

# 调解业务前沿



2025年12月刊



上海市律师协会

调解专业委员会

编委会

孙彬彬 邓哲 胡卫民 李凝未

## 目录

|  |           |
|--|-----------|
| <b>【业务动态】</b> .....  | <b>3</b>  |
| 一、《商事调解行业共识二十条》在厦发布！国内权威调解机构代表共议数字时代商事调解制度建设 .....             | 4         |
| 二、银川市一案例获评全国工商联 2025 年商会调解典型案例 .....                           | 5         |
| 三、代表委员调解月   “1+4”代表委员联动调解 既护金融权益又解农户急难 .....                   | 6         |
| 四、暖心调解化纠纷 司法为民显温情 .....  | 8         |
| <b>【专业文章与案例分析】</b> .....                                       | <b>10</b> |
| 一、法院源头解纷数字化转型的现实困境与破局路径 .....                                  | 11        |
| <b>【最新法律法规及政策解读】</b> .....                                     | <b>27</b> |
| 一、全国首部商事调解地方性法规公布 .....  | 28        |
| 二、解读   倡导调解优先理念，创新设立登记路径！《上海市促进浦东新区商事调解规定》今年 12 月 1 日起施行 ..... | 29        |
| 三、《山东省行政调解办法》发布 .....  | 31        |

如您对本资料有任何意见或建议，

请联系：钱洁 qianjie@zhonglun.com

## 【业务动态】



## 一、《商事调解行业共识二十条》在厦发布！国内权威调解机构代表共议数字时代商事调解制度建设

来源：厦门日报

12月13日，数字时代商事调解制度建设研讨会暨中国商事调解发展合作机制2025年年会在厦门国际会议中心举行。会议由中国商事调解发展合作机制主办，厦门市商事调解协会、厦门市经贸商事调解中心协办，同济大学法学院、上海市法学会多元解纷法治研究会、海丝中央法务区秘书处支持，厦门能见易判信息科技有限公司承办。市委政法委、市人大常委会、市中院、市司法局等相关部门，以及调解与仲裁机构、法律科技企业、高校代表等100余人参加活动，围绕商事调解规范化与数字化转型等议题展开研讨。

开幕式上，发言嘉宾从数字中国战略、涉外法治建设、多元解纷改革等角度，介绍了厦门在多元化纠纷解决和商事调解领域的探索实践，将商事调解视为优化法治化营商环境、服务高质量发展的重要抓手，并表示将持续在制度完善、数字赋能和国际合作方面加大工作力度。

本次会议重磅发布了《商事调解行业共识二十条》（《厦门共识》）。它围绕专业化、规范化、市场化、国际化与数字化五大方向，系统提出二十条行业共识，为商事调解领域的高质量发展提供了清晰指引。

主旨演讲环节中，上海经贸商事调解中心、中国商事调解发展合作机制、北京多元调解发展促进会、国际调解院等多位商事调解专家围绕商事调解的目标定位、制度设计和实践路径分享观点。

两场圆桌论坛分别聚焦“商事调解的规范化发展”和“商事调解的数字化发展”，与会嘉宾分别围绕组织治理、规则体系、行业标准、人才培养与平台化建设、智能工具应用、业务场景细分、数字化赋能调解流程等议题展开深入对话。

## 二、银川市一案例获评全国工商联 2025 年商会调解典型案例

来源：银川新闻网

12月9日，全国工商联通报100件2025年商会调解典型案例，由银川市推荐选送的金凤区商会人民调解委员会调解服务合同纠纷案“情理法并举解矛盾促和解助企轻上阵”成功入选，这也是宁夏唯一入选的商会调解案例。

近年来，银川市工商联坚持和发展新时代“枫桥经验”，聚焦企业纠纷化解难点，完善商事纠纷诉调对接机制，构建三维调解组织体系，通过机制创新、科技赋能、基层探索、多元服务与合规引领，有效打通企业解纷绿色通道，降低企业维权成本，提高纠纷化解质效，以法治助力民营企业稳预期、强信心、促发展。

下一步，银川市工商联将持续发挥商事调解机制优势，深入实施“金盾护企·协同解纷”行动，推动有条件的商会设立人民调解委员会，支持商事调解组织入驻综治中心，协助更多商事调解组织加入人民法院特邀调解组织，认真做好人民法院委托案件的受理与调解工作。同时，举办商事调解交流活动，征集推荐优秀商事调解典型案例，会同法院、仲裁、公证、司法等部门建立“工商联+”涉企纠纷协同化解机制，有效化解民营经济领域矛盾纠纷，推动民营企业依法经营、依法治企、依法维权，助力营造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境。

### 三、代表委员调解月 | “1+4”代表委员联动调解 既护金融权益又解农户急难

来源：兴安盟中级人民法院

“感谢代表委员和法官，既帮银行维护了权益，也给了我合理的还款空间，真是解决了我的难题！”12月12日，扎赉特旗人民法院创新采用“1+4”联动调解模式，邀请长期关注基层金融服务、熟悉农牧民生产生活的全国人大代表杜岗及四名政协委员共同参与调解，成功化解一起9万元的金融借款合同纠纷，既维护了金融机构合法权益，又帮助农户缓解还款压力，实现法律效果与社会效果的有机统一。

2021年8月31日，被告吴某某为开展农业生产经营，与原告内蒙古农村商业银行股份有限公司扎赉特旗支行签订《扎赉特旗农村信用合作社富民一卡通领用合约》，银行授予其9万元循环授信额度并约定利率。授信到期后，吴某某因农业生产受自然条件影响，未能按约结清借款本息，银行经多次催收无果后，最终将其诉至法院。

调解现场，双方立场鲜明。原告银行方坚持强调借款合同的法律效力，要求吴某某一次性偿还全部欠款及逾期利息，以降低金融风险。被告吴某某面露难色，坦言农业生产受自然条件、市场行情影响较大，近期收成不及预期，资金周转困难，并非故意拖欠，希望能延长还款期限、减轻还款压力。双方各执一词，调解一度陷入僵局。

“金融借款守的是契约精神，银行放贷支持农业生产，是为了帮农户增收；但农户遇到实际困难，也不能不管不顾，得找到双方都能接受的平衡点。”全国人大代表杜岗秉持公平公正原则，充分发挥扎根基层、贴近群众的优势，一边用朴实的语言倾听吴某某农业生产中遇到的实际困境，理解其还款乏力的难处。一边与银行方耐心沟通，结合当前农村农业发展实际，分析一次性给付可能给农户带来的生活压力，以及化解纠纷对优化农村金融生态的积极意义。

与此同时，承办法官同步开展释法明理工作，向双方详细解读借款合同的相关法律规定，明确吴某某逾期还款需承担的法律责任，同时也向银行方充分说明调解结案对提升债权实现效率、节约司法资源的多方面好处。最终，双方当事人逐渐放下对立情绪，理性看待争议。银行方认可了吴某某的实际困难，同意调整还款方案；吴某某也承诺将积极筹措资金，按约定履行还款义务。双方达成一致并现场签订调解协议，约定被申请人吴某某向申请人偿还借款本金9万元及相应利息，分四期偿还并于2026年12月20日前给付完毕。

“人大代表既要为群众发声，也要为社会治理助力。此案不但涉及金融纠纷也涉及农牧民的合法权益，处理不好容易激化矛盾，通过调解把情理法融在一起，既能化解当下的纠纷，也能维护基层的和谐稳定。”杜岗代表在调解结束后深有感触地表示。

兴安盟两级法院深入贯彻落实自治区高院关于开展“代表委员调解月”活动的部署要求，积极创新工作举措，深化“代表委员+法院”多元解纷机制建设，有效推动矛盾纠纷源头化解、多元化解。下一步，全盟法院将持续深化代表委员参与调解工作，进一步扩大调解队伍规模、拓展调解领域、提升调解质效，努力将更多矛盾纠纷化解在基层、消除在萌芽状态，为构建共建共治共享的社会治理新格局提供有力司法保障。

