

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2015.03.014

欢迎按以下格式引用:蔡维力,郭甜.人民调解制度的内在困结与进路破解[J].重庆大学学报:社会科学版,2015(3):114-120.

Citation Format: CAI Weili, GUO Tian. The inherent difficulties and breakthrough of the People's mediation system[J]. Journal of Chongqing University: Social Science Edition, 2015(3):114-120.

人民调解制度的内在困结与进路破解

蔡维力, 郭甜

(重庆大学法学院, 重庆 400044)

摘要:当下人民调解制度已无可逆转地走向凋萎,加之人民群众的“法意识”从模糊走向具象,亦加剧了“诉讼爆炸”现象。非诉纠纷解决机制的学术研究和实践探索似一股“学术运动”,一度引人瞩目,但终因与诉讼制度不衔接、零散不成体系等原因而深陷泥淖,众多人民调解组织处于半工作甚至闲置状态。文章以法院功能改革为切入点,构建立体化纠纷解决机制,推行柔性司法,让法院能够为当事人提供多样化的程序服务,赋予并尊重当事人解决纠纷的自主性。它的推行可有效缓解诉讼压力,深入化解矛盾,稳定社会,满足群众对多元化纠纷解决之方式的需求,也是人民调解制度改革与前进的价值坐标。

关键词:柔性司法;立体化纠纷解决机制;程序选择权;人民调解;自主纠纷解决

中图分类号:D915.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2015)03-0114-07

一、人民调解制度的内在困结及其原因分析

源于中华“和”文化之传统、形制于中国共产党领导的革命根据地时期并在社会主义法制建设过程中逐步完善的人民调解制度,久负盛名,被誉为“东方经验”。改革开放后,它作为“替代性纠纷解决方式”(Alternative Dispute Resolution,简称ADR)曾在法制建设中起过“无以替代”的作用。几乎没有人会想到它已悄然凋落,学术界也没有人愿意承认它已到穷途末路。然而,统计数据表明,人民调解委员会受理的纠纷总数与人民法院受理的一审民事案件的总数之比例,已由20世纪80年代初的17:1下降为2008年的约1.7:1^[1]。如果这一统计数据是确实的,那么它说明在近30年间,人民调解在民事纠纷解决中的受案贡献值缩减了10倍,也说明近30年来诉讼在民事纠纷解决中的受案贡献值较之人民调解增加了10倍。“从全球‘公民社会’的大背景看,近30年来的调解发展都呈现出‘国退民进’态势,社会调解的全球性发展得益于各国鼓励调解丰富性和多样化的举措,反之如果国家始终让社会调解在逼仄空间生存的话,调解就会僵化、萎缩甚至死亡”^[2]。一个凋萎,一个不堪重负,曾被西方学界称为“东方一枝花”的中国人民调解制度已然成为“昨日黄花”。

人民调解制度“日渐凋萎”或可说是一个令人十分惊诧的结论,面对上述统计数据,经历这场“学术运动”的人也许更愿相信人民调解制度只是“回归理性”而已,还谈不上是走向衰落,更罔论已到穷途末路。相信人民调解制度只是“回归理性”的论据可能是:一方面,上述统计数据本身只是表明人民调解委员会受理的纠纷总数与人民法院受理的一审民事案件的总数在近30年中的“相对”比重大幅下降,其绝对值并未丧失优势地位;另一方面,上述统计数据表现出来的人民调解阵地的退缩也许只是其“季节性”的凋零或者是它在与时俱进的调整中出现的短暂振荡,待到时机成熟时将会出现反弹。然而,我们坚持用“日渐凋萎”这

修回日期:2014-11-04

作者简介:蔡维力(1964-),男,江苏宿迁人,重庆大学法学院副教授,法学博士,硕士研究生导师,主要从事民事诉讼法及知识产权诉讼法研究;郭甜(1989-),女,山东济宁人,重庆大学法学院诉讼法学硕士研究生。

