

新时代人民法院参与基层治理的定位和机制研究

□ 吕勇信

人民法院作为提供司法服务的前沿阵地,在参与社会治理、化解矛盾纠纷、服务群众等方面均有着极为重要的作用。本文以宽城满族自治县人民法院五个人民法庭为样本,通过对人民法庭在融入基层社会治理过程中,对基层治理在实践中的作用进行分析,厘清人民法院的角色定位,明确参与社会治理的路径,积极推动基层社会治理体系和治理能力现代化。

人民法庭参与基层治理的基本情况

党建引领,筑牢基层社会治理阵地。始终把政治建设摆在首位,坚持“支部建在庭上”,在5个基层法庭均成立党支部,实现基层法庭党支部建设标准化、规范化。持续完善工作机制,定期研究基层法庭在职能发挥、人财物保障方面存在的问题和困难,谋划基层法庭的发展方向 and 路径。

搭建平台,法官多动腿群众少跑路。推动联络服务平台全覆盖,形成具备联动基层治理单位及服务群众双向功能的法庭服务延伸平台。推动线上服务平台全覆盖,减

少群众参与诉讼的奔波之苦。推动源头化解理念全覆盖,建立起“源头预防在先,非诉机制挺前,法院审判在后”为核心的诉源治理体系。

资源互动,形成矛盾纠纷化解合力。建立矛盾提前排查化解机制,开展“订单式”走访调研活动,对排查发现适宜调解的矛盾,开展联调工作;对不适宜调解的矛盾,则引导其到人民法庭或网上立案平台提起诉讼。建立基层治理单位共建共治机制,探索构建内外联动、上下协同、有序衔接的多元化纠纷解决体系,实现信息共享,及时抓早抓小抓预防。建立人民法庭单独考评机制,着力构建符合人民法庭工作特点的单独考核指标和考核机制。

人民法庭参与基层治理的困境

司法被动属性与治理主动性冲突。部分基层法院对司法能动性重视不足,治理性受到限制。因此,人民法庭如何参与社会治理找准角色定位,如何做到不错位、不越位、不缺位,是开展基层治理工作面临的必修课。

办案压力大,审判工作与基层社会治理工作失衡。人民法庭不仅要完成审判任务,还要承担新时代

赋予的基层治理任务。这种短缺的人员配置状态与更高标准的工作要求之间的矛盾是人民法庭在参与基层社会治理时面临的实际困难。

群众认知程度不高,人民法庭参与综合治理受到掣肘。大部分基层群众没有系统学习过法律知识,对诉讼程序认知不足、比较陌生,这就使得人民法庭在参与乡村综合治理、助力乡村振兴过程中,有时无法充分发挥最大力量来有效推动法治工作的开展。

调解机制运行乏力,司法确认程序在诉调对接中缺位。诉外调解是诉源治理的重要实现方式,而实践中现有的人民调解、行政调解、行业调解、律师调解等无法充分发挥各自的专业优势和行业资源,各类矛盾调解组织的诉前调解成功率并未达到期许的状态。

人民法庭参与基层治理机制的完善

要清晰人民法庭在社会治理中的协同定位。诉源治理所倡导的从源头化解矛盾目标的实现主要有赖于多元协同化解力量,尤其是党政部门的主导和干预,因此,人民法庭应立足于多元化社会治理体系,加强与基层公安、司法、劳动人事等组

织的协同配合,扮演好协同治理的角色。

要准确把握人民法庭参与基层治理的界限。人民法院组织法明确规定,基层人民法院对人民调解委员会的调解工作进行业务指导。应当充分发挥司法在多元化纠纷解决机制中的引领、推动和保障作用,不断健全非诉方式挺前、诉讼兜底的纠纷化解模式。通过“外部引入”实现“内部减压”,这样既能最大限度化解纠纷,又能避免给法官(法官助理)增加过重负担,通过释放更多司法资源,更好地发挥人民法院职能作用。

要不断丰富人民法庭参与基层治理的方式。积极发挥一站式诉讼服务解纷功能,推进家事、邻里、医疗等纠纷通过调解、诉讼、仲裁一站式化解。全面提高人民法庭公正司法能力水平,进一步推进基层民事诉讼案件的简易化审理,组织特邀调解员培训,强化矛盾纠纷多元化解,发挥司法对社会纠纷化解决的导向作用。同时,注重法治思维渗透,丰富法治宣传方式,推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。

