



用好提级管辖保障司法公正

法治观察

提级管辖是对级别管辖一般规定的微调,也是保障司法公正、提升司法权威的特别程序构造

□ 谭秋桂

近日,最高人民法院发布5件提级管辖典型案例。这些案例充分体现了提级管辖在促推源治理、明确新型案件裁判规则、统一类案裁判尺度等方面的新重要作用,是提级管辖制度运用的鲜活例证。

我国民事诉讼法、行政诉讼法、刑事诉讼法均规定了级别管辖制度,即上下级人民法院之间受理一审诉讼案件的权限和分工。除了审理一审案件,中級以上的人民法院还要审理二审案件。为了兼顾不同

级别人民法院的职能和工作均衡负担,级别管辖的基本做法是尽量将一审诉讼案件交由级别较低的人民法院审理。于是,绝大多数诉讼案件都由基层人民法院管辖。

尽管由级别较低的人民法院审理一审案件,具有便利当事人参加诉讼、便利人民法院调查收集证据进而查明事实,以及便利裁判执行等优势,但也可能带来一些问题:级别较低的人民法院往往与当事人的距离较近,裁判结果容易受到人际关系、地方保护等因素的干扰,进而影响司法公正;下级法院作出的裁判没有上级法院作出的裁判的权威性高,对其他案件裁判难以起到指导作用。

为了维护司法公正和司法权威,我国三大诉讼法均规定在一定条件下可以调整案件管辖法院的级别,提级管辖即是对级别管辖一般规定的微调,也是保障司法公正、提升司法权威的特别程序构造。2019年,中央办公厅印发的《关于政法领域全面深化改革的实施意见》提出,“健全完善案件移送管辖和提级审理机制,探索将具有法律适用指导意义、关乎社会公共利益的案件交由较高层级法院审理。”2023年,最高法发布《关于加强和规范案件提级管辖和再审

提审工作的指导意见》,要求各级人民法院应通过积极、规范、合理适用提级管辖,推动将具有指导意义、涉及重大利益、可能受到干预的案件交由较高层级人民法院审理,发挥典型案件裁判的示范引领作用,实现政治效果、社会效果、法律效果的有机统一。

首先,一般来说,法院层级越高,其政治站位越高,政策把握越准,对于一些疑难复杂案件进行提级管辖,可以确保裁判结果更准确地体现立法精神和相关政策,从而有效解决法律分歧。例如,此次公布的“南昌市消防救援支队诉南昌市人力资源和社会保障局工伤保险资格认定纠纷案”,涉及公安消防部队转制过渡期内因公受伤消防员的权利救济问题,属于新型案件。该案提级管辖,既解决了公安消防部队转制过渡期因公受伤消防员,是否适用《工伤保险条例》进行救济的问题,还推动了消防员因公殉职后有关待遇保障制度的完善,为国家层面政策的最终出台提供了经验参考。

其次,法院层级越高,裁判的辐射范围越广,提级管辖能够更有效地统一法律适用并维护司法权威,形成“解决一件、指导一片”的良好效果。如此次公布的“沈某诉重庆市万州区某教育培训学校有限公司教育

培训合同纠纷案”的示范判决生效后,重庆市万州区区人民法院5日内成功调解该院受理的70多件平行案件,为化解大量同类案件及诉前纠纷提供了规则参考,有效防范了裁判标准不一、潜在纠纷不断的问题,产生良好的政策引导效果、法律适用效果和社会治理效果。

最后,法院层级越高,协调相关资源的能力越强,力度越大,提级管辖就能有效促进纠纷的及时解决,并确保裁判结果更容易实现。尤其是需要多部门参与解决的案件,通过提级管辖,由层级较高的法院审理和裁判,更容易实现政治效果、社会效果和法律效果的统一。同时,法院层级越高,法院与当事人之间的距离越远,抵消地方保护、人际关系干扰等的效果越好,提级管辖就能有效排除外部干预,实现裁判结果公正。

