

最高人民法院《关于国家赔偿监督程序若干问题的规定》5月1日实施

# 八种情形法院将重审国家赔偿案

## 热点聚焦

最高人民法院近日发布《关于国家赔偿监督程序若干问题的规定》(以下简称《规定》),明确赔偿请求人或者赔偿义务机关对于赔偿委员会的生效决定,认为确有错误的,可以向

上一级人民法院赔偿委员会提出申诉。有“原决定适用法律确有错误”等8种情形之一的,应当决定重新审理。该司法解释自今年5月1日起施行。

## A 八种情形将重审

《规定》明确应当决定重新审理的8种情形为:有新的证据,足以推翻原决定的;原决定认定的基本事实缺乏证据证明的;原决定认定事实的主要证据是伪造的;原决定适用法律确有错误的;原决定遗漏赔偿请求,且确实违反国家赔偿法规定的;据以做出原决定的法律文书被撤销或者变更的;审判人员在审理该案时有贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判行为的;原审程序违反法律规定,可能影响公正审理的。

据了解,1994年国家赔偿法没有对赔偿委员会做出的决定进行监督的程序规定。2010年,国家赔偿法虽然增加了对赔偿委员会决定进行监督的程序规定,然而,限于法律规定的原则性,很多具体问

题未能细化和明确。

最高人民法院赔偿办负责人介绍说,规则缺失很容易给公众造成司法不公的误解,司法实践中也存在着诸多突出问题:一是各地、各级法院之间对于申诉立案的条件、启动重新审理的标准、案件审查和处理的方式等认识和做法不一致;二是国家赔偿案件的申诉率高于其他诉讼案件,且赔偿决定作出后时隔多年申诉、反复申诉甚至缠访闹访现象非常严重,案件难以真正终结,既给申诉人造成诉累,又使司法资源不能高效利用;三是当前申诉人对于赔偿申诉案件的办理普遍提出了较高要求,规则缺失很容易给公众造成司法不公的误解。为了解决上述问题,最高法院制定了《规定》。

## B 充分保障申诉权利

据最高人民法院赔偿办负责人介绍,赔偿请求人和赔偿义务机关对生效决定不服提出申诉,是赔偿监督最为重要的途径。在实践中,大部分案件都是通过此种形式进入赔偿监督程序的。

《规定》用较多篇幅表述了充分保障赔偿请求人、赔偿义务机关的申诉权利。例如,第三条规定了赔偿请求人和赔偿义务机关发生权利义务转移时申诉主体的问题。一般情况下,享有申诉权的主体是赔偿请求人和赔偿义务机关,国家赔偿法并未规定在决定书确定的权利义务发生转移的情形下,哪些主体有权申诉,本条对此予以了规定。本条规定实际吸收了继承法的相关规定,并从有利于赔偿请求人的方面规定效力所及的范围,最大限度保护了申诉权。又如

第二十三条赔偿监督程序中止的情形,更是为了等待确定法定代理人、无罪案件的再审结果及不可抗拒的事由消失,保障不因这些原因使申诉人等缺失参与赔偿监督程序的权利。

《规定》对申诉代理人的范围规定得较广,既可以是律师、基层法律服务工作者,也可以是赔偿请求人的近亲属或者工作人员,甚至是赔偿请求人所在社区、单位以及有关社会团体推荐的公民。

《规定》还对法院、检察院启动赔偿监督程序做出明确规定,兼顾保障了赔偿请求人与赔偿义务机关的权利与纠错功能。

最高人民法院赔偿办负责人指出,《规定》没有对申诉人的申诉期限进行限制,非常有利于申诉人充分行使申诉权。

## D 有效发挥监督功能

按照国家赔偿法规定,对赔偿委员会的决定有三种法定的监督途径:一是赔偿请求人和赔偿义务机关申诉,二是法院内部监督,三是检察院监督。

一般说来,赔偿请求人和赔偿义务机关申诉是最通常使用的监督途径,各级法院赔偿委员会审理的大部分申诉案件也缘于此,所以规范此类案件的审理程序是

有效发挥国家赔偿监督功能的重点。对于赔偿请求人、赔偿义务机关提出申诉应该递交的材料、何种条件符合立案受理,赔偿委员会在申诉审查阶段的审查范围、方式、期限、处理结果等,《规定》都进行了详细规范,让申诉方和受案法院都清楚执行标准,便于申诉和审查,增加法律透明度。

