

实务周刊



实践司法为民
务求公平正义

2017年8月31日 星期四 第五版 《实务周刊》第367期 理论文化部主办

矛盾就地化解 群众就此解忧

——内蒙古阿拉善左旗法院构建多元化纠纷解决机制工作调查

本报记者 窦玉梅 本报通讯员 汤 蓓

“感谢多元化调解中心和相关部门对我们的帮助，我们本来以为会用很长时间，没想到两天就帮我们解决了工资问题，终于可以回家割麦子了。”在内蒙古自治区阿拉善左旗工地打工的10位甘肃籍民工代表赵彦平紧紧握着阿拉善左旗人民法院多元化调解中心法官的双手，连声道谢。这一幕是阿左旗法院全力构建多元化纠纷解决机制，为人民群众切实排忧解难的一个真实缩影。

近年来，阿左旗法院积极探索多元化解决纠纷的新途径，努力将诉讼环节向前延伸，将审判领域向外拓展，将纠纷化解在基层，消除在萌芽状态，全力推进构建多元化纠纷解决机制。该院整合成立多元化调解中心，将调解工作、综治工作、稳定工作、信访工作等“无缝对接”，有机结合，形成整体工作合力，取得明显成效。2016年，全院共受理各类案件5818件，其中民商事一审案件3446件，一审服判息诉率达81%，调撤率上升至78.73%，无超审限案件。多元化调解中心自去年5月成立至今今年5月，共受理案件1578件，成功在诉前调解各类纠纷1118件，调解成功率达70.85%，为当事人避免和挽回经济损失3500余万元，大量的民商事案件在诉前得到有效化解，未发生新的涉法涉诉信访案件，为阿左旗经济发展、社会和谐稳定提供了强有力的司法保障和优质高效的法律服务。

坚持重心前移 推动多元调解

“您好，您向人民法院提起诉讼虽然是解决纠纷的最终手段，但并不是解决纠纷的最优选择……调解方式具有简便、快捷、免费的优势……阿左旗法院真诚地劝导您，请首先选择人民调解方式解决纠纷。”走进阿左旗法院诉讼服务中心，首先映入眼帘的是这样一面巨型的《调解劝导书》，在这里，有诉讼意愿的群众在立案之前，通常会被引导先行阅读了解该《调解劝导书》，再自行选择或坚持立案诉讼，或暂时放弃起诉选择调解渠道解决纠纷。

阿左旗法院注重“能调则调、当判则判、调解结合、案结事了”的原则，充分发挥法官主导作用，坚持以“事实清楚，分清是非”为基准，根据不同案情和不同当事人采取不同的策略方法，找准具体切入点，因势利导，引导当事人互谅互让，促成双方达成和解，并切实起到了分流案件、减轻审判压力的作用。

“在诉讼立案前，我们积极引导当事人先到与当事人纠纷有关的相关部门调解，采取多部门联合调解、委托调解的方式进行调解。行政调解成功的案件，移送法院获得司法确认，赋予调解结果强制执行效力。”该院多元化调解中心主任刘志刚这样向记者介绍。“近年来，随着经济社会的快速发展，社会进入剧烈的转型期和矛盾凸显期。阿左旗矛盾纠纷呈现出数量不断攀升、纠纷类

型增加、涉及主体众多、处理难度加大等特点。多元化调解工作开展初期，我院成立调研组，对全旗纠纷的现状进行深入调研，摸清阿左旗纠纷现状后，确立了‘立足基层，重心前移，多元联动’的多元化调解工作思路，制定了《民事纠纷诉调对接实施办法（试行）》和《调解案件奖励补助办法（试行）》，将加强诉前调解与非诉调解衔接作为化解社会矛盾的切入点，充分发挥诉前调解与诉讼程序解决纠纷对接的积极作用。我们争取民商事案件在诉前得到有效化解，不仅为法官减压，也为群众解忧。”

阿左旗法院始终坚持在旗委领导下，由政法委牵头，按照“法院为主、多方参与”的要求逐步推进工作开展。该院调解工作得到了盟委、旗委的高度关注和大力支持。旗委政法委领导多次到阿左旗法院指导调解工作，通过听取专题汇报、查阅案卷资料、实地考察等多种方式对诉前调解工作进行调研，统筹协调调解工作，推动调解工作深入、有序开展。

