

调解业务前沿



2024 年 7 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、大连中山构建大调解工作格局..... 4

二、让商事调解更具吸引力——中国贸促会调解中心发布新调解规则 6

【专家观点】12

一、肖璟翊：商事调解立法的七个重点.....13

二、专业研究 | 冯颖智、蔡闻婷：“一带一路” 争端解决机制之调解制度概览.....40

【最新法律法规及政策解读】43

一、关于加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的通知.....44

二、北京金融监管局关于进一步推进北京地区金融消费纠纷多元化解机制建设的通知..48

【业务动态】



一、大连中山构建大调解工作格局

来源：法治日报

近年来，辽宁省大连市中山区充分继承和发扬新时代“枫桥经验”，统筹推进人民调解、司法调解、行政调解、行业性专业性调解、律师调解，着力构建富有活力、务实管用的大调解工作格局。

中山区法院和区司法局共同研究，推动完善类型化案件先行调解机制，对于婚姻家庭及邻里纠纷、土地征收补偿和房屋拆迁补偿纠纷、物业服务合同及供用电水气热力合同纠纷、劳动纠纷、医患纠纷、消费者权益纠纷、道路交通事故纠纷、小额借款纠纷等，积极引导当事人先行调解。今年 1 月至 5 月，中山区法院共受理民事案件 3491 件，诉前成功调解案件 1066 件，其中撤诉 461 件，出具调解书 605 件。

在警调衔接方面，中山区公安分局和各街道相互配合，推动完善 110 非警务类矛盾纠纷化解衔接机制，对于公安机关出警但不能一次性化解的矛盾纠纷，由公安机关（派出所）与各街道建立共办协办机制，与街道社区共同组织力量，及时关注矛盾纠纷演化，解决群众疑难问题。对于久化不决或者有暴力倾向的案件，由公安机关和街道同步跟进，做好思想疏导和困难帮扶，防止矛盾激化。今年 1 月至 5 月，公安机关与街道社区共同化解矛盾纠纷 432 件，这些问题大多得到有效化解。

为实现多调链接，中山区司法局牵头，依托各级人民调解组织，充分发挥政法机关、行政机关和街道职能，完善全链条矛盾纠纷化解体系。中山区委政法委建立了法官、检察官、民警、律师、仲裁员等进社区的常态化机制，政法机关推出服务基层、服务群众的工作清单，主动到一线开展工作。中山区信访局完善信访事件办理流程，按照信访法治化要求，将调解工作嵌入信访工作，不断提高群众满意率。今年 1 月

至 5 月，各街道和司法局共调解矛盾纠纷 2006 个；中山区信访局共办理各类初访事项 260 个，群众满意度达到 95.4%。

此外，中山区在区级层面完善人民调解资源库，打造专业性较强的调解团队。在街道层面成立“连心调”工作室，统筹调配街道内的各类调解资源，跨社区开展疑难复杂矛盾调处工作。在社区层面积极发展“个人品牌调解室”，培育了一批会做群众工作、能调矛盾纠纷的调解能手。“连心调”大调解格局的构建，延伸了政法机关的服务触角，联动了各方面的调解资源，降低了群众解决问题的成本，辖区群众得到了实惠，干警、干部受到了锻炼，切实筑起了平安建设的坚强防线。

二、让商事调解更具吸引力——中国贸促会调解中心发布新调解规则

来源： 法治日报

核心阅读

中国国际贸易促进委员会/中国国际商会调解中心近日发布了最新修订的调解规则。新规则专门就进一步推广商事调解的应用，增加当事人对商事调解的信任与认可度，便利其进入调解程序上作了相应规定，将极大增强企业主动参与调解的积极性，充分发挥商事调解的优势。

法治日报全媒体记者 张维

近日，中国国际贸易促进委员会/中国国际商会调解中心(以下简称调解中心)发布了最新修订的调解规则。作为业内标杆，作为首批被最高人民法院纳入“一站式”国际商事纠纷多元化解机制的调解机构，调解中心的这一重大动态自然备受关注。

新规则亮点纷呈，既有对多年调解经验的总结，也有对国际先进调解规则的参照，用中国贸促会副会长、中国国际商会副会长于健龙的话来讲，“着力打造彰显中国特色与调解优势同时又具有国际竞争力的商事调解制度”。

新规则颁布实施后，有望改变长期以来企业对商事调解应用率不高的现象。于健龙近日在接受《法治日报》记者采访时表示，新规则专门就进一步推广商事调解的应用，增加当事人对商事调解的信任与认可度，便利其进入调解程序上作了相应规定，将极大增强企业主动参与调解的积极性，充分发挥商事调解的优势。

顺势而为 回应需求

商事调解作为一种替代性争议解决方式,被认为能够有效维护商业合作关系,实现争议双方的互利共赢。

从源头上减少诉讼增量,充分发挥调解“抓前端、治未病”作用是重要途径之一。

“将调解服务向前延伸,是我们商事调解机构需要回应的时代课题。”于健龙说。

向前延伸,也需要商事主体接得住。商事调解作为一种友好、快捷、有效的解纷方式,优势明显,但一个不容忽视的现实是,由于我国社会还没有形成“优先调解”的氛围,企业主体对调解的信任还没有完全建立,企业主动参与调解的积极性不高,这在很大程度上制约了调解优势的发挥。本该在商事争议解决中扮演重要角色的调解,有待进一步扩大“施展能力”的空间。

外部原因,也使得这种“求变”成为必然。联合国大会会议于 2018 年 12 月审议通过了《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》(即《新加坡调解公约》),为调解达成和解协议的跨境执行确立了统一的规则。我国于 2019 年 8 月 7 日作为首批签约方签署了该公约。这就决定了,做好与公约的衔接,是与国际接轨的必然。

中国贸促会商法中心主任、中国贸促会调解中心执行副主席蔡晨风告诉《法治日报》记者,调解中心现行的调解规则于 2012 年生效实施,至今已超过十年。在这十余年间,商事调解事业取得了巨大的发展,调解中心也积累了宝贵的调解实践经验,有必要通过修订规则对新形势下的调解实践予以进一步规范;同时,网络技术与人工智能等新兴科技不断发展,对传统的商事调解方式和手段提出了挑战,也需要通过规则完善使调解能够适应数字化时代的要求。

于是，一套更加贴合政策要求、更加顺应国际趋势、更能满足调解需求的商事调解新规则应运而生。

强化便利 彰显优势

翻开新规则，不难发现，在进一步推广商事调解的应用上，调解中心可谓用心良苦，着墨颇多。

让更多的纠纷可以顺利进入商事调解的范畴，无疑是首要之举。新规则为此扩大了调解的受案范围。蔡晨风介绍说，为满足当事人多元化争议解决的需求，新规则增加了可受理投资者与东道国或地区因投资产生的争议，可受理其他机构委托、委派调解的案件，可接受使领馆、商协会等邀请或委托的案件，以此回应诉调对接、调仲结合、联合调解的现实需求，拓宽案件进入调解的路径。

纠纷解决成本往往是当事人选择纠纷解决方式的关键因素之一。新规则看准了这一点，降低了调解费用。为凸显调解低成本优势，新规则对调解收费标准进行了全面调整。蔡晨风将其归纳为 3 个方面：一是启动成本降低。登记费不再与争议标的额大小挂钩，无论标的额多少，申请人只需缴纳 1000 元案件登记费就可以启动调解程序，增加一种解纷的可能。二是调解费收取比例整体下调。“我们计算过，随着争议标的额的增加，调解费占诉讼费的比例将从 90%递减至 30%。”蔡晨风说。三是调解费缴纳方式灵活，当事人可以选择以案件争议标的额为计费依据，也可以选择以调解员小时费率为依据，为当事人提供自主性。

调解启动程序也在新规则中被简化，以方便当事人进入调解程序。鉴于商事调解实践中存在被申请方进入调解积极性低的问题，新规则对被申请方进入调解程序的

规定进行了修改。在调解意愿确认环节,若被申请方作出回复确有困难,可以申请延期回复;若被申请方以自己的行为表明同意参与调解程序,则视为同意调解。

蔡晨风补充说,新规则充分体现了调解程序中当事人的自主性与保密性原则。新规则在调解员选择阶段给予了当事人充分的自主选择空间,充分尊重当事人选定、更换调解员的自主权,当事人无需通过额外审查即可直接更换调解员,凸显了调解程序相较于其他程序灵活、尊重当事人意愿的特点。此外,新规则还修改了关于调解情况记录的规定,强调了调解过程不记笔录;明确并细化了调解员保密义务,以进一步增强调解程序保密性,多方面满足当事人需求。

此外,新规则明确规定了调解程序与其他程序的衔接。如对和解协议的司法确认、调解与仲裁或公证的衔接、当事人及调解员在其他程序中的义务与责任豁免等内容进行了详细规定,使当事人由调解程序进入其他程序的过程明确化、便利化、多样化,达到方便进入、方便衔接的效果,以此增加调解程序对当事人的吸引力。

