

调解业务前沿



2025 年 4 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

【业务动态】	3
一、 司法部：聚资源筹划 多举措落实 协同推进矛盾纠纷实质化解.....	4
二、 调解：中国司法的“和力量”	6
三、 福建省出台《进一步深化消费纠纷多元化解工作意见》	29
【专业文章与案例分析】	30
一、 “去中心化”与“再中心化”：制度复杂性视角下的人民调解实践——以 S 市为例 31	
【最新法律法规及政策解读】	49
一、 《梅州市人民调解工作规定》公布.....	50
二、 德兴市司法局发布《人民调解服务指南（2025 年）》	61

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、司法部：聚资源筹划 多举措落实 协同推进矛盾纠纷实质化解

来源：中央政法委长安剑

加强社会治安综合治理中心规范化建设，是贯彻落实党的二十届三中全会决策部署，统筹发展和安全的重要举措。司法部党组认真落实中央政法委部署要求，多次专题研究，贺荣部长在全国司法厅（局）长会议上，对做好相关工作提出明确要求。各地司法行政机关严格按照加强综治中心规范化建设的意见以及综治中心规范化建设工作指引的部署要求，在各级党委政法委领导和综治中心统筹下，立足职能，采取硬实举措，做好矛盾纠纷化解等工作，切实形成纠纷化解合力。

一、主动入驻、协作联动。一是积极派员入驻。各地司法行政机关以县级为重点，通过多种方式派员常驻综治中心，在有条件的地方推动劳动争议、婚姻家庭、房地产物业等行业性专业性调解，以及仲裁、公证、律师、法律援助等机构和人员入驻综治中心。如山东省济南市历下区，组织全国模范人民调解员李荣凯及其调解团队入驻区综治中心；广东省深圳市宝安区、湖北省黄梅县等地公证机构在综治中心设立公证服务窗口等。二是主动协作联动协作。发挥司法行政机关依法履行调解工作指导职责，推动人民调解与行政调解、司法调解的衔接联动，通过定期协商研判等方式指导入驻综治中心的相关部门和人员加强调解工作，提升调解能力和水平。

二、依法履职、发挥作用。一是发挥调解基础性作用。坚持调解优先，推动入驻综治中心的有关部门和各类调解组织，依法开展纠纷化解工作。二是突出仲裁专业性优势。发挥仲裁在化解矛盾纠纷中的重要作用，支持入驻综治中

心的仲裁机构推出便民措施，探索线上仲裁方式，通过高效公正的仲裁，让矛盾纠纷从“有结”变“有解”。三是创新公证解纷模式。推动入驻综治中心的公证机构拓展公证服务领域，参与各类调解，为涉及公证事项的矛盾纠纷化解提供专业意见，预防和减少矛盾纠纷。

三、聚焦重点、防控风险。一是强化科技赋能。加快推进全国调解工作信息平台建设，积极推进与综治中心信息平台实现信息共享、业务协同，跟踪掌握矛盾纠纷化解情况。二是强化风险隐患摸排。各地司法行政机关充分发挥人民调解员、村（居）法律顾问、基层法律服务工作者等力量扎根基层、贴近群众的优势，加强矛盾纠纷日常摸排，及时调度力量进行化解；对存在可能升级外溢的风险隐患信息，及时向综治中心报告共享。三是强化相关群体服务管理。加强与综治中心对接，推动落实相关服务管理措施，形成齐抓共管的良好工作局面。

二、 调解：中国司法的“和力量”

来源：人民法院报、最高人民法院

青砖黛瓦，石纹斑驳。

安徽省桐城市六尺巷，清冽的空气里涌动着早春的暖意。

300 多年前的“让墙”故事，一段相互礼让、以和为贵的佳话，伴随着中华文脉绵延赓续、生生不息，化为流淌在岁月里的温情与智慧。

“我们的祖先曾创造了无与伦比的文化，而‘和合’文化正是这其中的精髓之一。”时任浙江省委书记的习近平同志在《之江新语》中深刻阐述，这种“贵和尚中、善解能容，厚德载物、和而不同”的宽容品格，是我们民族所追求的一种文化理念。

从“以和为贵”的价值取向到“和而不同”的处世哲学，从“天人合一”的宏大思想再到“协和万邦”的外交智慧，璀璨的历史长河中，“和合”这一独特的东方智慧深深植根于中国人民的精神世界，引领中华民族朝着和谐共生、美美与共的理想彼岸前行。

在赓续历史文脉中推进文化创新，在传承中华文明中推动文化进步，习近平总书记准确把握文化传承发展的内在规律，作出了将马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合的重大论断，激活中华优秀传统文化中的优秀因子并赋予其新的时代内涵。

“和合”，不仅是人类智慧的结晶，更是现代社会中化解矛盾、寻求共识的精神指引。

2024 年 10 月 17 日下午，习近平总书记来到六尺巷，重温张吴礼让典故。汲古言今，习近平总书记强调，人民内部矛盾要用调解的办法解决。六尺巷体现了先人化解矛盾的历史智慧，要作为弘扬中华优秀传统文化的教育场所，发挥好中华民族讲求礼让、以和为贵传统美德的作用，营造安居乐业的和谐社会环境。

求大同，行大道。在习近平法治思想和习近平文化思想引领下，人民法院从经过创造性转化与创新性发展的传统文化中汲取司法审判智慧，以“和合”文化作为定分止争的价值追求，将调解贯穿于一审、二审、再审和执行全过程、各环节，以调促和，以调息讼，以调止争。

不仅仅是纠纷的终结，更是沟通的重启；

不仅仅是对立的弥合，更是关系的重建；

不仅仅是矛盾的化解，更是人性的重塑；

不仅仅是冲突的平息，更是文明的赓续。

（一）

和合之力，在和睦相处、和合相融，以共情化隔阂，以法理明是非
漫长的七年终于过去了。

2016 年，合作多年的劳务分包人郭某某、周某与西藏某建设公司因劳务费问题彻底翻脸。从一审到再审，从本诉到反诉，矛盾愈演愈烈，问题始终悬而未决。

“诉讼双方为远房亲戚，前期互相帮衬，合作基础良好，矛盾升级中多有赌气成分……”最高人民法院审监庭提审后发现，这不仅是法律争议，更是一

场“信任崩塌”的困局和“情与理”的撕裂，若简单判决，矛盾或将继续发酵。

从“解心结”入手，合议庭法官们将调解作为破题的关键。

一步步捋清案件的法律事实和法律依据，一层层消弭当事人之间的对立情绪，一点点建立法官与当事人之间的信任……在一场场“面对面”“背靠背”的调解过程中，七年纠缠，一朝化解。

从矛盾的漩涡中走出，一个“新世界”在他们面前生长。

五千年文明泱泱，“和”是调和人与人、人与社会、人与自然关系的价值遵循。

从《尚书》“协和万邦”、《易经》“保合大和”、《国语》“和实生物”、《论语》“礼之用，和为贵”、《中庸》“和也者，天下之达道也”，到现代社会倡导的人际交往“心平气和”、经商办企“互利合作”、解决矛盾“以和为贵”、人与自然“和谐共生”……“和”字贯穿古今，承载着中华民族对和谐的不懈追求。

民生案件多为家长里短的“小事”，却关乎社会和谐稳定的“大局”。当事人间的嫌隙，往往源自日积月累的琐碎摩擦、利益纠葛或观念碰撞，一纸判决虽能明辨是非，但未必能彻底消弭纷争。

上诉、申请再审、信访投诉、拒不履行生效判决……表面上看是当事人不服从裁判，深层次原因是思想上的疙瘩没有解开，纠纷引发的不满情绪没有被化解，甚至从双方当事人之间的矛盾，演变为对法院的不满。

习近平总书记强调，“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。

没有了“感受”，公正司法就失去了落点。当事人只有在倾诉、聆听、反思中，逐渐放下成见与戾气，把情绪摊开，把事情理顺，矛盾坚冰才能一点点消融，紧张关系才能一步步缓和。

调解，这一化解矛盾、促进和谐的非诉讼纠纷解决方式，就是开启这扇通往共情与和解大门的金钥匙。

知所从来，方明所去。古老的中华大地上，调解有着深厚的文化传统。

早在西周时期，官方就非常重视调解在解决纠纷中的作用，将调解作为处理争讼的首要方式。《周礼》记载，若有争讼（斗怒）者，先说合，即“成之”，“不可成者，则书之，先动者诛之。”

抗日战争时期，陕甘宁边区就诞生了以调解作为解决民事纠纷主要手段的“马锡五审判方式”。新中国成立后，党和国家把走群众路线的“马锡五审判方式”作为新司法制度的重要组成部分，调解被广泛用于审判活动的各个阶段。

1956 年，最高人民法院提出了“调查研究，就地解决，调解为主”的民事审判工作方针，调解结案成为处理民事案件的普遍方式。时隔八年，这一方针又被拓展为“依靠群众、调查研究、调解为主、就地解决”的“十六字方针”，指导了之后 20 多年的民事审判工作，发挥了及时化解社会矛盾的重要作用。

改革开放的步伐不断迈进，调解制度也随之发生变革。

1982 年我国第一部民事诉讼法颁布试行，“调解为主”被修改为“着重调解”。而 1991 年修订的民事诉讼法将“自愿”“合法”确立为民事调解制度的基本原则，调解不再是民事审判的必经程序。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视调解工作。2020 年 11 月，习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上指出，要传承中华优秀传统文化法律文化，从我国革命、建设、改革的实践中探索适合自己的法治道路，同时借鉴国外法治有益成果，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴夯实法治基础。

这条路，以定分止争为追求。

定分是前提——依法办案、解决案子，止争是目标——化解矛盾、解决问题，让当事人和社会公众体悟到司法裁判背后的法治精神、道德引领和共情共鸣，发自内心认可法院、认同裁判、息诉服判，从而厚植党的执政根基。

定分不易、止争尤难。

2024 年 12 月的一天，户外寒意凛凛，最高法民四庭内却涌动着融融暖意。

一面写有“司法为民、情暖人心”的锦旗、几封法律援助律师饱含深情的信函，感动着在场的每一位司法人员。

这背后，是一场跨越十一年的正义守护。

时光的指针拨回到 2013 年 6 月，邓某某踏上一艘香港籍轮船，开启了海上工作之旅。可到了同年 8 月，无情的病魔便缠上了他。无奈之下，邓某某结束了工作。

经核算，船东还拖欠邓某某 1.2 万元工资以及相关的交通、医疗费用。但船东是香港公司，邓某某无从联系。2024 年，长期患病、经济窘迫的邓某某终于鼓足勇气，向法院提起诉讼。一审、二审法院均以超过诉讼时效为由，驳回了他的诉求。

“邓某某不远千里跨省起诉，只为追讨十年前一个月的工资，背后是家庭的困境和多年来积攒的委屈。”再审立案后，经验丰富的最高法民四庭法官李伟判断，简单驳回再审申请，不仅无法化解矛盾，还可能让矛盾进一步激化。

“不能因为案件标的额小、原审裁判没错，就忽略了群众工作的重要性。”合议庭法官深知，定分止争不仅需要依法裁判，还需要用当事人能听懂的语言，义正辞严讲“法理”，循循善诱讲“事理”，感同身受讲“情理”，给老百姓一个有理有据、可感可知、令人信服的“说法”。

