



消费纠纷在线解决一体化机制建设若干问题研究

——以诉源治理实质化为视角

陈朝阳¹ 姚亮²

引言

市场经济的快速增长不断衍生出新的商业模式和经营业态，在推动社会经济发展的同时，由于法律的滞后和监管的不健全，继而又引发新的矛盾。传统的、单一的纠纷解决机制已无法满足现实需求。近年来，各地法院按照“把非诉讼解决机制挺在前面”的要求，在构建多元解决机制方面进行了一系列有益的尝试和探索。随着“互联网+”“智慧法院”建设的不断深入，纠纷解决机制已不再局限于线下模式，开始逐步向线上方式转化。互联网因素的加入为争议当事人提供了更灵活、便捷、低成本的纠纷解决方式，对畅通诉非对接机制，提高纠纷化解率确实起到了积极作用，让非诉解决机制更好地发挥对诉讼机制的补充及分流功能，促进纠纷在诉前化解，从源头上减少诉讼的发生。2016年6月28日，最高人民法院出台《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》，加快了在线解决机制在全国范围内推广应用的进程，使其成为多元纠纷解决机制的必要补充和创新^①。本文以考察在线解决机制的发展概况为基础，分析机制运行中的问题及成因，选取消费纠纷作为设计蓝本，从诉源治理实质化的角度对一体化平台的创新意义和优化路径作出探讨，以期对完善在线多元解纷一体化建设，推动消费纠纷诉源治理有所裨益。

实证考察：在线解决机制在我国的实践和发展

在线解决机制(Online Dispute Resolution，简称ODR)，最早发源于美国，是互联网科技与替代性争端解决机制(Alternative Dispute Resolution，

简称ADR)相结合衍生孵化的产物，“是一种将计算机信息处理功能与便利的通信网络相结合的诉讼外争议解决模式，是替代性纠纷解决方式在网络空间的运用^②。”随着互联网科技的发展，在线解决机制愈发展现出其便捷、高效及低成本的优势，逐渐成为电子商务、跨境贸易纠纷的主要解决方式。

在线解决机制在我国起步较晚。2000年12月中国国际经济贸易仲裁委员会设立“网上争议解决中心”，开启了ODR在中国的发展历程。2004年，中国电子商务法律网和北京德法智诚咨询公司联合发起成立“中国在线争议解决中心”，是国内首个全面提供在线争议解决机制的平台。近年来，随着电子商务的迅猛兴起，ODR不仅成为解决电商纠纷的主要方式，还逐步扩展应用到其他领域。目前，我国ODR模式主要有3种：一是各大电商平台内嵌式在线解决机制。网络消费的增长也带来了消费矛盾激化率的上升。为应对与日俱增的消费争议，各大电商平台陆续推出在线解决机制，采用比较便捷、高效的方式解决纠纷。2012年12月，电商龙头企业阿里巴巴集团推出了“大众评审机制”，借鉴了西方司法制度中陪审团机制，将有争议、适合大众参与的案件分发给不同的评审员，通过网络投票、在线发言等形式，以多数决原则在线处理纠纷。资料显示，“从2012年上线至2018年期间，加入阿里巴巴的大众评审队伍的热心网友已经达到了500万人，大众评审机制已完成超过1亿次的纠纷判定，纠纷判定调处成功率达到了95%以上^③。”2018年6月，时任世界知识产权组织副总干事西尔维·福尔班女士到访阿里巴巴集团，对创新“大众评审机制”，构建知产保护