典型案例具有示范指导、规范引领和价值导向作用。此次最高法发布的5件提级管辖典型案例,除了展现人民法院适用提级管辖的成果,还可直接发挥典型案例的固有作用,通过裁判规则转化运用,促进各级人民法院进一步准确运用提级管辖制度,更充分地发挥提级管辖的制度功能。

作者系中国政法大学诉讼法学研究院教授

法史微评

化性起伪

□ 姬黎明

荀子是先秦儒家继孔子、孟子之后最具代表性的人物。他50岁来到齐国,曾先后三次以宗师的身份担任稷下学宫的“祭酒”。一天,荀子从秦国考察归来登台讲道:“人之性恶,其善者伪也。”“故圣人化性而起伪,伪起而生礼义,礼义生而制法度。”这颠覆了学子们对儒家的认知,引起课堂一片惊叹。这里“伪”的含义不是“虚伪”,而是“人为”。荀子认为,人的本性是恶的,但可以通过后天的教化和礼法制度约束来改造和提升,善是后天努力的结果。这种改变邪恶本性而作出人为努力的过程,就是“化性起伪”。

荀子生活在战国后期,秦统一六国前夕,各国变法改革成效高下立判,百家争鸣如火如荼地展开,这使得荀子有条件在总结变法实践、吸收众家之长的基础上,提出更有现实意义的新的思想。

一是,在人性问题上,荀子从那个时代物欲横流、追名逐利的社会现实中得出“性恶”论,这是“化性起伪”的基本依据。荀子认为,人很难通过自我修炼弃恶从善,需要借助外在的礼法去限制、改造自己的恶性。实践证明,把人性假设为“恶”比假设为“善”,要理智和可靠得多。荀子的人性论虽然和孟子的相反,但他们都认为人人能够成为圣人,孟子认为“人皆可以为尧舜”,荀子认为“涂之人可以为禹”。

二是,荀子反对传统儒家消极的“天命观”,主张“明于天人之分”“制天命而用之”。这种天人定性的思想是“化性起伪”的哲学基础,在那个人类“轴心时代”,荀子以古代朴素唯物主义的勇气,推动了“人的发现”。冯友兰先生认为,“表面上看,似乎荀子低估了人,可是实际上恰好相反。”

三是,不同于孔子、孟子主张“王道”,偏重礼义教化,荀子肯定人的物质欲望存在的合理性和正当性,认为解决无穷的欲望和有限的物质之间矛盾,需要“隆礼重法”“王霸杂用”。这是“化性起伪”的基本途径和方式。“礼法”作为一个双音节词,是荀子首创,是古代“礼乐政刑”治国方式的统称。荀子强调,“学也者,礼法也。”荀子看到春秋战国以来“法治”比“礼治”的实践效果更好,提出“隆礼尊贤而王,重法爱民而霸”“明礼义以化之,起法正以治之,重刑罚以禁之,使天下皆出于礼,合于善也”,主张“刑不过罪,爵不逾德”,反对“族诛”等苛刑。

四是,荀子注重人在国家治理实践中的主体作用,提出了“治人”学说和“民水君舟”论。这是“化性起伪”的逻辑延伸。与孟子的“徒法不能以自行”相近,荀子认为决定国家治乱兴亡的是人不是法,“法不能独立,类不能自行”“有治人,无治法”“法者,治之端也;君子者,法之原也。故有君子,则法虽省,足以治矣;无君子,则法虽具,失先后之施,不能应事之变,足以乱矣”。比孟子的“民贵君轻”论进一步发展的,是荀子认为,“天之生民,非为君也;天之立君,以为民也”“君者,舟也;庶人者,水也。水则覆舟,水则覆舟”,主张臣下以道事君,“从道不从君”。

梁启超先生认为,“自秦汉以后,政治学术实出于荀子。”可以说,荀子之学,是先秦儒家“同门异户”之争,两者交相生辉。荀子以“性恶”论为基础的“化性起伪”思想为封建社会提供了治理方略,对中华法制文明作出了不可磨灭的贡献,至今仍然具有现实借鉴意义。

