



长三角律师公益
法律服务交流会

YANGTZE RIVER DELTA LAWYER PUBLIC WELFARE
LEGAL SERVICE EXCHANGE CONFERENCE

首届长三角律师调解高峰论坛
暨第二届长三角律师公益法律服务交流会

论
文
集

2025年10月31日

目 录

长三角区域律师调解一体化实施路径研究	10
边立鑫 柴丽华	10
律师调解机制的创新路径与制度塑造——长三角诉源治理 下从法院附设到区域协同的市场化转型	27
周嘉	27
长三角律师调解机制创新与制度构建——从“杭州经验”到 “合肥实践”	41
陈茂鑫	41
国际商事调解的规则构建与程序创新——以长三角实践为 视角	51
方娟 姚国庆（实习）	51
商事调解的市场化与商品化之路：理论构建与路径完善 ..	61
姚建国	61
中国商事调解发展模式探索	74
倪富华	74
破立之间：《商事调解条例》（征求意见稿）的亮点、争鸣与 完善路径	98
张尊真	98

商事调解条例（征求意见稿）的亮点、争议与完善建议.124	
蒋炜婷.....	124
中国商事调解新里程碑：《商事调解条例》（征求意见稿）的 亮点、困境与建议	143
艾滔勇.....	143
商事调解在民营经济促进法落地实施中的功能承载与机制 创新.....	158
倪洛伟 孟泽毅	158
诉调对接机制的困境与出路——以离婚纠纷为中心视角.169	
李凝未 李佳波	169
律师参与“诉调对接”工作的现状、瓶颈与完善路径.....	181
边立鑫.....	181
律师在新时代多元解纷机制中的新角色新担当.....	207
魏建平.....	207
新修订《仲裁法》实施背景下调解与仲裁衔接机制的问题与 完善.....	222
吴海.....	222
基于人工智能的在线纠纷解决（ODR）法律制度研究——以 大语言模型为核心的智能调解机制为视角	236

唐梦	236
诉调对接、仲调对接在商事领域的深化落实研究	261
吴遵莲	261
对家事调解制度构建的探讨	271
阮芳俊 鞠娟 杨寅彬 任芳芳 唐敏峰 邬晓嫣	271
商事调解制度的构建	327
孙彬彬	327
民法典时代婚姻家庭案件调解实务难点与完善路径	372
徐璐	372
公益法律服务在多元解纷中的模式探讨	385
姚娟	385
我国行业调解现状概览	401
邓哲	401
律师调解制度的理论反思与实践优化研究——基于诉源治理视角的分析	415
江骋骏	415
提升律师调解员在先行调解中作用的几点方法	471
施豪	471
律师调解制度研究	480

胡卫民.....	480
不同国家 ADR 中的律师主导型调解及对我国的启示	494
马辉 殷昱.....	494
律师调解与诉讼程序衔接措施探析	513
常玉梅.....	513
关于房屋征收民事纠纷案件在线调解机制建立的研究.....	523
任芳芳.....	523
律师调解机构的专业化建设与市场化发展	532
包方.....	532
律师参与“三所联动”矛盾纠纷多元化解机制的几点思考	548
高宇.....	548
从律师视角看医疗纠纷多元化治理	558
王政 方简洁	558
律师在多元解纷体系中的角色定位与功能创新	569
余见微.....	569
论律师调解和工作的限度	578
潘孝平 潘弋宸	578

建设工程农民工班组长权益保障的司法困境与律师调解路径研究.....	587
潘文祥 丁进明	587
构建律师担任法院调解员制度——推动民营经济高质量发展.....	596
王明辉 周舟	596
民生保障类国企民事纠纷多元化解法律服务——以供水企业民事纠纷为例	607
叶榕蓉 吴晓宇 陈丁丁	607
律师在多元解纷体系中的角色定位与功能创新	626
许陆玥.....	626
“诉调对接”机制的现状、瓶颈与完善路径——以长三角区域协同发展视角	638
吴泾豪.....	638
从实务角度探讨调解制度完善的可能路径	656
许宝石	656
公益法律服务在多元解纷中的模式探索——以长三角区域律师实践为视角	669
马华平.....	669

在线纠纷解决机制（ODR）在教育惩戒争议中的构建与规制——以未成年人权利保障为中心	682
武秋思 王永忠	682
律师在多元解纷体系中的角色定位与功能创新	699
赵士林	699
残障群体公益法律服务多元调解模式探索	719
徐晓红	719
以“上善若水”五步调解法为例浅析律师调解多元化纠纷的机制创新与制度构建	737
胡继勇	737
论数字时代在线纠纷解决（ODR）的程序正义	748
诉调对接机制现状、瓶颈与完善路径研究	765
李道虎 杨彪	765
论“诉调对接”机制的现状、瓶颈与完善路径——以一名执业律师的视角	778
姜祥满	778
律师在多元解纷体系中的角色重塑与功能拓展——基于阜阳实践的研究	790
答彪	790

律师在多元解纷体系中的角色定位与功能创新——以安徽某律师调解工作室的发展与转型为例	812
许翔 陈雪芹 芮青鹏 程世哲	812
新“枫桥经验”框架下基层法院“诉调对接”机制的创新路径研究.....	830
桑辰.....	830
以支付令对接《新加坡调解公约》：国际商事和解协议直接执行的路径构建.....	850
刘雅晴.....	850
国际商事和解协议的执行壁垒：法律适用与公共政策保留的实证探析——以新加坡司法实践为视角	868
黎丽萍.....	868
国际商事调解协议执行机制研究——以《新加坡调解公约》为视角.....	887
罗永明.....	887
律师调解的香港经验	906
马贝艺.....	906
《新加坡调解公约》下国际商事调解数字化治理	917
陈岩.....	917

从签署《新加坡调解公约》到助力“香港国际调解中心”——国家涉外法治智慧下中国律师参与国际商事调解的机遇与挑战.....	936
覃华炜.....	936
国际商事调解和解协议的认可及执行问题.....	960
陈泽.....	960
《新加坡调解公约》背景下中国商事调解的国际化接轨.....	977
许来永.....	977
网络直播模式下普法宣传新特征探索.....	992
戚仁兵.....	992
新时代律师参与公益法律服务路径研究.....	1004
陆栋良 刘佳.....	1004
城市房屋征收的法律研究.....	1018
李冉 李俊.....	1018

长三角区域律师调解一体化实施路径研究

边立鑫 柴丽华

上海和基律师事务所 上海和基（杭州）律师事务所

内容摘要：长三角地区是我国经济最具活力、开放水平最高、创新动能最充沛的重点区域之一。随着该区域市场化进程持续深化、产业结构升级、法治环境不断优化、国际化程度日益提升，其营商环境建设对非诉讼纠纷替代解决机制在效能提升与协同配合方面，正形成更为迫切的高标准要求。律师调解是多元化纠纷解决机制中的关键构成，依托其专业素养、灵活方式和贴近市场的特性，在高效化解商事争议、改善营商环境、疏解司法机关案量压力、推动法律职业共同体协同发展以及维护社会和谐稳定等方面，扮演着不可或缺的重要角色。长三角区域律师调解一体化将完善、升级长三角区域多元解纷体系，增强长三角法治软实力，是新时代优化长三角区域营商环境的必然选择。长三角生态绿色一体化发展示范区作为长三角一体化发展国家战略的先手棋和突破口，其为推进长三角律师调解跨域协作一体化发展创设了实践载体及制度依据。

关键词：营商环境建设 非诉讼纠纷替代解决 商事调解 多元化纠纷解决机制 律师调解 法律职业共同体 示范区 长三角律师调解跨域协作一体化

一、引言

2019年12月1日中共中央、国务院印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》成为“深化跨区域法律服务协作，促进纠纷解决机制创新协同”的顶层设计。此后，沪苏浙皖签署多项协议，建立区域协同机制，四地高院联合签署《长三角地区法院一站式多元解纷和诉讼服务体系建设司法协作框架协议》。长三角生态绿色一体化发展示范区（以下简称：“示范区”），紧扣制度创新主攻方向，率先开展跨省级行政区规则衔接与协同治理实践探索，截至2025年9月累计形成154项制度，其中61项经验向全国发布推广。2021年10月20日示范区劳动争议联调平台上线。2025年7月31日示范区“协同法务区”云平台全域上线，两区一县10家商事调解组织及其律师调解员入驻该平台，跨域协作一体化为长三角示范区企业提供咨询、指导、调解服务。2025年9月26日示范区上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县司法局、法院六家单位共同签署了《长三角一体化示范区提升商事调解服务质效助力优化营商环境合作协议》将¹“交流共识”转化为“行动契约”，标志着示范区跨区域商事调解协作机制落地见效，为示范区营商环境优化提供了制度保障。

本文作者作为示范区内商事调解组织—上海市 QPYZ 金融纠纷调解中心律师调解员，结合该中心入驻最高法“人民调解”平台、获评上海市法院特邀商事调解组织、入驻示范区协同法务区云平台，并参与示范区内上海市 QP 区人民法院诉调对接，先

行调解工作实际，就律师调解跨域协同探索实践，系统梳理长三角地区律师调解协同发展的既有成效、现存问题与关键难点，围绕制度架构、运行机制、数字技术应用及要素资源统筹等关键环节，研究提出一体化推进的具体路径，力图为构建长三角跨区域律师专业调解协同模式贡献可借鉴经验。

二、背景与意义：律师调解跨域一体化的现实需求与战略价值

（一）长三角区域纠纷解决的现实需求

长三角区域经济深度融合，跨省域商业往来（涵盖总部外商及平台经济引入、产业链分工协作，生产要素流通、跨域资本运作、基础设施互联互通建设等领域）高度活跃，由此衍生的涉外法律服务专业需求、合同履行争议、金融借款合同纠纷、知识产权纠纷、企业治理冲突、建设工程纠纷等法律问题，普遍具有“跨区域关联性强、专业门槛高、处置时效敏感”的典型特征。另外，²示范区在产业协同发展中，既面临了商事纠纷增多、调解资源供给不足，诉讼压力较大承载难，也存在着商事调解跨域规则不衔接，标准不统一的现实问题。

传统诉调机制存在“跨域立案程序繁琐成本较高、商事调解跨域司法确认难度大、案件线下调解流程耗时较长、异地裁判执行协调难度较大”等现实瓶颈，与企业追求高效化解争议的现实需求存在明显差距。当今，律师调解作为社会公认的多方力量参

与社会治理的有效渠道，依托律师职业群体深度掌握行业规范与商业惯例的专业权威，丰富的法律知识、娴熟的法律技能与敬业的职业伦理之职业素养，可根据争议特性定制有效争议解决方案的专业灵活高效性，显著降低时间投入与经济支出的成本的可控性等突出优势，使律师调解成为针对性化解跨域商事纠纷的关键路径。

（二）律师调解跨域协作一体化的战略价值

律师调解跨域协作一体化是赋能国家区域协同战略的法治引擎，通过构建跨区域法律协作平台、统一服务标准与共享专业资源，有效打通制约要素自由流动的法治壁垒，成为构建高水平区域法治共同体、驱动共建共治共享社会治理新格局落地的战略支点，其战略价值具体表现为：

1.服务国家战略的必然要求：推进长三角一体化高质量发展，必须以高水平法治保障为支撑，而构建跨区域“共建共治共享”的社会治理新格局，律师调解跨域协作一体化是其中不可或缺的关键环节。

2.优化营商环境的迫切需要：通过建立统一的调解规则体系和协同工作机制，能够有效降低企业解决跨域纠纷的综合成本负担，高效解纷止息争端协助市场主体将精力回放在企业经营发展上，增强市场主体对法治环境的信心，进而为打造“具有国

际竞争力的区域法治化营商环境”提供有力支撑，为区域经济的
高速发展增势增能。

3.推动调解行业转型升级的重要机遇：借助跨域资源整合与
标准体系统一，有助于突破当前律师调解领域存在的“地域分割
严重、规则标准不一、公信力分散、司法确认难、调解案件来源
过度依赖法院”等发展瓶颈，培育形成在全国范围内具有示范引
领效应的专业化、品牌化的律师调解组织、团队及服务模式。

4.深化法律职业共同体协作共建的新契机：当前诉调对接、
检调对接需求旺盛，律师调解的有效参与必然缓解司法审判、检
察案量压力，为区域法官、检察官职业群体减负。在身体健康得
以保障的同时，可以使其能腾出更多精力与时间放在案件承办、
业务研究、政治学习、社会普法、高校法治共建等方面。法官、
检察官、律师职业群体在协作中更能产生对彼此职业的理解与
认同，这对深化法律职业共同体建设有着现实而深远的价值与
意义。

三、 现状与挑战：长三角律师调解协同的实践基础与突 出问题

（一）实践基础

自 2017 年最高人民法院、司法部《关于开展律师调解试点
工作的意见》发布后，全国多地开始探索律师调解。长三角地区
作为经济发达、法治基础较好的区域，响应较快，近年来确实在

积极推进。在律师调解领域已开展了局部探索，并初现成效。在长三角三省一市（上海、江苏、浙江、安徽）中，律师调解发展是积极但又不均衡、不充分的，处于从试点探索向制度化、规范化、协同化发展的过渡阶段。各地都在进行尝试，深度、广度、模式各有不同，虽然尚未形成完全统一、高效的长三角律师调解协同体系，但协同机制已经初步建立。

1.制度层面：三省一市均依据中央文件精神，结合本地实际，由高级人民法院、司法厅（局）、律师协会等联合或单独出台了关于开展律师调解工作的实施意见、细则、管理办法等文件。上海：出台了《关于在本市开展律师调解试点工作的实施方案（试行）》、《关于促进和规范律师参与公益法律服务的实施意见》、《律师从事金融（消费）纠纷案件调解业务操作指引》。2024年以来出台了一系列促进商事调解发展，推动律师参与多元解纷调解工作的文件如《商事调解“和”计划》、《关于本市律师参与“三所”联动矛盾纠纷多元化解机制工作的实施意见》、商事调解诉调对接1+5配套文件等。江苏：出台了《关于开展律师调解工作的实施意见》、《省级律师调解员名册》、《关于进一步推动全省律师积极为民营企业发展提供法律服务保障的意见》、商事调解“优解纷”计划等；浙江：出台了《关于深入开展律师调解工作的实施意见》、《杭州开展市场化解纷机制试点工作方案》、《关于深化律师参与公共法律服务工作的指导意见》、《杭州市矛盾纠纷预防和多元化解条例》等；安徽：出台了《关于律

师调解适用司法确认程序的规定》、《关于全面开展律师调解试点工作的通知》、《“服务实体经济 律企携手同行”专项活动方案》等。

2.平台层面：上海：依托“上海法院一站式多元解纷平台”、“上海市多元化解矛盾纠纷信息化平台”、“案沪通”数字化诉讼服务平台，实现案件“云分派、云对接、云调解”；江苏：江苏省法院在线矛盾纠纷多元化解平台“江苏微解纷”、南京“非诉讼服务中心”为线上线下非诉讼纠纷化解一站式综合平台；浙江：推出“浙里调·律师调解”、“浙江解纷码”、“共享法庭集成应用 2.0”、“中国杭州知识产权·国际商事调解”等在线平台，为当事人提供全方位在线调解服务；安徽：通过皖事通、12348 安徽法网、政务服务网“线上调解”等云平台实现“一站受理、一网通办”；³示范区“协同法务区”云平台整合集成长三角地区优质律所律师、商事调解、鉴定存证等法律服务资源，接入 Deepseek-R1 满血版盈法宝，结合专业法律数据库提供在线免费咨询，实现 AI 送法。

3.协同机制初步建立：三省一市司法行政部门、律师协会之间签署了多份关于法律服务（包括调解协作）一体化的框架协议或备忘录。例如：长三角司法厅（局）长座谈会机制下，会定期讨论包括调解协作在内的议题，并联合出台了《关于建立长三角区域（毗邻地区）矛盾纠纷调解协作机制的实施意见》；长三角

律师协会联席会议机制下，也多次将律师调解协作作为重要议题，并推动签署相关合作文件；示范区内长三角毗邻核心城市（如上海青浦区-江苏吴江区-浙江嘉善县）在示范区框架下，签署了《长三角一体化示范区联合调解机制建设合作协议》、《非诉讼纠纷联合化解机制建设合作协议》有更具体的对调解组织及其调解员的协作实践。例如组建跨区域律师调解员服务团，三地互认调解组织、调解员名册，跨域委派委托调解，司法确认互认等。上海市 QP 区人民法院与浙江省 JS 县人民法院⁴“跨域调解员互认，4 天化解这起异地纠纷”。

（二）主要挑战与瓶颈

尽管取得初步成效，但长三角律师调解一体化仍面临以下深层次问题：

1.规则不统一：各地律师调解资质认定（如执业年限、专业领域要求）、调解程序（启动方式、时限、协议效力）、收费标准差异，跨域案件处理中“规则冲突”易引发当事人质疑。例如上海调解员任职条件为：通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格，从事调解或者相关专业领域工作满 3 年；或从事律师、仲裁、公证工作或者曾任法官、检察官满 3 年；或具有法律、经济、金融、建筑、管理、知识产权、科学技术等相关专业知识和具有中级以上职称或者具有同等专业水平。浙江调解员如杭州明确律师调解员任职基本条件为应当执业五年以上或曾

担任法官、检察官、在大学从事法律教育工作经历与律师执业经历合计五年以上（担任市中级人民法院调解员的，执业八年以上）。江苏、安徽部分地区要求3年相关执业经历。上海建立法院特邀调解组织名册，对特邀调解组织调解达成的协议进行司法确认的，人民法院可以快速审查出具司法确认民事裁定，可据此申请强制执行，⁵调解协议在申请强制执行时仍然需要接受法院的司法审查，且其司法审查的事项与我国司法确认时审查的事项基本一致。江苏、浙江、安徽对调解协议司法确认审查标准与司法确认民事裁定申请强制执行是否需要再审查及其审查标准认知、操作亦有不同。上海商事调解组织收取商事调解服务费用实行市场指导价，可以参照人民法院案件受理费的50%收取调解服务费。浙江杭州律谐调解中心出台《律师调解引导类案件收费标准》，明确“有偿低价”原则，对调解机构自行接收的案件，由调解组织与当事人协商费用。对于人民法院、社会治理中心、共享法庭等引导调解的案件，财产案件调解不成功不收费、调解成功按不超过诉讼费50%标准收费；非财产案件原则上按照每件500元收费。⁶江苏苏州市场化调解收取的费用均未超过同类纠纷诉讼费的50%。安徽市场化调解收费亦为不超过诉讼费的50%。

2.协同机制缺失：当前跨域案件流转缺乏统一规范的操作流程，导致移送标准不一、效率不高；优质调解资源（如上海涉外领域的专业调解专家）难以跨省调配支持同类案件（如安徽类似

涉外纠纷），形成“资源孤岛”；各地调解案件数据尚未实现互联互通，信息共享存在阻隔，既增加了重复调解的风险，也易导致关键纠纷的处置延误。

3.信任基础薄弱：当事人对异地调解员的公正性存在顾虑，担忧出现“地方保护倾向”或“专业水准不足”，影响调解意愿。调解协议跨域执行需依赖法院协作，但各地法院对“调解协议司法确认”的审查标准不统一如司法确认申请文件种类、调解协议及调解笔录文本格式等、调解程序录音录像真实性要求标准、调解时限要求等存在明显差异，这增加了调解成功案件调解协议无法司法确认的不确定性与无法达成强制执行效能的风险。

4.技术支撑不足：现阶段多数地区的调解平台尚未打通跨域对接渠道，线上调解面临身份认证跨域互认困难、电子证据核验标准不一等技术瓶颈，制约了远程跨域调解的便捷性与可靠性，难以满足高效、低成本解纷的现实需求。

5.长三角地区律师调解案件来源过度依赖法院的委派或委托调解的案件，自收案件来源匮乏。如⁷江苏苏州商事调解组织33家，22家入驻法院，案件主要来源为法院。⁸浙江杭州目前市场化调解组织“自我造血”机能不强，案源主要依靠法院委派或委托调解。同时，市场化调解组织的主力军仍是律师群体。

三、 实施路径：基于示范区经验的律师调解一体化推进策略

前已述及，示范区作为长三角一体化的“试验田”，其所创设的实践载体及制度依据，为律师调解跨域协同一体化指明了“规则衔接、机制创新、数字赋能”的可行路径，可为长三角全域推广提供参考。

（一）规则衔接，制度统一，构建律师调解跨域“共同规则”。

1.制定一体化标准体系：由沪苏浙皖司法行政部门、高级人民法院联合制定《长三角律师调解工作规范（团体标准/地方标准）》，筛选、评核、推出三省一市司法厅（局）、高级人民法院、律师协会共同认可的长三角地域特邀律师调解组织、特邀律师调解员名册（一年一更新）。对外统一注册冠名为“长三角律师调解协会”负责长三角律师调解组织团体会员、律师调解员个人会员的日常自律管理。统一律师调解员资质（如最低执业年限、专业分类）、调解程序（受理范围、调解时限、回避规则、调解工作指引）、调解协议效力（明确三省一市经法院司法确认的统一条件、文书种类及格式、线上调解身份识别标准、调解过程录音录像合规标准等）、司法确认裁定书申请法院强制执行审查标准、收费指导标准（区分自收案件与法院诉调委派或委托调解案件司法确认的收费标准以及诉调先行调解委托案件，商事、民事、知识产权等不同类型的案件调解的收费标准）、考核标准（调解率计算标准包括民商事综合调解率、商事案件调解率等）、激励惩戒措施及标准等。

2.建立律师调解跨域规则衔接机制，提高司法确认及强制执行效能。针对示范区先行先试经验（如跨域调解协议“一地确认、三地互认”），推动上升为省级立法协同项目，在长三角全域推广“调解协议效力互认清单”，明确无需重复审查即可直接执行的案件类型（如小额商事纠纷、金融纠纷、知识产权纠纷、物业合同争议等）。

3.强化对律师调解达成的调解协议的司法协同保障。推动长三角法院系统联合出台《关于律师调解协议司法确认的指导意见及标准》，统一审查标准（如重点审查调解程序合法性而非实体内容），建立“司法确认快速通道”（如跨域案件线上提交材料，管辖法院48小时内反馈）。

4.鼓励律师调解组织拓展自收案源。对律师调解组织调解的跨地域自收案件开放调解协议司法确认管辖法院选择权，优先保障三省一市认可的律师调解组织可以依照民事诉讼法第二百零五条规定选择向当事人住所地、标的物所在地、调解组织所在地的基层人民法院优先进行司法确认，优先受理强制执行申请。以上司法确认及强制执行受理保障增强后，调解组织自收案源匮乏问题将会实质改善。

（二）机制创新：打造律师调解跨域协同“全链条”模式

1.案件流转与分流机制：依托长三角“一网通办”平台嵌入律师调解模块，建立跨域纠纷“智能识别-自动推送-精准匹配”

系统（根据案件类型、地域标签自动分配至最优律师调解机构，由调解机构再指派专业对口可胜任的律师调解员承办案件）。例如，涉集成电路产业的知识产权纠纷优先推送至上海张江或苏州工业园区的专业调解团队。

2.调解员资源共享机制：组建“长三角律师调解专家库”，按专业领域（如金融、知识产权、涉外、建设工程等）分类标注调解员资质与擅长方向，支持跨域案件当事人自主选择调解员（通过线上平台预约），并建立“调解员异地履职”与仲裁员类似的保障制度（如差旅补贴、时间成本补偿）。

3.联动处置、反馈、宣传机制：对于调解失败的复杂案件，建立“调解-诉讼-仲裁”衔接绿色通道（调解笔录中双方无争议事实，可直接作为诉讼或仲裁证据），并由轮值司法行政机关统一定期发布《长三角律师调解典型案例》，指导类案处理，宣传律师调解的社会价值与意义。

（三）数字赋能：建设跨域“律师智慧调解”平台

1.统一技术底座：依托长三角政务服务“一网通办”和城市数字化转型成果，开发“长三角律师调解云平台”，集成案件管理、在线调解、电子签章、司法确认申请等功能，实现沪苏浙皖调解数据实时互通（包括案件信息、调解员档案、协议履行记录）。

2.强化技术应用：推广“区块链+调解”模式，对电子证据（如合同、聊天记录）进行上链存证，确保跨域核验的真实性；

引入 AI 辅助工具（如智能法律咨询、风险评估模型），提升调解效率；支持远程视频调解（覆盖方言翻译、多屏协作功能），打破地域限制。

3.数据驱动决策：通过平台采集的跨域纠纷数据（如行业分布、高频争议案件类型及争议点、调解成功率），定期形成《长三角律师调解发展报告》，为政策优化与资源配置提供依据。

（四）资源整合：培育跨域专业化律师调解生态

1. 培育头部调解机构：支持沪苏浙皖龙头律师调解组织联合成立“长三角律师调解联盟”，通过品牌化运营提升公信力（如统一标识、服务承诺），并在示范区设立“跨域调解示范中心”，辐射带动全域律师调解业务的发展。

2. 加强人才培养：建立长三角律师调解员联合培训机制（每年举办跨域实务研修班），邀请法院法官、行业专家授课，重点提升“跨域法律适用”、“复杂商事谈判”、“专业调解技能”、“法院司法确认裁判标准及规范”等能力；鼓励调解员取得国际认证（如ICC、ICDR调解员资格），服务涉外纠纷化解。

3. 完善激励政策：将律师参与调解纳入法律服务行业评优评先指标（如“优秀律师事务所”评选加分），对跨域调解成功的案件给予财政补贴（由省级财政专项列支），引导律所将调解业务作为新的增长点。

四、 保障措施：确保一体化落地见效的关键支撑

（一）组织保障：成立长三角律师调解一体化联席会议【由司法厅（局）及法院牵头、律师协会、发改委、工商联参与】，统筹协调规则制定、平台建设与重大问题解决；示范区管委会负责具体试点任务的落地与经验提炼。

（二）法治保障：推动将律师调解跨域一体化纳入长三角三省一市地方立法协同项目（如《上海市促进多元化解矛盾纠纷条例》修订中增设律师跨域调解条款），为跨域协作提供上位法依据。

（三）宣传推广：通过典型案例发布、企业培训、媒体报道、企业及律所签署优先调解承诺书等方式，提升市场主体对律师调解的认知度（特别是跨域场景下的优势）；在产业园区、商会、工商联等设立“律师调解服务点”，直接前置化解潜在纠纷。

五、 结语

长三角律师调解一体化是区域法治协同与治理现代化的重要突破口。基于示范区的实践经验，通过“规则统一、机制创新、数字赋能、资源整合”四轮驱动，可有效破解跨域律师调解中的协同难题，构建长三角特色的“专业高效、便民利民、跨域贯通”的律师调解服务体系。未来亦需进一步强化顶层设计、扩大实际操作范围、深化技术应用，推动长三角律师调解从“局部协同”

向“全域一体”升级，为全国跨区域专业律师调解提供可复制、可推广的“长三角方案”。

参考文献

- 1.长三角生态绿色一体化发展示范区执行委员会公众号“长三角示范声” <https://mp.weixin.qq.com/s/lhIwOp8c0L-qMNjNtfNIQg>。
- 2.黄鸿鸿：在2025年9月26日《2025年长三角生态绿色一体化发展示范区“改革面对面”》活动上的讲话。
- 3.上海市青浦区司法局公众号“法治青浦”
<https://mp.weixin.qq.com/s/za2VH8mbYcRP1Lg0as610A>。
- 4.上海市青浦区人民法院公众号“上海青浦法院”
<https://mp.weixin.qq.com/s/noQCn97GHR4kD0P7j2DNYw>。
- 5.俞静贤：《商事调解高质量发展的上海实践与思考》，《中国法治》2024第3期·总第291期第78页。
- 6.苏州市中级人民法院网站2025年9月16日《探索市场化调解新模式 促提商事纠纷多元化解效能》
<http://www.zjrmfy.suzhou.gov.cn/fypage/toContentPage/ggydy/82a07a489948f49e019950835c7a0012>。

7.朱海波：在2025年9月26日《2025年长三角生态绿色一体化发展示范区“改革面对面”》活动上的讲话。

8.陈志君、邵景腾、陈辽敏：《法治聚焦 | 商事调解市场化路径研究》，《法治时代》杂志2024年第9期。

律师调解机制的创新路径与制度塑造——长三角诉源治理下从法院附设到区域协同的市场化转型

周嘉

张林芳律师事务所

摘要:在诉源治理与长三角一体化战略背景下，律师调解作为多元解纷机制的重要组成部分，面临参与意愿低、法院依附性强、市场化不足、制度保障薄弱等困境。本文系统剖析其观念偏差、制度路径依赖、市场生态缺失与区域协同壁垒等深层原因，提出以市场化、专业化、区域协同为核心的创新路径，强化区域协同共建调解网络，推动有条件市场化培育品牌机构，构建系统支持体系优化制度环境，提升专业化水平与人才培养。通过制度塑造与机制创新，打造具有公信力的长三角律师调解品牌，推动诉讼与调解有效衔接，为优化区域营商环境、推进社会治理现代化提供支撑。

关键词:长三角一体化；律师调解；诉源治理；市场化改革；制度创新

随着社会经济的快速发展，矛盾纠纷呈现出多元化、复杂化的趋势。诉讼作为传统的纠纷解决方式，面临着案多人少、周期长、成本高等问题。调解作为一种非诉讼纠纷解决机制，具有高效、便捷、成本低、有利于维护关系等优势，在化解社会矛盾方

面扮演着日益重要的角色。律师作为法律职业共同体的重要成员，具备专业的法律知识和丰富的实践经验，理应在诉源治理的调解环节发挥更大作用。然而，在当前实践中，律师参与调解的意愿普遍较低，投入的时间有限，调解成功率也有待提升，呈现出“制度热、市场冷”的悖论。律师参与调解的潜力远未得到充分释放。

长三角地区作为我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，人员、资本、信息流动频繁，各类商事、民事纠纷也相应增多。传统的诉讼解纷机制虽具有权威性和终局性，但难以完全满足所有类型纠纷的需求。尤其是在处理涉及长期商业合作关系或需要快速解决的商事争议时，其程序刚性、耗时较长等局限性更为突出。调解作为一种灵活、自主、非对抗性的纠纷解决方式，能够有效弥补诉讼的不足，是当事人从对抗走向合作的过程。与诉讼方式相比，当事人不会始终处于对抗状态中，故以调解方式解决纠纷的过程往往也是当事人握手言和的过程。^[1]因此，调解对于促进社会和谐、优化营商环境具有重要意义。

律师群体精通法律规则，熟悉纠纷的成因与化解技巧，具备良好的沟通协调能力，是理想的调解员人选。推动律师深度参与调解，不仅能够拓宽法律服务领域，提升律师职业的社会价值，更能有效缓解法院案件压力，从源头上减少诉讼增量，实现诉源

治理。在此背景下，探索长三角地区律师调解机制的创新路径以及系统化制度建设，显得尤为迫切和必要。本文旨在系统分析当前问题根源，结合长三角区域一体化发展的战略优势，借鉴国内外有益经验，提出一套符合区域实际、具有可操作性的律师调解机制发展与改革方案，以期对相关实践提供理论参考和政策建议。

一、现状审视：律师调解机制面临的困境与挑战

尽管调解的价值日益凸显，律师参与调解的制度探索也在逐步推进，但当前长三角地区的律师调解实践仍面临一系列深层次的困境与挑战，主要体现在以下几个方面：

（一）律师参与意愿低，内生动力不足

这是制约律师调解发展的核心问题。首先，从经济理性角度来看，调解收费通常远低于代理诉讼案件的收费，且调解过程往往需要投入大量时间和精力进行沟通、协调。对于以法律服务为生的律师而言，投入与回报不成正比，自然缺乏积极性。其次，调解的成功率受多种因素影响，具有不确定性。律师投入时间后若未能成功调解，其劳动价值难以得到有效体现。再者，部分律师及律师事务所对调解业务的重要性认识不足，尚未将其视为一项具有发展潜力的核心业务，而是将其作为辅助性或公益性的边缘业务。

（二）调解模式单一，对法院依附性强

当前，律师参与调解的主要渠道是通过法院设立的诉调对接中心或特邀调解组织，接受法院的委派或委托来进行调解。这种模式虽然在一定程度上整合了司法与调解资源，但也导致了律师调解的独立性和专业性受到限制。调解工作在很大程度上成为法院审判职能的延伸，律师调解员的角色更像是“编外法官”，其独特的专业优势和灵活性未能得到充分发挥。同时，这种依附性模式也制约了市场化调解组织的培育与发展。

（三）市场化程度低，缺乏有影响力的品牌机构

与公证、仲裁机构相比，专门从事市场化调解的独立组织在长三角地区尚处于萌芽阶段，数量少、规模小、影响力有限。当事人发生纠纷时，首选仍然是诉讼或仲裁，对市场化调解缺乏认知和信任。没有形成如“贸仲”那样具有全国公信力的仲裁品牌相媲美的调解机构品牌，导致市场对律师调解服务的有效需求不足，无法形成良性循环。市场传播力度不足，公众和市场主体不了解、不信任、不选择市场化调解，进一步加剧了律师调解业务的萎缩。

（四）制度保障不健全，规范化水平有待提升

虽然国家层面出台了关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见，各地也进行了一些探索，但针对律师调解的专门性、系统性制度规范仍不完善。例如，调解协议的效力确认与执行保障机制有待强化；调解的收费标准、程序规则、职业道德规范等缺乏统

一、明确的标准；律师调解员的选任、管理、考核、奖惩机制尚未成熟。制度供给的不足，导致律师调解实践存在一定的随意性和不确定性，影响了其规范发展和公信力建设。

（五）专业化与培训体系薄弱

商事纠纷的特殊性决定了商事调解员应当具有商事专业知识，熟悉商事营业活动的运作；决定了商事调解组织应当采取市场化运作方式匹配商事活动的运作规律；决定了商事调解服务应当采取收费原则，与商事活动的营利性相吻合；决定了商事调解程序比较注重规范性，符合商事活动追求效率的目标。^[2]因此，调解并非简单的“和稀泥”，它是一门融合了法律知识、心理学、谈判技巧、行业认知的综合艺术。律师虽然具备法律专业优势，但未必都系统掌握调解的理念、方法和技巧。目前，针对律师调解员的专业培训体系尚不健全，培训内容碎片化，缺乏持续性和深度，导致部分律师调解员能力不足，影响了调解的成功率和质量。特别是在处理涉及特定行业（如金融、知识产权、建设工程、国际贸易等）的专业纠纷时，对调解员的行业知识要求更高，相应的专业化培训更为匮乏。

二、问题根源：制约律师调解发展的深层次分析

上述困境的产生，是多种因素交织作用的结果，其深层次原因主要可归结为以下几点：

（一）观念认知偏差：对调解价值的忽视

长期以来，“诉讼至上”的观念在社会公众乃至部分法律专业人士心中根深蒂固。人们习惯于将诉讼视为解决纠纷的唯一正途或最终保障，而将调解视为“退而求其次”的选择，甚至是“和稀泥”、缺乏权威性的方式。这种观念偏差导致了对调解价值的普遍低估，使得市场化调解难以获得应有的社会认同和市场空间。律师作为法律服务提供者，其业务导向也自然倾向于更能带来直接经济收益的诉讼业务。

（二）制度路径依赖：司法中心主义的惯性

我国纠纷解决体系长期以来以司法为中心，形成了强大的路径依赖。现有的政策资源、财政支持、人才配置大多向法院系统倾斜。诉调对接模式虽然在短期内缓解了法院压力，但从长远看，强化了社会对法院主导下调解的依赖，抑制了独立第三方调解市场的发育。这种“司法中心主义”的惯性思维，使得旨在分流诉讼的市场化调解组织难以获得平等的成长机会和制度空间。

（三）市场生态缺失：供给与需求的双重不足

健康的产业发展需要供给与需求的良性互动。在律师调解领域，一方面，由于缺乏有效的激励机制和成熟的商业模式，能够提供高质量、专业化调解服务的律师（供给方）数量不足；另一方面，由于品牌缺失、公信力不强、公众认知度低，市场对律师调解服务的有效需求（需求方）也严重不足。供给与需求的双重疲软，导致市场化调解的生态体系难以形成，陷入“越没人用，

越没人做；越没人做，越没人用”的恶性循环。

（四）区域协同壁垒：一体化治理的挑战

长三角地区分属三省一市，在法律制度框架总体一致的前提下，各地在司法实践、政策细则、管理要求等方面仍存在一定差异。这种行政壁垒和区域差异，对于旨在构建统一大市场 and 一体化治理的长三角而言，构成了挑战。律师调解机构跨区域开展业务可能会面临资格互认、标准统一、协作机制等方面的障碍，制约了区域范围内调解资源的优化配置和高效流动。

三、创新路径：探索长三角律师调解的市场化与专业化发展

面对上述问题与挑战，长三角地区应充分利用其经济发达、法治环境友好、创新意识强的优势，打破路径依赖，探索一条以市场化为主导、以专业化为核心、以区域协同为支撑的律师调解机制创新路径。

（一）强化区域协同，共建调解服务网络

将律师调解机制建设纳入长三角一体化发展大局，加强顶层设计和区域协作。

1.建立协同工作机制。由长三角三省一市的司法行政部门、律师协会、高级法院等共同牵头，成立“长三角律师调解工作协调小组”，负责研究制定区域统一的律师调解发展规划、政策指引和协作协议。

2.推动标准互认与资源共享。逐步统一长三角地区律师调解员的资质认证标准、培训考核要求、职业道德规范。建立长三角律师调解员名册，实现区域内互认共享。搭建长三角律师调解信息平台，实现案件信息、资源需求的互联互通。

3.鼓励机构跨区域发展。支持资质优良、信誉良好的律师调解机构在长三角跨省市设立分支机构或开展业务合作，形成区域性的调解服务网络。对于跨区域纠纷，探索建立联合调解、委托调解等协作机制。

（二）推动有条件市场化，培育专业调解品牌

市场化是激发活力、提升服务质量的关键。应借鉴公证、仲裁机构的成功发展经验，有序推进律师调解的市场化改革。

1.扶持规模化的调解机构发展。鼓励律师协会、大型律所等社会力量整合区域资源，组建跨省市、专业化、品牌化的调解中心或调解事务所，推动机构向规模化、连锁化方向升级，明确其独立法人地位与市场化运作机制，以规模效应提升调解服务供给能力与行业公信力。

2.构建多元化收费机制。建立“公益性+市场化”相结合的收费体系。对于法院委派、涉及民生等特定类型的案件，可实行政府购买服务或低价收费；对于商事纠纷等，则完全由市场调节，允许根据案件难易程度、标的额、调解员资历等因素协商收费，体现优质优价。

3.加强品牌建设与市场推广。司法行政部门、律师协会应积极引导和帮助调解机构树立品牌意识。通过评选示范机构、发布典型案例、组织论坛研讨、利用媒体宣传等方式，提升优秀律师调解机构的社会知晓度和公信力。在法院立案阶段，应依法告知当事人可选择独立的市场化调解组织，并提供机构名录和指引。

（三）构建系统化支持体系，优化制度环境

系统、完善的制度保障是律师调解机制健康运行的基石。

1.完善制度规范。推动长三角区域层面出台关于律师调解的专门规定或指导意见，明确律师调解的范围、程序、调解协议的法律效力、司法确认流程、调解员的权利义务与责任豁免等。

2.强化协议效力保障。畅通调解协议司法确认的渠道，确保经律师调解达成的、符合法律规定的协议能够快速获得强制执行。探索赋予符合条件的商事调解协议直接执行力的可能性。

3.建立激励与约束机制。将律师参与调解工作的情况作为律师年度考核、评优评先的参考因素。对于表现突出的律师调解员和机构，给予表彰和奖励。同时，建立投诉处理和退出机制，规范调解行为。

（四）提升专业化水平，确保调解服务质量

专业化是律师调解的生命线，是其区别于其他调解形式的优势所在。

1.严格调解员选任。建立高标准的律师调解员准入制度，不仅要求具备执业经验和良好信誉，还应考察其沟通能力、心理素质、调解技巧等。设立不同专业领域的调解员名册（如金融、知识产权、建设工程、国际贸易等）。

2.深化专业领域服务。引导律师调解机构走专业化、精细化发展道路，专注于特定类型的纠纷解决，积累行业经验和专业知识，形成差异化竞争优势。

3.建立专业督导与案例复盘机制。由资深调解专家、行业顾问组成督导团，对重大、疑难案件进行全流程跟踪指导；调解结束后组织案例复盘，提炼经验、查找偏差，形成标准化操作指引并纳入培训教材，实现知识沉淀与专业能力持续迭代。

（五）加强培训与能力建设，夯实人才基础

持续、系统的培训是提升律师调解员能力的必由之路。

1.构建标准化培训体系。由律师协会或专业培训机构牵头，开发一套涵盖调解理念、程序规则、谈判技巧、心理学应用、伦理规范、行业知识等内容的标准化培训课程体系。

2.开展分层分类培训。针对新入行调解员、骨干调解员、特定领域调解员等不同群体，开展基础、进阶和专题培训。推广“模拟调解”、“案例工作坊”等实践性强的培训方式。

3.建立培训认证与继续教育制度。实行培训合格认证上岗，

并要求在岗调解员定期参加持续教育，确保其知识和技能不断更新。

四、制度建设：保障律师调解机制有效运行的支撑体系

创新路径的落实，需要坚实的制度作为保障。应从组织管理、程序运作、质量监督、配套衔接等方面构建完善的制度体系。

（一）健全组织管理体系

1.明确监管主体。司法行政部门作为律师行业的主管部门，应承担起对律师调解工作的宏观指导、监督管理和政策支持职责。律师协会负责制定行业规范、组织培训考核、实施行业惩戒等具体工作。

2.厘清机构性质。明确市场化律师调解机构的法律地位，尽量使其和公证机构、仲裁机构的地位保持一致，确保其能够独立、公正地开展业务。

3.完善内部治理。引导调解机构建立完善的章程，健全治理结构，实行规范化、透明化管理。

（二）规范调解程序运作

1.制定规则。出台《律师调解规则》，对调解的申请、受理、调解员的选任或指定、调解会议的进行、保密义务、调解终止等程序作出明确规定，确保程序的公正性和规范性。

2.保障当事人自主选择。始终坚持当事人自愿原则，保障其

在调解过程中选择调解员、知晓进程、接受或拒绝方案、随时终止调解的权利。

3.运用现代技术。大力发展在线调解（ODR），利用信息技术打破时空限制，为当事人提供更加便捷、高效的调解服务。

（三）建立质量监督与评估机制

1.设立投诉渠道。建立畅通的当事人反馈和投诉渠道，由律师协会或司法行政部门负责处理针对律师调解员和调解机构的投诉。

2.实施绩效评估。定期对调解机构和调解员的工作情况进行评估，评估指标可包括调解成功率、当事人满意度、案件处理周期、程序规范性等。

3.推行信息披露。鼓励调解机构定期向社会公布工作报告、业务数据、收费标准等信息，接受社会监督。

（四）强化与诉讼、仲裁的衔接机制

1.深化诉调对接。在坚持调解独立性的基础上，进一步完善与法院的诉调对接机制，畅通案件分流渠道，优化司法确认程序。

2.探索“调仲结合”。推动调解与仲裁的有机结合，探索“调解+仲裁”的混合模式。例如，当事人可以在调解协议中约定仲裁条款，一旦一方不履行协议，另一方可直接依据该条款申请仲裁，获得具有强制执行力的裁决书。

3.建立“调诉仲”一站式衔接平台。依托长三角一体化数据通道，打通法院、仲裁机构与调解组织的信息壁垒，实现案件材料、调解笔录、送达地址等电子卷宗即时推送、共享；当事人可在线完成调解登记、司法确认或仲裁立案申请，平台自动匹配最优纠纷解决路径，形成“调解优先、诉讼或仲裁托底”的闭环链条，降低程序空转与重复举证成本。

五、结论与展望

调解和审判是最常见的两种纠纷解决方式。相对于带有强制色彩的审判程序，调解手段要更加柔和、便捷，更注重保密性，调解结果由纠纷双方协商一致达成，有利于促进双方关系的修复；审判往往会经过刚性的诉讼程序，导致纠纷双方关系破裂，也会耗费更多的时间和经济成本。^[3]

因此，构建高效、多元的纠纷解决机制，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。律师调解作为其中的重要一环，在长三角这片充满活力的土地上，拥有广阔的发展前景和巨大的社会需求。当前面临的律师参与意愿低、市场化程度不足、制度保障不健全等问题，既是挑战，也是改革的契机。

长三角地区应秉持“一体化”和“高质量”发展的理念，勇于突破体制机制障碍，通过强化区域协同、推动有条件市场化、构建系统化支持体系、提升专业化水平、加强人才培养等创新路径，系统地推进律师调解机制的建设与完善。其核心在于，逐步

摆脱对法院的单一依附，培育一个健康、活跃、自律的市场化律师调解产业，打造一批具有全国乃至国际影响力的长三角律师调解品牌。

这将是一个渐进的过程，需要政府、司法机关、律师协会、律师事务所以及社会各界的共同努力。通过持续的制度创新和实践探索，相信长三角地区能够率先建立起符合区域特色、与国际接轨的现代律师调解体系，不仅有效化解社会矛盾纠纷，优化营商环境，也为全国范围内律师调解事业的发展提供可复制、可推广的“长三角经验”，最终为实现社会的和谐稳定与公平正义贡献力量。

[1] 孟利民、齐蕴博：《调解理论与实务》，法律出版社 2022 年版，第 12 页。

[2] 赵园园，王志萍：《商事调解制度比较研究》，法律出版社 2023 年版，第 39 页。

[3] 陈葵、江和平：《审前调解实务指南——流程·规则·技能》，北京大学出版社 2014 年版，第 3 页。

长三角律师调解机制创新与制度构建——从“杭州经验”到“合肥实践”

陈茂鑫

安徽天禾律师事务所

摘要：长三角作为律师调解改革试点集中区域，构建统一律师调解机制是区域法治一体化的关键。合肥市律谐调解中心作为尚处起步阶段的调解机构，正在借鉴杭州律谐调解中心的成功经验，不断完善多主体协同、深化市场化运作、强化调解员队伍建设等各项工作，深入探索本土化创新路径，解决自身痛点，助力融入长三角调解网络，为长三角区域律师调解机制一体化提供适配样本。

关键词：长三角 律师调解机制 杭州经验 合肥实践

一、引言

2024年7月18日，二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》，明确要完善推进法治社会建设机制，深化律师制度、调解制度管理体制改革。该决定从机制建设角度为律师队伍参与社会纠纷调解指明了实现路径，与当前最高人民法院关于组织律师队伍参与调解工作，助理法治建设的改革理念相契合。^[1]长三角区域作为律师调解改革试点集中区域，经过多年的探索，已总结出一套较为成熟的实践模式。当前，随着长三角一体化战略深入推进，跨区域纠纷激增，律师调解作为专业解纷力量，构建统一的律师调解机制与调解制度已成为长三角法治一体化的重要内容。

合肥作为长三角副中心城市，商事纠纷日益增多，但合肥市律谐调解中心尚处于起步阶段，亟待解决市场化运作不成熟、市场接受程度低、多主体协同不足以及调解员队伍建设有待进一步加强等问题，亟须通过对标先进寻求破局路径。而杭州律谐调解中心作为全国首家律师主体专业调解组织，在市场化调解机制建设、专业化团队培育、智慧调解应用、多元化解衔接等领域走在全国前列，且已实现良性盈利，积累了丰富的律师专职商事调解经验，如构建了与法院高效协同体系、实现了市场化盈利、打造了专业稳定队伍。同时，杭州与合肥均属于长三角区域的核心城市，合肥市律谐调解中心借鉴吸收杭州的先进经验具有可行性、区域适配性以及复制价值。

二、合肥市律谐调解中心的现状及困境

（一）多主体协同维度：有待加强协同深度与精细度

当前，社会整体对律师调解工作了解不够全面和深入，尚存在认知偏差，认为律师参与调解工作难度不大，仅需简单的言语沟通，不应进行收费。这种偏见阻碍实践中律师调解业务的开展，导致律师队伍参与调解工作的积极性不足。^[2]同时，在试点过程中，律师调解工作归属司法行政机关管理，业务上需要司法局、法院协助支持，日常管理归属合肥市律谐调解中心，需要多主体加强协同深度，提升调解工作开展效率。^[3]具体来说，一是需要司法行政机关牵头建立律师调解工作的统一标准，明确服务质量标准，开展有效的服务评估，把控律师解服务质量。二是需要各级法院加强对律师调解工作的支撑，对律师调解业务开展统筹指导，统一出台调解中心与各基层法院调解业务开展的合作标准，提升合作效率，有效推进律师队伍的调解工作。三是加大司法确认与执行保障力度。各级法院需

要在派驻的律师调解员通过调解工作促使当事人签订调解协议后，及时办理司法确认，提升当事人信任度和调解成功率。四是调解中心需要建立并完善律师调解员管理体系，早日常管理、纪律监督、考核淘汰等方面加强建设，提升律师调解员队伍专业水平及综合素质。五是要将对律师调解员的培训做成常态化，持续不断的定期培训。通过规范化的定期培训和实质性的操作联系，系统化提升律师调解员的能力水平，帮助律师调解员摆脱传统诉讼思维，重视调解工作所需的协商沟通技巧及利益平衡能力，有效引导当事人针对矛盾纠纷达成共识，适应市场化调解的需求。

（二）案件来源市场化维度：尚需丰富案源来源市场供给

当前，律师调解工作的开展面临挑战与困境，原因在于受到转型期律师参与诉前调解相关因素的深刻影响。从案件来源的角度来看，目前调解案件的主要来源渠道仍集中于各基层人民法院通过诉讼分流机制进行的委派、委托，但数量较少，在调解案件的整体中占比不高，加之由市场主体基于自身需求承托案件数量相对较少，导致案件来源不足。以杭州市为例，2018年至2019年杭州市法院调解案件的统计报告显示：专职（特邀）调解案件在委派、委托的调解案件中占比超50%以上，数量为101836件，成为解决矛盾纠纷的主力军。与此同时，在线调解案件也在逐年增加，共计67350件，占比达34%。反观，律师调解案件的数量无明显增长，仅为12102件，占杭州市法院调解案件总数的6%。^[4]2023年，杭州市法院委派律师调解案件数量为8006件，自行承接市场化来源律师调解案件数量为247件，仅占法院委派案件量的3%。^[5]2023年全国其他试点地区情况也是相似，如河南省律师参与调解的案件仅为1216件。^[6]由此可见，在各个试点地区，如杭州等试点情况表现较好的地区，律师调解案件的数量都十分有限。

律师调解案件量的来源不足表明律师调解市场化程度较低，尚未形成充分的市场供需关系，也表明当前律师调解机制尚未发挥其应有的作用和功能。

同时，随着多元化纠纷解决机制的不断推进，包括人民调解、行业协会专业调解、商事组织自主调解及行政调解等在内的各类解纷方式日益增多，调解服务市场份额竞争激烈。持有专业执业证书并接受规范化管理的律师调解队伍，由于受到传统工作模式和行业规范的约束，在市场竞争中反而呈现出被逐渐“边缘化”的趋势，其专业优势和市场地位面临着严峻挑战。

（三）调解员队伍建设维度：亟待建立专业稳定调解员队伍

当前，律师调解员队伍建设中存在一个突出问题：根据现有的调解员选拔和培养机制未能满足针对如普通民事纠纷、特殊领域专业案件以及复杂疑难案件等不同类型的案件的差异化需求，尚未建立科学合理的分类管理体系。具体表现为，在调解员选拔阶段，缺乏对案件难度系数和专业要求的精准评估，未能根据调解员的专业背景和实践经验进行针对性匹配；其次，在调解员培养阶段，目前的培训内容和方式过于笼统单一，未能针对普通案件、特殊领域案件和复杂疑难案件分别制定差异化的培养路径。最终，导致调解员队伍整体能力参差不齐，无法满足普通案件对调解效率的基本要求，也无法灵活应对特殊领域案件和复杂疑难案件，严重制约了调解业务的开展。

三、杭州律谐调解中心的先进经验

（一）多主体协同经验：实现协同的深度拓展与精细化

2020年，杭州市在60家律师事务所设立了调解工作室，由此形成了“1+60”的调解组织架构。截至2023年，杭州市律师调解工作经过深入探索和持续发展，

已形成了具有鲜明特色的“1+110”律师调解组织新架构，共有 1425 名专、兼职律师调解员。^[7]该主体架构主要通过科学整合 110 家分布在杭州各区的律师事务所调解工作室资源，同时依托 1 家经由杭州市中级人民法院、杭州市司法局和杭州市律师协会三方共同认可的市级专业性调解组织，即杭州律谐调解中心，共同构建起了一个多层次、广覆盖的调解服务网络。

杭州律谐调解中心与法院的合作建立了一套系统的协作模式。先由杭州律谐调解中心与中级人民法院制定合作框架，奠定合作基础，以此为依托向下延伸至各个基层法院，并与之一一对接。通过中级人民法院的引领与示范，有效降低了与各个基层法院的对接阻力，有利于优化合作流程，提升整体的合作效能。

（二）案件来源市场化运作经验：“成功后收费+分类管理”，实现市场化盈利

首先，收费节点层面。无案件登记费，调解中心出台《律师调解引导类案件收费标准》，规定调解不成功的不收费，且明确司法确认前完成收费；财产案件按诉讼费的 50% 收费；单件收费不满 500 元的，最低按每件 500 元收取。基于此，杭州市律师调解工作不断创新突破，调解案件收案数从 2017 年的 1901 件增至 2023 年的 3 万余件；调解成功数从 2017 年的 827 件增至 2023 年的 9693 件。^[8]此外，调解中心还积极承接专业调解业务，如物业纠纷、各类合同纠纷以及证券虚假陈述纠纷等，具体通过示范判例化调解的方式，高效的解决批量类似案件，吸引当事人优先考虑采取律师调解制度解决矛盾纠纷，拓宽案件来源。其次，杭州律谐调解中心下设办公室，明确分工，针对法院试点政策对接、大项目洽谈、分配工作、统计汇报以及调解员对接、案件数据收集、收费对接等工作设置专员负责。同时，针对不同分案方式采取差异化管理，建立法院内网分案、浙

江解纷码及线下纸质分案等不同的分案方式，提高案件分配的效率，及时定分止争，拓宽调解案件来源。

（三）调解员队伍建设经验：“严选拔+严考核”，打造专业稳定调解员队伍

杭州律谐调解中心通过严格选拔与考核淘汰的组合策略，打造了一支专业稳定的律师调解员队伍，具体经验如下：

一是择优选拔层面。杭州市中级人民法院、市司法局、市律师协会联合印发《关于进一步加强律师参与法院调解工作的意见》，明确担任调解员的律师应当执业五年以上（担任市中级人民法院调解员的，执业八年以上），或者曾担任法官、检察官、在大学从事法律教育等工作经历与律师执业经历合计五年以上。^[9]

二是考核淘汰层面。调解中心以收费覆盖人员成本为基础标准，同步考核案件量与成功率，若成功案件量过低则予以淘汰。同时，与律所签订分阶段协议：首次签订三至五个月，根据个人调解数据补签剩余月份合同，年底完成评估后签订次年合同。

四、合肥市律谐调解中心的创新路径：借鉴杭州经验的本土化实践

（一）多主体协同机制创新

目前，合肥市司法局、合肥市中级人民法院及合肥市律师协会正在各司其职、紧密合作，探索律师调解工作的多主体协同机制创新，推进律师调解服务规范化建设。通过多主体协调，实现统筹制定调解服务流程、质量要求、收费标准等在内的调解服务标准，同时建立完善的服务评估反馈机制。同时强化合肥市律谐调解中心的管理职能，强化律师调解员日常的监督管理、纪律监督。通过制定调解

工作考核办法、建立调解律师分类人才库，实现调解资源的优化配置。此外，合肥市中级人民法院正在通过不断强化发挥司法保障作用，健全诉调对接机制、完善诉前案件分流程程序、优化律师调解工作流程、强化司法确认保障等方式，为市场化调解提供强有力的司法支撑。

其次，为提升律师调解员的专业能力和调解水平，相关职能部门正在探索建立常态化培训机制，定期组织涵盖法律法规、调解技巧、心理疏导等方面的专业素养培训。通过加强对律师调解员调解实务指导，帮助律师调解员完成从诉讼思维向协商智慧的转变。

（二）案件来源市场化运作创新

首先，规范收费流程，逐步实行无前期登记费与仅在调解成功后收费的创新模式，并明确仅在收费后才启动申请司法确认的协助程序，积极承接专业调解业务，如物业纠纷、各类合同纠纷以及证券虚假陈述纠纷等，同时组建专业团队，以调解专班形式开展调解工作，具体通过示范判例化调解的方式，高效的解决批量类似案件，以吸引当事人优先考虑采取律师调解制度解决矛盾纠纷，拓宽案件来源；其次，市场化调解案件的收案入口实行当事人自行承托和法院引调分流双轨制并行管理，完善案件的分流程程序，增强律师市场化调解的行业自律和外部监管机制建设，建立诉调对接工作流程；再者，可探索按照商事案件与非商事案件的标准进行区分公益性律师调解和非公益性律师调解，商事案件适用于市场化律师调解，非商事案件适用于公益性律师调解。商事性与非商事性案件均可作为案源；最后，为进一步扩大影响力，正在考虑通过设立官方网站、开通微信公众号，开设“律师调解服务专栏”，定期发布调解典型案例和最新政策解读，不断加

强律师调解影响力和吸引力。^[10]同时，加强与行业协会，如物业协会等的交流合作，通过建立合作机制，拓宽案件来源，解决矛盾纠纷，通过合作实现共赢。

（三）调解员队伍建设创新

首先，建立分类式人才机制，通过设置基础培训学时、基础准入指标等，逐步提高普通律师调解员的准入门槛，鼓励执业五年以上的律师、曾担任法官、检察官、在大学从事法律教育的律师进入律师调解员队伍。同时，针对商事案件、知识产权案件等特殊领域且专业要求较高的案件，单独进行专业水平认证，由经实践检验、具有相应调解此类专业案件能力和经验的调解员进行专项指导培训；针对疑难复杂案件，建立专门的律师调解专家团队，专家团队成员优先从表现较好的调解员中选拔产生。^[11]其次，完善考核淘汰机制。核心考核指标收费覆盖人员成本，主要考核案件量以及调解成功率，连续2个季度不达标者淘汰。同时，分阶段签订协议，首次签三至五个月，根据数据补签剩余月份，年底评估后签订次年合同。

五、结语

合肥市律谐调解中心通过借鉴杭州律谐调解中心“多主体协同、案件来源市场化运作以及调解员队伍建设”的核心经验，可有效解决当前机制痛点，形成具备合肥特色的律师调解模式，逐步成为合肥基层社会治理与商事纠纷解决的核心力量。合肥律师调解制度的构建，不仅能提升本地解纷效率，助力合肥融入长三角区域调解协作网络，还能为长三角律师调解机制创新与制度构建一体化提供城市适配样本，实现与先进地区的资源共享、优势互补。

参考文献：

- [1] 张心一,王家国. 律师参与市场化解纷与公共法律服务的实践和问题——以杭州为例[J]. 海南开放大学学报, 2025, 26(01): 151-158.
- [2] 唐守东. 律师调解制度的实证考察与完善路径——以京津冀地区律师调解工作实践为例[J]. 河北科技大学学报(社会科学版), 2020, 20(04): 23-30.
- [3] 纪琼. 论我国律师调解的制度定位[J]. 河北法学, 2020, 38(10): 165-188.
- [4] 王正航,丁洁,麻伟静. 杭州市律师调解工作的实践与思考[J]. 中国司法, 2020, (01): 92-101.
- [5] 李军,刘晓辉,麻伟静. 律师调解市场化的“杭州样本”实践探析[J]. 中国法治, 2024, (03): 86-93.
- [6] 宋安勇. 聚焦中原律师调解的五组镜头——河南律师参与调解工作全纪实[J]. 中国律师, 2023, (11): 21-25.
- [7] 李军,刘晓辉,麻伟静. 律师调解市场化的“杭州样本”实践探析[J]. 中国法治, 2024, (03): 86-93.
- [8] 张心一. 律师调解市场化与规范化建设的实践路径——基于杭州试点经验[J]. 司法警官职业教育研究, 2024, 5(03): 17-24.
- [9] 杭州市司法局. 杭州市司法局扎实推进律师调解工作显成效[EB/OL] (2021-09-08) [2025-02-20].
- [10] 以法治之力赋能经济社会高质量发展[N]. 杭州日报, 2025-02-20(4).

[11] 李克武,黄佳乐. 诉源治理视角下律师调解制度半市场化改革研究[J]. 特区实践与理论, 2025, (03): 78-90.

国际商事调解的规则构建与程序创新——以长三角实践为视角

方娟 姚国庆（实习）

安徽徽安律师事务所

摘要：作为我国对外开放的前沿阵地与跨境经贸核心枢纽，长三角区域 2024 年全年进出口总值 16.01 万亿元，占全国进出口总值的 36.5%。随之而来的是跨境商事纠纷量大量增加，长三角区域的国际商事调解机制建设对全国具有示范意义。本文以长三角实践为核心，聚焦国际商事调解的规则构建与程序创新两大维度：规则层面，剖析区域内规则碎片化、与《新加坡调解公约》衔接不足、调解员资质标准不统一等痛点，结合上海自贸区临港新片区“备案对接公约”、长三角调解机构联盟“三统一”规则等实践，探索分层规则体系；程序层面，依托杭州云平台数智化实践、长三角“调诉仲”无缝衔接机制、个人调解市场化探索等案例，提炼“智能+协同”程序创新范式。研究提出构建“区域规则协调平台+数智化程序中枢+跨境协作网络”的长三角方案，为我国国际商事调解机制高质量发展提供实践路径。

关键词：国际商事调解；规则构建；长三角区域；新加坡调解公约；数智化调解

引言

长三角一体化战略实施 6 年来，一体化发展质量不断提升。长三角地区以 3.7% 的国土面积，贡献了整个国家 25% 的地区生产总值，进出口总值占全国的 36.5%。根据《中国国际商事仲裁年度报告（2024-2025）》显示，2024 年度，贸仲受理涉外案件 758 件；贸仲涉外案件争议总金额增至 811.25 亿元。随着“一带一路”倡议与长三角一体化发展战略深度融合，跨境纠纷呈现类型多元、地域分散、诉求复杂的特征，传统诉讼、仲裁模式已难以满足需求。

国际商事调解凭借低成本、短周期、保合作的优点，成为长三角跨境纠纷解决的优先选择^[1]。但当前长三角国际商事调解仍面临双重困境：规则上，上海要求需具备十年以上商事法律服务或商业经营管理经验；江苏要求需 8 年以上相关工作经验，并在江苏省涉外经贸法律界具有一定知名度和影响力；浙江对要求连续执业满 5 年，并有一定的涉外法律服务工作经历；安徽仅对调解员从事商事调解工作满 3 年，未区分国际商事调解员；范围界定未涵盖跨境数据纠纷，规则差异导致跨区域案件流转效率低。程序上，传统调解存在“分案依赖人工、跨境协作卡顿、与诉讼仲裁衔接断层”等问题。2024-2025 年，长三角在规则统一、数智化程序、公约衔接等方面取得突破，为规则构建与程序创新提供了鲜活样本。本文以此为切入点，系统梳理长三角国际商事调解实践，为区域乃至全国国际商事调解机制完善提供参考。

一、长三角国际商事调解规则构建的现状与痛点

（一）区域规则碎片化：从“各自为政”到“初步协同”

长三角地区在国际商事调解规则层面长期存在碎片化问题。上海市较早出台了《上海市促进多元化解矛盾纠纷条例》等文件，并首创“鼓励国企参与调解”条款，同时通过《浦东新区促进商事调解若干规定》探索与国际通行规则接轨。江苏省和浙江省则分别依托“江苏微解纷”平台和“中国

（杭州）知识产权·国际商事调解云平台”构建区域性规则框架。然而，各地规则在“商事”范围界定、调解员资质标准、收费标准等方面存在显著差异，导致跨区域案件流转效率低下。为应对这一问题，长三角地区通过司法协作框架协议推动规则协同。2020年，三省一市高级人民法院签署《长三角地区法院一站式多元解纷和诉讼服务体系建设司法协作框架协议》，初步建立资源共享机制。2025年，长三角国际商事调解机构联盟进一步推出《长三角国际商事调解示范规则》，尝试实现“三统一”：统一商事范围（涵盖数字贸易、知识产权等）、统一调解员资质（5年跨境经验+公约考核）、统一收费标准。但规则落地仍面临挑战，例如地方财政补贴政策与联盟收费标准冲突，导致部分机构执行打折扣。

（二）与《新加坡调解公约》衔接不足：从“间接转化”到“备案突破”

我国尚未批准《新加坡调解公约》^[2]，长三角地区目前主要依赖“司法确认+仲裁转化”实现调解协议的跨境执行。以上海为例，其通过《浦东新区促进商事调解若干规定》支持境外调解机构在浦东设立业务机构，并探索与国际规则的衔接。2025年，上海自贸区临港新片区推出《国际商事调解协议直接执行实施办法》，创新“备案对接公约”机制，允许符合公约条件的调解协议经备案后直接向缔约国法院申请执行^[3]。数据显示，该机制在2025年1-9月内处理备案案件62起，境外执行成功率达93%，平均执行周期缩短至2个月。然而，长三角其他地区在公约衔接上仍存在瓶颈。例如，部分地区法院对调解协议的审查标准不统一，有的侧重形式审查，有的则要求实质性审查交易背景，导致协议跨境执行效率参差不齐。

（三）调解员资质与管理：从“标准混乱”到“体系初建”

长三角地区调解员资质标准曾高度分散。上海市要求调解员具备10年以上商事服务或经营管理经验，江苏省要求8年，浙江省要求5年，安徽

省则仅要求 3 年且未区分国际商事调解特殊资质。这种差异导致跨区域执业障碍，例如一名在上海注册的调解员在江苏可能因资质不互认而无法参与案件。针对这一问题，2025 年长三角成立国际商事调解员协会，推动建立“三阶资质体系”（初级、中级、高级）并实现资质互认。同时，浙江省依托“国际商事调解云平台”开展标准化培训，2025 年培训调解员超 1200 人次，专业能力评分提升 28%。截至 2025 年 9 月，长三角地区已有 860 名调解员通过初级认证，45 名通过高级认证。

二、长三角国际商事调解程序创新的实践探索

长三角地区围绕国际商事调解的程序创新，形成了以数智化应用、协同化机制、市场化探索为核心的三大路径^[4]。这些实践不仅提升了纠纷解决效率，也为全国商事调解体系现代化提供了可复制的“长三角样本”。

（一）数智化程序：全域协同的“智能+跨境”范式

长三角地区通过构建一体化数字平台，实现了国际商事调解从“线下分散”向“线上协同”的转型升级。其中，中国（杭州）知识产权·国际商事调解云平台（以下简称“杭州云平台”）成为核心枢纽。该平台通过区块链技术存证调解全过程，并与新加坡国际调解中心等国际机构建立数据互联，支持 28 种语言实时翻译，有效破解了跨境纠纷中的语言和文化障碍。平台还整合了长三角地区跨境纠纷案例数据，形成智能分案系统，可根据纠纷类型、当事人国籍等因素自动匹配调解员。例如，一起中泰知识产权纠纷通过系统精准匹配熟悉泰国《知识产权法》的调解员，仅在 15 天内达成协议，效率较人工分案提升 60%。

南京片区的国际数字贸易与金融调解中心则聚焦数字贸易纠纷的协同化解，通过引入人脸识别、电子签署、公证存证等技术，有效解决跨境数字交易中取证难、执行难等问题。2023 年以来，该中心累计调解国际数字贸

易纠纷 136 起，服务范围覆盖国内 7 个省市和 30 个外国地区，涉及金额超 6 亿元。

此外，浙江推动长三角地区集体入驻“国际商事调解云平台”，并作为“总对总”在线诉调对接机制首批试点省份，通过全域数据共享，将平均调解周期缩短至 22 天，调解成功率稳定在 35% 以上。

（二）协同化程序：“调诉仲”无缝衔接的生态构建

长三角地区通过机构协同、程序对接和资源整合，构建了“调解+诉讼+仲裁”无缝衔接的一站式解纷体系。

在机构协同方面，瑞安调解中心作为全国首个县级调解中心，探索“县乡贯通、多元联动”模式，与司法局签署《商事纠纷“调解+公证”工作战略合作协议》，与温州仲裁委员会共建“涉外商事纠纷调解仲裁服务站”，并聘任行业专家担任兼职调解员，形成覆盖跨境贸易全链条的服务网络。2025 年，该中心通过“调解+仲裁”联动机制，成功化解 21 起涉外纠纷，为企业挽回经济损失超百万元。

在程序对接层面，上海“解纷一件事”平台整合调解、公证、仲裁资源，自 2019 年以来累计处理法院委派委托案件 44.5 万件，成功调解 23 万件。长三角还推出“费用抵扣机制”，当事人已支付的调解费用可按 50% 比例抵扣后续仲裁或诉讼费用，2025 年全年为当事人节省支出超 100 万元。此外，通过“案件信息库”共享机制，调解阶段的证据材料经当事人同意后可直接用于诉讼或仲裁程序，减少重复举证成本，避免跨区域奔波。

长三角庭外重组中心的成立进一步拓展了协同化程序的深度。该中心由上海市司法局、贸促会和第三中级人民法院联合指导，配备专家咨询库、投资人库及律师事务所等专业服务机构库，并搭建在线平台实现重组方案协商、流程可视化等功能。其与阿里资产共建的“长三角庭外重组在线平

台”，依托区块链存证与智能合约技术，开创了“法律+科技+金融”融合解纷新模式。

（三）市场化程序：专业服务与个人调解的多元探索

为满足跨境纠纷对专业化、灵活性的需求，长三角地区积极推动调解市场化改革，形成机构与个人互补的服务格局。在机构市场化方面，上海贸促国际商事调解中心新增补 187 名调解员，涵盖涉外律师、退休法官等专家，2024 年以来受理案件近 400 件，涉及国际贸易、投资等领域。浙江则依托杭州云平台培育市场化调解组织，近五年累计受理涉外商事案件 1861 件，调解成功率超 40%，为企业挽回损失 12 亿元。截至 2025 年，长三角已有 35 家市场化机构制定收费标准，部分机构调解成功率超 40%。

个人调解机制的创新同样引人注目。上海试点“个人调解员备案制”，为符合条件的个人提供规则支持、技术平台和职业责任险。浙江设立“个人调解工作室”，吸纳具有国际仲裁员资质的专家，针对跨境投资、数字贸易等领域提供定制服务。例如，一起标的额 5000 万元的中新跨境电商数据纠纷，由个人调解工作室灵活安排跨时区会议，30 天内达成合规协议，成本较机构调解低 15%。

长三角的程序创新通过数智化平台打破时空限制，通过协同化机制消除程序壁垒，通过市场化探索激发服务活力，共同形成了“技术赋能+生态协同”的双轮驱动模式。未来，需进一步打通跨部门数据壁垒，扩大个人调解员准入与支持，推动长三角从“程序创新试验区”向“全球商事调解规则引领区”升级。

三、长三角国际商事调解规则构建与程序创新的优化路径

长三角地区作为我国对外开放的前沿阵地，其国际商事调解机制的完善对全国具有示范意义。当前，长三角已在规则协同、程序创新和跨境协

作方面取得初步成效，但仍需通过以下路径进一步优化，以构建与国际接轨的商事调解体系。

（一）、构建“区域规则协调平台+数智化程序中枢”

推进规则统一与差异化互补，由三省一市司法行政部门牵头，在现有《长三角国际商事调解示范规则》基础上，制定《长三角国际商事调解统一规则》，明确商事范围、调解员资质、收费标准等核心要素。同时，需建立规则动态调整机制，定期评估与《新加坡调解公约》及国际商会规则的衔接差距，发布《规则衔接报告》指导实践。允许上海、江苏、浙江、安徽结合地方特色，制定产业优势补充规则，形成“统一核心+特色补充”的规则体系。

以上海“解纷一件事”平台和杭州“国际商事调解云平台”为基础，构建长三角数智化调解中枢。该中枢应整合三大数据库：1、法律文化数据库：扩容至覆盖 50 国法律及调解习俗；2、产业案例库：聚焦芯片、汽车、电商等长三角特色产业纠纷；3、智能工具库：开发实时法律查明、类案赔偿比例分析等功能。通过区块链技术存证调解全过程，与新加坡国际调解中心（SIMC）等境外平台对接，实现语言实时翻译与证据互认。

（二）、完善“调诉仲”协同与跨境执行网络

借鉴长三角“一站式衔接平台”经验，推广“调解失败自动转入仲裁”机制。如当事人在调解协议中可约定调解失败后直接转入仲裁或向任一长三角法院起诉，避免重复立案。目前，青吴嘉三地已试点“诉讼费 50% 抵扣调解费”机制，2025 年为企业节省超 100 万元，未来可扩大至长三角全域。制定《长三角国际商事调解证据指引》，统一电子证据、境外证据认定标准。同时，建立跨境执行协助机制，由长三角法院联合提供文书送达、财产保全支持。

与“一带一路”沿线国家机构（如哈萨克斯坦 IUS 仲裁中心、泰国商会调解中心）签订《联合调解备忘录》，组建“中哈”、“中泰”等专项团队，由长三角与境外调解员按 1:1 比例共同处理纠纷^[5]。以上海临港新片区“备案对接公约”经验为蓝本，在长三角推广备案制。对符合《新加坡调解公约》条件的协议，经备案后可持《备案通知书》直接向缔约国法院申请执行，将平均执行周期缩短^[6]。同时，在上海设立“国际调解中心长三角分中心”，引入 SIMC 等国际机构，提供国际规则适配服务。

（三）、培育专业化与市场化调解队伍

依托长三角国际商事调解员协会，完善“三阶资质体系”（初级、中级、高级），并开展“订单式培训”。建立调解员资质互认平台，调解员通过数智中枢提交跨区域申请执业。制定《长三角国际商事个人调解管理办法》，明确备案条件、收费标准及执业规范。以上海“个人调解员备案制”和浙江“专家工作室”为范本，为个人调解员提供平台账号、电子签名工具及职业责任险。鼓励调解机构与仲裁、公证机构合作，拓展“调解+仲裁+公证”服务链。同时，引入“公益+有偿”服务模式，对中小企业提供补贴性服务，对大型企业按市场价收费，形成可持续发展生态。

（四）、建立“跨境+区域”协作与预警机制

在南京、杭州、合肥等 10 个跨境节点城市设立“国际商事调解服务站”，提供就近受理、跨区流转服务。服务站配备双语调解员及法律查明专员，为中小企业提供快速通道。联合海关、外汇管理、电商平台（如阿里国际站）建立“跨境纠纷风险预警数据库”，通过分析企业交易数据识别高风险合同，提前推送调解建议。同时，针对汽车、芯片等产业发布《跨境纠纷调解白皮书》，为企业提供合规指引。

长三角国际商事调解机制的优化，需通过规则协同化、程序数智化、人才专业化三重路径协同推进。进一步发挥上海临港新片区、杭州云平台等试点示范效应，为全国提供可复制的“长三角样板”。

四、结论

作为我国跨境经贸最活跃、开放程度最高的区域，长三角国际商事调解的规则构建与程序创新，既是应对区域内大量跨境纠纷的现实需求，也是我国参与国际商事纠纷解决规则制定的战略支点。从实践来看，长三角已在规则统一、程序创新、公约衔接等方面取得突破，但仍面临规则落地障碍、跨境适配不足、主体能力不均等挑战。

未来，通过构建“三层级”区域规则体系，打造“智能+协同”程序生态，培育“专业化+市场化”主体体系，建立“跨境+区域”协作网络。一方面，实现区域内规则统一、程序高效、执行顺畅，将跨境纠纷调解周期缩短、境外执行成功率提升；另一方面，为全国国际商事调解机制建设提供可复制经验，推动我国从“国际规则追随者”向“规则贡献者”转变，助力“一带一路”跨境经贸合作高质量发展^[7]。

从更长远视角看，长三角国际商事调解机制的完善，不仅能优化区域营商环境，吸引更多跨国企业，更能通过规则互认、程序协同，推动我国与“一带一路”沿线国家形成商事纠纷解决的“利益共同体”，为全球跨境商事调解贡献“中国方案”。

参考文献

[1]王钢.《国际商事调解规则研究》，中国社会科学出版社 2019 年版，第 10—15 页.

[2]孙南翔：《〈新加坡调解公约〉在中国的批准与实施》，载《法学研究》2021 年第 2 期，第 2—3 页.

[3]孙巍：《〈联合国关于调解所产生的国际商事调解协议公约〉立法背景及条文释义》，法律出版社 2018 年版，第 42—46 页。

[4]朱楠，柴小雪：《商事调解原理与实务》，上海交通大学出版社 2014 年版，第 42—46 页。

[5]王丽著：《“一带一路”国际商事调解》，北京大学出版社 2020 年第 1 版，第 112—124 页。

[6]王国华，施长艳《〈新加坡公约〉与中国国际商事调解机制的冲突及破解之道》，中国海商法研究，2023 年版，第 37-48 页。

[7]范愉：《商事调解的过去、现在和未来》，载《商事仲裁与调解》2020 年第 1 期。

商事调解的市场化与商品化之路：理论构建与路径完善

姚建国

上海金时律师事务所

内容提要：“坚持‘枫桥经验’把非诉讼解决纠纷机制挺在前面”是习近平法治思想的重要组成部分，在这一重要思想的指引下，中国的多元解纷积极而稳妥地推进，并取得了显著的成果。

商事调解正是构建多元解纷机制的不可或缺的部分，短短两年的时间里，在司法部和最高人民法院的推动下，各地积极探索，从政策驱动到省级立法再到《中国商事调解条例》（征求意见稿）的发布，再到《促进民营经济法》第 55 条第一次以全国人大立法的方式提出建立健全矛盾纠纷多元化解机制中商事调解的概念和作用，商事调解与诉讼、仲裁三足并立的大格局呼之欲出。

商事调解作为新生事物，要想成长壮大，自身必须迅速适应环境，用专业优势、效率优势和成本优势建立起自己的公信力。但从制度上研讨如何最大限度地解放商事调解，发挥其独特的作用，是一个紧迫而又现实的课题。本文着重探索商事调解组织市场化与商品化的可能性，与其公益性并行不悖，以正

其名而利其行。

本文中的市场化是指在资源配置和价格确认上应尊重市场规律，尊重客户（调解申请人）的选择。商品化是指应该承认调解服务是有价值的，其价格（调解费用）应该由价值和供求关系决定。

关键词： 商事调解 商事调解组织 市场化 商品化

前言

商事调解作为诉讼过程中的解纷手段固然早已有之，但真正将其与诉讼、仲裁并列为“三驾马车”，也不过是近些年的事情。

2019年1月，习近平在中央政法工作会议上提出“坚持和发展‘枫桥经验’，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”，为推动多元化纠纷化解体系建设，促进国家治理体系和治理能力现代化，指明了方向，奠定了基础。

2019年8月，最高人民法院发布《关于建设一站式多元解纷机制、一站式诉讼服务中心的意见》，明确要求将非诉讼纠纷解决机制挺在前面，推动诉讼与调解、仲裁等非诉方式有效衔接。

2024年11月，上海市人大常委会通过《上海市促进浦东新区商事调解规定》，这是全国首部省级人大常委会专门规范商事调解的地方性法规，自2024年12月1日起施行。为进一步推动浦东新区乃至上海商事调解行业高质量发展提供了更高效力的法律保障。在这一规定出台前后，上海市司法局各区局加快了对商事调解组织的审批节奏，一大批以商事调解为主业的民非组织应运而生。

2025年5月，司法部在其官网上发布了《中华人民共和国商事调解条例（公开征求意见稿）》，标志着商事调解立法工作实现了质的飞跃，使得人们对中国商事调解的未来有了美好而稳定的预期。

一、商事调解组织的法律定性与现状分析

商事调解作为一种非诉讼纠纷解决机制（ADR），在多元化纠纷解决体系中扮演着日益重要的角色。从法律定性来看，商事调解既不同于传统的人民调解，也有别于诉讼调解和仲裁调解，它具有独特的法律属性与功能定位。在我国现行法律框架下，商事调解组织主要登记为**民办非企业单位**，属于非营利性组织，但其提供的服务又具有明显的专业性和商品性特征。这种内生性的特质无疑为商事调解组织的生存和发展制造了诸多矛盾和挑战。

与诉讼、仲裁相比，商事调解协议本身不具有法律强制执行效力，仅具有民事合同性质，需要依靠司法确认或仲裁裁决才能获得强制执行效力，或者是更为迂回的方式——公证赋强。这既是商事调解的先天不足，也是商事调解的角色定位。这一特点导致商事调解的独立性相对较弱，其公信力也颇受质疑。

正如《新加坡调解公约》所试图解决的国际商事调解协议执行问题一样，我国国内法层面也需要对商事调解协议效力给予更明确的保障。

在多元解纷机制中，商事调解应当定位为“三驾马车”中的一驾，但无需追求并驾齐驱，应依据自身特点，精准定位，坚持有所为有所不为，与诉讼和仲裁形成差异化互补关系。商事调解的核心优势在于其高效性、灵活性和专业性，特别适合处理商事主体之间那些需要保持长期合作关系、注重商业隐私且希望控制解决成本的纠纷。换言之，商事调解更需要扬长避短，做专做精。

二、商事调解组织市场化的必要性与动力机制

作为新兴的法律服务体，因为其非营利的法律定性以及调解结果不具有强制力的先天不足，势必带来几个攸关商事调解组织生存与发展的关键问题：商事调解组织的案源如何解

决？如何收费？商事调解组织的运作能否采用市场化、商品化的运作方式？本文之所以将调解组织的市场化作为重点，并将商品化作为其可行性的问题提出来，实在是因为，这个问题是关乎商事调解能否在中国筑牢基础、强筋健骨、发展壮大关键命题。

商事调解组织的市场化导向并非人为所致，而是由内在发展需求和外在环境压力共同驱动的必然选择。从内在需求看，商事调解组织的**初始资金**主要来源于发起人捐赠，在上海是十万元起步，在南京是三万元起步，这是绝大多数调解组织的实际情况，这远远不足以支撑场地、人工、软硬件等多重运营成本。

与法院和仲裁机构完全依靠财政拨款运行不同，商事调解组织不可能获得任何财政支持，其本身又并非慈善组织，也不能公开向社会募捐，启动资金很快就消耗一空，因此，商事调解组织必须具备**自我造血功能**才能实现可持续发展。

从外部环境看，随着商事纠纷数量不断增加和案件类型日益复杂，传统的诉讼解决机制已难以完全满足市场主体对高效、专业解纷服务的需求。法院系统案多人少的矛盾将长期存在，而仲裁机构因为其管辖的约定问题和编制限额的问题，对此也只能杯水车薪。在这种情况下，市场化调解就成

为缓解司法压力、优化营商环境的有效途径和必然选择。

全球化背景下的**国际经验**也为我国商事调解市场化提供了重要参考。美国、英国等发达国家早已建立了成熟的商事调解市场体系¹，调解服务实行市场化收费，调解机构通过市场化竞争提升服务质量。

尤其是《新加坡调解公约》的签署，为国际商事调解协议的执行提供了统一标准，也推动各国加快商事调解市场化进程²。我国商事调解要与国际接轨，要成为与诉讼、仲裁鼎足而立的重要力量，就必须走市场化道路，建立符合国际惯例的运作机制。

从理论层面分析，市场化改革有助于实现资源优化配置，通过价格机制调节供需关系，引导商事调解服务向**专业化、高质量**方向发展。市场化还能形成有效的激励机制，吸引专业人才加入商事调解员队伍，提升商事调解的服务水平。

三、市场化运作的核心机制设计

1. 多元化收费模式与定价策略

商事调解市场化运作的核心环节是建立合理的收费机制与调解员薪酬机制。当前我国商事调解收费模式可归纳为三种主要类型：**案件受理费+按比例计收、与诉讼费挂钩**以及

按回款率计。

上海经贸商事调解中心在其官网上公示的收费办法显示，其自收案件的调解费收费标准采取分级分段收费标准，比法院的诉讼费高了一成左右。另外，还要收取案件受理费1000元/件。而大部分金融纠纷调解组织则普遍采取了基本服务费+回款率计算调解费的收费方式或单纯按回款率收费的模式。

至于法院委托的案件如何收费，则是由法院决定的，比如徐汇区法院之前规定，调解成功的案件，调解组织可以按诉讼费的40%收费。上海市高院出台《关于加强商事纠纷诉调对接工作的实施办法》（以下简称实施办法）³之后，则可以按案件受理费的50%收取商事调解服务费。

《实施办法》第十一条提出：商事调解组织收取商事调解服务费用应按规定实行市场调节价，这是人民法院对委托调解第一次提出“市场化调节价”的概念，具有引领作用。但对于大多数主管部门来说，往往还是更强调“公益性”，有意回避“市场化”的提法，所谓“巧妇难为无米之炊”，这种自相矛盾的心态对于商事调解的长远发展是不利的。

2. 案源拓展与竞争机制构建

案源是商事调解市场化的生命线。目前商事调解案件主

要来源于法院委托，存在**案源单一**和**选择性受限**问题。

为打破这种半垄断状态，需要多措并举拓展案源。为此，上海高院也试图打破个别调解组织垄断法院委托案件的惯例。《实施办法》第五条规定：人民法院委派调解的商事纠纷，当事人可以在特邀商事调解组织名册中协商选定调解组织。当事人未就调解组织的选择达成一致的，人民法院可以通过摇号等方式指定特邀商事调解组织进行调解。这种“先协商，再摇号”的思路有利于建立更公平的案源分配机制。值得推广。

单从经济角度分析，法院委托的案件其实并不能给商事调解组织带来多少盈利，甚至还会造成亏损。所以，商事调解组织更应当积极开拓**自收案件**渠道，直接面向市场提供服务。加强与商协会、大型企业合作，建立长期协作关系，引导其在纠纷发生时优先选择调解。在这个问题上，上海市司法局也是煞费苦心。自去年开始，每年都举行商事调解优先的“和计划”推广活动，倡导律所、商协会、企业自愿承诺调解优先。笔者认为，作为法律服务之一种，商事调解同样也要贴合实际，下沉到企业，积极主动地找案源。为此，上海徐汇区商联商事调解中心不等不靠、锐意创新，通过与商协会签订战略合作协议、共建调解办公室的方式推广“和计划”，面向商协会会员“灌输”商事调解优先的理念，并倡

导企业在其合同文本中加入商事调解优先的示范条款。虽然在目前并没有直接的回报，但我们深信，商事调解的市场在工商企业间，商事调解的客户就是工商企业。

同时，在商事调解的业务层面，针对特定类型纠纷如金融、知识产权、国际贸易、企业出海等领域，开发专业化调解产品，形成差异化竞争优势。

此外，法院还可以建立调解组织白名单，完善案件分流标准，为当事人提供更多选择空间。以上海为例，市高院和市司法局合作，发布《关于特邀商事调解组织名册管理办法（试行）》相关规定，经过商事调解组织自愿申报，各区司法局初评、各法院综合评价等程序，经上海市高级人民法院和上海市司法局共同审定，最终确定 53 家商事调解组织进入上海法院特邀商事调解组织名册。这种名册管理的做法，既是对商事调解组织的规范和监管，又是对调解组织的促进和支持。

3. 监管机制与行业自律体系

市场化不等于无序化，商事调解的健康发展需要建立有效的**监管体系**和**行业自律机制**。在监管层面，应当明确司法行政部门作为商事调解组织的主管部门，负责审核调解机构资质、完善事中、事后监督机制。

同时，建立行政监管与行业自律相结合的模式，将商事调解组织从人民调解协会和“行专调”组织中独立出来，成立商事调解协会，发挥商事调解协会在制定行业标准、规范职业伦理方面的作用。

行业自律体系应包括**调解员认证、培训标准、职业道德规范和投诉处理机制**等多个方面。

可以借鉴国际经验，建立分级别的调解员认证体系，根据调解经验、专业背景、成功率等指标将调解员分为不同等级，形成职业发展通道。同时，加强调解员职业伦理建设，制定统一的行为准则，确保调解过程的公正性和保密性。

四、 前沿探索：商品化的边界与制度保障

商事调解的商品化探索不可避免地面临一个核心问题：是否允许调解组织对自收案件自主定价？再延伸一下，是否允许部分调解组织**营利和分红**？无论是从国际经验还是从其他行业的发展规律来看，营利性调解机构的存在或允许商事调解组织营利，对于丰富调解服务市场，满足不同层次的需求，乃至促进商事调解的繁荣发展，都是有积极作用的。鉴于当下的政策尚没有给出明确的和权威的法定的空间，因此，本章的论述仅为前瞻性的学术讨论或逻辑推演。

美国 JAMS 等知名调解机构就是营利性组织的成功案

例。它专注于小额在线调解业务，通过公司化和调解服务商品化运营，取得了在国际商事调解领域的主导地位。在我国现行法律框架下，商事调解组织主要登记为民办非企业单位，属于非营利组织，但同时有些省份，也允许“调解公司”的存在。据《中国商事调解年度报告⁴（2022-2023）》显示，国内已经登记设立约 223 家独立第三方商事调解组织。其中，登记为民办非企业单位的有 203 家，事业单位 5 家，个人独资企业 3 家，个体工商户 3 家，社会团体 1 家，有限责任公司 8 家。

该怎么理解这种现象呢？既可以理解为商事调解法律法规的不完善和不统一，同时，也可以理解为这种多元共存的局面同时为商事调解的商品化运营提供了鲜活的样本。

商品化探索的关键在于平衡**公益性与营利性**的关系。可以考虑在商事调解组织内部实行**差异化业务策略**，对法院委托案件坚持非营利性原则，而对自主开发的高端调解服务则允许合理营利。

另一种思路是允许设立企业性质的商事调解机构，作为民办非企业调解组织的补充，形成分层化的市场服务体系。

制度保障是商品化探索成功的前提。首先需要解决**法律地位**问题，通过专门立法或修订现有法律，明确商事调解组

组织的法律地位和业务范围。就《中国商事调解条例》(征求意见稿)而言,关于其发起人资格、机构属性方面,存在着狭隘、严厉的计划性倾向,颇受诟病,希望能在广泛征求意见后予以修正。当然,我们也期待,在不久的将来,会有一部《商事调解法》出台,与《人民调解法》并行而立。

其次,要完善调解协议的**司法确认程序**,简化审查流程,提高确认效率,增强调解结果的法律效力。再次,要建立合理的**税费政策**,对商事调解服务给予适当的税收优惠,支持其发展壮大。

值得注意的是,商事调解的市场化、商品化探索必须与人民调解等公益性调解保持**清晰界限**,实现"各安其位、各司其职"。

人民调解主要解决常见的民事纠纷,注重基层性和公益性;而商事调解则专注于专业性强、复杂度高的商业纠纷,强调专业性和效率性。这种分工有利于优化整体调解资源配置,提高纠纷解决体系的有效性。

商事调解的市场化与商品化探索,本质上是让市场机制在纠纷解决资源配置中发挥决定性作用,同时更好地发挥政府引导作用的过程。通过市场化改革,可以激发商事调解组织的内在活力,提高服务质量和效率;通过商品化探索,可

以拓展发展空间，建立可持续发展机制。最终目标是构建一个结构合理、功能完善、运行高效的商事调解体系，为市场主体提供更加多元、便捷、经济的纠纷解决选择，助力法治化营商环境建设。

随着相关制度的不断完善和社会认知的逐步提高，商事调解必将在我国多元解纷机制中扮演更加重要的角色，为促进商业繁荣和经济高质量发展提供有力保障。

【1】深圳蓝海法律查明和商事调解中心官网《美国商事制度概览》2003年3月16日发表。

【2】《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》别称《新加坡调解公约》第一条明确了该公约对于国际性商事调解协议的适用范围。

【3】关于加强商事纠纷诉调对接工作的实施办法（试行）由上海市司法局、上海市高院2025年7月1日发布。

【4】《中国商事调解年度报告》（2023-2024年度）廖永安主编，2024年1月5日由中国贸促会发布。

中国商事调解发展模式探索

倪富华

上海臻辰律师事务所

摘要：本文对中国、新加坡及欧盟仲裁框架下的商事调解进行了比较分析与发展研究。新加坡采用双层调解体系，欧盟则推行以指令为基础、兼具协调性与多样性的模式，而中国尽管有《浦东调解条例》《上海示范规则》等创新举措，调解体系仍处于分散状态。研究指出中国在调解立法、调解员资质、执行机制及数字化融合方面存在结构性缺口，并提出改革建议，包括制定统一的《商事调解法》、建立全国调解员名册、正式引入“无不利影响”规则。研究强调，亟需推动调解员培训专业化、完善行为准则、认证律师调解员，以提升调解的公信力、可执行性及国际兼容性。

关键词：调解；调解员；监管制度；

一、中国仲裁体系中调解制度的发展历程

1994年8月31日颁布的《中华人民共和国仲裁法》首次在第51条、第52条将调解纳入仲裁制度框架。若当事人在仲裁过程中达成和解，仲裁庭可出具调解协议书，其法律效力与仲裁裁决等同，签署后可向法院申请执行。但关键在于，调解仅能在仲裁程序启动后进行，法律未

对仲裁前调解或程序衔接作出规定¹，且规范调解行为的规则尚处于初步阶段。

2024年11月4日，全国人大常委会收到《中华人民共和国仲裁法（修订草案）》，该草案拟对1995年版仲裁法（此前分别于2009年、2017年修订）进行修改，但在调解规则方面未取得实质性进展。

不过，中国部分国内仲裁机构已开始在其仲裁规则中探索调解相关规定。例如，2018年10月1日生效的《中国国际经济贸易仲裁委员会调解中心调解规则》第14条确立了调解员中立原则，第16条明确了严格的保密义务。值得注意的是，这些规则将调解程序从《仲裁法》传统规定的“仲裁后阶段”前移至“仲裁前阶段”：当事人可直接向仲裁机构申请调解，调解成功后，仲裁庭出具的调解协议书与仲裁裁决具有同等法律效力²。此后，更多仲裁机构陆续推出“仲裁-调解”一体化程序规则，对仲裁过程中的调解行为进行规范。

上海在调解制度创新方面进一步突破。2025年6月18日生效的《上海仲裁委员会-上海东方国际商事调解院调仲对接指引》，构建了“商事调解专业机构与仲裁机构协作”的中国模式，使得通过该模式达成的调解协议具备强制执行力。

地方层面的立法已与全球相关框架呈现出显著的衔接性，为前述举措提供了有力补充。这一趋势的典型案例，便是2024年12月1日正式生效的《上海市促进浦东新区商事调解发展条例》³。关键在于，该条例在立法筹备阶段，便将吸收跨大西洋司法实践经验列为重点工作，尤其着重参考了国际调解协会（IMI）所颁布的程序标准。这一模式大幅加快了我国调解行业的国际化发展进程，而上述条例通过将国际商事调解的核心原则（包括自愿原则、保密原则及当事人意思自治原则）制度化，充分体现了这一发展演变趋势。

2025年6月26日发布的《上海商事调解示范规则》虽不具有法律约束力，但影响力显著，标志着我国调解制度的重大范式转变。其中第20条引入“无不利影响”规则，明确规定：“当事人在调解过程中作出的陈述、承认、让步或提出的方案，以及调解员发表的意见或建议，不得在后续针对同一争议的仲裁、诉讼或其他程序中作为证据使用，但法律另有规定或当事人另有约定的除外”⁴。这一此前我国调解法律体系中缺失的条款，标志着我国调解制度在实质性国际化方面迈出重要一步。

综上，我国调解体系经历了从“法律空白”到“仲裁内嵌式调解制度化”，再到“仲裁前调解机制建立与地方创

新”的发展历程。以《浦东条例》为代表的立法实践和以《上海示范规则》为代表的软法规范，既体现了与国际标准的主动对接，也实现了程序保障与实践灵活性的结合。

然而，要实现实质性国际化，中国仍需解决调解体系中的结构性障碍，即调解员能力不足与缺乏国际认可资质的问题。调解员的专业水平直接决定调解结果的质量及国际可执行性，因此，完善相关监管制度至关重要。

基于此，深化中国调解改革需重点投入三个关键领域：建立国家认可的调解员认证体系、嵌入与 IMI 标准对接的跨国培训规范、制定跨境机构协作协议。这些措施是中国在全球争议解决体系中发挥实质性引领作用的必要前提。

二、与新加坡及欧盟的比较分析

（一）调解定位：从“依附式”到“自主式”

在新加坡，调解是独立程序。《国际调解法》第 3 条⁵允许调解协议独立于仲裁条款存在，调解程序的启动、中止与终止均不受仲裁程序影响。2024 年，新加坡国际调解中心（SIMC）受理的案件中，58%（共 312 件）⁶为直接申请的商事调解案件。

欧盟的调解制度则呈现分散状态。2008/52/EC 号指令仅要求成员国“确保调解程序的可及性”，未强制推行调解，也未赋予其优先地位⁷。德国《调解法》第 1 条将调解定义为与诉讼并行的自愿程序，而荷兰《民事诉讼法》第 87a-87h 条则授权法官强制将案件移交调解⁸。

目前在中国，中国国际经济贸易仲裁委员会（CIETAC）、北京仲裁委员会（BAC）、深圳国际仲裁院（SCIA）均在其仲裁规则中设专章规定：仲裁庭可依职权或根据申请进行调解⁹。2024 年 CIETAC 数据显示，约 42% 的仲裁案件进入调解阶段，但仅有 7% 的案件由独立调解机构首次受理¹⁰。在政府层面，相关部门正推动调解成为主流争议解决方式，香港国际调解学院的成立等近期动态，均体现了中国政府对调解发展的重视。

（二）法律框架：统一立法与分散立法的差异

新加坡采用“双层”调解立法框架。符合《新加坡调解公约》第 1 条规定条件的国际调解协议，可直接向新加坡高等法院¹¹申请登记并执行；国内调解协议则受《调解法》¹²第 12-15 条规范。

欧盟采用“指令+国内法”的立法模式。例如，2008 年指令仅设定“最低标准”，成员国可在此基础上制定更严格的规则¹³：法国《民事诉讼法典》第 131-1 条允许法官强制

当事人进行调解；意大利第 28/2010 号法令则将调解规定为诉讼前置程序¹⁴。

中国在立法层面，《仲裁法》第 51 条仅授权仲裁庭开展调解，《民事诉讼法》第 122 条将“诉前调解”限定为法院附设调解¹⁵。在行政法规层面，2023 年颁布的《国务院关于在有条件的自由贸易试验区暂时调整适用有关法律规定的决定》授权上海、深圳等自贸试验区开展“调解协议司法确认”“临时仲裁”试点¹⁶。与新加坡采用的“市场化自主调节”调解员模式不同，中国尚未形成统一的调解员制度，资质要求也与新加坡的宽松标准存在差异。

（三）调解员制度：宽松资质与严格准入的对比

新加坡国际调解中心（SIMC）调解员名册共收录 218 名调解员，其中 61% 为执业律师，29% 为退休法官，10% 为行业专家¹⁷。除需完成 40 小时培训外，新加坡对调解员无强制考试或年度考核要求¹⁸。

欧盟则对调解员采用分级认证制度。德国《调解法》第 5 条要求调解员完成 120 小时课程培训，并通过州司法部组织的考试¹⁹；法国实行“登记制”，司法部会定期公布调解员名册²⁰。

中国缺乏统一的调解员制度，存在多机构管理的问题，具体表现为：

1. 人民调解员受《人民调解法》第 14 条²¹规范；
2. 行业调解员方面，中国国际贸易促进委员会调解中心、上海经贸商事调解中心等机构各自建立调解员名册，要求调解员每年至少完成 16 小时培训²²；
3. 律师调解员制度方面，2022 年最高人民法院与司法部联合发文，允许律师事务所设立“律师调解工作室”²³，所内律师可直接以调解员身份开展调解工作。

（四）执行机制：“直接执行”与“转化执行”

新加坡实行“登记执行”制度，设有“直接执行”与“转化执行”两种方式。《新加坡调解公约》第 3 条规定，要执行国际和解协议，当事人仅需提交“经各方签署的和解协议原件或经认证的副本”²⁴。截至 2024 年，已有 18 份涉及中国企业的和解协议在新加坡成功执行²⁵。

欧盟的调解和解协议仍需经过转化程序²⁶：多数成员国要求将和解协议转化为法院判决或仲裁裁决后才能执行。2023 年，德国慕尼黑地区法院对一份中国国际经济贸易仲裁委员会（CIETAC）调解协议作出可执行认定，整个过程耗时 3 个月²⁷。

中国国内达成的调解协议，需依据《中华人民共和国民事诉讼法》第 201 条规定，由基层人民法院进行司法确

认后方可执行。在国际协议方面，由于中国尚未批准《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》（即《新加坡调解公约》），外国调解协议无法在中国直接执行，需先转化为仲裁裁决或法院判决，再依据《承认及执行外国仲裁裁决公约》（即《纽约公约》）或相关双边条约申请执行²⁸。

（五）数字化调解与在线调解的区别

新加坡于 2021 年推出“SIMC@Zoom”平台，2024 年通过该平台解决 126 起在线案件，占案件总数的 39%，平均耗时 21 天²⁹。欧盟于 2023 年启动“ODR2.0”平台，主要用于跨境消费者纠纷调解³⁰。中国方面，2025 年最高人民法院推出“全国在线诉讼-调解平台”，整合 15 家机构资源，实现“在线调解-司法确认-电子送达”全流程衔接³¹。

三、中国仲裁体系中调解制度的未来发展方向

中国调解制度的未来发展，尤其是在其影响力广泛的仲裁体系框架下，取决于一系列关键改革。这些改革并非表面调整，而是旨在从根本上推动调解领域专业化、增强法律确定性、实现与国际标准的无缝对接，对构建更成熟、可信、高效的中国争议解决体系具有重要意义。

（一）建立与国际接轨的调解员认证体系

建立符合严格国际标准的统一调解员认证体系势在必行。任何专业领域要获得认可、吸引人才并赢得公众信任，都需为从业者设定清晰、客观、统一的准入门槛，这是确保专业能力、伦理操守与职业行为底线的基础——而目前中国调解领域在这方面仍处于分散状态。

1. 目前中国与国际现状的差距

在全球范围内，国际调解学院（IMI）与新加坡国际调解学院（SIMI）是两大领先的调解员认证机构。两者均制定并实施了严格的调解员能力标准、丰富的经验要求及严格的道德行为规范，其认证在国际范围内得到广泛认可与尊重。认证评估通常结合实操考核、同行评审及对专业能力框架的遵守情况，例如 IMI 认证要求调解员具备至少 200 小时调解培训经历、200 小时主调解经验，获得当事人及共同调解员的正面评价，并理解《IMI 职业行为准则》。

在中国内地，关键缺口在于缺乏统一的、全国认可的调解员认证机构。这种分散状态导致调解员素质参差不齐、职业发展路径不透明，甚至可能削弱公众对调解程序完整性与有效性的信任。尽管众多地方调解中心、行业协会及部分法院均发放各自的认证证书，但这些证书普遍缺乏全国性认可与国际通用性，使得调解服务使用者难以准

确评估调解员的可信度、资质及对职业标准的遵守程度，进而阻碍专业化调解市场的发展。

2. 初步尝试与未来展望

尽管尚未建立全国统一体系，但中国已开展初步且意义重大的尝试，体现出对填补认证缺口的重视。国际调解学院、国际争议解决与风险管理研究院、新加坡国际调解中心（在华亦开展培训项目）等知名机构推出的项目，满足了与国际接轨的培训及认证需求。值得注意的是，成功完成这三家机构的课程后，学员通常可达到 IMI 或 SIMI 认证的严格标准。这些举措不仅是培训课程，更是连接中国调解员与全球调解社区、提升国内专业实践标准的重要桥梁。

展望未来，建立与国际接轨的统一调解员认证体系仍是中国的优先任务。作者认为，随着香港国际调解中心的成立，未来可能出现第三个全球性调解员认证机构（暂称 CIMI），与 IMI、SIMI 并列。这一发展不仅能为中国调解员专业化提供国内支撑，更能彰显中国在全球争议解决领域的影响力及对国际标准的坚定承诺。CIMI 的独特优势在于，其认证标准可兼顾中国法律文化与社会背景的特殊性，同时坚守并融入调解专业精神、伦理准则与能力要求的普遍原则。这种双重定位将打造一套既在中国国内认

可、又获国际争议解决界接受的强大且受尊重的调解员认证路径，同时也能成为向全球推广中国调解理念的重要平台。

（二）亟需立法确立“证据排除”规则

在中国，无论是仲裁框架下的调解还是传统诉讼中的调解，其有效开展面临的一个深层次、持续性障碍是当事人间的互不信任。作者的深入研究发现，当事人普遍存在一种合理且深切的担忧：若调解失败、争议进入后续正式诉讼或仲裁程序，其在调解过程中作出的陈述、让步或探讨的“假设性方案”，可能被作为“对己不利的承认”而对自己不利。这种普遍担忧会对调解氛围产生负面影响，阻碍当事人开展开放、坦诚且具创造性的对话——而这类对话正是调解员发现争议核心原因、探索创新解决方案、引导当事人达成互利且可持续和解的关键。最终，调解员运用“沟通技巧”（如追问、重构问题、促进深度理解）的能力会因这种担忧而大幅受限。

1. 证据排除原则的内涵

全球范围内有效调解实践的核心基石是“证据排除”规则，在普通法体系中也被称为“无不利影响特权”或“调解沟通保密权”。这一重要法律原则明确规定，调解过程中的沟通、披露及提议，不得在后续正式司法或仲裁程

序中作为证据使用。通过对这些讨论提供法律保护，该规则能有效营造信任环境，鼓励参与者畅所欲言、探索妥协方案、坦诚承认自身立场及潜在利益，无需担心面临不利法律后果。在中国，通过立法明确确立这一规则，将清晰传递国家对推动调解发展的承诺——将调解打造为安全、保密且能有效解决争议的空间，同时承认调解的独特非正式属性需要特殊法律保护才能充分发挥作用。

2. 基础性实践与过渡性方案

《上海商事调解示范规则》是中国在这一领域的基础性实践，为在全面立法前整合证据排除规则提供了参考，其中可能包含保护调解沟通的条款，体现了对“保密是成功调解关键”的认可。在全面立法框架出台前，有两种过渡性方案可在当前环境下实践证据排除规则，尽管它们可能存在争议：

- (1) 直接纳入机构调解规则：中国的调解中心或成熟仲裁机构可主动将“证据排除”规则纳入其内部调解规则或程序指引。这意味着，自愿选择在该机构主持下进行调解的当事人，将受这些规则约束，在该机构主持的调解过程中产生的任何沟通，均不得在后续由同一机构主导的程序（如同一仲裁委员会的仲裁）中作为证据使用。但关键挑战在于，若法院不受该机构规则约束或缺乏专门国家立法支

持，此类机构规则在外部诉讼程序中的可执行性存疑——法院可能认为证据规则属于公共政策或立法范畴，可优先于机构协议。

- (2) 签订独立“证据排除协议”：当事人可在调解开始前签订独立协议，明确约定调解过程中的所有沟通、披露及提议均严格保密，不得在未来任何诉讼或仲裁程序中作为证据使用。这种方式为保护提供了明确合同依据，但也存在法律复杂性及“合同争议”——即可能涉及对诉讼当事人权利的限制。例如，协议范围可能引发争议（如是否保护调解中披露的事实，还是仅保护和解讨论）；还可能涉及公共政策争议，若协议被认为掩盖欺诈行为或与公共利益相关的关键信息，其效力可能受质疑。法律学者及政策制定者需仔细研究此类私人协议在司法程序中限制证据使用的可执行性，确保其合法有效且不损害司法程序的完整性。

3. 通过培训推动规则落地

除立法与合同机制外，“证据排除”规则能否真正发挥效力并得到统一适用，关键取决于全面且具实操性的调解员培训。调解员不仅需了解该规则的法律依据与细微差别，更重要的是，需掌握其日常适用方法。这包括对规则适用范围的理解：

- (1) 规则涵盖哪些特定类型的沟通内容？例如要约、承认、道歉及提议等是否属于规则适用范畴？调解过程中披露的事实是否受保护，还是仅和解相关讨论受保护？
- (2) 披露管理：在保密的调解环境中，调解员应如何引导当事人明确可披露与不可披露的内容？对于无意披露的情况，又该如何处理？
- (3) 权利告知：调解启动之初，调解员应如何向当事人及其律师有效说明该规则所提供的保护，以建立信任并鼓励坦诚沟通？这需要清晰简洁的解释，并回应当事人可能存在的疑虑。
- (4) 调解员还需明确该规则的道德边界，确保其不被用于掩盖非法行为或助长欺诈行为。培训应聚焦于如何战略性地利用规则所提供的保密性，推动更具建设性、创新性且以和解为导向的对话，从而将该规则从单纯的法律条款转化为高效解决纠纷的有力工具。

（三）推动调解员培训课程标准化与国际化

与建立完善的调解员认证体系相辅相成的是，中国需推动调解员培训课程标准化与国际化。由于 IMI、SIMI 等国际领先调解员认证机构主要对合格课程及个人调解员进行认证，而非直接提供大量培训，因此现有培训项目的质量及国际兼容性至关重要。值得注意的是，学员通常需

完成 IMI/SIMI 认证课程，才有资格申请相应认证——这凸显了高质量培训项目在打造国际认可调解职业中的基础作用。作者研究发现，中国在开发并提供此类高质量、国际认可的调解培训课程时，面临两个持续存在的重大挑战：

1. 合格培训师短缺：中国严重缺乏经验丰富且具备国际资质的调解培训师。这类培训师需同时具备深厚的调解理论知识、丰富的实操经验，以及教授潜在调解员的教学能力。尽管中国现有许多培训师熟悉人民调解、行政调解等传统争议解决方式，但他们往往缺乏对国际商事调解核心教学方法、跨文化差异及协助性原则的直接接触或专业认知，导致难以培养符合国际标准的下一代调解员，也缺乏相应榜样与导师。
2. 课程设计能力不足：除培训交付环节的挑战外，中国还缺乏具备专业能力的个人或团队，难以设计全面、结构合理且符合国际基准的调解培训课程。设计此类课程需深入理解成人学习原则（如成人如何有效获取并掌握复杂技能与知识）、调解理论（如熟悉协助型、评估型、转化型等不同调解流派及其实际应用）、实操技能培养（通过角色扮演、模拟演练、体验式学习将理论转化为实用调解技能）、伦理考量（将伦理困境与行为准则融入课程）、跨文化能力（纳入文化差异对谈判与调解影响的培训内容），以及国际认证

要求（确保课程内容与结构符合 IMI、SIMI 等国际机构的严格标准）。若缺乏足够的课程设计能力，即便培训初衷良好，也可能无法达到国际标准，难以培养调解员应对现代争议解决的复杂性。要解决这些相互关联的问题，很大程度上依赖于中国调解员逐步进入国际市场并接触全球实践。

随着更多中国调解员参与高级国际培训、与经验丰富的外国从业者共同调解国际案件、积极对接国际领先调解机构与组织，他们将逐步积累必要经验、拓展视野并深化认知，进而成长为合格的培训师与课程设计者。将这种基于经验的自然成长，与战略性国际合作及与成熟培训提供商的伙伴关系相结合，对打造强大的国内培训能力、提升中国调解教育的标准与国际认可度至关重要。

（四）完善调解员行为准则

健全且明确的伦理框架是任何职业赢得公众信任、维护职业操守的必要基础，调解行业也不例外。现行《上海商事调解员行为指引》共 9 条，是重要的初步尝试，成功融入了国际主流准则的核心要素³²。但要确保该指引全面、实用、可执行且始终与全球调解员伦理最佳实践的动态发展保持一致，仍需持续细致的完善。

作者建议以《国际调解学院职业行为准则》为基准。该准则被广泛视为行业黄金标准，其突出优势在于融合了大陆法与普通法体系的见解与原则，使其能灵活适应不同法律体系与文化背景，且与主要国际仲裁及调解机构的伦理标准与操作流程高度契合，有助于提升跨境争议解决的一致性、互操作性与可预测性。通常，行为准则会包含以下核心伦理原则：

1. 公正与中立：调解员需保持无偏见，不得偏袒任何一方；
2. 保密义务：严格保护调解过程中所有信息的隐私；
3. 专业能力：调解员仅接受自身具备足够技能与知识的案件；
4. 知情同意与意思自治：确保当事人理解调解程序并自主作出决定；
5. 宣传与收费：开展透明且符合伦理的宣传，合理设定收费标准；
6. 利益冲突披露：全面披露任何潜在利益冲突。

尽管采纳国际认可的伦理准则对提升中国调解员的伦理标准和可信度至关重要但关键挑战在于如何有效执行这些准则——这需要进一步的立法行动。无论行为准则制定得多么完善、获得多少赞誉，若缺乏健全且明确的执行机制，都将停留在“理想目标”层面。这意味着亟需更清晰的法

律规定或监管框架，明确授权专业机构（如全国调解员名册管理机构或专门监管部门）或司法机关采取以下措施：

1. 调查违规行为：建立透明程序，接收并针对对调解员的投诉进行调查；
2. 实施惩戒措施：根据伦理违规严重程度，明确一系列惩戒手段，包括警告、强制再培训、暂停执业资格、从全国名册中除名等；
3. 确保问责：建立调解员职业行为问责机制，维护调解行业的完整性与公众信任。

若缺乏健全且透明的执行机制，即便最完善的行为准则也可能沦为“良好原则的集合”，而非具有约束力、可执行的职业标准，难以真正规范调解员行为并保护公众利益。

（五）规范律师参与调解的要求

最后，通过制定律师参与调解的标准化要求与认证体系，是强化中国蓬勃发展的调解行业的有效路径。该体系设想：只有经过专业培训、深入理解调解动态的认证律师，才有资格在调解中提供法律咨询，甚至担任调解员。

要推动中国调解的广泛采用与持续发展，律师的积极参与、专业知识支持与建设性贡献至关重要。律师在争议解决全过程中扮演着关键角色：为当事人提供关于调解适

用性与复杂性的咨询、协助当事人准备调解会议、帮助梳理当事人立场与利益、协助谈判并起草和解条款。但缺乏调解原则基础或持纯粹对抗性思维的律师，可能会无意中阻碍调解进程，破坏其协作精神与成功解决争议的潜力。这种“对抗性思维”与调解本质要求的“协作式问题解决”思维形成鲜明对比。未接受过调解培训的律师可能仅关注法律权利与责任，忽视当事人潜在利益，或采取立场式谈判策略——这些行为均与协助性调解程序相悖。为参与调解的律师制定标准化认证，除提升个人能力外，还能带来诸多显著益处：

1. 提升公众认可与信任：认证体系通过确保参与调解的法律顾问具备专门培训与专业能力，可显著提升调解的专业形象、可信度与整体有效性。这种正式认可有助于增强公众与企业对调解的信任，将其视为真正可行且高效的争议解决选择，进而推动更多人选择调解；
2. 改善与调解员的协作：接受过调解技巧专业培训的律师，能更好地理解调解员的角色、调解程序的细节及协助性对话的基本原则。这种理解有助于促进律师与调解员的高效协作，使律师从“潜在阻碍者”转变为“积极推动者”，支持调解员工作、引导当事人建设性参与、共同寻求互利解决方案，而非将调解视为诉讼前的“初步交锋”；

3. 专业发展与市场需求：这种专业发展路径顺应了市场需求，为律师提供了培养谈判、沟通、积极倾听及协作式问题解决等关键技能的机会——这些技能不仅对调解至关重要，对现代法律实践也具有重要价值。随着调解的普及，具备调解认证的律师需求将增加，形成新的市场细分领域；
4. 保障当事人权益：认证体系确保参与调解的律师具备基本能力、伦理操守与对调解程序的理解，从而为当事人提供保障，避免当事人在调解中获得不足或适得其反的法律咨询，维护调解程序的完整性与当事人利益；
5. 提升程序效率：理解调解的律师能更好地协助当事人准备、聚焦相关议题、起草清晰可执行的协议，从而提高调解会议的效率与成功率。

同时，广泛开展律师基础调解技巧培训，将进一步促进法律顾问与调解员的有效协作，最终推动当事人争议的成功解决。此类培训不仅应涵盖调解的法律层面（如可执行性、保密性），还应包括对调解成功至关重要的心理学、沟通学及策略性要素。通过认证与全面培训，将律师更专业、更策略性地纳入调解体系，中国可显著提升调解作为主要争议解决方式的吸引力、有效性与成功率，这也是构建全面成熟的替代性争议解决（ADR）体系的关键一步。

四、结论

综上，与全球许多地区类似，中国调解制度经历了动态且持续的发展，既取得了显著的实践进展，也面临着需要通过战略改革解决的挑战。中国的调解执行机制、先进的数字化与在线调解格局，以及未来发展的关键领域，共同勾勒出中国致力于现代化并强化其争议解决体系的整体图景。

中国独特的“双轨”执行体系虽务实且具有历史根基，但显然需要进一步与国际接轨——尤其是通过战略性批准《新加坡调解公约》。以最高人民法院的全国在线平台为代表，中国在运用前沿技术扩大司法可及性、提升体系效率、处理大量案件方面树立了全球典范，展现了在在线整合领域的全球领先地位。然而，要构建完全成熟、具有国际竞争力且获得全球信任的调解体系，中国仍需协同努力，解决若干关键结构性、立法性与专业性缺口。

建立统一、与国际接轨的调解员认证体系，是确保调解质量与专业性的核心；通过立法紧急确立完善的“证据排除”规则，是营造坦诚、保密调解对话（有效调解的标志）的关键；推动调解员培训课程标准化与国际化，对培养具备国际认可资质的从业者至关重要；持续完善伦理准则并建立健全执行机制，是维护公众信任与问责制的必要条

件；最后，通过专业培训与认证推动参与调解律师的专业化，将显著提升调解中的法律服务质量与协作水平。

这些战略任务并非简单的增量改进，而是构建强大、可信、透明且高效的国家调解框架的核心支柱。

最后，对参与调解的律师进行认证（即仅允许认证律师担任调解员，尽管认证无需强制）的理念，为中国调解行业发展提供了可行路径。推动中国调解发展，离不开律师的贡献；为参与调解的律师制定标准化认证，将提升公众对调解吸引力的认可；同时，对律师开展调解技巧培训，将促进其与调解员更高效协作，共同解决当事人争议。

¹ 《中华人民共和国仲裁法》(2009年修订)，<https://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/xxgk/fgwj/flfg/webinfo/2016/03/1460585589956294.htm>.

² 《中国国际经济贸易仲裁委员会调解中心调解规则》，中国国际经济贸易仲裁委员会，<https://www.cietac.org/articles/25147>.

³ 《上海市促进浦东新区商事调解规定》，上海市人大常委会，<https://www.pudong.gov.cn/019014009001/20241202/797279.html>.

⁴ 《上海市商事调解示范规则》，上海市司法局，https://sfj.sh.gov.cn/2020xxgkml_zdgkml/20250701/a7c7d765c6a14a93a746ebe3a928f350.html.

⁵ InternationalMediationAct2017(Act26of2017,Singapore),s3.

⁶ 2024年年度报告，新加坡国际调解中心(SIMC)，第12-13页。

-
- 7 《欧洲议会与理事会 2008/52/EC 号指令》第 1 条及第 8 条.
- 8 《荷兰民事诉讼法典》第 87a-87h 条.
- 9 《中国国际经济贸易仲裁委员会仲裁规则（2024 版）》，中国国际经济贸易仲裁委员会，第 47 条；
《北京仲裁委员会/北京国际仲裁中心仲裁规则（2022 版）》，北京仲裁委员会/北京国际仲裁中心，第 43 条、第 44 条；《深圳国际仲裁院仲裁规则（2025 版）》，深圳国际仲裁院，第 48 条.
- 10 《争议解决数据简报（2022-2024）》，中国国际经济贸易仲裁委员会（CIETAC），2025 年 3 月，第 14-15 页.
- 11 《新加坡调解公约》第 3 条第（1）-（2）款.
- 12 《2017 年国际调解法》（新加坡），第 12-15 条.
- 13 《欧洲议会与理事会 2008/52/EC 号指令》第 4 条及第 10 条.
- 14 《第 28 号法令》，2010 年 3 月 4 日，（意大利），第 5 条.
- 15 《中华人民共和国民事诉讼法（2023 年修正）》，全国人民代表大会常务委员会，第 97 条.
- 16 《国务院关于在有条件的自由贸易试验区暂时调整适用有关法律规定的决定》（国发〔2023〕9 号），国务院.
- 17 《2024 年度报告附录 3：调解员名册》，新加坡国际调解中心（SIMC），第 8 页.
- 18 《调解员行为准则（2024 年）》，新加坡国际调解中心（SIMC），第 2.1-2.3 段.
- 19 《德国联邦法律公报》第一卷，《德国调解法》，第 5 条第（1）-（2）款，第 1113 页.
- 20 《第 66 号法令》（法国），2012 年 1 月 20 日颁布.
- 21 《中华人民共和国人民调解法》，全国人民代表大会常务委员会，第 14 条.
- 22 《上海经贸商事调解中心调解员培训管理办法》，上海经贸商事调解中心，第 7 条.
- 23 《关于开展律师调解试点工作的意见》（司发通〔2017〕105 号），2017 年 9 月 30 日颁布，2017 年 9 月 30 日生效.

-
- 24 《新加坡调解公约》第3条第(1)款.
- 25 《〈新加坡公约〉执行统计数据(2020-2024)》，新加坡法务部.
- 26 《调解和解协议跨境执行研究报告》(2023)，欧盟委员会，第28-30页.
- 27 案号：37AR123/22 (2023年2月15日裁定)，慕尼黑第一地方法院(德国).
- 28 中国尚未批准《新加坡调解公约》。《中华人民共和国条约集(2024年)》，中华人民共和国外交部，第445页.
- 29 《SIMC@Zoom 线上调解平台白皮书》(2025年2月)，新加坡国际调解中心(SIMC)，第7页.
- 30 《在线争议解决2.0平台用户指南(2023年版)》(2023年)，欧盟委员会.
- 31 《“总对总”在线诉讼-调解对接平台运行报告(2025年1-6月)》，最高人民法院.
- 32 《国际调解协会职业行为准则》，国际调解协会，<https://imimediation.org/practitioners/code-professional-conduct/>.

