

现实之困与求解之策

——基于运行中的人民调解协议司法确认的实证研究

郭正怀*

The Dilemma and Solution

——Empirical Study on Juridical Confirmation of
People's Mediation Settlement Agreement

Guo Zhenghuai

摘要:推行人民调解协议司法确认的价值和作用很大,但是以湖南省法院发出首份人民调解协议司法确认书的情况为分析样本,发现人民调解协议在司法实践中推行极为缓慢,让人感到困惑。对此,从当事人和法院两个视角对困惑进行一番原因的探索。随后,针对原因,在理性思考中寻求路径。

关键词:人民调解协议 司法确认 瑕疵 救济

Abstract: The judicial confirmation of mediation agreement by the People's Mediation Committee is supposed to be valuable and practical; however, based on the analysis of the very first confirmation issued by court in Hunan, the author was confused that the judicial confirmation was applied rarely. Thus the author researched on the confusion from the perspective of the parties and the courts, and

* 作者简介:郭正怀(1968—),男,湖南省安化县人,湘潭大学法学博士,湖南省高级人民法院审判委员会专职委员。

brought up suggestions of solution.

Key words: Mediation Agreement by the People's Mediation Committee Judicial confirmation flows solution

要想改进, 第一步就是要看看摆在面前的事实。^①

——【美】霍姆斯

规律总是对经历的总结。^②

——苏力

自2013年1月1日, 新《民事诉讼法》实施以来, 人民调解协议确认案件正式在全国铺开。至此, 我国的人民调解协议司法确认制度正式成型。在官方的话语体系中, 司法确认被认为“是人民法院对人民调解工作强有力的支持, 也是重要的司法救济和司法保障手段, 对于维护人民调解的公信力, 提高司法效率, 有效维护当事人的合法权益具有重要意义”。^③然而, 在司法实践中, 存在许多的现实问题, 面临着种种困难, 如何寻找到对策, 是今后人民调解协议司法确认机制高效运行最为迫切之事。

一、现状调查

自新《民事诉讼法》实施以来, 郴州市法院纷纷开展人民调解协议司法确认。因人民调解协议司法确认案件是当前推行多元化矛盾化解机制的极为重要的内容之一, 且人民调解协议确认案件只在基层法院受理和审理, 为此, 笔者以郴州市11个基层法院进行人民调解协议司法确认案件为考察样本(见表1),

① *law and social reform*, in *The Mind and Faith of Justice Holmes, His Speeches, Essays, Letters and Judicial Opinions*, ed. By Max Lerner, The Modern Library, 1943, p. 401. 转引自朱苏力:《送法下乡——中国基层司法制度研究》, 中国政法大学出版社2000年版, 第393页。

② 朱苏力:《中国司法的规律》, 载《国家检察官学院学报》2009年第1期。

③ 佚名:《人民调解制度发展的里程碑》, 载 http://www.gov.cn/gzdt/2011-09/07/content_1697456.htm, 2012年5月6日访问。

表 1：郴州市法院人民调解协议司法确认书的情况统计^①

(统计对象：郴州市基层法院；统计时间：2013 年 1 月 1 日至 2013 年 9 月 20 日)

法院名单	首份人民调解协议司法确认案件数 (个)
北湖	3
苏仙	1
资兴	6
桂阳	0
宜章	9
永兴	11
嘉禾	40
临武	0
汝城	0
安仁	6
桂东	0

通过考察，笔者发现自 2013 年 1 月 1 日以来，全市 11 个基层法院进行人民调解协议司法确认的基层法院并不多，一共才 7 个基层法院，受理案件数 76 件，相对于 2012 年郴州市 11 个基层法院一年来受理的 22104 件民商事案件数而言，只占到基层法院总数的千分之三，并且有相当一部分的基层法院为零，充分说明了人民调解协议司法确认制度在司法实践中并未引起预期的热烈响应，相对其他司法改革推行比较缓慢，出人意料。

