

我国警察主导型调解刍议

张庆霖¹, 郑燕²

(1. 湖南工业大学 法学院, 湖南 株洲 412007; 2. 龙仁大学 大学院, 韩国 龙仁 449714)

[摘要]在我国,调解特定类型的纠纷是人民警察的重要职责,属于新型警察权中的“裁决权”。警察主导型调解的理论依据为警察权的人民性、警察权的扩张性及警察信任,其主要类型有治安调解和交警调解。警察主导型调解在预防、化解社会矛盾纠纷方面成效显著,但也面临诸多困境,需采取相应完善举措,如激发各类行政调解的活力,制定具有系统性和明确性的政策等,以完善警察主导型调解柔性纠纷化解机制。

[关键词]警察主导型调解;治安调解;交警调解;民间纠纷;道路交通事故纠纷

[中图分类号]D922.14 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1674-117X(2018)02-0017-08

On the Police-Oriented Mediation in China

ZHANG Qinglin¹, ZHENG Yan²

(1. College of Law, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China;
2. Graduate School of Yong In University, Yongin City 449714, Republic of Korea)

Abstract: In our country, it is an important duty of the people’s police to mediate certain types of disputes, which belongs to the “adjudication power” in the new police power. The theoretical basis of police-oriented mediation is the people’s character of police power, the expansion of police power and the police’s credibility. The main types of police-oriented mediation are public security mediation and traffic police mediation. While exerting the irreplaceable function of preventing and dissolving social contradictions, the police-oriented mediation is confronted with different dilemma. Appropriate measures, such as stimulating the vitality of various kinds of administrative mediation and formulating a systematic and clear policy, should be taken so as to improve the police-oriented mediation.

Key words: police-oriented mediation; public security mediation; traffic police mediation; civil dispute; traffic accident dispute

中国共产党第十八届四中全会提出,要健全社会矛盾纠纷预防化解机制,完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。近年来,各级人民政府及其职能部门、法律法规授权的社会行政主体开展了大量行政调解,解决纠纷的总量和效果甚至远超人民调解和司法调解。在各类行政调解机制中,

由人民警察主导开展的各类调解是最为常见、制度化程度最高的调解类型。鉴于警察职责内容的特殊性以及公安机关分布的广泛性,警察主导进行的调解呈现出形式灵活多样、调解经验丰富、调解成功率高等特点,一直是多元化纠纷解决机制实践和理论研究的焦点。

收稿日期: 2018-01-12

基金项目: 国家社会科学基金资助重点项目“全面依法治国进程中警察权的宪法规制研究”(17AFX012)

作者简介: 张庆霖(1985-),男,河北井陉人,湖南工业大学讲师,法学博士,研究方向为程序法学;

郑燕(1990-),女,湖南平江人,韩国龙仁大学博士研究生,研究方向为管理学。

尽管其效果十分显著,但在理论和实践中仍有不少观点质疑警察参与调解的必要性和正当性。笔者调研时遇到的不少基层民警、派出所干部均不认同警察调解工作,认为有“不务正业”之嫌。有研究指出,治安调解发生了“异化”,“派出所作为国家暴力机关的基层单位,在治安调解的过程中不仅没能实现社会控制的功能,反而丧失了应有的权威,调解过程俨然成为一场游戏。”^[1]出现这些问题,直接原因在于警务资源分配的不充分、不平衡,但究其根源则在于各类警察调解机制的顶层设计不够科学。为此,有必要对警察调解的各类实践加以考察,提取其共性,形成独立而明确的调解制度类别,在此基础上逐一考察其实践现状,提出纾解其各自困境的对策。

一 警察主导型调解的界定、理论依据和分类

近年来,由警察担任调解员化解社会矛盾的方式及成效逐渐为人们所关注。但学界对此类调解研究驳杂,缺乏共识性的基础理论成果,较为明显的体现便是相关概念的混用。在现有文献中,至少存在警察调解、民警调解、派出所调解、治安调解、公安行政调解、交警调解,乃至水警调解、乘警调解、森林公安调解等多种概念及其对应的工作机制。这一方面反映出警察主持或主导的调解有着广泛的社会需求和良好的社会治理效果,另一方面也表明这方面的实践尚处于初级阶段,理论研究也欠缺系统性。因而,本文首要的任务便是对相近或相同的概念进行厘清和界定。