创新体系 引领发展

完善的调解规则离不开体系化的构架设计。新规则从框架到内容都体现出体系化、国际化、现代化的特点,彰显独具匠心之处。

新规则共 3 章 39 条,分别是总则、调解程序、调解与其他程序的衔接三章,对调解的受案、启动、进行、终止等全流程进行了详细规定,每一条规则都设置了对应的标题,方便当事人查阅适用。“据我们观察,这样的体例在国内调解机构现行的调解规则中还是第一份,我们希望通过这样系统的结构设计,引领我国商事调解规则的进一步规范化。”蔡晨风说。

新规则与国际规则的接轨，也值得关注。新规则注重构建与《新加坡调解公约》的衔接，突出了该公约对于调解“友好”属性的强调，引入了该公约中商事调解的概念，以及“调解员无权将解决争议的办法强加于当事人”等类似的表述。规则还将《新加坡调解公约》明确作为申请和解协议执行与救济的依据，做好与公约的良好对接。

蔡晨风补充说，新规则还参考了联合国国际贸易法委员会(UNCITRAL)、国际商会(ICC)、新加坡国际调解中心(SIMC)、日本商事仲裁协会(JCAA)等国际机构的调解规则，对国际上普遍重视的“保密性”“调解员披露义务”进行了详细规定。

在运用新兴科技方面，新规则增加了电子化办案相关内容，允许当事人通过能获得传送记录的网络电子方式提交电子化材料并利用适当的音视频通信等技术手段进行在线调解。将在线技术应用于商事调解之中，旨在便利跨地区、跨地域当事人利用调解的方式解决纠纷，降低调解成本，提高调解效率。

与此次修订调解规则相配合，调解中心正在打造更为专业化的调解员队伍。“商事调解的推进离不开调解员这个关键要素。一方面需要保持中立和公正，另一方面需要凭借高超的调解技巧推动当事人积极沟通、达成和解。”蔡晨风说。

据了解，调解中心同时修改了《中国贸促会调解中心调解员聘任管理办法》，将该办法修改为《授予调解员资格规定》，提高了调解员的授予资格条件，比如将申请人的最低工作年限由五年修改为十年；覆盖了更多的从业领域，除接受传统经济贸易实务工作者的申请外，还特别增加了接受“科技、金融、建设工程、房地产”等行业实务工作者以及“从事知识产权代理工作”人员的申请，以满足当事人对行业专家的要求。

于健龙表示，调解中心立足数十载商事调解实践经验，凝聚智慧，锐意创新，相信以新规则为依托，调解中心在商事调解领域将作出更多积极探索，为我国商事调解发展贡献更大力量。

【专家观点】



一、肖璟翊：商事调解立法的七个重点

来源：中国法律评论

引言

受国内治理理念现代化以及中国签署《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》（简称《新加坡调解公约》）的双重影响，商事调解近年来在中国得到迅猛发展，理论界和实务界对于商事调解立法的呼声越来越高。不久前，国务院办公厅印发《国务院 2024 年度立法工作计划》，明确“预备制定商事调解条例”。

从域外经验看，商事调解立法往往内容相对简单，条文数量也不多，背后原因主要有二：一则有别于诉讼和仲裁，调解是一种自愿性、非对抗性的争议解决方式，并不以“正当程序”（Due Process）作为其构建基础，因此立法对于调解程序一般着墨不多；二则为了保有调解固有的灵活性，许多国家和地区都对立法可能带来的硬性限制保持警惕，故而立法只是为调解制度提供可预期的法律框架，而把具体的程序、流程、规则等留给调解机构或调解员自己制定和把握。

有鉴于此，中国的商事调解立法要如何科学地设计其法律架构、应对中国商事调解的现实需求作出怎样的回应、如何推动商事调解与其他争议解决方式实现差异化发展等等，无疑是预备制定商事条例应当考虑的重大问题。

关于商事调解立法的总体考虑

（一）立法背景

一是国内治理理念现代化和争议解决多元化的发展。在此理念指导下，强调建立“社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”以及“将非诉讼纠纷解决机制挺在前面”，因此，包括商事调解在内的纠纷解决机制被大力倡导；传统上被认为争议解决“三驾马车”的诉讼、仲裁、调解，在新时期也呈现出互为补充、协同合作的趋势。

二是统筹推进国内法治和涉外法治。商事调解制度是国际通行且行之有效的争议解决机制，中国在推进商事调解制度建设的过程中，将之放置于国家高水平对外开放及“加强涉外法治”的建设当中。2021 年 12 月 30 日，司法部发布的《全国公共法律服务体系建设规划（2021-2025 年）》规定，“加强和规范商事调解工作，积极服务‘一带一路’、粤港澳大湾区、海南自贸港及各地自贸区建设。”国务院办公厅印发的《国务院 2024 年度立法工作计划》，也将“预备制定商事调解条例”这一部署放在“加强涉外法治建设”部分提出。

三是《新加坡调解公约》带来的积极影响。2019 年 8 月《新加坡调解公约》开放签署，我国成为首批的签约国。《新加坡调解公约》解决的是“商事调解”协议的跨境执行问题，是把“非商事调解”排除在外的。因此，我国在商事调解立法中，必然要考虑跟《新加坡调解公约》相协调的问题。

（二）立法把握的原则

1.要注重制度化创新，不拘泥于现状。在我国语境下，调解的种类繁多，区分标准不一，包括了人民调解、司法调解、行政调解、专业性行业性调解、律师调解等，许多文件并没有将“商事调解”作为一种独立的调解类型。国务院“预备制定

商事调解条例”，明确将“商事调解”单列出来，这势必需要对当前交叠杂糅的调解分类作出调整并重新加以界定。

2.要对标国际高标准，借鉴商事调解的最佳实践。例如，《联合国国际贸易法委员会国际商事调解示范法》是许多国家立法参考的文本。此外，尽管《新加坡调解公约》在我国尚未最终批准生效，但在商事调解立法中可以吸收借鉴该公约的精神及某些具体规定。

3.要通过制度化设计，推动“非诉纠纷解决机制挺在前面”。在立法中，应把“促进”作为商事调解条例的主调，通过制度赋能，保障商事调解的发展，为社会提供一种自愿、友好、保密、高效的纠纷解决途径。

4.要注重长远，推动商事调解健康有序发展。在实践中，商事调解存在机构设立无门槛、市场化培育欠缺、与其他调解类型的差异化设计不足、案件来源过于单一等问题，有必要通过立法解决现实中的发展障碍，推动商事调解持续健康发展。

（三）立法内容建议

按照立法提供商事调解框架性规定的思路，笔者建议在条例中规定以下内容（本部分只提供立法内容建议，尚未严谨斟酌章节题目）：

1.总则：制定依据、立法目的、定义和适用范围、调解原则。

2.管理：管理机制及相应职能，商事调解组织的设立条件和要求，设立登记与退出，商事调解的保密要求、信息披露限制及其例外、证据在其他程序的可采性，商事调解员的要求，后续程序中的任职回避，行业协会及职能等。

3.支持与促进：商事调解的市场化收费、费用组成及承担规则、诉讼中的调解前置、诉讼纠纷当事人在合理时间内尝试调解的要求、商事调解中的财产保全、申请司法确认的相关程序、在诉前先经调解的案件可进入快速立案通道、中立评估、国企参与调解中的责任豁免、商事调解案件涉及的法律援助、诉讼费和律师费罚则、调解员的责任豁免等。

4.附则：与其他法律的衔接问题、生效时间

因篇幅所限，下文选取商事调解的定义、与人民调解的关系、市场化收费机制等七个重点问题展开阐述。

关于商事调解定义

（一）调解分类

商事调解立法的前提是对立法对象进行界定。如前所述，目前我国对调解区分的种类是比较纷杂的。出于鼓励多元主体参与社会治理的考虑，目前的调解类型主要按照实施主体或场景来划分的。

可以预见，随着调解事业的发展，有志于从事调解的主体将越来越多，应用的场景也将更为丰富。在此情况下，如果仍按调解主体或场景来划分的话，调解的分类将变得难以穷尽，例如细分出律师调解、警察调解、公证调解、学校调解、互联网平台调解、行业协会调解、楼长调解、网格员调解、展会调解等等。如此一来，分类就只追随了现象，而没有提取“共性”，难以针对这些分类配置相应的规则。

国际上对于“商事调解”的界定主要是按照案件的性质。区分“商事”和“非商事”，从根本来说是源于两者运作机理的不同：商事调解是建立在“理性商人”（a reasonable businessman）的假定上的，即认为当事人可以通过商业谈判及妥协达成符合各自“商业利益”的解决方案。而对于非商事调解而言，上述假定是不适用的，它关注的是“商业利益”之外的“法益”，例如婚姻家庭的和谐关系，对劳动者、消费者等弱势群体的保护等。

