

# 调解业务前沿



2025年6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> .....	3
一、 东方国际商事调解研讨会在沪举办.....	4
二、 第十七届海峡论坛·两岸基层调解员联谊交流会举行.....	6
三、 陕西三机构团体携手建立商事纠纷解决机制 .....	7
<b>【专业文章与案例分析】</b> .....	9
一、 中国商事调解协议执行机制与《新加坡调解公约》:功能承载差异及渐进并轨 发展 10	
<b>【最新法律法规及政策解读】</b> .....	28
一、 《江苏省预防化解矛盾纠纷条例》 .....	29

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、 东方国际商事调解研讨会在沪举办

来源：上观新闻

6月14日，上海东方国际商事调解院（以下简称东方调解院）、上海市法学会诉讼法研究会共同主办以“东方启航 和合致远——共绘全球商事和谐新图景”为主题的东方国际商事调解研讨会。聚焦推动商事调解国际合作，支持多边贸易体系可持续发展，提升中国商事调解全球吸引力，开展研讨。

活动由上海市司法局指导，上海市法学会党组书记、会长姜平，上海市司法局党委书记、局长吴坚勇出席活动并讲话。

活动中，东方调解院理事长盛勇强向战略指导委员会主席刘晓红和专业工作委员会主席沈国明颁发聘书。未来，战略指导委员会将聚集各领域权威专家，为东方调解院的健康发展提供决策论证；专业工作委员会将分领域组建知识产权、跨境投资、金融证券等专项小组，助力东方调解院专业化发展并为重大复杂疑难案件调解提供专业支持。

活动中，东方调解院分别与上海仲裁委员会、上海市律师协会、上海市公证协会、上海市知识产权服务行业协会、上海市总商会、上海市企业法律顾问协会、上海市司法鉴定协会等签订《战略合作协议》。

东方调解院还与中国德国商会签订《战略合作备忘录》。未来，双方将共同致力于为中德企业之间的跨境纠纷提供优质的调解服务，此外还将服务中国企业出海，拓展海外市场，增强中国商事调解在境外的吸引力和公信力。

据悉，作为全国首家司法行政部门赋码登记的商事调解组织，东方调解院将持续优化机构运作、不断提升专业动能，积极参与国际国内市场竞争，努力将东方调解院打造为立足亚太、放眼全球的优质商事调解法律服务供应者。

编辑：郭振丹

## 二、 第十七届海峡论坛·两岸基层调解员联谊交流会举行

来源：法治日报

6月15日，第十七届海峡论坛·两岸基层调解员联谊交流会在福建省厦门市举行。本次联谊交流会以“扩大调解交流 深化融合发展”为主题，来自两岸的调解员欢聚一堂，共同探讨调解工作的创新发展。

来自台湾台中、屏东、新竹等市县调解会的台湾调解员，与来自山西、西藏、山东、安徽、福建等地的人民调解员代表共70人参加座谈。交流会上，来自海峡两岸的10名调解员代表分别与大家分享了各自的调解经验与心得感悟，会场内调解专业技巧与同胞情谊交织升腾，气氛坦诚热烈。

自2011年第三届海峡论坛开启两岸基层调解员联谊交流会以来，至今年已连续成功举办15年，交流会以调解为桥连两岸，以专业交流促和谐，累计参会的两岸调解嘉宾达3000人，成为两岸调解工作交流的重要平台。

记者：何睿 张淑秋

责任编辑：白海涛

### 三、 陕西三机构团体携手建立商事纠纷解决机制

来源：西部法治报

6月12日，记者从陕西省司法厅获悉，日前，西安仲裁委员会、陕西正和商事调解中心、陕西省秦商总会联合召开座谈会，共同签署《法律服务备忘录》，携手建立“纠纷预防、先行调解、仲裁保障”商事纠纷解决机制，共商营造法治化营商环境建设新路径新模式，以协同之力打通企业解纷“最后一公里”。

依据备忘录约定，三方将围绕四大核心模式展开深度合作：合同条款嵌入方面，联合制定标准化合同条款模板，推动企业在合同签署环节嵌入“先行调解+仲裁约定”条款，从源头构建纠纷预防机制；线上线下融合方面，依托线上平台与陕西正和商事调解中心自主研发的多元智慧调解系统，打造“互联网+调解+仲裁”全流程线上服务平台，实现调解、仲裁、执行等环节顺畅衔接，避免企业多头对接；专业力量整合方面，从秦商总会会员中聘任专家调解员，组建跨行业调解智库，结合仲裁“一裁终局、程序灵活”优势，缩短解纷周期；全周期服务保障方面，依托秦商总会的企业服务场景，联合开展商事法律培训、合规“体检”、风险预警等活动，推动从“纠纷化解”向“风险预防”延伸，助力企业提升合规经营能力。

此次签约标志着陕西商事纠纷多元化解机制迈出关键一步，三方还将进一步建立联席会议、工作协调小组及监督评估机制，促进合作机制常态化、实效化运行，实现“调解前置率、企业满意度”双提升，合力为市场主体提供更高效、更便捷、更专业的法律服务，共同打造可复制、可推广的商事纠纷解决“陕西方案”，为营造市场化、法治化、国际化一流营商环境提供“陕西样本”。

陕西正和商事调解中心理事长张萌表示：“中心作为此次合作的核心枢纽，将充分发挥自身专业优势，持续深化‘调仲衔接’机制创新，推动涉企矛盾前端化解提质增效。”

记者：梁爽

## 【专业文章与案例分析】



## 一、中国商事调解协议执行机制与《新加坡调解公约》:功能承载差异及渐进并轨发展

作者:林福辰,法学博士,四川大学法学院助理研究员

来源:《中国海商法研究》2025年3月第36卷第1期

摘要:《新加坡调解公约》的颁布生效致使调解近年来得到国际社会的广泛关注。中国目前虽已签署公约,但司法确认作为中国商事调解协议的现行执行机制,其规则与公约在适用范围与审查方式等方面尚存在诸多差异。鉴于中国调解具有鲜明的司法驱动色彩,审查监管压力后置,国内调解既有执行机制具有一定的实践合理性,短期恐难适配公约的要求。因此,中国应首先采用“双轨制”的模式,针对国际商事调解构建独立的执行机制,待调解产业成熟后再考虑国内调解协议执行机制与国际的统合并轨。在这一过程中,可借助自贸区法院和中国国际商事法庭等平台先行先试,推动调解的市场化改革,孕育现代调解理念。

关键词:多元化纠纷解决;国际商事调解;司法确认;《新加坡调解公约》

调解的争议解决方式因充分尊重当事人的意思自治,近年来得到国际社会的广泛关注。在此背景下,为解决国际商事调解协议的执行性问题,逐步协调和统一国际贸易规范,《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》)应运而生。毋庸置疑,公约的生效以及公约缔约国数量的增加将使得国际商事调解的运用更为普遍,中国亟需探讨国内现行调解协议执行机制与公约的规则异同以及并轨可能。目前,国际法领域的既有研究多关注《新加坡调解公约》与中国调解立法的差异,对二者背后的理念文化与实践语境缺乏关注。民

诉法学者则多局限在国内民事程序繁简分流改革背景下分析司法确认程序的现实运行与程序再造,一定程度上忽视了商事调解规范在国际多边层面的最新发展及其指导价值。有鉴于此,笔者尝试弥补前述研究视角的局限,结合国际条约新发展与国内现实实践,提出中国商事调解协议执行机制的完善进路。

