

# 调解业务前沿



2024 年 9 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、 东北首家涉外商事调解机构揭牌 .....	4
二、 山东莒南司法局：用好“加减乘除”调解法， 探寻婚姻家庭纠纷最优解 .....	5
<b>【专家观点】</b> .....	<b>9</b>
一、 典型案例   浙江嘉兴：科学构建矛盾纠纷“大调解” 智治体系 .....	10
二、 黄 辉   行政复议调解的制度演进与适用逻辑 .....	21
<b>【最新法律法规及政策解读】</b> .....	<b>47</b>
一、 杭州市住房保障和房产管理局关于印发行政调解工作规范的通知 .....	48

## 【业务动态】



## 一、东北首家涉外商事调解机构揭牌

来源：法治日报

今天，大连方元国际商事调解中心揭牌仪式举行，标志着辽宁省大连市涉外法治建设和健全多元化解纠纷机制迈入新阶段。省司法厅党组书记、厅长吴言军，大连市委副书记刘宏出席揭牌仪式并讲话。

据介绍，大连方元国际商事调解中心是东北地区首家涉外商事调解机构。由大连市司法局组织推动，以大连市律师协会作为独立发起人，于 2023 年 6 月 30 日经大连市民政局登记注册，按照民办非企业管理，采取市场化运作，对标国际调解规则，立足“诚实守信、公平公正、高效便捷”工作原则，为国内外企业提供国际贸易、跨境投资、资本市场、海事海商、知识产权、信息安全、数字经济等领域，便捷、高效、优质的“一站式”商事纠纷调解服务。

该中心登记注册以来，印发了《关于建立大连市国际商事调解工作协调机制的通知》，制定了大连方元国际商事调解中心章程等基本制度性文件，选聘了由国内外资深律师、法学专家、高校教授组成的 30 人商事纠纷调解专家队伍，并形成立案、受理、调解、司法确认或裁决确认标准化办案流程体系。同时，积极构建调解、公证、仲裁、诉讼有机衔接机制，与大连市中级人民法院等 9 家单位签署战略合作框架协议，与新加坡、韩国、上海、广州、三亚等国内外国际商事调解组织开展交流合作，推动更多专业化、国际化、高水平的调解力量参与大连多元化商事纠纷化解，为全球商事纠纷解决提供“大连方元”调解服务。

## 二、山东莒南司法局：用好“加减乘除”调解法，探寻婚姻家庭纠纷最优解

来源：法治网

山东省莒南县司法局坚持和发展新时代“枫桥经验”，深入贯彻落实《关于持续开展农村高额彩礼专项治理建设文明乡风的实施意见》，巧用“加减乘除”调解法，化解婚姻家庭纠纷大难题。以高额彩礼治理为突破口，助推移风易俗，以良法善治塑造良好家风。自去年以来，全县共计调解婚姻家庭纠纷 229 件，调解成功 207 件，调解和解率达 98%。

### 聚合力量做“加法”，打好协作“组合拳”

从“坚决不同意调解，我一定要打官司打到底！”到“我愿意退一步，同意调解。”是什么原因让当事人的态度发生如此大的转变？

这一幕发生在文疃镇调解委员会。2023 年 9 月，男方陈某与女方王某经介绍相识并订婚，订婚时男方给付女方现金 66000 元及首饰四件作为彩礼。双方在缺乏对彼此深入了解的情况下“闪电”订婚后，在后续相处过程中常因性格原因发生争吵，致使感情出现破裂。王某提出分手并拒绝返还彩礼和黄金首饰，并对找上门的陈某避而不见，双方父母也发生激烈争吵，迫于无奈的陈某通过“非诉在线”平台寻求帮助。县非诉在线指挥中心受理后迅速指派调解人员进行调解，并邀请了双方有威信的亲戚朋友共同参与纠纷化解，最终促成双方达成和解，一起婚约财产纠纷在“非诉在线”平台中得到了闭环式化解。

近年来，莒南县高度重视婚姻家庭纠纷化解，聚合力量做“加法”。一方面强化部门协作，县司法局、县妇联、县民政局定期召开联席会议，沟通工作

情况，协调化解重大疑难矛盾纠纷，构建形成党政主导、部门协作、社会参与的工作格局。另一方面强化平台联用，线上发挥数字司法平台“非诉在线”作用，当事人通过手机即可提出调解诉求，提高调处效率的同时，线下以县民政局离婚登记大厅设立的婚姻家庭纠纷人民调解委员会及 4 个婚姻辅导室为阵地，形成了线上线下互为补充、无缝对接的婚姻家庭纠纷化解体系，全方位多渠道常态化做好矛盾纠纷化解工作。

### 矛盾调处做“减法”，化解纠纷“一站式”

“高额彩礼不但没有保障我们家庭幸福，反而成为离婚的导火索，幸好司法所的同志帮我调解，要回了部分彩礼，真是非常感谢！”莒南县涝坡镇的王某说。

2023 年 5 月，张某（女）与王某（男）举行了订婚仪式，订婚当天男方根据当地风俗给女方大额现金、金银首饰、衣物等作为彩礼，8 月双方举办婚礼但未在民政局办理结婚登记手续，12 月份张某提出解除婚约，但双方却因退还彩礼未能达成一致发生纠纷。涝坡司法所的专职人民调解员在调解该起纠纷时，从传统习俗讲到法律规定，从老规矩谈到新风尚。最终经过调解员的释法析理，双方同意解除婚约关系，张某退还了部分彩礼和金银首饰。

矛盾调处做“减法”，减少的是群众维权成本，降低的是诉讼负累，增添的是和谐稳定。莒南县在 16 个镇街、266 个行政村（社区）、16 个县直单位、8 个律师所建立起调解组织（机构），让群众“反映问题不出门，调处纠纷不出村”，初步形成县、镇街、村（社区）三级各负其责、齐抓共管、协调配合的大调解工作格局。

## 普法宣传做“乘法”，撑好法律“保护伞”

在莒南县司法局开展的针对治理高额彩礼问题普法现场，一位村民表示：“这次听了法律顾问的讲解，我真是懂了理又学了法，彩礼不能是敛财的手段，高彩礼不意味着好生活。”

为引导群众自觉参与移风易俗，推动培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，莒南县司法局强化普法宣传，通过“常态+节点”“线上+线下”等多种形式齐发力，以摆摊设点、专题讲座、文艺汇演、广场咨询等丰富多样形式，发挥“一村（社区）一法律顾问”、法律明白人、法治带头人的作用，重点宣传民法典婚姻家庭编、妇女权益保障法、《最高人民法院关于审理涉彩礼纠纷案件适用法律若干问题的规定》等法律法规，通过以宣促教、以案释法、以学促行等方式，引导适婚青年及父母更加理性地看待彩礼问题，让彩礼回归“礼”的本质，建立以感情为基础的婚姻关系，营造健康、节俭、文明的婚嫁新风。

## 回访跟进做“除法”，筑牢家庭“防护墙”

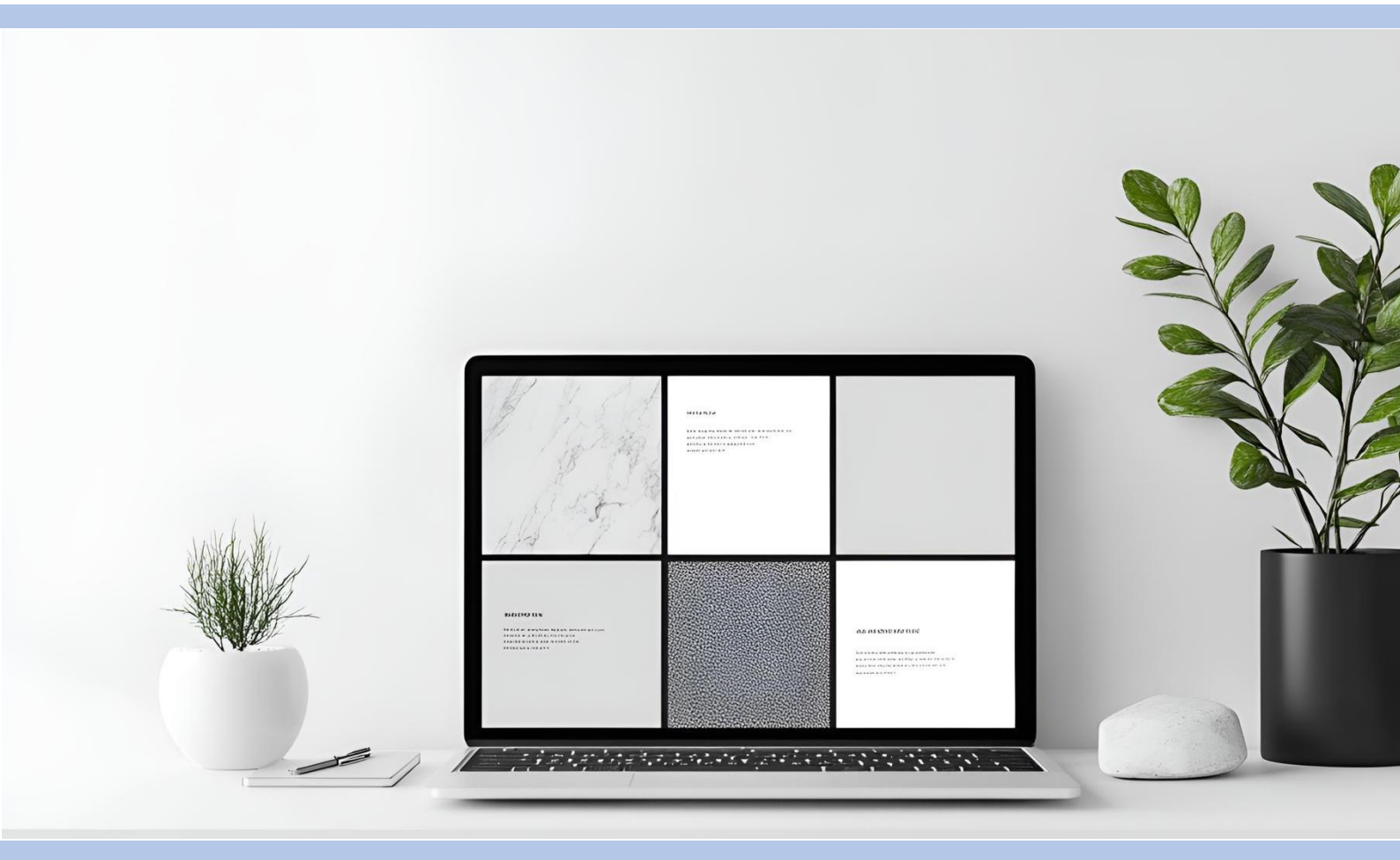
“太感谢咱们司法所了，帮俺们把钱要回来。”葛某70余岁的老父亲紧紧握着岭泉镇调解员孙海的手热泪盈眶，一个劲儿表示感谢。今年年初，葛某（男）与李某（女）因彩礼问题，双方产生矛盾冲突，葛某为能讨还彩礼走进了岭泉镇人民调解委员会。在调解员孙海的调处下，双方得到了圆满解决。

