

欢迎按以下格式引用:徐前权,杜雅雯.我国民商事仲裁的社会监督[J].长江大学学报(社会科学版),2023,46(5):89-93.

# 我国民商事仲裁的社会监督

徐前权 杜雅雯

(长江大学 法学院,湖北 荆州 434023)

**摘要:**对我国民商事仲裁进行监督是理论界和实务界的共识,但是民商事仲裁的社会监督却存在理论争议与制度空白。现阶段,民商事仲裁需要社会监督,社会监督的内驱性、广泛性、间接性和传播性将起到完善仲裁监督机制、提升仲裁公信力、宣传仲裁理念的重要作用。民商事仲裁的保密性与社会监督并不矛盾,解决这一冲突的关键在于注意社会监督的边界。可以从增加外部透明度,举办“仲裁开放日”活动,完善社会监督反馈体系,构建第三方评估制度四个方面探究民商事仲裁社会监督的具体途径,促进我国民商事仲裁事业的发展。

**关键词:**民商事仲裁;社会监督;第三方评估

**分类号:**D925.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1673—1395(2023)05—0089—05

2019年4月16日,中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布《关于完善仲裁制度提高仲裁公信力的若干意见》(以下简称《意见》),旨在推动仲裁事业公正、公平、高效地开展。《意见》指出,应当加强党的领导,充分发挥政府的支持和监管作用,建立和完善内部监督机制和行业自律机制,建立有效的司法支持和监督体系,充分发挥社会的监督作用。<sup>①</sup>事实上,仲裁的社会监督并非是对裁决案件过程及裁决结果的直接监督,更多地表现为一种外在的软性约束,是社会公众对仲裁委员会的间接监督。在仲裁发展的现阶段,社会监督有其重要价值。

## 一、我国民商事仲裁社会监督的必要性

按照《仲裁法》规定,仲裁委员会有着极强的独立性,与行政机关没有隶属关系,各级仲裁委员会之间也不存在隶属关系。如果不对其实施适当的监

督,仲裁就有可能成为失控的“独立王国”。现阶段,《仲裁法》《民事诉讼法》初步搭建了仲裁的监督制约体系,主要包括司法监督、内部监督和行业监督。社会监督的制度空白在一定程度上影响了仲裁的公信力,制约了仲裁事业的健康发展。《意见》的出台,使得我国的仲裁监督体系更加完善。

中国共产党的领导是确保仲裁事业健康发展的根本政治保障,党组织监督仲裁委员会依法履行职责,排除制约仲裁公信力的各种因素。政府依法行政,全面履责,及时解决仲裁事业发展中出现的困难和问题,保障仲裁的独立性,为其营造良好的发展环境。与此同时,仲裁价值目标的实现,须以仲裁员的公正高效仲裁为前提,但完全依靠自律,不足以实现这个价值目标。

《意见》在肯定内部监督、行业监督、司法监督的同时,强调加强社会监督,发挥社会监督的特殊作

收稿日期:2023-03-10

基金项目:湖北省人民检察院检察理论与应用研究重点课题“新时代检务保障制度研究”(HJ2022A21)

第一作者简介:徐前权(1963—),男,湖北仙桃人,教授,主要从事仲裁法学、社会法学研究。

通信作者:杜雅雯(1999—),女,河北邯郸人,主要从事仲裁法学研究,E-mail:1121970759@qq.com。

① 《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于完善仲裁制度提高仲裁公信力的若干意见〉》,www.xinhuanet.com/politics/2019-04/16/c\_1124375125.htm。

用。这对完善仲裁的监督体系,促进仲裁事业的健康发展具有重要的现实意义。

内部监督是内部控制制度,是对仲裁程序和仲裁员违法违规行为的监督,包括重大疑难案件专家咨询制度、仲裁裁决核阅制度以及仲裁员信息披露制度和回避制度。仲裁委员会对仲裁程序与仲裁员的监督,发生于程序进行中,直接对仲裁进程产生影响。内部监督与仲裁的独立性并不矛盾,是在尊重仲裁庭独立裁决权的基础上对具体个案的监督。