法院内部监督和检察院监督



赵乃育 作

## C 滥用权利被限制

任何权利的行使都是有限度的,都必须依法行使、正当行使。《规定》同其他司法解释一样,对申诉权也有一些限制性规定。

《规定》明确了人民法院不予受理申诉的4种情形,包括申诉被驳回后再次申诉的,对赔偿义务机关的相关赔偿决定未按规定申请复议或者向赔偿委员会申请做出赔偿决定,在赔偿义务机关、复议机关的相关决定生效后直接向人民法院赔偿委员会申诉的以及对最高人民法院赔偿委员会做出的决定不服提出申诉的等。

对于赔偿请求人放弃权利,使赔偿案件之前未进入人民法院赔偿委员会审理程序中,之后又向上一级人民法院赔偿委员会申诉的,《规定》明确不予支

持。这两种国家赔偿监督途径同样起到维护权利和纠正错误的作用。在人民法院依职权提起重新审理的规定中,启动重新审理程序的主体是人民法院,这是法院主动纠错引起的国家赔偿监督程序,更多体现的是法律的公开、公平、公正。对人民检察院提出意见的处理的规定是对外部监督的回应,这种监督既可以通过检察机关主动向赔偿委员会生效决定发现错误提出,也可以通过申诉人向检察机关申诉实现。以上两种国家赔偿监督形式必然引起重新审理程序。

持。

《规定》还明确,申诉人可以在赔偿委员会申诉审查或者重新审理期间撤回申诉,赔偿请求人也可以在重新审理期间撤回赔偿申请。赔偿委员会准许撤回申诉后,申诉人又重复申诉或赔偿请求人又重复申请国家赔偿的,不予受理。

上述规定,一方面考虑的是,申诉权或者申请赔偿的权利是国家赔偿法赋予申诉人或者赔偿请求人的程序性权利,申诉人或者赔偿请求人有处分权;另一方面考虑的是,申诉权、赔偿请求权不应被滥用,如果允许申诉人撤回申诉后又申诉或者赔偿请求人再次申请赔偿,不仅会造成司法资源的浪费,也会给对方造成诉累。

最高人民法院赔偿办负责人提出,实践中,赔偿委员会在审理三种监督途径的赔偿案件时应该按照不同规定严格执行,区分申诉案件、法院内部监督案件、检察院提出意见案件的审查、受理、决定是否重新审理及启动重新审理的主体、条件、范围、处理意见等,正确掌握三类案件的特点、处理依据、审理结果,将程序与实体有机结合,才能充分发挥国家赔偿监督维护权利、纠正错误的国家赔偿法立法本意和修法精神。

本报综合

# 司法否决购房转卖牟利合同的样本意义

张智全

日前,天津市滨海新区人民法院判决了若干起房屋买卖合同纠纷案件。这些案件均涉及二手房交易市场行为,签订合同的买房人其实并无真实的购房意图,而是为了先占房屋的购买机会,然后再另寻买主出售牟利。法院认为,此种房屋买卖合同在无法明确实际买房人的情况下,应认定合同的意思表示不真实,依法不成立,此类案件的买房人均具有房地产中介背景的关联人员。他们利用房源信息优势及熟悉房屋交易流程的优势,与卖房人签订房屋买卖合同,并不是真正购买房屋,而是为了转卖他人从中牟利。显然,这种合同虽然在具有法定的形式要件,但在本质上与真正的房屋买卖合同是貌合神离。法院依法认定该类合同不成立,既是对诚信契约精神的坚守,又是对违法牟利行为的当头棒喝。在当前炒房之风甚嚣尘上而导致房价狂飙的现实语境下,法院对转卖牟利房屋买卖合同的否决,无疑具有样本意义。

众所周知,合同作为市场交易行为一种必不可少的契约,必须是真实意思的表达。否则,法律就不予保护。就房屋买卖合同而言,买房人应该有购房需求的真实意图,且买房人就是自己本人。如果没有真实的购房意图,实际的买房人也不是自己,就等于是以欺诈

的手段骗取了卖房人信任而签订了合同。这种合同尽管形式上完美无缺,但因其实质上违反了诚信的契约原则,在法理上不能成为有效合同。滨海新区法院对这类貌合神离的虚假合同说“不”,自是法治原则的题中之义。

“房子是用来住的,不是用来炒的。”那些违背诚信原则的转卖牟利房屋买卖合同之所以屡见不鲜,其根源在于部分投机者为了利益的最大化,而不惜打法律的“擦边球”。这种以投机为目的所签订的房屋买卖合同,不仅让法律蒙羞,而且更重要的是抬高了房价,扰乱了正常的房屋交易市场。司法机关依法对此类践踏契约精神的合同果断否决,让违反法律规定牟利的炒房行为“胎死腹中”,不仅仅是维护了法律的权威,在当前炒房之风“高烧不退”导致房价扭曲的语境下,更具有以法律之绳捆绑炒房投机行为的样本意义。

市场经济是法治经济,作为现代法治原则之一的诚信契约精神,只有被严格遵守,才能更好地促进交易,规范市场行为。滨海新区法院依法否决中介购房转卖牟利合同,是司法对诚信契约精神的依法维护,既为那些披着合法外衣借炒房之机牟利的始作俑者敲响了法治警钟,又为今后审理类似案件提供了司法实践的“判例”样本。这对依法惩治炒房的投机和不诚信行为,具有现实意义。

# “诉前调解”调解书要盖法院公章

章红彬

近日,有人问笔者:什么是法院的“诉前调解”?出具的调解书是否要盖法院的公章?法院是否要立案?

