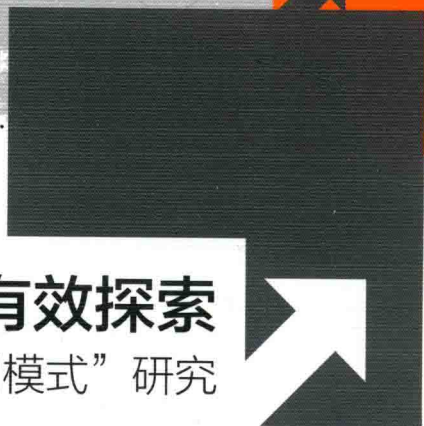




深圳改革创新丛书·第四辑



冯江◎等著



现代社会治理体系的有效探索

——人民调解“福田模式”研究

中国社会科学出版社

深圳改革创新丛书·第四辑



冯江◎等著

现代社会治理体系的有效探索

——人民调解“福田模式”研究

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代社会治理体系的有效探索：人民调解“福田模式”研究 / 冯江等著. —北京：
中国社会科学出版社，2017. 5
(深圳改革创新丛书. 第四辑)
ISBN 978-7-5161-9989-3
I. ①现… II. ①冯… III. ①社会管理—研究—深圳 IV. ①D676. 53
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 047387 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵 马 明
责任校对 胡新芳
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 5 月第 1 版
印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 18.25
插 页 2
字 数 259 千字
定 价 76.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

《深圳改革创新丛书》

编委会

顾 问：王京生

主 任：李小甘 吴以环

执行主任：陈金海 张骁儒

《现代社会治理体系的有效探索》

编委会

编委会主任：蒋溪林

编委会成员：蒋溪林 孟 漫 徐 鹏 李玉祥
熊松青 骆希玲 胡星宏 刘 平
罗 展 马晓歌 吴伟忠 许灿辉
易志坚 冯 江 郑黎晟

主 编：孟 漫

副 主 编：胡星宏 罗 展 冯 江

主要撰稿人：冯 江

撰 稿 人：孟淑玲 赖晓敏 韩慧静 孙明婵
蔡梦芳 李 娟 倪 芳 李琼英
袁 清 许 露 戴丽苓 张雨梅
黄思霖 古鉴璇 方国太 洪加静
梁凯雁

总序：突出改革创新的时代精神

王京生*

在人类历史长河中，改革创新是社会发展和历史前进的一种基本方式，是一个国家和民族兴旺发达的决定性因素。古今中外，国运的兴衰、地域的起落，莫不与改革创新息息相关。无论是中国历史上的商鞅变法、王安石变法，还是西方历史上的文艺复兴、宗教改革，这些改革和创新都对当时的政治、经济、社会甚至人类文明产生了深远的影响。但在实际推进中，世界上各个国家和地区的改革创新都不是一帆风顺的，力量的博弈、利益的冲突、思想的碰撞往往伴随改革的始终。就当事者而言，对改革的正误判断并不像后人在历史分析中提出的因果关系那样确定无疑。因此，透过复杂的枝蔓，洞察必然的主流，坚定必胜的信念，对一个国家和民族的改革创新来说就显得极其重要和难能可贵。

改革创新，是深圳的城市标识，是深圳的生命动力，是深圳迎接挑战、突破困局、实现飞跃的基本途径。不改革创新就无路可走、就无以召唤。30多年来，深圳的使命就是作为改革开放的“试验田”，为改革开放探索道路。改革开放以来，历届市委、市政府以挺立潮头、敢为人先的勇气，进行了一系列大胆的探索、改革和创新，使深圳不仅占得了发展先机，而且获得了强大的发展后劲，为今后的发展奠定了坚实的基础。深圳的每一步发展都源于改革的推动；改革创新不仅创造了深圳经济社会和文化发展的奇迹，而且使深圳成为引领全国社会主义现代化建设的“排头兵”。

