

调解业务前沿

2024 年 4 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、 庭所联动化解“十年欠账”，这家法院成立“物业纠纷人民调解委员会” 4

二、 《法治日报》法治专栏头条报道：上海宝山打造“非传统”解纷新平台推动商事调解成为企业解纷的首选优选 9

【专家观点】 15

一、 赵敏：从无序到有序：离婚纠纷源头治理的现状反思、价值证成与规则构建——以构建离婚纠纷调解前置程序为视角 16

【最新法律法规及政策解读】 29

一、 《上海市新型基础设施建设项目贴息管理指导意见（2024 年版）》 30

如您对本资料有任何意见或建议，

请联系：侯小茗 houxiaoming@zhonglun.com

【业务动态】

一、庭所联动化解“十年欠账”，这家法院成立“物业纠纷人民调解委员会”

来源：上海高院 微信公众号

作者：郁珩

“物业噶差，该有的服务一个都没，为啥要交钞票？”（“物业那么差，该有的服务一个都没，为什么要交钱？”）

“唔伐住在此地方，又伐享受服务，也要交钞票伐？”（“我不住在这里，也不享受服务，也要交钱吗？”）

虹口区凉城新村街道的社区巡回审判庭里，来自福建的薛某夫妇着急地向法官吴燕解释。来沪经商多年，已经能说一口流利沪语的夫妻俩此刻正在为一起物业合同纠纷而发愁：物业服务不满意，自己也不常住，一来二去“迟缴”变成了“拖欠”，金额上达数十万元，久催无果的物业公司随即一纸诉状将薛某夫妇告到上海市虹口区人民法院（以下简称虹口区人民法院）。在司法所的联合助力下，最终这起纠纷顺利化解，物业费之争有了着落。

近日，在虹口区人民法院和虹口区司法局联合举办的上海市虹口区物业纠纷人民调解委员会揭牌活动中，这起案例作为故事原型被放在“三所一庭”机制化解物业矛盾微视频中进行展示。“小”物业关乎“大”民生，虹口区人民法院依托全市首家诉源治理中心，积极发挥庭所联动，在推动多元解纷和基层治理方面谱写新篇章。

“人民法院+司法所”合力

让矛盾化解“不出社区”

薛某夫妇名下的这处房屋位于虹口区凉城新村街道。多年前，来沪经商的夫妻俩购置了这份产业。虽然居住在这，但是小区物业的服务一直让他们不尽满意：公共区域的环境维护没有到位，常见的设备没有更新，物业服务态度差……种种不满让夫妻俩决定“停缴”物业费。

近几年，薛某夫妇的生意发生亏损、经济状况发生重大变化，为了偿还债务，这套房屋进入了司法拍卖程序，而夫妻俩也搬离了这里，并因此更加拒绝缴纳物业费。自 2012 年 7 月至 2022 年 10 月，长达十年的时间里薛某夫妇共拖欠物业费近三万元。

案件进入了人民法院，虹口区人民法院依托区司法所、派出所、律师事务所的三所联动机制，将其委派给辖区街道，运用“三所”等基层调解力量合力进行矛盾化解；同时，虹口区人民法院依托在凉城街道已设立的虹口区首个社区巡回审判庭，法官“走出去”下沉社区对接调解工作，让类似的物业纠纷化解“不出社区”。

“虽然你不住在这里，但是房屋的产权在你名下，缴纳物业费是义务，当时签订物业管理合同的时候已经形成约定，还是应当及时履行。”

“作为物业，在业主拖欠物业费时应对业主及时尽到提醒义务。目前当事人确实经济上发生困难，房屋也进入了拍卖程序。如果对方愿意快速履行，有没有可能在金额上给予一些优惠？”

巡回审判庭里，吴燕和司法所的工作人员一起，向双方当事人耐心进行法理释明，并做起调解工作。多方努力下，物业公司表示愿意减免一定的费用，而薛某夫妇也意识到“拖欠”的做法不可取，双方达成调解协议，并于当天履行完毕。

“小”物业关乎“大”民生

“审判+讲座”加速解决物业纠纷

“类似这样的物业纠纷并不罕见，很多时候业主与物业之间只是‘赌一口气’，所以我们尽量考虑调解，也希望类似的案例能够从源头化解。”吴燕介绍。

物业纠纷是基层最常见的纠纷类型之一。2023 年，虹口区人民法院共立案受理物业纠纷正式民事案件 812 件，其中调解或撤诉 691 件，调撤率达 85%左右。如何将关乎“大”民生的“小”物业纠纷妥善合理地解决，将纠纷化解在源头，成为虹口区人民法院在诉源治理工作中思考的重要课题。

电动车能不能在楼道里充电？物业应该尽到怎样的提醒义务？关于物业纠纷的成因点多面广，为了从源头解决相关问题，在把“法庭”搬进社区的基础上，虹口区人民法院立案庭还派出经验丰富的“老法师”深入社区一线，组织多场法治讲座，讲解相关法律知识，为居委会、物业及居民及时送上“法治课”。

深入分析物业纠纷发现，近年来，物业管理逐渐由管理型向服务型转变，涉及的物业纠纷案件大量增加，其中大部分都是物业服务企业起诉业主要求支付物业费的案件，其中成因主要包括物业服务合同条款约定不明、物业公司服务质量未达预期、物业公司服务不符合合同约定、物业费调价机制缺乏合理性等，导致业主对缴纳物业费产生“从拖到欠”的抵触心理。

依托诉源治理中心，虹口区人民法院在去年便开始对物业纠纷案件探索开展委派调解的试点工作：案件进入人民法院，由立案庭诉源治理中心进行筛选，将适合调解的案件分流出去由街道或社区进行调解，法官将巡回审判庭搬进社区，共同完成纠纷化解的司法确认或社区开庭工作。

对于这样的工作方式，虹口区人民法院立案庭庭长史小峰解释说：“相对来说，物业案件社区居委对相关情况更加了解，具有调解基础，这样的多方参与形式更是基

层法治课的生动实践，法官在调解过程中全程参与进行法律指导，物业和基层社区工作者对相关的法律问题进行‘二次学习’，共同完成基层治理的闭环提升。”

