

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2023.02.016

# 论新时代诉源治理中诉调衔接路径的强化

黄素梅

(湖南科技大学 法学与公共管理学院,湖南 湘潭 411201)

**摘要:**诉调衔接是诉源治理的重要举措,在司法实践中遇到如下问题:诉前调解呈现强制性倾向、矛盾纠纷预防不足、多元主体联动性不够;诉中繁简分流标准模糊、诉调资源配置不平衡;诉后调解协议的司法确认适用范围过于狭窄、审查方式过于严苛。在深化“一带一路”倡议、推进实施RCEP、全面落实乡村振兴战略的新时代,借鉴浙江等省和闲鱼法庭经验,解决相关问题应该采取如下措施:诉前建立健全一站式诉调衔接机制、合理引导诉前调解;诉中完善繁简分流标准、促进审判资源归位;在执行阶段以形式审查为主,扩大调解协议的司法确认范围。

**关键词:**诉调衔接;诉源治理;矛盾纠纷预防;诉权冲突;一站式

**中图分类号:**D925

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-7835(2023)02-0126-08

2015年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》(以下称“《意见》”),提出“完善矛盾纠纷多元化解法律制度”。2019年2月,最高人民法院(以下称“最高院”)印发《关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)》,首次提出“诉源治理”这一概念<sup>①</sup>。同年8月,又印发《关于建设一站式多元解纷机制一站式诉讼服务中心的意见》,提出“完善诉调一体对接机制”等诉源治理具体措施<sup>②</sup>。2020年1月,最高院印发《关于进一步完善委派调解机制的指导意见》,对调解范围、调解期限等做出细致的规定<sup>③</sup>。同年9月,又印发《关于深化人民法院一站式多元解纷机制建设推动矛盾纠纷源头化解的实施意见》,对诉源治理的新问题作出针对性安排<sup>④</sup>。伴随着“一带一路”倡议深入推进、《全面区域伙伴关系协定》(以下称“RCEP”)

全面实施、“乡村振兴”战略逐步落实,诉调衔接取得了诸多成效,同时也迎来了新的挑战。尤其是在二十大召开后,社会治理现代化进程加快,反思诉调衔接实践中的问题并寻求突破口具有紧迫性和极强的现实意义。

## 一 新时代诉源治理加强诉调衔接的必要性与可行性

### (一) 新时代诉源治理加强诉调衔接的必要性

1. 完善矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制需加强诉调衔接

司法数据反映了“诉讼爆炸”现象。“2021年1月1日至11月15日,全国法院共受理案件3 051.7万件,相比2020年同期,新收案件数量增长10.8%;与2019年同期相比,新收案件增长3.8%,两年平

收稿日期:2022-08-22

基金项目:国家社会科学基金项目(22BFX186);湖南省社会科学成果评审委员会重大项目(XSP22ZDA009);湖南省教育厅一般项目(21C0325)

作者简介:黄素梅(1971—),女,湖南涟源人,博士,教授,主要从事国际法、国际经济法研究。

①《最高人民法院关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)》,https://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-144202.html,2022年3月7日。

②《最高人民法院关于建设一站式多元解纷机制一站式诉讼服务中心的意见》,https://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-174602.html,2022年3月7日。

③《最高人民法院关于进一步完善委派调解机制的指导意见》,https://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-218511.html,2022年3月7日。

④《最高人民法院关于深化人民法院一站式多元解纷机制建设推动矛盾纠纷源头化解的实施意见》,https://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-324741.html,2022年3月7日。

均增长 1.9%。结案 2 391.9 万件, 结案数增长 6.9%, 未结案件 659.8 万件。”<sup>①</sup>诉源治理改革开展以来, 矛盾纠纷多元预防调处化解机制备受党中央重视。在 2020 年中央全面依法治国工作会议中, 习近平总书记提出“完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”<sup>②</sup>。因此, 要进一步健全、完善矛盾纠纷预防化解调处综合机制, 不仅要治已病, 更要治未病; 既要有调处矛盾的能力, 又要有预防矛盾纠纷激化的目光。对矛盾纠纷多发事项进行源头预防, 真正做到“止纠纷于未发, 化矛盾于萌芽”, 从根本上减少诉源产生, 切实提高诉源治理效率。加强诉调衔接是新时代完善矛盾纠纷多元预防调处综合机制的重要内容。

