

诉前调解之制度初探

王冬青

(华东政法大学民商法系,上海 200042)

摘要: 诉前调解制度首先注重考虑当事人的主观意愿,以协商为平台解决纠纷,容易达成双赢的效果;其次,在诉前阶段可以解决讼累,节约法院的诉讼成本,提高办案效率。该文试图通过解读诉前调解制度的概念和性质,有针对性的分析制度本身的缺陷,并尝试对该制度的完善提供途径。

关键词: 诉前调解制度;人民调解;ADR(替代性纠纷解决机制);诉讼程序

诉前调解,是一种将法院调解与社会调解相结合的新型调解方式,法院专门聘请一批具有丰富调解经验、热衷公益服务的街道司法干部、律师、退休法官担任诉前调解员,由当事人来自主选定调解员,除此之外,法院还可以委托人民调解组织进行调解。诉前调解由调解员主持,法院配以书记员进行记录。经诉前调解原告决定撤诉的,不收费。纠纷调解成功的,若当事人双方达成协议并可当即履行的,便可不制作调解书且免收费;若当事人达成协议并要求制作调解书的,法院便为当事人制作调解书,按最高人民法院收费标准的10%收费,该调解书具有法律效力,可作为申请强制履行的依据。如调解不成,法院便立即办理立案手续,使案件进入正常的诉讼程序。

1 诉前调解制度的基本理论

(一) 诉前调解制度的概念和特征

诉前调解,是指在法院诉讼审理前,由法院安排专门人员进行调解,如调解成功,当事人可以请求法院出具民事调解书;如调解不成功,进入诉讼程序解决纠纷的一种调解制度。

通过分析上述定义,可以总结出诉前调解制度有以下四个特点:1. 调解的前提:通过第三人的介入来增强纠纷对立双方的沟通理解,从而促成最终纠纷解决方案的形成;2. 调解要素:它是当事人自愿选择在法院主导下调解解决纠纷的方法,“自愿”是其核心;3. 调解地点:安排在专门的诉前调解室内,尽

并根据有关程序规则进行,目的是维护纠纷当事人程序和实体权利;在调解室内气氛安详,布置温馨,不同于一般的法庭,较有利于协商式处理问题;4. 调解结果:诉前调解的结果可能是解决了纠纷,可以不再起诉,并可以向法院申请出具民事调解书,以确认和巩固调解的结果,也可能没有解决纠纷,则仍可以通过诉讼解决纠纷:这完全取决于纠纷当事人自愿选择。

(二) 诉前调解制度的性质

费孝通笔下的《乡土中国》反映了中国固有的基本面貌。从中不难发现中国自始至终是一个“熟人社会”。这种特殊的社会背景,决定了调解制度在中国大地上具有广阔的生长空间。解放前后,中国出现了大量的调解方式:比如官府调解、乡治调解、宗族调解、人民调解、行政调解、仲裁调解和司法调解等。与中国其他的调解形式相比,我们明显可以看出,法院采取的诉前调解制度基本应属于司法调解的范畴,是一种代替诉讼的非诉讼解决方式之一。

作为一种新时期解决纠纷的制度探索,并结合当前中央大力号召的“和谐社会”的精神,该诉前调解制度作为和谐审判的积极探索,为最大限度的减少不和谐因素,化解各种矛盾,提出“能调则调,当判则判,调判结合,案结事了”。所以在操作上,就体现在:先调,调不成再审。“调审不分”也反映了其司法调解的性质所在。

诉前调解制度,不同于美国目前适用的ADR,尽管两者在某些方面存在共同点。ADR在美国的操作实践体现了其以下两个特点,首先调解制度的准强制运用性。美国调解大量适用的重要原因在于“法院强制调解”制度的存在。法官会要求争议双

