



中國人民大學

學報

工作论文系列

Working Paper Series

非诉调解前置主义的建构基础与困境突破

苏和生

JRUCWP2026015

2026. 03. 07

- * 本刊编辑部将那些已通过审稿程序而处于“拟录用”状态的稿件制作成线上展示的工作论文，旨在及时传播学术研究成果而促进学术进步。编辑部还将继续与作者共同努力，修改完善论文，并在其达到刊发标准之后择期正式刊发。当然，若工作论文被发现存在严重的质量问题，则仍有可能被退稿。

非诉调解前置主义的建构基础与困境突破

苏和生

[摘要] 非诉调解前置主义深度践行“非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的治理理念，通过诉前分流、合意凝聚与实质解纷，可实现司法资源优化配置与制度效能释放。正当性阐释、我国规范体系支撑、本土实践积淀共同构筑起非诉调解前置主义的立体化建构根基。面对制度困境，需从主体、客体、程序三个维度予以系统性回应。主体配置上，基于准司法属性定位，应构建以法院委派调解为核心、特邀调解为支撑的法院附设调解前置体系。客体界定应采用正面列举与反面排除之双重标准，平衡程序法定性与实践适应性。程序设计需予以精细化展开：启动机制应遵循申请启动为主、职权启动为辅的双轨模式；期限设置采用法定基准结合合意延展的复合规则；鉴于非诉调解前置程序的特殊构造，宜构建合意型职权协助模式的司法确认机制，升级调解协议效力；诉调衔接应采用当事人自主选择模式，并完善诉讼系属追溯规则，通过程序资料共享激活调解前置程序的诉讼准备性功能；此外，需构建涵盖诉前保全、激励机制与制裁措施的全链条保障体系，强化程序刚性与运行实效，推动非诉调解前置主义从制度设计向司法实践的有效转化。

[关键词] 非诉调解前置主义；诉权保障；诉讼准备性功能；诉前调解；委派调解；法院附设调解；司法确认

非诉调解前置主义是指，基于纠纷性质与解纷方式的适配性，要求特定纠纷在进入诉讼前必须先行经过调解，从而构建起调解先行、诉讼断后的递进式纠纷解决范式。调解前置主义的提法肇始于日本学界，^① 特别在家事案件等领域的适用极为普遍。域外立法普遍认为适度的调解前置主义因契合纠纷类型化处理原理、司法救助^②而并不侵害当事人诉权，^③ 德国、日本、欧美、我国台湾地区等已形成体系化的调解前置程序规范，其制度建构既彰显司法权对社会自治解纷机制的功能

作者：苏和生，中国社会科学院法学研究所助理研究员，中国社会科学院大学法学院讲师，suhesheng@cass.org.cn。

* 本文系国家自然科学基金重大项目“民事司法程序现代化问题研究”（21ZD206）阶段性成果。匿名审稿人提供了专业细致的审稿意见，在此谨表诚挚谢意。文责自负。

① 秦公正：《日本における調停前置主義の拡大の可能性について（1）》，载《早稲田大学大学院法研論集》，2001（100）；秦公正：《民間団ADRにおける紛争解決の試みと調停前置主義の適用に関する研究—ドイツにおける義務的調停制度（ドイツ民事訴訟法15条a）を参考に》，载《平成法政研究》，2004年（9）。

② 基于司法救助的优势，这也是越来越多的人接受强制性调解前置程序的一个重要原因。Adam Noakes. “Mandatory early mediation: vision for civil lawsuits worldwide”. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 2020, 36（3）: 409-410.

③ 小島武司：《ADRの実際と理論》，6-8頁，2003年；van Rhee, C. H., “Mandatory Mediation before Litigation in Civil and Commercial Matters: A European Perspective”, *Access to Justice in Eastern Europe*, 2021（4）: 13-15.

让渡，亦通过程序强制力保障解纷实效。

反观我国大陆地区，“调解前置”政策性有余而程序性不足：2016年最高人民法院明确探索调解前置程序的政策导向，但强调以当事人自愿为程序启动要件。^①2019年“非诉讼纠纷解决机制挺在前面”上升为国家治理策略，2021年最高人民法院司法政策进一步要求重塑前端解纷格局，推动调解前置。然而，《民事诉讼法》及其司法解释始终缺乏调解前置程序的直接规定。2012年民事诉讼法修法放弃职权启动模式，将程序选择权完全赋予当事人，导致实践陷入合意依赖困境。2025年《关于严格依法规范民事案件立案与调解工作的意见》（下文简称《规范立案调解意见》）取消立案前调解并将其后置至立案后审理前，虽可缓解“立案难”困局，但仍存明显不妥。一方面，完全合意启动模式过度强调个体程序自由，易导致调解制度效能受限。当事人若因对立或认知偏差拒绝调解，本可低成本化解的纠纷被迫进入诉讼。另一方面，缺乏启动强制性的前置程序难以实现前端治理目标，正如人大代表杨万明所言，多元解纷机制的核心瓶颈在于缺乏具有强制力的调解前置制度。^②对特定纠纷类型配置适配的调解前置本是全球制度趋势，我国非黑即白的简单化政策调整反而偏离了这一规律，有违程序相称原理。事实上，特定纠纷适用调解前置的优势远大于不足。实务部门不应一刀切舍弃，而需优化提升。近年来，非诉调解前置主义虽已进入学术视野，^③但研究局限显著：研究多聚焦于正当性分析与比较法引入，比较法分析多停留在制度介绍层面，未深入适配性；忽视对主体、客体、程序规则的体系性构造；^④亦未回应调解前置遭受的核心质疑，即其与诉讼程序存在结构性割裂，调解失败后，前置调解无法与后续诉讼形成机能性衔接，令前置调解沦为程序空转的障碍。鉴于此，本文尝试将解释论与立法论有机融合，从制度建构的法理基础、主体配置的权力谱系、客体范围的科学厘定及程序运行的规范设计层面展开系统研究。以期为我国非诉调解前置主义的制度化建构提供理论支撑，推动解纷模式从法院中心主义向多元共治转型，实现司法资源优化配置与社会矛盾源头治理的双重目标。

一、非诉调解前置主义的建构基础

在法理层面阐释非诉调解前置主义的正当性依据，可为制度确立理论逻辑支撑；在规范维度依托我国法律体系可明确制度根基；在司法实践中借助调解前置的实践经验与成效，可汲取制度适用的本土经验。三者协同互构，共同筑牢非诉调解前置主义在我国的立体化制度根基。

（一）调解前置程序的正当基础阐释

首先，程序基本权保障的法理底线坚守。调解前置对诉权的约束并非剥夺，而是以保留司法最

^① 2016年《最高人民法院关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》（下文简称《深化多元解纷改革意见》）第27条规定，探索适用调解前置程序的纠纷范围和案件类型。有条件的基层人民法院对家事纠纷、相邻关系、小额债务、消费者权益保护、交通事故、医疗纠纷、物业管理等适宜调解的纠纷，在征求当事人意愿的基础上，引导当事人在登记立案前由特邀调解组织或者特邀调解员先行调解。最高人民法院在对该意见理解与适用的说明中，明确了调解前置不能违反当事人自愿原则，指出此处的调解程序前置并不是强制调解。参见李少平：《最高人民法院多元化纠纷解决机制改革意见和特邀调解规定的理解与适用》，252页，人民法院出版社，2017。

^② 本刊：《“两会”议调解》，载《人民调解》，2018（1）。

^③ 肖建国：《“枫桥经验”与调解前置》，载《人民法治》，2024（172）；张榕、陈胜铭：《我国法院调解制度的发展进路》，载《厦门大学学报》（哲学社会科学版），2024（5）；刘加良：《非诉调解前置主义的反思与走向》，载《政法论丛》，2020（5）；王阁：《民事强制调解研究》，法律出版社，2023；张海燕：《法院“案多人少”的应对困境及其出路——以民事案件为中心的分析》，载《山东大学学报》（哲学社会科学版），2018（2）；汤维建、齐天宇：《漂移的中国民事调解制度》，载《比较法研究》，2012（5）；王福华：《论诉前强制调解》，载《上海交通大学学报》（哲学社会科学版），2010（2）；肖建国、黄忠顺：《诉前强制调解论纲》，载《法学论坛》，2010（6）；闫庆霞：《人民调解前置制度之反思——以民事程序选择权为讨论的出发点》，载《法学家》，2007（3）。

^④ 本文的主体是指主持调解前置程序的主体，而不包括参与调解的当事人。客体指的是适用调解前置程序的纠纷类型和范围，而非指民事诉讼的客体。

终救济权为前提的合理引导。^① 实践中, 该限制仅体现为履行法定调解程序的低门槛要求, 当事人完成程序后即可诉讼, 未实质增加权利实现难度。比较法上, 美国判例明确, 前置调解无终局拘束力未对正当程序权造成不必要阻碍。^② 欧盟法院则通过 Rosalba Alassini 案、Livio Menini 案明确诉权可适度限制, 调解前置若符合普遍利益且程序可自主终止, 对诉权的干预已达到最小范围, 此立场更推动土耳其、罗马尼亚等国引入调解前置制度。^③ 从权利逻辑看, 诉权本非绝对权利, 纠纷可诉性、起诉要件等早已构成诉权的法定限制。^④ 调解前置对诉权的时间延后, 本质是利益衡量的结果。通过短暂等待平衡司法资源公共属性与当事人私益,^⑤ 实现限制即保障的效果。同时亦契合司法最终解决原则。司法作为纠纷解决的终极途径, 本就要求当事人穷尽诉讼外救济后再启动诉讼,^⑥ 调解前置的前置性恰是该原则后置性要求的体现, 为诉权行使筑牢正义终局性的基础。

