

加强检察机关对仲裁活动的法律监督“很有必要”

——访全国政协委员、中国人民大学法学院教授汤维建

本报记者 徐艳红

2022年4-6月，全国政协社会和法制委员会在全国政协委员移动履职平台进行“仲裁法的修订”主题网络议政研讨，很多委员参与其中建言献策。2022年5月30日，全国政协举行“仲裁法的修订”双周协商座谈会。

1994年颁布、1995年9月1日正式实施的仲裁法是我国首部仲裁法，该法分别于2009年和2017年进行了修改。2018年9月7日，十三届全国人大常委会公布立法规划，其中《中华人民共和国仲裁法（修订）（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）被列为需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的47件二类立法项目之一。《征求意见稿》于2021年7月30日向社会发布，现还处在公开征求意见中。《征求意见稿》有何亮点？专家还有哪些修改建议？记者采访了全国政协委员、中国人民大学法学院教授汤维建。

我国仲裁法有三大问题需要解决

记者：汤教授，《征求意见稿》已发布一年多了，为何至今没有正式发布？

汤维建：我国仲裁法有三大问题需要解决：一是仲裁的行政化倾向较为凸显。我国的仲裁机构是由政府通过行政手段设置的，其市场化、社会化、自治化色彩相对较弱，在某些方面背离了仲裁制度的本质规律。二是仲裁的诉讼化色彩较浓厚。仲裁除实行一裁终局和仲裁员裁决之外，其他方面与诉讼基本大同小异，仲裁的固有优势未能得到充分发挥。三是仲裁的机构化特征明显。在国际上，机构仲裁和临时仲裁通常是两条腿走路，相互之间有一个竞争和互促关系，但在我国，机构仲裁备受青睐，临时仲裁却避之唯恐不及，这势必制约了仲裁机制的应有活力和吸引力。因此，我国仲裁制度可以说是先天不足，后天发育不良。

30年来，我国的仲裁实践发生了

跨越性飞跃，仲裁法中的许多问题都渐露水面，很多问题尚存争议，还需要进一步征求意见，以期修法能够收到理想效果，使之保持一定的稳定性和权威性，因而征求意见的时间稍长一些也很正常。

注重增强仲裁公信力的建设

记者：请问此次《征求意见稿》的亮点有哪些？

汤维建：《征求意见稿》的修改幅度较大，大概有10个方面的亮点。一是新增19个条文，修法迈的步子较大，属于全面性修改。二是注重增强仲裁公信力的建设。如加强了对仲裁机构的规范化管理，建立仲裁机构统一登记制度，增加了仲裁机构建立法人治理结构和建立信息公开机制的规定。再如，加强了对仲裁员的管理，在现有正面清单的基础上还规定了若干负面清单。增加仲裁员披露义务，并把披露与回避衔接，进一步规范仲裁员行为，确保仲裁公信力。发挥行业协会的监督作用，细化了仲裁协会的具体职责，突出行业自律的要求，以保障行业整体的良性发展。三是扩大了仲裁法的适用范围。第2条删除了仲裁适用范围规定中“平等主体”的限制性表述，将投资仲裁、体育仲裁纳入可仲裁事项范围，体现了我国法律积极回应国际仲裁发展、为外国投资者提供更加完善的替代性纠纷解决机制的态度。四是完善并细化了仲裁程序，注重提高仲裁效率。如新增“正当程序”“程序自主”“仲裁与调解相结合”等，将当事人申请撤销的时间由六个月缩短为三个月等。五是增强了仲裁的国际性。六是增加仲裁可通过网络进行，为互联网仲裁提供法律依据，支持、规范互联网仲裁发展。七是增强了诚信仲裁的制度规定。第77条增加了对恶意串通、伪造证据等欺诈行为取得的、涉嫌虚假仲裁的撤销情形。八是创设了仲裁确认制度。第70条规定，当

事人达成调解协议后，可以向仲裁机构申请对它进行仲裁确认；仲裁庭经依法审核，可以根据调解协议的内容做出调解书或裁决书。九是完善了撤销仲裁裁决制度。第77条统一了法院撤销国内仲裁裁决和涉外仲裁裁决的规定，将二者规定的情形进行了整合。十是取消了当事人申请不予执行的制度，将原来的二元救济机制合并为一元救济机制，减轻了法院重复性司法审查负担。

仲裁制度中适当引入检察监督制度很有必要

记者：您对《征求意见稿》的修改建议有哪些？

汤维建：首先建议进一步扩大仲裁机构的受案范围。在保留《征求意见稿》第2条的基础上，可明确列举将以下案件纳入仲裁范围：行政协议争议、外国投资者与东道主之间的投资争议、知识产权争议及其他适合仲裁解决的争议。体育争议应当由体育法调整，在仲裁法中可不予涉及。

