

多元化解证券期货纠纷协调对接机制 发展现状与完善建议

——以诉调对接为研究重点

上海市高级人民法院课题组*

摘要:近年来证券期货纠纷日益频繁和复杂,多元化纠纷解决机制被各方高度重视并大力推进,但囿于相关协调对接机制尚不完善,其功能还远未充分发挥。本文从多元化解证券期货纠纷协调对接机制的价值和特点出发,分析和研究其现状和存在的问题,借鉴域外相关经验,从而提出完善建议。在框架设计上,建议建立我国证券期货纠纷专业调解机制的集中模式。具体措施上,建议增加证券期货纠纷专业调解的数量,进一步扩大“诉转调”的通路,建立强制调解与单方承诺调解机制、示范判决引导调解机制、调解中财产保全机制、调解协议督促履行和辅助履行机制,完善调解协议司法确认制度,做好诉调对接机制的综合保障和持续发展工作等。

关键词:证券期货 多元化 纠纷解决 协调对接

近年来,我国证券期货行业迅速发展,已成为全球重要的证券期货市场之一。与此相适应,证券期货纠纷数量也呈爆发式增长态势。以上海市为例,2016年至2017年上海法院共受理一审证券期货纠纷2831件,同比增长240%,同时大量重大、疑难、复杂的证券期货纠纷不断涌现,影响了行业的健康发展和社会的和谐稳定。为及时有效保护投资者的合法权益,维护公开公平公正的资本市场秩序,多元化解证券期货纠纷协调对接机制的建立和完善势在必行。

* 本课题承接方为上海市高级人民法院。课题负责人:郭伟清;课题组成员:张新、史伟东、徐晓骁、沙洵、沈竹莺、杨晖。

本文为中证中小投资者服务中心(以下简称投服中心)“多元化解证券期货纠纷协调对接机制研究”课题成果。

一、多元化解证券期货纠纷协调对接机制的价值与特征

建设多元化解证券期货纠纷协调对接机制,系指通过有效的制度设计,使多种纠纷解决的方式形成有机结合、协调运作的系统。对接机制既涉及调解机构内部与外部的对接问题,也涉及不同的司法机关、仲裁、调解机构等之间的对接问题。

(一)多元化解证券期货纠纷协调对接机制的价值

证券期货纠纷具有涉众广、类案多、专业性强等特点,受政策规范性强,立法滞后性较明显,因此相对于烦冗的诉讼程序而言,更适宜交由熟悉市场业务和监管政策的专业组织进行调解。然而目前,此类纠纷仍主要通过诉讼方式解决,一方面导致法院案件积压,司法资源重复性消耗;另一方面又使专业调解组织难以全面施展拳脚。因此,建立证券期货纠纷诉调对接机制的核心目标之一是切实提高专业调解在证券期货纠纷多元化纠纷解决体系中的比重。多元化解证券期货纠纷对接协调机制的价值体现在以下几个方面(以诉调对接为例):

1. 提升纠纷解决专业性

高度专业性是证券期货纠纷案件的一大特征,证券期货交易产品结构复杂,交易规则高度专业化和集中化,市场创新程度高,新类型交易产品层出不穷。随着改革开放的不断深入,股票、债权、基金、衍生品已经成为证券市场的四大交易品种。以证券交易为例,近年来相继推出融资融券、“沪港通”、“沪伦通”等新型交易产品和交易模式;期货方面,也有金融期货交易、贵金属、原油期货交易等。这些新类型证券期货交易模式对金融创新起到了极大的推动作用,而随着市场细分的不断深化,各类创新交易模式所带来的专业化程度也在不断加深。目前,我国法院的法官,大部分都是法律专业出身,相对缺乏金融专业背景知识,对于金融专业知识的掌握程度还不够高,尤其是在证券期货领域,专业化的审判人才还比较匮乏。在此情况下,法院与证券期货行业监管部门和专业调解机构开展矛盾纠纷化解机制合作,依托监管部门和专业调解机构在证券期货方面的专业知识,可以有效借助外力,为矛盾化解提供专业化意见建议,提供矛盾化解思路,使矛盾纠纷在专业化条件下得以化解。

