



# 全国调解工作会议发言摘登

编者按

10月8日,最高人民法院、司法部在北京联合召开全国调解工作会议,总结交流近年来调解工作取得的成功经验,表彰全国模范人民调解委员会和模范人民调解员,研究部署推进新时代新征程调解工作的任务措施,推动建设更高水平的平安中国、法治中国。

近年来,各级法院与司法行政机关密切配合,有效发挥调解在矛盾纠纷预防化解中的基础性作用,使大量矛盾纠纷化解在基层,化解在诉前。会上,10个单位和个人作了交流发言。本报今天对上述交流发言进行摘编,敬请关注。

## 巩固深化诉源治理“浙江模式”

浙江省高级人民法院

近年来,浙江法院坚持发展新时代“枫桥经验”,分别在全省、县级、乡镇和村层面总结推广“浙江解纷码”、舟山“普陀模式”、永康“龙山经验”和临安“共享法庭”,助推“信访打头、调解为主、诉讼断后”的县级社会治理中心建设,构建递进式矛盾纠纷分层过滤体系,基本实现50%的民事纠纷通过调解实质性化解在前端。

2018年浙江法院首次实现收案个数增长,此后逐年稳步下降,目前收案数已从2017年的全国第2位降至第8位,浙江“诉讼大省”状况明显改善。

2019年,推动省委政法委出台《关于加强诉源治理工作的意见》,明确各级党委诉源治理的领导责任,将万人成讼率纳入全省平安建设、法治建设和共同富裕示范区考核,压实乡镇街道诉源治理主体责任,全省万人成讼率从2019年的109.7降至2022年的75.5。

2019年,推动省委在全省推广建设县级社会治理中心,建立信访、调解、诉讼“三支队伍”,完善信访、调解、诉讼“三个环节”,强化县、乡、村“三级联动”,全省92家基层法院诉讼服务中心全部入驻,实现群众纠纷化解和信访“最多跑一地”。今年上半年,全省社会治理中心化解纠纷29.9万件,成功率97.4%。

大力推动“枫桥式人民法庭”建设,推动人民法庭从过去单一“注重办案”向“参与治理”并重转变。2022年全省55%的人民法庭实现收案负

增长,带动全省民商事案件收案下降3.6%。全省建成共享法庭2.7万个,指导调解56万次,化解纠纷42.7万件,就地化解率76.3%。

把司法建议作为人民法院践行能动司法、主动融入社会治理的重要举措。2018年至2022年,全省法院发送司法建议7368份,得到采纳落实6021件,采纳率81.7%,有力促进矛盾纠纷源头治理、综合治理。

大力推进“在线矛盾纠纷多元化解平台”建设,汇聚起1万余家专业调解机构,5万余名调解员,为群众提供在线咨询、调解、诉讼等一条龙服务,实现矛盾纠纷“漏斗式”分层过滤。纠纷产生后首先推送到平台,由社会调解力量化解,调解成功的可申请司法确认,调解不成的传至法院立案。累计调解纠纷327.6万件,成功率51.04%。

下一步,浙江法院将持续巩固深化诉源治理,努力在推进共同富裕和中国式现代化建设中发挥示范引领作用,贡献更多浙江经验。

个月来,接收申请1.7万件,受理1.4万件,化解成功率约95%。积极推动全市调解组织统一在解纷“一件事”平台上承接法院、检察院以及行政机关推送的调解案件,同时由非诉讼争议解决中心在线下对相关案件进行统一接收、分派、管理、反馈,并为当事人提供电话咨询,在线解答等帮办服务。

制定实施促进多元化解矛盾纠纷条例,出台人民调解、行政调解、商事调解以及诉调、警调、检调对接等领域制度文件10余份。在加强调解员选聘、行为规范、权益保护等工作的同时,专门编写出版调解专业培训教材,不断提高调解队伍法治化、专业化、职业化水平。联合财政部门将调解纳入政府购买服务项目,提升办案补贴标准,保障调解员待遇,激发工作积极性。

