

# 调解业务前沿



2024 年 2 月刊



上海市律师协会  
调解业务研究委员会

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、人社部、最高法等六部门部署加强新就业形态劳动纠纷调解工作.....	4
二、打造“枫桥式人民法庭” 做实指导调解法定职能——最高人民法院发布第六批新时代 人民法庭建设案例 .....	6
<b>【专业文章与案例分析】 .....</b>	<b>12</b>
一、人民法庭在基层社会治理中的职能定位——以“枫桥式人民法庭”建设为例.....	13
二、探索“律师+ ”模式 扩大联调“朋友圈” 福建蹄疾步稳推进律师调解工作 .....	36
<b>【最新法律法规及政策解读】 .....</b>	<b>41</b>
一、厦门市人民政府办公厅关于印发行政调解规定的通知.....	42
二、山东省济南市人民政府《济南市促进多元调解工作若干规定》正式施行.....	52

如您对本资料有任何意见或建议，

请联系：谭书卿 tanshuqing@zhonglun.com

## 【业务动态】



## 一、人社部、最高法等六部门部署加强新就业形态劳动纠纷调解工作

来源：人民法院报

为深入贯彻落实党的二十大报告关于“完善劳动关系协商协调机制，完善劳动者权益保障制度，加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障”部署要求，人社部与最高人民法院、司法部、中华全国总工会、中华全国工商业联合会、中国企业联合会近日联合印发《关于加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的通知》（以下简称《通知》）。

《通知》明确，平台经济活跃、新就业形态劳动纠纷较多地区的人社等部门应当加强合作，充分发挥劳动争议调解、人民调解、司法调解特点优势，在劳动人事争议仲裁院调解中心或者根据实际在相关调解组织增加联合调解职能，有条件的可设立一站式调解中心，依法依规受理新就业形态劳动者与企业之间因劳动报酬、奖惩、休息、职业伤害等劳动纠纷提出的调解申请。调解应当自受理之日起 15 日内结束，但双方当事人同意延期的可以延长，最长不超过 15 日。达成调解协议，依法可以申请仲裁审查或者司法确认的，引导当事人提出申请。联合发文单位要做好新就业形态劳动纠纷“总对总”在线诉调对接，提供全流程在线调解服务。

《通知》要求，联合发文单位要密切协作，强化组织保障，设立一站式调解中心的，由设立单位安排人员派驻、轮驻，也可吸收其他调解组织调解员、劳动争议仲裁员、劳动保障法律监督员和律师、专家学者等社会力量开展工作。积极争取交通运输、应急管理、市场监管等职能部门和行业主管部门支持，共同建立健全维护新就业形态劳动者合法权益联动工作机制。人力资源社



会保障部门发挥牵头作用，做好组织协调、办案指导等工作，提供协助协商、就业帮扶等服务；人民法院根据需要设置人民法院巡回审判点（窗口）等，会同有关部门进一步畅通调解、仲裁与诉讼、执行衔接渠道，积极履行指导调解的法定职能；司法行政部门通过在一站式调解中心派驻人民调解工作室、引导激励律师参与公益法律服务等方式，做好一站式调解工作；工会、工商联和企业联组织选派工作人员或者推荐行业领域专业人员积极参与一站式调解工作。相关职能部门、行业主管部门规范企业经营行为，做好综合监督工作。各单位共同加强宣传，及时总结推广经验做法，营造良好社会氛围。（记者 乔文心）

## 二、 打造“枫桥式人民法庭” 做实指导调解法定职能——最高人民法院发布第六批新时代人民法庭建设案例

来源：最高人民法院新闻局

为深入学习贯彻习近平法治思想，认真贯彻纪念毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”60周年暨习近平总书记指示坚持发展“枫桥经验”20周年大会和全国调解工作会议精神，深入推进“枫桥式人民法庭”创建示范活动，最高人民法院以“打造枫桥式人民法庭 做实指导调解法定职能”为主题，在各地高级人民法院严格把关、认真推荐基础上，经广泛征求意见建议，选取40个符合实际、各具特色、具有可推广性的典型案例，作为第六批新时代人民法庭建设案例予以发布，集中展示人民法庭在推动形成调解工作新格局、做实指导调解业务职能、推动打造调解特色品牌、推动做实专业性行业性调解等方面的探索与创新，引领全国人民法庭进一步做深新时代“枫桥经验”，做实指导调解法定职能，推动提升矛盾纠纷预防化解法治化水平，促进诉源治理、社会治理、国家治理。

本批典型案例相关经验做法，严格贯彻《关于推动新时代人民法庭工作高质量发展发展的意见》，践行新时代“枫桥经验”，为人民法庭立足和延伸审判职能，做实指导纠纷调处法定职能树立了标杆和典范。各级人民法院要坚持能动司法理念，在“引进来”多元解纷的基础上，更加注重做实“走出去”，发挥“枫桥式人民法庭”创建示范作用，通过巡回审判、公开审理、以案释法做实普法宣传，努力提升全社会法治意识、法治氛围；把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，推动做实人民调解、行政调解、行业性专业性调解，积极做实司法调解，推动形成以人民调解为基础，各类调解优势互补、有机衔接、协调联动的

大调解工作格局；做实案结事了政通人和，把实质性化解贯穿案件审理始终，在每一个环节都把化解矛盾、服判息诉的功课做到极致，避免程序空转；推动全国人民法庭为中国式现代化提供有力司法服务和保障。

2024 年 2 月 18 日起，最高人民法院从推动形成调解工作新格局、做实指导调解业务职能、推动打造调解特色品牌、推动做实专业性行业性调解的角度，分 4 批陆续发布“打造枫桥式人民法庭 做实指导调解法定职能”典型案例。

### **推动形成调解工作新格局篇**

【案例 206】北京市怀柔区人民法院汤河口人民法庭：党建引领凝聚治理合力 推动纠纷源头预防化解

【案例 207】河北省曲周县人民法院河南疃人民法庭：布好“三调对接”大棋局 落好多元解纷“关键子”

【案例 208】内蒙古自治区克什克腾旗人民法院达来诺日人民法庭：大牧区小法庭 构建多维调解新格局

【案例 209】吉林省延吉市人民法院朝阳川人民法庭：做实双语司法服务 创建双语调解新格局

【案例 210】浙江省嵊州市人民法院经济开发区人民法庭：双向派单 一体联动 因类施策 探索诉源治理多元路径

【案例 211】福建省厦门市集美区人民法院灌口人民法庭：推动形成调解工作新格局 强化诉源治理

【案例 212】山东省威海市文登区人民法院宋村人民法庭：坚持党委领导 前端联动 多点发力走活调解工作一盘棋

【案例 213】云南省麻栗坡县人民法院铁厂人民法庭：立足边疆地区实际推动形成基层调解新格局

【案例 214】西藏自治区那曲市色尼区人民法院古露人民法庭：“庭所共建”实践“古露经验”

【案例 215】宁夏回族自治区银川市兴庆区人民法院大新人民法庭：司法建议赋能+公证赋强 助推矛盾纠纷前端化解

### 做实指导调解业务职能篇

【案例 216】天津市滨海新区人民法院：升级诉前调解“指导端”束紧矛盾纠纷“数据源”

【案例 217】河北省阳原县人民法院化稍营人民法庭：做实指导人民调解提升基层治理效能

【案例 218】浙江省余姚市人民法院梁弄人民法庭：依托“党建+数智+专业”三赋能推进指导调解“供给侧”改革

【案例 219】上海市宝山区人民法院月浦人民法庭：做实指导调解法定职能发挥人民调解基础性作用

【案例 220】山东省泰安市岱岳区人民法院：加强分类分级调解指导提升基层社会治理效能

【案例 221】广东省江门市新会区人民法院会城人民法庭：“村巷法官”促推 40%以上矛盾纠纷止于诉前

【案例 222】海南省三亚市城郊人民法院崖城人民法庭：延伸审判职能打造站点式指导调解工作新范式



【案例 223】四川省崇州市人民法院街子旅游环保法庭：构建“143”工作模式做实指导调解

【案例 224】贵州省正安县人民法院安场人民法庭：从“源”做起三个“单方”治好指导调解“大难题”

【案例 225】新疆维吾尔自治区沙雅县人民法院红旗人民法庭：凝聚力量培育精兵做实指导人民调解法定职能

### 推动打造调解特色品牌篇

【案例 226】河北省阜平县人民法院城南庄人民法庭：根植红色基因润沃土 打造品牌法庭新“枫”景

【案例 227】黑龙江省哈尔滨市呼兰区人民法院呼兰人民法庭：“内外兼修”打造“萧乡”调解工作法 推动形成社会调解优先格局

【案例 228】福建省漳州市芗城区人民法院巷口人民法庭：以“巷安无讼”指导调解 让“枫桥经验”走进社区

【案例 229】河南省宁陵县人民法院城郊人民法庭：探索“直播带法” 服务乡村振兴

【案例 230】广西壮族自治区贺州市八步区人民法院桂岭人民法庭：“三三三”调解工作法 护航桂粤湘边界和谐

【案例 231】重庆市九龙坡区人民法院白市驿人民法庭：讲好“白·典”龙门阵 共话驿路新“枫”景

【案例 232】四川省峨眉山市人民法院峨眉山旅游环保法庭：打造“云上金顶”综合治理体系 激活人民调解内生动能

【案例 233】陕西省蓝田县人民法院玉山人民法庭：“三前三早”找准矛盾纠纷源头预防化解最大“公约数”

