

调解业务前沿



2024 年 3 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】	4
一、重庆高院与重庆市司法局联合印发通知 充分发挥人民调解基础性作用推进诉源治理.....	
.....	5
二、国际调解院：和平解决国际争端的中国方案.....	6
【专业文章与案例分析】	12
一、坚持和发展新时代“枫桥经验” 推进调解工作高质量发展.....	13
二、金融纠纷诉源治理的实证分析与路径优化——以南京两级法院金融审判实践为例	23
【最新法律法规及政策解读】	40
一、上海市律师协会《律师从事劳动争议调解业务操作指引（试行）》	41
二、上海市律师协会《律师从事婚姻家庭案件调解业务操作指引（试行）》	55
三、上海市律师协会《律师从事金融（消费）纠纷案件调解 业务操作指引（试行）》	78
四、拉萨市人民政府《拉萨市行政调解规定》	92
五、江西省人力资源和社会保障厅、江西省高级人民法院、江西省司法厅、江西省总工会、 江西省工商业联合会、江西省企业联合会、江西省企业家协会《关于加强新就业形态劳动纠 纷一站式调解工作的通知》	100

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、 重庆高院与重庆市司法局联合印发通知 充分发挥人民调解基础性作用推进诉源治理

来源：人民法院报

近日，重庆市高级人民法院与重庆市司法局联合印发《〈关于充分发挥人民调解基础性作用推进诉源治理的具体措施〉的通知》（以下简称《通知》），深化新时代“枫桥经验”新重庆新实践，提升矛盾纠纷多元化解能力和水平。

《通知》强调，法院协同司法行政机关要完善和规范矛盾纠纷调解渠道，完善矛盾纠纷排查联动综合化解机制，着力加强“调解+诉讼”衔接联动工作，加强矛盾纠纷调解工作保障。两部门要加强数字化平台对接，实现人民法院调解系统与司法行政调解系统信息数据互通共享，确保纠纷案件网上流转顺畅，以信息化手段动态分析平台数据，以“数字化”赋能矛盾纠纷调解工作。

《通知》要求，法院应加强诉前引导，以“应调尽调”为原则，立足于法定职责，以多形式推动调解工作稳步前进。司法行政机关应加强对人民调解工作的全面指导，提升矛盾纠纷前段预防、就地化解质效。各单位应加大调解宣传力度，充分运用传统媒体与新媒体平台，做好先进典型宣传，生动讲好调解故事。（记者 刘 洋 通讯员 李函殊）

二、 国际调解院：和平解决国际争端的中国方案

来源：国际合作中心秘书处网站

在中央政府支持下，国际调解院筹备办公室于 2023 年 2 月 16 日在中国香港特别行政区成立。2022 年以来，中国与印度尼西亚、巴基斯坦、老挝、柬埔寨、塞尔维亚、白俄罗斯、苏丹、阿尔及利亚等国签署了《关于建立国际调解院的联合声明》（以下简称《联合声明》），决定以条约为基础、由各方共同协商建立国际调解院这一常设多边政府间国际组织，为和平解决各类国际争端提供友好、灵活、经济、便捷的调解服务。根据《联合声明》设立筹备办公室，是建立国际调解院的重要一步。筹备办公室将自 2023 年上半年起就建立国际调解院的国际公约等事项组织开展政府间谈判。和平解决国际争端的重要方法

国际调解在国际法上是一种制度化的争端解决方式，与谈判、调查、调停、仲裁、司法等一同被《联合国宪章》列为和平解决国际争端的主要方法。调解程序包括争端出现后由当事方共同组建调解委员会、调解委员会对争端解决方案提出建议、当事方自愿接受执行。通过调解解决争端在世界主要法律体系实践中得到广泛应用。

长期以来，司法诉讼是西方社会解决纠纷的主流，调解则被称为“东方智慧”。据《周礼》中的《地官·司徒·调人》记载，距今 3000 多年前的中国古代即有“调人掌司万民之难而谐和之”。“调人”即是当今所称的“调解员”，职责就是“古者不禁报讎，而有调和之令，此官主司察而治之”。

20 世纪中叶以来，由于社会的复杂化和纠纷的多样化程度同时提高，西方社会依赖诉讼的弊端首先在美国司法系统中凸显出来。“诉讼爆炸”导致法院不堪重负，单一诉讼也难以实现高效、低成本的纠纷解决。在此情况下，“替代性纠纷解决”的概念和方法开始普及，包括调解在内的非诉讼争议解决方式在国内法体系中的重要性显著提升。

与此同时，国际社会也更加注重调解在解决国际争端中的作用。在国际商事争议解决领域，联合国国际贸易法委员会在 2014 年召开的第 47 届会议上决定拟定一部旨在鼓励通过调解方式解决商事争议的公约。委员会历时四年形成公约草案和《贸易法委员会国际商事调解示范法》修正草案，并于 2018 年 6 月在第 51 届会议上批准通过了《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》最终案文。同年 12 月，公约经联合国大会审议通过。在决议中，联大表示，“调解在友好解决国际商事争议上具有独特价值，公约将补充现行国际调解法律框架，有助于发展和谐的国际经济关系”。

在辖制国家间关系的国际公法领域，调解更是早已同谈判、调查、调停、仲裁、司法等一道构成和平解决国际争端的主要方法。在实践中，国际调解被明确载入《联合国宪章》《维也纳条约法公约》《联合国海洋法公约》《生物多样性公约》《气候变化框架公约》等重要国际公约以及《波哥大公约》《欧洲人权公约》等众多区域性多边条约，也为联合国、欧安组织等国际机构推动通过政治外交手段解决全球和地区热点问题发挥了重要作用。一些国家间陆地和海洋划界争议也是通过这种方式加以和平解决的。与司法诉讼和仲裁相比，调解更能体现当事方自主性，照顾当事方多元化的利益需求，当事方对和解协议内容具有更强的预期性和决定权，也会更有利于自觉化解争议。

然而，与调解在国内法系统中的广泛应用及其在国际法文件中的重要地位相比，长期以来国际社会对这一全球法治公共产品的投入和供给明显不足。

对现有常设争端解决机构的有益补充

国际社会自 19 世纪末开始寻求建立常设性国际争端解决机构。在此过程中，全球性和区域性司法和仲裁机构不断涌现，20 世纪 90 年代以来尤其如此，比如，依据 1899 年《海牙和平解决国际争端公约》设立的常设仲裁法院（Permanent Court of Arbitration, PCA）、依据 1920 年《国际联盟盟约》建立的常设国际法院（Permanent Court of International Justice, PCIJ）、依据《联合国宪章》于 1946 年开始运作的国际法院（International Court of Justice, ICJ）、依据《联合国海洋法公约》于 1996 年建立的国际海洋法法庭（International Tribunal for the Law of the Sea, ITLOS）、依据 1994 年《关于争端解决规则与程序的谅解》成立的世贸组织争端解决机构（Dispute Settlement Body, DSB）、依据《国际刑事法院罗马规约》于 2002 年成立的国际刑事法院（International Criminal Court, ICC），等等。

另一方面，在国际争端解决体系中，没有专司调解的常设机构，未能有效发挥调解在和平解决国际争端中的应有作用。早在 20 世纪 20 年代至二战期间，世界范围内便掀起过一次通过调解解决国际争端的高潮，缔结了近 200 个有关调解的国际条约。二战后国际法院和区域性、专门化司法机构的发展在一定程度上使国际社会忽略了调解的重要性。自 20 世纪 20 年代至今，通过调解解决的国家间争端不足 20 个，国际调解的适用也只能依据散见于各项国际条约中的临时调解机制。

现有的常设性国际争端解决机构有效提高了国际法的作用,促进了国际社会的法治化。与此同时,伴随争端解决而出现的一些国家“重司法轻调解、重强制轻自愿”取向的负面效果也开始呈现。实践表明,司法和仲裁并非解决各类国际争端的理想方式,法律方法先天存在的“你输我赢”的弊端导致当事方拒绝接受裁判的案件屡见不鲜。更重要的是,国际秩序的变革使得国际法的社会基础不断发生变迁,身处其中的国际争端解决机构往往首当其冲。

据美国学者统计,从1946至1965年,国际法院所有争议案件得到执行的比例为83%,其中强制管辖案件得到执行的比例为80%。而在1966至1985年,国际法院争议案件得到执行的比例迅速下降到20%。这20年正值美苏冷战,非殖民化运动也达到高峰。这一时期国际法院受理的不少案件都涉及个别大国为谋求地缘政治利益而制造、挑唆亚非拉新独立国家间围绕主权和民族权的矛盾,甚至是直接通过武力干涉破坏主权国家的政治独立和领土完整。典型案例如1966年国际法院做出的两件“西南非洲案”判决,被认为是“在客观上维护了南非(殖民当局)在西南非洲的种族隔离制度”,对联合国推动非殖民化进程构成巨大冲击。又如,1984年国际法院关于“(美国)在尼加拉瓜境内针对尼加拉瓜的军事和准军事行动案”判决做出后,尼加拉瓜政府连续五年请求联合国安理会强制执行该判决,均遭美国否决。这些难以执行的案件,往往都涉及国家领土主权、安全以及其他重大利益关切,即使做出判决也无法让当事方定纷止争。

当今世界正经历百年未有之大变局,世界多极化、经济全球化处于深刻变化之中,既是大发展的时代,也是大变革的时代。21世纪的多边主义要守正创新、面向未来,既要坚持多边主义的核心价值和基本原则,也要立足国际格局

变化，着眼应对全球性挑战需要，在广泛协商、凝聚共识基础上改革和完善全球治理体系。就国际争端解决机构而言，则理应在争端解决程序中同时实现良好法律效果和社会效果。早有学者指出，为有效应对当前国际争端解决机构所面临的挑战，需要对争端解决机制从功能、组织与程序三方面进行重构。功能重构意味着争端解决机制不必追求所有案件均由其做出具有拘束力裁判的结果，相反，可以通过提供场所，便利争端当事方就各自关切和诉求进行交流，从而促成争端得到解决。组织重构意味着争端解决机制有必要实现组织机构的常设性与裁判人员的职业化。程序重构意味着设立或促进多元化的争端解决程序，以适应不同类型的争端对于争端解决程序的差异化需求，扭转追求强制管辖权以及强调裁判结果拘束力的单一“司法化”趋势。

建立常设国际调解机构正是有效回应当前挑战的最佳方案。为顺应国际调解发展态势和需求，中国与理念相近国家决定共同发起建立国际调解院。国际调解院将成为世界上首个专门以调解方式解决国际争端的政府间国际组织，是对现有常设争端解决机构的有益补充。

筹备办公室为何落户中国香港

国际调解院筹备办公室设在香港主要考虑到其优越的地理位置、便利的营商环境，特别是香港成熟的法律体系，在提供法律服务包括调解方面拥有独特优势。

香港在我国涉外法治建设中具有不可替代的作用。涉外法治工作事关国家主权、安全和发展利益，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支点，是改革和建设全球治理体系的重要支点。香港在回归前有自己独立的法律制度，属于普通法系。香港回归后，按照“一国两制”方针，原有法律基本不

变，中国因此成为一个复合法域国家。据英国研究机构的一项调查发现，香港国际仲裁中心是“欧洲以外最受欢迎的首选仲裁机构”、全球第三大仲裁机构。香港作为亚太地区国际法律和争议解决服务中心的地位已经得到国际社会普遍认可。

近年来，香港“国际法律枢纽”建设初具规模，海牙国际私法会议亚太区域办事处、亚非法协香港区域仲裁中心、联合国国际贸易法委员会合作项目办公室等 20 多家机构进驻“国际法律枢纽”。可以说，香港正在从地区性争议解决服务中心向全球法律服务中心迈进。

国际调解院的建立将打造更加开放包容、公平普惠的和平解决国际争端新平台，为维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则贡献中国智慧、中国方案。

（作者：叶强 中国南海研究院助理研究员）

【专业文章与案例分析】



一、 坚持和发展新时代“枫桥经验”推进调解工作高质量发展

作者：贺荣 司法部党组书记、部长

来源：《人民调解》杂志 2024 年第 3 期

2023 年是毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”60 周年暨习近平总书记指示坚持发展“枫桥经验”20 周年。2023 年 9 月 20 日，习近平总书记在浙江考察期间参观枫桥经验陈列馆时指出，要坚持好、发展好新时代“枫桥经验”，坚持党的群众路线，正确处理人民内部矛盾，紧紧依靠人民群众，把问题解决在基层、化解在萌芽状态。2023 年 11 月 6 日，习近平总书记在北京亲切会见全国“枫桥式工作法”入选单位代表，勉励大家再接再厉，坚持和发展好新时代“枫桥经验”，为推进更高水平的平安中国建设作出新的更大贡献。

“枫桥经验”形成于社会主义建设时期，发展于改革开放和社会主义现代化建设新时期，全面创新发展于中国特色社会主义新时代，是本土生长的中国智慧、东方经验。调解是具有中国特色的化解矛盾、消除纷争、促进和谐的非诉讼纠纷解决方式，是“枫桥经验”的直接体现和生动实践。坚持和发展新时代“枫桥经验”、推进调解工作高质量发展，对于更好统筹高质量发展和高水平安全，建设更高水平的平安中国、法治中国意义重大。

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，党中央、国务院先后出台法治建设“一规划两纲要”、《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》等重要顶层设计，就调解工作作出一系列重要部署。习近平总书记多次对做好调解工作作出重要指示，强调要坚持人民调解、行政调解、司法调解联动，鼓励通过先行调解等方式解决问

题；要加快整合律师、公证、司法鉴定、仲裁、司法所、人民调解等法律服务资源；要加快发展律师、公证、司法鉴定、仲裁、调解等法律服务队伍，等等。习近平总书记关于调解工作的重要指示，为我们做好新时代新征程调解工作指明了前进方向、提供了根本遵循。司法行政机关承担指导调解工作的重要职责，要认真贯彻落实习近平总书记关于调解工作的重要指示精神和党中央决策部署，落实纪念毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”60周年暨习近平总书记指示坚持发展“枫桥经验”20周年大会和全国调解工作会议精神，准确把握新时代“枫桥经验”的科学内涵和实践要求，务实担当履行调解工作职责，妥善化解矛盾纠纷，把坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”落实到推进调解工作高质量发展的实际行动和工作成效上，努力为中国式现代化行稳致远营造更加安全稳定的社会环境。

一、深刻认识新时代调解工作取得的显著成效，进一步增强做好调解工作的责任感使命感

近年来，各级司法行政机关深入践行习近平法治思想，坚持和发展新时代“枫桥经验”，充分发挥调解在矛盾纠纷预防化解中的基础性作用，推进新时代调解工作取得新成效。一是制度优势更加彰显。2023年全国人民调解组织调解各类矛盾纠纷1720万件，其中人民法院委派委托调解成功728万件。律师调解试点开展以来，调解案件96万件，达成调解协议45万件，最大限度把矛盾纠纷吸附在当地、消除在萌芽。二是职能作用充分发挥。围绕“国之大者”履职尽责，扎实开展矛盾纠纷源头预防、排查预警、调解化解，夯实人民调解工作基础，拓展深化行政调解、行业性专业性调解，及时妥善化解各类矛盾纠纷，为保障人民群众合法权益、维护社会大局稳定作出积极贡献。三是制度机

制不断创新。贯彻落实人民调解法，制定全国人民调解工作规范，开展律师调解试点，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，各地普遍出台加强诉调、警调、访调等衔接联动工作机制的意见，为人民群众提供便捷、高效、智能的调解服务。四是组织和队伍建设水平持续提升。基本形成覆盖城乡和重点领域、重点单位的调解组织网络。目前，全国共有人民调解委员会 69.8 万个，行业性专业性人民调解组织 4.9 万个，派驻有关部门人民调解组织 4.1 万个，律师调解工作室（中心）1.3 万个。加强专职人民调解员队伍建设，全面开展人民调解员等级评定，推动将调解员纳入新修订的职业分类大典，调解员队伍结构和素质进一步优化，现有人民调解员 307.8 万人，其中专职人民调解员 46.2 万人，律师调解员 6 万多人。

当前，我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需求日益增长，各种新型矛盾纠纷易发多发，给新征程调解工作提出新任务新挑战。必须清醒认识到，与党中央要求和人民群众期待相比，调解工作还存在一些问题和困难。比如，不同类型的调解组织发展不平衡，律师调解、商事调解组织数量偏少；调解员队伍结构总体上还不合理，专职人民调解员仅占总数的 15%；开展行政调解、商事调解、律师调解等的法律制度依据还需进一步健全，等等。对于这些问题和困难，要在党中央坚强领导下，采取硬实措施有力有效解决。做好新征程调解工作，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入学习贯彻习近平法治思想，认真贯彻落实习近平总书记关于调解工作的重要指示精神和党中央决策部署，坚持党对调解工作的领导，坚持以人民为中心，坚持和发展新时代“枫桥经验”，落实

统筹高质量发展和高水平安全要求，不断完善调解工作制度机制，大力加强调解组织和队伍建设，持续加强调解保障能力建设，进一步深化以人民调解为基础、各类调解衔接联动的调解工作格局，全力维护国家政治安全和社会稳定，为平安中国、法治中国建设和推进中国式现代化作出积极贡献。

二、准确把握新征程调解工作的时代要求，全面提升矛盾纠纷排查化解质效

党的二十大报告指出，在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，加强和改进人民信访工作，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。我国国情决定了我们不能成为“诉讼大国”。调解是增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的有效方式，具有非对抗性、经济性、及时性等优势，在保障国家安全、维护社会稳定、推进社会治理等方面发挥独特作用。各级司法行政机关要坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，进一步发挥调解在矛盾纠纷预防化解中的基础性作用，维护社会安全稳定。