(一)概念界定

按照警务人员担负的具体任务和业务性质划分,警察可以分为不同种类,即警种。根据2013年实施的《人民警察法》,人民警察包括公安、国安、监狱、劳教等机关的警察和司法警察。在理论上,我国的警察又可以分为治安警察、户籍警察、刑事警察、交通警察、外事警察、狱政警察、司法警察、铁路等行业警察、消防等兵役制警察^[2]以及新近出现的网络警察。《人民警察法》第21条明确规定:“人民警察……对公民提出解决纠纷的要求,应当给予帮助……”该条文为警察调解公民纠纷提供了概括性的依据,但在实践中,具有调解社会纠纷职能的主要是治安警察、交通警察。在此之外,水警、森林公安、铁路公安等行业警察也有不少调解民间纠纷的成功实践,在特定地区、特定行业领域成为预防、化

解社会矛盾纠纷的新生力量。

治安警察的调解具有明确的规范指引,包括一般性法律《治安管理处罚法》,部门规章性质的《公安机关办理行政案件程序规定》和《公安机关治安调解工作规范》等。据此,调解纠纷属于治安民警的法定职责。公安机关交通管理部门可以调解交通事故损害赔偿争议,其法律依据是现行《道路交通安全法》第74条。其他警种的调解往往是基于警务工作需要,在维护特定行业或地域的公共安全、行业秩序时逐渐形成化解纠纷的调解机制。根据《刑事诉讼法》第278条,公安机关(刑事警察)在侦查阶段可办理刑事和解案件,但由于侦查机关及其工作人员通常并非调解员,因而其作用机理不同于前述三种类型。

无论是治安调解、交警调解还是特殊行业的警察调解,它们在启动方式、受案类型、调解程序、调解效果、作用机理等方面均与人民调解、律师调解、仲裁调解、法院调解存在显著区别,与同属行政调解的其他行政主体主导的调解也有较大差异。它们具有的共性特征包括:一是都属于以调解方式化解社会矛盾纠纷的柔性行政行为,^[3]与行政强制措施、治安处罚等传统的刚性行政行为有质的区别;二是调解主体是依法行使警察权的人民警察,反映出警察权由单纯的法律执行权向裁决判断权力领域的扩张;^[4]三是“警察信任”和“警察权威”对于当事人达成合意有重要影响,这显然与“平民”调解员主导的人民调解或具有一定商业性的律师调解、仲裁调解有很大不同;四是经调解达成的协议都不具有强制执行力,需经过司法确认程序方能转化为执行依据,这又区别于警察的其他执法程序。具有这些共性的调解工作机制,可以统称为“警察主导型调解”。

(二)理论依据

尽管各类警察主导型调解在实践中还存在诸多有待完善之处,甚至不少基层民警和部分学者主张废除公安机关的调解职责,但笔者认为警察主导型调解依然有着广阔的提升和适用空间,也有着深厚的理论依据。

一是我国特色警察权的人民性。在现代法治国家,警察权是保障社会公共安全、秩序和安宁的重要国家权力,是实现国家管理社会职能、实施警察警务活动的基础性公共权力。国家以法律的形式赋予警察以警察权,警察则代表国家行使警察

权,由全体公民让渡权利而形成。我国的一切权力属于人民,人民性必然也是中国特色警察权的根本属性。人民警察行使警察权,须恪守“立警为公、执法为民”的权力观。我国的人民警察不仅承担着维护社会公共安全和秩序的职责,还要预防和化解不同程度的人民内部矛盾,使失序的社会关系回归有序;社会矛盾纠纷的预防和化解,反过来又能促进社会公共安全的维持和社会秩序的稳定。

随着时代的发展,警察权的内涵早已不再是消极被动地负责管理和维护社会治安,“当代国家已经不是只需要从社会的外部保障国民的安全和自由交换秩序就足够的‘夜警国家’,而是为了实现特定的政策目的更直接和积极地干预经济活动,或为了从实质上保证国民的生活而广泛地提供种种服务的‘福利国家’或‘社会国家’。”^[5]人民对社会矛盾纠纷预防和化解机制的需求,本身也构成“广泛服务”的一部分,甚至是很重要的部分。人民固然需要警察通过刚性行政行为对违法犯罪予以打击和处罚,也同样需要权威高效、数量众多、精通法律的人民警察及时地解决烈度较低的争议,以避免矛盾进一步激化和升级。而除刑事案件、行政案件外,调解无疑是警察解决社会矛盾纠纷的首选工作机制。

