

DOI:10.13216/j.cnki.upcjess.2017.04.0010

中国民事立案前调解制度规范化研究

王晓月

(山东大学法学院,山东 济南 250100)

摘要:民事立案前调解制度已从基层法院试点逐步上升为常设性制度,其合法性已有司法政策和法律保障。立案前调解的对象要求符合人民法院的受案范围、排除不能调解的民事纠纷。为了取得更切实的实践效果,适宜立案前调解解决的纠纷包括家事类纠纷、专业性较强但事实争议不大的纠纷、事实较为明确的群体性纠纷、争议标的额较小的财产类纠纷及适宜立案前调解解决的其他纠纷。立案前调解的主体应根据纠纷类型具体确定,总的来看应以特邀调解组织(个人)为主,以法院立案庭为辅,以其他适宜的调解组织(个人)为补充。立案前调解不成的,应登记立案;在调解组织(个人)主持下达成的调解协议,可依法申请司法确认,在立案庭主持下调解成功的纠纷,应出具民事调解书。

关键词:立案前调解;纠纷解决;诉调程序衔接

中图分类号:D915.14 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-5595(2017)04-0056-07

立案前调解是指对当事人起诉至人民法院、经法院审查符合法定受理条件且适宜调解的纠纷,法院在征得当事人同意的基础上暂不立案,而将其委派给人民调解、行政调解、行业调解等调解组织或者个人进行调解或者由法院立案庭主持调解。立案前调解是目前多元化纠纷解决机制和诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制中的新兴制度,在立案登记制和员额制改革的大背景下,其能否发挥出分流案件、化解民事纠纷的切实作用,有赖于法学理论在对其司法实践经验总结基础上的深度总结和规范化研究。因此,本文拟对立案前调解的司法演进、实践探索进行考察,总结提炼经验,并在此基础上,对立案前调解的调解对象、调解主体及诉调程序衔接进行规范化研究,以期深化理论,为司法改革者提供更多的启发与思考,进而推进立案前调解的制度化、实效化进程。

一、立案前调解的司法演进与实践探索

中国古代素有“厌讼”的观念,孔子“无讼”的儒家思想对后世可谓影响深远,而调解是息讼的重要手段。古代的官批民调与立案前调解类似,具有浓厚的“仁政”“德治”理念。官批民调是指官府在接到案件后,经过初步堂审,如果认为案件属“细微”,

没有必要在公堂审理,则会“批令”乡里进行调处或者加派差役协同乡保进行调处,民间调处不成时,再由公堂判决。现存档案中见到的“飭差确查妥处”“着乡保传谕安分”等批令,都是官批民调的具体指令。^[1]新中国成立以后,调解制度从以马锡五审判方式为特色的调解模式发展到以合意解决纠纷为特征的现代型调解,针对调解的司法政策经历了从“调解为主”到“着重调解”到“调解结合”再到“调解优先”的变迁。自2006年起,以上海市浦东新区人民法院、长宁区人民法院、松江区人民法院为代表的多家法院在上海市高级人民法院、上海市司法局出台的《关于规范民事纠纷委托人民调解的若干意见》指导下探索立案前调解模式,人民法院相关业务庭在征得当事人双方同意后,制作委托书,并将起诉状副本转交人民调解组织,由人民调解组织进行调解。^[2]2007年初,苏州市吴中区人民法院召集江苏省高级人民法院、苏州市中级人民法院等法院法官,苏州市司法局相关领导,南京师范大学法学院、苏州大学法学院等法学院的教授专家,共同参加专题研讨论证会,集中研讨法院附设非诉调解机制的构建。^[3]吴中区司法局、吴中区人民法院联合出台《关于法院附设诉前人民调解工作机制的规范意