一是坚持调解工作正确政治方向。坚持把习近平法治思想作为调解工作的根本遵循，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，确保习近平总书记关于调解工作的重要指示精神和党中央决策部署不折不扣贯彻落实。切实把党的领导贯穿调解工作全过程各方面，定法治自信，不断增强走中国特色社会主义法治道路的底气、定力。深刻理解调解工作是党的群众工作的一部分，进一步提高政治判断

力、政治领悟力、政治执行力，把政治建设和调解工作深度融合，努力在每个调解案件中实现政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。站稳调解工作的人民立场，传承中华优秀传统文化，大力弘扬社会主义法治精神，发动和依靠群众就地实质性解决矛盾纠纷。胸怀“国之大者”履职尽责，在党和国家工作大局中找准结合点、切入点，把调解贯穿矛盾纠纷化解工作始终，应调尽调、能调尽调，提升矛盾纠纷化解法治化水平。切实加强党组织建设，推进调解协会、调解组织单独或联合设立党支部，实现党的组织应建尽建，从有形覆盖到有效覆盖，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。

二是坚持预防为主、排查在先。矛盾纠纷化解重在抓前端、治未病，把矛盾消解于未然，将风险化解于无形。要结合职能推进落实严格依法办事要求，在加强依法行政、推进严格规范公正文明执法等方面采取硬实措施，从根本上防止因不依法依规办事、执法不当等引发矛盾纠纷。坚持源头预防，强化风险隐患处置，做到“调防结合、以防为主”，充分发挥调解组织网络覆盖广泛，调解员来自基层群众、熟悉社情民意等优势，做深做细做实矛盾纠纷排查，对发现的矛盾纠纷及时采取有效措施，努力将矛盾纠纷发现在初始、稳控在基层、化解在萌芽。加强重大问题预警防控，对排查发现的违法犯罪活动以及可能引发“民转刑”案件、涉群体性事件等矛盾纠纷，及时预警、主动报告，积极配合有关部门疏导化解。抓实普法宣传，深化“全国民主法治示范村（社区）”创建，大力培育“乡村法律明白人”，将调解工作与法治宣传教育紧密结合起来，引导群众办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法，更多支持参与调解工作，自觉运用调解方式化解矛盾纠纷。

三是坚持把实质化解作为根本任务。聚焦矛盾纠纷就地实质化解，既解“法结”又解“心结”，努力实现案结、事了、人和。抓好基层矛盾纠纷化解，充分发挥村（社区）、乡镇（街道）人民调解委员会作用，及时就地妥善化解邻里、婚姻家庭、山林土地、房屋宅基地、征地拆迁等与群众密切相关的矛盾纠纷，做到“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。抓好行业专业领域矛盾纠纷化解，着力加强和规范医疗、道路交通、劳动争议、物业等行业专业性调解工作，继续向消费、旅游、金融、保险、知识产权等领域拓展。目前新就业形态领域矛盾纠纷增长较快，要有针对性地加强调解组织建设，完善新就业形态劳动者权益保障的联动机制。抓好涉企矛盾纠纷化解，发挥企业调委会和各类商会调解组织作用，帮助企业防范风险、化解矛盾。

四是与时俱进强化调解组织建设。健全完善的调解组织网络是做好调解工作的基础。按照人民调解法和全国人民调解工作规范等要求，以村（社区）、乡镇（街道）人民调解委员会为重点，配齐配强调解力量，做到依法普遍设立、人员充实、制度健全、工作规范、保障有力。聚焦矛盾纠纷易发多发的重点、新兴领域，因地制宜推进行业专业性调解组织建设。大力推进商事调解组织建设，鼓励设立具有独立法人地位的商事调解组织。推进在人民法院诉讼服务中心、公共法律服务中心、律师协会和有条件的律师事务所设立律师调解工作室，打造一批行业认可、人民群众信赖的调解品牌。

五是加快提升调解工作信息化水平。随着信息技术和人工智能的不断发展，要更加积极运用信息化、智能化手段，不断提升矛盾纠纷化解工作质效。近年来，各地研发推广智能移动调解系统，运用手机 App、微信公众号、小程序等，探索开展矛盾纠纷在线咨询、在线分流、在线调解、在线反馈、在线司

法确认，为当事人和调解员化解纠纷提供了便利。要加快建设矛盾纠纷非诉化解平台，连通调解、仲裁、行政复议等业务系统，实现与有关部门信息系统的“总对总”对接，确保纠纷案件网上流转顺畅，信息数据互通共享。加快推进全国调解工作信息平台建设，汇聚人民调解、行政调解、行业性专业性调解工作信息，完善在线办案、视频调解、类案推送、电子签章等功能，实现全国调解业务“一网统管”“一网通办”，提升调解工作质效。深化大数据、云计算、人工智能等信息化手段运用，实现对矛盾风险的动态智能感知、科学精准分析，为党委政府科学研判形势和作出决策提供依据参考。

六是大力加强调解员队伍建设。调解员的政治素养、业务能力、职业规范等直接影响矛盾纠纷化解成效，必须大力推进调解员队伍专业化、职业化建设。加强专职人民调解员队伍建设，按照《关于加强人民调解员队伍建设的意见》要求，尽快实现村（社区）、乡镇（街道）人民调解委员会等专职人民调解员应配尽配，注重从退休法官及其他政法干警、各类法律服务工作者、社会专业人士中选聘人民调解员，不断优化队伍结构。加强律师调解员队伍建设，建立青年律师参与调解机制，组织青年律师特别是新入职律师到司法所、公共法律服务中心等进行实践锻炼。通过“引进来”和“走出去”相结合的方式，积极培育发展国际化、专业化、高素质的商事调解员队伍。常态化开展分级分类培训，采取线上和线下相结合等方式，重点开展法律政策、专业知识和调解技能等方面培训，全面提高调解员化解新形势下矛盾纠纷的政治素质和专业能力。推进队伍职业化建设，以调解员纳入职业分类为契机，建立健全资质认证、等级评定、职业水平评价等制度，完善激励保障各项机制。建立调解志愿者和调解咨询专家队伍，广泛动员群团组织、社会组织、企事业单位以及基层

群众、社会专业人士等各方面力量参与矛盾纠纷化解。加强纪律作风建设，完善调解员行为规范，建立投诉处理机制，教育引导调解员严守工作纪律和职业道德。

三、着力完善新时代新征程调解工作格局，形成有效化解矛盾纠纷的工作合力

习近平总书记多次强调，要“完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”。随着矛盾纠纷跨界性、关联性、复杂性增强，化解难度不断加大，需要切实加强对各类调解、各项职能、各方力量的统筹协调，完善以人民调解为基础、各类调解优势互补、有机衔接、协调联动的工作格局。

一是在分类指导上要更加注重把握规律。我国的调解制度包括人民调解、行政调解、司法调解、行业性专业性调解等不同类型，各有其优势特点和适用范围。人民调解是我国宪法和法律规定的制度，要把人民调解规范化建设和专职人民调解员队伍建设作为工作重点，推进人民调解组织、队伍、业务、制度、保障能力等各方面规范体系建设，提升人民调解权威性和公信力。行政调解是行政机关践行为民宗旨、建设服务型政府的重要方式，要完善行政调解法律政策，健全各级政府负总责、司法行政机关牵头、各职能部门为主体的行政调解工作体制，规范行政调解范围、程序、效力、保障，加强行政裁决、行政复议调解等工作，依法加强消费者权益保护、交通损害赔偿、治安管理、环境污染、社会保障、房屋土地征收、知识产权等方面行政调解，及时妥善化解相关纠纷争议。行业性专业性调解覆盖领域广、涉及类型多。要加强商事调解，加快建立健全既有中国特色又与国际接轨的商事调解制度规则，加大投资、金融、证券期货、房地产、知识产权等领域调解服务力度，让专业性的问

题得到专业性的调解。特别要加强涉外商事调解工作，服务高质量共建“一带一路”、粤港澳大湾区、海南自贸港和各地自贸区等建设。把律师调解作为工作重点，建立健全律师调解机构设置、人员资质、案件办理、服务收费等工作规范，提高社会认可度。

二是在资源统筹上要更加注重凝聚合力。坚持系统思维，贯通司法行政机关在立法、依法行政、刑罚执行、公共法律服务、涉外法治等方面相关职能，统筹好系统内各类解纷资源，合力推进调解工作。加强平台建设，依托现有公共法律服务中心，在市、县两级加快建设非诉讼纠纷化解平台，为人民群众提供“综合性”“一站式”矛盾纠纷化解服务。加强力量统筹，充分调动律师、公证员、基层法律服务工作者、法律援助人员、司法鉴定人员和仲裁员、行政复议人员等力量，发挥专业优势，广泛参与调解。加强衔接联动，建立各类调解之间引导告知、移交委托和信息反馈机制，深化调解与仲裁、行政裁决、行政复议等的衔接，对适宜调解的案件，仲裁机构、行政裁决机关、行政复议机关先行开展调解，引导当事人优先通过调解方式解决，做到应调尽调；调解不成或在调解过程中发现适宜通过其他非诉讼方式解决的，引导当事人通过其他合法渠道解决，形成矛盾纠纷化解工作闭环。

三是在协调联动上要更加注重提高质效。加强诉调对接，持续深化与人民法院的协作配合，通过诉前引导、委派委托调解、司法确认等方式，引导更多的矛盾纠纷通过调解方式解决，保证调解协议效力，推动矛盾纠纷源头预防、就地实质化解。深化访调对接，把调解作为信访工作法治化的重要工作抓手，加强信访事项调解组织建设，健全完善信访与调解协调联动工作机制，对于申诉求决类信访事项，坚持调解优先，将调解贯穿依法办理全过程。推进警调对

接，总结各地设立派驻公安派出所人民调解工作室、成立道路交通事故纠纷人民调解委员会，化解大量治安类民事纠纷、交通事故民事损害赔偿纠纷等经验做法，完善人民调解与“110”非警务警情对接分流机制，加强与公安机关的沟通协调，进一步完善制度、优化流程、提升质效。探索检调对接，在适用刑事和解等轻微刑事案件中引入调解，及时有效修复受损社会关系。

调解是一项社会性工作、系统性工程。各级司法行政机关要在党委政府领导下，将调解工作纳入地方平安建设、法治建设总体部署谋划推进，为开展调解工作提供更多政策支持和有力保障。会同有关部门健全完善各项工作机制，落实保障措施，关心爱护调解员队伍。系统总结各地区各领域在推进调解工作中的好经验好做法，加大宣传推广力度，持续鼓励和支持各地结合实际深入探索创新。加强各级调解协会建设，充分发挥调解协会在行业指导、会员服务和自律管理等方面的职能作用。汇聚各类研究平台、高校和专家学者力量加强理论研究，为丰富和完善具有中国特色、时代特征的调解制度、推进调解工作提供理论支撑、智力支持。

新征程上，司法行政机关要坚持学悟笃行习近平法治思想，坚持好、发展好新时代“枫桥经验”，真抓实干，担当作为，不断推进调解工作高质量发展，妥善化解各类矛盾纠纷，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业贡献更多法治力量。

二、金融纠纷诉源治理的实证分析与路径优化——以南京两级法院金融审判实践为例

作者：姚志坚 黄伟峰 王瑞煌

来源：《人民司法》杂志 2024 年第 7 期

中央金融工作会议指出，金融是国民经济的血脉，是国家核心竞争力的重要组成。随着普惠金融、互联网金融的快速发展，越来越多的金融纠纷涌入法院，案件数量长期高位运行，给金融审判带来新的挑战。党的十八大以来，习近平总书记从推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，就创新发展新时代“枫桥经验”“抓前端、治未病”、把非诉讼纠纷机制挺在前面、推进社会矛盾纠纷多元预防调处化解作出一系列重要指示。强化金融领域诉源治理，是国家金融治理体系和治理能力现代化的题中之义。近年来，江苏省南京两级法院深入学习贯彻习近平法治思想，充分发挥金融审判职能作用，围绕服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三项任务，完善联动格局，推进诉源治理，切实以高水平金融审判助推金融高质量发展。

一、现状检视：新时代下南京金融纠纷发展态势

作为省会城市，南京地区金融机构较为集中，数量多、类型全，笔者通过对近年来南京两级法院信用卡纠纷、金融借款合同纠纷深入调研分析，发现这两类金融纠纷存在以下态势特点：

（一）信用卡纠纷态势

一是案件量大且总体呈上升态势。2021～2023 年全市两级法院共受理一审信用卡纠纷 31074 件，占全省同期信用卡纠纷受理数的 34.76%。二是被告（信用卡用户）不到庭现象普遍，上诉率亦较低。缺席判决率 88.56%，上诉率

0.57%。三是收案数地区差异大。信用卡案件主要集中在建邺区、玄武区、秦淮区、鼓楼区、江宁区等金融机构聚集区，该 5 区的案件数占全市的 89.32%。四是所涉银行以股份制银行、城商行为主，工农建中等传统国有银行相对较少。个别银行的信用卡纠纷近两年激增，占到全市信用卡纠纷的 55%以上。五是部分案件中银行未申请执行或尚未进入执行程序，执行案件实际执行到位率低，仅 5%左右。

（二）金融借款合同纠纷态势

一是案件数量长期高位运行且增速明显。2021 年以来，全市金融借款合同纠纷新收案件数量一直位居金融类案件首位，占全省该类纠纷案件总数的 20%以上。其中，2021 年新收案件数 18689 件，同比上升 56.18%；2022 年，新收案件数 25445 件，同比上升 36.15%；2023 年增速虽有放缓，但仍在高位运行。二是所涉银行地域集中性特征显著。总部设在南京的银行所涉案件数量比例最多，如苏宁银行、江苏银行、南京银行、紫金农商行等，主要与上述银行本身在南京地区拥有的客户群相对外地银行而言较多、贷款业务量大有关。三是小标的案件占比高，涉互联网贷款案件增加。标的额在 30 万元以下案件占比 81.07%，小标的额案件数量上升源于区域性中小银行互联网贷款业务的扩张，相关借款合同均系借款人以生活消费生产经营为目的通过互联网平台如支付宝借呗、京东金融等签订。

（三）存在的主要问题

笔者通过调研分析发现，信用卡纠纷和金融借款合同纠纷存在以下主要问题：

一是金融机构司法诉讼需求与法院司法供给之间矛盾突出。如南京两级法院 2021 年、2022 年分别新收一审信用卡纠纷 8518 件、12832 件，同比分别上升 96.45%和 50.65%；2023 年新收 9724 件，同比下降 24.22%，但数量依然很大，且与信用卡逾期半年未偿信贷总额及持卡人数相比，尚有大量信用卡纠纷搁置等待起诉，若此类纠纷均进入司法程序，将导致审判工作不堪重负。

二是商业银行贷款业务中存在授信管理和风险管控不严问题，债务规模持续攀升。近年来，信用卡、小额信贷等个人消费信贷与各种消费场景深度绑定，一定程度上便利了生活，减轻了即时支付的压力，但一方面金融机构在贷前资格审查方面相对宽松，另一方面部分消费群体尤其是年轻消费群体的消费行为不够理性，频繁、叠加使用消费信贷，容易引发过度负债、征信受损等风险。该类案件的被告大多为年轻消费群体，分散各地，到庭率低。

三是债权催收跨地域诉讼特征明显。部分互联网持牌金融机构或地方性小贷公司通过在线上放款或当地放款后，将贷后管理事宜转交他人，通过第三方担保后行使追偿权或转让债权的方式，在金融机构所在地及借款人住所地的异地法院发起诉讼，形成跨地域诉讼。此类诉讼存在利用各地监管政策及司法裁判规则差异逃避监管和法律责任追究等问题，还存在部分信用卡业务存在息费过高、对持卡人信息保护不到位、不当催收债权等情形。

四是多数银行起诉动因在于获得法律文书，以核销呆账、税前扣除资产损失，通过诉讼追讨债权的实效不佳。许多商业银行总行通过设置起诉案件数、核销率等指标对下属机构进行考核，导致银行为了完成考核而诉讼，未将工作重心聚焦在穷尽催收手段、防范逾期客户形成方面，而是选择以更高成本的司法资源替代成本较低且更为有效的自力催收措施。从信用卡纠纷和小额金融借

款合同纠纷案件的审理和执行情况看，一是债务人失联到庭率低，二是执行到位率低，反映出商业银行通过诉讼追债实效不佳。

二、实践探索：金融纠纷诉源治理的“南京方案”

习近平总书记强调，我国国情决定了我们不能成为诉讼大国。我国有 14 亿人口，大大小小的事都要打官司，那必然不堪重负！要推动更多法治力量向引导和疏导端用力，完善预防性法律制度。信用卡纠纷、金融借款合同纠纷等金融纠纷作为社会矛盾纠纷重要风险增量的态势愈发明显。如何推进金融纠纷诉源治理，是畅通金融消费者权益救济渠道、满足人民群众日益增长的司法和金融需求、防范化解金融风险、充分发挥人民法院和金融管理部门在国家治理体系和治理能力现代化中职能作用的重要举措。新时代背景下，南京两级法院坚持能动司法，主动深入推进诉源治理，全力构建“法院引导、多方参与、调解优先、诉讼断后”的金融纠纷诉源治理新机制。

（一）整合各类调解资源，以“小阵地”推动“大调解”

江苏省南京市中级人民法院与原人民银行南京营管部联合出台《关于全面推进南京地区金融纠纷多元化解机制建设的实施意见》，进一步加强法院和金融监管部门保护金融消费者权益工作的协作配合，规范南京地区金融机构经营行为，建立健全专业高效、有机衔接、便捷便民的金融纠纷多元化解机制。同时，推动建立“一站式”金融纠纷解决机构，提供“投诉受理+调解+仲裁”一站式金融纠纷解决服务。目前，在南京市 13 家基层法院及中院已实现诉讼服务中心附设金融纠纷调解工作室全覆盖，涵盖律师、学者、银行机构业务骨干在内的调解员被委派至各个工作室参与金融案件的调解工作，充分释放多元解纷与诉讼服务“1+1>2”的体系化效应，更好满足人民群众多层次多样化的司法

