

松江区干部法制教育基地实践教材

LILUN SHIJIAN CHUANGXIN
2013NIAN FAZHI SONGJIANG JIANSHE CHENGGUO XUANCUI

理论·实践·创新

——2013年法治松江建设成果选萃

主 编：张益弟

副主编：张惠军 章高林



中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

理论·实践·创新：2013 年法治松江建设成果选萃 /

张益弟主编. —北京：中国民主法制出版社，2014. 4

ISBN 978—7—80219—790—9

I. ①理… II. ①张… III. ①社会主义法制—建设—
成果—松江区 IV. ①D927. 513

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 064233 号

图书出品人：肖启明

出版统筹：赵卜慧

责任编辑：庞从容 唐仲江

责任校对：姚丽娅 常高峰

书名/ 理论·实践·创新：2013 年法治松江建设成果选萃
主编/ 张益弟

出版·发行/ 中国民主法制出版社

地址/ 北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)

电话/ (010) 63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)

传真/ (010) 63056975 63292520

http: // www. npcpub. com

E-mail: flxs2011@163. com

经销/ 新华书店

开本/ 32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/ 9 字数/ 190 千字

版本/ 2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

印刷/

书号/ ISBN 978—7—80219—790—9

定价/ 28. 00 元

出版声明/ 版权所有，侵权必究

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

编 委 会

主 编 张益弟

副主编 张惠军 章高林

编审组成员 陈炳泉 施伟康 诸 杰 陈 超 李鸿渊

孙长城 李 醉 陶 枫 吴冬梅 董 慧

序

推进法治完善 建设法治松江

法治，是一种信念，更是一种追求。党的十八大强调，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式，要更加注重发挥在国家治理和社会管理中的重要作用，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家。多年来，上海市一直努力在进行法治理论的研究，致力于依法治市的实践，松江区也一直坚持以民主与法治建设为强大武器，着力规范政府依法行政，全面提升人民群众法治素质，依法处理各类社会矛盾，不断深化依法治区工作，推进法治松江建设，为松江创新驱动、转型发展提供法治保障。

实践证明，松江经济社会能够又好又快发展，与我们坚持以科学发展观为指导，坚持不懈地推进民主法治建设这一工作分不开。摆在大家面前的这本《理论·实践·创新——2013年法治松江建设成果选萃》是一本来自松江依法治区实践第一线、融理论研究和实践智慧于一体的成果集。在这本书中收录了上海市民主法治研究课题、松江依法治理优秀案例以及法治松江建设重点项目等，内容涉及松江区的司法实践研究、基层的依法治理、对依法治区难点问题的探索思考等。可以说，这本书立足法治，聚焦发展，紧扣当前松江民主法治建设的重点、热点和难点问题，突出了“理论、实践、创新”的主题，凝聚了松江区依法治区各

个实践部门和众多研究者的智慧和经验，是2013年法治松江建设的缩影。其中，很多真知灼见和实践经验可以成为全面推进松江依法治区工作的借鉴。

当前，我国经济社会发展进入新的关键时期，进一步发展面临着更为复杂的社会矛盾和问题。如何正确处理这些挑战，需要我们从现代法治精神出发，善于用法治的方式解决和推动社会发展。十八大报告中提出，要提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，面对未来，我们更需要加快推进法治城区建设，全面提升领导干部的法治思维和法治能力。

在当前利益主体多元化情况下，法治松江的建设也面临着新的机遇和挑战，《关于2013年至2017年本市进一步推进法治政府建设的意见》指出，要以政府职能转变为改革的核心，以深化行政审批改革为重要抓手和突破口，加大力度、加快进度持续不懈全面推进法治政府建设，继续保持上海法治政府建设在全国的领先地位，使上海成为职能转变力度最大，制度健全度、信息透明度、公众参与度、行政规范度和人民满意度最高的行政区，率先基本建成法治政府。这也给松江区的法治实践提出了更高的要求。