信息化建设

“法律快车道”的探索和经验给予高度赞赏。二是全国12315互联网平台。该平台由国家市场监督管理总局建设，全国市场监督管理部门共同使用，依托平台在线受理消费者投诉举报，组织远程调解，查处违法行为。此外，各级消费者协会组织、大型企业集团、电商平台的售后服务部门可以按照平台的授权，以不同类型用户身份登录，开展在线消费纠纷调解。通过12315平台的ODR通道，企业与消费者的互动推动纠纷源头化解^②。三是法院之外社会机构主导，专门提供在线纠纷解决服务的平台。如前文提及的“中国在线争议解决中心^③”。可见，在互联网快速发展的今天，第三方平台在纠纷解决中发挥着越来越重要的作用。在司法实践层面，为适应互联网时代对司法审判和诉讼服务的需求，人民法院开始探索互联网、大数据、人工智能等技术在纠纷解决领域的应用。2015年，最高人民法院启动了以数据为中心的“人民法院信息化3.0”，开始在全国试点建设多个在线诉调对接矛盾化解平台^④。2017年2月16日，最高人民法院印发了《关于在部分法院开展在线调解平台建设试点工作的通知》，明确要求“试点高级法院要牵头建立省级统一的在线调解平台，实现纠纷受理、分流、调解、反馈等流程的全覆盖”。2018年6月，浙江省高级人民法院牵头打造的国内首个纠纷化解网络一体化平台——“在线矛盾纠纷多元化解平台”在浙江全省上线运行。“依托互联网技术、人工智能和大数据，将线下的纠纷解决模式搬到线上，实现在线咨询、评估、调解、仲裁、诉讼等五大功能有机结合，通过线上汇集4万多名调解人员，向在线调解、在线仲裁、在线诉讼层层递进，使矛盾纠纷不断被过滤和分流，形成漏斗形的矛盾纠纷解决模式，最大限度先行化解纠纷，减少进入诉讼程序的案件^⑤。”根据资料显示，截至2020年5月，平台注册用户数达140余万人，受理纠纷超过81万件，调解成功率约86%，成效明显。

虽然在线解决机制在我国的发展时间不长，但其突破了地域的限制，释放出强大的活力，满足了当前多元纠纷解决机制的改革要求，与生俱来

的便捷、高效及低成本的优势是其他纠纷解决方式难以比拟的。首先，借助互联网的便捷性，在线解决机制使得处理流程更趋简化，在提高效率的同时，也大幅降低了人力、物力和时间成本，缓解了“案多人少”的矛盾。其次，在线解决机制是多元纠纷解决机制迎合互联网时代需求的创新和补充。随着经济的快速发展，社会矛盾日益凸显，新类型的纠纷不断涌现，化解矛盾的难度越来越大，单一的解决机制已难堪重负。健全多元纠纷解决机制，整合多方力量，推动不同解决机制之间跨界协作，为纠纷当事人提供线上线下结合立体化的纠纷解决渠道，推动矛盾源头化解，减少诉讼增量，是打造“共建共治共享”的社会治理新格局的重要课题。有学者提出：“在线纠纷解决机制能够形成‘纠纷不落地’的化解优势，第一时间对纠纷主体申报上来的矛盾纠纷信息进行收集、归类，选派合适的调解员及时调解处置，并在网上公示处置结果，真正实现矛盾纠纷及时申报、及时化解、及时结案，成为纠纷主体可利用的最快捷、最省时、最有效化解矛盾的平台^⑥。”

问题剖析：在线解决机制的现实困境及成因分析

在线解决机制在推动纠纷化解方面展现出无可比拟的优势，但在一定程度上暴露出短板与不足。正视问题，对症下药，补齐短板，才能充分释放出“机制红利”。

1.过分推崇诉讼功能导致在线解决机制的认同度不高

有学者指出，“在司法改革的过程中有一段时期鼓励诉讼，片面强调司法万能，导致了我国的调解机制由热到冷，这不仅削弱了解决矛盾消灭纠纷的能力，也导致了诉讼全能主义的扩张，在现实生活中出现一种强调法律对社会生活进行全面干预的趋势^⑦。”若认为一切纠纷均可通过诉讼解决，那么无形中会在公众心中竖起一道对非诉解决机制的心理屏障。心理认同是行为选择的重要制约因素，但在互联网经济高速发展的当下，在线解决机制却因推广和运用不足时常面临大众认知少、



信息化建设

认同度低的尴尬。

2.互联网诚信制度不健全导致在线解决机制的信任度不高

面对面调解是一种法理情兼容并蓄的纠纷解决方式,而在网络环境下,隔着屏幕,借助文字、图片等信息的交换来调解纠纷,虚拟空间的交流缺少了“人情味”,无形中拉远了人与人之间的距离,缺乏情感认同,对突发情况难以及时处置。而且,由于没有面对面的压力,真假信息互相掺杂使得当事人对虚拟环境整体存在不信任感,进而不愿意选择在线解决方式。目前,在线解决机制的程序尚不健全,也导致群众对在线解决机制缺乏信任。