需求。据统计，2021~2023年，全市法院共委派和委托金融纠纷调解委员会调解案件2241件，调解成功1262件，成功率56.31%，为当事人节省数百万元的诉讼成本，赢得了人民群众的高度认可，形成了分流化解一批、快调速审一批、精细审理一批的良好格局。

（二）凝聚多方共治力量，以“小机制”促进“大联动”

为进一步加强金融司法与金融监管的良性互动，南京中院在全省率先与中国人民银行南京营管部、江苏省银保监局、江苏省证监局、南京市地方金融监管局共同建立金融监管与司法协作联动工作机制，签订《南京金融监管与司法协作联动备忘录》，建立联席会议、专家咨询委员会、多元纠纷化解、信息共享和协作平台等8项常态化协同机制，共同构建金融风险共研共商、协同防控的良好局面。与江苏省银行业协会、江苏省保险业协会联合印发《关于南京市银行保险纠纷诉调对接的流程规范》，共同设立银行保险纠纷调解工作室，充分利用协会熟悉银行和保险业务的优势，发挥自身专业特长，持续深化诉调对接机制。与上海金融法院、浙江省杭州市中级人民法院、安徽省合肥市中级人民法院、江苏省苏州市中级人民法院加强区域金融司法协作，共同推动签署《长三角区域金融司法合作协议》，深化辖区法院之间的交流合作。举办第二届长三角金融司法论坛，邀请江浙沪皖各地法院、金融监管部门、证监部门、高校等围绕金融纠纷诉源治理工作进行研讨交流，共同发布《关于服务保障科创金融改革的司法倡议》，共绘“枫桥经验”金融图景。

（三）聚焦社会治理问题，以“小建议”撬动“大治理”

不限于终端裁决，不囿于坐堂问案。面对大量涌现的新类型金融纠纷，南京中院深入了解驻宁金融机构的司法需求，结合“百名法官进企业百名企业家

进法院”活动，走访多家金融机构，召开涉互联网金融和信用卡案件审判执行工作座谈会、驻宁金融机构座谈会等。建立金融审判报告发布机制，召开南京两级法院金融审判工作新闻发布会，发布南京金融审判白皮书、南京两级法院金融审判典型案例，对金融风险进行提示，对社会公众、金融机构提出建议，从源头上减少同类纠纷再次发生。连续两年向市委、市政府报送金融审判年度报告，为党委政府决策提供参考。在办好每一起案件的同时，主动分析个案、类案发生的原因，精准研判各类金融纠纷背后可能存在的风险隐患，发挥司法建议的“社会啄木鸟”功能，近两年来全市两级法院持续及时向监管部门、金融机构等发出高质量司法建议 18 份。重点关注金融纠纷诉源治理领域反映出的经营风险、金融消费者保护等问题，推动完善管理制度，得到监管部门和市场主体肯定。

（四）回应金融科技需求，以“小创新”激发“大动力”

根据信用卡纠纷、金融借款合同纠纷两类案件数量多、批量化、类型化、数据化程度高的特点，南京中院与江苏银行签署《宁融智诉平台共建协议书》，秉持“一站、集约、集成、在线、融合”五大设计理念，探索搭建了全流程、智能化的“宁融智诉”一体化解纷平台。通过区块链技术应用，集成全流程在线区块链存证、诉前调解、司法确认、批量立案、电子送达、在线庭审、文书自动生成、网络查控等功能，实现诉讼活动智能化、诉讼方式在线化、诉讼档案无纸化、诉讼数据保真化。以玄武区人民法院为例，通过应用“宁融智诉”一体化解纷平台，该院金融速裁 9 人审判团队 2023 年办结简易案件 8772 件，结案周期从原来的 69 天缩短至 33.13 天，一审服判息诉率达 95.17%。全市两级法院还依托江苏微解纷线上平台，委派特邀调解组织开展在

线案件接收、电子阅卷、在线调解等工作，并就金融消费者与金融机构达成的在线调解协议，及时作出司法确认，既赋予了调解协议强制执行效力，又实现了“让当事人少跑腿，让数据多跑路”。

（五）深耕区域专业审判，以“小法庭”展现“大作为”

为优化金融审判机构、配强金融审判力量、服务河西金融集聚区建设，2022 年 1 月建邺区人民法院新设金融法庭，助力完善建邺金融发展生态。金融法庭依托长三角金融多元调解中心（该中心成立于 2021 年 6 月，系南京市建邺区人民政府主抓落地的长三角地区首个金融多元调解中心）充分发挥诉前调解功能，实现金融纠纷诉前立案、调解、司法确认、转诉讼立案等功能，同时运用市场化等手段，强化专业调解、行业调解、律师调解，集聚各方合力，形成了“一体化办公、一键式互联、一揽子解决”的金融纠纷一体化调处机制。目前，该中心已吸纳省保险行业协会调解中心、省商业保理行业协会保理纠纷调解工作室和基金纠纷调解工作室等调解组织。特别是保理纠纷调解工作室，系全国首家保理纠纷调解工作室。长三角金融多元调解中心还设置了示范金调工作室，制定从诉前调解立案、送达、约谈到调解文书制作、诉调衔接等一系列工作指引及示范模板，让调解员调得省心，让当事人调得放心。

三、现实困境：金融纠纷诉源治理的短板与瓶颈

（一）诉源治理的内涵理解有偏差

诉源治理有 3 个层次的涵义：一是从深化社会基层治理的层面，避免和减少纠纷的发生，使纠纷止于未发、止于萌芽；二是从减少纠纷进入诉讼程序的层面，避免已出现的纠纷形成诉讼，促进纠纷向诉讼外其他解决方式有效和顺畅分流；三是从诉讼解纷的层面，通过各种诉非衔接的渠道，优质高效化解已

经形成诉讼的纠纷。2021年2月，习近平总书记主持中央全面深化改革委员会第十八次会议，审议通过了《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》，诉源治理正式上升为国家社会治理领域的重要制度安排，但实践中，对于诉源治理内涵的理解存在偏差。

1.诉源治理不是案源治理。理解诉源治理的内涵，需要区分两个容易混淆的概念——案件数量下降与纠纷数量减少。前者是指正式立案和进入审判环节的案数量下降，后者是指整个社会纠纷数量的减少，两者虽有联系但显然不属于同一个概念。法院的立案数量减少，并不能当然表明整个社会的矛盾纠纷也减少。目前诉源治理工作多被理解为案源治理工作，重视诉前案件分流以减少收案数量，但对纠纷产生前的风险预警、矛盾预防、多元解纷等方面作为不足。金融纠纷诉源治理的成效，不仅表现为法院批量纠纷案件数量的降低，更应当实质满足金融机构不良贷款的化解需求，如一刀切地将金融纠纷阻拦在法院之外，只是在形式上降低了案件数量，但并不能解决金融机构的司法需求，亦没有实质化解纠纷，相反还会引发金融机构对法院评价的降低。

2.协同治理不是单靠法院。诉源治理是一项多方参与的系统工程。从形成、完善到最终发挥实效，需要包括司法、行政和其他社会主体之间通力配合、相互协作、共同推动。④受诉讼中心主义的长期影响，现阶段仍主要依靠法院单方进行引导和协调，与多元共治的价值理念尚存在距离，导致解纷主体欠缺实质多元性，一定程度上影响诉源治理工作的最终效果。法院以审判为主的职能决定其不宜成为诉源治理的主导者。社会治理的纠纷解决与司法裁判的纠纷解决并非同一范畴，前者以结果为导向、以政策为准则，后者则以实体与程序双重公正为导向，奉行法律的规则之治、辅以政策的平衡之效。如果法院

成为诉源治理的主导者，不仅在审判工作之外为各级法院增加职责要求和指标任务，加剧司法资源稀缺问题，也会极大地增加法院与潜在案件当事人接触的机会，存在诉前阶段非正式纠纷解决程序的过度侵占，或不当干扰诉后阶段规范化纠纷解决程序的可能，进而部分抵消我国员额制改革尝试实现审判中心主义、合理配置审判资源的努力，进而损害法官的中立角色。

3.案结事了不是结案了事。当前的社会治理现状不仅要求法院完成个案的纠纷化解，还内在地蕴含着对通过司法工作完成良好社会秩序构建和生活美德塑造、引领人民过上美好生活的深切期待。从客观现状看，个案的纠纷化解更多体现的是结案了事而非案结事了，未将依法实质性化解纠纷作为目标，进而可能产生一案结多案生问题，造成程序空转、劳民伤财。止步于结案了事的处理结果，意味着人民法院将工作重心定位于个案纠纷的所谓化解，继而无暇顾及通过审判实现社会整体价值构建与回应民众对更高层次美好生活的期待，进而错失了司法审判应当承担的政治意涵。

（二）金融机构的责任压实需加强

从法院受理的金融纠纷案件情况看，部分金融机构经营行为尚不够审慎，自主催收责任还待压实，潜在纠纷案件数量巨大，亦是影响金融纠纷诉源治理效果的重要因素。

1.贷前对风险控制责任落实不到位。当前，不少银行等金融机构以互联网贷款为主要形式推动普惠金融。互联网贷款业务具有典型的线上特征，资金融通和信息提供均通过网页、关联软件等网络通讯平台进行，交易对象遍布天南海北，虽然大大降低了交易成本，但因缺乏对借款人资质的审查，线上业务普遍也不需要借款人提供担保，进而带来借款人还款能力弱、失联率高、催收难

等隐患。如最高人民法院在《关于完善信用卡监管政策维护金融安全的司法建议书》（法建〔2023〕2号）中指出：“部分金融机构存在授予不适当客户大额信用额度等问题，催生债务违约和社会矛盾。一些银行业金融机构或平台不顾客户自身还款能力，为完成‘业绩’考核一味诱导不适当客户盲目借贷、超前消费，甚至利用优势地位以默认勾选、强制勾选等方式，搭售客户非自主意愿的金融产品或服务，导致持卡人过度负债。”

2. 贷后对纠纷化解主体责任认识不足。银行作为出借人和债权人，应是清收债务、化解纠纷的第一责任人，但实践中自身化解纠纷的积极性不高，而是通过设置起诉案件数、核销率等指标进行考核，加之各种纠纷化解模式中，监管机构、行业协会主导的纠纷化解体系缺少实体对接、功能受限，知晓率、首选率、满意率不高，而诉讼权威性高、程序规范、成本低，导致银行在自主核销、自主清收等方面对司法程序有较强依赖，通过其他替代方式化解纠纷的动力不足，最后导致批量案件进入诉讼程序，消极占用司法资源。

（三）调解组织的作用发挥不充分

1. 多元调解的参与主体不足。在专业调解组织方面，以长三角金融多元调解中心为例，虽然该中心在建邺法院金融法庭的对接指导下运行，但目前吸纳的4家调解组织中仅有保理纠纷和基金纠纷两个调解工作室派驻专人在法庭驻点办公。因调解组织缺少专职人员管理、统筹，导致各驻点调解组织单打独斗，调解人员在交流经验、分析问题方面存在瓶颈，各调解机构在整合调解资源、提升调解效能等方面存在不足，亟待建立专门的调解管理机制，提升实体化运行程度。

2.调解组织的积极性不高。目前，南京地区部分金融机构采用与民间调解组织如汉法通云调解服务中心、共道云调解服务中心、金智云法律调解服务中心等合作联动机制，在诉前对金融纠纷先行调解，由调解组织向金融机构收取调解费用。此种模式的局限性在于民间调解组织仅调解与其达成合作的金融机构的相关纠纷，未合作金融机构产生的纠纷不在调解范围内，存在调解组织中立性不足、普适性不强等问题。而对驻点在各法院的金融纠纷调解工作室等中立性调解机构，存在人力资源不充足、专业服务不精准、收费缺乏法律依据等现实问题，尤其是对调解成功的案件无激励机制，缺乏提高调解效能的动力。

3.调解人员的业务能力参差不齐。现阶段由于调解员缺乏金融领域相关业务的专业培训，缺少通法律、懂金融、善调解的高素质调解员，故对金融纠纷的调解能力和水平不足，仍停留在只能处理当事人未失联、标的数额小、争议事实不大、案情较简单的案件上，调解缺乏深度，存在就案调解且调解成功率不高的问题。整体来看，诉前调阶段对金融交易中存在的主要问题、潜在法律风险点、市场监管漏洞等分析较少，与诉源治理机制联动不足，成效不高。

（四）人民法院的解纷手段待优化

1.现有诉讼制度未能激活。督促程序的本质是在当事人无实质争议纠纷中，让债权人以简速程序获得具有执行效力的支付令。其制度价值在于分流当事人之间无实质争议的案件，疏减不必要诉讼以及合理配置司法资源，具有提升效率、分流案件、节约成本的作用。目前，因存在送达障碍、审查标准过高、不能申请诉前保全、债务人滥用异议权等问题，督促程序在南京地区的适用状况不容乐观。据统计，2019~2023年5年间，南京两级法院督促程序收

案数只有 55 件，其中驳回申请 9 件、不予受理 6 件、终结程序 16 件，仅有 24 件支付令生效，占比 43.64%。

2.金融解纷平台各有局限。以南京两级法院为例，全市法院互联网金融解纷平台重复建设，目前正在使用的调解平台有“江苏微解纷”“宁融智诉”“云晤 APP”等。除秦淮法院、鼓楼法院、玄武法院使用“宁融智诉”平台外，建邺法院单独使用“江苏微解纷”平台，各调解组织亦会根据各自需求选择适用自行研发的解纷平台。由于各平台均为独立系统，与法院使用的审判系统不兼容，无法实现数据共享。从现有解纷平台的应用看，一方面，“宁融智诉”平台的建设存在内部流程各自为政的局限，如立案分流对繁简案件的识别、诉前调解案件的拣选，仍需依靠审理人员的经验，成为平台应用的首个卡口；另一方面，由于不是每家金融机构都开展了区块链技术存证业务，在纠纷发生后仍需人工将金融业务数据电子化后上传至“宁融智诉”平台，也影响了平台功能的发挥。

四、补强之策：金融纠纷诉源治理的路径优化

（一）直面诉求、衡平供需

当前金融产品日益创新、金融机构存量贷款规模压力较大，南京地区金融司法供给不能充分满足金融机构纠纷化解的现实需求，亟需统筹金融机构需求与法院司法供给之间的关系。

1.面对金融机构违约纠纷数量迅猛增长的态势，需要提升源头内控能力。一方面，金融机构应审慎放贷，履行为借款人设定相应财务约束、培养理性消费习惯的社会责任；另一方面，金融监管部门亦需强化金融消费者适当性管

理，督促金融机构审慎放贷、按需授信，促进信用卡和信用类消费贷回归小额、消费本源。

2.面对金融机构就不良资产核销的考核指标，强化压实解纷主体责任。商业银行以司法裁判文书作为 10 万元以上透支款项的核销标准，导致信用卡纠纷形式催收不成即简单成讼。要从前端纾解商业银行的诉讼压力，只有优化此类考核指标，由金融机构向主管部门、税务部门协调变更核销前提条件，才能有效压实商业银行自主催收责任。同时鼓励商业银行通过不良资产证券化、个人贷款批量转让等方式批量化解金融纠纷。

3.面对债务人恶意逃废债现象，主动出击形成威慑。对案件审理中发现的恶意逃废债、信用卡诈骗、“债闹”、代理维权黑灰产业等违法犯罪行为典型案例，由法院适时向社会发布，加大释法宣传和警示教育力度，加强金融消费者教育，引导理性消费，营造金融机构合规经营、客户诚实守信的市场环境，助力金融法治环境建设。

（二）系统治理、形成合力

1.坚持党的领导，深化诉源治理。诉源治理是一项需要司法、行政和其他社会主体之间通力配合、相互协作、共同推动的系统工程，金融纠纷诉源治理应从法院的“独角戏”，转变为党委领导下的多元共治“大合唱”。只有充分发挥党的政治优势和组织优势，主动将司法权的行使以及解纷功能的发挥嵌入到党委领导下的社会治理大格局中，才能推动矛盾纠纷化解从碎片治理转向集成治理，才能推动完善诉前多元解纷联动衔接机制，汇聚各类解纷资源，将人民调解、行政调解、行业性调解、司法调解、商事仲裁有机衔接，才能推动社

会各方力量在矛盾化解中发挥更大作用，形成内外联动、上下协同、有序衔接的诉源治理工作格局。

2.依托集中送达中心和专业调解组织开展债务人联络修复工作，助力诉前调解顺利开展。针对债务人通过变换通信工具的方式失联、无法电子送达而导致债权落空的问题，探索集中送达中心、调解组织与三大电信运营商等合作方式，在提供债务人身份信息后修复其当前活跃使用的手机号码，并由运营商提供虚拟号码的方式联系债务人，以此提升电子送达率。

3.建立预查废证明机制。传统诉讼模式下，金融机构为了债务核销，面对涉多笔债务而又无财产可供执行的债务人，经常需要多次申请执行，而法院也在重复出具终本裁定，不仅增加了当事人的诉讼成本，而且浪费司法资源。预查废证明机制则是在诉前将真正无履行能力、多年来持续终本的债务人案件筛选出来，通过将逾期的债务人与法院执行案件终本库进行信息比对，如发现债务人已因其他债务涉诉不能执行或已列入失信名单，则由法院出具预查废证明并附他案执行终本裁定，引导金融机构将此类纠纷向不良金融资产核销程序分流。