(作者系宽城满族自治县人民法院党组书记、院长)

以审判理念现代化指引指标体系改革走深走实

□ 郑志燕

审判质量管理指标体系是人民法院司法管理的重要抓手,是引导审判执行工作高质量发展的“引路旗”和“指挥棒”,其科学与否直接影响人民法院审判执行工作的质量和效果,影响人民群众的司法获得感和满意度。2023年6月,最高人民法院推出新的《审判质量管理指标体系》并试点运行,正是回应时代要求、社会需要和人民群众盼务实之举,充分体现了以人民为中心的发展理念,突出了“公正与效率”永恒主题,能够为中国式现代化提供强劲司法驱动。

认识是行动的先导。对新审判质量管理指标体系“怎么看”直接决定了改革试点“怎么干”,也影响着改革成效好不好。我认为新审判质量管理指标体系的科学性至少应当从三个维度看:一是理念之“新”。最高人民法院院长张军在全国大法官研讨班开幕式上提出,“实现审判工作现代化最关键的是做实审判理念现代化,以审判理念现代化统领、引导、促进各项工作现代化”。新审判质量管理指标体系正是以现代化司法理念为精神脉络搭建起来的,突出表现在对以人民为中心发展理念的始终遵循和“公正与效率”主题的一以贯之。以“案-件比”为例,该指标的設置就是为了引导承办法官注重实质性化解矛盾,防止“一案结而多案生”,用最优质量、最高效率、最佳效果处理好案件,更好更快维护老百姓合法权益。

二是体系之“严”。新审判质量管理指标体系坚持质量优先,兼顾效率,关注效果,设置了质量、效率、效果三大类指标,通过一审审判息诉率、审限变更率、案访比等指标,引导审判执行工作实现政治效果、社会效果和法律效果的有机统一。新审判质量管理指标体系严密性的一个重要体现就是新设了诉前调解成功分流率,将达成调解协议申请撤诉、当事人和解情形纳入考核范围,实现了管理闭环。

三是指标之“实”。新审判质量管理指标体系更加尊重司法规律,更加关注审判执行工作的实效,如一审裁判被改判发回重审率、生效案件被改判发回重审率等重要评价指标,都设置了“合理区间”或“参考区间”,能够有效避免违背司法规律的盲目追高、数据“内卷”等现象。

理念一新天地宽。我们要在现代化审判理念的指引下,思考审判质量管理指标体系试点工作“怎么干”的问题,突出三条路径:

一是把诉调对接的“调”向前延伸,做实“抓前端、治未病”。扎实推进“三调对接”多元解纷机制,既要尊重当事人的选择,又要积极推介多元解纷的优势。一方面持续抓好人民法庭、法官工作站、巡回审判点以及“婚姻家庭纠纷调解室”“水生态综合治理合议庭”“道交合议庭”“金融巡回法庭”等司法服务触角的延伸;另一方面加强与人民调解、行政调解、行业调解以及综治网格的协调联动,不断壮大多元解纷“朋友圈”,做实新时代“枫桥经验”,促进、助力不发生、少发生矛盾纠纷,发生后不出乡村社区就能解决,真正把矛盾纠纷化解在基层、解决在萌芽状态。

二是把能动司法的“能”充分发挥,做强“抓末端、治已病”。主动把法院工作融入国家治理、社会治理进程中,以让人民群众感受到公平正义为目标,在法律框架内,努力寻求案件处理的最佳方案。充分运用专业法官会议、审判委员会和类案检索,发挥集体智慧,提升审判质量。依法充分运用自由裁量权,把案件事实查清,把裁判依据讲明,实现案件公正裁判。要善于从个案、类案中发现基层治理中的问题,通过以案释法、司法建议等形式,及时发出预警,提出治本之策,促推基层治理现代化。