破立之间：《商事调解条例》（征求意见稿）的亮点、争鸣与完善路径

张尊真

上海上正恒泰律师事务所

论文提要：

《商事调解条例》（征求意见稿）（以下简称“《条例》（征求意见稿）”）的制定是我国构建多元化商事纠纷解决机制的重要里程碑。其核心亮点在于明确界定了“商事调解”的专属范围，实现了从传统“人民调解”向专业化、国际化商事调解的范式转型，为制度奠定了坚实基础。然而，《条例》（征求意见稿）也存在显著争议，尤其体现在未明确规定当事人可依据达成的**金钱给付类调解协议直接申请支付令**，这使得调解协议的强制执行效力大打折扣，成为其效能的“阿喀琉斯之踵”。为完善该制度，建议未来在**司法确认程序的完善、调解与诉讼/仲裁/公证的程序衔接**以及配套财产保全措施等方面进行细化，构建多层次的执行力保障体系，真正提升商事调解的公信力与实用性。

关键词：商事调解、支付令、司法确认、程序衔接、多元化纠纷解决机制

在全球化与经济深度融合的今天，商事活动的效率与安全，极大地依赖于一个高效、便捷、可信赖的纠纷解决机制。诉讼虽具权威，但往往程序冗长、对抗性强且可能损害商业关系；仲裁虽灵活专业，但成本高昂。在此背景下，以自愿、协商、保密为核心的商事调解，日益成为国际社会推崇的优选纠纷解决方案。

《商事调解条例》（征求意见稿）（以下简称“《条例》（征求意见稿）”）的出台，回应了时代需求，旨在构建、完善协调联动、高效便捷的多元化纠纷解决机制，标志着我国商事纠纷解决体系进入了一个新的历史阶段。然而，一部新生的法规，其价值不仅在于它确立了什么，也在于它引发了怎样的思考以及为未来预留了何种空间。本文认为，《条例》（征求意见稿）的亮点在于对“商事调解范围”作出了明确界定，核心争议在于未赋予金钱给付类调解协议直接申请支付令的强力保障，待完善之处则系与其它救济程序的衔接关系。这三个维度，共同构成了我们理解、评价与展望《条例》（征求意见稿）的立体坐标。

一、 亮点：明确“商事调解”范围，奠定制度的基石

《条例》（征求意见稿）将“商事调解范围”从模糊的实践认知，提升为清晰的法律规范，无疑是本次《条例》（征求意见稿）最根本的立法成就，其意义不局限于简单的概念澄清，更具有多重深远的制度建构。

（一）从“人民调解”到“专业商事调解”的范式转型

长期以来，中国的调解制度以“人民调解”为主体，具有覆盖面广，侧重于基层民间纠纷的特点。“自治性”无疑是“人民调解”的本质属性，具体体现为，其通过基层社会民主与群众自我管理、自我服务、自我教育，通过当事人在调解员主持下平等协商、互谅互让，自主达成解决方案，本质上是公民行使民主权利、管理自身事务的过程，是国家法治框架下的有益补充，促进了社会治理重心的下移。

但如将发轫于熟人社会、以温情伦理为基石的“人民调解”制度，适用于高度专业化、以契约精神为核心的商事纠纷领域，则不可避免得产生“不合时宜”的错位感，主要体现在以下三个层面：

1. 知识结构错位：社区情理与专业商事的鸿沟

人民调解员的优势在于熟知社情民意，善于运用地方性知识和人情事理来化解民间矛盾，核心目标是恢复社区

的和谐秩序。然而，商事纠纷是另一套截然不同的体系。它涉及复杂的公司法、知识产权、国际贸易、技术转让等专业领域，其争议焦点往往是晦涩的合同条款解释，严谨的财务报表审计，或前沿的技术秘密认定。

显然，让一位习惯于处理家长里短的调解员，去裁定一份商业协议的履行标准、一个商业架构的合法性、或是一笔金融交易的风险承担，无疑是强人所难。何况，调解员若不具备相应的商法知识与行业洞察，其调解便只能停留在“劝和”的表面，无法触及纠纷的商业核心。当事人双方寻求的是基于事实和规则的专业调解，而非基于“各退一步”的模糊处理，这种知识结构的鸿沟无疑使得“人民调解”在商事领域难以建立真正的权威和信任。

2. 价值目标冲突：“息事宁人”与“规则之治”的悖论

“人民调解”的核心价值取向是“息讼止争”，追求的是社会关系的修复与和谐。为了实现这一目标，“互谅互让”成为最高准则，有时不免会牺牲部分合同或法定的权益。然而，现代商事活动的生命力恰恰在于对“契约精神”的绝对尊重和“风险自担”规则的清晰界定，而商人参与市场交易，则依赖于对法律规则和合同后果的稳定预期。

如果任何纠纷最终都被引导至“各打五十大板”式的妥协，那么精心设计的合同条款、明确约定的违约责任都将失去其严肃性，实质上亦削弱了市场的规则之治，甚至可能产生“劣币驱逐良币”的负面影响，如守约方被迫让步，违约方反而获益。这种追求“和谐”而模糊“对错”的导向，与商事法律旨在构建的可预测、可依赖的营商环境形成了根本性的价值冲突。

3. 程序效能不足：柔性调解与商业效率的对立

商业机会稍纵即逝，效率是企业的生命线。商事纠纷解决机制必须满足快速、强执行力的要求。而“人民调解”在这些方面存在天然短板。首先，其程序具有随意性，缺乏严格的举证、质证环节，难以保证事实查明的准确性。其次，经“人民调解”达成的协议，在完成司法确认程序前，不具备强制执行力，即一方反悔，当事人仍需走向法庭。

对于商业社会因对方违约而面临商业机会风险的企业而言，它迫切需要的是高效和强执行力带来的成果。“人民调解”内在的“延迟性”、“随意性”，与商事主体对纠纷解决“效率与确定性”的根本需求构成直接矛盾。

换言之，如将商事纠纷简单置入“人民调解”框架，是一种机制与需求之间的错配。诚然，“人民调解”在特

定的小额、熟人间的商事矛盾中或能发挥作用，但面对主流、复杂的商事纠纷时，其在专业性、价值导向和程序效能上的“不合时宜”便暴露无遗。因此，在当下急需构建现代化的商事纠纷多元体系解纷渠道的背景下，由专业人士担任调解员的商事调解，更契合商业逻辑，而非勉强依赖传统的“人民调解”制度。

（二）范围界定的核心要素与积极影响

本次《条例》（征求意见稿）对“商事调解”范围的界定，兼具明确性与包容性。首先，在主体界定层面，

《条例》（征求意见稿）明确将调解适用于平等主体之间因商事活动产生的纠纷。这涵盖了公司、合伙企业、个体工商户乃至从事商事活动的自然人，体现了广泛的适用性。其次，在行为界定方面：通过正面列举加负面清单的方式明确“商事调解活动”的内涵、外延。正面列举的范围包括：贸易、投资、金融、运输、房地产、工程建设、知识产权等领域的商事争议的活动。

同时通过“负面清单”排除不属于“商事调解”的范围，包括婚姻家庭、继承、监护、生活消费争议以及依法应当以其他方式解决的争议¹排除在外，从而确保了商事调解制度的纯粹性与合法性。

上述明确的范围界定，会带来如下积极影响：

一是为当事人提供清晰指引与稳定预期。市场主体在签订合同或发生争议时，可以清晰地知晓能否以及何时可以选择商事调解，从而将其纳入风险控制和纠纷解决的预案中，增强商业活动的可预测性。

二是提升商事调解程序的规范性与公信力。程序规则建立的前提是适用范围的明确性，确保商事调解协议是在一个专业、规范的框架下形成的，其内容的公平性与合理性更有保障，从而提升了整个商事调解制度的公信力。

三是助力接轨《新加坡调解公约》。《新加坡调解公约》（以下简称“《公约》”）明确“商事纠纷”的范围（不包括消费者、家事、继承等特定类型）²，排除了通过法院诉讼而订立的，或者可以作为仲裁裁决执行的和解协议，定义了适用于“商事”争议和解协议。而本次《条例》（征求意见稿）界定了“商事调解”的专属范围，明确了“商事性”，与《公约》的定位形成呼应。此外，《条例》（征求意见稿）通过构建“调解+司法确认”等模式，探索赋予调解协议强制执行力的路径，与《公约》提升执行力的精神一致。

明确商事调解范围的意义，无异于为一座大厦建设打下了坚实的地基。它解决了“我是谁”、“我为谁服务”

的根本问题，是我国商事调解制度设计的逻辑起点和根本价值归属。

二、 核心争议：支付令缺位下的商事调解协议执行力之困

调解、诉讼、仲裁，被誉为现代社会纠纷解决的“三驾马车”，共同构成了多元化纠纷解决机制的基石。然而，在我国的法律体系与实践生态中，这三者并未真正形成并驾齐驱、功能互补的均衡格局。我国法律始终未赋予调解与诉讼、仲裁同等的法律地位，这种地位上的悬殊，集中体现于法律文书的强制执行效力这一核心环节。依据《中华人民共和国仲裁法》和《民事诉讼法》，对于仲裁裁决，一方当事人拒不履行的，对方当事人可以直接向有管辖权的法院申请执行，仲裁裁决书本身即为法定的执行依据。法院对仲裁裁决的司法监督秉持着谦抑与尊重的原则，严格限定在程序性事项的审查（如仲裁协议效力、仲裁程序合法性等），除法定极少数情形外，最小化地进行实体性干预，以此有力维护仲裁裁决的稳定性、权威性和终局性。这种制度设计，使得仲裁在保有民间性、高效性的同时，获得了国家强制力的坚实背书，成为商事主体乐于选择的解纷方式。

反观调解，其法律效力与执行保障始终难以与仲裁同日而语。《人民调解法》作为调解领域的基础性法律，其

核心规定在于确认经人民调解委员会调解达成的调解协议具有“法律约束力”³。然而，这种“约束力”更多停留在合同效力的层面。一旦当事人就调解协议的履行或内容发生争议，这份协议无法直接作为强制执行的“通行证”，各方仍需回归到冗长、繁复、成本高昂的诉讼程序之中，通过一场新的诉讼来“确认”这份他们已经达成一致的协议，极大地损耗了调解的制度优势。

为了破解这一困境，最高人民法院发布的《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》（以下简称《若干意见》）等司法文件，曾试图为强化调解协议效力开辟三条路径：其一，提起诉讼⁴；其二，申请支付令⁵；其三，申请司法确认⁶。然而，细究这三条路径，其逻辑起点均是将调解协议视为一份普通的民事合同。无论走哪一条路，都必须经过法院强度不等的司法审查并作出新的司法文书（判决书、支付令或确认裁定书）之后，当事人才能以此司法文书为依据申请强制执行。调解协议本身，始终未能被直接赋予执行依据的法律地位，它更像一个“准入门票”或“前置文件”，其价值需要通过法院的“二次加工”才能实现。

（一）支付令缺位：《商事调解条例》的“阿喀琉斯之踵”

在调解协议本身尚不具备直接强制执行力的宏观背景下，《条例》（征求意见稿）在衔接现有法律框架时，出现了一个令人费解的疏漏，这使其效力提升机制存在结构性缺陷。该《条例》（征求意见稿）未能与《民事诉讼法》、《人民调解法》及《若干意见》所确立的赋强路径保持完整一致，而是独独遗漏了“对以金钱或者有价证券给付为内容的商事调解协议，当事人可以依法向人民法院申请支付令”这一关键条款。

这一缺失并非无足轻重，而是《条例》的“阿喀琉斯之踵”。

首先，它与国内先行先试的地区性商事调解立法实践相悖。无论是《横琴粤澳深度合作区商事调解条例》⁷、

《上海市促进浦东新区商事调解规定》⁸，还是《海南自由贸易港商事调解规定》⁹，均明确将申请支付令作为强化调解协议效力的重要途径之一。这些地区作为改革开放的前沿阵地，其立法探索本身就旨在为全国立法积累经验、提供范本。《条例》（征求意见稿）作为全国性的立法，反而未能吸收这些已被实践证明行之有效的地方经验，不免有过于保守的嫌疑。

其次，支付令程序与商事调解具有天生的契合性。《民事诉讼法》中的督促程序（支付令）具有非讼性、高效、

低成本的核心特点。法院无需开展完整的庭审，仅需对债权人提供的材料进行书面审查，判断债权债务关系是否明确、合法。对于在专业、中立的商事调解员主持下，经过多轮磋商、博弈最终达成的调解协议，尤其是内容清晰、权利义务明确、仅涉及金钱或有价证券给付的协议，其本身就完全符合支付令关于“债权债务关系明确、合法”的适用条件。将此类高质量的调解协议与支付令程序对接，在法理上毫无障碍，在实践效果上则是“点睛之笔”。它能够为当事人提供一条从调解到执行的“快速通道”，极大地降低债权实现的程序成本和时间成本，真正让“案结事了”落在实处。

那么，《条例》（征求意见稿）为何会回避支付令这一利器？笔者理解，立法者可能出于以下几方面的担忧，从而采取了一种相对保守的“半步走”策略：

一是对债务人程序权利保障的过度担忧。立法者可能担心，若为调解协议开启过于便捷的支付令通道，可能会架空对债务人的程序保障。支付令一旦发出，债务人若在15日内未提出书面异议，即产生与生效判决同等的执行力¹⁰。这种“沉默即同意”的规则，被认为可能对不了解法律或疏于行使权利的债务人造成不公。然而，这种担忧在法理和实践中均难以成立。支付令制度本身就内置了异议权

这一“安全阀”。债务人在收到支付令后，只要在法定期限内提出任何形式的书面异议（无需提供实质理由），支付令便自动失效，程序即转入普通诉讼。这意味着，债务人的程序权利并未因前置调解而受到任何减损。如果债务人对调解协议本身存在争议，他完全有机会、有权利在支付令阶段表达出来。以可能存在的、极少数的情况来限制绝大多数无争议协议的快速执行，无异于因噎废食。

二是对调解协议质量与公信力的不自信。立法者或许对当前商事调解行业的发展水平、调解员的专业素养以及调解协议的制作规范尚存疑虑，担心若普遍适用支付令，可能导致大量存在瑕疵或潜在争议的协议进入执行程序，反而引发更多的后续纠纷。这种担忧应通过提升调解行业自身规范化水平来解决，而非通过堵塞通道来回避。可以通过设定适用支付令的调解协议标准（如必须由特定资质的调解员主持、协议文本需符合特定格式要求等）来进行规制，而非一概排斥。

三是“分步走”的立法策略。立法者可能认为，当前首要任务是确立商事调解的基本制度框架，而支付令等更高效的衔接机制可以待实践积累更多经验、社会形成更广泛共识后再通过修法或司法解释予以补充。这种策略虽显稳健，但代价是让一部本应具有前瞻性和引领性的《条

例》（征求意见稿）在诞生之初就带有“硬伤”，使其制度效能大打折扣。

无论原因为何，支付令机制的缺位，无疑使得商事调解制度的吸引力严重受损。商事调解的公信力，其核心不在于调解过程的和谐氛围，而在于其最终达成的协议能否被高效、可靠地执行。若调解协议无法执行，或执行成本高昂，那么调解的公信力将沦为“空中楼阁”，纠纷主体，尤其是理性权衡利弊的商事主体，将很难将其作为解决重大商业纠纷的优先选项。这很可能导致《条例》（征求意见稿）陷入“叫好不叫座”的尴尬局面。

（二）实践迷思与未来争议：支付令申请的法律不确定性

《条例》（征求意见稿）未明确规定支付令路径，不仅在宏观层面削弱了制度效能，更在微观操作层面埋下了争议的种子，制造了法律适用上的灰色地带。

一个非常现实的问题是：如果在商事调解协议中，双方当事人明确约定“本协议项下的金钱给付义务，任何一方均有权参照《中华人民共和国民事诉讼法》关于督促程序的规定，向有管辖权的人民法院申请支付令”，那么，后续债权人依据该条款直接向法院申请支付令，是否会得到支持？

从法理上讲，当事人的此种约定，是其对自身程序权利的一种处分和预先安排，体现了双方对协议内容无争议、并希望快速实现的共同意愿，完全符合民事活动的意思自治原则。调解协议本身符合支付令的实体条件，当事人的约定又明确了程序选择意向，法院似乎没有理由拒绝。

然而，在司法实践中，法院很可能对此持谨慎甚至否定的态度。其理由可能在于：“法无明文规定即可行”的原则，在涉及法院诉讼程序启动的事项上，适用空间有限。《民事诉讼法》规定了申请支付令的条件，但并未明确将“当事人约定”作为启动依据之一。在《条例》（征求意见稿）这一专门法未作授权性规定的情况下，立案庭法官完全可能以“欠缺明确法律依据”为由，不予受理此类申请。法官会认为，调解协议的效力强化路径应由法律特别规定，当事人之间的私权约定不能直接创设一条法律未明文规定的诉讼程序通道。

这便将当事人推向了一个两难境地：他们满怀诚意地达成了协议，并试图通过意思自治来提升协议的执行效率，却可能因为法规的“沉默”而受阻。这无疑会打击当事人选择调解的积极性。

更进一步，即使法院某个法官基于对立法精神的认同，突破常规受理了此类申请，也会带来司法尺度不统一的问题。在 A 法院可能成功申请，在 B 法院可能被断然拒绝。这种不确定性本身就是对法治环境的损害。未来，围绕着“约定支付令条款的效力”、“未经《条例》（征求意见稿）授权的支付令申请是否合法”等问题，完全可能衍生出大量的实务争议案件，这恰恰是与调解制度追求“定分止争”的核心价值背道而驰的。

这些本不该成为问题的问题，因《条例》关键条款的缺失而成为了悬在商事调解实践头上的“达摩克利斯之剑”。

三、完善构思：多维救济程序衔接机制完善与构建多层次调解协议执行力体系

（一）多维救济程序衔接机制完善

商事调解并非存在于真空之中，《条例》（征求意见稿）实施后，如要真正从“纸面上的法”变为“行动中的法”，尚需厘清与其他救济程序，包括仲裁、诉讼等救济程序有机衔接，形成一张多元、互补、流畅的纠纷解决“交通网”，有利缩短争议解决周期、降低纠纷解决成本、赋予调解协议执行力等优势，三驾马车的结合往往会优势互补，事半功倍。最高人民法院及地方各级人民法院

均在积极探索诉讼、调解、公证的对接制度，发挥商事调解机构的专业所长，将调解与诉讼优势互补，高效处理争议¹¹。

首先是与诉讼的衔接，即诉调对接。本文主要讨论的是，经调解组织调解成功形成调解协议后，双方当事人对调解协议申请司法确认，即“商事调解+司法确认”。为保障当事人诉讼权益，当事人同意启动调解或法院委派/委托调解的，自启动之日起，诉讼时效中断。直至调解程序终结之日，时效期间重新计算。这消除了当事人因选择调解而面临时效届满风险的后顾之忧。另一方面，如调解不成，应确保案件能够快速、顺畅地转入诉讼程序。可以通过“诉调对接中心”等机制，实现案件材料的无缝移交。

实践中，地方各级人民法院也在加快与专业调解机构组织的对接步伐。以上海地区为例，上海高院于2023年12月27日正式上线“一站式解纷平台”。实现线上分流，翻译、公证、域外法查明三大辅助服务一键直达。而浦东法院与临港新片区管委会、浦东新区司法局已于2024年8月19日协同设立了涉外商事一站式争议解决中心，引入调解组织、仲裁机构等多元解纷力量，引进翻译、公证、域外法查明等专业法律服务机构。除上海之外，其他地区如浙

江省，浙江省高级人民法院亦指导杭州市中级人民法院构建浙江法院“一站式”涉外商事纠纷多元化解决平台，确保有涉外管辖权的法院、调解机构与仲裁机构的有机衔接调解。浙江省多个市级法院与市级贸促会机构已加强合作，建立诉调对接的多元解纷平台。如杭州市中院与杭州市贸促会合作建立了“云平台调解+法院司法确认”工作机制，调解协议可在浙江法院“一站式”涉外商事纠纷多元化解决平台一键向具有管辖权的法院申请司法确认。

其次是与仲裁的衔接，即调仲对接。调仲衔接程序具有快速高效、灵活友好的优势。如一则北外滩多元商事调解中心发布的案例¹²，在一起借贷合同纠纷中，申请人向其提交调解申请，北外滩商调迅速组织调解并引导申请人组织仲裁文件材料向上海仲裁委员会提交，从当事人提交调解申请到收到上海仲裁委员会的结案文书，仅用时 11 个工作日。在调解阶段即按照仲裁确认的标准把控调解协议内容，省却了仲裁阶段实质审查的沟通确认及时间成本，并在调解协议中辅导纳入了引入仲裁确认并最大限度简化程序的条款，最终提高了争议解决效率，降低了争议解决成本，受到了当事人的好评。

该案的快速成功处理，对于商事调解+仲裁确认模式的进一步应用和推广也有着重要的意义。仲裁确认案件受理

范围与一般仲裁案件相同，调仲对接的优势在于费用相对低廉，流程相对简便，可确认范围相对司法确认更为灵活，且通过调解机构前期辅助，仲裁确认制度各环节时效明显缩短，仲裁庭对调解协议以及相关证据材料以书面审查为主，最终以极高效率赋予调解协议强制执行力。

再次是与赋强公证的衔接，即“诉前调解+赋强公证”。实践中存在着制约“诉前调解+赋强公证”纠纷解决机制效果发挥的限制因素。公证机构的非官方性与赋强公证的准司法性之间具有天然的不适配性。此外，赋强公证文书执行受阻一定程度上对赋强公证的准司法性造成一定的冲击，从而导致当事人选择赋强公证的潜在意愿降低。

但公证参与调解是多元解纷体系中的重要一环。为解决公证调解的定位模糊、依附司法属性等问题，实践中，有关部门从组织、规范、人员三个维度，为“诉前调解+赋强公证”纠纷解决机制的有效运行提供助力。一是完善公证参与商事调解的规范，形成诉讼与非诉讼机制在解纷方面的合力。首先，细化公证参与商事调解的启动流程，金融纠纷案件经法院评估且当事人同意后，可由商事调解结构联合公证机构以接受委派或者委托的形式开展调解工作，完善与基层法院的对接机制。其次，明确规范调解期限、调解地点、人员回避及调解基本原则等内容，并结合

实践需求确定调解收费标准。最后，在当事人达成调解协议后，公证机构除可提供协议履行的辅助性服务外，还可通过对调解协议进行公证证明或赋强公证，降低公证调解与诉讼程序或执行程序的衔接成本，在实质性地实现案件分流的同时，也进一步提升了司法解纷的效率；对未能达成调解的案件，参与调解的公证人员应当主动释明，在取得当事人同意的前提下，对各方当事人在调解过程一致确认的事实及无争议的证据予以记录，以供诉讼参考。

（二）构建多层次调解协议执行力体系

如前文所述，支付令的缺位是当前《条例》(征求意见稿)的一大遗憾，但讨论商事调解协议的效力问题，不能仅局限于支付令这单一工具。我们应以更广阔的视野，构建一个多层次的调解协议执行力保障体系，参见如下五个层次。

第一层次：巩固与普及司法确认程序。司法确认是目前法律框架下赋予调解协议强制执行力的最直接途径，应进一步优化该程序，包括，探索建立在线司法确认平台，实现调解与司法确认的“一站式”无缝衔接；司法确认的启动应降低门槛；统一和明确司法审查的标准，明确法院审查的“谦抑性”，防止法院进行过度实体审查，确保审查的规范性与高效性。

最高人民法院印发《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔

接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》的通知（法发

〔2009〕45号）明确规定司法确认由当事人共同申请后，无论是立法还是司法解释、司法文件，均将此种立场严格贯彻始终。出于高效快捷化解纠纷的现实需求，在共同申请的情况下，法院基本无需对调解自愿性进行审查，从而尽快作出确认裁定。

然而，近年来，越来越多的观点认为应当放弃共同申请要求，允许一方当事人单独申请。其道理在于，审查调解协议的自愿性是法院职责所在，不能将当事人单方申请排除在外。更为深刻的忧虑是，若坚持共同申请原则，调解协议中义务方拒绝申请的，权利方只得就调解协议提起诉讼，不但白白浪费了时间，而且权利方通常会在调解协议中作出妥协让步，因此在普通程序中与其主张对方履行调解协议，还不如当初根据最初的民事关系提起诉讼，这种制度设置毫无疑问为恶意拖延甚至逃避履行义务大开方便之门。

此外，调解是一种解纷程序，有一定社会治理成本之投入和相当程序之保障，不能将调解协议等同于一般意义上的民事合同。在大力推进矛盾纠纷多元化解背景下，虽然不能将调解与诉讼作为并行的解纷程序，但法院对调解组织关于矛盾纠纷的初步处理应当给予充分尊重，对调解

协议的审查亦应保持适度谦抑性，法院应当重点审查调解协议的可执行性，即使对于约定不明确的调解协议，如属于调查后可以明确的，也应当在确认裁定中载明。

第二层次：积极引入支付令衔接机制。这是当前最亟需补上的短板。无论是通过后续发布《条例》(正式稿)、司法解释，还是在未来的上位法律法规修订中增加专门条款，都应明确赋予符合特定条件的商事调解协议可直接作为申请支付令的依据。可以设定一些前置条件，以保障协议质量，打消立法者的顾虑。前文已有详述不再展开。

第三层次：探索“执行认可”制度的可能性。对于由高度权威、程序极其规范的特定调解组织（如国际性商事调解中心）作出的调解协议，可以借鉴仲裁裁决的模式，探索建立“执行认可”制度。即，经法院进行程序性审查（而非实体审查）后，直接赋予其执行依据的效力。这需要更高的制度配套和行业监管水平，但应成为商事调解发展的长远目标。

第四层次：推动行业自律与信用惩戒。在法律强制力之外，应辅以市场力量和信用机制。建立商事调解履约数据库，与征信系统相关联。对无正当理由拒不履行已生效调解协议的主体，施加相应的行业限制、信用降级等后果，形成“法律强制+市场信用”的双重约束。

第五层次：明确商事调解程序中，赋予权利人财产保全的权利。为防止义务人利用调解和确认程序转移财产、逃避债务，避免诚信的当事人因接受调解而承受程序上的不利益，避免法院作出确认裁定却无法执行的局面，通过后续发布《条例》(正式稿)、司法解释，还是在未来的上位法律法规修订中，参照《深圳经济特区矛盾纠纷多元化解条例》第75条规定，“行政机关或者调解组织主持调解期间，当事人可以依法向人民法院申请财产保全”赋予权利人在调解期间申请财产保全的权利。

结语：

综上所述，《条例》(征求意见稿)无疑是中国商事纠纷解决发展史上的一块重要里程碑。《条例》(征求意见稿)明确商事调解范围，奠定了其专业化、国际化发展的基石。然而，商事调解的公信力，终究要建立在其化解纠纷的“能力”与实现权利的“效力”双轨之上。在支付令机制上的缺位，又限制了其效能的最大化。关于“诉”、“仲”、“公证”与“调”衔接方面，如何提供有利保障措施，以及司法确认的完善，明确明确法院审查的“谦抑性”，配套财产保全措施明确等待完善课题，仍值得立法和司法实践持续关注。

《条例》（征求意见稿）无疑是一个光辉的起点，它点燃了通过专业调解优化营商环境的希望。然而，唯有勇敢地补齐短板、精修细节，才能让这希望之火燎原，真正使商事调解成为每一位市场主体乐于选择、乐于信赖的纠纷解决“高速公路”。

注释：

¹ 从《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（以下简称《民诉法解释》）第 143 条、第 357 条的规定看，适用特别程序、督促程序、公示催告程序的商事争议不得进行调解。涉及适用破产程序审理的商事争议，涉及物权、知识产权确权的商事争议，当事人在法院之外进行的调解，法院将不予确认。

² <https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-73-198>

《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约（新加坡调解公约）》第一条第二款、第三款：2. 本公约不适用于以下和解协议：(a) 为解决其中一方当事人(消费者)为个人、家庭或者家居目的进行交易所产生的争议而订立的协议；(b) 与家庭法、继承法或者就业法有关的协议。3. 本公约不适用于：(a) 以下和解协议：(一) 经由法院批准或者系在法院相关程序过

程中订立的协议；和 (二) 可在该法院所在国作为判决执行的协议；(b) 已记录在案并可作为仲裁裁决执行的协议。

³ 《中华人民共和国人民调解法》第三十一条：经人民调解委员会调解达成的调解协议，具有法律约束力，当事人应当按照约定履行。人民调解委员会应当对调解协议的履行情况进行监督，督促当事人履行约定的义务。

⁴ 《最高人民法院印发《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》的通知》第十五条：调解结束后，有关机关或者组织应当将调解结果告知人民法院。达成调解协议的，当事人可以申请撤诉、申请司法确认，或者由人民法院经过审查后制作调解书。调解不成的，人民法院应当及时审判。

⁵ 《最高人民法院印发《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》的通知》第十三条：对于具有合同效力和给付内容的调解协议，债权人可以根据《中华人民共和国民事诉讼法》和相关司法解释的规定向有管辖权的基层人民法院申请支付令。申请书应当写明请求给付金钱或者有价证券的数量和所根据的事实、证据，并附调解协议原件。

⁶ 《最高人民法院印发《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》的通知》第二十三条：

人民法院审理申请确认调解协议案件，参照适用《中华人民共和国民事诉讼法》有关简易程序的规定。案件由审判员一人独任审理，双方当事人应当同时到庭。人民法院应当面询问双方当事人是否理解所达成协议的内容，是否接受因此而产生的后果，是否愿意由人民法院通过司法确认程序赋予该协议强制执行的效力。

⁷ 《横琴粤澳深度合作区商事调解条例》第二十九条：对以金钱或者有价证券给付为内容的商事调解协议书，当事人可以依法向人民法院申请支付令。

⁸ 《上海市促进浦东新区商事调解规定》第二十条：对以金钱或者有价证券给付为内容的商事调解协议书，当事人可以依法向人民法院申请支付令。

⁹ 《海南自由贸易港商事调解规定》第二十一条：对以金钱或者有价证券给付为内容的商事调解协议书，当事人可以依法向人民法院申请支付令。

¹⁰ 《中华人民共和国民事诉讼法》第二百二十七条 人民法院受理申请后，经审查债权人提供的事实、证据，对债权债务关系明确、合法的，应当在受理之日起十五日内向债务人发出支付令；申请不成立的，裁定予以驳回。债务人应当自收到支付令之日起十五日内清偿债务，或者向人民法院提出书面异议。

¹¹ 最高人民法院与中国国际贸易促进委员会（以下简称“中国贸促会”）于2025年1月2日联合印发《关于建立商事纠纷“总对总”在线诉调对接机制的通知》，第二条明确“最高人民法院依托人民法院调解平台、中国国际贸易促进委员会依托中国贸促会调解中心在线调解平台，畅通线上线下调解与诉讼对接渠道，为当事人提供委托调解、视频调解、调解协议制作、申请司法确认调解协议、申请出具调解书等全流程在线解纷服务。”

¹² 新闻：【商调动态】商事调解+仲裁确认！虹口首例调仲对接案件顺利结案

[https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_29002445,](https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_29002445)

商事调解条例（征求意见稿）的亮点、争议与完善建议

蒋炜婷

上海段和段律师事务所

为构建系统完备的多元化纠纷解决机制，持续优化法治化营商环境，2025年5月27日，司法部正式发布《中华人民共和国商事调解条例（公开征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》、条例）面向社会公开征求意见。该条例的制定，标志着我国商事调解制度将从地方探索与行业实践的分散阶段，迈向国家层面统一立法的全新发展阶段，堪称我国非诉讼纠纷解决机制发展史上的重要里程碑。条例通过明确商事调解的独立法律地位、搭建“调解+执行”的高效衔接机制、规范调解员的专业行为准则、引入国际化调解规则以助力涉外商事调解发展等一系列举措，构建起商事调解的基本制度框架。然而，在推进过程中，条例也面临若干争议焦点，诸如调解协议的效力层级与执行力仍存在模糊地带、市场化调解机构的定位与监管体系尚需完善、调解保密原则的例外情形可能引发潜在风险、与国际规则的衔接深度和广度有待进一步拓展等。基于此，本文在深入剖析条例亮点与争议的基础上，提出细化调解协议司法确认程序、严格限缩保密例外情形、推动国内法与国

际公约有效衔接等具体建议，以期为条例的完善与落地实施提供有益参考。

关键词：商事调解条例、多元化纠纷解决、调解协议执行力、调解员资质、司法确认

引言

随着全球经济一体化进程的持续深化与我国市场经济体制的日益完善，商事活动愈发频繁，商事纠纷也呈现出复杂性、专业性与国际性交织的新特征。传统诉讼解决机制虽具备权威性与终局性优势，但存在程序刚性强、审理周期长、纠纷解决成本高等固有局限，难以充分满足商事主体对纠纷解决效率、保密性及合作关系维护的迫切需求。在此背景下，商事调解作为一种灵活高效、兼顾共赢的非诉讼纠纷解决方式，在全球范围内迅速崛起，成为优化营商环境的关键抓手。

我国商事调解实践由来已久，但长期以来，主要依赖《人民调解法》的原则性规定、各地地方性法规、行业协会内部规则以及最高人民法院的司法确认程序，缺乏一部全国统一、专门规范商事调解活动的法律或行政法规。这种立法空白导致商事调解面临法律地位不明确、程序规则

不统一、调解协议效力不稳定、市场化调解机构发展受阻等诸多问题，严重制约了我国商事调解事业的健康发展与国际化水平的提升。

为回应实践需求、补齐制度短板，司法部在总结国内外商事调解实践经验的基础上，于2025年5月27日发布《征求意见稿》。这一举措标志着我国商事调解专门立法取得实质性进展，对健全多元化纠纷解决机制、营造稳定公平透明可预期的营商环境具有里程碑式的意义。值得关注的是，该条例的制定紧密契合国际发展趋势，在我国签署《关于建立国际调解院的公约》以及《新加坡调解公约》在全球范围内生效的时代背景下，条例的出台将为实现国际国内商事调解规则的有效衔接、提升我国在国际商事纠纷解决领域的话语权奠定坚实基础。

一、《征求意见稿》的核心亮点与制度创新

《征求意见稿》在充分借鉴国际先进经验、立足我国国情的基础上，进行了一系列创新性制度设计，彰显出鲜明的时代特色，其核心亮点如下：

亮点领域	核心内容	条文依据
确立独立法律地位	明确界定商事调解概念，区别于人民调解，精准限定商事领域适用范围	第二条
构建执行保障体系	确立“合同效力+司法确认+仲裁裁决+公证执行”的多层次执行保障机制	第二十二条
规范调解员资质	设定四种准入路径，强调专业背景与实务经验相结合	第十一条
支持涉外调解发展	允许境外调解机构在自贸区设点，支持粤港澳大湾区调解规则与机制衔接	第二十四至二十六条
明确监管职责	司法行政部门负责登记管理，法院承担司法审查职能，行业组织履行自律监管义务	第四至六条

（一）确立商事调解独立法律地位，明晰适用边界

《征求意见稿》的首要突破的是，首次在国家行政法规层面明确“商事调解”的独立法律概念，将其与人民调解、行政调解等其他调解形式明确区分。条例第二条第一款规定：“本条例所称商事调解，是指当事人自愿在商事调解组织主持下，友好协商解决贸易、投资、金融、运输、房地产、工程建设、知识产权等领域商事争议的活动。婚姻家庭、继承、监护、生活消费争议以及依法应当以其他方式解决的争议，不适用商事调解。”这一定义突出了商事调解的“商事”属性，明确了其适用领域的专业性。

在适用范围上，《征求意见稿》第二条采用“概括+列举”的方式，将“贸易、投资、金融、运输、房地产、工程建设、知识产权等领域商事争议”纳入调解范畴，同时明确排除“婚姻家庭、继承、监护、生活消费争议以及依法应当以其他方式解决的争议”。这种开放式规定既涵盖了传统商事领域，又为数字经济、数据权益等新型商事纠纷的调解预留了空间，体现了立法的前瞻性与包容性。同时，条例第二条第二款将商事调解组织明确定义为“依照本条例规定设立、开展商事调解活动的非营利法人”，为各类商事调解机构的设立与规范运作提供了清晰的法律依据，有助于维护调解市场秩序。

（二）构建调解协议的“执行保障链”，创新“调执衔接”机制

调解协议“执行难”是长期制约商事调解发展的瓶颈问题。《征求意见稿》通过构建多层次效力与执行保障体系，全力打通调解实践的“最后一公里”。

1、巩固合同的拘束力：第二十一条规定，“经调解达成的商事调解协议，当事人应当履行”。

<https://zqyj.chinalaw.gov.cn/h5/readmore?id=5527> 这首先在基础法律关系层面，明确了调解协议具有民事合同的性质，当事人无正当理由拒不履行，构成违约。

2、强化司法确认的效力：第二十二第一款衔接了《民事诉讼法》的相关规定，明确“当事人可以依法就商事调解协议向有管辖权的人民法院申请司法确认”

<https://zqyj.chinalaw.gov.cn/h5/readmore?id=5527>。经法院裁定确认有效的调解协议，一方拒绝履行，另一方可以申请强制执行。这使得具有给付内容的调解协议获得了与法院判决同等的强制执行力。

3、拓展仲裁与公证路径：第二十二第二款和第三款创新性地规定了仲裁与公证执行路径，当事人可依据仲裁协议或调解协议中的仲裁条款申请仲裁，请求仲裁庭制作调解书或根据调解协议内容制作裁决书；对于以给付为内容且债务人承诺接受强制执行的调解协议，可依法向公证机构申请办理具有强制执行效力的债权公证文书，为当事人提供了高效便捷的执行选择。

尤为值得关注的是，第二十三条规定：“商事调解协议涉及在中华人民共和国领域外执行的，当事人可以依照有关国际条约的规定，向有管辖权的外国主管机关申请执行”该条款为我国商事调解协议在《新加坡调解公约》等国际条约框架下的跨境执行提供了法律依据，彰显了我国对接国际高标准经贸规则的开放姿态。

（三）规范调解员资质与行为准则，提升专业化水平

调解员的素质是决定调解质量的关键。《征求意见稿》对调解员的任职资格、行为规范与职业道德提出了明确要求，有助于打造高素质的专业化调解员队伍。

在资质方面，第十一条规定了担任调解员的四种基本条件，包括：（1）通过国家统一法律职业资格考试取得法律职业资格，从事商事调解工作满3年；（2）从事律师、仲裁、公证工作或者曾任法官、检察官满3年；（3）具有法律、经济、科学技术等相关专业知识和从事法律或者经济贸易等专业工作并具有中级以上职称或者具有同等专业水平；（4）本条例施行前从事商事调解工作满3年并具有大学本科以上学历 <https://zqyj.chinalaw.gov.cn/h5/readmore?id=5527>。

这四种准入路径兼顾了专业资质与实务经验，摒弃了人民调解员对学历的宽松要求，强调了商事调解的专业性，同时又为现有从业人员设置了合理的过渡期。

在行为准则方面，《征求意见稿》系统规定了调解员的公正性、保密义务与信息披露义务。这些规定为调解员设立了清晰的行为红线，是保障调解程序公正、赢得当事人信任的重要基础。

（四）吸纳国际化调解规则，彰显开放包容姿态

为适应国际商事纠纷解决需求，提升我国在国际商事纠纷解决市场的竞争力，《征求意见稿》专设“支持涉外商事调解发展”章节，作出一系列突破性规定。

第二十四条规定打破了以往对境外调解机构的市场准入限制，体现了我国在商事调解领域的开放姿态，有助于引进国际先进调解理念和经验，倒逼国内调解机构提升服务质量。

第二十五条明确：“国家支持粤港澳大湾区商事调解规则衔接、机制对接，建立粤港澳大湾区商事调解协议执行机制，促进协同发展。”这一区域性试点规定，为解决“一国两制三法域”背景下粤港澳大湾区跨境商事纠纷提供了创新性制度安排，为探索中国特色区际法律冲突解决机制积累了实践经验。

此外，第二十七条规定：“全国性商事调解行业自律组织负责推动商事调解员能力水平国际互认。”该规定着眼于商事调解人才的国际化培养，从长远来看，将有效提升我国商事调解制度的国际竞争力与公信力。

（五）明确司法与行政监督职责，构建协同治理框架

《征求意见稿》合理界定了行政机关与司法机关在商事调解发展中的角色，构建了行政管准入，司法管效力，行业管标准的协同治理框架。

在行政监管方面，第四条明确了司法行政部门的主导地位：“国务院司法行政部门依法指导、监督全国商事调解工作，统筹规划商事调解行业发展。县级以上地方人民政府司法行政部门依法指导、监督本行政区域内商事调解工作。” <https://zqyj.chinalaw.gov.cn/h5/readmore?id=5527> 与此同时，第七条至第十条规定了商事调解组织的登记管理制度，明确了设立商事调解组织应当具备的五项条件，包括发起人为非营利法人、有规范的名称、有自己的住所和章程、有必要财产、有 5 名以上商事调解员 <https://zqyj.chinalaw.gov.cn/h5/readmore?id=5527>。这些规定为商事调解组织的规范设立和运作提供了明确指引。

在行业自律方面，第五条规定：“商事调解行业自律组织依照法律法规和章程开展行业自律，接受司法行政部门的指导、监督。” <https://zqyj.chinalaw.gov.cn/h5/readmore?id=5527> 这一规定体现了立法者对行业自律在规范市场秩序、提升服务质量方面重要作用的充分认识，为商事调解行业协会的发展提供了法律依据。

此外，第二十八条规定了商事调解组织的年度工作报告制度，第二十九至三十一条则规定了违法违规行为的法律责任 <https://zqyj.chinalaw.gov.cn/h5/readmore?id=5527>，形成了包括准入管理、过程监督、结果问责在内的全链条监管体系，既避免了行政权力对调解过程的过度干预，又确保了调解活动的合法性与公正性。

二、《征求意见稿》的争议焦点与潜在挑战

尽管《征求意见稿》亮点纷呈，但其部分条款在理论界与实务界仍引发了不少讨论，部分制度设计在落地实施过程中也面临诸多挑战。

（一）调解协议的效力层级与执行力困境¹

虽然《征求意见稿》构建了多层次执行保障链，但核心环节的司法确认在实践中仍可能面临阻碍。

首先，司法确认程序依赖当事人共同申请，若一方当事人缺乏履行诚意，可能在达成协议后拒绝配合申请确认，导致调解协议效力悬空，沦为“一纸空文”。实践中，此类情况屡见不鲜，尤其当调解协议的达成被一方视为“缓兵之计”时，这一问题更为突出。

¹ 赵园园、王志萍：《商事调解制度比较研究》，法律出版社 2023 年版。

其次，人民法院对司法确认申请的审查标准尚不明确。根据《民事诉讼法》及相关司法解释，法院需对调解协议进行实质性审查，包括协议是否违反法律强制性规定、是否损害国家利益、社会公共利益及第三人合法权益，以及是否存在欺诈、胁迫等情形。但实质性审查的边界如何界定？若审查标准过于严格，接近诉讼审理流程，将削弱调解高效灵活的核心优势；若审查过于形式化，则可能无法有效甄别因欺诈、胁迫达成的协议，损害司法权威。这一“审查强度”的把握，亟需最高人民法院通过后续司法解释予以细化。

更为严峻的是，跨境执行问题尚未得到根本解决。尽管《征求意见稿》第二十三条规定当事人可依照国际条约申请境外执行，但我国尚未完成《新加坡调解公约》的国内批准程序²。这意味着，在我国批准该公约前，境内机构出具的调解协议无法在 156 个缔约国（包括欧盟、美国、新加坡等主要贸易伙伴）直接执行，企业需在目标国重新申请司法审查，导致执行周期延长、成本增加。有研究指出，这种跨境执行障碍显著削弱了我国商事调解制度在国际市场上的竞争力。

² 孙南翔，《新加坡调解公约》在中国的批准与实施，《法学研究》2021 年第 2 期

（二）市场化调解机构的定位与监管难题

《征求意见稿》将商事调解组织限定为“非营利法人”<https://zqyj.chinalaw.gov.cn/h5/readmore?id=5527>，这一规定在保障调解组织公正性的同时，也可能制约了市场化调解机构的发展空间。从比较法视角看，国际上许多知名的商事调解机构，如美国 JAMS、英国 CEDR 等，均采用市场化运营模式³，通过提供高质量的收费服务实现可持续发展。而我国将商事调解组织统一界定为非营利法人，虽然有助于规范市场秩序，但也可能抑制社会资本投资设立调解机构的积极性，导致调解服务供给不足。

另一方面，调解服务的高昂收费也可能成为中小企业使用调解程序的障碍。根据相关调研，“高端调解机构（尤其涉外商事领域）普遍采用‘调解员小时费率+机构管理费’的收费模式，资深调解员服务费可达 3,000 - 8,000 元/小时，综合成本显著高于基层法院诉讼费用”。例如，上海地区商事调解机构对标的额 500 万元的案件平均收费近 10 万元，而同等标的额的诉讼费用仅 4.68 万元。这种经济壁垒导致中小企业被动选择传统诉讼渠道，与调解制度普惠性改革的初衷相悖。

³ 赵园园、王志萍：《商事调解制度比较研究》，法律出版社 2023 年版

此外，第十二条规定“商事调解组织按照公平、合理的原则，收取商事调解费用”，但未制定具体的收费标准和减免机制，，可能导致经济弱势当事人在“接近正义”方面面临障碍。如何在保障调解服务质量与促进程序普惠性之间实现平衡，是条例实施后面临的重要挑战。

（三）与国际规则的接轨深度与配套措施不足⁴

尽管《征求意见稿》融入了国际化元素，但在具体规则层面，与《新加坡调解公约》等国际文件的全方位对接仍存在差距。例如，《新加坡调解公约》为国际和解协议提供了直接跨境执行机制，当事人可凭和解协议在公约缔约国直接寻求救济，无需通过缔约国内部的司法确认程序。而《征求意见稿》下的调解协议若要实现跨境执行，仍需依赖我国与他国的司法协助安排或重新提起诉讼，程序繁琐低效。

此外，对于国际商事调解中常见的在线调解、临时调解等模式，《征求意见稿》虽有提及，但缺乏具体细致的程序规则和支持系统。在数字经济时代，在线调解已成为国际商事调解的发展趋势，而条例中未对电子签名、数据跨境

⁴ 申琛：中国商事调解制度构建研究——以《新加坡公约》的实施为视角，清华同方光盘电子出版社 2024 年版

传输、在线身份认证等关键问题作出明确规定，可能影响我国在国际商事调解市场中的竞争力。

另一个值得关注的问题是，条例对“国际商事调解”缺乏明确的定义和特别规定。第二十四条至二十七条虽规定了支持涉外商事调解的宏观政策，但未在程序规则、法律适用、语言选择等方面作出区别于国内调解的特别安排。这种制度设计的不足，可能导致我国在国际商事调解市场的竞争中处于不利地位。

三、对《征求意见稿》的完善建议

针对上述争议与挑战，为使《征求意见稿》更加科学、完备与可行，特提出以下完善建议。

（一）强化调解协议效力，优化“调执衔接”程序

1、探索“一站式”司法确认机制：建议在条例中鼓励有条件的法院设立与商事调解组织对接的“快速确认通道”。例如，对于在特定资质认证的调解组织内达成的协议，探索采用在线申请、电子送达、简化审查流程等方式，缩短确认周期，降低当事人的程序成本。同时，可考虑引入“默认确认”机制，即当事人在调解协议中明确约定共同申请司法确认且放弃反悔权的，在一方当事人提交确认申

请后，法院可通知另一方在特定期限内提出异议，逾期未提出异议的，可视为共同申请。

2、细化司法审查标准：建议在未来配套的司法解释中，明确法院对司法确认申请的审查应以形式审查为主，实质审查为辅。审查重点应集中于协议是否违反法律强制性规定、是否损害国家利益、社会公共利益及第三人合法权益，以及是否存在显失公平或证据证明是因欺诈、胁迫而达成。对于一般的商业风险分配、对价是否充分等实体问题，法院应予以尊重，充分尊重当事人的意思自治和商业判断。

3、推动《新加坡调解公约》的国内批准与实施：建议在条例中增设专门条款，为《新加坡调解公约》的国内批准预留空间。可规定：“对于符合《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》（《新加坡调解公约》）规定的国际商事调解协议，当事人可以根据中华人民共和国的法律规定，直接向有管辖权的人民法院申请执行。”这一规定将向国际社会发出我国坚定支持国际商事调解的明确信号，提升我国在国际商事纠纷解决市场中的竞争力。

（二）细化调解机构监管，构建“放管服”治理模式

对于市场化调解机构，应秉持“鼓励创新、审慎监管”的原则，构建“准入宽松、事中事后监管严格、服务优化”的治理模式。

1、实施分级分类管理：可根据调解机构的规模、业务领域、国际化程度等，建立自愿性的资质认证体系。由司法行政部门或委托独立的行业协会制定认证标准，对通过认证的机构在税收、政府购买服务、法院对接等方面给予政策倾斜。同时，应考虑在坚持非营利主体主导的前提下，允许特定类型的营利性调解机构存在，以满足不同层次的市场需求。

2、强化信息披露与行业自律：要求调解机构公开其收费标准、调解员名册、行为准则和投诉渠道。《征求意见稿》第五条已对商事调解行业自律组织作出了规定

<https://zqyj.chinalaw.gov.cn/h5/readmore?id=5527>，这为行业自律的发展提供了法律依据。可以大力培育全国性或区域性的商事调解行业协会，通过制定行业规范、组织培训、进行职业道德惩戒等方式，实现行业自我约束和自我净化。

3、建立投诉处理与退出机制：明确司法行政部门对投诉的受理与调查职责，对于查实存在严重违法违规行为的调解机构，依法予以处罚直至吊销登记证书，确保市场出清。

（三）深化国际规则对接，提升制度竞争力

为将中国打造成为国际商事纠纷解决优选地，必须在制度层面进行更深层次的国际化改革。

1、制定国际商事调解特别规则：建议在条例中增设“国际商事调解的特别规定”专章，对国际商事调解在调解员选任、程序规则、语言选择、法律适用等方面作出不同于国内调解的灵活安排。例如，允许国际商事调解当事人选择外国调解员、约定适用国际调解规则、选择英语等外语作为调解语言等。

2、完善在线调解规则：应制定详细的在线调解程序规则，包括技术平台标准、电子签名与身份认证、线上会议纪律、数据跨境传输与隐私保护等，为在线调解的健康发展提供法治保障。在数字经济背景下，在线调解已成为国际商事调解的发展趋势，我国应当抓住机遇，通过制度创新抢占在线调解的制高点。

3、加强国际化人才培养：鼓励调解机构吸纳精通国际商法、熟悉跨国文化且具备流利外语沟通能力的复合型人才加入调解员队伍。充分利用第二十七条规定的“商事调解员能力水平国际互认”机制，通过国际交流与合作，不断提升我国商事调解的国际影响力与公信力。

四、结语

《中华人民共和国商事调解条例（公开征求意见稿）》的出台，是我国推进国家治理体系和治理能力现代化在商事纠纷解决领域的具体实践。其确立商事调解独立地位、构建执行保障机制、规范调解员行为、对接国际规则等创新性制度设计，为我国商事调解事业的未来发展描绘了宏伟蓝图，值得高度肯定。

然而，立法进程本身是集思广益、凝聚共识的过程。当前《征求意见稿》在调解协议执行实效、市场化机构监管平衡、保密原则坚守以及与全球规则深度融合等方面，仍存在进一步探讨与精细化完善的空间。正视这些争议与挑战，积极吸纳学界与实务界的合理化建议，是确保条例成为良法、促进善治的关键。

展望未来，一部成熟的《商事调解条例》的颁布与实施，必将极大激发市场主体采用调解方式化解纠纷的积极性，有效分流法院诉讼压力，持续优化营商环境，显著增强我国在国际商事纠纷解决市场中的制度性话语权。这不仅是健全中国特色社会主义法治体系的必然要求，也是我国为全球商事争议解决机制革新贡献的中国智慧与中国方案。通过对条例的审慎评估与精细化完善，我们有理由期待，一部既契合中国国情又具备国际视野的先进立法即将

诞生，为全球商事纠纷解决提供高效、便捷、专业的“中国路径”。

中国商事调解新里程碑：《商事调解条例》 (征求意见稿) 的亮点、困境与建议

艾滔勇

江苏江成律师事务所

摘要：调解制度根植于中国司法文化，新中国建立以来我国持续进行调解制度的发展与探索，《商事调解条例》(征求意见稿)的发布，标志着我国商事调解制度建设迈出了重要一步。本次征求意见稿明确了商事调解组织及人员的准入标准、商事调解程序规则、强制执行力赋权路径和与国际接轨的发展方向，但仍面临顶层设计欠缺、强制执行力不足的现实困境。鉴于上述现状，笔者提出了若干优化建议，包括择机启动调解制度综合性立法、探索建立商事调解员职业资格认证机制和引入“无损权利原则”(Without Prejudice)条款等。

关键字：商事调解、强制执行、制度建设

一、绪言

2025年5月30日，85个国家和近20个国际组织的高级别代表出席在中国香港举行的《关于建立国际调解院的

公约》签署仪式，其中 33 个国家现场签署公约，成为创始成员国。国际调解院由中国牵头推动建立，旨在根据当事方自愿，调解国家间、国家与外国投资者间以及国际商事争议。

而就在稍早几天的 2025 年 5 月 27 日，司法部就其牵头起草的《中华人民共和国商事调解条例（公开征求意见稿）》（以下简称“《商事调解条例》（征求意见稿）”）向社会公开征求意见。《商事调解条例》将是我国首部关于商事调解的行政法规，弥补了我国商事调解制度的法律空白，进一步完善和发展我国调解制度。

《关于建立国际调解院的公约》的签署和《商事调解条例》（征求意见稿）的发布，标志着我国商事调解制度建设迈出了重要一步。本文将结合自身执业经验，解读《商事调解条例》（征求意见稿）的制度亮点和实践困境，并试图立足国内外司法实践对《商事调解条例》（征求意见稿）提出若干建议，供各界人士交流与批评。

二、我国商事调解的发展与实践

诉讼、仲裁和调解是我国多元化纠纷解决机制的三项支柱，相较于诉讼和仲裁，调解更加高效且利于纠纷的彻底解决。调解制度在我国拥有悠久的历史文化遗产，西周地方官吏中已有“调人”之职，《周记》记载“调人掌司民

之难而谐和之”；秦汉、唐宋均在基层有设置“耆夫”、“乡正、里正和村正”等职务，由当地德高望重的老人或乡绅主持调解乡邻纠纷。

新中国成立后，我国逐步在诉讼调解之外探索建立人民调解制度。1954年，政务院颁布《人民调解委员会暂行组织通则》发布，标志着人民调解这一中国特色的国家制度正式建立。1982年，人民调解制度作为基层群众自治的重要组成部分写入我国《宪法》。1989年，国务院颁布了《人民调解委员会组织条例》进一步明确了人民调解组织设置、人员组成、工作任务和指导管理等。2010年，全国人大审议通过《中华人民共和国人民调解法》，作为我国第一部全面、系统地规定人民调解制度及工作方法的法律，标志着人民调解工作上升到国家立法层面。

但鉴于人民调解委员会作为基层群众性自治组织，调解员通常缺乏特点行业或领域的专业背景，更多的适用于涉及普通居民的人身、家庭、买卖、劳动等民事纠纷，对于处理涉及金融、知识产权、贸易、航运、工程施工等商事纠纷仍然有所欠缺。为进一步加快与国际商事调解机制的接轨，优化我国商事纠纷解决途径，我国也一直在对外开放的前沿地区，探索试点商事调解制度。

政策方面：2023年12月，国家发展改革委员会制定《粤港澳大湾区国家一流营商环境建设三年行动计划》，鼓励经营主体选择商事调解和仲裁机构解决商事仲裁纠纷；2023年12月，最高人民法院制定《“一站式”国际商事纠纷多元化解平台工作指引（试行）》，完善诉讼与调解、仲裁有机衔接的“一站式”国际商事纠纷多元化解机制；2024年1月，中央办公厅、国务院办公厅印发《浦东新区综合改革试点实施方案（2023-2027年）》，鼓励商事调解组织开展涉外商事纠纷调解，探索建立既有中国特色又于国际接轨的商事调解制度规则。

行业方面：最高院与国务院层级各行政主管部门根据各自职责积极推动行业调解。目前已有13家中央单位加入最高院“总对总”诉调衔接机制，该机制已纳入相关行业性调解组织和调解员达到3.3万家和7.5万人，行业性调解案件数量增长到194.5万件。典型案例包括中证中小投资者服务中心，截至2024年底该中心累计受理证券期货纠纷26846件，成功调解20233件，争议金额近115亿元，投资者获赔41.45亿元。其中，2024年受理5760件，争议金额11.44亿元，成功调解4627件，投资者获赔4.47亿元。

立法方面：2024年11月21日，珠海市人大常委会通过《横琴粤澳深度合作区商事调解条例》，围绕商事调解组

织、调解员、调解程序、调解协议以及监督管理等方面作出了规定；2024年11月28日，上海市人大常委会通过《上海市促进浦东新区商事调解规定》，使浦东新区的调解实践正式上升为全国首部省级专门规范商事调解的地方性法规；2024年11月29日，海南省人大常委会通过《海南自由贸易港商事调解规定》，不仅标志着海南在商事调解领域的制度建设取得突破，也为其打造国际商事纠纷解决优选地提供了坚实的法治基础。

由此可见，商事调解制度在我国历史悠久，在国家治理中备受推崇。新中国成立后，特别是近年来，各行业各地区均在积极开展商事调解探索。预计未来随着《商事调解条例》的正式生效，高质量的商事调解机构将大量增加，当下司法资源紧张、司法机关案件积压严重的现象或将得到实质性的解决。

三、《商事调解条例》的制度亮点

本次《商事调解条例》（征求意见稿）充分吸收了国际商事调解优秀经验，并深度结合中国司法实际，具有以下制度亮点。

（一）确立了“非营利性”且“专业”的准入标准

《商事调解条例》（征求意见稿）第二条明确界定“本条例所称商事调解组织，是指依照本条例规定设立、开展商事调解活动的非营利法人”；第七条第一款进一步要求商事调解组织的“发起人为非营利法人”。双重非营利法人的定位确保了商事调解组织的中立性和公正性，同时设立主体不再局限于国家机关或者事业单位，弱化了公权力背景属性，一方面有利于各行业形成以行业自律组织为主导的行业商事调解机构；另一方面也有利于与国际商事调解接轨，中国商事调解组织作出的调解协议可能更容易得到境外法院的认可与执行。

《商事调解条例》（征求意见稿）第十一条对商事调解员的任职资格提出了基本要求，基本可以分为三类。一类是具备司法专业背景（取得法律职业资格）或司法执业背景（法官、检察官、律师）的法律专业人士，保证商事调解组织的法律专业性；第二类是具备专业领域（经济、科学技术等）知识的人员，满足特定专业领域的实际工作需要，保证商事调解组织的行业专业性；第三类是条例实施前已从事商事调解一定年限的人员，用以吸纳不满足上述两类要求但具备丰富商事调解经验的人员。上述严格但多元的调解员准入要求充分考虑了我国商事调解工作的客观需要，有利于构建商事调解机构的权威性和公信力。

此外,《商事调解条例》(征求意见稿)并未对设立商事调解机构设置过高的门槛,亦是方便各地设立不同层级的商事调解机构,满足不同领域的需求。预计未来我国商事调解将形成以行政机关、事业单位或行业自律组织等多元主体为主导,覆盖各领域多层次的商事调解机构体制。

(二) 确立了“充分自愿”且“保密”的程序规则

《商事调解条例》(征求意见稿)第二条明确“商事调解活动遵循自愿、合法、诚信、保密的原则。”商事调解的出发点是为商事纠纷双方寻求相较于诉讼仲裁更加高效的争议解决方式,但由于相较于诉讼和仲裁欠缺公权力的强制力,更加依赖涉事双方的自愿以保证调解结果得到双方认可。自愿原则主要体现在两个方面,一方面《商事调解条例》(征求意见稿)第十四条规定“发生商事争议,当事人经协商一致,可以向商事调解组织申请调解。当事人一方明确拒绝调解的,不得调解。”,体现了在启动商事调解程序上充分保障涉事双方的自愿;另一方面《商事调解条例》(征求意见稿)第十九条规定“当事人不同意继续调解,或者存在当事人意图利用调解达到非法目的等情形的,商事调解应当终止。”,给予了任一方随时终止商事调解的自主权。

《商事调解条例》（征求意见稿）还明确了“不公开”的原则。《商事调解条例》（征求意见稿）第十七条规定“商事调解不公开进行，当事人另有约定的除外”且“商事调解组织和商事调解员对调解过程中知悉的信息负有保密义务”。《商事调解条例》（征求意见稿）第三十一条进一步明确了违反保密义务的法律责任，包括罚款及没收违法所得等，通过明确的保密要求和后果，夯实了商事纠纷当事人对商事调解的信赖基础。

此外，《商事调解条例》（征求意见稿）对调解员选定、调解方式、调解期限等其他调解程序提供了明确的操作指引。《商事调解条例》（征求意见稿）通过对当事人意思自治和保密等顾虑的程序性保障，增强了商事调解对商事争议当事人的吸引力。

（三）确立了调解协议“强制执行”的赋权路径

商事调解制度目前实际应用有限的一个重要堵点即，商事调解协议本质上是双方达成的一项新的合同，并无强制执行效力，原协议违约方再次违反新达成的调解协议也无任何负担。因此，实操中商事争议的双方即使能够调解，也更倾向于通过诉讼程序或仲裁程序，形成法院调解书或仲裁庭调解裁定，而非仅仅在商事调节组织的斡旋下达成调解协议。

针对这一普遍诉求,《商事调解条例》(征求意见稿)第二十二规定“当事人可以依法就商事调解协议向有管辖权的人民法院申请司法确认;当事人可以根据仲裁协议或者商事调解协议中的仲裁条款依法申请仲裁,请求仲裁庭制作调解书或者根据商事调解协议的有关内容制作裁决书;商事调解协议以给付为内容且债务人承诺愿意接受强制执行的,当事人可以依法向公证机构申请办理具有强制执行效力的债权公证文书。”以上条款明确了将调解书转化为具有强制执行力的司法确认书、仲裁裁决书、强制执行公证书的赋权路径,弥补了商事调解执行力不足的问题,使得当事人在享受商事调解高效自主的便利性的同时,也减轻了对商事调解后续执行可行性的担忧。

(四) 确立了与国际商事调解接轨的发展方向

在目前的国际争议解决机制中,无论是处理国与国之间纠纷的国际法院或 WTO,还是解决私主体之间纠纷的伦敦国际仲裁院或巴黎国际商会仲裁院,均由西方国家主导。无论表面如何公正,但法官或仲裁员的西方教育背景不可不免的会带入西方价值观的烙印,中国等发展中国家出于劣势地位。正因如此,我国才积极主导并联合广大发展中国家创设国际调解员,争夺国际纠纷解决话语权。同

样基于这一动因，我国的商事调解制度自起草之日，就秉持与国际商事调解接轨的立法目的。

《商事调解条例》（征求意见稿）第二十四条，不仅鼓励我国商事调解组织走出去“开展涉外商事调解活动，到境外设立业务机构”；还欢迎外商事调解组织走进来，在我国“自由贸易试验区、海南自由贸易港内，设立业务机构，开展涉外商事调解活动”；同时允许商事调解组织“聘任具有专业影响力和公信力的外籍商事调解员”。这些举措将增进国内外商事调解组织的交流与合作，促进我国商事调解制度的国际化发展。

此外，《商事调解条例》（征求意见稿）第二十五条、第二十六条还进一步赋予粤港澳大湾区、自由贸易试验区、海南自由贸易港创新试点权利，包括“建立粤港澳大湾区商事调解协议执行机制”，探索商事调解协议在内地与香港、澳门地区之间跨境执行；参考借鉴国际商事调解中的调解员不依托于调解组织独立开展调解工作的模式“建立商事调解员独立开展涉外商事调解活动的相关制度”，更好地实现调解的灵活性、自由性与高效性。

四、《商事调解条例》的实践困境

《商事调解条例》（征求意见稿）的出台总结了前期各项试点过程中的经验，也解决了很多诸如商事调解机构设

立、调解员选聘、调解程序等方面的问题，但影响当事人选择商事调解这一纠纷解决方式的两项主要困扰，仍有待系统性解决。

（一）调解制度缺乏顶层设计和权威性

搭建“诉讼、仲裁、调解”的多元化争端解决机制是我国当前司法改革的核心目标。其中，诉讼制度最为成熟，三大诉讼法及一系列的司法解释已经构建了逻辑紧密的体系；仲裁制度亦有上位法依据，并且在商事、劳动人事等重点领域发挥重要作用。反观调解制度，各层级各领域均在大力推进，现行各类调解的各项制度就包括包括人民调解（如《人民调解法》）、行政调解（依据如《黑龙江省调解条例》、《福建省多元化解纠纷条例》等）、律师调解（依据《最高人民法院、司法部关于开展律师调解试点工作的意见》）、司法（仲裁）调解（依据《民事诉讼法》、《行政诉讼法》、《刑事诉讼法》、《仲裁法》）、商事调解（如本文讨论的《商事调解条例》）等等，但各种调解之间的边界模糊，导致当事人无所适从。

诚然，调解制度本身的特点也是造成这一结果的重要原因，灵活同时也意味着规则不明晰，但欠缺顶层统一架构确实也导致调解制度权威性不足。《商事调解条例》（征求意见稿）对商事调解进行了规范，但并未解决商事调解本

身在整个调解体系内的定位问题，整个调解体系的繁杂不可避免的将降低纠纷当事人对商事调解的信赖度，甚至导致纠纷当事人无法准确的找到这一纠纷解决途径的入口。

（二）调解协议不具备强制执行力

如上文所述，《商事调解条例》（征求意见稿）就调解协议与司法确认书、仲裁裁决书、强制执行公证书的衔接作出了规定，明确了赋权路径，但同时也清晰表明商事调解组织作出的调解协议本身并不具备强制执行力。纠纷双方自身也可以根据双方自行达成的调解协议申请司法确认，或依据其中的仲裁条款申请仲裁，或对其中的给付内容申请强制执行公证，换而言之商事调解组织作出的调解协议在性质上并为取得更优势的效力转化地位，而仅仅是在采信程度上由于中立第三方的介入更容易得到法院或仲裁庭的认可。

商事调解书在境内无强制执行力，在境外更加难以获得认可。中国虽然已经签署《新加坡调解公约》，但尚未根据《中华人民共和国缔结条约程序法》完成国内批准程序，境内机构出具的调解协议在 156 个缔约国（包括欧盟、美国、新加坡等主要贸易伙伴）直接执行存在困难。企业需在目标国重新申请司法审查，导致执行周期及成本增加。

五、完善我国商事调解制度的建议

诚然，我国商事调解制度仍处于起步阶段，仍有许多问题需要解决，但该制度便捷高效的优势契合了当前日益高速的商业活动对于时效性的要求，我国商事调解制度必将不断发展完善。结合个人执业经验，提出几点思考供各界交流批评。

其一，择机启动调解制度综合性立法。如上文所述，包括商事调解在内的我国各项调解制度还存在边界不明的现状，且确实包括商事调解在内的各项调解制度还在不断探索完善的阶段，可以先行在行政法规和部门章程的层面不断发展完善各领域的调解制度，待时机成熟后，再结合商事调解以及其他各类型调解的实际，修改《人民调解法》形成综合性的《调解法》或单独制定综合性的《调解法》，对各类调解进行统一规范，形成条理清晰的制度框架。

其二，探索建立商事调解员职业资格认证机制。《商事调解条例》（征求意见稿）对于商事调解员的任职资格进行了规定，建议司法行政部门可以综合借鉴国内律师和国际调解学会对调解员的管理模式，建立调解员职业资格认证机制进行统一管理。商事调解员须完成资格认证（可根

据行业或层级适度分类) 并注册于商事调解组织方能职业 (自贸区、自贸港等特定区域, 试点独立执业的除外)。

其三, 引入“无损权利原则”(Without Prejudice)条款。《关于建立国际调解院的公约》第三十四条规定“除非争议各方另有约定, 任何一方均无权在其他任何程序中, 不论是在仲裁员面前或在法院或其他机构, 援引或依据任何其他方在调解程序中所表达的任何意见或作出的任何声明、承认或和解提议, 以及调解员的报告或任何建议。”该条款将限制对方将当事人在调解作出的陈述等用作诉讼或仲裁的证据, 保障当事人坦诚沟通的意愿, 有利于调解的最终达成。

参考文献

1. 牛冠朝、刘军强、杨巨声: 间断与均衡: 中国调解制度的长期演变透析, 行政论坛, 2025年第2期;
2. 陈胜、洪浩熠: 商事调解的制度发展与实践困境, 大成·策析, 2025年8月;
3. 许捷、谭敬慧、李小晗: 中国商事争议解决年度观察(2025), 中国法治出版社2025年版;

4. 金羿：中国首部商事调解国家立法破冰：争议化解从“对抗”走向“共赢”，威科先行，2025年6月；
5. 金羿：以“东方智慧”重塑国际争议解决新格局——解读《关于建立国际调解院的公约》，威科先行，2025年7月；
6. 姜丹、赵金玲：以商事调解为视角谈对商事纠纷范围的理解，国浩观点，2025年4月；
7. 姜丹、赵金玲：论我国商事调解机制的困境和完善建议，威科先行，2023年6月；
8. 石伟：对《中华人民共和国商事调解条例（公开征求意见稿）》的若干修改意见：基于《关于建立国际调解院的公约》的思考，威科先行，2025年6月；
9. 四川信云调：脉络梳理调解制度源起演变，科技发展推动新时代智能调解，微信公众号，2024年7月；

商事调解在民营经济促进法落地实施中的 功能承载与机制创新

倪洛伟 孟泽毅

浙江浙杭律师事务所

摘要：《民营经济促进法》的颁布实施，标志着我国对民营经济的平等保护与高质量发展支持进入法治化新阶段。当前民营中小企业商事纠纷占比居高不下，既加重企业维权负担，也挤占司法资源。本文聚焦民营经济纠纷化解的现实困境，结合商事调解的天然优势与实践效能，提出通过完善专业化商事调解制度，高效破解民营经济纠纷难题，具象化《民营经济促进法》第五十五条“多元解纷”的制度要求。文章进一步重构“三位一体”协同机制——调解员资质认证与职业化建设、“调解为先”理念推广与商事合同植入、调解协议司法确认程序衔接，旨在缓解司法资源压力、平衡公私利益冲突，探讨专业商事调解作为《民营经济促进法》从“文本法”向“实践法”转化的关键桥梁路径，最终实现商事调解与多元解纷体系协同赋能民营经济高质量发展。

关键词：中小企业保护；商事调解；制度完善；民营经济促进；多元解纷

一、困境聚焦：民营企业商事纠纷解决的现实难题

民营经济的健康发展离不开高效公正的纠纷解决机制，但当前民

营企业在纠纷化解中仍面临多重梗阻，具体表现为以下三方面：

（一）数据画像

以民营经济较发达的上海市黄浦区为例，《上海市黄浦区人民法院中小企业商事纠纷审判白皮书（2021-2023）》显示，2021年至2023年上半年，区域内商事纠纷呈现“中小企业为主、标的额占比高”的特征，具体数据如下：

类别	案件数量（件）	占比	标的额(亿元)	占比
中小企业商事纠纷	3,380	91.80%	72.7	90.65%
其他商事纠纷	302	8.20%	7.5	9.35%
总计	3,682	100%	80.2	100% ⁵

中小企业商事纠纷的高发，不仅大幅增加了企业的维权时间与经济成本，干扰正常生产经营，也对区域经济的稳定发展构成显著挑战。

（二）“平等保护”原则与国有资产特殊保护的隐性矛盾

《中华人民共和国民营经济促进法》第二章明确规定了“平等保护”原则，要求各级政府在制定和实施政策时，不得对民营企业进行歧视性对待。然而在实践中，部分领域仍存在对国有资产的“特殊保

⁵ 上海高院：《这场发布会，聚焦中小企业商事纠纷中的“难”与“解”》，2023年10月27日，

<https://weibo.com/ttarticle/p/show?id=2309404961439449482310>

护”“冲动”，间接导致民营经济在纠纷解决中面临隐性歧视⁶。

（三）司法资源配置与企业解纷效率需求不匹配

一方面，民营中小企业对纠纷解决的核心需求是“低成本、快周期”，以减少对经营的干扰；另一方面，司法资源供给有限，诉讼案件积压导致企业诉讼周期延长，难以满足企业高效解纷的需求。

相比之下，商事调解作为一种非诉讼纠纷解决机制，具有成本低、效率高、程序灵活等优势，能够有效缓解司法资源紧张的问题⁷。然而，目前商事调解的普及率较低，许多企业仍习惯于通过诉讼解决纠纷，导致司法资源被进一步挤占，企业解纷效率难以提升。此外，商事调解的法律地位和效力保障仍需进一步完善，制约其功能发挥。

二、制度耦合：商事调解对法律实施的特殊价值

商事调解与《民营经济促进法》的立法目标高度契合，既能弥补现有纠纷解决机制的短板，也能具象化法律要求，成为推动法律落地的重要支撑。

（一）商事调解对民事诉讼的功能补位

⁶ 江苏省高级人民法院：《省法院发布 | 江苏法院助力中小微企业发展优化营商环境第一批典型案例》案例四，2022年6月16日，https://mp.weixin.qq.com/s/Jpt6WxoW_iQLDj_j00AHPw

⁷ 参见广州国际商贸商事调解中心：《打造多元解纷“广州样本”商事调解护航高质量发展》，载《中国律师》2023年第11期，第30页。

商事调解能够有效弥补诉讼制度的不足，在法律实施过程中具有显著的互补性。首先，商事调解程序灵活。无需严格遵循诉讼程序，可根据案件特点（如行业属性、争议焦点）调整调解策略，例如针对供应链纠纷，可邀请行业专家参与调解，提升解决方案的针对性和效率。其次，商事调解能够降低企业的解纷成本。根据《杭州律谐调解中心收费办法》，商事调解的平均成本仅为诉讼成本的 1/2 以下，且调解程序的保密性较高，有助于保护企业的商业秘密和商誉。此外，商事调解的非对抗性特征，可促使双方在平等自愿基础上达成和解，避免诉讼导致的合作关系破裂——例如某制造业民企与供应商因货款争议选择调解，最终不仅解决欠款问题，还重新约定了长期供货条款，实现“纠纷化解 + 合作延续”的双重效果。

（二）专业商事调解是《民营经济促进法》第五十五条“多元解纷”的具象化路径

《中华人民共和国民营经济促进法》第五十五条要求建立健全矛盾纠纷多元化解机制，为民营经济组织维护合法权益提供便利。商事调解正是实现这一目标的重要路径。

首先，商事调解能够通过专业化、法治化的手段，为企业提供高效的纠纷解决服务⁸。例如，广州市国际商贸商事调解中心自成立后四

⁸ 江苏省高级人民法院：《省法院发布 | 江苏法院助力中小微企业发展优化营商环境第一批典型案例》，2022年6月16日，

https://mp.weixin.qq.com/s/Jpt6WxoW_iQLDj_j00AHPw

年，已成功调解商事案件 3311 宗，涉及标的额超过 162 亿元，为企业提供了便捷、高效的解纷途径⁹。

其次，商事调解能够促进营商环境的优化。通过建立“调解-仲裁/诉讼”解纷机制，企业可以在不同阶段选择最适合的纠纷解决方式，提高纠纷解决的灵活性和效率。例如，台州金融监管分局联合台州中院建设“和合金融”共享法庭，将调解前置条款约定在授信文本中，一旦发现风险苗头，例如利息逾期、违反借款用途、不配合贷后回访等，不论是否已经逾期，均可向共享法庭提出解纷调解申请¹⁰。

（三）效能转化机制的三重维度

商事调解对民营经济的效能提升，集中体现在效率、成本、关系三个维度，形成可量化、可感知的价值：

效率维度：显著缩短纠纷解决周期。例如，景谷法院深化“法院+工商联+行业协会+仲裁委员会”联动机制等措施，涉企纠纷审理天

⁹ 广州司法行政：《厚植营商环境“法治沃土” 赋能“千年商都”出新出彩》，2024年8月27日，

https://mp.weixin.qq.com/s/Zlfb8Bun75oCyDCgalv_Mg

¹⁰ 最高人民法院：《最高人民法院、国家金融监督管理总局联合发布金融借贷纠纷调解工作典型案例（第一批）》，2024年12月20日，

<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/450391.html>

数平均缩短 28 天，先行调解成功率达 80%¹¹。

成本维度：大幅降低解纷经济负担。例如，上海经贸商事调解中心与法院诉调对接的案件，原则上只收 20%-25%的诉讼费作为调解费，若案件标的额 100 万元，企业选择调解可节省诉讼费约 7800 元（按普通程序诉讼费标准计算）；

关系维度：修复企业合作生态。例如，杭州律谐调解中心、重庆市南岸区江南商事调解中心等通过专业化、法治化的调解方式，成功化解了大量民营企业纠纷，促进了企业与合作方的长期合作¹²。多数案件达成和解后，双方仍保持合作关系，避免“赢了官司、丢了伙伴”的困境

三、系统重构：三位一体协同机制建设

要充分发挥商事调解的价值，需从主体、文化、效力三个层面构建协同机制，形成“专业人才支撑、文化理念引领、法律效力保障”的闭环。

¹¹ 中共普洱市委政法委：《景谷法院高效解纷护“小微”司法服务获赞誉》，2025 年 5 月 17 日，
https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzAxMzk4NTYwNg==&mid=2247627766&idx=3&sn=c83c10e99da37dff72e989377d342a86&chksm=9afd852e8bf40d86832051d75a04baade7763ac7c5ac2e93161d694e401e1e8984bfbcc51a24&scene=27

¹² 杨旭军 陈富勇：《江南商事调解中心蹚出市场化解纷新路》，载《重庆法治报》2024 年 10 月 25 日期第 3 版。

（一）主体培育：双轨提升队伍专业性与稳定性

构建“调解员资格许可”或“调解员资历认证”体系，推动专业化、市场化商事调解人才体系的建设。建立由业界主导的，以专业领域、沟通能力、法律素养为核心的调解员培养及认证体系，确保调解员具备足够的专业知识和技能，能够胜任复杂的商事纠纷调解工作。例如，杭州律谐调解中心在2025年5月举办的“首期专业调解员资历认证培训”，以培训淬炼调解员专业底气和人文温度，回应社会多元解纷的期待¹³。例如，粤港澳三地法律部门分别发布《大湾区调解员的资历评审标准》，并根据该资历评审标准筛选、评审大湾区调解员。上述举措有助于确保调解员的素质，加强民营经济对调解服务的信心，以及维持调解的可信性¹⁴。

推动调解员职业化发展，加强专业调解员的职业化，将专业调解员纳入国家和地方人才认定、职称认定、职业技能等级认定等人才体系，进一步保证调解员队伍的专业性和管理规范，增强职业吸引力，确保队伍长期稳定，以利于调解制度进一步为民营企业间纠纷提供高效、优质优价的纠纷化解服务。

¹³ 杭州律协：《调解为先·实战为本 | 首期专业调解员资历认证培训圆满收官》，2025年5月26日，
https://mp.weixin.qq.com/s/oGM25My9que4t7YG1_KQfQ

¹⁴ 林定国：《“一国两制”下香港仲裁与调解体系的制度优势》，2025年3月3日，
<https://mp.weixin.qq.com/s/AaQFUWqMnQ6oDCIcIIaWuA>

（二）文化认同机制：让“调解优先”成为民营企业的自觉选择

推广“调解为先”的文化理念，强化本地调解体制及深化本地调解文化，鼓励、便利和支持民营企业在遇到纠纷时，优先选择调解协商的方式解决。例如，省属国企浙江省一建建设集团有限公司在与中小民营企业订立的合同中，事先约定发生纠纷时应当先书面申请调解，并约定调解程序和期限，调解不成各方再选择仲裁/诉讼。例如，香港律政司 2009 年推出的“调解为先”承诺书活动，每两年一届进行签署仪式及开展星徽奖励计划颁奖典礼，以表彰该期间对推动和采用调解作出突出贡献的机构或人士¹⁵；2024 年 11 月 6 日发布有关政策宣言阐明，政府将在政府合约中加入调解条款，鼓励私营机构在合约中采用类近的调解条款¹⁶。

（三）效力强化机制：消除企业选择调解的核心顾虑

强化调解协议的司法确认。目前，商事调解协议的法律效力不存在争议，但司法确认同样面临人民法院的人案矛盾，效率不高。特别是，对于调解机构以市场化方式开展的非引导类案件，人民法院缺乏

¹⁵ 香港特区政府驻沪办：《香港 2025 年“调解为先”承诺书活动举行》，2025 年 5 月 12 日，<https://mp.weixin.qq.com/s/cVt19Rixhvysz6IkhgOZDA>

¹⁶ 香港特区政府驻粤办：《调解为先 | 香港特区政府合约调解政策现已生效》，2025 年 2 月 7 日，<https://mp.weixin.qq.com/s/v-iMuUapi7itiMv1DGCogg>

审查积极性，存在未按司法确认程序受理的情形，实践中仍存在无法直接对已签署调解协议进行司法确认而需通过在法院重新立案、签署调解协议等诉讼流程，以致民营企业对非引导类商事调解的法律效力产生疑虑。

应加强调解机构与人民法院在司法确认程序上的衔接与协同，进一步完善司法确认程序规定，如在法院层面，可设置“调解协议司法确认专门窗口”，设置司法确认专职人员，负责快速审查。同时在制度规范层面，可统一调解文书、司法确认申请书要素要求，施行要素式申请。在程序层面，可规范化、统一化、明确化司法确认流程，明确需提交的材料清单，减少调解员、企业“反复跑、多次补”的麻烦，增加民营企业对商事调解效力的信心。

四、总结展望：商事调解破解民营经济解纷困境的路径价值

商事调解是激活“多元解纷”机制的关键路径。《民营经济促进法》第55条要求构建多元解纷体系，而商事调解通过“调解-仲裁/诉讼”衔接机制、行业调解专业化实践，将法律条文转化为可操作的制度工具，这与《民营经济促进法》优化营商环境的立法目标高度契合。

商事调解是落实“平等保护”原则的重要抓手。中小企业商事纠纷高发背后，折射出司法资源分配不均、企业间维权能力差异。商事调解以区别于公权力的民间性，有利于打破传统解纷机制中公权力干预的惯性，为民营中小企业提供公平的对话平台，有利于保障了民营中小企业的合法权益，避免了国有资产保护与民营经济平等原则的冲

突，实现了《民营经济促进法》第二章“平等保护”条款的实质化落地。

商事调解不仅是一种解纷工具，更是民营经济促进法从“文本法”走向“实践法”的桥梁。通过制度耦合与系统重构，业界主导的专业商事调解能够缓解司法资源错配、平衡公私利益冲突，最终推动民营经济在法治化轨道上实现高质量发展。未来，要进一步发挥商事调解的价值，需从两方面发力：一是立法层面明确地位，在《民营经济促进法》实施条例中，明确商事调解的法定地位、经费保障、资质管理等内容，为制度完善提供法律依据；二是实践层面推动协同，地方政府可将商事调解纳入营商环境评价指标，行业协会则可组织企业开展“调解优先”宣讲，企业自身主动在合同中植入调解条款。这一路径的深化，既需要立法层面进一步明确调解的法定地位，也需地方政府、行业协会与企业主体的协同参与，共同构建民营经济平等保护的新时代“枫桥经验”治理样本。

参考文献

- [1] 广州国际商贸商事调解中心：《打造多元解纷“广州样本”商事调解护航高质量发展》，载《中国律师》2023年第11期，P30-33。
- [2] 江保国：《不同而和：大湾区商事调解协议的跨境执行》，载《法学评论》2025年第3期，P172-184。
- [3] 冯连庆：《常州法院：人民调解工作全面开花》，载《中国审判》2009年第3期，P28-29。
- [4] 张维：《我国商事调解在制度完善方面取得显著进展》，载《法治日报》2025年4月11日第7版。
- [5] 朱国斌：《推进粤港澳大湾区建设的法律困境与进路》，载《深圳社会科学》2024年第3期，P35-44。
- [6] 廖永安,刘青：《论我国调解职业化发展的困境与出路》，载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2016年第6期，P47-51。
- [7] 夏天：《帮中小企业寻找“消失的TA”》，载《上海法治报》2023年11月14日第A02版。
- [8] 杨旭军,陈富勇：《江南商事调解中心蹚出市场化解纷新路》，载《重庆法治报》2024年10月25日第3版。
- [9] 张颜颜：《我国商事调解员制度完善研究》，中南财经政法大学,2022年。

诉调对接机制的困境与出路——以离婚纠纷为中心视角

李凝未 李佳波

上海家与家律师事务所

摘要：诉调对接机制作为多元化纠纷解决体系的关键一环，旨在实现纠纷的前端化解，减轻法院“案多人少”的负担，从而提升司法资源的配置效率。然而，在离婚纠纷案件中，调解组织调解面临公信力不足、调解机制不明确、调解协议效力不彰的多重困境，调解的实际效能尚未得到充分发挥。本文认为，提升离婚纠纷调解的适用性，应当以“深化法院与调解组织合作，完善诉调衔接机制”为核心路径：一方面，通过加强调解机构与法院的深度合作，提升调解组织的公信力，打通调解组织与法院的对接通道；另一方面，应结合婚姻家庭纠纷的特殊属性，设计前置性、时限性、可衔接的诉调对接流程，确保调解成果的即时确认。

关键词：诉调对接；纠纷解决；家事调解；委托调解

一、引言

为了缓解法院审判资源紧张、精准高效解决各类纠纷，

我国近年来一直在积极推动诉调对接工作的开展，鼓励当事人通过调解实现纠纷的前端化解。调解作为一种协商式、对话式的非对抗性模式，在以情感属性为主的离婚纠纷处理中有着天然的优势：对当事人而言，有利于促进沟通，快速化解纠纷，满足当事人的多样化需求；对法院而言，有利于缩小争议焦点，简化后续庭审过程，实现程序上的繁简分流。

然而，在目前离婚纠纷的司法实践中，调解组织却尚未得到当事人的广泛青睐，诉调对接机制的潜力未能完全释放，大部分当事人更愿意选择直接进入诉讼程序。究其根源，一方面在于当事人对于调解组织以及调解员的专业能力与中立性信赖不足，亦缺乏明确的程序指引；另一方面，因为离婚案件涉及身份，无法进行司法确认，亦大大削弱了调解协议的吸引力，使得调解在离婚纠纷中被边缘化。因此，如何在机制层面切实提升调解组织的公信力与保障力，是推动家事调解发展的关键问题。

二、调解机制对于离婚纠纷的必要性

（一）调解前置的法律规定

为满足家事案件处理的特殊需求，《中华人民共和国民法典》第一千零七十九条、《最高人民法院关于适用简易程序审理民事案件的若干规定（2020 修正）》第十四条等规定都对家事案件的调解前置作出了相应安排。

《中华人民共和国民法典》第一千零七十九条第二款规定：“人民法院审理离婚案件，应当进行调解；如果感情确已破裂，调解无效的，应当准予离婚。”根据这一规定，离婚纠纷案件应当经过调解。《最高人民法院关于适用简易程序审理民事案件的若干规定（2020修正）》第十四条》规定：“下列民事案件，人民法院在开庭审理时应当先行调解：（一）婚姻家庭纠纷和继承纠纷；……。但是根据案件的性质和当事人的实际情况不能调解或者显然没有调解必要的除外。”

（二）调解的情理优势

1. 家事纠纷的“非理性”属性

不同于民事纠纷逐利的属性，婚姻家庭纠纷往往夹杂着众多情感、信任和伦理因素，当事人的诉求多变且易受当下的情绪左右。从冲突理论的角度分析，离婚纠纷的当事人除了存在离婚这一现实利益目标冲突外，还夹杂着“非现实冲突”，即一方或多方基于释放负面情绪的诉求而引发的情绪释放手段¹。这意味着纠纷的高效解决不仅依赖于法律的运用和说理论证，更需要矛盾化解和情感疏导，这与调解的协商属性是一致的。

2. 家事纠纷的私人属性

离婚纠纷的核心是夫妻感情的破裂，其中涉及的相处细节、情感创伤等，都属于当事人的私人领域，法庭上的对抗、

辩论和审视容易会对当事人造成二次伤害，甚至可能加剧矛盾，埋下未来纠纷的隐患。而调解在私密的、非正式的氛围中进行，调解员亦有比较充分的时间进行倾听和协调，这为当事人提供了一个相对安全的空间，可以表达情绪和顾虑，缓解了当事人对于当庭对质的精神压力。

3. 调解的灵活性

调解鼓励当事人跳出争辩对错的思维，而转向解决问题。在调解中，当事人双方可以达成法律上没有明确规定但双方协商一致同意的灵活方案，比如约定高额的抚养费、约定灵活机动的探视时间和方式、约定房屋由抚养方居住至子女成年等。这种“量身定做”的方案，是判决难以实现的。

（三）调解的社会治理功能

对于家事案件而言，调解的价值除了能充分考虑当事人的情感需求外，还在于其社会治理功能。家庭是社会的细胞，家庭的稳定直接关系到整个社会的安定。调解能够在相对平和的氛围中促成理性沟通，帮助当事人降低敌意、重建沟通渠道，为后续子女抚养、财产分配奠定基础，将纠纷的影响范围最小化，化解可能因感情恶化而生的一系列不稳定因素。从社会视角看，调解是一种“预防式治理”，以较小的前期投入，避免了后期可能付出的更大成本和代价。因此，调解在家事案件中并非可有可无的配角，而是关键环节，优化家事

调解机制使其发挥积极作用有其必要性。

三、离婚案件调解的现状与困境

（一）调解组织的公信力不足

与法院所代表的国家强制力与权威性相比，社会调解组织在公众心中的专业形象尚未完全建立。当前调解员的选任标准、专业培训体系、准入以及考核机制往往不透明、不统一，亦缺乏明确的标准和规制，部分地区以社区工作者、退休干部为主，缺乏系统的法律知识与谈判技巧，导致当事人难以建立信任。正是因为调解在当事人信任心理层面的先天劣势，更需要加强法院与调解组织间的深度联结，使法院为调解组织赋能，树立调解组织高质量服务的形象，激发调解机制的活力。

（二）调解程序的启动和流程不明确

自 2025 年 1 月 1 日取消诉前调解后，离婚纠纷案件的调解前置机制几乎处于闲置状态。上海地区部分法院会在立案同时出具民调案号，但实际上并无调解组织介入进行实质调解，而部分法院则没有调解的安排，由审判法官全程负责前期的沟通调解工作和后续的审判工作，“审调一体”解决，调解组织几乎已退出离婚纠纷的舞台。

这一现状实际并不利于家事审判的发展。一方面，在程序上，由于不区分调解阶段与审判阶段，导致案件大量积压，

法官介入的时间晚，诉讼流程冗长，法官办案压力大，当事人紧急性的诉求也无法得到保障；另一方面，在实体上，由审判法官同时担任调解角色的随意性较大，法官是否组织调解很大程度上取决于法官的办案习惯及其案件量，大部分法官的工作量巨大，没有时间在庭前组织调解，仅是在开庭时根据实际情况进行调解，但此时双方已经进入对抗模式，调解的基础可能已经丧失，调解流于形式。

（三）离婚纠纷的身份属性以及调解协议效力问题

调解协议的本质是民事合同，不具备强制执行力。在一般民商事纠纷中，为求执行力保障，当事人须向法院申请司法确认，经过司法确认的调解协议可以直接申请执行。

然而，对于离婚纠纷，《最高人民法院关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》第四条规定：“人民法院收到当事人司法确认申请，应当在三日内决定是否受理。人民法院决定受理的，应当编立“调确字”案号，并及时向当事人送达受理通知书。双方当事人同时到法院申请司法确认的，人民法院可以当即受理并作出是否确认的决定。有下列情形之一的，人民法院不予受理：（一）不属于人民法院受理民事案件的范围或者不属于接受申请的人民法院管辖的；（二）确认身份关系的；（三）确认收养关系的；（四）确认婚姻关系的。”离婚纠纷因涉及婚姻关系的确认，其调解协议不适用司法确

认程序，在双方当事人达成调解协议后，需要自行前往婚姻登记机关办理离婚登记，或申请法院出具调解书，才能够发生离婚的效力。

更关键的是，离婚调解协议是附条件生效的合同，以双方正式离婚为前提。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释（一）》第六十九条第一款规定：“当事人达成的以协议离婚或者到人民法院调解离婚为条件的财产以及债务处理协议，如果双方离婚未成，一方在离婚诉讼中反悔的，人民法院应当认定该财产以及债务处理协议没有生效，并根据实际情况依照民法典第一千零八十七条和第一千零八十九条的规定判决。”根据这一规定，在离婚诉讼中，达成调解协议的案件可以归纳为三个类型：第一，当事人双方经调解组织调解达成调解协议，并自行办理离婚登记协议离婚；第二，当事人双方经调解组织调解达成调解协议，并由调解组织对接法官出具调解书，当事人通过法院出具调解书的形式离婚；第三，当事人双方经调解组织调解达成调解协议，但在双方办理离婚登记或法院出具调解书之前，一方或双方当事人反悔不同意离婚，此时调解失败，应继续诉讼程序。由此可知，双方签署调解协议后，至双方正式登记离婚或法院出具调解书的期间内，调解协议还未发生效力，任何一方都可以反悔，进而削弱了调解的实际功能。若调解组织无法及时对接法官出具调解书，那么调解的环节就失去

了意义。

（四）总结

综上所述，由于调解组织公信力不足、调解协议缺乏生效保障，即使部分当事人具备调解意愿，也倾向于直接进入诉讼程序，由法官在诉讼程序过程中组织调解并出具具有强制执行力的调解书。在这样的现状下，调解组织调解的选项在婚姻家庭领域实际被边缘化，调解工作仍由法官承担，由法官进行前期了解情况和沟通双方当事人，调解应有的高效解纷、分流案件、减轻诉累的机制优势未能体现。因此，在优化离婚纠纷诉调对接流程中，更应着重建立调解组织与法院的连结，解决调解组织与法院的对接通畅性问题，确保调解协议的效力即时得到确认。

四、离婚纠纷调解的诉调对接机制探索

（一）选聘高质量调解组织入驻法院

调查显示，虽然多数群众希望简单案件能就近简单化解，但实际基层组织调解因欠缺“赋权”，导致矛盾双方对其信任不够²。为提升调解组织的公信力，同时也保证诉调对接的通畅，必须推动调解组织与法院从松散合作走向深度融合，以法院的公权力背景为调解工作背书。

法院在对接调解案件中的角色不应只是案件的“批发方”，而应转变为“管理者”。通过制定严格的选任标准和考

核标准，遴选一批在专业领域、综合素质、经验年限上有保障的调解组织团队入驻法院，与其建立稳定的委托关系，并进行定期培训与考核。

对于家事案件，应当选任具备优秀人际沟通能力与个人品格的调解人员，确保对纠纷能够保持中立和理解的态度，管理谈判节奏，引导当事人从争夺转向协商，并提出可行的解决方案帮助当事人打破僵局。高素质的家事调解员还需要能够熟练运用心理学以及危机干预的原理，及时识别当事人的情绪反应，并进行疏导，帮助当事人从激烈的情绪中平复下来，转向理性协商。

（二） 设立诉调对接同步平台

各地法院在诉调对接机制上有不同的实践形式：（1）为类型案件搭建协商平台和通道，上海徐汇区法院在对接东安片区征收涉诉纠纷时，开辟诉调对接服务专窗与绿色通道，对具备调解基础的纠纷案件，搭建协商平台，积极引导当事人采用非诉讼方式化解矛盾；针对无调解意愿的案件，为当事人提供诉前指导，加快移送程序，共促纠纷化解³；（2）在全国多地推进的“综治中心”实践也是诉调对接的新兴模式，法院通过设立统一的服务窗口，将法律咨询、矛盾调解、诉讼立案集中一站式涵盖，当事人只要在窗口递交申请，就能启动多元化的解纷流程；（3）也有部分法院对于各专业细分

领域的案件，开设了“点对点”的对接模式，在邀请相应调解组织机构入驻诉讼服务中心的基础上进行升级，由法院各审判业务条线与专业调解组织对接，提升诉调对接的精度，增强业务指导的力度。⁴

本文认为，结合上海地区离婚案件的审判现状，适宜采用设立线上诉调对接同步平台的模式，促进信息共通和诉调对接便利。具体的流程为：（1）在法院审查立案后同步启动调解，分配的审判法官同时作为调解阶段的指导法官，并在诉调对接平台上建立案件档案；（2）调解组织应当在立案后7日内联系双方当事人了解案件情况并确认调解意愿，若当事人同意调解的，则由调解组织介入进行调解；（3）在调解阶段中，调解员应当将调解的全部材料、进程以及达成的阶段性成果上传至诉调对接平台留档；（4）若调解成功的，由调解员通过诉调对接平台立即对接法官出具调解书；（5）若调解不成功的，则法官依然可以通过诉调对接平台快速掌握调解阶段的案件情况，减少重复沟通。

（三） 调解员与指导法官协同机制

在诉调对接中，审判法官应同时作为调解阶段的指导法官，由法官担任指导角色，为调解员提供法律指引和程序监督，调解员负责实质性调解工作，这一机制对于程序的衔接来说有重要的作用。

此种安排的优势在于：首先，由调解员承担调解工作，法官可以从前期的繁琐工作中脱身，专注于审理核心争议；其次，调解员可在法官指导下把握法律边界，保证调解结果的可操作性，并能够顺利得到调解书确认；再次，即便调解未成，因为审判法官能够通过诉调对接平台获取调解的前期成果，为后续庭审奠定了基础，有助于减少重复沟通，提升审判程序的效率。根据调解与诉讼程序的“连续性说”，调解程序可作为审判程序的一项准备工作，其效力应当得到认可，以减轻审判程序的工作量，提高审判效率。⁵

（四） 调解程序的时限

调解程序的时限性是需要重点关注的问题。在同步立案后，因为法院的案件积压情况，案件从立案至开庭通常存在1至3个月的等待期。这一阶段正为开展调解工作提供了窗口期。若双方在此期间内调解成功并签署调解协议、调解笔录的，由调解员快速对接法官出具调解书结案，无须再进入后续开庭；经过调解仍未能达成一致的，则调解程序应当终结，并直接等待后续开庭。调解程序最迟应当在开庭前15日终结，以保障双方当事人的程序性权利，使当事人有合理的准备时间应对诉讼。

五、结语

综上所述，要改善调解组织调解在离婚纠纷实践中的闲

置状态，核心在于深化法院与调解组织的协作，赋予诉调对接以公信力和机制上的双重保障：在人员主体上，由法院背书选聘构建高素质的调解团队；在程序上，借助线上诉调对接同步平台实现调解阶段信息共享与程序无缝衔接，同时明确调解时限，充分利用诉讼等待期，避免程序拖延。唯有保证调解成果能够便捷转化为有强制力的司法文书，才能切实增强调解对当事人的吸引力，发挥其前端解纷的制度功能，推动家事纠纷解决机制向更高效、更人性化的方向发展。

-
1. 赵春雨：冲突理论视角下我国离婚调解探析，西南林业大学学报（社会科学），2025年6月第9卷第3期，第107页。
 2. 邱月明：新时代“枫桥经验”下公权与私权合作的多元纠纷解决体系化路径，天水行政学院学报，2025年第2期，第80页。
 3. 参见：“起承转合”间，春风满庭芳——2024年徐汇区调解工作回顾，徐汇区司法局，2025年1月23日。
 4. 吕琪、张献国、刘冬凯：诉源治理视域下诉调对接机制的反思与完善，审判论坛，2024年第3期，第28页。
 5. 李亚楠：大陆法系视域下的家事调解前置机构比较与借鉴，华北电力大学学报（社会科学版），2023年第5期，第95页。

律师参与“诉调对接”工作的现状、瓶颈 与完善路径

边立鑫

上海和基律师事务所

内容提要：

当今，我国诉调对接机制以高效解纷、降低诉讼成本、促进社会和谐为目标，以诉讼与非诉讼相结合方式，实现了司法审判与多元解纷机制的深度融合及协同。诉调对接是推进我国国家治理体系和治理能力现代化的重要路径之一。

作为专业化、职业相对自由且规模化的社会职业群体，律师深度参与多元解纷中的诉调对接工作，既拓展了其社会价值与职业意义，也通过调解实践实现了多重功能：一方面，律师调解员能够充分发挥专业优势，以更强的使命感弥补法院调解力量不足的现实短板，有效减轻法官办案负担；另一方面，这一过程促进了律师与法官在角色认知、工作衔接机制及“止息纷争”的共同目标上的深度理解与融合，进而为深化法律职业共同体建设注入动能。

本文基于我国律师参与诉调对接工作的现状，重点剖析当前实践中制约律师效能发挥的发展瓶颈——这些瓶颈导致律师的专业优势未能充分释放，诉调对接的整体效能与实践需求仍存在显著差距。基于此，需进一步探讨优化律师参

与诉调对接的具体方式、方法与路径，并同步构建规范律师角色冲突的聘用机制、工作规则及纪律体系，以此保障律师调解员的中立性与公信力，推动诉调对接效能的实质提升。

关键词：多元解纷 商事调解 新时代审判 诉调对接
委托调解 先行调解 律师调解员 法律职业共同体建设

一、引言

我国正处于百年未遇之大变局中，随着经济结构深层调整及转型，社会矛盾纠纷出现了“总量高位运行、类型多元复杂、主体需求分化”的新时代特征。人民法院立案量持续攀升，法官审判工作繁重，难以满足高效、便捷、低成本的解纷需求，诉调对接，立案后先行调解，将案件分流，可以有效缓解司法审判资源紧张压力。¹⁷“调解优先，调判结合”成为中国民事司法的基本方针。

2025年7月14日发布的《中共中央关于加强新时代审判工作的意见》明确各级人民法院要依法支持律师、调解组织等发挥前端解纷作用，加强和规范委托调解、先行调解。

² 律师调解提升了先行调解的专业性。律师作为法律专业人

士，其职业素养主要体现在丰富的法律知识、娴熟的法律技能与敬业的职业伦理等方面。

近期，据司法部公布数据显示目前我国执业律师人数已达 83 万。执业人数的激增，行业内执业压力加大，尤其是青年律师生存、发展矛盾日益突出，这使得律师参与诉调对接工作将成为未来极具潜力的职业发展方向。

现今，律师参与诉调对接工作的渠道已经形成多元模式，但在实践中仍存在“角色定位冲突”、“参与热情不高”、“案源过度依赖法院，自收案源匮乏”、“调解核心技能有待提升”、“对法院裁判标准与程序规范的适应性不足”、“工作与程序衔接不紧密”、“律师参与诉调对接渠道受限，潜在律师调解力量有待激活”、“未聚焦调解核心职能，事务性工作过度延伸”等发展瓶颈问题，本文依据中央新时代审判、先行调解工作精神以及³上海市司法局、上海市高级人民法院单独或联合出台的一系列促进多元解纷和商事调解实质发展的多项创新举措如商事调解“和”计划、商事调解诉调对接 1+5 配套文件，以目前全国律师参与诉调对接工作的实践及笔者所在的商事调解组织—上海市 QPYZ 金融纠纷调解中心（以下简称：“YZ 中心”）律师调解员参加法院委托先行调解工作实际为基础，并结合派驻法院—上海市 QP 区人民法院（以下简称：“QP 法院”）新时代审判先行调解立案庭大统管的“3+3+1”模式，从改善律师调解员参与诉调

对接路径、规范程序衔接规则、强化调解效力保障、优化多元主体协同解纷机制、健全保障支持体系维度提出完善路径，旨在推动律师诉调对接从“形式对接”向“实质融合”转型，为律师参与诉调工作提质增效，为构建律师参与的诉调对接多元化解纷工作的分层递进、衔接配套的纠纷解决体系，提供理论支撑与实践参考。

二、律师参与诉调对接工作实践现状

（一）律师参与法院诉调对接工作的法律依据

《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》（法释〔2016〕14号，2016年7月1日施行）第六条明确规定，人民法院可邀请符合条件的调解组织及律师个人纳入特邀调解组织名册或调解员名册。

（二）律师调解员参与法院诉调对接的渠道

目前，律师调解员参与法院诉调对接工作的渠道模式主要有以下五类：

第一类：律师调解工作室模式。2017年9月30日最高人民法院与司法部联合发布《关于开展律师调解试点工作的意见》明确提出在人民法院设立律师调解工作室。鼓励和支持有条件的律师事务所设立调解工作室，组成调解团队，可以将接受当事人申请调解作为一项律师业务开展，同时可以承接人民法院、行政机关移送的调解案件。2018年12月，

最高人民法院再次会同司法部联合发布《关于扩大律师调解试点工作的通知》的出台，标志着在全国范围内的律师调解制度逐步确立，⁴但实践中，律师调解与诉讼调解衔接机制不完备。根据司法部截至 2023 年 7 月数据，全国共设立律师调解工作室（中心）1.3 万个，律师调解员发展到 6 万多名。⁵截至 2025 年 8 月，杭州市共设有 110 家律师调解工作室、1428 名律师专兼职调解员。

第二类：公共平台律师调解模式。通过公共法律服务中心、诉讼服务中心、诉调中心、矛盾纠纷调解中心、非诉讼纠纷调解中心、行业性专业性调解委员会（如家事、物业、医疗、道交等）、综治中心（站）等多元解纷平台开展法院委派、委托案件的调解工作。

第三类：以律师协会、公证协会、仲裁委发起设立的商事调解组织模式。例如上海市律师协会、上海市公证协会、上海仲裁委员会等发起设立的上海东方国际商事调解院、杭州市律师协会发起设立的杭州律谐调解中心、合肥市律师协会发起设立的合肥市律谐调解中心、合肥市公证协会发起设立的合肥市恒正公证调解服务中心等。

第四类：以律师事务所或律师个人发起设立的商事调解组织模式。第五类：其他社会组织或个人发起设立的商事调解组织模式。第四、五类例如 2025 年 7 月 25 日，上海市高

级人民法院、上海市司法局联合发布的《上海法院特邀商事调解组织名册》（以下简称“《特邀商事调解组织名册》”）中确定的多家法院特邀商事调解中心。

据《2024年最高人民法院工作报告》数据，诉前化解纠纷1218.2万件，同比增长1.5%，支持律师调解工作，律师参与调解纠纷77万件。

三、律师参与诉调对接工作发展瓶颈：制约效能提升的主要问题

（一）角色定位冲突

律师代理是受人之托，中人之事。而律师调解员是居中调解，帮助纠纷双方止息纷争。如律师以调解员身份对所代理案件进行调解，势必会造成对方当事人对其律师、调解员身份认知错位，继而使律师调解员丧失诉调公信力、中立性。还有，律师调解员在纠纷诉调过程中担任了调解员，该纠纷调解未成功，终止调解后，如律师调解员在该纠纷后续的诉讼或仲裁过程中，又代理了纠纷调处的任一方，这种从居中调解，到为他方单向奔赴服务的行为必然使诉调公信力、法院司法权威受损。有学者亦提出⁶律师调解从角色地位、思维、行为规范、行为模式等方面观之，律师“代理人角色”与“调解员角色”存在角色冲突。这也是目前一些法院对律

师参与诉调工作非常谨慎的主要原因所在。另外，一些当事人将律师定位为发起诉讼打官司的人，而不是劝解息讼者，故对律师参与的诉调工作的公正性、中立性，持怀疑态度，所以，更愿意选择非律师调解员或法官进行调解。

笔者认为：角色定位冲突，不应成为律师参与诉调工作康庄大道上的拦路虎，我们应该看到多年来律师参与诉调工作所带来的巨大成绩及效能，不能因噎废食。律师的代理人与调解员身份，两者本身是天然的冲突基因，这是由两种角色的职责、使命所决定的。我们一方面应相信律师调解员的职业操守，相信其在诉调工作中可以正确把控角色、思维、行为规范、行为模式的转换；另一方面将可能发生的利益冲突的相关事项设为禁止红线，如其一旦逾越，必将对其采取相应诸如撤销法院特邀调解员资格、向其所在主管司法行政机关或律师协会发送惩处法律建议等措施，严重者将追究其民事、行政、刑事责任等。2025年9月2日，上海市高级人民法院印发的沪高法（2025）288号《上海市高级人民法院关于商事调解组织入驻全市各人民法院日常办公的工作指引》，对《特邀商事调解组织名册》内的53家商事调解组织的调解员、调解助理入驻上海市各人民法院开展商事调解以及相关辅助工作进行指导、规范。该指引第7条“纪律要求”明确：“派驻的调解员（助理）不得利用审判管理系统查询与调解案件不相关的信息。不得询问其他人员正在办理的，

与本人在办案件无关的案件信息。不得就案件处理向当事人作出承诺、保证。不得从事影响司法公正性、调解中立性的其他行为。”司法行政机关、人民法院还可以通过建立特邀调解组织、调解员白名单方式评核、筛选诉调对接的律师调解组织、律师调解员。例如《特邀商事调解组织名册》中不乏以律师事务所、执业律师作为发起人成立的商事调解组织。同时，有关机关亦可以采取切实措施及行动，提升“律师调解”社会认知与接受度，加强对律师调解优势的宣传，提高公众对律师作为中立调解者的认可度；倡导律师行业树立“调解优先”“律师参与”的纠纷解决理念，将调解能力作为律师专业素养的重要体现，例如上海市司法局推出的商事调解“和”计划，江苏省司法厅推出的“优解纷”计划。

（二）参与热情不高

律师参与诉调工作热情不高，主要是两方面原因：一是认知层面。有些律师长期以来以争议解决思维出发，都寄希望并坚持通过诉讼、审判途径，让己方当事人获得最大化利益，而将审理前的先行调解工作视为走形式。因此，存在这样认知的律师群体很难会走入诉调对接工作中来。二是现实回报层面。律师参与法院诉调工作，往往是公益性或政府、法院补贴模式，律师调解员难以从中获取合理报酬。市场化的律师参与诉调工作的收费标准、收费依据等，目前从全国范围看，仅有个别省市已经予以明确。律师参加诉调工作获

取补贴或调解费报酬普遍很低，与其投入精力、时间相比回报较低，无法与律师代理业务收费相提并论，同样的工作时间，律师业务收入远超过调解所获取收入。

笔者认为：上述认知层面的问题，我们通过司法实践，应该看到一味以审判方式，不仅可能激化纠纷双方矛盾，而且即使拿到了有利于己方当事人的生效判决，从执行层面也无法让当事人真正实现债权等利益。而通过调解可以缓和双方矛盾，各退一步真正实现的权益往往比用尽法律手段拿来的一纸判决来的更加直观、有效。如要感召更多年富力强、专业素质高的律师的加入，在解决认知问题时，需要社会、司法行政管理机关、人民法院、调解组织、调解员、商事主体等共同参与，多多宣传律师调解工作实践效果、纠纷诉调化解实际案例，促进社会共识，以真正形成企业、个人遇到纠纷都愿意优先选择律师调解的“大调解”的社会氛围。在律师调解员回报低方面，他山之石，可以攻玉。我们从新加坡商事调解律师发展为例，其也是经历了相比律师业务低收入、低回报到高收入、高回报的转变。在解决律师调解员回报问题时，应以调解组织、调解员收入多少来作为支持、管理、赋能、引导我国调解组织发展的核心考量因素，正如有的学者提出⁷要加强建立律师调解员的激励机制及奖惩机制，通过奖惩机制的建立发挥律师调解的激励示范效应，调动律师参加调解的积极性。例如上海实践。一方面确定收费价格

机制。上海市司法局、上海市高级人民法院明确对于调解成功的案件，上海法院特邀商事调解组织可参照人民法院案件受理费的 50% 收取调解服务费，该收费价格机制的正式确立使调解组织及其律师调解员收入大幅提升。另一方面加强社会多元主体优先参与商事调解进行宣传、引导、推广。上海市司法局在商事调解“和”计划中进一步倡导建立的“上海商事调解发展联盟”，提出旨在通过推广“和”计划在商会、行业协会、企业和律所中发展联盟成员，共同推广商事调解文化和商事调解服务。联盟将定期举办宣介、论坛等活动，每年还将评选“和”计划优秀合作伙伴。⁸截止至 2025 年 4 月 21 日，上海市有超过 400 家律师事务所加入了该计划。⁹截止至 2025 年 9 月 26 日，上海市有 2000 多家企业加入了该计划。

（三）案源过度依赖法院，自收案源匮乏

目前，法院案量激增。如能将律师调解工作再前移至案件尚未进入法院前，鼓励、支持律师调解组织自收案件，法院对其调解成功案件的调解协议进行司法确认，且律师调解组织、调解员能再加以跟踪、督促使当事人自愿履行案结事了，这将会使大量案件无需再进入法院立案或执行，可大大节省司法资源，进一步丰富“把诉讼纠纷解决机制挺在前面”的内涵。但目前，律师调解案件来源过度依赖法院委派或委托，自收案件来源匮乏，原因多种。如¹⁰“江苏苏州商事调

解组织 33 家，22 家入驻法院，案件主要来源为法院。”¹¹“浙江杭州目前市场化调解组织‘自我造血’机能不强，案源主要依靠法院委派或委托调解。同时，市场化调解组织的主力军仍是律师群体。现阶段，人民法院对于调解协议的司法确认仍持审慎态度，尤其是涉案标的较大或异地调解机构进行调解的情况，法院担心虚假调解或虚假诉讼的产生，进而导致当事人或案外人受损，特别是一方当事人处置的资产系国有资产时可能造成国有资产流失。另外，由于对调解协议进行司法确认的法院是调解机构所在地法院，对于调解机构调处并非本法院诉讼管辖范围内的案件的司法确认，法院亦持审慎态度。”

（四）调解核心技能有待提升

律师调解技能并非其法律专业能力的自然延伸，调解能力与案件处理经验相辅相成，尤其是沟通引导、情绪管理、方案共创等核心调解技能，直接影响调解成功率。对此，YZ 中心律师调解员基于先行调解实践，总结出“教练型调解四步骤·四能力”理论，系统提升律师调解员核心调解能力：

四步骤：聚焦纠纷化解全流程——从帮助当事人明确各自目标，揭示偏离目标行为的实际后果，引导负面情绪回归理性，最终促成调解方案形成与主动履行。

四能力：通过“聆听、发问、区分、回应”四项技巧，与当事人建立信任关系，推动其自发自愿达成调解、和解撤诉并主动履行协议。

依托该理论体系，YZ 中心持续强化派驻法院律师调解员的技能培训，推动民、商事案件综合调解成功率达 22.8%，其中商事案件调解成功率达 45%，有效验证了核心调解技能对提升调解质效的关键作用。

（五）对法院裁判标准与程序规范的适应性不足

律师调解员代表法院进行诉调工作，其成果（如调解协议）需严格符合法院裁判文书标准及程序规范。然而，律师固有的“自由”职业习惯常导致其对法院文书格式、内容结构、逻辑严谨性及操作规程存在“不适应”。具体表现为：

1.文书规范性不足：若按律师习惯撰写调解笔录、调解协议、司法确认申请书，往往难以达到法院制作调解书或司法确认裁定书的要求。调解员标准掌握不一导致文书五花八门，显著增加了法院后续出具正式法律文书的难度，影响诉调效率。这也是部分法院对商事调解组织自收案件司法确认持谨慎态度的另一种原因所在。

2.案件适宜性判断偏差：因不熟悉法院的文书出具标准和操作规程，律师调解员对大额、复杂诉讼案件是否适宜调解的判断可能出现偏差。耗费大量精力达成的调解方案，可

能因不符合法院要求而无法适用，最终仍需进入审判程序，造成资源浪费。

（六）工作与程序衔接不紧密

当前，部分公共调解平台或调解组织的律师调解员存在“重调解、轻衔接”的问题——仅聚焦案件调解本身，未将调解工作与法院的后续程序（如文书送达、财产保全、司法确认、调解书出具、解除保全信息传递等）有机联动，也未与受托调解中的信息收集（如失联当事人联系方式查询）、案件移送审判（如调解分歧原因梳理、新联系方式移交）等环节有效衔接。这种脱节不仅未减轻法院工作量，反而因信息不共享增加了法院的重复性劳动（如重复核实当事人信息、重复开展调解准备工作），降低了诉调工作的整体效率。

针对这一问题，在QP法院诉调对接团队指导下，YZ中心律师调解员通过全流程衔接机制实现了程序协同：律师调解员在法定期限内联系当事人时，会同步核查原告预留的被告、第三人联系方式准确性，主动了解当事人调解意愿，并通过多渠道查询失联当事人信息（如三网失联协查、查询过往诉讼记录、第三方企业信用查询软件等）；若调解不成功，需在退案报告中详细注明终止调解原因及查询到的新联系方式，确保业务庭承办法官能及时掌握案件情况，为后续精准审判或再次调解提供依据，以提高法院全流程调解成功率；若调解成功，律师调解员需将撤回起诉、申请出具调解书或

司法确认裁定书、解除财产保全等信息反馈给承办法官及助理，并操作办案系统完成结案或转司法确认特字案号，再由诉调承办法官出具相应法律文书。这一机制既避免了法院重复劳动，又推动了调解组织与法院程序的一体化，有效提升了诉调效能。

（七）律师参与诉调对接渠道受限，潜在律师调解力量有待激活

当前，律师参与诉调对接主要依赖调解组织派驻法院的律师调解员，大量非派驻的兼职律师调解员（如来自人民调解组织、行业性专业性调解组织、公共法律服务平台、商事调解组织的兼职律师调解员）因对接机制缺失处于“无案可办”状态，与法院案件量持续激增形成鲜明反差。

数据显示，最高人民法院 2024 年 12 月 30 日印发《关于在审判工作中促进提质增效 推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》，明确要求落实立案登记制“有案必立、有诉必理”。2025 年 1 月至 6 月，基层法院收案量大幅增长，例如苏州市 GS 区法院新收民事一审案件 13,541 件（同比增长 99.31%），民事法官人均办案 110 件（同比增长 197.3%），全院新收案件总数 21,310 件（同比增长 93.66%）。但与此同时，大量兼职律师调解员因缺乏对接渠道未能参与调解，专业资源闲置与法院办案压力攀升并存。

随着全国法院一体化办案系统（“一张网”）逐步接入全国各地法院审判系统，建议在调解组织、平台落实“保密性、公正性、中立性”管理责任的前提下，依托最高法“人民调解”平台拓展线上委托渠道：法院通过该平台直接向调解组织在线发案，调解组织接收案件后，根据案件类型精准匹配专业对口、调解能力突出的在册兼职律师调解员承办，进行线上高效调解。此举既能加速案件分流、缓解法院办案压力，又能激活兼职律师调解员这一潜在专业力量。

实践层面，QP 法院已通过该平台向 YZ 中心线上委派调解案件 446 件，为拓宽律师参与诉调对接渠道，激活潜在力量提供了有效范例。

（八）未聚焦调解核心职能，事务性工作过度延伸

当前，国内部分省份法院将诉调对接范围外的案件归档等事务性工作交由调解组织、律师调解员承担。对此，需明确以下原则：

首先，调解工作的核心价值在于专业协同。律师调解员参与诉调对接的关键，在于发挥其法律专业优势，集中精力做好与法院协同的一体化调解工作（如纠纷化解、方案制定、程序衔接等），而非分散有限精力处理非专业性的繁重事务。

其次，归档事务的专业性与管理责任需回归法院。法院对业务档案的归档要求严格，且作为管理主体，若将“调案”

与“结案归档”职责叠加于调解员，可能导致为完成任务而简化归档流程，遗漏关键案件资料，影响法院档案管理的规范性与有效性。

最后，事务性负担过重将反向制约调解效能。若事务性工作占比过高，现有薪酬标准难以体现调解员实际付出，轻则挫伤其工作积极性，重则导致优秀调解人才流失，最终削弱诉调对接的整体效能。

简言之，应严格区分调解核心职能与辅助事务边界，确保律师调解员聚焦专业调解主业，推动诉调对接工作提质增效。

四、对制约律师参与诉调对接工作效能提升的主要问题的完善建议

（一）改善律师调解员参与诉调对接路径

1. 强化主体职责与机制保障

律师调解员所在的调解组织、平台应承担第一管理职责，建立律师调解员选任聘用、利益冲突防范双轨机制：一方面，通过明确选任标准、规范聘用流程，选拔具备专业能力且品行端正的律师；另一方面，重点防范“角色定位冲突”，避免律师因同时担任调解员与代理人而产生潜在利益风险。机

制设计需兼顾三大目标：发挥律师专业优势、提升其参与热情、保持其律师身份，同时满足法院对调解员“适岗、专业、中立”的用人需求，从源头上改善律师参与诉调对接的路径。

2.明确法院与调解组织的协同职责

派驻法院应设立专门管理部门（如政治部、立案庭），分别承担两类核心职责：一是资质与行为管理，对入驻调解组织及所属调解员的个人资质（如无犯罪记录、无不良执业记录、在本院无未结代理案件等）、日常行为（如遵守调解纪律、履行保密义务等）进行审查与考核；二是业务指导与流程衔接，统管调解组织的日常调解业务，规范“委托-受理-调解-退、结案-转立特确程序”全流程，确保调解工作与诉讼程序无缝衔接。

3.实践案例参考

YZ 中心（上海法院特邀商事调解组织）：作为上海法院 2025 年 7 月公布的 53 家特邀商事调解组织之一，对派驻法院的律师调解员实行“双严管理”——执业限制（派驻期间不得从事律师业务，律师执业证上交调解中心，执业注册手续存放在发起人单位上海 HJ 律师事务所，执业年限连续计算）、利益隔离（离开派驻法院后两年内，不得担任该期间调解案件任何一方当事人的代理人）；同时，提供薪酬与保障（底薪加提成、五险一金全覆盖），激发律师参与积极性。

QP 法院（流程规范）：由政治部负责商事调解组织、调解员的背景调查与资质审查（如核查有无犯罪记录、有无违法违纪记录、在本院有无未结代理案件等），立案庭统管日常调解业务指导（如规范调解笔录、调解协议、司法确认申请书格式等）及一体化流程衔接（如委派或委托、司法确认对接），确保调解工作标准化、规范化。

（二）规范程序衔接规则

律师调解员参与诉调对接工作，直接关系到法院诉调形象与成效，法院需立足裁判文书标准、业务特性及操作规范，对特邀调解组织及律师调解员开展指导、培训、管理与监督。

以 QP 法院为例：YZ 中心及律师调解员进驻后，由立案庭统一管理日常调解业务，组建由法官、法官助理及团队长构成的诉调对接团队，重点指导调解方案制定、调解笔录及协议起草等法律文书标准化工作，通过定期培训明确诉调对接全流程操作规范。具体流程上，律师调解员线上开展调解前，相关法律文书须经指导法官审核；同时，明确大额、复杂案件认定标准，由院审委会成员、立案庭负责人及专业法官组成专业法官会议，对拟调案件进行前置评估——适宜调解的，由调解员推进并需经会议讨论通过后方可出具法律文书；不适宜调解的，则终止调解并移送业务庭审理。

此外，建议律师行业协会发挥行业指导、管理、专业优势，通过调研法院创新实践，组织专业委员会研究制定《律师参与法院诉调对接调解工作操作指引》，为全行业规范参与法院诉调工作提供统一标准；同时，可联合法院定期开展实务培训、业务沙龙等活动，邀请资深法官与调解员分享经验，切实提升律师调解员参与诉调对接的质效。

（三）强化调解效力保障

律师参与诉调对接成效的关键，在于法院对调解协议效力的保障力度——当前，法院委托律师调解的案件已实现“应确尽确”。因此，衡量效力保障强弱的核心，不再局限于对调解协议进行司法确认赋予强制力，而更聚焦于司法确认的时效性，特别是涉保全案件的解封操作能否及时完成，进而推动当事人主动、及时履约，实现诉调工作“实质解纷、事结案了”的目标。

