

“法治浙江”丛书

主 编 周鹤鸣 张炳生

多元化纠纷解决模式之 人民调解在浙江的实践

尹 力 编著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

多元化纠纷解决模式之人民调解 在浙江的实践

尹 力 编著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

多元化纠纷解决模式之人民调解在浙江的实践 / 尹力编著. — 杭州: 浙江工商大学出版社, 2016.1(2017.3重印)
(法治浙江丛书)
ISBN 978-7-5178-1451-1

I. ①多… II. ①尹… III. ①民事纠纷—调解(诉讼法)—研究—浙江省 IV. ①D927.550.511.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 300564 号

多元化纠纷解决模式之人民调解在浙江的实践 尹力 编著

出品人 鲍观明
责任编辑 刘韵
封面设计 许寅华
责任印制 包建辉
出版发行 浙江工商大学出版社
(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)
(E-mail: zjgsupress@163.com)
(网址: <http://www.zjgsupress.com>)
电话: 0571-88904980, 88831806(传真)
排版 杭州朝曦图文设计有限公司
印刷 虎彩印艺股份有限公司
开本 880mm×1230mm 1/32
印张 5.125
字数 138 千
版印次 2016 年 1 月第 1 版 2017 年 3 月第 2 次印刷
书号 ISBN 978-7-5178-1451-1
定价 28.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88904970

《“法治浙江”丛书》编委会

主 任:郑新浦 浙江省社科联党组书记

沈满洪 宁波大学校长、教授

副主任(主编):周鹤鸣 浙江省社科联副巡视员

张炳生 宁波大学法学院院长、教授

成 员:郁兴超 浙江省社科联科普处处长

张真柱 宁波大学人文社科处处长、研究员

何永红 宁波大学教授

蒲一苇 宁波大学教授

钊晓东 宁波大学教授

蔡先凤 宁波大学教授

李 娜 宁波大学副教授

朱全宝 宁波大学副教授

尹 力 宁波大学副教授

赵意奋 宁波大学副教授

何跃军 宁波大学副教授

汪 丹 宁波大学讲师

封红梅 宁波大学讲师

徐 伟 宁波大学讲师

曹可亮 温州大学讲师

序 言

党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干问题的决定》明确提出全面推进依法治国的总目标，即建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。习近平总书记指出：“提出这个总目标，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。”法治成为政府治理、国家治理、社会治理的根本手段，同时法治又是人类共同追求的崇高理想目标。

中外历史经验表明，在国家法治建设的进程中，难免会遭遇种种困难，理论的争锋、观念的冲突、旧制度的阻挡，以及利益的再分配，都会使法治建设的推进不是一条坦途大道。推行法治者不但需要义无反顾的壮烈情怀，还需要一往无前的探索勇气。

苏力教授在《法治及其本土资源》一书中说：“真正能得到有效贯彻执行的法律恰恰是那些与通行的习惯、惯例相一致或相近的规定。”确实，实现法治的基本要求便是法律的有效执行，要使其融入民众的生活，就必须充分利用本土资源。这便是说，法治之路离不开地方性的探索与实践。

浙江是改革开放的先行者和排头兵，是中国经济社会发展最具有活力的省份之一，而且在法治建设方面浙江也一直敢立潮头，勇于实践。

2003年8月起，在时任省委书记习近平的推动下，浙江省实行领导干部下访制度，变群众上访为领导下访，成为“法治浙江”建设的重要载体。2005年，省委十一届九次全会，通过《中共浙江省委关于制定浙江省国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，明确提出要“以推进‘法治浙江’建设为载体，努力建设民主健全、

法治完备、公共权力运行规范、公民权利切实保障的法治社会”。2006年,省委十一届十次全体(扩大)会议,又审议通过《中共浙江省委关于建设“法治浙江”的决定》。会议指出,省委提出并推进“法治浙江”建设,是根据中央的决策部署,对浙江现代化建设总体布局的进一步完善。2014年12月4日,省委十三届六次全会通过了《关于全面深化法治浙江建设的决定》,浙江进入了法治建设的快车道。

自习近平同志在浙江省提出“法治建设”决策近10年来,全省各地、各部门扎实推进“法治浙江”建设,依法行政水平明显提高,科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等各方面均取得显著成效,走出了一条经济发达地区法治先行先试的新路子。今天,站在新的历史起点上,面对新的形势任务,浙江人民在浙江省委的领导下,乘势而上,浙江省委就全面深化“法治浙江”建设做出新的部署,明确了“路线图”,确定了“时间表”,全面推进“法治浙江”建设正向纵深发展。