（二）何为“商事”？

商事调解是针对商事纠纷展开的。对于“商事”的定义，我国的商事调解立法可以参考以下两个文本：

1.联合国《贸易法委员会国际商事调解和调解所产生的国际和解协议示范法》（2018 年）。该示范法第 1 条第 1 个注释指出，“对‘商事’一词应作广义解释，以涵盖由于一切商业性质关系而发生的事项，无论这种关系是否属于合同关系。商业性质关系包括但不限于下列交易：供应或者交换货物或者服务的任何贸易交易；销售协议；商业代表或者代理；保理；租赁；工程建造；咨询；工程技术；发放许可；投资；融资；银行业务；保险；开发协议或者特许权；合营企业和其他形式的工业或者商业合作；航空、海路、铁路或公路客货运输。”这一定义与《联合国国际贸易法委员会国际商事仲裁示范法》关于“商事”的定义是保持一致的。

2.1987 年 4 月 10 日发布的《最高人民法院关于执行我国加入的〈承认及执行外国仲裁裁决公约〉的通知》（法（经）发 1987 [5] 号）。依据该通知，“所谓契约性和非契约性商事法律关系，具体的是指由于合同、侵权或者根据有关法律规

定而产生的经济上的权利义务关系，例如货物买卖、财产租赁、工程承包、加工承揽、技术转让、合资经营、合作经营、勘探开发自然资源、保险、信贷、劳务、代理、咨询服务和海上、民用航空、铁路、公路的客货运输以及产品责任、环境污染、海上事故和所有权争议等，但不包括外国投资者与东道国政府之间的争端。”

此处对“商事”也基本采用了广义的解释，但对投资争端作了保留。

上述“商事”的定义，无疑给我国商事调解立法提供了借鉴。但需要斟酌的是，“投资争端”是否包含在“商事”之内，可否通过商事调解加以解决？对于这一问题，笔者认为应持积极肯定的态度，主要有以下几方面的考虑：

一是我国已批准加入《关于解决国家和他国国民之间投资争端公约》（简称《华盛顿公约》），支持通过国际调解或仲裁来解决投资争端。在《华盛顿公约》的机制下，有 36% 的案件达成和解或因其他原因终止（settled or proceeding otherwise discontinued），尤其在建筑、金融、石油、天然气和矿业、交通运输等领域都有超过 30% 的案件是通过此种方式解决的。

二是投资争端是国际争议解决领域的重要关注点，国际争议解决机构纷纷推出投资争端的仲裁或调解服务。在我国，贸仲、北仲、深国仲等机构均通过其仲裁规则规定可以受理投资争议案件。为跟进国际争议解决的新发展，提升我国争议解决机构的国际竞争力，有必要将投资争端纳入“商事纠纷”的范畴。

三是我国仲裁法修改对于投资仲裁问题已有所考虑，最高人民法院相关部门也在研究对于投资争端的解释是否需要排除在“商事”之外。借商事调解立法之机，可以将这一问题加以明确。

四是在粤港澳大湾区建设背景下，投资调解机制已有先行探索和推进。早在 2017 年，《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排的投资协定》就规定了投资调解机制，由香港特别行政区和内地各自指定负责解决投资争端的调解机构及调解员。2021 年，中共中央、国务院颁布的《全面深化前海深港现代服务业合作区改革方案》规定，“探索在前海合作区开展国际投资仲裁和调解，逐步成为重要国际商事争议解决中心”。2022 年 5 月 1 日生效实施的《深圳经济特区多元矛盾纠纷化解条例》（简称《深圳多元条例》）是全国首个对“商事调解”进行专门规定的立法，其中第三十六条规定的“商事领域发生的矛盾纠纷”就包括了投资纠纷。

（三）排除法还是列举法？

《新加坡调解公约》在界定“商事调解”的时候采用的是排除法，将两类“非商事调解”达成的和解协议排除在了公约适用范围之外，包括：（1）为解决其中一方当事人（消费者）为个人、家庭或者家居为目的进行交易所产生的争议而订立的协议；（2）与家庭法、继承法或者就业法有关的协议。同时，如前介绍，公约的起草组织——联合国国际贸易法委员会在其颁布的《国际商事调解和调解所产生的国际和解协议示范法》对“商事”一词作出了广义解释，并对商事性质的关系作了非穷尽列举说明。

参考国际做法和国情状况，笔者建议在立法中按商事调解与非商事调解进行划分，在非商事调解当中包括人民调解、行政调解、劳动调解。由此，可以改变过往根据调解主体进行划分的弊端，按照案件性质进行制度配置和构建；鼓励调解主体发挥自身的专长，从事不同种类的调解业务。

另外，考虑到立法“预设读者”需要对于商事调解与人民调解等其他调解类型有清晰的认识，建议在立法中也兼采不穷尽列举的方式对“商事”进行定义，由此改变目前人民调解与商事调解混同式发展的问题，同时也引导当事人根据案件性质决定是否使用商事调解，对从事商事调解服务的机构及商事调解的利益相关方也有更为清晰的指引。

关于商事调解与人民调解

有人担心，商事调解的市场化发展是否会对人民调解造成不利影响。对此，笔者有以下认识：

（一）商事调解与人民调解的性质功能不同

市场化的商事调解与公益性质的人民调解是并行不悖的，各有作用的空间。根据《人民调解法》，人民调解委员会在性质上是“群众性组织”，人民调解是实现基层治理的一种方式，故此，人民调解的组织机构在设立上讲求普惠性、便利性，强调化解矛盾在小、在早、在基层。经过多年的发展，人民调解在我国业已发展成熟且被证明是行之有效的。

而商事调解组织在性质上是从事专业法律服务的机构，是实现商业治理的手段，强调专业性、规范化甚至国际化，促进当事人以商事思维解决商事纠纷。从域外的经验看，对于商事调解员的素质以及商事机构的管理能力等往往有更高的要求。

鉴于两者功能的不同，我国在继续发展人民调解的同时构建商事调解制度，是促进经济高质量发展和改善营商环境的需要，有利于增加纠纷解决的“供应端”，提升解决商事纠纷的能力及专业度，促进商事主体理性协商、友好解纷。因此，商事调解之于人民调解并非取代和被取代的关系，而是并行协同、差异化发展的两种调解类型。

（二）商事调解与人民调解的差异化不足

从实践情况看，商事调解的收费制度并没有减弱人民调解的职能发挥，反而是商事调解与人民调解的混同式发展，导致商事调解的特殊职能还未能充分发挥。表现为：

一是在分案阶段，目前许多法院的特邀调解组织包括了人民调解委员会和商事调解组织，有些商事类案件并没有严格区分，理论上人民调解组织也可以调解商事案件。由此导致当事人对于调解案件能否收费问题产生混乱，甚至质疑商事调解组织收费的合理性和正当性。

二是在诉调对接的案件中，相当比例的商事案件在调解成功之后也是按法院补贴来解决费用问题的，并没有实现真正的市场化收费；对于调解不成的案件，即便调解员和调解组织实际付出了劳动，当事人也通过参与调解缩小了分歧或厘清了案情，但在实践中仍以结果为导向，调解不成的商事调解服务主体就无法实现收费。

三是司法确认方面，人民调解组织解决的案件比较容易获得确认，商事纠纷因其复杂性和争议金额往往较大、加上有调解收费反而不容易获得确认。

（三）对商事调解应作出有别于人民调解的制度设计

如前所述，商事与非商事在构建原理和关注的法益方面存在不同，这也就成为商事调解与人民调解的根本区别点。细化来说，两者除了受理案件的性质不同外，还在是否收费、保密性要求、调解员和调解组织的要求等方面存在差异。对于两者的区分，《深圳多元条例》提供了一个可资借鉴的“地方样板”：