然而，我们知道，推行人民调解协议司法确认的做法具有重大的价值，对缓解法院办案压力、节约紧张的诉讼资源具有重大的作用。正如有学者认为：“由于调解法和意见赋予非诉讼调解协议民事合同效力，简化了司法程序，节省司法资源，审判机关不必对每个纠纷事必躬亲，可以从繁重的审判任务中解脱出来。”^② 在诉讼爆炸时代到来之时，全国各地，特别是沿海发达地区案多人少的矛盾已经十分尖锐。中西部虽然没那么尖锐，但是案多人

^① 根据湖南省高级人民法院主办的《湖南法院网》报道的有关首例人民调解协议确认决定书的新闻稿件整理而成，具有真实性、代表性和完整性。

^② 黄正光：《给非诉讼调解协议上一道法律“险”——司法审查确认制度之构建》，载《法律适用》2011 年 8 期。

现实之困与求解之策

少的矛盾也越来越突出。以当前郴州法院来看，案多人少的矛盾日益突出（见表2），并且人均办案数逐年增加。特别是民商事案件增长幅度较大（见表3），若着力推行人民调解协议司法确认决定，对于减少法院诉讼案件数量，节约诉讼资源，缓解案多人少的司法压力等方面，无疑具有十分重要的意义。

表2 郴州市法院受理和审执结案件的情况统计

（统计对象：全市法院；来源：市中院年度报告；统计时间：2011年至2013年）

年度	全年共受理各类案件（含旧存）（万件）	人均办案数（件）	同比分别增长
2010年	3.19	36.82	4.60%
2011年	3.53	40.40	9.70%
2012年	3.37	41.83	3.50%

表3 郴州市法院审执结民商事案件的情况统计

（统计对象：全市法院；来源：市中院年度报告；统计时间：2011年至2013年）

年度	全市法院共审结民商事案件（含旧存）（万件）	人均办案数（件）	同比分别增长
2010年	1.95	48.56	6.30%
2011年	1.99	53.68	10.50%
2012年	2.54	66.78	24.40%

这样一来，让我们感到困惑的是：推行人民调解协议司法确认的价值和作用那么大，然而，在司法实践中却推行极为缓慢，让人感到困惑不解。

二、透视：在困惑中追根溯源

从上述困惑中，我们看到了一项具有重大价值与意义的人民调解协议司法确认制度，仅有少数基层法院在付诸实践，刚起步，并且大多数基层法院仍处于观望的态度。其根源何在，值得认真思考与深入研究。笔者试图从当

事人和法院两个视角进行一番粗浅的探索。

(一) 当事人：不知道 + 不信任 = 不想选择

1. 不知道，你叫我如何选择？——对相关法律法规知晓度低

表4 当事人及律师①对人民调解协议司法确认知晓度的问卷调查

(调查地：湖南某基层法院；调查对象：120名民商事案件当事人及律师；统计时间：2013年5月)

熟悉	比较熟悉	一般	有一些了解	不知道
12	14	25	32	37
占总人数的10%	占总人数的11.7%	占总人数的20.8%	占总人数的26.7%	占总人数的30.8%

从表4可知，在对120名民商事案件当事人及诉讼代理人的问卷调查中，我们发现目前对人民调解协议司法确认制度知晓度比较低，除诉讼当事人中的律师知晓度高点外，大多数民商事案件的当事人都是不知晓的，更谈不上熟悉了。笔者在后来的调查中，同样发现大多数基层法院并不重视这一“新鲜”制度的宣传与践行，对于上级的检查，处于应付性的状态。这种尴尬局面的形成，与法院对相关法律法规的宣传力度不够很有关系。

表5 对相关法律法规适用熟悉度的情况统计

(调查地：湖南南部11个基层法院；调查对象：120名民商事一线法官；统计时间：2013年5月)

相关法律法规	知晓程度				
	熟悉	比较熟悉	一般	有一些了解	不知道
《中华人民共和国调解法》	29	31	30	16	14
《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》	25	25	28	22	20
《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》	37	33	35	11	4