4.探索以保促调化解纠纷。随着合规性与合法性日趋完善，金融纠纷的债权债务关系争议性越发弱化，但在债务人消极应对的情况下，以保促调就是解决这个问题的有效手段。由法院内部各部门加强协作，运用执行查控系统开展金融纠纷诉前保全工作，对债务人日常使用的支付宝、微信账号进行小额金额保全，促使有一定还款能力和还款意愿的债务人与金融机构达成调解，有效解决金融机构自主委托清收回应少、成效低的问题，亦过滤了相当数量的纠纷进入正式司法程序，实现共赢。

（三）非诉挺前、抓前治未

1.完善市场化解纷机制。在支持公益性解纷机制的同时，重视市场化解纷机制的发展，以发挥其独有的纠纷化解过滤功能。市场化解纷机制作为多元纠纷化解的一种重要方式，应当建立起与市场解纷主体的专业能力、解纷服务付出相匹配的收费机制，不断完善职业解纷服务的市场化运营方式，建立适应不同解纷组织、不同解纷方式特点的多层次、多样化经费保障体系。可探索由各金融机构共同设立金融纠纷调解基金会，按照低价有偿原则（不超过诉讼费50%）由基金会为调解组织提供市场化调解费用，收费标准和办法报相关部门备案并予以公示

2.用好司法建议，促进社会治理。坚持办理与治理结合、治标与治本并进，将法治力量向引导和疏导端用力。积极延伸金融审判职能，敏于从个案类案、审判数据分析研判中发现社会治理中的矛盾问题，发掘案件背后反映的公共政策、行业管理等方面的问题，针对性提出司法建议，为党委政府科学决策提供有益参考。与纠纷较多的金融机构及时对接沟通，开展“解剖式”分析、“诊断式”评估，发送“靶向式”综合类司法建议，并抄报相关监管部门，促进被建议单位真诚接受、真心整改，有效预警盲区漏洞、疏通堵点难点。

（四）实质诉讼、提质增效

1.过滤无效诉讼，规范收案前提。如前所述，从信用卡纠纷和小额金融借款合同纠纷案件的审理和执行情况看，一是债务人失联到庭率低，二是执行到位率低，可见商业银行通过诉讼追债实效不彰，实际上就是在进行无效诉讼。因此，法院需从执行效果的角度考量过滤无效诉讼，积极引导当事人在诉前了结纠纷，规范金融纠纷进入司法程序的前提。引导金融机构选择持卡人身份、

地址、联系方式、财产线索等信息准确的纠纷诉至法院，提升金融债权司法保护的精准性，真正让诉讼资源发挥实效。

2.用足用好督促程序，积极探索电子支付令。对金融纠纷中债务人的身份、地址、联系方式、财产线索等信息准确的案件，优先适用督促程序进行化解，助力金融纠纷繁简分流。支付令如由书面形式转为电子形式将极大提高支付令的适用范围及效率，因此应倡导金融机构在合同中预先约定电子送达方式、电子送达地址，并通过弹窗等方式告知督促程序的适用。3.发挥智慧法院建设功效。推进法院和金融机构区块链平台的跨链协同应用机制，用技术手段解决立案、举证、证据认定等问题。进一步完善“宁融智诉”平台功能，打破平台之间数据共享壁垒，实行“区块链+要素式审理”的智审模式，深化“在线分流+在线调解+网上立案+线上确认”的多元解纷模式，在事实清楚、法律关系明确的基础上，实行简案快审快执，切实提高审执质效，降低金融债权回收成本。南京两级法院在金融纠纷诉源治理的探索实践中，逐步形成了内外协同、部门联动、诉非衔接、分层过滤的“金融纠纷漏斗式化解六步法”



概言之，一是通过法院执行案件终本库比对，筛选出无财产履行能力的债务人，由法院出具预查废证明并附他案执行终本裁定，引导金融机构将此类纠纷向不良金融资产核销程序分流。二是依托集中送达中心和专业调解组织开展债务人联络修复工作，防止逃废债，为诉前调解顺利开展奠定基础。三是运用执行查控系统开展诉前保全，以保促调化解一批。四是充分发挥专业调解组织的功能作用，运用市场化调解机制提升金融纠纷调解专业度，用非诉调解方式分流一批。五是对持卡人身份、地址、联系方式、财产线索等信息准确的案件，用足用好督促程序，积极探索电子支付令。六是对存有争议的案件，推进人民法院和金融机构区块链平台的跨链协同应用机制，用技术手段解决立案、举证、证据认定等问题，实行简案快审快执。“金融纠纷漏斗式化解六步法”的运用，将有助于形成金融纠纷“漏斗式”多元化解机制。下一步，南京两级法院将重点部署、积极推广，并在实践基础上进一步完善“金融纠纷漏斗式化解六步法”，提升金融纠纷化解实效。

（作者单位：江苏省南京市中级人民法院）

【最新法律法规及政策解读】



一、上海市律师协会《律师从事劳动争议调解业务操作指引（试行）》

2024 年 3 月 27 日，上海市律师协会业务研究指导委员会通讯表决通过《律师从事劳动争议调解业务操作指引（试行）》，该指引自 2024 年 3 月 27 日施行，试行一年。

上海市律师协会《律师从事劳动争议调解业务操作指引（试行）》

第一章 总则

第一条【制定目的】为了实现上海市律师主持、参加劳动争议纠纷调解活动的规范化，保障律师在调解业务中依法履行职责，充分发挥律师调解员的作用，提高劳动争议纠纷调解的质量和效率，第十一届上海市律师协会调解业务研究委员会依据上海市高级人民法院、上海市司法局《关于在本市开展律师调解试点工作的实施方案（试行）》等规范性文件，结合《律师从事调解业务操作指引（2021）》和劳动关系相关法律法规规范，特制定本指引。

第二条【调解范围】本指引可适用于律师以调解员身份主持、参加用人单位与劳动者之间发生的下列劳动争议纠纷案件的调解活动：

- （一）因确认劳动关系发生的争议；
- （二）因订立、履行、变更、解除和终止劳动合同发生的争议；
- （三）因除名、辞退和辞职、离职发生的争议；
- （四）因工作时间、休息休假、社会保险、福利、培训以及劳动保护发生的争议；
- （五）因劳动报酬、工伤医疗费、经济补偿或者赔偿金等发生的争议；

（六）法律、法规规定的其他劳动争议

本指引可参照适用于律师以调解员身份主持、参加人事争议纠纷调解活动，但律师调解员应当注意把握人事争议在适用法律法规、规章及政策方面与劳动争议的显著差异，不应简单套用。

第三条【禁止调解情形】存在下列情形的劳动争议，律师调解员不得进行调解：

（一）当事人下落不明，需要公告送达的；

（二）当事人在国外或者境外，且无法通过电话、传真、网络等方式进行调解的；

（三）属于《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十七条规定情形的；

（四）其他无法调解的情形。

第四条【调解机构】执业律师可以在下列调解机构担任调解员，主持或参加调解劳动争议：

（一）人民调解组织

（二）在乡镇（街道）设立的具有劳动、人事争议调解职能的组织；

（三）区域性、行业性劳动人事争议调解组织；

（四）依法设立的律师调解工作室；

（五）其他依法设立的具有劳动、人事争议调解职能的组织。

第五条【职能定位】律师调解员是劳动者与用人单位进行协商的主持人、推动者，不是争议纠纷的裁判者、执法者，应当致力于引导各方当事人通过良性沟通达成共识。

第六条【担任调解员的条件】调解劳动争议的律师调解员，应当是执业五年以上，且在劳动争议纠纷领域具有一定法律知识、政策水平、仲裁诉讼代理经验的执业律师。

未取得律师执业证书的实习人员不得担任调解员，但可协助律师调解员开展调解工作。

第二章 基本原则

第七条【尊重意思自治】调解程序启动，应当基于各方当事人自愿，调解方式选择、调解协议达成也应当充分尊重当事人意愿。

第八条【中立平等】律师调解员应当保持中立立场，平等对待劳动者与用人单位，兼顾劳动者合法权益与用人单位生产经营管理秩序，不得偏袒任何一方当事人。

第九条【诚信】律师调解员应当诚实友善地评估各方当事人利益，不得采取欺诈、胁迫等方式进行调解。

第十条【保密】除各方当事人一致同意或法律法规、调解机构调解规则、本指引、委托调解协议另有规定、约定外，调解事项、调解过程、调解相关文书等调解活动有关内容一律不公开，律师调解员不得对外披露调解过程中获得的一切信息，包括但不限于劳动者个人信息、用人单位商业秘密、知识产权信息等

一方当事人向律师调解员披露任何信息时要求予以保密的，该信息不得向其他任何当事人披露。

律师调解员不得对外披露本人作为特定劳动争议纠纷调解员的身份。

第十一条【专业性】律师调解员应当不断精进调解技艺，提升自身专业素养，熟练掌握劳动争议领域最新法律、法规、规章、政策、司法解释及具有指导意义的案例，包括但不限于：

- （一）《中华人民共和国劳动法》；
- （二）《中华人民共和国劳动合同法》；
- （三）《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》；
- （四）《中华人民共和国社会保险法》；
- （五）《中华人民共和国劳动合同法实施条例》；
- （六）《工伤保险条例》；
- （七）《职工带薪年休假条例》；
- （八）《女职工劳动保护特别规定》；
- （九）《保障农民工工资支付条例》；
- （十）《最低工资规定》；
- （十一）《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（一）》（法释〔2020〕26号）；
- （十二）《最高人民法院关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》；
- （十三）《人力资源社会保障部等七部门关于妥善处理涉疫情劳动关系有关问题的意见》（人社部发〔2020〕17号）；
- （十四）人力资源社会保障部、最高人民法院关于联合发布第一批劳动人事争议典型案例（人社部函〔2020〕62号）；
- （十五）人力资源社会保障部、最高人民法院联合发布的第二批劳动人事争议典型案例（人社部函〔2021〕90号）；

（十六）《上海市企业工资支付办法》（沪人社综发〔2016〕29号）；

（十七）《上海市工伤保险实施办法》；

（十八）《上海市高级人民法院关于审理劳动争议案件若干问题的解答》
（民一庭调研指导【2010】34号）；

（十九）上海市高级人民法院关于印发《关于船员劳务合同纠纷和船员劳动争议案件管辖的若干问题意见》的通知（沪高法(审)正〔2011〕11号）；

（二十）《上海市高级人民法院、上海市人力资源和社会保障局关于疫情影响下劳动争议案件处理相关指导意见》（沪高法[2020]203号）。

第十二条【维护社会稳定、劳动关系和谐】调解劳动争议尤其是群体性、重大敏感性劳动争议案件，严禁激化社会矛盾，严禁教唆、策划、挑动当事人采取上访、游行示威、集体停工或罢工等行为，应当尽力维护社会稳定和劳动关系的和谐

调解过程中，发现当事人可能采取上访、游行示威、集体停工或罢工等行为的，应当予以劝阻，并及时通过调解机构报告工会、劳动保障行政部门和司法行政部门，劝阻无效的，应当立即终止调解。

调解过程中，发现劳动争议在用人单位内部普遍存在或者用人单位严重违反劳动保障法律、法规或规章，可能引发其他较大规模的纠纷或威胁社会稳定的，应当及时通过调解机构报告工会、劳动保障行政部门和司法行政部门。

调解带有社会不稳定因素的群体性、重大敏感性劳动争议，必要时可通过调解机构报告工会、劳动保障行政部门和司法行政部门，请求有关部门予以协助解决。

劳动者一方在十人以上，且有共同诉求的，律师调解员可以引导当事人推举代表参加调解。

第三章 调解工作伦理规范

第十三条【工作态度】律师调解员应当秉承公益情怀，坚持以负责、理性、恳切、耐心的态度主持或参加劳动争议调解工作。

第十四条【廉洁自律】律师调解员不得收受当事人及其代理人或其他利害关系人任何形式的不当利益，不得与当事人及其代理人或其他利害关系人进行任何可能引起怀疑自身廉洁性、中立性的接触、交流活动。

第十五条【禁止谋利】律师调解员不得利用调解劳动争议的机会谋求自身或他人利益，包括但不限于招揽法律服务业务、宣传个人或律师事务所等。

第十六条【谨言慎行】律师调解员应当谨言慎行，不得以侮辱、诽谤或其他方式损害当事人及其代理人或其他利害关系人的名誉、荣誉、隐私等人格权利，不得误导当事人及其代理人误认为其代表仲裁机构、行政机关或司法机关，不得存在任何对当事人有歧视色彩的言行

第十七条【经济便捷】律师调解员安排调解时间、调解地点及调解方式，应当尽可能便利当事人特别是劳动者一方。

第十八条【亲自调解】律师调解员应当亲自开展调解活动，不得委托他人代为履行律师调解员职责、义务。

第十九条【避免利益冲突】律师调解员应当主动查证、确认本人与劳动争议各方当事人是否存在利益冲突，有关利益冲突情形的处理，应当参照适用

《律师从事调解业务操作指引（2021）》第二十六条、第二十七条、第二十八条、第二十九条规定。

律师调解员应当在调解活动开始前主动向各方当事人说明是否存在利害关系，如人身关系、民商事交易关系等。

第四章 调解工作开展及注意事项

第二十条【说明义务】调解活动开始前，律师调解员应当向各方当事人充分说明调解活动的性质、程序、期限、法律效果与当事人相关权利义务。

第二十一条【调解谈话】律师调解员可组织各方当事人进行调解谈话，调解谈话流程及注意事项如下：

（一）谈话开始前，应当说明调解员身份与资格、调解谈话的效力、谈话流程及当事人权利义务；

（二）核实参加调解谈话参加人员身份，如有委托应核实委托授权材料，确认代理权是否合法、真实、有效、完整，劳动者死亡、丧失或部分丧失民事行为能力，应核实参加人员是否符合《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》第二十五条规定的条件；

（三）告知参加人员如有需要可请求回避，参加人员请求律师调解员回避的，律师调解员应立即中止谈话，报告调解机构并建议另行指派调解员；

（四）决定发言顺序，合理分配发言时间，积极引导各方发言，提高谈话效率；

（五）律师调解员发言不得情绪化或谈论与劳动争议无关内容；

（六）可以向当事人发问了解劳动争议相关事实，查阅当事人提供的证据材料；

（七）可以记录各方当事人一致确认的事实情况，并总结核心争议焦点，但不应记录与争议无关的事实；

（八）根据谈话具体情况，可以鼓励各方当事人换位思考，相互体谅，作出妥协；

（九）主持调解谈话应注意避免矛盾扩大化，预防发生言语冲突或肢体冲突，已发生言语冲突或可能发生肢体冲突的，应当立即中止调解谈话；

（十）参加人员故意干扰调解谈话的，应当制止，制止不成的，应当立即中止调解谈话；

（十一）应当制作调解谈话笔录，并请求参加人员本人阅读确认后签名，参加人员拒不签名的，应载明相关情况；

（十二）律师调解员不得迟到早退；

（十三）未经当事人一致同意，调解谈话不得录音录像；

（十四）未经各方当事人或其代理人一致同意，不得允许案外人员旁听；

（十五）谈话过程中，律师调解员应当关闭手机或改为静音状态；

（十六）劳动者一方当事人有合理理由拒绝与用人单位共同参加调解谈话的，律师调解员可以分别进行谈话。

第二十二条【谈话地点】调解谈话应优先选择调解机构所在地或接受委托调解协议的律师事务所所在地进行。经当事人一致同意，也可以在其它地点进行或通过互联网远程进行。

律师调解员不得将调解谈话地点安排在用人单位或与其存在关联关系、合作关系的单位的实际经营地、注册地。

第二十三条【提供必要指导】劳动者对具体诉求主张及争议纠纷相关事实陈述不明的，必要时律师调解员可以提供指导，但相关债权费用金额应当由劳动者自行整理、确认，不得代为计算。

第二十四条【普法释法】为推进调解工作，律师调解员可以向当事人普及、解释相关法律、法规、规章、司法解释、政策内容及类案裁判要旨，提示劳动仲裁、诉讼等其他纠纷解决程序的利弊、风险和成本，但不得欺诈或误导，不得预测劳动仲裁或诉讼结果，不得就劳动仲裁或诉讼实务操作提供任何指导或建议。

律师调解员普及、解释相关法律、法规、规章或政策内容的，应当注意不同层级的规定、新旧法律之间的衔接以及司法实践中存在的争议等法律适用问题。

第二十五条【提供调解方案】原则上律师调解员不得主动提供调解方案。各方当事人确有调解意向，经当事人一致同意的，可以提供调解方案供当事人参考，但应当主动说明条款内容，提示法律后果。

律师调解员出具调解方案的，应当兼顾法律、事理、人情，力求内容上各方均可执行、情感上各方均可接受。

第二十六条【禁止违法】调解方案或调解协议不得违反法律禁止性规定与公序良俗，不得危害国家利益、社会公共利益与其他第三人合法权益。

第二十七条【规章制度的参考作用】用人单位依照《中华人民共和国劳动合同法》第四条规定制定的规章制度，程序合法，内容合法合理，且已向劳动者履行公示、告知义务的，可以作为律师调解员出具调解方案的参考依据。

第二十八条【劳动者负担义务和放弃权利的告知】调解方案或调解协议涉及劳动者一方的违约责任或劳动者放弃实体权利或程序性救济权利的，律师调解员应当向劳动者着重说明，并提示法律后果。

第二十九条【竞业限制义务相关提示】调解过程中用人单位提出的调解方案要求劳动者一方承担竞业限制义务的，律师调解员应当建议用人单位明确说明竞业限制具体范围、地域、期限。

调解协议包括竞业限制义务的，律师调解员应当建议当事人明确约定具体范围、地域、期限、经济补偿与违约金的计算标准

第三十条【增加、变更诉求】一方当事人增加、变更诉求，如确与原诉求及案件事实存在关联，且符合本指引第二条规定的，经其他当事人同意，可以一并进行调解

第三十一条【投诉】劳动者已向劳动保障行政部门投诉用人单位侵犯其劳动保障合法权益的，律师调解员可以向用人单位释明相关法律后果，经当事人一致同意，可以继续调解。

第三十二条【委托鉴定】因调解所需，经各方当事人书面同意，律师调解员可以协助聘请有关专家就技术性问题提供咨询服务，或委托司法鉴定机构进行鉴定。除调解机构调解规则、委托调解协议另有规定、约定外，当事人原则上应合理均摊预交由此产生的相关费用，逾期没有预交的，可以视为该方当事人不同意。

