



人民



人民调解系列丛书

侯怀霞 主编

人民调解 理论与实务 (2018)



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

人民调解理论与实务(2018)

侯怀霞 主编



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

人民调解是多元纠纷解决机制的重要组成部分,也是党和国家工作大局的重要组成部分,是加强和创新社会治理、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。本书为论文集,分三编,主要内容包括:多元纠纷解决机制的人民调解、人民调解与法治中国建设、行业性及专业性人民调解的新发展,共计 68 篇文章。

图书在版编目(CIP)数据

人民调解理论与实务. 2018 / 侯怀霞主编. —上海:
上海交通大学出版社, 2018
(人民调解系列丛书)
ISBN 978-7-313-20013-6

I. ①人… II. ①侯… III. ①民事纠纷—调解(诉讼
法)—研究—中国 IV. ①D925.114.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 195833 号

人民调解理论与实务(2018)

主 编: 侯怀霞	地 址: 上海市番禺路 951 号
出版发行: 上海交通大学出版社	电 话: 021-64071208
邮政编码: 200030	
出 版 人: 谈 毅	
印 制: 江苏凤凰数码印务有限公司	经 销: 全国新华书店
开 本: 710mm×1000mm 1/16	印 张: 40.25
字 数: 574 千字	
版 次: 2018 年 9 月第 1 版	印 次: 2018 年 9 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-313-20013-6/D	
定 价: 98.00 元	

版权所有 侵权必究
告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系
联系电话: 025-83657309

前 言

人民调解是一项具有中国特色的法律制度,是加强和创新社会治理、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措,是党和国家工作大局的重要组成部分,其在矛盾纠纷多元化解机制中发挥着基础性作用。2010年8月,全国人大常委会通过《中华人民共和国人民调解法》;2013年11月,党的十八届三中全会提出“完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系,建立调处化解矛盾纠纷综合机制”;2014年10月,党的十八届四中全会强调“健全社会矛盾纠纷预防化解机制”“加强行业性、专业性人民调解组织建设,完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系”;2015年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》(中办发[2015]60号);2016年3月,“十三五”规划纲要再次强调“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”。2017年1月,习近平总书记就政法工作做出指示时强调,要提高对各种矛盾问题的预测、预警、预防能力,进一步提高司法质量、效率和公信力,营造安全稳定的社会环境。2018年4月,中央政法委、最高人民法院、司法部、民政部、财政部、人力资源和社会保障部发布了《关于加强人民调解员队伍建设的意见》。

为了与顶层制度设计遥相呼应,在社会矛盾突出、社会纠纷多发的大背景下,人民调解展现了强大的生命力。近年来,人民调解已经成为医疗纠纷第三方调节的主要模式,2014年,人民调解医疗纠纷6.6万起,医疗纠纷人

民调解成功率在 85% 以上。同时,调解的专业化、职业化成为人民调解现代化转型的重要趋势之一,家事、劳动、物业、医疗、道路交通、商事知识产权等行业性、专业性人民调解组织如雨后春笋般层出不穷,具有法学、医疗、保险学等知识背景逐渐成为人民调解员的基本要求。

尽管人民调解实务发展如火如荼,但国内关于人民调解的学术研究却并不令人满意。人民调解理论研究曾于 20 世纪 80 年代兴起一时,而后,随着法律万能主义思潮影响和司法改革的逐步深入被边缘化。尽管近年来国家对和谐社会建设日益重视,以及对多元化纠纷解决机制的日益关注,但总体而言,人民调解理论还是相当薄弱,缺乏深刻、有较高指导意义的理论成果。同时,人民调解的发展方向与转型路径仍如雾里看花,似明似暗,乃至无论实务界还是理论界都各执一词,争议不休。