下一步,上海将着力完善基层调解保障,优化调解资源配置,强化数字科技赋能,努力推进完善与超大城市治理现代化相适应的新时代大调解工作格局。

房、人才引进等方面给予商事调解全方位扶持,商事调解组织在前海、横琴合作区同一年度内享受支持资金总额最高分别可达1000万元、800万元。构建“调解优先”多元解纷格局,加强与法院、仲裁机构的衔接联动,引导市场主体首选商事调解解决纠纷。在珠三角九市分别打造商事调解示范机构。举办广东省涉外法治工作会议,大力推广商事调解,促进大湾区商事调解行业的交流与合作。成立全国首个商事调解专门协会——深圳市商事调解协会,提升商事调解组织和商事调解行业依法依规自我管理水平。珠海市总商会等珠海、横琴粤澳深度合作区8家单位共同发起成立跨区域“大调解”协会——珠海市调解协会,促进商事调解健康发展。

下一步,我们将以此次会议为契机,抢抓发展机遇,积极作为,进一步推动粤港澳大湾区商事调解工作高质量发展。

对接范围,与53家单位建立多元化解机制,通过“法院+社会”多元化解机制,将18607件纠纷实质性解决在前端。2021年,滁州市法院一审民事案件收案数十年来首次呈下降趋势,2022年降幅为3.7%。

促进出台《关于进一步完善非公有制企业矛盾纠纷诉调对接工作的意见》等20项配套制度,对涉企案件类型、平台建设、程序制度等作出明确规定,确保商会调解“有牌子、有队伍、有场所、有制度、有档案、有程序”。建立调解协议督促履行机制,经商会调解成功的案件,自动履行率超80%。通过集中授课、以案代训等方式切实提升调解员业务能力,争取市财政落实好商调委补助经费和调解员补贴经费,完善“以案定补”机制,鼓励商调委调解员全面履行调解结果为目的,制定调解方案,提高实质解纷效果。

滁州法院将继续确保“抓前端、治未病”理念落实到位,生根见效。

诉源治理解决不了的案件,由法院发挥最后一道防线作用。对金融借款、买卖合同、民间借贷、房地产、物业五类纠纷实行要素式审判,速裁快审结案2.2万件,个案平均30天以内审结。

下一步,我们将继续在党委坚强领导下,聚焦基层治理法治需求,畅通更多诉讼外解决纠纷渠道,促进纠纷源头化解,止于未诉。

## 打造知识产权保护“枫桥经验”新样板

首都知识产权服务业协会知识产权纠纷人民调解委员会

首都知识产权服务业协会知识产权纠纷人民调解委员会于2019年11月成立,目前有调解员24人,主要依托首都知识产权服务行业的优质专业资源,开展专利、商标、著作权侵权及其转让、许可合同等纠纷化解工作。成立4年来,累计受理知识产权纠纷5300余件,调解结案3800余件,为北京地区创新主体提供了便捷、高效、低成本的矛盾纠纷化解服务。

调委会秉承保护知识产权就是保护创新的理念,结合知识产权纠纷具有专业技术性强、侵权种类和形式多、取证和举证难、赔偿数额难以评估等特点,坚持制度规范和人才培养“两手抓”的工作策略,在制度建设方面着重加强规范化、标准化,完善调解告知书、申请表、终结告知书等制度文件,规范受理申请,主持调解,订立协议等工作环节,保障调解工作规范化运行。在队伍建设方面,

注重选聘具有知识产权法律背景和行业技术背景,为人公正、热心调解工作的人员担任调解员,并利用行业协会资源,通过“一对一”指导、组织培训等多种途径,持续提高调解员的法律素质和业务技能,为知识产权保护构建起了一张坚强有力的“防护网”。

调委会积极与北京市各级人民法院建立诉调对接机制。目前已经参与北京知识产权法院、北京互联网法院、海淀法院、丰台法院诉前知识产权纠纷案件委派调解工作,并在部分法院派驻专职调解员,与法官配合调解案件,每年完成法院委派调解案件1000多件,成为法院知识产权诉前调解的主力军,得到了当事人和法院的一致好评。在与北京互联网法院对接工作中,针对信息网络传播权侵权案件数量大、持续性强,起诉到法院的案件往往只是当事人掌握的侵权案件的一部分的特点,调解员主动作为,全面了

