

准印证号：S（2022）04000046

常州法学

内部资料

免费交流

2022
(总第172期)

3

天宁区司法局法治宣传活动集锦



举办“12.4”宪法宣誓



召开全区法治宣传教育大会



“4.8司法日”联动服务宣传



开展防范非法集资法治宣传月活动



推进“乡村振兴 法治同行”工作



国家安全日宣传展板巡展

提高运用法治思维和法治方式的能力

运用法治思维和法治方式深化改革。改革开放四十多年的经验告诉我们，改革开放越深入越要强调法治，发展环境越复杂越要强调法治。必须高度重视运用法治思维和法治方式推进改革，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。必须实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革发展需要。

运用法治思维和法治方式推动发展。发展要高质量，立法也要高质量。必须以立法高质量保障和促进经济持续健康发展。必须用法治来规范政府和市场的边界，用法律和制度遏制不当干预经济的惯性和冲动，解决好政府职能越位、缺位、错位的问题。必须深入分析新发展阶段、新发展理念、新发展格局对法治建设提出的新要求，深入分析贯彻新发展理念、构建新发展格局在法治领域遇到的突出问题，有针对性地采取对策措施，运用法治思维和法治方式推动高质量发展。

运用法治思维和法治方式化解矛盾。依法化解各类风险和矛盾，做到处置依据和程序合法合规、处置结果可预期。坚持依法办事，越是疑难复杂问题，越是重大紧急情况，越要用法治思维和法治方式分析解决，为全社会立“明规则”、破“潜规则”，让尊法守纪者扬眉吐气，让违法失德者寸步难行。对各类社会矛盾，要引导群众通过法律程序、运用法律手段解决，推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好环境。

运用法治思维和法治方式维护稳定。尊重市场经济规律，通过市场化手段，在法治框架内调整各类市场主体的利益关系。把工作重点放在完善制度环境上，健全法规制度、标准体系，加强社会信用体系建设，加强普法工作，努力缓解结构调整造成的阵痛，减少利益调整带来的震荡。把群众合理合法的利益诉求解决好，完善对维护群众切身利益具有重大作用的制度，强化法律在化解矛盾中的权威地位，使群众由衷感到权益受到了公平对待、利益得到了有效维护。

运用法治思维和法治方式应对风险。强化风险意识，科学预见形势发展走势和隐藏其中的风险挑战，做到未雨绸缪。提高风险化解能力，透过复杂现象把握本质，抓住要害、找准原因，果断决策，有效予以处理。完善风险防控机制，建立健全风险研判机制、决策风险评估机制、风险防控协同机制、风险防控责任机制，加强协调配合，统筹发展和安全。善于预见和预判各种风险挑战，做好应对各种“黑天鹅”“灰犀牛”事件的预案，不断增强发展的安全性。坚持依法管理，运用法治思维和法治方式提高应急管理的法治化、规范化水平。



目 录

封面题字：王仲方
(中国法学会原会长)

《常州法学》编委会

主 任：姜洪鲁

副主任：张双庆 陈 翔

编委（按姓名笔画排序）：

严瑞忠 李 浩 张双庆

张加林 陈 翔 罗志平

周 忠 姜洪鲁 夏 明

顾 锋 高 军 黄 欣

蒋建伟 滕 晖 潘耿介

主 编：潘耿介

副 主 编：蒋涌涛

责任编辑：王 奕

权威频道

习近平法治思想关于“坚持中国特色社会主义
法治道路”的若干原创性贡献
.....陈训秋（1）

本期特稿

网格化社会治理的实践逻辑及法理反思
..... 张 建（9）

调查研究

关于常州地区涉熔喷布纠纷民事案件的调研报告
..... 常州市中级人民法院课题组（20）

公安机关办理依申请信息公开事项之风险应对
..... 贾文东（27）

挑战与回应：长三角一体化背景下的商事案件
多元化解机制研究
——优化司法确认程序审查程序为展开
..... 潘 忠 刘海龙（36）

法学研讨

论多元解纷机制的长效运行与考评体系之间的困境
和路径探索
——以帕累托改进法则为视角
..... 陆 军 刘书峰（44）

主管：常州市委政法委
主办：常州市法学会
编辑：《常州法学》编辑部

内部资料 免费交流
2022年第3期
(总第172期)
2022年9月30日出版
(期/季)

编辑部地址：

常州市龙城大道1280号
市行政中心1号楼A座17楼1718室

编辑部电话：(0519) 85680672

编辑部邮编：213022

编辑部电子邮箱：czfxh@sina.com

承印：常州市通华印刷有限公司

印数：500

发送对象：政法部门
行政执法部门
律师协会
会员单位
高校

检察机关司法警察押解勤务组勤管勤研究
..... 芮祥前 (53)

强化知识产权行政保护研究
..... 马鹏飞 刘孟昕 (55)

2021年度法律援助优秀案例选编

溧阳市法律援助中心对许某某等 88 人
劳动报酬争议纠纷提供法律援助案
..... (61)

钟楼区法律援助中心
对董某工伤赔偿纠纷提供法律援助案
..... (63)

天宁区法律援助中心
对 15 名农民工薪酬纠纷提供法律援助案
..... (64)

习近平法治思想关于“坚持中国特色社会主义法治道路”的若干原创性贡献

陈训秋

习近平法治思想是顺应实现中华民族伟大复兴时代要求应运而生的重大理论创新成果，是马克思主义法治理论中国化最新成果，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是全面依法治国的根本遵循和行动指南。习近平法治思想围绕“坚持中国特色社会主义法治道路”，提出了一系列具有原创性、时代性的概念、判断、范畴、理论，为全面推进依法治国指明了正确方向。

一、关于“中国特色社会主义法治道路是建设社会主义法治国家的唯一正确道路”

习近平法治思想科学指明了法治中国建设走什么路的问题，深刻阐释了坚持中国特色社会主义法治道路的客观必然性和巨大优越性。

——创造性提出中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。全面推进依法治国，必须走对路。如果路走错了，南辕北辙了，那再提什么要求和举措也都没有意义了。中国特色社会主义法治道路是一个管总的东西。具体讲我国法治建设的成就，大大小小可以列举出十几条、几十条，但归结起来就是开辟了中国特色社会主义法治道路这一条

走自己的路，是党的全部理论和实践

立足点，更是党百年奋斗得出的历史结论。中国特色社会主义是党和人民历经千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就，是实现中华民族伟大复兴的正确道路。改革开放以来，我们深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式，走出了一条中国特色社会主义法治道路。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度定位法治、布局法治、厉行法治，坚持并不断拓展中国特色社会主义法治道路，明确提出全面依法治国、建设法治中国，推动我国社会主义法治建设发生历史性变革、取得历史性成就。

——创造性提出法治当中有政治，没有脱离政治的法治。每一种法治形态背后都有一套政治理论，每一种法治模式当中都有一种政治逻辑，每一条法治道路底下都有一种政治立场。我们要坚持的中国特色社会主义法治道路，本质上是中国特色社会主义道路在法治领域的具体体现；我们要发展的中国特色社会主义法治理论，本质上是中国特色社会主义理论体系在法治问题上的理论成果；我们要建设的中国特色社会主义法治体系，本质上是中国特色社会主义制度的法律表现形式

中国特色社会主义法治道路，本质上是中国特色社会主义道路在法治领域的具体体现，从根本上保证了我国社会主义法治建设的正确方向。在统筹推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想的实践中，在全面建设社会主义现代化国家的新征程上，我们既要立足当前，运用法治思维和法治方式解决经济社会发展面临的深层次问题；又要着眼长远，筑法治之基、行法治之力、积法治之势，促进各方面制度更加成熟更加定型，为党和国家事业发展提供长期性的制度保障。

——创造性提出全面依法治国，核心是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来是我国社会主义法治建设的一条基本经验。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，保证党领导人民依法有效治理国家

政治道路决定法治道路。必须坚持中国特色社会主义政治发展道路。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，最根本的是坚持党的领导。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。我们必须坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，通过人民代表大会制度，保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。

人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。党的十八大以来，以习近平

同志为核心的党中央深化对民主政治发展规律的认识，提出全过程人民民主的重大理念。我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。必须继续推进全过程人民民主建设，把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来，具体地、现实地体现到党和国家机关各个方面各个层级工作上来，具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来。必须坚持和完善人民当家作主制度体系，健全社会公平正义法治保障制度，保证人民在党的领导下通过各种途径和形式依法管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务，使法律及其实施有效体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造力，用法治保障人民当家作主。

全面依法治国体现了党的领导和人民当家作主的高度统一。在我国，法是党的主张和人民意愿的统一体现，党领导人民制定宪法法律，党领导人民实施宪法法律，党自身必须在宪法法律范围内活动，这就是党的领导力量的体现。发展人民民主必须坚持依法治国、维护宪法法律权威，使民主制度化、法律化。必须坚持把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略、把法治作为治国理政的基本方式，不断把法治中国建设推向前进。必须通过人民代表大会制度，弘扬社会主义法治精神，依照人民代表大会及其常委会制定的法律法规来展开和推进国家各项事业和各项工作，保证人民平等参与、平等发展权利，维护社会公平正义，尊重和保障人权，实现国家各项工作法治化。

二、关于“中国特色社会主义法治道路的核心要义和必须长期坚持的原则”

习近平法治思想科学指明了全面依法治国这件大事能不能办好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力，具体讲就是要坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。这三个方面实质上是中国特色社会主义法治道路的核心要义，规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。

——创造性提出坚持中国特色社会主义法治道路，最根本的是坚持中国共产党的领导。党的领导是我国社会主义法治之魂，是推进全面依法治国的根本保证，是我国法治同西方资本主义国家法治最大的区别。离开了党的领导，全面依法治国就难以有效推进，社会主义法治国家就建不起来

党的领导制度是我国的根本领导制度。坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果，确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。对这一点，要理直气壮讲、大张旗鼓讲。必须向干部群众讲清楚我国社会主义法治的本质特征，做到正本清源、以正视听。

把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。全面推进依法治国，要有利于加强和改善党的领导，有利于巩固党的执政地位、

完成党的执政使命，决不是要削弱党的领导。必须健全党领导全面依法治国的制度和工作机制，推进党的领导制度化、法治化，通过法治保障党的路线方针政策有效实施。必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国、依法执政、依法行政统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。必须坚持依法治国和依规治党有机统一，确保党既依据宪法法律治国理政，又依据党内法规管党治党、从严治党。

——创造性提出中国特色社会主义制度是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础，是全面推进依法治国的根本制度保障。制度优势是一个国家的最大优势，制度竞争是国家间最根本的竞争。制度稳则国家稳，制度强则国家强。中国特色社会主义国家制度和法律制度是被实践证明了的科学制度体系，具有显著优势

中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系，是当代中国发展进步的根本制度保障，是具有鲜明中国特色、明显制度优势、强大自我完善能力的先进制度。党的十八大以来，我们推进全面深化改革，中国特色社会主义制度日趋成熟定型，中国特色社会主义法治体系不断完善，为推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革发挥了重大作用。实践证明，中国特色社会主义

制度和国家治理体系是以马克思主义为指导、植根中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系，是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系，是能够持续推动拥有14亿多人口大国进步和发展、确保拥有5000多年文明史的中华民族实现“两个一百年”奋斗目标进而实现伟大复兴的制度和治理体系。当今世界正经历百年未有之大变局，国与国的竞争日益激烈，中国发展呈现出“风景这边独好”的局面，这其中很重要的原因就是我国国家制度和法律制度具有显著优越性和强大生命力。

中国特色社会主义根本制度、基本制度、重要制度，是对党和国家各方面事业作出的制度安排。涉及制度层面的大是大非问题，必须旗帜鲜明、立场坚定，不能有丝毫含糊。我们要在坚持好、巩固好已经建立起来并经过实践检验的根本制度、基本制度、重要制度的前提下，坚持从我国国情出发，继续加强制度创新，加快建立健全国家治理急需的制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的制度。要及时总结实践中的好经验好做法，成熟的经验和做法可以上升为制度、转化为法律，不断把我国制度优势更好转化为国家治理效能。

——创造性提出全面推进依法治国，法治理论是重要引领。没有正确的法治理论引领，就不可能有正确的法治实践。中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治体系的理论指导和学理支撑，是全面推进依法治国的行动指南。要总结和运用党领导人民实行法治的成功经验，围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题，不断丰富和发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论，为依法治国提供理论指导和学理支撑

走中国特色社会主义法治道路，贯彻中国特色社会主义法治理论，最重要的就是贯彻习近平法治思想。习近平法治思想是马克思主义法治理论中国化最新成果，深刻阐述了全面依法治国的政治方向、重要地位、工作布局、重点任务、重大关系、重要保障，科学回答了在新时代如何建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，如何在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化等重大战略问题，是全面依法治国的根本遵循和行动指南。必须坚持习近平法治思想在全面依法治国中的指导地位，把习近平法治思想贯彻落实到全面依法治国全过程和各方面，更好转化为建设社会主义法治国家的生动实践。

——创造性提出我国社会主义制度保证了人民当家作主的主体地位，也保证了人民在全面推进依法治国中的主体地位。这是我们的制度优势，也是中国特色社会主义法治区别于资本主义法治的根本所在。江山就是人民、人民就是江山，打江山、守江山，守的是人民的心。推进全面依法治国，根本目的是依法保障人民权益。必须坚持以人民为中心，坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。法治是人权最有效的保障，要坚持中国人权发展道路

全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民。要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程，保证人民在党的领导下通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务，保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务。要积极回应人民群众新要求新期待，系统研究谋划和解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题，不断增强人民

群众获得感、幸福感、安全感，用法治保障人民安居乐业。要依法公正对待人民群众的诉求，坚决杜绝因司法不公而造成伤害人民群众感情、损害人民群众权益的事情发生。对一切侵犯群众合法权利的行为，对一切在侵犯群众权益问题上漠然置之、不闻不问的现象，都必须依纪依法严肃查处、坚决追责。要充分调动人民群众投身依法治国实践的积极性和主动性，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者，使尊法、信法、守法、用法、护法成为全体人民的共同追求。

坚持尊重人民主体地位，既是中国人权发展的主要特征之一，又是我们在推进我国人权事业实践中取得的宝贵经验之一，必须结合新的实践不断坚持好、发展好。在推进我国人权事业发展的实践中，我们把马克思主义人权观同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，总结我们党团结带领人民尊重和保障人权的成功经验，借鉴人类优秀文明成果，走出了一条顺应时代潮流、适合本国国情的人权发展道路。我们不断发展全过程人民民主，推进人权法治保障，坚决维护社会公平正义，人民享有更加广泛、更加充分、更加全面的民主权利。我们实现了第一个百年奋斗目标，全面建成小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题，全国八百三十二个贫困县全部摘帽，近一亿农村贫困人口实现脱贫，创造了人类减贫史上的奇迹。我们深入打好污染防治攻坚战，深入实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划，美丽中国建设迈出重大步伐。

——创造性提出平等是社会主义法律的基本属性，是社会主义法治的基本要求，必须坚持法律面前人人平等。任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在

宪法法律范围内活动，都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务，都不得有超越宪法法律的特权。任何人违反宪法法律都要受到追究，绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。法治之下，任何人都不能心存侥幸，都不能指望法外施恩，没有免罪的“丹书铁券”，也没有“铁帽子王”

治理一个国家、一个社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律是治国理政最大最重要的规矩。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，都负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。必须健全法律面前人人平等保障机制，维护国家法制统一、尊严、权威，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。

法律面前人人平等，任何人都不能凌驾于法律之上。每个领导干部都必须牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念，彻底摒弃人治思想和长官意识，决不搞以言代法、以权压法。党内决不允许有不受党纪国法约束、甚至凌驾于党章和党组织之上的特殊党员，党纪国法不能成为“橡皮泥”“稻草人”，无论是因为“法盲”导致违纪违法，还是故意违规违法，都要受到追究。

各类市场主体最期盼的是平等法律保护。守法经营，这是任何企业都必须遵守的原则，也是长远发展之道。社会主义市场经济是法治经济，资本活动要依法进行。必须为资本设置“红绿灯”，防止有些资本野蛮生长。必须反垄断、反暴利、反天价、反恶意炒作、反不正当竞争，依法加强对资本的有效监管，支持和引导资本规范健康发展。必须坚持和完善社会主义基本经

济制度，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长。

——创造性提出中国特色社会主义法治道路的一个鲜明特点，就是坚持依法治国和以德治国相结合。法律是成文的道德，道德是内心的法律。法安天下，德润人心。法律是底线的道德，也是道德的保障。以法治承载道德理念，道德才有可靠制度支撑。治理国家、治理社会必须一手抓法治、一手抓德治，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。把社会主义核心价值观融入法治建设，贯穿立法、执法、司法、守法各环节，使社会主义法治成为良法善治。这些理论既是历史经验的总结，也是对治国理政规律的深刻把握

法律和道德都具有规范社会行为、调节社会关系、维护社会秩序的作用，在国家治理中都有其地位和功能。法律是准绳，任何时候都必须遵循；道德是基石，任何时候都不可忽视。法律有效实施有赖于道德支持，道德践行也离不开法律约束。法治和德治不可分离、不可偏废，国家治理需要法律和道德协同发力。发挥好道德的教化作用，必须以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用。发挥好法律的规范作用，必须以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用，运用法治手段解决道德领域突出问题。

社会主义核心价值观是社会主义法治建设的灵魂。把社会主义核心价值观融入法治建设，是坚持依法治国和以德治国相结合的必然要求。必须把社会主义核心价值观融入法治国家、法治政府、法治社会建设全过程，融入科学立法、严格执法、

公正司法、全民守法各环节，推动社会主义核心价值观入法入规，发挥法治的规范和保障作用，推动社会主义核心价值观更加深入人心。

——创造性提出全面推进依法治国，必须从我国实际出发。坚持一切从实际出发，是我们想问题、作决策、办事情的出发点和落脚点。党之所以能够领导人民在一次次求索、一次次挫折、一次次开拓中完成中国其他各种政治力量不可能完成的艰巨任务，根本在于坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，坚持实践是检验真理的唯一标准，坚持一切从实际出发

面对突如其来的疫情，以习近平同志为核心的党中央坚持一切从实际出发，坚持依法防控，坚持在法治轨道上统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，为疫情防控取得重大战略成果提供了有力法治保障。“动态清零”是党中央着眼大局、基于科学、把握规律制定的我国疫情防控的总方针，是总结国内外抗疫经验作出的科学决策。我国是人口大国，老龄人口多，地区发展不平衡，医疗资源总量不足，放松防控势必造成大规模人群感染、出现大量重症和病亡，经济社会发展和人民生命安全、身体健康将受到严重影响。新冠肺炎疫情发生以来，我们坚持人民至上、生命至上，坚持外防输入、内防反弹，坚持动态清零，因时因势不断调整防控措施，疫情防控取得重大战略成果。我国政治制度和治理体系在应对新冠肺炎疫情等实践中进一步彰显显著优越性，“中国之治”与“西方之乱”对比更加鲜明。

三、关于“坚持和拓展中国特色社会主义法治道路”

历史和现实告诉我们，只有传承中华

优秀传统法律文化，从我国革命、建设、改革的实践中探索适合自己的法治道路，同时借鉴国外法治有益成果，才能为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴夯实法治基础。

——创造性提出要阐发我国优秀传统法治文化，注意研究我国古代法制传统和成败得失，挖掘和传承中华法律文化精华，汲取营养、择善而用。自古以来，我国形成了世界法制史上独树一帜的中华法系，积淀了深厚的法律文化。中华法系是在我国特定历史条件下形成的，显示了中华民族的伟大创造力和中华法制文明的深厚底蕴。中华法系凝聚了中华民族的精神和智慧，有很多优秀的思想和理念值得我们传承

中华优秀传统文化是我们最深厚的文化软实力，也是中国特色社会主义植根的文化沃土。我们的先人们早就开始探索如何驾驭人类自身这个重大课题，春秋战国时期就有了自成体系的成文法典，汉唐时期形成了比较完备的法典。我国古代法制蕴含着十分丰富的智慧和资源，中华法系在世界几大法系中独树一帜。先秦时代管仲、李悝、商鞅、韩非子等法家代表人物就影响深远。我们的先人留下了丰富的法制思想，“奉法者强则国强”“法约而易行”“法不阿贵”“刑无等级”“执法如山”“王子犯法，庶民同罪”等名言脍炙人口。出礼入刑、隆礼重法的治国策略，民惟邦本、本固邦宁的民本理念，天下无讼、以和为贵的价值追求，德主刑辅、明德慎罚的慎刑思想，援法断罪、罚当其罪的平等观念，保护鳏寡孤独、老幼妇残的恤刑原则，等等，都彰显了中华优秀传统文化法律文化的智慧。

——创造性提出从我国革命、建设、改革的实践中探索适合自己的法治道路。要总结我国法治体系建设和法治实践的经

验，对复杂现实进行深入分析、作出科学总结，提炼规律性认识，坚持和拓展中国特色社会主义法治道路

我们党历来重视法治建设。在新民主主义革命时期，我们党就制定了《中华苏维埃共和国宪法大纲》以及大量法律法令，创造了“马锡五审判方式”。新中国成立后，在社会主义革命、社会主义建设时期，我们党领导人民制定了“五四宪法”和国家机构组织法、选举法、婚姻法等一系列重要法律法规，建立起社会主义法制框架体系，确立了社会主义司法制度。进入改革开放历史新时期，我们党提出“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的方针，强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略、依法执政是党治国理政的基本方式，不断推进社会主义法治建设。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央明确提出全面依法治国，并将其纳入“四个全面”战略布局予以有力推进，中国特色社会主义法治体系不断健全，法治中国建设迈出坚实步伐，法治固根本、稳预期、利长远的保障作用进一步发挥，党运用法治方式领导和治理国家的能力显著增强。要坚持顶层设计和法治实践相结合，不断创新和深化依法治国实践，使我国社会主义法治的优越性不断显现和丰富起来，推动中国特色社会主义法治道路越走越宽广。

——创造性提出法治是人类文明的重要成果之一，法治的精髓和要旨对于各国国家治理和社会治理具有普遍意义，我们要学习借鉴世界上优秀的法治文明成果。但是，学习借鉴不等同于简单的拿来主义，必须坚持以我为主、为我所用，认真鉴别、合理吸收，不能搞“全盘西化”，不能搞“全面移植”，不能照搬照抄。我们有符合国

情的一套理论、一套制度，同时我们也抱着开放的态度，无论是传统的还是外来的，都要取其精华、去其糟粕

中国是一个法治国家，中国法治有中国特色。我们有我们的历史文化，有我们的体制机制，有我们的国情，我们的国家治理有其他国家不可比拟的特殊性和复杂性，也有我们自己长期积累的经验和优势，不能妄自菲薄，也不能数典忘祖。对世界上的优秀法治文明成果，我们要积极吸收借鉴，但也要加以甄别，有选择地吸收和转化，不能囫囵吞枣、照搬照抄，否则必然水土不服。必须建构中国自主的知识体系，以中国为观照、以时代为观照，立足中国实际，解决中国问题，不断推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展，不断推进知识创新、理论创新、方法创新，使中国特色哲学社会科学真正屹立于世界学术之林。必须坚持从我国国情和实际出发，正确解读中国现实、回答中国问题，提炼标识性学术概念，加强对我国法治的原创性概念、判断、范畴、理论的研究，加强中国特色法学学科体系、学术体系、话语体系建设，努力以中国智慧、中国实践为世界法治文明建设作出贡献。

——创造性提出推进全面依法治国，决不照搬别国模式和做法，决不走西方所谓“宪政”“三权鼎立”“司法独立”的路子，不能想象突然就搬来一座政治制度上的“飞来峰”。走什么样的法治道路、建设什么样的法治体系，是由一个国家的基本国情决定的。一些西方国家认为法治只有一种模式，就是他们搞的那一套东西，不亦步亦趋跟他们搞就要被打入“异类”。独特的文化传统，独特的历史命运，独特的国情，注定了中国必然走适合自己特点的发展道路。在坚持和拓展中国特色社会

主义法治道路这个根本问题上，我们要树立自信、保持定力

世界上不存在定于一尊的法治模式，也不存在放之四海而皆准的法治道路。符合国情的正确法治道路，书上抄不来，别人送不来，只能靠自己走出来。近代以后，不少人试图在中国照搬西方法治模式，但最终都归于失败。辛亥革命之前，太平天国运动、洋务运动、戊戌变法、义和团运动、清末新政等都未能取得成功。辛亥革命之后，中国尝试过君主立宪制、帝制复辟、议会制、多党制、总统制等各种形式，各种政治势力及其代表人物纷纷登场，都没能找到正确答案。十月革命一声炮响，给中国送来了马克思列宁主义。在中国人民和中华民族的伟大觉醒中，在马克思列宁主义同中国工人运动的紧密结合中，中国共产党应运而生。长期以来，我们党总结运用领导人民实行法治的成功经验，积极开展社会主义法治建设，走出了一条中国特色社会主义法治道路。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面推进依法治国，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，推动我国法治建设实现了从依法治国到全面依法治国、从建设中国特色社会主义法律体系到建设中国特色社会主义法治体系的历史转型，创造了令国人振奋、令世人惊叹的法治建设新成就。实践充分证明，中国特色社会主义法治道路是最适合中国国情的法治道路。