2. 降低纠纷解决成本

维权成本始终是中小投资在维护自身合法权益中需要考虑的重要因素。由于证券期货交易的远程化、电子化特点,投资者分布在全国各地,而且证券期货案件很多

都由特定法院管辖,导致此类纠纷多为异地诉讼。异地诉讼势必导致维权成本的增加,比如交通、住宿、误工费用、诉讼费用等各类费用,加之中小投资者本身在法律、金融专业化知识上的弱势,需要专业化的诉讼代理人协助其维权,也在一定程度上推高了维权成本。专业调解机构可以通过远程调解、异地调解、集中调解等方法,贴近投资者进行纠纷处置,对批量纠纷进行集约化调解,有利于减少中小投资者的来回奔波,有效降低中小投资者的维权成本。

3. 提升纠纷解决效率

程序正义是法院处理各类纠纷案件的基本原则之一,严格按照我国《民事诉讼法》规定的审判程序解决矛盾纠纷是法院所必须遵循的规则。一般认为,诉讼程序较为漫长复杂,在审判程序上分为一审、二审和审判监督程序,一个案件进入法院后,按照我国《民事诉讼法》的规定,从立案到终审判决,时间基本都在半年以上,甚至更长。加之有的案件当事人在诉讼中存在不诚信诉讼行为,故意急于诉讼、拖延诉讼的情形层出不穷,有的债务人甚至在法院判决后拒绝履行判决,导致案件还要进入执行程序。诉讼和执行程序对于急于得到经济补偿的中小投资者来说显然过于漫长。专业调解机构的优势在于,其可以省去法律规定的举证、开庭等一系列法定程序的时间,双方当事人可以按照调解机构制定的快速纠纷解决机制直接协商,同时借助调解协议的司法确认机制,其利益实现的效率得到了有效的提升,完全符合市场经济条件下对纠纷化解效率的要求。

(二) 多元化解证券期货纠纷协调对接机制的特征

从制度设计目标及其核心价值出发,构建多元化解证券期货纠纷协调对接机制应注重塑造以下基本特征。

1. 开放性

多元化解证券期货纠纷协调对接机制的开放性体现在多个方面:首先,纠纷解决的主体既包括司法机关、行政机关等具有国家属性的主体,还包括行业组织、专业机构等在内的民间主体;既包括组织形态的主体,也包括自然人主体;既包括法律机关和法律职业主体,也包括各种社会力量。其次,纠纷解决的方式可以是诉讼方式,也可以是调解、仲裁等非诉讼方式。再次,所解决的纠纷涉及的范围非常广泛,除了包括民事纠纷、行政纠纷等,还包括各种新型的社会诉求。最后,纠纷解决的依据除了成文的法律规范,还包括监管规定、交易规则、行业惯例等。

2. 灵活性

多元化解证券期货纠纷协调对接机制具有较大的灵活性:首先,基于其丰富的纠纷解决方式,当事人可以根据与发生冲突方的关系、纠纷的具体情况等来选择合适的解决方式;其次,较之诉讼方式,解纷程序的开始、结束等都可以由当事人自主确定;最后,只要不违背法律的基本原则,当事人可以对其权益作出灵活的处理或交易,也更易于当事人达成共识,有利于纠纷的实质性解决。

3. 有效性

多元化解证券期货纠纷协调对接机制作为一个内部协调、有机运作的整体系统,应能满足社会纠纷解决的需求,各种类型的纠纷都应能在系统内找到适配的化解方式或方式的组合,相对于诉讼程序更侧重于通过裁断达到纠纷化解的法律效果,多元化纠纷解决机制更侧重于在法律框架内,不拘一格地达到纠纷化解的社会效果,而这也是多元化纠纷解决机制的题中之意。证券、期货纠纷的特点,决定了以专业化调解机构为依托,能够有利于证券、期货纠纷的有效化解。