其次，建议将第12条第3款的“外国仲裁机构”改为“境外仲裁机构”。使用“外国仲裁机构”一词可能导致港澳内仲裁机构（如香港国际仲裁中心等）在内地开展业务时存在无法可依的问题。

第三，仲裁国际性有待加强。国内仲裁与涉外仲裁存在的诸多不统一规定将会给仲裁实践造成一定的困扰。如《征求意见稿》仅在第7章对涉外仲裁设立了临时仲裁制度，并未表明国内仲裁可否使用临时仲裁制度，这就在国内仲裁和涉外仲裁之间形成了差别对待的结果。

第四，将“行为保全”的非规范化用语改为“行为禁令”这一国际通用的用语。《征求意见稿》第43、44条中将“行为保全”与“财产保全”和“证据保全”一起规定为仲裁中的三大临时措施。但“行为保全”这一概念在我国民事诉讼法中并无规定。最高人民法院最近通过的司法解释已逐步将“行为保全”改为“禁止

最高法：

集资诈骗犯罪案件重刑率78.78%

本报讯（记者 徐艳红）最高法院近日举行新闻发布会，介绍依法惩治金融犯罪工作情况。最高法院三庭庭长马岩在会上介绍，依法严惩非法集资犯罪，守护人民群众“钱袋子”安全。该重刑的坚决依法予以重判，非法集资刑事案件平均重刑率为19.99%，其中集资诈骗犯罪案件的重刑率为78.78%，远高于刑事案件平均重刑率。

马岩表示，非法集资刑事案件多发，涉案金额巨大，涉及集资参与人众多，严重破坏金融管理秩序，危害国家金融安全。人民法院高度重视防范打击非法集资工作，不断健全完善司法解释、司法政策，依法惩治非法集资犯罪，取得重要成效。2017年至2022年8月，全国法院审结非法集资一审刑事案件6.02万件10.87万人。先后审判处置了北京“e租宝”、“昆明泛亚”、江苏“钱宝”、上海“阜兴”等一批重大非法集资案件，取得良好的政治效果、法律效果和社会效果。同时，依法用足用好财产刑，加大财产刑处罚和执行力度，从经济上严厉制裁犯罪分子。

他介绍，2022年3月，最高法院对非法集资司法解释进行了修正，对非法集资刑事案件的定罪处罚标准作了调整完善，结合司法新实践和犯罪新形式，增加新型非法吸收资金的行为方式，为依法惩治P2P、虚拟货币、养老领域等非法集资犯罪提供依据。

同时，注重依法保护民营企业

和民营企业合法权益，对于非法吸收公众存款，主要用于正常的生产经营活动，能够在提起公诉前清退所吸收资金的，可以免于刑事处罚；情节显著轻微危害不大的，不作为犯罪处理。

马岩表示，防范打击非法集资工作是一项系统工程，人民法院注重加强与公安、检察、金融监管等部门的沟通协调、协作配合，合力防范打击非法集资犯罪。切实加强跨区域、涉众型重大非法集资案件审判处置工作的协调指导，切实做好案件财产刑、资产处置和维护稳定工作，确保案件稳妥处置。

北京平谷法院：

司法服务“即刻响应”



日前，北京市平谷区人民法院联合平谷区峪口镇政府举办“即刻响应示范点”揭牌仪式。这是该院推行“12368热线+微网格”诉源治理联动新模式的具体体现，压缩了响应层级，缩短了服务距离，让司法服务直达基层社会治理“最后一米”。徐艳红 郑晓娇 摄影报道

在矛盾纠纷化解中展现公信力和专业度

政协委员调解员调出“案结事好”

牡丹江：42名委员任人民调解员

本报讯 近日，经黑龙江省牡丹江市政协主席会议通过，市政协将在市专业人民调解中心建立矛盾纠纷调解委员会，进一步发挥政协委员参与人民调解、广泛联系群众、助力社会治理的作用。

据介绍，作为创建全国域社会治理现代化试点城市，牡丹江市于2019年12月在全省率先成立专业解决新型社会矛盾纠纷的综合性服务平台——牡丹江市专业人民调解中心。今年，市政协将组织政协委员担任人民调解员和人民调解咨询专家纳入日程，市政协副主席、市司法局局长都业宁表示，政协委员有公信力、专业度和群众基础，在化解群众矛盾纠纷方面有着得天独厚的优势。

