

人民调解协议司法确认制度的困境与突破

李 勇

(四川师范大学 法学院,成都 610068)

摘 要:人民调解协议司法确认制度是我国《人民调解法》中的一大亮点,同时也是当前司法实践中的制度创新。通过司法程序确认人民调解协议的效力,赋予人民调解协议更高的确定性、权威性和执行性,对我国人民调解事业的发展具有里程碑式的意义。但在理论与实践该制度还存在诸多困境,亟待基层人民法院、司法行政机关、人民调解组织等有关部门和广大基层人民调解员大胆创新、敢于突破,积极探寻行之有效的举措,以应对和解决该制度所面临的各种困境,使人民调解协议司法确认制度得以可持续地规范化成长和运行。

关键词:人民调解;人民调解员;人民调解协议;司法确认

中图分类号:D916

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2012)05-0083-05

一、问题提出

随着调解制度自身的价值与魅力逐渐被法治化程度较高的欧美国家所认识,用调解的方式解决社会矛盾纠纷,已成为许多国家认同的较好的方式之一和当今各国司法改革的一种趋势^[1]。《人民调解法》自 2011 年 1 月 1 日起正式施行。其中,该法最显著的一个亮点就是第 33 条之规定,即调解协议效力的确认及救济方式,意味着从此我国正式将人民调解协议的确认制度纳入了司法程序之轨。2011 年 3 月 21 日最高人民法院正式通过的《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》(以下简称《若干规定》)进一步完善了人民调解协议司法确认制度的操作性规定。人民调解协议司法确认意义特别重大,它克服了人民调解协议的效力局限性,保障人民调解制度的应有功能,节约了司法资源,提高司法效率。同时也延深了审判职能,推动了司法机关以审判外的方式参与社会治理、对社会机制进行管理和促进,承担社会责任的能动性,开创了诉讼和非诉讼矛盾纠纷解决方式有机衔接的新模式^[2]。但是,在理论与实践中都不断凸显出各种影响

和制约该制度发展的若干因素,因此,这一创新制度从诞生、摸索到完善的各个阶段都广受新闻媒体、法学理论界和司法实务界的关注与热议,并且公权机关和人民调解组织在进行实践和探索过程中也遇到了若干困境。对此,我国人民调解协议司法确认制度的相关理论和制度层面的问题值得深入研究和探索。

二、人民调解协议司法确认制度的理论基础

人民调解协议,是指经人民调解委员会调解,纠纷当事人自愿达成的解决民间纠纷^①的协议。根据《人民调解法》第 31 条规定,经人民调解委员会调解达成的调解协议,具有法律约束力,当事人应当按照约定履行。当事人没有义务履行不具备法律效力的人民调解协议,因而法律效力是人民调解协议的核心问题^[3]。而人民调解协议的“司法确认”,即是指纠纷当事人在人民调解组织主持下达成调解协议后,向法院提出确认请求,由法院启动司法审查快速确认程序,对协议内容进行合法性审查,符合确认条件的,则以人民法院有关法律文书的形式固定调解结果,赋予其法律强制力^[4]。

收稿日期:2012-07-15

基金项目:教育部人文社会科学研究项目(09XJJA820016);四川师范大学 2012 年度研究生暑期社会实践法学院院级重点项目
作者简介:李 勇(1985-),男,四川成都人,研究方向:宪法学与行政法学、人民调解法。

网络出版时间:2012-07-31 网络出版地址: <http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20120731.1002.001.html>

由于社会的急剧变化,传统的人民调解所依靠的权威^②已纷纷解体,社会的自治化程度也并不足以填充权威解体后所形成的“秩序真空”^③。探索一条通过司法程序赋予人民调解协议司法确定力和强制执行力的路径就显得尤为必要,同时,公众也更多的是期望通过确定性的法律规则与强制性的国家权力来对调解协议予以保障。调解协议的效力不足不仅降低了公民利用调解解决纠纷的意愿,而且也使得许多纠纷在达成调解协议后仍然进入诉讼程序,从而造成资源浪费^④。而人民调解协议司法确认制度正是在继承传统人民调解优势的基础上,通过创造性地结合司法和国家权力这两种重要的强制性手段所探索出来的一种赋予调解协议更高法律效力的民事司法程序^⑤。