* 王京生，现任国务院参事。

从另一个角度来看,改革创新又是深圳矢志不渝、坚定不移的命运抉择。为什么一个最初基本以加工别人产品为生计的特区,变成了一个以高新技术产业安身立命的先锋城市?为什么一个最初大学稀缺、研究院所几乎是零的地方,因自主创新而名扬天下?原因很多,但极为重要的是深圳拥有以移民文化为基础,以制度文化为保障的优良文化生态,拥有崇尚改革创新的城市优良基因。来到这里的很多人,都有对过去的不满和对未来的梦想,他们骨子里流着创新的血液。许多个体汇聚起来,就会形成巨大的创新力量。可以说,深圳是一座以创新为灵魂的城市,正是移民文化造就了这座城市的创新基因。因此,在特区30多年发展历史上,创新无所不在,打破陈规司空见惯。例如,特区初建时缺乏建设资金,就通过改革开放引来了大量外资;发展中遇到瓶颈压力,就向改革创新要空间、要资源、要动力。再比如,深圳作为改革开放的探索者、先行者,在向前迈出的每一步都面临着处于十字路口的选择,不创新不突破就会迷失方向。从特区酝酿时的“建”与“不建”,到特区快速发展中的姓“社”姓“资”,从特区跨越中的“存”与“废”,到新世纪初的“特”与“不特”,每一次挑战都考验着深圳改革开放的成败进退,每一次挑战都把深圳改革创新的招牌擦得更亮。因此,多元包容的现代移民文化和敢闯敢试的城市创新氛围,成就了深圳改革开放以来最为独特的发展优势。

30多年来,深圳正是凭着坚持改革的赤胆忠心,在汹涌澎湃的历史潮头上劈波斩浪、勇往直前,经受住了各种风浪的袭扰和摔打,闯过了一个又一个关口,成为锲而不舍地走向社会主义市场经济和中国特色社会主义的“闯将”。从这个意义上说,深圳的价值和生命就是改革创新,改革创新是深圳的根、深圳的魂,铸造了经济特区的品格秉性、价值内涵和运动程式,成为深圳成长和发展的常态。深圳特色的“创新型文化”,让创新成为城市生命力和活力的源泉。

2013年召开的党的十八届三中全会,是我们党在新的历史起点上全面深化改革做出的新的战略决策和重要部署,必将对推动中国特色社会主义事业发展、实现民族伟大复兴的中国梦产生重大而深

远的影响。深圳面临着改革创新的新使命和新征程，市委市政府打出全面深化改革组合拳，肩负起全面深化改革的历史重任。

如果说深圳前30年的创新，主要立足于“破”，可以视为打破旧规矩、挣脱旧藩篱，以破为先、破多于立，“摸着石头过河”，勇于冲破计划经济体制等束缚；那么今后深圳的改革创新，更应当着眼于“立”，“立”字为先、立法立规、守法守规，弘扬法治理念，发挥制度优势，通过立规矩、建制度，不断完善社会主义市场经济制度，推动全面深化改革，创造新的竞争优势。特别是在党的十八届三中全会后，深圳明确了以实施“三化一平台”（市场化、法治化、国际化和前海合作区战略平台）重点攻坚来牵引和带动全局改革，推动新时期的全面深化改革，实现重点领域和关键环节的率先突破；强调坚持“质量引领、创新驱动”，聚焦湾区经济，加快转型升级，打造好“深圳质量”，推动深圳在新一轮改革开放中继续干在实处、走在前列，加快建设现代化国际化先进城市。

如今，新时期的全面深化改革既展示了我们的理论自信、制度自信、道路自信，又要求我们承担起巨大的改革勇气、智慧和决心。在新的形势下，深圳如何通过改革创新实现更好更快的发展，继续当好全面深化改革的排头兵，为全国提供更多更有意义的示范和借鉴，为中国特色社会主义事业和实现中华民族伟大复兴的中国梦做出更大贡献，这是深圳当前和今后一段时期面临的重大理论和现实问题，需要各行业、各领域着眼于深圳全面深化改革的探索和实践，加大理论研究，强化改革思考，总结实践经验，作出科学回答，以进一步加强创新文化建设，唤起全社会推进改革的勇气、弘扬创新的精神和实现梦想的激情，形成深圳率先改革、主动改革的强大理论共识。比如，近些年深圳各行业、各领域应有什么重要的战略调整？各区、各单位在改革创新上取得什么样的成就？这些成就如何在理论上加以总结？形成怎样的制度成果？如何为未来提供一个更为明晰的思路和路径指引？等等，这些颇具现实意义的问题都需要在实践基础上进一步梳理和概括。