第三十三条【不属于劳动争议仲裁委员会或人民法院受理范围】调解过程中，发现劳动者的诉求不属于劳动争议仲裁委员会或人民法院受理范围的，律师调解员应当如实告知，建议其采取其他合法途径另行处理，同时将该部分诉求排除在调解范围之外。

第三十四条【调解延期】调解期间，各方当事人一致同意等待工伤认定、劳动能力鉴定或司法鉴定结果再行协商的，律师调解员可以向调解机构申请延长调解期间。

第三十五条【劳动者权利的告知】因工伤发生的劳动争议，用人单位不向人力资源社会保障部门申请工伤认定的，律师调解员应当告知劳动者及时申请工伤认定及劳动能力鉴定。

因支付拖欠劳动报酬、工伤医疗费、经济补偿或者赔偿金事项达成调解协议的，律师调解员应告知劳动者，用人单位在协议约定期限内不履行的，劳动者可以持调解协议依法向人民法院申请支付令。

劳动者以用人单位的工资欠条为证据主张工资报酬，其诉求不涉及劳动关系其他争议，调解不成的，应当告知劳动者可直接向人民法院起诉。

第三十六条【司法确认的告知】各方当事人之间达成调解协议，同意共同向有管辖权的人民法院申请司法确认的，律师调解员应当告知司法确认的性质、程序与法律后果，可以指导、协助双方当事人在达成调解协议的同时一并申请司法确认。

第三十七条【可申请先予执行类案件】律师调解员发现劳动争议纠纷符合《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》第四十四条规定情形的，应当提高调解效率，加快推进调解工作。发现当事人之间可能难以达成调解协议的，应当

立即终止调解，并告知劳动者，如申请劳动仲裁，有权向仲裁庭申请裁决先予执行

第三十八条【安排翻译】调解涉外劳动争议的，应根据调解工作需要提前向调解机构申请安排翻译人员，相应费用原则上由各方当事人共同承担，费用分担方案应通过委托调解协议等书面形式取得各方当事人一致同意。

第三十九条【调解文书制作】律师调解员应当按照2021年6月18日上海市律师协会业务研究指导委员会通讯表决通过的《律师从事调解业务操作指引（2021）》规定，制作调解笔录、调解协议、调解工作备忘录等调解文书。

第五章 调解结案

第四十条【虚假调解的处理】律师调解员发现存在虚假调解的情形，应当立即报告调解机构并终止调解。

第四十一条【调解成功】各方当事人达成谅解、和解、调解协议的，律师调解员应当终止调解，并提示各方当事人及时履行，也可以鼓励和引导当事人即时履行协议内容。

第四十二条【部分调解成功】各方当事人就部分劳动争议事项达成谅解、和解、调解协议的，律师调解员可协助当事人针对该部分劳动争议通过调解文书确认谅解、和解意向或签订调解协议，然后终止调解，告知当事人通过其他合法、合理的纠纷解决方式解决其他争议事项。

第四十三条【依当事人请求终止调解】除调解机构调解规则、委托调解协议另有规定、约定外，纠纷各方或任何一方当事人有权随时以有效形式的声明，请求终止调解。律师调解员收到声明后，应当立即终止调解程序。

第四十四条【调解期限届满】调解期限届满的，律师调解员应当终止调解。除调解机构调解规则、委托调解协议另有规定、约定外，调解期限的延期应由纠纷各方当事人一致同意。律师调解员不得以任何形式明示或暗示任何一方当事人作出延期决定。

第四十五条【调解不成的】除调解机构调解规则、委托调解协议另有规定、约定外，律师调解员认为继续调解已无成功可能的，可以根据调解规则或委托调解协议终止调解。但律师调解员应提前将该终止决定与基本事由告知纠纷各方当事人与调解机构，并向纠纷各方当事人释明其他合法、合理的纠纷解决方式。

第四十六条【案卷归档】调解终止的，律师调解员是调解机构选（指）定，担任调解员的，应向调解机构移交全部调解纠纷的案卷材料，包括原件与副本。未经调解机构同意，律师调解员不得保留调解纠纷案卷材料任何形式的副本。

律师调解员接受当事人选（指）定，担任调解员的，应参照上海市律师协会与所属律师事务所关于律师执业案卷的管理要求，处理调解纠纷的案卷材料。除调解相关文书外，律师不得保留调解纠纷相关的原件材料。

第四十七条【程序终止告知】涉及利益冲突相关主体书面豁免的，律师调解员应在调解程序终止后，将程序终止的事实及时告知利益冲突相关主体。

第四十八条【回避】调解程序终止的，除各方当事人一致书面同意外，律师调解员不得担任同一纠纷或相关纠纷后继任何仲裁程序、司法程序或其他任何程序中的仲裁员、代理人、顾问、证人。

第六章 附则

第四十九条【其他】本指引由上海市律师协会调解专业委员会起草，并非强制性或规范性规定，仅供律师在实际业务中参考。本指引未尽事宜，可以参考 2021 年 6 月 18 日上海市律师协会业务研究指导委员会通讯表决通过的《律师从事调解业务操作指引（2021）》。

二、上海市律师协会《律师从事婚姻家庭案件调解业务操作指引（试行）》

2024 年 3 月 27 日，上海市律师协会业务研究指导委员会通讯表决通过《律师从事婚姻家庭案件调解业务操作指引（试行）》，该指引自 2024 年 3 月 27 日施行，试行一年。

上海市律师协会《律师从事婚姻家庭案件调解业务操作指引（试行）》

第一章 总则

第一条 为了指导上海律师从事婚姻家庭纠纷调解法律服务业务，保障律师在婚姻家庭纠纷调解中依法履行职责，充分发挥律师在婚姻家庭纠纷中的调解作用，及时解决婚姻家庭纠纷，维护社会和谐稳定，根据《中华人民共和国律师法》及相关法律法规，遵循国家司法行政机关和全国、上海市律师协会制定的律师执业规则，特制定本指引。

第二条 本指引所称婚姻家庭案件调解，主要是指律师通过说服、疏导等方法，促使当事人在平等、自愿、合法的基础上自愿达成调解，解决发生在以婚姻和血缘为纽带的夫妻、父母、子女及生活在一起的其他亲属之间，涉及人身、财产等民事权利义务纠纷的活动。主要包括婚约财产纠纷、婚恋同居纠纷、离婚（财产）纠纷、抚养纠纷、扶养纠纷、赡养纠纷等。

第二章 基本原则

第三条 律师调解婚姻家庭纠纷，应当遵循下列原则：

（一）自愿原则，按照当事人自己的真实意愿进行协商调解，律师除进行耐心细致的规劝、开导、说服、教育外，律师及其他任何机关、团体、个人等任何第三方都不能强迫、压制或采取其他方式进行干涉；

（二）平等原则，当事人双方在调解过程中权利义务一律平等，受平等对待，不得采取任何歧视、偏袒的手段，促成双方当事人达成调解；

（三）合法原则，调解不得违反法律，不得违背公序良俗，不得因调解而阻止当事人依法通过仲裁、行政、司法或其他合法途径维护自身的权利；

（四）保密原则，不得泄露当事人应当依法保护当事人的个人隐私，不得损害当事人的合法权益。但涉及侵害国家利益、社会利益、他人合法权益、当事人有自杀或者严重自虐倾向、当事人同意披露、司法机关要求提供、法律法规规定的其他保密限制等情形除外；

（五）诚信原则，诚实守信，审慎及时地完成调解工作。

第三章 接受委托

第四条 律师可以接受调解机构、当事人的选（指）定，担任婚姻家庭案件的调解员，主持或参与婚姻家庭纠纷的调解活动。

实习律师不得单独接受调解机构、无律师执业资格人员或中止会员权利、停止执业期间内的律师人员不得接受调解机构、当事人的选（指）定，担任婚姻家庭案件的调解员。

第五条 根据当事人的选（指）定参与婚姻家庭纠纷调解的，应当由当事人提出申请，当事人应填写并提交《婚姻家庭案件调解申请书》。

第六条 申请调解或移送、委托调解的婚姻家庭纠纷，应有明确的被申请人、具体的调解要求、调解的事实及依据，属于婚姻家庭纠纷调解受理范围的，应当予以受理，并按程序进行受理登记，3日内告知当事人。

第七条 经审查，不属于调解受理范围的，不予受理，并向当事人或移送、委托部门做出解释。

不受理范围包含如下：

（一）所涉法律关系依法规定不能调解的或不属于婚姻家庭民事纠纷类案件的；

（二）当事人下落不明，需要公告送达的；

（三）当事人在国外或者境外，且无法通过电话、传真、网络等方式进行调解的；

（四）属于《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十四条规定情形的；

（五）其他无法调解的情形。

第八条 如律师在审查时发现纠纷可能激化的，要采取必要的缓解疏导措施；可能引起治安、刑事案件的纠纷，以及可能引发群体性事件、越级上访等矛盾的纠纷，应向党委政府、公安机关和妇联组织、司法行政机关报告。

第九条 律师在收到调解机构、当事人的选（指）定后，应主动查证、确认本人与纠纷各方当事人是否存在利益冲突。律师事务所在收到律师的披露信息后，应主动查证、确认本所与纠纷各方当事人是否存在利益冲突。经查证、确认，不存在利益冲突的，律师可以接受该选（指）定，律师事务所也可以与各方当事人签署书面委托调解协议。本指引所指利益冲突定义参照《上海市律师协会律师执业利益冲突认定和处理规则》第四条执行

第十条 律师事务所应在合理形式查验各方当事人身份证明材料后，与各方当事人签署书面委托调解协议。委托调解协议内容，应包括以下组成部分

- （一）各方委托人身份信息、联系方式与地址；
- （二）受托律师事务所；
- （三）受托律师调解员；
- （四）申请委托调解纠纷类型与基本内容；
- （五）委托调解费用与支付方式；
- （六）委托调解期限；
- （七）委托解除、终止情形；

律师事务所与各方当事人，可以在平等协商的基础上，另行约定履行委托调解所需要的其他内容。

第十一条 根据其他相关规定，律师收到调解机构、当事人的选（指）定后，应向所属区县司法行政部门或上海市律师协会披露的，依相关规定执行。

第十二条 律师参与调解前，应调查核实纠纷情况，律师可以通过询问当事人、关系人、知情人及周围群众，实地调查收集原始书证、物证等方式，对纠纷的性质、争议焦点、纠纷产生的原因、发展过程及目前所处状态，证据情况及来源，当事人请求内容、对纠纷的态度及个性特征进行初步了解，并形成调查记录

第十三条 律师拟定调解方案时要坚持调解工作原则，对有关情况作出初步评估，在查明事实、分清原委的基础上，找到纠纷双方当事人请求的共同点和分歧点，确定调解方向和方法。

第十四条 律师应做好工作安排及时联系当事人，提前告知调解的时间、地点，以及需要准备的相关材料。

第十五条 律师调解中应以口头或书面形式向当事人告知其权利和义务，主要包括：

（一）权利：自主决定接受、拒绝或终止调解；要求有关调解人员回避；要求调解公开或不公开进行；表达真实意愿；自愿达成协议。

（二）义务：如实陈述事实；不提供虚假证明材料；遵守调解现场秩序，尊重调解员；尊重对方当事人行使权利；不加剧纠纷激化矛盾；自觉履行协议。

第十六条 律师调解中应进行保密性说明，并劝离无关人员。在调解过程中，律师应向当事人说明保密性，并劝离无关人员，以确保调解过程的隐私和安全。

第十七条 调解中，律师应充分听取当事人陈述事实、申述观点、理由和要求，核实纠纷情况，并做好调解记录，请当事人、调解员、记录人签字、盖章或者按指印确认。允许双方当事人就争议问题展开陈述，给予双方同等的尊重，避免当事人感受到排挤或疏离。

第十八条 针对婚姻家庭纠纷的特殊性，律师在调解过程中对当事人进行充分说理，耐心疏导，消除隔阂，缓和关系，引导帮助当事人自主达成调解意向。如果有必要，可以邀请当事人的亲属、邻里、同事、所在社区基层组织工作人员、妇联干部参与调解，或启动专家库，邀请具有专门知识、特定经验的人员或有关社会组织的人员参与调解，其专业意见将作为调解的参考依据。此

外，还要注意防止纠纷激化，避免因调解不及时或方法不当而导致当事人自杀或其他违法犯罪行为的发生。

第十九条 婚姻家庭纠纷案件的调解方法，可以综合运用背靠背调解法、面对面调解法、换位思考法、甜蜜爱情回忆法、亲情融化法、搁置争议法、逆向思维法、冷处理法。

第四章 各类婚姻家庭纠纷案件

第一节 婚约财产纠纷

第二十条 概念

婚约财产纠纷又称彩礼纠纷，通常指一方以结婚为目的给予对方数额较大的财物，在双方不能缔结婚姻时或者在离婚诉讼中，财产受损的一方请求对方返还财物而产生的纠纷。

第二十一条 主要特点

（一）彩礼是基于当地的风俗习惯，为了缔结婚姻关系而给付的财物，其性质属于附条件的赠与行为，当条件不成就或消失时，给付方可以请求返还。

（二）婚约是男女双方关于缔结婚姻关系的约定，不具有法律上的约束力，以男女双方自愿履行为条件，任何一方都有权解除登记结婚的约定。

（三）彩礼的实际给付人和接受人不局限于准备缔结婚姻关系的男女双方本人，还可能包括双方的父母或者亲属，这些人都是可以成为婚约财产纠纷的当事人。

（四）争议的内容涉及的是财产关系，即是否应当返还财物以及返还财物的方式及其数额等。

第二十二条 审查要点

（一）返还彩礼的条件

- （1）双方未办理结婚登记手续
- （2）双方办理结婚登记手续但确未共同生活；
- （3）婚前给付并导致给付人生活困难。

适用前款第二项、第三项的规定，应当以双方离婚为条件。

（二）返还彩礼的范围

- （1）恋爱期间一方为表达感情而赠与对方的小额财物属于一般赠与性质，不属于彩礼范围。
- （2）彩礼已被男女双方共同消费的，或者虽未登记结婚，但双方已在共同生活中共同消费或毁损的，则不予以返还。

第二十三条 调解要点

- （一）调解员与当事人双方进行充分沟通，了解双方无法缔结婚姻的原因，以确定调解方向。
- （二）调解员向当事人双方释明法律规定，引导双方厘清彩礼返还的范围和条件，以确定争议财产的范围。
- （三）调解员结合法律规定并运用调解技巧，促进当事人双方友好协商，逐步化解双方的矛盾，缩小心理差距，达成合理的调解协议。

第二节 婚恋同居纠纷

第二十四条 概念

婚恋同居纠纷，主要是指男女双方基于婚姻、恋爱等原因共同生活、居住而形成的关系。

这类纠纷不仅会涉及当事人情感纠葛，同时附带产生身份关系、财产分割、子女抚养等纠纷。

第二十五条 主要特点

（一）同居关系形成原因复杂。常见婚恋同居关系有以下几种情形：

- （1）未办理结婚登记且不以夫妻名义共同居住生活；
- （2）未办理结婚登记且以夫妻名义共同生活，但不符合事实婚姻；
- （3）有配偶者与他人同居；
- （4）因婚姻无效或者被撤销而形成的同居关系等。

（二）纠纷内容呈现多样性、复杂性、综合性。当事人不仅针对是否解除关系产生争议，同时还可能就财产分割、子女抚养、中止妊娠赔偿、债权债务关系、家庭暴力等一系列问题引发纠纷。

（三）牵涉关系较为复杂。在婚恋同居关系纠纷中，最核心问题是要解决男女双方之间的问题，但同时也涉及其他家庭成员，可能会涉及未成年子女权益。

第二十六条 审查要点

（一）关于是否构成事实婚姻

当事人符合在1994年2月1日以前，未办理结婚登记即以夫妻名义同居生活者，可能符合结婚实质要件的，可参照本章离婚纠纷等调解指引办理。

（二）关于财产分割问题

处理婚恋同居关系纠纷时，审查当事人是否就财产归属签订协议或者约定；若当事人对同居期间财产归属未签订过任何书面协议。原则上，各自所

得，归各自所有；双方当事人同居期间基于共同法律行为所得的财产，按照共有处理。

（三）关于子女抚养问

涉及未成年子女权益时应当审慎尽责，根据未成年人出生医学证明、户口簿、亲子鉴定报告等书面材料确定亲子关系。针对因婚恋同居所生子女的抚养权处理，与合法婚姻关系解除时的子女抚养权处理方法基本相同，按照最有利于未成年子女的原则处理。未成年子女年满八周岁的，应当尊重其真实意愿。

第二十七条 调解要点

由于婚恋同居关系形成的原因和案件的具体情况复杂，为保护妇女和儿童的合法权益，有利于婚姻家庭关系的稳定，维护安定团结，在调解婚恋同居类型纠纷的过程中，要注意以下要点：