理论与事实昭然,人民法院运用司法权对人民调解协议进行司法确认,不仅给基层人民调解工作提供强有力的支撑和保障,极大地增强了人民调解的公信力,而且也为纠纷当事人提供了司法救济和司法保障,切实维护了当事人的合法权益。总之,司法确认作为诉调对接的关键环节,对于充分发挥各类纠纷解决机制的作用,为法院减负、为当事人分忧,最大限度地化解纠纷、促进社会和谐具有重大的现实意义,这也是建立司法确认制度的必要性所在^⑥。同时,该制度的实施对我国司法改革具有十分重要的意义,是值得充分肯定和推广的。

三、人民调解协议司法确认制度面临的主要困境

根据我国理论界的研究状况和各地区的实践现状来看,我国当前人民调解协议司法确认制度在发展中还面临诸多困境,主要表现在以下几个方面。

一是宣传不到位,社会认知度不高。《人民调解法》颁布实施以来,我国很多地区对该法重视程度不高,宣传力度不够,没有真正深入人心。公众对这部法律的知晓率很低,对司法确认制度处于不了解的状态。不只是公众的知晓率很低,就连基层人民政府、法院、调解组织都对该制度也是一知半解的。

二是立法不完善,具体操作实务规定不明确。虽然《人民调解法》第33条的规定正式建立了调解协议司法确认制度,最高人民法院审判委员会通过的《若干规定》也明确了该制度的申请条件、受理范围、确认范围等,但对司法确认适用的具体确认程序规则、当事人是否可以上诉、另行起诉等一系列关键问题并未作出明文规定。

一些学者和司法实务工作者认为,我国的人民调

解协议司法确认制度尚属探索阶段,还需要在实践中逐步摸索、完善。但是,正由于人民调解协议司法确认的具体程序规则尚未建立,运行流程不清晰,人民法院对于调解协议确认程序处于无法可依的状态,这样势必会影响到该制度的功能发挥^⑦。

三是司法部门指导不到位。指导人民调解工作一般是基层人民法院、区(县)司法行政机关、街道(乡、镇)司法所等有关部门。但是从过去的司法实践中看,各指导单位都没有切实发挥好应有的作用,在工作指导上存在严重的流于形式、走过场等现象,基层人民调解员的收获甚微。

一方面,人民法院和人民法庭平时的工作任务较重、处理的案件较多、工作压力较大,很难有时间和机会深入到各基层人民调解组织开展相关指导工作。指导人民调解工作是基层人民法院和人民法庭的重要职责,但过去这种职能的发挥,方法单一、流于形式,不能从根本上解决人民调解工作中遇到的实际问题^⑧;另一方面,各区(县)司法行政机关在人民调解员的指导上,一般是要求和监督各街道(乡、镇)司法所对各调解组织进行工作指导,并未亲自参与到基层人民调解员的培训和指导工作中去。各街道(乡、镇)司法所一般只配有1—2名司法助理员,工作人员较少;司法助理员除了承担本辖区的人民调解工作以外,还要负责社区矫正工作、安置帮教工作、法律宣传工作等大量工作,工作压力较大;再者,基层司法所的大多司法助理员文化水平不高、法律素质欠缺,实际调解技能不强,对人民调解员的培训、指导工作往往力不从心。