针对强制启动限制程序选择权的质疑,^⑦ 可从三方面回应。其一, 调解前置仅为形式限制。程序虽强制启动, 但当事人对程序主持人、合意范围等核心要素仍可选择,^⑧ 且程序启动的强制性不传导至结果, 属“柔性强制”。^⑨ 其二, 程序选择权的行使需兼顾司法公益。司法资源的有限性与解纷需求的扩张性, 决定了绝对的程序自由并不现实。立法需结合纠纷性质、程序与实体利益的追求特性及程序公益性配置程序选择权,^⑩ 而非放任当事人因认知局限(如陷入诉讼万能主义)选择低效解纷方式。域外实践也证明, 即使是非自愿进入调解的当事人, 仍可能通过前置调解消解偏见、获得实质收益, 避免因盲目选择诉讼而增加负担。^⑪ 其三, 适度限制具有暂时性与可逆性。前置调解退出机制宽松, 当事人提异议后可快速转入诉讼。诉调衔接的顺畅设置使得程序选择权仅被暂时搁置,^⑫ 而非终局性剥夺, 该限制程度轻微, 未触及程序基本权的核心。

其次, 纠纷类型化适配的正当性强化。对特定纠纷配置调解前置, 符合程序相称原理与纠纷类型化处理原则, 已成跨法系共识。大陆法系中, 《德国民事诉讼法》第 15a 条、《日本民事调解法》第 24 条、我国台湾地区“民事诉讼法”第 403 条均明确规定非诉调解前置; 英美法系中, 美国通过《ADR 法案》建立法院主导型强制调解制度, 英国则在 2021 年民事司法委员会报告及判例中,^⑬ 强化调解前置并引入费用惩罚机制, 倒逼无正当理由拒调者参与。这种制度趋同的核心是纠纷类型与解纷程序的适配。调解的保密、低成本、修复关系等优势, 对特定纠纷远优于诉讼对抗性

① Omer Shapira. “A Theory of Sharing Decision-Making in Mediation”, *McGeorge Law Review*, 2013, 44 (4): 923-956.

② Roselle L. Wissler. “The Effects of Mandatory Mediation: Empirical Research on the Experience of Small Claims and Common Pleas Courts”, *Willamette Law Review*, 1997, 33 (3): 565-604.

③ 齐树洁:《强制调解的国外实践与探索》, 载《人民调解》, 2022 (12)。

④ 参见肖建国、黄忠顺:《诉前强制调解论纲》, 载《法学论坛》, 2010 (6)。

⑤ 参见傅郁林:《民事司法制度的功能与结构》, 157 页, 北京大学出版社, 2006。

⑥ 姜小川:《司法权基本属性之探析》, 载《法学杂志》, 2007 (5); 吴俊:《论司法最终解决原则——民事诉讼的视角》, 载《法治论坛》, 2008 (1)。

⑦ 参见闫庆霞:《法院调解制度研究》, 120 页, 中国人民公安大学出版社, 2008。

⑧ 参见詹姆斯·E·麦圭尔、陈子豪、吴瑞卿:《和为贵——美国调解与替代诉讼纠纷解决方案》, 36-57 页, 法律出版社, 2011。调解前置的启动强制不得侵蚀实体自治, 否则会异化为审判程序。参见王福华:《论诉前强制调解》, 载《上海交通大学学报》(哲学社会科学版), 2010 (2); 史长青:《调解制度中的强制性因素研究》, 载《烟台大学学报》(哲学社会科学版), 2007 (4)。

⑨ 参见斯蒂文·苏本:《美国民事诉讼法的真谛》, 216 页, 法律出版社, 2002。

⑩ 邱联恭:《程序选择权论》, 35 页, 三民书局, 2000。

⑪ 域外实证研究得出的“调解悖论”表明, 恰恰是那些不愿意参与强制性调解程序的当事人, 对工作的调解程序表现出了至少与自愿参与调解的当事人同样的满意度。参见范愉:《委托调解比较研究——兼论先行调解》, 载《清华法学》, 2013 (3)。

⑫ 参见左卫民:《通过诉前调解控制“诉讼爆炸”——区域经验的实证研究》, 载《清华法学》, 2020 (4)。

⑬ Civil Justice Council (CJC): *Compulsory ADR (2021)*, <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2021/07/Civil-Justice-Council-Compulsory-ADR-report.pdf>.

价值。如家事、邻里纠纷中，调解可融入伦理习俗修复情感；交通事故、工伤赔偿纠纷中，合意机制能缩短获赔周期；小额财产纠纷中，调解前置可避免程序投入与实体利益失衡的制度浪费。^{8 1 3 6 A 4 3 7}

此外，诉讼准备性功能的正当性补强。调解前置常面临程序空转的质疑，即调解失败后，程序资料无法转化为后续诉讼的素材，既浪费资源又可能侵害当事人适时审判请求权。对此，赋予其诉讼准备性功能可强化与诉讼的衔接。立法明确前置调解主持人的诉讼准备性义务，前置调解未果时，要求其通过证据限制契约、争点简化协议固定无争议事实与证据，提前限缩诉讼争点。该设计既可避免程序空转的资源浪费，又能提升诉讼效率、保障当事人程序利益，从实践层面消除正当性质疑。

（二）调解前置程序的规范体系支撑

我国非诉调解前置程序的规范供给呈现实体法单点突破与程序法体系缺位的二元结构。其唯一明确的法律依据为《证券法》第94条，本条确立的单方性调解前置规则仅适用于证券投资者纠纷。因适用领域狭窄且依附实体法立法模式，此规则与诉讼外解纷机制核心环节的程序法定位并不适配，^① 尚未形成独立程序规范体系。不过，我国调解前置程序建构无需另起炉灶，《民事诉讼法》及司法解释已形成三大制度支撑，现行程序法体系也具备制度嫁接的规范接口。

其一，先行调解制度呈现职权主义调解前置的规范雏形。2012年《民事诉讼法》第125条创设适宜调解案件先行调解、当事人拒绝除外之模式，^② 通过序位设计确立职权启动优先的顺位，允许法官依职权启动调解，突破调解须双方合意的传统限制，显露出职权主义调解前置制度萌芽。^③ 这种原则、例外结构为未来通过司法解释明确调解前置案件类型预留了程序空间，构成调解前置从自愿适用向分类强制转型的规范基础。

其二，特邀调解制度为调解前置提供组织化支撑。2016年《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》（下文简称《特邀调解规定》）构建名册管理、分类准入机制，截至2023年底，已有10万余个调解组织、41万名调解员入驻法院调解平台，涵盖多种调解类型。^④ 其诉前委派调解形态与非诉调解前置程序共享立案前运行、法院外主体主持、针对类型化纠纷三大特征，仅在启动方式（合意/强制）上存在差异。这种程序同质性使特邀调解资源可通过特定案件强制委派转化为调解前置的主体支撑，破解谁来调解的核心问题。

其三，司法确认制度为解纷成果固定供给效力机制。调解前置要求特定纠纷先行调解，而效力瑕疵可能导致程序空转。我国司法确认赋予调解协议强制执行力，将诉前解纷成果转化为可执行的司法效力载体，从根本上提升非诉调解权威性。相较于督促程序、公证程序，司法确认程序具有无偿性和基层覆盖性优势，对当事人有显著的吸引力。^⑤ 司法确认通过双重机制为调解前置程序赋能：一方面是司法引领。2021年《民事诉讼法》第196条将特邀调解协议纳入司法确认范围，固定2020年繁简分流改革经验，实现司法确认从传统调解向多元解纷主体的规范扩容，通过扩大程序覆盖度为调解协议提供效力保障，夯实调解前置制度基础；另一方面是技术驱动。法院主导的诉调对接平台整合多元解纷资源，数字化时代下在线司法确认借助实时数据交互消除物理隔阂，可形成调解前置、即时确认模式。如浙江《道路交通事故纠纷“网络数据一体化处理”流程操作细则》（下文简称《道交纠纷一体化细则》）推行在线司法确认与案件管理系统，实现前置调解协议效力即时转化，大幅提升解纷效率，增强前置调解的吸引力与竞争力。

^① 王阁：《诉源治理视域下民事强制调解模式选择及其制度保障》，载《理论探索》，2024（5）。

^② 李浩：《先行调解性质的理解与认识》，载《人民法院报》，2012-10-17（7）。

^③ 汪晖、阙云飞：《民事纠纷调解前置及其实现路径》，载《人民司法（应用）》，2018（31）。

^④ 参见田禾：《中国法院信息化发展报告（2024年）》，23页，社会科学文献出版社，2024。

^⑤ 刘加良：《司法确认程序的显著优势与未来前景》，载《东方法学》，2018（5）。

（三）调解前置程序运行的本土积淀

非诉调解前置程序的中国建构并非空中楼阁，而是植根于我国纠纷解决的制度实践与社会土壤。首先，我国调解前置制度发展具有深厚历史积淀，各时期实践为当代非诉调解前置的建构提供了重要参照。明清时期形成调解优先传统，州县官对自理案件先调解后审决，^① 奠定调解优先文化与实践基础。民国时期推动调解前置立法化，1930年《民事调解法》明确初级法院管辖案件及人事诉讼事件需调解前置，1935年《民事诉讼法》继承该制度并将适用范围限缩至简易程序。^② 革命根据地时期陕甘宁边区政府大力推进调解，将调解作为诉讼前置程序。^③ 新中国成立后延续该思路，1963年确立“调解为主”方针，1979年最高法在此基础上明确调解先行性。1982年《民事诉讼法（试行）》明确规定法院审理民事案件应当着重进行调解，标志着调解前置从政策导向转向制度规范，其中婚姻家庭领域最具代表性，1950年、1980年《婚姻法》确立的离婚诉讼调解前置制度，经2001年修法延续并纳入《民法典》第1079条。其高结案率与良好社会效果的实践验证，为非诉调解前置提供了实效参照。2003年《最高人民法院关于适用简易程序审理民事案件的若干规定》（下文简称《简易程序规定》）进一步将劳务合同、小额纠纷等六类案件纳入诉讼调解前置范围，拓展了适用场景。尽管诉讼调解前置与非诉调解前置在程序构造上存在差异，但二者共享的强制启动机理与纠纷过滤功能，仍形成了可借鉴的运行范式。