以QP法院“先行调解”实践为例：YZ中心律师调解员办理的多起委托调解案件中，因当事人约定的履行节点临近（通常仅剩两三天），若按传统司法确认流程（调解结案→当事人/调解组织申请→法官受理转特字确认程序立案→出具并送达裁定书），难以在履行日前完成裁定书送达。对此，QP法院优化流程：律师调解员完成线上/线下调解开庭，调解员通过业务系统点击“调解成功，申请司法确认”结案并

转立特确程序获取案号后，承办法官及助理优先拟定、出具裁定书并快速送达。针对涉保全案件，调解员在收到当事人线上/线下提交的解封申请后，第一时间反馈至承办法官及助理，由其联动保全组法官，优先解除银行账户、资产等保全措施，确保被告账户解冻后资金可即时履约，或便于业务单位划款支付。这一系列举措，是 QP 法院深化“调解优先”审判精神的生动实践，赢得了当事人广泛认可。

（四）优化多元主体协同解纷机制

建议将律师调解与人民调解、行业性专业性调解、商事调解等并列为矛盾纠纷预防与多元化解的重要路径，明确其法律身份定位。当前，有学者指出¹²“统一立法标准的欠缺。我国律师参与调解制度当前仍缺乏专门的法律规定。”，但地方实践已探索突破——如 2024 年 9 月 27 日浙江省人大常委会批准通过的《杭州市矛盾纠纷预防和多元化解条例》第六条，首次将律师调解与人民调解、行业性专业性调解、商事调解、行政调解等并列规定，这一做法既强化了多元主体的协同效能，也更契合中央关于“健全人民调解、行政调解、司法调解、行业性专业性调解衔接联动工作格局”的要求。实践中，需重点加强人民调解、行业性专业性调解、律师调解、商事调解等多元主体的协同联动，以提升诉调对接整体效能。例如，QP 法院创新的“3+3+1”先行调解模式即提供了有益参考：该模式配置 3 家驻院商事调解组织（含 1 家律

师调解组织）、3家人民调解及行业性专业性调解组织，并设立1个诉调对接团队作为解纷中枢；团队根据案件类型、性质及特点，通过委托调解分流协同机制，有效整合各类调解力量共同开展法院先行调解工作，对优化多元主体协同具有积极示范意义。

（五）健全保障支持体系

律师调解员作为专业第三方力量进驻法院，做好诉调工作，离不开法院的健全保障支持体系。健全的保障支持体系是律师调解员有效开展诉调对接工作的基石，也是推动多元化纠纷解决机制落地生根的重要保障。具体为：

1.基础设施与硬件保障

调解室、办公室：有助于提升调解的专业性与权威性，增强当事人的信任感，有利于调解员集中精力处理案件，提高工作效率。办公设备与信息化工具：调解员在日常工作中需要使用电脑、打印机、复印机、电话、网络等基础办公设备，以及法院审判系统、案件管理系统等信息化平台、失联人员“三网”查询修复联系号码，用于查阅案件信息、联系当事人、记录调解进展等。门禁与身份权限管理：为律师调解员办理门禁卡、工作证等身份识别工具，不仅是对调解员身份的认可，也是其顺利进出法院、接触相关办公区域的前提条件。生活配套服务（如就餐

卡)：为调解员提供法院食堂就餐卡等生活便利，虽看似小事，实则体现了法院对调解员的人文关怀，有助于营造良好的工作氛围，提升工作积极性与持续性。

2.制度性保障：案件补贴与激励机制

(1) 案件补贴：法院针对调解工作的实际投入与成效，建立科学合理的案件补贴制度，根据调解案件的数量、难度、调解成功率等指标，向调解组织或调解员发放相应的补贴，是对调解劳动价值的直接认可。对调解组织的意义：补贴可以作为调解组织运营经费的重要来源之一，支撑组织可持续发展；有助于吸引更多优秀律师加入调解员队伍，增强组织实力。对律师调解员个人的意义：经济上的适度补偿，体现对其专业劳动与时间投入的尊重；激励其更加积极、负责地参与案件调解，提高调解成功率和质量；补贴标准若能与调解效能挂钩（如调解成功率、当事人满意度等），将更有助于引导调解员追求调解质效而非单纯数量。

(2) 激励与评价机制：除经济补贴外，法院还可建立律师调解员绩效考核与激励制度，如评选“优秀调解员”“金牌调解员”等荣誉，或者通过年度总结会、经验交流会等方式，对表现突出的调解员给予表彰。长远影响：增强调解员职业荣誉感与使命感；推动形成积极向上的调解

文化；促进调解员不断提升专业能力与调解技巧。

3. 系统性保障

构建“一站式”“全流程”支持体系，完善法院内部协调机制。法院应设立专门的对接部门或联络人，负责律师调解员的日常管理、问题反馈、资源协调等，确保调解员在遇到系统权限、办公设备、案件信息等问题时，能够快速获得支持。系统性保障对调解工作的保障作用主要体现在以下方面：减少调解员非业务性事务的困扰，让其专注于调解本身；提高法院与调解组织之间的协作效率；为调解员提供“有问必答、有需必应”的服务体验。

4. 专业化培训与能力提升支持

虽然不属于直接的“物质保障”，但法院若能为调解员提供定期的业务培训、法律更新、调解技能提升课程等，也是对调解员专业成长的重要保障。对调解员的意义：不断更新法律知识，适应新型、复杂案件的调解需求；学习先进调解理念与方法，提升调解艺术与实战能力；与法官、行业专家交流，拓宽专业视野。

结语

诉调对接是矛盾纠纷多元化解服务体系的关键环节，集中体现了“非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的实践要求

与“调审结合”的制度功能。作为法治建设中不可或缺的法律服务专业力量，律师参与诉调对接工作不仅拓展了其职业价值的内涵，更是通过专业优势助力矛盾化解——优化当前律师参与诉调对接的发展瓶颈，将推动更多优秀律师以多元化路径深度参与其中，协助法院提升解纷效能、减轻审判压力，充分发挥律师调解“专业适配、效能提升、风险兜底”的核心优势，进而深化法律职业共同体的协同建设。

参考文献

- 1.廖安永：《调解的当代价值与科学定位》，中国法治2023年第11期，85页。
- 2.高焱：《论诉前解纷视角下对先行调解制度的再认识 -以律师调解为切入点》，湖南警察学院学报2020年8月第32卷第4期，86页。
- 3.俞静贤：在2025年9月26日《2025年长三角生态绿色一体化发展示范区“改革面对面”》活动上的讲话。
- 4.陆卫东：《推进上海律师调解试点工作更高质量创新发展的思考》，《中国司法》2019年第1期，第68页。

5.中华全国工商业联合会网站2025年8月28日《浙江省法院：深入推进商事纠纷多元化解 有效降低经营主体纠纷解决成本》

https://www.acfic.org.cn/ztzlhzyouhua_zhuli/cases_yhzi/202508/t20250828_320017.html。

6.赵毅宇，廖永安：《我国律师调解制度中的角色冲突及其化解路径》，湘潭大学学报（哲学社会科学版）2019年7月第43卷第4期，第93页。

7.赵峰，陈希国：《律师主持调解的制度价值与实践进路》，《人民司法(应用)》，2018年，第17页。

8.上海市司法局网站2025年4月21日《商事调解“和”计划加盟者》

<https://sfj.sh.gov.cn/sstj/lm/jmz/20250421/91079ba987834b52b5faf3f410f975d3.html>。

9.俞静贤：在2025年9月26日《2025年长三角生态绿色一体化发展示范区“改革面对面”》活动上的讲话。

10.朱海波：在2025年9月26日《2025年长三角生态绿色一体化发展示范区“改革面对面”》活动上的讲话。

11.陈志君、邵景腾、陈辽敏：《法治聚焦 | 商事调解市场化路径研究》，《法治时代》杂志2024年第9期。

12.王亚明, 衡砺寒: 《律师参与调解机制的运作机理及路径选择》, 南京理工大学学报(社会科学版)2020年6月第33卷第3期第78页。

律师在新时代多元解纷机制中的新角色新担当

魏建平

上海市浩信律师事务所

摘要：执业律师参与邻里纠纷调解、信访矛盾化解等实践，在多元化解纷中发挥专业律师作用，探索形成参与调解讲道理、想治理的系统性“枫桥经验”的模式，积极融入法治社会、法治政府、法治国家建设中，为基层治理助力赋能，展现新时代人民律师的新角色和新担当。

关键词：律师 多元解纷 角色 担当

律师参与各类调解活动，发挥律师在矛盾纠纷多元化解中的作用，对于推动新时代中国特色多元化纠纷解决体系的形成具有重要意义，也是多元化纠纷解决机制的一次制度创新。

早从 2012 年最高人民法院《关于扩大诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制改革试点总体方案》开始，一些地区陆续开展了律师主持调解的实践探索，律师通过调解工作室、调解中心等律师调解组织参与案件调解，并取得了阶段

性成果。

2015 年中央出台《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》，将建立完善律师调解制度上升为国家政策。

2016 年最高人民法院颁布《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》和《关于人民法院特邀调解的规定》，进一步明确律师作为特邀调解员参与法院委派调解与委托调解的程序。

此后，最高人民法院、司法部联合发布《关于开展律师调解试点工作的意见》（以下简称《试点意见》），决定在 11 个省（直辖市）开展律师调解试点工作，就律师调解试点工作的指导思想、基本原则、工作模式、工作机制及工作保障等内容，对律师调解试点工作提出了明确的要求。《试点意见》的出台标志着律师调解制度在我国的初步确立。

而随着《上海市促进多元化解矛盾纠纷条例》由上海市第十五届人民代表大会常务委员会第二十九次会议于 2021 年 2 月 26 日通过并公布，自 2021 年 5 月 1 日起施行，上海律师参与各级各类调解乃至担任调解员等方式参与调解等多元化解矛盾纠纷机制已经形成，渠道已经畅通，律师也必将在促进多元化解矛盾纠纷中大有作为，必将打响擦亮上海律师服务品牌，为司法为群众办实事添砖加瓦，为卓越上海建设助法律一臂之力，赋法治核心竞争力之能。

一、律师在新时代多元解纷机制中的实践

（一）调解，让生活更美好

“魏律师，今天您来，我们就放心了，住在我们上面人家漏水的事，把我们烦死了，搞得我们全家鸡犬不宁，影响孙子上学，干扰儿子上班，我们也不能好好休息，……”，这是作为社区法律顾问的律师我，数十年来，参与调解，经常听到的倾诉和面临的场景，楼上渗漏水，楼下烦恼；邻居停车，堵了通道；飞线充电，想想后怕；车子刮蹭，吵个没完；……。

这些看起来鸡毛蒜皮的事情，却给我们的生活带来严重的隐患，解决的不好，就小事变大，大事难解，甚至酿成大案。

90后的小李，学会开车三月有余，这天他出门晚了，急匆匆上车，一脚油门，一个大转弯就听到咔嚓咔嚓声，惊慌中踩下刹车，下车一看，已经将坐在车里还未启动车的小马的车挂擦带彩，车内的小马气呼呼的下车，眼看就要有一场大战了，好在是同一个小区的邻居，加上旁边左邻右舍的劝阻，及时避免了后续的冲突，作为律师的我，远程指导，双方交换了联系方式，知道了对方住几楼几室，拍照固定了车辆事故位置，电话报保险公司，双方都各自先去上班了，约好晚上回来协商处理。

作为年轻人的两位车主，结果无法自行谈拢。不得已，在周末，我到居委咨询值班的时间段，小马气呼呼地过来了，说对方不同意赔偿，而且态度恶劣，她要找律师打官司，眼看又要火药味十足，似乎一场诉讼战役即将打响。我急忙安慰她坐下，同时联系了居委值班调解人员，请帮助联系小李，请他也过来一下，看看可以谈谈，期待最好谈拢。

先问问小马，说她已经咨询了4s店，修车大概需要2万元，还要3天时间，她的损失很大。我依旧安慰她，这个不用怕，都在一个小区，还有保险公司。我一边与小马交流，一边期待小李出现，但居委调解人员告诉我说，小李不在小区的家里，暂时赶不过来。看起来情势不妙。再与小马沟通了情况后，我打通了小李的电话，一接通，就在电话中，真真切切地感受到了他不耐烦的真实气氛，我只好先劝劝他，软化一下情绪，看他稍微平复，我就和他说我看过车辆撞击的照片了，赔总是要赔的，看看大家都住在同一个小区，也都忙活着上班，不可能有太多的时间，最好协商解决，少花费用，少花时间，少伤害感情。作为邻居，总是要碰面的，事情已经发生，无法避免了，是否可以从长远着想，就事论事，大事化小，小事化了。感到小李也似乎有意尽快解决，我就将小马提出的数额告诉了他，说他也可以马上问一下其他的修车店，看看费用是否合理。小李答应，过一会回复我，我就挂了电话，再次期待他的出现。时间一分一分钟过去，

我和居委的调解干部轮流和小马聊天，陪她度过等待的煎熬。

大约二十多分钟后，电话响起，接通电话，小李说问过自己的保险公司了，同意到保险公司指定的修车点修车，费用由他负责结算，另外再补偿小马 1000 元。我们听了，觉得可以接受，但小马不放心自己的爱车交到对方的保险公司指定的修车点。我和调解员，再次进入专业调解频道，和小马解释，打消她的顾虑。又是半个多小时的利弊分析和法律专业分析说服，小马终于同意了，但要求到时自己开过去指定点修。经过一系列的来回往复，双方达成了一致。我打开了电话免提，明确告诉双方，录音，将达成的解决方案，规范重复表达给了双方，之后将录音发给了小马和小李。在我之后再次前往值班时，说车已经修好，两位已经友好相处，而且加了微信，成为了微信好友。

回头看看，矛盾很快化解了，双方心情也好了，支出的费用也少了，我们的一份专业心，调解的一份百姓情，就真实地融入呈现在了普通的社区居民生活中。

一次又一次地冲突调解，一个又一个地矛盾化解，一幕又一幕地握手言和，作为专业律师，编外调解员，让我感知到了真真切切的烟火气生活场，感触到了烟火味道的城市生活：有繁华，亦有烦恼；有繁星点点，亦有繁忙添乱；有繁花似锦，亦有烦躁不安。居民的心情，总是有时澎湃高昂，激

情四射，而有时又暴跳如雷，怒火四射。作为专业人员，尤其是以理性为底色的我们，就需要依法做基础判断，快速理出头绪，一方面安抚坐在对面或者侧面的调解对象，一方面还要处境生思，触景生情，从情出发，稳定调解对象的情绪，快速地渗透调解思路，逐渐引导形成调解意向。即使看起来还远隔千里，但总要有调解的目标，就像所说：梦想总要有，万一实现了哪。作为调解目标，我们总是以化解为终极追求，向着和解奔跑。

多年参与不计其数的矛盾纠纷调解，我们深深地理解了调解的新时代意义：因为调解，个案纠纷，得以解决；因为调解，邻居对方，得以理解；因为调解，生活心结，得以化解。

调解一路，一路风景，回望过往路，再看今日景，调解，让我们的生活，变得越来越和美；调解，让我们所处的国际化一流中心城区，发展得越来越温暖和顺。

未来，我将继续在调解的路上专业行走，温情永续，不断欣赏烟火市井。

（二）心房 8 年堵，信访 30 分钟通

8 年严重堵住陈阿姨心房的事，是她父亲在一家全国闻名、上海难进的三甲医院就诊的经历，其诉求也很直接，要求医院退还其支付的父亲住院花的 6 万多元医疗费，而且通

通过各种途径反映了 8 年多均未能如愿以偿，今天来到了信访接待室。

这是一个阳光明媚的上午，9:15，年逾 6 旬的陈阿姨满脸怒气、急急忙忙地冲进了信访接待室，虽然她是按照取号、排队并经过等待后才进来的，但作为已经做了十数年信访接待的她对面当日接待的五十岁的律师我，依然十分强烈地感受到了这位容颜可以说是俊俏且气质上佳的信访人的怨气扑面而来，我也似乎被她带动了情绪，眼看一场冲突大戏上演。

作为信访接待的律师，我急忙先起身，请她先坐下来，慢慢说，我也和她先后坐下来。

就在还未坐稳的时候，她就已经开始了中气十足的诉说：“我父亲 8 年多前在 xx 三甲医院看病，他们做了很多不该做的检查，说我父亲心脏不行了，需要做心脏手术才能继续活，把我们全家吓死了，医院说心脏手术费要 6 万多元，我们全家人商议后，凑了 6 万多，给我父亲做了心脏手术，结果住了很长时间院，出院后 6 个多月，人就没了，你说医院坑人不坑人，我父亲不做手术，我们不花那么多钱，也活 6 个月了，他们骗我们，坑我们的钱，我已经来过这里很多次，我已经到医院、卫健委、街道、区里信访 8 年了，但每次都给我说解决，每次都没有解决，今天一定要给我解决，今天

不给我解决，我就不走了，他们医院坑百姓，要把我的钱退给我，……”。

见她说个不停，我几次插话也无法打断她，只好听她说了十几分钟，我看她似乎情绪稍微好点了，我说：“阿姨，您不要急，事情我基本听明白，就是您父亲手术，手术后在世时间短，您信访诉求是要求医院退全部手术医药费”，她不断点头认可，以示肯定。我抓住机会“继续进攻”：“您今年高寿了？”，她说：“今年实足 68 岁，近 70 了”。我说“阿姨身体很好，怎么看也不像已经快 70 了，气色这么好”、“我是第一次接待您，我给您几个建议，您听听看是否对：您父亲已经接受了医院的医疗服务，接受了手术，当时作为家属也肯定签署了手术知情同意书，同意手术的，同时 8 年多前的手术，当时医疗手术等费用也都已经支付了，手术当时和出院时你们应该很满意的”，她回答我：“当时我们是满意的，但我们花了那么多钱，我父亲才活了 6 个月，不做手术也活 6 个月了”。我继续说：“你也试想一下：一个可能是当时不做手术，您父亲可能也活 6 个月，是否还有另一个可能：可能当时不做手术，您父亲也可能少活 6 个月哪”。也许这个触动了她，但她依旧认为医院骗了她。看她似乎还可以听进去了，我紧盯时机，继续和她交流：“我给您举个例子，我们总不能去饭店吃了中午饭，付了钱，结果到了下午，肚子又饿了，又需要吃饭了，然后找饭店要求把午饭的钱退了，如果您是

开饭店的，您愿意吗？”，没等我说说完，她突然打断我说：

“你怎么知道我以前是开饭店的？”，而此刻，她已经面露真情，不再那么怒气冲冲了。

此时此刻，我需要专业地给她几句忠告：您也这么大年纪了，难免会有小毛小病，我们都离不开医院，都要寻求医疗的救助，对医院要宽容一些。如果都像您这样，手术后就要医院退费，医院都要关门了。我也和她开个玩笑：“如果我是医院院长或者卫健委主任，我就把您纳入医疗顾客的黑名单，那到时您去三甲医院就很难看病了”。她急忙说：“这可不行”。

她用平和的语气和我说“我不同渠道信访投诉反映8年多了，如果早有人给我像你这样给我说，我就不跑了，谢谢您，我回去了，不再跑了”。

看她敏捷地起身似乎轻身地转身离去，那优雅地转身，定格在了我的脑海，看看表，9:45，但感觉似乎经历了8年之久。

担任市、区、街镇、居村信访窗口值班接待律师十多年，一幕幕场景、一个个瞬间，一个个故事，或长或短，汇成我们尽心、专业服务的一次又一次，我们专业伴随法治社会的进程。

回眸回想，我们能够做通信访人的工作，打通信访人的

心房，其实就是要练就：融入法律的刚性，嵌入道理的柔性，表达感情的人性。从法律角度，说清底；从道理角度，说清理；从感情角度，说清情。动之以情，晓之以理，止之以法。

二、律师参与调解：三个角色,两个思考

我是一名律师，一名执业二十年的律师，一名上海四万多律师的一员，一名编外的调解员。

像我这样的我的同行所在的机构多名律师入驻居委，参与调解，为社区居民答疑解惑、化解纠纷、普法宣传，让居民在“家门口”即可享受“一站式”专业法律服务。

很荣幸，也很高兴，我作为一名律师，能有机会实实在在地参与到调解工作中，参与基层治理实践。

自 2011 年起担任社区法律顾问，参与调解，至今，十五年如一日，共化解纠纷 112 件，开展普法宣传 1000 多次，解答 1 万多名居民疑惑。

作为律师，我有时出现在调解的现场，成为坐在 C 位的调解天平准心，主持调解；有时作为居委调解主任的后援团，为调解方案提供专业帮助，支持调解；有时作为调解员的左膀右臂，扶持调解。

调解多了，总有一个想法萦绕心头，怎么才能调而不调，调一案而带动一社区，影响一片区，治理一城区。在徐汇区

司法局党委、华泾镇党委、政府等的领导、支持、指引下，分析十多年社区法律服务、调解个案的规律，基于基层实践的封闭式社区、开放式社区、风貌街区治理的《徐汇区软法治理指引》横空出世，这也是徐汇、上海乃至全国首先成文的软法治理指引，成为城市版“枫桥经验”的徐汇成果，成为新时代“枫桥经验”的徐汇范例，实现了我们专业参与调解讲道理、想治理的系统性“枫桥经验”的模式。

三、律师在新时代多元解纷机制中的角色发挥

（一）专业助力矛盾化解

近年来，以我为主的律师团队，分别参与市人大、市政府、区信访办、华泾司法所、田林司法所、华芳调解工作室、徐汇区交通事故人民调解委员会等，进行诸多信访类、事故类矛盾纠纷化解。同时，在选聘、更换物业公司，成立、召开业主大会，选举业主委员会，维修资金筹集，停车位使用，高空抛物，垃圾分类等矛盾化解中提供了大量的专业法律服务支持：担任信访案件听证会主持人，陪同区领导接待信访对象，现场提供法律意见建议，为信访案件出具法律意见书，与司法所、调解员等一起接待解答居委会、业主、业主委员会、物业公司等人员、群体的咨询，并参与 300 多起交通事故的调解。我所参与的调解案件均有效引导进入法治轨道，或及时防止了矛盾的激化，或成功化解多年矛盾，或直接达

成了和解谅解。

（二）案件代理参与调解

律师作为代理人或辩护人，在大量案件中参与调解。代理一方当事人或者担任嫌疑人、被告人的辩护人，站在一方履职，依法积极促成矛盾纠纷化解，专业助力案结事了，从有律师提供专业法律服务的公安、检察院、法院、各级各类调解机构每年的受理立案调解、化解的结案量中即可窥见律师的专业服务力。律师代理参与调解，为法治徐汇、幸福徐汇建设助力，为依法行政、依法治区、依法治国贡献律师专业力量，赋能法治软实力建设。

四、律师在新时代多元解纷机制中的功能体现

（一）律师参与多元解纷机制彰显中国特色的制度化创新

律师作为法律专业人士，其给出的建议调解方案更易接近专业性的判断，从一定意义上说，更符合调解法治化这一现代调解的本质要求。基于此，肇始于上世纪 70 年代的律师作为中立第三方参与调解制度，已成为西方替代性纠纷解决机制的重要环节而得到社会的广泛认同。律师参与多元解纷机制是立足于中国问题意识的制度化创新，并呈现出与其他主体不同的特色：律师可依托人民法院、公共法律服务中心（站）、律师事务所设立的调解工作室及在律师协会设立的

调解中心等参与调解等多元解纷机制活动，使律师参与多元解纷机制覆盖了诉讼内外的全过程。这大大拓宽了律师的执业空间，为律师广泛参与矛盾纠纷化解提供了制度保障。而随着律师参与多元解纷机制的规范化与程序化，有关管理机关对律师参与多元解纷的工作机制也提出了更为严格的要求，对于保证律师参与多元解纷机制的实效性与公信力无疑具有重要意义。

（二）律师参与多元解纷机制为制度的完善注入活力

律师参与多元解纷机制是律师运用法律专业知识，促使当事人各自认识理解己方立场在法律上是否有理的“强弱”态势，再设法帮助双方形成法律框架内利益相互兼容的解决方案。律师在多元解纷机制中所发挥的专业化、职业化和法治化要素，为多元解纷机制制度的改革完善注入了活力。以法治为中心的调解制度的转型，自愿原则基础上调解的程序化、规范化，充分发挥双方当事人在调解过程中的作用，都离不开律师的参与。律师参与多元解纷机制如果能够得到广泛的运用，能带来法律专业知识向社会生活中牵涉人身关系和财产关系的各个领域持续“注入”或者“渗透”的效果，在法律知识的普及、法治意识的增强等方面发挥更为显著的积极功能。

（三）律师参与多元解纷机制推动了法律职业共同体建

设

诸如律师作为具有法律专业背景的调解主持者、听证会主持人等，不仅能够促使纠纷在法律的框架内得到解决，而且能够使当事人在一个更加平和的氛围中进行商谈。律师参与多元解纷机制的确立，有助于提升律师群体在国家治理体系中的社会地位，增进律师职业的社会认同度和公信力，推动法律职业共同体建设。

（四）律师参与多元解纷机制拓展了律师职业功能

律师在现代法治社会中不仅仅是提供法律服务的市场主体，更是社会矛盾化解、社会治理创新的重要力量，律师亦成为纠纷解决方式理性选择的促进者。律师参与多元解纷机制拓展了律师在现代法治社会中不可替代的法律职业者的功能。我们相信，随着理论研究的深入与实践探索的积累，律师参与多元解纷机制定会充分发挥其在高效、专业、彻底解决纠纷方面的制度优势，从而为我国法治社会、法治国家、法治政府建设夯实基础。

五、律师在多元解纷机制中的未来展望

（一）扩大律师参与影响力

大力宣传律师在多元解纷机制的作用与优势，鼓励公民、法人和其他组织积极选择律师代理或者参与多元解纷，快速有效解决争议，为律师开展调解工作营造良好执业环境，让

律师在化解社会矛盾和解决纠纷中发挥更大作用。

（二）提高律师实务参与度

在多元化纠纷解决机制未来完善和提高中，勇于先行先试，以多种方式把律师引入各级、各类调解等多元化解矛盾纠纷实务中，承接更多的调解实务，为更多律师、更大范围有序助力开展多元解纷机制提供政策法律依据和工作指导。

（三）加强律师经验提炼性

建立公检法司和律师协会、调解协会联合培训机制，加强对律师、调解员等多元解纷机制参与主体的职业道德、执业纪律、调解技能等方面的提炼总结推广应用，为建设专业化高水平的多元解纷队伍注入更多律师力量。

（四）保障律师调解制度化

建立律师参与多元解纷机制的经费保障、考核表彰、激励等机制，开展前瞻性研究和完善。在实践探索的基础上，创造性地应用和加大政府购买服务与市场化收费并行的经费保障机制，并辅之以诉讼、仲裁费用减免等的杠杆调节，为律师参与多元解纷机制可持续性发展提供重要保障，引导、规范和鼓励律师参与多元解纷机制健康有序、有力持续发展。

新修订《仲裁法》实施背景下调解与仲裁衔接机制的问题与完善

吴海

上海市光大律师事务所

内容提要：

新修订《仲裁法》实施背景下，调解与仲裁衔接机制的完善对提升我国营商环境国际化水平具有重要意义。我国商事调解经历了从传统到现代专业化、国际化的转变，逐步纳入法律框架成为多元化争议解决的重要组成部分。尽管尚未形成统一立法，但散见于各处的立法突破有效促进了多元化纠纷解决机制的健全。商事调解以其灵活性、高效性和低成本逐渐成为首选争议解决方式，而仲裁法则以其独立性、专业性和终局性受到认可，两者衔接机制的完善至关重要。商事调解与仲裁衔接机制是多元化纠纷解决体系的重要组成部分，其完善直接影响纠纷解决效率和效果。当前仍存在法律效力、程序衔接等方面的挑战，需从立法层面明确调解协议效力，统一规则，推动调解与仲裁机构合作，进一步优化法治化营商环境。

关键词：

仲裁 调解 衔接 完善

十四届全国人大常委会第十七次会议于 2025 年 9 月 12 日表决通过新修订的《中华人民共和国仲裁法》，该法将于 2026 年 3 月 1 日起正式施行。此次修订是在我国经济高质量发展与对外开放持续深化的背景下进行的，不仅体现了我国对外开放成效的显著提升，也反映了在全球经济体系中积极参与和贡献的趋势。修订工作既是对现有仲裁制度的系统性完善，也是为了更好地与国际商事争议解决规则接轨。修订后的仲裁法不仅强化了仲裁的公信力与执行力，还通过制度创新为商事调解提供了更广阔的发展空间。作为多元化纠纷解决体系的核心环节，仲裁与调解的衔接机制的制度效能释放，对于提升我国营商环境的国际化水平具有显著影响。

一、仲裁法修订的背景与时代需求

《仲裁法》的修订背景与时代需求紧密相连。随着全球经济一体化和商事活动的日益复杂化，传统的仲裁机制在效率、灵活性和国际化程度上面临挑战。修订旨在回应商事主体对争议解决机制高效、便捷、专业的需求，同时

适应国际仲裁规则的发展趋势，提升中国仲裁的国际竞争力。

（一）现行仲裁制度的实践困境

自 1995 年《仲裁法》实施以来，我国仲裁机构数量从最初的 11 家增长至 2025 年的 285 家（注释 1），处理的案件涉及 100 多个国家和地区，覆盖金融、电子商务、海事海商等 20 余个领域。随着“一带一路”倡议的推进和数字经济时代的到来，现行仲裁制度暴露出三大短板：首先，涉外仲裁规则在临时措施执行、仲裁员信息披露等方面与《联合国国际商事仲裁示范法》存在差距（注释 2），显示出缺乏国际兼容性；其次，部分仲裁机构治理结构行政化倾向明显，依赖地方司法行政机关，市场化运作机制尚未健全；最后，仲裁与调解的衔接机制碎片化，调解协议的执行力依赖司法确认程序，导致跨境争议解决效率低下。

（二）国际竞争格局的倒逼效应

根据国际仲裁调查报告，伦敦、新加坡、中国香港连续五年占据全球最受欢迎仲裁地前三位（注释 3），其核心优势在于仲裁规则的创新性与调解仲裁衔接机制的高效性。例如，新加坡国际仲裁中心推出的“仲裁—调解—仲裁”（AMA）模式，将调解成功率大幅提升。我国若要在国

际仲裁市场占据 10%以上的份额，必须通过立法突破构建具有全球竞争力的争议解决体系。

（三）国家战略的制度支撑需求

党的二十届三中全会指出要“培育国际一流仲裁机构”，国务院《关于完善仲裁制度提高仲裁公信力的若干意见》明确要求 2025 年前建立与高水平开放相适应的仲裁规则体系。此次修订新增的“临时仲裁”制度，允许在自由贸易试验区内对涉外纠纷实行境内仲裁，是对国家战略的直接回应。根据上海自贸试验区的试点经验，临时仲裁制度的实施显著缩短了涉外案件的处理周期，并有效降低了当事人的成本。

二、仲裁实践中对调解制度的优化

新修订的《仲裁法》虽然在调解条文上未作变动，但在商事仲裁实践中，调解的创新做法不断涌现，反映了调解在商事争议解决中的独特优势和重要作用。

（一）在线调解平台的广泛应用

随着互联网技术的发展，在线调解平台在商事仲裁中得到了广泛应用。这些平台通过视频会议、电子签名等技术手段，实现了调解的远程化和高效化。在线调解不仅节

省了时间和交通成本，还能够突破地域限制，使跨国商事争议的调解更加便捷。例如，中国国际经济贸易仲裁委员会（CIETAC）推出的在线调解平台，为当事人提供了高效、便捷的调解服务。

（二）调解与仲裁程序的深度融合

在商事仲裁实践中，调解与仲裁程序的深度融合成为一种趋势。许多仲裁机构在仲裁程序中引入了“调解—仲裁”模式，即在仲裁程序开始前或进行中，由仲裁员或专门的调解员进行调解。如果调解成功，双方可以达成和解协议，并由仲裁庭根据和解协议作出仲裁裁决；如果调解不成功，则继续仲裁程序。此模式不仅提升了争议解决的效率，更强化了调解的法律效力。

（三）专业调解员的引入与培训

商事争议往往涉及复杂的专业问题，因此，引入具有专业背景的调解员成为调解实践中的一大创新。众多仲裁机构纷纷聘请具有深厚行业经验的专家担任调解员，以确保调解工作的专业性与实效性。此外，仲裁机构还加强了对调解员的培训，提升其调解技巧和法律素养，以更好地满足商事争议解决的需求。

（四）调解协议的强制执行机制

为进一步增强调解协议在法律层面的实际效力，确保其在纠纷解决过程中发挥更显著的作用，部分具有前瞻视野的仲裁机构已开始积极尝试并探索调解协议的强制执行机制（注释4）。具体而言，通过特定的法律程序，将原本仅具协商性质的调解协议，正式转变为具有强制执行力的仲裁裁决。如此一来，调解协议便能获得与法院正式判决同等的法律地位和效力。不仅极大地增强了调解协议在执行过程中的权威性和可靠性，有效减少了因协议执行不力而引发的后续纠纷，同时也显著提升了当事人选择调解方式解决争议的积极性和主动性。当事人更加愿意信赖并采用调解这一便捷、高效的纠纷解决途径，从而在一定程度上促进了仲裁与调解制度的有机结合，优化了整体的纠纷解决机制。

三、我国商事调解制度的发展演进与国际接轨

我国商事调解制度的发展演进经历了从传统调解到现代专业化、国际化调解的转变。早期调解主要依赖民间习惯和行政手段，随着市场经济的发展，调解逐渐纳入法律框架，成为多元化争议解决机制的重要组成部分。

（一）制度建设的三个阶段

我国商事调解制度经历了从体系分离到效力升级再到国际接轨的演进：2009年最高人民法院《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》首次将商事调解从人民调解中独立出来；2016年《民事诉讼法》司法解释确立调解协议司法确认制度，构建“调解—确认—执行”完整链条；2020年加入《新加坡调解公约》，建立跨境调解执行机制。2024年，随着商事调解的影响力不断提升，全国商事调解组织数量显著增加，各地纷纷成立商事调解机构。到了2025年，上海更是成立了第一家由司法部赋码的商事调解机构——“东方国际商事调解院”，标志着商事调解服务的进一步专业化和规范化。

（二）专业调解体系的构建要素

相较于传统人民调解，商事调解呈现四大特征：其一，主体专业化，要求调解员具备特定领域资质，如证券从业资格、专利代理人资格；其二，流程标准化，建立利益分析、方案设计、条款磋商等调解流程；其三，服务定制化，提供双语调解、在线调解、专家评估等差异化服务；其四，保密严格化，执行国际商事调解保密规则，设置信息隔离墙制度。商事调解案件的当事人大多选择保密条款，有利于在案件调解成功后继续维持商业合作关系。

（三）《新加坡调解公约》的落地实践

作为首批签署国，我国虽未完成国内批准程序，但已通过部门规章和地方立法构建实施框架。2024年5月，上海市高级人民法院联合市商务委、公安局、司法局、市场监督管理局、国资委、工商联等出台《关于促进本市商事调解高质量发展的若干措施》，与已有的法律和实践相结合，明确调解协议可经三种途径获得强制执行力：其一，法院司法确认；其二，仲裁机构转化为裁决书；其三，公证机构出具执行证书。通过仲裁机构赋予调解协议强制执行力，是实现我国商事调解制度与国际接轨的重要手段，仲裁转化程序将调解协议转化为仲裁裁决书，实现全球195个《纽约公约》缔约国可执行。

四、商事调解立法进程的突破性进展

我国商事调解虽未形成统一立法，但是散见于各处。这些立法突破有效促进了多元化纠纷解决机制的健全，优化了法治化营商环境，为社会治理现代化提供了有力支撑，标志着我国商事调解制度的成熟和完善。

（一）国家立法层面的顶层设计

根据2025年5月20日施行的《中华人民共和国民营经济促进法》第五十五条，该法律首次以法律形式确立了商事调解的地位，并要求司法行政部门组织协调商事

调解机构参与纠纷的化解。这一条款标志着商事调解正式纳入国家法律体系，为后续专项立法奠定基础。司法部于2025年5月27日公布的《商事调解条例（公开征求意见稿）》标志着商事调解制度的里程碑，该条例系统规定了商事调解组织的设立条件、调解员资质要求、调解程序规范等核心内容，首次在国家层面构建起完整的商事调解制度框架。

（二）地方立法的创新实践

在中央立法推动下，地方立法呈现多点突破态势。根据内蒙古自治区2024年出台的《矛盾纠纷多元化解条例》，该条例明确鼓励商会设立商事调解组织，以促进矛盾纠纷的多元化解。例如，该条例在总则中规定了矛盾纠纷多元化解的含义，即通过和解、调解、仲裁等多种途径构建有机衔接的矛盾纠纷化解机制。此外，条例还强调了国家机关、人民团体、企业事业单位、社会组织和基层群众性自治组织在矛盾纠纷多元化解工作中的责任，以及通过法治宣传教育引导公众合法理性解决矛盾纠纷。这些地方性法规在组织设立、程序保障、效力确认等方面进行制度创新，为国家立法提供了实践样本。据统计，2023-2024年间全国新增306家民办非企业性质的商事调解组织（注释5），形成社会力量主导、行业协会参与的多元化发展格局。

（三）国际规则的对接融合

中国积极推动商事调解制度与国际接轨。继 2019 年签署《新加坡调解公约》之后，2025 年 5 月 30 日，《关于建立国际调解院的公约》在中国香港的签署标志着国际调解领域的一个重大突破。国际调解院，作为首个专门以调解方式解决国际争端的政府间国际法律组织，旨在实现争端各方的合作共赢，对完善全球治理、促进世界和平和国际秩序稳定具有重要意义。该公约规定 85 个缔约方共同设立国际调解院，总部设在中国香港，标志着中国主导构建国际商事调解新秩序。国内立法在调解协议效力、跨境执行机制等方面与公约保持高度契合，例如《商事调解条例（征求意见稿）》明确规定涉外调解协议可依据公约申请跨境执行。

五、商事调解与仲裁衔接机制的完善

商事调解以其灵活性、高效性和低成本的特点，逐渐成为商事主体解决争议的首选方式；而仲裁法则以其独立性、专业性和终局性受到广泛认可。如何在立法层面实现商事调解与仲裁法的有效衔接，成为当前理论与实务界关注的焦点。

（一）明确商事调解的法律地位

为了进一步推动商事调解的规范化和制度化，应当通过立法手段明确商事调解的法律地位，将其正式作为一项独立的争议解决机制纳入国家法律体系之中。具体而言，可以借鉴国际上成熟的商事调解经验，制定一部专门的《商事调解法》。在这部法律中，详细规定商事调解的具体程序、法律效力以及其与仲裁制度之间的相互关系。此外，还应当明确规定调解协议的法律效力，确保通过调解达成的协议能够顺利地转化为具有强制执行力的仲裁裁决或法院判决，从而为商事争议的解决提供更加高效和便捷的法律保障。通过这些措施，可以有效提升商事调解的权威性和公信力，促进商事争议的和谐解决。

（二）建立调解与仲裁的衔接机制

在立法过程中，应当明确调解与仲裁之间的衔接程序，以尊重当事人的意思表示并防止在争议解决过程中出现重复启动不同程序的情况，如上海一中院在审理中尊重仲裁意思表示并遵循有效原则解释协议，以及金华市中级人民法院等机构建立的“诉仲调”解纷机制，武汉仲裁委探索的诉讼、调解与仲裁“一站式”纠纷解决平台。例如，可具体规定，当调解未能成功解决争议时，当事人无需再次经历繁琐申请流程，可直接转入仲裁程序，从而简化流程、减少不必要的环节。此外，为了进一步提升争议解决的便捷性和高效性，可以引入一种“调解—仲裁”相

结合的混合机制。在此机制下，调解员调解失败后，可直接转变角色成为仲裁员，继续处理同一争议。这种角色的无缝转换，不仅能够显著节省双方当事人的时间和经济成本，还能有效提高争议解决的总体效率，确保争议得到及时、公正地解决。通过这些措施，可以更好地优化争议解决机制，提升法律服务的质量和效率。

（三）加强调解协议的执行力

为了有效提升调解协议的实际执行力，确保其在法律框架内得到充分保障，立法层面应当明确规定，调解协议在达成后，当事人有权直接向法院提出申请，请求法院对调解协议进行确认，或者将其转化为具有法律强制力的仲裁裁决。具体而言，可以参考和借鉴《新加坡调解公约》中的相关条款和规定，该公约允许调解协议在跨国界的情况下，依然能够得到国际范围内的直接承认和执行，从而大大提升调解协议的效力和实用性。此外，为了进一步优化调解协议的执行流程，立法还应当致力于简化调解协议转化为仲裁裁决的具体程序，减少不必要的环节和手续，确保调解协议在转化过程中能够高效、顺畅地进行，最终达到保障调解协议顺利执行的目的。通过这些措施的综合运用，可以有效提升调解协议的法律效力，促进纠纷的快速、公正解决。

（四）推动调解与仲裁的国际化衔接

随着商事活动的日益国际化，调解与仲裁之间的衔接机制也必须具备广阔的国际视野。为了更好地适应这一趋势，我国应当积极投身于国际商事调解和仲裁规则的制定过程中，通过主动参与和贡献智慧，推动国内相关立法与国际通行规则的紧密接轨。具体而言，我们可以借鉴和吸收国际上成熟的规则体系，如《联合国国际贸易法委员会调解规则》和《国际商事仲裁示范法》中的先进理念和具体条款，以此来完善我国的国内立法框架。通过这样的努力，我们能够确保调解与仲裁在国际商事争议解决过程中实现高效、顺畅地衔接，从而为我国企业在国际市场中提供更加坚实和可靠的法律保障。

结语：

商事调解与仲裁的衔接机制是多元化纠纷解决体系的重要组成部分，其完善与否直接影响到纠纷解决的效率和效果。当前，商事调解与仲裁法在法律效力、程序衔接以及调解协议的仲裁化路径等方面仍存在诸多挑战。为实现两者的有效衔接，需要从立法层面明确调解协议的法律效力，统一规则，建立信息共享机制，并推动调解机构与仲裁机构的合作。通过加强诉讼、调解、仲裁的衔接配合，

以及完善国际商事仲裁制度，可以进一步优化我国的法治化营商环境。这些突破方向不仅为当事人提供了更加多元、高效、便捷的纠纷解决方式，而且有助于推动商事调解与仲裁法的衔接机制的完善。

注释 1： 《2025 年国际仲裁调查报告》（《2025 International Arbitration Survey - The path forward: Realities and opportunities in arbitration》） White & Case 与伦敦玛丽女王大学（Queen Mary University of London）国际仲裁学院联合发布

注释 2： 新华社《我国共有仲裁机构 285 家仲裁员 6 万多名》2025 年 7 月 31 日

注释 3： 冯 硕，《〈中华人民共和国仲裁法〉修订的涉外法治之维》，《上海大学学报（社会科学版）》2024 年第 5 期

注释 4：《襄阳仲裁委员会构建“仲裁+调解”机制 让法治解纷有速度更有温度》《襄阳日报》2025 年 9 月 15 日

注释:5：《中国商事调解年度报告（2023-2024）》中国国际贸易促进委员会

基于人工智能的在线纠纷解决（ODR）法律制度研究——以大语言模型为核心的智能调解机制为视角

唐梦

广东华商上海律师事务所

内容提要：

在数字法治背景下，在线纠纷解决机制（ODR）正由信息化迈向智能化。本文以大语言模型（LLM）为核心，探讨人工智能介入 ODR 的法理基础与制度价值，指出我国存在智能化不足、算法监管缺失、律师参与薄弱等问题。基于程序正义、当事人自治、技术中立与信赖保护原则，构建“AI 辅助—律师监督—当事人自治”的人机协同框架，提出主体、程序、规则、监督四层制度设计。文章分析智能调解协议的法律属性与司法确认机制，明确算法责任与救济路径。结合长三角区域实践，论证智能调解赋能律师公益服务、提升法律资源普惠性的路径。研究为智能 ODR 制度构建与律师角色重塑提供法理依据与实践指引，推动多元解纷体系的智能化与公益化发展。

关键词：

在线纠纷解决；大语言模型；智能调解；律师公益服务；长三角区域

引言

在数字经济与智能化社会全面发展的背景下，构建高效、公正、普惠的多元化纠纷解决机制已成为国家治理体系现代化的重要任务。近年来，依托信息技术建设的在线纠纷解决机制（**Online Dispute Resolution**，简称 **ODR**）在我国迅速发展，已形成以人民法院在线调解平台为核心、社会调解与行政协同并进的多层次结构。但总体上看，当前 **ODR** 仍处于信息化阶段，智能化程度不足、规则体系滞后、律师参与机制不完善等问题日益凸显，难以满足复杂纠纷智能治理的现实需求。

随着以大语言模型（**Large Language Model**，**LLM**）为代表的人工智能技术不断突破，语义理解、自然交互、知识推理等能力的提升，使其具备在调解环节中实现事实识别、方案生成与文本起草的潜力，推动 **ODR** 从工具平台向智能主体转型^[1]。然而，如何在引入智能算法的同时，确保程序公正、当事人自治、算法可解释与责任明确，成为制度设计亟待回应的核心命题^[2]。

从法理视角看，人工智能介入纠纷解决具有正当性与必要性。首先，程序正义原则要求兼顾效率与公正，智能调解可通过人机协同实现双重目标；其次，当事人自治原则确保调解结果源于真实意愿，AI作为辅助主体不改变法律行为性质；再次，技术中立原则强调法律关注权利保障与行为后果；最后，信赖保护原则要求建立稳定、可预期的算法机制，以保障公众对智能解纷结果的信任^[3]。由此可见，人工智能嵌入 ODR 不仅具备理论基础，更是实现制度现代化的必然路径。

从实践层面看，长三角区域作为数字法治建设与社会治理现代化的先行区，已在智能调解领域展开多项探索。上海构建智慧法院与在线调解一体化平台，浙江推动数字法治平台与“解纷码”融合，江苏建立跨域在线调解中心，均在效率提升和公众参与方面取得成效^[4]。但区域间标准不一、制度协同不足、律师智能化能力欠缺等问题依然突出，亟需通过制度创新实现规范统一与协同发展。

在此背景下，律师群体的角色重塑尤为关键。律师不再仅是传统调解主持人，更应成为智能系统的设计参与者、算法监督者与伦理守护者。通过参与平台规则制定、结果复核与公益服务，律师能够在智能化解纷体系中发挥制度性保障与专业性监督作用，推动法律服务资源更好惠及社会公众。

基于此，本文以大语言模型赋能的智能调解机制为核心研究对象，拟从制度现状、法理基础、技术逻辑、制度构建、法律效力与区域实践六个维度展开系统研究，旨在构建兼具技术理性与法治规范的智能 ODR 法律制度框架，促进长三角区域律师在公益法律服务与多元解纷机制建设中发挥更大作用，为我国纠纷解决体系的智能化升级提供制度蓝图与实践路径。

第一章 我国 ODR 法律制度的现状与智能化不足

我国 ODR 是国家多元化纠纷解决体系建设的重要组成部分。在司法体制改革、数字法治和智慧法院建设的推动下，ODR 逐步实现了从线下向线上、从人工向智能的转型探索。然而总体来看，当前我国 ODR 的发展仍处于信息化阶段，尚未形成以人工智能为核心的制度化、规范化智能治理体系。

一、现有制度框架

我国 ODR 的制度建设以法治化、体系化为目标，法律依据包括《人民调解法》《民事诉讼法》《电子签名法》《个人信息保护法》《数据安全法》等。这些规范为在线调解、协议签署、身份认证与数据保护提供了基础性制度支撑^[5]。运行模式上，ODR 以一站式多元解纷机制和一站式诉讼服务中心

为依托，形成诉前调解、诉中协调、诉后确认的完整链条，主要通过诉调对接、仲调衔接实现不同程序的衔接和资源整合。参与主体涵盖法院、司法行政部门、行业协会、专业调解机构及律师，分别承担平台建设、规则制定、程序执行与专业监督等职能。然而，律师在系统设计、算法监督与智能规则制定中的制度化参与仍显不足，制约了专业力量的深度介入。

二、智能化不足的主要表现

我国 ODR 的智能化建设虽取得初步成效，但仍存在显著短板。首先，技术与规则标准缺乏统一，不同地区、不同平台在系统架构、算法逻辑与数据格式上存在差异，影响跨区域协作与结果互认。其次，调解协议的法律地位与效力审查机制不完善，现行制度主要针对人工调解，缺少针对人工智能辅助生成协议的明晰规则。第三，算法监管与可解释性不足，缺乏统一的合规审查、偏差纠正和责任划分机制，平台方与算法提供者的责任边界模糊^[1]。第四，律师参与机制薄弱，尚未确立律师在智能程序中的监督、复核与伦理治理角色。第五，数据安全和隐私保护机制不健全，敏感数据的采集、传输和使用缺乏统一合规要求，削弱公众信任。总体而言，ODR 仍以流程信息化为主，尚未形成兼顾效率、公正与问责的智能化体系。

三、长三角区域的共性问题

长三角区域在 ODR 领域走在全国前列，已形成上海智慧法院、浙江“解纷码”、江苏跨域在线调解中心等多样化实践，显著提升了纠纷解决的效率与可及性^[4]。但区域间仍存在共性问题：一是技术标准与规则不统一，跨区域案件协作与结果互认机制不完善；二是数据共享不足，影响算法优化与模型训练；三是律师智能化参与度不高，专业力量在平台设计与程序监督中的作用未充分发挥。这些问题表明，区域协同和制度整合仍是推动智能化发展的关键瓶颈。

四、制度改革的必要方向

推进我国 ODR 智能化建设，应从制度整合与法治治理双重路径发力。首先，应建立全国统一的 ODR 技术与程序标准，明确算法合规要求、数据接口规范及结果审查机制，实现不同地区和平台间的互联互通。其次，应确立人工智能在调解程序中的法律地位，构建人机协同、人工复核的运行模式，保障程序正当与当事人自治。再次，应制度化律师参与机制，将律师纳入算法监督、协议复核与伦理评估环节，强化专业保障功能。最后，可在长三角区域先行先试，建立区域性智能解纷协同标准与共享机制，以点带面推动全国 ODR 体系的智能化升级^[2]。通过上述改革，有望实现 ODR 制

度的公正性、智能性与可持续性统一，构建符合中国法治实践的智能化纠纷解决体系。

第二章 人工智能介入 ODR 的法理基础与制度价值

一、技术介入纠纷解决的必然性

数字化转型重塑了纠纷生成与处理的场景，在线程序已从权宜之计转为常态安排。学界对 ODR 的边界、层级与风险进行了系统梳理，指出技术可在分流、沟通、要点聚合、文本生成等环节稳定嵌入，并提出参数化设计与伦理审查的路径^{[6][7]}。国际研究亦表明，新兴技术能够显著降低处理成本与时间，提高覆盖面与可及性，同时要求以统一标准与协同治理应对跨域协作^[8]。技术因此成为推动解纷体系效能与普惠性的结构性变量而非附属工具。

二、法理基础

程序正义要求可参与、可理解、可救济。将算法置于关键节点时，应配置可解释规则与人工复核，确保当事人有被倾听的机会与纠错通道，避免因系统主导而削弱公正感^[2]。当事人自治强调结果来源于真实意愿。智能生成的议题清单与文本草案只能作为辅助，当事人应享有知情选择与更正权，律师应在提示、评估、复核中发挥专业作用^[7]。技术中立要

求法律评价聚焦权利与后果而非工具形态。为防止技术性管理替代法规规则，应把合法性要求转译为系统的硬性约束与软性监督，如权限分级、最小必要数据、留痕审计、影响评估等，并外接独立审查机制^[9]。信赖保护关涉制度可预期与公众接受度。在不泄露模型安全的前提下提供面向当事人的可理解解释和责任路径，辅以数据最小化与用途限定，才能稳固在线程序中的信任秩序^[10]。

三、制度价值

制度价值体现在三方面。其一是效率与成本。国际组织的政策研究与案例显示，算法支持的分流与文本自动化可压缩办理周期，开放式模块化平台有利于规模化部署与跨境互操作，从而降低边际成本^{[6][7]}。其二是公益与可及。参数化流程和远程接入降低了时空门槛，弱势群体能够在低负担前提下进入程序，但需以可理解交互与辅助指引兜底^{[7][8]}。其三是透明与信任。以制度化的可解释与外部审计替代黑箱，以统一标准与日志规范替代各自为政，辅以律师的专业把关，才能把技术优势转化为可被社会接受的治理能力^{[9][10]}。同时应正视风险与边界，重点在于避免算法偏见、黑箱决策与责任不清，并通过数据保护与安全机制处理跨域流转中的隐私与合规张力^[10]。

四、结论

人工智能进入 ODR 具有正当性与必要性，关键在于以法治化方式完成制度嵌入。以统一标准、可解释规则、人工复核与外部监督构成的人机协同，是兼顾效率与公正的可行方案^{[7][10]}。长三角可在流程基线、模型合规评估、律师深度参与与数据要素合规流通方面先行，以区域协同形成可复制的制度样板^{[7][8]}，推动公益普惠与多元解纷能力整体跃升。

第三章 智能调解机制的技术逻辑与大语言模型应用场景

一、大语言模型的技术特征

大语言模型基于深度神经网络与大规模语料预训练，通过指令微调形成面向任务的语义理解、知识调用与自然语言生成能力，能够在多轮对话中保持上下文一致、执行复杂指令，并对事实要素进行抽取与重述^[11]。在 ODR 场景中，模型可承担三类核心功能：其一，构建自然语言的人机交互界面，降低当事人进入门槛；其二，完成争议事实与法律要素的语义解析，生成焦点清单与事实摘要；其三，依据可行性与公平性生成多方案调解建议及协议草案。鉴于基础模型的通用性与可迁移能力，其在不同类型纠纷中的适配度较高，但生成内容受限于训练数据与对齐策略，必须接受专业人员的实质审查^{[11][12]}。

二、智能调解的运行逻辑

以 LLM 为核心的人机协同智能调解可抽象为五个环节：信息输入、案件分析、方案生成、协商对话与结果输出。首先，平台通过表单与对话相结合的方式完成身份核验与事实采集，模型执行要素抽取并将证据数字化；其次，结合知识图谱与规则库，模型对争议类型进行识别与规范化表达，输出“议题—证据—规则”的三元结构；再次，围绕当事人目标，模型给出多路径方案并提示风险与让步空间；随后，在可控对话中引导磋商、记录让步轨迹并持续修正建议；最后，生成协议文本并触发确认、签署与留痕审计流程^[6]。该流程将“事实—规则—文本”的闭环自动化，显著缩短处理周期并提升一致性，但关键节点须由律师或调解员进行解释与复核，以确保程序公正与结果可接受。

三、典型应用场景

在消费争议中，模型可快速识别交易凭证与格式条款，提供退款、换货或折价等选项，并按证据强度与公平性排序，缩短沟通时间^[8]。劳动争议中，结合工时记录与工资条，模型可计算加班费、补偿金的区间建议，提升协商效率。合同履行纠纷中，模型可对违约条款与履行证据进行语义比对，提出阶段性履行或替代履行的方案。对于高频、小额、跨域的案件类型，智能调解尤能发挥规模效应与普惠价值^[8]。在

区域实践上，长三角具备成熟的在线平台与数据治理基础，可将参数化流程与标准化接口嵌入既有平台，形成跨域互认的流程基线，并以律师为核心，承担解释、提示与复核职责，提升公众对智能结果的信赖^{[6][8]}。

四、潜在风险与边界

模型输出的正确性与中立性并非天然保证。其一，训练数据与指令对齐可能带来系统性偏差，导致事实识别或方案建议的倾斜；其二，黑箱式推断难以满足当事人对理由的期待，若缺少可解释路径与人工复核，将削弱程序信任；其三，信息采集、证据上传与对话日志均涉及个人信息与敏感数据，必须落实最小必要、用途限定与可追溯处理，并在跨域流转中引入访问控制与脱敏策略；其四，过度自动化会弱化专业判断，诱发责任空洞。上述风险在 ODR 领域已被政策与学术研究反复论证，解决思路包括：建立以透明披露、影响评估与外部审计为核心的治理框架；设置纠错通道与人工把关；制度层面明确平台方、技术提供方与调解方的责任边界^{[10][12]}。

五、制度启示

可行路径是构建人机协同的制度化机制。技术侧以合规即设计为原则，在系统层落实权限分级、日志留痕、可解释接口与版本影响评估；业务侧将律师与调解员嵌入关键节点，承担结果解释、风险提示与最终复核；治理侧形成外部监督、

定期审计与标准共治，并与司法确认、行政备案衔接^[9]。在长三角，应以统一的参数化流程与数据接口为抓手，推动跨区域协同；以标准化评估与模型备案为支点，强化可解释与问责链条；以律师群体为枢纽，完善公益性智能调解服务供给，形成可复制、可推广的区域样板^{[6][8][9]}。

第四章 基于 LLM 的智能 ODR 法律制度构建

一、制度构建目标

在数字法治与智能化治理深度融合的时代背景下，构建以 LLM 为核心的智能 ODR 法律制度，是实现解纷体系现代化的必然选择。该制度旨在形成集信息处理、知识推理、语义分析和文本生成于一体的智能化解纷框架，实现高效、公正、可信、普惠的制度目标。通过将 LLM 嵌入调解、仲裁及司法确认等各环节，能够在事实识别、争议焦点抽取、解决方案生成和协议文本起草中提供精准支持^[11]。与传统信息化 ODR 不同，智能 ODR 的核心在于智能决策与自适应学习，可借助机器推理实现对相似纠纷的动态归纳，促进解纷标准的趋同化与公开化。制度目标不仅在于效率优化，更在于通过制度化嵌入保障当事人知情、参与与救济权，构建可解释、可追责的智能程序体系^[3]，实现以智能助力正义、以法治规范智能的法治愿景。

从区域维度看，长三角地区在智慧法院、数字法治、智能调解等领域已积累丰富实践。上海智调平台、浙江解纷码、江苏智慧法院系统等案例表明，智能技术能够显著降低调解成本、提高案件处理效率，增强公众对司法服务的获得感^[4]。因此，长三角可率先建立标准统一、协同治理、结果互认的智能解纷制度样板，为全国制度推广提供可复制的路径^[8]。

二、基本原则

制度构建应以法理基础与技术伦理为指导，形成兼具法律正当性与技术可行性的运行原则。

首先，技术中立与法治优先原则。法律评价应聚焦权利保障与行为后果，而非技术形态。智能系统的部署应服从法律制度的目的约束，通过合规即设计理念，将合法性和伦理规范嵌入算法架构，确保技术行为可控、结果可检^{[9][12]}。

其次，人机协同与人工复核原则。人工智能在 ODR 中应定位为辅助者而非替代者。人机协同意味着在信息筛选、要点聚合、方案生成等环节引入 AI 能力，但最终的方案确认、协议签署与司法认定仍应由人类裁量完成。律师和调解员的专业复核机制可避免算法偏差导致的结果不公，维护程序正当性^{[2][6]}。

再次，可解释性与透明性原则。智能 ODR 需实现算法逻辑可理解、推理路径可追溯。系统应向当事人披露主要决策依据和关键变量，赋予质疑与更正权，以回应程序公正的感知需求^{[1][7][11]}。

最后，权利保护与数据安全原则。ODR 运行涉及当事人身份信息、证据材料及行为数据，应严格遵循最小必要原则与用途限定，实施数据分级管理、脱敏处理和外部审计，防止隐私泄露、算法歧视与责任空洞，确保制度运行的正当性与社会信任^{[10][13]}。

三、制度框架设计

智能 ODR 法律制度可构建为由主体层、程序层、规则层与监督层组成的立体体系。

在主体层，确立“AI 辅助者—律师监督者—当事人自治”的三元结构。AI 负责事实解析、争议识别和初步方案生成，律师承担合法性评估和公平性复核，当事人保留选择、拒绝与确认权，实现权利自主与技术协同^{[6][12]}。

在程序层，应形成“技术参与—人工监督—结果留痕”的闭环，涵盖纠纷启动、AI 介入、人工复核、结果确认、司法确认全过程。每一阶段均需明确 AI 的角色和权限，提供退出与申诉路径，防止过度自动化削弱当事人自治空间^{[2][5]}。

在规则层，应制定算法备案、合规审计、风险评估、透明披露等制度。AI系统在投入使用前应通过独立伦理评估与合规审查，运行中应建立日志留痕与外部监督，防止黑箱决策与不透明风险。同时，要求模型在迭代和优化时履行信息备案和风险评估程序，确保更新过程符合监管要求^{[9][10][14]}。

在监督层，构建行政监管、行业自律与伦理审查的多元协同体系。行政机关制定技术标准与监管细则，行业协会开展认证评估与专业培训，独立伦理委员会实施算法风险评估与社会影响审计，形成纵向规范与横向协同的治理网络^{[9][13][15]}。

四、律师角色制度化

智能 ODR 的运行依赖律师角色的再定位。律师应从传统调解主持人转变为算法监督者、制度设计者与合规保障者。在系统设计阶段，律师应参与模型样本筛选与特征变量设定，确保算法学习过程符合法律逻辑；在运行阶段，律师应对 AI 生成的方案进行合法性与公平性复核，出具审查意见并记录存档；在监督环节，律师可参与外部审计、伦理评估与算法问责，提供专业判断与风险预警^{[2][6][9]}。此外，制度应建立律师复核备案与专业培训机制，将律师深度嵌入平台治理，实现以律师保障智能，以智能赋能律师的协同格局^{[3][10]}。同时，

在公益维度，律师应利用智能平台提供普惠化法律服务，重点保障弱势群体权益，使智能化治理兼顾效率与公平^{[4][5]}。

五、区域协同机制

长三角区域应发挥先行示范作用，推动智能 ODR 标准共建与协同治理。可通过省际合作建立统一的算法备案、合规评估与模型共享机制，构建跨域互认的调解员与律师名册，形成资格统一、责任可追溯的协作体系^[8]。此外，可设立区域性智能解纷治理联盟，由司法行政机关、行业协会、技术机构与高校研究中心组成，联合制定区域标准、开展风险预警与效果评估，促进区域协同监管^{[9][14]}。同时，建设跨区域智能解纷平台，实现身份统一认证、案件数据共享、结果互认，促进解纷资源在区域内高效流动。长三角可依托既有数字法治基础，打造全国智能 ODR 制度的标杆样本，实现标准统一、监管共治、信任共享的区域治理新格局^{[4][8][15]}。

第五章 智能调解协议的法律效力与司法确认机制研究

一、智能调解协议的法律属性

智能调解协议作为在线纠纷解决的重要成果，其本质仍属于民事合同，应当遵循《民法典》关于合同成立与效力的基本规则。协议的生效以当事人真实意思表示为前提，人工

智能的参与仅具技术辅助性质，不改变合同的行为属性和法律构造^[3]。LLM 在方案生成、文本起草等环节的作用，是基于算法逻辑提供决策参考和文本支持，其输出不具独立意思表示能力，不能构成单方法律行为，也不影响合同自愿、平等、合法的成立要件^[9]。因此，智能调解协议的效力认定应以意思自治为核心，以程序正当和实质合法为评判标准。技术的介入旨在提高可操作性和透明度，但不替代当事人意志，更不能脱离法律规范独立判断。

二、效力认定

智能调解协议的效力认定应当综合形式、内容与意志三个方面予以考察。形式层面，应通过电子签名、身份验证等技术手段确认当事人的签署真实性与主体合法性，符合《电子签名法》关于可靠电子签名的标准^[17]。内容层面，应审查算法辅助生成的条款是否符合法律强制性规定与公序良俗，防止模型输出因偏差或数据局限导致协议违反实质合法性要求^[13]。意志层面，需确保当事人对智能方案具备充分的知情、理解与自主选择权，AI 生成的建议不得具强制性，当事人应享有否决、修改与确认的权利。律师与调解员在此过程中应履行充分提示与专业审查职责，以维护意思表示的真实性与独立性^{[2][6]}。综上，智能调解协议的法律效力应遵循技术

中立、法律主导原则，AI 仅作为辅助工具，协议的效力仍取决于当事人意志与法律规范。

三、司法确认机制

根据《民事诉讼法》第二百零五条，当事人经人民调解达成协议后，可共同向人民法院申请司法确认，使协议具有强制执行力。在智能 ODR 场景下，司法确认程序的关键在于程序正义与意志真实性的审查。法院应重点核验平台运行资质、身份验证机制与过程留痕，确保全流程可追溯；同时关注 AI 介入环节的透明性和可解释性，防止技术性建议对当事人形成误导；并对协议内容的合法性、合规性与第三方权益进行审查^[14]。对于由 LLM 辅助生成文本的协议，法院可适用增强审查标准，要求平台提交交互记录、算法说明及律师复核意见，以证明协议形成过程的正当性与合规性^{[13][14]}。长三角区域可率先建立统一备案、标准审查的智能协议确认机制，实现跨域数据共享、标准统一、结果互认，形成司法协同与技术合规并行的区域体系^{[4][8]}。

四、救济与责任

若因算法错误、系统缺陷或提示不足导致协议存在瑕疵，当事人可依据《民法典》关于合同撤销、变更的规定主张民事救济^[16]。平台若在算法管理、身份验证或风险提示中存在过错，应承担相应民事与监管责任；律师和调解员未履行提

示、审查义务的，也应承担职业纪律或侵权责任^{[9][15]}。制度层面，应构建事前风险评估、事中动态监督、事后责任追溯的闭环治理机制，通过算法备案、律师复核和伦理审查，确保智能调解协议的合规性与可追责性。长三角区域可率先制定统一的责任分配规则与风险处置方案，推动智能 ODR 体系形成稳定、可预期的信任秩序^{[8][15]}。

第六章 长三角区域的实践探索与律师角色创新

一、区域实践概述

长三角地区作为数字法治建设的先行区域，在智能化纠纷解决领域形成了多层次实践。上海依托智慧法院体系，建成覆盖立案、调解与执行的在线解纷平台，推动诉调衔接与智能分流，实现全流程留痕和可追溯管理^[4]。浙江在数字法治浙江战略下，依托“解纷码”平台引入人工智能推荐机制，完成调解资源智能匹配与分级处理^[18]。江苏苏州工业园区建立区域在线调解中心，整合司法行政与行业调解资源，形成智能辅助、人工复核的解纷新模式^[19]。这些举措构成长三角智能 ODR 的制度雏形，为全国提供了标准化与协同治理样板。

二、律师参与实践

律师在智能 ODR 体系中由传统调解主持人转变为制度参与者与技术监督者。实践中，律师通过规则审查、系统测试与流程优化参与平台建设，保障算法符合程序正义与伦理要求^[9]。在运行层面，律师负责系统操作与数据治理，对 AI 生成方案进行复核，防止算法偏差侵蚀当事人自治。在公益法律服务中，律师借助 AI 问答与智能咨询工具，提升服务可达性与覆盖度，构建智能化、普惠化的法律援助新格局^{[3][8]}。

三、角色创新

人工智能的引入促使律师角色功能重构。律师需兼具技术应用能力与制度设计意识，既是智能系统的使用者，也是算法规则的顾问与伦理监督者^[13]。通过掌握模型逻辑与数据合规规则，律师可在智能决策中发挥实质性审查与风险识别作用，确保 AI 运行符合法治目标与权利保障要求^[14]。同时，律师应建设跨学科能力，形成兼具技术理性与法治理性的复合型职业形象。

四、促进普惠目标

长三角智能 ODR 的建设目标在于实现法律服务的普惠化。智能平台通过算法推荐与自然语言交互，降低公众参与门槛，弱势群体能够以更低成本获得高质量法律帮助^[8]。律师结合智能工具提供精准服务，使公益法律服务实现规模化与可持续发展，推动区域内法治资源均衡配置^{[18][19]}。在制度

层面，应进一步强化区域标准共建、数据互认与结果共享，形成协同高效、可复制推广的智能法治样板。

结论

人工智能介入在线纠纷解决（ODR）不仅是技术变革的自然结果，更是法治现代化的制度必然。通过引入以大语言模型为核心的智能调解机制，ODR能够在事实识别、方案生成与文本起草等环节实现自动化与智能化，从而提升解纷效率、优化资源配置、强化普惠可及。在法理层面，智能化ODR兼容程序正义与结果正义，通过人机协同实现权利保障与程序优化的平衡，体现了法治对技术应用的主动规制与价值引领。制度上，AI的嵌入不应削弱当事人自治和法律主导地位，而应在明确法律责任、建立可解释机制和完善监督体系的前提下，成为司法体系的重要辅助力量。

面向制度建设，应完善智能ODR的法律定位，确立其在纠纷解决体系中的正式地位，推动形成以技术中立、程序正义与权利保障为核心的规范框架。应强化律师在智能解纷体系中的角色定位，赋予其制度设计者、算法监督者与伦理守护者的多重职能，确保智能系统运行符合法治原则与社会公正目标。同时，需构建多层次监管机制，整合行政监管、

行业自律与伦理审查，实现从规则设计到运行反馈的全周期监督，防止算法风险和技术滥用。

从区域视角看，长三角地区在数字法治与智能治理方面的先行实践，已为智能 ODR 的制度化提供重要支撑。上海智慧法院、浙江“解纷码”平台、江苏在线调解中心等探索，展现了智能技术与制度创新协同推进的可行路径。未来，应进一步推动区域标准共建、平台互联互通与数据要素合规流通，构建统一高效、协同共治的智能解纷生态，形成可复制、可推广的区域样板。

展望未来，智能 ODR 将成为长三角区域协同治理和社会共治的重要支点，在公共法律服务普惠化、司法资源优化配置和纠纷解决体系现代化中发挥关键作用。为实现这一目标，法学界与技术界应加强跨界协作，联合构建算法伦理、制度规范与行业标准的三重体系，推动智能调解的法治化、规范化与标准化进程，使人工智能真正成为法治中国建设的制度助力与价值载体。

注释：

- [1] Hibah Alessa: 《The role of Artificial Intelligence in Online Dispute Resolution: A brief and critical overview》, 《Information & Communications Technology Law》, 2022 年第 31 卷第 3 期。
- [2] Ayelet Sela: 《Can Computers Be Fair? How Automated and Human-Powered Online Dispute Resolution Affect Procedural Justice in Mediation and Arbitration》, 《Ohio State Journal on Dispute Resolution》, 2018 年第 33 卷第 1 期。
- [3] Ethan Katsh、Orna Rabinovich-Einy: 《Digital Justice: Technology and the Internet of Disputes》, Oxford University Press, 2017 年版。
- [4] 江苏省高级人民法院: 《江苏智慧法院建设白皮书(2018—2022)》, 2022 年版。
- [5] 郑维炜 主编: 《在线纠纷解决机制研究——理论、规则与实践》, 法律出版社, 2022 年版。
- [6] Leah Wing: 《Mapping the Parameters of Online Dispute Resolution》, 《International Journal of Online Dispute Resolution》, 2022 年第 9 卷第 1 期。
- [7] Leah Wing 等: 《Framing the Parameters of Online Dispute Resolution》, National Center for Technology and Dispute Resolution, 2022 年版。

[8] UNCTAD: 《Technology and the Future of Online Dispute Resolution (ODR) Platforms for Consumer Protection Agencies》, 2023 年版。

[9] Roger Brownsword: 《Law, Technology and Society: Re-imagining the Regulatory Environment》, Routledge, 2019 年版。

[10] Ngo Nguyen Thao Vy: 《AI Implementation in ODR: A Game-Changer or a Troublemaker of Data Protection》, 《Vietnamese Journal of Legal Sciences》, 2023 年第 8 卷第 1 期。

[11] OpenAI: 《GPT-4 Technical Report》, 2023 年版。

[12] Rishi Bommasani 等: 《On the Opportunities and Risks of Foundation Models》, 《Journal of Machine Learning Research》, 2022 年第 23 卷第 1 期。

[13] Cary Coglianese、David Lehr: 《Regulating by Robot: Administrative Decision-Making in the Machine-Learning Era》, 《Georgetown Law Journal》, 2017 年第 105 卷。

[14] Mireille Hildebrandt: 《Law for Computer Scientists and Other Folk》, Oxford University Press, 2020 年版。

- [15] Karen Yeung : 《 Algorithmic Regulation: A Critical Interrogation 》, 《 Regulation & Governance 》, 2018 年第 12 卷第 4 期。
- [16] 薛军:《电子合同成立问题探析》,《法律适用》,2021 年第 3 期。
- [17] 程朝辉、宁宣凤:《可靠电子签名技术法律规制研究》,《中国应用法学》,2020 年第 4 期。
- [18] 平安浙江网:《“浙江解纷码”正式上线》,2021 年 7 月 8 日。
- [19] 苏州长安网:《苏州工业园区:一扇门调“百家事” 一站式解“百家忧”》,2024 年 4 月 3 日。

诉调对接、仲调对接在商事领域的深化落 实研究

吴遵莲

上海申浩律师事务所

内容提要

随着我国市场经济的不断深化和全球化进程的加速推进，商事主体间的纠纷类型和数量呈现多样化、复杂化趋势。传统诉讼机制虽然具备权威性和终局性，但在效率、成本及灵活性方面难以完全适应现代商业活动的需求。诉调对接与仲调对接机制的建立与完善，为商事纠纷提供了更加高效、灵活、专业的解决路径。本文在系统梳理两项机制的发展历程、制度逻辑与功能定位的基础上，结合国内多地实践案例，深入分析当前机制运行中存在的制度衔接不畅、执行保障不足、专业化建设滞后及监管评估体系缺失等问题，并在此基础上提出推动一体化平台建设、强化调解协议法律效力、建设专业化调解队伍、完善激励监督机制、加强法治宣传与社会引导等具体建议，以期为构建高效、公正、可持续的商事纠纷多元化解决体系提供理论参考和实践指引。

关键词： 商事领域；诉调对接；仲调对接；纠纷多元化；

制度衔接：调解协议执行力

一、引言

商事纠纷作为市场经济运行中的常态现象，其有效解决不仅关乎当事人权益保护，更直接影响营商环境的优化与经济秩序的稳定。近年来，随着新型商业模式、投资并购、跨境贸易、金融科技、知识产权等领域的快速发展，商事纠纷呈现出专业性强、涉及面广、国际化程度高等新特点。诉讼虽然作为纠纷解决的最终保障，但其程序复杂、周期长、成本高及对抗性强等局限性，使其难以满足所有商事主体的解纷需求。越来越多的企业倾向于选择更加灵活、高效、保密性强的非诉讼纠纷解决机制。

在此背景下，诉调对接与仲调对接机制应运而生并快速发展。诉调对接侧重于法院诉讼与人民调解、行业调解、商事调解等社会调解资源的程序衔接与效力确认；仲调对接则强调仲裁程序与调解机制的深度融合，充分发挥仲裁的契约性与终局性优势。两种机制均致力于推动纠纷解决重心前移，实现从“事后裁判”向“源头治理”、“案结事了”向“事了人和”的转变，是完善国家治理体系和治理能力现代化在司法领域的重要体现。

二、诉调对接与仲调对接的基本内涵与理论基础

（一）诉调对接的制度定位与价值功能

诉调对接是司法机关主动融入社会治理大格局，推动纠纷多元化解的重要制度创新。其核心在于建立法院与各类调解组织之间的制度化、规范化衔接渠道，具体包括诉前引导分流、诉中委托委派调解、调解协议司法确认等关键环节。该机制的价值功能主要体现在：第一，通过诉前分流有效过滤大量简易纠纷，节约稀缺的司法资源，缓解“案多人少”矛盾；第二，借助调解的柔性、协商特性，促进当事人修复商业关系，实现互利共赢，更符合商业逻辑；第三，通过司法确认程序赋予合法的调解协议强制执行力，打通非诉调解与权利实现的“最后一公里”，提升调解的公信力和实用性。

目前，全国各级法院普遍设立了“诉调对接中心”或类似机构，并广泛应用“人民法院在线调解平台”。部分经济发达地区及专业领域（如金融、知识产权、海事海商、电子商务等）还探索建立了与特定行业协会、商会、专业调解组织对接的专项调解机制，提升了纠纷解决的精准度和效率。

（二）仲调对接的制度特征与比较优势

仲调对接是仲裁机构在尊重当事人意思自治的基础上，将调解程序有机嵌入仲裁流程的协作模式。其典型形态包括“仲裁中调解”以及“先调解后仲裁”等。与诉调

对接相比，仲调对接更加强调当事人的程序选择权和契约自由。当事人可以在仲裁协议中预先约定调解条款，也可以在仲裁程序启动后合意选择中止仲裁并进行调解。一旦调解成功，当事人可以请求仲裁庭依据调解协议内容制作具有法律强制执行效力的和解裁决书或调解裁决书。仲调结合的优势在于：首先，它结合了调解的灵活友好与仲裁的终局效力，提高了纠纷解决的整体效率；其次，在涉及商业秘密或国际商事纠纷时，仲裁与调解相结合的保密性、专业性优势更为突出；最后，基于《纽约公约》的广泛认可，仲裁裁决在全球范围内的可执行性远高于普通的调解协议，这对于跨境商事纠纷的解决至关重要，有助于提升我国商事仲裁的国际竞争力和公信力。

三、商事领域的实践探索与成效分析

（一）制度创新与模式探索

各地在推进诉调、仲调对接机制方面进行了卓有成效的探索。例如，上海金融法院与上海经贸商事调解中心建立了紧密的合作关系，实现了案件信息的系统对接与调解结果的在线司法确认。深圳前海合作区人民法院构建了

“商事调解+司法确认+仲裁保障”三位一体的纠纷解决闭环，为前海深港现代服务业合作区提供了国际化、法治化的营商环境支撑。广州、成都、杭州等地也相继出台了配

套的实施细则和操作规程，推动机制从“有形覆盖”向“有效运转”深化。这些实践表明，诉调、仲调机制正从零散试点走向系统化、制度化构建，成为商事纠纷治理体系中不可或缺的一环。

（二）科技赋能与效率提升

信息化建设为诉调、仲调机制的顺畅运行提供了强大引擎。以最高人民法院统领建设的“人民法院在线调解平台”为代表，各类电子化纠纷解决（ODR）平台实现了从案件分流、材料提交、在线音视频调解、电子签名确认到文书生成及在线司法确认的全流程线上办理。这不仅极大地便利了当事人，突破了地域限制，也为管理机构进行数据统计分析、流程监管和效能评估提供了坚实的数据基础，助力决策科学化。

（三）专业建设与能力提升

为应对商事纠纷高度专业化的挑战，各地的商事调解组织和仲裁机构大力加强专业化建设。调解员和仲裁员的构成不再局限于法律专业人士，而是广泛吸纳了具有丰富行业经验的退休法官、资深律师、注册会计师、知识产权代理人、工程师、金融专家等。这种复合型的人才结构确保了调解方案和仲裁裁决能够更加精准地把握行业惯例、商业逻辑和技术关键，从而显著提高了纠纷解决结果的专

业性和可接受度。

四、存在的主要问题与深层原因

（一）制度壁垒与衔接梗阻

尽管顶层设计已初步明确，但在实践操作层面，不同地区的法院、仲裁机构与调解组织之间在案件移送标准、信息共享机制、文书互认流程等方面仍存在差异，形成了“信息孤岛”和“程序空转”。部分地区的诉调对接中心形同虚设，案件分流不畅，导致当事人经历反复的程序折腾，体验感不佳，挫伤了其选择非诉机制的积极性。

（二）效力短板与执行难题

调解协议的核心困境在于其“软约束”特性。未经司法确认或仲裁转换的调解协议，其法律强制力较弱，主要依赖当事人的自觉履行。实践中，部分调解协议因内容不够明确、形式不够规范或当事人主体资格存疑等原因，无法通过法院的司法审查，无法获得强制执行效力。这直接削弱了调解作为纠纷解决方式的权威性和实效性。

（三）专业滞后与激励缺失

高水平的商事调解对调解员的专业素养、谈判技巧、中立性要求极高。然而，目前我国尚未建立统一的商事调解员职业资格认证体系和分级分类的培训大纲。调解员的报酬普遍偏低，且多数为兼职，缺乏有竞争力的职业发展

路径和稳定的经费保障，导致专业人才“引不来、留不住”，队伍稳定性不足，影响了调解服务的整体质量。

（四）评估缺位与导向偏差

对于诉调、仲调工作的成效评估，目前缺乏一套科学、统一、权威的指标体系。一些地方片面追求调解案件的数量和调解率，而忽视了调解的自愿性、合法性和实际履行效果，甚至出现为追求数据而“强制调解”“以判压调”的异化现象，背离了机制设立的初衷。

五、深化落实的路径与系统性建议

（一）构建全国统一的商事纠纷多元化解平台

建议由中央政法委、最高人民法院、司法部等部门协同，牵头建设国家级的“商事纠纷一站式多元解决平台”。该平台应统一技术标准，开放数据接口，实现与各地法院办案系统、仲裁机构管理系统、各类调解组织工作系统的全面对接。实现纠纷在线咨询、风险评估、程序选择、案件流转、远程调解、在线仲裁/诉讼、协议履行跟踪等全链条服务，真正做到“一网通办、一体运转”。

（二）强化调解协议的法律效力与执行保障

推动在《商事调解法》的立法或相关司法解释中，明

确赋予经特定程序（如调解组织备案、仲裁机构核验）达成的商事调解协议以更强的法律地位。探索建立“调解协议快速确认通道”，对符合法定形式的协议，简化司法确认程序。同时，将无正当理由拒不履行生效调解协议的行为纳入社会信用体系，进行联合信用惩戒，以增强当事人的违约成本，提升自动履行率。

（三）打造高素质、专业化的调解员队伍

联合行业协会、商会、高校及专业服务机构，建立国家级和区域级的“商事调解专家库”。制定并实施《商事调解员职业标准与行为准则》，建立严格的准入、培训、考核和退出机制。推动将商事调解员纳入国家职业分类大典，设立相应的职称序列，提供有市场竞争力的薪酬体系，吸引和留住高端专业人才。

（四）建立健全激励相容的监督评估体系

将诉调、仲调工作的质效（如调解成功率、当事人满意度、协议自动履行率、纠纷化解周期等）科学纳入法院、仲裁机构及相关行政部门的绩效考核体系。对运行良好、社会评价高的调解组织给予财政补贴、税收优惠等政策支持。引入第三方专业机构对机制运行情况定期进行评估审计，并公开评估结果，接受社会监督，确保程序公正与结果公正。

（五）加强理念普及与文化培育

通过新闻媒体、典型案例发布、企业法治培训、行业论坛、国际交流等多种渠道，广泛宣传非诉讼纠纷解决机制的优势与流程。特别要向企业家和法务人员传递“调解是首选、仲裁是优选、诉讼是保障”的现代纠纷解决理念，逐步改变社会公众过度依赖诉讼的路径偏好，培育包容、合作、共赢的商事纠纷解决文化。

六、结语

诉调对接与仲调对接机制的深化与发展，是深化司法体制改革、优化营商环境、推进国家治理现代化的必然要求。它通过司法、仲裁与社会力量的协同发力，构建了一个多层次、立体化、互补性的商事纠纷解决生态系统。未来，我们应当在法治保障、科技支撑、专业赋能、文化引领四个方面持续用力，着力破解制度衔接、效力保障、队伍建设等关键难题，推动形成调解基础扎实、仲裁特色鲜明、司法保障有力、各类机制顺畅衔接的中国特色商事纠纷多元化解体系，为构建市场化、法治化、国际化的高水平营商环境提供更加坚实的制度基石。

参考文献

1. 最高人民法院.《关于健全完善多元化纠纷解决机制的意见》[Z]. 2016.
2. 司法部、中国仲裁协会.《关于推进仲裁与调解有机衔接的指导意见》[Z]. 2019.
3. 张卫平.《诉调对接机制研究：理论、制度与实践》[M]. 法律出版社, 2021.
4. 王亚新.《多元化纠纷解决机制的中国路径》[J]. 法学家, 2020(4): 5-16.
5. 孙晓春.《商事调解与仲裁衔接机制研究》[J]. 中国仲裁, 2022(3): 25-33.
6. 陈刚.《诉源治理背景下诉调对接的优化路径》[J]. 人民司法, 2023(7): 42-48.
7. 范愉.《非诉讼纠纷解决机制研究》[M]. 中国人民大学出版社, 2022.
8. 江必新.《深化司法体制改革背景下诉调对接的理论与实践》[J]. 中国法学, 2021(5): 18-35.
9. 李浩.《仲裁与调解相结合的立法模式与规则构建》[J]. 法学研究, 2022(2): 101-115.

对家事调解制度构建的探讨

阮芳俊 鞠娟 杨寅彬 任芳芳 唐敏峰 邬晓嫣

博和汉商律师事务所 上海家与家律师事务所 上海市远东
律师事务所 上海华夏汇鸿律师事务所 上海凯远律事务
所 上海市金茂律师事务所

摘要：家事调解作为化解家庭纠纷、维护社会稳定的重要途径，其概念与范围在我国尚未得到法律法规的统一界定。国内外家事调解制度的发展轨迹各异，各国在立法与实践上积累了丰富经验，对我国家事调解制度的完善具有重要借鉴价值。当前，我国家事调解制度面临立法缺位、程序不规范、调解员专业能力参差等问题。为构建健全的家事调解机制，本文提出以下设想：明确家事调解的立法定位与程序规范，降低纠纷解决成本；借鉴国际经验，试点专门家事法院与调解机构，整合现有社会资源；建立统筹、多元、规范的调解员培养体系，提升调解专业化水平。完善上述制度将有效提高家事调解的质量与效果，促进家庭和谐与社会稳定。

关键词：家事调解、家事纠纷、多元化纠纷解决、调解程序立法

前言：

家庭是社会的基本细胞，家庭关系的稳定是社会稳定的基础。改革开放以来，随着人们婚姻观念的变化，婚姻和家庭的稳定性在不断降低，婚姻家庭案件急剧增长。近年来，我国婚家案件总体呈上升趋势（见下表）。

近 5 年全国法院家事案件一审收案量统计

	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年
家事案件 一审收案 总量	1635049	1898588	1791301	2174936	1982047

（数据来源：最高人民法院历年全国法院司法统计公报）

2016 年起，最高人民法院开启家事审判改革试点，在家事案件的审理中引入多元解纷调解机制，至今发挥了重大的柔性司法作用。然而，由于我国并未设立专门的家事法院或家事法庭，而家事纠纷处理具有特殊性和专业性，设立专门、规范、系统的家事调解机制已是迫在眉睫的需求。本文尝试通过对家事调解领域现有问题的分析，比较域外家事调解制度，探索建立和优化我国家事调解机制的可行之道，供关注和推进家事审判方式改革的法律共同体同仁们参考借鉴。

一、家事调解的内涵和外延

汤鸣教授指出：“家事纠纷是以婚姻家庭关系为基础的纷争，涉及人身关系和财产关系的调整。”¹⁸ 一般认为，财产关系是理性的，可以由法律进行调整，而身份关系是感性的，需要融合法律之外的情感和伦理道德。因而，以非诉讼的方式，特别是调解的方式解决家事纠纷得到了广泛的实践和认同。然而，我国并未设立专门的家事法院，并未形成独立的系统性的家事调解制度。当前家事调解改革正逐步形成“司法主导、社会协同”的治理模式，既保障个案公正，又推动社会和谐。

（一）家事调解的概念

关于“家事调解”的概念，目前并无一个统一的界定。通常认为，家事调解是指在各方当事人自愿的前提下，中立的第三方通过斡旋、劝说等方式，促使家庭纠纷的各方进行沟通和协商，自愿达成和解协议，解决家庭内部矛盾的一种非诉讼解纷方式。家事调解是一种非诉讼的纠纷解决机制，旨在通过和平、理性的方式解决家庭内部的矛盾与冲突。它强调家庭成员之间的沟通与理解，鼓励双方共同寻找解决问题的最佳方案。

¹⁸ 汤鸣：《家事纠纷法院调解实证研究》，载《当代法学》2016年第1期，第140页。

基于调解的纠纷类型不同，相比其他普通民事调解，家事调解在法律之外还有诸多考量：

1、情感因素。情感是建立和维持家庭成员之间关系的纽带，在诸多家事纠纷案件中，很多案件表面上看是财产之争，本质上争夺的背后是情感纠葛，是情绪报复的手段。家事调解作为一种相对柔和的纠纷解决方式，其不仅要促使矛盾各方达成共识，更要在解决纠纷的同时，缓和矛盾各方的对立情绪，修复家庭成员之间的关系，兼顾情、理、法的平衡。

2、家庭伦理。中国传统的家庭伦理由父子、夫妇、兄弟三重伦理关系组成。一个家庭主要就是夫妇、父子、兄弟三对关系及其扩大延伸¹⁹。婚姻案件、赡养纠纷、继承纠纷、分家析产纠纷等案件的发生，势必对夫妻关系、父母子女关系和兄弟姐妹关系造成冲击，如能达成共识，还能握手言和，如果对簿公堂，最后一纸判决，甚至申请强制执行，怕是要老死不相往来。家事调解在这其中承担着重要的调和作用。

3、公益属性。家是最小的社会单元，发生在家庭中的纠纷，属于私法的调整范围，但也要兼顾公益性。例如，

¹⁹ 韩星：《孝悌之道与家庭伦理》，载《学习与实践》2023年第1期，第135页。

在离婚纠纷中，要最大程度地保护未成年人的利益；在继承纠纷中，要保护老年人的合法权益。

家事调解的核心在于通过法律、情感和心理的综合运用，实现家庭矛盾的源头化解。其本质是通过专业团队（如家事法官、调解员、心理咨询师、婚姻家庭指导师等）的介入，运用“背靠背”、“面对面”等调解方式，帮助当事人调整情绪、明确争议焦点，并引导达成调解协议。这一过程既包含了法律条文的释明，也涵盖了情感修复和社会治理的功能，最终实现家庭成员身份、情感和财产利益的一体化保护。调解不仅仅化解了一个案件，对修复当事人关系、稳定家庭关系、建设和谐社会都具有重要影响。

（二）家事调解的范围

2016年《最高人民法院关于开展家事审判方式和工作机制改革试点工作的意见》指出，家事案件是指确定身份关系的案件及基于身份关系而产生的家庭纠纷，主要案件类型有：

- 1、婚姻案件及其附带案件，包括离婚、婚姻无效、婚姻撤销等，附带案件包括监护权、子女抚养费、离婚后财产分割等；

- 2、抚养、扶养及赡养纠纷案件；

- 3、亲子关系案件，包括确认亲子关系、否认亲子关系；
- 4、收养关系纠纷案件；
- 5、同居关系纠纷案件，包括同居期间的财产分割、非婚生子女抚养等；
- 6、继承和分家析产纠纷案件等。

以上各类型的家事案件并非都可以调解。2018年《最高人民法院关于进一步深化家事审判方式和工作机制改革的意见（试行）》指出，“婚姻效力、身份关系确认、人身安全保护令申请等”案件囿于案件性质属于不能进行调解的案件。

需要注意的是，虽然家事调解在解决家庭纠纷中具有重要作用，但它并不适用于所有情况。对于涉及严重违法行为或者家庭暴力等严重问题，应寻求刑事司法途径解决；如果涉及身份关系，如离婚或者解除收养关系等，应寻求其他民事诉讼途径。

综上所述，家事调解是一种有效的家庭纠纷解决方式，它有助于促进家庭成员之间的沟通与理解，维护家庭和谐与稳定。在实际应用中，应根据具体情况选择合适的纠纷解决方式。

二、家事调解的起源和沿革

家事调解这一专业服务并非一蹴而就的法律产物，而是在社会结构变革、法哲学思潮演变及司法实践改革共同作用下的产物。家事调解相关的理念与实践，在中西方历史中均可找到其文化原型，这一传统源远流长，其调解机制与价值理念在不同法域与社会形态中逐步深化与拓展，展现出持久而广泛的适应性。

（一）传统社会中的调解文化

1、中国的“无讼”思想与民间调处

在中国，家事调解的起源深深植根于传统法律文化与基层治理实践之中。早在西周时期，便设有“调人”一职，专司民间纠纷调和，可视为中国调解制度最初的制度雏形²⁰。至秦汉时期，乡里组织的基层官吏（如乡官、里正）逐步承担起调解职能，他们在处理民间事务时注重缓和矛盾、减少冲突，体现出早期官方对非讼解纷方式的推动²¹。

²⁰ 张福坤：《检察听证：中华优秀传统文化的创造性转化》，载《检察日报》，2025年07月15日。

²¹ 胡仁智，王政超：《借鉴儒家“无讼”理念，转化应用其历史实践经验，是将“两个结合”落实于建立与完善当代基层社会多元解纷机制的可行路径——汲取“无讼”理念智慧促进基层社会矛盾纠纷预防化解》，载《检察日报》，2025年5月15日。

这一传统的发展与中国古代“无讼”、“调处息讼”的价值观念密切相关，尤其受到儒家“和为贵”思想的深刻影响。在儒家伦理中，社会和谐与家庭和睦被置于极高地位，提倡以协商、妥协而非对抗方式解决争端。因此，家事纠纷长期被归类为“户婚田土”类细故，官方不仅不鼓励兴讼，反而积极倡导通过民间调解化解矛盾²²。

在实际运作中，逐渐形成了以宗族和乡邻为基础的调解机制。族长、乡绅或家族长辈凭借其在血缘和地缘网络中的权威，依照家法族规、礼俗人情，对分家、婚姻、赡养、继承等家事纠纷进行调处和决断。这种传统调解虽不同于现代专业调解机制，却为中国社会奠定了深厚的文化心理基础——即倾向于以非对抗方式修复家庭关系、恢复和谐秩序。

2、西方的宗教与社区干预

西方家事调解的起源，可追溯至中世纪基督教教会与基层社区网络共同构建的双重干预机制。一方面，自12世纪《教会法汇要》正式将婚姻确立为圣礼以来，教会法庭逐步取得对婚姻、亲子及抚养等家事纠纷的专属管辖权²³。堂区牧师以“灵魂医治”为名义，在诉讼前主动介入并提

²² 柴荣，姬元贞：《传统中国民事诉讼中的“调”与“判”》，载《检察日报》，2018年5月22日。

²³ 钟瑞华：《西方传统婚姻制度的当代危机：历史溯源与法治回应》，载《比较法研究》，2022年第6期。

供劝导，致力于夫妻和解²⁴，实质上形成了某种“调解前置”程序，体现出教会将家庭关系视为神圣秩序的一部分、而非纯粹的世俗争议。另一方面，在教区、行会或乡村共同体中，具有道德权威的长老、邻舍或行会首领也往往基于维护“社区和平”的考量，主动介入家庭冲突（如夫妻不和、亲子矛盾），推动达成口头或书面和解。

这两种机制——教会的精神引导与社区的道德权威——相互交织，共同塑造出一种以道德修复和社会和谐为导向的纠纷干预模式。它们均将家庭纠纷首先视为对宗教伦理和共同体秩序的挑战，而非单纯的法律争议，因而强调调解优先于对抗、和解优于判决。这一将家庭关系纳入神圣与社群双重保护下的治理传统，不仅体现了前现代西方社会对家庭稳定的高度重视，也为现代家事调解制度提供了最早的理念雏形与实践框架。

（二）现代意义上的专业家事调解的兴起与成型

20世纪70年代，美国、加拿大等国家和地区开始将调解引入家事纠纷解决领域，旨在以非对抗方式处理婚姻家庭矛盾。这一时期，调解最初主要运用于离婚争议，形成了被称为“离婚调解”（Divorce Mediation）的实践模式。

²⁴ 《天主教法典》第1676条：审判官于接受诉讼前，预见有成功之希望者，应以牧灵方法，使配偶尽可能补救其婚姻，并重度婚姻生活。

该模式由中立第三方调解员协助面临分居或离婚的夫妻减少冲突、改善沟通并推动亲职合作，尤其致力于保障子女最大利益。早期专业离婚调解多依附于家事法庭体系，作为其延伸服务逐步发展。参与调解的专业人员多来自法律顾问、心理健康及社会福利等领域，普遍具备法律或儿童保护相关背景。随着实践发展，“家事调解” (Family Mediation) 逐渐成为更通用的术语。尽管从概念上看其外延大于离婚调解，但在实际应用中，服务对象仍集中于涉及离婚或分居事宜的夫妻，尤其侧重于解决涉及未成年子女抚养与教育安排的纠纷²⁵。

第二次世界大战后，西方国家的传统家庭价值体系和秩序受到社会变革的极大冲击，离婚率飙升，大量的离婚案件涌入法院。法院面临如此大的负担和压力，亟需替代性方式替法院分流案件，减轻负担，提高纠纷解决的效率。此外，诉讼作为一种对抗性极强的争议解决模式，不仅加剧了当事人之间的冲突，更会对子女的身心健康造成严重伤害。法律界和社会公众开始深刻反思传统对抗制诉讼在解决家事纠纷方面的局限性。诉讼强调“胜负”，而非“和解”；着眼于“过去是非”，而非“未来安排”；过程冗

²⁵ 鄢欣言：《离婚调解：谁之正义？——女性主义视角下的检讨与启示》，载《山东女子学院学报》，2021年第4期。

长、成本高昂且情感破坏性强。在此背景下，替代性纠纷解决机制（Alternative Dispute Resolution,ADR）运动应运而生，并蓬勃发展。家事调解作为ADR家族中最核心、最活跃的成员之一，因其自愿、保密、灵活、面向未来的特点，被推崇为诉讼之外的最佳替代方案。至1980年代，美国的家庭调解志愿者协会建立起来，随后美国、加拿大开始设有家庭调解学会、家庭与法院调解协会，这些都促进了调解专业化的发展，并发展起了调解员的认证标准、伦理规范等。

在澳大利亚，从上个世纪90年代起，为了强调家事调解的重要性，将其由“替代性的纠纷解决方式”，改为“主要的纠纷解决方式”（Primary Dispute Resolution,PDR），并且在《1995年家庭法改革法令》（Family Law Reform Act 1995）中，将此改变予以明文规定²⁶。

早期的调解员多由具有社会责任感的律师、社工、心理咨询师等志愿担任。随后，专门的家事调解培训课程、职业伦理规范和资格认证体系逐步建立，催生了一支专业化、职业化的家事调解员队伍。在发展过程中，还形成了不同的调解模式，如侧重于问题解决的职权型模式、侧重

²⁶ 郭欣言：《离婚调解：谁之正义？——女性主义视角下的检讨与启示》，载《山东女子学院学报》，2021年第4期。

于情感疏导和心理治疗的治疗型模式、以及强调赋权与转化的转化型模式等，丰富了调解的理论与实践。

（三）家事调解在中国的发展沿革

我国家事调解制度的发展是一部从“非正式”走向“规范化”、从“调解为主”走向“调判结合”的曲折演进史。传统社会中，家事纠纷主要依赖宗族长辈、邻里乡贤等民间权威进行非正式调解，虽具社会威望，却不具法律拘束力。进入 20 世纪，社区调解被司法行政体系收编，调解员逐步“干部化”“半官方化”，调解过程强调依法、规范，成为政法工作的“第一道防线”，其社会治理功能在司法行政指导下不断强化。

随着司法政策的起伏，家事调解经历了“时枯时荣”的曲折历程。建国初期，法院受理的离婚案件数量少，调解应用有限。随着 20 世纪 60 年代后离婚潮的涌现，调解案件数量显著增加，人民调解逐渐形成了一套具有时代特点的工作方式。其特点主要包括：第一，家事调解在组织形态上实现了对传统民间调解的规范化与正式化改造，依托群众性调解组织及相关条例建立起初步制度框架；第二，调解工作被纳入社会治安与综合治理体系，作为“政法工作的第一道防线”，承担维护社会秩序的功能，因而具有较强的主动性和干预性；第三，调解人员多由社区干部

兼任，体现出明显的干部化倾向；第四，在调解方法上往往带有一定程度的强制性，实质上更接近“调处”而非纯粹中立性调解；第五，在依据上主要以国家法律和政策为基准，情理仅作为在不违背前述原则的前提下辅助考量的因素；第六，在程序层面仍普遍依赖调解员的个人经验，通过说服教育等方式开展调解，体现出较强的经验主义色彩²⁷。

20世纪80年代，家事纠纷始终是人民调解工作中最主要的类型，年调解量持续超过百万件，其中婚姻类案件占比最高。自1985年《中华人民共和国继承法》颁布后，继承纠纷也逐渐增多，年案件数超过20万件。这一阶段的家事调解表现出以下突出特点：第一，婚姻调解仍以劝和为主要目标，强调维护家庭关系的稳定与完整；第二，调解员队伍呈现干部化特征，虽吸纳部分离退休老同志、教师等社会人士参与，但仍以基层组织在职干部为主体；第三，在方法上强调依法调解，以国家法律、政策及社会公德为主要依据，体现出较强的法制化倾向；第四，秉持实质主义调解理念，注重通过调查事实、分清是非，并借助权威、声誉和情感感化等方式进行说服教育；第五，带有明显的司法行政色彩，如对调解员实行任务指标管理，同

²⁷ 来文彬：《家事调解制度研究》，西南政法大学2011年博士学位论文。

时承担社会综合治理职能，强调主动介入、上门调解，力求“第一时间、第一地点”化解纠纷，突出其纠纷预防与排查功能²⁸。

20世纪90年代，随着改革开放不断推进以及农村劳动力大规模向城市转移，家事调解的社会环境与机制功能发生显著变化，呈现出以下几个方面特点：首先，农村社会结构发生深刻变迁，传统的“熟人社会”逐渐转向“半熟人社会”，社区凝聚力的下降导致传统调解模式所依赖的关系网络与道德约束力减弱。其次，法治建设的推进和伦理规范约束力的软化，使法律与司法裁判逐渐成为纠纷解决中的官方权威依据。这一变化也渗透到家庭领域，个人权利意识和自由诉求日益增强，传统中依赖单位、社区干部或个人声望的调解方式效果大不如前。最后，调解组织自身在机构设置、人员配备和工作方法上也显现出明显不足。受社会转型与政策调整影响，部分农村地区的调解组织趋于涣散，甚至名存实亡；即便存在，也仍主要依靠朴素经验开展调解，缺乏针对家事纠纷的专业服务与专门程序，难以适应新时期纠纷复杂化的需求²⁹。

²⁸ 来文彬：《家事调解制度研究》，西南政法大学2011年博士学位论文

²⁹ 来文彬：《家事调解制度研究》，西南政法大学2011年博士学位论文

21 世纪初，随着《婚姻法》、《物权法》等的出台和修订，家事案件数量激增，法院面临巨大压力。最高人民法院积极推动“大调解”体系建设和“诉源治理”，家事审判方式改革成为重点。我国家事调解制度在法治化与社会治理双重推动下不断发展，呈现出以下几方面的显著特点：

第一，家事调解的范围与对象进一步细化与规范。法律制度明确将家庭暴力、虐待、遗弃等案件纳入诉讼外调解范畴，体现出社会治安与综合治理导向；同时，也界定了不适用调解的案件类型，如婚姻无效、身份关系确认等案件，以及依案件性质或当事人情况显然不宜调解的情形，反映出对家事纠纷特殊性的制度回应。

第二，初步建立“应当先行调解”机制。婚姻家庭继承类纠纷在诉讼前被提倡优先通过调解方式解决，但该制度在具体适用范围、与“应当调解”的区别等方面仍存在理解不一致和规范衔接问题，显示调解机制在制度化进程中仍处于探索阶段。

第三，自 2002 年起，诉讼调解重新获得重视。国家强调调解在促进社会和谐方面的价值，并通过多项司法政策提升其地位。具体措施包括：出台司法解释以规范调解行为、增强调解协议的效力；推行委托调解与协助调解机制，拓宽调解主体的社会化参与；确立“能调则调，当判则判，

调判结合，案结事了”的审判指导原则，实现调解与裁判的有机衔接³⁰。

当前，我国家事调解领域呈现出主体多元化与专业化的显著发展趋势，形成了法院附设调解、司法行政机关指导的人民调解、律师协会等专业组织提供的民间调解协同并存的格局。这一发展以《家庭教育促进法》倡导的和谐理念为支撑，并通过新修订的《民事诉讼法》等程序规范得到进一步保障。各地实践表明，法院、司法行政、妇联、律师协会等多方力量正通过构建协作网络，推动家事纠纷解决机制向更加专业、高效且注重实质化解与社会情感修复的方向演进。由此，家事调解在中国完成了从“民间自发”到“制度嵌入”、从“单一和事”到“多元解纷”的深刻转型。

三、上海地区家事调解的发展和现状

我国幅员辽阔，本文以上海地区的家事调解实践作为切入点，对目前上海市的家事调解的发展和现状做一个简单介绍。

³⁰ 来文彬：《家事调解制度研究》，西南政法大学2011年博士学位论文

上海地区家事调解的发展经历了传统的由社区居委干部或民警进行家事纠纷调解、法院诉讼中由法官进行家事纠纷调解的发展阶段，发展出了更加多元化的调解形式。以前较为传统的家事调解是通过社区相关人员先进行民间调解，调解不成，当事人也可通过法院诉讼解决，法官再从中进行司法调解的流程。而目前的家事调解领域出现了更多的调解主体参与，如像律师、人民调解员、社工组织、妇联等调解主体参与介入，使得目前家事纠纷的调解主体更加多元。

目前上海地区家事调解发展的现状主要体现在两个层面：

一个层面是双方当事人未通过法院诉讼处理纠纷，而是通过社会多元纠纷调解主体，现如今不仅有传统的社区居委干部、派出所民警等社会调解主体会对家事纠纷进行调解，现在更是发展出来了整合司法所、派出所、律所三家单位优势资源以“三所联动”方式对家事纠纷进行调解的新调解形式；

另一个层面是当事人通过诉讼法院，从仅以法院作为调解主体直接参与家事纠纷调解的单一机制，发展出了法院利用多元调解机制，通过委派法院外人员，如调解员、律师在诉前对案件进行调解的新调解形式。

以下对上述两个层面的家事调解情况作详细介绍：

（一）社会层面纠纷调解：社会多元纠纷调解主体参与社会调解的实践情况

上海是一座拥有 2500 万常住人口的超大型城市，并不算辽阔的城市面积却拥有着庞大的人口基数就决定了这座超大城市中的如果存在矛盾纠纷，会有量大面广、复杂多元的情形，其中特别是家事纠纷会很大程度上影响着家庭的稳定，老百姓的安康幸福指数，从而影响到整个社会的和谐稳定。

除了传统的由派出所、居委干部对社区内居民的家事纠纷进行调解之外，为应对在城区居民依法维权意识日益强劲、单一主体化解矛盾效果不佳、优质法律资源未充分利用等问题。几年前，在上海市虹口区率先进行试点形成了由公安派出所、司法所、律师事务所参与的“三所联动”矛盾纠纷多元化调解机制，建立公安派出所牵头主导、司法所组织协调、律师事务所专业支撑”的“三所联动”机制，并引入教育、民政、卫健、房管、市场监督等多部门，搭建多元解纷平台，凝聚矛盾纠纷化解合力，确保纠纷类警情在法治轨道上全量纳管、全程闭环、全天候全方位化解。后该多元化调解机制已经逐步在全市部署推广，将其作为坚持和发展新时代“枫桥经验”的上海实

践、作为践行“人民城市”重要理念的重要举措、作为推动平安上海建设的有效手段，着力把矛盾纠纷更多更快更好地化解在基层一线。

“三所联动”是公安派出所、司法所和律师事务所通过签约结对共建方式，开展矛盾纠纷化解。调解工作由驻所人民调解员主持，充分听取当事人陈述，讲解有关法律法规和国家政策，耐心疏导，在当事人平等协商、互谅互让的基础上提出解决方案，帮助当事人达成调解协议。民警全程参与调解，维持调解现场秩序，告知扰乱现场秩序的法律风险，引导当事人控制情绪，避免过激行为。签约律师围绕矛盾纠纷提供法律咨询、法律建议等专业支撑，参与调解协议的订立、法律风险的告知等整个调解环节中。

2024年初，“三所联动”还纳入市为民办实事实施项目，市委常委会议审议通过《关于深化“三所联动”助力新时代超大城市基层治理现代化促进社会和谐稳定的意见》。市司法局和市公安局也发布了关于印发《关于本市律师参与“三所联动”矛盾纠纷多元化解机制工作的实施意见》的通知以进一步推进“三所联动”工作的进行。

“三所联动”对于化解社区家事纠纷的贡献的无疑是巨大，其整合了基层调解资源对家事纠纷进行第一时间的化解，是目前上海市领导大力推广的调解机制，是未来社会家事纠纷调解层面的主要方向。

（二）法院层面纠纷调解：法院阶段家事案件调解实践情况

目前法院层面受理案件后，除了由法官直接对家事案件进行调解，律师作为当事人的代理人参与调解外，目前法院层面还存在诉前多元调解的调解机制。

现如今，人民法院每年的案件收案量都在增加，法院长期存在“案多人少”的情形，当事人的代理律师由于也会出于诉讼立场等原因，往往也不愿意在调解中投入太大的精力，而多元调解制度则能在很大程度上分解人民法院办案的压力。

所谓多元调解制度，是指法院通过第三方对案件进行调解，法院对调解结果进行司法确认的调解制度。曾经有一度法院委托的第三方为非法律专业的人民调解员，而通过这些年来对于调解工作的摸索，有些法院逐步通过与律所建立协同调解关系，委派具有法律专业、更懂得调解知识的专业律师作为第三方调解主体对案件双方进行调解，这大大增加了化解家事矛盾的可能性。这也是未来多元调解机制的一种新的方向。

多元调解中的律师作为新兴的“人民调解员”，具备专业的法律知识，又拥有独立第三方的身份，会更有利于取得与当事人之间的信任，从而更有效的化解家事矛盾。当

然，律师调解员必须在整个调解过程中除了要发挥专业性、中立性以外，还要做到对于案件的保密性，需要律师对案件进行保密，不可对外透露案件情况。另外，对于有利害关系的案件，如同所律师代理的案件，也需要像法官一样做到回避，以保证案件的公正性。律师作为多元调解机制的参与主体直接体现了律师、法官作为司法共同体的一环，共同努力调解化解家事纠纷矛盾，这本身也是一种法律人价值的体现。

四、现有家事调解制度面临的问题

（一）现有家事调解程序立法缺乏系统性和规范性

家事调解作为化解家庭纠纷、维护家庭和谐与社会稳定的重要机制，其有效运行有赖于完善且统一的法律规则支撑。然而，当前我国涉及家事调解的立法尚未形成完整体系，相关规范呈现“分散化、碎片化”特征，既缺乏实践指引，也难以保障程序公正与效率，已成为制约该制度发展的核心瓶颈。

从立法体系来看，我国家事领域的实体法律规范已日趋成熟，《民法典》婚姻家庭编对亲属关系、夫妻共同财产分割、子女抚养权等核心问题作出明确规定，为家事纠纷的实体处理提供了依据，但程序性规范严重滞后。家事调

解的程序要求未集中规定于专门立法，而是散见于不同层级和类型的法律文件中，《民事诉讼法》及其司法解释中有关于诉讼调解的一般规定，《民法典》等实体法中也嵌入了部分程序条款，如第一千零七十九条将“人民法院审理离婚案件应当进行调解”纳入婚姻家庭编，家事调解存在程序规范缺失、程序与实体规范界限模糊等问题，增加了法律适用的困惑。

立法缺乏系统性直接导致实践操作缺乏统一标准，核心程序要素缺乏全国统一标准，使“调解优先”原则难以真正落实。无论是调解适用范围的界定（如哪些案件因涉及紧急权益保护需排除调解）、调解员的资质与培训机制（如是否需具备心理学、社会学背景，如何开展定期培训），还是调解流程设计（如会议组织形式、证据提交规则）、调解期限设定（如最长调解周期）、调解协议效力（如是否具有强制执行力）、调诉衔接机制（如调解中获取的证据能否在诉讼中使用），抑或是保密原则的适用范围（如调解陈述是否受隐私保护）、弱势群体的专项保护措施（如儿童、老人的利益优先程序）等，均未形成明确且统一的法律规定或操作指引。这导致不同地区、不同法院的调解实践差异显著，调解质量与效率难以保障，甚至可能因程序不规范损害当事人合法权益。

（二）家事调解仍多向法院集中，办案压力难解

由于缺乏统一的、系统性的立法，家事调解在法院和多元主体间缺少统一的组织协调，缺乏系统高效的制度、程序和配套措施。现阶段，家事案件的调解仍多向法院集中。一方面当事人的认知仍是法院诉讼解决纠纷为底线，对于人民调解、民间调解的多元解纷主体认识不足、信任度不够，并且出于诉讼效率考量，较难主动选择多元主体介入进行家事调解，另一方面法院出于办案质量和程序衔接的便利考虑，仍倾向于通过法院内部或法院聘请的调解人员解决，也较少会主动选择委托外部的多元主体进行家事调解或提供协作。

然而现实是近年来多地法院（尤其是北上广等经济发达地区）家事案件数量激增，法院的办案压力极大，而另一方面最高人民法院又在2024年12月30日发布《关于在审判工作中促进提质增效，推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》，要求防止“程序空转”，推动实质性化解矛盾纠纷，法院系统急需通过合理高效的家事调解机制和程序的设置来分流案件，同时保障办案质量和效率，如何充分整合多元主体的调解力量，分流调解，减轻法院办案压力，是值得思考的问题。

此外，家事调解多涉及到“法、理、情”多重因素的处理，既需要解决纠纷冲突中情绪的缓和、也可能针对亲密关系进行修复和重构、很多时候需要对子女的生活和心

理状态进行观察和评估，其实是需要侧重于不同功能的多元主体之间进行分工和协同的，现多元解纷各渠道主体在家事调解中冷热不均、各自为政，未能实现有效的资源优化配置，也是颇为可惜的。

（三）家事调解适用存在“一刀切”问题

家事案件不同于普通民事案件，往往涉及人身关系、财产权益、伦理道德与情感纠葛等多重维度，具有较强的情感性、复杂性与个性化特征。家事调解需根据案件性质、当事人需求与矛盾焦点制定差异化策略，但当前实践中，家事调解在适用范围与时间安排上采取“一刀切”模式，既导致部分不适宜调解的案件陷入程序虚化或效率低下，也使需深入调解的案件因时限限制无法实质化解，严重背离家事调解“平和解决纠纷、修复家庭关系”的核心价值。

一方面，部分地区或法院未对家事案件的调解适宜性进行区分，将所有家事案件不加筛选地纳入强制性调解程序，导致三类不适宜调解的案件被迫进入调解环节，既浪费司法资源，又加重当事人诉累。其一，涉严重家庭暴力的案件，受害者面临紧迫人身安全风险，其核心需求是通过司法程序快速获得保护（如申请人身安全保护令、实现离婚判决），强制性调解不仅可能迫使受害者再次接触施暴

者，造成心理与生理上的二次伤害，且无法解决权力控制问题，反而可能因程序拖延延误救济时机，加剧安全风险。其二，无调解基础的案件，当事人积怨极深，协商意愿已完全丧失，例如在抚养权纠纷中存在子女拐带风险、在财产分割中存在转移财产的紧急情形，此时强行调解只会消耗当事人的时间、精力与金钱成本，最终仍需转入审判，导致处理周期大幅延长，降低司法效率，使当事人陷入“调解—失败—诉讼”的双重耗时困境。其三，恶意拖延型案件，部分当事人利用调解程序的时限漏洞故意拖延时间，如通过调解拖延离婚进程以转移夫妻共同财产，或借调解逃避赡养、抚养义务。强制性调解模式为这类恶意行为提供了可乘之机，加剧对方当事人的权益损害，违背了家事调解高效化解纠纷的初衷。这类问题的根源在于缺乏科学的前置评估机制，既未明确“适宜调解”与“排除调解”案件的区分标准，也未充分尊重当事人的程序自主权，尤其未赋予家暴受害者等弱势一方拒绝调解的权利，导致程序适用不当加剧权益损害。

另一方面，对于需长期沟通、逐步疏导的家事案件，僵化的时限规定使其无法实现深度调解，最终陷入“形式化调解”困境。实践中，部分家事案件的核心需求不仅是解决表面纠纷，更在于修复家庭关系、保护弱势权益，例如涉及夫妻感情修复、亲子关系重建、长期赡养方案协商

的案件。这类案件的调解效果高度依赖时间积累，需足够时间让当事人冷静反思、化解对立情绪、建立沟通信任，进而达成可长期履行的协议。但是，当前法院普遍为家事调解设定固定时限（如立案后60日内完成），而认知转变需要符合心理规律周期、情感修复与关系重建难以在短期内实现。在有限时间内，调解员仅能聚焦财产分割金额、抚养权归属等表面争议，无法触及信任危机、沟通障碍等深层次矛盾，导致调解协议仅就抚养、财产分割等问题达成表面合意，无法解决深层矛盾，甚至可能因当事人冲动合意埋下后续纠纷隐患。同时，受案件数量与司法资源不匹配的现状影响，调解员往往需同时处理多起案件，缺乏足够时间与精力投入复杂家事调解，且多数调解员无法同时具备法律、心理学、社会学等复合专业背景，难以同时针对情感纠葛与心理创伤提供专业判断和疏导，进一步导致调解无法实现“实质化解矛盾”的目标，使家事调解沦为“快速结案”的工具，而非“修复家庭关系”、“案结事了”的有效途径。

（四）家事调解在司法调解中处境

现阶段，调整家事纠纷的法律依据主要包括《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国民事诉讼法》等法律及与之配套的司法解释，相关条文规定过于笼统。目前，我国尚未有专门针对家事纠纷的立法，且《民事诉讼法》

中也缺乏对家事诉讼程序的特别规定。尽管如此,《民法典》中的婚姻家庭编、继承编及其司法解释,以及《民事诉讼法》的相关司法解释,已经对家事诉讼程序的特殊性有所涉及,为处理家事案件提供了规范和科学的家事实体法律规范。例如,《民法典》婚姻家庭编第 1079 条、第 1082 条,以及最高法院《关于适用简易程序审理民事案件的若干规定》第 14 条等,都对家事案件的程序作出了特殊规定,如调解前置、必须亲自出庭等,以满足家事诉讼处理家事纠纷的独特需求。

然而,在实践中,并没有形成独立的家事诉讼程序。如《民法典》第 36 条在探讨监护人资格撤销的法律程序时,清晰界定了申请人的主体资格和必要条件,但在《民事诉讼法》中尚未构建专门的审判框架,且在实体法领域内也缺乏具体规定。由于家事调解与一般的民事调解程序没有明显进行区分,无论处于一审还是二审阶段,法官均因缺少明确的可操作性的规范指引,导致纠纷化解可能流于机械化和形式化,不能充分发挥调解在解决家事纠纷中的作用。具体而言,家事案件在第一审程序中同样被区分为普通程序和简易程序。无论是哪种程序,当裁判结果作出后,若当事人有异议,均可选择提起上诉以进入第二审程序。进一步地,在二审终审制度下,若发生符合《民事诉讼法》所列举的特定情形之一,无论是哪种类型

的案件，当事人都有权提起再审程序。从诉讼理念和诉讼模式的角度来看，婚姻家庭诉讼与其他所有类型的诉讼程序在核心原则上并无显著差异，所以家事诉讼程序在实际应用中并未形成独立的体系，而是被混杂在通常的诉讼程序之中。尽管如此，为了应对家事案件的特殊性，法律体系中仍作出了一些特定的例外规定，以确保在处理此类案件时能够更为妥帖和有效。家事案件的司法调解采用一般民事案件的调解程序进行，导致案件的调解质量难以尽如人意。基层人民法官年龄断层现象较为突出，法官呈年轻化趋势及其对家事案件重视不足，大部分家事案件由审判经验和社会生活经验相对有限的年轻法官来审理，仅能保证办案过程的规范化和专业化，无法准确把握家事纠纷的社会效应。家事纠纷更多的需要由当事人自我反思、自我调整，才能有效解决家庭矛盾，但在目前以办案效率、办案数量为主要指标的绩效考核体系下，办案法官为了尽快结案，一般都简单调解之后草草下判，严重影响了案件质量。

因此，为了确保司法体系的高效运作和公正性，必须重视家事纠纷的特殊性，通过立法手段为家事案件设立专门的法律程序，并明确其处理规则和原则。这样不仅能够更好地保障当事人的合法权益，还能提升司法体系的权威性和公信力，实现社会的公平正义。

（五）家事专业调解员的培养难题

现如今，家事纠纷逐渐从以往单纯的夫妻矛盾、婆媳矛盾等家庭矛盾演变为如今多发的家暴、出轨、外遇、涉财产争夺、子女抚养权争议。固守以往无原则的“息事宁人”“和稀泥”式的调解方式已难以适应社会发展需要，需要结合《民法典》社会主义核心价值观，坚持“依法调解、以理服人、以情动人”的调解原则，通过调解，倡导良好的社会风气，树立良好的家德、家风、家教。家事案件具有伦理性、情感性等特点。虽然有些家事案件法律关系看上去较为简单，但因牵涉到多个家庭成员的利益和恩怨情仇，若不注意调解方式、技巧，小案件也有可能引发大矛盾，甚至演化为恶性案件。人民调解员要掌握、运用扎实的法律知识，注重了解当事人的真实想法，在具体案件中借助情感、亲情和伦理性特点，选择恰当的调解方案，用“同理心”赢得被调解人的信任，调解中要注重将“法、理、情”有效结合，顺利化解矛盾。

目前，培养一名优秀的家事调解员存在着以下五个难点：

- 1、法律知识的掌握。家事调解员需要具备扎实的法律知识，尤其是与婚姻家庭相关的法律法规，若缺乏相应的

知识，会导致调解效果不佳，因此如何有效的将法律知识融入培训中是一个不小的挑战。

2、调解技巧的运用。家事调解涉及到人际关系的处理和情感的疏导，调解员要掌握有效的沟通技巧和调解策略，以便在调解过程中平衡各方利益，促进双方达成共识。但是，难点在于调解技巧的学习需要通过时间和时间的积累。

3、心理疏导能力的提升。家事调解往往涉及情感因素，调解员往往需要具备一定的心理疏导能力，以帮助当事人缓解情绪，理性对待问题，但是也难点在于在培训中如何能够提升调解员的心理疏导能力，这不是一朝一夕可以完成的简单培训。

4、实际操作能力的积累。调解员在实际调解工作中遇到的问题往往复杂多变，如何通过模拟演练、案例分析等方式，让调解员在培训中获得操作经验，是提升调解员调解专业水平的关键。