为了总结和推广深圳当前的重要改革创新探索成果，深圳社科理论界组织出版了《深圳改革创新丛书》，通过汇集深圳市直部门和

各区（新区）、社会各行业和领域推动改革创新探索的最新总结成果，希图助力推动深圳全面深化改革事业的新发展。其编撰要求主要包括：

首先，立足于创新实践。丛书的内容主要着眼于新近的改革思维与创新实践，既突出时代色彩，侧重于眼前的实践、当下的总结，同时也兼顾基于实践的推广性以及对未来的展望与构想。那些已经产生重要影响并广为人知的经验，不再作为深入研究的对象。这并不是说那些历史经验不值得再提，而是说那些经验已经沉淀，已经得到文化形态和实践成果的转化。比如说，某些观念已经转化成某种习惯和城市文化常识，成为深圳城市气质的内容，这些内容就可不必重复阐述。因此，这套丛书更注重的是目前行业一线的创新探索，或者过去未被发现、未充分发掘但有价值的创新实践。

其次，专注于前沿探讨。丛书的选题应当来自改革实践最前沿，不是纯粹的学理探讨。作者并不限于从事社科理论研究的专家学者，还包括各行业、各领域的实际工作者。撰文要求以事实为基础，以改革创新成果为主要内容，以平实说理为叙述风格。丛书的视野甚至还包括为改革创新做出了重要贡献的一些个人，集中展示和汇集他们对于前沿探索的思想创新和理念创新成果。

最后，着眼于解决问题。这套丛书虽然以实践为基础，但应当注重经验的总结和理论的提炼。入选的书稿要有基本的学术要求和深入的理论思考，而非一般性的工作总结、经验汇编和材料汇集。学术研究须强调问题意识。这套丛书的选择要求针对当前面临的较为急迫的现实问题，着眼于那些来自于经济社会发展第一线的群众关心关注或深入贯彻落实科学发展观的瓶颈问题的有效解决。

事实上，古今中外有不少来源于实践的著作，为后世提供着持久的思想能量。撰著《旧时代与大革命》的法国思想家托克维尔，正是基于其深入考察美国的民主制度的实践之后，写成名著《论美国的民主》，这可视为从实践到学术的一个范例。托克维尔不是美国民主制度设计的参与者，而是旁观者，但就是这样一位旁观者，为西方政治思想留下了一份经典文献。马克思的《法兰西内战》，也是一部来源于革命实践的作品，它基于巴黎公社革命的经验，既是那

个时代的见证，也是马克思主义的重要文献。这些经典著作都是我们总结和提升实践经验的可资参照的榜样。

那些关注实践的大时代的大著作，至少可以给我们这样的启示：哪怕面对的是具体的问题，也不妨拥有大视野，从具体而微的实践探索中展现宏阔远大的社会背景，并形成进一步推进实践发展的真知灼见。《深圳改革创新丛书》虽然主要还是探讨本市的政治、经济、社会、文化、生态文明建设和党的建设各个方面的实际问题，但其所体现的创新性、先进性与理论性，也能够充分反映深圳的主流价值观和城市文化精神，从而促进形成一种创新的时代气质。

序 一

蒋溪林*

党的十八届三中全会做出的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，现代治理体系和治理能力成为我们治国理政的一项重要指标。

回首深圳市福田区这些年来的人民调解工作，是一个探索社会基层建设，化解基层社会矛盾的过程，也是对国家治理体系和治理能力中的基层社会治理体系和治理能力的积极探索。为适应新的社会发展趋势，早在2007年，福田区委、区政府就将社会专业组织和专业力量参与的大调解体系建设列入工作重点。2008年3月，福田区委下发了《构建社会矛盾纠纷大调解体系实施方案》，确定了组织架构、工作制度、运行机制和保障体系，决定成立区调解工作指导委员会及办公室，推进全区的人民调解的创新和发展工作。几年来，在上级有关部门的支持和指导下，福田区司法行政部门和全体从事人民调解的工作人员一起，敢于创新，勇于作为，克服了重重困难，利用辖区法律服务资源丰富的优势，通过政府指导、社会参与的形式，通过向律师事务所购买法律服务，实现了社会管理模式创新。通过专业律师介入化解社会矛盾，提高了调解效率，促进了社会和谐建设，实现了以较低的政府行政资源和社会管理成本，获得较大的社会治理和社会服务效益。福田的人民调解活动实现了“为政府解忧、为公安减压、为法院减负、为群众解难”的良好态势，从福田

* 蒋溪林，深圳市司法局局长。

开展的情况看，人民调解已经从过去的辅助地位转变为独立地位，能够与传统解决纠纷方式并重，相互补充，在化解民间纠纷方面发挥着越来越重要的作用。

正是因为丰富的实践成果和现实效益，2012年9月，国家司法部组织了来自最高人民法院、最高人民检察院、司法部、中国人民大学的专家和学者对人民调解“福田模式”进行成果鉴定，对人民调解的学术价值、理论价值、实践价值和方法论价值等方面给予了充分的肯定。有关人民调解“福田模式”研究，被正式批准立项为国家社会科学基金资助项目。人民调解的“福田模式”的理论和实践探索被评为“深圳2013年度十大政法创新”项目之一，2016年又被评为“首届深圳十大优秀法学研究成果”之一。