其次，从近年司法政策演进看，调解前置的价值持续凸显。2016年最高法探索扩大调解前置适用范围，2019年“将非诉解纷机制挺在前面”上升为治理现代化的重要策略，2021年更强调重塑法院前端解纷格局。2025年全国人大代表石炳启提出建构非诉调解前置程序的立法建议，直指其缓解法院办案压力的核心价值。^④ 然而，2025年《规范立案调解意见》将立案前调解后置，虽在一定程度上缓解立案难，却因否定非诉调解前置的强制启动空间，陷入程序设置的非黑即白误区。此举既违背程序相称原理，限制调解制度效能，又与前端治理目标形成张力。事实上，非诉调解前置制度的本土适配性建构，可从多方面得到印证。其一，诉前调解的实践成效已充分印证其潜力。2023年全国法院收案4557.4万件，诉前调解成功1199.8万件（占比26.3%）；^⑤ 2024年收案增至4601.8万件，调解成功1218.2万件（占比26.5%）。^⑥ 需注意的是，该数据均来自当事人自愿启动模式，若对适宜案件引入强制前置，解纷效能仍有显著提升空间。做优做强诉前调解，推行调解前置是关键。^⑦ 其二，司法资源供需失衡的紧迫倒逼。2024年全国法院收案突破4600万件，基层法官人均办案量居高不下，大量简单纠纷挤占司法资源。而非诉调解前置可通过程序分流，将婚姻家庭、邻里关系等高频简单纠纷在诉前化解，可适度缓解我国案多人少矛盾，且能引导社会组织在化解纠纷的制度化格局中发挥重要功效。^⑧ 其三，该制度契合民众纠纷解决偏好。基于和为贵传统与熟人社会信任，基层民众更偏好低成本、非对抗性解纷方式，非诉调解前置正是对这一社会偏好的制度回应。

① 张晋藩主编：《中国民事诉讼制度史》，199页，巴蜀书社，1999。

② 王刚：《民事强制调解研究》，123-125页，法律出版社，2023。

③ 参见侯欣一：《陕甘宁边区司法制度的大众化特点》，载《法学研究》，2007（4）。

④ 2025年全国人大代表石炳启提出立法建议，主张对家事、相邻关系、小额债务等纠纷实行诉前调解前置，明确基层组织和行业协会的先行调解义务，以减轻法院办案压力。参见《全国人大代表石炳启：深化联合信用惩戒，营造“不敢失信”社会氛围》，见央广网，http://news.china.com.cn/2025-03/03/content_117743268.shtml。

⑤ 《〈最高人民法院工作报告〉解读系列全媒体直播访谈活动第三场》，见中国法院网，<https://www.chinacourt.cn/chat/chat/2024/03/id/53214.shtml>。

⑥ 《最高人民法院工作报告（摘要）》，见中国人大网，http://www.npc.gov.cn/c2/kgfb/202503/t20250309_443903.html。

⑦ 景光强：《司法确认制度的实践探索、理论争点和完善路径》，载《中国应用法学》，2025（2）。

⑧ 汤维建、齐天宇：《漂移的中国民事调解制度》，载《比较法研究》，2012（5）。

此外，各地试点更积累了可复制的非诉调解前置经验，形成了规范引领、多元协同的创新格局。在解纷资源整合方面，以上海为代表，上海《人民调解前置立法报告》《调解前置试点办法》整合法院诉调对接中心与司法局非诉讼解纷中心资源，构建一体化源头治理架构。^①在程序规则建构上，各地差异化界定适用案件，如上海列举7类案件、湖南湘江新区细化为10类案件。^②上海普陀区^③与黑龙江岭东区更创新要素式调解前置模式，其中岭东区法院2024年1—4月收案量同比下降64%，诉前分流率达52%。^④在部门协作方面，上海早在2005年便建立法院与司法局协同机制，上海《调解前置试点办法》第9—10条更明确了法院负责分流审查、司法行政机关管理培训的分工，通过考核激励保障实效。这些实践既回应了“将非诉机制挺在前面”的要求，更揭示了调解前置的核心逻辑，即通过资源整合、规则设计与部门耦合，构建分层递进的前置化解纷体系。后续在总结试点经验基础上，可推进主体资质、启动要件、效力衔接等立法整合，最终形成司法推动、社会协同的非诉调解前置程序法治范式。

二、非诉调解前置主义的三重困境

我国现行政策虽鼓励“调解前置”探索，但《民事诉讼法》及司法解释尚未确立非诉调解前置程序的规范体系。仅在《特邀调解规定》《最高人民法院关于进一步完善委派调解机制的指导意见》（下文简称《委派调解意见》）等文件中可窥见其制度雏形，而主体权责、适用范围、程序转换等核心规范长期缺位。当前非诉调解前置程序的建构遭遇如下三重困境。

（一）主体配置的结构矛盾

我国非诉调解前置程序的主体配置呈现以社会主导为主、司法参与为辅的多元探索格局，但因缺乏法律明确界定，形成解纷效能与程序合法性的深层矛盾。当前试点地区普遍依赖诉讼外主体承担前置调解任务，以上海、浙江地区为典型。上海地区由区非诉讼纠纷解决中心或专业调解组织主导，通过政府购买服务整合基层解纷资源；浙江地区则依托保险行业人民调解委员会的专业优势，以调解工作室入驻法院的形式实现行业调解与司法程序的物理衔接。该做法可充分调动民间社会性解纷资源，助益于纾解法院审判压力。^⑤虽然其符合“将非诉机制挺在前面”的治理理念，却面临专业化能力的结构性短板。法院对调解过程缺乏制度化指导，导致部分调解组织陷入和稀泥式解纷困局。针对法院外主体的专业性不足，有学者提出司法主体适度参与的改良方案，主张由立案庭法官或司法辅助人员主持前置调解。^⑥该主张的合理性在于司法权对程序合法性的保障，但易引发如下争议：第一，程序设置初衷的背离。非诉调解前置程序的一大价值是分流纠纷，若由法官主导调解，案多人少矛盾背景下，难以实现缓解审判负荷的制度目标。第二，司法权边界的突破。诉讼系属原理要求司法权在纠纷进入诉讼程序前保持克制，而法官提前介入调解可能影响后续审判中立性。司法权在调解阶段的过度介入，易导致以调代立、以调压判的程序异化。

^① 严剑漪：《上海普陀：调解程序前置多元化解纠纷》，载《人民法院报》，2022-07-25（7）。

^② 2024年《湖南湘江新区处理矛盾纠纷实行调解程序前置工作的办法（试行）》探索在健康权纠纷、婚姻家庭纠纷、相邻关系纠纷等十类法律关系明确且适宜调解的民商事纠纷中试行调解前置解。参见《全市率先！湘江新区探索试行矛盾纠纷调解程序前置工作》，见长沙市中级人民法院官网，<http://cszy.hunancourt.gov.cn/article/detail/2024/02/id/7797311.shtml>。

^③ 严剑漪：《上海普陀：调解程序前置多元化解纠纷》，载《人民法院报》，2022-07-25（7）。

^④ 《调解程序前置 灵活高效解纠纷》，见双鸭山市岭东区人民法院官网，<http://sysld.hljcourt.gov.cn/public/detail.php?id=1548>。

^⑤ 闫庆霞：《人民调解前置制度之反思——以民事程序选择权为讨论的出发点》，载《法学家》，2007（3）；张华、赵可：《人民法院诉前调解制度的初步建构：司法ADR模式诉前调解制度合理性、可操作性探究》，载《法律适用》，2007（11）。

^⑥ 刘敏：《裁判请求权保障与法院审判人员的优化配置》，载《北方法学》，2017（2）。

（二）客体范围的无序化困惑

我国调解前置程序适用范围在规范建构与实践运行中存在显著的规则张力。中央层面规范性文件率先确立类型化案件程序适配标准。2015年《中央办公厅、国务院办公厅关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》提出在家事纠纷等适宜领域探索调解前置；2016年《深化多元解纷改革意见》则以列举方式明确七类民商事纠纷适用合意性调解前置，构建类型化纠纷前置调解的规范框架。地方试点在此框架下形成差异化路径，呈现两类典型模式。一类为开放性适用模式。上海《人民调解前置立法报告》未限定具体纠纷类型，以法院受理比例较高、具备成熟解纷经验为弹性标准，强调婚姻家庭、小额债务等纠纷通过人民调解、司法调解协同优化程序，并预留地方创新空间。2021年上海《调解前置试点办法》继承此模式，在列举七类纠纷基础上增设兜底条款，形成封闭式列举、开放式兜底的格局。2024年湖南湘江新区调解前置办法则在健康权、相邻关系等十类适宜调解的民商事纠纷中试行前置调解。^①另一类为限缩性适用模式。浙江《道交纠纷一体化细则》、广东中山市《关于进一步加强道路交通事故损害赔偿纠纷一体化处理工作的通知》，将保险行业调解前置严格限定于道路交通事故纠纷，与《深化多元解纷改革意见》类型化指引形成适用范围的层级差序。

这种规范弹性与实践差异使调解前置程序深陷扩张与限缩的二元张力之中。从制度逻辑看，开放性模式体现纠纷解决程序适配性原理，以动态调整回应基层纠纷复杂性。限缩性模式基于程序合法性，试图规避诉权侵害风险。但两种模式并存客观造成程序适用标准区域割裂。部分法院因诉源治理考核过度扩张范围，将复杂商事纠纷纳入；部分法院因规范模糊采取保守策略，导致适宜调解纠纷未有效分流。这种无序状态本质反映调解前置程序立法定位的功能紊乱。作为衔接诉讼与非诉解纷机制的关键枢纽，其适用范围界定需遵循纠纷类型程序适配规律，更需通过统一立法明确强制适用、自愿选择边界规则，避免规范冲突引发程序运行的系统性风险。