## 四、暖心调解化纠纷 司法为民显温情

来源：中国新闻网

2025年9月，陈某计划在卧室暖气包加装加热棒和温控器，一番打听后，他联系到从事暖气设备安装的李某上门洽谈。

“你放心，我装的活儿又快又好，要是满意，全屋的安装都交给我，设备也不用你操心，我帮你采购，一站式搞定！”查看现场时，李某拍着胸脯向陈某承诺。想着能省去自己采购设备、联系安装的麻烦，陈某欣然应允，双方当场达成全屋暖气设备采购及安装的口头协议。几天后，陈某通过微信转账，将7500元全款一次性支付给李某，李某也爽快承诺，3天后就上门安装。

可承诺的日子一天天过去，李某却迟迟不见踪影。心急的陈某多次联系询问，李某总以“手头活儿多”“再等两天”为由推脱。直到2025年10月，李某终于带着工具来到陈某家中，可刚进门打量了一番，就以“缺少电线”为由，没做任何实质性工作便转身离开。此后，陈某再打电话、发微信催促，李某要么不接不回，要么找各种借口拖延，这一拖就是近两个月。眼看寒冬将至，暖气改造的事却毫无进展，陈某既气愤又无奈，一纸诉状将李某诉至新疆伊宁市人民法院托格拉克法庭。

案件受理后，承办法官张鹏宇第一时间仔细审阅案卷材料，了解案件来龙去脉。考虑到该案事实清楚、标的额不大，且双方矛盾焦点仅在于退款事宜，若简单判决，不仅会增加当事人的诉累，还可能激化矛盾，加之李某人在外地，短期不回来，为了高效化解纠纷，切实维护当事人的合法权益，张鹏宇法官决定采用线上调解的方式处理此案。调解过程中，张鹏宇通过视频电话分别与双方沟通。面对陈某的满腹委屈，法官耐心倾听其诉求，安抚他激动的情绪；针对李某推诿拖延的行为，张鹏宇则从法律角度释法明理，告知其不履行合同义务应当承担的法律责任，同时结合情理，劝导他换位思考——“天气越来越冷，人家等着暖气过冬，你这样拖着，既耽误了别人的事，也损害了自己的信誉。”

在张鹏宇的悉心调解和耐心劝导下，李某逐渐认识到自己的错误，主动表示愿意退还陈某全部款项。最终，双方在线上达成一致调解协议：李某于2025年12月15日前，一次性向陈某退还材料费及安装费共计7500元。

“太感谢张法官了！没想到这么快就解决了问题，这下我能安心准备过冬了！”拿到调解协议的陈某，悬着的心终于落了地，言语间满是感激。

托格拉克法庭庭长康建表示，近年来，法庭大力推广在线诉讼服务，让数据多跑路、群众少跑腿，特别是针对事实清楚、争议不大的案件，充分发挥先行调解和在线调解的优势，既减轻了当事人诉累，又促进了矛盾纠纷实质性、温情化解决，实现了法律效果与社会效果的统一。

## 【专业文章与案例分析】



## 一、法院源头解纷数字化转型的现实困境与破局路径

作者：覃光开 广西民族大学相思湖学院 广西 南宁 530225

卫绪华，南宁师范大学 法学与社会学院 广西 南宁 530001

来源：广西政法管理干部学院学报

**【摘要】**在国家治理体系现代化的时代背景下，源头解纷已成为提升基层社会治理效能的重要举措。尽管当前源头解纷已形成一定的制度与实践成果，但受限于数字基础设施建设滞后、数据共享平台与安全防护体系不健全、全国性立法保障不足等问题，其运行效能与社会治理现代化的目标仍存在差距。数字化转型为破解上述困境提供了新的思路。立足源头解纷数字化转型的现状与价值，借鉴域外经验，分析现实困境，从体系设计、基础构建、技术支撑与立法引领等四个方面提出优化路径，以期推动非诉讼纠纷解决机制的完善与基层治理体系的现代化发展。

**【关键词】** 源头解纷；数字化转型；枫桥经验；社会治理现代化

**【中图分类号】** D926.22

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1008-8628 (2025) 6-0034-09

DOI: 10.20276/j.cnki.CN45-1262/D.2025.0604

习近平总书记强调，要“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”，从源头上减少诉讼增量。这一重要论断深刻揭示了新时代社会矛盾纠纷治理的根本方向，从治理哲学层面确立了“预防优先”的解纷逻辑，与数字化“风险预判、源头干预”的技术特性高度契合，为推进人民法院源头解纷的数字化转型提供了坚实的政策依据和理论支撑，也为新时代多元化纠纷化解体系构建指明了方向。由此可见，将非诉讼纠纷解决机制前置化仍然是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大课题<sup>[1]</sup>。法院作为司法体系的重要组成部分，在源头解纷工作中承担着关键职责。随着信息技术的飞速发展，数字化手段逐渐渗透到司法领域的各个方面，法院源头解纷也因此迎来了数字化转型的新阶段。通过数字化转型，法院可以借助大数据、人工智能等先进技术，实现对纠纷的精准识别、快速处理和有效预防。然而，数字化转型的推进仍面临制度、技术与协同等多重挑战，这不仅制约了改革进程，也影响了源头解纷工作的深入开展。因此，深入研究法院源头解纷数字化转型的现实困境，并探索有效的破局路径，具有重要的理论和实践意义。

---

[收稿日期] 2025-07-11

[作者简介] 覃光开（1983—），男，广西宾阳人，广西民族大学相思湖学院法学院专任教师，研究方向：民商法学、司法审判与执行；

卫绪华（1980—），女，广西永福人，南宁师范大学法学与社会学院副教授，硕士生导师，研究方向：民商法、知识产权法。

## 一、实证分析：源头解纷数字化转型的必要性与价值

源头解纷的数字化转型是应对新时代社会治理挑战的必然选择。然而，当前源头解纷现行体系运行效能还存在一些问题，也在一定程度上制约了其功能的充分发挥。具体而言，主要体现在以下三个方面：一是数字技术赋能源头解纷的潜力尚未得到充分释放，数字化应用还处于初级阶段，未能深度融入纠纷预防、调解和治理等环节；二是“诉源智治”实践仍受限于传统治理思维和路径依赖，未能有效突破既有模式的束缚，难以适应新时代社会矛盾的特征和需求；三是全国法院系统数字化基础建设发展不均衡、进程相对滞后，在一定程度上影响了源头解纷工作的整体效率和服务质量。上述三方面问题相互关联、互为影响，最终导致“诉源智治”的推进动力不足。因此，推动源头解纷的数字化转型已成为提升矛盾治理能力的关键举措。通过从制度、技术与协同等多维度提出防范和化解社会矛盾的系列政策和措施，对构建和谐共享社会、推进国家治理现代化具有重要的理论价值与实践意义<sup>[2]</sup>。

### （一）源头解纷数字化转型的正当性基础

在数字化转型的大背景下，推动大数据、人工智能等科技创新成果同司法工作深度融合，已经成为司法审判改革发展的必然趋势。

一是契合新时代社会治理需求。源头解纷的数字化转型依托大数据、人工智能等新兴技术，能够精准识别和预警社会矛盾，预防矛盾纠纷升级，高效化解纠纷矛盾，并实现智能化管理。同时，还可以优化司法流程，提升审判活动的透明度、公正性与运行效率。二是提升公众满意度和信任度。数字化手段使公众能够更便捷地获取司法信息，参与纠纷解决过程，从而增进对司法工作的理解与认同。同时，智能服务系统还可以提供更加个性化、精准化的服务，以满足公众多样化的需求。三是促进多元共治格局形成。源头解纷涉及法院、行政机关、社会组织等多方主体，需要形成协同治理机制。数字化转型有助于打破信息壁垒，实现数据共享，进而推动不同部门、不同领域间的跨界融合与协同治理。

## （二）源头解纷数字化转型的必要性分析

党的十九届五中全会指出，要“加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平”。由此可见，加快数字社会建设不仅可以从制度层面为源头解纷数字化提供数据共享、协同治理的制度基础，还能够在根本上通过数据要素的流动与整合，破解传统解纷中信息不对称、资源分散化等实践困境。