经多次与援助律师沟通，商讨调解方案，纠纷得以圆满解决，邓某某撤回了再审申请。

司法的答案，永远是“人”——解开个体的困境，才能筑牢社会的公平之基。

因遭遇违法强拆索赔 8800 万元，生效判决赔偿 650 万元，面对巨大的鸿沟，从花甲到古稀，刘德利为房屋拆迁补偿奔波了十年。

“胜诉不息诉，这在来访的案件中并不多见。”时任最高法四巡副庭长杨永清发觉这个案件不一般，“对于信访人，我们不以劝回为目的，而是向前一步，实质性化解纠纷”。

作为刘德利案的承办人，四巡法官李勇明白，这起信访积案的化解不能仅靠四巡一家，需要湖北地方党委、政府和法院的协同发力。

2023 年 6 月以来，四巡和湖北地方党委政府、三级法院共同努力，五次会商、六次调解，通过释法说理，引导刘德利从情绪的漩涡中冷静抽身，以理性视角看待问题，一揽子化解刘德利兄妹历时十年、胜诉后仍重复上访的积案。

法律，绝非束之高阁的冰冷条文，它从人民生活的土壤中萌生，理应厚植人文关怀，带着烟火温情回归民众。

2024 年盛夏的一天，最高人民法院院长张军收到了来自双方当事人的两封感谢信。

纠纷十余年，三载诉讼路。因合伙生意出现问题，伍锋和廖民两个老同学反目成仇，不惜拖着病体，在花甲之年对簿公堂。

案件进入再审，最高法民二庭承办法官张丽洁下定决心：想办法实质性化解纠纷。

伍锋忘不掉：为了搞清楚他的真实想法，张丽洁走下高高的审判席，坐到他身边，聊过往、聊家庭、分析案情和利害。

廖民的妻子胡玉兰忘不掉：询问结束后，自己因为需要补充材料，去了一趟外面的文印店。返回时，临时门禁已经失效。晚上八点多，最高法办公楼里仍然灯火通明，张丽洁从夜色中奔跑而来为她开门。

“老百姓打官司不容易，我愿意认真聊一聊，走进双方当事人的世界，理解他们的心思。”张丽洁说。

习近平总书记反复强调：“江山就是人民，人民就是江山，打江山、守江山，守的是人民的心。”

守心，就要换位思考，以百姓心为心，以“如我在诉”意识，挖掘出那些隐藏于细微言行、间接证据背后的真实情境和当事人内心真实的利益诉求，甚至是暗藏诉讼请求之外的“隐性诉求”，让每一个具体的“人”被尊重、被看见、被倾听、被理解。

调解成功后，伍锋和廖民认真地把一句句心里话写在了感谢信里：

“我亲身感受到，张军院长关于‘老百姓到法院是为了解决问题的，绝不是来走程序的’讲话精神已经实实在在落实到了司法实践之中……”

“这一结局充分体现了人民法院‘司法为民’的理念，也为建设和谐社会树立了一个优秀典范……”

“家事国事天下事，让人民过上幸福生活是头等大事。”在 2025 年新年贺词中，习近平总书记暖心的话语，道出了对人民最深情的牵挂。

从单纯关注“案子结没结”转向更加重视“问题解没解”，从依法裁判解“法结”，到释法说理解“心结”，这不仅是对法治精神的深刻洞察与精准把握，更是习近平法治思想中“坚持以人民为中心”的生动实践。

（二）

和合之力，在和而不同、求同存异，以合作促和解，以新机破危局

和合不是没有差异、矛盾和冲突。

历史发展的一般规律表明，一个国家在从传统社会向现代社会转变的过程中，往往要经历一个社会矛盾和风险的高发期。五千年的文明大国、46 年的改革开放，从传统社会到现代社会，从农业社会到工业社会，从封闭型社会到开放型社会，飞速发展的历程，必然是一个机遇不断涌现、问题层出不穷，传统的痼疾、时代的难题叠加交织的过程。

同样是征地拆迁，被拆迁户希望能获得高额补偿，开发商则希望在遵循相关政策法规的前提下控制成本；同样是直播带货行业规范，平台对一些新兴的直播营销方式持包容态度，消费者则期望平台能加强监管；同样是商标侵权界定，品牌所有者希望对侵权行为的界定更加严格，一些小型企业或创业者则认为过于严格的界定会限制自身的发展和创新。

随着经济社会持续快速发展和人民群众权利意识增强，各种利益纠纷以诉讼的形式涌入人民法院。2024 年全国法院收案 4600 余万件，是 2014 年的 3.4 倍，更是 1984 年收案 194 万件的 23.7 倍。

“诉讼爆炸”并非案件数量的简单累加，背后伴随着纠纷结构的复杂演变。“家长里短”式传统纠纷，在时代浪潮下呈现出全新特征，金融商事、海事海商、涉外涉网、新兴业态、知识产权、环境资源等新类型纠纷如雨后春笋般涌现，不仅类型新，且关联性强、群体性突出，大大增加了化解难度。人民法院压力之大、挑战之多、责任之重前所未有。

如何认识矛盾，决定了如何解决矛盾。

面对我国向着高质量发展爬坡过坎必然经历的阶段性问题，面对推进全面依法治国进程中出现的实践性课题，习近平总书记站在马克思主义政治家、思想家、战略家的高度，坚持运用辩证唯物主义和历史唯物主义，明确新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，强调要“不断强化问题意识，积极面对和化解前进中遇到的矛盾”。

这启示我们，矛盾和冲突并不意味着危机，关键在于运用习近平新时代中国特色社会主义思想的立场、观点、方法，寻找矛盾化解、解决问题的有效路径，在解决矛盾的过程中推动事物发展。

2017 年，山东某橡胶公司的车间里机器轰鸣，中日股东之间却暗流涌动。中方股东跃某胶带公司发现，合资公司的产品正以远低于市场的价格，源源不断流向日方母公司横某株式会社的仓库。

“这样的关联交易，合资公司的损失谁来担？”中方股东愤然将日方股东优某橡胶公司及其母公司告上法庭。

优某公司却抛出一纸合资合同：“合同写明了争议必须仲裁，法院无权受理！”山东省潍坊市中级人民法院一审裁定驳回起诉，二审维持原判。中方股东不甘心，一路将官司打到最高人民法院。

此案不仅是法律条文的博弈，更关乎一家合资企业的生死。了解到中外双方股东均具有继续合作的意愿，最高人民法院承办法官决定将“解决问题”作为根本，最终促成各方当事人达成和解。

从潍坊到东京，从申请再审到撤诉，从仲裁条款争议到生产线重启，司法没有止步于“驳回起诉”的程式化裁决，而是穿透合同条文，释明我国法律关于中外合资经营企业股东权益保护、股东代表诉讼机制、仲裁协议等相关领域的规定，锚定双方未来长远利益，以合作共赢冲破零和博弈。

法官看的不仅是法条，还有机器能不能转起来、工人有没有饭吃。

“君子和而不同，小人同而不和”“和实生物，同则不继”“夫物之不齐，物之情也”“万物并育而不相害，道并行而不相悖”……自古以来，中华优秀传统文化就看到一个多元并存的世界，主张和而不同、互学互鉴。正如著名社会学家费孝通先生所言，“各美其美，美人之美，美美与共，天下大同”。

在差异中寻求和谐，于对立中促成统一，是“和合”文化在社会领域的体现。它提倡在尊重事物多样性和差别性的基础上，寻找彼此之间相互合作、互利共生的可能性，挖掘出双方利益的最大公约数，求同存异，相异相依、相异相济、相异相和、相异相生，实现双赢多赢共赢，达致更高层次的和谐统一。

这是一张定格在最高人民法院大法庭的瞬间。

随着快门落下，“法庭上见”的王刚、胡勇、于寅的手紧紧交握在一起。

三位归国科研人员，一项涉生物医药领域前沿技术，长达两年多的专利权权属纠纷等系列案件……从“并肩作战”到“分道扬镳”再到“对簿公堂”，三人坦言，倍感煎熬。

面对知识产权纠纷中常见的“剪不断、理还乱”的复杂局面，个案裁判尽管简单直接，但往往不是“最优解”。了解到各方对于尽快解决纠纷的强烈愿望，以及相关技术在医药领域发展新质生产力中的重要地位，最高人民法院知识产权法庭坚定了“调解优先”的审理思路，亲赴两家公司所在地深圳，开展实地调查。

2024 年 12 月 4 日上午，最高人民法院副院长、二级大法官陶凯元担任审判长开庭审理此案，最终各方当事人达成和解。

“法庭通过一揽子调解，实质性化解了各方当事人多个纠纷，真正做到了案结事了，为各方解除了科研道路上的羁绊，也为我国生物医药科技发展提供助力，实现了双赢多赢共赢。”中国人民大学法学院教授、国际知识产权研究中心主任张广良说。

“我切实感受到，调解是化解矛盾、解决争议最富有成效的方式。”全国人大代表、最高人民法院特约监督员王麒表示，法院办理案件需要树立双赢多赢共赢意识，把纠纷实质性化解、一次性解决作为目标。

事实证明，调解是深刻洞察社会发展内在肌理的客观选择——充分尊重当事人意愿，在法律的坚实框架内，通过深入剖析事实真相、着眼于当事双方未来长远利益从根本上解决问题。

历史的辩证，体现在人们对解纷规律认识的不断深化中。

作为法治现代化进程中“规则之治”与“自治之治”的统一，调解在全球范围内早已被纳入法治体系，美国《联邦仲裁法》明确调解协议的可执行性，日本《民事调停法》将调解作为诉讼前置程序，欧盟则通过《调解指令》推动跨境纠纷调解……

在中国政法大学校长马怀德看来，法治的内涵，不仅涵盖严格的法律适用，更包括纠纷的有效解决与社会秩序的维护。调解在国际上的广泛应用既体现了调解自身的适应性和优越性，也彰显出世界各国在追求高效、人性化纠纷解决机制上的共同愿景。

近年来，人民法院坚持和发展新时代“枫桥经验”，全面推进多元解纷机制建设，广泛邀请社会第三方参与调解，多元化解纠纷，高效化解纠纷。

然而，在调解与判决这两种司法手段的运用过程中，需要精准把握其中的平衡。应调尽调，当判则判。既不能为调而调，以判压调，以拖促调；也不能为判而判，只求结案了事，草率下判。

习近平总书记指出，矛盾处理是一个国家、社会长治久安的一个基础性工作。解决问题的宗旨，就是为人民服务。老百姓都能够顺心满意，我们这个国家才能越来越好。

无论是调还是判，问题得到实质解决，对于当事人而言，这就是最大的“和”。

（三）

和合之力，在和平稳定、和实生物，以法治固根本，以合力促发展

在人类文明的马拉松中，“现代化”的脚步从未停歇。

现代化不仅仅是物质财富的增加、经济格局的重塑，它也是一个民族文化的传承、创新与升华。

回首中国走向现代化的风雨历程，无论是挽救民族危亡的团结一心、共克时艰，还是一穷二白建国的和衷共济、协同奋进，抑或是改革开放浪潮下的兼容并蓄、融合创新，“和合”文化作为中华民族的精神瑰宝，始终是中国式现代化的深厚文化根基和强大精神动力。

今天的世界，正经历百年未有之大变局；今天的中国，前所未有地走近世界舞台中央。14 亿多人口大国迈向现代化，每一步前行都涉及众多领域的协同共进与复杂多元的利益诉求。

一部分人先富起来，但贫富差距在悄然拉大；经济增长速度显著提高，可对资源环境的过度透支已难以为继；物质需求逐步得到满足，人们对民主、法治、公平、正义的渴望却愈发强烈；与国际交往日益密切，各类风险考验却变得更加复杂难料。在时代浪潮中的普通民众，不仅期待公平正义实现，更渴求以优质、高效、便捷、多元的方式实现。

