

对法院调解若干问题的探讨

陈 钦 一

法院调解又称诉讼中的调解或审判上的调解。这种调解是法院进行民事诉讼的基本形式之一，它与人民调解（即民间调解）的根本区别，就在于它所达成的协议具有法律效力，而人民调解所达成的协议则不具有法律效力。法院调解的基本做法就是在独任审判人员或者合议庭的主持之下，查明案情事实，分清是非责任，用说服教育的办法劝导当事人互谅互让，自愿达成某种合法的协议，以消除彼此之间的纠纷。

运用调解形式办案好处很多，主要是：（一）通过对当事人进行耐心细致的思想工作，以及携卷下乡、就地调解等活动，有助于克服审判人员“坐堂问案”的作风。（二）不伤当事人感情，有利于他们之间的团结。（三）能够避免“官断民服”之弊，从而大大减少当事人的申诉或无理缠讼现象。根据调查，河北省廊坊地区多数法院由于重视调解工作，着重用调解方式处理民事案件，所以当事人很少反复。虽然这个地区离北京很近，但近几年来，到北京向有关单位申诉的当事人却极为少见。相反，有些地方虽然距离北京很远，但由于当地法院忽视调解工作，当事人思想不通，因而不少人仍来北京申诉。前后比较，差别明显，这就令人信服地说明：运用调解方式处理民事案件确实效果较好。《民事诉讼法（试行）》用法律条文把法院调解肯定下来，赋予它法律上的地位，正是我国民事诉讼制度便利人民、服务人民的重要体现。

然而，在审判实践中，人们对于法院调解的认识和做法尚有某些不尽一致的地方，很值得加以探讨。

一 “十六字方针”与“着重调解”原则

“十六字方针”是“依靠群众，调查研究，调解为主，就地解决”的民事审判工作方针的简称。它是我国民事审判工作经验的结晶。体现了正确处理人民内部矛盾的思想，是群众路线在民事审判工作中的具体化。“十六字方针”的产生和发展，经历了长期实践的过程。早在1942年前后，陕甘宁边区司法机关根据党的方针政策和民事审判工作为人民服务的精神，提出审判民事案件以“调解为主”的方针。后来党中央肯定了马锡五同志在边区下乡就审的“马锡五审判方式”，于是民事审判工作的方针就发展成为“调解为主，就地解决”八个字。到了1958年后，根据毛泽东同志关于民事审判工作的指示，民事审判工作方针概括为“调查研究，调解为主，就地解决”十二个字。1964年在党中央和毛泽东同志关于“依靠群众力量，加强人民民主专政”思想指导下，民事审判工作方针又发展成为“十六字方针”，形成了一个

完整的方针。多年来,在这个方针的指引下,民事审判工作取得了很大的成绩。

然而,近年来有的同志却认为“十六字方针”没有写入民事诉讼法中,调解的“为主”地位便不复存在,调解也就不那么重要了。基于这种片面认识,有的地方在民事审判工作上便出现了轻视调解或草率调解的现象,以至该调解的不调解,甚至匆忙下判,影响办案质量,造成上诉案件和申诉案件大量上升,使民事审判工作处于被动局面。因此,从理论上弄清楚“十六字方针”与“着重调解”原则的关系是很有必要的。

虽然《民事诉讼法(试行)》没有原原本本地写上“十六字方针”,但它的基本精神仍然贯穿于《民事诉讼法(试行)》之中。这是因为:

(一)“十六字方针”中的“调查研究,依靠群众”的精神体现在《民事诉讼法(试行)》的指导思想之中。该法第一条即开宗明义地阐明本法的制定是“以宪法为根据”的。根据宪法序言规定,中国各族人民将继续在中国共产党的领导下,在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下,坚持人民民主专政,坚持社会主义道路,不断完善社会主义的各项制度,发展社会主义民主,健全社会主义法制,进行社会主义现代化建设。这就是说,我们事业的领导力量是中国共产党,指导思想的理论基础是马列主义和毛泽东思想。而“调查研究,依靠群众”作为马列主义、毛泽东思想的世界观和方法论,当然是各项工作的指导思想,也是民事诉讼法的指导思想。所以民事诉讼法规定的法院调解应当贯彻“调查研究”和“依靠群众”的精神是毫无疑问的。

