

“人民调解+司法确认”制度运行模式之异化 与体系重构

——以离婚纠纷排斥“调确”与调撤现象的二律背反为视角

论文提要：

从刚性治理到柔性治理，从被动司法到能动司法，从“案结事了”到“抓前段、治未病”，“人民调解+司法确认”制度在此背景下打开“潘多拉”之盒。我国立法排斥离婚纠纷适用“调确”制度，但在司法服务中国式现代化进程中，离婚纠纷在实践中调解撤诉的新思路应运而生。成功的制度往往不是来自人为的创新设计，而是来源实践的千锤百炼。中国式现代化的动力目标，最重要的不是描绘法治蓝图，而是社会矛盾实质性化解，于是这朵“东方之花”在现代化审判体系中应取得一席之地。为此，本文从其因背离立法和运行模式异化而陷入心猿意马的境地出发，对诉前“调确”制度与离婚纠纷调撤现象之间的二律背反进行实证分析，剖析该制度在现实冲突选择中的生存逻辑，进而对其进行制度化体系建设，以期推进新时代枫桥经验视野下的治理法治化。

（全文 13623 字）

主要创新观点：

打开“潘多拉”之盒，通过实证全面扫描分析，从裁判选择、裁判实效、裁判结果三个维度，阐明僵化排除“调确”制度之成因，并对其现实阻碍进行解读，论证“调确”制度之现实可行性。最后，该文打破涉身份关系不予司法确认的立法规定，激活“调确”制度蕴含的价值，寻找离婚纠纷化解的第三条道路——让“人民调解+司法确认”制度迈向法治应许之地。

以下正文：

有一百条法律，却有一百零一个问题。

——法谚

制度之光能普照天下，亦能被乌云蔽日。在人民法院探寻司法分流的路途中，“人民调解+司法确认”制度在实践运行中，如雨后春笋般遍地开花。然而，理想的恢宏与路径的模糊如盲人摸象，让我们感知诉前分流的艰难与尴尬。

一、心猿意马：离婚纠纷在诉前“调确”之间徘徊

我国立法对确认婚姻关系案件排除适用“人民调解+司法确认”制度，彰显公权力对婚姻保障的最大化。但是离婚纠纷诉前调撤现象在司法实践中屡见不鲜，反映出法院在能动司法语境下对多元解纷的积极探索，由此产生司法实践与立法规则的冲突。

（一）管窥：打开潘多拉之盒——司法审查的二律背反

案例一：裁定驳回人民调解离婚协议书之确认^①

祝某与屈某夫妻二人因解除婚姻关系发生纠纷。2022年2月13日，两人相约到所在的街道办事处设立的人民调解委员会进行调解，双方没有财产纠纷，在调解委员会的主持下，二人就婚姻关系、子女抚养达成了离婚协议。第二日，两人又相约到某法院就达成的离婚协议申请司法确认，该法院裁

^①参见中国裁判文书网上西安市鄠邑区人民法院制作的（2022）陕0118诉前调书12号民事裁定书。

定驳回二人申请。

该法院认为，申请人达成的调解协议系确认婚姻关系，不符合司法确认的法定条件。依照《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》第四条之规定，^②裁定驳回请求确认调解协议有效的申请。

案例二：人民调解助力离婚纠纷诉前化解之路^③

冯某与徐某夫妻二人因离婚纠纷诉至H法院，2022年4月18日H法院受理后将案件推送至人民调解平台，由特邀调解员闫某组织双方进行调解，双方达成调解协议，协议对双方婚姻关系、子女抚养、财产分割做出了约定。

H法院认为，离婚协议系双方自愿达成，依照《中华人民共和国民事诉讼法》第九十七条之规定，^④制作《民事调解书》，认可人民调解离婚协议的法律效力。同时，依据“诉前调”号的相关规定，^⑤编立“诉前调书”文号。

（二）论争：殊途何以同归——司法审查的实践困惑

从上述两则案例反思，案例一依据现行法律规定，法院裁定驳回申请，二人婚姻关系未解除；案例二亦依据现行法律规定，但法院依据人民调解离婚协议制作了《民事调解书》，二人婚姻关系解除。两者区别为何如此之大？法院到底能否

^② 《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》第四条：“有下列情形之一的，人民法院不予受理：（一）不属于人民法院受理民事案件的范围或者不属于接受申请的人民法院管辖的；（二）确认身份关系的；（三）确认收养关系的；（四）确认婚姻关系的”。

^③ 参见中国裁判文书网上山东省巨野县人民法院制作的（2022）鲁1724诉前调书207号民事裁定书

^④ 《中华人民共和国民事诉讼法》第九十七条：“调解达成协议，人民法院应当制作调解书”。

^⑤ 参见《最高人民法院关于下发〈关于“诉前调确”“诉前调书”相关问题答复口径〉的通知》。

对人民调解离婚协议书进行司法审查？“人民调解+司法确认”制度在实践中的运行模式之异化让人深感困惑。

困惑一：H 法院出具《民事调解书》本质是否属于对人民调解离婚协议进行“确认”？根据最高法院相关规定，^⑥对于委派人民调解组织或者人民调解员进行调解的案件，调解成功后可以申请司法确认，法院出具《民事裁定书》，编文号为“诉前调确”；对于指派法院内部法官进行调解，调解成功后法院出具《民事调解书》，编文号为“诉前调书”。如果调解不成功，进入诉讼程序，调解成功后出具《民事调解书》，编字号为“民初”。因此，我们认为，H 法院出具“诉前调书”文号《民事调解书》，其本质就是对人民调解离婚协议的认可。（见图 1）