善治沙龙

□ 田丰

前不久,中办、国办发布了《关于健全新时代志愿服务体系的意见》(以下简称《意见》),这是系统部署健全新时代志愿服务体系的第一份中央文件。《意见》明确提出“提供法治支撑”“积极推进志愿服务国家立法”,充分体现了我国对推进志愿服务事业法治化的高度重视,对促进志愿服务事业长远发展具有重要意义。

近年来,我国志愿服务事业得到长足发展。公开数据显示,目前全国注册志愿者已达2.36亿,组建了超过145万支志愿服务队伍,基本实现了基层社区志愿服务阵地的全覆盖。与此同时,我国志愿服务事业法治化进程也在不断加快。2017年国务院颁布了《志愿服务条例》,提出要保障志愿者、志愿服务组织、志愿服务对象的合法权益。这为我国志愿服务事业法治化、规范化发展提供了基本依据。此外,我国红十字会法、野生动物保护法、老年人权益保障法、义务教育法、残疾人保障法等法律法规均对志愿者和志愿服务有所涉及,鼓励人们参与和支持相关领域的志愿服务工作。

不过,随着我国志愿服务事业的快速发展,相关法律法规已经不能满足全国各地志愿者、志愿服务组织和志愿服务工作者的实际需要。比如,志愿服务作为群众性的社会实践和道德实践,天然带有群众性和“草根性”,一些登记注册的规范性要求对志愿服务团队而言过于严苛,反而影响基层群众参与志愿服务。《意见》出台后,志愿者规模、志愿服务组织数量、志愿服务活动的普及程度都将迈上一个新台阶,相关问题也将更为凸显,如何保障志愿者、志愿服务组织和志愿服务对象的合法权益成为基层工作者必须面对的一大课题。

此外,众所周知,志愿者在服务社会、服务他人过程中不可避免地会遇到偶发风险,志愿服务的服务对象在接受服务的过程中,也有可能出现偶发风险。比如,应急志愿者在救助他人的行动中,既有可能让自身处于风险中,也有引发救助对象损伤的可能。但在具体工作中,即便是类似给志愿者购买保险的小问题,由于缺少具有操作性的细则规定,也容易出现无法执行的尴尬局面。为此,《意见》特别提出“完善志愿者保险产品,加强志愿者保险的基础险种保障”。这些有关保障志愿者权益的举措,还需要从法律制度层面加以明确和落实,才能有明确保障志愿者和志愿服务组织没有后顾之忧。

同时,随着全社会对志愿服务的认可程度不断提高,也出现了一些鱼目混珠的“志愿服务”,一些不法分子借志愿服务的名义实施非法的营利性活动,这些不法行为严重违背志愿服务精神,侵害志愿者及相关组织形象。为此,《意见》明确提出“依法查处违背志愿服务精神的违法行为,坚决打击以志愿服务为名从事非法活动,保证志愿服务事业健康有序发展”。不过,按照现有法律法规规定,类似情况应由民政部门和市场监督部门协同处理,但中央机构改革过程中,民政部相关职能划归中央社会工作部,使得志愿服务相关执法权处于缺少行政部门负责的窘境。这就迫切需要完善相关法律来明确机构调整后的行政执法问题,否则就有可能产生不利于志愿服务事业健康有序发展的后果。

此次《意见》还提出“加强志愿服务标准和规范的研究制定”,这主要针对的是当前各地较为普遍的志愿服务各自为政的困境。一些部门和地方在志愿者注册登记、志愿服务时长记录、志愿者星级评定等方面存在独立的系统和规则,甚至还存在志愿服务标识不统一的情况,这些现象都是未来立法工作需要关注和解决的重要问题。