5、持续的专业发展。家事调解员需要持续的学习和发展，随着社会的发展和家庭结构的变化，需要不断更新自己的知识和技能，以适应新的挑战和需求。

综上所述，家事调解员的培养面临多方面的挑战，只有通过系统的培训和实践，才能有效提升专业能力，绝非

能一蹴而就。而目前家事调解面临的是激增的调解需求和具备专业调解能力的工作人员数量不对等的尴尬境地。

五、境外的家事调解制度借鉴

(一) 美国家事纠纷调解机制

1、美国家事纠纷调解机制的发端：

二战之后，美国经济迅猛发展，进入高度繁荣时期，受到社会深度变迁冲击，诉讼案件数量呈现爆炸式增长，到 20 世纪 70 年代诉讼延迟、讼费高昂已经越来越引起美国社会关注，不满情绪日益加剧。在此背景下，1976 年包括联邦最高法院首席大法官沃伦·伯格在内的全美最知名的法律人士，参加了“关于公众不满司法当局原因”的研讨会，此次研讨会后，美国司法部及美国律师协会开始探索替代传统法院解决纠纷的新机制³¹。由于此次研讨会旨在纪念庞德 1906 年在圣保罗所作的关于公法与私法区别的著名演讲，因此也称为“庞德会议”，被公认是美国现代替代性纠纷解决方式 ADR 运动和司法改革的发端或起点。

替代性纠纷解决方式 ADR(Alternative Dispute Resolution) 泛指一切不经过正式的审判程序而解决纠纷的

³¹ 刘静 陈巍 《美国调解制度纵览及启示》 载《前沿》2011 年第 4 期

方法的总称，调解是 ADR 当中最典型、使用最普遍的程序之一。目前，美国几乎所有的联邦法院都在不同程度上采用了 ADR，所有的州也都开展了类似的法院附设调解项目³²。而在家事领域，由于 20 世纪 70 年代开始，美国离婚率飙升，家事纷争增多，传统对抗性诉讼程序越来越难以应对家事纠纷的解决，亦推动了美国的家事审判模式转变，替代性纠纷解决方式成为诉讼的有利补充，甚至在有些案件中替代了正式的司法程序。

2、美国调解机制立法：

1) 司法改革法案：

1990 年美国国会通过《民事司法改革法》，确定了 55 个联邦地区法院作为试点法院，并要求其中 13 个法院采用 ADR，进而开始在美国各级联邦法院大规模地推广和应用法院附设 ADR。并出现了法院附设仲裁、法院附设调解，简易陪审团审理和早期中立评估等新型的解决方法。

2) ADR 法案：

1998 年，美国国会通过《替代性纠纷解决法案》，进一步授权联邦地区法院在民事诉讼中可以使用调解方式解

³² 同 14

决纠纷，规定每个联邦地区法院至少要有一种 ADR 程序，并根据各个地区的具体情况制定实施细则。

3) 统一调解法：

基于美国是联邦制国家，家事法事项属于各州的管辖范围，不同的州各自对家事调解进行立法规范。由于家事纠纷具有一定的共同特质，各州的家事调解制度的主要内容与总体特点基本上一致。关于调解人行为规范的全国性示范法主要是 2001 年 8 月由统一州法全国委员会（**National Conference of Commissioners on Uniform State Laws**）起草的《统一调解法》。由于联邦制的权力架构，美国并不存在统一的调解立法，而是通过示范法促进全国法律的统一化，减少各州间的法律分歧，主要是供各州采纳或参考，不具有国家强制力。《统一调解法》极大地促进了调解立法的统一，推动了美国跨州调解的发展。此外，《统一调解法》也吸收律师协会参与立法，获得律师界对调解的支持，改变了其传统的律师文化。

4) 各州的调解规则和调解人行为准则

美国有很多州自行制定了详细的调解实施规则，很多地方法院订立《法院附设调解规则》用于指导律师、调解员和当事人适用调解程序来解决民事案件。美国仲裁协会（AAA）、美国律师协会（ABA）的纠纷解决部门以及纠纷

解决协会（ACR）也于 2005 年修订了《模范调解人行为准则》，内容包括：自治；中立公平；利益冲突；能力；保密；程序质量；广告宣传；收费以及调解实践的推广应用。许多州以及有关部门和组织也都有自己的调解人行为准则。

3、美国的家事调解启动和程序：

1) 家事调解的启动：

美国家事领域的调解按启动模式分为当事人自愿调解和法院命令调解。

法院命令调解指根据州最高法院的程序规则，法院通过命令使纠纷进入调解程序，但调解过程本身并不具有强制性，法院也不得强求当事人达成调解协议。家事领域的法院命令调解一般对家事案件享有普遍管辖权，主要涉及离婚、变更之诉、财产分割、配偶赡养费、子女监护权和探望权、亲缘关系和子女抚养等。并且，在某些州（如佛罗里达州），如果存在家庭暴力史可能严重影响调解过程的，基于动议或当事人一方的请求，法院可禁止对该家事案件进行调解³³。

2) 美国家事调解的程序：

³³ 齐树洁主编 《外国调解制度》 厦门大学出版社 2018 年第一版

调解程序一般包括调解前、调解中、调解后的相关程序。

调解前的准备包括调解员和调解时间的确定、提交调解文书（书面的案情简介，包括案件事实、责任主张、受到的损害以及提出的要求）。需提前向调解员披露参与人的名字以及与当事人的关系。调解前提交文书的意义在于能使当事人及其律师在调解前做好充分的准备。准备越充足，越可能达成和解³⁴。

调解中的过程包括：调解员对调解程序规则的说明、调解员与当事人的会议（联合会议和/或单独会议）、当事人的陈述、调解员主持协商、采取临时措施或紧急救济、调查证据等。

调解后，调解员根据调解结果（达成协议或未达成协议）向法院汇报结果。双方达成书面调解协议的，调解协议将提交至法院，若后续有当事人对已达成的调解协议提出分歧或不执行，法院可以对其采取措施实施制裁；未能达成调解的，调解员向法院提交的调解报告可以作为对某些申请、实体问题或程序问题、或当事人行为的确认。

4、美国家事调解机构

³⁴ 廖春迎 《美国调解制度的实践发展及其借鉴意义》 2010年

美国家事调解机构分为法院附设调解和社会调解两大类。

1) 法院附设调解。由法院向当事人提供调解办公室和调解员，采取“调审分离”的结构，即调解与审判相互独立，避免审判对调解的影响与干预。法院附设调解的调解员主要是由在法律界具有一定地位的律师和退休法官担任，分为两类，一类是法院聘用的调解员，有专职也有兼职，作为法院工作人员，只能在受聘法院开展工作，另一类是隶属于社会调解机构的调解员，有专职也有兼职，在案件诉讼中由法官提供调解员名单供双方选择。

2) 社会调解，主要指社区调解和商业调解。社区调解具有公益性质，调解员多为志愿者，由非营利的民间机构管理。商业调解则具有浓厚的市场性质，由训练有素、经验丰富的退休法官和专职律师构成，有专业的调解公司，如美国最大的商事调解公司是1979年成立的司法仲裁调解服务公司 JAMS (Judicial Arbitration and Mediation Services)，年均解决13000至14000件纠纷（包含家事和其他各类型案件），大部分达成调解协议³⁵。也有私人执业的独立调解人，处理专业性较强的法律事务³⁶。

³⁵ 齐树洁主编《外国调解制度》 厦门大学出版社2018年第一版

³⁶ 刘静 陈巍《美国调解制度纵览及启示》载《前沿》2011年第4期

5、美国家事调解的原则：

1) 中立性。中立和不偏不倚是调解程序最重要的基础。

2) 自治性。调解充分尊重当事人的意思自治，赋予当事人充分的自主权。

3) 灵活性。调解程序具有较大的灵活性，当事人可根据争议的具体情况来选择合适的解决方案和程序。

4) 通过适用调解程序所达成的调解协议不具有法律约束力。

5) 非对抗性。调解方式是通过争议双方在妥协退让的基础上达成一致来友好解决争议，与诉讼中双方针锋相对的对抗相比，调解方式更有助于在未来维护双方之间的人际关系。

6) 保密性。调解程序都是非公开进行的，不论是和解、调解还是协商谈判，在许多情况下，获得合意的一个必不可少的条件就是保密原则的确立和实施。由于有保密原则作为前提，当事人才可以放心地将自己的立场、“底线”和所关注的问题及对解决方案的真实想法完全透露给中立第三人。保密对于中立第三人来讲一方面意味着他（她）不能将一方当事人提供的信息披露给对方当事人和公众，另一方面也确保他（她）在未满足特定条件的情况

下不被要求向任何人公开这些信息，这使得中立第三人有机会分别与双方当事人进行秘密会谈，获得最有价值的信息，并进一步利用这些信息以最直接有效的方式促成合意。可见，保密性是整个程序中促成争议解决的核心环节

7) 非终局性。调解方式不具有终局性，即如果调解未能解决争议，当事人仍可将争议提交仲裁或诉讼解决。

8) 便利性。调解程序简便、快捷，费用低廉³⁷。

6、美国对于家事纠纷预防的措施

除了在争议解决途径运用 ADR 以外，美国也有针对家事纠纷的预防措施，主要包括：

第一，婚姻教育计划。美国联邦政府对婚姻教育计划投入大量资金，许多州还将婚前教育、培训和计划作为领取结婚证的必经程序，鼓励当事人事前通过家庭伴侣协议、婚前协议、监护协议等明确双方的权利义务关系，特别是对家庭收益、支出及财产等进行约定以避免纠纷。

第二，预防性法律服务。预防性法律服务所追求的理念是预防纠纷比纠纷发生后以诉讼解决纠纷更有利于家庭和谐和社会稳定。它将家庭律师定位为预防和控制纠纷的

³⁷ 廖春迎 《美国调解制度的实践发展及其借鉴意义》 2010 年

实施者，从家庭的决策到家庭的经营再到纠纷的解决，最大限度地降低家庭纠纷诉讼，降低引发诉讼的法律风险。

此外，也出现了许多个性化、灵活性的家事纠纷的预防和解决途径：

1) 亲职教育计划。在预防和减少家事纠纷的机制上，亲职教育计划是美国的一项重要举措。1996年美国亚利桑那州政府颁布了一项法律，要求在全州实施“家庭关系教育”，该法案要求父母若打算离婚、分居或申请子女的抚养权、监护权时必须参加“亲职教育课堂”。该课堂目的在于与父母探讨有关离婚的影响、家庭的重建以及离婚后子女应有的权利等。讲授内容包括：父母行为对子女的影响、沟通的技巧、教养子女的技巧、避免或解决矛盾的技巧、父母如何帮助子女适应离婚或分居生活、父母与子女冲突的负面影响等。其重点是教育父母及子女如何应对离婚家庭变故后的生活。离婚期与分居期对父母或子女都是最困难的适应期，实践证明，参加亲职教育课堂的父母能较好地适应变故后的生活，同时还减少了诉讼。

2) 监护调解服务项目。由具有丰富家事服务工作经验的心理专家作为监护调解人，调解关于子女的监护纠纷，为当事人提供咨询、教育服务，对当事人在长期生活中经常发生的日常监护问题作出决策。

3) 协作式法律服务。协作式法律服务主张摒弃家事纠纷领域内的对抗制理念，尝试同自己的律师通过合作，采取互利共赢的程序来解决纠纷。这一模式已经成了化解家事纠纷最有效机制之一，它由四方会议和参与协议两部分构成。四方会议作为协作式法律服务的核心内容，最好的诠释了团队的力量。在四方会议中，纠纷双方公开、诚信、充分地披露相关信息，和律师会面积极、主动协商解决纠纷；参与协议是法律服务不可少的一部分，为避免诉讼，他们以协作的方式工作、以善意的动机参加、询问和回复，目的是确保当事人和律师更好的理解和接受法律服务。参与协议中的“剥夺代理资格”是最具特色的条款。该条款规定，当协作式法律服务未能促成双方和解，诉讼不可避免时，原先的律师不得再代理该当事人提起诉讼。³⁸

（二）澳大利亚家事纠纷调解机制

澳大利亚非常重视家庭立法和家事纠纷的解决，1975年制定了《家庭法》、1988年制定了《子女抚养费（登记与收取）法》和《子女抚养费修正法》、1989年制定了《子女抚养费（评估）法》等。根据联合国倡导的“儿童最大利益原则”和人权保护理念，以构建和谐家庭为总目标，从2005年开始多次修改家庭立法，在《家庭法》中新增了家

³⁸ 张翼杰 《家事纠纷解决机制国际经验研究》 载《多元化纠纷解决机制》公众号 2015年8月28日

事纠纷解决机制（以下简称 FDR 新机制），它是《家庭法》最具特色的内容之一，其中有许多制度和理念值得借鉴。澳大利亚采取非诉讼和诉讼相结合综合家事纠纷解决机制。

1、非诉讼解决机制

1975 年澳大利亚《家庭法》规定了原发性纠纷解决制度（简称 PDR），它是最具特色的法庭之外解决纠纷的程序和服务，是澳大利亚解决所有家庭纠纷案件的前置程序，只有先经过 PDR 程序不能解决的才能进入诉讼程序。

一是家事咨询服务。近年来，澳大利亚政府为了预防家事纠纷、及时化解家庭矛盾，通过了“家庭关系服务计划”，在社区设立了“家庭咨询服务”机构，从源头预防和制止家事纠纷的发生和激化，更好地为当事人提供家庭关系的咨询服务。家庭咨询员可由法院的首席执行官授权法院官员或工作人员担任，也可聘请法院外的其他具有“家庭服务资格”的人，或从司法部批准的具有从事家庭咨询资质的组织，如“家庭关系中心”人员中通过行政委任产生。家庭咨询员的职责包括：为提出离婚的夫妻提供和解帮助的服务，为已分居且有子女的当事人拟订抚养计划，为受离婚影响的子女提供服务等。

二是家事纠纷调解服务。不同于家庭咨询服务，家事纠纷调解服务不解决感情问题，只调解具体家事纠纷，如夫妻分居或离婚时对其争议的财产归属、子女抚养等问题。《家庭法》规定，凡涉及父母对子女的养育纠纷或向法院提起抚养令申请时，必须先经调解服务，向法院提交由家事纠纷调解员出具的已进行调解服务的证明，除非出现家庭暴力、子女虐待或者紧急事项等，所有分居的父母（从2008年7月1日起）在向法院申请养育令之前，必须先尝试通过家庭纠纷调解机制解决争议，否则不被受理。

《家庭法》要求调解员与当事人有利害关系时应当回避，调解的时间、场所、程序等符合当事人的需求；调解前首先对当事人说明调解的注意事项，并对当事人纠纷和调解作出评估；在调解服务不再适合时，当事人可要求终止服务。澳大利亚家事纠纷调解是诉讼前置程序，即在开庭审理之前，调解员仍有对家事纠纷调解的权利，并且调解与审判相分离。

三是家事纠纷仲裁服务。《家庭法》第3章第19条D款到H款将仲裁分为由当事人申请而提起的仲裁和由家庭法院提起的仲裁。前者又叫私人仲裁或不公开仲裁，这种仲裁的启动权掌握在当事人手中；后者必须征得所有当事人的同意，否则仲裁不具合法性。以上仲裁结果都不具有强制力，只有经登记的仲裁裁决才与法院的判决具有同等

效力。澳大利亚 FDR 模式下的仲裁，仅包括婚前、婚内财产协议，对涉及子女抚养及夫妻扶养协议，均不得仲裁。家事纠纷仲裁服务具有成本低、程序简单、灵活性强、裁决终局性，利于隐私的保护等优点，在解决当事人有关家庭财产纠纷中作用越来越大。但仲裁由于灵活性大，有时可能导致双方当事人利益失衡。

四是家事纠纷调停制度。调停作为澳大利亚较早的家事纠纷解决机制，是家庭法院审理案件前的重要手段，调停会议是前置听证会的一种。调停适用于解决家庭财产纠纷，所有涉及财产的案件都要经过调停会议，且双方当事人和其律师必须亲自出席，这是强制性的，这与采用自愿调解制度不同。同时，调解员是由家庭法院、治安法庭或经核准的调解机构指定的，而调停员是由当事人推荐或双方共同协商确定的；调解不仅解决财产问题，更重视对家庭关系和未成年子女的保护，而调停仅解决家庭财产纠纷；调解员对实质性纠纷提供建议方面几乎保持沉默，而调停员常常会运用专业知识和经验为当事人提供合理的解决方式。实践中适用调解还是调停根据纠纷确定，如当事人仅对家庭财产产生争议，适用调停较合适，即由一个相对公正、客观的第三方对有争议财产作出客观评价。但若对未成年人监护和抚养产生争议，就应选择调解。另外，为尽早解决家事纠纷，双方当事人在选择咨询、调解或仲

裁之前往往会进行协商，所以协商也成为 PDR 的一个前置程序。

2、诉讼解决机制

一是澳大利亚的家庭法院。纠纷的解决体制中，法院是争议解决机制这一连续统一体中的最终机制。澳大利亚根据联邦宪法的规定，联邦司法结构包括联邦最高法院、联邦法院以及家事法院。因此，澳大利亚家事法院是专门设立处理家庭及离婚纠纷的一个高等级专门法院，与联邦法院的地位相当，其判例具有普遍约束力。

二是家庭顾问制度，又称诉讼家庭服务制度。它与非诉讼家庭服务制度一起构成 FDR 新机制。依《家庭法》规定，家庭顾问由法院首席执行官根据需要配备并任命的官员、聘请的专业从事儿童及家庭事务的心理学家或社区工作人员组成，其职责是提供诉讼中的家事咨询和调解服务。³⁹

（三）日本家事纠纷调解机制

日本现代的法律制度大都是在明治维新以后以德国法律体系为蓝本建立的，与我国同属大陆法系范畴，在一些法律规定上有相似之处有很强的借鉴意义。日本也深受儒

³⁹ 张翼杰 《家事纠纷解决机制国际经验研究》 载《多元化纠纷解决机制》公众号 2015 年 8 月 28 日

家文化影响，传统儒家文化强调比较社会、团体和族群的谐调大于个人利益致使个人倾向于尽量避免诉讼以达成妥协与和解，促进了日本的家事调解制度的发展。

1、在立法上，日本作为最早将家事诉讼立法的国家，早在 1898 年就颁布了《人事诉讼程序法》对家事案件中重要的婚姻亲子收养等作出了特别规定，1939 年颁布《人事调停法》对相关调停制度作出规定，1947 年颁布《家事审判法》对诸于家庭法院、法官职权探知等作出了规定，现代日本的家事调解制度也逐渐成型，为家事纠纷调解的法律依据，在立法上提供了充足的保障。

2、在机构设置上，日本早在 1948 年就设立专门的家事法院主要负责“家庭内部之间的纠纷或家庭之间的纠纷”。其主要任务是家事案件的审判和调解及青少年保护案件的审理。

3、在职能分工上，家事法官分为调解法官与审判法官，并且与家事调停委员在一起组成家事调停委员会。

1) 家事调停委员会由法官 1 人和家事调停委员 2 人以上组成，家事调停委员是家庭法院的非正式职员，除参加调停委员会进行的调停外，还可对调停案件发表基于专门知识经验的意见。

2) 法官和调停委员都由法院指定, 法官任调停委员会的主任, 指挥调停委员会进行调停。

3) 调停委员会的权限包括许可程序代理人、许可辅佐人、许可旁听、进行程序合并、特定情形下作出不允许趣旨变更的裁判、调停程序的参加、排除、继承、事件关系人的传唤、事实调查与证据调查(有关罚款和拘留的事项除外)等。

4) 除家事调停委员会进行调停外, 家事法院认为适当时也可以仅由家事法官单独调停。

4、在程序设计上, 规定调解前置程序对于家事财产纠纷或者非诉纠纷设置调解前置, “当事人只有在对于调解不能时, 才能够向普通法院提起诉讼, 而法院启动诉讼运用的是人事诉讼程序”实行调审分离对诉与非诉进行区分促进专业化程度的提高⁴⁰。

(四) 台湾家事纠纷调解机制

在我国台湾地区, 存在两种不同性质的调解委员会。一种是设置在法院外的乡镇市调解委员会, 属于基层调解组织, 一般由 7 至 15 名委员组成, 调解委员主要是地方上的绅士、教师等具有法律或者其他专业知识及较高威望

⁴⁰ 黄忠任《构建我国家事审判制度问题研究》广西师范大学 2018

的人。亲属、继承等家事案件当事人可直接向乡镇市调解委员会申请调解，但婚姻的无效或撤销、请求认领、协议离婚等案件除外。法院也可在第一审法庭辩论终结前将亲属间的财产类纠纷移付其调解，调解成立的移送法院核定，与确定判决具有相同效力；调解不成立的，可申请出具调解不成立证明书。该调解机构相当于我国大陆地区的人民调解委员会，属于社会调解机构。另一种是设置在法院内部的司法调解委员会，由法院聘请专业的调解人员进行调解。我国台湾地区的少年及家事法院和地方法院内部都设有这种调解前置机构。这两个调解前置机构虽性质不同，却并行运作良好，都为家事纠纷的解决发挥了很好的作用。

法院内部的司法调解委员会的设置包括：

1、家事法官

与日本和韩国不同的是，我国台湾地区没有在法律上赋予家事调解委员会任何职权，而是沿袭了 2008 年前专业家事调解试点的模式，直接将职权赋予家事法官，由家事法官负责调解程序。

家事法官应当由具有性别平权意识、尊重多元文化并具有相关学识、经验和热忱的人担任，其权限包括：指定调解期日；必要时命令当事人或法定代理人本人到场，无

正当理由不到场的裁定罚处；许可调解委员于法院以外其他适当场所进行调解；许可或命令有利害关系的第三人参加调解；调查证据等。

2、家事调解委员

家事调解委员是具有性别平权意识、尊重多元文化的社会公众，其资格要求宽松。调解委员一般由法官选任，若当事人对选任人员有异议或者要求合意选任的，法官另行选任或依当事人合意选任。法官认为必要时，也可以选任家事调解委员名册以外的人担任家事调解委员。调解委员为 2 人以上的，由法官指定其中 1 人为主任，负责指定续行调解期日、指挥调解进行。调解委员的权限还包括：认为必要时报请法官命令当事人或法定代理人本人到场；酌定调解条款等。

3、调解程序及效力

由法官选任家事调解委员 1 至 3 人先行调解，待调解有成立希望或其他情况时，再报请法官到场。如果双方当事人合意或者法官认为适当的，也可以由法官单独调解。调解成立的，由书记官将解决争端之条款详细记明调解笔录，送请法官签名，调解笔录与确定裁判具有同样的效力。调解不成立，当事人在调解不成立证明书送达后十日内请求裁判的，视为自申请时已请求裁判。

我国台湾地区还借鉴日本的“相当于合意的审判”制度和“取代调停的审判”制度，建立了“合意裁定”制度和“适当裁定”制度，两者相似程度极高。与日本、韩国的移付调解不同，我国台湾地区的法院在家事审判程序中虽然可以依职权移付调解，但除两造合意或法律别有规定外，以一次为限。⁴¹

（五）香港家事纠纷调解机制

我国香港地区在“一国两制”制度下的家事司法具有融汇中西、普通法传统基础上又极度本地化的特色。由于20世纪70年代开始，香港的离婚率一路攀升，造成家事案件轮候时间延长，形成司法的拥堵，为缓解家事纠纷与司法不能的尖锐矛盾、推动夫妻之间的沟通和让步，感情弥合与再生，家事调解这种新型的排解纠纷模式应运而生。

早在20世纪80年代末，香港公教婚姻辅导会（The Hongkong Catholic Marriage Advisory Council）就提出“婚姻调解辅导项目”，与香港家庭福利会（The Hongkong Family Welfare Society）共同推动在家事法庭专门设立“调停统筹主任”，初步建立起调解在香港司法体系内的作用⁴²。2000年5月，香港家事法庭全面推行“家事调解试验计

⁴¹ 李亚楠 《大陆法系视域下的家事调解前置机构比较与借鉴》载《华北电力大学学报》2023年第5期

⁴² 邹郁卓 《香港家事调解制度述评》载《台港澳民事诉讼制度改革研究》2011年国家社科基金项目

划”，设立调解转介机制以及“调解统筹主任”的职位。由于该计划富有成效，能够帮助处于分居或离婚的夫妇以非诉讼方式解决婚姻上的纷争，香港司法机构决定保留调解方式解决家事纠纷的机制。

2003年12月，家事法庭又推出“婚姻诉讼附属救济程序改革试验计划”，旨在解决婚姻中的财务纷争，弱化诉讼对抗形式，促进婚姻诉讼双方达成和解，从而减少不必要的讼费、延误及减轻双方所承受的情绪困扰。2007年1月，香港司法机构成立“调解工作小组”，专司诉讼调解相关事项的落实。

2009年4月，香港民事司法审判改革中正式引入调解作为当事人自愿参与的纠纷排解程序，便于诉讼各方以更快捷、更具成本效益及更和谐的方式解决分歧。香港司法机构因而颁布《实务指示 31-调解：一般指示》，并于2010年1月在香港高等法院大楼设立调解资讯中心。2012年香港司法机构颁布关于家事调解的《实务指示 15.10》，明确婚姻法律程序和家事法律程序中的家事调解程序。2018年在湾仔政府大楼成立综合调解办事处取代了2000年成立的家事调解统筹主任办事处和2010年设立的调解资讯中心，统一为香港地区的婚姻或家事案件提供调解相关服务。

2024年3月，香港司法机构推出一项为期两年的“家事法庭转介调解计划”的试验计划，在家事法庭派驻调解员，特约调解员会被安排在合适的个案中，为双方均无律师代表且经济资源有限的当事人提供支援服务，在法院大楼内协助各方当事人解决在诉讼过程中过度占用司法时间的争议⁴³。

在调解员的人才培训方面，自2014年起，香港司法机构与香港调解资历评审协会有限公司（简称：调评会）合作推行家事调解监督试验计划，由司法机构提供真实个案，然后由调评会配对家事调解监督员与接受训练的家事调解学员。由于该计划被证实能有效增加受认可的家事调解员人数，自2022年1月起，司法机构将该计划常规化，以增加香港家事调解员的人数及提升其专业标准，从而满足家事调解服务日益殷切的需求及推动家事调解专业的整体发展。

六、我国构建家事调解机制的设想与探讨

（一）专门性、系统性的调解程序立法的可能性探讨

是否有可能在国家立法层面，对于民事调解程序进行统一、系统的立法，并为家事调解开辟特定章节。从域外

⁴³ 香港司法及法律事务委员会 《关于家事司法制度的背景资料简介》 2025年3月

家事调解的经验来看，无一例外都对家事调解的相关程序进行了详细的立法。

目前我国对于调解的程序相关立法仅《人民调解法》，该法规范的主体为村民委员会和居民委员会设立的人民调解委员会，而对于其他调解主体（如司法调解、其他社会调解主体）的调解程序性规范均尚处于立法空白。

家事调解程序规范所需要探讨的内容可能包括：

- 1、家事调解的定义；
- 2、有权委托和有权进行家事调解的主体和主体间的关系及协作架构；
- 3、家事调解的适用范围和例外；
- 4、家事调解的原则；
- 5、家事调解的具体实施流程；
- 6、家事调解的程序周期及延期规则；
- 7、家事调解协议的效力；
- 8、民事调解法与民事诉讼法的衔接问题；
- 9、调解程序与《民法典》中实体性规范的衔接等，都值得进行深入的讨论。

（二）试点专门的家事法院和家事调解机构的可能性探讨

建国初期在司法机构的设计中，由于当时我国城市化程度还不高，大部分的人民还生活在农村，农村作为一个高度人情化的社会存在着许多由传统社会遗留下来的处理家事纠纷的程序，比如在农村发生家事矛盾通常是由家族里德高望重的老人出面进行调解，所以当时我国家事纠纷的矛盾并不突出，没有专门设计专门的家事法庭的必要。

而改革开放后，人民生活水平提高，城市化程度不断加深，原来农村的家事调解机制并没有在城市继承下来，这部分任务现在就全部落在了司法机构的身上，大量的家事案件都积压在一线基层法院的基层法官手上，案件多、案情繁、压力大，加之由于法院内部轮岗调动等因素，很多基层法官的家事实务经验难以长期积累应用。如不能成立专门的家事机构，对案件进行合理分流，并由专门化且富于经验的审判人员对家事案件进行分类处置，体制内法官在重压之下的人员流失现象可能会更严重，由此可能形成恶性循环，法院系统内家事案件积压严重、办案期限不断延长，将会损害司法权威。

如果能试点专门的家事法院，在家事案件立案阶段就通过了解初步信息和意向，对案件进行高效分类和分流来提高办案效率：双方均有调解意向的案件可先行进入调解程序；婚龄短、无子女、无财产的简单案件以及第一次起诉被告方不同意离婚且原告无法定感情破裂理由的案件由

专人负责简易程序快速审理；无调解意愿或无法达成调解且有一定复杂性的案件进入普通程序后再作进一步分流，单项争议（如子女抚养、财产分割或债务承担）和复合争议可分配给不同资历、能力和经验的法官审理。

并且设想，家事案件的调解可以通过法院内设的调解（包括法官调解、法院聘请的调解员调解），也可以通过法院经筛选认证纳入调解机构库的调解机构调解员进行调解，将大大提高调解效率。调解员人选先由当事人进行自行协商选择，如协商不成由法院在调解员库内随机抽签指定。当然，需要通过设立相应的调解规则，来防止调解员或调解机构通过调解获取自身利益。法院可以通过调解的达成率和实施率、当事人的反馈、定期或不定期的考核和评定等措施来保证调解员的专业和高效。相关细则需要更深入的探讨。

此外，专门化的家事调解机构也许可以是整合现有社会资源的调解机构内设的家事专业化部门（如在“三所联动”主体中设立或在现有商事调解中心等机构中设立），也许可以是独立的非营利机构形式的家事调解中心。除了承接法院交办的争议案件外，也可以通过婚前规划调解、婚内矛盾调解、婚姻危机调解、继承类调解、亲子类调解等非诉讼家事调解项目，在婚姻家庭事的各个可能产生矛盾的环节进行纠纷早期或预防、规划性质的调解服务，并收取

一定成本费用；也可以整合社工组织、妇联组织、教育部门、心理咨询师协会等多元协作主体的社会资源，在个案中获取相关顾问、调查、观护等服务；也可联合多元协作主体通过婚恋讲座、婚姻经营课堂、婚姻学校等形式向适龄人群或相关学校、企事业单位等社会主体提供综合多元（包括不限于法律、心理、情感、亲子、继承、规划等）的婚家矛盾预防类的学习课程，纳入社会治理的环节；挑选经验丰富的调解员和多元主体的专家作为讲师，为国家机关、社会组织、企事业单位等有需要的社会主体提供专业化和综合型的调解员培训，相关服务可以是公益性质，也可以在法律允许的范围内适当收取费用。此外，随着涉外婚姻和跨境家事纠纷的增多，家事调解机构也可以尝试与境外的婚家调解各类主体联动，推动跨境家事纠纷的一揽子解决。

（三）专业家事调解人员的培养设想（多元、统筹、规范）

如前所述，家事纠纷的处理，需要在“法、理、情”多维度进行处理，家事调解机构除了吸纳退休法官、律师、其他司法共同体成员等法律工作者作为专职或兼职的调解员外，也需要整合心理、社会、金融、涉外等各个领域的非法律专业调解员，构建多元、统筹、规范的家事调解员培训体系。

需要法院、律师行业、心理咨询师协会、妇联、社工组织、高校等多部门联合培养，制定专业化的教程和培训计划，并进行落地。调解人才的培养，可以在法学院开设专门的调解课程或设立专门的调解专业，在校期间就通过到法院、律所、调解中心等单位见习、实习积累相关经验；各地律协也可以在实习律师的培训中加入调解技能的培训，或可联合调解机构组织相关的实训；也可以通过对心理咨询师、社工、高校教师、企事业单位的工会政工等在职人员的培训和考核，挑选出具备实际调解能力的人才。培训合格人员发给调解员资质证书，并根据不同的资质和资历，纳入统一的调解员基础人才库和专家库。

培训机构也可以组织学员与地区外的其他具有丰富经验的调解机构或组织多做调解领域的跨省、跨境交流，开阔眼界，博采众长，优化自身，并尝试打通跨区域、跨境的家事调解领域合作渠道。

商事调解制度的构建

孙彬彬

北京市中伦（上海）律师事务所

摘要：商事调解是高效、便捷解决商事纠纷的途径，我国商事调解的概念和范围尚未得到法律法规的统一界定。国内外商事调解制度的发展经历了不同的轨迹，各国在调解的立法和实践上有着各自的特点和经验，这些发展经验对于我国商事调解制度的建设和完善具有借鉴意义。目前我国商事调解制度面临一些问题，如调解定位不清晰、立法缺位、调解协议效力不清和调解机构与调解员管理规范不完善等。为了构建健全的商事调解制度，可以从以下几个方面进行设想：明确商事调解的立法选择与定位、商事纠纷解决的程序流转成本、分阶段规范调解机构和调解员行为，建立公示和评价机制，完善上述方面的制度将有助于提高商事调解的质量和效果，为当事人提供更好的纠纷解决服务。

关键词：商事调解、商事纠纷、多元化纠纷解决、《新加坡调解公约》

调解在矛盾纠纷排查化解中发挥着重要作用，是矛盾纠纷排查化解的“第一道防线”，为促进我国社会稳定和谐，保障人民安居乐业作出了积极贡献。调解即是帮助当

事人重新建立因争执而中断的沟通，是当事人各方了解对方的想法、期望和困难，达至谅解，共同面对困难，合作解决问题，最终实现和解，重新建立合作关系。在商事争议中，效率往往比“胜负”更加重要，在对结果有一定程度的预判时，大部分当事人会出于未来商业合作关系的考量做出让步，增加其远期利益。与商事调解比较，仲裁与诉讼周期长、耗费司法人力资源，对当事人而言，不仅牵扯精力、贻误商机，结果也有很大不确定性。当与争议有关的问题过于专业、复杂时，当事人之间很难通过直接磋商找到合理的解决方案。商事调解为当事人提供了一个可靠的第三方，并能更多着眼于纠纷的解决以及争议双方未来商业合作关系的维持等，将双方当事人的利益重新分配，达到相对的平衡，互为“以退为进”，实现双赢。

当前，正值我国商事调解制度发展的重要时机。一方面，2019年《新加坡调解公约》的签署将极大促进各国商事调解的发展；另一方面，习近平总书记提出把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，国家和司法机关发布了很多新的政策，鼓励建立新型商事调解。可以预见，今后一个时期商事调解将进入一个新的发展时期。

一、商事调解的内涵及外延

在我国，商事调解并不是一个确定和统一的制度，在

法律法规中也找不到这一概念和相关系统规定。但实际上，无论在我国还是国际上，商事调解都是一种早已存在并一直在发挥作用的解纷机制，有悠久的历史和丰富的实践，很多国家都存在相关机制，很多商事调解机构建立了一系列规则和程序，很多研究者积累了大量的研究成果，而且这些实践、制度创新和理论研究始终处在不断发展的过程中。

（一）商事调解的概念

从概念构成的角度分析，商事调解是一种专门针对商事活动中的争议进行解决的调解形式，应该包括广义的、狭义的和最狭义的定义三种定义形式：广义的定义是指商主体在商事交易行为中发生权利义务争议时，自愿将纠纷提交至中立第三方进行调和，经争议各方协商达成解决纠纷的合意。该定义比较宽泛，既不对“商事”范围进行明确界定，也不对调解地域作国际、国内区分，同时对中立第三方不做限定，既不区分第三方是机构调解还是临时调解，也不论是专门调解员调解还是法院调解、仲裁机构调解等均适用。狭义的定义是指当事人在契约性和非契约性法律关系中发生权利、义务争议时，将纠纷提交至中立第三方机构或个人帮助其协商和调和，促进争议各方合意解决纠纷的行为和过程。最狭义的定义是指纠纷双方当事人在契约性和非契约性商事法律关系中发生权利与义务争议

时，将纠纷提交至专门的商事调解机构进行调解，并就争议内容进行协商，合意解决纠纷的行为和过程。⁴⁴目前就商事调解这一概念的整体而言，还是主要采用广义的概念，以便对商事调解及其制度构建的其他问题进行探讨。

也有学者认为，商事调解是按照纠纷类型及其解纷方式进行的一种分类，是指在中立第三方主持下，通过各方当事人平等协商解决商事纠纷的方式，是指为解决商事纠纷而设立的、由一系列组织、规则、程序、方法等要素构成的综合机制。⁴⁵

而且不论是学界还是实务界，都注意到当代商事调解的专门化和制度化，是市场经济发展的必然结果，反映出纠纷解决机制的规律和发展趋势：一方面，随着社会需求和解纷机制的发展，越来越多的专门性机制从以往综合性的机制中分化出来，形成独立的专门程序；另一方面，协商式解纷方式的作用和价值越来越受到重视，调解逐步成为与仲裁并驾齐驱的独立机制，进入了制度化和普及化时代。将商事纠纷提交至专门商事调解机构既有利于保障商事纠纷的快速、高效解决，也便于商事调解在不同国家获得同等的承认与执行。

⁴⁴参见赵健雅：《我国商事调解制度立法建构》，中南财经政法大学2022年博士学位论文。

⁴⁵参见范愉：《商事调解的过去、现在和未来》，载《商事仲裁与调解》，2020年第1期。

（二）商事及商事纠纷的范围

目前的部分调解机构发布的调解规则已提及了商事纠纷的概念及商事调解的具体范围，也有规范从微观的“商事”组成部分为未来界定商事调解的适用范围提供可参考的思路。

直接界定商事纠纷与商事调解范围的代表性文件是商业部于1989年发布的《商业经济纠纷调解试行办法》。这一部门规章的总则部分认为商业是指包括国营商业、粮食商业和供销社在内的，各种经济成分、各个部门和各个单位办的各类商业活动，即社会商业。商业经济纠纷是指各类商业经济组织之间发生的经济纠纷，而商业经济组织与非商业经济组织、个体经营者之间的经济纠纷，可参照该办法调解。⁴⁶最高人民法院有关仲裁的相关司法解释《关于执行我国加入的〈承认及执行外国仲裁裁决公约〉的通知》第2条对“商事”也作广义解释，将所有包括但不限于合同关系的事项都纳入“商事”范畴中，并在注释中对各种具有

⁴⁶《商业经济纠纷调解试行办法》第5条：本办法所称商业，是指包括国营商业、粮食商业和供销社在内的，各种经济成分、各个部门和各个单位办的各类商业，即社会商业。本办法所称各级商业主管部门，是指各级人民政府主管商品流通的行政部门和同级供销社。本办法所称的商业经济纠纷，是指各类商业经济组织之间发生的经济纠纷。商业经济组织与非商业经济组织、个体经营者之间的经济纠纷，可参照本办法调解。

商事性质的交易类型作开放式的列举。⁴⁷除此之外，2005年中国国际贸易促进委员会联合中国国际商会共同制定的《中国国际贸易促进委员会、中国国际商会调解规则》，就言明商事纠纷是该规则的主要适用对象之一，⁴⁸而商事争议的范围主要包含贸易、投资、金融、证券、知识产权、技术转让、房地产、工程承包、运输和保险等领域的争议。⁴⁹

从微观商事法组成部分角度界定商事调解范围，其中具有代表性的是最高人民法院和中国银行保险监督管理委员会于2016年联合颁布的《关于全面推进保险纠纷诉讼与调解对接机制建设的意见》，其指出保险纠纷诉调对接的案件范围为最高人民法院《民事案件案由规定》中规定的保险纠纷以及其他与保险有关的民商事纠纷。除此之外，各行业协会的调解规则也有类似规定。在这类调解规则中，抽

⁴⁷ 《关于执行我国加入的〈承认及执行外国仲裁裁决公约〉的通知》第2条：根据我国加入该公约时所作的商事保留声明，我国仅对按照我国法律属于契约性和非契约性商事法律关系所引起的争议适用该公约。所谓“契约性和非契约性商事法律关系”，具体的是指由于合同、侵权或者根据有关法律规定而产生的经济上的权利义务关系，例如货物买卖、财产租赁、工程承包、加工承揽、技术转让、合资经营、合作经营、勘探开发自然资源、保险、信贷、劳务、代理、咨询服务和海上、民用航空、铁路、公路的客货运输以及产品责任、环境污染、海上事故和所有权争议等，但不包括外国投资者与东道国政府之间的争端。

⁴⁸ 《中国国际贸易促进委员会、中国国际商会调解规则》第1条：为了使用调解的方式解决产生于商事、海事等领域的争议，特制定本规则。

⁴⁹ 《中国国际贸易促进委员会、中国国际商会调解规则》第2条：本规则适用于当事人之间在贸易、投资、金融、证券、知识产权、技术转让、房地产、工程承包、运输、保险以及其它商事、海事等领域的争议的调解。前款所述争议包括：（一）国际或涉外的争议；（二）涉及香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区的争议；（三）外商投资企业相互之间以及外商投资企业与中国其他法人、自然人及/或经济组织之间的争议；（四）其它国内争议。

象的商事调解范围被具体化为各行业领域发生的纠纷。

对于商事的含义及范围，也可以参考相关国际规范。《国际商事调解示范法》认为商事范围涵盖了与商业性质有关的所有事项。⁵⁰示范法以如此开放的态度界定争议的商事性，主要基于两点：一是国际社会发展日新月异，国际商事主体之间的争议越来越复杂，未来可能出现示范法并未包括的争议类型，这种方式可以很好的使新型纠纷适用商事调解；另一方面，这种立法方式在某种程度上扩大了商事性质交易的范围，从而扩大示范法的适用范围，鼓励争议双方当事人选择调解，彰显商事调解程序的灵活性。“商事”是一个随时代发展而不断变化、不断丰富的词汇。而《新加坡调解公约》之所以在界定商事调解时首先排除劳动争议、消费争议、家事纠纷及普通的民事争议，就是要明确该条约适用的范围并不是所有的民商事纠纷，而只是狭义的传统商事争议，且仅限于国际商事主体之间发生的纠纷。⁵¹该条约与《国际货物销售时效期限公约》⁵²《联合

⁵⁰ 《联合国国际贸易法委员会国际商事调解示范法》，注释 3。

⁵¹ 《新加坡调解公约》第 1 条第 2 款：本公约不适用于以下和解协议：（a）为解决其中一方当事人（消费者）为个人、家庭或者家居目的进行交易所产生的争议而订立的协议；（b）与家庭法、继承法或者就业法有关的协议。

⁵² 《国际货物销售时效期限公约》第 4 条（a）项：本公约不适用于以下的销售：（a）购供私人、家人或家庭使用的货物的销售，除非卖方在订立合同前任何时候或者订立合同时不知道而且没有理由知道这些货物是供这些所用。

国国际货物销售合同公约》⁵³《法院选择协议公约》⁵⁴保持一致，明确将非商事和解协议排除在适用范围以外。其中关于“商事”和“非商事”的客观标准界定，可供我国确立商事调解制度适用范围时参考。

二、境内外商事调解制度发展一览

（一）国内商事调解制度

我国现行的调解形式包括司法调解、行政调解、人民调解等传统调解形式，以及商事调解、律师调解、行业调解等新调解形式。传统调解形式由于制度构建较早、与诉讼仲裁等纠纷解决机制衔接更为紧密，已经进入了较为成熟的发展阶段。而新形式调解不同于传统调解形式以运用公共资源为主，包括商事调解、律师调解、行业调解在内的新形式调解逐渐引入社会资源、私人资源进入纠纷解决机制，通过市场化运作成为目前纠纷解决机制的重要补充。

商事纠纷不同于交通纠纷、劳动争议、医疗纠纷、环境纠纷、物业纠纷、消费纠纷等一般民事纠纷，商事主体往往更加关注于纠纷的可交易性和双赢的可能性。商事调解

⁵³ 《联合国国际货物销售合同公约》第2条（a）项：本公约不适用于以下的销售：（a）购供私人、家人或家庭使用的货物的销售，除非卖方在订立合同前任何时候或者订立合同时不知道而且没有理由知道这些货物是供这些所用。

⁵⁴ 《法院选择协议公约》第2条（a）项：本公约不应适用下列选择法院协议：（a）一方当事人是主要为了私人、家人或者家庭目的（消费者）而行为的自然人。

即旨在提供一个成本较低、对抗性较弱、有利于修复关系的纠纷化解途径，以满足不同主体化解商事纠纷的诉求。我国目前主要的商事调解机构有上海经贸商事调解中心、中国国际商会调解中心以及一带一路国际商事调解中心，服务范围主要包括贸易、投资、金融、证券、知识产权、技术转让、房地产、工程承包、运输保险以及其它商事、海事等领域。

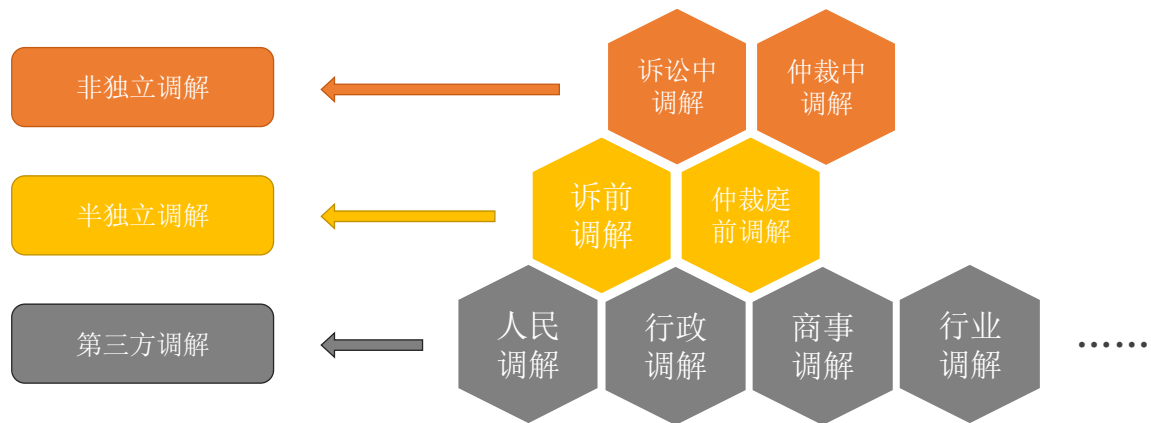
以上新形式的调解既能克服诉讼解决纠纷机制的弊端，满足人民群众对纠纷解决方式的多元需求，适应纠纷的多元属性，也在传统调解形式的基础上加强了专业性和针对性。然而，由于顶层设计的构建尚不完全，缺乏系统的法律制度，新形式调解往往处于无法可依、无章可循的状态。同时，新形式调解也面临着案件来源不足、调解协议的可执行性较弱、调解员权威性不足等问题。

虽然我国当前的制度框架下尚未形成统一的商事调解规则，但“商事调解”已经作为多元化解决纠纷机制的下位概念被写入规范性文件，⁵⁵或被化整为零在具体商事行业领

⁵⁵例如 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》；2016 年 6 月，最高人民法院印发《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》；2019 年 1 月，最高人民法院与全国工商联联合印发《关于发挥商会调解优势推进民营经济域纠纷多元化化解机制建设的意见》等。

域率先进行实践，如保险、证券等金融行业。⁵⁶但商事调解在我国仍不是一个确定的法律概念和单一的制度。

我国调解制度基本框架及分类



综上，我国的商事调解是商事纠纷的当事人在第三方主体的介入下达成调解协议并解决纠纷的机制。从调解组织者的角度出发，可以进一步将商事调解区分为法院商事调解、仲裁机构商事调解和独立第三方机构商事调解。除此之外，社会调解和行业调解等通常由独立机构开展，但其所进行的调解业务更多地与司法或者行政机关职能履行结合在一起，因而属于复合型调解。独立第三方商事调解与行业调解、专业调解、律师调解等概念有所交叉，但却有自身独特的地位，并具有专业性、自愿性、协商性、保

⁵⁶例如 2010 年中国银行业协会制定了《关于建立金融纠纷调解机制的若干意见（试行）》，2012 年最高人民法院会同中国保险监督管理委员会联合发布了《关于在全国部分地区开展建立保险纠纷诉讼与调解对接机制试点工作的通知》，2012 年 6 月中国证券业协会发布了《中国证券业协会证券纠纷调解工作管理办法（试行）》。

密性等特征。

（二）国外商事调解的发展轨迹

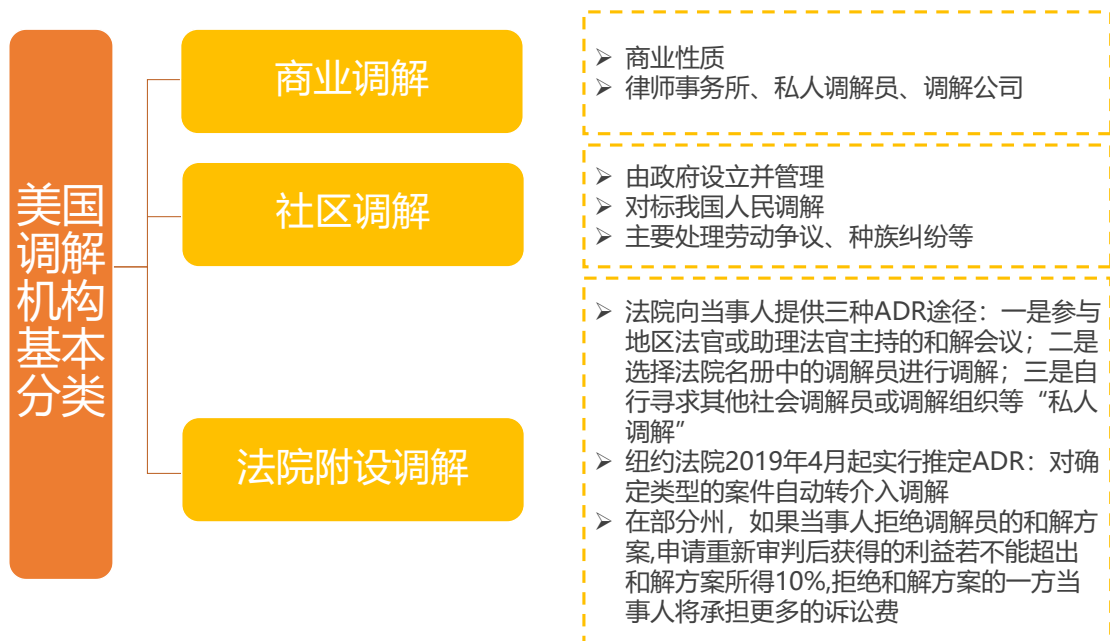
就域外情况而言，与诉讼相比，调解提供了一个快速、便宜、私密且对抗性较小的争议解决渠道，其在各国的争议解决机制中均占据重要地位。商事调解因价格低廉、高效，而具有极强的生命力。

1. 美国——当代调解的起源

美国是当代发展最快的国家之一，也是全球范围内适用商事调解最广泛、最有成效的国家之一，其大量的国内外贸易活动决定了美国对多种纠纷解决方式的巨大需求。当代调解最早发端于美国，自 1913 年，美国俄亥俄州的法院提出将调解纳入争议解决方式之中的计划书。20 世纪 30 年代，美国法院要求当事人律师在诉讼中考虑使用调解的方式解决纠纷。到 60 年代末，调解已经在美国迅速发展成为能够实现公平正义的新的方式。70 年代中期，调解成为减轻法院诉累的重要方式。90 年代，调解已经成为美国广泛用来解决私人纠纷的重要方式。2001 年，美国统一州法全国委员会（NCCUSL）颁布《统一调解法》并在全国范围内推行适用。⁵⁷

⁵⁷参见深圳市蓝海法律查明和商事调解中心：《美国商事调解制度概览》，载《人民调解》，2023 年第 3 期。

美国调解快速发展具有五大因素：一是调解规则完善。二是高度市场化，激烈竞争带来较高的专业化程度。三是调解员培训及资质认定程序严格，包括：（1）完成培训项目（一般要求30~40小时），包括重要的角色扮演；（2）旁观一次或多次调解实践；（3）在一次或多次调解实践中担任共同调解员；（4）对培训者在调解中的表现进行评估。四是合同中普遍加入调解条款。五是调解协议具有法律效力。



截止到目前，美国已经出现许多具有国际影响力的ADR争议解决机构，从形式上看，营利性机构越来越多，并得到长足的发展，例如 JAMS。⁵⁸

⁵⁸1979年成立的 JAMS (Judicial Arbitration and Mediation Services, Inc 简称 JAMS) 公司，是全球最大的 ADR 服务提供商，JAMS 调解员和仲裁者是全职的中立人士，主要由退休的州和联邦法官以及著

美国司法仲裁调解服务股份有限公司 (Judicial Arbitration and Mediation Services, Inc)	
案件来源	依当事人申请, ADR 条款
费用收取	申请费+调解员按天收费
调解案件范围	集团诉讼与大规模侵权、建筑工程、劳动纠纷、能源纠纷、娱乐产业与竞技体育纠纷、家事纠纷、联邦纠纷、金融市场纠纷、医疗纠纷、保险纠纷、知识产权纠纷、人身损害及侵权纠纷
调解效力	调解协议和裁决书均具有法律效力, 当事人可以申请法院执行

2. 英国 ADR 的发展历程

20 世纪 90 年代以前, 英国在发生国际贸易争端时, 更愿意选择仲裁而非调解解决纠纷。直到 90 年代以后, 英国在实践中才开始意识到调解也能高效处理国际商事纠纷。1991 年, 英国新《民事诉讼规则》生效, 其中规定了诉讼案件的调解前置制度, 使英国司法制度发生巨大变化, 并

名律师构成。JAMS 规定了多项提高仲裁效率的措施, 例如, 特定情况下, 一方限定仅提供一名证人等。JAMS 作出的裁决为终局裁决, 对双方均有约束力。

对英国 ADR 的发展产生深远影响。英国同样拥有很多国际知名的非营利性民商事调解机构，比如最具代表性的争议解决中心 CEDR（Center for Effective Dispute Resolution）以及伦敦国际仲裁院内设的国际争议解决中心(International Dispute Resolution Center)等。CEDR 强调私法自治，是欧洲乃至世界最著名的争议解决机构，尤其以调解为专长。

3.加拿大调解前置的创新

加拿大的调解发端于 20 世纪，最初主要是在雇佣劳动领域得到运用，后来逐渐在管理、社区、环境保护、民商事纠纷等领域得到发展。⁵⁹在加拿大，发展最为突出的是家事与商事纠纷解决，在当地法院的大力支持下，加拿大的民商事调解得到快速发展。加拿大安大略省最高法院自 2010 年以来出台大量民事诉讼领域的新规定，以多伦多地区的调解前置性规定最为典型。

4.印度调解的立法保障

1996 年，印度出台《仲裁与调解法》将调解视为与仲裁并列的程序。1999 年，印度《民事诉讼法（修正案）》规定了法院附设调解制度。2015 年，印度《调解法（修正案）》的通过标志着印度的调解制度进入了新的发展阶段。

⁵⁹参见深圳市蓝海法律查明和商事调解中心：《加拿大商事调解制度概览》，载《人民调解》，2023 年第 5 期。

印度立法给予经调解达成的和解协议以最大程度的支持，和解协议一旦达成即对争议各方产生约束力，并且具有终局性，在效力上等同于仲裁裁决，当事人可以申请由法院直接进行强制执行。此外，在诉讼、调解、仲裁程序衔接方面，印度立法也做出了明确规定，印度对于调解的支持，在世界各国的调解立法中都走在了前列。⁶⁰

5. 国际组织对商事调解的推动

(1) 联合国国际贸易法委员会（简称“UNCITRAL”）。UNCITRAL 在 1980 年出台《联合国国际贸易法委员会调解规则》（以下简称《调解规则》）。其中明确规定：“凡因合同或因其他法律关系而发生的争议，当事人愿意选择调解解决纠纷的，应当依当时有效的 UNCITRAL 调解规则进行。”该规则非常简约，全文仅有只有 20 条，却成为国际社会众多商事调解机构制定调解规则的首要参考范本。2002 年，纽约第 35 届 UNCITRAL 会议在《调解规则》的基础上颁布实施《国际商事调解示范法》。该示范法比《调解规则》更加简练和精炼，全文只有 14 条。最大的亮点就是将调解与仲裁、谈判等概念进行区别，明确调解作为一种独立的商事争议解决方式而存在。该示范法涉及诸多关

⁶⁰参见赵健雅，张德淼：《“一带一路”倡议下中印商事法律纠纷解决机制比较与制度重构》，载《青海社会科学》，2020 年第 4 期。

于商事调解的热点问题，比如经调解达成的和解协议的效力问题，鼓励世界各国通过立法对和解协议的执行做出具体规定，反映了调解在世界范围的最新发展趋势。该示范法的出台，对构建我国商事调解的法律制度也具有重要的影响。

(2) 国际商会 (International Chamber of Commerce)。国际商会 1920 年成立于巴黎，作为较大的国际民间经济组织之一，迄今为止已经拥有 130 余个成员国，是致力于协调、处理国际商事活动的非政府组织。国际商会制定的《国际商会调解与仲裁规则》更加详尽的建立起富有成效的国际商事调解机制。1988 年 1 月 1 日，国际商会《调解规则》与《仲裁规则》共同施行。在《调解规则》的前言中明确规定调解程序是独立于仲裁程序的单独程序，并且对于是否在仲裁程序中选择调解，当事人享有完全的选择权。国际商会的仲裁规则并不要求在仲裁之前必须进行调解，除非当事人明确约定适用调解，反之，国际商会的调解规则也不要求在调解未果后必须进行仲裁。

三、我国商事调解制度面临之问题

最高院早在 2009 年就发布《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》倡议建立健全商事调解制度，但有关商事调解的法律规范则一直付之阙

如。由于我国商事解纷机制的主管部门和决策者对于商事纠纷解决原理、规律和需求缺乏系统深入了解和研究，商事调解在实践中虽有开展，却囿于规则体系的不完善，存在着许多问题和不足，主要包括：

（一）商事调解定位不清晰

商事调解的定位决定了国家对商事调解机构及调解员的管理模式与干预程度，也决定了调解机构的运营模式及调解风格，然而现行规则虽提及了商事调解却缺乏对商事调解的法律性质界定。虽然目前基层调解氛围浓厚，但商主体对于独立的商事调解的认可度依旧不高。

首先，商事调解机构的案源受限。虽然近年来，国家在顶层设计上大力渲染、倡导多元化纠纷解决机制，但由于尚未有完善的立法及配套机制，目前司法制度整体上仍然存在司法中心、过度依赖诉讼的问题，案件继续向法院集中。据不完全统计，截至2023年8月，浦东新区人民法院收案已经超过14万件。导致商事调解机构在诉讼前受理的案件数量相对有限。商事调解机构在取得案源方面主要依靠诉调对接模式从法院获得，这对商事调解机构的竞争力造成了挤压。同时，当事人对商事调解机构缺乏知晓和信任，利用率较低。这一现象受到体制、文化、当事人协商能力、律师和司法成本等多种要素的影响，调解的难度

较大，非诉讼调解的发展空间和市场受到限制。

其次，商事调解机构的收费受限主要是由于法律定位的缺失。未有法律明确商事调解是否具备公益性质，以及是否应该像人民调解、行政调解和司法调解一样受到人、钱、权的管控和干涉。传统的三大调解方式均属于公益性调解，不得以盈利为目的。司法调解和行政调解由司法机关和行政机关直接组织进行，调解员为国家公职人员，调解经费由国家财政予以支持。人民调解委员会虽然是群众性组织，但《中华人民共和国人民调解法》规定司法行政部门负责指导人民调解工作，人民政府对人民调解工作所需经费给予必要的支持和保障，调解机构不得收取费用。因此，商事调解机构在收费方面受到了限制。

（二）商事调解立法缺位、规范适用混乱

近年来不断涌现出一批专业的商事调解机构，例如商会调解中心、上海经贸商事调解中心等。这些调解机构都制定了自己的调解规则和调解员守则以适应商事调解发展需要。但是这些规则和制度并不具有法律性质，也没有法律明确授权和规范，这种“有章可循、无法可依”的状态给调解工作带来很大困难，不仅影响商事调解的公信力和认可度，也影响社会公众对商事调解进行系统认识和全面了解。

1.商事调解立法缺位

我国现阶段没有专门针对商事调解的立法，仅有《人民调解法》、《民事诉讼法》、《仲裁法》部分条款以及一些零散的司法解释、司法文件对其进行规定，《人民调解法》也仅仅规定了人民调解目前在我国社会中的应用，并未涉及商事调解。2009年《最高人民法院关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》、2016年《最高人民法院关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》等司法解释以及司法政策等都涉及商事调解的一定内容，但都是零星的、宽泛的规定，过于原则和抽象，缺乏针对性和可操作性。为了全面实现诉讼与非诉讼程序的衔接，上述司法性指导文件提出借助司法确认制度，将各类和解协议全部纳入司法确认程序是对商事调解发展需求的回应，但是这些文件的性质仅仅是司法指导性文件，不属于立法，从我国立法层面来讲仍缺乏坚实的法律基础。

而立法缺位将会对我国商事调解的发展造成诸多障碍。从国内角度来讲，会使得商事调解失去权威性和公信力从而在一定程度上阻碍其发展。我国的商主体对于商事调解制度并没有全面科学的认知，甚至将其与公益性质的人民调解制度混淆，对商事调解的认可度并不高。从国际层面来看，全国性商事调解立法的缺位还会严重影响到国

内外制度的衔接问题，在《新加坡调解公约》生效后，我国未来要根据该公约建立一套司法确认和直接执行程序，必然会与现有的复杂的司法确认制度进行区分和有效衔接，在立法缺位的情况下会给法院、当事人都带来实践中的困难。

2. 现有法律之间存在冲突

法律上确认作为独立程序的商事调解，应该是与诉讼、仲裁相区别的、并列的一种专门的争议解决方式，作为独立程序而存在的调解，也必然与诉讼程序、仲裁程序中的调解相区别。很多国家已经通过立法的形式将商事调解作为一种独立的纠纷解决方式，例如印度的《仲裁与调解法》、加拿大的《商事调解法》以及欧盟的《关于民商事调解若干问题的指令》等。而在我国现有的法律体系中，没有一部专门的统一的商事调解法，诸多法律对商事调解的规定都非常分撒、凌乱，而且往往是作为诉讼、仲裁程序中的一部分程序性规定，阻碍了商事调解的可持续发展。

3. 法律适用“有章可循、无法可依”

法律法规中对商事调解的规定存在相互冲突和矛盾的情况。由于前述规则的位阶的不同，制定先后不同，一旦发生冲突就要运用“高位阶法优于低位阶法”、“新法优于

旧法”、“特别法优于普通法”等冲突解决规则进行复杂的比较后方能适用。除此之外，商事调解规则的适用还涉及司法解释与法律的关系问题。前述适用难题无论对当事人还是对调解员而言都是具有一定专业难度的问题。

同时，具有涉外因素的商事调解可能需要查明、援引多个国家的法律。除了实体法的查明与适用争议，不同国家对于商事调解协议的认可程度也存在差异。我国就商事调解的选法尚无明确指引规则，仅能依照当事人双方的合意达成法律适用的共识。而在双方当事人就法律适用无法达成合意的情况下，调解员就面临“无所适从”的境地。

（三）调解协议的效力不清、司法确认困难

目前，我国的商事调解依附于人民调解存在，因而商事调解协议也如一般的调解协议，需要当事人共同履行，不具备终局的执行力和强制性。

1. 调解协议无强制执行效力

调解协议即和解协议，王利明教授在《论和解协议》中，对学界中关于和解协议的效力范围的争议，进行总结，主要存在三种观点。一是创设效力说，和解协议发生创设效力。即因和解协议而创设新的法律关系，使权利消灭或取得权利。当事人达成和解协议后，新的证据证明协议所确定的法律事实与之前的基础关系之间存在不一致，

和解的效力不受影响。二是认定效力说。和解发生认定效力。和解协议的达成只是确认之前的基础法律关系，并不创设新的法律关系。达成和解协议后，新的证据所确定的法律关系与之前的法律关系不一致的，和解协议应无效。三是折衷说，和解协议的效力根据和解协议的具体内容确定，既可以发生出创设效力，也可以发生认定效力。即和解即可能是对原有法律关系的确定，也可能在原有的法律关系的基础上形成一种新的权利义务内容。⁶¹

现行法律并未赋予调解协议以强制执行效力，任何一方当事人的反悔或拒绝履行都将让调解协议成为一纸空文，包括调解员在内的各方主体为此所做的工作都将付诸东流。此外，当事人随意收回自己所做承诺而无需承担任何责任的现状与的契约自由、诚实信用原则相悖。调解协议没有强制执行效力直接削弱了调解的权威性，影响了当事人和调解员对调解的信心，从而影响了调解解决争议效用的发挥。

2. 过于依赖“诉调对接”“调仲结合”获得执行

就商事调解产生的和解协议的执行力而言，合同效力下的和解协议只能依附于其他程序或机制获得强制执行力。

⁶¹参见王利明：《论和解协议》，载《政治与法律》，2014年第1期。

首先，通过司法确认程序赋予和解协议以强制执行力。2004年最高人民法院在关于调解工作的司法解释中，首次提出委托调解的概念。2016《最高人民法院关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》以及关于特邀调解的司法解释中，确立了特邀调解制度。诉调对接在实践中主要包括以下三种方式：一是在起诉立案前进行先行调解，二是诉讼立案前由法院将案件委派给特邀调解员进行调解，三是诉讼立案后由法院将案件委托给法院以外的调解机构进行调解。根据2009《最高人民法院关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》第20条，当事人经调解达成和解协议后可以向人民法院申请确认其效力。如果和解协议内容违法、内容不明确无法执行、调解机构和调解员有不当行为等情况，法院可以不予执行。此外，《最高人民法院关于设立国际商事法庭若干问题的规定》和《最高人民法院关于国际商事法庭程序规则（试行）》也明确诉调对接问题，即当事人可以合意选择相关国际商事调解机构进行调解，国际商事法庭依据达成的和解协议内容制作判决书送达当事人。从上述规定可以看出，经调解达成的和解协议仍然是依附诉讼程序产生了执行力，这些规定看似是鼓励商事调解的发展，但严苛的和解协议确认执行机制实则仍是将调解依附于诉讼之下，对于当事人来说可能存在不确定性，长此以往会降低商事

调解的社会认同率和自主启用率。

其次，通过调仲对接，将和解协议转化为具有强制执行力的仲裁裁决予以执行。根据我国《仲裁法》第 51 条，仲裁庭根据和解协议内容制作的调解书，与仲裁裁决具有同等法律效力。《贸仲仲裁规则》第 47 条就设置了这种程序转换的规则。对于商事调解和解协议的跨境执行，则可援引《纽约公约》的相关规定实现和解协议的强制执行。与诉调对接的弊端相似，这种方式虽然在仲裁程序中赋予了商事调解一个比较明确的地位和正当的执行力来源，但是实质上仍然是依附仲裁程序实现自身的执行，同样会造成调解与仲裁界限模糊的问题，从而影响商事调解的功能和地位，与其他争议解决方式相比变得更加边缘化。

（四）调解机构与调解员相关规范有待完善

近年来，伴随国内商事调解实践的不断发展以及国际商事调解经验的不断渗入，商事主体对于商事调解的极大需求催生了国内一大批不同类型的商事调解机构，例如商会调解中心、上海经贸商事调解中心、“一带一路”国际商事调解中心以及贸仲和北仲设立的调解中心等。但是，这些商事调解机构往往依附于不同的法律框架和社会组织而产生，在规则制定、运作模式、机构管理和调解员选聘等方面存在差别，各不相同。在调解规则和调解员守则方

面，各商事调解机构均有自己的制度性文件，缺乏统一的体系。目前，众多商事调解机构鱼龙混杂，权责划分不明，性质定位欠缺，导致当事人很难找到可信任的适当的调解机构进行调解。调解机构规范体系的不统一进而导致商事调解实践的不统一，影响调解程序的公正性和调解结果的质量，在某种程度上降低了商事调解在我国的公信力。

1.商事调解机构缺乏管理

三大传统调解的调解机构明确且统一，但商事调解的调解机构在实务中却呈现出多元化且无具体形式要求的状态，导致了商事调解缺乏统一规范管理，具体表现为：第一，与法院对接能力不一。有的调解机构并无与法院直接对接的系统，即使接受了法院的诉前委托或诉中委派，案件在流转至调解机构前已经在法院进了一定程序运转，消耗了相应司法资源。此外，若当事人通过未与法院系统建立连接机制的调解机构进行调解，在其调解失败或达成调解协议得不到履行时，仍然需要重新向法院提交立案材料，之前的调解流程转化为当事人的纠纷解决成本。第二，商事调解缺乏配套的监督规则。监督机制的缺位，造成有的调解员成为新的潜在寻租主体，有损调解的公正性、中立性。在当今互联网时代，缺乏规范的调解操作规程无疑将导致对商事调解的信任陷阱。

商事调解机构在快速发展的同时，缺乏统一监管制度，主管部门对商事调解没有全面准确的统计、识别、评估标准和数据系统，未建立相关调解机构的准入、审批、登记注册以及管理和退出等方面的相关制度，导致很多商事调解机构难以落地，组织性质、形式不尽合理或缺乏规范，运行机制比较混乱，民间性组织的自治与独立程度不足。

2. 调解员的管理规范

随着商事调解机构的发展，我国也逐渐衍生出一批商事调解员队伍。但是我国目前还没有标准化的调解员资质要求，也没有形成成熟的系统化的商事调解员培训和管理体系，更没有任何关于商事调解员的第三方认证机构。对当事人而言，由于相关制度、标准及规范的缺失，导致商事调解员的资质和专业水平参差不齐，很难保障当事人在调解过程中充分发挥调解的作用进行矛盾调处；对调解员个人而言，很难为其找到明确的职业发展路线，不利于商事调解员队伍这一整体的发展和壮大。并且，目前国内还存在很多免费或公益性质的调解机构，商事调解员的市场化程度低，也在一定程度上阻碍了商事调解的进一步发展。

首先，缺乏明确的任职要求。2018年12月5日，最高

人民法院发布了《关于确定首批纳入“一站式”国际商事争议多元化解决机制的国际商事仲裁及调解机构的通知》，但是依据该规定首批纳入“一站式”国际商事纠纷多元化解决机制的七家机构并未遵循统一的调解员任职要求，调解员的水平和调解的质量缺乏制度上的保障。此外，作为与商事调解有所交叉的律师调解和行业调解，也存在调解员任职要求缺乏统一的规则的问题。各调解机构对于调解员的任职要求以及定期培训要求不同，导致调解员调解的专业能力参差不齐。

其次，调解员行为规范有待完善。是否需要调解员开展调解的相关技术规则及法律素养进行要求尚不明晰。实务中也比较混乱，有的调解机构要求调解员向调解当事人提供法律意见并指明行业标准。有的调解机构则要求调解员不能在调解过程中向当事人提供任何个人意见，包括进行法律释明。就双方当事人都是商主体的调解而言，其对商事规则的了解程度相对较高，即使不对其进行法律释明，也不会使一方处于严重弱势地位。但在商主体与个人间的纠纷中，通常情况下商主体对个人更加了解商事规则，个人处于弱势地位。为保障调解结果的公平，此类案件中需要调解员对当事人进行法律释明。但是现行规则对此没有进行规定，也没有专门机关对调解机构进行统一的规范指导。目前各个调解机构在实务中做法不一，难以保

障商事调解的公平性。

四、商事调解立法的基础及设想

我国应充分利用《新加坡调解公约》带来的契机，进一步推动商事调解的发展，认真应对其带来的挑战，确定商事调解的发展战略，合理布局。将公约在国内批准落地作为重点，科学慎重设计针对商事调解协议执行的司法审查程序，完成相关配套措施。不宜将这一制度简单照搬适用于国内各类商事调解，以避免陷入不必要的混乱和争议，如所谓虚假调解等问题。我国目前散落在当前规则体系中的商事调解制度虽然保障了商事调解制度最低限度的运转需求，但是如前所述，现行商事调解制度仍然存在诸多问题。为了解决前述问题，并实现商事调解制度的完善，可以从如下几个方面夯实商事调解立法基础。

（一）明确商事调解的取向与定位

《新加坡调解公约》序言特别指明运用调解解决商事争议的显著益处：“减少因争议导致终止商业关系”、“便利商业当事人管理国际交易，并节省国家司法行政费用”。联合国国际贸易法委员会调解安排说明（2020年）草案也强调：“当事人注重的是其深层问题和利益。他们能够解决潜在的误解，并为其更长远的商务关系奠定基础。”商事调解的目的在于更为长期的，让当事人不因一时的纷争而关系

破裂，使其调解成功后继续保持商业合作关系。因而商事调解系一项具有商业价值的有偿性法律服务，且对调解员的专业性要求较高，有别于处理民事纠纷的人民调解。

1.商事调解产业化、商业化

商事调解应作为民商事争议解决领域中的一类法律服务行业，应该与市场运作充分融合。调解既是一项服务产业，就有成本收益问题。1980年《联合国国际贸易法委员会调解规则》第17条的“费用”中不仅规定了调解员的报酬和旅费等支出，还包括证人、鉴定人的相关费用。调解付费不仅是对调解员辛勤劳动的尊重，也是提高调解成功率的保障，只有用商事思维才能推动商事调解。因而《联合国国际贸易法委员会调解规则》规定了调解费用的组成和支付方式，2020年的新规则草案进一步确立了当事人和调解员应事先商定调解费用的原则。

2021年6月全国人大常委会首次授权上海市人大制定浦东新区法规，2022年11月发布了一部聚焦商事调解的管理措施，即《浦东新区促进商事调解若干规定》，其中第十九条提及的“从事商事调解业务，可以向当事人收取合理费用”，为上海市近年来市场需求激增的商事调解行业发展铺平道路。明确了商事调解的收费机制，意味着今后专业调解员在调解过程中，可以提供合理的偿服务，丰富调节

机构的收入途径，也提升了专业人才对职业前景的预期。至 2023 年 5 月，浦东首家社区调解工作室“和合塘桥响远诉调之家”已经正式招录了 4 名调解专业大学生，为大城市基层治理注入鲜活的专业力量。

商事调解的市场化发展将使商事调解立法走向自动实施的新场景。发挥市场主导作用是商事调解与人民调解、法院调解、行政调解等相比最关键的区分，商事调解立法应着重建构结构完善的商事调解市场。将商事调解服务看作一种商品，商事调解市场的完善可以从供给与需求这两个基本要素入手。首先，在供给层面，商事调解市场化发展要求商事调解机构提供专业的商事调解服务。商事调解服务专业化的保障主要源于调解员专业化与职业化，由专职调解员为主体，辅以精英兼职调解员。商事调解服务专业化还要求有合理的价格。商事调解收费应该由市场决定，置于优胜劣汰的自由市场竞争中。但收费标准应合理与确定，既能让商事调解主体在经营性服务提供方的角色下参与，又能使当事人觉得付费邀请调解可维护更大利益。各商事调解机构的收费标准不一定需要审批备案，但需要进行公示让公众知悉。其次，在需求层面，商事调解市场化发展要求培育当事人主动选择商事调解服务的意愿与偏好。培育这种意愿与偏好的方式主要包括：开展关于商事调解的宣传工作，由“一站式”纠纷解决服务平台、

法院等机构引导当事人选择商事调解，鼓励企业签订合同时添加商事调解示范条款等等。

此外，除了商事调解机构的直接市场化运营外，还可以探索多方参与的方式，例如引入社会资本、建立调解专项基金等。这样可以减轻商事调解机构的成本负担，同时也能够提高商事调解经费的保障力度，从而推动商事调解工作的发展。首先，社会资本的引入可以通过与私人机构和组织建立合作关系来实现。私人机构可以为调解工作提供资金支持，如捐赠或合作投资，以促进调解资源的供给。这些社会资本可以来自于企业、慈善基金会、非营利组织等各种利益相关方。通过与这些机构合作，可以获得更多的经费支持，增加调解项目的可持续性和扩大调解服务的范围。其次，建立调解专项基金是另一种多方共同分担经费支持的方式。这个基金可以由政府、私人机构和社会团体等共同出资设立，以确保持续的经费供给。该基金可以设定特定的规模和目标，例如提供培训调解人员的经费、设施和设备的更新维护经费、调解服务的宣传和推广经费等。通过专门的基金运作，可以更加高效地使用和管理调解经费，进一步提升商事调解工作的质量和效果。

2. 商事调解员应作为协助者、服务者

《新加坡调解公约》第 2.3 条对“调解”的描述是，

“不论使用何种称谓或者进行过程以何为依据，指由一名或者几名第三人(‘调解员’)协助，在其无权对争议当事人强加解决办法的情况下，当事人设法友好解决其争议的过程。”公约对“调解员”的角色定位是协助(assist)人，而非如法官一样的公断者。1980年《联合国国际贸易法委员会调解规则》第7.1条和2002年联合国国际贸易法委员会制定的《国际商事调解示范法》第1.3条也采取了与此一致的表述。调解意义上的协助与仲裁意义上的公断，都是当事人选择的服务，这是联合国产品分类(CPC)新版本将“仲裁与调解”纳入法律服务产品的应有之义。既是服务，收费就有了依据。

调解员应引导当事人着眼于未来的利益，不应细究已经发生的事实，也不应轻易对已经发生的事实直言定性。调解员首先要做的事是重建当事人已中断的沟通，了解对方的想法、期望和困难，其次促使争议双方共同面对、达至谅解、合作解决问题，最后和解，重新建立合作关系。

(二) 商事调解立法选择

目前，商事调解立法制定。已有各项政策、法律法规提供的制度基础，具有可行性。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的规范性文件规定，具备相应条件条件、享有良好声誉的国内调解机构开展商事调解，支持有条件的律

师事务所参与商事调解，商事调解协议书可经司法确认获得强制执行力。最高人民法院、司法部等部门制定或联合发布的规范性文件从实施主体、程序衔接、协议效力等层面认可与倡导了商事调解。多元化纠纷解决地方立法对商事调解的组织类型、案件范围、收费规则等进行了较为具体的规定。

1.商事调解的立法体例选择

而无论从组织形式，还是运作方式上看，商事调解都已经超出现有调解法律所能涵盖的制度范畴，我国亟待通过商事调解立法促进、规范与保障我国商事调解的发展。进行独立的商事调解立法，规范商事调解的全部构成要素，形成全新的、具有体系性与独立性所以的法律，才能使商事调解摆脱以《人民调解法》为主的调解法律框架的阴影与束缚。

我国可以将《国际商事调解示范法》作为蓝本，充分研究和参考有关国家行之有效的商事调解立法，并在总结和梳理中国商事调解实践经验的基础上，制定独立的商事调解法。

2.商事调解的立法结构选择

我国的商事调解实践已成为一个稳定的社会现象，并且产生了一系列问题，如商事调解概念、商事调解机构类

型、商事调解协议效力等。这些问题能够通过通过对商事调解总则规范、商事调解机构规范与商事调解程序规范的设计予以解决。

商事调解立法的总则可主要分为三个部分：原则性法条、定义性法条和业务性法条。原则性法条在形式上不具备法律规范所必需的假定、处理、制裁的结构要素，其功能在于确定商事调解立法的指导思想、目的、任务或者基本价值取向。定义性法条的功能是确定和解释商事调解等具有普遍意义的概念或术语的特定含义。我国的《商事调解法》应对商事调解的定义作出明确规定，例如就有学者建议将其定义为：“商事调解是指具有平等商事主体身份的自然人、法人和其他组织之间因商事交易而产生的各类经济纠纷，自愿提交独立商事调解机构要求调解并达成纠纷解决方案的行为和过程。”⁶²而业务性法条是专门规定商事调解法效力范围的规范，包括明确时间效力、空间效力、对人的效力与对事的效力等。

商事调解机构的规范和商事调解程序的规范也可写进商事调解法。首先，商事调解机构的规范应包括有关商事调解机构的性质、类型、成立条件、内部机构、管理规

⁶²参见中国社会科学院国际法研究所“中国商事调解立法”研究课题组：《论我国商事调解立法的必要性、立法路径及立法框架》，载《人民调解》，2023年第1期。

则、收费规则、登记机关、主管机关以及调解员的选任和管理等方面的内容。其次，商事调解作为调解制度现代化转型的产物，应按照特定的阶段和方式进行。商事调解程序规范应涵盖商事调解的普通程序、与其他程序的衔接、涉及外国商事争议的调解程序以及商事调解协议的效力等方面的内容。

（三）最大限度降低商事纠纷解决的程序流转成本

调解做得好的国家一个突出特点，就是通过法律规定将调解作为诉讼、仲裁的前置程序，由专门机构、专业人员来居中调停。没有经过前期的调解程序，后面的诉讼、仲裁程序将对拒绝调解的人做出不利的裁判。而我国没有设定这个前置程序，诉讼、仲裁过程中都可以进行调解。我国可以在继续完善诉调对接和司法确认模式的同时，以“把非诉讼机制挺在前面”为目标，重点扶持非诉讼民间社会调解机制，发挥其在减少诉讼、预防和早期解纷、实行市场治理和商事主体自治方面的重要作用。

商事调解机制不能解决所有的商事纠纷，因此多种纠纷解决机制的相互转化是一种客观的现实需求。虽然当事人并未在商事调解阶段达成调解协议，但是其在调解过程中仍然支出了高昂的时间成本。因此已经终结的调解程序必须对后续的纠纷解决做出贡献。

商事纠纷在不同争议解决机制之间的程序流转成本主要表现为以下几种形式：第一，当事人不能达成调解协议，造成商事调解终止情况下纠纷向其他争议解决程序流转的成本；第二，当事人达成调解协议后拒不履行，导致对方当事人申请司法确认及启动强制执行程序的程序流转成本；第三，当事人先经由其他争议解决程序处理纠纷，再适用商事调解程序解决纠纷。第一种和第三种程序流转成本是由于纠纷在不同争议解决机制之间流转而产生的，对于该种情况可以采用最大限度降低不同机制转化的流转成本来进行解决。而对于第二种因商事调解协议不具有强制执行效力，再申请司法确认及强制执行而产生的流转成本，则应当诉诸于商事调解协议效力规则的改造。

1. 诉调对接

鉴于上述情形的需求，商事调解机构可与法院、仲裁委构建完成一站式的服务，不仅可为当事人节省了时间费用，也可帮助商事调解机构扩大案源线索，为满足当事人各种法律需求搭建了一个畅通的平台。调解机构应从接受咨询到提供法律意见，从经办每起调解案件到完成调解向诉讼、仲裁的过渡，均有一整套完备的手续和办案程序，由此形成了良性互动，加强与法院、仲裁及其它职能部门的合作。以目前实务中出现最多的诉调对接为例，笔者认为可以从以下几个方面着手：

第一，设计统一的商事纠纷调解线上平台，并设置商事调解机构的管理入口、调解员参与调解的入口、法院的衔接入口及当事人申请调解的入口。法院应当鼓励纠纷的当事人在该统一电子平台上完成商事纠纷的调解，记录关键程序运转痕迹和证据信息。

第二，商事调解机构可以发挥协调组织作用，促成前述调解电子数据与法院、仲裁委案件信息系统的联动，为后续的程序运转提供材料。当关键的程序运转痕迹和证据信息得以规范化留存之后，即使调解失败或调解协议得不到履行，已经完成的调解流程也能为后续的程序运转提供材料，以此达到节约社会纠纷解决资源的目的。

第三，商事调解机构应当制定明确的保密制度。纠纷当事人的调解过程虽然在平台中有记录，但是该记录未经当事人允许或符合法定情形不应当披露给其他主体。

2.商事调解与仲裁的协调并行

此外，商事调解机构还可与仲裁协会积极合作，达成友好协助关系。一方面，对于有些没有仲裁条款或不具备仲裁条件的商事纠纷案件，当事人可到调解机构先行调解，经调解结案达成的和解协议，根据当事人要求在和解协议中加入仲裁条款，再至相应仲裁委经过简易仲裁程序形成裁决书，使其具有强制执行的效力，保证切实履行。

另一方面，可以学习新加坡仲裁-调解-仲裁机制，构建多层次争端解决的新“黄金标准”。新加坡国际仲裁中心(SIAC)和新加坡国际调解中心(SIMC)签订了仲裁-调解-仲裁(AMA)议定书，创造性地通过机构间的合作解决了传统仲裁中调解存在的问题，同时保留仲裁和调解两种争议解决模式结合了保密性、中立性、强制执行性以及终局性的优点。根据该议定书，整个机制大致分三个阶段进行：在仲裁程序启动并组成仲裁庭后，仲裁庭将发出暂停仲裁的命令，届时，新仲将自动将案件提交新调进行调解。新调将管理调解程序，调解程序将在新仲转介后八周内完成。当事人通过调解成功解决争议的，可以请求仲裁庭按照和解条件出具同意裁决书。当事人调解不能解决争议的，仲裁庭将解除仲裁中止，恢复仲裁程序。AMA协议可以在仲裁过程中的任何时候由各方协议采用，也可以通过引用将其纳入双方之间的基础合同中的争议解决条款中。同时，“AMA议定书”保留了严格的遵守时间表，并利用了触发因素，如仲裁庭发出暂停仲裁后自动提交新仲，保证了争议解决的效率。费用方面，新仲代表新调管理所有费用收取，因此当事人不需要为整个程序支付两套流程的费用。此外，根据“议定书”，仲裁和调解程序之间的划分是严格遵守的：仲裁员不担任当事人的调解人，调解由新调管理，与新仲管理的仲裁程序分开。这一机制确保了灵活

性，并减少了通常与在争议解决方法之间切换相关的成本和时间障碍，同时，通过保持仲裁和调解程序彼此完全分开，防止潜在的对偏见的担忧。

还需在商事主体中培育调解协商文化，逐步通过行业共识、行业协会规则、格式合同等各种途径，促进当事人将调解作为解纷首选方式纳入合同条款，并在合同中约定调解机构，以预防纠纷发生并尽可能避免仲裁诉讼。同时，主要商事调解机构也应提供调解示范条款，供商事主体在合同中援引。例如，加拿大替代性争议解决协会的示范条款规定：“任何因本协议引起或与之相关的争议，或任何与本协议相关或因本协议产生的法律关系有关的争议，均应根据加拿大替代性争端解决中心的国家调解规则进行调解。”⁶³

（四）分阶段规范调解机构与调解员

现阶段需暂缓对调解机构、调解员的管控，但需要加强商事调解员的专门培训，加强相关理论研究，针对不同类型的调解员逐步建立系统的行为规范、职业伦理和管理制度。

1. 现阶段需暂缓对调解机构、调解员进行资质考核

⁶³参见深圳市蓝海法律查明和商事调解中心：《加拿大商事调解制度概览》，载《人民调解》，2023年第5期。

鉴于现阶段应鼓励商事调解产业化发展，因此在目前的产业初期不宜急于对商事调解制定行业标准和对调解员进行资质考核。因为欠缺实践经验，调解员主要靠职业基本素养、能力、业绩和诚信声誉树立个人服务品牌，不同领域的调解员尚需通晓特定行规并具备相关知识技术，这些都难以通过标准化考核来认证。过早地通过行业协会实施监管的结果，往往导致筑高门槛、贩卖“资格证”，徒增成本最终也会转嫁给消费者，将这一新兴产业扼杀在摇篮。目前宜对包括调解产业放宽管制，任其独立发展，引入竞争机制，走商业化之路，构建优胜劣汰的市场导向性体系，才能使商事调解产业焕发出生机与活力并茁壮成长，真正助推建立多元化纠纷解决机制，营造优质、稳定、公平、高效的法治化营商环境。⁶⁴

2.完善专职调解员的职业规划及培训

建立健全培训体系是司法行政机关提高专职调解员队伍职业素养技能的基础性、先导性工作。司法行政机关可以从以下几个方面努力：第一，根据调解工作的实际需要，制定培养专职调解员的中长期规划并予以公布。司法行政机关应当结合调解员的个人情况与其所从事的调解工作的具体学科门类制定不同类型的培训计划，例如举办

⁶⁴参见温先涛：《调解产业论——兼与仲裁、诉讼比较》，载《商事仲裁与调解》，2021年第3期。

经验交流、现场观摩、远程视频教学等。第二，司法行政机关应当对调解员的学习情况进行记录。对于未完成年度基本培训内容的调解员，司法行政机关可以不予备案。与此同时，调解员完成或通过前述培训的情况也应当及时在调解员名册上体现。

3.建立健全调解员退出机制

专职调解员退出机制的制度设计重点在于剔除不能正常履职的调解员，具体而言应当包含主动退出与强制退出两种机制。所谓主动退出机制就是指司法行政机关及调解组织允许不愿再从事商事调解工作的调解员向机构申请注销调解员资质。该调解员退出后，司法行政机关应当及时完成调解员备案信息的涂销及更新。所谓强制退出机制是指司法行政机关应当对存在严重违法违规行为的调解员主动清退。强制清退可以适用于以下情形：第一，清退不能正常履职的调解员，即在调解过程中违反法律法规偏袒一方当事人造成对方当事人的损失、违反调解规则的规定不能勤勉履职等；第二，清退不遵守司法行政机关对调解员的管理规则，不配合不参与司法行政机关组织的培训活动的调解员。

（五）建立公示系统及评价机制

调解协议得到当事人自觉自愿履行是商事调解最理想

的结果，但是在现实生活中也存在调解协议不能得到自愿履行的情况。通过特别的制度设计督促当事人主动履行调解协议、鼓励商事调解机构、调解员提供优质调解服务可以从信用体系建设的角度入手。

1.建立不履行调解协议公示系统

商事交易是一个稳定而持续的过程，一个正常的商主体在其存续期间不可能只发生一次交易行为，只要有交易行为就会产生纠纷。未来司法行政机关可以积极促成调解机构与工商部门进行数据联动，将商主体不履行调解协议约定义务的行为，作为一种不良信用记录计入该主体的工商信息中，并在官网上公示。由此，其交易相对方在全国企业信息公示系统中进行检索就可以查看该主体的调解协议履行不良记录。商业的生命在于信用，对于不履行调解协议的不诚信主体应当使其承受更多的不利。此外，调解机构还可以将商事调解协议的拒绝履行情况提供给有关联合惩戒单位，对失信当事人形成信用震慑，督促其自觉履行义务，节省司法资源。

商事调解机构还可根据调解协议的情况建立当事人信用评价数据库，将不配合履行调解协议的主体计入该数据库中。未来其他相对方申请调解时，受理案件的调解机构应及时向相对方释明该主体的信用状况以引导当事人理性

选择争议解决途径。

2.建立商事调解机构、调解员打分评价机制

建立商事调解机构和调解员的打分评价机制可以有效提升商事调解的质量和效果。可以定期开展商事调解机构、调解员打分评价活动，设置多维的打分标准，比如程序、庭审技巧、裁决书的质量等。商事调解机构、调解员打分评价机制可从以下方面开展：

设立明确的评价标准和程序。为了确保评价的客观性和公正性，评价机制应该明确制定评价标准和评价程序。评价标准可以包括程序是否规范、庭审技巧是否熟练、裁决书是否准确清晰等方面的指标。评价程序应该具有透明性，确保评价结果的可信度和可验证性。

强调专业性和公正性。评价机制应该注重商事调解机构和调解员的专业性和公正性。评价标准可以包括调解员的法律知识水平、调解技巧和沟通能力等方面的要求。评价结果应该真实反映调解机构和调解员的专业水平和服务质量，以便当事人和司法行政机关进行准确的评估和选择。

财政补贴和表彰作为激励措施。对于评分较高的商事调解机构和调解员，司法行政机关可以给予一定的政策鼓励，如提供财政补贴、颁发表彰或在指派调解委托时予以

优先考虑。这样的激励措施可以激发商事调解机构和调解员的积极性，促使他们不断提升自身的专业水平和服务质量。

敦促改正和提升不合格者。评分较低或不合格的商事调解机构和调解员应该被敦促予以改正。司法行政机关可以针对不合格者提供专业培训和指导，帮助他们提升自身的调解能力。同时，可以建立监督机制，对不合格者进行跟踪检查和评估，确保其改正情况符合要求。

总之，建立商事调解机构和调解员的打分评价机制是为了提高商事调解的质量和效果。通过明确的评价标准和程序，强调专业性和公正性，以及提供激励和改正措施，可以推动商事调解机构和调解员的专业发展，为当事人提供更好的调解服务。这样的评价机制有助于建立一个健康、稳定的商事调解体系，促进商事纠纷的及时解决和社会的稳定发展。

结语

商事调解的生命在于信用，不但体现在纠纷当事人之间，商事调解机构及其调解员更需要展现其信用获得良好的市场评价。通过有效解决商事调解定位不清、立法缺失等问题，我国商事调解产业将能够更好地发展，为纠纷解决提

供更加便捷、高效和成本有效的途径，进一步推进社会和谐稳定，有利于加强矛盾纠纷的源头预防、前端化解，推进基层治理体系和治理能力现代化，为服务高质量发展、全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障。

民法典时代婚姻家庭案件调解实务难点与完善路径

徐璐

上海正策律师事务所

内容提要：家事纠纷根植于家庭成员之间的身份纽带，当这些关系出现问题时，常会引发个人权利和财产分配的冲突。⁶⁵这一方面体现了家事纠纷的私人性——它涉及具体的家庭成员私事，身份、财产和情感因素交织成复杂的网络。与此同时，它也具有显著的公共属性：婚姻家庭作为社会的基本单元，关乎伦理规范和社会公益，比如未成年保护问题，其争议结果会影响到社会整体稳定和公共利益。⁶⁶同时，家事相关法律条文赋予法官较大自由裁量权以考量情感和道德因素。由此看来，调解不仅是高效解决这些纠纷的理想途径，更能主动化解潜在冲突——它通过协商方式，帮助当事人修复破裂的关系，维持家庭结构的稳定，避免案件升级为更剧烈的冲突。

关键词：婚姻家庭、调解、离婚、财产分割

1、 婚家案件调解应遵循的基本原则：

⁶⁵ 刘敏：《论家事司法正义——以家事司法实体正义为视角》，载《江苏社会科学》，2021年第4期，第143页。

⁶⁶ 郭俊霞，周欣：《家事司法修复家庭关系的经验研究》，载《浙江工商大学学报》，2023年第1期，第87页。

根据《律师从事婚姻家庭案件调解业务操作指引》第三条规定，律师调解婚姻家庭纠纷，应当遵循下列原则：

（一） 自愿原则

自愿原则是调解的核心基石和生命线，它要求调解的启动、进程推进以及最终协议的达成，必须完全基于当事人双方真实、自主的意思表示，排除任何外在强制力或不当干预。律师在调解过程中扮演的角色是中立引导者，而非决策者或裁判者。其职责主要在于运用专业知识和沟通技巧，耐心细致地为当事人解析法律关系、权衡利弊、疏通情感障碍、开解心结、说服引导、阐明后果（包括情感、经济、子女等多维度的利益与成本）。

（二） 平等原则

平等原则贯穿于调解的每一个环节，它要求律师确保调解过程中双方当事人法律地位的实质性平等和权利保障的绝对均衡。首先，律师作为调解人，在程序上对所有当事人给予同等尊重、同等发言机会与同等程度的关注与倾听。律师应促进双方在充分理解各自法定权利、现实处境以及潜在风险的基础上，通过平等协商寻求平衡的解决方案。在涉及经济分割、抚养权确定、赡养费支付等关键议题时，尤为需要关注双方实际经济能力、未来生活需求、儿童最大利益等客观因素，运用调解技巧弥合分歧，促成双方都能接受的、

体现相对公平的方案。⁶⁷

平等原则的核心目标是排除强权压制与信息不对称带来的不公，使双方在不受任何不当心理或现实威胁干扰的情况下，平等对话、理性协商。

（三）合法原则

合法原则是调解工作的根本底线和规范框架。无论是调解的程序进行方式，还是最终达成的调解协议内容都必须在现行有效的法律框架内，严格遵守法律的强制性规定与禁止性规定。其次，调解协议的内容及过程必须符合“公序良俗”，即社会公德和公共秩序的要求。第三，合法原则还意味着调解活动绝不能被用作剥夺当事人法定救济途径的工具。调解的自愿性决定了当事人可以在任何时候退出调解。

（四）保密原则

保密原则是家事调解得以深入开展、当事人得以敞开心扉坦诚沟通的重要保障和信任基石。其核心是构建一个私密、安全的对话环境。其基础要求是，在调解过程中及调解终止后（无论成功与否），律师除非获得双方当事人明确且自愿的书面授权，或出现法定例外情况，必须对所知悉的所有信息，包括但不限于当事人陈述的事实细节、财产状况证明、收入证明、家庭矛盾源起、涉及隐私的情感纠葛、第三人的信息、

⁶⁷ 宋才发：《民间法调解民事纠纷的功能、原则及路径》载《河北法学》，2022年第5期，第9页。

讨论中的和解方案细节、调解会议的详细情况，承担严格的保密义务。严禁以任何形式，如公开谈论、写入代理词向法院提交、在网络平台分享、私下交流中提及或其他任何方式泄露。

（五） 诚信原则

诚信原则既是律师调解活动的基本职业伦理要求，也是保障调解效率和获得当事人信赖的关键。律师应清晰陈述其角色定位，切忌做不切实际的承诺，也不得隐瞒关键法律风险。不误导任何一方，不利用双方的信息差牟取任何单方利益。诚信原则的本质是要求律师在调解全过程中展现责任心、专业度和可信赖的品质，确保调解这一需要高度信任的争端解决机制能够高效、顺畅、可靠地运行。

2、 婚家案件调解基础是找准各方的利益平衡点

首先，把握案件纠纷的基本前提并找出矛盾起源点，是整个调解工作的逻辑起点和预防后续分歧的前提条件。例如，在离婚案件中，基本前提可能包括婚姻存续形成的共有财产制度、子女的最佳利益原则（优先考虑子女身心健康发展），以及双方是否已实际分居两年以上的事实。律师需在调解初始阶段细致梳理这些方面：通过审阅结婚证、财产登记证书、子女生活记录等证据，还原法律关系全貌，同时倾听当事人的陈述，识别诉求的核心冲突。关键在于找出矛盾起源点——这往往是情感或经济利益错配的深层引爆源，它可能源于

日常琐事的积累、重大事件的激化，或外部因素的介入。例如，子女抚养权的分配应以子女利益最大化为原则，共同财产与债务合理分割，调解过程中还应充分考虑双方的经济状况与履行能力，对探视权进行合理安排。⁶⁸

在某实际案例中，谭某与王某系重组家庭，二人再婚前各生育两个子女，再婚后未生育。双方因家庭琐事多次发生争吵。2025年7月，谭某请求离婚并分割夫妻共同财产。

在这个案例中，双方争议焦点在婚姻关系存续期间积累的共同财产如何分割。王某认为再婚时其带入的财产较多，应多分，谭某则强调其婚后为家庭付出更多，财产分配应向自己倾斜。面对争议焦点，律师梳理完双方的财产情况，解答有关夫妻共同财产的法律规定，征求双方的意见和想法，最终促成双方就财产分割达成一致意见，成功调解。谭某与王某达成调解协议：再婚前各自生育的子女由双方各自抚养，谭某获得房屋、车辆并继续经营店面，谭某向王某支付财产分割款70万元。调解协议签订当天，谭某向王某转账30万元，剩余款项按协议约定分期支付。

其次，把握调解的时机并寻求双方利益平衡点是关键一步，时机是指调解的理想窗口期——它受案件进程、当事人

⁶⁸ 李喜莲：《离婚抚养权纠纷中未成年子女意愿适用的司法考量及程序衔接》，载《法学评论》，2023年第2期，第108页。

心理状态和外部环境变化的综合影响。⁶⁹选择不当时机可能导致失败：过早调解如在情绪剧烈冲突阶段易激化矛盾；过晚如开庭前容易失去自愿性空间。律师需通过常态化沟通并评估最佳时间点，例如在证据固定后、诉讼压力上升前启动调解，或利用平日的情感需求去化解纠纷。

最后，要有“利益换位”的思考，这意味着律师不仅要理解各方诉求，还要引导他们站在对方的角度思考。比如，可以问：“如果你是对方，你希望得到怎样的结果？”这种换位思考能帮助当事人逐渐从情绪对抗转向理性协商。

综上，基于找准双方利益平衡点进行婚家案件调解，必须在宏观把握前提、精准定制切入策略和动态选择时机中协同推进。缺乏这一基础，调解易沦为空洞程序，反增诉讼成本和社会摩擦。而切实操作时，律师需运用法理、情感及应变力。当调解最终达成平衡点时，它不仅解决了单一争议，更提升了法律服务的深度——在修复关系、守护弱者和稳定社区上彰显法治温度。

在某实际案例中，原告魏某与被告李某经人介绍相识，婚后生育一子。双方因婚前了解不足，婚后性格不合，常因被告酗酒引发矛盾，原告曾起诉离婚，法院判决不准予离婚，此后双方处于分居状态，感情未改善。本案中，被告的主要

⁶⁹ 张榕，陈胜铭：《我国法院调解制度的发展进路》，载《厦门大学学报(哲学社会科学版)》，2024年第5期，第58页。

诉求是对于夫妻共同财产予以多分，而原告的诉求是婚生子的抚养权。在律师的调解下，找准了双方利益的平衡点，以原告少分部分财产而获得婚生子抚养权的方式完成了调解，原被告均予以认可并同意离婚。

3、 如何以诉促谈

在婚姻家庭案件的调解中，律师的核心任务并非仅仅在于传递当事人的诉求或居中协调情绪，而在于通过专业判断和策略设计，制定一套切实可行、紧扣核心争议的调解方案，并据此明确整个调解过程的方向与路径。这一能力是家事律师区别于一般诉讼代理人的关键所在。一个高效的调解方案，必须兼顾法律逻辑与情感逻辑，既能回应当事人的心理诉求，又能在法律框架内提供可操作的解决路径。

尤其是在实务中广泛运用的“以诉促谈”策略中，律师的方案设计与方向把控显得尤为重要。所谓“以诉促谈”，并不是鼓励当事人陷入对抗，而是一种通过诉讼机制有序施压、以推动和解的谈判策略。其核心在于：通过理性地启动或模拟诉讼程序，使当事人切实感受到诉讼的成本、风险与不确定性，从而转向理性协商。要做到这一点，律师必须对案件的矛盾结构有精准的洞察，能够清晰识别利益焦点与心理底线，设计不同层级的谈判选项，并随着案件进程的推进，灵活调整调解路径。

这种调解方案的制定，绝非简单的“诉求罗列”或“口头劝

解”。律师需要对矛盾进行结构化分析——即明确争议的法律层面、情感层面与利益层面三重结构；在此基础上，建立调解选项矩阵，对每一种可能方案进行成本收益评估，并预设当事人可能的反应路径。⁷⁰与此同时，还要设定谈判基准线与保留区间，明确在何种条件下可以接受妥协、在哪些问题上必须坚持原则。此外，律师还应密切关注诉讼程序的动态节点，例如开庭前调解、举证交换阶段、判前谈话等关键时刻，利用程序节奏对双方施加“理性压力”，促使其在合适的时间点重新评估谈判的价值。

从当事人心理角度来看，婚姻家庭案件中初期拒绝调解的情况非常普遍。许多当事人怀有“拖一拖就能占便宜”的心态，或者因情绪主导而暂时丧失理性判断。⁷¹在这种情况下，“以诉促谈”的策略尤具实用意义。律师可以通过理性展示诉讼的代价，引导当事人从“情绪博弈”回归到“利益权衡”。诉讼压力的体现主要有三个方面：金钱成本、时间成本与名誉风险。

首先是金钱成本。家事诉讼通常伴随多项支出，包括诉讼费、鉴定费、评估费、公证费及律师代理费，特别是在高

⁷⁰ 最高人民法院咨询委员会第七调研组：《当下深化家事审判专业化规范化改革若干问题研究》，载《中国应用法学》，2024年第3期，第108页。

⁷¹ 李喜莲：《反悔人民调解协议致诉案件起诉对象与审理范围之厘定》，载《法律科学(西北政法大学学报)》，2021年第3期，第195页。

净值离婚、复杂财产分割、股权争议或跨国监护案件中，这些费用常常超出当事人的预期。

其次是时间成本。婚姻家庭诉讼程序繁琐，往往需经历立案、举证、调解、一审、二审甚至执行程序，每一阶段都可能延宕数月。而调解协议一旦达成并经法院确认，即具有同等法律效力，极大节省时间与精力。

最后是名誉风险。家事案件具有强烈的隐私属性，诉讼公开往往意味着私人事务被暴露于社会舆论之下。对于公众人物、企业家乃至普通家庭而言，负面舆情与社会评价都可能造成长期的精神与社会影响，甚至对子女心理健康带来潜在伤害。

因此，律师在推动调解的过程中，既要善于“制造适度压力”，又要精准拿捏分寸。如果一味以诉讼给对方施压，容易引发对抗情绪、破坏信任氛围；但若掌握得当，诉讼反而成为促进和解的“理性推力”。律师的专业能力体现在——以理服人，而非以势压人。

在某实际案例中，张某和李某请求律师起草离婚协议，双方对于财产分割部分一直没有达成一致，男方认为房产折价款过高，双方陷入僵局，迟迟无法协议离婚。在这种情况下，律师果断向法院申请立案，启动离婚诉讼程序，并提交了财产保全申请，防止男方转移财产。男方在收到法院传票后认为诉讼离婚成本过高且对于财产分割法院不一定能支

持他的全部诉讼请求，于是在法院的主持下，男方同意调解，最终双方达成一致，以调解的方式结案。

4、 运用多种调解方式和方法

(1) 求同存异

在婚姻家庭案件的调解过程中，律师应当善于通过共情与认同来建立沟通桥梁。调解并不仅是法律上的协调，更是一场心理层面的互动。律师可以有意识地展现自己与当事人在性别、身份、家庭角色、人生经历、价值观乃至情绪反应等方面的相似或共鸣之处，以此拉近心理距离、降低防御心态，从而削弱甚至消除当事人的心理障碍。通过这种“同频”沟通，当事人更容易产生信任感与认同感，从而在潜移默化中放下戒备，接受律师的劝导与引导。⁷²在具体操作中，律师应避免生硬的说教或单向劝解，而是通过真诚的语言和自然的情感回应，营造一种平等、尊重、理解的氛围。例如，在离婚纠纷调解中，当双方情绪激动、互不相让时，律师可以先寻找双方的共同身份与情感联系点，如“你们其实都是两个孩子的父母”。这样一句看似平常的话，实际上具有极强的心理暗示效应——它将对抗双方从“敌对”角色转向“共同责任人”的位置，从而打破僵局。

接下来，律师可以进一步引导：“无论你们之间的矛盾有

⁷² 邹郁卓，印强：《家事调解的功能定位与制度设计——以厦门地区司法实践为样本》，载《湖北民族学院学报(哲学社会科学版)》，2019年第5期，第35页。

多深，作为父母，你们的目标是一致的——都希望孩子能健康成长，过得幸福。”这类表述能够让当事人从情绪化的指责状态回到理性思考，意识到问题的核心并非“输赢”，而是如何以最小的代价、最理性的方式，妥善处理家庭与子女问题。

（2） 介绍其他案例

在婚姻家庭调解中，当事人往往出于自我保护与防御心理，倾向于回避自身过错或弱点，甚至在陈述事实时选择性表达，以期在谈判或诉讼中占据更有利的位置。这种心理在离婚、财产分割、抚养权争夺等纠纷中尤为突出。面对这种情形，律师若一味被动倾听或仅就争议焦点作机械分析，往往难以突破当事人的心理壁垒，导致调解陷入僵局。因此，律师应当充分发挥自身的法律引导与社会协调功能，以理性、权威的方式引导当事人认清自身的法律地位、权利边界与义务承担。此时，“案例引入法”便是一种极具实效的调解策略。通过选取与案件性质、争议焦点高度匹配的真实案例，律师可以帮助当事人从他人的经历中获得启发，促使其客观审视自身的立场与行为后果。

例如，在财产分割或子女抚养纠纷中，律师可以适度引用典型案例进行引导。如可这样表达：“我们曾经处理过一个类似案件，当时丈夫坚持要求取得孩子的抚养权，但法院综合考虑了孩子的生活稳定性、父母双方的照顾能力以及孩子本人的意愿后，最终判给了母亲。后来这位父亲也意识到，

孩子健康成长比争一口气更重要。”通过这样的案例分享，当事人往往能够从情绪化的立场中抽离出来，理性地重新思考自身的诉求。

（3） 合力共同解决

在婚姻家庭案件的调解过程中，律师绝不应孤立作战。家事纠纷的本质，往往不仅仅是法律问题，更深层的是情感矛盾、家庭关系乃至社会支持系统的失衡。⁷³因此，律师在推动案件化解时，应充分利用多元化的社会资源，与法院、街道办事处、居委会、妇联、心理咨询机构等社会组织形成合力，共同构建一个系统化、立体化的家事纠纷解决网络。通过多方协作，可以有效整合专业力量，提升调解的社会认同感与执行效果，使当事人在更有温度的环境中达成共识。律师应主动承担桥梁与纽带的职能，在各方之间进行有效沟通与信息对接。例如，在案件进入诉讼调解阶段时，律师可以提前与法官沟通调解的总体思路、可行的分歧解决方案及可能的让步区间，让法院能够在更充分的信息基础上制定调解策略，从而提升调解的针对性和成功率。更重要的是，这种多方协作机制能够让当事人切身感受到法律并非冷冰冰的规则，而是一种有温度、有情理的社会支持体系。当调解过程中同时出现法官的专业判断、律师的理性引导、居委会的

⁷³ 张艳丽：《我国家事调解程序前置的立法设计》，载《河北法学》，2019年第10期，第26页。

邻里情感与社会关怀时，当事人的对抗心态往往会明显缓解，更容易回归理性，寻找平衡点。

5、 总结

《中华人民共和国民法典》的实施，标志着我国婚姻家庭法律制度进入了体系化与现代化的新阶段，也为婚姻家庭案件的调解工作提供了更为完善的法律依据与价值指引。然而，从实务层面看，家事纠纷调解仍面临诸多现实难点：当事人情绪化严重、信息不对称、证据掌握不足、信任基础薄弱以及调解资源分散等问题，依然制约着案件的高效化解与社会关系的实质修复。实践中，婚姻家庭案件的调解应注重程序标准化与方法多元化的结合。一方面，通过建立规范化办案流程，如制作当事人信息表、案件大事记、证据清单与案件进度表，确保信息完整、事实清晰、策略可控，从源头上提升调解的专业化程度；另一方面，律师应灵活运用多种调解方法，如共情沟通、案例引导、“以诉促谈”及多方协作机制等，针对不同类型纠纷精准施策，真正实现“以理服人、以情动人、以法化人”。总体而言，婚姻家庭案件调解的核心目标，不只是“案结”，更是“事了人和”。律师与各调解主体只有在尊重法律原则的同时，注重情理平衡、强化人文关怀，才能真正发挥调解在民法典体系中的独特价值。未来，随着法律制度与社会治理体系的进一步完善，婚姻家庭调解必将成为实现法治温度与社会和谐的重要载体。

公益法律服务在多元解纷中的模式探讨

姚娟

上海市锦天城律师事务所

内容提要：当前社会矛盾纠纷呈现出多元化、复杂化特征，人民法院“案多人少”的结构性矛盾日益突出。为优化司法资源配置，提高纠纷化解的质量与效率，构建并完善多元化纠纷解决机制，已成为优化司法资源配置、提升社会治理效能的关键之举。公益法律服务以其公益性、普惠性与专业性，与多元解纷机制的深度融合，不仅是应对社会矛盾复杂化、司法资源紧张的现实选择，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要路径。本文系统梳理了聚合型、协作型与科技赋能型三类典型服务模式，深入剖析了其在资源配置、服务质量、协同机制与科技应用等方面面临的现实困境，并据此提出了体系化的优化建议，以期为构建高效、普惠的纠纷解决生态提供参考。

关键词：公益法律服务；多元解纷；服务模式；社会治理

一、公益法律服务与多元解纷的理论基础

（一）公益法律服务的内涵与特征

公益法律服务是指政府部门、司法机关、社会组织、律师事务所、志愿者等专业机构和专业人员为公民、法人和其

他组织提供的无偿法律服务。公益法律服务具有以下特征：

1、公益性。公益法律服务不以追求经济利益为目标，旨在维护社会公共利益及弱势群体的合法权益。服务提供者通常不收取费用或仅收取象征性费用，以确保当事人能够获得必要的法律支持。

2、普惠性。公益法律服务以全体社会成员为服务对象，特别是聚焦于弱势群体，具备广泛的覆盖范围。只要满足服务条件，公民、法人以及其他组织均可享受公益法律服务。

3、专业性。公益法律服务的提供者具备扎实的法律专业知识和丰富的实践经验，能够深入理解当事人的法律需求，为其提供专业、准确且具有针对性的法律建议和服务。

公益法律服务的交付方式可根据服务对象的具体需求灵活选择，既可以是线下直接交付，也可以借助通讯设备、互联网等多元化手段进行交付。

（二）多元纠纷解决机制的内涵与特征

多元纠纷解决机制，又称多元解纷，是指通过诉讼与非诉讼手段相结合，整合各类解纷资源，构建多层次、多途径的矛盾纠纷化解体系。依据纠纷类型，当事人或者纠纷处理机构可灵活选择或组合运用调解、仲裁、协商、行政裁决等方式，以达到高效、经济、保密的纠纷处理效果。多元纠纷

解决机制具备以下特征：

1、灵活性。纠纷处理机构能够根据纠纷的具体类型和当事人的意愿，灵活选择最适宜的处理方式。既可以采用双方均认可的解决途径，也可以将多种方式有机结合。

2、效率性。多元纠纷解决机制旨在通过优化解纷资源配置，提升纠纷化解质效，降低纠纷处理成本，维护社会公平正义，进而促进社会和谐稳定。

3、协同性。多元纠纷解决机制的核心在于“多元”，需要多方联动。各方通过这种多层次、多维度的协同合作，形成了递进式的解纷链条。

多元解纷机制的建立与完善，既是应对社会矛盾纠纷多样化、复杂化的必然选择，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

（三）公益法律服务在多元解纷中的作用

公益法律服务参与多元解纷，并非是职能的简单叠加，而是基于二者在价值目标与功能优势上的深度融合，从而发挥以下重要作用：

1、案件分流，缓解司法压力。近年来，人民法院面临着巨大的案件压力，“案多人少”的问题日益突出。在公益法律服务的引导下，部分适宜非诉解决的纠纷（如小额债务、家

事邻里等)被分流至调解、和解等前端解决渠道,此举有助于有效减轻法院的审判压力,节约司法资源。

2、专业支持,提升解决效率。公益法律服务的“公益性”使其更易获得当事人的青睐,进而赢得他们的信任。公益法律服务提供者凭借其专业技能,帮助当事人清晰了解自身的权利与义务;同时,以中立、公正的立场介入,有助于缓解纠纷各方的对立情绪。

3、特殊群体,减轻维权难度。特殊群体因自身经济条件、社会地位、法律知识等方面的限制,往往在面对纠纷(如农民工讨薪)时难以有效维护自身的合法权益。借助公益法律服务,特殊群体可获得必要的法律援助,有效弥补其在纠纷解决中的劣势,保障其合法权益免受侵害。

二、公益法律服务在多元解纷中的典型模式

基于全国多地的创新实践,结合服务载体、参与主体与技术支撑的不同,公益法律服务参与多元解纷的模式可归纳为以下三类模式:

(一) 聚合型模式

聚合型模式是指以司法机关、政府部门或行业协会为枢纽,整合司法、信访、人社等行政部门资源,吸纳律师、调解员等专业人士参与,推动纠纷妥善化解。

1、法院诉调中心，全称为诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制对接中心，是人民法院为高效化解社会矛盾、推进多元解纷工作而设立的综合性服务平台。诉调中心集诉前调解、信访接待等功能于一体，依托法院资源，整合人民调解、行业调解、行政调解等社会力量，形成“一站式”多元解纷体系。如回民区人民法院的诉调对接中心针对不同类型的纠纷提供专业调解服务，设云端在线调解室、涉企案件调解室、行业协会调解室、工会调解室、代表委员工作室、特邀监督员工作室等多个专项调解室，构建基层治理新体系，满足人民群众多元化纠纷解决需求。⁷⁴

2、综治中心，全称为社会治安综合治理中心，是我国社会治理体系中的一个重要平台，主要依托政法职能，聚焦“安全”问题，承担矛盾纠纷预防化解和社会治安风险防控两大核心职责。综治中心的特点是通过物理空间与职能的集中，打破部门壁垒，发挥专业统筹作用。如营口市老边区综治中心打造的“1+7+9+15”模式——以综治中心为枢纽，整合公安、司法等7个部门，融合信访接待、法律援助等9项职能，设置15个便民窗口。司法调解室、诉前调解室、速裁法庭等专业区域一字排开，群众遇到纠纷无需“多头跑”，所有诉求

⁷⁴ 《【优化法治化营商环境 服务保障高质量发展】回民区人民法院成立诉调对接中心大力推进诉前调解业务》，载于微信公众号“呼和浩特政法”，网址：

<https://mp.weixin.qq.com/s/8B2nzJWVE1tkDCTu0FRRSw>，于2025年10月11日访问。

“一窗受理、并联办理”。⁷⁵

3、行业调解。行业调解是指由行业协会或行业性组织主导，针对本行业内发生的商事或技术性纠纷，通过专业调解员进行中立、专业、灵活的调解，以促成当事人达成和解协议的一种非诉讼纠纷解决机制。行业调解在金融、建筑、物业、证券等多个领域广泛应用。以“上海黄浦典协法律调解中心”为例，这是由上海典当行业协会发起设立的全国首家典当行业专业调解组织。该中心组建了由资深律师和典当评估师组成的专家库，并已在上海市内挂牌成立3家工作站。此外，调解中心与多家区人民法院建立对接机制，旨在帮助当事人高效解决各类金融、商事、民事类纠纷，降低诉讼成本，提高社会效益，为推动典当行业规范健康发展做出积极贡献。⁷⁶

（二）协作型模式

协作型模式指的是多主体跨部门、跨行业、跨层级协同参与，打破传统科层壁垒，整合多方资源以及专业支持，以对接解纷需求，协同发力。

⁷⁵ 《营口市老边区综治中心：“一站一窗”更方便 家门口的“解忧点”》，载于微信公众号“辽宁政法”，网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/RwOUVLdvmZUwiemPJK73nw>，于2025年10月11日访问。

⁷⁶ 《全国首家典当行业专业调解组织成立并完成首案调解》，载于微信公众号“上海金融官微”，网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/ppoLzbHiEuMzkipKpt2Ki0A>，于2025年10月11日访问。

1、三所联动。三所联动是上海虹口区首创，由公安派出所、司法所、律师事务所三方共同参与，通过资源整合、职能互补、协同发力，推动基层治理从“单兵作战”向“协同共治”转变，有效破解矛盾纠纷化解、法治服务供给等难题。调解工作由驻所人民调解员主持，充分听取当事人陈述，讲解有关法律法规和国家政策，耐心疏导，在当事人平等协商、互谅互让的基础上提出解决方案，帮助当事人达成调解协议。民警全程参与调解，维持调解现场秩序，告知扰乱现场秩序的法律责任，引导当事人控制情绪，避免过激行为。签约律师围绕矛盾纠纷提供法律咨询、法律建议等专业支撑，提请或协调司法所为符合条件的当事人代为申请法律援助服务。

77

2、府院联动。府院联动要求政府与法院建立常态化沟通渠道，发挥行政机关的组织优势与司法机关的专业优势，提升社会治理效能、优化营商环境、化解重大风险。该模式广泛应用于企业破产处置、种业知识产权保护、房地产烂尾项目复工、低效用地再开发、行政争议化解等多个领域。如在咸宁市中级人民法院及嘉鱼县人民法院落地的全国首个“府院联动-破产案件-体化管理平台”，为法院、政府、管理

77 《上海深化“三所联动”机制 提升矛盾纠纷化解质效》，网址：

<https://gaj.sh.gov.cn/shga/wzXxfbGj/detail?pa=f41aa3d5accbfad14fcfbf784730c1c7f3246599c78cf0fe4d4ac00be3a49a4838d5663a91735bf164e1ce7a3846171a6f89cd8d0bb43e938>，于2025年10月11日访问。

人、债权人等破产案件办理相关主体，以及银行、评估、审计、拍卖、鉴定等破产程序参与主体，通过信息共享、债权申报、资金监管，线上债权人会议、日志协同等服务，实现“让数据多跑路，群众少跑路，甚至实现零次跑”。⁷⁸

3、府检联动。“府检联动”中的“府”指政府，“检”指检察机关，强化行政机关与检察机关的沟通协作，各行政职能部门支持检察机关依法开展法律监督工作，认真做好行政复议、行政诉讼、检察建议落实等工作。在隗某甲诉门头沟区人民政府房屋征收安置补偿一案中，最高人民检察院第七检察厅、北京市人民检察院第七检察部以及门头沟区人民检察院三级检察机关，充分利用一体化办案机制，在区委、区政府的大力支持下，与区房屋征收事务中心、区规自分局等相关机关密切协作。最终，申请监督人隗某甲当场与区政府依法签订了和解协议，并撤回了监督申请，成功实质性化解了一起长达十一年的涉拆行政争议。⁷⁹

4、“法院+综治中心”联动。“法院+综治中心”联动是新时代“枫桥经验”的法院版实践——通过把审判力量整体嵌

⁷⁸ 《在咸宁市中级人民法院及嘉鱼县人民法院成功落地》，网址：

<http://www.xnszy.hbfy.gov.cn/DocManage/ViewDoc?docId=07d10924-cc8e-4d8a-9437-6afd88c792cd>，访问于2025年10月13日。

⁷⁹ 《加强府检联动 高质量办好每一个案件 三级检察院上下合力一体化办案助力法治建设》，载于微信公众号“京检在线”，网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/9weWfUgRAQDwVdfhQI7FPg>，访问于2025年10月13日。

入县级综治中心，让法官、调解员、网格员“同址办公”，把法律咨询、调解指导、司法确认、速裁审判、线上立案等全部集成到“一扇门”里，实现群众“最多跑一地、一次解纷争”。为深化多元解纷机制，多地要求基层法院随机选配法官、法官助理、书记员和退休法官组成诉讼服务团队入驻县级综治中心。今年3月，新疆法院积极贯彻“应进必进、能进全进”的方针，要求在6月底前如期完成基层法院100%入驻县级综治中心的目标任务。

5、“政府+法院+行业协会”多方联动。“政府+法院+行业协会”多方联动,是“枫桥经验”在行业治理领域的延伸,其本质是把“行政资源+司法资源+行业自律”整合在同一解纷链条上,形成诉前、诉中、诉后全周期治理体系,属于多元解纷大框架下的“专业化、市场化”子系统。如昆山市在2024年创新推出的“住建安居融诉驿站”平台,该平台通过诉源治理、提前介入、专业调处、诉调对接等“一站式”服务,成功构建了“法院+住建部门+行业协会”多方联动化解纠纷新模式。这一模式有效满足了建筑业多元高效解纷的需求,并取得了显著成效。

（三）科技赋能型模式

科技赋能型模式依托大数据、人工智能等前沿技术,构建线上线下融合的法律服务网络平台,借助智能终端、手机

等载体，实现法律服务跨时空供给与精准匹配。科技赋能型模式打破物理空间与资源分布不均等壁垒，显著提升法律的可达性与效率。如宁波海事法院打造的“海上共享法庭”，通过“一根网线、一块屏”集成了“浙江解纷码”、移动微法院、庭审直播系统等多个模块，推动远洋渔船矛盾纠纷及时就地化解。又如辽宁省朝阳市、云南省临沧市等多地使用“乡村法治通”智能法律服务系统，切实解决了群众获取公共法律服务费时费力的难题，让法治红利触手可及。