^⑥ 同脚注⑤。

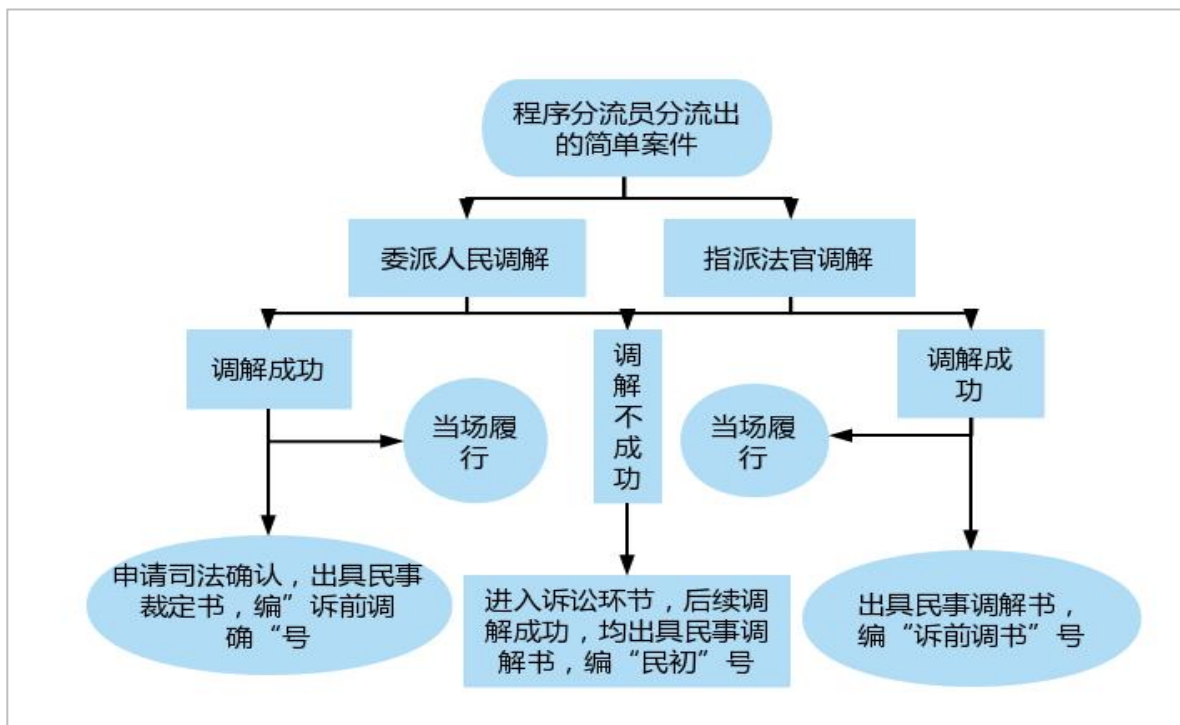


图 1：H 法院诉前分流流程图

困惑二：H 法院的“确认”是否属于离婚纠纷诉前司法审查“有限扩张”？根据《中华人民共和国人民调解法》和最高人民法院相关司法解释，^⑦人民调解离婚协议因涉及婚姻关系解除的约定，法院不可以司法确认，即人民调解离婚协议不属于法院离婚纠纷诉前司法审查的范围。但 H 法院出具《民事调解书》行为本质却是对人民调解离婚协议书的“确认”，认可人民调解离婚协议书的内容，并依据其内容“确认”双方当事人婚姻关系解除。因此，H 法院的“确认”行为属于对离婚纠纷司法审查的扩张，但形式上变相制作《民

^⑦ 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第三百五十七条：“当事人申请司法确认调解协议，有下列情形之一的，人民法院裁定不予受理：（一）不属于人民法院受理范围的；（二）不属于收到申请的人民法院管辖的；（三）申请确认婚姻关系、亲子关系、收养关系等身份关系无效、有效或者解除的；（四）涉及适用其他特别程序、公示催告程序、破产程序审理的；（五）调解协议内容涉及物权、知识产权确权的。人民法院受理申请后，发现有上述不予受理情形的，应当裁定驳回当事人的申请”。

事调解书》，将其“确认”范围限制于“诉前调书”。我们认为，这应该属于离婚纠纷诉前司法审查的“有限扩张”。

困惑三：H法院扩张诉前离婚纠纷司法审查是否与现行诉前“调确”规定相悖？根据现行相关法律规定，^⑧申请确认婚姻关系、亲子关系、收养关系等身份关系无效、有效或者解除的，法院裁定不予受理。所以，H法院扩张诉前离婚纠纷司法审查行为确实与现行法律相悖，系司法实践对现有规范的突破。但是，“人民调解”属于纠纷化解方式，对离婚纠纷进行调解，必然涉及婚姻关系的状态，而婚姻关系不同于普通身份关系。对于普通身份关系，以客观“有或无”为基础；对于收养关系，其有《收养法》的严格规定；^⑨两者都不因调解成功或失败导致确认“存在或不存在”法律关系。但婚姻关系中，与其他只能依托客观事实的法律关系不同，其存在“确认婚姻关系解除”的情形，而确认婚姻关系解除的前置依据来源可以是人民调解的结果。因此，对离婚纠纷诉前司法审查进行扩张存在可能性，能否以“调确”《民事裁定书》的形式确认有待商榷。

总之，离婚纠纷面对“人民调解+司法确认”制度，司法实践如疾风小草般摇摆不定，以致司法适用率极低，没有真正发挥其应有价值功能，多元解纷何以殊途同归？

^⑧ 同脚注⑦。

^⑨ 《收养法》第十五条之规定：“收养应当向县级以上人民政府民政部门登记。收养关系自登记之日起成立”。

二、一叶知秋：诉前“调确”制度运行模式之具象扫描

在当下中国诉讼爆炸的时代，能动司法理念在诉讼经济背景下日益重要，“人民调解+司法确认”制度在实践中能否实现助力诉源治理功能的最大化？我们通过设置检索条件，在中国裁判文书网以“人民调解”“离婚纠纷”为关键词进行精确检索，共检索到2020年至2022年三个年度61份与人民调解离婚协议书有关的离婚案件文书。通过人工筛选，排除7份执行裁定书和1份再审裁定书后，获取58份涉及人民调解离婚案件的有效样本，包括判决书、调解书、裁定书三种类型。然后我们对上述58份有限样本进行全面分析，发现端倪：

其一，从裁判选择维度看，“调确”运行实践不受青睐

在裁判选择方式上，各地实践千差万别，主要表现为五种情形：第一种，人民调解委员会调解达成离婚协议，当事人申请司法确认，法院出具《民事裁定书》，驳回申请，共1件；第二种，法院受理后诉前推送至人民调解委员会，人民调解委员会调解达成离婚协议，编立“诉前调书”文号，法院出具《民事调解书》，调解离婚，共5件；第三种，当事人起诉到法院，法院立案后推送至人民调解委员会，人民调解委员会调解达成离婚协议，当事人申请撤诉，法院出具《民事裁定书》，共32件；第四种，人民调解委员会调解达成离婚协议，当事人起诉到法院，法院出具《民事判决书》

判决不准予离婚，共 9 件；第五种，人民调解委员会调解达成离婚协议，当事人起诉到法院，法院出具《民事判决书》，判决准予离婚，共 11 件。（见图 2）

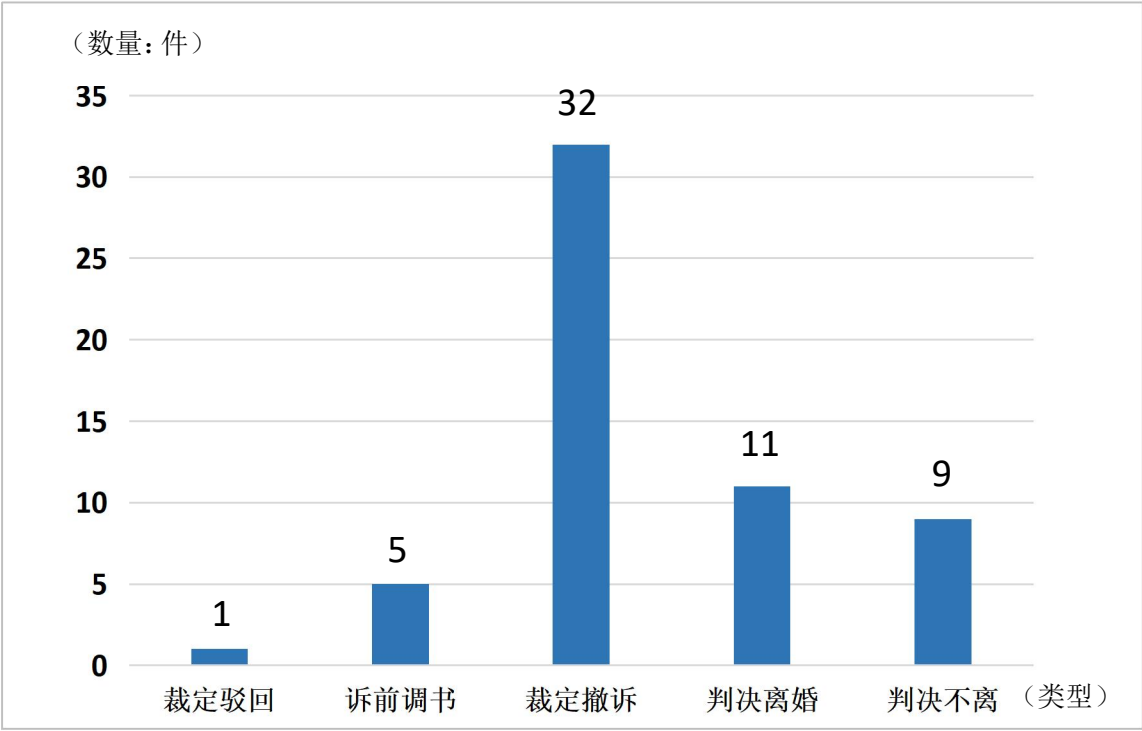


图 2：“人民调解+司法确认”运行实践情形图

其二，从裁判实效维度看，“调确”运行模式逻辑错位

对上述五种情形深入分析，其中有两种类型支持适用“调确”制度，实现了“调确”的实效，分别是：第一种类型，法院受理后诉前推送至人民调解委员会，人民调解委员会调解达成离婚协议，编立“诉前调书”文号，法院出具《民事调解书》，共 5 件，占比 8.6%。对这 5 件以“诉前调书”文号出具的《民事调解书》进行梳理，5 份文书出具程序相同，全部来源于同一法院，属于离婚纠纷类案处理，由法院先行收下当事人提交的离婚材料，然后再将案件材料推送至