### 一、中国商事调解协议执行机制与《新加坡调解公约》的演进历程

近年来,各国都认识到调解在避免纠纷的扩大化、维护双方当事人的商业关系、节省国家司法资源等方面的比较优势,并成为各国偏爱和推动的争议解决办法但与诉讼、仲裁不同,商事主体调解成功换来的只是与导致争议的基础合同一样难以执行的第二份合同,缺乏从债权请求权向强制执行力的转化。确定性成为左右当事人是否会花费时间和资源进行调解的一大关键性因素。对此,国际多边层面与中国国内层面围绕调解协议的执行力问题分别开展了积极探索。

#### (一) 《新加坡调解公约》的应运而生

为鼓励和引导国际商事调解的发展,联合国国际贸易法委员会(United Nations Commission on International Trade Law,简称 UNCITRAL)分别出台了《调解规则》(1980年)和《国际商事调解示范法》(2002年)。然而,上述规则并未破除调解协议跨境执行的机制障碍。调解虽然成本更低、更为灵活,且更利于维护当事人之间的友好关系,但调解协议欠缺可执行性的问题饱受诟病。在过去,当事人欲获得国际商事调解协议的可执行性,只能通过法院或仲裁程序,将协议转化为法院判决或仲裁裁决,借助《承认及执行外国仲裁裁决公约》简称(《纽约公约》)或《海牙民商事案件外国判决的承认和执行公约》(简称《海牙判决公约》)承认与执行。值此背景下,UNCITRAL 意图拟定一部保障国际商事调解协议可执行性的多边公约,《新加坡调解公约》应运而生。

鉴于《纽约公约》在国际商事仲裁领域的成功实践，《新加坡调解公约》效仿了《纽约公约》的框架结构、规则构建等内容。截至目前，《纽约公约》拥有172个缔约方，覆盖了全球近乎所有主要的经济体。《纽约公约》的成功为《新加坡调解公约》的订立提供了关键的镜鉴，后者遂尝试将前者的模式移植到国际调解领域。值得注意的是，《新加坡调解公约》中所指的“调解”与中国司法实践中的概念稍有偏差。《新加坡调解公约》适用范围限于具有国际性的、调解所产生的、当事人为解决商事争议而以书面形式订立的协议，明确排斥“经由法院批准或者系在法院相关程序过程中订立的协议”以及“可在该法院所在国作为判决执行的协议”的适用。原因在于上述情形还会涉及诉讼和仲裁规则，若《新加坡调解公约》将其纳入适用范围，则不仅会增加国际商事调解协议的执行难度，亦可能使《新加坡调解公约》与《纽约公约》等其他国际公约产生冲突。因此，《新加坡调解公约》采用了狭义的定义进路，仅指经独立的调解程序达成的协议，中国实践中基于法院调解所产生的调解协议，以及双方自愿达成的和解协议并非公约的救济依据。

## （二）中国商事调解协议执行机制的晚近发展

在国内商事调解的视域下，双方当事人调解协议的执行性有赖于司法确认程序的保障。中国司法确认程序是多元化纠纷解决改革的产物，最早见于最高人民法院《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》，并于2011年首次以立法的形式在《中华人民共和国人民调解法》（简称《人民调解法》）中得以固定。当事方如遇对方拒绝履行义务，可就双方达成的调解协议向法院申请司法确认协议一旦经由司法确认，当事方即可依此向法院申请强制执行，以确保权利的实现。《中华人民共和国民事诉讼法》（简称《民事诉讼法》）

(2012年修正)将司法确认作为特别程序纳入修订范围,并明确了程序审查标准,以及所涵盖的纠纷类型。

面对人民群众日益增强的司法纠纷解决需求,近年来国家作出了诸多司法改革的努力。2019年12月,全国人大常委会授权在全国15个省(区、市)的20个城市开展民事诉讼繁简分流改革试点工作,司法确认是此次改革的重要组成部分根据公开数据,全国各试点法院对诉前委派调解的运用致使纠纷诉前化解率达32%,确认有效率达97%。为固化前述改革成果,《民事诉讼法》(2021年修正)进一步明确了司法确认的适用范围以及管辖法院。2023年,最高人民法院和司法部联合发布《关于充分发挥人民调解基础性作用推进诉源治理的意见》,以期进一步强化诉调对接,保障调解工作的展开。

伴随着“一带一路”倡议的推进,国内也有多家机构依托自贸试验区先行先试的平台成立了诸多专门化的商事调解中心,在实际运作中调解程序与机构的独立价值也正逐渐得以彰显。同时,中国亦积极探索司法确认程序于国际商事调解协议的可适用性。例如,2018年《关于建立“一带一路”国际商事争端解决机制和机构的意见》(简称《意见》)指出:“支持‘一带一路’国际商事调解机构为解决‘一带一路’建设参与国当事人之间的跨境商事纠纷出具的调解书,可以由有管辖权的人民法院经过司法确认获得强制执行力。”对此,诸多试点法院探索扩展受案范围,受理了多起国际商事调解协议适用司法确认程序的案件。

## 二、中国商事调解协议执行机制与《新加坡调解公约》的规则张力

虽然各国社会实际、经济体制、发展阶段及对内公共政策千差万别,但伴随着国际经贸交往日趋广泛化和相关化,国际商事规则正朝着协调统一的方向发展,各国国内商事制度也呈现与国际多边规则趋同化的倾向。《新加坡调解公约》旨

在为各国提供关于跨境执行调解协议的参照标准，而无意于调整商事主体间的实体权利纠纷。司法确认的非讼属性也要求当法院面对当事方的申请时一般不涉及民事争议的审理。从程序的外观来看，司法确认与《新加坡调解公约》都旨在赋予调解协议以强制执行力，这构成了司法确认与《新加坡调解公约》并轨的大前提。然而，二者各具系统独立性，功能实现的过程也存在诸多差异。

### （一）执行程序适用范围的差异

#### 1. 司法确认程序仅适用于经机构调解所达成的调解协议

《民事诉讼法》（2012年修正）规定，只有经人民调解所达成的调解协议方有资格向法院提出司法确认申请。2016年，在多元化纠纷解决改革背景下，最高人民法院将法院特邀调解纳入了司法确认的适用范畴，适当拓宽了程序的适用空间。但总体而言，彼时中国司法确认程序的发起条件较为苛刻，一定程度上制约了国内调解的发展。受益于民事程序繁简分流改革，《民事诉讼法》（2023年修正）将适用司法确认程序的资格限制由人民调解与特邀调解扩展至所有的机构调解，其第205条规定，“经依法设立的调解组织调解达成调解协议”都可申请司法确认。相比之下，《新加坡调解公约》的覆盖范围十分宽泛。鉴于世界绝大多数法域并不区分国际和国内商事调解，对二者规制以相同的执行程序。因此，为避免对成员国国内制度进行干涉，《新加坡调解公约》专注于解决执行过程中涉及的跨境问题，而不是调解过程中出现的问题。公约仅在第2条对调解达成的形式要件作出规定，即必须是“由一名或者几名第三人协助，在其无权对争议当事人强加解决办法的情况下，当事人设法友好解决其争议的过程”。换言之，不论是机构调解还是临时调解，都属于公约的适用范围。

