

# 大数据时代诉前调解瓶颈的突破路径

◆张海峰<sup>1</sup> 陈小利<sup>2</sup> 原琳<sup>1</sup>

(1.焦作市解放区人民法院,河南 焦作 454150; 2.河南理工大学,河南 焦作 454150)

**【摘要】**诉前调解机制以其调解过程的非对抗性、法院与第三方的共力性、权益兑现的便捷性等优势伴随经济发展得以快速发展。大数据时代的到来,社会加剧转型的背景下,使诉前调解面临调解理念背离、调解方式和调解机制滞后、调解质效无法满足大众需求等一系列瓶颈问题。本文尝试在大数据时代背景下,就诉前调解机制的组织架构建立、调解方式创新、数据信息化手段借力等方面进行浅显思考分析,以期能为相关人员的研究提供有益参考。

**【关键词】**诉前调解机制;数据信息化;瓶颈;突破

## 一、大数据时代诉前调解工作面临的挑战

### (一)大众的信息获得与意思表达途径高效便捷

随着互联网的发展以及微博、微信、抖音自媒体的广泛使用,大众被多维、立体、宽广的信息所包围,其表达诉求的途径零成本、零距离。一是大众信息获得快而深。数字化代表着资源共享,大众共享信息的范围无论真伪已无界限,并根据自己的内悟和意愿进一步探知更深层次的信息内容,先入为主之后,形成定势认知,调解的切入点很难把握,调解过程中部分大众对调解原则和事实真相有可能会歪曲解读和不予接受。二是大众获得的信息杂而广。对于普通大众来说,一方面他们很难去直接了解、占有第一手的案件事实和证据材料,而繁多复杂的信息来源往往使得大众对其中的信息了解不深。以于某案为例,案件被披露后被各式各样的媒体广泛传播,信息传播过程中的偏差导致部分错误信息被传播,例如被害人自己影响救治导致其死亡等消息,从而使得民意变得复杂繁多,影响司法机关采纳合理的民意。三是大众针对热点事件的反应十分迅速。伴随数字信息化的发展和司法的进步,大众在表达情感时随意性、自主性较强,其意思表示途径有可能过激和愤世嫉俗,民意像雨后春笋般大量自发随意形成,一个小事件便会迅速发酵成大舆情。因此,对于较大舆情案件的调解很难取得成功。

### (二)案件基数不断增加,深层次矛盾相对复杂

一是矛盾复杂程度高。大数据时代经济社会高速发展,带来的深层次矛盾较多,如城市快速转型中的拆迁安置、产业淘汰、投资担保等由此产生复杂关系纠纷的很多。同时,很多合伙纠纷、公司纠纷、租赁纠纷等不断增加且有着情势变更的复杂背景,给司法调解工作带来了极大挑战,单靠法院难以实质性解决问题。二是各类新旧类型案件激增。随着大众依法维权意识的不断提高和立案登记制度的实施很多纠纷涌入法院,部分其他民间或者司法行政渠道能够化解的案件均提起诉讼,同时伴随经济形势的波动,民间

借贷、房屋买卖、金融贷款、家事离婚等矛盾纠纷收案数量均呈明显上升趋势。如房地产开发商因逾期交房引发的房屋买卖合同纠纷、拖欠工人工资引发诸类的群体性纠纷案件不断涌现。面对上述大量案件调解力量显得严重不足,且调解能力和水平无法应对新的复杂性问题。

## 二、大数据时代诉前调解面临的瓶颈问题

我国法院诉前调解制度历经数十年,从1991年广东、浙江、湖北等省份试点,到2014年《民事诉讼法》正式肯定了诉前调解机制,取得了较大的进步和发展。随着经济社会的深层次转型发展,案件受理类型和数量背景的变化,以及大数据时代给案件调解和审理带来的挑战,调解面临诸多瓶颈难以突破。

### (一)诉前调解立法的全方位保障缺位

当前,诉前调解机构职责与性质模糊,机构设置具有随意性和非正式性,诉前调解机构对外无公信效力。诉前调解机构的职责、性质于法无据。一是诉前调解组织编制及职能于法无据。诉前调解组织目前并非法院正式编制部门,其职责职能也无明确法律规定,其设置方式、工作方法各地不一,对诉前工作有着前提性的影响。二是联合调解组织构成和职能规范不完善。主动联系司法、信访、人社、民政、公安等行业调解组织共同联动化解矛盾。但是由于职能部门过多,缺乏有力的牵头管理,很多案件即便是进入联合化解阶段,职责不清、职权不明、分工不明晰,使得组织架构犹如虚设。尤其是案件调解的功能对接缺乏制度引导和监督,导致对接不畅,最终影响司法效率,加重当事人诉累。三是诉前调解人员的组成问题。当前诉前调解组织的组成人员多为法院外聘的退休人员或年龄较大的社会人士。其不足是年龄结构偏大、法律知识欠缺、流动性强、管理困难,缺乏创新性和主动性。因此,对他们的绩效考核机制难以科学适用。