二、我国多元化解证券期货纠纷协调对接机制的现状和问题

(一) 多元化解证券期货纠纷协调对接机制现状

近年来,在市场主体的不断呼吁和最高人民法院、中国证监会的大力推行下,全国各地纷纷推进多元化解证券期货纠纷协调对接机制建设。

例如,上海市证券期货监管部门、行业协会、投服中心、上海市证券基金期货业纠纷联合人民调解委员会等与法院签署合作协议,开展诉调对接工作。截至2018年11月底,通过上海市证券基金期货业纠纷联合人民调解委员会共处理金融纠纷2766件,达成和解2301件;投服中心接受上海法院委托、委派调解案件912件,正式受理316件,调解成功226件。针对证券期货纠纷诉前解决,开辟了专项绿色通道,当事人可以在第三方机构的调解下达成调解协议,并通过绿色通道申请司法确认,赋予其强制执行力。对于起诉到法院且立案前适宜调解的纠纷,由诉调对接中心委托有关调解组织先行调解。对于诉讼中的纠纷,双方当事人愿意调解的,也可委托和邀请专业机构进行调解。同时积极开展证券支持诉讼的制度探索。2015年7月,上海一中院审结全国首例由投服中心支持诉讼的“匹凸匹金融信息服务公司虚假陈述责任纠纷案”,标志着我国证券支持诉讼制度开始“破冰”。

2013年9月,深圳证监局和深圳证券交易所联合推动,深圳国际仲裁院、深圳市证券业协会、深圳市期货同业协会、深圳市投资基金同业公会等机构在现行法律框架之下,共同设立调解中心。该中心探索结合自行协商、法院诉讼、专业调解和商事仲裁“四位一体”的独创机制。据公开数据显示,截至2017年8月31日,深圳证券调解中心受理各类咨询共计2312宗,咨询当事人涉及深圳以外地区的占比超过70%,其中已办结案件513宗,调解成功477宗,调解成功率近93%,和解金额合计逾人民币5.68亿元。从2013年9月到2018年9月,共受理的投诉3150宗,其中相当一部分的投诉没有进入正式的调解程序当中,正式受理的是690多宗,调解完结的是620宗,成功调解率80%,调解金额30.32亿元。调解中心还实现了调解和仲裁的“无缝对接”。当事人经调解中心达成和解协议的,可申请深圳国际仲裁院进行仲裁,按照和解协议的内容依法快速作出仲裁裁决,使和解协议的内容具有可强制执行的法律效力。如一方当事人不履行和解协议或仲裁裁决书,另一方当事人或证券调解中心可以将相关情况告知行业自律组织或监管部门,列入诚信档案。对于拒不履行或不积极履行和解协议的会员,行业自律组织可以根据行业自律规范进行惩戒。

中国证监会下属的投服中心自2016年开始,承担了建设全国性证券期货纠纷调解中心的任务。据初步统计,截至2018年11月末,投服中心纠纷案件登记数、受理数、成功数及投资者获赔金额均占证券系统内纠纷调解的50%以上,诉调对接案件数量已占到证券系统内全国诉调对接案件的90%。目前,投服中心已经构建全国性、全市场的调解网络,与中国基金业协会以及全国31个省、市、自治区签署了合作协议。通过与相关法院的合作,投服中心已初步构建起诉证结合的调解效力保障机制。投服中心相继完成了首单证券期货纠纷调解协议的司法确认、首单公证确认、首单诉前委派调解、首例资本市场小额速裁案等一批具有代表意义的证券期货纠纷专业调解案件。

(二) 现有多元化解证券期货纠纷协调对接机制存在的问题

从相关实践来看,现有的多元化解证券期货纠纷对接机制已经有了长足发展,但与满足证券期货市场纠纷解决需求之间仍存在较大差距,若干体制机制障碍需要研究解决。

首先,多元化解证券期货纠纷协调对接机制的总体框架仍需进一步理顺。从相关国际经验来看,金融纠纷的解决途径越来越趋向于专业化、集中化、系统化的发展

方向,英、美、日等成熟市场经济国家采用的“调查员模式”“保护机构模式”“纠纷解决中心模式”等无不体现出这一倾向。而我国证券期货纠纷调解机构仍处于“多头组织、分散管理”的状态,既不利于建立调解机构向专业化、系统化发展,也不利于行政机关、司法部门、仲裁机构等与专业调解机构形成有效对接。

其次,多元化解证券期货纠纷协调对接机制的适用范围仍需进一步扩展。与为数众多的证券期货纠纷相比,通过专业调解机构化解的纠纷数量仍十分有限,尚未能发挥其纠纷化解“主渠道”的功能。如何借鉴金融市场发达国家和地区的成功经验,引入“单方强制调解”“金融消费者调解费用减免”等行之有效的机制,畅通“委托调解”“委派调解”等诉调对接渠道,切实增强专业调解机构的引流能力,仍是当前亟须破解的现实问题。