揭牌“物业纠纷人民调解委员会”

跑出基层治理“加速度”

近年来虹口区人民法院依托全市首家诉源治理中心，不断探索完善物业纠纷案件诉源治理的创新举措。

为进一步完善矛盾纠纷多元化解机制，及时有效化解物业纠纷，近日，上海市虹口区物业纠纷人民调解委员会正式成立。在成立会上，虹口区人民法院党组成员、副院长赵雁，虹口区司法局三级调研员周球共同揭牌，并向擅长物业纠纷的律师颁发物业调解委员会的聘书，“引入”律师力量参与后续物业纠纷调解。虹口区委政法委、虹口区人民法院、虹口区公安分局、虹口区物业纠纷人民调解委员会、虹口区人民调解协会、辖区各街道司法所负责人及律师等参加揭牌活动。

根据揭牌活动上的介绍，虹口区物业纠纷人民调解委员会由虹口区司法局发起设立运行，虹口区人民法院全程参与指导，该调解委员会主要负责调解化解虹口区物业矛盾纠纷及辖区内疑难、重大、复杂的物业管理纠纷，旨在将业主与物业公司之间的矛盾纠纷化解在基层，解决在萌芽。

在运行方面，虹口区司法局吸收专职调解员加入调解队伍，以“职业化、专业化、社会化”为方向持续优化物调委调解员结构，同时由虹口区人民法院指派法官开展具体业务指导，各方共同促进物业纠纷化解工作提质增效。

结合物业调解委员会的成立，虹口区人民法院将对相关物业纠纷案件开展先行委派调解工作。当日，虹口区人民法院委派江湾街道调解的首批 271 件物业纠纷案件，而这也是深化“三所联动”，建立物业纠纷多元化调处机制的创新举措。

那么，在虹口区物业人民调解委员会成立运行后，哪些类型的物业纠纷将被进一步“纳入”调解范围呢？根据发布的《虹口区物业纠纷人民调解工作办法》，业主（使用人）之间的纠纷、业主或业主委员会与物业管理企业之间的纠纷、物业管理企业之间的纠纷及其他适合人民调解组织调解的纠纷几类情况均在其中，也就是说，常见的“楼上楼下漏水”“物业不负责任拒缴物业费”等纠纷都拥有更加丰富的多元解决途径。

“未来我们还将依托诉源治理中心，在深化‘三所一庭’机制的基础上持续推进解决民生热点难点问题，为推动构建基层社会治理新格局提供有力的司法服务和保障。”赵雁介绍说。

二、《法治日报》法治专栏头条报道：上海宝山打造“非传统”解纷新平台推动商事调解成为企业解纷的首选优选

来源：法润宝山 微信公众号

法制日报

编辑：刘海滨

2024 年 4 月 30 日，《法治日报》法治专栏头条报道宝山区司法局首创“法律+科技+调解”模式，揭牌成立上海市宝山泛亚国际商事调解中心，探索在有偿调解中引入“保险兜底”机制，确保企业乐意调、首选调、调得起，为国际商事调解工作发展提供宝山方案。

近日，上海市宝山泛亚国际商事调解中心（以下简称泛亚中心）揭牌成立，首创“法律+科技+调解”模式，并探索在有偿调解中引入“保险兜底”机制，确保企业乐意调、首选调、调得起，被誉为“非传统”解纷平台。

据悉，泛亚中心是上海首家由大型法律科技企业发起、司法行政机关指导、法律专家团队支撑专司商事调解的社会服务机构。

“高质量发展离不开高效能治理，打造高效专业且具公信力的商事调解中心是有序推进诉源治理的重要路径之一，是不断满足经营主体新期待、新要求的根本举措。”宝山区委常委、政法委书记陈云彬说，“近年来，宝山区全面推进多元化调解体系建设，泛亚中心可谓应运而生，将为企业‘走出去’‘引进来’提供全方位的纠纷解决方案，为宝山区建设‘上海科创中心主阵地、国际大都市主城区、全市低碳转型样板区’提供强大助力。”

突破传统

在泛亚中心揭牌的同时，宝山区人民法院在这里挂牌成立全市首个“商事诉源治理工作站”，意味着诉源治理的前、末端将协同作战。

“去年宝山法院审结商事案件 15671 件，同比大幅增长，‘案多人少’矛盾愈加凸显。传统的调解平台有一定单一性，难以发挥集成效用，因此亟须成立科技赋能的调解机构，发挥协同优势，真正实现抓前端、治未病的效能。”宝山法院党组书记、院长张晓立说，“成立之初，我们就和司法局一起开展调研，了解企业需求，寻求社会资源，制定推进方案。”

据了解，早在 2021 年，上海就出台了《上海市促进多元化解矛盾纠纷条例》，从地方性立法层面为商事调解组织的创新创立打通渠道，并着重鼓励开展国际商事

纠纷调解，培育优秀服务品牌。2023 年，上海对标世界银行营商环境成熟度评估指标，进一步修改了《上海市优化营商环境条例》，确保商事调解的独立性和公正性。

宝山是上海推进“北转型”的主力军，被赋予新定位、新目标、新任务，邮轮旅游、绿色低碳、生物医药及合成生物、机器人及智能制造、新材料、新一代信息技术六大产业蓬勃发展，随之而来的是与日俱增的各类商事纠纷。

为此，宝山区制定发布《优化法治化营商环境 服务保障宝山“一地两区”建设实施方案》，突破传统服务模式打造国际化商事调解中心。

“作为一种新兴的纠纷解决方式，商事调解获得企业认同，改变企业诉讼依赖的过程并非一蹴而就。只有不断提升解纷效能，提高调解公信力、服务力，才能推动商事调解成为企业首选的纠纷解决方式，从而真正降低企业纠纷解决成本，切实提升经营主体对宝山法治化营商环境的感受度和满意度。”宝山区司法局党委书记、局长黄一欣说。