宁波大学法学院的老师们受浙江省社会科学界联合会的委托,着手撰写“‘法治浙江’丛书”,旨在探寻“法治浙江”建设的曲折历程,展示“法治浙江”建设的丰富内容,揭示“法治浙江”建设的基本规律,总结“法治浙江”建设的成功经验与发展障碍,谋划“法治浙江”建设的新思路、新方案、新路径。

经过近一年酝酿策划、调研讨论和分工撰写,代表这一研究成果的十一个课题成果以丛书形式呈献给读者。相信这套丛书的出版,能让全国乃至世界了解“法治浙江”建设成果,同时也希望能够引起浙江乃至全国法学界、法律界人士总结“法治浙江”的经验,思考“法治浙江”的未来趋势,与我们一起共同把这—个课题做得更好、更深。

是为序。

沈满洪

2015年11月5日

注:作者为宁波大学校长

前 言

人民调解制度是从我国传统的民间调解发展而来,是在我国的社会发展进程中逐步形成的。它始终与国家司法程序并行不悖、相辅相成,是一项具有中国特色的对当事人免费而由国家财政提供经费支持的解决民间纠纷与维护社会稳定的法律制度。调解制度关注人本身,其生命力在于采取积极措施,克服通往正义之途的种种障碍,对当事人的主张和立场做说服和劝导工作。^①因此,作为调解制度典型代表之一的通过说服、疏导等方法以促使当事人在平等协商基础上自愿达成调解协议从而解决民间纠纷的人民调解制度,长期以来在推进基层民主自治、化解矛盾纠纷、维护基层社会和谐稳定中发挥了重要的作用,人们把人民调解员亲切地称为“老娘舅”,人民调解因此被称为平安建设的第一道防线,并在国际上享有“东方之花”的美誉。在我国的纠纷解决模式中,人民调解一直处于一个无可替代的地位。在我国当前着力构建多元化纠纷解决机制的大背景之下,各地在实践中积极尝试将人民调解与其他纠纷解决方式进行各种衔接,于是在整个纠纷解决机制中人民调解更是被推到了一个显要的位置上。因此,人民调解是我国法制现代化进程中当之无愧的本土资源,显示出强大的生命力和独特的优越性。

20世纪80年代至90年代初,随着法制发展和诉讼高潮的到来,我国的人民调解制度曾一度衰落。然而,实践表明,仅仅依靠

^① 季卫东:《调解制度的法律发展机制——从中国法制化的矛盾情境谈起》,载强世功编:《调解、法制与现代性:中国调解制度研究》,中国法制出版社2001年版,第42—43页。

诉讼方式难以满足解决纠纷的需求,尤其是那些发生在基层的微小的纠纷。相反,在法治基础上建立一种多元化纠纷解决机制更符合社会和法治的可持续发展的需要。正是基于这样的需要,从20世纪90年代后期开始,我国对人民调解制度采取了一系列的改革措施,使其得到了极大的发展与完善。

2000年,中共中央社会治安综合治理委员会提出“要高度重视矛盾纠纷排查调处工作”,调解方式以及人民调解组织的社会功能再次受到重视。同时,社会开始重申调解在加强道德和精神文明建设、增强社会凝聚力方面的重要价值,这预示着我国的人民调解又一个发展时期的到来。与此相配合,司法部、民政部及其他相关部门都在协同积极推动城市社区建设、社区法律服务工作以及农村的基层法律服务。人民调解制度也逐渐成为近年来理论研究关注的热点问题,行政部门组织了大量的专题研究或者召开相关的会议,肯定与推广了实践中出现的人民调解新经验,如“护城河工程”“大调解格局”等。2002年9月,中办、国办转发了最高人民法院、司法部《关于进一步加强新时期人民调解工作的意见》,对如何加强人民调解工作做了具体布置。最高人民法院出台了《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》,以司法解释的形式明确了人民调解协议的性质和法律效力。司法部制定并公布了《人民调解工作若干规定》,重申了人民调解的性质,并对人民调解委员会的工作范围、组织形式、调解行为和程序等做出了具体的规定。这三个文件明确人民调解的工作领域,对调解协议的性质、调解组织的专门化、调解人员的素质、调解程序的规范化做出了明确的规定。2010年我国颁布了《中华人民共和国人民调解法》,对人民调解委员会、人民调解法、调解程序以及调解协议等进行了规定,更好地保障人民调解协议的履行;2012年《中华人民共和国民事诉讼法》在第十五章第六节中专门规定了确认调解协议案件的相关法律规范,从程序法的角度一定程度上解决了调解协议的履行问题。关于人民调解的上述法律法规的制定和实施,标志着我国人民调解的制度建设进入了一个新的发展阶段,人民调解制度

