

突发事件背景下的多元化纠纷解决机制之发展

2020年1月，由武汉地区爆发的新型冠状病毒肺炎疫情在全国各地蔓延，随着疫情的发展，国务院及各地省市市政府纷纷出台了各类疫情防控措施，包括对个别地区进行交通管制、延长春节假期并暂停部分人流聚集性生产经营活动等。2020年1月30日，世界卫生组织宣布新型冠状病毒构成了全球突发卫生事件。在肺炎疫情这一突发公共卫生事件背景下，全社会各类民商事活动均不同程度地受到影响，特别是给相关合同履行和经济活动开展带来了较多的不确定和不稳定因素，后续可能引发各类社会纠纷的集中爆发。

面对潜在的可能集中性爆发的各类社会纠纷，由于法院诉讼程序的繁复性及司法资源的有限性，单独依赖法院审判解决纷争已无法高效回应社会需求。如何在这样的环境下引导和发挥好多元化纠纷解决机制的功能和优势显得尤为重要。

2020年1月15日，最高人民法院发布了《民事诉讼程序繁简分流改革试点方案》（下称“《**试点方案**》”）及《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》（下称“《**实施办法**》”），对民事诉讼的繁简分流制度作出了较为全面的规定，并在北京、上海、武汉、深圳、广州、杭州等20个城市的中级人民法院及其辖区内基层人民法院进行试点推进。2020年1月22日，最高人民法院还发布了《最高人民法院关于进一步完善委派调解机制的指导意见》（下称

“《**委派调解意见**》”），对委派调解机制作出进一步指导。在最高人民法院发布的以上最新司法文件和规定的基础上，我国的多元化纠纷解决机制已进入快速发展和完善的新阶段。

一、细化民事诉讼繁简分流制度

根据《试点方案》及《实施办法》的规定，民事诉讼繁简分流改革的主要内容包括以下五个方面：

（一）优化司法确认程序

《实施办法》第二条至第四条明确了司法确认程序适用范围，经人民调解委员会、特邀调解组织或者特邀调解员¹调解达成的民事调解协议均可以申请司法确认。此外，还明确了法院委派调解情形下和当事人自主选择调解组织和调解员调解情形下进行司法确认的法院管辖规则。

司法确认程序的适用范围在《实施办法》颁布以前，基本仅限于人民调解委员会所作出的调解协议；现《实施办法》进一步扩大了司法确认程序的适用范围，同时覆盖了经人民调解委员会、特邀调解组织或者特邀调解员调解达成的民事调解协议，以利于行政调解、商事调解、行业调解等多元解纷机制作用的发挥，力求“将非诉讼纠纷解决机制挺

¹ 《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》第一条：“特邀调解是指人民法院吸纳符合条件的人民调解、行政调解、商事调解、行业调解等调解组织或者个人成为特邀调解组织或者特邀调解员，接受人民法院立案前委派或者立案后委托依法进行调解，促使当事人在平等协商基础上达成调解协议、解决纠纷的一种调解活动。”

在前面”。

（二）完善小额诉讼程序

《实施办法》第五条至第十一条，明确了小额诉讼程序的适用范围，并规定小额诉讼程序实行一审终审，进一步简化小额诉讼案件的审理方式和裁判文书，缩短审理期限为两个月，特殊情况下可以延长一个月。

（三）完善简易程序规则

《实施办法》第十二条至第十五条，明确了需要公告送达的事实清楚、权利义务关系明确的简单案件亦可以采取简易程序审理。同时，明确简易程序案件庭审和裁判文书的简化规则，对庭前会议已经记载的无争议的事实和证据可以不再举证质证，并明确简易程序审限为三个月，特殊情况下可以延长一个月。

（四）扩大独任制适用范围

《实施办法》第十六条至第二十条规定了小额诉讼程序、简易程序以及特定情况下的普通程序均可适用独任制，由独任法官审理；但同时亦规定了不得适用独任制的情况。

（五）健全电子诉讼规则

《实施办法》第二十一条至二十六条，对电子诉讼规则作了进一步明确：（1）在法律效力上，明确诉讼参与人通过人民法院信息化平台在线完成的诉讼行为的法律效力等同于线下诉讼活动；（2）在具体诉讼程序上，一方面，经一方或双方当事人同意，人民法院可以采取在线视频方式开庭；另一方面，当事人可以以电子化方式提交诉讼材料和证据材料；同时，《实施办法》亦明确了电子送达的适用条件、适用范围和生效标准，经受送达人同意，可以采用电子方式送达判决书、裁定书、调解书等裁判文书。

二、完善各类社会调解机制与法院司法程序的对接

习近平总书记在 2019 年中央政法工作会议上指出：“要深化诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道”。党的十九届四中全会对正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制作出部署，要求完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，努力将矛盾化解在基层。

如何彻底打通将矛盾化解在基层的纠纷解决机制？最高人民法院早在 2009 年 7 月印发的《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》第 20 条中就已经确认：“经行政机关、人民调解组织、商事调解组织、行业调解组织或者其他具有调解职能的组织调解达成的具有民事合同性质的协议，经调解组织和调解员签字盖章后，当事人可以申请有管辖权的人民法院确认其效力”。根据该规定，人民法院司法确认至少应当包括两种情形：（1）人民法院委派或委托调解组织或调解员介入纠纷并进行调解后，当事人申请人民法院对调解协议予以司法确认；和（2）当事人自主选择调解组织或调解员调解纠纷后，当事人申请人民法院对调解协议予以司法确认。