（三）程序规则的碎片化缺陷

我国非诉调解前置程序因立法体系化不足与实践规则模糊，导致程序规则设置存在显著缺陷。其一，调解前置的启动要件、期限届满标准及终结事由缺乏统一规范，导致实践中程序推进具有任意性。其二，调解协议效力保障机制存在制度短板。当前调解前置程序需当事人共同申请司法确认才可固定解纷效力，但当事人程序参与意愿薄弱，致使解纷成果固定率低。其三，程序转换机制存在权利保障与效率提升的双重失衡。前置调解未达成协议时，部分法院职权启动诉讼程序的做法涉嫌侵犯当事人程序选择权，且前置调解中形成的无争议事实、证据契约等诉讼准备性成果未能有效导入后续诉讼程序，导致程序协同功能遭受减损。其四，在制度刚性层面，我国民事诉讼法及司法解释仅确立拒绝调解及时裁判原则，但未设置配套的程序制裁规则，致使调解前置程序约束力不足。对比域外法经验，日本对无故缺席前置调解者处以罚款；英国采用惩戒性费用制裁；西班牙、巴西分别规定缺席方承担诉讼费用或支付罚金。这些制度通过强制过滤与责任规制形成纠纷分层解决闭环。反观我国，当前非诉调解前置程序仍停留在劝导式解纷阶段，既缺乏对适宜调解案件的强制过滤机制，也未建立对程序滥用行为的制裁规则，导致程序运行陷入自愿申请率低、解纷成果转化率低、诉调衔接顺畅度低的困局。

三、非诉调解前置主义的主体配置

理论界与实务界关于非诉调解前置程序的主体配置争议，本质上是程序司法性与解纷效率性的

^① 《全市率先！湘江新区探索试行矛盾纠纷调解程序前置工作》，见长沙市中级人民法院官网，<http://cszy.hunancourt.gov.cn/article/detail/2024/02/id/7797311.shtml>。

价值平衡问题。当前形成的三种模式论争，集中反映了我国多元解纷机制转型期的制度性张力。

（一）社会主体模式之质疑

社会主体模式主张由民间主体主导前置调解，将案件通过委派调解的方式交由人民调解组织、行业调解协会等主体处理。^① 其规范依据为《人民调解法》确立的社会解纷体系，典型如我国上海、浙江试点经验及《德国民事诉讼法》第 15a 条规则。基于对司法资源有限性、纠纷解决适配性及调解专业化需求的考量，有学者主张，对于家事、邻里、小额纠纷等适宜类型案件，人民调解委员会调解可作为诉讼前置程序。^② 调解前置程序应由法院选用的第三方主持，法院内部人员不应直接参与调解。^③

然而，该模式面临诸多挑战。其一，法律效力断层。人民调解协议仅具有民事合同效力，与司法调解的强制执行力存在本质差异，需依赖司法确认程序二次赋能。而司法确认需双方共同申请，程序衔接成本较高，实践中司法确认申请率较低，导致诸多调解成果因履行不能重新进入诉讼。其二，程序功能重叠。与最高法《简易程序规定》第 14 条确立的诉讼内先行调解（诉讼调解前置程序）形成制度竞合，若另设人民调解前置，可能导致解纷程序的重复配置与司法资源浪费。^④ 两类程序在婚姻家庭纠纷中的适用重合率较高，容易造成一案两调的程序空转。其三，专业能力局限。非诉调解前置作为诉讼前置程序具有准司法性，而我国人民调解组织缺乏与法院司法权的有机联系。^⑤ 现行人民调解员选任门槛较低、专业化程度弱（《人民调解法》第 14 条仅要求具备基本法律知识、公道正派、热心调解），全国持证调解员中法律专业背景者数量较少，完全将调解前置交由人民调解组织主导解纷效果不佳，^⑥ 也易引发程序正当性质疑。其四，司法监督缺位。人民调解组织与法院的制度性衔接仅体现为司法确认的事后审查，缺乏调解过程中的程序指导，可能导致以拖压调、违法调解等异化现象。

（二）司法主体模式之批判

司法主体模式主张由法院内设机构（如立案庭法官或司法事务官）主持前置调解，^⑦ 类似我国台湾地区“民事诉讼法”第 403 条及《法国民法典》第 251 条规定的法官主导模式。刘敏教授提出建立司法事务官制度，将未入选员额法官的人员转为司法事务官，由司法事务官主持前置调解、审理非讼案件。^⑧ 由于司法事务官也在行使审判权，所以该观点本质上依然认为非诉调解前置程序由法院来主持。该模式存在如下法理冲突。其一，功能定位悖论。由法官或司法事务官主持前置调解，无法真正实现案件过滤功能，案多人少矛盾无法得以实质缓解。其二，调审分离挑战。司法人员参与调解可能导致调解权与审判权混同，易形成“调解压力传导”，^⑨ 实践中广泛存在以“调解不成则判决不利”施压当事人的现象严重损害程序正义。其三，效力逻辑矛盾。根据诉讼系属原理，纠纷进入法院管辖后即受诉讼程序约束，若在立案前由司法主体出具具有强制力的调解书，实质是未立案先裁判，与非诉程序的独立价值相悖。

① 范愉：《委托调解比较研究——兼论先行调解》，载《清华法学》，2013（3）。

② 徐昕：《完善人民调解制度与构建和谐社会》，载《中国司法》，2006（4）。

③ 李昌超、詹亮：《强制调解制度的理论证成及制度实现》，载《理论导刊》，2018（11）。

④ 张华、赵可：《人民法院诉前调解制度的初步建构：司法 ADR 模式诉前调解制度合理性、可操作性探究》，载《法律适用》，2007（11）；闫庆霞：《人民调解前置制度之反思——以民事程序选择权为讨论的出发点》，载《法学家》，2007（3）。

⑤ 参见闫庆霞：《人民调解前置制度之反思——以民事程序选择权为讨论的出发点》，载《法学家》，2007（3）。

⑥ 张华、赵可：《人民法院诉前调解制度的初步建构：司法 ADR 模式诉前调解制度合理性、可操作性探究》，载《法律适用》，2007（11）。

⑦ 范愉：《委托调解比较研究——兼论先行调解》，载《清华法学》，2013（3）。

⑧ 刘敏：《裁判请求权保障与法院审判人员的优化配置》，载《北方法学》，2017（2）。

⑨ 汪晖、阙云飞：《民事纠纷调解前置及其实现路径》，载《人民司法（应用）》，2018（31）。

（三）混合主体模式之否定

作为前两种模式的折中方案，混合主体模式通过司法人员与人民调解员联合驻点、协同调解，试图兼顾专业指导与资源整合。该模式在实践中的运用最为普遍，^①但易滋生新的制度性悖论。其一，主体混同引发效力混乱。司法人员参与调解可能导致协议效力模糊。若调解协议由法官签署则具有强制执行效力，由人民调解员签署则需司法确认，同一程序产生不同效力的解纷成果，违反程序统一原则。其二，协同机制流于形式。实践中，采用混合主体模式的试点法院存在诸多司法人员仅挂名不参与、人民调解员依赖法院背书等问题，实际仍由社会主体主导调解，司法监督功能虚化，未能形成实质性程序协同。其三，解纷效能提升有限。尽管引入社会力量，由于仍需法院承担调解支持成本（包括场地、人员培训），该模式对缓解人案矛盾作用微弱。

（四）回归程序性质的定位

破解非诉调解前置程序的主体配置争议，需回归程序本质进行省思，在维系司法监督保障功能的基础上，实现司法资源的高效配置。调解前置程序并非单纯的诉讼替代机制，更是法院解纷体系的延伸构成。诉诸司法原则不应仅局限于诉诸法院审理，还应解释为包含诉诸替代性解纷程序的完整权利内涵。^②非诉调解前置程序具准司法性，这源于其制度定位与功能属性。从程序法定性看，作为民事诉讼法定前置程序，其构成起诉要件的关键要素，属诉讼前端程序延伸，与民事司法活动紧密相连。功能上，通过证据限制契约、争点简化契约制度，可承担诉讼准备性功能，实现与诉讼程序无缝衔接。其司法性核心并非法官直接调解，而是法院主导监督以保障程序正义，具体体现为依托司法权威建规范体系、借司法遴选建专业调解员队伍、靠司法强制力保程序协议效力。司法解释制定者也将其界定为立案前委托特邀主体的“准司法”行为。^③该定性使调解前置程序归入司法ADR范畴，可适度减轻诉权被限制强度，契合现代诉权保障理念，可强化制度适用的正当性根基。比较法上，美国、日本及我国台湾地区调解前置制度均有司法化特征，与传统人民调解形成本质区分。^④德国虽采用法院外调解机构模式，但机构需司法管理机构认可，体现司法权隐性规制。可见，非诉调解前置程序属于准司法行为，纳入司法ADR框架才能以程序正义保障实体正义，^⑤且需司法权主体或授权主体主导，确保程序规范、权威及结果可预期。

基于对现有模式的反思，应构建以法院委派调解为核心、特邀调解制度为依托的法院附设调解前置制度，其正当性可从三方面论证。其一，从资源整合视角，能优化解纷资源配置，缓解司法压力。非诉调解前置程序启动于诉讼系属前，属诉讼外解纷机制，此时纠纷未进入法院，法院主导调解无必要且易浪费资源。^⑥而委派调解与特邀调解将调解权交予社会力量，既发挥诉讼外解纷机制灵活性，又分流案件。当前我国依据《人民调解法》等规范，构建起商会、行业协会、专业调解组织等多元主体协同的纠纷调解体系。该体系通过制度整合司法与社会调解资源，既契合经济学资源

① 谢绍静：《论我国民事诉前调解程序之构建——以〈民法修正案（草案）〉增加“先行调解”为切入点》，载《华北电力大学学报》（社会科学版），2012（3）。

② Neza Pogorelnik Vogrinc. “Mandatory Mediation under EU Law”, *Actualities of Civil Procedural Law. National and Comparative Legal Theoretical and Practical Achievements*, 2022, 464 - 465.