（作者系中国法学会党组书记、常务副会长，习近平法治思想研究中心主任）

网格化社会治理的实践逻辑及法理反思

张建

引言

新时代社会主要矛盾发生变化，以及经济社会环境从低度复杂性、不确定性向高度复杂性、不确定性的转变，基层社会治理面临着巨大的压力，既有的治理体系在面对各类突发情况时，表现出的失敏、失灵现象越来越显现、越来越普遍。为更好地满足新时代人民群众对基层社会治理的需要，十八届三中全会提出“要改进社会治理方式，创新社会治理体制，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次的利益诉求。”十九届四中全会继续提出要“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”，并着重强调在构建基层社会治理新格局过程中，要健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，健全社区管理和服务机制，推行网格化管理和服务。习近平法治思想又进一步指出，要“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”。

各级各地党委、政府在创新社会治理体系过程中，“网格化社会治理”获得了普遍的认同。当前研究者们从不同学科出发，对网格化社会治理进行了不同层面、不同维度的研究，有的偏重价值阐述，有的偏重实证解释，有的偏重问题 - 对策，既有研究为了解和理解（基层）社会治理

提供了足够的观点、思路和素材。但是，与全面依法治国和推进国家治理体系和治理能力现代化及理解社会治理相比，既有研究还有两点不足：1. 既有研究未能总体性地发现和提出问题；2. 既有研究所呈现出的法治意识不够。“社会治理是国家治理的构成部分，社会治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要环节。社会治理法治化，是社会治理现代化的重要方面。”在全面依法治国背景下，有关网格化社会治理的理论分析和实践运作也都应该置于法治的背景下予以展开，可以说，脱离法治约束的基层社会治理实践可能会导致与法治要求相背离的后果。好在法学界已开始注意并重视这一问题了。为了深化法治背景下基层社会治理实践及理论的认识，本文主要从网格化社会治理的实践切入，试图将当前网格化社会治理不能真正满足社会治理要求的内在逻辑这一问题予以开放，从而达至真正理解我国网格化社会治理逻辑的目的。

立基于此，本文主要讨论三个问题：

1. 网格化社会治理在当代中国兴起的原因、功能及实践中的不足，这一部分主要侧重于经验层面的研究。
2. 网格化社会治理的实践逻辑及法理反思，这一部分主要进行规律总结和价值反思，更多的是思辨性研究。
3. 实现网格化社会治理目的的对策建议研究。

一、网格化社会治理的兴起

任何一种事物的兴起都有其特定的时空背景、实践逻辑和价值支撑，网格化社会治理也不例外。网格化社会治理起源于2005年北京市东城区的万米单元网格城市管理模式。网格化社会治理的兴起与四个因素紧密关联：1. 社会结构变化带来的高度复杂性和不确定性；2. 国家面向基层的社会治理结构的变化；3. 国家对治理体系和治理能力现代化的重视；4. 云计算、大数据、人工智能等新兴科技发展带来的科技保障。

由于经济社会的快速发展，现代社会中人流、物流、信息流等生产生活要素的流动日益加快，各种要素不断地编制成各类层次不同、类型不同的复杂社会关系网络，即使是单个要素的变动也都会使得整个社会关系网络处于不稳定、不确定的状态。面对当前高度复杂性、不确定的治理环境，既往的以实现特定目标为导向，经由职能分化、层级分工、各管一块的科层制体系面对新的环境开始束手无策，构建新的社会治理体系就变革尤为急迫。一如张康之所言，“社会的高度复杂性和高度不确定性构成了官僚制组织终结和合作制组织兴起的前提。事实上，组织模式变革正在发生，一场告别官僚制的运动已经成为必须引起重视的趋势。……一场由合作制组织替代官僚制组织的运动正在向我们走来。”网格化社会治理作为一种新治理机制，它除了承担特定的职责外，更多的是作为一种协调机制和资源互动平台，从形式上初步满足了高度复杂、不确定环境的社会治理需要。

国家面向基层的治理结构及其实现方式的变化，也是网格化社会治理兴起的重要原因。改革开放后，集体制和单位制的

逐渐解体，基层社会治理出现了程度不同的涣散。城市单位制的解散，个体的工作与个体生活逐渐处于分离状态，加之城市化的快速发展，导致短时间内在城市这一有限空间中积聚了大量的人口、资源等，治理的复杂性和难度逐渐加大，街道和社区已有的治理手段和方法逐渐失灵，治理对象尤其是对流动人口的治理逐渐溢出治理手段和能力之外。农村尤其是“后农业税时代”的农村，作为正式权力最末梢的乡镇逐渐悬浮于农村之上，加之农村既有的乡贤系统被破坏和农村自组织能力的不够，农村治理也不断地走向失范和失序。黄宗智就认为市场化改革后，货币主义和功利主义的兴起是基层治理逐渐无序的重要原因，如其所言，“政党国家的官僚机构越来越多地主要只是在国家既定目标不能达成，或纠纷发生的时候，才介入干预。各级上访部门堆积了大量民众对各级政府或某个干部的申诉。”“进入21世纪，一种新的地方治理模式正在兴起，可能会用新的公共服务型福利国家来取代过去的和改革早期的控制提取型国家。”恰如其所言，网格化社会治理就是经由资源的整合和下沉，以实现将整个基层社会笼罩于“治理之网”中并在此网中展开各类公共服务。

面对不断增强的复杂性、不确定性以及城乡基层社会治理的实际需要，党中央提出了“创新社会治理体系”的要求，各地各级党委、政府都积极开展了卓有成效的探索和实践。如近年来中国社会治理研究会联合深圳大学城市治理研究院、清华大学社会治理与发展研究院等45家机构每年都会评选“全国市域社会治理创新优秀案例”，2020年入选的“西乡塘社会风险智能预警和治理项目”就充分利用社会风

险实时感知与智能预警大数据系统，第一时间解决辖区内影响社会稳定的事件。充分利用新兴科技介入网格化社会治理是其创新实践的重要面向。总体来说，网格化社会治理具有三个重要特征：1. 通过将辖区进行网格化区分，实现了不留死角的目的。换言之，只要有社会治理需要的地方，就有网格和网格管理员，没有任何溢出的空间。2. 网格管理员与网格内的每个个体直接接触，下沉的方式使得他/她们能够第一时间了解和掌握一手信息，有效解决了信息滞后、信息不足、信息不对称、信息失真等问题。3. 网格员通过将搜集到的信息在系统中上报，并通过不同层级的社会治理指挥中心进行派单操作，实现有效解决基层社会治理问题的目的。

客观而言，网格化社会治理就是充分运用了物联网、大数据、人工智能等新技术，构建了智慧技防与社会治理的融合机制，其核心要素就是实现智能化与网格化的有机融合、资源共享，推动了网格化社会治理的人机结合、人机交融。网格化社会治理通过利用众多下沉的网格管理员发现一手信息，并且这些信息通过网格管理员的手机 APP 直接汇聚成数据流。智能化则是通过已有的覆盖全辖区的智能技术感知网络去主动发现各类风险隐患。两者的叠加，能够更加有效、精准、及时地发现各类风险隐患。“技术嵌入可以压缩科层等级，形成扁平化管理；可以压缩管理时空距离，重构公共事务治理界面；以数据为载体、以算法为基础、以设备和系统为辅助提升管理能力，突破管理主体的人力约束。”以新冠疫情防控实践为例，当发现一例新冠携带者之后，经由大数据进行流调分析后，就能迅速锁定该携带者的行踪，但仅

有大数据分析还不能够完全落地落实，还需要网格管理员予以具体面对面的落实。没有现代的计算技术，即使网格管理员掌握了相应的信息，也不能汇聚成有用有效的数据流；没有现代智能感知技术，就不能将海量的、分散的行动流、信息流转化成集成的数据流；没有云计算、大数据分析，即使面对海量的信息，也不能整理出有效有用的信息和规律性。可以说，没有新科技手段作为技术支撑，网格化社会治理就不能从理念走向实践。

二、网格化社会治理的功能及运作

网格化社会治理作为创新社会治理的实践模式之一，从要素构成角度看，可以表达为“网格化+大数据+铁脚板”。网格化就是将治理辖区划分为若干网格，“网格是在城乡社区、行政村及其他特定空间区之内划分的基层服务的管理单元”，网格分为基础网格和专属网格两种。基础网格主要是针对城市社区和农村，在城市社区以居民小区、楼栋等（大体按 300 户左右）为基本单元，农村以自然村落、村民小组或一定数量住户（大体按 200 - 300 户）为基本单元；专属网格主要针对城乡社区内的行政中心、商务楼宇、商圈市场、学校及企事业单位等。依照上述文件要求，“每个网格应有唯一的编码，以实现网格地理信息数字化。网格编码由省统一编制并确定。”大数据指的是，在网格化社会治理过程中，主要依靠数据驱动来实现社会治理目的。铁脚板是用来形容网格员的服务方式和获取信息的路径，有时也指称网格管理员队伍，依照上述文件规定“网格管理员由县（市、区）网格化服务管理中心统一管理，由乡镇（街道）根据工作任务量统筹配置到网格。”网格管理员分为网格长、专职网格管理员和兼职网格管理员三类。

网格化社会治理通过“利用现代信息技术建立资源和信息共享平台，实现对网格内人、物、事、情的全天候、实时化、动态化、智能化监控，其关键在于下沉治理资源，动员和整合多种力量参与以具体网格为单元的基层社会治理过程中，最终形成一个全方位、多维度、高韧性的现代基层社会治理体系。”其主要发挥着两方面的作用：1. 按照“全要素网格”的要求，以《江苏省城乡网格化服务管理办法》第九条的规定为例，网格化社会治理主要承担十二项项服务管理职能，即信息采集、便民服务、矛盾化解、隐患排查、治安防范、人口管理、法治宣传、心理疏导、协助人民法院开展文书送达和县级以上地方人民政府决定通过网格开展的其他事项。2. 面对国家治理体系和治理能力现代化的要求，作为机制的网格化社会治理是推进市域社会治理现代化的重要抓手，也是治理体系和治理能力现代化中重要的具体载体。

网格化社会治理运作的整个逻辑起点在于数据，在整个网格化社会治理中数据是非常关键的，对数据尤其是下层到网格中的网格管理员第一时间发现的问题转化而来的数据的重视则被反复强调，“要推动智能技术广泛应用。强化数据采集、共享、研判，加强对信息的处理、挖掘、赋能，至上而下推送指令，让基层网格员有针对性地采集、核查，同时及时为党政部门提供决策参考。”一般而言，网格管理员应该主动对所管辖的网格进行定期走访和排查，要将发现的问题及时在网格管理员手机APP中进行上报，网格管理员上报的信息是网格化社会治理中数据驱动的主要动力，同时，网格化社会治理中心还可以根据智能化感应设备采集到的数据（比如小区的人脸识别系统、移动通讯数

据甚至水电使用动态数据等)进行综合研判。网格管理员采集到的信息汇聚成的数据流与其他部门经由数据脱敏、数据交换而形成数据池，通过对数据池中的大数据分析后，理论上来说，这使得基层社会治理具有了一定的可预测性和精准性。一旦相应的信息产生后，后续就是不同层次的社会治理管理（指挥）中心要进行派单，所谓派单就是将信息中所需完成的任务根据职能部门和层级的区分，分别派送给不同层级的职能部门并由相应的职能部门予以完成。有学者认为，网格化社会治理“极大地缓解了部门之间对于一些治理事项识别不清、效率低下、推诿扯皮以及治理真空的问题。”但在社会调查中也发现，并不是每个政府职能部门都愿意接受社会治理管理（指挥）中心的派单，原因在于他/她们认为，“一旦接受派单后，就将会处于被指挥中心支配的位置上。”

由此可见，网格化社会治理本质上就是通过下沉式治理来满足基层社会治理的需求。同时，在开展下沉式治理时，更多的是依赖政府主导的网格管理员队伍来进行的。客观而言，实践中的网格化社会治理也未能完成实现自身的意图，故而需对不足的表现形式及影响因素加以分析。

三、网格化社会治理实践的不足

网格化社会治理是在政府科层制治理系统外形成的治理机制，吊轨的是，其自身的运作又是在“条条块块”的结构框架中展开的，必然也会受制于该结构框架带来的影响和制约。在有关网格化社会治理实践的调研过程中，发现主要存在“条块”整合不够、数据安全隐患和经费缺口较大三个方面的主要问题。

“条块”整合不够未能形成有效合力是网格化社会治理在体制方面的不足。“条

条块”的分割，使得实践中网格化社会治理的合力和效果受到影响，具体表现有三：1. “条块”的数据整合不够。当前网格化社会治理的数据主要来源于公安系统中可供共享的数据及网格管理员基于“铁脚板”而生成的数据，由于数据的规格不统一，暂时还未能与政府其他部门的数据进行共享，这远远达不到“大数据”分析对数据量和质的要求。2. 由于政府部门基于功能分化而形成了各管一块的“条条”分工模式，每个政府部门都有自身特定的管辖范围。一旦它们与网格化社会治理中心实现数据共享，并接受该中心指派的工单时，结果就是要接受相应的评价和考核，这显然是政府各职能部门不愿意看到的。网格化社会治理中心与政府职能部门必要的互联互动的缺位，使得社会治理效能大打折扣。3. 网格化社会治理具有“纵向到底，横向到边”的基本特点，这使得很多政府职能部门会基于自身工作的考虑要求进入网格，以实现利用网格及网格管理员帮助其完成某项特定工作的目的。网格化社会治理承载着太多的任务，使得网格管理员疲于应付各类临时的、紧急的任务，最终影响网格化社会治理真正功能的发挥。

未能真正实现数据驱动的治理转变是网格化社会管理在运作方面的不足。利用“大数据”实现数据驱动的社会治理，是网格化社会治理希冀实现的主要目的之一。数据驱动的真实逻辑应该是经由大数据分析，从而为下一步行动提供行动的指引。

“大数据的核心就是预测。大数据不是要教机器像人一样思考。相反，它是把数学算法运用到海量的数据上来预测事情发生的可能性。”从社会治理水平角度看，目前还仅仅是停留在“网格管理员报送信息

（反映问题）- 治理主体予以回应”的低层次状态中。要真正实现治理的数据驱动，就需要“利用所有的数据，而不再仅仅依靠一小部分数据。”此时，数据的获得、运用等就成为关键。由于当前网格化社会治理中心并未能占据足够量的数据，无法进行有效的数据分析，更无法为相应的工作人员提供有效的预测和指引。由于网格化社会治理中心的数据并未能与政府大数据进行合并管理，而是限定在自身的数据池之中，所以数据安全隐患却有必要引起充分的关注。比如为了解决小区流动人口管理问题，当地网格化社会治理中心决定在小区安装人脸识别系统，甚至某些小区在每栋楼入户处安装了门禁系统，这些系统每天都会产生巨量的数据。带来的问题则是：海量的关涉公民个人隐私的数据能否被安全储备？更为重要的是，相应的管理主体利用涉及公民个人隐私的数据时是否受到程序及实体要求限制，尤其是在完成某些所谓的紧急任务时，会不会存在数据被滥用的可能？显而易见，一旦涉及个人隐私的信息被滥用或外泄，对公民个人就会造成无限的困扰，这充分说明当前网格化社会治理在数据化方面与预设、宣城的目标之间还有着巨大的鸿沟。

财政经费供需失衡是网格化社会管理保障方面的不足。俗语讲，“兵马未动粮草先行”。任何一项工作的开展都离不开财政经费的支持，理想的状态是财政经费与所欲之事相匹配。经费的普遍不足也是影响网格化社会治理效用发挥的重要因素，网格化社会治理所需经费可分为设备经费和人员经费。客观而言，智慧化建设起到了提升治理效用的作用，同时合法性机制（简要地说，即别人有我也应该有的观念）

的影响下，每个城市都在推进社会治理的智慧化（比如城市智慧脑和智能针项目建设）。但要想显著提升数据挖掘、智能指挥和互联互通等工作的智能化、智慧化建设，必须构筑在足够的财政经费保障基础之上。不是说不应该提升智能化、智慧化的水准，但在总体经费受限的情况下，无止境地推动智能化、智慧化设备、软件的更新换代，不仅使得财政经费捉襟见肘，而且还占用了本可以用于它处的经费。此外，要真正实现网格化社会治理所要求的下沉式管理，每个网格至少需要配备1名网格管理员，如果按照最低要求1500人/网格，以500万人口的城市计算，至少需要3.4万网格管理员，这还不包括专属网格所需的网格管理员。故而，所到调研之处，无不反映没有足够的财力来支撑专职网格管理员队伍的建设，需要指出的是，这还是在经济发达的长三角地区开展调研所发现的情况。而为了满足网格化绩效考核要求，只能以志愿网格管理员加以补充，但他/她们要么有自己的本质工作，要么是退休的居民，结果就是只能对他/她们放松要求。而一旦放松工作要求，最后产生的后果就不言而喻了。

以上只是对网格化社会治理实践中表现出的不足进行了总体的简要式概括，要真正实现揭示网格化社会治理实践中的具体问题，还可以从更细的层面和角度着手，如网格管理员队伍建设、网格化社会治理评价机制等入手，由于本文写作议题的限制，就不做过多的展开。

四、网格化社会治理的实践逻辑

“实践有一种逻辑，一种不是逻辑的逻辑，这样才不至于过多地要求实践给出它所不能给出的逻辑，从而避免强行向实

践索要某种连贯性，或把一种牵强的连贯性强加给它。”“实践逻辑是自在逻辑，既无有意识的反思又无逻辑的控制。”沿着布迪厄有关实践逻辑说明可发现，仅有对网格化社会治理实践及其不足的描述还是不够的，因为实践中有一种未被反思和开放出来的逻辑的存在，它支配着实践的展开，网格化社会治理也不例外，故而有必要将该种实践逻辑开放出来。

从立场角度看，网格化社会治理遵循了以人民为中心的价值要求。坚持以人民为中心是新时代中国特色社会主义的重要价值目标和原则，国家治理体系的变革和创新也不例外。网格化社会治理体系创生之前，由于既有的基层治理体系长期处于失敏、失灵甚至失效的状态，基层社会中堆积的大量的信访事件、层层上报并层层裁剪导致的失真信息、不能主动积极识别有效社会需求等问题，都充分地说明了这一点。这种现象是作为治理主体的科层制必然会导致的，网格化社会治理将治理活动纳入到价值的语境中予以阐释和推进。如周尚君所言“面对瞬息万变的风险治理格局，地方政府不仅亟须技术赋能，推进信息化、数字化、智能化的‘技术治理’，更需从价值凝聚力角度加快实现治理体系升级，把政党、政府、社会的力量在‘价值治理’框架内有效整合起来、释放起来。”全心全意为人民服务是中国共产党的立党理念，当网格化社会治理被整合进“以人民为中心”的价值逻辑中后，实现了最大程度上的整合、释放治理效能的目的。从治理整合角度看，社会治理再也不是党委、政府哪一家的事情了，检察院、法院、律师等司法力量、社会力量被源源不断地整合进网格化社会治理体系中。“以人民为

中心”的价值立场不仅可以横向地整合资源，还可以动员网格员更加深入地嵌入网格中。一如庞正所言，“网格化社会治理模式乃是新时代‘以人民为中心的发展思想’在社会治理领域的具体实践方式。”

从动力角度看，网格化社会治理遵循了“指标最优”的科层制绩效评估的逻辑。无论是个体的人还是组织都具有追求自身利益最大化的倾向，所以说，仅有价值整合还是不够的，还要考量网格化社会治理的动力机制。从国家治理角度看，基层社会治理仅是其中的一部分，某种程度上基层社会治理不仅是目的，更是推动和实现高质量发展、构建新格局等要求的手段。在推进网格化社会治理建设过程中，各个层级和各种形式的绩效评价是最为常见和擅长使用的方法。如，2020年X省委政法委办公室就制定了《全省网格化社会治理工作绩效监测评价办法（征求意见稿）》（以下简称“征求意见稿”）并广泛征求意见，《征求意见稿》提出，“根据我省2020年高质量发展监测评价考核相关要求，制定本办法。”并设置了4项一级指标、13个二级指标，与此同时，还将监测评价结果作为本地区高质量考核的一部分。实事求是地说，在“锦标赛体制”下将评价结果作为下级高质量发展考核结果的一部分，无疑能够大大强化各级党委、政府对网格化社会治理的重视。

但任何行为、制度及文化都具有正负功能。从正功能角度看，在“指标最优”的要求下网格化社会治理肯定推进治理体系和治理能力不断发展，至少形式上能够满足新时代人民群众对社会治理的需求。但从反思的角度看，只要是以指标方式开展形式化评价并重视评价结果运用，必然

会产生追求形式化的行动，这种行动可能是无关、无视实际效果的行动。塔洛克就曾指出，“在管理不善的官僚体制中，对于下属真正重要的信息与现实世界无关，但是与上级对现实世界的想象有关。”指标体系和绩效评价机制，某种程度上可以视为是上级对于网格化社会治理的目标预设，是一种脱离基层语境的想象。过分快速、超前的网格化社会治理建设可能会与社会实际需求不相匹配，最终导致网格化社会治理处于悬置状态或空转的后果。

从实效角度看，网格化社会治理遵循了中心工作迅速解决到位的逻辑。在以人民为中心价值立场的要求和至上而下绩效评价的约束下，在面对党委、政府的中心工作时，网格化社会治理发挥了能够迅速解决问题的作用。比如新冠肺炎疫情期间网格管理员对各类人员信息的及时把握和精准落实，为阶段性地战胜疫情起到了重要作用；如高空抛物、电动车被盗、安全生产检查等。但紧密、迅速完成中心和重点工作也是以相应的要素作为前提的：1. 需要依靠大量的智能设备和科技手段，当前每个城市都在围绕社会治理需求开发相应的城市智慧脑、城市智能针，新科技手段的加入会使得治理实效达到预期目的。但也存在风险。在常态情况下，开始走向基于信息驱动的社会治理，这使得相关治理主体逐渐习惯隐藏在技术背后，实现“不在场的治理”，最终可能会失去与人民群众直接沟通的能力，这显然是与以人民为中心的立场相违背的。在非常态情况下，即网络出现故障等情况下，过分倚重智能化的网格化社会治理系统可能会使得实际的治理处于瘫痪状态（如2021年7月郑州智慧隧道面对特大暴雨时的束手无策），这种情况可能是当前我们未能予以充分预估的。2. 网格

化社会治理从上至下的形式化要求，忽略了各地区相互间的差异性尤其是财力的问题。其实，无论是庞大的网格管理员队伍，还是需要不断更新的智能化、智慧化设备，都是以巨额的财力作为支撑的，某种程度上可以说，围绕中心工作迅速落实到位的治理模式忽略社会治理成本的问题，导致其能否实现可持续性发展存疑。

总体而言，在当前网格化社会治理实践中，无论是以人民为中心、还是形式化的绩效考评，抑或围绕中心迅速到位，本质上都是“政法逻辑”在当代具体展开。毋庸置疑的是，“政法逻辑”之于新时代基层社会治理具有强有力的撬动和推动作用，但其中蕴含着的可能的问题也需要加以重视。

五、网格化社会治理的法理反思

仅仅对网格化社会治理实践逻辑予以总结显然是不够的，还应对其中所蕴含的问题进行哲理分析。从法理的层面看来，有必要从他治与自治、秩序与权利、效益与成本的关系性视角出发，就当前网格化社会治理所呈现的问题予以价值评判和反思。

网格化社会治理承担了大量的公共管理和服务职责，形成了一种至上而下的覆盖整个基层社会的需求之网，与现代基层社会产生了直接的对接，是对现代社会日渐支离破碎现象的回应。但其中也蕴含着发生异化的可能性，经由网格化社会治理对社会全方位、无死角的覆盖和需求回应，无疑会形成强而有力的大治理格局，但这也使得社会自组织能力不能得到有效地涵养，由此形成他治与自治的张力。周庆智也认为，“尤其本世纪以来，基层治理表现出以权力集中和结构集中来控制和平衡权力分散和结构多元的趋势，试图使基层社会处于权威政府的管理和服务之下，

并且出现向传统的全能主义治理体系回归的趋向。”为充分地理解这种张力，可以从我国传统社会治理与西方发达国家上个世纪上半叶的城市社区睦邻运动中得到启发。我国传统社会奉行“皇权不下乡”的简约治理模式，在基层社会治理中，乡绅、族长等是主要的治理主体，基层社会形成的治理系统与国家正式治理系统进行有效对接，基本满足了国家社会治理的需要。传统社会中基层治理系统形成的关键，就在于自觉不自觉地充分利用了自发形成的社会关系文化网络（杜赞奇语），这种简约的治理模式也由于治理成本低而有了较长的生命力。此外，以美国为代表西方发达国家，在上个世纪上半叶发起的城市社区睦邻运动，主要也是为了解决快速工业化、城市化进程中，邻里之间互相冷漠，社会资本不断丧失的问题，通过重建邻里信任，从而恢复了社会秩序自组织的能力。美国社会工作先驱里士满断言，“如果没有真正睦邻精神的存在就不会有社会的繁荣。”上述讨论意在说明，涵养基层社会自治、互助的能力，是解决基层社会秩序形成的有效路径。之所以需要如此庞大的网格管理员队伍开展常态化的网格巡察工作，说到底，就在对基层社会民众对邻居、对公共事务漠视的填补。从这个角度看，网格化社会治理并不是管的幅度越大越好、也不是管的越细越好，而是应该在推动网格化社会治理不断走向智能化、精细化的过程中，更加注重涵养社会尤其是基层社会的自治能力，真正实现多元共治。