【案例 234】甘肃省张掖市甘州区人民法院大满人民法庭：立足指导调解职能 打造“四化”品牌

【案例 235】新疆维吾尔自治区奇台县人民法院老奇台人民法庭：打造司法特色品牌 为乡村振兴注入“法治”底色

### 推动做实专业性行业性调解篇

【案例 236】辽宁省新民市人民法院大民屯人民法庭：抓前端推农事合规治未病促乡村振兴

【案例 237】江苏省南京市浦口区人民法院永宁人民法庭：育苗工作法指导调解 宁心调解圈赋能苗业

【案例 238】浙江省嵊泗县人民法院嵊山人民法庭：共建共治 推动涉渔纠纷专业化解

【案例 239】安徽省凤阳县人民法院小岗村人民法庭：推动产业园内纠纷就地化解 护航企业高质量发展

【案例 240】江西省南昌市青山湖区人民法院塘山人民法庭：推动做实专业化调解 打造道交诉源治理新阵地

【案例 241】江西省赣州市南康区人民法院唐江人民法庭：聚焦家具特色产业 搭建行业调解新平台

【案例 242】山东省济南市历下区人民法院姚家人民法庭：打造“全流程”调解新模式 促推劳动争议诉源治理

【案例 243】湖南省长沙市岳麓区人民法院观沙岭人民法庭：深耕诉源治理 “面线点” 三位一体 推动司法服务金融迈向新台阶

【案例 244】广东省深圳市宝安区人民法院沙井人民法庭：以特色法庭建设、专业化审判为抓手 推进枫桥式人民法庭建设

【案例 245】青海省西宁市城北区人民法院廿里铺人民法庭：“睦邻” 调解物业纠纷 联动共促诉源治理

## 【专业文章与案例分析】



# 一、 人民法庭在基层社会治理中的职能定位——以“枫桥式人民法庭”建设为例

作者：肖建国，中国人民大学法学院教授、民商事法律科学研究中心研究

李皓然，中国人民大学法学院博士研究

来源：《法律适用》杂志 2024 年第 11 期

## 一、问题的提出

人民法庭是基层人民法院的派出机构和组成部分，其法定审判职能不因其在履职场域上的相对分离而发生改变，但却在其融入基层社会治理的进程中而有所延伸。面对基层社会于转型中生发出来的大量矛盾纠纷，基层社会治理既要坚持将非诉讼纠纷解决机制挺在前面，也要充分发挥人民法庭在司法裁判方面的职能优势。而在基层社会治理的整体格局中，这种多元化纠纷解决机制建设的一体化推进却反衬出诉非分流机制的滞后，导致人民法庭及其司法职权在各类解纷机制的竞合关系中游走。其中较为典型的例子则是在“大调解”治理格局中，以立案程序为界别基准的委托调解和委派调解之间出现同质化发展倾向，其表现形式，可以是人民法庭在矛盾纠纷的分流调处阶段代替人民调解员间接开展调解工作，也可以是人民调解在“委派调解+司法确认”的机制下逐渐司法化。此外，由于人民法庭具备扎根基层、贴近群众、靠近纠纷等多种维度的“地缘优势”，其在“诉源治理”中自然成为司法机关参与基层社会治理的“桥头堡”，担负着“既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病”的治理责任，以期实现“去存量、抑增量”的纠纷化解目的，缓解基层社会中纠纷主体日益增长的公平正义需求和不平衡不充分的司法资源分布之间的矛盾。也正因如此，为了满足基层社会治理需求，人民法庭的法官需要在纷繁复杂的

乡里关系中扮演定分止争的裁判员、辨法析理的宣传员、家庭困难的帮扶者、社情民意的调研员等多重角色。然而，人民法庭法官在基层社会治理中的多重角色之间并不是相互协调的，甚至可能相互排斥。譬如，人民法庭法官如果预先接触作为潜在诉讼案件的矛盾纠纷，则容易对尚未进入审理程序的受诉案件形成先入为主的心理预判，而有影响审判客观公正之虞。又如，普法宣传、社情调研等职能，如不能被纳入司法职能的延长线上来彰显司法独有的合理性需要，则容易导致司法权力在治理行动中异化为行政权力。由此可见，人民法庭在参与基层社会治理时所面对的解纷机制竞合和治理角色冲突等方面的问题，本质上是其延伸性职能的定位失准问题。换言之，人民法庭在嵌入基层社会治理的过程中必然生发出关于自身职能错位的隐忧。这种职能错位可能对基层社会治理造成两个向度的负面效果：一是在“从法庭到基层”的向度中，人民法庭背离基层社会矛盾纠纷的化解规律，生硬适用法律规范来调整基层社会中相对稳定的熟人关系，导致矛盾的升级和纠纷的增长；二是在“从基层到法庭”的向度中，人民法庭被基层社会自主形成的非正式解纷机制所同化，无法发挥司法的规范性优势，贬损自身的司法权威，难以有效担当基层社会治理的责任，甚至影响审判这一核心职能的履行。

新时代“枫桥经验”是基层社会内生的且被实践证明有效的治理方法，它在党的领导下得以创新发展，内含党建统领、人民主体、“三治”结合、共建共治共享、平安和谐等日益丰富的基本元素，体现出鲜明的时代特征、典型的治理内涵和必然的法治前途。坚持和发展新时代“枫桥经验”是基层社会治理的内在需要，在这一背景下，人民法庭融入基层社会治理的必然路径便是融入以新时代“枫桥经验”为治理方式的基层社会治理格局中。这在方法论的意义



上，便表现为人民法庭在“诉源治理”中灵活运用新时代“枫桥经验”这一治理方式，主动展开自身的“枫桥式”建设，推广“群众说事、法官说法”“寻乌经验”等做法，依托“街乡吹哨、部门报到、接诉即办”等基层治理机制前置司法职能，以司法资源下沉的方式助推新时代“枫桥经验”的法治化发展，并使其在人民法庭的派驻地落地生根，发挥矛盾纠纷就地化解的司法功能，在基层社会治理中实现法律效果与政治效果、社会效果的统一。人民法庭代表国家依法独立公正行使审判权始终是其核心职能，因此，“枫桥式人民法庭”建设既是人民法庭合理融入基层社会治理的重要机遇，也对其厘定自身以审理裁判为核心的重要治理职能提出了挑战。人民法庭如何立足审判本职参与基层治理？其由此衍生出的“治理职能”或“准司法”职能同人民法庭原本的司法职能间存在何种关系？对此类问题的回答需要聚焦“枫桥式人民法庭”建设，廓清其司法权力的行使边界和可以欲求的治理效果，“把握人民法庭处于服务群众、解决纠纷第一线与守护公平正义最后一道防线的辩证统一关系”，同时避免人民法庭在基层社会治理中因职能错位而导致职能的缺位或越位。

## 二、人民法庭司法在基层社会中的多重面向

为坚持“三个便于”的工作原则，人民法庭往往派驻在人口分布密集、矛盾纠纷多发、道路交通不便的基层乡镇，或者人口较多、经济活跃、类案频发的片区。虽然各人民法庭辖区内经济建设有不同程度的发展，交通通信逐渐便利，人员流动更加频繁，但经年积累的基层社会环境却呈现出始终如一的三个特征：一是熟人社会中的治理共同体相对稳定；二是矛盾纠纷体量大且类型化特征明显；三是历史上形成的非正式规范性资源仍然留存并发挥着基层社会治理效能。人民法庭以此为背景履行司法职能，必然面对主体、纠纷、规范资源

等不同维度的治理相关因素，而这些因素也恰恰构成了人民法庭参与基层社会治理的客观基础。

### （一）主体维度中的三重面向

首先，人民法庭纵向面对其所属的基层人民法院以及概括意义上的审判系统。结合《人民法院组织法》第 26 条规定可知，人民法庭作为基层人民法院的派出机构，其于法院系统中的法律地位及同所属基层人民法院的关系，与基层人民法院内设法庭一致，属于人民法院最基层的单位，其不仅在业务上接受人民法院的指导监督，而且在业务分配和辖区范围等方面受到所属基层人民法院的管理和领导。人民法庭的这一主体面向使其在履职中表现出司法体系内部的科层性，“这种科层式程序的独特之处在于其结构被设计为一系列前后相继的步骤，这些程序步骤在镶嵌于上下级链条中的官员们面前渐次展开。”我国审判系统内部基于这种科层式程序形成了履职特征与法院层次的对应关系和四级法院审级职能的金字塔结构。在这一结构中，“法院层级越低，越倾向于纠纷解决，以此修复社会关系，维护社会稳定，其‘社会治理’的功能越明显，而法院层级越高，则越倾向于统一法律规则，进行宏观调控，以此彰显法治统一性。”也正是在这个意义上，人民法庭在基层社会治理中的定位才被首先理解为化解矛盾纠纷、服务人民群众、推进社会治理的第一线。这也意味着人民法庭在按部就班的递进式程序和渐进式审判中无法也无需将基层矛盾纠纷阻隔在外，而只是在必要时将基层矛盾纠纷转变为法律问题纳入司法审判的视野之中和法律规范的评价之下。

其次，人民法庭在基层社会治理中还横向面对基层党委、地方政府或司法行政部门、公证处、基层群众性自治组织、人民调解委员会、地方企事业单位

位、社会组织、网格员等具有职能关联或负有调处责任的多元主体，并与之共同构成一个相对稳定的基层社会治理共同体。由此可见，人民法庭身处扁垂双轨制的社会治理格局中，其所行使审判权力会同基层地方的行政权力、社会权力相遭遇，并在这种彼此界别的权力关系中表现出自身在理解和适用法律规范时所必备的司法专业性。由于司法的被动性要求和诉讼在多元化纠纷化解机制中的兜底式地位，人民法庭在这一主体面向中成为守护公平正义的最后一道防线。