但在具体落实中，2011 年 3 月 23 日公布的《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》仅解决了人民调解委员会调解在上述两种情形下的司法确认程序问题，对于行政机关、商事调解组织、行业调解组织等调解后的司法确认问题，一直未得到进一步的明晰和强化，大量纠纷还是都涌向人民法院。因而，本次最高人民法院发布的《实施办法》和《委派调解意见》很大程度上弥补了这一缺憾，不仅细化了法院委派调解的具体程序，还强化了对当事人自主选择调解组织和调解员调解后的司法确认安排问题，使得人民调解、行政调解、商事调解、行业调解等社会调解机制完成了与人民

法院司法程序的进一步无缝对接。

要想联动各类调解机制解决各种社会矛盾，我们认为，应当要保障各调解机制工作成果的法律约束力和执行效力，要使得调解协议能顺利与司法程序进行对接、确认和执行。

三、发挥一站式多元解纷机制和平台的功能

2019年8月，最高人民法院发布《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》，推出一站式多元解纷机制。2019年11月，上海市高级人民法院启动了“上海法院一站式多元解纷平台”，并与上海市司法局“智慧调解平台”实现联通对接。

根据上海法院一站式多元解纷平台，当事人在线提交调解申请后，调解组织应在3个工作日内告知是否受理。如若调解成功，出具相应调解协议并可在在线申请司法确认，如若调解不成，当事人可以选择提起诉讼。

遗憾的是，在目前一站式多元解纷平台的可选择调解类型中并不包括行政调解，所显示的各类调解机构中行政调解机构数目亦为0。作为三大调解制度之一的行政调解，从实际操作来看，被纳入委派调解范畴亦属少数。

然而，国务院早在2010年发布了《关于加强法治政府建设的意见》，并明确指出“健全社会矛盾纠纷调解机制。要把行政调解作为地方各级人民政府和有关部门的重要职责，建立由地方各级人民政府负总责、政府法制机构牵头、各职能部门为主体的行政调解工作体制，充分发挥行政机关在化解行政争议和民事纠纷中的作用”。尤其在当下发生社会突发事件情况下，行政机关为保障社会的稳定运行和人民的生命财产安全，在履行其社会管理和执行职能时需要采取一定的调整 and 限制社会活动的措施，而相关措施的落实又很大程度上需要社会相关企事

业单位和个人主动或被动的配合、奉献和牺牲。因此而造成的大量纠纷应当需要当事人、行政机关和人民法院等共同来解决和处理，而行政机关的权威性和公信力对于高效化解纠纷、节约当事人纠纷解决成本和法院司法资源具有不可替代的优势。

习近平总书记曾指出：“一代人就要有一代人的使命，一代人就要有一代人的担当”，各类调解组织（包括行政机关、商事调解组织、行业调解组织等）、调解员、人民法院等，均应当承担起自己在社会多元化纠纷解决机制中的使命和任务，相互协作配合，提高纠纷解决效率并提升社会效益。

四、积极开展远程、电子诉讼/调解工作

根据《实施办法》，简易程序和普通程序均可以采取在线审理的模式。同时，根据上海法院一站式多元解纷平台，当事人亦可选择在线调解。近期，多家法院、仲裁机构亦纷纷发出通知鼓励在线立案和提交材料，如2020年1月27日，上海市高级人民法院发出提示鼓励当事人首选上海法院多元解纷平台在线委托调解、“上海法院12368”微信公众号、上海市一网通办“诉讼服务”等在线方式办理相关诉讼事务；2020年1月28日中国国际经济贸易仲裁委员会发出通知鼓励当事人使用在线立案系统提交仲裁申请书及相关文件等。

我们认为，在调解与司法确认程序衔接、在线电子化提交材料和立案、线上调解和审理等问题的法律效力和程序规则均得到逐步明确和落实的情况下，远程、电子诉讼和调解的趋势已经启程且不可阻挡。

五、结语

在突发性事件背景下，社会纠纷容易集中爆发，正值民事诉讼繁简分流新规试点，各地法院一站式解纷平台逐步上线，各类社会调解（特别是行政调解）与法院司法确认程序完善对接，远程、电子诉

讼和调解获得发展，各方宜通过多元化的纠纷解决机制联动，共同定纷止争，尽快恢复社会生活秩序和各类经济活动的运行和开展。

君合律师事务所争议解决团队在危机管理和多

元化纠纷解决方面有着多年的探索和实践，积累了丰富的经验，致力于为社会各界提供灵活、迅捷、高效且成本可控的多元化争议解决方案和服务。值此突发疫情袭扰，君合律师事务所愿为诸君排忧解难，助力尽快恢复各项生产经营和社会经济活动。

叶臻勇	合伙人	电话：86 21 2208 6235	邮箱地址：yezhy@junhe.com
赵曼姝	律 师	电话：86 21 2283 8281	邮件地址：zhaomsh@junhe.com
陈雨巍	律 师	电话：86 21 2208 6197	邮件地址：chenyuwei@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”

