

庭前会议中的调解制度研究

葛亚男

(华东政法大学 法律学院, 上海 200333)

摘要: 立案审查制变为立案登记制, 使得法院受理民事案件的数量大幅增加。《〈中华人民共和国民事诉讼法〉司法解释》于 2015 年确立了庭前会议中的调解制度。调解程序启动的法定性和阶段性特征使其具有其他类型的法院调解所不具备的优势, 但在实际应用中仍存在一些问題。完善庭前会议中的调解制度、实现科学有效的案件分流机制和优化司法资源配置已成为当务之急。

关键词: 庭前会议; 立案登记制; 调解制度; 调解协议; 繁简分流

中图分类号: D925.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674 - 5639 (2018) 04 - 0050 - 05

DOI: 10. 14091/j. cnki. kmxyxb. 2018. 04. 008

The Mediation System Study in the Pre - trial Meeting

GE Yanan

(Law Faculty, East China University of Political Science and Law, Shanghai, China 200333)

Abstract: The review system is changed into a registration system, so that the number of civil cases is greatly increased. The mediation system in the pre - trial meeting was established in the judicial interpretation of the people's lawsuit in 2015. It is more advantageous than the law courts of other types because of its legal and periodic features. However, some problems still exist. It is urgent to perfect the mediation system in the pretrial meeting, realize the scientific and effective case shunt mechanism and optimize the allocation of judicial resources.

Key words: pretrial meeting; case registration system; mediation system; mediation agreement; simplified separation

一、背景

2015 年《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》的通过表明立案登记制在我国正式的确立与实施。与此同时, 全国各地区法院尤其是基层法院受理案件数量激增, 始终保持高位运行。一方面, 普通民众将纠纷诉诸于司法途径解决的愿望强烈; 另一方面, 大量案件堆积在基层法

院, 司法资源分配不均。两者矛盾愈发明显。截至 2016 年 9 月 12 日, 全国法院共受理民事案件 1 431.33 万件, 其中, 绝大部分案件均由基层法院处理。为了破除案多人少的顽疾, 进一步优化司法资源的配置, 提高司法生产力, 在 2015 年新出台的《〈中华人民共和国民事诉讼法〉司法解释》(以下简称《〈民诉法〉司法解释》) 中, 第 224 条和 225 条对于庭前会议制度做出了规定^①。在 2016

收稿日期: 2017 - 11 - 18

作者简介: 葛亚男 (1993—), 女, 河南济源人, 硕士研究生, 主要从事民事诉讼法研究。

①2015 年《〈民诉法〉司法解释》中第 224 和 225 条对庭前会议制度都分别做出了规定第二百二十四条, 依照民事诉讼法第一百三十三条第四项规定, 人民法院可以在答辩期届满后, 通过组织证据交换、召集庭前会议等方式, 作好审理前的准备。第二百二十五条, 根据案件具体情况, 庭前会议可以包括下列内容: (一) 明确原告的诉讼请求和被告的答辩意见; (二) 审查处理当事人增加、变更诉讼请求的申请和提出的反诉, 以及第三人提出的与本案有关的诉讼请求; (三) 根据当事人的申请决定调查收集证据, 委托鉴定, 要求当事人提供证据, 进行勘验, 进行证据保全; (四) 组织交换证据; (五) 归纳争议焦点; (六) 进行调解。

年最高人民法院发布的《关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见》（以下简称《意见》）中，突出了庭前会议中的调解制度在推进民事案件繁简分流中的重要作用，并对其作出了更加具体的规定。由此可见，提高民事诉讼的效率和司法生产力已经成为当事人和司法机关的共同诉求，而庭前会议制度本身所具有的功能和价值，无疑能够在推进民事案件繁简分流中发挥重要作用。