收稿日期:2017-02-17

作者简介:王晓月(1992—),男,山东烟台人,山东大学法学院硕士研究生,研究方向为民事诉讼法学。

见》,在此指导下,逐步构建起诉前委派调解机制。自此以后,上海法院和江苏法院在其辖区内大力推行立案前调解制度,使得上海法院和江苏法院在立案前调解制度实践中独立涛头,并率先建立“诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制”和“诉调联动机制”。最高人民法院《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》(以下简称《健全纠纷解决机制意见》)第14条对立案前调解予以肯定,立案前委托调解制度自此正式步入中国的民事司法实践。《健全纠纷解决机制意见》的不足之处是将“委托调解”以立案为分割点分为了立案前“委派调解”与立案后“委托调解”,实质上两者的内涵均为“委托调解”。“委派”一词表现出了指令性口吻,因为人民法院与调解组织、行政机关之间不存在工作上的领导与被领导关系,人民法院在立案前调解中更应当发挥的是其在法律专业知识和方法上的引导作用,故“委派”一词易招致调解组织、行政机关的不满,不利于立案前调解活动的顺利开展。《最高人民法院关于进一步贯彻“调解优先、调判结合”工作原则的若干意见》第8条中提出“进一步做好诉前调解工作”,基层法院特别是人民法庭应建立“法院附设型委托调解”,表现形式为“诉前调解工作室”或者“人民调解窗口”,其实质为中国特色的法院附设ADR的探索。适宜调解的纠纷可就地转入立案前调解程序,为当事人节省了纠纷材料、委托手续在法院与委托调解人之间移转的时间,减少了当事人在立案前调解及时性不足上的担忧,增加了调解成功的概率。2010年,厦门市思明区人民法院与当地交警部门联合创设《道路交通事故认定(司法确认)书》,将交通事故立案前调解与法院司法确认申请程序进行结合,委托交警对事故纠纷进行调解,当事人可以在交通事故现场当场申请司法确认。2012年修订的《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)第122条确立的“先行调解”制度为立案前调解提供了法律依据。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》和最高人民法院《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》(以下简称《深化多元化纠纷解决机制改革意见》)中均提出,有条件的基层法院对家事类纠纷、相邻关系案件、小额债务纠纷、劳动争议案件、消费者权益保护案件、交通事故纠纷等适宜调解的案件进行调解前置程序探索,在征求当事人意愿的基础上进行先行调解。《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》(以下简称《特邀调解规定》)对特

邀调解进行了规定,包括特邀调解组织或个人立案前的委派调解和立案后的委托调解。立案前调解已从基层法院试点逐步上升为常设性制度,其合法性已得到司法政策和法律的支持。立案前调解回应改革“合法性”追问的应对方式是通过试点取得一定成效和经验后,以司法解释的形式予以推广,然后通过立法程序对成果加以固定,为实现规范化目标而再次发布司法解释,进行探索。通过此种法律技术手段适当缓和改革方案与法律权威的紧张关系,为改革方案合法性提供妥当的保障,是当前推进司法改革务实而灵活的进路。

二、立案前调解对象分析

2015年4月13日,最高人民法院审判委员会第1647次会议通过《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》,立案登记制自2015年5月1日起施行。2015年,全国各级人民法院共受理案件1951万余件,审结、执结1671万余件,同比分别上升24.67%、21.14%。全国法院实施立案登记制一年以来,共登记立案993万余件(一审案件),同比增长23.43%,其中民事案件同比增长22.90%。据北京市高级人民法院数据,截至2016年3月22日,全市法院未结案件已高达19万余件,未结案件量接近2015年全年收案的三分之一,审判任务超负荷以至于案件沉寂问题非常严重。随着各地法官员额制改革的启动,现有法官数量将进一步减少,这“一增一减”使得“案多人少”的矛盾更为突出。面对“案多人少”的压力,立案前调解承担着分流化解纠纷的初始性任务,但立案前调解的适用范围不能因诉至法院的案件激增而贪大求全,要正确认识立案前调解的功用,科学把握“适宜调解”的标准,合理划定立案前调解的适用范围。《最高人民法院关于人民法院民事调解工作若干问题的规定》(以下简称《民事调解规定》)第2条确立了调解适用的标准是案件具有“可调性”,从文义解释的角度,“可调性”标准是指民事案件有通过调解化解的可能性,一般表现为当事人之间存在调解的意愿、利益冲突可以调和、法律关系较为明确、案件事实基本清楚,该标准过于宽泛。《民事诉讼法》第122条确立了先行调解的“适调性”标准,即是否适宜调解由立案庭法官自由裁量。“适调性”标准的实践效果和理论研究,可为日后整个民事诉讼调解制度的适用范围提供改革参照。