四是调解员素质和能力欠缺,达不到司法确认的标准和要求。随着经济体制的深刻变革、社会结构的深刻变动、利益格局的深刻调整及思想观念的深刻变化,经济社会生活中不断出现新的矛盾和问题^⑨。从我国目前人民调解员发展的现状来看,绝大多数地区的人民调解员文化低、素质低、年龄偏高、缺乏法律素质与调解技能,已不能满足当今社会的发展趋势。和解虽然可以灵活地消除纠纷,但也常常带有浓厚的个人主观臆断成分^⑩。《人民调解法》颁布实施以后,对调解员的法律素质、文化水平、调解能力、文字表达能力等很多方面都提出了较高的要求。倘若调解员不具备这些能力和素质,可能就会导致不能化解纠纷、达成协议。即使为当事人达成了调解协议,调解协议书也可能存在书写不规范、主体不明确、协议违法等各种问题。而司法确认是已经纳入司法程序的制度,相应的对人民调解员的要求也就提高了。由于我国绝大多数人民调解员的素质和能力欠缺,调解的纠纷质量和制作的调解

协议书都或多或少存在各类问题,不能达到司法确认的要求和标准。

五是调解协议书存在诸多不规范、不严谨之处。我国不同地区、不同调解员制作的调解协议书都不统一,存在很多不规范、不严谨之处。从实际考察来看,我国大多数地区的调解员制作的调解协议书都存在以下几方面的问题:其一,调解协议的主体不明确;其二,协议内容有违反国家法律、法规的条款;其三,调解协议存在侵害国家利益、案外人的合法权益等情形;其四,协议内容损害了社会公序良俗;其五,协议内容不明确;其六,调解协议书手写的字迹模糊,难以辨认;其七,文字表述不规范、不严谨,口水话和地方乡土俚语较多等。上述一些问题在全国各地区基层人民调解组织都普遍存在,人民法院很难或不能对存在上述情形的调解协议进行有效的司法确认。

四、人民调解协议司法确认制度困境的突破之路

现实困境的讨论实则就是为探索具体制度的突破之路做好基垫。为了真正发挥人民调解协议司法确认制度的制度效益和应用价值,突破当前人民调解协议司法确认制度面临的困境,笔者提出了以下几点设想。

(一)加强宣传,提高认识,积极引导当事人选择司法确认程序

各级党委、政府、群团组织应加强重视《人民调解法》的宣传力度,通过一些喜闻乐见、通俗易懂的方式,借助新闻、报刊、广播等媒体大力宣传《人民调解法》及人民调解协议司法确认制度,使公众充分认识、了解、支持、参与人民调解工作,让其熟知人民调解协议司法确认制度,遇到纠纷能主动通过人民调解的方式予以解决,鼓励当事人依法对调解协议进行司法确认。

笔者建议,公权机关在调解的程序设置上增加对司法确认的告知程序,即当事人达成协议后,调解员应当当场告知当事人可以自愿对调解协议依法申请司法确认,并告知其申请条件、程序,以及相关法律责任等,积极引导当事人选择司法确认程序。

(二)尽快修改《民事诉讼法》,细化相关司法解释,促进调解与司法程序的有效对接

一方面,人民调解法的出台,虽然解决了程序的合法性问题,但仍缺乏与民事诉讼法的衔接,程序运作规则阙如,难以操作^[12]。建议立法机关尽快修改和完善《民事诉讼法》,在《民事诉讼法》中增设人民调解协议司法确认的运行规则、适用程序等具体操作性规定,积极构建司法确认程序完整的规则体系。司法确认程序

作为单独的非诉程序,应该有自己独立的程序设置,可在《民事诉讼法》单独设置,以作为诉讼与非诉讼机制相衔接的司法程序^[13]。

另一方面,从《若干规定》来看,该规定对司法确认的受理范围、受理时间、确认书的制作规范、确认效力等方面作了明细规定,但对司法确认程序操作还不完善。建议进一步细化和完善相关司法解释,对具体操作实务作明确规定。

