

上海司法鉴定法规首次进行审议

司法鉴定人被列入失信黑名单“一票否决”

□法治报记者 陈颖婷

司法鉴定因其专业性和权威性被誉为“证据之王”，对保证司法公正、维护公民合法权益有着极其重要的意义。本市司法鉴定行业总体规范有序，但也存在准入门槛低、执业能力参差不齐、执业活动不规范和鉴定“黄牛”等突出问题，亟需规范执业和强化监管。昨天《上海市司法鉴定管理条例（草案）》（以下简称“《条例（草案）》”）提交市第十五届人大常委会第十二次会议审议，这也是这部司法鉴定领域的地方立法首次揭开面纱。记者了解到，本次立法按照“活动全覆盖、对象分类管”的原则，将所有从事司法鉴定活动的机构和人员均纳入《条例（草案）》。值得注意的是，《条例（草案）》明确加大对违法违规行为的惩戒力度，对存在鉴定“黄牛”揽案包案、鉴定机构支付回扣承揽鉴定业务、违规设点等突出问题，设定了最高5万元罚款的罚则，着力打击司法鉴定乱象，回应社会关切。



上海市第十五届人大常委会听取关于《上海市司法鉴定管理条例（草案）》的说明并解
读，听取审议意见的报告

展翔 摄



司法鉴定工作

资料照片

严格准入门槛 健全司法鉴定登记管理制度 去年注销鉴定人 93 人

目前，全市经市司法局审核登记的鉴定机构共计130家，其中“四大类”司法鉴定机构53家，“四类外”鉴定机构77家；经市司法局审核登记的鉴定人共计1645名，其中“四大类”司法鉴定人702名，“四类外”鉴定人943名。近5年，本市司法鉴定业务年均增长10%左右，2018年，全市共办理“四大类”司法鉴定业务超过11万件，同比增加12.24%，为服务诉讼活动开展和保障人民群众鉴定需求作出了积极贡献。

近年来，市司法局积极推进司法鉴定管理理念创新、制度创新和实践创新，通过组织开展司法鉴定能力验证、认证认可、鉴定质量检查，全面加强司法鉴定事中、事后监管，不断提高司法鉴定管理工作能力，还出

合了监管、收费、责任追究等方面的配套文件并组织实施，为地方立法积累了实践经验。目前，本市司法鉴定行业总体规范有序，但也存在准入门槛低、执业能力参差不齐、执业活动不规范和鉴定“黄牛”等突出问题，亟需规范执业和强化监管。

2018年，市司法局开展司法鉴定行业专项督查整治，此次专项治理共对52家鉴定机构和720名鉴定人进行资格审查，组织专家对65家鉴定机构开展现场评查，约谈鉴定人200多人次、审查鉴定卷宗材料1020份，对经筛查疑似存在问题的264名鉴定人，通过书面考试和实务考核等方式，进行执业能力审查并督促整改。开展专项督查，清退司法鉴定机构受理点33个，注销

鉴定人93名。

《条例（草案）》按照上位法规定，对从事“四大类”鉴定业务的司法鉴定机构、司法鉴定人实行登记管理，明确、细化了登记条件和程序。对于经登记的司法鉴定机构、司法鉴定人，由市司法行政部门编制名册并公告。

《条例（草案）》在明确行政监管体制的同时，进一步强化司法鉴定协会建设，充分发挥行业协会在自律管理、业务指引、职业道德教育、行业惩戒等方面的作用。据悉，近年来，上海市司法鉴定协会已对20余家鉴定机构及相关鉴定人员进行行业惩戒，对存在严重违规的案件，移送市司法局处理。

全程监管 完善司法鉴定程序规范 建立司法鉴定信息化监管制度

在之前的调研中，有业内人士反映在类型化案件，如道路交通事故纠纷中，伤残等级鉴定及三期鉴定的随意性较大，重新鉴定后改变结果的比例较高。这与“司法黄牛”对鉴定的干扰有一定的关系。而目前司法鉴定资质只有准入机制，没有退出机制，这也是导致司法鉴定质量不高的重要原因之一。再加之有的鉴定机构能力有限，提出的鉴定意见模棱两可，对关键性问题不能提出明确的意见；有的避难就易，对有数个委托事项中较易鉴定的问题作周详的论述，对有一定难度的问题往往一笔带过，甚至根本避而不谈；有的仅有结论，没有鉴定过程或详细分析说明，让司法鉴定的证据效力大打折扣。