(一)符合人民法院的受案范围

立案登记制强调充分保障当事人的诉权,畅通了诉讼渠道,提高了立案效率。但案件进入诉讼程

序更加顺畅快捷会在一定程度上导致法院在立案阶段引导当事人选择立案前调解难度加大。需要说明的是,立案前调解与立案登记制并不冲突,两者是协调配合的,立案登记制并非要求所有起诉至法院的案件照单全收,即当事人起诉的案件必须满足《民事诉讼法》第119条的规定且不属于第124条规定情形时才予以受理,立案前调解的纠纷同样是属于人民法院受理范围的纠纷。对于当事人起诉至法院的案件,立案法官在形式审查起诉材料、起诉状符合法定受理条件之后,登记立案之前,会对案件是否适宜调解进行判断:如适宜调解,则引导进行立案前调解;如不适宜调解,则当场予以登记立案。从大陆法系民事诉讼法理论来看,凡符合起诉要件的即应形成诉讼系属,导致诉讼程序的开启。^[4]立案前调解程序的启动即说明案件通过了立案登记程序的审查,案件受理已处于事实状态,法院已经实质性地获得了案件的解决权,日后调解不成转入立案程序只是将案件受理这一事实状态转为法律状态。

(二)排除不能调解的民事案件

对于法律已有规定不能调解的民事案件,即使当事人要求进行立案前调解,也不应适用立案前调解。《最高人民法院关于适用简易程序审理民事案件的若干规定》(以下简称《简易程序规定》)第14条第2款规定了法院适用简易程序开庭审理时不应当先行调解的简单民事案件,该规定同样应适用于立案前调解程序。《民事调解规定》第2条规定了不能进行调解的民事案件,该规定同样也应适用于立案前调解程序。《民事调解规定》所规定的不能调解的案件属于因案件性质涉及公益事项或适用非诉程序而不能进行调解的案件,《简易程序规定》除了“案件性质”这一标准外,还增加了“当事人的实际情况”和“显然没有调解必要”标准,这种抽象概括式的规定加大了条文具体适用的难度。时至今日,在“调解优先,调判结合”的调判关系下应以明确列举的方式扩展不能调解的民事案件范围,现阶段可以明确不能进行调解的案件有基本事实存在重大争议的案件以及确认之诉案件。因而,在排除不能调解的民事案件时,应将两则规定中抽象概括式的标准与明确列举的基本事实存在重大争议的案件及确认之诉案件标准结合适用。需要指出的是,《民事诉讼法》第55条规定了公益诉讼,自此民事诉讼包含私益诉讼和公益诉讼两大类型,调解原则作为民事诉讼的基本原则,应该贯穿始终,即公益诉讼案件也可进行调解。但公益诉讼诉讼标的具有公益性,因而《最高人民法院关于适用〈中华人民共和

国民民事诉讼法〉的解释》第289条规定了公益诉讼案件的调解协议应当进行不少于三十日的公告,以起到公众监督的作用。考虑到公益诉讼案件的复杂性、公益性以及无论是作为公益诉讼原告的检察机关、社会团体还是作为审判者的法官对于公益诉讼都处于摸索、适应阶段,现阶段立案前调解的对象不应包括公益诉讼。在公益诉讼裁判标准明确、裁判方法成熟、原告诉讼实力壮大之后,可以考虑将公益诉讼作为立案前调解的调解对象。