③ 李少平主编：《最高人民法院多元化纠纷解决机制改革意见和特邀调解规定的理解与适用》，248 - 249 页，人民法院出版社，2017。

④ 唐东楚、何文燕：《论法院委托调解》，载《重庆大学学报》（社会科学版），2010（5）。

⑤ 参见肖建国、黄忠顺：《诉前强制调解论纲》，载《法学论坛》，2010（6）；卢腾达：《民事纠纷调解前置程序的法律规制研究——以上海法院诉调对接的“先行调解”模式为样板参考》，载《时代法学》，2018（2）；刘敏：《论民事诉前调解制度的构建》，载《中南大学学报》（社会科学版），2007（5）；唐东楚、何文燕：《论法院委托调解》，载《重庆大学学报》（社会科学版），2010（5）。

⑥ 汪晖、阙云飞：《民事纠纷调解前置及其实现路径》，载《人民司法（应用）》，2018（31）。

优化配置理论，又回应社会多元解纷需求，为非诉调解前置程序高效运行提供规范支撑与实践基础。其二，从制度功能视角，可发挥特邀调解专业优势，提升解纷质效。^①当前全国法院建立特邀调解名册制度，吸纳多领域专业调解组织及人员。波斯纳专业化分工理论表明，特定领域深耕可提升效能，^②这在特邀调解中可充分体现：经法院严格遴选的专业调解主体，凭领域积淀保障调解专业性与效益性。虽然当前仍有司法人员主导调解现象，但随着司法改革，民间调解组织在培训、认证上不断完善，已能输送高素质调解员。调解组织入驻法院搭配特邀调解员专业调解的双层架构，既便于法院监督保障程序规范，又借助特邀调解员专业优势弥补社会调解组织不足，显著提升解纷质量。其三，从权力关系视角，可明晰权力边界，保障程序司法属性。以委派调解与特邀调解配置主导主体，并不否定法院核心作用，特邀调解主体主持程序与其准司法属性具有内在统一性。法院将调解实施权授权于外部主体，并非割裂司法权与调解前置程序关联，而是通过案件移交、调解员选任指引等安排，^③形成法院监督下的程序运行模式。这种司法权与社会调解力量的协同，正是调解前置程序准司法性的体现。作为准司法机制，该程序在法院监督下构建保障体系，既可提升非诉解纷效能，又可借助完善的诉调衔接机制，确保调解未果时当事人能及时获得司法裁判救济，实现解纷机制无缝衔接与功能互补。

四、非诉调解前置主义的客体厘清

基于法律传统、解纷文化、司法政策及历史背景的差异，各国对非诉调解前置程序适用范围的界定呈现显著分化。这种制度分野体现为宽口径模式与窄口径模式的类型化差异，核心在于如何在诉权保障与多元解纷之间寻求动态平衡。

（一）适用范围的比较考察

1. 宽口径模式的制度实践与扩张逻辑

以挪威为代表的北欧国家构建了覆盖广泛的调解前置机制，要求除公民诉政府等案件外，几乎所有民事案件须经调解方可起诉，^④体现社会本位视角下对纠纷源头治理的重视。我国台湾地区先在“民事诉讼法”中明确家事纠纷等11类案件实行调解前置案件，后于2018年将劳动事件、2021年将标的额超1亿元新台币的重大商业纷争纳入，^⑤凸显对劳动、商事领域解纷效率价值的考量。美国强制ADR呈现地域差异，多数州将家事、邻里纠纷列为前置调解对象，^⑥因自愿性调解利用率低，强制性ADR在降低诉讼成本、缓解解纷迟延上作用显著，且适用范围仍在扩张。^⑦意大利为减轻法院负担，将强制调解前置试点拓展至保险、银行合同纠纷等17类案件；法国虽仅对小额、邻里纠纷采用调解前置，但2016年也通过《21世纪司法现代化法》拓展调解前置试点范围。这种扩张本质是实用主义司法哲学的体现，即在司法资源有限时，通过调解前置分流纠纷，实现资源优化配置，契合司法效能最大化目标。我国内地宽口径试点具有区域创新特征。上海以“适宜调解”

^① 参见陈亢睿：《我国调解前置程序的构建》，载《法治论坛》，2018（3）；廖永安、陈海涛：《构建调解前置程序的路径选择》，载《石河子大学学报》（哲学社会科学版），2018（4）；潘墨东：《诉前强制调解的逻辑及其本土化建构》，载《中财法律评论》，2018（1）。

^② 理查德·波斯纳：《法律的经济分析》，182页，中国大百科全书出版社，1997。

^③ 王阁：《民事强制调解研究》，204-205页，法律出版社，2023。

^④ 参见范愉：《诉讼与非诉讼程序衔接的若干问题——以《民事诉讼法》的修改为切入点》，载《法律适用》，2011（9）。

^⑤ 对于商事事件采用调解前置主义，具有迅速、经济、隐秘、弹性、专业、利于维护和谐关系、不必严守实体法、切合纷争生态及个案需求等优势，值得肯定。参见沈冠伶：《商业事件之裁判外纷争处理——以商业法院之调解及移付仲裁为中心》，载《月旦法学教室》，2020（218）。

^⑥ 范愉：《ADR原理与实务》，467页，厦门大学出版社，2002。

^⑦ 刘加良：《非诉调解前置主义的反思与走向》，载《政法论丛》，2020（5）。

为弹性标准构建概括式规范,2021年《上海高院、市司法局关于探索实行调解程序前置试点的实施办法》(下文简称《调解前置试点办法》)列举含物业纠纷在内的7类案件;湖南湘江新区2024年试点将健康权纠纷等10类案件纳入调解前置,体现地方治理中对高频多发纠纷的类型化回应。

2. 窄口径模式的规范选择与权利保障

《德国民事诉讼实施法》遵循严格限定主义,仅将邻里、小额等三类纠纷纳入调解前置,优先保障诉权。英格兰威尔士^①、西班牙加泰罗尼亚区也仅对家事、邻里等特定纠纷采用调解前置,西班牙其他地区仍坚持调解自愿启动。这种谨慎立场源于对诉权保障的坚守,仅当纠纷事实清晰、标的额小或涉及特定相邻关系时,调解前置才具必要性。我国香港地区2009年民事司法改革中,因强制性调解提议被质疑侵犯诉权、增加成本与拖延程序,未获立法采纳,转而通过诉讼费用惩戒间接推动调解实施。当事人无正当理由拒不参加调解,法院可处以费用惩罚。我国内地限缩性试点聚焦特定领域,浙江与广东中山市均将调解前置严格限定于道路交通事故纠纷:一方面,此类纠纷责任认定、损失计算具有标准化、可量化特征,适合调解;另一方面,通过限缩范围避免调解前置泛化影响诉权,体现成熟一个领域、纳入一个领域的审慎思路。

3. 比较法视野下的共性提炼

各国制度虽有差异,但均遵循纠纷特性与程序适配之逻辑,核心共性有三:其一,基础性纠纷类型普遍适用。家事、邻里、小额纠纷因特征鲜明成为共同选择。家事纠纷涉身份关系修复,调解利于维系家庭功能;邻里纠纷多为相邻权争议,调解可避免长期对抗;小额纠纷标的额有限,调解经济性符合程序相称原理。其二,专业领域差异化处理。商事纠纷是否纳入调解前置,取决于各国对解纷效率与程序保障的权衡。挪威的广泛覆盖、我国台湾地区的商事拓展均重视行业解纷效率;德国的严格限定,则优先保障专业领域裁判确定性。其三,宽口径模式需以完善的调解前置规则与充分的程序保障为前提。窄口径模式虽可防止诉权受损,却可能弱化解纷效益。两者本质是同一问题的两面,即如何在诉权保障与多元解纷目标间寻求制度均衡。

(二) 适用范围的双重标准

我国调解前置程序适用范围在规范层面采列举式规定,如《深化多元解纷改革意见》第27条列举7类适宜先行调解的纠纷,虽提供实践指引,但因社会纠纷复杂与规范不周延,导致司法实践中适用标准碎片化、程序启动随意化。为摆脱困境,学界形成三类理论进路。李浩教授的三分法将纠纷分为适合、不适合、可以先行调解三类,试图弥补列举主义局限,^②却存在逻辑瑕疵。适合与不适合已完全划分纠纷调解适应性,可以先行调解实则重复交叉,违背概念划分排他性原则。修正论主张采用应当调解、职权启动、自愿选择之三元结构,通过差异化程序启动方式明晰强制边界,将调解前置限定于法定强制适用纠纷。^③个案判断论强调依案情判断,^④虽旨在实现实质正义,但易放大调解主持者程序指挥权,扩张自由裁量权违背程序法定原则,可能引发同案不同程序乱象。另有观点主张移植《简易程序规定》中诉讼调解前置的类型,^⑤此做法忽视二者本质差异:非诉调解依托社会力量,诉讼调解依赖司法权威,规范平移可能导致复杂纠纷非专业化处理、损害解纷质量并不当限制诉权,还可能因非诉调解机构能力不足引发程序与需求错配,更会因适用范围重叠违

^① van Rhee, C. H., "Mandatory Mediation before Litigation in Civil and Commercial Matters: A European Perspective", *Access to Justice in Eastern Europe*, 2021 (4): 8-9.

