

逐步实现诉访分离依法治访

许跃芝



妥推进各项改革措施的落实。2013年初，全国政法工作会议把涉法涉诉信访改革确定为政法系统的重点改革项目，明确了试点先行、有序推进的工作思路，先后分四批部署各省（区、市）政法机关开展改革试点。今年初，中央政法工作会议对全面实施涉法涉诉信访改革进行了系统部署。

诉访分离、依法治访的改革精神，正在逐步成为各方共识，涉法涉诉信访的解决正逐步回归到法治轨道。据统计，今年以来政法机关接待群众来访数量同比上升了7.1%，涉法涉诉信访事项受理率、立案率有了明显提高，涉法涉诉信访群众到党政信访部门上访数量明显减少，总体呈现“弃访转法”的良好势头。数据表明，越来越多的信访群众选择司法渠道反映和解决问题，越来越多符合立案条件的信访问题在法律程序内得到

受理。然而，随之而来的一些问题也逐渐显现，成为制约改革深入推进的瓶颈和障碍。一是入口不顺。表现在信访申诉的渠道窄、渠道少，诉与访的界限不清、标准不明，受理立案的门槛高，各单位间存在“踢皮球”的问题等。二是法律程序“空转”。有些案件虽然进入了法律程序，但办案单位态度不端正，办案不认真，有错不纠，有瑕疵不补正，法律问题没有得到依法公正解决。三是出口不畅。有的已经走完法律程序的信访案件退不出处理程序，有些案件当事人仍然反复缠访闹访，严重影响正常的信访秩序和社会秩序。

中央政法委适时制定出台“三个意见”，其目的就是推动政法机关建立健全导入、纠错、退出机制，进一步破解入口不顺、程序空转、出口不畅等难题，推动涉法涉诉信访改革深入开展。

涉法涉诉信访问题，往往是法律问题和社会问题相互交织，法度之外和情理之中的问题相互交织，法律诉求和利益诉求相互交织。要全面解决好涉法涉诉信访问题，必须在法治方式主导下，坚持多部门联动，多管齐下、多措并举、综合施策。

涉法涉诉信访法治方式解决的改革，政策性、法律性强，涉及面广。信访案件、当事人诉求千差万别，情况复杂多样。要确保改革工作稳妥有序推进，实现既定目标，取得预期效果，必须把握好三个关系：既要坚定改革必胜信心又要勇于面对困难挑战，既要坚持以法治方式为主导又要努力形成工作合力，既要按照顶层设计抓好落实又要立足实际不断探索创新。唯此，才能推动涉法涉诉信访改革深入开展，确保取得改革成效。

讲诚信 万事兴

担保签字有规范

审查不严担苦果

2013年2月，某印刷公司因资金周转需要，向一家小额贷款公司借款300万元。小贷公司在签订借款合同时，与印刷公司法定代表人王某、妻子金某以及钱某等签订了一份保证合同。随后小贷公司将300万元打到了印刷公司指定的账户。贷款几个月后，印刷公司开始拖欠利息，再后来干脆不支付利息。小贷公司经调查发现，该印刷公司因经营不善早已资不抵债。印刷公司法定代表人同时也是借款担保人的王某和妻子金某已经失联。为此，小贷公司将王某、金某和钱某诉至法院，同时申请查封三个担保人的资产300万元。在小贷公司提供担保后，法院采取了财产保全措施，经查只有钱某在苏州还有一套价值约200万元的房产。但是，钱某否认参与借款担保一事。

法院经审理查明，在该笔借款担保合同的担保个人签名处，王某和金某的签名都是手写签名，而钱某的签名却是加盖了一枚此前她担任某纸品公司法定代表人时的法人章。对此，小贷公司认为，这个法定代表人章是钱某的私章，法律上没有禁止私章不能代替亲笔签名，所以盖章和钱某的签字是一样的法律效果，对方应当承担保证责任。为此，小贷公司还让业务员周某某出庭作证，证明是钱某亲自盖的章。钱某辩称，印章是真实的，但这是公司的法定代表人章，仅用于公司业务，当时该印章在王某处保管，她本人从来没有用这个章在担保合同上盖过，更没有替他人债务担保的想法。

法院经审理后认为，根据谁主张谁举证的民事证据规则，就本案而言，小贷公司主张与钱某的保证合同关系成立，应当举证证明钱某有为印刷公司300万的借款提供担保的意思表示，也就是要证明保证合同中出现的公章，是钱某本人或者委托他人加盖。从本案小贷公司举证情况来看，仅提供员工周某某证言，但周某某是其公司的职员，与公司具有利害关系，依法不能单独作为认定事实的依据。并且周某某陈述合同的签订时间、地点、人数等细节情况，与借款人印刷公司法定代表人的王某陈述有诸多矛盾之处。因此，对于