现代化的本质是人的现代化。一个占世界近五分之一人口的发展中国家实现现代化，如何保持稳定的社会秩序？如何维护公平公正的市场规则？如何彰显人的价值增强人民的福祉？又如何保证基本的理性标准和文明底线？

习近平总书记深刻指出：“我们的现代化既是最难的，也是最伟大的。”这一论断背后，蕴含着对我国现代化进程中复杂局面的深刻洞察，也让我们意识到，越是不确定性难预料，就越要讲政治、顾大局，心怀“国之大者”，在推进全面依法治国这场国家治理深刻革命的大局中，精准定位服务党和国家事业发展的结合点，充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的重要作用。

从“和合”文化视角审视，中国式现代化是追求包容发展的现代化。它倡导个体在追求自身利益时将整体利益纳入考量；同样，在社会发展进程中，也决不能忽视个体权益。

有人说，中国最难的事情就是拆迁。在复杂的利益格局中实现合法拆迁、和谐拆迁，考验着司法的智慧与耐心。

2025 年除夕夜，郭某站在新居的阳台上，望着远处璀璨的灯火，不禁想起一年前，一大家人住在棚户区里，因安置房分配问题闹得不可开交的情景。

因北京市通州区棚户区改造，2018 年，通州区张家湾镇梁各庄村搬迁工程启动，引发 30 余起继承纠纷。郭家的情况最为复杂——已故的父母留下 7 个子女，4 套安置房牵扯三代人，连外孙女孟某橙的份额都成了“火药桶”。

判决能界定权利义务，但调解是用法律的逻辑编织人情的故事。通州区人民法院张家湾人民法庭决心把法庭“搬”到群众家门口，并选派徐明祺、金绍育、田小雨三位法官就地调解化纠纷。

巡回调解当天，气温直逼 40 摄氏度，梁各庄村解纷联络站里人头攒动。

从民法典关于法定继承的规定，到梁各庄村搬迁政策的解读，再到类似案件的处理经验，6 个小时的耐心调解，全村 30 多起涉搬迁继承纠纷得以一揽子化解。

翻开一份份调解书，字里行间多是“建议”“协商”“互谅”等词汇。在三位法官看来，调解就像“社会修复术”——当拆迁安置纠纷撕裂亲情、遗产分配割裂手足时，法官既要当“外科医生”精准切除病灶，也要做“中医”慢慢调理元气。正如徐明祺说的：“不仅要‘案结’，更要做到‘事了’。”

从“和合”文化视角审视，中国式现代化是追求平衡发展的现代化。它关注公平也兼顾效率，致力于全体人民共同富裕。

2023 年 4 月，一则消息在资本市场引发轩然大波。

因在证券发行文件和年度报告中隐瞒重要事实、编造虚假内容，科创板上市公司泽达易盛（天津）科技股份有限公司被中国证监会行政处罚，7000 余名投资者诉讼要求赔偿损失。

在证券市场中，中小投资者往往处于弱势地位。面对如此大规模的群体性纠纷，上海金融法院迅速意识到，如果走传统诉讼程序，不仅耗时耗力，还可能加剧各方矛盾。

合议庭秉持“惩治首恶”和“实质解纷”并重的原则，坚决贯彻落实党中央、国务院对资本市场违法犯罪行为“零容忍”的精神，同时兼顾各方责任轻重、偿付能力、行业声誉、后续追偿等种种因素，以和解方式化解纠纷。7195 名投资者获得了 2.8 亿余元的全额赔偿，实现中小投资者权益保护和有效控制证券市场风险之间的平衡。

在中央财经大学法学院教授邢会强看来，和解能够避免刚性判决的负面作用，既使投资者获得一定的赔偿，同时又避免被告破产倒闭和市场退出，是证券集体诉讼的更好出路。

蓝天、碧水、青山、绿地……是现代人时刻向往的梦中家园。从“和合”文化视角审视，中国式现代化是追求人与自然和谐共生的现代化。它摒弃以牺牲环境为代价的短视发展模式，突破单纯追求 GDP 增长的局限，体现了天人合一、万物并育的中国智慧。

2024 年元宵节刚过，大街小巷依旧沉浸在节日的喜庆氛围中。一起生态补偿职责案的原告袁某和被告浙江省杭州市富阳区政府、临安区政府，分别向杭州市中级人民法院送去了锦旗和感谢信，为这个料峭的初春增添了几分暖意。

袁某的人生，曾被一块林地束缚了十年。

2014 年，他满怀憧憬地向临安区天目山镇严家村承包林地，开展林地耕地改造。未曾想案涉林地区块被纳入富阳区水源保护区范围，前期投入的大量资金打了水漂。

多年奔波始终无果，负债累累的他向杭州中院提起行政补偿诉讼。立案后，杭州中院积极组织富阳、临安两地召开协调会，用“调解”这把精巧的钥匙，不仅解开了袁某多年来的心结，也打开了政府部门与民众之间的信任之门。

今天的世界，各国发展环环相扣。从经济全球化的深度融合，到应对气候变化等全球性问题的迫切需求，每一个国家都难以独善其身。竞争、分歧、矛盾、冲突，怎么处理？考验智慧，彰显格局。

从“和合”文化视角审视，中国式现代化是追求和平发展的现代化。它主张民胞物与、协和万邦，相互尊重、和衷共济、和合共生。

2024 年 4 月，福建罗源水域，一场突如其来的碰撞让两艘轮船深陷漩涡——外籍商船与中方货轮在航道交会时相撞，船体受损，货物滞留，双方因赔偿金额争执不下。外籍商船代理人急切地赶往厦门海事法院国际海事纠纷诉调对接中心，请求提前介入：“我们真的等不起了！货物再耽搁几天，损失就大了！”

厦门海事法院涉外庭副庭长俞建林深知这类涉外案件的敏感：一旦进入诉讼程序，扣船、取证、跨国审理……耗时动辄数月，而眼前的外轮已“伤不起”。俞建林迅速联络福州的海事调解机构，一场与时间赛跑的调解拉开帷幕。

“双方都觉得自己占理，但海事纠纷讲究的是‘责任切割’。”俞建林和中心调解员先明晰事故双方的碰撞责任，再对比同类案件的相关赔偿标准，然后释法析理，促使双方打破僵局，达成和解。这起极可能涉及扣船和诉讼程序的涉外船舶碰撞纠纷，在不到一天的时间内便尘埃落定了。

“乌云”消散，航程重启。在外籍商船代理人看来，调解是止争，但更是止损，“诉调对接中心提供的海事司法服务普惠平等、优质高效，给我们留下了深刻印象！”

潮起潮落，罗源湾恢复了往日的繁忙。这场“闪电调解”背后，是厦门海事法院打造的全国首个国际海事纠纷一站式平台。

多元解纷，既是中国司法的智慧，也是对“海洋命运共同体”的践行。

习近平总书记指出：“法治同开放相伴而行，对外开放向前推进一步，涉外法治建设就要跟进一步。”近年来，从首次在承认和执行外国仲裁裁决案件中引入第三方机构参与开展调解，到探索“专业指导+以外调外”涉外解纷模式，中国涉外商事纠纷多元化解不断取得新的进展。

2024 年 3 月 31 日，最高人民法院“一站式”国际商事纠纷多元化解平台升级版上线。“当事人通过‘一站式’平台既可以快速找到专业规范的商事调解组织，又可以全流程在线参加调解服务。”上海经贸商事调解中心主任张

巍说，“‘一站式’平台加强了国际商事调解机构和人民法院的衔接，非常高效便捷。”

在党中央高瞻远瞩地推进中国式现代化的宏大棋局中，司法审判事业被赋予了更为开阔的国际视野与格局担当。“东方经验”不再仅仅局限于国内的法律框架与社会语境，更放眼全球，应对跨国司法协作中的复杂问题，为世界法治文明的发展贡献中国方案与中国智慧。

“我吸川上流，君喝川下水”，守望相助方能“彼此共甘美”。20 世纪 30 年代，英国哲学家罗素来到中国，写了《中国问题》一书。他说：“中国至高无上的伦理品质中的一些东西，现代世界极为需要。这些品质中我认为‘和气’是第一位的。”

“人类应该和衷共济、和合共生，朝着构建人类命运共同体方向不断迈进，共同创造更加美好未来。”习近平总书记在尊重文明多样性的基础上，以宽广的眼界和博大的情怀，为人类社会应对风险挑战注入强大精神动力，也成为我们今天直面矛盾化解纷争的源头活水。

（四）

和合之力，在以和为贵、和谐有序，以良法促善治，以善治促无讼

2024 年深秋，长三角文旅消费市场持续“热辣滚烫”，上海某大型商圈内游人如织，桂花糕的甜香与吴侬软语的吆喝声交织成独特的市井画卷。繁华背后，一场“商标风波”正起波澜——日本某公司一纸诉状，将商圈内五家售卖假冒卡通周边的小店告上法庭。

上海市黄浦区人民法院立案庭副庭长屈丽娜翻开案卷，眉头微微蹙起。她清楚，一纸判决容易，但商圈一旦被贴上“假货集散地”的标签，损失的何止是商户？另一边，日本某公司的权益又岂能置之不理，到底该如何破题？

犹豫之际，她打开了多元解纷案例库，搜索一番后，屈丽娜发现，案例库中入库编号“D2025-161-1-487-148”和“D2025-463-1-160-003”两个案例很有参考价值。

“两个案例都引入了知识产权人民调解组织进行调解，他们对纠纷争点把握更为精准专业，法院做实指导调解职能，矛盾双方更容易达成一致。”随即，屈丽娜抓起电话，拨通了黄浦区市场监督管理局（知识产权局）知识产权保护管理科：“这案子得‘两条腿走路’——你们主攻调解，我们做好司法兜底！”

很快，专业调解工作组组建完成。调解员从侵权行为的方式、后果、销售规模、商标的知名度、侵权行为导致的实际损失等方面入手，梳理相关案情，核算赔偿金额……在知识产权保护管理科的主持下，双方达成调解协议，随着司法确认书盖章落定，店铺当场支付赔偿款，并清空所有侵权商品，前后仅用 5 天就成功化解了该起涉知识产权商标侵权纠纷，另外四起案件也用“行政调解 + 司法确认”的方式成功化解。

2024 年 5 月开始，最高人民法院会同 20 家单位共建涵盖调解、仲裁、行政复议等非诉讼纠纷解决方式的多元解纷案例库，针对群众生产生活中常见的矛盾纠纷，运用通俗易懂的语言阐释非诉讼方式解决纠纷的可行方案和有效路径。2025 年 1 月 22 日，多元解纷案例库正式上线，并面向社会公众开放。

“案例库帮我们打开了思路，对于法官来说，案结事了比任何优秀判决书的写作都更有成就感。”屈丽娜深有感触。

适应现代法治国家可持续发展的需要，尊重人民群众自由选择纠纷解决方式的权利，多元解纷恰恰是中国传统的和谐理念与现代社会国家治理体系建设的有机融合。

一个和谐社会必定是有序的社会，一个有序的社会必定是解纷机制运转高效、少讼无讼的社会。

中外历史上，人类从未停止对和谐社会的美好追求。

两千多年前，孔夫子奔波于各国都城，一心追寻天下为公、和谐仁爱的大同社会；孟子周游列国，宣扬“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”；遥远西方的古希腊城邦雅典，柏拉图也在构想着一个幸福的“理想”之国；近代西方，空想社会主义者傅立叶在法国倡导“全世界和谐”，欧文于美国践行“新和谐公社”……