正是在这种背景下,上海政法学院人民调解专业起航。就像人民调解本身所面临的争议一样,社会上对人民调解专业也有不同的看法,有人看好,也有人唱衰。然而,让我们欣喜的是,短短几年间,上海政法学院法学人民调解专业方向的教学与研究团队殚精竭虑、辛勤耕耘,在人民调解专业学科建设、学生培养、社会服务等方面已取得令人欣喜的成果。“调解原理与实务”系列教程逐步推出,渐成体系;实践教学基地星罗棋布,从上海走向全国,理论与实践协同创新探出新路;一年一度的“全国人民调解理论与实务研讨会”吸引着来自全国各地理论与实务专家,影响与日俱增;为司法行政部门举办的人民调解培训累计已达 30 余次,社会反响良好;承接人民调解实务研究横向课题已逾数十项,为实务部门提供理论支撑和决策咨询;提高学生理论与实务技巧及应变能力的“中华十大金牌调解员技能大赛”已先后举办 5 次,蜚声中外,得到国内外高校学子的青睐;“卓越法律论坛”为理论与实务专家搭建平台,深受学生喜爱,业已形成品牌;国家社科基金重点项目“医患纠纷人民调解模式研究”成功获批;人民调解专业学生完成的《医患纠纷人民调解机制现状调研报告》获第六届“知行杯”(2014)上海市大学生社会实践大赛一等奖,迄今为止,已有三届法学人民调解专业方向学生顺利毕业,他们奔赴祖国四面八方,直接或间接从事着调解工作,为人民调解事

业贡献自己的力量和智慧。这些成果既是对家长和学生期待的回报,也是对社会质疑最好的回应。

《人民调解理论与实务(2018)》是我们编撰出版的第二本文集,它凝聚着人民调解员的智慧和心血。本文集共收入了68篇论文,作者从不同角度、不同层面对人民调解理论与实务问题展开了研究,尽管有不尽如人意之处,但瑕不掩瑜,我们仍满怀希冀。苏力先生曾说:“制度形成的逻辑并不是如同后来学者所构建的那样是共时性的,而更多是历时性的,制度的发生、形成和确立都是在时间流逝中完成的,是无数人在历史活动中形成的。”从这个意义上来说,我们又何尝不是在创造人民调解的历史。

果真如此,幸甚至哉。

侯怀霞

2018年9月1日

目 录

第一编 多元纠纷解决机制中的人民调解

公调对接创出南京特色	李世刚	3
论家事纠纷人民调解的专业化发展	刘 敏	10
关于专业人民调解的认知与实践	沈 东 佟志强	24
当前形势下如何做好行业性、专业性人民调解工作		
——基于莱芜市医调委的实践	刘丰生	32
上海银行业纠纷调解中心助推上海国际金融中心建设	车晋刚	43
银行业纠纷调解机制比较研究	车晋刚	48
关于建设佳木斯市行业性、专业性调解组织的调查与思考	高佩贤	55
关于佳木斯市人民调解在矛盾纠纷多元化解机制中作用的		
思考	高佩贤 司 思	60
关于基层人民调解队伍建设若干问题的思考和		
实践	上海市黄浦区司法局课题组	66
人民调解“供给侧”改革的山东实践	李玉洲	76
派驻医院调解室,纠纷预防新探索	龚选民 吴 剑	93
社会组织调解矛盾纠纷,助力政府社会治理创新	姜 东	100
矛盾纠纷多元化解机制下的人民调解制度简析	李世刚 白玉博	105
基于辅导员工作视角的高校大学生网络矛盾调解应对机制		
研究	申 迪	117

东方经验

——人民调解	汪 奕	124
论专业化人民调解工作机制的完善	金 辉	131
电视台举办人民调解节目应当注意的问题	汤啸天	141
人民调解在社区物业纠纷中的作用		
——以上海市社区物业纠纷为视角	王 博	151
人民调解制度的基本理论及其功能演进	王靛蓂	163
住宅小区物业纠纷性质、种类与解决方式简析	张慧平	184
电视节目调解的规范化探究	张金翠	192
构建校园调解机制的研究	闵慧文	201
人民调解在矛盾纠纷多元化解机制中的基础性地位作用的		
实践探索	李玉洲	208
加强行业性专业性人民调解工作,妥善化解社会热点难点		
纠纷	刘以辉 董坤龙	216