人民调解委员会，民调组织调解成功达成协议后，再将案件反推给法院，法院出具能够证明双方夫妻关系已解除的法律文书。由于此类离婚纠纷还没有立案，仅在受理阶段，属于诉前调解，故文号编立为“诉前”。第二种类型，当事人起诉到法院，法院立案后推送至人民调解委员会，人民调解委员会调解达成离婚协议，当事人申请撤诉，法院裁定准予撤诉，共 32 件，占比 55.2%。这 32 份裁定撤诉的离婚案件，均为法院立案后，联合人民调解委员会进行调解，调解达成协议后，当事人向法院申请撤诉。上述两种情形，无论是法院依据人民调解协议书出具《民事调解书》，还是依据当事人撤诉申请出具《民事裁定书》，均属于法院对人民调解离婚纠纷工作的认可或确认，实质支持了人民调解的结果，赋予了人民调解离婚协议书的法律效力，但在逻辑上却导致“调确”运行模式的错位现象。

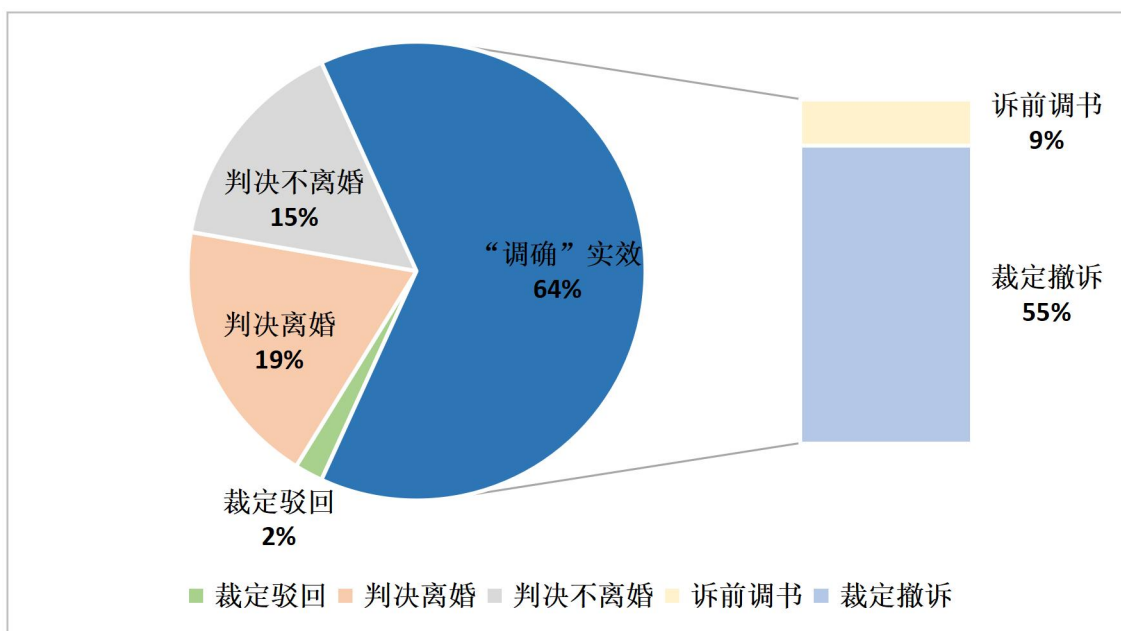


图 3：“人民调解+司法确认”运行实效分析图

其三，从裁判结果维度看，“调确”运行功能殊途同归

对 5 种情形全面分析，我们发现，当事人达成人民调解离婚协议书，但法院排斥适用“调确”制度的情形有三种。第一种类型，人民调解委员会调解达成离婚协议，当事人申请司法确认，法院裁定驳回申请，共 1 件，占比 2%。第二种情形，人民调解委员会调解达成离婚协议后，当事人起诉到法院，法院判决不离婚，共 9 件，占比 15.5%。对于上述两种情形，无论是裁定驳回申请还是判决不准予离婚，当事人的婚姻关系均未解除，法院对人民调解离婚协议进行审查时均持否定态度，第一种是否认直接驳回申请，第二种否认则是判决不准予离婚。虽然这两者在裁判形式上有很大差异，但其裁判结果实质均否认了人民调解离婚协议的效力。第三种类型，人民调解委员会调解达成离婚协议，当事人起诉到

法院，法院判决准予离婚，共 11 件，占比 18.9%。虽然这种情形与第一种类型裁判效果相同，与第二种裁判形式相同，但在“调确”运行功能上有显著差别。第三种情形中，法院以《民事判决书》的形式判决当事人准予离婚的行为，其与法院以《民事裁定书》的形式确认当事人离婚的行为，在证明双方当事人婚姻关系解除的功能上并无差别。（见图 4）

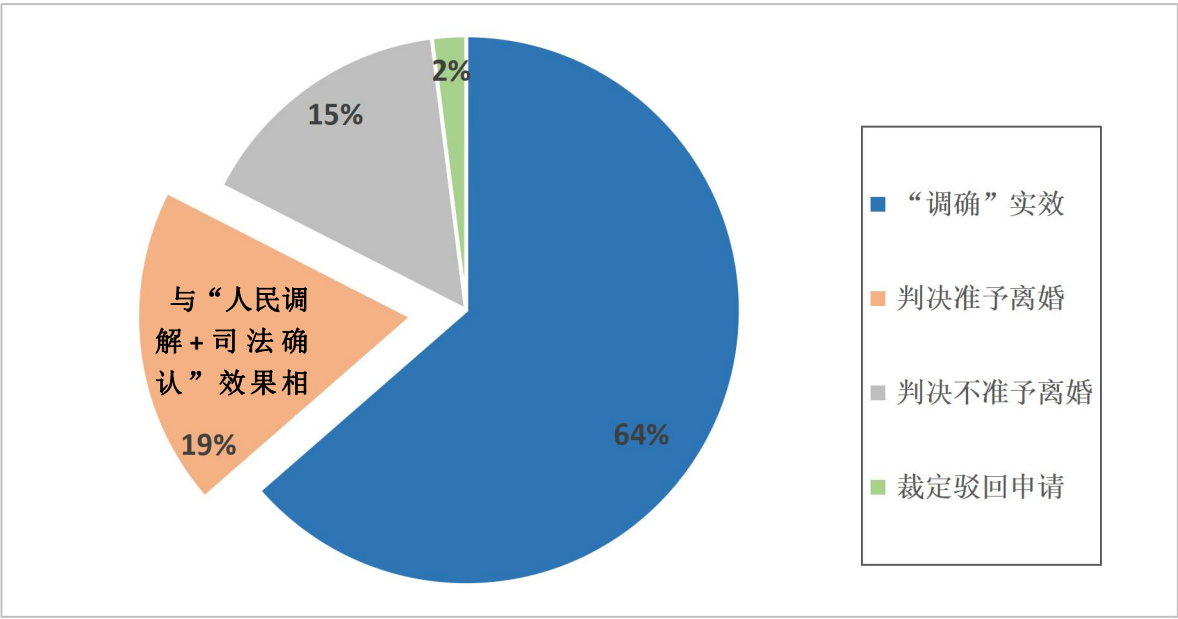


图 4：“人民调解+司法确认”运行功能情形图

通过上述统计分析，面对现行诉前调解分流制度应对离婚纠纷的实践尴尬，我们认为究其原因主要包括以下三个方面：

第一，无为主义下的保守选择。从诉的种类上面看，对婚姻关系的确认属于确认之诉和形成之诉，而“调确”制度主要意旨解决人民调解协议的效力问题和执行问题，调解协议表现形式多为给付之诉。作为一种以“给付之诉”为设计