尽管不同时代、不同地域的人们对和谐社会的构想各有差异，但都是对所处时代困境的深刻回应，对和谐社会这一永恒主题的持续追问与不懈探索。

“礼之用，和为贵”。在以农耕文明为根基的中国传统社会中，人们基于血缘、地缘、亲缘关系生活在一起，形成以熟人交往为主的熟人社会，建立了互帮互助的熟人秩序，长辈、族长依据世代相传的礼俗惯例裁断是非，这既是对人情关系的维护，也是“无讼”理念落地的日常实践。

历经岁月沧桑，“无讼”理念蕴含的对和谐人际关系的珍视、对社会矛盾源头治理的重视，依然有着不可忽视的当代价值。

2020 年，在中央全面依法治国工作会议上，习近平总书记将“天下无讼、以和为贵的价值追求”明确为中华法系中值得我们传承的优秀思想和理念。

以“无讼”为治理最高境界，“非诉”为治理优先方式，“案结事了人和”为基本目标，这是破解不能成为“诉讼大国”时代命题的必然选择。

仲夏的江南，烟雨朦胧。江苏省无锡市新吴区人民法院江溪人民法庭第 32 期“跟班学习”培训正在进行中。

顾陆炜是江溪街道中海社区的一名专职网格员，也是这次“跟班学习”的学员之一。临近结业，培训班要求每位学员在法官指导下化解一个社区纠纷，当一次“编外法官”。

顾陆炜的考题是一起小区业主房屋漏水纠纷。

拿着这道考题，顾陆炜打开笔记本，将法官讲解的解纷要领和注意事项又看了一遍，在江溪法庭法官陈莹的指导下，分析案件的争议焦点和难点，理出解纷步骤，并第一时间电话联系当事人老刘和小区物业公司负责人现场调解纠纷。

房屋漏水，责任在谁？眼看双方火气越来越大，越吵越凶，顾陆炜想着指导法官陈莹说的，遇到双方情绪对立时，一定要安抚情绪，让他们都心平气和一些。于是，他笑道：“发脾气是本能，把脾气压下去是本事。”

赔偿金额，如何确定？眼看双方又要谈崩，顾陆炜赶快给陈莹打电话。陈莹告诉他，受损方主张损失数额应在合理的范围内，并负有举证责任。

见顾陆炜说得有理有据，老刘和物业公司达成了调解协议。

一道考题做完，回想起来，顾陆炜运用了“跟班学习”时学到的现场勘察法、群众工作法、情绪舒缓法、类案比对法等解纷方法，他感到，以后化解纠纷更有信心和底气了。

审判工作与国家治理、社会治理紧密相关。把“抓前端、治未病”这个更为根本、更为重要的作用发挥出来，必须在党委领导下形成多元解纷合力，把诉调对接的“调”向前延伸，做实指导调解法定职责。过去一年，最高人民法院举办全国调解员调解实务培训工作 4 季 37 场，累计培训人员达 78.8 万人次。

“坚持和发展新时代‘枫桥经验’，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，完善共建共治共享的社会治理制度。”党的二十届三中全会作出重大部署。

2024 年，全国法院指导各类调解组织先行调解案件 1218.2 万件，同比增长 1.5%，约四成通过调解方式在前端实质化解。“总对总”合作单位依托人民法院调解平台自行调解纠纷 12.32 万件，同比增长 183.58%，自收案件调解成功率 79.12%，同比增加 10.36 个百分点。

一个个数字，于时代是波澜壮阔法治进程中的航标与注脚，于个人是历尽千帆后收获的希望与安稳。

如今——

西藏某建设公司的新项目工地上，郭某某的施工队再度忙碌了起来；

山东某橡胶公司车间里的机器声依旧轰鸣，中日股东的手握在了一起；

邓某某的身体状况逐渐稳定，家庭经济状况日益好转。他觉得，现在的生活，满是烟火气，也越来越有味儿；

告别十年维权路，刘德利搬进了新居。他时常想起最高法四巡法官说的话，“日子是过以后，不是过从前”。

.....

这是“他们”的故事，也是“我们”的故事，各有不同，却分外相似。

天地合则生，人人和则顺，社会和则稳，国家和则兴，世界和则宁。

历史大势浩浩荡荡，人类命运休戚相关。所有的故事都在告诉我们：司法裁判的最高境界，从来不是简单的胜败之争，而是以“和合”之力让公平正义在人与人相互理解的土壤中生根发芽，绽放出绚烂的人性之花。当尚和合、求大同成为中国司法的价值追求，哪怕距离再遥远、过程再艰辛，“和合”都将是纠纷解决的必然追求，也是人类社会最温暖的——归宿。（李阳 王贺）

三、 福建省出台《进一步深化消费纠纷多元化解工作意见》

来源：中国消费网

近日，福建省消费者权益保护委员会、省司法厅、省市场监管局、省高院、省检察院、省公安厅等六部门联合印发《进一步深化消费纠纷多元化解工作意见》，提出四方面举措，推动消费纠纷多元化解工作向高质量发展。

一是明确各部门职责，强化信息共享，源头治理，推进消费纠纷解决机制的职能优化与有效衔接，形成多元化解合力，从源头上预防和化解纠纷。

二是明确消委会（消协）和市场监管部门调解达成的协议，可向人民法院申请司法确认。同时，优化诉讼服务，对适宜调解的案件人民法院可以委派调解组织调解。

三是凝聚多元合力，建立专业人才库和专家辅助人制度。选拔专业技术、检测检验、认可认证专家，为重大民生类消费纠纷案件调解提供专业意见。建立调解专家库和人民调解员队伍，推进消费纠纷调解员队伍专业化发展。

四是强化部门协作，定期或不定期召开会议，沟通交流消费维权工作中的问题，发布消费者权益保护白皮书。建立跨部门综合治理协作机制，健全消委会（消协）与法院的诉调对接机制，与检察机关的公益诉讼协作等机制，提升重大民生消费领域纠纷解决的质量和效率。

【专业文章与案例分析】



一、“去中心化”与“再中心化”：制度复杂性视角下的人民调解实践——以 S 市为例

作者：戴康、陈鼎祥

来源：《公共管理评论》杂志 2024 年第 3 期

制度变迁是分析政治演化的重要视角，对制度变迁的研究长期因循非静即动的单一论证模型，从而忽视了制度复杂性。文章以人民调解制度为例，分析制度复杂性何以形成、有何逻辑。案例研究显示，旨在推进制度创新的“去中心化”过程和意在促进制度重塑的“再中心化”过程，共同导致了人民调解制度的复杂性。通过深入剖析制度复杂性，文章识别出了三重逻辑机制：一是制度调适机制，指组织对制度程式进行的自发调整；二是制度叠合机制，指组织为了提升制度效能而融汇新规则与旧规则；三是制度冲突机制，指组织在促进制度变迁时采取的悖论行动。从本质上来说，以上三重逻辑共同导致人民调解制度处于变与不变的钟摆状态。

一、问题的提出

制度变迁研究是分析政治演化的关键视角（诺思，2014）。有学者指出，对政治演化的溯本求源有利于我们理解人类社会是怎样抵达当下政治生态的，从而破译其中的规律，汲取有益的政治发展知识与社会进化智慧（包刚升，2023）。为了实现以上学术目标，过去几十年中，比较政治学家以制度变迁为线索，聚焦政体转型的复合动力（Snyder & Mahoney, 1999）、追踪国家的兴衰沉浮（Acemoglu & Robinson, 2012）、论证集体行动的潮起潮落（Cornell & Grimes, 2015）、探究资本主义国家政治经济发展的多样性

(Thelen, 2004)。总体上，研讨制度变迁的学术努力为阐述政治演化作了重要铺垫。

在漫长的学术创作中，理论家们整理出了两种思路用以阐发制度变迁的机理。一种思路认为制度是规范性约束，在很大程度上正是这个规范性约束创造出了一个防控突发风险、减少不确定性的均衡（North, 1991）；另一种思路认为制度往往呈现非正式运作的特征，那些林林总总的社会过程和行动主体深刻塑造了制度演化的轨迹（Helmke & Levitsky, 2004）。整体而言，上述两种论证思路或从静态、或从动态的单一论证模型出发，管窥制度变迁的轮廓。不过，既有研究忽视了制度复杂性，未能挖掘制度变迁的“隐藏面”

(Hacker, et al., 2015)。鉴于此，本文以一个具体制度形式为案例，从微观上映现制度复杂性何以生成、有何逻辑。在中国基层社会，人民调解制度是运用广泛、历时悠久和形式多样的一种制度形式。一方面，作为政法体制的一环，人民调解制度直接关乎国家治理体系和治理能力现代化的推进；另一方面，人民调解制度是基层自治的有效补充，基层社会的安定有序与人民调解制度的顺利运行息息相关。要言之，无论是对于国家治理还是对于社会治理而言，人民调解制度都举足轻重。如今，人民调解制度已被视为新阶段、新形势下正确处理人民内部矛盾的重要安排（Fu & Palmer, 2015）。

在观察人民调解实践时，很难不对一个现象感到困惑：人民调解制度时而倡导自治与自主属性，吁求社会行动者共同参与制度创新；时而倡导司法行政机关的领导，强调国家行动者的制度重塑功能。那么，应该怎样理解这种似乎存在悖论的制度变迁路径？造成人民调解制度复杂多变的动因和逻辑是什么？在对此进行译解时，本文秉持制度复杂性理论，通过重拾组织分析的新制度主

义研究（鲍威尔、迪马吉奥，2008），搭建一个理论框架。立足于此，本文通过案例分析对理论框架进行具体阐释，以期全景描绘人民调解实践、丰富制度变迁理论提供一个有益的注解。

二、文献回顾与分析框架

（一）文献回顾

关于人民调解制度的研究主要分为规范性约束和非正式运作两个分析视角。

1. 静态分析：规范性约束

从静态角度出发，制度被定义为均衡、规范和规则的集合体（Crawford & Ostrom, 1995）。正是由于制度的规范性约束至关重要、难以规避，新制度主义者专门创制了一个名为“规范制度主义”的流派（彼得斯，2011）。组织社会学研究者同样指出，“规范性要素”是制度的三大基础要素之一，对组织目标有界定或限制作用（斯科特，2020）。在人民调解制度中，有两种规范性约束共同塑造着人民调解实践的走向。第一种是文化规范。由于深受“礼治秩序”的影响，在乡土中国的法律文化中，教唆民众进行上控不仅是不道德的，而且会受到中央和地方政府的司法惩治（麦柯丽，2012）。于是，基层社会各类纷争的最佳治理策略不是诉讼，而是调解，尤其是士绅调解，在民间社会甚至流传着士绅“解决的争端大大多于知县处理的”（张仲礼，2008）一说。第二种是科层规范。一般认为，科层结构强调运用非人格化的固定规范和权威关系来实现功能价值（布劳，2001）。改革开放以后，人民调解的实践工作由司法行政机关领导和管理，司法行政体制的拓展或者收缩因而日益成为塑造人民

调解制度的关键规范。尤其是在治理资源匮乏和治理任务繁重时，层层下叠的司法行政网络会通过加强和创新人民调解实践形式，来应对社会安全治理中的棘手难题（钟伟军、陶青青，2021；Minzner，2011）。