3.资源分散和信息壁垒导致在线解决机制的聚合力不高

由于不同类型的解纷体系分属不同主管部门,长期以来各自独立运行,彼此之间没有建立有效联系,相对封闭的运行机制不能实现机制内外、线上线下资源的有效整合和优势互补,数据壁垒造成信息无法互联互通,制约了机制的拓展运用,无法满足新时期矛盾纠纷多元化解的需求。由于非诉解纷体系与诉讼程序的衔接机制不畅,不能实现纠纷在线解决的程序闭环,即使通过在线解决机制达成和解,也有可能因为缺乏法律强制力的保障而功亏一篑。

4.立法相对滞后导致在线解决机制程序规范性不高

现行法确立的诉讼程序是基于线下纠纷解决模式,与在线解决机制固有的无纸化、虚拟化特征之间不可避免地产生兼容性问题。由于立法的滞后性,长期以来,在线解决机制的运行一直存在实体法和程序法上的“瓶颈”。2018年颁布的《中华人民共和国电子商务法》是我国第一部规定在线解决机制的立法,明确了电子商务平台经营者可以建立争议在线解决机制,但对具体程序没有作出进一步规定。程序的规范化是法治化的应有表达,而程序的规范化需要法律规则的指引。由于法律规则供给欠缺,程序不健全、场景不透明以及标准不明确不仅会影响调解结果的效力,还容易造成信息公开与隐私保护的冲突,对平台的合规性、安

全性和保密性提出了极大挑战。

进路探寻：朝着诉源治理实质化

目标出发

在解决纠纷领域,只有诉内与诉外双重机制并举,才能变社会管理为社会治理,司法在社会治理格局建设中要发挥引领、推动和保障作用^⑤。进入互联网时代,促进现代科技在多元纠纷解决机制中的应用,是人民法院深化司法体制改革,推进社会治理的创新举措。在便利、高效解决纠纷的同时,也有利于发挥司法对非诉解决机制的对比效应和指引作用,使广大群众充分认识到诉讼并非解决纠纷的唯一途径或最佳选择,促使纠纷当事人主动选择非诉解决机制,从而激活多元调解资源,更好地发挥非诉解决机制的分流和过滤作用,从源头上防范诉讼的发生。

诉源治理是新时期社会治理的重要课题,是对“枫桥经验”的创新发展,强调从源头上预防和化解矛盾纠纷,侧重“治未病”“治将病”,要求将非诉解决机制挺在前面,让司法回归“最后一道防线”。成都市中级人民法院院长郭彦提出,“适应新时代要求的‘诉源治理’应包含4个层次的内容:一是从深化社会基层治理的层次,依靠党委、政府,调动基层组织和群众力量,推进基层善治,避免和减少纠纷的发生;二是从及时调和矛盾纠纷的层次,构筑科学合理的解纷防线,促进纠纷通过前端防线有效解决和过滤;三是从减少纠纷进入诉讼的层次,通过完善诉非衔接程序,引导适宜通过非诉方式解决的纠纷在诉前向诉外分流;四是从事诉讼解纷的层次,构建一个梯度性的案源治理机制,优质高效化解已经形成诉讼的纠纷,有效减少二审、执行、涉诉信访等诉内‘衍生案件’^⑥。”简言之,推进“诉源治理”实质化,必须坚持标本兼治,从短期目标上看,就是通过完善多元解决机制,畅通诉非联动,高效优质化解纠纷,减少诉讼案件增量,从长远发展来看,就是深化基层治理,提高法治意识,构建良序善治的社会治理格局。