目的的制度，有必要将不具备明确给付内容的案件排除在受理范围之外。但深层次思考，“调确”制定的初衷更是为了破除“案多人少”的结症，能够更快更好的实质性化解纠纷，所以面对“司法确认”制度的局限，可以进行创新与突破，而不是保守选择背后的一味排斥，从而落入无为主义的窠臼。

第二，理想主义下的机械选择。由于婚姻关系具有公示性，一般需要履行一定的行政手续才能形成，^⑩进而解除婚姻关系最理想的方式，便是“源头解除”，即到民政局办理离婚登记。但结合中国离婚纠纷攀升之实际，越来越多的离婚纠纷涌入法院，在审判能力现代化要服务好中国式现代化的大背景下，^⑪法院与民政局联动解纷的路径，必然要求打破这种理想主义下登记离婚的机械选择，在行政确认（离婚登记）的范畴下，从司法融入中国式现代化的语境出发，开辟出司法服从治理逻辑的“司法确认”之道。

第三，实用主义下的逃避选择。把“真理”归结为“有用”，是实用主义功利化的特点之一。法院在适用司法确认规范时，将影响当事人诉权认为是不可突破的“真理”。当事人诉权在离婚纠纷中具体表现为，当事人达成人民调解离婚协议后，仍可以到法院起诉离婚，而如果法院对人民调解离婚协议书进行确认后，当事人不可以就离婚纠纷再到法院提起诉讼。在实用主义下，仅考虑制度的“有用”性，即法

^⑩ 《民法典》第一千零四十九条：“要求结婚的男女双方应当亲自到婚姻登记机关申请结婚登记。符合本法规定的，予以登记，发给结婚证。完成结婚登记，即确立婚姻关系。未办理结婚登记的，应当补办登记”。

^⑪ 孙智勇：《做深做实能动司法，为中国式现代化助力》，载《人民法院报》，2023年7月31日。

院不对人民调解离婚协议书进行确认。但是，向法院申请司法确认是需要当事人双方共同申请的，双方申请采取该制度化解矛盾时，当事人就已经行使了要求国家公权力介入的权利，这种寻求公权力保障的行为与“当事人诉权”的本质是相同的。因此，法院“一刀切”排除人民调解离婚协议书确认的行为，从表象上看是实用主义下，法院将保护当事人诉权的“真理”归为排除司法确认的“有用”，其实质是一种滞后于时代权利演变的逃避选择。

实践游离于理论的林壑，绝大多数法院处理离婚纠纷的司法实践与“调确”制度的设计初衷背道而驰。因此，化解离婚纠纷的多元化路径，在排斥“调确”适用的司法实践中，受到阻碍而被扭曲，如何在多元解纷背景下实现殊途同归？值得我们深入探寻。

三、抽丝剥茧：诉前“调确”制度实践运行之阻碍解剖

在社会矛盾纠纷多元化背景下，化解纠纷不仅要“案结”，更要“事了”，法院审判要以实质性化解矛盾为目标，主动融入社会治理，实现“抓前端、治未病”。然而，司法实践中大多数法院直接僵化排除“司法确认”的适用，甚少考虑具体案件处理效果，这种处理方式导致诉源治理受限广为诟病。^⑫

（一）“人民调解+司法确认”制度运行之现实藩篱

^⑫ 郭娟：《对人民调解协议司法确认制度的反思——以YC市某区的典型个案分析为切入点》，载《第八届中部崛起法治论坛论文集》，2016年1月13日。

1. 法官理念 “不能动”。有史学家研究表明，中国历来就有注重社会组织和运行效率的朴素追求，民事诉讼活动亦不例外，由此“人民调解+司法确认”制度孕育而生。^⑬但就现行的“调确”制度适用而言，法官依据具有滞后性的“调确”法律规定，被动的、消极的不考虑具体案件的实际情况，惯性地直接僵化排除“司法确认”适用，养成了法官“懒审”思维。例如，对人民调解离婚协议的确认，当前规范对其消极处理，进而绝大多数法官基本上采取“驳回申请或不予受理”的否定态度。因此，法官理念不“能动”导致的“懒审”思维养成，不仅会削弱人民调解协议书的效力，更大大减弱了人民调解组织调解工作的积极性，导致人民调解工作开展更加困难，引发被调解人员的不满，容易滋生更多的矛盾纠纷。

2. 前端动力 “不充足”。“调确”制度中，最为重要的便是前端的调解工作。如果“前端”调解动力不足，导致人民调解协议书质量不高，则更难被法院予以确认。实践中，“前端”调解动力不足具体表现在两个方面：第一，人民调解员能力参差不齐。大部分人民调解员属于被调解人所在街道办、村委会的工作人员，在制作人民调解协议时不会使用“法言法语”，更有甚者“意思表示有歧义”，这使得人民调解协议书很容易被驳回。第二，人民调解员补贴经费过低。

^⑬ 江伟：《民事诉讼法（第三版）》，中国人民大学出版社2007年版，第166-176页。

以重庆市江津区为例，建立在调解成功后，将案件录入系统，经审核合格的基础上：案件涉及金额在 10 万元以上为重大疑难案件，每件补贴 300 元。^⑭而案件涉及金额在 10 万元以上的案件，法院收取的诉讼费成本为 2500 元。^⑮可以发现人民调解员补贴经费明显过低，这直接影响人民调解员开展调解工作的积极性。

3. 调确文书“不公开”。最高人民法院规定，自 2016 年 10 月 1 日开始，“确认人民调解协议”的案件不再在互联网公开。^⑯不公开的原因是考虑调解的特殊性，调解往往具有“妥协与让步”的性质。只要协议不违背法律规定，调解协议内容均可约定，法律给予双方当事人以调解方式化解纠纷时较大的自主权，协议内容属于调解当事人的主观意愿，为了保护当事人隐私的需要，便将司法确认案件的裁判文书不纳入互联网文书公开的范围。如果“不公开”制度理论正当性建立在裁判文书的内容必然会涉及到个人隐私的基础上，那么文书内容必须“升格”到独立的“应当”不公开类型。^⑰因此，在司法确认的文书不满足“应当”不公开类型的内容时，那么就应该部分性公开。例如，离婚纠纷人民调解协议司法确认文书部分内容的公开，正好符合婚姻关系公

^⑭ 参见重庆市江津区司法局发布的《关于向社会公开征求<重庆市江津区人民调解案件补贴实施办法（征求意见稿）>意见建议的通知》第二章“案件分类及补贴标准”。

^⑮ 《诉讼费用缴纳办法》第十三条规定：“超过 1 万元至 10 万元部分的，按照 2.5% 交纳”。

^⑯ 最高人民法院《关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定》第四条规定：“人民法院作出的裁判文书有下列情形之一的，不在互联网公布：（三）以调解方式结案或者确认人民调解协议效力的，但为保护国家利益、社会公共利益、他人合法权益确有必要公开的除外”。

