

建立与完善矛盾纠纷大调解机制的建议

4

深圳要进一步完善大调解机制，必须在理念上强调公平正义的价值目标，增进、相互关系，健全三种调解相互衔接的机制，使之形成化解矛盾与纠纷的整体调解机制的支持体系，逐步推进传统调解向现代调解转型。

一、价值取向：追求公平正义

1. 必须坚持“公平正义”的价值取向

纠纷解决的价值目标应当在于使受到损害或损害威胁的权利得以回归，失衡消除冲突，伸张正义，使各种社会关系能重新回归到国家制度和主流道德允许的简单化为息诉，忽视权利保护、不注重实质公平正义，则与群众的利益和愿望相社会建设、实现公平正义的要求相冲突，必将失去其存在的社会价值。

2. 要把握公平和效率的关系

重视公平正义，则要求在建立大调解机制时要以保护社会主体合法权利为出的快速与低成本解决。欧美诸国从上世纪70年代以来大力发展的诉讼外纠纷解决“炸”、提高整个社会矛盾纠纷解决的效率因素，然而其基本主题都是“接近正义制度设计上，要贯彻当事人合意原则，尊重当事人的自主选择，由当事人自主决方案，是否中途退出调解等。在实践中，要避免出现为求得纠纷快速解决违背当意损害当事人一方权利。

二、体系规划：立足当前，统筹长远，面向未来

1. 大调解体系应以区分三种调解机制的功能定位为基础

大调解体系主要是指体制和机制的有效运行。笔者认为，应当从三方面理解：在功能定位上，大调解是指调解在社会中的广泛运用，成为纠纷解决的基础性机制；再次，在机制层面，是指行政、司法、民间资源配合。

2. 大调解体系的规划要立足当前，统筹长远，面向未来

第一，立足当前，在三种调解独立运作、各自发挥作用的基础上，强调调解社会矛盾和纠纷具有主体、原因、利益、表现方式多元等特点，单靠基层社区或利地解决群众之间的纠纷争议。现实生活中，相当一部分较为复杂的纠纷很难界的最终或主要方式，往往需要多种力量参与其中共同解决。全国各地的实践证明：府组织统一协调，解决纠纷更有效率。

第二，统筹长远，坚持三种调解机制的差异性，厘清彼此的功能界限。三种构、调解对象、程序要求、调解原则、达成协议的效力等方面存在巨大差异，将其界限，或者把人民调解、司法调解变成政府调解的一个组成部分或一个环节、纠纷解决的效率，但同时也非常容易使三种调解失去各自发展的动力与空间，大为行政力量解决纠纷的工具。这种做法虽然短期内能解决一些具体问题，但其潜度介入调解，其后果是增加强制调解的风险，弱化救济手段，损害政府的公信力。把调解引向法治的对立面，使其失去合法性基础。从长远看，这种弱化自发秩序使社会变迁的能力变弱。国外对行政力量直接参与调解持十分慎重的态度，我国

行政调解。从深圳大调解工作的中长期发展来看，行政力量应当在大部分领域逐步有行政力量介入的调解领域中大力推行政府购买调解服务、委托调解等。

第三，面向未来，大力发展社会力量参与纠纷调解，丰富和发展人民调解，发挥人民调解的基础性作用。人民调解在解决纠纷争议中民间自治性质，更接近一种自发的秩序状态，对纠纷处置要求的适应能力、变革机制没有区域、组织、人群等方面的限制，可以遍布于社会各角落，能够第一时间有公权力介入的担忧，对调解程序的要求不高，也不强求查清事实、遵循法律，灵活、高效地处理纠纷。人民调解还允许在当事人同意的情况下由调解组织主动介入纠纷激化。行政调解有政府公信力作后盾，政府在调动其他社会资源方面具有无解复杂、综合性、群体性纠纷方面，行政调解的作用不能替代。此外，政府部门专业素质，在许多领域能弥补司法调解、人民调解之不足。行政调解最大的难题是部门的期待不仅仅是解决纷争，潜在地还有政府主持正义、评判是非的要求，因此组织、人员、调解范围、程序、方式、监督、救济等作出明确而严格的规定，防止行政调解的滥用，保证行政调解的公正性。司法调解以国家强制力为后盾，司法等效力，同时，由于法官的专业素养，在处理纠纷争议时权威最强。但我市现行调解为基本形式，与国内其他地方的司法调解一样，存在诸多制度本身带来的流弊，不能主动介入纠纷的处理；由于收费，当事人成本较高；司法调解要求查清事实成本高于其他调解，有时也会陷入久调不决的陷阱。最重要的是，司法调解因不了司法资源不足的难题。应当借鉴欧美经验，大力发展法院主导的、法院外的专业资源在内的社会力量，丰富和发展司法调解体系，更加广泛地发挥司法调解