主要区别	人民调解	商事调解
处理案件类型	《人民调解法》第2条和第7条：民间纠纷	《深圳多元条例》第36条：贸易、投资、金融、运输、房地产、知识产权、技术转让、工程建设等商事领域发生的矛盾纠纷
调解方法	《人民调解法》第2条：说服、疏导	强调调解的专业性，一般有促进式和评估式
调解员	<p>《人民调解法》：公道正派、热心人民调解工作，并具有一定文化水平、政策水平和法律知识的成年公民（第14条）</p> <p>《深圳多元条例》第22条、第23条第1款（见右）</p>	<p>《深圳多元条例》：公道正派、热心调解工作，并具有一定文化水平、政策法律水平和专业知识的成年公民（第22条）</p> <p>调解员应当中立、客观、公正（第23条第1款）</p> <p>除了《深圳多元条例》第22条、第23条第1款的一般规定外，更注重商事调解员的培训和职业道德培养，推动建立商事调解行业诚信体系（第41条）</p>
调解机构	<p>《人民调解法》：性质是“群众性组织”（第7条） 设立条件：“村民委员会、居民委员会设立人民调解委员会。企业事业单位根据需要设立人民调解委员会。”（第8条）</p> <p>《深圳多元条例》：鼓励设立各类人民调解组织、个人调解工作室。（第29条、第31条）</p> <p>（人民调解是作为基层治理的手段，在设立上讲求普惠性、便利性，强调化解矛盾在小、在早、在基层）</p>	<p>《深圳多元条例》：性质是“非营利组织”（第37条第1款） 设立条件：“经司法性部门同意”+“依法登记”，“商事调解组织应当制定组织章程、调解规则，并有自己的名称、住所、人员和资产。”（第37条第1、2款）</p> <p>（商事调解是作为商事治理的手段，在设立上更趋严格，讲求专业性、品牌化、国际化，运用商业思维解决商事纠纷，探寻符合各方商业利益的解决方案）</p>
调解收费	《人民调解法》：不收取任何费用（第4条）	《深圳多元条例》：可以收取调解服务费（第38条）
管理模式	<p>《人民调解法》：司法行政部门负责指导（第5条）</p> <p>《深圳多元条例》：人民调解委员会和人民调解员可以依法成立人民调解协会，依照章程对会员进行自律管理（第29条第4款）</p>	<p>《深圳多元条例》： 商事调解组织应当制定组织章程、调解规则（第37条第2款），制定收费标准并向社会公开（第38条），将调解规则、调解员名单、收费标准报送司法行政部门（第39条）</p> <p>司法行政机关指导和监督商事调解活动（第41条）</p> <p>商事调解行业组织依照法律、法规和章程的规定开展行业自律管理（第42条第1款）</p>

（注：本表是深圳市蓝海法律查明和商事调解中心根据《深圳多元条例》所作的整理，仅供学习研究之用，具体条文请以法律文本为准）

关于商事调解的收费机制

（一）明确规定商事调解市场化收费机制的必要性

商事调解的市场化收费是广受关注的问题。如果立法明确规定商事调解的收费机制，可以发挥以下的作用：

- 1.有利于吸引国内外高素质人才参与商事调解，保障商事调解服务的高水准；
- 2.有利于保障商事调解组织的健康运行，推动商事调解服务向品牌化、规范化、规模化、国际化方向发展；
- 3.有利于中国的商事调解服务与国际通行惯例相衔接，为中国商事调解组织参与国际法律服务竞争提供基础保障。

（二）实践中商事调解的收费标准

有人担心，规定商事调解市场化收费是否会出现“乱收费”现象。然而在现实中，更为常见的问题是商事调解“收费难”“收费低”。商事调解组织在制定收费标准的时候，必须参考三个维度：一是其他争议解决方式的收费标准，如仲裁、诉讼的收费；二是同行业其他调解机构的收费标准；三是人民调解是免收费用的。商事调解的收费标准必须在这三个维度之下去寻找自己合理收费的空间。

另外，在现阶段，许多商事调解组织的案件主要来源于人民法院的案件分流。在诉调对接的机制当中，人民法院往往对商事调解组织市场化收费的标准作出一定限制，通常是在诉讼费的 25%—50%范围内允许商事调解组织与当事人协商收费。

基于上述情况，商事调解“乱收费”的发生概率并不高。反言之，商事调解是以当事人自愿选择为前提的，如果个别商事调解组织制定的收费标准不合理，当事人就会“用脚投票”，不选择或不接受相应的调解服务，调解程序自然也就无法启动。

（三）关于商事调解市场化收费机制的立法建议

1.明确规定商事调解组织可以进行市场化收费

在文本方面，笔者认为《深圳多元条例》提供了很好的范例。该条例第 38 条规定：“商事调解组织可以收取调解服务费。调解服务费用实行市场调节，由商事调解组织按照公平合理、诚实信用的原则，综合考虑调解员报酬、商事调解组织运作费用等制定收费标准并向社会公开。”

这一条款为商事调解组织收取“调解服务费”提供了法律依据，明确了“实行市场调节”，遵循的是“公平合理、诚实信用的原则”，还为制定收费标准提供了指引，即考虑调解员报酬、调解组织运作费用等因素，同时还规定了收费公开，以方便公众监督。

在实践中，商事调解费用往往低于其他商事争议解决的收费。但某些地方文件在允许商事调解市场化收费的同时，又规定实行“低收费”原则，笔者认为不妥：

一则费用的高低是相对而论的，在没有参考系的情况下规定“低收费”，不仅没有任何指导意义，反而会导致认识上的混乱。

二则既然实行“市场化收费”，那么费用问题就应由市场来调节，例如某些交易结构复杂、关系多重的商事纠纷（尤其是跨境纠纷），当事人就可能需要支出数额不小的调解费用；而在一些法律关系简单、小额批量的案件中，调解就不可能收取过高的费用。“一刀切”地规定“低收费”，是难以兼顾市场中不同的解纷需求的。

三则收费标准是各商事调解服务主体根据自身的定位、服务水准等决定的，从鼓励商事调解组织多元化发展的角度看，也不应要求所有调解组织必须实行“低收费”。

2.明确规定当事人接受调解后有支付费用的责任

在实践中，许多企业或金融机构已为发展多年的法律服务建立了经费出口，例如诉讼费、仲裁费、律师费、公证费等。由于现代意义的商事调解服务在我国还处于起步阶段，收费机制尚不完善，很多企业因缺乏规定而未对商事调解服务设立费用出口。

实践中，一些企业当事人是比照“律师费”来解决调解费的，甚至要求调解机构像律师事务所那样申请进入其服务库，这一做法显然与调解机构的中立性要求是冲突的。为此，笔者认为有必要在立法中明确当事人支付调解费用的义务，参考《仲裁法》第六十七条规定：“当事人应当按照规定交纳调解费用。”

3.明确规定费用承担原则及费用组成

目前我国对于商事调解费用的承担问题尚缺乏相应的规定，导致实践中当事人对于调解收费问题难以达成共识。

笔者任职的深圳市蓝海法律查明和商事调解中心（简称“蓝海中心”）曾协助广东省司法厅开展“粤港澳大湾区调解平台配套制度研究”。在此过程中，笔者了解到，港澳地区的调解组织在费用承担方面有成熟的做法：（1）除非有特别约定，以当事人平均分担调解费为原则；（2）不论调解是否成功，所发生的调解费用都应当予以支付；（3）调解费用包括了管理费用、调解员的费用、为调解所发生的实际开支等；（4）可以要求当事人预交费用或提交保证金。

经三地法律部门协商，港澳所代表的“最佳实践”已被写入《粤港澳大湾区跨境争议调解示范规则》第二十九条。为了建立健全我国商事调解的市场化收费机制，笔者建议在商事调解立法中借鉴上述规定，明确费用承担原则以及调解费用的组成，为商事调解服务主体和相关当事人提供框架性的指引，减少相关各方就调解费用问题的谈判成本，排除因费用问题而影响了商事调解的认受度。

关于商事调解机构的组织形式

目前，各地的商事调解机构设立的组织形式各有不同，包括非营利法人、事业法人、公司等。对于商事调解机构的组织形式，有不同的主张，笔者分别阐述分析如下：

（一）是否适宜采用营利法人的组织形式？

有人建议，我们应该学习美国司法仲裁调解服务公司（Judicial Arbitration and Mediation Services, 简称 JAMS）以及一些国家和地区的经验，允许商事调解组织采用公司制。作为公司制的代表，JAMS 确实是全球纠纷解决法律服务的领跑者，它基于沃伦·奈特法官（Judge H. Warren Knight）提议于 1979 年设立，总部在美国，全球设有 29 个纠纷解决中心。它运作的特点包括以下几方面：

（1）JAMS 在册的“中立第三人”都是业内享有相当高声誉、经验丰富的，现拥有超过 400 位退休法官和专业律师成员，同时拥有超过 200 位熟悉多元纠纷解决机制的专家和案件管理人。

（2）JAMS 的股权非常分散，采用公司制是为促进事业的发展。

（3）2002 年，JAMS 及其“中立第三人”和雇员团体捐资设立了非营利性的基金会（THE JAMS FOUNDATION），以促进冲突预防、推广 ADR 的使用及开展相关的培训。正如该 JAMS 基金会前主席 Jay Folberg 所说，“二十年来，JAMS 基金会已成为 JAMS 非营利性的内心与灵魂。”

除了设立为私人公司的 JAMS 之外，许多国家和地区的调解机构采用了“非营利有限责任公司”的设立形式，例如：英国争议解决中心（Center for Effective Dispute Resolution）、新加坡国际商事调解中心、香港一邦国际网上仲调中心等。在允许采用营利性法人形式的国家和地区，往往市场机制已比较成熟，通过市场的优胜劣汰来推动商事调解整体服务的良性发展。

