



预立案的通城模式

——通城县人民法院创新工作探析

记者 李发扬 通讯员 卢孙野

近年来,人民法院配合有关部门,发展多元纠纷解决机制的工作全面铺开。在这项工作中,有一个重要的环节,即:通过什么途径在诉讼前将纠纷分流到有关部门。

通城县人民法院在全国首创“预立案”工作模式,通过“立案前置”,将“类型案件”引导到相关单位、社团组织与法官同步调处,法院并以司法确认书的形式,将调解结果形成法律效力,切实有效地破解了诉前分流的途径问题。

这一创举,不仅简化了纠纷双方走正常司法程序的繁琐,大大缩短解决问题的时间,而且减轻了法院的工作量,更是以更加便捷、经济、高效的途径将社会不和谐、不稳定因素消灭在萌芽状态。

这一创举,可谓一举多得。近日,记者走进通城县人民法院,对此创举进行深入探析。

在法院立案庭,记者随手翻开一本厚厚的预立案台帐,预立案案号、当事人案由、案件转出(来)时间、调解情况等栏目内,将每一个分立的预立案登记的清清楚楚。一旁的预立案回执也整理成厚厚的一叠。

早在2012年3月颁布实施的《关于“类型案件”试行预立案及诉前调解若干问题的规定》中,通城法院是这样定义预立案的:“本规定所指的预立案,是针对当事人到人民法院提起诉讼,人民法院根据当事人的诉求,经审查认为符合立案条件,且认为通过调解方式更有利于矛盾化解、纠纷解决的民事案件,先作预立案登记后引导当事人到人民调解委员会或相关机构进行法院委托下的调解,调解不成,再由当事人持预立案登记卡到法院正式立案的,将诉讼前调解设置为立案前置程序的程序性规定。”

通城法院规定可委托调解的类型案件有:婚姻家庭、劳动争议、相邻关系、权属以及医患等纠纷。

“应该说,我考虑建立预立案机制是受到外地其他法院的启发,但我们的预立案机制是根据通城的实际情况,有我们的特色。”通城县人民法院院长肖创彬说。

在流程管理上,通城法院的预立案分以下几个步骤:第一步,案件进入预立案的,实行一案一号,由立案庭专人负责登记造册,编写案号,填写三联单中的存根联和发往单位

联。第二步,案件辖区交由业务庭或是基层组织调解。第三步,案件调解成功的,由业务庭办理结案手续,出具具有法律效力的文书;调解不成功的预立案终结,制作终结的报告,并装订成卷,并填写好回执联,再由人民法院立案审理。

可见,通城法院的预立案强调有立案必然有结案,而不是将案件一分为二。正如在采访中肖创彬一再强调的,创建预立案制度的目的,是以社会调解、行政调解、人民调解三大调解为抓手,凝聚行政机关、工会、妇联等负有调解职能组织的合力,充分发挥他们所特有的熟悉社情民意、当事人仰仗、群众信任的优势,引导当事人到此类组织进行调解,以减少诉讼成本,并尽量将矛盾有效控制、化解于初始状态。而不是将“麻烦”一推了之。

显然,预立案形式上是法院窗口职能的一种延伸;本质上,它是诉前调解工作的立案,是启动多元纠纷解决机制无缝对接的制度性保障。

近年来,通城法院先后推出《关于“类型案件”试行预立案及诉前调解若干问题的规定》等四个文件。

而通城法院为保证四个文件落到实处,选定四家权威部门作为支点:一是在县总工会设立劳动争议案件调解中心,以县总工会为据点辐射全县企事业单位涉劳动争议案件的调解工作;二是在县妇联设立婚姻家庭案件调解中心,以县妇联为据点辐射全县各乡镇、各部门、各企事业单位组织涉婚姻家庭案件的调解工作;三是在县卫生局设立医疗纠纷案件调解中心,以县卫生局为据点辐射全县医疗纠纷案件的调解工作;四是在县交警大队设立交通事故案件调解中心,以县交警大队为中心辐射全县交通事故案件的调解工作。四大支点的建立,初步勾勒出通城法院预立案的运作模式。

“按照严格的司法程序,法院通常立案的案件,最快也要两三个月才能结案,而推行预立案工作机制,能协调的纠纷最多几天就可以案结事了。”该法院副院长覃小军说。

记者从通城法院获悉,今年截至目前,该法院共受理预立案395件,占全院受理的民事案件比例超过四成,极大缓解了法官的办案压力,节省了社会公共资源。

预立案经典案例回放

◆破解医患纠纷

今年3月3日晚10时许,通城县3岁女孩小雨(化名)在家玩气球时,不慎将气管误吸进喉嚨,突发呕吐、双手紧握等异常表现,家人紧急将她送送到县里的一家医院急诊室,经简易处理后,转往住院部继续治疗。