二是警察权作为行政权的重要组成部分,本身呈现出逐步扩张的趋势。现代国家行政权力的扩张与强化已是普遍趋势,传统行政权所具有的不可处分性逐渐发生转变,契约精神在很多行政法领域得以引入,大量非强制性行政方式被运用到和谐社会构建当中,这都使得行政调解方式的运用不断增加。警察权是行政权的一种,警察的职责、警察权的内涵和警种同样随着国家和社会治理的需求而不断丰富和发展。从警察制度建立之初,警察权就一直随着国家在社会生活中的逐步强大而不断扩张,同时其自身也在不断分解。警察权的历史沿革可以概括为警察权的不断扩张并不断分解的发展历程。警察制度发展至今已不单单是国家暴力机器,而是越来越多地深入到社会服务领域之中,发展出诸如行政指导、行政调解等多种“非权力行为”。^[6]可以说,警察主导型调解机制将越发多元和成熟,这是警察权扩张的重要表现,符合行政权扩张的总体趋势。

三是基于社会的警察信任。警察信任是人民对国家政治制度信任的重要指标,简言之即社会成

员对警察的信任。衡量社会对警察信任程度的主要因素是警察行为本身在法律执行上的成效,体现为社会成员对警察执法行为的感知。警察的职责主要是维护社会秩序,确保公共安全,这实际上承载着人们对安宁生活的向往,构成警察执法权的正当性来源和基础。警察能否满足人们对社会秩序稳定的价值寄托,直接决定着社会对警察的信任程度,决定警察的公信力。研究表明,我国民众对警察的信任程度较高,73.84%的被调查者表示信任警察。^[7]这种信任来自各条战线的人民警察在维护社会秩序和安全方面取得的成效,也来自其奉献精神、职业道德和执法纪律等优良传统,还包括对警察提供诸如权威而便捷的纠纷化解、多元而友好的社会服务等方面的高度认可。

警察信任的高低在很大程度上能够反映出公民社会安全感的强弱,也是构成执政正当性的重要基础。调解作为警察化解社会矛盾的重要手段之一,其成效直接或间接地影响着警察信任的指标,因而警察主导型调解不仅不能废弃,还应加以规范和完善。

(三)分类

警察的分类是影响警察主导型调解分类的重要因素。按照警种来划分,警察主导型调解可以分为治安调解、交警调解、水警调解、森林公安调解、铁路乘警调解等实践类型。按照调解受案类型是否具有专业性来划分,警察主导型调解大致可分为综合调解和专门调解。综合调解所受理的案件在“事由”上相对广泛,治安调解就属于典型的综合调解;而专门调解一般只适用于某个地区、某个行业或特定领域的纠纷化解,交警调解就属于典型的专门调解。

实践中,绝大多数以“公安调解”“民警调解”“警察调解”命名的工作机制是指治安调解,多发生在派出所等基层公安机关;而当事人因交通事故损害赔偿发生争议且向公安机关交通管理部门申请调解、公安机关依法进行的调解就属于交警调解。其他特定行业的警察调解,例如水警调解、森林公安调解、铁路乘警调解等发生在特定地区、特定行业领域的警察主导型调解在本质上与交警调解具有同质性。鉴于此,本文将以治安调解和交警调解为分析对象,考察其实践现状和存在的问题,并提出相关应对措施,以完善警察主导型调解这一柔性纠纷化解机制。

二 治安调解及交警调解的实践现状

(一)治安调解

1. 规范现状

治安调解是指对于因民间纠纷引起的打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理、情节较轻的治安案件,在公安机关的主持下,以国家法律、法规和规章为依据,在查清事实、分清责任的基础上,劝说、教育并促使双方交换意见,达成协议,对治安案件做出处理的活动。这是《公安机关治安调解工作规范》中明确给出的定义。

治安调解的法律依据如下:

《中华人民共和国人民警察法》,制定主体为全国人大常委会,发布时间为2012年10月26日,相关条文和内容第21条:“人民警察对公民提出解决纠纷的要求,应当给予帮助。”