^② 李浩:《先行调解制度研究》,载《江海学刊》,2013(3)。

^③ 赵蕾:《先行调解案件的类型化研究》,载《法律适用》,2016(10)。

^④ 李恩德:《先行调解制度重述:时间限定与适用扩张》,载《法学论坛》,2015(2)。

^⑤ 相关观点参见肖建国、黄忠顺:《诉前强制调解论纲》,载《法学论坛》,2010(6);王阁:《强制调解模式研究》,载《政法论丛》,2014(6)。

反“禁止二次前置原则”，^①增加当事人程序负担。^②

当前我国非诉调解前置程序立法仅见于《证券法》第94条，限定于投资者与证券公司的证券业务纠纷，领域特定型立法模式使制度功效受限，与多元解纷机制目标存在差距。^③基于比较法经验与本土实践，正面列举与反面排除之双重标准可平衡程序法定性与实践适应性。一方面，建构科学化正面清单。结合多地试点经验，将适用范围扩展至五类核心纠纷：家事纠纷（需情感修复，避免裁判刚性损害家庭关系）、小额纠纷（标的额明确，适配高效解纷机制）、邻里纠纷（依托地缘关系，调解可维系社区和谐）、医疗纠纷与道路交通事故纠纷（满足当事人快速获赔诉求，缩短权利救济周期）。同时，因制度仍处于初级阶段，立法需增设兜底条款，采用列举与概括之混合方式，在明确核心类型的同时，授权最高法以司法解释动态界定“其他适宜调解的纠纷”，且此类纠纷需满足事实简明、权利义务清晰、非诉调解机构具备解纷能力等实质要件。另一方面，设置刚性排除的负面清单。绝对排除须具备强烈裁判必要性，包括：权利确认型纠纷（如知识产权有效性认定），因其需统一适用法律规则、界定权利边界，非诉调解合意结果缺乏普遍约束力；公共利益保护型纠纷（如反垄断纠纷），处理结果具有规则创设与行为示范效应，需司法裁判的公开性、对抗性保障公共利益；身份关系效力型纠纷（如确认收养无效），涉及公序良俗需严格司法审查。

五、非诉调解前置主义的程序重塑

立足现行规范体系，整合比较法制度资源与本土实践经验，非诉调解前置主义的制度建构需围绕程序启动要件、调解时限规制、协议效力认定、诉调衔接机制及配套保障机制展开，通过系统化制度设计实现纠纷的高效分流与实质化解。

（一）构建双轨启动模式

非诉调解前置程序启动的核心是平衡司法权介入与诉权保障，需兼顾程序强制性与合意性。从比较法视角看，其形成了以职权启动为核心、当事人申请合理嵌入的复合型模式，实现了职权主义与当事人主义的功能互补。职权启动模式以司法权主动介入为法理基础。我国台湾地区“家事事件法”第23条规定，家事案件须经法院调解方可裁判，当事人起诉拟视为调解申请。《日本民事调解法》第24—2条与《日本家事事件程序法》第257条亦明确，调解前置案件未经申请起诉时，法院应依职权交付调解。此类设计通过司法权刚性约束，确保特定纠纷优先适用非诉调解解纷，契合司法资源优化配置目标。同时，制度设计始终尊重当事人程序选择权。《德国民事诉讼法施行法》第15a条创设“申请必要说”以当事人申请为程序启动前提，调解失败后申请人可凭证明材料起诉。日本虽采职权启动，但要求当事人先行申请，起诉转化为申请规则本质是对当事人调解意愿的推定。两种启动方式形成激励申请、强制过滤、程序分流机制，既避免职权模式过度强制，又防止合

^① 若未对调解前置程序的适用次数予以限制，易引发“反复前置”“强迫解纷”等程序异化问题。比较法上，《德国民事诉讼法》第278条第2款、《日本民事调解法》第20条第1款通过限缩程序启动时间间接限制适用次数；我国台湾地区“民事诉讼法”第406条明确，经其他法定调解机构调解未达成协议的，法院可直接裁定驳回调解申请，“家事事件法”第29条第1款更明文规定职权移付调解以一次为限，禁止二次调解前置。我国实践亦确立禁止二次前置原则以保障程序及时终结，如2022年《上海市高级人民法院、上海市司法局关于深化探索实行调解程序前置工作的若干意见》第5条规定，当事人已提供非诉解纷组织先行调解证明的，不再适用调解前置。以一次前置为原则，既能防范程序对当事人诉权与程序选择权的不当侵蚀，又能强化当事人参与前置程序的主动性，提升解纷质效。

^② 随之而来的核心问题是，诉讼调解前置程序的适用范围是否需要调整？其与非诉调解前置程序的适用边界应如何厘清？不同于非诉调解前置程序，诉讼调解前置程序启动于诉讼系属之后，兼具较强诉讼性要素，不会直接侵害当事人诉权，但与当事人适时审判请求权具有紧张关系。鉴于二者在功能定位与构造逻辑上的差异，其适用范围应予以明确区分，以充分发挥各自的制度功能。关于诉讼调解前置程序的法理基础与构造机理，笔者将另行撰文详述。

^③ 王阁：《诉源治理视域下民事强制调解模式选择及其制度保障》，载《理论探索》，2024（5）。

意模式导致程序虚置。

我国可吸收域外经验，构建申请启动为主、职权启动为辅的双轨模式。上海市司法局《人民调解前置立法报告》提出先调后审制度，创新性运用法律拟制技术，将起诉行为拟制为调解申请或依职权移送调解，^①融合德国“申请必要说”与日本职权移送规则。我国《特邀调解规定》第11条与《委派调解意见》第4条确立的立案前委派调解制度，明确调解可通过当事人申请或法院引导后同意启动。申请前置的规范排序体现了最高人民法院对当事人程序主体地位的制度强调——将申请作为首要启动方式，^②可提升当事人对调解前置程序的接受度。^③此外，针对当事人不知晓调解前置程序或径行起诉的情形，可保留法院职权启动的补充机制。作为法院审判荫影下的解纷程序，司法权适度介入具有正当性。法院依程序指挥权将应当前置调解的纠纷移送调解，既符合调解前置程序法定性要求，又避免当事人因程序认知不足导致权利救济障碍。这种二元结构，既可延续职权主义司法监督功能，又能通过当事人申请机制实现处分权主义的制度回归。

（二）明确双重期限规则

非诉调解前置程序作为诉讼过滤机制，其期限设置直接关乎程序效率与当事人诉权的平衡，本质是对程序利益与实体利益的动态调适。程序安定原则要求期限明确可预期，防止以调拖判、久调不决。比较法经验显示，期限设置需兼顾强制性与灵活性。《德国民事诉讼法施行法》规定3个月的调解期限，^④逾期案件自动转入诉讼，避免调解前置沦为诉讼拖延缓冲带。我国台湾地区按纠纷类型设置差异化期限，家事事件4个月、劳动事件分三次7日内完成，同时允许当事人书面合意延长，形成法定时限、合意延展格局。本土实践中，上海《调解前置试点办法》规定15天基本期限+15天延展期，契合简易纠纷快速解纷需求。浙江《道交纠纷一体化细则》依据事故处理特性，设定15天+7天（特殊15天）的弹性期限，^⑤兼顾保险理赔特殊性与当事人参与便利性，为统一立法提供实证依据。

我国非诉调解前置程序期限设置应遵循法定基准与合意延展之双重规则。其一，基准期限可参照《委派调解意见》第9条关于诉前委派调解的30天期限，既与法院立案登记周期衔接，又为调解机构留足工作时间，避免一刀切导致程序僵化。其二，延展规则允许当事人合意延长，但需设置15天最长延展期。该设计可借鉴台湾地区书面合意延长制度，要求延展基于双方真实意思表示，并建立延展备案制度，调解机构需将延期申请与理由同步法院，确保司法监督。其三，超期后果方面，逾期未结案件应自动终结调解。经当事人同意无缝转入诉讼，法院不得以调解期限未满拒绝立案，这符合2025年最高法《规范立案与调解意见》的规范意蕴，可防程序空转，保障诉权及时实现。

（三）升级调解协议效力

非诉调解前置程序作为诉讼外解纷的法定过滤机制，其调解协议效力定位是程序构造的核心。我国调解协议效力存在诉讼内外二元分野。诉讼调解协议因司法介入获得强制执行效力，非诉调解协议仅具合同效力，^⑥引发双重困境。一是程序效益缺失，当事人可随意推翻协议，虚耗司法资源与

① 调研报告的完整内容参见《关于建立人民调解前置制度的立法调研报告》，见上海司法行政网，http://www.justice.gov.cn/sfxzinfoplat/platformData/infoplat/pub/wetsite_12/docs/2009。

② 王阁：《民事强制调解研究》，235页，法律出版社，2023。

③ 刘敏：《论民事诉讼前置程序》，载《中国法学》，2011（6）。

④ 参见章武生、张大海：《论德国的起诉前强制调解制度》，载《法商研究》，2004（6）。

⑤ 参见胡铁旦、蒋志军：《道交纠纷网上处理浙江“余杭经验”获进一步推广》，见中保网，http://xw.cbimc.cn/2016-12/01/content_215047.htm。

⑥ 尽管该规定主要针对人民调解协议，但对整个民事调解程序无疑具有普适性。参见范愉：《非诉讼程序（ADR）教程》，119页，中国人民大学出版社，2016。

社会成本；二是正当性危机，强制启动程序与自愿履行的规范断层，使当事人将调解前置视为拖延诉讼的手段，削弱解纷公信力。域外立法多通过司法衔接实现调解效力升级。英美法系赋予调解协议与判决同等拘束力，德国、日本分别赋予执行条款、确认调解笔录以效力，我国台湾地区明确调解协议与诉讼和解同效，呈现统一的制度演进方向。^①我国当前主要依赖司法确认程序提升调解协议效力，但现实弊端显著。以上海、浙江试点为例，仍需双方共同申请方可确认，单方拒绝即维持合同效力，导致效率低下、程序衔接不畅。比较法提供两种范式：一是当事人申请模式（如《新加坡调解法》第12条），遵循处分原则却存在拖延风险；二是职权移送模式（如我国台湾地区“乡镇市调解条例”第26条），由调解机构主动移交法院审核，规避二次博弈，更契合程序效率需求。