经家属提醒后,医生才采取气管插管等措施,从气管内取出了一只气球,但最终小雨还是因窒息而死亡。

事件发生后,在其内引发不小的议论,县卫计局接到死者家属的投诉后及时向通城法院驻卫计局巡回审判点通报案情,立案庭采取繁简分流的原则,综合案件特点,启动了预立案诉前调解机制。

法院相关负责人了解情况后,先后多次组织双方进行调解,结合视频录像和医院提交的病历资料等综合分析,首先从医院诊疗流程专业角度分析认为,医院存在追问病史不全面、采取措施存在缺陷,未

告知医疗风险,存在一定过错,但与患儿的死亡无直接因果关系,同时也认为在现有的医疗条件下,县级医院是不具备对气管异物(无论未成年人或成年人)的快速确诊和采取有效治疗措施的能力和技术。

综合各种因素考量,第三次调解促成了双方达成调解协议,由医院一次性赔偿患方家属损失4.95万元,当即履行,县法院同时下达了司法确认书。一起看似复杂的医疗事故就此化解。

◆消解劳资矛盾

去年5月16日,湖南省临湘市9名农民工状告湖北某陶瓷公司的劳动争议案件摆上了该院立案庭庭长的案头。该公司是县里引进的一家企业,企业在合同未到期的情况下解聘了9名员工。肖创彬在听取立案庭的汇报后,认为企业同时解雇9名员工不正常、影响大,指示立案庭立即启动预立案机制,进行诉前调解。

当法官告诉9名农民工的委托律师要进入预立案,先行诉前调解时,这位律师的脸上一脸疑惑:劳动争议案件本身就难打,诉前调解,行吗?

立案庭法官与县总工会调解员把双方律师约来,了解了案情:9名临湘农民工在应聘于该陶瓷公司后,双方草签了一份简单的劳动合同,约定每人每月工资4800元和超过18万箱按每箱0.24元计算提成结合的工资报酬模式,并实行日夜两班倒。后来,这些农民工在劳动过程中向客户索要饮料、烟酒等,客户向公司投诉。

今年初,该公司想辞退这些员工,但不是以前述农民工违纪违规的理由去辞退,而是耍了个小聪明:要求双方改过去固定工资加超额计件工资为全部计件工资的报酬模式。9名农民工不同意签订修改的劳动合同,而公司以此为由在合同期未满的情况下单方解除了劳动合同。9名农民工愤而起诉,要求公司支付各项经济

补偿27万余元。

9名农民工本身违纪在先,但该公司在合同期内改变合同内容,在对方不同意的情况下单方解除劳动合同,把自己推上一个不利的位置。

法院和县总工会的同志一行三人到该公司,向公司包括老总在内的几位高管介绍案情,宣传劳动法律知识,直截了当地指出公司处置不当的失策之处。该公司老总陷入了一片沉思之中,诉前调解工作组的同志适时地提出在解除劳动合同应注意的事项和建议。

该公司老总的眉头舒展了,同意给9名农民工补薪。

因农民工坚持要“正式法律文书”,7月23日,法院对此案正式立案。

事后几天,法庭开庭,就双方当事人补偿款的具体数额进行调解。7月25日,双方正式达成调解协议:该公司补偿9名农民工7万元。

服务发展

保障民生

——咸安区人力资源和社会保障局惠民政策解读

通讯员 黄定槐 冯洁

高中毕业生等新成长劳动力,要开展3个月以上的劳动预备制培训,提升其就业能力。鼓励有培训需求的大中专院校毕业生参加劳动预备制培训;对企业新招录人员,要通过多种形式开展岗前技能培训。

职业培训:要按规定按本单位职工工资总额的1.5—2.5%足额提取并合理使用职工教育经费。职工教育经费的60%以上应用于一线职工的教育和培训。

补贴政策:对城镇登记失业人员、农村转移就业劳动者、毕业年度高校毕业生、城乡未继续升学的应届初高中毕业生参加就业培训的,应按规定及时落实培训补贴。

培训基地:咸安区人力资源和社会保障局在经济开发区征地20亩,建设区就业训练中心(公共实训基地),一期工程建设一栋4800平方米的教学和实训大楼及一栋1400平方米的学员宿舍食堂,立足工业园区服务全区劳动者,开设模具、数控、钳工、车工、焊工、电脑、酒店服务、家政服务、创办你的企业等十多个专业的培训。计划2014年末基本建成,2015年投入使用,年培训能力可达2000人次。