^⑰ 侯学宾：《裁判文书“不公开”的制度反思——以离婚诉讼为视角》，载《法学》，2020 年第 12 期。

示性的法理要求。

4. 虚假调确“不入刑”。依据我国刑法规定，司法确认不会构成虚假诉讼，司法确认是对调解协议效力进行的确认，而虚假诉讼是提起虚假民事诉讼产生的。^⑮但是在“调确”制度中，法院在审查确认调解协议案件时，是由当事人自主本着诚信的原则，对调解协议所涉及到权利义务关系的内容进行陈述与回答。而法院只是对调解协议的内容进行合法性的审查，关于事实的大部分合理性审查是交给了人民调解组织，法院对其只是进行简单的事实查明（没有开庭审理）。^⑯对此，就存在双方当事人利用司法确认行为逃避债务或者其他损害第三人利益的情形，而司法确认是非诉行为，加之我国法律没有对非诉行为之虚假确认民事责任和刑事责任做出规定，这就导致了当事人利用虚假确认有机可乘。即双方当事人逃过或迷惑人民调解员，达成调解协议，虚假申请协议确认。

（二）“人民调解+司法确认”制度运行之理性拷问

1. 立法层面：法律规范的先天不足。我国现行立法对“调确”制度范围并未进行细致规定，涉及能否申请司法确认的问题散见于一些司法解释中。典型规范为2011年《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》（以下

^⑮ 《中华人民共和国刑法》第三百零七条之一规定：“【虚假诉讼罪】以捏造的事实提起民事诉讼，妨害司法秩序或者严重侵害他人合法权益的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处或者单处罚金；情节严重的，处三年以上七年以下有期徒刑，并处罚金”。

^⑯ 周明：《多元解纷体系下司法确认案件的审查规则完善——以防范虚假调解协议的风险为视角》，载《全国推进依法治国的地方实践（2021）》，2022年12月。

简称《2011 若干规定》) 第四条、2015 年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(以下简称《2015 民诉解释》) 第三百五十七条。这两个文件均采用否定式规范(表述为: 以下... 申请司法确认, 人民法院不予受理; 人民法院受理的, 应当驳回)。司法实践中, 人民调解达成的协议属于《2011 若干规定》、《2015 民诉解释》消极情形时, 一般按照此规则机械作出了处理。然而, 2010 年《中华人民共和国调解法》(以下简称《2010 调解法》) 未对民事案件不可调解的内容作出规定, 结合上述两个文件的内涵, 从立法层面看, “人民调解+司法确认”制度还有存在突破的可能。例如, 确认婚姻关系解除的“人民调解+司法确认”亟待探讨。

2. 文化层面: 治世价值的多元冲突。自汉代将儒家思想奉为统治理念之日起, “无诉”的文化价值就已经产生, 一直延续到清末。^{②①}“人民调解+司法确认”制度与传统“以和为贵”的思想相契合, 其人民调解便是以说理斗争为过程, 在息事宁人的基础上顺应人情, 解决其中人际和谐问题。以文明理性解纷的过程, 便是实质性化解纠纷的真谛所在,^{②②}但随着社会法治化进程加快, 民众的法治意识与法治思维不断提高, 化解纠纷的观念和需求逐渐多元化的同时, 群众面对矛盾冲

^{②①} 李维睿:《法治中国视阈下的儒家思想与中华法系再认识——中国儒学与法律文化研究会 2015 年年会综述》, 载《西南政法大学学报》2015 年第 4 期, 第 130-135 页。

^{②②} 张光辉:《“枫桥经验”的协商民主意蕴》, 载《江苏省社会主义学院学报》2021 年第 1 期, 第 10-12 页。

突时更希望通过诉讼的方式解决，更有甚者曲解地认为开庭审理后，人民法院出具的判决书才能真正的实现权益保障，致使在法治化建设进程中衍生偏离出民众过度追求诉讼的执念。可是，这种现象与当前人民法院实质性化解纠纷的工作任务相冲突。为争一纸“胜诉”判决的私念，要求必须通过诉讼方式断曲直，其本质是民众“是非观”扭曲的一种表现。因此，民众传统“无诉”理念与现在法治思维的碰撞，使得“人民调解+司法确认”制度还存在需要进化的方面。例如，法院对人民调解工作预先介入，让人民调解成为法院非诉化解方式的一个“天然”延伸。

3. 制度层面：审查机制的选择博弈。在“调确”制度审查机制层面，存在形式审查与实质审查的争议。有学者认为，应该以形式审查为主，契合司法确认追求高效简便的需求，即使导致了错误了，可以相应的救济渠道来解决。^②也有学者认为，纯粹的形式审查无法发挥起码的过滤作用，但采用完全的实质性审查，又会使其与争讼性路径雷同化。^③还有学者认为，需要进行形式审查和实质审查的结合。^④鉴于审查机制的博弈，这就给人民调解协议书制作水平高低制造了契机。如果仅对协议进行形式审查，不存在显示公平、公正的情形，协议是双方自愿达成的，法院应当裁定确认协议有

② 胡辉：《人民调解协议之司法确认程序再探——以程序运行为中心》，载《广西社会科学》，2021年第5期。

③ 潘剑锋：《民诉法修改背景下对“诉调对接”机制的思考》，载《当代法学》，2013年第3期。

④ 洪振华、曾殷志：《人民调解协议及其司法效力》，载《理论视野》，2012年第4期。

效。但如果对协议进行实质审查,就协议中涉及的内容,存在依职权查明的情形。例如,人民调解离婚协议中对财产部分的约定,存在利用离婚规避债务的风险,进而要进行审理。

4. 实践层面:司法权威的利益衡量。法院在受理司法确认案件时,如果将审查标准提高为严格的实质性审查后,即出现了将“非诉性质”的审查程序“诉讼化”的倾向。^{②⑤}而调解的本质是双方让步与妥协的,法院因申请主体不适格、涉案标的额超过该级法院受案标的额等情形,就其中的“让步与妥协”直接适用“兜底条款”排除司法确认的行为,^{②⑥}属于法院在司法位阶的强势所在。根据“中国裁判文书网”的数据显示,部分法院在某些时间节点批量机械裁定驳回的数量畸高。导致司法实践中一定期限内批量裁判和批量错误的原因,有可能是部分法院任性执法或消极裁判。规范赋予法院一定的自由裁量权以更好地面对新的纠纷情况、类型,而不是允许其任意裁判。因此,在司法实践中,法官在面对法律规定不明确时,机械或者任意适用规则进行裁判,对“调确”制度推动非诉解纷机制的发展造成了阻碍。

四、拨云见日:激活诉前“调确”制度内在价值之必要

“人民调解+司法确认”作为一项特殊的民事程序,是在司法确认规范下独立运行的,既具有私法性质,又具有公

^{②⑤} 胡学军、孙亮:《系统论视角下调解协议司法确认的内在机理与制度优化》,载《江西社会科学》,2021年第10期。

^{②⑥} 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第358条规定了人民法院应当裁定驳回申请的情形,其中包括五种具体情形和一项“兜底条款”。

法性质，既要追求效率，又要追求公平。在构建“共建、共治、共享”的社会治理格局中，人民法院主动融入多元共治势在必行。因此，“人民调解+司法确认”制度无疑迎来了新时代的曙光，激活其内在价值、探寻其实现路径，存在其正当性与迫切性。