调解一个月后，岭泉镇专职人民调解员孙海专程到葛某家中了解调解协议的履行情况。通过及时地回访跟进，有效避免了调解协议签署后，落实不到位、效果难实现的情形。

莒南县针对未调解成功的婚姻家庭风险纠纷坚持“一案一策”，通过回访跟进做好“除法”，以点对点疏导，做好预防矛盾纠纷扩大化的必要举措，持续开展化解工作；对已调解成功的婚姻家庭矛盾纠纷落实常态化服务，通过电话、微信、上门等方式常态化开展回访工作，巩固调解工作成效，根据回访情况及时提出工作建议，防止婚姻家庭问题反弹、矛盾纠纷再次激化，做到案结事了人和。截至目前，莒南县婚姻家庭纠纷调解委员会调解受理率达 100%、“一案一卷”建档率达 100%、回访率达 100%、调解满意率达 98%以上。



## 【专家观点】



## 一、典型案例 | 浙江嘉兴：科学构建矛盾纠纷“大调解”智治体系

来源：国家治理杂志 微信公众号

### 引言

在我国，基层社会矛盾纠纷调解的主要抓手是“大调解”机制。近年来，伴随着大数据、人工智能、5G、区块链等前沿信息技术的蓬勃发展，众多城市开始积极探索将矛盾纠纷“大调解”机制与现代技术相融合的新路径。中国科学技术大学网络空间安全学院教授廖勇、中国电子科技集团有限公司电子科学研究院高级工程师郭庆浪在《国家治理》撰文指出，浙江嘉兴地区探索多元矛盾纠纷化解“智治”，基本实现矛盾纠纷业务处置线上掌控，提高纠纷处置流程效率；基本实现矛盾纠纷数据全共享，为矛盾纠纷化解“智治”提供强大数据支撑；基本实现矛盾纠纷调处全流程闭环智慧监管，助力市域矛盾纠纷分析管控与化解。实现矛盾纠纷化解“智治”，应加强智慧系统的新型矛盾纠纷认知能力，制定统一的信息化发展标准和规范，构建“全平台”矛盾纠纷化解服务体系，提升基层治理专业化水平，建强基层治理信息化队伍。

党的十九届四中全会通过的《中共中央推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》强调：“完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制”，“完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系”，“完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，努力将矛盾化解在基层”。从矛盾纠纷的

调处主体、化解方式、预防内容三个方面提出了完善要求：强调矛盾纠纷调处的“综合性”，以形成“联动工作体系”；强调矛盾纠纷化解的“多元化”，以实现“将矛盾纠纷化解在基层”；强调矛盾纠纷预防的“全覆盖”，并突出“源头预防”和“前端化解”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》要求：“构建源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制。”《法治中国建设规划（2020—2025 年）》提出：“完善调解、信访、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，整合基层矛盾纠纷化解资源和力量，充分发挥非诉纠纷解决机制作用。”可见，“大事化小”“小事化了”的矛盾纠纷多元化调解机制已成为基层社会治理的重要组成部分。

在我国，基层社会矛盾纠纷调解的主要抓手是“大调解”机制。“大调解”是指在党委、政府的统一领导下，由政法综合治理部门牵头协调、司法行政部门业务指导、调解中心具体运作、职能部门共同参与，整合各种调解资源，对社会矛盾纠纷的协调处理机制。其目的是将民间调解、行政调解、司法调解等各种调解资源整合在一起，把纠纷化解在基层。此外，“大调解”的一个突出特色在于将化解纠纷与预防纠纷相结合。即将调解工作向前延伸，既搞好“灭火式调解”，又搞好“防火式调解”，充分发挥调解工作在预防和解决纠纷中的双重功能。

近年来，伴随着大数据、人工智能、5G、区块链等前沿信息技术的蓬勃发展，众多城市开始积极探索将矛盾纠纷“大调解”机制与现代技术相融合的新路径。通过综合运用矛盾纠纷数据汇聚、矛盾纠纷智能研判、自动化疏导处置

指挥协调、平台化矛盾纠纷分析与管控、智能矛盾纠纷化解成效评估等核心技术，对矛盾纠纷化解的全过程进行深度优化与提质增效，加固社会治理的核心支柱，为市域范围内的矛盾纠纷处置业务工作提供了科学的管理模式。通过构建全方位、多维度的“大调解”智治体系，从事前预防、事中控制到事后应对全周期，从源头发现到风险化解各关键节点，有效防范矛盾风险的蔓延和外溢，推动社会治理效能和服务水平的整体提升。

### 构建矛盾纠纷“大调解”智治体系的现实意义

**进一步加快市域社会治理现代化。**党的二十大报告提出：“加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力。”市域作为顶层设计与基层治理实践的中枢纽带，在社会治理体系中具有承上启下的枢纽作用。当前数字技术深刻改变着生产、生活和社会治理方式，技术嵌入社会治理成为赋能治理体系的创新之举。实现市域社会治理现代化增“数”、增“智”、增“效”，需要推动数字技术与市域社会治理深度融合，构筑数字空间社会治理新格局。构建“大调解”智治体系，以数字平台为代表的组织形态取代传统的信息传递模式，以移动端和网络端为载体，构建政务服务一体化平台，优化治理工具，促进市域社会治理手段由“人治”主导向“人机共治”转变，推动市域社会治理方式高效化、智能化、精细化，进一步加快社会治理现代化。

**利用信息技术促进纠纷化解工作资源整合。**数字技术以标准的数据结构、统一的数据接口和流程化的数据归集，统一调配市域社会治理信息。通过整合资源、打破数据壁垒，可增进部门条块联动，缩短原有科层组织间的“行政距离”，使实现跨部门、跨层级的联动治理体制建设成为可能，极大降低协作成

本，提高公共资源的配置效率，为市域社会治理提质增效。构建“大调解”智治体系，可以破解矛盾调解工作中智能化水平低和信息应用碎片化等问题，在全市建立统一的矛盾事件资源池，为矛调工作提供基础运行支持。按照“逻辑集中、集约高效”的要求，打通信息壁垒，推动技术融合、业务融合、数据融合，形成资源集成、信息共享、上下联动的“大调解”格局。以业务关联性、数据同类型为重点，探索梳理业务部门之间的业务系统和数据，逐步实现部门间信息数据推送和结果互认。

**推动矛盾纠纷化解从反应式管理向主动防控和预警的策略转变。**纠纷化解的最好办法，就是将矛盾消解于未然，将风险化解于无形。要把好矛盾风险源头关、监测关、管控关，提高预测预警预防能力，努力做到防范在先、发现在早、处置在小。通过构建“大调解”智治体系，利用大数据、人工智能、物联网等技术，建立集矛盾纠纷预警化解、公共安全风险防控、网格化服务管理和综合指挥调度于一体的智能化平台。通过人工智能算法和大数据比对，智能分析海量的纠纷诉求数据，平台自动抓取重点矛盾纠纷“信号”，实现平安建设各项工作智能联动、重大问题联判、重大矛盾联调，从源头捕捉风险、发布预警，“防未然，治未病”就有了更坚固的保障。

## 构建矛盾纠纷“大调解”智治体系的嘉兴探索

### 成效与经验

矛盾纠纷排查调处工作是维护社会和谐、深化平安建设的一项重要基础性工作，嘉兴坚持把非诉讼纠纷解决机制“挺”在前面，充分发挥政治优势和组

织优势，着力打造源头预防、多元联调、分层过滤的纠纷防治体系，形成“息事无讼”诉源治理模式，构建纵横贯通的调解组织网络，全市诉讼总收案和“万人成讼率”连续五年下降。

**基本实现矛盾纠纷业务处置线上掌控，为矛盾纠纷化解提供技术支撑。**在浙江省推动“最多跑一次”行政改革的指导下，嘉兴地区已实现矛盾纠纷调解线上办。群众通过微信小程序上开设的“社会矛盾纠纷受理平台”入口，即可提出涉及信访、诉讼、矛盾纠纷等各类事项的办理诉求，小程序与社会矛盾纠纷调处化解中心“一窗受理”系统互联互通，由中心综合受理、流转交办，将“一窗受理”服务由线下实体延伸至手机终端。此外，社会矛盾纠纷调处化解中心通过浙江政务服务网、浙江法院网、浙江省劳动人事争议调解仲裁网络平台、“浙里办”手机应用、“移动微法院”手机应用等的综合应用，形成全面覆盖的线上诉求受理网络，实现服务群众“零距离”。

通过“社会矛盾纠纷受理平台”受理的事项，统一进入社会矛盾纠纷调处化解中心“一窗受理”平台，流转至矛盾联调中心、公共法律服务中心、心理咨询服务中心、劳动人事争议调解仲裁服务中心、诉讼服务中心、信访联合接访中心等分中心，根据事项需要，再视情况通过“基层治理四平台”转交相关镇（街道）、区级部门进行办理，形成全区线上“一张网”联动调处体系。

通过在线矛盾纠纷多元化解平台、浙江省劳动人事争议调解仲裁网络平台等，组织申请人与被申请人在线进行视频调解，在线完成调解文书生成、调解协议签字、司法确认等一系列调解工作。根据申请人或被申请人需要，通过微信、QQ、钉钉等社交软件提供的视频、语音、在线会议等功能，进行“不见

面”协商，达成调解意向后，由中心组织工作人员上门代办，工作人员将调解协议书送至申请人及被申请人处签字确认，根据需要交区法院进行司法确认。嘉兴地区通过全面开启线上矛盾纠纷调解工作，突破时间和空间的限制，让纠纷调解工作处处可调，时时能解。同时，线上数据汇集打破了传统信息收集的界限，为智能化的矛盾纠纷解析和预防提供了基本支持，以数据分析洞察纠纷之本，为维护社会和谐贡献智慧和力量。

**基本实现矛盾纠纷数据全共享，为矛盾纠纷化解提供数据支撑。**面对多源头、多结构、多类型的矛盾纠纷数据，搭建多元矛盾纠纷分析管控与化解效果评估平台的数据平台，与嘉兴市大数据中心平台以及社会治理云平台充分融合，对其现有功能进行升级并新增功能。多元矛盾纠纷分析管控与化解效果评估平台的数据平台借助智能跨网汇聚技术，打通现有业务系统中的壁垒，实现多源异构治理数据的有效汇聚和共享。归集数据后，根据市级、区县和街道的业务需求，对部门数据进行清洗、融合等处理，为社会治理云平台提供强大数据支撑。

为了保证公安、信访、司法等部门的矛盾纠纷数据共享交换，嘉兴市搭建跨网数据共享交换服务，一方面，将互联网数据单向导入到政务网外网和公安网，另一方面将内部数据脱密脱敏传输至政务网端，在政务网端完成数据的分析、研判和展示；在政务网汇聚各委办局数据，分析处理形成数据资产，与公安侧完成数据共享交换，推进数据有效共享交换。

同时，设立数据共享交换体系。多元矛盾纠纷分析管控与化解效果评估平台的数据平台基于市级统一的大数据平台搭建，提供了数据共享交换功能和接

口，统一政府信息资源目录，实现数据的组织、编目、管理，做到“一数一源”的数据资源体系，明确全市各部门可向其他政府机构共享的政务数据，建立全市统一数据交换共享平台及数据中心，对上实现与国家、省级垂直系统数据交换共享，对下实现“市一部门（县、市、区）—街道（镇）”的三级数据交换共享，横向打通各部门间的数据藩篱，实现部门间业务协同和指挥联动。按照“谁主管，谁提供，谁负责”的原则，加强共享数据的维护和更新，确保所提供共享信息与本部门掌握信息的一致性，实现“数据找得到、用得上、管得好”。

### **基本实现矛盾纠纷调处全流程闭环智慧监管，为矛盾纠纷化解规范支撑。**

嘉兴地区对社会治理云平台的监测预警、决策支持、指挥调度等模块进行扩展和优化升级，夯实社会治理中枢系统，为市域范围内的矛盾纠纷处置业务工作提供针对性强、适用性强、可操作、系统性的科学管理标准模式。