中国仲裁协会作为自律性组织对其会员实施外部监督。行业监督具有行业性、间接性、指导性,相比内部监督和司法监督来说,属于一般监督,主要是通过制定章程规范来实现的,即仲裁协会制定仲裁规则,对仲裁委员会及仲裁员进行规范,采取工作调研、工作指导等方式对违纪行为进行监督,其主要价值在于从宏观上指导、规范、协调、督促整个仲裁行业。

司法监督是指法院对仲裁的适当干预,本质上是由法院的性质决定的。司法监督以国家强制力为后盾,保障仲裁的顺利进行。基于仲裁的独立性与民间性,司法监督的最大特征是被动性,是应当事人的申请而触发的。司法监督主要包括仲裁协议效力的认定、仲裁保全、仲裁裁决的撤销及不予执行。司法监督是事后监督,体现出对仲裁支持与监督的统一。司法监督与内部监督一样,侧重于对具体个案的监督,通过直接的具体的硬性约束来促进个案正义的实现。

公正是仲裁制度赖以存在的基础,仲裁的生命力在某种意义上是基于当事人相信仲裁员能公平行事、公正审理。<sup>[1](P59)</sup>但是,受主客观条件的影响,不能绝对排除仲裁员办错案的可能。仲裁员享有独立的仲裁权,为了保证仲裁的公正性,需要对仲裁机构和仲裁员进行监督。

内部监督、行业监督和司法监督是在严格限定的范围内进行的,在某些时候无法全面监督和有效规制仲裁机构和仲裁员。仲裁机构及仲裁员的违纪行为必须完全符合相应的构成要件,缺失任何一个要件,都无法启动追究程序。“不怕通报,就怕见报”,唯有社会监督是无法逃避且监督面最广的。在人人都有麦克风的时代,任何公民和组织都可以成为社会监督的发起者,仲裁机构的工作一旦引起社会公众和社会组织的关注,就会带来广泛的社会监督。此时,庞大的关注群体就成为监督素材的提供

者与督促者,发现、讨论、反馈、举报仲裁工作中的问题,督促仲裁机构落实监督结果。与社会监督相比,司法监督视角狭窄,内部监督过于封闭,行业监督活力不足,而社会监督则可以强化仲裁监督的效果,也使得仲裁监督更加全面。社会公众和新闻媒体以其强大的内在驱动力对仲裁机构进行无所不在的监督和评价<sup>[2]</sup>,通过这种不间断的外力软性约束,促使仲裁员严格规范自己的行为并使之成为习惯,促使仲裁机构完善制度、规范运行。

## 二、我国民商事仲裁社会监督的价值

### (一)提高仲裁的公信力

“监督”一词在《现代汉语词典》中的解释为“监察”“督促”,监察的目的是发现问题,而督促的目的是解决问题。仲裁的社会监督就是指社会各界对仲裁机构的工作进行监督,发现工作中存在的问题并督促仲裁机构予以解决的一种监督方式。社会监督的主体为社会公众与社会组织。中国仲裁协会、仲裁委员会、法院等对仲裁的监督以法律规范为基础,以制度驱动为活力;而社会公众和社会组织对仲裁的监督则以其内在驱动为主,也是最经济、最长效的,可以强化仲裁监督的效果。

仲裁作为我国多元的纠纷解决方式之一,随着市场经济的逐步深入而逐渐壮大。2022年5月30日,全国政协召开“仲裁法的修订”协商座谈会。会议指出:全国270家仲裁机构在2021年受理案件共计41.59万件,标的额达8593亿元,创历史新高。从世界范围来看,我国已建立起全球最庞大的仲裁组织,实现了仲裁大国的目标。然而,2021年,我国各级人民法院审结的一审民商事案件有1574.6万件,仲裁案件量仅占诉讼的2.6%,其作用发挥与我国社会矛盾日趋增长的形势不相适应。<sup>[3]</sup>一直以来,公众提到仲裁想到的就是劳动仲裁,在“诉讼本位主义”思想的影响下,公众解决民商事纠纷,首先想到的就是法院诉讼,而对于用民商事仲裁这一解决纠纷的便捷方式则是陌生的,甚至持怀疑态度。究其根本,仲裁的公信力不高是主要成因。

