

调解业务前沿



2024 年 12 月刊



上海市律师协会
调解专业委员会

编委会

孙彬彬 邓哲 胡卫民 李凝未

目 录

【业务动态】	3
一、最高人民法院、国家金融监督管理总局联合发布金融借贷纠纷调解工作典型案例 (第一批)	4
二、北京发布 2024 年度十大劳动人事争议仲裁典型案例	20
三、东莞市调解协会发布十大调解典型案例	22
【专业文章与案例分析】	24
一、论中国专业性社会调解的专业化特色	25
【最新法律法规及政策解读】	50
一、《上海市促进浦东新区商事调解规定》2024 年 12 月 1 日起正式施行	51

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、 最高人民法院、国家金融监督管理总局联合发布金融借贷纠纷调解工作典型案例（第一批）

来源：最高人民法院新闻局

2024 年 12 月 20 日，最高人民法院、国家金融监督管理总局联合发布第一批金融借贷纠纷调解工作典型案例。

为深入学习贯彻习近平法治思想，认真贯彻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，最高人民法院、国家金融监督管理总局以“做深新时代‘枫桥经验’ 做实专业性行业性调解”为主题，在各地金融监管部门严格把关、认真推荐基础上，经反复修改完善，选取 11 个符合实际、各具特色、具有可推广性的典型案例发布。

以上案例集中展示了人民法院和金融监管部门深入贯彻落实习近平总书记“抓前端、治未病”重要指示精神，共同推进矛盾纠纷预防化解工作迈向更高水平：一是推动形成调解工作新格局，立足金融借贷纠纷的特点规律，激发专业性行业性调解化解纠纷内在潜能；二是通过共享案例、依法确认调解协议等方式做实法院指导调解业务职能；三是打造调解特色品牌、数字化解纷平台，依靠品牌模式、科技赋能撬动社会治理“大效应”；四是做深专业性行业性调解，促推金融借贷纠纷诉讼减量。

为切实发挥专业性行业性调解在金融领域的解纷作用，最高人民法院、国家金融监督管理总局分两批发布金融借贷纠纷调解工作典型案例。本次发布第一批六个案例。

案例 1

非诉善治 全面提升化解能力

——通过“互联网+”拓宽解纷渠道

北京辖内共有 7 家信用卡中心，信用卡纠纷量大、投诉占比高，约占国家金融监督管理总局北京监管局（简称北京金融监管局）接收银行业年投诉总量的大部分，纠纷整体呈现小额、批量、同质的特征。北京金融监管局坚持和发扬新时代“枫桥经验”，将非诉讼纠纷解决机制挺在前面，努力实现“简单纠纷不出机构，复杂纠纷不出行业，化解纠纷少去法院”目标。2023 年 3 月起搭建解纷平台，同年 6 月指导行业调解组织及金融机构信用卡中心开展试点，截至 2024 年 7 月底，各方面取得良好成效。

一、搭建平台，实现一站式的纠纷化解

北京金融监管局联合北京市高级人民法院指导北京市银行业协会建立银行业保险业纠纷多元化解平台。一是打造一站式多元解纷。集合诉前调解、司法确认、文书自动生成、批量诉讼等诸多功能，客户可通过小程序线上调解签约、申请司法确认，金融机构可批量录入调解及立案材料，实时跟踪调解进展。二是探索建立失联修复机制。指导北京市银行业协会与通信运营商开展合作，在银行机构完善销售协议文本，明确告知金融消费者失联修复事项基础上，开展失联修复，破解信用卡类纠纷失联率高难题。三是设置专线接入解纷平台。采用专线对接方式，确保数据仅在金融机构和人民法院之间流转，切实保障金融消费者数据安全。四是建成全国首个行业区块链。指导在京金融机构合力共建全国首个行业联盟链（京融链），联合中国信息通信研究院、国家授时中心搭

建安全隔离数据鉴证体系，实现授时和守时同态可信，保障多元解纷全流程记录、全链路可信。

通过“互联网+”模式拓宽解纷渠道，减轻消费者负担，满意度显著提升。金融机构通过平台开展区块链存证 24 万余笔，开展调解 6 万多件，调解成功率达 68.9%，平均调解时长仅约 32 小时。

二、各方协作，打通非诉化解堵点难点

北京金融监管局与北京市各级人民法院、调解组织、金融机构密切协作，及时梳理解决多元解纷堵点难点，不断畅通解纷渠道，建立“先行调解+司法确认”模式。一是优化调解及司法确认流程。梳理业务流程，理顺司法确认渠道及模式，精简调解及司法确认所需材料。二是建立日常联络协作机制。调解组织与金融机构安排专门团队或人员入驻法院协同开展工作，同时要求金融机构报备三级司法联系人，即分管负责人、部门负责人及经办人员，方便日常联络。三是加大金融机构内部支持力度。试点机构升级“司法催收平台”及“分期系统”，减少人工参与，提高业务效率及准确率；完善考核制度，将多元化解工作开展情况纳入分支机构考核体系，特别加强对业务一线人员考核力度，增强机构和员工积极性；优化调解和用印审批制度，精简审批流程。四是创新建立中立评估机制。组建行业纠纷中立评估专家队伍，金融机构无法化解纠纷，可申请专家对化解方案进行评估、提出意见建议；选编中立评估典型案例供金融机构参考适用，借助行业力量，提升金融机构解纷能力。2023 年 6 月以来，已开展信用卡纠纷中立评估 2700 多件，通过优化方案指导解决同类案件，实现评估一件化解一批的效果。

“先行调解+司法确认”模式有效遏制投诉量增长趋势，试点机构逾期、催收投诉占比呈下降趋势；改善金融机构资产质量，实现信用卡分期履约率超 80%，较协商方式提升 20 个百分点；节约司法成本，经试点机构核算，通过行业调解组织共完成司法确认 6800 余件，实现回款超 1.58 亿元，节省成本 3300 余万元。

三、转型升级，推进行业调解组织建设

针对辖内行业调解组织能力不足问题，北京金融监管局多措并举，促推组织机制升级。一是调整调解收费标准。行业调解组织与试点机构签订工作协议，调整收费模式由传统的固定服务费变为按量收费，提升调解组织发展动力。试点机构已通过行业组织调解纠纷 25950 件，达成调解协议 19794 件，成功率超 76%，涉及金额超 11.09 亿元。二是提升调解队伍业务水平。指导行业协会、行业调解组织在辖内金融机构推荐的基础上组建各类型专业人才库，开展兼职调解员分级管理，增强调处力量，调解能力得到大幅提升。三是创新建立小额纠纷裁决机制。对于标的金额 6 万元以下的小额纠纷，无法达成调解的，调解组织可直接作出裁决，消费者认可的，金融机构必须执行。指导行业协会以行业自律方式，推动金融机构积极参加机制建设，与调解组织签订协议授权开展纠纷裁决，充分保护金融消费者合法权益。经统计，调解组织共对 285 件信用卡类小额纠纷进行裁决，消费者同意裁决方案 150 件，占总裁决量的 52.63%。

案例 2

调诉衔接 关注小微金融纠纷

——创新“人民调解+司法确认”模式

浙江台州是中国民营经济的发源地之一，也是中国小微金融的先行区和集聚区。小微金融为民营经济发展注入活力的同时，也产生了大量的金融纠纷。国家金融监督管理总局台州监管分局联合台州市中级人民法院建设“和合金融”共享法庭，创新实践“人民调解+司法确认”风险处置新模式，提供一站式、零成本、高效率的纠纷解决渠道。

一、引流、圈池：发挥“人民调解”基础性作用

坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，在纠纷源头筑起一道“拦洪闸”。一是建立纠纷引流分流机制。明确银行机构优先通过“人民调解”处置风险资产，将不易和解的纠纷就近引导至共享法庭进行调解。银行机构内部赋予支行网点更大的调解决定权，对延长还款期限、减免利罚息及手续费等政策性事项给予弹性让利空间，提升调解成功率。二是设立未逾期贷款风险池。银行业协会牵头建立风险监测模型，督导各行设立未逾期贷款风险池。针对入池贷款，推行分级解纷管理，对贷款未逾期、先还后贷、重组等分类进行“人民调解”。设置调执衔接程序，以诚信教育、执行风险警示、发布拒执罪案例等方式，督促债务人自动履行。三是前置风险处置管理关口。在授信文本中约定调解前置条款，纠纷进入诉讼程序前，先由共享法庭诉前化解。一旦发现利息逾期、违反借款用途、不配合贷后回访等风险苗头，不论是否逾期，均可向共享法庭提出解纷申请，通过“人民调解”渠道提早介入，在处置措施上掌握更多的主动权。

二、赋能、缩链：以“司法确认”实现执行提速

坚持把纠纷多元化解贯穿始末，在执行环节架起一条“快车道”。一是推行延迟“司法确认”程序。当事人调解成功的签署司法确认申请书，并设置延

期确认条款，将司法确认程序的启动时间从签订之日起三十日内延长至债务人逾期之日起三十日内。一旦发生逾期或实质性风险，可在三十日内申请司法确认，直接进入执行，为风险管理前置提供司法保障。二是缩短“案件执行”链条。以往金融案件进入执行，从立案、送达、审理、判决再到生效，耗时往往在 3 个月以上，而“人民调解+司法确认”模式将案件涉及的权利义务提前固定，直接进入执行程序，将多个环节合并为一个环节，原本 3 个月的确权等待只需 3 天即可完成，具有效率高、不收费的优点。三是用好“司法督促”途径。设置“金融纠纷化解五步走”工作机制，分为风险苗头、调前督促、多元化解、执前督促、强制执行五个步骤，在调前督促与执前督促环节开设法院专线，通过电话、微信、短信等方式督促债务人履行义务，有效提升处置效果。

三、延伸、共享：以“司法为民”构建立体网络

坚持“以人民为中心”理念，高质量推进“和合金融”共享法庭建设。一是打通便民服务“最后一公里”。台州全市共建有共享法庭 23 家，并设立百余家分站、服务站，实现网上立案、指导调解、在线诉讼、普法宣传等功能。当事人可就近通过金融机构便民网点的共享法庭申请立案、调解等服务，提升金融纠纷化解实效。二是建立“资源共享、合力化解”的调解队伍。台州市银行业保险业人民调解委员会择优选聘行业内有法律从业经验的人员担任调解员、庭务主任，按照 1:1 的比例与法官结对，同时发挥人民调解员全天待命、随叫随到、进村入户的机动优势，有效突破纠纷化解时空限制。三是数字化改革助力金融解纷“最多跑一次”。推出“金融解纷码”，以“不盖房、不增编、快落实、广覆盖”为原则，以“一屏、一线、一终端”为标准配置，集成浙江解纷码、移动微法院、庭审直播网、裁判文书公开网等软件模块，便捷当事人线

上享受司法服务外，为更多异地客户提供新的解决方案，实现金融纠纷处理“零次跑”。

案例 3

调处一体 服务实体经济发展

——创新融合集中处置、多元调解、智慧审判

福建泉州是国家级金融服务实体经济综合改革试验区，金融资源集聚、金融市场活跃，借贷纠纷集中高发。为做实金融领域多元纠纷化解工作，国家金融监督管理总局泉州监管分局（以下简称泉州金融监管分局）坚持和发展新时代“枫桥经验”，积极会同政法单位联合设立泉州市金融纠纷一体化调处中心（以下简称泉州金融调处中心），在全国创新融合集中处置、多元调解、智慧审判于一体的金融纠纷调处模式，相关经验做法获评“中国改革 2023 年度地方全面深化改革典型案例”。