结合程序效率及本土实践，应构建合意启动型职权协助之司法确认机制，即调解组织协助当事人合意直接移送司法确认，无需另行申请，该机制兼具规范适配性与制度激活功能。其一，委派调解的司法关联与监督机制已奠定基础。非诉调解前置依托法院委派调解，依谁委派谁确认原则，委派法院通过全程指导及专业培训，可实现调解成果向司法效力的高效转化，保障调解协议稳定性。其二，当事人合意保障机制强化程序正当性。调解协议效力升级以自愿为前提，调解员于协议达成时释明司法确认效力，当事人基于一次性解纷需求多愿意配合，^②可形成合意启动基础。其三，权利保障与规范契合确保合法性。该机制遵循《民事诉讼法》第205条双方共同申请要件，调解员依据《特邀调解规定》第16条履行移送告知义务系必要的程序释明义务，未突破现行法律框架。其四，本土实践验证实效性。北京市房山区法院一站式模式中，调解员主动征求当事人申请司法确认意愿、协助整理材料，一年内调处纠纷3000余件，司法确认率达100%，^③凸显了职权协助模式降低当事人成本、高效固定解纷成果的实践价值。

（四）优化诉调衔接机制

1. 诉调衔接的模式选择

调解前置失败后的程序衔接主要存在法院职权续行与当事人自主选择两种模式。法院职权续行模式下，调解未达成协议时无需当事人另行起诉，由法院依职权衔接诉讼。^④《法国民法典》第220—1条规定，离婚调解失败后法院可批准起诉方直接传唤对方诉讼。我国《委派调解意见》第9条要求调解失败及时转入诉讼，上海《调解前置试点办法》第7条进一步细化操作，形成实践样本。当事人自主选择模式以程序选择权为核心，遵循处分原则。《德国民事诉讼法施行法》第15a条规定调解失败后申请人凭证明获得诉讼资格且起诉时效追溯；《日本家事事件程序法》第272条赋予当事人2周起诉窗口期；我国台湾地区“民事诉讼法”第419条允许调解失败依申请转诉讼，起诉时间从调解申请时起算。^⑤我国浙江《道交纠纷一体化细则》第6条构建当事人可自主选择线上线下启动诉讼之双轨机制，^⑥为该模式提供范例。

基于程序法理与时效保障，本文主张采用当事人自主选择模式。其一，该模式是处分原则的体

^① 《德国民事诉讼法施行法》第15a条赋予调解协议执行条款，其可直接申请强制执行。德国还要求法院对调解员的行为进行监督，并为调解协议发布执行条款。参见阿德里安·A·S·朱克曼：《危机中的民事诉讼法》，225页，中国政法大学出版社，2005。《日本家事事件程序法》第18条规定调解笔录与判决具有同等效力；我国台湾地区“民事诉讼法”第416条明确调解协议与诉讼和解具有同一效力。这些立法例共同体现了非诉调解前置主义效力升级的制度趋向。

^② 刘敏：《论优化司法确认程序》，载《当代法学》，2021（4）。

^③ 参见刘国承：《人民调解协议“一站式”司法确认机制的实践与思考》，载《中国司法》，2018（1）。

^④ 参见王阁：《民事强制调解研究》，244-247页，法律出版社，2023。

^⑤ 有观点认为，应当借鉴我国台湾地区“民事诉讼法”第419条的做法。参见江苏省扬州市中级人民法院课题组：《诉前调解运行现状及其对先行调解制度实施的启示》，载《人民司法》，2013（19）；王阁：《强制调解模式研究》，载《政法论丛》，2014（6）。

^⑥ 浙江《道交纠纷一体化细则》第6条构建了线上线下双轨衔接机制。调解失败后，当事人可通过网上系统选择线上开庭，系统自动生成诉讼凭证；或凭加盖公章的调解终结书线下立案。

现, 调解失败未形成诉讼系属时, 当事人启动诉讼权应受保护。德国约 50% 当事人经前置调解后暂缓或放弃诉讼,^① 印证其分流效能, 我国《特邀调解规定》第 21 条也为其提供规范依据。而法院职权续行模式可能剥夺当事人程序选择权, 削弱分流功能。其二, 该模式通过调解申请时间追溯规则, 可解决时效担忧。^② 如我国台湾地区“医疗事故预防及争议处理法”规定调解失败后可 6 个月内起诉, 时效追溯至调解申请日, 与我国《民法典》第 195 条诉讼时效中断规则契合。为保障该模式有效运行, 需确定诉讼系属追溯规则。即调解失败的, 起诉时效自调解申请日起算; 先起诉后分流至调解的, 调解失败时原起诉自动产生诉讼系属效力。此规则与 2025 年《规范立案调解意见》破除立案难、禁止强制调解及久调不决的导向契合, 可实现诉调程序有序衔接。

2. 诉讼准备性功能的赋予

实践中调解前置与诉讼程序存在结构性割裂。调解失败后, 调解前置的程序资料与成果被搁置, 无法转化为促进后续诉讼集中审理的有效素材。这既浪费解纷资源、延长周期, 还可能侵害当事人适时审判请求权。摆脱此困境的关键, 是赋予调解前置诉讼准备性功能, 以弥合调解前置与诉讼程序割裂的结构性缺陷。即前置程序未解决纠纷时, 通过证据限制契约、争点简化协议等固定无争议事项, 限缩争点, 促进后续诉讼集中审理。^③ 赋予调解前置诉讼准备性功能具有比较法层面的支撑。我国台湾地区“家事事件法”第 31 条规定, 调解前置中当事人就程序标的、事实、证据达成的书面协议对其有拘束力, 体现程序间事实与证据的连续性, 助力加速诉讼审理。日本学术界与实务界亦认可活用前置性 ADR 的争点整理来充实后续诉讼,^④ 即便前置程序失败, 其资料也可灵活用于诉讼, 强化 ADR 与审判协作。

我国现行法律框架已蕴含诉讼准备功能的规范内核。《特邀调解规定》第 21 条明确调解员材料移送义务, 为诉调衔接效率提供保障; 2012 年《诉非衔接改革方案》与 2016 年《多元解纷改革意见》确立的无争议事实记载机制, 使调解固定的无争议事实获得诉讼免证效力, 有效压缩庭审举证质证周期。^⑤ 《委派调解意见》第 8 条、第 10 条虽进一步细化了调解材料衔接与结案报告制度,^⑥ 但规定仍显粗糙。为充分激活诉讼准备性功能以优化诉调衔接, 还需展开精细化法解释分析。其一, 基于程序稳定性与证据固定需求, 《委派调解意见》第 8 条所指“当事人同意”应采用书面形式, 口头同意不具备转化效力。其二, 基于处分原则与解纷效率之考量, 法院原则上对当事人同意的调解材料采取形式审查标准, 重点核查材料完整性与当事人签章真实性; 仅在涉及国家利益、公共利益或他人合法权益时, 进行有限实体审查, 避免陷入实体审理前置化困境。其三, 结合《委派

① 王福华:《现代调解制度若干问题研究》, 载《当代法学》, 2009(6)。

② 参见梶村太市、德田和幸:《家事事件程序法》, 55-56 页, 厦门大学出版社, 2021。

③ 台湾民事诉讼法研究基金会:《民事诉讼法之研讨(二十六)》, 426-427 页, 元照出版有限公司, 2023。

④ 山本和彦:《ADR 法制の现代的課題》, 435 页, 有斐阁, 2018。

⑤ 我国实践中在积极探索“无争议事实记载机制”制度, 旨在于诉前固定(部分)争点, 为诉讼程序做好准备。2012 年《诉非衔接改革方案》第 17 条首次确立“无争议事实记载机制”。2016 年《深化多元解纷改革意见》在此基础上再次强调“探索无争议事实记载机制”。无争议事实记载是指调解程序结束后, 若未达成调解协议, 调解员可在征得双方当事人同意的基础上, 以书面形式固定调解过程中双方确认的无争议事实。经当事人签署确认后, 该记载事实在后续诉讼中无需重复举证(《诉非衔接改革方案》第 17 条、《深化多元解纷改革意见》第 23 条)。无争议事实记载机制立足于当事人的真实意愿与程序利益, 可助益于提升后续诉讼程序的解纷效率。实践中, 有法官和学者指出, 这样确实能有效缩短庭审时间, 减轻当事人诉累。参见王洋、刘金丽:《重庆北碚规范无争议事实记载机制》, 载《人民法院报》, 2013-09-30(B4); 廖永安、胡仕浩:《新时代多元化纠纷解决机制》, 368 页, 中国人民大学出版社, 2019。

⑥ 《委派调解意见》第 8 条规定(完善调解与诉讼的材料衔接机制), 委派调解中已经明确告知当事人相关权利和法律后果, 并经当事人同意的调解材料, 经人民法院审查, 符合法律及司法解释规定的, 可以作为诉讼材料使用。《委派调解意见》第 10 条规定(结案报告), 委派调解案件因调解不成而终止的, 接受委派的特邀调解员应当出具结案报告, 与相关调解材料一并移交人民法院, 而且结案报告应当载明终止调解的原因、案件争议焦点、当事人交换证据情况、无争议事实记载、导致其他当事人诉讼成本增加的行为以及其他需要向法院提示的情况等内容。

调解意见》第10条关于结案报告应载明“无争议事实”的规定，以及《诉非衔接改革方案》第17条、《深化多元解纷改革意见》第23条的无争议事实记载机制，应对《委派调解意见》第8条“作为诉讼材料使用”作体系解释。即无争议事实部分与“无争议事实记载”具有同等法律效力，诉讼中可直接作为免证事实，无需当事人另行举证。^①其四，《委派调解意见》第10条明确了结案报告的强制性义务属性。作为诉讼准备功能的核心载体，结案报告并非单纯流程性文件，而是法官庭前准备的“导航图”，核心价值在于提前梳理案件争点、固定关键事实，为庭审举证质证与法庭辩论聚焦方向。为充实其功能，应对《委派调解意见》第10条作扩张解释，将其内容纳入法定化要求，避免流于形式。结案报告必须明确载明核心要素：终止调解原因、争议焦点清单、证据交换情况、无争议事实记载、诉讼成本增加行为；若涉及专业性问题，还应补充专项意见，包括专业问题核心争议、行业惯例等，供后续法官参考。