《中华人民共和国治安管理处罚法》,制定主体为全国人大常委会,发布时间为2012年10月26日,相关条文和内容第9条:“对于因民间纠纷引起的打架斗殴或者损毁他人财物等违反治安管理行为,情节较轻的,公安机关可以调解处理。经公安机关调解,当事人达成协议的,不予处罚。经调解未达成协议或者达成协议后不履行的,公安机关应当依照本法的规定对违反治安管理行为人给予处罚,并告知当事人可以就民事争议依法向人民法院提起民事诉讼。”

《公安机关办理行政案件程序规定》,制定主体为公安部,修改时间为2014年6月29日,相关条文和内容第10章“治安调解”专章规定。

《公安机关治安调解工作规范》,制定主体为公安部,颁布及实施时间为2007年12月8日,相关条文和内容全文共17条。

以往的治安调解在适用范围、条件和手段方式上存在诸多乱象,包括调解自愿性、保密性、中立性保障不足,行政处罚和行政调解不分,与司法调解、人民调解的界限不明等。在调解在程序上,也有诸多不规范之处,如重调解、轻调查,重结果、轻程序问题普遍存在,很多案件往往久调不决,一旦当事人反悔便贻误调查取证时机,进而影响后续司法或行政执法程序,致使部分治安调解案件矛盾升级或转化为信访案件。《公安机关治安调解工作规范》等规范的出台为治安调解提供了统一指引,调解方法更具科学性,对当事人自愿原则、调解保密原则

和中立性原则也有所强调。这使得治安调解纠纷的数量和质量大大提升。

据公安部统计,2007年《公安机关治安调解工作规范》实施前的5年间,公安机关通过治安调解机制调处纠纷1 020万余件;^[8]其中,2006年治安调解案件数为137.8万件,^[9]2008年则升至280万件,2009年更达到372万件。^[10]

显然,规范指引的明确、统一和细化促使治安调解在化解社会矛盾方面的作用越发突出。从统计数据来看,治安调解的纠纷解决数量已经大大超过法院调解纠纷的总量,且增长速度已超过了人民调解。^[11]

2. 作用范围

治安调解处理的对象是“因民间纠纷引起的违反治安管理行为”,那么对于民间纠纷的界定就显得十分重要。在我国的纠纷解决实践工作中,“民间纠纷”是一个长期存在的概念,但同时也是一个范畴模糊、缺乏明确判断标准的概念,这个难题曾一度困扰着治安调解的适用范围。在此之前,司法部于1990年根据《人民调解委员会组织条例》制定的《民间纠纷处理办法》,以及后来由全国人大常委会审议通过的《人民调解法》都反复使用了“民间纠纷”这一术语,但均未对其具体内涵和范围进行厘清。直到公安部2007年12月8日发布的《公安机关治安调解工作规范》中,才对民间纠纷的概念进行了比较直观的界定:“民间纠纷是指公民之间、公民和单位之间,在生活、工作、生产经营等活动中产生的纠纷。对不构成违反治安管理行为的民间纠纷,应当告知当事人向人民法院或者人民调解组织申请处理。”据此,作为公安机关治安调解适用对象的民间纠纷,不仅包括自然人主体,同时也包括单位主体;不仅包括发生在生活、工作中的纠纷,也包括发生在生产经营等活动中的纠纷。

治安调解所调处的民间纠纷是有范围限制的。对此,2007年版《公安机关治安调解工作规范》规定治安调解适用于情节较轻的“因民间纠纷引起的殴打他人、故意伤害、侮辱、诽谤、诬告陷害、故意损毁财物、干扰他人正常生活、侵犯隐私等违反治安管理行为”。2014年版《公安机关办理行政案件程序规定》增列了“非法侵入住宅”,同时还要求具备如下情形之一方可适用治安调解:亲友、邻里、同事、在校学生之间因琐事引起的纠纷,行为人的侵害行为系由被侵害人事前的过错行为引起的纠纷,