一、机制“一体化”，金融纠纷化解实现全链条、全覆盖

针对金融纠纷涉及面广、专业性强、权责关系复杂的特点，泉州金融监管分局创新建立跨部门联动机制，与市委政法委、市中级人民法院等 8 家单位共同制定工作意见，通过设立泉州金融调处中心，优化整合金融、司法、监管、调解组织资源，构建集中处理、资源共享、协同高效的金融纠纷多元化解工作格局，从顶层设计打破多头管理、多头调解局面，促推各领域、各环节打通壁垒、有效贯通、相互衔接。2023 年 2 月 24 日，泉州金融调处中心正式落地海丝中央法务区（泉州片区），全市 38 家银行金融机构集中进驻，形成 8 个部门协同、法务区执行、N 家金融机构配合的“8+1+N”组织架构，成为“集中

处置、多元调解、智慧审判”等功能为一体的全链条、实体化运转中心，业务实现市、县两级全覆盖。

二、流程“一体化”，金融纠纷化解实现一窗式、闭环式

率先推出金融纠纷集中处置模式，建立起“集中处置—诉前调解—立案审判—快速执行”的一窗式闭环调处机制。一是简易案件集中处置。设立“金融债权集中处置区”，将全市金融机构“信用卡、小额贷款、小微企业贷款、个人经营性贷款”等四类金融纠纷统一导入，由入驻泉州金融调处中心的 150 名金融机构人员运用失联修复、智能初筛、一键拨号、催告短信等方式集中催告处置。该中心运行以来，80%的小额简易金融纠纷化解在集中处置阶段，累计调解成功 8.78 万件，金额达 59.2 亿元，调处成功率超传统模式 4 倍。二是复杂案件先行调解。设立“金融债权纠纷调解区”，组建有专职调解员、政协委员、全国劳模等参与的多元调解队伍，对金额大、专业较强、涉访涉诉以及经前端集中处置未果的复杂案件，通过当面协调、上门协商、多方会商等方式“把脉问诊”，组织专案调解。三是诉讼案件速裁快执。设立“金融审判巡回法庭”，由泉州市丰泽区人民法院组建 5 支速裁团队，对调解不成的案件一键转诉，畅通小额诉讼“绿色通道”，以缩短举证周期、运用小额速裁程序等方式，最短时间完成立案、审判、执行全流程。

三、信息“一体化”，金融纠纷调处实现数字化、智能化

打造智慧金融服务平台，线上实现“催、调、诉、执”各环节信息一站式管理。一是共享信息。创新区块链技术应用，打通司法机关、监管部门、金融机构和消费者的信息壁垒，建立共享数据池，为调处提供全面、准确的信息支撑。二是云端调解。通过在线文字语音、视频等方式与当事人开展线上调解，

有效减少当事人的时间和交通成本。累计开展线上调解 456 场，覆盖上海、四川、新疆等 16 个省（市）。三是智慧审判。建立智慧庭审系统，涵盖网上立案、一键送达、在线庭审、线上直播、一键生成裁判文书等功能，办案时间缩短 30%，平均审理周期 28 天，实现案件当月立、审、结。四是网络执行。联合司法机关对被申请人的银行账户、房产、车辆等进行线上监测，有力打击规避执行和恶意逃避金融债务行为。五是智能监测。建立金融大数据中心，实时对纠纷数量、案件类型、调处金额等数据信息动态监测、分析研判，为全市经济运行、风险防范提供决策参考。

案例 4

提质增效 调解信用卡小额纠纷

——行业调解组织、金融机构协同建立小额纠纷快速解决机制

为切实维护金融安全和社会稳定，保障金融消费者和银行机构合法权益，广东正和银行业保险业消费者权益保护中心（以下简称广东正和消保中心）自 2021 年成立以来，与 10 家银行机构探索实施信用卡小额纠纷快速解决机制，取得明显成效。以 2023 年为例，该中心受理信用卡调解案件 8000 余件，成功调解 6132 件，调解成功率 76.65%，涉及金额 3.55 亿元。通过小额纠纷快速解决机制成功化解信用卡纠纷 4623 件，所涉金额共计 2.4 亿元。

一、聚焦“最大类”，靶向治理信用卡纠纷

随着信用卡业务的长足发展，信用卡纠纷成为最大类的金融纠纷之一，且呈现涉及面广、影响大等特点。2023 年，信用卡投诉占广东正和消保中心全年受理银行业务投诉量的 82.7%。为快速化解此类纠纷，中心根据信用卡纠纷事实清楚、权利义务关系明确、标的金额相对较小等特点，与 10 家银行机构签订

《关于全面合作建立小额纠纷快速解决机制的备忘录》，通过建立实施小额纠纷快速处理机制，实现信用卡纠纷调解“提速、扩面、双赢、增效”，保障银行及时实现债权，切实提升金融消费者的获得感、幸福感、安全感。

二、坚持“小、灵、快”，制订实施快速调解机制

一是聚焦“小额”。结合信用卡业务投诉常见纠纷金额小的特点，明确快速解决机制主要适用于 5 万元以下案件，实际覆盖中心约 50% 的信用卡纠纷。实践中，有个别银行机构将适用范围进一步扩展至 10 万元以上。二是方案“灵活”。与银行充分沟通协商，引导银行根据金融消费者协商一次性还款、分期还款、息费减免等不同诉求，进一步细分涉案金额，按金额梯度明确对应的“一揽子”解决方案，授权广东正和消保中心在方案范围内组织调解。以最灵活优惠的方案，为达成调解合意打下坚实的基础。三是推进“快速”。在受理消费者调解申请、收齐约定资料后，可结合申请人实际情况，根据合作备忘录所授权的调解方案，直接与消费者协商。消费者同意协商方案的，即可达成调解协议，避免当事人双方反复扯皮拉锯，最快 3 天内可以签署协议。如消费者李女士持有的某银行信用卡逾期 138 天，总欠款 34036.76 元。经银行短信及电话催收，李女士迫切想协商可以承受的还款方案，遂向广东正和消保中心求助。基于所涉金额属于小额纠纷快速解决机制可适用范围，中心调解员迅速为其提供可以接受的调解方案，双方在 3 天内签署了调解协议。

三、着眼“最基层”，全方位提升快速调解可得性

一是建线上平台。加快金融消保服务数字化建设，2023 年 12 月 18 日开发建设的金融消保数字化服务平台正式上线运行，构建“官网+小程序+公众号”三大门户，集成身份认证、电子印章、电子签名、在线音视频、在线文档等五

大核心功能，实现金融纠纷全流程线上处理，使小额纠纷快速解决机制更加亲民、便捷、高效。二是设基层站点。为进一步提高金融纠纷调处效率，推进包括信用卡在内的各类金融纠纷就地化解，广东正和消保中心于 2023 年 12 月在广发行信用卡中心等机构设立首批派驻调解工作站，聘请从业经验丰富的机构业务骨干担任兼职人民调解员，确保金融消费者就近获得调解服务，拓展了调处服务的覆盖面和可得性。三是广应用宣导。2023 年面向银行保险机构开展金融纠纷调解机制巡回宣讲 12 场，引导金融消费者与银行保险机构加深认识，充分了解金融纠纷多元化解机制的功能作用。2023 年，银行保险机构应调率达 90.33%，机构主动申请调解的纠纷同比增长 98.75%，金融消费者申请调解的占全年的 73.7%。

案例 5

打造样本 建设“一站式”调解机制

——聚焦金融纠纷化解痛点、堵点持续发力

山东省青岛市银行保险业纠纷调解中心（以下简称青岛调解中心）坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，聚焦金融纠纷化解的痛点、堵点，推动建设“一站式”矛盾纠纷解决机制，打造新时代“枫桥经验”青岛样板。2023 年，该中心共调解案件 1499 件，同比增长 61.18%，涉及金额 2.3 亿元，综合调解成功率 78.3%，快速处理法院转办案件 5700 余件。

一、聚合“四种力量”，创建“一站式”纠纷调解平台

一是创新组织架构。打造投诉接访、纠纷调解、金融知识宣传教育“一站式受理、一揽子服务”平台，持续加强常态化、规范化、数字智能化建设。二是整合行业资源。从银行保险业选聘 141 名优秀调解员，并择优部分专家、律

师组建“调解服务宣讲团”，实现“调研+宣讲+培训”一体推进，已赴机构开展宣讲 23 次。三是推广实践经验。推动繁简分流、轻重分离、快慢分道，针对“黑产代理”“暴力催收”“贷款拖欠”矛盾集中领域，总结提炼“闪调快签”“避虚就实”“释法言害”等可复制可推广的经验做法。四是完善激励机制。制定实施调解员评优即专业等级晋升管理办法，2023 年度共表彰年度优秀调解员 28 名，季度优秀调解员 18 名，有 18 名优秀调解员晋升为中级调解员。

二、创新“四项服务”，持续提升调解工作便捷性

一是推动“就地化解”。设立六个调解工作站和系统内首家社区金融纠纷调解工作室，形成“一中心、六站、二室”覆盖市域的三级调解服务网络。二是推动“智慧化解”。坚持“线上+线下”同步，建设“智慧调解”信息系统，线上实现调解案件从申请到归档的全流程操作。2023 年，线上调解纠纷 1178 件，占调解结案量的 87%。三是推动“高效化解”。开通调解申请热线，建立“即接即调”“即访即调”的诉访快速引导机制，推动形成来访、12378 热线与调解的速接模式。调解案件平均用时 18 日，最快 1 至 2 日即调解成功，全年为行业节省纠纷化解时间近 4 万天。四是推动“联动化解”。加大与市委政法委、司法局、法院及街道协调联动，联合法院、街道开展金融纠纷化解专项研讨 7 次，调解案件司法确认率达到 46.6%。

三、聚焦“四类群体”，不断提升人民群众获得感

一是聚焦新市民。调解新市民金融纠纷 418 件，涉及金额 3556.93 万元。为 606 名还款困难的信用卡持卡人协调办理息费减免及分期还款业务。二是聚焦老年人。2023 年共调解涉老年人金融纠纷 64 件，涉及金额 877.23 万元。三是聚焦涉诉群体。调解法院转办案件 182 件，调解成功 125 件。其中小微企

业金融纠纷 8 件，涉及金额 1124 万元。四是聚焦异地消费者。为黑龙江、浙江等 19 个省（市）的异地消费者“线上”调解纠纷 259 件，赴县域现场化解纠纷 11 件。

四、筑牢“四道防线”，联动夯实风险防范根基线

一是深化“诉调对接”。与青岛市中级人民法院签署合作备忘录，与辖区各级法院建立“诉调对接”快速办理机制，2023 年办理法院转办案件 5700 件。二是强化“风险预警”。利用投诉调解数据库，开展穿透式筛查分析，加大风险识别预警，运用座谈、通报等方式向机构发出风险提示 10 余次。三是实施“联动防控”。针对高风险案件，开通绿色通道，协助机构做好风险防控和纠纷化解。四是健全“协同合作”。与上海银行业保险业纠纷调解中心开展跨区域联合调解；与青岛市仲裁委、公证处联合推动调解、仲裁、公证等无缝衔接，共建“大调解”格局。