专业为本

不久前，泛亚中心对外公开选聘首批调解员，选聘条件格外看重“精法律、懂行业、善调解”的专业背景和国际视野。

“我们招聘的首批调解员队伍主要由资深律师、退休法官检察官等组成，具备丰富的解纷经验。”泛亚中心理事长陈涛说，今后将在进一步打通与司法机关、高校、仲裁机构等单位人才培养通道的同时，广泛选聘通晓国际规则和国际惯例的专业法律人才，持续提高调解队伍的专业性。

据了解，随着宝山法院“商事诉源治理工作站”的正式启动，法院将定期为商事调解开展全方位、全链条的业务指导，做好商事调解与司法确认的衔接；将定期开展法治培训，以典型案例和类案示范引导调解方向，提升解纷能力和效率。泛亚中心还

将作为宝山法院的特邀调解组织，辅助法院做好案件的繁简分流，从而形成非诉挺前、司法断后、多元联动的诉源治理新体系。

与此同时，泛亚中心还与同济大学、上海大学、华东政法大学、上海海事大学、上海政法学院等高校加强合作，为高校师生提供教学实践、学术研究平台，打造产学研一体的商事调解人才培养机制。

“要提升商事调解的公信力和体验感，必须长时间地培养和积累专业人才资源，同时还得不间断拓宽他们的国际视野和认知格局，提升专业能力水平和优化服务的主观能动性，唯有如此，商事调解才能彰显蓬勃的生命力，成为诉源治理的生力军。”宝山区副区长陈汇青说。

全新生态

借助“智慧云调解平台”的电子证据比对、电子笔录实时生成和在线话务等功能，40 件相似的知识产权侵权涉外案件得以一次性进行线上调解，并在诉前达成和解，取得良好效果。

这是《法治日报》记者在泛亚中心看到的智慧调解成果。该中心创设的“智慧云调解平台”，可根据类案指引，及时分析和调整案件的调解策略，提高成功率。同时平台还依托大数据底座，打造“虚拟调解员”成为调解员的“得力助手”，大大提升调解的规范性和准确性。

泛亚中心还创设了全息“智慧调解”路径，实现“网络分流+特邀调解+文书签订+跟进履约”全流程网上办理，其中案件查阅、数据反馈、程序节点等均实现留痕可视，确保调解规范透明。

为了减轻企业负担，提升他们对商事调解的认同感和首选率，泛亚中心首次引入“调解+保险”的保障兜底机制。目前，保险公司正为首批 2000 家小微科创企业办

理“调解服务保险”的投保手续。每家企业每年只需缴纳 100 元保险费，就能获得累计 1 万元以下的调解费用保险额度，案件调解成功后即可申请理赔。

上海市司法局党委委员、二级巡视员张祎说：“泛亚中心的创新举措较好地解决了商事调解领域专业人才培养难、机构公信力提升难、信息化技术应用难的‘三难’问题，为上海下一步打造面向全球的国际化商事调解新高地提供可参考、可复制的解决方案。”

【专家观点】

一、 赵敏：从无序到有序：离婚纠纷源头治理的现状反思、价值证成与规则构建——以构建离婚纠纷调解前置程序为视角

来源：至正研究 微信公众号

作者：赵敏

从无序到有序：离婚纠纷源头治理的现状反思、价值证成与规则构建 ——以构建离婚纠纷调解前置程序为视角

内容提要：近年来诉讼离婚进入“井喷”状态，冲动离婚、轻率离婚现象日趋严重，引发系列家庭问题和社会问题。现有离婚纠纷调解前置程序因程序启动强制性不足、调解组织规范性不明、程序利益保障性不够等原因，有陷入程序空转风险。可以从离婚纠纷调解前置程序的启动、调解程序的配套以及调解程序与裁判程序的衔接等方面加以完善，构建离婚纠纷调解前置程序的优化路径。

关键词：离婚纠纷 前置调解程序 源头治理

目 录

一、实证的考察：离婚纠纷调解前置程序与实践之碰撞

（一）现行离婚纠纷调解前置程序的梳理

（二）离婚纠纷调解前置的实践梗阻

二、价值的追问：离婚纠纷调解前置的功能定位

（一）离婚纠纷调解前置的理论证成

（二）离婚纠纷调解前置的价值证成

三、难点的突破：完善离婚纠纷调解前置程序要素的理性思考

（一）诉前：关于离婚纠纷调解前置程序的启动

（二）诉中：强化离婚纠纷调解前置程序的配套

（三）诉后：强化调解程序与裁判程序的衔接

结 语

一、实证的考察：离婚纠纷调解前置程序与实践之碰撞

现有的离婚纠纷调解前置程序基本都以当事人同意为前提条件，导致调解前置程序沦为化解离婚纠纷的一种辅助方式，也因实践中启动标准、运行程序和调解组织等要素标准不一，离婚纠纷调解前置程序的形式单一、实效不佳，有陷入程序空转的风险，也反哺当事人更不愿意选择其作为离婚纠纷化解的首要方式。

（一）现行离婚纠纷调解前置程序的梳理

2016 年最高人民法院发布《关于开展家事审判方式和工作机制改革试点工作的意见》正式为家事审判改革拉开序幕，并通过颁发《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的若干意见》《关于人民法院特邀调解的规定》《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）》等系列规定对家事审判改革方式进行进一步明确，依托家事审判改革浪潮，离婚纠纷调解前置程序得到探索和实践并形成一些经验。

各地法院在探索离婚纠纷调解前置程序的典型做法		
1	程序启动	大部分法院仍然坚持离婚纠纷调解前置必须以离婚纠纷当事人同意为前提，典型地区参照成都双流区人民法院、辽源市西安区人民法院；少部分法院如青田县人民法院、温州市中级人民法院在改革文件中强调应当进行诉前调解而无需离婚纠纷当事人同意，对离婚案件试行强制调解启动模式。