一是有效减少案件增量及其他衍生案件的发生。源头解纷数字化转型有助于精准识别和预防矛盾纠纷，避免矛盾纠纷升级并转化为诉讼案件。同时，通过数字化转型，实现对社会治理资源的优化配置和高效利用，从源头上减轻司法系统的案件负担。二是促进矛盾纠纷多元化解合力的形成。数字化转型能够构建跨时间、跨空间、跨部门的协同数字化办案模式，实现相关数据的归集、研究，深挖大数据潜力，及时发现和解决审判管理、社会治理中的风险点，全面预判防范风险，从而减少上诉、执行、信访等衍生案件，优质高效化解纠纷<sup>[3]</sup>。三是解决法院传统线下纠纷解决方式的内生缺陷。传统的纠纷解决模式程序周期长、信息流动不畅，难以适应群众需求，而有限的司法资源亦难以承受案件数量的快速增长所带来的压力。数字化转型的推进，正是应对这一结构性矛盾的有效路径。

## （三）源头解纷数字化转型的功能性价值

以大数据、“互联网+”、云计算、区块链等为代表的数字化技术体系，与从源头上减少诉讼增量的理念高度契合。

首先，提升源头解纷的精准化水平。通过整合政府各部门、各行业的海量数据，运用数字化处理、数字建模和模拟测试等多重技术手段，可以为科学诉前化解纠纷提供坚实基础。其次，增强源头解纷的智能化能力。依托大数据、人工智能、区块链等信息化手段，打通“数据孤岛”，实现数据共享交换、业务协同办理、办理流程再造，通过对矛盾纠纷进行智能分层过滤、科学预警防范，进一步发挥大数据在优化审判管理服务、提高司法审判质效、增强科技赋能的驱动力等作用，最终打造一批好用管用的“诉源智治”解纷平台。最后，推动矛盾纠纷化解方式的创新发展。数字化转型既可以为法院诉前化解矛盾纠纷提供技术支撑，也可以为法院源头解纷

工作提供新的实践路径和动力，全面提升矛盾纠纷调解效能。

#### （四）源头解纷数字化转型的突破性进展

当前，全国各级人民法院正在推进全域一体化数字法院建设，源头解纷数字化转型既符合司法工作规律，又顺应信息化、数字化、智能化发展趋势。

一是突破传统源头解纷方式的局限性。依托大数据、人工智能等技术应用，推动法院工作理念更新、机制创新、能力现代化升级，能够实现对矛盾纠纷的精准预测、智能分流与辅助决策。二是打破地域与部门之间的界限与隔阂。通过突破传统源头解纷的地域与部门壁垒，构建一体化的数字平台，以科技力量强化审判管理、提升审判效率、优化源头解纷的矩阵管理，这不仅有助于实现数字技术与立案、庭审、判决、执行、信访等司法环节及衍生案件的深度融合与高效运用，还能有效应对源头解纷的复杂挑战，推动司法工作全流程的数字化转型。三是实现案件数据的智能解析。通过智能化、数字化手段，系统归纳并分析各类案件的成因、数量、总量、线索及类型，及时捕捉矛盾纠纷的变化趋势、发展动态及潜在风险。尤其是对涉民生、案件量较大等相对集中纠纷案件的成因及纠纷走势进行数据分析研判，为源头解纷工作提供科学依据。

## 二、实践检视：域外源头解纷机制数字化转型实践及对我国的启示

把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”是最高人民法院贯彻党中央决策部署，深化司法体制改革，推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措<sup>[4]</sup>。从全球视角审视，处于社会转型期的国家普遍面临治理复杂性加剧的挑战，为此，各国正纷纷通过数字化手段完善其非诉讼纠纷解决体系。当前，尽管各地围绕“抓前端、治未病”积极推进试点工作，多元解纷机制呈现出“遍地开花”之势，但实效与预期仍有落差。数据显示，2018年至2024年，地方各级人民法院受理案件分别为2800万件、3156.7万件、3080.5万件、3351.6万件、3370.4万件、4557.4万件和4600.8万件<sup>①</sup>。除2020年案件数小幅减量外，其他年份的诉讼案件增幅明显，尤其是2023年，较2022年增加了35.2%。截至2025年上半年，全国法院受理各类审判执行

<sup>①</sup> 数据来源于2019年至2024年的《最高人民法院工作报告》。

案件 2109.2 万件，虽较上年同期下降了 8.52%，但总体案件规模仍处于高位运行状态。由此可见，在未来可预见的一段时期内，全国法院受理各类案件数量仍将维持高位，部分领域的纠纷数量会持续快速增长迅猛。因此，加强矛盾纠纷的源头预防和前端化解，不仅是应对案件持续高位运行的现实需要，更是推动国家治理体系和治理能力现代化、提升司法服务效能的必然要求。

### （一）域外源头解纷机制的数字化转型实践

审视全球司法审判实践，司法解纷数字化转型已成为普遍趋势。这既得益于大数据、人工智能、云计算等信息技术为司法审判带来的便捷与潜力，又体现了司法体系对效率、公正与便捷性的追求，为我国源头解纷的数字化转型提供了启示与参考。

#### 1. 美国模式

在推动多元化纠纷解决机制方面，美国的在线纠纷解决（ODR）模式在全球范围内具有示范性影响。其中，Modria 在线纠纷解决系统最初由 eBay 和 PayPal 团队开发，现已被部分州法院及行政机构引入，用于建立标准化的纠纷解决流程，支持线上协商、调解及仲裁等环节<sup>[5]</sup>。美国在数字化司法改革中注重以技术赋能提升司法可及性与办案效率。部分州法院（如密歇根州、犹他州等）已率先试点 ODR 系统，使当事人能够在线完成协商、调解并形成具有法律效力的和解协议<sup>[6]</sup>。此外，美国法院广泛采用电子文档与案件管理系统，实现案件信息电子化存储、检索与共享，方便当事人和律师了解案件进展。同时，一些法院和科研机构探索大数据与人工智能技术在司法领域的应用，用于案件预测、风险评估与流程优化。这些做法不仅有效提升了案件处理的透明度与效率，还促进了司法体系的智能化与现代化建设。

当然，美国法院在源头解纷数字化转型过程中也面临一些挑战。一方面，技术系统建设与维护需要投入大量经费与高水平技术人才，资源相对有限的地区和基层法院在软硬件建设与人员培训方面仍存在短板，难以实现全面覆盖和均衡发展；另一方面，数据安全和隐私保护问题日益突出，一旦发生数据泄露，不仅可能造成当事人隐私损害，还会削弱公众对司法公正与权威的信任，对数字化司法体系的可持续

续发展构成潜在风险。

## 2. 欧盟路径

在欧盟数字化转型进程中，欧盟委员会反复强调构建区别于中国和美国的“欧洲道路”，即以以人为本、注重伦理与基本权利保障的数字治理模式。其一，欧盟在数字司法领域高度注重伦理和人权保护，强调技术应用的规范性、透明性与可追责性，并注重系统化、前瞻性的制度规划。在数字司法领域，欧洲司法效率委员会（CEPEJ）在 2018 年 12 月通过了《关于在司法系统中使用人工智能的欧洲宪章》（以下简称“AI 宪章”），并于 2019 年 12 月 5 日发布“关于可能实施人工智能（AI）工具和服务的认证机制可行性研究”文件，为司法人工智能的实践应用指明了具体方向<sup>[7]</sup>。其二，欧洲司法效率委员会（CEPEJ）致力于推动司法信息化建设，通过设立网络司法与人工智能工作组，开发多种工具以提高司法效率和质量。其工作内容包括法院数字化建设、在线争议解决（ODR）、电子执行程序等。2020 年 12 月，CEPEJ 通过了工作路线图，明确未来重点工作任务和研究方法。路线图强调电子档案管理、在线争议解决机制的深化、电子执行程序的推行以及区块链等新技术的探索应用。同时，CEPEJ 计划评估成员国的司法数字化现状和需求，建立实践数据库和欧洲网络司法网，以促进成员国之间的经验交流和最佳实践的推广<sup>[8]</sup>。其三，欧盟司法数字化趋势呈持续深化态势。面对跨境司法合作的刚性需求，欧盟积极推动数字技术在跨境数据通信、电子证据交换及在线司法服务中的应用，以提高办案效率和协作灵活性，同时，欧盟通过立法和政策指引推动数字技术（如区块链、人工智能程序、远程工作、视频参与、案件管理系统等）在司法活动中的规范应用，逐步构建高标准、可持续的欧洲数字司法体系<sup>[9]</sup>。