个或许十分刺眼的词汇来描述人民调解制度在当下的生存境况,只因实情如此:日渐凋萎的人民调解制度已经走在没落之途。但是,这句话绝不能被理解为人民调解制度已经无可挽回。没有足够证据表明亦没有人会武断地认为人民调解制度必然退出历史舞台;相反,它作为独特的符合中国社会习惯的现有纠纷解决制度还将长期存在并发挥其积极作用。它之所以日渐凋萎与走向衰落,笔者认为其根本原因在于:在社会主义法治步入正轨的大背景下,再让调解制度大行其道已不合时宜。这或许正是社会主义法治发展的初步成果之一。人民调解制度走向凋萎绝不是偶然的,这是纠纷解决制度发展的必然结果。分析其具体原因,主要有以下几个方面。

其一,社会结构的变化,大大压缩了人民调解制度的运行空间。人民调解发挥功效解决的纠纷主要是“民间纠纷”。所谓民间纠纷,乃是个体的公民之间在日常生活中所发生的夫妻矛盾、老人赡养、遗产继承、家族小企业经营等人身、财产方面的纠纷。一般说来,居住在同一个社区或者相邻社区的居民之间发生民间纠纷,可以由相应的村民委员会或居民委员会进行人民调解,这说明,人民调解组织的调解权在很大程度上带有“属人管辖”的性质。随着大量农民进城务工,农村人民调解组织的调解管辖权必然走向荒芜化。然而,农村人民调解委员会的“门前冷落”是否相应地引起了城市人民调解委员会的“门庭若市”呢?实际上,城市居民委员会的人民调解组织的境遇与农村大抵相仿。表面上,似乎农村居民与城市居民不约而同地从人民调解委员会的管辖网络中逃逸了,实情是,随着中国社会经济状况的变化,个体的公民之间所发生的民事纠纷的性质由“生活主导型”向“市场主导型”演变,导致典型意义上的“民间纠纷”发生的几率大大降低,然而,正是民间纠纷的大量发生为人民调解制度提供了运行空间,使其发挥独特功效。需求减少,市场就会相应萎缩,以调解解决民间纠纷为己任的人民调解制度就会丧失用武之地,逐渐凋萎。

其二,生活方式的变化,大大降低了人民调解制度的心理吸引力。伴随着市场经济发展的深入,社会上人员的流动性陡增,生活方式的变化疾如旋踵,由传统的“熟人社会”向“生人社会”蜕变,人们的思想观念和价值追求受到潜移默化的影响。多年来媒体制作了大量的庭审案例分析、专家访问座谈等法制宣传节目,多样化的普法教育深入社区,学会“运用法律武器维护自己的合法权益”已然成为新时代对公民的要求之一,当下人民的民主意识和法意识正从模糊走向具象。同时,社会结构、生活方式上渤澥桑田般的变化也导致了人们在解决纠纷时心理需求层次上的跳跃:人们耻诉感降低,不再过分追求纠纷解决过程及其结果的“柔性”;面对激烈复杂的矛盾纠纷,人们的内心深处对公平正义的呼唤大大超越了对温情颜面的顾及。诉讼由一种“不光彩的事情”变成当代生活不经意要面对的重担,对簿公堂不再有损颜面,而正是为名誉而战。如此一来,当谈判、调解、诉讼等纠纷解决的渠道摆在人们面前时,诉讼的吸引力就变得非常强烈,相比之下,人民调解就显得气弱声嘶了^①。

其三,纠纷解决的效力特别是执行力的缺失,导致了人民调解制度的边缘化。根据中国相关法律的规定,通过人民调解所达成的调解协议只具有民事合同的效力,缺乏“刚性”^②。人民调解制度由于缺少刚性后盾,难以获得群众信任、长远发展并发挥应有之效,致使调解结果容易遭遇当事人的反悔、难付执行,枉负当事人对该机制之信赖及相关工作人员的勤勉付出。当然,人民调解对于当事人来讲具有经济、迅捷及运行自主性高等优势,并且,为了维护人民调解的效力,中国民事诉讼法为其设置了司法确认程序^③,但是,纠纷当事人在很多情况下强烈寻求一个有震慑力的“说法”,不惜金钱与时间的损耗。而且,既然调解后必须再经过人民法院的司法确认才能保障调解协议的法律效力,当事人还不如一开始就选择诉讼以减少自己的“讼累”。加之,随着中国律师业的迅速发展,发生纠纷后寻求职业律师的帮助成为当事人首先想到的事情,