2	调解主体	大部分人民法院通过家事调解委员会，引驻调解组织和调解人员入驻，并选派家事调查员、心理疏导员同步开展工作，进一步提升调解实效。具体调解工作如徐州市贾汪区法院等通过聘任的离婚纠纷调解员进行，马鞍山市雨山区法院等则由诉前调解法官进行。
3	调解场所	原则上案件进入法院后调解应当在法院内部的调解室等场所进行，人民法院通过布置家事调解室等温馨场所，方便对离婚案件进行调解，如大庆中院、惠农法院等。但部分法院如新乡市中级人民法院、焦作市中级人民法院等地通过在社区、村委会等场所设立家事纠纷调解工作室对离婚等家事纠纷进行前置调解。
4	调解期限	南通市崇州区法院、西安市新城区法院等地将调解期限规定为 30 日，经当事人同意可进一步延长，雨山区法院则将细化进一步延长的期限不超过 15 日；武城县法院则将调解期限限制为 20 日以内。
5	调解结果	调解不成由立案庭审查立案，调解后达成调解协议的如鲤城区法院等大多数法院规定当事人可通过申请司法确认的方式而保障协议的强制执行力；贾汪区法院、香洲区法院等地规定以立案调解的方式申请人民法院出具调解书。

（二）离婚纠纷调解前置的实践梗阻

从实践看，虽然人民法院在离婚纠纷的化解上都很重视调解前置程序的构建，且都根据自身实践敢于创新、勇于探索，联动多方力量化解离婚纠纷，缓解当事人

的紧张对立关系，以期纠纷的尽快解决，但其调解前置程序尚未得到完全确立，各方尝试的过程也暴露出许多问题。

1.程序启动强制性不足

在当前离婚纠纷调解前置的探索实践中，当事人意愿仍然是程序是否启动的重要考量因素，调解启动的强制性尚未得到完全落实。尤其是在非理性的离婚纠纷中，若缺乏强硬的法律规制，法院工作人员需要投入更多时间精力向当事人劝说同意进入调解程序，客观上造成司法资源的浪费，也使得当事人只能选择诉讼程序，增加其解决离婚纠纷的诉累，不利于离婚纠纷的案结事了。同时，调解前置程序缺乏必要的惩戒措施来进行配套保障，离婚纠纷的原告通常想尽快达到婚姻关系消灭的目的，对调解前置程序不理解或情绪因素极易表现出对调解程序的不配合，被告通常也通过拒接电话、拒不到场等方式让调解程序陷入僵局，法律仅明确当事人有配合开展调解工作的义务，但缺乏对违反义务当事人的规制和惩戒措施，使得其强制性难以彰显。

2.调解组织规范性不明

当前人民法院对离婚纠纷进行委托、委派调解的人员主要是家事调解人员，其主要构成是妇联工作人员、心理咨询及情感咨询专家等专职或者兼职调解员，但该部分人员缺乏统一的组织规范，对准入及准出标准、调解人员权责清单及专兼职比例等缺乏明确规定；调解员因调解补贴未如期兑现、经费保障不充足问题长期不到岗或到岗后不积极履行职责；专职调解员有限，兼职调解员投入的时间和精力有限；缺乏制度化、规范化的调解员培训制度，调解员能力参差不齐，专业化水平有待提升；部分法院虽然与相关调解组织、行业组织建立了合作机制，但实质化运行效果不佳，难以满足群众多元化的司法需求；绝大部分法院实行“调审合一”，调

解环节与审判环节的法官不实行互相回避而“一揽子插到底”，若调解不成功由该法官继续进行审判环节工作，难免将调解的偏好带入审判环节，作出不理智判断。

3.程序利益保障性不够

为保护当事人的合法权益，在我国立法中规定了诉前保全制度，同时对诉前保全的效力作了明确规定：申请仲裁一方当事人必须在法院采取保全措施的三十天以内申请仲裁或者提起诉讼，否则诉前保全将失去效力。而离婚纠纷调解前置等同于在案件进入审判前增加一道流程，此流程对诉前保全的效力造成的影响如何确定尚缺乏明确规定。离婚纠纷通常伴随财产分割、子女抚养等系列问题，若诉前保全无法发挥效果，则调解程序容易异化为一方当事人转移、隐匿财产的“遮羞布”。调解的配套保密性措施尚未完善，“调审分离”模式下调解程序中获取信息能否向审判程序的承办人进行通报、通报的界限在何处都将成为当事人调解配合程度的重要因素。

4.非诉讼纠纷解决机制失位，诉非对接不畅

人民调解、行政调解、行业调解、律师调解、行政裁决、公证、仲裁等非诉讼纠纷解决途径相较诉讼而言，具有灵活多样、方便快捷、成本低廉等优势，是有效化解纠纷的重要途径，但在实践中许多非诉讼纠纷解决机制沦为摆设，未尽其用。究其原因，主要是职责不清，各非诉讼纠纷解决主体对自己的职责范围、行权方式等不甚清楚，绝大部分还承担着诸多其他工作，无力开展纠纷化解工作；保障缺失，办公经费、场所、设备等没有跟上，无法开展纠纷化解工作；诉非对接不畅，通过非诉讼纠纷解决机制取得的结果法律效力弱，化解失败后的诉讼跟进慢，不愿开展纠纷化解工作。

5.审判程序衔接性不强

调解伴随各方当事人对利益的让步，而审判更多是在还原客观事实的基础上依据法律规定作出裁判结果，两者本质上存在不同，但“调审分离”机制在当前我国离婚纠纷的实践中尚未得到实现。同时在诉讼过程中倡导全流程调解，只要当事人同意均可以进行调解，致使很多在前置调解程序中调解未成功的案件在诉讼过程中仍然由法官进行调解，调审合一的机制未从根本上得到改变。如何妥善处理离婚纠纷调解前置程序与后续审判环节的关系成为困扰实务中的难题。

二、价值的追问：离婚纠纷调解前置的功能定位

（一）离婚纠纷调解前置的理论证成

1. 符合程序相称原理

程序相称原理是指“程序的设计应当与所处理案件的性质、争议的金额、争议事项的重要性、复杂程度等因素相适应，由此使案件得到适当处理”，离婚纠纷兼具身份、财产、感情等多重复杂因素，“不同的民事纠纷，产生的原因不同、表现形式不同、反映的利益诉求不同，对案件处理方式的要求也不尽相同”，离婚纠纷的私密性、情感性与诉讼程序中的辩论、质证、公开审理等环节存在一定冲突，调解的低冲击性、缓和性更适宜离婚纠纷的妥善化解，调解前置程序也为缓和当事人情绪、理性看待婚姻关系、接受判决结果奠定了基础。