（一）对双方关系做出初步评估，明确调解方向，是处理情感纠纷问题，还是处理财产分割等涉及解除关系的问题；

（二）把握纠纷的关键，找准切入点和突破口；

（三）视案件情况运用双方的社会支持系统（如家人、朋友等）帮助调解；巧用调解技巧，不必急于求成，适当引入“冷静期”；

（四）始终保持敏感性，注意了解是否涉及家庭暴力、侵害未成年子女利益，据此判断是否进入调解或停止调解。

第三节 离婚（财产）纠纷

第二十八条 概念

离婚（财产）纠纷，主要是指离婚时夫妻双方因财产分割问题引发的纠纷，主要涉及房产、股权及其他财产分割、债权债务处理、过错赔偿等。

第二十九条 主要特点

（一）夫妻共同财产以夫妻关系为存在基础，同样具有浓厚的感情色彩，离婚时处理财产问题，首先要解决情感、情绪、关系问题，这是有效处理财产纠纷的前提。

（二）纠纷调解会涉及个人财产与共同财产的认定、个人债务与共同债务的区分、不同类型夫妻共同财产的分割、夫妻双方利益与第三方利益的平衡、离婚过错责任等问题的厘清。

（三）法律对离婚财产分割、债务清偿、过错赔偿等都有明文规定，但调解中要多元考虑当事人本人意愿、有利于生活和物尽其用等因素，促成调解协议的达成与履行等。

第三十条 审查要点

（一）个人财产与共同财产的认定

夫妻在婚姻关系存续期间所得的工资、奖金、劳务报酬、生产、经营、投资的收益、知识产权的收益、继承或者受赠的财产（明确指定给夫妻一方的除外）、其他应当归共同所有的财产属于夫妻共同财产。夫妻对共同财产，有平等的处理权。

一方的婚前财产、一方因受到人身损害获得的赔偿或者补偿、遗嘱或者赠与合同中确定只归一方的财产、一方专用的生活用品、法律规定的其他应当归一方的财产属于个人财产。

（二） 夫妻双方是否有书面财产约定

夫妻双方可以书面约定婚姻关系存续期间所得的财产以及婚前财产归各自所有、共同所有或者部分各自所有、部分共同所有。有约定的从约定，没有约定或者约定不明确的，适用上述（一）个人财产与共同财产的认定。

（三） 不同类型夫妻共同财产的分割审查要点

（1）土地、房产及其他不动产。主要审查购买时间（婚前还是婚后？）、出资情况（夫妻共同财产出资，还是个人财产出资，一方或者双方父母出资，借款等？）、产权登记情况（登记在夫妻一方还是双方名下，登记在他人名下，共同共有还是按份共有，调解方案若涉及更名的应提前与权属登记部门核实更名条件）、使用情况（夫妻一方使用还是共同居住使用、空关、出租、他人借住等，如何交接？）、负债情况（房贷或者其他抵押贷款的出借人、贷款人、贷款余额、是否可变更贷款人以及变更条件等）、市场价值（调解时该房屋市场价净值）、双方调解方案以及履约能力（该不动产如何分割，若涉及一方给予另一方折价补偿款的应提示另一方若付款方违约其后续救济途径）等。

（2）车辆及车牌。主要审查车辆购置时间（婚前还是婚后）、出资情况（夫妻共同财产出资，还是个人财产出资，一方或者双方父母出资，借款等？）、权属登记情况（调解方案若涉及更名的，应提前与车辆权属登记部门核实更名条件）、使用情况（车辆在夫妻一方还是第三人处，如何交接等）、负债情况（车贷或者其他抵押贷款的出借人、贷款人、贷款余额、是否可变更贷款人以及变更条件等）、市场价值（调解时该车辆及车牌市场价净值）、双方调解方案以及履约能力（若涉及一方给予另一方折价补偿款的应提示另一方若付款方违约其后续救济途径）等。

(3) 存款、理财产品、股票以及其他现金类财产。主要审查双方各自名下银行存款、微信、支付宝存款，其他理财产品余额等。若一方要求另一方提供流水核实的，以双方协商意见为准，律师原则上不主动要求一方或者双方必须提供。

(4) 股权。主要审查股权取得时间（婚前还是婚后）、出资情况（夫妻共同财产出资，还是个人财产出资，一方或者双方父母出资，借款等？）、股权登记情况（一方名下还是双方名下、或者第三人名下）、公司实际经营者（夫妻一方还是双方，或者他人？）、负债情况（质押情况、质押权人、债务金额、是否可解除质押等）、市场价值（调解时该股权市场净值）、股权变更（非股东方要求取得公司股权的，应按照公司法相关规定征求其他股东意见，以及股权变更所需材料及条件等）、双方调解方案以及履约能力（若涉及一方给予另一方折价补偿款的应提示另一方若付款方违约其后续救济途径）等。

(5) 保险、字画、古董、贵重首饰、虚拟财产以及其他财产等。通过专业分析帮助双方当事人初步判断该财产是否属于夫妻共同财产，然后引导双方就财产现状、数量、价值等达成一致意见，并根据有利于生活和物尽其用的原则，采取包括但不限于实物分割、折价补偿、竞价等方式促成调解。

(6) 债权。主要审查债权形成时间（婚前还是婚内）、钱款来源（个人财产还是夫妻共同财产、第三人财产）、借款人、借款金额、借款期限、利息、当事人双方调解意愿及调解方案等。

(7) 债务。主要审查债务形成时间（婚前还是婚内）、借款人（夫妻一方还是双方，是否有借款合意等）、借款用途（是否用于夫妻共同生活、共同生

产、共同经营）、借款金额、期限、利息，是否有夫妻约定且告知债权人，双方调解意愿及调解方案等。

（8）离婚损害赔偿。过错方是否存在重婚、与他人同居、实施家暴、虐待或遗弃家庭成员的情形，主观故意情况，损害行为与损害后果，因果关系，双方调解意愿及调解方案等。

第三十一条 调解要点

（一）先调“情”。缓解双方当事人情绪、矛盾，与当事人建立良好的信任关系，形成可以协商的气氛。

（二）再理“事”。了解当事人需求及意愿，运用自身专业知识及能力，帮助当事人梳理财产及债权债务、过错情况，厘清纠纷症结，引导双方需求合理化，缩小差距。

（三）终依“法”。根据法律法规及相关规定，综合考虑案情、遵循照顾女方、照顾子女、照顾无过错方的原则，以及有利于生活和物尽其用，有利于子女健康成长以及双方当事人意愿等，形成具有可操作性的调解方案。

第四节 抚养纠纷

第三十二条 概念

所谓抚养纠纷，主要是指因离婚等原因涉及的子女抚养纠纷，通常包含抚养费给付、抚养权归属和探望权三大问题。

第三十三条 主要特点

（一）离婚后子女抚养的方式会发生变化，由共同直接抚养变为一方单独抚养，或者双方轮流抚养。子女抚养权归属问题，与子女的切身利益和健康成长密切相关。

（二）很多当事人因急于离婚，在处理婚姻纠纷时，往往不够理智，对子女的抚养问题考虑不周，容易从个人得失角度出发争夺抚养权，或者是对抚养费 and 探望权的沟通不够明确具体，没有充分考虑未成年子女的成长需要。

（三）纠纷涉及的未成年子女有的因年纪较小，或因受到大人诱导、胁迫等原因不能充分表达自己的诉求。

第三十四条 审查要点

（一）了解未成年人的情况，包括但不限于年龄（是否小于2周岁，是否大于8周岁）、性别、健康状况（比如未成年子女是否患有严重疾病；子女是否虽已成年但仍需父母抚养）、受教育情况（比如就读的学校、年级）、惯常和谁一起生活等等。当子女小于2周岁时，原则上由女方直接抚养。当子女年满8周岁时，要征询子女本人对抚养权归属的意见并综合考虑。

（二）了解离婚双方的情况，包括但不限于健康状况（比如是否患有不利于直接抚养子女的疾病等）、受教育情况、有无刑事犯罪记录（尤其是有无基于家暴、虐待、强奸等暴力性犯罪而被追究刑事责任的情形）、住房情况、平时和子女直接生活的情况、爷爷奶奶外公外婆是否同住以及是否健康等情况。

（三）了解离婚双方各自经常居住地，两方家庭矛盾是否激化等情况，以便考虑轮流抚养是否有适用的可能。

第三十五条 调解要点

（一）抚养纠纷的调解，要坚持“儿童利益最大化”原则，在这个前提下，再结合具体情况拟定调解方案。

（二）针对患病的子女，要测算抚养与治疗费用，以救治子女为出发点，双方都应尽力支持治疗，共同承担医疗费用。

（三）针对已成年但仍需抚养的子女，比如尚在校接受高中及其以下学历教育的，或因患病等非子女主观原因导致无/限制民事行为能力的，应引导离婚双方对该类子女的抚养问题达成一致；

（四）了解离婚双方的抚养意愿、抚养条件。在充分听取双方意见、考虑实际情况的基础上，寻求最有利于子女健康成长的调解方案。

（五）对于子女探望，要考虑探望频率、探望方式、是否过夜等问题，既要保障非直接抚养方和子女之间的感情培养，也要保障直接抚养方的生活不因配合探望而受到过多干扰。

（六）调解过程中，要注重情理法三结合，动之以情、晓之以理、服之以法，引导离婚双方搁置争议，以孩子为重，达成切实可行的调解方案，以利于离婚后的落地履行。

第五节 扶养纠纷

第三十六条 概念

扶养纠纷主要包含特定的亲属，通常是夫妻之间、兄弟姐妹等同辈之间因经济供养和生活扶助问题引发的纠纷。

第三十七条 主要特点

（一）多维度纠纷融合，扶养纠纷非单一的抚养关系问题，还可能涵盖经济、婚姻等多方面问题。

（二）被扶养人通常因疾病或残疾陷入生活困境，需要持续的护理和经济支持。这一情形所需时间和资源较多，然而，因各种难题，许多亲属可能在承担责任时犹豫不决，犹豫是否愿意接手。

（三）经济拮据带来的挑战，扶养纠纷当事人通常面临经济困境，这使得调解问题变得更加错综复杂。经济困境可能导致亲属在承担经济责任方面存在疑虑，从而增加了调解的难度。

第三十八条 审查要点

（一）扶养纠纷的亲属范围，确定扶养纠纷涉及的亲属关系，如夫妻、兄弟姐妹等。同时，深入了解亲属的基本状况，如受教育情况、有无刑事犯罪记录、住房情况等。

（二）被扶养人的权益保障，确定被扶养人的合法权益，保障其基本生活需求能够得到保障。深入了解被扶养人的健康和生活状况。特别是当被扶养人患有疾病需要治疗时，我们应全面考虑生活费、治疗费等费用，以确立最合适的扶养方案和扶养人选。

（三）确定具体扶养方式、支付标准、时间安排、并建立后续监督机制和调整机制。

第三十九条 调解要点

扶养纠纷案件主要集中于被扶养的人因患病或残疾陷入经济及生活自理困境，需亲属照料及提供经济支持。律师调解中，应针对案件具体情况，对当事人进行必要心理疏导，注意把握调解节奏，建立信任基础。

律师处理扶养纠纷调解案件时，应把握如下要点：

（一）心理疏导与信任建立，通过有效的心理疏导，帮助当事人克服情绪障碍，建立起稳固的信任基础。

（二）提前调查，充分了解纠纷的关键点，制定最适宜的人力、物力支持计划，并确保该调解方案及方向可以得到当事人认可。

（三）在调解过程中，综合考虑情感和法律因素，引导当事人深入反思自己的立场，通过协商解决问题。

（四）加强抚养人各方的互相理解，通过细致的调解，促进彼此的理解与信任。正视存在的矛盾，并鼓励当事人通过协商寻求纠纷解决的途径。

第六节 赡养纠纷

第四十条 概念

赡养纠纷，主要是指成年子女与其父母之间因赡养问题而产生的民事纠纷。根据《民法典》第一千零七十四条第二款规定，有负担能力的孙子女、外孙子女，对于子女已经死亡或者子女无力赡养的祖父母、外祖父母，有赡养的义务。因此，在特定情形下，也会发生孙子女、外孙子女与祖父母、外祖父母之间的赡养纠纷。

在最高人民法院《民事案件案由规定》中，赡养纠纷包括了赡养费纠纷和变更赡养关系纠纷。

第四十一条 主要特点

（一）双方当事人之间是父母子女血缘关系，且子女方往往人数较多，导致子女方内部观点不一，形成共识不易，达成协议较难。

（二）双方争议的内容表面来看是赡养问题，究其本质，往往牵扯到诸多家庭纠纷，且时间跨度较大。例如，早年父母的财产处分、家庭动迁利益的分配、先去世的父或母的遗产继承等，还会涉及到家庭成员之间的亲情等复杂因素，不易调处。

（三）标的金额较小，集中于 10 万元以下。随着《老年人权益保障法》的实施，父母方的请求更加多元化，除了金钱给付，还包括赡养行为的履行。例

如，要求子女对自己的日常生活进行照顾料理，要求子女每月探望须达到一定次数，有些父母对每次探望的时长亦有明确要求。

（四）父母方往往因年龄大，理解力受限，思维固化，或不能正常表达自身需求，增加了调解难度。

第四十二条 审查要点

（一）审查父母方是否具备民事行为能力，如无民事行为能力或者限制民事行为能力，应通知其法定监护人代为进行调解；如尚未指定监护人，应告知父母方，待指定法定监护人后，再进行赡养纠纷的调解。

（二）查明双方的亲子关系，重点查明生育子女的人数、在世子女的情况等。所有在世的子女均应参与到赡养纠纷的调解过程中。

（三）查明父母方的居住现状以及历史居住情况，确保父母享有稳定的居所。

（四）查明父母与各子女的关系，是否签订过赡养协议、家庭协议等，有利于通过化解矛盾，达成协议。

（五）查明各方的收入情况，包括父母财产的保管情况、日常开支情况等，从而有利于进行调处。

（六）查明其他情况，如父母订立遗嘱的情况，对各子女赠与财产的情况等，有利于从情感出发，就双方的争议进行调处。

第四十三条 调解要点

（一）控制场面。因参与调解的当事人较多，为保证调解工作的顺利开展，调解员应提前说明发言规则，要求各当事人在听取其他当事人发言时，应保持安静，克制情绪，未经允许不得打断他人的发言，以避免场面失控。在调

解中，调解员应保持立场的中立，避免情感代入，应综合运用倾听技巧和心理技巧，与当事人双方建立信任，加强对调解过程的把控。

（二）加强引导。调解员可以从亲情入手，唤起子女对父母生养恩情的感激；也可以从道德入手，用传统美德教育子女敬老爱老；最后从法律入手，解释相关法律规定的内容，说明不履行赡养义务，可能产生的法律责任。

（三）耐心用心。调解员应耐心倾听各方当事人的陈述，细心揣摩各方当事人的真实想法，找出赡养纠纷背后的真实症结，从而对症下药，可以采取换位思考法、亲情融化法，形成同理共情，促成各方当事人打开心结，达成协议。

第五章 调解文书的制作和司法确认

第四十四条 律师调解员收到当事人申请或者调解机构、当事人的选（指）定，主持或参与婚姻家庭案件调解活动前，需要把调解机构调解规则、委托调解规则在约定期限内向你方及时送达或告知，同时让当事人通过书面方式确认同意律师调解员进行调解。

第四十五条 经当事人申请或者调解机构、当事人的选（指）定，律师接受调解后需要制作案件受理登记表，对当事人身份信息、案件纠纷类型、案件来源、案情简介做好登记工作。

第四十六条 律师调解员主持或参与婚姻家庭案件纠纷调解活动，应当制作调解笔录。律师调解员制作的调解笔录，可以参照如下标准与内容：

首部：

- （1） 调解笔录字样的标题，如多次组织开展调解庭，应当予以分别注明
- （2） 调解纠纷编号；

- (3) 调解日期及调解地点
- (4) 调解员的身份信息及记录人员的身份信息；
- (5) 当事人身份信息，当事人为自然人的，应载明姓名、出生年月、身份证号码、住址、联系方式、委托代理人信息等。

正文：

- (1) 一方当事人的诉求；
- (2) 案情简述，可以根据纠纷具体情况及当事人要求简要记录纠纷情况；
- (3) 另一方当事人的答辩意见；
- (4) 如各方在调解过程中对证据进行质证的，就各方的质证意见予以记录；
- (5) 根据具体纠纷，如实记录调解情况和调解过程，对涉及个人隐私、商业秘密等信息或应各方当事人要求不记录的，可以在调解笔录中省略；
- (6) 各方达成调解方案的，就调解方案予以记录。

尾部：

调解员、各方当事人应在调解笔录制作后确认签字并签署日期。

第四十七条 经律师调解员调解的婚姻家庭案件，律师调解员可以根据案件需要进行调查、回访等活动，参与调查、回访等活动的，应当制作调查笔录、回访笔录。

第四十八条 经律师调解员调解的婚姻家庭案件，各方当事人达成一致的，律师调解员应及时告知各方当事人，其有权要求律师调解员出具书面调解协

议。各方当事人要求律师调解员出具书面调解协议的，律师调解员应当制作调解协议。

律师调解员制作的调解协议，可以参照如下标准与内容：

- (1) 调解协议字样的标题；
- (2) 调解纠纷编号；
- (3) 当事人的身份信息；
- (4) 纠纷的主要事实、争议事项；
- (5) 当事人达成调解协议的内容、履行方式、期限；
- (6) 当事人应在调解协议尾部签字，当事人为公司的，应当加盖公司印章或由公司正式授权人员签字，并且载明日期；
- (7) 调解协议自各方当事人签字或盖章或按捺手印之日起生效；
- (8) 调解协议即时履行完毕的，应予以注明。