此外，各地普遍推广的“移动微法院”“浙江解纷码”等一站式平台，也为律师远程参与调解、提供法律咨询开辟了便捷通道，初步实现了“数据多跑路，群众少跑腿”。

三、公益法律服务参与多元解纷的实践困境

尽管上述三类模式已取得显著成效，但公益法律服务在多元解纷中的效能发挥仍面临诸多挑战。

（一）资源配置的有限性与失衡性

当前，社会纠纷正朝着多元化、复杂化的方向不断发展。公益法律服务提供者多擅长常规民商事及刑事案件，然而在面对各类新兴纠纷时，往往因缺乏相应的专业知识和实战经验，难以准确把握此类纠纷的特殊性及相关行业政策法规，致使服务效果大打折扣。

尽管我国已初步建成覆盖城乡的公共法律服务体系但优质法律服务资源在地域之间分布仍然不均。一线城市和东部发达地区拥有充足的律师及相关专业人员，能够支持复杂公益法律服务模式的运转。然而，在中西部地区，尤其是偏远县域，专业力量薄弱的问题依然突出，严重制约了公益法律服务的有效覆盖与质量提升。

（二）服务质量的管控体系缺失

目前，公益法律服务缺乏统一、规范的服务操作标准，这导致服务质量过度依赖承办人员的个人经验，从而在咨询到调解各环节均存在显著差异。部分服务因提供者不熟悉案件特点，未能把握实质问题，甚至出现“越理越乱”的局面，影响纠纷的有效解决。

同时，质量评价与考核机制尚不健全。尽管部分地区已推行评价制度，但仍存在评价主体单一、过度依赖服务对象主观反馈，评价指标笼统且未涵盖专业能力与服务效率等核心维度，以及监督薄弱、对履职规范性约束不足等问题，导致个别敷衍履职、流程空转的问题难以根除。

（三）多元主体的协调机制不健全

“府院联动”“三所联动”等多元协同机制虽在纠纷化解中发挥了一定作用，但整体协同效能仍受制于机制不健全的现实困境。一方面，不同部门之间的职责界定模糊、信息共

享不畅、程序衔接松散，导致案件流转效率低下，资源整合程度有限，部分“联动”仅停留在形式层面。另一方面，在多方参与的纠纷调处过程中，由于责任划分不清晰，容易出现相互推诿、协作脱节的问题。

此外，跨部门、跨层级的信息共享平台建设明显滞后，“信息孤岛”现象依然普遍存在，严重制约了案件的科学分流、协同处理及效果跟踪。由于缺乏高效的信息沟通与协调机制，不同服务主体可能对同一纠纷进行重复介入，这不仅导致公益法律服务资源的浪费，还可能增加当事人的诉讼负担，进而影响服务体验和问题解决的实效性。

（四）科技赋能的现实障碍与风险

科技在赋能公益法律服务的过程中仍面临多重现实挑战。一方面，在线调解、智能咨询等数字化服务模式在推广过程中面临“数字鸿沟”挑战，老年群体、偏远地区居民等由于文化水平与操作技能有限，仍高度依赖线下服务，技术普惠的价值未能充分体现。另一方面，当前智能法律服务系统功能多集中为基础法律问答，在证据分析、调解策略制定等复杂场景中难以提供有效支持。同时，人工智能辅助决策的准确性仍有待提高，其判断质量高度依赖背后数据库的更新速度与完整性。

此外，科技赋能法律服务平台在运行过程中收集大量案

件信息，在数据传输、保存与使用环节的安全性如未得到充分保障，将可能引发信息泄露与滥用风险，进而影响公众对数字化服务的信任。

四、完善公益法律服务参与多元解纷的路径建议

为有效破解上述困境，推动公益法律服务在多元解纷中发挥更大效能，现提出以下针对性的优化路径：

（一）优化资源配置与提升专业能力

在资源配置失衡方面，建议建立专业化资源调配机制。由省级司法行政部门牵头，依托律师协会，建立公益律师专业人才库，按纠纷类型设立劳动争议、知识产权、互联网金融等专业小组，实现精准派案。同时，推行“公益法律服务西部计划”，通过补贴激励、职称评定加分等政策，引导优秀律师向中西部地区流动。

在专业能力建设方面，建议制定公益律师能力提升计划。律师协会应定期组织新兴领域纠纷解决专题培训，邀请行业专家、资深法官及调解专家授课，重点提升律师在特定领域的专业知识和调解技能。同时，建立“传帮带”机制，由经验丰富的公益律师指导新律师，以快速提升其实务能力。

（二）构建服务标准与质量管理体系

在服务规范方面，建议建立全流程服务标准体系。由省

级司法行政部门会同律师协会，制定《公益法律服务多元解纷操作指引》，明确各类纠纷的接待咨询、证据收集、调解程序、文书制作等环节的标准规范。同时，开发标准化服务工具包，整合涵盖各类典型纠纷的调解方法指南与规范化文书模板，切实提升服务的统一性与规范度。

在服务监管方面，建议建立多维度质量评估体系。引入服务对象满意度、纠纷化解成功率、程序规范度、协议履行率等核心指标，通过第三方评估、专家评审、同行评议相结合的方式开展综合评价。在此基础上，建立“信用积分”制度，对服务机构和服务提供者的表现实施积分动态管理，并根据积分情况给予相应的奖惩措施。

（三）完善协同机制与信息共享平台

在协同机制建设方面，建议制定多元解纷协同工作实施细则，明确各部门在案件移交、信息共享、联合调解等方面的具体职责和处理时限。同时，在各级党委政法委牵头下，建立由法院、检察院、公安等多部门参与的联席会议制度，定期研判纠纷态势，协同处理重大复杂案件。

在信息互联互通方面，建议搭建统一的公益法律服务协同工作平台，整合在线咨询、案件分配、进度跟踪、质量评估、数据统计等功能，实现“一网统管”。该平台应向所有案件参与方（当事人除外）开放权限，便于实时查阅案件档案、

进展动态与处理结果。同时，各承办人员须按要求及时录入环节处理信息，确保纠纷化解全过程留痕、全流程可溯，提升工作的透明度与协同效率。

（四）推动科技赋能与数据风险防范

在科技赋能法律方面，建议推行差异化、适老化的数字服务策略。针对老年人、青少年等不同群体的使用习惯与能力特征，开发具备语音交互、视频导办、界面简化等功能的差异化服务界面，提升服务的亲和力与可用性。在推广智能法律服务系统的社区、村委会等场所，应配备专人提供操作引导与辅助支持，确保数字化服务真正落地、可用可达。

在数据安全防护方面，建议制定法律服务数据安全管理办法，明确数据采集、存储、传输、销毁全流程管理要求，探索运用区块链等可信技术增强关键数据的防篡改与可追溯能力。同时，建立算法备案审查机制，对智能咨询、风险评估等系统的准确性、公平性与合规性进行测评，防范技术应用中的隐性偏见与决策风险，确保技术应用的可靠可信。

五、结语

深化公益法律服务与多元解纷机制的融合，是回应社会现实与推动治理现代化的关键。破解当前困境，需聚焦制度、协同与技术三大抓手，以激发公益法律服务更大效能，构筑高效、普惠、可持续的解纷新格局，从而筑牢社会公平正义

与和谐稳定的根基。

我国行业调解现状概览

邓哲

北京恒都（上海）律师事务所

随着我国社会经济的发展和利益格局的变化，纠纷的矛盾类型也在不断发生变化，其中一个显著的特点是，行业类、专业类的纠纷规模日益增加，对行业性、专业性的调解需求也随之增长。

我们通常所说的行业调解，主要就是各行业协会或带有强烈行业协会特点的组织（以下统称“行业性组织”）所设立的调解机构或平台，通过专业优势促进当事人的沟通协调，并最终促成纠纷双方达成和解协议的专业性纠纷解决过程。

一、行业调解的主要特征

（一）行业纠纷的特殊性

绝大部分的行业纠纷双方都是同行（或是投资者/消费者与经营者的关系）。虽然诉讼是一种高效的争议解决途径，可以在具体交易和竞争关系中维护自己的合法权益。但是，从更长的时间维度上看，同行之间也不是绝对的对手，它们有时还需要形成合作关系。要柔性地处理争议以及纠纷之外的关系，调解是最符合双方长期利益以及行业发展生态的纠纷处理方式。

（二）调解需求的专业性

在处理行业纠纷时，法律知识和专业知识往往缺一不可。例如，在处理证券期货业纠纷时，调解员需要懂得证券期货的交易内容和规范流程，也要懂得相应的法律法规和行业监管规则，这些都是传统“老娘舅”式的调解无法满足的。因此，要满足行业性的调解需求，专业性是不可或缺的必要条件。

（三）行业调解的优势

行业调解可以利用自己的专业优势促成纠纷双方尽可能就纠纷解决达成合意，能为纠纷双方可能存在的合作关系留有余地，与诉讼、仲裁相较，至少存在以下优势：

1、从目的和动机上，行业组织处于行业整体健康发展的考虑，更加倾向于组织纠纷双方达成合意，也就更加有可能一揽子地解决双方之间的各种纠纷。

2、从能力和资源上，行业协会具有专业性强的调解员队伍，掌握更多行业资源，能够有更多筹码促进纠纷双方有效地进行沟通，并且为纠纷双方提供切合实际的建议或纠纷解决方案。

3、从成本和支出上，不管是社会成本（如声誉成本和关系成本），还是经济成本（如时间、人力、物力、精力、财力和各种机会成本），诉讼的成本都更高。如果双方利用行业协

会进行调解，社会成本和经济成本都会相对小得多。

二、行业调解的常见组织结构

所谓行业调解，最广泛的承载基础当然是各行业协会。我国现有行业协会、商会近7万家，很多行业协会均建立了自己的调解中心，另外还有类似中证中小投资者服务中心有限责任公司、中国证券投资者保护基金有限责任公司这样公司制法人性质的行业组织设立了纠纷调解部门，为相关行业的业务纠纷提供调解服务。我们梳理了这些调解中心的运转和管理模式，总结了其普遍的架构方式。

（一）专业委员会：指导、研究调解工作

代表性的管理模式是由行业协会设置一个与调解相关的常设的专业委员会。例如中国期货业协会内设的调解专业委员会（该专委会隶属于理事会，是纠纷调解工作的指导机构）、中国证券投资基金业协会内设的调解专业委员会，还有由上海市证券同业公会、上海市基金同业公会、上海市期货同业公会共同发起成立的上海市证券、基金、期货业纠纷联合人民调解委员会，甚至连中国证券投资者保护基金有限责任公司证券纠纷调解中心也成立了证券纠纷调解专业委员会指导工作。大部分这些专业委员会的主要职责在于指导调解工作、聘任调解员、指导调解员培训交流，研究、处理与

行业纠纷调解工作相关的专业问题，但不处理具体的调解案件。

（二） 调解平台、调解工作站：处理具体调解案件

具体的调解案件工作展开还是由各行业性组织所设立的线上线下平台、工作站、工作室来具体承担。例如，上海市金融消费纠纷调解中心跨省市设立了 105 个调解工作站；上海市证券、基金、期货业纠纷联合人民调解委员在三家同业公会分别设立了证券、基金、期货业调解工作室，处理涉及各同业公会会员单位的纠纷调解事务。又如，中证中小投资者服务中心有限责任公司纠纷调解部在全国 35 个省市设立投服中心调解工作站，工作站配备了人员、场地和现场、远程设备、设施，开展纠纷调解等相关工作。

（三） 线上平台：网络视频等调解方式成为普遍现象

多家调解组织都搭建了线上平台，纠纷当事人和调解员可以通过网络视频等方式参与调解。最为典型的是上海银行业纠纷调解中心，该中心是全国首家民办非企业性质的银行业纠纷调解机构，主要依托于微信公众号“银行业一站式纠纷调解平台”开展调解工作。从公众号中功能模块来看，除最基本的申请调解、调解结果查询、确认外，还有调解协议司法/仲裁确认、在线仲裁、在线法院等预设模块。又如，上海市金融消费纠纷调解中心所链接的中国金融消费纠纷调

解网，还集合了八省一市的 20 家金融调解组织；中证中小投资者服务中心有限责任公司纠纷调解部所依托的中国投资者网站平台；深圳证券期货业纠纷调解中心网站也有相应的线上调解功能。

三、行业调解的常见案件来源和启动机制

目前所见的绝大多数行业协会调解机构的案件启动机制主要可以分为两种：（1）行业协会接受的日常投诉纠纷；（2）法院委托/委派。这也基本等同于行业调解的案件来源渠道。

（一）行业协会接受的日常投诉纠纷

第一种启动机制是由行业协会自身属性和管理范围所决定的，当行业协会的会员单位之间或会员单位与投资者/交易相对方或其他利益相关者发生纠纷时，就有可能启动调解。例如天津市证券业纠纷人民调解委员会、中国期货业协会理事会调解委员会等。

这一启动机制下还可以根据协会内部的具体流转进一步细分，包括行业协会总会对地方分会的案件转办、行业协会之间的互相委托等。例如，根据《中国证券业协会证券纠纷调解规则》第三条之规定，“调解中心与地方协会通过调解工作系统完成证券纠纷调解申请的审核、纠纷转办、简易调

解处理、普通调解处理、调解员选定、调解期限管理及调解数据统计等工作。”再,根据新华社报道,“2016年9月8日,中证中小投资者服务中心有限责任公司与天津证监局、天津市证券业协会、天津上市公司协会、天津市期货协会、天津市证券业纠纷人民调解委员会共同签署了促进天津辖区证券期货纠纷解决合作备忘录。根据合作备忘录,各方将共同建立有利于中小投资者保护的证券期货纠纷调解的相互委托机制,共同明确委托流程以及各方职责。”

(二) 法院委托/委派

第二种调解启动机制很大程度上是为了缓解法院的收案压力。自2015年我国实行立案登记制后,法院诉讼案件数量迅猛增长,案多人少的问题非常突出。因此,对于当事人起诉到法院的适宜调解的案件,法院会在登记立案前,通过诉前引导、委派、委托、特邀等方式能够将一部分争议先行交由各种调解组织处理,这其中也就包括行业协会所设立的调解机构,争取尽量将纠纷化解在诉讼之前,最终形成“调解—仲裁—诉讼”的漏斗形争议解决形态。包括中国证券投资基金保护基金有限责任公司证券纠纷调解中心、上海市证券、基金、期货业纠纷联合人民调解委员会、上海市保险合同纠纷人民调解委员会等在内的大部分行业协会调解机构,都设置了这一种启动机制。

四、行业调解的调解员选定

法院诉讼案件的审判人员组成都是单数构成，一名法官独任，或者由法官、人民陪审员组成三人/五人的合议庭。但是在行业调解机构中，调解人员的构成就会更加灵活：大部分调解机构明确规定了，调解案件原则上由一名调解员独任进行调解，例如上海市证券、基金、期货业纠纷联合人民调解委员会；也有机构规定可以由两名或三名调解员组成调解小组进行调解，例如中国证券投资基金业协会调解工作部门。

调解员的选定程序，各调解机构比较相似。以比较典型的中国证券投资基金业协会调解工作部门的调解规则为例，“由独任调解员调解的，当事人应在五个工作日内协商选定一名调解员。由调解小组调解的，当事人应在五个工作日内协商选定两名调解员或各自指明一名调解员。首席调解员由当事人双方协商确定，协商不成的，由调解工作部门指定一名首席调解员。规定期限内，当事人不能选定调解员的，由调解工作部门指定。当事人也可以直接委托调解工作部门代为选定调解员。当事人不同意调解工作部门指定或代为选定的调解员的，视为不同意调解，调解程序终结。”又如《中国期货业协会调解规则》规定，“普通纠纷由一名调解员进行调解。争议金额较大、案情复杂的重大疑难纠纷由三名调解员进行合议调解。（第十五条）当事人应当在调解程序开始后5个工作日内从调解员名册中共同选定或共同委托协会指定

调解员，采用合议调解的，同时确定首席调解员。逾期未共同选定或者共同委托指定的，由协会代为指定。”可以看出，大部分规则与仲裁规则比较相近，应当是向仲裁进行了多方面的整体借鉴。

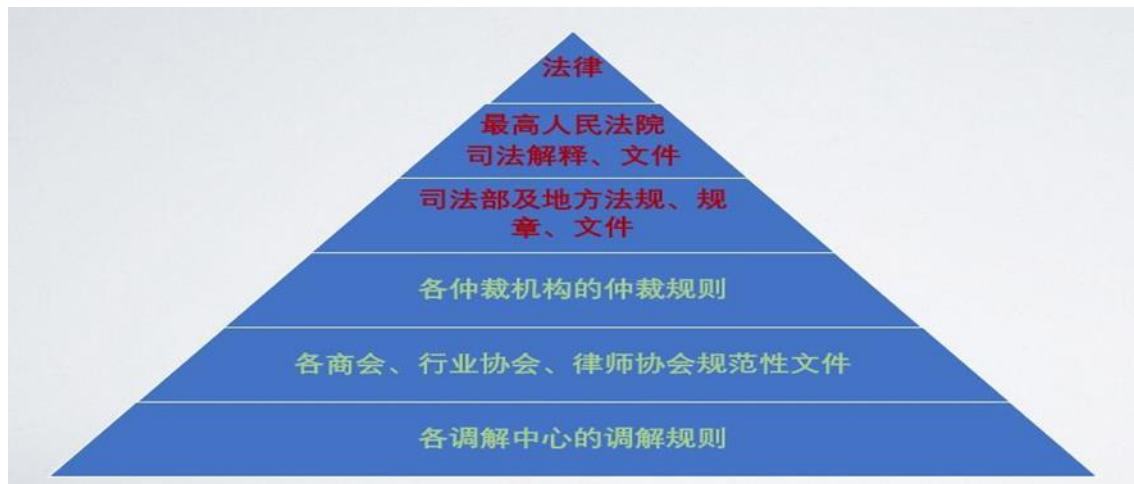
五、行业调解的规则与程序

（一）调解规则并不统一

我国目前并没有一部统一的对各类行业性调解组织和行业调解行为进行统一规范的法律，关于调解的相关规范众多且分散，大体可以分成立法和规则这两大层次。

立法包括《人民调解法》、《民事诉讼法》和《仲裁法》等法律，民事诉讼法司法解释及《关于人民法院进一步深化多元纠纷解决机制改革的意见》、《关于人民法院特邀调解的规定》、《关于开展律师调解试点工作的意见》、《关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》等最高人民法院颁布的司法解释或规范性文件，以及司法部、各级政府及法院发布的规范性文件，如《司法部关于进一步加强行业性专业性人民调解工作的意见》、《北京市高级人民法院关于印发〈“多元调解+速裁”工作规范性文件〉的通知》等。

规则包括各仲裁机构的仲裁规则、各商会/行业协会/律师协会的规范性文件和各调解组织的调解规则等。



（二）调解流程各有创新

大部分调解机构组织的调解流程都很相近，但常常会在个别环节中各有不同和创新之处。例如：

深圳证券期货业纠纷调解中心确立了投资者单方启动机制，“如果对方当事人属深圳市证券业协会、深圳市期货同业协会、深圳市投资基金同业公会会员，且已承诺接受调解中心调解的，投资者单方面申请调解即可启动调解程序。”

上海市金融消费纠纷调解中心于 2017 年 9 月试行中立评估制度，即对纠纷事实、责任认定、解决方案有较大分歧的案件，由独立的专家，基于各方陈述和证据，依据相关法律法规和其他规范性文件，作出中立的专业评估意见。这是对国际成熟经验和实践的良好借鉴，引入这一机制可以有助于双方更加理性清醒地对纠纷处理结果作出预判，更好地促使双方达成一致方案。

《中国期货业协会调解规则》为调解程序增加了回访流程，“协会对调解协议书执行情况进行回访。”有利于行业协会收集案件大数据，形成反馈。

（三）特别程序：小额简易程序

为更快更好处理小额纠纷，保护非机构方利益，多个调解机构都建立了小额纠纷快速处理程序。例如：中证中小投资者服务中心有限责任公司纠纷调解部采用电话、网络、书面等方式在较短期限内快速解决纠纷的调解活动。

简易调解适用于标的数额较小或不涉及资金、股权等给付的纠纷。与下文要介绍的单边承诺机制比较相似的是，上海市金融消费纠纷调解中心与上海地区 26 家银行业金融机构达成协议，对于赔付金额在 5000 元以下的纠纷，如果纠纷双方经调解不能达成一致，则由调解员根据法律法规、国家政策、行业惯例，依照公平公正的原则，提出调解意见。若消费者接受，则当事双方应接受并承诺履行该调解意见。

（四）特别程序：单边承诺

根据《中证中小投资者服务中心单边承诺调解细则（试行）》规定，单边承诺调解是指证券期货经营机构、资本市场其他主体承诺由投服中心根据纠纷事实和相关法律法规、部门规章、规范性文件、自律规则及行业惯例等提出调解建议，若投资者采纳该建议，证券期货经营机构或资本市场其他主

体应按照该建议与投资者签署调解协议并履行的调解方式。除投服中心外，还有其他部分行业协会也设置了这样的单边调解承诺机制用以约束其会员单位遵守并执行调解协议。这一机制主要建立在行业协会或类似组织对其会员单位的监督管理权限，属于与人民调解、行政调解的显著不同之处。

六、行业调解的执行与保障

（一）调解协议及公证/仲裁/司法确认

调解成功的，大部分的调解机构都是以书面调解协议的方式进行结案。中证中小投资者服务中心有限责任公司纠纷调解部规定，“网络调解达成的调解协议可采用电子签名或视频录像的形式进行确认，该协议与书面调解协议具有相同的法律效力。”

通过对多个调解机构规则的梳理发现，大部分都明确规定了调解协议可以进行公证确认、仲裁确认或司法确认，但能否通过这几种制度进一步强化调解协议的可执行性，关键还是在于调解与之衔接的效率高低。

一个代表性的案例是，天津市和平区人民法院司法确认中心、天津市证券业协会、人民调解委员会三方于2015年7月29日正式签署《关于建立天津市和平区人民法院司法确认服务中心证券业工作站的实施意见》，并成立证券业司法

确认工作站。工作站采用“科技+专业”的方式，利用计算机远程视频技术。基层法院与当事人通过视频，在了解确认双方当事人意思是否真实表达、协议内容是否合法且具有可执行性的状况下，将当事人共同申请司法确认的受理环节与人民调解协议的达成环节合二为一。

在互联网时代，“云协议”、“云确认”的机制方便了当事人，也可以免去线下送达环节，节省调解资源和司法资源，还是很有借鉴意义和推广必要性的。

（二）其他保障

除了司法确认和特别程序之外，还有一些机构采取其他方法对不履行调解协议的机构一方加以约束。例如，中证中小投资者服务中心有限责任公司纠纷调解部将依托诚信监管协作机制和强制执行机制，对不履行调解协议的主体纳入资本市场诚信监管范围，依法予以诚信约束。又例如，根据中国期货业协会理事会调解委员会制定的《调解规则》第二十六条规定，“会员不履行调解协议的，协会视情形给予其批评警示或纪律惩戒。”

七、行业调解的费用问题

行业性组织的非营利性特征决定了其不太可能通过案件收费的方式来完成自身的运营支撑。我们在调研过程发现，

大多数的行业性调解组织事实上也确实不收取调解费用，主要依靠协会经费或财政拨款进行保障和维持。例如，上海市证券、基金、期货业纠纷联合人民调解委员会规定，各同业公会分别对所属调解工作室的人员、办公场地、工作经费等方面提供保障。调解委员会办公室人员、办公场地、工作经费等由调解委员会主任单位提供保障。

当然，也有例外。虽然深圳证券期货业纠纷调解中心在其调解规则第九条中规定，“中小投资者与深圳市证券业协会、深圳市期货同业协会、深圳市投资基金同业公会的会员之间的纠纷，以及会员相互之间的纠纷，不收取调解费用。”但同样在深圳证券期货业纠纷调解中心网站中，一份《调解案件（暂行）收费办法》中规定了具体的收费方式、费用构成、退费流程：“调解费用包括日常管理费和调解员报酬。日常管理费包括：工作人员服务费、邮递费、通讯费、场地使用费、常用办公设备使用费以及其他为调解支出的费用。”“如调解不成功，在扣除调解过程中发生的实际开支费用（包括调解中心日常管理费及调解员报酬、差旅费等）后，预缴的调解费余额返还当事人。”

我国目前关于行业调解的政策导向和理论研究已经得到一定的重视，但是自上而下的制度层面还缺乏统一设计，实践中也还面临诸多困境。本文拟对我国行业性专业性调解

机构和调解机制的运作情况进行初步梳理，作为“大调解”机制建设的基础性调研工作的一部分。

律师调解制度的理论反思与实践优化研究—— ——基于诉源治理视角的分析

江骋骏

上海君澜律师事务所

摘要：诉源治理背景下，律师调解作为多元化纠纷解决机制的重要组成部分，在缓解“案多人少”矛盾、促进纠纷实质性化解方面发挥着独特作用。本文采用文献分析、实证研究和比较法研究等方法，对律师调解制度进行系统性考察。研究发现：律师调解具有法律服务与纠纷解决的双重属性，在多元解纷体系中凭借专业性、中立性、灵活性和市场化优势，在诉源治理中发挥分流、专业、治理和公信功能。然而，当前律师调解面临制度定位模糊、案源供给不足、激励机制缺失、权威性不强、市场化困境等实践问题。通过借鉴美国、澳大利亚等国经验，本文提出律师调解制度的优化路径：完善法律定位，构建公益轨道与市场轨道“双轨并行”的发展模式，优化案源供给、激励机制和质量保障机制，塑造专业权威、社会权威和制度权威。本研究在理论上拓展了诉源治理视角下律师调解的功能定位框架，在实践上为完善律师调解制度提供了系统化、可操作的优化方案。

关键词：律师调解；诉源治理；多元解纷；制度定位；市场化

一、引言

（一）研究背景与问题提出

党的二十大报告明确提出“完善社会治理体系”“健全共建共治共享的社会治理制度”，强调在社会治理中发挥多元主体的协同作用。在此背景下，诉源治理作为推进社会治理现代化的重要抓手，日益成为司法改革和社会治理的焦点议题。诉源治理是指通过源头预防、前端化解、关口前移等方式，在矛盾纠纷进入诉讼程序之前实现有效化解，从根本上减少诉讼增量的治理模式⁸⁰。这一理念的提出，既是对长期以来“案多人少”矛盾的现实回应，也是对传统“诉讼中心主义”司法观念的深刻反思。

近年来，我国法院受理案件数量持续高位运行。最高人民法院数据显示，2022年全国法院新收案件3300余万件，同比增长4.8%⁸¹。在此形势下，单纯依靠法院审判已难以满足人民

⁸⁰ 潘剑锋：《论新时代人民法院推进诉源治理的理论建构与实践优化》，载《法律适用》2024年第7期。

⁸¹ 最高人民法院工作报告（2023年3月），载《人民法院报》2023年3月8日第1版。

群众日益增长的多元化纠纷解决需求。构建多元化纠纷解决机制（Multi-Door Courthouse）成为必然选择⁸²。在众多非诉讼纠纷解决方式（Alternative Dispute Resolution，简称 ADR）中，律师调解以其专业性、中立性和灵活性的独特优势，逐渐成为诉源治理体系中的重要力量。

律师调解制度的发展始于 2017 年。当年 8 月，最高人民法院、司法部、中华全国律师协会联合印发《关于开展律师调解试点工作的意见》，在北京、上海、深圳等 11 个省（直辖市）开展律师调解试点工作。此后，各地积极探索，形成了多种实践模式。上海市 H 法律服务调解中心依托专业律师团队，成功调解大量公共冲突和商事纠纷，成为专业化治理的典型样本⁸³；北京、深圳等地法院设立律师调解工作室，将律师调解嵌入诉前程序，取得显著成效⁸⁴。2021 年 6 月，最高人民法院印发《关于人民法院进一步深化民事诉讼程序繁简分流改革的若干意见》，进一步强化了律师调解的制度地位。可以说，律师调解已从试点探索进入全面推广阶段。

⁸² 李卫国、谌锦华：《诉源治理视阈下我国调解机制现状及优化》，载《行政与法》2024 年第 5 期。

⁸³ 戴康，上海交通大学国际与公共事务学院，“论公共冲突的专业化治理——以上海市 H 法律服务调解中心为例”，《长白学刊》，2021 年第 2 期。

⁸⁴ 陆卫东：《推进上海律师调解试点工作更高质量创新发展的思考》，载《中国司法》2019 年第 1 期。

然而，在实践推进过程中，律师调解也暴露出诸多问题。从制度层面看，律师调解的法律定位尚不明确，相关立法散见于司法解释和地方规范性文件，缺乏统一的上位法支撑。从运行机制看，律师调解面临案源供给不足、激励机制缺失、质量保障薄弱等困境，导致律师参与度不高、调解成功率存在提升空间⁸⁵。从权威性看，当事人对律师调解的认知度和信任度有待提升，律师调解员权威性塑造面临困难⁸⁶。从市场化发展看，公益性定位与市场化需求之间存在张力，收费机制不明确，市场竞争力有待增强⁸⁷。这些问题的存在，制约了律师调解制度优势的充分发挥，也影响了其在诉源治理体系中作用的有效实现。

基于上述背景，本文从诉源治理的视角出发，对律师调解制度进行系统性反思与研究。具体而言，本文关注以下核心问题：第一，律师调解在多元解纷体系中应如何定位？其在诉源治理中的功能价值如何实现？第二，当前律师调解实践面临哪些困境？这些困境的深层原因是什么？第三，域外律师调解制度有何经验可资借鉴？如何实现本土化调适？第四，如何优化

⁸⁵ 李克武、黄佳乐：《诉源治理视角下律师调解制度半市场化改革研究》，载《特区实践与理论》2025年第3期。

⁸⁶ 陈洁茹、庄小香：《法院委派型律师调解员权威性树立问题研究——以家事纠纷解决为视角》，载《法学前沿》集刊2025年第1卷——长三角高质量发展研究文集2025年第1卷。

⁸⁷ 黄忠顺：《论商事调解的市场化》，载《人大法律评论》2020年第1期。

律师调解制度，使其更好地服务于诉源治理和社会治理现代化？

二、律师调解的制度定位与理论基础

（一）律师调解的概念界定与性质辨析

1. 概念界定

学界对“律师调解”的概念界定存在广狭之分。广义的律师调解涵盖律师以各种角色参与的调解活动，包括作为调解员主持调解、作为代理人参与调解、作为和解促进者协助达成和解等多种形式。狭义的律师调解则特指律师作为中立第三方调解员，运用法律专业知识主持当事人之间的调解程序，促使双方达成调解协议的活动。本文采用狭义概念，同时兼顾律师作为代理人参与调解的辅助性角色。

从实践来看，律师调解可界定为：具有律师执业资格的专业人员，在当事人自愿的基础上，以中立第三方的身份，运用法律知识、调解技巧和专业判断，通过居中调停、沟通协调等方式，协助当事人理性表达诉求、充分协商对话，最终促成纠纷和解的非诉讼纠纷解决方式。这一界定包含五项核心要素：执业律师的主体资格、当事人自愿参与、调解员中立地位、法律专业方法以及促成和解的目标导向。

2. 性质辨析

律师调解的性质定位直接关系到其制度归属和发展方向，理论界与实务界对此存在不同认识。第一种观点认为律师调解属于司法调解的延伸，理由是其主要案源来自法院委派或委托，应归入司法调解体系。第二种观点认为律师调解属于行政调解范畴，因其受司法行政机关监督管理，多数律师调解组织由司法行政部门设立或指导。第三种观点则主张律师调解属于社会调解或商事调解，应保持其独立性和市场化特征⁸⁸。

从实践观察来看，律师调解具有法律服务与纠纷解决的双重属性，其本质应归属于社会调解范畴，但在运作方式上呈现显著的多元化特征。

从法律属性观察，律师调解不同于司法调解。司法调解系法院在诉讼过程中主持的调解活动，具有国家公权力属性，调解书经司法确认后具有强制执行力。律师调解则是律师以私主体身份提供的法律服务，不具有公权力属性，调解协议的效力依赖于当事人合意和司法确认程序。两者在权力来源、程序性质和效力保障上存在本质差异。

⁸⁸ 黄忠顺：《论商事调解的市场化》，载《人大法律评论》2020年第1期

从运作方式观察，律师调解兼具公益性与市场性。法院附设型律师调解主要服务于诉源治理目标，体现公益属性；独立市场型律师调解面向商事纠纷解决需求，体现市场属性。以股东纠纷调解为例，律师调解工作室接受法院委派的小额股东纠纷案件，通常免费或低收费提供服务；而律所商事调解中心接受企业委托的复杂股权纠纷，则按市场标准收取费用。这种双重属性使得律师调解难以简单归入某一单一类型，而应视为兼具社会调解和商事调解特征的复合型纠纷解决方式⁸⁹。

从组织形态观察，律师调解组织既可以是律师事务所内设机构，也可以是独立的调解中心，还可以是法院、司法行政机关设立的调解工作室。这种多元化的组织形态反映了律师调解在不同场景下的功能分化，进一步印证了其复合型性质特征。

综合来看，律师调解应被定性为社会调解的一种特殊类型，既区别于人民调解的群众性特征，也区别于司法调解的公权力属性，而是以法律专业性为核心、以市场机制与公益导向相结合为运作模式的专业化纠纷解决方式。

（二）律师调解在多元解纷体系中的定位

1. 多元解纷体系的构成

⁸⁹ 李克武、黄佳乐：《诉源治理视角下律师调解制度半市场化改革研究》，载《特区实践与理论》2025年第3期。

多元化纠纷解决机制源于美国的“多门法院”(Multi-Door Courthouse)理论,强调通过调解、仲裁、协商等多种方式解决纠纷⁹⁰。我国多元解纷体系主要包括:人民调解,由人民调解委员会主持,依托基层群众性自治组织,适合解决邻里纠纷、家庭矛盾等基层纠纷;司法调解,由法院在诉讼过程中主持,具有权威性和强制执行力;行政调解,由行政机关主持,解决行政管理领域的纠纷,具有专业性和高效性;商事调解,由商事调解机构主持,解决商事纠纷,强调保密性和程序灵活性;律师调解,由律师作为调解员主持,运用法律专业知识促成纠纷和解。

各类调解制度在功能、组织、程序等方面各有特色。人民调解侧重情理劝导和道德说服,司法调解依托法官权威和诉讼压力,行政调解发挥行政管理优势,商事调解注重专业性和保密性。这些调解方式共同构成了我国多元解纷的制度网络⁹¹。

2. 律师调解的独特定位与比较优势

在多元解纷体系中,律师调解具有独特的功能定位和比较优势:

⁹⁰ 李卫国、谌锦华:《诉源治理视阈下我国调解机制现状及优化》,载《行政与法》2024年第5期。

⁹¹ 王福华:《中国调解体制转型的若干维度》,载《法学论坛》2010年第6期。

律师调解员具备系统的法律专业知识和丰富的法律实务经验具有专业性优势，律师能够准确把握纠纷的法律性质、权利义务关系，为当事人提供专业的法律分析和方案建议。以股东纠纷调解为例，律师调解员能够梳理公司章程、股东协议、历史决议等法律文件，厘清各方权利义务边界，分析诉讼风险成本，从而帮助当事人作出理性选择。相比于人民调解主要依赖道德说理和情理劝导，律师调解更强调法律专业性和理性说服⁹²。

律师作为独立的法律服务提供者，不依附于任何国家机关或社会组织，能够保持中立地位，公正处理纠纷。这种中立性既不同于法院调解的司法权威性，也不同于行政调解的行政主导性，更符合当事人自愿、平等协商的调解理念。当事人对律师调解员的中立性信任，是调解成功的重要基础。

律师调解不受诉讼程序的严格约束，可以根据纠纷特点和当事人需求灵活安排调解程序、调解方式、调解时间，提供个性化的纠纷解决方案⁹³。同时，律师调解可以在诉前、诉中、诉后各个阶段介入，与诉讼程序形成有效衔接。这种灵活性使得律师调解能够适应不同类型纠纷的个性化需求。

⁹² 张西恒：《论中国专业性社会调解的专业化特色》，载《政治与法律》2024年第7期。

⁹³ 熊跃敏：《律师调解：多元解纷机制的制度创新》，载《中国法学》2019年第5期，第62页。

律师调解可以采取市场化运作方式，通过合理收费激发律师参与积极性，形成可持续的发展机制。市场化机制有助于吸引高素质律师参与，形成良性竞争，最终提升调解服务质量。这一优势在商事调解领域体现得尤为明显。

3. 律师调解面临的定位困境

当前，律师调解面临“法院附设”与“独立运营”两种路径选择的张力。法院附设模式便于诉调对接，有助于案源供给，但可能削弱律师调解的独立性和市场化特征；独立运营模式有利于发挥市场机制作用，但面临案源不足、社会认知度低等问题。如何在两种模式之间找到平衡，既保持律师调解的独立性和专业性，又能获得稳定的案源和政策支持，是当前律师调解制度定位面临的核心问题。

（三）诉源治理视角下律师调解的功能价值

1. 诉源治理的核心要义

诉源治理是指通过源头预防、前端化解、关口前移等方式，在矛盾纠纷进入诉讼程序之前实现有效化解，从根本上减少诉讼增量的治理模式⁹⁴。其核心要义包括：理念转变，从“诉讼中心主义”转向“纠纷治理中心主义”，强调纠纷的实质性

⁹⁴ 潘剑锋：《论新时代人民法院推进诉源治理的理论建构与实践优化》，载《法律适用》2024年第7期。

化解而非仅仅案件的裁判；关口前移，将纠纷化解的重心前移至诉前阶段，通过多元化调解方式减少诉讼增量；多元参与，充分调动社会力量参与纠纷化解，形成共建共治共享的治理格局。

诉源治理的兴起源于法院“案多人少”矛盾的日益突出。近年来，随着经济社会发展和权利意识提升，各类纠纷大量增加，法院案件量持续攀升，法官工作负担沉重。诉源治理通过多元化纠纷解决机制，将适合调解的案件分流至诉前阶段，既减轻法院压力，也为当事人提供了更多元的纠纷解决选择。

2. 律师调解在诉源治理中的功能实现

在诉源治理体系中，律师调解具有独特的功能价值：

律师调解通过诉前调解、诉中调解等方式，有效分流进入法院的案件，缓解“案多人少”矛盾。据统计，部分试点地区律师调解的成功率达到60%-70%，显著减少了诉讼案件数量⁹⁵。通过将适合调解的案件引导至律师调解渠道，可以实现案件繁简分流，让法院集中精力审理重大复杂疑难案件，优化司法资源配置。

⁹⁵ 陆卫东：《推进上海律师调解试点工作更高质量创新发展的思考》，载《中国司法》2019年第1期。

律师调解员凭借专业法律知识，能够帮助当事人理性分析纠纷、准确认识权利义务关系，提出合法合理的解决方案。这种专业性不仅有助于提高调解成功率，更重要的是确保调解协议的合法性和可执行性，避免“和稀泥”式的调解，真正实现纠纷的实质性化解。

律师调解将专业法律服务嵌入社会治理体系，形成专业化治理模式⁹⁶。以建筑工程款纠纷调解为例，律师调解员不仅化解了具体的欠薪纠纷，还向当事人普及建筑工程合同的法律要点，引导其了解合同签订、证据保留、合法维权等法律知识。这种“个案调解+法治宣传”的模式，在潜移默化中传播了法治理念、培育了契约精神，促进了社会关系的和谐稳定⁹⁷。

律师作为法律职业共同体的重要组成部分，具有较高的社会公信力。律师调解通过规范的程序、专业的服务、公正的态度，能够增强当事人对调解结果的认同和信任，提升调解的权威性和公信力⁹⁸。这种公信力通过一个个成功案例逐步积累，形成良性循环，推动律师调解的社会认可度不断提升。

⁹⁶ 戴康，上海交通大学国际与公共事务学院，“论公共冲突的专业化治理——以上海市H法律服务调解中心为例”，《长白学刊》，2021年第2期。

⁹⁷ 张西恒：《论中国专业性社会调解的专业化特色》，载《政治与法律》2024年第7期。

⁹⁸ 陈洁茹、庄小香：《法院委派型律师调解员权威性树立问题研究——以家事纠纷解决为视角》，载《法学前沿》集刊2025年第1卷。

（四）律师调解的理论基础

律师调解制度的发展需要坚实的理论支撑。从多维视角看，律师调解的理论基础包括：

协同主义强调多元主体在纠纷解决中的协同互助和功能互补。在多元解纷体系中，律师调解与司法调解、人民调解、行政调解等应形成协同关系，而非竞争关系，通过优势互补、资源共享，共同服务于纠纷化解和社会治理。以家事纠纷为例，涉及情感因素较多的简单纠纷适合人民调解，涉及复杂财产分割和法律关系的纠纷则更适合律师调解。这种分工协作体现了协同主义理论的核心理念⁹⁹。

现代社会治理强调多元主体参与、专业化分工、合作共治。律师调解作为专业化治理的重要方式，体现了社会治理从“政府主导”向“多元共治”的转变，从“粗放管理”向“精细治理”的升级。律师作为专业人士参与纠纷化解，既减轻了政府和法院的压力，又提升了治理效能，是社会治理现代化的重要体现¹⁰⁰。

⁹⁹ 《协同主义理论下律师在调解中的作用——基于实证分析》，载《法律适用》2020年第15期。

¹⁰⁰ 潘剑锋：《论新时代人民法院推进诉源治理的理论建构与实践优化》，载《法律适用》2024年第7期。

程序正义理论认为，纠纷解决程序的公正性直接影响当事人对结果的接受度¹⁰¹。律师调解通过保障当事人自愿参与、充分表达、平等协商的权利，体现了程序正义的要求。在许多调解案件中，即使最终方案不是当事人最初设想的结果，但因为调解程序公正、当事人意见得到充分听取，双方仍然愿意接受和履行协议。这印证了程序正义理论的核心观点——程序的公正性往往比结果本身更重要。

从市场经济角度看，律师调解是法律服务市场的重要组成部分。通过市场化运作，可以激发律师参与积极性，优化资源配置，提升服务质量，形成良性竞争机制¹⁰²。当然，市场化并不意味着完全排斥政府支持，合理的模式应该是“市场+政府”双轮驱动：公益性调解由政府购买服务提供经费保障，市场化调解按市场规则运作实现可持续发展。

综上，律师调解在多元解纷体系中具有专业性、中立性、灵活性和市场化的独特优势，在诉源治理中发挥着分流、专业、治理和公信功能。其理论基础涵盖协同主义、社会治理、程序正义和市场理论等多个维度。明确律师调解的制度定位和

¹⁰¹ Bryan Clark, *Lawyers and Mediation*, Cambridge University Press, 2012, pp.105-108.

¹⁰² 黄忠顺：《论商事调解的市场化》，载《人大法律评论》2020年第1期。

理论基础，是优化律师调解制度、充分发挥其功能价值的前提和基础。

三、律师调解制度的实践考察与问题诊断

自2017年律师调解试点工作启动以来，各地积极探索，逐步形成了多种实践模式。通过对这些实践样态的梳理和运行成效的分析，可以更清晰地诊断当前律师调解制度面临的困境及其深层成因。

（一）律师调解的实践样态

根据组织形式和运作方式的不同，当前律师调解主要呈现三种实践样态：

第一，法院附设型是目前最常见的律师调解模式。法院在诉讼服务中心或特定场所设立律师调解工作室，通过委派或委托方式将适合调解的案件引导至律师调解渠道¹⁰³。这一模式依托司法资源，案源相对稳定，调解协议可便捷地进行司法确认。北京、上海、深圳等地法院普遍采用此模式，部分法院还建立了律师调解员名册，实行分类管理和动态考核¹⁰⁴。该模式

¹⁰³ 陆卫东：《推进上海律师调解试点工作更高质量创新发展的思考》，载《中国司法》2019年第1期。

¹⁰⁴ 律师调解制度的实证考察与完善路径——以京…(FBM-CLIA.1375127)，载《法律适用》2020年第7期。

以公益性为主导，律师调解员多以志愿服务形式参与，部分地区给予适当补贴。

第二，独立市场型是由律师事务所、律师协会或社会组织设立独立的律师调解中心，面向社会提供调解服务。上海市 H 法律服务调解中心是此类模式的典型代表。该中心由资深律师组成专业调解团队，承接公共冲突、商事纠纷等案件，采取市场化运作方式，建立了从案件受理、调解实施到协议签订的完整流程，取得了良好成效¹⁰⁵。该模式强调专业化和市场化，案源主要来自当事人主动委托、行业协会转介、企业法律咨询服务延伸等渠道。

第三，行政嵌入型是将律师调解嵌入公共法律服务体系，在公共法律服务中心设立律师调解工作室。四川省南充市嘉陵区的试点探索即为此类模式。该地通过政府购买服务的方式，为群众提供免费或低收费的律师调解服务，将律师调解纳入基层社会治理体系¹⁰⁶。该模式由政府主导，具有明显的公益服务性质，有助于提升基层法律服务水平和纠纷化解能力。

¹⁰⁵ 戴康，上海交通大学国际与公共事务学院，“论公共冲突的专业化治理——以上海市 H 法律服务调解中心为例”，《长白学刊》，2021 年第 2 期。

¹⁰⁶ 胡长城：《公共法律服务中心律师调解工作室试点探索与思考——以四川省南充市嘉陵区为例》，载《中国司法》2019 年第 1 期。

这三种模式各有侧重，反映了律师调解在不同场景下的功能定位：法院附设型侧重诉源治理和司法减负，独立市场型侧重专业化和商业化发展，行政嵌入型侧重公共服务和社会治理。但值得注意的是，这三种模式并非泾渭分明，部分地区的律师调解实践呈现出复合型特征，同时兼具多种模式的要素。

（二）律师调解的运行成效与局限

1. 运行成效

从试点实践看，律师调解取得了一定成效。

在案件数量方面，部分试点地区律师调解案件数量呈现逐年增长趋势。据上海市律师协会统计，上海律师调解中心2019年受理案件近千件，调解成功率达65%左右¹⁰⁷。这一成功率高于部分人民调解的平均水平，体现了律师调解的专业优势。

在纠纷化解方面，律师调解发挥了独特作用。在商事纠纷领域，律师调解员能够准确把握合同条款、交易习惯和商业逻辑，提出符合商事实践的调解方案；在家事纠纷领域，律师调解员能够兼顾法律规定和人伦关系，实现法理情的有机统一；在继承纠纷领域，律师调解员能够厘清复杂的财产关系和继承

¹⁰⁷ 陆卫东：《推进上海律师调解试点工作更高质量创新发展的思考》，载《中国司法》2019年第1期。

顺序，化解家族内部矛盾¹⁰⁸。这些案件的成功调解，既减轻了法院诉讼压力，也为当事人提供了更加高效、经济的纠纷解决方案。

在社会认同方面，参与律师调解的当事人对律师的专业性和中立性普遍认可，满意度较高¹⁰⁹。部分当事人反映，相比法官在庭审中的严肃氛围，律师调解的沟通更加平等和轻松，更容易表达真实诉求；相比人民调解的道德劝说，律师调解的法律分析更加理性和有说服力。这种认可度的提升，为律师调解的进一步发展奠定了良好基础。

2. 实践局限

然而，律师调解的局限性也不容忽视。

相较于庞大的纠纷数量和法院年均数百万件的受案量，律师调解的案件数量仍然较少，在整个纠纷解决体系中的占比很小，影响力有限¹¹⁰。即使在试点工作开展较好的地区，律师调解案件数量也仅占法院受案量的很小比例。这种规模上的局限，使得律师调解在诉源治理中的作用尚未充分发挥。

¹⁰⁸ 唐应欣：《继承纠纷调解实务思路与技巧——基于四起典型案例的律师调解实证分析》，载《中国律师》2025年第7期。

¹⁰⁹ 陈洁茹、庄小香：《法院委派型律师调解员权威性树立问题研究——以家事纠纷解决为视角》，载《法学前沿》集刊2025年第1卷——长三角高质量发展研究文集2025年第1卷。

¹¹⁰ 李克武、黄佳乐：《诉源治理视角下律师调解制度半市场化改革研究》，载《特区实践与理论》2025年第3期。

地区差异明显，试点工作主要集中在北京、上海、深圳、杭州等经济发达地区，这些地区律师资源丰富、法律服务市场发达、当事人法律意识较强。而中西部地区律师调解发展滞后，部分地区甚至尚未开展律师调解试点工作。这种地区差异反映了律师调解发展的不平衡性，也暴露了律师调解对外部条件的较强依赖。

法院委派的案件多为标的额较小、法律关系简单的案件，如小额借贷、邻里纠纷、简单合同纠纷等。复杂疑难案件、重大商事纠纷、新类型案件较少进入律师调解渠道。这种案件类型的单一性，一方面限制了律师调解专业优势的充分发挥，另一方面也影响了律师调解的社会影响力和品牌效应。

（三）实践困境的多维透视

律师调解在实践中面临的困境，可从制度、机制、权威和市场化四个维度进行系统分析。

1. 制度层面的困境

当前，律师调解缺乏专门立法，相关规定散见于《关于开展律师调解试点工作的意见》等规范性文件，法律位阶较低，约束力有限。律师调解的性质界定、组织形式、程序规范、调解员资格、调解协议效力等核心问题缺乏明确的法律规定。这

种制度供给不足，导致律师调解在实践中缺乏统一标准和规范指引，影响了制度的权威性和稳定性。

虽然根据《民事诉讼法》第一百九十四条，律师调解协议可以申请司法确认，但实践中司法确认程序存在诸多问题。一是申请程序繁琐，需要提交的材料较多，部分当事人缺乏申请动力；二是审查周期较长，部分法院从受理申请到作出裁定需要一个月甚至更长时间；三是审查标准不统一，不同法院对律师调解协议的审查尺度存在差异¹¹¹。更重要的是，调解协议本身不具有强制执行力，一旦一方当事人反悔拒不履行，另一方只能通过诉讼途径寻求救济，增加了履行风险和时间成本。

2. 运行机制的困境

案源是律师调解发展的基础，但当前律师调解面临严重的案源不足问题。从法院委派案件看，法院委派案件数量有限且类型单一，多为小额简单案件，且部分法院对委派案件持谨慎态度，担心影响审判效率和司法权威。从当事人主动选择看，社会公众对律师调解的认知度很低，大多数人在遇到纠纷时首先想到的是找法院或找律师打官司，很少有人主动选择律师调

¹¹¹ 李卫国、谌锦华：《诉源治理视阈下我国调解机制现状及优化》，载《行政与法》2024年第5期。

解。从社会转介机制看，行业协会、商会等社会组织的纠纷转介机制尚未建立，缺乏稳定的案源渠道¹¹²。

律师参与调解的积极性不足，很大程度上源于激励机制的缺失。从经济激励看，公益性定位使得律师调解多为无偿或低偿服务，律师付出大量时间和精力，但经济回报很少；市场化收费机制不明确，收费标准缺乏统一规范，律师担心收费会影响案源。从职业激励看，律师调解业绩难以在执业评价中得到体现，不计入律师事务所的业务考核，也不作为律师职称评定、评优评先的重要因素¹¹³。从荣誉激励看，虽然部分地区对优秀律师调解员进行表彰，但激励力度有限，影响范围不广。

调解质量直接关系到律师调解的公信力和生命力，但当前质量保障机制存在明显不足。从准入管理看，调解员准入标准不统一，部分地区对调解员的执业年限、专业领域、调解技能等缺乏明确要求。从培训体系看，调解员培训体系不健全，培训内容多侧重理论讲授，缺乏实战演练和案例教学，培训效果有限。从程序规范看，调解程序规范性不足，部分调解流于形式，存在“走过场”现象。从监督评估看，缺乏有效的质量评

¹¹² 纪琼：《论我国律师调解的制度定位》，载《河北法学》2020年第10期。

¹¹³ 李克武、黄佳乐：《诉源治理视角下律师调解制度半市场化改革研究》，载《特区实践与理论》2025年第3期。

估和监督机制，对调解过程和调解结果的监督主要依赖当事人投诉，缺乏主动的质量监控¹¹⁴。

3. 权威性与公信力的困境

相较于法院调解的司法权威和人民调解的群众基础，律师调解的社会认知度和信任度较低。部分当事人对律师调解的性质、程序、效力缺乏了解，存在疑虑和抵触情绪。有的当事人认为律师调解“不正规”，担心调解协议没有法律效力；有的当事人认为律师调解是“法院甩包袱”，对调解结果持怀疑态度；还有的当事人对律师调解员的中立性存疑，担心调解员偏向某一方¹¹⁵。这些认识误区和信任缺失，构成了律师调解发展的重要障碍。

律师调解缺乏国家公权力背书，调解员的权威主要来自专业知识和个人声誉，需要通过实践积累逐步建立¹¹⁶。但在实践中，权威塑造面临多重困难：一是部分律师缺乏调解技巧和经验，仅凭法律专业知识难以有效促成调解；二是律师调解员与当事人之间缺乏长期信任基础，难以在短时间内建立权威；三

¹¹⁴ 邓彰红、湘潭大学：《论我国法院附设律师调解制度的困境与出路》，载《湖南警察学院报》2019年第4期。

¹¹⁵ 陈洁茹、庄小香：《法院委派型律师调解员权威性树立问题研究——以家事纠纷解决为视角》，载《法学前沿》集刊2025年第1卷——长三角高质量发展研究文集2025年第1卷。

¹¹⁶ “诉源治理”视角下律师权威的塑造(FBM-CLIA.1341579)，载《法律适用》2020年第23期。

是律师调解的宣传推广不足，社会公众对律师调解员的专业能力和职业操守缺乏了解。

4. 市场化发展的困境

法院附设型律师调解强调公益属性，要求律师无偿或低偿提供服务，这虽然有利于诉源治理和减轻当事人负担，但限制了律师调解的市场化发展空间，削弱了律师参与积极性。独立市场型律师调解虽然可以按市场规则收费，但面临案源不足、收费困难等问题，难以形成可持续的商业模式¹¹⁷。这种公益性与市场性的定位矛盾，使得律师调解在发展路径上陷入两难境地。

在纠纷解决服务市场中，律师调解面临来自仲裁、商事调解等成熟机制的竞争。与仲裁相比，律师调解缺乏强制执行效力，吸引力有限；与商事调解机构相比，律师调解的品牌效应和市场认知度较低。此外，律师调解尚未形成明确的市场定位和差异化竞争策略，在高端商事纠纷解决市场中缺乏竞争优势¹¹⁸。

（四）困境成因的深层分析

¹¹⁷ 李克武、黄佳乐：《诉源治理视角下律师调解制度半市场化改革研究》，载《特区实践与理论》2025年第3期。

¹¹⁸ 市场化解纷视域下律师调解的检视与完善——…(FBM-CLIA.1375872)，载《法律适用》2021年第19期。

综合来看，律师调解面临的实践困境并非孤立存在，而是多种因素交织作用的结果。深层原因主要包括：

其一，律师调解缺乏系统的制度设计和法律保障，导致实践中缺乏明确的规范指引和有利的制度支撑。相关制度规定多为试点性、探索性的政策文件，缺乏稳定性和权威性。

其二，法院附设模式虽然便于推进试点工作，但过度依赖法院案源，导致律师调解丧失独立性，市场化发展受限；独立市场模式虽然具有活力，但缺乏案源和政策支持，难以可持续发展。两种路径各有利弊，但都未能实现理想状态。

其三，律师调解的价值和功能尚未得到社会充分认可，公众对律师调解的了解有限，信任度不高。这种认知缺失源于宣传推广不足，也源于律师调解自身的实践成效尚未充分显现。

其四，律师参与调解的经济激励、职业激励、荣誉激励都不足，导致律师参与动力不足。优秀律师更愿意将时间和精力投入到收益更高的诉讼代理或法律顾问业务，对公益性的调解工作缺乏热情，难以形成良性循环¹¹⁹。

¹¹⁹ 赵毅宇、廖永安：《我国律师调解制度中的角色冲突及其化解路径》，载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2019年第4期。

这些深层原因相互关联、相互影响，构成了律师调解发展的系统性障碍。要推动律师调解健康发展，必须从制度、机制、认知、激励等多个层面入手，进行系统性的改革和优化。

四、域外律师调解制度的经验与启示

律师调解制度在欧美发达国家已有较长的发展历史，形成了相对成熟的制度体系和运行机制。通过对美国、澳大利亚、英国等国家律师调解制度的系统考察，可以为我国律师调解制度的完善提供有益借鉴。但域外经验的移植并非简单的“拿来主义”，必须充分考虑制度环境、文化传统和发展阶段的差异，实现本土化调适。

（一）美国律师调解模式：市场化与专业化的典范

美国是现代 ADR 运动的发源地，律师调解作为 ADR 的重要组成部分，经过半个多世纪的发展，已形成高度市场化、专业化的成熟模式。

1. 制度发展脉络

美国律师调解的发展可追溯至 20 世纪 60 年代的 ADR 运动。1976 年，美国律师协会（ABA）成立特别委员会研究纠纷解决机制改革，系统评估调解在法律服务中的地位和作用，

推动调解制度的规范化发展¹²⁰。1990年《民事司法改革法》（Civil Justice Reform Act）要求联邦法院建立ADR项目，这一立法举措进一步促进了律师调解的普及和制度化¹²¹。此后，各州纷纷制定调解相关法律法规，建立调解员认证体系，律师调解逐步成为法律服务市场的重要组成部分。

目前，美国律师调解已广泛应用于民商事、家事、劳动、环境、知识产权等各类纠纷领域。根据美国调解协会（ACM）统计，全美约有10万名经过认证的调解员，其中相当比例为执业律师¹²²。律师调解不仅服务于诉讼案件的分流，更成为许多当事人解决纠纷的首选方式，在美国纠纷解决体系中占据重要地位。

2. 核心制度特征

(1) 高度市场化的运作模式

美国律师调解完全按照市场规律运行，调解服务作为法律服务产品在市场上自由竞争。这一市场化模式体现在多个层面：

¹²⁰ Dwight Golann, *Mediation Advocacy: The Role of Lawyers in Mediation*, ADR Center, 2013, pp.15-18.

¹²¹ Bryan Clark, *Lawyers and Mediation*, Cambridge University Press, 2012, pp.35-40.

¹²² Craig A. McEwen, "Lawyers, Mediation, and the Management of Divorce Practice", *Law & Society Review* 28, no. 1 (1994): 149.

市场主体多元化。美国律师调解的市场主体呈现多样化特征，既有独立执业的调解律师，按案收费为当事人提供调解服务；也有 JAMS、ADR Services 等专业调解机构，汇聚资深调解员组成调解团队，提供一站式调解服务；还有律师事务所内设的调解部门，将调解业务作为法律服务的延伸¹²³。这种多元化的市场主体格局，为当事人提供了丰富的选择，也促进了市场竞争和服务质量提升。

收费机制透明灵活。美国律师调解采取市场定价，收费标准根据案件复杂程度、调解员资历、地区经济水平等因素确定，并公开透明。商事调解通常按小时收费，费率在 200-500 美元不等，复杂案件和资深调解员的费率更高；家事调解、社区调解的收费相对较低；部分公益性调解为低收入群体提供免费或低收费服务¹²⁴。这种灵活的收费机制，既保障了调解员的合理收益，也为不同经济能力的当事人提供了选择空间。

竞争机制有效运转。在市场机制作用下，调解员通过专业能力、成功率、客户口碑等市场中竞争。优秀调解员凭借专业声誉和服务质量吸引更多案源，获得更高收益；不称职的调

¹²³ Bryan Clark, *Lawyers and Mediation*, Cambridge University Press, 2012, pp.89-95.

¹²⁴ Dwight Golann, *Mediation Advocacy: The Role of Lawyers in Mediation*, ADR Center, 2013, pp.156-160.

解员则逐渐被市场淘汰。这种优胜劣汰的竞争机制，促使调解员持续提升专业能力，改进服务质量，形成了良性竞争格局。

(2) 完善的专业化培训与认证体系

美国建立了系统的调解员培训和认证制度，保障调解员的专业水平。

培训体系规范化。各州普遍要求调解员接受专业培训方可执业。培训内容涵盖调解理论、调解技巧、沟通技能、法律知识、伦理规范等多个模块，培训时间一般为 40-60 小时，部分专业领域（如家事调解）要求更长时间的培训¹²⁵。培训方式包括课堂讲授、案例研讨、模拟调解、实习观摩等，注重理论与实践相结合。

认证制度严格化。多数州设立调解员认证机构（如州最高法院 ADR 委员会、州调解协会等），对调解员进行资格认证。认证标准包括教育背景（通常要求法律或相关专业学位）、培训经历（完成规定培训课程）、实践经验（主持一定数量的调解案件）等。部分州还实行分级认证，如初级调解

¹²⁵ Dwight Golann, *Mediation Advocacy: The Role of Lawyers in Mediation*, ADR Center, 2013, pp.45-48.

员、高级调解员、专家调解员等，不同级别对应不同的案件类型和收费标准¹²⁶。

持续教育常态化。调解员需定期参加继续教育，更新知识和技能，保持认证资格。继续教育内容包括最新法律变化、调解技术创新、伦理规范更新等，确保调解员与时俱进，保持专业水平。

(3) 多元化的调解类型与专业分工

美国律师调解呈现高度专业化和类型化特征，不同领域的调解形成了各自的专业体系：

商事调解：专门处理合同纠纷、公司纠纷、知识产权纠纷、并购争议等商事案件。商事调解员多为具有丰富商事法律经验的资深律师，熟悉商业运作规律和交易习惯，能够提出符合商业逻辑的调解方案。商事调解通常采取高收费模式，调解协议的标的额往往较大。

家事调解：专门处理离婚、子女抚养、财产分割、家庭暴力等家事纠纷。家事调解员需具备家事法律知识和心理咨询能力，能够处理当事人的情绪冲突，兼顾法律规定和家庭关系维

¹²⁶ Bryan Clark, *Lawyers and Mediation*, Cambridge University Press, 2012, pp.102-108.

护。部分州要求家事调解员必须接受心理学培训，获得专门资格认证。

社区调解：处理邻里纠纷、小额纠纷、消费纠纷等基层矛盾。社区调解强调社区参与和恢复性司法理念，调解员多为社区律师或志愿者，调解程序相对简便，收费较低或免费。

在线调解（ODR）：随着互联网技术发展，在线调解平台快速发展。eBay、PayPal 等电商平台建立了内部 ODR 系统，处理大量小额交易纠纷；Modria、FairClaims 等专业 ODR 平台为当事人提供便捷、高效的在线调解服务¹²⁷。ODR 突破了地域限制，降低了调解成本，成为律师调解的重要发展方向。

(4) 有效的调解协议效力保障机制

美国法律赋予调解协议明确的法律效力，为调解协议的履行提供有力保障。

根据《统一调解法》（Uniform Mediation Act），经双方当事人签字的调解协议具有合同效力，一方违约，另一方可诉请法院强制执行¹²⁸。部分州还允许调解协议经法院确认后转化

¹²⁷ *Mediation: The New Arbitration*, American Bar Association, 2015, pp.89-95.

¹²⁸ Uniform Mediation Act, National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, 2001, Section 6.

为法院判决（consent judgment），具有判决的强制执行力¹²⁹。这种效力保障机制增强了当事人对调解的信心，提高了调解协议的履行率，减少了“调解成功、执行困难”的问题。

3. 经验启示

美国律师调解的成功经验为我国提供了以下启示：

第一，市场化是律师调解可持续发展的重要路径。通过市场机制配置资源，激发律师参与积极性，形成优胜劣汰的竞争格局，有助于提升调解服务质量和效率。我国在保持公益性调解的同时，应积极探索市场化发展路径，允许律师调解采取合理收费，形成公益与市场并存的“双轨制”。

第二，专业化培训和认证是保障调解质量的关键。系统的培训体系和严格的认证制度，能够提升调解员的专业能力，增强调解的权威性和公信力。我国应建立统一的律师调解员培训和认证制度，明确准入标准，实行分级管理，确保调解员队伍的专业化水平。

第三，类型化和专业分工有助于提升调解的针对性和有效性。不同类型的纠纷需要不同的调解技巧和专业知识，专业化分工能够提高调解成功率。我国应鼓励律师调解向专业化方向

¹²⁹ Bryan Clark, *Lawyers and Mediation*, Cambridge University Press, 2012, pp.156-162.

发展，培育商事调解、家事调解、知识产权调解、劳动调解等专业领域的调解员队伍。

（二）澳大利亚律师调解模式：规范化与伦理化的典范

澳大利亚在借鉴美国经验的基础上，结合本国实际，形成了强调规范化和伦理化的律师调解模式，在职业道德建设和程序规范方面具有独特经验。

1. 制度框架与规范体系

澳大利亚律师调解的规范化发展得益于完善的制度框架。2011年，澳大利亚律师协会（Law Council of Australia）制定并发布《澳大利亚律师调解指南》（Australian Guidelines for Lawyers in Mediation），对律师在调解中的行为进行全面规范¹³⁰。该指南明确了律师作为调解员和作为代理人参与调解的职业道德要求、行为规范和技术标准，涵盖中立性、利益冲突、保密义务、专业能力、情绪管理等多个方面，成为澳大利亚律师调解的“行为准则”。

此外，澳大利亚《民事纠纷解决法》（Civil Dispute Resolution Act 2011）要求当事人在提起诉讼前应当真诚尝试调解等非诉讼纠纷解决方式，法院在受理案件时需审查当事人

¹³⁰ Kathy Douglas & Lola Akin Ojelabi, “Lawyers’ Ethical and Practice Norms in Mediation: Including Emotion as Part of the Australian Guidelines for Lawyers in Mediation”, *Legal Ethics*, Vol.26, No.2, 2023, pp.297-316.

是否履行了这一义务¹³¹。这一强制性规定进一步推动了律师调解的发展，增加了调解案源。

2. 核心制度特征

(1) 严格的伦理规范要求

《澳大利亚律师调解指南》对律师调解员的职业伦理提出了严格而系统的要求：

中立性与独立性。调解员必须保持中立立场，不得偏袒任何一方，不得将个人观点强加于当事人，不得利用调解员地位谋取不当利益¹³²。这一要求明确了调解员与代理律师的角色区别——代理律师代表一方当事人利益，而调解员必须超脱于双方利益之上。

利益冲突回避。调解员在接受委托前应充分披露可能存在的利益冲突，如与当事人有利害关系、曾代理相关案件、与一方当事人有业务往来等，确保调解的公正性¹³³。如存在利益冲突，调解员应主动回避或经双方当事人明示同意后方可继续担任调解员。

¹³¹ Civil Dispute Resolution Act 2011 (Cth), Section 4.

¹³² Law Council of Australia, *Australian Guidelines for Lawyers in Mediation*, 2011, Principle 2.

¹³³ Law Council of Australia, *Australian Guidelines for Lawyers in Mediation*, 2011, Principle 3.

保密义务。调解过程中的所有信息均应保密，调解员不得向外界泄露，调解中的陈述不得在后续诉讼中作为证据使用¹³⁴。这一规定保障了当事人在调解中的坦诚沟通，避免当事人因担心“暴露底牌”而有所保留。

专业能力要求。调解员应具备相应的法律知识、调解技能和沟通能力，确保调解程序的专业性。调解员应持续学习，提升专业水平，不得接受超出自身能力范围的调解委托。

(2) 情绪管理的创新实践

澳大利亚律师调解的一个显著创新是将情绪因素纳入调解规范，强调调解员的情绪管理能力。

《澳大利亚律师调解指南》明确要求调解员应当关注当事人的情绪状态，运用心理学技巧缓解当事人的负面情绪，营造理性协商的氛围。这一创新源于对家事调解实践的深入总结——家事纠纷（如离婚、子女抚养权争夺）往往伴随强烈的情绪冲突（愤怒、悲伤、怨恨等），如果调解员不能有效识别和管理这些情绪，单纯进行法律分析和方案建议，往往难以促成和解。

¹³⁴ Law Council of Australia, *Australian Guidelines for Lawyers in Mediation*, 2011, Principle 5.

为此，澳大利亚调解员培训中专门设置情绪管理、心理疏导、非暴力沟通等课程，要求调解员具备跨学科知识。实践中，调解员会运用积极倾听、情绪标识、共情回应等技巧，帮助当事人表达和释放情绪，引导双方从情绪对抗转向理性协商。

(3) 程序规范化与标准化

澳大利亚律师调解在程序上高度规范化，形成了统一的流程标准：

调解程序标准化。从调解启动（发送调解通知、确认参与意愿）、开场陈述（调解员说明规则、当事人陈述诉求）、分别会谈（单独沟通、探寻利益）、共同协商（联合会议、方案讨论）到协议达成（起草协议、签字确认），每个环节都有明确的程序规范和操作指引。

调解文书格式统一。调解通知书、调解协议书、保密协议等文书格式统一，便于操作和管理，也增强了调解的规范性和专业形象。

质量评估机制健全。建立了调解质量评估体系，通过当事人满意度调查、同行评议、案件抽查等方式评估调解员的表现，促进调解质量持续提升。评估结果与调解员的认证资格维持、案件分配、职业声誉等挂钩，形成有效的质量约束机制。

3. 经验启示

澳大利亚律师调解的经验为我国提供了以下启示：

第一，伦理规范是律师调解公信力的基石。明确的职业道德要求和行为规范，能够约束调解员行为，保障调解程序的公正性，增强当事人信任。我国应尽快制定《律师调解员职业道德规范》或《律师调解行为准则》，明确中立性、保密性、利益冲突回避等核心要求，将伦理规范转化为可操作的行为标准。

第二，调解技术的专业化需要跨学科知识支撑。律师调解不仅需要法律知识，还需要心理学、社会学、沟通学等跨学科知识。我国律师调解员培训应增加情绪管理、心理疏导、沟通技巧等内容，提升调解员的综合能力，使其不仅是“法律专家”，也是“沟通专家”和“情绪管理者”。

第三，程序规范化是保障调解质量的重要措施。统一的程序标准和文书格式，有助于规范调解行为，提高调解效率，增强调解的专业性和可预期性。我国应制定《律师调解程序规则》，明确调解流程、文书要求、质量标准等，避免调解程序的随意性和不规范性。

（三）英国律师调解模式：司法支持与市场运作的结合

英国律师调解在政府支持和市场运作相结合方面具有独特经验，形成了“司法鼓励+专业机构支撑+市场化运作”的发展模式。

1. 核心制度特点

(1) 法院的积极推动

英国法院在推动律师调解发展中发挥了重要作用。《民事诉讼规则》（**Civil Procedure Rules**）鼓励当事人在诉讼前尝试调解，法院可以建议或要求当事人参加调解¹³⁵。

更具约束力的是法院的“费用惩罚”机制：如果一方当事人无正当理由拒绝对方的调解邀请，即便最终在诉讼中胜诉，法院也可能因其拒绝调解的“不合理行为”而判令其承担部分甚至全部诉讼费用¹³⁶。**Halsey v Milton Keynes** 案确立了这一规则，产生了巨大的示范效应，使得当事人不敢轻易拒绝调解。

这种“强制鼓励”与“自愿调解”相结合的制度设计，在尊重当事人意愿的前提下，通过经济激励机制有效提升了调解利用率。

(2) 专业调解机构的支撑

¹³⁵ Civil Procedure Rules (UK), Part 1 and Part 44.

¹³⁶ Halsey v Milton Keynes General NHS Trust [2004] EWCA Civ 576.

英国建立了多个专业调解机构，如民事调解委员会（Civil Mediation Council, CMC）、争议解决中心（Centre for Effective Dispute Resolution, CEDR）等¹³⁷。这些机构在律师调解的专业化发展中发挥了重要作用：

制定标准。制定调解员行为准则、调解程序规则、调解质量标准等，规范调解行为。

认证调解员。对调解员进行资格认证和持续认证，确保调解员的专业水平。

提供培训。开展调解员培训课程，提升调解员的专业能力。

开展调解服务。直接提供调解服务或协调调解员与当事人对接，促进调解案源供给¹³⁸。

这些专业机构既获得政府支持和司法认可，又按市场规则运作，在政府与市场之间发挥了桥梁作用。

2. 经验启示

¹³⁷ *Mediation: The New Arbitration*, American Bar Association, 2015, pp.102-105.

¹³⁸ PR Callaghan SC, Institute of Arbitrators, Mediators Australia, NSW Chapter, “Roles and Responsibilities of Lawyers in Mediation”, *The Arbitrator & Mediator*, September 2007.

英国经验启示我们：司法支持与市场运作并非对立，而是可以有机结合。法院通过制度设计引导当事人选择调解，为律师调解提供稳定的案源；专业调解机构按市场规则提供专业化服务，保障调解质量；政府提供政策支持和资源保障，营造有利的发展环境。

我国可借鉴这一模式，在强化诉调对接的同时，培育独立的律师调解市场，通过“法院引导+机构支撑+市场运作”的模式，推动律师调解健康发展。

（四）域外经验的本土化反思

域外律师调解制度的成功经验具有重要借鉴价值，但必须认识到，制度移植不能脱离本土环境。本土化调适至关重要。

1. 制度环境的差异

欧美国家律师调解发展于成熟的市场经济和法治环境，当事人契约精神强、法律意识高、对律师职业信任度高，民事诉讼制度成熟、司法独立性强。而我国正处于社会转型期，市场经济体制尚待完善，部分当事人的契约精神和法律意识有待提升，对律师调解的认知和接受度存在差异。因此，我国律师调解不能完全照搬域外模式，需要充分考虑本土实际，进行调适性改造。

2. 调解文化传统的差异

我国有深厚的调解文化传统，“和为贵”“以和为本”的理念深入人心，人民调解制度在基层治理中发挥了重要作用，积累了丰富的实践经验。律师调解应在传承我国调解文化传统的基础上创新发展，而非简单西化。应充分发挥我国调解文化优势，同时借鉴域外的专业化、规范化、市场化经验，走中国特色的律师调解发展道路¹³⁹。

3. 发展阶段的差异

域外律师调解已进入成熟期，市场机制完善、社会认知度高、律师参与度高。而我国律师调解尚处于初创期，面临制度不完善、社会认知度低、律师参与度不高等现实问题。在发展初期，需要政府的政策扶持和资源投入，通过试点探索、经验总结、逐步推广的方式稳步发展，待条件成熟后再逐步市场化。这种“政府引导+市场机制”相结合的发展路径，更符合我国实际，也是其他后发国家发展调解制度的普遍规律。

综上，域外律师调解制度在市场化运作、专业化培训、规范化建设、司法支持等方面积累了丰富的丰富经验，为我国提供了有益借鉴。但在借鉴过程中，必须充分考虑我国的制度环境、文

¹³⁹ 戴康：《“去中心化”与“再中心化”：制度复杂性视角下的人民调解实践——以S市为例》，载《社会学研究》2019年第3期，第102页。

化传统和发展阶段，实现域外经验的本土化调适，避免“水土不服”，走出一条具有中国特色的律师调解发展道路。

五、律师调解制度的优化路径

基于前文的理论分析、实践诊断和域外经验借鉴，本章提出律师调解制度的系统化优化路径。优化路径涵盖法律定位、发展模式、运行机制、权威塑造、专业化建设等多个维度，旨在构建符合中国实际、服务诉源治理、具有可持续发展能力的律师调解制度。

（一）完善律师调解的法律定位

法律定位的明确是律师调解制度发展的前提和基础。当前，律师调解面临的首要问题是制度供给不足，缺乏明确的法律地位和规范支撑。

1. 明确律师调解的法律地位

（1）立法路径选择

律师调解的立法路径可有三种选择：其一，专门立法，制定《律师调解法》，全面规定律师调解的性质、组织、程序、效力等。这是最理想的方案，但立法周期较长，短期内难以实现。其二，在现有法律中增设专章，如在《律师法》修订时增设“律师调解”专章，或在《人民调解法》中增加律师调解的

相关规定。这一方案操作性较强，可作为当前的现实选择。其三，制定行政法规或部门规章，如由司法部会同最高人民法院制定《律师调解管理办法》或《律师调解规则》。这是当前最可行的方案，可以在短期内填补制度空白。

建议采取“短期+长期”相结合的立法策略。短期内，由司法部会同最高人民法院尽快制定《律师调解管理办法》，明确律师调解的基本制度框架。中期内，在《律师法》修订时增设“律师调解”专章，提升制度的法律位阶。长期内，待条件成熟后研究制定专门的《律师调解法》或在民事诉讼法中增设律师调解的相关规定。

（2）性质定位的法律确认

立法应明确律师调解的性质定位。律师调解应定性为社会调解的一种类型，而非司法调解或行政调解。理由在于律师调解由律师以私主体身份提供，不具有国家公权力属性；律师调解组织可以是律师事务所、律师协会或独立的调解中心，具有社会性、自治性特征；律师调解应保持独立性和市场化特征，避免过度行政化。

同时，立法应明确律师调解在多元解纷体系中的独特地位，强调其专业性、中立性、灵活性优势，与人民调解、司法调解、行政调解形成功能互补、协同发展的关系。

2. 强化调解协议的效力保障

调解协议的效力保障直接关系到当事人对调解的信心和调解协议的履行率。

(1) 完善司法确认程序

当前,《民事诉讼法》规定了调解协议的司法确认制度,但在实践中存在以下问题:一是申请司法确认的程序较为复杂,需要提交的材料较多;二是部分法院对律师调解协议的司法确认持谨慎态度,审查标准不统一;三是司法确认的周期较长,影响效率¹⁴⁰。

优化建议:其一,简化申请材料,明确律师调解协议申请司法确认只需提交调解协议书、当事人身份证明、律师调解员资格证明即可,无需提交其他繁琐材料。其二,统一审查标准,明确法院对律师调解协议的司法确认应侧重形式审查,主要审查调解程序是否合法、当事人意思表示是否真实、协议内容是否违反法律强制性规定和公序良俗,一般不进行实体审查。其三,缩短审查周期,规定法院应在收到司法确认申请后15日内作出裁定,特殊情况可延长至30日。其四,建立在线

¹⁴⁰ 李卫国、湛锦华:《诉源治理视阈下我国调解机制现状及优化》,载《行政与法》2024年第5期。

司法确认平台，实现司法确认的网上申请、网上审查、网上出具裁定，提高效率。

（2）探索赋予特定类型调解协议强制执行力

借鉴域外经验，可探索对特定类型的律师调解协议直接赋予强制执行力，无需经过司法确认程序。适用范围：可先在以下类型的调解协议中试点：一是标的额在一定金额以下（如10万元以下）的简单民事案件；二是双方当事人在调解协议中明确约定赋予强制执行力的案件；三是经律师协会或司法行政机关备案的调解协议。配套措施：建立严格的备案审查制度，确保调解协议的合法性；明确执行异议制度，保障当事人的救济权利。

（3）完善公证机制的运用

对于不适用司法确认的调解协议（如涉外调解协议、商事调解协议等），可引入公证机制增强其效力。当事人可以申请对调解协议进行公证，经公证的调解协议具有更强的证明力，在后续执行或诉讼中可作为重要证据。对于具有给付内容的公证调解协议，可以申请赋予强制执行效力的公证，当一方不履行时，另一方可直接向法院申请执行。

（二）构建“双轨并行”的发展模式

针对当前律师调解面临的”法院附设”与”独立运营”两种路径选择的张力，以及公益性与市场性定位的矛盾，本文提出”双轨并行”的律师调解发展模式。

1. 公益轨道：法院附设型律师调解

（1）功能定位

法院附设型律师调解应定位为服务诉源治理、承担社会责任的公益性调解模式。其主要功能是：分流法院案件，减轻诉讼压力；为经济困难群众提供免费或低收费的专业调解服务；协助法院化解矛盾纠纷，促进社会和谐稳定。

（2）组织形式

法院附设型律师调解可采取以下组织形式：其一，律师调解工作室，在法院诉讼服务中心或特定场所设立，由法院提供场地和基础设施，律师协会选派律师担任调解员。其二，特邀调解组织，法院与律师协会、律师事务所签订协议，委托其承担调解工作。其三，在线调解平台，依托”人民法院调解平台”等信息化平台，开展在线律师调解。

（3）运作机制

案件来源：主要通过法院委派或委托获得案件。法院在立案阶段对适合调解的案件进行识别，征得当事人同意后委派至

律师调解。适合案件类型：民间借贷、买卖合同、相邻关系、家事纠纷、小额债务等标的额较小、法律关系相对简单、双方有和解意愿的案件。

经费保障：采取政府购买服务、法院专项经费、律师协会补贴等方式保障运行经费。将律师参与公益调解的工作量纳入律师执业考核、年度考核、评优评先体系，给予荣誉激励；对积极参与、成效突出的律师给予表彰奖励；将公益调解业绩作为律师职称评定、担任律师协会职务的参考因素。

质量控制：建立律师调解员名册制度，在公开渠道予以公布，使得当事人可查询，明确准入条件（如执业满3年、无不良执业记录、经过调解培训等）；建立退出机制，对调解质量差、不积极参与调解工作、违反职业道德的调解员予以除名；建立当事人评价机制，定期收集当事人反馈，作为调解员考核依据。

2. 市场轨道：独立市场型律师调解

（1）功能定位

独立市场型律师调解应定位为满足市场需求、提供专业化高端服务的市场化调解模式。其主要功能是：为商事主体、高净值人群提供专业化、个性化的纠纷解决服务；开拓涉外调

解、知识产权调解、金融调解等专业领域；通过市场竞争提升调解服务质量，推动调解产业发展。

（2）组织形式

独立市场型律师调解可采取以下组织形式：其一，律师事务所调解中心，大型律师事务所内设调解部门或调解中心，为客户提供调解服务。其二，独立调解机构，由律师协会、行业协会、商会或社会资本设立独立的调解中心，面向社会提供调解服务。其三，在线调解平台，利用互联网技术开发在线调解平台（ODR），提供便捷、高效的在线调解服务。

（3）运作机制

案件来源：主要通过以下渠道获得案件：一是当事人主动委托；二是律师在提供法律顾问服务过程中发现纠纷并引导当事人选择调解；三是行业协会、商会转介的行业纠纷；四是与企业、金融机构等建立战略合作关系，承接其纠纷调解业务。

收费机制：实行市场化收费，根据案件复杂程度、标的额、调解员资历等因素确定收费标准。收费方式可采取：按小时收费（如每小时 200-3000 元）、按案件收费（根据标的额的一定比例收取）、包干收费（约定固定费用）等。收费公开：调解机构应公开收费标准，接受社会监督，避免乱收费。

品牌建设：通过提供高质量服务、成功化解疑难复杂案件、开展学术研究和社会宣传等方式，打造律师调解品牌，提升市场认知度和竞争力。专业化发展：聚焦特定领域（如商事调解、知识产权调解、金融调解、涉外调解等），形成专业优势，吸引高端客户。

3. 双轨协同机制

“双轨并行”模式的关键在于公益轨道与市场轨道的协同发展，避免相互冲突、恶性竞争。

（1）明确分工与定位

公益轨道侧重服务诉源治理、保障公平正义，承担社会责任；市场轨道侧重提供专业化高端服务、满足市场需求、推动产业发展。两者在功能上互补，在服务对象上差异化，形成“公益托底+市场提升”的格局。

（2）案件分流引导机制

建立科学的案件分流机制。对于经济困难群众、小额简单案件，优先引导至公益轨道；对于商事主体、复杂疑难案件、涉外案件，引导至市场轨道。法院在委派调解时应充分尊重当事人选择权，告知公益调解和市场调解的区别，由当事人自主选择。

（3）信息共享与经验交流

建立公益轨道与市场轨道之间的信息共享平台，定期开展经验交流、案例研讨、培训学习等活动，相互借鉴、共同提升。

（三）优化律师调解运行机制

运行机制的顺畅高效是律师调解制度发挥作用的关键。当前，律师调解面临案源供给不足、激励机制缺失、质量保障薄弱等运行机制问题，需要系统优化。

1. 拓宽案源供给渠道

案源是律师调解发展的基础。应多渠道拓展案源，形成稳定的案件供给机制。

（1）完善诉前引导机制

强化先行调解制度，根据《民事诉讼程序繁简分流改革意见》，对适宜调解的案件，法院应引导当事人先行调解。建议扩大先行调解的适用范围，将更多类型的案件纳入先行调解程序，同时将律师调解作为先行调解的重要方式。

优化诉调对接平台，进一步完善人民法院调解平台，将律师调解组织和调解员信息纳入平台，当事人可在线选择律师调解，实现“一站式”纠纷解决。

加强诉前调解告知：法院在立案阶段应向当事人充分告知律师调解的优势、程序、效力等信息，引导当事人选择律师调解。

（2）开发市场案源渠道

行业协会、商会转介机制，建立律师调解与行业协会、商会的合作机制，由行业协会、商会将会员之间的纠纷转介至律师调解。例如，房地产行业协会可与律师调解机构签订协议，将会员企业之间的合同纠纷委托律师调解；金融行业协会可将金融纠纷转介至专业的金融调解中心。

企业法律咨询服务延伸：律师在提供企业法律咨询服务时，可主动发现企业面临的纠纷风险，及时引导企业通过调解方式化解纠纷。律师事务所可将调解服务作为法律顾问服务的增值服务，拓展业务范围。

在线调解平台（ODR）开发：积极发展在线纠纷解决（**Online Dispute Resolution, ODR**），利用互联网技术打破地域限制，为当事人提供便捷、高效、低成本的调解服务。在线调解平台可整合律师调解资源，提供案件发布、调解员匹配、在线协商、协议生成、司法确认等一站式服务。

（3）加强社会宣传推广

提升社会认知度：通过媒体宣传、公益广告、法治宣传活动等方式，向社会普及律师调解的知识，提高公众对律师调解的认知度和接受度。

成功案例宣传：及时总结、宣传律师调解的成功案例，展示律师调解的优势和成效，发挥示范引领作用。

培育调解文化：通过多种方式培育“调解优先”“和谐共赢”的调解文化，引导当事人树立理性、和平解决纠纷的观念。

2. 完善激励保障机制

激励机制是调动律师参与积极性的关键。应从经济激励、职业激励、荣誉激励等多个维度建立健全激励保障机制。

（1）经济激励

公益案件补贴：对于参与公益性律师调解的律师，应给予合理的经济补贴。补贴来源可包括：财政专项经费（通过政府购买服务方式）、法院调解经费、律师协会补助等。补贴标准可参考当地律师服务收费标准，按案件数量或调解时长计算。

市场化收费规范：对于市场化律师调解，应建立合理的收费机制。制定收费指导价：由司法行政部门会同价格主管部门、律师协会制定《律师调解服务收费指导价》，明确不同类

型案件的收费标准区间，供当事人和调解员参考。收费协商机制：鼓励调解员与当事人协商确定具体收费，充分体现市场调节作用。收费公示制度：要求调解机构和调解员公示收费标准，接受监督，避免乱收费。

（2）职业激励

纳入执业评价体系：将律师参与调解的工作量、成功率、当事人满意度等纳入律师年度考核、执业评价体系。律师协会在进行律师执业评价时，应将调解业绩作为重要考核指标。

职称评定参考：将律师调解业绩作为律师职称评定（如高级律师、一级律师等）的参考因素，对调解业绩突出的律师在职称评定中给予倾斜。

优先推荐：在推荐优秀律师、人大代表、政协委员、律师协会理事等时，优先考虑在调解工作中表现突出的律师。

（3）荣誉激励

表彰奖励制度：定期开展优秀律师调解员、律师调解工作先进单位评选表彰活动，对表现突出的律师和机构给予荣誉称号和物质奖励。

调解专家人才库：建立律师调解专家人才库，对业务能力强、调解经验丰富、社会影响力大的资深调解员授予“调解专

家”称号，发挥其在疑难复杂案件调解、调解理论研究、调解员培训等方面的作用。

典型案例库建设：建立律师调解典型案例库，收录优秀调解案例，供调解员学习借鉴，同时通过案例宣传树立调解员的社会形象。

3. 强化质量保障机制

调解质量是律师调解的生命线。应从准入、培训、监督、评估等环节建立全流程质量保障机制。

（1）调解员准入机制

资质要求：明确律师调解员的准入条件，一般应包括：持有律师执业证书、执业满一定年限（如3年或5年）、无投诉、无不良执业记录、经过专业调解培训并考核合格等。

分类分级管理：根据调解员的资历、专业领域、调解经验等，通过考核实行分类分级管理。例如，设立初级调解员、中级调解员、高级调解员三个等级，不同等级的调解员可承接不同复杂程度的案件。

专业领域认证：对于商事调解、知识产权调解、金融调解、涉外调解等专业领域，应建立专业领域认证制度，只有经过专业培训并取得认证的调解员方可承接该领域案件¹⁴¹。

（2）培训教育机制

岗前培训：新任调解员应接受不少于 40 学时的岗前培训，内容包括：调解理论、调解程序、调解技巧、沟通技能、心理学知识、法律伦理、典型案例分析等。

在岗培训：调解员应定期参加在岗培训（每年不少于 20 学时），及时更新知识、提升技能。

跨学科培训：除法律知识外，应加强心理学、社会学、沟通学等跨学科知识培训，提升调解员的综合能力。

（3）监督评估机制

过程监督：建立调解过程监督机制，通过旁听调解、查阅调解笔录、回访当事人等方式，监督调解员是否遵守调解程序、职业道德。

质量评估：建立调解质量评估体系，评估指标包括：调解成功率、当事人满意度、调解协议履行率、调解时长等。

¹⁴¹ 张西恒：《论中国专业性社会调解的专业化特色》，载《政治与法律》2024 年第 7 期。

退出机制：对于调解质量差、违反职业道德、当事人投诉多的调解员，应予以警告、暂停调解资格直至除名。

（四）塑造律师调解的权威与公信力

律师调解的权威与公信力构成其制度生命力，应从专业、社会与制度三维度共同塑造。

1. 专业权威

调解员应不断提升法律与调解专业能力，熟练运用评估型、促进型、需求型等多种调解模式，并在特定领域实现专业化发展。

2. 社会权威

通过媒体宣传与典型案例展示提升社会认知度；发挥成功案例的示范引领作用；推动形成理性、和平、共赢的社会调解文化。

3. 制度权威

通过立法明确律师调解法律地位；制定统一程序规范，保障调解公正与规范性；完善司法确认与执行衔接机制，确保调解协议的法律效力。

六、结论与展望

律师调解制度的发展是一个系统工程，需要立法完善、司法支持、市场培育、社会认同的多方协同。在诉源治理的时代背景下，律师调解承载着分流诉讼、化解矛盾、服务治理的多重使命。通过明确法律定位、构建“双轨并行”发展模式、优化运行机制、塑造权威公信，律师调解必将在矛盾纠纷化解和社会治理现代化中发挥更加重要的作用，为推进国家治理体系和治理能力现代化、建设更高水平的平安中国法治中国作出应有贡献。

提升律师调解员在先行调解中作用的几点方法

施豪

上海君澜律师事务所

内容提要：

本文基于笔者兼具专职律师与律师调解员的双重实践经验，对比法院诉前调解与社会调解机构先行调解的差异。为提升律师调解员效能，从制度构建视角提出四项举措：一是建立专业分类制度，依据自荐、律所推荐、案例等多维度构建名录，实现案件精准匹配；二是开展常态化培训，聚焦调解技巧与风险防控，补齐程序能力短板；三是推动调解查明事实在诉讼中沿用，依据法律规定争取当事人同意，提升工作价值；四是构建多维评分机制，综合案件数量、成功率等指标，调动调解员积极性。这四项优化路径为发挥律师调解员专业优势、完善多元解纷机制提供实践参考。

关键词：律师调解员、专业化名录、调解培训、评分考核机制、事实查明沿用

一、先行调解制度的现状

近年来，全国各级法院深入贯彻习近平法治思想，通过建设多元解纷机制，从源头减少诉讼案件的发生。对于律师来说，最明显的改变就是原先案件立案进入法院，会由法院诉调中心受理，给出“诉前调”案号，由诉调法官专门负责案件的诉前调解；而现在，案件会由社会调解机构进行先行调解，若调解成功，由审查法官审查调解协议后出具民事调解书，若调解不成，则进入正常的民事诉讼程序。很多当事人甚至是律师都分不清“诉前调”与“先行调”二者之间究竟有何差别，认为仅仅是改了个名字。

笔者本职工作是一名专职律师，有幸于2024年通过选拔，入库成为浦东新区非诉讼争议解决中心的特邀律师调解员，在过去的一年多时间里参与了十多起案件的先行调解工作。这样的身份让笔者有机会同时体会、对比作为调解员和被调解人员的感受，在真正深入参与先行调解工作后，笔者发现法院诉前调解与社会调解机构先行调解在性质上大相径庭，并导致二者处理案件的结果、效率也存在较大的差异。

（一）诉前调解相比于先行调解的优势

从程序衔接的角度来说，在过往诉前调解时代，诉前调解是法院整体立案受理案件后的第一个小步骤，立案庭审查立

案条件通过后，意味着该案件已经正式进入法院系统内，诉前调解也有较为刚性的期限，到期调解不成将自动从“诉前调”案号转为“民初”案号，整体程序衔接十分的顺畅丝滑。但现在的先行调解，顾名思义，是案件正式进入法院之前的一个前置程序（即案件并未正式进入法院），虽然有些社会调解机构的办公地点就在法院内，但严格来说，案件并未经过立案审查，只是立案庭帮忙把案件转到了调解机构。在先行调解的过程中，往往不太会有可供查询的案号，拨打 12368 或在人民法院在线服务平台也难以查询到案件的具体信息和进展，若先行调解不成，还需要调解机构重新送立案庭进行立案。这些体验可能会让当事人觉得先行调解不如法院诉前调解可靠，存在一定的割裂感。

再看负责调解的人员，以往负责诉前调解的人员一般系诉调中心的法官，这些法官具有相当的审理民商事案件的经验，其权威性、专业性足以在气场上压制双方当事人或代理律师，并且诉调法官往往深耕调解工作，往往也有较为高超的调解技巧，这些因素都会使得双方当事人无法不重视调解法官的意见，从而提高调解的成功率。而主持先行调解的人员主要是社会调解机构中的专职调解员以及兼职调解员（包括律师调解员），机构内的专职调解员在处理案件的经验方面会弱于法

官，外部的兼职调解员虽然在法律素养和处理诉讼案件的经验上并无劣势，但毕竟调解不是本职工作，主持调解的技巧方面会有所欠缺，导致最终促成调解的概率降低。

（二）先行调解相比于诉前调解的优势

首先，最大的优势是成本和效率。人民法院案多人少的情况日益严重，诉调法官也是法院的在编人员，由诉调法官主持案件的调解工作并不能减少法院整体的工作量。而先行调解制度的引入，相当于把调解工作“外包”了出去，使得一些纠纷不那么激烈的简单案件，在正式进入法院前便处理完毕了，有一些案件若能直接履行的，甚至都不需要出具民事调解书，这无疑大大减少了法院的审判工作量，让法院可以集中精力攻克疑难复杂纠纷。而当事人也能节省诉讼费用，这无疑是一个多赢的局面。

其次，先行调解中的兼职调解员来自社会各行各业，即便只看律师调解员，这些律师往往也都从事各个不同的专业领域，若遇到一些特定领域涉及专业知识的案件，调解机构可以组织这些专业的兼职调解员主持、参与调解工作，给到各方专业意见，避免调解因“外行指导内行”而陷入僵局、流于形式，这是法院诉前调解所无法实现的。

二、提升律师调解员作用的几个方法

笔者自身兼任律师调解员，在接任这份工作的初期，却有几分迷茫，不知工作该如何开展下去。随着主持的案件逐渐增多，笔者观察、学习其他优秀同行、法官的调解思路，总结自身经验，形成以下制度层面的思考与建议，以期助力提升律师调解员的调解质效：

（一）建立律师调解员专业分类制度

前文中也提到，律师调解员库规模较大，广大律师调解员因自身律师本职工作所服务的专业领域，几乎具备了解决市面上常见纠纷所需的所有技能，如劳动争议、建设工程、公司股权、婚姻家庭等等。而比较遗憾的是，调解机构比较难以对律师进行分类评价，导致没能发挥这些律师在专业领域的特长，调解案件的分配往往以随机分配、先到先得、毛遂自荐、顺序排位等比较原始的方式进行分配，这样的分案方式，导致律师调解员自身是否具备该案件的专业知识完全随缘，无法做到精准的专业匹配，起不到先行调解队伍中专业力量对于解决纠纷的助力作用。

为解决这一问题，调解机构应着手建设兼职调解员的专业分类制度，分类的依据可以考虑以下层面：①律师本人自荐、②事务所推荐或事务所内专业部门任职情况、③从司法行政部门、律协了解到的相关情况、④收集律师调解员的其他专

业证书（如建筑师、注册会计师、税务师、医师执业资格等）、⑤律师诉讼案例、⑥过往调解成功案例等，通过这些维度，可以大致刻画律师在处理哪些案子上有经验、具备哪些领域的专业知识。一些简单的“万金油”案件仍可以采用原先较为传统的分案方式，而涉及到专业领域时，可在专业库中委任该领域专家，做到对症下药，力争药到病除。

（二）开展调解技巧、风险防控等方面的常态化培训

律师在自身的本职工作中所扮演的角色是问题的提出者而非解决者，是调解工作的参与方而非主持方，这导致虽然律师本身的职业经历可能参与过无数次的调解，但其缺乏作为调解员主持调解的经验。这些经验确实可以通过大量的调解案件堆积，令律师自行琢磨、总结出来，但律师调解员并非专职工作，没有那么多的时间也没有那么多的机会去接触大量的调解工作。为此，对律师调解员进行调解方面的培训就显得十分重要。律师在实体法律方面往往还是比较过硬，无需过多培训，需要培训的主要集中在调解相关程序方面，如调解技巧及风险防控。律师在本职工作中，往往是被调解的一方，有些资深法官、调解员在调解时能做到“润物细无声”，使得律师在还未曾感受到法官使用了什么技巧的状态下，便完成了调解。现在律师作为调解员时，就需要系统化学习这些技巧，比如释明利

弊、换位思考、褒扬激励、背靠背调解、AB分角、营造紧迫感、最后通牒等，让律师了解这些方法的操作方式、底层原理和使用技巧，并反复实践，使得律师补足调解技巧上的短板，成为实体和程序上的双重专家，可极大的增加调解成功率。

另一方面在需要法院出具民事调解书的先行调解中，律师调解员承担了一定程度上的准司法职能，需要慎之又慎。平日里，律师只需要提出自己的观点，是否采纳全由法院审核，而作为调解员时，律师调解员需要自行分辨双方陈述以及证据，尤其需要避免原、被告双方“手拉手”骗取调解书侵害国家或第三人利益的情况。因此，对律师调解员进行风险防控的培训教育也是刻不容缓的一项工作，重点培训律师调解员的证据甄别、事实查明、虚假风险防范等内容，避免因自身疏漏引发不必要的法律风险。

（三）推动调解查明事实在诉讼中沿用

再高明的调解员也无法保证每个案件均能成功达成调解，一旦案件无法达成调解，移送审判组织，往往调解时各方所作出的努力便付诸东流。绝大多数的调解过程中，双方不会只谈金额和解决方案，对是非对错闭口不谈。为了了解双方孰是孰非以确立调解基调，调解员一般都会询问事发经过，了解案件概貌，这些前期工作的工作量往往较大，也可以对后期的法官

审判起到一定的帮助作用，若随着调解失败而埋没着实可惜。而根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》的相关规定，在调解过程中为妥协而认可的事实原则上不得作为后续诉讼中的不利证据使用，但双方当事人同意的除外。在实践中，我们注意到在越来越多的调解笔录中，都会询问双方当事人是否同意将调解中查明的事实在后续的民事诉讼中直接沿用。调解查明事实的沿用会很大程度的增加调解工作的价值，减少法院工作量，甚至可能会反向促进当事人达成调解（如一方当事人意识到已查明的事实对己方不利）。更进一步说，若是调解员不光局限于事实查明，还能站在公平客观的立场上，对案件的审判结果提供一些预判性的意见供法官参考（无论法官是否采纳），那么先行调解工作的价值将得到最大化的实现。

（四）构建多维评分激励机制

法院对于法官、调解机构对于专职调解员都有专门的绩效考核，但调解机构一般不对兼职调解员进行有量化标准的考核。这种模式使得律师调解员调解的每个案件都是全新的案子，前后工作之间互不关联，这会导致律师调解员在遇到稍有难度的案件中产生畏难情绪，不愿深入研究复杂案件的材料，大不了案件调解失败，承接下一个简单案件就好，如此一来，

原本具备调解机会的案件也将因思想上的不重视而遗憾进入诉讼程序。

参照最高人民法院、司法部联合印发的《关于开展律师调解试点工作的意见》精神，建议由司法行政机关统筹建立跨机构评分平台，对律师调解员进行评分。评分的维度包括但不限于主持调解案件的数量、成功调解案件的数量、调解成功率、案件标的额、调解金额与原请求金额的下降比例、调解机构对律师调解员的评价及评分、法院对律师调解员的调解文书修改率、当事人满意度评分等。设置差异化权重计算综合评分，评分结果向社会公开，令调解机构及当事人对调解员的综合调解水平有一个具象的认知，也可作为调解机构委派复杂调解任务、年度评优表彰的参考依据，充分调动律师调解员的工作积极性和成就感。

以上方法仅是笔者在过往调解过程中遇到实际问题所引发的一些粗浅思考，这些工作方法可能会因操作复杂程度、建设成本等原因无法完全落地，但仍期望为完善先行调解制度、提高律师调解工作的整体成功率和办结效率起到一定的积极影响。文中疏漏之处，恳请同仁斧正。

律师调解制度研究

胡卫民

上海致格律师事务所

2017年9月30日，最高人民法院、司法部联合发布《关于开展律师调解试点工作的意见》（以下简称《律师调解意见》），在上海等11个省市开展律师调解试点工作。2018年12月26日，为进一步推动律师调解试点工作的深入开展，最高人民法院、司法部又发布《关于扩大律师调解试点工作的通知》，将律师调解试点工作扩大至全国范围。

2018年6月，为落实律师调解的具体实施方案，在上海全面开展律师调解工作试点，上海市高级人民法院、上海市司法局于联合印发了《关于在本市开展律师调解试点工作的实施方案（试行）》（以下简称《上海实施方案》）。

2019年11月，市司法局分别与市高院联合印发《关于进一步加强诉调对接工作的若干意见》，与市政法委、市民政局、市市场管局、市财政局联合印发《关于促进本市调解组织发展的若干意见》、与市民政局、市财政局联合印发《关于规范本市调解组织发展的规定》、与市财政局联合印发《关于政府采购人民调解服务的实施细则》等文

件，为构建上海大调解格局，创新发展，推动非诉讼纠纷解决中心建设提供了进一步创新支持。。

上海现有律师近 3 万名，律师事务所近 1600 家。上海律师调解实施方案的落地大大促进了上海律师参与调解工作的积极性，为上海对照国际最高标准和水平，探索律师调解“上海模式”，打造国际一流的营商环境等方面起到了重要的推进作用。

一、律师调解的概念及特征

现行的语境下，提及律师调解，可能存在以下不同的理解：其一、在诉讼、仲裁等纠纷解决程序中，由律师代理一方当事人进行调解，可以将其称为“律师代理当事人进行调解”，此类律师调解属于律师的一种代理活动。其二、在诉讼调解、行政调解、行业调解等其他调解程序中，律师受调解组织的委托而进行的调解，如人民法院委托律师调解，可以将此类律师调解称为“律师受其他调解组织委托进行调解”，属于受托调解活动。最后，是指律师作为中立第三人主持纠纷各方当事人进行调解以化解纠纷的一种活动，可以将其称为“律师作为中立第三方主持调解”，也是当前律师制度改革背景下的赋予“律师调解”新的时代含义，也即《律师调解意见》正式确定的律师调解概念。

根据《律师调解意见》对律师调解的定义，我们认为，律师调解与人民调解、行政调解、诉讼调解、商事调解等既相对独立又相互衔接。律师调解具有以下特征：

首先，律师调解属于诉讼外调解，不同于诉讼内由人民法院委托律师进行的调解。人民法院在登记立案后或者审理过程中，认为适宜调解的案件，经当事人同意，可以委托律师调解员进行调解。现行的司法制度中一般将此类诉讼内委托调解纳入特邀调解制度进行管理。诉讼外调解与诉讼良性互动，有利于真正实现“案结事了人和”。

《上海实施方案》中使用的是“诉前调解”及“诉中调解”的两个概念，且未作区分，统一纳入“律师调解”范畴。事实上，《上海实施方案》中的“诉中调解”与“诉讼调解”概念是相对应的。律师调解应定位为诉讼外调解，并应与诉讼内调解进行适当区分。

其次，律师调解属于社会调解的一种。关于社会调解，目前没有准确的定义，一般而言，社会调解是指纠纷发生之后、进入诉讼或仲裁程序之前，由各种社会力量参与的调解。^[1]也即排除司法调解、行政调解、仲裁调解之外的其他调解。行业通说认为，除了法院司法调解、行政调解等公力调解以及仲裁调解类司法调解之外，其他的人民

^[1] 汤维建：《关于制定“社会调解法”的思考》，载《法商研究》2007年第1期。

调解、行业调解、商事调解、律师调解都属于社会调解范畴。^[3]大力发展社会调解，有利于“诉讼中心主义”的缺陷与不足。

最后，律师调解属于典型的市场化调解。在现行的多元纠纷调解体系中，传统的人民调解属于无偿的公益性民间调解，由国家公共财政提供经费支持和保障。而所谓市场化调解即指按照“谁使用、谁付费”的市场化原则进行的有偿调解。调解的需求、供给及服务价格交由市场来决定和调整，对调解组织或个人进行商业化管理，调解组织要通过市场竞争来获得市场的认可。律师调解是最典型的市场化调解。根据深化司法改革的顶层设计，《律师调解意见》第6条明确规定，“鼓励和支持有条件的律师事务所设立调解工作室，组成调解团队，可以将接受当事人申请调解作为一项律师业务开展，同时可以承接人民法院、行政机关移送的调解案件”，进一步确定了律师调解属于市场化调解这一本质特征。《律师调解意见》同时还在第14条“建立科学的经费保障机制”中明确规定律师可以收取调解费及通过政府采购解决费用问题。《上海实施方案》在“律师调解费用”章节中也明确了律师调解的费用可通过政府购买法律服务的方式解决，也可以按照有偿、

^[3] 廖永安、蒋凤鸣：《新时代发展我国社会调解的新思路》，载《中国社会科学报》2018年1月18日。

低价的原则向双方当事人收取。当然，律师在坚持市场化调解的同时，也应注重公益性，承担相应的社会责任，积极参与到人民调解、行政调解等公益性调解工作中，用所具有的专业及职业优势，促进社会公平正义。

二、律师调解的工作机制及程序

律师调解作为我国多元纠纷调解制度的一种，仅有一般调解工作的规律和程序，也有其作为律师调解的一些特别属性，为此，《律师调解意见》对律师调解的工作机制及程序作了以下具体规定：

（一）关于律师调解案件的受理范围及来源

《律师调解意见》规定，“律师调解可以受理各类民事商事纠纷，包括刑事附带民事纠纷的民事部分，但是婚姻关系、身份关系确认案件以及其他依案件性质不能进行调解的除外”。对于律师调解的案件来源，《律师调解意见》规定，“既可以受理当事人直接申请主持调解纠纷，也可以承接人民法院、行政机关移送的调解案件”。

《上海实施方案》对律师调解与人民调解的有效对接进一步作了明确规定，即规定“亲属纠纷、邻里纠纷、医患纠纷等适宜人民调解的纠纷，应当向当事人推荐通过人民调解方式予以化解。当事人坚持要求律师调解的，律师可以调解”。

（二）关于律师调解告知及优先选择程序

《律师调解意见》规定，“律师事务所和律师接受相关委托代理或参与矛盾纠纷化解时，应当告知当事人优先选择调解或其他非诉讼方式解决纠纷”。

（三）关于律师调解会议成员组成及主持人的规定

《律师调解意见》规定，“律师调解一般由一名独任调解员主持；对于重大、疑难、复杂或者当事人要求由两名以上调解员共同调解的案件，可以由两名以上调解员合议调解，并由律师调解工作室或律师调解中心指定一名调解员主持。当事人具有正当理由的，可以申请更换律师调解员”。

（四）关于律师调解的期限及其延长规定

《律师调解意见》规定，“律师调解员根据调解程序依法开展调解工作，律师调解的期限为30日，双方当事人同意延长调解期限的，不受此限”。

《上海实施方案》规定，“调解期限一般为30日，双方当事人同意延长调解期限的，可以延长，但最长一般不超过3个月”。

（五）关于律师调解协议的出具及调解程序的终止

《律师调解意见》规定，“经律师调解达成协议的，出具调解协议书；期限届满无法达成调解协议，当事人不同意继续调解的，终止调解”。

《上海实施方案》对律师调解协议作了进一步的细化规定，即规定“律师调解协议应当包括纠纷当事人、争议事项、委托调解授权、调解过程、调解结果、执行方式等”。并针对“人民法院委托调解”、“当事人申请调解”两种不同的调解程序作了相应的规定。

（六）关于律师调解对无争议事项记载的特别规定

《律师调解意见》规定，“律师调解员组织调解，应当用书面形式记录争议事项和调解情况，并经双方当事人签字确认。调解程序终结时，当事人未达成调解协议的，律师调解员在征得各方当事人同意后，可以用书面形式记载调解过程中双方没有争议的事实，并由当事人签字确认。在诉讼程序中，除涉及国家利益、社会公共利益和他人合法权益的外，当事人无需对调解过程中已确认的无争议事实举证”。

（七）关于律师调解的回避制度

《律师调解意见》规定，“律师调解员系一方当事人或者其代理人的近亲属的；与纠纷有利害关系的；与纠纷当事人、代理人有其他关系，可能影响公正调解的，当事

人有权申请回避。律师调解员不得再就该争议事项或与该争议有密切联系的其他纠纷接受一方当事人的委托，担任仲裁或诉讼的代理人，也不得担任该争议事项后续解决程序的人民陪审员、仲裁员、证人、鉴定人以及翻译人员等”。

（八）关于律师调解协议的司法对接机制

调解的最大特点是调解协议一旦达成，就能即时履行。《律师调解意见》除了鼓励当事及时履行之外，为保障律师调解的实际效果，《律师调解意见》还规定了“支付令的对接机制”以及“司法确认对接机制”。《律师调解意见》规定，“调解协议中具有金钱或者有价证券给付内容，债务人不能及时履行的，债权人可以依法申请支付令。债务人未在法定期限内提出书面异议且逾期不履行支付令的，人民法院可以强制执行。经律师调解工作室或律师调解中心调解达成的具有民事合同性质的协议，当事人可以向律师调解工作室或律师调解中心所在地基层人民法院或者人民法庭申请确认其效力，人民法院应当依法确认”。这两项制度确保了律师调解协议的司法效力，消除当事人选择律师调解的后顾之忧。

《上海实施方案》除了进一步明确了司法确认及支付令的对接机制，还根据上海的司法实践，确定了诉讼调解效力

转换机制，即规定“人民法院委托调解成功的，当事人要求出具人民法院调解书的，律师调解员可以将达成的调解协议交由人民法院审查出具”。

（九）关于纠纷解决费用杠杆的特别规定

针对律师调解便捷高效的特性，《律师调解意见》规定，“当事人无正当理由拒绝或者拖延履行的，调解和执行的相关费用由未履行协议一方当事人全部或部分负担”。同时还规定，“当事人达成和解协议申请撤诉的，人民法院免收诉讼费。诉讼中经调解当事人达成调解协议的，人民法院可以减半收取诉讼费用。一方当事人无正当理由不参与调解，或者有明显恶意导致调解不成的，人民法院可以根据具体情况对无过错方依法提出的赔偿合理的律师费用等正当要求予以支持”，以发挥费用的标杆作用，鼓励当事人即时履行律师调解协议及优先选择律师调解。

三、对进一步完善现行律师调解制度的一些建议

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾反映到纠纷解决层面，便是当事人日益增长纠纷化解需求与国家纠纷解决资源供给发展不平衡不充分的矛盾。律师调解制度的推出恰逢其

时，律师是全面依法治国、建设社会主义法治国家的重要力量，在预防和化解矛盾纠纷方面具有独特的专业优势、职业优势和实践优势。虽然《律师调解意见》对律师调解作了全面部署，但律师调解作为新兴事物，在近期的探索及实践过程中反映出了一些问题及难题，比如定位不清晰、管理机制不明确、司法对接力度不强、经费保障缺失等问题。为此，对于进一步完善律师调解制度，提出以下建议：

（一）更新律师调解理念，适时推出律师调解职业化发展模式

十九大报告提出要坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，在全球调解趋势的发展浪潮中，调解理念所倡导的“利益共同体”更符合市场主体利益最大化的交易需求，我们需要坚持律师调解理念的现代化，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的现代化发展理念，推进律师调解的大力发展。

律师调解试点到一定阶段，可适时推出律师调解职业化的发展模式。所谓律师调解的职业化发展模式，即指成立专门的律师调解机构，使律师调解员成为职业性的调解员，来进行调解活动的一种工作模式。传统人民调解之所以无法满足现代社会纠纷解决的实际需要，在于人民调解

缺乏职业化和专业化水平。当事人选择律师调解的源动力在于期盼律师调解能够提供专业优质的调解服务，而优质的调解服务源于一支职业化的律师调解队伍。从律师调解目前的试点实践来看，大部分律师调解员为兼职调解员，调解队伍职业化程度低，为可能是未来制约律师调解发展的重要因素。为此，大力发展职业化律师调解中心，适时推出职业化律师调解员的资质认证制度，完善律师调解员职业水平的评价体系，加强律师调解员的行动规范，势在必行。

（二）健全律师调解的准入、机构设置及规范管理

律师调解作为一项创新律师业务，对参与的律师事务所及律师的职业素质、专业能力、责任心和管理水平等都有较高的要求，优秀的律师未必一定就能成为优秀的律师调解员。对于律师调解的工作资质管理制度方面还需要进一步细化，需要进一步完善律师调解员的资质认证标准，明确选任标准和退出机制，以确保律师调解队伍的职业化和专业化。

另外，律师调解机构的主体资格及组织建设方面也还需要进一步探索完善，可积极探索社会组织以及公司化的发展路径。

（三）健全律师调解的效力制度并完善司法确认程序

《律师调解意见》出台之前，律师作为第三人主持当事人的调解所达成的协议，只能依靠当事人的自觉履行，无法进行司法对接。实践中有探索通过“调证对接”（即将调解协议提交公证机关公证）的方式来获取强制执行效力，这种做法是可取的。至于律师作为调解员参与到人民调解组织、行政调解组织、行业调解组织或商事调解组织进行的调解以及参与法院的特邀调解，并获得司法对接，不是现行律师调解制度所要讨论的范畴。

虽然律师调解协议的法律性质目前还存在一定的争议，但通说认为，律师调解协议和其他调解协议一样，仍属于具有民事合同性质的协议。[6]

律师调解的效力问题是构建整个律师调解制度的核心问题，可以为这么说，没有律师调解的效力确认制度，就不可能有真正的律师调解，更不可能有律师调解的可持续发展。《律师调解意见》出台后，明确了“律师调解协议与支付令的对接机制”以及“律师调解协议的司法确认对接机制”，从根本上解决律师调解的效力对接及司法保障问题，但实践中还是存在一些障碍，尤其是司法审查的对接问题。进一步完善律师调解的效力制度，意义重大。除了鼓励和引导当事人及行履行协议之外，应尽可能提升司

[6] 朱楠：《商事调解原理与实务》，上海交通大学出版社，2014年8月第1版。

法确认程序的高效性及便利性，司法审查应仅对律师调解进行形式审查，不应涉及实体问题，只有“不违反法律、行政法规强制性规定”，调解程序合法，不存在恶意串通，虚假调解，便应出具裁定，确认其效力。[7]

（四）进一步完善政府采购及市场化经费保障机制

没有经费保障，也同样没有律师调解的可持续发展，纯公益性调解已有现行的人民调解资源供给及法律援助制度，体现不出律师调解的优势。《律师调解意见》虽然从制度上提出了财政保障、政府购买服务与市场化收费并行的律师调解经费保障机制，并辅之以诉讼费用的杠杆调节，为律师调解制度可持续性发展提供了重要保障。但是，目前律师调解缺乏明确的收费依据和收费标准，市场化的收费机制尚未建立，财政保障的付费标准又总体偏低，远不能与律师的其他业务相比，甚至不能覆盖成本。故律师调解要上规模、成业态，让律师成为纠纷解决专业团队的一员，市场化应是必然趋势。

（五）进一步提高律师调解的立法等级，将现行的《人民调解法》修订为《调解法》，将律师调解等其他新型调解制度纳入《调解法》中进行统一规范

[7] 罗天华：《论司法确认存在的问题及其完善》，来源 www.ysxfy.chinacourt.com，2014年2月21日发布

现行律师调解制度的构建主要依靠司法改革的相关政策，部分制度也是参照现行的《人民调解法》设计的。但在计划经济体制下建立并发展起来的《人民调解法》显然无法满足市场经济下律师调解制度的立法需求，因此，很有必要与时坐俱进，修订现行的《人民调解法》或重新制定新的《社会调解法》，完善与修改相关不适宜的法律条款，将律师调解、商事调解等相关类型的调解纳入到新的立法规范，对不同类型的调解组织的设立形式、调解员准入资质、收费机制、监管机制等作出不同的立法规定，为构建符合时代需求的多层次多元化大调解格局，既好做到有机衔接，又要能发挥各类调解各自的独特优势及价值。

新时代、新使命、新征程，《律师调解意见》为我们勾勒了新的律师调解制度，调解将成为律师参与国家法治建设的重要路径，我们律师要充分利用自身的专业特长与职业优势，积极投入律师调解“新蓝海”，成为打造共建共治共享的社会治理新格局重要力量。

不同国家 ADR 中的律师主导型调解及对我国的启示

马辉 殷昱

上海沪泽律师事务所

摘要：ADR 作为法院审判或法官判决的替代，受到了各国的高度需求。在 ADR 的多样化种类中，调解这一中立性更强的非国家性解决机制得到了广泛地应用，其中的律师主导型调解，在调解主体上的专业优势有利于实现多方利益的平衡，能兼顾效率与公正，世界上不同国家均形成了极具自身特色的律师主导型调解制度。在我国，因律师调解的实践基础尚有欠缺、法制规范尚不完全等原因，亟待探索中将律师主导型调解作为全新的法治建设的重点工程。

关键词：ADR，律师主导型调解，民商事纠纷，法治

一、ADR 的概念、发展背景及趋势

（一）ADR 的定义与特征

ADR，即 Alternative Dispute Resolution，字面意义可以理解“替代性纠纷解决方式”，其概念起源于美国，原是指 20 世纪逐步发展起来的各种诉讼外纠纷解决方式，主要

涵盖世界各国普遍存在的、民事诉讼制度以外的非诉讼纠纷解决程序或机制¹⁴²，故按实际意义来看，可以翻译为“非诉讼纠纷解决程序”、“审判外纠纷解决方式”等。

ADR 的定义，最早可见于美国 1998 年颁布的《替代性纠纷解决法》：“代替性纠纷解决方法包括任何诸神法官宣判以外的程序和方法，在这种程序中，通过注入早期中立、调解、小型审判和仲裁等方式，中立第三方在论争中参与协助解决纠纷”。由此不难看出，ADR 与传统的法院诉讼有以下三个方面的区别：（1）替代性，ADR 是将案件推入诉讼阶段前或正式审判前的解决纠纷的方式，是对法院审判或法官判决的替代；（2）选择性，当事人对一项已经发生的纠纷，可以在多种解决的途径中选择一种最恰当的解决方式，即当事人享有程序选择权¹⁴³，这也是当事人诉讼权利处分权的延伸；（3）功能性，ADR 的基本功能就是解决纠纷，无论是哪一方面的研究，都是为了能够更好地解决纠纷，保障各方当事人合法权益。

（二）ADR 的发展背景与现状

¹⁴² 参见范愉：《非诉讼纠纷解决机制》，中国人民大学出版社 2000 年版，第四章。

¹⁴³ 最早由台湾学者邱恭联先生于 1993 年提出，该选择权主要是基于主体性原则，主体性原则是国际法和宪法的原则之一。详见薛娟. 论我国法院非诉化调解制度的建构[D]. 复旦大学硕士论文, 2009. 4.

美国著名法社会学家马克·格兰特教授曾基于大量的数据与经验性资料论证，自 1980 年以来，美国在案件管理的背景下，审判结案率和诉讼率整体持续下降，诉讼在法律发展中的作用开始降低。有关诉讼爆炸的神话、传统的对抗性诉讼程序及其价值受到挑战，同时也为司法改革及功能转变带来了契机¹⁴⁴。日本学者将 ADR 兴起的背景概括为：一是减轻法院负担的必要性；二是扩大保证社会成员实现法律正义的途径及平等权利；三是避免审判解决纠纷的零和结果与僵化性，寻求使当事人双方都能高度满意的统一性的处理方式；四是全球化的进程导致涉外活动不断增加，需要通过中立性更强的非国家性解决机制处理多国或地区间的纠纷¹⁴⁵。

正是基于这一背景，世界各国及各地区开始积极推动 ADR，从最初逐渐接纳 ADR，放宽民间仲裁或调解机构的存在条件，再到积极鼓励 ADR 的建立合运行，目前在国际上，ADR 的发展已经呈现出被广泛需要的趋势，在北欧一些国家（如德国）和世界上的部分地区（如我国的香港特别刑侦局）开始出现强制调解程序，即要求所有或部分民事纠纷在起诉前均需经过调解，如德国、日本及我国台湾

¹⁴⁴ 参见范愉《从诉讼调解到“消失中的审判”》，载《法制与社会发展》2008 年第 4 期。

¹⁴⁵ 参见[日]小島武司、伊藤真编：《诉讼外纠纷解决法》，丁婕译，中国政法大学出版社 2005 年版，第 1-2 页。

地区等均在劳动、社会保障、家事等纠纷处理过程中建立了强制调解程序，ADR 在人权保护、社会治理、司法改革等方面的巨大潜力正在被深入挖掘。

作为 ADR 的“子集”之一，律师主导型调解也是其中的重要一环。但当前的研究主要集中于司法调解、行政调解等内容，对律师主导型调解在 ADR 中的地位尚无详细全面的研究与讨论，而在实践中，青岛律师调解中心、大连晟大律师调解中心等相关机构的建立也从侧面说明了律师主导型调解或已到了亟待进一步探索的时候。

二、ADR 的分类与律师调解制度

（一）ADR 的不同种类

根据主持主体的不同，可以将 ADR 分为五类：（1）法院附设的 ADR，如美国就在各级法院中设立了专门的 ADR 机构进行调解，日本法院也有类似的民事调停和家事调停制度；（2）行政机关与准行政机关性质的 ADR 机构，以劳动仲裁机构为代表的，劳动争议案件的仲裁前置程序就是最典型的 ADR；（3）民间团体性质的 ADR，我国的人民调解制度、美国的邻里司法中心、日本的交通事故纷争处理中心均是其中的代表；（4）律师调解机构，如前文提到的律师调解中心；（5）国际性 ADR 机构，主要以解决贸易摩

擦为目标。本文将主要研究律师调解制度中的律师主导型调解。

（二）律师主导型调解制度的概念

探讨律师主导型调解，要从最基本的调解说起。江伟教授、杨荣新教授认为：“调解就是在第三方主持下，以国家法律、法规、规章和政策以及社会公德为依据，对纠纷双方进行斡旋、劝说、促使他们互相谅解、进行协商，自愿达成协议，消除纷争的活动”，¹⁴⁶《牛津法律词典》对调解的解释为：“调解是替代性纠纷解决方式的一种，是指由独立第三方（调解人）协助争议或谈判各方当事人达成一个能够共同接受的冲突解决方案”¹⁴⁷在我国，调解指的是双方或多方当事人在发生民事权益纠纷时，由当事人申请，或者人民法院、人民调解委员会或者有关组织认为有和好可能时，为了减少诉累，经人民法院、人民调解委员会或有关组织从中疏导排解、说服教育，使得当事人互相谅解、争端得以解决的活动。可见，调解具有三大特点：中立性、自愿性、合法性。

¹⁴⁶ 江伟，杨荣新：《人民调解学概论》，法律出版社1990版，第1页。

¹⁴⁷ See Elizabeth A. Martin. Oxford Dictionary of Law. Oxford University Press, 2002, Page 311.

