

调解业务前沿



2024年11月刊



上海市律师协会
调解业务研究委员会

编委会
孙彬彬 邓哲 胡卫民 李凝未

目 录

【业务动态】	3
一、 聚焦调解和解实质性化解行政争议 司法部发布第四批贯彻实施新修订行政复议法典型案例	4
二、 全国首部规范商事调解活动的地方性法规获通过 明年 1 月 1 日起施行	29
三、 为基层治理“蓄势赋能” 江苏人民调解研究院成立	31
【专业文章与案例分析】	33
一、 论法院参与诉源治理的规律——基于 S 市基层法院诉调对接的实践	34
二、 跨境知识产权纠纷调解制度研究——为新质生产力保驾护航	41
【最新法律法规及政策解读】	51
一、 海南自由贸易港商事调解规定	52
二、 上海市促进浦东新区商事调解规定	61

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、 聚焦调解和解实质性化解行政争议 司法部发布第四批贯彻实施新修订行政复议法典型案例

来源：司法部官网

习近平总书记强调指出，坚持和发展新时代“枫桥经验”，把准群众诉求，及时解决基层群众的困难和矛盾。新修订的行政复议法明确发挥行政复议化解行政争议主渠道作用的立法目的，并规定了调解和解的制度机制，这是行政复议主渠道建设的客观要求和重要举措。2024年4月，司法部制定印发《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的意见》，对行政复议调解和解制度进行了全面细化完善。新修订的行政复议法实施以来，各级行政复议机关加大工作力度，全面提升行政复议调解和解质效，化解了一大批涉及群众切身利益的矛盾纠纷，在深化行政争议源头治理、推动提升社会治理法治化水平中发挥了重要作用。在2024年上半年收到的29.2万件行政复议案件中，复议后未再进入行政诉讼程序的为20.2万件，案结事了率达89.4%，比2023年的76.8%提高了12.6个百分点。为进一步加强行政复议调解和解工作，促进行政纠纷多元化解，司法部聚焦调解和解实质性化解行政争议，遴选了第四批贯彻实施新修订的行政复议法典型案例，现予以发布。这批典型案例共6个，体现出以下鲜明特点。

一是把调解贯穿行政复议全过程。行政复议机关贯彻调解优先的工作理念，不断扩大调解适用范围，为化解矛盾纠纷提供更多更灵活的行政复议解决路径和方案。比如，案例4“赵某不服吉林省某市辖区房屋征收经办中心未履行行政协议行政复议案”中，行政复议机关主持调解，邀请人民调解员参与案

件办理，解决了因征收房屋面积客观上无法认定引发的补偿协议履行“僵局”。行政复议机关在案件办理全流程、各环节有针对性地加大调解力度，让更多的案件当事人“握手言和”、案结事了。案例6“王某不服江苏省某街道办事处未交付质量合格安置房行政复议案”中，行政复议机关在复议决定履行期间进一步开展调解，指导当事双方达成兼具确定性和可操作性的履行方案，实现了行政争议的彻底解决。

二是精准适用行政复议调解工作机制。行政复议机关依法运用调解期间行政复议中止等相关工作机制，充分发挥统筹协调行政资源的制度优势，提升调解水平，以更具亲和力的方式实现定分止争。比如，案例1“文某、宋某不服四川省某市自然资源和规划局不予行政许可决定行政复议案”中，行政复议机关依法中止案件审理，为调解提供时间保证，同时积极开展现场调查勘察，推动修订相关规范性文件，解决了老旧小区增设电梯的群众急难愁盼问题。案例5“徐某等不服北京市某经济技术开发区管理委员会设置房屋限制转移登记行政复议案”中，市区两级行政复议机关同步调解32起行政争议，统一调解工作标准、法律认定和处理方式，让行政争议化解更加高效更有力度。

三是不断深化行政复议调解效能。行政复议机关打破“就事论事”、“机械办案”思维，准确把握当事人的深层次利益诉求，彻底解决行政争议“背后”的矛盾纠纷，实现争议的源头化解。比如，案例2“次某等5人不服西藏自治区某委员会政府信息公开行政复议案”中，行政复议机关没有局限于审理政府信息公开申请答复行为，通过调解促成某新能源公司与村委会签订土地租赁合同补充协议，提高了土地租金标准，实现了矛盾纠纷的“标本兼治”。案例3“某村民组不服安徽省某县人民政府山林权权属争议处理决定行政复议

案”中，行政复议机关认定行政机关确权行为合法适当的同时，积极处理两个村组之间的相关林地边界纠纷，成功化解了一起长达40余年的矛盾，为同类山林权权属纠纷的解决提供了重要参考。

调解和解实质性化解行政争议

第四批贯彻实施新修订行政复议法典型案例

1.文某、宋某不服四川省某市自然资源和规划局不予行政许可决定行政复议案

2.次某等5人不服西藏自治区某委员会政府信息公开行政复议案

3.某村民组不服安徽省某县人民政府山林权权属争议处理决定行政复议案

4.赵某不服吉林省某市辖区房屋征收经办机构未履行行政协议行政复议案

5.徐某等不服北京市某经济技术开发区管理委员会设置房屋限制转移登记行政复议案

6.王某不服江苏省某街道办事处未交付质量合格安置房行政复议案

案例一：文某、宋某不服四川省某市自然资源和规划局不予行政许可决定行政复议案

【关键词】 行政复议中止 电梯增设 不予行政许可 调查询问 修订规范性文件 撤回复议申请

【基本案情】

申请人文某、宋某等人系某老旧小区业主，因出行不便，向被申请人四川省某市自然资源和规划局提出增设电梯申请。被申请人受理后，认为申请人增

设的电梯位于临街面，且突出于建筑主体立面，按照某市住房和城乡建设局等七部门《关于进一步推进既有住宅电梯增设工作的实施意见》（以下简称《意见》）要求，作出暂不能批复同意的回复。申请人对回复不服，认为增设电梯位置虽属于临街面，但并不破坏建筑立面整体风格，且应充分考虑老旧小区的实际情况，遂向市人民政府申请行政复议，请求撤销被申请人作出的回复，并对增设电梯申请重新审查。

【复议办理】

行政复议机构认为，老旧小区增设电梯是群众急难愁盼的民生事项。为有效解决行政争议，行政复议机构进行了现场调查及听取意见，了解到拟增设电梯单元老年居民占比达60%，增设电梯意愿非常强烈，且已征得相邻权人同意。通过现场勘察发现，拟增设电梯单元所临街道并非城市主要道路，单元楼与街道之间有围墙遮挡，且与街道不平行，对城市风貌影响不大。行政复议机构进一步听取被申请人意见，了解到导致被申请人不能批复同意的原因是《意见》第五条关于“原则上不得在建筑临街面设置电梯”的规定。调查中，行政复议机构还了解到，该《意见》正在修订之中。

为实质化解行政争议，行政复议机构决定组织双方进行调解。行政复议机构适用新修订行政复议法相关规定，在取得当事人同意后中止该起案件审理，为调解工作提供时间保证。案件中止审理期间，行政复议机构向申请人释明，被申请人不予审批同意并未违反现有文件规定；同时向被申请人指出，行政主体实施行政行为应当兼顾实现行政目标和保护相对人权益，将不利影响限制在尽可能小的范围和限度之内。针对《意见》正在修订的情况，敦促行政机关对第五条作出相应修改完善。行政复议机构提出问题解决方案，由申请人进一步

优化设计方案，保持外墙风格与街道风格总体一致，重新向被申请人提交增设电梯申请；被申请人尽快完成对《意见》的修订，并及时审查申请人重新提交的设计方案，双方当事人均予认可。后行政复议机构指导被申请人将《意见》第五条修改为“原则上不得在建筑临街面设置，内部设置确有困难或无法平层入户的，可临街设置，但不得破坏建筑立面整体风格，电梯外观材质应采用高品质材质”。被申请人按照新的《意见》审查通过了申请人重新报送的设计方案。因当事人和解，行政复议中止原因消除，行政复议机构依法恢复案件审理，申请人撤回行政复议申请，行政复议终止。

【典型意义】

以调解协商方式及时解决矛盾纠纷，是坚持和发展新时代“枫桥经验”的客观要求。新修订的行政复议法扩大了调解的适用范围，同时设立了一系列相关工作机制和工作程序，确保行政复议调解制度的有效落实。该法第三十九条第（六）项规定，依照本法规定进行调解、和解，申请人和被申请人同意中止的，行政复议中止，以解决调解所需时间与复议审理时限规定的冲突问题。本案中，行政复议机构正确适用行政争议中止工作机制，为后续开展调解工作赢得了时间，创造了条件。行政复议机构深入现场进行调查询问，查清了事实和纠纷的关键点，为调解化解纠纷打下了必要基础。同时，行政复议机构积极推动行政机关对有关规范性文件进行修订，从个案监督到类案规范，从源头上预防类似纠纷的发生，达到了办理一案、规范一类行为的良好效果。

案例一 专家点评

正确适用行政复议调解机制 实现从个案监督到类案规范——文某、宋某

不服四川省某市自然资源和规划局不予行政许可决定行政复议案

解志勇 中国政法大学比较法学研究院院长、教授

新修订的行政复议法将行政复议调解作为一项基本原则写入总则，要求行政复议机关在案件办理全流程、各环节有针对性地加强调解工作。此次修订不仅扩大了行政复议调解的适用范围，还设立了一系列工作机制与程序，确保行政复议调解制度的有效落实。司法部《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的指导意见》进一步规定，对于当事人有明显调解意愿但面临时间期限不足时，在征得当事人同意后，行政复议机构可以运用行政复议中止制度，以妥善解决调解所需时间与行政复议审理时限规定之间的冲突。本案中，行政复议机构积极引导和促进当事人通过调解方式达成共识，并正确适用行政复议中止工作机制，及时化解行政纠纷，具有一定的示范作用。

一、行政复议调解的运用

新修订的行政复议法第五条规定，行政复议机关办理行政复议案件，可以进行调解。行政复议调解是指行政复议机构在办理行政复议案件过程中，组织申请人和被申请人就行政争议进行协商、化解行政争议的活动。行政复议调解的优势在于能够促使双方当事人在合法、自愿、平等的基础上进行沟通，寻找双方都能接受的解决方案。本案中，申请人文某、宋某等人作为老旧小区业主，因出行不便提出增设电梯的申请，行政机关根据《关于进一步推进既有住宅电梯增设工作的实施意见》（以下简称《意见》）不予批复。通过深入调查，行政复议机构了解了申请人增设电梯的实际需求和被申请人的审批依据，找到了双方争议的焦点；同时，敏锐地捕捉到《意见》正在修订的契机，通过释法说理、指导被申请人修订《意见》等方式，深入开展调解工作，既解决了