## 2. 发展多元化纠纷解决机制需加强诉调衔接

替代性纠纷解决机制 (Alternative Dispute Resolution, ADR) 在 21 世纪传入我国, 在新时代诉源治理的语境下逐渐形成了具有中国特色的多元化纠纷解决话语系统<sup>③</sup>。2022 年 1 月 1 日, RCEP 正式生效。作为亚太区域经济一体化的重要成果, RCEP 涵盖了超过 30% 的世界人口与经济总量, 为我国经济社会发展带来巨大的机遇与挑战。一方面, RCEP 正式生效将推动中国产业进一步转型升级, 提高区域内资源配置效率, 增进消费者福利, 促进经济发展。另一方面, RCEP 生效后将带来巨大的虹吸效应, 跨国企业数量增加、国际贸易数量激增等变化将大幅增加国内、国际矛盾纠纷数量。诉调衔接是推动多元化纠纷解决机制发展的重要途径, 面对大量日益复杂的矛盾纠纷, 必须发展多元化纠纷解决机制, 为我国参与国际区域合作提供良好的法治营商环境, 应对新时代挑战。

## (二) 新时代诉源治理加强诉调衔接的可行性

1. 法治化、智能化水平的提高为诉调衔接提供了制度和科技保障

《意见》发布以来, 各省、自治区、直辖市人民

政府、人大等积极出台相关措施, 山东、福建、黑龙江、安徽、四川、吉林、海南、辽宁、河北、厦门、武汉等十余个省市已逐步制定了有关于多元化纠纷解决机制的地方性法规<sup>④</sup>。如《厦门经济特区多元化纠纷解决机制促进条例》《福建省多元化纠纷解决机制促进条例》, 浙江省政府审议通过《浙江省平安建设条例(草案)》等。各级法院亦积极落实最高院的规定, 如浙江省高级人民法院和省司法厅联合出台《关于加强诉源治理进一步完善预防和化解行政争议机制的意见》, 湖南省高级人民法院出台《关于推进诉源治理, 加强“两个一站式”建设的实施意见(试行)》《关于推进信用卡纠纷诉源治理工作的实施意见》等规定。法治化水平日益提高, 诉源治理改革更有保障, 强化诉调衔接制度具有可行性。

21 世纪, “智慧化” “智能化” 成为社会治理现代化的重要特征。“充分运用大数据和互联网、计算机技术, 对社会治理体系的构成要素、实现目标、关键环节、考核反馈等进行精细化、数字化、科学化分析、预测与研究, 不断提升社会治理科学化、现代化的能力与水平。”<sup>⑤</sup>诉源治理朝着智能化发展是未来趋势, 利用现有科技低成本、高效率的协同优势, 为优化诉调衔接机制提供技术保障。

## 2. 诉讼调解具有互补优势

其一, 调解成本低、效率高可以有效弥补诉讼成本高、耗时长天然缺陷。婚姻家庭和继承纠纷、物业纠纷、劳资纠纷、医疗事故、交通事故等引发的损害赔偿纠纷, 因其具有矛盾多发性、关系能动性的特点更适宜用调解方式解决。“自 2018 年 2 月以来, 诉前调解成功民事案件数量逐年增长, 分别为 56.8 万件(2018 年)、145.5 万件(2019 年)、424 万件(2020 年), 其中 2020 年同比增长了 191%。”“全国法院受理诉讼案件数量在 2016 年、2019 年先后突破 2 000 万件和 3 000 万件关口的情况下, (2020 年) 出现 2004 年以来的首次下降, 特

<sup>①</sup>《最高法相关负责人就全国法院整治年底不立案相关工作情况答记者问》, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2021/11/id/6385121.shtml>, 2021 年 12 月 25 日。

<sup>②</sup>《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》, [http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-02/28/c\\_1127146541.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-02/28/c_1127146541.htm), 2022 年 3 月 3 日。

<sup>③</sup>张卫平:《“案多人少”问题的非讼应对》, 《江西社会科学》2022 年第 1 期。

<sup>④</sup>廖永安, 王聪:《我国多元化纠纷解决机制立法论纲——基于地方立法的观察与思考》, 《法治现代化研究》2021 年第 4 期。

<sup>⑤</sup>徐猛:《社会治理现代化的科学内涵、价值取向及实现路径》, 《学术探索》2014 年第 5 期。

别是民事诉讼案件以年均10%的速度持续增长15年后首次下降。”<sup>①</sup>调解解纷的优势在实践中有效地体现出来,大大提高了纠纷解决效率。

其二,调解结果的自愿性与诉讼判决的强制性相得益彰。调解是通过调和双方当事人,促进其协商,以寻得一个能为双方共同认可、自愿达成的调解协议。调解协议基于双方意愿达成,因而被履行的可能性较大,但其不具有强制性,无法使协议结果得到保障。诉讼则具有一定的强制性,通过一套成熟的庭审体系保障了案件的裁判结果。调解与诉讼各有优势,加强衔接有助于矛盾纠纷快速化解,矛盾纠纷解决资源集约化将带来巨大的解纷能量。