基于这三大特点，作为调解制度项下的律师调解制度，也可因律师参与程度的不同分为两类，一类是律师辅助型调解，也就是律师代理当事人，同其他当事人平等地沟通与协商、化解矛盾；一类则是律师主导型调解，根据谢佑平教授的观点：“当律师主持调解时，即律师调解，是指律师接手双方当事人的委托，以调停人的身份主持进行的调解。”¹⁴⁸笔者认为，律师主导型调解指的是律师接受各方当事人的共同请求，对发生的纠纷进行居中调停，帮助当事人达成和解协议的活动。作为ADR中的一部分，律师主导型调解不同于法院调解的程序化要求，更加依赖于当事人的自由选择，在法律规定和公序良俗的框架内，由律师居间平衡各方利益，从而实现和解。相较于行政调解和人民调解制度而言，律师主导型调解也不会受限于行政机关管辖范围和行政区域的限制，具有更大更广阔的可操作性。同律师辅助型调解相比，律师的独立地位也得到了各方当事人的确认，便于律师更加公正地根据证据、法律和事实对案件进行调解。

三、ADR 发展中不同国家的律师主导型调解制度

在发展初期，ADR 曾受到法律界的质疑，调解也曾被视为法治的对立物。但如今，ADR 的地位已不可同日而

¹⁴⁸ 谢佑平主编：《公证与律师制度》，中国政法大学出版社1999年版，第394页。

语。由美国律师协会联合国际律师协会、泛美律师协会、环太平洋律师协会等律师组织发起的“世界正义工程（the World Justice Project）”提出的“法治指数（the Rule of Law Index）”评估体系就已经将 ADR 作为评价法治的重要标准¹⁴⁹，这说明当代的法治观念已经从诉讼万能及法律职业人的垄断，越发向着尊重多元化、追求善治、鼓励社会参与、以平等协商对话赢得双赢的方向转变。在这一大趋势下，律师主导型调解或将成为各国争相发展的“主力军”。

（一）不同国家的律师主导型调解制度

1. 美国的律师主导型调解制度

美国司法仲裁调解与替代性纠纷解决公司（Judicial Arbitration Mediation Service，简称 JAMS）是全球最大的司法仲裁与替代性纠纷解决机构，它的调解员、仲裁员有超过 50% 都具有律师身份。一般而言，美国律师参与调解的范围主要是基层社区——法院受理案件后，法官通知当事人，告诉他们可以对案件进行先行调解，并有权选择法院

¹⁴⁹ “世界正义工程”及其举办的“世界正义论坛”规范了各国普遍接受的“法治”工作定义的 4 项基本原则：政府及其官员受法律约束；法律应当明确、公开、稳定、公正，并保护包括人身和财产安全在内的各项基本权利；法律的颁布、管理和执行程序应当公开、公平、高效；司法职业担纲者应由德才兼备、独立自主的法官、律师和司法人员组成，这些人员应数量充足、资源充沛并具有一定代表性。在这 4 项基本原则之上，“世界正义工程”及其举办的“世界正义论坛”总结出了具有世界代表性的评估一国法治状况的“法治指数”。详见 WJP Launches Most Comprehensive Rule of Law Index to Date, On November 28th, 2012, the WJP unveiled its Rule of Law Index 2012-2013; Factor 7-7.

调解员或私人调解员。在美国加州，律师作为私人调解员的收费，相对法院调解员而言较为昂贵，一般一天的调解收费可达 7500 美元，王牌律师调解员则需要提前预约排期，费用高达 15000 美元一天。尽管部分收费或高于诉讼服务费用，当事人往往会因为调解结果的高可接受度而更愿意选择并信任专业的律师调解服务。此外，律师调解员有时也会参与法院附属的调解，仍以加州为例，对于 15000 美元以下的小额诉讼，律师或将收取较低额度的调解费，但律师依然保持了很高的参与度，因为他们认为成为调解员，是一项荣誉，是对自身专业知识及实践经验的认可，因此，加州法院的大多数调解员都是律师。在“加州模式”的影响下，联邦第九地区法院和上诉法院均建立了一个非常完整和详细的法院调解规则，规定了律师调解的具体制度，取得了良好的调解效果与广泛的社会影响力。¹⁵⁰

2. 英国的律师主导型调解制度

同美国加州法院不同，英国法院不愿意设立专门的调解机构提供调解服务，反而是一些民间机构储备了大量的优秀人才以供纠纷的解决。例如，英国的国家律师 ADR 网络和争议解决中心（ADR Net Ltd.）就是处理商业纠纷最

¹⁵⁰ 王学泽，赖威森：《美国民事调解系统培训考察报告》，载于《中国司法》2016年第2期，第17-19页。

早、最重要的两个机构，此外还有国家律师 ADR 网络、咨询、调解服务中心（ACAS）、中小企业争议解决（CEDR）、ADR 集团（ADR GROUP）等。法院不愿设立调解机构也并非其不支持调解制度的适用，相反，英国法院倾向于以引导者的身份以各种措施鼓励 ADR 的运用，最常见的一点就是英国法院会通过诉讼费等经济杠杆使得当事人自觉选择调解，而相应地，所有民事法庭都必须提供 ADR 信息资源，也会提供法律援助资金，提示各方当事人选择 ADR。在这一基础下，英国的律师不仅可以以代理人的身份参与调解，也可以以中立调解人的身份为 ADR 民事机构提供调解服务。

3. 日本的律师主导型调解制度

日本的《民事调停法》规定，具有五年以上律师工作经验的律师，经最高法院任命，可以担任民事法庭法官，在调解的范围内具有与法官相同的权力。同时，日本法院还专门设置了“调停委员会”，一般由一名法官和两名民事调停委员组成¹⁵¹，其中具有民事纠纷处理专业知识的“德高望重”的律师就是委员的主要来源（任期两年，可连选连任）。一般而言，当事人或法院可以根据案件情况适用民

¹⁵¹ 袁索：《我国司法调解制度的改革与完善——以日本民事调停制度、诉讼和解制度为借鉴》，载于《中国律师》2011年第3期，第10-11页。

事调停，调停程序一般在法院进行且不会对外公开。调停成功后，调停委员会将出具与判决具有同等效力的调停书，若调停失败，调停委员会则将根据案件情况，依据法律规定和当事人意见作出可替代调停的决定，决定作出后，当事人可在两周内提出异议，逾期则该调停决定具有与审判一样的效力；若调停失败、调停委员会无其他决定或者当事人反对其他调停决定，就可以进入审判程序。值得一提的是，律师调停员甚至可以在对当事人进行劝说时告知法院审判结果也会与调停结果一致，以此来劝解当事人。

4. 德国的律师主导型调解制度

德国用汉字数字：“在调节中作为调解员的律师应该在诉讼中回避，主持调解的律师不得代表任何一方进行诉讼”。《联邦律师法》第 43 条亦规定：“任何一方的代理律师都不得担任调解员进行调解”。因此，担任调解员的律师要放弃相应的案件来源。此外，德国的律师调解制度对律师调解收费也进行了规定：当律师调解案件失败时，调解的费用由败诉方承担；律师调解员在调解结束后可收取的费用分为两种——失败案件 10 欧元，成功案件 20 欧元并得到一定的奖励。在律师调解制度体系化的背后，是律师调解技能的培训方式——德国律师协会和法学院会组织经

验丰富的律师撰写有关培训律师调解业务的实用教材¹⁵²，并用于学校的日常教学当中。

（二）我国律师主导型调解的概况及存在的问题

《最高人民法院关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》出台后，按照第 19 条的推动律师调解制度建设的意见指引，自 2017 年 11 月开始，我国各试点地区的高（中）院、司法厅（局）和律协在最高人民法院和司法部的相关文件要求下，相继落实了律师调解试点工作的实施方案。仅以四川省为例，至 2018 年 1 月底，四川律师就调解了 178 起案件，涉案标的额累计 502 万元，其中 34 起经司法机关确认，31 起被执行¹⁵³。除此之外，杭州、金华、襄阳等地均在律师调解制度建设上取得了不俗的成绩。

通过对这些试点地区律师调解制度的调查与研究，不难发现，我国的律师主导型调解模式主要可分为两大类：其一是实质主导模式，即人民调解委员会在接受当事人调解请求后，会同法院与司法行政机关协商，将案件主要调解工作授权律师事务所或律师个人并退出调解程序，将调解交由律师或律所主导；其二是专门机构模式，由律协或

¹⁵² 参见蔡惠霞：《德国调解制度新发展评析》，载于《人民法院报》，2013-07-12（008）。

¹⁵³ 参见吴忱：《180 家律所首批试点律师调解》，载于《四川日报》，2018-02-28（011）。

律所成立律师调解中心，于形式上独立于法院和司法行政机关，其中以青岛律协律师调解中心与大连晟大律师调解中心最为典型。

青岛律协律师调解中心是全国第一家律师调解机构，其前身于 2000 年交由青岛市律协管理，并于 2011 年取得了民办非企业法人地位且改名至今。青岛律协律师调解中心专门制定了调解规则，主要包括调解员的审慎义务、回避及更换制度、调解终止的情形，并明确了律师主导型调解的方式包括：同时会见双方当事人进行会议式调解；单独会见一方当事人并了解诉求后，经请求方或双方当事人的同意向专门机构申请鉴定；提出调解方案、起草调解协议并促使当事人签署等。

连晟大律师调解中心于 2008 年成立，其受理的调解范围除了涉外的和国内的一般民商事案件外，还包括知识产权、家庭纠纷、劳动仲裁等案件。这一机构有一显著特点是与法院合作密切，当地法院受理案件后，如果认为案件事实清楚、证据充分、双方当事人矛盾并不尖锐，在征询当事人同意后，可以直接将案件移交晟大律师调解中心进行调解，调解期限为 30 天。这样一来，调解中心产生的笔录、协议等都可以受原法院和当地劳动仲裁部门的承认并制定相应的法律调解文书。

但需要注意的是，鉴于律师主导型调解模式在我国仍然未得到全面的适用，制度及实践上的漏洞依然存在：委托人的资格、案件调解律师的资质等都需要法律的明确规定；律师主导型调解可适用的案件范围仍需要予以确定；办理案件的时间限制及收费标准等应当如何拟定也需要固定；律师的调查取证权“悬空”，很难形成对调解的主导“地位”；律师调解后产生的和解协议等尚需法院或劳动仲裁部门的认可方可形成执行效力。

四、我国律师主导型调解模式发展的几点意见

任何制度的建设都不会是一马平川的，ADR也是如此。尤其在调解制度上，我国一直以来形成的“和为贵”理念是最好的发展ADR的传统基石。不过我们也应当注意到，虽然在我国古代社会，调解一直被视为一种重要的解决沟通的方式，但随着我国经济和社会的发展，传统的民间调解已经无法满足纠纷解决的需要。而诉讼数量的爆炸式增长，法院所承受的压力、当事人所承受的诉讼成本都将直接影响着纠纷解决的效率。因此，律师主导型调解或将在现有的调解模式上新增一个全新的“强力”主体，以我国的律师培养及执业考核制度为依托，建立起扎实的律师主导调解方向的新型模式。为此，笔者有以下几点建议：

（一）完善律师调解员的选任制度

首先，应对律师调解员设定一定的从业年限及考核标准，将资历深厚、德才兼备作为选任的硬指标与软指标，对于选任的名单及履历应当经过调解中心负责人的集体讨论并经历严格的公示程序。其次，需进行岗前培训与定期考核，应当在律师调解业务方面对选任的律师调解员进行专项培训，并定期通过当事人评议、案例测试及面试的方式对律师调解员的法律基础、调解能力进行综合考量。最后，建立统一的律师调解员认证制度及职业屏蔽制度，在律师执业资格认定的基础上，将律师调解员的身份“固定化”“常态化”“公开化”，对未通过考核的、当事人评价较低的、存在违规办案的、品行操守不佳的律师调解员应当按级设立惩处制度，完善在律师调解业务中的利益冲突规则，实现当事人合法权益的最大保障。

（二）建立灵活多样的律师调解收费机制

律师调解更加强调整律工作的公益性与社会责任性，这也就导致现在律师参与调解的收费较低。但从长远看，律师主导型调解必然是大规模的、专业的，律师调解的市场化趋势是必然的。为此，相关部门应当建立有效的律师调解收费机制，例如可通过地方财政支出的方式，为各律师调解机构提供专项资金补贴，或组织各律师事务所筹建

律师调解专项基金，用以鼓励律师参与调解。此外，对于争议标的额较大的案件可确立收费制度，按照标的额逐级确定收费标准，交由当事人自由选择纠纷解决的方式，实现效率优先、兼顾公平分配。

（三）保证律师调解协议的法律效力

目前，律师主持下形成的调解协议主要被司法机关认定为普通的民事合同，根本不具备国家强制力。争议双方取得调解协议后，仍然可以故意不履行或恶意诉讼，反而平添了当事人的负累。笔者认为，对律师调解员成功达成的调解协议，可以由律师调解员告知双方当事人申请法院确认其效力；如律师调解员成功达成的调解协议，由律师调解员告知双方当事人申请法院确认其效力；如当事人同意则由律师调解中心在 3 日内将调解笔录及调解协议副本等相关调解资料移送到有管辖权的法院，法院在审查确认调解协议合法性后，可以依据调解协议制作调解书，法院制定的调解书具有法律强制力，如果一方当事人不按照调解书履行，另一方当事人可向法院申请强制执行。另外，律师调解成功后，仍有当事人提起诉讼的，法院不予受理，除非一方当事人有证据证明律师调解的协议是在不公平、不公正的情况下达成的，则法院可以受理。对于调解结束后一方当事人又恶意起诉的，如果人民法院判决该当事人败诉的，恶意诉讼人要承担所有的费用，包括诉讼行

为产生的费用和相关当事人支出的其他费用（其中也包括律师参与调解的费用），对于故意拒绝履行调解协议的，也可以依据上述所规定的方式进行惩罚，这些都可以在调解书中说明。若法院认为调解协议存在缺陷或由于其他原因未确认其效力，则应当出具裁定书说明不确认调解协议的理由。

（四）明确律师主导型调解制度和其他制度的衔接问题

我国现阶段调解制度的格局主要是以法院调解为主，人民调解为辅，行政调解（包括劳动仲裁等）为补充。调解模式比较成熟，律师主导型调解可能只是其中的一条道路。笔者认为，要将律师主导型调解“推到前台”，要从加强法律规制的角度出发。为此，可以考虑专门制定一部“中华人民共和国律师调解法”（以下简称“律师调解法”）。该法律应当包含五个基本部分，分别是重复调解的基本原则、适用范围、调解机构、调解程序、调解的法律约束力。

第一，基本原则。主要包括，中立性、自愿性和合法性。律师主导型调解的基本原则应当参考调解制度的基本原则，首先是中立性，进行调解的律师调解员是调解中心选定的，与案件没有利害关系的执业律师；其次是自愿性，调解的开

始和过程中都要充分尊重当事人的意思自治；再次是合法性
55，律师主导型调解虽然没有国家强制力的介入，但是在律师调解的过程中，需要了解案件事实，询问当事人，保守当事人的隐私，不能违反法律的规定。

第二，适用范围。律师主导型调解主要用于解决，一般民商事案件，包括：知识产权、家庭纠纷、合同履行、劳动争议等，还包括一些轻微的刑事案件。

第三，调解机构。律师主导型调解机构，主要是各行政区域内的律协同律师事务所根据自身的实力和发展需要经当地行政司法机关批准成立的，符合条件的律师事务所成立律师调解中心。

第四，调解程序。首先应当明确律师主持调解的权利来源，即源于双方当事人的委托，且需办理相关委托手续，为此，律师在接受调解业务时应当告知当事人调解律师的作用以及当事人拥有的权利及义务和可能承担的风险。其次，要求律师做好下列准备：（1）认真分析争议事实，梳理焦点问题，厘清法律关系，了解当事人的心理预期，了解法律法规的规定；（2）确定调解纠纷的时间、地点；（3）向双方当事人确定争议焦点，查阅双方的证据；（4）制定调解计划及预选方案。最后，调解律师应当被赋予调查、取证的权利，在现有的律师调查取证权的法律制度的基础上，尽量将律师取

证时相关单位、当事人的配合义务通过法条的规定予以强化。这既是保障调解结果的公平公正的必由之路，也是对律师调解行为需依据事实作出判断的底线要求的体现，同时也可从侧面维护律师的执业安全，防止律师因“恶意诉讼”“恶意调解”而遭受牵连。

第五，调解的法律约束力。借鉴公证制度和仲裁制度，这两种制度在运行的过程中也并非有国家司法权的介入，但是产生的公证文书和仲裁裁决却直接具有法律效力，因此在立法过程中，可以按照上文所述内容对律师调解中心所做的调解协议的法律效力进行认可。

基于我国长期以来形成的良好的调解传统，律师主导型调解的基本理论基础、立法规定、配套运行机制已相当成熟，但律师主导型调解制度的确立与发展仍需要社会环境、主体观念等外围因素的共同作用。律师主导型调解制度的充分建立，显然可以起到分流法院裁判、仲裁调解、行政调解、人民调解案件，更大地加速社会矛盾的分解。通过这一制度，才能在和谐社会的构建中，将社会方方面面的关系和行为纳入更多的法律轨道当中，让律师发挥出更多“定纷止争”的社会价值，充分发挥缓解、处理社会矛盾的作用。

【参考文献】

- [1]江伟,杨荣新.人民调解学概论[M].法律出版社,1990:1.
- [2]范愉.非诉讼程序(ADR)教程[M].中国人民大学出版社,2002:150
- [3][日]棚濑孝雄.纠纷的解决与审判制度[M].王亚新译,中国政法大学出版社,2004:1
- [4]窦希琨.非诉讼与法律实务[M].中国人民公安大学出版社出版,1997:269.
- [5]李益民.律师实务[M].法律出版社出版,1996:5
- [6][英]迈克尔·努尼.法律调解之道[M].杨利华,于丽英译,法律出版社,2006:5.
- [7][美]戈尔德堡.纠纷解决——谈判、调解和其他机制[M].蔡彦敏译,中国政法大学出版社,2004:109.
- [8][德]罗森贝克.德国民事诉讼法[M].李大雪译.中国法制出版社,2007:2.

律师调解与诉讼程序衔接措施探析

常玉梅

上海斯迈尔律师事务所

摘要：2017年10月，最高人民法院和司法部联合下发《关于开展律师调解试点工作的意见》（以下简称《调解工作意见》），明确提出律师调解是指“律师、依法成立的律师调解工作室或律师调解中心作为中立第三方主持调解，协助纠纷各方当事人通过自愿协商达成解决争议的活动”。由此，律师调解作为中立的第三方的新型调解形式，已成为与人民调解、行业调解、行政调解、商事调解及诉讼调解平等、并行的调解形式，共同构成我国多元化解纠纷解决机制的模型。在当前构建多元化解纠纷机制的大背景下，律师调解已成为多元化解纠纷机制的重要组成部分。但如何实现该制度与诉讼程序有效衔接，业已成为社会关注的热点话题。无疑，律师调解价值的核心，便是律师调解下当事人所达成调解协议的性质及效力。如何加强律师调解与法院诉讼程序的衔接显然对发挥律师调解的制度功能，提高律师调解的公信力，及构建多元调解机制的完善均具有重要意义。本文就律师调解与诉讼程序衔接的具体措施提出一些个人一些拙见，希望对完善律师调解制度有所助益。

关键词：律师调解 诉讼程序 程序衔接

一、律师调解与诉讼程序衔接问题的提出

深化多元化纠纷解决机制改革，已成为我国构建多层次矛盾化解机制的重要举措，而律师作为我国法制建设的重要力量，在我国社会转型急剧，各类纠纷大幅上升，诉讼呈现爆炸式增长的当下，律师所具备的专业、职业和实践经验优势使得律师在预防和化解纠纷中优势和作用得到进一步发挥。律师调解制度的引入和建立，对完善传统的纠纷化解机制，建立中国特色的化解纠纷体系具有重要意义。

2012年4月，最高人民法院在《关于扩大诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制改革试点总体方案》首次提出推动建立律师调解制度。2017年10月，最高人民法院和司法部联合下发《关于开展律师调解试点工作的意见》，对律师调解的概念、定位、工作原则及工作模式等内容进行了明确规定。该意见将律师调解概念特定为“律师作为中第三方组织当事人各方进行调解的民事活动，将日常我们所接触或理解的律师在职业过程中，担任代理人在诉讼、仲裁活动中进行的调解或接受人民法院委托或其他纠纷解决机构委托进行的调解进行了极大区分。自此，我国的律师调解制度得以正式确立，成为与人民调解、行政调解，行业调解、商事调解并行的调解模式。但显然，我国推动律师调解制度的建立，鼓励律师调解方式方法的创新，其最终目的并非是单纯完善

律师调解制度本身，而旨在构建、深化和完善我国多元化解矛盾的理念和机制。

最高院与司法部联合下发的《调解工作意见》将律师调解定性为与人民调解、行业调解、商事调解并行的调解制度，说明律师调解本质上不属于法院诉讼、行政类公权力的调解，或仲裁机构组织的调解，本质上属于民间调解的范畴。而事实上，我国人民调解因得益于《人民调解法》这部法律规范的保障及人民法院诉调对接机制的存在，因此，人民调解在实践中发挥了一定作用。然行业调解及商事调解与之相较，在实践中并不具规模，没有发挥其应有价值。究其原因，排除行业调解及商事调解的法律渊源效力层级低下、定位低、双方当事人达成协议的效力不强等因素，最主要的还是司法对接力度较弱，与诉讼程序结合的程序缺失所致。因此，若律师调解不能实现程序上与人民法院诉讼程序的有效结合，而仅仅因将其归属与其他民间调解别无二致的解纷机制，加之律师行业市场化的运作特点，律师调解制度恐难发挥预期效果。

可见，如何实现律师调解与其他纠纷解决方式的衔接，尤其是与诉讼程序的衔接，是目前律师调解制度的价值能否真正实现的关键所在，也是律师调解制度未来在实践中面临和需要解决的最大挑战。实际上，律师调解与诉讼程序衔接的实质还是“诉调对接”问题。如何构建诉讼及诉讼外解纷

机制的良性运行，是目前国内外研究替代性纠纷解决机制（ADR）不能回避的问题。故而，实现律师调解与诉讼程序的有效衔接，既是提高律师参与调解积极性的现实需要，又是拓展律师的职业领域，实现律师群体的社会价值的迫切需要。

作为律师调解制度的核心，无论是理论界，还是实务界，大家最关切的还是律师调解中心或律师调解工作室组织下，当事人所达成的调解协议的效力问题以及该调解协议在程序上是否具有终局性？《调解工作意见》对于如何实现律师调解与诉讼程序的衔接，虽确认了“支付令对接机制”、“司法确认机制”，并指出了“律师调解员书面记载双方无争议的事实，诉讼中当事人无需就此再举证，以及明确了“调解协议中具有金钱或者有价证券给付内容，债务人不能及时履行的，债权人可以依法申请支付令。债务人未在法定期限内提出书面异议且逾期不履行支付令的，人民法院可以强制执行。经律师调解工作室或律师调解中心调解达成的具有民事合同性质的协议，当事人可以向律师调解工作室或律师调解中心所在地基层人民法院或者人民法院申请确认其效力，人民法院应当依法确认”。这些制度虽解决了律师调解的效力及司法审查的对接问题，但与诉讼程序的衔接仍然还处于初步确立阶段，且司法确认主要侧重于对调解结果的确认，在制度衔接上显然还存在诸多空白。如人民法院司法确认的程序、

期限、具体标准？是形式审查还是实体审查？当事人对该调解协议进行司法审查是否还需经历法院诉前调解、受理、立案，开庭审理等一系列流程？一方当事人不配合的情况下，当事人能否单方向法院申请确认？以及如何规避律师调解过程中的虚假调解问题？诸如此类问题若不能解决，将大大降低律师调解的公信力及时效性。

二、律师调解与诉讼程序衔接的具体措施

笔者认为，律师调解与诉讼程序的衔接所指，律师作为调解组织，居中促成当事人达成调解协议过程中，实现与诉讼程序相互配合，共同协助所需要的一系列的运行规则。从学者现有的研究成果来看，实现调解与诉讼程序的衔接就是把调解纳入诉讼程序中，最终还是要发挥法院的核心作用，通过司法审查、确认和救济保证调解与诉讼程序的衔接，其目的最终也是保证替代性解决方案的合法性和效力。两者衔接的具体方式，可从以下几个方面尝试进行完善：

（一）加强司法行政部门、律协与法院常态联动的工作机制

最高院在《律师工作意见》中就健全律师调解工作机制提出，在人民法院、公共法律服务中心、律师协会设立律师调解工作室和律师调解中心，并鼓励有条件的律师事务所设立律师调解工作室。律师调解工作室与律师调解中心由律师

协会、司法行政部门与法院共同监督和管理。有学者将律师调解组织产生的三种模式形象地称之为“法院主导型、行政主导型及律师主导型”。

关于实现律协、司法行政部门及法院的联动措施，已有地方律师协会联合司法行政部门、人民法院进行了有益探索。2018年9月29日，浙江省杭州市中级人民法院联合杭州市司法局、杭州市律师协会下发的《关于印发《关于在律师事务所设立律师调解工作室试点工作的意见》的通知》，明确规定了律师调解工作室的设立条件，设立流程及组织管理要求。在设立流程上，该通知指出“符合调解工作室设立条件的，由杭州市律师协会审核杭州市司法局及主管司法行政机关备案，并经杭州市中级人民法院认可，经三家联合授予调解工作室资格，颁发相应证书，作为杭州市中级人民法院及辖区内基层人民法院的特邀调解组织。经确认的调解工作室，由杭州市中级人民法院、杭州市律师协会列入调解工作室名册，在相关网站进行公示，并根据年度考核工作进行综合评价。”可见，从组织源头上加强司法行政部门、律师协会与法院的协调、沟通，从调解组织的设立、调解规范的制定及调解员准入机制的设定和日常管理等方面加强与法院诉讼程序的良性互动，有利于律师调解制度真正的落实。

（二） 进行专门性立法

目前，律师调解发展虽然进行了取得了一定成效，并在多元化解纷方式中取得了一席之地，但其至今仍见诸于最高院及地方法院的一些司法文件中。关于律师调解与诉讼程序的衔接更是缺乏法律层面的规制，这就导致了两者衔接的合法性及正当性的缺失。在构建多化解机制形成的当下，未来要推动律师调解制度蓬勃发展，还需在总结试点经验的基础上，就律师调解进行专门性法律法规的制定。当然，鉴于我国存在《民事诉讼法》及《人民调解法》，未来是修改《人民调解法》，将其修改成一部将所有调解类型均囊括进去的单行法，还是在《民事诉讼法》中增加律师调解规制的内容，还要视律师调解制度的发展状况和成效而定。

（三）明确调解协议司法审查的程序和标准

最高院出台的《律师调解意见》将律师调解协议定性为民事合同，并规定了调解协议的司法确认机制。但除双方当事人当场履行完毕的协议外，在律师调解中所形成的其他协议，依赖于当事人的自觉履行或共同申请确认基本不现实。且对司法确认的程序、期限，审查的标准是仅限于形式审查还是实体审查，以及审查的范围是否仅限于调解协议本身，还是整个调解事件，该意见并未进行明确规定。这回导致实践中律师调解制度本身价值的式弱。笔者认为，应降低司法确认的难度，将双方申请变更为单方便可申请启动司法确认程序。当然，对于案件数额较大，案情较为复杂，或明显缺

乏证据证实的调解协议，为谨慎起见，最终还是启动诉讼程序。但考虑当事人所达成的调解协议的民间合同性质，司法审查的范围若仅限于调解协议确定的权利义务关系，而协议的达成本身就是当事人对己方权利的妥协、让步，其结果必然导致司法裁判结果的不公。因此，司法审查标准和范围的确定对于保护当事人实体权利的公平则显得尤为重要。

为了实现律师调解与法院诉讼程序的衔接，无论是律师接受法院、司法行政部门委托调解的案件，还是当事人自主申请调解的案件，对于律师调解不成的，至法院立案受理后，除非各方当事人同意，否则法院不应再次启动调解程序。该做法的目的，是同时保证调解的公信力和司法审判的权威性。让公众认识到，调解和诉讼是平等的社会解纷方式，调解绝不是诉讼的附庸。但实践中，由于诉讼案件爆炸性似的增长，法院为了缓解案件审判的压力，可能对于律师调解不成的案件，在当事人诉至法院后，法院还是会强行安排双方进行诉前调解。但这种反复，不限制次数的调解方式既不利于律师调解公信力的树立，同时对于法院审判的权威性也造成了冲击。

（四）加强与行业调解、商事调解的协同合作

律师调解显然只是多元化解机制之一，从时间上看，其产生于行业调解、商事调解之后，目前虽与之平等，但并非相互孤立。律师调解作为社会调解的一种解纷方式，想要实

现独立、自主化，应当与行业调解、商事调解在义务范围上进行优势互补，资源共享，实现协作配合。而且，从案件来源上看，律师调解组织可以接受法院、司法行政机关移动的委托条件案件，也可以接受行业组织、商事组织委托的调解案件。而目前，法院大量的案件会涉及专业的鉴定、审计、评估等程序，而行业组织、商事组织在这方面具有天然优势。律师调解要完善与公权力诉讼程序的衔接，加强与行业调解、商事调解的协作也是开拓业务发展的现实需要。

（五）培育律师调解的专业化和市场化

虽然目前律师调解在我国尚属起步阶段，尚缺乏直接市场化运营的条件，还需要司法、行政等有关机关在组织机制保障和经费方面给予政策优惠。但纵观西方发达国家，民间调解组织的社会化、市场化程度均较高。调解作为一种社会公共服务，理应向社会群体开放，诉讼和调解如一机两翼，同是公民的权利。

律师职业的市场化运作特点，必然要求律师调解发展的最终形态应当是调解服务的市场化。而市场化意味着律师调解必须是常态有偿的。唯有如此，才能提高律师参与调解的积极性，甚至是实现真正的中立性。若缺乏市场化，就不可能有律师调解的自主化，缺乏自主化，独立解纷的价值定位也就无从谈起。不能独立解纷，当事人自不会自行选择律师调解。加之目前存在公众对于律师调解的社会认同度不高的

因素，实现律师调解与诉讼程序的有效衔接，首先律师调解组织提高自身的专业化程度，增强公众，甚至是法官对律师调解的信赖度和认可度。其次，对于律师调解市场化的定位，可以淡化律师威稳解纷的政治任务色彩。充分发挥市场的调解作用，增强律师调解的市场属性，对于消除律师与法官之间的信任危机。而且，法院可以充分利用律师费用的杠杆作用，以此调整当事人的诉讼行为和诉讼取向。若对于调解成功的案件，若一方拒不履行调解协议内容的，一方向法院申请司法确认时，法院可以责令对方承担一方支付的律师调解受理费，以此督促调解协议的履行。

关于房屋征收民事纠纷案件在线调解机制 建立的研究

任芳芳

上海华夏汇鸿律师事务所

在“互联网+”经济快速发展的时代背景下，信息技术的运用也为纠纷解决领域注入了新的活力。在线纠纷解决机制是多元化纠纷解决机制在“互联网+”时代的新发展，旨在通过网络信息技术实现纠纷的在线解决，在线调解则是在线纠纷解决机制的一个重要组成部分。对于在线调解机制的研究，目前学界研究多集中于宏观视角上的在线纠纷解决机制的基本原理、运作模式及本土化调适研究，本文结合房屋征收民事纠纷案件探讨该类案件在线调解机制的建立，从律师实务上进一步细化在线纠纷解决机制的研究内容。

一、房屋征收民事纠纷案件的概念及特点

本文所称的房屋征收民事纠纷案件，主要是指国有土地上的公房、私有房屋或者集体土地房屋被征收后，承租人、同住人、产权人或者其他房屋权利人取得拆迁补偿款以后，权利人相互之间对如何分割该款项产生的纠纷。房屋征收民事纠纷法律性、政策性、伦理性强，具有明显的时代特征和

地域特征，各法院在审理此类案件时的自由裁量权相对较大。这些特点直接影响当事人利益目标的实现与纠纷解决策略的选择。同时，在网络这一特殊环境下，相较于一般的民商事纠纷，房屋征收民事纠纷又表现出了不同的特征。

1、房屋征收民事纠纷案件以家庭为单位，涉案主体存在亲属关系。

房屋征收民事纠纷案件同一般的民商事案件相比较而言具有其特殊性，该类案件牵涉浓厚的感情因素、兼涉人身关系与财产关系、兼具公益性与私益性，故在纠纷解决方式上，应同一般的民商事案件有所区别。如若不顾其特性而采用同一般的民商事案件相同的处理方式，实质上有可能造成人际关系的“二次伤害”和矛盾的集聚，而调解更多的是采用道德的话语来安抚平息纠纷、互谅互让的解决纠纷，更有利于唤起彼此间对家庭的责任感和对亲情的重视，有利于纠纷的合理解决。

2、有关房屋征收民事纠纷案件的现行立法简单，司法审判观点与政府安置补偿政策不统一，当事人存在不同认知。

首先，从法律层面上看，法院判决书引用的参考条款为《物权法》第九十四条，但该条对认定同住人以及如何分割征收份额，并无参考价值，目前房屋征收补偿利益分割问题尚属于立法空白。其次，从上海市法规层面上看，综合分析

各类案件后，法院判决的主要依据是《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》的相关规定，虽然该条文规定了征收补偿利益归属承租人和同住人或者被征收人，但是该规定比较宽泛，适用性差。再次，从司法审判实践中，法院为解决房屋征收补偿利益分割问题，往往制定一些审判参考性文件、内部会议纪要和常见纠纷问答等，但因为当事人对这些内容无从知晓，且对不同文件内容存在不同理解，在某些程度上也加深了双方当事人之间的矛盾。

3、不同裁判主体的裁判思路不同，“同案不同判”现象比较普遍。

法官是案件裁判的主体，在裁判案件时应当以法律思维为指导，然而由于缺少统一且可以直接适用的裁判规则，法官在审理该类案件时，只能依靠本地区高院的裁判观点以及指导意见审理案件，这就造成了法官的裁判思维不同，因此法官自由裁量权较大。再加上个案具有特殊性，不同裁判主体对于未统一法律问题法官只能作出自己的解释，也会使得不同裁判主体的判决结果就相差较大。

4、房屋征收民事纠纷案件具有涉案主体多、标的额大、诉讼程序繁琐等其他特点。

房屋征收民事纠纷案件涉及当事人较多、涉案标的较大、诉讼过程较长、诉讼成本较高，又涉及个人或家庭事务的纠

纷，当事人通常都希望用最小的成本解决争议、不要把案件信息公之于众。

二、房屋征收民事纠纷案件在线调解的必要性

在线调解，可以看作是调解在网络空间的衍生品，“是指在第三人的协助下，当事人之间、当事人与第三人之间利用网络信息技术所打造的网络纠纷解决环境，在没有会面的情形下，利用网络信息技术进行解决纠纷的信息传输、交流、沟通，最后达成纠纷解决的协议并最终解决纠纷”。在线调解与其他纠纷解决方式有所区别，但其本质仍是调解，因其以网络为依托平台，又有一些特别之处。在线调解的特点与优势，有助于此类纠纷走出困境，因而必要。

1、在线调解方便快捷，效率较高

方便快捷、效率较高是在线调解有别于其他纠纷解决方式的最大优势。当事人、调解员只要持有联网的电脑或者智能手机，就能够自行选择合适的时间和地点参与到在线调解程序中来，线上纠纷线上解决，减少当事人路途奔波的时间和调解花费的时间。

2、不受地域限制，成本低廉

房屋征收民事纠纷案件涉及人员较多，每个人的诉求不尽相同，巨大的诉讼成本往往就会使权利人止步于司法救济

的门口。而以在线调解的方式处理房屋征收民事纠纷案件，主要在线上进行，解除了地域上的限制，使得当事人更便捷的参与到纠纷解决中。此外，由于调解旨在互惠互谅，当事人一般不会聘请律师、专家证人；同时，在线调解不用当事人路途奔波，可节约差旅费用。可见，以此种方式解决纠纷成本低廉。

3、具非对抗性，解决矛盾较彻底

在线调解是中立的第三方介入到纠纷解决当中，为争议各方实现利益最大化提供沟通的平台。在线调解可以在纠纷当事人充分沟通和协调的基础上，更多地适用习惯、社会常理和道德伦理规范，实现法理和情理兼顾，缓和法律真实与客观真实的对立。房屋征收民事纠纷案件基本上都是家庭成员和亲属之间，调解不仅能够实现定分止争，还可以抑制当事人之间的对立，促进相互理解、关系融合，可能实现合作与共赢。如此，在线调解能够更加灵活地处理房屋征收民事纠纷案件，保证双方的利益诉求，彻底解决矛盾。

4、具有保密性，可避免负面影响

房屋征收民事纠纷案件中，可能存在一些未公开的保密信息，或是因某些当事人的社会知名度较高，纠纷的发生和解决会带来轰动的社会效果，很容易成为社会关注的焦点。在线调解将纠纷解决的环节移至线上，双方当事人并不需要

奔波各地，甚至身边的人都不会知晓。因此，当事人更愿意选择这种私密性更强的方式来解决纠纷，避免产生负面的影响。

5、减少当事人实力落差，有利于实现公平

在线调解在网络环境中解决纠纷，具缩减当事人实力落差的作用，使公平得到更大保证。第一，减少经济上的落差。在线调解的费用较诉讼低廉，希望通过纠纷解决费用来拖垮对方的诡计很难实现。第二，减少政治上的落差。不可否认的是，现今政治上的能力依然是影响人际关系、纠纷解决的重要因素，当双方政治能力不匹配时，很可能对弱势一方产生不利效果。虽然在线调解能够确定对方当事人的身份，却也相对地模糊了双方的政治能力，避免不利影响。第三，平衡诉讼能力上的落差。正如上文所说，不同于诉讼，调解方式解决纠纷时，一般没有律师等专业人士的参与，如此仅依靠法律知识、诉讼技巧等能力优势而赢得胜利的情况就会减少。

三、房屋征收民事纠纷案件在线调解的可行性

2016年《最高人民法院关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》中提出，“推广信息技术在多元化纠纷解决机制中的作用，……实现纠纷解决的案件预判、信

息共享、资源整合、数据分析等功能，促进多元化纠纷解决机制的信息化发展”，就包括在线调解在内在线纠纷解决方式提出了顶层设计和具体意见。在线调解在房屋征收民事纠纷案件解决上具有其特殊的优势，同时又是可行的。

1、现行网络技术上可行

在线调解是以网络技术为依托而产生的一种新型纠纷解决形式，并利用这一技术优势来体现其特殊价值。房屋征收民事纠纷案件虽然不同于其他民商事案件，但不能否认现行网络技术工具的运用可行性，在实现房屋征收民事纠纷案件的调解，就网络技术工具的运用来说，可以通过电子布告栏、语音聊天室、网络视频会议、信息管理系统，双方当事人可以在该系统中传输和存储文件、在线沟通、梳理争议焦点，甚至该系统软件能够直接给出纠纷调解协议。

2、审判人员结案意愿上可行

现今房屋征收民事纠纷案件数量较大，但就上海市黄浦区、杨浦区 2020 年旧改项目而言，该类案件因为家庭内部矛盾出现了井喷式的增长。司法资源却是有限的，目前多存在案件累积的情况，案件量大同时还保证审理结果的客观公正，对审判人员来说也是很大的压力，所以其大多希望纠纷能够通过调解的方式解决，以缓解案多人少的矛盾。所以，审判

人员或者司法机关对缓解案件压力的在线调解报以期许，有选择意愿与主观倾向，增强了该方式落实的可行性。

3、当事人低成本需求意愿上可行

诉讼维权的周期较长，根据民事诉讼法，简易程序三个月审结，普通程序六个月审结，有特殊情况还可以延长。所以在诉讼中，因大额标的征收补偿款项冻结在征收公司、房屋征收后居住问题的解决迫在眉睫等原因，权利人很难准确计算因诉讼行为而遭受的实际损失。根据对权利人维权紧迫性的分析，权利人认为在线调解具备完善的配套措施时，会倾向于选择此种方式解决纠纷。

4、调解人员专业性上可行

因为房屋征收民事纠纷案件解决的专业性、地域政策性，中立主体的个人素养和专业知识能够提供对有关专业性的问题的认识和评价，帮助当事人形成对事实、证据相关技术及法律问题更清楚的认识，从而有利于保障当事人在正确判断基础上做出决定。经过大量案件的沉淀和积累，具有类案调解实践经验的专业调解队伍势必将成为在线调解的一大助力。

随着各类案件在线调解的普及，以及在线调解在实现案件分流、减轻司法机关办案压力和缩短权利救济时间方面具

备的优势越来越得到展现，相信房屋征收民事纠纷案件在线调解解决纠纷机制会有进一步的发展和完善。

律师调解机构的专业化建设与市场化发展

包方

上海致格律师事务所

前言

为充分发挥律师在预防和化解矛盾纠纷中的专业、执业和实践优势，设立和健全律师调解制度，推动形成和完善有中国特色的多元化纠纷解决体系，2017年10月，最高人民法院、司法部联合印发了《关于开展律师调解试点工作的意见》【司法通（2017）105号，以下简称《意见》】，对在11个试点地区开展律师调解试点工作作出了部署。

《意见》首次为“律师调解”作出完整定义，即指律师、依法成立的律师调解工作室或者律师调解中心作为中立第三方主持调解，协助纠纷各方当事人通过自愿协商达成协议解决争议的活动。根据《意见》的规定，律师从事调解业务主要以四种模式开展，包括在法院设立的律师调解工作室、在公共法律服务中心（站）设立的律师调解工作室、在律师协会设立的律师调解中心以及在律师事务所设立的调解工作室提供调解服务，强调律师调解机构设置上的独立性、开展调解工作的中立性以及所提供调解服务的专业性。

同时,《意见》对于律师调解工作是否能够收取调解费作出了明确规定,允许以有偿和低价为原则向双方当事人收取调解费(一方当事人同意全部负担的除外),指明了“谁使用、谁付费”的律师调解市场化发展的方向。

自《意见》颁布以来,各个试点地区已全面推进律师调解工作。不少试点地区通过成立律师调解机构、设立律师调解场所,对《意见》规定的四种模式进行了有益实践,并根据各地不同的需求制定了适用于当地的律师调解试点工作实施意见。

作为试点地区之一的上海,2018年6月由上海市高级人民法院、上海市司法局联合印发了《关于在本市开展律师调解试点工作的实施方案(试行)的通知》【沪司规

(2018)9号,以下简称《实施方案》】,在上海市全面开展律师调解工作试点。根据《实施方案》,上海市司法局将指导上海市律师协会设立律师调解中心,各区司法局依托本区公共法律服务中心(站)设立专门的律师调解工作室,或者指导区律师工作委员会设立律师调解中心。此外,各区司法局还可以根据实际工作需要设立独立的律师调解中心。同时,律师事务所内部还可以设立律师调解工作室。关于律师调解的方式,可以是人民法院委派委托调解,也可以是当事人申请调解或其他委托调解。

而对于列入调解律师名册的律师，《实施方案》规定须为执业经历满十年、有一定调解工作经验、未受过行政处罚或行业处分的律师。同时，《实施方案》就调解费用也作出规定，除政府购买法律服务的方式外，经当事双方同意，按有偿、低价的原则向双方收取费用（一方当事人同意全部负担的除外）。

作为上海市第一家由区司法局主持设立的律师调解中心（民办非企业单位），正诚律师调解中心（以下简称“正诚中心”）自2018年7月设立以来，通过不断摸索、实践，初步建立和完善了接受多个区人民法院委派委托进行律师调解的民商事、行政诉讼案件的合作模式（律师调解协议可无障碍转化为法院的民事调解书），同时致力于当事人主动选择律师调解服务的市场推广（案件类型主要为商事纠纷案件）。

在正诚中心的探索实践过程中，通过不断积累而来的经验教训，我们对律师调解机构的专业化建设以及律师调解服务的市场化发展有了一些体会和设想，在此逐一表述分析，望能够对将来的律师调解发展有所助益。

第一部分 律师调解机构的专业化建设

一、律师调解服务的定位

《意见》颁布于 2017 年，律师调解真正成为多元化争议解决机制的独立组成部分，是远远晚于人民调解、行业调解等其他调解类型的。那么，与其他调解组织机构相比，律师调解机构的定位又在哪里？

人民调解组织中的调解员，多来源于“两代表一委员”（党代表、人大代表、政协委员）、“五老人员”（老党员、老干部、老教师、老知识分子、老政法干警）、城乡社区工作人员等。这些人民调解员具备深厚的社会经验和人生阅历，因此在处理涉及婚姻家庭、相邻关系等涉及感性因素较多的民事案件的时候，他们更擅长于“动之以情晓之以理”，令争议的双方达成“握手言和”。而商会、消费、劳动争议、保险等行业调解则能充分发挥行业专业人才优势，让特定专业人调处特定专业事——行业内专家和从业人员作为调解员，能有效地找到纠纷产生的症结，充分利用行业规则解决纠纷，进而有针对性地提出解决办法。

论及律师调解的特点，我们认为，应在于律师调解员同时兼备涉及不同案件类型的丰富法律知识和实践经验，在调解过程中对案件争议焦点的理解以及调解尺度的把握，更符合该争议通过诉讼途径获得解决的预期结果，从而大大减少了“诉调对接”、“调解前置”案件中调解结果与诉讼结果之间可能产生的“冲突”。因此，从律师调解的

前述特点出发，应将律师调解定位于解决涉及综合、复杂、专业问题的民商事争议纠纷。

二、律师调解机构设立的类型选择

由于律师调解属于调解中的“新生力量”，因此不仅公众对此知之甚少，甚至法律界内部对此也缺乏足够的认识。对于律师调解的模式、程序的陌生尚可以通过调解程序开展时的引导和介绍来化解，但对于律师调解机构的公信力以及律师调解成果能否获得法院等司法机关的确认等核心问题，律师调解机构在初期是较难获得当事人及大众的信赖的。所以，在《意见》和《实施方案》规定的数类律师调解中心中，在初期有必要优先选择由司法局、律协设立律师调解中心，一方面主管部门可以增加对律师调解中心的指导和监督，以增加社会大众对律调中心和律师调解服务的信任，另一方面则有助于协调律师调解中心与各人民法院之间建立畅通的交流和合作平台，以保证律师调解协议及相关成果能够在必要时得到司法确认或实现民事调解书的转化。

而在律师调解发展经历了起步阶段并获得更多公信力之后，我们认为，律师调解的发展壮大是需要更多的律所和律师积极参与、竞争，才能令律师调解真正走向市场化。届时，律师调解机构可以转变为更多地由律师事务所

选择建立自己的律师调解工作。类似在律师事务所内部设立不同的代理类型案件的部门，律师调解亦可以作为一个新的律师业务类型进行拓展（但须注意律师调解业务与律师代理业务之间的必要区隔，避免产生利益冲突）。

三、律师调解机构的人员配置

1、律师调解员：

根据《意见》与《实施方案》的规定，律师调解员须符合执业经历满十年、具备一定的调解工作经验、未受过行政处罚或行业处分的三项条件，并由司法局、律协（律师工作委员会）、法院共同确定是否能否纳入律师调解名册。

根据前述对律师调解员资格的要求，可知在律师调解制度设立之初，就已对律师调解的专业化提出了明确的高标准——具备超过十年执业经历且能被司法局、法院确认纳入律师调解名册的，多为业内具备较好执业能力以及明确专业方向的资深律师。围绕着不同的专业特长，以“人尽其才”为宗旨，律师调解机构有必要将律师调解员进行专业化分类，再根据不同案件类型有针对性地选择和推荐相应类别的律师调解员，进而提升调解案件的效率和质量。

此外，虽然根据现有律所及律师管理制度，目前律师调解员都是执业于某特定律师事务所后兼职作为律师调解员，但我们认为，若在国家及地方的“大调解”格局下相关制度调整为“诉前必调”、“调解为先”，则未来的律师调解中心应具备允许律师调解员执业并专职进行律师调解的资质，不仅有利于对律师调解员的管理和监督，更有利于将“律师调解员”与一般“执业律师”进行区分，减少产生利益冲突的可能性。

2、律师调解员助理：

尽管真正“面对面”进行案件调解的时间似乎并不长，但在受理调解案件后直至调解案件结案这一阶段内，为调解所需开展的准备、辅助及程序性事务工作非常繁杂，目前仍作为兼职工作参与调解案件的律师调解员，很难保证能够根据调解工作的具体需求完全“亲力亲为”，且在“面对面”的调解工作中往往也需要获得支持，故在现阶段我们建议，在律师调解机构的人员配置中，需要设置“律师调解员助理”作为全职的辅助人员，协助律师调解员完成相关调解工作。

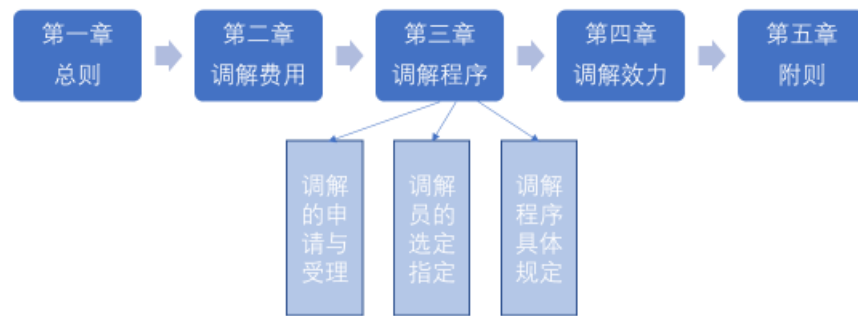
3、调解秘书：

从正诚中心的现有实践经验来看，律师调解机构的调解秘书，其职能类似于仲裁机构的秘书，但也因两机构之

间的发展阶段、业务辅助具体需求的不同而有所差异。除了处理案件受理、当事人文书送达、与调解员沟通交接案件材料、安排调解日程、调解庭记录等程序性事务之外，调解秘书还需要完成一项对律师调解的启动而言更重要的工作——通过电话、电子邮件等方式，通过与调解案件的被申请人初步沟通交流，获得被申请人的同意接受律师调解的意思表示。诚然，在正诚中心已经受理的当事人委托调解案件中，有一定比例是争议双方都同意接受律师调解的，也有双方在争议发生前的合同、协议中已经约定同意选择律师调解作为争议解决的途径，但在更多案件中是需要争议发生且由一方当事人申请后方能启动律师调解案件的受理程序，但此时能否最终形成律师调解上尚有很大的不确定性，即究竟作为争议另一方的被申请人能否同意接受律师调解。因此，为了尽可能促成律师调解的启动，调解秘书需要具备充分的沟通能力和交流经验，除了与当事人沟通案件基本情况之外，更要视不同情况向当事人介绍律师调解的机构属性、律师调解的程序规则，以及在达成调解协议后能够获得司法确认或转化为民事调解书的特点，以增强当事人接受律师调解的意愿。

四、律师调解的制度制定

在正诚中心成立伊始，首先讨论和制定的是调解规则和调解员守则。经过充分考量和审慎研究，我们目前所制定和适用的调解规则主要框架内容如下：



其中，第一章总则主要规定了律师调解案件的受理范围和类型，以及资源、不公开、诚实信用等原则；第二章主要规定了调解费用原则上由各方承担的方式（另有约定除外）；第三章分为三节，第一节主要规定了律师调解的申请与受理原则、申请答辩方式、各程序期限以及相关案件材料的送达要求，第二节主要规定了调解员的选定指定、调解案件的调解员人数以及对调解员独立、公正的要求，另外还包括了对申请调解员回避事项的规定，第三节则主要规定了调解期限、调解不公开进行、调解协议书的构成以及无争议事实的书面确认；第四章主要规定了鼓励当事人主动履行和即时履行、接受人民法院委派委托调解案件的调解协议书和民事调解书的转化、自行接受调解申请案件达成调解协议后的支付令申请、司法确认、仲裁调解书、对调解协议书进行具有强制执行效力的公证等协助；

第五章主要规定了要求调解员不得再担任调解案件后续诉讼、仲裁程序的代理人、仲裁员、证人、鉴定人等。

而在调解员守则中，主要对调解员的任职资格、权利及义务作出了规定，并要求调解员尊重当事人意思自治，独立、中立、公正地进行调解工作，同时还对调解员的回避以及对调解员在调解程序中的工作内容和标准提出明确要求。

五、律师调解的场所与设施

根据《意见》的相关内容，法院、公共法律服务中心、律师协会以及律师事务所皆可作为设立律师调解工作室的场所。律师调解目前受理的不同调解案件类型主要包括法院、仲裁机构委派委托调解案件以及当事人自行申请调解案件，前者由于并非基于当事人的申请而启动调解，为获得各方当事人的初步信赖，有必要安排在法院、公共法律服务中心设置的调解工作室进行，而后者则可以根据各方当事人的需求作更为便捷和灵活的安排。例如，就某园区内两家企业货物买卖合同纠纷，以便利双方当事人为出发点且在双方都同意的情况下，可以安排在园区内设置的公共会议室等场所进行调解。

而调解所需要的设施会根据调解形式的不同而有所区别。在现场调解时，案件秘书需要现场制作调解笔录的电

脑、打印机等硬件设备，同时在条件允许的情况下还可以进一步配备投影仪等设施，以便于证据材料、调解笔录、无争议事实内容的展示。而在网络调解情况下，针对法院、仲裁机构委派委托调解的案件，律师调解机构需要获得授权使用法院、仲裁机构的网络调解平台，或保证自有调解系统能进一步与法院、仲裁机构的案件管理平台进行有效对接；同时，网络调解过程中的调解笔录制作、在线签名、证据材料展示（共享屏幕）等程序功能，需要整合为律师调解网上系统的必要组成部分。

第二部分 律师调解服务的市场化发展

一、律师调解服务市场化的分阶段发展

正如前文所述，在我国律师调解是新兴的一类多元化争议解决模式，尽管已经有诸如人民调解、行业调解等其他调解服务类型和成功经验，但律师调解的设立、发展和壮大过程中可能面对的困境和问题，同样需要我们一步一个脚印地探索和解决。

对司法局、公共法律服务中心、律师协会领导设立律师调解机构而言，在律师调解服务发展初期，将法院、仲裁机构委派委托调解的案件作为主要调解案件类型，在充分获得案件调解机会的基础上不断积累调解经验、完善调解质量，熟悉和改进相关调解程序，并辅以通过律师调解

业务宣传而获得的当事人委托案件，在市场化调解案件方面进行尝试和开拓。同时，在律师调解的设立阶段，在倡导“大调解”的背景下通过相关机构采购委派委托调解案件的调解服务，也切实为律师调解机构奠定了未来发展的基础和可能性。

但以相关机构采购律师调解服务为主的模式不应长期存在，专注于调解综合、复杂、专业性要求高的争议案件的律师调解，其发展方向不应被导向为“无偿性”，而应该建立“谁使用、谁付费”的市场化服务理念。一则，律师调解服务必须由律师提供的专门性法律服务，除了律师调解员个人的服务报酬之外，办公经费、律师调解机构的辅助人员人力成本等都是必然需要投入的；二则，律师调解所处理的案件，其性质上属于法律关系较为复杂、纠纷案件涉及标的额较大的案件，当事人选择律师调解的初衷是希望能够有专业实践能力较好的律师作为调解员来处理纠纷，其付费能力和意愿也较高；三则，对于主要涉及私利益或商业利益的民商事案件，若通过由公共财政负担调解费用，显然有悖于公共产品供给原则。因此，律师调解的市场化发展方向是必然的，也是必须的。

二、律师调解案件来源的市场化

律师调解的案件类型，主要是涉及法律关系复杂、案件涉及标的额较大的民商事案件，而这些案件的来源多为市场经济环境下的各类商事主体。在经历了设立和起步阶段后，需要将重心转移到如何吸引更多商事主体在争议发生前后主动选择律师调解作为解决途径，同时须不断增加和扩大对律师调解的宣传力度。

为了实现对律师调解的宣传和推广，首先需要在设立和起步阶段积累丰富的案件调解经验，做好归纳总结以及理论、实践层面的研究和论证；其次，在宣传和推广律师调解过程中，需要结合多种方式（如真实调解案件在被授权披露后的展示、虚拟调解案件演示等）令“潜在当事人”感受和体会到律师调解的高效、专业、便捷等优势；第三，在条件允许的情况下，通过与各类园区、孵化器、协会、商会等合作进行宣讲等方式，扩大律师调解在各类企业中的知名度。

三、律师调解机构的专业化应围绕律师调解服务的“市场化”需求

随着律师调解服务的不断市场化，律师调解机构也必须紧紧围绕市场化需求而变化。例如，就当事人申请调解案件，当出现买卖合同、服务合同、知识产权合同等某类纠纷数量骤增或当事人申请调解“批量案件”，则律师调解

机构需有针对性地调整部门、人员的配置，并须从整个调解程序上为处理该等案件作出调控。此外，律师调解机构应在每个案件中认真听取当事人（尤其是市场化申请调解案件的当事人）对于调解服务的意见和建议，并对该等意见、建议进行分析研判，进而决定是否采纳并对调解程序、调解服务的具体内容、项目进行改进和调整。

四、律师调解与其他机构合作的市场化

作为新的调解服务模式，律师调解不应“闭门造车”，而是应该与其他调解机构、仲裁机构、法院等部门多沟通多交流。对同样以市场化模式为主要运作模式的机构，律师调解机构可以更多地与其商讨合作可能性，比如仲裁机构与律调机构可以就仲裁和调解案件的转化进行合作，律调机构也可以就调解协议的执行效力事宜与仲裁机构或公证机构达成合作。不同机构间的合作，除了有利于各机构之间发挥所长并加速发展，更有利于保障当事人在争议解决程序中的权益得到充分保护。

五、律师调解“低价、有偿”收费标准的市场化

《意见》和《实施方案》中，所确立的律师调解收费原则是“低价、有偿”，但目前并未就律师调解收费颁布标准价格或指导价格，故律师调解机构如何制定收费标准也成为了一个关键问题。

我们认为，以“低价、有偿”作为律师调解服务的收费标准，是同时考虑到了律师调解所应具备的“市场化”特点，以及调解服务所倡导的“公益性”原则，作为顶层制度而言是适合目前国情的。但“低价”的衡量标准及“有偿”的收费标准，不能简单地与原有的人民调解、行业调解进行比较，更合适地是应当与律师的其他业务收费标准进行比较。人民调解、行业调解服务所调解案件的类型、范围与律师调解有所区别，其完全的公益法律服务、业内法律服务性质也能够获得对应的财政支持，故其并不具备“市场化”收费的参考特征。另一方面，当事人选择资深律师调解争议纠纷，以及资深律师同意作为律师调解员参与调解，事实上也是律师调解机构接受委托并委派律师调解员进行调解，性质上与律师事务所接受委托委派律师代理案件相同。若当事人决定选择自己信任的优秀律师调解员来提供调解服务，其应当能够理解和接受律师调解收费，正如能够理解和接受支付律师代理费用；从另一方面而言，若希望更多优秀的资深律师积极参与律师调解，不支付调解费用或者支付过低的调解费用显然缺乏可持续发展性，更合理地选择是在律师代理费标准基础上制定相对“低价”作为调解费用的收费标准，相信大多数律师是愿意在这个合理低价的基础上为争议解决事业贡献力量的。

结语

以上是笔者对律师调解机构的专业化建设与律师调解服务的市场化发展的拙见，来源于正诚律师调解中心成立后至今参与相关实际工作过程中收获的一些心得和总结，希望能成为律师调解机构和律师调解服务发展的微小助益。

律师参与“三所联动”矛盾纠纷多元化解机制的几点思考

高宇

上海申伦律师事务所

内容提要：上海虹口是“三所联动”工作机制的首创地，辖区公安派出所被中央政法委评为全国“枫桥式工作法”单位。律师在执业过程中要参与各种调解，包括越来越多的律师踊跃参与深度融入“三所联动”工作，促进了矛盾纠纷就地实质化解。文章阐述了“三所联动”是人民调解与律师调解的融合，指出在明晰纠纷来源与案件类型的基础上掌握调解技能转换思维观念，扩大“三所联动”工作场所，建立考核退出机制加强保障激励措施，并对完善调解协议赋予强制执行力提出建议思路。

关键词：“三所联动”；律师调解；人民调解；多元解纷

习近平总书记指出，要把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，推动更多法治力量向引导和疏导端用力。这是推进法治建设、推进社会治理现代化的重大理论和实践创新。探索创造更多依靠基层、发动群众、就地化解人民内部矛盾的途径办法，是正确处理新时代新征程人民内部矛盾关键所在，也是深化构建共建共治共享社会治理新格局的重要内容。“三所联动”矛盾纠纷多元化解工作机制，是坚持和发展新时代“枫桥经验”，充分发挥人民调解在预防化解中

基础性作用，及时把矛盾纠纷解决在基层化解在诉前，为群众提供便捷快捷多元化纠纷解决方式的创新举措。

我国现行调解制度主要包括司法调解、行政调解、人民调解等形式，分别由人民法院、行政机关和人民调解委员会等组织依法主持实施。2017年最高人民法院和司法部联合发布《关于开展律师调解试点工作的意见》，意见的颁布实施首次明确律师调解制度是基层治理的一项方式方法。“三所联动”是将人民调解与律师调解有效融合，主要在街镇、居村两个层面开展矛盾纠纷调解和基层治理工作的“枫桥式工作法”。其核心是整合公安派出所、司法所、律师事务所三方力量，形成化解基层矛盾纠纷协同效应；其特点是运用好派出所执法的权威性、司法所调解的群众性、律师事务所法律服务的专业性，共同推进矛盾纠纷就地化解、依法化解、高效化解。

上海在派出所、居村两个场所已实现“三所联动”工作机制全覆盖。律师事务所加入这项工作的主要方式有，由区司法局与律师事务所签约及直接遴选招募律师参加派出所“三所联动”；或者是由律师事务所给居村提供法律服务，律师以法律顾问形式参与“三所联动”。

本人作为“三所联动”调解律师，在派出所和居委会接待处置矛盾纠纷上百余件，大部分纠纷经过调解均得以依法化解，较好的突显了这项工作机制在基层治理中的优势地位。我对律师做好“三

所联动”工作有几点个人的心得体会。

一是要认清律师参与的必要性重要性

“三所联动”工作机制，对于充分发挥人民调解在非诉讼纠纷中的职能作用具有重要意义，可以尽可能地使大量矛盾纠纷在进入司法渠道前通过调解组织得到化解，将矛盾纠纷解决在基层、化解在萌芽状态，是维护社会稳定“第一道防线”。律师具备较高的法律素养和对案件的专业考察能力，参与矛盾纠纷调解既为群众进行生活意义上的调和，也可以为群众剖析纠纷中蕴含的法律规定，这是人民调解员所欠缺的方面。¹

律师加入“三所联动”正是对人民调解制度在法治领域的缺陷补足，是对多元化纠纷解决机制的补充，为律师队伍坚持和发展新时代“枫桥经验”提供了具体载体，亦是落实律师在预防和化解矛盾纠纷中专业优势、职业优势和实践优势的具体举措，对于高效定纷止争具有积极促进作用。律师不仅在“三所联动”解纷中贡献了法治力量，同时也提升了业务能力和律所声誉，实现了双赢。

二是要明晰律师的角色定位

“三所联动”的人员组成，在纠纷调解过程中各自承担发挥着不同的功能作用。派出所负责现场处置、信息收集与矛盾初期介入，民警代表执法机关参与案件调解直接将国家机关的权威性带入现场，有利于现场秩序维持和防止矛盾冲突升级。司法所主导人民调解擅长调和矛盾纠纷，人民调解员熟悉居民居住状况、家庭结构及

邻里关系，通过情感疏导修复人际关系。律师事务所提供专业意见弥补人民调解员法律专业性不足，律师着重对纠纷涉及的法律法规进行宣讲，使当事人知晓法律政策和同类纠纷司法案例判决结果。

因此，律师在“三所联动”纠纷调解中主要职责是，从法律角度分析利弊提供专业方案，将各方纠纷的责任划分、法条适用、处置思路、类案结果等方面作出基本认定，通过讲清法律关系让各方当事人认识到权利义务和处置预期，促进各方接受调解方案，达到化解矛盾纠纷的效果。

三是要知悉不同场所案件来源类型

目前开展“三所联动”纠纷调解的场地主要是在派出所和居村进行，但两个场所的案件来源和案件类型是有区别的。

派出所的设置通常与街镇行政区划相对应，作为最基层最前沿的公安部门“三所联动”启动主要源自，一是“110”接警后需要进一步处置且适合调解的纠纷，比如，楼上业主漏水造成楼下墙体受损、员工干扰企业正常生产经营、居民反映饭店油烟污染等等，对一时无法当场化解且易产生风险隐患的矛盾纠纷由“三所联动”组织调解。二是经居村前期调解未能化解的纠纷上报至街镇司法所，由司法所安排“三所联动”专班再次调解。三是法院将受理的案件委派街镇司法所进行先行调解，比如，物业管理纠纷、消费纠纷等，经法院转办委派后安排“三所联动”调解。

居村作为基层群众性自治组织，“三所联动”的启动主要来自辖区居村民因矛盾纠纷反映至居村，经综治调解干部处置难以当场化解的，由居村申请引入“三所联动”机制调解。

两个场所“三所联动”工作人员的组成略有不同。参加派出所“三所联动”的人民调解员，一般是区司法行政机关或区人民调解协会，向社会聘用具有一定法律知识和调解能力的人员，且以退休人员为主。参与居村“三所联动”的调解员是负责各居村人民调解委员会工作的居村干部，其本身就是居村工作人员。

四是要从代理人转换到调解员

接受当事人委托代为处理法律事宜是律师主要工作模式，维护当事人合法权益争取委托人利益最大化，是律师作为一方代理人的工作目标。而主持调解的参与人要独立不偏袒居中调解，公平中立地为双方达成协议，这和律师与当事人之间基于契约产生依附从属，维护代理一方最大利益惯性思维完全不同，改变观念是律师进入调解所要面临的首要问题。

律师在参与“三所联动”纠纷调解时，要暂时屏蔽以往提供代理服务以被代理方利益至上的态度，完成从诉讼代理人司法角色到中立调解员社会角色之间的身份和惯用思维转换，不偏向任何一方以独立第三人自觉地保持中立，为纠纷双方充分寻求最佳利益平衡点，维护调解结果的公正性可接受性²。

五是要掌握调解技能及时总结宣传

笔者在参与“三所联动”过程中，深刻体会到分析法律关系、宣讲法律法规，是开展工作最为基本的前提条件，是一名律师的看家本领。但是在现实纠纷中仅靠法律法规化解各方矛盾，有时并不能案结事了达到良好社会效果。如果律师能掌握必要的调解技能，注重各方心理疏导劝解，用好背靠背面对面调解方式，讲求调解艺术强化当事人认同感信任感，纠纷调解的成功率会大大提高。

每一个成功的调解案例都是“三所联动”最闪亮的名片。矛盾纠纷化解后有代表性指导性的案件，要及时总结做好法治宣传。通过网络、微信、案例汇编等形式刊发，展示工作成效提升影响力，不断扩大社会对“三所联动”的知晓度首选率，起到更加广泛的普法作用和积极的社会效果。

司法行政部门要定期组织调解员培训，把人民调解员、专业调解组织调解员、行业调解组织调解员等不同岗位的调解员集中起来同上一堂课，开展职业道德、执业纪律、调解技能等业务培训，提升能力素质增强调解本领。

六是要加强与法院的联动协作

加强与法院的沟通联系，是增强调解权威性公信力实现案结事了的重要保障。《人民调解法》明确经调解组织调解达成的调解协议具有法律约束力，当事人应当按照约定履行。即经过“三所联动”调解后给各方出具的调解协议，履行协议不仅是当事人的道德义务亦是法定义务，但是调解协议本身并不具有强制执行力，一方

不履行或不完全履行协议另一方只能寻求其他救济方式，比如向法院起诉重新明确双方的权利义务。

而司法确认赋予了合法调解协议与法院裁判同等强制执行力，一方反悔另一方可直接向法院申请强制执行，无需再打官司。根据法律规定申请法院司法确认，是由双方当事人共同在协议生效之日起三十日内向法院申请，并没有对调解组织申请司法确认作出规定。在司法实践中，调解组织是可以代替当事人直接向法院申请司法确认的，将调解协议转换为确认决定书。笔者在调解法院委派的案件时，许多当事人就明确要求由“三所联动”向法院申请司法确认，否则终止调解。所以应当对相关法律及司法解释进行修改完善，增加调解组织申请司法确认的规定，减轻双方当事人诉累避免司法资源浪费。

另一项程序设计是支付令的申请。《民事诉讼法》督促程序规定当债权债务清楚、数额明确时，债权人要求债务人给付金钱及有价证券案件，债权人可以向有管辖权的基层法院申请支付令。债务人对支付令不提出异议又不履行的，债权人有权申请强制执行。这与司法确认有着异曲同工之处。

《关于开展律师调解试点工作的意见》对调解协议与支付令对接机制作了概括性表述，要求按照民事诉讼法规定由债权人一方申请，但并没有明确调解组织申请支付令。目前，法院尚未给予“三所联动”调解组织做出调解协议后，对符合申请支付令情形由其直

接申请支付令的权限。在“三所联动”受理案件类型中，仅涉及一方金钱给付义务的借贷纠纷、买卖纠纷案件还不少，此时要赋予调解协议强制执行力，可以先行确认司法效力或当债务人不履行协议时事后申请支付令。所以明确由调解组织向法院申请支付令，不仅减少了当事人诉累也能够充分用好督促程序的制度优势。

七是要扩大调解工作场所

当前“三所联动”主要是在矛盾纠纷较为集中的派出所和居村展开，为群众就地化解矛盾提供了便捷条件。也要看到专业性行业性调解组织受理数量始终是居高不下，尤其是街镇劳动争议调解中心及工会组织，受理处置劳资纠纷、新业态领域矛盾日益多样化复杂化，如不能得到及时疏导化解有可能发展成群体性事件。虽然工会和劳动争议调解中心有律师参与个案调解，但是并没有形成“三所联动”工作机制。笔者就调解过十几件经劳动争议调解后引入“三所联动”的案件，通过“三所联动”的工作劳资纠纷均得已化解。

拓展“三所联动+”首先就是要把劳动争议纠纷纳入其中，将劳动争议调解中心移送案件改变为由“三所联动”直接调解，提升基层治理法治化水平，切实降低企业和职工法律成本。“三所联动”调解组织还可以根据案件需要，建立由街镇信访办、平安办、城管中队、城运中心、市场监管所等部门参加的非诉争议“大调解”。笔者在参加由上述部门先行受理处置的纠纷时，就协调有关人员

一同加入“三所联动”调解，对法律法规、政策规定和专业问题答疑解惑，为成功化解矛盾纠纷提供了有力支撑。

八是要建立奖罚激励措施

律师参与调解获得的收益要远低于诉讼仲裁等其他纠纷解决方式，致使出现个别律师不愿意进入调解领域、不愿意参与“三所联动”。“三所联动”机制要持续健康发展，不能只依靠情怀和行政命令，需要建立激励措施和退出机制。

律师作为社会行业中特殊群体，其职业属性决定了要承担不同于其他行业的社会责任。法律人要有法治情怀，像“三所联动”、法援值班、社区宣讲等公益活动要积极踊跃参加，在投身公益事业中彰显律师社会价值。公益并不等于完全免费，对参与支持公益活动的广大志愿者投身者，政府部门要给予一定报酬激励。“三所联动”是政府购买的服务项目，律师值班补贴按次支付，而且是只看参与次数不看纠纷难易程度，没有将复杂纠纷与一般矛盾、调解成功与调解不成作一区别，这不利于律师积极性发挥。需要在保障值班费用基础上，对每件纠纷的复杂性和调解结果进行细化，纠纷主体多矛盾尖锐经调解化解的再适当增加补贴费用，鼓励肯定律师在处置纠纷中的付出，以扩大案件调解的成功率。

同时，要讲好“三所联动故事”，为“三所联动”开展营造良好社会环境。司法行政部门要建立奖惩和动态考评机制，成绩突出表现优异的给予表彰奖励，热情不高作用发挥一般不适合继续担

任值班律师的及时劝退调整，调动律师参与“三所联动”积极性，促使律师主动承担社会责任、体现社会价值，实现“三所联动”工作高质量发展。

在新时代“枫桥经验”指引下和政府社会共同努力推动下，相信越来越多的律师会主动深度融入“三所联动”调解工作，为促进矛盾纠纷就地实质化解，建设更高水平的法治贡献律师的智慧与力量。

1. 谭博文：“新时代‘枫桥经验’视域下律师调解制度研究”，昆明理工大学硕士学位论文，2023年，24页。

2. 涂晔：“多元化纠纷解决机制下的律师调解模式进路”，法制与经济，2020年第6期，57页。

3. 吴坚勇：“统筹构建新时代大调解工作格局 提升矛盾纠纷化解整体效能”，人民调解，2023年第10期。

4. 刘爱君：“调解沟通艺术”，中国政法大学出版社2016年出版。

从律师视角看医疗纠纷多元化治理

王政 方简洁

上海政博律师事务所

内容提要：

本文基于律师视角，结合 2024 年全国医疗纠纷相关数据，深入分析我国医疗纠纷多元化治理现状与问题，并聚焦律师在其中的定位、作用及改进方向。数据显示，2024 年全国医疗纠纷投诉较 2020 年下降 18%，但医疗损害责任纠纷诉讼案件同比增幅达 77.29%，综合医院及骨科、妇产科等科室为纠纷高发领域，反映出纠纷解决从协商向司法化路径倾斜的趋势。文章系统梳理现行协商、行政调解、诉讼、人民调解四类纠纷解决机制的实践困境，指出诉讼周期长、行政调解功能变形等问题，强调医调委主导的人民调解是成本最低的解纷途径。同时，明确医疗律师应承担专业服务提供者、中立第三方助力者、多元治理衔接者三重角色，具体阐述其在风险评估、方案拟定、调解引导等方面的作用，并针对律师参与中存在的角色定位不清、专业能力不均衡、准入与激励机制不完善等问题，提出规范执业监督、构建“医法融合”培训体系、建立分级准入与激励制度等改进措施。最后指出，需通过构建“律师 + 医调委 + 医疗机构 + 司法机关”协同机制，推动医疗纠纷治理从“被动应对”向“主动预防”转变。

关键词：医疗纠纷；多元化治理；人民调解；医疗律师

根据国家卫生健康委员会发布的统计数据，2024年全国的医疗机构共接到12.3万件医疗纠纷投诉，与2020年相比减少了18%。然而，经过对2024年全国法院系统处理的医疗损害责任纠纷案件进行检索和分析后发现，此类案件总数达到3934件（包括其他类型案件2件），比2023年增加了1715件，增幅为77.29%。这是继2021年开始连续三年案件数量明显减少之后的首次显著回升。从机构类型看，综合医院案件占比84.06%，较2023年上升5.45%；专科医院案件占比6.29%，较2023年下降5.47%。根据科室数据分布，骨科案件在医疗责任纠纷中所占比例为18.63%，位列首位，比2023年增加了2.7%。妇产科和急诊室案件的比例依次为13.94%和12.66%，这三个领域的纠纷数量明显高于其他科室，构成医疗纠纷频发的重要区域¹。

上述数据表明，随着经济社会发展与公众法治意识提升，患者对医疗服务透明度和质量的要求愈发严格，医疗纠纷正从传统协商模式向司法化路径转变，诉讼逐渐成为解决争议的主要方式。这种转变不仅对医疗机构风险防控与合规管理提出更高要求，也为医疗纠纷多元化治理机制构建带来深层次挑战。

一、我国现行医疗纠纷解决机制分析

2002年4月，国务院发布了《医疗事故处理条例》，该条例详细规定了医疗事故的认定、鉴定、处理以及赔偿等方面。条例

明确指出，可通过双方协商、行政部门调解或民事诉讼三种途径解决医疗事故纠纷。这三种方式构建了医疗纠纷处理的基本框架，展示了行政主导和民间救济结合的治理理念。在 2018 年，国务院进一步颁布了《医疗纠纷预防和处理条例》。除了现行的三种解决办法，该条例还引入了一个新的选项：人民调解机制。人民调解成为解决医疗纠纷的重要第三方力量，标志着我国医疗纠纷治理正式迈入多元化、法治化与专业化并重的新阶段。

实践中，随着公民权利意识觉醒与法治化进程推进，民事诉讼虽为最后的救济途径，仍然成为大部分医疗纠纷当事人的首选解决办法。随着诉讼案件数量逐年上升，法院的工作负担加剧，案件积压问题突出，审理周期延长，给医患双方带来了巨大的时间和心理压力。

统计信息显示，2024 年法院处理医疗损害责任争议案件的平均耗时为 92 天。需要注意的是，随着诉前调解前置程序的广泛使用导致平均数据只反映了诉讼审理阶段的时间，而诉前调解的“隐性时间”并没有包括在内，使得人民法院实际办案期限远长于上述时间。从笔者接触的案件来看，由于司法鉴定的资源紧张问题，尤其在涉及复杂技术争议的案件中，鉴定机构排期紧张、专家资源稀缺，进一步拉长诉讼周期。由诉讼结案且实际耗时长达两年的情况并不少见。

许多医生由于长时间受到诉讼压力的影响，选择采用防御性

医疗策略，这使得医疗资源的分配问题愈发严重。即使患者赢得官司，漫长的法律程序和赔偿额度的限制，往往使他们难以得到真正的慰藉。从表面上看，诉讼似乎在判决生效时结束，但实际上并未彻底解决纠纷。在诉讼的弊端难以避免的情况下，是否仍应当将其视为解决纠纷的首选途径，实在值得深思。

《条例》明确的第二种处理方式——行政部门调解，在患者实际操作中往往“变形”为举报、信访、投诉等形式，导致行政调解的中立性与效率大幅降低。部分患者因畏惧司法程序复杂性，或期望行政机关具备更强干预能力，倾向于通过非诉讼渠道施压，使行政调解机制逐渐偏离协商调和功能，演变为变相施压手段。这不仅损害行政部门作为中立第三方的公信力，还让原本高效便捷的纠纷化解途径陷入程序空转。更需警惕的是，这种非理性维权倾向助长了“闹访”“缠访”现象，加剧了医患不信任。在缺乏有效引导与制度约束的情况下，部分患者将信访层级与诉求实现程度挂钩，形成“信访不信法”的思维定式，使纠纷解决陷入恶性循环。长此以往，医疗纠纷解决愈发依赖情绪表达而非事实与法律，理性对话空间持续压缩，医患信任基石进一步瓦解，医生职业尊严受损，患者维权成本徒增，制度性效能不断稀释。要打破这一僵局，亟需强化调解机制的独立性与专业性，完善诉前程序分流功能，构建多元协同的纠纷化解体系。

笔者认为，司法局主导建立的医患纠纷人民调解委员会（以下简称“医调委”），是应对上述问题的有力举措。通过政府

购买服务组建专业调解机构，依靠政府力量开展组织协调、提供资金支持、实施专业培训，能够高效整合法律、医学、心理学等多领域资源。部分基层法院（如浦东新区人民法院）将调解前置设为化解医疗纠纷的必经程序，成功分流大量案件，缓解了法院诉讼压力。同时，在纠纷初始阶段引入人民调解机制，有利于阻止矛盾进一步发展，促进医患双方在更公平和中立的环境中进行沟通和商讨。达成调解后，亦可向法院申请司法确认，赋予调解协议法律效力，保障其可执行性。该平台以高效、公正、低成本的方式解决纠纷，既重视处理的效率，又确保公信力。切实将矛盾化解于基层，让群众以更低成本实现公平正义。

与此同时，为了推广人民调解机制，必须加强相关的信息公开制度作为配套措施。只有在程序透明且各方公平参与的前提下，才能重新建立患者与医疗机构对非诉讼解纷途径的信任。从长远角度出发，更应加快调解专业人才的职业化发展，增强其独立性和社会认可度，让医调委不仅成为缓解纠纷的“缓冲器”，更成为推动医疗法治进步的“加速器”。如此，医调委才能更有效地充当桥梁角色，修复医患之间破裂的沟通渠道，重塑以规则为基础的纠纷化解生态。

由此可推知，当前通过医调委开展人民调解工作，对患者群体而言是成本最低的矛盾化解途径。此处的“成本”不仅包括经济支出，还涵盖时间成本、精力耗费等多方面要素。

二、医疗律师在医患纠纷调解中的定位与作用

专业医疗律师在接待患者咨询或代理相关案件时，应将引导患者通过医调委解决纠纷作为首要建议方案。在调解过程中，律师的角色应被视作专业桥梁和中立协办者，帮助患者理性地审视医疗行为的合法性及责任分配，并促进顺利衔接各个步骤。

（一）医疗律师的核心定位

专业服务提供者：医疗领域的律师不仅需要具备强大的法律知识，还需要深入理解医疗行业的相关知识，从而为医患提供更精确、专业的法律解释和有效的纠纷解决方案。与调解员相比，医疗律师的服务更加注重从法律角度确保行为合规，同时着力于充分维护当事人的权益，在复杂的医患纠纷中提供更具专业性的支持。一方面，可以防止在解决冲突时出现无底线、模糊是非的“和稀泥”式让步，以免患者在不公正的情况下被迫接受不合理的调解方案。此外，还可以预防患者由于缺乏法律和医学方面的知识而提出不切实际的要求，如过高的赔偿金额，导致调解程序难以推进，浪费司法资源，并削弱法律的权威性和严肃性。

中立第三方助力者：医疗纠纷调解中，医疗律师或许受到医患一方的委托参与。然而，凭借其专业技能，法律从业人员应积极支持调解组织，综合审视医患双方的需求，寻找最佳利益平衡，推动双方在法律界限内进行理性且高效的对话。采用这种策略，能够有效防止因信息不匹配或情绪冲突而造成调解工作的停

滞，促进医疗纠纷朝着妥善解决的方向迈进，确保整个调解过程在合理、合法的框架中顺利进行。通过医疗律师深入参与医调委的调解活动，可显著提高解决医疗纠纷过程中的公正度，帮助患者和医疗机构在公平合理的环境下进行协商。同时，这也能够明显提升纠纷解决结果的可预测性，使双方对于调解的进程和潜在结果有明确的理解，从而促进医疗纠纷调解机制更完备、有效的运作。

多元治理衔接者：专业律师因长期处理多种纠纷案件，熟悉各种纠纷解决机制的流程及具体要求。在实际工作中，可以为协商、调解和诉讼等多种纠纷解决方式之间建立顺利衔接的通道。依据纠纷的实际进展，为当事人提供从初始调解到后续可能进行的诉讼阶段的一系列服务。这种服务一体化的模式不仅提高了纠纷处理流程的连续性和效率，还能防止因调解不顺而引发的冲突加剧或流程中断。在调解无果或出现阻碍时，医疗律师能够及时引导当事人通过诉讼等合法途径继续维权，防止纠纷转化为社会矛盾。

（二）医疗律师的具体作用

风险评估与证据整理：当医疗律师代理患方时，在接受委托后应迅速协助患者封存病历，及时固定案件证据，详细梳理病历资料、诊疗记录以及其他与医疗纠纷密切相关的重要证据。在为医疗机构提供代理服务时，则需协助其彻底审视诊疗活动中可能

存在的法律风险。同时，结合实际情况为医生和患者双方提供针对纠纷结果的客观分析与合理预测，从而为后续争议的解决奠定坚实基础。

协商方案的制定与优化：2.依据现行法律法规规定与医疗纠纷处理实践经验，为医患双方拟定和解协议，明确赔偿金额计算方式、责任划分具体依据等核心条款，确保协议既符合法律规范，又具备实际可操作性，最大限度保障双方合法权益。

调解过程中的引导和沟通：积极协助调解机构推动医患双方的交流与协调，采用专业调解技巧化解因情绪冲突引起的矛盾，增进双方的理解和信任，切实提高调解工作的效率，从而有效减少医疗纠纷最终演变为诉讼的可能性。

三、律师参与多元治理的问题与改进途径

虽然律师在医疗纠纷的多元治理里扮演了重要角色，但实际操作中的问题也不容忽视。这些问题既妨碍了律师职能的充分发挥，又制约了多元治理体系的整体效果。所以，在激励律师积极参与社会治理并提供专业法律服务之际，应当深入探究问题的根源，并实施有针对性的举措加以改善与优化，这样才能促使律师在多元化治理中起到更大的作用，进而推动社会治理体系的顺畅运行。

（一）当前存在的主要问题

部分律师在调解过程中存在角色定位不明确，易引发医患双

方对其中立性的质疑。个别律师过度倾向委托方利益，没有全面考虑化解纠纷的社会影响。在调解过程中，表现出强烈的对抗性，甚至故意激化矛盾以推动诉讼，违背了纠纷前置化解的初衷。这种执业偏差不仅影响了调解机制的信誉，还损害了当事人对法律程序的信任，影响纠纷化解的效率与公正性

此外，律师专业能力的差异亦影响了其在多元治理中的综合表现。部分律师在医疗领域的专业知识掌握不足，这让他们在判断诊疗行为是否合规及责任归属时遇到困难，导致法律分析与实际情况脱节，从而影响调解方案的科学性和说服力。同时，跨学科协作机制不完善，法律、医学和心理学等专业间缺乏有效的沟通渠道，也限制了纠纷化解的整体合力。

最后，准入与激励机制不完善。目前尚未设置专门的准入机制来管理律师参与医疗纠纷调解，且对律师在医学领域的专业知识和调解经历没有具体要求。这使得部分参与的律师无法有效应对医疗纠纷所需的专业水平。此外，律师参与医疗纠纷调解的激励机制不足，公益调解的时间成本与经济回报不匹配，也影响了律师参与调解工作的主动性与积极性。

（二）具体改进途径

明确律师在医疗争端调解中的角色范围，强化角色的定位及其履职监督。律师需在代理工作和社会责任之间保持平衡，秉持中立、客观和理性的态度，专注于推动和解的目标来参与调解。

行业管理部门应该加强执业规则，纳入对律师参与调解行为的监管，并建立惩罚措施以应对故意激化冲突及偏离调解目的的行为，以确保调解过程的信用以及法律程序的权威。

提高专业技能和完善跨学科协作机制，促进构建“医法结合”培训系统。通过合作司法行政部门、医疗行业协会和高校等组织，定期举行医疗法律专题培训课程，涵盖诊疗标准、医学鉴定程序以及医疗纠纷调解策略，旨在提升律师在医疗领域的专业知识和技能。同时，建立覆盖法律、医学、心理学等多学科人才的交流合作平台，鼓励律师、医疗专家和心理咨询师共同组建协作团队，实现跨领域资源的有效整合，提高纠纷解决的科学性和全面性。

建立分级准入机制与完善激励制度。探索建立律师参与医疗纠纷调解的分级准入机制，依据律师的专业背景、医疗纠纷处理经验、调解业绩等标准实施分类管理，确保参与调解的律师具备匹配的专业能力。同时，完善激励机制：一方面，通过政府购买服务提高律师参与公益调解的经济回报；另一方面，将律师参与医疗纠纷调解、法律援助等公益服务纳入执业评价体系，作为评优评先、职称晋升的重要参考，形成正向引导，提升律师参与社会治理的主动性与规范性。

四、结论

医疗纠纷多元化治理是平衡医患权益、维护医疗秩序的重要

举措，而律师作为具备法律专业素养与纠纷处理经验的关键力量，在这一体系中发挥着不可替代的作用。从当前实践来看，医疗纠纷虽呈现投诉总量下降但诉讼案件反弹的特点，反映出医患双方对纠纷解决途径的选择仍存在偏差，也凸显了人民调解等非诉讼机制推广与完善的紧迫性。

未来，随着医疗纠纷多元治理体系的不断完善，律师的专业价值将进一步凸显。通过构建“律师 + 医调委 + 医疗机构 + 司法机关”的协同机制，推动法律服务与医疗治理深度融合，既能提升纠纷化解的效率与公正性，又能重建医患信任，为医疗行业健康发展与社会和谐稳定提供坚实保障。唯有充分发挥多元主体的协同作用，以法治思维与专业力量破解医患矛盾，才能真正实现医疗纠纷从“被动应对”向“主动预防”的转变，构建更加公平、高效、可信赖的医疗纠纷治理生态。

¹ 参考书目（文章）：医法汇：2024年全国医疗损害责任纠纷案件大数据报告，发布于2025年2月10日

律师在多元解纷体系中的角色定位与功能创新

余见微

江苏中坚汇律师事务所

内容提要：

本文立足于我国社会治理现代化进程中多元解纷体系建设的时代背景，深入探究律师在其中的角色定位与功能创新。通过整合司法统计数据、律所实践案例及学术研究成果，系统分析律师作为纠纷预防的“合规管家”、非诉解纷的“专业枢纽”、诉讼程序的“理性锚点”、规则演进的“智识引擎”的四重角色内涵，同时从数字化赋能、跨域能力升级、国际化布局三个维度剖析其功能创新路径。研究发现，律师凭借专业优势深度嵌入多元解纷全流程，在提升解纷效率、优化资源配置、推动规则完善等方面成效显著。本文旨在为进一步释放律师在多元解纷中的价值、完善中国特色纠纷解决机制提供理论参考与实践指引。

关键词：律师；多元解纷体系；角色定位；功能创新；社会治理

一、引言：多元解纷体系的时代语境与律师使命

当前，我国社会矛盾呈现类型多元化、主体复杂化、诉求精细化的特征，传统单一的诉讼解纷模式已难以满足社会治理的现实需求。党的二十大报告明确提出“健全城乡社区治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”，为多元解纷体系

建设指明了方向。在此背景下，律师作为法律专业服务的核心力量，其角色与功能的重塑成为推动解纷机制现代化的关键命题。

从数据维度看，截至 2024 年，全国律师总数突破 80 万人，年均办理各类法律事务超 1500 万件，其中参与非诉讼纠纷解决的业务量占比已达 42%（《2024 年中国律师行业发展蓝皮书》）。这一数据直观反映了律师从“诉讼主导”向“多元参与”的转型趋势。同时，最高人民法院统计显示，2024 年全国法院通过诉前调解化解的纠纷数量较 2020 年增长 210%，其中律师参与的调解案件占比超 60%，调解成功率稳定在 75% 以上。上述实践表明，律师在多元解纷体系中已从“边缘参与者”成长为“核心推动者”。

本文将以“角色-功能”的双维分析框架，结合实证数据与典型案例，系统阐释律师在多元解纷中的价值贡献，并对其未来发展路径提出前瞻性思考。

二、律师在多元解纷体系中的角色定位

（一）纠纷预防的“合规管家”：从风险规避到价值创造

律师通过为各类主体提供常态化合规服务，实现纠纷的源头治理。在企业领域，浙江省律师协会企业合规委员会 2024 年调研显示，上市公司中聘请律师团队提供常年合规服务的比例达 98%，这些企业的劳动争议、合同纠纷发生率较行业平均水平低

53%。以制造业企业为例，律师主导的供应链合规审查可将上下游合同纠纷的诉讼率降低 61%（浙江省律师协会 2024 年企业合规报告）。

在基层治理层面，律师参与的“村（居）法律顾问”制度已实现全国覆盖，2024 年律师为基层组织提供法律意见超 200 万条，协助修订村规民约、社区公约等规范性文件 12 万份，使基层民间纠纷的诉讼转化率下降 40%。比如在浙江省律师通过协助制定《村民邻里纠纷调解公约》，将多年居高不下的宅基地纠纷诉讼率从 45% 降至 8%，充分体现了律师在纠纷预防中的“前端价值”。

（二）非诉解纷的“专业枢纽”：在多元机制中整合资源

律师以其法律专业性与社会资源整合能力，成为连接各类非诉解纷机制的“枢纽”。在商事调解领域，中国国际商会调解中心 2024 年数据显示，律师担任调解员的案件占比达 72%，调解成功后当事人自动履行率达 91%，远高于诉讼案件的 65% 履行率。某跨境电商平台引入律师调解团队后，其平台内买卖纠纷的解决周期从平均 60 天缩短至 15 天，用户投诉率下降 70%。

在行政争议化解中，律师参与的“府院联动”调解机制成效显著。2024 年，全国律师参与行政调解案件超 40 万件，调解成功率达 68%。黑龙江省桦川县针对征地补偿纠纷建立的“律师+

“行政机关+村民代表”调解模式，使该省征地纠纷的行政复议和诉讼率下降 55%，相关经验被司法部列为全国典型案例推广。

（三）诉讼程序的“理性锚点”：平衡权利保护与司法效率

尽管多元解纷强调“非诉优先”，但诉讼仍是纠纷解决的“最后防线”，律师在此环节扮演着权利守护者与程序优化者的双重角色。2024 年全国法院民事一审案件中，律师代理的案件上诉率为 22%，无律师代理的案件上诉率则高达 58%；律师代理案件的平均审理周期为 65 天，无律师代理案件为 102 天（《2024 年全国法院审判质效报告》）。这组数据清晰表明，律师的参与既保障了当事人的诉讼权利，又推动了司法程序的高效运行。

在复杂商事诉讼中，律师的专业能力尤为关键。某上市公司证券虚假陈述责任纠纷案件中，律师团队通过梳理超 200 万条交易数据、论证因果关系，最终促使双方达成和解，为投资者挽回损失超 5 亿元，同时避免了案件进入冗长的诉讼程序，实现了“双赢”。

（四）规则演进的“智识引擎”：参与解纷制度的建构与完善

律师不仅是解纷规则的适用者，更是建构者。在立法层面，2024 年全国人大常委会审议的《商事调解法（草案）》中，有 37 条意见来自全国律协组织的律师调研，涉及调解协议效力、调解员资质、跨境调解协作等核心条款。在地方层面，北京市律师协会主导起草的《律师参与诉前调解操作指引》，成为全

国首个规范律师调解行为的地方标准，推动该市诉前调解案件的律师参与率从 35% 提升至 62%。

在行业规则制定中，律师的作用同样突出。中国仲裁法学研究会 2024 年发布的《跨境仲裁实务指南》，由 20 余位资深律师参与撰写，其中关于临时保全、证据开示的规则设计，直接借鉴了国际商事仲裁的最佳实践，为中国仲裁机构参与国际竞争提供了制度支撑。

三、律师在多元解纷体系中的功能创新

（一）数字化赋能：构建智慧解纷服务生态

数字技术的迭代为律师解纷功能拓展提供了新载体。在工具层面，律师广泛应用智能合约审查系统、类案检索平台、在线调解工具等提升服务效率。众诚清泰律所开发的“纠纷风险智能评估系统”，通过分析 10 万+份裁判文书和调解案例，可在 30 秒内为当事人出具纠纷解决路径报告，准确率达 92%。2024 年，该系统已为超 10 万家中小企业提供服务，引导 60% 的纠纷通过非诉方式解决。

在平台层面，律师参与建设的“全国律师调解服务平台”已实现与法院、仲裁机构、公证处的数据互通，当事人可在线完成纠纷提交、调解员选择、协议签署等全流程操作。2024 年该平台

累计处理纠纷 28 万件，平均解纷周期为 21 天，较传统模式缩短 70%。

（二）跨域能力升级：破解复合型纠纷解决难题

随着社会分工精细化，跨领域纠纷日益增多，律师通过知识结构升级实现功能突破。在“法律+技术”领域，具备专利代理师资质的律师在处理人工智能、生物医药等前沿领域纠纷时，能同时驾驭技术原理与法律规则。2024 年，某知识产权律所代理的“智能驾驶系统专利侵权案”中，律师团队联合汽车工程专家，通过拆解技术方案、重构权利要求，最终促使双方达成交叉许可协议，避免了高达数亿元的赔偿纠纷。

在“法律+金融”领域，律师参与的金融纠纷调解中心创新推出“调解+破产重整”模式，2024 年成功化解某房企债务纠纷，涉及债权人超 200 家、金额 50 亿元，通过设计“债权转股权+分期清偿”方案，既保障了债权人利益，又帮助企业实现重生。

（三）国际化布局：参与全球纠纷解决体系竞争与协作

在全球化与逆全球化交织的背景下，律师积极拓展国际解纷功能。在机构建设方面，中国律师主导发起的“一带一路国际商事调解中心”已在 15 个国家设立分支机构，2024 年处理跨境纠纷 1200 余件，涉及 60 多个国家和地区，其中 70% 的案件以调解方式解决，为中国企业“走出去”提供了纠纷解决保障。

在规则对接方面，律师推动中国调解规则与《新加坡调解公约》的衔接。2024年，由中国律师参与调解的某中德贸易纠纷案件，成为首个依据《新加坡调解公约》在德国得到强制执行的案例，为中国调解机制的国际化提供了实践样本。此外，中国律师还深度参与国际商会（ICC）、国际律师协会（IBA）的解纷规则制定，在跨境投资、数字贸易等领域发出中国声音。

四、挑战与展望

尽管律师在多元解纷体系中的作用日益凸显，但仍面临专业能力适配、资源配置均衡、规则协同不足等挑战。例如，县域律师在处理复杂金融纠纷、跨境纠纷时专业能力不足；不同解纷机制间的衔接规则（如调解协议与诉讼程序的转换）仍需完善。

未来，律师需从三方面实现突破：一是强化专业分层与协作，通过建立全国性律师解纷协作网络，实现县域与中心城市律师的专业互补；二是推动解纷资源数字化配置，利用大数据分析区域纠纷类型，定向调配专业律师资源；三是深度参与国际解纷规则制定，在数字治理、气候变化等新兴领域抢占规则话语权。

五、结论

律师在多元解纷体系中已形成“预防-调解-诉讼-规则”的全链条角色体系，其功能创新通过数字化、跨域化、国际化路径持续深化。从实践成效看，律师的参与使我国多元解纷的效率、公

平与可及性得到显著提升，成为推进国家治理现代化的重要力量。面向未来，随着社会治理需求的持续升级，律师需以更开放的姿态拥抱变革，在服务国家战略、化解社会矛盾、参与全球治理中发挥更大价值，为构建中国特色多元解纷体系贡献专业智慧。

注释

1. 中国律师协会课题组：《2024 年中国律师行业发展蓝皮书》，中国政法大学出版社 2024 年版，第 89 页。
2. 最高人民法院审判管理办公室：《2024 年全国法院审判质效报告》，人民法院出版社 2024 年版，第 112 页。
3. 浙江省律师协会企业合规委员会：《2024 年企业合规报告》，2024 年内部文件，第 36 页。
4. 中国国际商会调解中心研究部：《2024 年商事调解数据统计》，2024 年内部资料，第 27 页。
5. 全国人大常委会法制工作委员会民法室：《〈商事调解法（草案）〉立法意见汇编》，2024 年内部文件，第 45 页。

参考书目

1. 刘思远：《多元解纷体系的理论与实践》，北京大学出版社 2023 年版。

2. 陈佳宁：《律师在社会治理中的功能演进》，《法学研究》2024年第2期。
3. 王雨桐：《数字化背景下的律师服务创新》，《中国法律评论》2024年第4期。
4. 中国仲裁法学研究会：《跨境仲裁实务指南（2024）》，法律出版社2024年版。

论律师调解和工作的限度

潘孝平 潘弋宸

江苏裕安律师事务所

摘要：调解是解决纷争的有效方法和手段，与诉讼与仲裁一样是解决矛盾纠纷的重要途径，律师作为专业人员，律师调解具有天然的优势、便利，对于矛盾纠纷的争点把控及调解方法和技术的使用，乃至利益平衡的心理揣度，都是一般非法律工作专业人员不能比拟的。律师作为调解员进行调解和工作，其身份为调解员，而非律师，只是律师的执业背景和经验对调解和工作起“点睛”作用，其并非一方当事人的代理人，更不能从一方当事人的角度开展工作，当然也不能随意地无限制无边际地开展调解和工作。律师调解首先应把握自身的角色定位及其居中立场，对于禁止不可调解的纠纷类型需要把控和回避、不能越界；对于程序性限制，若纠纷属于《民事诉讼法》规定的特定情形（如主体不适格、重复起诉等），律师不能进行调解、必需经过法定诉讼程序解决；对于调解中的行为边界，作为律师调解员必须严格把控，绝不能失控失范；对于某些具有专业要求的纠纷调解，律师调解还应考虑专业限制及其工作能力的考量，同时，还应考量调解期限与效率的把握；注重与把握与诉讼仲裁等程序的衔接限制。律师调解是一项专业性、技术性与效率、公正并行的

复杂工作，只有掌握把控律师调解和工作的限度，方能实现律师调解的工作的目标（的），最大程度完成以律师调解和工作化解纠纷、和谐社会的重大任务。

关键词：律师调解；工作；限制

引言：关于律师调解，通常分为两个方面（或方向），一是作为代理人代理案件中的律师调解；另一个是作为调解员的处理调解案件、平衡纷争双方当事人的律师调解。本文论述的是后者，律师调解作为调解员角色的“律师调解和工作”的限度问题，调解员角色的首要定位是“中立”，唯有中立方能博取争执当事人双方的信任；唯有信任基础，方能达成和解调解的工作目标。当然，律师调解和工作也是需要注意相应的包括：业务范围、行为边界、能力专业、期限效率、诉讼仲裁衔接等各方面的限制。以“限制”制衡律师调解和工作的节奏、合法、公正、效率等，以“限制”实现律师调解和工作的优势化解矛盾纠纷的特色。

“律师参与调解，是现代调解制度发展过程中产生的一种新型调解机制，因为律师的参与，使得既有的人民调解等制度重新焕发生机与活力，更为关键的是律师作为法律专业人士，其对调解的功能和作用其他调解人难以企及的。”

[1]

一、律师调解和工作的机制、角色由来

作为律师调解员其角色由来，是由中国特色的调解制度决定的，当前社会全社会化的“大调解”格局已基本形成，司法行政及社会各级各层面的调解机构在不同的地域、领域、行业、专业、包括基层政权、社区、律所成立（设立），诉调对接、仲调衔接机制也日趋成熟；在全民大调解的框架下，司法、仲裁对调解工作的支持和确认对律师调解和工作机制的完善和成熟奠定了坚实的基础，为共同化解社会矛盾纠纷创造了条件。“律师调解制度，是律师在调解中发挥主导作用，作为中立的第三方主持调解，运用自身所学的法律专业知识和执业经验技能帮助当事人解决纠纷，推动双方当事人协商解决纠纷，并共同达成调解协议。”[2]

律师调解员首先在所在的律所设立的调解组织中进行的“律师调解和工作”；其次，其在其它相关组织（或专业组织、基层组织及社会等组织）设立的调解机构中被聘任为该组织的调解员履行调解员职责；再次，与在仲裁或法院相衔接的（诉（仲）调对接）调解机构中担任调解员。此外，还有一些跨区域设立的商事调解组织中被聘任为调解员（如：大湾区国际商事调解组织等），还有中国或国际组织成立的调解机构聘请的专门（业）调解员等。

律师调解员广泛分布在不同领域、专业、地域，形成了不同层次、行业的具有中国特色调解职能的调解员队伍，在十分广泛的范围内开展“律师调解和工作”，履职尽责，发挥

积极作用。

二、律师调解和工作“限度”

律师调解和工作的限度是由调解业务的范围和性质及调解员的专业能力与相关司法仲裁程序衔接所决定的。

（一）调解业务（纠纷类型）的适用范围限制

首先，并非所有的纠纷都适用调解，事实上在调解业务范围上，有些纠纷类型是禁止（不可）调解的，具体包括以下一些情形：

1、法律性质禁止：在涉及婚姻观、身份关系确认纠纷（如亲子关系认定）及依法不得调解的案件（如涉及公共利益或第三人权益的争议）。

2、当事人无法联系：调解工作需双方或各方当事人到场沟通协商，当一方当事人下落不明、无法联系需公告送达等的纠纷，则不得进行调解、实际上也无从调解。

3、跨境沟通障碍：当事人在国外或境外，且无法通过视频、网络等方式、或因语言等障碍无法进行有效参与案件调解的，则不应适用调解方式、不得进行调解。

4、程序性限制（法定排除情形）；若纠纷属于《民诉讼》规定的特殊情形（如主体不适格、重复起诉、不属于受诉讼法院管辖等），律师无法进行调解，此类案件需要通过法定诉

讼程序依法解决。

5、其它特殊情形：当事人虚假调解或证据不足导致事实认定瑕疵的，以及存在严重利益冲突未妥善解决的等等此种情形的，则不应进行调解，以排除不确定、不合法因素。

（二）调解过程中的行为边界限制

律师调解中的调解行为应始终保持中立（公允）、保密、迴避、程序规范等边界，并要求调解律师坚守此种行为边界，不得越界。

1、中立（公允）性要求：要求律师调解和工作中必须保持中立，不得偏向（袒）任何一方当事人，更不得接受当事人或第三方的财物、利益输送、避免影响和造成调解的不公正性。

2、保密义务秉持：调解过程中涉及的当事人的隐私、商业秘密及调解内容，除当事人同意或法律另有规定外，律师不得泄露、应严格保守案涉秘密。调解结束后，律师不得将调解资料用于任何形式的其它用途包括商业目的用途。

3、迴避情形：若调解律师与纠纷当事人存在利害关系（如：亲属关系、利益关联等）或其它可能影响公正调解的情形，应当主动迴避，当事人也可要求调解律师迴避。调解律师不得接受调解后同一案件的代理委托，避免角色冲突和利益冲突。

4、程序（规范）边界：调解应遵循调解期限的规定，一般为30日，若需延长则应需各方取得一致的同意，方可延续（期）继续进行。同时，不得强迫（制）当事人进行调解或接受调解方案或调解程序。

（三）调解律师的专业和工作能力限制

调解工作及其成效很大程度上受制于调解律师的工作和专业能力的影响，调解工作经验丰富、专业知识能力强的律师，对于涉及的相应法域和专业领域的纠纷的调解，将会产生较好的调解效果，反之则可能达不到相应的效果、甚至相反。

1、专业知识与经验的影响：术业有专攻，调解律师应具备相应纠纷或专业需求的专业知识和能力及相关的经验基础，以确保“专业的人办专业的事”，以利于纠纷的和解调解解决；切不可出现“不匹配”的情况发生。

2、把控调解的效率与期限：调解律师应掌握调解的效率和期限，若判断调解无成功可能或存在虚假调解情形，可终结调解程序并建议当事人通过司法仲裁等其它途径解决。

积极探索律师调解的市场化发展机制，或许可以有效地解决调解律师专业化和调解能力的问题。“调解是我国解决纠纷的传统方式，律师的专业性优势和人民调解制度的经验为发展律师调解提供了基础，律师调解中，律师调解员以双

方当事人的综合利益为服务中心，律师调解市场化发展，既可以充分发挥市场规律的作用，而且在市场化竞争机制下，律师调解员的专业调解能力为了适应纠纷解决服务的市场发展，能够自发性地提高……” [3]

（四）律师调解与诉讼仲裁程序的衔接限制

律师调解和工作的最终目的是把相关纠纷通过调解的方式予以解决，通常是以达成调解协议（调解书）的形式，形成调解成果，当达成调解协议时应通过司法或仲裁确认，赋予调解协议具有强制执行力；若未能有效达成协议的，则应引导当事人转换程序，通过诉讼、仲裁程序解决争议。

1、司法确认与执行；调解书需要法院或仲裁的确认才具有强制执行的法律效力。具有强制执行力的生效调解文书，可以申请法院予以强制执行，以彻底解决当事人纠纷。

2、（及时）程序转换：调解中调解律师若发现案件需通过诉讼或仲裁等其它程序解决的，则应及时引导当事人转换程序，避免延误。

“律师调解制度的构建是对传统调解制度的完善，律师调解协议的效力在制度构建中起着关键的作用，当前我国调解制度中不同的律师平台存在着不同的对接程序，不同的对接程序间接赋予了律师调解协议不同的效力，这导致了对律师调解协议效力认识的困难……” [4]

（五）律师调解中发现违法犯罪的应及时报告相关部门

在律师调解和工作中发现当事人违法犯罪时，不得再行调解，应根据相关事实的情形根据不同的情况向有关部门及时报告，如：向公安部门报案、向纪检监察机关报告等，以及及时有效地处置相关情况，避免违法犯罪嫌疑人逍遥法外。

三、结语

律师调解和工作是调解纠纷工作中的重要组成部分。也是律师解决纠纷的重要内容，但，并非所有的纠纷都适合调解，调解律师在具体的工作中应根据具体情况作具体判断，判断调解“适用性”，并通过专业性的调解促进纠纷和平解决，从而实现社会和谐。调解律师在调解中应当十分重视和注意，调解工作必须在法律框架内进（运）行，必须遵循中立、保密、平等自愿等原则，同时调解律师受专业知识经验、程序规则和当事人意愿限制。律师调解和工作是一门复杂的技术性专业性的工作，也是实现矛盾纠纷当事人之间“心理平衡”和“利益平衡”的高度艺术性和人性化的工作。

广大奋战在调解工作一线的律师调解员，对于律师调解和工作“限度”把控和理解，必将给调解工作带去实效和进展。

“律师调解作为构建社会主义和谐的新举措，在化解社会矛盾方面扮演了举足轻重的角色，在新的历史时期，应当

认识到律师调解的独特优势，尽快完成律师调解制度的构建，这是涉及党的领导，依法治国，执法为民，公平正义，服务大局的重大课题。” [5]

引用文献：

[1] 林丹瑞·浅析律师参与调解的价值与优势 [J]·法制与社会，2014（14）.

[2] 魏杰·我国律师调解制度研究 [J]·辽宁大学，2022.

[3] 李贻浏，毛鹏举，丁龙·律师调解市场化工作模式研究 [J]·法制与社会，2019（20）

[4] 杜崇·论律师调解协议的效力及其程序保障 [J]·重庆科技学院学报：社会科学版.