案例 6

多元解纷 基层法院入驻调解工作站

——推动纠纷防范化解向金融机构源头前移

受疫情等因素影响，以信用卡、金融借款合同纠纷为主的金融纠纷增长快速，国家金融监督管理总局吉林监管局（以下简称吉林金融监管局）坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，因地制宜探索金融纠纷调解组织建设新模式，指导银行机构联合基层法院入驻调解工作站，将调解工作引入银行网点“小单元”，推动矛盾化解向金融机构源头防控前移。

一、整合资源，织密金融纠纷调解组织网络

吉林金融监管局与吉林省高级人民法院、人民银行吉林省分行签订《关于推进金融纠纷多元化解机制建设的意见》，建立金融监管部门与各级人民法院和司法行政机关常态化沟通协作机制，指导银行机构依托银行网点消费者权益保护专区、金融教育示范基地、客户服务专区成立金融纠纷调解工作站。2021 年 12 月 23 日，长春市朝阳区人民法院（以下简称朝阳区法院）驻光大银行长春分行调解工作站揭牌，一批人民法院驻银行机构调解工作在吉林省内相继成立。金融监管部门和政法系统以“银行+法院”为基础，以吉林省金融纠纷人民调解委员会（以下简称吉林省金调委）入驻吉林省高级人民法院、长春市中级人民法院金融法庭，基层人民法院入驻银行机构调解工作站为载体，在吉林省内构建起金融纠纷多元化解交互网络，缩短金融纠纷解决半径，推动解纷体系直达金融业务一线，实现矛盾纠纷就地化解。

二、联动升级，实现金融纠纷“一站式”化解

一是深化协作配合，建立全流程诉调对接工作机制。在金融监管部门指导下，吉林省金调委与朝阳区法院签署《金融消费纠纷调解合作备忘录》，制定完善调解工作站运行制度，搭建矛盾纠纷收集与委派、分类调处、司法确认的全流程机制，实现在线委托、在线调解和在线司法确认的“一站式”诉调对接模式。调解工作站坚持“抓前端、治未病”理念，把诉调对接的“调”向前延伸，发挥银行机构消保专区“探头”作用，放大调解工作站“前哨”作用，强化法院诉讼“兜底”作用，将原先的“特邀调解+司法确认”升级为“银行前置沟通+工作站驻点调解+司法在线确认审查”模式，将调解工作与银行机构消保工作流程深度嵌合，妥善化解纠纷。

二是强化科技赋能，打造“线下+线上”诉调对接模式。调解工作站积极助推“中国金融消费纠纷调解网”和“人民法院调解平台”在线对接，实现案件委派、委托调解、送达、交换等环节的全流程信息化、科技化，相关案例入选《2022 年人民法院“总对总”在线多元调解案例》。“两网转办”较法院平台调解时长平均缩短一半，且无论线上线下调解，调解工作站均不收取任何费用，有效减轻当事人诉累。自成立以来，调解工作站已成功化解客户矛盾纠纷 671 笔，签订调解协议 557 份，达成调解金额 7884 万元，实现将纠纷高效便捷化解在源头、化解在前端，成功探索出一条银行消保专员、驻点人民调解员、基层法院审判员“三员联动”，访、调、诉无缝衔接的金融矛盾纠纷化解新路径，是新时代“枫桥经验”在金融领域创新发展的生动实践。

三、完善保障，强化金融纠纷前端预防

一是深化能力建设，提升调解队伍专业化水平。针对金融业务专业性强、复杂程度高、覆盖面广的特点，调解工作站试点聘请退休法官作为驻站调解员，充分发挥退休法官业务优势、经验优势，得到群众的认可和信任；按照懂政治、懂法律、懂政策、会做群众工作的“三懂一会”要求，积极采取走出去、请进来等方式，定期开展消保专员和调解员专项培训和现场模拟，不断提升调解队伍能力水平。目前，光大银行调解工作站已完成金融消保培训 20 余次、调解业务辅导 5 次，开展模拟演练 4 次。

二是深化金融教育，提升金融消费者专项素养。吉林金融监管局统筹规划、因地制宜，将调解工作与金融消费者知识普及相融合，立足调解工作站打造金融教育阵地，指导金融机构构建金融知识普及长效机制，坚持预防在先、调解优先、运用法治、就地解决，组织各金融机构以“3·15”金融教育活动和 9

月金融教育宣传月活动为契机，开展“有纠纷找调解”系列活动，调解工作站走进各营业网点，走进代发企业，走进社区，宣传调解工作机制、普及金融知识，及时跟进金融热点话题，提示金融消费者抵制“不当得利”“修复征信”等诱惑，引导提升法治意识，理性表达诉求，妥善解决纠纷，获社会普遍好评。

三是深化普法宣传，提升人民群众法治获得感。针对信用卡纠纷多发高发情况，吉林金融监管局与各级法院联动共治，召开联席会议和系列座谈会，积极落实最高人民法院“二号司法建议”，指导银行机构进一步规范和提升信用卡发放标准，提高债务催收能力，通过非诉讼纠纷解决机制化解信用卡等金融纠纷，并以调解工作站为依托，深度开展普法宣传活动。以朝阳区法院为例，近年来持续开展银行机构法律培训，宣讲金融纠纷化解与风险防范知识，引导人民群众树立正确维权观念，促进金融纠纷得到实质性化解。

编辑：杨书培

二、北京发布 2024 年度十大劳动人事争议仲裁典型案例

来源：北京青年报

12 月 17 日，北京市人力资源和社会保障局发布 2024 年度十大劳动人事争议仲裁典型案例，涉及网约家政工劳动关系认定、劳动合同解除、事业单位人事争议等方面。这些典型案例是从上一年度全市劳动人事争议案件中精心筛选而出，分别聚焦“劳动碰瓷”“全员竞业”“职场霸凌”等社会热点焦点，聚焦依法及时支付劳动报酬、用人单位合法合理进行病假管理等易发争议问题，聚焦新就业形态劳动者、女职工等重点群体权益维护，具有高度的典型性、代表性，旨在引导用人单位依法合规用工、劳动者依法理性表达诉求，从源头预防和减少劳动人事争议发生。

据了解，这十大案例分别是：以用工事实认定网约家政工与家政公司关系、故意不订立劳动合同索要双倍工资未获支持、劳动合同中关于工资异议期的约定应属无效、用人单位对“三期”女职工调岗应合法合理、员工未到指定医院就诊不必然构成严重违纪、试用期内多次迟到被认定为不符合录用条件、遭遇职场霸凌员工被迫解除劳动合同获支持、用人单位解除隐瞒利益冲突高管人员获支持、用人单位不得滥用竞业限制损害劳动者权益、事业单位职工提前离职应当支付培训违约金。同时，仲裁机构还对每个典型案例进行了释法分析和风险提示，便于用人单位和职工理解运用。这也是市人力资源社会保障局连续十年进行发布，共发布典型案例一百件。

近年来，市人力资源社会保障局致力促进源头治理，打造了普法宣传三大品牌，即典型案例发布，调解员、青年仲裁员志愿者联系企业制度，“仲心护

航”仲裁宣传服务活动，更有力地维护劳动人事关系和谐稳定。全市调解仲裁机构不断健全“源头治理-多元调解-裁审结合-数字赋能”全环节劳动争议预防化解机制，持续优化服务举措，着力提升办案质效。先后出台了终局裁决、协商调解、仲裁办案指导等几十项政策措施，相继建立了多元处理、调裁审执衔接、京津冀劳动人事争议协同处理等机制，仲裁办案规范化、标准化水平显著提高。大力推行新就业形态劳动纠纷“一站式”多元联合调解工作模式，形成了以仲裁院为主导，以工会、街乡、行业协会、园区调解组织为依托，企事业单位调解组织为基础的三级调解组织网络，建立调解组织 1200 余家。推行“案前调解+速裁”工作模式，稳慎处理重大集体争议，实现仲裁业务全流程在线办理，在全国率先进行全部类型仲裁文书电子送达，不断提升案件处理质效。2024 年以来，全市调解仲裁机构共受理劳动人事争议案件 18 万余件，结案率 95%以上，80%的案件在仲裁阶段彻底化解。

下一步，本市调解仲裁机构将主动适应北京加快发展新质生产力、促进高质量充分就业对劳动人事争议调处的新要求，全面打造源头治理深化、审理质效提升、科技驱动赋能、队伍建设强化“四项工程”，为在新征程上全面推进中国式现代化北京新实践提供有力保障。

文/北京青年报记者 解丽

编辑/李天际

三、 东莞市调解协会发布十大调解典型案例

来源：东莞市调解协会

近年来，广大调解组织、调解员不断增强调解意识，着力提升调解能力，积极创新调解机制，努力提高调解工作水平，扎实做好矛盾风险排查预警化解工作，及时有效化解了大量社会矛盾纠纷，充分发挥调解维护社会和谐稳定“第一道防线”作用，取得了显著成绩，并涌现了大量优秀调解案例。

为切实提升矛盾纠纷预防化解工作实效，充分发挥调解案例的示范引领作用，向社会展示调解工作优势特点和工作成效，为调解纠纷提供可推广、可借鉴的典型经验，在市司法局的指导下，市调解协会组织开展 2024 年度东莞市调解典型案例征集评选活动，通过案例征集、初级筛选、专家集中评审、综合评价等环节，最终评选出 2024 年度东莞市十大调解典型案例。

此次发布的案例，涵盖了合同纠纷、婚姻家庭纠纷、损害赔偿纠纷、劳动争议纠纷等与人民群众生产生活密切相关的领域，充分体现人民调解扎根基层、贴近群众、灵活便捷等优势特点，集中展示了基层调解组织矛盾纠纷预防化解工作质效，具有较强的典型性、示范性和指导性。

希望获评的调解组织、调解员再接再厉，聚力发挥典型引领示范作用，以点带面、辐射带动全市调解组织担当作为、干事创业。希望全市各级各类调解组织、调解员在今后的矛盾纠纷调解实践中，能够充分运用法律、法规和政策，采用有效的调解技巧、方法，妥善化解各类矛盾纠纷，不断总结、提炼调解经验，提升调处矛盾纠纷能力和水平，为建设更高水平的平安东莞、法治东莞作出更大贡献。