畅通衔接渠道 实现无缝对接

闫某是位怀有5个月身孕的准妈妈，正应当享受迎接新生命的喜悦的她却来到阿左旗法院要起诉离婚，原来，其丈夫吴某不仅成天打游戏不出门工作，而且还几次伙同母亲殴打有孕在身的妻子闫某，致其先兆性流产和腰部软组织挫伤。调解中心法官了解情况后，先后4次对双方进行了耐心的劝导，希望双方多一些理解和宽容，正确处理家庭矛盾。在法官的主持下，被告吴某深刻地认识到了自己的错误，取得了妻子的谅解，双方自愿达成协议，愿意继续生活在一起。两人在调解和好的庭审笔录上签了字。

“2016年，人民调解室共成功调解33件婚姻家庭类纠纷，有效地化解了当事人之间的隔阂和恩怨，促成‘案结事了’，挽救了许多濒临破碎的家庭。”多元化调解中心婚姻家事调解员黄彩仙说道。多元化调解中心设立人民调解工作室，与工会、团委、妇联、残联、社区建立衔接工作站点，加强工作互动，主要职责是通过人民调解方式，对即将进入诉讼程序的离婚、抚养、赡养等涉及妇女、儿童、老人、残疾人权益的多种民事纠纷进行调解，以避免矛盾的复杂化。人民调解工作室聘用12名专职调解员、20名人民调解员和特邀调解员，充分发挥人民调解利民、亲民和免费的特点及优势，现场办公，对部分离婚、继承、人身伤害等适合进行调解的案件，由当事人委托后进行调解，既有效解决了人民调解协议无法律强制力的问题，又节约了司法资源，节省了涉诉当事人的时间和精力，深受群众欢迎。

2016年12月，多元化调解中心在阿左旗交警大队交通事故快处快赔中心挂牌成立交通事故巡回法庭，由2名资深法官例行巡回，专门审理和调解交通

事故矛盾纠纷，截至今年4月，共受理交通事故赔偿矛盾纠纷21件，调解成功16件，调解率达76%。该庭搭建了便捷高效调处交通事故纠纷的平台，实现了专业调解与司法审判的有效对接。

为适应新形势下化解行业、专业领域矛盾纠纷的需要，维护社会和谐稳定，阿左旗法院多元化调解中心严格贯彻《关于推进行业专业性人民调解工作的指导意见》，成立了行业调解室，覆盖交通事故、医疗事故、劳动争议、金融股份、物业服务、保险理赔等领域，大力推进行业性、专业性人民调解工作，妥善化解相关行业、专业领域矛盾纠纷，维护相关行业领域正常工作秩序。2016年劳动争议仲裁调解委员会成功调解124件劳动争议案件，涉案标的金额190余万元。

为及时受理、依法调解消费纠纷、棚户区改造纠纷等类案件，阿左旗法院建立了多部门对接联动机制，与工商、工商局、国土局、质监局等多个行政单位加强有机衔接，协调指导相关调解工作。今年1至4月共调解消费争议、行政争议等类纠纷37件，有效化解了各类纠纷引发的社会矛盾，充分发挥了诉前调解与诉讼程序解决纠纷对接的积极作用。

延伸工作触点 化解社会矛盾

2012年，从宁夏中宁来到阿左旗务工的秦学礼与某水泥生产企业签订劳动合同，进厂工作。两年后，秦学礼因返乡而申请辞职，结清全部劳务费用，但某公司向企业提出的解除劳动合同补偿金，企业却始终不予支付。后秦学礼来回奔波两年多，一无所获。2016年底，秦学礼来到阿左旗法院立案庭起诉该企业，受理案件后，立案法官通过多元化调解中心，组织法官、专职调解员、劳动争议人民调解员专程前往当事企业，处理该纠纷。经多部门联动调解，秦学礼追回了解除劳动合同补偿金。