^①仲裁基于其自身的特点在心理吸引力与诉讼没有过多的可比性。然而,在多数情况下,败诉对于败诉方来讲确有惩罚性意味,能够满足对方当事人心理需求。

^②相关的法律规定主要有:《最高人民法院关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》(法释[2002]29号)第1条:“经人民调解委员会调解达成的、有民事权利义务内容,并由双方当事人签字或者盖章的调解协议,具有民事合同性质。当事人应当按照约定履行自己的义务,不得擅自变更或者解除调解协议。”《中华人民共和国人民调解法》第32条:“经人民调解委员会调解达成调解协议后,当事人之间就调解协议的履行或者调解协议的内容发生争议的,一方当事人可以向人民法院提起诉讼。”

^③规定该程序的法条是《中华人民共和国民事诉讼法》第194条:“申请司法确认调解协议,由双方当事人依照人民调解法等法律,自调解协议生效之日起30日内,共同向调解组织所在地基层人民法院提出。”《中华人民共和国人民调解法》第33条:“经人民调解委员会调解达成调解协议后,双方当事人认为有必要的,可以自调解协议生效之日起30日内共同向人民法院申请司法确认,人民法院应当及时对调解协议进行审查,依法确认调解协议的效力。”

而一些律师为追求个人业绩,罔顾其他更合适纠纷解决方式,诱挟当事人一讼到底是常有的事,这就进一步加剧了人民调解制度的边缘化,使得人民调解制度不能被充分有效地利用。

其四,人民调解制度与中国现行的诉讼制度间缺乏有效的衔接与互动,致其凋萎不振。诉讼和人民调解是两条泾渭分明的纠纷解决渠道,两者互有优势,人民调解灵活柔和,诉讼严肃权威,两者紧密有效的配合与衔接,才能优势互补,更益于各骋所长。纵有调解协议司法确认程序的存在,实质不过是人民法院对人民调解组织作业结果的事后审查与确认,更毋庸讲司法确认程序亦非人民调解委员会调解民间纠纷的必经程序,它的启动与否全凭当事人自觉,如果当事人不愿或不懂利用,则民事诉讼与人民调解实际上就只能各行其道,不相问闻。中国相关法律确定人民法院对人民调解工作进行指导是其法定职能^④,但人民法院在繁重的工作压力面前分身乏术,无暇关注人民调解委员会的调解工作,加之指导调解在多地法院的法官年度考核中仅为一般性倡导,缺乏实质性奖励或约束,不在法官的本职工作之列,从而使“指导”在很大程度上流于文字,空谈务劣。缺少与诉讼制度的有效配合与衔接互动,不仅于法不合,更会损害人民调解的可信赖力,必将大大抑制人民调解制度的生机与活力。

其五,中国法院司法审判工作的改良进化,极大地提振了纠纷当事人利用民事诉讼制度的信心,对待人民调解就落落穆穆,冷然置之了。社会公众对人民法院司法审判工作的评价与信心曾一度低迷,导致诉讼制度趋向凋萎,而各路正规或不正规的非诉纠纷解决机制则蓬勃发展,大显神通,甚至出现了业务红火的“讨债公司”。为实现社会公平正义与安全稳定,重塑司法形象,提升其权威性与可信度,国家大力推进司法体制改革。具体措施主要有:降低诉讼门槛,扩大诉权的保护范围;简化诉讼程序,提高审判效率;下调诉讼费用,增加程序吸引力;施加法律援助和司法救济,追求“接近正义”^⑤;加强工作管理,疏通诉讼程序;倡导司法为民,推进服务型司法等。司法的优化,最直接的效果就是提振了当事人利用诉讼制度解决纠纷的信心,在选择程序时诉讼往往会最先映入当事人眼帘,深受当事人信赖,这也会相应地导致人民调解制度遇冷,日渐枯萎。