新时代社会主要矛盾发生变化，人民群众对公平正义实现、良善社会秩序和权利保护等都有了新的更高层次的要求。对于自然状态中的凶险及后果，霍布斯描述

到“人人相互为战的战争状态，还会产生一种结果，那便是不可能有任何事情是不公道的。是和非以及公正与不公正的观念在这儿都不可能存在。”古往今来，没有哪个个体喜欢生活在不可预知的丛林状态之中，都希望生活在可预测、稳定的状态之中，都希望矛盾纠纷能够得到及时化解，实现案结事了的目的。客观而言，网格化社会治理在对基层社会形成良善社会秩序的回声中形成了很好的效果。但网格化社会治理实践也有着一定法治风险，周汉华敏锐地指出，“在技术问题受到充分重视的同时，法治问题却时常受到忽视：实践遇到的问题往往仅被视为技术问题而强调技术解决方式，‘法治思维与法治方式’虽然经常被强调但在具体问题面前往往会被忽略。”具言之，为了推动社会秩序高效率的生成，包括个人隐私、个人数字权益在内的权利存在被无理克减的风险。随着人类社会逐步过渡至智慧社会，“人权观念已经不能再仅仅建立在传统自然人的基础上，它在很大程度上也要建立在数字化的‘信息人’基础上；人权属性已经不再仅仅依赖于人的生物属性和物理空间，它在很大程度上也要依赖于人的信息属性和虚拟空间。”数字公民在智慧社会正在逐渐生成和成长中，也可以说现代公民都是由各种数字信息所组成，这些数字信息决定了公民的权利保护范围和行动的可能性。奥斯特芬认为，“所有个人的大数据大概都在隐私权的保护范围之内。……公共数据的系统收集和存储通常会造成对隐私权的侵犯。在处理公共数据时，则需要附加条件。”所以，哪怕是面对社会治理的真实需要，也不能让采集、使用个人数字信息的情况长期处于不受法治控制的状态之中，更不能因为高效率地实现某种暂时秩序的需要，就以无限制地牺牲公民权利作为代价，应该在秩序生成与权利保护之间实现好动态平衡。

任何一项社会治理事业都是有成本的，换言之，任何一项治理都是以相应的财力作为支撑和保障的，网格化社会治理也不例外。当前在推进网格化社会治理过程中，无论是智能化硬件与软件的更新，还是网格管理员队伍建设及其能力的提升，都需要大量的财政经费。客观而言，财政经费的压力使得很多地方捉襟见肘，这促使我们不得不重新审视网格化社会治理的效益与成本的问题。从经验的纬度看，上个世纪70年代中后期，西方发达资本主义国家之所以提倡新公共管理运动，就是认为当时的官僚体制变得臃肿、效率低下，为了提升公共管理和公共服务的能力和效果，通过引入“效益—成本”观念，就是要降低政府的财政消耗，提高财政使用的有效性。从“国家—社会”的关系视角看，任何财政收入都是来自于社会，可以肯定的是，一国范围内在GDP分配过程中，国家经由税收或者其他方式占用的GDP份额及总量增加了，社会占用的GDP份额及分量就会减少，社会可支配费用的减少就会降低社会的总需求、降低社会创新的活力，并且还可能会强化社会对政府的依附程度、造成大政府大管理的局面，而这种可能的格局，恰恰是与当前党和国家所提倡的“三治”“五治”的意图背道而驰的。此外，从社会治理成本角度看，无论是哲学意义上的自治还是法治意义中的自治，经由每个个体及共同体的自我组织、自我管理，都是成本最低的治理机制。作为他治的德治、法治机制，都包含着防范、监督和惩

戒的逻辑，会形成“自我—他者”的对立性状态，最终社会治理成本的急剧上升。对于这点，无论是上文提及的传统社会的简约型治理模式，还是人类学家斯科特在爪哇地区对工业社会中正式权力直接到底层社会带来的治理困惑的反思，都充分说明了：应该重视和培育治理成本最低的自治。“效益—成本”问题虽不是网格化社会治理中最核心、最重要的问题，但却是不容回避的现实问题和法治问题。否则，即使在某个特定时段或地区能够实现良好的网格化社会治理机制及秩序，也必然无法实现治理及其效果的可持续。

六、网格化社会治理的优化

网格化社会治理具有非常明确的实践指向性，对其的讨论不能仅局限于提出和分析问题，更重要的应在于经由法理的价值评判，从而有针对性的提出相应的对策建议，以完善网格化社会治理的理念、体系及机制等，提升网格化社会治理的实效。基于习近平法治思想提出的“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”要求，结合全面依法治国的基本理念和要求，在现有的观念认识、体制框架和实践需求等约束性结构下，可以从以下四个维度出发：

（一）提升网格化社会治理的法治化。

法治化是网格化社会治理的应有之义，之所以要遵循法治，就在于法治具有很强的稳定性、可预测性。在全面依法治国背景下，网格化社会治理不应该游离于法治之外。具言之：1. 要在法治的框架下，定位好网格化社会治理的职能，厘定清楚其与政府系统及各类社会治理主体，尤其是与基层治理主体街道、乡镇和自治组织村委会、居委会及城市社区中物业公司等社会

组织相互之间的关系。2. 要在法治的框架下，确定网格化社会治理实践中产生的大量数据的属性及产权归属，确定网格化社会治理实践中所需调用的数据的权力属性、路径及程序，规范网格化社会治理实践对数据尤其是涉及公民个人隐私数据使用的边界。3. 要在法治框架下，规范网格化社会治理财政经费的来源和使用，构建基于财政经费效益的实施效果评估机制。四，要在法治框架下，确定网格管理员的身份、职责及队伍的可持续发展等。

（二）厘定网格化社会治理的内容边界。

无论是“大政府小社会”还是“小政府大社会”，在有关社会秩序生成的认识上，从来都没有忽略过社会的自主性和自组织性。网格化社会治理具有典型的“大政府”特征，是新时代以人民为中心推进公共服务建设的重要路径，但过密、过强的公共服务笼罩社会反而会导致社会丧失自组织能力。要重新确定政府、社会与市场的边界，着重培养社会的自主意识和自组织能力（有关乡贤的讨论和实践就是在这个纬度中展开的），发挥好市场在网格化社会治理资源调配中的基础性作用。网格管理员应该基层自治的引领者、推动者，他/她们应该在社会具有自主意识和自组织能力后，就从所扮演的角色中撤离出来，从而真正实现治理和法治意义上的基层自治。社会组织是城乡基层社会开展自治的重要载体，具有一定的自发性，在推进网格化社会治理中应该重视和引导社会组织在基层自治中作用的发挥。

（三）慎用简单形式化的绩效考核措施。

绩效考核作为工作业绩评价机制，对于工作的推进有特定的规范、评价和促进作用，网格化社会治理中运用绩效考评作为具体工作的推进机制，也应该真正理解该机制作用发

挥的前提。绩效考核最好的运用对象就是能够进行格式化、形式化的评价，而网格化社会治理所面对的评价对象是各式各样的，执意使用形式化评价机制，最终只会导致形式化的追求。所以，应该重新定位网格化社会治理中绩效考评机制的功能，确定其仅仅是工作进展的规范与评估机制，根本目的在于完善相应工作。在强化社会自治和重建共同体过程中，应该注重在网格内部挖掘网格管理员的主观能动性和积极性，充分利用口耳相传和自我内化的荣誉激励机制，给予网格管理员以充分信任，将他/她们从被动的被评价角色转化为为获得共同体承认而给予行动的行动者。

（四）节制网格化社会治理的建设速度。

还应该节制网格化社会治理的建设速度，好的社会治理一定是治理供给与治理需求能够相互耦合。当前网格化社会治理以加速度的方式不断地快速推进，但并不是越现代、越智能、智慧的治理机制就越能满足社会治理的需要、就越能产生好的社会治理效果，客观而言，现代、智慧治理机制与良善治理之间并不能画上等号。套用王卓所言就是，“网格化社会治理作为社会服务的手段，提供什么样的服务取决于社会的需求。”只有能够真正有效回应社会治理真实需求的治理机制，才是良善的治理机制，才能产生良善的治理效果。所以，要注重地方社会治理真实需求的挖掘和凝练，不能将上级认为、其他地区面对或理论中的治理需求假定或误以为是自身需要解决的社会治理问题。还要构建回应型的网格化社会治理机制，不断提升社会治理机制与社会治理需求之间的耦合度。更要从综合视角考虑，不能过分地迷恋智能化，避免陷入“唯技术”“技术至上”的泥淖

之中，构建与财政经费相匹配的可持续发展的网格化社会治理机制。

七、结语

综上所述，本文主要对网格化社会治理的实践进行了呈现，并对支配实践展开的内在逻辑予以提炼揭示和法理反思。之所以要对实践逻辑开展法理批判，目的就在于试图指出当前的网格化社会治理具有很强的之上而下的规划性和围绕党委、政府中心重心展开治理的倾向，虽然形式上实现了公共资源配置的下沉，但所提供的公共资源是否是社会所需，该问题却被网格化社会治理建设及发展的表层现象给遮蔽起来了。与此同时，要构建共建共治共享的治理格局，不仅应重视党委领导、政府主导，还应该重视多元参与，在多元参与中社会的自治和自组织能力的培育显得格外紧要，但当前的“全覆盖”“全能型”的网格化社会治理却有意无意地忽略了这点。故而，希望经由本文的讨论及所开放出的两个问题，即基层社会治理中供给与需求匹配及社会自治与自治能力培育问题，能够促使我们意识到有必要在法治的背景下，构建真正地面向基层社会治理实际需求的共建共治共享治理格局所具有的重要性及改进路径之所在。

（作者系常州大学史良法学院院长）

关于常州地区涉熔喷布纠纷民事案件的调研报告

常州市中级人民法院课题组

2020年，在国内各类防疫物资产能迅速提升，新冠疫情逐步可控的背景下，防疫物资供求关系发生迅速扭转，市场剧变引发多重风险，导致从2020年4月以来涉熔喷布纠纷案件频发。市中院民一庭课题组结合常州地区涉熔喷布纠纷案件的交易背景，研判典型案例，对该类纠纷案件的审理思路和裁判难点进行梳理、提炼和总结，以期统一两级法院的裁判尺度，妥善化解矛盾纠纷。

一、常州地区涉熔喷布交易概况

“南口罩、北熔喷”是常州地区防疫物资生产的基本格局。武进区礼嘉镇、湟里镇、天宁区郑陆镇生产交易口罩居多；新北区西夏墅、孟河镇、天宁区郑陆镇、经开区横林镇则以生产交易涉熔喷设备及配件居多，其中新北区孟河镇因与扬中地区关联紧密，生产交易小型熔喷机器和熔喷布较多。而天宁区郑陆镇一带以大型熔喷设备或生产线为主要交易标的物。

表一：常州地区涉熔喷布交易概况

区域	地点	主要交易标的物
武进区	礼嘉镇	口罩
	湟里镇	
天宁区	郑陆镇	口罩、熔喷设备
新北区	孟河镇	熔喷布、熔喷设备
	西夏墅镇	熔喷设备、配件
经开区	横林镇	熔喷设备、配件

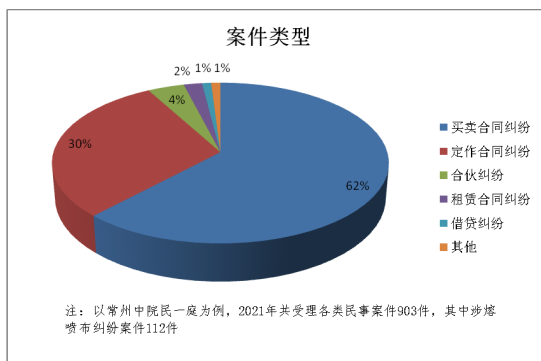
常州地区涉熔喷布市场交易的基本特点如下：一是上下游市场呈现链式反应。在常州地区，从熔喷布、熔喷布设备到口罩，涉疫情防控物资的生产交易呈现出“多

点开花”的形势。以某镇为点，集中开展熔喷布或设备生产交易，以点生线，延伸至多省多城，尤以江浙两省的苏州、台州、舟山等地为多。同时，涉熔喷布的交易链存在多个环节，特别是涉及熔喷布、热风棉、塑料粒子等原材料的交易，一旦上游出现问题，下游亦会连锁产生纠纷。二是交易模式贴合短期逐利。涉熔喷布交易多以口头合同为主，先付款后交货居多，因极短时间内材料、设备价格上涨，利润空间急速膨胀，大量小作坊和临时上马的生产商为逐利而参与其中。例如在新北孟河一带，生产熔喷布的小型机器从最初的一台几万涨价到十几万，模具价格涨幅高达数十倍，且多为现金交易。三是市场受政策影响较大。2020年4月底前，熔喷布、塑料粒子等原材料及大中小型熔喷生产设备的价格几乎是每日一价，行情呈不断爬升趋势。但自国内疫情进入常态化防控阶段，口罩供应逐步稳定后，口罩、生产口罩的原材料价格急速下跌，大量物资进入过剩状态，因逐利而参与涉防疫物资生产的大小商家手中订单积压。同时，国家对于非法囤积熔喷布、抬高物价的行为开始进行专项整治行动，地方政府亦纷纷出台关于熔喷布等材料的检验标准，如常州市市场监督管理局于2020年4月7日发布通知，鼓励口罩生产企业执行GB/T32610-2016《日常防护型口罩技术规范》和GB2626-2006《呼吸防护用品 自吸过滤颗粒物呼吸器》国家

标准。又如常州市孟河镇相关部门向所有企业下发了《关于规范熔喷布生产经营秩序告知书》，对涉及超范围经营、生产“三无”产品，使用未经注册特种设备等方面的企业，开具责令改正通知书。市场和政策的叠加效应无疑对于涉熔喷布关联交易产生重大影响。常州地区家庭小作坊式的生产线开始向苏北、苏皖交界地区转移，产生了人员、场地等方面的闲置。

二、常州地区涉熔喷布纠纷民事案件基本特点

(一) 案件类型主次分明。当事人以口罩生产为主要目的从而进行相关原材料、设备的交易行为，由此引发的纠纷类型占比较大的主要是买卖合同纠纷、定作合同纠纷，同时也涉及少量的合伙纠纷、租赁合同纠纷、借贷纠纷等一系列相关或衍生案件。



(二) 标的额区间跨度较大。一方面，因交易类型涉及不同标的物，故标的额有所不同。例如标的物为热风棉、塑料粒子、熔喷布等原材料的，标的额相对较小；标的物为口罩机、熔喷布生产线及其配件等的，则标的额相对较大。另一方面，同一标的物如在不同时期进行交易，因市场行情的强烈波动，标的额起伏较大。例如以2020年5月中下旬为分水岭，小型口罩机、家庭作坊生产熔喷布、生产机器等从

几十万降至几万，中、大型熔喷布生产线从几千万降至几百万甚至几十万。

(三) 诉讼请求大体一致。在卖方市场下，熔喷布等材料、生产设备的供需处于极不对等的位置，买受人为了抓紧时间“撸羊毛”，争分夺秒抢占市场份额，往往通过支付高比例的定金、预付款乃至全款的方式订购货物，因此买受人未履行或未全面履行付款义务的情形基本不存在，即使偶尔有之，亦因出卖人已经获取高额的回报率，其再行追究买受人责任的诉讼意愿不高。然而出卖人很有可能由于原材料价格上涨、上游交易延迟、己方生产能力不足等原因导致逾期交货，即使交货，也可能出现原材料不达标不符合约定、设备生产能力不足、生产产品质量差等状况。当然末期市场行情下行导致买受人无利可图，甚至损失惨重，是其主张解除合同、返还货款，甚至要求出卖人支付高额违约金的最直接和最主要的动因。

(四) 申请鉴定较为普遍。对熔喷布等原材料的检验、外包装、克重、合格证等一般可直接分辨是否符合约定，但过滤值等指标则需要使用辅助仪器进行检测。至于生产设备，除外观老旧、磨损、配件缺失等明显瑕疵外，其需实际运行才能发现质量上的隐蔽瑕疵。故在很多情况下，买受人为了举证证明标的物存在质量瑕疵，往往会向法院申请质量鉴定。

(五) 调解成功率不高。涉熔喷布交易与其他交易的显著区别在于前者的投入和产出不成比例。行情火爆时交易价格是平时价格的数倍甚至数十倍，但当2020年5月中旬的下行行情出现后，因价格暴跌后导致买受人血本无归的现象比比皆是。买受人诉至法院，一般主张退货退款，调解时50%-70%的货款本金亦可以接受，但

往往出卖人系转售方，如同意该方案，则意味着其必须自担部分损失，故调解意愿不高，导致调解难度较大。

三、审理涉熔喷布纠纷民事案件应当坚持的基本原则

（一）注重时效考量原则

1. 交易时点。2020年5月中旬之后，新冠肺炎疫情逐步得到控制，国内各类防疫物资产能快速提升，口罩产业链逐渐稳步发展并趋于饱和，相关产品价格急剧下滑。据此，在审理涉熔喷布纠纷案件中，应当关注交易的时点，结合当事人的交易心态，作出符合当事人预期的合理判断。如交易时点发生在2020年5月份前的，则适逢价格疯狂上涨阶段，为了抢占先机，买受人往往为了提高效率而牺牲质量，故对于事后提出的质量瑕疵，法院应当从严认定，防止产生一方将自身盲目投资的风险完全转嫁于对方的不公平后果；如交易时点发生在2020年5月份后的，随着价格下滑，当事人已经回归理性，在降本增效上亦会提高对质量的追求，则较之于前述的裁判尺度应有所宽松。

2. 履行期限。在审理涉熔喷布纠纷案件中，要结合合同签订背景、目的以及内容的整体情况对案情进行分析研判。针对防控疫情的不同阶段、标的物价格的市场走势、当事人旨在获取的利润回报等决定了该类案件合同履行具有较高时效性，如何判断迟延履行法律后果，是否导致合同目的无法实现等均具有与一般交易不同的裁判标准。

3. 质量标准。随着疫情防控的常态化，国家和地方、社会团体不断出台文件以规范涉防疫物资市场乱象。就熔喷布类的质量标准也在从无到有，从低到高逐步规范。例如，2020年4月23日，江苏省纺织工业

协会正式发布《口罩用聚丙烯熔喷非织造布》（T/JSFZXH001-2020），并于2020年4月26日实施。该标准是全国首次发布口罩用熔喷布团体标准。之前针对熔喷布的行业标准，分别是《纺粘/熔喷/纺粘（SMS）法非织造布》（FZ/T64034-2014）和《熔喷法非织造布》（FZ/T64078-2019）。但这些标准所适用的非织造布最终用途不限于口罩，标准仅对幅宽、单位面积质量等提出要求，就口罩专有的过滤效率、透气率、断裂强力等关键指标的标准值规定则未涉及。据此，如熔喷布交易发生在2020年4月26日之前，则不应以现行发布的标准去评判熔喷布的质量，否则超越当事人在缔约当时的正常认知、背离当事人的合理预期，有违公平。

（二）遵循审慎处理原则

1. 审慎启动鉴定程序。一是要区分质量异议提出时间。例如买受人没有及时在质量异议期内提出，则视为标的物无质量瑕疵，此时，买受人在诉讼中提出质量鉴定的，法院不予准许。当然出卖人知道或应当知道提供的标的物不符合约定的除外。二是要区分有无鉴定标准。如当事人有约定则优先适用约定，如无约定则按法定标准进行判断。例如塑料粒子存在国家标准，熔喷布、机器设备存在行业标准，口罩存在国家标准、行业标准。故当能够确定质量标准时，尚存在启动鉴定的可能性。三是要区分标的物的效能。例如因当事人缺乏证据保存意识，塑料粒子、熔喷布等原材料不耐久放置，故一旦发生诉讼，往往因超过保质期导致无法鉴定。四是要区分多因一果。例如标的物仅是熔喷布生产线组成设备之一，买受人另行采购了其他设备与之进行组装，故生产线能否正常运行不仅依赖于出卖人提供的设备，也取决于

买受人另购的其他设备。又如买受人要求鉴定购买的机器设备能否生产出合格的熔喷布，但熔喷布质量与原材料、机器设备、车间环境、工艺流程、操作水平等诸多因素有关，属于多因一果，并不能针对性、有效性地诠释设备质量问题，在向买受人释明后，如其不愿配合鉴定机构通过排除其他因素以考察机器设备性能的，则无须启动鉴定程序，直接依据举证规则来认定质量问题不存在。

2. 审慎判决解除合同。涉熔喷布纠纷案件与疫情期间诸如租赁合同、旅游合同、客运合同等类型案件所涉解除合同的请求权基础不同，前者常以一方严重违约导致合同目的无法实现为由提出主张，后者则以不可抗力和情势变更为由要求解除合同。据此，在审理涉熔喷布案件中，如在约定解除条件不成就、无法协议解除的情形下，则审查的重点在于法定解除是否成立，合同目的能否实现即成为关键。对此，必须综合考虑疫情防控的发展阶段、违约部分或迟延履行时间因素对合同目的实现的影响程度、违约的后果及损害能否得到修补等因素，从维护交易稳定，鼓励合同履行，倡导诚信原则、恪守契约精神出发，在裁判中确立保障交易秩序、提高市场行为的可预见性的指导思想，慎重判决解除合同。

（三）坚持利益衡平原则。

在具体案件审理中，既依法平等保护当事人的合法权益，又积极引导当事人在友好协商、互谅互让、共克时艰基础上，妥善化解矛盾纠纷。经济主体的逐利行为无可厚非，但诚信和口碑更是立业基础，在案件审理中可引导出卖人通过部分让利，以不断完善自身的长远发展；通过提醒买受人纠纷的缘起在于自身的错误预判，亦应自担相应的商业风险。至于尚不构成重

大质量瑕疵的，例如对于买受人主张在生产过程中存在堵眼、产品褶皱、厚薄不均等问题，可通过对生产设备的维修等措施来改变，尽量通过再行协商继续履行合同而非解除合同的方式来实现双方利益衡平。

（四）强化调解优先原则。

一是切实把涉熔喷布纠纷化解在基层一线、消除在萌芽状态。加强风险隐患排查，充分发挥人民调解组织和社会治理网格的作用，细致开展矛盾纠纷排查，重点关注中小微企业因疫情防控引发的经济纠纷隐患，做到早发现、早分析、早预防；二是加强企业需求研判，深入了解企业生产经营面临的实际困难和政策诉求，采取多种方式有针对性地做好前端预防疏导，不断完善相关政策法规；三是统一裁判尺度，强化规则引领。对于具有相同情形的案件需在审理中探索个案的示范价值，既为同类案件审理提供参考，也让当事人形成心理预期，为有效促成调解打下坚实基础。

四、审理涉熔喷布纠纷民事案件的审理思路和裁判要点

（一）关于合同性质及合同主体

【裁判要点】确定合同性质应从合同约定的主要权利义务、合同各方在签订合同时的真实意思以及合同中所体现的法律关系等方面考察。当合同性质明确后，则可依据合同相对性的原则确定相应的合同主体。

【典型案例一】甲与乙通过微信就购买熔喷布事宜达成合意。同日，甲向乙转账 54000 元，后乙将 50000 元转给丙。次日凌晨，乙带甲至丙处提货，甲验货时发现货物存在质量问题，遂以乙为被告告诉至法院，要求退还货款。甲主张其与乙之间系买卖合同关系，乙则辩称两人系中介合同关系，其仅从中获取 4000 元中介费，故

并非买卖合同相对方，无须承担买受人的义务。

【裁判思路】根据甲提供的双方之间的微信聊天记录、转账凭证等，乙虽然与甲洽谈合同时多次提及丙，但货物数量、质量、价格等具体的合同内容仍是其本人与甲进行沟通确认，丙从未与甲方直接磋商。甲亦将货款付至乙账户，且由乙陪同甲提货，符合买卖合同关系的特征。乙辩称其仅是中介人，促成甲与丙之间的买卖合同关系，然居间介绍仅起到报告订立合同的机会或提供订立合同的媒介服务，并不直接参与买卖合同的订立、履行等，且乙在甲不知情的情况下，在丙报价50000元的基础上加价告知甲货款总额为54000元，其从中获取了4000元。乙虽主张该4000元是中介费，但中介费应由达成合同的当事人一方或双方支付，并非由乙擅自从交易中获得，故该4000元实际是乙从其参与的两份买卖合同的差价中获得的利润，故对乙的辩称不予采纳，据此认定双方之间形成的是买卖合同关系，乙作为买受人应按约承担相应的义务。

【典型案例二】甲公司委托乙购买熔喷布，乙以自己名义与丙签订买卖合同，后丙交付的熔喷布存在严重质量瑕疵，甲公司遂起诉丙要求解除合同，退还货款。丙对此提出异议，认为其是与乙订立买卖合同，故甲公司属于原告主体不适格。

【裁判思路】案涉合同虽为乙丙双方签订，但甲公司与乙之间存在委托关系，乙系受甲公司委托与丙签订的合同，根据《中华人民共和国民法典》第九百二十六条的规定，乙以自己的名义与丙订立熔喷布买卖合同，丙不知道甲公司与乙之间代理关系，现因丙交付熔喷布存在质量争议的原因导致乙对甲公司无法履行义务，乙