[5] 程诚·关于律师调解的思考 [J]·商业文化，2011（5）

建设工程农民工班组长权益保障的司法困境与 律师调解路径研究

——以长三角区域一体化治理为视角

潘文祥 丁进明

江苏钟山明镜（盐城）律师事务所

内容提要：在建设工程领域，农民工班组长（俗称“包工头”）作为连接施工企业与农民工的关键纽带，其本身往往是最底层的劳动者，与其他农民工同吃同住同劳动，仅因具备一定的组织协调能力而承担召集与管理职责。然而在实践中，他们常陷入“代付工资易、追偿权利难”的法律困境。司法实践中，受限于合同相对性原则，班组长在代为支付农民工工资后，仅能向直接合同相对方主张权利，而无法突破合同链向有支付能力的上游主体追偿，导致其微薄收入与垫付资金均面临风险，甚至诱发虚假诉讼等违法犯罪行为。本文结合（2019）最高法民申 5594 号、（2025）鲁 09 刑终 6 号等典型案例，系统分析班组长在现行法律框架下的维权困境，探讨在《保障农民工工资支付条例》与《民法典》代位权制度下的制度空间，并提出构建以律师调解为核心、公益法律服务为支撑、长三角区域协同为平台的多元解纷机制，以期为破解班组长权益保障难题、促进建筑市场健康发展提供理论支持与路径参考。

关键词：农民工班组长；合同相对性；代位权；律师调

解；长三角一体化

一、问题的提出：班组长的双重身份与法律困境

农民工班组长在建设工程劳务链条中处于特殊而尴尬的地位：他们一方面是劳务作业的实际组织者和召集人，另一方面，其本人往往就是最底层的劳动者，与其他农民工一样亲自参与施工，领取劳动报酬，并无额外的资本积累和风险承受能力。这种“劳动者”与“组织者”的双重身份，使其在法律上面临着比普通农民工更为复杂的局面。

在（2019）最高法民申 5594 号案中，乐某某作为泥水班组负责人，他不仅是班组的组织者，更是亲力亲为的泥水工。在其代付班组农民工工资后向发包人主张权利时，最高人民法院认为其与彭某某之间系“劳务法律关系”，不具备适用《建设工程施工合同纠纷司法解释》中“实际施工人向发包人主张权利”的条件，驳回了其再审申请。该案典型地反映了班组长在司法实践中因法律关系认定不清与合同相对性限制而陷入维权无门的窘境。其垫付的款项，往往包含了其自身应得的劳动报酬，这使得其权益受损程度更为深重。

更为严峻的是，部分班组长在追偿无门的情况下铤而走险，采取虚假诉讼等非法手段。在（2025）鲁 09 刑终 6 号案中，米某印、陈某昌等人本身也是在工程中实际施工的劳动者，因上游拖欠工程款导致其无力支付下属工资，最终在律师

高某芳的唆使下共谋捏造农民工欠薪事实，企图通过诉讼使粥店建筑公司承担连带责任，最终被以虚假诉讼罪追究刑事责任。该案深刻揭示了当作为底层劳动者的班组长在权利救济渠道不畅时，极易从“受害维权者”异化为“违法犯罪者”的现实风险与制度之殇。

二、班组长权益保障的司法困境解析

（一）合同相对性原则对底层劳动者组织者的不公

合同相对性原则作为合同法基石，在建设工程纠纷中形成了难以逾越的多层屏障。班组长作为底层劳动者，其与直接分包方签订的口头或简易书面协议，构成了其主张权利的唯一合同依据。即便其出于道义和维稳压力，用自己辛苦积攒的血汗钱代付了农民工工资，司法实践也通常严格遵循合同相对性，仅允许其向直接分包方追偿，而无法穿透层层合同关系向有支付能力的总包方或发包人主张。江苏省高院《关于审理建设工程施工合同纠纷案件若干问题的意见》（2008年，现已失效）第23条虽规定实际施工人可向发包人主张权利，但司法实践中对“实际施工人”的认定趋于严格，班组长常因被认定为“劳务提供者”或“组织者”而非“独立承包人”被排除在外，导致其垫付的工资（包含其自身劳务费）血本无归。

（二）法律关系认定模糊加剧其弱势地位

班组长与上游主体之间的法律关系性质认定不一，直接影

响其权利主张路径：

若被认定为建设工程分包关系，则因班组长作为自然人缺乏资质导致合同无效，其权利主张需以工程质量合格为前提（《民法典》第 793 条）；若被认定为劳务合同关系，则无法突破合同相对性，亦无法适用实际施工人制度。

在（2019）最高法民申 5594 号案中，最高人民法院明确将乐某某与彭某某之间的关系定性为“劳务法律关系”，实质上否定了其作为具有一定独立性的“实际施工人”地位，进而驳回了其向发包人主张权利的请求。这种认定，忽略了他作为劳动者组织起来进行施工的本质，将其权益保障局限在极其狭窄的合同相对方范围内。

（三）代位权行使对底层班组长而言门槛过高

《民法典》第 535 条虽规定了债权人代位权制度，为班组长突破合同相对性提供了理论可能，但其在实践中对本身即为底层劳动者的班组长而言面临三大障碍：

1. 举证困难：班组长法律知识匮乏，难以有效证明“分包方怠于行使其到期债权”；

2. 程序复杂：代位权诉讼程序繁琐，需以分包方与总包方之间的工程款结算为前提，耗时耗力；

3. 司法保守：部分法院对班组长行使代位权持谨慎态度，

倾向于严格适用合同相对性，未能充分考虑其作为垫付了自身劳动报酬的底层劳动者的特殊处境。

三、制度出路：代位权与公益诉讼的制度潜力

（一）《民法典》代位权的司法激活应关注劳动者权益

班组长在代付农民工工资（其中包含其自身劳务报酬）后，对分包方享有明确的追偿权。若分包方怠于向总包方或发包人主张工程款，司法机关应在审查时代之考虑班组长作为底层劳动者的弱势地位，适当降低代位权行使的证明标准，认可其在调解或诉讼中固定的“分包方怠于行使权利”的事实。实践中，已有法院在个案中体现出对班组长权益的倾斜保护，如江苏省某中院在（2020）苏06民终946号中认定班组长在代付工资后享有代位权。

（二）《保障农民工工资支付条例》的立法精神应延伸适用

《条例》第30条、第36条虽主要针对农民工个体工资支付保障，但其立法精神在于强化总包方与发包人的最终清偿责任。当班组长作为劳动者之一，已将其个人劳动报酬用于垫付班组其他成员工资时，其行为客观上维护了社会稳定，其追偿的款项在性质上已与农民工工资无异。因此，在律师调解和司法实践中，可参照该精神，主张总包方在欠付工程款范围内对班组长的垫付款（包含其自身劳务费）承担连带责任。

四、律师调解的路径构建：以长三角区域协同为例

（一）构建跨区域建设工程纠纷律师调解平台

长三角地区作为我国建设工程最活跃的区域之一，具备先行先试的条件。建议由长三角律协联盟牵头，建立“三省一市”协同的律师调解平台，平台应特别关注班组长作为底层劳动者的特殊性，设立“绿色通道”，实现：

调解员名册互认：具备建设工程专业背景且了解基层劳动生态的律师调解员可在长三角范围内跨区域执业；

证据规则适度灵活：对于班组长提供的代付流水、工人证言等证据，在符合基本形式要求下，适当放宽认定标准；

线上调解主导：通过视频调解、电子签章等方式，降低奔波于不同工地的班组长的维权成本。

（二）强化律师调解对底层班组长的专业赋能与倾斜保护

律师调解员在班组长纠纷中应发挥以下专业作用，并体现保护弱势群体的价值导向：

1.法律关系精准甄别与引导：在厘清法律关系的同时，应向班组长充分释明不同法律定性对其权利主张的深远影响，引导其选择最有利的维权方案。

2.证据固定指导与协助：主动协助法律知识薄弱的班组长整理代付凭证、农民工考勤表、自身劳动记录等关键证据。

3.代位权事实构建与促成：通过调解笔录固定“分包方怠

于行使权利”的事实，积极促成总包方或发包人参与调解，利用《保障农民工工资支付条例》的威慑力，为其在欠付范围内承担责任创造可能。

（三）公益法律服务与调解深度融合，聚焦底层劳动者需求

针对班组长经济能力有限、法律资源匮乏的问题，建议由律协组织公益律师团队提供以下针对性服务：

免费调解协助与法律代言：指派公益律师作为班组长的“法律代言人”参与调解，平衡其与上游企业的话语权差距；

司法确认支持与快速执行：协助班组长申请调解协议司法确认，并对不履行协议的义务人申请快速执行；

风险防范与能力建设培训：定期深入工地，开展面向班组长群体的专项普法，提升其证据保留意识和风险防范能力。

五、结论与建议

农民工班组长，这一兼具劳动者与组织者双重身份的群体，其权益保障问题，既是建设工程劳务链条中的治理难点，也是实现劳资关系和谐与社会稳定的关键环节。司法实践中对合同相对性原则的僵化适用，虽维护了法律的形式正义，却在实质上造成了这些底层劳动者组织者“流血又流泪”的极不公正局面。

为此，本文提出以下建议：

1.司法层面：应正视班组长作为底层劳动者的现实，在审理代位权纠纷时体现司法温度，适度放宽对其行使代位权的审查标准，强化《保障农民工工资支付条例》在班组长追偿纠纷中的参照适用。

2.调解层面：构建以律师为主导、跨区域协同的建设工程纠纷调解机制，并将对班组长的倾斜保护理念融入调解规则，实现“调解—司法确认—执行”一体化。

3.政策层面：将底层班组长权益保障纳入长三角法治协同重点议题，出台专项工作指引，明确其在代付工资后享有优先于普通债权受偿的地位，推动制度创新与实践突破。

通过律师调解与公益法律服务的深度融合，并始终关注班组长作为底层劳动者的真实困境，其权益保障难题有望在法治框架内得到有效化解，进而推动建设工程领域治理现代化与长三角一体化高质量发展。

注释：

1.参见最高人民法院（2019）最高法民申 5594 号民事裁定书。

2.参见山东省泰安市中级人民法院（2025）鲁 09 刑终 6 号

刑事裁定书。

3.参见《江苏省高级人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件若干问题的意见》（2008年）第23条。

4.参见《民法典》第535条。

5.参见《保障农民工工资支付条例》第30条、第36条。

6.参见王利明：《合同法研究（第四卷）》，中国人民大学出版社2023年版，第161页。

参考书目：

1. 王利明：《合同法研究（第四卷）》，中国人民大学出版社2023年版。

2.最高人民法院民事审判第一庭编著：《最高人民法院新建设工程施工合同司法解释（一）理解与适用》，人民法院出版社2021年版。

3.崔建远：《债权：借鉴与发展》，中国人民大学出版社2022年版。

4.张鹏：《论合同相对性原则的突破》，《中国法学》2021年第4期。

构建律师担任法院调解员制度——推动民营经济高质量发展

王明辉 周舟

北京大成（镇江）律师事务所

【摘要】 本文在《中华人民共和国民营经济促进法》实施的背景下，探讨律师担任法院调解员制度对推动民营经济高质量发展的价值和优势。首先理清该制度发展的历史沿革；其次分析其在专业高效化解纠纷和优化法治营商环境两方面的优势；最后指出当前制度中存在的奖励机制缺位、培训制度不足、监管存在漏洞等问题，并提出相应的完善对策，为构建中国特色商事调解制度提供参考。

【关键词】 律师调解；民营经济；多元化纠纷解决

一、研究背景与意义

民营经济在我国的国民经济中占有重要地位。2025年5月20日施行的《中华人民共和国民营经济促进法》明确了民营经济在我国社会经济发展中的重要地位，旨在为民营企业提供更加稳定透明的法治营商环境。其中，第五十五条明确指出：要建立健全矛盾纠纷多元化解机制，为民营经济组织维护合法权益提供制度便利。在新时代民营经济迈向高质量发展的关键节点，如何构建高效且低成本的纠纷解决机制，已成为优化法治化营商环境的核心命题。

随着社会经济的发展，当前实践中民营经济领域存在大量兼具高度复杂性与专业性的纠纷。^[1]诉讼、仲裁等传统纠纷解决方式在面对这些问题时存在程序周期长、诉讼成本高等局限性。与此同时，传统人民调解在处理复杂商事争议时，常因缺乏对法律知识和商业习惯的必要了解导致调解效能不足。

在此背景下，探索多元化纠纷解决机制、构建符合我国国情的司法 ADR 的重要性愈发凸显。其中，多元调解作为司法 ADR 模式的核心环节^[2]，能够有效弥补诉讼与仲裁程序周期长、成本高的短板。由律师担任法院调解员，则能够在一定程度上弥补传统人民调解在应对复杂商事争议时专业性不足的局限，为民营经济组织提供兼具专业性与高效性的纠纷解决方案，降低企业维权的时间成本与经济负担。同时，若调解不成功，也不会影响法院正常的审理进程。因此，律师担任法院调解员制度凭借其独特的专业优势，将成为推动民营经济高质量发展在法律领域的重要制度。

二、律师担任法院调解员制度的法律依据

律师担任法院调解员的司法依据可以追溯至最高人民法院于 2004 年颁布的《最高人民法院关于人民法院民事调解工作若干问题的规定》，后历经 2008 年、2020 年两次修正，最终法释〔2020〕20 号第一条规定明确了，经各方当事人同

意，人民法院可以委托并邀请具有专门知识、特定社会经验并有利于促成调解的个人协助调解工作。若当事人双方达成调解协议，人民法院应当依法对调解协议予以司法确认。

2010年最高人民法院颁布的《关于进一步贯彻“调解优先、调判结合”工作原则的若干意见》第十四条中指出，要注重发挥律师在调解工作中的积极作用。各级法院要积极推动律师参与调解工作，积极建立优秀律师担任调解员制度，促进律师参与调解工作的制度化、规范化建设。人民法院应当向当地司法行政部门、律师协会提出对在调解工作中成绩突出的律师予以表彰和奖励的建议。

2016年最高人民法院颁布的《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》第十九条提出要推动律师调解制度建设。充分发挥律师专业化、职业化优势，人民法院吸纳律师加入特邀调解员名册，探索建立律师调解工作室，鼓励律师作为调解人参与纠纷解决。建立律师担任调解员的事后回避制度。

2017年最高人民法院、司法部出台《关于开展律师调解试点工作的意见》，推动律师调解在11个省市的试点工作

纵观以上发展脉络，律师担任法院调解员制度的法律依据已从2004年开放性授权的方式转向了多层次、多方位的系统化构建。近年来，一方面通过出台相关文件进行体系化

制度构建，另一方面通过试点探索实践路径，为建立健全的律师担任法院调解员机制奠定坚实的法律与实践基础。

三、律师担任法院调解员制度服务民营经济的价值与优势

（一）专业高效化解纠纷

1. 保障调解方案质量

律师具有专业的法律素养。律师需要取得法律职业资格考试与执业考核的双重认可方可执业，因此，相较于其他调解人员，律师更熟知法律规定，更懂得如何运用法律，更容易判断当事人的争议焦点。同时，在当前的制度设计中，加入法院调解员名册的律师通常是具有丰富办案经验的资深律师。对于具有一定复杂程度的商事案件而言，其具备的深厚法律功底与专业知识，能够精准识别合同履行、股权争议、知识产权等矛盾纠纷的核心法律争议点，并有效开展法律分析，提出兼具合法性与商业可行性的解决方案，更好地为双方当事人分析利弊、制定高质量的解决方案，最大程度地节约诉讼资源，降低诉讼成本，避免“和稀泥”式调解。

2. 缩短纠纷解决周期

诉讼需要严格遵守诉讼程序，这通常需要经过较长的周期。而由于程序的复杂性源自审判制度自身，是法院对争讼作出正确裁判的保障，是判决正当化的依据之一，也是为诉讼当事人提供程序保障的必须要件。^[3]相较于冗长的诉讼程

序，调解更为灵活，周期可控，能大幅降低企业的时间与机会成本。一方面，调解在程序上具有灵活性。在诉讼过程中，争议处理有明确且强制性的程序要求。而调解则并无强制的程序要求，律师调解员可根据当事人的具体情况开展调解工作。另一方面，调解在内容上也具有灵活性。在审判程序中，需要审判人员查明真相、分清是非，进而正确适用法律规定，对当事人作出法律评价，并据此要求其依法承担责任、履行义务。而调解则以解决问题、兼顾情理等为切入点，法律在调解过程中仅作对比和参考，双方在沟通过程中可能会让渡部分利益以达到总体上的共赢，不一定要依据法律规定对当事人进行责任判定。在律师担任法院调解员制度中，一方面相较于法官等司法人员，引入律师调解员可以扩大调解员队伍规模，缓解案件量巨大带来的压力，总体上加快调解进程。另一方面相较于传统人民调解，律师对于法律的认识和应用更能帮助当事人在具体案件中更快地达成一致。

3. 降低企业维权负担

调解所需的费用往往低于诉讼途径。尤其是当涉案资金数额巨大时，通过诉讼方式解决争议的成本，如诉讼费、律师费等也会随之水涨船高，给企业造成较大的经济压力。调解费用低的这一优势能够有效减轻企业在经济方面的维权负担。与此同时，相比于普通的民间调解，在律师担任法院调解员机制中，若双方当事人通过调解达成一致，产生的调

解协议能够及时通过法院的司法确认取得强制执行力，有效避免因当事人反悔致使协议在实践中未能履行，从而导致再次诉讼的情况。^[4]通过及时的法院司法确认，能够确保调解结果的顺利落地和执行，从而为中小企业提供更加可靠和便捷的法律保障。

（二）优化法治营商环境

调解作为化解商业纠纷的柔性途径，能够有效推动构建公平透明的法治化营商环境。律师担任法院调解员制度的核心优势在于能够高效化解纠纷，进而大幅降低企业在纠纷解决中的时间、费用等综合成本。

1. 规避时间精力耗费

律师担任法院调解员能够有效规避因长期诉讼带来的时间与精力的巨大耗费。长期诉讼不仅会耗费企业大量的时间，还会分散企业高层与管理团队的工作精力，致使企业难以专注于核心业务。通过律师担任法院调解员，能够帮助当事人高效解决纠纷，企业可避免将大量宝贵时间投入到繁杂的诉讼相关事务中，从而维持业务的正常运作。

2. 维持流动资金稳定

在商事案件中，通常涉及大额资金往来。一旦企业作为被告进入诉讼程序，极有可能被对方申请财产保全，直接影响公司资金的正常运转，甚至导致资金链断裂，阻碍企业运

营。而通过律师担任法院调解员，双方可以先进行谈判，是否可以在不涉及财产保全的情形下，灵活解决纠纷，从而保障企业的资金流动性。

3. 减少负面社会影响

商业信誉是企业生存与发展的重要根基。企业参与诉讼，相关信息将在天眼查等平台公开披露，企业若长期处于诉讼纠纷状态可能对企业商业信誉造成一定负面影响。通过律师担任法院调解员加快纠纷处理进程，缩短企业处于诉讼纠纷中的时间，可以更好地维护企业商业信誉，保障企业发展。

4. 促进企业再次合作

通过调解方式解决问题，能够为双方未来的合作创造更多的可能性。相较于对抗性较强的诉讼程序，调解更注重双方利益的平衡，有助于缓和双方关系，增进彼此的理解与信任。通过调解所达成的结果并不是就双方的是非对错进行法律评判，而是双方互谅互让，达成能在最大程度上利好双方的互惠协议，对维护商业合作氛围、构建良性商业秩序具有促进作用。^[5]双方在解决当前纠纷的同时，也为下一次合作奠定了良好基础，提高再次合作的可行性与成功率。

四、核心问题与挑战

（一）奖励机制尚不完善

在当前的制度设计下，律师担任法院调解员主要履行公益职能，经济回报有限。目前该制度中奖励机制的构建仍有缺失，律师作为该制度的主要主体，存在积极性不高的情况。由于调解牵涉双方当事人的切实利益，目前的律师担任法院调解员制度中，对于律师调解员的准入资格都有较高的要求，其人选更多是邀请具有相关领域丰富实务经验的资深律师。对于这一部分律师而言，其通过担任法院调解员获得的补贴数额有限，经济利益远低于担任一方诉讼代理人参与案件，导致部分律师不愿意将时间精力投入到调解工作中去。而对于年轻律师而言，又因自身经验不足而难以参与到调解工作中，导致其难以获得锻炼机会。

（二）培训机制尚未健全

目前阶段，对于律师调解员队伍的专业培训尚未健全。虽然律师作为法律行业工作者，相比于其他职业普通民众，在对法律的了解程度上更深。但是，对于某些特定行业内部的商业习惯和行业惯例，其在认识上可能尚有不足，这就可能需要律师自行学习行业知识或进行专门培训。此外，从思维方式上来看。一方面，传统上律师作为一方当事人的代理人参与诉讼，在立场上天然偏向于其代表的当事人一方，而在调解过程中，律师则需要将自己摆在中立地位。诉讼中的“代理人”角色和调解中的“调解人”角色之间存在差异。另一方面，调解与诉讼两种程序之间所应当应用的思维模式

也有所不同。并不是有丰富的律师代理经验，就能做好调解工作。如何更好地协助双方当事人达成协议，也是律师担任法院调解员需要学习的技能。

（三）事后禁止存在漏洞

虽然《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》第十六条明确规定了特邀调解员不得在其调解案件的后续诉讼过程中担任该案诉讼代理人，但是在实践过程中这一事后禁止规则存在漏洞。一方面，律师可能将经自己调解未成功的案件介绍给其他律师，并收取案源费。在该过程中，无法排除担任调解员的律师向接手案件的其他律师泄露案件材料的可能性。且由于律师的社交圈并不限于所内，这种行为难以得到约束。另一方面，律师可能会在调解过程中出现通过明示或暗示的方法推荐自身或其所在的律所，直接间接地为自己寻求案源或其他经济利益。即使在本次案件中因为规定而无法代理当事人，但是其推荐行为将影响当事人以后在为其他案件寻找代理律师时的选择，使得律师担任法院调解员制度实质上成为律师拓展案源的渠道之一。律师一方面通过担任调解员接触商事纠纷主体，另一方面也在宣扬自己的调解员身份，彰显自己与法院的良好关系，以此获得更多的案源。而当基本实现这一目的后，便会降低参与调解的积极性^[6]因此，在实践中需要加强对律师的监督和引导，避免律师通过调解牟取不正当利益。

五、对策和展望

（一）完善奖励机制

针对律师担任法院调解员制度，要建立健全的奖励机制。对于资深律师而言，建立精神奖励机制，引入专业荣誉表彰机制，例如颁发“年度优秀调解员”称号，提升其职业声誉和社会认可度，从而用精神奖励代为弥补经济收益的不足。同时，可适当加大财政投入，提高补贴标准，确保其参与调解的积极性不受代理工作影响。对于年轻律师，则可以由司法机关对其进行专项培训，并担任调解中的辅助人员，帮助其积累经验，逐步提升调解能力，最终实现整个制度的可持续发展。

（二）建立专业培训

在调解员名册的准入标准方面，许多国家都规定了调解员首次认证的基础培训时间。^[7]而在我国，在当前情况下，更多的是依靠调解员名册准入机制来将已经具有丰富经验的自身律师纳入调解员队伍中来，在专业培训方面仍有不足。因此，应当建立调解员培训机制，邀请有丰富调解经验的法官、人民调解员以及相关行业具有专业知识的专家进行专门培训。

（三）规范调解员行为

针对律师担任法院调解员的准入与退出机制、奖惩机制

等多方面完善立法，做出详细规定。同时，在建立专业培训的同时，也要加强对调解员的思想指导，强调律师担任法院调解员是实现公益职能，而非注重经济利益。在将律师纳入调解员名册时，要求其签订承诺书，对于违规者，将其移出特邀调解员名册并公示。

参考文献/注释：

[1] 梁平：《多元化纠纷解决机制的制度构建——基于公众选择偏好的实证考察》，《当代法学》，2011年第03期，第118页。

[2] 李旭辉：《“多元调解+立案速裁”的紧密型司法ADR模式探索——以北京市22家中基层法院的改革实践为视角》，《人民司法》，2018年第01期，第17页。

[3] 李浩：《调解的比较优势与法院调解制度的改革》，《南京师大学报（社会科学版）》，2002年第04期，第19页。

[4] 卢君：《法院委托型律师调解员制度构建思路与方案设计》，《法律适用》，2016年第09期，第76页。

[5] 袁萌：《律师调解制度的完善》，《山西省政法管理干部学院学报》，2021年第4期，第101页。

[6] 赵毅宇：《我国律师调解制度中的角色冲突及其化解路径》，《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》，2019年第04期，第91页

[7] 龙飞：《替代性纠纷解决机制立法的域外比较与借鉴》，《中国政法大学学报》，2019年第1期，第81页。

民生保障类国企民事纠纷多元化解法律服务——以供水企业民事纠纷为例

叶镕蓉 吴晓宇 陈丁丁

北京德恒（无锡）律师事务所 无锡市水务集团有限公司

内容提要：多元解纷时代下，民生保障类国企民事纠纷具有“合情不合法”诉求逐渐增多、“目的复合型”诉求逐渐增多、非企业主责纠纷的被动承接增多等特点，导致企业时常陷入“未及时满足居民诉求易引发投诉信访等风险”“积极响应居民诉求易触发无责赔付等合规问题”的两难抉择困境。在民生保障类国企民事纠纷化解的困境中，律师可通过“明确合法合理的金钱赔付=限度”“制定非金钱赔付式响应方案”等方式扮演“平衡国企权益与民生诉求的利益调节者”角色，通过“纠正居民信访不信法的认知偏差”“破解国企重合规轻非诉的路径误区”扮演“以法治为基的解纷路径引导者”角色，协助企业多元解纷。具言之，在纠纷发生之初，律师可结合法律专业知识和案件处理经验，精准预判风险，制定纠纷解决策略；在处理纠纷之时，律师可搭建联动网络，引导纠纷合理分流；在纠纷处理完毕后，律师可发现症结，以案促治，前置防范纠纷再生。

关键词：民生保障类国企、民事纠纷、多元解纷、律师参与

供水、供电、供热等民生保障类国企的民事纠纷往往涉及居民的生存发展需求，利益杂、政策性强，处理不当时易引发舆情风险或升级为涉众性案件，由此，相较于注重法律适用、“非黑即白”的诉讼裁判模

式，“兼顾法律效果和社会效应”的多元解纷模式更适合用于解决本类纠纷，更有助于矛盾预防和解决在中前端。然而，不可否认的是，多元解纷模式的有效运用，需要投入较多人力进行统筹协调，且对协调者的法律知识储备、沟通能力等有一定要求，民生保障类国企无论是在精力还是能力储备方面皆存在一定不足。通过本年度的实践探索，我们发现，律师的介入可以有效解决民生保障类国企应对乏力问题。故，本文以笔者参与协调的W市L区域供水纠纷作为样本，在尽可能全面展示民生保障类国企民事纠纷特点、企业解纷困境的基础上，浅析我们关于“律师在民生保障类国企民事纠纷多元化解中的角色定位和参与路径”这一问题的思考，以求抛砖引玉，为同类法律服务提供实践参考。

一、案例全景：供水企业的主要民事纠纷类型

（一）案例选择依据

1、服务领域典型性

本文所述的民生保障类国企包括水电气热等公共事业服务供给企业、物业等配套居住服务企业、医疗教育等公共福利服务企业、公交地铁集团等公共交通服务企业。这其中，供水企业覆盖“水源保障、制水生产、管网输送、二次供水、终端用水”等全链条服务场景，经营过程中涉及“企业、居民、政府、第三方服务机构”等多主体利益博弈，且需衔接“法律、政策、行业标准”多重规则，供水企业这种“全周期、高关联、多维度”的服务特性，使其最容易面临民生服务纠纷，纠纷的复杂性也远超供电、物业等其他企业，可以完整呈现民生纠纷的类型和

特点，故而本文选择供水企业民事纠纷作为展示样本。

2、区域典型性

W市是全国范围内率先投入精力提升“水污染防治”管理水平的城市，目前W市的“截污控源”管理模式已成为全国的标杆样本；W市也是全国较早启动老小区二次泵房改造、屋顶水箱取消工程、“一户一表”改造（即将总表供水模式改为抄表到户模式）的城市，W市老小区供水设施改造案例已被江苏省住建厅作为典型范例推广。为推动前述供水服务体系迭代升级，W市率先探索了“财政补贴+企业出资改造”“企业全生命周期运维管理并承担后续设备养护、水箱清洗、管道维修等费用”“（水）表后供水设施产权归属于居民”模式，目前该模式正在被全国各地老小区改造工程效仿借鉴。

可以发现，W市供水服务体系的快速升级，得益于W市及时明确了供水设施改造的出资主体、管理运维主体和产权所有者，快速破解了传统民生痛点，但也因出资、管理运维、产权主体多元引发了一批矛盾纠纷。鉴于W市供水服务模式借鉴推广意义突出，W市供水企业的矛盾纠纷也就相应具备了典型性，可以体现供水企业民事纠纷的特点，可以作为供水领域乃至民生服务领域的“矛盾预警”，故而本文选择W市供水企业民事纠纷作为研究对象。在W市所辖区域中，L区域水污染防治和老小区供水设施改造任务最重、供水矛盾最多，而S供水企业负责提供W市L区的供水服务并全过程参与了W市L区的供水设施改造，因此本文最终选择L区域中S供水企业民事纠纷作为研究样本。

（二）案例全景展示

通过梳理，我们发现 S 供水企业的主要民生纠纷为路权纠纷、人身损害纠纷、水表移交纠纷、灾后赔偿纠纷、漏水赔偿纠纷。其中，漏水赔偿纠纷最为常见，在设施建设与改造、日常运维、应急处置三个阶段都有可能发生。

服务阶段	争议场景
设施建设与改造阶段	<p>场景 1 路权纠纷：供用水管道埋于地下，因此在二次供水改造过程中会涉及道路开挖、路面恢复原状事宜。此时，居民和供水企业可能就路面恢复施工质量是否合格产生争议。</p> <p>场景 2 人身损害纠纷：二次供水改造涉及封锁道路，造成小区部分道路通行不便，此时若发生居民摔伤等事故，供水企业将面临人身损害索赔风险。</p>
日常运维阶段	<p>场景 3 接表到户纠纷：房西会要求供水企业为其单独接表计算水费，但单独接表需要产权人房东、物业协助申请办理接表到户手续，且需由房东房西协调好费用承担事宜，部分情况下房东、物业可能会拒绝配合，导致单独接表程序无法完成。</p> <p>场景 4 水表移交纠纷：主要包括两种情形（1）场景 4.1——物业失灵情况下，业主委员会、物业管理委员会同时向供水企业申请移交水表；（2）场景 4.2——建筑物建设期间，水表产权人为施工单位；建筑物交付后，水表应当移交给建设单位。建筑物交付后，建设单位申请移交水表，但移交水表需要施工单位、建设单位共同在交接表上盖章，施工单位拒绝盖章，导致水表移交手续无法完成。</p>
应急处置阶段	<p>场景 5 灾后赔偿纠纷：主要包括两种情形（1）场景 5.1——台风暴雨期间，污水井水满溢出，导致污水井盖松动，汽车、电瓶车经过时，松动井盖撞击汽车、电瓶车，导致车辆受损或人员受伤；（2）场景 5.2——台风暴雨期间，井盖周边路面凹陷处积水，导致路人无法看清路面凹陷，驶入凹陷处并摔倒受伤。在前述场景中，供水企业都因此面临索赔风险。</p>
<p>场景 6 漏水赔偿纠纷（贯穿全阶段）：主要包括三种情形（1）场景 6.1——供水企业施工或维修措施不到位，导致供水设施突发爆管，电梯等泡水受损。本场景中供水企业是唯一责任方；（2）场景</p>	

6.2——居民在未告知供水企业的情况下，擅自或经物业同意改变供水设施，导致供水管网损坏或加速老化，以致供水管网在一段时间内逐步发生滴漏现象，或在改造、应急维修处置等水压不稳情况下突发爆管，导致财物受损。本场景中居民、物业是主要责任方；（3）场景 6.3——供水企业施工不到位或疏于维护，导致供水管网滴漏或爆管，物业未及时发现本问题，导致损失扩大。如在某起漏水纠纷中，供水管网爆管，物业 5 小时后发现，导致几十辆电瓶车泡水全损。本场景中供水企业、物业是主要责任方。（4）说明——漏水主要导致财产损害，但在部分情形中，可能因地面湿滑致行人摔倒，导致产生人身损害。

序号	争议场景	居民诉求	可能涉及的责任主体
1	路权纠纷	恢复至国标标准、扩大路面修复范围	<p>开发商：原路面施工质量就不符合国标标准</p> <p>物业：路面管理巡检不到位导致路面原状不符合国标标准</p> <p>施工单位：施工质量不合格导致未恢复至路面原状</p> <p>供水企业、政府部门：出资方对施工单位施工质量监督不到位，导致未恢复至路面原状</p>
2	人身损害纠纷	赔偿医疗费、误工费、整容费、精神损失费等	<p>受伤者：未尽注意义务</p> <p>肇事者：导致损害发生的直接原因</p> <p>施工单位：导致损害发生的间接原因</p> <p>供水企业、政府部门：监管不利</p>
3	接表到户纠纷	接表到户 (本质是利益之争)	<p>物业/房东：不作为、不配合</p> <p>供水企业：作为服务方无法作为</p>
4	水表移交纠纷	水表移交 (本质是利益之争)	<p>业主委员会/施工单位/建设单位等：不作为</p> <p>供水企业：作为服务方无法作为</p>
5	灾后赔偿纠纷	人身损害赔偿：医疗费、误工费、整容费、精神损失费等；	<p>受害者：未尽路面注意义务</p> <p>巡检单位：巡检不到位</p> <p>供水企业：监督管理不到位</p>

		<p>财产损害赔偿：车辆维修费、购置新车费、上涨保险费等。</p>	
6	漏水赔偿纠纷	<p>人身损害赔偿：医疗费、误工费、整容费、精神损失费等；</p> <p>财产损害赔偿：维修费、新物购置费、出具质量保证书等。</p>	<p>业主：维护不到位；擅自改动供水设施；未尽注意义务</p> <p>物业：维护不到位/擅自改动供水设施</p> <p>供水企业：施工或维修质量不合格；维护监管不到位，未及时发现问题</p>

二、案例折射：多元解纷时代下民生保障类国企民事纠纷的两大核心特点

（一）居民诉求逐渐多元复杂

多元解纷机制的推广，使得居民诉求可以更方便地被满足，居民维权门槛大大降低，这在一定程度上进一步激发了居民的维权意识，促使居民开始积极审视其应享有的“权益”，由此带来了如下问题：

1、“合情不合法”诉求逐渐增多

“权益”范围较广且种类多元，为了便于社会治理和平衡责任，法律限缩了强制保护的权益范围，具言之，法律仅认可与纠纷有直接、必然关联的诉求，对间接、偶然的影响通常不纳入支持范围；法律对损失的计算遵循“客观可量化”原则，仅认可有明确证据支撑的、符合市场规律或法定标准的损失，对“主观感受成本”和“超出合理范围的预期损失”不予支持。但是，多元解纷机制要求“兼顾法律效果和社会效应”，

在多元解纷场景中，法律并非是解纷的唯一规则，民生保障类国企也无权按照法律对责任作出认定。在这种情况下，居民便开始以自身感受界定诉求，认为只要纠纷带来生活不便或潜在影响，都应纳入解决范畴，居民在损失计算时常掺杂“主观感受价值”，如因纠纷产生的焦虑、不便等隐性成本都希望通过赔偿得到弥补，“合情不合法”诉求由此逐渐增多，例证如：

人身损害赔偿中的“合情不合法”诉求：（1）在场景 2 人身伤害纠纷中，若受损者为女性、儿童，受损部位为面部，女性及儿童主张的赔偿项目往往包括整容费、精神损失费等。然而，部分受损者的受伤位置大多为眉毛中间等不明显之处，无需进行疤痕修复或者一段时间内疤痕可以自行消失，即无整容必要性且精神不会因此受损，但在非诉调解过程中，受损者往往以希望尽快恢复容貌、影响生活心情为由，就整容费、精神损失费等项目要求万元以上赔偿，部分场景中居民甚至提出了 45 万元赔偿额度。（2）无独有偶，在场景 5 灾后赔偿纠纷和场景 6 漏水赔偿纠纷中，假设法定误工期为 1 个月，受伤者往往以工作不方便、个人感觉行动不方便为由，要求诊所医生将假条时间延长至超过法定期限，并以此为据主张赔偿误工费。

财产损害赔偿中的“合情不合法”诉求：（1）在场景 1 路权纠纷中，根据《民法典》等规定，由于 S 供水企业和施工单位侵权范围只有被开挖部分的路面，S 供水企业和施工单位的路面恢复标准也限于将被开挖范围内的路面恢复至原路面状态。由此，在原路面本就破损不堪、凹凸不平的情况，居民提出的将路面恢复至国标标准（含密实度、防滑度标

准等)、扩大路面修复范围诉求,虽合乎情理,但超出了S供水企业和施工单位的法定义务范畴;(2)在场景5财产损害型灾后赔偿纠纷中,当受损车辆有多个处理方案时,车主往往主张按费用较高的方案进行赔付款。例如,车辆仅损害车门一个面,只需要更换一个面的车衣,但车主往往以存在色差为由主张整车车衣更换费用;车辆受损时市场价为7万元,但维修价格为20万元以上,依据《道路损害赔偿纠纷审理指南》《价格法》《保险法》等法律规定,维修价值远大于市场价时,无维修必要性,赔偿方式为“(市场价7万-车辆残值1万)*供水企业相应责任比例”(本案中法定赔偿金额约为4.8万元),如车主坚持维修,高出市场价部分属于扩大损失,由车主自行承担。但在调解过程中,车主会以“对车子有感情”“车子质量好”为由坚持要求供水企业为其修车或按维修价赔偿。(3)在场景6.1供水企业主责型漏水赔偿纠纷中,漏水导致电梯损坏,供水企业的法定责任是赔偿电梯维修费,但部分居民会以“维修后电梯质量无法保证”为由,要求供水企业出具“维修后电梯满足质量标准”的证明或要求供水企业更换新电梯。

2、“目的复合型”诉求逐渐增多

民生保障类国企的服务内容与不动产权益、租赁合同履行、公共设施维护等事项皆有强关联性,当居民与相关方的合作推进受阻时,由于多元解纷时代下向民生保障类国企提出要求门槛低、解决快、易获得监管部门和社会支持,部分居民会考虑转而向民生保障类国企提出策略性诉求,用于收集证据、争取谈判筹码或倒逼民生保障类国企介入协调,以推进目标实现,“目的复合型”诉求由此逐渐增多。

“目的复合型”诉求常见于非金钱赔付式诉求，例证如：（1）在场景 1 路权纠纷中，进行二次供水改造的小区一般已建成十几年甚至二十余年，路面本就破损严重，居民要求 S 供水企业将路面恢复至国标标准的原因主要是“路面破损严重是开发商施工质量不合格还是物业维护管理不到位导致的已不可考，即便可以确认是开发商施工质量不合格导致了路面破损，许多小区的开发商已经破产注销，寻找义务承继主体的难度较大”，此时部分居民就会试图借助“二次供水改造开挖和修复路面”契机，并利用供水企业“快速完工工、零舆情”的考核压力，达到其修复路面目的；（2）在场景 3 接表到户纠纷中，租户申请接表到户的主要原因是房东乱收水费且协商无果，故租户根据 W 市供用水条例规定的“供水企业应当按户安装户外结算水表”条款，要求供水企业履行接表到户义务，以实现其“水费透明化”“迫使房东规范收费”之目的；（3）在场景 4.1 物业失灵型水表移交纠纷中，业主委员会与物业管理委员同时申请水表移交，是因为双方关于物业管理权（含水费收取权）归属问题陷入僵持，转而利用供水企业收取水费的迫切需求，以水表移交为突破口，达到其实质掌控物业管理权的目的；（4）在场景 4.2 竣工交接型水表移交纠纷中，施工单位拒绝在水表交接单上盖章，同样是利用供水企业收取水费、建设单位资产入账的迫切需求，以水表移交为突破口，达到其获取竣工验收合格证明和工程款之目的。

（二）非企业主责纠纷的被动承接增多

民生保障类国企的民事纠纷，往往涉及多个主体和多个方面的问题，第三方干扰因素较多。例如，（1）场景 1 路权纠纷的主责单位可能

是“原路面施工质量不合格的开发商”“怠于巡检和管理的物业”“路面恢复施工不合格的二次供水改造施工单位”，供水企业仅负有监管不利的次要责任；（2）场景 2 人身损害纠纷、场景 5 灾后赔偿纠纷的主要责任方是“未尽路面注意义务的受害者”“维护不到位的巡检单位或物业”，供水企业仅负有次要监管责任；（3）场景 6.2 居民、物业主责型漏水赔偿纠纷的主要责任方是“擅自改动供水设施的业主”“维护不到位/擅自同意改动供水设施的物业”，供水企业仅负有次要监管责任；（4）场景 6.3 供水企业、物业责任复合型漏水赔偿纠纷中，“施工质量不合格的供水企业”“未及时发现导致损失扩大的物业”都是主要责任方。

多元解纷机制强调多方协同核查和解决问题，此时，物业、施工单位等相关责任方往往认为，民生保障类国企作为具有一定社会影响力和资源的主体更适合牵头解决问题，并引导居民向民生保障类国企主张诉求，居民则可能会因为抱有“谁引发问题谁就该承担全部后果”或“即便知晓民生保障类国企并非直接责任方，但仍希望通过与门槛低、响应快的国企协商解决问题”的心态，同意要求民生保障类国企承担责任。以上情况共同导致，多元解纷时代下，民生保障类国企更频繁地被要求参与到纠纷的协商处理过程中，更频繁地需要配合相关单位共同解决问题，以维护社会的稳定和谐，非企业主责纠纷的被动承接因此增多。

三、案例解析：多元解纷时代下民生保障类国企民事纠纷解决面临的双重风险

（一）未及时满足居民诉求易引发投诉信访等风险

在民生保障类国企民生纠纷中，“金钱赔付类诉求”中可得到法律支持的金额较小，“非金钱赔付类诉求”无法通过法院执行程序得到有效保障，因而当企业处理方案引发居民不满时，相较于审理时间长、成本高、执行效果无法保障的传统诉讼途径，居民更倾向于选择反馈时限要求更短、成本更低、关联着政府和群众监管力量的投诉、信访、舆论等机制用于督促企业解决问题。于是，我们发现，多元解纷时代下，居民开始“依赖”投诉、信访、舆论等非诉机制，甚至将前述机制作为问题解决的“首选”而非“最后手段”，民生保障类国企未及时满足居民诉求时面临的投诉信访等风险大大增加。例证如：

（1）在场景 1 路权纠纷、场景 2 人身损失纠纷中，居民提出的“扩大路面修复范围”“巨额整容损失、精神损失赔偿”皆系“合情不合法”诉求，当 S 供水企业试图向其解释法律规定和责任界定标准时，居民认为 S 供水企业是在推卸责任，径而向省委巡视组反映了 S 供水企业推卸责任问题，同时明确再不解决诉求将继续采取“向央巡反馈”“媒体曝光”等非诉措施；（2）在场景 5 灾后赔偿纠纷和场景 6 漏水赔偿中，往往存在事实不清、责任难以明确界分、索赔金额高等情况，S 供水企业试图引导居民起诉处理，此时居民很容易以 S 供水企业久拖不决为由，向 12345、信访投诉 S 供水企业不作为。

（二）积极响应居民诉求易触发无责赔付等合规问题

鉴于：（1）作为民生政策落地的最后一公里执行者，民生保障类国

企的声誉关乎公众对公共服务和民生政策的信任，如居民居民若通过社交平台等渠道歪曲扩散事实，极易引发周边居民对供水安全的恐慌，甚至出现“囤水”“质疑缴费合理性”“集体维权”等连锁反应；一旦投诉举报舆论事件频繁发生，政企民之间的信任崩塌，居民对企业的日常服务（如管道维修、水费调整）会更易质疑，居民的对立情绪会大大加重；（2）多元解纷时代下，监管部门会将投诉量、处理时效、居民满意度纳入企业年度考核，若举报投诉量居高不下或处理不力，企业可能面临专项核查、通报批评、考核降级等处罚；（3）投诉信访处理需要投入大量人力、时间成本，在接到举报投诉后，企业需先派专人核实情况，再与居民沟通解释，若涉及多方责任还需协调第三方推进，整个过程可能耗时数天至数周；若投诉升级为信访或舆情事件，企业还需配合监管部门撰写报告、参与调解会议、发布澄清公告。前述工作往往额外占用业务、客服、合规等多岗位资源，导致正常的供水保障工作被挤压，企业正常运营被打乱，民生保障类国企往往愿意选择“前端解纷”“高效止争”途径。

为快速平息争议、保障公共服务稳定，即便无需承担任何法律责任，企业在主观上也愿意承担社会责任，在法律边界外适度让步，例如，对于居民的“目的复合型”诉求、所承接的非企业主责纠纷，民生保障类国企还是会尽量投入精力协调解决。然而，面对居民的“合情不合法”诉求企业往往会陷入“合规风险”与“投诉信访风险”并存的两难抉择。具言之，即便企业愿意通过“人道主义补偿”“安抚性赔付”等方式解决问题，“无责仍赔付”的做法也打破了“责任与赔付匹配”原则，将

导致企业运营成本增加，易引发审计质询和合规风险，还可能诱发“效仿效应”，致使后续类似纠纷中公众倾向于获得同等赔偿，进一步加剧企业的赔付压力与解纷难度。例证如：

在场景 5.1 财产损害型灾后赔偿纠纷中，以“车辆受损时市场价为 7 万元，但维修价格为 20 万元”这起纠纷为例，经协商，车主愿意放弃维修、重新购置新车，但车主认为若无本次事故就不需要额外支付款项购买新车，故要求 S 供水企业按 12 万元赔偿，不可否认，车主的索赔理由存在一定合理性，但与市场价 5 万元、法定赔偿限度 4.8 万元差距过大，一旦 S 供水企业答应赔偿将造成国有资产流失；同时，该车主之所以要求巨额赔偿，是考虑到 L 区其他供水企业在类似场景中答应居民直接按维修价 16 万元赔偿的诉求，若本案中 S 供水企同样答应按维修价 18 万元或协商价 12 万元赔偿，将导致后续同类纠纷皆需按相同规则处理，企业的赔付压力将大大增加。最终，考虑到不合规、易引发效仿效应等问题，S 供水企业不得不选择面临投诉和舆论风险，而拒绝赔偿 12 万元。同样，在面对场景 1 路权纠纷、场景 2 人身损害纠纷、场景 5 灾后赔偿纠纷、场景 6 漏水赔偿纠纷中其他“合情不合法”诉求时，企业时常陷入此类境地。

四、案例启示：律师参与民生保障类国企民事纠纷多元化解的角色定位

（一）平衡国企权益与民生诉求的利益调节者

作为具备专业法律素养与中立视角的第三方，律师可以协助民生

保障类国企在“理解民情”与“坚守合规底线”之间寻找平衡点，既确保居民合法权益可以得到充分保障，又避免企业因“过度妥协”导致国有资产流失或合规风险，真正实现“民生得实惠、国企不违规”双赢目标。

明确合法合理的金钱赔付限度。对于“合情不合法”诉求，律师可以法律底线为标尺，通过将“合规性+合理性”作为评估金钱赔付限度的双重标准，明确合法赔付底限和合理赔付上限，成为平衡双方利益的调节者。例如，对于场景2人身损害纠纷中的精神损失赔偿，律师可以协助企业了解损害的具体情况，明确本次损害对受损者生活的影响，并结合类似案例检索结果，说服企业在合理限度内进行赔付；对于场景5人身损害型灾后赔偿纠纷和场景6漏水赔偿纠纷中的误工费赔付主张，律师可以协助企业确定法定误工期，并结合受损者年龄、工作性质确定实际误工时间，如实际误工时间确实长于法定误工期，律师可说服企业在法定误工期至实际误工期区间范围内酌情选定合适的误工时长作为赔偿基准。

制定非金钱赔付式响应方案。对于“不合法且不合理诉求”和部分“非企业主责纠纷”，律师可以通过利用政策和制度，精准设计居民缓解情绪和填平损失的途径，用于回应居民解决问题的需求并避免国企的无责承接。例如，在场景6.2居民、物业主责型漏水赔偿纠纷中，虽然S供水企业二次泵房改造行为是损害产生的诱因，但“物业和居民擅自改造供水管道导致供水管网损坏或加速老化（改造时S供水企业尚未接管供水设施）”这一介入因素足以阻断因果关系，成为损害产生

的主因，应当由物业和居民自行分担损失，最终，经律师解释、沟通与建议，居民使用公共维修基金修复被损装修。我们认为，制定非赔付式响应方案，可以有效破解“国有资产保护”与“民生需求满足”的矛盾，真正实现法律效果与社会效果统一。

（二）以法治为基的解纷路径引导者

多元解纷涵盖和解、调解、仲裁、诉讼等多种路径，不同路径的适用条件、程序要求、法律效力存在显著差异。律师熟稔各路径的法律规则（如调解协议的司法确认条件、仲裁条款的生效要件、诉讼的管辖与举证规则等），能够为解纷匹配“较优路径”，使得各路径发挥其应有作用，同时可以避免居民、民生保障类国企盲目选择路径，导致纠纷迟迟得不到有效解决或解纷成本增加。

纠正居民“信访不信法”的认知偏差。对于居民“偏好信访、抵触诉讼”的情况，律师可以“路径成本与效果对比”方式引导居民进行理性选择。例如，在场景 5.1 财产损害型灾后赔偿纠纷中，因 S 供水企业无法直接赔付 12 万元，居民以向 12345、信访、央巡举报 S 供水企业久拖不决、腐败等相威胁，企图逼迫 S 供水企业按其要求支付相关款项。律师通过客观分析不同解纷路径的“处理重点”（如信访重视企业违规经营行为，而本事件不属于违规经营范围，属于民事纠纷，适合通过诉讼解决）、“时间成本”（如信访流程平均耗时 2-3 个月、诉前调解通常 1 个月内可出结果）、“效果确定性”（如信访结果缺乏强制力、调解协议可申请司法确认获得强制执行力）等，让居民理解信访不

能替代法律也无法突破法律限制实现诉求，居民所理解的“合法诉求”需通过法治路径实现，最终居民同意通过起诉解决本问题。

破解国企“重合规轻非诉”的路径误区。对于部分情形下民生保障类国企“担心非诉处理引发合规风险”“一味拒绝非诉、引导居民进入诉讼程序”的倾向，律师可通过出具合规性论证意见等方式为企业提供支撑，并协助企业向审计、国资委等合规检查部门说明“多元解纷机制中法律本就并非是解纷的唯一规则”这一制度设计原则；同时，针对“民生保障类国企无权对责任作出认定”“民生保障类国企对责任的认定结果不权威”等问题，律师可以通过引入第三方权威机构方式缓冲企业“无责赔付”“善意补救”色彩。例如，在场景 6.3 供水企业、物业责任复合型漏水赔偿中，几十辆电瓶车车主主张按购置新车费赔偿损失共计 15 万元，物业以漏水系 S 供水企业引起为由拒绝赔偿，因无责赔付不合规且本案本案金额较大、争议较大，S 供水企业拟引导居民通过诉讼解决并咨询律师诉讼策略。考虑到本案涉及人数较多，集体诉讼可能对 S 供水企业信誉和声誉造成一定不利影响，律师建议本案通过非诉方式解决，律师提出了“价格评估+人民调解委员会+司法确认”纠纷解决模式，即首先通过第三方价格评估分别确定受损车辆市场价和维修价，并根据车辆市场价和维修价与居民沟通协商车辆处置方式（维修还是重置），这一操作顺利说服居民将主张金额降低至 8 万元；而后，律师引导 S 供水企业、物业、争议较大居民进入人民调解委员会调解程序，调解过程中物业同意共同承担 50% 责任，三方在人民调解委员会组织下签署了调解协议；最后，为防范“调解-反悔-诉讼”二次纠纷发

生，各方对调解协议进行了司法确认。本案中，S供水企业最终仅承担了4万元左右的赔偿金额，案件得到了顺利解决。该处理方式，一方面避免了缺乏诉求回应引发居民不满的投诉信访风险，另一方面也通过第三方中立机构人民调解委员会作为责任最终界定者，彻底消除了国企的合规顾虑。

五、功能创新：律师参与民生保障类国企民事纠纷多元化解的具体方式

（一）事前：精准预判风险，制定纠纷解决策略

以事实与诉求为核心多维研判纠纷信息。主要包括：（1）调查取证与责任厘清。通过查阅合同文件、走访现场、调取业务记录、询问关联方等方式，全面收集纠纷证据，还原事实全貌，分析各方法定责任边界，为后续解纷提供客观依据；（2）核心诉求与心理预期研判。深入沟通了解居民的核心诉求、性格特征，同步掌握关联责任方态度，并在此基础上，预判居民的心理预期及可能采取的维权措施（如信访、媒体曝光等），为制定适配的解纷策略提供参考。

以国企合规为前提匹配解纷途径与资源。主要包括：（1）确定解纷方式及优先级排序。综合考虑法定责任认定结果、纠纷影响力、居民态度，明确解纷路径——若纠纷事实清晰、双方意愿较强，优先选择“和解-调解”的非诉方式；若存在重大责任争议、非诉途径难以推进，则“调解优先-诉讼兜底”或直接启动诉讼程序；（2）确定多主体联动的推责风险防控预案，针对需社区、调解组织、施工方等多主体联动的纠

纷，提前设计合理的责任界定机制，例如引入人民调解委员会、公共责任险承保公司等，避免联动过程中出现推诿、转嫁责任至国企等问题，确保企业在联动解纷中不过多承担义务。

（二）事中：搭建联动网络，引导纠纷合理分流

打通关联方协同壁垒。当纠纷处理过程中出现“沟通衔接不畅”时，律师可及时介入，以专业身份衔接政府、司法、第三方机构，明确多方主体需求和顾虑，提供专业意见，协助多方达成共识。如此，既可避免责任真空、权责边界模糊带来的消极应对问题，也可解决多层次转接带来的时间损耗、信息不对称问题。

情绪疏导和信任建立。一方面，相较于企业工作人员，作为有沟通经验的中立第三方，律师引导居民完整详细阐述诉求，并公平公正地认可其“对民生服务的合理期待”，缓解居民因“诉求未被重视”而产生的不满情绪；另一方面，律师可向居民清晰解读企业处置方案的法律依据与民生考量，而非简单传递“同意”或“拒绝”结果，可以让居民感受到“处置并非单方面决定，而是基于法律与实际情况的综合考量”，减少居民“诉求被排斥”的负面感知，引导居民理性解决纠纷，将“危机应对”转化为“信任修复契机”，有效防控舆情风险。

（三）事后：以案促治解症结，前置防范纠纷再生

穿透式纠复盘纷并精准定位症结。不同于表面化的结果总结，律师可从企业“制度、管理、服务”三个维度拆解纠纷成因，发现企业“民生服务的短板”，协助企业优化服务内容与方式，推动企业民生服务从

“被动应对”向“主动防范”升级，让居民从服务改善中感受到国企的民生担当。

以案释法强化国企纠纷应对能力。律师可通过总结纠纷化解经验，为企业解纷开展定制化培训，例如为业务团队和客服团队培训“共情沟通技巧”“纠纷初期介入方法”，增强企业工作人员矛盾化解的主动性；同时，律师可协助企业搭建“纠纷场景库”，分类整理典型场景及应对方案，供员工随时查阅学习，将个案经验转化为全员可复用的防范能力。通过以上具体方式，律师可将“个案处置”与“系统治理”深度结合，推动国企实现“化解一个纠纷、完善一套制度、提升一类能力”，真正实现纠纷再生的前置防范。

律师在多元解纷体系中的角色定位与功能创新

许陆玥

江苏同丰（太仓）律师事务所

随着社会转型和经济结构调整，我国矛盾纠纷数量持续攀升，司法系统面临巨大的案件压力。如何高效、便捷地化解纠纷，满足人民群众多元化的解纷需求，成为当前法治建设的重要课题。党的十八届四中全会提出“健全社会矛盾纠纷预防化解机制”，最高人民法院和司法部也于2017年联合印发《关于开展律师调解试点工作的意见》，在11个省市开展律师调解试点，标志着律师参与多元解纷进入制度化、规范化发展阶段。近年来，各地积极探索律师参与矛盾纠纷化解的新模式、新机制，从法院律师调解工作室到社区法律顾问，从在线律师调解到行政复议律师参与，律师在多元解纷体系中的价值日益凸显。律师不仅为当事人提供专业法律咨询，更作为中立第三方参与调解，有效缓解了司法资源紧张的状况，推动了矛盾纠纷的源头治理和实质性解决。本文将系统分析律师在多元解纷体系中的角色定位与功能创新，以期为相关理论研究和实践探索提供有益参考。

关键词：律师调解、多元解纷、角色定位

一、律师在多元解纷体系中的角色定位

在多元解纷体系中，律师不再局限于传统的代理人角色，而是展现出更加丰富多元的身份定位。这些角色定位既源于律师的职业特性，也适应了现代社会纠纷解决的复杂需求。

（一）作为中立调解员的法律专业人士

律师担任中立调解员是其在多元解纷体系中最直接的角色定位。与传统诉讼代理不同，律师作为调解员必须保持中立地位，不偏不倚地协助各方当事人达成和解。2017年最高人民法院、司法部联合印发的《关于开展律师调解试点工作的意见》明确规定：“律师调解是由律师、依法成立的律师调解工作室或者律师调解中心作为中立第三方主持调解，协助纠纷各方当事人通过自愿协商达成协议解决争议。”这一制度设计使律师从单纯的当事人代表转变为纠纷解决的中立协调者。

在实践中，律师调解员通过其专业法律知识，帮助当事人明晰权利义务边界，评估诉讼风险，引导他们在法律框架内达成和解。例如，在淮南市大通区人民法院推行的“法院+律协”多元解纷合作机制中，律师发挥其“熟悉法律实务、具有中立性的优势，在调解中引导当事人理性协商、提供专业法律意见”。这种专业调解不仅提升了纠纷解决效率，也降低了当事人的诉讼成本，缓解了法院“案多人少”的压力。

（二）作为基层群众的法律咨询者和引导者

律师在多元解纷体系中还扮演着法律咨询者和引导者的角色，特别是在基层社区和农村地区。通过值班律师制度、社区法律顾问等形式，律师为群众提供免费法律咨询，引导他们依法理性解决纠纷。山西省大宁县司法局推行的“律师+人民调解”工作模式中，值班律师“前走访当事人，了解情况，分析案情，查找法律依据，制定调解方案”，为调解工作奠定基础。这种服务使群众在“家门口”就能获得专业法律指导，增强了基层群众的法治意识和能力。

在这一角色中，律师不仅解决已发生的纠纷，更注重超前预防，通过法律咨询和普法宣传，降低纠纷发生概率。大宁县的实践表明，律师参与基层法律咨询后，“针对上半年婚姻家庭纠纷高发的情况，律师建议联合妇联、民政部门推出‘婚前法律课堂’家庭矛盾调解日”等活动，已举办 12 场，相关纠纷数量同比下降 18%。这体现了律师作为法律咨询者在纠纷预防方面的重要价值。

（三）作为纠纷排查与预防的先行者

现代纠纷解决理念强调从源头上预防和减少矛盾纠纷，律师在多元解纷体系中正逐步承担起纠纷排查与预防的先行者角色。通过定期深入社区、企业开展矛盾纠纷排查，律师能够及时发现苗头性、倾向性问题，提前介入化解，防止矛盾升级。大宁县司法局“积极组织律师深入矛盾纠纷易发

领域，将法律服务融入基层治理前”，每月组织值班律师与司法所人员、村委会干部、网格员组成“排查小分队”，深入农村（社区）、企业等重点区域，开展“拉网式”矛盾纠纷排查。

这种排查预防工作，使律师能够准确把握基层社会矛盾纠纷的动态和规律，为制定有针对性的预防措施提供依据。同时，通过定期分析研判矛盾纠纷情况，律师能为基层治理提供专业意见，实现从被动应对向主动预防的转变。萧山区司法局构建的“三全”实践路径中，“全域覆盖，织密多元调解网络”是通过律师等专业力量提前介入，“聚焦重点领域行业性调解”，有效预防纠纷升级。

（四）作为多元解纷协调联动的联结点

律师在多元解纷体系中还发挥着协调联动的联结点用。作为法律专业人士，律师熟悉司法程序，了解各类解纷方式的特点和优势，能够引导当事人选择最适宜的纠纷解决途径。同时，律师能够有效衔接诉讼与非诉讼纠纷解决机制，促进多元解纷资源的整合与协同。在北京市石景山区“云上综治”平台上，律师作为专业力量，与基层调解员、智能系统形成“基层调解员现场调解+专业律师线上指导+智能系统辅助”的协同工作模式，实现了不同解纷主体的有效联动。

此外，律师还在行政复议、商事调解等专业领域搭建起公民与行政机关、企业与企业之间的沟通桥梁。例如，北京

市朝阳区引入志愿律师参与行政复议工作，旨在“探索律师专业力量有序参与行政复议工作的有效路径”，通过律师的专业性和中立性，促进复议机关与当事人之间的有效沟通，推动行政争议的实质性解决。

二、律师参与多元解纷的功能创新实践

随着律师在多元解纷体系中的角色不断拓展，各地也在积极探索律师参与纠纷解决的功能创新，形成了一系列可复制、可推广的实践模式。

（一）律师调解工作的模式创新

律师参与多元解纷的功能创新首先体现在调解模式的多样化与体系化。根据《关于开展律师调解试点工作的意见》，律师调解主要形成四种工作模式：一是在人民法院诉讼服务中心、诉调对接中心或具备条件的人民法庭设立律师调解工作室；二是在县级公共法律服务中心、乡镇公共法律服务站设立专门的律师调解工作室；三是在律师协会设立律师调解中心；四是鼓励和支持有条件的律师事务所设立调解工作室。这四种模式覆盖了从司法机构到基层社区、从行业协会到市场主体的不同层面，形成了多层次的律师调解服务体系。

在实践层面，各地结合本地实际，对上述模式进行了创新性发展。北京市西城区人民法院设立了北京首家实习律师调解工作室，通过“协同推进实习律师参与人民调解工作合

作框架协议”，既为多元解纷体系注入了新生力量，也为实习律师提供了实践锻炼机会。山西省大宁县则创新推行“律师+人民调解”工作模式，通过引入律师专业力量，深度参与调解全流程，“为群众提供家门口的法律服务”。广东省紫金县人民法院龙窝法庭成立了河源全市首个律师调解工作室，由“6名镇、村（社区）法律顾问组建律师调解队伍，通过‘身边人化解身边事’的方式”，促使当事人在法律框架内公正、高效地达成和解。这些创新模式丰富了律师调解的实践形态，提升了纠纷解决的针对性和有效性。

（二）技术赋能与智慧调解的创新

随着信息技术的发展，律师参与多元解纷也不断与新技术融合，形成“智慧调解”新形态。北京市石景山区上线的“云上综治”平台，作为全国首个集成“在线律师+AI调解”功能的智能治理系统，实现了“调解现场可随时连线律师，形成‘基层调解员现场调解+专业律师线上指导+智能系统辅助’的协同工作模式”。该平台不仅提供24小时在线律师服务，还集成AI调解助手、全国司法统计数据、智能研判等核心功能，大大提升了矛盾纠纷调解的效率和专业性。

在商事纠纷解决领域，技术赋能更为显著。海宁市积极打造商事调解中心，定制研发智能调解系统，“数据安全架构实施全流程脱敏，仅执业律师可见完整信息”。该系统集成无

纸化调解、智能分案、风险预警、隐私保护、时限管控等模块，形成“人工智能+专业调解”模式，实现高效、闭环的商事纠纷智慧调解。此外，该中心还研发智能案件管理系统，实现法律文书批量生成、流程节点监控和过程动态管理，为商事案件处理提供全流程支持。这些技术创新不仅提高了调解效率，也增强了纠纷处理的准确性和安全性。

（三）专业化与市场化的解纷创新

针对特定领域的专业纠纷，律师参与多元解纷呈现出专业化与市场化的发展趋势。在商事领域，海宁市打造宁和、泰杭两家专业商事调解中心，构建专业人才梯队，“由执业近三十年的资深高级合伙人管理指导，高级合伙人律师为核心，联合资深退休法官、商事领域专业律师组成”。针对海宁皮革、家纺产业集群的商事纠纷特征，这些调解中心还定向吸纳具有30年以上行业经验的“法律+产业”复合型调解员，破除商事专业壁垒，提供更精准的纠纷解决服务。

在行政争议解决领域，北京市朝阳区创新引入志愿律师参与行政复议，由北京市律协公开招募、遴选具备相关专业背景的志愿律师，“经培训后，根据案件需要参与行政复议案前调解、法律咨询及相关辅助工作”。这种专业化探索不仅拓展了律师参与纠纷解决的领域，也提升了行政复议的质量和公信力。

专业化与市场化往往相辅相成。萧山区司法局“优化律师调解队伍，今年以来，通过市场化方式化解各类民商事纠纷 781 件”。这种市场化运作模式既为律师调解提供了持续发展动力，也通过竞争机制提升了调解服务的质量和效率。

（四）多元协作与资源整合的创新

律师参与多元解纷的功能创新还体现在多元协作与资源整合方面。各地通过建立法院、司法行政机关、律师协会、调解组织等多方协作机制，形成纠纷解决的合力。淮南市大通区人民法院与淮南市律师协会共同召开律师调解工作机制推进会，签署《关于推进律师调解工作的实施意见》，“标志着‘法院+律协’多元解纷合作迈入制度化、规范化新阶段”。这种协作机制明确了科学选任调解律师、规范工作流程、强化保障机制三大重点任务，为律师调解提供了制度保障。

在资源整合方面，海宁市商事调解中心构建了多元协作网络，“推动商事调解中心与法院、仲裁机构及行业协会形成高效联动机制”。该中心建立“诉调对接”绿色通道，“将标的额 5 万以上，没有保全的买卖合同、定作合同等商事案件分流至两个商事调解中心”，并集成立案系统，实现批量案件一键申报，简化立案流程。这种资源整合大大提高了纠纷解决效率，“目前商事调解中心的案件平均调解周期 18 天，远低于同类诉讼平均结案天数 39.93 天”。

萧山区司法局则构建了“三全”实践路径——全域覆盖、全链贯通、全维提质，通过“在线上打造'红领通'涉诉纠纷分流模块，线下设立'民商分道'综合引调分流窗口，实现适调案件精准分流”。这种全方位、多层次的整合模式，使律师等解纷资源得以优化配置，发挥最大效能。

三、律师参与多元解纷的挑战与发展机遇

虽然律师参与多元解纷取得了显著成效，但仍然面临诸多挑战。同时，随着社会治理需求的不断变化，律师在这一领域也迎来新的发展机遇。

（一）当前面临的主要挑战

经费保障机制不健全是律师参与多元解纷面临的首要挑战。律师调解作为专业服务，需要合理的经费支持才能持续发展。目前，各地在经费保障方面的做法不一，有的依靠政府购买服务，有的依赖律所自行承担，还有的尝试市场化收费模式。萧山区司法局虽然提到“通过市场化方式化解各类民商事纠纷”，但并未详细说明经费保障的具体机制。经费保障的不均衡和不充分，直接影响律师参与调解的积极性和持续性。

律师调解的资质标准与培训体系不统一也是一个突出问题。目前，各地对律师调解员的资质要求、培训内容、考核标准存在差异，影响了律师调解的专业性和公信力。虽然

萧山区司法局构建了“以‘初任培训、年度培训、晋级培训’为主的分级分类分片调解员培训体系”，今年开展区级层面培训5场次，覆盖人民调解员、商事调解员、律师调解员等540人次，但这种系统化培训在全国范围内并不普遍。培训内容和标准的不统一，可能导致各地律师调解质量参差不齐。

律师调解的适用范围和效力认可度有待提高。目前，律师调解主要适用于民商事纠纷，但在刑事附带民事纠纷、行政争议等领域的应用仍处于探索阶段。同时，当事人对律师调解协议的效力认可度不高，担心其缺乏强制执行力。虽然《关于开展律师调解试点工作的意见》规定律师调解可以受理“各类民商事纠纷，包括刑事附带民事纠纷的民事部分”，但在实践中，律师调解的权威性仍不如法院判决或仲裁裁决。

（二）未来发展的优化路径

面对上述挑战，应当从制度建设、能力提升、领域拓展等方面优化律师参与多元解纷的路径。

完善经费保障与激励机制是推动律师调解持续发展的关键。可以建立“政府购买服务为主、市场化收费为辅”的多元经费保障机制，对公益性调解服务主要通过政府购买方式提供资金支持，对专业性强、标的额大的商事调解则可适当收取费用。同时，应将律师参与调解的积极性、调解成功率和群众满意度纳入律师值班考核体系，“以考核倒逼责任

落实”，形成有效的激励机制。

加强专业化培训与标准建设是提升律师调解质量的重要途径。应当构建统一的律师调解员资质认证体系和培训标准，开展系统化、专业化的调解技能培训。萧山区司法局的分级分类分片培训体系值得推广，其特点是“构建以‘初任培训、年度培训、晋级培训’为主的分级分类分片调解员培训体系”，并推行“专职调解员绩效考核制度，实施调解员等级评定积分制，动态调整调解员等级”。这种培训与考核相结合的模式，有助于不断提升律师调解队伍的专业化水平。

拓展服务领域与强化协议效力是增强律师调解影响力的必然要求。律师调解应逐步从传统的民商事领域向行政复议、刑事和解、知识产权等专业领域拓展。北京市朝阳区“引入志愿律师参与行政复议”的试点工作，为律师参与行政争议解决提供了新思路。同时，应建立健全律师调解协议与司法确认的衔接机制，大宁县司法局正“探索建立‘调解+司法确认’绿色通道，提升调解协议的法律效力”，增强律师调解的权威性和执行力。

律师在多元解纷体系中的角色定位与功能创新，反映了我国社会治理体系和治理能力现代化的进程。从传统诉讼代理人到中立调解员，从单纯法律服务者到纠纷预防者，律师角色的多元化拓展不仅丰富了纠纷解决途径，也提升了基层

社会治理的法治化水平。全国各地律师调解工作室的设立、“在线律师+AI 调解”新模式的探索、专业化商事调解中心的发展，无不彰显着律师参与多元解纷的创新活力和实践成效。

展望未来，随着社会治理需求的日益复杂和法治建设的深入推进，律师在多元解纷体系中的作用将更加凸显。通过完善制度保障、强化专业培训、拓展服务领域、推进技术赋能，律师参与多元解纷的机制将更加成熟定型。律师作为法律专业力量，将继续在化解社会矛盾、促进公平正义、维护和谐稳定方面发挥不可替代的作用，为构建共建共治共享的社会治理格局贡献专业智慧和法治力量。

“诉调对接”机制的现状、瓶颈与完善路径——以长三角区域协同发展为视角

吴泾豪

江苏通达瑞律师事务所

【内容提要】中国的“诉调对接”机制是多元化纠纷解决（MDR）体系建设的核心组成部分，旨在通过整合司法资源与社会解纷力量，有效缓解诉讼爆炸、优化司法资源配置。该机制以人民法院特邀调解为主要形式，已初步建立了涵盖调解员选任、委派、程序规范与效力保障的制度框架。然而，在实践探索中，该机制面临三大结构性挑战：一是调解主体专业化程度与激励机制的结构性失衡；二是作为法律效力保障核心的司法确认制度，在效率与规范性之间存在困境；三是在长三角一体化战略背景下，区域法律规则和调解资源的名册互认存在碎片化壁垒。本文旨在系统分析这些瓶颈，并提出优化司法确认流程、建立市场化与财政保障相结合的激励机制，以及推进区域调解规则统一化的协同路径，以期为提升诉调对接机制的公信力与可持续性提供政策参考。

【关键词】诉调对接，调解组织，司法确认，区域调解协同

引言

在全球范围内，各国司法系统普遍面临案件数量激增带来的挑战。我国自 21 世纪初开始积极推进多元化纠纷解决机制（MDR）建设，其中“诉调对接”机制作为连接国家司法权力与社会自治力量的枢纽，其战略地位不言而喻。该机制的核心价值在于，它不仅为当事人提供了高效、低成本的解纷路径，更重要的是通过程序性衔接实现了司法资源的合理分流和优化配置。

“诉调对接”的成功实施，对于建设法治社会和促进国家治理体系现代化具有深远意义。它要求司法机关从传统的被动裁判者，转变为积极的解纷资源整合者和社会治理参与者。尤其是在经济社会快速发展的今天新类型纠纷不断涌现，对解纷机制的专业化、灵活性提出了更高的要求。

2016 年 6 月，最高人民法院印发《关于人民法院特邀调解的规定》（法释〔2016〕14 号）将“诉调对接”机制的主体明确为特邀调解，由人民法院吸纳符合条件的调解组织或个人（包括人民调解、行政调解、商事调解、行业调解等），接受法院的委派或委托，促使当事人在平等协商基础上达成调解协议的活动。其制度定位在于提供一种具有法律强制力保障的非诉解纷途径，应当遵循当事人平等自愿、不违反法律禁止性规定以及不损害公共利益的原则。

长三角是我国经济发展活跃、开放程度高、创新能力强的区域之一，在全国经济中具有举足轻重的地位。跨区域纠纷数量的快速增长，对当地司法协作和法律服务提出了迫切要求。长三角区域已将提升商事调解服务质效作为优化营商环境的重点任务，以长三角区域协同发展为视角研究该机制的完善路径正是本文价值所在。

本文将“诉调对接”机制的制度基石为起点，深入分析调解主体、法律效力保障、以及区域协同三个层面的结构性瓶颈。在分析过程中，文章将突出司法确认制度的枢纽作用，并侧重探讨在长三角背景下，如何通过制度协同打破跨区域解纷的制度壁垒。最后，基于上述分析提出针对性、可操作性的完善路径与政策建议。

一、诉调对接机制的制度基础与实践图景

（一）机制的制度框架与特邀调解的核心地位

“诉调对接”机制的运作依赖于一套明确的制度框架，其基石是最高人民法院关于特邀调解的规定。该规定不仅界定了特邀调解的性质，更确立了调解员的入册、管理和退出机制。特邀调解组织可以包括依法成立的人民调解、行政调解、商事调解、行业调解等调解组织。个人方面，人民法院可以邀请人大代表、政协委员、专家学者、律师、仲裁员、退休

法律工作者等具有公道正派、沟通协调能力的个人加入特邀调解员名册。

机制运行的核心流程包括诉前分流、案件委派或委托、调解实施和程序衔接。在调解过程中，制度明确要求调解过程和调解协议内容原则上不公开，以保障当事人的隐私和调解的灵活性。这种制度设计旨在确保法院在将案件分流的同时，维持对调解质量的最低程序控制，确保当事人自愿原则和诉讼权利受到尊重。如果调解失败，案件将依法转入诉讼程序，实现程序上的无缝对接。

（二）实践中的效能与司法职能的延伸

在实践中，“诉调对接”机制在缓解法院“案多人少”矛盾方面取得了显著成效。基层人民法庭通过积极运用该机制，协同商会、行业协会等组织，成功调解了多批次的涉企纠纷，并及时作出司法确认或支付令，有效地促进了被执行企业的履行。

更深层次的实践探索体现在法院职能边界的扩张及其对社会治理的深度渗透。法院不再仅是纠纷的终端解决者，而是通过非审判手段参与到“源头联治”的共治格局中。例如，在某些地区，法庭庭长常态化列席乡镇党政人大班子联席会，通过发出“司法建议”等方式，从源头上促使地方规范化管

理，防止纠纷涌入。

此外，针对特定新兴领域纠纷，法院探索构建了“生态型治理”模式。例如，在处理涉平台数字经济案件时，法院建立了与行业调解组织、平台、商家之间的会商审查机制，不仅统一了证据适用标准，还规范了送达专人对接负责等程序性问题。这种主动出击、前置介入的模式表明，诉调对接的成功不仅取决于程序本身的效率，更取决于法院利用其专业优势，对社会治理体系的渗透深度和协同能力。

（三）长三角区域协同的现状与初步探索

在长三角一体化发展战略的推动下，区域间的司法协作已取得初步成果。长三角生态绿色一体化发展示范区已将提升商事调解服务质效、优化营商环境作为重点改革任务，并签署了跨区域商事调解协作协议。这标志着区域性的解纷机制建设已从“交流共识”阶段迈向“行动契约”阶段。

律师作为专业法律服务的主体，在多元解纷体系中的作用被重点强调。长三角区域正积极探索律师调解的协同合作机制，包括典型的跨区域纠纷的协同调解模式。这些探索为后续分析区域制度性瓶颈与完善路径提供了重要的实践基础。

二、调解主体的专业化缺失与激励机制的结构性失衡

“诉调对接”机制的质量核心在于调解员队伍的专业化水平。尽管最高人民法院关于特邀调解员的选任、培训、考核和奖励机制设计得相对完善，但在实践中，由于激励机制存在的结构性矛盾，导致高水平专业人才供给不足，成为机制效能提升的首要瓶颈。

（一）调解员选任与管理的实践困境

制度要求人民法院应当建立特邀调解组织和特邀调解员名册，并对入册人员进行业务培训和业绩评估。然而，实践中普遍存在“重数量、轻质量”的问题。为完成案件分流指标，部分法院在选任时更多关注入册数量而非专业特长，导致调解员队伍的专业化程度参差不齐。虽然制度允许邀请律师、专家学者加入名册，但实际情况是这些高专业人士的参与积极性并不高。

此外，制度虽然要求人民法院组织开展特邀调解业绩评估工作，并对违规行为（如强迫调解、收受财物）进行处理，包括警告、通报、除名，但若考核评估流于形式未能实现动态、透明的监管，则难以有效地淘汰不合格的调解员，难以获得当事人对该制度的信任。

（二）激励机制的结构性失衡

关于特邀调解员的激励和保障，制度明确规定了人民法

院应当根据实际情况向特邀调解员发放误工、交通等补贴，且补贴经费应纳入人民法院专项预算。同时，对表现突出的调解组织和调解员给予物质或者荣誉奖励。

然而，正是这种“财政驱动”的激励模式，构成了机制深层次的结构矛盾。特邀调解员的补贴依赖于有限的公共财政支持和法院专项预算。在司法资源紧张和案件量巨大的背景下，补贴标准往往偏低，难以覆盖高水平专业人士如资深律师或特定行业专家的市场服务价值。这种激励不足，直接导致高素质专业人才缺乏长期投入的动力。

“财政驱动”与“市场需求”之间的矛盾，是制约调解质量提升的关键。面对数字经济纠纷等要求高度专业知识的复杂案件，如果调解员队伍缺乏高水平人才，将直接导致调解成功率和协议质量的下降。因此，机制的完善路径必须超越单纯的财政保障，转向市场化与公共保障相结合的混合模式。杭州市中级人民法院创新以“当事人付费+政府购买服务”为特色的市场供给模式正是解决这一瓶颈的商事调解收费市场化探索¹。

（三）特邀调解员管理机制的要素分析与完善建议

在选任与入册方面，制度基础在于法院邀请或组织推荐品行良好、具备沟通能力个人加入名册。但实践中的主要

瓶颈是选任标准不统一、专业领域覆盖不足，律师等专业人士参与度较低。为解决此问题，完善路径需引入专业特长的量化筛选标准，并建立专业的调解委员会分册。

在培训与考核方面，现有机制要求法院组织业务培训建立业绩档案并定期评估。然而，实践困境在于培训内容趋于同质化，且评估结果与后续的激励及退出机制关联性不强。因此，建议建立分级、专业化的培训体系，并将绩效评估结果与补贴发放、乃至除名处理直接挂钩，实现动态管理。

对于激励与保障，制度明确人民法院应当发放误工、交通等补贴，并将其纳入专项预算，同时对表现突出的组织和个人给予物质或荣誉奖励。结构性失衡体现在补贴标准偏低、专项经费的财政保障落实不到位，导致整体激励不足。完善路径在于全面落实专项经费，并探索建立市场化收费与政府补贴相结合的混合激励模式，以吸引和留住高水平专业人才。

在违规处理机制上，制度基础已明确禁止行为如强迫调解、收受财物及处理方式包括警告、通报、除名等。但实践中的瓶颈在于退出机制启动较为被动，监管透明度不足，缺乏足够的震慑力。因此，建议建立当事人投诉信息公开机制，对违规行为实施常态化、快速除名处理。

三、法律效力保障的关键屏障——司法确认制度的实践困境

在“诉调对接”机制中，确保调解协议的法律效力是其公信力的核心。司法确认制度被誉为“颇具司法智慧而且复杂精巧的制度创新”²，作为赋予调解协议强制执行力的关键程序，其效率和规范性直接决定了当事人选择调解的意愿。该制度的实践探索、理论争点和完善路径是提升机制效能不可回避的议题。

（一）司法确认制度的法理定位与功能价值

司法确认制度的核心功能在于，它有效地弥合了非诉调解的灵活性与诉讼程序的终局性之间的鸿沟。调解协议本身是基于当事人合意产生的合同，缺乏公权力保障下的执行力。通过司法确认，人民法院以司法审查的形式赋予协议强制执行的效力，从而将调解协议的法律地位提升至与判决书、裁定书相当的程度。

围绕司法确认的性质，存在法理争议：该程序究竟是诉讼程序的延伸即对调解结果进行审查的司法行为，还是属于独立的非诉程序？这一界定关系到管辖权、程序启动、证据要求以及法院审查的深度和广度。

（二）实践探索中的效率与程序性争议

在笔者代理的一起商事案件中，经过前期多轮交涉双方当事人通过公司所在地人民调解委员会达成了互负义务分阶段履行的方案并签订调解协议，共同向当地法院提交书面材料申请司法确认，审核法官一方面以和解方案所依据的事实未经审查拒绝出具司法确认裁定，另一方面联系人民调解委员会要求其确认拟申请司法确认的调解协议前应先由法院审查。早已有学者提出质疑：现有司法确认审查已经超出了非讼程序的范畴，法院乃以非讼程序之运行来实现诉讼程序之目的³。由此可见，实践中司法确认制度面临的主要困境在于如何平衡对调解程序的保障和对协议内容的实质性控制。

首先是审查的边界问题。法院在进行司法确认时，必须对调解协议的合法性、自愿性进行审查。这涉及程序性审查如调解主体是否适格、程序是否合规和实质性审查如协议内容是否违反法律禁止性规定、是否损害国家利益、社会公共利益或第三人合法权益。如果法院对协议内容进行过于严格的实质性审查，要求调解员像法官一样关注证据和程序合规性，那么调解的自愿性、灵活性和高效性就会被牺牲。这种本末倒置的做法可能导致调解程序过度向诉讼程序靠拢。

其次是确认流程的效率问题。司法确认的便捷程度是影响当事人选择诉调对接的关键因素。如果确认周期过长、所

需材料复杂，或者需要当事人多次往返法院，那么调解成功的优势就会被抵消。特别是对于涉及跨区域或数字经济的纠纷，流程的繁琐性会显著增加当事人的时间和经济成本。

（三）制度完善与诉调对接的深度融合

司法确认制度的完善，是提升“诉调对接”机制公信力的核心生命线。法院必须通过明确司法确认的标准，确保其审查行为是在法律框架内对风险进行合理控制，而非过度干预当事人合意。作为补强调解组织化解纠纷能力的司法确认程序，实行“以形式审查为主，辅之以必要实质审查”的模式可以说既是出于快速定分止争的需要，也是对调解这种解纷程序保持谦抑的体现⁴。

从机制优化的角度看，高效、便捷地赋予法律效力是“诉调对接”的核心优势。因此，必须推动司法确认与调解流程的深度融合。这意味着当调解成功率高的同时，司法确认流程也必须实现高度便捷化，从而形成良性循环——机制的公信力提高，当事人选择调解的意愿增强。利用在线纠纷解决（ODR）平台简化电子调解协议的线上司法确认流程，实现远程办理，将是提升效率的关键举措。

四、长三角区域协同与机制的结构性障碍

在长三角经济一体化持续深化的背景下，跨区域的经济

活动和法律纠纷日益增多。这使得“诉调对接”机制面临的挑战超越了单个法院的效率问题，升级为区域法律服务和司法协作的制度性障碍。

（一）区域法律服务规则的碎片化

长三角区域一体化的目标之一是建立统一开放的市场环境。然而，在司法和法律服务领域仍然存在着规则的碎片化现象，这严重制约了“诉调对接”的跨区域协同效率。实践中长三角地区不同城市在调解员的资质认定、调解文书的格式要求、调解收费标准以及具体程序规范上存在差异。这些差异构成了跨区域纠纷协同调解的制度性障碍，使得律师在跨区域提供调解服务时面临额外的学习成本和合规风险，削弱了区域解纷机制的整体效率。

（二）调解资源共享与名册互认的壁垒

特邀调解员名册是法院掌握调解资源、保障调解质量的基础。按照现有制度，法院应建立特邀调解组织和特邀调解员名册，并对入册的组织或个人进行管理。这意味着名册管理带有强烈的属地性，属地管理模式成为资源共享的壁垒。缺乏统一的跨区域认证和互认机制，导致在处理跨区域商事纠纷时，示范区难以高效地利用异地的高水平专业律师资源。这种资源壁垒不仅限制了律师行业的区域合作，也降低了当

事人选择诉调对接机制获取最佳专业服务的可能性。

（三）跨区域调解协议的法律效力衔接难题

跨区域解纷的最终挑战在于法律效力的衔接和保障。如果调解在甲地进行，但需要当事人在乙地进行司法确认或强制执行，管辖权、送达方式以及司法确认的审查标准不一致，将极大地增加当事人的时间和经济成本。

跨区域诉调对接的低效直接体现了区域营商环境优化的制度成本。如果跨区域解纷的制度成本显著高于本地解纷成本，那么经济一体化带来的便利性将在法律风险解决环节大打折扣。因此，解决长三角地区的制度碎片化问题，需要上升到区域政策协调解决的层面。

（四）长三角“诉调对接”跨区域协同的制度障碍与突破口

长三角“诉调对接”的跨区域协同面临多重结构性障碍，其突破口在于推动区域制度的统一化与标准化。

首先是规则统一性问题。其核心表现是各地调解程序、文书格式和收费标准存在差异，这增加了跨区域调解的成本和不确定性，影响程度较高。突破口在于推动统一律师调解规则与程序标准化，建立跨区域的指导范本。

其次是名册互认性障碍。现行机制下特邀调解名册由属地法院管理，资源无法共享互评，制约了专业律师资源在长三角区域的自由流动与有效利用。解决这一瓶颈的关键在于建立区域律师调解名册的互认互评机制和统一管理平台。

再次是效力衔接难题。异地调解协议的司法确认和执行存在管辖和标准争议，对解纷的终局性和公信力造成高度影响。应探索跨区域司法确认协作机制，并推动 ODR 平台与电子送达的法律效力衔接，以确保调解协议的法律强制力能够便捷、高效地在区域内实现。

最后是外部协同的不足。法院与行业协会、商会等外部合作机制在跨区域层面缺乏系统性，限制了纠纷的源头治理能力。要深化源头联治，必须建立区域性的行业纠纷数据共享和联合会商机制。

五、“诉调对接”机制的完善路径与政策建议

基于对现状和瓶颈的深入分析，本文提出以下完善“诉调对接”机制的路径，重点围绕调解主体、法律效力保障和区域协同三个维度展开。

（一）完善特邀调解员的专业化与激励体系

1、强化专业化分级管理与动态培训

为应对数字经济等新兴复杂纠纷对专业性的高要求，法院应改变大水漫灌式的培训模式，推行特邀调解员的分级名册管理制度。应根据调解员的专业背景、调解成功率、处理复杂案件的能力和年度考核结果，将调解员分为初级、中级和高级。对于高级调解员，应提供更具针对性的专业培训，确保其知识结构与时俱进。

同时，必须建立常态化、动态化的退出机制。法院应对调解员的业绩档案进行严格管理和定期评估。对于长期缺乏业绩、未能通过专业培训或存在明确违规行为的调解员，应坚决执行除名处理，以维护调解队伍的整体质量和公信力。

2、构建混合驱动的激励保障机制

解决“财政驱动”的局限性，必须建立市场化与公共保障相结合的混合激励模式。一方面，人民法院应确保落实专项补贴经费，足额发放误工、交通等基本补贴，以保障调解员参与公益性调解的基本权益。

另一方面，对于商事调解、知识产权调解等专业性强的领域，应大力支持并探索“商事调解收费市场化”，允许调解组织或调解员收取合理的市场化服务费用。只有将“财政保障公益”与“市场支付专业服务”有效结合，才能吸引并留住高素质的资深律师和专家学者，从根本上提升调解服务的专

业水平。此外，应将法院的考核结果和荣誉奖励与律师协会、行业协会的信用评级对接，形成外部驱动的职业发展激励链条。

（二）优化司法确认程序与提升法律效力保障

1、明确审查边界与统一规范标准

司法确认制度的完善，核心在于明确法院审查的边界和统一规范标准。法院应借鉴相关理论研究成果，细化程序性审查和实质性审查的适用条件。在程序性审查中，应重点关注调解主体的适格性、程序是否遵循当事人自愿原则。在实质性审查中，应严格限制在法律明确的禁止性规定和公共利益领域，避免法院对调解协议的实体内容进行过度干预。只有明确且稳定的审查标准，才能保证调解员在调解过程中的自由裁量空间，同时有效控制法律风险。

2、推动在线化、便捷化确认流程

应大力推广和深化在线纠纷解决(ODR)平台在司法确认中的应用。通过构建电子化、远程化的司法确认流程，实现调解协议的在线签署、远程递交和法院的线上审查确认。这不仅能够极大缩短司法确认周期，减少当事人的往返成本，特别适用于跨区域纠纷的确认。同时，应推动调解组织与法院系统的数据共享，简化所需的程序性文件，将高效、便捷

地赋予法律效力作为诉调对接机制公信力的重要保障。

（三）推进长三角区域诉调对接的制度协同与一体化

1、规则的统一化与标准化

长三角区域应将规则协同视为区域司法一体化的首要任务。应由高级人民法院或区域司法协作平台牵头，推动三地律师调解规则、调解文书格式和程序标准的统一化。制定跨区域通用的调解文书范本和程序指南，以降低调解员和调解组织在区域内提供服务的合规成本。

在此基础上，应着力建立跨区域调解名册的互认互评机制。这意味着三地法院的特邀调解员名册应当实现信息共享、资质互认，并建立统一的绩效评估体系。这不仅能打破地域限制，实现调解资源的共建、共享和共管，也是优化长三角营商环境、促进法律服务市场一体化的制度保障。

2、深化跨区域协同解纷模式

应在长三角一体化示范区跨区域商事调解合作协议的基础上，建立常态化的跨区域联合调解工作机制。对于涉及区域性、系统性风险的纠纷，鼓励法院继续发挥“源头联治”作用。通过建立跨部门、跨地区的司法建议协作机制，协同三地的行业监管部门，共同治理区域性的风险隐患，从而实现更对纠纷的更有效前置化管理。

只有通过体制、程序、技术和区域协同的持续深化改革，才能最终构建一个多层次、高效率、具公信力且适应国家现代化治理需求的多元化纠纷解决体系。

1 陈志君、邵景腾、陈辽敏，《法治聚焦 | 商事调解市场化路径研究——以杭州市场化解纷机制为研究视角》，《法治时代》2024年第9期。

2 潘剑锋，《论司法确认》，《中国法学》2011年第3期。

3 占善刚，《人民调解协议司法确认之定性分析》，《法律科学（西北政法大学学报）》2012年第3期。

4 景光强，《司法确认制度的实践探索、理论争点和完善路径》，《中国应用法学》，2025年第2期。

从实务角度探讨调解制度完善的可能路径

许宝石

泰和泰（杭州）律师事务所

摘要：调解工作的有效推进，依赖于具备丰富实务经验、法律素养、心理学知识及社会洞察力的调解员，而其根本保障则在于制度的完善与立法的支持。唯有如此，调解工作方能具备明确的法律依据与程序规范。作为一名长期从事调解实务的律师，笔者深切体会到调解作为多元化纠纷解决机制的重要组成部分，在实质性化解矛盾方面具有独特优势。然而，现行制度中存在诸多缺位，如调解市场化与有偿服务缺乏法律依据、民间调解机构制作的协议效力认定模糊等，均制约了调解功能的有效发挥。因此，加快调解专门立法进程，既是公众诉求，亦符合社会治理现代化的时代要求。

关键词：调解立法；制度完善；市场化调解；可行性；调解员职业化

一、问题的提出

过去人们世代群居生活，基本处于一个熟人社会，加之孔孟文化的熏陶，纠纷各方主体更愿意通过族里有威望的长者以调解的方式解决冲突，而非诉之公堂。这一纠纷解决方式的选择其深层原因是此举不仅能够获得周围人的认同，得

到社会的正面评价，也可以以较为平和宽容的方式化解矛盾，承担各自相应的责任，形成一个共赢的局面。这种传统的纠纷解决经验也为当代调解制度的构建奠定了坚实的基础。当下我国正处于整个社会转型关键时期，社会单位不再以家族为单位，而是以一个个小家庭为单位，人口的大流动已经是一个不可逆转的趋势，取而代之的是陌生人社会，人与人之间的关系纽带更加淡薄。此前的三鹿奶粉“大头婴儿”事件使得整个国产奶粉的信用体系崩塌，至今群众对国产奶粉品牌的消费信心仍未完全恢复，诸如此类的还有美容美发、健身房经营不善跑路，预付费消费者退款无门等纠纷，多元化解决矛盾纠纷的方式也应运而生，其中调解的优势尤为明显。此外，为化解法院“案多人少”的问题，2019年2月27日发布实施的最高人民法院《关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）》首次提出了“诉源治理”的概念，要求“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，推动从源头上减少诉讼增量”，在这一理念上，基层法院需要以“非讼”的形式引导或指导纠纷当事人化解矛盾，但是诉源治理的工作根本上还是需要让渡给基层社团组织承担，尤其是人民调解组织。因为假若仍是由法院主导诉源的化解，诉源治理就不再是“案多人少”问题的解决方案，反而给法院的审判工作又另加了一道沉重的枷锁，为此应极力发挥调解的优势。

二、调解的优势

首先、**协议履行的自觉性与权利实现的高效性**，调解协议基于当事人意思自治形成，其效力源于当事人对契约的认同与道德约束，多数义务人会主动履行协议义务，避免了裁判文书执行中的对抗性，能够更高效地实现权利人的实体权利，减少纠纷解决的后续成本。其次、**纠纷解决的成本优化**，从经济理性角度，调解结果虽未必达成当事人利益最大化，但可显著降低纠纷解决的经济成本（如诉讼费、律师费）与时间成本（如诉讼程序的审限消耗），实现纠纷解决的成本最优配置。第三、**程序保密性与权益保护的协同性**，调解程序的非公开性能够有效保护当事人的个人隐私与商业秘密，避免因诉讼程序的公开性对当事人社会评价或商业信誉造成负面影响，契合现代社会对隐私权、商业秘密权保护的需求。第四、**对法律规范局限性的弥补**，在当今社会，随着经济的发展和**社会结构的变革**，法律规范面临着前所未有的挑战。传统的法律规范往往过于抽象，缺乏足够的灵活性和适应性来应对不断变化的社会环境。面对利益多元化和矛盾多样化的现实，法律规范的抽象性特质显得力不从心，无法提供精准有效的解决方案。裁判文书往往呈现为非此即彼、非黑即白的刚性规则而缺少柔性与灵活性，这就导致法律文书时常无法得到一致认可，从而激发新的社会矛盾。调解作为解决纠纷的一种手段，能够以更为灵活的方式处理各种复杂的社

会问题。通过调解，双方当事人可以坐下来讨论，寻找一个既符合法律原则又能满足实际需要的解决办法。这种方法既有助于缓解紧张的社会关系，也能够尽可能得到纠纷当事人的认同，避免冲突的升级。

第五，**传统文化的当代传承与程序灵活性**。在中国传统文化中，调解不仅是解决争端的一种方式，也是礼的精神之实践。礼仪深深植根于文化和历史之中，承载着社会秩序和道德规范，不仅维系了国家的统治秩序，而且也成为调整人们之间行为关系的重要社会规范。其存在于庞大而复杂的社会关系里，包罗万象，如果能够发掘礼仪对国家的治理潜力，中国调解纠纷的实力将得到长足的进步。¹⁵⁴此处所述“礼仪”就包含了道理、情理。道理和情理也是调解过程中常用处理纠纷的方法和策略，动之以情、晓之以理，纾解当事人间不可缓和、剑拔弩张的氛围，从而使双方可以各退一步、互通有无。

此外，调解的过程也是当事人利益发现的过程。¹⁵⁵“天下熙熙皆为利来，天下攘攘皆为利往”，任何一场纠纷都离不开利益二字，只不过表现的形式不同而已，调解的根本在于引导和帮助当事人平衡彼此的利益，在法律框架内提出最能

¹⁵⁴ [法]孟德斯鸠：《论法的精神》，许明龙译，商务印书馆2012年版，第365页。

¹⁵⁵ 冀宗儒：《论民事调解的技术要素》，《法律适用》，2005年第9期。

为双方接受的解决方案。调解在程序上还具有极强的灵活性，调解员既可以与纠纷当事人双方同时进行，也可以与任一方单独沟通，在这多维度的交谈中，探究纠纷的脉络，从而有的放矢地给出调解方案，有效化解社会矛盾。调解过程中双方认可的事实，在司法实务中，主审法官可以直接进行引用，而无须再行查明。

三、调解的困境

尽管调解具有化解纠纷的明显优势，但是目前调解工作仍有许多困境。我国社会已进入陌生人社会，原有的社会熟人关系及社会信任逐渐瓦解，对人民调解造成了极大冲击；而随着现代司法制度和法院建设的健全，法治社会思想的影响不断增大，“有纠纷找法院”已经成为社会的普遍认识，使得人民调解的生存空间被进一步缩小。在这种情况下，亟须改变调解工作目前存在制度上的缺位的现状，使调解制度在实践中不断完善、枯木发荣。

（一）调解协议制度的规范性缺失

1、效力层级与执行保障不足

自愿调解原则是指当事人在民事纠纷产生后，自觉选择协调成为处理争议的方法，并在协调过程中充分表现自身的

自由意志，通过协商签订调解合同。¹⁵⁶这一原则反映了当事人的自主权与自愿性是我国民事调解体系的核心内容。在实践中自愿调解原则要求调解员在开展调解工作时，充分尊重当事人的意愿，不得强制或诱导当事人接受调解结果，同时当事人也有权决定是否接受调解、是否达成调解协议，以及调解协议的具体内容。但是从司法实践的结果来看，调解员主持达成的调解协议，只有协议的功能得到认可，并没有强制执行力，若当事人一方不遵守协议，协议就只能作为普通证据出现，调解员的工作成果因为一方的不诚信前功尽弃，而守约方为了解决问题，只能再次回到诉讼（或仲裁）程序维护自己的权益，这就导致调解处理纠纷缺少收尾能力。

2、规范体系的模糊性

我国《人民调解法》、《民事诉讼法》对调解程序流程、结果效力的规定较为简略，未形成系统的规范体系，导致当事人在调解过程中缺乏明确法律指引，自愿调解原则的实践效果被削弱。

3、制度定位的边缘化

此外，现代纠纷解决机制以法院为中心，法庭除了负责审判等事务外，还日益担负着吸收和处理各种争议的枢纽作用。

¹⁵⁶ 蒲照午.完善民事调解制度之我见[J].法制博览,2024,(17):109-111.

特别是注册登记制度建立后，法院承担着纠纷解决的绝大部分工作，在这一过程中，人民调解制度被置于政治话语中心与争端解决机制之间的夹缝中，地位不清晰且不符合现代化解矛盾纠纷的迫切要求。

（二）调解的监督机制不够健全

1、监督主体权责边界模糊

以调解形式结案的相关纠纷，不论是以实物形式的调解或者程序性的协调，其最后结论均为当事人并不符合其他的法律救济途不合法制的规范，则代表了当事人就必须接受不公正的结果。由此可见，在民事调解中机制的重要性，因为如果协调过程民事调解制度中的监督主体不够明确。在民事调解制度中，对调解活动的监督主体应该是多元化的，包括法院、检察院、司法行政机关等。但是在司法实践的过程中，这些监督主体的职责和权很并不明确，可能导致监督工作的重叠或空白，从而影响了监督效果。

2、监督方式的片面性

当前监督以事后监督为主（如调解协议的司法确认、执行监督），缺乏对调解过程的过程性监督，无法及时发现并纠正调解中的违法违规行为（如调解员强迫调解、遗漏关键事实）。

3、制约机制的缺失

因缺乏有效的制约机制，部分调解存在程序不透明、流程繁琐等问题，降低当事人对调解结果的信任度；同时，调解员职业伦理风险缺乏规制，可能出现滥用职权、偏袒一方等情形，损害调解的公正性与合法性。

四、调解制度完善的可能路径

调解立法，不论是在国家还是地方立法机构都在出台相应规范工作，笔者就完善调解制度工作给出如下建议，期能达到抛砖引玉之功效。

（一）把握调解的三个原则

调解要把握三个原则，一是要坚持党的领导，与党的政策方针保持高度一致，要有政治敏锐性，古代中国有着“厌讼”的传统，遇事多由宗族或乡绅以道德训诲和教化解决，而近现代中国民间调解传统源于革命根据地时期的制度实践，是我国政治传统的重要组成部分，坚持党的领导是保障调解制度正确发展方向的根本。二是强化调解的社会治理价值认知，需超越“纠纷解决工具”的单一认知，将调解视为推进社会和谐稳定的重要手段，在实务中坚持事实真实性原则，创新调解方法与艺术，提升调解的实质化解能力。三是保障程序公正与当事人权利，严格落实回避制度，明确调解员回避的适用情形与程序，确保调

解过程的公正性与透明度，充分尊重当事人的程序选择权与实体处分权。

（二）规范公益类及有偿调解，将调解程序前置化

笔者认为首推的纠纷化解方法应是调解。《人民调解法》的核心定位是基层民事纠纷（如婚姻、邻里纠纷）的公益化解，但其未涵盖商事调解，且明确排除有偿服务，与商事纠纷的专业化、市场化需求不符。建议在立法中区分公益调解与有偿调解，公益调解针对基层民生纠纷，由政府财政保障；有偿调解针对商事等专业纠纷，纳入市场化规范范畴，明确其法律地位与收费规则。

另在现有的《人民调解法》中可以增设一条，明确将调解作为法院受理案件的一个前置引导类程序，以加快推动诉源治理，可以化解掉大量案件。针对婚姻家庭继承案件以及普通合同、借贷纠纷案件，可以借鉴劳动争议案件在诉讼前先行仲裁的做法，探索将人民调解作为启动民事诉讼的前置程序的可行性。此种立法模式不仅在国外有所体现，而且在我国上海长宁、黄浦、浦东等地区的法院，于2007年已对婚姻、家庭案件、小额债务、邻里间损害赔偿案件等开展了诉前人民调解前置试点，并取得了显著成效。这充分表明，人民调解前置化具有一定的制度优势。

（三）推进调解市场化

为了保障调解工作的可持续发展，笔者建议**构建市场化调解的制度框架**。积极推进调解服务市场化改革，并实行有偿服务制度。尽管公益类调解无需收取任何费用，但需要政府的不断投入，这不仅增加了财政压力，还可能对调解人才的储备和调解工作质量的提升产生不利影响。因此，通过市场化手段激发调解组织的积极性显得尤为重要，**建议明确商事调解的市场化定位**。调解作为一种低成本、高效率的纠纷解决方式，已得到广大当事人的认可，针对民间调解的市场化收费问题，建议将收费标准设定在诉讼费用的二分之一或三分之一以下，平衡调解服务的可及性与可持续性。

借鉴试点经验优化实践路径，根据 2023 年 8 月 18 日中国新闻网的报道，浙江杭州中级人民法院在全国范围内率先开展市场化解纷机制试点工作。该法院立案一庭的庭长陈辽敏明确指出，在诉前调解阶段，法院会积极引导部分案件转由律师、民非组织等市场化调解机构进行处理。这些机构能够发挥专业优势，使矛盾在萌芽中就化解了。若调解未能成功，当事人无需承担任何费用；而一旦调解成功，所需支付的调解费用将不超过常规诉讼费的一半。以一起标的额为 80 万的买卖合同纠纷为例，常规诉讼费为 11180 元，若通过调解成功解决，当事人最多仅需支付 5590 元的费用。作为实现社会共赢的矛盾解决方式之一，政府应高度重视调解在社会矛盾综合治理中的重要作用。调解的成功不仅使当事人直接

受益，还能有效恢复受损的社会秩序。该模式既降低当事人风险，又保障调解机构收益，同时减轻政府财政压力，实现多方共赢。

（四）对调解协议采取备案制

针对调解协议的法律效力问题，笔者建议采取构建**备案——执行衔接机制**。纠纷双方应在具备相应资质的调解机构或调解员的协助下达成调解协议。调解机构需将案件材料整体提交至属地法院进行备案登记。若义务方未按协议约定履行义务，权利方有权向相关法院申请对调解协议进行司法确认并申请强制执行。法院在审核后，若确认调解内容为当事人真实意愿表示且符合法律法规，同时排除虚假诉讼等情形，即可签章确认并给予强制执行。此举旨在提升争议解决效率，缓解法院工作压力，并保障民间调解机构的调解成果获得法律认可，民间调解组织也可与法院形成相互制约与监督的机制。

如果沿用目前的司法确认制度，就要求中级人民法院将调解机构及调解员名单分发至各基层法院，并由基层法院设立相应的对接窗口和指派法官进行审核。鉴于前期调解组织已完成事实、证据的固定工作，法官通常采取书面审查方式进行司法确认。然而，在案件数量众多的背景下，抽调额外力量专门负责司法确认工作，这就对各地方法院主管部门的工作分配提出了挑战。由于各个基层法院实际情况存在差异，

如商事案件占比高低对调解需求的影响，统一配置人力资源可能导致部分法院人手紧张，而部分法院人力过剩。基于此，笔者建议由中级人民法院牵头设立市级司法确认办公室，集中处理备案审核工作，实现司法资源集约化利用，统一审核标准，提升效率，**优化司法确认资源配置。**

（五）调解员职业化

由于调解员职业的专业特性，必须设立相应的准入机制，只有满足特定标准的个体方可担任调解员。笔者建议担任调解员者应通过司法考试，但与其职业定位相较，调解员的角色并不完全等同于律师。调解员除需具备扎实的法律知识储备外，还需拥有丰富的人生阅历，对社会生活有深入的理解，以及心理学方面的知识。因此，为调解员设置**建立复合型准入与等级制度**，可参照律师的准入标准，划分为初级、中级、副高级和高级四个等级，以匹配不同难易复杂程度的案件，并设定相应的薪酬体系。《深圳多元化解条例》对此部分有明确规定。2018年4月，中共中央公布的《关于加强人民调解员队伍建设的意见》（以下简称《意见》）明确提出以人民调解员队伍的专业化、法制化建设作为重要方针，不仅强调“专兼结合”，在积极发展兼职人民调解员队伍的同时，大力加强专职人民调解员队伍建设，还要求注重选聘德高望重的社会人士，尤其是选聘具有法律职业背景的律师、公证员、仲裁员、基层法律服务工作者、专家学者以及离退休法官、

检察官、民警、司法行政干警等，着力提高人民调解员的专业化水平。

此外，为激发调解机构间的良性竞争，应引入**市场竞争机制**，从而选拔和吸引优秀的调解人才，培育出一批高质量、经验丰富、运作高效、深受民众信赖的调解机构，成为调解市场的主导力量。

五、结论与讨论

调解员职业化的推进，不仅为调解事业注入了新的活力，成为其发展的强大助力，更是国家对于调解工作价值的高度认可与支持的体现，标志着我国纠纷解决范式从“诉讼中心主义”向“调解优先主义”的转型，是国家对调解制度价值的认可。同时通过对调解工作的数字化转型，不仅能够显著提升工作效率，还能够确保调解过程中的关键环节，如双方主要观点、调解员的分析研判等，得以被全面、系统地记录与追踪，从而确保调解工作的质量与公正性、透明性。

在社会转型背景下，调解被赋予社会关系修复与矛盾实质化解的双重使命，其核心价值不仅在于高效解决纠纷，更在于通过柔性方式缓和社会矛盾，契合社会治理现代化的需求。未来，需通过专门立法完善制度框架，平衡法理刚性与实践灵活性，充分发挥调解在多元化纠纷解决机制中的核心作用。

公益法律服务在多元解纷中的模式探索——以长三角区域律师实践为视角

马华平

安徽皖正律师事务所

【摘要】随着多元化纠纷解决机制的不断推进，公益法律服务在预防和化解社会矛盾中的作用日益凸显。本文以长三角区域律师的实践为切入点，系统梳理公益法律服务在多元解纷中的功能定位、运行机制与创新模式，分析当前面临的制度瓶颈与实践困境，提出优化律师参与公益调解的制度路径与政策建议，以期为构建共建共治共享的社会治理格局提供法治支撑。

【关键词】公益法律服务 多元解纷 律师调解；长三角社会治理

一、引言

党的二十大报告提出“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’”，中央全面依法治国委员会《关于加强综合治理从源头切实解决执行难问题的意见》进一步强调“完善律师调解等非诉讼纠纷解决机制”。长三角作为我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，常住人口达2.37亿，仅以上海市为例，2023年全市法院共受理各类案件

89.8 万件¹⁵⁷。江苏、浙江、安徽的人口和经济体量远超上海，其案件受理量总和必然远大于上海，案多人少矛盾突出。与此同时，四地司法行政机关依托《长三角区域司法行政一体化框架协议》，持续推动法律服务资源跨域流动，公益法律服务遂成为缓解诉讼压力、提升基层治理效能的重要切口。然而，律师参与公益调解仍处于“碎片化、志愿化、边缘化”阶段，缺乏统一制度安排与可持续运行机制。本文以 2022—2024 年长三角区域律师公益法律服务实践为样本，系统梳理其模式类型、运行成效与制度瓶颈，并尝试提出契合律师业发展实际的优化方案，以期为律师高峰论坛交流提供可复制、可推广的“长三角经验”。

二、公益法律服务在多元解纷中的功能定位

（一）从“诉讼为中心”到“调解优先”的制度转型

2015 年《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》¹⁵⁸首次在国家层面确立“调解优先”原则；2017 年最高人民法院、司法部印发《关于开展律师调解试点工作的意见》¹⁵⁹，赋予律师调解正式制度身份；2021 年最高人民法院发布《关于进

¹⁵⁷ 《上海市高级人民法院工作报告》（2024 年 1 月）

¹⁵⁸ 2015 年 10 月，中共中央办公厅、国务院办公厅确实印发了《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》（中办发〔2015〕60 号）

¹⁵⁹ 2017 年 9 月 30 日，最高人民法院、司法部联合印发《关于开展律师调解试点工作的意见》（司发通〔2017〕105 号）

进一步完善委派调解机制的指导意见》，推动扩大司法确认适用范围（如涵盖商事调解、律师调解等）。系列立法与政策推动解纷资源向“法院外”溢出，公益法律服务由此获得嵌入多元解纷体系的制度入口。

（二）公益法律服务的三重功能

1.预防：通过法律咨询、法治宣传、风险评估，将潜在矛盾消灭在萌芽状态。2023年上海律师担任村居法律顾问2569人，为弱势群体提供免费法律服务73417件¹⁶⁰，提前化解大量征拆、物业、邻里纠纷等社会矛盾。浙江省近年来推广“律师调解+诉源治理”机制，包括“律师驻点法院”“律师调解工作室”等做法。根据浙江省高级人民法院和司法厅联合发布的报告（2022-2023年诉源治理白皮书），部分地市（如杭州、宁波）通过律师参与诉前调解，实现民商事案件分流率在30%-40%之间，有效缓解立案压力。公益法律服务正从被动响应转向主动治理，逐步构建起预防性法治的前端防线。

2.调解：律师以独立第三方身份介入，既弥补传统人民调解专业性不足，又避免行政调解可能带来的中立性质疑。

这种介入模式不仅强化了调解过程的专业性和中立性，还显著提升了纠纷解决的整体效率与公信力。2025年3月最

¹⁶⁰ 知乎-全国律师执业数据 https://www.zhihu.com/column/c_1523037205899124736

最高人民法院院长张军在第十四届全国人民代表大会第三次会议上的工作报告中提到，全国法院共委托 / 委派律师调解纠纷 77 万件，调解成功 49.7 万件调解成功率 64.6 %¹⁶¹，不仅有效化解了大量民商事纠纷，还大幅减少了法院诉讼负担，节约了宝贵的司法资源。同时，律师的专业调解服务有助于当事人快速达成和解协议，缩短纠纷处理周期，并增强社会对多元解纷机制的信任度，推动公益法律服务从辅助性角色向核心治理功能转变。

3.修复：在轻微刑事、家事、劳动等领域，律师主持刑事和解、家事调解，促成赔礼道歉、劳动关系恢复，实现“关系修复—社会修复”双重目标。如 2023 年杭州试点家事公益调解项目，部分基层社区离婚纠纷调解成功率可达七成以上，通过调解达成子女抚养与财产分割协议，显著降低对抗性诉讼比例。在轻微刑事案件中，律师主持和解使加害人主动赔偿、认错，被害人情感得以安抚，社区关系迅速回归常态。这种修复功能超越传统惩戒逻辑，将正义实现从“裁决对错”引向“重建信任”，体现法治的人文关怀与社会温度。公益法律服务由此成为连接个体权益与公共秩序的柔性纽带，在多元共治格局中彰显不可替代的制度价值。

¹⁶¹ https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content_7013680.htm

（三）律师的专业优势与制度空间

律师熟悉证据规则、诉讼风险及裁判尺度，可在调解中精准释明法律后果，提升解纷效率；同时，律师职业伦理要求保密、忠诚、尽职，契合调解对中立性与专业性的双重需求。随着《律师法》修订草案增设“律师公益服务”专条，律师参与调解不再仅依赖道德自觉，而逐步迈向“法定职责+激励机制”并重的新阶段。

三、长三角区域公益法律服务的实践样本

（一）安徽：律师驻点派出所“警民联调”

2021年起，安徽省司法厅会同安徽省公安厅推行“律师驻点派出所”工作，截至2024年6月，全省66家律所对接40家城区派出所，每周固定2个半天驻点值班。律师在接报案环节即介入纠纷甄别，对适宜调解的民间债务、邻里伤害、物业争执就地化解。2023年全省驻点律师共调解纠纷1.8万件，成功1.62万件，成功率90.3%，协议履行率98%，当场履行金额4.1亿元。驻点制度通过“警力+律师”双轨并行，既缓解基层派出所“警情压降”压力，又提升调解专业度与公信力。

（二）江苏：项目化公益与“海燕飞翔”计划

南通市律协2019年启动“海燕飞翔”公益品牌，以项目化方式向市民政局、妇联、工商联“申报—评审—签约—评

估”全流程运作。南通市律协在 2022 年开展了“小微企业服务月”“法治体检四进四送”等活动，为 1600 余家次企业提供“法治体检”，并调处化解矛盾纠纷 200 余起¹⁶²。项目化模式将传统“志愿式”服务转化为“合同式”服务，经费由财政、基金会、行业协会多元筹措，律师根据工作量获得适当补贴并计入继续教育学时，形成“有偿+公益”的可持续激励。

（三）浙江：律媒协作与“律师+调解”

浙江律协与浙江电视台新闻频道联合打造《律师在现场》调解栏目，律师在演播室对家事、消费、物业纠纷现场调解，节目播出后同步在线司法确认。2021—2023 年累计录制 300 余期，调解成功 290 余件，成功率超 90%，司法确认率近 100%。该模式借助媒体公信力与律师专业力，扩大调解示范效应，长三角其他省市已陆续借鉴。

（四）上海：调解工作室与诉调对接“绿色通道”

上海法院系统在全国率先建立“律师调解工作室”，现有市级工作室 2 家、区级工作室 16 家，调解员均由执业五年以上、通过统一培训的律师担任。2023 年工作室共受理法院委派案件 1.2 万件，调解成功 7125 件，调解成功率 59.3%，平均用时 7.8 天，相较同期民商事一审审理周期缩短 43 天。

¹⁶² 《南通年鉴 2023》

调解协议经在线提交司法确认，平均 48 小时内完成审查并出具裁定，实现“调解—确认—执行”无缝衔接。

四、当前模式存在的制度瓶颈

（一）激励机制不足

1.经费保障缺失。除少数项目化试点外，大多数公益调解依赖律师自愿，财政补贴分散且标准不一。多数地区尚未建立常态化经费保障机制，导致律师参与积极性受限，服务质量难以持续提升。部分地区虽尝试按件补贴，但标准偏低且拨付滞后，无法覆盖交通、时间等实际成本。同时，公益调解服务未全面纳入政府采购目录，资金来源不稳定。此外，调解成效缺乏科学量化考核，与律师职称评定、执业评价关联度低，职业激励不足，长期影响专业人才储备与队伍稳定性。

2.考核评价缺位。律师参与调解未纳入执业年度考核与评优指标，导致“干多干少一个样”。公益调解成果难以转化为职业发展优势，影响资深律师深度参与。部分地区虽开展积分制试点，但数据归集不统一，跨部门认可度低，激励效果有限。同时，缺乏对调解质量的动态评估与反馈机制，难以为政策优化和资源调配提供精准支撑。

（二）制度接口不畅

1.司法确认程序仍显繁琐。部分地方法院要求律师调解协议必须经“人民法院调解平台”线上提交，但平台接口与律所系统尚未打通，重复录入增加成本。且司法确认材料格式要求不一，审查标准存在地域差异，导致部分调解协议需多次补正，耗时耗力。跨区域案件尤其面临管辖权衔接不畅、电子签章互认滞后等问题，影响“一站式”解纷效率。此外，调解与诉讼系统数据共享不足，信息孤岛现象制约协同效能，亟待建立统一技术标准与业务规范。

2.效力保障不足。对当事人就协议效力提出异议的审查标准不一，影响律师调解权威性。部分法院对调解协议的审查趋于保守，存在“调解协议需经诉讼程序二次确认”的倾向，削弱了非诉解纷的独立价值。同时，调解协议强制执行的立案标准尚未统一，个别地区要求附加公证或重新核对身份，变相增加当事人负担。跨部门协同机制缺位，导致调解成果在仲裁、公证、行政管理等环节认可度不足，影响制度公信力。

（三）区域发展不平衡

城市律师资源过剩与农村覆盖不足并存。2023 年长三角律师分布极不均衡：上海超 15 人/10 万、杭州超 13 人/10 万，而皖西金寨、苏北泗阳等县仅约 1.5 人/10 万，基层公益调解

力量面临结构性短缺。偏远地区律所运营成本高、案源少，公益调解补贴难以弥补支出，进一步加剧资源失衡。部分县域律师身兼多职，调解专业能力不足，培训机会匮乏，影响服务质效。城乡间信息化建设差距明显，农村地区在线调解平台接入率低，音视频通讯不稳定，制约远程协作。区域协同机制缺位，跨域纠纷难联动处置。基层群众对律师调解认知度不高，传统“厌诉”观念仍存，主动选择调解意愿较低。

（四）公益与营利的边界模糊

《律师服务收费管理办法》规定“不得私自收费”，但公益调解中涉及差旅、文印成本如何列支缺乏细则，律师担心触碰执业红线，参与积极性受挫。部分律所将公益调解作为案源引流手段，后续转为有偿代理，易引发利益冲突与公众质疑。政府购买服务标准不一，补贴发放滞后，影响可持续性。同时，缺乏对公益服务量质的科学考核，激励导向偏弱，难以调动资深律师参与基层矛盾化解的积极性。公益调解激励机制亟待健全，应探索建立服务积分、执业评价与职称晋升挂钩的长效激励体系。

五、优化路径与制度建议

（一）建立“律师公益调解员”制度

建议由省级司法行政机关牵头，将律师公益调解纳入政府购买服务指导性目录，统一设立“律师公益调解员”名册，

明确准入条件、补贴标准、考核办法。补贴可参照人民陪审员、仲裁员误工标准，每调解成功一件给予 500—1000 元，经费由同级财政保障并与中央转移支付资金统筹使用。建立调解服务积分系统，将参与公益调解的时长、成功率、群众满意度纳入律师执业年度考核与职称评定指标，增强职业激励。推动名册动态管理，定期组织专业培训与伦理教育，提升调解质量与公信力。

（二）畅通“调解协议司法确认”绿色通道

依托人民法院调解平台，开发律师端“一键推送”接口，实现调解协议在线生成、电子签名、自动回传；对无异议的协议，法院原则上 48 小时内完成审查并出具裁定；对拒不履行方，自动导入执行立案，提升调解权威。同时，推动跨部门数据共享，打通司法、民政、市场监管等系统信息壁垒，为律师调解提供精准案情支撑。健全线上调解规则，明确电子证据采信、身份核验、隐私保护等规范，提升程序公信力。

（三）构建长三角区域协同平台

1. 建立跨区域“律师调解案例库”与“专家人才库”，统一调解指引、证据清单、文书模板。推动三省一市司法行政机关联合制定区域性律师调解工作规范，实现标准互认、流程互通。设立长三角律师调解协同中心，负责跨域案件指派、重大纠纷会商与服务质量评估。

2.每年轮流举办“长三角律师调解技能大赛”，评选十佳案例、十佳调解律师，纳入继续教育学时与职称评审加分。

3.推动调解员资格互认，沪苏浙皖四地律师经统一培训考核后，可在区域内任一调解工作室执业，打破地域壁垒。鼓励四地律协联合开展调解能力认证，建立跨域执业档案，实现信用记录与服务评价互通。依托区块链技术构建调解日志存证系统，确保过程可溯、结果可信。

（四）推广“律师+社区+社会组织”三元协同

借鉴福建“律师+媒体+司法所”经验，由社区居委会提供场地与纠纷线索，社会组织负责宣传与回访，律师主导调解与法律适用；财政按“以奖代补”方式对年度考核合格的协同体给予一定的奖励，形成“政府搭台、律师唱戏、社会组织参与”的共治格局。鼓励各地设立“调解服务日”，组织律师定期进驻社区、园区、商会开展集中调解与法律咨询，提升群众知晓率与参与度。加强宣传引导，通过短视频、典型案例等方式展现律师调解专业价值，塑造行业公信力与社会影响力。

（五）完善公益调解成效评估与荣誉激励

司法行政机关建立“公益调解积分”制度，将调解数量、成功率、满意度、后续诉讼率等量化指标纳入律师执业档案；对积分排名靠前的律师，在“优秀律师”“两代表一委员”推

选中优先考虑，并向社会发布公益调解红名单，提升职业荣誉感。对调解中涌现的典型经验与创新模式，及时总结推广，纳入行业培训教材。通过制度化激励与专业化建设，持续激发律师参与社会治理的内生动力，推动形成共建共治共享的基层治理新格局。

六、结语

公益法律服务不是律师执业的“副业”，而是其作为社会主义法治工作者的重要使命。长三角区域凭借制度、资源与技术优势，已探索出多样化、可复制的律师公益调解模式，但仍需以顶层设计为牵引，以区域协同为路径，以科技赋能为支撑，推动公益法律服务从“碎片化”走向“制度化”，从“个体善”走向“行业责”。未来，随着《律师法》修订及政府购买公共服务制度完善，律师将在多元解纷体系中扮演更加重要的角色，为打造“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”的新时代枫桥经验提供坚实法治保障。律师公益调解不仅是化解矛盾的工具，更是培育社会理性、推动规则意识深入人心的重要载体。当法治精神融入基层治理血脉，个体权益与公共利益方能实现动态平衡。长三角应持续深化协同机制，让律师从法律服务的提供者转变为社会治理的共建者，使每一次调解都成为一堂生动的法治公开课，最终构筑起自治、法治、德治交融共进的善治图景。

参考书目

司法部：《多元解纷打造“枫桥经验”新高地》，2023年6月7日。

司法部：《探索“律师+”模式扩大联调“朋友圈”》，2024年3月1日。

沈展昌：《律师+调解：福建模式的实践与启示》，《法制日报》2024年2月29日。

安徽省律协：《襄助社会治理行稳致远——安徽律师助力社会治理篇》，2022年10月13日。

司法部：《律师调解市场化的“杭州样本”实践探析》，2024年3月。

上海高院、市司法局、市律协《上海法院律师调解工作报告（2020-2023）》 2023年11月

在线纠纷解决机制（ODR）在教育惩戒争议中的构建与规制——以未成年人权利保障为中心

武秋思 王永忠

安徽志同律师事务所

【摘要】教育惩戒权的行使是学校教育管理的重要组成部分，然其边界模糊与程序失范易引发家校纠纷。传统解纷机制如校内申诉、行政调解与司法诉讼，在处理此类争议时面临效率与效果的双重失灵，甚至催生“校闹”事件。与此同时，国家政策鼓励利用信息技术创新纠纷解决渠道，为在线纠纷解决机制（ODR）的应用提供了制度空间。本研究通过文献分析、案例研究等方法，论文首先剖析了传统机制的困境与 ODR 的范式革新价值，提出一个“智能咨询—专业调解—司法确认”三层递进的操作模型，确保解纷过程契合教育规律并保障未成年人权益。论文前瞻性地探讨了该机制在数据安全、程序公正等方面可能面临的风险，并提出了相应的法律规制路径，为高效、平和地化解家校纠纷提供了具体的制度蓝图，也为推动教育治理数字化变革与全面落实未成年人利益最大化原则提供了学理支持与实践参考。

【关键词】在线纠纷解决（ODR）；教育惩戒；未成年人权利保障；程序正义

一、引言

教育惩戒权的行使是学校教育管理的重要组成部分，然其边界模糊与程序失范易引发家校纠纷。当前，依赖校内申诉、行政调解与司法诉讼的传统解纷机制陷入双重困境：或效率低下、周期冗长，或因其对抗性与结构性不公而难以修复关系、保障公平，甚至催生“校闹”等极端事件。面对此现实困境，国家政策层面已指明创新方向。《中小学教育惩戒规则（试行）》明确提出利用信息技术保障申诉权，而最高法推动的“一站式多元解纷”与“互联网司法”战略，则直接倡导发展在线纠纷解决机制（ODR）。这为运用 ODR 化解教育惩戒争议提供了坚实的政策依据。

理论上，ODR 并非传统替代性纠纷解决机制（ADR）的简单线上化，而是一场深刻的范式革命。它通过智能咨询、异步调解与区块链存证等技术，重构了解纷流程。然而，现有研究多聚焦于教育惩戒的实体边界或传统 ADR 的应用，缺乏针对 ODR 在此特定领域进行系统性机制构建的探索，尤其是在如何核心嵌入“未成年人利益最大化”原则方面存在研究空白。为此，本研究将综合运用文献、案例及比较研究方法，在剖析传统机制失灵的基础上，论证 ODR 介入的正当性，并致力于构建一个以未成年人权利保障为核心的教

育惩戒 ODR 操作模型。本研究的核心在于提出“智能咨询-专业调解-司法确认”的三层递进机制，并设计“合适成年人在场”等特别程序，以期为实现家校纠纷的高效、平和与专业化化解提供一条可行的创新路径。

二、教育惩戒争议与 ODR 机制的本体论分析

本章旨在对核心研究对象进行深度剖析，为后续研究提供基础理论支撑。首先对教育惩戒权的内涵进行界定，明确其在现代教育治理中的定位及其引发的争议所具有的独特属性。其次，梳理在线纠纷解决机制（ODR）从 ADR 中演化而来的范式革新，厘清其核心特征。最终，通过将二者置于同一分析框架下，论证 ODR 对于化解此类特殊纠纷的内在契合性与独特价值，并为后续的机制构建提供理论指引。

（一）教育惩戒权的内涵及所产生争议的特殊性

1、教育惩戒权的内涵

教育惩戒权并非一项任意的权力，而是源于国家教育权与父母教育权的部分让渡，其根本目的在于保障教育活动的正常秩序，促进学生社会化和健全人格的发展（劳凯声，2020）。《中小学教育惩戒规则（试行）》的出台，在法律层面确认了其合法性，但并未消解其在实践中引发的张力。由教育惩戒所引发的争议，远非普通的民事或行政纠纷，其内在特殊性构成了构建任何解纷机制都必须正视的逻辑起点。

2、教育惩戒争议的特殊性

(1) 争议主体特殊，争议天然地涉及地位不对等的三方，且核心关乎未成年人。学校与教师作为行使公权力的管理者，与学生及其家长之间存在着结构性力量差异。更为关键的是，学生，尤其是低龄学生，作为直接利害关系人，其认知能力与权利表达意愿均未成熟。这使得传统的“两造对抗”模式在此常常失灵。正如申素平(2019)指出的，在教育纠纷中，“如何听见儿童的声音”是一个根本性的程序正义问题。若解纷机制不能为此设计特别程序，那么所谓的“未成年人利益最大化”原则便可能沦为空洞的口号。

(2) 争议内容兼具高度的专业性与复杂的情感性。惩戒是否适当，不仅是一个法律判断，更是一个教育判断。它涉及对行为动机、年龄特点、教育规律乃至班级氛围的综合考量，这超出了普通法官或行政官员通常具备的知识范畴。同时，家校纠纷往往缠绕着强烈的情感因素——家长对子女的心疼与焦虑，教师对职业尊严的维护，极易使理性沟通被情绪对抗所淹没。以2019年备受社会关注的江西“上饶某小学家长校内冲突”事件为例，因学生间的矛盾升级为家长对教师和学校的不满，学校也并无良好的解决方案，最终发展为家长在校园内发生激烈冲突，究其根源是家长对教师教育方式的深度不信任与激烈的情感冲突。

此类教育惩戒争议不应以“胜负”为最终目的，而应以“关系修复”和“教育回归”为依归。诉讼的一纸判决甚至可能彻底摧毁家校之间的合作基础，建立一个理想的解纷机制，为对立双方提供缓冲带实现理解性对话，最终实现学生重返健康教育环境。基于教育惩戒争议的特殊性质，非对抗性、面向未来的协商调解模式远比诉讼更贴合教学的本质。

（二）ODR 机制的演进及其核心特征

1、ODR 的概念与演进

ODR，全称为 **OnlineDisputeResolution**，它是利用互联网信息技术（如网站、移动应用、视频会议、人工智能等）来提供、协助或完全在线完成纠纷解决流程的机制——“互联网+”时代的“替代性纠纷解决机制（ADR）”。

相较于 ODR，传统的 ADR（如调解、仲裁）虽然提供了诉讼之外的路径，但其物理空间和同步时间的限制，依然构成了当事人寻求救济的门槛（范愉，2016）。ODR 的诞生，正是为了突破这些固有瓶颈。根据 EthanKatsh 和 OrnaRabinovich-Einy（2017）在《**DigitalJustice**》中的论述，ODR 的革新性在于它引入了“第四方”，即技术本身。技术不再仅仅是工具，而是作为一个能动的参与方，通过其架构和算法，深刻地影响着信息的流动、程序的推进乃至最终的结果。

在线纠纷解决机制（ODR）并非简单地利用网络技术，而是以互联网思维和信息技术全面重塑纠纷解决流程的范式革命。它源于替代性纠纷解决机制（ADR），但又实现了对ADR的超越。

2、ODR的核心特征（对比传统ADR）

（1）为解决情绪问题提供缓冲空间：它打破了地理隔阂，允许参与者在各自方便的时间和地点接入程序。这种沟通（如通过留言板、邮件）为情绪提供了缓冲和理性思考的空间，尤其适合解决融合多种复杂情感的教育争议。

（2）提供标准且智能化的流程模式：ODR平台可以通过预设模板、智能问答（Chatbot）和案例推送，为不熟悉法律的当事人（尤其是家长）提供初步指引，弥补其能力不足，在一定程度上矫正了结构性不对等。正如刘俊英（2021）在探讨法院ODR智慧化迭代时所观察到的，“智能化辅助决策系统能够为调解员提供类似案例的处理参考，从而提升解纷的一致性与专业性”。

（3）处理信息的高效性：有效弥补传统调解留痕困难，沟通记录、上传的证据上均可自动留痕，实现云端保存，形成区块链。为后续可能的司法审查提供了清晰的程序和事实记录。

三、现实困境与理论基础：ODR介入教育惩戒争议的必

然性

在线纠纷解决机制（ODR）应用于教育惩戒争议的必要性合理性需从实然和应然两个角度进行论证。首先，通过梳理现行解纷机制的失灵与 ODR 初步探索的不足，揭示制度供给的缺口；其次，引入协同治理与未成年人利益最大化等核心理论，为构建一个以权利保障为中心的 ODR 机制奠定坚实的学理基础。

（一）教育惩戒争议解决的现实困境

在研究背景中已经提到我国教育惩戒争议的解决陷入了一种系统性困境，传统的校内申诉、行政调解与司法诉讼途径，均在不同程度上呈现出功能性失灵。

校内申诉作为内部救济渠道，其独立性与公正性常受质疑。由于其组织者和裁决者均来自学校内部，难以摆脱既是运动员又是裁判员的角色冲突，学生及家长对其缺乏基本信任，申诉往往流于形式。

行政调解则面临着专业性不足与公信力匮乏的挑战。教育行政部门作为学校的上级主管单位，其中立地位同样存疑。在王某诉某区教育局不履行法定职责一案（(2019)京 0108 行初 123 号）中，当事人便质疑教育局在调解中偏袒学校，未能公正履行其法定监督职责。这一案例暴露出行政调解的结构性弊端，即它难以超脱于管理者与被管理者的固有关系。

司法诉讼是权利保障的最终防线，但其成本高、周期长，且司法权对教育自主权通常保持谦抑态度。在王某诉被告某第二中学、张某霞人格权纠纷一案（(2025)内 0824 民初 39 号）中，原告诉称在就读期间，张某霞两次对其进行打耳光等体罚，使其身心受到伤害，对学校及班级产生恐惧。事件发生后，双方经多次协商未果，诉至法院。要求被告赔礼道歉并赔偿精神抚慰金及补习课程等费用。法院审理案件中明确表示对学校教育管理专业性的尊重，但教育的惩戒需要有一定的限度，诉讼的对抗性本质也极易加剧家校关系的破裂，与教育所追求的合作共赢目标背道而驰。

不难看出 ODR 机制在我国教育领域的实践仅是零星萌芽，远未成体系。部分地区的线上家校沟通平台具备了初步的咨询功能，人民法院调解平台也尝试吸纳部分教育纠纷，但这些探索呈现出碎片化、附属性特征，缺乏针对教育惩戒争议特殊性的专门化程序设计，尤其忽略了未成年人参与过程的特别保障，使其效果大打折扣。

（二）构建 ODR 机制的理论支撑

上述困境呼唤一种新的治理工具，而 ODR 的理念与功能恰好与教育惩戒争议的内在需求相契合，其构建具有深厚的理论根基。

1、协同治理理论为 ODR 平台的架构提供了蓝图。

在公共事务管理中，应打破政府单一主导的模式，构建多元主体协同共治的网络（李平原，2016）。应用于本领域，即要求建立一个能整合学校、家长、学生、教育行政部门、法院以及独立第三方专家（如心理学家、法律专家）的在线协同平台。ODR 并非要取代任何一方，而是通过技术赋能，为各方搭建一个高效、有序的对话与协作空间，实现解纷资源的优化配置。

2、核心原则在于保障未成年人利益最大化

这一源于《儿童权利公约》并为我国未成年人保护法所确认的基本原则，要求涉及儿童的一切行动均应以儿童的最大利益为首要考虑。在解纷语境下，它意味着程序必须适配未成年人的身心特点。例如，在 ODR 流程中强制引入合适成年人陪同制度，确保未成年人的意愿能得到充分且真实的表达；邀请儿童心理学专家参与评估，避免程序对其造成二次伤害；设计友好、非对抗的交互界面。这不仅是道德要求，更是法律义务。

3、构建 ODR 机制要以程序正义为准则

从马修的尊严价值理论到贝勒斯的程序正义要素，传统理论强调参与、中立、公平与尊重。在 ODR 场景下，这些要素被转化为具体的数字正义要求：平台的可访问性旨在克服数字鸿沟，保障公平参与；算法的透明性与人工的最终裁决

权旨在维护其中立性；异步沟通与全程留痕则既保障了当事人的发言权，又为事后审查提供了依据，从而在虚拟空间中重塑了程序的正当性。

好的，这是对您论文最后两章——“构建论”与“规制论”的扩写。这两章是全文的核心与落脚点，旨在系统性地提出解决方案并预见性地防范潜在风险。

四、构建以未成年人权利保障为中心的教育惩戒 ODR 机制

基于前述理论与现实的双重驱动，本章致力于构建一个具象化、可操作的教育惩戒在线纠纷解决机制。该机制并非线下流程的简单数字化翻版，而是以未成年人利益最大化为价值原点，利用信息技术对解纷流程进行的系统性再造。

（一）分层递进与双向衔接的构建结构

一个有效的 ODR 机制应具备清晰的层级结构，以过滤并分流纠纷，实现资源的最优配置。我们提出一个“三层递进”的模型，并确保其与现有制度体系顺畅衔接。

1、第一层：前端过滤与智能辅助层

此阶段的核心功能是信息对称与纠纷预防。平台应提供结构化的知识库，包括《惩戒规则》条文释义、典型司法案例（如前述张某霞案、王某案）的推送与解读，以及权利告

知清单。更为关键的是引入智能咨询系统，通过对话式界面引导用户（尤其是学生与家长）精准描述情境，并提供初步的自我评估与维权路径指引。此举能有效降低信息门槛，将大量误解或非理性诉求化解于萌芽。

2、第二层：核心干预与专业调解层

当纠纷无法在前端化解，则进入核心的在线调解程序。此阶段的设计必须回应教育惩戒争议的特殊性。

（1）专业化调解员名册：必须摒弃单一来源的调解员构成，转而建立一个由教育法学学者、退休法官、资深儿童心理咨询师及具有公信力的社会人士共同组成的专家库。调解员的分配应根据案件性质（如涉及体罚、人格侮辱或学业评价）进行精准匹配。

（2）未成年人程序适配：这是实现未成年人利益最大化的关键操作。必须强制推行合适成年人在场制度，确保未成年人在表达意愿时获得支持。同时，应建立心理专家独立评估机制，专家可单独与未成年人沟通，并向调解员出具不涉及隐私的专业意见，供其决策参考。调解流程与界面设计应避免法律术语的堆砌，采用可视化、引导式问答，减轻未成年参与者的认知负荷。

3、第三层：效力升级与司法终局层

为增强调解结果的权威性，必须建立效力升级通道。对

于达成一致的调解协议，平台应提供一键式在线司法确认申请接口，与属地法院（特别是互联网法院）的系统对接，赋予其强制执行力。对于无法调解的复杂案件，可引导当事人进入在线仲裁程序，或转入诉讼流程。

4、双向衔接机制：该 ODR 机制必须是一个开放系统，而非信息孤岛。向上，它需与教育行政部门的内部管理系统对接，确保教育主管部门能对辖区内纠纷态势进行宏观监管。向下，它与人民法院的诉讼服务平台贯通，实现调解不成案件的在线立案与程序转换，形成闭环。

（二）关键技术支持与程序创新

为保障机制的顺畅运行，需要底层技术的支撑，并催生相关程序创新。

1、区块链存证与电子证据固定：从纠纷介入伊始，所有上传的文档、沟通记录、同步或异步的会话内容，均应采用区块链技术进行全程固化和时间戳认证。这不仅能有效防止事后篡改，也为后续可能的司法审查提供了高度可信的程序事实记录，直接回应了传统调解口说无凭的痛点。

2、异步调解模式的广泛应用：借鉴电子商务纠纷解决的经验，广泛采用非同步的留言板式沟通。这允许各方在情绪平稳时组织语言、理性回应，有效避免了面对面或实时视频沟通中可能出现的情绪失控，为高情感冲突的家校纠纷提供

了宝贵的冷静空间。

3、算法辅助与案例推送：平台可内嵌算法，根据案件关键词，为调解员智能推送相关的法律法规、学术观点及类似案号的判决文书，作为其促成和解或提出方案的智识参考，提升调解的专业性与一致性。

五、教育惩戒 ODR 机制的风险防范与法律保障

技术的赋能伴随着固有的风险，一个负责任的机制构建必须包含对风险的预见与规制。本章旨在为前述构建蓝图安装上法律的安全阀。

（一）实体性规制：确保公平与效力

1、调解员资质的标准化与回避制度：必须建立统一的调解员认证、培训与考核标准，明确其必须具备的教育学与法学复合知识背景。同时，严格执行回避制度，确保调解员与当事学校或当事人无任何可能影响公正性的利害关系。

2、ODR 结果的效力界定：经司法确认的调解协议，具有与法院判决同等的强制执行力。未经确认的协议，其性质为民事和解合同，对双方当事人具有合同约束力。此外，可以探索 ODR 过程记录在后续诉讼中的证据效力。例如，在学校程序性瑕疵的案件中，完整的 ODR 流程记录可以作为证明学校是否履行了告知、听证等义务的重要证据。

（二）程序性规制：捍卫数字时代的正义

1.技术与公平的平衡：技术便利不能以牺牲公平为代价。平台必须提供多种接入方式（如简易版网页、电话辅助接入），并在社区、学校设立线下辅导点，确保不熟悉技术的家长能够有效利用该机制。这是程序正义的基本要求。

2.数据安全性与隐私权的特别保护：教育惩戒纠纷处理涉及大量未成年人敏感个人信息。平台的运营必须严格遵守《个人信息保护法》中关于处理未成年人信息需取得监护人同意，并制定严格隐私政策的规定。所有数据应采用加密存储与传输，并设定明确的保存期限与销毁机制，防止数据泄露与滥用对未成年人造成二次伤害。

3.当事人权利的全程序保障：必须明确告知当事人在ODR的任何阶段都享有随时退出并寻求诉讼救济的权利。不能因为ODR的便捷性而变相剥夺当事人获得司法裁判的宪法性权利。平台设计应确保退出机制的畅通无阻。

（三）外部监管与持续评估

应建立由教育主管部门、司法机关、未成年人保护组织及专家代表共同组成的独立监督委员会，对ODR平台的运行效果、调解质量、数据安全等进行定期评估与审计，并根据反馈进行迭代优化，确保这一机制始终在法治轨道上健康运行。

本章节描绘的不仅是一个技术解决方案，更是一个融合了教育理念、法律原则与技术伦理的治理生态系统。它试图在效率与公平、赋能与规范、技术创新与权利保障之间寻求审慎的平衡，以期真正实现将未成年人权利置于教育惩戒纠纷解决中心的终极目标。

六、结语

教育惩戒争议的解决，不仅关乎个体权利的救济，更关乎健康教育生态的构建与未成年人未来的成长。本文直面传统解纷机制在家校纠纷面前“双重失灵”的现实困境，循着国家“数字治理”与“司法便民”的政策指引，将在线纠纷解决机制（ODR）这一范式革命性地引入教育惩戒这一特定领域。研究的核心贡献在于，系统性地构建了一个以未成年人利益最大化原则为价值原点的教育惩戒 ODR 机制。这一机制并非技术的简单堆砌，而是以“智能咨询-专业调解-司法确认”的三层模型为骨架，以协同治理理论为血脉，并创造性地植入了“合适成年人在场”、“心理专家独立意见”等旨在特别保护未成年人的程序规则。它试图在虚拟空间中，重塑一个兼具效率、公平与温度的纠纷解决环境。同时，本研究并未止步于构建，而是审慎地预见到了技术赋能可能带来的风险，并从实体与程序两个维度提出了规制路径，力求在创新与安全、效率与正义之间寻求审慎的平衡。

但本研究提出的模型仍是一个理论蓝图，其有效性与普适性尚待未来实践的检验与数据的支撑。例如，如何在全国范围内，特别是在经济欠发达地区推广并保障其可用性；如何进一步细化调解员的遴选标准与培训体系；如何与即将出台或修订的相关法律法规保持同步，这些都是后续需要深入探讨的课题。展望未来，随着 5G、人工智能与元宇宙技术的不断发展，教育惩戒 ODR 机制拥有广阔的演化空间。它或将从当前的在线平台，演进为一个能够提供更沉浸式、更个性化沟通场域的“智慧解纷生态系统”。我们期待，通过学界与实务界的共同努力，ODR 能够从一项制度创新，真正转化为有效化解家校矛盾、捍卫教育尊严、守护每一个孩子健康成长权利的坚实屏障。

参考文献

1. 劳凯声：《教育法学》，人民教育出版社 2020 年版。
2. 范愉：《非诉讼程序（ADR）教程》（第三版），中国人民大学出版社 2016 年版。
3. 申素平：《教育法学：原理、规范与应用》，教育科学出版社 2019 年版。
4. Ethan Katsh & Orna Rabinovich-Einy, *Digital Justice: Technology and the Internet of Disputes*, Oxford University Press 2017.

