



人民调解系列丛书

侯怀霞 主编

人民调解 理论与实务 (2019)



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

人民调解理论与实务(2019)

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构成,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,以在新形势下如何继续传承“枫桥经验”,更好顺应时代要求,推进人民调解理论与实践的创新发展为主要内容。

图书在版编目(CIP)数据

人民调解理论与实务.2019/ 侯怀霞主编. —上海:
上海交通大学出版社,2019
ISBN 978-7-313-21166-8

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(2019)第 070680 号

人民调解理论与实务(2019)

主 编:侯怀霞

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

印 制:当纳利(上海)信息技术有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

字 数:442千字

版 次:2019年5月第1版

书 号:ISBN 978-7-313-21166-8/D

定 价:98.00元

地 址:上海市番禺路951号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:31

印 次:2019年5月第1次印刷

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:021-31011198

前言

人民调解是多元纠纷解决机制的重要构成,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。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,为党的十九大召开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》。

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解的主要模式,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能令人满意。人民调解理论研究于20世纪80年代曾兴起一时,尔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,人民调解还是非常薄弱,缺乏深刻、有较高指导意义的理论建树。同时,人民调解的发展方向与转型路径仍如雾里看花,终隔一层,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,短短六年间,上海政法学院侯怀霞教授牵头的教学与研究团队殚精竭虑、辛勤耕耘,人民调解专业建设已经结出累累硕果。比如,“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”“金牌调解员技能大赛”和不定期的“卓越法律论坛”等形成品牌,赢得了良好的社会声誉;国家社科基金重点项目“医患纠纷人民调解模式研究”成功申报;人才培养方面,人民调解专业同学完成的《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,若干调解专业的学生已经被实习单位提前录用。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。

继前两辑之后,《人民调解理论与实务(2019)》是我们努力的又一重要组成部分。^① 经过筛选,本书共收入了47篇论文。总体而言,本辑的最大特

^① 特别感谢对第六届全国人民调解理论与实务研讨会给予大力支持的南京市司法局,感谢黄永祥局长、李世刚副局长、白玉博处长等各位领导的辛勤付出。

色在于,2018年正值毛泽东同志提出推广“枫桥经验”55周年之际,又是中央政法委、最高人民法院、司法部等发布《关于加强人民调解员队伍建设的意见》实施之时,因此,如何促进人民调解吸纳“枫桥经验”,成为无论是理论界还是实务界探讨加强人民调解员队伍建设、实现人民调解制度创新发展的重要思路。例如,周望的《“枫桥经验”与基层社会治理现代化》、赵洪印的《封调禹顺多元化调解与前置程序的探索——枫桥经验的传承与发展》、南京市公安局课题组的《枫桥经验指导下的新时代基层矛盾纠纷化解路径实证研究——基于南京市栖霞区“公调对接”工作运行情况的分析》等直接围绕枫桥经验展开理论与实证分析。艾尔肯的《论医疗纠纷第三方调解机制原则》、车晋刚等的《浅析自贸区临时仲裁制度创新——以上海银行业纠纷调解实践为视角》、林庆元的《人民调解参与涉法涉诉信访矛盾化解探究》、周艳波的《论家事调查员及制度构建》、秦志刚的《浅析人民调解制度专业化发展——以律师参与人民调解的角度分析》、解新毅的《创新交通事故纠纷调解机制推进人民调解专业化、职业化建设新里程》等则分别论述了新时代枫桥经验在医疗纠纷调解、银行业纠纷调解、涉法涉诉信访矛盾化解、家事调解、律师调解、交通事故纠纷调解等具体领域的运用与创新。

尽管不乏仍需改进之处,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

2019年3月1日

目 录

人民调解理论研究

“枫桥经验”与基层社会治理现代化	周 望	3
新时代“枫桥经验”的传承、发展和创新		
探析	罗 荣 王云之 李孝敏	16
试述枫桥经验对人民调解的传承	袁施青	26
互联网时代我国人民调解工作践行“枫桥经验”之思考	赵 画	34
关于“枫桥式”大调解模式的构想		
——浅谈新时期社会转型期人民调解	谢伟坤	42
论医疗纠纷第三方调解机制原则	艾尔肯	52
医疗意外险及配套措施研究		
——以上海市为例	王 政 王廷廷	69
浅析人民调解制度专业化发展趋势		
——以律师参与人民调解的角度分析	秦志刚	80
论中国律师调解的现状与完善	杨光璐	93
浅析律师协会对人民调解组织建设的借鉴意义	邓文浩	109
论家事调查员及制度构建	周艳波	118
调解员基本心理素质及负面心理问题化解	贾文洁	131
调解案件当事人的心理分析	吕佳颖	142
国内在线纠纷机制的展望和创新	周旭阳扬	157