《意见》明确提出要提高仲裁的公信力。仲裁机构发展壮大的基础是社会评价,社会公众是仲裁公信力的第一评价者,是仲裁裁决最好的鉴赏官。没有社会监督就没有社会评价,要提高仲裁的社会评价,就必须接受仲裁的社会监督。仲裁的社会监督并不是给仲裁增加了一层枷锁,需要辩证考察其价值。提高仲裁公信力的根本在于提升仲裁质量,但

仲裁质量不是仲裁公信力的唯一影响因素,仲裁机构及其性质、仲裁规则及其运行等不为公众所了解,也是影响因素。社会公众与社会组织在对于仲裁机构的仲裁规则和仲裁员应具备的职业操守知之甚少,的情况下,对仲裁机构的运行情况和仲裁员的职务行为没有明确的评判标准,也就无法正确客观地对其进行评价和监督,这不利于对仲裁员公正行事施加外在的道义约束<sup>[1](P59)</sup>,当然也就不利于提升仲裁的公信力。

## (二)扩大仲裁的影响力

仲裁作为解决民商事纠纷的重要方式,其便捷性、自主性、专业性、保密性并未被公众完全了解。仲裁的便捷性成为市场经济主体选择仲裁而非诉讼的动机。现阶段,仲裁需要扩大自身影响力,明确行业定位,宣传仲裁文化,实现在社会公众心中构建起仲裁理念的最终目的,进而促进更多的主体选择仲裁。社会监督的社会属性决定了其在实现监督职能的同时还具有舆论宣传的功能,这一宣传功能刚好可以弥补仲裁宣传不足的短板。社会监督通过对仲裁机构的监督,在实现监督价值的同时宣传仲裁理念,让公众了解仲裁,提高对仲裁的信任,这有利于提升仲裁的影响力。公众通过宣传了解后可以更好地发挥社会监督的作用,推动仲裁的健康长效发展。二者相互促进、相辅相成,推进仲裁理念的构建,促进仲裁影响力的提升。

## 三、我国民商事仲裁社会监督的具体途径

社会监督于仲裁而言有监督和宣传的双重价值,但是也需要注意到社会监督的无序性可能带来“多数人的暴政”,需要对社会监督的范围和形式进行必要的制度架构和创新,这样才能有效地借助社会力量达到社会监督的目的,形成良好的仲裁环境,有力地推动仲裁事业的繁荣发展。<sup>[4]</sup>同时,我们需要明白仲裁以解决民商事纠纷为主要内容,仲裁的保密性与便捷性是其存在的根本,而过度监督则会损害仲裁的保密性与便捷性,加重其社会教化义务,进而与其存在基础相悖。基于此,社会监督不能对仲裁案件进行直接监督,要将重点放在仲裁委员会的信息公开上。信息公开的原则是不涉及国家秘密、商业秘密以及个人隐私,其内容主要有仲裁委员会组织形式、仲裁规则、仲裁员管理规范、年度工作报

告和财务预算报告等不涉及具体案件的事项和经过保密处理后的仲裁典型案例和数据。将社会监督变成法定化、制度化的监督方式,纳入到仲裁立法之中,充分发挥其软性约束的作用,重中之重在于注意社会监督的边界。

### (一)增强仲裁外部透明度

与熟人社会不同的是,随着市场经济的深入发展,以契约为联结纽带的民商事纠纷更加依赖仲裁员对公正的坚守,这不仅体现在仲裁的“内心”,还体现在仲裁的“外观”<sup>①</sup>。