二、推行柔性司法是人民调解制度进路破解的必然选择

人民调解制度的凋萎已是无可反驳的事实。通过上文对人民调解内在困结的原因分析,可以得知,这种凋萎并不是人民调解制度设计及其功能本身主动的收缩,而是由于大量本应受人民调解管辖的案件向其他纠纷解决路径逃逸而被动地凋萎。“过门不入”的纠纷都去哪儿了呢?众所周知,中国的民事纠纷解决方式包括诉讼与替代性纠纷解决方式(ADR)两大类,而目前已成形制的ADR说到底就是人民调解和仲裁。在民事纠纷总量一定的情况下,各种纠纷解决方式所承载的案件数量必然会呈现此消彼长之势。人民调解的凋萎一般不会导致案件流入仲裁渠道,因为仲裁的主管范围是特定的,并且选择仲裁程序需要当事人双方达成书面仲裁协议。毫无疑问,人民调解的凋萎意味着大量民事纠纷案件涌入了诉讼渠道,人民法院如牛负重,法官疲惫不堪。2013年最高人民法院工作报告指出,2008年到2012年5年间,最高人民法院受理案件50773件,比前5年上升174%,地方各级人民法院受理案件5610.5万件,比前5年上升29.3%,审结一审民事案件共1474.9万件,同比上升37.8%;根据最新的2014年最高人民法院工作报告,各级法院受案量继续攀升,足见法院审判工作之繁忙。而过重的审判压力又会损害裁判质量,玷污司法权威和社会名誉,增加当事人负担,陷入恶性的往复循环。

要纾解人民法院承受的讼压,不能设想把即将进入或者已经进入诉讼通道的纠纷再“疏导”回替代性纠纷解决通道,因为保障当事人行使诉权是人民法院义不容辞的责任。更何况,纠纷发生后,许多当事人之所以不去人民调解组织请求调解而是径直到人民法院提起诉讼,其初衷就是为了获得法院的权威裁判,讨个“官方说法”。正如一些学者所分析的那样:“在中国目前的纠纷解决领域中,关键的问题并不在于替代司法的问题,而恰恰是如何强化司法权威,并在此前提下健全多样性的纠纷解决机制的问题。”^[3]要缓解讼压,解

^④相关法条主要是《中华人民共和国民事诉讼法组织法》第21条:“基层人民法院除审判案件外,并且办理下列事项:(一)处理不需要开庭审判的民事纠纷和轻微的刑事案件;(二)指导人民调解委员会的工作。”《中华人民共和国人民调解法》第5条:“国务院司法行政部门负责指导全国的人民调解工作,县级以上地方人民政府司法行政部门负责指导本行政区域的人民调解工作。基层人民法院对人民调解委员会调解民间纠纷进行业务指导。”

^⑤20世纪70年代,意大利著名法学家卡佩莱蒂提出了各国政府都有义务保护当事人的接受裁判权,为当事人从实质上实现接受裁判权提供应有的保障。这一理论掀起了一场遍及世界许多国家的“接近正义”的运动。

决现有的司法资源与诉讼需求之间的矛盾,除了期待国家加大资源投入外,更现实的途径就是提高人民法院的审判效率。人民调解的凋萎给人民法院带来的影响不仅仅是讼压增大,更重要的是对人民法院的司法功能提出了新的要求。因为很多当事人不寻求人民调解而是直接到人民法院起诉,也并非不追求纠纷解决的“温情性”,以和为贵,而是同时追求纠纷解决的权威性。这即是说,打官司解决纠纷,仍然有“柔性”的需求。

为了缓解诉讼压力,推进司法功能改革,建立立体化的纠纷解决机制,司法实务界与法学理论界展开了如火如荼的探索研究并卓有成效。笔者认为其做法可归纳为两条线路:一是实施“外部干预”;二是进行“内部整合”。

“外部干预型”司法功能改革的建议最典型的就是“大调解”与“诉调对接”,此方向的研究风头正劲。所谓大调解,是指“在传统人民调解制度的基础上发展起来的,是由党委政府统一领导、政法综治牵头协调、司法行政业务指导、职能部门共同参与、社会各界整体联动的,以调解为主要手段的综合性纠纷解决机制。诉讼调解与社会调解形成‘三调对接联动’(诉讼调解、人民调解、行政调解)的社会大调解制度”^[4]。大调解的出现表明传统的人民调解制度在某种程度上已经失灵,就要被一种新的调解——“大调解”取代或吸收。并且,大调解与人民调解的内涵大相径庭,绝不能划入人民调解的范畴。可以说,大调解登台之日,就是人民调解消隐之时。但这实非我等所愿。人民调解制度并未丧失其存在的合理性,为何非要强行地将它逐出历史舞台?诚然,人民调解制度已经无可逆转地衰落了,但它并未死亡,也并未丧失特性,它完全有能力继续发挥解决纠纷的功能,纵然它不再像以前那样受到偏爱。大调解的出现不仅是人民调解制度现存窘况的一种承认和反应,而且它行之所至还会决绝地将人民调解化为乌有。此外,大调解本身还存在操作性不强、成本过高、行政与政治色彩浓厚等不足,最重要的是它对当事人实现诉权的威胁极大,相较于人民调解对诉讼的补充与帮替作用,大调解对诉讼的逼迫与架空的可能性更高,更令人担忧。但愿大调解只是风靡一时,不会遍地开花。虽然笔者认为大调解寸瑜尺瑕,小醇大疵,但它也表明人民法院可能“走出来”参与解决纠纷,这不失为司法功能改革的有益尝试。