## 二 诉调衔接在诉前、诉中、诉后阶段面临的困境

### (一) 诉前阶段的诉调衔接问题

#### 1. 矛盾纠纷预防不足

当前法院诉调衔接的工作主要体现在立案前引导当事人进行委派调解。虽然委派调解在一定时期一定程度上缓解了案多人少的窘况,但将法院门前当作拦截矛盾纠纷的最前线是治标不治本的,诉调衔接工作在矛盾纠纷预防方面存在严重不足。忽略深入基层、走进群众生产生活中预防矛盾纠纷产生,在诉调衔接方面重“已然”轻“未然”,难以适应新时代诉调衔接的要求。

处于萌芽阶段的矛盾纠纷如同漏斗的顶端,开口最宽,面积最大,范围最广。若在萌芽阶段及时“掐芽”,则能有效抑制矛盾纠纷产生、激化,从源头上提高诉源治理效率。但在实践中,矛盾纠纷的萌芽阶段往往未引起解纷主体的重视,未及时发现并消除其产生或激化的原因,导致矛盾纠纷进一步升级,利益持续受损,矛盾纠纷愈演愈烈朝着诉讼案件的方向演变<sup>②</sup>。目前,矛盾预防工作在实践中向基层的延伸程度尚不足,许多地区尚未建立一套完善的矛盾纠纷预防机制,解纷主体缺乏合作联动。

### 2. 法院诉前调解呈现强制性倾向

诉调衔接是诉源治理的重要举措,但出于业绩考评(很多法院都有调解结案率的要求)和(或)审判压力,法院一般会积极引导当事人进行诉前调解。司法实践中甚至出现了许多法院强制当事人进行诉前调解的异化现象。从本质上说,调解本是“调和与迁就的温和技术”<sup>③</sup>,调解协议的达成必须出于当事人双方自愿。若忽视当事人意愿强制进行调解,则是“否定权利的主张,强迫妥协”<sup>④</sup>,不符合程序正义,不具有正当性;提高了诉讼门槛,使得当事人被迫放弃自己的合法权利,在实质上侵犯了公民的诉讼权利,不具有合法性。

此外,如果法院一再强求通过调解解决纠纷,容易让当事人之间的对抗转而形成与法院的对抗,必然会伤及司法公信力和权威性<sup>⑤</sup>。人民群众可能对司法失去信心。“调解应当是一种纠纷解决的有效手段,既要便于当事人利用,又要在纠纷解决过程中体现其和平与协调的价值。基于此,就不能单纯地从社会控制和社会治理的‘高度’来阐释调解制度的意义,而应还原其纠纷解决的本意。”<sup>⑥</sup>诉调衔接的异化不利于诉源治理的发展,法院诉前调解呈现强制性倾向的问题亟待解决。

### (二) 诉中阶段的诉调衔接问题

#### 1. 繁简分流标准模糊

现有多元化纠纷解决机制、繁简分流相关规定等属于规范性文件,效力层级较低,精细程度不足,诉调衔接规定呈现出碎片化的特征。我国三大诉讼法尚未对繁简分流、“分调裁审”等机制做出具体规定,繁简分流的标准模糊化。比如在一般分流标准中所涉及的“疑难”“复杂”和“简单”的概念过于宽泛,缺乏具体的说明,可操作性不强。因此,调转诉案件在繁简分流的识别过程中存在很强的主观性,分流错误的情况时有发生。本应进入普通程序审理的案件被误认为“简单、争议不大”而进入简易程序审理,发现错误后又再次转向普通程序,循环往复,效率低下。

①《第十三届全国人民代表大会第四次会议关于最高人民法院工作报告的决议》, <http://gongbao.court.gov.cn/Details/342529c11d2af722964a6b1c961105.html>, 2022年3月28日。

②杨林,赵秋雁:《矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制研究——基于三种实践模式的分析》,《中国行政管理》2022年第6期。