最后，人民法庭直接面对矛盾纠纷主体和其他基层群众。直面群众是各类解纷机制的共性，但人民法庭在参与基层社会治理时却以此为前提，表现出与基层人民法院、其他社会治理主体相区别的特征。一是全流程面对矛盾纠纷主体，除案件审理程序外，在纠纷分流、立案、宣判、执行各环节中都有直接接触纠纷主体并借以展开释明调解工作的可能，这也导致人民法庭法官在履职中容易形成一种悖论：司法的被动性要求法官不宜在诉前同纠纷当事人直接接触，但如此又无法提前深度介入纠纷源头，更遑论识别纠纷类型和纠纷主体间对立程度进而予以分流。二是人民法庭于基层社会面对的多是熟人群体，情理因素是法官及司法辅助人员在履职时所必须考量的因素。这决定了其所面对的主体不仅需要以裁判形式所承载的公平正义，更对“国法、天理、人情”的统一有着强烈的渴求。因此，派出法庭往往将司法权威建基于基层群众对法官个体的信任之上。三是除具体特定的纠纷主体之外，人民法庭还要面对具有潜在纠纷风险的不特定群体。因此，通过司法裁判或调解来处理个案只是人民法庭的职能之一，而由此所延伸的法治宣传教育职能、调解业务指导职能等均成为人民法庭参与基层社会治理的基本职能。

## （二）纠纷维度中的三重面向

矛盾纠纷是人民法庭依法履行司法职能并由此参与基层社会治理的最终着力点，不同类型的矛盾纠纷及其在动态演变中形成的规律性特征决定了人民法庭的具体履职方式。2021年《最高人民法院关于推动新时代人民法庭工作高质量发展的意见》对人民法庭参与基层治理途径进行了归纳，包括提出法律风险防控预案，提出可能适用的法律依据以及相应裁判尺度，向党委、政府制发司法建议、白皮书、大数据研究报告等三种基本形式，分别对应“没有形成纠纷但具有潜在风险的社会问题”“已经发生矛盾纠纷（但尚未立案）的社会问题”以及于审判、执行、信访等工作中发现的“普遍存在的社会问题”。这一方面反映了人民法庭参与基层治理是以解纷为导向的，并且主要针对诉讼系统之外的矛盾纠纷，另一方面也揭示了基层矛盾纠纷的演变和化解遵循“从肯定到否定再到否定之否定”这一唯物辩证法的基本规律，进而呈现出矛盾纠纷完整的“生命周期”。

从静态视角看，人民法庭参与基层治理时所面对的纠纷可大致分为两类：一是具有法律评价意义的纠纷，即作为“诉讼标的”之权利义务争议，其所涉法律关系往往简单清晰；二是未进入或者已脱离诉讼程序但具有或可能形成可诉性的矛盾纠纷，而这类矛盾纠纷也是基层社会治理所面对的最主要纠纷对象。仅就后者而言，这类矛盾纠纷所内含的对立关系，或是形成于具体的纠纷当事人之间，或是形成于不特定利益群体之间，并且此类矛盾纠纷的内容表现出权利与利益相杂糅的特点，纠纷之中不仅潜藏着有关法律的分歧，更有复杂琐碎的事实争议和更深层次的情感纠葛。这也意味着大量涌入人民法庭的基层社会纠纷往往来源于纠纷主体之多重利益诉求的权利化需要，而人民法庭参与

基层社会治理则往往需要化解弹性的实体利益需要与稳定的纠纷审理程序之间的紧张关系。概言之，人民法庭在基层社会治理中需要辨析隐性纠纷并准确预警，诊治显性纠纷并依法促调或审判，抑制纠纷生发并及时反馈，对于对抗程度不同的纠纷予以分类处理。

从动态视角看，矛盾纠纷因自身的运动变化而呈现不同的纠纷形态，纠纷形态之间无法形成泾渭分明的烈度表格从而与解纷机制一一对应，甚至解纷机制的规范程度与纠纷烈度本就不成正比，纠纷形态之间可能随时相互转化。因此，即便多元化纠纷解决机制在理论上呈现一种谱系状态，但各种具体解纷方式之间仍存在着直接的衔接关系，而在解决如婚姻纠纷、劳动纠纷等基层社会常见的纠纷类型时，调解、仲裁、诉讼等不同解纷方式之间还会因法律强制性规定而形成特定的顺位关系。由此可见，随着纠纷烈度的动态变化，纠纷主体对于解纷方式的选择也可能在解纷机制的谱系上反复横跳，进而各种纠纷解决机制之间并不一定保有固定的关系和距离，而是动态变化的。具体而言，一方面，司法等公力救济的不彻底或许会使得在法律上已经处于“定止”状态的纠纷于社会上继续留存，滑入社会救济或私力救济的轨道，形成纠纷的司法外循环；另一方面，即便在公力救济与私力救济之间也并不必然间隔着社会型救济，因为纠纷的流动态决定着多元化纠纷解决机制是去中心化的。这要求人民法庭在基层社会治理中需要频繁切换解纷角色，灵活制定解纷方案。

### （三）规范维度中的三重面向

利益和价值的多元化是基层社会转型进程中呈现出的重要特征，这也恰恰决定了基层社会治理依赖于法律、道德、伦理等不同层次规范性治理资源的融合。换言之，基层人民法庭在主体、纠纷等维度中的多重面向，决定了其必然

在规范依据上同样具有多重面向。“正因社会多元价值都需要在司法当中获得妥善的协调，利益都能在法律程序当中获得合乎情理的安排，法律程序本身就必须要处在各类实质性价值之外，才能为这些利益和价值的博弈提供齐平化的竞技场。”因此，法律规范始终是人民法庭参与基层治理的核心依据，法律所保障的纠纷主体的实体利益和程序利益是人民法庭化解社会矛盾纠纷的必需追求。

然而，法官不仅需要依据法律摆脱“君主权力”的控制，作为“独立的”具有主观性和正义意义的判决机关行使职权，还要在特定情况下，如面对不确定的法律概念、规范性概念、裁量条款和一般条款等制定法表达方式的形式时，获得与制定法相对的独立性，从而摆脱法律的束缚，以便获得那种为了在生活的多样性和不可预见性中把握生活所需要的裁判自由。因此，人民法庭不仅需要“以事实为依据，以法律为准绳”，还要积极发掘基层社会中非正式规范，并将其与正式的法律规范一同运用到基层社会治理之中。由此，人民法庭参与基层治理需要面对三重规范性治理资源：一是公开明确、具有普遍适用性、以国家公权力为保障的正式的法律规范；二是同样具有普遍适用性但尚未上升为法律规范的道德规范；三是在辖区内特定主体之间具有一定约束力的“软法”，如特定伦理共同体中的家族规约、村规民约、风俗习惯、人情伦理等民众认同度较高的民间法和习惯法，以及特定行业群体内部的行业规范等。基层社会治理要求法治、德治、自治“三治融合”，而这种融合很大程度上是通过不同效力类型的治理依据或规范性资源之间的叠加适用来实现的。当然，非正式规范在司法意义上的适用并非没有前提。仅就民间规范而言，其虽然可以在具体的司法运用中发挥调解乡里邻间矛盾、调适人与自然关系、补充国家



法能力不足等方面的功能，但被援引适用的民间规范仍须以具备活动性、可接受性、可诉性、对主体权利义务的分配性以及合理性为前提。

### 三、新时代“枫桥经验”对人民法庭的司法赋能

新时代“枫桥经验”既体现了国家政权建设的一种合法化努力，具有强烈的政治意味和工具色彩，同时也是人民群众的日常法治化生活方式本身，是一种鲜活的制度和体系，所以也具有本体意义和目标价值。因此，包括人民法庭在内的基层社会治理共同体中的任何成员都需要借助新时代“枫桥经验”，并在地方性的治理实践中实现其地域化、个性化发展。从这个意义上讲，人民法庭并不是因其派驻于基层而被当然地嵌入基层社会治理格局中的，而是掌握并运用了基层社会自身生发出来的、以新时代“枫桥经验”为典型的治理方式才得以在实质上融入基层治理之中。新时代“枫桥经验”将人民法庭于基层社会履行司法职能时所必须面对的多重因素，转变为参与基层治理的多种有利条件，使人民法庭得以充分发挥司法专业优势，并将司法效果转变为治理效能。

#### （一）协调联动的组织优势

有观点认为，根据法院在参与基层社会治理时所侧重的角色属性和角色定位，可以将法院的参与模式概括为侧重司法的“法院主导型”模式、侧重服务与协调的“法院与其它部门产生联动”模式和侧重政策型治理的“党委领导下多方协同和政治整合”模式等三种。由是观之，人民法庭在参与基层社会治理时不仅必然形成主体维度的多重面向，主动或被动地同各维度主体形成交互关系，而且这种关系的协调程度和规范水平将直接影响人民法庭参与基层社会治理的广度和深度，甚至决定着人民法庭职能的司法性、服务性和治理性之间的关系能否由割裂走向融合。

在基层社会治理实践中，各治理责任主体往往因过细的条块划分而各司其职、各管一摊，缺少协调联动机制。在法定程序的规范下，不同主体之间的业务联系多呈现一种时间顺序上的线性关系，即在理想状态下，基层矛盾纠纷是在一种次序严格的解纷体系中被逐层化解的，其在社区村委调解、人民调解、民间仲裁、法院诉讼等不同环节中均存在被化解的契机。因此，多元化纠纷解决机制在这种线性解纷关系中被串联为纠纷的过滤和筛选机制，人民法庭由此退居于各类调处责任主体之后，在基层社会代表司法系统担任公平正义的最后一道防线。然而，纠纷形态的动态变化并不允许各类解纷方式按部就班地发挥功效，人民法庭往往因其司法的权威性而直接吸引大量矛盾纠纷，导致“纠纷滋生”径行转变为“诉讼激增”，此基层社会矛盾纠纷需要一种扁平式的治理格局予以统筹式应对。新时代“枫桥经验”要求基层社会治理在党建引领下打造共建共治共享的社会治理格局，因此人民法庭并不是单打独斗地参与基层治理，而应在党委的统一领导下，与各类调处责任主体形成“社会治理共同体”，坚持人民群众在社会治理中的主体地位，为人民群众参与基层治理创造条件。在新时代“枫桥经验”的赋能下，多元职能主体围绕基层社会治理这一共同主题形成紧密的协调关系，人民法庭党组织与城乡基层党组织联建共建，共用规范资源、共析纠纷肌理、共商救济方案、共享治理成果，这也为人民法庭参与基层社会治理提供了更为开阔的能动司法空间。换言之，在协调联动的组织体系中，人民法庭需要基于自身的司法专业性来弥补基层社会中规范制度供给不足的天然缺陷，以“坚定的原则，柔软的身段，商量的口吻”向基层党委、政府制发司法建议，将基层社会治理共同体的建设纳入法治轨道。