总而言之,法治化和制度化工作已经成为当前我国志愿服务事业发展亟须完善的重要领域,这也是此次《意见》明确提出“提供法治支撑”“积极推进志愿服务国家立法”的重要原因。在可以预期的未来,完善志愿服务事业法治保障,将为志愿者、志愿服务组织、志愿服务工作者合法权益的维护,志愿者行为和志愿服务活动的规范提供有力支撑,并促进我国志愿服务事业蓬勃发展、与中国式现代化同向同行。

作者系中国社会科学院社会发展战略研究院志愿服务研究室主任,中国志愿服务研究中心常务副秘书长

提高全社会避险救助能力

□ 李雪峰

刚刚过去的5月12日是第16个全国防灾减灾日,今年的主题是“人人讲安全、个个会应急——着力提升基层防灾避险能力”。5月11日至17日为防灾减灾宣传周。近段时间以来,各地各部门广泛开展防灾减灾科普宣教活动,推动防灾避险意识不断深入人心。

基层是维护国家安全与公共安全的基础,也是防灾、减灾、救灾工作的前沿阵地。许多重大安全风险,特别是生产领域风险、环境领域风险、公共卫生领域风险、社会安全领域风险,源自基层,孕育在基层。因此,无论是防范化解灾害风险,还是及时处置灾害事故,都必须紧紧依靠基层。尽管近年来我国基层防灾避险、应急管理能力和水平得到很大提升,但从现实来看,机构不健全、专业设备不到位、专业人员数量不足、教育培训跟不上形势发展要求,一些基层干部群众安全风险意识薄弱、应急知识技能欠缺等,仍然是基层在防灾避险、应急管理方面面临的短板和不足。

2024年2月,中央全面深化改革委员会审议通过了《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》,围绕理顺管理体制、完善工作机制、健全保障机制,

强化基层干部教育培训等方面进行了系统部署,为推进基层应急管理体系和应急管理能力建设提供了基本遵循。有效应对基层社会严峻复杂的安全形势,必须将《意见》的部署要求落到实处,切实破解基层应急管理工作中面临的难题挑战,这也是推动公共安全治理模式向事前预防转型的内在要求。

安全风险与事故隐患存在于基层,防范化解安全风险也要着力于基层。基层党委、政府要强化政治担当,责任意识和宗旨意识,根据党和国家机构改革原则和要求,基于属地实际情况纵深推进应急管理体系改革,明确基层公安、消防、应急等多元治理主体的责任,坚决打破“都管都不管”的状态,加快构建党建引领、分工明确、多元联动、协同治理的应急管理体系机制,完善基层应急管理和预案体系,以健全的基层应急管理体系提升基层应急管理能力。

从防灾避险、应急管理的实践来看,只有做到预防在先,发现在早,处置在小,从注重灾后救助向注重灾前预防转变,才能切实筑牢防范化解各类安全风险的基层屏障。为此,要推动基层完善工作机制,形成隐患排查、风险识别、监测预警、及时处置,深入整改的闭环管理。特别是要建立和完善基层风险评估和隐患排查制度,加大风险辨识管控和隐患排查治理力度,做到精准防控、精准治理,从源头上防范化解重大安全风险。同时,要完善安全风险监测机制,做到早发现、早报告、早预警、早

处置,抓早抓小,努力把问题化解在萌芽之时、成灾之前。基层应急组织要在突发事件即将发生或刚刚发生时,迅速组织预警避险、自救互救,发挥好基层第一响应人作用,不错失避险和救灾良机。

提升基层防灾避险能力,做好应急管理,离不开广大人民群众的积极参与,为此要广泛发动群众、动员全民参与,提升基层群众风险防范意识和自救互救能力。基层应急管理的重要方面是要以“人人讲安全、个个会应急”为目标打造安全应急文化。所谓“人人讲安全”,可以理解为通过宣传教育,使全社会每个人都牢固树立安全意识,掌握安全常识,在工作和生活中主动讲求安全,追求安全;所谓“个个会应急”,可以理解为通过培训训练,使每个人都学会安全防护、应急避险、应急处置的基本技能。