其他适用调解处理更易化解矛盾的纠纷。这样的限定大大限缩了公安机关行使治安调解职权的范围。同时,《公安机关办理行政案件程序规定》还细化了不适用治安调解的情形:雇凶伤害他人的,结伙斗殴或者其他寻衅滋事的,多次实施违反治安管理行为的,当事人明确表示不愿意调解处理的,当事人在治安调解过程中又针对对方实施违反治安管理行为的,调解过程中违法嫌疑人逃跑的,其他不宜调解处理的。可见,治安调解的作用范围已规定得较为细致具体,既包括积极的囊括,也包括消极的排除;既列举引发纠纷的事由,也限制矛盾冲突的烈度。这就给基层警务实践提供了明确的行动指导,也划定了职权行使的边界。

3. 调解程序和原则

按照治安调解工作规范的要求,治安调解的程序启动权在于当事人,即须“经双方当事人同意”这一前提。但在《公安机关办理行政案件程序规定》中,却删除了“经双方当事人同意”这一条件,而是在排除适用调解情形当中增加了“当事人明确表示不愿意调解处理的”。尽管两种规定都属于对自愿原则的考量,但新法显然更加倾向于支持警察依职权主动介入民间纠纷开展调解。

根据《公安机关办理行政案件程序规定》的规定,对情节轻微、事实清楚、因果关系明确,不涉及医疗费用、物品损失或者双方当事人对医疗费用和物品损失的赔付无争议,符合治安调解条件,双方当事人同意当场调解并当场履行的治安案件,可当场调解并制作调解协议书。

治安调解工作有明确的原则:一是合法,包括调解程序的法定性、调解结果即调解协议内容的合法性;二是公正,公安机关本身具有对案件事实和证据进行主动调查的职权,其调解也应做到事实清楚、证据确凿、分清责任、不偏不倚、客观中立;三是公开,强调的是各方当事人的参与、知情和公众教育;四是自愿,不得强制或变相强制当事人接受调解程序和结果;五是及时,通过明确规定治安调解的次数和期限避免出现“久调不决”;六是教育,即公安机关不仅要解决纠纷,还应借机对当事人的错误和违法行为进行教育,促使其自觉守法,合法解纷,以实现“调解一案、教育一片、引导一方”。

此外,治安调解要求必须制作笔录。对因邻里纠纷引起的治安案件,允许邀请当事人居住地的居民委员会或村民委员会工作人员、各方当事人的熟

人参与帮助调解。奉行尊重当事人意思自治原则,一般都要求当事人亲自参与调解。治安调解允许被侵害人本人缺席,委托代理人参加调解,但要求其向公安机关提交委托书,并写明委托权限;而作为对方当事人的违法嫌疑人则不得委托他人参加调解;对于未成年当事人,须通知其父母或其他监护人到场方能调解。

4. 调解协议制定和履行

按照规定,治安调解成功,当事人之间达成和解的,须在治安民警主持和指导下签署《治安调解协议书》并履行。书面调解协议应包括主持调解的公安机关名称,主持调解的民警、各方当事人和其他在场人员的基本信息,纠纷发生过程的细节情况,所达成的协议内容,以及协议履行方式和履行期限,最后须由各方签名、按捺指印。实际上,这种调解协议的制订条件,通常只适用于当事人在公安机关场所内的调解程序,而对于绝大多数现场调解,亦即民警出警进行调解的程序中就显得过于繁缛,难以实现,也不便于统计,无法计入严格的工作考核中。

另外,对调解协议的履行效果,治安调解特别设置了反馈机制,即治安调解协议履行期满三日内,办案民警应当了解协议履行情况。对已经履行调解协议的,应当及时结案,公安机关不再处罚违反治安管理的行为;对没有履行协议的,应当及时了解情况,查清原因;对无正当理由不履行协议的,依法对违反治安管理行为人予以处罚,并告知当事人可以就民事争议依法向人民法院提起民事诉讼。

(二) 交警调解

道路交通事故纠纷是目前数量庞大、发生频次较高的纠纷类型。与此相关的法律制度也在随着纠纷解决实践发生着变化。按照现行法律,道路交通事故赔偿纠纷的解决途径主要有三种:一是事故各方自行谈判协商,二是当事人向人民法院提起刑事附带民事诉讼或纯粹的民事诉讼,三是依照《道路交通安全法》第74条申请由交警介入调解,也就是本文所指的交警调解机制。

道路交通事故纠纷发生于公共道路,查明事实和适用法律专业性要求较高,与普通民事纠纷的解决机理有较大差异。也正因为如此,交警调解和治安调解分属两种不同类型的警察主导型调解。轻微的交通事故发生后,如果当事人之间能够自行和解解决,当然是最经济的;但若无法自行协商解决,