其一，构建监测预警模块。建设目标化、结构化的监测预警模式，提供系统在事件发展过程中的分析结果，为社会治理提供决策依据。利用矛盾纠纷研判子系统的热点矛盾风险感知预警模块，基于结构化事件内容统计分析数据，有效识别重大、敏感热点事件信息，及早发现突发事件；基于文本内容，智能提取热点事件信息的关键要素，统计分析热点事件背后的风险，包含高发事件类型、场所、事件区域、时段、时节、人员年龄、人员职业、事件热词等，并对热点事件信息风险度进行智能判别分类，对于中高风险类的热点事件信息进行智能推送预警。



其二，构建决策支持模块。建立工作台账管理为基层工作者提供常用数据台账清单模板，方便管理和查阅，通过信息化管理方式，减少日常统计台账所耗费人力成本，提高工作效率。建立运营分析报告，对接入的平安事件、12345 来电、信访件、城管事件、96345 来电等事件进行全面监测，形成热点事件、重点区域、事件质量等专项分析。提供线上运营环境，运营报告支持在线预览、分类上传、实时查询，方便工作人员针对性的制定决策处置预案。应用矛盾纠纷疏导处置协同指挥子系统的矛盾纠纷分发及流转模块和疏导处置智能预案模块，建立当事人画像和涉事单位画像，展示涉事单位基本信息、纠纷涉事记录、12345 热线呼入记录等，为分流单位设置提供依据。

其三，构建指挥调度模块。采用优化管理与可视化监控管理相结合的管理模式，联动单兵作战管理系统，实现对重点事件主动、有效的全生命周期管理。应用矛盾纠纷疏导处置协同指挥子系统内的矛盾纠纷分发及流转模块，利用矛盾事件归集技术，基于矛盾事件进行统一分类标准，对登记的每一个矛盾纠纷自动推荐纠纷分类，辅助工作人员高效分流。依据系统智能推荐的纠纷分类、当事人画像、涉事单位画像等，将矛盾纠纷分流至承办单位。

其四，构建共治服务模块。采用源头化管理与服务力量相结合的管理模式，实现对群众诉求主动、有效的全方位服务解决。通过回复率、活跃度、审核率等指标对矛盾事件处置工作进行全方位评价；解决镇（街道）、村（社区）、网格基层治理三级联动体系所反馈问题事件，实现对网格的精细化管理；基于全市基层治理网格，关联网格所属的服务力量人员信息，实现调解力量的全进入。应用矛盾纠纷疏导效能评估子系统内的效能评估工程模块，

利用 CRCE（矛盾—风险—危机—事件）矩阵分析、分级警示分析、政策工具协同分析、智能推演分析等技术，建立各类评估模型，通过柱状图、趋势图、饼图等统计展示各区县得分和考核类型、细则扣分情况。

## 问题与不足

嘉兴通过引入前沿的技术手段，极大地提升了矛盾纠纷的预防、识别和处理效率，有效响应了群众诉求并提高了社会治理的整体水平，取得了一定成效，但是，构建更加成熟的矛盾纠纷“大调解”智治体系仍面临挑战，还存在完善空间。

**第一，现有智治体系对社会风险认知不全面，应对新型矛盾纠纷能力不足。**社会风险认知方面存在重“传统”，轻“新型”的现象，对于城市新型社会风险如社会报复风险、舆情变异风险、网络安全风险等缺乏准确深入的分析。与此同时，伴随着新型矛盾纠纷数据资源不清晰、数据挖掘不全面、分析算法不健全等问题，当前的矛盾纠纷智慧“大调解”系统常面临着新型矛盾纠纷研判的挑战。在处理众多矛盾纠纷数据的过程中，系统可能难以迅速、精确地筛选出新型矛盾纠纷的核心信息，难以对新型矛盾纠纷进行深入的分析和有效的判断。

**第二，市、区、镇矛盾化解信息化发展水平不平衡，平台建设分散，缺乏统筹和统一规范。**随着社会治理现代化推进，信息化发展的不均衡已成为制约矛盾纠纷智慧化解的关键障碍。市、区、镇在信息化建设方面存在差异，导致了社会治理体系在资源整合、信息共享以及跨区域协同作战方面的能力受限，

更使得矛盾调解工作的有效性大打折扣。尽管各社区、街道在努力推进矛盾调解，但由于缺乏信息化平台支持，其业务活动范围大多局限于本地区，跨县域、跨区域的协调与合作难以实现，直接影响嘉兴地区社会治理云平台的整体功能发挥，进而阻碍了以“三级部署、五级联动”为核心的矛调体系架构发挥其应有的协同效应。

**第三，智慧平台建、用、管、维人员保障不足。**基层一线法治能力不足，纠纷排查化解专业队伍缺口较大，矛盾调处能力有待进一步加强。基层调解员文化程度参差不齐，对法律政策和业务水平的理解仍有进步空间，需要进一步提升使用信息化手段如矛盾纠纷多元化解平台解决矛盾纠纷的能力。同时，智慧矛盾纠纷多元化解平台建设、使用、管理和维护均需要一定专业人才投入，当前情况下，基层矛盾调解面临着难以满足上述需求的困境。专业人才缺乏不仅限制了平台的技术创新和功能完善，也影响着多元解纷业务的运营效率和服务质量，进一步导致矛盾纠纷多元化解智慧平台技术支持和系统升级方面的能力不足。

### 矛盾纠纷“大调解”智治体系的完善路径

**加强智慧系统的新型矛盾纠纷认知能力。**完善数据资源整合，加强对社会新型矛盾纠纷相关数据的收集，包括网络安全事件、社会舆情变化等多源数据的整合。针对潜在可能爆发的新型矛盾，建立针对性的专题库，包括生产经营类矛盾专题库、教培机制矛盾专题库等。同时，随着社会发展和技术进步，新型矛盾纠纷的类型和特点会不断变化，应建立动态更新机制，定期对专题库内容进行审查和更新，确保信息的时效性和相关性。基于专题库开展矛盾事件数

据深度应用的工作，如抽取矛盾事件信息和绘制数据关联图谱，全面提升新型矛盾纠纷数据挖掘深度和广度。

**制定统一的信息化发展标准和规范，构建“全平台”矛盾纠纷化解服务体系。**为了应对当前社会治理中信息化发展的不平衡性和平台建设的分散性，应制定一套统一的信息化发展标准和规范。包括技术规范、数据标准、安全协议、服务流程、操作规程等，确保不同地区、不同层级的社会矛盾调处信息化平台能够在统一的标准下协同工作，实现数据和服务的无缝对接。构建“全平台”矛盾纠纷化解服务体系意味着将各类社会治理相关的平台资源整合起来，打造一个综合服务平台。该“全平台”不仅覆盖市、区、镇三级社会治理的各个层面，也将不同功能的平台如矛盾纠纷处理平台、公共服务平台、紧急响应平台等进行有效融合，形成一个统一的、功能全面的服务体系，从而实现信息资源的集中管理和利用，提高社会治理的效率和质量。在该体系下，市民通过统一入口获取所需各项服务，面对各种情况下的矛盾纠纷场景，均可获取快速、有效的响应和处理。对于社会治理部门而言，整合的综合性矛盾纠纷多元化解平台有助于全面监控和管理社会治理的各个方面，实现数据共享、资源整合，促进决策的科学化和精准化。

**提升基层治理专业化水平，建强基层治理信息化队伍。**加强基层调解人员的专业学习，组织定期的法律政策和业务技能培训，提升基层调解员的法治能力和专业水平。利用在线平台提供法律知识和调解技巧的学习资源，便于调解员随时学习和提升。积极建立专业队伍和人才库，吸引法律专业人才加入纠纷排查化解队伍，逐步建立一支专业化的调解队伍。建立基层调解员人才库，包

括各类法律专家、资深调解员等，供各地区调用和参考。加强矛盾纠纷化解业务的合作与交流，与法律服务机构、高校法学院等建立合作关系，引入外部专业力量支持基层调解工作，为基层调解员提供专家在线咨询服务，及时解答法律问题和调解疑难。加强基层调解人员的信息技术学习，提高矛盾纠纷业务人员的数字技能，通过开设信息技术培训课程，定期进行数字治理与技术的培训及交流活动，着力培育既精通技术又熟悉业务的数字化人才，为“大调解”智治体系整体规划的实施提供有力人才保障。

## 二、黄 辉 | 行政复议调解的制度演进与适用逻辑

来源：法学杂志

调解是重要的非正式纠纷解决机制，行政复议调解是在行政复议机关组织下进行的一种法定合意结案方式。[1]经过长期理论论争与地方实践，行政复议制度调解机制历经调解禁止、调解引入与调解原则的立法变迁。《法治中国建设规划（2020-2025 年）》要求进一步发挥非诉纠纷解决机制作用；自《行政复议体制改革方案》（2020）实施以来，地方充分开展行政复议调解改革；2023 年 9 月，新《行政复议法》全面确立了行政复议调解制度，第 5 条、第

73 条、第 77 条、第 78 条、第 83 条对复议调解适用范围、法律效力、强制执行、法律监督等内容予以明确；2023 年司法部发布的《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的指导意见（征求意见稿）》强调，调解工作要贯穿行政复议办理全过程，实现复议案件类型全覆盖。然而，现行立法规定较为原则，存在程序设置缺位、调解审查不明、调解书性质模糊等问题。据此，笔者拟从行政复议调解立法变迁切入，以规范解释与实证为研究方法，对《行政复议法》（2023）中复议调解的适用范围、程序、效力等内容进行规范分析，并为具体适用提供参考。

## 一、行政复议功能变迁与调解制度演进

行政复议价值功能决定了行政复议调解的制度定位。中国行政复议功能变迁历经三个阶段：第一阶段为“内部监督”，有学者认为 1999 年《行政复议法》制定时采取了“去司法化”的举措；[2]第二阶段为“解决行政争议”，有学者认为“从民主政治的角度来看，化解矛盾的功能和作用是新形势下行政复议的首要功能”；[3]第三阶段为“行政争议化解主渠道”，2020 年 2 月 25 日，习近平总书记在中央全面依法治国委员会第三次会议上指出：要发挥行政复议公正高效、便民为民的制度优势和化解行政争议的主渠道作用。[4]行政复议调解制度演进以行政复议功能变迁与立法中复议调解制度的确立、适用范围变化为划分标准。行政复议功能变迁的三个阶段与调解制度在《行政复议法》及相关条例中的演变紧密相连，分别对应《行政复议条例》（1990）的禁止调解条款、《行政复议法实施条例》（2007）的调解引入条款、《行政复议法》（2023）调解原则条款的三次变化，因此笔者在行政复议功能变迁的背景下将

行政复议调解制度分为调解禁止（1990—2007年）、调解引入（2007—2023年）、调解原则（2023年至今）三个阶段。

### （一）内部监督功能定位下的调解禁止（1990—2007年）

行政复议早期制度功能定位为“内部监督”，与行政诉讼制度功能有实质区别。《行政复议条例》（1990）将“维护和监督行政机关依法行使职权”作为行政复议首要目标；《关于〈中华人民共和国行政复议法（草案）〉的说明》指出“行政复议是行政机关自我纠正错误的一种重要监督制度”。[5]监督与纠错的功能定位，导致行政复议制度设计未给调解预留空间，《行政复议条例》（1990）明确禁止行政复议调解。