2024 年度东莞市十大调解典型案例名单如下：

1.调解一起纠纷，挽救一个家庭——《黄某与刘某婚姻家庭纠纷调解案》

供稿单位：东莞市石龙镇人民调解委员会

2.让老外深刻感受“东方经验”独特魅力——《土耳其某旅行社与某旅行社合同纠纷调解案》供稿单位：东莞市东易商事调解中心

3.巧用执前调解，力促积案化解——《某资产公司与某供销公司、某镇经济联合社合同纠纷调解案》供稿单位：东莞市第一人民法院

4.遗产继承起风波，上门调解续亲情——《陈某甲与陈某乙遗嘱继承纠纷调解案》供稿单位：东莞市大朗镇人民调解委员会

5.司法调解化纠纷，助企纾困促发展——《东莞市某科技公司与东莞市某物业管理公司、东莞市某精密电子公司等合同纠纷调解案》供稿单位：东莞市第三人民法院

6.恋爱分手惹争议，调解高效止纷争——《韦某与梁某损害赔偿纠纷调解案》供稿单位：东莞市石排镇白玉兰家事人民调解委员会

7.发挥异地商会桥梁作用，“乡音乡情”解纷争——《邱某家属与东莞某工厂劳动争议纠纷调解案》供稿单位：东莞市江西赣州商会人民调解委员会

8.错标价格起纠纷，倾力调解化争执——《赵某与某家纺店消费纠纷调解案》供稿单位：东莞市樟木头镇人民调解委员会驻樟木头派出所调解工作室

9.化解住宅小区纠纷，深化“和美村居”建设——《张某某与虎门镇某社区居民委员会财产损害赔偿纠纷调解案》供稿单位：东莞市第二人民法院

10.预付式消费退款受阻，人民调解架起沟通桥梁——《王某与李某消费纠纷调解案》供稿单位：东莞市高埗镇人民调解委员会郑桐生调解工作室

【专业文章与案例分析】



一、论中国专业性社会调解的专业化特色

作者：张西恒 上海政法学院副教授、法学博士

来源：政治与法律 2024 年第 7 期

一、问题的提出

随着经济社会的快速发展和利益格局的日益复杂化，纠纷和冲突不断增多，调解作为一种非诉讼纠纷解决方式，在维护社会稳定、促进社会和谐方面发挥着越来越重要的作用。实践表明，推进专业化是提高调解质量和效率的关键因素，也是提升调解公信力和竞争力的基石。然而，专业化并非一蹴而就的过程，它需要我们在实践中不断探索、总结和改进。尤其是中国专业性社会调解，凭借其专业、高效、规范等突出优势，逐步成为解决专业行业纠纷的重要途径，在现代社会中扮演着举足轻重的角色，而有效且持续地推进其专业化更是成为当前我国调解发展的首要考验。原因有两个：一是与基层社区人民调解不同，中国专业性社会调解承载着竞争当前国际调解领域影响力与话语权的重大使命，其专业化需要向世界讲好中国故事，贡献中国智慧。二是与西方社会专业调解不同，其专业化面临历史与现实的多重挑战。一方面，中国拥有数千年的调解传统，调解文化深入人心，被誉为“东方之花”。然而时至今日，传统的社会调解方式面临着诸多挑战，新时期的专业性社会调解能否解决与调解传统尤其是与基层社区人民调解的关系，同时又能不断实现自我革新，是其专业化进程中绕不开的难题。另一方面，当前中国正处在一个社会转型的关键时期，行业专业矛盾层出不穷，且呈现出复杂化、多样化、群体化等趋势，中国专业性社会调解能否以更高水准、更切实际的专业化来有效应对严峻的现实挑战？此

外，中国地域辽阔，各地的经济发展水平、文化传统和社会背景存在较大的差异，这意味着中国专业性社会调解的专业化还需要允许一定的差异性，以满足不同地区、不同层次的调解需求。

然而，在当前实践中，由于缺乏对中国专业性社会调解专业化特色的深入思考和理解，诸多所谓进一步推进专业化的“主张与操作”对中国专业调解的本土实践与理论发展构成了严峻挑战。主要表现为以下三点。一是过分追求专业化形式，过分强调调解专业化的发展速度和规模，如设立复杂的调解机构、制定烦琐的调解程序等，忽视专业调解的实际效果和质量，导致调解工作表面化、形式化，调解变得烦琐和低效，增加当事人的负担。二是盲目追求调解员的专业资格和学历背景，忽视调解员的选拔和培训，忽视调解员的实际调解能力和经验，导致调解员队伍的整体素质参差不齐。三是忽略社会现实需求，不考虑我国社会转型期的特点和实际需求，盲目推行所谓国际专业调解的理念与方法，导致专业性社会调解难以有效应对复杂多变的社会矛盾和纠纷。究其实质，过分依赖西方的调解专业化经验、忽视专业化的本土性和创新性，导致专业性社会调解失去中国特色和优势，这就是调解的“西方中心主义”。

因此，在当前社会背景下，深入审视和总结中国专业性社会调解的专业化特色，具有重大的现实意义和深远的历史意义。一方面，明晰我国专业性社会调解的专业化特色，有助于在国际竞争中树立自信，展示中国智慧。虽然我国专业调解的专业化起步较晚，但在发展过程中逐渐形成了具有中国特色的调解专业化模式。明晰特色可以更好地展示我国调解专业化的优势，提高国际认可度和传播力，为全球治理贡献中国方案。另一方面，借此进一步明确竞争优势

和发展方向，为未来专业性社会调解的进一步专业化提供有力的理论支持和实践指导，实现调解的可持续发展。

二、中国专业性社会调解的界定与发展历程

（一）中国专业性社会调解的界定

在中国语境下，所谓专业性社会调解，是指不同于公力性和准公力性纠纷解决机制，亦即区别于行政调解、司法调解、仲裁调解等公力性主体或准公力性主体主持进行的调解，而是以行业性专业性人民调解、律师调解等为典型表现形式、聚焦行业专业领域纠纷化解的民间性调解活动。

1. 社会调解

事实上，调解的分类抑或调解的体系建构一直是我国调解理论与实践探索面临的主要困惑之一，众说纷纭，莫衷一是，如“诉讼外调解（民间调解、行政调解、律师调解和法院附设的诉讼前调解）和法院调解”“诉讼外的调解（人民调解、行政调解以及仲裁程序中的调解等）和诉讼上调解（民事诉讼中的法院调解）”“法院调解、民间调解、行政机关调解、律师调解和仲裁调解”等。此外，若抛开“调解人的身份和性质”分类标准，理论与实践中的分类就显得更为繁杂了。由此观之，美国学者郭丹青在 20 世纪 90 年代对中国调解的深刻观察与思考对当下实际具有重要启发：“在中国所谓的调解，与在有关非诉讼纠纷解决方式（ADR）的著作中，所谓的调解是非常不同的，以至于简单地使用这一英语单词而没有进一步的解释会产生严重的误导。”

上述众多分类方法中潜在一致的是，调解人身份与性质存在社会性（亦称民间性）、行政性、司法性之分。与此同时，无论是律师单向咨询还是律师作为中立第三人主持调解，律师调解因其身份本质上亦属于社会性调解。仲裁调

解（即仲裁机构在仲裁中所进行的调解）则具有一定的特殊性，尽管有研究认为此类调解因仲裁机构的民间组织属性也应看作民间调解，但是考虑到仲裁的准公力性尤其是仲裁调解书的强制执行力，仲裁调解与其他社会性调解还是有明显差异的，宜独立区分。因此，依据调解人身份与性质的不同，应将调解划分为社会调解、仲裁调解、行政调解、司法调解等四类。社会调解以其非司法性、非行政性、完全民间性而独立存在。

2. 专业性社会调解

随着探索的不断推进，我国社会调解的二元性发展与人民调解的单一性规制之间的内在冲突愈演愈烈，并成为困扰当前我国调解体系建构的关键原因。奠基于革命根据地时期、制度化于中华人民共和国成立之初至 20 世纪 60 年代的人民调解，自诞生之日起，便承载着重要的社会功能和政治功能，属于基层群众民主自治的重要组成部分。然而这种对人民调解功能与性质的宪法定位主要针对的是基层社区人民调解，即村民委员会、居民委员会的人民调解委员会，以及乡镇、街道根据需要设立的人民调解委员会。由于我国早期的社会调解形式较为简单，基本等同于基层社区人民调解，因此最初将社会调解与人民调解等同视之、一体规制并无不妥。然而时至今日，社会调解早已突破了基层社区人民调解的单一呈现，日益多样化，且在组织形式、功能特征、运行机制、保障体制等方面存在着较大差异，再以基层社区人民调解的定位与模式来考量社会调解，显然已不合时宜、阻滞进步。

对此的解决方案大体有两种。其一，整体转型。基于片面的“法制中心主义”或“单一精英主义”，强调基层社区人民调解全面转型，追求专业化、职业化，实则是以新兴社会调解形式取代基层社区人民调解，忽视了基层社区人

民调解的特有优势和现实需求。其二，分类规制。坚持基层社区人民调解的特殊性与必要性，强调其公益性与基础性，而其他新型社会调解则秉持专业化、特色化发展路径，强调其市场性与多元性。在分类规制思路的指引下，范愉建构了狭义的人民调解和广义的人民调解的概念体系与分类管理路径，具有重要的借鉴意义，但沿用“人民调解”的特定语词来指代诸多新型调解形式又难免产生新的困惑，如与《中华人民共和国人民调解法》（以下简称《人民调解法》）的关系等，亦不利于新型调解的大胆探索。此外，管理部门提出了“行业性专业性调解”的概念，并提出要形成人民调解、行政调解、行业性专业性调解、司法调解衔接联动的大调解工作格局，亦是遵循了分类规制的发展思路，但考虑到司法调解、行政调解的专业性甚至包括行业性都更为突出，“行业性专业性调解”似乎又经不起细致推敲。

有鉴于此，“专业性社会调解”的提出对优化分类规制的必要性与可行性便清晰可见。专业性社会调解与基层社区人民调解作为社会调解的两种样态，在主要使命、核心优势与目标受众等方面的角色定位不同，具有较好的互补性，并增强了社会调解的整体包容性。如前所述，基层社区人民调解的基础性尤其是其宪法定位决定了其在覆盖面、可及性和社会与政治功能等方面的不可替代性，其也符合当前以人民调解为基础的纠纷化解政策要求，而其他诸多新型社会调解形式弥补了基层社区人民调解主要在专业性方面的短板与不足，二者优势互补共同形成了社会调解新格局。此外，众多新型社会调解形式尽管千差万别，但在整个调解格局中，均基本强调以专业性为立足点、以专业纠纷为主要对象、以专业化为发展方向。事实上，从法理角度看，专业性与平民性（亦表述为职业主义与平民主义、专业化与平民化等）之间的关系及配置是纠纷解决

体制设计的逻辑起点。因此，以专业性来统摄其他众多社会调解形式，既合乎逻辑又契合整体需求。

从此内涵考虑，专业性社会调解的外延便非常广泛，至少应包括行业协会调解（如建筑行业协会调解、商会行业协会调解），保险公司或保险行业组织参与的调解，劳动争议、医疗纠纷、交通事故赔偿等行业性专业性人民调解，消费者协会以及工会、妇联等群众团体调解，专门性的营利性解纷机构调解（如法律咨询公司调解、第三方平台商事调解），专门性的非营利性解纷机构（社会服务机构）调解（如民非调解组织调解），律师调解等。尤其是医疗纠纷、物业纠纷、交通事故赔偿、银行业纠纷等行业性专业性人民调解，在产生之初，虽借助了人民调解的制度形式，但主要是基于行业专业领域应急和维稳的迫切需要，并随着探索的不断深入而日益走上职业化、专业化的发展道路，显然应属于专业性社会调解。而且，愈来愈多的行业性专业性人民调解已经或正在尝试转型，摆脱人民调解的束缚，从分类规制的角度看，非常值得鼓励。