失业保险:多种补贴扶贫济困

根据鄂政发(2014)35号文件规定,在开展对企业调查、工资总额稽核基础上,依法认定困难企业,对困难企业适当降低失业保险费率。

对符合规定条件的企业,其稳岗补贴按企业上年度职工教育经费支出总额占工资总额的一定比例予以拨付,但补贴额最高不超过企业及职工上年度失业保险缴费额的50%。

覆盖城乡的社会保险:咸安区围绕保障城乡群众“老有所养,病有所医”目标,积极推行城乡全覆盖的社会保险制度,着力破除城乡二元体制,努力构建公平、普惠、可持续的社会保险制度体系。

城镇“五保合一”社会保险政策要点

用人单位和职工个人缴纳社会保险费的基本比例:用人单位以全部职工工资总额作为缴费基数,缴费比例为:基本养老保险20%、医疗保险8%、失业保险2%、生育保险1%、工伤保险按行业划分分别为1%、2%、4%。

参保职工以上年度本人月平均工资为缴

费基数,缴费比例为:养老8%、医疗2%、失业1%。工伤、生育个人不缴费。

单位申请办理社会保险登记的程序:

从事生产经营的缴费单位自领取营业执照之日起30日内、非生产经营性单位自成立之日起30日内,向当地社会保险经办机构申请办理社会保险登记。

参保单位办理参保缴费申报程序:

参加社会保险的缴费单位应到办理社会保险登记的社会保险经办机构办理缴费申报核定,并在每月20日前到地方税务机关缴纳社会保险保费,未在规定时间内缴费的,将按日万分之五依法收取滞纳金。

灵活就业人员参加社会保险的程序:

灵活就业人员须携带本人居民身份证、户口簿、本人近期一寸彩照2张等有效证件和资料,到社会保险综合服务大厅服务窗口办理参保登记、缴费申报核定手续。

灵活就业人员参加基本养老保险的缴费基数:

城镇个体工商户和灵活就业人员参加基本养老保险的缴费基数为所在市州上年度在岗职工平均工资。

城乡居民社会养老保险政策要点

参保对象及缴费标准:目前我区城乡居民社会保险缴费标准为每年100—1000元10个档次。

根据《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》(国发[2014]8号)文件规定,从2014年7月份起,增加1500元和2000元两个缴费档次。

养老金待遇领取条件:参加城乡居民社会养老保险的人员,年满60周岁,未享受城镇职工基本养老保险待遇以及国家和省规定的其他养老保险待遇的,可以按月领取养老金。

养老保险待遇标准:月养老金待遇标准=基础养老金(现行标准55元/月)+个人账户养老金(个人账户储存额/139)

丧葬补助费:参保人在按月享受养老金期间死亡的,从死亡次月起停发养老金,并一次性发给丧葬补助费,其标准为12个月的基础养老金的金额。

城乡居民养老保险制度的衔接政策要点

衔接时点:参加城镇职工养老保险和城乡

居民养老保险人员,达到城镇职工养老保险法定退休年龄后,可以办理城乡居民养老保险衔接手续;参保人员达到城镇职工养老保险法定退休年龄前,不办理城乡居民养老保险制度衔接手续。

衔接条件:

参加城镇职工养老保险缴费年限不满15年(含延长缴费至15年的),可以申请从城乡居民养老保险转入城镇职工养老保险;

城镇职工养老保险缴费年限不足15年的,可以申请从城镇职工养老保险转入城乡居民养老保险。

缴费年限计算:参保人员从城镇职工养老保险转入城乡居民养老保险,其参加城镇职工养老保险的缴费年限合并计算为城乡居民养老保险的缴费年限;参保人员从城乡居民养老保险转入城镇职工养老保险,其参加城乡居民养老保险的缴费年限不折算为城镇职工养老保险缴费年限。

医疗保险政策要点

一、城镇职工基本医疗保险:咸安区城镇职工医疗保险2000年正式启动,2010年实行市级统筹,截至目前,参保人数达到37501人。

参保缴费:基本医疗保险费由用人单位和个人共同缴纳。按年缴费基数10%的比例缴费,其中个人缴费2%,用人单位缴费8%。

医疗待遇:用人单位职工年平均缴费在上年度全市在岗职工平均工资的60%—79%的,享受个人帐户和住院报销待遇;80%—94%的,享受个人帐户、住院报销、普通门诊统筹、住院报销和门诊特殊慢性病补助待遇。