《行政复议条例》（1990）出台之前，有学者认为“复议机关不作调解，更不以调解结案”。[6]该阶段学术界反对行政复议调解的理由如下：第一，受公权不可处分学说影响。“控权论”在当时行政法研究中占据主流地位，主张行政法的核心是控制行政权，公权不可处分是行政控权的应有逻辑。调解的前提是当事人可以处分实体权利（力），行政复议被申请人的公权不具有处分性，即“实施该行为的权力是权力（义务）的统一，不得抛弃或转让”。[7]第二，交易性质的调解触发合法性风险。内部监督功能下的行政复议，旨在对被申请行政行为的合法性、合理性进行实质审查。[8]以交易性的调解取代复议，容易引发行政复议合法性、合理性审查危机。第三，主体地位失衡、立法动机不足。有学者认为“现代社会关系中，行政机关与相对人之间的关系仍然是服从与支配”。[9]调解要求主体地位实质平等，强调参与主体意志

自由，行政复议内部监督造成当事人之间地位失衡、信任不足，实际造成以决压调、以拖促调、诱导调解、胁迫调解等非出于真实意思的调解。

## （二）解决行政争议功能下的调解引入（2007—2020 年）

《行政复议法》（1999）删除禁止调解条款，《行政复议法实施条例》

（2007）正式引入调解。禁止调解条款的删除为复议调解地方实践提供了制度空间，历时 8 年的地方实践促成了行政复议调解立法引入。《行政复议法实施条例》（2007）“解决行政争议”的功能定位最终促成行政复议调解制度的重大调整。该阶段行政复议调解呈现以下特点：第一，地方复议调解实践先于中央立法。2006 年部分地区调解（和解）结案率达 20%，[10]地方复议实践大量运用调解并取得良好效果是《行政复议法实施条例》（2007）新增调解规定的重要原因。第二，地方行政复议实践拓展调解适用范围。在《行政复议法实施条例》（2007）调解适用范围规定基础上，地方立法将行政合同、行政裁决等纳入调解范围，有些地方立法甚至通过兜底条款实质拓展复议调解适用范围，如《营口市行政复议调解处理办法》（2009）将调解范围扩大为“行政复议机关认为可以依法调解的其他案件”。

该阶段行政复议立法引入调解的主要原因如下：第一，自由裁量处分的理论发展。立法机关无法应对中国快速发展时期日益精细的行政管理需求，通过赋予行政机关一定的自由裁量权以确保其享有对行政权的处分空间。不确定法律概念、行政裁量幅度等意味着行政机关不再受立法机关完全羁束，允许双方在法律规定的范围内通过协商、合意解决纠纷，在理论上具有正当性。[11]第二，行政复议纠纷解决的实践压力。行政复议纠纷解决面临耗时长、新增案件



多、结案压力大等难题，以1999年、2007年为例，全国分别受理了33005件、72747件行政复议案件，8年间行政复议案件增幅超50%。[12]为缓解复议机关办案压力，有学者主张引入调解机制以简化行政复议程序、节约行政成本、提高复议效率。[13]

### （三）争议实质性化解背景下确立调解原则（2023年至今）

2010年最高人民法院在全国中级人民法院行政审判工作会议上提出“实质性解决行政争议”要求，随着行政争议化解与社会治理成效深度融合，行政争议实质性化解向行政复议领域延伸；2020年中央全面依法治国委员会第三次会议将行政复议功能定位为“实质性化解行政争议”；《行政复议法（修订）

（征求意见稿）》（2020）（以下简称《征求意见稿》）将“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”纳入立法目的；《关于〈中华人民共和国行政复议法（修订）（征求意见稿）〉的说明》（2020）将“应调尽调”作为复议调解的基本原则。从有限调解到调解原则的转变，契合行政复议化解争议主渠道的立法功能变化。本阶段复议调解体现出以下特点：第一，复议调解范围拓展。

《行政复议法》（2023）删除了《行政复议法实施条例》（2007）有关调解适用范围的规定，确立了概括性规定与否定性排除相结合的模式，实质拓展了行政复议调解的适用范围。第二，全过程调解。《行政复议法（修订草案）（二次审议稿）》（2023）将调解原则与适用范围从《行政复议法（修订草案）》

（2022）的“行政复议受理”调整至“总则”，《行政复议法》（2023）最终接受该变动，行政复议立案前调解为立法确认，[14]自此案前调解、案中调解的全阶段复议调解正式确立。第三，复议调解程序欠缺细化规定。《行政复议

法》（2023）明确调解书的制作与执行等程序规定，但未对调解主体、协商程序、期限、监督等内容作出细化规定。

争议实质性化解背景下，确立调解原则的主要原因在于：第一，补强行政调解的现实依据。传统调解体系以人民调解为主，由于社会群体性纠纷激增、信访数量上升以及案件难以执行等问题催生“大调解运动”，[15]要求整合人民调解、行政调解、司法调解资源，构建大调解网络，最终发展出“以人民调解为基础、以行政调解为主导、以司法调解为保障”为目标的“大调解格局”。基于行政纠纷化解司法中心主义倾向、行政调解依附于人民调解并处于“三大调解”末位的现实背景，[16]应当补强行政调解短板，将行政复议调解纳入大调解范围。第二，巩固复议改革成果的实践动因。行政复议体制改革以来，调解结案率稳步提升、经复议后案件起诉比例降低，为新法全面确立复议调解制度提供了动力。从调解结案率来看，2019 年、2020 年、2021 年行政复议案件已调解（和解）结案率分别为 9.80%、11.25%、10.53%。[17]通过调解优先、全程调解、合力调解等完善复调结合程序，实现化解行政争议关口前移，部分地区调解结案率超 40%。[18]从复议后起诉率来看，2022 年浙江省新收行政复议案件调解化解率达到 44.8%，复议后起诉率下降至 16%；[19]上海市行政复议体制改革一周年后经调解后复议起诉率较前年同期下降 6%。[20]

## 二、行政复议调解的范围释明

复议化解行政纠纷的实质效果在一定意义上受调解适用范围的影响。《行政复议法实施条例》（2007）采取列举方式限定调解范围，《行政复议法》（2023）采用概括性规定与否定性排除相结合的模式确立调解范围，应以《行

政复议法》（2023）第5条为依据，结合调解原则，对调解适用事项与排除事项进行类型化，为调解范围的确定提供参考。

### （一）调解原则

《行政复议法》（2023）第5条规范释义包含三个层面：一是复议调解适用范围的概括性规定，即“行政复议机关办理行政复议案件，可以进行调解”；二是调解基本原则，即“合法、自愿”；三是调解适用的排除事项，即“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”。该条确立了以调解为原则，除例外情形外，均可适用调解。

《行政复议法》（2023）拓展了《行政复议法实施条例》（2007）列举的适用范围，复议调解范围与受案范围基本一致。同时，与《民事诉讼法》（2023）第96条明确调解原则、概括规定适用范围的立法模式相似。立法机关试图与其他部门法在类似制度具体规定上保持一致，但由于行政机关有限公权处分的特点，《行政复议法》（2023）第5条设置了复议调解范围的禁止性规定，表明行政争议解决的立法目的与民事争议存在一定差异。

行政复议中确立调解原则呈现以下变化：第一，行政复议承担行政争议多元化解的主要任务。2021年行政诉讼制度发展了“诉源治理”和“诉前调解”两大纠纷化解思路，[21]着手建构行政争议多元化解机制。行政复议体制改革标志着行政复议机关成为行政争议化解的重要主体，扩大调解适用范围保障了行政争议解决制度整体框架结构重心向行政复议制度转移。[22]第二，复议调解范围扩张实践得到立法支持。《行政复议法实施条例》（2007）调解范围在地方立法实践中存在扩张趋势，[23]但司法机关并不认可。司法机关通常认定

复议机关超出适用范围的调解无效，要求复议机关重新作出行政复议决定。例如，张某诉鹤岗市政府复议调解案中，人民法院对于不属于复议调解范围的工伤认定案件，以不属于受案范围为由驳回起诉；[24]2018 年张某向检察机关申请监督，检察机关以工伤认定不符合《行政复议法实施条例》第 50 条的适用范围为由提出检察建议，建议市人民政府撤销行政复议调解书。[25]

## （二）可适用复议调解事项

《行政复议法》（2023）第 5 条通过概括条款拓展了复议调解适用范围，该条款的不确定性会导致实践中存在不同理解和适用。为提高行政复议调解的适用性和可操作性，应当明确可复议调解事项的具体类型。基于相关地方法规、调解实践案例，笔者通过类型化的方法，厘定调解的适用事项具体包含特定行政行为、社会影响程度、事实认定或法律适用难度等方面。

1. 特定行政行为。行政行为内容的列举是设定行政复议调解范围的通常方式，随着行政法学理论的发展，应当将可处分行政行为、行政协议、行政裁决与行政确权列为可适用复议调解事项。第一，可处分行政行为。行政行为具有可处分性、合法性是复议调解的基础，可调解的行政行为包括以下类型：①自由裁量行为。行政机关所做自由裁量行为在法律规定范围内具有合法性，行政机关自主处置的裁量空间属于其权力范围。司法实践中可适用调解的自由裁量行为集中体现在行政处罚领域，复议机关一般不改变行为性质认定，而是对罚款数额进行调解。如行政相对人因对泉州市南安生态环境局作出 50 万罚款的行政处罚决定不服提起行政复议，行政复议调解书维持被申请人对违法事实和违法行为的认定，将罚款数额调整为 25 万元。[26]②行政赔偿或补偿行为。行政

赔偿或补偿属于对行政相对人作出的授益行政行为，具有可自由处分性。《行政诉讼法》第 60 条规定行政赔偿、补偿案件可以调解，体现了行政复议制度与行政诉讼制度的紧密衔接。③行政协议。行政协议兼具行政性与合意性，自愿、合意、地位平等构成行政协议纠纷可进行调解的基础。2019 年行政诉讼相关司法解释明确规定行政协议案件可以进行调解。[27]有学者认为，行政复议中行政协议案件不仅可以进行调解，而且对行政协议优益权行使的调解力度应大于诉讼调解。[28]《行政复议法》（2023）受案范围增加了行政协议，在调解原则下，将其纳入复议调解适用范围既肯定了调解适用的合法性，又与行政诉讼进行了有效衔接。第二，行政裁决、行政确权。行政复议可以通过申请人与第三人协商解决民事纠纷，行政机关依据协商结果与申请人作出调解协议的方式一并解决行、民争端，[29]从而减少累诉，提高纠纷处理效率。2010 年最高人民法院发布的司法解释性质文件规定涉及民事争议的行政裁决、行政确权案件可以进行“协调”，[30]有学者认为“协调”是一种变相调解，[31]为将相关案件纳入行政诉讼调解范围提供了法律依据。目前虽尚无法律规范直接或间接规定此类案件是否可以进行调解，但吉林省、山西省等地已将行政裁决、行政确权利为可进行复议调解的事项。[32]将其纳入复议调解适用范围具有一定实践依据。

2. 社会影响较大的案件。地方立法总结出具有影响较大的事项有土地征收、征用或出让、房屋拆迁、劳动和社会保障、资源环境、工伤认定等。[33]这类案件通常人数众多、矛盾突出、社会影响大、耗时较长。调解能为全部参与人提供对话与协商的平台，可以达到实质性化解行政争议的目的。如臧某等诉宿迁市人民政府未履行被征地农民社会保障职责案中，臧某等 187 名相对人

因土地征收问题与被申请人发生争议而提起行政复议，该案为涉及土地征收的群体性利益，属于影响较大的行政纠纷，复议机关以中立的“调解员”身份介入案件，最终促成双方达成和解。[34]