再次,多元化解证券期货纠纷协调对接机制的制度设计仍需进一步优化。多元化解证券期货纠纷协调对接机制并非多种纠纷解决渠道的简单相加,而应通过发挥各方优势,优化资源配置,产生良性互动,从而发挥“1 + 1 > 2”的效果。例如,在涉众性证券期货纠纷中,法院可以作出“示范性判决”,指引调解机构的集中调解工作;在具有典型性的证券期货诉讼中,专业调解机构可以通过“支持诉讼”的方式参与案件审理,助力中小投资者维权;在处理专业性、前沿性较强的证券期货纠纷案件时,专业调解机构可以作为第三方出具评估意见,帮助法院解决专业问题;法院对专业调解机构主持达成调解协议,可以通过司法确认赋予其强制执行效力。上述各项制度均需在实践中不断探索和完善。

最后,多元化解证券期货纠纷协调对接机制的保障力度仍需进一步完善。多元化解证券期货纠纷协调对接机制的顺畅运行,有赖于一整套基础制度和配套措施的支撑。例如,调解机构的职能定位和运行机制应有相应法律规则及实施细则作出规定,多元化解证券期货纠纷协调对接机制的实施应有相应的组织和人员保障措施,多元化解证券期货纠纷协调对接机制的高效运行需要现代化信息技术的支撑等。

三、多元化解证券期货纠纷诉调对接机制的框架设计

多元化解证券期货纠纷诉调对接机制的框架设计,首先是要确立作为纠纷解决主渠道的专业调解机构的构建模式及其职能定位,在此基础上理顺其与其他纠纷解决途径之间的关系。

专业调解机构的性质定位上,目前世界上金融纠纷专业调解机构有纯粹民间调解机构、“半官方”调解机构、行政主导调解机构等不同类型。从机构设置、物质组织保障、调解效力等多重因素考虑,我国现阶段构建证券期货专业调解制度应当选择“半官方”调解模式为宜。在“半官方”模式下,金融监管机构需要制定各地使用的统一调解规则、对调解业务进行具体指导,并负责与司法部门及法院进行协调,处理好证券期货调解与行政调解、仲裁、诉讼等其他纠纷解决机制之间的衔接关系。

专业调解机构的模式选择上,按照现有机构的情况,宜采用全国性的集中化的专业调解机构。首先,基于证券期货纠纷的涉众性特点,建设全国性的证券期货专业调解机构,可以很好地涵盖全国各地的投资者的维权需求,降低投资者维权成本。其次,鉴于目前我国金融案件的司法审判仍然要遵循民事诉讼法的一般管辖规定,在一定区域内实施集中管辖。作为证券期货专业调解机构的设立也应该考虑与司法资源配置的协调问题。最后,在金融交易要素市场的集中化设置的模式下,证券期货纠纷的集中调解具有客观基础与现实可能。无论是从国际金融市场的发展现状或是我国当前及今后的金融市场的发展趋势看,金融市场交易的集中化已经成为主流。金融交易要素市场(包括交易所、交易系统、交易平台)结合互联网大数据系统的发展,一方面使金融交易资源的配置更加集中;另一方面借助互联网技术、普惠金融政策的推进,金融消费投资成为普通百姓消费生活的重要组成部分。集中化设置证券期货纠纷调解机构,可以与这些金融交易要素市场的设置相匹配,化解潜在的系统性风险。

专业调解机构的法律依据上,建议首先由《证券法》以专节或者专条的形式对全国证券期货纠纷调解机构进行原则性规定,使其“于法有据”,并授权国务院或者中国证监会予以细化规定;其次,由中国证监会根据《证券法》的授权,牵头制定有关调解中心设立、运行及监管的部门规章;最后,由专业调解机构根据具体情况制定更加细化的业务细则规定。