着眼于诉源治理实质化,放眼未来,建立在线解决机制一体化平台,打造多方参与、互联互通、



信息化建设

衔接有序的“枢纽站”，对打破现有的纠纷解决机制壁垒，跳出联动乏力的困境，激发社会治理潜能具有积极意义。运用“互联网+”思维，通过数据共享和智能匹配，优化调解资源的配置，从而减少过去依靠部门之间沟通协商，繁琐材料交接所耗费的人力和时间成本，激发联动效能，实现全程信息化和在线化，通过一体化平台推动诉前程序的规范化再造，提升多元在线解决机制的公信力和专业化效应，真正发挥其对矛盾纠纷的“过滤阀”和“减压阀”功能。本文选取消费纠纷作为一体化平台的设计蓝本，主要是基于两点考虑：一是消费纠纷是日常生活中最常见的一类纠纷，事关每个人的切身利益，具有现实意义；二是在线解决机制目前应用较多的是电商平台和全国12315平台，主要解决消费纠纷，有实践积累，可以提供实验土壤。近年来，各地在消费纠纷多元解决机制的探索可谓遍地开花，如浙江省临海市人民法院与临海市市场监督管理局、临海市消费者权益保护委员会成立浙江省首个消费纠纷诉调对接工作站，开展“一站式”诉前调解、司法确认工作，出台全国首个消费纠纷诉调对接工作地方标准，推进“放心消费在浙江”“最多跑一次”改革；又如，浙江省宁波市消费者权益保护委员会与宁波市中级人民法院建立诉调对接机制，利用“在线矛盾纠纷多元化解平台”，为消费纠纷调解结果的司法确认开通互联网“绿色通道”等等。

从诉源治理实质化视角出发，笔者认为，消费维权在线解决一体化平台建设应以完善规则程序保障为引领，以激活多元解纷联动效能为中心，以畅通内外双向接轨为重点，针对法院、非诉解纷机构、社会公众的不同需求，聚焦堵点、重点突破，有的放矢，激发在线纠纷解决一体化平台高效、公共、专业的优势。

1. 确立调解前置程序，为纠纷引流和分层过滤提供制度保障

传统的诉讼中心主义观念，使得纠纷当事人首选诉讼作为解决矛盾的路径。长期以来，束缚于合意方能调解的既定思维，诉前调解多流于形式，能动性不足，成为制约多元化纠纷解决机制发展

的瓶颈。在当前深化多元纠纷解决机制、推进诉源治理的背景下，探索在类案中建立调解前置程序，是符合时代需求的有益创新。思想是行动的先导。认识不到位，理解有偏差，工作落实和成效必然大打折扣。因此，必须首先厘清“自愿原则”的内涵。有学者提出，“自愿调解应当以当事人是否拥有对调解结果的控制权为判断标准，拥有则为自愿，否则即为非自愿。调解前置仅针对一些适宜调解的纠纷强制要求当事人在诉讼前必须经过调解程序，但是否愿意达成调解以及调解协议的具体内容等，完全由当事人自主决定。从这个角度来说，调解前置并未违反自愿调解原则”^④。笔者对此观点持赞同意见。对程序的选择权并非不受任何限制。解纷需求的无限性与司法资源的有限性的矛盾，决定了民事程序制度必须在追求程序利益与实现实体利益之间找到最恰当的平衡点。对于某些适宜调解的纠纷，在诉前强制启动调解，既有利于化解纠纷，避免矛盾激化，又可以防止个别人滥用诉权而增加司法资源的耗费，具有正当性。以消费纠纷为例，争议标的额通常不高，选择诉讼途径往往费时耗力，对经营者和消费者双方而言均非最佳选择。从实践来看，无论是电商平台还是全国12315平台，受理并解决的消费纠纷数量远超过法院受理案件数，由此显见选择非诉解决方式先行调解符合多数人的意愿。因此，在消费维权纠纷领域率先确立调解前置程序有正当性和合理性，是推动多元解决机制的必然选择。当然，为防止出现法院借由“调解前置”变相拖延立案或不立案的风险，应当对调解期限作必要限制，可参照《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》第二十七条第一款规定^⑤，原则上不超过30日，同时允许当事人协商延长调解期限。对未达成调解的，法院应当依法立案，从而建立调解前置与诉讼程序的顺畅衔接。