(二)“调查研究”和“依靠群众”的精神,已体现在《民事诉讼法(试行)》关于调解一节的具体条文之中。例如该法第九十七条规定:“人民法院受理的民事案件,能够调解的,应当在查明事实、分清是非的基础上进行调解,促使当事人互相谅解,达成协议。”这一规定已十分清楚地说明调解必须调查研究;否则,便不能了解案件的基本事实,便没有调解工作赖以进行的基础。关于在调解中依靠群众的思想,《民事诉讼法(试行)》第九十九条已有明确规定:“人民法院进行调解,根据案件需要,可以邀请有关单位和群众协助。……”这就要求审判人员在调解中走群众路线,争取群众的支持与帮助。

(三)关于就地调解的问题,在法律条文中也有充分体现。《民事诉讼法(试行)》第九十八条规定,人民法院进行调解要“尽可能就地进行”。第一百零四条规定:“人民法院审理民事案件,应当根据需求和可能,派出法庭巡回就地开庭审理。”我们知道,在开庭审理的某些阶段是可以进行调解的。因此,巡回就地办案就包含着就地调解的内容。

(四)《民事诉讼法(试行)》在条文上虽然没有写上“调解为主”,但并非认为调解不重要,而是在立法时,考虑到“为主”的对称语是“为辅”,如果写上“调解为主”,就容易使人产生“审判为辅”的错觉。因此,把“调解为主”写在法律上是不确切、不严谨的。不写“调解为主”,而写“着重调解”则更为确切。同时,《民事诉讼法(试行)》在具体条文中也确实充分肯定了调解的重要性。其中第一百一十一条规定:“法庭辩论终结,可以再行调解,……”第一百五十三条规定:“第二审人民法院审理上诉案件,可以进行调解。……”这就是说,一审法院审理民事案件,不仅开庭前可以进行调解,开庭中间还可进行调解。对一审判决不服的上诉案件,二审法院仍然可以进行调解。这样,便把调解贯彻于一审、二审的办案过程之中,充分体现了调解的重要地位。

综上所述,“十六字方针”的精神并没有过时,而是在民事诉讼法中得到了充分体现,调解的重要作用也得到了完全肯定。

二 调解与审判

在民事审判工作中，调解已受到普遍重视。许多法院坚持对当事人做耐心细致的思想工作，大多数案件都运用调解方式进行处理，取得了很大的成绩。但同时也出现了一些偏颇的做法，例如有些地方提出调解结案率要保证达到百分之百，认为调解结案越多，办案质量就越高，工作成绩就越好。应当说，重视调解的想法是值得赞扬的，但在调解上面搞高指标则是不恰当的。造成这种情况的重要原因就在于对调解与审判的正确关系认识不清。因此，需要把调解与审判的关系摆正。

调解与审判都是法院审理民事案件的重要形式，两者的关系相辅相成，绝不可以把它们对立或者割裂开来。它们之间的这种关系，《民事诉讼法（试行）》已作了明确规定：“人民法院审理民事案件，应当着重进行调解；调解无效的，应当及时判决。”这就是说，一方面由于运用调解形式办案有许多独特的好处，所以在审理民事案件时要着重调解，凡是能够调解的就不要审判；最终需要审判的，也要先进行调解，一审可以进行调解，二审对上诉案件仍然可以进行调解。另一方面，我们肯定调解形式的好处并不等于肯定它就是万能的。现实生活中发生的民事案件种类繁多，情况复杂。其中有许多案件可以调解结案，但也确有一部份案件反复调解都不能达成协议，最终需要依法进行判决。如果要求百分之百的案件都要调解结案，那就势必造成有些案件久调不决，增加当事人的讼累，影响法院的工作；甚至会导致强迫调解或违法调解，损害当事人的合法权益，降低办案质量。

至于所谓调解结案越多，办案质量就越高的说法，也是不全面的。我们应当肯定调解方式的优点，也应当肯定审判与调解一样，都在民事诉讼中具有重要作用。有的案件运用调解方式处理效果较好；有的案件调解不成则非进行判决不可。办案采取何种方式虽对办案质量有所影响；但从根本上讲，办案质量的好坏主要决定于事实是否清楚，适用法律是否适当。