越来越走向规范化、制度化,人民调解工作由此也进入了一个新的发展阶段。2014年,党的十八届中央委员会第四次全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,明确要求“健全社会矛盾纠纷预防化解机制,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”,由此,在构建我国多元化纠纷解决机制的大背景下,人民调解这种纠纷解决方式由于其在我国的纠纷解决实践中悠久的历史、良好的社会效应、程度极高的社会认同度,其作用再次得以强调。2015年4月1日,厦门市十四届人大常委会第二十五次会议审议通过了《厦门经济特区多元化纠纷解决机制促进条例》,其中就人民调解与其他纠纷解决机制的衔接进行了规定。作为全国第一部与多元化纠纷解决机制相关的地方性法规,该条例已于2015年5月1日起在厦门经济特区范围内施行。

从整体上看,浙江省积极开展人民调解实践,通过开展多种形式的人民调解实践并通过其取得的良好社会效应,已在社会上营造出了“发生矛盾纠纷,寻求人民调解”的良好氛围,在新的时代背景和新的社会变革中,为我国的人民调解制度注入了新的生机与活力。作为宁波市人民调解制度在法规建设方面的标志性成果,作为浙江省首部相关地方性法规,《宁波市人民调解条例》的通过和实施对宁波市人民调解制度的成熟与完善具有特别重大的意义。《宁波市人民调解条例》于2015年3月27日经浙江省第十二届人民代表大会常委会第十八次会议批准,已于同年6月1日起施行。该条例全文共36条,与《人民调解法》条文内容较为笼统相比,其在人民调解工作的多个方面做出了具体规定,主要有六项重点内容,包括明确了各级人民政府及工作指导单位的责任,明确了行业性、专业性人民调解工作的相关内容,明确了人民调解组织的备案制度及运作规范,明确了纠纷的受理范围及管辖,明确了人民调解与行政调解、司法调解的工作衔接机制,以及明确了人民调解工作的保障机制。这是对宁波市人民调解实践的一种立法回应。浙江省其他地方也在人民调解的实践中积极地进行着各种有益的

尝试,传统的“枫桥经验”继续焕发着勃勃生机,新的经验不断涌现,浙江省人民调解实践的鲜活画面跃然眼前。

本书试图从三个不同的角度对浙江省的人民调解实践进行述评。首先,选择近年来频繁发生的医疗纠纷、劳动纠纷和交通事故引发的人身伤亡损害赔偿纠纷,重点对这些纠纷在以人民调解方式解决时形成的典型实践进行介评;其次,对浙江省独具特色的人民调解实践进行了尽可能全面的展示,涉及著名的“枫桥经验”、义乌的涉外纠纷的人民调解实践等;最后,为了呈现人民调解在多元化纠纷解决机制中的地位和作用,对其他纠纷解决方式与人民调解方式的对接或衔接进行综述,也仍然是以各种对接或衔接中的典型实践为重点。如此,希望对于浙江省人民调解实践的展示是全方位和多角度的。

基于上述思路,本书编者通过实地调研的方式收集了相关资料,调研单位涉及浙江省司法厅,各级司法局、司法所,多个人民调解委员会以及基层法院等,调研城市涉及宁波市及其所辖的北仑、鄞州等区和余姚市,杭州市,绍兴市及其所辖的诸暨市,金华市及其所辖的义乌市,温州市,等;调研所获资料种类繁多,包括有关规范性文件、相关工作汇报和总结材料、案例资料、相关统计数据以及座谈记录等。收集了包括有关规范性文件、案例、相关工作总结、相关数据、座谈记录等在内的资料。所涉典型实践的选取主要根据在对浙江省司法厅主管人民调解工作的基层工作处的调研中所了解到的全省人民调解工作的信息,地点集中在宁波、温州、金华等地。相关典型实践都是由于成效显著而大多经由全省现场会议的召开而予以推广,或为主流媒体广为宣传,例如义乌市的涉外纠纷人民调解委员聘请外籍调解员成功调解涉外纠纷的实践,于2015年2月经中央电视台新闻联播报道之后引起各种媒体的追捧,至今热度未减,司法部也已前往录制了相关视频资料。需要说明的是宁波大学硕士研究生秦红嫫、董丽萍、李苗苗、张健、吴祥、王丽君、陶冉等同学参与了调研工作,并承担了本书所涉资料的整理和录入工作,具体分工如下:

第一部分:医疗纠纷的人民调解实践由秦红嫒和陶冉负责,劳动纠纷的人民调解实践由吴祥负责,交通事故损害赔偿纠纷的人民调解实践由李苗苗负责。

第二部分:关于人民调解的“枫桥经验”由张健负责,义乌市对涉外纠纷和余姚市对涉及外来务工人员纠纷采取的“以外调外”人民调解实践由董丽萍负责。

第三部分:诉调对接的实践由吴祥负责,交调衔接的实践由张健负责,警调衔接的实践由李苗苗负责,行政仲裁与人民调解的对接由王丽君负责。

目 录

第二节 交调衔接的实践:以温州市交通事故处理的“四

“三位一体”工作机制为例	109
第三节 警调衔接的实践:以温州市瓯海区梧田派出所 驻所人民调解室和宁波市江东区东柳派出所驻 所人民调解室的实践为例	116
第四节 行政仲裁与人民调解的对接实践:以温州市劳 动人事争议人民调解机制为例	131
结 语	145
后 记	147

第一章 浙江省典型纠纷的人民调解实践

第一节 医疗纠纷的人民调解实践： 以“宁波解法”为例

随着社会经济的快速发展,人民物质生活水平得到不断提高,开始越来越重视身体的健康,随之对医疗资源的需求也越来越大。为了解决医疗资源分配不均问题,国家出台了一系列的政策,比如“大病医保”“统筹城乡医疗发展”“建立医疗保险制度”等,这些举措有利于医疗资源的初次分配。然而,医疗并不仅仅是资源分配的问题,还伴随着高风险性,因此,医疗纠纷是医疗事业不断发展之下的必然产物。医疗纠纷解决的效果直接关系到社会的稳定,为促使其更好地得到解决,浙江省各地方政府职能部门都结合了各自的区域特色和自身经验,发展并逐渐完善了多种医疗纠纷解决模式,其中以“宁波解法”具有典型性和代表性,它以人民调解这种解决纠纷方式作为基础和依托,取得了非常好的社会效应并名扬全国,为医疗纠纷的解决提供了成功经验。

一、医疗纠纷的含义界定

在我国,对医疗纠纷的概念从学理意义上进行界定而形成的定义主要有如下一些:

第一,医疗纠纷属法学范畴的概念,泛指医疗过程中因各种原因造成患者的非正常死亡、残疾、组织器官的损伤、功能方面的障碍或病情加重等不良后果;或者患者方面因缺乏医疗知识,对本来是正确的医疗过程而提出非难或纠缠医疗方面问题而发生的诉讼

行为。^①

第二,医疗纠纷是指由于病员及其家属与医疗单位双方对诊疗护理过程中发生的不良后果及其产生的原因认识不一致而向司法机关或卫生行政部门提出控告所引起的纠纷。^②

第三,医疗纠纷是指患者或其亲属认为医疗单位或者医护人员提供的诊疗护理服务有过错并造成患者人身、财产、精神损害的后果而与医疗单位或医护人员或卫生行政主管部门或医疗事故鉴定机构之间产生的争执。^③

上述概念普遍存在含义不够清楚、用语不够准确、与实践状况存在一定脱节等问题。实际上,以实践的视角,在不同的历史发展阶段,我国的医疗纠纷有着不同的含义,因此,有必要对此进行梳理,才能了解医疗纠纷解决方式上的现状。

第一,将医疗纠纷等同于医疗事故纠纷的阶段,具体体现在国务院《医疗事故处理办法》和《医疗事故处理条例》之中。1986年6月29日,国务院出台了《医疗事故处理办法》(以下简称《办法》),该《办法》严格限制医疗事故责任构成,明确规定只有在构成医疗事故和医疗技术事故时,受害患者一方才可以请求赔偿,明确规定医疗机构即使存在医疗差错也不承担赔偿责任,因而受害患者的很多损害无法得到应有的救济。^④ 国务院在之后发布的《关于〈医疗事故处理办法〉有关说明》中更是强调,医疗事故必须存在过失行为,且构成医疗过失行为必须具有违法性和危害性双重特点。2002年6月4日,国务院将《办法》修订为《医疗事故处理条例》(以下简称《条例》),并于2002年9月1日施行。《条例》在一定程度上加大了对患者权益的保护,但并未从根本上扩大医疗纠纷的范围,