“诉调对接”是指“通过人民调解、行政调解和司法调解的有机结合,使诉讼调解与社会矛盾纠纷大调解这两种纠纷解决机制相互衔接,充分发挥诉讼调解与大调解机制各自的优势,使司法审判与社会力量优势互补,形成合力,促使纠纷以更加便捷、经济、高效的途径得到解决,从而更好地维护社会的和谐与稳定”。“诉调对接工作的核心环节是委托调解和协助调解”^[5]。诉调对接,特别是其以委托调解与协助调解为核心环节,表明人民法院已开始实施功能扩张,使司法的触角伸展到传统的裁判领域之外。随着法院司法“弃判迎调”节奏的不断加快,法院内部司法方式之间的结构性矛盾也愈发明显^[6],与此同时,一种以人民法院为主导的立体化纠纷解决机制正在酝酿当中。

“内部整合型”的法院功能改革探索,实际上是通过准备进入与已经进入诉讼轨道的民事纠纷处理机制的改良,促使法院建设立体化的纠纷解决机制。如果将纠纷诉诸法院已成为民众的惯有思维,那么有无可能在法院内部依当事人对程序的选择实现案件的分流?这需要法院改变“审判专科”的形象定位,接纳非诉纠纷解决机制进门,将法院整合为具有多科室、多种治疗手段的“综合医院”,为当事人提供多样化的程序服务。

建立立体化纠纷解决机制,在法院近几年的工作改革中初露端倪。如2012年江苏省海岸县法院曲塘法庭结合自身硬件和受案情况,主打“便利”牌来推进法院改革。他们在法庭办公区一楼设立了诉讼服务站,该服务站集程序引导、法律咨询、诉前调解、心理疏导、起诉指导、立案、收费、确定调解、开庭日期、案件分流、执行和解等功能为一体,推出一站式服务。多地法院设立诉前调解窗口,如2003年上海市长宁区人民法院实验“委托人民调解”制度,在立案厅设“人民调解窗口”;2006年上海浦东新区人民法院设立“诉前调解中心”;2007年1月,湖南省长沙市岳麓区人民法院组织召开诉调对接新闻发布会,通报了把人民调解室搬进法院的情况,开创了诉调对接的典型做法。2010年无锡北塘区工商联与区法院联合成立商事纠纷调解服务中心;2011年江苏省淮安市中级人民法院联合政法委、工会、工商联、交警队、消协等多家单位商讨建立诉讼服务中心。涉法涉诉联合接访服务中心也在多地建立。法院的改革举措揭橥其功能进一步丰富,诉讼与非诉纠纷解决机制联动与融合的趋势也浸明浸昌。

在立法层面,2004年最高人民法院发布《关于人民法院民事调解工作若干问题的规定》,提出民事调解

“适度社会化”的理念,为法院功能改革的实践提供了制度依据,各地法院或独立或与司法行政机关联合,尝试创造本院的调解品牌。2008年5月,最高人民法院将甘肃省定西市中级人民法院确定为以“非诉讼协议司法确认机制”为主要内容的多元纠纷解决机制的改革试点法院,并于2009年7月发布《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》,构建了诉讼调解与非诉讼调解相结合的多元化纠纷解决机制,并确立了非诉讼协议司法确认制度。2011年3月最高人民法院发布《关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》,巩固人民调解的改革成果。从立法反应和各地法院的改革实践可见,中国以法院为着力点的对纠纷解决机制的整合正在进行,只是各地做法零碎而不协调,笔者将其归咎为欠缺对法院角色的精准定位及对立体框架结构的规划设计,故未能拨云见日。