(三)适宜立案前调解解决的纠纷类型分析

1. 家事类纠纷

家事类纠纷,包括离婚、收养、继承、赡养、抚育、扶养等纠纷,涉及人身关系和财产关系的调整。一般认为财产关系是合理的关系,可以用合理的一般的解决基准来应对,而身份关系是非合理的关系,应重在规劝说服,而非强制性明确权利义务关系。^[5]立案前调解作为柔性调解方式,在缓和人际关系、提高案件主动履行率、保障妇女儿童及老年人权益等方面具有重要作用。家事类案件中紧张、趋于破裂的人身财产关系需要尽快解决,相较于诉讼漫长的审限和可能产生的上诉、再审程序,调解可有效节约时间。家事类案件的调解主体应优先选择特邀调解组织(个人)中的人民调解员,特别是有一定家事调解经验的中老年妇女同志,她们的社会生活经验较为丰富,对调解解决的方式应用熟练,让她们调解有利于促进当事人之间的沟通,使其能冷静务实地进行调解协商,从而实现家事案件中人际关系的重构。

据2015年最高人民法院工作报告,2015年各级人民法院审结一审民事案件522.8万件,其中婚姻家庭、抚养继承等案件161.9万件,占民案案件的比例接近1/3。随着经济社会的发展,婚姻家庭关系中的新情况、新问题不断显现,加之人们婚恋观念的改变,家事类案件作为人民法院受理案件中的传统大比重案件更是呈现出逐年增多的趋势。因此,强化家事类案件立案前调解、组建专业家事调解团队、成立专门家事审判庭、加强社会观护工作不失为有益的举措。最高人民法院决定在全国范围内选择100个左右的基层人民法院和中级人民法院,开展为期2年的家事审判方式和工作机制改革试点工作,推动建立司法力量、行政力量和社会力量相结合的新型家事类纠纷综合协调解决机制,完善多元化纠纷解决机制,形成有效社会合力,切实妥善化解家事纠纷。^[6]

2. 专业性较强但事实争议不大的纠纷

专业性较强但事实争议不大的纠纷主要包括事

实争议不大,仅在给付的数额、时间、方式等方面存在争议的交通事故损害赔偿纠纷、医疗事故损害赔偿纠纷等案件。由于汽车等交通工具日益普及,兼具人身色彩和财产属性的交通事故纠纷已成为法院受理的大类民生案件。根据浙江省高级人民法院的数据,2015年浙江全省法院共受理交通事故纠纷一案81547件,占全部民事案件数近25%。由于交通事故责任纠纷主体具有复杂性,通常涉及受害人、保险公司及被保险人三方当事人利益,因此,一般事实争议大、权利义务关系较为复杂,往往需要调解多次,甚至会调解不成转入业务庭审理。因此,立案前交通事故纠纷调解主要针对事实责任清楚的纠纷,该类案件虽事实争议不大,但在纠纷化解中,需要当事人“多点多线”地奔波于交警、鉴定机构、保险公司、法院等部门之间,此时立案前调解便有了用武之地。要充分重视交通事故认定书在事实认定、责任分配上的价值,《中华人民共和国道路交通安全法》第73条规定交通事故认定书应载明交通事故的基本事实、成因和当事人的责任。依据《民事诉讼法》第114条,道路交通事故认定书属于公文书证,其证明力具有法定优势,除非有相反证据予以推翻。在具体调解过程中,可以交警部门的行政调解为主体,协调保险公司提前介入到交警调解阶段,由法院推进诉前鉴定工作,配合建立诉调对接机制,并根据当事人申请,积极采取诉前财产保全措施,消解被害人参与调解的疑虑,在调解协议达成后,依据当事人的申请依法对调解协议进行司法确认。