当事人请求调解的事项及最终确认的调解方案内容应予以明确，调解协议主文的内容不能损害国家利益、公共利益及第三人利益。

第四十九条 经律师调解员出具书面调解协议的，律师调解员应告知各方当事人就调解协议向有管辖权的人民法院申请司法确认或支付令的方法。

第五十条 律师调解员主持或参与婚姻家庭案件纠纷调解活动，可以制作调解工作备忘录等工作文件，内容可以包含：

- (1) 收案时间；
- (2) 调解材料的送达情况；
- (3) 调解活动的组织时间及次数；
- (4) 是否达成调解；

(5) 结案时间；

(6) 律师调解员认为有必要记录的其他工作情况。

第六章 附则

第五十一条 本指引由上海市律师协会调解专业委员会起草，并非强制性或规范性规定，仅供律师在实际业务中参考。

第五十二条 相关法规或政策

(一) 有关调解工作的法律政策

(1) 中央政法委、最高人民法院、司法部、民政部、财政部、人力资源和社会保障部《关于加强人民调解员队伍建设的意见》（2018 年）

(2) 全国妇联、中央综治办、最高人民法院、公安部、民政部、司法部《关于做好婚姻家庭纠纷预防化解工作的意见》（2017 年）

(3) 最高人民法院、司法部《关于开展律师调解试点工作的意见》
(2017 年)

(4) 司法部《关于进一步加强行业性、专业性人民调解工作的意见》
(2014 年)

(5) 最高人民法院《关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》
(2011 年)

(6) 《中华人民共和国人民调解法》（2010）

(二) 有关婚姻家庭的法律法规

(1) 《中华人民共和国民法典》（2021 年）

(2) 最高人民法院关于适用《中华人民共和国民法典》婚姻家庭编的解释

(一)（2021 年）

- (3) 中华人民共和国反家庭暴力法（2015 年
- (4) 中华人民共和国未成年人保护法（2020 修订）
- (5) 中华人民共和国妇女权益保障法（2022 修订）
- (6) 民政部关于贯彻落实《中华人民共和国民法典》中有关婚姻登记规定的通知（2021）
- (7) 最高人民法院关于进一步深化家事审判方式和工作机制改革的意见（试行）

三、上海市律师协会《律师从事金融（消费）纠纷案件调解 业务操作指引（试行）》

2024 年 3 月 27 日，上海市律师协会业务研究指导委员会通讯表决通过《律师从事金融（消费）纠纷案件调解 业务操作指引（试行）》，该指引自 2024 年 3 月 27 日施行，试行一年。

律师从事金融（消费）纠纷案件调解 业务操作指引（试行）

第一章 总则

第一节 制定背景、目的、依据

第一条 为贯彻落实《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》《中共中央办公厅、国务院办公厅关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》《国务院办公厅关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》《最高人民法院关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》《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》，推动金融消费领域律师调解制度建设，充分发挥本市律师在预防和化解金融消费纠纷中的专业优势、职业优势和实践优势，第十一届上海市律师协会调解业务研究委员会依据《最高人民法院、司法部关于开展律师调解试点工作的意见》《上海市高级人民法院、上海市司法局关于在本市开展律师调解试点工作的实施方案(试行)》等规范性文件，结合律师办理金融消费纠纷调解业务的操作流程和经验制订本指引。

第二节 适用范围（金融消费者定义、机构定义）

第二条 本指引适用于律师以调解员身份办理的金融消费纠纷调解业务。

本指引所称金融消费纠纷系指金融消费者与金融机构之间因购买、使用或接受金融产品或服务而产生的民事争议。

本指引所称金融消费者系指购买、使用或接受金融机构提供的金融产品或服务的自然人。

本指引所称金融机构系指从事银行业、证券业、保险业、信托业，以及其他金融业务或与金融相关业务的机构。

第三节 不适用的情形（涉及刑事犯罪的、其他情形等等）

第三条 存在下列情形的纠纷，律师不得依据本操作指引进行调解：

- （一）所涉法律关系并非金融（消费）类法律关系的；
- （二）涉及《中华人民共和国刑法》
》中破坏金融管理秩序罪与其他刑事犯罪的；
- （三）当事人下落不明，需要公告送达的；
- （四）当事人在国外或者境外，且无法通过电话、传真、网络等方式进行调解的；
- （五）属于《中华人民共和国民事诉讼法》第一百二十七条规定情形的；
- （六）案件基础事实存在争议的；
- （七）调解可能损害国家、集体或第三人利益的；
- （八）其他无法调解的情形。

第二章 调解业务基本原则

第四条 律师调解员应当具有高水平、高标准的政治素养、职业道德、调解技能与法律金融知识。

第五条 律师调解员主持或参与金融（消费）纠纷调解活动，应当充分尊重各方当事人的意愿，充分尊重当事人对纠纷解决程序的自由选择权，充分保障其诉讼、仲裁等其他纠纷解决程序的权利。

第六条 律师调解员主持或参与金融（消费）纠纷调解活动应当保持中立，不得有偏向任何一方当事人的言行，增强当事人的信任感，维护调解结果的客观性、公正性和可接受性，营造平等和谐的调解气氛。

第七条 律师调解员主持或参与金融（消费）纠纷调解活动应当依法进行，不得违反法律法规的禁止性规定，不得损害国家利益、社会公共利益和当事人及其他利害关系人的合法权益。

第八条 除各方当事人一致同意或法律法规、调解机构调解规则、委托调解协议内容另有规定、约定外，调解事项、调解过程、调解协议内容等调解活动有关内容一律不公开，不得泄露当事人的个人隐私或商业秘密。

第九条 律师调解员运用专业知识主持或参与金融（消费）纠纷调解活动，应当注重调解工作效率，根据纠纷的实际情况，灵活确定调解方式、方法和程序，建立便捷高效的工作机制，充分发挥调解的优势。

第十条 律师调解员主持或参与金融（消费）纠纷调解活动，应当综合审查各方的过错程度与需求是否合理正当，全方面的向当事人解释分析纠纷情况，适当引导当事人权衡利弊。

第三章 调解程序

第一节 调解的申请与受理

第十一条 调解机构根据当事人之间达成的调解协议，并根据各方当事人的共同申请，受理调解案件。

第十二条 调解协议是指当事人之间达成的以调解方式解决争议的条款或协议。调解协议以书面形式为准。

第十三条 当事人之间没有事先达成调解协议，而金融消费者申请调解的，调解机构在征得对方当事人同意后方可受理。反之，金融机构申请调解的，则须先经申请人征得对方当事人同意后方可受理。

第十四条 一方当事人提出调解申请后可先进行预受理，在征得对方当事人同意后再正式受理该纠纷。

第十五条 当事人向调解机构提出调解申请时，按下列程序审核受理：

一、提交调解申请书，其中应写明及/或包括：

（1）申请人和被申请人的名称（姓名）、地址、邮政编码、联系电话、传真、电子邮件以及其他可能的便捷联系方式；

（2）各方当事人自愿提交由调解机构调解的意思表示，或金融消费者自愿交由调解机构调解并由调解机构征求对方当事人是否同意调解的意思表示；

（3）当事人委托代理人参与调解的，应提交书面授权委托书，授权委托书应当载明委托事项及权限。

二、其他材料：

（1）身份证、营业执照复印件或其他身份证明文件；

（2）当事人委托代理人参与调解的，应提交书面授权委托书，委托律师或法律工作者参与调解；

（3）争议相关的证据材料；

(4) 其它应当提交的证据材料。

三、调解机构在收到当事人的调解申请后，应于 3 个工作日内通过电话或邮件核实当事人调解申请意思表示的真实性。调解机构收到当事人调解申请后，应于 5-7 个工作日内通过电话或邮件及其他可以联系到对方当事人的方式征求调解意愿，对方当事人应于 5-7 个工作日内回复调解意愿。

第二节 调解员的选（指）定

第十六条 每个案件原则上由一名调解员进行调解。

若遇重大、疑难案件，经当事人同意，调解机构可安排 3 名（奇数）调解员组成调解庭进行调解。当事人应当在 5 个工作日内各自选定 1 名调解员，调解机构另行指定 1 名调解员。

调解机构在 3 名调解员中指定 1 名作为首席调解员，由其主持调解。

第十七条 当事人也可共同委托调解机构帮助其选定或指定调解员。

第十八条 调解机构也可向当事人推荐调解员名册之外、具备调解员资格的人士担任临时调解员，是否适格，由调解机构负责人决定。

临时调解员须遵守调解中心的规定，按照本指引调解金融纠纷。

第十九条 存在可能影响调解员独立性和公正性情形的，调解员因自行回避或者任何一方均有权申请其回避。可能影响调解员或调解中心工作人员独立性或公正性的情形包括但不限于：

- （一）是本案当事人或当事人、代理人的近亲属；
- （二）与本案有利害关系；
- （三）与本案当事人有其他关系，可能影响该案件公正调解的。
- （四）其他可能对调解员独立性或公正性产生合理怀疑的情形。

第二十条 调解员无法履行、无法继续履行或不适合履行职责的，按照本调解指引的规定重新确定调解员。

重新确定调解员后，已经进行的调解程序是否重新进行，由新任调解员决定。

第三节调解程序（事前准备、程序的组织和开展等）

第二十一条 调解中心应当在调解员选定10个工作日内安排现场/远程视频/电话调解，并及时通知当事人和调解员。

第二十二条 调解员可以采用其认为适当的有利于促进当事人达成和解的方式对争议进行调解。这种方式包括但不限于：

（一）调解员可以在调解中心的主持下分别单独或同时会见各方当事人及/或其代理人；

（二）在调解过程中，调解员可以要求当事人提出书面或口头的解决争议的建议或方案；

（三）在调解过程中，调解员可以根据掌握的情况，向当事人提出解决争议的建议或方案。

第二十三条 调解中心应当在第一次调解工作后两个月内结案，可形成书面报告，调解程序终止。接受其他争议解决机构委托调解的案件，调解期限从其他争议解决机构的要求。

对于重大、疑难案件，由办案秘书申请并经调解中心主任同意的，可以顺延。每次顺延的时间，不得超过一个月。每一起案件的调解期限原则上不超过三个月。

第二十四条 调解在调解中心及其派出机构所在地进行。如当事人另有约定，或者调解员认为必要并经当事人同意，可以在其它地点进行。由此产生的费用，由当事人承担。

第二十五条 调解采用中文进行，如果当事人要求提供其他语种的服务，所产生的翻译费用由当事人承担。

第二十六条 调解不公开进行，当事人另有约定的除外。调解过程应当予以记录入卷。

调解员、当事人及其代理人、专家、调解中心工作人员以及其他参与调解过程的人员对于调解事项均负有保密义务。当事人另有约定或法律法规另有规定的除外。

第二十七条 出现以下情形之一，调解程序终止：

- （一）当事人之间达成调解协议，并经调解中心确认；
- （二）各方或任何一方当事人口头或书面声明终止调解程序；
- （三）调解期限届满，当事人未达成一致意见，由调解中心出具调解意见或者调解终止书。
- （四）其他导致调解终止的情形。

第二十八条 调解程序终止后，当事人希望继续进行调解的，可以申请恢复调解程序，经调解中心主任批准后予以恢复，同一事项，调解中心原则上只组织召开两次调解会。

第四节类似判例检索（针对证券虚假陈述侵权案件、信用卡纠纷案件等）

第二十九条 本规则所称类案，是指与待决案件在基本事实、争议焦点、法律适用问题等方面具有相似性，且已经人民法院裁判生效的案件。

第三十条 调解中心调解案件具有下列情形之一，可以进行类案检索

- （一）缺乏明确相应法律依据或者尚未形成统一调解口径的；
- （二）案件涉及证券虚假陈述、信用卡纠纷等具有较大争议和影响的金融纠纷。
- （三）其他需要进行类案检索的。

第三十一条 调解员依托中国裁判文书网、案例数据库等进行类案检索，并对检索的真实性、准确性负责。

第三十二条 类案检索范围一般包括：

- （一）最高人民法院发布的指导性案例；
- （二）最高人民法院发布的典型案例及裁判生效的案件
- （三）本市高级人民法院发布的参考性案例及裁判生效的案件；
- （四）上一级人民法院及案涉法院裁判生效的案件。

除指导性案例以外，优先检索近三年的案例或者案件；已经在前一顺位中检索到类案的，可以不再进行检索。

第三十三条 类案检索可以采用关键词检索、法条关联案件检索、案例关联检索等方法。

第三十四条 调解员应当将待调解案件与检索结果进行相似性识别和比对，确定是否属于类案。

第三十五条 根据本指引进行类案检索的案件，调解员在必要时应当对类案检索情况予以说明，或者制作专门的类案检索报告，并随案归档备查。

第三十六条 类案检索说明或者报告应当客观、全面、准确，包括检索主体、时间、平台、方法、结果，类案裁判要点以及待决案件争议焦点等内容，并对是否参照或者参考类案等结果运用情况予以分析说明。

第三十七条 调解中心可以优先参照检索到的指导性类案案例决定调解思路，但与新的法律、行政法规、司法解释相冲突或者为新的指导性案例所取代的除外。

检索到其他类案的，调解中心可以作为调解思路的参考。

第三十八条 检索到的类案存在法律适用不一致的，调解员可以综合法院层级、裁判时间、是否经审判委员会讨论等因素，依照《最高人民法院关于建立法律适用分歧解决机制的实施办法》等规定，通过法律适用分歧解决机制予以解决。

第三十九条 调解中心应当积极推进证券虚假陈述侵权案件、信用卡纠纷案件等金融纠纷类案检索工作，加强技术研发和应用培训，提升类案推送的智能化、精准化水平。

调解中心应当充分运用现代信息技术，建立案例数据库，为建立上海市金融纠纷统一的调解案例数据库建设奠定坚实基础。

第四十条 调解中心应当定期归纳整理类案检索情况，通过一定形式公开，供调解员参考。

第四章 调解文书制作与司法确认

第一节 调解协议

第四十一条 除调解机构调解规则、委托调解协议另有规定、约定外，律师调解员主持或参与金融（消费）纠纷调解活动，应当制作调解笔录。

律师调解员制作的调解笔录，可以参照如下标准与内容：

首部：

- （一） 调解笔录字样的标题，如多次组织开展调解庭，应当予以分别注明；
- （二） 调解纠纷编号；
- （三） 调解日期及调解地点；
- （四） 调解员的身份信息及记录人员的身份信息
- （五） 当事人身份信息，当事人为自然人的，应载明姓名、出生年月、身份证号码、住址、联系方式、委托代理人信息等。当事人为法人的，应载明法人名称、法定代表人姓名及职务、社会统一信用代码、注册地址、联系方式、委托代理人信息等。

正文：

- （一） 一方当事人的诉求；
- （二） 案情简述，可以根据纠纷具体情况及当事人要求简要记录金融（消费）纠纷情况；
- （三） 另一方当事人的答辩意见；
- （四） 如各方在调解过程中对证据进行质证的，就各方的质证意见予以记录；

（五）根据具体金融（消费）纠纷，如实记录调解情况和调解过程，对涉及个人隐私、商业秘密等信息或应各方当事人要求不记录的，可以在调解笔录中省略；

（六）各方达成调解方案的，就调解方案予以记录。

尾部：

调解员、各方当事人应在调解笔录制作后确认签字并签署日期。

第四十二条 律师调解员主持或参与金融（消费）纠纷调解活动，可以制作调解工作备忘录等工作文件，内容可以包含：

- （一）收案时间；
- （二）调解材料的送达情况；
- （三）调解活动的组织时间及次数；
- （四）是否达成调解；
- （五）结案时间；
- （六）律师调解员认为有必要记录的其他工作情况。

第四十三条 除调解机构调解规则、委托调解协议另有规定、约定外，经律师调解员调解活动，各方当事人达成一致的，律师调解员应及时告知各方当事人，其有权要求律师调解员出具书面调解协议。各方当事人要求律师调解员出具书面调解协议的，律师调解员应当制作调解协议。

律师调解员制作的调解协议，可以参照如下标准与内容：

- （一）调解协议字样的标题；
- （二）调解纠纷编号；
- （三）当事人的身份信息；

（四）金融（消费）纠纷的主要事实、争议事项；

（五）当事人达成调解协议的内容、履行方式、期限；

（六）当事人应在调解协议尾部签字，当事人为公司的，应当加盖公司印章或由公司正式授权人员签字，并且载明日期；

（七）调解协议自各方当事人签字或盖章或按捺手印之日起生效；

（八）调解协议即时履行完毕的，应予以注明。

当事人请求调解的事项及最终确认的调解方案内容应予以明确，调解协议主文的内容不能损害国家利益、公共利益及第三人利益或有破坏国家金融管理秩序等情形。

第二节 司法确认

第四十四条 经律师调解员出具书面调解协议的，律师调解员应告知各方当事人就调解协议向有管辖权的人民法院申请司法确认或支付令的方法。

当事人选择申请司法确认调解协议的，由各方当事人根据《中华人民共和国民事诉讼法》的规定，自调解协议生效 30 日内，共同向调解中心或派出机构所在地的基层人民法院提出。法律另有规定的，从法律规定

经其他争议解决机构委派或委托调解中心及其派出机构达成的调解协议按照诉调对接协议确认效力。

第三节 调解终结

第四十五条 经调解员调解达成调解协议，监督当事人对协议履行完毕后，调解工作终结。

第四十六条 如一方当事人未履行调解协议，应当告知一方当事人可以向人民法院提起诉讼。

第四十七条 当事人在调解活动中要求终止调解的，调解工作终结

第四十八条 调解员调解纠纷，调解不成的，应当终止调解，并依据有关法律、法规的规定，告知当事人可以依法通过仲裁、行政、司法等途径维护自己的权利，调解工作终结。

第五章 附则

第一节 调解不成，保密义务

第四十九条 除调解机构调解规则、委托调解协议另有规定、约定外，调解原则上应不公开进行。任何第三方，未经各方当事人同意，不得参与调解活动。律师调解员对于调解的一切事项负有保密义务，同时也应告知参与调解活动的任何第三方遵守该保密义务。

第五十条 纠纷任何一方当事人为调解的目的或因与调解有关的原因而披露、制作或呈交的一切文件、通讯或资料，均为纠纷的保密信息。调解程序终结后，律师调解员不得对外公开纠纷的保密信息，也不得将纠纷的非保密信息用于律师业务的推广、宣传、广告等活动。