③冯俊海:《论“适宜调解”条款之把握》,《法律适用》2013年第11期。

④小岛武司:《诉讼外纠纷解决法》,中国政法大学出版社2005年版,第14页。

⑤程琥:《解决行政争议的制度逻辑与理性构建——从大数据看行政诉讼解决行政争议的制度创新》,《法律适用》2017年第23期。

⑥王福华:《论诉前强制调解》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2010年第2期。

若错误适用了简易程序但未向普通程序转化,则容易出现诉讼漏洞,造成冤假错案的概率大。案件流转时间过长,衔接流程缺乏明确的细则,只注重“简”来提高效率,而忽略必要的“繁”以保障当事人权利和案件的审理质量,难以令人服判息案。案件审判质量不高仍有可能进入二审甚至再审程序,衍生案件数量增多,反复消耗司法资源<sup>①</sup>。

## 2. 诉调资源配置不平衡

在当前诉调衔接的天平上,大量司法资源放在了诉前调解这一端,与审判资源端形成了鲜明

的对比。调研发现,法院要独立完成诸如建立诉源治理工作站、法官联络点、巡回法庭等事宜,任务增加,负担沉重(见表 1)。虽然湖南省各基层法院近年来主导诉源治理工作站成效显著,但司法资源是有限的,社会各界对法院参与诉源治理抱着过高期待。法院迫于行政指标的压力,不得不将审判资源匀出,用于诉前排查案件、思考诉调突破口等前端工作,远远超出了其首要职能的要求,审判资源被进一步挤压,司法服务供给不足,诉调衔接两端的司法资源配置极不平衡。

表 1 湖南省各地近年来诉源治理工作站(点)数量

时间	机构	数量(个)	时间	机构	数量(个)
2020 年	全省基层法院	336 个	2020 年	岳塘区法院	13 个
2021 年	益阳市基层法院	47 个	2020 年	雨湖区法院	16 个
2021 年	望城区法院	25 个	2020 年	湘潭县法院	3 个
2021 年	芙蓉区法院	94 个	2021 年	湘乡市法院	22 个
2021 年	岳麓区法院	21 个	2021 年	娄星区法院	11 个
2021 年	雨花区法院	26 个	2021 年	衡山县法院	5 个

诉源治理强调多元主体共同参与纠纷解决工作,但在实践中逐渐形成了“法院为主,其他多元主体为辅”的格局,诉调衔接主体资源配置不平衡。一审未结案率与上诉率是一审审判质量的重要指标,一定程度上体现了审判水平。当前,我国法院一审的未结案率(见表 2)和上诉率较高,审判质量不理想,在审判环节无法彻底完成解纷任

务,法院内部不断衍生多轮诉讼,持续消耗大量的司法资源。法院作为定纷止争的司法机关有指导诉源治理的重要责任,但并非意味着诉源治理工作任务一味向法院倾斜。诉调衔接资源配置矛盾难以切实保障法院实现其司法职能,不利于诉源治理的持续发展。

表 2 2021 年全国法院一审案件情况<sup>②</sup>

一审案件类型	收案(件)	结案(件)	未结(件)	未结案率(%)
民事一审案件	16 612 893	15 745 884	1 977 169	11.9
刑事一审案件	1 277 197	1 255 671	96 597	7.6
行政一审案件	319 977	298 301	59 482	18.6

此外,法院审判资源过度向诉前调解或矛盾纠纷预防倾斜存在破坏法院中立立场的法治风险。过度强调法院在诉前阶段的诉调衔接功能,容易使法院为了减少立案数量而过度介入案件调查。一旦法院违背了“不告不理”的基本原则,过度发挥其主动性增加与当事人的密切接触,容易

使法官在处理案件时出现主观偏好,破坏司法中立的角色,不利于维护司法公正。

## (三) 诉后(执行)阶段的诉调衔接问题

### 1. 司法确认适用范围过窄

诉调衔接诉后或者说执行阶段最致命的弱点在于调解协议缺乏强制性。实践中,若一方拒绝

<sup>①</sup>钟明亮,陈莉:《完善我国案源治理的路径思考——以 C 市 A 区法院为样本的分析》,《法律适用》2022 年第 7 期。

<sup>②</sup>收案是指当期新收案件,结案包括上期旧存案件。《2021 年全国法院司法统计公报》,http://gongbao.court.gov.cn/Details/a6c42e26948d3545aea5419fa2beaa.html,2022 年 11 月 30 日。

履行调解协议,另一方则无法单凭调解协议申请对违约行为采取强制执行措施。目前,只有由人民调解委员会、特邀调解组织或者特邀调解员调解达成的民事调解协议可申请司法确认,且仅有由人民调解委员会调解达成的民事调解协议申请司法确认为立法所认可,后两者仅以政策文件为依据,效力层级较低。我国调解主体多样、数量庞大,许多优秀的调解组织熟悉矛盾纠纷多发的社会环境,是诉源治理的中坚力量。若只允许人民调解委员会和法院特邀调解组织或调解员达成的调解协议进行司法确认,显然不能满足纠纷解决的巨大需求。长此以往,调解解纷手段的可信度将会降低,诉调衔接的难度将不断提高。