我们要继续立足法治松江建设实践，着眼于松江区的法治完善，结合本单位工作实践中的难点、热点开展富有应用性、前瞻性的研究，力争持续提供具有实践指导性的经验数据以及课题成果，为建成经济繁荣、环境优美、生活富裕、社会和谐、人民幸福的现代化新松江提供实践依据和理论支持。

中共松江区委副书记

区依法治区领导小组常务副组长

陈 皓

目 录

上篇 法治研究篇

诉前调解的运行模式探索	
——以住宅物业纠纷诉前分流化解为例	3
政府绩效管理引入 ISO9001 质量管理体系的对策研究	19
城郊居住权纠纷的化解与实务研究	32
“隐名购房”类纠纷的实证分析及对策研究	44
论法治思维视域中网络舆论监督与司法独立和谐关系的构建	
——从“吴英案”谈起	59
内外并举：检察机关参与加强和创新社会管理的新视界	83
中介组织管理创新与职务犯罪预防	
——以上海市 2008 年以来涉及中介组织职务犯罪案件调查为视角	98
提高司法公信力的实践困境与完善对策	110
松江区餐饮服务环节食品安全监管效能评析	121
行政领导出庭应诉制度化难题及对策	138

中小企业经营行为不规范引发职务犯罪的实证分析	
——中小企业参与社会管理创新的探索	149
关于政府购买社会组织公共服务的研究报告	167

下篇 法治实践篇

依法推进行政审批制度改革 不断优化公共服务环境	
——2012 年松江区行政审批制度改革工作案例	179
松江区检察院探索民事督促起诉, 维护环境公共利益	184
松江区探索实践区域食品安全一体化监管体系建设	189
小小疏导点 城管大理念	194
创新管理方式 推动依法治理	
——岳阳社区(街道)扎实推进社区管理共同体建设	199
以案卷评查为抓手 规范行政权力 推进依法行政	203
加强居民自治 创新社会管理	
——松江区方松街道依法开展群租治理试点工作	207
离婚“劝和”注重心理疏导 创新模式彰显人文关怀	212
破解物业管理难题 依法推进“街坊式”管理	
——中山街道依法推进“街坊式”物业管理的措施与成效	217
服务一站式 维权有阵地 纠纷有人管	
——小昆山镇创新来沪人员服务管理“三步走”	222
以社会管理创新为抓手 提升外来人口法治化管理水平	228
依法清理 注重监督	
——小昆山镇规范土地承包合同履行显成效	233
联动整治非法营运 交通运输安全有序	
——松江区交通运输管理局整治非法营运回顾	237

建立和完善打击非法行医“大联动”机制的实践与探索	241
--------------------------	-----

附 录

松江区“六五”普法中期评估报告	249
2013 年上海市松江区民主法治建设研究课题结项表	263
2011 年度法治松江建设重点项目安排表	265
2012 年度法治松江建设重点项目安排表	268
2013 年度法治松江建设重点项目安排表	271
后 记	277

上
篇



法
治
研
究
篇

诉前调解的运行模式探索

——以住宅物业纠纷诉前分流化解为例

松江区依法治区办、松江区法院课题组*

【内容摘要】 诉前调解的目的是在未进入诉讼对抗的前提下通过协商的方式实现公平博弈与修复关系。其作为我国纠纷解决机制重构中的重要一环，在实现纠纷化解与社会管理创新，推进平安建设中发挥着越来越大的作用。然而，虽然新修订的《民事诉讼法》已为诉前调解奠定了法律基础，但其运行模式仍处于探索之中；虽有一般的雏形，但又因调处的纠纷不同而有所差异。以住宅物业纠纷为例，通过实证研究可以发现对应该类纠纷的特点，诉前调解在当事人心理、社会管理趋势、争议化解规律三个层面对该类纠纷的分流化解具有较好的适应性。在明确诉前调解住宅物业纠纷框架设定的基础上，立足诉前调解的现有模式探索，围绕法院引导纠纷流向，司法局、房管局共同设立专门住宅物业纠纷调解组织并联合其他社会组织开展调解，政府提供联动协调保障这一主线，从程序启动、联调联动、案件分流、资源