三是把案结事了了的“了”向后延伸,做优“抓执源、治未病”。在调解或判决后,做好督促履行工作,实现审理环节的良性延伸,从源头上减少执行案件,实现执源的有效管理。研究出台有关判后答疑工作的规范文件,加强流程管理和节点优化,进一步提升当事人对法院裁判结果的认可度,从源头上减少涉诉信访案件,止“访患”于未发。

法与时转则治,指标之“改”必须从理念之“变”开始。我们只有坚持以审判理念现代化为指引,聚焦高质量发展需要,不断加强司法管理,才能推进指标体系改革落地见效,做实为大局服务、为人民司法。

(作者系曲周县人民法院党组书记、院长)

论网络直播的治安问题与防控对策

□ 庞博

近年来,网络直播发展迅速,不仅带来了诸多便利,也产生了不少治安问题,加强网络直播防控管理任重道远。

网络直播存在的治安问题及原因浅析

我认为,网络直播中存在的治安问题主要有以下三方面:

直播过于随意化,侵犯公民隐私权利。在公共空间长时间直播,不可避免地涉及他人,侵犯公民肖像权和隐私权的问题时有发生。另外,一些主播为了获得关注,故意以牺牲他人的隐私为代价做直播。同时,一些直播平台以播放影片、电视剧等节目或直播电影、演出活动等来获得关注,涉嫌侵犯知识产权。

内容涉黄低俗,影响网络生态。许多网络主播将直播低俗内容视为一夜暴富、一夜成名的捷径,为了牟利没有底线,严重污染网络生态。

舆情难控制,易引发网络群体性事件。由于网络直播发生于虚拟空间与现实空间之间,受众广泛,传播速度远快于传统媒体,互动性也更强,易被不法分子利用。

关于产生上述问题的原因,我认为首先是直播平台审核不严,网络直播监管乏力。长期以来,网络直播平台资质审批标准低,直播内容质量参差不齐被社会多数人所诟病。同时,网络主播整体素质不高,直播内容价值导向偏低。此外,观众粉丝盲从猎奇心理,过度沉迷导致直播非正常发展。观众希望在观看直播的过程中疏解情绪,在“打赏”“点赞”中找到归属感,为高度娱乐化的直播泛滥提供了巨大的市场。

网络直播的防控难点

网络直播平台统一审核标准难以确立,直播人身份难以核实。由于网络直播平台涉及的范围广、领域多,不能形成统一的标准去要求所有直播平台。

受技术条件的限制,对网络直播的实时监管难以落实。由于直播行业的特殊性,监管必然滞后于直播的更新速度,同时由于技术条件所限,无法实现对主播越轨行为的自动识别,造成监管难度很大。

证据固定存在困难,较轻的惩罚措施难以遏制直播乱象。由于网络直播的实时性,导致证据难以固定和保存。加之网络直播的特点,导致无法对其违法违规行为进行相应的认定和处罚。

对网络直播的防控对策

通过对网络直播中存在的治安问题的研究以及对防控难点的分析,现从以下三个方面,提出针对网络直播的防控对策和建议。

加强专项立法,提高准入门槛。网络直播之所以乱象环生,最重要的一点是没有一条明确的法律法规做支撑,网监执法部门也无法可依,仅仅依据互联网统辖的管理规定或直播平台内部形成的公约,而缺少执法的公信力。因此,专项立法势在必行。同时,要实施好网络实名制制度,尤其是针对主播的身份核验工作,确保互联网直播身份的合法性,加强对主播资质与从业条件的审查力度,对于一些屡次违反直播管理规定的主播,要记入管理黑名单,禁止其再从事直播活动。

加强专业化网络监管队伍建设,充分发挥网络志愿者的作用。建立专业化的网络监管执法队伍,可以由公安网监部门牵头,成立专门的网络直播监管办公室,形成长效化的网络直播监管机制。对于网监执法队伍,要定期培训考核,切实提高网络监管的专业化素养。同时,要做到切实结合,招募网络直播监管志愿者,让更多的人参与到净化网络直播生态环境中来。

加快技术研发进程,形成监督反馈机制。为彻底解决直播监管难题,应加强对语音、视频和文字识别技术的研发,让污言秽语和低俗的画面无藏身之地,形成人防技防物防的全方位防范机制。同时,做好监督反馈工作,及时对监管平台进行维护与更新,做好直播监管工作的记录和反馈工作,防止不法分子再次进入直播行业。另外,要及时调整管控手段,逐步提高监管效果,做到防控手段与时俱进。

