

多元化纠纷解决视阈下法院特邀调解制度完善路径研究

◆袁木玲

(广州商学院法学院, 广东 广州 510000)

【摘要】我国法院特邀调解工作虽已取得一定成效,但由于该制度规定得较为笼统,各地法院做法差异性较大。法院诉前调解案件范围不够明确、诉前调解程序和诉讼程序之间的衔接不足、调解协议司法确认方面不够顺畅、经费等保障制度有待完善、各地法院对该制度了解程度及功能定位的理解有所偏差等问题阻碍着我国诉调对接机制的进一步推行。本文从探究该制度实施现状和存在的问题着手,通过实地调研对该制度的实践现状进行了实证分析,对实施该制度法院有关具体做法和路径存在的问题和短板进行了研究,以期能为完善该制度提供一定的参考。

【关键词】法院特邀调解;诉前调解;诉调衔接;路径;保障机制

随着改革不断深入,各类产业转型升级,社会变革加剧,各类矛盾纠纷与日俱增,且日趋复杂多样。据2022年最高人民法院工作报告的统计,地方各级法院及专门法院受理案件3370.4万件,审结、执结3081万件,民事一审案件收案1582.7万件(当前新收案件),结案1611.4万件(包含上期旧存案件),其中,调解结案354.7件,占结案总数的22%。全国法院共设置调解组织9.6万个,37.2万调解员入驻,在线调解纠纷3832万件,调解平台在线对接7.6万个基层治理单位。由此可见,诉前调解在缓解法院剧增的案件压力方面发挥了重要的作用。如此庞大的诉讼案件给法院带来极大的审理压力,有限的司法资源难以满足当事人多元解决纠纷的方式选择需要及现代化社会治理的需求。法院需构建一个让诉讼与非诉对接的多元选择模式供当事人选择,以更少的司法资源获取更大的法律效果和社会效果,更好地推动社会法治健康可持续发展,进而更好地平衡公正和效率。因此,为了缓解法院的审理压力和节约有限的司法资源,同时为了更高效、快捷地定分止争,解决社会矛盾纠纷,多元化纠纷解决机制被各地提上重要议程,各地法院在积极探索民事诉讼程序繁简分流、诉前调解机制改革试点工作。因此,面对矛盾纠纷上涨带来的新变化,法院特邀调解多元化纠纷解决制度的创新性研究具有重要的应用价值和现实意义。

一、我国法院特邀调解制度概述

最高人民法院2016年6月28日发布《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》(以下简称《法院特邀调解规定》),自7月1日起施行,该规定首次通过司法解释的方式确立了法院特邀调解制度。该制度的施行有利于推动多元化纠纷解决机制的构建与完善,有利于促进诉讼与非诉纠纷多元化化解方式的切实对接,促进法院特邀调解工作的有效开展,缓解诉讼量剧增给法院带来的压力,维护当事人合法权

益。法院特邀调解规定是具有我国特色的特邀调解制度,系我国多元化解纠纷机制的一次制度性创新。

法院特邀调解制度主要包括两种程序,即委托调解和委派调解。该程序构建基础主要在于以下三点:一是我国有以和为贵的文化传统,当事人为了更好地解决纷争会选择诉讼外的、较为平和的方式解决。二是诉讼案件数量剧增及法院审理案件时间过长,导致纠纷无法及时得到解决,传统的纠纷解决机制已没法满足纠纷解决的需求。多元化纠纷解决机制的改革和创新成为有效快捷的替代性诉讼的纠纷解决方式,法院特邀调解制度的出现为社会纠纷解决提供了重要的方向和路径。三是特邀调解制度能更好地节约当事人纷争解决的时间和金钱成本,通过诉前、诉中特邀调解的多元化纠纷解决方式可以更好地提高公民司法资源获得感。