3.事实认定或法律适用困难。具体应当包括难以确定案件事实、存在规范适用冲突、法律漏洞等，为避免长时间案件调查或规范适用难题，通过调解合意以达到争议化解成为利益最大化的选择。部分地区已将事实认定困难、法律适用困难作为可适用复议调解的事项。[35]域外立法中，德国行政诉讼和解制度采取事实认定与法律适用困难这一标准。《德国联邦行政程序法》第55条将客观上存在事实或法律观点状态不明且该状态不能查明或查明需要巨大花费等事项，作为行政机关与相对人订立行政和解协议的条件。

### （三）排除适用调解事项

《行政复议法》（2023）明确复议调解排除事项可有效防止复议机关滥用调解机制，应当提炼出“国家利益”“社会公共利益”“违反法律、法规强制性规定”的具体标准，为行政复议禁止调解的适用提供参考。

1.涉及国家利益的事项不适用调解。国家利益作为整体利益，行政机关或相对人无权对其进行处分，应被排除在复议调解范围之外。不可进行复议调解的国家利益主要包括：其一，国家主权、安全、国防、外交等国家利益。其二，所有权归属于国家的案件，如涉税收案件。浙江省嵊州市人民检察院督促规范成品油领域税收监管秩序行政公益诉讼案中，检察机关认为被告将非成品油发票作为成品油增值税发票进行违规抵扣税款，造成国家税收流失，损害了

国家利益。[36]其三，全体公民的整体利益，应当注意排除明显的区域性、部门性利益。如砀山县人力资源和社会保障局、程某燕确认合同效力纠纷案中，再审法院认为某地区行政机关的固定资产为部门性利益，并不属于国家利益。[37]

2.涉及公共利益的事项不适用调解。公共利益涉及不特定多数人的的人身或财产利益，公共属性决定了其不可处分也无协商空间，有学者认为此类案件应经审查后直接作出复议决定。[38]司法实践对公共利益认定如下：其一，环境保护。与传统的人身、财产利益不同，生态环境由公众享有，是社会公共利益的重要体现。如吉林省检察机关督促履行环境保护监管职责行政公益诉讼案中，检察机关认为垃圾堆放场污染环境、影响行洪安全，损害社会公共利益。[39]其二，公共秩序。公共秩序是指政治、经济、文化等社会生活领域的基本秩序，体现了社会全体成员的共同利益。如贵州省沿河土家族自治县人民检察院督促履行食品安全监管职责行政公益诉讼案中，检察机关认为流动食品经营者以车辆为餐饮作业工具，影响交通安全和校园周边秩序，属于违反社会公共利益。[40]此外，对于社会公共利益的类型化应当具有开放性，需在个案中进行利益衡量，公共利益的衡量在行政法领域更多通过比例原则来实现。[41]在行政复议调解范围的认定中，应当衡量公益需要与个人权利保护，比较公共利益与经济效益，综合判断是否符合调解排除事项中的公共利益。

3.违反法律、法规强制性规定的事项不适用调解。强制性规范对当事人行为进行限定，如《城乡规划法》第 41 条第 3 款规定必须依法经过批准才可农用地转为建设用地，其背后隐含禁止当事人之间进行交易的立法意图。立法

修订设置“违反法律、法规强制性规定的事项不适用调解”条款，表明《行政复议法》（2023）允许其他法律、法规规定禁止调解交易或处分。学术界普遍认为“不得违反法律、法规强制性规定”属于兜底性条款，立法机关将其作为排除适用复议调解事项，为今后其他法律、法规设置禁止复议调解条款留有了余地。

### 三、行政复议调解的程序规范

程序是实现实体正义的手段，[42]行政复议体制改革期间，多地探索并出台地方行政复议程序规定，但普遍存在协商流程不规范、久调不决、缺乏监督等问题。《行政复议法》（2023）复议调解程序仅规定了启动、监督程序，对复议调解主体规范与约束不足。笔者以复议调解流程为主线，主张通过《行政复议法实施条例》全面设置启动、协商、期限与调解结论等程序；为保障复议调解程序的合法、公正，应对复议调解制度的监督保障作出规定，地方立法亦可对调解程序作出细化规定。

#### （一）启动程序

行政复议调解的启动程序是指行政争议何时、以何种方式提起，主要包括行政复议是否可提起案前调解、调解自愿性的保障等内容。

第一，明确案前调解。《行政复议法》（2023）对行政复议案前调解进行了法律层面的确认。地方立法与实践在行政复议改革前已推行案前调解，[43]《行政复议法》（2023）未明确规定案前调解，但《关于〈中华人民共和国行政复议法（修订草案）〉修改情况的汇报》指出：“将修订草案第三十四条关



于调解的内容移至总则中规定，明确调解向前延伸至行政复议案件审理前。”

修订草案指明的立法精神与整体立法结构变化，体现了明确案前调解的立法意图，未来应在《行政复议法实施条例》中进一步明确。

第二，保障调解自愿。当事人调解申请的自愿性是复议调解审查的核心要素。《行政复议法实施条例》应对保障调解自愿的权利内容予以明确：其一，行政相对人享有调解拒绝权。调解自愿性须考虑全部相关主体的意愿，若申请人、被申请人、第三人拒绝接受调解，复议机关应当驳回调解申请。其二，行政相对人享有调解自主决定权。当事人未提出调解申请的，行政复议机关可以向当事人提出调解建议，但调解申请最终须由当事人自行作出。

## （二）协商程序

协商程序是复议调解过程中的非对抗性程序机制，是初步形成基本调解方案的关键。为保证行政复议调解协商程序顺利运行，应当明确复议调解主体、细化复议调解协商与保障程序。

第一，复议调解主体。行政复议体制改革实践中，复议调解主体设置主要有以下两种模式：一是行政复议机关调解室。行政复议机关调解室模式的优势在于能够提高行政机关接受度、增进衔接复议程序的便捷性，但调解人员构成较为单一，主要为行政复议工作人员。广西壮族自治区、湖南省、江西省均采用行政复议机关调解室模式。<sup>[44]</sup>二是行政争议调解中心。行政争议调解中心是由行政复议机关与司法机关联合设立的专职调解机构，主要受理同级行政复议机关、人民法院、行政执法机关以及下一级调解中心移交的调解案件。

[45]2017年，湖州市安吉县率先成立全国首家行政争议调解中心，随后重庆市、吉林省、辽宁省、广东省等地相继设立行政争议调解中心。[46]行政争议调解中心优势在于专业性强，人员构成多元，除专职调解员外往往还引入行政复议调解专家。如北京顺义区行政调解委员会调解工伤认定案件时，联合区人民法院，组织企业、死者家属和人力社保局三方开展调解，并专门选派在工伤认定领域经验丰富的调解人员。[47]为保证复议调解工作的效率与专业度，笔者认为应在《行政复议法实施条例》中统一复议调解的主体为行政争议调解中心，并对其职责、人员构成、权利义务作出规定。

第二，复议调解协商与保障程序。《行政复议法》（2023）对调解的协商方式以及当事人权利义务未作规定，地方复议调解相关立法或实践对其进行了规范，可为复议调解程序规范提供借鉴。其一，规范复议调解流程。实践中一般主张通过“背靠背”与“面对面”相结合的方式推进调解协商。“背靠背”通过复议调解人员与双方当事人分别沟通，了解双方要求以迅速达成调解目的。行政复议机关参考人民法院证据交换程序，将双方掌握的信息进行适当互换，有利于实现各方信息对称。“面对面”由复议调解主体组织进行，突出调解的灵活性特点，主要表现为调解地点的可选择性、调解渠道多元性等特征。其二，明确调解相关人员的权利和义务。相关人员主要包括调解参与人和调解员，需保障参与人的知情权、参与权、陈述权与救济权，并明确其按时参加调解、提供真实材料的义务。复议调解员应履行听取意见、信息告知、说理等义务，具体而言，即听取当事人陈述，告知当事人执法依据、理由和相关考虑因素，答复当事人疑问，释法说理等。

### （三）期限与调解结论

复议调解为替代性纠纷解决机制，经过复议调解的案件将产生实体与程序终结的法律效果，应对“久调不决”等作出程序设置回应，进一步明确复议调解期限、明晰复议终结程序。

第一，复议调解期限。《行政复议法》（2023）尚未对调解期限进行具体规定，《全国人民调解工作规范》与《海南省行政调解规定》将调解期限设置为 30 天。笔者认为，复议调解期限规定可以参照人民调解、诉讼调解、行政调解有关调解期限的相关规定，在《行政复议法实施条例》中将行政复议中调解期限设置为 30 天，若案情复杂应当征询当事人意见后向行政复议机关申请后可延长 30 天。

第二，复议调解结论。复议调解的结论应当区分案前调解与案中调解。案前调解应当分为两种情形：其一，当事人实质性达成争议解决协议，申请人撤回复议申请；其二，未达成协议或生效前反悔，符合行政复议受理条件的，案件应从案前调解程序转向复议程序。案中调解的终结程序可以分为两种情形：其一，以复议调解结案。当事人达成一致，复议机关应依法制作调解书，经双方签字或盖章、复议机关盖章，以复议调解书作为复议结案方式。其二，不以复议调解结案。复议决定作出前调解当事人未达成调解协议或调解协议生效前当事人反悔的，复议机关应继续对案件进行审查并及时作出行政复议决定书。

《行政复议法》（2023）第 73 条仅对案中调解的终结程序作出规定，应在《行政复议法实施条例》中补足案前调解的终结程序。

#### （四）监督保障制度

行政复议调解监督保障程序是对纠纷解决机制的监督与约束，虽不属于复议调解的具体运行流程，但为保障复议调解程序的有效、合法运行，应当确立复议调解的内部监督与外部监督程序。

第一，内部监督。《行政复议法》（2023）第72条、第83条已确立部分调解内部监督程序，地方可根据实际情况作出监督与奖惩规定。复议调解内部监督可分为以下三类：其一，对调解中违法行为的惩罚。行政复议机构工作人员若违反自愿原则，强迫申请人调解并涉嫌违规违纪，应依法追究其法律责任。其二，建立行政复议调解奖惩制度。行政复议机关对在行政复议调解工作中成绩突出的单位、人员予以表扬；被申请人配合调解不力、不履行或拖延履行调解书义务的，可以约谈其负责人或进行通报批评，对有过错的负责人应当予以处分。其三，将行政复议调解工作纳入行政复议机关年度绩效考核范围。

第二，外部监督。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》（2021）在检察院行政检察监督职能中新增“行政争议实质性化解工作”，最高人民检察院专门出台《人民检察院开展行政争议实质性化解工作指引（试行）》（2021）明确检察机关行政争议实质性化解的工作原则与具体内容。这些规定为检察机关介入行政复议调解提供了依据，应当充分发挥检察机关在复议调解中的法律监督职能。有学者建议检察机关派专业人员参加，监督调解活动的合法性，以促进行政争议在基层阶段获得实质性解决。[48]检察机关应建立复议调解检察监督机制，具体应包括以下内容：其一，监督方式。检察院派员全程参与调解过程，但不实质干预调解程序、权利义务事项，检察监

督应关注司法与行政的权力平衡。其二，监督内容。监督复议调解程序的合法性，具体包含调解申请的自愿性、调解程序的规范性、调解者的中立性等事项。其三，监督手段。针对复议调解中的合法性内容，检察机关可通过检察建议要求复议机关作出整改。