#### 1. 仲裁委员会组织形式、仲裁规则和仲裁员管理规范的细化和公开

社会监督的价值之一在于能够对仲裁机构进行无所不在的评价和监督。公众以何标准去评判呢?仲裁委员会的组织形式与章程、仲裁适用的仲裁规则及仲裁员行为规范和管理规定要能够被大众了解。《仲裁法》自1995年施行至今,我国仲裁业已获长足发展,相关建设逐渐完备,但各仲裁机构对于组织形式、章程、规则、准则的公开并不统一。组织形式反映着内部结构的状况和关系,可以参考中国国际经济贸易仲裁委员会(以下简称“贸仲”)和北京仲裁委员会(以下简称“北仲”)对于仲裁委员会组织形式的细化,结合当地的发展水平与实际需求,视情况设立专门委员会、专业仲裁院、调解中心和内设部门并及时公布。所有仲裁机构都应制定仲裁规则及仲裁员管理规范,并在官网上公开,供社会公众查阅。细化仲裁员管理规范,建立仲裁员遴选、投诉处理、考核评价和退出机制。只有了解了仲裁员的自律准则,公众才能增强对仲裁员公平、公正仲裁的信任度。

#### 2. 仲裁委员会年度报告及财务报告的细化和公开

仲裁机构的专业化程度有较大差别。笔者查阅官网信息发现,大多数仲裁委员会的规章、仲裁员名单及其行为规范、仲裁相关文件等都有详细规定且已在其官网公开,但在仲裁委员会年度报告、财务报告等方面仍存在规定单一、信息封闭等问题。年度报告和财务报告的公布,有助于增强仲裁工作的外部透明度,有利于社会公众清晰认识仲裁机构的业务发展和办案质效、制度基础和程序管理、服务水平和格局,有助于促进社会监督的发展,提高仲裁的公信力和影响力。

① 王生长、赵健:《立足服务谋发展,融入市场创未来——新时期我国仲裁制度的定位与作为》,《仲裁与法律》第94辑,法律出版社2004年版。



### 3. 仲裁典型案例及仲裁数据的公开

要提高仲裁公信力,仲裁裁决必须能经受得住社会评判。仲裁机构可以将典型案例进行保密处理后向社会公开,让社会公众和社会组织了解仲裁办案程序和裁决思路。在这一点上,“贸仲”<sup>①</sup>和“北仲”<sup>②</sup>走在了前列,在其官网上都有一个专栏公开保密处理后的典型案例并附有评析,便于社会公众理解和监督。公开仲裁裁决,应遵循当事人第一的原则。在双方当事人明确拒绝公开裁决的情况下,仲裁机构不应向社会公开。除此之外,仲裁机构可以对典型裁决进行保密处理后按期公开并附上评析。同时,仲裁机构应定期公开经其处理的案件数据。“贸仲”在其官网上公开了历年的统计数据——受案量、结案量。<sup>③</sup>仲裁机构的数据应包括但不限于案件受理数量、标的额、调解情况、执行情况、申请撤回数据。这些数据的公开有利于公众了解我国仲裁业的发展情况,提升仲裁在公众中的知晓度,宣传仲裁理念,完善仲裁文化建设,同时为我国仲裁发展研究提供宝贵数据,仲裁机构也可以依此进行自我审视与改革,完善相关架构。通过对仲裁大数据的监督分析,我们可以及时发现、修正我国仲裁发展的问题,保证仲裁良性发展。

### 4. 完善仲裁信息化建设

数字经济时代,互联网已经成为人们获取信息的主要途径,传统的仲裁运行方式已不能适应当前需求,仲裁的信息化建设势在必行。同时,仲裁的信息化建设也与社会监督的网络运行模式相契合,二者之间可以有效衔接。以武汉仲裁委员会《“智慧仲裁”建设三年行动方案》<sup>[5]</sup>为例,其信息化建设主要着力于打造智能办案办公综合管理、数据中心综合管理和互联网对外综合服务三大平台。其中,互联网对外综合服务平台可以与社会监督进行衔接,如宣传仲裁文化;开设典型案例查阅板块,公布各仲裁员的优秀裁决;建设社会监督反馈板块,接收群众的监督线索,倾听群众的发展建议;创新“仲裁开放日”活动,利用互联网进行“云参与”等,最大限度发挥社会监督的价值。