则需公权力部门的协助。与提起诉讼、经历漫长的“打官司”相比,交警调解无疑具有专业、高效、便捷、及时、经济等行业警察调解特有的优势,因而是当事人处理道路交通事故纠纷最具吸引力的公力救济机制。其中,交警作为公安机关交通管理部门的代表,对于调解的成功与否起着至关重要的作用。

我国台湾地区和日本的做法可作为参照。我国台湾地区采用乡镇市调解机制大量受理交通事故纠纷,效果和作用并不理想,主要原因就在于乡镇市调解作为一般行政调解其专业性不足;日本则专门设立了营利性的交通事故处理中心,专事事实的调查取证、损失赔偿的精算定额,以及纠纷的调解,实现了交通事故纠纷调解的职业化。^[12]我国交警调解尽管并不具备营利性质,但在纠纷解决方面的专业性十分明显。一些地方的交通管理部门还协同保险公司、人民调解组织,设立专门的调解机构,取得了显著效果。

长期以来,交通事故纠纷由行政机关先行处置的模式在某种程度上被视为具有当然合理性。近年来,基于对当事人程序自治权的重视,在立法中将纠纷调解从必经程序变更为选择性程序。新《道路交通安全法》实施之后,尽管对交通纠纷的调解从必经程序变更为选择性程序,“私了”在一定范围内被认可,但程序内容并没有实质性改变,而对“私了”的确认也不过是对交警部门习惯性规则的一种正式回应。随着经济的加速发展和城市化规模的扩大,交通事故发生十分频繁。有数据显示,2004年我国发生交通事故567 753起,2005年450 254起,2006年278 781起,2007年327 209起,2008年265 204起,2009年238 351起,2010年219 521起,2011年210 812起,总体上呈下降趋势。但由于《道路交通安全法》取消了公安交警部门行政调解诉讼前置的门槛,导致大量道路或非道路交通事故引发的民事赔偿诉讼直接涌向人民法院。^[13]

可以说,人们对于交警调解在道路交通事故赔偿纠纷解决上的优越性是没有争议的。交警部门承担着交通事故的认定职责,对交通事故纠纷的调查取证可以做到及时、便捷、准确,有利于掌握交通事故发生原因,获取物证、现场勘查笔录、证人证言、录像等证据,在纠纷的调解程序中,直接完整地还原争议事实真相。而若将纠纷诉至法院,法院在专业性事实判断方面,仍然要借重交警部门的调

查。尽管如此,交警调解在实践中也存在一些问题。例如,现行立法从精神和文义上,都支持交警调解优先原则,而将其他解纷机制尤其是诉讼程序后置,使得交警部门的强制性执法权与调解所要求的高度自愿性原则“短兵相接”,容易发生变相强制调解的问题。同时,行政调解的法律后果不明确,调解协议的效力没有强制执行力。若调解失败,还会增加法院审判、证据调查、事实认定和法律适用方面的难度。

三 警察主导型调解机制的困境与对策

(一)困境

在逐一分析两类主要警察主导型调解之后,应当看到,无论是治安调解还是交警调解,亦或是特殊行业警察尝试的调解实践,都面临一些共性的困境。

首先,各级公安机关的调解工作远远超越了法律规定的范围。依据《人民警察法》有关“对公民提出解决纠纷的要求,应当给予帮助”的精神,帮助人民群众解决各种矛盾纠纷就成了各级公安机关的法定职责。在实践中,治安调解涉及邻里纠纷、山林纠纷、坟地纠纷、家事纠纷、经济债务纠纷、劳动劳务甚至人事争议。某直辖市公安局在划定人民警察主导的行政调解范围时规定,只要属于自然人之间、自然人与法人或其他组织之间发生的民事争议,且当事人向警方报案或求助,或申请介入解决纠纷的,公安机关必须提供帮助,做到能当场调解的当场调解,不能当场解决的,须指引申请者向基层人民调解组织申请调解。通知列举的纠纷类型远超现行法律法规明确规定的调解范围,将家事纠纷细化为婚姻、家庭、抚养、继承、赡养、收养等,将经济债务纠纷细化为房产、民间借贷、侵权损害赔偿债务等,另外还拓展至房地产、宅基地、山林权属相关领域纠纷,甚至还涉及环境污染侵权纠纷。