二、法院特邀调解制度在实践中存在的突出问题

在问卷调研中,关于特邀调解在实践中运行的主要难题的调查结果如下:诉调衔接程序不完善占58.25%;当事人不愿接受调解占76.7%;调解成功率不高占62.14%;经费保障不足,调解员积极性不高,激励保障不足占63.11%;调解员管理监督机制不完善占42.72%,其他有认为诉调对接缺乏法律依据占3.88%。虽然法院特邀调解制度取得一定成效,但在实地走访调研中发现存在不少突出的问题有待解决。化解矛盾纠纷是社会治理的重要内容,要坚持把非诉讼纠纷解决机制放在前面,那么就要对存在的问题进行剖析和深入研究,以便更好地完善该制度。通过走访广州、佛山、深圳、河源、汕头等地区法院进行实地访谈及问卷调研,发现主要有以下几个问题。(见表1)

(一)诉调程序衔接不足

第一,诉前调解的案件适用范围不够明确。各地区对于诉前调解在适用范围上出现不同程度的差异,多地根据自己的情况进行规定,由此可见,诉前调解目前并没有明确的

适用范围。目前,对该意见中规定的七种类型案件,各地法院做法不同,有些法院根据实际情况突破了这几种类型。广东省各法院本着“能调尽调”的原则大部分纠纷都诉前调解前置,如佛山市南海区95%以上的民事案件均纳入诉前调解程序。但各地区的适用范围差异较大,导致律师以及当事人对诉前调解程序的适用感到不适应。为了更好地发挥诉前调解的作用,应对适用范围作出相应明确规定。

表1 “法院特邀调解在实践中运行的主要难题(多选题)”的调查结果

选项	比例
诉调衔接程序不完善	58.25%
当事人不愿接受调解	76.7%
调解成功率不高	62.14%
经费保障不足,调解员积极性不高,激励保障不足	63.11%
调解员管理监督机制不完善	42.72%
其他	3.88%

第二,诉前调解前置正当性需进一步证成。在调研中,关于对是否有必要对某些类型纠纷案件要求必须诉前调解的调查,认为有必要的占56.31%;认为没有必要,需尊重当事人调解意愿的占38.83%;不清楚的占4.85%。其中,认为没必要的基本为律师,律师对案件诉前调解前置大多表示反对,其认为诉前调解拖延时间,不利于快速出裁判结果,影响到当事人诉权的实现,降低诉讼效率。对诉前调解前置的正当性也是诉调对接程序中有待证成的问题。

第三,法院特邀调解与其他多元化纠纷解决机构衔接不足,在问卷调查中关于特邀调解中法院与其他相关部门(如多元化纠纷解决机构、调解机构等)的对接机制相关的调查结果中,认为对接很好占25.24%,对接一般占53.4%,对接不足占21.36%。可见,需要做好多元化纠纷解决机制多部门联动,才能更好地化解纠纷。

第四,诉调程序可操作性不强,具体调解期限及是否中断时效不明确。调查问卷中关于所在地区的法院对于特邀调解期限是否有统一规定的结果显示,没有规定占12.62%,有规定(具体期限)占41.75%,不清楚占45.63%。对调解期限各地做法不尽相同,有些地区规定调解期限30日,有些地区调解期限无限定,调解期限是否中断诉讼时间等问题未予以统一明确。诉前调解期限是当事人很关心的问题,司法讲究公平与效率,其中效率也是当事人较为看重的,如果在诉前调解期限耗费时间过长不利于司法效率的实现。故应当规定合理的诉前调解期限,确保纠纷化解的效率;在调解失败后立即转入诉讼程序,减少当事人时间消耗。目前各省高院对诉前调解期限做了相应规定,只是期限不尽相同。

(二)特邀调解员的准入、退出、监督等管理机制不健全
调研关于特邀调解员准入标准是否有待提高的调查结果中,认为“是”占65.05%,认为“否”占9.71%，“不清楚”占25.24%。关于对特邀调解员退出机制是否有明确规定的调查结果中,认为有明确规定占21.36%,没有明确规定占21.36%,不清楚的占57.28%。关于特邀调解员在哪些情形下需要进行回避的调查结果中,选择“调解员选任或者调解过程中,与当事人有利害关系或者可能不利于纠纷解决的回避”占84.47%;选择“调解不成功的,调解员不得担任该案诉讼代理人、人民陪审员、证人、鉴定人以及翻译人员”占59.22%;选择“不需要回避”占1.94%;其他情形占5.83%;不清楚占14.56%。各地法院建立了一大批的调解员队伍,但是目前对调解员的准入、退出、监督管理上存在缺失,需要对调解员的准入、退出、回避、虚假调解等问题进行规范;对于加强对调解员的指导与培训,全面提高特邀调解员的综合素质的问题,需要进一步完善;对于调解员经过调解案件后,不得担任该案诉讼代理人的相关约束和监督等问题值得商榷。目前相关部门并未规定对调解员做相应的培训事宜,也没有规定明确的准入规则。