以法院功能改革为切入点,为当事人提供多元纠纷解决程序以缓解诉讼压力、修复社会关系,在国外早有实践与立法。20世纪70年代以来,美国开始尝试融合诉讼与非诉纠纷解决程序,“法院附设仲裁”、“庭前调解制度”、“早期中立评估”、“聘请法官”等新概念不断涌现。90年代以来,美国很多联邦地区法院能够向当事人提供至少两种非诉纠纷解决服务,比较规范的程序包括调解、仲裁与早期中立评估。1996年,联邦司法中心公布《联邦地区法院中的ADR与和解:法官和律师适用手册》,该手册全方位说明了联邦地区法院附设ADR程序的设计与实践情况。1998年,克林顿政府签署《替代性纠纷解决法》,它是到目前为止司法ADR在立法领域最重要的成果。该法确认了司法ADR的含义、法律地位及管辖问题,鼓励每一个地区法院根据本地司法经验创造和利用ADR程序,向当事人提供至少一种ADR方法并赋予其执行权。美国民事司法改革期间,大量ADR专业人才涌现,法院内有专职ADR总监或管理人员。美国多样化的审前程序消化了大部分提交诉讼的案件,只有极少案件真正进入审判程序。英国亦属普通法系国家,其发展ADR的过程与美国恰恰相反,美国是在实践发展到一定程度时用立法将其成果固化,而英国则以立法为先导,指导ADR实践。经过充分的调查研究,1998年英国《民事诉讼规则》出台并于次年4月26日生效,以制定法的形式确定了发展ADR的举措^[7-8]。

回首大陆法系国家对法院引进非诉纠纷解决机制的尝试,受不同的文化传统、法治精神等因素影响,其志龃龉。德国民事诉讼程序高度发达,也并未遭遇过严重的“诉讼危机”,其运营成本、受案量和结案效率居中。德国更看重非诉程序在私密性、体面性及其维护两造长远关系上的价值。2000年9月6日在德国国内倍受争议的《民事诉讼改革法案》终获联邦议会通过,并于次年1月1日起正式生效。此法案带来的最重要的一项改革是司法ADR程序——“预备仲裁听审程序”的加入,其核心内容是法官有义务在诉讼初期尽早为当事人提供和解建议,避免使用裁判解决纠纷,进以减少案件的上诉率。日本民事司法追求“以和为贵”,“调停”制度经过长期发展已成规范程序并广泛应用于解决经济纠纷与婚姻家庭纠纷。中国台湾地区民事司法精神根植于中华传统文化又深受日本影响,重视使用“调解”程序,推崇“以让为贤”,其“民事诉讼法”关于法院调解的规定很详细。除法院调解外,中国台湾还有职业团体、政府机关、调解委员会的调解和调处,可以说调解在中国台湾非诉程序中占据着主位。

法院功能改革的研究探索方向,由“外部干预型”向“内部整合型”渐转是客观必然。因为要求人民法院将司法的权威烙印在其主管之外的案件上既不经济,也有违法理,更与域外做法大异其趣。而走“内部整合型”路线破解人民调解凋萎带来的困局,就意味着要通过法院功能改革,构建立体化纠纷解决机制,“柔性司法”这一新概念必会风起云蒸。

三、柔性司法的概念与基本要求

笔者将“柔性司法”定义为:国家司法机关及其工作人员依照法定职权和法定程序,怀揣对当事人的关爱、同情与仁慈之心,充分考虑当事人的利益需求,运用法律处理案件的专门活动。柔性司法是相对于刚性司法而言的,其运行机理与要求集中于一个“柔”字,具体可体现在以下几个方面。

其一,提高程序的可选择性。柔性司法的“柔”首先应体现在司法程序选用的灵活性上,让纠纷当事人真正成为程序的主体。为此,应设计多元化的司法程序,充分尊重当事人的选择权,允许当事人结合自身需求自由地选择解决纠纷的司法程序。当事人既可以聘请法官主持谈判,也可以请求法官调解,还可以请求法院仲裁,不仅能在普通程序与简易程序之间进行选择,而且能在程序进行中请求转换程序,使适宜的诉讼外的纠纷解决途径融身为诉讼程序的前置或中间环节,或与其并列。这样将大大促进刚性司法向柔性司法转变。