在向甲公司披露丙的存在后，则甲公司可以行使乙对丙的权利。本案中，丙并未证明其与乙订立合同时如果知道甲公司是委托人就不会订立合同之情形，故甲公司作为原告主体适格。

（二）关于合同效力

【裁判要点】因产品质量法的相关规定系管理性强制性规定，而非效力性强制性规定，故当事人以违反该类规定的案涉标的物系“三无产品”为由，主张合同无效的，缺乏法律依据。

【典型案例】2020年5月6日，甲公司到乙公司考察熔喷机，双方确定案涉熔喷机价款为650万元。甲按约付清全部款项，提机后业已正常生产两个多月。2020年8月3日甲诉至法院，认为乙公司提供的系“三无产品”，故要求确认买卖合同无效。

【裁判思路】甲公司对生产中的设备进行现场实地考察，对设备的外观情况、生产状况、产品质量等各方面均确认可以接受之后才与乙公司正式达成口头买卖合同并付款。在诉讼中，甲公司提出乙公司的设备无生产日期等信息，故买卖合同应属无效。因现有法律、行政法规关于“三无产品”等规定均系管理性强制性规定，违反该类规定的行为应由相关行政部门予以处理，并不当然导致合同无效。现甲公司未能提供证据证明案涉合同存在无效的其他情形，故案涉合同应属有效，甲公司的请求不予支持。

（三）关于合同履行

1. 迟延交货

【裁判要点】对于涉熔喷布案件的交货迟延问题，须摒弃机械办案思维，从合同签订时的背景、合同目的及合同内容的整体情况判断其与合同目的能否实现的关

联程度。原则上该类案件的合同履行具有较高时效性，故相较于一般交易而言，应从严把握裁判尺度。

【典型案例】2020年3月，甲公司与乙公司签订200吨熔喷布的买卖合同，约定2个月内分批次交付，并确定了每日生产量。甲公司按约付款，但至5月底乙公司仅交付3吨多的熔喷布。甲公司遂诉至法院，要求解除合同，退还货款。乙公司则要求继续履行合同。

【裁判思路】案涉合同签订及履行期限均处于全球疫情最为严峻的2020年3月—5月，正值熔喷布价格最高峰。甲公司购买大量熔喷布是为了生产市场紧缺的医用口罩而从中获得利润回报，对此双方还约定了每日生产量。故该合同履行具有较高时效性，乙公司不按时按量交货显属严重违约行为。在疫情进入常态化防控阶段后，熔喷布价格已经呈断崖式下跌，在此情况下要求双方继续履行合同，甲公司缔约目的无法实现，且对合同守约方也显失公平。法院遂支持甲公司解除合同，退还货款之请求。

2. 未及时履行检验义务

【裁判要点】买受人负有及时检验并在相应期限内向出卖人发出标的物不符约定的通知义务。考虑到涉熔喷布类案件的交易背景和强时效性，所涉检验期和质量异议期，应较一般买卖合同而言更短。买受人如未在此期限内提出质量瑕疵异议，将产生法律拟制标的物无瑕疵的后果，而不论标的物是否确实存在瑕疵。

【典型案例一】2020年4月28日，甲与乙签订模具买卖合同。2020年6月11日，乙收货后直接将其置于第三方处且未予拆封。甲于2021年3月诉至法院，主张乙支付余款。乙则提起反诉，认为模具存在严

重质量问题，要求解除合同，退还已付款项。

【裁判思路】2020年4月底前，塑料粒子等原材料及熔喷机生产设备的价格几乎是每日一价，行情呈不断爬升趋势。但自国内疫情进入常态化防控阶段，防疫物资供应逐步稳定，特别是在2020年5月中旬后，上述防疫物资价格呈现断崖式下跌，大多数熔喷机在5月底左右就停止运行。据此，乙作为购买案涉模具的理性经济人，其理应对市场行情保持高度的关注，进而在接收模具后及时提出异议。但自2020年6月11日收货后，乙将其置于第三方处不闻不问，甚至未予拆封，却时隔约9个月在甲提出给付剩余货款时才提出质量异议，明显超出合理期间，应视为模具符合合同约定。

【典型案例二】2020年4月3日，甲向乙购买模具，并支付全款。次日，甲至乙处提货。2020年5月6日，甲通过微信聊天的方式向乙提出产能不足，希望乙另行赠送其模具，可让两套模具轮流使用。2020年6月22日，甲诉至法院，主张乙提供的模具系“三无产品”，要求解除合同。

【裁判思路】甲在合同签订当日即支付全款，于次日即提货，可见甲急需使用该模具。然机器上是否有生产日期、生产厂家、规格型号等标识系显而易见的外观瑕疵，甲在收货时未提出异议，在验收单上签字认可，并在其后与乙仅就如何有效提高产能进行沟通交流，而从未涉及模具系“三无产品”的问题，故该外观瑕疵应属于甲可以接受的范围，其无权以此作为解除合同的理由。

3. 启动鉴定程序的必要性

【裁判要点】当事人在检验期或合理异议期提出异议后，在诉讼中提出司法鉴定，法院应区分不同情形以决定是否予以

准许，包括鉴定对象、鉴定标准、鉴定要求。

【典型案例一】2020年4月15日，甲向乙购买塑料粒子若干吨用于生产熔喷布。后因未能生产出过滤率90以上的熔喷布，甲以乙提供的塑料粒子存在质量问题为由，于2021年3月诉至法院。乙认为其提供的塑料粒子符合国家标准和双方约定，甲遂申请法院鉴定塑料粒子有无质量问题。

【裁判思路】塑料粒子等原材料的保存需具备相应的保存条件，其保质期一般在半年左右或更短时间。实践中，因当事人证据保存意识的缺失，往往在诉讼过程中，塑料粒子等原材料就因不耐久置而超过保质期，进而导致无法鉴定。故当事人申请对塑料粒子等原材料进行鉴定的，法院原则上不予准许。但若双方当事人一致同意由出卖人提供与交易标的物同一规格型号的、新的不同批次的原材料作为鉴定对象的，法院可予准许。

【典型案例二】2020年4月12日，甲与乙达成口头协议，约定甲向乙购买熔喷机设备三套，但对于设备的质量标准未明确约定。甲于同年4月17日收悉设备至4月30日期间，通过电话、微信等方式与乙及乙指定的技术人员联系，要求解决模头漏料、喷丝板堵塞、静电驻极驻不上静电等问题。因上述问题无法得到有效解决，甲遂于2020年5月1日将设备退还至乙处。后甲诉至法院要求解除合同，并要求鉴定案涉设备是否符合行业标准。

【裁判思路】甲于2020年4月17日收悉全部标的物，从该日直至2020年4月30日，其反复多次与乙联系，要求解决问题，保证生产，应视为在合理检验期内提出了质量异议。虽然双方当事人未对螺杆挤出机的质量标准达成合意，但根据《中华人民共和国合同法》第六十二条第一项

规定“当事人就有关合同约定不明确，依据本法第六十一条的规定仍不能确定的，适用下列规定：（一）质量要求不明确的，按照国家标准、行业标准履行；没有国家标准、行业标准的；按照通常标准或者符合合同目的的特定标准履行”，应以国家标准、行业标准作为鉴定标准。鉴于螺杆挤出机存在行业标准，故应同意甲提出的对螺杆挤出机是否符合该标准进行鉴定，以确认其是否存在质量问题。

【典型案例三】2020年4月15日，甲向乙购买熔喷机生产线。甲收到设备后曾于4月24日、29日因模具堵塞委托调机师傅对上述机器设备调试。4月30日，甲诉至法院要求解除合同，主张双方之间口头约定熔喷机达到国标并生产出过滤率90以上合格熔喷布标准，故申请法院以此标准对该生产线进行鉴定。

【裁判思路】江苏省纺织工业协会正式发布的团体标准《口罩用聚丙烯熔喷非织造布》（T/JSFZXH001-2020）于2020年4月26日正式实施。甲主张乙保证其提供的熔喷机能生产出过滤率90以上的熔喷布，但并未提供任何书面证据加以证实，相反从其与乙的通话录音可知，乙一直承诺的是保证出布，并声明相关熔喷布过滤值90、95的标准直到2020年4月26日才公布，故在双方缔约时根本不可能约定甲所主张的90以上标准。双方系在熔喷布交易市场火爆态势下完成缔约，买受人存在一定程度的非理性和任意性，结合上述标准的出台时间，应认定乙关于“保证出布”系案涉合同的缔约目的较为合理可信。故对于甲的鉴定申请，法院不予准许。

【典型案例四】2020年4月30日，甲公司向乙公司出售两台熔喷布生产设备。2020年5月初，在甲公司（下转第35页）

公安机关办理依申请信息公开事项之风险应对

贾文东

近年来，各级公安机关根据《政府信息公开条例》（下称《条例》）和《公安机关执法公开规定》（下称《规定》），着力打造阳光警务，不断拓展信息公开的广度和深度，保障群众知情权，提升了公安工作透明度。与此同时，公安机关在办理依申请信息公开事项时也存在认识上的误区、工作上的短板以及实务上的困难，因信息公开回复不及时、不规范引起当事人投诉举报或提出行政复议、行政诉讼的情况时有发生。在权利觉醒的年代，如何履行好法定职责又不泄露公安工作秘密，如何进一步规范公安机关政府信息公开工作，成为各级公安机关的新挑战和迫切需要解决的现实问题。

一、基本现状

（一）申请数量呈下降趋势。据统计，2019年至2021年我局（不含县分局及派出机构）直接受理申请信息公开80件，其中2019年35件、2020年27件、2021年18件。与此前申请信息公开的高峰比（2013年93件、2014年116件），有大幅下降，目前已趋于平稳。80件申请的办理结果为，公开或区分处理公开26、已主动公开并提供指引2、经检索不存在11、不属于本机关公开14、不作为政府信息公开处理20、依法不予公开2、撤回申请5。信息公开条例出台后，伴随我市城市拆迁进程以及群众对条例知悉率的上升，通过信息公开维

权的意识增强，一个阶段达到高峰；此后，由于一些申请主体的实际诉求逐步解决，信息公开解决知情权对实际维权效果有限，申请数量逐步下降。

（二）申请途径以网络方式为主。近三年我局政府信息公开申请途径，网络方式52件、邮寄方式28件，其中2019年网络20件邮寄15件、2020年网络20件邮寄7件、2021年网络12件邮寄6件。反映信息公开事项信息化便民措施深入人心，申请简便、成本小，更为申请人所接受。

（三）容易引发行政复议诉讼。2019年至2021年，涉及市公安局政府信息公开，行政复议发生4件（维持3件、省厅撤销1件），一审行政诉讼发生6起（均驳回原告诉讼请求）。而2013年因政府信息公开引发行政复议14件、行政诉讼5件，2014年引发行政复议19件、行政诉讼6件。从数量上看，相比申请信息公开高峰时段有所下降。提起复议诉讼的以特殊维权群体为主，无论公安机关答复结果如何，都提起复议、诉讼，有的以信息公开申请创设可诉的具体行政行为。

（四）申请目的以维权居多。近三年申请信息公开80件中，数据信息类44件、执法信息类36件。其中执法信息类以对案事件处理不服居多，主要涉及征地拆迁的信息公开事项。申请人通过“报警”、“求助”等方式，将公安机关被动拖入申请人

与政府的征地拆迁纠纷中，紧随其后的则是对公安机关执法行为提出政府信息公开的申请。有的故意拆分申请事项，有的故意人为拔高被申请行政机关层级，扩大维权影响。通常申请人真实目的并不是获取信息本身，而是将信息公开作为后续维权的手段。有的甚至对已知信息申请公开，一开始就希望公安机关不答复出错。申请事项非理性诉求增加，极尽所能地骚扰和刁难公安机关，再以行政诉讼等方式借机发泄自己的不满情绪。我市涉访人员许某、范某某均多次就同一事项不同侧面反复申请信息公开，后续又继续缠讼。

二、问题与风险

从全市公安机关层面看，依申请信息公开工作存在能不公开就不公开，能全部公开的部分公开，能主动公开的推托至下级公安机关公开的现象，甚至有个别地方对群众信息公开请求置之不理。主要问题如下：

（一）不答复。我市多个分局相继发生，有的甚至连续发生因政府信息公开申请未按期答复引发的行政复议，反映出部分单位依法行政意识淡薄、信件内部流转渠道不畅通等问题。有的信件虽然以信息公开申请形式出现，实质上为信访投诉，但也应当及时答复申请人，并将答复情况记录在案，决不能对公民的申请置之不理或者避而不答。2007年我市某分局因不答复申请被省厅通报，2020、2021再次发生同类不作为情形。

（二）适用法律错误。2016年外地某市公安局收到黎某某申请，要求公开市公安局户口审批工作规范。市局告知该文件可以公开的内容在市局警务公开网站人口管理板块已进行公开，申请人可自行查阅，

也可以通过属地分局户政办理大厅或派出所了解相关信息。黎某某不服向公安部申请行政复议。公安部审查认为，市公安局告知的查阅途径，只能获取该工作规范的部分信息，且对不予公开部分信息未说明理由，对可援引的法律依据也未援引，属于适用法律错误。最终撤销市公安局作出的《政府信息公开答复告知书》，责令限期依法重新处理。我市某分局针对申请人要求公开户籍资料的申请，该事项有专门法律法规予以调整，分局按照信息公开途径予以办理，也明显属于适用法律错误。

（三）说明理由不当。有些地方对属于不予公开范围的，虽告知当事人但不说明理由，或者说明理由不当。某个案中，申请人同时向某地市局和分局申请公开其拨打110的报警记录，市局作出“属于过程性信息，不予公开”的答复，分局作出“报警记录是内部工作资料，不予公开”的答复。诉讼中，法院判决分局败诉，撤销该答复。

在处置依申请公开过程中，主要存在以下风险需引起重视：

1. 认知模糊风险。信息公开遵循“以公开为常态、不公开为例外”原则，修订后的《条例》对申请主体不再有“三需要”（生产、生活、科研）等任何限制，但少数基层公安机关及民警仍沿袭官本位陈旧思维和封闭的思想观念，对信息公开工作认识不到位甚至有抵触情绪，一遇到政府信息公开事项，经常第一个反应是保密，存在不敢、不愿、不屑公开的心理。在“公开”与“保密”上有顾虑而不敢公开，在“管理”与“服务”上有错位而不愿公开，在“权力”与“义务”上有误解而不屑公开。

2. 能力不足风险。由于《条例》规定比较原则，设定了“两秘密一隐私”例外

和“三安全一稳定”高压线，和可以不公开的内部信息、流程性信息、执法案卷信息、档案信息、法定专门信息等几类信息，信息公开实务操作对专业能力要求较高，主要是在界定是否政府信息、应不应当公开上，理论界与实务界都有很大分歧。公安机关政府信息公开及相关行政复议申请等事项的办理，对民警的法律知识、公安业务等具有较高要求，个别民警对个案中一些具体事项是否需要公开、由谁公开、公开到什么程度研究还不透，在业务技能和理论水平等方面还需进一步提高。

3. 舆情炒作风险。信息公开在保障群众合法权益的同时，也便利了少数人借机炒作涉警热点，达到个人非法目的，甚至给公安执法形象带来负面影响。利益群体、公益组织等专业炒作群体，善于对当前社会热点问题以信息公开为手段进行炒作，博取网络流量或扩大自己影响。2013年6月，南京市两名女童（父亲因吸毒被羁押，母亲有吸毒史事发时下落不明）被发现饿死家中，事件引起炒作震惊全国。当月，北京、山东、河南5名女律师，联名向南京市公安、民政等相关部门提出书面申请，要求公开是否及时依据《未成年人保护法》向法院申请撤销女童母亲的监护责任，要求法院另行指定监护人并公开相关信息。2021年8月17日，市局收到长治市动物保护协会和广元市博爱动物保护中心（注册地均在北京，有以信息公开为由继而提起诉讼博取流量的习惯手法）提交的2份信息公开申请，要求公开“常州市新北区孟河镇803屯狗点接处警事宜”。

4. 诉讼应对风险。公安机关接受申请人的政府信息公开申请是一种具体行政行为，不论是否答复、答复是否合法，申请

人都可以提起行政复议诉讼，如果无限缠讼，将耗费公安机关大量行政资源。个别单位缺乏件件有回应的作风不答复，有的答复不认真推敲，答非所问、语焉不详，公开不彻底、答复程式化，存在不作为、错误作为的风险。2020年全省公安行政诉讼1437件，其中对信息公开答复不服提起诉讼130件，同比上升6.2%。很多信息公开申请，其真实目的就是为了对公安机关的执法行为提起行政复议诉讼或者信访投诉准备资料。2016年，某局办理的全部13起“非访”诉讼案件中，原告在一审庭审前均向北京市公安局西城分局申请信息公开，并在后期行政诉讼庭审中，凭借相关回执等材料为主要证据进行诉讼。

三、常见申请事项

（一）接处警信息

从办理依申请信息公开工作情况看，群众对涉及接处警执法源头信息的知情权需求越来越多，实践中经常出现当事人要求公安机关公开接处警记录、视频、受案回执等情况，多为下步提起行政复议或诉讼收集证据材料。关于110接处警记录是否应当公开及公开的范围，公安机关内部认识不统一，复议机关、人民法院对此也有裁判观点分歧。主要有以下观点：一是认为接处警记录属于过程性信息；二是认为属于内部管理信息；三是认为接警信息属于过程性信息而处警信息属于政府信息；四是认为接警信息和处警信息均为政府信息。如某直辖市一、二审法院支持公安机关以属于过程性信息不予公开的答复，而某省一审、二审法院均认为，处警记录、处置结果属于政府信息。总体上看，公安机关对接处警信息是否要公开问题，有一个从不想公开到公开的转变过程。从江苏

省司法实践看，各级法院目前基本认可将其作为《条例》规定的政府信息予以公开、对接报警信息和处警信息作区分处理即公开接报警信息同时告知申请人应当向处警单位申请相关处警信息两种处理方式。由于接处警信息内容庞杂，加之申请需求及目的多样，公安机关应当作相应区分处理。

（二）执法案卷信息

当事人或利害关系人以政府信息公开名义申请查阅行政案件（包括行政处罚、行政复议及行政诉讼案件）案卷材料的，因为有法律明确规定，公安机关应当告知其按照《行政处罚法》《治安管理处罚法》《行政复议法》《行政诉讼法》等有关法律法规的规定办理，不再按照《条例》规定保障当事人的知情权。办案期间，公安机关只承担告知、送达、查阅等法定义务；案件终结后特定对象申请的，由案件办理单位根据《规定》告知案件办理进展情况或结果，或者告知其通过江苏公安执法公示平台进行查询。

（三）信访、投诉、举报类信息

此类申请主要是拆迁、征收过程中的利害关系人或其他信访事项的涉访人员，因不服信访问题的处理，通过报警将信访事项导入警务流程，然后采取信息公开申请的方式发现执法不当或瑕疵问题，进而向公安机关、相关政府部门施加压力，企图从中获利。由于涉访人员相互效仿，此类申请一度有蔓延趋势且敏感棘手，在实践中占比较大，往往从缠访到缠诉。其一、信访信息。对申请内容针对信访引发的接处警行为的，按照接处警信息公开相关规定处理；以信息公开名义申请查阅信访办理材料的，不作为政府信息公开处理，根据《条例》第三十六条第七项的规定，应

当告知其向承办公安机关申请，由承办公安机关根据《信访条例》《公安机关信访工作规定》以及《公安机关执法公开规定》告知信访事项办理进展情况和结果。其二、举报、投诉信息。申请人以政府信息公开申请的形式进行投诉、举报等活动的，根据《条例》第三十六条第七项的规定，告知其不作为政府信息公开申请处理并可以告知通过相应渠道提出。收到申请后应当及时判断、甄别是否属于投诉举报行为。申请人以政府信息公开名义申请公开纪检监察、督察事项办理信息的，根据《条例》第三十六条第七项的规定，告知其可依照《公安机关督察条例》以及纪检监察相关规定办理。

（四）司法信息

司法信息包括公安机关在履行刑事诉讼职能，以及作为诉讼当事人参与行政诉讼、民事诉讼过程中制作或者获取的信息，因其不是在履行行政管理职能过程中制作或获取，根据《条例》第二条规定不属于政府信息。公安机关具有行政机关和刑事司法机关的双重职能，其在履行刑事司法职能制作的信息不属于信息公开条例所规定的政府信息。依照《刑事诉讼法》在刑事侦查过程中实施的行为，履行的是刑事侦查机关的职责，由此产生的信息依照《刑事诉讼法》的规定通过执法告知、回执等方式满足当事人的知情权、参与权和监督权，不属于政府信息公开的范围。该类信息应当严格执行《刑事诉讼法》等有关规定，公安机关只承担法律规定的告知、送达等法定义务，并根据《公安机关执法公开规定》及时将案件有关情况向特定当事人进行公开。公安机关执行拘役、剥夺等部分刑罚，对实施暴力行为的精神病人在决定强制医

疗前的保护性约束措施，看守所羁押犯罪嫌疑人、被告人也属于执行刑事诉讼法的行为，相关信息也不属于政府信息。

（五）执法依据类信息

申请人要求公开执法依据类信息，往往是案事件当事人对处理不满，利用信息公开途径进行投诉或寻求“维权”，或者为提起诉讼寻找“证据”，公安机关应当审慎对待，防止答复不当授人以柄。申请人要求公开法律、法规、规章、规范性文件等公安机关执法依据类信息，应当属于主动公开的内容，但应严格按照职责性原则，告知申请人向制定该执法依据的行政机关查询，或者告知相应的获取途径、方式。对于申请人要求公开市局或者各分局制定的行政规范性文件的，应当告知申请人按照“谁制定，谁公开”的原则，该类信息属于市局或者各分局主动公开范围，并告知申请人获取该信息的方式和途径。实践中，少数地方公安机关在办理政府信息依申请公开工作中，存在属于公开范围的不能全面及时准确地公开，往往把本机关能够公开的事项推托至下级公安机关，从而引发行行政争议。

四、工作建议

公安机关办理依申请信息公开工作中遇到的新情况新问题不断增多，坚持依法规范办理就显得尤其重要。要着重做到以下几方面：

（一）转变理念

习近平总书记指出，政务公开是建设法治政府的一项重要制度，要以制度安排把政务公开贯穿政务运行全过程，权力运行到哪里，公开和监督就延伸到哪里。一是强化接受监督思维。“不受监督的权力必然导致腐败”。政府信息公开是政务公

开的重要组成部分，信息公开的功能也已经从单纯的宣传向接受监督转变。实践中，信息公开中的遮遮掩掩羞答答就是怕监督。在建设法治公安进程中，不能再片面强调警务工作的保密性而借机奉行神秘主义，要让公安工作充满阳光的味道。要清醒认识当前法律规定、执法环境和社会舆论的快速变化，转变执法理念，习惯公开透明，主动接受监督。扩大主动公开的覆盖面可大大减少依申请公开的数量，减轻答复压力。要适应当前社会发展形势需要主动公开，对公众关注的热点案事件尽早讲、准确讲、坦诚讲，第一时间发布权威信息，导控舆情局面，挤压炒作空间，赢得群众支持，提升执法公信力。二是准确把握公开原则。政府信息公开确立“以公开为常态、不公开为例外”原则，意味着只有具有法定情形才不予公开，两可之间就应当公开，可以不予公开情形并非一律不予公开。法定不公开的范围，仅限于国家秘密、危及三安全一稳定、损害第三方权益（商业秘密、个人隐私等）三类，酌定不公开仅限于内部事务、过程性、行政执法案卷等三类信息。要做到尽量公开、尽快公开，对确定不能公开的一定要给申请人以充足的理由使其信服，确保不因申请目的没有达到而演变成不稳定因素。三是强化证据意识。由于信息公开极易引发复议诉讼，因此仅满足于做好答复，远不能适应实际工作的要求。要牢固树立证据意识，从受理申请开始，采用同步录音、录像，制作询问笔录，保存邮寄单据等多种方式保存客观性证据，及时将证据存档备查，防止因举证不力导致败诉或被确认违法。

（二）提升能力

依申请公开政策法律性强,《条例》规定原则笼统,是否政府信息、应否公开、由谁公开、公开程度把握,几乎每一件申请都需要研究,这对办理人员的能力水平提出了较高的要求。

一要正确甄别是否属于依申请公开的政府信息范畴。首先,根据《条例》第二条,政府信息应当是在履行行政管理职能过程中形成的信息,据此排除了行政机关在以民事主体、司法主体、党务主体名义参与相关活动中的信息,也排除了行政机关在人事管理、后勤管理等非对外进行行政管理的内部信息。如果所申请的政府信息不存在,行政机关应当证明其已经尽到了合理检索义务,不能仅以申请人的描述为关键词进行检索,进而简单答复政府信息不存在。其次,根据《条例》第二十七条,依申请公开是相对于主动公开而言,虽然属于政府信息但已经主动公开的,不能再申请公开。当然,根据《规定》属于向社会公开、向特定对象公开范围,但实际上未予主动公开的,当事人可以申请公开。此外,已经主动公开的,除了根据《条例》第三十六条第一项告知申请人获取途径外,依据“便民高效”的依法行政原则,并不禁止在告知的同时向申请人这一特定对象再次公开。第三,《条例》没有界定政府信息的形成时间,更未把历史信息排除在公开的范围之外,因此申请公开《条例》施行前的信息的,应当依法予以公开。只要申请行为发生在法律文件生效以后,不能错误适用“法不溯及既往”原则,“原告申请公开政府信息时,该条例早已实施”,就是对“法不溯及既往”原则的正确理解。

