会主义市场经济中地位的崛起,作为中国特色社会主义市场经济的重要法制基础,商法应当成为市场和商事交易法则的最直接体现,这也是商法相较于民法和经济法的独特内核。

商法独立的组织化交易逻辑

私法世界从传统民法世界拓展至商业世界,

具有私密性和道德性的个体行为逐渐走向具有公开性和市场性的组织化行为,交易从偶然行为逐渐走向定向的重复行为,商人主体的定型化与交易行为的惯例化是私人交易走向组织化的本质体现,其将经营商业发展成为一项具有特定规则的事项,由此催生了以此特殊交易事项为主要内容的市场,并促成私法中的人从社会生活世界走向经济利益世界。

商法中组织化交易的界定,是基于市场和商事交易的逻辑,分析商事交易对组织形成、组织关系调整以及组织体的市场外部性的规范需求,揭示其有别于传统民事交易,从个体契约到组织发展的特质。组织化交易是指生产要素通过组织化联合获得主体性,进而形成特定交易目标,确定的交易结构和意识协调机制,参与市场促使其外部性改善的交易模式和现象。

交易的组织化突破了熟人信用的情感限制(关注交易对方的性格、收入以及其他信息),且想要改变或发展有关系,借由陌生人信用(无意发展人际关系、不过问交易对象来源、简单计算的交换利益),产生以平等交换为核心的持续性互动机制。组织化交易包括突破熟人信用的资本联合(资本契约)、超越个体的组织秩序(交易协调)以及追求持续稳定的价值增长(组织发展)三个方面的市场内涵。

在容易忽视市场组织体益、模糊市场主体界限、个体自治无限放大乃至吹捧绝对自由的危险倾

向下,观察组织化交易所关注和强调的集体行动逻辑、整体性意识协调以及市场秩序,是现实的也是重要的。这种观念转型在我国以往的市场实践中得到体现,反映了中国特色的市场道路,也是走向中国式现代化的必然趋势。

组织化交易论下的商法体系

组织化交易论为观察市场中的商法现象提供两个基本视角:一是交易在市场中通过生产要素的组织,获得追求商业目标的主体性资格(生产要素组织化获得主体性);二是市场能够通过组织体的外部交易获得价值增长(交易组织化形成市场)。这两个视角相互紧密联系,能够贯通商法对商主体和商行为的规范逻辑,实现商法基础理论的内在一统。通过对组织化交易的机制塑造和整体规范,商法的独立性得以显现,并且能够在民法典时代发挥应有的市场作用。

就以意思自治为核心的传统私法机制,商法与民法存在组织化交易论上的逻辑区别。民法中的核心私法强调公私法的严格分野,财产神圣以及契约绝对自由,是一种积极的、张扬的意思自治立场。而商法允许私法一定程度上的公共干预,维护组织独立以及组织的相对自由,是一种组织化、限制的意思自治立场。以规范组织化交易机制为核心的商法,完成了对私人自治为核心的民法的超越。

在私人利益走向组织利益进而走向市场利益

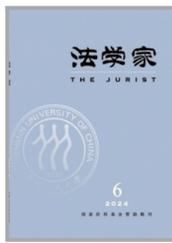
的过程中,面临着不同阶段的冲突,需要厘清私人自由、市场自治与国家强制力之间的界限。传统民法、商法和经济法分别体现了不同阶段的规范要求,作为基础性地位的法则以市场主体的组织性利益为核心。商事交易的组织化进而走向市场的范式转变,是构建我国新时代商法体系的有效路径,也是使中国商法学得以区别于其他传统部门法学,进而自立于中国特色社会主义法律体系的合理选择。

组织化交易论为观察以合同形式出现的现代金融现象提供了一个研究框架,不仅能够保持民法典合同制度的严密逻辑,还能包容商事交易发展的创新空间。第一,认定商事合同需要考虑组织化的实质性和整体性。第二,解释商事合同允许加入基于组织性秩序的市场意志和法律意志。商事合同的解释路径将各种缔约过程看作单一组织化交易,关注交易本身在市场主体中的利益实现,包容交易的复杂性。商事合同解释的本质在于构建一个更加灵活和宽松的解解释范式,允许在解释和适用法律时对交易过程中的相关事项进行广泛调查,以充分实现交易目的。进一步允许法院为矫正合同文义漏洞行使一定限度的司法解释权。组织化交易所提供的市场视角,旨在促进商事交易对消费者公众的整体公平和安全,相比于契约的自我分配正义,其更加注重法律评价的矫正正义。