二、庭前会议中调解制度的含义、内容及功能

（一）庭前会议中调解制度的含义和内容

调解制度一直被西方国家视为最具中国特色的解纷制度。我国的调解制度发展历史悠久且类型丰富，有民间调解、法院调解、行政调解、劳动争议与仲裁调解，等等。本文仅探讨对推进民事案件繁简分流具有重要意义的法院调解制度。调解制度与审判制度相辅相成，共同构成法院解决民事纠纷的两种重要方式。相较于审判过程的严肃性和复杂性，调解因其自身独特的优势而贯穿于民事诉讼的全过程，按其适用的阶段不同，法院调解可以分为：立案调解、先行调解（《民事诉讼法》122条）、庭前调解、庭审调解，等等，各个不同阶段调解制度的设立体现出法院在推进案件分流上所做出的努力与尝试。

《意见》中对庭前会议制度的具体表述如下“法官或者受法官指导的法官助理主持召开庭前会议，解决核对当事人身份、组织交换证据目录、启动非法证据排除等相关程序性事项。对于适宜调解的案件，积极通过庭前会议促成当事人和解或者达成调解协议。对于庭前会议已确认的无争议事实和证据，在庭审中作出说明后，可以简化庭审举证和质证；对于有争议的事实和证据，征求当事人意见后归纳争议焦点。”综上，庭前会议的召开主要围绕以下几个问题进行：一是解决相关的程序性事项；二是促成庭前会议中的调解；三是组织庭前证据交换，归纳争议焦点。由此可见，庭前会议中的调解在民事案件的分流中发挥着重要的作用。

庭前会议中的调解制度与庭前调解制度略有不同。庭前调解制度的含义较为宽泛，其适用范围很广，自法院收到被告的答辩状到正式开庭审理之前

的阶段中所进行的调解，都可称为庭前调解。而庭前会议中的调解则限定于在庭前会议的召开中进行的调解。简而言之，庭前调解包括庭前会议中的调解，庭前会议中的调解有其特定的时间节点。因此，笔者认为，庭前会议中的调解制度是指为了推动纠纷的解决，在案件尚未正式进入庭审之前，由法官或法官助理组织双方当事人庭前会议的召开过程中所进行的调解。

（二）庭前会议中调解制度的功能

庭前会议中的调解制度作为法院正式开庭审理前的最后一次调解，主要具有以下几个方面的功能：

1. 依据案件的繁简程度，快速解决纠纷问题

法官只有在对案件事实和证据有一定程度的了解和掌握之后，才能对案件的复杂和难易程度做出判断。庭前会议中的调解，建立在一系列案件事实和证据开示的基础之上，当事人对自己的主张或抗辩能否得到法院的支持也产生了较为客观的了解，从而，为法院组织双方当事人进行调解创造了条件。而法院其他阶段的调解，大都是在事实或证据并不十分清晰的基础上进行的。此时的调解，当事人重视程度不高。而庭前会议中的调解，被告已经提交了答辩状，法官对事实和证据已经有了大概的掌握，此时调解成功的概率较其他阶段的调解要高，一旦调解成功则可通过达成调解协议的方式结案，避免开庭审理，从而直接减少进入庭审的案件数量，有效地节约了司法资源。而对于一些案件事实复杂、证据数量众多的民商事争议，庭前会议调解失败或双方当事人不愿意启动调解程序，则庭前会议结束由法官在之后的开庭审理中再行调解或直接判决，此即繁简分流。简单的案件以调解的方式解决于庭前；复杂疑难的案件进入庭审。在庭前阶段实现民事案件的繁简分流，在一定程度上减少了进入庭审的案件数量，一些争议较大的案件也能得到法官更加全面和认真的处理。因此，完善庭前会议中的调解制度是实现民事案件繁简分流，提高民事审判整体效率的有效措施。

2. 庭前会议中调解制度的法定性

《〈民诉法〉司法解释》第225条明确规定了人民法院在召开庭前会议的过程中可以进行调解，

这就使得庭前会议中的调解制度具有了法律依据。之前我国法院在审理民事案件的过程中也会在不同的阶段对民事案件进行调解,但大都没有明确的法律依据,使得司法实践中的调解制度操作十分混乱,也不利于维护法院的权威。2015年《〈民事诉讼法〉司法解释》的明确规定,为法院在庭前会议中组织调解提供了依据。庭前会议中调解制度的法定性,不仅使调解程序更加规范,也为调解的进行提供了正当化基础,推动我国多元化纠纷解决机制的不断发展。