图由检查人员在检查消防系统

基于小贷公司未能充分举证证明钱某具有为他人债务提供担保担保的意思表示，其主张保证合同关系成立并要求钱某承担保证责任不能成立。法院判决驳回小贷公司对钱某的全部诉讼请求。该案二审终审判决后，法院依法解除了对钱某房产的查封。

本案是一起典型涉及商事交易规范和诚信的案件。通常来讲，公司印章有登记备案要求，故订立合同采用签章形式，而个人签名没有备案，签订合同多以签名形式。而公司的法定代表人印章较为特殊，虽然是一种人名章，但是不同于一般个人的私人印章，它主要是因公司财务管理如签发支票等需要，为行使法人职务行为的便利所设。小贷公司作为专业的从事小额贷款审核发放的机构，其业务员理应知晓公章与个人签名效力的不同，在其对外订立担保合同中，理应避免出现个人担保合同中加盖公司法人代表人印章的情况，从而防范放贷风险的出现。本案的小贷公司为追求高利息，不仅没有认真审核借款人实际经营情况，而且更没有按照法律规范地签订书面担保合同，为此，小贷公司只能为自己不规范的行为付出相应的代价。

该案的裁判结果提醒包括小贷公司在内的各类市场主体，在市场经营活动中应进一步规范合同签订行为，需要签字生效的合同尽量避免采用其他不当的形式，以免出现不利的法律后果。（席悦 宋华俊）

大气污染防治法公开征求意见

本报讯 记者曹红艳报道，国务院法制办近日就《中华人民共和国大气污染防治法（修订草案征求意见稿）》向社会公开征求意见。征求意见稿规定，我国将建立重污染天气监测预警体系，实施排污许可制度，同时突出燃煤、机动车、扬尘等重点领域以及重点区域的大气污染防治。

根据意见稿，我国将建立重污染天气监测预警体系。可能发生严重雾霾等重污染天气时，省级人民政府须适时发出预警，县级以上地方人民政府将依据重污染天气预警启动应急响应，采取责令有关企业停产限产、限制部分机动车行驶等应对措施。

征求意见稿还特别指出，县级以上地方人民政府可以根据本行政区域大气污染防治的需要和机动车排放污染状况，划定高污染车辆限行区。

昆明海关破获超3亿元玉米走私大案

本报讯 记者顾阳报道：云南昆明海关下属的孟定海关近日破获特大玉米走私系列案，现场查获涉嫌走私玉米778吨，查证涉嫌走私进境玉米8.5万吨，案值超3.02亿元，偷逃税款1.4亿元，抓获犯罪嫌疑人6人，打掉专业走私团伙2个。

孟定镇与缅甸果敢山水相连，边境便道众多，走私分子通常选择深夜绕越海关口岸地，利用这些便道偷运玉米进境。不仅如此，走私分子对每一辆海关执法车辆了如指掌，在各个走私环节遍布眼线，只要海关有所行动，走私计划就会改变。为确保抓捕万无一失，昆明海关抽调了66名关员，在深夜两点从数个控制点出击，现场查获正在驮运玉米的运输车辆32辆，缴获走私入境玉米778.1吨，扣押和冻结涉案资金143万元人民币和大量书证，6名主犯悉数落网。

玉米是重要的粮食产品，又是加工食品、淀粉和饲料的重要基础原料，被越来越多地应用到工业和能源等领域，其价格波动关系许多商品的基础价格。海关表示，将继续对玉米走私保持严打态势，确保国家粮食安全和农产品市场秩序。

本版编辑 曹红艳

特别关注

隐患不除 火灾难防

——公安部重大火灾隐患集中整治专项行动随行记

本报记者 李万祥



本报记者 李万祥 摄

滚滚的浓烟，烧焦的墙体……检索公安部消防局官网上的火情速递栏，每天都有这样的景象从各地传来。据了解，目前全国省、市、县三级还有近万处重大火灾隐患尚未整改销案。由于涉及面广、情况复杂、隐患严重、久拖不改，隐患处一旦发生火灾，极易造成重大人员伤亡和财产损失。近日，记者参加了公安部部署的开展重大火灾隐患集中整治专项行动。

消防控制柜成了摆设

9月4日中午，位于河北省秦皇岛市海港区迎宾路1号的新华书店大厦里，大厅内人头攒动。这里由于地处繁华闹市，客流量较大，属于当地防火消防安全重点单位。

“根据之前检查报告，此处存在的隐患是自动喷水灭火系统启动泵控制柜不能正常使用，室内消火栓系统启泵控制柜不能正常使用，排烟设施不能联动控制。”秦皇岛市公安局消防支队防火处指导科科长张贺说，一旦发生火灾，消防系统不能正常启动，后果不堪设想。

大厦背面的一楼拐角处，就是消防控制室。值班员王高峰正坐在控制柜前，专注地查看着各项指标。他指着控制柜中间的一个出纸口说：“您看，只要我们启动一次，这里就会有使用记录出来。”