近年来，阿左旗法院多元化调解中心开展上门调解工作，从社区延伸到苏木镇，现在已经辐射到周边地市企业的工地中，为化解社会矛盾纠纷做了大量工作。一方面拉近了调解员与当事人之间的沟通距离，便于促进调解，另一方面，避免当事人的来回奔波，减轻了当事人诉累，为当事人带来极大便利。

该院多元化调解中心切实转变工作作风，实行“走出去”模式，利用“村头”“地头”“炕头”等群众易于接受的方式，及时、就地调解矛盾纠纷。

一方面，该院积极加强吉兰泰、乌斯太、嘉尔嘎勒赛汉、敖伦布拉格4个基层法庭和10个巡回审判点的基础建设，为其配备了移动数字化法庭设备，有效地减轻了当事人诉讼负担。工作中，经人民调解达成的协议可以在派出法庭或巡回审判点进行现场确认。人民调解不成功的纠纷，当事人起诉后，可就近在派出法庭或巡回审判点开展审判与调解工作，极大地方便了基层群众就

观点

武汉大学法学院副教授罗昆在《政治与法律》2017年第7期中撰文指出，鼓励交易原则对于我国合同法的制定和近年的司法实践具有极为重要的意义。其实我国学界并未就其相关基础理论形成共识。鼓励交易原则应以社会整体意义上的经济效率为导向，鼓励合法、自愿、可能、效率最大化的交易。

鼓励交易原则在作用方式上可以分为积极方式和消极方式，在适用上应满足必要性和充分合理性，尤其需要合理平衡其与消极缔约自由之保护的关系。由此

罗昆：

鼓励交易原则的反思与合理表达

重新检视我国合同法中的相关制度可以发现，近年来以司法解释形式创设的必要条款、预约合同、无权处分、一物（地）多卖（租）的实际履行顺序等合同法新制度中，鼓励交易原则的运用存在不足。在编纂我国民法典合同编的过程中，应以鼓励交易原则的合理表达为线索，从立法论和解释论两个角度对这

纵横争鸣

多元化纠纷解决机制是指司法、行政、民间各类纠纷解决方式共同解决社会纠纷的体系总和。内容上，多元化纠纷解决机制包括诉讼和非诉讼（仲裁、调解、行政裁决、行政复议、中立评估、第三方裁决等）两大类。功能上，多元化纠纷解决机制是国家治理体系的重要组成部分，在各类纠纷解决方式相互配合下，实现解决个案稳定、促进公平正义，从而维护社会稳定、完善社会治理。

2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》将完善多元化纠纷解决机制作为依法治国的内容之一。2015年，中央全面深化改革领导小组审议通过了《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》。2016年最高人民法院颁布《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的若干意见》，将多元化纠纷解决机制作为深化司法改革、实现司法为民公正司法的重要举措。

近年来，人民法院正在成为引领多元化纠纷解决机制的核心力量。从法院对非诉讼争议解决方式的业务指导范围上看，包括人民调解、商事调解、商事仲裁、劳动仲裁、行政调解等各个方面。目前全国3000多个基层法院指导着80万个人人民调解委员会的业务工作，每年解决纠纷1000多万

法院引领多元纠纷解决 促进地方社会治理创新

华东政法大学副教授 杨 玲

一个制度上的优势是，法院可以通过司法确认程序赋予调解协议法律上的约束力与执行力。如何发挥法院在多元化纠纷解决机制中的“引领、推动、保障”作用，内蒙古自治区阿拉善左旗人民法院的实践可谓基层法院实践多元化纠纷解决机制的一个缩影。

坚持规范调解
调解要符合当事人意思自治、首受权利保障和程序正义等要求。首先，调解的基础是当事人自愿。调解并非诉讼的法定前置程序，阿左旗法院诉讼服务中心的《调解劝导书》可以视为尊重当事人意思自治的典型。在法院立案之前，争议当事人会被引导先行阅读了解《调解劝导书》，然后再自行选择争议解决方式。其次，调解应遵循明确的调解规则。根据《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》，特邀调解要依规则履行通知公告义务、确定合适的调解方法。另外，调解员的回避以及调解协议书制作也有明确要求。再次，还应关注调解与诉讼的关系。“能调则调、当判则判、调解结合、案结事了”。当调解不成时，法院应及时判决、定分止争，不能久调不判，提高多元化纠纷解决机制的实际效果。