(三)成立专门的司法确认案件的审查、确认工作机构

调解不能绝对排除司法审查,适度的司法审查不仅能够保证调解的合法性,避免和纠正法律上的错误,而且能够增加当事人和公众对调解的信任^[14]。基层人民法院、司法行政机关等有关部门联合组建人民调解协议司法确认审查领导小组,专门负责对辖区范围内申请司法确认的协议书进行司法审查,主要对受理范围、当事人的真实意愿、调解协议内容的合法性、真实性、规范性等进行全面审查,并为当事人申请司法确认办理相关手续。

立法机关可将司法确认制度作为一种独立的民事司法程序,规定基层人民法院成立专门的司法确认机构,该机构由法官、律师、群团组织负责人、各行业专家以及人民调解员等共同组成,专门负责处理司法确认工作。当然,人民法院或派出法庭在进行司法确认时,也可邀请律师、群团组织负责人、各行业专家以及人民调解员、公众到场旁听,并可询问和征求他们的意见、建议等。实行司法确认程序与普通诉讼案件相分离,形成一个统一完整的审判规则体系,避免多元化、分散化的审判状况出现延误或衔接不当、标准不一的现象,影响法律统一实施^[15]。这样,成立专门的司法确认审查、确认工作机构,配备专业、广泛的群体参加到司法确认的审查、确认工作中来,不仅有利于人民调解的发展,同时还促进了司法确认的专业化、高效化、优质化。

(四)开展专门的业务培训

《人民调解法》第5条明确规定司法行政机关和基层人民法院对人民调解工作赋予的相关指导职责,前者负责指导人民调解工作,后者对人民调解委员会调解民间纠纷进行业务指导。司法行政机关和基层人民法院应就司法确认制度专门开展相关业务培训,可组织讲座培训、现场观摩、实务指导、模拟演练等,同时对人民调解协议司法确认工作进一步进行规范、引导和监督。

在现阶段,考核就是检查各项工作的指挥棒^[16]。为避免各基层人民法院、司法行政机关、街道(乡、镇)司

法所在人民调解员的培训、指导工作不到位,且流于形式,建议有关部门将上述各机关对人民调解员的培训和指导工作纳入机关平时和年终的目标考核,形成长效机制。

(五)加强人民法院与人民调解组织的联通互动

基层人民法院和人民调解组织在化解矛盾、解决纠纷过程中各具优势、功能互补,且彼此工作关系密切。有效建立基层人民法院与各人民调解组织间的联通互动机制,使其在各自的执法活动中做到必要的衔接互补,对各自的职能有效开展将起到促进作用^[17]。司法确认的联通互动机制主要体现在以下几个方面。

其一,在司法确认过程中,大力加强两者的信息沟通与协作配合。人民调解组织可联系基层人民法院对特别复杂或疑难案件进行全程指导,特别是一些案件涉及到法律法规的适用问题、调解协议书的规范制作等。人民法院在进行司法确认过程中,也可及时询问人民调解组织关于调解协议的达成过程,并可通过人民调解组织进一步收集案件相关证据材料等。

其二,人民调解组织全程参与到人民法院的司法确认过程中去。这样不仅可以让调解员了解和熟悉司法确认程序,现场学习法官的调解方法和技巧,提高自身的业务水平和化解纠纷的能力,而且还有利于法官通过调解员更了解案情和协议的达成过程等情况,并规避当事人滥用司法资源。

其三,人民法院对人民调解员进行定期或不定期的业务培训和实务指导。人民法院对人民调解员的指导的范围是多方面的,有法律法规的适用、调解协议的规范制作、对司法确认申请前的指导、对不符合司法确认的调解协议进行纠正并提出相关意见、建议等。而人民法院对人民调解员指导的方式也是多样的,比如可以进行讲座、现场指导、组织现场庭审等。

其四,加强调解组织与法院司法确认在程序上的衔接。人民调解协议达成以后,当事人到法院申请司法确认,必然涉及到程序上的衔接问题。建议基层人民法院和调解组织进一步规范并统一申请司法确认在程序上的衔接。