## “庭所联合共建”促进两大优势结合

新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市区头屯河区人民法院头屯河人民法庭

2021年以来,乌鲁木齐市头屯河人民法庭坚持“枫桥经验”的时代化本地化具体化,以“庭所联动”为抓手,共同做实指导调解职能,探索形成“联动化解纠纷,联动防范风险,联建实现善治”的基层治理模式,最大限度将矛盾纠纷预防在源头,吸附在基层,化解在诉前。

建立“庭所联合共建”机制,与基层司法所、派出所、法律服务所“三所联动”,会同基层社区、妇联、工会设立矛盾化解中心,推进人民调解、行政调解、司法调解“三调联动”。联合司法所探索集中指导和分片包联模式,动态研判辖区易多发纠纷,“线上线下”多种形式组织辖区20余个调解委员会和70余名人民调解员开展业务培训132次,“庭内庭外”多种渠道指导人民调解

200余次,邀请人民调解员旁听庭审和现场观摩52次,聘任10名调解员为人民陪审员,多措并举做实做细指导人民调解法定职责,探索形成“联动化解纠纷,联动防范风险,联建实现善治”的基层治理模式,最大限度将矛盾纠纷预防在源头,吸附在基层,化解在诉前。

建立“庭所联合调解”机制,司法所选派1名人民调解员常驻人民法庭,年均调解纠纷400余件,调解成功率达92%。注重发挥委派调解优势,在当事人自愿原则下,涉民生纠纷优先引导人民调解,近3年来,“保护妇女儿童驿站”家事纠纷调解成功率保持在90%,“农民工讨薪驿站”办理的欠薪纠纷85%以上当场兑现。对劳动劳务、物业供热纠纷开展示范性调解,高效批量化解纠纷,近5年来,辖区八一钢铁公司诉讼案件

## 律师“非诉在线”优先实现息诉止争

山东祺君律师事务所

自律师调解工作开展以来,我所统筹维护当事人权益和纠纷化解,努力将矛盾纠纷化解在诉前。今年以来,我所共代理案件292件,调解成功81件,占总代理案件的27.7%。

2021年8月,山东省临沂市莒南县出台《关于律师、基层法律服务工作者参与非诉讼纠纷化解工作的指导意见》,实行民商事案件优先调解原则,倡导调解案件占律所代理案件总数不低于20%的目标。我所及时组织全体律师学习文件精神,引导大家转变执业观念,代理案件不能为了诉讼而诉讼,要以解决争议为目的,树立“调解优先”的理念,既当好“诉讼代理人”,也当好“专业调解员”。

对当事人委托的案件由代理律师团队进行分析研判,对法律关系明确、争议不大等简单案件,我所直接进行调解,并将调解情况录入“非诉在线”平台。对于复杂案件,难以独自化解的案件,我所“非诉在线”本所端口提出诉求,由平台指挥中心收到诉求后指派到相应的人民调解组织,再由人民调解组织汇集各方面力量共同参与,形成纠纷化解合力。目前,我所

等简单调解条件的案件,承办案件律师首先向当事人讲解调解相比诉讼省时省力的优势,引导双方本着互谅互让的原则,自愿达成调解协议,鼓励协议即时履行。此外,我们还设立专门的律师调解工作室,制作律师调解工作流程和相关法律文书范本,便于律师调解工作规范开展。

莒南县建立了数字司法平台“非诉在线”,通过“非诉在线”实现全县调解机构互联互通。对于简单案件,我所直接进行调解,并将调解情况录入“非诉在线”平台。对于相对复杂、难以独自化解的案件,我所“非诉在线”本所端口提出诉求,由平台指挥中心收到诉求后指派到相应的人民调解组织,再由人民调解组织汇集各方面力量共同参与,形成纠纷化解合力。目前,我所