#### 2. 《新加坡调解公约》专注于调整商事领域的调解协议

一直以来，中国将人民调解视为基层治理中的一项公共司法产品，重点在于化解基层社会的基础民事、家事纠纷，近年来也总结、形成了“枫桥经验”等成熟的基层治理模式。然而，伴随着中国城镇化的推进，基层原有的“熟人社会”正经历着向“陌生人社会”的过渡，人们之间的自然关系更多是通过有目的的合同来建立。在此背景下，中国商事调解也开启了专业化的建设之路，可调纠纷范围也相应有所扩展。相应地，中国司法确认涵盖了绝大多数的民商事纠纷，仅无权受理涉知识产权及物权的确权纠纷。《新加坡调解公约》则专注于商事领域的争议，将当事人为个人、家庭或者家居目的进行交易所产生的争议，以及有关身份权、劳动权争议排除在公约的适用范围以外。尤其值得注意的是，前述“负面清单”式的列举并未排除投资者与东道国和解协议的适用。《新加坡调解公约》的起草工作组亦指出：“如果文书适用于商事和解协议，而政府实体与投资者之间的和解协议根据适用的法律被视为具有商业性质，则该协议应属于文书的范围。”因此，投资者与东道国间达成的和解协议也符合《新加坡调解公约》中的商事性要求。

## (二) 调解协议审查方式的不同

《新加坡调解公约》以“原则+有限例外”的方式，搭建了国际商事调解协议执行机制的框架，并将协议不予救济的例外情形分为主动审查与被动审查。相比之下，中国尚未承认调解协议的自始执行力，对调解协议的实质审查亦全部由法院依职权而发起。

### 1. 《新加坡调解公约》原则性地赋予了国际商事调解协议以执行力

《新加坡调解公约》效仿了《纽约公约》的整体框架，在第3条第1款规定：“本公约每一当事方应当按照本国程序规则并根据本公约规定的条件执行和解

协议”，即原则性地赋予国际商事调解协议执行力。这样的规制路径有助于提高跨境争议和解的终局性，也在一定程度上减少了当事人在其他法域提起重复诉讼的可能性。相较之下，《意见》虽强调了调解在解决国际商事争议中的重要作用，同时也指出调解协议依旧需要经过司法确认方得以强制执行，这实质上仍是对国际商事调解协议执行力的否认。

《新加坡调解公约》建立起了国际商事调解协议的直接执行机制，但没有因此而限制、剥夺缔约国对协议审查的权力。不同的是，公约将法院置于相对被动审查的角色，对绝大多数拒绝予以救济的条件设置了前提条件。只要调解协议不违反当事国法律强制性规定以及公共政策，法官只能在当事人申请的前提下对协议内容予以主动审查。而在中国司法确认程序中，法院承担了更多能动审查的责任，需要依职权对当事人意思自治的真实性等情况进行主动审查。

## 2. 《新加坡调解公约》通过有限式列举明确了协议拒绝准予救济的情形

在确立直接赋予国际商事调解协议执行力原则的基础上，《新加坡调解公约》第5条采取有限式列举的方式，明确限定了缔约国不予救济的例外情形。公约将法院的审查分为主动发起与被动发起两种情形，并将更多情形归于被动审查的范畴。具体而言，法院依当事人申请发起审查的情形包括：协议内容不清或无法履行、调解过程不正当等。法院依职权对调解协议审查的范畴仅限协议涉嫌违反缔约国公共政策或法律强制性规定。此种主动审查与被动审查的分类方式，不仅充分尊重了当事人间基于意思自治的自我权利处分，同时能够便于执行机关以简单、高效的方式对拒绝救济的情况进行核实，大大减轻了司法机关的审查负担。

但是，《新加坡调解公约》第5条亦存在局限之处。公约并没有对调解员违反调解准则、违反披露义务的限度等作出具体解释，这仍有待于各国结合域外及

本土司法实践对上述情形予以细化和界定。相比之下，中国将所有不予救济的理由都列入了法院依职权审查的范畴，具体包括损害公共及他人利益、违背公序良俗、违背自愿原则、内容不明确等情形。同时，中国未采用封闭式的列举方式，而是留有了一定的灵活空间，以防范调解协议对当事人正当权利以及公共秩序带来的潜在风险。

### 三、中国商事调解协议执行机制对标《新加坡调解公约》的困境审视

一直以来，中国积极参与《新加坡调解公约》的规则制定与谈判，又作为首批缔约国签署了公约，可见中国重视商事调解以及积极参与全球经贸治理的态度。批准《新加坡调解公约》能够向世界充分彰显中国“支持多边主义、捍卫国际法治、践行市场经济、尊重商事自治的坚定立场”。然而，法律全球化固然重要，但规则的构建亦应考虑本土国情及司法实践的现状。《新加坡调解公约》与司法确认规则差异的背后，是二者在功能承载与司法文化等方面更深层次的分异。在此背景下，如果激进地推行“同一制”，径直要求中国国际国内调解适用同一的执行机制，恐将导致立法与国内实践语境的脱节。

#### （一）中国商事调解协议执行机制与《新加坡调解公约》的功能偏重不同

##### 1. 中国推广司法确认以消减法院审判压力为主要目标

与《新加坡调解公约》致力于纠纷解决机制的多样协调发展不同，中国更多强调调解等纠纷解决手段对于诉讼的替代作用。如今，“纠纷数量激增、种类日趋复杂，民事司法领域‘诉讼爆炸’的景象已是不争事实。”为克服司法资源的有限性，中国近年来着手探索建立多元化的解纷机制。因此，多元解纷的理念在中国的兴起更多暗合了司法实务的需要。为应对激增的纠纷，中国以法院为代表的实务部门或政法系统在多元解纷改革中扮演着更加能动的角色，折射出司法中

心主义的立场。受此理念的影响，中国遵循广义的界定路径，将人民调解和法院委托调解都纳入改革的视野中并构成主要的表现形式。调解相对于诉讼具有附着性，在实践中呈现出鲜明的司法驱动色彩。

一方面，作为促进基层治理、维系基层秩序的制度性安排，中国现行的人民调解脱胎于中国古代传统文化，从其制度外观来看仍保留了传统的烙印。这导致人民调解的运行甚至带有一定的公益性。就消解的纠纷性质而言，人民调解更多着眼于处理民间的简易家事纠纷，这与国际商事调解所致力于消解的高度专业化的商事纠纷相去甚远。

另一方面，民事程序繁简分流改革促使法院委托调解得以充分发展，其虽极大缓解了司法审判的压力，但淡化了调解作为独立纠纷解决手段的地位和作用。委托调解通常被认为是法院司法与社会权力的融合交汇点，其性质也由此显得错综和多元。“法院的授权是调解人组织进行调解活动的前提，而当事人的委托则是调解启动的实质性要件。正因为如此，一些法院附设调解往往兼有诉讼调解和非诉讼调解的性质，并可在诉讼程序内外进行转换。”以四川省成都市两级法院试点情况为例，在民事程序繁简分流改革背景下，2020年四川省成都市两级法院通过诉前委派调解纠纷93567件，成功化解纠纷29466件，诉中委托调解成功化解纠纷6328件，同比分别上升62.65%、53.29%、9.39%。2021年又环比分别上升58.26%、64.80%、117.16%。以法院为主导的司法改革致使调解数量大幅增长，映射出法院在委托调解中的巨大影响力和强大推动力。

司法驱动式的调解实践构成了中国司法确认程序设计的语境前提，多元解纷改革赋予调解的功能定位也被后者所承袭。目前，中国推广司法确认的首要目标即在于消减法院的审判压力。法院对调解的助推反映在司法程序层面，2020年