（五）完善配套保障机制

非诉调解前置程序的解纷效能需配套保障机制支撑。从诉前保全、激励机制与制裁措施三方面发力，可提升其运行实效与制度刚性。第一，优化诉前保全。调解前置程序因尊重当事人意思自治而具有灵活性，但缺乏司法强制力易致当事人权益受损，实践中常存在当事人假借调解转移资产的情况。将诉前保全嵌入该程序，既是防范机会主义行为的路径，也是完善解纷体系的要求。比较法上，《日本民事调解法》第12条赋予调解员在调解启动前依申请责令暂停财产处分等权力，并可对违规者罚款。^②我国司法数据亦显示，采取诉前保全的案件调解成功率显著提升。^③我国现行诉前财产保全以全额担保为核心，^④这忽略了保全请求与实际损害的非对称性，过高担保负担可能抑制申请人维权意愿。可借鉴《海事诉讼特别程序法》动态担保机制，建立以被申请人实际损失为基准、法院裁量的弹性担保制度，允许担保人基于合理事由调整担保，兼顾双方当事人权益，降低申请人负担，推动调解前置程序的高效运行。

第二，健全激励机制。调解前置程序的激励主要体现在费用减免与法律援助。费用方面，调解前置程序及司法确认不收费可增强当事人使用该程序的经济驱动力。^⑤法律援助主要针对家事纠纷等弱势群体纠纷，^⑥虽然《法律援助条例》以诉讼援助为主，但从文义解释视角，第2条“咨询”的非诉讼属性与第10条“请求”“主张”的程序开放性，为非诉法律援助预留了制度空间。^⑦将非诉法律援助融入调解前置程序可消除弱势群体经济顾虑，保障解纷资源公平可及。

第三，确立制裁措施。为保障调解前置程序的实效性，需构建制裁机制。当事人无正当理由规

^① 并且该类事实应区分实体性事实（如权利义务关系成立）与程序性事实（如证据真实性），二者均具备免证效力；其他调解材料（如证据交换清单、答辩意见）可作为诉讼证据材料或庭审参考依据，其证据能力与证明力需依据《民事诉讼法》及相关证据规定认定，但法院应优先采纳经当事人同意且形式合规的材料，减少重复举证。

^② 齐树洁：《域外调解制度研究》，369页，厦门大学出版社，2022。

^③ 李浩：《能动司法视野下的乡土社会的审判方法——陈燕萍办案方法解读》，载《当代法学》，2010（5）。

^④ 2024年《最高人民法院关于规范和加强办理诉前保全案件工作的意见》第6条、《民事诉讼法》第84条。

^⑤ 日本学者主张，在日本，一般市民为了解决法律纠纷而利用诉讼的所谓权利保护保险还没有普及，如果将来权利保护保险普及的话，其对象不限于诉讼，可以考虑扩展到ADR。特别是在实行ADR前置制度的情况下，这可以说是理所当然的补贴。参见小島武司：《ADRの実際と理論》，22-24页，中央大学出版部，2003。

^⑥ 由于当事人缺乏关于调解前置的相关法律知识，应当在当事人处于纠纷初期时就提供法律援助（legal aid），让他们得以了解调解前置程序及其制度优势。然而，即使提供法律援助，律师们也可能不会让当事人充分了解该机制。为确保律师们能很好地告知其客户，似乎应该使律师能够从调解中获利。参与调解并具有从中提供服务而收取费用的机会可能有助于律师对调解抱有积极态度。例如在意大利，当法律规定调解前置必须在律师的协助下进行，律师们对强制调解机制的态度就发生了巨大的转变。van Rhee, C. H., “Mandatory Mediation before Litigation in Civil and Commercial Matters: A European Perspective”, *Access to Justice in Eastern Europe*, 2021（4）: 23.

^⑦ 此外，地方实践已对此作出探索，《云南省非诉讼法律援助工作暂行规定》第5条将代理调解纳入援助形式，《安徽省非诉讼法律援助案件质量标准（试行）》第8条明确要求通过调解等非诉方式保障受援人权益。

避程序直接起诉的,法院应要求其履行前置程序,在后续起诉时强化诉讼请求审查。比较法上,多国已有成熟制裁体系,如日本对无故缺席调解者处以罚款;英格兰、威尔士、意大利实施惩戒性费用制裁;^①巴西、西班牙分别规定缺席方承担诉讼费用或罚金。^②我国《律师调解试点意见》《委派调解意见》已有关于赔偿与费用分担的规则,^③可借鉴上述规定适用于调解前置程序,对妨碍调解前置行为设置诉讼费用分担机制,并从注意规定方面强调赔偿的实体请求权。^④需注意的是,该规则的适用对象仅限于虚假调解、恶意串通规避调解等积极行为,不涵盖单纯不配合前置调解的行为,因为该行为本身并不会直接导致当事人诉讼成本增加。

六、结论

在国家治理体系现代化转型进程中,非诉调解前置主义作为“非诉机制挺在前面”的核心制度载体,承载着优化司法资源配置、创新社会治理格局的战略使命。其正当性基础源于坚守程序基本权保障的法理底线、遵循纠纷类型化处理原则、赋予诉讼准备性功能,三者共同构成制度合法性的逻辑支撑。我国非诉调解前置程序的建构,植根于深厚的制度实践与社会土壤。诉讼调解前置制度的长期运行积累宝贵经验,为其提供直接借鉴;诉前调解的实践成效充分印证解纷潜力,且制度本身既契合民众纠纷解决偏好,又顺应司法资源优化配置需求;各地试点更通过资源整合、规则设计与部门协同,构建分层递进的调解前置解纷体系,这些要素共同筑牢非诉调解前置主义的立体化建构根基。需注意的是,由于立法缺位,非诉调解前置程序演进呈显著政策驱动特征,这导致其在主体配置、客体界定及程序设计层面存在诸多结构性问题。对此,亟须从学理层面展开系统解构,并推动制度重构,最终实现非诉调解前置主义的规范化、长效化发展。

The Foundational Framework and Breakthroughs in Addressing Challenges of the Pre-litigation Mediation Mandate

SU Hesheng

(Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: The pre-litigation mediation priority approach deeply implements the governance philosophy of “placing non-litigation dispute resolution mechanisms at the forefront.” Through pre-litigation diversion, consensus building, and substantive dispute resolution, it achieves the optimal allocation of judicial resources and unleashes institutional efficiency. Legitimacy interpretation, support

^① 《诉前行为指导》(Practice Direction on Pre-action Conduct)规定,一旦进入诉讼程序,当事人应提供证据证明已尝试通过ADR解决争议。一方当事人如未回应对方提出的ADR邀约或拒绝参与ADR程序,则会被法院认为存在过错,并承担额外的诉讼费用。van Rhee, C. H., “Mandatory Mediation before Litigation in Civil and Commercial Matters: A European Perspective”, *Access to Justice in Eastern Europe*, 2021 (4): 9-13.

^② 2015年《巴西民事诉讼法》将调解会议或调解听证会作为诉讼中的前置程序,当事人无正当理由缺席听证会的,应支付相当于最高值2%的罚金。2011年《西班牙社会管辖权法》将劳动争议调解作为诉讼前置程序,当事人一方无正当理由缺席的,须承担诉讼费用。参见齐树洁:《外国调解制度》,108页、133页,厦门大学出版社,2018。

^③ 我国《律师调解试点意见》第15条确立调解过错赔偿规则,当事人无正当理由拒绝参与调解或恶意阻碍调解程序的,法院可依法支持无过错方提出的合理律师费赔偿请求。《委派调解意见》第12条明确,对于滥用诉讼权利、违背诚信原则或故意拖延调解导致对方诉讼成本增加的行为,法院可裁量提高其诉讼费用分担比例;无过错方主张赔偿诉前调解额外支出的,法院可根据案件具体情况予以支持。

^④ 当事人因对方妨碍调解前置的行为遭受损失的,享有独立的实体赔偿请求权,可在诉讼中一并主张或单独提起诉讼。参见傅郁林:《论民事诉讼当事人的诚信义务》,载《法治现代化研究》,2017(6);曹志勋:《民事诉讼中强制性诉前鉴定的反思与重构》,载《证据科学》,2022(2)。

from China's regulatory framework, and accumulated local practices collectively form the multidimensional foundation for the pre-litigation mediation priority approach. Addressing institutional challenges requires a systematic response across three dimensions: subjects, objects, and procedures. Regarding subject configuration, based on its quasi-judicial nature, a court-affiliated pre-litigation mediation system should be established, centered on court-assigned mediation and supported by specially invited mediation. Subject matter should be defined using dual criteria of positive enumeration and negative exclusion, balancing procedural legality with practical adaptability. Procedural design requires refinement; initiation mechanisms should follow a dual-track model of primarily application-based initiation supplemented by court-initiated intervention; time limits should employ a composite rule combining statutory benchmarks with consensual extensions; given the unique structure of pre-litigation mediation procedures, a judicial confirmation mechanism based on a consensual court assistance model should be established to enhance the enforceability of mediation agreements. The litigation-mediation interface should adopt a party-autonomous selection model, complemented by refined rules for retroactive litigation jurisdiction. Procedural document sharing should activate the litigation preparatory function of pre-litigation mediation. Furthermore, a comprehensive safeguard system encompassing pre-litigation preservation, incentive mechanisms, and sanctions must be established to enhance procedural rigidity and operational effectiveness, thereby facilitating the effective transition of the pre-litigation mediation principle from institutional design to judicial practice.

Key words: Pre-litigation mediation priority; Protection of litigation rights; Preparatory function of litigation; Pre-litigation mediation; Referral mediation; Court-attached mediation; Judicial confirmation