申请人的实际困难，也维护了行政机关的权威性和公信力，促成这起争议得到彻底化解。

二、行政复议中止机制的适用

新修订的行政复议法第三十九条第（六）项规定，行政复议期间依照本法规定进行调解、和解，申请人和被申请人同意中止的，行政复议中止。正确适用行政复议中止机制，不仅能够避免因时间紧迫而可能导致的调解不彻底或调解失败，行政复议机构还能更深入地了解双方当事人的诉求和分歧，从而更有针对性地开展调解工作。本案中，行政复议机构正确适用中止案件审理的规定，解决调解所需时间与行政复议审理时限规定的冲突问题，为调解工作提供了充足的时间保障，这是行政复议机构灵活运用程序规定，实质性化解行政争议的重要体现。

三、从个案监督到类案规范

“监督和保障行政机关依法行使职权”是新修订行政复议法规定的行政复议功能之一。行政复议机关在依法强化个案监督的同时，应当坚持“办理一案、规范一片”，充分发挥行政复议“抓前端、治未病”的制度功能，倒逼各级行政执法机关提升依法行政水平，推动法治政府建设。本案中，导致被申请人不能批复同意增设电梯的原因是《意见》中关于“原则上不得在建筑临街面设置电梯”的规定。行政复议机构了解到《意见》正在修订，积极指导行政机关结合实际对相关条款进行修订与完善，不仅解决了申请人的具体需求，也为解决类似案件提供了更加合理的政策依据，体现了行政复议在提升社会治理效能方面的独特作用。

案例二 次某等5人不服西藏自治区某委员会政府信息公开行政复议案

【关键词】 争议源头治理 土地租赁 政府信息公开 整合行政资源化解

【基本案情】

申请人次某等5人在西藏某县某村拥有合法草场承包经营权，因当地规划建设光伏+光热一体化新能源项目，某新能源公司与申请人所在村委会签订了土地租赁合同，申请人经营的草场属于租赁土地范围。2024年1月27日，申请人次某等5人向被申请人西藏自治区某委员会提出政府信息公开申请，申请公开案涉光伏发电项目的立项批复文件、开发建设方案和竞争性配置项目办法等政府信息。申请人对被申请人答复行为不服，遂向自治区人民政府提出行政复议申请，请求确认被申请人行政行为违法。

【复议办理】

行政复议机构初步审查发现，申请人以政府信息公开申请的形式反映问题，实质上是对光伏发电项目租赁土地（天然草场）的租金不满。行政复议机构经多次听取申请人意见，查知该土地（天然草场）租赁事项涉及11753.2亩土地，以5位申请人为代表的当地102户村民实际利益诉求是提高租赁土地（天然草场）的租金标准，只处理政府信息公开申请不能从根本上解决申请人的实际利益诉求，应从租金入手化解双方纠纷。行政复议机构进一步了解，该事项涉及县政府和发展改革、自然资源等多个职能部门及某新能源公司，遂主动协调邀请有关部门和新能源公司一起反复磋商，考虑到保障村民长远生计，促成公司同意提高租金标准后，深入申请人所在村委会与村“两委”班子及5位村民代表进行反复沟通，最终促使公司与申请人所在村委会签订《土地租赁补充协议》，提高了案涉土地（天然草场）的租金标准，每亩增加租金200元。申请人主动撤回行政复议申请，行政复议机关依法终止行政复议。

【典型意义】

新修订行政复议法将“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用”写入立法目的，实现行政争议实质性化解是主渠道建设的客观要求和关键举措。本案形式上是申请人不服政府信息公开申请处理行为，实质诉求是增加土地租金。行政复议机构打破“就事论事”“机械办案”思维，通过调查准确把握申请人的真实利益诉求，避免了程序空转，推动了行政争议的真正解决。同时，行政复议机构充分发挥统筹协调作用，整合各相关行政机关及其行政资源，形成化解行政纠纷的合力。通过参与行政争议的调解协商，促成某新能源公司与村委会签订土地租赁补充协议，既维护村民权益，又帮助企业顺利推进项目实施，为纠纷的实质性化解提供了重要保证。

案例二 专家点评

行政复议机构整合行政资源 实质性化解土地租赁纠纷——次某等5人不服西藏自治区某委员会政府信息公开行政复议案

解志勇 中国政法大学比较法学研究院院长、教授

新修订的行政复议法明确发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用，实质性化解行政争议是打造化解行政争议主渠道的客观要求和关键举措。在次某等5人不服西藏自治区某委员会政府信息公开行政复议案中，行政复议机构通过调查准确把握申请人的真实利益诉求，充分发挥统筹协调、整合行政资源的优势，避免了程序空转，从根本上推动解决行政争议，是行政复议化解行政争议主渠道作用的生动体现。

一、精准识别争议，实现源头治理

精准识别争议是行政复议机构能够实质性化解的前提。本案中，申请人次某等5人表面上是不服政府信息公开申请处理行为，但实质上是对光伏发电项目租赁其草场的租金标准不满。行政复议机构在初步审查阶段就敏锐地捕捉到了这一点，没有局限于申请政府信息公开的表象，而是深入调查申请人的真实利益诉求，为实质性化解行政争议奠定了基础。

二、整合行政资源，形成化解合力

行政复议机构在了解申请人的真实诉求后，主动协调有关部门和新能源公司一起反复磋商。这种整合相关资源的做法，使得行政复议机构能够从一个更高层面、更广视角来审视和解决行政争议。通过多方协作，不仅推动了申请人所在村委会与新能源公司签订土地租赁合同补充协议，提高了租金标准，还确保了项目的顺利实施，实现了政府、企业和村民之间的共赢。

三、通过复议调解，实质化解争议

新修订的行政复议法将调解写入总则，实现了调解对各类复议案件的全覆盖。司法部《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的指导意见》对行政复议调解制度作了进一步细化规定。通过调解协商，行政复议机构能够更直接地了解当事人的诉求和困难，更灵活地解决问题，从而更有效地化解行政争议。本案中，行政复议机构落实行政复议调解工作的相关规定，深入申请人所在村委会，与村“两委”班子及村民代表进行反复沟通，最终促成了土地租赁合同补充协议的签订。

案例三 某村民组不服安徽省某县人民政府山林权权属争议处理决定行政复议案

【关键词】 协调多方调解 山林权权属 行政确权 现场勘察 化解林地边界纠纷

【基本案情】

1980年初，申请人安徽省某县甲村民组和第三人乙村民组在进行林地初始登记时，由于签章不全、留存证据不足，双方一直没有划定清晰的林地界限。2021年12月，申请人在砍伐案涉争议山场林木时，第三人阻止被伐林木外运并要求赔偿。为此，申请人向人民法院提起民事诉讼，虽经协商后申请人撤诉，但纠纷依旧未能解决。其后，当地政府又组织了数次调解但协商无果。申请人遂向被申请人安徽省某县人民政府（省直管县）申请裁决。2023年10月31日，被申请人作出《山林权属争议处理决定书》，决定1871.9 m²争议山场各半所有。申请人不服该决定，向省人民政府申请行政复议。

【复议办理】

行政复议机构初步审查查明，两村民组林地相邻，申请人和第三人均有林权证，但四至登记表述不够清晰、准确，双方就地界的理解未达成一致。行政复议机构组织实地勘察，发现土地登记距今已40余年，争议林地地貌发生巨大变化。双方林权证上的记载边界不清，不能直接作为确权依据，应认定为双方都不能提供确凿权属证据。根据《安徽省山林权纠纷调处办法》第十一条“双方都不能提供确凿权属证据的山林，其权属主要根据自然地形，照顾双方生产、生活状况，合理确定”的规定，行政复议机构认为，被申请人决定争议区域林地双方各半所有合法适当。

行政复议机构审查中发现，该案争议根源在于申请人与第三人之间的林地边界纠纷，矛盾症结是争议区域林木收益分配问题，争议双方希望行政复议机

构对此予以处理。行政复议机构在维持原行政行为的同时，决定调解解决林地边界纠纷。行政复议机构整合行政资源，先后协调县政府、自然资源局、林业局等部门，深入乡镇、村委会、村民组和林地现场调查、走访，还原当年林地办证过程，并结合近期发生的林木砍伐争议，向申请人释明行政机关的决定合法适当，说服当事人认可被申请人的确权决定。另一方面督促被申请人及有关部门及时完成现场勘察定界工作，避免争议再次发生。同时，组织申请人、第三人就林地收益问题协商调解达成一致，确认从争议林地面积中划出一半归申请人所有，并立即确定界址标志；由村委会协调补偿第三人主张的木材损失；收回双方原有林权证，依新址重新登记发证。最终，申请人撤回行政复议申请，该案涉及的行政争议及民事争议均得到妥善化解。

【典型意义】

发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用，要求行政复议机关准确把握申请人的深层次利益诉求，彻底解决行政争议“背后”的利益纠纷。在山林权确权行政争议中常常交织着当事人与第三人之间的林地边界、林木收益分配等冲突。在审查行政机关行政确权行为合法性、适当性的基础上，以调解的方式解决相关纠纷，才能保证争议的实质性化解。本案中，行政复议机构经过深入细致的实地勘察和证据审查，依法对行政行为作出评判。同时又充分发挥行政系统内资源优势，协调县政府及其有关部门、镇、村等多方力量，抓住争议区域林木出售收益这个引发争议的“导火索”，引导双方就林木收益分配达成一致，指导行政机关及时重新定界和登记发证，促使一起长达40余年的矛盾纠纷成功化解。

案例三 专家点评

协调多方共同参与调解 实现确权争议实质性化解——某村民组不服安徽省某县人民政府山林权权属争议处理决定行政复议案

刘泽军 北方工业大学文法学院院长、教授

本案争议根源在于申请人与第三人之间的林地边界纠纷，矛盾症结是争议区域林木收益分配问题。本案的复杂之处在于当事人并不限于作出原行政行为的行政机关和行政复议申请人双方，与涉案山林林权有利害关系的第三人乙村民组同样有理由认为其对林地享有权利。行政复议申请人与第三人乙村民组之间的请求相互对立，如果单纯围绕行政复议申请人的请求内容进行审查，势必导致乙村民组不服，进而再次寻求行政复议或者行政诉讼等渠道救济自身权利，导致涉案山林权权属争议无法得到实质性化解。因此在本案中行政复议机关主动邀请第三人参与行政复议调解，并促进调解结果的履行，实现实质性化解行政争议。本案的示范意义如下：