2. 健全在线解决程序规则，提高诉非衔接一体化水平

互联网的发展推动多元解决机制向线上模式转化，但由于对在线解决程序规则缺乏相关立法，实践中操作比较混乱，造成线上线下不能有序衔接



信息化建设

接,制约了在线解决机制高效性和便捷性的发挥。2020年1月15日,最高人民法院在全国部分地区法院启动民事诉讼程序繁简分流改革试点,改革项目包括健全司法确认程序和电子诉讼规则。以此次繁简分流改革为契机,健全完善在线解决程序规则,是深化诉非衔接,提升在线解决机制公信力的有效路径。具体建议:一要明确在线签名的规范及效力,解决对在线调解协议的公信力和有效性的质疑,激发在线解决机制的内在动力;二要明确电子送达地址及效力标准,确保在线调解程序规范,从源头解决纠纷进入诉讼后的送达难题;三要推行在线司法确认,明确ODR协议具有非诉调解协议法律效力,并纳入司法确认的范围。结合审判专业化改革目标,可以设置专门审判团队对消费纠纷ODR协议进行在线司法确认,巩固化解成果,提高化解效率。

3. 畅通衔接机制,探索线上线下融合的消费纠纷一体化解决机制

一是建立大数据平台,利用互联网技术打通数据壁垒,搭建数据共享、各联动单位分界面一体化处理的公共平台,实现纠纷化解数据“一次形成,综合利用”,提高解纷效能;二是聚合多元解纷渠道,发挥法院的法律指引和司法保障作用,借助一体化平台便捷、高效、成本低的优势,激活解纷资源;三是建立一体化平台与电子商务、市场监管ODR平台的数据接口,畅通委托调解、委派调解、司法确认和远程立案的全流程在线渠道,促进解纷资源的精准匹配和高效利用,实现程序闭环。2019年6月,厦门市湖里区人民法院“全在线”诉讼平台与海沧e调解平台实现对接,共享用户认证体系,畅通数据应用,并于同年6月27日通过平台对接实现在线诉调对接,高效化解了一起跨域商事纠纷案件,是福建省首个通过平台数据对接方式实现全在线诉调对接的成功案例,为消费维权诉非对接一体化平台构建提供了很好的实践样本。

4. 确立无争议事实记载机制,提升多元联动解纷效能

最高人民法院在2012年4月10日印发的

《关于扩大诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制改革试点总体方案》中,首次提出将建立无争议事实记载机制作为完善诉调对接工作机制的一项重要内容。2016年的《多元化纠纷解决机制改革意见》再次肯定了这一机制。无争议事实记载机制,简单来说,就是调解员书面记录调解过程中双方没有争议的事实,在纠纷进入诉讼程序后,可直接作为诉讼中无争议事实,当事人无需举证证明的制度。其对巩固纠纷调解成果,提升后续诉讼程序的效率,具有积极意义。但由于欠缺程序法律规定,对无争议事实记载的性质在实践中仍存在较大分歧。此外,将双方签字作为记载的形式要件,没有考虑调解不成,当事人是否愿意配合的实际情况,导致无争议事实记载机制的实务操作性不强。从消费维权解决机制一体化角度,确立无争议事实记载机制可从以下方面进行探索:一是明确登记流程。在纠纷提交在线解决机制时,以要素式模板引导当事人在线填写或勾选纠纷事实,通过对双方的陈述归纳无争议事实,并在线推送双方当事人。由于是纠纷当事人主动填写和确认的事实,因此无需签字。在纠纷调处过程中,对双方陈述或举证而新增的事实,调解员应当实时记录,通过信息化手段固化证据,在调解结束时提交双方确认,当事人提出异议的,应当予以记录并推送对方。当事人选择诉讼的,调解组织应向当事人提供无争议事实和异议的书面记录。二是明确客体范围。无争议事实的范围应当仅限于客观的纠纷事实,不包括身份关系或为达成调解目的作出妥协所认可的事实。三是建立审查程序。无争议事实是当事人双方和调解员在调解过程中提炼形成的,真实性、完整性和准确性受当事人的表达能力、认知水平以及调解员的专业素质影响较大,正当性基础较为薄弱,为保障司法公正价值的实现,应当在庭审环节设置审查程序,由法官询问双方是否有异议,根据“禁止反言”原则,应采用举证责任倒置,由异议方对异议理由和事实承担举证证明责任。

结语

在消费维权领域先试先行,探索构建诉非对



信息化建设

接在线解决一体化平台，对丰富和发展多元纠纷解决机制，推进诉源治理具有创新意义。但是，任何改革和创新并非一蹴而就，目前还需要在立法修订、政策支持、激励机制、技术保障等方面多做思考，也需要通过实践不断检验、论证和完善。