① 笔者在对当事人及律师对人民调解协议司法确认知晓度的调查中，走访调查了20名律师，100名民商事案件当事人，得出了相关结果。

从表5可知,在对120名民商事业务庭法官的问卷调查中,我们发现目前基层法院法官对人民调解协议司法确认制度知晓度不高,并且有相当一部分法官不熟悉相关法律法规的适用。这种不好局面的形成,一方面与相关的案件太少有关,另一方面与法院对相关法律法规适用的重视力度不够有关系。

2. 不信任,你让我放心选择吗?——对调解人员不够认同

人民调解协议是在人民调解组织或人民调解员的组织下,双方当事人自愿达成的协议。然而,当前人民调解员却得不到当事人的普遍认同。在笔者看来,这是由两个方面的因素造成的:一方面,相关调解人员不够权威。“法律必须被信仰,否则它将形同虚设”。^①调解亦如是。当前,调解员的主要来源是各级干部,特别是农村、社区里,主要是村干部和社区干部在担负着调解员职责,而社会上其他具有较高威望的人士则较少。这样一来,参与到人民调解协议的签订之中的关键人物大多是调解员,即为各级干部。在现实生活中,公众可能无法用选举来制约干部的产生,干部也不必靠树立威信来获得民众的支持和维持权力,他们只需对上级负责,由此造成了部分干部只有权力没有权威。在这一背景之下,相当一部分调解员难以获得当事人的信任,纠纷调解作用式微,如此一来,相当多的当事人不愿意选择这些没有权威的调解员,致使他们只愿选择诉讼,不愿意选择人民调解协议来解决好自己与他人之间的纠纷。另一方面,相关调解人员的素质不够高。调解是“一种高于运用法律能力的特殊技巧。尽管我们期望坚持公正标准,但调解过程比起我们习惯的民事诉讼还是有一种更大的流动性和非正式的特点”^②,它不仅蕴含着审判技能方面的法律技能,而且包含着生活经验方面的生活技能,可见,调解工作对调解员的要求是很高的。然而,当前,调解员的素质参差不齐,并且相当一部分调解员在调解中主要靠其威望和情理,缺乏必要的法律知识和法律技能。这样一来,调解的效果大打折扣。

(二) 法院:不完善+瑕疵多=不愿选择

1. 不完善,你叫我如何是好?——相关法律法规不成熟

访谈材料一 H县法院某副庭长访谈(2013年5月)

^① [美] 伯尔曼:《法律与宗教》,梁治平译,三联书店1991年版,第28页。

^② 北京一中院:《改进诉讼调解,促进和谐社会建设》,载《法学评论》2007年秋季增刊。

问：您认为在确认人民调解协议的时候，相关法律法规的不完善是否需要认真考虑？

答：在人民调解协议确认的过程中，我们必须依据相关法律法规进行确认，不能随意确认。当前，相关法律法规不完善，严重制约着我们这些法官去确认一些人民调解协议，我们对人民调解协议申请确认的案件很谨慎，说白了感觉有点如履薄冰，不敢像普通案件那么顺利地作出裁判。

根据这一访谈，我们可以想象得到相关法律法规不完善，对于人民调解协议确认案件作出裁判是一大瓶颈。具体而言，从《人民调解法》来看，虽然《人民调解法》的出台，在程序上解决了合法性问题，但是不但与《民事诉讼法》衔接不起来，而且在程序的运行规则、文书样式等一系列操作性问题上也没有得到有效的解决，在司法实践中难以操作。从《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》来看，“非诉调解协议司法确认，是由双方当事人提出并经人民法院审查，赋予协议强制执行的效力”^①，明确表示了司法确认是通过司法手段对非诉调解给予司法支持的最关键一环。然而，当前关于司法确认制度“相关的理论研究和探讨却非常欠缺，相应的制度设计也比较粗疏”，实践中，对于司法确认的效力的许多深层次问题，“缺乏深入细致的研究”^②，因此“如何将司法确认程序落实到具体的司法实践，真正发挥其制度效益和应用价值，还有很多问题需要研究和解决”。^③