笔者认为,现行倡导的法院“诉前调解”,应该是立案调解或叫先行调解。从字面的理解,法院的“诉前调解”,应该是起诉之后、立案之前的调解;立案之后移交审判庭之前的调解,应称之为立案调解;而起诉之前的调解,应该叫诉外调解。

目前,对“诉前调解”,法律上并没有一个明确的规定。《民事诉讼法》第122条规定:“当事人起诉到人民法院的民事纠纷,适宜调解的,先行调解,但当事人拒绝调解的除外。”这一条文,是先行调解的规定,并未规定是诉前调解。从条文所在的诉讼阶段和前后顺序看应是立案调解,因其规定在起诉与受理一节中。

理论界和实务界所称的“诉前调解”,其实指的是立案调解和诉外调解。2007年3月1日,最高人民法院出台了《关于进一步发挥诉讼调解在构建社会主义和谐社会中积极作用的意见》,提出“人民法院应当进一步完善立案阶段的调解制度。在2008年全国法院立案审判暨涉诉

信访工作座谈会上,最高人民法院又强调“推行立案调解,发挥解纷止争功能”。后来,有的法院通过减免诉讼费鼓励当事人调解,设立诉前调解室等方法调处案件,等等。综上,法院“诉前调解”的称谓并不确切,而立案调解或叫先行调解是有法律依据的。

立案调解有何价值?一是可以减轻审判压力。通过立案调解的实施,将简单易处理的案件由立案庭庭前庭中庭后的被动困境中解脱出来集中精力研究、分析、审判好重大、疑难、复杂、新类型案件。二是缓解和减轻执行压力。同其他形式的调解一样,立案调解是在当事人平等自愿的基础上解决纠纷,其过程相对灵活自由,也更少具有强制性,对于调解的结果由当事人自愿履行的可能性极大,事实证明也的确如此。

现在,回到文章开始的问题,便很好回答:法院的“诉前调解”就是先行调解,出具的调解书当然也要盖法院的公章,自然也要立案。如当事人经诉外调解达成协议请求法院确认,就变成了对调解协议的确认,在立案阶段即可处理,但与法律规定的先行调解内涵不尽相同。(作者单位:易县人民法院)

# 民事庭审应准确归纳争议焦点

董富强

民事案件的争议焦点是审理案件的主线,是案件的核心问题。结合审判实践,笔者总结出准确归纳争议焦点的几种方法,以正确引导当事人举证质证,有效开展庭审活动,提高庭审质量和效率。

一是排除法。案件争议焦点的归纳是在庭审过程中作出,应首先认真听取原、被告的诉辩主张,归纳出双方当事人无争议的

部分,排除不构成或推定不构成争议焦点的事实,然后对于双方陈述有争议的部分划定主次,主要争议的那些事实可以确定为争议焦点。

类案分析法。我国虽然不适用判例法,但判例的指导作用是显而易见的,也是准确适用法律的有效方法,特别是对案情复杂、法律适用困难的案件,分析类似案例,吸取经验,能更有效地帮助法官归纳出争议焦点。

要件分析法。按照民事法律行为的构成要件,通盘依次检查,能够全面、准确地归纳案件争议焦点。比如在侵权纠纷案件中,法官可明确侵权民事法律行为的构成要件,即损害事实、过错及因果关系,对照构成要件依次排查,双方当事人没有争议的作为案件事实予以认定,当事人有争议的应作为争议焦点。

“倒推法”。这是参照中学时期解几何题经常用“倒推法”,即倒

着推理。正常推理是根据已知条件推出结论,倒着推理是根据结论向前推出应具备的条件,“倒推法”在寻找争议焦点上效果也是蛮不错的。“倒推法”思维方式,其实是要件分析法的一个延伸,也可以称为逆向要件分析法。

综合判断法。为了避免片面适用某一种方法,造成归纳争议焦点不准确,庭审法官可以分别适用上述方法,进行筛选,必要时充分利用合议制度、定期的案件讨论例会等方式,各抒己见,切实保证案件争议焦点的归纳质量。