（一）聚焦“历史进程”维度，契合能动司法的理念

法治建设历史经验表明，无论经济社会发展如何急剧变迁，司法机关从来都是积极推动社会治理创新的强大力量；从延安时期的“马锡五审判方式”到新中国成立后的“枫桥经验”，畅通了人民群众矛盾纠纷解决渠道，是能动司法的成功经验。^{②⑦}而“人民调解+司法确认”正好契合现代社会能动司法的观念，其作为多元解纷机制的重要组成部分，涵射出我国“无诉”“和合”的理念，是现代司法体系中的东方元素，其中蕴含着历史发展进程中文明的价值，不仅有利于在综合各“事实”基础上作出判断，也有利于维系各方的感情。同时，其不仅顺应了“大事化小、小事化了”的历史发展进程中文明取向，还避免了“矛盾解决、人情亦断”的冲突。因此，需要进一步扩张人民调解协议司法确认制度审查范围，激发当事人在发生纠纷时选择调解这一柔性制度化解的意愿，实现基层自治与国家法治的无缝衔接，避免当事人的讼累，有效地减轻法院的负担。

^{②⑦} 陈嘉鑫、潘墨泽、王泊勋：《新时代“枫桥经验”与人民调解协议司法确认制度的优化路径》，载《应用法学评》，2022年第1期。

（二）围绕“内在逻辑”维度，吻合公私兼顾的观念

公权与私权博弈的本质是利益竞合。一方面，由于代表个人利益的私权天然抗拒代表公权直接介入，^{②⑧}如民事纠纷往往涉及个体利益的冲突，采取人民调解的方式才是民事纠纷化解的最佳方式。另一方面，为了确保个人利益最大限度地实现，又需要公权对私权适当介入，^{②⑨}如人民调解后达成的协议其效力与“民事合同”性质相同，没有强制执行效力，但当事人为寻求最大限度的保障，可以向法院申请司法确认，法院通过对调解协议审查实现公权对私权的适当干预，使得个人利益最大化实现，让调解协议能够落到实处。但国家公权力的保障不会主动出击，其一，寻求公力保障需要私权主动请求，即确认人民调解协议有效需要双方当事人共同申请；其二，对申请公力保障设定范围，即法律明确规定了不能申请司法确认的人民调解协议书类型。因此，如何更好的实现司法机关（公权）与人民调解（私权）的衔接，就需要对当前现实背景下制度实现路径的构建进行把握。

（三）立足“外部支撑”维度，符合公示需求的概念

以婚姻关系的确认为例，婚姻的“公示性”自古便受到重视，《汉书·礼乐志》记载：“婚姻之礼废，则夫妇之道苦，而淫辟之罪多。”所以不论贫寒百姓，达官贵人，不可

^{②⑧} 美浓部达吉：黄冯明译《公法与私法》，载中国政法大学出版 2003 年版，第 150-166 页。

^{②⑨} 同脚注^{②⑧}。

缺少一定的仪式。^⑩在现代，民政部门办理结婚登记或者离婚登记，便是婚姻关系公示性的一种体现。通过国家公权力的介入——登记，对当事人的婚姻关系的状态予以公示确认。根据《民法典》的规定，^⑪夫妻双方到民政部门办理离婚登记手续需要离婚协议书，即婚姻关系的行政确认。法理学角度分析，行政机关有权对公民的婚姻关系进行行政确认，那么司法机关也应有权对当事人的婚姻关系进行司法确认。^⑫因此，人民调解下离婚协议书申请司法确认，有其法理支撑，也可以实现婚姻关系公示性的需求，利用国家司法权对法律关系进行公示，能有效保障调解协议对双方当事人的约束力。

纵观全国法院离婚纠纷司法实践，诉前调撤现象已在其他地区有迹可循，部分地区已开启实践之先河。例如，蓬溪县法院联合蓬溪县民政局出台《登记离婚协议司法确认的衔接工作办法》，^⑬就人民调解离婚协议书司法确认做出了规定，实现了对“调确”制度受理范围的突破。另外，玉州区法院通过联动司法局、民政局等主动作为，鼓励当事人达成的人民调解离婚协议书申请司法确认。^⑭上述两起，均是新时代背景下，为实现离婚纠纷诉源治理，打破传统“调确”

^⑩ 郭敬波：《隐婚与婚姻公示制度》，载《人民法院报》，2021年第7期。

^⑪ 《民法典》第1076条：“夫妻双方自愿离婚的，应当签订书面离婚协议，并亲自到婚姻登记机关申请离婚登记。离婚协议应当载明双方自愿离婚的意思表示和对子女抚养、财产以及债务处理等事项协商一致的意见”。

^⑫ 张义泰：《民事诉讼中行政确认与司法确认的关系》，载《人民司法》，1998年第12期。

^⑬ 《登记离婚协议司法确认的衔接工作办法》中规定：“即经蓬溪县婚姻登记中心调解达成离婚协议后，双方当事人可以就协议中涉及子女探视、抚养费的支付、财产分割、夫妻共同债权分割、夫妻共同债务分担等内容自离婚协议生效之日起30日内共同向人民法院申请司法确认”。

^⑭ 《推广离婚协议书司法确认 有效推进诉源治理——玉州区法院玉林人民法庭到区政务中心推广离婚协议书司法确认新举措》，载 https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_18009377，最后访问2023年7月25。

制度中法院不受理确认婚姻关系申请的规则。

（四）着眼“发展前景”维度，切合诉源治理的蓄念

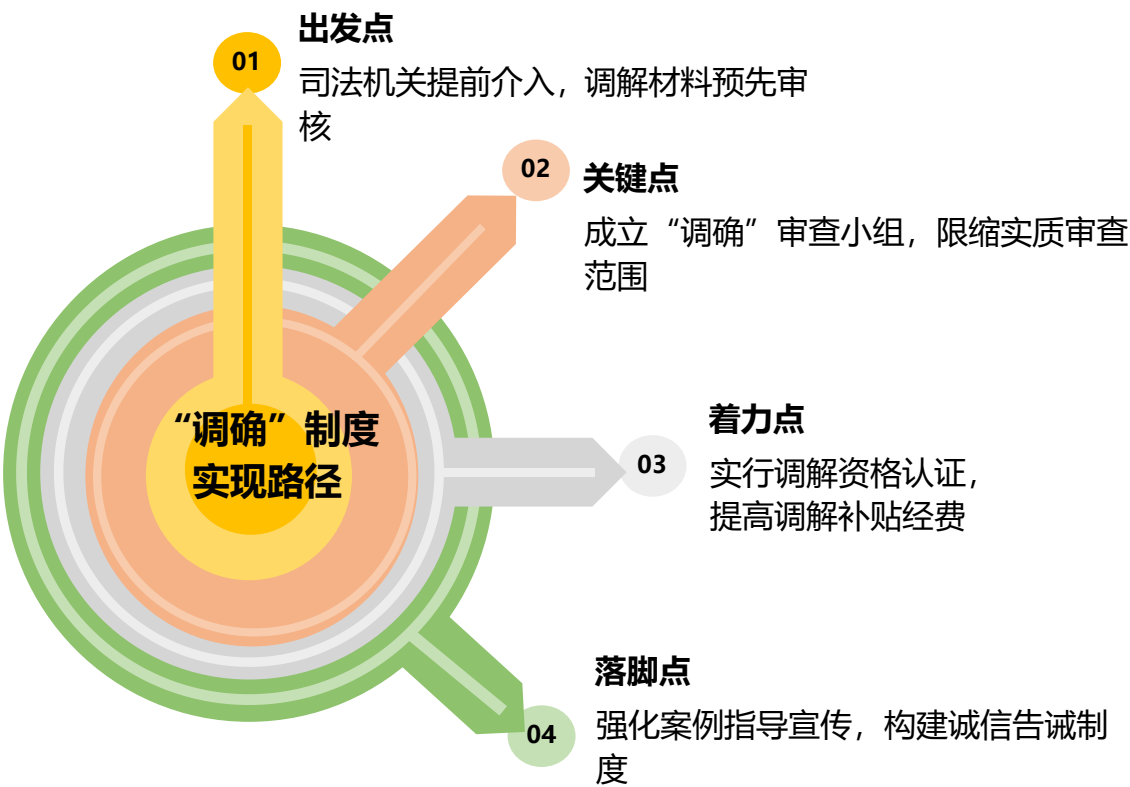
综合各地经验来看，“案多人少”的结症，从“需求侧”而言，存在两大应对措施：第一，从当事人对法院的司法需求出发解决；第二，从法院司法力量供给出发解决，而兼具“提高诉前调解概率”“实现多元解纷联动”特性的司法确认程序，便是两大应对措施综合落实的具体映射。“人民调解”与“司法确认”的组合是相互促进、相互借力的，一方面，通过“人民调解”的方式化解时得以确认，大大提升“人民调解”的公信力；另一方面，通过“人民调解”的方式对更多案件进行调解后，让更多纠纷从源头化解，使得更少矛盾进入审理程序。因此，这两种制度相互形成良性循环，真正地实现了诉源治理。另外，共同体是社会基础和价值本源，^⑤在当前社会倡导的多元共治模式下，各个纠纷化解机构均无法割裂，人民法院若孤立办案只能导致纠纷化解率低下，甚至积重难返。因此，各个纠纷化解机构应加强沟通协调、相互配合，对司法确认审查范围进行有限扩张，是新时代赋予人民法院的使命担当。