四川省成都市两级法院接受司法确认申请 8652 件、受理 8517 件，同比分别上升 134.03%、117.21%;2021 年又环比分别上升 34.02%、32.62%。四川天府新区法院（四川自由贸易试验区法院）采用驻院特邀调解员的方式，并将其纳入到速裁团队中运行，协助办理司法确认的部分程序性工作。从实践效果来看，上述改革措施客观上扩宽了解纷渠道，有助于“推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道”。但是，法院委托调解的作用和实践的过分凸显，势必会淡化调解作为独立纠纷手段的地位和作用，弱化市场对独立适用调解的意向，不利于调解的市场化独立发展。

## 2. 《新加坡调解公约》致力于国际商事纠纷解决机制的多样协调发展

国际商事主体间的纠纷一般是以跨国合同等关系为先决条件，此种关系又以现实性为主要因素，因此，现实性冲突的化解构成了当今各纠纷解决机制的主要功能承载。在国际经贸往来中，商事主体的趋利倾向惯常表现为对社会生产资料、生产力和财富的追求。面对相对有限的社会资源，各主体的趋利行为势必会产生交集并引发抵触，这便会衍生出现实性冲突。针对双方已然发生的争议，如无法借助内部往来消解，当事人往往会倾向于召集第三方寻求帮助。尽管各国文化和制度各异，但该模式构成了国际社会不约而同的普遍选择同作为第三方介入的纠纷解决模式，国际商事调解能够与仲裁与诉讼一样具有化解当事人现实性冲突的功能。

因此，相同的现实功能致使国际商事调解与其他纠纷解决方式间存在着竞争关系，《新加坡调解公约》便致力于提升调解程序的适用性。现实性冲突化解的目的在于达到预期的结果，而纠纷解决机制的选择是当事人获得该目标的手段。因此，现实性冲突的化解存在着手段上的功能替代途径即主体在各纠纷解决方式

间选择的可能性。在国际商事领域，受惠于经济全球化的发展，多元商事主体对全球贸易的参与形成了多元化的价值取向，国际商事纠纷呈现出多样化、复杂化、深度化的趋势，多元解纷的现实需求为调解、仲裁与诉讼厘定了竞争的语境。不仅如此，作为当今首要的纠纷解决方式，仲裁已无法完全满足国际商事主体的需求，这为调解和诉讼的发展提供了可期的发展空间。为优化营商环境，提升国际竞争力，越来越多的国家积极打造专门化的国际商事法庭（法院），再造涉外民商事诉讼程序。同样，国际商事调解也亟需回应国际社会的多元解纷需求，提升程序适用性。

对国际商事主体而言，调解程序的适用性评价不仅取决于自身比较优势的发挥，也在于既有局限性的克服。执行乃法律之终局及果实，冲突的实质消解在于权利的实现。国际商事仲裁正是凭借《纽约公约》以及缔约国司法的力量赋予了裁决以强制执行力，进而得到了各国当事人的青睐。《选择法院协议公约》与《海牙判决公约》也一定程度上化解了缔约国司法裁判的执行困境。相应地，《新加坡调解公约》力求克服国际商事调解协议执行力障碍的底层逻辑即在于将调解视作一种独立手段，提升其竞争力以拓展化解冲突的功能替代途径，即促进多元化纠纷解决。

（二）中国商事调解协议执行机制与《新加坡调解公约》功能差异的因由

功能承载的差异导致《新加坡调解公约》与中国司法确认的设置呈现出不同的面相。总体而言，《新加坡调解公约》以成熟的商事调解市场为前提，具有一定的理想化色彩；司法确认则根植中国的司法实践语境，服务于司法驱动的国内调解发展模式，彰显了程序的实践理性。

面对全球法律、社会和经济制度不同的国家，以及不同司法管辖区在调解方面经验的参差不齐，UNCITRAL 只能力求探寻各国商事调解协议执行规范的“最大公约数”，以确保公约的顺利出台与实践生命力。因此，在公约的订立过程中，工作组明确表示将遵循“折中意见”的进路，为澄清这些案文的含义只作最低限度的修改。例如，工作组曾考虑是否扩展公约第3条第2款，以便包含当事人的母公司或股东位于不同国家的情形。从国际商事交易实践来看，该做法能够反映当前全球实务以及复杂的公司结构，然而，各国普遍认为，要想就一种可为不同法域普遍接受的简单、明了的写法达成一致是不可能的，文书应采用明确而客观地标准以确定和解协议的“国际性”。《新加坡调解公约》则采用较为简单明了的定义方式，立足中立视角，将双方营业地作为国际性的主要判定标准，并考虑主要的义务履行地的变化因素。同时，公约力求客观地界定调解协议的国际性，禁止当事人对协议是否具有国际性加以选择。

虽然在公约订立过程中，工作组一直遵循着折中的路线，但在为各国提供执行国际商事调解协议参照标准的目标驱使下，《新加坡调解公约》仍难免带有一定理想主义的色彩。《新加坡调解公约》秉持着买者自慎的理念，将个人选择看成一种基础。公约倾向于假定调解人在参与争议解决的过程中具有某种更公开的地位，交易双方有能力照顾好自己利益。调解人不能将解决方法强加给当事人，仅能够在双方当事人相继提出主张之后进行衡量，纯化双方合意。至于当事人间作出何种选择以及如何作出该种选择，公约在所不问。这有赖于各国商事调解法律以及司法行政对调解员、调解机构以及调解程序的管理，从而保证当事人自由意志的实现。可以说，在公约的起草过程中，UNCITRAL 将世界看作由自由市场所

创造的共同体，规则的制定以成熟的商事调解市场为前提，一定程度上脱离了各国现实的实践环境。

一般而言，“最基础的社会价值乃至文化认同决定了纠纷的本质、恰当的纠纷状况回应方式以及合适的救济途径。”相比于《新加坡调解公约》的理想化色彩，司法确认程序服务于中国司法驱动式的调解实践，其规则设计具有一定的现实妥协性。目前，中国仅有《人民调解法》与《民事诉讼法》的部分内容涉及对商事调解的规范，关于调解的法律规范尚未完备。首先，调解机构、调解员以及调解程序等方面的规范较为粗糙，有待于细化。关于可调范围、信息披露规则，以及调解与仲裁、司法的衔接等领域还有较多空白亟待填补。其次，现有规范无法适配商事调解的专业化需求。以《人民调解法》中对于调解员选任资格的规定为例，为了适应民间纠纷“事小、量多、面广、复杂、易反复多变(或突变)”的特点，其第14条仅以“具有一定文化水平、政策水平和法律知识”为人民调解员遴选的业务条件。此种“就低不就高”的调解员遴选条件无法适配现代商事调解的专业化要求。

中国调解立法的不完备，加之实践的市场化与专业化水平欠缺造成了调解的监管压力后置于司法审查环节。商事调解中当事人意思自治的发挥有赖于必要的程序保障与专业人士的引导。伴随着近年来经济的不断发展，纠纷呈现出多样化、复杂化的趋势，这对调解员的专业性提出了更高的要求。但是，在国内实践中，调解员在纠纷解决过程中多仅限于“讨价还价”的水平，只关注赔偿金额的大小，辨法析理的能力较为欠缺。加之中国对调解过程监管规范的缺失，司法确认便充当了识别风险、保障当事人权益的最后也近乎唯一的安全阀门。这让法院承担了极大的审查压力，故而在司法确认环节，法官不得不对案件中发现的风险点予以