市政协出台了《政协委员参加人民调解工作办法（试行）》，

明确责任义务和调解程序，把主动报名的42名委员分到20个专业调解委员会中。在调解工作中，对具有普遍性的民生热点、堵点、难点，政协委员利用专业技能积极助力协调解决；对于无法解决的共性疑难问题，则通过提案、社情民意信息等形式，向有关部门反馈。

政协委员的入驻，为牡丹江市人民调解中心处理专业性和复杂性纠纷提供了智力支持。仅一个多月时间，委员们就调解医疗、合同、民间借贷、劳务、物业等5类纠纷17件。“从群众中来，到群众中去，推动委员下沉一线参与矛盾纠纷，能够有效锻炼和提升政协委员的政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力、合作共事能力。”市政协委员李梁说。（王保军 崔红丹 胡京春）

江西宜丰：委员调解叫得响做得好

本报讯 江西省宜丰县新昌镇枫源村村民张女士近日来到该镇政协调解委员会工作室，一进门就紧紧握住工作室负责人李新光的双手，连连表示感谢。

前不久，张女士被同村村民养的狗惊吓摔伤，导致右锁骨粉碎性骨折，双方就赔偿问题产生争执，经该村村干部多次调解无果后，向该镇政协调解委员会寻求帮助。在李新光的仔细核定、耐心劝说、公平调解下，最终达成共识，由对方赔偿1.6万元，双方握手言和。

李新光是宜丰县政协委员，也是全国模范人民调解员。在近30年的矛盾纠纷调解中，他总结出“查”“理”“评”“断”“和”工作法，通过查明事情真相、理清纠纷事实逻辑和法律关系，对纠纷的最佳非作出客观公正的评价，对纠纷处理结果作出一个决断，最后促成纠纷双方和解。多年来，经他化解的矛盾纠纷有2600余起，调解成功率达98%以上。

近年来，江西省宜丰县政协充分发挥政协委员来自各行各业、各条战线，具有联系面广、专业性强的独特优势，因地制宜创建“政协委员工作室”“宣事宣商工作”等6个在群众中“叫得响、信得过、做得好”的品牌调解室。

宜丰县政协教科文卫专委会主任介绍，政协委员第三方独立性的身份不仅能够帮助群众答疑解惑，从根本上维护人民群众的合法权益，还打消了群众对有关部门的抵触。同时，借助各位政协委员在各自领域的专长和权威性，让他们参与矛盾纠纷的调解，能够尽快找到矛盾症结所在，拿出解决问题的最佳方案，开展精准调解。（袁礼明）

把非诉讼纠纷解决机制挺在前

医疗纠纷“呼唤”行政裁决

本报记者 高志民

我国医疗规模巨大，截至2021年末全国共有医疗卫生机构103.1万个、卫生技术人员1123万人，2021年总诊疗85.3亿人次。2018年至2020年，全国法院审理的医疗纠纷案件，分别为18058件、19268件和16978件。面对长期高发的医疗纠纷，潍坊市司法局一级调研员、潍坊市法学会行政法研究会会长李清环提出，推动建立医疗纠纷行政裁决制度意义重大。

“这是‘把非诉讼纠纷解决机制挺在前’，实现诉源治理的重要机制。”李清环表示，推动建立医疗纠纷行政裁决制度，在扩大行政裁决适用范围上率先实现突破，能够充分发挥行政裁决优势，有利于医疗纠纷多元化化解机制的完善，有利于实质性快速解决医疗纠纷，维护医疗卫生良好秩序。

在潍坊医学院卫生法学系副教授周建裕看来，确定民事纠纷是否适用行政裁决，一要查看与行政机关的管理活动是否密切相关，二要查看专业技术性是否强。卫生行政机关对医疗卫生行业实行属地化、全行业监督管理，督促医疗机构落实医疗质量安全管理，组织开展医疗质量安全评估，针对发现的风险制定防范措施，医疗纠纷与卫生行政机关的管理活动非常密切。诊疗活动由具有法定资质的医务人员进行，对医疗事故、医疗差错、医疗

意外或者并发症的判断，需要医学专业技术知识，医疗纠纷具有很强的专业技术性。因此，在强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能的背景下，医疗纠纷应当成为扩大行政裁决适用范围的优先事项。

李清环说，要切实转变工作理念，特别是卫生行政机关，要按照十八届四中全会强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能的要求，积极作为、勇于担当，不能因为设立行政裁决给自身增加工作量而对推动行政裁决漠不关心。

周建裕则认为，依照《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》中行政裁决“根据法律法规授权”的精神，可以通过中央立法和省级地方性法规的制定或者修订，设立医疗纠纷行政裁决制度。