(六)加强人民调解员队伍建设

由于我国人民调解员的素质和能力有限,不仅制约了人民调解事业的发展,而且还影响了司法确认制度运行。因此,优化人民调解员队伍、提高人民调解员素质、加强人民调解员的调解技能就显得尤为必要^[18]。如何建设一支文化水平较高、法律素质较强、调解技能过硬的人民调解员队伍,进而提高司法确认的效率,成为必须因应解决的难题。

从我国一些地区的大胆探索和创新实践中来看,建立专业性、专职化的人民调解员队伍是我国人民调解员队伍建设的一条新型路径,成功破解了人民调解员一系列的“老大难”问题,而且经专职人民调解员达成的调解协议也更加规范、严谨,符合司法确认的要求。应鼓励和支持全国各地积极建立一批专业化较强、法律素质较高、调解技能较好的专职人民调解员队伍,努力吸收一些高学历、高素质人才加入到人民调解员队伍中来,如公务员、人大代表、退休法官、律师、教师、在校大学生、大学生“村官”等。

建立起优良的人民调解员队伍,一方面对促进民间纠纷有效化解、维护社会和谐稳定具有积极意义,进而减轻人民法院的压力和负担;另一方面,对有效建立和完善司法确认制度同样具有积极的意义。

五、结 语

任何一种制度、一种权威的存在都需要社会整体的支撑,而多元化纠纷解决机制是全方位的社会矛盾平复机制,可有效利用民间资源快速化解纠纷^[19]。人民调解协议司法确认制度为人民调解提供了强有力的司法支撑,是我们这个时代司法智慧的结晶,也是当今我国司法改革创新突破的优秀成果。应该说,人民调解协议司法确认制度有效实现了调解资源整合,做到了人民调解组织与司法部门的良性互动,从而推动了“大调解”工作体系的全面构建。但是,这个新生制度的制度本身和在其发展过程中都存在一些问题与不足,面临了诸多困境,对人民调解协议司法确认制度的发展造成了一定的影响。因此,亟待立法机关、基层人民法院、地方司法行政机关、人民调解组织、广大人民调解员、法学研究者等对该制度进行有针对性研究和创新性设计,积极探寻各种困境的突破之路,努力完善与之相关的一系列制度,全面推动人民调解协议司法确认制度的规范化、法制化和常态化,使这个制度的生命力变得更强、更久,更具优越性。

注释:

①有学者将人民调解解决的“民间纠纷”等同于民事纠纷,在使用上往往含糊不清。司法部基层司司长王珏认为,发生在自然人之间、自然人与法人之间或者其他组织之间的涉及人身、财产权益的纠纷以及依法可以采用调解方式解决的其他纠纷都属于民间纠纷。见王珏:《从人民调解工作实践看人民调解立法》,《人民调解》2009年第11期。笔者认为,“民间纠纷”和“民事纠纷”存在明显区别,不能等同使用。使用“民间纠纷”这一称谓既体现了人民调解的本质属性与特征,又在某种程度上扩大了人民调解的工作范围。

②传统的人民调解是以自愿性、自发性和自治性为特征,是一种自下而上的内生型调解,如士绅调解、宗族调解、乡治调解等传统民间调解。但随着中国基层权力结构的变迁,这种传统的民间调解资源遭受了严重损害,其自治性权威已被摧残、解体。

③有一种相当偏颇的观点认为,人民调解制度是一种司法制度,人民调解权是一种司法权。从司法权的特质来看,我国的人民调解制度不具有司法的性质,不是司法制度。确切地说,我国的人民调解制度是一种司法辅助制度。基于“人民调解权是一种司法权”的此类理论,有部分学者认为人民调解协议司法确认制度是司法诉讼制度,将其程序归入诉讼程序或非诉程序以及特别程序。西南政法大学廖中洪教授认为,这种观点是不正确的,这种以确认为基本特征的程序制度本质上是完全不同于诉讼程序、非诉程序与特别程序的一种独立的民事司法程序。见廖中洪:《民事司法确认程序若干问题研究》,《西南政法大学学报》2011年第2期。笔者认同廖中洪教授的观点,因此在文中采用了“民事司法程序”一词。