更为深入的实质审查，谨防虚假诉讼等情形的发生。并且，因缺少类似庭审的程序保障，没有相关证据作为支撑材料，法官在审查当事人的司法确认申请时，将比诉讼更难以查明案件事实。

#### 四、中国商事调解协议执行机制与《新加坡调解公约》的渐进并轨发展

近年来，国际社会对商事调解制度的肯定和鼓励使得商事调解的独特优势已不言自明，鉴于此，中国应尽快在立法层面为国际商事调解制度的建立与完善提供依据和保障。对此，笔者建议暂采用“双轨制”的模式，另行构建国际商事调解协议的执行机制，为国内商事调解行业的发展争取缓冲，待调解产业成熟后再考虑国际国内商事调解协议执行机制的统合并轨。

##### （一）暂行构建“双轨制”商事调解协议司法审查模式

尽管在商事领域，国内制度的发展是走向与国际规则的趋同，但中国司法确认程序具有一定的实践理性，服从于司法驱动的发展模式以及基础法律制度有待完善的国内现状。在司法审判中，依法裁判的理念衍生出严格的实体合法性要求；在调解模式中，由于调解结果是经过双方当事人协商形成的，对事实查明的要求并不高，调解协议内容可以在一定程度上偏离案件事实引起的实体法律后果。在调解中，“第三方并不会试图将从某些外部渊源获取的规则施加给纷争当事人，而是根据纷争当事人提出的观点和需求设计出一种妥协的规则。”实体法对调解结果约束的软化，致使调解的合法性标准因当事人的处分权而变得富有弹性，在此背景下，制定相关规范来保障调解程序的正当性便显得更为重要。《新加坡调解公约》仅就国际商事调解协议的可执行性以及审查标准作出规定，关于调解的程序性规范尚有待于各缔约国的立法。

当前，中国只在部分文件中涉及了商事调解的部分规定，暴露出调解立法有待完善，以及与国际经贸争端解决机制发展相脱节的问题，由此导致了风险向司法审查环节集中。因此，中国应当积极立法，填补该领域的空白，对商事调解的发展加以规范、引导和监管。在这一过程中，《中华人民共和国仲裁法》（简称《仲裁法》）所采用的“先双规并行，后渐进融合”的发展路径为中国商事调解立法提供了宝贵的镜鉴。《仲裁法》（1994年）在涉外方面保证了与《纽约公约》的衔接，并考虑到中国现实情况，为本土仲裁实践留有必要缓冲。近年来，伴随着国内仲裁市场的成熟，司法部2021年发布的《中华人民共和国仲裁法（修订）（征求意见稿）》第12条、第27条即在采用“仲裁地”标准、取消国外机构在国内设立仲裁机构的限制等方面体现出与国际接轨的立场，部分条款也在2024年《中华人民共和国仲裁法（修订草案）》中得到保留。需要强调的是，此处笔者所主张的双轨模式是针对中国调解现状的缓冲模式，不仅要积极立法，也要及时修法，以与国内商事调解的发展同步，不能让规则反成为市场发展的阻碍。

## （二）借助自贸区法院与国际商事法庭平台先行先试

在暂行构建国际与国内“双轨制”司法审查模式的基础上，中国可借助自贸区法院与国际商事法庭等平台先行先试，早日实现国内商事调解协议执行机制与《新加坡调解公约》的并轨运行。一方面，自贸区和自贸港是中国制度型开放体系建设的重要基点，具有先行先试的制度优势。截至目前，中国共有21个自贸区和1个自贸港，集聚了专业的自贸区法院或法庭，并构筑了“一站式”的多元纠纷解决平台，具有开展《新加坡调解公约》试行的基础条件和制度弹性。其一，自贸区法院可基于先行先试的优势，参照中国仲裁司法审查报核的实践，对自贸

区内的商事调解协议执行案件试行专属管辖。对于拒绝执行的商事调解协议，自贸区法院需逐级上报至中国国际商事法庭。其二，应以国际商事交往的需求为导向，推动构建高标准的调解员认证机制与调解员职业守则。在认证机制上，调解对于调解员的要求较高，调解员的自身能力和诚信意识在调解程序中扮演着重要角色。《人民调解法》第7条将人民调解委员会定性为调解民间纠纷的群众性组织，并不强调调解员的专业资质，这与国际商事争议的专业化需求相比仍存在较大差距。对此，可先在自贸区范围内建立以调解员专业能力为核心的资格认证机制，通过引导和激励的方式建设并培养中国职业化的国际商事调解人才队伍。而在调解员职业守则上，现阶段，中国以特邀调解为抓手在社会上成立了很多专门的调解机构。各商事调解机构也相继出台了各自的准则要求，但各机构既有的调解员职业守则大多仅有道德约束力，缺少实质性的激励与约束机制。对此，自贸区法院可强化与行政司法机关的合作，通过信用评级等方式加强对调解机构的监管。通过保证调解员的独立性、明确调解员履行保密义务的方式，以调解员认证和职业守则为手段，整合形成一体化的市场调解机制，加强对当事人程序权利的保障。

另一方面，中国国际商事法庭具有服务全球的应有之义，围绕国际商事“一站式”纠纷解决平台，法庭可作出诸多有益尝试。2023年12月底，《最高人民法院“一站式”国际商事纠纷多元化解决平台工作指引（试行）》发布，该工作指引旨在优化线上“一站式”国际商事纠纷多元化解决平台，并对当事人申请调解后的程序和可能发生的情形作出具体规定。为应对上述变化，2024年3月，中国国际商事法庭随即升级了线上“一站式”国际商事纠纷多元化解决平台。经由该平台，具有调解需求的当事人可以申请由国际商事调解机构或国际商事专家

委员进行调解，进一步提高了调解的便捷性和专业性。在此基础上，中国国际法庭或可从以下方面作出创新:其一，充分考虑国际商事主体对诉前调解程序中的司法文化的接受性。在此意义上，中国国际商事法庭对中国调解文化的宣传较程序本身的推广更具有优先级。对此，可在现有法院特邀调解的基础上，鼓励商事调解机构独立扩展案源。其二，淡化司法驱动的色彩，保障调解于诉讼程序的相对独立性。中国国际商事法庭可降低调解全环节尤其是后端司法执行程序的时间和金钱成本，通过费用杠杆促使纠纷更多地流向调解。

### （三）推进调解制度的国际化发展，孕育现代的调解理念

近年来，国内新建了诸多商事调解机构，为商事争议的解决提供了新的选择。然而，相较于域外更为成熟的纠纷解决市场，中国商事调解机构的国际竞争力、吸引力、公信力尚待提高。发展调解的重要基础在于当事人与社会的能动参与，使纠纷解决从对国家和法律的依赖转向更多地依靠社会力量和协商自治。因此，调解制度的国际化发展意涵着调解的市场化改革。在中国，当事人很少将调解作为独立纠纷解决程序的根本原因在于公共治理空间的有限，既有纠纷解决的架构选择性地激励了对诉讼的“路径依赖”，却忽视或有意回避了社会的自我组织空间从功能来看，无论是作为独立纠纷解决程序的调解抑或是“调判”结合的调解，都能够缓解司法体系承担的案件压力，进而达到中国纠纷多元化解决的改革效果。同时，在民事诉讼繁简分流视域下，规范司法审查程序、细化调解机构管理规范、优化特邀调解人员名册等改革举措也能够间接促进商事调解的独立发展。但是，过分凸显法院委托调解的作用和实践，势必会淡化调解作为独立纠纷解决手段的地位和作用。