须知，人民法庭同其他基层治理共同体成员之间的关系并不必然依循规范化的发展路径。人民法庭需要积极主动地密切同其他负有调处职能的基层组织或单位的联系，同时需要在党的集中统一领导下，及时将这种联动方式通过法定程序上升为地方性法律规范，从而保证各主体之间能够围绕治理目标协调联动。如2021年《湖北省人民代表大会常务委员会关于充分发挥人民法庭作用促进基层社会治理的决定》中就强制要求“将听取、采纳司法建议情况纳入平安建设等基层社会治理工作考评范围”，借助地方性法规的约束性力量，推动人民法庭充分、有效地融入基层治理格局，构建以综治中心、派出所、司法所、人民法庭、信访办、基层群众自治组织等基层单位和组织为主体的社会治理联防联控体系。此外，基层治理共同体应当探索建立人民法庭参与基层社会治理路径的负面清单制度，明确司法机关越位履职的红线，为人民法庭深度融入基层治理提供更多角度的规范性依据。

## （二）贴近群众的地缘优势

人民法庭虽然派驻于基层，具有接近矛盾纠纷、接近纠纷主体等多方面的地缘特征，但也从另一个角度上身处政治经济、理位置、权力与文化意义多重维度中的边缘位置，法官和法官助理、书记员等司法辅助人员容易因脱离基层人民法院本部而在心上萌生强烈的“被边缘感”，导致人民法庭在实际履职中并非因地缘特征而天然根植于城乡基层的生活世界中。此外，受到传统司法职能定位的影响，人民法庭容易习惯性运用审判者的外在视角来对基层矛盾纠纷予以法律意义上的审视，即自觉或不自觉地将纠纷内容特定化、法律化，进而将纷繁复杂的矛盾肢解为事实认定或法律适用等方面的专业化问题，依据法律规范来取舍和评价纠纷所涉的生活事实。这种专业的司法视野是人民法庭参与

基层社会治理的职能优势，但如果仅限于此则容易一叶障目，不见纠背后的多重矛盾，导致案虽结但事未了，甚至激化纠纷主体之间的对立情绪，使矛盾因裁判的生成而转变属性、烈度升级，最终以新的形式浮现于基层社会。因此，人民法庭往往无法将其独有的司法地缘特征自觉转化为贴近群众、依靠群众的地缘优势，以致于人民群众在自主化解内部矛盾纠纷时所形成的规范依据、解纷视角、灵活方法等也难以为人民法庭所掌握和运用。

新时代“枫桥经验”要求基层社会治理坚持人民主体地位，即鼓励包括纠纷主体在内的基层群众依法参与基层社会治理，在“自治”中分享治理成果，切实感受到公平正义。因此，人民法庭能否在基层社会实现“诉源治理”目标，根本上取决于基层人民群众能否充分参与到治理工作中。首先，基层矛盾纠纷是人民群众间社会关系失调所形成的，而矛盾纠纷的演化升级则是这种失调状态长期持久地存续所积累的，因此，贴近群众的过程本质上就是接近纠纷本身、了解纠纷全貌、深入探寻“诉源”的过程。只有当人民法庭充分践行和发展新时代“枫桥经验”，才能通过群众对自然、人文、规范环境等纠纷产生的客观因素予以充分掌握，进而透视纠纷升级的动因，剖析纠纷生成的肌理，将远离机关的“边缘”特征转变为贴近群众的地缘优势，最终发挥司法的治理效能。其次，人民群众在长期处理内矛盾的行动自觉中，逐渐形成了一套未必规范但行之有效的民间解纷方式，其基本构既包括地方乡贤、街道大妈等热心解纷、经验丰富的主体因素，也包括村规民约、伦理道德等规范因素。因此，人民法庭可以在贴近群众把握矛盾的同时来依靠群众化解矛盾，形成一种系统性解纷视角，在“诉源治理”中吸收多样治理资源，引导广大村民和社区成员共同化解矛盾纠纷，使其所面对的多元主体和多重规范凝聚为基层治理的合

力。此外，人民法庭的辖区是在其所属的基层人民法院的规划下动态调整的，履职的地理范围不局限于村落、社区、乡镇等区域单位。因此，人民法庭能够对司法辖区内的跨地域纠纷采取客观中立的外在视角，总结、抽象出可以合理适用于本辖区的具体规范，便于将特定伦理共同体内的伦理规范提升为具有更广泛适用空间的道德规范，扩大这种软约束力的射程范围。在新时代“枫桥经验”的作用下，人民法庭还会在密切联系辖区群众的过程中，逐渐掌握当地群众惯用的表达方式、民俗土语，从而在释法明理时将法言法语因地制宜地转变为“方言乡音”，帮助群众理解法律条文背后的朴素原理，降低化解矛盾纠纷时适用法律的度，提高基层社会治理效率。例如，吉林省梨树县人民法院孤家子法庭不仅在辖区乡镇、村部所在地、农业合作社等百姓聚集场所创设“法官说事点”，为“百姓说事、网格说理、法官说法”提供平台，而且采用“唠家常”的交流方式拉近同群众的距离，增强纠纷主体对司法的理解和信任。又如，福建省漳州市芗城区人民法院巷口人法庭便将“闽南茶文化”融入调解评理，以泡茶品茗的握手言和消融对簿公堂的唇枪舌剑，注重闽南地区家族血脉关系和村社地缘特色，将家训族规、乡规民约、公序良俗融入调解与裁判。

### （三）灵活高效的程序优势

新时代“枫桥经验”在治理模式上，“从党委政府自上而下层层压实责任，发展到更加注重发挥基层干部群众的首创精神，积极鼓励和支持基层大胆实践、敢于担当、勇于创新，激发民间智慧，破解基层治理难题。”因此，在基层治理尚处发育阶段时，上级党委应当在集中统一领导基层人法庭参与社会治理的工作中，结合司法规律和治理需要，将“三个区分开来”适用于对人民法庭主要责任人的管理和培养上，把人民法庭在缺乏上级指导且无明确限制情

况下，为了充分维护群众利益、及时化解矛盾纠纷，因缺乏经验、先行先试而出现的无意过失，同明知故犯、我行我素、徇私舞弊的违纪违法行为区分开来。换言之，基层治理需要人民法庭依法有序提前介入到社会矛盾纠纷预防化解工作中，人民法庭中的法官、法官助理、书记员等组成人员在参与矛盾纠纷前端治理时，应当在法定范围内享有一定程度的自主权，而这种自主权往往表现为通过灵活运用法定程序来灵活运用基层治理资源，其本质是对当事人处分权利和纠纷主体自我治理之主体地位的充分尊重。

人民法庭在司法程序上具有“立审执”一体化的特征，而且由于基层人民法庭人员配备有限，同一案件中的审判法官和执行法官往往角色重叠，因此，办案法官对同一对纠纷主体间所形成的系列矛盾纠纷有较为充分的了解，对矛盾演化升级的前因后果有更为全面的掌握。此外，基层人民法院一般由立案庭向法官随机分配案件或者由庭长向本庭法官直接分派案件，同一对纠纷主体之间的案件即便未能调解成功而走向诉讼，并于裁判后在两造间衍生出新的纠纷，此等新纠纷所形成的新案件也未必会被分派给原案审理法官。而人民法庭由于法官数量较少，并且考虑到法官对案件相关背景情况的熟悉程度，同一对当事人间因某一法律关系而延伸出的系列案件，往往由同一法官承办。对基层人民法庭的法官来说，纠纷具有一定的“依附性”，同一对当事人间的衍生性纠纷与派出法庭法官存在无形的捆绑关系。因此，人民法庭的办案法官可以凭借自身对于纠纷化解的全流程把握，灵活调处主体间的对立关系，探索恰当的程序回转和纠纷退出方式、节点。首先，人民法庭可以突破法庭的空间局限，通过高效的就地立案方式和巡回审理方式，在矛盾纠纷主体比较熟悉的环境下同其面对面释法明理，充分创造司法调解的可能。即便在调解之外，通过有效



证据收集程序或者争点整理程序的导入、要件事实论在实务问题思考上的立场转换或者主题扩大，法院在处理基层纠纷时所依循的诉讼程序本身仍存有充分的活性化余地。其次，人民法庭可以在司法调解之外，灵活采用包括协助调解、委托调解、委派调解、特邀调解等在内的混合调解方式，即所谓“司法ADR”，突破立案、委托等程序的限制，使司法权威“走出去”的同时，将治理资源“请进来”，适时邀请纠纷主体的乡邻亲朋、领导同事参与到调解之中。当然，为了保证审理程序的公正，避免法官在庭前同当事人过度接触而导致程序瑕疵，人民法庭应由专门的司法辅助人员负责组织协调诉前调解。需要注意的是，程序的灵活高效并不以其失去规范属性为必然代价。纠纷的法律关系越复杂、利益关系越大，就越需要精细化的程序和技术运用以体现其纠纷解决的公正性，越需要通过精致的程序吸收来自各方的不满，因此，基层治理制度同样需要在探索式建设中总结经验，发展出助推其有效运作的规则及运行机制，从而使“纠纷治理”和“纠纷解决”两种体系在制度化的程序设计中统合、连接起来。