#### 四、行政复议调解的效力认定

《行政复议法》（2023）对行政复议调解的效力进行修订，但尚未对复议调解书的审查主体、审查内容、司法审查方式等内容予以明确，实践中对复议调解书审查与可诉性等问题存在分歧。笔者以复议调解书效力规范为研究对象，探讨复议调解书复议审查、司法审查等内容。

##### （一）行政复议调解书的性质

《行政复议法实施条例》（2007）未明确行政复议调解书的性质，但将复议调解书确定为行政复议的结案方式之一。[49]《征求意见稿》（2020）第 50 条第 2 款规定“行政复议调解书与行政复议决定具有同等效力”，修订后的《行政复议法》将该条款删除，当前部分学者认为行政复议调解书与复议决定书效力相同。[50]笔者认为，复议调解书为经行政复议机关确认、产生实际法律效力的法律文书，具有可执行性。行政复议调解书生效后，行政复议机关需确保当事人及时、完全履行调解书内容，若未及时履行或未完全履行的，行政复议机关可进行强制执行，具体为：申请人与第三人逾期不起诉、不履行的，由复议机关或申请人民法院进行强制执行；被申请人不履行或无正当理由拖延履行的，复议机关或上级行政机关可以责令其限期履行。实践中要实质地区分

和解与调解，和解是当事人自主协商解决争议的方式。[51]不涉及居中主体，双方当事人最终达成的和解协议仅具有合同效力；而行政复议调解由复议机关介入制作行政复议调解书，依据《行政复议法》（2023）第78条规定具有强制执行力。

## （二）行政复议调解的复议审查

复议审查为行政复议机关的内部审查，有别于人民法院的司法审查，新法赋予复议机关对复议调解书的强制执行权，但并未明确复议审查主体、审查内容、审查决定的内容，应通过《行政复议法实施条例》予以细化。

第一，审查主体。学术界对行政复议调解书获得强制执行力的方式存在不同观点，第一种观点认为需通过司法确认获得强制执行力。[52]第二种观点认为行政复议调解属于裁断型调解，行政复议机关的审查具有准司法性，从而获得与复议决定书相同的执行力。[53]在其他调解制度中，仲裁调解书、公证债权文书中的调解书等都具有强制执行力，其正当性根据仲裁员或公证员在调解过程中或者调解结束后对调解的自愿性及调解协议的合法性已经进行了准司法审查。[54]笔者认为，《行政复议法》（2023）第5条第2款规定行政复议机关应对调解的自愿性、合法性进行审查，并且明确行政复议机关可以作为复议调解强制执行主体，因此，复议调解的审查主体应为行政复议机关，无须通过司法程序确认其强制执行力。

第二，审查内容。行政复议调解审查包括形式审查和实质审查两方面内容。形式审查主要涉及调解主体资格、受案范围、申请人主体资格、法定期

限、调解书格式等内容；实质审查的内容主要包括调解书内容是否损害国家利益、社会公共利益以及是否违反法律法规的强制性规定等。[55]调解协议司法确认以形式审查为主、实质性审查为例外，有学者认为调解协议的司法确认应当坚持形式审查与实质审查并重的原则。[56]为避免行政机关利用其优势强迫调解、当事人调解书的内容超越复议调解范围，复议机关应进行有效内部监督并对复议调解协议作出实质审查，要注重调解过程与结果的自愿性、合意性，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，审查结论。行政复议调解过程中，应明确不同审查情形的法律效果，具体情形如下：其一，调解书的作出，对于自愿、合法的调解协议，复议机关确认并制作调解书；其二，不出具调解书，审查中发现调解过程中存在强迫或调解协议内容不合法等情形的，不认定调解协议的法律效力；其三，调解书的补正，调解协议内容或程序存在瑕疵的，应当告知调解机构补正，补正无误再作出复议调解书。

### （三）行政复议调解的司法审查

根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》

（2018）（以下简称《行诉解释》）第1条，调解行为不具有可诉性，司法实践往往依据该条将复议调解排除在行政诉讼受案范围之外。如周某勇、梁某梅诉贵港市生态环境局环保行政处罚案，贵港市金利木业有限公司诉贵港市生态环境局环保行政处罚案中，人民法院均依据该条认定复议调解书不属于行政诉讼受案范围。[57]学者通过检讨《行诉解释》（2018）第1条立法沿革，主张

该条中的“调解行为”指行政机关居间解决当事人民事纠纷的调解行为，[58] 不包括行政复议调解，大多数学者持同等意见。[59]

对《行政复议法》（2023）第 78 条进行规范解释，文义解释结果显示复议调解书具有可诉性。并列句式所规定的“逾期不起诉又不履行”对象，既包括复议决定书也包括调解书，表明申请人、第三人应当在规定时间内起诉或履行行政复议决定书、调解书，复议调解具有可诉性。但是，体系解释结果显示复议调解书不一定具有可诉性。该条不能作为复议调解书具有可诉的直接依据，第 78 条属于复议调解书的强制执行条款，立法目的主要在于规定申请人、第三人未履行相关法律文书的法律后果，第 1 款中将复议决定书、调解书并列主要是为了统一执行效力、方便语言表述。《行政复议法》（2023）实施过程应对行政复议调解书的司法审查进行审视。本文认为行政复议调解书可通过以下路径进行司法审查：第一，司法确认。司法确认是诉讼中的特别程序，属于民事诉讼调解协议效力的司法审查方式，当前具有在行政法领域适用的趋势。

《民事诉讼法》（2023）第 206 条规定经过司法确认的合法有效的调解协议具有最终效力，《最高人民法院关于推进行政诉讼程序繁简分流改革的意见》

（2021）第 6 条第 1 款规定，行政争议诉前调解协议应当通过司法确认获得效力。因此，应当通过司法确认实现对行政复议调解书的合法性审查，司法确认可以视为非诉执行的前置程序，经司法确认合法有效的复议调解书可由复议机关直接强制执行。第二，行政诉讼。《行政诉讼法》修改后，有学者认为

“‘权利义务实际影响’标准已逐渐成为受案范围判断的实质和首要标准”，[60]行政复议调解书的作出能够对行政相对人产生实际影响，行政复议调解书应当纳入行政诉讼受案范围，如尹某礼、唐山市卫生和计划生育委员会再审审



查与审判监督行政裁定书案中，申请人与被申请人达成 7 万元生活困难补助的复议调解书，申请人自愿“不再以任何形式、任何理由向任何机关、任何部门提出解决此纠纷、争议及相关事项的请求”。[61]该案复议调解书变更了原有的权利义务关系，对申请人的权利进行了实质性约束。

## 五、结语

《行政复议法》（2023）修订明确了行政复议的调解原则，设定了复议调解的部分程序与效力条款，但适用范围、适用程序和效力内容在实施中有待进一步明确。笔者以《行政复议法》（2023）行政复议调解修订条款为研究对象，以历史解释、规范解释与实证研究为研究方法，在总结行政复议体制改革成果、提炼地方经验的基础上，明确复议调解适用范围；提出复议调解启动、协商、终结、监督环节程序规则；明确复议调解书可强制执行的法律效力与复议审查的要素，主张将行政复议调解书纳入司法审查范围。新修订的《行政复议法》正式实施后，应通过下位法和地方立法进一步完善新法修订未尽事宜，充分发挥行政复议在解决行政纠纷中的主渠道作用。

[1]参见王万华：《“实质性解决行政争议”的两种模式及其应用》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2022 年第 6 期。

[2]参见练育强：《功能与结构视野下的行政复议制度变革》，载《法学》2021 年第 6 期。

[3]曹康泰主编：《中华人民共和国行政复议法实施条例释义》，中国法制出版社 2007 年版，第 8 页。

[4]习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 274 页。

[5]杨景宇：《关于〈中华人民共和国行政复议法（草案）〉的说明——1998年10月27日在第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上》，载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1999年第3期。

[6]张焕光、胡建淼：《行政法学原理》，劳动人事出版社1989年版，第454页。

[7]叶必丰：《行政法学》，武汉大学出版社1996年版，第260页。

[8]参见宋雅芳：《行政复议法通论》，法律出版社1999年版，第53页。

[9]叶必丰：《行政法学》，武汉大学出版社1996年版，第31页。

[10]参见《引领社会通向公平正义和谐》，载《法制日报》2006年12月5日，第7版。

[11]参见卢护锋、王欢：《论行政纠纷的调解解决——以〈行政复议法实施条例〉第50条为例》，载《政法论丛》2008年第1期。

[12]具体数据来自司法部行政复议与应诉局编制的《1999年全国行政复议行政应诉案件统计数据》，

[https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/201402/120140225\\_350025.html](https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/201402/120140225_350025.html)；《2007年全国行政复议行政应诉案件统计数据》，

[https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/201402/t20140225\\_350033.html](https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/201402/t20140225_350033.html)，访问日期：2024年3月20日。

[13]参见王小红：《论行政复议调解的可能与规范》，载《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》2005年第3期。

[14]参见姜明安：《建构和完善兼具解纷、救济和监督优势的行政复议制度》，载《法学杂志》2023年第4期。

[15]参见苏力：《关于能动司法与大调解》，载《中国法学》2010年第1期。

[16]参见张海燕：《大调解视野下的我国行政调解制度再思考》，载《中国行政管理》2012年第1期。

[17]具体数据来自司法部行政复议与应诉局编制的《2019 全国行政复议行政应诉案件统计数据》，

[https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/202009/120200929\\_392195.html](https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/202009/120200929_392195.html)；《2020 全国行政复议行政应诉案件统计数据》，

[https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/202105/t20210513\\_392196.html](https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/202105/t20210513_392196.html)；《2021 全国行政复议行政应诉案件统计数据》，

[https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgwapp/zwgk/tjxxApp/202305/t20230509\\_478448.html](https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgwapp/zwgk/tjxxApp/202305/t20230509_478448.html)，访问日期：2024 年 3 月 20 日。

[18]参见《让法治成为巴渝大地的“幸福底色”——重庆纵深推进法治政府建设综述》，载《重庆日报》2023 年 5 月 9 日，第 2 版。

[19]参见《浙江行政复议案结事了率升至 84%》，载《法制日报》2022 年 7 月 8 日，第 5 版。

[20]参见《上海市行政复议体制改革一周年白皮书》，

[https://sfj.sh.gov.cn/zwyyw\\_xzzf/20221128/ffe42e1c72814aa0b77ad79f59732c58.html](https://sfj.sh.gov.cn/zwyyw_xzzf/20221128/ffe42e1c72814aa0b77ad79f59732c58.html)，访问日期：2024 年 3 月 20 日。

[21]参见《最高人民法院关于进一步推进行政争议多元化解工作的意见》（法发〔2021〕36 号）。

[22]参见高家伟：《论行政复议机关实质性化解争议的角色与功能定位》，载《法律科学》2023 年第 2 期。

[23]参见《山西省行政复议调解和解办法》第 5 条、《南京市行政复议调解与和解实施办法》第 5 条、《南宁市行政复议调解处理办法》第 8 条。

[24]参见黑龙江省鹤岗市中级人民法院（2016）黑 04 行初 36 号行政裁定书、黑龙江省高级人民法院（2016）黑行终 276 号行政裁定书。

[25]参见最高人民检察院发布的 2020 年度十大行政检察典型案例之五：张某与黑龙江省某市人民政府行政复议调解检察监督案。

[26]参见（2020）闽 0583 行审 174 号。

[27]《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第23条。

[28]参见王由海：《论行政协议复议审查的标准与方式》，载《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》2022年第3期。