第二节 调解过程中认可的事实，诉讼仲裁过程中不作为证据

第五十一条 任何一方当事人均不得在调解程序结束后，就同一争议进入仲裁程序、诉讼程序或其他程序中，引用调解员和/或各方当事人在调解过程中提出过的、建议过的、承认过的和/或表示过愿意接受的任何以达成和解为目的的陈述、意见、观点、方案或建议，作为其申诉或答辩的依据。

第三节 调解员不得作为诉讼仲裁阶段代理人

第五十二条 依照《民事诉讼法》第六十一条之规定，诉讼代理人的范围如下：

- （一）律师、基层法律服务工作者；
- （二）当事人的近亲属或者工作人员；
- （三）当事人所在社区、单位以及有关社会团体推荐的公民。

应当考虑调解员身份，如调解员本身不符合上述人员资格，则当然不能担任诉讼、仲裁代理人。在调解员符合上述人员资格时，出于利益冲突及调解公正性考虑，调解员也不应作为诉讼、仲裁阶段的代理人。

第四节 调解员在诉讼仲裁程序中免于作证等

第五十三条 依照《民事诉讼法》第七十五条之规定，凡是知道案件情况的单位和个人，都有义务出庭作证。有关单位的负责人应当支持证人作证。

需要注意的是，此处所称调解员免于作证，我们认为应当是指基于当事人申请的佐证需要，不能排除法院依职权要求调解员出庭作证。

一般情况下，调解员的选定过程中，其应当与案件不存在利害关系，故调解员在调解程序结束后，对案件的主观判断较大，为保证未来诉讼、仲裁程序的中立与公正性，确保审判机关更好地查明事实，故调解员应避免在非应法院要求下的佐证。

第五十四条 本指引由上海市律师协会调解专业委员会起草，并非强制性或规范性规定，仅供律师在实际业务中参考。

四、 拉萨市人民政府《拉萨市行政调解规定》

2024年3月27日，拉萨市人民政府修订对《拉萨市行政调解规定》进行重新修订，该规定2024年3月27日起施行。

拉萨市行政调解规定

第一章 总 则

第一条 为了加强和规范行政调解工作，构建多元化联动矛盾纠纷解决机制，及时有效化解与行政管理有关的争议纠纷，促进依法行政，维护社会和谐稳定，根据有关法律法规，结合本市实际，制定本规定。

第二条 本市各级行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称行政机关）开展行政调解，适用本规定。

法律、法规、规章对行政调解另有规定的，从其规定。

第三条 行政机关可以对下列争议纠纷进行调解：

（一）法律、法规、规章规定的可以由行政机关调解的公民、法人和其他组织之间的纠纷（以下简称民事纠纷）：

- 1.可以进行治安调解的民间纠纷；
- 2.交通事故损害赔偿纠纷；
- 3.环境污染赔偿纠纷；
- 4.合同纠纷；
- 5.医疗事故争议和医疗纠纷；
- 6.消费者权益争议和产品质量纠纷；
- 7.土地承包经营纠纷；

8.著作权侵权纠纷和侵犯商标专有权、专利权赔偿纠纷；

9.水事纠纷；

10.法律、法规、规章规定的其他可以调解的民事纠纷。

（二）公民、法人或者其他组织认为行政机关或者法律、法规、规章授权的组织的行政行为侵犯其合法权益而产生的争议（以下简称行政争议）。

第四条 市、县（区）司法行政部门负责推进、指导、协调和监督本行政区域内的行政调解工作。

第五条 行政调解坚持谁主管谁负责、依法合理、自愿平等、尊重诉权、及时便民的原则。

第六条 行政机关开展行政调解，应当以事实为依据，以法律为准绳，不得损害国家利益、公共利益以及公民、法人和其他组织的合法权益。

第七条 行政调解工作所需经费列入本行政机关的预算，由本级财政予以保障。

行政调解不得收取任何费用。

第八条 行政机关在行政调解中发现可能引起治安案件、刑事案件或者其他影响社会稳定的争议纠纷，应当及时通知公安机关或者其他有权处理的部门，并采取有效措施控制事态升级扩大。

第二章 民事纠纷调解

第九条 民事纠纷由纠纷发生地具有相应行政管理职能的行政机关调解。

行政机关调解民事纠纷，应当保持客观中立，不得偏袒、包庇一方当事人。

第十条 当事人申请调解民事纠纷，应当符合下列条件：

- （一）属于本规定第三条第一项所列纠纷；
- （二）与民事纠纷有直接利害关系；
- （三）有明确的对方当事人；
- （四）有明确具体的调解请求、事实和理由；
- （五）民事纠纷尚未被人民法院、仲裁机构、人民调解组织或者其他行政机关受理或者处理。

第十一条 当事人可以以书面方式或者口头方式提出民事纠纷调解申请。当事人口头提出申请的，行政机关应当记录当事人的基本情况、调解请求、事实和理由。

第十二条 行政机关收到民事纠纷调解申请后，应当审查有关材料，在 5 个工作日内征求对方当事人意见，并决定是否受理。

第十三条 民事纠纷调解申请符合下列条件的，行政机关应当受理：

- （一）属于本机关行政调解范围；
- （二）符合本规定第十条所列条件；
- （三）对方当事人同意调解。

第十四条 行政机关决定受理的，应当向双方当事人送达《行政调解受理通知书》，并告知调解的时间、地点、调解人员等事项，并提示就纠纷提起诉讼、申请仲裁的时效期间。

不属于本机关行政调解范围的，收到民事纠纷调解申请的行政机关应当将申请移送有管辖权的部门，并告知申请人。

行政机关决定不予受理的，应当制作《行政调解不予受理决定书》，并送达申请人。

第十五条 行政机关在履行行政管理职责过程中发现属于行政调解范围的民事纠纷，可以在征得双方当事人同意后启动调解。

第十六条 民事纠纷调解人员由行政机关负责人指定1至3人组成。

涉及法律关系复杂、重大疑难、影响较大的案件，行政机关负责人应当担任调解人员主持调解。

第十七条 当事人之外的公民、法人或者其他组织与民事纠纷有利害关系的，可以申请参加调解或者由行政机关通知其参加调解。

第十八条 行政机关调解民事纠纷，根据需要可以邀请有关单位、专业人员或者其他有关人员参加，被邀请的单位或者个人应当支持配合。

第十九条 民事纠纷调解人员办理调解案件，不得有下列行为：

- （一）徇私舞弊，偏袒一方当事人；
- （二）侮辱、打击报复当事人；
- （三）侵害当事人的隐私或者商业秘密；
- （四）索取、收受当事人的财物或者谋取其他不正当利益；
- （五）其他损害当事人合法权益的行为。

第二十条 行政机关调解民事纠纷，必要时可以自行调查取证，涉及调查事项的相关单位和个人应当配合。

第二十一条 行政机关在调解民事纠纷时，应当首先核对当事人身份，告知当事人的权利和义务，宣布调解纪律和调解人员、记录人员身份，询问当事人是否申请回避。

第二十二条民事纠纷调解人员、记录人员有下列情形之一的，应当主动回避；不主动回避的，当事人有权申请其回避：

- （一）是民事纠纷当事人或者与当事人有近亲属关系；
- （二）与民事纠纷有利害关系；
- （三）与民事纠纷当事人有其他关系，可能影响公正调解。

当事人申请回避的，行政机关应当及时作出是否回避的决定。决定回避的，应当及时更换相关人员；决定不回避的，应当告知当事人理由。

第二十三条 当事人在民事纠纷调解中享有下列权利：

- （一）自主接受、拒绝调解或者要求中止、终止调解；
- （二）要求公开或者不公开进行调解；
- （三）表达真实意愿、自愿达成调解协议；
- （四）其他依法享有的权利。

第二十四条 当事人在民事纠纷调解中，应当履行下列义务：

- （一）如实提交有关证据和陈述纠纷事实；
- （二）遵守调解秩序，尊重调解人员和对方当事人；
- （三）自觉履行调解协议；
- （四）法律、法规、规章规定的其他义务。

第二十五条 行政机关调解民事纠纷，应当听取当事人的陈述，向当事人讲解有关法律、法规、规章和政策，在分清事理、明辨法理的基础上，引导当事人自愿达成调解协议。

第二十六条 行政机关调解民事纠纷，应当自受理之日起15个工作日内调解办结；情况复杂或者有其他特殊情形的，经行政机关负责人批准和当事人同

意可以适当延长，但延长期限最多不超过30个工作日。检测、检验、检疫、技术鉴定评估、残疾评定等时间不计算在内。

第二十七条 经调解达成协议的，行政机关应当制作调解协议书，调解协议书应当由当事人签名、盖章，加盖行政机关印章，当事人各执一份，行政机关留存一份；当事人认为无需制作调解协议书的，可以采取口头协议方式，行政调解人员应当记录协议内容，双方当事人签名、盖章。

第二十八条 调解协议书应当载明下列事项：

- （一）当事人的基本情况；
- （二）调解请求；
- （三）调解协议内容；
- （四）其他需要载明的事项。

第二十九条 调解协议书自当事人签名、盖章，行政机关加盖印章之日起生效；口头协议自当事人在行政调解人员记录的协议内容上签名、盖章之日起生效。

第三十条 对调解协议书，当事人可以依法申请公证机关公证，或者申请人民法院确认效力。

第三十一条 对案情简单、具备当场调解条件的民事纠纷，行政机关可以当场调解。当场调解达成协议且当事人能够即时履行的，行政机关应当将相关情况记录在案，无需制作调解协议书。

第三十二条 行政机关调解民事纠纷，有下列情形之一的应当终止调解：

- （一）当事人要求终止调解或者调解期限内未达成调解协议的；
- （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）作为当事人的公民死亡或者法人、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。

第三十三条 民事纠纷调解终止后，行政机关应当制作《行政调解终止通知书》送达当事人，引导当事人通过其他合法途径解决矛盾纠纷；需要履行相应行政管理职能的，行政机关应当依法履行有关职能。

第三章 行政争议调解

第三十四条 公民、法人或者其他组织因行政争议申请行政复议的，行政复议机关可以进行调解。

第三十五条 行政复议机关调解行政争议，应当征得双方当事人同意。

第三十六条 行政复议机关调解行政争议，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。

第三十七条 行政复议案件有第三人的，行政复议机关应当通知第三人参加调解。

第三十八条 行政复议机关调解行政争议，应当充分听取当事人的陈述。

行政复议被申请人应当提供相关法律、法规、规章和政策，说明执法依据、理由和相关考虑因素，答复申请人的疑问。

第三十九条 经调解达成协议的，行政复议机关应当制作行政复议调解书。行政复议调解书应当载明行政复议请求、事实、理由和调解结果，经双方当事人签字或者盖章，并加盖行政复议机关印章，即具有法律效力。

调解未达成协议或者调解书生效前一方反悔的，行政复议机关应当依法审理或者及时作出行政复议决定。

第四十条 行政复议机关调解行政争议，应当在行政复议审理期限内完成。

第四章 指导和监督

第四十一条 行政机关应当建立行政调解工作档案，将记载调解申请、受理、过程、协议等内容的相关材料立卷归档。

第四十二条 行政机关应当建立健全行政调解工作统计分析制度，定期对行政调解案件量、争议纠纷类型、结案方式等数据进行统计分析，并将相关数据和材料报送同级司法行政部门。

行政机关应当将重大行政调解案件报送同级司法行政部门备案。

第四十三条 市、县（区）司法行政部门应当加强对本行政区域内行政调解工作的指导，建立健全行政调解工作程序和规范，完善相关配套制度；定期组织对行政调解工作人员进行业务培训，提高行政调解工作人员的专业素质。

第四十四条 行政机关及其工作人员在行政调解过程中存在不履行、违法履行、不当履行行政调解职责行为的，对负有责任的领导人员和直接责任人员给予行政问责和行政处分。

第五章 附 则

第四十五条 本规定所称当事人包括民事纠纷的双方当事人、行政争议的行政相对人和作出行政行为的行政机关或者法律、法规、规章授权的组织。

第四十六条 本规定自 2020 年 11 月 1 日起施行。

五、江西省人力资源和社会保障厅、江西省高级人民法院、江西省司法厅、江西省总工会、江西省工商业联合会、江西省企业联合会、江西省企业家协会《关于加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的通知》

2024 年 3 月 13 日，江西省人力资源和社会保障厅、江西省高级人民法院、江西省司法厅、江西省总工会、江西省工商业联合会、江西省企业联合会、江西省企业家协会联合发布《关于加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的通知》，该通知自 2024 年 3 月 13 日实施。

关于加强新就业形态劳动纠纷一站式调解工作的通知

各设区市人力资源社会保障局、中级人民法院、司法局、总工会、工商业联合会、企业联合会/企业家协会，赣江新区社会发展局、工会联合会：

为深入贯彻落实党的二十大精神和习近平总书记考察江西重要讲话精神，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、充分认识做好新就业形态劳动纠纷调解工作的重要意义

各地要深入学习贯彻习近平总书记关于“坚持和发展新时代‘枫桥经验’”“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”“抓前端、治未病”等重要指示批示精神，认真践行以人民为中心的发展思想，充分发挥协商调解在矛盾纠纷预防化解和诉源治理中的基础性作用，立足预防、立足调解、立足法治、立足基层，进一步强化多部门协同合作，实现各类调解衔接联动，推动新就业形

态劳动纠纷一体化解，服务平台经济规范健康持续发展，维护劳动关系和谐与社会稳定。

二、构建新就业形态劳动纠纷一站式多元联合调解工作模式

各地要充分考虑本地区平台经济、新就业形态发展程度、案件数量、工作基础等差异，建立实体化新就业形态劳动者劳动保障权益联合调解中心（以下简称联合调解中心）和适应本地区实际的新就业形态劳动保障权益联合调解机制（以下简称联合调解机制）。联合调解中心原则上设在人力资源社会保障部门，或者在劳动人事争议仲裁院调解中心加载相关职能。各地也可以根据本地区实际，在人民法院、司法行政部门、工会、工商联、企业联合会或者行业主管部门设立一站式联合调解中心，增加服务供给，方便新就业形态劳动者就近就地维护合法权益。鼓励有条件的地区积极在综治、矛调、信访等党政矛盾纠纷多元化解综合性服务平台设立一站式联合调解中心或者加载相关职能，为当事人提供一站式纠纷解决服务。

人力资源社会保障部门发挥牵头作用，做好组织协调、办案指导等工作，提供协助协商、就业帮扶等服务；人民法院根据需要设置人民法院巡回审判点（窗口）等，会同有关部门进一步畅通调解、仲裁与诉讼、执行衔接渠道，积极履行指导调解的法定职能；司法行政部门通过在一站式调解中心派驻人民调解工作室、引导激励律师参与公益法律服务等方式，做好一站式调解工作；工会、工商联和企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。积极争取交通运输、应急管理、市场监管等职能部门和行业主管部门支持，共同建立健全维护新就业形态劳动者合法权益联动工作机制。

三、依法规范有序开展新就业形态劳动纠纷一站式调解工作

联合调解中心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，并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。

联合调解中心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。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、加强新就业形态劳动纠纷调解与仲裁、诉讼衔接

联合调解中心依法组织调解并达成调解协议及和解的，由联合调解中心制作调解协议书，并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。

五、数字赋能推进新就业形态劳动纠纷线上线下融合调解

充分利用人力资源社会保障部门、人民法院、司法行政部门、工会、工商联、企业联合会等单位在线调解平台，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，包括在线提交调解申请、音视频远程调解、在线司法确认、线上法律咨询、文书电子送达等，为新就业形态劳动者提供优质、低成本的多元解纷服务。加强调解工作智能化建设，打造“智慧调解”服务新模式，推动调解网上办、掌上办，努力实现当事人“零跑腿”。

六、强化服务保障

配备工作人员。联合调解中心工作人员由联合调解机制成员单位安排人员派驻、轮驻，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。要落实《关于做好 2023 年政府购买服务改革重点工作的通知》（财综〔2023〕12 号）要求，做好政府购买劳动人事争议协商调解服务工作。

配齐设备设施。联合调解中心应当按照“有场地、有设备、有调解员、有经费、有制度、有标识”的建设标准，设置立案接待室（窗口）、调解室、法律援助室（窗口）、档案室和必要办案办公设施设备，悬挂基层劳动人事争议调解组织标识，不断提升规范化、标准化、专业化、智能化建设水平。有条件的地区，可以在联合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、司法确认和现场立案办案等工作。

保障工作经费。各地人力资源社会保障部门要落实《江西省矛盾纠纷多元化解条例》和《江西省进一步加强劳动人事争议协商调解工作实施方案》（赣

人社字〔2023〕206 号) 要求, 积极争取地方党委、政府和财政部门支持, 将联合调解中心人员经费、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。

七、加强组织领导

各地人力资源社会保障部门、人民法院、司法行政部门、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, 加强沟通协调, 密切协作配合, 强化组织保障。要明确专门的业务部门和工作人员进行工作对接, 形成工作合力。要建立健全联席会议、工作信息通报机制, 定期交流工作情况, 总结推广经验做法, 共同研究解决工作中遇到的问题。要加强监督管理, 对联合调解中心履行职责、服务质量、工作绩效、规范化建设等加强指导监管。要及时总结推广在新就业形态劳动纠纷一站式调解工作中的好经验、好做法, 加强工作宣传, 营造关心关爱新就业形态劳动者劳动权益保障的浓厚氛围。

各设区市人力资源社会保障部门要会同有关部门, 按照本文件精神, 制定切实可行的实施方案, 明确任务、明确措施、明确责任、明确要求, 定期对本文件落实情况进行督促检查, 及时向省人力资源和社会保障厅报送工作进展情况。

江西省人力资源和社会保障厅 江西省高级人民法院

江西省司法厅 江西省总工会

江西省工商业联合会 江西省企业联合会/江西省企业家协会

2024 年 3 月 13 日