第一，对于合法的行政行为，在作出维持决定的同时对当事人进行释明，使当事人明确相关法律规定，增强对行政复议结果的认同。司法部《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的指导意见》规定，增强调解工作针对性，对行政行为存在违法或不当问题的，要推动被申请人主动采取自我纠错或者补救措施；对仅因申请人存在误解或者不满情绪引发争议的，要做好解释说明和情绪疏导工作。在本案中，申请人和第三人均有林权证，但双方林权证上的记载边界不清，不能直接作为确权依据，应认定为双方都不能提供确凿权属证据。故行政机关依据《安徽省山林权纠纷调处办法》第十一条的规定作出行政裁决，决定争议区域林地双方各半所有合法适当。但是申请人和第三人均认为自身对于涉案林地享有全部权利，因此即使行政裁决决定和行政

复议决定合法适当，申请人和第三人大概率也不会认可，进而会继续通过提起诉讼等方式寻求权利救济。因此行政复议机关向申请人释明行政机关的决定合法适当，同时组织申请人、第三人就林地收益问题协商达成一致，并由村委会协调补偿第三人主张的木材损失，增加申请人和第三人对于行政复议决定的接受程度，实现了行政复议实质性化解行政争议的目标。

第二，行政复议机构后续作出一系列相关行政行为，保障申请人和第三人利益的实现。行政复议机构在维持原行政行为的同时，发挥行政系统内部优势，整合行政资源，先后协调督促被申请人及有关部门及时完成现场勘察定界工作，避免争议再次发生。同时为了巩固调解成果，组织申请人、第三人就林地收益问题协商达成一致，收回双方原有林权证，依新址重新登记发证，最终实现行政争议和民事争议均得到妥善化解。

案例四 赵某不服吉林省某市辖区房屋征收经办中心未履行行政协议行政复议案

【关键词】 人民调解员参与 房屋征收 拒绝履行补偿协议 和解

【基本案情】

2011年7月，因某项目建设需要，被申请人吉林省某市辖区房屋征收经办中心委托某乡人民政府与申请人赵某签订《产权置换协议》，约定以房屋置换的方式对申请人进行安置，将申请人《私有房屋所有权证》记载的72平方米房屋置换为90平方米期房。因该项目回迁安置房屋建设逾期，为保障赵某权益，2020年12月，被申请人与申请人签订《货币补偿协议》，约定将原《产权置换协议》中的期房安置变更为货币安置，补偿费用按照《私有房屋所有权证》

记载的72平方米计算。在发放补偿款过程中，被申请人发现房屋档案记载面积为55平方米，与申请人持有的《私有房屋所有权证》记载面积不一致，因此拒绝履行《货币补偿协议》。申请人不服，向区人民政府申请行政复议。

【复议办理】

行政复议机构审查认为，按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定，当事人双方订立的《货币补偿协议》在合同订立主体、合同目的、合同内容等方面均符合行政协议特征，该案争议属于未按照约定履行行政协议，故依据新修订行政复议法的规定立案受理。本案争议焦点在于被征收房屋面积的客观真实情况。行政复议机构分别向申请人和被申请人进行调查了解，仔细审查房屋登记信息底档、《私有房屋所有权证》《产权置换协议》和《货币补偿协议》等证据材料，对于记载面积不一致的问题，经多方查证仍无法确定房屋的真实面积，且由于被征收房屋已灭失，不能重新组织测量，无法证实申请人所持《私有房屋所有权证》载明面积的真实性，导致案件事实无法查明。

为打破争议房屋面积无法查明的僵局，使争议得到实质性化解，行政复议机构主持调解，邀请申请人住所地基层人民调解员参与案件办理，向申请人详细解读政策，分析本地区同类案件处理情况及结果，取得申请人信任，化解申请人的对立情绪。同时指出被申请人在没有核实房屋登记信息底档的情况下就签订《货币补偿协议》，导致协议无法履行。最终指导被申请人与申请人达成和解方案，双方按照产权证登记面积进行货币补偿，并由被申请人保障申请人的搬迁费等安置费用。据此，双方当事人重新签订了补偿协议，申请人撤回行政复议申请，行政复议终止。

【典型意义】

行政复议调解为公正高效解决行政争议提供了更多的路径选择。实践中，行政复议机关贯彻实施新修订行政复议法，不断丰富行政复议调解工作方式方法，解决了一大批涉及群众切身利益的纠纷“难题”。本案中，被征收房屋面积的证据之间存在矛盾，且房屋已拆除无法实际测量，无法确定补偿数额，导致补偿工作陷入僵局。行政复议机构在案涉争议无法查明客观事实的情况下，以行政复议调解和解“破局”，邀请人民调解员参与行政复议调解和解工作，通过释明指引、讲法说理，消减了双方的对立情绪，双方握手言和，化解了一个看似“无解”的纠纷，解决了困扰申请人多年的房屋征收安置补偿问题。

案例四 专家点评

以和解促沟通 以对话化争议——赵某不服吉林省某市辖区房屋征收经办中心未履行行政协议行政复议案

陈天昊 清华大学公共管理学院副教授、博士生导师

新修订的行政复议法为行政协议争议开辟行政复议救济渠道，明确当事人认为“行政机关不依法订立、不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等行政协议”的，可以申请行政复议。行政协议是行政机关为实现行政管理或者公共服务目标，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议。要言之，行政协议是行政机关希望通过各方当事人平等协商、意思表示达成一致来实现行政管理或公共服务目标的一种法律工具。作为一种柔性治理方式，行政协议契合现代社会的多元性、市场化特征，能够更好地调动市场力量、社会力量，激励他们与行政机关共同携手实施公共治理。

本案争议发生在行政协议的履行阶段，而在履约争议背后，隐藏着涉案协议的效力争议。具体而言，双方当事人适用《国有土地上房屋征收与补偿条例》先后签订《产权置换协议》和《货币补偿协议》，此类协议构成土地房屋征收补偿协议，是法律明确规定的有名行政协议。在协议缔结后，行政机关发现补偿面积存疑，遂中止合同履行，对方当事人不服，申请行政复议要求行政机关依约履行。对于行政机关而言，房屋登记信息底档与《私有房屋所有权证》对房屋面积记载不一致，可能导致原协议约定的补偿面积存在错误。若约定的补偿面积确实存在错误，那么行政机关可依照《民法典》主张重大误解，从而可能获得对协议的撤销权。正是基于此协议效力上的考虑，行政机关拒绝继续履行合同。然而，由于房屋本身已经灭失，房屋补偿面积到底是多少在事实上已经无从查证，这就使得行政机关缺乏足够的证据来论证其存在重大误解，由此导致协议既未获得继续履行，也无法在法律上对其效力进行否定。

行政复议法规定了和解制度，这为争议双方走出上述困局提供了恰当工具。行政复议法第七十四条规定：“当事人在行政复议决定作出前可以自愿达成和解，和解内容不得损害国家利益、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。当事人达成和解后，由申请人向行政复议机构撤回行政复议申请。行政复议机构准予撤回行政复议申请、行政复议机关决定终止行政复议的，申请人不得再以同一事实和理由提出行政复议申请。但是，申请人能够证明撤回行政复议申请违背其真实意愿的除外。”这样的制度安排为争议双方基于具体个案展开充分对话提供了支撑。行政协议中，各方当事人之间往往会通过合同建立复杂的利益关系，和解制度能够帮助各方明确各自的实际诉求，从而为实质性化解纠纷提供了可能。特别是行政复议机关作为上级机

关介入指导，让争议各方既能够站在更加全局的角度看待彼此的具体争议，也能够努力避免和解内容损害国家利益、社会公共利益，最终找到彼此利益的最大公约数，达成和解协议，实质性化解纠纷。

案例五 徐某等不服北京市某经济技术开发区管理委员会设置房屋限制转移登记行政复议案

【关键词】 市区两级联合调解 限制转移登记 调解会 自行纠错 一揽子化解

【基本案情】

2023年8月，北京市某镇政府认定申请人徐某等16人未经规划许可私自原房屋上加盖简易房，属于违法建设，遂作出23件《限期拆除（回填）决定书》，要求其限期拆除。此后，镇政府又向北京市某管委会发送《关于协助暂停办理房产登记的函》，要求暂停办理该批房产登记。据此，某管委会陆续对该批房屋设置了限制转移登记。申请人不服，于2024年3月以某管委会为被申请人，向市政府提出16件行政复议申请，请求撤销该管委会作出的房屋限制转移登记行为。

【复议办理】

市政府行政复议机构受理申请后审查发现，申请人此前曾以镇政府为被申请人向区政府提出16件行政复议申请，请求撤销镇政府作出的《关于协助暂停办理房产登记的函》，案件正在办理过程之中。行政复议机构认为，管委会作出的限制转移登记与镇政府作出的《限期拆除（回填）决定书》《关于协助暂停办理房产登记的函》等前期行为具有高度的关联性，故决定对申请人分别向

区政府和市政府提出的共 32 件申请进行一并处理。市政府行政复议机构通过现场调查发现，该案关系老旧小区改造工程，交织数个行政行为，涉及镇政府、区政府、管委会多级行政主体，遂启动市区两级案件联合调解机制，市政府和区政府行政复议机构分工合作，共同开展调解。针对 23 件《限期拆除（回填）决定书》在送达程序上存在瑕疵且镇政府已撤销部分决定书的情况，区政府行政复议机构督促镇政府撤销剩余的决定书，推动行政机关自行纠错。在此基础上，市、区两级行政复议机构与申请人多次沟通促成双方同意调解后，联合召开由申请人、镇政府、管委会参加的案件调解会，行政复议机构向当事人释明，根据《北京市城乡规划条例》规定，执法机关作出责令限期改正或者限期拆除决定的，应当通知规划自然资源主管部门暂停办理不动产登记手续，在镇政府作出对涉案房屋限期拆除决定且未被撤销前，管委会依据镇政府的申请作出限制转移登记的行为符合上述规定。鉴于《限期拆除（回填）决定书》因程序瑕疵被撤销，建议由镇政府申请，管委会自行纠正限制转移登记行为。另一方面，申请人未经规划许可私自加盖简易房，属于违法建设，依法应当拆除。经行政复议机构主持调解，申请人承诺配合拆除违法建设，镇政府做好违建拆除后房屋的恢复和安全措施配建工作。申请人当场撤回向市、区两级行政复议机关提交的 32 件行政复议申请。

【典型意义】

行政复议是矛盾纠纷多元化解机制的重要组成部分，在行政争议实质性化解中发挥着不可替代的作用。作为行政系统内部监督制度，行政复议具有统筹协调各类行政资源化解争议的重要制度优势。新修订行政复议法实施后，各级行政复议机构积极履职、多方联动，运用调解制度定分止争，取得了良好社会