* 课题负责人：张长青，上海市松江区法院院长；张惠军，上海市松江区司法局局长、上海市松江区依法治区办常务副主任；成员：刘洪，上海市松江区法院副院长；潘云波，上海市松江区法院副院长；郑天衣，上海市松江区法院研究室主任；执笔人：陈旭，上海市松江区法院研究室主任助理。该文为第十二届上海市民主法治研究重点立项课题研究成果。

配置、工作管理、后续延伸六项机制入手，进行运行模式的机制构建，将有助于诉前调解住宅物业纠纷最终向社会化的多元化解机制过渡。

诉前调解是我国建立多元纠纷解决机制的一个热点问题，是实现诉讼与非诉讼衔接的重要环节。新修订的《民事诉讼法》规定了先行调解制度，为诉前调解程序奠定了法律基础^①，但对于诉前调解的运行模式未予明确，据此，亟须开展相关的实践性研究。

一、理论解读：诉前调解的含义与制度背景

（一）诉前调解的含义

诉前调解是指立案前的调解，即当事人向人民法院起诉后，人民法院在征得当事人同意的情况下，暂缓立案，将纠纷交由调解组织调解；调解不成的，再由人民法院立案受理的制度。其由法院、社会组织、行政机关、民间机构等共同参与，本质上是一种在诉前替代诉讼的多元纠纷解决机制。

（二）诉前调解的制度背景

相对于传统的诉讼调解，诉前调解具有其独特的制度优势。这些优势也逐步构成了诉前调解在我国法律体系中的制度化背景。

1. 时代形势背景——有利于推进平安建设与社会管理创新

如中央政法委书记孟建柱在深化平安中国建设工作会议上指出的，整合社会资源，形成多元力量，消弭民间纠纷是平安建设的重要任务，也是社会管理创新的重要方式。在深入推进平安建

^① 有不少学者认为这里的先行调解就是诉前调解。参见李浩：《论“先行调解”的性质》，http://www.civilprocedurelaw.cn/html/fytj_1178_2912.html，2013年7月3日访问。

设与社会管理创新的新形势下,诉前调解满足了人民群众的需求,易为人民群众所接受^①,也符合了社会管理创新与平安建设中强化社会自身矛盾消减能力的新要求。

2. 社会传统背景——有利于将群众的厌讼心理与维权需求有机调和起来

中国传统文化强调“和为贵”,事非不得已便不愿意对簿公堂。但在现实中,仅凭和气并不能化解所有纠纷,故人们又希望能借助公权来维护自身的利益,诉前调解为人们维权提供了更为多元的方式。建立在非讼基础上的诉前调解,作为实现社会管理,消弭纠纷,促进平安和谐的一种手段,能够缓和当事人的对抗情绪,更为直接地实现了法律效果与社会效果的统一。

3. 资源整合背景——有利于合理分流案件,科学配备司法资源

近年来,诉讼案件激增,纠纷在诉前能有效解决,将更好地缓解有限的司法资源与人民群众日益增长的司法需求之间的矛盾。^②通过诉前化解法律关系相对清晰、当事人诉求较为单一的纠纷,可以将法院的审判力量更好地集中于法律关系与当事人诉求相对复杂的案件,实现司法资源的优化配置。

4. 运行效用背景——有利于提高纠纷解决效率,降低纠纷解决成本

如一些纠纷可以非诉调解解决,一概将其纳入诉讼调解解决,则降低了纠纷解决效率。而诉前调解恰好提供了一种缩减成本和时间的解决纠纷的简便方式,从而有效提高了纠纷解决的效率。