## 2. 司法确认审查过严

实践中,对调解协议的司法审查大多采用实质审查的方式,既审查程序性事项,也审查调解协议是否为当事人双方真实的意思表示,是否违反我国法律规定,是否损害国家和集体利益以及第三人的合法权益,是否违反了公序良俗,等等<sup>①</sup>。实质审查涉及的内容众多,相当于对案件进行了二次审理,“调解自愿机制与诉讼强制机制的抵触,违背系统的封闭性规律”<sup>②</sup>。过多的司法介入往往容易造成“虚调解,实审判”的诉调衔接异化。司法确认审查方式过于严苛,程序过于繁琐,所需司法成本高,与调解的经济性、便捷性冲突,不仅降低了诉调衔接效果,也降低了当事人选择非诉解纷手段的意愿。

## 三 新时代诉调衔接的完善路径

只有持续地应用和扩大前期成果,总结具有普适性的经验,解决存在的问题,才能发挥出诉调衔接中投入的人力、物力价值,才能最大程度地利用好诉源治理资源<sup>③</sup>。

### (一) 诉前阶段诉调衔接的强化路径

#### 1. 建立健全一站式诉调衔接机制

首先,借鉴党委统领下一站式解纷思路。

“司法体制作为国家政治体制的重要组成部分,没有其他政治体制改革的配套措施,就可能是孤军突进,很难达到预期的目标。”<sup>④</sup>浙江省舟山市普陀区首创“党委领导、关口前移、一站解纷”的非诉纠纷解决新路子。诉调衔接工作由当地党委政府牵头,汇聚多元解纷主体力量,建设起一站式的社会治理综合服务中心。法院诉讼服务中心、综治局、信访局、仲裁委、调解委员会等部门相继入驻社会治理综合服务中心,打造一站式受理和分流递进式的矛盾纠纷解决模式,成效显著。

其次,打造一站式矛盾纠纷预防调处中心。“普陀模式”改变了法院单打独斗的诉源治理格局,推动金融纠纷调解委员会、工商联调解委员会、消费者权益保障调解委员会等相继成立,诉调衔接的范围进一步拓展<sup>⑤</sup>。这一做法值得推广,可鼓励调解组织、仲裁机构、工会、妇联、劳动部门、综治部门、法院等多元解纷主体入驻矛盾纠纷预防调处平台,整合各类矛盾纠纷化解资源指导调解,进行司法确认,开展速裁快审,并提供相配套的便民诉讼服务,有效衔接调解程序与诉讼程序,实现矛盾纠纷的一站式解决<sup>⑥</sup>。

再次,将调解主体与综治部门有机联动。一站式矛盾纠纷预防调处中心应注意调解力量与调解信息的匹配,防止社会矛盾的发生和激化。如出现矛盾纠纷苗头时,综治部门及时提供网格化信息,迅速派专人了解情况,对矛盾纠纷做出风险评估,或由当事人直接向矛盾纠纷预防调处中心提出调处申请,中心根据所涉利益类型对矛盾纠纷苗头进行处理调和,有效预防诉累。

最后,提前进行风险研判。一站式矛盾纠纷预防调处中心应加强对弱势群体的关注,做好排查预警,发展社会救助,预防此类群体引发的社会矛盾<sup>⑦</sup>。关注重点行业领域的矛盾纠纷预防化解工作,邀请行业主管部门、行业协会、行业调解部门入驻中心,对金融、房地产、物业、消费、环境、交通运输、医疗卫生等行业矛盾纠纷多发领域进行

① 艾尔肯,吴冬梅:《论医疗纠纷第三方调解与民事诉讼的衔接机制》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2015年第2期。

② 胡学军,孙亮:《系统论视角下调解协议司法确认的内在机理与制度优化》,《江西社会科学》2021年第10期。

③ 侯俊军,张莉:《标准化治理:推进社会治理能力现代化的制度供给研究》,《湖南大学学报(社会科学版)》2020年第6期。

④ 张智辉:《论司法责任制综合配套改革》,《中国法学》2018年第2期。

⑤ 《舟山市普陀区人民法院工作报告》, [http://putuo.zjcourt.cn/art/2022/2/21/art\\_1221619\\_58883092.html](http://putuo.zjcourt.cn/art/2022/2/21/art_1221619_58883092.html), 2022年11月20日。