2. 实现系争外利益保护

系争外利益是指因程序简化和避免使用繁琐的程序而导致的时间、费用、精力的节省所获得的利益。当事人通过司法程序解决纠纷的目的即争取自己利益的最大化，利益既包括实体利益，也包括实体利益以外的系争外利益，而当前的制度设计更多侧重于实体利益的保护，而对系争外利益予以忽视，离婚纠纷的调解前置程序

在成功时可减少当事人因诉讼程序带来的时间、精力、费用成本，哪怕调解不成功也可以为当事人提供必要的诉讼辅导，推动实体利益与系争外利益的有机统一。

3.满足司法社会化趋势

司法社会化在保留诉讼机制的同时，建立和完善非诉讼的纠纷解决机制，“司法社会化成为普遍趋势”，意味着诉讼不再是解决纠纷的唯一途径，调解程序作为非诉讼纠纷解决方式的典型代表满足了推动司法社会化的需要。在实践中，人民法院广泛引驻行业性、专业性调解组织参与纠纷化解过程，实现与社会力量的深度融合，也符合司法社会化的宗旨。同时，离婚纠纷的妥善化解高度依赖于村组、社区干部等基层组织力量，设置调解前置程序也是新时代枫桥经验的生动实践。

4.满足人民群众司法期待的全新要求

新时代人民群众对司法提出了更高要求，已经不仅仅局限于在每一个司法案件中实现公平正义，而是以更低的成本、更高的效率、更直观的感受来实现公平正义，即在每一个司法案件中感受到公平正义。与此同时，人民群众更希望司法实现的公平正义延伸到日常生活之中，使其权利不受侵犯、紧张的社会关系得以调和，即纠纷的预防和自我化解。通过离婚纠纷的前置调解实现离婚纠纷的诉源治理，发动人民群众，盘活、整合多元力量，帮助人民群众预防纠纷发生或扩大，以更加灵活多样、方便快捷、事半功倍的途径为人民群众化解纠纷，并提供强有力的司法保障，是民心所向。

（二）离婚纠纷调解前置的价值证成

1.有利于和谐社会构建

“对抗式审判”是民事判决的一大特点，各方当事人围绕诉讼主张进行举证证明，对对方主张进行质证反驳，全程弥漫紧张的氛围，将婚姻过程中的琐事进行无

限放大，让各方当事人不断加深不良印象不利于纠纷的真正解决，也可能使当事人因一时气话作出不可挽回的行动。而调解程序惯有的非对抗性和温和性利于营造温馨氛围，让离婚双方能够冷静思考、缓和双方关系，构建理性的沟通过程，调解人员的前期介入也可以更加深入透彻地了解双方矛盾，唤起当事人之间的美好记忆，利用好双方的感情基础和感情积淀，实现当事人的重归于好或者和平分手，构建和谐社会。

2. 利于弱者权益保护

离婚纠纷中不可避免涉及未成年人子女的抚养问题，父母关系融洽才能为子女提供健康成长的环境。但离婚纠纷通常伴随父母双方的谩骂、冷战、侮辱等，对未成年人子女造成不可修复的影响。调解程序能够通过对话缓和离婚当事人的矛盾，让他们意识到不良行为对孩子造成的伤害，维系未成年子女内心对于家庭的美好向往，也能唤起家长对家庭的责任。即便双方不可避免走向离婚，也能就抚养、探视问题达成友好协商，并在尊重未成年人意愿的基础上作出最利于未成年人成长的决定，共同保障未成年子女健康成长。

3. 利于司法资源配置

目前，各级各地法院受理案件数量在基数大的基础上呈爆发式增长，案多人少矛盾不断加剧，部分地区法官年结案数达上千件，一味采用“5+2”“白+黑”的传统办案模式，不仅效率低下，且案件质量下滑，导致案结事不了，衍生案件大量增加，审判工作陷入恶性循环。短时间内审判力量难以大幅扩充，唯有寄望于案件体量的控制或消减，而通过诉源治理实现纠纷源头治理以减少纠纷，对已发纠纷进行多元诉前化解以减少进入司法程序的案件，对进入司法程序的案件通过诉非对接等形式快速化解减少衍生案件，让司法供需重获平衡，势在必行。

三、难点的突破：完善离婚纠纷调解前置程序要素的理性思考

（一）诉前：关于离婚纠纷调解前置程序的启动

1.立法明确

因离婚纠纷调解前置程序涉及强制性问题，可能对当事人申请裁判权造成一定影响，延缓当事人裁判请求权的实现进程，故应当通过立法进行明确，使得强制调解制度被赋予合法性和约束力。在制度设计上，建议在立法中设立原则性规定，保障调解程序的合法自愿及子女利益最大化原则，比如对强制调解程序的启动、保密要求、调解主体规范性、与审判程序的衔接等原则性内容应当涵盖其中，为其顺利运行提供法律依据和制度保障。同时加强宣传教育，使得离婚纠纷的前置调解程序更多为当事人知晓和信任，推动当事人主动投身其中，实现离婚纠纷的妥善解决，构建和谐社会。

2.对当事人参加调解义务的明确

离婚纠纷伴随子女抚养、共同债务承担、共同财产分割等问题，尤其是对于子女抚养，必须向离婚纠纷双方当事人进行核实，对双方形成初步判断，结合子女陈述、经济实力等情况，离婚纠纷调解员或法官才能提出可操作性强的调解协议，妥善化解离婚纠纷。因此，在离婚纠纷的前置调解程序中，必须明确双方当事人的强制参与义务，必须本人到场亲自参加调解，为当事人参与其中提供必要的程序保障。

3.建立调解参与罚则制

在案件正式进入前置调解程序后，由离婚纠纷调解员向双方进行委派调解送达，人民法院可以赋予离婚纠纷调解员等前置性程序工作人员一定的决定罚款的司法制裁措施权利，以便对无故缺席当事人予以惩戒。在我国当前的司法实践中，离