效果。本案中，行政复议机构正确适用调解工作机制，在推动行政机关自行纠错基础上，探索关联性行政复议案件一揽子调解的创新实践，充分利用市政府的统筹协调优势，通过市区两级案件联合办理，对申请人提出的关联案件同步开展调解，统一调解标准、统一法律认定，统一处理方式，一次性化解了32起行政争议，彰显了行政复议公正高效、便民为民的制度优势，真正做到案结事了，为提升社会治理法治化水平作出了积极贡献。

案例五 专家点评

市区两级复议机构联合调解 共促行政争议公正高效化解——徐某等不服北京市某经济技术开发区管理委员会设置房屋限制转移登记行政复议案

刘泽军 北方工业大学文法学院院长、教授

新修订的行政复议法第五条规定，行政复议机关办理行政复议案件，可以进行调解。调解应当遵循合法、自愿的原则，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不得违反法律、法规的强制性规定。该条文规定在行政复议法总则部分，意味着将行政复议法实施条例第五十条规定的有限调解原则扩展为全面调解原则。自此，行政复议调解成为贯穿行政复议全过程的基本原则。在符合合法性和自愿性原则的前提下，各类行政争议都可以进行调解。本案对于行政复议调解制度的适用有三方面的指导示范意义。

对于行政复议申请人分别向区政府和市政府提出的具有交叉关系的数个行政行为进行一并处理。司法部《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的指导意见》规定，加大“一揽子”调解力度，对行政争议的产生与其他行政行为密切相关，适合由行政复议机构一并调解的，组织各方进行调解，真正做到一并调解、案结事了。与采取行政复议决定结案的方式相比，

行政复议调解制度的优势在于行政复议机关可以对当事人之间存在的多种矛盾进行一并调解，进而一并解决。本案中，数个申请人因对镇政府作出的决定和某管委会作出的限制该批房屋转移登记行为不服，分别以镇政府、某管委会为被申请人提出了数个行政复议申请。市级行政复议机构经审查认为数个行政复议申请具有高度的关联性，故而进行一并处理。该种方式彰显了行政复议灵活高效、便民为民的制度优势。

创新性的运用市区两级案件联合调解机制。根据新修订行政复议法第二十四条关于行政复议管辖的相关规定，本案中数名申请人对于镇政府作出的《关于协助暂停办理房产登记的函》不服而提起的行政复议应当由某区政府管辖，而对于某管委会实施的限制该批房屋转移登记的行为不服应当由某市政府管辖。但是，考虑到上级行政复议机关与下级行政复议机关同属于行政系统内部，具有领导与被领导关系，因此通过行政复议调解化解行政争议并不当然受制于上述级别管辖的规定。司法部《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的指导意见》规定，对于涉及面广、利益关系复杂、影响力大、社会关注度高的行政复议案件，行政复议机构要提请行政复议机关组织被申请人和相关政府部门共同参与调解，整合行政资源，推动实质性化解。本案中，由市级行政复议机构牵头，创新性的采取市区两级案件联合调解机制，市政府和区政府行政复议机构分工合作，找准当事人之间的矛盾症结后共同开展调解，最终达成合意，申请人撤回向市、区两级行政复议机关提交的32件行政复议申请。

在综合判定行政行为合法性的基础上，督促行政机关自我纠错。根据新修订行政复议法第一条规定，行政复议兼具防止和纠正违法或者不当行政行为，

保护公民、法人和其他组织的合法权益，以及监督和保障行政机关依法行使职权等复合制度功能。因此，行政复议调解需要以对行政行为进行合法性审查为前提。本案在适用行政复议调解制度过程中，行政复议机构查明《限期拆除（回填）决定书》在送达程序上存在瑕疵且镇政府已撤销部分决定书的情况，据此督促镇政府撤销剩余的决定书，同时推动管委会根据镇政府申请自行纠正限制转移登记行为，以此实现推动行政机关自行纠错。这一做法既运用调解制度定分止争，又对行政行为进行了全面的合法性审查，取得了良好社会效果。

案例六 王某不服江苏省某街道办事处未交付质量合格安置房行政复议案

【关键词】 复议决定履行期间调解 拆迁补偿安置 行政协议 听证 实质性化解

【基本案情】

2012年，被申请人江苏省某街道办事处委托某拆迁公司与申请人王某签订了《拆迁补偿安置协议书》，其中约定在某安置小区为申请人安置两套房屋，但是协议未明确约定履行期限、违约责任等内容。2018年，该安置小区由建设单位组织竣工验收合格。2024年1月，申请人签署了项目安置结算清单，并在该小区自选了两套安置房屋。其后，申请人发现其中一套房屋房顶漏水现象明显，向被申请人申请调换房屋，但被申请人以该安置房屋房顶漏水不属于调换房屋的法定情形为由予以拒绝。申请人不服，向区人民政府申请行政复议。

【复议办理】

行政复议机构审查认为，本案系在履行行政协议中产生的争议，主要焦点在于行政协议对违约责任约定不明确时，被申请人如何承担违约责任。鉴于案情比较复杂，行政复议机构组织召开听证会。在听证会上，申请人要求调换房屋，被申请人主张由申请人维修并由被申请人支付维修款。针对当事人诉求差异较大的情况，行政复议机构进行调解：向被申请人指出，根据《中华人民共和国建筑法》相关规定，建筑工程竣工时，屋顶、墙面不得留有渗漏、开裂等质量缺陷，且建筑工程实行质量保修制度。被申请人交付的房屋存在漏水问题，属于未按照协议约定全面履行安置房交付义务，理应承担相应的维修责任。另一方面向申请人释明，参照有关法律法规和规范性文件的规定，房屋主体结构经检验确属质量不合格，或者因房屋质量问题严重影响正常居住使用等情形的，申请人可以要求调换房屋，涉案房屋房顶漏水不属于调换房屋的情形。经调解，申请人虽然不再坚持调换房屋，但要求被申请人维修房屋并给付较大数额赔偿款。被申请人认为申请人不能同时主张维修房屋和赔偿损失，双方未能协商一致。行政复议机关作出行政复议决定，责令被申请人针对安置房漏水质量问题采取补救措施。

在复议决定履行阶段，考虑到本案履行较为复杂、容易再次发生矛盾，行政复议机构决定对被申请人的履行行为进行监督指导，并组织争议双方就补救措施的具体细节进一步开展调解，明确被申请人查明房屋漏水原因后进行修缮，并参照《建设工程质量管理条例》的相关规定承诺保修五年。考虑到申请人在房屋修缮期间需租赁房屋，会产生一定费用，故由被申请人给予适当经济补偿。对此，双方均表示满意，争议得到实质性化解。

【典型意义】

新修订的行政复议法在总则中规定，行政复议机关办理行政复议案件，可以进行调解，意味着行政复议机关办理各类行政复议案件均可以进行调解，且调解贯穿行政复议案件办理的全过程。本案中，行政复议机构以厘清法律责任为基础，兼顾行政成本和行政效率，在修理成本远低于调换房屋的耗费，且不损害申请人合法权益的情况下，坚持和落实比例原则，以修理优先为基调进行调解，是践行行政复议调解制度的有益探索。在复议审理阶段调解未达成一致情况下，继续本着实质性化解争议目标，在复议决定履行阶段进一步进行调解，加强对被申请人履行复议决定的监督指导，推动形成了兼具确定性和可操作性的履行方案，实现了行政争议一次性彻底解决，体现了行政复议公正高效、便民为民的工作原则。

案例六 专家点评

行政协议纠纷中的违约、调解与合意——王某不服江苏省某街道办事处未交付质量合格安置房行政复议案

陈天昊清华大学公共管理学院副教授、博士生导师

新修订行政复议法进一步完善了行政复议调解的制度安排，让调解发挥更加积极主动的作用。主要包括三个方面：其一，第七十三条第一款规定：“当事人经调解达成协议的，行政复议机关应当制作行政复议调解书，经各方当事人签字或者签章，并加盖行政复议机关印章，即具有法律效力。”为调解书加盖行政复议机关印章，保障了调解协议的权威性。其二，该条第二款规定：

“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查或者及时作出行政复议决定。”这旨在避免调解活动陷入“调而不解”的困境，行政复议机关可以适时作出行政复议决定，既高效解决纠纷，亦促成当事

人尽快达成调解协议。其三，第七十七条规定：“被申请人不履行或者无正当理由拖延履行行政复议决定书、调解书、意见书的，行政复议机关或者有关上级行政机关应当责令其限期履行，并可以约谈被申请人的有关负责人或者予以通报批评。”这为调解书与决定书、意见书设置了相同的执行机制，保障调解书能够得到有效执行。

本案就是通过开展行政复议全流程调解解决行政协议履行纠纷的典型案例。行政协议由双方当事人意思表示达成一致而成立，进而发生法律效力，因此，其违约责任的追究应首先回到协议本身寻求双方的合意。本案中，涉案协议并未明确约定违约责任如何处理。《民法典》第五百八十二条规定：“履行不符合约定的，应当按照当事人的约定承担违约责任。对违约责任没有约定或者约定不明确，依据本法第五百一十条的规定仍不能确定的，受损害方根据标的的性质以及损失的大小，可以合理选择请求对方承担修理、重作、更换、退货、减少价款或者报酬等违约责任。”该条款仅对违约责任的承担方式给出原则性指引，具体如何承担违约责任还需要结合个案情形予以考量。为了实质性化解纠纷，最好在上述原则的指引下通过双方合意承担违约责任。按照新修订行政复议法的规定，行政复议机关能够在行政纠纷化解的全流程开展调解，这为解决违约责任承担方式问题提供了有力工具。本案中，在行政复议决定作出后，为了避免再次发生矛盾，行政复议机关对于行政机关如何具体落实行政复议决定中的采取补救措施，继续开展调解，最终促成各方达成合意，实质性化解了这起矛盾纠纷。

责任编辑：张丽青

二、全国首部规范商事调解活动的地方性法规获通过 明年1月1日起施行

来源：南方日报

作者：张紫微

11月21日，珠海市第十届人民代表大会常务委员会第三十次会议表决通过《横琴粤澳深度合作区商事调解条例》（下称《条例》），自2025年1月1日起施行。据介绍，这是全国首部规范商事调解活动的地方性法规。

《条例》共七章三十九条，旨在优化横琴粤澳深度合作区（下称“合作区”）营商环境，健全多元化商事纠纷解决机制，促进商事调解市场化、法治化发展，及时有效化解商事纠纷，保护当事人合法权益。

《条例》主要规定了商事调解组织、商事调解员、商事调解程序、商事调解协议、监督管理及法律责任等主要内容。

根据《条例》，商事调解独立进行，不受行政机关、社会组织和个人的干涉。合作区法律事务局负责商事调解组织、商事调解员业务活动的监督管理工作。合作区人民法院、仲裁机构鼓励和引导当事人运用商事调解化解商事纠纷。