“要明确卫生行政部门为医疗纠纷行政裁决机关，赋予卫生行政部门医疗纠纷行政裁决职责。可在设区的市政府卫生行政部门内设医疗纠纷行政裁决中心，在所辖县市区设立分中心，作为医疗纠纷行政裁决的具体承办机构。”李清环建议，在国家层面目前还没有统一的行政裁决程序前，部门规章、地方政府规章可以规定医疗纠纷行政裁决程序。理顺司法救济渠道，当事人不服医疗纠纷行政裁决的，可以向人民法院提起诉讼。当事人未提起诉讼的，行政裁决发生法律效力，当事人可申请法院强制执行。



山东省烟台市高新区借力核酸检测点多面广的优势，通过张贴反诈标语、发放反诈举报卡片等方式开展养老反诈宣传活动，营造全民识诈、反诈的浓厚氛围。彦高 摄

学好用好民法典

『有钱时再还』，法律上站得住脚吗？

基本案情

原告柯某和被告朱某本是朋友，却因一笔借款反目。2014年10月14日，朱某向柯某借款4万元，约定每月利息800元。2016年4月19日，朱某又向柯某出具欠条一份，注明欠柯某利息1500元。因双方未约定还款时间，柯某可以随时要求朱某还款，于是上门催债。

在催款过程中，双方发生冲突，大打出手，都进了拘留所。经过公安机关主持调解，双方达成“什么时候有钱什么时候偿还”的约定。

此后，柯某将朱某起诉至县人民法院，要求其归还借款本金4万元及利息1500元。

法庭上，朱某辩称：原告使用暴力催款，导致其经营的农庄损失惨重且双方在拘留所约定了“什么时候有钱什么时候偿还”，现在债务重重，无钱还款，也不应还款。

审判结果：一审判决：驳回原告的诉讼请求。

法院经审理认为：被告书面承认原告所主张的借款和所欠利息的事实，故对原告主张的被告向原告借款4万元和欠利息1500元的事实予以确认。

原被告经调解达成“柯先生不再向朱先生讨要债务，什么时候有钱什么时候偿还”的协议，内容不违反法律规定，应视为双方对如何还款作出的新约定。

一审法院认定原告未提出足以证明被告“有钱”的证据，不能证明朱某现在就能还款。故依法驳回了原告的诉讼请求。

二审判定：维持原判。

柯某不服一审判决，上诉到市中级人民法院，请求改判。其理由为：“什么时候有钱”属于不确定的事实，该约定未生效；朱某违反诚实信用原则，恶意阻止条件成就，应视为条件已经成就。

二审法院审理认为：双方在拘留所达成的调解协议约定“什么时候有钱什么时候偿还”，一方面表明朱某认可该笔借款，另一方面，偿还该笔借款的前提是其具有偿还能力。该约定内容明确，无歧义，不属于约定不明。

庭审中柯某没有证据证明朱某具有偿还能力或经济状况良好。相反，朱某所举证据能够佐证其与他人存在较多的诉讼案件，有的已进入执行程序，可见其不具备偿还能力。

综上，驳回上诉人柯某上诉请求，维持原判。

法律评析

该案中，“什么时候有钱什么时候偿还”的约定，是一个附生效条件的民事法律行为。在法律上，“偿还”行为必须以“什么时候有钱”作为前提条件。在发生纠纷时，法官需要判断的最重要事实就是“有钱”这个条件是否已经成就。

我国合同法第45条规定：“当事人对合同的效力可以约定附条件。附生效条件的合同，自条件成就时生效。”本案中，原被告双方约定“什么时候有钱什么时候偿还”符合法律规定。

因为本案中，“有钱”是“偿还”的前提条件，原告需要在法庭上举证证明被告“有钱”。为证明被告目前具有偿还能力，原告可以举证在协议达成后至起诉前被告添置了具有一定价值的财产，或者进行了高消费等等。如果原告不能提供这些证据，就无法证明“有钱”的条件已经成就。因此，会被认定为原告要求被告及时还款的证据不充分。

本案中，法院因原告柯某证据不足而驳回其诉讼请求，并不等于被告朱某可以不还款。如果“有钱”的条件成就，或者柯某取得了朱某具有还款能力的证据，还可以向法院再次起诉，请求判决朱某履行债务。

民法典第一编“总则”第六章“民事法律行为”，以第四节专门规定了“民事法律行为的附条件和附期限”。

（本文摘自全国政协社会和法制委员会委员读书成果《学好用好民法典》一书）