其次,警察主导型调解达成的调解协议效力模糊,存在争议。而调解效力上的不确定性往往导致调解工作投入大产出小、挫伤调解员积极性、不利于培养公民的诚信意识、浪费公共安全资源、影响公安机关执法的效力和公信力等缺陷。警察主导型调解的结果包括口头协议和书面协议,口头协议的履行只能靠当事人的内心道德自觉履行,信用体系和舆论监督等法外力量尚不具有充分的约束力。

书面协议签订后,当事人反悔、拒绝履行协议或者不完全履行协议的情况也时有发生,公安机关只能跟踪反馈,既不能强制其履行,当事人也无法向法院申请强制执行。这不利于维护权利方的合法权益,更是对警察调解权威的侵害。如何在调解自愿性原则和公安行政调解的权威性、效率性之间找到平衡,值得思考。

最后,在调解保密性原则与警察行政执法公开性之间需要找到一个平衡点。调解的保密性原则是现代调解所应恪守的基本原则之一,旨在消除各方当事人的疑虑和保障对话的自由。这是调解成功的必要条件。然而我国的公安行政调解则要求遵循公开原则,即要求调解程序应当公开进行,只有涉及国家机密、商业秘密或者个人隐私,以及双方当事人都要求不公开的情形才属于例外。例如,通过在“法意”裁判文书数据库进行笼统地检索,在判决书中包括“派出所调解”或“派出所进行调解”的文书共有7 890份。以上诉人冯静与被上诉人湖南秦希燕联合律师事务所因诉讼代理合同纠纷一案为例,据长沙市中级人民法院所作出的“(2009)长中民二终字第0391号”判决书记载,派出所将治安调解的全过程以及调解书的主要内容都在该案后续的诉讼阶段呈报给了审判法院。这种公开资料在7 890份诉讼裁判文书中随处可见。这种大幅公开调解详情的做法显然和调解的保密性原则是背道而驰的。

调解程序的保密性原则很大程度上决定着调解的成败,在调解程序中谋求类似于诉讼程序的公开性,往往得不偿失。因为调解能否成功,取决于当事人各方能否形成合意,这个过程中难免需要一方当事人作出有条件的妥协或让步,一方当事人则“借着台阶配合”。在重视调解解纷的熟人社会,是否损及“面子”或是否“给面子”对于当事人之间能够实现这种互谅互让的解纷效果十分重要。这就要求调解必须营造一种相对私密的氛围,为当事人通过柔性程序化解抵牾提供外围条件,以便“敞开心扉,自由表达,互亮底牌”;而若坚持公开性原则,当事人必然产生顾虑,担心己方的“坦诚相对”成为可能的诉讼程序中对己方不利的证据。因此,在警察主导型调解中应当确立的是保密原则,而非公开原则。

此外,警察主导型调解的职业化程度低,调解警察分身乏术,有关调解的职业评价和考核机制不

健全、欠合理,调解程序仍然有进一步规范的空间等也是各类警察调解所面临的困境;但这同时也是我国行政调解体系整体上的软肋,单独从警察主导型调解入手并不能解决根本问题。

(二)对策

实践困境反映出当前我国在警察调解的顶层设计和基层实践之间存在观念、规则、执行和保障上的差距。调解在警察制度中的地位和作用未得到科学认识,甚至对警察主导型调解是否具有合法性和正当性缺乏信心。因此,解决问题的对策首先要从更新观念入手。