医调委

——消除“刻板印象”的钥匙	潘益旗	225
浅析人民调解、行政调解、司法调解及其联动	卢 莹	231
浅析人民调解、司法调解、行政调解衔接联动机制建设	朱荣荣	237

第二编 人民调解与法治中国建设

社会组织在矛盾纠纷多元化解机制下的作用

发挥	张跃勇 赵 菲	245
论先行调解的困境及其救济路径	周艳波	253
律师在诉讼中参与调解的特点和作用	孟 山	269
“天津模式”为什么行		
——医疗纠纷调解天津模式解读	宋 迎	274

医患纠纷调处中视频专家咨询的优势	陈兴华	283
创新体制健全机制充分发挥医患纠纷人民调解职能作用	吕 露	288
浅谈交通调解的法治化转型	刘鑫源	292
人民调解工作室规范化建设实践与思考	徐庆鹏 许 彬	298
构建高校人民调解制度研究	杨光璐	304
人民调解与司法调解的衔接与完善		
——以浦东新区专业人民调解中心诉调对接为视角	刘 芬	316
地方政府规章中的行政调解立法研究	孙思宇	323
人民调解协议的执行问题研究		
——以人身损害赔偿调解协议为主要视角	王 栋	343
依法调解的方法路径解析	夏 季	352
关于社会治理法治化与人民调解的看法	刘 圆	357
关于人民调解模式融入社会治理格局的实践与思考	王 健	364
浅谈上海的电视调解		
——以“甲方乙方”“新老娘舅”为例	蔡祥云	372

第三编 行业性、专业性人民调解新发展

基层人民调解队伍建设思考	吴修春	381
浅析上海市浦东新区物业管理纠纷人民调解机制的现状、困难与出路		
——立足于浦东新区专业人民调解组织的思考	孙 晔	384
创新多元化解机制 做好信访调解工作		
——赖水顺劳模工作室信访调解工作经验谈	赖水顺	394
日本医院内医患纠纷调解员制度及其启示	晏 英	428
人民调解转型的法律路径：从政府主导到市场竞争	孙 哲	437
从“吃讲茶”到“管闲事”		
——民间解纷活力的启发	江 晨	443

人民调解员制度现状与职业化转型发展探讨	林庆元	452
发挥基层法律服务调解职能 创新涉企纠纷化解新机制	崔兆商	464
旅游行业纠纷诉调对接机制的探索	张 炯 孙立达	472
多元化纠纷解决机制视角下人民调解与司法调解双机制研究		
——以 A 区实践运行情况为样本	王睿杰	479
人民调解在交通事故处理中的作用和意义	蒋明波	495
浅论医疗纠纷调解员的职业化专业化建设	范丽莹	502
探寻物业纠纷诉调对接之道	胡志国 庞建琴 杨 进 林 颖	509
心理学在医疗纠纷调解中的应用	李炫霖	522
浅析经验与技巧在医疗纠纷调解工作中的作用与成效	刘紫薇	530
探索医调“广东模式”力促和谐医患关系建设		
——广东医调委参与法治社会建设的实践、体会与		
期待	王 辉 黄 敏 黄清华	538
高校学生纠纷第三方调解制度探析	袁 静	558
医疗纠纷调解当事人心理剖析及对策	张经冉	564
运用人民调解机制化解“医闹”的出路探析	陈 澍	571
浅析律师调解在知识产权纠纷中的适用	张 文	579
发挥商会调委会服务职能,创新涉企纠纷化解新机制		
——以龙口市芦头镇商会为例	陈学童	588
社会治理视野下的行业性、专业性人民调解	吕新波	594
人民调解在交通事故处理中的作用探析	王成汉	604
人民调解制度在实践中的发展与完善		
——以村居(社区)人民调解现状为视角	王其欣	611
创新建立医疗责任保险引入医患纠纷人民调解的新机制	王 红	625

第一编

多元纠纷解决机制中的人民调解

公调对接创出南京特色

李世刚

(江苏省南京市司法局)