政府要推动构建全社会参与的共建共治共享的应急管理新格局,发展壮大群防群治力量,构建人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。要注重发挥社区、企事业单位和志愿者队伍的作用,动员企业及全社会的人力、物力和财力,依靠公众力量防灾避险,形成应对突发事件的合力。只有走好群众路线,增强公众公共安全和风险防范意识,提高全社会避险救助能力,才能扎实推进防灾减灾救灾人民防线。

作者系中共中央党校(国家行政学院)教授,中国应急管理学会常务理事

图说世象

近日,据媒体报道,湖北武汉一男子凭“缩骨功”四处盗窃,其中一次更是通过宽度不足30厘米的窗户潜入肉铺进行盗窃。该男子被警方抓获时试图狡辩,但口袋中的“作案攻略”出卖了他。目前,该男子已被刑事拘留,案件仍在进一步调查中。

点评:无论犯罪手段多么独特,犯罪攻略多么精心策划,都逃不出恢恢法网,所谓“作案攻略”最终只会成为不法分子犯罪行为的见证。
文/刘王京



漫画/高岳

推进行政争议实质性化解

基层调研

□ 董忠波

近年来,行政争议呈现出成因复杂化、类型多样化及群体性纠纷高发等特征,导致人民法院解纷负担加重,“案多人少”矛盾突出。争议进入诉讼程序后,行政案件上诉率、申诉率较高,程序空转、案结事不了等现象时有发生,影响争议的实质性化解效果和群众的司法获得感。推进行政争议的源治理和实质性化解成为当下紧迫课题。

2022年4月开始,浙江省龙港市人民法院联合龙港市政府根据最高人民法院、浙江省的文件规定和先行先试实践,借鉴德国、法国以及我国台湾、澳门等地诉前解纷机制,首创行政争议化解,即引导行政相对人向原行政机关申请先行处理行政争议,进行行政争议在复议或诉讼之前实质性化解。这项制度好比设置在行政复议、诉讼前端的“过滤网”,在坚持相对人自愿的前提下,如何实现有效引流是关键。

为此,我们设计了两条引流路径:一是前端主动告知,即行政机关在作出行政行为时,主动告知相对人有权提出行政争议,由相对人自主选择;二是后端引导分流,复议机关、人民法院在受理或立案前,经相对人同意后将争议移交原行政机关先行处理。行政争议化解“过滤网”能起多大作用,关键取

决于行政机关的释法说理。具体而言,原行政机关收到异议申请后,须对行政行为回头看:如果认为行政行为合法合理,则主动加强释法说理,积极争取相对人息诉止讼;如果发现行政行为存在问题,则坚持有错必纠,依法采取撤销、变更、确认违法等措施,并做好沟通说理,既解法结又解心结。此外,针对相对人涉及多个关联行政争议的,行政机关应打破复议、诉讼一事一议的局限,依托异议制度建立的并案审查机制,直击矛盾源头,加强体系化说理,实现一揽子解纷,有效减少衍生案件。

从解纷特点看,行政争议化解相当于搭建了一个柔性对话平台,是一种行政和解模式,实质上强调将行政争议化解在萌芽,化解在行政机关内部,是新时代“枫桥经验”的生动实践,主要有三方面优势:一是有利于用好解纷窗口期,行政争议启动于争议萌芽阶段,此时双方的对抗性往往还不强,行政机关可以抓住这个黄金解纷窗口,通过与相对人磋商互动、柔性对话,及时化解那些争讼价值不大的争议。

二是有利于发挥行政机关的专业优势。行政管理领域专业知识繁杂,复议人员或法官囿于专业局限,有时化解争议难以做到解纷入里;而让原行政机关承担起首次解纷责任,不仅能用好这股专业力量,还能发挥其统筹解纷的优势。