笔者认为，商事调解组织市场化收费 ≠ 营利性 ≠ 公司制。在现阶段，我国采用公司制的条件尚不成熟，理由如下：

(1) 商事调解从本质上说是由中立第三方介入解决争议的渠道。我国的法律服务市场化并未培育完善，且缺乏相应制度保障。在此情况下，商事调解组织如果采用公司制，那么如何能够保持其中立性，避免逐利冲动以及“由资本说了算”，是一个难以解决的问题。

(2) 我国的公司法没有域外的“非营利有限公司”的设置，也很难要求此类公司像 JAMS 那样作出“公司+非营利”的制度安排。

(3) 目前我国的商事调解制度刚刚起步，调解员没有资格认证标准，没有配套的职业道德准则和惩戒措施，对于不正当竞争等行为缺乏规管，市场退出机制也没有建立起来。在这种情况下，如果急于推行“公司制”，不仅无助于商事调解的成长，还可能给社会公众带来认知上的混乱，甚至还会出现某些乱象，影响整体行业的健康有序发展。

(4) 从公开的《仲裁法》征求意见稿看，仲裁机构被定位为“非营利”性质。在过往的实践中，某些地方曾经搞“创新”、推出过公司制的仲裁机构，但后因运行失范、效果不好而被取消。这一趋向在商事调解立法中也应加以关注。

(5) 科技公司 vs. 公司制的调解组织：技术解决的是“赋能”问题，并不是独立的争议解决途径。如果法律科技公司的产品带有商事调解的服务性质，建议统一纳入商事调解的相关管理中。

(二) 商事调解机构属于以公益为目的的非营利法人吗？

社会上经常把“非营利性”视同于“公益”。按照《民法典》第 87 条规定，非营利法人区分为“为公益目的成立的非营利法人”和“为其他非营利目的成立的非营利法人”。至于何为“公益事业”，《公益事业捐赠法》第 3 条定义为非营利的“社会公共和福利事业”。从事公益事业的组织在接受捐赠、税收、财产的使用管理等方面有特别的规定。

商事调解服务虽然不以营利为目的，但与慈善基金会、学校、医疗机构、环保组织等以社会公共利益及社会福利为使命的公益组织有着根本的区别。商事调解组织所取得的利润虽然不向出资人、设立人分配，但并不影响调解服务实行市场化收费；其财产处置规则也完全不同于以公益为目的的非营利法人。

（三）商事调解机构是否适合采用非法人组织形式？

有人提出，商事调解机构应参考律师事务所，设置为“不具有法人资格的专业服务机构”。笔者认为此观点待商榷，主要理由是：

一方面，商事调解组织在本质上是实施调解管理的机构。与律师事务所等非法人组织不同，商事调解组织开展调解主要是依靠名册内的调解员，在某些情况下甚至可以是名册之外但当事人同意选聘的调解员，这些人员未必是机构聘请的人员。在此方面，商事调解组织与仲裁机构更为相似，而与直接以本所律师对外提供服务的律师事务所的相似度不高。按照《民法典》第 104 条的规定，“非法人组织的财产不足以清偿债务的，其出资人或者设立人承担无限责任。”鉴于商事调解组织的“人合性”并不强，让出资人或者设立人对债务承担无限责任显然是难以承受之重。

另一方面，立法需要进行成本－利益分析。目前许多商事调解组织已经采用了“非营利法人”的设置，是一种相对成熟的运行模式。反之，创设“非法人组织”类型的商事调解组织，则需要重新设计设立和登记程序，还需要考虑如何跟现有机构相协调以及与税务部门的衔接、对外推广的难度等等，这些都会增加立法以及推广实施的成本，不符合立法的“成本－利益”考量。

综合分析，从生长土壤以及配套制度建设来看，笔者认为，商事调解机构在现阶段还不适合采用公司制，也不宜划归公益性质的非营利法人或非法人组织。对照《民法典》第 87 条的规定，商事调解组织定性为非营利目的（而非公益目的）的“社会服务机构”比较适宜。

关于商事调解机构的设立和退出条件

根据《民事诉讼法》的规定，“经依法设立的调解组织调解达成调解协议的，可以申请司法确认。但对于何为“依法设立”法律留有空白。

目前，我国从事商事调解的组织形式多种多样，数量到底有多少，难以统计。据民政部全国社会组织信用信息公示平台显示，截至目前全国带“商事调解”字样的机构共有 336 家，而在 2023 年 2 月这个数据为 104 家。而这一数据尚未包含未依法登记，或设立为其他组织形式，还有在名称中未显示“商事调解”的机构。短短数年，商事调解机构的数量已经超过仲裁机构的总量（270 余家）。

在行业普遍反映“收费难”“收费低”的情况下，出现商事调解机构数量激增，这一“热现象”需要我们作出“冷思考”：在此当中，固然有相当大一部分设立者是因为看好商事调解的发展前景，但也有部分机构是基于其他非市场因素而设

立，例如地方治理创新的“政绩”追求、法律服务全链条的推广需要甚至是某些灰色产业的转型平替等等。有人认为，增加市场的供给，把选择决定权交给当事人，低质量的商事调解机构最终是经不起市场检验的。确实，从域外经验看，许多国家对于调解机构的设立和退出并没有严格的程序，而完全交付市场去实现“优胜劣汰”。但在法律服务市场化尚不完善的中国，商事调解机构“无门槛、广设点”的设立模式，已经引发整个行业的深切忧虑：

第一，难以保证商事调解服务的水准。商事调解服务最终取决于调解员的素质。目前，我国尚无建立业界普遍认同的商事调解员资质认证和培训体系。在此情况下，实行无差别的准入方式，将拉低整个行业的服务水平。

第二，在纠纷市场特定的情况下，商事调解机构过多势必会导致服务供给过剩、需求不足，许多调解机构可能会出现业务不饱和甚至“空转”的现象。目前，各地商事调解发展普遍呈现散、乱、小的特点，这与调解机构设立无门槛的现行做法不无关联。在此情况下，中国的商事调解服务将难以向规模化、品牌化、国际化方向发展。

第三，在市场化刚刚起步的阶段，泛泛设立商事调解机构势必使这项原本新兴的“蓝海”事业陷入“红海”竞争。为此，规范运营的商事调解机构将需要投入许多未必见效的宣传成本，而社会上的用户也容易在良莠不齐的市场中优劣难辨。尤其值得注意的是，在退出机制或市场淘汰机制并未建立的情况下，即便商事调解业务难以为继，商事调解机构也可以因为“市场”的包容而留存下来，由此出现“优胜不胜、劣不汰”甚至“劣币驱逐良币”的现象。商事调解机构的设立乱象带来更大

的隐忧在于，可能导致公众对商事调解服务失去信心，使得原本便捷高效的解纷渠道被废弃不用。

第四，难以跟《新加坡调解公约》相衔接。根据《新加坡调解公约》第四条的规定，当事人到一国寻求救济，需要提供能够“显示和解协议产生于调解的证据”。我国商事调解机构设立无门槛的状况，使得调解机构和调解员都难以统计，某些原本应该非常清晰的问题也可能变得难以证明，例如如何证明调解组织是实施调解管理的机构、在和解协议上签名的调解员能否有效证明其“调解员”的身份等。

上述问题，亟须通过立法来加以规范，避免出现“先乱后治”的局面，徒增社会治理成本。因此，笔者认为应当通过立法对商事调解机构的设立和退出机制作出规定，从而为培育商事调解事业提供一个健康有序的制度环境，防止商事调解服务的低质竞争和丛林式发展。

促进商事调解的若干建议

如前所述，在立法中，应把“促进”作为商事调解条例的主调。为此，立法应当通过制度赋能彰显商事调解服务的优越性，并为商事调解发展扫除障碍。

（一）关于商事调解的保密性

商事调解并不像诉讼、仲裁那样作出“是非判断”，它是鼓励当事人通过友好的合作与沟通，寻找“纠纷的解决方案”。要获得有效的“合作与沟通”，就必须创造一个当事人可以“畅所欲言”的环境。换言之，需要为商事调解建立一项安全

保障制度，让当事人确信其所说的信息会受到严格保密，且不会因为其先前的“畅所欲言”而受到事后的“追究”或者面临不利的后果。

有鉴于此，域外的调解立法或示范性规则，无不把“保密性”作为调解的核心价值，并加以明确规定。例如，《联合国贸易法委员会国际调解示范法》（2018年）对此就作了周密而详细的规定，中国香港特别行政区、新加坡等都有类似规定。

我国的《民事诉讼法》对于调解的“保密性”原则并没有涉及，只在第七十一条规定了“对涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的证据应当保密”。为了弥补这方面的制度缺失，建议在商事调解立法中以《联合国贸易法委员会国际调解示范法》（2018年）的相关规定为蓝本，明确商事调解的保密性，对信息披露限制及其例外以及证据在其他程序中的可采性等作出规定。