二要掌握信息公开审查原则。信息公开并非是无原则、无范围、无限制公开,《条

例》第十七条规定了信息公开审查机制,行政机关在确定申请内容为政府信息之后,审查信息公开主要应当把握保密性原则、成熟性原则、职责性原则、合法性原则、救济性原则。保密性原则也即进行保密审查,排除国家秘密、商业秘密才可以公开。涉及商业秘密为由不予公开的,不应单纯以第三方意见为依据,应当对是否损害第三方如商业秘密等合法权益的事实证据进行审查核实,以便后期诉讼举证。成熟性原则,要求政府信息为现成的、具有确定性,避免因认识上的差异造成误读误解,排除需要加工分析的信息及内部准备性信息或者流程性、过程性信息才可以公开。其中,过程性信息不是绝对不公开,当决策、决定完成后,此前处于调查、讨论、处理中的信息即不再是过程性信息,如果公开的需要大于不公开的需要,就应当公开。职责性原则,也即根据“谁制作保存、谁公开”原则确定公开义务机关。制作机关公开没有争议,但保存机关公开必须正确界定。如果从其他单位获取并保存了政府信息,但并没有据此作为保存单位实施行政管理依据的,保存机关并没有法定的公开义务。合法性原则,依据《条例》开展信息公开不得与上位法、特别法的规定相抵触,确保政府信息公开法律制度与现行法律体系有机结合。法律已有明确规定,不得通过政府信息公开的方式获取信息。救济性原则,与合法性原则相辅相成,凡法律法规有明确的救济渠道的,不宜通过政府信息公开获得。

三要规范答复流程提升答复技巧。要积极组织业务培训和岗位练兵,努力提高政府信息公开工作人员素质和工作水平。一是规范受理准确计算答复期限。政府信

息公开申请以信件签收之日（收件邮戳日期）为受理日期。签收、登记是办理政府信息公开申请的首个环节，直接关系到后续审核、交办、答复等一系工作能否有序开展、按期完成。如果邮戳模糊不清，应当提取信封上的邮寄编号，在邮政官网上查询具体送达的日期，以该日期为准开始计算答复时限，而不是以在实际办理过程中拆开信件的那一天开始计算。申请时间的确定以信件签收或双方确认的时间为准，对平信或互联网途径的申请，要注意与申请人沟通确认时间并留有依据。只有当申请人的信息描述能够使行政机关判断其指向了一个或数个特定的政府信息时，此时才能视为“有具体的政府信息请求”。下列情形应当告知补正：1. 对要求邮寄送达但未提供联系方式、邮寄地址或者要求电子邮件送达但未提供电子邮箱，以及未提供身份证明的，告知其提供相关材料；2. 对申请的政府信息特征性描述无法指向特定信息、理解有歧义，或者涉及咨询事项的，告知其作出更改、补充；3. 未明确公开政府信息获取方式和途径的，要求其明确。因此，申请内容不明确的应当通知补正，书面告知说明需要补正的事项、合理的补正期限（一般不超过15日）、拒绝补正的后果，自收到补正之日起计算申请时间。当申请公开内容可能损害第三方合法权益的，应当书面征求第三人意见，第三方在15个工作日内提出意见，相关期限可以在答复期限内扣除。对大量、高频申请可以确定延迟答复合理期限，应当告知申请人。对申请数量、频次明显超过合理范围的申请，行政机关应当按照正当程序的要求，给予申请人说明理由的机会，申请理由不合理的才能告知不予处理。二是准确把握

受理答复责任主体。根据《条例》第十条规定，信息公开的责任主体应当是制作机关、保存机关，以及以自己名义履行行政管理职能的派出机构、内设机构。因此在接处警类信息等信息公开办理中，应当注意降低答复机关的层级，能够由派出所、县级公安机关答复的，尽量不要由市级公安机关答复，防止申请人为扩大影响提高层级借机炒作。同时，要注意个别申请人对同一事项同时或先后向上下级公安机关多头申请，对此要注意上下沟通，确定答复主体，防止告知或答复口径矛盾。公安机关应当就申请事项初步审查，确定适格的信息公开答复主体。一般应联系申请人，问明其有无就同一事项或相关事项向其他行政机关申请信息公开，如有则应当与有关机关协商确认，保证信息公开准确一致，防止多头处理造成工作被动。

四要编制答复模板统一答复口径。要主动应对日益复杂的信息公开申请答复，全面梳理近年来政府信息公开申请、涉及信息公开的行政复议、行政诉讼案件，对典型案例进行进行汇总分析，找出信息公开申请的重点、热点和难点，对常见申请及易引发复议诉讼的申请内容分门别类拟定答复意见，在征求复议机关和人民法院意见的基础上，编制答复书模板统一答复口径，形成工作指引和参考，努力压降因答复不当引发的行政争议。

五要规范送达和归档备查。对通过互联网的信息公开申请除网络电子回复外，另行书面答复；对通过口头、邮寄、传真方式的申请应当书面答复。答复文书送达方式可以当面提供、邮寄送达、电子发送给申请人。采用邮寄送达的，应将法律文书交由国家邮政机构邮寄，填写信件时应

按照当事人提供的最新收件地址、联系电话等信息填写，并仔细核对，必要时可事先与当事人进行电话确认，准确无误后再邮寄，确保法律文书送达依法有效。法律文书交邮后，公安机关应当及时跟踪被送达人签收情况，发现不能送达的及时采取补救措施，保障被送达人合法权益。因公安机关工作人员自身失误（如填写地址、联系电话错误等）导致不能有效送达的，公安机关应当承担不利法律后果；非因公安机关过错导致不能有效送达的，自公安机关知道或应当知道后及时采取补救措施（如重新寄送法律文书等）。因档案管理、复议应诉工作需要，依申请信息公开工作应当留存所有材料，包括申请原件、答复信件、交邮凭证、作出答复所依据的事实和证据、工作情况等，留存归档。

（三）健全机制

一是信函快速归口处理机制。公安机关层级多、内设机构多，文件流转稍有不畅就可能造成对群众的政府信息公开申请受理不及时，超出法定期限，从而引发行行政争议。要根据《常州市公安局机关特殊群众来信收发处理暂行办法》进行特殊信件分流处置，加强门卫制度，落实各单位处理信件专职人员责任。其他部门收到信件的，对明确为政府信息公开类的群众来信要第一时间转送主管部门，做好交接登记并与申请人确认时间，避免出现因邮件接收和信件内部流转不畅而导致工作被动。

二是主管部门牵头协调议事机制。鉴于部分单位信息公开工作扎口在情报指挥部门，建议我市信息公开主管部门应统一明确为办公室，便于业务指导、数据统计。由于信息公开的责任主体分散，涉及多个警种、派出所，即使县市两级公安机关不

是责任主体，也建议由该级公安机关办公室牵头协调、扎口审批、掌握情况。对事关全局稳定、涉及重要事项或敏感问题的依申请信息公开，上下级主管部门应该互通情况，全面掌握多头申请情况，统一答复口径，不得擅自答复。引起复议诉讼的，不同审理机关之间的审理倾向也应当实时掌握，防止出现互相矛盾的决定。

三是责任部门主办机制。主管部门对符合规定的政府信息公开申请，根据管辖权限和职能分工，在收件登记后2个工作日内转由相关业务部门承办。承办单位在7个工作日内，书面出具加盖单位印章的相关信息的形成或制作、保存情况及初步答复意见。主管部门收到承办单位的答复意见后要迅速进行审核，对不符合承办要求的退回重新办理。各业务警种部门依照职责及时、准确提出依申请信息公开的答复意见，并对答复的真实性、合法性和涉密情况负责。

四是保密审查专项机制。要根据国务院办公厅关于进一步做好政府信息公开保密审查工作的通知（国办发〔2010〕57号）要求，对于不能确定是否可以公开的，坚持“先审查、后公开”和“一事一审”原则，由承办单位提出具体意见，报保密主管部门审查，填写制式信息公开保密审查单报有关负责同志审批。未经审查和批准，不得对外公开发布政府信息。

五是法制审核前置机制。法制部门要充分履职，对拟公开信息的范围、内容进行法律审核，提出工作意见，确保依法、规范公开。涉及到具体法律法规适用中的疑难复杂问题，主动牵头相关部门会办。必要时，邀请上级公安机关、政府法制部门、人民法院行政庭派员共同研究，形成一致

意见后答复当事人，确保答复内容符合法律规定，依法保障人民群众的合法权益。

（四）解决诉求

信息公开工作不能为了公开而公开，要本着以人民为中心的理念，解决好群众的急难愁盼。部分申请人往往对接处警和报案处理工作不满意，因为执法不规范没有履行告知、送达受案回执等义务引起当事人要求公开接处警情况的行政争议仍然不少；部分申请人对户政、出入境等窗口部门的具体工作程序不了解，或者是对不予办理存在异议而申请公开；部分申请人因对信访事项办理不满意，信访办理仅在公安机关内部循环“核查—报告”流程而不答复信访人，导致进入信息公开渠道处

理。凡此种种，虽不属于政府信息公开范畴，但按照阳光警务要求，公安机关应当解决群众关心的急难愁盼，最大限度保障群众的知情权，并非不属于信息公开范畴的就一律不予答复。除了文来文往和冷冰冰的答复以外，要注重与申请人沟通，着重解决申请人的真正诉求。相关部门要举一反三，主动研究应对，积极化解各类矛盾，确保不因类似问题引发新的争议。

（作者单位：常州市公安局）

（上接第 26 页）交付上述机器设备后，乙公司搭建铁皮生产车间并购买空压机等配件进行组装调试。后乙公司因设备质量问题诉至法院，要求解除合同，并申请对案涉熔喷布生产线产出的熔喷布能否达到 T/JSFZXH0011-2020 标准进行鉴定。

【裁判思路】熔喷布的 90 以上标准是效能指标，而案涉熔喷布的生产线包括乙公司自行配置的空压机等，故生产线能否正常运行不仅依赖于甲公司出售的机器设备，还取决于乙公司配置的其他设备等。再者，生产出的熔喷布的质量与原材料、机器设备、车间环境、工艺流程、操作水平等诸多因素有关，属于多因一果，仅对熔喷布进行质量鉴定，并不能针对地、有效地诠释设备质量问题。实践中，当事人申请对熔喷布生产线生产出的熔喷布进行鉴定，若其无法提供适当的原材料、配套设备、生产场所、操作工艺等辅助条件的，

在此基础上对熔喷布的质量进行司法鉴定将失去证据证明作用。故乙公司提出对案涉熔喷布生产线产出的熔喷布进行鉴定的申请，法院不予准许。

新冠疫情催生了大量涉熔喷布纠纷，故在审理该类案件时不仅要考虑普适的裁判思路，更要提炼特有的裁判规则，进而明晰交易主体间的法律关系，坚持利益衡平，强化社会信用，维持交易秩序，保护当事人的合法权益。本调研报告体现了审理涉熔喷布纠纷案件一、二审法官的集体智慧结晶，着重从实证角度提出审理涉熔喷布纠纷案件的法律见解，希冀能够为该类案件审理提供相应参考。

（课题组成员：潘桂林、卢云云、姜旭阳、黄依焜、戚小乐）

挑战与回应：长三角一体化背景下的商事案件 多元化解机制研究

——优化司法确认程序审查程序为展开

潘忠 刘海龙

一、探源溯流：商事纠纷多元化解的时代背景

我国自古就有“以和为贵”的“无讼”传统，强调“为国以礼”，“礼者，法之大分（本），类之纲纪也”，调解的传统被世界誉为“东方一枝花”。20世纪60年代初，我国浙江省诸暨县枫桥区在“马锡五审判方式”的基础上，继承和发扬“枫桥经验”。随着全球经济一体化的发展，在经济社会高速发展的当下，商事活动的日渐普遍，商事纠纷日益增多。鉴于商事纠纷的专业性强、法律关系复杂、合意性突出，决定了解决商事纠纷的争端处理机制上，应优先适用先行调解。2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅颁布《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》，明确提出要完善矛盾纠纷多元化解法律制度。党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》将多元化纠纷解决机制改革纳入国家治理体系和治理能力现代化战略部署。2021年2月，中央深改委审议通过的《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》再次提出要把非诉讼纠纷解决机制挺在前面。国家治理的理想状态是形成一整套紧密相连、相互协调的制度，实现“善治”。司法确认制度则是贯彻中央要求，落实“调解先行，

诉调衔接”的一项关键制度，有效衔接了诉讼与非诉讼程序。作为我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域，长三角地区承载着引领全国高质量发展、完善改革开放布局的重要使命。现阶段，研究构建与长三角一体化相符合的商事纠纷多元化解机制，对于优化当地营商环境与完善社会治理，大有利处。

二、理论阐述：司法确认的内涵与外延

（一）司法确认的基本概念

司法确认是人民法院基于当事人申请，审查调解协议的自愿性、合法性后，赋予其强制执行力的非讼程序。对司法确认程序的内涵理解应当包括其特征，即与其他程序的区别之处。司法确认程序的特征主要有：1. 合意性，达成诉前调解协议后，必须由双方当事人共同申请，方能启动司法确认程序，体现了双方当事人的合意性；2. 便捷高效，司法确认程序的审查程序相较于诉讼程序更为简易，但作出司法确认裁定后，提高了调解协议的效力，当事人就可以申请强制执行；3. 低成本，根据法律规定，司法确认案件免交诉讼费。

（二）司法确认的性质

关于司法确认程序性质，目前理论界主要有三种观点。一是简化诉讼程序说，该观点认为从法院受理确认申请的角度看，

当事人共同到法院申请，似乎没有争议，但实际上，当事人之间存在争议，并就争议如何解决达成了协议，确认程序只是整个纠纷解决过程中的一个环节。法院审理申请确认案件，就像审理其他纠纷一样，只是省略了调解的过程，直接到了确认调解协议效力的阶段。二是非讼程序说，该观点认为当事人已在调解中对争议的处理达成一致，而此后申请的司法确认只是对调解协议效力的确认，并不涉及纠纷本身。三是独立程序说，该观点认为司法确认是区别于诉讼与非讼程序的一个独立程序。因为其采用的是特殊的“审查”方式，而非“审判”方式。

笔者赞同非讼程序说。理由如下：首先，从法律规定和程序设计方面，《民事诉讼法》将“申请司法确认”案件置于特别程序章节中，直接简单明了宣示其非诉的特点；其次，诉讼程序采取公开和处分原则，贯穿着当事人辩论主义。而司法确认程序采用不公开原则、非言词辩论规则、以形式审查为主，实质审查为辅；最后，双方选择诉前调解并达成调解协议基础上，司法确认程序只是对不存在争议的调解协议予以审查确认，赋予该调解协议强制执行力。

（三）商事纠纷多元化解机制的价值证成

1. 多元化纠纷解决机制是优化法治化营商环境的重要抓手

习近平总书记指出“法治是最好的营商环境”。2020年1月1日，《优化营商环境条例》正式施行，为优化营商环境的各项工作指明了方向，对各类市场主体一视同仁。“营商环境”的概念由“投资环境”延伸而来，最早源自世界银行发布的年度

《营商环境报告》。该报告将营商环境界定为企业在申请开设、生产经营、贸易活动、纳税、关闭及执行合约等方面遵循政策法规所需要的时间和成本等条件的总和。营商环境是指商事主体从事商事组织或经营行为的各种情况和条件，包括影响商事主体行为的政治、经济、文化等要素。营商环境是助推区域经济发展的一项系统工程，既需要区域经济宏观、微观因素的培育作为基础，也需要社会环境的优化作为保障。为适应多元化纠纷解决机制的国际发展趋势，要不断满足中外当事人的多元司法需求，充分尊重中外当事人所在国政治、法律、文化等因素作出的自愿选择，支持其通过调解、仲裁等非诉讼方式解决纠纷。一个地区的营商环境好与否，市场主体的感触最为直接。鉴于市场经济本质上是法治经济，唯有让投资主体感受到该地区的法治环境、市场包容度与发育程度等综合实力，才能增强投资经营的信心。

2. 多元化纠纷解决机制是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求

党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》将多元化纠纷解决机制改革纳入国家治理体系和治理能力现代化战略部署。国家治理的理想状态是形成一整套紧密相连、相互协调的制度，实现“善治”。纠纷和矛盾越往后端则气氛越对立、化解难度越高、解纷成本越大，诉源治理的重点要求就是“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”。在市域社会治理中，基层的自治具有基础性地位。自治以其民事民议、民事民办而凝聚共识，实施共治；法治以其规则刚性、程序透明而定分止争、惩恶扬善；德治以

其核心价值、公序良俗、社会贤达而弘扬正气、引领风尚。新时代“枫桥经验”被赋予了全新的时代内涵，关键在党的领导下，将自治、法治、德治有机结合，实现共建共治共享，健全分层递进、衔接配套的纠纷解决体系，以柔性方式缓和、减少诉讼程序和司法裁判的刚性带来的冲击，既能有效的预防社会矛盾的发生，又能在一定程度上提升司法效率，更好地促进良法善治局面，构建富有活力和效率的新型基层社会治理体系。

3. 多元化纠纷解决机制是节约纠纷化解成本的有效手段

21世纪初，诉讼中心主义开始兴起，涉纷当事人更愿意起诉至法院，寻求获得公正、客观的司法裁判及强制执行的效果。诉讼中心主义形成的原因之一，在于法院司法裁判功能的权威性，认为只有通过诉讼途径才能最大限度地维护其合法权益。直到立案登记制和法官额制司法改革的实施，人民法院面对案多人少和百姓群众司法需求多元化的双重压力，诉讼越来越显现出“高成本、不告不理、未能从根本上化解矛盾”等弊端。司法实践证明，诉讼是解决纷争的重要方法，但不是唯一的方法。法律、行政法规是调整社会关系的重要规范，但不是唯一的依据。鉴于现行司法资源与公众的需求不完全匹配，且涉案信访投诉居高不下，在一定程度上削弱了公众对司法的信心，迫切需要建设更加高效的多元争议解决机制，释放解纷资源，增强商事主体间解决纷争的自主性与主动性。商事调解则可以更加灵活、高效地解决纷争，有利于当事人按照自己的意愿达成协议，且节省诉讼费用。司法确认

制度建立后，通过司法确认有效，诉前调解协议具备其强制执行力，因此，当事人在面对多种解纷机制的可供选择下，权衡利弊后，便倾向于选择“诉前调解+司法确认”的模式解决纷争。

三、现状审视：长三角商事纠纷多元化化解工作面临的挑战

当前，商事案件逐年增多，如何转变商事解纷理念，推进调解员专业化，完善商事纠纷司法确认审查机制，还面临以下挑战。只有充分认识存在的短板，才能有有的放矢地进行完善。

（一）商事解纷解纷主体间的理念欠缺协同

总体来看，我国各种解纷机制发展不均衡，相对于诉讼与仲裁而言，先行调解在一定程度上发展缓慢。改革开放的不断深入，使得各地人口流动增强，熟人社会渐被打破，适用于熟人社会的治理方式已无法满足当下的社会环境。一方面，传统的纵向管理模式已表现出明显的滞后性，亟需让每一位公民积极参与到解纷活动中来，推动多元共治的局面形成。另一方面，调解机构数量过多、资质良莠不齐等情况，既浪费资源，又造成调解仲裁服务的无序竞争，商事纠纷调解机构的专业化与社会化程度不够。一些企业考虑得到执行不能的风险，宁愿预交诉讼费申请财产保全，也不愿意协议选择调解机构先行调解。从法院内部考核分析，司法确认案件被作为特别程序案件，不纳入司法统计范畴。随着诉前调解成功后转司法确认程序的案件增多，导致民事案件简易案件适用率、服判息诉率等审判核心指标的降低。况且，有的法院至今未将司法确认案件数列入对

法官的审判绩效考核范畴，即使将其列入审判绩效考核，但考核分值偏低，法官对此类案件的审查未免会产生“鸡肋”感觉。考核收益较小，对法官吸引力有限。最后，若诉前调解工作质量不高，无疑将增加法官的审查时间和成本，在投入和产出失衡的情况下，法官更倾向于以考核权重较高的司法调解结案方式。在司法责任制背景下，司法确认机制免交诉讼费，这无疑降低了虚假诉讼的违法成本，但却增大了法官的职业风险。

（二）不同地区法院司法确认审查方式与标准的不统一

诉调对接机制的发展缺乏统一性，各地法院虽然与商事调解组织建立委派对接关系，但双方之间缺乏协调互通，在对接程序和操作模式方面并没有形成统一的规范。《民事诉讼法》将“申请司法确认”案件置于特别程序中，以宣示其非诉程序的性质，但对于调解协议的司法审查，是否意味着只适用非诉程序？对此，《民诉法司法解释》第360条反向列举了数项审查标准，并设置了兜底条款，更偏重实体审查。《最高人民法院关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》第6条还要求，人民法院在必要时可以通知双方当事人同时到场，当面询问当事人，并可要求当事人限期补充陈述或证明材料。显然，按照现行法律和司法解释的规定，确认调解协议案件的审查方式为书面审查和庭审相结合原则。实践中，正是由于诉前调解协议的质量标准不一，给司法确认审查带来障碍，甚至有的时候，当事人不得不重复回炉修正调解协议的内容，反复折腾。如果诉前调解协议的质量高，则法院的审查力度应

减小；如果诉前调解协议的质量低，则法院的审查力度应增大，两者之间呈反比关系。应当说，实质审查确实有助于确保调解案件质量，但如果严格按照规定，要求每个司法确认案件的当事人到庭询问，进行实质性审查，当事人及其律师不得不在调解组织与法院之间来回奔波，这无疑与高效便捷的程序设计初衷相违背。由此带来的问题是，法院形式审查与实质审查二者之间的度应当如何把握问题。

（三）缺乏商事调解员资质认定规范

在中国传统乡村治理中，面对婚姻家庭事、相邻关系等案件事实清楚但矛盾较大的地缘矛盾纠纷案件，通常适宜由村里“德高望重”的“老娘舅”或者乡贤负责调处。但鉴于“民商合一”原则，商事调解仍参照《人民调解法》予以适用，但是《人民调解法》关于人民调解员的选拔标准相对比较宽松，如“公道正派”“有一定文化”等。这也意味着商事调解员的选拔标准模糊不清，正是由于调解组织的多种多样，调解员的素质良莠不齐，容易造成调解协议的达成过程过于宽松，未必能够胜任商事纠纷调处工作的最低要求。事实上，从很多地区聘请调解员的实际构成来看，大多为退居二线的司法行政工作人员或者已经离退休人员。总体而言，年龄偏大，不利于调解员队伍年轻化、专业化发展。商事调解的发展需要优秀调解人才的参与，但我国的专职商事调解员数量仍存在很大的缺口。商事调解通常需要调解员具有一定的经济学、会计学知识，甚至需要精通外国语言。职业化是调解员获得公众信任的重要支撑，调解不仅是解决纷争的一种方式，更是一项社会服务。其核心竞争力，

主要在于过硬的专业素养与调解能力。为此，建议应建立商事纠纷调解员资格认证与准入机制，根据调解案件的数量、难度系数等因素，制定考核标准，完善调解员激励机制，进一步提高调解员的荣誉感与归属感，增强职业吸引力。否则，可能会影响调解员对争议焦点的判断以及虚假司法确认的识别。

四、虚假司法确认程序的风险审视

随着司法确认案件量的增加，虚假司法确认的风险剧增，法律层面应该对其予以足够的重视，防止第三人合法权益乃至公共利益的损害。司法确认程序中的虚假调解是指当事人恶意串通，通过诉前调解组织达成所谓的“调解协议”，再向法院申请确认，妄图借助法院的司法裁判权，达到转移财产或者规避法律义务目的。相对于司法审判程序，诉前调解组织在事实认定、证据审查等方面都存在薄弱之处。司法确认程序因不涉及实体权益争议，加之审查标准、审查方式、审查时间均有限，且免交诉讼费，这在某种程度上增加了虚假调解的可能性。虽然司法确认程序为此提供了相应的救济渠道，但由此导致的救济成本，无疑与司法确认程序追求的高效便捷目标相违背。虚假司法确认作为虚假诉讼的一种类型，不仅影响百姓群众对多元化纠纷解决机制的信赖以及司法权威性，更占用了大量的司法资源，干扰了正常的司法活动。在此种情况下，司法确认机制不仅没能真正起到化解矛盾纠纷的作用，反而被不法分子利用，成为用来达到不法目的的工具，最终导致国家利益、集体利益、第三人合法权益受到损害。导致虚假调解的原因是多样的，包括：法律制度的漏洞、

调解员专业水平较低、司法确认审查程序流于形式等。

五、完善商事纠纷多元化解机制，升级打造“长三角”一体化治理品牌

（一）尊重当事人意思自治，推动商事调解专业队伍可持续发展

在探索和推进商事纠纷多元化解过程中，笔者认为应注重坚守法治原则的底线，同时加强对当事人意思自治的保障。建立调解与仲裁并行、与诉讼有机衔接的“一站式”商事纠纷多元化解机制。商事多元争端解决机制诚然为当事人提供了多样的解纷选项，然而提倡调解优先、“能调则调”的调解前置程序虽然能减轻法院诉累，实际上是削弱了对当事人意思自治的保障。从职业化提升专业程度角度出发，需要鼓励专业的社会机构积极参与到诉源治理工作中来，发挥专业独特优势。调解员在主持调解过程中，不仅需要制作调解协议，而且要形成调解笔录，重点审查证据的真实性、合法性、关联性。例如在民间借贷案件调解中，重点围绕：借款本金来源、当事人职业情况、交付经过、利息约定、还款情况、催要经过等重点事实部分进行审核。如果借款金额较大，还需审核有无转账凭证，而不能仅依据借条；如果由第三人账户汇至借款人名下，或者借款人还款至第三人名下，还需和第三人核实借款还款事实。