“以事实为根据，以法律为准绳”始终是指导民事审判工作的根本原则。认真贯彻这一原则，办案质量就一定会提高；违背这一原则，办案质量就一定会降低。

基于以上的道理，提出调解结案率要达到百分之百的指标是不符合实际的，在法理上也讲不通。正确的做法应当是既要重视调解，也要重视审判；既要着重用调解方式办案，也要在调解无效时及时进行判决。

三 合法与自愿

合法与自愿是法院调解所应遵循的两项原则。违反法律或者违反当事人意愿的调解都是错误的，应当通过法定程序予以纠正。但在审判实践中，违反上述原则的调解还时有发生，有的是片面强调合法而忽视自愿，有的则片面强调自愿而忽视合法。造成这种情况的一个重要原因，就是对自愿与合法原则缺乏正确认识。例如：某法院办理一起离婚案件，夫妻感情确已破裂，经调解都表示同意离婚；但双方对所生的一个小孩归谁抚养的问题，久久争执不休。审判人员为了使当事人尽快达成协议，便劝说男方给女方五百元，以求得女方同意将小孩交给男方抚养。男方虽然经济困难，但也不惜卖掉房子凑足五百元给女方。结果双方达成了协议。如此调解，虽然体现了自愿原则，但却违反了合法原则。根据婚姻法规定，离

婚后，一方抚养的子女，另一方应负担生活费和教育费的一部或全部。但在上述案件中，女方不仅不负担小孩的抚养费，反而要从负担小孩抚养义务的男方捞取一笔钱。这是违反法律规定的，也不符合共产主义道德准则。这样的调解表面上虽解决了争议，但实际上却是“和稀泥”，没有保护儿童的利益和当事人的合法权益。

遵守自愿原则是调解区别于审判的根本特征，没有自愿便不成其为调解。法律是办案的准绳，不依法调解就必然导致错误的结果。要正确地调解案件，就一定要同时遵循自愿与合法的原则，两者缺一不可。

有人问：既然调解所达成的协议必须合法，审判所作的判决也必须合法，那么协议与判决的内容是否完全无差别呢？在一般情况下，对于相同的案件来说，不管运用调解方式或审判方式处理，协议与判决的内容应当基本一致。例如某甲借某乙一百元钱，长期拖欠不还，某乙不得不起诉于法院。对此案不管用调解方式或审判方式处理，某甲都必须归还某乙一百元。但是，在某种情况下也可以例外，例如经过调解，某乙体谅某甲经济困难，自愿放弃部分权利，不要求某甲归还全部欠款，只要归还五十元即可。双方照此达成协议当然是合法的，因为根据《民事诉讼法（试行）》第十一条规定：“民事诉讼当事人有权在法律规定的范围内处分自己的民事权利……”。但是当事人违反法律规定而处分自己的民事权利是不能允许的。比如有的离婚案件，女方为了急于达成离婚协议，佯装让步，假称自己有能力负担子女抚养费，不需要男方负担，只要男方同意离婚即可。及至婚姻关系解除后，她又得寸进尺，非要求男方负担抚养费不可。正确的做法是对于女方假意放弃某些权利的行为，法院不应予以支持，而应当给予严肃批评，并根据男方的经济情况和小孩的实际需要，合情合理地确定抚养费的数额。

从上述情况来看，片面强调自愿就会导致违法调解，片面强调合法，就会导致强迫调解。所以在调解中应当同时遵守自愿与合法的原则。

四 关于怎样确认调解无效的问题

婚姻法第二十五条第二款规定：“人民法院审理离婚案件，应当进行调解，如感情确已破裂，调解无效，应准予离婚。”《民事诉讼法（试行）》第一百零二条规定：“调解未达成协议或者调解书送达前一方翻悔的，人民法院应当进行审判，不应久调不决。”根据这些法律规定，某个案件确实调解无效，就应当及时判决，以便保护当事人的正当权益和消除当事人的讼累。所以正确判断调解无效是十分必要的。