[29]参见方世荣：《我国行政诉讼调解的范围、模式及方法》，载《法学评论》2012年第2期。

[30]参见《最高人民法院关于进一步贯彻“调解优先，调判结合”工作原则的若干意见》（法发〔2010〕16号）。

[31]参见解志勇：《行政诉讼撤诉：问题与对策》，载《行政法学研究》2010年第2期。

[32]参见《吉林省行政复议调解办法》第9条、《山西省行政复议调解和解办法》第5条。

[33]参见《山西省行政复议调解和解办法》第5条、《邵阳市行政复议调解和解办法》第4条。

[34]参见中国法学会行政法学研究会发布的《推进中国法治进程十大行政复议案例》之一：臧某等诉宿迁市人民政府未履行被征地农民社会保障职责案。

[35]参见《莆田市人民政府行政复议调解和解规定》第3条、《南宁市行政复议调解处理办法》第8条。

[36]参见最高人民检察院发布第四十六批指导性案例之一：浙江省嵊州市人民检察院督促规范成品油领域税收监管秩序行政公益诉讼案（检例第183号）。

[37]参见安徽省宿州市中级人民法院民事判决书（2020）皖13民再59号。

[38]参见仝蕾、陈良刚：《论行政复议中调解程序的优化》，载《行政法学研究》2009年第1期。

[39]参见《最高人民检察院公报》2023年第1号，第34—37页。

[40]参见《最高人民检察院公报》2022年第5号，第33—35页。

[41]参见余军：《“公共利益”的论证方法探析》，载《当代法学》2012年第4期。

[42][日]谷口安平：《程序的正义与诉讼》，王亚新、刘荣军译，中国政法大学出版社2002年版，第8页。

[43]如《邯郸市行政调解办法》第29条。

[44]参见《广西壮族自治区人民政府办公厅关于深入推进行政复议规范化建设的意见》（桂政办发〔2021〕100号）、《湖南省人民政府关于行政复议体制改革的实施意见》（湘政发〔2021〕9号）、《江西省人民政府关于进一步深化行政复议体制改革的意见》（赣府发〔2018〕3号）。

[45]参见《杭州市司法局推进行政争议调解中心实质化运行》，  
[https://sft.zj.gov.cn/art/2020/8/26/art\\_1659554\\_55367626.html](https://sft.zj.gov.cn/art/2020/8/26/art_1659554_55367626.html)，访问日期：  
2024年3月20日。

[46]参见曹水萍、冯娇雯：《提升行政复议调解工作质效的实践与思考——以浙江省推行行政复议调解为例》，载《中国司法》2021年第6期；《第六次全国行政审判工作会议发言摘登》，载《人民法院报》2023年2月17日，第2版。

[47]参见《以行政调解“小切口”服务法治政府“大文章”》，载《法制日报》2023年4月6日，第1版。

[48]参见应松年：《行政争议实质性化解应重视调解》，载《人民检察》2020年第21期。

[49]具体数据来自司法部行政复议与应诉局编制的《2007全国行政复议行政应诉案件统计数据》，  
[https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/201402/t20140225\\_350033.html](https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxxgk/fdzdgknr/fdzdgknrtjxx/201402/t20140225_350033.html)，访问日期：2024年3月20日。

[50]参见胡建淼：《行政复议法修改的八个亮点》，载《中国环境监察》2023年第10期。

[51]参见胡建淼、唐震：《行政诉讼调解、和解抑或协调和解——基于经验事实和范文本的考量》，载《政法论坛》2011年第4期。

[52]参见邓佑文：《行政复议调解的现实困境、功能定位与制度优化》，载《中国行政管理》2023年第1期。

[53]参见赵银翠：《行政调解协议效力研究——以构建统一调解制度为视角》，载《山西大学学报（哲学社会科学版）》2011年第5期。

[54]参见王聪：《作为诉源治理机制的行政调解：价值重塑与路径优化》，载《行政法学研究》2021年第5期。

[55]参见刘敏：《论优化司法确认程序》，载《当代法学》2021年第4期。

[56]参见张新：《司法确认程序的系统建构》，载《东方法学》2023年第6期。

[57]参见广西壮族自治区贵港市中级人民法院（2020）桂08行终172号行政裁定书、广西壮族自治区贵港市中级人民法院（2020）桂08行终171号行政裁定书。

[58]参见胡建淼：《行政法与行政诉讼法》，中国法制出版社2010年版，第40页。

[59]参见何海波：《行政诉讼法（第三版）》，法律出版社2022年版，第150页；江必新、梁凤云《行政诉讼法理论与实务（第三版）》，法律出版社2016年版，第545页。

[60]胡建淼、崔美晨：《行政证明：作为一种行政行为的考察》，载《行政法学研究》2023年第4期。

[61]参见云南省昆明市盘龙区人民法院（2021）云0103行审29号行政裁定书、河北省高级人民法院（2017）冀行申960号行政裁定书。

## 【最新法律法规及政策解读】



# 一、杭州市住房保障和房产管理局关于印发行政调解工作规范的通知

## 杭州市住房保障和房产管理局关于印发行政调解工作规范的通知

杭房局(2024)61 号

各区、县（市）住建局，局机关各处室、局属各单位：

为进一步加强和规范行政调解工作，贯彻执行《浙江省行政调解办法》等文件精神，根据有关法律、法规、规章规定，结合住保房管工作实际，我局制定了《杭州市住房保障和房产管理局行政调解工作规范》，现印发给你们，请认真贯彻执行。

杭州市住房保障和房产管理局

2024 年 9 月 24 日

### 杭州市住房保障和房产管理局行政调解工作规范

为进一步加强和规范行政调解工作，及时化解有关矛盾纠纷，促进社会和谐稳定，根据《浙江省行政调解办法》（浙政办发〔2016〕172 号）规定和《杭州市人民政府办公厅关于深入贯彻落实浙江省行政调解办法的实施意见》（杭政办函〔2017〕110 号）等文件精神，结合实际情况，制定本工作规范。

第一条 本规范所称的行政调解，是指以自愿平等为基础，以事实为依据，通过解释、沟通、说服、疏导、协商等方法，促使公民、法人或者其他组织之间以及房产管理部门与行政相对人之间（以下统称当事人），依法化解有关行政争议和民事纠纷的活动。



第二条 行政调解应当遵循自愿平等、合法正当、优先及时、便民高效的原则，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。

第三条 加强行政调解工作的组织领导，建立杭州市住房保障和房产管理局行政调解委员会，统筹负责杭州市住房保障和房产管理局行政调解工作的领导、协调和推进。

第四条 行政调解的范围包括：

（一）公民、法人或者其他组织对房产管理部门行使法律、法规、规章规定的行政裁量权作出的行政行为不服的；

（二）公民、法人或者其他组织与房产管理部门之间的行政赔偿、行政补偿纠纷；

（三）与房产管理部门履行行政管理职能有关的公民、法人或者其他组织之间的民事纠纷；

（四）其他依法可以调解的行政争议。

第五条 下列情形不适用行政调解：

（一）人民法院、行政复议机关、行政裁决机关、仲裁机构等有权处理机关已经依法作出处理，或者已经经过信访复查、复核的；

（二）无明确另一方当事人的；

（三）已经超出行政复议、行政裁决、仲裁、诉讼期限的；

（四）当事人就同一事实以类似理由重复提出行政调解申请的；

（五）法律、法规、规章规定不适用行政调解的其他情形。

第六条 公民、法人或者其他组织符合以下条件的，可申请行政调解：

（一）争议事项属于房产管理部门的行政管理范围；

（二）申请人与争议事项有直接利害关系；

（三）有明确的被申请人；

（四）有具体的行政调解请求、事实及理由。

当事人申请行政调解，可以书面申请，也可以口头申请；口头申请的，应当当场记录，并由申请人签字确认。

第七条 杭州市住房保障和房产管理局行政调解工作由局各职能部门在各自职责和权限范围内负责办理，涉及多个职能部门职责的纠纷，由涉及主要职责的部门牵头，相关部门参与。

局政策法规处对工作中收到的行政调解申请按要求予以登记并填写《行政调解登记表》，并及时（收到申请当日）转交调解事项主办处室（单位）办理，同时负责调解笔录、行政调解书等的立卷归档。

第八条 承办部门应当在收到当事人行政调解申请之日起 5 个工作日内进行审查，并征求被申请人的意见。属于行政调解范围且当事人同意调解的，应当在 5 个工作日内通知各方当事人有关调解时间、地点和调解主持人、调解员，并提醒对有关争议纠纷申请行政复议及提起诉讼、仲裁等的法定期限；不属于行政调解范围或者当事人不同意调解的，应当在收到申请之日起 5 个工作日内告知申请人，并说明理由。

第九条 确定进行行政调解的，承办部门应当在受理后 3 个工作日内指派 1 至 3 名具有专业知识或调解经验的调解员负责调解工作。

对重大、复杂的矛盾纠纷的调解，可以由局主要负责人或分管领导担任调解员。

根据案情需要，可以邀请人民调解员、基层组织工作人员、行业协会工作人员、专家学者、其他社会专业调解力量参加调解。

第十条 当事人在行政调解活动中有申请行政调解员回避、陈述事实和理由、委托代理人参加调解、主张及举证质证、要求终止调解等权利。

第十一条 调解员有下列情形之一的，应当自行回避，当事人也可以申请回避：

- （一）本人或者近亲属与本案有直接利害关系的；
- （二）是本案当事人、委托代理人或者当事人、委托代理人的近亲属的；
- （三）其他可能影响案件公正调解的情形。

第十二条 当事人可以委托 1 至 2 名代理人参加调解，委托代理人参加调解的，应当提交授权委托书。一方当事人人数超过 5 名的，应当推选 1 至 5 名代表人参加行政调解。

当事人不能参加调解的，应当明确至少 1 名代理人的委托权限为特别授权。

第十三条 调解员可以组织开展必要的调查，核实案件情况，收集有关证据材料，以查明事实为基础，析法明理、划清责任，积极引导各方当事人达成协议。进行调查的调解员应不少于两名。

第十四条 在行政调解过程中，当事人应当提交证明事实的证据，如实陈述相关事实和请求。调解员应当充分听取各方当事人的陈述，解释法律、法规、规章和政策，解答当事人的疑问，厘清事实，归纳矛盾纠纷的争议焦点，促使各方达成调解协议。

行政调解应当制作调解笔录，全面、客观记载调解的过程、内容。

第十五条 在行政调解处理过程中，需要进行检测、检验、技术鉴定、评估的，当事人可以协商一致委托专门机构进行，费用由当事人协商承担。上述检测、检验、评估等时间不计入调解时限。

第十六条 行政调解应当自收到调解申请之日起 30 日内办结。情况复杂或者有其他特殊情形的，经各方当事人同意，可以延长 10 日。

法律、法规、规章对行政调解期限作出规定的，按其规定执行。

第十七条 有下列情形之一的，行政调解机关应当终止调解：

- （一）当事人要求终止调解或者调解期限届满未达成调解协议的；
- （二）当事人拒不参加调解或者中途退出调解的；
- （三）调解协议生效前当事人反悔的；
- （四）公民死亡或者法人、其他组织终止，无权利义务承受人的；