（二）落实无争议事实记载机制

无争议事实记载机制，是指调解未达成调解协议的，但是经双方当事人同意，调解员可以对没有争议的事实进行记载，由当事人在调解笔录上签字确认。虽然一些案件调解不成，但经先行调解程序，双

方当事人已经对部分事实没有争议。如果不把这些无争议事实记载下来，否则当事人在庭审中，还得重复举证、质证，无疑增加当事人的成本，减损多元解纷机制本身具备的“效率性”，与高效解决纠纷的机制要求背道而驰。落实无争议事实记载机制，不仅在程序上实现诉调对接，也是完善商事纠纷多元解决机制的重要途径。这不仅有利于提高调解的公信力，也有利于优化审判质效。但落实无争议事实记载机制需要注意以下两点：首先，涉及第三人利益的事实，需要与第三人核实，防止第三人的合法权益受到侵害；其次，培育调解员队伍专业化、可持续发展，将司法责任制向多元解纷领域延伸，明确调解员不得徇私舞弊、违法调解、接受当事人请托或收受财物等准则。

（三）司法确认形式审查与实质审查双轮驱动

1. 申请受理：法院在受理司法确认案件后，对司法确认申请书、有无管辖、申请人的基本身份信息、委托代理人代理权限等事项进行形式审查。若存在不符合司法确认条件的，则驳回司法确认申请。本次民事诉讼法修改，明确了司法确认案件的管辖规则。首先，明确了委派调解的法院优先管辖原则，即“谁委派，谁管辖”；其次，对于当事人自行约定由特邀调解组织或特邀调解员调解达成的调解协议，可以由当事人住所地、标的物所在地、调解组织所在地的法院管辖。

2. 普通案件形式审查：而对于事实清楚、案情简单、标的额较小的案件类型，法官应当着重对其进行形式审查，即诉前调解协议的自愿性、合法性、协议内容是

否具备可强制性执行内容。当然，法院对调解协议的审查范围也不应是一成不变的，灵活运用形式审查和实质审查耦合兼容的方式，在二者之间寻求平衡，既确保司法确认程序高效便捷，又兼顾调解协议的质量保障。因此基于“交错适用论”法理，需要根据案件的实际情况，具体问题具体分析。

3. 特定类案实质审查：在司法实践中，法官有必要对特定类型案件调解协议的内容进行实质审查。法院确定对人民调解协议的审查力度，应重点考虑原纠纷的类型、人民调解组织的综合实力与专业性和发生虚假诉讼的可能性。例如：批量劳务工资案件、以物抵债或者大额现金交付的民间借贷案件、净身出户的离婚案件等。对于这类案件，应加大基础事实构成要素的查明，通过大数据筛查当事人被执行情况，综合考量调解协议是否符合交易习惯以及日常经验法则，通知当事人本人必须到庭接受法庭询问，签署诚信保证书，以加大排除虚假调解的力度。尤其是调解协议涉及到利害关系人权益的，应及时与利害关系人核实相关情况，以确保当事人、利害关系人对调解协议无异议。

4. 特定行为特征识别：由于当事人虚假调解目的本身的不纯，必然会在调解和申请司法确认过程中呈现出一定的特征：从申请人的诉讼执行情况看，有其他涉诉案件或者同时存在多起执行案件、明显缺乏履行能力等；从申请人的身份方面分析，双方之间为近亲属关系、朋友同学关系或者关联企业，存在一定的共同利益关系；从调解协议的内容来看，调解协议所涉标的与当事人自身的履行能力严重不符、调

解协议明显显失公平，与市场等价、有偿，公平交易原则相违背等。

5. 瑕疵补缺：法院在司法确认审查过程中，若对调解协议的关键条款存有疑问，应当通知双方当事人到庭发表意见，由法官结合双方陈述，进行综合判断。若调解协议的某个条款存在重大瑕疵，应对当事人释明，当事人可以合意变更调解协议，以此平衡双方利益。否则，如果轻易认定部分有效部分无效，很可能造成双方当事人因利益失衡，产生后续纠纷。

（四）完善案外人救济途径

关于司法确认案外人合法权益的保护，《最高人民法院关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》第5条规定，有下列情形之一的，调解协议无效：（一）损害国家、集体或者第三人利益……2011年，最高院颁布《关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》，对于案外人救济途径有了更为明确的阐述。该司法解释第10条规定，案外人认为经人民法院确认的调解协议侵害其合法权益的，可以自知道或者应当知道权益被侵害之日起一年内，向作出确认决定的人民法院申请撤销确认决定。《民诉法解释》第374条规定了“异议制度”，而非提起第三人撤销之诉。即适用特别程序作出的判决、裁定，当事人、利害关系人认为有错误的，可以向作出该判决、裁定的人民法院提出异议。利害关系人有异议的，自知道或者应当知道其民事权益受到侵害之日起六个月内提出。从当事人角度而言，司法确认的目的在于确认诉前调解协议合法有效，赋予强制执行效力，而非在于事实的查明。按照法律规定，即使案外人异议成立，司法确认裁定被撤

销，这也仅是从法律层面撤销诉前调解协议的强制执行效力而已。由于调解协议本身具备合同效力，如果调解协议涉及的双方当事人已经按照该调解协议，办理产权过户手续履行完毕，导致案外人在强制执行过程中执行受阻。案外人对其遭受的损失请求赔偿，还需再另行提起债权人撤销之诉，向法院撤销双方签署的调解协议，这无疑又增加了诉讼成本。

正如美国学者富勒所言，审判的实质在于受判决直接影响的人能够参加判决的制作过程，否则就会使审判的内在品质受到破坏。在一般诉讼程序中，涉及到有利害关系的第三人，法院可以依职权或依申请将第三人参与到诉讼中来，而不必在判决作出后，第三人再另行主张救济权利，从而减少衍生诉讼。目前虚假调解的中，缺乏第三人的有效参与，一定程度上导致了调查取证的压力增加，同时不能真正保护第三人的权益。在司法确认申请受理后，裁定作出前，法院如果发现调解协议遗漏有独立请求权的第三人，且损害第三人合法权益，应及时向司法确认申请方释明变更调解协议内容。如果调解协议双方坚决不同意变更调解协议，法院完全可以以调解协议损害第三人合法权益为由，驳回司法确认申请。

（五）深化诉调无缝衔接

根据法律规定，诉前调解程序与司法确认程序原则上相互独立性，且先后顺序。即经调解组织先行调解成功后，再由法官进行司法确认审查。但不可否认的是，当诉前调解协议存在重大瑕疵或者缺陷时，将直接给法院司法确认审查工作带来被动局面，即到底是确认调解协议合法有效，

还是驳回申请人的司法确认申请。如果法院对诉前调解协议存在的问题视而不见，盲目支持当事人的司法确认请求，这既不利于及时纠正诉前调解过程中存在的违法现象，从而规范诉前调解工作，且因司法确认审查的主体毕竟是法院，因虚假诉讼产生的司法责任追究制最终聚焦在法院法官身上。构成虚假调解的，应依法适用妨害民事诉讼强制措施，对行为人予以拘留或罚款，情节严重涉嫌犯罪的，应依法移送有关机关追究刑事责任，引导宣扬诚信诉讼。

为确保非诉产品的高效稳定输出，各地基层法院大多在诉讼服务中心设置一支专职调解员队伍驻派在法院；同时从各行业中，选聘素质威望高、办事公正的精英，作为法院外围的特邀调解员，共同参与到多元解纷工作中来。为推动驻派法院专职调解员与速裁法官间的高效联动融合，有的法院构建“调解指导法官+法官助理+调解员+书记员”新型审判团队模式，通过“多元调解+速裁”的机制，由速裁调解指导法官提前介入到诉前调解程序中，对驻派法院专职调解员出具的调解协议进行业务指导和提前审查，充分释放出“1+1大于2”的效能。正是基于此，该种模式也被广泛称为“一站式”司法确认机制。该机制特指司法机关通过提前介入、预先审查和一体化联动，让诉前调解工作和司法确认工作“一气呵成”，强化诉前调解程序和司法确认程序的紧密对接。在此过程中，双方当事人的协商工作，主要还是驻派法院专职调解员完成，调解指导法官只需关心最终达成的调解协议是否符合法律规定，即不会增加当事人的负担，也不

会增加调解指导法官的负担。

结语

法治化营商环境的建设目标是在自由、平等价值基础上建立市场制度和规范，使市场主体有可预期的权利保障和公正的竞争环境。长三角一体化既是经济社会发展的一体化，更是社会治理的一体化。就多元化商事纠纷解决机制而言，核心要义在于整合资源，打破地域限制，提高非诉讼纠纷解决的专业性、便利性和高效性。当然，司法确认案件数并非越多越好，关键是坚持鼓励促使当事人自动履行为主，司法确认后强制执行为辅。这样才能实现调解最大“公约数”，最大程度地减少衍生执行案件。在规制虚假司法确认时，更需加强法院与其他诉前调解组织的多元联动，优化诉调有序对接，切实提升调解组织的专业化水平，对虚假调解行为形成威慑，并依法进行制裁。

（作者单位：溧阳市人民法院）

论多元解纷机制的长效运行与考评体系之间的困境 和路径探索

——以帕累托改进法则为视角

陆军 刘书峰

近年来，为坚持和发展“新时代枫桥经验”，深入贯彻落实“把非诉讼纠纷解决机制挺在前”指示精神，聚焦矛盾纠纷源头预防、前端化解，减少诉讼增量，最高人民法院顺势而为，推出了一站式多元解纷和诉讼服务体系建设的司法改革举措，推动司法力量向纠纷源头和诉讼前端延伸，多元解纷工作呈现出繁荣发展之势。与此同时，最高人民法院和各省法院为增强多元解纷工作的积极性、主动性和创新性，在考评体系之中新增了相应的考评指标，加大了对多元解纷工作的考核权重，希冀通过挥动“指挥棒”，确保法院工作向既定的方向发展。但司法实践中，各省法院在多元解纷机制考核指标的设置上却存在简单粗暴、缺乏科学论证等问题，造成考评指标之间彼此矛盾，考评体系混乱的困境，难以发挥出指标的功能导向作用。在此背景下，本文选取了江苏、安徽、河南三个省份法院的考评体系为样本，从功能主义和价值分析的视角入手，剖析产生问题的原因，并指出解决问题的方案，以此达到目标价值与工具导向相一致的结果。

一、理论图绘：多元解纷机制在法院考评体系中的价值分析

2011年，最高人民法院发布了《关于开展案件质量评估工作的指导意见》（以下简称《指导意见》），运用管理学和统

计学的方法，设计了31个评估指标，旨在建立科学、统一的人民法院案件质量评估体系，全面反映审判公正、审判效率和审判效果各方面的情况。但基于全国各地法院的情况不尽相同，统一的评估体系难以充分调动起下级法院的主观能动性，最高人民法院在《指导意见》中便增加了保留条款“各级人民法院可以根据实际情况增加或者减少指标”。于是，各省法院在“3个二级指标，31个三级指标”的基础上，结合本地区工作实际，探索制定出符合本地特点的审判管理考评方案。随着评估体系的不断健全，各省法院制定的考核评估体系早已经不限于对案件质量的“评估”作用，而是融合了审判绩效考核后的综合考评体系，为规范写作表达，本文对法院审判管理、审判绩效的综合考评办法统称为考评体系。

（一）法院考评体系的定位及功能分析

法院考评体系是服务审判管理，助力科学决策，促进司法公正、效率、效果，保障各项工作稳步、有序开展的有效工具。考评体系的建立，为审判管理提供了全新的视角，通过引入管理学和统计学的专业技巧，使指标在设置上更具科学性、全面性和客观性，成为审判管理工作的“指挥棒”和审判质效指标的“体检表”。

从功能主义的角度检视，考评体系的

建立即有利于上级法院掌握辖区下级法院审判质效的总体情况，也便于审判管理部门掌握审判工作中的薄弱环节，合理配置资源，及时作出战术调整，同时也能通过事后的评估对法官产生激励和督促作用，达到审判公正、审判效率和审判效果相统一的目的。

1. 考评体系的“服务”功能。这里的“服务”功能可以分为宏观和微观两个层面。在宏观层面，法院考评体系是司法制度的一部分，具有鲜明的政治属性，考评指标的设置必然要符合社会治理的主流价值，服务于公共利益和社会主义法治建设；在微观层面，法院考评体系服务于审判管理和被考核对象，通过对人民法院审判工作进行客观、科学、公正的评价，既有利于加强上级法院对下级法院的指导和监督，也有利于提高审判人员的素质，增强审判工作责任心，促进审判工作良性循环。

2. 考评体系的“研判”功能。包括对审判管理和绩效考核进行科学地分析和评价。自2011年最高人民法院颁布《指导意见》以来，管理学和统计学的技巧已熟练运用于考评指标之中，绝大多数的指标都能以量化的方式进行分析对比，通过排名、设置目标值等方式，得出最直观的结果。同时，考评体系确立了统一、科学的评价标准，建立法院内部全新的动态监督机制和科学化审判管理，能够分析影响审判质量的各种因素，从而为各级人民法院审判决策和管理提供完整、详细的参考依据，推动法院审判质量的全面提高。

3. 考评体系的“导向”功能。包括激励、规范和监督作用。一方面通过设置竞技性、激励性的绩效指标，充分调动起下级法院提升审判质效的能动性，鼓励探索实践，

推动将有益经验上升为普遍长远的制度设计，确保改革行稳致远。另一方面通过设置逆向性、禁止性的指标，规范法院的工作举措和法官的司法行为，成为审判公正、审判效率、审判效果的“体检表”。同时，设置少量禁止性的指标，防止出现突破法律边界的创新探索。

（二）多元解纷机制在考评体系中的价值定位

早在2011年的《指导意见》中，最高人民法院就已经将“调解率”纳入到考评体系之中，并将该指标划分到“审判效果”二级指标的项下，调解率越高，则反映该地区法院化解社会矛盾纠纷的效果越好。随着社会治理方式和理念的不断变化，法院多元解纷机制的范围也愈加宽泛，本文所述的多元解纷机制是指：人民法院参与下的诉讼与非诉讼对接工作机制的总和，包含诉源治理、诉前调解和诉中调解。

1. 多元解纷机制是人民法院参与社会治理的重要手段。法院通过审判活动对事实加以判断，对法律解释适用，从而定分止争，是无可争议的纠纷裁判中心。通过纠纷裁判，人民法院成为维护社会公平正义的最后一道防线。这也决定了法院在矛盾多元纠纷解决机制中发挥不可替代的作用，这种作用不仅仅体现在法院是矛盾纠纷的裁决者，也体现在法院推动矛盾纠纷多元化解机制的建立与规则的引领上。可以说，法院的纠纷裁判功能是其参与社会治理的基点，以纠纷裁判功能为基础引申开来的矛盾纠纷化解，尤其多元解纷机制，注定离不开法院的积极参与和大力推动。

2. 多元解纷机制是节约司法资源的有效工具。调解与裁判的关系在一定程度上互替的，一件纠纷或案件通过调解的方式

被成功化解掉，那么法院就会减少一起案件或者减轻法官在诉讼环节的工作量，同时为执行环节带来了便利。简言之，调解对于司法资源的节约是贯穿立审执全流程的。尤其是在案件数量不断增多、矛盾纠纷类型趋于多样的当下，充分运用调解资源，调动法院外部力量参与涉诉纠纷化解，发挥诉源治理、诉前调解和诉中调解的作用，对缓解法院“案多人少”矛盾，减轻当事人诉累具有不可替代的作用。

3. 多元解纷机制能够提升案件的审判效果。相较于裁判而言，调解是一种柔性的解纷方式，不但可以满足当事人的司法需求，也对社会关系的修复具有良好的作用。当前，进入人民法院的社会矛盾基本上都是群众之间的内部矛盾，在构建和谐社会的指引下，人民法院要尽可能促使这些内部矛盾以和解的方式解决，避免双方在司法程序中的对抗进一步计划或加大当事人双方诉讼外的矛盾。同时，纠纷能够通过调解解决，也有利于案件的自动履行，减少申诉的发生，从而进一步提升审判质效。

（三）基于顶层设计前瞻性对多元解纷机制的认可

为指导和推动全国法院一站式多元解纷和诉讼服务体系建设，科学评估诉讼服务工作水平，最高人民法院在2019年下半年，研发上线了“诉讼服务指导中心信息平台”（以下简称诉服平台），目前已更新至2.0+版本。该平台以量化分析为基础，将诉讼服务工作细分为79项考核指标，并根据工作重点和改革导向赋予指标不同的分值，通过得分排名，对全国法院的诉讼服务工作水平进行统一考评。其中，涉及到多元解纷机制的考评指标共24项，外加

1项加分指标。

表1：诉服平台2.0+中多元解纷机制考评指标分析

序号	指标名称	考核公式	评分标准	分值
1	12项非数据类型指标	分为建机制、定规则、搭平台三个模块	需要制定相关机制规则并搭建平台	12
2	音视频在线办理调解案件占比	音视频在线办理调解案件占比 = 【音视频在线办理的调解案件数量】 / 【调解新收案件数量】 * 100%	基层院和中院的指标值 ≥ 30%，得满分。	3
3	在线提交司法确认占全部司法确认调解案件比	在线提交司法确认占全部司法确认案件比 = 【在线提交司法确认申请的案件数量】 / 【新收司法确认案件数量】 * 100%	90 ≤ 指标值，得满分。	1
4	诉前调解案件占一审立案数量的比重	诉前调解案件占一审立案数量的比重 = 【新收诉前调解案件数量】 / 【一审立案数量】 * 100%	基层法院：指标值 ≥ 40%； 中级法院：指标值 ≥ 30%，得满分。	3
5	道交一体化平台诉前调解纠纷数量占比	道交一体化平台诉前调解纠纷数量占比 = 道交平台诉前调解案件数量 / 民事一审“机动车交通事故责任纠纷”案由立案数量 * 100%	基层法院：指标值 ≥ 60%且调解成功率 ≥ 50%，得满分； 中级法院：辖区法院的平均分。	1
6	诉前调解案件成功率	调解案件成功率 = 【法院委派的诉前调解成功的案件数量】 / 【法院委派的诉前调解已结案件数量】 * 100%	基层法院：指标值 ≥ 50%； 中级法院：指标值 ≥ 40%，得满分。	3
7	诉前调解成功后自动履行率	诉前调解成功后自动履行率 = 自动履行的案件 / 诉前调解成功的案件 * 100%	指标值 ≥ 60%，得满分。	1

8	诉前调解案件平均办理时长	诉前调解案件平均办理时长(天数) = 【诉前调解案件办理总时长】 / 【诉前调解已结案件数量】	指标值 ≤ 30天, 得满分。	1
9	调解人员与调解案件比	【调解人员与调解案件比】 = 调解成功的案件数量 / 当前调解人员数量 / 月数	指标值(月) ≥ 2.5, 得满分。	2
10	调解人员增幅	调解人员与上年度民事一审收案数量比 = 当前调解人员数量 / 上一年度民事一审收案数量 * 100%	指标值 ≥ 13%, 得满分。	2
11	同期一审收案数量增幅	【同期一审收案数量增幅】 = (本年度一审收案数量 - 去年同期一审收案数量) / 去年同期一审收案数量 * 100%	基层法院: 指标值 ≤ 0, 得满分; 中级法院: 得分 * 20% + 辖区基层院平均分的 80%	4
12	委派“总对总”对接单位调解案件数占诉前调解案件数比重	指标值分知产案件和非知产案件	/	2
13	分调裁审案件占比	分调裁审案件占比 = 【新收诉前调解案件调解成功数量】 + 【速裁快审案件数量】 / 【民事一审案件数量】 * 100%	指标值 ≥ 60%, 得满分。	3
14	加分项	/	诉前调解案件占一审立案数量的比重和诉前调解案件成功率指标同时得满分时, 总分加 1 分。	1

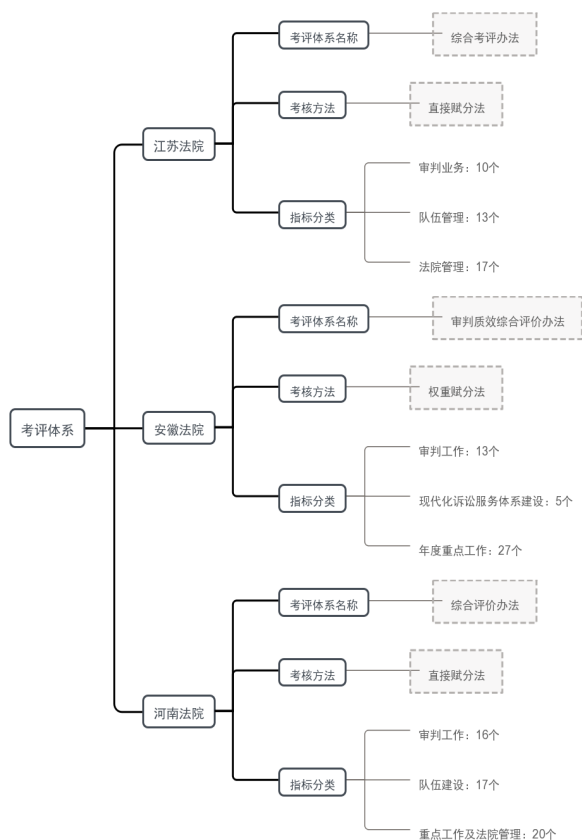
由表 1 可知, 在诉服平台 2.0+ 中, 跟

多元解纷机制相关的指标共有 24 项, 占总指标的比例为 30.4%; 分值合计 39 分, 占总分值的比例为 39%。从指标比例和赋分权重来看, 最高人民法院对多元解纷机制是“青睐有加”的, 赋分权重比指标比例高出近 9 个百分点。同时, 从指标设置类型上来看, 最高人民法院对调解的数量、调解的时限、调解的力量、调解的效率、线上调解平台的使用等进行了全方位的考核, 充分发挥了考核的“研判”作用, 确保上级法院能够及时、准确、全面地掌握辖区法院多元解纷机制的水平。同时, 通过实时显示各指标的得分情况, 能够发挥出指标的“指挥棒”作用, 激励各法院、各部门主动作为, 对矛盾纠纷化解投入更多的司法力量, 规范调解案件承办人的审限意识, 增强调解工作的责任心。

最高人民法院基于顶层设计前瞻性的考量, 将多元解纷机制率先体系化地纳入到全国性的、对法院的考评中来, 这充分凸显了多元解纷机制的价值所在: 在宏观上, 通过将司法力量向纠纷源头和诉讼前端延伸, 能够很好地维护社会的和谐、稳定, 提升社会的治理水平。在微观上, 通过推动人民法院力量下沉、重心下移、服务下倾, 让人民群众感受到司法的温度和柔性, 既有利于修复破损的社会关系, 营造和谐、包容、有序的人际关系, 也有助于发挥普法宣传的作用, 增强基层群众的法治观念和守法意识。

二、实践困境: 以苏皖豫三省法院考评体系为分析样本

笔者选取了 2021 年度江苏、安徽、河南三省法院的考评体系为分析样本, 对考评体系中的指标进行实证分析, 全方位地剖析样本法院考评体系中存在问题。



苏皖豫三省法院考评体系总体分析图

(一) 样本分析：多元解纷机制在样本法院考评体系中存在明显的差异

表 2：苏皖豫三省法院多元解纷机制相关指标对比分析

	诉服平台得分排名纳入考核	诉前调解分流率	诉前调解成功率	诉中调解率	一审简易程序适用率	万人起诉率	一审民事降幅	法官年均结案率
江苏法院	有	有	有	有	有	无	有	有
安徽法院	有	无	无	有	无	无	无	无
河南法院	无	有	有	有	有	无(分析指标)	有	无

表 2 中列举的与多元解纷机制相关的

考评指标，在不同的样本法院中存在着明显的差异。江苏法院将诉调对接、收案数增幅、法官人均结案率等指标都纳入到考评体系之中，体现了“大而全”的考评理念。在安徽法院的考评指标体系中，虽然将现代化诉讼服务体系作为二级指标，并在该指标项下设置了诉讼服务工作的考评办法——“按照最高人民法院《诉讼服务指导中心信息平台质效评估指标 2.0 + 版》执行”，但并没有将诉前调解、一审简易程序适用率等设置为单独的考评指标，不难看出，在对多元解纷机制的考评上，安徽法院是紧跟最高人民法院脚步的。相较于江苏法院和安徽法院，河南法院的考评体系则更具特色，在对多元解纷机制指标的设置上也更显考究。河南法院将审判工作指标区分为考核指标和分析指标，只将其认为重要的审判质效数据设置为考核指标，如诉前调解分流率、一审案件发改率等，将其他数据设置为分析指标，如调解率、生效裁判自动履行率等，体现了“轻重有别”的理念。

从样本法院构建多元解纷机制的考评理念可知：一方面，最高人民法院对于多元解纷机制的顶层设计，对各省法院产生了深远的影响，或参照诉服平台指标单独设计考评指标，或直接引用诉服平台指标进行考核；另一方面，各省法院现有的考评体系各行其是，存在明显的差异，对相关指标的取舍亦无章可循，有的法院只是在原有考评体系基础上，遇到新的考核要求，便简单附赘，这也为考评体系的矛盾埋下了隐患。