五、破茧成蝶：重构诉前“调确”制度之机制体系

人民调解协议司法确认制度，经历了较长一段时间的司法探索过程：多元化解纠纷机制（2003年开始）——诉调对

^⑤ 孙国华：《法理学教程》，中国人民大学出版社1994年版，第29页。

接机制(2007 年开始)——人民调解协议司法确认机制(2010 年开始)——现在。^{③⑥}在新时代“枫桥经验”视野下,“潘多拉”之盒已开启,如何让“人民调解+司法确认”制度发挥其应有作用,不仅仅是停留在机制层面,更要激活该制度的价值功能,从其出发点、关键点、着力点和落脚点“四点”合一,构建“四点合一”制度化体系。(见图 5)



^{③⑥} 郭娟:《对人民调解协议司法确认制度的反思——以YC市某区的典型个案分析为切入点》,载《第八届中国中部崛起法治论坛论文集》,2016年1月13日。

图 5：“人民调解+司法确认”制度“四点合一”机制图

（一）出发点：构建“提前介入+预先审查”前置机制

传统司法确认的前置环节，即人民调解部分，与司法确认程序是两个相互独立的程序，法院是不参与其中的，并且当事人向法院申请司法确认调解协议，法院进行审查的程序本质是一个非诉讼程序。但是在当前能动司法的背景下，法院就司法确认审查受理范围有限扩张后，法院需要提前介入，即司法机关提前介入前期人民调解程序中，变通了司法确认的启动方式。法院提前介入是对调解工作引导，而不是对案件进行审理。因为法院作为审判机关，坚守审判中立是确保司法公正，是现代诉讼制度不可突破之底线。^{③⑦}法院通过提前介入，实现非诉调解全程业务指导与监督。立案庭负责诉调对接法官受理纠纷后的具体流程：首先，联系人民调解组织对案件进行调解。其次，在调解过程、收集资料等各个阶段进行全程业务指导，具体包括：一是调解方案的推荐；二是法律规定的讲解；三是诉讼风险的释明；四是收集材料的引导。^{③⑧}最后，调解成功后，法院指导人民调解组织制作调解笔录和调解协议。同时，人民调解组织或人民调解员需要积极主动与法院联系和沟通，以便法院可以及时处理调解过程中遇到的各种问题，促进人民调解工作的顺利开展。

法院在进行全程业务指导的同时，对调解协议、证据等

^{③⑦}谢佑平：《刑事司法权力的配置与运行研究》，中国人民公安大学出版社 2006 版，第 208-209 页。

^{③⑧}刘承国：《“一站式”司法确认机制实践价值探析》，载《中国法治》，2023 年第 2 期。

材料的合法性、规范性进行预先审核。该预先审查时当事人仅按照起诉时应该准备的材料标准进行提交。预先审查的本质是分流，对于争议较大无法调解的案件，登记立案；对于有调解可能的案件，按照司法确认流程处理，引导其通过人民调解化解纠纷。

（二）关键点：构建“专业审查+有限扩张”组织机制

为了提高“调确”审查的规范性、严谨性，法院设置专门的“调确”审查小组，审查小组的人数可根据法院自身的人员安排设置，审查小组的法官专门负责审查确认调解协议案件，这并不意味着审查小组的法官不需要审理其他类型的案件，只是将确认调解协议案件都交由审查小组的法官进行审查，同时法院也需注意工作分配的合理性，避免增加法官工作负担。设置专门审查小组可以减少同案异裁的发生，提高法官的工作效率。

人民调解达成的协议诞生于自主、自愿的调解机制，其内容所涉的民事法律关系诞生于双方当事人的自治行为。而坚持依法调解、依法确认的要点亦在于：既要在法治轨道上运行，又要限制私人纠纷处理之外部性。³⁹要改变法院对驳回事由的过度解读，杜绝错误适用诉讼程序导致审查过严的现状。启动司法确认程序的条件是双方当事人共同申请，已经体现了自愿原则，法院不应主动审查调解协议的形成及内容

³⁹ 熊浩：《论中国调解法律规制模式的转型》，载《法商研究》，2018年第3期。

的自愿性,但是应保留在当事人提出异议时进行审查的权力。实质审查仅应当关注私益上的可执行性和公益上的合法性:前者主要是对权利义务关系内容明确的要求,后者主要是对调解协议合乎法律强制性规定,符合国家、社会利益与他人合法权益,以及被公序良俗容许的要求。^{④①}以离婚纠纷适用“调确”模式为例,人民调解离婚协议书一旦被确认,面临的的就是当事人诉权的削减,双方当事人不能就离婚纠纷重新起诉,确认裁定书具有既判力。

综上,必须就法院审查调解协议进行有限度的扩张,这就意味着离婚纠纷“人民调解+司法确认”的实现路径必须设置门槛。首先,符合判决离婚标准。离婚纠纷“人民调解+司法确认”需要满足“判决”离婚同等标准,即夫妻感情确已破裂,具有重婚或者与他人同居;实施家庭暴力或者虐待、遗弃家庭成员等等。^{④②}其次,财产分割情况真实。不存在利用人民调解协议的方式规避债务,夫妻双方人民调解离婚协议书中,就财产分割的约定是自由的,但应遵循诚实信用原则,不得损害国家、集体或第三人利益。

(三) 着力点: 构建“资格认证+经费补贴”保障机制

继续沿用《特邀调解规定》对特邀调解员的要求,吸纳人民调解领域的优秀调解员,在此基础上对特邀人民调解员

^{④①} 马登科:《协议类执行依据的审查逻辑和制度完善》,载《法律科学(西北政法大学学报)》,2021年第6期。

^{④②} 《民法典》第一千零七十九条规定:“夫妻一方要求离婚的,可以由有关组织进行调解或者直接向人民法院提起离婚诉讼。人民法院审理离婚案件,应当进行调解;如果感情确已破裂,调解无效的,应当准予离婚”。