婚纠纷的诉讼费较低，平均在 50-130 元，只对涉及财产分割超过 20 万元的部分按照 0.5%累加计算诉讼费，若仅对无故缺席的当事人加重诉讼费负担，低廉的诉讼费难以对当事人产生实质性影响。可设置罚款额度的形式设定较高的罚款上限，使得当事人产生忌惮，不敢随意缺席调解程序。

（二）诉中：强化离婚纠纷调解前置程序的配套

1.建立统一规范的调解主体制度

前置调解中的调解主体在整个调解过程中居于起始位置，调解人员调解素质的高低和能力强弱直接影响离婚纠纷的调解质效。因此，建议在法院内设置离婚纠纷集中化解委员会，由人民法院主导调解员的选任、管理、使用、考核等，由此建立可持续发展的离婚纠纷化解机制。

（1）关于离婚纠纷调解员的任职资格：离婚纠纷调解员应当公平公正，品行正直，沟通协调能力强；无犯罪记录及未被纳入失信被执行人名单；获得大专及以上学历，但对于基层工作经历丰富、调解能力强的，可将学历要求降低至高中；满足以上基本条件人员，具备离退休法官、律师或心理学专家等身份及拥有法学、心理学等专业背景的人员择优选任。

（2）关于离婚纠纷调解员的管理：a.体系化培养。一方面加强对诉前调解力量的培训指导，选派理论实践经验丰富、调解能力强、善做群众工作的优秀法官，对已经选任为离婚纠纷调解员的人员及符合基本条件的人员进行业务培训指导，帮助其建章立制，提升其调解能力。同时在现有调解人员中构建梯级培养机制，由调解能力强、业务熟练的调解人员对新进调解人员及后备人员实行“传帮带”，形成调解人员的良性循环。b.精细化考评。建立健全调解员的考评细则，细化进入条件、培训方案、考评内容、等级划分、退出标准等，并每年根据考评结果发放年度

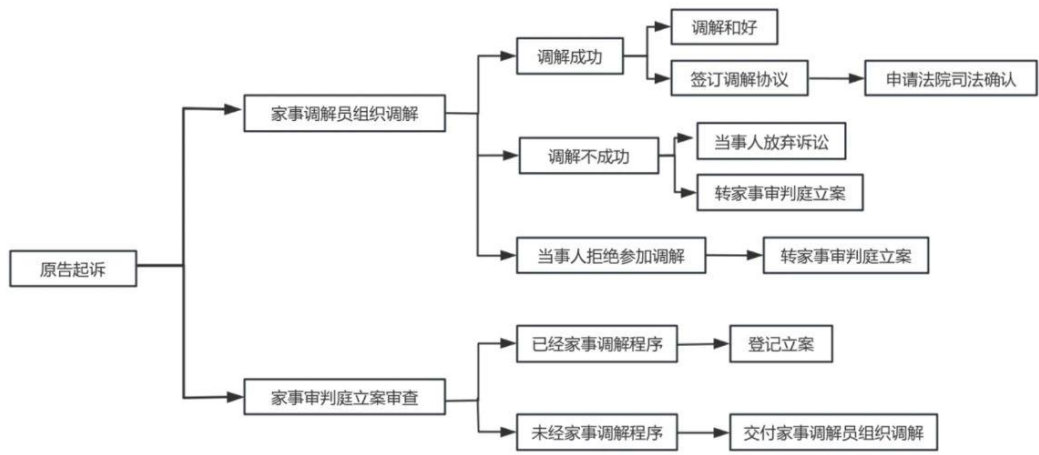
绩效考评补贴、评优评先等。建立健全离婚案件与非诉调解、司法确认、法官诉前调解一脉相承的考评机制，将诉前调解案件、调解成功率、调解协议申请强制执行率等纳入法院的综合考评体系；将司法确认、指引调解员调解等按一定的权重纳入调解员的绩效考评体系，并通过先进事迹展示、荣誉授予等方式激发其内生动力。同时设立当事人评价系统，通过满意度测评、问卷调查等形式征集当事人对调解过程的意见建议，并纳入调解员考评范围。c.体系化保障。将离婚纠纷调解工作主动融入地方党委领导的基层社会治理体系，畅通多元解纷、诉非衔接机制，充实各行业、各类案件的调解力量，通过专业培训、统一购买专业书籍、邀请参加法治讲座、巡回审理、旁听庭审等方式，不断提升调解员的调解素能，提升诉前调解的专业性。积极争取地方党委政府的理解与支持，将诉前调解经费纳入基层社会治理经费范畴，通过政府购买与市场化运作并行等方式，及时发放调解津贴，提升诉前调解的积极性。

2.构建严格的调审分离机制调解程序和审判程序均具备自己独特的价值，构建权责明晰的调审分离机制有助于离婚纠纷的高效化解，但对于前置调解程序中调解员未调解成功、且转入诉讼程序的离婚案件，应当在后续诉讼环节中进行限制。我国当前实行的全流程调解，在前置程序中未达成合意，法官在诉讼过程中发现具备调解可能、确有必要进行调解的，不宜自己主持调解工作，可以再次进行委托调解，但在次数限制上法官在诉讼过程中再次申请启动调解的应当以一次为限，避免引起当事人的反感；但在诉讼过程中，若双方当事人主动申请调解的，鉴于此时调解可能性较大，不应当受次数限制，便于调解协议的顺利履行。

3.加强当事人程序利益保障当事人程序利益保障主要体现在诉前保全与前置调解程序的衔接及前置调解过程中的信息保密性。对此，笔者建议，一是通过立法，

将当事人向人民法院申请调解期间作为诉前保全继续有效的法定事由，为诉前调解预留充足时间，既可以避免前置调解程序沦为离婚案件当事人隐匿、转移财产的帮凶，又可以作为当事人的补充救济途径，弥补前置调解程序对当事人裁判请求权的限制。二是在调解过程中获取信息应当坚持向公众保密和向调解不成转入审判程序法官保密的双向保密流程，但为了实现诉讼经济原则，应当实行有限保密，对调解过程中获取的送达地址、双方当事人无争议的案情事实等非实质性内容可以在诉讼程序中继续使用，离婚纠纷调解员可对调解过程中离婚双方当事人情绪、感情破裂程度等内容向诉讼程序中的法官作出解释说明，以便法官作出更为公道的判决。