制度平台建设
法院主动与诉讼外的纠纷解决机制建立对接关系，需要制度和平台建设。第一，特邀调解组织和调解员制度。2016年，《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》将特邀调解

四项制度进行重构和解释，从而为完善相关制度提供新的思路。

无论相关制度是否鼓励交易原则创设，效率导向的鼓励交易原则之检视均有可能，并为相关制度的评价和构造提供新的思路。当然，鼓励交易原则的运用既要把握适当性以避免过犹不及，又要避免效率价值缺位或异化。一方面我国民法典合同编的编纂已经开始，另一方面这一工作的完成应当是在数年之后，因此我国目前应从立法论和解释论两个角度，以对鼓励交易原则的理论反思为基础，来实现鼓励交易原则在合同法中的合理表达。

制度化。法院可以吸纳具有调解职能的组织作为特邀调解组织，吸纳具备条件的个人担任特邀调解员。实践中，法院还可以进一步明确特邀调解员的必要条件，需要时也可以制作调解员名单，对有可能成为特邀调解员的人员进行必要的培训，并制订调解人的职业道德规范。第二，多元化纠纷解决机制平台建设。截止至2016年底，全国有3000多家法院设立了“诉讼服务中心”或“诉调对接中心”，将大量的纠纷化解在立案阶段或者审前准备阶段。阿左旗法院成立的是“多元化调解中心”，下设人民调解工作室，与工会、团委、妇联、残联、社区、团委建立衔接工作站点，并设立了4个基层法庭和10个巡回审判点。除此之外，法院也可与当地行业协会建立联系，鼓励其在内部建立自己的纠纷解决机制，并与法院的诉讼活动结合起来。

专业化职业化

我国传统的人民调解是一种社会工作，具有一定政治民主意义。而法院所主导的诉讼调解虽然具有一定的专门性，但还是以经验为主。中国缺的不是调解，缺的是专业化和职业化的调解。多元化纠纷解决机制的发展带来的惊喜之一就是专业化和职业化的业务工作，每年解决纠纷1000多万

院在促进调解的专业化职业化方面，也可大有所为。首先，促进调解的专业化。中央层面正在鼓励有条件的商会、行业协会、民办非企业单位、商事仲裁机构设立商事调解组织；鼓励具有独立法人地位的商事调解组织在不同的专业领域提供商事调解服务。令人惊喜的是，阿左旗法院也成立了行业调解室，专业领域涉及交通事故、医疗事故、劳动争议、金融股份、物业服务、保险理赔等。上述行业调解室的具体调解数据不得而知，但至少是一个良好的开始。其次，调解的职业化。在多元化纠纷解决体系中，诉讼、仲裁、调解是争议解决的“三驾马车”，诉讼和仲裁已在不同程度上完成了职业化进程，调解的职业化进程任重道远。

多元化纠纷解决机制与各类纠纷解决方式的成熟完善成正向关系。尽管各类争议解决机制的作用没有高下之分，但在多元化纠纷解决机制的培育阶段，需要有引领者。结合中国目前的情况，由法院（特别是在基层）鼓励和引导诉讼之外的纠纷解决方式，可谓效率最高。一方面，法院能在最短时间内整合各类纠纷解决方式，提高纠纷解决效率，增加司法资源的有效利用；另一方面，多元化纠纷解决方式之间也可加强合作，形成资源共享、优势互补，减少人民法院所承受的社会压力，提高司法公信力。



司法建议精选

【背景】

送达是法院民事诉讼活动的必要程序，是一项基础性诉讼制度，也是法院一项根本的诉讼活动，贯穿诉讼的始终。多年来，“送达难”一直是困扰法院审判质效、影响当事人合法权益及时实现的问题之一。

山东省单县人民法院通过对近年来案件类型、影响案件质效因素的调研分析，发现金融借款纠纷案件在案件总数中占比较大，2016年，新收金融借款纠纷案件1226件，2017年上半年已新收该类案件779件。而大量的金融借款纠纷案件的被告往往牵涉借款人和众多的保证人，“送达难”问题在此类案件中尤为突出，严重制约了审判质效的提升。