对民事诉调对接机制建设的新构想	王建奇	164
我国人民调解制度的过去、现在和未来	陈明之	175
转型时期乡村调解机制的困境与出路	黄可	187
多元化纠纷解决机制视野下的人民调解员职业化路径		
探索	王睿杰	196
人民调解参与涉法涉诉信访矛盾化解探究	林庆元	211
推进行业专业性人民调解组织建设的几个问题	陈发水	220

人民调解实务探索

新形势下“枫桥经验”在基层的实践思考	王玉华 张跃勇	231
“封调禹顺”多元化调解与前置程序的探索		
——枫桥经验的传承与发展	赵洪印	239
新时代“枫桥经验”的山东莱芜实践	刘丰生	253
传承“枫桥经验” 推进人民调解创新发展		
——赴浙江三地考察“枫桥经验”调研		
报告	南京市司法局调研组	268
顺应时代要求 创新“枫桥经验”		
——珠海市人民调解员职业化专业化的		
实践	珠海市司法局课题组	278
“枫桥经验”指导下的新时代基层矛盾纠纷化解路径实证研究		
——基于南京市栖霞区“公调对接”工作运行情况的		
分析	南京市公安局栖霞分局课题组	290
浅析自贸区临时仲裁制度创新		
——以上海银行业纠纷调解实践为视角	车晋刚 阮洪杰	298
上海银行业纠纷诉调对接工作机制发展现状研究	曹仕杰	306
关于银行业仲调对接、公调对接的现状与未来发展的设想	陈皓	314

上海银行业纠纷调解的现状 & 未来工作重点	蔡怡黎	320
金融案件调解工作的现状 & 应对策略		
——以上海市为例	李 红	326
医疗纠纷预防和处置的体制建设探讨	陈兴华	332
新时代医患纠纷专业人民调解队伍建设研究	施 杨	341
医疗纠纷人民调解现状与预防研究	白 洋	349
精“调”细“研”聚合力 医患调解化困局	王鸿歌	357
加强规范化建设 实现医疗纠纷调解工作创新		
发展	天津市医疗纠纷人民调解委员会	363
医疗知情告知		
——解读术前见证机制	山西省医疗纠纷人民调解委员会	371
行业性、专业性人民调解工作的实践与思考		
——基于莱芜市医患纠纷人民调解工作实证分析	吕新波	380
浅析消费纠纷人民调解制度	张凤雷	390
涉保险道交事故“四调联动”解决纠纷新机制的实践探索	林文阳	400
创新交通事故纠纷调解机制 推进人民调解专业化、职业化		
建设新里程	解新毅	407
浅析城市管理工作中纳入行政调解的意义		
——以 2018 年某省城市管理行政执法部门工作案例		
为例	方 超	416
专业力量助推人民调解转型升级		
——上海浦东新区司法局探索新时期人民调解社会治理		
模式	王 静	422
浅析治安及轻伤害类案件委托人民调解机制		
——以上海国际旅游度假区人民调解委员会调解实务		
为例	何 页 曹 丹 孙立达	433

商事纠纷诉调对接工作机制的实践与探索研究

——以上海市浦东新区工商联民商事纠纷人民调解委员会

为例 金 辉 442

社会组织参与住宅小区综合治理的路径创新

——以浦东新区专业人民调解组织为例 刘蒙蒙 452

莱芜市实施“法德结合、文明理家”活动 夯实推进“依法治市”

基础 张海峰 张爱亮 461

人民调解理论与基层社会治理现代化

人民调解理论研究

“枫桥经验”与基层社会治理现代化*

周 望

(中国浦东干部管理学院)

摘 要:“枫桥经验”的实质是用党的群众路线正确处理人民内部矛盾的经验。“枫桥经验”历久弥新的根本原因在于其与以人民为中心的发展思想相契合,与现代治理理念相契合。新时代“枫桥经验”的核心指向是城乡基层社会治理现代化。从基层社会治理现代化的角度看,坚持和发展新时代“枫桥经验”,治理理念上要坚持以人民为中心,坚持以善治为目标,坚持以预防为基点,坚持以党建为引领;治理内容上要以推进社会治理社会化、法治化、智能化、专业化为核心。

关键词:“枫桥经验”;基层社会治理;现代化;以人民为中心

党的十九大报告指出:要“打造共建共治共享的社会治理格局”“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。2018年,适逢毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”55周年,习近平总书记提出坚持和发展“枫桥经验”15周年。如何理解“枫桥经验”的当代意义及其对基层社会治理的价值?新时代如何坚持和发展“枫桥经验”?这些问题不仅具有鲜明的实践指向,也具有重要的理论意义,关系到“枫桥经验”向何处去,关系到中国特色社会治理