应当看到,在行政执法或行政管理过程中,警察等行政调解工作与法治是不冲突的。在以“和”为贵与以“和”为先的传统文化背景下,调解深刻契合着人们的法律意识和纠纷解决观念。从西周“掌司万民之难而谐之和”的调人,到唐代较为成熟的“坊正”“里正”“乡长”等“官府调解”“乡贤调解”,都蕴含着传统行政性调解的精神。新时代的中国在创新社会治理体系、全面推进依法治国的战略中同样需要激发各类行政调解的活力。从将社会主义核心价值观融入中国特色社会主义法治建设的角度来说,调解,尤其是以警察主导型调解为代表的行政调解是社会主义核心价值观的重要载体,也是社会主义道德观念与社会主义法治相连的纽带。中共中央办公厅、国务院办公厅颁发的《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》就明确提出,要“综合运用法律、经济、行政等手段和教育、调解、疏导等办法,融法、理、情于一体,引导和支持人们合理合法表达利益诉求,妥善化解各类社会矛盾”,充分反映出社会主义法治要求实现良法善治下的实质社会治理效果,关心社会矛盾纠纷是否彻底、妥善解决,而并非停留于法律逻辑上的严整。人民警察作为专业的法律执行者和近距离接触人民群众的公权力行使者,必须在化解人民内部矛盾的过程中创新工作机制方法,既要善用行政管理手段,也要创新调解、教育、疏导的工作办法,寓法制教育于社会矛盾纠纷化解之中。事实上,这也是公安机关坚持以人民为中心、坚持人民主体地位、践行全心全意为人民服务的根本宗旨的重要体现。

在此基础上,政策的制定应当具有系统性和明确性,应当将行政调解作为一项自成一体的纠纷解决制度,而非置于为政府各部门解决执法过程中所

产生的“麻烦”的附属性工作。构建服务型政府,要求改变当事人对象化、符号化的观念与做法,还原人民的主体性地位,将其作为制度设计和完善的服务目标。亦即在哪个部门、哪个环节可能会产生可调解的纠纷,就应当考虑在哪个部门、哪个环节设置对行政相对人和社会成员更为便捷的专业调解机制。只要某个部门的警察经常与普通民众“打交道”,那么就应当在其工作体系中附设调解机制。在条件具备时,有必要由中央领衔制定统一的行政调解指引性规则,确定调解的适用范围、调解主体及其调解行为、调解程序、调解协议效力等关键事项。公安系统根据中央统一指引规则,再对人民警察开展调解制定相应的规范。

中国共产党第十九次全国代表大会报告提出,要“加强预防和化解社会矛盾机制建设,正确处理人民内部矛盾”,“打造共建共治共享的社会治理格局”。社会矛盾是不可避免的,但人民对美好生活的向往必然包含着对社会矛盾纠纷预防化解机制不断完善、社会治理水平不断提高的良好愿景。无论是治安民警还是交通警察,其行使的警察权都是分布最广泛、最接近社会治理“前线”的行政权,它不仅体现为对社会安全的刚性保障,更应包含恢复社会秩序、消除不稳定因素和安全隐患的柔性纠纷化解机制。从这个意义上说,由警察主导的各类调解虽然“琐细”,但意义重大。

参考文献:

[1] 林辉煌. 论治安调解的异化[J]. 人大法律评论, 2016

(1):109-126.

- [2] 刘帮胜. 人民警察法教程[M]. 郑州:河南人民出版社,2006:12-15.
- [3] 吴卫军,樊斌. 行政权的司法控制:行政诉讼热点问题专题研究[M]. 成都:电子科技大学出版社,2011:316.
- [4] 高文英. 我国社会转型期的警察权配置问题研究[M]. 北京:群众出版社,2012:26.
- [5] 棚濑孝雄. 纠纷的解决与审判制度[M]. 王亚新,译. 北京:中国政法大学出版社,2004:251.
- [6] 徐武生,高文英. 警察法学理论研究综述[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2013:4-5.
- [7] 王殿玺. 警察信任:现状、特征与差异[J]. 北京警察学院学报,2017(3):65-70.
- [8] 张晓鹏. 始终坚持以人为本 积极适用治安调解 为构建和谐社会作出新贡献[N]. 人民公安报,2008-11-05(01).
- [9] 李刚. 去年化解矛盾纠纷137.8万起[N]. 人民公安报,2007-02-05(01).
- [10] 朱景文. 中国人民大学中国法律发展报告2011:走向多元化的法律实施[M]. 北京:中国人民大学出版社,2011:374.
- [11] 张庆霖. 我国新时期行政调解制度研究:以民事纠纷的解决为视角[D]. 湘潭:湘潭大学,2014:100.
- [12] 范愉. 人民调解与我国台湾地区乡镇市调解的比较研究[J]. 清华法学,2011(1):173.
- [13] 民一庭. 道路交通事故损害赔偿案件疑难问题探讨[J]. 中国审判,2009(4):66.

责任编辑:徐海燕