与交通事故纠纷相比,医疗纠纷更具专业性,适宜委托立案前调解组织中的医患纠纷人民调解委员会调解,使其发挥专业优势,并应建立专家听证制度,对鉴定机构、事项、费用等进行明确。立案前调解可以缓和患者方的负面情绪,使得家庭秩序、社会秩序回归常态,做到“案结事了”。对于医疗纠纷立案前调解,实践中推行较早,社会评价度高的有诸暨模式、宁波机制,诸暨模式是司法局组建由专职调解员、兼职调解员、医学专家、法学专家共同组成的医疗纠纷人民调解委员会,而宁波机制是通过地方立法的形式指导医调会工作,并建立公立医院强制投保的医疗责任保险。^[7]广元市人民法院依靠立案前调解实现医疗纠纷案件“零受理”曾引发广泛关注,2014年4月,四川省高级人民法院官网、《四川法制报》分别以《医疗纠纷“零受理”的背后》为题,对广元市医疗纠纷立案前调解进行过专题报道。^[8]

3. 案件事实较为明确的群体性纠纷

案件事实较为明确的群体性纠纷包括消费者维

权纠纷、物业纠纷等,此类纠纷涉案当事人人数众多,案情类似,个案标的额一般较小,在普通共同诉讼在司法实践中适用率低的背景下,若通过法院个案审理解决,会造成法院受案量激增、审判压力加大等问题。此类纠纷可委托立案前调解组织中的消费者协会、人民调解委员会等组织进行调解。通过立案前调解依法稳妥解决的“彩石山庄项目案”被写入2015年最高人民法院工作报告,该案的诉前民事纠纷调解委员会由调解能力高超的人民调解员、执业经验丰富的房地产专业律师、服务耐心周到的法律服务工作者等共同组成,在济南市中院的指导下,调解委员会制定了《适用司法确认程序处理彩石山庄案件的要求以及流程》,通过调解解决了积压多年的彩石山庄案,打造了利用立案前调解有力化解群体性纠纷的典型案例。^[9]

4. 争议标的额较小的财产类纠纷

争议标的额较小的财产类纠纷涉及的案件类型有劳务纠纷,买卖合同纠纷,小额借款合同纠纷,供用水、电、气、热力合同纠纷,银行卡纠纷,等。对于争议标的额较小的标准,各地法院可以根据当地经济发展情况,结合法院收案量具体确定,如北京5家基层人民法院在试点立案前调解时将这一标准定为10万人民币。^[10]《民事诉讼法》在2012年修订时新增小额诉讼程序,但该程序在实践中适用判决结案方式比例低、适用调解结案方式比例高,目前面临被“架空”的窘况。小额诉讼程序旨在弥补传统审理程序规则严格和程序漫长的弊端,是世界范围内民事诉讼“接近正义”改革浪潮中的新事物。对于适宜调解的小额诉讼案件,更应当将调解程序放到诉前,实现一部分纠纷的诉讼外解决;对于不适宜调解的案件再适用小额诉讼程序,高效快捷地解决。对调解制度和小额诉讼制度安排正确的程序启动点,可以使立案前调解分流案件的作用得到彰显,也为小额诉讼制度功能的充分发挥提供了基础,避免诉中调解结案对小额诉讼程序发展空间的挤占。

5. 适宜立案前调解解决的其他纠纷

《简易程序规定》第14条规定了6种法院适用简易程序开庭审理时应当先行调解的简单民事案件,此规定同样应适用于立案前调解程序。随着新型案件不断涌现,仅列举具体案件显然不能满足司法实践的现实需求,除了上述具体分析的类型化案件外,对于适宜立案前调解解决的标准应把握“调解成功以点破面,调解不成速裁解决”这一原则。即调解成功后发挥其示范效应,以带动更多的同类案件以调解方式解决;如果调解不成功,可转入速裁