(三)保障机制不完善

首先,诉前调解缺乏立法保障。目前,我国尚未在立法层面对法院的特邀调解制度作出相关规定,也没有关于法院特邀调解制度的具体法律。正是由于立法的缺乏使得该制度的实施在实践中遇到了许多障碍,尤其是律师和当事人对诉前调解质疑,影响了该制度在实践中的有效性,不利于该制度的发展。尽管2008年开始最高人民法院发布了许多关于分流的指导意见,2016年也颁布《法院特邀调解的规定》,但这些均非立法层面的,只起到指导性作用,而且文件内容规定得不够具体,各地区法院在实践中操作做法不一,导致了诉前调解在实务中存在很大的随意性,在运行过程中也出现了很多矛盾。缺乏立法层面的保障已经成为我国诉前调解进一步发展的瓶颈。

其次,相关经费保障和激励机制不健全。在调研中,关于所在地区给予特邀调解员的经费保障的调查结果中,认为补贴经费较低,影响调解工作的开展占42.72%;认为补贴经费较合适,工作积极性较高占20.39%;不清楚占35.92%;其他0.97%的认为所在法院没有补贴经费,工作积极性一般。从调查数据中可知,大多数调解员对经费补贴表示不满,影响调解积极性。因此,法院特邀调解的开展不可避免的一个问题便是经费的保障。在大多数地区,成功调解一个案件通常会获得200元左右的补贴。部分地区会根据案件金额和案件难度提供更多补贴,而调解不成功的案件补贴很少,甚至没有。事实上,这笔调解补贴与调解员投入的时间和精力完全不成比例,严重影响了调解员的调解积极性。

法院邀请调解作为化解机制的重要手段,无论是兼职调解员还是专职调解员,资金保障不足已成为普遍存在的问题。调解员受法院委托或委派参与相关调解,需要耗费大量时间和精力,而补贴较少,严重影响调解员的调解积极性。

三、法院特邀调解制度的完善路径

通过调查问卷、实地走访调研等方式对法院特邀调解制度运行中存在的问题有了一个清晰的认识后,应有针对性地不断完善法院特邀调解制度,让该制度最大程度发挥其功能和效应。因此,本文针对该制度存在的问题,结合实践研究数据分析、理论依据,对适合法院特邀调解制度的创新性、可行性路径进行探究,提出以下切实可行的建议。

表2 “在哪些方面完善可以更好地发挥特邀调解制度作用(多选题)?”的调查结果

选项	比例
完善诉调衔接程序。将特邀调解管理纳入一站式多元解纷和诉讼服务体系建设,推动跨部门平台互联互通、数据自动推送、资源共享共用	83.5%
加强宣传,尊重当事人程序选择权,引导大众依法自愿选择特邀调解	78.64%
加强司法确认程序衔接,提高调解协议法律效力	71.84%
提高调解补贴标准和根据不同案件情况合理计算补贴,完善经费保障机制	69.9%
制定对特邀调解员管理、监督细则,完善特邀调解员准入、退出、回避、虚假调解等机制	62.14%
将特邀调解、繁简分流和智慧法院等深度融合,通过信息化平台,实现集约化、自动化、智能化	65.05%
其他	1.94%