在与其他组织之间的关系上,专业调解机构需要理顺与相关行政监管机构、司法部门、自律监管机构及其他调解机构之间的关系。例如:在案件调解过程中,发现违法违规行为的,应当将相关线索或者情况尽快移交有权部门,由其对线索进行分析稽查、对违法违规的会员进行处罚或者按其他程序予以处理;要建立专业调解机构协同参与资本市场治理的法律机制,通过与交易所、中证监测、工商、税务、司法等系统的信息联网,共同打造资本市场诚信建设体系;与行政自律监管和公证仲裁司法机关双向衔接,丰富调解协议效力保证的方式途径等。

四、完善证券期货纠纷诉调对接机制的具体措施

充分发挥证券期货纠纷诉调对接机制的作用,有赖于各项细节措施的全方位完善,重在增强专业调解机构引流能力、畅通诉调对接流程、保障调解协议履行等。

(一)增强证券期货纠纷专业调解的引流能力

1. 扩大“诉转调”的通路

最高人民法院发布的《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》中指出要健全委派、委托调解程序。委派调解是指法院在登记立案前将纠纷引导至其他调解组织进行的调解,委托调解是法院在登记立案后或者审理过程中,将纠纷引导至其他调解组织进行的调解。在实践中,诉前委派调解较常见,但诉中委托调解的数量仍有待提高,其中既有技术层面的原因,也有诉讼参与主体心理层面的原因。就技术层面而言,诉前调解多由立案庭或诉调对接中心独立负责,经过多年建设已形成较完善的工作机制,从诉前引导、委派调解到调解不成转为诉讼立案,均有规范化、制度化的操作流程,但诉中调解是在案件分配给各审判业务庭之后方启动调解程序,不仅需要不同庭室之间的衔接与配合,也需要在案件办理系统中增加“诉转调”的专门程序,涉及流程对接、案卷递转、审限管理等多方面的工作。就心理层面而言,一方面,已经经历了较长诉讼周期的当事人可能会担心将案件送出去调解会拖延时间;另一方面,已经对案情和双方诉求有充分了解的法官也可能对委托调解心存顾虑。如果案件有调解可能,那么法官出于案结事了职业本能,自然会积极促进双方进行调解。法官的中立形象、专业素养以及“调判结合”的原则,有效保障了司法调解的成功率,但如果法官出面调解未能成功,其出于审理程序连贯性和审理期限等考虑,会更倾向于径行判决,而非再委托院外组织进行调解。因此,要增加诉中委托调解的数量,需要建立相应的制度保障,减少当事人的顾虑,减轻法官的思想负担,对自愿选择诉中委托调解的当事人给予一定的优惠激励。

2. 推行强制调解与单方承诺调解

美国、英国、德国、日本等国家均不同程度地规定了强制调解制度。强制调解是指针对特定类型民事纠纷,不以当事人双方自愿为前提,使调解成为诉讼立案的前置程序或裁判前置阶段的一种特殊的民事调解制度。其强制性主要表现在两个层面:一是调解环节的启动具有强制性,不被当事人是否具有调解意愿左右;二是对不履行

调解义务的当事人采取罚款等强制性制裁措施。由于强制调解具有上述两个强制性因素,与传统调解差异显著,曾一度引起广泛讨论。不可否认,对于一些更宜以非诉方式解决的纠纷而言,强制调解在节约司法资源、高效化解纠纷、缓解社会矛盾方面优势明显,又未过多地干预当事人的自由意愿,因此具有较大的制度价值。因此目前的主流观点认为我国应当在民事诉讼制度中引入强制调解制度。但是,我国尚未在法律层面规范强制调解,欲以此方式化解证券期货纠纷则面临法律依据缺失的问题。此外,需要注意的是,强制调解制度并非一纸立法就能实现,还必须辅以完备的社会调解体系,需要大量的调解组织以容纳从诉讼中分离而来的大量纠纷,亦需要大批高素质的调解员提供优质的调解服务。尤其是专业性较强的证券期货纠纷,对调解组织的专业能力和调解质效提出了更高的要求。