⑥ 《最高人民法院关于深化人民法院一站式多元解纷机制建设推动矛盾纠纷源头化解的实施意见》, <https://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-324741.html>, 2022年11月20日。

⑦ 郭志远:《我国基层社会矛盾预防与化解机制创新研究》,《安徽大学学报(哲学社会科学版)》2014年第2期。

研讨,统一类型化纠纷赔偿标准、证据规则等内容,建立信息共享、业务协同和诉非衔接机制,预防和减少矛盾纠纷产生<sup>①</sup>。

## 2.合理引导诉前调解

最高人民法院对诉前调解和诉权保障的态度非常明确,“加强诉前调解,绝不是为了把法院案件推出去,决不允许通过诉前调解损害当事人的诉权”,“对于调解不成的,人民法院坚定不移贯彻立案登记制改革要求,做到依法及时登记立案,坚决杜绝以调代诉、拖延立案等问题”<sup>②</sup>。

首先,诉调衔接寻求的是诉讼解纷手段与调解解纷手段之间的平衡。诉调衔接的底层逻辑是把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,过滤掉大部分不具有可诉性的社会矛盾纠纷以及少部分可通过非诉手段解决的可诉性纠纷,盘活有限的司法资源。从本质上说,诉前调解是为了保障需要得到司法救济的诉权得以实现而进行的有机衔接,与立案登记制并不冲突。

其次,应完善诉前调解法律制度,减少诉调衔接阻力。“搞司法的当然也有领先时代的心情,但反而要做到最大限度的忍耐克制、‘不越雷池一步’,才能称得上是司法。”<sup>③</sup>建议完善关于诉前调解范围的立法,对下列适宜调解的纠纷建立前置调解制度:(1)家事类纠纷;(2)相邻关系纠纷;(3)消费者权益保护类纠纷;(4)机动车交通事故责任纠纷;(5)劳务纠纷;(6)物业服务类纠纷;(7)供用水、电、气、热力纠纷;(8)小额债务类纠纷(法院可根据案件具体情形和当地经济发展水平进行调整);等等<sup>④</sup>。

最后,借鉴“闲鱼法庭”提供便捷的诉前调解机制<sup>⑤</sup>。线上纠纷解决机制即 ODR (Online Dispute Resolution) 由 ADR 演化而来,是依托互联网信息技术形成的新型解纷机制<sup>⑥</sup>。作为我国民间的非司法 ODR,闲鱼法庭设置了在线协商、调

解、仲裁等救济功能,选取优质用户与专业解纷服务人员参与民主投票,以“17票9胜”制的决策机制做出裁判结果<sup>⑦</sup>。闲鱼小法庭的 ODR 模式充分发挥了“互联网民主”的解纷特色,激发用户的主人翁意识,调动用户参与矛盾纠纷解决的积极性。当用户感受到了闲鱼小法庭 ODR 解纷方式的高效、公正后,便会增强其履行调解协议或裁判结果的意愿,同时更加乐意作为平台“陪审员”参与解决其他矛盾纠纷,形成良性循环。闲鱼法庭打造了多方参与、高效自治的 ODR 模式,为我国诉调衔接的创新与发展提供了重大参考价值。

因此,应注重对 ODR 的引入,利用现有科技低成本、高效率的协同优势优化诉调衔接机制。一方面,打造数据共享机制。充分发挥大数据优势,将调解、诉讼立案的数据信息上传到云空间,实现当事人信息、证据材料、数据分析等内容的同步,减少衔接环节信息的重复录入。另一方面,完善在线诉调衔接平台。设计“诉转调”“调转诉”的诉调衔接网络机制,贯彻“一站式”解纷思路减少中转流程,实现“指尖解纷”。通过“智慧化”的现代化社会治理方式提高纠纷解决的便捷性,让人民群众受惠于司法改革与科技创新,吸引其自愿选择诉前调解解决矛盾纠纷。

## (二)诉中阶段诉调衔接的强化路径

### 1.完善繁简分流标准

明确繁简分流标准能有效提高调转诉案件分流的准确性,促进类案审理。类案合并审理能够大大缩短办案周期,节约司法资源的同时提升办案质效。实践中已有运用“系统算法+繁简分流”方式甄别、合并调转诉案件的经验,能够提供智能化风险评估,促进诉调对接实质化<sup>⑧</sup>。