### (二)调解职能的反向作用逐渐生成

由于调解理念守旧,对调解效果的夸张性认知,导致调解职能的发挥产生了副作用。一是过于追求调解效果。调解效果被无限扩大,导致司法权的弱化,使大众司法遵信降低。同时,过分追求调解率,很多地市多级法院对调解率要求过高,甚至规定在线调解数,与现实脱轨,不免导致以判压调现象严重,影响了司法效率。现实中出现了为调解而调解,不顾案件本身的性质、类型及调解难度,片面极端追求调解率的现象。二是导致不公平性。诉前调解中的调解人可能对一方更有利,从而导致不公平的结果。调解人的专业性和经验不一定能够保证调解结果的公正性。为了追求良好的调解效果,让双方相互让步达到案件化解的目的,调解过程往往采取“和稀泥”的方式。这种方式使得案件可能会一定程度上产生不公。出具调解书的案件一旦进入执行程序则导致一方甚至双方反悔,引起较大涉诉信访事件。由于调解书的再审要求苛刻,事实还原、案结事了的过程曲折坎坷,加重了当事人可能提起案件的再审司法负担,降低了司法公信力,浪费了司法资源。三是调解导致利益偏颇。由于调解的不公开、不透明性,使得调解过程难以得到有效监督。公众外部监督和内部考核监督的缺位导致难以评估调解的公正性和合理性,更难得到良好的调解效果从而可能引发对公信力和合法性的质疑。

### 三、诉前调解瓶颈的突破路径

诉前调解虽然快速高效、成本较低、灵活协调,但正如上文所述,目前的诉前调解面临着很多瓶颈问题,已经不符合时代发展要求。如何突破本文提出了以下几种路径。

#### (一)全面设定诉前调解机制相关规范

进一步强化诉前调解机构的组织架构;明确诉前调解组织的职责与职能,使其和审判科学、无缝、合理对接,杜绝调解无限扩大损害当事人合法权益和司法的公正与效率,避免调解初衷的本文缺失。一是诉前调解组织的设置规范。当前各类、各级调解组织和机构很多,形成合力只是浅层,究其原因是没有规范性的指引和管理机构组织实施。因此有必要从整体的规范性设计来完善此路径。比如诉前调解机构在法院的编制组成、职能定位、人员组成等;各级各类调解机构的统一管理协调部门确定;联动调解相关机构职责的确定和考核的完善;合力调解的程序性规定等。二是诉前调解实质内容的细则性规范。关于诉前调解的范围、原则等我国《民事诉讼法》已有初步规范,人们也有初步的内心的认同,如自愿选择调解、合法合规调解、能调则调当判则判等原则。但是具体操作时由于缺乏类似量刑规范化指导意见的规引,实务中,调解展现出很多不足,如调解程序不规范、调解时间过长、案件委托调解后相互推诿、调解不够公开透明等。所以,应从可调解案件的具体案由、启动和调解程序、与其他调解机构的对接、调解过程的应尽义务

和应注意事项等实质内容和程序上的内容予以详细明确,量化指引。避免调解带来的后续问题发生,如损害一方利益以及违背事实真相。三是对调解理念和目标加以规范。当前“和稀泥”的调解理念和方式已经完全不能适应大众司法的需求,调解应在查清基本事实、认准基本证据判断规则的基础上组织进行。同时明确调解过程中当事人的权利义务,如当事人可以中途拒绝调解、要求释明调解条件、要求调解员回避等。四是加强对调解工作的监督和考核。畅通监督举报渠道,明确责任内容,规范奖惩条件。对于调解员在调解过程中有违规违纪现象的要参照公务员有关处分条例处理,对于情节严重的要移交司法机关处理。对于调解员的考核不能只是一味地追求调解数量和比例,更应从调解质量、多元解纷的成效、当事人满意度、后续转化为执行案件的比例等来设置考核指标。