① 李运午:《医疗纠纷》,南开大学出版社1987年版,第8页。

② 梁华仁:《医疗事故的认定与法律处理》,法律出版社1998年版,第1页。

③ 王才亮:《关于医疗事故的认定与法律处理》,法律出版社2002年版,第3页。

④ 杨立新:《侵权责任法》,北京大学出版社2014年版,第299页。

医疗纠纷仍然等同于因医疗事故而产生的纠纷。例如,《条例》第四十九条第二款规定:“不属于医疗事故的,医疗机构不承担赔偿责任。”虽然有观点认为应对该条款进扩大解释,即不属于医疗事故,但符合《民法通则》及其他法律规定的责任要件的,医疗机构仍应当承担违约、侵权责任。不过,这样的解释并无法律效力,并不能改变《条例》的相关规定。

第二,将医疗纠纷等同于医疗事故纠纷加医疗过错纠纷的阶段。最高人民法院于2003年1月6日出台了《关于参照〈医疗事故处理条例〉审理医疗纠纷案件的通知》(以下简称《通知》),第一条规定:“《条例》施行后发生的医疗事故引起的医疗赔偿纠纷,诉到法院的,参照条例的有关规定办理;因医疗事故以外的原因引起的其他医疗赔偿纠纷,适用民法通则的规定。”该《通知》扩大了医疗纠纷的范围,使其包括了因医疗事故产生的纠纷和因医疗过错行为产生的纠纷这两类情况。患者的生命权或健康权因医疗机构及其医护人员的过失造成损害,经鉴定构成医疗事故的称为医疗事故纠纷,适用《条例》进行赔偿;不构成医疗事故但存在医疗过错的称为医疗过错纠纷,适用《民法通则》的相关规定进行赔偿。

第三,将医疗纠纷等同于医疗损害纠纷的阶段。2009年颁布并于2010年7月1日施行的《中华人民共和国侵权责任法》(以下简称《侵权责任法》),摒弃了医疗事故责任和医疗过错责任两个不同概念,使用统一的医疗损害责任概念,进一步扩大了医疗纠纷的范围。《侵权责任法》第五十四条规定:“患者在诊疗活动中受到损害,医疗机构及其医务人员有过错的,由医疗机构承担赔偿责任。”该法第六十二条将损害赔偿责任的范围扩大到诊疗活动以外,规定:“医疗机构及其医务人员应当对患者的隐私保密。泄露患者隐私或者未经患者同意公开其病历资料,造成患者损害的,应当承担侵权责任。”因此,在《侵权责任法》中,医疗纠纷的构成要素是“损害的发生”加“医疗机构有过错”,而这样的损害不仅仅是因医疗行为产生的损害还可能包括一些非医疗行为产生的损害,如泄露患者隐私或者对患者进行侮辱而造成的一般民事侵权责任等。

由于目前实践中我国医疗纠纷的解决主要和直接的法律依据就是《侵权责任法》的相关规定,该法对于医疗纠纷的界定代表着整个社会对于医疗纠纷含义的认识。

二、我国医疗纠纷解决方式的比较分析

我国目前医疗纠纷解决方式主要有四种:自行协商、行政调解、法院诉讼和人民调解。

(一)自行协商方式

自行协商是指医患双方在医疗纠纷发生后,在自愿、平等的基础上,就医疗纠纷所造成的损害赔偿达成一致意见,并签署协议书的行爲。我国《医疗事故处理条例》第四十六条规定:“发生医疗事故的赔偿等民事责任争议,医患双方可以协商解决。”第四十七条规定:“双方当事人协商解决医疗事故的赔偿等民事责任争议的,应当制作协议书。协议书应当载明双方当事人的基本情况和医疗事故的原因、双方当事人共同认定的医疗事故等级以及协商确定的赔偿数额等,并由双方当事人在协议书上签名。”

自行协商存在的弊端主要有:第一,无法降低医患双方的对抗性。若发生了伤害事件或遇到患者抱怨,医护人员往往是无法平静对待的。即使想真诚地面对患者及其家属,但一看到他们悲伤、生气的样子就会紧张,也就很难从容地解决问题了。另一方面,患者及其家属受到悲伤、愤怒等情绪的影响,也无法冷静下来。这样一来,医护人员就慢慢防卫起来,并用医方的一些说法来解释、说服对方,然而医方还没来得及解释,患者及其家属便开始反感医方的防卫和企图说服对方的姿态。这样信息上沟通不了,认知上的分歧也会加深。^①最终会出现二极对立型医患关系。第二,不利于医疗纠纷的彻底解决。自行协商达成的和解协议法律效力不

^① [日]和田仁孝、中西淑美:《医疗纠纷调解——纠纷管理的理论与技能》,晏英译,暨南大学出版社2013年版,第2页。