#### (二) 坚持举办“仲裁开放日”活动

“仲裁开放日”活动是仲裁机构提高仲裁服务水

平、接受群众监督、提升仲裁公信力的重要手段。仲裁作为一种契约性、民间性的纠纷解决方式,较诉讼而言,更加灵活便捷;同时仲裁机构作为独立的非政府组织,较法院而言,与民众沟通更为顺畅。“仲裁开放日”活动就是要使群众明白仲裁机构的仲裁优势。在“仲裁开放日”活动中,可以邀请商会、协会、企业、社区、群众代表、律师及新闻媒体记者等,组织大家参观受理大厅、仲裁庭审室、仲裁档案室等;模拟仲裁,呈现真实的仲裁开庭场景,让公众对仲裁机构开庭裁案过程有完整清晰的了解;开展关于本地仲裁的研讨会,倾听大家的需求和意见。“仲裁开放日”活动不仅是接受群众监督的重要方式,还是宣传仲裁理念,提升仲裁工作社会知晓率,打造仲裁品牌的绝佳机会。

#### (三) 完善社会监督反馈体系

第一,对外设立接收平台,负责社会监督的反馈与登记。社会监督的对象仅限于仲裁机构,对仲裁机构的监督多为建议性质,可以将监督事项进行分类分流处理。如果社会监督事项涉及仲裁员,仲裁机构可以对仲裁员开展内部调查,通过社会监督推进内部监督的落实。

第二,对内完善衔接机制。社会监督无法直接发挥成效,需要借助仲裁机构发挥作用。所以,仲裁机构应完善社会监督反馈的衔接处理机制,将对仲裁机构的监督情况和涉及仲裁员的事项分别报告给机构内的专设部门,并将处理结果通过一定的渠道和形式对外公布,将社会监督落到实处。在实施监督的过程中,为了更好地了解社会对仲裁员的态度、看法以及对仲裁机构的评价,仲裁机构可以采取多种形式,邀请公众参加活动,并聘请群众作为监督人员,以便更好地收集社会的反馈,建立信息交流平台,以此提升仲裁机构的市场影响力和号召力,提升仲裁员的威信,形成良性互动的仲裁环境。当然,社会监督应当严格限定在制度框架内,仲裁庭应当坚持自己的立场,从专业素养和良心出发来判断、裁定案件事实,并严格依照法律法规裁决案件。

#### (四) 构建仲裁委员会第三方评估制度

##### 1. 构建第三方评估制度的探索实践

2014年10月23日,党的十八届四中全会通过

① 贸仲官网上案例评析数据,参见 <http://www.cietac.org.cn/index.php?m=Article&a=index&id=93>。

② 北仲官网上仲裁动态,参见 <http://www.bjac.org.cn/news/list?cid=1>。

③ 贸仲官网上统计数据,参见 <http://www.cietac.org.cn/index.php?m=Page&a=index&id=24>。

了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出“完善仲裁制度,提高仲裁公信力”。在该任务要求的指引下,中国政法大学仲裁研究院于2015年推出了中国仲裁公信力评估项目,该项目作为中国政法大学首创、全国唯一的仲裁公信力品牌评价项目,是首个针对仲裁行业的社会第三方评估。中国仲裁公信力评估项目准确抓住了仲裁改革发展的关键命题,对完善我国仲裁法律制度,优化法治环境,贯彻落实《意见》具有积极意义。

《意见》指出:“发挥社会监督的作用,要研究建立符合仲裁特点的第三方评估标准体系。”2019年5月31日,中国仲裁公信力评估报告发布会暨第二届仲裁公信力论坛在中国政法大学举行。论坛以评估的社会性和科研成果的中立性为原则,成立了专家评审委员会,通过对咨询事项和评估权重等重要问题进行表决,创建了主观和客观相结合的科学的量化的中国仲裁公信力评估三级指标体系。该指标体系是仲裁委员会第三方评估制度的雏形,依据的主要数据是1995~2017年中国仲裁发展情况,是对这一历史发展阶段中国仲裁的整体性量化评估。中国政法大学仲裁研究院建立专项工作组、数据组及调研组等,由工作组统筹协调评审工作。工作组以该指标体系为蓝本,通过现场访谈、问卷调查、电话调研、在线调研与大数据抓取分析等方式,在形成中国仲裁公信力评估三级指标体系的基础上,对全国五十余家仲裁机构进行量化评估,公布了“全国十佳仲裁机构”“涉外服务十佳机构”,并发布了国内首份仲裁公信力评估报告。<sup>[6]</sup>