三、衔接机制：强化责任，规范程序，形成整体优势

衔接机制是大调解机制建设的关键环节。要按照深圳市《实施意见》的要求，调解首选和矛盾纠纷移转、委托调解制度；规范多种纠纷解决形式衔接工作，发挥好三种机制的集合优势，在次序上解决好调解前、调解中、调解后三个阶段的法规的方式，丰富和完善多样化的衔接机制。从完善《实施意见》的角度看，重点衔接机制。即：

1. 调解前的衔接

这一阶段的工作目标是根据纠纷的不同性质与特点，安排到相对更有效率的调解，应建立四大衔接机制：一是纠纷信息的共享机制。人民调解和行政调解都有各自的工作机制，加强纠纷信息的收集、交流，有利于做到早预测、早形成对策。二是移转机制。对于更适合人民调解的纠纷，可以通过制定相应的法律规范，指引行政部门先进行人民调解；更适合行政部门处置的，引导行政调解。三是委托调解机制。受理的纠纷争议，案件审查过程中发现人民调解更合适的，可以在当事人同意的情况下移送调解机制。已受理的纠纷，确实不在自己受案范围的，依法移送其他方式调

2. 调解中的衔接

主要是建立两类衔接与配合机制：一是调解进程中的协助机制。包括法官为调解提供意见，行政人员为其他调解提供专业知识、经验和涉案的其他资料、情况，人民调解员、解释、安抚、法律宣传等工作，但不直接参与调解。二是联合调解机制。以人民调解为主，其他调解类型以调解员个人名义参与。

3. 调解后的衔接

应着重建立四类衔接机制：一是调解无效处理机制。经调解不能达成协议的，或者建议寻求司法救济，避免使纠纷扩大化。二是调解确认机制。已达成的调解，建立司法审查或其它确认机制。当事人意思表示真实且合法的协议，应当依法赋予法律效力。三是调解协助机制。行政调解、司法调解已达成的协议，人民调解可协助其执行的，人民调解和行政调解协议，当事人一方无正当理由拒不执行的，依法向法院申

制执行效力。

四、支持体系：达到社会和民众普遍接受的目标

深圳要完善矛盾纠纷大调解机制，达到社会和民众普遍接受的要求和目标，建立支持体系：

1. 政策体系

即通过政策和法律明确规定，宣示党委与政府对于调解作为社会矛盾纠纷的

2. 制度安排体系

健全相关制度，主要是将纠纷引导到调解中的制度安排，如引导当事人选用助与调解挂钩的制度安排等。

3. 财力资助体系

大多数将调解纳入法律体系内的西方国家都有政府资助的计划。鉴于目前深圳还无法通过社会团体提供稳定和相对充足的资金，因此，政府资助或政府向专业应当是解决大调解资金来源的基本方式。

4. 队伍建设体系

建立持续的、系统的调解人员培训计划，由政府组织，动员律师协会等专业发展提供必须的人力资源。

5. 法律支撑体系

通过法规或司法文件等方式，明确调解协议具有合同的性质，经过相应的司法权力的保障。

五、向现代转型：让调解发挥基础性作用

要使调解发挥出基础性作用，调解制度必须尽快实现由传统向现代的转型。适应平和矛盾纠纷的特点，调解制度应当向法治化、专业化、社会化、多元化等

1. 调解的法治化

深圳可以利用特别立法权的优势，在包括组织法定、法律准据、程序合法、司法上率先做出探索。

2. 调解的专业化

要从组织、队伍、程序、工作机制等方面加快调解的专业化，以此提高调解

3. 调解的社会化