方在进行诉讼前,首先利用调解解决争端,若调解不成,再行起诉。同时,美国的该项制度充分体现了其彻底的当事人主义的司法理念,法官不直接介入调解,在调解过程中,选定调解程序和内容都具有任意性,中立的第三人并不是行使司法职权的裁判者,与法官中立超然的法律地位相去甚远,被称为更彻底的新当事人主义。与美国的这种法院附设仲裁的纠纷解决制度相比,中国的诉前调解更加遵循合法性原则,包括程序合法和实体合法两个方面,为当事人提供正当的机会,并最大程度的保证正义的实现。其次,体现自愿性,调解与审判的最大区别在于自愿选择性,该制度使当事人在充分享受调解权利的前提下,努力做到不变相强迫调解,和违背真实意识的调解。最后,诉前调解反映民主的特点。

通过以上分析,可以得出如下结论,诉前调解不同于一般的民间调解机制,也区别于美国的ADR调解处理模式,是一种建立在和谐社会体制下,特殊的可以更加灵活适用的司法调解制度。

2 引入诉前调解制度的必要性

(一)诉前调解的制度优势

基于前文对诉前调解制度一般理论的介绍,并结合各法院的操作实际,我们可以分析得出,该制度之所以可以发挥其巨大的纠纷解决功能,主要是因为其具有不同于人民调解、审判等其他纠纷解决制度的以下优势。

首先:相对于人民调解制度,诉前调解的优势体现在:1. 第三人的作用:在诉前调解中,调解员法官或者是法院特聘的具有专业法律和调解技能的专业人员,因此无论在调解业务素质和调解经验上,比一般的人民调解略胜一筹。2. 协议的效力:诉前调解成功后,如果当事人要求出具民事调解书,是可以立即申请执行的生效法律文件,具有法律约束力,不同于一般的民事调解,其只能作为一种协议,具有合同的性质,只限于提供在法庭上作为优势证据的效力。3. 调解的范围:与一般的人民调解和商事仲裁相比,它具有较大的调解范围,可以适用于任何除法律有明确规定不可适用调解的其他案件,方便当事人选择适用。

其次:相对于法院审判而言,诉前调解具有的优势体现在:一是选择具有一定的灵活性,当事人可以选择地方习惯和行业惯例或其他社会规范,作为纠

纷解决的依据,而不必像审判程序那样,必须严格遵循实体法和程序法的规则。所以该制度在操作上具有极大的灵活性和简便快捷性。二是性质上具有一定的准司法性,因为其调解程序一般是在法院举行,由法院进行管理、监督或主持的,具有一定的准司法性。三是与审判具有一定的联系性,调节可以作为审判的前置程序,如调解结果不理想,当事人仍然保有审判的程序权利和实体权利。故遵循当事人自愿原则,又能保证司法的公正公平的实现。

(二)“诉讼爆炸”催生诉前调解制度

随着时代的变迁和人们思维的转变,在遇到纠纷时越来越依赖打官司来解决矛盾。在全国许多基层法院中,“诉讼爆炸”现象越来越普遍。如何合理、有效地解决审判资源短缺与诉讼案件暴涨之间的矛盾,已经成为一个不容回避的问题。仅北京市朝阳区法院,每年受理的案件就多达55000多件,是全国收案最多的基层法院,而审判人员只有70余名,案多人少给办案工作带来了很大的困难。为实现案件的繁简分流,合理配置审判资源,提高审判质量,诉前调解制度成为法院可以接受的解决燃眉之急的首选。

实践证明:诉前调解制度进展比较顺利,取得良好效果。案件调撤率提高,开庭率明显降低,庭审时间缩短,当庭宣判率提高,上诉率明显下降,结案周期缩短,当事人自觉履行率提高。

诉前调解制度能够做到将纠纷直接予以分流,可以有效分担法院的压力,使没必要进入诉讼程序的纠纷可以在立案前解决,使法官可以有更多的精力放到更需要关注的较为复杂的案件上,这对于提高审判质量、改善执法环境、节约国家的司法资源有着极为积极的作用。