#### 四、“枫桥式人民法庭”在基层治理中的职能

新时代“枫桥经验”通过“权利—权力”的话语交涉过程，开示出一种反思性整合的治理路径，即在主体方面使得继承国家意志的社会主体经由适当的演绎，最终成为国家意志的基层代理人，同时在功能方面使得国家权力与民众意愿在地方实践中完成统一。“枫桥式人民法庭”是用新时代“枫桥经验”武装起来的人民法庭，其在化解基层矛盾纠纷时，需要充分借助新时代“枫桥经验”对于基层司法所形成的各种优势，将司法职能前置于诉讼源头和纠纷前端，并由此延伸出符合司法规律、富有规范意识的“准司法”职能，凭借自身

的司法专业性将复杂的社会需求及个别化的社会行为妥帖地整合到国家的总体秩序安排之中，进而融入基层社会治理格局中。

### （一）供给规范预期

司法公信力是司法权威面向社会的一种“被信任”的效果和反映，其意味着民众在“可感知”层面对公正司法的基本信任，以及民众在“行为可预测”层面对法治社会秩序的高度信仰。换言之，人民法庭司法之所以取信于民并由此发挥基层社会治理效能，不仅在于司法的程序正义和结果公正，更在于法律规范的普遍适用性以及建基于此的裁判结果的可预测性。因此，“枫桥式人民法庭”在新时代继续“送法下乡”，其所送之“法”不仅是形式意义上的法律条文和对法律规范的理解与适用，更是关于法律效果的规范性预期。

人民法庭向基层社会供给规范预期的途径主要有五种。一是对于在基层社会转型中产生的新型社会纠纷，当纠纷主体的利益诉求没有被法律明确规定予以保护时，人民法庭可以通过审理裁判的方式将其纳入司法评价体系中，通过运用司法权力实现利益诉求的合法化。这种裁判可能因被上级法院认可而实际具有判例法效力，因此人民法庭对于新兴社会纠纷的裁判，能够以划分当事人权利义务之名，而起制定公共政策之实。二是根据《人民调解法》第33条规定，基于双方当事人申请，对纠纷主体间通过人民调解达成的调解协议进行司法确认。人民法庭可以在诉前通过委托调解或委派调解的方式，主动建立同人民调解委员会的业务系，凭借法庭对纠纷的分流程序和对调解协议的确认程序来为人民调解添附司法权威。但须注意的是，这种司法权威下沉的方式，容易引起基层调处责任主体对人民法庭的依赖。实践中，大量纠纷主体即便采用人民解，也会主动寻求或在人民调解委员会的指导下寻求司法确认，从而为对方

履约附以司法权力的背书。长此以往，人民调解容易沦为法院调解职能的“外包”程序，而人民法院则难免要面对大量的调解协议司法确认申请。此时，人民法庭不过是使纠纷避免了审判程序而流转入调解程序，使法庭的审判和调解工作转变为诉前分流、司法审查、司法确认等诉调对接工作。虽然，这一转变使法庭的工作体量总体上有所减少，但基层矛盾纠纷是否会因此而从根本上减少，还是仅仅换了一种形式呈现于法院，仍有待观察。三是于立案之初，在不违背强制性规定的条件下，对尝试诉诸法律的纠纷主体充分行使释明权，弥补当事人诉辩能力不足的缺陷，讲解类案可能经历的诉讼流程和办案周期，为纠纷主体对其因寻求诉讼救济所可能产生的经济成本、时间成本等提供合理预期，便于矛盾纠纷双方各自衡量诉讼成本，从而自主寻求非诉解纷路径。四是现场立案、巡回审判、就地审理、公开宣判。“一个案例胜过一沓文件”，人民法庭突破法庭场域化解纠纷，一方面能够以案释法，对旁听人员和类案纠纷形成司法辐射效应，达到“审理一案，治理一片”的效果，另一方面可以平衡纠纷主体力量，使资源配得较少一方当事人在立案、开庭等环节所产生的经济、时间、精力等方面的成本，转移至人民法庭。五是在基层社会治理共同体内部横向供给规范预期，通过提前介入重大决策事项和规范性文件制定的法律咨询，向行政机关企业、社会团体制发司法建议等方式，运用司法权制约监督行政权，避免乡镇政府压制纠纷、激化矛盾，在府院联动中凝聚公权力机关的解纷合力，推动企业和社会依法有序发展，消除矛盾纠纷隐患。例如，北京市怀柔区人民法院汤河口人民法庭在地方司法实践中，就为辖区乡镇定制《审判工作白皮书暨基层治理建议》《乡村旅游法律风险防范指南》等各类指导性文

件15份，并针对山区生态林管护员管理的法律风险开展专题调研并提出针对性建议，主动服务乡镇风险防控和基层党委决策。

## （二）培育治理资源

人民法庭参与基层治理的另一职能便是培育基层治理资源，推动多元化解纷机制由“竞争”“排斥”走向合作。解纷职能虽然事实上并没有为法律制度所垄断，但这并不否认“一个已经有集中化公权力的群体或社会或国家内部”对某种类型的纠纷解决予以垄断的努力，即使这种努力未能收获绝对的成功。纠纷在烈度、主体、影响方面的弥散以及由纠纷主体作为成员之一的多个共同体之间的复杂叠合关系，导致各种解纷制度的形成并产生竞争。由此，多元化纠纷解决制度之间既存在一种“非此即彼”的“绝对竞争”，也存在另一种“亦此亦彼”的“相对竞争”。如果对解纷功能进行广义的理解，可以说纠纷的彻底化解往往伴随着多种解纷机制的运用，这种运用有次序层进式的，但更多是组合叠加式的。即便是在已经进入诉讼秩序的纠纷中，诉讼主体间的谈判交流，代理人之间的试探沟通，甚至庭审进行时上演的“以眼还眼”，也都起到了不同程度的解纷效果。从这个意义上讲，解纷制度之间不仅仅存在竞争，而且更存在广泛的合作。集体对解纷职能的垄断本身既不经济也不可欲，因而解纷意义上的制度竞争关系必然演化为制度竞合关系。在解纷制度竞合中，狭义的竞争关系有助于各种解纷方式在比较中逐渐改进，走向良性竞优，而制度的组合则有利于发挥救济途径之间的替代补充功能，进而节约资源，缓解司法压力，及时有效地调节社会关系。在当前村寨熟人社会式微，构建权威的社会关系逐渐解体的情况下，基层社会权威与秩序的重塑为“通过法律的治理”留出了巨大的空间，而人民法庭正是通过与纠纷主体之间的治理互动来逐步建构

辖区内的“地方性知识”。因此，对于人民法庭而言，其参与基层社会治理的重要途径便是通过司法职能前移，把人民法庭的正式司法职能投射到基层社会层面的非正式解纷机制中，将基层社会自发的民间资源转变为具有规范性的治理资源，培育和激发社会自治的内生动力。

人民法庭通过依法履职培育基层社会治理资源的路径主要有两种。一是针对基层治理主体，通过密切同基层群众、群众性组织的联系，培养基层群众在化解内部矛盾纠纷时的自治能力。人民调解等非诉机制的弱化，导致司法、行政等机制被推至解纷第一线，甚至迫使其就一些共识度较低或超出其能力的问题作出决定。为避免这种情况持续恶化，人民法庭可以根据《人民调解法》第5条第2款规定，对人民调解委员会调解民间纠纷进行业务指导，通过定期培训等方式促进调解的规范化和专业化，提高人民调解员的法律素养和解纷能力；推动落实《人民调解法》第31条第2款规定，指导人民调解委员会对调解协议的履行情况进行常态化监督，督促当事人及时准确地按约定履行义务；对于群众普遍关注、类似纠纷频发的案件，邀请辖区村民、居民及村委会、居委会、街道等工作人员旁听案件审理，通过严格的司法程序达到教育和指导目的，助真实生动、贴近群众的案情进行法治宣传；在乡村、社区广泛培育基层“法治带头人”“法律明白人”；将律师力量引入诉前、诉讼调解之中，依法支持律师在代理诉讼案件中促调、促和工作，发挥律师在化解商事纠纷、新业态领域纠纷时的专业性作用；在数字技术的赋能下，借助“共享法庭”平台，在线指导庭务主任调处矛盾纠纷。二是针对民间非正式规范，通过常态化开展专题培训指导、联席会议共商等形式，会同村委会、居委会等基层群众性自治组织，依法指导制订或修改完善村规民约和社区公约，贯彻社会主义核心价值观

观，使之与正式的法律规范相契合，发挥乡规民约、道德习俗等隐形约束性力量，调动纠纷主体自觉的履约责任意识，实现基层社会的软法治理。

### （三）发掘交往理性

“交往理性”是指以理解与共识为价值取向，以协调行动、处理冲突为行为目的，通过主体间的平等沟通和讨论过程所体现出的行为理性或“程序理性”（*procedural reason*），因此，它是对那种为达目的而不择手段甚至将人异化为工具之“工具理性”的反驳。哈贝马斯认为，社会通过参与者自身的解释性言语互动所形成的主体间交往行为来实现自身的合理化，而交往理性不仅揭示了主体间的有效交往以言语的真实性、坦诚性、妥当性和可理解性等交往有效性要求为必要条件这一内在规律，更反映了这一言语沟通规律同社会主体间协调行动所形成的社会整合之间的关系。而以法院司法为典型的法律适用过程，同样可以被理解为一种合作地寻求真理的论辩过程，也即法官与两造共同基于审判席上下、法庭内外等不同视角间相互转换，并根据一个融贯的规范体系来完成关于个案的诠释，因此，裁判或纠纷调处结果的“正确性”意味着合理的、由好的理由所支持的可接受性。因此，司法以及其他纠纷化解机制均具有不同程度的潜在的交往理性因素，而如何使这种潜在因素转变为显性因素并作用于纠纷化解程序，则取决于法官等解纷程序主持者的具体能动履职。