摘 要：当前，随着城市化进程的加快，我国传统的熟人社会开始慢慢解体，取而代之的是陌生人社会，人民调解赖以生存的诚信体系正面临新的考验，以往“有纠纷找社区”的现象正在逐步减少，更多的矛盾纠纷被转移至基层派出所。因此，一方面，要扩大人民调解的纠纷来源，积极主动化解矛盾纠纷；另一方面，基层派出所人少事多，迫切需要减负，回归公安主业。党的十九大报告提出：要加强预防和化解社会矛盾机制建设。公调对接作为化解矛盾纠纷的一种新举措，对于充分发挥人民调解职能、缓解基层民警压力起着愈来愈大的作用。本文介绍了南京市公调对接工作实践经验，以期为进一步完善多元化解机制、创新社会治理做出探索和启发。

关键词：公调对接；多元化解机制；社会治理

公安机关 110 接处警与人民调解对接工作(简称公调对接工作)作为创新社会治理、化解社会矛盾、有效预防犯罪的重要举措和手段，在维护社会稳定、构建和谐社会方面发挥着越来越重要的作用。江苏省南京市司法局切实把公调对接工作摆到重要位置，积极谋划协调，加强运作指导，不断完善对接机制，加大保障力度，形成工作合力，努力把公调对接工作提升到一个更高水平。2015 年，南京市司法局联合南京市公安局等五部门在深入调

研的基础上,起草了《关于进一步加强公调对接工作的实施意见》(以下简称意见),从对接方式、工作机制、场所建设和保障措施等方面加以规范。2015年8月,该《意见》经南京市政府批准,由市政府办公厅转发,随后,市政府在江宁区召开全市推进公调对接工作现场会,全力推进公调对接工作。目前,南京市公调对接工作机制不断完善,管理更加规范,保障愈发有力,基本形成了“专业性人民调解组织+专职人民调解员+专业化方法手段”化解矛盾纠纷的专业调解模式,公调对接工作已经成为南京市强化人民调解、化解社会矛盾的一个特色品牌。

一、优化顶层设计,有效提高公调对接工作规范化建设水平

坚持“规范建设,制度先行”的理念,优化顶层设计,建立健全公调对接工作制度机制。

(一) 完善公调对接工作方式

全面推进“派驻制”对接方式,即由街(镇)人民调解委员会在基层派出所派驻设立人民调解工作室。在日均接处警40起以下的派出所,派驻两名专职人民调解员;在日均接处警40起以上的派出所,视情派驻3—4名专职人民调解员。驻所人民调解员原则上实行每周5天白班工作制,在警情和民间纠纷多发的地区,建立人民调解员24小时轮班制度。在接报矛盾纠纷量较少的地区,可将纠纷移送相邻派出所的派驻人民调解工作室或所辖街(镇)人民调解委员会。目前南京市148个派出所,共派驻专职人民调解员419名,最少的派出所派驻2名,最多的派出所派驻10名。派驻人民调解工作室建立以来,基层派出所接处警中遇到的民事纠纷被快速分流至工作室,使公安机关真正从大量纷繁复杂的矛盾纠纷调处工作中解放出来,显著减轻了基层民警的工作负担,有助于派出所做好公安主业,集中精力打击违法犯罪、维护社会稳定。

(二) 建立公调对接联席工作制度

市、区、街(镇)三级司法行政机关和公安机关建立联席会议制度,加强协调配合,完善联动机制,形成齐抓共管的工作格局。市司法局和公安局建

立定期会商制度,每季度召开一次联席会议,总结通报工作开展情况,及时研究解决对接工作中遇到的问题。各区司法局和公安分局建立联络员制度,加强日常联系,每月对公调对接工作情况进行交流通报和分析研判,及时发现不足,共同改进提高。各司法所、派出所、派驻人民调解工作室每月至少召开一次工作例会,共享信息资源,分析纠纷形势,协调解决公调对接工作中出现的困难和问题,研究相应的工作对策。派驻人民调解工作室对群体性、重大矛盾或可能导致突发性事件或激化为刑事案件的重大纠纷,及时报告司法所和派出所。