(一)完善诉调衔接程序

在调研中,关于“在哪些方面完善可以更好地发挥特邀调解制度作用?”的调查显示,选择“将特邀调解管理纳入一站式多元解纷和诉讼服务体系建设”占83.5%,选择“尊重当事人程序选择权,引导大众依法自愿选择特邀调解”占78.64%。针对诉调对接机制衔接有待提高、权责不够分明等问题,建议加快进行相关法律或法规出台,为规范做好衔接工作有法可依。完善诉调衔接的具体建议见如下设想。

第一,诉前调解前置正当性证成。利益相关者能够影响一个组织目标的实现。诉前调解是典型的多主体参与的

利益相关者行动系统,人民法院、调解员和当事人作为利益相关者,其行动动机、过程和结果构成了利益相关者行动逻辑分析的主要因素。为了解决当事人对诉前调解前置的正当性的质疑,建议通过法律给予明确规定,以解决大众的疑虑。

第二,诉前调解案件范围及类型细化。目前,我国对于诉前调解的案件适用范围及纠纷类型没有统一明确的规定,各省、各地区根据自己实际情况在上文提及的几类纠纷案件的基础上自行确定。个别地区参考简易程序或者速裁程序的适用范围,很多地区的诉前调解均超出了以上的几类类型纠纷,出现了各地适用范围不一致的情况,这不利于法律的统一适用。因此,对哪些案件类型可以适用诉前调解,值得进一步细化和明确。

第三,做好诉调程序对接。要规范特邀调解与立案、审判等程序的衔接,确保与诉讼服务无缝对接,体现特邀调解制度的相对独立性,最大限度提高法院纠纷解决效率。合理限制诉前调解案件的期限,建议一般时限为30天,经双方同意期限可延长15天,但延长最长不超过30天。在设立“诉前联调号”的情况下,进入诉前调解后,诉讼时效将中断。此外,试点法院经人民调解委员会、特邀调解组织、特邀调解员调解达成民事调解协议的,双方可以自调解协议生效之日起30日内向人民法院共同申请司法确认。为此,调解员应管理好申请司法确认的程序,确定共同申请时间、计划申请司法确认法院等信息,并做好后续程序衔接和相关材料归档工作。

第四,确保效力衔接得当。在调研中,对“如何更好地发挥特邀调解制度作用”的调查结果中,选择“加强司法确认程序衔接,提高调解协议法律效力”占71.84%。做好特邀调解制度与司法确认程序的有效衔接,确保调解协议的履行。当事人自行约定的特邀调解组织或者调解员达成的调解协议,可以由调解组织所在地法院管辖,也可以由签订调解协议的法院管辖,方便当事人及时申请司法确认。按照该实施办法的规定,试点地区符合级别和专门管辖标准的司法确认案件,由对应的中院和专门法院管辖,要完善相关配套程序衔接。要完善邀请调解的管辖权、程序等机制,为推进统一的调解法制定奠定基础。

(二)加强特邀调解员的管理

在问卷调查中,关于“对特邀调解员如何管理”的调研结果显示,认为进行定期的调解业务培训占89.32%,定期组织学习法律知识占80.58%,对调解员进行职业道德培训占68.93%,特定行业调解进行上岗前资质认证占68.93%,其他占4.85%。如今各地法院大多都建立了调解员名册,但对调解员的管理有待加强。

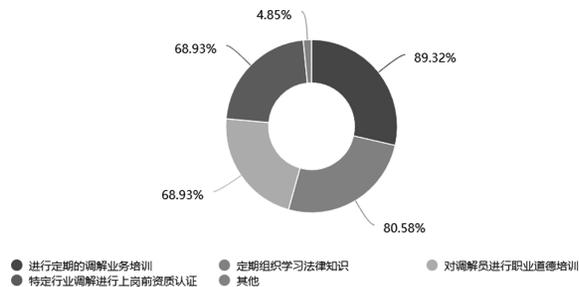


图1 “对特邀调解员如何管理(多选题)”的调查结果

第一,法院加强过程管理。法院应当构建诉前调解告知程序,引导调解员规范诉讼行为。调解前,特邀调解员应当将有关权利义务、调解程序、调解规则等事项告知当事人;在调解终止阶段,应当建立调解与法院诉讼的衔接程序。如果调解成功,调解结果将被赋予强制执行效力;而如果调解失败,则将转入诉讼程序。定期派法官走访达成协议的当事人,避免虚假调解。