（三）诉后：强化调解程序与裁判程序的衔接离婚纠纷调解前置原则应当兼具强制性与当事人意思表示的双重属性，一方面，对于起诉至人民法院的离婚案件，当事人主动申请调解的，人民法院直接委派调解员进行调解；若当事人未主动申请离婚调解的，人民法院可依职权启动调解程序，调解不成功后再视情况转入诉讼程序。人民法院应当对案件建立委派调解案号或直接依据现有的民先调案号进行管理，但需要明确的是，前置仅限于程序启动，在调解过程中尊重当事人合意，既不能强迫当事人到庭参与调解，也不能强迫其签订调解协议。调解员对案件进行调解，若可能出现调解成功或者调解失败两种情况，而调解成功又分为调解和好、调解离婚但达成相关调解协议，当达成相关调解协议时，人民法院应当主动审查，对涉及财产部分进行司法确认，赋予其强制执行力。当案件调解不成功时，除当事人明确表示放弃进入诉讼程序的情况，案件均自动转入诉讼程序。具体流转程序参见下图：



图一：离婚案件前置调解运行流程图

结 语

近年来离婚纠纷逐年攀升，已然成为人民法院诉讼案件的重要来源，离婚纠纷本身涉及情感问题和财产问题，处理不当极易引发各类不稳定事件，由此呼吁更为恰当完善的离婚纠纷解决方式，以便源头化解离婚案件增量。本文以我国当前对离婚纠纷源头化解的探索实践出发，梳理出通过前置调解化解离婚纠纷机制存在的问题不足并进行价值证成，提出离婚纠纷前置调解的应然路径和具体优化建议，希望笔者的浅见能够为离婚纠纷案件分流、实现离婚纠纷源头遏制贡献自己的微弱力量。

【最新法律法规及政策解读】

一、上海市新型基础设施建设项目贴息管理指导意见（2024 年版）

《上海市新型基础设施建设项目贴息管理指导意见》是为了贯彻落实《上海市进一步推进新型基础设施建设行动方案（2023—2026 年）》（沪府〔2023〕51 号），鼓励社会资本有序加大新型基础设施建设投入，制定的意见。

2024 年 2 月 22 日，上海市发展和改革委员会等六部门印发《上海市新型基础设施建设项目贴息管理指导意见（2024 年版）》，自 2024 年 4 月 1 日起实施。

内容全文：

第一章 总则

第一条（目的和依据）

贯彻落实《上海市进一步推进新型基础设施建设行动方案（2023—2026 年）》，进一步放大财政资金杠杆作用，鼓励和引导社会资金加大投入，滚动推进实施新型基础设施建设项目。

第二条（优惠利率信贷专项支持方向）

鼓励合作银行建立上海市新型基础设施建设优惠利率信贷资金，总规模达到 1000 亿元以上，重点支持以下领域：

1.网络基础设施（新网络）：5G 网络、光纤宽带接入网络、IP 网络、互联网骨干直联点、新型互联网交换中心、卫星通信网、遥感卫星系统、工业互联网等为代表的网络基础设施。

2.算力基础设施（新算力）：算力网、通用算力设施、智能算力设施、高性能算力设施、边缘算力设施、算力调度平台等为代表的算力基础设施。

3.数据基础设施（新数据）：区块链基础设施、大数据分析处理平台、数据流通平台、数据交易平台、多云管理平台、数字孪生平台、元宇宙应用平台、数据空间基础设施等为代表的数字基础设施。

4.创新基础设施（新设施）：重大科技基础设施、科教基础设施、科技基础支撑设施、交叉研究平台、产业关键共性技术开发平台、产业技术工程化平台、新型共性技术平台、技术标准设施、检验检测设施等为代表的创新基础设施。

5.终端基础设施（新终端）：物联感知网、智能网联汽车路侧设施、智慧道路、车联网、智慧港口、智慧机场、智慧物流、末端配送设施、智慧商圈、无人便利店、自动售卖终端、智慧工厂、智能生产线、智慧风电、分布式能源站、智慧光伏、充电桩、充换电柜、智慧学校、智慧医院、智慧体育设施、智慧文化场馆设施、智慧景区设施等为代表的终端基础设施。

第三条（贴息支持范围）

在合作银行提供优惠利率信贷的基础上，充分发挥上海市相关财政资金的杠杆作用，重点对以企事业单位自筹资金为主、能形成显著规模和经济社会影响力的建设项目，按有关规定进行贴息支持。同时将对相关产业链带动作用明显的数据中心建设项目纳入贴息范围。原则上对购买土地或房屋建设项目，以流动资金贷款为主的项目，以及已享受有关政府资金其他贴息的项目，不享受本贴息支持。

1.市战略性新兴产业专项资金支持除临港新片区、张江国家自主创新示范区、张江科学城、虹桥国际中央商务区以外的新型基础设施项目和工程包，以上项目总投资规模不低于 5000 万元。

2.临港新片区、张江国家自主创新示范区、张江科学城、虹桥国际中央商务区专项资金择优支持本区域内新型基础设施建设项目。

3.总投资规模低于 5000 万元的项目，鼓励各区出台本区新型基础设施建设的相关政策予以支持。

第四条（合作银行选择）

合作银行负责组织受理信贷项目，开展独立审贷和信贷风险控制，对项目进行贷款和日常监管。合作银行主要条件如下：

1.提供专门优惠利率。在符合有关监管规定的前提下，原则上优惠贷款利率应在同期中国人民银行公布的贷款市场报价利率（LPR）基础上予以一定优惠：3 年（含）以下为一年期 LPR 减 40 个基点以上，3 年至 5 年（含）为一年期 LPR 减 10 个基点以上，5 年以上为五年期 LPR 减 70 个基点以上。

2.具备相应信贷规模。合作银行原则上应为政策性银行、开发性金融机构、国有商业银行、全国性股份制银行，以及其他持续在沪经营、综合贡献度较大的商业银行；其中，全国性股份制银行在沪对公信贷余额不低于 1000 亿元。