张卫平教授在《转换的逻辑》一书中指出:“社会争议是多种多样的,争议的性质与解决方式之间存在必然的逻辑联系,即不同的争议应当运用不同性质的解决机制加以解决,这是人们关于争议解决的理性认识。因为不同的争议,其争议的主体、争议的客体都可能有所不同。我们在构建争议解决机制时,首先应当区分争议的法律性质,将争议按照不同的性质加以分类,然后再按照每一类争议的特点和解决争议的成本、效率等价值要求设置更为多元化和多层次的纠纷解决体系”^[9]。程序的多元性在立法中已有体现:中国现行《民事诉讼法》中关于调解程序,规定了当事人到法院要求解决纠纷时,人民法院可以进行“先行调解”;受理后,人民法院在开庭之前可以进行“庭前调解”;开庭审理中,人民法院也可以在辩论终结前进行调解^⑥。

其二,突出司法的服务性。纠纷当事人来到人民法院请求解决纠纷,人民法院应学习商业服务者的服务意识,首先询问当事人的需求,并向当事人推介适宜的司法服务,向当事人比对待选程序的利弊,供当事人参考。在符合法律规定的前提下,对待当事人绝不能私设障碍“明就暗推”,使绊子将当事人“逐出门外”,应尽量为当事人提供力所能及的司法服务。法院应重新进行自我定位,树立法院服务品牌化、社会化、服务化的理念。需要注意的是,法院的功能改革需要法院适度引进“非自产”程序。由于中国是大陆法系国家,审判工作又长期受“职权主义”的影响,法庭权力强大,如果只向当事人提供法院附设的非诉程序产品,难免会出现强迫当事人接受等不公正现象,妨碍当事人自由行使选择权。法院须打开工作思路,有胸襟和气度为其他办事机构(如法律志愿服务组织、仲裁机构、慈善团体等)提供方便,也要提高对社会公众的开放度,向“综合医院”、“公交枢纽”、“联动服务中心”的方向改革。

2013年12月,笔者走访中国台湾地区台中市地方法院,受到诸多启发。台中地院位于台中司法大厦内,除法院外,大厦内还设有台中地方法院联合服务中心、律师公会台中分会、台湾高等法院台中分院检察署为民服务中心、犯罪被害人保护协会台中分会、观护人协进会、更生人协会、志工服务台、法律扶助基金会咨询处、邮局等机构。台中地方法院在一楼大厅设有联合服务中心,为了便利民众洽办公务、咨询诉讼程序的法律问题、递状、缴纳费用等,将民众第一线接触的诉讼程序咨询、收文、收状、缴费、发还案款、发放证人旅费、登记等工作单位集中于一个办公室内。法院为了让初次接触法律问题的民众了解有关诉讼程序的法律问题,在联合服务中心内设置了诉讼程序咨询科,指派熟悉诉讼程序的资深且有服务热忱的服务人员,为民众解答有关诉讼程序的法律问题。其服务项目有诉讼程序的法律咨询、代撰缮无争议性的诉讼程序书状,另外备有一百多种诉讼程序书状供民众参阅。法院诉讼程序咨询服务,只限于民刑事诉讼程序及非讼事件程序的法律问题,有关的实体法律问题,咨询服务人员会推介民众前往台中律师公会平民法律服务中心询问。对于无财力进行诉讼的民众,则推介其前往财团法人法律扶助基金会请求协助。事实上,台中地院只是司法大厦里一家司法机构,各相关单位以服务中心、协会咨询为“枢纽”有机联合在一起,井然有序地提供法律服务。台中地院地下室有自助餐厅、小型超市、理发厅等便民设施,法院没有围墙门卫,供民众自由参观和洽办公务。笔者认为,除却法院功能的规划设计,台中地院的便民、开放、服务的司法精神更值得学习借鉴。