(作者单位:河北省政务服务管理办公室)

基层社区多元化纠纷解决机制的运行困境及优化路径

□ 富一冉 冯利强

现阶段,国家和社会的发展正处于关键时期,各种社会矛盾复杂多变,基层社区作为国家法治化治理的重要组成部分和“最后一公里”,在新时代新发展格局中具有基础性的战略地位,多元化纠纷解决机制是当代社会解决矛盾的重要手段。因此,深耕基层社区多元化纠纷解决机制的运行困境及优化路径,具有重要的理论价值与现实意蕴。

基层社区多元化纠纷解决机制的运行困境

基层社区多元化纠纷解决机制的运行程序有待健全。公众和社会力量参与机制不健全。在基层多元化纠纷解决过程中,公众和社会力量参与度不足是一个显著问题。由于公众和社会力量在纠纷解决过程中的参与程度较低,人民调解的基础性作用并未得到充分发挥。此外,矛盾纠纷化解过于依赖诉讼机制。尽管我国已经形成了多种矛盾纠纷化解方式,但目前仍过于依赖诉讼机制。同时,不同矛盾纠纷化解机制之间缺乏有效的衔接机制。

基层社区多元化纠纷解决机制的配套保障相对薄弱。一是“人力”不足,即专职化的人员缺乏和专业化水平不高。现阶段基层社会的纠纷与矛盾具有群体性、复杂性和多样性等新的时代特点,然而,基层社区的司法调解人员多由退休干部、律师兼任,缺乏年轻的具有专业知识背景

的专门人员,部分没有法学教育背景的人民调解员由于缺乏专业知识,仅凭个人社会经验和良好的社会评价无法应对部分复杂矛盾的纠纷调解,无法提供高质量的调解服务。二是“物力”不足,即缺乏专项化的资金与财政支持,经费问题得不到充分保障。

基层社区多元化纠纷解决机制的资源配置分布失衡。具体而言,非诉讼机制与传统诉讼机制比较而言的不均衡。受到传统纠纷化解观念的影响,法院诉讼一直以来在矛盾纠纷化解中都处于重要且权威的位置,具有完善的硬件资源配置、稳定的经费保障、优质的专业人才、国家强制力作为后盾;而非诉讼机制则缺乏专门法律规章制度、专业的人员队伍以及机构平台的组织化支撑。此外,还存在相关资源在地域分布格局上的不均衡,以及基层社区多元化纠纷解决机制在各个具体的实践层面与发展水平上的不均衡。

基层社区多元化纠纷解决机制的优化路径

建构健全高效化、科学化的运行程序。首先,国家司法机关、国家行政机关以及其他社会力量应共同推动多元化矛盾纠纷解决机制的发展。其次,各级人民法院应发挥引领和推动作用,促进诉讼和非诉讼矛盾纠纷化解方式的有效衔接。同时,还需要制定相应的法律法规和政策措施,为多元化矛盾纠纷解决机制的发展提供保障。

统筹完善体系化、专业化配套保障。一方面,要培养专业化的基层社区纠纷解决与调解人员队伍。通过专业化的培训,提升基层社区工作人员的专业化水平,鼓励具有深厚法学专业基础知识退休高校教师、具有丰富实践经验的律师,根据各种纠纷矛盾的性质成立专门的工作机构,发挥好非诉讼机制的柔性解决机制优势。另一方面,政府部门应当设立专项资金,形成专项资金项目,用来扶持基层社区多元化纠纷解决机制的完善与发展;呼吁社会人士和组织机构给予专项资金的支持,或者给予空间场地的支持。

优化均衡制度化、协同化的资源配置。强化外部资源支撑。各级党委政府、司法行政部门要大力支持和促进基层社区多元化纠纷解决机制的发展,为基层社区调解委员会依法、独立、公平、公正地开展工作提供资源支撑。加大宣传普及力度,建立线上智慧化多元化纠纷解决机制平台,高效便捷地处理矛盾与纠纷。均衡好不同地域之间的发展差距,参照传统诉讼机制形式,强化各级法院、检察院对基层社区多元化纠纷解决机制的资源支撑,建立健全相关制度规章,发挥好仲裁机构的作用,推动构建律师调解市场化制度,进一步加大纠纷化解资源的整合力度,充分发挥党委政府、政法委等部门在多元化纠纷解决中的统筹协调、高效协同作用。