2021年1月21日,第三届仲裁公信力评估研讨会将国际仲裁机构纳入评估范围,增强了民商事仲裁评估的科学性、规范性,立足中国仲裁事业的新发展、新局面,重点关注中国仲裁的国际公信力,进一步优化中国仲裁公信力评估三级指标体系,助力仲裁在国家经济建设、全面推进依法治国及中国法的域外使用中发挥重要的作用。<sup>[7]</sup>

## 2. 构建第三方评估制度的具体设想

仲裁委员会第三方评估制度以客观性和中立性为原则,通过量化的直观形式,在集结仲裁理论界和实务界集体智慧的基础上,吸纳社会公众的建议,提出了一套具有指导性、引领性的指标体系。

第一,进一步发现评价标准和体系中的痛点、难点、重点,做到立体化、全方位展现中国仲裁事业的全貌,不宜过于平面化。评价标准要全面,要触及仲裁过程的每一个环节。第二,不断提高评价过程的

规范性。一方面评估要合法,另一方面要保证评估标准客观准确,保证评估过程科学规范。第三,不断提升评估过程的透明度。既要积极主动公开评估过程和评估结果,也要邀请更多仲裁界同仁共同参与。第四,提高评估结果的信服力。只有拥有可信服的评估结果,才能够真正有效地发挥社会第三方的监督作用,推进仲裁公信力的提升。

社会第三方评估具有特殊意义,在综合评估基础上,可进一步拓展研究仲裁员、仲裁案件质量、国际仲裁服务的专项评估,树立更具国际影响力的仲裁评估品牌。以评促建,充分发挥第三方的社会监督作用,让各个仲裁机构对照指标体系审视自身的仲裁行为;了解中国民商事仲裁发展现状和用户评价,为社会了解和选择仲裁提供第三方指引,为仲裁业发展提供规范引导,进而推动我国仲裁公信力整体水平提升,完善仲裁制度。

进入仲裁的每一起案件,都是基于当事人自主选择的结果,都承载着当事人对仲裁机构的信任和对高效公正的期冀。对仲裁机构来讲,获得当事人的信任,依赖的是公信力;办好仲裁案件,赢得的是公信力。公信力越高,仲裁机构吸引到的案件就会越多,其服务市场经济的作用就会越大。公信力是仲裁机构的安身立命之本,是仲裁职业共同体的共同追求。对仲裁机构公信力进行评估,是加强社会监督的重要手段。这既有助于仲裁机构对标体检,又有助于市场经济主体选择优秀的仲裁机构,也有利于仲裁法的修改和完善。

## 参考文献:

- [1]黄进,宋连斌,徐前权.仲裁法学[M].北京:中国政法大学出版社,2008.
- [2]李燕.试论我国仲裁监督体制的完善[J].学术界,2009(5).
- [3]孙金诚.加快仲裁修法 完善仲裁制度——全国政协“仲裁法的修订”双周协商座谈会综述[N].人民政协报,2022-05-31(003).
- [4]汪祖兴.仲裁监督之逻辑生成与逻辑体系——仲裁与诉讼关系之优化为基点的渐进展开[J].当代法学,2015(6).
- [5]武汉仲裁委:全面开启“智慧仲裁”加速模式[EB/OL].<https://www.whac.org.cn/index.php/search/details/id/7691/type/1.html>.
- [6]中国政法大学仲裁研究院.中国仲裁公信力评估报告隆重发布,专题论坛各方热议[EB/OL].<http://www.chinaarb.org/profile/Details/9c2ba50aabac4cfb87098c41280c49ef>.
- [7]中国政法大学仲裁研究院.第三届仲裁公信力评估研讨会持续聚焦仲裁公信力建设[EB/OL].<http://www.chinaarb.org/profile/Details/8befd41a4b8d4d47961e7ec2d85dfe05>.