程序,以简化诉讼程序、提高审判效率。

三、立案前调解主体的确定

(一)以特邀调解组织(个人)为主

特邀调解组织与特邀调解员是社会解纷力量,在法院的组织与指导下,接受法院委派、委托,开展特邀调解工作,法院设有特邀调解组织和特邀调解员名册,并会为其颁发证书。特邀调解组织的产生有调解组织申请加入和人民法院邀请加入两种方式:依法成立的人民调解、行政调解、商事调解、行业调解及其他具有调解职能的组织,可以申请加入特邀调解组织名册;人民法院也可以邀请调解组织加入特邀调解组织名册。特邀调解员的产生有个人申请加入、特邀调解组织推荐加入和人民法院邀请加入三种方式:品行良好、公道正派、热心调解工作并具有一定沟通协调能力的个人可以申请加入名册;特邀调解组织应当推荐本组织中适合从事特邀调解工作的调解员加入名册;人民法院可以邀请人大代表、政协委员、人民陪审员、专家学者、律师、仲裁员、退休法律工作者等符合条件的个人加入名册。

个案中特邀调解员的确定方式体现了当事人程序主体受尊重的程度,《特邀调解规定》第12条规定的当事人协商确定调解员的方式充分保障了当事人的意思自治,而协商不成由特邀调解组织或者人民法院指定又避免了可能出现的久拖不决导致效率低下的情况。实践中可能会出现当事人对名册中的特邀调解员都不满意的情况,此时当事人如不同意法院指定,则视为不同意调解,这也为当事人提供了立案前调解程序的退出机制。

2012年,最高人民法院印发《关于扩大诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制改革试点总体方案》,确定了42家试点法院,要求试点法院建立特邀调解组织和特邀调解员名册制度,并规定了入册条件、入册审核公示程序、管理制度、工作程序、职业道德等方面的内容。试点期间,试点法院在特邀调解方面做了大量卓有成效的工作,为在全国范围内实施特邀调解制度提供了丰富的实践经验。2016年,《特邀调解规定》在总结以上试点法院经验的基础上,进一步完善特邀调解制度,使其符合调解规律和诉讼规范。人民法院诉讼服务中心等部门具体负责指导特邀调解工作,为特邀调解活动提供必要场所、办公设施等,对特邀调解员进行业务培训,组织开展特邀调解业绩评估工作。与美国法院附设ADR相同,中国特邀调解制度具有为当事人节省时间和金钱、提高纠纷解决效率的功用。特邀调解以法院的诉讼服务中心为依托,可以减少案件材料、委

托手续在法院与委派调解人之间的流转时间,从而消除当事人可能产生的法院拖延立案和限制诉权行使的疑虑。特邀调解多将调解地点选择在法院,一方面可以减少当事人对调解造成隐私泄露的疑虑,另一方面法院的权威感和仪式性会增强当事人对特邀调解的信心,提升调解成功率。综上所述,特邀调解具有规范化、保密性高、权威感强、诉调衔接便利等优势,应该成为立案前调解的主要形式。2015年,全国法院共吸纳特邀调解组织32912个,特邀调解员104516人。^[1]需要注意的是,实践中,部分法院在构建特邀调解制度过程中,过于注重特邀调解组织与特邀调解员数量的增加,而不注重质量的提升,对特邀调解组织与特邀调解员忽视筛选与培训,甚至出现人民陪审员直接成为特邀调解员的情况,造成制度构建错位、特邀调解员素质参差不齐等问题。在建立特邀调解员队伍时必须遵循宁缺毋滥、优中选优的原则,严把选拔标准。同时,应加强拟选用的调解员调解技能、虚假诉讼防范等方面的培训,确保只有经过培训考核的调解员才能进入名册当中。