不过，欧盟各成员国法院在推进源头纠纷数字化转型过程中，同样面临数据安全与隐私保护等方面的挑战。当前，大量案件和当事人信息存于数字化系统中，一旦发生黑客攻击或数据泄露，不仅可能会损害当事人权益，还会削弱数字化纠纷解决机制的公信力。

### 3. 亚洲其他国家的探索

亚洲各国司法数字化转型路径与实践呈现出多元化特征，在技术创新与制度改革的协同推进下，逐步形成了各具特色的经验模式。过去五年，亚洲主要经济体将“数字法院”建设纳入国家数字化发展战略。其一，开展数据整合与人工智能普惠化实践。印度用人工智能等技术将判决书与裁定译为当地语言，提升民众对司法内容的可获得性与理解度；通过自动化立案与智能排期系统，减少案件处理延误，降低当事人诉讼成本，提高办案效率<sup>[10]</sup>。其二，新加坡家事法庭通过培训和设立“Zoom 房间”，帮助当事人熟悉远程视频庭审流程，实现了案件的高效审理和资源的合理调配。同时，该国还注重保障诉讼参与者的特殊需求，确保技术应用过程中的程序公正与权利保护<sup>[11]</sup>。其三，引入“网络会议”推动民事审判信息化。日本积极推进虚拟法庭建设，运用视频会议技术开展远程庭审，为不便亲临法庭的当事人提供便利，有效提高了司法服务的普惠性与可及性<sup>[12]</sup>。

综上，亚洲各国在司法源头解纷数字化转型领域的实践，提高了司法效率与公正性，为当事人提供便捷司法服务。同时，亚洲国家借助数字化技术，探寻契合自身国情的解纷模式，为全球司法数字化转型提供有益借鉴与经验参考。

#### （二）对我国的启示

首先，应构建贯通“预防—分流—化解”的全链条数字化纠纷解决体系。我国的司法数字化转型不应仅局限于法院内部流程的优化，如在线立案、电子送达等环节，而应进一步向社会治理前端延伸。可借鉴相关经验与理念，推动形成“社会预防、平台分流、司法终局”三个层级的数字化纠纷治理体系。例如，鼓励大型电商、社交平台等主体建立符合国家标准内部合规与在线纠纷解决（ODR）机制，通过平台先行处理小额、高频纠纷，对未能在平台阶段解决的案件实现与法院在线诉讼平台的无缝对接，进而从源头上减少进入法院的案件数量。

其次，加快推进数据整合与共享，着力破除“信息孤岛”现象。当前，我国司法体系中仍存在较为显著的“数据壁垒”问题，不同部门、不同地区及不同层级的业务系统之间缺乏有效联通，导致当事人需重复提交相关材料，法院亦难以及时、

全面地获取涉案信息。为此，应强化顶层设计，制定统一的司法数据标准、接口规范与安全管理制度，在确保数据安全与隐私保护的前提下，稳步促进法院系统与公安、市场监管、银行、不动产登记等关键部门的数据互联互通，为法官提供更为全面的决策支撑，为当事人提供“一网通办”的便利服务。

再次，应推动构建以人为本、普惠包容的数字司法服务体系，弥合“数字鸿沟”。在推进司法数字化进程中，需高度关注老年群体、残障人士及偏远地区居民等不具备智能设备使用能力群体的司法需求。我国应规避“数字万能主义”倾向，坚持“线上 + 线下”并行的服务模式。可借鉴印度等国家的相关经验，研发具备多语言支持、语音交互功能且操作简便的法律科技应用，如人工智能普法、语音诉状填写助手等，同时在法院保留并优化传统服务窗口，提供辅助办理服务，以保障数字司法服务的公平性与普遍性。

最后，强化技术应用过程中的安全与伦理规制，夯实信任基础。随着 AI 办案辅助、区块链存证、大数据风险评估等技术的深度应用，其潜在的安全与伦理风险日益凸显。因此，我国有必要同步完善技术应用的合规监管体系。一方面，应构建更为严格的司法数据全生命周期安全管理规范，以防范黑客攻击与数据泄露。另一方面，应尽快确立司法人工智能的伦理准则，明确 AI 仅能作为辅助工具的定位，确保法官的主体地位和最终裁判权。同时，保障算法模型具备公平性、透明度与可解释性，避免出现算法歧视，维护司法公正，赢得公众对数字化司法的信赖。

### 三、荆棘塞途：源头解纷数字化转型的现实困境

当前，基层社会治理面临诸多新情况、新问题、新挑战。在此背景下，应当系统总结实践经验，适应新形势新要求，全面研究“枫桥经验”在新时代的内涵特征、发展方向与实现路径<sup>[13]</sup>，以更好地服务于社会矛盾纠纷的源头化解与基层治理体系完善。然而，数字技术的供给能力与法院在解决纠纷方面的实际需求之间尚未形成有效衔接，两者之间存在明显张力与结构性失衡。为实现源头解纷与数字化转型深度融合，亟须针对技术、制度与协同等关键问题进行系统性突破与优化。

### （一）尚未建立全场景、全链路的数字化生态体系

当前，我国源头解纷数字化转型中，数字设施、服务、应用、产业和治理的创新与拓展不足。数据领域存在基础设施利用率低、不同组织间数据融通难、重复建设和“数据孤岛”等问题<sup>[14]</sup>。一是数字设施建设相对薄弱。由于缺乏足够的数字技术支持，不同部门和机构的数据资源整合与共享能力不足，难以满足源头解纷对高效、准确、安全的需求，进而影响治理效率和效果。二是数字服务和数字应用水平不高。部分在线纠纷解决平台在智能化、精准性和科学性方面存在短板。尽管已经引入人工智能、大数据等技术，但平台的智能化程度有限，数据共享与整合度不够，难以实现纠纷数据的智能化分析和预测。三是多跨协同社会治理格局尚未形成。源头解纷是一项多方参与的系统工程。若脱离各级党委统筹协调，仅靠人民法院内部深挖，难以形成多元化合力。四是数据治理的融合与共享水平不高。数据作为新型生产要素，其整合和融合是源头解纷数字化转型的关键。然而，目前统一的数据平台尚未构建完成，数据孤岛现象严重，阻碍了法院对数据的获取、分析、归集、动态监管和综合研判，导致对潜在矛盾纠纷的预测和预警能力不足。

### （二）尚未建立全国统一的源头解纷数据共享平台

目前，数字科技赋能水平不足，无法打破时空限制，根本上阻碍了源头解纷数字化转型的实现。一是缺乏强健、统一的数据中心支撑。“数字基底”尚未形成，意味着法院内部以及跨部门、跨地区的数据资源无法有效整合和共享，四级法院之间、各个法院审判数据与综治部门的数据资源存在割裂现状，法院审判服务系统与执行管理系统、人民调解平台、政府综治平台之间无法融通，无法对群体性、多发性、重点性的案件做到靶向分析。二是源头解纷的数字化便捷性和可信任度水平不够。目前，源头解纷工作仍以电话沟通、微信或者 QQ 入群调解、电话录音、电脑录屏等传统模式为主，无法实现诉前化解全过程的数字化留痕与标准化管理，也未能有效衔接诉前、诉中和诉后等程序，无法做到规范透明、全程留痕、可溯可查、监督预警，群众信任感相对薄弱。三是源头解纷的预防机制与科学决策能力不足。由于缺乏完善的数据共享与协同机制，法院难以及时、准确地掌握纠纷的成因、特点与演变趋势，多元化解纷方式在源头介入和精准预防方面的作用也受到限制，难

以充分回应人民群众对高质量司法服务的现实需求。

### （三）尚未形成完善的数据安全防护技术体系

人民法院的源头解纷数字化转型是新时代预防化解社会矛盾纠纷、维护社会稳定的基础。数字化转型的推进涉及不同部门、行业、社会组织、基层治理单位，需要其间的多跨协同数字化参与，也依赖于法院内部、多部门、多行业数据共享。然而，这一过程中不可避免地面临数据安全与隐私保护等现实挑战。一是法院在数据管理和使用环节仍存在安全漏洞。例如，数据访问权限设置不当、数据备份和恢复机制不完善等问题，均可能引发数据泄露、篡改或滥用等风险，影响司法数据安全。二是共享数据规制机制尚不健全，存在大规模数据泄露的隐患。在源头解纷过程中，若数据共享缺乏严格的安全审查与权限控制，就可能导致涉及国家安全、经济运行、个人信息、科研成果及公共利益等重要数据的泄露或非法获取，从而引发严重后果。三是部分法院过于追求数字化转型的速度与效率，而忽视数据安全建设，在数据收集、存储、处理和使用过程中，易出现数据泄露、非法获取、篡改等风险。此类风险不仅威胁到当事人隐私安全和案件公正审理，还可能削弱司法机关的公信力与社会信任基础。