## 倾情倾心扎根基层为调解事业挥洒青春

河南省温县祥云镇人民调解委员会主任 吴静静

我叫吴静静,现任河南省温县祥云镇人民调解委员会主任,从事调解工作11年。在工作中我坚持做到“三个心”:以真心待群众。正是一次次的笑脸相迎和耐心倾听,我收获了群众的信任,成为群众的知心人、暖心人、贴心人,乡亲们都说镇里来了个有文化、热心肠的小姑娘。以公心断是非。去年,我调解了一起外地商人在本地的租赁纠纷,外地商人起初担心“拉偏架”执意要起诉,但最终我以一颗公心

化解了纠纷,并收到他从黑龙江寄来的锦旗。以恒心解难题。正是秉持着一颗解群众之所难的恒心,只要有一丝希望我都会全力以赴。我化解的30余起信访案件中,就有一起因工厂倒闭拖欠工资涉及400人跨度20年的积案。

2021年,我考取了法律职业资格证书。专业能力的提升,使我调解的合同、借贷、劳务、继承析产等纠纷越来越多,我省把人民调解融入公共法律服务体系建设,按照

## 彝区“德古”调解员用好“法理情”

四川省峨边彝族自治县依乌村人民调解委员会主任 妥惹阿觉

我来自四川小凉山,是峨边县黑竹沟镇依乌村调委会的一名人民调解员,子承父业,从事人民调解工作已28年。

大小凉山彝区是一个“一步跨千年”的地区,传统文化浓厚,法治意识薄弱。针对彝区法治资源短缺的实际,我坚持把提升调解

化解了纠纷,并收到他从黑龙江寄来的锦旗。以恒心解难题。正是秉持着一颗解群众之所难的恒心,只要有一丝希望我都会全力以赴。我化解的30余起信访案件中,就有一起因工厂倒闭拖欠工资涉及400人跨度20年的积案。

2021年,我考取了法律职业资格证书。专业能力的提升,使我调解的合同、借贷、劳务、继承析产等纠纷越来越多,我省把人民调解融入公共法律服务体系建设,按照

## 大调解格局提升纠纷化解整体效能

上海市司法局

近年来,上海市司法局坚持将非诉讼纠纷解决机制挺在前面,牵头27家单位构建大调解工作格局,全面提升矛盾纠纷化解整体效能。

全面推广深化公安派出所、司法所、律师事务所“三所联动”机制,在化解基层矛盾纠纷中发挥了积极作用。“警调联动”提升前端发现能力,建立人民调解与“110”非警务警情对接分流机制,人民调解员及时主动介入纠纷类警情调处,将大量纠纷化解于萌芽。“三所联动”增强属地化解能力,将治安刑事案件背后的原始纠纷纳入“三所联动”范围,推动268家律所参与帮助厘清法律关系,实现源头化解。“三所联动+”拓展基层大调解格局,针对不同矛盾纠纷类型相应引入教育、民政、人社等行政调

资源,并加强与基层法庭对接联动,形成多元解纷新格局,提升基层调解工作效能。

积极构建上线下一体化的调解工作统一平台,在市区两级全面设立非诉讼争议解决中心,配备专职人员近200名,上百家调解组织实体入驻,其他调解组织及公证、仲裁、行政裁决、行政复议等机构机制化入驻,有效实现统筹调配、联动化解矛盾,牵头研发解纷“一件事”平台,依托“一网通办”系统,提供调解、仲裁、行政复议、引导诉讼等10项线上解纷服务。目前,首批6700余家解纷机构入驻平台,当事人申请后根据算法智能匹配解纷机构,“一案一号”全程跟踪办理,并以解纷数据一口归集,加强重大纠纷风险预测预警预判。平台上线8

## 商事调解优化粤港澳大湾区营商环境

广东省司法厅

粤港澳大湾区经济发展领先,跨境商事纠纷频繁。近年来积极推进商事调解工作,取得明显成效。截至目前,有商事调解组织330家,其中涉外商事调解组织20家,在册商事调解员2232人,2022年以来调解商事纠纷2.5万件。