为保障司法鉴定程序公正和鉴定意见科

学可靠，《条例（草案）》参照司法部《司法鉴定程序通则》，对司法鉴定机构、司法鉴定人从事司法鉴定活动的具体程序作了明确规定。首先，明确鉴定委托要求，规定诉讼活动中涉及“四大类”鉴定事项的，办案机关应当通过本市统一的司法鉴定委托平台，在名册中随机抽选司法鉴定机构进行鉴定；涉及“四类外”鉴定事项的，办案机关可以优先委托已通过公共法律服务平台公告的其他鉴定机构进行鉴定。其次，明确委托规范、受理规范、委托事项确认、不得受理情形等事项。第三，细化鉴定回避、标准适用、鉴定记录、鉴定时限、鉴定意见书出具以及文书补正、终止鉴定、补充鉴定、重新鉴定等程序和条件要求。第四强调发挥司法

鉴定专家委员会作用。

据上海市司法局局长陆卫东介绍，根据当前工作实际将司法鉴定专家委员会定位为内部专家咨询机制，突出专家作用，明确对于特别疑难、复杂、特殊的技术问题以及有较大争议的鉴定案件，办案机关可以委托司法鉴定专家委员会提供专家咨询意见。

《条例（草案）》中还对措施创新倾注了笔墨，要求综合运用多种手段提升监管实效性。《条例（草案）》提出，建立司法鉴定信息化监管制度。通过对司法鉴定案件实行统一赋码管理，实现司法鉴定案件实施程序、鉴定材料保管、检验检测数据保存、鉴定意见书形成等全流程监管，从源头上规范司法鉴定活动。

问题导向

加大惩戒力度

严重失信主体“一票否决”

调研中，对于司法鉴定的费用问题常常备受诟病。业内人士指出，各鉴定机构收费不统一、不公开、不合理、不规范。有的根据案件诉讼标的额收费，有的鉴定费用甚至超过案件诉讼标的额，当事人难以承受。有的当事人甘冒败诉风险，被迫放弃鉴定。交通事故的伤残鉴定一直是司法“黄牛”最活跃的领域，由于人体损伤恢复的特殊性，有周期性较长、时间跨度大等特点，伤者对于司法鉴定的信息不对称给了“黄牛”活动的空间。

针对本市存在鉴定“黄牛”揽案包案、鉴定机构支付回扣承揽鉴定业务、违规设点等突出问题，《条例（草案）》专门规定了执业禁止条款，明确司法鉴定机构、司法鉴定人不得以支付回扣或者介绍费、进行虚假宣传、诋毁其他同业机构和人员等不正当手段招揽司法鉴定业务等，着力打击司法鉴定乱象，回应社会关切。记者注意到，《条例（草案）》对司法鉴定人的违法行为最高可处5万元罚款。

全国人大常委会的《关于司法鉴定管理问题的决定》对因严重不负责任给当事人合法权益造成重大损失、骗取登记、故意做虚假鉴定等违法行为，已经规定了责令停业、撤销登记等处罚。《条例（草案）》结合本市实际，细化了若干违法行为情形，明确了相应的行政处罚措施。对轻微违法情形，规定由市、区司法行政部门责令改正，并给予诫勉谈话、通报批评等处理。此外，与信用管理制度相衔接，《条例（草案）》还明确对被司法行政部门列入严重失信主体名单的个人、法人和其他组织实行“一票否决”，禁止其再次申请从事司法鉴定业务。

本市还将加强信用管理，增加管理透明度。《条例（草案）》明确，司法鉴定机构、司法鉴定人的基本信息、失信信息和其他信息纳入本市信用信息服务平台和法律服务行业信用信息平台。《条例（草案）》还确立了司法鉴定行业失信惩戒制度，明确被撤销登记的司法鉴定机构、司法鉴定人应当依法列入严重失信主体名单，并向社会公布。

同时，本市还将规范司法鉴定收费行为。按照不同鉴定项目分别实行政府指导价和市场调节价管理，目录内的鉴定项目明确收费标准，未列入目录内的司法鉴定项目，由司法鉴定机构与委托人根据鉴定工作的成本、难易程度等因素协商确定。