### （四）尚未形成全国性的非诉讼纠纷解决机制立

法保障体系非诉讼纠纷解决机制缺乏系统性的法律规范与制度保障，使其在实际运行中面临诸多困境，亟须从国家层面加以完善与规范。一是缺乏国家层面的统一立法支撑。我国现行立法虽对矛盾纠纷化解的主体与途径等作出原则性规定，一些省（区、市）也出台了非诉讼纠纷解决机制的地方性法规，但由于各地对源头解纷工作尚未形成统一标准与制度体系，各主体责任分工、目标任务不明确，难以建立起高效便民、衔接顺畅的诉前联动联调机制<sup>[15]</sup>。二是调解前置程序缺乏法律依据。受调解自愿原则的限制以及“先行调解”原则缺乏具体实施办法等因素影响，调解前置程序的法律地位、适用范围与操作规范均不明确，其正当性和可执行性不足。非诉讼纠纷解决机制与诉讼程序的衔接缺乏详细规定，致使部分群众对源头解纷机制持怀疑或抵触态度，担心调解前置会拖延纠纷解决，从而不愿参与调解。其直接

后果是，大量简单、类型化案件未经诉前调解直接进入诉讼程序，加剧了司法资源紧张与供给不足的结构矛盾。三是司法确认程序的普适率偏低。造成该种情况的主要原因在于不同地区法院或法官对调解和司法确认程序的理解与重视程度存在差异，部分法院为避免工作压力而谨慎适用调解前置和司法确认程序。此外，法官个人的审判经验、法律素养与审判风格差异也会在一定程度上影响相关程序的执行效果与普适性。

#### 四、体系重塑：数字化转型下的源头解纷的优化路径探索

随着社会治理重心不断前移，源头解纷正由“事后解决纠纷”向“事前预防纠纷”、由“审判处理”向“诉前化解”转型，这一转变在理念更新、体系建设、数据安全以及专门立法层级偏低等方面仍面临诸多挑战。因此，亟须通过数字化赋能源头解纷，实现提质增效。

##### （一）体系设计：构建新时代源头解纷数字化转型的智能化、一体化、协同化体系

人民法院应在深度创新与实践应用上下功夫，不断探索创新大数据的创新应用方式、平台、工具，以建设完善的源头解纷数字化体系为抓手，全面提升矛盾纠纷源头治理效能。

人民法院借助人工智能技术处理特定法律问题、提高司法审判效率、助力社会公平正义的实现，既是历史机遇，也是大势所趋，更是人工智能技术应用于司法实践的一场革命。一方面，加强顶层设计，压实主体责任。源头解纷数字化转型是一项系统工程，需要从国家层面完善源头解纷机制，明确源头解纷明确解纷主体、职责边界、衔接机制、法律效力与目标原则，通过明确目标、建立机制、强化应用、优化平台、保障安全、提升素养以及建立评估机制等措施，逐步构建起适应新时代需求的源头解纷数据化体系，为及时化解社会矛盾纠纷、预防矛盾纠纷升级、维护社会稳定提供有力支持。另一方面，建设全国统一的源头解纷信息化平台。通过大数据技术的共享、整合及融通，充分运用人民法院在线调解平台，利用互联网、大数据、云技术，对各类调解信息资源进行集约化处理，推进人民法院诉讼平台和其

他组织的非诉讼纠纷化解平台之间的集成融合，全面实现纠纷矛盾调解能够跨时间、跨空间、跨部门。通过破解数据孤岛现象，促进数据要素有序流转，真正让人民群众充分享受到数字法院建设成果。

## （二）夯实基础：构建一体化纠纷解决数据平台和巩固数字化治理架构

区别于源头解纷的传统模式，数字化源头解纷必须建立包括网络、云计算服务、数据存储和处理系统等方面的硬件和软件基础设施，且要保证安全性和合规性。加大对技术基础设施的投入，打造一体化数据可视化的源头解纷化解平台是实现数字化转型的核心基础设施。

一方面，制定大数据的采集、存储、检索、加工、变换、传输、处理、交换、销毁等信息安全技术标准，确保数据的准确性和一致性。另一方面，实现法院、公安、司法行政部门、调解组织等主体间的数据的互通互联。此外，还应该将大数据安全技术列入国家信息网络安全战略和国家发展规划。随着大数据技术的持续发展与广泛应用，大数据安全技术将在源头解纷数字化转型中发挥越来越重要的作用。通过强化数据安全治理与制度保障，推动全国各级人民法院在源头解纷数字化建设中消除数据孤岛、完善数据治理体系、挖掘数据价值，从而更好地满足人民群众多层次司法需求，精准掌握矛盾纠纷发展态势，降低司法运行成本，减少群众诉累，防止案件空转与衍生。

## （三）技术支撑：构建数据安全防护体系保障纠纷解决数字化转型

数据作为重要的战略资源和生产要素，关乎国家安全、公共利益和个人隐私，具有全局性和战略性影响。因此，必须加强数据安全的顶层设计，在数据归集、共享、公开和使用过程中，防范数据被间谍窃取、非法篡改或滥用等高风险行为，确保司法数据安全可控。

一是构建覆盖数据采集、存储、检索、加工、转换、传输、处理、交换与销毁等环节的综合信息安全技术体系。在建设新一代源头解纷数据平台的过程中，应切实提升公民、政府和各类组织的大数据安全保护意识，防止数据资源在采集、传输、存储、互联、共享、应用、流通、交易、使用、安全管理等环节出现的权责模糊、

法律边界不清等问题，从根本上杜绝出现数据泄露、丢失、改动、攻击、网暴等危害行为。二是完善数据安全防护机制与运维体系。应有效加强数据安全策略，建立安全可靠的信息系统，建立健全以防火墙、安全隔离、数据加密等为核心的网络安全防护体系，部署数据安全软件，强化干警对数据安全的知识和技能的培训，同时完善数据安全审计制度，建立快速响应与应急处置机制。三是健全数据溯源法律与标准体系。从完善数据溯源法律规制和标准体系、保障数据溯源体系的基础设施建设、提升数据追溯体系的协同治理能力等方面入手，构建数据溯源体系，明确司法数据流转、留痕与责任追溯机制，同时加强与相关部门和机构的合作，共同构建数据安全防护网，形成数据安全合规治理合力。四是构建以密码技术为核心的云安全保障体系。推动密码应用与云计算场景深度融合，通过密码技术解决法院干警、运维技术员、当事人、涉密监管人员等不同群体的数字证书身份认证问题，将基于数字证书的身份认证、数据加密与数据签名等技术贯穿应用于数据全生命周期（包括采集、传输、存储、应用、销毁等环节），保障数据的真实性、可信性、完整性、机密性、不可否认性，实现数字司法体系的全流程安全可控与可信运行。

#### （四）立法引领：制定源头解纷立法与设置诉前调解专门庭

党的十八大以来，我国在司法领域开展了一系列立法与制度创新实践，如普通程序独任审理等改革措施，有效缓解了司法审判资源不足的困境，彰显立法对社会改革与司法现代化进程的引领作用。因此，有必要制定源头解纷专门法，以进一步推动源头解纷的正当化与规范化。

首先，制定源头解纷专门法，明确立法目的、基本原则与适用范围。立法目的包括减轻法院诉讼压力，提高纠纷解决效率，维护当事人合法权益，促进社会和谐稳定。基本原则具体涵盖依法自愿、公正公平、高效便民等，确保调解过程合法、结果公正。适用范围覆盖诉前调解前置程序适用于家庭纠纷、相邻关系纠纷、小额债务纠纷等事实清楚、权利义务明确、争议不大的民事案件。