(作者单位:河北经贸大学)

试论备案审查制度建设的三个聚焦

□ 白洁

党的二十大报告提出,完善和加强备案审查制度。这充分表明加强制度建设仍然是当前和今后一个时期备案审查工作面临的重点任务。本文认为,备案审查制度建设至少应当聚焦于现实存在的突出问题、全面深化改革的需要、概念明晰的需要等三个方面。

备案审查制度建设应当聚焦于现实存在的突出问题

2022年,光明网报道了一起行政诉讼案件:一年间,社保行政部门三次作出不予认定工伤决定书,三次被法院撤销。这起关于工伤认定的行政诉讼案件陷入了“行政机关认定→诉讼→再次认定→再次诉讼”怪圈。

之所以存在工伤行政认定程序和行政诉讼程序循环往复的现象,是因为司法裁判和行政认定遵循不同的标准,即司法裁判依据和行政机关的规范性文件出现了冲突。

清华大学法学教授何海波于2021年做了法院对规范性文件的附

带审查的专题研究,他指出,行政诉讼的小马似乎拉不动规范性文件审查的大车。2023年8月,《人民法院报》刊登了最高人民法院行政审判庭主题教育调研成果《关于行政案件上诉率高、申诉率高问题的调研报告》。其中关于行政诉讼自身制度因素的分析指出,基于司法权与行政权的划分,法院只能审查被诉行政行为的合法性,不能代替行政机关行使职权,法院即使依法判决行政机关败诉也未必能解决背后的实质争议。

因此,备案审查的制度建设应当探索人大监督与行政监督、司法监督的工作衔接机制,及时发现并纠正违法文件。例如,法院在审理行政案件中遇到规范性文件问题,对于政府的规范性文件,法院可依职权向人大常委会提起规范性文件审查要求;对于政府部门的规范性文件,法院可依职权向制定机关的上级机关提出处理建议。后者情形中,如果制定机关的上级机关作出与法院裁判相反的裁决,那么,法院可以向人大常委会提出针对该规范性文件的议案,由权力机关来

做最后的决定。

备案审查制度建设应当聚焦于全面深化改革的需要

备案审查制度建设不仅是全面深化改革的重要内容,同时也是全面深化改革的制度保障。备案审查制度就是要通过加强自身建设,来保障全面深化改革的各项政策不因内在矛盾而自相抵触,从而达到政策法规的内部和谐一致,共同推动全面深化改革。

要重点监督规范性文件向社会的公布情况。信息公开是监督的前提,是公民监督公权力行使的重要制度机制。要对全面深化改革的规范性文件进行主动的专项审查。为了贯彻落实党中央全面深化改革的大政方针政策,有针对性地对新、旧规范性文件的衔接进行审查,将是专项审查的重点。要密切关注全面深化改革的规范性文件的社会反映,畅通被动审查的渠道。通过借助社会力量,贯彻全过程人民民主,可以在很大程度上解决备案审查工作信息不对称与动力不足的问题,

增强备案审查制度的权威。

备案审查制度建设应当聚焦于概念明晰的需要

概念是研究法学的起点,有着实践理性的特征。这就决定了概念的确定是为立法目的而存在的。

党的十八大以来,我国备案审查制度不断完善和发展。“有件必备、有备必审、有错必纠”是新时代备案审查工作的总要求。目前在备案审查工作实践中,对规范性文件的概念、特别是对除法规、规章、司法解释之外的规范性文件的界定仍存在模糊地带。比如,政府和政府部门制定的规范性文件的权限划分;最高法院、最高检的司法解释和实际起到业务指导作用的典型案例和其他文件的权限划分;规范性文件单列文号后其他文件的监管等问题仍无明文规定。这不仅影响备案审查的范围界定,还使得对规范性文件监督有了盲点和堵点,亟需法律法规的规范。

(作者单位:衡水市人大常委会法制工委)