在目前缺乏法律依据的情况下,尚不宜直接引入强制调解制度来化解证券期货纠纷,仍应坚持以当事人自愿为前提启动调解程序。但鉴于证券期货纠纷的一方当事人多为上市公司和证券期货经营机构,统一受证券行政监管和行业自律监管,因此在调解意愿的表达上可以采取事前委托、批量委托等便捷方式,即由上市公司和经营机构与行业内的专业调解组织达成协议,允诺将未来可能涉诉的证券期货纠纷交由该调解组织调解,上市公司和经营机构一旦涉诉,法院仅需征求对方当事人的同意,即可将案件交由该调解机构调解。此外,证券期货行业的监管部门还可以通过行政手段引导或要求上市公司和经营机构在投资者申请调解时予以配合,以顺利启动调解程序,加快调解进程。

3. 利用经济杠杆予以奖惩激励

为鼓励当事人以调解方式了结纠纷,《诉讼费用交纳办法》已经对调解、撤诉结案的受理费作出了减半收取的规定。因此对于当事人自愿将诉讼案件导向专业调解组织的情形,设置的相应优惠措施应当与之结合,以收取的预交诉讼费用的半价为限。考虑到受理费的减免应当与诉讼成本和司法资源的投入程度相适应,还应当根据不同的诉讼阶段以及结案的不同方式就受理费的减免作阶梯式规定。具体而言,在法庭审理前经专业调解组织达成和解协议而申请撤诉的,可以免于收取受理费;对达成调解协议并要求法院制作民事调解书的,案件受理费可以按照规定标准的1/4(全额诉讼费的1/8)收取;在法庭审理后经专业调解组织达成和解协议而申请撤诉的,按照规定标准的1/4收取,要求法院制作民事调解书的,按照规定标准减半收取(全额诉讼费的1/4)。

同时,对于承诺接受调解后无正当理由拒绝参加调解,在调解组织提出合理可行的调解方案后拒绝接受(例如,法院先行作出示范性判决后再由调解组织调解的同类纠纷),或者拒不履行已经达成的调解协议的当事人应当有所惩戒。最高人民法院在《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》第38条规定:“一方当事人无正当理由不参与调解或者不履行调解协议、故意拖延诉讼的,人民法院可以酌情增加其诉讼费用的负担部分。”诉讼费用除了案件受理费外,还有当事人因诉讼而支出的其他费用,例如,因交通、住宿、就餐、误工、证人出庭作证、律师代理而发生的必要费用等。

(二)提升证券期货纠纷专业调解的质量

1. 以示范判决引导调解

最高人民法院、中国证券监督管理委员会联合发布的《关于全面推进证券期货纠纷多元化解机制建设的意见》第13条要求建立示范判决机制。示范判决的目的是为涉众证券诉讼的处理树立裁判样板。涉众诉讼是指诉讼标的同类及一方当事人众多的诉讼,虚假陈述、内幕交易、操纵市场等证券期货纠纷即为典型的涉众证券纠纷。在涉众证券案件调解过程中,如果当事人无法就事实或者处理结果达成合意,则调解将陷入僵局。从投资者诉大智慧公司证券虚假陈述责任纠纷案件的委派调解中可以看出,在法院尚未对实施日、揭露日和基准日作出认定前,当事人接受专业调解的意愿并不强烈。此时应当发挥示范性判决的引导作用,由法院先就具备共同事实、证据或者法律争点的案件作出示范判决,之后其他案件可以参照示范判决的结果进行调解。

2. 探索建立法律适用辅助机制引导调解

法律的规定和评价是影响当事人调解策略的重要因素。司法调解之所以具有较高的成功率,除了法官个人的工作能力和调解经验外,十分重要的原因就是司法调解伴随着诉讼程序推进而展开,以判决为备位,随着案情日益明朗,双方当事人经过法庭充分交锋和法官依法释明法律后,逐渐对案件走势有了更清晰的预判,这会促使理性的当事人调整诉讼策略,考虑调解方案,涉诉之初坚持不同意调解的态度可能由此转变,调解谈判中明显不合理的诉求可能由此趋向合理。由于专业调解与司法调解在程序上相对独立,各成体系,当事人难以预见纠纷若诉诸法律将会产生何种结果,可能会不甘于接受调解方案。此时,如果可以由法院以权威第三方的身份出具法律适用意见,释明法律适用标准,将有利于当事人正确认识法律风险,促成调解。需要注意的是,法律适用意见仅就法律适用问题进行释明,原则上不涉及事实认定,亦不