其次，源头解纷专门法应弘扬社会主义法治精神，顺应数字时代发展要求。结合新时代法律修改特征、实践和立法技术，解决诉前调解前置程序的效率性、合法

性、规范性、普适性和权威性等问题。具体而言，应对适用案件类型、程序期限、基本原则、诉调衔接、诉调分流、诉前财产保全、效力确认等事项作出系统规定，尤其是应明确诉前调解协议的法律效力及与诉讼程序的无缝对接。同时，可探索设立专门的源头解纷法庭，以强化诉前调解的司法权威性与制度保障，提升其规范化、智能化和高效化水平。

最后，明确诉前调解前置程序的监督机制、法律责任和权利救济。立法应明确内设调解庭的架构、职能定位及运行规范，建立调解过程监督、结果评估、法官考核等机制，确保调解活动的公正、合法、高效。应明确违反诉前调解前置程序的法律责任，特别是对拒绝参与调解、恶意诉讼调解或拒不履行调解协议等行为的处罚措施。同时，赋予调解中让步一方当事人对放弃诉讼请求部分享有再次起诉的权利，限制法官滥用调解权力，保障当事人合法权益。

## 五、结语

在数字化浪潮的推动下，法院源头解纷的数字化转型已成为司法顺应时代发展、服务国家治理现代化的必然选择和关键路径。从马锡五审判方式的历史经验到“枫桥经验”的现代传承，司法工作不断适应社会需求、创新治理方式。如今，数字化转型为源头解纷注入活力，显著提升司法质效。面对源头解纷数字化转型困境，司法实践不断探索创新破局之法。从体系设计优化到立法引领完善，这一系列改革举措既彰显了司法工作者对公平正义的坚守，也反映了对社会治理现代化的深层思考。展望未来，通过持续深化数字化改革、完善制度保障与强化数据安全治理，人民法院必将实现纠纷化解的精准高效，为人民群众提供更加优质便捷的司法服务，推动法治中国与社会治理现代化的协同发展。

## 参考文献

- [1]龙飞“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的实证研究：以重庆法院实践为样本[J].法律适用, 2019 (23) : 76-88.
- [2]陈位志.习近平关于防范化解社会矛盾重要论述的战略创新[J].实事求是, 2021 (5) : 15-21.
- [3]张甲天.推进制度创新 强化流程再造 健全完善中国特色社会主义审判制度[J].中国应用法学, 2021 (5) : 2.
- [4]张爱云“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的实践进路研究：以 S 省 J 市法院实践为研究样本[J].山东法官培训学报, 2020 (5) : 1-12.
- [5]SCHMITE A J.Expanding access to remedies through E-Court Initiatives[J].Buffalo law review, 2019, 67 (1) : 89, 116.
- [6]玄璇.域外国家在线争端解决机制的应用及实践[J].中国审判, 2021 (10) : 68-71.
- [7]李怡凌.欧洲司法效率委员会通过“关于可能实施人工智能(AI)工具和认证的认证机制可行性研究”文件[J].中国审判, 2020 (1) : 68-70.
- [8]陈志宏.欧洲司法效率委员会关于信息化的路线图[J].中国审判, 2021 (1) : 62-63.
- [9]王志坤: 德国的司法数字化实践与立法趋势[EB/OL]. (2025-07-09) [2025-09-18]. [https://news.jcrb.com/jsxw/2025/202507/t20250709\\_7033131.html](https://news.jcrb.com/jsxw/2025/202507/t20250709_7033131.html).
- [10]张昊.让司法合作成效更广泛地惠及各国人民：上海合作组织成员国最高法院院长共商合作共谋发展[N].法治日报, 2025-04-25 (3) .
- [11]鲍海跃, 蔡戡.新冠疫情期间的加拿大法院[J].中国审判, 2020 (24) : 80-83.
- [12]陈志宏.日本法院司法信息化转型之路[J].中国审判, 2020 (17) : 70-71.
- [13]景汉朝.新时代“枫桥经验”的基本问题与法治化构建 [J].政法论坛, 2024 (2) : 86-97.
- [14]谢鹏亚, 邸月宝, 任真.德国开放数据实践及启示[J].世界科技研究与发展, 2023 (6) : 670-678.
- [15]钟雨欣.全国政协委员戴红兵: 建议从国家层面完善诉源治理机制[N].21 世纪经济报道, 2023-03-03 (6) .

## 【最新法律法规及政策解读】



## 一、全国首部商事调解地方性法规公布

12月16日，珠海市人大常委会法工委、横琴粤澳深度合作区法律事务局召开新闻发布会，公布《横琴粤澳深度合作区商事调解条例》。

条例于11月21日经珠海市十届人大常委会第三十次会议表决通过，自2025年1月1日起施行。作为全国首部规范商事调解活动的地方性法规，将助力构建诉讼、仲裁、调解协同发展的多元化商事纠纷解决机制，支持合作区打造成国际商事争端解决的优选地，为进一步优化合作区营商环境、推动更好服务澳门经济适度多元发展提供制度支撑。

条例立足商事调解职业化、规范化、市场化、国际化发展过程中面临的各项难题，以实践需求明确立法方向，通过用足用好珠海经济特区立法权，在商事调解立法工作领域开展先行先试，不断提升商事调解立法的针对性、有效性、适应性。

条例聚焦合作区实际，并作出了诸多首创性的制度安排。一方面，填补了此前法律法规中对商事调解概念界定的空白，通过借鉴域外通行做法，从正反两方面对商事调解作了较为明确的定义。另一方面，针对目前国内商事调解组织形式繁多，登记管理归口不一等情况，将规范的主体类型进行了精准限定，并规定由合作区法律事务局作为合作区商事调解业务主管部门；规定商事调解员必须依托商事调解组织开展调解活动，加强商事调解组织对商事调解员的管理和培训，进一步提高商事调解员的执业水平和业务素质，促进合作区商事调解业务的发展。此外，针对商事调解协议的执行问题，明确了经调解达成并生效的商事调解协议，当事人可以通过一系列行之有效的合法路径来实现商事调解协议的内容，保证了商事调解的实效性。

此次条例立法是推动合作区多元化商事纠纷解决机制创新的重要举措，是构建民商事规则衔接澳门、接轨国际制度体系的必然要求，也为未来内地开展相关领域立法积累了经验、提供了参考。

## 二、解读 | 倡导调解优先理念，创新设立登记路径！《上海市促进浦东新区商事调解规定》今年12月1日起施行

《上海市促进浦东新区商事调解规定》（以下简称“规定”）是全国首部省级人大常委会专门规范商事调解的地方性法规，已由上海市第十六届人民代表大会常务委员会第十七次会议于2024年11月28日表决通过，自2024年12月1日起施行。

### 立法背景

习近平总书记多次对调解工作作出重要指示，要求把非诉纠纷解决机制挺在前面。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出，要深化调解制度改革，健全国际商事调解制度。近年来，浦东新区在培育商事调解组织、推动商事调解发展等方面积累了一定的实践经验。为了进一步支持和促进浦东新区商事调解发展，有必要制定商事调解浦东新区法规，对接国际通行规则，探索既有中国特色又与国际接轨的商事调解制度规则。

### 主要内容

规定共三十三条，以促进和规范浦东新区商事调解发展为立法基本导向，在商事调解的组织设立、程序规范、促进保障、监督管理等方面作了创新规定，进一步发挥商事调解在化解商事纠纷、提升社会治理现代化水平中的重要作用。

#### 明确商事调解定位，倡导调解优先理念

规定明确了浦东新区商事调解的发展目标和原则，要求浦东新区对标商事调解国际高标准规则，依托产业集聚优势，健全组织布局合理、服务高效便捷、配套制度完备、发展规范有序的商事调解体系，满足多层次、多样化的商事调解需求，打造商事纠纷解决优选地。

#### 创新设立登记路径，推动专业规范发展

针对实践中商事调解组织设立门槛不清、部分组织专业性不强等问题，规定依

托浦东新区法规立法权，创新商事调解组织的设立路径，明确在浦东新区设立商事调解组织应当具备相应条件，并向司法行政部门申请设立登记。同时，规定了申请材料、审批部门、审批时限、变更注销登记、信息公布等内容。规定还明确了商事调解员的条件和优先选聘范围，确保商事调解组织的专业水平。