2. 瑕疵多，你让我安心确认吗？——人民调解协议错误多

由一案例引起的思索：2007年6月，黄某与李某签订房屋租赁合同，黄某将一门市房租给李某，租期5年，按年给付租金。合同履行中因李某拖欠租金，黄某于2010年10月向人民调解委员会申请调解，要求李某腾出租赁房，给付拖欠租金28万元。纠纷经人民调解员主持调解，双方达成人民调解协议：1. 李某欠黄某租金28万元于2010年12月底前付清；2. 李某如

^① 兰业福、汤学明：《浅析调解协议的司法确认》，载《司法纵横》2010年第1期。

^② 杨兵：《调解协议司法确认决定书的效力及其瑕疵救济——兼评最高法院〈关于人民调解协议司法确认程序的若干问题〉的相关规定》，全国法院第二十三届学术讨论会一等奖论文。

^③ 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》，载《人民司法（应用）》2010年第23期。

不履行第一项，则腾出租赁房交付黄某。协议获得了司法确认。案件进入执行阶段后，李某提出其愿意履行协议第二项，即腾出租赁房，但不支付所欠租金；而黄某则坚持要李某既腾房又付租金，双方争执不下。因该调解协议的主文表述存在歧义（该协议的前两款可以理解为黄某既要李某给付租金，又要其腾出租赁房；也可理解为如给付租金，则继续使用租赁房，如不给付租金则腾出租赁房，即腾出租赁房后就不给付租金），法院执行陷入困境，被迫中止。^①

这一案例虽然是“冰山一角”，但是反映了目前人民调解协议普遍存在瑕疵。从我国的司法实践来看，由于调解员的素质不高、当事人的文化程度不高以及其他因素的影响，人民调解协议在格式上不规范，条目不清楚；在内容上不规范、不详细、不明确，计算错误，词不达意，方言土语等诸多问题在司法实践中比较常见。由于人民调解协议中的瑕疵太多，出现了对于瑕疵“如何处理，司法确认实践中各地法院对此问题的认识不一，做法各异”。^② 不难想到，调解协议通常的质量状况也决定了法院是否愿意选择的一个重要因素，由于法官对人民调解协议的不信任，对人民调解协议的确认肯定会犯难，不愿积极选择，毕竟“调解质量越高，需要投入的司法资源就越少，调解质量越低，投入的司法资源就会越多，否则公正就无法保障”。^③

三、对策：在透视中寻求路径

针对上述原因，笔者在理性思考中寻求路径。为此，提出如下设想，仅供参考。

（一）加大相关法律法规的宣传力度：内部宣传+外部宣传

一个社会如果没有公众对法律的尊重和信仰，那么就是再多再完善的法

^① 周一兵、舒秋蓉：《瑕疵的矫正与确认的边界——人民调解协议司法确认瑕疵矫正程序的构建》，载《转型时期司法规律的实证研究》，国防科技大学出版社2011年版，第85-86页。

^② 周一兵、舒秋蓉：《瑕疵的矫正与确认的边界——人民调解协议司法确认瑕疵矫正程序的构建》，载《转型时期司法规律的实证研究》，国防科技大学出版社2011年版，第86页。

^③ 向国慧：《调解协议司法确认程序的完善与发展——结合〈民事诉讼法〉修改的思考》，载《法律适用》2011年第7期。

律制度也无法促成一个国家法治精神的形成，建立合理、公正的法治秩序也只能是一种空想。^① 对于人民调解协议司法确认同样如此，普及人民调解协议相关的法律法规，提高公众对其知晓度是十分重要的。具体途径，可以从内外入手加大宣传力度。一方面，加强法院和调解组织的内部宣传，通过电视电话会议、举办专门的培训班、邀请专家学者进行讲座等多种形式，促使广大法官和调解员了解、熟悉人民调解协议相关的法律法规，特别是在适用程序上要相当熟悉，并在司法实践中积极运用。另一方面，加强社会民众的外部宣传。借助报刊、网络、电视、广播等新闻媒体，通过以案说法等形式，积极引导社会公众树立“诉讼是解决纠纷的最后选择，但不一定是最佳选择”的观念，提高群众尤其是基层群众对人民调解协议司法确认程序的了解和接受程度，使社会大众能够充分了解其运行与优势，并根据自己的需要，选择最适合解决矛盾的方式，达到迅速解决矛盾、实现权益、维持情谊、促进和谐的目标。