（五）法律、法规、规章规定的其他应当终止的情形。

行政调解终止后，承办部门应当制作行政调解终止通知书或者记录在案。

第十八条 对事实清楚，各方当事人争议不大或者所涉赔偿、补偿数额在 1 万元以下的争议纠纷，可以简化行政调解程序，采用口头申请、当场受理、1 人调解的便捷方式。

适用简易程序应当自受理之日起 10 个工作日内办结。

第十九条 行政调解达成协议的，承办部门制作行政调解书。行政调解书载明当事人情况、基本事实、争议焦点、协议内容和履行方式、履行期限、救济方式以及其他需要约定的事项，由各方当事人、调解主持人签名或者盖章，并加盖本机关调解专用印章。

调解书由当事人各执一份，本机关留存一份。

第二十条 调解协议即时履行、当事人自行和解，或者当事人认为没有必要的，可以不制作行政调解书，由当事人、调解主持人在调解笔录上注明并签名或者盖章确认。

第二十一条 行政调解书自各方当事人签收之日起生效，当事人应当按照约定自觉履行。

承办部门应当有针对性地对复杂、易反复、涉及多方当事人等类型争议纠纷的行政调解协议履行情况，适时进行回访，并填写《行政调解回访记录》。

第二十二条 行政调解案件结案后，承办部门应当整理调解案卷，并将档案移交局政策法规处归档。

第二十三条 建立健全行政调解工作统计分析报告制度，承办部门应当定期对行政调解案件数量、争议纠纷类型、结案方式等数据进行统计分析，每半年将汇总情况报送政策法规处。

第二十四条 无正当理由不受理行政调解申请或者在规定期限内不履行调解职责，造成恶性事件、群体性事件或其他严重后果的，按有关规定和程序追究相关人员的责任。

第二十五条 区、县（市）住建部门参照本规范健全行政调解工作制度，构建多元联动的矛盾纠纷解决机制，及时化解与行政管理有关的争议纠纷。

第二十六条 本规范自 2024 年 11 月 1 日起施行。

附件：杭州市住房保障和房产管理局行政调解文书

## 杭州市住房保障和房产管理局 行政调解文书

**说明：** 同一个案件的相关文书使用同一个文书编号。

## 文书一

## 杭州市住房保障和房产管理局

## 行政调解告知书

(印章)

**一、当事人的权利**

- 1.自主决定接受、不接受或者终止调解；
- 2.申请调解员回避；
- 3.委托代理人参加调解；
- 4.表达真实意愿，提出要求；
- 5.自愿达成调解协议。

**二、当事人的义务**

- 1.如实陈述纠纷事实，不提供虚假证明材料；
- 2.遵守调解规则；
- 3.不加剧纠纷、激化矛盾；
- 4.自觉履行调解协议。

**三、行政调解程序**

- 1.申请人口头或书面向本机关提出行政调解申请；
- 2.本机关收到行政调解申请后，审查有关材料，符合条件且被申请人同意调解的，依法组织调解；
- 3.行政调解达成协议的，本机关依法制作行政调解书；行政调解达不成协议的，通过其他法律途径解决。



## 文书二

## 行政调解申请书

申请人（自然人姓名、性别、身份证号码、单位、住址、联系电话，法人及其他组织的名称、地址、法定代表人姓名和职务、联系电话）：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

被申请人（自然人姓名、性别、身份证号码、单位、住址、联系电话，法人及其他组织的名称、地址、法定代表人姓名和职务、联系电话）：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

行政调解请求：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

事实与理由：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

特申请杭州市住房保障和房产管理局予以调解。

申请人签名（盖章）：

年 月 日

## 文书三

## 口头申请行政调解笔录

申请人（自然人姓名、性别、身份证号码、单位、住址、联系电话，法人及其他组织的名称、地址、法定代表人姓名和职务、联系电话）：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

被申请人（自然人姓名、性别、身份证号码、单位、住址、联系电话，法人及其他组织的名称、地址、法定代表人姓名和职务、联系电话）：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

行政调解请求：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

事实与理由：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

（当事人手写：以上记录经本人核对，与本人口述一致。）

\_\_\_\_\_

申请人签名（盖章）：

记录人签名（盖章）：

年 月 日

## 文书四

杭州市住房保障和房产管理局

## 行政调解征求意见书（一）

\_\_\_\_\_（被申请人）：

你（单位）与\_\_\_\_\_（申请人）关于\_\_\_\_\_纠纷一案，现\_\_\_\_\_（申请人）向本机关申请行政调解。如你（单位）同意调解，本机关将择期组织双方当事人进行行政调解（时间和地点另行通知）。

被申请人意见：

签名（盖章）：

日期：

送达人签名：

（印章）

年 月 日

备注：本意见书于申请人向本机关申请调解时使用。本意见书一式两份，当事人一份，本机关一份。

## 文书五

杭州市住房保障和房产管理局

## 行政调解征求意见书（二）

\_\_\_\_\_:

本机关拟对你们关于\_\_\_\_\_纠纷一案依法进行调解。如你们同意调解，本机关将择期组织双方当事人进行行政调解（时间和地点另行通知）。

当事人意见：

当事人意见：

签名（盖章）：

签名（盖章）：

日期：

日期：

送达人签名：

（印章）

年 月 日

备注：本意见书于本机关依职权启动调解时使用。本意见书一式\_\_\_\_份，各当事人一份，本机关一份。

## 文书六

## 杭州市住房保障和房产管理局

## 行政调解受理通知书

杭房调字〔 〕第 号

\_\_\_\_\_（各方当事人）：

\_\_\_\_\_（申请人）因与\_\_\_\_\_（被申请人）关于\_\_\_\_\_  
\_纠纷一案，于\_\_\_\_年\_\_月\_\_日向本机关提出行政调解申请，经审查，并征求  
对方当事人同意，本机关认为：申请人提出的行政调解申请符合行政调解受理  
条件。根据《杭州市住房保障和房产管理局行政调解工作规范》的相关规定，  
本机关决定予以受理。

委托代理人(1 至 2 名)代为调解的，须提供本人签名(或加盖单位公章)的载  
明委托事项、权限和期限的授权委托书及代理人的身份证复印件。代理人是律  
师的，应提供其所在律师事务所出具的公函和律师本人的律师执业证书。

特此通知。

联系人：

联系电话：

(印章)

年 月 日

备注：此通知书一式\_\_\_\_份。各当事人一份，本机关一份。

## 文书七

杭州市住房保障和房产管理局

## 行政调解不予受理决定书

杭房调字〔 〕第 号

\_\_\_\_\_（申请人）：

你（单位）因与\_\_\_\_\_关于\_\_\_\_\_纠纷一案，于\_\_\_\_\_年\_\_月\_\_日向本机关申请行政调解，（写明理由，如：因争议事项不属于本机关的行政管理范围，因被申请人不同意行政调解等），不符合本机关行政调解受理条件，根据《杭州市住房保障和房产管理局行政调解工作规范》的相关规定，本机关决定不予受理。

该纠纷可以向\_\_\_\_\_（单位名称）申请行政复议／申请仲裁／提起诉讼。

（印章）

年 月 日

备注：此通知书一式两份。当事人一份，本机关一份。

文书八

杭州市住房保障和房产管理局

行政调解调查笔录

时 间：\_\_\_\_\_地 点：\_\_\_\_\_

事 由：\_\_\_\_\_

调查人（签名）：\_\_\_\_\_

记录人（签名）：\_\_\_\_\_

被调查人：\_\_\_\_\_

笔录：

---

---

---

---

---

---

---

被调查人（签名）：

年 月 日

## 文书九

## 杭州市住房保障和房产管理局

## 行政调解笔录

时 间：\_\_\_\_\_地 点：\_\_\_\_\_

事 由：\_\_\_\_\_

当事人（申请人）：\_\_\_\_\_

当事人（被申请人）：\_\_\_\_\_

调解员：\_\_\_\_\_

记录人：\_\_\_\_\_

调解情况记录：

调解员：\_\_\_\_\_与\_\_\_\_\_关于\_\_\_\_\_纠纷一案，经本机关审查，符合行政调解受理范围，现进行调解。先核实当事人身份。

答：\_\_\_\_\_

调解员：现在宣读当事人的权利义务。当事人享有以下权利：1.自主决定接受、不接受或者终止调解；2.申请调解员回避；3.委托代理人参加调解；4.表达真实意愿，提出要求；5.自愿达成调解协议。当事人应履行以下义务：1.如实陈述纠纷事实，不提供虚假证明材料；2.遵守调解规则；3.不加剧纠纷、激化矛盾；4.自觉履行调解协议。双方当事人听清楚了没有？

答：\_\_\_\_\_

调解员：当事人双方是否同意调解？

答：\_\_\_\_\_



调解员：本次调解由\_\_\_\_\_担任调解员，由\_\_\_\_\_担任记录人，  
是否需要申请回避？

答：\_\_\_\_\_

调解员：现在调解开始。

---

---

---

---

---

---

---

---

---

当事人（签名）：

调解员（签名）：

参加人（签名）：

记录人（签名）：

## 文书十

## 杭州市住房保障和房产管理局

## 行政调解书

杭房调字〔 〕第 号

当事人（自然人姓名、性别、身份证号码、单位、住址，法人及其他组织的名称、地址、法定代表人姓名和职务）：

\_\_\_\_\_  
委托代理人（姓名、性别、职业、单位或住址）：\_\_\_\_\_

当事人（自然人姓名、性别、身份证号码、单位、住址，法人及其他组织的名称、地址、法定代表人姓名和职务）：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
委托代理人（姓名、性别、职业、单位或住址）：\_\_\_\_\_

纠纷概况：\_\_\_\_\_

经调解，双方当事人自愿达成如下协议：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
本协议一式\_\_份，各当事人、市住保房管局各持一份。

当事人签名（盖章）：

调解员签名：

（印章）

年 月 日

文书十一

杭州市住房保障和房产管理局

行政调解终止通知书

杭房调字〔 〕第 号

\_\_\_\_\_：

你们关于\_\_\_\_\_纠纷一案，经你们双方同意，本机关决定受理行政调解后，因双方已自行达成和解/\*\*\*无正当理由不参加调解/\*\*\*明确拒绝调解/经调解双方未达成协议，现本机关决定终止调解。当事人可向\_\_\_\_\_（单位名称）申请行政复议/申请仲裁/提起诉讼。

（印章）

年 月 日

备注：此通知书一式 份。各当事人一份，本机关一份。

文书十二

送达回证

送达文书名称	
送达文书文号	
受送达人	
送达时间	
送达地点	
送达方式	
送 达 人	
受送达人 签名或者盖章	年 月 日
代收人签名或者 盖章及代收理由	年 月 日
受送达人拒收 事由和日期	年 月 日
见证人签名 或盖章	年 月 日
备 注	

文书十三

行政调解回访记录

当事人（申请人）：\_\_\_\_\_

当事人（被申请人）：\_\_\_\_\_

纠纷事由：\_\_\_\_\_

行政调解书编号：杭房调字〔 〕第 号

回访时间：\_\_\_\_\_

回访情况：\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

文书十四

行政调解\_\_\_\_\_审批表

案件编号	杭房调字〔    〕第    号			
当事人  (申请人)	姓名或名称		电话	
	委托代理人		电话	
当事人  (被申请人)	姓名或名称		电话	
	委托代理人		电话	
第三人	姓名或名称		电话	
	委托代理人		电话	
承办人  意见	年    月    日			
部门负责人  意见	年    月    日			
分管领导意见	年    月    日			

备注：此表用于行政调解的受理（承办人意见写明适用简易程序或普通程序）、不予受理、回避、延期、终止、结案等。

文书十五

杭州市住房保障和房产管理局行政调解案件登记表

编号	当事人 (申请人)	当事人 (被申请人)	第三人	事由	受理时间	调解员	结案时间	结案方式	备注