“怎么就你一个人呢？”“现在能正常启动了么？”检查组成员、河南省消防总队开封支队高级工程师赵伟一边问，一边详细地查看控制柜显示器上面的各项数据。随后他又去水泵房进行了远程测试。

“规定的整改时限为今年8月28日，现经验收，虽然上述隐患已全部整改完成，但仍存在一些细节处的安全隐患。”赵伟在检查中一丝不苟，反复叮嘱业主对消防设施要经常试用，经常检查。

其实，按照秦皇岛市公安局消防支队监制的消防控制室管理及应急程序，消防控制室必须实行每日24小时专人值班制度，每班不少于2人；消防控制室应确保火灾自动报警系统和灭火系统处于正常工作状态。

“我们的消防系统缺乏检查，尤其对部分消防通道不重视。通过公安消防技术人员的指导督促，进一步加强了我们自身防火责任的落实。”大厦经理朱明华对检查组的帮扶支持表示感谢。



图为甘肃卓尼公安消防大队消防人员正在检查辖区单位的消火栓。唐绍鹏摄

未设自动喷水灭火系统

唐山市玉田县鸡鸦桥玉龙商厦由于消防设施、器材和消防安全标志配置、设置不符合标准，1-3层未按规定设置自动喷水灭火系统，根据《重大火灾隐患判定方法》规定，被当地公安消防部门直接判定为重大火灾隐患。

绕过一层超市入口，检查人员顺着楼梯来到商厦二楼。平日里热闹的柜台，现在已经成了施工队日夜赶工装修的场地。很多柜台上的商品并没有撤走，而是整齐地摆放在货架上。

“针对商场特点，我们将其整改时限设定为今年12月26日。现在只有商厦一层的超市照常营业，楼上两层均已停业整改，正重新安装自动喷水灭火系统。”玉田县公安消防大队工程师田鹏说。

玉龙商厦负责人范伟涛介绍，这栋楼2002年建成，总面积达7000多平方米。商厦投入使用后，解决了当地150多人的就业问题。“借这次停

业整改的机会，我们将一次性投入100万左右，对大楼的防火系统升级换代。最重要的是，这不仅是对自己负责，也是为他人负责。”

承包商厦自动喷水灭火系统安装工程的是佳明消防安装公司。钟前成是该公司现场安装施工队的负责人。“我们队有16个人，24小时轮流上岗，就是为了尽快完工，让商场早点开始营业。”

经验丰富的赵伟看了看被敲得“千疮百孔”的天花板，对商厦负责人说：“隐患整改期间，要加强日常消防安全管理，加强防火巡查检查，落实消防安全责任；必要时采取禁火断电的措施，全力确保整改期间不发生火灾。”

在玉龙商厦一楼的“嘎嘣脆”小吃店门口，店主胡小青告诉记者，他们经常会被组织起来参加一些消防安全培训，学习消防安全知识，每家店铺都配置了灭火器。

把消防安全不良行为纳入信用评价

在河北省公安厅、住房和城乡建设厅近日联合下发的一个文件里，提出要进一步加强建设工程消防安全管理，将施工图审查机构和建设、设计、施工、监理等单位的消防安全不良行为，纳入信用评价，计入不良行为记录。

工程建设消防安全管理是公安消防的一项重要工作。“严格规范施工图消防设计技术审查工作，并联合成立消防技术专家委员会，这包括设计单位、施工图审查机构等从事消防专业研究或技术性工作的高级技术人员。委员会主要研究解决消防设计审查中遇到的技术性疑难问题。”赵伟分析说，如果不能通过消防设计技术审查，就无法获得住建部门的施工许可证。同时，这也是确保消防设计技术审查与行政审批分离制度的有效措施。

将重大火灾隐患集中整治专项行动纳入对市、县两级政府2014年消防工作考核目标，对重大火灾隐患实行政府挂牌督办；对排查发现的

重大火灾隐患建立分层级报告属地政府、分行业函告行业主管部门、分类别通告消防安全重点单位的“三告”制度；分级与重大火灾隐患单位签订《重大火灾隐患整改责任书》，确保按时整改销案……这些都是河北省重大火灾隐患集中整治专项行动10项措施中的内容，10项措施中对重大火灾隐患集中整治的方式、时限、手段等多个方面作出具体规定。值得注意的是，按照要求，消防部门要为重大火灾隐患整改提供技术支持，开展上门帮扶活动。

在做好上门帮扶的同时，河北省还进一步完善火患投诉举报机制。“截至目前，河北省已建成省、市、县三级火灾隐患举报投诉网络，418名专兼职人员通过96119热线电话、河北消防网办事直通车、腾讯官方微博、来信、来访、电话、传真等多种渠道，全天候受理群众投诉举报。”河北省消防总队防火部副部长孙立新说。