2. 动态分析：非正式运作

制度主义者们不仅从静态角度来讨论规则、规范，而且从动态角度捕捉制度运作的真实场景。在实证研究中，学者注意到了组织间、人际间的预期与行为所形成的非正式问责对政府购买社会服务的影响（Romzek, et al. , 2012），同时发现，科层体制中的日常交流、点对点会见、志愿工作小组会对跨部门合作形成非正式影响（Park, et al. , 2021）。

在人民调解制度研究中，非正式的策略性行动多种多样。当人民调解制度被纳入医疗纠纷处理时，医患纠纷人民调解委员会（以下简称“医调委”）大多会根据集体行动强度和市场依附程度等因素来决定赔偿标准（谢岳、许硕，2016）。研究表明，为了防止纠纷外溢，医调委会格外关注争议平息时间，希望通过提升效率来快速化解矛盾（Wu，2021）。在解决劳动纠纷时，人民调解制度往往通过“去司法化”的权变疏导模式来平息工人群体的不满

（Zhuang & Chen，2015）。在社区矛盾调解中，由于多是家庭纠纷、邻里冲突或社区治理难题，人民调解员常常采用非正式的劝说和协商手段（彭勃，2003）。这种非正式的博弈过程和止争策略有别于西方国家根据法治来调停的策略，中国基层社会的调解更多采用口头教化的方式（Wall & Blum，1991），凭借情感动员弥补法治刚性的不足（王清、刘海超，2022），以地方化知识捆绑专业性技术（戴康、陈鼎祥，2023）。

概而论之，以上研究富有洞见。不过，既有论述存在两点有待深化的空间：一是对人民调解制度的论证因循单一分析脉络，忽视了在实践中人民调解制度所蕴含的复杂性。事实上，人民调解制度不是非静即动的呆板设计。二是既有研究对人民调解制度的组织分析不够深入。近年来，由于加强和创新社会治理的需要，基层社会出现出了新的人民调解组织，人民调解制度的领导组织——司法行政体系——也发生了新变化，从微观角度对其进行组织分析利于追踪人民调解制度的最新实践和演化规律。

（二）分析框架

当多数研究认为制度变迁路径遵循的是非静即动的逻辑时，富有洞见的学者指出，要去挖掘制度的“隐藏面”。所谓“隐藏面”，即制度拥有多个面向，而不是仅有一个状态（Hacker, et al., 2015）。在本质上，制度的“隐藏面”映射的是制度复杂性。过去十多年里，围绕制度复杂性的核心意涵、主要观点与论证逻辑，比较政治学学者进行了初步研讨。在核心意涵上，斯莱特（Slater, 2010）指出，制度复杂性意味着“一个制度的存续会损耗另外一个制度，一个制度的均衡逻辑可能与另外一个制度相冲突”。在具体研究中，对制度复杂性的阐述重点是明晰制度变迁的复杂性过程和机制（Chen, 2020）。在主要观点上，制度复杂性理论认为，制度变迁是错综复杂、充满摩擦的。该理论源于对政体分类学说的反思。格迪斯（Geddes, 1999）的政体分类学说仅仅关注不同类型政体的殊异，却忽视了同类政体之间的区别。事实上，各类政体一直处于持续演化的过程中，同类政体也有天壤之别。比较政治学学者由此指出，不能仅仅关注制度变迁的僵硬性（rigidity），而且应捕捉制度变迁的延展性（malleability），探究其中的多样性、摩擦力，以此呈现制度

变迁中的冲突 (Slater, 2010)。在论证逻辑上, 制度复杂性理论吁求超越路径依赖和理性选择的固有范式, 采用复合分析模式反映制度变迁的多元脉络。长期以来, 制度主义流派从历史遗产或能动主义的单一角度出发来论证制度变迁, 但事实上, 制度变迁过程鲜少基于一个场景。因此, 制度变迁研究应该纳入复合分析模型 (Klijn, 2008)。为了填补既有研究的学术罅隙, 新制度主义者倡导“找回组织” (斯科特、戴维斯, 2011)。承袭于此, 本文从微观上开展组织分析的新制度主义研究, 系统检视制度复杂性何以形成、有何逻辑。本文力图描绘制度变迁的复杂路线, 转变制度变迁中遵循单一论证的模式。同时, 本文将基于案例分析来呈现组织运作中的制度调适、叠合、冲突。从理论上来看, 组织对待制度往往呈现两种态度: 变更制度 (制度创新) 或维系制度 (制度重塑), 二者会导致制度分别朝着“去中心化”和“再中心化”的方向演进。在此过程之中, 制度处于钟摆状态, 面临变与不变的张力、博弈, 最终导致制度复杂性浮现。

三、案例概述

本文采用个案研究法, 案例资料源自调研团队在 S 市的参与式观察、半结构访谈和政策文本资料搜集。S 市位于长三角地区, 从 20 世纪 50 年代起就依托居委会建立了人民调解委员会。1953 年, 当地建立人民调解委员会 40 余个。1954 年, 《人民调解委员会暂行组织通则》公布以后, 当地人民调解委员会逐渐制度化、政治化。改革开放以后, S 市人民调解组织重获新生。到了 20 世纪 90 年代, 该市逐渐形成三级调解网络。

2000 年后, S 市开始加强依法治理工作和基层组织建设。于是, 创新人民调解制度变为实现以上目标的一环。根据《S 市司法行政年鉴 (1999—2000

年)》中的记录, S 市在传统人民调解模式的基础上, 当年建立了街镇纠纷调处中心、社区法律咨询站、人民调解庭, 出台了“法律进社区”政策。2014 年, S 市推出“一号课题”, 扶持专业调处类的社会组织, 加强公共服务供给和公共安全治理工作。自此以后, 人民调解工作迎来了新机遇, 主要表现在以下两方面。

一方面, 根据“一号课题”的要求, 新型人民调解组织陆续兴起。在创新社会治理和加强基层建设目标引导下, 营造新的人民调解组织变为提升基层治理能力的有效探索。于是, S 市出台了《S 市行业性专业性人民调解规则》《S 市关于深化探索实行调解程序前置工作的若干意见》《S 市促进多元化解矛盾纠纷条例》等多部文件, 探索构建专业型和行业型人民调解组织的制度。这些制度有效扭转了人民调解工作的式微局面, 促进了当地人民调解实践“百花齐放”。

另一方面, 为了实现“一号课题”中提出的推进公共服务和公共安全工作目标, S 市从 2017 年起开始推进人民调解的制度重塑, 以此整合调解资源, 驱动基本公共服务均等化和社会公共安全系统化。在这一过程中, 人民调解委员会数量基本保持不变, 但其中的人民调解员数量逐渐下降。与此同时, 司法行政体制通过对科层体系内部和外部的组织再造, 提升人民调解制度的效用, 一定程度上化解了人民调解制度创新带来的治理困境。

四、制度复杂性产生的双重动力

(一) 制度创新: 人民调解制度的“去中心化”

20 世纪 80 年代, S 市引入了新的力量复兴人民调解制度, 减少行政力量对人民调解的直接干预。

1. 人民调解制度的社会化

制度僵化，是指制度约束对改革深入和政府治理形成阻滞，使那些无法突破制度束缚的政策陷入困局（Olowu, 2003）。为了改变制度本身的稳定性和持续性带来的制度僵化问题，组织系统经常会推进制度创新。在人民调解制度中，人民调解委员会的核心人员——村居干部和积极分子——都与基层政权机关保持着千丝万缕的关联，由此导致部分民众对人民调解的社会信任日渐流失。改革开放以后，为了改变这一状态、提高调解成功率，一些省市开始推动人民调解制度创新。人民调解制度的社会化成为实现制度创新和打破制度僵化的着力点。

在 S 市，“绿主妇议事会”是颇有名气的草根自治组织。2006 年，汇晶社区最先成立“绿主妇，我当家”低碳环保小组，以此推进社区绿色消费和垃圾减量。低碳环保小组主要由家庭主妇组成，旨在通过家庭主妇带动整个家庭和楼层参与社区环境治理。为了发挥女性居民在说服力和亲和力上的优势，当地正式成立“绿主妇议事会”，邀请退休妇女参与公共事务协商和社会矛盾化解工作。“绿主妇议事会”的另一个优势是以小见大、自力更生。从最初围绕社区环境治理，到之后围绕日常纠纷化解，

“绿主妇议事会”不断拓展其助力基层自治的领域。更为难得的是，上述行动被其他社区学习和效仿。不过，这些草根组织彼此之间交流甚少，更缺乏集中的、有效的领导，这使人民调解制度的社会化呈现出碎片化，一定程度上制约了制度绩效。

2. 人民调解制度的专业化

S 市是全国首批探索专业化解医患纠纷的城市。2011 年，该市 X 区最早建立了医患纠纷人民调解委员会，之后，其余各区先后效仿。通过聘用退休医务工作者组成医调委，让他们从医学专业的角度解析医疗事故发生的因果过程，以此再造医患双方的信任关系。在调研中，X 区司法局副局长介绍：“医调委作为独立的第三方，具有灵活、便捷、不收费的优势。总体发现，它能解决卫生行政调解公信力不足，司法调解成本高、周期长等问题。”（访谈记录：S X DDW20220708）

过去 40 多年，物业公司呈现出权变性、趋利性和准政治性的趋势，这种“市场政治想象”折射出了传统物业管理模式的一些特征，即倡导刚性的而非柔性的手段处置纠纷，因而无法从根本上改善社区物业治理状况（戴康，2021）。鉴于此，2008 年 S 市首创了物业纠纷人民调解委员会。一名多年从事物业纠纷调解的人员介绍：“我们（物业纠纷人民调解委员会）对于不能调解的物业纠纷案件，将引导走司法途径；调解不成的案件，专职调解员与政府信访办联系；对于复杂事件，牵头建个议事会、协商会。”（访谈记录：SJLMC20230516）

医调委、物调委等专业人民调解组织成立后，在化解纠纷上发挥了显著作用，为公共秩序治理提供了有益支持。随后，司法行政部门要求基层总结相关经验，组建交通、旅游、企业、消费等各领域的纠纷调解组织。不过，各式各样的行业调解组织在一定程度上使人民调解制度专业化建设日趋“内卷”，在制度效能提升上相对有限。

3. 人民调解制度的市场化

人民调解制度的市场化肇因于两个重要的背景。一是回应公众的法律需求。市场经济发展带来公众法治意识的增强，传统以社区干部和积极分子为代表的调解难以满足公众的期待，相反，掌握知识或技术的职业人士更易获得公众的信赖。二是增强基层的治理能力。在资源有限但工作繁重的情境下，急速涌现的社会矛盾无时无刻不在考验着行政末梢的治理能力，在这种情况下，政府购买人民调解服务、领导法律人士发挥作用可以分担科层压力（Zheng & Hu, 2019）。

根据《S 市地方志》记载，20 世纪 80 年代，该市律师事务所开始受理非诉调解，运用多种多样的治理路径和手段实现“诉源治理”（王翔，2023）。2000 年后，95 个街道和乡镇建立了首席人民调解员制度，很多首席人民调解员都是工作多年的律师。2010 年，S 市推出了“一村居一法律顾问”工程，在结对律师基础上引导律师担任全市所有村居的法律顾问，参与人民调解也是村居法律顾问的关键工作之一。