3. 降低当事人的诉讼成本

当事人之间的纠纷若在开庭审理前得到解决,那么当事人聘请律师等所需的诉讼费用就会大大减少。若是双方当事人主动提出调解或者表明调解的意愿,在极大程度上意味着当事人希望以调解来解决争议,避免通过开庭使得矛盾进一步升级,有利于彻底地解决纠纷,实现案结事了。

4. 调解程序的灵活性

庭前会议中的调解不同于审判,不必拘泥于庭审的一系列规则和程序。庭前会议中的调解相对的宽松和灵活,注重与当事人心灵上的沟通。调解并不严格地要求查明案件事实,分清是非。因此,如果当事人对存有瑕疵的证据事实表示同意,法庭也应尊重双方达成的合意。调解可以采用“面对面”“背对背”或穿梭调解的方式灵活进行^[1]。只要双方当事人有调解的意愿,并且在不违背法律的前提下,法院便可组织调解。

三、庭前会议中调解制度存在的问题

一项制度是否存在问题,需要经过实践的不断检验。制度确立之后,若得不到良好的适用,那么它的价值便无从展现。庭前会议中的调解制度在我国已经确立两年有余,所以,有必要对其在司法实践中的适用现状进行考察。经过调查发现,全国各地法院的调解适用率相差较大,但普遍偏低。多数法院不会在召开庭前会议的过程中主动组织调解,主要问题表现为以下几个方面:

(一) 适用案件类型不明确,程序缺乏可操作性

《〈民事诉讼法〉司法解释》仅仅规定,法官或者受法官指导的法官助理负责庭前会议的召开,对适

宜调解的案件,积极地通过庭前会议促成当事人和解或者达成调解协议。而对于什么是适宜调解的案件,却语焉不详,完全依靠法官个人的自由裁量权。对于庭前会议中的调解如何进行,法律也仅规定了主持调解的人员。另外,调解不同于审判,做出判决结论要求查明事实,分清是非。而调解协议的达成并不一定要求达到事实清楚、证据确实充分的程度。其原因在于当事人为了形成较为一致的意见,在通常情况下会与对方协商,自愿牺牲或限制自己的实体权利。因此,只要调解协议是在不违背当事人自身意愿且符合法律规定的前提下作出的,法官就应尊重双方的处分权而不应擅自干预调解协议的内容。法律规定的不具体,使得法官即使想组织调解但由于缺乏实际的步骤和程序而很难加以适用,有违调解制度设立的初衷。

(二) 庭前会议中调解的期限不确定

当前法律仅规定了在庭前会议的召开过程中,对于适宜调解的案件可以进行调解,但是调解的期限并不明确。因此,以下两种情形的出现往往较为常见:其一是当事人已经明确表示拒绝接受此案的调解,但法官仅以调解没有期限的规定为由进行拖延,使当事人因为内心的疲惫而不得不接受调解即“以疲促调、以拖促调”。^[2]其二是忽视当事人在庭前调解过程中对处分自身权利的谨慎考虑。即已经表明愿意接受对该纠纷的调解,但因为受到调解期限的约束而不得不终止调解程序,从而失去合意解决纠纷的最佳时机。^[3]

(三) 调解协议的效力不确定

《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民诉法》)明确规定,调解达成的调解协议,经双方当事人签收后产生与判决书同等的效力。但是,实践中经常发生在调解书送达前一方当事人反悔或者拒绝在调解书上签字,导致案件重新进入审判程序的情形。经庭前会议中的调解达成的调解协议,在调解书未经当事人签收前效力处于待定状态。法律赋予当事人对尚未签收的调解协议的任意反悔权,表面上是尊重当事人的自愿选择权,实则是放任当事人处分权的行使,加剧了调解协议效力的不稳定性。当事人如果在事后拒绝签收调解书,