(二)以法院立案庭为辅

立案法官发现当事人起诉的民事纠纷适宜调解并征得当事人同意的,应及时移交调解。“适宜调解”是相对于判决结案的方式而言的,对某些纠纷来说,调解这种相对温和、快速、低成本的方式更容易达到“案结事了”的效果。但“适宜”的标准需要由立案法官自由裁量,并且由哪种类型的调解主体进行调解也由立案法官决定。对于一些稍具法律专业性的纠纷更适宜由法官进行立案前调解,如小额民间借贷案件(其往往涉及违约金、逾期利息、罚息等金额计算)。另外,立案前的法官调解相比于承办法官开庭前调解和法庭辩论终结后、法院作出判决前的调解而言,具有以下优势:可以减少当事人因担心调解中陈述的不利事实在调解失败后影响承办法官在判决中的裁量而拒绝调解的情况;因不存在调解时间从审限中扣除的问题,可以避免“久调不决”的情况;因立案前法官不具有判决权,从而避免“以判压调”的情况。因此,立案前的法官调解可以成为人民法院推进调审适度分离的有效途径。随着员额制改革的逐步推进,法官的数量将大大减少,并主要集中于审判专职工作,为优化人员配置、节约司法成本,立案前调解可由法官助理参与。法官助理已有扎实的法学理论功底,让他们参与立案前调解,可以增加他们的司法实务经验、提升他们的社会沟通能力,为他们日后走向审判岗位奠定基础。此外,

随着立案登记制的施行,法院立案庭对立案的审查由原来的实质审查转为形式审查,工作难度与工作强度大大降低,此时由立案庭开展立案前调解工作,可以使立案庭明确新的工作发展方向。法院立案庭在主持调解过程中可依据《民事诉讼法》第95条之规定,邀请与当事人有特定关系或者与案件有一定联系的单位和具有专门知识、特定社会经验、与当事人有特定关系并有利于促成调解的个人协助调解工作。

(三)以其他适宜的调解组织(个人)为补充

目前特邀调解组织(个人)名册还在建设当中,伴随着名册的不断丰富,未入册的调解组织(个人)将越来越少。但可以肯定的是,因调解组织(个人)规模体量、业务特点等种种原因,名册必然不能包含所有调解组织(个人),在特定纠纷的解决中,若有其他适宜的调解组织(个人)时,也可以将其引入。

四、诉调程序衔接

如前所述,立案前委托调解的纠纷是符合法院法定受理条件的纠纷,所以立案前调解未达成调解协议的,如果是由委派调解组织(个人)主持的调解,则调解组织(个人)应尽快将调解不成的结果告知法院,并把起诉状、案件材料尽快移送至立案庭,然后由法院直接登记立案,无需再进行形式审查;如果是由立案庭主持的调解,则可直接由立案庭进行登记立案,按照案件情况再进行小额诉讼程序、简易程序、普通程序的分流。

对于立案前调解达成调解协议后的处理,需按照调解的主体进行划分:如果调解是由委派调解组织(个人)主持的,当事人可以依照《深化多元化纠纷解决机制改革意见》第28条、《特邀调解规定》第19条的规定申请司法确认。需要说明的是《民事诉讼法》规定司法确认程序的适用对象当前仅有人民调解协议,即由人民调解组织主持达成的非法院委托的调解,对于其他调解主体主持下达成的调解协议,目前适用司法确认程序的依据是《关于扩大诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制改革试点总体方案》第11条规定的“经行政机关、商事调解组织、行业调解组织或者其他具有调解职能的组织调解达成的协议,当事人申请确认其效力,参照《最高人民法院关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》办理”。对此,在日后的《民事诉讼法》修改过程中应进一步完善司法确认程序适用的范围,避免司法文件架空法典规定情况的发生。如果调解是由立案庭主持的,达成调解协议后,应转入立案程序,并制作民事调解书。

立案前调解过程中应注意调解协议的及时履行,避免大量调解协议通过司法确认书或民事调解书进入到执行程序,造成执行案件的激增。对于立案前调解的期限,如果是特邀调解组织(个人)主持的纠纷,根据《特邀调解规定》第27条的规定,调解期限为30日,但是双方当事人同意延长调解期限的,不受此限。目前,特邀调解制度还在建立之中,案件材料流转、程序沟通协调的时间较长,随着特邀调解制度的成熟,调解的期限应逐步缩减。如果是法院立案庭主持的调解,调解期限应为7日,双方当事人同意延长调解期限的,不受此限。虽然立案前调解纠纷以简单民事纠纷为主,调解的成功与否主要看调解人的调解能力,但期限对立案前调解的成功率也会有些许影响,较短的调解期限有利于提高立案前调解的效率,避免拖延调解情况的发生。