另一个与商事调解保密性以及调解员中立性相关的问题是：立法是否需要对商事调解员在后续争议解决程序的相关任职作出禁止性规定。笔者认为，从商事调解员的职业操守来看，调解员应当秉持中立性；从当事人的角度看，后续程序任职的限制可以避免在前调解程序中产生的信息外流，也可以防止相关人员“先入为主”而导致当事人面临对其不利的后果。为此，有必要在立法中对上述问题作出规定。

在文本方面，可以借鉴《粤港澳大湾区调解员专业操守最佳准则》第7.6条的规定：“除调解参与各方充分知情的书面同意外，调解员不得在调解程序结束后再就同一或相关争议解决程序中担任仲裁员、审判员、陪审员、调解员、证人或当事人的代理人或法律顾问。”

（二）调解中的财产保全

不少当事人担心进入调解会给对方当事人转移财产留下了空间。为了避免债权落空、财产无法执行的风险，作为债权人一方的当事人宁可选择诉讼解决。在《深圳多元条例》起草期间，上述问题得到了立法机关的关注，首次通过立法肯定了调解期间当事人可以申请财产保全。

这一规定背后的原理跟仲裁中的财产保全制度是相似的，即不能让诚实采用ADR程序的当事人承受程序上的不利益；通过财产保全实现司法赋能，为当事人解除“后顾之忧”，创造一个可以真诚交流的环境。故此，笔者认为，《深圳多元条例》的先行探索经验可以在国家立法当中予以吸收。

（三）为先行调解的案件开设立案的“快速通道”

一些当事人提出，在起诉之前调解，会拖慢纠纷解决的速度。出现这一状况是缘于在实践中，许多法院在立案之前给当事人预立案号，然后引导当事人去尝试调解。这种调解前置的做法对于促进调解是非常有利的。但是，对于已经尝试过调解的当事人来说，需要区别对待，避免“久调不决”，在先行调解不成的情况下尽快进入诉讼程序。因此，建议参考《深圳多元条例》第六十九条：“当事人起诉到人民法院的民商事纠纷、行政争议，人民法院可以在登记立案前依法导入调解程序。已经相关单位或者组织先行调解、法律规定不能调解、案件性质不适宜调解的，不适用前款规定。”为当事人已进行过先行调解的案件开辟“快速通道”。

（四）关于国资企业的调解问题

尽管有许多文件提倡用调解的方式解决纠纷，但出于对国有资产流失追责的担忧，许多国企、央企不愿或不敢尝试调解。在地方层面，已有一些积极的探索。

例如，《深圳市多元条例》首创了中立评估制度，为国资企业决策提供科学的参考，这一机制在实践中已取得比较好的效果。又如，上海市国资委于 2023 年印发了《监管企业案件纠纷和解调解操作指引》，通过鼓励调解、可调案件范围指引、评估辅助、严格程序、符合一定条件的责任豁免等系列措施，支持企业采用调解方式来解决纠纷。

笔者认为，对于这一问题，还需要加强顶层设计，进一步为国资企业参与调解“松绑”。调解是一种灵活的纠纷解决方式，需要参与者反复协商、谈判、妥协，探求各方接受的解决方案。如果参与者没有得到充分授权，决策需要经过繁复的程序，加上还有责任追究的风险的话，将很难通过调解程序形成良好的沟通以及达成解决纠纷的共识。

（五）关于诉讼费罚则和律师费罚则

“司法是解决纠纷的最后一道防线”，如果当事人不加区分地寻找司法解决，可能会导致司法资源的浪费。从域外经验看，为了鼓励诉前调解，法院会指令当事人要满足一定时间的调解，律师也负有向当事人解释先行调解的必要性；如果当事人违反此规定的，则法院有权酌定其承担不利的诉讼费和律师费。例如，香港特别行政区《实务指示 31》即有此方面的规定。

2020 年 11 月，最高人民法院发布《最高人民法院关于支持和保障深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，当中授权深圳“探索推进与繁简分流改革试

点配套的诉讼费用制度改革。研究总结适宜先行调解案件类型，探索开展民事案件调解前置程序试点”。

在此背景下，深圳前海合作区人民法院借鉴域外经验，鼓励纠纷当事人积极采用调解方式解决纠纷，并运用诉讼费、律师费的罚则对滥用诉讼程序的当事人作出不利于其的费用承担裁定。这一先行实践原被《深圳市多元条例》草案吸收，但鉴于缺乏上位法的规定，最终的文本删除了此条规定。笔者建议，国家开展商事调解立法时，应当加强与相关部门的协调，站在统筹发展的角度统一考虑诉讼费用改革问题。

（六）关于调解的责任豁免

在新修改的《民事诉讼法》中，对相关人员在调解中的责任问题已作出明确规定，商事调解立法自不必重复规定。从国际惯例出发，为吸引高素质的人才参与调解，鼓励调解各方当事人开诚布公地进行交流，以及提升我国商事调解的国际竞争力，笔者建议将调解的责任豁免问题纳入立法。

在此，可以参考粤港澳大湾区三地法律部门发布的《粤港澳大湾区跨境争议调解示范规则》30 条的规定，“（一）除欺诈或者不诚实行为，各方当事人同意放弃就本调解的作为或者不作为向负责调解的调解机构或者调解员提出索赔。（二）调解各方或者其代表、调解员在调解期间提出或者使用的陈述、意见，无论是书面还是口头，均不得援引作为依据以进行任何涉及诽谤或者其他相关投诉的诉讼。”

与其他法律及配套制度的协调问题

商事调解制度是国家争议解决机制的重要组成部分，在开展商事调解立法的同时，应当统筹考虑与其他法律及配套制度的协调问题。

从域外立法经验看，对商事调解的规范主要有以下几大类：一是民事诉讼程序涉及调解的规定，国家或地方的调解专门立法，例如，新加坡、日本、韩国、美国、加拿大安大略省，及中国香港特别行政区等都有调解立法；二是法院或法庭的相关程序指引，主要规范的是与诉讼相关的调解行为；三是示范性规则（软法），典型代表是《联合国国际贸易法委员会国际商事调解示范法》、美国的《模范调解员行为规则》；四是其他立法或规范性文件中涉及调解的部分规定；五是各调解机构制定发布的调解规则，主要是规定接受该机构调解所依据的具体程序、流程、行为规范等。

在开展商事调解立法的时候，笔者建议应作以下方面的立法协调：

（1）根据《立法法》第 72 条第 2 款：行政法规可就下列事项作出规定：

（一）为执行法律的规定需要制定行政法规的事项；（二）宪法第八十九条规定的国务院行政管理职权的事项。围绕商事调解制度构建，着重从调解参与各方及相关人的角度出发，设计商事调解的框架性法律安排。在此过程中，一方面应充分利用立法权限，为构建和促进商事调解供给规则；另一方面也如前文所述，要谨慎处理好立法干预与调解自治性之间的平衡。

（2）为保障该商事调解立法的实施，应通过提请修改法律（《立法法》第 11 条第 1 款第 10 项的规定，诉讼和仲裁制度只能制定法律）和/或通过司法解释等方式做好程序衔接性规定。例如，在商事调解立法中涉及的保密性规定、信息披露、

证据在后续程序的可采性、任职回避、调解与诉讼的衔接等，都需要诉讼法和/或相关司法解释作出回应。

(3) 发挥诉讼费的杠杆作用，修改现行的诉讼费管理办法，赋予法官诉讼费用的酌定权，由此法官可根据当事人是否合理尝试调解以及是否滥用司法资源的情况，酌定诉讼费和其他费用。

(4) 与其他法律或规范性文件相协调的问题，例如对于仲裁法、律师法、公证法、国有企业管理人员处分条例等涉及商事调解的部分作出立法协调。

二、专业研究 | 冯颖智、蔡闻婷：“一带一路”争端解决机制之调解制度概览

来源：河套国际商事调解中心

随着“一带一路”与中国自贸区的发展越来越深入，中国与世界多国之间在国际经济贸易交往和合作、知识产权交流与保护等方面的交流愈加朝着纵深方向发展。国际间的民商事往来对涉外纠纷解决提出了更高的要求，同时在解决方式的选择上更倾向多元化。涉外民商事纠纷解决的基本模式是“调解+仲裁或诉讼”。通过国际商事调解这一非诉讼方式解决纠纷，不仅能提升纠纷解决效率，而且能促进矛盾解决，有利于缓和国家之间、企业之间的关系以及不同国家之间的法律、文化冲突，从而有利于各国更好更长远地开展合作。本文将主要围绕国际商事调解制度展开论述，主要分为调解机构现状、调解规则、调解协议效力和调解示范条款四个方面。