或特邀调组织提高准入门槛。首先，法院定期对调解员开展业务培训与专业知识考核。一方面，重点对基层调解力量开展培育工作，主要进行调解技能指导与法律规范培训；另一方面，由法院组织特邀调解员考试，考核通过后颁发特邀调解员证书，以考核方式促进人民调解员法律素养的提高，进而促进人民调解协议的规范性、合法性。其次，法院提供要素式调解表格，^{④②}要求每一件司法确认案件中，都需要有要素式调解表格，目的在于规范人民调解员的调解行为和调解内容，使其紧紧围绕案件的要素点进行调解。最后，法院提供调解协议模板供调解员参考，避免因调解协议内容有歧义，而导致调解协议无法得到确认。

法院既然对人民调解员的条件提出了更高的要求，那么在待遇上也要有相应的提高。从司法部《关于人民调解工作发展调研报告》可知，分配到每个调解员的补贴经费为 220 元。^{④③}故需加大对人民调解工作的经费支持，法院对受理案件分流人民调解，成功后进行补贴。司法确认是特别程序的一种，原本法院对申请司法确认的案件不收取诉讼费。^{④④}但为了提高人民调解员的补贴，法院可将人民调解员调解成功申请确认的案件，按照普通民事案件减半收取诉讼费，补贴

④② 北京丰台区人民法院、北京丰台区司法局、北京丰台区诉前调解人民委员会联合制定印发《要素式调解指南》。

④③ 司法部基层工作指导司人民调解处：《2016 年度人民调解工作发展报告》，载《人民调解》，2017 年第 6 期。

④④ 《诉讼费用交纳办法》第八条第一款的规定：“依照民事诉讼法规定的特别程序审理的案件不交纳案件受理费”。

给予人民调解员。简单而言，纠纷是由双方引起的，人民调解员成功帮助矛盾化解后，那么双方就应该约定好，由谁来为人民调解员的服务行为买单，其本质是将调解化解纠纷的行为视为一个商品，而当事人需要支付纠纷成功化解费用给人民调解员，如果调解协议被人民法院确认，那么由法院收取费用后补贴给人民调解员。

（四）落脚点：构建“案例指导+诚信告诫”风险机制

对于来法院立案的当事人，通过诉前分流程序，主动向当事人介绍推广“人民调解+司法确认”制度，并且向当事人展示一些具有指导意义的司法确认案例，以提升“调确”的公信力及吸引力。另外，乡镇人民法庭在进行法治普法活动时，可以在宣讲内容中，插入讲解推广司法确认非诉制度，让更多的村民了解“调确”制度，吸引乡贤人士积极主动通过考核加入到特邀调解员群体中，共同缔造和谐乡村。

同时，为了防止虚假“调确”的发生，法院在推广介绍与普法宣讲“调确”制度时，释明虚假“调确”的法律责任，构建诚信“调确”告诫制度。此外，引入《诚信调确保证书》，即要求申请司法确认的双方当事人填写《保证书》——“当事人违反民事诉讼诚信原则的行为，应当视为其放弃了司法确认的相关权利”。并且在《保证书》中附上虚假确认的相关民事责任与刑事责任，以此告诫双方不允许进行虚假确认损害国家、社会或者他人的合法权利。（见图6）

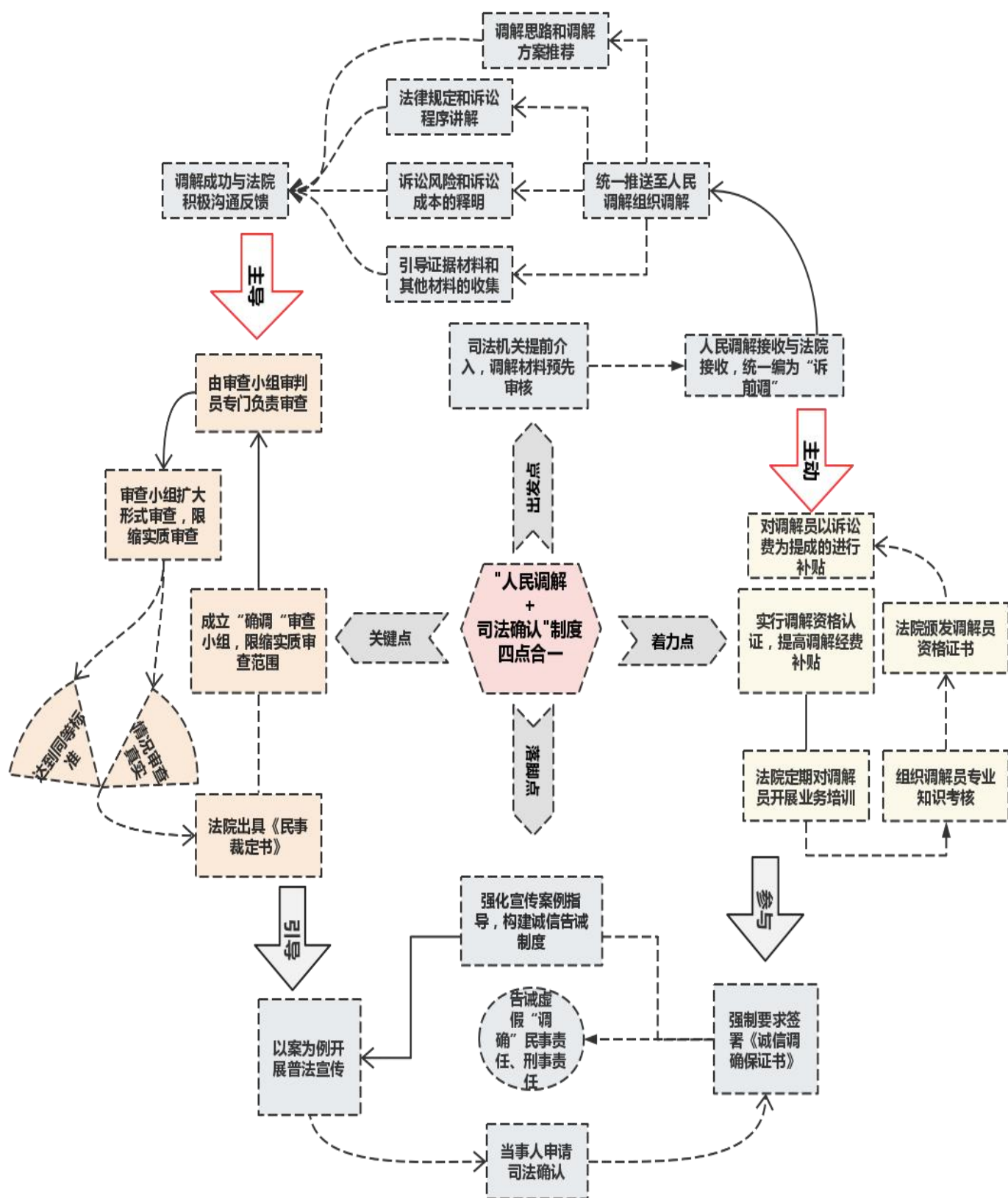


图 6：“人民调解+司法确认”制度实现路径流程图

结语

在司法服务中国式现代化的语境下，应家事纠纷实质性化解的社会需要，离婚纠纷在司法实践中调解撤诉的新思路应运而生。构建“专群”结合的“人民调解+司法确认”制度，需要法院、人民调解组织及当事人三方“四点合一”共同发力，打破婚姻关系不予司法确认的立法规定，激活“调确”制度的内在价值，寻找离婚纠纷化解的第三条道路——让“人民调解+司法确认”制度迈向法治应许之地。