* 国家社科基金项目“枫桥经验”与基层社会治理研究(14CFX026)阶段性成果。

体系和基层社会治理向何处去。本文将着重以“枫桥经验”的历史演变及其发源地实践探索为主要考察对象,探讨“枫桥经验”对当代城乡基层社会治理现代化的可能价值和意义及其实现路径。

一、“枫桥经验”的内涵与价值

55年前,浙江诸暨市枫桥镇干部群众创造了“依靠群众就地化解矛盾”的“枫桥经验”。55年来,“枫桥经验”不断被赋予新的内涵,使其功能效果不断拓展,成为全国政法综治战线的一面旗帜。1963年11月,毛泽东同志批示“要各地仿效,经过试点,推广去做”,并在同公安部负责人谈话时强调从诸暨的经验看,不要忘记动员群众。^[1]一年后,党中央肯定推广“枫桥经验”已大显成效,治安情况比历年都好。^[2]

55年来,浙江诸暨坚持为了群众、依靠群众、发动群众、就地解决问题的基本精神不动摇,并根据形势变化,不断丰富和发展“枫桥经验”。20世纪六七十年代,创造了依靠群众改造流窜犯、帮教失足青年的经验;党的十一届三中全会以后,坚持“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”,成为全国社会治安综合治理的典型;21世纪以来,“枫桥经验”成为加强和创新社会治理的典范,坚持以群众路线统领社会管理和社会治理,为经济社会发展提供重要保障。

从“枫桥经验”的历史发展可以看到,“枫桥经验”历久弥新,最重要的原因在于其与以人民为中心的发展思想相契合;“枫桥经验”当代价值最重要的根源在于其与现代治理理念相契合。

其一,“枫桥经验”契合以人民为中心的发展思想。以人民为中心的发展理念与党的群众路线是本质统一的,坚持以人民为中心实质就是要把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中。以人民为中心的发展思想,意味着发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享,而这正是“枫桥经验”的核心要义和价值追求。以人民为中心要求坚持人民主体地位,而发动和依靠群众,坚持矛盾不上交,就地解决问题,正是“枫桥经验”最突出的特点。以人民为中心要求把党的群众路线贯彻到治国理政的全部活动之中,

而“‘枫桥经验’的实质就是用党的群众路线正确处理人民内部矛盾的经验。这是‘枫桥经验’历久弥新、具有旺盛生命力的根本原因所在”。^[3]以人民为中心要求把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,而运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题,努力让人民群众在每一个案件中感受到公平正义,不断满足人民日益增长的美好生活需要,正是“枫桥经验”的根本出发点和落脚点。

其二,“枫桥经验”契合现代治理理念。统治偏重于单一权威自上而下的强制、命令、服从,而治理则强调多元主体的共同参与和管理,强调政府与社会的互动。“枫桥经验”蕴含着丰富的现代治理因素,其核心内涵之一就是“发动和依靠群众”,即强调社会各方面力量的参与及共治。党的群众路线从来就不是把群众看成单一的被动的接受者,而是看成积极的主动的创造者和参与者。正如邓小平所指出的:“什么是党的工作中的群众路线呢?简单地说来,它包含两方面的意义:在一方面,它认为人民群众必须自己解放自己;党的全部任务就是全心全意地为人民服务;党对于人民群众的领导作用,就是正确地给人民群众指出斗争的方向,帮助人民群众自己动手,争取和创造自己的幸福生活……在另一方面,它认为党的领导工作能否保持正确,决定于它能否采取‘从群众中来,到群众中去’的方法”。^[4]只有适应时代要求,创新群众工作方法,让人民群众参与社会治理中来,才能真正把“枫桥经验”坚持好、发展好,把党的群众路线坚持好、贯彻好。

二、“枫桥经验”在基层社会治理中的实践与挑战

(一)“枫桥经验”在基层社会治理中的实践与探索

“枫桥经验”的生命力和当代价值,不仅要体现在历史经验和理论概括中,更要体现在现实生活和实践发展中。考察“枫桥经验”在其发源地社会治理中发挥着什么样的作用,对于认识、理解和评估“枫桥经验”的当代价值和意义具有最为直接的说服力。作为“枫桥经验”发源地的诸暨市和枫桥镇,近年来结合当地实际,在基层社会治理中坚持和发展“枫桥经验”,取得良好的治理成效,丰富了“枫桥经验”的时代内涵。2010年,诸暨市成为全

国首批社会管理创新综合试点城市之一,枫桥镇自2005年中央综治委设立“长安杯”以来,已连续三届获得全国社会治安综合治理最高荣誉奖“长安杯”。其主要实践和探索有:

(1) 构建大调解模式,健全社会矛盾调处机制。诸暨实行“点线面”结合的大调解模式。面上,市镇村三级联动,建立市级社会矛盾纠纷大调解工作体系建设领导小组,27个乡镇(街道)、468个行政村和59个社区全部建立人民调解委员会。线上,专业调解有序推进,组建医患纠纷、法院诉前、交通事故、消费权益、劳资纠纷、婚姻家庭等六大专业调解中心,法院和5个基层法庭建立诉前调解委员会,16个派出所建立治安纠纷调解中心,8个交警中队建立道路交通事故调解室。点上,多元调解全面铺开,创建枫桥“老杨调解中心”、璜山“老朱调解工作室”“江大姐调解室”等品牌调解室。目前共有人民调解员3273名,纠纷信息员3624名,依托行业协会建立企业内部调解组织276家。近五年共受理矛盾纠纷3.8万件,调解成功率达96%。

(2) 深化网格化管理,加强基层基础建设。一是“网格化管理、组团式服务”。诸暨市共划分网格4780个,服务团队5109个,参与服务人数达3.8万人,实现了信息收集、治安防范、纠纷调解、法律服务、公共安全等基层社会服务管理领域全覆盖。目前,枫桥镇形成了民生信息实时收集、受理、流转、处置、反馈的“两张网”:一张网在线下,全镇划分为189个村居网格,每个网格都配备网格长、网格员;一张网在线上,依托互联网建立了基层治理综合信息系统和综合信息指挥室。同时完善网格化管理模式,实施“全科网格”,破解“管得了的看不见,看得见的管不了”的治理难题。二是加强群防群治的社会治安防控体系建设,全面建立“综治工作中心”,形成“敲锣打鼓赶麻雀”和“维稳工作大家挑”的良好态势。配套完善1727个治调组织、678支巡防队、1000多人的平安协管员和3.2万人的平安志愿者队伍。推进“综治进民企”,积极引导“两新”组织参与社会管理,诸暨全市员工在100人以上的民营企业全部建立综治工作站,296家社会组织全部设立督导员。作为综治工作的摇篮,枫桥镇不断赋予综治工作新内涵,强化综治中心作为基层治理主平台地位,推进“三级联动、镇为枢纽”建设模式,秉持“平安

靠平时、目标靠措施、共享靠共建”的理念,持续推进“枫桥式”平安乡镇创建。

(3) 开展“最多跑一次”改革,增强群众获得感。诸暨市在“最多跑一次”改革中,大力推进“互联网+政务服务”,创新推出“一证通办”信息管理系统,即以居民身份证作为唯一标识,依托大数据、云计算技术,梳理整合社保、公安、民政、不动产等 13 个部门 36 项涉民数据资源并实现数据对接,推进建设“一库一窗一网一章一档”工程,实现市民凭身份证就可办理从出生至死亡的绝大部分涉民事项,最终达到以“一证”为标识,为市民“记录一生,管理一生,服务一生”的目标。截至 2017 年底,应用“一证通办”信息系统可办审批事项增加到 209 项,减少的证明材料达到 298 个。得益于“最多跑一次”改革,枫桥镇加快基层治理体系综治工作、市场监管、综合执法、便民服务“四个平台”建设,最大限度地简化便民服务程序,最大程度从源头发现矛盾问题,最大程度走进群众,逐渐破解了过去县乡断层、条块分割等基层治理体系存在的诸多问题,实现了“多按钮、少跑腿,把问题解决在群众家门口”。

(4) 培育社会组织,激发社会活力。社会组织是社会治理的重要力量,因其自主自愿性、公益性等特点,在社会治理中具有独特作用。近年来,诸暨市社会组织蓬勃发展,调解类、公益类和文体类社会组织总共超过 1 800 余家,在社会治理中发挥重要作用。枫桥镇坚持党政主导下公众力量广泛参与的方针,引导在各自领域发挥独特作用。成立乡贤联合会,凝聚海内外枫桥人献计献策、出钱出力,参与到枫桥的建设和治理;培育发展三贤文化研究会、枫江书画社、枫桥书画协会等组织,传承弘扬“耕读传家、诚信立身、孝悌礼义”等优秀传统文化;培育义工联合会、枫桥大妈、红枫义警、红枫志愿者协会等志愿者组织,帮扶贫苦、文明劝导、义务巡逻,传递满满的正能量;成立调解志愿者联合会、娟子工作室等组织,深度参与到群众诉求疏导、矛盾纠纷化解。截至 2017 年底,全镇共培育 47 家社会组织,其中,诸暨市枫桥镇调解志愿者协会,从成立以来共调解各类纠纷 194 件,调解成功率在 95% 以上。

(5) 加强和完善流动人口服务管理。诸暨市早些年开始就将流动人口