(二) 功能检视：多元解纷机制同现有考评指标之间存在无法调和的矛盾

1. 调解指标的全面性与合理性之间的

矛盾。诉调对接机制是法院多元解纷机制的重要组成部分，早在2011年的《指导意见》中，最高人民法院就将“调解率”的指标纳入到案件质量评价中，根据指标计算公式可知，彼时的“调解率”仅指诉中调解。现今，诉调对接机制的外延已拓宽至诉讼服务和审判执行全流程，除诉中调解之外，还有诉前调解分流率、诉前调解成功率等。比如在表2中，江苏法院在考评体系中，同时将调解率和诉前调解分流、成功率同列为考评指标。从考评指标“服务”功能的视角检视，无论是诉中调解还是诉前调解，都能起到减轻当事人诉累，节省司法资源，实现诉讼效益和社会效果双赢的好处，而且最高人民法院也出台了多项机制文件支持、鼓励基层开展诉前调解工作。所以，将诉前和诉中调解都纳入到考评体系之中，于法于理均恰当，但这并不意味着将两者并列考核是合理的。从司法实践来看，诉前调解是在矛盾纠纷进入到法院之前再设置一道屏障，将原本可以直接进入到法院的纠纷在立案前引导当事人先行调解，调解不成功再导入诉讼程序。这就引发了一个问题：忽略调解技艺上的差异，同样的纠纷在诉前可以被调解，在诉中不是同样容易被调解吗？诉前调解掉的纠纷多了，诉中能够被调解的案件就变少了，诉中调解率自然就会变低了。于是乎，基层为了平衡诉中调解指标，会出现“牺牲”诉前调解指标，或者诉前调解成功后仍然编立“民初”案号的“注水行为”。

2. 诉前调解的价值导向与个别审判效率指标之间的矛盾。在“诉讼爆炸”的当下，诉前调解机制的正当性和可行性已不容置疑，通过诉前调解可以有效压降诉讼增量，缓解法院“案多人少”矛盾。从考评指标“导

向”功能的视角检视，诉前调解指标的设定意在于调动司法资源向诉讼前端延伸，发挥“风向标”的作用，最直接的目的就是减少进入诉讼环节的案件量，如表2中，江苏法院将“一审民商事降幅”设置为考评指标。在反映审判效率的指标中，有一项为“法官年人均结案数”，该指标为法院结案总数与法官总人数的比值，其最初功能是促进法院以审判工作为中心，优化审判资源配置，确保审判部门办案效率。但通过该指标的计算公式可知，在实行司法员额制的当下，一个法院的员额法官人数在一定时期内是相对固定的，如果要提升“法官年人均结案数”就必然要提升结案总数，在结案率相对固定的情况下，必然要追求更高的案件数，这显然与诉前调解指标和目前的社会治理导向不相符，将“指挥棒”变成了“狼牙棒”。同时，在“法官年人均结案数”设立之初就充满争议，尤其是在司法员额制改革之后，“案多人少”矛盾逐增，不少法院已经将该指标从考评体系中剔除，但尚未尽然，由表2可知。

（三）定位反思：多元解纷机制的考核主体存在职责异位隐忧

诉源治理和诉调对接同属于多元解纷的范畴，按照纠纷发生的流程节点，人民法院参与社会治理现代化的路径应为“诉源共治—非诉化解—诉讼终结”，形成“漏斗型”的矛盾纠纷多元化解机制。

为了更好地发挥诉源治理效能，在人民法院推动下，地方党委政府将“民事案件万人起诉率”纳入到综治考核之中，以指标的高低作为衡量一个地区平安治理成效，数值越低指标就越好。从该项指标的设计初衷来看，诉源治理工作应当是党政主导，法院主推，多主体协同配合的关系，

“民事案件万人起诉率”作为诉源治理的配套考核指标，应当牢牢把握在主导者的手中，从而发挥出“指挥棒”的效果。但在实际操作中，该指标的“指挥棒”作用并没有被很好的发挥出来，早期曾有地方党委政府将该项指标的考评单位定在了法院的头上，或者明为考核政府实则考核法院，指标考核“唯法院是问”，把“民事案件万人起诉率”当做考核法院的指标，让法院手握着“指挥棒”去带领党委政府等部门开展工作。这种考核主体责任异位的做法使得法院疲于应付，造成诉源治理工作“雷声大雨点小”，落入形式主义的窠臼。

三、路径探索：基于帕累托改进法则的多元解纷机制考评探索

考评体系的构建是一项基础性工作，也是一项长期性工作，具有较强的现实针对性，因而不可避免地具有阶段性特点，需要在实践中不断总结、创新并持续优化。考评体系的“服务”功能也决定了，无论是宏观的社会治理理念创新，还是微观的司法实践探索，都会直观地体现在考评指标的设置上，对新的导向需求要配套增加相应的考评指标，对不符合现有考评体系价值的指标要去芜存菁，简言之，法院考评体系是一个有生命的、不断优化的审判管理工具。但最关键的是，如何能够精准地评估新增的考核指标是否科学合理、检视评估体系可能存在的矛盾和问题，并作出最优的解决方案。这就需要运用到博弈论中的“帕累托改进法则”，即在资源总量相对固定的情况下，通过调整分配策略，在没有使任何人的境况变坏的情况下，从而达到最优的效果。放置于法院审考评体系视域下，“帕累托改进法则”主要是指

通过运用考评指标的“服务”、“研判”、“导向”作用，在不考虑增加法院人、财、物等司法资源总量的前提下，通过调整考评指标的设置，达到审判质效最佳的效果。换言之，“帕累托改进法则”不是提供直接解决问题的“万能方法”，而是给考评指标的制定者提供一种科学决策的思维方式：了解指标的功能和定位，识别新增指标可能会与现有考评体系产生矛盾的风险，并按图索骥提供最优的解决方案。

（一）运用考评指标的工具作用 建立矛盾识别的“防火墙”

如前所述，“帕累托改进法则”就是要充分运用考评指标的“服务”、“研判”、“导向”功能，在不改变司法资源总量的前提下，通过调整考评指标来达到最佳的审判管理效果。每个考评指标都有其独有的指标含义和指标功能，多元解纷机制作为当前法院司法改革的前沿阵地，已经被最高人民法院和各省法院纳入到考评体系之中，但基于全国法院已不再施行统一的考评体系，各省法院在引入多元解纷考评指标时，应当秉持科学、合理、综合的理念，从指标设置的功能主义视角出发，评估多元解纷指标的出现是否会引发同考评体系的矛盾。按照“帕累托改进法则”提供的检视路径，通过分析多元解纷机制指标的工具作用，准确识别可能会给考评体系带来的矛盾风险。

首先，多元解纷机制的“服务”功能体现为宏观和微观两个层面。在宏观上，多元解纷机制是贯彻落实“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”指示精神，坚持和发展新时代枫桥经验，促进社会治理体系和治理能力现代化，维护社会稳定的新举措新方法。自2019年以来，中央政法委、最

高人民法院连续下发了多个文件，出台了多项举措，发挥司法在多元解纷机制中的引领、推动和保障作用，从源头上减少矛盾纠纷产生，减少衍生诉讼案件发生，简言之，多元解纷机制拥有坚实的顶层设计支持。在微观上，诉源治理、诉调对接等举措，推动着司法资源力量下沉、重心下移、服务下倾，为矛盾纠纷的消弭和化解提供了多元和柔性的渠道，增加了司法为民的亲和力。其次，通过分析多元解纷机制的成效，既可以为上级法院提供多元解纷机制的落实情况，也可以为地方党委政府化解矛盾纠纷提供有力的“研判”工具，比如定期向地方党委政府通报“万人起诉率”情况，按季度向通报的街道（社区）、乡镇的民商事案件类型、数量及变化情况等，便于精准施策、联动发力。最后，将多元解纷机制纳入考核，有助于破除人民群众和法官在思想上的桎梏，发挥出“指挥棒”的作用。一方面，基于群众长久以来对诉权的认知，部分民众视诉讼为正义和权利救济的最佳甚至唯一方式，认为只有裁判才是伸张正义的唯一方式，对调解的方式并不认可，需要法院主动作为，积极引导。另一方面，对于法院来说，推动法官参与矛盾纠纷源头预防和诉前化解工作，在主观和客观上尚存在诸多障碍，比如根深蒂固的司法被动观念和司法权威观念、尚缺乏完备的激励、考核、监督机制等等，让审判法官主动开展诉源治理工作的积极性不足，需要发挥考核的激励、引导作用。

分析了多元解纷机制的工具作用后，就可以按照“服务”、“研判”和“导向”三项功能与现有的考评指标进行逐一对照，识别出矛盾的指标，进而作出调整。如诉前调解指标与诉中调解指标在功能上重复，

容易引发“顾此失彼”的矛盾；诉前调解指标、一审民商事收案数降幅指标跟法官年人均结案比在功能上相互矛盾，需要有所取舍等。

（二）树立顶层设计思维 统筹谋划诉调对接机制的各项考评指标

1. 合并诉前调解成功率和诉中调解指标。在2011年的《指导意见》中，最高人民法院设置了“调解率”的指标，因为彼时的诉前调解尚未形成成熟的经验，“调解率”仅指诉中调解，并被各省法院保留至今。由表1和表2可知，在最高人民法院设置的考评指标中，没有对诉中调解指标进行单独考评，但样本法院反之。在本文第二部分已经阐明，诉前调解成功率和诉中调解指标都同样重要，但两者同时出现会造成调解指标全面性与合理性的矛盾。造成这种矛盾的根本原因在于，“调解率”指标自2011年被纳入全国考评体系以来，被各省法院认可并习惯性地保留至今，当“新生指标”——诉前调解同样被最高人民法院和各省法院认可并创设后，两者之间的矛盾却没有被及时识别出，导致当下“共生”的局面。鉴于两者的工具价值相似，且分属于诉前和诉中两个时间节点，应放置于同一考核水平，所以应当将两者进行合并为“调解成功率”， $\text{调解成功率} = (\text{诉前调解成功数} + \text{诉中调解成功数}) / \text{可调案件总量} \times 100\%$ 。

2. 优化不合理的“法官年人均结案率”。由表2可知，样本法院中仅有江苏法院还保留“法官年人均结案率”这个指标，作为考核下级法院审判效率、优化审判资源配置的工具。在法官员额制改革之后，希冀通过调整法官数量来达到最佳工作效率的目的已经不现实，而且该指标易将“指

挥棒”变成“狼牙棒”，所以河南法院和安徽法院已不再该指标作为考核下级法院的工具。笔者建议应当在对下考核中取消“法官人均结案率”，且基于该指标对办案效率的正向作用，可以将其作为法院对审判业务部门或者法院对法官个人的绩效考核。

3. 设置创新的加分项。因为单纯从定量的角度来评价综合性的考评指标体系是不科学的，不像是做数学研究，有验证解过是否准确的固定公式。要确保多元解纷机制的长效运行除了设置定量指标督促法院积极参与外，还应当增强人民群众的参与度和获得感。笔者建议，多元解纷机制作为司法改革的创新举措，应当更多地探索创设符合本地特色的工作品牌，竖起推广旗帜，扩大多元解纷工作的知名度，从而增加“用户粘性”，让人民群众对多元解纷机制产生“依赖度”。在指标设置上，可以增加“工作创新”指标，对法院多元解纷案例获得过全国性媒体广泛报道，经验做法中央政法委、最高人民法院、省委等批示推广的，赋予不同的分值，让“跑的快的马儿吃到更多的草”。

（三）厘清工作分工分流诉源治理的考核责任

法治建设既要抓末端、治已病，也要抓前端、治未病。诉源治理工作是多元解纷必不可少的组成部分，为避免其落入形式主义的窠臼，首要任务就是厘清党政主导与法院主推的关系。诉源治理是立足新时代“枫桥经验”的创新实践，归根到底是法院参与基层社会治理的重要举措，在工作推进中一定要准确把握住自身的职能定位：法院的作用是主推而不是主导，是融入而不是指挥。诉源治理的“指挥棒”

应当牢牢握在党委政府手中，把“民事案件万人起诉率”的考核落实到政府的头上，市级层面要把考核落实到区（县），区（县）级层面要把考核落实到每一个街道、乡镇，要明确只有地方党委政府才能在机制构建上、组织协调上和人、财、物谋划上做到统筹推进、全面落实，最终形成党政主导、法院主推、多方参与、群众支持的工作格局。

在纠纷产生的源头，要以基层法院和人民法庭为参与主体，主动融入地方党委政法委建立的基层社会治理大格局，借助“无讼村居（社区）”创建、“审务进基层、法官进网格”等活动，依托“人民法院调解平台”，在线对接基层解纷力量，将辖区的综治中心、矛调中心、司法所、派出所、乡镇（街道）、村（社区）等基层解纷力量汇集到调解平台，配合并协助有条件的乡镇、街道设立“五老”调解工作室、网格法官调解室、巡回审判点等，以“小事不出村，大事不出镇，矛盾纠纷就地化解”为目标，形成“情、理、法”交融共进的解纷模式，有效促进矛盾化解、基层和谐，尽量在第一道防线上止纠纷于萌芽。

（作者单位：常州市中级人民法院）

检察机关司法警察押解勤务组勤管勤研究

芮祥前

押解勤务动态性强，保密要求高，保障难度大，勤务条件艰苦，安全风险高。近年来，指定管辖案件增多，对司法警察押解勤务提出了新挑战。根据《人民检察院司法警察条例》《人民检察院司法警察押解工作规则》规定，押解工作是司法警察的重要职能之一。在实际工作中，由于押解工作的安全方面存在极大不可预测的因素，如何有效处置押解过程中的突发事件，保障押解的安全，是司法警察押解工作的重点和难点。认真研究探索新时代押解勤务的组勤管勤的方法，全面提升安全底数是司法警察押解工作面临的新问题，下面笔者结合自身的押解工作经历，对司法警察在履行押解工作时组勤管勤方法问题浅谈自己的看法。

一、当前押解勤务面临的新挑战

押解就是将犯罪嫌疑人、被告人、罪犯和重要涉案材料，押送到指定地点、接受讯问或执行刑罚活动的执法过程，是检察机关依法办案中的重要环节。随着指定管辖案件的增多，押解勤务呈现出“三增”的态势。一是任务逐年增加。据统计，去年笔者所在支队就担负押解勤务4起，行程5千余公里，任务范围涉及多个省市。二是安全压力增大。当前，押解主要以汽车为载体，随着形势任务不断变化以及我国道路交通的迅猛发展，押解线路不断增长，押解区域不断增多，押解环境日趋复杂，

但押解模式、押解工具、安防设施、保障条件等未发生根本改变，押解安全仍处于新挑战、旧境况的过渡时期。三是动态管控需求增强。押解路途远、时间跨度长、异地停靠多、突发情况频，实时管控难度大，对动态人员的管理、行车途中的安全，突发情况的处置提出了更高要求。

二、押解勤务存在的主要问题

押解工作最大的威胁是押解对象存在的危险因素，即：押解对象可能产生抗拒、脱逃、行凶、自杀等心理的危险；最大的隐患是押解工作的缺陷，即：押解人员思想麻痹大意，工作不负责任，作风粗糙，不严格执行押解工作制度等问题；最大的问题是检察机关缺乏押解专用车辆和押解任务中的协同保障难等问题，突出表现在“四不”：

一是思想麻痹不思危。由于连续多年押解无事故，干警警惕性下降，滋生麻痹思想。部分干警认为押解的对象大多是公职人员，尽管环境艰苦，但安全上不会有大的问题。表现在行动上，不严格执行押解工作制度，车队行进时有脱离车队现象，长时间停车警戒部署不严密，与承办人责任区分不明确，一旦遇有突发紧急情况无法有效应对。

二是对象心理不稳定。由于案情保密、大多数押解干警对对象的基本情况了解不全面，加上押解对象不知所到地点、不了

解同案人员是否到案等情况，押解途中可能产生抗拒、逃跑、行凶、自杀等心理。

三是指挥联络不畅通。虽然押解干警携带了手机、对讲机等器材，但押解途中大都为乡郊野外，任务沿途高楼隧道多，通信设备信号差，导致无法对勤务运行实时有效管控和监督，致使监督管理力度减弱，执勤干警基本处于自管自控状态。

四是协同防范不缜密。在勤务组织过程中，支队制定了详细的押解方案，但受限于客观存在的现实困难，承办人与押解干警对押解途中突发情况处置的研究和联合演练不深入，很难形成合力，严重影响处置行动的展开。同时在押解过程中与沿途公安部门沟通不到位，配合不密切，联动无方案、无协同、无演练，一旦遇到危机情况，押解干警孤立无援。

三、押解勤务应把握的重要环节

押解勤务是检察办案中最重要环节，责任重大，必须坚持最严部署、最强措施、最高标准，严密勤务部署，规范途中管控，健全联动机制，保障押解的安全，要做好以下几个方面：

（一）着眼任务实际，提升实战水平。

押解勤务性质特殊，任务时间紧急，条件环境艰苦，对执勤法警思想和能力素质要求高。一要筑牢思想根基。采取经常性教育打牢思想基础，结合学习习主席训词精神和警察节宣誓进一步增强干警的归属感和荣誉感，突出抓好形势任务、政策法规等教育，引导干警充分认清肩负的重大责任，牢固树立“保安全、守底线”的思想认识。二要配强押解指挥。押解勤务往往单独行动、独立作战，一线指挥员能力、作用发挥直接影响押解勤务的质量，关系押解任务的成败。要把能吃苦、会组织、能战斗、

会指挥、善处置的指挥人员选配到押解一线。三要优化警力配备。根据押解勤务的规模、路程长短、路况好坏和社情实际，科学配备警力，严格落实指挥、押解、护卫、机动等力量编成，实行定人定位定岗，真正做到勤务有专职、应急有准备、处置有力量。四要抓实专勤训练。围绕编队行进、抓捕搜身、途中看管、驻点警戒、情况处置等任务节点，重点进行防脱逃、防袭击、防抢夺、防自杀、防事故等训练，突出抓好应急指挥、抗击抓捕、应急联动等专项训练，打牢能力基础，提高快速处置能力。

（二）精心筹备谋划，严密勤务部署。

押解工作既要精心准备、又要严密实施。要坚持把押解任务作为流动的“主战场”，按照完善预案、全面部署、重点加强、周密防范、留有机动的原则，区分不同类型、不同时机、不同任务，弹性部署警力，注重在勤务组织上聚焦用力。准备阶段，应做到“十个一遍”即要对押解方案修订一遍、对象情况分析一遍、安全风险评估一遍、押解路线研究一遍、押解干警教育一遍、押解方案演练一遍、押解车辆检修一遍、特别规定明确一遍、警械设施检查一遍、通联系统测试一遍。实施阶段，要严格落实执勤制度，完善警力编成，严格组勤管勤。押解中应严格控制押解对象的活动范围。要严格掌握押解对象的思想动态，时刻控制押解对象的行为，严防押解对象脱逃、行凶、自杀、自残、串供和传递信物，不得让任何人与押解对象接触，严防押解对象与外界联系，严防押解对象被抢夺。对于需要通过公共场所的押解，干警要坚持“文明押解、外松内紧”原则，保持高度警惕，尽可能避开公众场所及危险路段，在住宿、休息、就餐、行车各个环（下转第62页）

强化知识产权行政保护研究

马鹏飞 刘孟昕

全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，我们开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军。立足新发展阶段，党中央、国务院作出明确战略部署，加快推进我国知识产权强国建设。

2021年9月22日，为统筹推进知识产权强国建设，全面提升知识产权创造、运用、保护、管理和服务水平，充分发挥知识产权制度在社会主义现代化建设中的重要作用，中共中央、国务院发布《知识产权强国建设纲要（2021—2035年）》（以下简称《纲要》），《纲要》明确提出要从健全公正高效、管辖科学、权界清晰、系统完备的司法保护体制、健全便捷高效、严格公正、公开透明的行政保护体系与健全统一领导、衔接顺畅、快速高效的协同保护格局三个方面建设支撑国际一流营商环境的知识产权保护体系。2021年12月27日，国务院知识产权战略实施工作部际联席会议办公室发布《知识产权强国建设纲要和“十四五”规划实施年度推进计划》（以下简称《计划》），在《纲要》基础上确立建设知识产权强国具体年度推进计划。《计划》从加强知识产权司法保护、强化知识产权行政保护、加强保护长效机制建设三个方面强调知识产权保护强化。

《纲要》与《计划》同时指出强化知识产权保护需要司法保护、行政保护两者有机结合、共创创建出协同、长效保护机制，健全知识产权保护体系。其中知识产

权行政保护是知识产权保护体系的重要一环，因行政保护的地域性、主动性、高效性，知识产权行政保护在整个保护体系中处于不可缺失的关键地位，强化行政保护有助于推进知识产权保护体系建设，促进我国经济高质量发展、有效增强国际竞争力。接下来笔者将结合工作实践，对如何强化知识产权行政保护进行详细阐述。

一、知识产权行政保护内涵界定

知识产权行政保护一般理解为行政机关依据知识产权相关法律、法规、规章或各地规范性文件对知识产权权利人的救济行为，具体包括：行政处罚、行政强制、行政裁决、行政调解等。也有学者认为理解知识产权行政保护，重点在于如何理解“保护”二字，在建设知识产权强国、健全知识产权保护体系的前提下，对于“保护”的理解不能仅仅拘泥于解决知识产权侵权纠纷，更应着眼于研究支撑知识产权行政保护背后的执法依据、管理规范、程序规则、执行情况，进而完善整个行政活动。

笔者更支持后一种观点，狭义的“保护”内涵不足以应对国家新发展阶段面临的知识产权保护困境，知识产权行政保护应当作广义上的理解，知识产权行政保护贯穿从确认知识产权后行政机关对专利权、商标权、著作权等权利的一系列行政引导、服务、管理行为。

二、我国现阶段知识产权行政保护情况

知识产权行政保护需要从行政执法依

据层面和行政执行情况两个方面进行具体分析。

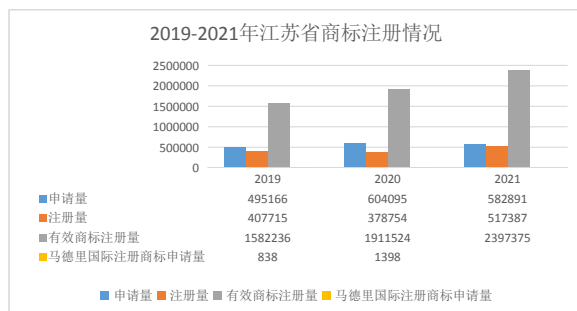
行政执法依据层面，我国现行生效的知识产权行政执法依据遍布于一系列与知识产权有关的法律、法规和规章中，法律层面有《民法典》《著作权法》《专利法》

《商标法》《反不正当竞争法》等，国务院制定的行政法规层面有《著作权法实施条例》《专利法实施细则》《商标法实施条例》《知识产权海关保护条例》等，有国务院下属部门制定的部门规章，例如《著作权行政处罚实施办法》《互联网著作权行政保护办法》《专利行政执法办法》等，各地结合地方实际情况，制定地方性法规，各地行政机关结合本地执法情况制定规范性文件，此外还有行政一般法《行政处罚法》《行政强制法》《行政复议法》等。从行政执法依据角度看，我国知识产权行政保护行为依据来源于上述法条，在行政执法过程中做到了“有法可依”。

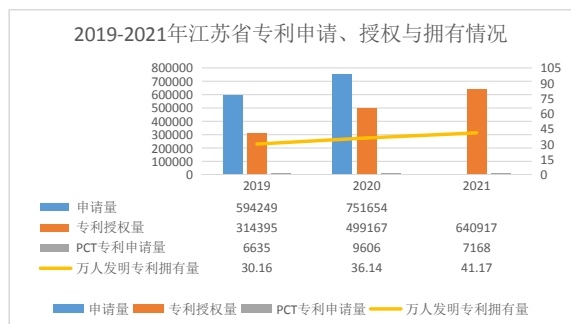
执法情况方面，我国近年来不断强化知识产权行政执法力度，深入知识产权行政确认、行政服务、行政管理、行政裁决等各个环节，推进我国知识产权高质量发展。以江苏省行政执法情况为例，2019年至2021年江苏省知识产权保护的行政保护已取得初步成效，知识产权行政保护体系初具雏形。（以下数据来源于2019年至2021年《江苏省知识产权发展与保护状况白皮书》）

1. 知识产权创造数量稳步攀升

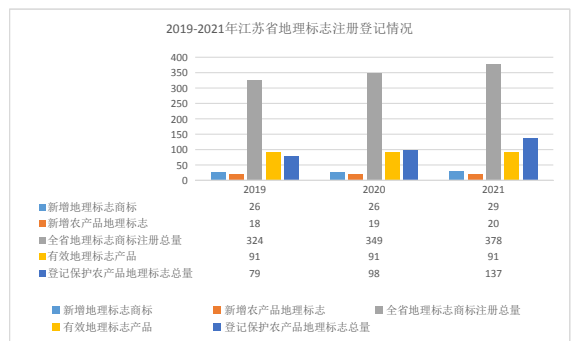
全省近3年商标申请注册数量、专利申请与授权数量、地理标志注册登记数量、著作权登记与合同备案数量、植物新品种权申请、授权数量等均呈上升趋势，创造产能普遍提升。表1至表5记录了2019年至2021年江苏省各项具体。