“治理包括为获得公共秩序而进行的各种自上而下的管理和自下而上的认同过程，是一种双向活动”而法院同当事人等诉讼参与人或诉前纠纷主体之间展开的“运用性商谈”恰恰补充了社会治理中“自下而上”的“认同”侧面。由于人民法庭置身于熟人社会，基层法官及司法辅助人员不仅在同基层群众频



繁的面对面交流中共享“生活世界”这一商谈的共振板，更自觉或不自觉地将纠纷主体形成了平等的主体间交往关系，由其所主持或参与的诉讼等解纷方式所具有的言语沟通特征更为鲜明，彰显了基层司法和基层治理的交往理性内涵。具体而言，人民法庭主要有三种路径可以使司法职能转变为以发掘交往理性为基本形式的“准司法”职能，从而发挥法庭司法的基层治理效能。第一，不同于“座堂听审”的被动状态和置身事外的独白视角，基层人民法庭法官无论是在诉前、诉中还是诉后，均需采用纠纷主体共同选择、自觉接受的伦理道德规范或行业规范作为法律规范之外的补充式解纷依据，在客观事实真实、主观态度坦诚、规范适用妥当的前提下，于法定程序中开诚布公地展开沟通，向当事人辨法析理、融情于理，以求最大程度凝聚纠纷中的对立双方关于纠纷处理结果的共识，进而强化裁判结果或调处结果的说服力，增强司法的信服力和公信力。第二，在基层社会治理中，调解、诉讼等多元化纠纷化解方式都存在异化为逐利工具的可能，而调解手段则更多作为当事人被戳穿诉讼策略后的遮羞布而被有效适用。因此，人民法庭法官需要针对这种“工具理性”倾向，充分发挥自身贴近群众的地缘优势，基于对特定纠纷背后法外利益冲突的充分把握，向当事人明确开示其间可能存在的以自我逐利为目的的策略性考量，舒缓纠纷主体间的对立紧张关系，从而促进当事人对矛盾纠纷的自我治理。第三，采用参与者的视角，以“如我在诉”的姿态置身于纠纷之中能动履职，在“自上而下”的适用法律之外，补充一种“自下而上”的解释法律的视角，及时向司法审判系统反馈基层治理中的法律症结。司法者虽然不能改变立法者所决定的、附在法规之中的规范性理由，但他可以把法规所带有的“规范性理由包”打开并重新进行排列组合，从而重新给法规作出一个论证。因此，人民法庭可

以在解纷过程中，结合基层社会纠纷滋生的具体现实，以基层群众的视角诠释“公序良俗”等法律概念或裁量条款，推动契合基层社会治理需要的司法解释和司法政策的出台，完善司法制度的“大循环”系统，基于合意促进规范体系的“再生产”，并由此融入社会治理的整体格局中。

## 五、结语

人民法庭是中国特色基层治理制度中的重要治理主体，其融入基层社会治理格局，推动基层社会治理法治化发展，是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。在基层社会中，稳定多元的治理主体、纷繁复杂的矛盾纠纷、叠床架屋的规范依据，构成了人民法庭依法履职的客观环境基础，而新时代“枫桥经验”则使各类基层治理主体协调联动起来，为人民法庭依靠群众灵活分流和调处矛盾纠纷提供了多重优势以及更为开阔能动司法空间。面对人民群众对公平正义的朴素期待和对美好生活的多样需要，基层社会自生的传统救济方式难以为继，而充满规范理性的司法制度又显得力不从心。由此，处在化解矛盾纠纷第一线的人民法庭自主进行“枫桥式”建设势在必行。人民法庭作为司法制度服务群众、解决纠纷的桥梁和窗口，必然在践行新时代“枫桥经验”的进程中，通过审理裁判这一核心司法职能的前移而延伸出匹配基层社会治理需要的“准司法”职能，为矛盾纠纷化解过程中的不同主体供给规范预期，为基层社会治理机制中的各个环节注入规范属性，发掘、培育和整合基层社会自觉生发出的治理资源，并在交往理性的作用下推动基层社会自主完成现代化秩序的建设。这种基层社会的现代化秩序是一种公民自主、社会自发与国家强力共同作用下的规范秩序，是以多元化纠纷解决机制为建制化内容的社会生态，是一种相对稳定的社会关系结构以及多元主体协调联动、治理资源分布平衡的基层治

理格局，更是一种纠纷演化直至旧的纠纷得以化解、新的纷不断生成的流程图。从这个意义上讲，人民法庭融入基层社会化解矛盾纠纷至今仍是一项未竟的事业，其于基层社会治理中的履职方式也将随着新时代“枫桥经验”因地制宜的运用而衍生出更为多样具体的版本。但于此可以肯定的是，依靠群众生动诠释法律，在个案之中追求“国法、天理、人情”的融合统一，并在发展中实现治理，将始终是人民法庭参与基层社会治理的主线。

## 二、探索“律师+”模式 扩大联调“朋友圈” 福建蹄疾步稳推进 律师调解工作

作者：王莹、王家怿

来源：《法制日报》中国律师 2024 年 2 月 29 日版

近年来，福建律师行业充分发挥职业优势，积极创新方式方法，强化工作保障，扎实推动律师成为矛盾纠纷多元化解机制中的调解工作“主力军”，逐步实现律师参与人民调解、行政调解、司法调解、行业性专业性调解等工作。

据统计，2023 年，福建省共有 2178 名律师参与信访接待等，处理案件 5814 件，人民法院律师调解工作室调解案件 2663 件，律师协会律师调解中心和律师事务所设立的调解工作室调解案件 4653 件，将大量问题隐患解决在萌芽状态，化解在诉讼前端。

### 完善律师调解机制

“以前遇到这种事，都不知道要去哪里‘讨说法’，现在在家门口就能解决烦心事儿，真是太感谢律师调解员了！”谈及去年遭遇的一起赔偿纠纷，福州市鼓楼区鼓东街道居民庄女士对律师参与调解工作连声称赞。

2023 年 4 月 28 日，庄女士途经湖东路某老旧小区改造施工现场时不慎摔倒。住院 18 天后，她要求施工方赔付相关损失共计 14 万元。因双方就赔偿问题协商不成，庄女士遂到所在社区，申请街道聘任的人民调解员律师张小兰帮助进行调解。其间，双方当事人各持己见，所提要求相差较大，调解一度陷入僵局。张小兰向双方当事人耐心解读相关法律知识，释法明理，采取“背对

背”交流、现场对话谈判等多种方式全力协调沟通，最终促使双方当事人达成一致意见，由施工方一次性赔偿庄女士 4.8 万元，纠纷得到妥善化解。

“老百姓都希望不出意外、没有纠纷，一旦遇到矛盾问题，谁也不愿意四处奔波去‘讨说法’。”事后，张小兰深有感触地说。

为有效回应群众“急难愁盼”，福建省司法厅、省律师协会积极响应最高人民法院、司法部部署开展的律师调解试点工作，会同人民法院共同推动在人民法院诉讼服务中心、诉调对接中心及具备条件的人民法庭设立律师调解工作室，在律师协会设立律师调解中心，在县级公共法律服务中心、乡镇公共法律服务站和有条件的律师事务所设立律师调解工作室，利用两年时间在全省各县（市、区）和平潭综合实验区普遍建立起律师调解制度，形成了覆盖城乡的律师调解工作网络。

同时，福建省司法厅、省律师协会研究制定律师调解工作管理办法，对律师调解的基本原则、工作模式以及承办律师调解工作的律师事务所和律师的资质条件、调解案件范围、调解工作程序等进行规范，实行利益冲突回避等制度，确保调解工作规范有序开展。

此外，福建省司法厅、省律师协会还推动各市律师协会与当地法院签订战略合作协议，对于经纳入共同管理名册内的律师调解工作室调解后达成的协议，加盖律师事务所印章后，由人民法院依法确认其法律效力，从制度上保障律师调解工作蹄疾步稳、健康发展。

延伸调解工作触角

2023年11月，福州市某小区一楼业主严女士家的露天花园被楼上掉落的防爆玻璃砸坏，双方协商好赔偿金额后，肇事业主又反悔了无奈之下，严女士联系福建广播影视集团《帮帮团》栏目组寻求帮助。栏目组联动福州市律师协会公益法律服务委员会，通过协商，以调解方式帮助严女士维护了合法权益。

“2023年2月起，我们与《帮帮团》栏目组联动协作，现场调解矛盾纠纷40余次，调解成功率超过90%。”福州市律师协会公益法律服务委员会主任沈展昌介绍说。

针对社会矛盾纠纷诱发因素多、涉及面广的特点，福建省律师协会探索实施“律师+”调解模式，不断扩大联调联处“朋友圈”，主动延伸调解工作触手，在实现和维护群众合法权益，促进社会依法治理、守护公平正义中发挥了重要作用。

2017年8月，福建省司法厅、省律师协会创新打造律媒协作品牌，联合福建省依法治省领导小组办公室、福建电视台新闻频道共同主办公益法律服务节目《律师在现场》，组织专业律师通过“面对面”与遭遇法律难题的当事人对话、在演播间访谈、进行连线采访等方式以案释法，对各类矛盾纠纷进行居中调解，为群众遭遇法律难题后“讨说法”“求解法”提供了全新平台。