### **对标国际通行规则，规范商事调解程序**

规定对标世界银行营商环境评估体系等国际通行规则，对商事调解程序作了规定：一是对调解的启动、商事调解员的确定及其行为规范、调解的方式、保密义务、利益冲突信息披露和回避等作出明确规定；二是明确商事调解组织可以收取合理费用，相关费用实行市场调节价，要求商事调解组织将收费项目、标准和方式向社会公开；三是明确商事调解与诉讼、仲裁、公证等的衔接机制，提高商事调解协议的执行效力。

### **明确支持保障措施，提高商事调解质效**

规定从政府扶持、司法保障、行业自律等方面细化了促进商事调解发展的相关措施：一是规定浦东新区政府对商事调解发展予以财政支持；二是规定司法行政部门与人民法院优化诉调对接机制，加强商事调解业务指导；三是支持成立商事调解行业组织，开展商事调解员业务培训和能力水平评价；四是允许符合条件的境外商事调解组织在中国（上海）自由贸易试验区临港新片区内设立业务机构，提供涉外商事调解服务；鼓励浦东新区商事调解组织在境外设立业务机构，开展商事调解活动。

### **完善监督管理制度，保障商事调解发展**

为了推动和保障浦东新区商事调解规范有序发展，规定一是明确商事调解组织应当向社会公布调解规则、商事调解员名册等相关信息；二是明确商事调解组织按照要求向相关部门报送上一年度工作报告；三是强调商事调解组织和商事调解员应当加强对虚假调解的识别防范。同时，对违反上述规定的违法行为，明确了相关查处职责和法律责任。

### 三、《山东省行政调解办法》发布

2024 年 12 月 30 日，《山东省行政调解办法》（以下简称《办法》）经省政府第 83 次常务会议审议通过，2025 年 1 月 9 日山东省人民政府令第 363 号公布，自 2025 年 5 月 1 日起施行。《办法》对加强和规范行政调解工作，促进矛盾纠纷多元化解，推进法治政府建设具有重要意义。

《办法》共 7 章 47 条，主要作了以下规定：

**一是健全工作机制。**规定行政调解工作实行属地管理、分级负责，谁主管、谁负责，县级以上人民政府加强对行政调解工作的领导，行政机关依法履行行政调解工作主体责任，司法行政部门负责进行指导、督促。

**二是明确行政调解范围和行政调解参加人。**根据有关法律、法规和规章，具体列举了可以进行行政调解的 15 类民事纠纷，同时对行政调解人员调解民事纠纷提出具体要求，规定了回避情形以及当事人的权利和义务等内容。

**三是规范行政调解程序。**针对行政调解的各个环节，具体规定了当事人申请行政调解的条件、方式，行政机关进行行政调解的方式、步骤、期限和中止、终止情形，以及行政调解协议书的制作、生效、申请司法确认等内容。

**四是加强工作保障。**规定行政机关应当明确行政调解工作机构或组织，有关部门可根据需要成立行政调解委员会，同时对邀请社会力量参与行政调解、行政调解工作信息化建设，以及依托纠纷多元化解综合性服务平台推进行政调解与人民调解、司法调解衔接联动等作出规定。

# 山东省行政调解办法

(2025 年 1 月 9 日山东省人民政府令第 363 号公布 自 2025 年 5 月 1 日起施行)

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强和规范行政调解工作,及时有效化解与行政管理有关的争议和纠纷,维护社会和谐稳定,根据《山东省多元化解纠纷促进条例》等法律、法规,结合本省实际,制定本办法。

**第二条** 本省各级行政机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织(以下统称行政机关)开展行政调解工作,适用本办法。法律、法规、规章另有规定的,适用其规定。本办法所称行政调解,是指行政机关通过说服、疏导、协调等方式,引导公民、法人和其他组织在平等协商、互谅互让的基础上自愿达成协议,依法化解与履行行政管理职责有关的民事纠纷的活动。

**第三条** 行政调解工作坚持中国共产党的领导,实行属地管理、分级负责,谁主管、谁负责,遵循自愿平等、合法公正、便民高效的原则,尊重公序良俗,不得损害国家利益、社会公共利益以及公民、法人和其他组织的合法权益。

**第四条** 县级以上人民政府应当加强对本行政区域内行政调解工作的领导,协调解决行政调解工作中的重大问题,完善行政调解与人民调解、司法调解的联动工作机制,并将行政调解工作作为法治政府建设的重要内容。

**第五条** 县级以上人民政府司法行政部门负责指导、督促本行政区域内的行政调解工作。行政机关应当依法履行行政调解工作主体责任,加强对本系统、领域行政调解工作的业务指导。

**第六条** 行政机关开展行政调解工作，不得收取任何费用，不得以行政调解代替行政执法活动。

**第七条** 对在行政调解工作中取得显著成绩或者做出突出贡献的单位和个人，可以按照有关规定给予表彰、奖励。

## 第二章 行政调解范围

**第八条** 法律、法规、规章规定的下列民事纠纷，可以进行行政调解：

- （一）可以治安调解的纠纷；
- （二）交通事故损害赔偿纠纷；
- （三）医疗纠纷；
- （四）消费者权益纠纷、产品质量纠纷；
- （五）农村土地承包经营纠纷；
- （六）农村集体经济组织因成员身份确认异议，或者内部管理、运行、收益分配等发生的纠纷；
- （七）侵犯商标专用权的赔偿数额纠纷、专利纠纷、著作权纠纷；
- （八）水污染、噪声侵害引起的赔偿责任和赔偿金额纠纷，土壤污染纠纷；
- （九）水事纠纷；
- （十）海域使用权纠纷；
- （十一）学生伤害事故纠纷；
- （十二）物业管理纠纷；
- （十三）拖欠农民工工资纠纷；
- （十四）依法进行行政裁决的纠纷；

(十五) 依法可以进行行政调解的其他民事纠纷。

**第九条** 本办法第八条规定的民事纠纷，由法律、法规、规章规定的具有相应行政管理职责的行政机关进行行政调解。省人民政府司法行政部门应当制定统一的行政调解事项清单，明确进行行政调解的行政机关、法律法规规章依据、民事纠纷类型等内容，并向社会公布。

**第十条** 两个以上行政机关对同一民事纠纷依法都具有行政调解工作职责的，由最先收到行政调解申请的行政机关进行行政调解。行政机关对行政调解工作职责有争议的，应当协商解决；协商不成的，报请共同的上一级行政机关决定。

### 第三章 行政调解参加人

**第十一条** 行政机关进行行政调解，应当指派本机关工作人员主持调解，并可以根据工作需要，邀请人大代表、政协委员、人民调解员或者有关单位人员、专业人员等参与调解。

**第十二条** 行政机关工作人员、行政机关邀请参与调解的人员（以下统称行政调解人员）调解民事纠纷，应当坚持合法合理的原则，明法析理，主持公道，依法开展行政调解工作，并对知悉的当事人的商业秘密或者个人隐私等事项予以保密。

**第十三条** 行政调解人员有下列情形之一的，应当主动回避，当事人及其代理人也有权申请其回避：

- (一) 与民事纠纷有利害关系的；
- (二) 与当事人、第三人或者其代理人有利害关系的；
- (三) 其他可能影响公正调解的情形。

当事人或者其代理人申请行政调解人员回避的，应当说明理由。行政机关决定

行政调解人员回避的，应当及时更换其他行政调解人员；决定不予回避的，应当向当事人说明理由。

**第十四条** 民事纠纷当事人应当按时参加行政调解。

当事人以外的公民、法人和其他组织与民事纠纷有利害关系的，可以向行政机关申请作为第三人参加行政调解，或者由行政机关通知其作为第三人参加行政调解。

第三人不按时参加行政调解的，不影响行政调解工作的进行。

**第十五条** 民事纠纷一方当事人超过 5 人的，应当推选 1 至 3 名代表人参加行政调解。

当事人、第三人可以委托 1 至 3 名代理人参加行政调解。当事人、第三人委托代理人，应当向行政机关提交授权委托书，明确委托事项、权限和期限等内容。

**第十六条** 当事人在行政调解中享有下列权利：

- （一）自主表达意愿、自愿达成行政调解协议；
- （二）要求行政调解公开或者不公开进行；
- （三）接受、拒绝行政调解或者要求中止、终止行政调解；
- （四）委托代理人参加行政调解；
- （五）申请有关行政调解人员回避；
- （六）法律、法规、规章规定的其他权利。