（二）中国专业性社会调解的发展历程

1. 中国专业性社会调解的初创摸索（2006 年至 2009 年）

专业性社会调解最初表现为行业性专业性人民调解。进入 21 世纪以来，社会转型导致的矛盾纠纷层出不穷，并总体上呈现出类型化集聚、碎片化分散、重点性突出、专业性明显的特点，致使化解难度高、易激化升级、社会影响大。更堪忧的是，彼时已有的纠纷解决途径应对乏力。在此背景下，大约在 2006 年，医疗纠纷人民调解率先应运而生，并拉开了我国专业性人民调解的发展帷幕。

在这一阶段，专业性人民调解呈现出“借壳生蛋”的发展特征。如前所述，作为具有中国本土特色的纠纷化解模式，人民调解在革命战争时期至中华人民共和国成立之初均发挥了重要的功能，20 世纪 80 年代更是达到了巅峰，人民调解组织纠纷受理量与人民法院一审民事案件受理数之比一度高达 17 比 1。虽自 20 世纪 90 年代以后，人民调解纠纷量大幅萎缩，但其法律地位、组织架构等早已制度化、实效化，以此为“壳”来探索设计专业性纠纷化解模式，便有了良好的思想条件、制度条件与组织条件，并因此获得了初步的制度合法性。

此阶段以地方探索为主，可谓百花齐放、各显其能，形成了各具特色的专业调解模式（如“宁波模式”“山西模式”），但也呈现出一定的历史局限性。第一，各地模式总结具有一定的片面性，通常只涉及某种机制设计，没有对相关专业性人民调解的一整套具体的调解理念、调解内容、调解程序等进行全面总结。第二，理论化程度有待提高。各地模式总结更接近于对现实调解做法的单纯描述，抽象化程度普遍不高。通常以地域命名，简单地用它来指专业性人民调解委员会或司法行政机关如何从事专业调解工作的具体方法和途径，虽有助于记忆、交流与传播，但缺乏概念化，很难从中提炼出一定的参考模型，也难以发现背后的运行逻辑和各要素间的运行关系等。第三，可持续性存疑。其可持续、可复制问题深受社会环境和发展阶段的制约，通常无法进行有效、科学、反复地验证。

2. 中国专业性社会调解的正式确立（2010 年至 2014 年）

随着探索的不断深入，2010 年《人民调解法》附则第 34 条规定“乡镇、街道以及社会团体或者其他组织根据需要可以参照本法有关规定设立人民调解委员会，调解民间纠纷”，以拓宽人民调解组织设立主体的方式，相对隐晦地

承认了专业性人民调解的存在。2011 年《司法部关于加强行业性专业性人民调解委员会建设的意见》正式确立了专业性人民调解的概念与地位，对其经验、做法和成效给予了高度肯定，对其组织建设、队伍建设、业务建设、保障机制等作出了明确规定，在一定程度上解决了初创时期因“借壳生蛋”所产生的实践困惑、社会质疑、发展制约与诸多乱象，如随意设立、违规收费等。

此后至 2014 年，专业性人民调解迅猛发展，“三年多来，建立了行业性、专业性人民调解组织 3 万多个，人民调解员近 13 万人，共化解行业、专业领域矛盾纠纷 300 多万件，为维护社会和谐稳定作出了积极贡献”。在此背景下，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出“加强行业性、专业性人民调解组织建设”，标志着专业性人民调解的进一步正式化。不仅如此，当合法性得到基本肯定之后，专业性人民调解便开始不断证明自我有效性，并试图“通过创造有效性来累积合法性”。最为直接的例证是，与 2011 年的规定相比，《关于进一步加强行业性专业性人民调解工作的意见》明显突出了深入推进平安中国建设的总体方略，明确指出“积极争取把行业性、专业性人民调解纳入当地深化平安建设的总体部署，制定出台加强行业性、专业性人民调解工作的配套政策”，希冀专业性人民调解有更高站位和更大作为。

3. 中国专业性社会调解的全面展开（2015 年至今）

随着实践的日益深化，中国专业性社会调解愈来愈希冀平台（组织）支撑社会化、资金筹集市场化，更好地破解调解组织散、小、弱和自我造血功能不足等发展瓶颈，并借此不断提升自身有效性。对此，不少地方开展了积极的尝试：有的申请设立专门性的非营利性社会服务机构，开展专业调解服务；有的

依托已有的专业性人民调解队伍成立非营利性社会服务机构，但原专业性人民调解组织依旧保留，成为“两块牌子、一套班子”；有的成立并依托人民调解协会来拓展业务。但总体而言，基本是试图打破人民调解群众性自治组织属性对自身发展形成的约束与限制，尝试转型或嫁接非营利性社会服务机构法律定位的可能与方法。借此，一方面可以获得法治保障，更好地实现自我管理、依法自治；另一方面，在人财物来源上寻得依据，以依法获得政府购买服务、人才培养、税收优惠等国家鼓励措施，推进社会化、市场化运作。

及至 2015 年，《厦门经济特区多元化纠纷解决机制促进条例》率先规定“鼓励行业主管部门、社会团体和组织设立行业、专业调解组织，调解涉及行业性、专业性以及特定类型的民商事纠纷”，打破了“专业性人民调解”名称及性质桎梏，将“专业调解”正式写入地方性法规，中国专业性社会调解迈入全面展开新阶段。2021 年《上海市促进多元化解矛盾纠纷条例》对专业调解组织的性质与运作进行了更大幅度地放宽，主要表现为“鼓励登记为社会服务机构的调解组织发展，探索设立市场化运行的调解组织”以及“登记为社会服务机构、公司等调解组织调解矛盾纠纷，可以收取合理费用”。

在此过程中，律师调解等专业调解形式也逐步兴起。2017 年司法部会同最高人民法院在全国 11 个省（市）部署开展律师调解试点工作，随后至 2018 年末，又将试点范围扩大至全国。截至 2023 年 7 月，全国共设立调解工作室（中心）1.3 万个，律师调解员逾六万名，基本形成了覆盖全国、涵盖医疗纠纷、知识产权、建筑工程、金融证券等行业专业领域的律师调解网络。

三、解纷知识与经验的“专业化”：最大限度调动人力资本

专业化首先需要解决专业知识与经验的形成与积累难题，这是社会合法性证成的首要考题。事实上，作为新生事物，中国专业性社会调解始终面临此种挑战，尤其在初创摸索阶段，面对复杂、疑难、专业纠纷，脱胎于以邻里家事纠纷为主要对象、以伦理道德教化为主要手段之传统人民调解的专业性人民调解如何获得社会民众的信服，如何集聚、调用专业纠纷调解所需要的知识，即证成调解结果的“真实性”，成为其需要解决的最大难题。

显然，仅凭中立客观的立场、认真勤勉的态度、严格规范的流程等难以最终实现纠纷的有效化解。这是因为“任何权力的行使都是与知识不可分的，任何权力的行使都是以一定的知识为基础的……所谓知识……是一种诀窍（know-how），技术和策略都必须依赖诀窍。知识是任何政策和行动纲领中所固有的认识的方面。任何权力的运用都在不同程度上依赖于对对象或权力运用的场的了解和知识。任何对对象的成功控制，无论对象是人或自然物，都需要对对象有一定程度的理解”。

与办公大楼、信息系统等纯粹的物质投入相比，调解服务提供者自身的知识与经验等无形资产可能更为重要。类比于对前者更为一般的“非人力资本”称谓，后者可以称之为“人力资本”。同时，以前述医疗纠纷人民调解为例，这种知识、经验远不限于法学、心理学、医学等领域。更麻烦的是，长期以来我国学校教育并没有与之相对的专门的人才培养机制，如何在短期内完成社会合法性证成所急需的人力资本集聚考验着专业性人民调解探索的中国智慧。

不仅如此，西方社会关于调解尤其是其社会合法性的探索还无法提供较好的借鉴。其往往聚焦于调解技术方面，这一点充分体现在西方社会对调解类别的划分上。无论是辅助型、评估型与转化型调解之分，还是转变型（治疗型）

调解、评价型和法律型调解之别，抑或狭隘的评估式调解、狭隘的促进式调解、宽泛的评估式调解、宽泛的促进式调解之辨，还有更为人们所熟知的判断型调解、交涉型调解、教化型调解与治疗型调解的区分等，均与调解技术密切相关。当然，这与西方社会法制建设及民众法律意识培育历史长、基础好不无关联。事实上，自 20 世纪 60 年代开始，发生在美国和遍及其他西方国家的接近正义运动（西方学者称之为三次浪潮）已为其现代专业调解发展做足了思想动员，并因此调解发展基本绕开了真实性何以成立的先决问题。

历经艰辛探索，以真实性证成为导向，在调解人力资本的形成与积累上，最早出现因而也面临更多挑战的医疗纠纷人民调解走出了一条扎根中国实际、具有中国特色的道路，并成为中国专业性社会调解的典型示范。时至今日，医疗纠纷人民调解提升了医疗纠纷预防与化解的法治化水平，受到国际社会的广泛关注。统计数据显示，人民调解已成为医疗纠纷解决机制中的主渠道，每年有超六成的医疗纠纷采用人民调解方式解决，调解成功率高于 85%。而且，医疗纠纷人民调解作为亮点写入 2018 年 10 月 1 日起正式施行的《医疗纠纷预防和处理条例》之中，其法律地位得到进一步确立。医疗纠纷人民调解在人力资本的“专业化”方面积累了如下经验。

其一，以包容性载体优化人力资本的供需平衡。首先，医疗纠纷人民调解委员会（有些地方称为“医患纠纷人民调解委员会”，以下简称医调委）的组织设置，为人力资本的形成搭建了法治载体，创造了社会需求。反之，分散在社会各个角落的尤其是离退休的法官、检察官、医学专家等，自身长期累积的知识、经验等人力资本终将因无用武之地而逐步消失；包括其中的年轻的调解员，大多受过法学或医学的高等教育，很多人也很有可能因就业难而不得不改

入他行，之前积累的专业知识也将面临同样的结局。其次，鼓励吸纳“具有较强专业知识和较高调解技能、热心调解事业”人员，表明医调委对调解员没有设置具体的刚性标准，甚至不需要专职。此种包容性弥补了法律职业与医学职业标准在带来统一的制度优势的同时又产生的弊端，尤其因我国东西部差异、城乡差异等区域发展不平衡而更为突出的僵化。此外，为防止矫枉过正，避免出现“僵尸”组织，近年来规制机构为医调委设计了最低限度的规格标准，即原则上每个医疗纠纷人民调解委员会至少配备 3 名专职人民调解员，涉及保险工作的，应有相关专业经验和能力的保险人员。相关设计并非至善至美，但总体而言益处更多，大大增加了至少在医疗纠纷预防和处理方面人力资本供给的灵活性和丰富性，进而更好地契合了新载体创造的新需求。