律所在律师参与人民调解和法律顾问制度形成中发挥了重要作用。21 世纪以来，国有制律所和合作制律所日渐被个人制律所和合伙制律所取代，为了参与法律服务市场的竞争，个人制律所和合伙制律所主动探索新的服务领域（刘思达，2011）。不过，因缺乏固定的办公场所、项目经费等问题，个人制律所和合伙制律所在进行基层人民调解时不够积极，甚至出现不派律师、律师不进村居的问题，导致人民调解制度的市场化越来越形式化。

（二）制度重塑：人民调解制度的“再中心化”

为了缓解和消除人民调解制度的碎片化、内卷化和形式化问题，S 市通过加强超科层组织、科层组织、半科层组织对人民调解工作的领导，实现人民调解制度的“再中心化”。

1. 超科层组织：组织覆盖与工作覆盖

党建引领之所以能超越行政治理，关键在于党组织能够通过“有效在场”“有效动员”“有效服务”（黄六招、顾丽梅，2019）的方式，发挥超科层组织的作用。2016 年，中共中央组织部发布的《关于集中推进非公有制企业和社会组织党的组织覆盖和工作覆盖的通知》明确指出，社会组织党员数量不足三人的，要建立联合党支部；达到三人的，要成立党组织。为了落实该项政策，S 市建立了由组织部统筹、社工委具体负责的“两个覆盖”机制。对人民调解制度的组织覆盖和工作覆盖由 S 市司法局党委和社工委党委共同负责。两个部门选拔信息维护员、填报党建情况表，通过表格汇总党员数量和党建活动，并规定每个季度需要更新一次汇总表格，形成党建的“季报制度”。同时，建立了党建指导员和党建联络员（简称“两员”）制度，要求“两员”同人民调解组织保持密切沟通。人民调解组织全部建立独立党支部或者联合党支部，在上级党委指导下开展党建活动。党组织通过组织覆盖和工作覆盖，成功链接了解调组织、调解主体。这样，分散的调解模块便被整合起来。如此一来，调解变为大调解。从表面上看，后者比前者更加组织化和协同化，有利于缓解和消除人民调解制度的碎片化；从本质上看，调解到大调解的变化是超科层组织增强覆盖能力和覆盖场域传统的延续（谢岳、汪薇，2012），对于转型时期应对社会安全治理风险具有深远影响。

2. 科层组织：废旧与立新

长期以来，S 市人民调解工作主要由司法局基层处负责。基层处主要由处长、副处长及四名科员组成。在副处长被调派以后，司法局基层处工作人员仅有五名，科层组织的编制人员数量难以匹配层出不穷的社会矛盾和为数众多的调解组织。鉴于此，2017 年 7 月，S 市开始推进司法行政部门的再造。一是撤销司法局基层处，成立新的人民参与与法治促进处（简称“人法处”）。人法处组成人员以原来的基层处为主，同时吸纳了政治处、律师工作处的人员，在数量上比原来多一倍，在分工上比原来更精细。人法处在成立伊始即确定以人民调解工作为核心，致力于实现“纠纷不上移、矛盾不上交”。二是于 2018 年推出《关于推进司法行政工作标准化精细化的实施办法》，要求下辖各区司法局建立人法科，统一负责人民调解和法治宣传等工作。这一举措有力地加强了对人民调解组织的领导，通过规范目标考核和严格的痕迹管理，捋顺了司法行政组织对人民调解组织的领导，解决了原有人民调解工作的内卷化难题。

3. 半科层组织：横向到边与纵向到底

根据 2014 年 S 市出台的《关于推进公共法律服务体系建设的实施意见》，公共法律服务机构实际上包括区级公共法律服务中心、街镇公共法律服务站和居村公共法律服务室三个平台。三者分别由区司法局、街镇司法所和居委会村委会指导日常工作。这样，S 市就塑造出了横向到边、纵向到底的公共法律服务平台，在各区、街镇、居村专门安排场所，推进公共法律服务。在实践中，公共法律服务机构发挥着半正式的治理功能（黄宗智，2009）。在成立初期，公共法律服务机构一度面临无编制、无预算的窘境，随着全面依法治国的深入推进，公共法律服务机构越来越受到关注。在这种背景中，为了便于对调解组织的管理，S 市要求所有人民调解组织一律入驻当地公共法律服务场

所。如此一来，公共法律服务机构就把人民调解资源整合与协调起来了。在

“去中心化”的过程中，律师参与调解呈现出散点特征，进入“再中心化”阶段后，律师调解有了专门的组织机构、专门的空间场所，形成并发展出半正式的治理模式。也就是说，基于空间结构形成的公共法律服务体系把各类调解组织和调解力量集中起来，通过张贴人民调解的规范、流程，实行坐班制度，纠正了人民调解制度的形式化问题。

五、制度复杂性运作的三重机制

通过对人民调解制度的组织分析不难发现，人民调解制度本身就是错综复杂的。为了对其中的机理进行明晰，下文主要从制度调适、制度叠合和制度冲突三个机制出发，译解制度复杂性本身所蕴含的深层逻辑。

1. 制度调适

制度复杂性的关键意蕴在于，制度变迁不是刻板的、单一的，这一变迁过程始终伴随着制度调适。所谓“制度调适”，是指行动主体根据外部环境变化和内部生存要求，调整制度的安排和程式（Heilmann & Perry, 2011）。制度调适主要是遵循实用主义路线，实事求是地作出改变（Lai, 2016）。在中国政治发展过程中，制度调适的经验佐证多种多样，不一而足。具体到本研究，人民调解制度的历史变迁过程也是一个复杂的调适过程，为了应对经济社会转型带来的挑战，人民调解制度实现了“变通”，经历了从“去中心化”到“再中心化”的过程。进言之，人民调解制度实践中的调适主要包括制度生存环境的转型、制度建构模式的进阶和制度执行主体的漂移三个方面。

一是制度生存环境的转型。20 世纪中期以来，人民调解的制度环境经历了三个阶段（见表 1）。在新中国成立初期的国家建构阶段中，党和国家的中心

工作是建立和巩固新生政权，相应地，人民调解实践的目标就是采用成本低且效率高的动员模式，全面落实国家建构的任务。改革开放后，国家管理逐渐向国家治理过渡，为了应对由经济发展而集聚的社会矛盾，必须坚持“一手抓发展、一手抓稳定”，为此，国家鼓励并支持建立多元纠纷的非诉化解机制。新时代背景下，我国进入全面推进国家治理体系和能力现代化阶段，人民调解制度的目标也致力于提高国家治理能力、拓展国家治理范围，人民调解实践因而开始强调党政部门统合与基础能力重塑。本研究中 S 市人民调解制度的“去中心化”和“再中心化”过程，也分别对应着后两个阶段。

二是制度构建模式的进阶。制度构建模式指制度的生长体系决定着制度发挥作用的程度和节奏。2000 年后，人民调解制度实际存在两种迥然不同却又紧密相关的制度构建模式：调解制度和大调解制度。前者追求拓展调解组织的生长通道，在制度创新过程中提升人民调解组织处置各类社会纠纷的数量；后者追求塑造一个更加广泛的、系统的组织体系，增强人民调解的制度效力，从而及时捕捉并化解基层社会中的治理风险。S 市人民调解制度从“去中心化”到“再中心化”的变迁，也隐含着从调解到大调解的变化。在此过程中，人民调解组织日渐变为整体性、联动化的体系，最终导致制度建构的模式发生了进阶。

三是制度执行主体的漂移。制度执行瞄准的是制度实施的具体途径，在常规情况下，制度执行依赖于明确而具体的行动力量。人民调解制度的变迁过程表明：在“去中心化”阶段，自主的社会力量逐渐兴起；到“再中心化”阶段，随着党政机关加强对人民调解工作的领导，国家力量又被找了回来。倘若用更长期的视野审视人民调解制度可以发现：它总是在“国家中心”和“社会

中心”之间来回变迁；与之相应，人民调解制度的执行主体同样在“国家行动者”和“社会行动者”之间变换。这就导致人民调解制度时而鼓励“自发秩序”的生长，让各类社会主体参与化解纷争；时而倾向于用“建构秩序”领导“自发秩序”（Hayek, 1973），让政治体系左右人民调解制度的变迁方向。

2. 制度叠合

制度叠合，是指在现有规则之上引入新的规则或使新旧规则并列存在，它不会清除、忽视或者更改旧规则的效力，但是引入新规则（Mahoney & Thelen, 2010）。制度叠合不仅关联不同制度规则，而且深刻塑造制度复杂性。人民调解制度和信访制度本是两个不同类型的制度系统，但随着人民调解制度的兴盛，运用调解的方式处理信访矛盾变得司空见惯。为对此进行细致呈现，本研究以律师调解组织参与信访积案化解为案例进行详述。

在信访数量居高不下的背景下，对信访积案进行技术治理显得关键而迫切。S市从20世纪90年代末就开始支持律师参与信访积案化解。然而，当时律师参与信访积案化解只是个体化的，而非组织性的。在调研中，长期参与信访积案化解的李律师多次指出，真正的律师参与信访治理应以律师为主体来筹建组织。在当地司法局的支持下，李律师成立了全国首个律师调解类的社会组织，即YN律师调解组织。在李律师等的推动组织下，S市律师调解员、律师调解组织迅速发展。到2023年，S市律师调解员已有近700名，律师调解类社会组织80余个。

调研发现，律师调解组织参与处理信访积案的现实成效颇为显著。长期以来，对信访积案的治理主要通过行政主导，信访部门在治理信访积案中发挥主要作用。但是，信访群众和信访部门的长期博弈容易产生“信任赤字”，从而

导致集体访、重复访、越级访现象。律师调解类社会组织参与信访积案化解不仅有助于重新获取信访群众的信任，而且律师调解组织具有的团队优势在解决劳资纠纷、拆违拆迁、企业改制等难题中更有成效。

3.制度冲突

制度冲突是导致制度复杂性的主要缘由和关键机制。在人民调解制度中，制度冲突主要表现在三个方面。

一是组织方式的冲突。人民调解制度是作为自治主体的人民调解组织参与纠纷防控与化解的安排，但以司法、行政部门为代表的科层组织长期领导并参与人民调解活动。这样，科层组织和自治组织之间便产生了抵牾，前者依循正式逻辑，后者遵循非正式逻辑，从而导致人民调解制度的运作既不同于西方国家的多元纠纷化解机制，也不同于中国古代的士绅调解、宗族调解。

二是组织目标的冲突。从根源上来说，人民调解制度的“去中心化”是为了纳入更多的社会力量，而人民调解制度的“再中心化”是为了巩固国家势能。“社会中心”和“国家中心”之间常会产生矛盾，如何调和两者矛盾直接影响基层治理和纠纷化解的效能。

三是组织工具的冲突。人民调解制度的核心是定纷止争，但如何定纷止争、采用何种治理工具，历来都是人民调解组织工作的焦点。人民调解组织化解社会矛盾一般采用两大工具：“国家法”和“民间法”。前者指正式的法律法规，后者指民间社会的地方传统（梁治平，1997）。S市人民调解制度的创新与重塑鼓励各类人民调解组织将“国家法”作为制度工具，但在实践中，