诉讼程序具有较为严格的审理程序要求,法官需要经过严格的证明程序并根据其专业素养对当事人主张的实体权利作出判断,这在一定程度上可以控制虚假诉讼情况的发生。而立案前调解更关注当事人的合意,对案件事实查明的要求较低,调解员在虚假诉讼方面的防范能力较弱,这给以立案前调解规避执行、制造虚假调解提供了可能。因此法官在审查确认调解协议或制作民事调解书时,应对调解协议的内容进行审查,对存有疑点的、标的额较大或不符合交易习惯的金钱给付类案件尤其要慎重,必要时要对双方当事人进行调查,查明案件事实。此外,还应提高调解员防范虚假调解的能力,通过组织调解员观摩法官庭审等提高调解员的专业素养,以从源头上预防虚假调解情况的发生。

参考文献:

- [1] 辛国清. 法院附设替代性纠纷解决机制研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008: 205.
- [2] 李浩. 委托调解若干问题研究——对四个基层人民法院委托调解的初步考察[J]. 法商研究, 2008(1): 133.
- [3] 谢国伟, 钟毅. 法院附设非诉调解机制的构想与论析[J]. 法律适用, 2007(9): 57.
- [4] 毕玉谦. 民事诉讼起诉要件与诉讼系属之间关系的定位[J]. 华东政法大学学报, 2006(4): 60.
- [5] 李青. 中日家事调停制度的比较研究[J]. 比较法研究, 2003(1): 83.
- [6] 林子杉. 家事审判重点转型: 多讲感情, 少谈钱[N]. 人民法院报, 2016-06-19(6).
- [7] 刘加良. 当下中国纠纷解决的基本立场[M]. 北京: 北京大学出版社, 2014: 27.
- [8] 袁杰, 李大东. 医疗纠纷第三方调解调诉对接机制的完

善与展望——以四川广元市医疗纠纷调诉对接机制为例[J]. 医学与法学, 2014(6):34.

[9] 山东省济南市司法局. 人民调解如何破解重大群体性矛盾纠纷——山东省济南市三联彩石山庄群体性纠纷调解始末[J]. 人民调解, 2015(5):44.

[10] 郭京霞, 赵岩. 北京立案阶段多元调解应对案多人少

[N]. 人民法院报, 2016-03-11(1).

[11] 罗书臻. 促进诉讼与非诉讼解决方式的有效衔接——满足人民群众多元解纷需求[N]. 人民法院报, 2016-06-30(3).

责任编辑: 袁付娜

Research on Normalization about Pre-accreditation Mediation Mechanism of Civil Procedure in China

WANG Xiaoyue

(School of Law, Shandong University, Jinan, Shandong 250100, China)

Abstract: Pre-accreditation mediation mechanism has become permanent system from experiments of grassroots courts. Its legality is supported by judicial policy and law. The object of pre-accreditation mediation mechanism is in line with the scope of the people's court, excluding civil disputes that cannot be settled. In order to obtain more practical effect, these issues are more properly solved by pre-accreditation mediation mechanism, like family disputes, professional disputes with un-controversial fact, group disputes with clear facts, property disputes with a smaller amount of subject matter, and so on. The subject of mediation before filing should be determined according to the type of dispute. In general, mediation organization (individual) should be invited, with the court or other appropriate mediation organization (individual) as supplements. If mediation is failed, the issue should be registered. Mediation agreement in mediation organization (individual) can apply for the judicial confirmation. In the case of successful mediation in the court, the conciliation statement shall be issued by the mediation court.

Key words: pre-accreditation mediation mechanism; dispute resolution; tuning procedures