（作者单位：1 厦门市中级人民法院 2 厦门市湖里区人民法院）

注

* 本文是 2020 年度厦门法院重点调研课题。

①《多元化纠纷解决机制改革意见》第二条第 15 点提出，要创新在线纠纷解决方式。根据“互联网+”战略要求，推广现代信息技术在多元化纠纷解决机制中的运用。推动建立在线调解、在线立案、在线司法确认、在线审判、电子督促程序、电子送达等为一体的信息平台，实现纠纷解决的案件预判、信息共享、资源整合、数据分析等功能，促进多元化纠纷解决机制的信息化发展。

②国家市场监督管理总局发布的《市场监管部门推进消费纠纷在线和解机制初见成效》一文载明，截至 2020 年 10 月，全国市场监管部门已发展 1.65 万家 ODR 企业，与消费者直接化解纠纷 14.76 万件，提前实现万家入驻 12315 平台的工作目标。全国 12315 平台上线以来，ODR 企业发展量环比增长 4.98 倍，直接与消费者协商解决纠纷环比增长 1.06 倍，与传统调解方式相比，ODR 和解成功率提高 7.75%，办理时长缩短 8.98 天，按时办结率和群众满意率也都较上线前有了明显提升。

③据资料统计，2013 年到 2018 年，电子商务消费纠纷调解平台受理的投诉案件数同比增长分别为 4%、3.32%、3.27%、14.78%、48.02%、38.36%，案件数量总体呈上升趋势。

④如，2015 年 9 月安徽合肥蜀山区法院与“新浪”合作开通“e- 调解”服务平台，整合了蜀山区法院辖区的调解资源，并与安徽马鞍山雨山区法院调解中心、北京昌平区法院调解中心以及南京的律师事务所实现对接，覆盖更多类型纠纷，服务更广区域的当事人，截至 2016 年 6 月底，总共受理调解案件 385 件，调解完成 367 件，其中超过 50% 的案件得以成功调解。安徽马鞍山法院搭建诉调对

接、案件速裁、专业纠纷、网络调解、信访化解和攻克执行难 6 大平台，形成“党政司法协力推进，预防化解齐头并进，互联互通与时俱进”的马鞍山经验。资料来源：参见董兵兵：《合肥蜀山开启“互联网 + 纠纷化解”新模式》，载《人民法院报》2016 年 2 月 7 日；陈叶君：《互联网背景下诉调衔接机制的优化路径研究——以乙省 ODR 在线矛盾纠纷多元化解平台应用为切入》，载《司法体制综合配套改革与刑事审判问题研究——全国法院第 30 届学术讨论会获奖论文集》2019 年。

⑤《最高人民法院关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)》提出，要创新发展新时代“枫桥经验”，完善“诉源治理”机制，坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，推动从源头上减少诉讼增量。完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决体系，促进共建共治共享的社会治理格局建设。

⑥《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》第二十七条第一款 人民法院委派调解的案件，调解期限为 30 日。但是双方当事人同意延长调解期限的，不受此限。

参考文献

- [1] 范筱静.电子商务中在线纠纷解决机制初探——以信息技术应用和消费者保护为视角[J].科技与法律,2012,(04):7-11.
- [2] 孙冰.阿里首创大众评审机制:6 年解决 1 亿次纠纷 [EB/OL].(2018-12-06)[2021-12-21].<http://www.ce-weekly.cn/2018/1206/242668.shtml>.
- [3] 李瑞昌.联体与联动：作为社会治理制度的在线调解创新[J].行政论坛,2020,27(04):83-89.
- [4] 胡晓霞.我国在线纠纷解决机制发展的现实困境与未来出路[J].法学论坛,2017,32(03):97-105.
- [5] 沈恒斌.多元化纠纷解决机制原理与实务[M].厦门：厦门大学出版社,2005:395.
- [6] 四川省成都市中级人民法院课题组.内外共治：成都法院推进“诉源治理”的新路径[J].法律适用,2019,(19):15-23.
- [7] 汪晖,阙云飞.民事纠纷调解前置及其实现路径[J].人民司法(应用),2018(31):10-14.