“国家法”并非对一切纠纷都适用，仅仅依靠“国家法”实现“精确正义”可

能会适得其反（熊易寒、林佳怡，2022），长期扎根于社会之中的“民间法”在维护社会稳定中依然发挥着举足轻重的作用。

总之，从“去中心化”到“再中心化”的变迁表明，制度复杂性的过程蕴含着制度调适、制度叠合和制度冲突三个机制。不过，仍然需要强调的是：第一，尽管在每个阶段制度变迁的动力相对较为单一，但制度复杂性依然存在并体现出相应机制。由于人力、财力等治理资源是有限的，从“去中心化”到“再中心化”，人民调解实践的社会化、专业化、市场化，以及超科层组织、科层组织、半科层组织的发展始终面临制度建设目标编排上的摩擦。在每个阶段，人民调解实践行动的先后次序、轻重缓急均存在制度冲突，正因如此，持续的调适或叠合才是人民调解实践的常态。第二，尽管单个阶段内的人民调解实践存在制度冲突，但这类冲突多是由于注意力或控制权分配而导致，是次要的、可控的冲突；相比之下，不同阶段制度变迁所呈现出的冲突关乎人民调解制度本身的性质，才是主要的、难以调和的冲突。从历史上来看，自人民调解制度产生以来，始终面临着行政取向和自治取向之间的张力，时到今日，这种张力依然存在。因此，本研究区分了两个阶段、双重动力，从制度变迁的角度对此进行全景阐释。

六、结论与讨论

本研究的目的是描述制度复杂性何以生成、有何逻辑。为了明晰这一问题，本研究以人民调解制度为个案进行深度分析。研究发现，制度复杂性是由于“去中心化”和“再中心化”双重动力导致的。其中，“去中心化”旨在扭转人民调解制度的衰落而进行的社会化、专业化和市场化建设；“再中心化”旨在解决人民调解制度的碎片化、内卷化和形式化问题。人民调解制度复杂性

体现出制度调适、制度叠合、制度冲突三重逻辑。以上研究表明，人民调解制度长期处于变与不变的钟摆状态，在“去中心化”和“再中心化”之间摇摆。

对制度复杂性的研究表明，制度既会规范或者约束组织，又深受组织的影响和限制。这在一定意义上表明，结构二重性理论可以并且应当被用于制度分析中（桑顿等，2012）。结构二重性理论认为，结构与行动之间并非二元对立、非此即彼的关系：结构不是静态的构架或骨骼，而呈现出动态的结构化趋向，主要发挥塑造作用而非决定作用；行动能够对结构产生形构影响，从而撬动结构发生形变（吉登斯，2003）。这种理论吁求同制度变迁中关键行动者对制度的作用、制度对关键行动者的约束同出一脉，因此，未来的研究需要把制度理论和结构二重性结合起来，以更加准确、全面地展现制度逻辑。

【最新法律法规及政策解读】



一、《梅州市人民调解工作规定》公布

《梅州市人民调解工作规定》已经 2025 年 4 月 24 日梅州市人民政府八届〔2025〕第 9 次常务会议通过，现予公布，自 2025 年 6 月 1 日起施行。

梅州市人民调解工作规定

第一章 总 则

第一条 为了规范人民调解工作，加强人民调解员队伍建设，及时化解民间纠纷，促进社会和谐稳定，根据《中华人民共和国人民调解法》《广东省实施〈中华人民共和国人民调解法〉办法》等法律、法规的规定，结合本市实际，制定本规定。

第二条 本规定适用于梅州市行政区域内的人民调解工作。

第三条 本规定所称人民调解，是指人民调解委员会经民间纠纷当事人申请或者同意，依据法律、法规、规章、政策，遵循社会公德，通过说理、规劝、疏导等方式，促使当事人平等协商、互谅互让、消除纷争，自愿达成调解协议的活动。

第四条 各级人民政府应当加强对人民调解工作的支持，将人民调解工作纳入基层社会治理体系和法治建设规划，推动人民调解组织建设和工作机制建设，完善人民调解和行政调解、司法调解的衔接联动机制。

第五条 县级司法行政部门指导本行政区域人民调解工作，履行下列职责：

（一）制定本行政区域人民调解工作发展规划；

- (二) 建立和完善人民调解工作制度，规范人民调解工作；
- (三) 制定培训计划，组织开展对人民调解员的培训；
- (四) 总结交流人民调解工作经验，调查研究民间纠纷的特点和规律，指导人民调解委员会改进工作；
- (五) 加强与人民法院、人民检察院等机关的协调配合，建立健全工作衔接机制。

第六条 司法所具体指导本辖区人民调解工作，履行下列职责：

- (一) 指导人民调解组织依法设立，及时进行委员选任和换届，将组织名称、人员组成、工作地址和联系方式等情况报县级司法行政部门；
- (二) 指导人民调解组织做好人民调解员选聘、公示和管理等工作，推动专职人民调解员队伍建设，培训辖区内人民调解员；
- (三) 指导督促人民调解组织完善管理制度和工作制度，规范人民调解组织名称、印章、徽章、标识、文书卷宗、档案管理和统计报送等工作；
- (四) 指导人民调解组织开展矛盾纠纷普遍排查，依法及时就地做好矛盾纠纷调解工作，通过调解工作宣传法律、法规和政策，弘扬社会主义核心价值观；
- (五) 解答和处理人民调解组织或者纠纷当事人就人民调解工作有关问题的咨询、申请和投诉，纠正违法和不当的调解活动，维护当事人和人民调解员合法权益；
- (六) 定期分析研判辖区内矛盾纠纷特点和规律，加强人民调解工作的总结、交流和宣传，选编典型案例，推广调解工作经验；

（七）推动落实人民调解组织场所、设施和经费等工作保障，协助做好人民调解员补贴发放和救助抚恤等工作。

第七条 司法行政部门应当配合有关部门做好村（居）人民调解委员会委员的选任工作，会同人力资源社会保障部门把符合条件的人民调解员纳入社会工作专业人才培养和职业水平评价体系。

县级以上卫生健康、公安、市场监管、住房城乡建设、自然资源、生态环境、交通运输、城市管理、农业农村等行政部门应在各自职权范围内配合人民调解组织，共同做好人民调解工作。

第八条 支持人民调解组织形式创新，推动成立地市级人民调解协会。人民调解协会主要负责人民调解行业管理工作，承接政府购买人民调解服务，并接受司法行政部门的业务指导和监督管理。

人民调解协会应发挥行业指导作用，积极做好人民调解员的教育培训、典型宣传、权益维护等工作。

第九条 鼓励人民团体、社会组织、企（事）业单位等支持、参与、协助人民调解工作。

鼓励公民、法人和其他组织义务参与人民调解工作。

第十条 司法行政部门、人民调解组织等应当积极探索人民调解工作的本土化实践，深度挖掘地方特色资源，将苏区红色文化、客家优秀传统文化等融入民间纠纷调解工作，推广“客家围屋工作法”等具有地方调解特色的工作方法。

司法行政部门应当拓宽人民调解宣传渠道，将普法与调解结合，引导群众树立调解优先理念。

第二章 人民调解组织

第十一条 人民调解组织，是指依法设立的调解民间纠纷的群众性组织。

人民调解组织包括人民调解委员会、人民调解小组、人民调解工作室和人民调解中心。

人民调解组织调解民间纠纷，不得收取任何费用。

第十二条 村（居）民委员会应当依法设立人民调解委员会。

乡镇（街道）和企（事）业单位、社会团体或者其他组织依据民间纠纷化解需要可以依法设立人民调解委员会。

企（事）业单位、社会团体或者其他组织根据民间纠纷化解需要可以在道路交通、劳动争议、婚姻家庭、房屋宅基地、山林土地、物业管理、医疗、消费、旅游等民间纠纷易发领域，依法设立行业性、专业性人民调解委员会。行业性、专业性人民调解委员会应当与其业务领域和范围保持一致。

人民调解委员会之间无隶属关系。

第十三条 村（居）民委员会和企（事）业单位的人民调解委员会根据民间纠纷化解需要，可以在自然村、小区、楼院、车间等设立人民调解小组，聘任人民调解员，开展调解工作。

第十四条 人民调解委员会根据民间纠纷化解需要，并经协商一致，可以在人民法院、人民检察院、公安、信访等处理民间纠纷较多的单位以及工业园区、集贸市场、旅游景区等特定场所设立派驻人民调解工作室。

经县级以上司法行政部门同意，具有专业特长、社会公信力高的人民调解员可以以人民调解员姓名或特有名称设立个人调解工作室，个人调解工作室由

县级以上司法行政部门命名和管理。鼓励派驻调解工作室、个人调解工作室以特有名称命名，创建具有地方特色的品牌调解室。

人民调解工作室以人民调解委员会名义开展工作。

第十五条 县级以上司法行政部门根据需要，可以依托公共法律服务中心等，设立综合性、一站式的人民调解中心。

第十六条 村（居）人民调解委员会的设立、变更、撤销及成员组成情况，自设立、变更、撤销之日起三十日内向所在地乡镇（街道）司法所备案，并提交相关材料。

乡镇（街道）人民调解委员会，企（事）业单位、社会团体或者其他组织的行业性、专业性人民调解委员会的设立、变更、撤销及成员组成情况，自设立、变更、撤销之日起三十日内向所在地县级司法行政部门备案，并提交相关材料。

第三章 人民调解员

第十七条 人民调解员由人民调解委员会委员和人民调解委员会聘任的人员组成。

人民调解员分为专职、兼职、特邀三类。专职人民调解员是指符合规定条件，通过一定聘任程序，专门从事人民调解工作，并领取与岗位工作量和社会贡献相适应报酬的人员；兼职人民调解员是指在不脱离本职工作的情况下，通过推选产生从事人民调解工作的人员；特邀人民调解员是指人民调解委员会根据纠纷调解需要，临时性邀请参与调解工作的人员。

鼓励人大代表、政协委员、法律工作者、城乡社区工作者、专业技术人员和政法、信访、工会、妇联等部门退休人员，以及当地群众认可的人士等担任兼职或特邀人民调解员，参与调解工作。

第十八条 人民调解员应当具备下列条件：

- （一）拥护中国共产党和中国特色社会主义制度，维护祖国统一和民族团结；
- （二）遵守宪法法律，遵守社会公德；
- （三）具有一定群众基础和调解能力，熟悉社情民意，善于做群众工作；
- （四）年满十八周岁且具有完全民事行为能力；
- （五）公道正派、廉洁自律，热心人民调解工作；
- （六）具有一定文化水平、熟悉相关法律和政策。

行业性、专业性人民调解委员会的人民调解员一般应具有大专以上学历，并具有相关行业、专业知识或工作经验。

受过刑事处罚、被开除公职、被人民法院纳入失信被执行人名单的人员，不得担任人民调解员。

第十九条 乡镇（街道）人民调解委员会应当配备二名以上专职人民调解员。有条件的村（居）人民调解委员会可以配备一名以上专职人民调解员。派驻的人民调解工作室应当配备一名以上专职人民调解员。行业性、专业性人民调解委员会应当配备三名以上专职人民调解员。

人口多、矛盾纠纷多、调解任务重的地方应适当增加配备专职人民调解员。

县级以上司法行政部门可以结合辖区实际情况，争取地方党委、政府支持，采取政府购买服务、设立公益性岗位等方式，为人民调解委员会增加专职人民调解员。

第二十条 县级以上人民政府应当将人民调解服务事项纳入政府购买服务指导性目录。县级以上司法行政部门应当会同同级财政、人力资源社会保障等有关部门做好政府购买人民调解服务工作，完善购买方式和程序。

乡镇（街道）、村（居）人民调解委员会的专职人民调解员选聘工作，主要由县级司法行政部门负责，同级财政、人力资源社会保障部门协同配合。

行业性、专业性人民调解委员会的专职人民调解员选聘工作，在相关行业主管部门、设立单位和司法行政部门的指导下，根据实际情况和需要组织开展。

第二十一条 县级司法行政部门应当建立人民调解员培训机制，有条件的可以建立人民调解员网络培训平台。人民调解员的培训方式原则上以集中学习方式为主，以现场观摩、知识竞赛、考察交流等方式为辅。