**第十七条** 当事人在行政调解中应当履行下列义务：

- （一）如实陈述纠纷事实和提交有关证据；
- （二）遵守行政调解工作秩序，尊重其他行政调解参加人员；
- （三）自觉履行行政调解协议；
- （四）法律、法规、规章规定的其他义务。

## 第四章 行政调解程序

**第十八条** 行政机关可以根据民事纠纷当事人申请进行行政调解，也可以经双方当事人同意后主动组织行政调解。

**第十九条** 申请行政调解应当符合下列条件：

- （一）有明确的双方当事人；
- （二）与申请行政调解的民事纠纷有直接利害关系；
- （三）有具体的请求、事实和理由；
- （四）属于本办法规定的行政调解范围和行政机关的行政调解工作职责。

**第二十条** 民事纠纷有下列情形之一的，行政机关不进行行政调解：

- （一）人民法院、仲裁机构、有关调解组织等已经依法受理或者作出处理的；
- （二）已经经过信访复查、复核的；
- （三）一方当事人明确拒绝行政调解的；
- （四）当事人就同一事实和理由重复提出行政调解申请的；
- （五）法律、法规、规章规定不适用行政调解的其他情形。

**第二十一条** 当事人可以通过书面或者口头的方式，向行政机关申请行政调解。

当事人书面申请的，应当在申请书中载明下列事项：

- （一）申请人基本情况、对方当事人有关情况；
- （二）行政调解请求、事实和理由；
- （三）相关证据；
- （四）申请人签名或者盖章以及申请日期。

当事人口头申请的，行政机关应当记录当事人的基本情况和申请行政调解的请

求、事实和理由。

**第二十二条** 行政机关应当自收到行政调解申请之日起 5 个工作日内, 决定是否进行行政调解, 并通知双方当事人。

**第二十三条** 行政机关进行行政调解, 可以当面调解, 也可以通过互联网、电话等方式进行调解。行政机关应当事先将行政调解的方式、时间、地点和参加人等事项告知当事人。

**第二十四条** 行政机关进行行政调解时, 应当核对当事人身份, 告知当事人依法享有的权利和应当履行的义务, 宣布行政调解纪律, 询问当事人是否提出回避申请。

**第二十五条** 行政机关进行行政调解, 应当充分听取当事人的陈述、申辩, 宣讲有关法律、法规、规章和政策, 调查、核实相关证据, 引导当事人自愿达成行政调解协议。

**第二十六条** 行政机关进行行政调解, 需要对有关事项进行检测、检验、检疫、鉴定等活动的, 由当事人协商共同委托专门机构进行, 相关费用由当事人协商承担。

**第二十七条** 有下列情形之一的, 行政机关应当中止行政调解, 并告知当事人:

- (一) 当事人一方因正当理由或者对方当事人认可的理由, 要求暂停行政调解的;
- (二) 发生不可抗力或者意外事件的;
- (三) 其他依法需要中止的情形。

**第二十八条** 有下列情形之一的, 行政机关应当终止行政调解, 并告知当事人:

- (一) 当事人要求终止行政调解的;
- (二) 当事人无正当理由不参加行政调解的;

(三) 在行政调解过程中, 人民法院、仲裁机构、有关调解组织受理当事人之间的民事纠纷的;

(四) 公民死亡或者法人、其他组织终止, 无权利义务承受人或者权利义务承受人放弃行政调解的;

(五) 行政调解期限届满未达成行政调解协议的;

(六) 法律、法规、规章规定的其他情形。

**第二十九条** 行政机关应当自决定进行行政调解之日起 30 日内, 引导当事人自愿达成行政调解协议, 或者终止行政调解; 情况复杂或者有其他特殊情形, 不能在规定期限内达成行政调解协议的, 经行政机关负责人批准可以适当延长, 但是延长期限最多不超过 30 日。

行政调解中止时间, 检测、检验、检疫、鉴定等活动所需时间, 不计入行政调解期限。

**第三十条** 当事人经行政调解达成协议的, 行政机关应当制作行政调解协议书。

行政调解协议书应当载明下列事项:

(一) 当事人及其代表人、委托代理人的基本情况;

(二) 民事纠纷的内容和当事人的请求;

(三) 当事人达成调解协议的内容、履行的方式和期限。行政调解协议书应当由当事人签名、盖章或者按指印, 主持行政调解的人员签名, 自加盖行政机关印章之日起生效。

**第三十一条** 对事实清楚、权利义务关系明确、当事人分歧较小的民事纠纷, 行政机关可以当场进行调解; 当事人当场履行的, 行政机关经当事人同意, 可以不制作行政调解协议书, 但是应当记录在案。

**第三十二条** 当事人可以自行政调解协议书生效之日起 30 日内，共同依法向人民法院申请司法确认。经司法确认的行政调解协议书，一方当事人拒绝履行或者未全部履行的，对方当事人可以依法向人民法院申请执行。

当事人也可以对行政调解协议书依法申请公证或者向人民法院申请支付令。

## 第五章 工作保障

**第三十三条** 行政机关应当明确本机关具体负责行政调解工作的机构，或者成立行政调解组织负责行政调解工作，并向社会公布。

**第三十四条** 县级以上人民政府教育、公安、生态环境、农业农村、卫生健康、市场监督管理等部门，可以根据工作需要成立行政调解委员会，并自行政调解委员会成立之日起 30 日内向本级人民政府司法行政部门备案。

**第三十五条** 设区的市、县（市、区）人民政府和乡镇人民政府、街道办事处可以根据需要，依托纠纷多元化解综合性服务平台，推进行政调解与人民调解、司法调解等衔接联动，及时有效化解纠纷。

**第三十六条** 行政机关可以通过政府购买服务等方式，聘请专门工作人员或者委托人民调解组织、社会组织、中介服务机构等，为行政调解工作提供辅助支持，并加强监督和指导。

**第三十七条** 行政机关开展行政调解工作所需经费列入本机关预算，由本级财政予以保障。

**第三十八条** 行政机关应当对进行行政调解的民事纠纷类型、数量、处理结果等进行统计分析，并将行政调解工作开展情况纳入年度法治政府建设情况报告。

**第三十九条** 行政机关应当加强行政调解工作信息化建设，建立行政调解工作档案管理制度，将调解申请、调解过程、调解结果等资料整理归档。

**第四十条** 省人民政府司法行政部门应当建立行政调解工作信息平台，推动数据汇集、信息共享，对行政机关具体负责行政调解工作的机构、行政调解组织及其工作人员，民事纠纷类型、数量、处理结果等信息进行动态管理。

## 第六章 法律责任

**第四十一条** 对违反本办法的行为，法律、法规已经规定法律责任的，适用其规定。

**第四十二条** 违反本办法，行政机关不依法履行行政调解工作职责，或者有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊情形的，由上一级行政机关或者有关主管部门等有权机关责令改正；造成严重后果的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

**第四十三条** 违反本办法，行政调解人员有下列情形之一的，由行政机关给予批评教育，并责令改正；情节严重的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）偏袒一方当事人的；
- （二）歧视、威胁、辱骂当事人的；
- （三）索取、收受财物或者牟取其他不正当利益的；
- （四）泄露国家秘密、工作秘密、商业秘密或者个人隐私的；
- （五）其他影响调解公正或者损害当事人合法权益的情形。

**第四十四条** 违反本办法,当事人有下列情形之一的,由行政机关给予批评教育;构成违反治安管理行为的,由公安机关依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

- (一) 扰乱行政调解工作秩序的;
- (二) 伪造证据材料的;
- (三) 威胁、辱骂、殴打其他行政调解参加人员的;
- (四) 其他干扰、阻挠行政调解工作的情形。

## 第七章 附则

**第四十五条** 行政机关开展行政调解工作所需文书格式,由省人民政府司法行政部门制定。

**第四十六条** 行政机关因履行行政管理职责与公民、法人和其他组织产生的行政争议的调解,依法通过行政复议、行政诉讼等途径进行。

**第四十七条** 本办法自 2025 年 5 月 1 日起施行。