第二,法院应加强指导。引导调解机构专业化发展,建立调解员评价标准体系,提高调解水平。根据纠纷案件类型的多样性和当事人的不同需求,引导调解机构划分不同的专业领域,确保调解员和专业人员储备充足,满足不同领域、不同类型纠纷的需求。在实践研究中发现,一些法院根据纠纷类型选择不同行业的调解员,如邀请医疗、道路交通、劳动、知识产权、金融等专业人士参与调解或委托调解。

(三)积极建设诉调衔接工作的保障机制

第一,加强经费保障。关于“认为如何更好地调动特邀调解员积极性?”的调查显示,提高补贴经费标准占68.93%;根据不同案件标的额、案件类型和涉案人数的不同,计算补贴金额占73.79%;调解不成功的,也给予一定比例的补贴占53.4%,其他不清楚的占5.83%。在实践调研中发现法院在特邀调解机制中财政资金的投入不足,为此,要提高调解专项邀请经费保障标准,建立经费保障机制,加大调解经费补贴力度,加大个案补贴力度;探索依法建立调解收费机制,规范诉前调解过程中律师、专家等专业人士的调解费用。

第二,加强组织保障。了解调解员的培训意向,采取集中轮训、庭审观摩、座谈交流等多种形式,合理安排特邀调解员技能培训,规范行为准则,进一步确保调解队伍的稳定性。积极宣传特邀调解的功能与优势,充分发挥政策导向作用和行政解纷资源优势,提高大众认知度和接受度。通过公开表彰的方式促进调解员履职尽责,提升特邀调解员

量和公信力,激发这支队伍的荣誉感与尊崇感。

第三,加强科技保障。在问卷调查中,认为“将特邀调解、繁简分流和智慧法院等深度融合,通过信息化平台管理”的占65.05%。信息化建设为诉前调解提供技术保障,以“互联网+诉讼服务”理念为指引,整合现有立案、分流和多元调解等系统,完善在线调解流转规则,为当事人提供智能化、全方位、人性化的司法服务。充分利用人民法院大数据管理和服务平台、人民法院调解平台,健全完善特邀调解管理系统,发挥司法大数据的监测预警功能,健全矛盾纠纷风险研判机制。

四、结束语

本文通过实地调研进行实证分析,针对当前法院特约调解制度存在的突出问题,提出相应的解决策略,以期更好地推进法院特约调解制度的实践运行,助力形成调解制度的长效机制,把最大程度上发挥诉前调解的功能,从而更快、更好地解决纠纷。

参考文献:

- [1]罕佐热·阿卜迪艾尼.民事纠纷多元化解决机制的现状与完善路径[J].法制博览,2023(11):117-119.
- [2]舒乐山.人民法院特邀调解制度的实践与完善研究[J].贵州开放大学学报,2022,30(03):50-55.
- [3]徐昕.调解:中国与世界[M].北京:中国政法大学出版社,2013.
- [4]牛瑞峰.我国法院附设调解制度研究[J].衡水学院学报,2020(04):107-112.
- [5]李猛,赵若锦.海南自贸港多元化民商事纠纷解决机制现代化建设路径探索[J].武大国际法评论,2023,7(04):141-157.
- [6]尹力.中国调解机制研究[M].北京:知识产权出版社,2009.

基金项目:

广东省普通高校青年创新人才类项目,项目名称:多元化纠纷解决视阈下法院特邀调解制度之现状及路径创新研究——以广东地区法院为例,项目编号:2020WQNCX079;2021年广州商学院课程思政研究专项课题项目,项目名称:“课程思政”背景下法学案例教学的探索与实践——以《法律文书写作》教学设计为视角,项目编号:2021XJKCSZ009;2022年广州商学院高等教育教学改革项目,项目名称:“课程思政”背景下案例教学法在法律文书写作课程中的运用与实践,项目编号:2022JXGG65。

作者简介:

袁木玲(1986—),女,汉族,广东湛江人,硕士,讲师,研究方向:知识产权法。