然而在审判实践中，要确认调解是否真正无效绝不是一件简单的事。对于一些复杂的民事案件，特别是离婚案件，必须对当事人反复教育和耐心劝导之后，才能得出调解有效或无效的结论。如果调解时由于审判人员工作草率，本来可以调解好的案件而未能调解好，并即宣告“调解无效”，匆忙地进行判决，那就不能收到好的社会效果，当事人也会思想不通，甚至缠讼不休，给法院带来许多麻烦。因此，确认调解无效必须有一个标准，以防止图省事、走过场。

什么是调解无效的标准？有的同志认为对当事人劝导两三次如仍不能达成协议，即应视为“调解无效”。也有的同志认为判断调解无效没有客观标准，遇到有经验的人去调解就可能有效，遇到没有经验的人去调解就可能无效。其实这些说法都是缺乏根据的。实践告诉我们，

确认调解无效不能靠主观臆断，也不能简单地用劝导当事人的次数来衡量，而必须有一定的客观标准。一般说来，按《民事诉讼法（试行）》第一百零二条规定，调解达成协议但在调解书送达前当事人又翻悔的，应视为调解无效，须及时进行判决。除此以外，凡是在调解中审判人员的工作已基本上达到以下几条标准，但当事人仍未能达成协议的，也应当确认为调解无效。这几条标准是：

（一）在调解中抓住了案件的主要矛盾和主要矛盾方面。毛泽东同志指出：“在复杂的事物的发展过程中，有许多矛盾存在，其中必有一种是主要的矛盾，由于它的存在和发展，规定或影响着其他矛盾的存在和发展。”他还指出：“矛盾着的两方面中，必有一方面是主要的，他方面是次要的。其主要的方面，即所谓矛盾起主导作用的方面。事物的性质，主要地是由取得支配地位的矛盾的主要方面所规定的。”^①民事案件也是这样，其间总是充满着各种矛盾。要处理好民事案件，就要抓住在案件中起决定作用的主要矛盾和主要矛盾方面。例如夫妻间闹离婚，可能存在着多种矛盾，诸如第三者插足，经济开支不当，打骂小孩，不赡养老人，等等。如果第三者插足是严重影响夫妻关系的主要因素，那么它就是本案的主要矛盾。如果与第三者保持不正当关系的是男方，那么他就是矛盾的主要方面。审判人员在调解案件时，应当通过调查研究去找出主要矛盾和主要矛盾方面，并尽力予以解决。主要矛盾解决了，其他矛盾才能迎刃而解，整个案件才可望调解成功。否则，把主要精力用来解决次要矛盾，就会如同“隔靴搔痒”，无济于事。

（二）在调解中认真对当事人进行法制教育和共产主义道德教育。民事案件是人民内部矛盾的反映。从根本上说，所谓调解纠纷，就是做当事人的思想工作。只有把有关的政策、法律知识告诉当事人，把他们的思想认识统一到共同遵守法律和政策的基础上来，才有可能达成协议。因此，审判人员应当热忱地、诚心诚意地对当事人进行规劝和疏导，决不要草率从事，更不要简单粗暴。

（三）在调解中邀请当事人的亲朋好友、街坊邻居及其所在单位的有关人员来协助调解。这些人大都在感情上或在工作、生活上与当事人有较多联系，说话有影响，易为当事人接受，对当事人达成协议可以起促进作用。

（四）在调解中要变阻力为助力。在民事审判工作中，常遇到这样的现象：案件一经法院受理，一方或双方当事人就会通过各种渠道托人来法院说情，企图向法院施加影响。这些人都是绊脚石，审判人员必须对他们进行严肃的批评教育，晓以政策法律，指明正确方向，争取他们由“说客”变为“宣传员”，回过头来协助法院做好当事人的思想工作。

案件有难有易，调解时可从实际出发，对难者须多做工作，对易者可采取简单些的做法。在一般情况下，只要我们切实做到以上几点，多数案件是可以调解好的。如果少数案件仍然不能达成协议，那就可以宣告调解无效，及时改用审判的方式结案。

^① 《毛泽东选集》第一卷，第295——297页。