加强与港澳的协调联动,为扩大外循环、畅通内循环,联合港澳制定《粤港澳大湾区调解平台建设工作方案》,组建粤港澳大湾区调解工作委员会,联合港澳发布《粤港澳大湾区跨境争议调解示范规则》,会同省法院出台《广东自贸区跨境商事纠纷调解规则》,推动出台统一的《粤港澳大湾区调解员名册》,聘请82名大湾区律师、港澳居民律师作为特邀调解员。

## 构建“法院+商会”多元共治新模式

安徽省滁州市中级人民法院

滁州两级法院坚持能动履职,按照最高人民法院“总对总”工作部署,构建“法院+商会”多元共治新模式,深化民营经济领域纠纷源头治理、多元化解。

发挥商会预防化解商事纠纷优势,在全省率先实现辖区内县处级商调委全覆盖,压实法院指导职能,实现在商崇法与在法言商、法律规范与商业规则相结合的预防调处机制。2019年5月以来,通过商调委化解涉企纠纷8106件,实现商事纠纷不出商会。常态化开展“进企业、解愁盼、助纾困”活动,发布涉企法律风险提示白皮书、司法建议,发布保护中小投资者典型案例,引导企业规范行为。天长法院积极参与推

动辖区内30强企业以及在16个民营企业集中的乡镇(街道)开展无讼企业(社区)建设,2021年以来,大量纠纷在企业园区得到预防化解,辖区人民法庭年均受案数下降10.8%。

按照最高人民法院与全国工商联“总对总”工作部署,实现全部商会调解组织和调解员对接法院调解平台,将66名企业家、商(协)会负责人等专兼职调解员纳入工商联调解名册,实行动态管理,切实发挥商会人才优势、专业优势和法院平台优势,保障优势,实现商诉纠纷商人解。2020年7月对接以来,调解涉企案件7523件,增加调解成功率。发挥专业调解优势,不断扩大与人民调解、行政调解、律师调解等

## 聚焦基层治理促进纠纷源头化解

内蒙古自治区呼和浩特市赛罕区人民法院

呼和浩特市赛罕区是自治区第一人口大区。法官人均结案600件,人案矛盾突出。为此,我们探索形成“党委领导、双向指导、三方联动、四个延伸、五类速裁”的诉源治理察罕模式。

把诉调对接中心作为参与诉源治理的“指挥中心”,统筹前端诉源治理、中端诉调对接、后端调审衔接。在带动诉至法院纠纷数下降的同时,连续两年新收民商事案件同比下降8%。

加强人民调解员业务指导,打造基层治理人才孵化基地。建立“赛法调解网络学院”,引入北上广一线调解专家,邀请人民调解员参加培训36场6200余人次。邀请人民调解员到法院“挂职锻炼”,以案代培,提升依法调解能力。人民调解员逐步成为矛调中心的“骨干”,信访维

稳的“好手”。

由“1+1”(法官+法官助理)担任的专职调解队伍,重点化解法律适用争议大、专业疑难的矛盾纠纷。向社会公开招募选任81名特邀调解员,引入15家特邀调解组织,实行以案定补,市政府提供调解经费保障,以调解质效为标准每月末位淘汰,倒逼不断提升调解能力。对接街道办事处,将社区书记、网格员等基层治理人员纳入调解平台,每个网格单元至少有一名法官或调解人员和网格员一起开展基层调解。

在社区(村)矛调中心设立57个法官工作站,重点推进人民调解调解平台进社区、进街道、进网格,实现小事不出村。在街道(乡镇)矛调中心设立12个诉前调解工作站,重点推进信

侵权行为,提出一揽子解决方案,既维护了当事人合法权益,又节约了司法资源,减轻了当事人诉累,在当事人和法院之间架起一道矛盾纠纷化解的“隔离墙”。

调委会在日常工作中“向前一步”,通过多种方式主动了解会员单位和其他企事业单位在生产经营中知识产权纠纷化解需求,利用行业协会第三方的社会影响力,为企业和当事人提供免费的知识产权矛盾纠纷化解服务,近两年来,每年主动上门调解的案件超过200件。调委会还积极解决相关国家驻华使领馆反馈的知识产权问题,每年进驻中国国际服务贸易交易会等重要展会,为企业和当事人提供知识产权咨询、纠纷调解等服务。入驻北京(中关村)国际知识产权服务大厅,提供“一对一”和“面对面”咨询和调解服务,搭建起协会和企业、协会和当事人矛盾排查预防化解的“连心桥”。