既大量耗费了法院和对方的时间、精力，又与我国《民事诉讼法》所确立的诚实信用的基本原则相悖。还可能助长当事人在调解的过程中言行随意、不负责任的倾向。^[4]这种调解协议效力的不确定性，最终会大大降低法官在召开庭前会议时，主动进行调解的积极性。

（四）对庭前会议中调解制度的认可度不高

由于庭前会议中的调解制度的具体操作程序不明确，该制度在推进庭审集中进行、促进案件繁简分流的作用便无从体现。因此，在法官看来，调解制度的适用并不会给审判带来便利反而会增加他们的工作量。所以，庭前会议中的调解制度在司法实践中的执行大打折扣，法律规定流于形式。

（五）调审合一的弊端

庭前会议中的调解制度规定由法官或者受法官指导的法官助理主持召开庭前会议，对于适宜调解的案件，积极促成当事人和解或者达成调解协议。在主持人员上，法律规定有两类主体：法官或者法官助理。相较于之前法院调解的单一主体而言，是一种进步。由法官助理主持庭前会议中的调解而不是庭审法官，体现了一定程度的调审分离。但是这种改革还不够彻底，若是庭审法官来组织调解，则法官会再次在裁判者与调解员的角色之间徘徊，定位不明的的问题仍然存在，无法真正发挥法官助理在庭前会议调解中的作用。

上述几个问题的暴露，使得庭前会议中的调解制度在司法实践中的适用困难重重，自身优势难以发挥，因而也就无法实现设立庭前会议中的调解制度的价值和作用。

四、建议

（一）明确庭前会议中调解适用的案件类型

当前《民事诉讼法》及《〈民事诉讼法〉司法解释》对于庭前会议中的调解适用的案件类型并没有做出明确规定。笔者认为，在考虑案件性质和复杂性的基础之上，采用列举加排除法的方式来明确适用的案件范围较为适宜。根据中华人民共和国最高人民法院《关于适用简易程序审理民事案件的若干规

定》，有六类案件应当先行调解，其分别为：婚姻家庭纠纷和继承纠纷、劳务合同纠纷、交通事故和工伤事故纠纷引起的权利义务关系较为明确的损害赔偿纠纷、宅基地和相邻关系纠纷、合伙协议纠纷、诉讼标的额较小的纠纷。这六类案件一般属于案件事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单民事纠纷，所以也应同样适用于庭前会议中的调解。同时，属于特别程序、督促程序、公示催告程序、破产还债程序的案件、婚姻关系、身份关系确认案件，其他依案件性质不能进行调解的民事案件也当然被排除在庭前会议的调解范围之内。除上述被排除出去的案件外，只要民事案件的性质适宜调解，我们应尽可能扩大庭前会议中的调解适用的案件范围，以便使大量纠纷解决于开庭审理前。

（二）明确调解期限

民事审判程序中适用简易程序审理的案件最快也有3个月的审限。调解相较于判决最重要的优势之一便在于它的灵活性。因此，庭前会议中的调解必须规定期限且不宜过长，防止案件在这个阶段久调不决，造成诉讼拖延。根据庭前会议中调解的案件类型和纠纷特点，笔者建议，以7个工作日为限。若到期仍未解决纠纷，但双方当事人仍有继续调解的意愿且愿意延长的，法院可根据案件的性质适当延长调解期限。

（三）针对调解协议的生效提出更可行的办法

法院调解的基本原则之一是自愿，包括对于调解的结果接受与否的自由。就调解协议的本质而言，是当事人自愿在法院的组织下以调解协议的方式取代原来的权利义务关系。当事人对调解结果的选择自由固然应该得到尊重，但其基于自愿做出的调解协议的承诺，更应受到约束而不得反悔。

关于调解协议的生效问题，我们可以借鉴日本的做法。日本《家事调停法》第21条规定：“在当事人之间达成调停协议，并记载在笔录时，即为达成调停，其记载的笔录具有与确定判决同等效力”。《民事调停法》第16条规定：“调停中当事人之间达成协议，并记载在笔录上，就作为调停成立，原记载的笔录同审判上和解具有同等