《条例》明确，合作区支持商事调解组织在符合境内监管要求条件下，经备案后聘任澳门特别行政区、香港特别行政区以及其他境外具有专业影响力和国际公信力的人士担任商事调解员。

据介绍，《条例》是横琴粤澳深度合作区运用珠海经济特区立法权深化调解制度改革的生动实践，为合作区商事调解的发展注入新动能，助力构建诉

讼、仲裁、调解协同发展的多元化商事纠纷解决机制，支持合作区打造成国际商事争端解决的优选地，为进一步优化合作区营商环境，推动更好服务促进澳门经济适度多元发展提供制度支撑。

编辑：倪仕轩 责任编辑：李婷

三、为基层治理“蓄势赋能” 江苏人民调解研究院成立

来源：法治日报-法治网

记者：丁国锋

近日，江苏人民调解研究院揭牌仪式在江苏司法警官职业学院（镇江校区）举行。江苏省司法厅一级巡视员张亦军和省监狱管理局党委副书记、政委，江苏司法警官职业学院党委书记宋长健出席了活动。

宋长健对参加活动的各位领导、专家表示热烈的欢迎和诚挚的感谢，希望在今后的工作中坚持融合联动、开拓创新，以更加开放的姿态，更加务实的作风，更加扎实的工作，推动江苏人民调解研究院高质量发展。

张亦军强调，要增强政治自觉，推动新时代调解工作高质量发展；坚持以政治建设为统领，服务保障社会治理现代化，着力推进司法行政工作高质量发展。要拓宽研学思路，打造调解理论实务研究新高地；完善研究体系、拓宽工作视野、汇聚学术资源。要突出人才培养，以高水平队伍推动成果应用；丰富课程要素、增强师资力量、创新教学形式、强化成果运用；深入践行新时代“枫桥经验”，以有力举措推动基层调解人才成长和联动调解工作机制发展壮大，打造江苏调解工作的理论研究高地和实训实践阵地。

活动中，张亦军、宋长健共同为江苏人民调解研究院揭牌。省监狱管理局党委委员、副局长朱志良宣读了聘任首批特约研究员决定，张亦军为部分代表颁发了聘书。学院还与湖南警察学院、南京师范大学法学院、江苏大学法学院、湘潭大学法学学部、上海政法学院法律学院（调解学院）等五所高校签订了战略合作协议。

据悉，江苏人民调解研究院主要承担调解工作的相关理论研究、人才培养和实践指导任务，为全省矛盾纠纷预防化解工作提供政策建议、理论支撑和智力支持，并根据授权组织实施省厅局相关项目。

下一步，江苏司法警官职业学院将以江苏人民调解研究院成立为契机，充分协调平台运营机制，扩大“朋友圈”、做大“事业群”，不断深挖各领域资源优势特长，密切与各战略合作高校的工作协同，构建调解理论转化资源库，深入探索创新治理路径，不断完善科学治理机制，为基层治理“蓄势赋能”，争创全国一流调解研究院，为江苏人民调解工作走在全国前列贡献力量。

编辑：赵亚铭

【专业文章与案例分析】



一、论法院参与诉源治理的规律——基于S市基层法院诉调对接的实践

作者：于璐 辽宁大学法学院，讲师，博士

来源：吉林省教育学院学报 2024年第11期

2016年，四川省成都市中级人民法院吸收“枫桥经验”，积极探索诉源治理改革方案，受到了中央的肯定，随后全国各地开始探索诉源治理实施方案，“诉调对接”工作机制应运而生。最高人民法院院长、党组书记张军提出：“要坚持能动司法理念……坚持‘抓前端、治未病’理念。”面对群众法治意识、权利意识的增强，社会经济主体矛盾呈现出的多样化，法院诉讼案件连年增长、压力巨大，诉调对接工作机制的有效运作不仅能够更加及时地回应群众解决纠纷、化解矛盾的紧迫需求，也能有效减轻法院的诉讼压力。“诉调对接”机制产生的背景决定其在实施上需尊重地域特色、鼓励创新性、包容多元化等。本文采用法社会学研究视角和方法，基于S市基层法院诉调对接的实践经验与成果，结合国家领导人的著述、官方表达、政策性文件、规范性文件等提炼诉源治理的规律，进而对法院诉调对接工作的进一步优化提出建议。

一、基层法院诉调对接实践依据

（一）最高法及其会同其他机关规范性文件、指导性文件

关于诉调对接工作机制的规范性文件包括《最高人民法院关于人民调解的规定》《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》《最高人民法院关于人民法院深化“分调裁审”机制改革的意见》《最高人民法院关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》《最高人民法院、司法部关

于开展律师调解工作试点的意见》《最高人民法院关于为创业板改革并试点注册制提供司法保障的若干意见》《人力资源社会保障部、中央政法委、最高人民法院、工业和信息化部、司法部、财政部、中华全国总工会、中华全国工商业联合会、中国企业联合会、中国企业家协会关于进一步加强劳动人事争议协商调解工作的意见》等，及《最高人民法院关于进一步完善委派调解机制的指导意见》《关于加快推进人民法院调解平台进乡村、进社区、进网格工作的指导意见》等。

（二）L省高级人民法院及其会同其他机关、社会组织出台的规范性文件、指导意见

具体有L省高级人民法院、L省工商业联合会出台的《关于加快推进人民法院调解平台与商会调解服务平台对接工作的通知》，L省总工会、L省高级人民法院出台的《关于进一步推进劳动争议诉调对接工作的指导意见》，L省高级人民法院、L省退役军人事务厅联合发布的《关于建立涉退役军人矛盾纠纷预防调处和多元化解工作机制的通知》，L省高级人民法院、L省司法厅联合出台的《关于协同推进矛盾化解工作的意见》，L省高级人民法院、L省归国华侨联合会联合出台的《关于开展涉侨纠纷诉调对接工作的意见》，及L省总工会、L省高级人民法院联合出台的《关于进一步推进劳动争议诉调对接工作的指导意见》等。

（三）S市中级人民法院及各区基层人民法院出台的规范性文件、实施方案等

具体如S市中院出台了《S市中级人民法院关于推进民事案件繁简分流深化“分调裁审”工作流程的实施意见》，各区县法院也根据各自工作开展重点出

台了相关实施方案规范，指导诉调对接工作，如D区基层法院与D区司法局共同签订的《关于推进公证机构参与多元化解社会矛盾工作的实施意见》《S市D区人民法院加强法治化营商环境建设实施意见》，P区法院先后制定《关于民事诉前调解工作的实施意见》《诉前特邀调解员管理办法》《特邀调解工作经费补贴暂行办法》三项长效机制，G区法院出台《G区人民法院关于推进民事案件繁简分流深化“分调裁审”工作流程实施方案》《S市G区人民法院涉企买卖合同纠纷案件审执提质增效工作指引（试行）》，S区法院出台的《S区人民法院调裁执一体化团队建设规范（试行）》《S区人民法院调裁执一体化快速解纷工作实施细则（试行）》《S区人民法院特邀调解员管理办法及工作实施细则（试行）》，T区法院出台的《T区法院关于开展律师调解工作实施细则》等。这些“实施方案”“实施细则”根据各区法院工作特色制定出台，各具特色，针对性及可操作性更强。

二、S市基层法院诉调对接工作实践开展概况

为了解、感受法院诉调对接工作实践，笔者走进法院实地学习、与法官座谈，了解到各区法院一般由诉讼服务中心承担起诉调对接工作，具体工作的方向、着力点各具特色，总体上实践取得较好收效。

D区基层法院成立调解委员会，公开向社会招募调解员，接受法院对其承担诉调对接工作的委派，调解员工作背景多为退休社区工作者、退休公职人员等，具有一定的生活阅历、沟通经验，总体上调解工作形式相对灵活，方式方法得当。G区法院以法律服务为中心，辐射调解工作，开展线上线下答疑与调解工作，选派资深法官24小时回应网上法律咨询并开展调解，智慧赋能效率更高。T区法院民四庭率先在S市成立第一家交通事故调处中心，将两个多月的

诉讼流程缩短至 10-20 天，既减轻了法院的压力，又及时回应了当事人的诉求；另外，T 区法院积极推进律师参与调解工作，发挥律师的专业性、中立性、灵活性专长，在引入第三方参与调解方面做出了收效较好的尝试。P 区法院建立特邀调解员长效机制，制定相应实施方案规范和保障调解工作的顺利进行，创立“诉前调解+速裁快审”的诉调对接工作模式，通过这一模式，2022 年将绝大部分民事案件纳入“快车道”，大大提升了纠纷解决的效率。S 区法院设立多元矛盾调处中心，内设 8 个特色调解室，分别与工商联、妇联、街道、工会、司法局建立诉调对接机制，切实激活社会治理网络，为涉诉群众提供全方位且具针对性的纠纷化解途径；在具体调解案件中，针对特殊群体讲究沟通的方式方法，以实实在在回应群众现实需求为目标，为当事人提供更大便利，切实践行“以人民为中心”。

三、法院参与诉源治理的规律

认识法院参与诉源治理的规律是科学认知诉源治理的必经环节，是预判法院参与诉源治理工作发展变化趋势的必经步骤，更是提出诉调对接工作机制进一步优化路径的根本前提。法院参与诉源治理的规律的归纳总结回答的问题是“如何通过调解将涉诉当事人之间的纠纷尽早化解，以达到缓解冲突、化解矛盾的效果，进而解放出一部分法官的精力和成本投入到疑难复杂案件当中，提高司法的质效。”

（一）人民性

在“为了谁”的问题上，习近平总书记明确指出：“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”作为诉源治理的根本规律的人民性指诉调对接工作的各环节应当以群众、当事人的现实需求为导向，工作形式、方式在保证诉

调对接工作规范化、标准化基础上，以需求为中心，允许适当灵活调整。这首先是依据 S 市各基层法院实践总结出的规律。以 D 区基层法院为例，其会同 D 区司法局公开向社会招募调解员，接受法院的委派开展案件调解工作。在对调解员进行系统培训后由调解员（调解委员会）实际落实诉前调解工作。根据调研结果，调解委员会调解效率较高，获得较好收效。据了解，调解员的工作背景以社区工作者、退休法官检察官、教师等居多，其完成调解工作过程中采用的沟通方式相对灵活，表达方式通俗易懂、平易近人，说理以情理法相结合，易于双方当事人接受。调解工作采用能够对接群众话语表达系统的方式，及时回应当事人的心理需求，这是调解工作得以顺畅进行的根本规律。