一方面,可将案件标的额作为“繁、简”的主

<sup>①</sup>《最高人民法院关于深化人民法院一站式多元解纷机制建设推动矛盾纠纷源头化解的实施意见》, <https://www.court.gov.cn/fabuxiangqing-324741.html>, 2022年11月20日。

<sup>②</sup>《最高法:决不允许通过诉前调解损害当事人诉权》, <http://society.people.com.cn/n1/2022/0224/c1008-32358895.html>, 2022年11月20日。

<sup>③</sup>山本佑司:《最高裁物语:日本司法50年》,北京大学出版社2005年版,第454页。

<sup>④</sup>《民事案件繁简分流和诉调对接工作流程管理规定(试行)》[http://www.beijing.gov.cn/zhengce/gfxwj/201905/t20190522\\_61058.html](http://www.beijing.gov.cn/zhengce/gfxwj/201905/t20190522_61058.html), 2022年11月20日。

<sup>⑤</sup>“闲鱼”,指的是阿里巴巴旗下闲置交易平台 App 客户端。

<sup>⑥</sup>谢新胜:《在线争议解决机制(ODR)初探》,《网络法律评论》2003年第1期。

<sup>⑦</sup>韩炬尧:《我国非司法 ODR 的适用与完善——以闲鱼小法庭为例》,《北京工商大学学报(社会科学版)》2020年第5期。

<sup>⑧</sup>周蓉蓉:《论化解案件激增诉讼风险的进路与方法》,《法律适用》2020年第24期。

要界定标准。利用标的额的可量化性在实践中根据当地经济发展具体情况制定相应的金额标准。调转诉案件标的高于设定额度的进入普通程序审理,低于设定额度的则进入简易程序审理。如将某省上年度就业人员年平均工资数额的30%作为参照,若案件标的额低于该省上年度就业人员年平均工资数额的30%,则认定为适用小额诉讼简易程序。上年度就业人员年平均工资数额公开透明,将之与案件标的额对照简单快捷、操作性强,能够保障诉调衔接的效率与准确性。

另一方面,可将案件争议的难易程度作为“繁、简”的辅助界定标准。一是案件事实与法律适用的争议程度。若调转诉案件事实清晰、争议较小、法律适用明确则进入简易程序,反之则进入普通程序。二是案件在社会上的争议程度,即案件是否涉及公共利益。若涉及公共利益则进入普通程序审理更为恰当;若案件主要是私人纠纷,涉及的是个体利益,且诉讼标的额较小,则进入简易程序审理为宜。当然,“为避免案件繁简失衡、判断偏差和程序空转的情况,需要根据地域特点、受理案件的类型和数量、司法资源配置等对繁简甄别要素进行动态差异调整”<sup>①</sup>。

## 2. 促进审判资源归位

诉源治理要求“内外共治”<sup>②</sup>,法院的主要功能是审判,明确法院在诉调衔接各个阶段扮演的角色至关重要。“社会治理的纠纷解决与司法裁判的纠纷解决不是同一范畴”<sup>③</sup>,前者的纠纷范围广,大多数不具有可诉性且便于通过非诉手段解决,而后者针对的是具备潜在可诉性的案件,相较前者范围大大缩小。因此,法院不能成为诉前诉调衔接的主导者,其审判职能和有限的司法资源决定了法院的主要职责是审判。切不可盲目扩大法院职能,不可在诉源治理的过程中过度强调法院职能的社会化。法院审判资源回归是从另外两个角度为诉源治理作贡献:一是致力于提高审判质量,减少诉内衍生案件,提高诉调衔接效率;二

是合理分配司法资源,将审判力量以外的政法工作人员投入到诉前诉源治理工作中去,各司其职,提高内外治理效率。

提高法官审判水平有利于提高诉中阶段的诉调衔接效率。裁判文书说理是法官对事实认定、证据采纳、法律适用最直观的反应方式,也是提升定分止争效果、减少衍生案件数量的重要途径<sup>④</sup>。因此,提高诉调衔接效率必须增强法官的释法能力,提高裁判文书的说理性,以提高当事人对审判的满意度,降低上诉率。