(作者单位:秦皇岛市山海关区人民法院)

(上接第5版)建立与司法所的签约机制,争取政府专项基金,提高调解员的报酬。五要尽快全面实现内外网的融合,省法院信建办要加大技术支持、指导力度,推进基层法院建设向智慧化发展。

打造诉讼服务中心这个平台。一要建立服务群众诉讼、服务法官办案、服务科学决策、服务审判管理的大服务模式。在原立案大厅立案信访职能的基础上,将诉调对接、部分审判性工作,以及文书送达、材料收转、保全申请、鉴定评估等辅助性事务前移,全部集中到诉讼服务中心这个前台,建设面向社会的多渠道、一站式、综合性诉讼服务中心。二要将诉讼服务辐射到人民法庭、基层组织、偏远地区。要发挥人民法庭作为基层人民法院派出机构的作用,做好法治宣传、法律咨询、诉讼引导、诉前化解,形成全覆盖、网格化的诉讼服务体系。通过巡回审判,走进农村,深入

偏远地区,就地立案、就地开庭、当庭调解、当庭结案,服务基层群众,解决矛盾纠纷。三要加快诉讼服务中心的信息化、标准化、社会化。运用互联网思维,实现诉讼服务中心信息化,开展视频庭审、视频调解等,让当事人足不出户就可以参与诉讼活动。促进诉讼服务网与其他信息化应用系统的融合发展,实现互联互通、信息共享和业务协同,依托大数据平台,实现事务管理的网上运转、全程留痕、类型分析,为领导科学决策提供参考依据。四要促进深度融合,实现诉讼服务中心社会化。强化诉前化解,加强诉前对接。通过购买社会服务,引入法律专家、律师、心理学家、社会志愿者等专业力量,提供立案咨询、心理疏导、矛盾化解、代理申诉等服务。要积极与银行、证券、保险、消保委等行业协会,以及家事调解委员会、交通事故调解委员会、物业纠纷调解委员

会等各类协会联动互动,打造N+1的多元矛盾化解机制。

做好在线调解这个试点。自2016年我省法院被最高人民法院确定为在线调解平台建设试点法院后,根据省法院党组书记、院长卫彦明的指示,全省11个中院作为试点单位,同时选取60%以上的基层法院作为试点,每个试点法院至少选出10名在线调解员。被纳入试点的中院和基层法院要高度重视,把此项工作作为一把手工程来抓。一是逐步完善在线调解机制的制度建设,功能延伸到诉外和诉内,制定诉前、立案审判阶段在线调解的流程,保障在线调解平台建设的规范性。研究制定在线调解规则,制定在线调解组织和调解员的选聘标准,建立在线调解组织和调解员数据库。二是加强在线调解平台的系统整合,发挥网络平台的最大效应。要加强与在线调解平台运营主体的沟通合作,推进与法院诉讼服

务网、案件信息管理系统的深度融合,在确保审判数据信息安全的基础上,实现信息共享共用,方便当事人和调解员选择适当的时间、地点在线上处理纠纷。要和司法确认对接,保证在线调解举措有生命力,取得开创性的发展。三是制定科学的考核管理制度。以案件办理的效果为标准,而不以案件量考核为标准进行考核。四是在线调解试点法院要建立在线纠纷化解信息系统,推动在线调解、在线立案、在线对接、在线庭审等工作,满足当事人便捷高效解决纠纷的新要求。五是提供有力保障。要做好技术保障,保证平台的正常运行。加强对在线调解员进行业务指导、培训和日常管理工作。做好法院内部在线调解工作的协调配合工作,法院内部各部门及时沟通协调,共同做好在线调解工作,保证在线调解的运行取得良好效果。

抓牢司法调解这个品牌。全省各级法院要充分发扬群众路线的优良传统,

着力抓好诉内调解工作,加强立案调解、民商事调解、刑事附带民事调解、行政调解、再审调解、执行调解、信访调解的工作,提升案件的调解率。一是落实特邀调解制度,发挥诉前引导程序性作用。各级法院要按照最高人民法院《关于人民法院特邀调解的规定》的要求,严格特邀调解名册管理,对当事人加强指导,形成区域内调解案件、调解员共享机制。加强对特邀调解的程序管理,细化调解前、调解中具体程序规则。二是积极探索调解前置程序改革。推动有条件的基层法院对家事纠纷、相邻关系、小额债务、消费者权益保护、交通事故、医疗纠纷、物业管理等适宜调解的纠纷开展先行调解试点。三是完善专业化调解机制。针对纠纷类型建立专职调解员队伍,进行专业化培训。邀请不同行业“专家”,共同化解婚姻家庭、劳动争议、交通事故等纠纷。