#### (二)矛盾联席化解机制应完善创新以适应时代要求

行政机构应当加强矛盾纠纷多元化解工作的组织管理,将矛盾纠纷化解工作纳入有关法治建设规划。一是明确联席化解工作启动事项、启动主体、监督主体,明确具有发言权的牵头主体。二是监督落实制度应及时弥补。一方面要明确行政机构及有关部门、法院及检察机关在联席化解工作中的职责;另一方面要明确不同案件的联席化解工作组织部门、监督落实部门,定期协调、组织、督查;最后要明确工作联络人,拟定重点化解案件清单及台账等有关事宜。三是物资保障机制应进一步健全。一方面要保障基本支出,司法辅助人员、人民调解员经费应全部纳入年初预算,实现人员基本支出全额保障;另一方面要保障专项经费,将人民调解个案补贴、重大案件困难救助、破产案件专项资金等全部纳入年初部门专项经费预算,确保联席化解各项日常工作的顺利开展。四是深入强化信息联动共享。搭建一体化信息平台,将司法行政、公安、信访、检察院、法院等机构电子平台互通互联,实现纠纷预警、上报、处置、分流、化解、结果反馈等链条化管理,释放信息科技管理效能。通过力量联合、数据联通、风险联控、社会联治,着力打造府院联动新格局,有效促进争议实质性化解。五是广泛接受各界监督。各级行政机构及其部门、人民法院、人民检察院以及有关人民团体、群众性自治组织、其他组织开展矛盾化解工作应当自觉接受社会监督,听取社会各界建议。对于疑难复杂案件应及时召集社会各界人士召开听证会。

#### (三)利用信息化手段建立诉前调解数据化模式

当前,要创新工作理念和工作方式,尝试用大数据时代带来的便捷方式建立健全科技化、实用性的网络调解平台。用数字化思维管理和规范诉前调解工作。

一是建立简单、实用、便捷的在线调解平台。在线调解是法院信息化建设的重要组成部分,也是促进多元纠纷解

决机制现代化的必由之路。当前,全国法院系统建立了在线调解平台,实践中衍生出“诉前在线调解”与“诉中在线调解”在内的多种类型。但是这些在线平台由于缺乏全面的宣传指导、调解员自身水平不高、终端人力物力投入不足等因素使得实用效果欠佳。在线调解在具体应用过程中也存在适用主体受限、推广应用受阻、程序衔接不畅以及灵活性保障不足等问题。因此,要高度重视在线调解的便捷性、实用性。首先,要规范信息技术在在线调解中的应用。在线调解技术面对的是普通大众,其规范性信息技术的核心就是“一点便行”“一开就好”,手机终端的程序操作要简单又安全。对于调解员和调解程序是否公开、调解内容是否合法,网上可选,一查便知。其次,要加大宣传投入力度。要组织深入社区、企业、商场等现场开展线上矛盾多元解纷快捷隐秘、司法等效(司法确认出具调解书)优势的宣传,以及线上操作的宣传。要加大统一研发力度,不可不同地区各自研发,至少以省级单位为单元,根据自省特点加以研发应用。要加大投入力度尤其是终端使用的投入,延伸到社区单元,设置专门房间区域、配置相关设备,让人们足不出户能够得到在线调解带来的解忧便利。

二是亟须加强纠纷预防数字化体系建设,无论是从人民法院在线解纷实践,还是从平台治理在线解纷实践来看,目前都更侧重于纠纷的化解,而在利用数字化手段进行纠纷预防方面做得还不够,或者说还没有形成有效的体系。然而,随着互联网的发展和数字技术的普遍应用,数字经济蓬

勃发展,随之而来的电子商务、电子消费、电子教育等在线纠纷的数量也呈现井喷之势。因此,需要从源头上减少纠纷的发生,以及纠纷进行诉讼的可能性。如上海市一中院于2018年10月上线“案件繁简分流分类处置平台”,通过设立要素库、规则库及案件权重系数库等方式系统构建案件要素模型,形成繁案、简案、调解及参考要素等四类规则库,分别针对民商事等类型案件特点,综合案由权重系数、标的金额、诉请数量、当事人构成、证据情况要素等对案件进行精细化标签处理,由人工智能对案件繁简进行精确识别。

#### 参考文献:

- [1]顾培东.公众判意的法理解析——对许霆案的延伸思考[J].中国法学,2008(04):167-178.
- [2]郭雯文.论司法与民意的关系[D].青岛:青岛大学,2018.
- [3]谢登科,张赫.在线调解的实践困境与未来发展[J].学术交流,2022(12):78-92.

#### 作者简介:

张海峰(1980—),男,汉族,河南新乡人,硕士,研究方向:民意与审判。

陈小利(1981—),女,汉族,河南焦作人,硕士,讲师,研究方向:民事訴訟法。

原琳(1986—),女,汉族,河南焦作人,硕士,研究方向:家事审判