作假设性裁判。此外,也可由专业调解组织与知名律所、法律服务机构签订合作协议,由后者为当事人出具法律意见书,亦可有效辅助当事人判断法律风险。

(三) 确保证券期货调解协议的履行

1. 建立调解中财产保全制度

调解的目的是高效便捷地实现权利救济,调解协议能否实际履行事关当事人的切身利益。由于我国传统的人民调解以家事纠纷、小额财产纠纷、相邻关系纠纷、劳动争议类纠纷为主,标的较小且当事人之间较为熟悉,具有较强的人情牵绊,因此调解协议的履行通常不存在障碍。但在商事调解中,纠纷标的额一般较大,当事人之间亦不存在较密切的社会联系,因此为确保经过多方努力达成的调解协议不因当事人或其他原因陷入履行困难,防止当事人假意调解,借机转移财产、逃避责任,有必要建立调解中财产保全制度。目前,我国并未对人民调解中的财产保全作出规定,可能会使当事人对调解心存顾虑,因此应当允许当事人在调解过程中向法院申请财产保全。如果当事人直接向调解组织提交调解申请,可以向调解组织所在地的人民法院申请保全;如果由法院委派、委托调解,当事人可以向委派、委托的人民法院申请保全。需要注意的是,财产保全系司法强制执行的保障,如果调解协议由当事人自动履行完毕,或者当事人申请人民法院对调解协议进行司法确认但被驳回,则相应的财产保全措施应当撤销。

2. 完善调解协议司法确认制度

调解协议的司法确认分为两类:一类是对法院委派、委托调解而达成的调解协议进行司法确认,由委派、委托法院管辖;另一类是对当事人自行向调解组织申请调解而达成的调解协议进行司法确认,由调解组织所在地基层法院管辖。2018年11月30日,最高人民法院发布《关于全面推进证券期货纠纷多元化解机制建设的意见》,其中第12条继续明确委派调解达成的调解协议由委派法院确认,第11条对一般调解协议的司法确认作出规定,明确当事人可以申请有管辖权的人民法院确认其效力,且规定当事人申请确认调解协议的案件,按照我国《民事诉讼法》第十五章第六节和相关司法解释的规定执行。而我国《民事诉讼法》第十五章第六节则规定,申请司法确认调解协议向调解组织所在地基层人民法院提出。

金融案件中常见大标的案件,且特定类型金融案件适用专属管辖规定,这使很多金融案件的初审法院为中级人民法院。例如,根据最高人民法院发布的《关于审理证券市场因虚假陈述引发的民事赔偿案件的若干规定》《关于审理期货纠纷案件若干问

题的规定》《关于对与证券交易所监管职能相关的诉讼案件管辖与受理问题的规定》《关于中国证券登记结算有限责任公司履行职能相关的诉讼案件指定管辖问题的通知》《关于审理期货纠纷案件若干问题的规定(二)》等司法解释,虚假陈述证券赔偿纠纷和期货纠纷,以证券交易所、期货交易所、中国证券登记结算有限责任公司等金融市场基础设施为被告或者第三人,因其履行职能引发的一审民事、行政案件,由相关辖区的中级人民法院管辖。对于应当由中级人民法院审理的金融案件,基层法院不具备管辖权,相应的也不具备司法确认、审查调解协议的能力,也无力应对数量巨大的调解协议司法确认申请,由其管辖此类纠纷的司法确认显属不妥。

目前最高人民法院的司法解释关于委派调解和委托调解司法确认的管辖规定是明确的。委派调解和委托调解的法院作为对所涉纠纷具有管辖权的法院,具备相应的司法确认审查能力,对司法确认当然具有管辖权。对于自行向调解组织申请调解而达成的调解协议的司法确认,本文认为应当充分考虑到金融纠纷的特殊性,以受理法院是否对所涉金融纠纷具有审理上的管辖权来判断其是否具有司法确认上的管辖权。应允许当事人在书面调解协议中选择当事人住所地、调解协议签订地、调解协议履行地、标的物所在地、非诉讼调解组织所在地的人民法院对司法确认均有管辖权,但不得违反专属管辖、级别管辖的规定。若当事人未约定或选择的,则由调解组织所在地对系争纠纷有管辖权的人民法院进行司法确认。建议专业调解机构在调解申请书等文件中提示当事人选择以上地区的人民法院进行司法确认。