(二) 努力提高调解员的调解能力：精遴选 + 多培训

唯物辩证法认为，内因是事物发展变化的根本原因。推动人民调解协议司法确认的发展，最为关键的是提高调解员的调解能力。具体而言，可以从两个方面入手：一是精心选择调解人员。根据一项针对某个农村问题专家进行的问卷调查表明，专家们对宗族权威和经济权威在纠纷处理中的作用的认可度较高（见表6）。^②

表6 体制外权威在纠纷处理中的作用问卷调查

体制外权威处理纠纷的作用	宗族权威	经济权威	宗教权威	武力权威
人数	49	45	18	6
百分比	77.8	71.4	28.6	9.5

我们在选择调解员的时候，可以参照这一标准去遴选权威人士来担任调解员。随着时代的进步和社会的发展，要逐步提高遴选质量，选出越来越高

^① 徐利梅：《法律信仰的中国问题》，《信阳农业高等专科学校学报》2011年第1期。

^② 中国（海南）改革发展研究院：《中国农村改革路线图》，世界知识出版社2010年版，第211页。

水平和能力的调解员，譬如制定类似法官、检察官那样的条件和统一的调解员职业准入条件，并且实行严格的管理模式，促使调解人员在人民心目中处于受人尊重的角色和崇高的地位。二是加强对人民调解员的培训。“调解的理论和技巧，是一项专业知识和技能，常人非经培训难以掌握。”^①当前，调解员的文化素质与调解能力水平亟待提高，因此，我们很有必要对调解员进行专门的培训，将必要的法律知识和法律技能传授给调解员，积极提高调解员化解矛盾的能力和水平，推动人民调解协议司法确认的有效开展，以满足人民群众的需求。同时，将人民调解经费纳入地方财政预算，解决人民调解的办公设备、日常开支、调解员的工资福利等具体问题。此外，建立人民调解员的管理、考核与奖惩机制，规范和约束人民调解员的行为，对工作业绩突出的人民调解员给予精神和物质奖励，对工作业绩比较差或者违规的人民调解员进行处罚，对一些犯严重错误的人民调解员给予剔除处理，努力提升人民调解的整体水平和人民调解协议的整体质量。

（三）积极完善相关法律法规：短期目标+长期目标

“一个社会的文明与社会秩序状况，不在于该社会中社会冲突发生的烈度和频率，而在于纠纷解决机制的健全程度，及对现实社会冲突的排解能力和效果。”^②当前，我们可以从短期和长期来积极完善相关法律法规。一是从短期来看，应尽快完善司法确认程序。当前，应当对司法确认程序的相关内容加以细化和完善，特别是在司法确认程序启动、审查规则、作出决定和交付执行等诸多环节上予以完善，并且非常有必要。为了确保与相关法律法规相衔接，以不久将修改《民事诉讼法》为契机，在该法中建立司法确认程序。二是从长期来看，针对人民调解协议在司法实践运行中的经验、困难与问题以及对策等方面的内容，特别是我国司法确认程序和机制不完善，存在诸多问题和不足，^③有待通过司法实践来继续探索，全国各级人民法院应积极开展调研，并根据调研成果进行转化。转化的形式可以是意见、建议或