其三,充分尊重当事人的意思自治,有限度地允许其“自我决断”。对案件作出刚性的权威裁判是民事司法的基本特征,而推行柔性司法,不仅要求切实保障当事人的程序选择权,而且纠纷处理结果的作成也应充分考虑双方当事人的诉求。柔性司法理想状态是其结果能深入人心、使当事人心悦诚服,应然状态是双方放弃继续争执,自觉履行义务。推行柔性司法,有助于消弭当事人对裁判的抵触心理,释缓诉讼压力,克服“执行难”的困境,对维护当事人利益与情面、深入化解矛盾、稳定社会秩序、增加社会和谐有不容小觑的独特功效。

综上所述,人民调解仍未丧失其在纠纷解决中的独特作用和存在意义,它的凋萎也并非不可逆转。结合世界民事司法的发展与改革潮流,在符合法理及法律要求的前提下,以法院功能改革为突破口,构建以法院为主导的立体化纠纷解决机制,推行柔性司法,从刚性权威到柔性自主转变,不仅是指导人民调解制度改

^⑥参见《中华人民共和国民事诉讼法》第9条:“人民法院审理民事案件,应当根据自愿和合法的原则进行调解;调解不成的,应当及时判决。”第122条:“当事人起诉到人民法院的民事纠纷,适宜调解的,先行调解,但当事人拒绝调解的除外。”第133条:“人民法院对受理的案件,分别情形,予以处理:(一)当事人没有争议,符合督促程序规定条件的,可以转入督促程序;(二)开庭前可以调解的,采取调解方式及时解决纠纷;(三)根据案件情况,确定适用简易程序或者普通程序;(四)需要开庭审理的,通过要求当事人交换证据等方式,明确争议焦点。”第142条:“法庭辩论终结,应当依法作出判决。判决前能够调解的,还可以进行调解,调解不成的,应当及时判决。”

革与前进的价值坐标,更是人民所愿,大势所趋。此课题的研究值得我辈竭诚尽智,群策群力,以期为中国全面深化巩固改革成果、建设和谐社会做出更大贡献。

参考文献:

- [1] 李松. 人民调解: 东方一枝花何时重新绽放[EB/OL]. [2008-02-18]. http://www.cq.xinhuanet.com/2008-02/18/content_12477527_1.htm.
- [2] 王福华. 中国调解体制转型的若干维度[J]. 法学论坛, 2010(11): 31-37.
- [3] 赵旭东. 纠纷解决机制及其“多元化”与“替代性”之辨析[J]. 法学杂志, 2009(11): 11-14.
- [4] 陈丽芳. 解纷机制合理衔接的探讨[J]. 中共中央党校学报, 2008(4): 84-86.
- [5] 沈明磊, 王淳. 诉调对接之路的理论与实践——江苏法院构建多元化纠纷解决机制的总结与思考[J]. 人民司法, 2006(11): 22-27.
- [6] 刘澍. 社会结构紧张视域下“大调解”对法院司法的影响[J]. 重庆大学学报: 社会科学版, 2014, 20(2): 123-130.
- [7] 蔡从燕. 英国民事司法改革架构中的ADR及其借鉴意义[J]. 福建政法管理干部学院学报, 2003(2): 14-17.
- [8] 蔡从燕. 美国民事司法改革架构中的ADR[J]. 福建政法管理干部学院学报, 2003(7): 8-11.
- [9] 张卫平. 转换的逻辑——民事诉讼体制转型分析[M]. 北京: 法律出版社, 2004: 202.

The inherent difficulties and breakthrough of the People's mediation system

CAI Weili, GUO Tian

(School of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: Here and now, People's Mediation System in China has declined irreversibly. It also aggravates the Litigation Explosion that the masses' law consciousness turns from obscure into concrete. The research and practice of Alternative Dispute Resolution, as an academic movement, have once been compelling, but they have fallen in deep water because they fail to join the Civil Procedure or become systematic. Many people's intercession organizations work part-time or even are laid idle. Starting with reforming the court's function, this article appeals to build the Tridimensional Dispute Resolution System and exert Flexible Judicature to enable the court to provide diversified proceedings, giving and respecting the parties' autonomy in settling the dispute. The implementation of Flexible Judicature could help to relieve the lawsuit pressure, resolve conflicts in depth, stabilize the social order, and satisfy people's needs of Alternative Dispute Resolution. Also it is the coordination of values to guide the reform and progress of People's Mediation System.

Key words: flexible judicature; tridimensional dispute resolution system; procedure option; the People's mediation; alternative dispute resolution.

(责任编辑 胡志平)