为有效解决金融借款纠纷案件中“送达难”问题，提高办案效率，节省司法资源，为当事人提供更加高效的司法服务，单县法院向单县农村商业银行发出司法建议。

【建议】

山东省单县人民法院司法建议书

单法建〔2017〕1号

山东单县农村商业银行股份有限公司：近期，本院在审理你所起诉的一批金融借款合同纠纷案件中，发现有的当事人的登记住所地被拆迁，有的当事人的经常居住地与登记住所地不一致，有的当事人在借款后变更经常居住地而不告知你单位，致使案件“送达难”。“送达难”在非诉阶段体现为债务人逃避债务，拒绝签收债权人的各种文件，包括催收通知、解除合同通知等，导致债权难以实现。在诉讼和执行阶段体现为案件受理后，无法送达起诉状、证据、开庭传票等。如果当事人在外地，还要耗费时间、人力，提高经济成本去送达，仍然可能被拒收。如果无法采取直接送达等方式，法院要进行公告送达，不但增加诉讼成本，还会延长审理期限。一件案件中的公告送达包括起诉状、开庭传票、裁判文书，如果上诉还要公告送达上訴

确定送达地址 缓解送达难题

刘 杰 石永林

具体建议如下：

一、建议在合同中明确约定有效送达地址的确认和当事人的法律文书送达地址，当事人依合同约定承担有效送达的法律后果。

二、建议合同明确约定送达地址的适用范围包括非诉阶段和争议进入民事诉讼程序后的一审、二审、再审和执行程序。

三、建议合同约定当事人送达地址需要变更时的通知程序。

四、建议合同条款提示以下法律后果：因当事人提供或者确认的送达地址不准确、送达地址变更后未及时依程序告知对方和法院、当事人或指定的接收人拒绝签收等原因，导致法律文书未能被当事人实际接收的，邮寄送达的，以文书退回之日视为送达之日；直接送达的，送达人当场在送达回证上注明情况之日视为送达之日。

五、对于上述当事人在合同中明确约定的送达地址，法院进行送达时可直接邮寄送达，即使被告未能收到法院邮

寄送达的文书，由于其在合同中的约定，也应视为送达，该条款建议以明确醒目的方式进行特别提示（条款字体加粗加黑）。

六、建议纠纷进入民事诉讼程序后，如当事人应诉并直接向法院提交送达地址确认书，该确认地址与诉前确认的送达地址不一致的，以向法院提交确认的送达地址为准。

七、建议约定送达地址确认的当事人包括合同相对方及担保人等，在合同约定送达地址时应与各方当事人均签订，并予以阐明。

以上建议请研究处理，并将处理结果函告我院。

山东省单县人民法院

二〇一七年七月七日

【效果】

该司法建议书送达山东单县农村商业银行股份有限公司后，得到了该行的积极响应，组织各网点负责人及贷款业务员对司法建议书进行了集中

学习，对合同文本内容进行了调整。从2017年7月15日起，新签订的借款合同、保证合同增加了有效送达地址确认和诉讼阶段接受法院各类法律文书送达地址的条款，并在合同签订时向当事人释明依合同约定签订有效送达的法律后果。该行相关负责人表示，以往在办理贷款业务时，没有将贷款人的送达地址在合同中用单独条款的方式进行确认，导致了催款时找不到人，在进入诉讼程序后也因找不到当事人而延长了审理期限。按照司法建议规范合同文本后，对于金融债权的回收和不良资产的处置周期至少能够缩短6个月以上，切实解决了一直困扰银行的送达问题，大大节省了运营成本。

在签订借款合同、保证合同时约定送达地址不仅缩短了银行回笼金融债权的周期，同时提升了借款人的法律意识，有助于营造良好的金融法治环境。对于金融来说，能够较大缓解法院办理金融借款类案件送达难题，办案期限必将明显缩短，大大提升办案效率。单县法院预备将此建议发送单县其他各金融机构，促进金融借款类案件从源头处化解送达难题。

（作者单位：山东省单县人民法院）