3. 建立调解协议督促履行和辅助履行机制

调解协议获得强制执行效力后,若一方不履行,则另一方可以申请强制执行。但调解协议的自动履行才更能体现调解的非诉讼特性,体现当事人的诚实信用,因此调解组织应当鼓励和督促当事人主动履行调解协议。一是建立调解保证金制度,由当事人一方或双方向调解组织交纳保证金,若无正当理由拒绝参加调解的,调解组织可以扣除保证金,若根据调解协议需承担赔偿责任的,调解组织可先将保证金划付给对方。二是建立先行赔付制度,对于事实清楚,过错明显的一方当事人,先进行部分比例赔付。三是建立第三方资金监管制度,对于调解协议达成后,双方互付履行义务的,可由调解组织提供第三方资金监管服务。

(四) 证券期货纠纷诉调对接机制的综合保障和持续发展

1. 组织保障

诉调对接工作是一项系统工程,需要建议统一的运作平台。法院可依托诉调对接

中心,作为多元化纠纷解决机制工作的专门负责部门和工作平台,该中心一方面负责法院内部诉调分流、诉讼程序与非诉程序转化的操作和管理;另一方面与院外的各调解组织衔接,统一对外委派或委托调解、指导调解、进行司法确认等。证券期货专业调解机构亦可设立相应工作平台或设置专人专岗负责与法院的诉调对接平台进行对接。

2. 制度保障

一是建章立制。证券期货案件诉调对接机制涉及诉讼程序与非讼程序的分离和衔接,涉及法院与专业调解组织之间的分工与协作,因此需要制定专门的规章制度,确保对接机制顺畅运行。相关的规章制度应当对诉调对接案件的范围、流程、期限、结果等作出具体规范。二是人员交流和培训常态化,建立联席会议制度,相互沟通信息,通报各方涉及诉调对接工作的情况,及时掌握证券期货纠纷的变化动向,落实诉调对接的具体措施。三是定期回顾总结对接机制运行情况,法院和专业调解组织应各自做好证券期货纠纷诉调对接的统计、考核和总结工作。

3. 技术保障

一是借助可视化管理技术,确保诉调对接工作可视可控。法院为调解案件编立专门案号,控制调解时限,到期自动转入审判系统,全程留痕。专门调解机构应当对接收的案件独立编号,将调解员、调解进程、调解结果等信息输入调解管理系统,做到调解进程全留痕。法院的调解管理系统、审判流程管理系统应当无缝衔接,同时匹配衔接调解组织的台账系统,便于数据交换、统计分析。二是借助“互联网+技术”,不断改进完善证券期货纠纷的调解工具。“互联网+调解”的主要特点为便捷性、虚拟性、技术性。便捷性反映在其摆脱了时间、空间、成本等因素的束缚,使异地远程调解得以实现。虚拟性反映在以网络信息技术工具为载体,参与主体均需要网络身份识别。技术性反映在平台所需的互联网技术,以及参与主体所需的互联网技能。但“互联网+调解”在降低成本的同时,也带来了新的问题,例如调解主体身份识别、对网络软硬件的依赖、用户体现度、网络信息安全等。要解决上述问题,一方面需要互联网技术的进一步普及和发展;另一方面需要调解组织积极向技术靠拢,向技术要质效。

五、小 结

课题组通过对域外证券期货纠纷诉调对接机制的经验进行考察和借鉴,分析我国在相关机制建设上取得的成果和存在的不足,提出证券期货纠纷诉调对接机制框

架设计,目标是要在明确证券期货纠纷专业调解机构的功能定位的基础上,建立我国证券期货纠纷专业调解机制的集中模式。具体措施上,首先要增加证券期货纠纷专业调解的数量,进一步扩大“诉转调”的通路,建立强制调解与单方承诺调解机制,要善于利用经济杠杆予以奖惩激励。其次要提高专业调解的质量,进一步严格选任和培训专业调解员,推行示范判决引导调解,发挥法律适用意见书的引导作用。关键要确保证券期货调解协议的履行。建立调解中财产保全制度,完善调解协议司法确认制度,建立调解协议督促履行和辅助履行机制。最后要做好诉调对接机制的综合保障和持续发展工作。