从各国调解产业的发展趋势来看，调解机构也多采用市场化的经营方式。因此，中国应当以签署《新加坡调解公约》为契机，孕育现代化的调解理念，把调解推向市场，让调解组织在市场化运作中提升自我生长和发展的能力，引导当事人正视并选择调解作为独立的纠纷解决机制加以适用。这种市场化运作模式可以促使调解组织健康发展，保持其长远的发展活力和竞争力。鉴于中国关于调解的过程监管制度尚未完备，导致相关风险后置，法院对国内调解协议的审查方式应以监督为主。而未来伴随中国市场化、专业化调解市场的建立，司法审查标准应向国际规则靠拢，逐步减少司法干预，以鼓励、支持为主。

## 五、结语

伴随着国际商事纠纷解决需求的多元化发展，以及国际商事交易规则的统一化进程，《新加坡调解公约》应运而生，其为各国调解协议执行机制的发展与完善提供了镜鉴。相比之下，调解这一“东方经验”源自中国本土的司法文化传统，在国际商事纠纷解决领域，可能存在一定的不协调性。《新加坡调解公约》与司法确认机制在制度设计上的语境前提与价值偏重有所不同，导致二者在具体规则层面存在一定的冲突与张力。因此，中国应采取“两步走”的路径，先采用“双轨制”的模式，针对国际商事调解构建独立的执行机制，待调解产业成熟后再考虑国内调解协议执行机制与国际的统合并轨。不仅如此，如今法律的全球化与本土化的对立融合已然是各国法治发展的重要关切所在。作为调解大国，中国亟需审视自身的独特调解经验所在，并探讨如何供给于国际社会。

## 【最新法律法规及政策解读】



## 一、《江苏省预防化解矛盾纠纷条例》

(2025年5月30日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

### 第一章 总则

第一条 为了规范和促进预防化解矛盾纠纷工作，保障人民群众合法权益，维护社会和谐稳定，推进省域社会治理体系和治理能力现代化，根据有关法律、行政法规，结合本省实际，制定本条例。

第二条 本省行政区域内的预防化解矛盾纠纷工作和有关活动，适用本条例。

第三条 预防化解矛盾纠纷应当坚持以人民为中心，践行全过程人民民主，坚持党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑，坚持和发展新时代“枫桥经验”，加强源头预防，及时有效化解各类矛盾纠纷，推进高效能治理。

第四条 预防化解矛盾纠纷工作应当遵循下列原则：

- (一) 遵守法律、法规，执行国家政策；
- (二) 尊重公序良俗；
- (三) 尊重当事人意愿；
- (四) 公平公正，便民高效；
- (五) 预防在先，注重实质性化解；
- (六) 鼓励优先以非诉讼方式及时就地化解。

第五条 省、设区的市、县（市、区）应当建立健全预防化解矛盾纠纷工作推进机制，明确有关部门和单位矛盾纠纷预防化解职责，加强工作统筹协调，及时研究解决工作中的重大问题。

省、设区的市、县（市、区）预防化解矛盾纠纷工作牵头部门，负责统筹协调本行政区域内的预防化解矛盾纠纷工作，加强矛盾纠纷研判预警，督促指导重大矛盾纠纷化解，推进社会治安综合治理中心规范化建设，推动各方落实矛盾纠纷预防化解责任。

第六条 县级以上地方人民政府应当将预防化解矛盾纠纷工作纳入国民经济和社会发展规划，列入法治建设专项规划，完善属地管理、分级负责的矛盾纠纷源头预防、排查预警和多元化解工作机制，加强预防化解能力建设，引导社会力量参与矛盾纠纷预防化解。

乡镇人民政府、街道办事处应当组织协调本辖区公安派出所、司法所和调解组织以及相关人民法院等开展矛盾纠纷预防、排查和化解。

村民委员会、居民委员会依法做好职责范围内预防化解矛盾纠纷工作，组织调解员、网格员、社区工作者、法律工作者、志愿者等做好矛盾纠纷预防、排查和就地化解，注重发挥村规民约、居民公约的作用。

第七条 司法行政机关应当推动优化矛盾纠纷非诉讼化解方式，健全非诉讼服务机制；指导人民调解、行政调解、商事调解以及其他行业性专业性调解工作，促进各类调解衔接联动；完善行政复议工作机制，督促落实行政裁决工作；指导民商事仲裁工作；推进公共法律服务体系建设，推动律师事务所、基层法律服务所、公证机构、仲裁机构等法律服务机构和法律工作者、志愿者参与矛盾纠纷预防化解。

公安机关应当及时掌握治安动态，研判风险隐患，报告预警信息，推进社区警务与网格化治理融合，完善治安案件、道路交通事故损害赔偿争议等调解工作机制，加强与人民调解的衔接联动，积极引导通过非诉讼方式化解矛盾纠纷。

教育、民政、人力资源社会保障、自然资源、住房城乡建设、农业农村、卫生健康、退役军人事务、市场监管、医疗保障等部门应当按照各自职责，做好本系统、本行业矛盾纠纷风险隐患排查预警和预防化解工作。

第八条 信访工作机构应当畅通信访渠道，推进信访工作法治化，建立健全信访事项办理与调解、行政裁决、行政复议、仲裁、公证、诉讼等矛盾纠纷化解方式相衔接的工作机制，促进矛盾纠纷依法及时化解。

第九条 人民法院应当依法履行审判职责，完善诉讼与非诉讼相衔接的工作机制，加强与行政机关、公证机构、仲裁机构和调解组织等协调配合，依法开展司法调解、司法确认和生效法律文书执行等工作，为实质性化解矛盾纠纷提供司法保障。基层人民法院应当对人民调解委员会调解民间纠纷进行业务指导。

人民检察院应当依法履行刑事、民事、行政和公益诉讼等检察职能，监督纠正诉讼活动中的违法问题，加强与人民调解、行政调解衔接联动，促进刑事和解和民事纠纷、行政争议实质性化解。

第十条 工会、共青团、妇联、工商联、残联、侨联、法学会、贸促会等群团组织应当按照各自职责，参与矛盾纠纷预防化解机制建设，共同做好预防化解矛盾纠纷工作。

企业事业单位、社会组织和其他组织应当履行相应的矛盾纠纷预防化解责任，积极参与矛盾纠纷预防化解。

调解、律师、基层法律服务、公证、仲裁等法律服务行业协会应当加强行业自律，组织、引导会员参与矛盾纠纷预防化解。

报刊、广播、电视、网络等媒体应当加强矛盾纠纷预防化解知识和典型案例等宣传，发挥舆论引导和监督作用。

第十一条 对跨行政区域、部门、行业或者涉及人数众多、社会影响较大的矛盾纠纷应当建立会商机制，加强协调配合和工作联动，共同进行化解；必要时，可以由共同的上级机关或者有关组织协调推动化解。

## 第二章 源头预防

第十二条 地方各级人民政府以及有关部门和人民法院、人民检察院应当依法行政、公正司法，增强风险意识，按照各自职责将源头预防贯穿于重大决策、行政执法、案件办理等全过程，严格规范公正文明执法，落实司法责任制和监督制约机制，预防和减少因决策失误、执法不当、司法不公等引发的矛盾纠纷。