^① 杨翠萍:《论构建我国民事诉讼诉前调解制度的若干问题》,《辽宁公安司法管理干部学院学报》2010年第4期。

^② 参见范愉:《委托调解比较研究——兼论先行调解》,《清华法学》2013年第3期。

在诉前调解过程中,因未经法院立案,故当事人无需支付诉讼费用成本,相对于传统的诉讼调解,其纠纷解决成本明显要低。

二、实证研究:诉前调解住宅物业纠纷的现实基础与运行模式的框架设定

实证证明,诉前调解运行模式的构建,除要遵循一般的纠纷化解机制运行规律外,不同类型的案件对其也将产生影响。鉴于此,本课题以实践中面广量大、难度参差不齐、群体性案件多发的住宅物业纠纷案件为视角,进行该类纠纷诉前调解运行模式的探索,也为诉前调解运行模式的整体架构提供现实例证。

(一)住宅物业纠纷的现状——以上海松江地区为例

在上海松江地区,住宅物业纠纷也是法院民事案件的重要组成部分,主要包括物业服务合同纠纷、业主专有权纠纷、业主共有权纠纷、业主撤销权纠纷和业主知情权纠纷等类型。以2012年为例,松江法院共受理住宅物业纠纷案件4566件,占全部民事案件的34.25%。(见图1)其中,物业服务合同纠纷4526件、业主专有权纠纷31件、业主共有权纠纷7件、业主撤销权纠纷和业主知情权纠纷各1件。

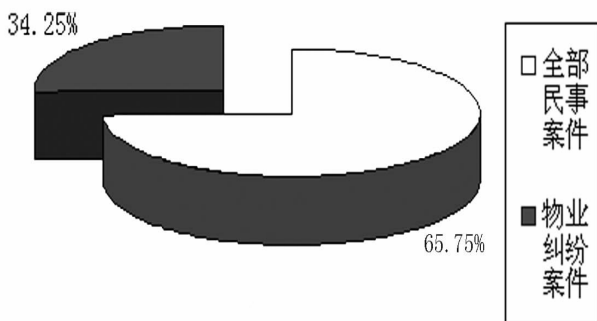


图1

通过调研，松江地区的住宅物业纠纷具有如下特点。^①

1. 案件数量增幅较大，所占比重不断提高

以物业服务合同纠纷为例，2008 年的收案数为 1450 件，占全部民事案件的 15.29%；2010 年为 3368 件，占全部民事案件的 25.53%；而 2012 年为 4526 件，占全部民事案件的 33.95%，这是导致法院近年来案件总量持续增长的重要因素之一。（见图 2）

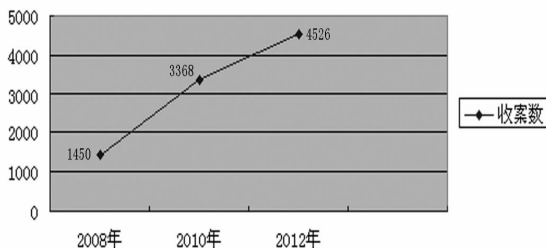


图 2

2. 纠纷多发区域集中，业委会未成立的小区易发生案件

住宅物业纠纷案件多集中在松江城区和东部、北部等经济发展较快、房地产开发较早、人口导入较多的地区。据统计，2012 年，松江区住宅物业纠纷案件数量居前五位的街镇分别为：九亭镇 1444 件、方松街道 1165 件、新桥镇 557 件、泗泾镇 395 件、佘山镇 325 件。^② 上述五个街镇的案件数量占当年全部住宅物业纠纷的 85.11%，而浦南地区则鲜见此类案件。（见图 3）此外，

^① 对于下文阐释的住宅物业纠纷的特点，不少文献也有相同论述。参见龙翼飞、宋卓基：《我国物业纠纷矛盾探源及解决路径》，《辽宁大学学报（哲学社会科学版）》2008 年第 4 期；陈奔、保雪松：《试论 ADR 在解决我国物业纠纷中的作用》，载《云南大学学报（法学版）》2009 年第 1 期；张弓：《从诉讼法角度谈物业纠纷类案件审理困境之解决》，《人民司法》2006 年第 6 期。