一、调解机构现状

商事调解作为替代争议解决方式（ADR）机制中的重要部分，被各国纳入国际商事纠纷解决的法律程序中。中国国际贸易促进委员会调解中心、上海经贸商事调解中心是首批纳入“一站式”国际商事纠纷多元化解决机制的调解机构。此外，杭州、上海、广东、北京等地各地纷纷开始探索和实践涉外商事调解机制。以上海为例，上海经贸商事调解中心与上海市浦东新区人民法院自贸区人民法庭进行对接，将涉外商事纠纷交由外籍调解员调解。

二、调解规则

联合国国际贸易法委员会制订的《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》，又称《新加坡调解公约》，已于 2020 年 9 月 12 日生效，《新加坡调解公约》已有包括中国、美国、英国、韩国、印度在内的 56 个签约国。《新加坡调解公约》使得调解达成的和解协议在《新加坡调解公约》成员国之间跨境执行成为可能，将有力促进调解在解决国际经贸商事争议中的作用。但是，《新加坡调解公约》我国虽已签署，但尚未通过全国人大批准，依照该公约达成的商事纠纷调解协议在我国的承认和执行尚无依据。

目前，我国虽然尚未制定商事调解专门法，但 2023 年 1 月 1 日，《在线商事调解服务规范》团体标准（T/CCPITCSC108-2022）开始实施，该标准是由杭州市贸促会提出，联合中国贸促会商业行业委员会、中国贸促会调解中心共同起草并对外发布，填补了国内外在线商事调解领域的标准化空白。

三、调解协议的法律效力

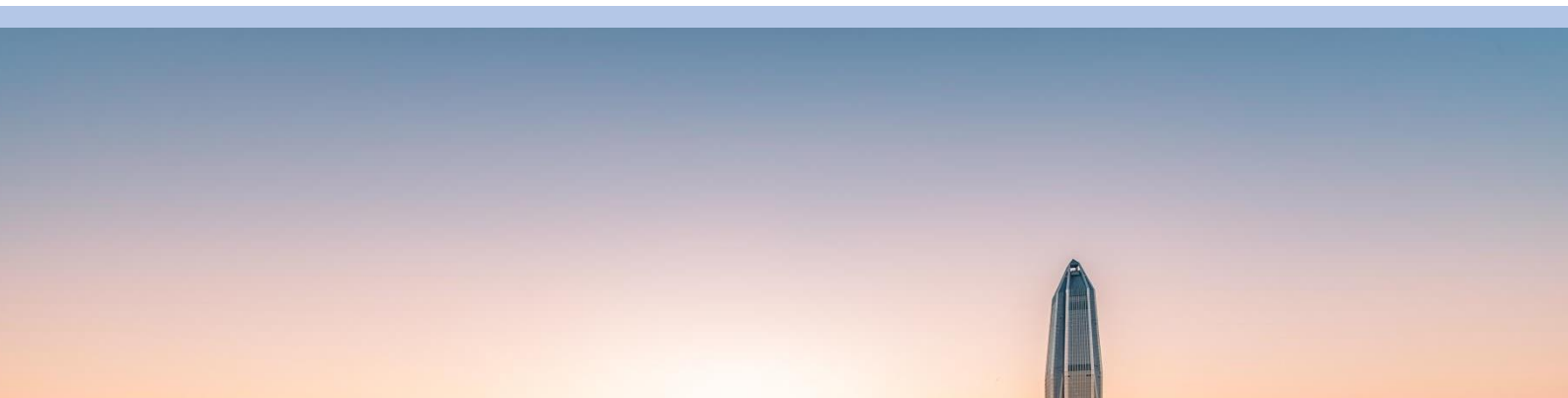
在我国，商事调解和解协议的法律效力因调解协议类型的不同而有所差异，调解协议大致分为以下三种：1. 经法院主持的调解所达成的调解协议 对于经法院确认的和解协议，我国可以通过双边民商事司法协助协定对其进行跨国执行，但由于我国与“一带一路”沿线国家签订司法协助协定的比例还不够高，因此这也并不是一种高效的纠纷解决方式。2. 经仲裁机构主持的调解所达成的调解协议 根据我国仲裁法律的相关规定，仲裁庭可以依据当事人的和解协议制作调解书，调解书与裁决书具有同等法律效力。目前，包括我国在内，共有 57 个“一带一路”沿线国家加入了《承

认及执行外国仲裁裁决公约》（又称《纽约公约》），和解协议转化为仲裁调解书或裁决书后，就可以在“一带一路”沿线国家得到较为普遍的执行。3. 经商事调解组织机构主持的调解所达成的调解协议 此种模式下所形成的商事和解协议属于合同，并不具有强制执行力。根据我国相关法律的规定，此类和解协议可以转化为公证债权文书、支付令或者通过司法确认程序得到执行，但这都没有对和解协议的执行力予以确认。

四、经由商事调解组织调解的示范条款

凡因本合同引起的或与本合同有关的任何争议，各方均同意提交【*】进行调解。调解成功的，当事人可申请【有管辖权的人民法院】进行司法确认，或通过【公证机构】进行确认出具公证书。调解不成的，当事人可将案件提交【仲裁机构名称】提通过仲裁解决/【有管辖权的人民法院】通过诉讼解决。 综上，鉴于“一带一路”沿线国家的国情不同，采用传统纠纷解决方式解决国际商事争议面临司法管辖、法律适用等方面难题，而调解制度具有独特的文化优势，是一种高效、便利的纠纷解决方式。因此，“一带一路”建设中相关企业/个人可以考虑首选商事调解作为争议解决的方式，在调解中通过减少分歧、求同存异等价值理念平息争议，维系各方作为合作伙伴之间的商业关系。

【最新法律法规及政策解读】



一、关于加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的通知

关于加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的通知

吉人社联〔2024〕64 号

各市（州）、长白山管委会、梅河口市人力资源社会保障局、党（工）委政法委、人民法院、司法局、总工会、工商业联合会、企业联合会/企业家协会：

为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，支持和规范发展新就业形态，切实维护新就业形态劳动者劳动保障权益，根据人力资源社会保障部办公厅等六部门

《关于加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的通知》（人社厅发〔2024〕4 号）有关要求，结合我省实际，现就加强新就业形态劳动纠纷一站式调解（以下简称一站式调解）工作通知如下：

一、积极构建一站式调解工作模式

各地人力资源社会保障局、人民法院、司法局、工会、工商联、企业联合会等单位，根据本地区平台经济发展程度和新就业形态劳动争议情况，构建新就业形态劳动纠纷一站式多元联合调解工作模式，在劳动人事争议仲裁院调解中心增加联合调解职能，有条件的，可依托综治中心建立劳动纠纷一站式调解平台，也可以在人民法院、司法局、工会、工商联、企业联合会或者行业主管部门设立一站式调解中心。

二、依法规范开展一站式调解工作

开展一站式联合调解工作的调解组织或一站式调解中心（以下简称调解组织）依法受理新就业形态劳动者与平台企业和用工合作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。调解组织接到当事人现场调解申请，应当指导申请人写明基本情况、请求事项和事实理由并签字确认；接到当事人通过网络等渠道发来的调解申请，应当及时审核申请内容、材料是否清晰完整并告知当事人。对属于受理范围且双方当事人同意调解的，应当尽快完成受理。对不属于受理范围或者一方当事人不同意调解的，应当做好记录，并口头或者书面通知申请人。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，延长期限最长不超过 15 日。调解应根据法律法规政策规定及争议事实，遵循平等、自愿、合法、公正、及时原则，注重服务平台经济规范健康持续发展与保护劳动者合法权益并重，帮助当事人在互谅互让的基础上自愿达成调解协议，促进矛盾纠纷实质化解。

三、优化完善一站式调解联动机制

达成调解协议的，由调解组织制作调解协议书，并鼓励引导当事人立即履行调解协议。如果不能立即履行，依照法律规定可以申请仲裁审查或者司法确认的，引导当事人依法提出申请。对不属于联合调解受理范围、一方当事人不同意调解或者未能调解成功的新就业形态劳动纠纷，要依法引导当事人向有管辖权的仲裁机构申请仲裁或者向人民法院提起诉讼。发生涉及人数较多或者疑难复杂、社会影响力大的劳动纠纷，应当及时报告相关部门，安排骨干调解员迅速介入，积极开展协商调解，并配合相关职能部门和行业主管部门做好联合约谈、现场处置等工作，推动重大集体劳动纠纷稳妥化解。