效力”。^[5]我国的调解协议针对协议内容的不同分为两种不同的生效方式。对于不需要制作调解书的案件,调解协议记入笔录即生效。对于需要制作调解书的案件,则需要当事人的签收才能生效。二者的严格区分,于逻辑和实践都毫无益处。因此,有必要对调解协议的生效标准进行改革,实现二者的统一。需要当事人签收才能发生效力的调解协议,在双方就协议内容达成一致到签收之时,当事人可以拒绝签收从而使调解协议归于无效。笔者认为这种生效方式的规定不尽合理,当事人经过调解既已达成了调解协议并签字,使对方当事人和法院对案件处理结果产生了一个合理的预期,除非拒绝签收的一方当事人能够证明调解协议违背了自愿合法原则,那么就应当赋予其相应的效力。

事实上,在中华人民共和国最高人民法院发布的《关于适用简易程序受理民事案件的若干规定》中,“调解协议经法院审核后,双方当事人同意该调解协议经双方签名和捺印后生效,调解协议自双方签名或捺印之日起发生法律效力”的规定也可以同样适用于庭前会议中的调解制度。

此外,可以简化调解书的制作对同种类案件的共同实体部分内容以格式化方式予以固定,有关当事人的诉讼权利和义务告知等内容予以重点说明,以格式化方式对相同类型的案件实体部分予以固定,剩下的内容由双方当事人填写完毕,签字即告生效。这种做法提高了庭前会议中调解成功的概率,维护了当事人的诉讼权利,并且能够迅速化解当事人之间的纠纷和矛盾。

(四) 庭前会议中的调解与庭审程序相衔接

庭前会议中调解成功的案件,可直接作结案处理。对于调解失败的案件,可以由主持调解的法官或法官助理制作“庭前会议中的调解说明书”等文书,^[6]对调解的主要过程和当事人的争议焦点简单记录,由主持调解的法官或法官助理签字后附卷。庭前会议中的调解说明书,一方面有利于庭前会议中的调解与庭审程序的衔接,提高主持调解人员的工作积极性;另一方面也对后续庭审的进行起

到一定的辅助作用,增加其对于庭前会议中调解制度的认可。

(五) 逐步实现完全由法官助理主持调解工作

破除调审合一的弊端,由法官助理主持庭前会议中的调解,也与我国目前正在推行的员额制改革相适应。笔者认为,若要完全地实现调审分离,必须把法官从调解主体中排除出去,完全由受法官指导的法官助理来主持庭前会议中的调解。由法官助理主持庭前会议中的调解,一方面可以减轻主审法官的审判负担,使法官把更多的精力集中在庭审和裁判疑难案件中;另一方面也可打消当事人因主持调解的法官在调解不成的情况下会在开庭审理时做出对其不利判决的顾虑。

五、结语

庭前会议中的调解制度是我国法院调解制度的重要组成部分,制度设立的背景为立案登记制的确立。其目的在于减轻法院的审判负担,同时,快速解决当事人之间的民事纠纷。本文针对该制度目前存在的一些问题,提出了自己的看法和建议,以期使其在我国的司法实践中真正地落地生根,更好地推动民事案件的繁简分流,实现民事诉讼的高效化、便民化。

[参考文献]

- [1] 张钰栋. 民事诉讼庭前会议制度研究 [D]. 杭州: 浙江大学, 2016.
- [2] 李玥. 法院调解制度有关问题探析: 以庭前调解为视角 [D]. 济南: 山东大学, 2009.
- [3] 江丹. 论民事庭前会议的适用及立法完善 [D]. 沈阳: 辽宁大学, 2016.
- [4] 熊跃敏, 张润. 民事庭前会议: 规范解读、法理分析与实证考察 [J]. 现代法学, 2016, 38 (6): 146-154.
- [5] 李甫. 我国先行调解制度具体路径的设计 [J]. 吉林省教育学院学报, 2015, 31 (7): 149-150.
- [6] 祝嘉俊. 论我国民事庭前调解制度的重构: 以法院附设人民调解的引入为视角 [J]. 金华职业技术学院学报, 2014, 14 (1): 64-68.