## (三) 诉后(执行)阶段诉调衔接的强化路径

通过赋予调解协议合理的法律效力以保证案结事了,体现了诉调对接的价值<sup>⑤</sup>,完善司法确认制度能够有效增强诉讼与调解的有机衔接程度。

### 1. 适当扩大调解协议司法确认范围

“立法作为调整权利义务关系的公权力行使方式,自然是源头治理社会矛盾的最重要途径。”<sup>⑥</sup>应当加快完善相关法律法规,将行业调解协议、消费者调解协议等非诉调解协议纳入司法确认范围,增加多元主体调解协议在司法确认中的比重。“尤其当商事纠纷涉及涉外因素,调解机构公信力的问题就会被清晰地放大,如果调解结果得不到执行,对我国的商事交易甚至是国家形象都会产生不利影响。”<sup>⑦</sup>RCEP生效和落实给我国带来巨大机遇,国内外商事、民事纠纷会大幅增加,拥有一套便捷高效的现代化矛盾纠纷解决体系至关重要。“法治是最好的营商环境”,完善司法确认范围相应的法律法规,扩大调解协议的司法确认范围,进一步强化诉调衔接,才能切实加强非诉解纷手段的强制执行力与法治权威,为我国经济社会发展保驾护航。

### 2. 司法确认以形式审查为主

司法审查并非法院的二次审理,应确立形式审查为主、实质审查为辅的原则。对调解协议的司法审查条件不应过于严苛,即只需对申请确认

①王羽涵:《多元解纷视域下“分调裁审”机制的反思与完善》,《西部学刊》2022年第6期。

②四川省成都市中级人民法院课题组,郭彦:《内外共治:成都法院推进“诉源治理”的新路径》,《法律适用》2019年第19期。

③曹建军:《诉源治理的本体探究与法治策略》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2021年第5期。

④钟明亮,陈莉:《完善我国案源治理的路径思考——以C市A区法院为样本的分析》,《法律适用》2022年第7期。

⑤洪冬英:《论调解协议效力的司法审查》,《法学家》2012年第2期。

⑥马怀德:《预防化解社会矛盾的治本之策:规范公权力》,《中国法学》2012年第2期。

⑦吴卡,张洛萌:《涉外商事纠纷调解新模式探寻——以义乌市涉外纠纷人民调解委员会为例》,《浙江师范大学学报(社会科学版)》2017年第2期。

的案件的管辖范围、第三方主体资格、当事人的主体适格、申请文书格式等进行审查即可,合理放权于非诉解纷机制。至于公共利益方面的考量,可对是否违背法律规定与公序良俗进行实质审查,对存在标的额特别巨大、法律关系复杂、社会影响重大等情况的案件进行实质审查。从当事人的角度看,司法确认程序的价值在于满足当事人的多元解纷需求。从国家(法院)的角度看,司法确认程序的价值在于实现司法效率<sup>①</sup>。形式审查为主、实质审查为辅的原则既尊重了当事人主观意愿,又维护了公共利益,是新时代诉调衔接发展路径维护法益平衡的新思路。

### 结语

任何改革都不是一帆风顺、一蹴而就的。诉源治理作为司法改革的重要举措面临着诸多挑战,但在此过程中我们见证了治理主体由“一元”转向“多元”,治理本质由“集权”转向“分权”,治理观念由“传统”转向“现代”,其改革价值与实践成果不可否认<sup>②</sup>。几年来诉源治理所取得的成效为法治社会的长足发展奠定了坚实的基础。深入探讨诉前、诉中、诉后阶段诉调衔接所面临的问题,有针对性地强化、完善诉调衔接路径,将更好地发挥诉源治理的作用,进一步提升社会治理现代化水平。

## On the Connection Between Litigation and Mediation to Strengthen the Governance of Litigation Sources in the New Era

HUANG Su-mei

(School of Law and Public Administration, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

**Abstract:** The connection between litigation and mediation is an important measure for the governance of litigation sources. In recent years, the practice is faced with problems, such as insufficient prevention of contradictions and disputes, the mandatory tendency of pre-litigation mediation, vague standards for diversion of complex and simple litigation, unbalanced allocation of litigation and mediation resources, too narrow scope of application of judicial confirmation of mediation agreements, and too strict review methods. In the new era, new requirements have been put forward for the source of litigation governance. Learning from the experience of Xianyu Courts and Zhejiang Province, we should establish and improve a one-stop litigation mediation connection mechanism before litigation, and reasonably guide pre-litigation mediation, perfect the separation standard of complex and simple in litigation and promote the return of trial resources. In the implementation phase, the formal review is the main method, and the scope of judicial confirmation of mediation agreement is expanded.

**Key words:** connection between litigation and mediation; source of litigation governance; conflict and dispute prevention; conflict of litigation rights; one-stop

(责任校对 唐尧)

<sup>①</sup>刘敏:《论优化司法确认程序》,《当代法学》2021年第4期。

<sup>②</sup>徐猛:《社会治理现代化的科学内涵、价值取向及实现路径》,《学术探索》2014年第5期。