（二）协同性

习近平总书记指出：“只要我们深深扎根人民、紧紧依靠人民，就可以获得无穷的力量，风雨无阻，奋勇向前。”作为诉源治理的基本规律的协同性是指诉调对接工作鼓励多元化主体参与，激活社会治理网络，广泛联合如工会、共青团、妇联、法学会、仲裁机构、公证机构、行业协会、行业组织、商会等协同致力诉源治理工作。这一规律是基于诉调对接相关规范性文件，同时结合 S 市实践做法总结归纳出的重要规律。《最高人民法院关于建设一站式多元化解纷机制一站式诉讼服务中心的意见》第 19 条明确规定“完善内外联动的诉讼服务协作机制”，鼓励诉讼服务中心与外部力量在调解工作中形成协同力量。同时，还鼓励社会力量参与进入调解工作，引入律师、专家学者、心理学家、公证员、鉴定员及志愿者等，在调解工作中回应群众多元化需求。实践中，以 S 市 H 区法院为例，法院工作室与区总工会、区人社局等保持常态化衔接，在仲裁委设立调解室，劳动争议案件数量明显下降。协同性是人民性的逻辑延

伸，是满足群众多元需求的宏观保障，把握协同性是深度实践人民性，彻底激活社会网络为群众缓和冲突、化解纠纷，是实现人民性的专业化系统工程。

（三）标准化

法院参与诉源治理基本规律的标准化是指诉调对接在尊重多元化、创造性等基础之上，其工作人员、程序、内容等均应规范化、标准化管理，以确保诉调对接工作正功能的发挥。标准化是“规范化、标准化”的简称，“规范化、标准化”是诉调对接正功能的法治保障。诉调对接工作开展的最大特点之一在于多元化、创新性，鼓励各级法院发挥主观能动性，根据自身工作重点、特色、地域特征等创新调解实践内容，最大化激发调解活力，化解冲突、减少纠纷；而激发活力、鼓励创新更需要规范保障，方可保持创新活力的可持续性。就最高法鼓励的“委派调解”而言，调解员多数调解经验较为丰富，且乐于享受为群众排忧解难的过程，但就法院而言，仍有责任承担起维持调解员积极性的重任，提升其对工作及身份的认同感，制定操作性强的规范、标准度量、量化调解员的工作，并给予适时适当的评价。标准化是诉调对接实践良性开展的基石。

（四）智慧化

2017年7月，习近平总书记对司法体制改革作出重要指示：“要遵循司法规律，把深化司法体制改革和现代科技应用结合起来，不断完善和发展中国特色社会主义司法制度。”智慧化是指在智慧法院的大背景下，深度融合数字科技提升诉讼服务、诉源治理的工作效率，是“便民高效”规律在数字时代经过质变飞跃的表达。

实践中，各级人民法院诉讼服务中心的数字服务平台已得到普及，数字科技与司法的深度融合符合人民的现实需求，也符合数字时代追求效率的基本规律。诉调对接工作需要一定的人力、精力和信息供给，与司法公信、司法公开有着难以割舍的互动关系，因此，智慧化也应当是诉调对接的基本规律之一。

诉调对接作为推动矛盾源头治理的重要工作机制，在全国各地积极有序、按部就班地开展，并见较好收效。各级法院应继续深入把握党的政策、决议、相关领导讲话、规范性文件、指导性文件等核心要义，尊重司法规律，遵循法院参与诉源治理工作的规律，强化人民性、深化协同性、提升标准化、加强智慧化，科学推进诉调对接实践工作，将“以人民为中心”的诉调对接实践精细化、精准化。

二、 跨境知识产权纠纷调解制度研究——为新质生产力保驾护航

作者：朱妍 安徽大学法学院

来源：《中国价格监管与反垄断》2024 年第 11 期

摘要：在全球化贸易背景下，知识产权保护对新质生产力的发展至关重要。《新加坡调解公约》的生效为商事调解协议提供了强制执行力，也为中国完善跨境知识产权纠纷调解制度提供了机遇。本文分析了当前中国在知识产权保护方面存在的问题，提出了加强法治建设、推进自由贸易区试点、加快人才培养等建议，以提升知识产权保护水平，促进新质生产力的发展。

关键词：新加坡调解公约 商事调解 国际知识产权纠纷 新质生产力

前言

2023 年 9 月，各大媒体都在解释“新质生产力”的概念。新质生产力是创新驱动、高质量发展的生产力，提高知识产权保护水平是促进新质生产力发展的应有之义。目前，知识产权保护已经上升为战略性问题，如果一个国家能够处理好知识产权保护问题，无疑对该国发展有益，反之则会成为发展壁垒。一个国家对知识产权保护水平的高低不仅体现在实体法的立法上，也体现在纠纷处理机制中。与知识产权有关的商业纠纷相比其他纠纷专业性更强、涉案金额更高，这也对知识产权纠纷化解机制提出了更高要求，需要具有更高专业性、更灵活简洁的程序等。目前，国际上存在三大纠纷化解机制，即诉讼、仲裁、调解。结合知识产权纠纷的特性，调解无疑更适合解决跨境知识产权纠纷。

过去，当事人更愿意选择诉讼和仲裁来解决国际商事纠纷，其部分原因在于诉讼和仲裁的结果具有强制执行力，而调解产生的调解协议在大多数情况下不具备强制执行力。在此背景下，联合国国际贸易法委员会推进制定了一项旨在促进通过调解方式解决商事纠纷的公约，最终形成了《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》（又称《新加坡调解公约》，以下简称《公约》）。在《公约》已经生效的背景下，我国作为《公约》签署国，应进一步推进国内跨境知识产权纠纷调解制度的建立，并积极在国内自由贸易区内试行，以提升国内知识产权保护水平，助力新质生产力发展。

本文将从调解机制适用于国际知识产权纠纷的可能性、目前国内该机制存在的不足以及如何完善三个方面进行梳理，并提出建议。

一、相关背景

（一）贸易全球化背景下提高知识产权保护的重要性

进入 21 世纪以来，各国贸易保护主义频繁出现，贸易市场碎片化有抬头趋势：区域贸易安排由于参与成员较少，对一些立场冲突的问题更易达成共识，故使区域贸易安排和自由贸易区的发展焕发出勃勃生机。而且随着“一带一路”倡议的发展，我国以合作共赢的发展理念不断推进区域贸易合作，至今已和东盟、澳大利亚、韩国等 29 个国家和地区签订 22 个自由贸易协定。纵观这些文件不难发现，随着经济发展，作为成员国协商的重要内容——知识产权保护章节均包含在近年的大型自由贸易协定中。这些内容相较于多边贸易体制中的知识产权保护，范围更广、标准更高。部分学者对于自由贸易协定中知识产权保护水平进行了量化分析，得出知识产权保护水平的高低对于国际贸易具有较大影响的结论：知识产权保护水平越高，越有利于成员国之间贸易的稳定

性；知识产权保护深度的增加，能够对成员国的出口产品质量起到促进作用。创新是第一生产力，保护知识产权就是保护创新。为进一步提升我国企业出口产品的质量，提高国际贸易的稳定性，优化我国法治营商环境之知识产权保护刻不容缓。

（二）以调解制度解决知识产权纠纷的必要性

高水平的知识产权保护要求完善且高效的纠纷解决机制。一般而言，商事纠纷的解决机制包括诉讼、仲裁及调解，其相较于诉讼和仲裁，调解则更有效。

一方面，调解具有高效益低成本的优点。国际知识产权纠纷作为跨国纠纷，若进行诉讼，必然涉及一国法院的管辖权、域外取证、判决的承认与执行等程序性问题以及法律适用等实体法问题，这对法官的裁判技巧提出了较高要求。同时，知识产权具有时效性，在科技高速发展的今天，专利技术的发展之快使知识产权价值存续周期短于法律规定。而商业纠纷中的知识产权往往具有较大的商业价值，过于拖沓的诉讼程序增加了当事人的诉讼解决成本，这与商业往来双方的逐利目的不符。仲裁与诉讼相同，都需要遵循严格的程序要求，时间成本较高。但在调解中当事人可以灵活设置纠纷解决的程序，具有更高的效率。

另一方面，调解的专业技术性更强。国际知识产权纠纷往往涉及版权、专利授予、商标使用等专业技术性问题，故较于其他国际商事纠纷，对居中裁判的第三人提出了更高要求。在诉讼和仲裁中，法官或仲裁员既需要有能力解决法律问题，熟练适用国际法律规则，也要对高度专业的问题有所了解。而个人能力是有限的，即使是法官和仲裁员，对各领域的专业知识均有涉猎的难度也

较大。相较而言，在国际商事调解中，调解员可以由当事人指定有某一领域知识背景的法律专家担任，这为解决跨境知识产权纠纷中的技术难题指明了方向。此外，调解还具有非对抗性，更符合商业往来中双方的逐利目的。

（三）《新加坡调解公约》于跨境知识产权纠纷中的可适用性

在商事纠纷的三种解决机制中，如上述分析，调解具有效益高、耗时短、专业技术性强、非对抗性等优点，但优先选择调解以解决纠纷的当事人并不多，原因在于调解产生的和解协议作为双方合意的结果仅具有合同的约束力，其执行力存在不确定性。正式生效的《公约》与国际诉讼领域的《选择法院协议公约》、《承认与执行外国国民商事判决公约》、国际仲裁领域的《承认与执行外国仲裁裁决公约》一起完善了国际商事纠纷解决机制。《公约》规定其适用范围为国际商事和解协议，赋予了调解达成和解协议的强制执行力，构建了和解协议在成员国执行的制度及程序框架。这对于国际商事纠纷解决机制的发展着实是一大进步，但国际知识产权纠纷是否属于《公约》适用范围仍需进一步讨论。

《公约》的第一条从正反两面划定了和解协议的范围：第一条第一款规定了和解协议需要具有四个性质方能在成员国具有强制执行力，即国际性、调解性、商事性及书面性。具体到国际知识产权纠纷，国际性体现在纠纷当事人营业地或履行地分属不同的国家和地区；调解性则是指在调解员的协助下，纠纷当事人达成合意，重点在于作为中间人的调解员的资格与作为；书面性则是指调解达成的和解协议必须是以书面形式呈现；而关于知识产权纠纷是否属于

《公约》项下的商业纠纷，不同于与诉讼、仲裁有关的国际公约将知识产权争议排除在适用范围外，《公约》在第一条第二款中从反面将基于劳动、家事、

消费等非营利行为而产生的纠纷予以排除，即知识产权纠纷有适用《公约》的可能性。故国际知识产权纠纷调解协议在满足上述要件时可以适用《公约》，产生强制执行力。

二、我国国际知识产权纠纷适用调解机制存在的问题

随着国际贸易的发展，我国营商环境法治化进程不断推进，商事调解制度也不断发展，这为我国批准《公约》，提升知识产权保护提供了有力保障。但目前来看，该领域仍然存在重视程度不高、法律制度不健全及调解协议执行力不足等问题。