^① 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》，载《人民司法（应用）》2010年第23期。

^② 李华：《人民调解协议司法确认的功用》，载《光明日报》2012年4月7日，第11版。

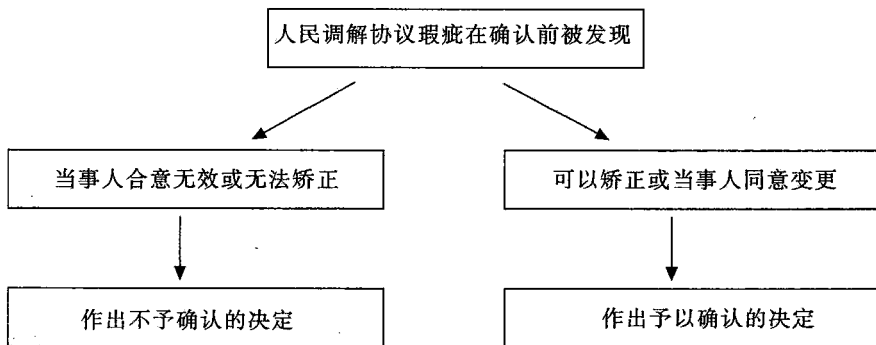
^③ 有相当多的学者进行过论述，如最高人民法院向国慧同志发表在《法律适用》2011年第7期上的《调解协议司法确认程序的完善与发展——结合〈民事诉讼法〉修改的思考》一文中进行了详细的论述。

者答复等，等条件成熟后，最高人民法院可以及时主动地出台司法解释与完善立法。

(四) 弥补人民调解协议的瑕疵^①：事前救济 + 事后救济

一旦发现人民调解协议司法确认制度司法协议具有瑕疵，无论是在作出确认决定前还是后发现有瑕疵的情形时，必须要为相关利益人提供相应的救济渠道，确保其合法权益不受损害。从理论上讲，具有理论正当性。“一个富有活力的救济制度应该包括一种合理、节俭利用救济资源的机制，必须能满足不同缺损权利的救济需要，并且相关主体能够选择自己认为最合算的救济方式。”^② 通过弥补人民调解协议的瑕疵，使其“解纷功能应当与诉讼相媲美，而不是低于诉讼的‘二流’正义”。^③ 从我国的现实状况来看，受调解员素质、当事人认知等诸多因素的制约，人民调解协议瑕疵比较常见，对人民调解协议进行积极矫正具有现实必要性。在笔者看来，可以通过事前和事后救济，弥补人民调解协议的瑕疵。具体而言，就是对司法确认前发现司法协议瑕疵进行事前救济，对司法确认后发现司法协议瑕疵进行事后救济。具体救济途径见示意图。

确认前发现瑕疵救济示意图



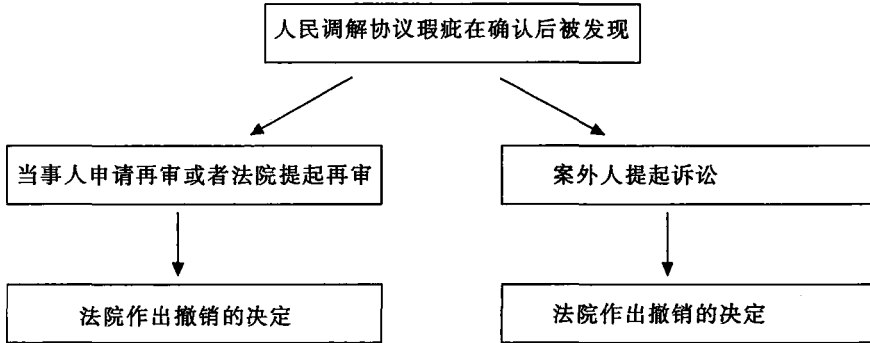
① 这里说的瑕疵是指人民调解行为在实施过程中因调解员和当事人的过失、疏漏等原因而产生的瑕疵，导致法院无法执行，这种瑕疵具有客观性和普遍性。

② 周林彬：《法律经济学论纲》，北京大学出版社1998年版，第450-452页。

③ 史长青：《我国台湾地区乡镇市调解走势之研究——以民案调解为中心》，载《法学评论》2010年第1期。

现实之困与求解之策

确认后发现瑕疵救济示意图



结语

笔者利用修改后的《民事诉讼法》正在如火如荼地实施的有利时机，结合我国司法确认在司法实践中的实际运行状况，通过对原因的剖析，并就如何完善调解协议司法确认谈谈自己的粗浅看法，希望借此能对在司法实践中正常运行的人民调解协议有所裨益。当然，当前人民调解协议的运行不容乐观，并且孕育着诸多深层次的问题与原因，迫切需要法学界、司法实务部门在前进中探索，在实践中完善。