第十三条 地方各级人民政府以及有关部门应当建立健全重大决策社会稳定风险评估机制，对事关群众利益且可能对社会安全稳定有重大影响的重大决策事项开展社会稳定风险评估。

地方各级人民政府以及有关部门应当完善并落实政府信息公开制度，依法实行重大决策过程和结果公开。对与群众利益密切相关的管理、决策事项，应当充分听取公众意见，做好宣传、引导和解释工作。发现影响或者可能影响社

会稳定、扰乱社会和经济管理秩序的虚假或者不完整信息的，应当依法及时发布准确的政府信息予以澄清。

第十四条 地方各级人民政府以及有关部门应当完善矛盾纠纷排查、预警和处置机制，开展矛盾纠纷常态化排查，对重点领域、重点地区、重要时段等开展矛盾纠纷专项排查，定期分析研判、发布风险提示，采取相应的处置措施，及时预防和减少矛盾纠纷，防止矛盾纠纷激化。

第十五条 地方各级人民政府以及有关部门应当建立矛盾纠纷舆情研判预警机制，构建线上线下联动预防化解模式，加强舆情监测感知，分析研判风险隐患，妥善预防化解矛盾纠纷，实现预防化解和舆情应对贯通协同。

第十六条 司法机关、行政复议机关、行政执法监督机构对办案和监督中发现的问题，可以运用司法建议书、检察建议书、行政复议意见书、行政执法监督意见书等形式，及时提出意见、建议，相关单位应当按照规定及时办理并回复。

第十七条 国家机关、企业事业单位、群团组织、社会组织和其他组织应当依法开展法治宣传教育，引导公众依法理性表达诉求、解决纠纷、维护权益，及时排查化解矛盾纠纷风险隐患。

第十八条 设区的市、县（市、区）、乡镇（街道）应当改进和完善网格化社会治理，深化网格多元共治，加强网格员队伍建设，组织开展矛盾纠纷常态化巡查走访和矛盾纠纷风险隐患网格定期排查，及时发现、上报各类矛盾纠纷。推动法官、检察官、人民警察和律师进入网格指导和参与预防化解矛盾纠纷工作，提升网格化服务管理能力。

第十九条 地方各级人民政府以及有关部门应当落实医疗、养老、就业、住房、教育等民生政策，加强对低保、特困、重病重残、流浪乞讨、困境儿童等困难群众的帮扶救助。

推动法律援助、司法救助、社会救助与矛盾纠纷预防化解相衔接，依法及时给予当事人帮扶救助。

第二十条 地方各级人民政府以及有关部门应当推进社会信用体系建设，完善守信激励和失信惩戒机制，增强公民诚信意识，弘扬诚信文化，营造诚信社会环境，预防和减少因不诚信行为引发的矛盾纠纷。

第二十一条 地方各级人民政府以及有关部门应当健全社会心理服务体系，推动社会心理健康教育和服务普及，加强社会心理疏导和危机干预，预防和减少因心理问题引发的矛盾纠纷。

鼓励和支持有条件的地方和单位设立心理健康服务场所，引入心理咨询师等专业人员参与矛盾纠纷预防化解，为当事人提供专业的心理辅导、情绪疏导等心理健康服务。

### 第三章 多元化解

第二十二条 当事人可以依法选择下列矛盾纠纷化解方式：

- (一) 和解；
- (二) 调解；
- (三) 行政裁决；
- (四) 行政复议；
- (五) 仲裁；
- (六) 公证；

(七) 诉讼；

(八) 法律、法规规定的其他方式。

第二十三条 鼓励和引导当事人优先选择非诉讼方式化解矛盾纠纷。

鼓励当事人通过协商达成和解，自行协商有困难的，可以邀请公道正派、群众认可的社会人士参与协商促成和解；不愿意和解或者和解不成的，引导其通过调解组织进行调解。

不愿意调解、调解不成或者法定不适用调解的，引导其依法选择其他矛盾纠纷化解方式。

第二十四条 司法行政机关应当指导设立人民调解委员会，督促建立健全各项调解工作制度。鼓励在医疗卫生、劳动关系、道路交通、消费、物业管理、金融、土地承包、知识产权、电子商务、快递物流等矛盾纠纷易发、多发领域设立行业性专业性人民调解委员会。

人民调解委员会根据需要，经协商一致，可以在国家机关、企业事业单位、群团组织或者其他组织设立人民调解工作室，并指导其开展工作。鼓励设立特色调解工作室，为有专长的人民调解员设立个人调解工作室。

人民调解委员会、人民调解工作室的设立、变更或者撤销，应当依法向所在地县级司法行政机关备案。

第二十五条 地方各级人民政府应当建立健全行政调解工作制度，将行政调解相关情况纳入年度法治政府建设情况报告。

有关部门应当在司法行政机关指导下，向社会公开行政调解权责清单，依法化解与行政管理职能有关的民事纠纷和行政争议。

有关部门可以在治安管理、道路交通安全管理、城乡建设、房屋土地征收、社会保障、医疗卫生、市场监管、自然资源、知识产权等领域设立行政调解委员会。

行政机关依法化解与行政管理职能有关的民事纠纷时，经双方当事人同意，可以委托相关调解组织调解。

第二十六条 依法设立的专业性商事调解组织，在司法行政机关指导和监督下开展商事调解。

商事调解组织应当将章程、调解规则、调解员名册、服务流程、收费标准等向社会公开。

鼓励在贸易、投资、金融、工程建设、技术转让、数据流通、知识产权、海事等领域设立专业性商事调解组织，培育商事调解服务品牌，开展国际商事调解。

第二十七条 鼓励律师协会和律师事务所组织律师参与各类调解，在司法行政机关指导和监督下提供调解服务。

律师协会、律师事务所设立的律师调解组织提供调解服务可以按照规定收取合理费用。

第二十八条 经依法设立的调解组织调解达成的协议，当事人应当全面履行。调解组织应当对调解协议履行情况进行回访。

当事人可以共同就调解协议向有管辖权的人民法院申请司法确认。人民法院应当完善审查程序，提高司法确认效率。人民法院依法确认调解协议有效后，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。

具有给付内容、债权债务关系明确的和解、调解协议，当事人可以依法共同向公证机构申请办理具有强制执行效力的公证债权文书。

经和解、调解达成协议，符合民商事仲裁机构受案范围的，当事人可以依法共同向民商事仲裁机构申请制作仲裁调解书或者作出仲裁裁决。

第二十九条 对起诉到人民法院的矛盾纠纷，人民法院可以引导当事人选择非诉讼方式化解。适宜调解的，人民法院依法自行调解或者委托调解，当事人拒绝调解的除外。调解不成的，人民法院应当及时审理并作出裁判。

司法机关办理符合法定和解条件的刑事案件，可以引导当事人达成刑事和解。

第三十条 下列与行政管理活动相关的民事纠纷，当事人可以依法向具有行政裁决职能的行政机关申请行政裁决：

- （一）自然资源权属争议；
- （二）知识产权侵权纠纷和补偿争议；
- （三）政府采购活动争议；
- （四）法律、法规规定的其他民事纠纷。

行政机关裁决民事纠纷应当先行调解，达成调解协议的，由行政机关制作调解协议书；调解不成的，行政机关应当及时作出裁决。

当事人对行政裁决不服的，可以依法以对方当事人为被告提起民事诉讼，或者对行政裁决行为提起行政诉讼并申请人民法院解决相关民事纠纷。

第三十一条 公民、法人或者其他组织认为行政机关行政行为侵犯其合法权益的，可以依法向行政复议机关申请行政复议。

当事人在行政复议决定作出前，可以自愿达成和解。行政复议机关办理行政复议案件，经当事人同意，可以进行调解。和解和调解达成的协议，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不得违反法律、法规的强制性规定。