3.设立快速审贷通道。设立不少于 200 亿元的“新基建”信贷资金，并设置快速审批通道优先安排审批，一般在 4 周内完成贷款审批工作。

4.建立专门服务力量。具备较好信贷服务能力，并针对“新基建”建立专门信贷制度和团队。

由市战略性新兴产业领导小组办公室（以下简称“市战新办”）会同相关单位，以优惠性、稳定性、便利性、竞争性为原则，按照上述条件择优选择合作银行；市战新办对上一年审贷和放款等情况进行评估，按照评估结果动态调整合作银行名单；其他有关银行满足上述要求，可及时申请纳入合作银行名单；贷款贴息期间，若 LPR 出现重大调整，由市战新办会同相关单位视情况调整优惠利率及贴息标准。

第二章 贴息规则

第五条（贴息方式）

贴息资金实行先付后贴的原则，项目单位必须凭提供贷款的合作银行开具的利息支付清单，按季度通过合作银行向相关资金管理单位申请贴息。贴息资金按本意见第三条由相关资金分别统筹安排。

合作银行的优惠利率贷款原则上为人民币贷款，仅限于项目贷款，不包含流动资金贷款。

第六条（贴息标准）

当合作银行优惠利率高于 2%（含）时，资金管理单位在合作银行优惠利率基础上提供不高于 1.5 个百分点的利息补贴，降低企事业单位贷款成本；其中，符合国家中小微企业和科技型中小企业标准的贷款对象，或者项目类型属于具有较强示范作用的“新终端”项目，或者投资区域位于五个新城、南北转型区域内的项目利息补贴为 1.5 个百分点，其余项目利息补贴为 1 个百分点。

当合作银行优惠利率低于 2% 时，利息补贴不高于优惠利率的 50%，且合作银行优惠利率减去贴息后的实际利率不低于 1%。

相关资金管理单位不承担除贴息以外的任何信贷风险。

第七条（贴息期限）

原则上按项目建设期限进行贴息，贷款投放日不晚于 2026 年 12 月底，贴息期限一般不超过 3 年；特别重大项目经市政府批准后，可适当延长贴息期限。市战新办会同资金管理单位根据贴息执行情况和成效，研究滚动实施政策。

以下项目不予贴息：材料弄虚作假；未办理有关开工手续或不具备开工条件；未经有关部门批准，延长项目建设期发生的借款利息；已办理竣工结算或已交付使

用但未按规定办理竣工决算的建设项目贷款；在贴息范围内未按合同规定归还的逾期贷款利息、加息、罚息。

第三章 申报与审核

第八条（申报）

符合本意见规定贴息范围的项目，由项目单位申报贴息。项目单位按要求填制新型基础设施项目贴息申请表，提交项目资金申请报告，并附项目备案或批复文件、借款合同、银行贷款到位凭证、银行利息单等材料。由合作银行汇总审核后，按相关资金管理程序集中上报有关部门。

本市新型基础设施建设推进工作机制相关单位，可通过市战新办或资金管理单位定期或不定期向合作银行提供相关企事业和项目信息，合作银行也可自行向市战新办或资金管理单位推荐相关项目。

第九条（评估和审核）

1.市战略性新兴产业发展专项资金

由合作银行将初步符合支持条件的项目报市战新办。市战新办委托第三方评估机构对项目资金申请报告及相关贴息材料进行评估和审核，确定拟支持项目，按项目逐个核定贴息资金规模上限，经市战新办会议审议后，报市政府审批。

2.其他专项资金

临港新片区、张江国家自主创新示范区、张江科学城、虹桥国际中央商务区等专项资金，按相关管理办法及相关实施细则审核。

第十条（拨付）

资金管理单位按有关程序批复或下达资金计划，由对口财政部门将贴息资金直接拨付项目单位。资金管理单位可委托第三方管理机构开展贴息核定等日常管理工作。

第四章 贴息实施及监督管理

第十一条（财务处理）

项目单位收到财政贴息资金后，在建项目作冲减工程成本处理，竣工项目作冲减财务费用处理。

第十二条（专款专用）

优惠利率贷款和财政贴息资金必须保证专款专用，任何单位不得以任何理由、任何形式截留、挪用，不得用于与项目无关的其他用途和用于套利等行为。贴息资金定期打入项目单位在合作银行的指定账户，由合作银行进行日常监管。

第十三条（评估和管理费用）

资金管理单位委托第三方机构开展的项目评估、绩效评价、日常管理等费用按有关规定在部门预算中列支。

第十四条（调整和中止）

合作银行会同项目单位应当定期向资金管理单位报告项目建设实施和资金使用情况及有关重大事项。在贴息贷款期限内，项目不能按计划完成既定建设目标的，合作银行会同项目单位应及时向资金管理单位报告，及时提出调整、中止或撤销建议，按有关流程报批。

第十五条（监督管理）

合作银行应定期将贷款和贴息执行情况报市战新办，每年底向市战新办提交年度情况总结，作为考核合作银行的重要依据。

项目单位可自行择优选择合作银行，任何机构或个人不得以任何理由干预。合作银行之间应当保持相互沟通协作，避免恶性竞争和重复申报、多头申报。

各项目单位要严格按照有关规定提供相关贴息申请材料，对弄虚作假或违法违规的项目，资金管理单位有权终止或收回该项目贴息资金，并将相关失信信息纳入上海市公共信用信息服务平台。

第五章 附则

第十六条（协调服务和会商机制）

依托市新型基础设施建设推进工作机制，市战新办定期向合作银行提供本市新型基础设施建设重大项目和工程清单，各牵头单位确定联络员保持与合作银行日常沟通联系。

各资金管理单位会同市战新办对拟支持项目进行定期会商，避免项目重复支持，并及时将有关项目信息纳入市级支持资金信息平台。市战新办加强组织协调，推动项目信息共享。

第十七条（实施期限）

本意见自 2024 年 4 月 1 日起实施，有效期至 2029 年 3 月 31 日。有关单位可
按需制定实施细则或操作办法。