四、加强一站式调解工作组织保障

一站式联合调解工作成员单位发挥各自职能特点优势，安排人员派驻、轮驻，选优配强调解员，也可以吸收其他调解组织调解员、劳动关系协调员、劳动人事争议仲裁员、劳动保障监察员、劳动保障法律监督员和律师、专家学者等社会力量参与工作。要为一站式调解工作提供必要的接待、调解办公场所和必要办案办公设施设备，有条件的可以在一站式调解中心设立仲裁院派出庭、人民法院巡回法庭，开展调解协议仲裁审查、司法确认和案件办理等工作。充分发挥各部门在线调解平台作用，做好劳动纠纷“总对总”在线诉调对接，对符合在线调解条件的劳动纠纷开展全流程在线调解活动。各地人力资源社会保障局要落实《吉林省多元化解纠纷促进条例》《关于进一步加强劳动人事争议协商调解工作的实施意见》（吉人社联〔2023〕159号）要求，积极争取地方党委、政府和财政部门支持，将调解组织人员经费、公用经费、调解工作专项经费等各项经费纳入当地财政预算予以保障。

五、推动一站式调解工作落实

各地人力资源社会保障局、党委政法委、人民法院、司法局、工会、工商联、企业联合会等单位要高度重视新就业形态劳动纠纷调解工作，认真践行以人民为中心的发展思想，进一步强化协同合作，明确专门的业务部门和工作人员进行工作对接，建立健全联席会议、工作信息通报机制，发挥工作合力。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，共同建立维护新就业形态劳动者合法权益联动工作机制。各级党委政法委要强化统筹协调，积极构建“多调联动”矛盾纠纷预防化解工作体系，为劳动纠纷一站式调解平台入驻综治中心提供条件，强化一站式化解功能。人力资源社会保障局发挥牵头作用，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。司法局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。

各地人力资源社会保障局要会同有关部门，研究制定切实可行的实施方案，明确任务、明确措施、明确责任和工作要求，加强对工作落实情况的督促指导，及时总结好经验、好做法，定期向省人力资源和社会保障厅报送工作进展情况。

吉林省人力资源和社会保障厅

中共吉林省委政法委员会

吉林省高级人民法院

吉林省司法厅

吉林省总工会

吉林省工商业联合会

吉林省企业联合会

吉林省企业家协会

2024 年 7 月 3 日

二、北京金融监管局关于进一步推进北京地区金融消费纠纷多元化解机制建设的通知

北京金融监管局关于进一步推进北京地区金融消费纠纷多元化解机制建设的通知

京金规〔2024〕1 号

辖内各相关银行保险机构，北京市银行业协会、北京保险行业协会、北京保险中介行业协会，北京秉正银行业消费者权益保护促进中心：

为深入贯彻落实党的二十大和中央金融工作会议精神，在金融领域坚持和发展新时代“枫桥经验”，根据《最高人民法院中国人民银行中国银行保险监督管理委员会关于全面推进金融纠纷多元化解机制建设的意见》《银行保险机构消费者权益保护管理办法》等文件要求，现就进一步推进金融消费纠纷多元化解机制建设工作通知如下：

一、加大对多元解纷机制支持力度

（一）切实树立“能调尽调”意识。辖内银行保险机构应当健全矛盾纠纷多元化解配套机制，指定具体部门推动金融消费纠纷多元化解工作，建立适当授权制度，提升对调解协议的认可度，积极引导消费者通过调解方式解决纠纷，主动将疑难复杂纠纷提交行业调解组织化解，构建行业纠纷治理的良好格局。

（二）积极参与委派、委托调解。对于具备调解基础的诉讼案件，辖内银行保险机构应当积极配合人民法院、行业调解组织开展委派、委托调解，不得仅以案件

已进入诉讼程序为由拒绝参与。达成调解协议的，可以通过北京银行业保险业纠纷多元化解平台向人民法院申请司法确认。

（三）推进执行案件源头治理工作。对于申请强制执行的案件，辖内银行保险机构应当积极配合人民法院、行业调解组织开展自主履行引导、执前调解等工作，并对自主履行意愿强、具备一定还款能力的债务人，在充分考虑其实际履行能力的前提下合理确定履行期限，努力达成和解协议，实现强制执行经济效果和社会效果的有机统一。

二、建立失联修复机制

（四）建立完善制度规范。行业协会牵头建立失联修复机制，与通信运营商开展合作，制定失联修复机制具体实施细则，提供失联修复授权协议范本，并组织会员单位开展相关合同文本修订，确保相关工作统一规范。

（五）依法获取修复授权。辖内银行保险机构需要运用失联修复机制的，在与金融消费者签订个人金融业务合同时，应当取得金融消费者书面授权，授权银行保险机构在采用常规手段无法联系到金融消费者时，可以在确保客户信息安全的前提下，通过失联修复手段触达消费者。

（六）完善信息技术平台。行业协会应继续完善北京银行业保险业纠纷多元化解平台，支持辖内银行保险机构运用平台依法开展失联修复工作，提升纠纷化解质效。辖内银行保险机构可根据自身需要接入平台，依法合规开展失联修复、调解等工作。

（七）审慎控制有关风险。辖内银行保险机构应当制定规范话术用语，在签订合同时通过醒目的方式明确告知消费者失联修复的目的、范围、运用场景及方式等

事项，履行重要事项告知义务，避免引发矛盾纠纷。应采取有效措施保障消费者个人信息安全，避免信息泄露，切实防范相关风险。

三、强化纠纷源头治理

（八）完善消保工作机制。辖内银行保险机构应当不断提高消保体制机制建设水平，理顺消保管理体系，做实消保审查、协同处理、源头治理等重要工作机制。消保工作决策机构要切实发挥作用，统筹做好工作指导、推进，职能部门要做好筹划、落实，确保消费者权益保护目标和政策得到有效执行。全面客观、科学合理地制定消保考核指标，形成全员重视、协同联动、有效治理的良性考核导向。

（九）畅通诉求反映渠道。行业协会应当持续完善北京金融业消保守护服务平台，健全消费投诉的线上转、受、办机制，提升行业投诉处理工作质效。辖内银行保险机构应当严格落实即时联系机制，及时登录平台接收处理投诉，抓住投诉处理的“黄金时间”，迅速回应消费者关切，将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。

（十）加强纠纷全流程化解。辖内银行保险机构应当进一步畅通投诉渠道，规范投诉处理流程，提升纠纷化解水平，并强化营销宣传、委托催收、合作机构管理等问题多发环节的管控力度，切实将消保政策和要求融入经营发展各环节。

四、加强内外联动协同

（十一）设立三级联系人。辖内银行保险机构应当设立三级司法联系人，分别为分管诉讼工作的高管人员、诉讼主管部门负责人、诉讼管理岗位责任人，并将上述信息报送北京金融监管局。银行保险机构也可根据内部职能划分确定相应联系人。司法联系人变更的，应当及时重新报送。

（十二）提升纠纷化解质效。行业调解组织应当加强与人民法院的合作，定期整理人民法院类案判决并发送银行保险机构，依据类案判决结果处理、调解矛盾纠纷，并通过建立随案指导和个案审判机制，提高行业调解工作的公信力。定期组织银行保险机构管理人员、兼职调解员旁听人民法院庭审，提高投诉处理质效，提升调解工作水平，促进行业与司法良性互动。

（十三）优化内部考核机制。辖内银行保险机构应当建立科学的内部考核、问责体系，不得简单以诉讼结果作为考核免责依据。法人机构应当推动将金融纠纷多元化解工作纳入综合绩效考核内容，分支机构应当积极向总部争取政策支持。

五、持续完善有关机制

（十四）加强调解员队伍建设。辖内银行保险机构应当积极推荐消费者权益保护职能部门负责人、诉讼主管部门负责人、投诉处理岗位责任人、诉讼管理岗位责任人等担任行业调解组织兼职调解员，并支持本机构兼职调解员履行职责，不得对兼职调解员开展工作设置障碍。

（十五）积极参与中立评估。原则上中立评估专家由辖内银行保险机构消费者权益保护职能部门、法律部门或诉讼主管部门等负责人或对应级别以上的兼职调解员担任。评估专家应当按照依法、明理、共情、高效原则对银行保险机构纠纷处理方案进行评估并出具意见。

（十六）及时履行小额纠纷裁决。辖内银行保险机构参与小额纠纷裁决机制的，应当遵守相关要求，及时履行行业调解组织裁决意见，妥善化解矛盾纠纷。

六、夯实相关工作基础

（十七）加强工作保障。北京市银行业协会、北京保险行业协会、北京保险中介行业协会应当积极发挥自身作用，通过行业自律方式推进失联修复、诉调对接、执行案件和解、小额纠纷裁决、中立评估等相关工作。行业调解组织应当完善兼职调解员分级管理机制，有条件的要建立调解经费保障机制，向参与调解的兼职调解员适当发放办案补贴。

（十八）加强监督管理。北京金融监管局依法对辖内银行保险机构落实有关工作要求、参与金融消费纠纷多元化解工作情况进行现场或非现场督查，并将有关情况纳入消费者权益保护监管评价。对落实本通知相关要求不力的银行保险机构，北京金融监管局将依法采取监管措施。