参考文献:

- [1] 洪冬英.当代中国调解制度变迁研究[M].上海:上海人民出版社,2011:168.
- [2] 付建国.人民调解协议司法确认制度探析[EB/OL].(2011-03-07)[2012-07-10].<http://www.chinacourt.org/article/detail/2011/03/id/443070.shtml>.
- [3] 李刚.人民调解概论[M].北京:中国检察出版社,2004:212.
- [4] 张永进.人民调解司法确认制度的思考——以《人民调解法》为蓝本[J].法治论坛,2010,(20):243.
- [5] 左卫民.中国基层纠纷解决研究[M].北京:人民出版社,2010:452.
- [6] 范愉.ADR原理与实务[M].厦门:厦门大学出版社,2002:336.
- [7] 潘剑锋.论司法确认[J].中国法学,2011,(3):41-49.
- [8] 段俏丽,滑洁.人民调解协议司法确认制度之初探[J].新疆警官高等专科学校学报,2011,(4):59-62.
- [9] 窦颖蓉.人民调解协议诉前司法确认机制之探究——以西法院为例[J].法律适用,2008,(1):80-83.
- [10] 谢丰.试论和谐司法语境下诉调对接机制之完善[J].河南工程学院学报:社会科学版,2011,(4):71-74.
- [11] 卢顺珍.论医疗纠纷协商和解的法律规制[J].重庆三峡学院学报,2010,(2):110-113.
- [12] 浙江省高级人民法院联合课题组.关于人民调解协议司法确认的调研[J].人民司法,2010,(23):63-68.
- [13] 张永进.传统与超越:人民调解协议司法确认制度的再解读[J].实事求是,2011,(1):87-91.
- [14] 范愉,史长青,丘星美.调解制度与调解人行为规范——比较与借鉴[M].北京:清华大学出版社,2010:77.
- [15] 黄正光.给非诉讼调解协议上一道法律的“险”——司法审查确认制度之构建[J].法律适用,2011,(8):95-98.
- [16] 王鹏祥,刘省礼.和谐社会视域下我国刑事和解制度的构建[J].中南林业科技大学学报:社会科学版,2011,(4):27-29.
- [17] 沈恒斌.多元化纠纷解决机制原理与实务[M].厦门:厦门大学出版社,2005:210.
- [18] 李勇.浅析人民调解员队伍建设——以成都市龙泉驿区为例[J].重庆科技学院学报:社会科学版,2012,(10):64-66.
- [19] 张邦辅,刘渝,黑英伍.论凉山彝族民间调解制度——以与人民调解调适为视角[J].重庆文理学院学报:社会科学版,2011,(5):70-74.

责任编辑:陈于后

Difficulties and Breakthroughs of Judicial Confirmation System of People's Mediation Agreement

LI Yong

(Law School, Sichuan Normal University, Chengdu 610068, China)

Abstract: The judicial confirmation system of people's mediation agreement is one of the highlights of Chinese People's Mediation Law, which can be deemed as institutional innovation in the current judicial practice. Through the judicial confirmation process to confirm the effectiveness of people's mediation agreement, people's mediation agreement can get a higher degree of certainty, authority and implementation, which has a milestone significance of the development of China's People's Mediation System. However, there are many difficulties in theory and practice of the system urgently needing the innovation and breakthrough of basic people's court, judicial and administrative organs, and the people's mediation organizations and relevant departments and grassroots people's mediators. The effective initiatives wherefrom can respond and resolve the various difficulties faced by the system and make confirmation system of people's mediation agreement judicial get sustainable standardized growth and operation.

Key words: people's mediation; people's mediators; people's mediation agreement; judicial confirmation