下一步,我们将深耕知识产权领域,努力让调解深入人心,最大限度将知识产权纠纷防范在源头、消灭在萌芽,化解在基层,为促进首都经济社会协调发展、优化营商环境贡献力量。

从数百件下降至9件。调解过程中引导当事人恪守诚信,鼓励即时履行,履行确有困难的,引导当事人申请司法确认,适时申请执行,最大程度兑现权益。近3年来,即时履行600余件,司法确认700余件,自动履行率40%。调解不成的就地立案转入诉讼,实现法律优势和群众优势较好结合。

建立“庭所联席会议”制度,灵活运用司法大数据研究分析系统,定期与区司法局、管委会、司法所双向通报辖区诉讼案件类型和特点,矛盾纠纷变化和趋势,并召开联席会议,形成辖区矛盾纠纷共同分析、提前预警、协调处理机制。高度重视因家事、邻里等民间纠纷引发恶性伤人事件的预防化解工作,会同司法行政机关建立民间矛盾纠纷双向预警通报机制,共同做好前端化解、综合治理等工作。近3年来,发布预警信息、工作通报、司法建议等83份,提前介入化解纠纷隐患568件,成功化解率达96%。

实践证明,“庭所联动”是共同做实指导人民调解法定职能的有益探索。

已通过类似模式化解疑难复杂案件6件。

我所调解的案件来源基本都是当事人前来咨询如何打官司的案件,但通过我们的调解工作,当事人在更短时间内以更低成本化解了矛盾纠纷,维护了自身合法权益,因此仍愿意向我们支付费用。今年我所成功化解的矛盾纠纷中,当事人共支付法律服务费用19.2万元,真正实现了把律师调解作为我所的一项业务在开展。另外,莒南县还采取以案定补的方式,对我所给予补贴3万元。通过开展律师调解工作,我所业务量不仅未受影响,反而扩大了知名度和影响力,实现了经济效益和社会效益的双赢。2023年,我所被评为山东省优秀律师事务所。

下一步,我们将继续发挥执业律师在调解工作中的优势,积极引导当事人以非对抗方式化解矛盾纠纷,努力实现法律专业服务与非诉化解服务的有机结合,为促进社会公平正义、维护社会和谐稳定作出应有的贡献。

省厅要求,我建立了祥云镇人民调解普法群,利用专业所长宣传法律知识,解答法律问题,代写法律文书,累计接待法律咨询2800余次,从群众眼里“调个地边纠纷、评个家长里短”热心肠的“吴调解”,成为了群众身边的“吴律师”。我利用公职律师身份,对镇党委、政府重大决策提出法律意见和建议,参与“三资”监管、合法性审核等工作,从源头上遏制了纠纷的产生。通过司法部和省里的司法所规范化建设,我们镇司法所从1间房两个人到现在10个功能室7名工作人员,镇调委会也有了宽敞明亮的调解室,配备了电动汽车和统一服装,这是对我们工作的充分肯定,更加坚定了我为扎根基层、奉献青春的信念。

人谈体会,全面提升人民调解员法治意识和法治能力,成功实现了“民间德古”向“德古人民调解员”的角色转换。

作为一名基层人民调解员,我认为践行为民初心就是要体现在一次次、一件件、一桩桩调解为民的实事里。我聚焦群众需求,组织村调解员每周轮流到村民家中走访座谈、拉家常,每月至少组织1次“调解问计坝坝会”“纠纷线索征集会”,第一时间发现问题、处置问题,4年来帮助群众解决问题300余个,实现了“小事不出村,矛盾不上交”。

本报记者 赵婕 整理