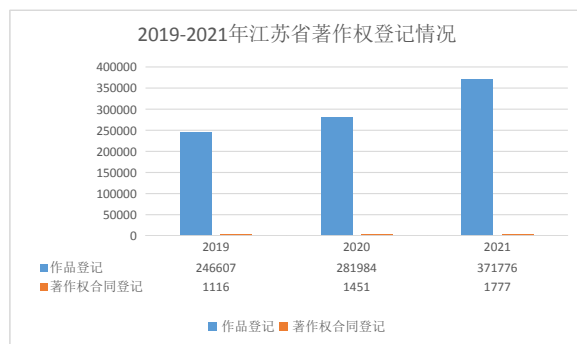
(表1—2019-2021年江苏省商标注册情况)



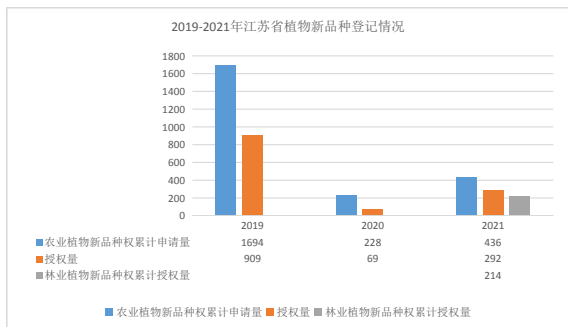
(表2—2019-2021年江苏省专利申请、授权与拥有情况)



(表3—2019-2021年江苏省地理标志注册登记情况)



(表4—2019-2021年江苏省著作权登记情况)

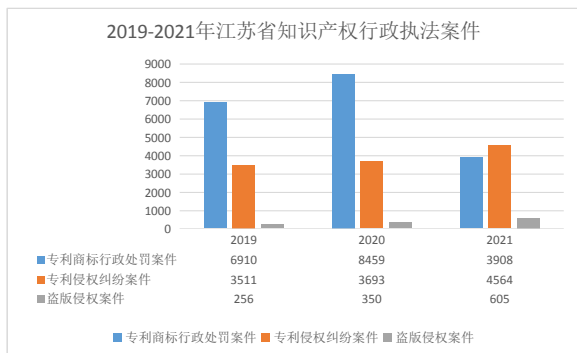


(表 5—2019-2021 年江苏省植物新品种登记情况)

2. 知识产权行政执法力度持续上升

近年来,江苏省不断加大商标、专利、著作权违法侵权行为查处力度,成果明显。省知识产权局面向展会、电商平台、实体市场等重点领域,制定行政保护年度工作方案,专利行政裁决相关经验被国家知识产权局、司法部在全国推广,多件案例分别入选全国知识产权行政保护典型案例。

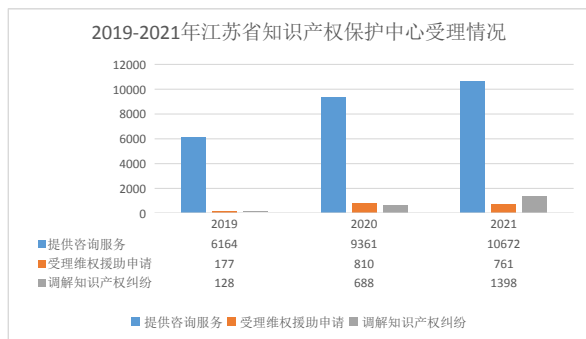
如表 6 所示,2019 年至 2021 年,全江苏省共处理专利商标行政处罚案件 19277 件,专利侵权纠纷案件 11768 件,盗版侵权案件 1211 件,罚没款超过 13570.57 万元。查处案件数量逐年上涨,执法力度不断增强,有效震慑知识产权侵权行为人。江苏省执法经验丰富,切实通过行政执法保护知识产权,有利于知识产权保护体系建设,塑造良好营商环境,进而提升我国经济竞争力,推动经济高质量发展。



(表 6—2019-2021 年江苏省知识产权行政执法案件)

3. 创建知识产权保护中心

截止 2021 年,江苏省共获批成立多家省级知识产权保护、海外知识产权纠纷应对指导中心。江苏省南京、苏州、常州、徐州、南通、无锡、泰州等 8 家保护中心、数量居全国第一,维权援助机构达 163 家。2019 年至 2021 年,江苏省各服务中心累计提供咨询服务 26197 次,受理维权援助申请 1748 件,调解知识产权纠纷 2214 件。



(表 7—2019-2021 年江苏省知识产权保护中心受理情况)

三、新发展阶段知识产权行政保护面临的困境

(一) 知识产权行政保护面临的执法依据困境分析

行政活动与民事活动最主要的区别在于行政活动必须“有法可依”,民事活动则是“法无禁止即可为”。在知识产权行政执法过程中,行政机关的所有行政活动都需要有明确的执法依据。

首先是职权依据,执行具体行政行为的行政机关是否具有相应职能取决于是否有法律授权。有学者研究我国现行知识产权保护行政执法体制,根据《专利法》《商标法》《著作权法》等不同法律条款规定,知识产权类型分为著作权、集成电路布图设计、商业秘密、专利、商标、地理标志、农产品地理标志和植物新品种,具体执法机构分别对应文化市场综合管理机构、市

场监督管理机构、农业行政部门、林业行政部门。可见，我国知识产权保护的行政职能依据呈碎片化表现形式，不同职权分布在不同条块领域上的行政机关，行政主体之间各自独立，缺乏协同机制。

其次是行为依据，具有管理职能的行政机关依据上述不同单行法律、法规和规章对知识产权进行行政保护活动，但行政行为执行依据存在混乱，执法依据的立法层次不同，制定主体不同，内容存在冲突，即便是同一个行政机关也可能因为执法依据不同、司法审查规定混乱、执法程序繁简不一、行政处罚宽严有别等原因导致处理截然处理结果不尽相同。

可见，知识产权执行依据涉及的相关法律法规缺乏同一性，分散于各个法律规范中，增加了行政机关保护知识产权的难度，不利于系统性提升行政机关知识产权保护能力，对健全知识产权行政体系带来负面影响。

（二）知识产权行政保护面临的执法能力困境分析

在机构改革背景下，《纲要》《计划》提出或者制定的各项健全知识产权行政保护体系的战略规划、工作部署、计划安排，最终都有赖于基层知识产权职能部门来实施具体措施，体系建设成果很大程度上也取决于基层知识产权职能部门的执行力。与机构改革前相比，基层知识产权行政保护机构人员得以精简，权责关系得到了理顺，但我国目前基层执法能力受人员编制、专业素养、地方政府财政等因素限制，基层知识产权行政也面临如下新的挑战：

一是基层执法队伍的知识产权专业素质不高，不足以应对专业性较强的知识产权行政活动。机构改革、事权下放政策下，各地从多个行政机关和事业单位调取执法

人员成立综合执法机构，执法人员来自不同执法条线，专业背景差异极大，缺乏处理知识产权行政执法活动的专业人员。一来，受人员编制影响，基层综合执法机构中具备知识产权行政执法素质，取得专利执法资格证的执法人员少之又少，甚至可能有的地区的综合执法机构都没有专门处理知识产权行政执法活动的执法人员；二来，受地方政府财政影响，基层执法人员工作内容繁琐、薪资报酬不高，一般具备知识产权素养的专业人员往往会选择追求性价比更高的工作岗位，基层执法人才大量流失。

二是基层执法队伍的主动性不足，存在被动执法、敷衍执法的问题。一般基层综合执法机构知识产权行政执法案件来源基本集中在消费者投诉、知识产权权利人的举报、同级部门移送以及政府专项执法活动，只有个别案件来源于基层执法机构主动执法。基层执法机构消极执法原因有以下两点，以商标执法情况为例：其一，知识产权执法案件如商标执法的关键是商标持有权的鉴定，强调鉴定证据，执法难度大、成本高，日常执法中主要还是依赖于权利人举报；其二，基层执法机构人员数量有限，执法人员除知识产权执法案件外还要处理大量其他类型执法案件、处理投诉举报、记录核实并上传执法数据、撰写总结汇报材料以及其他案件之外的琐碎工作占据执法人员大部分的工作时间，每个基层执法人员几乎在超负荷、超额完成执法工作量，无法抽出精力主动进行知识产权保护执法活动。

三是基层执法机构工作僵化，丧失知识产权行政保护高效特性。目前，我国已建立知识产权侵权纠纷的行政裁决和行政调解制度，基本构建起与知识产权司法保

护相衔接的多元知识产权行政解纷机制。基层执法机构承担行政调解、行政仲裁、行政裁决职能。例如，对是否构成专利侵权进行行政裁决，并可对专利侵权的民事赔偿进行行政调解，基层执法人员实质上缺乏判断专利是否构成侵权的专业能力，无法作出高效、准确的行政裁决，就只能在案件处理过程中“和稀泥”，以期望知识产权权利人主动放弃行政救济途径，转而选择耗时更长的民事诉讼。

四、知识产权行政保护发展困境的解决途径

（一）执法依据困境的解决途径

化解知识产权行政执法依据困境，需要探索出一个科学的、统一的、高效的知识产权行政保护法律法规体系以及配套裁量政策。目前知识产权行政执法依据困境的解决途径主要有以下两种：一是借鉴《民法典》的订立、编撰过程，制定《知识产权法典》。有的学者认为“行政法法律部门不像宪法、刑法、民法等那样，有一部轴心的法律或法典。而是由许多单行的法律、法规等构成，这是由于国家行政管理活动的多样性、复杂性及国家管理活动的广泛性所决定的，它很难集中在一部统一的行政法法典或法律性文件中。”同样的，知识产权相关法律、法规也没有核心的法律，以我国目前知识产权理论春被，不足以编制出《知识产权法典》；二是在现行法律法规制度下，先行制定一份切实可行的《知识产权行政执法通则》，梳理汇总现行有效的依据，按照行政机关确认知识产权、服务知识产权、管理知识产权的顺序，汇总整理成统一的知识产权行政执法依据，为行政机关提供明确的执法依据。《知识产权行政执法通则》的制定，需要满足以下两点：

第一，《知识产权行政执法通则》绝不能是简单的罗列、堆砌单行法律、法规，而是以保护知识产权为核心，按行政行为的逻辑顺序将现有的知识产权相关法律、法规、规章等规范性法律文件串联起来。找出其中规定重复、处罚结果矛盾、程序设置不合理等问题并且进行相应修订，同时对现行规定滞后的部分进行补充，畅通大数据背景下知识产权服务、管理、救济途径。制定出符合我国基本国情、科学、高效、统一的《知识产权行政执法通则》。

第二，《知识产权行政执法通则》不得违反《行政强制法》《行政处罚法》《行政复议法》《行政诉讼法》等行政一般法的规定。知识产权行政保护体系的核心是保护知识产权，但体系运作的基础仍然是行政法，应当遵守行政法六大基本原则。合理配置行政执法权，明确具体职能部门执法范围，设立严格明确的执法程序，并制定各执法部门之间协同制度，加强与司法部门的衔接机制，统一执法标准。

（二）执法能力困境的解决途径

如前文所述，机构改革政策的实施，导致基层执法机构成为保护知识产权的第一道防线，有学者指出“知识产权行政保护的生命力在基层、落脚点在基层、主要场域在基层”，因此，知识产权行政保护面临的执法能力困境也在基层。考虑我国目前基层执法情况，优化基层资源配置、提升人员专业能力、增强基层执法主动性、积极性势在必行。

1. 合理配置基层执法资源

为整合基层知识产权执法资源，增强基层执法能力，应当从各部门分散管理改为由市场监督管理局统一负责知识产权行政执法。

机构改革后，综合执法制度优势初显，

但基层执法机构在知识产权行政保护领域仍然存在缺陷。基层综合执法机构一般具有处理专利、商标的申请、授权、查处、裁决等职能，但文化综合执法部门、农业部门、林业部门依然具有关于处理著作权、农产品地理标志、植物新品种等知识产权事项的职能。基层执法资源配置不合理主要集中在执行机关分散、行政职能碎片化的问题上，构建一个集中统一的知识产权行政执法体制，确定唯一的行政主体统一负责知识产权行政执法是最有效的解决方案。目前学界主流观点是由市场监督管理局统一负责知识产权行政执法，笔者也同意此观点。

2. 提升基层执法人员专业能力

如前所述，基层执法人员应对知识产权行政执法能力不足，为应对复杂的知识产权行政问题，为切实提升基层行政执法能力需要从行政机关内部与外部同时采取措施。

首先，加强上级行政机关对基层行政执法人员的培养、协调、指导职责。机构改革将具体执法赋予基层行政执法机关，上级行政机关得以集中精力深入研究抽象行政行为，基层执法人员专业能力不足，上级行政机关应当及时承担起对下级机构的指导、协助责任，将对基层执法机构的指导工作列入常规工作安排。指导方式以定期理论指导与具体个案指导相结合，一方面上级行政机关定期制作、发布优秀案例汇总或开展集中执法能力培训等方式对基层执法人员提供理论指导；另一方面，也要加强与基层执法机构的沟通交流，通过联席会议、案件评审会议等制度对基层遇到的疑难复杂案件进行个案指导。

与此同时，基层执法机构还应当向外寻求知识产权专业支撑。相较于部分专

家学者主张的引进德国、韩国、日本成功域外经验，设立技术调查官制度，但笔者认为，与其直接引入一个域外的全新制度，不如参考政府法律顾问人才库制度设立知识产权专家库，专业学者、高校教师、知识产权专业机构人员入库，定期更新专家库成员并向社会公众公开。相较于技术调查官制度，专家库制度具有便捷高效、程序公开的优势，可以更好地为知识产权行政保护提供帮助。

3. 调动基层执法主动性、积极性

调动基层执法主动性需要分别从调动基层执法机构的主动性和集成执法人员积极性两方面着手。一是，编制年度考核方案，添加基层知识产权执法情况成为政府年度考核项目，自上而下重视基层执法活动；二是明确执法人员奖惩制度，将案件处理结果与个人年度评优挂钩，激励执法人员积极主动执法、创新执法。

我国正处于向知识产权强国转变的关键时刻，《纲要》《保护》明确提出强化知识产权行政保护、健全便捷高效、严格公正、公开透明的行政保护体系作出要求。知识产权行政保护强化本质还是强化行政执法能力，统一的知识产权行政执法规则体系、专业的知识产权技术知识与高效的行政执行能力三者相辅相成，缺一不可。

（作者单位：江苏东晟律师事务所）

溧阳市法律援助中心对许某某等 88 人 劳动报酬争议纠纷提供法律援助案

2020 年 10 月，溧阳市某机械有限公司停产，拖欠许某某等 88 名职工工资 260 余万元。因公司土地、厂房、设备均已抵押，一旦进入破产拍卖，职工工资可能无法得到有效保障，88 名员工向溧阳市司法局寻求法律援助。溧阳市法律援助中心根据《法律援助条例》第十条之规定，指派江苏常明律师事务所周能达律师承办。

法律援助律师团队与法院、仲裁庭进行了沟通，在充分考虑效力、成本等因素基础上，最后确定了以劳动争议仲裁为主、法院诉前调解为辅的解决方法。因此案涉及人数较多，援助律师团队与每一名受援人进行了联系，了解拖欠工资情况，并与企业核对工资清单，详细做好谈话笔录、委托代理书、仲裁申请书等各项准备工作。通过市法律援助中心沟通协调，市劳动人事争议仲裁委员会启动了快速审理通道。2020 年 12 月 25 日，市劳动人事争议仲裁委员会专门安排一整天处理本案，当庭达成调解协议，制作了仲裁调解书交到双方手中。对部分职工因超过法定退休年龄等超过仲裁处理范围事项，援助律师团队又为他们及时向市人民法院提起了诉讼。在了解到该企业的资产因其他案件处理，即将进入执行拍卖程序后，市中心与承办律师团队积极与市人民法院进行沟通协调，

法院启动快速审理通道，对案件进行诉前调解。原本可能需要几个月才能处理完毕的案件，最后仅仅用了两周时间就顺利拿到了调解协议和司法确认裁定书。

为切实保证调解书、裁定书执行到位，援助律师团队为所有人制作了强制执行申请书，并与法院及其他债权人积极沟通协调。2021 年 4 月 21 日，市人民法院下达执行裁定书，把拖欠职工的 260 余万工资全部清偿到位。

【争议焦点】

88 位受援人的请求是否有事实与法律依据？

1、2018 年至 2020 年期间，88 位受援人一直在某机械公司里工作，期间公司支付了部分工资，公司也承认相关受援人系公司工作人员，双方之间的劳动关系成立。

2、公司提供了一份《拖欠工资明细表》，并经过了受援人的签字以及公司盖章认可，该份明细表可以充分表明某机械公司一直拖欠员工工资。

【案件点评】

用人单位拖欠劳动报酬或者加班费用后，员工应及时收集相关证据，如双方所签订的劳动合同、工作起止日期的证明、考勤记录或其他证明出勤情况的证据、工资标准的证明、加班情况及工资标准的证

明、拖欠、劳动报酬具体数额的证据等等。

拖欠职工工资案件，看上去事实清楚、难度不大，但实践中因职工人数较多、诉求较多，还有企业可能面临资不抵债等情况，很容易酿成职工群体性事件。该案中，市法律援助中心变“被动”为“主动”，对重大矛盾纠纷实现“早介入、快衔接、速援助”，第一时间响应。同时，与劳动监察、劳动仲裁和法院部门对接，搭建信息资源共享平台，因“案”施策，确保案件快速流转，合力维护农民工合法权益。

本案圆满解决，兜牢民生底线，切实维护了农民工群体的合法权益，维护了社会和谐稳定。

（承办人：江苏常明律师事务所 周能达）

（上接第 54 页）节，不给押解对象任何可乘之机。要严格遵守办案纪律和押解规定。长途押解中，押解干警不准询问案情，不准虐待、体罚押解对象，不准擅自离开岗位，失去对押解对象的控制；押解途中不准饮酒；武器警械不准离开身体。

（三）构建联动体系，强化处置能力。遵循“预防为主、力争主动、全面控制、严守要点、密切协同、形成合力”的处置原则，以防逃脱、防抢夺、防自杀、防事故为重点，构建以检察官、法警和公安为主体，沿途交警部门为配合的处置力量，一要坚持联勤联动，积极与自侦部门对接，了解基本案情、了解押解对象情况，听取对押解勤务的意见建议，对存在的问题共同研究解决方案。加强与属地公安和沿途交通部门的对接协调，明确协同内容，落实应急力量，不断完善处置方案。二要强化协同训练。主动与自侦部门共同研究勤务、制定方案，明确指挥关系、区分主要任务、协同动作和处置方法。每月组织应急分队和抽组押解法警围绕“抓捕搜身、

上携带离、途中控制、防脱逃、防自杀、防抢夺、防灾害事故”开展专勤专训，不断提高应急分队和押解法警协同处置能力，确保有情况能依令而动、依案而行、联动处置。三要密切协同处置。建立与上级检察院、属地公安机关、沿途交通部门的联系制度，对大案、要案、棘手案，做到及时汇报、及时取得警力支持，加强协商沟通，完善协同计划，建立信息共享机制，遇有突发情况，能够按照协同预案高效处置。

（作者单位：常州市人民检察院司法警察支队）

钟楼区法律援助中心 对董某工伤赔偿纠纷提供法律援助案

2021年6月15日下午，钟楼区法律援助中心在窗口接待受援人的过程中了解到，受援人系残疾人，其丈夫1月31日在工作时间突发脑溢血死亡，家中还有六七十的父母和尚未成年子女，自身没有劳动能力。事故发生四个多月以来，多次和单位协商无法达成一致，单位仅支付了5万元作为丧葬费。区中心根据《江苏省法律援助条例》第十条第十二条之规定立即受理了申请，并指派江苏聚博律师事务所葛志韬律师承办。

承办律师第一时间根据当事人的陈述和案情需要进行了调查取证：一是前往常州市劳动能力鉴定委员会调取了劳动能力鉴定结论，证明受援人为无劳动能力；二是前往受援人户籍所在地的公安机关调取死者的户籍底册，证明独生女2009年2月14日出生，目前为在校学生，系未成年人；三是调取死者父母相关证明；四是前往银行调取了死者生前工资卡的流水，查明其生前工资收入。

经过律师多次努力和协调，单位终于答应参与调解。第一次调解，由于涉及金额较大且单位未缴纳工伤保险，所有赔偿均需要单位支付，单位一直不肯认可赔偿金额。后续用人单位表示，供养亲属抚恤金依照法律规定系按月支付，该单位愿意

按月支付直至期满，支付周期长达20年。为避免后期支付上产生不可预估的风险，应当在确定对方诚意的情况下将付款周期控制在半年以内。法援律师明确了两点现状：首先，用人单位对案件以裁决书的形式结案抱有顾虑，担心会影响到后续经营；其次，家属也对后续的履行存在一定顾虑，希望能够避免该风险。据此，法援律师提出初步方案，即将赔偿金额分两部分，用人单位第一笔支付一次性工亡补助金87万余元，支付后死者家属可就剩余其他费用再拟定后续具体方案，双方均表示同意。随后，法援律师在双方取得一致后第一时间与劳动仲裁委进行了沟通，由劳动仲裁委出面主持并确定了第一笔款项的付款时间为8月之前，仲裁委在付款时会就后续剩余费用支付再行主持调解。

7月20日，用人单位该笔款项筹集到位，在仲裁委的主持下就款项的交接予以确认并就后续支付进行调解。用人单位表示愿意在半年内按月支付到位，而受援人希望后续金额也能一次性支付，调解工作又陷入停滞。在律师的工作下，最终用人单位同意在一个月内，即8月20日前支付50万，双方一次性了解此事，为确保用人单位能依约履行，在法援律师的建议下，双方就该最终方案提交仲（下转第65页）

天宁区法律援助中心 对 15 名农民工薪酬纠纷提供法律援助案

2021 年 4 月的一天，一群外来务工人员先后到区人社局、天宁区政府等部门，请求政府帮助他们讨回被拖欠的 409500 元工资。这 15 名工人之前在天宁区某新建小区工地上打工，辛苦干了近一年，等结算工资时，包工头汪某只给他们打了欠条。等工人们再次找汪某兑现工资时，汪某玩起了失踪，怎么也无法联系到；工人们于是找到项目分包人讨说法，却被拒之门外。

天宁区法律援助中心根据《江苏省法律援助条例》和《国务院关于解决农民问题的若干意见》的相关规定，为工人们办理援助手续，并指派江苏常辉律师事务所朱梦妍、许可律师承办此案。

涉案工地由常州某房地产公司发包给上海某建筑公司，上海公司将部分工程分包给了绍兴某劳务公司，绍兴公司又分包给了包工头汪某，随后汪某找来了本案 15 名工人等人进行施工。项目完工后，汪某却以各种理由拖欠人工工资，后在勉强写下欠条后便人间蒸发。而发包人、承包人、分包人声称他们不认识这些工人，均不愿意支付。因为工人们与发包人、承包人、分包人不存在直接雇佣关系，这让讨薪难上加难！

两名援助律师经认真分析和研判发现，

本案核心问题之一是被告主体的确立。工人们本以为仅仅可以向包工头索要工资，但援助律师认为发包人、转包人和违法分包人依法应当在欠付工程款的范围内承担连带责任，让此次讨薪工作有了法律保障。

本案核心问题之二是从案涉几名被告主体的支付能力和支付意愿出发。援助律师考虑到由于这 15 名工人仅持有包工头手书的欠条，而包工头未必有足够的经济实力支付 40 万余元的人工工资，而发包人和承包人经济实力雄厚，是此次讨薪成功的经济保障。于是援助律师与工人们商量，工人们一致同意起诉时除包工头外依法增加其他被告。

本案的核心问题和难点之三是工人们手中的证据材料和信息不足以支撑诉讼。他们对于发包人、转包人和违法分包人的身份完全不了解。为此，援助律师团队决定兵分两路，一路立即与常州市城建档案馆联系，前往馆内调取了备案的建设工程施工合同，确认发包人、承包人的身份和发包关系；另一路与受援人们沟通进一步挖掘信息，最终找到了违法分包人以及包工头身份信息和证据。在征得工人们同意后，援助律师将发包人、转包人和违法分包人以及包工头均作为被告起诉，至此最大范围的确定人工工资的支付主体。

2021 年度法律援助优秀案例选编

2021年5月17日,援助律师代表工人们正式向常州市天宁区人民法院起诉上述四被告。考虑到他们经济困难,援助律师建议通过常州市天宁区人民调解委员会驻天宁法院调解室进行调解,这样既可以免交诉讼费又可以迅速调解。进入调解阶段后,受援律师多次与调解员联系,并通过其他途径与几名被告联系,希望他们能够配合。该案于2021年7月15日调解成功,几名被告同意按照欠条上的金额全额支付。到了约定时间,几名被告未能及时付款。援助律师于是第一时间建议工人们申请强制执行。被受理后,援助律师多次与执行法官沟通几被告的经济状况、向执行法官提供财产线索。2021年10月,15名工人的工资全部执行到位。

(承办人:江苏常辉律师事务所 朱梦妍、许可)

(上接第63页)裁委予以确认,并约定了10%的违约金。这一起因工亡而引发的工伤保险待遇争议案最终得到了完美解决,后续在约定付款日前受援人也顺利的收到了单位支付的后续全部调解款,前后各项赔偿总共合计140余万。

(承办人:江苏聚博律师事务所 葛志韬)



江苏张林芳律师事务所法治宣传活动集锦



受邀为市人大常委会作法律知识专题辅导



援藏律师向藏民普法



常年开展“周四普法节”公益法律咨询活动



法律援助进企业



社区法治宣讲



法治宣传进校园