其二，以整体性视角强化人力资本的互补性关系。吸纳“离退休医学专家、法官、检察官、警官，以及律师、公证员、法律工作者和人民调解员，还有保险人员”并非只是停留在制度倡导层面，实际状况虽很难一应俱全，但大多数医调委至少也会聚集其中的两到三类人员。虽然法官、检察官、律师等都属于法律职业，彼此间存在法律知识、职业伦理等通用性的人力资本，但也存在因特定职业积累的某些特殊的甚至是不可言说的专用性人力资本，如律师营销。此时多种人力资本汇集在医调委之中，互通有无，在知识、能力、性格、关系等方面互补增值，形成整体性优势。如果脱离医调委，这些人力资本也并非不能融合，但正如科斯定理对企业存在理由的揭示，交易成本有可能高昂到令人望而却步。此外，更为特殊的是，各地医调委还聘用了一些年轻人员作为调解秘书（优异者也可成为调解员），由此与离退休人员形成了年龄互补，在积极

开发老龄人口人力资本的同时，又在一定程度上缓解了他们在生理、心理方面因老龄化而受到的威胁。

其三，以可视化方式增强人力资本的可接受性。受认知水平所限，一般患者很难掌握医疗纠纷人民调解人力资本的真实状况，而不得通过与之相关但并不可靠的表征来进行判断，如数量、专业、年龄。前述人力资本的“互补组合”表明了调解是集体活动，一定程度上避免了对单人偏好与武断的担忧；

“互补组合”还“显示”了对纠纷的全方位多专业认知，缓解了对单一角度认知偏差的顾虑；离退休人员表明了经验的丰富，年轻人员表明了人员梯队结构合理。这些因素给人带来了直观上的信服力，通过“看得见”降低了信息成本，增强了医疗纠纷人民调解人力资本的可接受性。与此同时，医疗纠纷人民调解的运作方式也是另一种意义的“可视化”。发生纠纷后，院方通常会主动引导患方通过医疗纠纷人民调解途径解决纠纷，医调委也会及时介入，同时医疗纠纷人民调解免费，这些可观可感、亲民便民的运作方式又进一步强化了人力资本的可接受性。

四、服务与创新能力的“专业化”：充分发挥市场机制作用

服务与创新能力的精进是提升调解质量、满足社会需求、增强竞争力的内在要求。与西方国家一般强调调解培训和教育、开展调解研究、制定行业标准和规范、强化技术应用等“内推型”进路不同，中国专业性社会调解更多采取从纠纷调解到综合治理的功能拓展“外推型”进路。

（一）功能拓展：从纠纷调解到综合治理

事实上，以社会治理角度看，人民调解大致应具有纠纷解决、司法补充、动员民众和整合基层社会等多方面的制度功能。但“随着城市化进程的加快和

现代居住格局的改变，过去人民调解发挥功能所依靠的地邻乡友、地方性知识规范等赋予其合法性和正当性的资源都在减少”，致使人民调解的多元功能受到不同程度的弱化或异化。在此形势下，风格迥异且不断探索的专业性社会调解，凭借其专业性、规范性、社会化等优势，既获得了功能拓展的现实必要性，又具备了一定的不可替代性，并最终推进了自身的专业化。

以物业纠纷调解为例，某地专业性人民调解组织与地方街镇协商合作，将物业纠纷专业调解功能前置，主动介入，聚焦业委会发挥作用难、物业费收缴难、维修资金续筹难等突出问题，与行政职能部门一起推动整改落实。通过合法有序的政策指引、法制宣传、纠纷化解、业务培训等活动带动业主有序参与自我管理活动，推动建立共建、共治、共享的社区治理格局。在此过程中，专业性社会调解组织发挥的功能不全是甚至主要不是纠纷调解。

不仅如此，考虑到专业性人民调解组织系当地街镇通过政府购买服务方式引入的“第三方”角色，那么放在平安中国建设的大背景之下，专业性人民调解更是在创新和完善综合治理。从政府角度而言，第三方专业调解组织对物业服务管理的实际状况更有切身感受，是有效而又专业的监督者，将监督从行政性转向专业性、从单一性转向多样性、从政府转向市场；从物业服务企业角度而言，第三方专业调解组织在服务供给、质量提升、风险防范等不同方面给出更为真实、中立、专业的指导和评估，是中肯而有效的评价者；从业主角度而言，第三方专业调解组织对业主在物业管理维护、自身权益保障、物业服务选择等多个方面进行理性、有效地辅导，是物业管理专业的指导者。

（二）助推服务与创新能力的“专业化”

专业性社会调解的功能拓展主要途径是政府购买服务。政府购买服务强调政府、市场、社会等多元主体之间的合理定位与良性互动，尤其注重通过发挥市场机制作用，更好地满足调解服务多样化、个性化、专业化需求，由此便既能加快解决专业调解服务短缺问题，又能形成专业调解服务发展新机制，助推专业性社会调解服务与创新能力的“专业化”。

一是专业调解服务清单化、标准化。服务的购买标准和流程需要有规范可行的依据。同时又需努力避免在实践中因对购买专业调解服务的内容缺乏清晰认知导致购买决定不严谨，采购价格和服务模糊，双方在成本核算、价格确定、服务质量的标准等事项上存在较大的随意性。专业调解组织对此不断增强对自身能够提供服务的种类、过程以及边界的认知和判断，通过推进专业调解服务项目清单化、标准化，试图在功能拓展与边界限缩方面寻得平衡，最终保障“服务质量、费用合理性以及资金透明度要求”。

二是专业调解评价机制优化创新。政府购买服务，评价体系不能缺位。科学具体的考核指标需要以对纠纷的具体类型、演变过程及影响因素等诸多方面的充分认识为基础，需要大量的数据支撑和配套机制保障。实践中，中国专业性社会调解在充分结合目标导向评估、当事人导向评估、专家导向评估等模式的基础上，更注重借助参与式评估推进评价体系建设，以充分考虑和尊重纠纷利益相关者诉求，努力在前端拓展延伸与后端评估反思方面实现互补。此外，还强化与社会治理领域相关标准相配套、相衔接，例如，上海市浦东新区注重参考《社会治理指数评价体系》《“家门口”服务规范》两项区级标准，不断优化调解服务流程，力求实现服务的有效供给。由此，努力克服了初期单纯以低价为主要策略带来的竞争的无序和整体公信力的受损，创新了调解评估机制。

事实上，随着专业化的不断深入，政府购买专业调解服务不仅改变了财政拨款保障的传统单一方式，而且政府购买服务的大多数主体已不再是以往的专业调解组织的业务指导机关或牵头成立部门，而代之以并无隶属关系的非特定的基层街镇政府或其他行政部门，甚至带动产生了由业委会等其他主体购买服务的情况。社会对专业性社会调解的认知度在不断提升，需求与日俱增，调解的市场化持续加深，并反向进一步助推了专业性社会调解服务与创新能力的“专业化”。

五、引领行业发展的“专业化”：深度融入解纷系统化新格局

引领行业发展是专业化的高层次要求，意味着中国专业性社会调解需要对调解行业的发展趋势、政策环境等具备深刻的洞察力，积极促进调解行业内部与外部的交流与合作，共同应对行业面临的挑战和问题，增强公众对调解的信任度，从而能够引导行业朝着更加健康、规范的方向发展。西方社会专业调解一般通过建立完善的调解制度、强调调解的专业性和独立性、推动调解行业的标准化和规范化、加强调解行业的监管和评估、注重调解员的培训和教育等举措来实现引领行业发展的“专业化”。与此不同，中国专业性社会调解则主要通过创新调解体系、推动调解形成系统合力以及有机融入多元化纠纷解决机制的统筹建构等内外二元层次的系统化来实现。

（一）创新调解体系推动形成系统合力

中国专业性社会调解的迅猛发展对传统调解体系及其指导体制提出了挑战。首先，如前所述，长期以来我国在中央文件、政策宣传以及公众认知方面秉持着根据早期实践状况划分的人民调解、行政调解、司法调解的三分法体系，但随着实践的不断发展，商事调解、行业性专业性调解、律师调解等新型专业调

解形式不断涌现，传统三分法不仅无法在理论上自圆其说，更不能为实践探索提供清晰的指引。其次，地方实践表明，分散化的指导体制及各指导组织之间缺乏全面合作，“权责不清”“政出多门”“职能交叉”，导致调解组织发展不均衡、调解工作标准不一致、调解员专业素质参差不齐等问题非常突出，严重阻滞调解行业的有序发展。

其一，推动确立行业性专业性调解的独立地位。中国专业性社会调解的发展与效能直接催生了实务界有关人民调解、行业性专业性调解、行政调解和司法调解的调解体系四分法，并被《黑龙江省调解条例》（全国首部调解地方性法规）吸纳，其中，行业性专业性调解包括律师调解、商事调解、公证调解、劳动争议调解等。此种分类方法具有重要的进步意义，不仅仅是如其所强调的“最大限度地调动各类调解资源”，更在于赋予了人民调解和行业性专业性调解较为清晰的界限和区分，即调解组织的差异：前者为人民调解委员会，后者则为依法成立的商事、律师等调解组织。当然此种区分亦有不少值得商榷之处，其中至为重要的是，考虑到该条例第 25 条第 2 款规定“设区的市（地）、县（市、区）设立人民调解中心，根据需要设立医疗、婚姻家庭、消费者权益保护、物业、交通事故、知识产权、劳动人事争议等人民调解组织”（即行业性专业性人民调解），那么行业性专业性调解与行业性专业性人民调解系何种关系，且如前所述，专业性可能更为突出的行政调解、司法调解又该如何归类。尽管如此，考虑到当下特定的发展背景，此种尝试的进步意义更值得肯定，其必将激发我国社会关于基层社区人民调解与专业性社会调解分类规制的进一步关注与思考，更可能为今后调解行业的组织设立和统筹指导指明方向。

其二，引领各类调解优势互补、有机衔接、协调联动。以 2018 年国务院机构改革为契机，行政调解、行业性专业性调解、人民调解等均由重新组建的司法部统筹指导，为调解的系统化发展做好了顶层设计。各地由此纷纷开启中心化建设，如非诉讼争议解决中心等，整合各类调解资源推进“一站式”调处，加强多元调解衔接联动。在此过程中，中国专业性社会调解以其专业性优势和规范性特点引领并推动了基层邻里家事调解的专业化、法治化发展，并在彼此联动过程中相互取长补短，推动调解形成系统化优势，如“浦东新区物业管理纠纷人民调解工作实行三级联动调解模式，纵向由区级层面拓展到基层，形成‘新区物调委+街镇物调委+村居调委会’……调解网络……发挥其在身份、地域、资源三大优势，促使纠纷成功化解。尤其是在‘送达难’、当事人找不到、群体性纠纷、持续时间较长的重大、疑难、复杂类物业管理纠纷化解过程中，调解网络发挥了必不可少的重要作用”。

（二）有机融入多元化纠纷解决机制的统筹建构

其一，推动优化矛盾纠纷多元化解格局。“改革开放以来，纠纷解决机制发展的基本思路依然是国家中心主义，着力于推进公力性和准公力性纠纷解决机制的发展。民间性纠纷解决机制的发展问题并未受到重视，甚至在某种程度上还受到人为的压制。”然而，伴随着专业调解对调解整体公信力和效能的大幅提升，矛盾纠纷多元化解体系建设从一度高度强化审判与仲裁转变为愈来愈重视调解的融入与衔接，“社会协同”的矛盾纠纷多元化解新格局日益显现，一个明显的例证即为，专业调解的定位、发展与运行均是各地多元纠纷化解整体性立法过程中反复考量并着力打造亮点的问题之一。