（一）对调解机制关注度不高

新质生产力的重点在于科技创新和产业创新，而知识产权保护则能为创新增加原动力。《知识产权强国建设发展报告（2023年）》表明了我国对于知识产权保护的高度重视，也充分展示了近年来我国对知识产权司法保护和行政保护所取得的成就。在知识产权保护如此受重视的大环境下，积极探索知识产权纠纷多元化解机制也是新质生产力发展的应有之义。

但在知识产权纠纷解决的过程中，选择调解的当事人并不占多数，特别是在跨境知识产权纠纷解决中，我国的商事调解制度很难发挥作用。调解一词在我国法律环境中多出现于公权机关，法律就人民法院调解、仲裁调解以及人民调解有详尽的效力性和程序性规定。我国国际私法领域、知识产权领域的专家学者对调解问题的研究也多限于这三种调解制度，但法院和仲裁机构出具的调解书并不在《公约》的适用范围内。而且与司法调解、仲裁调解相比，我国明显对经济法院、仲裁机构以外的具有调解功能的组织产生的调解协议关注不高。

（二）商事调解法规亟需完善

《公约》的生效象征着国际商事争议解决方式正式形成了仲裁、调解与诉讼并驾齐驱的局面。制度化和规则化无疑是争议解决机制发展的必然趋势。因此，中国作为国际社会的重要一员，应当积极参与并推动国际商事调解的制度化进程，以顺应时代发展的潮流。

从广义上来看，我国商事调解就调解主体不同大致分为法院调解、仲裁调解、行业协会调解及商事调解组织调解；狭义的商事调解则仅指以商事调解组织为主的调解。目前，我国没有商事调解的一般性立法，对于商事调解问题的规定散见于部门法中。具体来看，法律大多规定诉讼与调解、仲裁与调解的衔接等问题，对于商事调解的概念、基本制度、效力等原则性问题并未有明确规定。关于“经具有调解功能的调解组织调解达成的调解协议”的效力性规定仅见于2009年最高人民法院发布的司法解释《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》（以下简称《2009年意见》）中。

因此，该领域的制度空白与我国知识产权纠纷多元化解机制的需求不符，与全球商业调解领域的制度化趋势尚有差距。我国应以《公约》的生效为契机，对商业调解制度予以完善，细化内容以提高知识产权保护水平。

（三）调解协议的强制执行力需进一步提升

《公约》被赋予重要意义是因为在其生效之前，国际上的各类商事调解协议不具有当然的强制执行力。我国对于商事调解组织等不具有强制执行力的主体主导形成的调解协议的效力仅在司法解释中提及，《2009年意见》中明确了由行业协会、社会组织等单位调解后达成的调解协议在我国具有民事合同的性质。该规定将社会组织调解与法院调解、仲裁调解区别开来，后者具有强制执

行力，而前者需要依法申请法院进行司法确认方能具有强制执行力。并且法院有权对调解协议进行审查，若不符合法律规定，法院则可裁定驳回调解协议中的诉求。

而《公约》为国际商事调解协议的执行力提供了原则性支持。根据该《公约》，只要调解协议满足特定条件，该协议便可在缔约国得到执行。在这一过程中，被请求执行国主要进行形式审查，而非对协议内容进行深入实质审查。与此相比，我国现行的诉讼制度要求法院对协议进行全面合法性和效力性审查：如果认为协议不合法或无效，当事人需要通过调解方式修改或重新签订协议，或选择向法院起诉以寻求救济。这一制度在某种程度上凸显了我国调解协议的执行力存在极高的不确定性，无疑会影响纠纷当事人选择调解以解决矛盾的意愿，无法充分发挥调解机制在知识产权商事纠纷中的优势。

三、我国国际知识产权纠纷调解机制的完善

《公约》已于2020年9月12日正式生效。截至2024年8月31日，已有57个国家（地区）签署，签署国中、美两大国亦包括在内。我国于2019年8月7日签署了《公约》，借此契机将有利于我国加快商事调解制度体系的建设。然而，要更好实现与《公约》的衔接尚存困难，对此本文认为应当从以下几方面完善推进我国知识产权纠纷调解机制，在新时期进一步提高知识产权保护水平。

（一）加强调解领域法治建设

目前，我国缺少一部行之有效的商事调解法，无法满足加入《公约》、促进商事调解制度发展的需求。在高度重视发展新质生产力及知识产权保护的背景下，我国应抓住机会，借助加入《公约》之机，通过立法和司法对相关法律

制度加以完善，为国际商事调解创造更好的法治环境，利用调解更好地服务知识产权保护。

我国可以《国际商事调解示范法》为基础，结合具体国情，推进商事调解立法、释法工作。首先，针对商事调解中的和解协议，法律应明确其法律地位。该和解协议与人民调解协议在性质上相似，二者均需得到司法确认后方能具备强制执行力。根据我国的现行法律框架，法院在对调解协议进行司法确认时，会同时进行实质性和形式性的双重审查。这与《公约》所倡导的仅进行形式审查的原则存在显著的区别。因此，立法机关应当消除这一差异和潜在的矛盾。其次，应明确商事调解的适用事项。《公约》中明文将消费、就业、继承、家庭等非营利行为而产生的纠纷排除在适用范围之外，且以“本国法认为争议事项不可调解”作为兜底条款，这明确了商事调解的适用范围。可以此为范本，明确将与跨国知识产权有关各类合同纠纷纳入商事调解的范围，使调解的专业性、非对抗性等优势能够助力知识产权保护。再次，应在相关制度中明确调解主体的范围。在此之前，我国的调解制度多是以政府、法院等公权为主导，个人或是相关机构是否有调解资格，所出具的和解协议法律效果又应当如何认定，都需要明确的立法阐明。但当商事调解法律制度建立起来后，对于知识产权纠纷的调解活动自然就能做到有法可依。

（二）推进国内自由贸易区试点工作

国内自由贸易区和自由贸易港在构建制度型开放体系中占据重要地位。作为连接欧亚大陆和亚太地区的核心枢纽，应加速建立包括商事调解在内的多元化纠纷解决机制。因此，在自贸试验区进行知识产权纠纷调解制度试点，对推进我国商事调解制度的发展至关重要。调解制度在我国最早可追溯至西周时

期，具有悠久的历史。不过我国自古以来存在“重农抑商”意识，行调解之策与今天商事调解语境中的“调解”目的不同，更多的是为了维护社会秩序。而今天的商事调解追求的是以最小成本化解纠纷，目的在于维护当事人合作关系等。但即使古代调解制度不同于现在，也可为我国发展现代商事调解提供土壤。故我国在《公约》生效的背景下构建商事调解制度，一方面应充分考虑国际规则，特别是一些发达国家经验；另一方面也应考虑我国的历史、政治、人文因素。而自贸区作为“境内关外”拥有更为开放的贸易投资环境和友好透明的政策环境，吸引了大量外国企业。随着企业数量的增长和经济往来的活跃，相应增多的国际知识产权争议也为调解制度的试行具有促进作用。故在自贸试验区进行创新试点成为了一种稳健中求创新、求变革的选择。

（三）加快国际知识产权纠纷调解人才队伍建设

在经济全球化的进程中，我国与世界各国的经贸往来愈加密切，多元化纠纷解决机制对法律服务也提出了更高需求。从传统的跨国诉讼、国际仲裁再到国际调解，特别是在知识产权领域，亟需数量更多、质量更高的法律服务人才。具体而言，若希望调解员在国际知识产权纠纷中充分发挥职能，就需要这些法律人才熟练掌握国际贸易规则、知识产权规则，并在丰富的涉外商事调解活动中积累经验。2021年我国颁布了《关于加强知识产权纠纷调解工作的意见》，指出人才建设对于推进知识产权纠纷调解工作的重要性，其中以具体章节对调解员的选拔委任、持证上岗、评优评级、技能培训等提出指导意见和合理要求。结合该意见，本文认为，在商业调解重心由行政机关向社会组织转移的情况下，应积极鼓励律师行业参与商业调解活动，并向调解制度较为发达的国家学习。例如，可以建立调解员的专业化资格考试，作为行业准入的选拔标

准和培训机制，类似于法律资格考试、注册会计师执业资格考试等，通过资格考试并取得从业证书的调解员可以进入该行业从事调解工作。或者可以制定与国际接轨的调解员工作准则。这些机制既有利于促进我国法治人才建设，也有利于通过人才培养助力知识产权纠纷调解的法治建设。结语跨国诉讼和国际仲裁作为传统的争议解决方式程序复杂，但国际调解特别是商事调解可以根据当事人的实际需求调整调解程序，既具有灵活性也体现出高效性，并且商事调解较诉讼和仲裁省时省力。特别是在知识产权这一高度专业化的领域，调解制度为相关纠纷的解决提供了一个更为可靠的平台。《公约》已经生效，而我国调解制度与《公约》规定之间尚存在一定矛盾与冲突，相关制度的缺失导致和解协议在我国执行面临困难。我国应在推进该《公约》批准的契机下，通过立法和司法手段完善相关法律制度，并在自由贸易区等改革开放前沿地区积极开展试点工作，为跨境知识产权纠纷的调解创造更有利的法治环境，从而提升知识产权保护水平，助力新质生产力发展。

【最新法律法规及政策解读】



一、海南自由贸易港商事调解规定

2024年11月29日，海南省七届人大常委会第十四次会议审议通过了《海南自由贸易港商事调解规定》（以下简称《规定》），共二十九条，自2025年3月1日起施行。

海南自由贸易港商事调解规定

（2024年11月29日海南省第七届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过）

第一条 为了促进海南自由贸易港商事调解高质量发展，及时有效解决商事纠纷，保护当事人合法权益，优化营商环境，打造商事纠纷解决优选地，根据《中华人民共和国海南自由贸易港法》的规定，遵循有关法律、行政法规的基本原则，结合海南自由贸易港实际，制定本规定。

第二条 本规定所称商事调解，是指平等主体的自然人、法人、非法人组织就贸易、投资、金融、保险、证券、知识产权、技术转让、房地产、工程承包、运输、海事海商以及其他商事领域纠纷，自愿在商事调解组织和商事调解员主持下友好协商解决商事纠纷的活动。本规定所称商事调解不包括人民法院或者仲裁机构在诉讼或者仲裁程序中自行主持开展的调解活动。