第三十二条 鼓励在民商事合同示范文本中将仲裁作为合同争议解决方式的选项。民商事仲裁机构对矛盾纠纷作出裁决前，当事人自愿调解的，应当进行调解；调解不成的，应当及时作出裁决。

劳动人事争议仲裁机构和农村土地承包仲裁机构对受理的争议应当先行调解；调解不成的，应当及时作出裁决。

第三十三条 公证机构根据当事人申请，依法办理公证事项和公证事务，及时明确权利义务，预防化解矛盾纠纷。

公证机构可以根据当事人申请或者人民法院委托，依法对有关事项进行核实，对矛盾纠纷进行调解。

公证机构出具的具有强制执行力的公证债权文书，一方当事人逾期不履行或者履行不适当的，对方当事人可以依法向有管辖权的人民法院申请执行。

第三十四条 人民法院应当依法公正办理案件，提高审判质效，做好释法说理、服判息诉工作，促进矛盾纠纷实质性化解。

人民法院在办理诉讼标的为同一种类并且一方当事人为同一主体的群体性诉讼案件时，可以选取具有代表性的案件先行审理和裁判，发挥示范裁判作用，推动相关矛盾纠纷化解。

#### 第四章 平台建设

第三十五条 设区的市、县（市、区）、乡镇（街道）依托社会治安综合治理中心建立矛盾纠纷多元化解“一站式”平台，统筹各类资源力量，推动有关部门、单位力量下沉，协调促进辖区内的预防化解矛盾纠纷工作。

鼓励专业咨询机构为复杂疑难矛盾纠纷化解提供咨询意见。

第三十六条 矛盾纠纷多元化解“一站式”平台应当建立和完善综合协调、分析研判、监测预警、督办落实、定期通报、跟踪回访等运行管理机制。设区的市、县（市、区）矛盾纠纷多元化解“一站式”平台督促指导下级平台的工作。

第三十七条 设区的市矛盾纠纷多元化解“一站式”平台负责对重大矛盾纠纷化解的指挥调度，研究处理重点复杂疑难问题。根据工作需要，有关部门可以安排人员进驻，共同开展工作。

第三十八条 县（市、区）矛盾纠纷多元化解“一站式”平台应当吸纳诉讼服务中心、检察服务中心、公共法律服务中心和信访接待中心等进驻，对接有关部门、群团组织，对矛盾纠纷实行统一受理、分流、调处和会办。

鼓励和支持行业性专业性调解组织、社会工作服务机构和心理服务、社会帮扶、公益服务等社会力量入驻县（市、区）矛盾纠纷多元化解“一站式”平台。

第三十九条 乡镇（街道）矛盾纠纷多元化解“一站式”平台应当发挥调解的基础性作用，及时就地化解矛盾纠纷。

第四十条 村（社区）社会治安综合治理中心应当对接乡镇（街道）矛盾纠纷多元化解“一站式”平台，排查上报、合理引导、及时化解矛盾纠纷。

第四十一条 省和设区的市人民政府应当统筹矛盾纠纷多元化解“一站式”平台信息化建设，推动与“12345”政务服务便民热线、人民法院调解平台、检察机关网上信访信息系统、“110”接处警平台、“苏解纷”、“阳光信访”等平台实现信息共享，为预防化解矛盾纠纷提供便捷高效的信息化服务。

预防化解矛盾纠纷工作牵头部门和有关行业主管部门负责汇聚融通本地区、本行业矛盾纠纷多元化解数据，加强大数据分析应用，开展在线咨询、受理、分流、调解、评估、司法确认等工作，提高预防化解矛盾纠纷工作能力。

第四十二条 矛盾纠纷多元化解“一站式”平台应当加强对各单位派驻工作人员的日常规范管理和业务培训。

## 第五章 保障监督

第四十三条 地方各级人民政府应当将矛盾纠纷预防化解所需经费纳入本级财政预算，完善调解工作经费保障制度，按照有关规定给予人民调解委员会和人民调解员经费补助、补贴。

设区的市、县（市、区）、乡镇人民政府应当为矛盾纠纷多元化解“一站式”平台运行提供工作场所和必要的办公条件。工作场所应当方便群众反映诉求、化解纠纷。

符合条件的预防化解矛盾纠纷工作可以委托社会力量办理，所需服务按照有关规定纳入政府购买服务指导性目录。

鼓励社会各界通过捐赠等方式为预防化解矛盾纠纷工作提供经费支持。

第四十四条 司法行政机关和有关部门、行业协会等应当加强调解员队伍建设，建立调解组织和调解员名册管理制度，按照有关规定加强对调解组织和调解员的指导和监督。调解组织和调解员名册应当向社会公开，接受社会监督。

本省实行人民调解员等级评定制度，促进人民调解员能力提升。人民调解组织应当按照有关规定配备专职人民调解员。

行政机关应当指定具体人员负责行政调解工作，也可以根据需要聘请专兼职调解员，支持公职律师依法参与行政调解工作。

商事调解组织调解员应当具备相关法律知识和调解商事争议所需的专业知识、调解技能、工作经验。

鼓励社会力量参与调解志愿服务，鼓励和支持人大代表、政协委员、专业人员、有法律工作经历的退休人员、网格员和社区工作者等担任专兼职调解员。

第四十五条 地方各级人民政府以及有关部门应当建立健全预防化解矛盾纠纷工作人员职业保障机制。

鼓励和支持调解员参加社会工作专业培训和考试，取得社会工作者职业资格证书的调解员可以纳入专业技术人员管理范围。

鼓励调解组织和调解行业协会为调解员购买人身意外伤害保险。

第四十六条 加强预防化解矛盾纠纷工作人员培训，推动队伍专业化建设。

司法行政机关应当定期组织或者会同相关部门和单位开展人民调解、行政调解、商事调解、民商事仲裁等相关业务培训，提升相关人员预防化解矛盾纠纷工作能力。

鼓励高等学校加强矛盾纠纷预防化解理论研究和人才培养。

第四十七条 县级以上地方人民政府应当将预防化解矛盾纠纷工作纳入平安建设内容。

对预防化解矛盾纠纷工作成绩显著的单位和个人按照有关规定给予奖励。

第四十八条 承担矛盾纠纷预防化解职责的单位和组织有下列情形之一的，由本级或者上级预防化解矛盾纠纷工作牵头部门责令改正，并予以通报、约谈；拒不改正或者造成严重后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法追究相应责任：

- （一）未落实矛盾纠纷预防化解责任的；
- （二）无正当理由，拒不受理矛盾纠纷化解申请的；
- （三）未采取有效措施或者矛盾纠纷化解不及时，造成不良社会影响的；
- （四）其他违反法律、法规规定的情形。

第四十九条 调解员在调解工作中有下列行为之一的，由主管部门或者所在的调解组织给予批评教育、责令改正；情节严重的，由推选或者聘任单位予以免职或者解聘；造成严重后果的，依法追究法律责任：

- （一）偏袒一方当事人；
- （二）侮辱、恐吓当事人；
- （三）泄露国家秘密、商业秘密或者当事人个人隐私；
- （四）索取、收受财物或者牟取不正当利益；
- （五）勾结、串通涉案纠纷当事人侵害其他当事人合法权益；
- （六）其他违反法律、法规的行为。

## 第六章 附则

第五十条 本条例自2025年7月1日起施行。