

对特定民事纠纷人民调解前置程序的思考^{*}

施风蕾

(香港 AET 灵活空间有限公司上海代表处, 中国 上海 200031)

摘 要:特定民事纠纷非经适格的人民调解组织的调解,不得提起民事诉讼。该程序的引入,有利于实现纠纷解决资源的有效配置,完善多样化的纠纷解决机制。经调解达成的调解协议具有准司法文书的效力。

关键词:特定纠纷;前置程序;调解协议;准司法文书

中图分类号:D911.04 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5092(2006)02-0039-03

一、特定民事纠纷人民调解前置程序的性质

特定民事纠纷人民调解前置程序是指对于特定类型的民事纠纷的解决,所适用的该民事纠纷须经适格人民调解组织的调解,当事人不愿调解或调解不能达成协议的,当事人方可提起民事诉讼的一种特定民事纠纷解决程序。特定类型的民事纠纷的当事人未经适格人民调解组织的调解而径直向人民提起诉讼的,人民法院不予受理,已经受理的,驳回起诉。而对于特定类型之外的民事纠纷的解决则无此强制性的要求。

(一)强制性、自愿性抑或劝告性

人民调解作为纠纷解决方式的一种,须以当事人的自愿为启动该程序的前提条件。因此,对特定类型的民事纠纷适用调解程序也必须尊重当事人的自由选择权。但这并不妨碍特定类型的民事纠纷人民调解前置程序的强制性特征。对于特定类型的民事纠纷非经适格调解组织的调解不得进入民事诉讼程序。该制度设计主要是考虑到民事纠纷的多样性、复杂性与诉讼解决方式的高成本性、司法资源的有限性之间的矛盾,也有利于减轻当事人的诉累,缓解人民法院的审判压力,进而完善我国多元化的民事纠纷解决体系。

对于特定类型的民事纠纷,当事人未经适格

人民调解组织的调解而径直起诉的,人民法院应不予受理,对已经受理的应驳回起诉。此外,人民法院应告知纠纷当事人有权向适格调解组织申请调解或者依职权直接交付有关调解组织进行调解,而无权直接受理特定类型的民事纠纷。人民法院告知当事人先行进行调解,此“告知”并非“劝告”,而是基于对此类纠纷人民法院无直接管辖权以及方便当事人之间纠纷解决的考虑。

虽然对于特定类型的民事纠纷必须经过适格调解组织的调解方可提起民事诉讼,但若当事人不同意调解或者虽经调解未达成协议,则可凭调解不成的证明仍可以提起民事诉讼,事实上,这并未剥夺当事人的诉权。此外,即使在前置调解程序中当事人也有较大的自主权,如对于调解如何进行,对于调解组织的选定、调解员的选择以及调解是否达成协议、达成何种协议等均基于当事人的自由意志。

(二)前置性还是替代性

特定民事纠纷人民调解前置程序相较于一般的民事诉讼程序来说是前置性的。因为该种前置程序的设立并未造成对特定类型的民事纠纷解决的一种“或调或诉”的体系,如果当事人不愿调解或调解达不成协议,当事人仍有权提起民事诉讼。值得注意的是这里的“前置”并非一般意义上的

• 收稿日期:2006-01-30

作者简介:施风蕾(1981-),女,江苏盐城人,香港 AET 灵活空间有限公司上海代表处市务代表,从事法律研究。

前置,而是在考虑到我国目前调解组织的民间性的特征的前提下对制度设计进行的必要折衷,若赋予调解协议以最终法律效力,则与调解组织的民间性的性质不相符合,可考虑设定一种监督机制,即人民法院对经调解组织调解达成的有争议的调解协议进行审核,行使最终的司法审查权。

二、建立特定民事纠纷人民调解前置程序的意义

(一)通过建立强制性调解前置制度,可以实现有限纠纷解决资源的优化配置

在强制性调解前置机制下,当事人之间发生的特定民事纠纷应当向设立于在乡镇、街道办事处内的人民调解机构提出调解申请,由调解机构审查是否属于其受理范围,进而决定是否受理。对于当事人未向乡镇、街道人民调解机构申请调解而径直向人民法院提起诉讼的,人民法院不予受理,已经受理的应当裁定驳回起诉,并告知当事人向乡镇、街道人民调解机构申请调解。

这种诉前置机制的确立可以使某些特定类型的、常发性的民事纠纷在诉诸法院前就得到有效的解决,可以使有限的司法资源投入到那些更需要通过司法途径解决的纠纷上去。同时,经适格的人民调解组织调解达成的调解协议具有准司法文书的效力,经人民法院核准后具有强制执行的效力,这样即可以防止因调解协议约束力不强而导致的社会关系不稳定现象的产生。在这种机制下“调解”也具有法定的效力,由国家强制力保障实施,这样将大大有利于解决人民法院的沉重诉讼负担,从而实现有限纠纷解决资源的高效配置。

(二)在强制性调解前置机制下,不会形成调解案件的积压现象

一般来说,人民调解应坚持当事人的自愿原则,调解是否进行、如何进行以及是否达成协议等当事人都具有选择权,调解协议达成后当事人可以反悔,也可以重新提起民事诉讼或者采取其他的纠纷解决途径。而在强制性的调解前置解决机制下,虽然也奉行当事人自愿原则,但通过赋予调解协议以必要的强制性和约束力,重要的是,通过设立必要的调解期限制度、建立调解与诉讼的衔接机制、施行调解人员责任制等,则可以提高调解的效率,防止“久调不决”等案件积压情况。

(三)完善多样化的纠纷解决机制需要加强人民调解工作

现代社会,纠纷,尤其是民事纠纷日益朝着多样化、专业化、复杂化的方向发展,这客观上需要有多样化、专业化的纠纷解决方式与之相适应。传统的纠纷解决方式若不进行必要的变革则很难适应现实的需求。