三是多了一种高成本便捷的救济选择。相对于

行政复议、诉讼,行政争议对文本形式等要求低,运行模式更为灵活,弹性,不仅为群众提供了高效便捷的救济新渠道,而且契合了以和为贵的中华传统法治文化。

当然,行政争议作为非强制性的救济制度,不仅不能与现行的复议、诉讼等制度相悖,还要实现与之共融共生,才能真正落地生根。一方面,不能损害相对人的法定救济权,特别是因相对人提起行政争议而耽搁的时间,可视为正当理由,不计入复议申请期限、起诉期限;另一方面,加强救济制度集成,着力构建“异议过滤—调解先行—复议为主—诉讼断后”的阶梯式解纷格局,努力实现全链条实质性化解行政争议。

行政争议化解制度试行后,2022年4月至12月,以龙港行政机关为被告的一审行政诉讼案件收案数同比下降40.46%。2023年,在龙港市征迁领域群体性行政争议高发的背景下,仍同比继续下降6.63%,行政争议源治理成效明显。

行政争议作为新事物,其生命力在于制度的公信力,关键是让老百姓喜欢用。我们需要不断优化行政争议的适用范围、办理流程、监督机制,探索行政和解的确认机制,并强化数字化支撑,确保制度好用、管用。同时,还要强调行政争议制度的效能是有限的,其主要是起到前端过滤争议作用,绝不是替代复议或诉讼。
作者系浙江省龙港市人民法院院长

让养老预收费更规范

社情观察

□ 堂吉伟德

为了规范养老机构预收费行为,加强源头治理,民政部、公安部、财政部等七部门近日联合印发《关于加强养老机构预收费监管的指导意见》,将养老服务费、押金和会员费全口径纳入监管。

近年来,一些养老机构采取预收养老服务费、押金和会员费的形式运营。预收费作为一种常见的商业模式,有利于商家回笼资金和锁定客户,同时也能通过信用卡打折等方式让消费者获得实惠。养老机构采取此模式有利于发挥该模式互惠共赢的优点。不过,预收费模式下容易出现诸多乱象也在养老服务领域不时上演,突出表现为养老机构不按合同履行义务、资金管理使用不规范、资金链断裂破产倒闭等情况,甚至出现了不少“庞氏骗局”类的非法集资。这些乱象已经成为老年人放心消费的堵点,也是需要加强治理的重点。特别是养老服务领域所涉群体主要为老年人,维权能力弱,一旦上当受骗蒙受巨大经济损失,往往会陷入困境,因此更需要做好风险的源头防控。

其实,对于预收费消费模式我国消费者权益保护法有着明确规定,经营者应当按照约定提供商品或服务,否则要退回预付款,并承担预付款的利息等。北京、山西等地据此出台了操作性更强的规定,将于今年7月1日施行的《消费者权益保护法实施条例》也对订立书面合同、强化履约履行,明确事中告知义务三方面进一步强化了预付式消费领域经营者的义务。

不过,在实际监管中,由于养老服务领域涉及的监管部门较多,对于预收费的比例、无条件退费的情形等界定不清,对此亟待进一步优化和完善制度设计,让养老服务领域的预收费行为更加规范,让监管更加精细。此次《意见》紧盯收取、使用、管理、退费这些关键环节,对怎么收、怎样用、如何管、怎么退提出明确要求,旨在实现全链条监管。如《意见》明确,养老服务费预收的周期最长不得超过12个月,对单个老年人收取的押金最多不得超过该老年人月床位费的12倍,这一规定从时间和金额上对预收费进行了明确,有助于从源头上减轻老年人负担,防止出现重大财产损失。

《意见》还提出,对押金、会员费实行银行第三方存管和风险保证金方式管理,确保专款专用。作为对预付资金安全最有效的保障措施之一,第三方存管模式能够最大程度实现防风险的目标。从江西、山东等地对会员费管理、资金监管的实践来看,这一规定能够有效强化对养老机构预收费的监管,规范引导养老机构健康发展。总之,推动《意见》有效落地实施,进一步提高监管效能,对于维护公平竞争的消费服务市场秩序,促进养老服务高质量发展具有非常重要的意义,其前景值得期待。