2023年10月，福建省律师协会拓展律媒协作渠道，与当地媒体共同组建“福建律师海都公益团”，运用全媒体平台开展律师说法等便民利民服务，并根据当事人诉求，延伸提供律师调解等公益法律服务。

同时，各市律师协会注意加强与乡镇、街道、派出所、司法所等基层治理单位的协作配合，健全完善属地化、网格化联调联处工作模式，助力实现“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”。

据了解，莆田市律师协会对荔城区拱辰街道“三官一律”调解机制建设提供支持，组织 30 余名律师联合辖区法官、检察官、民警等成立工作组下沉到各村（社区）。仅 2023 年开展“百日攻坚”矛盾纠纷专项行动期间，工作组就累计接待群众 370 余人，收集信访事件 98 件，化解各类矛盾纠纷 148 件。

### 打造律师服务品牌

2021 年 2 月 24 日，在来自福建拓维律师事务所的特邀调解员律师王芳、张罕激主持下，身处闽粤两省的争议双方当事人就一起国内某知名动漫公司著作权被侵害案件，在福州知识产权纠纷特邀调解“云平台”达成了调解协议。

据福建省律师协会会长于宁杰介绍，随着经济社会快速发展，经济建设领域的矛盾纠纷高发，日益成为案源、诉源、访源治理工作的重点难点。

2020 年 8 月，福建省律师协会助力福州市中级人民法院建立完善“特邀调解+司法确认”知识产权纠纷化解新模式，在全省首次尝试将律师事务所和律师吸纳到知识产权纠纷特邀调解队伍中来，一次性推荐 69 名业务突出、经验丰富的律师担任特邀调解员，通过驻庭调解、网络“云调解”、巡回就地调解等灵活多样形式，积极参与知识产权案件的诉源治理和多元解纷工作。

“律师具有深厚的专业知识和实务经验，在特邀调解员工作中发挥着不可或缺的重要作用。”

此前，就有律师调解员在短短 9 天内成功调解了 4 件涉外知识产权纠纷。”于宁杰介绍说。

厦门市律师协会发起成立厦门市海丝商事海事调解中心，并吸纳 24 家律师事务所调解工作室成为首批成员单位，鼓励律师优先考虑用调解的方式解决代理案件，并踊跃参与到专业调解工作中去。

自 2022 年 11 月揭牌运营以来，海丝商事海事调解中心已与国际争议解决及风险管理协会、厦门市商标（品牌）协会、中国海事仲裁委员会海上丝路仲裁中心等组织开展多渠道合作对接，探索调解业务多元发展，并与各级法院建立诉调对接机制、开启调解成功后司法确认的“绿色通道”。

“今后，我们将继续发挥专业优势，全力打造商事争议解决的律师服务品牌，更好地服务保障福建法治强省战略实施。”于宁杰表示。



## 【最新法律法规及政策解读】



## 一、 厦门市人民政府办公厅关于印发行政调解规定的通知

2024 年 2 月 2 日，厦门市人民政府办公厅发布《厦门市人民政府办公厅关于印发行政调解规定的通知》（厦府办规〔2024〕2 号），该规定自 2024 年 4 月 1 日起施行，有效期至 2029 年 3 月 31 日。

各区人民政府，市直各委、办、局，各开发区管委会：

《厦门市行政调解规定》已经第 61 次市政府常务会议研究通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

厦门市人民政府办公厅

2024 年 2 月 2 日

### 厦门市行政调解规定

#### 第一章 总则

第一条 为规范行政调解活动，有效化解社会矛盾，维护社会和谐稳定，根据《厦门经济特区多元化纠纷解决机制促进条例》等规定，制定本规定。

第二条 本规定所称行政调解，是指本市各级行政机关和法律、法规授权具有公共事务管理职能的组织（以下称行政机关），依法对有关行政争议和民商事纠纷，通过劝导、说服、教育等方式，促进当事人平等协商、互谅互让，自愿达成调解协议或者形成共识，从而化解纠纷和争议的活动。

第三条 本市行政机关开展行政调解工作适用本规定。法律、法规、规章对行政调解另有规定的，从其规定。

第四条 行政调解应当遵循自愿、合法、平等、公正、便捷、高效的原则，不得损害国家利益、公共利益以及公民、法人和其他组织的合法权益。

第五条 市、区人民政府应当加强对本行政区域内行政调解工作的统一领导，对行政调解工作负总责，依法保障行政调解所必需的基本工作条件。

市、区司法行政机关负责牵头管理和指导本行政区域内的行政调解工作，建立行政调解工作联席会议制度，完善行政调解责任制等工作机制并督促落实。

行政机关是行政调解工作的主体，应当依照法律、法规、规章以及相关规规定履行行政调解职责，开展行政调解工作。

第六条 行政机关应当建立行政调解与人民调解、司法调解的联动机制，推动行政调解与仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼的有机衔接，依法做好重点领域可能出现的重大行政争议风险识别、报送、分流、协同化解和维稳处置等工作。

第七条 行政机关应当明确受理行政调解的内设机构，或者设立专门调解机构负责本部门的行政调解工作。

市、区人民政府可以主导成立或者由相关行政机关联合成立调解中心或者多元化纠纷解决中心，负责本行政区域或者相关领域内的行政调解工作。

行政机关成立行政调解组织的，应当自成立之日起 30 日内书面告知同级司法行政机关。

## 第二章 行政调解范围与管辖

第八条 下列纠纷和争议经当事人申请，行政机关应当进行调解：

（一）依法由行政机关调解的公民、法人或者其他组织之间发生的与行政管理相关的民商事纠纷；

（二）公民、法人或者其他组织与行政机关之间因行政赔偿、行政补偿，以及行政机关依法行使自由裁量权而产生的行政争议；

（三）其他依法可以调解的纠纷和争议。

第九条 行政机关在履职过程中发现纠纷和争议时，应当告知当事人可以申请行政调解。其中，对资源开发、环境污染、公共工程建设和公共安全事故等方面的民事纠纷，以及涉及人数较多、影响较大、可能影响社会稳定的纠纷和争议，应当依法依职权主动进行调解。

第十条 下列行政调解申请不予受理：

- （一）一方当事人不愿意调解的；
- （二）已申请人民调解的；
- （三）已申请行政复议的；
- （四）已向人民法院起诉的；
- （五）已选择仲裁机构仲裁的；
- （六）已经过信访复查、复核的；
- （七）当事人就同一事实以类似理由重复提出行政调解申请的；
- （八）法律、法规、规章规定的其他不适用行政调解的情形。

第十一条 行政调解实行属地管理和首问负责制。涉及民商事纠纷的行政调解，由纠纷所在地具有管辖权的行政机关受理；涉及行政争议的行政调解，由作出原行政行为的行政机关受理，但是原承办人员不得担任行政调解员。

当事人分别向两个以上具有管辖权的行政机关提出行政调解申请的，由最先收到申请的行政机关受理。

第十二条 当事人提出的行政调解申请不属于本行政机关管辖的，应当在受理时限内告知当事人向有管辖权的行政机关申请行政调解。行政机关发现已经受理的纠纷和争议不属于本行政机关管辖的，应当在 3 个工作日内移送具有管辖权的行政机关处理。

行政调解管辖权不明确或者有争议的，或者涉及多个部门的，由最初受理的行政机关报请共同的上级行政机关指定管辖。

### 第三章 行政调解程序

第十三条 当事人申请行政调解，应当符合下列条件：

- （一）有明确的被申请人；
- （二）当事人与申请调解的纠纷和争议有直接利害关系；
- （三）有明确具体的调解请求、事实和理由；
- （四）属于行政调解受理的范围。

第十四条 当事人可以以书面方式或者口头方式提出行政调解申请。口头提出申请的，行政机关应当记录申请人及对方当事人的基本情况与申请调解的请求、事实和理由，并由申请人以签名或者盖章等方式予以确认。

第十五条 行政机关对当事人提出的行政调解申请，应当自收到之日起 2 个工作日内作出是否受理的决定；法律关系复杂或者涉及多个部门的，应当在 4 个工作日内作出决定。

行政机关决定受理的，应当向当事人送达行政调解受理通知书；决定不予受理的，应当书面告知当事人并说明理由。

第十六条 行政机关调解纠纷和争议，由其具体承担行政调解工作的人员担任行政调解员。

行政机关可以聘请相关专家学者、律师，人大代表、政协委员等热心调解事业的人员担任专兼职调解员。

对法律关系复杂、重大疑难、影响较大的纠纷和争议，行政机关可以邀请相关专业人员参与调解。

第十七条 公民、法人或者其他组织认为与纠纷和争议有利害关系的，可以向行政机关申请作为一方当事人参加调解；行政机关认为调解结果可能直接影响第三方利益的，应当通知其参加调解。

第十八条 行政调解员应当分别向当事人询问纠纷和争议的具体诉求和理由，调查核实有关情况，并予以记录。

行政调解需要进行检测、检验、检疫、技术鉴定等专门事项的，经当事人协商一致，可以委托专门机构进行，相关费用由当事人协商承担。

第十九条 行政调解开始前，行政调解员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。

第二十条 行政调解员有下列情形之一的，应当回避，当事人也可以口头或者书面申请回避：

- （一）与当事人或者其代理人有利害关系的；
- （二）与调解事项有利害关系的；
- （三）存在其他可能影响公正调解情形的。

当事人申请回避的，行政机关应当及时作出是否回避的决定。行政机关决定回避的，应当及时指派其他行政调解员；决定不予回避的，应当向当事人说明理由。

第二十一条 当事人在行政调解中享有下列权利：

- （一）申请行政调解员回避；
- （二）接受调解、拒绝调解或者要求中止、终止调解；
- （三）自主表达意愿、自愿达成调解协议；
- （四）要求调解公开或者不公开进行；
- （五）法律、法规、规章规定的其他权利。