二、城镇居民医疗保险政策:咸安区城镇居民医疗保险制度2008年正式启动,截至目前参保人数达到98526人。

参保范围:除国家规定必须随用人单位参

加城镇职工基本医疗保险人员外,其余社区居民均应参加居民医保,持户口本、身份证到所在社区就近办理。在校学生由学校、幼儿园统一申报,按学年统一缴费。

缴费时间:除1周岁以内新生儿随身以外,其余普通居民自每年10月1日起至12月31日到社区核定次年保费并到指定银行缴纳(最迟不超过次年3月31日),低保、重残每年12月份到社区进行登记,审核次年保费,当年新进低保待遇享受时间自次年的元月1日起。

对话

“三个延伸”派生预立案

——对话通城法院院长肖创彬



图为县法院会同县卫生局、医院“预立案”调处医患纠纷

近年来,通城法院不断深化改革,践行司法为民理念,创新预立案,只是创新工作模式一个缩影。

全市第一家开通四级专网,推行“立案授权制”改革,实现基层法庭的远程立案;

全市第一家尝试“小额速裁”程序;全市第一家开设“网上QQ法庭”;全市第一家试行“小额执行款垫付”制度;

……

这诸多的第一,彰显出通城法院为司法从细微处着眼,从实效处着手的基本思路和基本价值追求。

记者:预立案的通城模式,您认为关键点在哪儿?

肖创彬:这种诉前调解模式,在全国各地都有尝试,我们法院将之命名为“预立案”,关键点在于我们形成了一整套的运行机制,形成了机制创新的系统性,实现了理论性与可操作性的有效结合。我们从预立案的概念、目的、类型案件及预立案登记卡的内容设定,到预立案案件委托办理的载体、流程与原则等以文件的形式加以规范,同时加强对预立案案件调解结果的监控,让每一个到法院来诉求的案件当事人都能找到最经济实效的解决途径。

近3年来的实践证明,我们的创新贵在落实,贵在实实在在替百姓着想,得到案件当事人的认可。从目前的受理案件比例来看,愿意走预立案程序的当事人越来越多,这就充分说明我们的创新实践是顺民意、得民心的,是成功的实践。

记者:通城法院建立预立案机制与通城案件的特点有关联吗?

肖创彬:是的。通城处于山区、库区,人多资源少,外出打工

员多,流动性较大,因此,涉劳动争议案件、离婚案件较多。这类案件标的的小、争议也不大但频发,如果疏导不好、处理不及时,就会影响社会稳定与人民群众的安全。预立案制度正好有利于这类案件的处理和消化,能够发挥其简便、有效的功能,使政府相关职能部门与审判职能相结合,产生良性互动,解决了社会效益、效果与法律效果相统一的问题。

根据通城的案件特点,我们还推出“三个延伸”工程,将立案窗口向社会延伸,派出“预立案”机制;将民事审判触角向基层延伸,在基层法庭设立了6个“巡回审判点”,将法庭开进老百姓家里;深化刑事审判向审前审判后延伸,建立“法院法律服务QQ群”,为企业开辟审判前判后“绿色通道”。

记者:通城预立案模式能否复制?您认为对当前的司法制度改革有什么实践意义?

肖创彬:预立案,只要是成功的模式,是可以复制的。我们的做法经《人民法院报》等相关媒体宣传后,目前已省内许多法院前来学习经验,省外也有很多法院打电话来索取我们的制度方案。

预立案制度的实施在我院发挥了优势,带来了实实在在的社会效益和法律效果。我认为最重要的实践经验,在于顺应了管理创新的需要。传统诉讼程序繁琐冗长,容易使当事人产生诉累,浪费有限的司法资源,而预立案制度则使案件实行繁简分流,缩短了解决纠纷的周期,弥合了诉讼程序不足之处。与此同时,缓解了法院案多人少的矛盾,使法院集中精力、时间去解决疑难、复杂案件。

始,当年取消的低保享受待遇至当年12月31日止。

坚强有力的劳动监察维权机制:劳动保障监察是指法定专门机关代表国家对用人单位劳动法的遵守情况依法进行监督检查活动。人社行政主管部门对用人单位违反劳动法规的行为,可以依据现行劳动法律、法规、规章的决定,分别给予警告、通报批评、罚款、吊