县级司法行政部门应当对人民调解员进行年度考核，考核标准由地市级司法行政部门统一制定。县级司法行政部门可以直接对人民调解员进行考核，也可以委托人民调解协会或人民调解委员会对人民调解员进行考核。

人民调解员年度考核分为优秀、良好、合格、不合格，连续二年被评为不合格的，取消人民调解员资格。

第二十二条 县级以上司法行政部门应当建立健全人民调解组织和人民调解员名册管理制度，实行持证上岗制度，将人民调解组织和人民调解员情况及时通报所在地人民法院，并向社会公开，接受社会监督。

人民调解员证由地市级司法行政部门监制，县级司法行政部门制作并发放。人民调解员证是证明人民调解员身份、依法开展人民调解活动的有效证件。人民调解员开展调解工作时应当佩戴统一的人民调解员证。

人民调解员证只限本人依法使用，持证人应妥善保管，不得伪造、涂改。

人民调解员证的有效期限可以与其受聘期限一致。期满经考核或评定合格的，可以续聘并换发新的人民调解员证。

第二十三条 县级以上司法行政部门可以根据调解纠纷需要，会同相关行业主管部门设立人民调解咨询专家库，为人民调解委员会开展人民调解工作提供咨询意见和调解建议。

人民调解咨询专家库由法律、劳动、医疗、社会工作、婚姻家庭、道路交通、物业管理等领域专家组成。

人民调解咨询专家名录应当向社会公布。

第二十四条 人民调解咨询专家应当具备以下条件：

- （一）拥护中国共产党领导，政治立场坚定，具有良好职业道德；
- （二）公正无私，热爱社会公益事业，热心人民调解工作；
- （三）从事过相关领域的工作，熟悉人民调解相关法律法规和政策，具有相应的理论知识和实践经验；
- （四）具有正常履行工作职责的身体条件。

受过刑事处罚、被开除公职、被人民法院纳入失信被执行人名单的人员，不得担任人民调解咨询专家。

第二十五条 人民调解咨询专家由司法行政部门通过公开征聘、所在单位或者本行业其他专家推荐以及自我推荐的方式产生。

人民调解咨询专家聘任期为五年，可以连聘连任。

人民调解咨询专家在聘任期内辞去专家身份的，应当以书面形式向司法行政部门提出。

第二十六条 人民调解咨询专家有下列情形之一的，由司法行政部门解除聘任，并记入专家库信息档案：

- （一）收受利害关系人财物或者获取其他利益的；
- （二）不能客观公正履行工作职责的；
- （三）故意误导当事人的；
- （四）因违纪违法行为受到处分或处罚的；
- （五）有其他不适宜担任人民调解咨询专家情形的。

第四章 保障机制

第二十七条 县级以上人民政府应当将人民调解工作指导经费列入同级财政预算，并根据当地经济社会发展水平和财力状况，适当安排人民调解委员会、人民调解专家库补助经费和人民调解员、人民调解咨询专家补贴经费。

人民调解工作经费管理规定由地市级司法行政部门会同财政部门共同制定，各县（市、区）可以根据当地实际情况制定人民调解工作经费管理实施细则。

人民调解工作经费应当专款专用，禁止截留、挪用和骗取经费。

第二十八条 人民调解组织的设立单位和行业主管部门应当按照“谁主管、谁负责、谁保障”的原则，完善人民调解组织工作章程，为人民调解组织开展工作提供必要的办公场所、设施和工作条件。

人民法院、人民检察院、公安、信访等设有派驻人民调解工作室的单位，应当为人民调解员开展工作提供办公场所、设施和必要的工作条件。

第二十九条 人民调解员依法调解民间纠纷，受到非法干预、打击报复或者人身安全受到威胁的，公安、司法行政等部门应当采取措施予以保护。

鼓励人民调解委员会设立单位和人民调解协会为人民调解员购买人身意外伤害保险等。

第三十条 专职人民调解员的工资水平标准应当不低于当地最低工资标准。

专职人民调解员和兼职人民调解员依据相关人民调解“以案定补”管理文件获得案件补贴。

特邀人民调解员开展的工作具有公益属性，人民调解委员会不向其支付工资、咨询费、劳务费等任何形式的报酬，但可以给予适当的交通补贴。

第三十一条 县级以上司法行政部门应当建立人民调解组织和人民调解员激励机制。对有突出贡献的人民调解组织和人民调解员，按照国家表彰奖励政策，由县级以上党委和政府给予表彰、奖励。

对于受到表彰的人民调解员，应当发放荣誉证书并适当给予资金奖励。

第五章 法律责任

第三十二条 人民调解员在任职期间有违反人民调解工作原则、纪律和失职行为，情节轻微的，由所在的人民调解委员会给予批评教育；情节严重的，由原选任或者聘任单位罢免或者解聘。

第三十三条 司法行政部门、镇人民政府、街道办事处、基层司法所及其工作人员在指导人民调解工作中有违纪违法行为的，由有关机关责令改正，并

且予以通报批评；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第三十四条 人民调解委员会违反第二十七条第三款规定，截留、挪用、骗取人民调解工作经费的，对相关责任人员给予处分。构成犯罪的，依法追究刑事责任。责任人属于人民调解员的，取消其当年的评选表彰资格，并降低其当年调解案件补贴。情节严重的，取消人民调解员资格。

第三十五条 当事人在调解过程中，辱骂、殴打对方当事人，或者有其他干扰、阻挠人民调解工作行为的，由人民调解委员会予以批评教育；违反治安管理规定的，由公安机关依法给予处罚。

第六章 附 则

第三十六条 本规定自 2025 年 6 月 1 日起施行。

二、 德兴市司法局发布《人民调解服务指南（2025 年）》

人民调解服务指南（2025 年）

一、人民调解工作原则

人民调解委员会调解民间纠纷，应当遵循下列原则：

- （一）在当事人自愿、平等的基础上进行调解。
- （二）不违背法律、法规和国家政策。
- （三）尊重当事人的权利，不得因调解而阻止当事人依法通过仲裁、行政、司法等途径维护自己的权利。

二、人民调解受理方式

（一）依申请受理。人民调解委员会可根据当事人的书面或口头申请,受理调解纠纷。书面申请的，当事人应填写《人民调解申请书》。

（二）主动受理。对于排查中发现的民间纠纷,群众反映的民间纠纷，人民调解委员会可主动进行调解。

（三）移送委托受理。人民调解委员会可受理党委政府、有关部门移送委托调解的民间纠纷。

（四）当事人申请调解，有明确的被申请人、有具体的调解要求、有提出调解申请的事实理由，属于人民调解受理范围,应及时受理调解，并填写《人民调解受理登记表》。

（五）人民调解委员会对于不符合受理条件的纠纷,应告知当事人通过向仲裁委员会申请仲裁、向当地人民政府、相关行政主管部门申请行政调解或行政裁决、向人民法院提起民事诉讼处理,对有可能引起治安案件，刑事案件的纠纷，人民调解委员会应及时向当地公安机关和其他有关部门报告。

三、人民调解受理范围

人民调解委员会受理的民间纠纷,包括发生在平等民事主体之间,涉及当事人有权处分的人身、财产权益的各种纠纷,包括但不限于以下纠纷类型:

(一) 婚姻家庭、邻里、房屋宅基地、合同、生产经营、损害赔偿、山林土地草场和征地拆迁等常见多发的纠纷。

(二) 医疗、道路交通、劳动争议、物业管理、消费、旅游、环保、金融、保险、互联网和知识产权等领域的纠纷。

(三) 其他可通过人民调解方式解决的纠纷。

民间纠纷一般应由当事人所在地(所在单位)或者纠纷发生地的人民调解委员会受理调解,行业、专业领域的矛盾纠纷一般应由相关的行业性、专业性人民调解委员会受理调解。人民调解委员会不得受理调解下列纠纷:

(一) 法律、法规规定只能由专门机关管辖处理的,或者法律、法规禁止采用民间调解方式解决的纠纷。

(二) 人民法院、有关行政机关、仲裁机构已经受理(委托调解的除外)或者解决的纠纷。

(三) 一方当事人明确拒绝调解的纠纷。

四、不符合受理条件的纠纷的处理

人民调解委员会对于不符合受理条件的纠纷,应告知当事人通过以下途径处理:

(一) 有仲裁协议的,可向仲裁委员会申请仲裁。

(二) 可向当地人民政府、相关行政主管部门申请行政调解、行政裁决。

(三) 可向人民法院提起民事诉讼。

(四) 对有可能引起治安案件、刑事案件的纠纷,人民调解委员会应及时向当地公安机关和其他有关部门报告。

五、当事人在调解中的权利和义务

当事人在人民调解活动中享有下列权利:

- (一) 选择或者接受人民调解员。
- (二) 接受调解、拒绝调解或者要求终止调解。
- (三) 要求调解公开进行或者不公开进行。
- (四) 自主表达意愿、自愿达成调解协议。

当事人在人民调解活动中履行下列义务:

- (一) 如实陈述纠纷事实。
- (二) 遵守调解现场秩序, 尊重人民调解员。
- (三) 尊重对方当事人行使权利。

六、人民调解工作程序

- (一) 当事人申请。
- (二) 调委会登记。
- (三) 调解员向当事人说明人民调解委员会的职责、人民调解的性质、人民调解与司法调解行政调解的区别。
- (四) 调解员主持调解前向双方当事人说明纠纷当事人诉讼权利和调解活动中的权利义务。
- (五) 调解员调查纠纷事实。
- (六) 调解员以事实为依据、以法律为准绳依法开展调解工作。

（七）达成调解协议的制作书面调解协议书，当事人可以自调解协议生效之日起三十日内向人民法院申请对调解协议进行司法确认。

（八）未达成调解协议的告知当事人可以通过诉讼、仲裁等其他形式解决纠纷。

（九）在签订协议书后的三十日内对当事人进行不定期回访，督促当事人履行调解协议，听取当事人对调解工作的意见，注意防范新的矛盾纠纷发生。

（十）调解结束，所有调解文书及资料整理归档、妥善保管。

七、人民调解协议司法确认程序

（一）经人民调解委员会达成调解协议后双方当事人认为有必要的，可以自调解协议生效之日三十日内共同向人民法院申请司法确认，人民法院对调解协议进行审查，依法确认调解协议的效力。

（二）人民法院依法确认调解协议有效一方当事人拒绝履行或者未全部履行的，对方当事人可以向人民法院申请强制执行。

（三）人民法院依法确认调解协议无效的当事人可以通过人民调解方式变更原调解协议或者达成新的调解协议，也可以向人民法院提起诉讼。

（四）民间纠纷当事人一方或者双方申请司法确认的，人民调解委员会应帮助其联系人民法院对调解协议进行司法确认。

八、人民调解期限

人民调解委员会调解纠纷，人民调解员应记录调解情况，并一般自受理之日起 30 日内完成调解。需要专家咨询或者鉴定的，专家咨询或鉴定时间不计入调解期限。因特殊情况需要延长调解期限的，人民调解委员会和当事人可以约定延

长的期限；不能约定延长期限或者超过约定期限仍未达成调解协议的，视为调解不成。法律、法规、规章对调解期限另有规定的，从其规定。

九、人民调解收费标准

人民调解委员会受理调解民间纠纷，不收取任何费用。