(三) 健全委托对接和纠纷移送机制

公安 110 接警后及时出警处置,认真调查了解情况,对双方当事人愿意接受人民调解的一般纠纷或疑难复杂的民事纠纷,处警民警须填写《移送调解函》,并经派出所分管领导审签后,连同纠纷案由、事实等材料一并移交派驻人民调解工作室。人民调解员及时受理调处移交的案件,对未能调解成功的纠纷,告知当事人可采取仲裁、诉讼等法律途径解决。对调处成功的案件,由人民调解员或社区民警在 15 日内对双方当事人进行跟踪回访,了解协议履行情况,巩固调处效果。江宁区、浦口区等地积极探索“调解前置”模式,在接警时进行预判,对于可能是适合调解的矛盾纠纷,派驻人民调解工作室派调解员与民警一起到现场处置,使人民调解阵地进一步前移,提高了纠纷化解效率,减轻了派出所警务压力。

(四) 规范公调对接工作室建设

明确派驻公调对接工作室建设标准。一是规范派驻人民调解工作室名称。派驻人民调解工作室全称为“××区××街(镇)人民调解委员会驻××派出所人民调解工作室”,简称为“派驻人民调解工作室”。标牌由区司法局统一制作发放。二是规范派驻人民调解工作室配置。全市因地制宜在派出所设置了调解工作室,按要求划分为调解工作区、调解等候区、人民调解员办公区三个功能区,配备必要的电脑、桌椅、档案柜、电话、空调等办公设备,以及视频监控系统,工作电脑可连接互联网进行矛盾纠纷案件录入工作。各派驻调解室悬挂人民调解徽标和标语,做到了名称、印章、标记、徽

章、工作程序和文书格式“六统一”,工作流程图、调解范围、调解原则、当事人权利和义务等制度“五上墙”,专职人民调解员姓名、照片、联系方式统一公示。栖霞区、鼓楼区、高淳区、溧水区等地精心设计宣传图板,生动形象、特色鲜明,营造了浓厚的调解文化氛围。

二、加强培训管理,不断建强调解人才队伍

坚持“阵地为基,关键在人”的理念,把人才队伍建设摆在核心位置,实现专业人做专业事。

(一) 科学选配,严把选聘关

《意见》下发以来,各区进一步完善人民调解员的选聘、培训、使用和管理机制,克服经费、编制等方面的困难,不断优化队伍结构、创新队伍管理、提升队伍素质。着力规范公调对接专职调解员的聘任,通过公开招聘形式,统一选聘具有丰富调处经验、在群众中威信较高的退休政法干警、基层干部,以及政法院校毕业的大学生担任驻所调解员,保证老、中、青“三结合”,专业知识、年龄结构、社会阅历“三兼顾”。目前,全市419名公调对接专职调解员,既有刚毕业的90后年轻大学生,也有希望回馈社会、继续发挥余热的退休老干部,他们共同构成了我市年龄结构合理、专业知识多层、社会经验丰富的公调对接专职人民调解员队伍。

(二) 三级联动,严把培训关

市、区、街(镇)三级司法行政机关有计划地对派驻人民调解员进行培训教育,建立骨干培训、岗前培训、年度培训和以会代训制度,各类培训做到各有侧重、互相配合,不断提升调解员的整体素质和调解水平。市司法局每年组织人民调解员骨干培训班,各区司法局每年组织1—2次年度全员培训,新录用的专职人民调解员必须进行岗前培训,时间一般不少于5天。鼓励和支持司法所组织本辖区派驻调解员培训,通过以会代训、以老带新等多种形式灵活开展培训。2017年8月23—24日,市司法局组织全市公调对接人民调解员骨干培训班,邀请了资深法官、优秀律师和先进人民调解员授课,提高了调解员对公调对接工作的认识,提升了化解矛盾纠纷的履职能力。