下列纠纷不适用商事调解：

- （一）婚姻家庭、继承、监护等纠纷；
- （二）劳动人事争议；
- （三）依法应当由行政机关处理的行政争议；
- （四）消费者权益保护纠纷；

(五) 农村集体经济组织内部的农村土地承包经营、农村集体经济组织成员身份等农村集体经济组织内部纠纷；

(六) 法律法规规定的其他不适宜采取商事调解方式解决的纠纷。

本规定所称商事调解组织是指依法设立的开展商事调解、解决商事纠纷的非营利法人。

第三条 商事调解应当遵循自愿、合法、诚信、高效、保密原则，依法独立进行。

第四条 省人民政府应当支持和促进商事调解发展，研究制定支持服务商事调解发展政策，统筹协调商事调解发展的重大事项。

省人民政府司法行政部门负责商事调解组织的登记管理，对商事调解组织实施年度检查，组织编制海南自由贸易港商事调解发展规划。县级以上人民政府司法行政部门负责组织协调和指导本行政区域内商事调解工作。

商务、发展改革、国有资产监督管理、市场监督管理、金融监督管理、知识产权等部门和贸促会、工商联等单位应当在职责范围内支持和促进商事调解发展，推广运用商事调解方式解决商事纠纷。

人民法院应当完善诉调对接和商事纠纷委派、委托调解机制，优化商事调解协议的司法确认程序。

第五条 海南自由贸易港调解行业协会应当加强商事调解行业自律和行业诚信体系建设，制定行业监督规则，依法对商事调解组织、商事调解员的执业活动进行监督，规范开展商事调解员考核培训工作，依法保障商事调解组织、商事调解员的执业活动，维护其合法权益，并接受省人民政府司法行政部门的指导和监督。

第六条 鼓励各类行业协会引导成员单位自愿优先选择商事调解方式解决商事纠纷。

鼓励各类经营主体将调解写入商事纠纷解决条款，优先选择商事调解方式解决纠纷。

第七条 支持在投资、金融、国际贸易、海事海商、知识产权、科技创新、数字经济、种业、深海、航天等领域设立专业化商事调解组织，培育打造海南自由贸易港商事调解服务品牌。

鼓励商事调解组织在调解规则制定等方面探索与国际通行规则接轨，开展国际商事调解。支持商事调解员个人在符合境内监管要求条件下，采用线上或者线下方式参与国际商事调解。

第八条 设立商事调解组织应当具备下列条件：

- （一）名称中应当有“商事调解”字样；
- （二）在海南自由贸易港有自己的住所；
- （三）有自己的章程和组织机构
- （四）有调解所需的场地、设施和必要的财产；
- （五）有五名以上商事调解员和两名以上辅助人员。

设立商事调解组织，应当向省人民政府司法行政部门提出申请，省人民政府司法行政部门应当自受理之日起二十个工作日内对申请予以审核，作出是否准予设立的决定。准予设立的，予以登记并向申请人颁发许可证；不予设立的，向申请人书面说明理由。

第九条 商事调解组织应当建立健全内部治理结构，制定业务管理、财务管理、利益冲突审查、投诉查处、档案管理、信息公开等制度，对商事调解员

在调解活动中遵守法律法规、职业道德的情况进行监督，及时向社会公开章程、调解规则、商事调解员名册、服务流程、收费标准等信息。

商事调解组织在综合考虑商事纠纷具体情况、商事调解组织运行成本、商事调解员合理报酬等因素基础上，制定收费标准。相关费用的承担由当事人协商约定，当事人协商不成或者未约定的，由当事人平均分担，涉及多方当事人的，由当事人按比例分担。

第十条 商事调解员应当品行端正、公道正派、勤勉尽责，熟悉商事法律法规、商事交易规则、商事交易习惯，具备调解商事纠纷所需的专业知识、调解技能或者工作经验。担任商事调解员不受国籍、性别、居住地等限制。

有下列情形之一的，不得担任商事调解员：

- （一）无民事行为能力或者限制民事行为能力的；
- （二）因故意犯罪受过刑事处罚的；
- （三）因违反商事调解行业管理被禁止执业或者被仲裁机构除名的；
- （四）法律法规规定的其他不适宜担任商事调解员的情形。

第十一条 发生商事纠纷，当事人可以向商事调解组织申请调解。当事人一方拒绝调解的，不得调解。

当事人可以委托代理人参加商事调解。委托代理人参加商事调解的，应当向商事调解组织提交载明具体委托事项和权限的授权委托书及代理人身份证明。

当事人就商事纠纷提起诉讼、仲裁，该商事纠纷可以由人民法院委派、委托商事调解组织或者由仲裁机构移交商事调解组织进行调解，但需征得当事人同意。

经当事人同意，商事调解组织可以与其他纠纷解决机构、行业协会、商会等开展联合调解。

第十二条 当事人可以从商事调解组织公开的商事调解员名册中共同选定一名或者数名商事调解员；当事人不能共同选定商事调解员的，经当事人同意，可以由商事调解组织推荐或者指定一名或者数名商事调解员进行调解。

当事人可以在商事调解组织公开的商事调解员名册之外共同选定商事调解员进行调解，该商事调解组织应当对当事人共同选定的商事调解员是否具备任职条件进行审查确认。

第十三条 商事调解员在接受选任或者指定前以及商事调解程序进行期间，存在可能导致当事人对其独立性、公正性产生合理怀疑的情形，应当及时向当事人披露，当事人可以以书面形式约定是否同意由该商事调解员继续调解。

第十四条 商事调解员在尊重当事人意愿的基础上，可以依据行业规则、商业惯例、交易习惯等开展调解活动，但不得违反法律法规的规定，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不得违背公序良俗。

第十五条 商事调解的地点、方式应当以便利当事人和纠纷解决为原则，当事人有约定的从其约定。

商事调解员可以与当事人协商采取音视频、网络、电话、邮件等方式进行调解。

第十六条 商事调解程序自商事纠纷各方当事人同意参与调解之日开始，商事调解期限由当事人约定。

当事人就纠纷事项提起诉讼、仲裁或者其他纠纷解决程序的，不影响商事调解程序的进行，但存在本规定第十九条规定情形的除外

第十七条 商事调解不公开进行。除当事人另有约定外，商事调解组织、商事调解员、当事人、商事调解组织的工作人员及其他参加人员，对商事调解过程、商事调解协议和在商事调解过程中知悉的商业秘密、个人隐私、个人信息等事项负有保密义务。法律、行政法规另有规定的，从其规定。

第十八条 在商事调解过程中，当事人发表的意见或者建议及作出的陈述、让步或者承诺，商事调解员发表的意见或者建议等，不得在后续与商事调解所涉纠纷有关的其他纠纷解决程序中作为对当事人不利的根据，但法律、行政法规另有规定或者当事人均书面同意的除外。

当事人未达成商事调解协议的，商事调解员在征得各方当事人同意后，可以用书面形式记载商事调解过程中各方没有争议的事实，并由当事人签字确认。在后续与商事调解所涉纠纷有关的其他纠纷解决程序中，除涉及国家利益、社会公共利益和他人合法权益外，当事人无需对商事调解过程中确认的无争议事实进行证明。

商事调解员不得在后续与商事调解所涉纠纷有关的仲裁、诉讼程序中担任仲裁员、人民陪审员、代理人、证人、鉴定人、翻译人员等，但法律、行政法规另有规定或者当事人均书面同意的除外。

第十九条 有下列情形之一的，商事调解程序终止：

- （一）当事人达成商事调解协议的；
- （二）各方或者任何一方当事人声明终止调解的；

- (三) 商事调解员与当事人协商后均认为已无必要继续进行调解的；
- (四) 当事人约定的商事调解期限届满未达成商事调解协议的，但当事人均同意延长商事调解期限的除外；
- (五) 商事调解员发现当事人可能存在利用调解方式达到非法目的或者获取非法利益的；
- (六) 当事人未在合理期限内交纳调解费用，商事调解组织决定终止商事调解程序的；
- (七) 相关纠纷事项已由人民法院作出生效判决、仲裁庭作出裁决或者由人民法院、仲裁庭主持调解达成协议的；
- (八) 法律法规规定的其他导致商事调解程序终止的情形

第二十条 经调解当事人就商事纠纷的处理达成一致意见的，商事调解员应当制作书面的商事调解协议。

商事调解协议自各方当事人、商事调解员签名或者盖章之日起生效，对各方当事人具有合同约束力。

第二十一条 当事人达成的商事调解协议，可以依法向有管辖权的人民法院申请司法确认或者制作调解书。当事人在商事调解协议中约定仲裁条款并选定仲裁机构的，可以向该仲裁机构申请依据商事调解协议的内容制作裁决书或者调解书。

具有给付内容、债权债务关系明确的商事调解协议，可以依法向公证机构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，符合支付令申请条件的，可以依法向有管辖权的人民法院申请支付令。

第二十二条 人民法院立案前委派商事调解组织进行调解的商事纠纷，经调解达成商事调解协议，当事人申请制发调解书的，免交案件受理费。

人民法院立案后首次开庭前，商事纠纷经商事调解组织和商事调解员主持调解达成商事调解协议，当事人申请撤诉的，免交案件受理费；当事人申请制发调解书的，案件受理费按百分之二十五交纳。

第二十三条 支持境外商事调解组织在符合境内监管要求条件下，在海南自由贸易港依法设立业务机构，开展国际商事调解

境外商事调解组织在海南自由贸易港设立业务机构、境外商事调解员在海南自由贸易港开展国际商事调解，应当经省人民政府司法行政部门同意。

第二十四条 境外商事调解组织的业务机构、境外商事调解员可以调解以下国际商事纠纷

(一) 当事人一方或者各方都是外国人、无国籍人、外国企业或者组织的；

(二) 当事人一方或者各方的经常居住地在中华人民共和国领域外的；

(三) 标的物在中华人民共和国领域外的；

(四) 产生、变更或者消灭商事关系的法律事实发生在中华人民共和国领域外的。

第二十五条 国际商事纠纷经境外商事调解组织的业务机构、境外商事调解员主持调解，当事人达成商事调解协议的，可以选择参照本规定第二十一条的规定执行。

国际商事纠纷经境外商事调解组织的业务机构、境外商事调解员主持调解，当事人达成商事调解协议并申请司法确认的，由海南涉外民商事审判机构或者其他有管辖权的审判机构依法集中受理和审查。

第二十六条 国际商事纠纷在人民法院立案后经调解达成商事调解协议，当事人要求发给判决书的，人民法院可以依协议的内容制作判决书送达当事人。

第二十七条 涉及香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区的商事纠纷，可以参照适用本规定关于国际商事纠纷的规定。

第二十八条 非法人商事调解组织参照适用本规定。

第二十九条 本规定自2025年3月1日起施行。

二、上海市促进浦东新区商事调解规定

上海市人民代表大会常务委员会公告

《上海市促进浦东新区商事调解规定》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日通过，现予公布，自2024年12月1日起施行。

上海市人民代表大会常务委员会

2024年11月28日

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。