在诉讼过程中由人民法院进行调解,未达成协议或者达成协议后调解书送达前当事人反悔的,人民法院只能重新启动诉讼程序,这在一定程度上造成了司法资源的浪费。而在前置调解程序下,调解不能达成协议的,当事人可以持调解不成的证明直接向人民法院起诉;一旦当事人达成协议,除非有证据证明存在协议无效或应予撤销或变更的情形,就该调解协议具有准司法文书的效力。虽然有争议的调解协议要经过人民法院的核准程序方为有效,但相对于法院调解中当事人在签收前可以反悔而导致调解协议无效来说,这无疑具备一定的效率优势。

总之,相对于其他解决方式而言,强制性的调解前置程序顺应了时代的需要,有利于多样化的民事纠纷的顺利解决,具备一定的效率优势。因此,应不断的加强研究并完善这种方式,进而形成多种纠纷解决方式并存的良好局面。

三、经前置调解程序调解达成的调解协议的法律效力^[1]

(一)调解协议的法律效力

作为一种具有中国特色的纠纷解决方式,人民调解对于民事纠纷的顺利解决曾经发挥了极其重要的作用,但是近年以来,人民调解有不断被弱化的趋势,其中一个重要原因是人民调解协议的法律效力不明,强制性较差^[2]。为解决这一难题,2002年通过的《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》确认,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盖章的调解协议具有民事合同性质,双方当事人应该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。

经法定的人民调解组织调解达成的协议具有法律效力,除了2002年最高院的司法解释对调解协议法律效力所做的突破性规定外,对于特定类型的民事纠纷经调解达成的调解协议所应具有的法律效力应加强研究。作为经适格的调解组织调解所达成的民事调解协议,若不具有准裁判文书的效力,则易造成有效司法资源的极大浪费,而若

完全赋予该种裁判文书与生效法院判决同样的效力,则与人民调解组织的民间性相悖,也不利于司法机关对调解的监督以及司法最终权威的维护。建议规定特定类型的民事纠纷经适格调解组织调解后达成的调解协议具有准司法文书的效力。

调解成功达成协议的,当事人应主动履行在自愿基础上达成的调解协议。一方当事人拒不履行调解协议规定的义务或履行义务不符合约定时,另一方当事人可凭有效的调解协议诉诸人民法院并经人民法院核准后强制对方当事人按照协议履行义务,除非对方当事人有理由证明协议的达成违背了有关法律、法规的强制性规定或者违背自愿原则等法定事由,并经法院裁定宣布无效或予以撤销外,都必须履行调解协议规定的义务。调解协议生效后,一方当事人一般不得就同一法律事实再行起诉,以维护社会关系的稳定。

(二)赋予特定民事调解协议以法律效力与调解组织的民间性并不矛盾

人民调解组织依照现有规定来看,是人民进行自我管理、自我教育、自我服务、自我约束的群众性组织^[1]。但不容忽视的是,人民调解组织又是一种“法定组织”,其成立具有明确的宪法和组织法依据。因此,经其调解达成的调解协议理应具有法律拘束力。赋予经调解组织调解达成的调解协议以法律效力与调解组织的民间性并不矛盾。在有关立法中给予人民调解组织以准司法权的同

时,基于平衡的考虑,法院应具有对调解协议的最终审查权,对于违反国家法律、行政法规的强制性规定,损害国家、集体、第三人合法权益及社会公共利益,以合法形式掩盖非法目的以及违背当事人自愿等具有无效、可变更或撤销的法定事由的调解协议,人民法院可依当事人的申请对其变更、撤销或宣布无效。此外,亦可考虑设立一种经人民调解组织对于特定民事纠纷调解达成的调解协议须经人民法院核准后方具有与法院判决同等效力的机制,这样可以在一定程度上解决人民调解组织的民间性和准司法性之间的矛盾。

(三)特定民事调解协议效力上的特殊性

特定民事纠纷经适格调解组织调解所达成的调解协议与特定范围外纠纷经适格调解组织调解所达成的调解协议在效力上应有所区别。特定范围内纠纷适用前置程序所达成的调解协议具有准司法文书的效力,而特定纠纷之外的纠纷的效力则应区分具体情况。2002年通过的《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》第一条即确认了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盖章的调解协议具有民事合同性质,而在该司法解释之外还有其他类型的人民调解协议,如对于婚姻、收养、继承等与人身密切相关的领域以及没有民事权利、义务内容等的人民协议的效力如何界定还存有较大疑问,有待深入研究。

参考文献:

- [1] 张天轮,徐斌. 发挥人民调解的诉讼替代作用,探索诉讼调解适度社会化新途径[J]. 人民司法,2004,(1):15-17.
- [2] 王晶. 对人民调解原则作为民事诉讼基本原则的质疑[J]. 盐城工学院学报:社会科学版,2003,(1):9-12.
- [3] 罗干. 充分发挥人民调节作用,创造稳定和谐社会环境[J]. 中国司法,2004,(8):6-8.

Thoughts on People's Intercession Prepositive Procedure for Particular Civil Dissension

SHI Feng-lei

(Shanghai Agency of Hongdong AET Flexible Space Co.,Ltd,Shanghai 200031,China)

Abstract: For particular civil dissension, it can not be put forward for civil lawsuit without the intercession of the qualified people's intercession organizations. The introduction of the people's intercession prepositive procedure is in favor of optimizing the distribution of dissension-solving resources and improving the dissension-solving system. The achieved agreement after intercession is as valid as the quasi-judicial writ.

Keywords: particular dissension; prepositive procedure; intercessory agreement; quasi-judicial writ