其二，引领推动纠纷解决一体化建设。中国社会的纠纷解决长期面临二元对峙困境。始于 2004 年最高人民法院“二五改革纲要”、由法院主导的多元化纠纷解决机制建设，是另一条具有中国特色的纠纷化解道路，为专业调解的发展发挥了重要的推动与保障作用。但瑕不掩瑜，作为两种社会矛盾纠纷解决系统，人民法院主导的诉讼服务体系和司法行政部门主导的公共法律服务体系（含非诉讼纠纷机制体系）在各地实践中都力图以本系统为中心主导社会矛盾纠纷化解，深陷于“单兵突进且无实质意义协同”的困境。例如，诉调对接中“各自的中心意识和主导意识都较强，都想以本机关、本部门、本组织为中心积极建构条线型、主导型的社会矛盾解纷机制，在程序运行机制上较难很好地衔接、配合、支持和兼容”。为此开启的纠纷解决一体化建设，以党委领导、政府负责、法治保障等为原则，坚持整合（以解纷功能为基础的组织重建）、协调（以人民为中心的一站式解纷服务提供）、集约（以提高使用效能为导向的资源共享）、融合（以治理体系与治理能力现代化为目标的功能深化）的逻辑，将分散化的各类纠纷预防与化解职能汇聚，实现组织结构与运行机制重建，完善信息化建设，融合实体平台和网络平台，推进衔接与配合，为人民群众和市场主体提供“一门式”“一站式”服务，推进纠纷实质性、协同性解决。在此过程中，专业调解均系一体化建设的重要抓手与主要支撑。实践中，涉及知识产权、消费纠纷、银行业纠纷、证券基金期货纠纷等专业调解组织一般均会在第一时间积极响应并全部入驻一体化平台，坚持“挺在前面”，成为吸引地方法院、妇联、市场监督管理局、劳动争议仲裁院等解纷机构及时进驻、加强协作的重要力量。

六、指导思想的“专业化”：以习近平法治思想为指引

专业化离不开指导思想的系统性、独特性与科学化。扎根中国大地，中国专业性社会调解将纠纷调解与打造新时代共建共治共享的社会治理格局高度统一起来，以习近平法治思想为根本遵循和行动指南，努力回答好“为谁专业化”“何种专业化”“如何专业化”三大根本问题，力求在全社会推进中国调解的理论创新、实践创新、制度创新及文化创新，充分彰显了中国专业调解的深刻思想内核、鲜明理论品格与独特发展逻辑。

（一）为谁专业化：以人民为中心

习近平总书记指出：“创新社会治理，要以最广大人民根本利益为根本坐标，从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手。”“以人民为中心”统领和贯穿中国特色社会主义建设事业的各个方面，自然也是中国专业性社会调解专业化的必然遵循。清晰可见的是，其专业化探索始终坚持人民群众是专业调解的积极参与者、最大受益者和最终评判者，努力为群众提供专业可信、普惠均等、便捷高效、智能精准的调解服务。具体而言有以下要点。第一，充分尊重人民群众多层次多样化的调解需求。提供纠纷调解的针对性和精准性，其发展一开始就直接针对矛盾纠纷复杂性、专业性、多样性和面广量大的新特点与痛难点，满足群众新期待新要求。第二，充分尊重人民群众在党的领导下通过各种途径和形式积极参与纠纷调解工作的权利与自由。专业性社会调解是推动调解社会化的最有力体现，从调解员选任、调解工作宣传等方面最大限度调动人民智慧，实现共建、共治、共享。第三，“让数据多跑路，让群众少跑路”。加强信息化建设，努力最大限度消除调解不便，尤其到一体化建设阶段，不断推动纠纷调解跨区域远程办理、跨层级联动办理。第四，切实提升人民群众的安全感。加强系统化建设，与基层人民调解等协调联动，推动复杂矛盾纠

纷的及时、有效化解，加强风险预防，避免矛盾激化升级；第五，切实提升人民群众的满意度。主动融入矛盾纠纷多元化解体系，通过与其他机制有机结合，力争对矛盾纠纷进行整体性、彻底性的一揽子解决，实现对人民群众正当诉求的切实有效保护，避免流于形式的简单处理或程序空转，避免“迫于形势”的任意协调。

（二）何种专业化：根植中国传统与现实的专业化

习近平总书记指出：“中国特色社会主义制度和国家治理体系不是从天上掉下来的，而是在中国的社会土壤中生长起来的，是经过革命、建设、改革长期实践形成的，是马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的产物。”中国传统与现实亦是中国专业性社会调解专业化的出发点和落脚点。

一是同中华优秀传统文化相结合的专业化。习近平总书记强调：“中华优秀传统文化是中华民族的突出优势，是我们最深厚的文化软实力。”发端于西周时期、以“无讼”“和为贵”为代表的中华调解文化在我国源远流长，被国际社会誉为“东方经验”。中国专业性社会调解的专业化继承并弘扬了中华优秀传统文化：第一，秉持“爱人者，人恒爱之；敬人者，人恒敬之”

（《孟子·离娄章句下》），坚持自愿原则，“充分考虑当事人和人民群众的内心需求，建立在尊重当事人意愿和自主选择的基础上”；第二，秉持“公生明，偏生暗”（《荀子·不苟第三》），“平而后清，清而后明”（司马光《盘水铭》宋刊本），努力践行公平、公正原则，设身处地替当事人考虑，不偏不倚；第三，秉持“德业相劝、过失相规、礼俗相交、患难相恤”（《吕氏乡约》宋嘉定五年李大有刻本），坚持调解不是“把所有矛盾纠纷都抽象为权利冲突，并

导向必分对错、非黑即白的‘零和博弈’”，而是要努力修复当事人关系，实现社会和谐。

二是回应中国实际问题的专业化。习近平总书记强调：“我们要增强问题意识，聚焦实践遇到的新问题、改革发展稳定存在的深层次问题、人民群众急难愁盼问题、国际变局中的重大问题、党的建设面临的突出问题，不断提出真正解决问题的新理念新思路新办法。”中国专业性社会调解的专业化始终坚持问题导向。第一，紧盯人民日益增长的优质调解需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。专业性社会调解聚焦群众需求，通过规范化、专业化建设以及组织性质调试等努力破解发展瓶颈问题，不断增强自身合法性和有效性，提升社会公信力和人民获得感。第二，紧盯矛盾纠纷实质性化解需要和调解能力有限之间的矛盾。当今世界百年未有之大变局加速演进，我国发展面临的不确定难预料因素不断增多，重大疑难复杂矛盾、重点领域矛盾、新业态领域矛盾等往往呈现法律关系复杂、政策依据变化大、民生托底需求强烈等特点，简单的“依法”处理通常很难真正解决问题，需要整体性、彻底性的一揽式解决，做到实质性化解。专业性社会调解注重加强协同衔接，推进发挥整体合力，努力破解难点痛点问题，真正提升调解能力，寻求最佳处理方案。第三，紧盯中国调解实践的快速发展与理论创新滞后之间的矛盾。专业性社会调解并不满足于主要基于基层人民调解建构的学术体系与话语体系，更无法局限于以诉讼为中心的主流法学研究建构的学科体系，而是力求在调解定位、调解结构等基础性问题方面推进学术性、系统性、专门性的提炼，并推进调解学科专业建设，着力培养专业调解人才。

（三）如何专业化：坚持统筹推进

习近平总书记指出，“全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命”，“当前，立法、执法、司法、守法等方面都存在不少薄弱环节，法治领域改革面临许多难啃的硬骨头，迫切需要从党中央层面加强统筹协调”。中国专业性社会调解的专业化，始终坚持系统观念，立足全局、长远，“致广大而尽精微”，统筹推进。

一是坚持纠纷预防与化解相结合。习近平总书记强调，“完善预防性法律制度，坚持和发展新时代‘枫桥经验’，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，更加重视基层基础工作，充分发挥共建共治共享在基层的作用”。中国专业性社会调解努力推进纠纷预防与化解相结合。第一，立足基层，加强与基层组织联动。推动专业力量“向基层下沉、向社区前置、向矛盾纠纷产生链条的前端延伸，在诉源治理和矛盾监测预警等工作中更好发挥专业优势”，及时把矛盾纠纷化解在基层和萌芽状态。第二，加强制度建设，以制度为抓手强化风险预防。对组织职责、具体程序与保障机制明确化、规范化，推动细化完善相关法规和政策文件，“运用制度威力应对风险挑战的冲击”。第三，主动适应新兴产业发展形势，做细做实自身调解组织网络与调解能力建设。聚焦金融、互联网、知识产权等领域发展需求，加强专业性调解组织建设与人才培养，优化调解结构、布局，提升预防与化解整体能力。

二是坚持与多种机制有机衔接、相互协调。党的十八届四中全会明确指出：“健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。”以“有机衔接、相互协调”为目标，中国专业性社会调解持续发力。第一，坚持党的集中统一领导。专业性社会调解立足党中央、地方党委对纠纷化解工作的顶层设计、总体布局、

统筹协调和整体推进，做好自身定位、发展与完善工作，努力克服纠纷治理碎片化难题。第二，以法治化推进系统化。专业性社会调解积极推进矛盾纠纷多元化解体系法治化建设，明确职责分工、衔接机制，在法治化轨道上强化配合与协同。第三，坚持改革创新。“解决法治领域的突出问题，根本途径在于改革。”无论是组织性质调试、组织职能优化、调解对象扩展还是调解程序创新，专业性社会调解始终不断破除发展瓶颈，尤其近年来大胆探索商事调解创新，持续助力制度型开放。

三是坚持挺在前面。习近平总书记指出，“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，坚持和发展新时代‘枫桥经验’，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”，“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”。中国专业性社会调解主动作为，积极挺在前面，抓前端、治未病。第一，适度功能拓展，积极融入基层治理。如前所述，除纠纷化解外，专业性调解还积极开展法治宣传、社会培训等活动，在纠纷预防方面用心用力。第二，加强协作联动，积极融入综合调解。完善与基层人民调解、行政调解、司法调解等协同配合机制，各尽其能，及时化解矛盾纠纷。第三，加强有机衔接，积极融入源头治理。健全诉调对接、访调对接、公调对接等衔接与转换机制，延伸触角，发挥优势，从源头上化解矛盾纠纷。第四，加强数字化建设，提升矛盾预警与化解能力。整合数据资源，加强数据共享、分析，提升纠纷研判与预防能力；不断优化在线调解，提升调解效率，推动矛盾纠纷及早就地化解。

总之，作为被国际社会誉为“东方经验”的中国调解，自产生之初便彰显了中国人民对以和为贵的理想社会的无限渴望。基于经济社会发展新形势、新挑战、新要求而逐步显现并不断发展完善的中国专业性社会调解，既萃取了中华优秀传统文化调解文化，又承接社会主义对于社会和谐及美好生活的孜孜追求，着力开拓中国式法治现代化新道路，更倾注了对全球治理和人类社会未来发展的深切观照，是具有重要意义的原创性实践。立足中国实际，紧跟时代发展，深度挖掘和梳理中国专业性社会调解的专业化特色，从中“提炼出有学理性的新理论，概括出有规律性的新实践”，必将有助于切实跳出“西方中心主义”的思维陷阱，形成具有中国特色、中国风格、中国气派的调解原创性话语，坚定中国调解的道路自信，推动中国调解理论与实践切实专业化、真正创新化发展。