党的十八届四中全会做出的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出要健全社会矛盾纠纷预防化解机制，要“加强行业性、专业性人民调解组织建设”，完善人民调解工作体系。可以说，福田区司法行政部门已经在行业性、专业性人民调解组织建设，完善人民调解工作体系等方面进行了有益的探索，为深圳以至于全国的人民调解工作提供了可供研究和考察的一个范式和研究基地。

为深入贯彻落实党的十八届三中、四中全会精神，总结人民调解在福田的经验和过程，福田区从事人民调解的专业人员经过对近些年大量的人民调解工作案例以及大量相关材料进行学习研究，从基层社会治理体系和治理能力的现代化角度，对人民调解“福田模式”进行了系统的分析，力求从现实出发，提升提炼理论的高度，为基层社会治理体系和治理能力的现代化提供参考和借鉴。

人民调解“福田模式”是深圳市福田区从2007年以来，至今唯一获得国家级哲学社会科学科研成果鉴定的项目，为全区全市增光添彩，影响深远，意义重大。人民调解“福田模式”主要拓荒者，福田区司法局前局长谷廷兰以及前局长揭德才、副局长罗展大胆开拓创新，充分利用现有资源，创立了人民调解“福田模式”。福田区司法局局长胡星宏、副局长罗展等领导继承和发扬了人民调解“福田模式”，在前任的基础上进一步创新升级，将人民调解“福田模式”发扬光大。

福田区司法局与西北政法大学合作，共同归纳总结人民调解“福田模式”，让人民调解“福田模式”能够从区级项目升级到国家级项目，现在回过头看，当年福田区司法局长和西北政法大学校长眼光独到，具有前瞻性。对此，项目组的各位老师也付出了巨大的辛劳，取得了良好的绩效。

我们相信，植根于深圳改革开放的生动的社会实践的人民调解“福田模式”，在新的历史条件下，在全社会的关心和支持下，这一颇具中国特色和深圳经济特区特色的实践之树，一定会开出更加绚丽多彩的花朵。

2016年6月22日

序 二

胡星宏*

为认真贯彻落实党的十八大，十八届三中全会、四中全会的有关精神，为基层社会的法治治理提供实践案例，在福田区委、区政府和深圳市司法局负责同志的支持和指导下，福田区司法局组织有关专家学者就人民调解“福田模式”的历史过程进行了认真的梳理，对几年来人民调解“福田模式”的运作情况进行了分析，将其中的过程还原出来，让我们看到当年福田区委、区政府的决策过程和福田司法行政部门艰辛的探索过程。

本书总结了人民调解“福田模式”生动丰富的经验，也发现了运作过程中的一些短板以及可以进一步提升和改进的方方面面。总体而言，我们认为这九年人民调解“福田模式”的运作，是人民调解走向专业化、行业化和职业化的有益的探索。人民调解“福田模式”具有很强的现实生命力，在基层社会的治理中发挥了难以替代的作用，将其中的过程和现实情况进行归纳和整理，对我们进一步做好人民调解工作具有较强的现实意义。

本书在策划构思过程中得到广东省司法厅、深圳市中级人民法院、深圳市公安局、深圳市司法局、深圳市人口和卫生局、中国保监会深圳监管局、深圳市律师协会、罗湖福田区司法局、南山区司法局以及深圳各区的街道司法所、各人民调解委员会、深圳市律师协会福田区工作委员会的支持和帮助。特别需要指出的是，本书的编辑出版得到人民调解“福田模式”的主要拓荒者，福田区司法局

* 胡星宏，福田区司法局局长。

原局长谷延兰同志，以及福田区司法局前局长揭德才同志的大力支持和热情帮助，他们提出了许多建设性的意见，使我们受益匪浅。还需要特别指出的是，本书在策划构思过程中还得到资深律师，一直参与人民调解“福田模式”各项工作的广东百利孚律师事务所主任冯江律师的大力支持，冯江律师多年来关注和深耕人民调解“福田模式”，在人民调解“福田模式”的理论研究和实际操作方面都做出了重要的贡献，冯江律师及其团队孟淑玲、赖晓敏、韩慧静、孙明婵、蔡梦芳、李娟、倪芳、李琼英、袁清、许露、戴丽芩、张雨梅、黄思霖、古鉴璇、方国太、洪加静等人承担了本书总体构思设计、资料搜集整理、文字撰写、修订审校等工作。在此，对冯江律师及其团队表示衷心感谢！