(原文刊载于《中国法学》2024年第4期)

观点新解

高圣平谈发展农业适度规模经营——有利于保障粮食安全和主要农产品供给



中国人民大学法学院高圣平在《法学家》2024年第6期上发表题为《论农业适度规模经营的法治保障》的文章中指出:

大量的理论与实践经验证明,承包地细碎化和承包农户分散经营,不仅影响提升农业经营效率和市场竞争力,也不利于利用现代农业生产技术和防范农业生产风险。发展农业适度规模经营,既有利于优化土地资源配置和提高农业综合效益,又有利于保障粮食安全和主要农产品供给,还有利于促进农民增收、农民增收。

随着工业化、城镇化、信息化和农业现代化的深入推进,农业生产力发生了深刻变革,农业适度规模经营也被赋予了不同的时代内涵。现阶段发展农业适度规模经营的路径在于:土地的适度规模经营和服务的适度规模经营。实践中应当因地制宜,循序渐进,尊重市场选择,针对不同的作物条件采取不同的路径。土地适度规模经营是农业适度规模经营的基本方式和有效途径,但土地的适度规模经营农业生产服务的社会化适配。

土地的均田分配所形成的细碎化以及家庭承包经营的主导地位,决定了我国发展农业适度规模经营具有明显的中国特色。一方面,借由土地经营权流转或者土地承包经营权互换、转让,实现土地规模经营。其中,承包地细碎化治理则是构建中国特色的农业适度规模经营的一大契机,既丰富了承包地“三权分置”的有效形式,也契合了保持土地承包关系稳定并长久不变的政策要求,有利于培育种植专业户、农民合作社、农业龙头企业等新型农业经营主体,建立家庭农场、集体农场,工农一体化等农业适度规模经营方式,形成集中连片、连片化与专业化的农业生产条件,从而达到进一步提高农业生产效率的目的。另一方面,借由农业社会化服务组织的介入,引入现代生产要素,实现承包农户与现代农业的有效衔接,实现服务规模经营。事实上,当人地关系紧张时,土地经营规模并非驱动农业增长绩效的核心因素。通过扩大土地经营规模以获得规模效应的观点,均未能在中国国家获得充分的证据支持。在我国基本国情和农情之下,要走具有中国特色的农业适度规模经营道路,即在诱导土地流转促进土地规模经营的同时,加快推进以农业生产托管为核心的农业服务规模经营。

段浩谈破解农村集体资产监管的法律困境——应重构农村集体资产监管体系



西南政法大学段浩在《法商研究》2024年第5期上发表题为《农村集体资产监管的制度困境及其破解》的文章中指出:

当前农村集体资产集中在村组两级;集体资产的体量较大,经营性资产的占比较少;资源性资产以农用地为主,面积较大;建设用地特别是经营性建设用地较少。集体资产由村委会代为持有逐渐向集体经营性建设用持有进行转变。整体上看,经过工作核算等工作,各地基本上摸清了集体资产的整体状况,农村集体产权制度改革取得了显著成效。

为了巩固农村集体产权制度改革的成果,需要从历史的角度探索不同发展阶段农村集体资产监管的特点、任务和成效。在此基础上,考察国内有关集体资产监管制度建设的实践经验,同时也应注意农村集体资产管理面临政策不完善、制度不健全、绩效不高等问题,剖析农村集体资产监管制度在监管职能机构、合同管理制度、财务管理、审计管理制度和民主监督制度等方面的法律困境,为破解困境奠定基础。

完善的农村集体资产监管制度是保障农村集体资产交易市场秩序的基本前提。通过分析农村集体资产监管的理论争议和法理基础,亟待将农村集体资产监管纳入法治化轨道,以重构农村集体资产监管体系来破解集体资产监管的法律困境。健全农村集体资产监管体系是探索发展新型农村集体经济的重要举措,也是进一步激发农业农村发展活力和维护农民合法利益的制度安排。建立统一规范的农村集体资产监管体系,按照“产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理”的原则,重构集体资产的外部监督和内部监督制度体系,重点强化农村集体资产交易监督管理,制定完善的议事规则、监管程序等工作制度,支持农村集体资产管理委员会参与动态监督,充分运用现代信息技术手段开展动态监测,及时查处各类违法违规行为和容易引发风险隐患的行为,推动农村集体资产经营管理监督平台建设,切实维护好农民群众和农村集体经济组织的合法权益,推动农村集体经济健康发展。

(赵珊璐 整理)