（三）明确细则，严把考核关

市司法局制定《南京市公调对接专职人民调解员考核办法(试行)》。各级司法行政机关依据考核办法,积极会同公安部门,加强对驻所调解员的日常监督考核,严格工作纪律,规范职业行为,做好派驻人民调解员的管理工作。对派驻人民调解员的考核分为日常考核、绩效考核和年度考核。日常考核以司法所为主、派出所为辅,日常管理以派出所为主;绩效考核以日常考核为基础,由司法行政部门会同公安部门、财政部门组织实施。年度考核内容包括人民调解工作绩效、群众满意度以及人民调解工作平台录入、调解卷宗制作等情况。考核结果分为优秀、称职、基本称职、不称职四个等级,并作为对人民调解员奖惩、辞退的依据。全面推行绩效考核制,对派驻人民调解员调解纠纷情况进行绩效考核,依据补贴标准对调解员实施奖励,充分调动派驻人民调解员的工作积极性。目前,全市各区都已制定公调对接案件补贴标准,根据调处案件的大小、难易等标准,每个案件最少补贴 50 元,最多补贴 300 元。

（四）规范要求，严把管理关

明确对派驻人民调解员的工作要求。一是统一着装,并佩戴人民调解徽章,及时受理调处相关纠纷;二是严格执行调解程序,规范制作调解文书,按照《司法部关于印发〈人民调解文书格式〉的通知》要求制作人民调解卷宗,建立人民调解协议备案制度,并及时将纠纷调解情况录入“江苏省司法行政一体化智能平台——人民调解系统”;三是服从司法所和派出所的日常管理,坚持以司法所管理为主,以派出所管理为辅,遵守规章制度,严格履行保密职责。

三、形成多方联动,确保公调对接工作深入推进

坚持“多方联动,多措并举”的理念,抓好调解员队伍建设的内因和提高经费保障力度的外因,加强督促,加大宣传,不断推进公调对接工作再上新台阶。

（一）以落实《意见》为抓手，加强督查

司法行政部门、公安部门加强对公调对接工作的督查,定期开展联合检

查,共同推进公调对接工作有序开展。2017年年初,市司法局、市公安局组成联合督查组,分赴各区检查《意见》落实情况。督察组听取各区分管领导汇报,抽查了22个派驻基层派出所人民调解室,重点检查了调解室建设、人民调解卷宗、人民调解员队伍建设、经费保障等情况。根据督查情况,市司法局下发《关于全市“公调对接”工作专项督查情况的通报》,对好的做法和经验进行总结,对不足的地方进行通报,督促各区进一步推进公调对接工作。

(二) 以增强队伍稳定性为关键,强化保障

全市公调对接工作经费保障包括两个方面:一是公调对接工作基本经费,主要包括专职人民调解员工资和保险经费、购置办公设备经费、调解工作日常办公经费、培训经费等;二是绩效考核经费,根据公调对接纠纷受理数、调解成功率,按照绩效考核奖励标准,以奖代补,对派驻人民调解工作室专职人民调解员进行补助。《意见》明确将公调对接工作基本经费和绩效考核经费列入各区年度财政预算,并归口区司法行政部门管理和使用,确保派驻人民调解工作室经费保障到位、工作正常运转、真正发挥作用。司法行政部门协调公安部门做好派驻人民调解工作室后勤保障工作,为派驻人民调解工作室提供办公用房和调解场所,配备必要的办公设备和办公用品。2016年,全市投入公调对接工作经费1000多万元,江宁区投入200多万元,全市派驻调解员人均月收入3000元左右,栖霞区、江宁区等地派驻调解员月收入超过4000元,收入的提高、环境的改善明显增强了调解员队伍的稳定性。

(三) 以提高调解员积极性为要务,加大奖励

市司法局坚持每年对公调对接工作进行表彰奖励。2017年7月,市司法局、市公安局在市政府召开全市公调对接工作推进会,对全市2016年度公调对接工作进行总结表彰。玄武区红山街道人民调解委员会驻红山派出所人民调解工作室等30个调解室被授予“南京市公调对接工作先进人民调解室”荣誉称号,王宝华等50名同志被授予“南京市公调对接工作先进人民调解员”荣誉称号。市司法局设立50万元公调对接绩效考核专项经费,用于对各区公调对接工作进行奖励,重点奖励公调对接工作中表现出色的