西北政法大学组织项目组撰写了《人民调解的“福田模式”研究》一书，我局组织冯江律师及其团队撰写了本书《现代社会治理体系的有效探索——人民调解“福田模式”研究》，这两本书都是对人民调解“福田模式”的归纳总结，两本书各具特色，互补性强，相得益彰。

人民调解“福田模式”是产生于深圳改革开放的伟大实践的一棵改革的小树苗，让我们继续努力，共同培植好这株树苗，让它健康成长，福泽大地。

2016年6月22日

前 言

孟漫*

当前，社会矛盾纠纷进入易发、多发期，矛盾纠纷呈现多元化、复杂化和突发性特点。我国解决社会基层纠纷的传统渠道包括政府信访办、公安派出所、街道司法所、人民调解委员会、人民法院、人民检察院、交警大队、各仲裁机构、各消费者委员会等，由于各个职能机构受案范围限制，管辖冲突，处理纠纷专业人员力量不足，基层纠纷解决渠道狭窄不畅，社会矛盾不断累积，导致当事人上访，干扰政府正常工作，甚至发生群体性事件，影响社会稳定，成为一个亟待解决的突出问题。

长期工作实践证明，人民调解是一个很好的“替代性纠纷解决方式”。“替代性纠纷解决方式”起源于美国，1998年，美国国会制定了《替代性纠纷解决法》，并授权联邦地区法院制定具体规则，推动了“替代性纠纷解决方式”制度的建立与应用。

人民调解制度是我国的一项基本民事法律制度。人民调解是诉讼程序之外化解矛盾、消除纷争、促进和谐的重要手段，在我国社会矛盾纠纷调解工作体系中具有基础性作用。基层社会矛盾纠纷关系到千家万户，涉及人民群众的切身利益，解决好基层矛盾纠纷意义重大。

在新的历史条件下，改变以往“政府包办”的思路，由人民群众依据法律、道德和公序良俗，用民间调解这种平和、简便、互惠、双赢的方式自主解决纠纷，把纠纷解决在基层，化解在萌芽状态，

* 孟漫，福田区人民政府副区长。

最大限度地降低纠纷解决的社会成本。

2011年1月1日起施行的《中华人民共和国人民调解法》第二条规定：“本法所称人民调解，是指人民调解委员会通过说服、疏导等方法，促使当事人在平等协商基础上自愿达成调解协议，解决民间纠纷的活动。”2011年5月4日，中央社会治安综合治理委员会、最高人民法院、最高人民检察院、国务院法制办公室、公安部等16家单位印发《关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见》，进一步确立了大调解的工作机制。

深圳市各级政府在构建和谐社会、平安深圳的过程中，紧紧依靠人民调解化解矛盾纠纷这一重要抓手，利用各自辖区丰富的专业人才资源，采取招投标购买法律服务的方式，引进法律专业人员担任人民调解员，派往基层全天候为群众提供调解服务，化解矛盾纠纷。这是政府社会公共服务的创新举措。

从2007年开始，大调解体系建设就被列入福田区委、区政府工作重点。2008年3月，福田区委又下发了《构建社会矛盾纠纷大调解体系实施方案》，确定了组织架构、工作制度、运行机制和保障体系，决定成立区调解工作指导委员会及办公室。推动人民调解、行政调解和司法调解有机衔接。福田区司法局于2008年下半年开始，采取招投标购买法律服务的方式，引进法律专业人员担任人民调解员，先后在福田辖区各派出所、交警队、医院、法院、劳动局等单位设立了23个人民调解室，派驻具有律师资格人员担任人民调解员，受理和化解了大量民间纠纷。

福田区司法局在总结经验的基础上编辑出版了《道路交通事故损害赔偿纠纷人民调解工作规范指南》《深圳市福田区人民调解典型案例评析》《驻派出所人民调解室工作规范指南》等人民调解系列丛书。

人民调解“福田模式”作为基层社会管理创新成果已经通过了国家司法部创新成果项目评审，“人民调解的福田模式研究”被正式批准立项为国家社会科学基金资助项目，人民调解“福田模式”及其推广工作被评为“深圳2013年度十大政法创新”项目之一，2016年又被评为“首届深圳十大优秀法学研究成果”之一。现在，人民调解