第二十二条 当事人在行政调解中应当履行下列义务：

- （一）如实陈述纠纷和争议事实并提交有关证据；
- （二）遵守调解秩序，尊重行政调解员；
- （三）尊重对方当事人的合法权益；
- （四）法律、法规、规章规定的其他义务。

第二十三条 行政机关调解民商事纠纷，应当保持客观中立，不得偏袒、包庇一方当事人；行政机关调解行政争议，不得影响依法履行行政管理职责，不得以行政调解代替行政执法。

行政机关在其法定职权范围内，可以通过建议、辅导、规劝、示范、约谈等非强制方式实施行政指导，引导当事人协商解决纠纷和争议。

行政机关开展行政调解工作，应当听取当事人陈述，向当事人讲解法律、法规、规章以及相关规定，在分清事实、明辨法理的基础上，提出公平、合理和可行的纠纷解决方案，引导当事人达成调解协议；调解不成的，告知当事人依法通过其他方式解决。

经当事人同意，行政机关可以采取网络、电话、信函等方式进行行政调解。

第二十四条 行政机关、行政调解员以及其他有关人员对在行政调解过程中知悉的国家秘密、商业秘密和个人隐私负有保密义务。

第二十五条 行政机关应当在法律、法规、规章规定的时限内完成调解；法律、法规、规章没有规定的，当事人可以自行约定调解期限；当事人没有约定的，调解期限为 30 日。在期限内调解不成的，经当事人同意，可以继续调解。

检测、检验、检疫、技术鉴定等所需时间不计入调解期限。

第二十六条 有下列情形之一的，中止调解：

（一）当事人一方因正当理由或者对方当事人认可的理由暂时不能参加调解或者中途要求暂停调解的；

（二）发生不可抗力情况的；

（三）法律、法规、规章规定需要中止调解的其他情形。

行政机关决定中止、恢复行政调解的，应当书面告知当事人。

中止时间不计入调解期限。

第二十七条 有下列情形之一的，终止调解：

（一）当事人撤回调解申请或者明确表示不再接受调解的；

（二）调解期限届满未达成调解协议的；

（三）当事人隐瞒重要事实、提供虚假情况或者故意拖延时间的；

（四）当事人可能存在恶意串通，损害公共利益或者第三人合法权益的；

（五）其他导致调解活动难以进行的；

（六）法律、法规、规章规定需要终止调解的其他情形。

终止调解后，当事人认为需要的，行政机关应当出具证明，如实记载当事人申请调解和调解终止时间。



第二十八条 当事人在行政调解中就全部或者部分纠纷和争议事项达成协议的，行政机关应当制作调解协议书。

调解协议书应当载明下列事项：

- （一）当事人、第三人及委托代理人的基本情况；
- （二）纠纷和争议事项与调解请求；
- （三）调解达成协议的内容；
- （四）法律、法规、规章以及相关规定需要载明的其他事项。

调解协议书应当由各方当事人签名、盖章或者以其他合法方式予以确认，调解员签字并加盖行政机关印章。调解协议书由当事人各执一份，行政机关留存一份。

第二十九条 行政机关在行政调解中，对事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的民商事纠纷，经当事人同意，可以当场进行调解。

对当事人自行和解、调解协议能够即时履行或者当事人一致认为不需要制作调解协议书的，可以采取口头协议方式。行政机关应当将纠纷事项、调解请求、调解结果等调解情况记录在案，由各方当事人签名、盖章或者以其他合法方式予以确认。

第三十条 当事人应当履行依法达成的调解协议，就协议内容、效力、履行产生争议的，可以依法向仲裁机构申请仲裁或者向人民法院提起诉讼。

第三十一条 行政机关应当建立行政调解工作档案，将行政调解申请、受理、调查、调解过程、调解协议和履行情况等相关材料立卷归档，专人保管。

第三十二条 行政机关应当对行政调解协议的履行情况进行回访，督促当事人履行约定的义务，巩固调解结果，实现定分止争、案结事了，并对回访情况进行记录。

#### 第四章 保障和监督

第三十三条 行政调解工作所需经费列入同级财政预算。行政机关不得向当事人收取任何费用或者以任何名义收取报酬。

第三十四条 行政机关可以通过政府购买服务等方式，交由调解组织以及其他具备条件的社会组织、机构等社会力量承接纠纷调解。

行政机关可以按规定聘请行政调解辅助人员，保证行政调解工作正常开展。

第三十五条 司法行政机关应当建立健全行政调解组织名册管理制度，加强对调解组织和调解员的监督考核。行政调解组织名册应当向社会公开，接受社会监督。

行政机关应当建立健全各项行政调解工作制度，建立调解员名册，规范调解员管理，落实行政调解工作责任制。

第三十六条 行政机关应当建立行政调解工作统计分析报告制度，每季度对行政调解案件数量、纠纷类型、结案方式等情况进行分析研判，并将分析报告及时报送同级司法行政机关。

第三十七条 行政机关及其工作人员无正当理由不受理行政调解申请，或者在行政调解过程中存在不履行、违法履行、不当履行行政调解职责行为的，由有权机关依法依规处理。

#### 第五章 附则

第三十八条 本规定由市司法行政机关负责解释。

第三十九条 本规定自 2024 年 4 月 1 日起施行，有效期至 2029 年 3 月 31 日。

## 二、 山东省济南市人民政府《济南市促进多元调解工作若干规定》 正式施行

2023 年 12 月 25 日，一、 山东省济南市人民政府发布《济南市促进多元调解工作若干规定》（济南市人民政府令第 290 号），该规定自 2024 年 2 月 1 日起施行

### 《济南市促进多元调解工作若干规定》

第一条 为了促进多元调解机制建设，及时、便捷、有效化解纠纷，促进社会和谐稳定，推进市域社会治理现代化，根据《中华人民共和国人民调解法》《山东省多元化解纠纷促进条例》等有关法律、法规，结合本市实际，制定本规定。

第二条 本市行政区域内开展多元调解机制建设工作适用本规定。

第三条 本规定所称多元调解，是指人民调解、行政调解、行业性专业性调解等方式相互衔接，与司法调解有效联动，多种社会主体共同参与，实施多元化调解纠纷的机制。

第四条 市、区县人民政府应当践行以人民为中心的发展思想，坚持和发展新时代“枫桥经验”，实施系统治理、依法治理，健全有机衔接、协调联动、高效便捷的多元调解工作机制，不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

第五条 市、区县人民政府应当将多元调解机制建设工作纳入法治建设规划，督促相关工作部门落实多元调解工作职责，推进调解队伍能力建设。

第六条 多元调解工作应当坚持党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的原则。

第七条 市、区县司法行政部门负责多元调解工作的综合协调，指导人民调解、行政调解、行业性专业性调解工作，推动人民调解、行政调解与司法调解衔接联动。

第八条 市、区县司法行政部门应当加强人民调解组织网络建设，推动依法设立人民调解委员会，积极培育建立行业性专业性人民调解组织，健全调解工作体系。

第九条 市、区县司法行政部门应当推动法律援助机构、律师事务所、基层法律服务所、公证机构、仲裁机构等参与多元调解工作，健全律师参与多元调解工作制度。

第十条 村民委员会、居民委员会依法设立人民调解委员会，调解本辖区矛盾纠纷。

企事业单位根据需要设立人民调解委员会，依法开展矛盾纠纷调解工作。

第十一条 支持工会、妇联、共青团、残联等组织按照各自职责，依法设立人民调解组织，做好多元调解工作。

第十二条 行政机关应当建立健全行政调解工作制度，确定专门机构负责本机关行政调解，完善行政调解程序，规范行政调解工作，及时妥善化解矛盾纠纷。

第十三条 行政机关应当支持企事业单位和社会组织等参与多元调解机制建设，加强与人民法院、人民检察院和仲裁机构、公证机构、调解组织的协调配合，推动非诉讼程序衔接，共同做好纠纷化解工作。

第十四条 支持在医患、消费者权益、劳动争议、物业管理、交通事故等领域依法设立专业性人民调解组织，调解相关矛盾纠纷。

支持在投资、金融、房地产、知识产权、电子商务、国际贸易等领域依法设立专业性调解组织，开展商事纠纷调解。相关行业主管部门应当对调解组织开展商事调解活动依法进行指导、监督。

支持有条件的行业协会商会等依法设立调解组织，及时调解成员之间以及成员与其他主体之间的民商事纠纷。

第十五条 经依法设立的调解组织调解达成协议的，当事人可以申请司法确认，依法确认调解协议的效力。

对于具有给付内容并载明债务人愿意接受强制执行承诺的和解协议、调解协议，当事人可以向公证机构申请办理具有强制执行效力的债权文书公证。

第十六条 鼓励在调解工作中运用现代信息技术，在线办理案件受理、开展线上调解等活动，推进多元调解工作便利化、智慧化。

第十七条 人民调解委员会可以选聘退休法官、检察官及其他具有专业能力的退休人员担任人民调解员，充实人民调解工作力量，提高人民调解员专业化水平。

第十八条 调解组织应当规范调解员管理，建立调解员名册并向社会公开，接受社会监督。

调解员应当加强专业知识学习，提升专业能力，加强职业道德建设，依法依规开展调解工作。

第十九条 市人民政府应当对多元调解工作所需经费给予必要的支持和保障。区县、街道（镇）设立的人民调解委员会所需工作经费，由本级人民政府列入财政预算。

调解工作可以依法通过购买社会服务方式委托社会力量办理,所需社会服务纳入本级人民政府购买服务指导性目录。

第二十条 市、区县人民政府应当对多元调解工作取得显著成绩的单位和个人给予表扬。

第二十一条 本规定自 2024 年 2 月 1 日起施行。