3 构建独立完善的诉前调解纠纷解决机制

通过前文对诉前调解制度和其他纠纷解决制度的比较分析以及对诉前调解制度应对目前“诉讼爆炸”之势的必要性介绍,我们可以明显地看出,该项新的制度有很大的适用空间和操作优势。可见构建诉前调解制度已成为板上钉钉的不二选择。但该项制度目前仅留存于试验阶段,许多制度的立法定位和法理基础不牢固,甚至操作中易出现矛盾,故需要进一步完善,力求构建一套比较合理的纠纷解决机制,以更好的发挥其纠纷解决优势。那么下面笔者

就在分析比较的基础上,对该项制度可完善之处提出意见。

首先,可以借鉴美国 ADR 的经验,实行“调审分离”,避免审判和调解是同一个法官。在现行的操作过程中,往往是法官集调解权和审判权于一身,法官可以在诉讼权过程中对案件进行调解,调解不成的,就及时做出审判。这种方法虽然便捷,但实践中可能会造成很多问题,比如,证据适用上,调解过程中双方的态度可能会对法官的审判造成较大大程度上的影响,有失公正。

其次,注意强化诉前调解的规范性。诉前调解尽管最终是一种自愿协商的模式,但既然是由法院这一司法部门主持操作,则要求在规范上要高于其他民间调解程序,要在遵循自愿民主的前提下,尽量引入一些司法审判中对于证据规则或是其他实体规范的法律要求,避免调解是一种“和稀泥”式的行为。

再次,要在理论上进一步探究该项制度的法理基础,形成良好的法律逻辑体系,有利于以后再出现艰涩的案件时,可以遵循法律的逻辑做到有章可循。实际上,每一种制度的完善,更应加强理论上的探讨和研究,只有这样才能真正构建起和谐严谨的法治社会。

最后,要加大对该项制度的宣传推广,让百姓了解该项机制,以更加便捷的适用。司法部门要在更多的司法实践中完善该项新型的诉前调解制度。

法律的完善不是一朝一夕的,诉前调解制度在法院案件处理实践中的积极作用的充分发挥,也不可能是一蹴而就的。需要在坚持一般法律原则的基础上,不断地分析实践,掌握规律,促进该项新型制度的发展完善。

参考文献

- [1] 陆一波. 把大多数纠纷化解在出庭前,浦东法院启动诉前调解机制. <http://www.juemi.net/society/2006-11-24/1014989.shtml>(2007-05-10).
- [2] 汤黎明. 诉前调解制度研究论纲[J]. 浦东审判,2006, 2.
- [3] 王伯琦. 近代法律思潮与中国固有文化[M]. 台北法务通讯社出版,1985.
- [4] 李颖. 司法为民谱写“和谐浦东”. <http://www.court.gov.cn/news/bulletin/region/200705100004.htm>(2007-04-18).
- [5] 谢国伟,徐育,翟敏. 应对“诉讼爆炸”:诉前调解机制的构想. <http://www.dffy.com/faxuejieti/ss/200701/20070129185134-2.htm>(2007-04-01).
- [6] 范愉. 非诉讼纠纷解决机制研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000. 58.
- [7] 郭士辉. 完善诉前调解制度的新思考[N]. 人民法院报. 2006-11-02.
- [8] 章武生. 民事简易程序研究[M]. 中国人民大学出版社,2002.
- [9] 景汉朝,卢子娟. 经济审判方式改革若干问题研究[J]. 法学研究,1997,5.
- [10] 李浩. 民事审判中的调审分离[J]. 法学研究. 1996, 4.
- [11] 章武生,张其山. 我国法院调解制度的改革[C]. 江伟,杨荣新主编. 民事诉讼机制的变革. 北京:人民法院出版社,1998. 369-370.
- [12] 江伟,杨荣新. 民事诉讼机制的变革[M]. 北京:人民法院出版社,1998.
- [13] 谷口安平. 程序的正义与诉讼[M]. 王亚新,刘荣军译. 北京:中国政法大学出版社,1996.