^② 上述五个街镇均在松江北部、东部，房地产开发较早。

有些小区由于种种原因未成立业主大会，因而也就无法选举组成业委会，业主与物业服务企业间缺乏平等沟通的平台，一些物业问题长期得不到解决，最终导致纠纷发生。

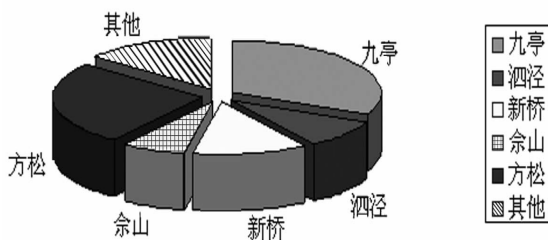


图 3

3. 群体案件易发频发，审判执行压力较大

一方面，物业服务企业为了起诉时的便利，或是前后两家企业交替时前任企业为了清盘结清账目，往往会一并起诉众多业主，如 2012 年瀛华苑小区 240 起案件、莱顿小城 200 起案件、珠江新城 192 起案件、安信湖畔天地 178 起案件、荣盛名邸 204 起案件均属此类纠纷。2012 年，受理单批次超过 100 件的群体性住宅物业纠纷案件共计 14 批 2788 件，最多的一批达 358 件。而作为被告的业主，因出于相同或类似的利益考量，往往会在诉讼中联手，并借助论坛、微博等网络平台表达自己的不满，从而容易引发群体性矛盾。

4. 案件纠纷类型多样，诉请单一的追缴欠费仍为主体

住宅物业纠纷案件类型日趋多样化，从最初的物业服务企业起诉业主追缴物业欠费，逐步发展出业主要求物业服务企业赔偿未尽安保、维修义务造成的损失；业主要求业委会公开收支明细或赔偿擅自动用维修基金造成的损失，如方东小区在 2012 年发

生的业主因对小区扶手改造资金使用情况产生怀疑，而引发的要求业委会公开维修基金收支明细及其他收支明细的案件即为其例；业委会要求物业服务企业移交相关管理资料，归还属于业主的收益或者对公共设施进行维护；开发商要求确认物业企业与业委会签订的物业服务合同无效等诸多类型。但物业企业起诉业主追缴物业欠费的仍占绝大多数，如松云水苑、锦桂苑小区仅2012年一年就发生该类案件358起。业主因生活困难而拖延、拒交物业费的情况较为少见，主要还是纠纷性欠费，原因包括：第一，业主认为物业服务企业提供的保安、保洁、保绿、维修服务不到位，上面提及的松江水苑小区即属于这一情况。此外，因物业服务调价要求严格^①及近年来物业企业用工成本大幅上升而产生的物业企业为控制成本导致的服务质量缩水问题系该类纠纷出现的根本性原因，在业主拒付费用的情况下，更易形成恶性循环，在调研中松江区的桃源物业、孜城物业、四好物业均反映了上述情况。第二，业主对物业收费标准存有异议，如2013年久阳文华小区因业委会在未经全体业主表决也未形成决定的情况下，对物业费收费标准进行定价而引发的诉讼案件；业主认为物业企业侵害自身权益而心生不满等。

5. 服务标准难量化致诉讼难解，业主认识误区使纠纷多发

一方面，物业服务和管理范围广泛，虽然企业本身也有不同的级别界定，但其服务内容和质量却难以用一套量化明确、易于操作的标准来衡量。物业企业的保安工作到底如何定位、服务标准如何确定、事故责任如何分配等，在立法和实践层

^① 依照国务院《物业管理条例》的规定，物业服务的调价需“双过半”同意（即专有部分占建筑物总面积过半数的业主且占总人数过半数的业主同意）。