【最新法律法规及政策解读】



一、《上海市促进浦东新区商事调解规定》2024 年 12 月 1 日起 正式施行

《上海市促进浦东新区商事调解规定》是全国首部省级人大常委会专门规范商事调解的地方性法规，已由上海市第十六届人民代表大会常务委员会第十七次会议于 2024 年 11 月 28 日表决通过，自 2024 年 12 月 1 日起施行。

上海市促进浦东新区商事调解规定

(2024 年 11 月 28 日上海市第十六届人民代表大会常务委员会第十七次会议
通过)

第一条 为了促进浦东新区商事调解发展，健全商事调解体系，提高商事调解质量、效率和影响力，及时有效化解商事纠纷，优化营商环境，根据有关法律、行政法规的基本原则，结合浦东新区实际，制定本规定。

第二条 本规定适用于浦东新区商事调解组织根据当事人申请对商事纠纷开展的调解活动。

本规定所称商事调解，是指当事人因贸易、投资、金融、航运、知识产权等领域商事纠纷，自愿在商事调解组织主持下友好协商解决商事纠纷的活动。

第三条 本市支持浦东新区对标商事调解国际高标准规则，结合经济社会发展的实际情况，依托产业集聚优势，健全组织布局合理、服务高效便捷、配套制度完备、发展规范有序的商事调解体系，满足多层次、多样化的商事调解需求，打造商事纠纷解决优选地。

第四条 市人民政府应当加强对浦东新区商事调解发展工作的领导，统筹协调浦东新区商事调解发展中的重大事项。

浦东新区人民政府应当建立促进商事调解发展的工作机制，制定促进商事调解创新发展的政策措施。

第五条 市司法行政部门建立商事调解管理制度，对商事调解活动实施监督管理。

浦东新区司法行政部门负责本行政区域内商事调解组织及其商事调解活动的日常监督管理。

市和浦东新区发展改革、商务、国有资产监管、人力资源社会保障、财政、税务等相关行政部门按照各自职责，促进和保障商事调解相关工作。

第六条 开展商事调解应当遵循自愿、公平、诚信、保密、高效原则，不得违反法律、法规的强制性规定，不得损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益，不得违背公序良俗。

第七条 在浦东新区设立的商事调解组织应当具备以下条件：

（一）拟任的法定代表人或者负责人具有纠纷解决相关工作经验和专业知识，诚信记录良好，公道正派；

（二）住所地在浦东新区，具有规范的名称、业务范围、章程和必要的组织机构；

（三）具有开展商事调解所必要的场地和开办资金；

（四）拟聘任一定数量与业务范围相适应的商事调解员以及必要的专职辅助人员。

商事调解组织的名称由字号、“商事调解中心”等组成。

第八条 设立商事调解组织的，由发起人提出登记申请，并向浦东新区司法行政部门提交下列材料：

- (一) 设立申请书；
- (二) 拟任法定代表人或者负责人的基本情况、证明材料；
- (三) 住所证明；
- (四) 验资报告；
- (五) 拟聘任商事调解员的基本情况、证明材料；
- (六) 章程等草案。

浦东新区司法行政部门应当在收到登记申请后的二十日内出具初审意见，并报市司法行政部门审核。市司法行政部门在十日内进行审核。准予登记的，向申请人颁发登记证书；不予登记的，应当以书面形式向申请人说明理由。经登记的商事调解组织为非营利法人。

第九条 商事调解组织变更住所、法定代表人或者负责人等登记事项的，以及因自行解散、分立、合并或者其他原因需要注销登记的，应当向市司法行政部门申请办理变更、注销登记。

第十条 商事调解员应当熟悉商事交易规则和习惯，具备调解商事纠纷所需的专业知识和工作经验，并完成商事调解相关培训。

商事调解组织可以优先从法律服务、经济贸易等领域专业人士和从事上述领域研究、教学工作的人员中选聘商事调解员。

第十一条 商事调解组织应当向社会公布调解规则、商事调解员名册和通过商事调解解决商事纠纷的案件数量等信息。

市司法行政部门应当向社会公布经其登记设立的商事调解组织名称、住所、业务范围、法定代表人或者负责人等信息。

浦东新区司法行政部门应当建立商事调解组织名册，并向社会公布，接受社会监督。

第十二条 商事调解组织可以根据当事人的申请开展调解，但其他当事人拒绝调解的，不得调解。

商事调解程序自各方当事人同意参与调解之日起开始。

第十三条 商事调解组织可以收取合理费用，相关费用实行市场调节价。商事调解组织应当按照公平合理的原则，综合考虑商事调解员的报酬、商事调解组织运行费用和因商事调解活动所产生的其他合理费用等因素，确定案件登记费、调解服务费等收费项目、标准和方式，并向社会公开。

第十四条 商事纠纷一般由一名商事调解员调解，当事人有约定的，可以由多名商事调解员调解。

商事调解组织应当在调解规则中明确商事调解员选定规则。当事人根据调解规则，可以在商事调解员名册内共同选定或者委托商事调解组织指定商事调解员，也可以在商事调解员名册外选定商事调解员。

第十五条 商事调解员依据法律规定、行业规则、商业惯例等开展商事调解，促进当事人自愿达成调解协议。

商事调解员从事调解工作应当尽职尽责、勤勉谨慎，保持公平、中立的立场，不得以欺诈、胁迫等手段使当事人接受调解或者达成和解。

第十六条 鼓励商事调解组织建设具备在线申请调解、在线开展调解、在线电子签名等功能的信息化设施，实现线上调解。

鼓励商事调解组织建立小额商事纠纷快速调解处理机制。

第十七条 商事调解组织、商事调解员应当履行保密义务，未经当事人同意，不得披露在商事调解过程中获取的信息，但法律另有规定的除外。

第十八条 商事调解组织、商事调解员可能与商事纠纷存在利益冲突的，应当及时披露；当事人有权申请商事调解员回避，或者终止调解。

商事调解员不得在后续与商事调解所涉争议有关的仲裁程序中担任仲裁员，但法律另有规定或者当事人同意的除外。

第十九条 当事人不得将商事调解过程中对方当事人作出的陈述、承认、让步或者承诺，以及商事调解员发表的意见或者建议等，在后续与商事调解所涉争议有关的仲裁、诉讼或者其他争议解决程序中作为有利证据使用，但法律另有规定或者对方当事人同意的除外。

第二十条 当事人就商事纠纷全部或者部分达成和解的，应当以书面形式签订商事调解协议。商事调解员、商事调解组织应当在商事调解协议上签名、盖章。

经调解达成的商事调解协议对各方当事人具有法律约束力，各方当事人应当履行。

经商事调解组织调解达成的商事调解协议，当事人可以依法申请司法确认；也可以向仲裁机构依法申请依据该商事调解协议的内容制作裁决书。

具有给付内容、债权债务关系明确的商事调解协议，当事人可以向公证机构依法申请办理具有强制执行效力的债权文书公证。

对以金钱或者有价证券给付为内容的商事调解协议，当事人可以向有管辖权的人民法院依法申请支付令。

第二十一条 浦东新区人民政府对商事调解发展予以财政支持，用于商事调解行业发展、人才培养等。

浦东新区人民政府应当会同相关行业主管部门、商会、行业协会等，加强商事调解现实需求、发展形势等研究，支持引导相关行业商事调解组织设立发展。

浦东新区人民政府应当通过组织商事调解员定期培训、建立商事调解人才库等方式，加大对商事调解人才的培养力度。

第二十二条 市和浦东新区司法行政部门与人民法院应当优化商事案件诉调对接工作机制，加强对商事调解组织的调解业务指导，引导商事纠纷通过商事调解组织进行调解。

第二十三条 市和浦东新区司法行政部门应当会同相关部门、商会、行业协会等开展商事调解推介活动，提高商事调解知晓率，鼓励和引导经营主体优先选择商事调解方式解决纠纷。

浦东新区司法行政部门应当将商事调解作为法治宣传和普法教育的重要内容，每年举办商事调解宣传周活动，推广商事调解。

第二十四条 市和浦东新区支持成立商事调解行业组织。商事调解行业组织依据法律、法规和章程规定，制定商事调解员职业道德准则和会员惩戒措施，对商事调解组织、商事调解员进行自律管理，接受市司法行政部门的指导监督。商事调解行业组织和相关行业协会应当加强对商事调解员的业务培训。

本市支持商事调解行业组织制定商事调解员能力水平评价标准，开展商事调解员能力水平评价。

鼓励商事调解行业组织与国际调解认证机构开展合作交流，委托调解培训机构开展商事调解员培训。

第二十五条 在境外合法成立并存续五年以上、实质性开展商事调解业务，且具有较高国际知名度、业务机构负责人没有因故意犯罪受过刑事处罚的境外商事调解组织，经市司法行政部门登记，并报国务院司法行政部门备案，可以在中国（上海）自由贸易试验区临港新片区内设立业务机构，就国际商事纠纷提供涉外商事调解服务。

支持和鼓励浦东新区商事调解组织在境外设立业务机构，开展商事调解活动。

第二十六条 对临时来浦东新区参加商事调解的相关外籍人员，可由商事调解组织按照规定在浦东新区口岸代为申请口岸签证，享受口岸签证便利。

第二十七条 商事调解组织应当于每年三月三十一日前向浦东新区司法行政部门报送上一年度工作报告。年度工作报告应当包括开展业务情况、商事调解员及专职辅助人员变动情况、商事调解协议司法确认情况等信息。年度工作报告内容应当真实、准确、完整，不得提供虚假信息。

第二十八条 对违反本规定的行为，法律、法规已有处理规定的，从其规定。

第二十九条 商事调解组织违反本规定，未向社会公布相关信息或者未按要求报送年度工作报告的，由浦东新区司法行政部门责令其限期整改；逾期拒不整改或者整改后仍不符合要求的，给予警告。

商事调解员违反本规定，以欺诈、胁迫等手段使当事人接受调解或者达成和解的，由浦东新区司法行政部门给予警告，有违法所得的，没收违法所得；

情节严重的，处一千元以上五千元以下罚款，并可以责令暂停三个月以下从业活动。

第三十条 当事人不得恶意串通，以虚假调解的方式侵害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益。商事调解组织和商事调解员应当加强对虚假调解的识别和防范。

经认定为虚假调解，且有证据证明商事调解组织、商事调解员有过错的，由浦东新区司法行政部门给予警告，有违法所得的，没收违法所得；对商事调解组织处一万元以上五万元以下罚款，并可以给予一个月以上三个月以下责令停业的处罚，情节严重的，由市司法行政部门吊销商事调解组织登记证书；对商事调解员处一千元以上五千元以下罚款，并可以责令暂停三个月以上六个月以下从业活动，情节严重的，由浦东新区司法行政部门责令商事调解组织解聘商事调解员。

第三十一条 商事调解员个人依法参与浦东新区商事调解活动的，按照本市和浦东新区有关规定执行。

第三十二条 在中国（上海）自由贸易试验区临港新片区（浦东新区范围以外）开展商事调解活动，参照适用本规定。

第三十三条 本规定自 2024 年 12 月 1 日起施行。