5. Mohamed S. Abdel Wahab, Ethan Katsh, & Daniel Rainey (Eds.), *Online Dispute Resolution: Theory and Practice*, Eleven International Publishing 2021.
6. 王雷：《我国在线纠纷解决机制发展的现实困境与未来出路》，《法学论坛》2022年第3期。
7. 刘俊英：《法院在线纠纷解决机制的智慧化迭代》，《法律适用》2021年第10期。
8. 曾哲、章楚加：《我国在线纠纷解决机制（ODR）的实践发展与立法范式研究》，《河北法学》2023年第1期。
9. 肖建国：《司法ADR建构中的委托调解制度研究》，《法学杂志》2019年第4期。
10. 李平原：《协同治理理论：一种公共事务治理的新范式》，《学习与探索》2016年第5期。
11. 《高效学生在线纠纷解决机制研究-基于学生自治进路的比较实证》，2024年8月中，法制博览。

律师在多元解纷体系中的角色定位与功能创新

赵士林

安徽北方之光律师事务所

【摘要】随着我国社会矛盾纠纷日益复杂化、多元化，构建并完善矛盾纠纷多元化解体系成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。律师作为法律专业服务的核心主体，其在多元解纷体系中的作用不仅限于传统的诉讼代理，更需在纠纷预防、非诉化解、程序衔接、权利保障等环节承担多重角色。本文首先界定多元解纷体系的内涵与价值，分析律师参与多元解纷的必要性；其次梳理律师在多元解纷中的传统角色及现实局限，指出角色定位模糊、功能发挥不充分等问题；进而从“风险防控者”“多元调解员”“程序引导者”“权利守护者”四个维度重构律师的角色定位；最后结合数字化时代背景，从制度完善、服务升级、协同机制三个层面提出功能创新路径，并通过实践案例验证其可行性。研究表明，明确律师角色并推动功能创新，是提升多元解纷体系效率、实现诉源治理目标的关键支撑。

【关键词】多元解纷体系；律师角色；功能创新；诉源治理；纠纷预防

引言

党的十八大以来，党中央多次提出“完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”，2023年最高人民法院印发的《关于深化人民法院一站式多元解纷和诉讼服务体系建设的意见》进一步强调，要“推动律师等专业力量深度参与多元解纷”。¹⁶³多元解纷体系以“分层过滤、协同联动”为核心，整合诉讼、调解、仲裁、行政裁决、行政复议等多种纠纷解决方式，旨在实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的诉源治理目标。

律师作为具备专业法律知识与实践经验的群体，既是当事人合法权益的维护者，也是法律秩序的构建者。然而实践中，律师参与多元解纷仍存在“重诉讼、轻非诉”“重代理、轻调解”的倾向，其在纠纷预防、非诉化解、程序衔接等环节的作用尚未充分发挥。部分地区甚至出现“多元解纷依赖法院主导，律师沦为辅助角色”的现象，导致解纷资源配置失衡、解纷效率难以提升。

基于此，本文聚焦律师在多元解纷体系中的角色定位与功能创新，试图回答三个核心问题：其一，多元解纷体系的内涵与律师参与的必要性何在？其二，律师在多元解纷中的传统角色存在哪些局限，如何重构？其三，在数字

¹⁶³ 最高人民法院：《关于深化人民法院一站式多元解纷和诉讼服务体系建设的意见》，2023年印发，第5页。

化与协同治理背景下，律师的功能创新路径有哪些？通过对上述问题的研究，为完善我国多元解纷体系、推动律师深度参与社会治理提供理论参考与实践思路。

一、多元解纷体系的内涵与律师参与的必要性

（一）多元解纷体系的内涵与特征

多元解纷体系是指“以满足人民群众多元司法需求为导向，整合各类解纷资源，构建起的分层、协同、高效的矛盾纠纷解决系统”，其核心是“根据纠纷的性质、复杂程度、标的大小等因素，为当事人提供差异化的解纷路径选择”。¹⁶⁴根据《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》

（中办发〔2015〕60号），我国多元解纷体系主要包含三大层级：第一层级为基层预防与协商，包括人民调解、社区协商、企业内部调解等；第二层级为专业非诉化解，包括行业调解、行政调解、仲裁、公证等；第三层级为司法终局保障，即诉讼程序。¹⁶⁵

多元解纷体系具有三个显著特征：一是**分层过滤性**，通过非诉方式优先化解简单纠纷，将复杂纠纷导入诉讼程序，避免司法资源被过度占用；二是**协同联动性**，强调法院、行政机关、社会组织、专业机构等主体的协作，实现

¹⁶⁴ 范愉：《多元化纠纷解决机制研究》，法律出版社 2005 年版，第 48 页。

¹⁶⁵ 中共中央办公厅、国务院办公厅：《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》，2015 年印发，第 3 页。

解纷资源的整合；三是灵活适应性，针对不同类型纠纷（如家事、劳动、知识产权等）提供专业化解纷方案，兼顾效率与公平。

（二）律师参与多元解纷的必要性

律师作为多元解纷体系中的“专业枢纽”，其参与的必要性主要体现在三个方面：

1. 弥补非诉解纷主体的专业短板

非诉解纷主体（如人民调解员、社区工作者）往往具备丰富的基层经验，但法律专业能力不足，易出现“调解协议内容违法”“权利义务约定模糊”等问题。律师的参与可提供专业法律支持，例如在人民调解中协助起草调解协议、在行政调解中解释法律适用，确保非诉解纷的合法性与有效性。根据《中国律师行业发展报告（2022）》，在律师参与的调解案件中，调解协议履行率达 89.2%，远高于无律师参与的 67.5%，印证了专业支持的重要性。¹⁶⁶

2. 增强当事人对非诉解纷的信任度

部分当事人对非诉解纷存在“不公正”“无强制力”的顾虑，导致其更倾向于直接诉讼。律师作为独立第三方，既可为当事人提供法律咨询，也可在调解中平衡双方利

¹⁶⁶ 中国律师协会：《中国律师行业发展报告（2022）》，北京大学出版社 2023 年版，第 126 页。

益，消除当事人对非诉程序的不信任。例如，在劳动争议中，律师作为调解员可向劳动者解释《劳动合同法》的相关规定，向企业说明违法成本，推动双方理性协商，减少对抗性。

3.促进多元解纷体系的程序衔接

多元解纷体系的高效运行依赖于“非诉—诉讼”“调解—仲裁”等程序的顺畅衔接。律师熟悉各类解纷程序的规则，可引导当事人根据纠纷实际选择合适路径：对于事实清楚、争议不大的纠纷，引导其选择人民调解；对于涉及专业技术的纠纷（如知识产权），引导其选择仲裁或行业调解；对于调解不成的纠纷，协助其通过诉讼程序实现权利。此外，律师还可协助完成“诉调对接”中的材料准备、证据固定等工作，减少程序空转。

二、律师在多元解纷体系中的传统角色与现实局限

（一）传统角色的主要表现

在多元解纷体系发展初期，律师的角色主要围绕“诉讼辅助”与“基础非诉服务”展开，具体可概括为三类：

1.诉讼程序的代理者

这是律师最传统的角色。在多元解纷中，律师的核心任务是代理当事人参与诉讼，同时在“诉前调解”环节配

合法院完成调解工作。例如，在法院主导的诉前调解中，律师代表当事人提出调解方案、参与协商，若调解不成则继续代理诉讼。此角色下，律师的重心仍在诉讼程序，对非诉解纷的参与多为“被动配合”，而非“主动引导”。

2.非诉调解的参与者

部分律师通过加入法院、社区或行业的调解组织，以“调解员”身份参与非诉调解。例如，最高人民法院2017年印发的《关于建立健全诉讼与非诉讼衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》鼓励律师担任人民调解员，截至2022年底，全国共有12.3万名律师担任人民调解员，占人民调解员总数的3.8%。¹⁶⁷但此类参与多为“兼职”，律师投入的时间与精力有限，且调解范围多集中于简单民事纠纷（如邻里纠纷、小额债务），对复杂纠纷的介入较少。

3.基础法律的咨询者

在社区、企业等基层场景中，律师通过提供法律咨询服 务，协助当事人初步判断纠纷性质、明确权利义务。例如，社区律师工作站为居民解答婚姻家庭、财产继承等法律问题，企业法律顾问为员工解答劳动权益问题。此角色

¹⁶⁷ 最高人民法院：《关于建立健全诉讼与非诉讼衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》，2017年印发，第7页。

下，律师的服务停留在“被动回应”层面，缺乏对纠纷的主动预防与深度介入。

（二）现实局限的核心表现

尽管律师在多元解纷中已发挥一定作用，但仍存在三大局限，制约了其功能的充分释放：

1.角色定位模糊：“辅助者”而非“主导者”

当前多元解纷体系多以法院、行政机关为“主导者”，律师的角色被定位为“辅助者”——在诉前调解中配合法院，在行政调解中配合行政机关，缺乏独立主导非诉解纷的空间。例如，部分地区的诉前调解流程中，律师需等待法院分配案件后才能参与调解，无法主动挖掘潜在纠纷并介入化解。这种“被动辅助”的定位导致律师难以充分发挥专业优势，也降低了其参与多元解纷的积极性。

2.功能发挥不充分：“化解”而非“预防”

传统角色下，律师的精力集中于“纠纷发生后的化解”，而忽视了“纠纷发生前的预防”。事实上，多数民事、商事纠纷（如合同违约、劳动争议）可通过提前的风险控制避免。例如，企业若在合同签订前由律师审查条款，可减少60%以上的合同纠纷；社区若由律师开展婚姻家庭法律讲座，可降低家事纠纷的发生率。但当前律师参与纠纷预防的比例较低，根据《2022年中国律师业务发展

报告》，仅 23.5%的律师将“纠纷预防”纳入主要业务范围，远低于“诉讼代理”（78.2%）与“非诉调解”（35.1%）。¹⁶⁸

3.制度保障不足：“无激励”且“无规范”

一方面，律师参与多元解纷的激励机制缺失。非诉解纷（如人民调解、社区咨询）的收费难以量化，多数情况下依赖政府购买服务或自愿公益，收入远低于诉讼代理。例如，某省的政府购买律师调解服务标准为“每件 200-500 元”，而同类纠纷的诉讼代理费通常为 5000-10000 元，经济激励不足导致律师不愿投入非诉解纷。另一方面，律师参与多元解纷的规范缺失。目前尚无统一的“律师调解员资质认证标准”，也无针对律师参与行政调解、仲裁衔接的操作规则，导致实践中律师的参与流程混乱、责任不清。

三、律师在多元解纷体系中的角色定位重构

针对传统角色的局限，结合多元解纷体系“预防为主、分层化解、协同联动”的目标，律师的角色需从“被动辅助”转向“主动赋能”，重构为四大核心角色：

（一）纠纷预防环节的“风险防控者”

¹⁶⁸ 中国律师协会：《2022 年中国律师业务发展报告》，北京大学出版社 2023 年版，第 89 页。

纠纷预防是多元解纷体系的“源头工程”，律师应从“事后化解”转向“事前防控”，通过专业服务减少纠纷发生。具体职责包括：

1.企业合规与合同风险防控

律师为企业提供“全流程合规服务”，包括审查合同条款、制定规章制度、开展法律培训等，从源头避免纠纷。例如，在商事领域，律师可协助企业建立“合同审查清单”，明确违约责任、争议解决方式等关键条款，降低合同违约纠纷；在劳动领域，律师可协助企业制定符合《劳动合同法》的薪酬、考勤制度，减少劳动争议。

2.基层社会治理中的风险排查

律师通过驻点社区、参与基层协商等方式，排查潜在纠纷风险。例如，在老旧小区改造中，律师可协助社区梳理业主与物业、业主之间的权利义务，提前化解“加装电梯”“物业费缴纳”等潜在纠纷；在乡村振兴中，律师可协助村委会审查土地流转合同，避免集体经济纠纷。

以浙江省“律师助企”专项行动为例，2022年该省律师为1.2万家企业提供合规审查服务，帮助企业修改合同条款4.3万条，减少商事纠纷发生率32%，充分体现了“风险防控者”角色的价值。

（二）纠纷化解环节的“多元调解员”

突破传统“兼职调解员”的局限，律师应成为“专业化、全职化”的多元调解员，覆盖不同类型纠纷的化解需求。具体可分为三类：

1. 家事纠纷调解员

家事纠纷（离婚、继承、亲子关系）涉及情感与法律交织，需律师兼具法律专业与沟通技巧。律师作为家事调解员，可在调解中解释《民法典》婚姻家庭编的规定，协助当事人分割财产、确定抚养权，同时引导双方理性沟通，减少情感对抗。例如，北京市家事律师调解中心 2022 年调解家事纠纷 1200 件，调解成功率达 68%，远高于法院家事案件的平均调解成功率（45%）。¹⁶⁹

2. 商事纠纷调解员

针对合同、股权、知识产权等复杂商事纠纷，律师可凭借专业知识快速梳理案件事实、明确法律争议点，推动双方达成商业和解。例如，中国国际经济贸易仲裁委员会（CIETAC）的律师调解员团队，2022 年调解商事纠纷 860 件，涉及金额超 50 亿元，其中 70% 的案件达成调解后未再进入诉讼程序。¹⁷⁰

¹⁶⁹ 北京市家事律师调解中心：《2022 年家事纠纷调解工作报告》，2023 年发布，第 10 页。

¹⁷⁰ 中国国际经济贸易仲裁委员会：《CIETAC 2022 年度工作报告》，2023 年发布，第 23 页。

3.行政争议调解员

在行政复议、行政裁决前的调解环节，律师可作为中立第三方，向行政相对人解释行政行为的合法性，向行政机关反馈相对人的合理诉求，推动“官民和解”。例如，广东省“行政争议律师调解试点”中，律师参与调解行政争议320件，调解成功186件，有效减少了行政诉讼案件数量。¹⁷¹

（三）程序衔接环节的“程序引导者”

多元解纷体系的高效运行依赖于“非诉—诉讼”“调解—仲裁”的顺畅衔接，律师应承担“程序引导者”角色，协助当事人选择最优解纷路径。具体职责包括：

1.解纷路径的精准推荐

律师根据纠纷的性质、标的、当事人需求，推荐合适的解纷方式：对于小额、简单纠纷（如邻里纠纷），推荐人民调解；对于需保密的商事纠纷，推荐仲裁；对于涉及公共利益的纠纷（如环境公益诉讼），推荐诉讼。例如，上海市“律师解纷路径指引平台”2022年为当事人提供路径推

¹⁷¹ 广东省司法厅：《行政争议律师调解试点工作总结》，2022年发布，第8页。

荐服务 5.8 万人次，其中 62%的当事人选择了非诉解纷方式。¹⁷²

2.程序衔接的无缝协助

在“诉调对接”中，律师协助当事人完成调解协议司法确认、诉讼材料准备等工作；在“调仲对接”中，协助当事人将调解协议转化为仲裁裁决书，增强调解协议的强制执行效力。例如，在知识产权纠纷中，律师可先协助当事人通过行业调解达成协议，再向仲裁机构申请确认调解协议效力，若一方不履行，可直接申请法院强制执行。

（四）权利保障环节的“权利守护者”

在多元解纷中，部分当事人（如老年人、农民工、残疾人）因法律知识不足，易出现“权利受损”的情况，律师应承担“权利守护者”角色，确保解纷过程的公平性。具体职责包括：

1.弱势当事人的法律援助

律师为经济困难或特殊群体提供免费法律援助，协助其参与调解、仲裁或诉讼。例如，农民工追索劳动报酬纠纷中，律师可免费协助农民工与企业协商，若协商不成，可代理其申请劳动仲裁或提起诉讼。2022 年全国律师共办

¹⁷² 上海市司法局：《律师解纷路径指引平台运行报告（2022）》，2023 年发布，第 6 页。

理法律援助案件 132 万件，其中 60% 涉及多元解纷环节，有效保障了弱势当事人的权利。

2. 解纷过程的合法性监督

律师在参与调解、仲裁等非诉程序时，监督程序的合法性，防止出现“强迫调解”“显失公平”等问题。例如，在调解中若发现一方以欺诈、胁迫手段迫使对方达成协议，律师可协助受害方申请撤销调解协议；在仲裁中若发现仲裁程序违法，律师可协助当事人申请撤销仲裁裁决。

四、律师在多元解纷体系中的功能创新路径

角色定位的重构需要通过功能创新落地，结合数字化时代背景与协同治理要求，律师的功能创新可从制度、服务、协同三个层面推进：

（一）制度层面：完善律师参与多元解纷的激励与规范机制

1. 建立多元化激励机制

经济激励：扩大政府购买律师多元解纷服务的范围，提高服务标准（如将每件调解案件的补贴提高至 1000-2000 元）；鼓励企业、行业协会设立“律师调解专项基金”，为商事纠纷调解提供经费支持。

职业激励：将律师参与多元解纷的情况纳入律师执业考核体系，对表现突出的律师在评优、晋升中予以倾斜；建立“律师调解员资质认证制度”，对通过认证的律师颁发专项证书，提升其职业荣誉感。

2.健全操作规范体系

-制定《律师参与多元解纷操作指引》，明确律师在调解、仲裁、行政争议化解中的职责、流程与责任；

-建立律师参与多元解纷的诚信档案，对违规行为（如泄露当事人隐私、偏袒一方）予以惩戒，确保服务质量。

（二）服务层面：推动律师解纷服务的专业化与数字化

1.发展专业化律师解纷团队

-按纠纷类型组建专业化团队，如家事律师调解团队、知识产权律师调解团队、劳动争议律师调解团队，提升纠纷化解的专业性；

-加强律师的多元解纷技能培训，开设“调解技巧”“沟通心理学”“行业知识”等课程，培养“法律+专业+沟通”的复合型律师。

2.利用数字化工具创新服务模式

-依托智慧法院、在线调解平台（如“人民法院调解平台”），开展线上律师调解、线上法律咨询服务，打破时空限制；

-开发“律师解纷大数据系统”，整合纠纷案例、法律条文、调解技巧等资源，为律师提供智能推荐，提升解纷效率。例如，江苏省律师协会开发的“多元解纷智能助手”，可根据纠纷类型自动生成调解方案建议，帮助律师缩短调解时间 30%。

（三）协同层面：构建律师与多元解纷主体的联动机制

1.加强与法院的协同

-建立“律师调解工作室”进驻法院机制，律师可在法院诉前调解阶段直接接收案件，实现“诉调对接”无缝化；

-法院为律师调解提供司法保障，如对律师调解达成的协议优先进行司法确认，对调解不成的案件快速转入诉讼程序。

2.加强与行政机关的协同

-行政机关在作出行政裁决、行政复议前，可邀请律师参与调解，提高行政争议化解率；

-律师协助行政机关制定“行政调解指引”，为行政调解提供法律支持，确保行政调解的合法性。

3.加强与社会组织的协同

-律师与人民调解组织、行业协会建立“定期沟通机制”，律师为社会组织提供法律培训，社会组织协助律师挖掘基层纠纷线索；

-律师参与社会组织的“纠纷预防项目”，如与社区合作开展法律讲座，与行业协会合作制定行业合规标准，从源头减少纠纷。

五、实践案例：律师参与多元解纷的创新实践

（一）杭州互联网法院“律师在线调解中心”

杭州互联网法院针对互联网纠纷（如网络购物、网络侵权）的特点，于2021年设立“律师在线调解中心”，吸纳150名专业律师入驻。该中心的创新之处在于：

1.角色定位：律师作为“全职在线调解员”，独立主导互联网纠纷的调解，法院仅提供平台支持与司法确认保障；

2.功能创新：开发“智能调解系统”，律师可通过系统快速获取案件证据（如聊天记录、交易凭证），生成调解方

案建议；同时，系统支持“一键司法确认”，调解成功后当事人可直接在线申请司法确认，无需线下提交材料；

3.成效：2022年该中心调解互联网纠纷8200件，调解成功率达72%，平均调解周期仅5天，较传统诉讼周期缩短80%，有效减轻了法院办案压力。¹⁷³

（二）深圳市“律师调解+仲裁”协同机制

深圳市针对商事纠纷，建立“律师调解+仲裁”协同机制，具体流程为：

1.当事人发生商事纠纷后，可先向深圳市律师调解中心申请调解；

2.律师调解员主持调解，若达成协议，当事人可选择向深圳国际仲裁院（SCIA）申请将调解协议转化为仲裁裁决书；

3.仲裁院对调解协议进行审查后，快速作出仲裁裁决，赋予调解协议强制执行力。

2022年该机制共处理商事纠纷1600件，其中1200件通过“调解+仲裁”方式解决，未再进入诉讼程序，有效提升了商事纠纷的化解效率。¹⁷⁴

¹⁷³ 杭州互联网法院：《律师在线调解中心2022年度工作报告》，2023年发布，第12页。

¹⁷⁴ 深圳国际仲裁院：《“律师调解+仲裁”协同机制运行报告（2022）》，2023年发布，第9页。

结论

多元解纷体系的完善是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，而律师作为法律专业服务的核心主体，其角色定位与功能发挥直接影响多元解纷体系的运行效率。本文通过研究发现，律师在多元解纷体系中的角色需从传统的“诉讼代理者”“兼职调解员”重构为“风险防控者”“多元调解员”“程序引导者”“权利守护者”，实现从“被动辅助”到“主动赋能”的转变。

为推动角色落地，需从制度、服务、协同三个层面创新功能：完善激励与规范机制，解决律师参与的“动力不足”与“流程不规范”问题；推动专业化与数字化服务，提升律师解纷的效率与质量；构建与法院、行政机关、社会组织的协同机制，实现解纷资源的整合。实践案例表明，明确律师角色并推动功能创新，可有效提升多元解纷的成功率与效率，为诉源治理目标的实现提供有力支撑。

未来，随着我国多元解纷体系的进一步发展，律师的角色与功能还将不断拓展——例如，在跨境纠纷、数字经济纠纷等新型纠纷中，律师将承担更重要的专业化调解与风险防控职责。因此，需持续关注律师参与多元解纷的实践动态，不断完善相关制度与机制，让律师在推进国家治理现代化中发挥更大作用。

参考书目

- 1.范愉：《多元化纠纷解决机制研究》，法律出版社2005年版。
- 2.中国律师协会：《中国律师行业发展报告（2022）》，北京大学出版社2023年版。
- 3.中国律师协会：《2022年中国律师业务发展报告》，北京大学出版社2023年版。
- 4.最高人民法院司法改革领导小组办公室：《多元解纷机制的理论与实践》，人民法院出版社2021年版。
- 5.张卫平：《民事纠纷解决机制重构研究》，中国政法大学出版社2019年版。
- 6.范愉：《纠纷解决的理论与实践》，清华大学出版社2018年版。
- 7.王轶：《民法典与多元解纷机制》，中国人民大学出版社2020年版。
- 8.杭州互联网法院：《律师在线调解中心2022年度工作报告》，2023年发布。
- 9.深圳国际仲裁院：《“律师调解+仲裁”协同机制运行报告（2022）》，2023年发布。

10.广东省司法厅：《行政争议律师调解试点工作总结》，2022 年发布。

残障群体公益法律服务多元调解模式探索

徐晓红

北京观韬（合肥）律师事务所

【摘要】残障群体作为社会特殊困难群体，其权益保障状况直接关系到社会公平正义与和谐稳定。当前，我国残障群体在就业、社会保障、教育等领域的纠纷日益凸显，但传统单一的纠纷解决方式难以满足其多元化需求。本文以公益法律服务为切入点，聚焦残障群体多元调解模式探索，结合《残疾人保障法》《促进残疾人就业三年行动方案（2025 - 2027 年）》等政策文件及相关数据，分析残障群体纠纷特点与现有调解机制不足，构建“法律 + 政策 + 心理 + 专业支持”四维融合的多元调解模式，并从组织架构、流程设计、保障机制等方面提出实践路径，旨在为提升残障群体纠纷解决效率、保障残障群体合法权益提供理论参考与实践指引。

【关键词】公益法律服务；残障群体；多元调解；权益保障；实践路径

截至 2025 年 5 月，全国共有残疾人 8500 万人，约占全国总人口的 6.07%，意味着每 16 个人中就有 1 名残疾人；2024 年，虽然全国新增持证残疾人就业 51.2 万人，全

国城乡持证残疾人就业总数达 914.4 万人，但仍有大量残障群体面临就业难、维权难等问题。以合肥市为例，该市共有持证残疾人 18.65 万人，其中就业年龄段持证残疾人 8.39 万人，未就业人数达 3.99 万人，占就业年龄段持证残疾人总数的 47.56%。在残障群体权益保障实践中，纠纷类型呈现多元化趋势，涵盖就业歧视、劳动报酬争议、社会保障待遇纠纷、特殊教育资源分配矛盾等。然而，数据显示，近五年全国自闭症群体涉诉案件中，47.9%的当事人未聘请律师；全国聋哑群体涉诉案件中，35.42%的当事人未聘请律师，残障群体专业法律服务需求缺口巨大。同时，企业因残保金问题被处罚案件达 7364 件、涉诉案件 4078 件，残障群体与用人单位之间的纠纷化解压力显著增加。

党的二十大报告明确提出“完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系，促进残疾人事业全面发展”，2025 年国务院办公厅印发的《促进残疾人就业三年行动方案（2025 - 2027 年）》（国办发〔2025〕23 号）也强调“保障残疾人平等就业权利，增强残疾人自我发展能力”，要求通过多元化方式化解残障群体纠纷。公益法律服务作为保障弱势群体权益的重要途径，在残障群体纠纷解决中具有不可替代的作用。多元调解作为一种高效、灵活的纠纷解决机制，能够整合多方资源，满足残障群体差异化需求。因此，探索公益法律服务框架下残障群体多元调解模式，不仅是落

实国家政策要求的具体实践，更是破解残障群体维权困境、推进社会治理现代化的必然选择。

一、残障群体纠纷特点与现有调解机制现状

（一）残障群体纠纷特点

纠纷类型集中且与基本权益密切相关，从纠纷领域来看，残障群体纠纷主要集中在就业、社会保障、教育三大领域。在就业方面，用人单位未按规定比例安排残疾人就业、拒绝与残疾人签订劳动合同、拖欠残疾人工资、未为残疾人缴纳社会保险等问题突出，如部分企业为规避缴纳残疾人就业保障金，采取“虚假用工”“变相辞退”等方式侵害残疾人合法就业权益；在社会保障方面，残障群体在低保申请、困难残疾人生活补贴与重度残疾人护理补贴发放、养老保险与医疗保险待遇落实等环节易产生纠纷，部分地区存在补贴发放不及时、标准不统一等问题；在教育方面，残疾儿童入学难、特殊教育学校资源分配不均、普通学校无障碍设施不完善等矛盾较为常见，如部分义务教育阶段学校以“不具备接收条件”为由拒绝残疾儿童入学，违反《残疾人保障法》第二十一条“国家保障残疾人享有平等接受教育的权利”的规定。

从纠纷主体角度看，信息不对称与能力失衡的现象较为突出。残障群体受身体机能、文化水平等因素影响，在

纠纷解决中常处于信息获取的弱势地位，同时在维权能力上也存在明显不足。一方面，许多残障人士对《残疾人就业条例》等相关政策了解不足，难以准确把握自身权益边界；另一方面，用人单位作为相对方掌握更多资源与信息，在协商、调解过程中易形成“强势一方”。例如，在残保金申报纠纷中，部分企业故意隐瞒残疾人就业情况，而残障员工由于不熟悉残保金计算方式，难以发现企业违规行为。

从纠纷解决需求来看，残障群体的需求呈现出特殊性与复杂性特征，其不仅需要通过法律途径维护自身权益，还存在心理疏导、专业辅助等方面的特殊需求。例如，精神残疾、智力残疾群体在纠纷解决过程中需要监护人陪同，且需专业心理咨询师提供情绪支持；听力残疾、言语残疾群体需要手语翻译协助沟通；视力残疾群体则需要盲文材料或语音播报服务。此外，部分残障群体纠纷还涉及跨部门协调，如农村残疾人就业帮扶纠纷需要农业农村、人力资源社会保障、残联等多部门协同处理，进一步增加纠纷解决的复杂性。

（二）现有调解机制现状

目前，我国针对残障群体的调解机制类型主要包括人民调解、行政调解、劳动争议调解三类。人民调解主要由

社区（村）人民调解委员会、残疾人专门人民调解委员会等组织开展，重点解决残障群体之间、残障群体与普通公民之间的民事纠纷；行政调解涉及人力资源社会保障、民政、教育、残联等部门，如人力资源社会保障部门开展的劳动争议行政调解，主要处理残障员工与用人单位之间的劳动报酬、社会保险等纠纷；劳动争议调解则由基层劳动争议调解组织负责，聚焦残障群体劳动权益纠纷。

近年来，各地积极推进残障群体纠纷调解工作，取得了一定成效。同时，随着《关于进一步加强残疾人法律服务工作的意见》等政策的出台，公益法律服务机构参与残障群体调解的力度不断加大，如北京观韬（合肥）律师事务所“蒲公英志愿团”为残障群体提供公益法律服务。

尽管现有调解机制在残障群体纠纷解决中发挥了一定作用，但仍存在诸多不足。资源整合不足，协同性差，人民调解、行政调解、劳动争议调解之间缺乏有效衔接，存在“各自为战”现象。例如，残障群体劳动争议纠纷经企业劳动争议调解委员会调解无果后，需重新向人力资源社会保障部门申请行政调解，流程重复，效率低下；残联、司法行政、教育等部门之间信息共享不畅，导致部分纠纷因“信息壁垒”难以快速化解。

专业服务缺失，针对性不足。现有调解人员多缺乏残障群体服务专业知识，难以满足残障群体特殊需求。例如，部分调解人员不会使用手语，无法与听力残疾、言语残疾群体有效沟通；缺乏熟悉残疾人政策的专业人员，在涉及残保金减免、税收优惠等纠纷调解中，难以准确解读政策，影响调解效果。

心理支持缺位，可持续性差。残障群体纠纷往往伴随心理问题，如就业歧视纠纷易导致残障人士产生自卑、焦虑情绪，但现有调解机制多聚焦于纠纷法律层面的解决，未将心理疏导纳入调解流程，导致部分纠纷即使达成调解协议，残障群体仍可能因心理问题引发新的矛盾。

反馈评估机制不完善。现有调解机制缺乏对调解效果的跟踪评估，难以了解调解协议履行情况及残障群体满意度。例如，部分纠纷达成调解协议后，用人单位未按协议履行义务，但由于缺乏后续跟踪机制，残障群体难以获得及时救济，影响调解公信力。

二、公益法律服务介入残障群体多元调解的必要性与可行性

（一）必要性

弥补残障群体专业法律服务缺口。近五年全国自闭症群体、聋哑群体涉诉案件中，未聘请律师的比例分别达

47.9%、35.42%，残障群体专业法律服务需求远未得到满足。公益法律服务具有公益性、专业性特点，能够为残障群体提供免费的法律咨询、调解等服务，填补专业服务缺口。公益律师具备丰富的纠纷调解经验，能够为残障群体提供专业的调解策略，提升纠纷化解效率。

整合残障群体多方服务资源。破解调解协同难题公益法律服务机构能够整合法律、政策、心理、专业辅助等多元资源，为残障群体多元调解提供支持。例如，“蒲公英志愿团”联合合肥市心理咨询师协会、司法鉴定机构、手语翻译机构等，构建“法律 + 心理 + 鉴定 + 翻译”服务体系，在调解残障群体纠纷时，可根据需求及时引入相关专业力量，解决现有调解机制“资源分散”问题。此外，公益法律服务机构还可发挥桥梁纽带作用，推动人民调解、行政调解、劳动争议调解之间的衔接，建立“一站式”纠纷解决平台，提升调解协同性。

保障残障群体平等参与调解。维护公平正义残障群体在纠纷解决中往往处于弱势地位，公益法律服务能够为其提供“赋能式”支持，保障其平等参与调解。例如，公益律师可协助残障群体收集证据、制定调解方案，避免因信息不对称、能力不足导致权益受损；同时，公益法律服务机构可对调解过程进行监督，确保调解程序合法、公正，

防止用人单位、行政部门等相对方利用优势地位压制残障群体，维护残障群体合法权益。

（二）可行性

政策支持为公益法律服务介入提供制度保障。近年来，国家出台一系列政策鼓励公益法律服务参与残障群体权益保障。《促进残疾人就业三年行动方案（2025 - 2027年）》（国办发〔2025〕23号）明确提出“引导经营性人力资源服务机构开展残疾人就业服务”“开展支持残疾人的慈善活动，引导社会资本、慈善捐赠等多渠道资金支持残疾人就业创业”；《关于进一步加强残疾人法律服务工作的意见》（司法部、中国残联，2023年）要求“法律援助机构要优先指派有办理残疾人案件经验的法律援助人员为残疾人提供法律援助”“各级司法行政机关和残联要积极会同相关部门举办公益法律服务活动”。这些政策为公益法律服务介入残障群体多元调解提供了制度依据，营造了良好的政策环境。

实践基础为公益法律服务介入提供经验支撑。各地公益法律服务机构已在残障群体纠纷调解中开展了大量实践，积累了丰富经验。

技术发展为公益法律服务介入提供便利条件。随着“互联网 + 公共法律服务”的发展，公益法律服务机构可

借助信息技术提升残障群体多元调解效率。例如，通过“皖事通”残障群体服务专区、全国残疾人就业创业网络服务平台等线上平台，为残障群体提供纠纷申请、材料提交、在线调解等服务，打破时间、空间限制；利用大数据技术分析残障群体纠纷特点，为调解策略制定提供数据支持；通过人工智能技术开发“残障群体法律知识库”，为残障群体提供政策查询、调解流程指引等自助服务，提升服务可及性。

三、公益法律服务框架下残障群体多元调解模式构建

基于残障群体纠纷特点与现有调解机制不足，结合公益法律服务优势，本文构建“法律 + 政策 + 心理 + 专业支持”四维融合的残障群体多元调解模式，该模式以公益法律服务为核心，整合法律、政策、心理、专业辅助等资源，通过“预防-调解-跟踪”全流程服务，实现残障群体纠纷高效化解与权益保障。

（一）模式核心要素

1、法律维度：专业法律支持由公益律师、法律援助人员组成法律支持团队，为残障群体多元调解提供专业法律服务。具体包括：

纠纷评估：对残障群体纠纷进行法律分析，评估纠纷性质、法律依据、解决途径，为残障群体提供专业建议；

证据收集：协助残障群体收集劳动合同、工资条、社会保险缴费记录、残疾证等证据，为调解提供事实支撑；

调解参与：作为调解员或残障群体代理人参与调解，协助残障群体与相对方协商，提出合理的调解方案；

法律救济：若调解无果，为残障群体提供后续法律救济指引，如申请劳动仲裁、提起诉讼等。

2、政策维度：精准政策适配由熟悉残疾人政策的专业人员（如财政局、税务局业务骨干、残联工作人员）组成政策支持团队，为残障群体多元调解提供政策解读与适配服务，帮助残障群体与相对方准确把握政策要求。

权益申报指导：协助残障群体申请岗位补贴、社会保险补贴、残保金减免等权益，指导用人单位申报残疾人就业税收优惠、残保金缴纳等；

政策协调：针对涉及多部门的纠纷，如农村残疾人就业帮扶纠纷，协调农业农村、人力资源社会保障、残联等部门，推动政策落实与纠纷化解。

3、心理维度：联合心理咨询机构、社会工作服务机构，由心理咨询师、社会工作者组成心理支持团队，为残障群体提供全程心理疏导服务。具体包括：

前期疏导：在调解启动前，了解残障群体心理状态，缓解其焦虑、自卑等负面情绪，帮助其树立维权信心；

中期支持：在调解过程中，针对残障群体可能出现的情绪波动，及时进行心理干预，确保调解顺利进行；

后期跟进：调解结束后，对残障群体进行心理回访，评估其心理状态，提供必要的心理支持，防止因心理问题引发新的纠纷。例如，在就业歧视纠纷调解中，心理支持团队可通过认知行为疗法，帮助残障群体调整对自身能力的认知，缓解就业歧视带来的心理创伤；同时，为用人单位负责人提供心理辅导，引导其树立平等就业理念，减少就业歧视行为。

4、专业支持维度：特殊需求保障整合手语翻译、盲文翻译、司法鉴定、辅助器具适配等专业资源，为残障群体多元调解提供特殊支持。具体包括：

沟通支持：为听力残疾、言语残疾群体提供手语翻译服务，为视力残疾群体提供盲文翻译、语音播报服务，确保调解沟通顺畅；

鉴定支持：对涉及伤残等级、劳动能力的纠纷，协助残障群体申请司法鉴定，为调解提供专业鉴定意见；

辅助器具支持：为需要辅助器具的残障群体提供适配指导，如为肢体残疾群体提供轮椅、助行器等，保障其正

常参与调解。例如，在工伤赔偿纠纷调解中，专业支持团队可协助残障群体申请劳动能力鉴定，依据《工伤保险条例》确定伤残等级，为调解赔偿金额提供专业依据；同时，为行动不便的残障群体提供轮椅租赁服务，方便其参与线下调解。

（二）模式组织架构

统筹协调层由司法行政部门、残联牵头，联合人力资源社会保障、民政、教育、财政等部门成立“残障群体多元调解工作领导小组”，负责统筹协调多元调解工作。主要职责包括：制定残障群体多元调解工作方案、协调跨部门资源、监督调解工作开展、评估调解效果等。领导小组定期召开联席会议，研究解决调解工作中存在的问题，确保多元调解模式有效运行。

执行服务层由公益法律服务机构（如律师事务所、法律援助中心）、心理咨询机构、司法鉴定机构、手语翻译机构等组成执行服务团队，具体开展残障群体多元调解服务。执行服务团队下设法律支持组、政策支持组、心理支持组、专业支持组，各组各司其职、协同配合，为残障群体提供“一站式”调解服务。例如，法律支持组负责纠纷法律分析与调解参与，政策支持组负责政策解读与权益申

报指导，心理支持组负责心理疏导，专业支持组负责手语翻译、司法鉴定等特殊支持。

监督评估层由第三方评估机构、残障群体代表、法律专家组成监督评估团队，对残障群体多元调解工作进行监督评估。主要职责包括：监督调解程序合法性、评估调解效果、收集残障群体意见建议、提出改进措施等。监督评估团队定期发布评估报告，为多元调解模式优化提供依据。

（三）模式流程设计

预防阶段：纠纷预防与宣传教育

政策宣传：通过社区讲座、线上直播、宣传手册等方式，向残障群体与用人单位普及《残疾人保障法》《残疾人就业条例》等法律法规及残保金减免、税收优惠等政策，提升双方法律意识与政策认知，从源头减少纠纷发生；

风险排查：公益法律服务机构联合残联、社区等，定期对残障群体集中区域、残疾人用工企业进行纠纷风险排查，发现潜在纠纷及时介入，进行预防性调解。

调解阶段：全流程调解服务

申请受理：残障群体可通过“皖事通”残障群体服务专区、12348 法律服务热线、线下服务窗口等渠道，提交调

解申请。执行服务团队对申请材料进行审核，符合条件的，在 3 个工作日内启动调解程序；

资源调配：根据纠纷类型与残障群体需求，调配相应资源。例如，就业纠纷调配法律支持组与政策支持组，涉及心理问题的纠纷调配心理支持组，听力残疾群体纠纷调配专业支持组（手语翻译）；

调解实施：采用“线上+线下”结合的方式开展调解。线上调解通过视频会议、在线聊天等方式进行，方便残障群体参与；线下调解在无障碍设施完善的场所进行，为残障群体提供便利。调解过程中，各组协同配合，确保调解高效、公正；

协议签订：若双方达成一致意见，签订调解协议书，明确双方权利义务与履行期限。执行服务团队对调解协议书进行合法性审查，确保协议内容符合法律法规规定。

跟踪阶段：协议履行与后续服务

履行跟踪：调解结束后，执行服务团队对调解协议书履行情况进行跟踪，定期回访残障群体与相对方，了解履行进展。若相对方未按协议履行义务，及时介入，督促其履行；

后续支持：对履行完毕的纠纷，为残障群体提供后续支持，如就业指导、社会保障政策咨询等；对未达成调解

协议的纠纷，为残障群体提供法律救济指引，协助其申请劳动仲裁或提起诉讼；

反馈优化：收集残障群体与相对方对调解服务的意见建议，及时反馈给监督评估团队，为多元调解模式优化提供依据。

四、结论与展望

残障群体多元调解是化解残障群体纠纷、保障残障群体权益的重要途径，公益法律服务作为保障弱势群体权益的公益力量，在残障群体多元调解中具有独特优势。本文构建的“法律+政策+心理+专业支持”四维融合的残障群体多元调解模式，整合了法律、政策、心理、专业辅助等资源，通过“预防-调解-跟踪”全流程服务，能够有效解决现有调解机制资源整合不足、专业服务缺失、心理支持缺位等问题，提升残障群体纠纷化解效率与权益保障水平。

在实践中，通过加强资源整合、强化能力建设、完善保障机制、加强宣传引导等路径，可推动该模式落地见效。然而，残障群体多元调解模式仍需在实践中不断优化，未来可进一步探索“人工智能+多元调解”模式，利用人工智能技术提升调解效率；加强区域协作，推动多元调

解模式在全国范围内推广；深化理论研究，为模式创新提供更多理论支持。

相信随着公益法律服务的不断发展与多元调解机制的不断完善，残障群体多元调解模式将在残障群体权益保障中发挥更大作用，为推进残疾人事业全面发展、实现社会公平正义、建设中国式现代化作出更大贡献。

注释

[1] 中国残疾人联合会：《2024 年残疾人事业发展统计公报》，2025 年 5 月。

[2] 合肥市残疾人联合会、合肥市财政局、合肥市人力资源和社会保障局、合肥市教育局：《合肥市残疾人就业创业及教育培训扶持资金管理办法》，合残联〔2022〕55 号，2022 年 11 月。

[3] 财政部、国家税务总局、中国残疾人联合会：《残疾人就业保障金征收使用管理办法》，财税〔2015〕72 号，2015 年 9 月。

[4] 国务院：《残疾人就业条例》，国务院令 第 488 号，2007 年 2 月。

[5] 财政部：《关于调整残疾人就业保障金征收政策的公告》，2019 年第 98 号，2019 年 12 月。

- [6] 财政部：《关于延续实施残疾人就业保障金优惠政策的公告》，2023 年第 8 号，2023 年 3 月。
- [7] 财政部、国家税务总局：《关于促进残疾人就业增值税优惠政策的通知》，财税〔2016〕52 号，2016 年 5 月。
- [8] 司法部、中国残疾人联合会：《关于进一步加强残疾人法律服务工作的意见》，2023 年 12 月。
- [9] 国务院办公厅：《促进残疾人就业三年行动方案（2025 - 2027 年）》，国办发〔2025〕23 号，2025 年 6 月。[10] 上海市律师协会：《促进会员参与公益法律服务工作规则》，2021 年 4 月。

参考书目

- [1] 中国残疾人联合会编：《中国残疾人事业发展报告（2025）》，人民出版社 2025 年版。
- [2] 财政部税政司、国家税务总局政策法规司编：《残疾人就业税收优惠政策解读》，中国财政经济出版社 2024 年版。
- [3] 司法部公共法律服务管理局编：《公益法律服务实践与探索》，法律出版社 2023 年版。
- [4] 国务院残疾人工作委员会办公室编：《促进残疾人就业政策汇编（2025 - 2027）》，中国盲文出版社 2025 年版。

[5] 李傲、张万洪著：《残疾人权益保障的理论与实践》，武汉大学出版社 2022 年版。

以“上善若水”五步调解法为例浅析律师调解多元化纠纷的机制创新与制度构建

胡继勇

安徽凤乾律师事务所

【摘要】随着地区经济社会发展与利益格局调整，矛盾纠纷呈现主体多元、类型多样、冲突加剧及新型纠纷涌现的特征。为响应完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制的要求，本文以“上善若水”五步调解法为研究对象，深入剖析其机制创新与实践应用。本文进一步提炼该调解法的启示，提出加强区域合作、完善调解流程、提升律师专业素质等机制创新路径，为律师调解多元化纠纷的制度构建提供实践参考，助力基层社会治理与和谐社会建设。

【关键词】律师调解 “上善若水”五步调解法 多元化纠纷解决机制 机制创新 制度构建 基层社会治理 诉前分流

一、引言

随着地区经济社会的快速发展，利益格局深刻调整，不同群体的利益诉求不断分化，各类矛盾纠纷日益增多。同时，呈现矛盾主体多元化、纠纷类型多样化、部分矛盾冲突程度

加剧、新型矛盾不断涌现的倾向。

习近平总书记强调，要完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，发挥人民调解、商事仲裁等多元化纠纷解决机制的作用，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。

积极探索律师调解机制的创新路径与制度构建，对于有效化解矛盾纠纷、维护社会和谐稳定、促进经济社会持续健康发展具有重要意义。

二、“上善若水”五步调解法的引入

“上善若水”出自《道德经》，水滋养万物而不争、至柔却能克刚、顺势而变又能包容，将水的特质融入调解工作，采取“行无为、释善意、晰法理、明得失、传大道”五步依次推进的方式，形成“上善若水”五步调解法，可更高效、温和地化解矛盾纠纷，推动社会和谐。

三、“上善若水”五步调解法的实践

（一）第一步：“润物无声”倾听法——行无为，以水之“滋养”懂诉求

水默默滋养万物，调解第一步需像水一样“浸润”纠纷现场，通过耐心倾听了解双方核心诉求，摒弃“先入为主”的判断，以中立、共情的态度，让纠纷双方充分表达情绪与需求，感受被尊重、被理解，缓解对立情绪。

选择安静、私密的调解空间，避免外界干扰，让双方放下戒备，如“水营造湿润环境供万物生长”般，营造适宜沟通的氛围。

对情绪激动的一方，用“您慢慢说，我在认真听”“还有哪些情况想补充”等话术引导，不中断、不评判；对沉默的一方，用温和的眼神、点头等肢体语言鼓励其开口。

在倾听中记录双方的核心诉求（如经济赔偿、权益保障）、矛盾焦点（如责任认定、利益分配）、情绪痛点（如被误解、被忽视），确保精准把握纠纷本质。

案例：为一名 102 岁的老人提供法律援助。

老人年事已高，赡养问题逐渐成为家庭矛盾的导火索，子女间矛盾不断升级，老人内心十分焦虑，社区工作人员多次上门调解均未取得成效。律师运用“上善若水五步调解法第一步倾听法”介入此次老人赡养纠纷调解工作。律师先深入了解情况，多次前往老人家中、行政村以及法庭，耐心倾听老人和子女的想法和诉求，他们纷纷倒出“苦水”。调解团队认真记录各方的诉求和担忧，不中断、不评判、不强行干预，让每个人都感受到被尊重和理解，打消了子女的误会，为后续的调解工作奠定基础。

最终老人的赡养问题得到了妥善解决，老人实现了老有所养，其子女也签订了赡养协议。

（二）第二步：“因势利导”疏导法——释善意，以水之“顺势”解症结

水随地形顺势流动，不强行对抗，调解中需“顺”双方情绪与诉求趋势，引导其理性看待矛盾，不强迫双方接受调解方案，而是结合双方立场，用事实、法律、情理引导其换位思考，弱化对抗性，让矛盾“顺势”向化解方向推进。

若一方仍处于愤怒、委屈等情绪中，先通过“我能理解您的感受，换作是我也可能会生气”等共情话语安抚，待情绪平复后再切入事实讨论，避免“在情绪顶点谈理性”。

用“事实锚点”引导，针对双方争议的事实（如合同条款、事件经过），逐一梳理证据（如合同文本、监控记录、证人证言），像“水顺着河道流动”般，引导双方基于事实而非主观臆断沟通。

换位思考引导，用“如果您是对方，遇到这种情况会希望得到怎样的解决方式”“对方提出这个需求，背后可能是担心XX问题”等提问，让双方理解彼此立场，减少对立。

案例：涡阳县马店镇三相村换地补偿纠纷调解

三相村换地补偿纠纷已持续两年，双方因补偿标准、土地权属争议积怨深厚，初始调解中屡屡出现言辞对抗。律师介入调解后，运用“上善若水”五步调解法第二步“释善意”，3月7日，由两名律师与村“两委”成员联合

组建攻坚小组，形成“法律专业+基层治理”的合力，律师互补彰显专业善意。一名律师负责深耕历史档案，另一名律师侧重“一块田”新政解读，两人分工向当事人说明政策红利与法律风险，避免单一视角引发的信任偏差。村干部则分别对接纠纷双方家族长辈，借助宗族情感纽带传递“和为贵”理念，同时提供村内类似纠纷化解案例，增强当事人对调解的信心，打破了双方对“外部调解偏袒一方”的疑虑，逐步建立起信任桥梁。最终助双方和解并签订备案协议。不仅平息了两年积怨，更如春雨润物般培育了村民的契约精神。

（三）第三步：“刚柔并济”平衡法——晰法理，以水之“至柔克刚”定底线

水看似柔软，却能穿透坚硬岩石；调解中既要用“柔”的情理化解分歧，也要用“刚”的法律、规则明确底线，平衡双方利益。在尊重双方意愿的基础上，明确纠纷涉及的法律规定、行业规则或公序良俗，既不偏袒任何一方，也不让“无理解求”突破底线，实现“柔”的协商与“刚”的约束相结合。

“柔”化利益协商：针对可协商的利益点（如赔偿金额、履行时间），引导双方提出“期望方案”与“接受底线”，通过“各退一步”的方式寻找平衡点，例如“对方希望赔偿 5

万元，您能接受的最高金额是3万元，我们能否在3-5万元之间再协商一个双方都能接受的数字”。

“刚”性底线告知：对涉及法律红线或公序良俗的诉求（如拒不承担法定赡养义务、恶意拖欠债务），明确告知相关法律后果（如“根据《民法典》相关规定，您有赡养父母的法定义务，若拒不履行，可能面临诉讼”），避免调解陷入无意义的拉锯。

平衡公平与灵活：在不违反底线的前提下，灵活调整解决方案，如针对经济困难的一方，允许分期履行赔偿；针对家庭纠纷，优先考虑亲情修复而非单纯利益分割。

案例：离婚抚养费纠纷调解

律师接到案件后，用3小时的“倾听专场”让积压的委屈如流水般倾泻而出。在双方情绪稍缓后，运用“上善若水五步调解法第三步“晰法理”，避免纠纷陷入‘各说各理’的僵局。

结合《民法典》中关于抚养费的规定，为双方厘清核心争议：首先明确“抚养费应根据子女实际需求、父母负担能力确定”；其次指出“转账虽无明确标注，但结合金额与频率，可被认定为抚养相关支出”。在这里，用“算账”的方式拆解法理，用具体明细的开支估算方式，权衡抚养费因诉讼获取而产生的弊端，让模糊的诉求变得清晰，也为双方让步提供

了理性支撑。

最终这场调解的意义远超“解决抚养费问题”，“调解不仅要止纷争”，调解律师用“法理通俗化”的实践，将“包容、责任、为幼计”的家风理念，如活水般注入当事人心中，也为周边群众树立了家事纠纷的化解范本。

（四）第四步：“包容共生”融合法——明得失，以水之“包容”促和解

水包容万物，不分清浊皆能接纳；调解的最终目标是让双方实现“包容共生”，避免矛盾复发。聚焦纠纷背后的关系维护（如邻里关系、亲属关系、合作关系），通过情感联结、共识重建，让双方从“对抗”转向“共生”，实现“案结事了人和”。

唤醒共同记忆：对有过往友好关系的双方（如邻里、朋友、长期合作的企业），提及“以前你们经常互相帮忙”“过去合作中双方都获得了不少收益”等共同经历，唤醒情感共鸣，弱化矛盾对立。

构建长期共识：针对可能长期互动的关系（如物业与业主、婆媳关系），在解决当下纠纷的同时，引导双方约定后续沟通机制，如“以后业主有问题可直接联系物业专员，每月召开一次业主沟通会”，避免新矛盾产生。

情感补偿与道歉：对因情绪冲突引发的纠纷（如口角之

争、误会导致的矛盾),引导过错方主动道歉,或通过“帮对方做一件小事”等方式进行情感补偿,修复关系裂痕。

案例：涡南镇杨楼村水塘权属纠纷

涡阳县涡南镇杨楼村李某与盛某两家的水塘权属纠纷,本质是邻里情谊与利益诉求的碰撞。调解律师运用“上善若水五步调解法第四步“明得失”,用法律明晰权利边界,避免纠纷陷入“各执一词”的误区。帮助当事人算清“利益账”与“人情账”,在进退之间找到平衡点。进一步指出,能和解,以后还能像以前一样和睦相处,集体要是规划水塘用途,作为村民也能优先受益,这才是长远的好处。

调解律师提出的方案更让双方松了口气:“水塘由村集体统一管理,两家有灌溉、用水需求,只要跟村委会申请,完全能合理使用。”如流水遇阻则绕,为双方提供了体面的台阶,让他们看清“和解比争执更有利”,更向村民传递了“依法依规、邻里和睦”的理念。

(五) 第五步:“源头活水”预防法——传大道,以水之“循环”防复发

水通过循环保持活力,调解不能止步于“案结”,更要像“源头活水”一样,从源头预防矛盾再次发生,实现“标本兼治”。在纠纷化解后,通过回访跟踪、普法宣传、机制完善

等方式，消除潜在风险点，提升双方规则意识，从源头减少矛盾复发可能。

定期回访跟踪：通过电话、上门走访等方式回访双方，了解解决方案履行情况，询问是否有新的疑问或矛盾，及时介入解决小问题，避免“小矛盾演变成大纠纷”。

精准普法宣传：针对纠纷涉及的法律知识点，向双方及周边群体开展普法宣传，通过案例讲解、手册发放等方式，提升其法律意识，减少同类纠纷发生。

推动机制完善：若纠纷暴露共性问题，向相关单位反馈，推动建立针对性机制，从源头阻断矛盾产生。

四、“上善若水”五步调解法的成效

使用“上善若水”五步调解法，对比传统调解模式，其“诉前分流”效果显著——如涡阳县楚店镇汪楼村通过该方法，今年 36 件群众矛盾全部在村组层面化解，实现“零诉讼”。仅 2024 年以来，全县通过这种方法成功调解纠纷 22370 件，调解成功率超过 98%。

五、“上善若水”五步调解法的启示

“上善若水”五步调解法既注重“化解当下矛盾”的实用性，又强调“修复关系、预防复发”的长效性，不仅能提升调解成功率，更能传递“以和为贵”的治理理念，在基层

社会治理、矛盾纠纷化解中具有重要的实践意义，适用于社区、企业、司法调解等多种场景，助力构建和谐稳定的社会环境，也为律师调解多元化纠纷的机制创新与制度构建提供了可操作的实践性启示。

（一）加强区域合作与协同发展

建立律师调解合作联盟。加强区域内律师调解工作的协调与合作。研究制定区域内律师调解的发展规划和政策措施，推动区域内律师调解资源的共享和优化配置。开展跨区域调解业务。为当事人提供更加便捷、高效的调解服务。可以通过建立跨区域调解案件的协作机制，加强对跨区域调解案件的管理和监督，确保调解工作的顺利进行。

（二）完善律师调解流程

律师在受理调解案件时，应当对当事人的身份、纠纷的性质和事实等进行认真审查，确保调解案件的合法性和真实性。在调解过程中，应当遵循自愿、合法、公平、公正的原则，充分听取当事人的意见和诉求，积极引导当事人达成调解协议。可以通过与法院等部门建立诉调对接机制，对调解协议进行司法确认，赋予调解协议强制执行力。

（三）提升律师调解专业素质

加强培训与教育，提高律师的调解理论水平和实践能力。组织专业培训，内容可以包括调解技巧、心理学知识、法律

法规等方面，为律师提供专业的培训和指导。建立调解人才库，人才库可以根据律师的专业领域、调解经验等进行分类，为当事人提供更加精准的调解服务。

六、结论

律师调解机制的创新路径与制度构建是一项系统工程，需要各方的共同努力。通过加强区域合作与协同发展、完善律师调解流程、提升律师调解专业素质等创新路径，以及构建调解规则与程序制度、调解协议法律效力制度、监督与评估制度等相关制度，能够进一步完善律师调解机制，提高律师调解的质量和效率，为地区的多元化纠纷解决机制建设提供有力的支持和保障，推动地区法治建设的不断发展。

论数字时代在线纠纷解决（ODR）的程序正义

刘婧婧 安徽中皖律师事务所

【摘要】随着社会交往和经济活动日益“在线化”，传统的纠纷解决机制难以适应在线纠纷的虚拟性、跨地域性和小额海量特征。ODR 虽然高效便捷，但也面临着程序正义的挑战，包括空间虚拟化导致的仪式感消逝。为了构建兼具效率与公正的 ODR 制度，应该构建分层透明的系统架构、确立协同治理的规则体系、嵌入动态评估的信任增强机制来实现 ODR 系统的程序正义。

【关键词】在线纠纷解决（ODR）、程序正义、算法黑箱、可解释性、信任增强

人类社会正经历一场由数字技术驱动的深刻变革，其核心特征在于社会交往与经济活动的大规模“在线化”。传统的、以物理空间和面对面交互为基础的纠纷解决机制，在面对这些具有虚拟性、跨地域、小额海量特征的在线纠纷时，日益显得捉襟见肘，呈现出明显的不适应性。在线纠纷解决机制

(Online Dispute Resolution, ODR) 将纠纷解决范式从物理剧场向数字界面。然而，这一新兴范式在展示其高效、便捷巨大优势的同时，也对根植于传统司法实践的程序正义理论构成了严峻挑战。^[1]

一方面，传统纠纷解决机制在应对在线纠纷时存在结构性困境。以诉讼为代表的传统机制建立在严格的属地管辖、直接的言词辩论和庄严的仪式感之上。然而，在线纠纷的当事人往往身处异地乃至异国，若通过传统诉讼解决，将面临管辖权冲突、法律适用疑难、判决承认与执行困难等国际私法上的经典难题。^[2]另一方面，ODR 极易陷入“唯效率论”的陷阱。为了追求极致的纠纷处理速度与数量，程序可能被过度简化，当事人的知情权、陈述权、辩论权等基本程序权利可能在“用户协议”的名义下被压缩。

因此，在数字时代，程序正义的内涵是否发生了变化？如果简单地用线下程序正义的标准去衡量 ODR，可能会扼杀其创新活力；但如果完全放弃对程序正义的坚守，则可能导致“数字正义”沦为一种缺乏正当性基础的、高效的“纠纷处理流水线”，最终侵蚀司法的公信力与权威。因此，有必要在深入剖析 ODR 与程序正义之间内在张力的同时，探索在新技术条件下重构程序正义理论框架的可能性，从而为构建兼具效率与公正、符合数字时代要求的在线纠纷解决制度提供法理支撑。

一、程序正义的理论传统及其数字时代挑战

1.程序正义的经典理论

程序正义理论的核心关切在于，除了判决结果的正确性之外，纠纷解决过程本身是否具有独立的价值与尊严。这一理论谱系经历了从“工具性程序价值论”向“内在程序价值论”的深刻转变，^[3]为审视和评判任何纠纷解决机制，包括在线纠纷解决机制（ODR），提供了根本性的标尺。

美国法学家罗伯特·S·萨默斯（Robert S. Summers）旗帜鲜明地批判了将法律程序仅仅视为实现实体法工具的传统观点，并指出法律程序自身即蕴含着独立于结果正确性的价值，即“程序价值”（process value）。^[4]这些价值的实现，使得决定过程能够以人道和尊严的方式进行，即使最终结果未必完美，该过程本身也值得追求。与萨默斯的法哲学路径相呼应，社会心理学家约翰·蒂博（John Thibaut）和劳伦斯·沃克（Laurens Walker）的开创性研究，以及法学家迈克尔·D·贝勒斯（Michael D. Bayles）的总结与发展，从社会心理实证角度深化了对程序正义的理解。他们的研究表明，当事人对程序公正与否的感受，强烈地影响其对结果公正性的接受程度以及对权威机构的信任。^[5]

萨默斯的“程序价值”理论与贝勒斯等人的“程序正义要素”共同构建了程序正义的经典理论框架。这套尺规的核

心精神在于：一个正当的程序，必须将当事人视为理性的、值得尊重的道德主体，并通过制度设计保障其参与、表达、理解乃至影响决定过程的权利，最终以公开、理性、人道的方式作出裁决。

2.数字司法对程序正义的冲击

ODR 的兴起，绝非简单地将线下程序“搬迁”至线上，而是一场触及纠纷解决本质的范式革命。这一革命性转变，对建立在物理空间和面对面交互基础上的传统程序正义原则构成了结构性冲击，主要体现在以下三个相互关联的层面：

一是空间虚拟化，司法仪式感的消逝与权威符号的弱化。传统司法程序深深植根于物理空间所构建的“司法剧场”之中。庄严肃穆的法庭建筑、高高在上的法官法台、象征权威的法袍与法槌、严格的庭审礼仪，共同构成了一套复杂而有效的符号象征系统。这套系统通过强烈的视觉冲击和心理暗示，传递着法律的至上权威、程序的不可亵渎与裁判者的中立超然。然而，ODR 将纠纷解决场域从实体法庭迁移至虚拟网络空间，庄严的法庭被分割为一个个独立的视频窗口。这种空间的虚拟化和去身体化，使得原有的权威符号体系被极大削弱。程序的仪式感、严肃性和神圣性因此大幅降低。这直接冲击了程序正义所依赖的“外观公正”。

二是技术黑箱化，算法决策的不可解释性与程序透明性

危机。ODR 的高效性在很大程度上得益于人工智能、大数据等技术的应用，例如用于案件分流、结果预测、甚至辅助裁决的算法系统。然而，技术的深度嵌入也带来了“黑箱化”的巨大风险。^[6]一方面，其将直接瓦解了程序理性原则。萨默斯与贝勒斯均将理性置于程序正义的核心，要求决策必须基于证据和逻辑推理，并且决策理由应当是可理解、可被审查的。然而，当算法基于海量数据得出一个结论，却无法提供像人类法官那样步步推演的法律论证时，程序的理性基础便被动摇了。当事人收到的可能只是一个冷冰冰的“输出结果”，而非一份充满说理、可供辩驳的裁判文书，变相剥夺了当事人的知情权。另一方面，“黑箱化”严重侵蚀了程序中立性与透明度。算法的中立性并非天生，其决策取决于训练数据的质量与算法模型的设计。如果训练数据本身包含历史偏见（如对特定群体的歧视），算法便会复制甚至放大这种偏见。由于决策过程不透明，当事人既无法质疑数据来源的公正性，也无法审查算法模型中可能存在的歧视性规则。这使得“算法歧视”难以被察觉和纠正，传统的回避制度、证据规则等保障中立性的机制在“黑箱”面前几乎失效。当程序的运作从“看得见的正义”滑向“不可知的运算”，将会严重挫伤了当事人对 ODR 系统的信任。

三是程序异步化，直言原则的瓦解与沟通理性的受损。“直言原则”是传统诉讼法的基石，要求法官必须亲

自听取当事人及其证人的口头陈述，并基于当庭质证和辩论形成心证。这一原则旨在保障信息的鲜活性与交互的充分性，避免因间接传输导致的信息失真，并让法官能通过观察当事人的言辞、神态、语气等“副语言信息”来辅助判断证言的真实性。ODR 机制下，特别是异步审理模式，从根本上颠覆了这一原则。在该模式下，当事人无需同时在线，可以在不同时间、不同地点，通过文字、语音留言或录制视频等方式分别完成陈述、举证和质证。这种非同步的沟通方式，虽然提供了极大的灵活性，但也带来了深刻的沟通异化。

概言之，ODR 并非简单地带来便利，而是在重构纠纷解决范式的同时，也迫使我们必须重新思考：在虚拟、智能、异步的新场景下，如何重新锚定程序正义的底线，如何构建一套适应数字时代、既能保障效率又能捍卫公正的新程序正义理论体系与制度规范。这既是法学理论面临的紧迫课题，也是推动 ODR 健康发展的实践必然。

二、ODR 程序正义的核心维度

数字时代的技术逻辑对以物理法庭为蓝本的传统程序正义理论提出了结构性挑战，揭示了其在虚拟空间中的解释力局限。这并非意味着程序正义价值的湮灭，而是预示着其内涵与实现方式亟需重构。基于 ODR 特性，中立性与公正性、透明度与可解释性等四个相互关联的核心维度构成了数

字时代 ODR 程序正义的新基石。

1.参与权保障

在传统诉讼中，参与权主要通过当事人出庭、陈述、举证、质证等权利予以保障。ODR 机制下，虚拟化、技术化与异步化特征，对当事人的参与权构成了双重挑战：一是前置性的“接入障碍”，即当事人能否平等、有效地进入 ODR 程序；二是过程中的“行权障碍”，即当事人进入程序后，其参与的质量与效果能否得到保障。前者关乎参与的机会平等，后者关乎参与的实质有效。

参与权行使的前提是当事人能够无障碍地接入程序。ODR 完全依赖于互联网信息技术，这使其先天性地参与资格与当事人的技术能力、设备条件捆绑在一起，从而引发了深刻的“数字鸿沟”问题。对于老年人、教育程度较低者或偏远地区居民而言，他们可能面临“硬件鸿沟”（缺乏智能手机、电脑或稳定的网络）与“软件鸿沟”（不熟悉操作界面、无法理解电子指引）的双重困境。当一项 ODR 程序要求当事人熟练使用视频会议软件、完成电子签名、或通过特定格式上传证据时，这些技术弱势群体实质上被剥夺了平等参与的机会。此外，即使当事人具备了基本的技术能力，人机交互的界面也在重塑着参与的形态。因此，保障参与权不仅是提供接入渠道，更需关注技术界面是否用户友好，以实现从

形式参与到实质有效参与的跨越。

2. 中立性与独立性

中立性与独立性是程序正义的支柱，二者共同构筑了当事人对纠纷解决机制的信赖基石。ODR 的兴起，将中立与独立的保障对象，从单一的、作为自然人的“法官”或“仲裁员”，扩展至一个复杂的、由技术平台、算法模型、运营机构与具体裁决者共同构成的“解纷系统”。^[7]这一转变使得中立性与独立性的内涵、面临的挑战及保障路径均发生了深刻嬗变。

在传统司法中，中立性主要通过法官个人的伦理约束（如职业道德规范）和制度隔离（如回避制度）来实现。其核心假设是，只要作为决策主体的“人”是中立且独立的，程序的公正性便得以保障。然而，ODR 系统不再仅仅是辅助工具，而在很大程度上成为程序规则的塑造者、案件流程的管理者，甚至在自动化 ODR 中成为直接的“裁决者”。这引发了关于“技术中立性”的全新命题。^[8]例如，一个由大型电商平台设立并资助的 ODR 系统，用于处理消费者与该平台商家的纠纷，其独立性便备受质疑。即使平台方意图公正，但“谁支付账单，谁即定调子”的潜在风险始终存在。这种结构性利益关联，使得平台在规则设计、案件分配、甚至算法训练上，都可能存在无意识的倾向性，从而系统性地损害

其中立形象。

因此，ODR 语境下的中立性与独立性，已经从一个主要关乎“人”的伦理问题，演变为一个关乎“技术-制度”复合系统的架构问题。其保障重心从确保裁判者个人的无偏私，转向确保整个解纷生态系统的结构公正、过程透明与可问责。ODR 的中立性保障，首要的是确保平台运营机构自身的独立性，这可能需要通过多元化的资金来源、独立的理事会治理结构以及严格的信息防火墙制度来实现。

3.透明度与公开性

ODR 的建构中，透明度与公开性绝非仅是辅助性的技术原则，而是构成其程序正义合法性的核心维度。当 ODR 引入算法辅助决策甚至自动裁决时，程序正义面临根本性挑战——算法黑箱可能吞噬萨默斯所强调的“程序理性”。而复杂算法（如深度学习模型）的不可解释性却使决策过程沦为无法质证的决策过程。这种理性缺位直接动摇了裁决的可辩驳性基础。由此，透明度要求在此转化为“算法解释权”的保障——不仅需要输出结果，更需提供可理解的决策依据。这也正是欧盟 GDPR 第 22 条强调“人工干预权”的法理基础，即当自动化决策显著影响个人权益时，必须保障人类审查与解释的可能性。^[9]此外，相较于国家司法体系天然的公共属性，多数 ODR 平台由私营机构运营，这种私人治理模式必

然面临合法性质疑。

综上，在 ODR 的生态中，透明度与公开性已从静态的信息披露义务，升华为贯穿程序始终的动态正义生产过程，既要通过技术设计保障基础信息的可及性，更要通过制度安排确保关键决策的可解释性；既要尊重个案中的隐私保护需求，又要满足系统层面的公共监督要求。

4.程序可控性与救济机制

ODR 的诞生背景与核心价值在于其对效率、便捷与当事人意思自治的强调。经典程序正义理论认为当事人对程序的控制感是其感知公正并接受结果的关键因素，在 ODR 语境下，这种控制感的价值被技术可能性放大，并具有了新的法理内涵。

ODR 系统由复杂的代码和算法驱动，这种技术架构本身蕴含着一种“权力”。算法可以决定信息如何呈现、案件如何分类、甚至风险如何评估。如果当事人对此毫无控制能力，便会陷入由技术理性主导的“算法霸权”困境，其个体情况和特殊诉求可能被系统的标准化流程所忽视。因此，程序可控性在此扮演了“平衡器”的角色。通过赋予当事人选择权、异议权和参与权，在一定程度上将技术权力置于当事人的监督和选择之下。这些可控性设计，确保了技术是服务于人的工具，而非凌驾于人之上的主宰，这也是数字时代维护人的

尊严和自主性的必然要求。然而，无论程序设计得多么完美，错误与不公的风险依然存在。技术可能故障，算法可能存在偏见，中立人可能失误，当事人行使其控制权时也可能基于信息不对称而做出不利选择。因此，救济机制不是程序正义的额外附加，而是其内在的、必不可少的。救济机制更深层次的价值在于其“生成信任”的功能。

三、中国 ODR 程序正义的完善路径

基于对 ODR 程序正义核心维度的深入分析，要完善其程序正义，不能仅停留在技术修补，而应从系统架构、规则治理和信任构建三个层面进行根本性重塑。

1. 构建分层透明的系统架构以重塑信任基础

在线纠纷解决机制程序正义的完善，首要路径在于超越传统的信息公开范式，构建一个以用户为中心、分层递进的透明性系统架构。ODR 的虚拟化特质彻底消解了传统庭审的具象化权威符号，使得信任的建立必须完全依赖于系统内在的可靠性与可理解性。更深刻的是，随着人工智能技术在 ODR 中的深度应用，算法决策的“黑箱”问题对程序理性构成了根本性挑战。当当事人无法理解影响其权益的决策逻辑时，其辩论权与程序参与感便形同虚设。因此，透明度必须从一种被动履行的信息义务，转变为一种主动赋能用户、贯穿程序始终的系统特性。

构建分层透明的 ODR 架构需从三个层面协同推进。在技术层面，强制推行“可解释人工智能”，特别是自动化裁决模块，不能仅输出结果，而必须提供与用户认知水平相匹配的决策解释。^[10]对于普通消费者，应提供基于关键事实要素的简明逻辑链；对于复审机构或专业人士，则需提供更详尽的技术日志。同时，应建立算法影响评估制度，在新算法部署前对其公平性、偏见风险及可解释性进行审慎评估并公开摘要。

在交互层面，系统界面设计应充分体现“用户主权”理念。这意味着在程序的关键节点赋予当事人实质性的选择权与控制权。例如，当用户对自动化建议产生合理怀疑时，应能便捷地“一键切换”至人工裁决通道；当事人应有权根据自身情况选择同步视频会议或异步文字交流等不同模式；系统还应提供直观的程序进度可视化面板，使当事人能实时追踪案件状态，从“待受理”到“裁决完成”的每一环节都清晰可见，以此缓解虚拟环境带来的不确定性与焦虑感。

在系统生态层面，建议由权威机构牵头建立去标识化的 ODR 案例数据库。在严格保护隐私与商业秘密的前提下，匿名化公开案件的争议类型、核心焦点、裁决结果及理由概要。此举不仅能提升宏观的制度透明度，供学术界和公众进行监督与研究，更能通过累积的案例实践逐渐形成“网络空间习惯法”，为后续类似纠纷提供稳定预期，促进裁决尺度的统一，

从整体上增强 ODR 系统的可预测性与权威性。

2. 确立协同治理的规则体系以明晰权责边界

ODR 程序正义的第二个根本完善路径,在于构建一个融合国家规制、行业自律与市场机制的协同治理规则体系,以解决其私人运营模式所带来信任与裁决执行难题。ODR 的兴起在很大程度上源于市场对高效、便捷纠纷解决服务的需求,其运营主体多为私营机构。同时,跨地域、虚拟化的纠纷特征使得传统基于司法强制力的执行模式常常失灵。因此,不能简单地将诉讼程序规则移植于 ODR,而必须设计一套与其本质相适应的、创新性的权责分配与执行保障机制。^[11]

针对 ODR 的协同治理体系的核心在于明确界定国家、行业平台、纠纷解决服务提供者及当事人各方的角色与责任。首先,国家应扮演“元治理者”角色,从直接提供者转向标准制定者与监督者。具体而言,应由司法行政部门或市场监管机构牵头,制定 ODR 服务的国家标准与认证体系。^[12]该标准应涵盖平台技术安全性、数据保护能力、中立人资质与行为准则、程序规则的公平性等核心要素。对通过认证的机构授予官方“信任标记”,电商平台应优先引导用户使用获认证的服务,从而通过市场选择机制推动整体服务质量的提升。

其次,创新阶梯式、多元化的执行保障机制。第一阶梯是强化市场自律,例如,建立商家“信誉绑定”制度,对无

正当理由拒不履行 ODR 裁决的商家，平台可撤销其信任标记并公示不良记录，利用声誉资本驱动其履行义务。第二阶梯是发展私人执行工具，例如在 B2C 交易中推广“第三方支付托管”或“执行保证金”制度，将部分交易款项置于中立第三方，裁决后可直接划拨，实现“执行在前”。第三阶梯也是至关重要的，是打通 ODR 与公力救济的“最后一公里”，即推动立法或司法解释，对符合特定标准的 ODR 裁决，尤其是在线仲裁裁决，探索建立快速司法确认通道，使其能够便捷地获得国家强制力的保障。

最后，规则体系必须明确“技术”作为新型参与方的责任。应确立“人类最终审查”原则，规定涉及重大权益的自动化决策必须保留由人类仲裁员进行复审的最终权利，并界定平台运营方在发生技术故障导致程序不公时应承担的法律 responsibility。通过这一系列规则设计，形成一个由国家设定底线、市场发挥优势、技术规范运行、各方权责清晰的治理网络，为 ODR 的健康发展提供坚实的制度骨架。

3. 嵌入动态评估的信任增强机制以实现持续优化

程序正义并非一成不变的静态标准，而是一个需要在实践中不断生成、评估与强化的动态过程。^[13]正因如此，ODR 程序正义的构建应理解为一个持续的生态系统演进过程，并通过嵌入系统化的动态评估与反馈机制，使信任的建立从一

种主观期待转变为可测量、可优化、可循环的管理过程。

动态信任增强机制的实施依赖于三个支柱。一是建立实时、多维度的用户反馈系统。这超越了一次性的满意度调查，而应贯穿于 ODR 程序的每个关键节点。例如，在证据提交后征集对界面友好度的评价，在调解环节后邀请对中立人沟通能力的评分，在裁决送达后了解对程序公正性与结果可接受度的反馈。二是引入独立的第三方审计与监督。为避免“既当运动员又当裁判员”，应定期委托学术机构、专业协会或独立的伦理委员会对 ODR 平台进行抽样审计，审计内容应包括算法决策的公平性、是否存在隐性偏见、数据安全水平以及个案的程序合规性。审计报告应向社会公开，以此形成强大的外部监督压力，驱动平台不断提升其服务质量。三是致力于弥合数字鸿沟与能力不对称，以实现实质公平。这意味着系统设计必须考虑数字弱势群体的可及性，提供电话热线或线下辅助点等替代性接入方式。更重要的是，应与消费者协会、法律援助中心等机构合作，为弱势的消费者一方提供在线法律咨询甚至远程代理支持，平衡其与专业商家在知识、资源和经验上的巨大差距。只有当事人的参与能力得到实质性提升，形式上的程序权利才能转化为实质性的程序正义。通过这套集实时反馈、独立监督与能力建设于一体的动态机制，ODR 系统方能从一个僵化的技术工具，演进为一个具备学习能力、自适应性和持续进化力的、真正值得信赖

的正义生态系统。

数字时代的浪潮正深刻重塑着社会生活的方方面面，纠纷解决机制亦身处这场变革的中心。在线纠纷解决（ODR）以其高效、便捷的特性，为应对海量在线纠纷提供了极具前景的方案，但其内在的程序正义挑战亦不容忽视。ODR并非传统纠纷解决的简单线上平移，而是一场触及程序正义根基的范式革命。从空间虚拟化对司法仪式感的消解，到技术黑箱化对程序理性的侵蚀，再到程序异步化对沟通理性的冲击，传统程序正义理论在数字界面面前遭遇了前所未有的解释力危机。

数字时代，程序正义的核心价值并未因技术介入而湮灭，而是呼唤着在新的技术条件下进行创造性重构。构建一个兼具效率与公正的 ODR 制度，其终极目标并非追求一个完美无瑕的技术系统，而是致力于打造一个值得信赖的、不断演进的“正义生态系统”。在这个系统中，技术是赋能而非主宰，效率是价值而非唯一，当事人的程序权利得到实质性保障，裁决结果能够被普遍接受和信任。这既是法学理论回应时代命题的必然要求，也是推动数字社会治理走向成熟与文明的关键一步。

[1] 许庆永，叶鑫海：数字时代纠纷解决的新正义形态，上海法学研究，2024年第12期。

-
- [2] 郑世保：在线纠纷解决机制的困境和对策，法律科学（西北政法大学学报），2013年第6期。
- [3] 同注释[1]
- [4] *Summers, R.S. (1974). Evaluating and Improving Legal Processes A Plea for Process Values. Cornell Law Review, 60.*
- [5] See Thibaut, J. & Walker, L. (1975). Procedural justice: A psychological analysis. Hillsdale, NJ: Erlbaum; Thibaut, J. & Walker, L. (1978). A theory of procedure. California Law Review, 66.
- [6] 谢登科，张赫：在线调解的实践困境与未来发展，学术交流，2022年第12期。
- [7] 魏斌：司法人工智能融入司法改革的难题与路径，现代法学，2021年第3期。
- [8] 郝乐：司法人工智能在裁判中的应用及其限度研究，吉林大学，2022。
- [9] European Union. General Data Protection Regulation (GDPR) §22.
- [10] 刘国胜，刘茗：生成式人工智能司法应用的伦理困境与治理路径，河北经贸大学学报（综合版），2025年第3期。
- [11] 高兰英：ODR的管辖权问题探析，河北法学，2008年第10期。
- [12] 徐楠轩，陶丽琴：电子商务领域诉源治理机制的反思与重构，法律适用，2021年第2期。
- [13] 江必新，刘倬全：人工智能时代的法律职业重构研究，法治与经济，2025年第8期。

诉调对接机制现状、瓶颈与完善路径研究

李道虎 杨彪

安徽金的律师事务所

【摘要】“诉调对接”机制作为新时代多元化纠纷解决体系的重要组成部分，是贯彻落实习近平法治思想、践行“枫桥经验”的创新实践。当前，我国诉调对接机制已在全国范围内广泛建立，形成“法院+N”多元协作模式，在劳动争议、商事纠纷、家事矛盾等领域取得显著成效，有效降低了诉讼增量，提升了社会治理效能。然而，实践中仍存在机制衔接不畅、调解专业性不足、社会认可度不高、保障激励缺失等瓶颈问题。完善路径需从制度建设、专业提升、资源整合、科技赋能等多维度发力，构建“非诉挺前、应调尽调、诉讼兜底”的递进式解纷体系，推动矛盾纠纷源头治理，实现“审理一案、治理一片”的社会效果，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供法治保障。

【关键词】诉调对接 多元解纷 诉源治理 司法确认 调解优先

引言

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视矛盾纠纷多元化解机制建设。党的十八届四中全会明

确提出“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”。2015年10月，中央全面深化改革领导小组第十七次会议审议通过《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》，标志着多元化纠纷解决机制从法院系统的制度探索上升为国家治理体系的重要组成部分。党的二十届三中全会指出：要坚持和发展新时代“枫桥经验”，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，完善共建共治共享的社会治理制度。在这一背景下，“诉调对接”机制作为连接诉讼与非诉讼解纷方式的关键纽带，日益展现出其独特的制度价值和实践意义。

近年来，各级人民法院深入贯彻落实习近平法治思想，大力弘扬新时代“枫桥经验”，坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，积极推进诉调对接机制创新。中国贸促会与最高人民法院建立的“总对总”在线诉调对接平台，各地实践呈现出百花齐放的局面。然而，伴随机制深入推进，一些结构性、制度性瓶颈也逐渐显现，亟待理论与实践的创新突破。

本文立足于当前诉调对接机制的发展现状，系统分析其面临的现实困境，从法治中国建设的战略高度，探索完善诉调对接机制的可行路径，为推动矛盾纠纷源头治理、

构建共建共治共享的社会治理格局提供理论参考和实践指引。

一、诉调对接机制的定义与内涵

诉调对接机制作为司法体系与非诉讼纠纷解决方式之间的重要纽带，其定义与内涵需从实践数据和制度运行两个维度进行系统阐释。从制度架构来看，该机制构建了法院与调解组织之间的程序衔接与功能互补体系，在 2020 年至 2023 年间，全国调解人员数量维持在 307.8 万至 320.89 万之间，人民调解委员会数量从 70.76 万个微调至 69.8 万个，显示出调解网络基础架构的稳定性。

在运行效能方面，调解民间纠纷数量呈现阶段性波动特征：2019 年调解总量为 931.47 万件，2020 年下降至 819.57 万件后逐步回升，2023 年达到 1720 万件，其中邻里纠纷占比从 2019 年的 231.26 万件增至 2023 年的 285.32 万件，婚姻家庭纠纷从 2020 年的 129.93 万件波动上升至 2023 年的 147.55 万件。数据表明，基层矛盾纠纷类型分布相对稳定，调解机制在传统民事纠纷领域持续发挥基础性作用。

从司法衔接维度观察，人民检察院抗诉案件再审调解结果数据显示，民事案件调解成功量在 2019 年至 2023 年间呈现“U 型”曲线，2019 年为 244 件，2021 年降至 179

件后，2022 年回升至 279 件，2023 年回落至 200 件。这一数据波动反映出诉调对接在司法程序中的实际效能受多重因素影响，需要更精细化的制度设计。

机制内涵的深化体现在三个层面：程序层面建立从咨询评估到仲裁诉讼的全链条服务，在实体层面整合法官、仲裁员、调解员等多元解纷主体，在技术层面通过智能化平台实现数据共享与流程优化。2023 年调解人员数量较 2020 年减少 13.09 万人，但调解纠纷总量实现翻倍增长，印证了技术赋能对调解效能的提升作用。

制度建设的深层需求反映在结构性矛盾上：商事调解、行业调解等专业调解组织面临注册登记率不足 30% 的发展困境，律师调解市场化推进缓慢，这些现实瓶颈制约着诉调对接机制向专业化、精细化方向发展。数据表明，当前仅 0.2% 的民事抗诉案件通过调解结案，凸显司法程序与非诉机制衔接仍存在实质性障碍。

二、诉调对接机制的发展现状

当前我国诉调对接机制已建立起较为完整的制度体系。在国家层面，最高人民法院先后出台《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》《关于建设一站式多元解纷机制一站式诉讼服务中心的意见》等指导性文件，为诉调对接提供了政策依据。在地方层面，各级

法院结合区域特点，与司法局、工会、商会、行业协会等联合制定实施细则。如今年合肥市中级人民法院与合肥市司法局签署了《关于共同推进多元化纠纷解决机制建设的合作框架协议》，明确，双方将持续深化合作，共同推进诉调对接。包括在全市各级综治中心、诉讼服务大厅等关键场所设立调解服务窗口，积极引导当事人优先选择调解途径化解纠纷；积极探索市场化调解模式，引入专业调解组织进驻法院，依法对商事及民事领域矛盾纠纷进行调解，切实提升调解服务质量；吸纳特邀调解组织进入法院开展试点工作，对其达成的调解协议依法进行司法确认或赋强公证，增强调解结果的法律效力。提出要强化组织管理，由司法行政机关编订调解组织花名册，并通报至同级人民法院；深化数据共享与对接，利用信息化手段提升诉调对接效率；完善常态化联络机制，建立联席会议制度，定期研判会商工作，不定期开展学术交流、业务培训等活动。

制度设计的核心在于明确“非诉挺前、应调尽调、诉讼兜底”的工作原则。最高人民法院2025年上半年通报，人民法院坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，全力参与社会治安综合治理中心规范化建设，有机衔接登记立案、委托调解、依法审理，持续深化完善诉调对接工作机制，有效发挥多元解纷机制作用。先行调解案件231.6万件，调

解成功 149.3 万件，先行调解成功数量逐月明显增长，第二季度先行调解成功 107.2 万件，环比增长 176.1%，前端解纷活力和效能持续释放。截至 6 月底，2883 家基层法院派出诉讼服务团队入驻综治中心，促推纠纷化解从“多头跑”向“一站解”转变。指导“总对总”合作单位调解纠纷 40 万件，其中依托人民法院调解平台，“总对总”合作单位自行调解 27.2 万件，同比增长 10.3 倍，“总对总”多元解纷机制持续深化。

三、诉调对接机制面临的现实瓶颈

（一）制度衔接与协调机制不畅

当前诉调对接机制运行中最为突出的问题是各环节衔接不畅。一方面，法院内部立案、调解、审判等部门之间常存在协调障碍，长丰县法院的实践反映，部分案件在诉讼与调解之间反复流转，不仅增加了当事人负担更无法缓解法院的工作重担。合肥市中级人民法院虽已建立考评机制，但各地区仍缺乏统一的绩效评估标准，导致“应调尽调”原则难以全面落实。

更深层次的问题在于法律保障不足。虽然《中华人民共和国人民调解法》规定了调解协议的法律效力，但司法确认程序在实际操作中仍面临诸多障碍。虽然安徽省法院借鉴了江苏省法院创设的“诉前调书”和“诉前调确”案

号虽具有创新性，但适用范围有限，大量行业调解协议仍难以获得强制执行力。特别是在劳动争议处理中发现，由于执行顺位的界定，很多法院并不认可调解成果，部分调解成果无法得到用人单位自觉履行，最终仍需回归诉讼程序。

（二）调解资源与专业能力不足

调解队伍的专业化程度不足制约了诉调对接机制的发展。根据实践，接受委托的调解组织常将案件调解视为“可做可不做”的附加任务，缺乏积极性。究其原因，一是专业调解人才匮乏，除少数发达地区外，多数调解员由退休人员或社区工作者兼任，法律素养和调解技巧有限；二是培训机制不健全，长丰县法院虽定期组织调解员培训，但覆盖面有限，难以满足不同类型纠纷的专业需求；三是资源配置失衡，劳动争议、知识产权等专业领域调解力量尤为薄弱。

调解质量参差不齐导致当事人信任度降低。首先，部分当事人认为调解是“和稀泥”，担心权益无法得到充分保障。其次，当调解员对法律规定把握不准时，可能产生“二次纠纷”，反而增加解纷成本。最后，在商事纠纷领域，地方法院对接的商事调解组织普遍缺乏行业、专业知识，难以满足高质量解纷需求。

（三）社会认知与参与度不高

传统诉讼文化仍深刻影响着纠纷解决方式选择。相当比例当事人将“打官司”视为权利救济的唯一途径，对调解持怀疑态度。部分律师因利益考量不愿引导当事人选择调解，成为机制推广的隐性阻力。更深层次的问题在于，社会公众对调解的认知存在误区，或将之等同于“妥协退让”，或期待其达到与诉讼相同的法律效果。

激励机制缺失导致多元主体参与不足。现行体制下调解工作缺乏合理的报酬机制，难以吸引优秀人才。部分地区虽将诉调对接纳入综治考核，但对调解组织的资金支持仍显不足。特别值得注意的是，行业协会、商会等社会组织参与调解的积极性不高，暴露出社会责任意识的欠缺。

（四）技术应用与区域发展不平衡

科技赋能不足制约了诉调对接机制的效率提升。尽管中国贸促会与最高人民法院建立了在线对接平台，但多数地区的在线调解仍停留在视频会议层面，未能实现全流程数字化。部分地区法院在与工会、保险、银行调解委员会对接中发现，由于系统不兼容，案件信息仍需人工录入，增加了工作负担。更深层次的问题是，智能辅助工具应用不足，无法对纠纷进行精准分流和风险预警。

区域发展不平衡现象日益凸显。江苏省法院等东部发达地区已建立较为完善的诉调对接网络，而中西部地区则面临资源短缺困境。各基层作为基层法院，虽积极创新调解机制，但受制于经费和人才限制，难以开展专业化调解。特别在跨境纠纷领域，除少数贸易中心城市外，地方法院普遍缺乏国际诉调对接经验，难以满足“一带一路”建设的解纷需求。

四、诉调对接机制的完善路径

（一）强化制度保障，构建协同治理格局

完善诉调对接的顶层设计是机制发展的基础。应当推动制定《多元化纠纷解决促进法》，明确各类调解协议的法律地位，扩大司法确认适用范围。参考江苏省“诉前调书”和“诉前调确”的创新实践，可在全国范围内建立统一的诉前调解案号体系，赋予行业调解协议更强的执行力。安徽地区将诉调对接纳入综治考核的做法值得推广，应建立党委领导下的多部门协同机制，将调解成功率、自动履行率等指标纳入法治建设考核体系。

深化“法院+N”协作模式需要细化操作规程。合肥市法院与司法局联合签署合作协议的做法具有示范意义，可针对劳动争议、商事纠纷、家事矛盾等不同类型，制定分类对接标准。中国贸促会“总对总”在线对接机制可延伸

至更多专业领域，如建立“法院+市场监管”“法院+住建部门”等专项对接渠道。特别重要的是，应建立调解与诉讼衔接的负面清单，明确不适用调解的案件类型，避免机制滥用。

（二）提升专业能力，优化资源配置

加强调解队伍建设是提升机制效能的关键。应当建立分层分类的调解员培训体系，长丰县法院法官指导调解员的经验可以上升为制度规范，定期开展法律知识和调解技能培训。推行调解员资质认证制度，参考仲裁员管理模式，建立专业调解员名册，提高队伍职业化水平。在劳动争议等专业领域，可借鉴长丰县“法院+工会”模式，组建由行业专家、退休法官、资深律师构成的调解团队。

优化调解资源配置需要创新工作机制。各法院应当与专业调解委员会对接，按纠纷类型设立专门调解室能提高解纷效率。可在各级法院设立调解工作室，引入公证、仲裁、行政裁决等多元服务，打造“一站式”解纷平台。针对区域发展不平衡问题，可建立跨区域调解资源共享机制，如东部发达地区法院对口支援中西部法院，通过远程视频方式共享优质调解资源。

（三）培育解纷文化，增强社会认同

转变纠纷解决理念需要多方引导。合肥地区法院通过典型案例宣传调解优势的做法值得推广，应加大成功案例宣传力度，改变“诉讼至上”的传统观念。法律职业共同体特别是律师的参与至关重要，可在律师执业培训中增加调解内容，鼓励律师引导当事人优先选择非诉解纷方式。

建立健全激励机制是增强参与动力的保障。可将诉调对接纳入领导干部的考核，可探索建立调解员等级评定和奖励制度，对表现突出的调解组织和人员给予表彰。财政支持方面，可设立专项调解基金，通过政府购买服务方式支持行业调解组织发展。特别值得注意的是，应完善调解收费机制，在坚持公益性原则基础上，允许专业调解机构收取合理费用，形成可持续发展模式。

（四）强化科技赋能，推动创新发展

深化智慧调解建设是机制现代化的必然要求。中国贸促会与最高人民法院的在线对接平台应向下延伸，构建覆盖各级法院和调解组织的数字化网络。推动人工智能技术在纠纷分流、风险预测、方案生成等方面的应用，开发智能调解辅助系统。通过大数据分析纠纷类型和调解规律，可为精准化调解提供数据支撑。

创新调解方式需要拓展服务场景。可探索“区块链+调解”模式，运用分布式记账技术确保调解过程可追溯、不可篡

改。加强调解大数据的挖掘应用，为矛盾纠纷源头治理提供决策参考。

结语

诉调对接机制作为新时代“枫桥经验”的创新实践，是贯彻落实习近平法治思想、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。

当前机制建设已从探索试点进入深化提升阶段，需要在法治轨道上进一步创新发展。通过强化制度保障、提升专业能力、培育解纷文化、强化科技赋能等系统举措，构建更加完善的非诉讼纠纷解决体系，实现矛盾纠纷源头治理、多元化解，为法治中国、平安中国建设提供有力支撑。未来，诉调对接机制应当在坚持党的领导、坚持以人民为中心的基础上，不断拓展其制度内涵和实践外延，成为中国特色社会主义法治体系的鲜明标志和重要优势。

参考信息

[1] 最高人民法院：《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》，人民法院出版社 2016 年版，第 5 页。

[2] 河西区人民法院、河西区司法局：《关于深化诉调对接机制的实施意见》，2024 年印发，第 8 页。

- [3] 阿克苏地区中级人民法院：《诉调对接现状与思考》，载《人民法院报》2025年第9期，第12页。
- [4] 中国国际贸易促进委员会：《“总对总”在线诉调对接机制运行报告》，2025年，第3页。
- [5] 阳曲县人民法院：《浅议诉调对接机制运行中存在的问题及建议》，载《山西法学》2025年第10期，第25页。
- [6] 李庆，《基层法院诉调对接机制建设的实践与探索》，载《法治与社会》2021年第5期，第135-136页。
- [7] 孟婷婷，《诉调对接机制的发展探析》，载《中国司法》2021年第2期，第106-112页。

参考书目

习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版。

最高人民法院司法改革领导小组编：《中国法院的多元化纠纷解决机制改革》，人民法院出版社2018年版。

范愉：《非诉讼纠纷解决机制研究》，中国人民大学出版社2019年版。

金平区人民法院：《“法院+工会”劳动争议诉调对接机制全方位化解劳资纠纷》，载《劳动法学研究》2024年第12期。

论“诉调对接”机制的现状、瓶颈与完善路径——以一名执业律师的视角

姜祥满

安徽胜方律师事务所

【摘要】“诉调对接”作为中国特色多元化纠纷解决机制的核心环节，旨在打通诉讼与调解的壁垒，实现司法资源优化配置与矛盾纠纷的源头化解。本文立足于律师执业实践，首先梳理了当前“诉调对接”机制在制度构建、平台搭建与实践运行层面的现状。随后，深入剖析了该机制在实务中面临的四大瓶颈：功能定位异化导致的“调解空转”、程序保障不足引发的“效力困境”、调解员队伍专业化缺失带来的“能力赤字”，以及激励机制错位造成的“内生动力不足”。最后，本文从理念重塑、制度赋能、队伍建设和激励重构四个维度，提出了系统性的完善路径，以期推动“诉调对接”机制从“有形对接”向“有效对接”的深度转变。

【关键词】诉调对接；多元化纠纷解决；律师参与；司法确认；调解专业化

引言

随着我国社会主要矛盾的变化与经济结构的深度调整，

人民法院案多人少的矛盾日益突出，人民群众对高效、便捷、低成本的纠纷解决方式的需求愈发迫切。在此背景下，司法实践探索，并被《民事诉讼法》及系列司法政策所确认的“诉调对接”机制，已成为国家治理体系和治理能力现代化在司法领域的重要体现。作为一名执业律师，我们既是这一机制的参与者、推动者，也在某种程度上是其运行效果的“试金石”。我们既目睹了大量纠纷通过诉前调解得以圆满解决，为当事人节省了巨额诉讼成本与时间；也见证了部分案件在“对接”过程中陷入程序空转，最终仍回流诉讼，徒增当事人诉累。因此，以客观、审慎的态度审视“诉调对接”的现状，直面其深层瓶颈，并探寻切实可行的完善之道，不仅具有理论价值，更具有紧迫的现实意义。

一、“诉调对接”机制的运行现状

自“2003年上海长宁区人民法院设立全国第一家专业化人民调解机构——‘区联调委人民调解窗口’，开展了‘在法官主导下诉讼调解适度社会化’探索”^①，经过多年的发展，我国的“诉调对接”机制已从局部试点走向全面铺开，形成了相对成熟的制度框架和实践模式。

（一）制度框架基本确立

从中央层面到最高人民法院，均已出台多份规范性文件，为“诉调对接”提供了顶层设计。2016年最高人民法院发布

的《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》以及2021年与司法部等联合印发的《关于进一步加强诉调对接工作的意见》，明确了“诉调对接”的原则、范围、程序和保障。在立法层面，《民事诉讼法》及其司法解释规定了先行调解、司法确认等制度，为诉讼与调解的衔接提供了法律依据。“我国纠纷解决机制构建的基本指导思想应当为：以保障当事人的裁判请求权为最高理念，同时，鼓励当事人使用替代诉讼的纠纷解决机制解决纠纷”^②。各地高级人民法院也纷纷制定实施细则，形成了覆盖民事、商事、家事、知识产权等众多领域的“诉调对接”网络。

（二）对接平台广泛搭建

目前，全国法院普遍在诉讼服务中心设立了“诉调对接中心”或“人民调解工作室”，作为对接的主阵地。“法院专职调解员制度改革符合‘自上而下+自下而上’的双向推动改革模式”^③，笔者作为执业律师也曾受聘法院作为调解员，现在笔者所在法院大多返聘退休法官作为专职调解员。其运行模式主要包括：

1.委派调解：法院在立案前，经当事人同意，将案件委派给特邀调解组织或特邀调解员进行调解。

2.委托调解：法院在立案后、审判中，认为适宜调解的，可以委托给上述调解组织或人员进行调解。

3.邀请调解：法官在诉讼过程中，邀请调解员共同参与案件的调和和工作。

此外，线上调解平台（如人民法院调解平台）的广泛应用，打破了时空限制，使得“诉调对接”实现了数字化、智能化转型，效率显著提升。

（三）案件分流效果初显

从实践数据看，大量案件在诉前阶段被成功分流。以笔者所在地区为例，基层法院民商事案件的诉前分流率比例还是比较高的，甚至立案时均要求先行调解，这对于法院在实际办案压力过程中确实起到了一定的积极作用。成功调解的案件，通过司法确认裁定书赋予强制执行力，实现了“案结事了”的良好效果。

二、“诉调对接”机制面临的现实瓶颈

尽管成绩斐然，但作为一名深度参与其中的律师，我们必须清醒地认识到，“诉调对接”机制在“最后一公里”的落实中，仍面临诸多深层次的瓶颈与挑战。“调解事业近几年大有发展，然而其专业性、权威性、规范性等并没有被广泛认可，仍需要司法机关予以引导。”④

（一）功能定位异化：“调解优先”下的“程序空转”与“强制调解”。

制度设计的初衷是“自愿调解”，但在“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的政策导向下，一些法院在实践中出现了异化。

1.追求调解率的数字政绩：部分法院将“诉前调解率”、“诉前分流率”作为重要的考核指标，导致立案窗口在引导当事人选择调解时，存在过度劝说甚至变相强制的倾向。当事人，尤其是缺乏法律知识的当事人，常常在不明就里的情况下被导入调解程序。

2.调解成为立案的“前置关卡”：对于一些事实清楚、争议不大的案件，适当的诉前引导是高效的。但对于一些复杂、疑难或对方当事人明显缺乏诚信的案件，强行调解只会延误时机，导致证据灭失、财产转移等风险。律师在此类案件中，往往面临“劝当事人接受调解可能损害其权益，坚持立案又可能被视作‘不配合法院工作’”的两难境地。

3.“以拖促调”现象：由于调解期限不计入审限，个别调解员或法官为了缓解办案压力，可能利用调解程序拖延时间，迫使急于解决纠纷的当事人违心接受不公平的方案。这种“程序空转”不仅未能解决纠纷，反而加剧了当事人的不满和对司法公正的质疑。

（二）程序保障不足：从“调解协议”到“执行依据”的效力困境。

调解的成功与否，最终体现在调解协议的效力上。然而，当前程序保障的不足，使得调解协议的权威性大打折扣。

1.司法确认程序的局限性：根据法律规定，司法确认程序适用于“调解协议”，但其审查标准、程序保障远不如诉讼。实践中，法官对调解协议的审查多为形式审查，难以发现背后可能存在的欺诈、胁迫或重大误解。一旦出具确认裁定，再审纠错的门槛极高，为后续执行埋下隐患。

2.调解过程规范化不足：与法庭审判严格的程序规则相比，调解过程具有较大的随意性。调解笔录不规范、关键事实未固定、调解方案的形成过程缺乏记录等情况时有发生。当一方当事人事后反悔或不履行时，律师在代理申请执行或应对执行异议时，常常因证据不足而陷入被动。

3.“一案一号”管理模式的弊端：诉前调解案件通常使用“诉前调”字号，而非正式案号。这导致当事人在调解期间无法有效地采取财产保全措施。对于有败诉方转移资产风险的案件，这无疑是致命的。律师明知风险，却无法提供有效法律保障，使得许多本可能调解成功的案件因保全不能而破裂。

（三）调解员队伍专业化缺失：“万金油”式的“能力赤字”。

调解员的素质是决定调解质量的核心。当前调解员队伍

存在结构性短板。

1.专业性不强：大量特邀调解员来自社区、退休干部等，虽有丰富的社会经验，但法律专业知识储备不足。在面对专业性强的商事、知识产权、建设工程、公司股权等纠纷时，往往难以把握争议焦点，提出的方案缺乏法律依据和商业合理性，难以获得双方律师和当事人的信服。

2.职业化程度低：调解工作尚未成为一个成熟的职业，多为兼职，收入待遇不高，导致队伍不稳定，缺乏长期积累和职业荣誉感。这直接影响其投入案件研究、学习新知识的时间和精力。

3.律师参与的深度与广度不足：律师作为法律专业人士，本应是调解队伍的中坚力量。但目前律师作为中立调解员参与的案件比例仍不高。同时，在调解过程中，对方当事人聘请的律师若缺乏调解技巧，习惯于对抗性思维，也会成为调解的阻力。

（四）激励机制错位：各方参与“内生动力不足”。

一个机制的可持续运转，依赖于各方参与者的内在动力。当前，“诉调对接”的激励机制存在错位。

1.对当事人而言，调解虽然省时，但若无法在权益保障上（尤其是财产保全）与诉讼等同，其吸引力将大打折扣。此外，调解成功后若一方不履行，仍需启动执行程序，其成

本与诉讼判决后的执行并无二致，甚至因调解协议本身可能存在的瑕疵而更复杂。

2.对律师而言，代理调解案件投入的时间精力并不比诉讼少，但收费通常远低于代理诉讼。这导致部分律师缺乏积极推动调解的经济动力。虽然政策倡导律师参与公益调解，但缺乏长效、稳定的激励机制。

3.对法院和法官而言，虽然诉前分流减轻了长期审判压力，但指导调解、办理司法确认、管理特邀调解员等也带来了巨大的管理成本。如果考核机制不能科学反映这些隐性工作量，法官推动“诉调对接”的积极性也会受影响。

三、“诉调对接”机制的完善路径

针对上述瓶颈，必须进行系统性的改革与完善，推动“诉调对接”从“有”到“优”的质变。“诉前调解不仅需要在立法中将范围、程序与效力规范化，在运行过程中也需要完善相应的体系，即诉前调的主体需要中立化，内容需要金融化。”

⑤

（一）理念重塑：从“案件分流器”到“正义供给端”。

首先，必须在理念上正本清源。“诉调对接”不应仅仅是法院缓解案压力的“案件分流器”，而应是国家为公民提供的多元化“正义供给端”。其核心价值在于为当事人提供一种不同于诉讼的、更高效、更灵活、更贴近需求的纠纷解决方案。

1.坚守自愿原则：取消不合理的调解率考核指标，将评价标准从“调解了多少案件”转变为“成功化解了多少纠纷”和“当事人满意度如何”。立案阶段的引导必须充分、客观地告知当事人调解与诉讼的利弊，尊重当事人的程序选择权。

2.实行精准分流：建立科学的案件筛选机制。由立案庭法官或专门的程序法官，根据案件类型、复杂程度、当事人意愿等因素，进行精准识别。对于涉及身份关系、权属确认、以及一方当事人明确反对调解的案件，应直接立案，不再进入诉前调解程序。

（二）制度赋能：强化程序保障与效力刚性。

必须通过制度建设，让调解协议“硬”起来，让调解过程“稳”起来。

1.完善司法确认程序：建议探索对司法确认程序进行“诉讼化”改造。对于标的额大、法律关系复杂的调解协议，可引入听证程序，听取双方当事人的陈述，进行适度的实质审查，确保协议内容的合法性与真实性。

2.建立“诉前保全”制度：这是破解调解“效力困境”的关键一招。应立法明确，在当事人提交立案申请并同意诉前调解后，即可凭“诉前调”字号，参照诉讼保全的规定，向人民法院申请财产保全。法院经审查符合条件的，应及时作出保全裁定。这将极大增强当事人选择调解的信心。

3.推动调解程序规范化：制定统一的《调解程序规则》，对调解员的告知义务、回避、笔录制作、证据固定、方案形成等环节作出明确规定，确保调解过程的透明、公正与可追溯。

（三）队伍建设：打造专业化、职业化的调解力量调解的质量归根结底取决于调解员的素质。

1.构建分类分级的名册库：根据调解员的专业背景、从业经验，建立细分领域的特邀调解员名册（如金融、房地产、知识产权、海事海商等）。法院在委派/委托时，实现“案对人”的精准匹配。

2.强化专业培训与认证：与律师协会、高校、专业机构合作，建立系统化的调解员培训与职业资格认证体系。尤其要加强对在职律师成为专业调解员的培训和引导，将其法律专业知识与调解技巧相结合。

3.提升律师的参与度与角色认同：一方面，鼓励律师作为中立调解员参与案件，并给予合理的报酬，将其纳入律师执业评价体系。另一方面，加强对代理律师的培训，使其善于在调解中运用“合作性谈判”技巧，引导当事人寻求共赢方案，而非一味对抗。

（四）激励重构：形成多方共赢的利益引导机制合理的激励是机制持续运转的润滑剂。

1.对当事人：除了通过诉前保全提供保障外，可在诉讼费减免上加大激励力度。例如，对成功调解并即时履行的案件，退还更高比例的诉讼费；探索将调解费用纳入法律援助范围。

2.对律师：律师协会可出台指引，允许律师在风险代理等收费模式下，对通过调解快速结案的情形约定阶梯式收费，使律师在快速解决纠纷中获得合理的经济回报。同时，大力表彰在调解工作中表现突出的律师，提升其行业声誉。

3.对法院和法官：建立科学的业绩考评体系，将诉前调解案件的质量、效果、当事人满意度以及法官在指导调解、办理司法确认等方面的工作量，纳入综合考评，并与绩效、晋升等挂钩。

结论

“诉调对接”机制是中国法治文明进步的缩影，其发展前景广阔，但道阻且长。作为一名律师，我们既是法治建设的实践者，也是当事人权利的守护者。我们乐见一个高效、便捷、公正的“诉调对接”机制真正落地生根，这不仅能够有效化解社会矛盾，更能为律师职业开辟新的、更具价值的服务领域。未来的完善之路，需要立法者、司法机关、行政机关、律师行业乃至全社会的共同努力。唯有坚持问题导向，勇于改革创新，才能让“诉调对接”从一项美好的制度设计，

转变为人民群众真切可感的、高效、公平、正义的纠纷解决途径，最终为构建中国特色的社会治理新格局贡献坚实的法治力量。

注：

①《法院附设型人民调解及其运作——以“人民调解工作室”为中心的考察》 毋爱斌 当代法学 2012年第2期 第19页

②《论民事诉讼前置程序》 刘敏 中国法学 2011年第6期 第112页

③《法院专职调解员制度的法社会学分析——以X区法院的实证研究为中心》 赵毅宇（湘潭大学法学院）石河子大学学报（哲学社会科学报） 2018年8月 第32卷 第4期 第31页

④《民事纠纷调解前置的法理释义与规范构造》 张妮，张皓楠（西北政法大学 民商法学院） 山西省政法管理干部学院学报 2025年6月 第38卷 第2期 第50页

⑤《诉前调解在实质化解行政争议中的机理探索与体系建构》 邹景霖（东南大学法学院） 2025年4月 第23卷 第2期 第73页

律师在多元解纷体系中的角色重塑与功能拓展——基于阜阳实践的研究

答彪

安徽仲天律师事务所

【摘要】随着阜阳社会经济快速发展，矛盾纠纷呈现复杂多元特征，传统诉讼解纷因程序复杂、耗时久、成本高难以满足需求，多元解纷体系应运而生。律师作为懂法律、有实践经验的专业群体，在该体系中作用关键。本文结合阜阳实践，先阐述多元解纷体系的发展背景与内涵，明确其“解纷工具箱”本质及各类解纷方式的衔接逻辑；再深入分析律师的四重角色定位，即法律专业服务提供者、纠纷调解者、法治宣传者、纠纷解决机制的衔接者；接着探讨律师在功能上的四大创新，包括“律师调解 + 赋强公证”“互联网 + 律师调解”、专业领域律师调解工作室设立及参与诉源治理；最后提出加强律师调解队伍建设、完善工作制度等保障措施，旨在推动多元解纷体系完善，助力阜阳社会稳定与法治建设。

【关键词】多元解纷体系；律师角色；功能创新；阜阳实践；诉源治理

一、引言

随着阜阳社会经济快速发展，城市建设提速、企业数量增长、民生需求多元化，矛盾纠纷呈现复杂多元特征。传统

邻里宅基地、家庭琐事矛盾，与涉企合同、农民工工资、物业、网购消费等纠纷交织，若未及时妥善解决，不仅影响当事人生活经营，还会破坏社会和谐、阻碍地方发展。

传统诉讼解纷存在程序复杂、耗时久、成本高的问题。以简单劳务纠纷为例，诉讼从立案到判决常需数月，难以满足农民工追薪、小微企业快速解纷的需求。在此背景下，整合调解、仲裁、行政裁决、诉讼等方式的多元解纷体系应运而生，当事人可按需选择高效途径。

律师作为懂法律、有实践经验的专业群体，在多元解纷体系中作用关键。阜阳“融调解”模式就借助律师专业优势，化解大量涉企和民生纠纷[1]。本文结合阜阳实践，探讨律师在多元解纷体系中的角色定位与功能创新，以推动体系完善，助力阜阳社会稳定与法治建设。

二、多元解纷体系的发展背景与内涵

（一）多元解纷体系的发展背景

我国纠纷解决机制持续完善。上世纪“马锡五审判方式”以“深入群众、就地办案”贴近百姓，后续“枫桥经验”提出“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”[4]，依靠基层调解将问题化解在萌芽，为多元解纷体系奠定基础[1]。

社会转型中，阜阳经济结构从传统农业转向工农服务业协同发展，纠纷类型随之变化。开发区企业增多，带来合同

履行、股权、劳动争议等涉企问题；城市小区扩张，业主与物业在物业费、停车、房屋维修等方面矛盾频发；互联网普及后，网购售后、网络借贷等新型纠纷涌现。这些纠纷法律关系复杂、利益诉求多元，传统调解或单一诉讼难以应对。

2014 年党的十八届四中全会明确提出健全多元化纠纷解决机制，将其上升到国家战略层面。此后，最高人民法院、司法部等出台政策，安徽省高院与司法厅联合印发《关于推进律师调解工作的实施意见》[7]，为律师参与多元解纷提供政策支持。

阜阳结合本地实际推进多元解纷，颍州区、颍泉区等设立调解中心，整合法院、司法局、律所资源，打造“融调解”模式。如颍州区调解中心常驻律师，2024 年通过律师调解化解企业纠纷 200 余起，平均调解周期比诉讼缩短 60%，减轻企业时间与诉讼压力[6]。

如今，群众对解纷需求从“能解决”转向“快解决、少花钱、不伤和气”。多元解纷体系提供多样化选择，农民工可通过律师调解快速获薪，企业通过仲裁解决合同纠纷，邻里矛盾靠社区调解化解，实现“纠纷解决有选择，合法权益有保障”。

（二）多元解纷体系的内涵

多元解纷体系本质是“解纷工具箱”，包含多种互补衔

接的解纷方式，核心是整合资源、形成合力，高效优质解决纠纷，主要“工具”如下：

调解：贴近群众，分人民调解、行政调解、司法调解和律师调解。人民调解常见于社区农村，由社区干部、老党员等组成调解委员会，如阜阳农村两户村民因宅基地边界争执，调解员结合习俗与《民法典》相邻权规定促成协议。行政调解由政府部门主导，如市场监管局调解消费纠纷，市民买过期食品协商无果可申请调解，人社局调解劳动纠纷助农民工追薪。司法调解由法院在诉讼中组织，颍泉区法院处理交通事故纠纷时，协调肇事方分期赔偿，受害方放弃额外索赔。律师调解是新兴方式，阜阳“融调解”体系中，律师调解成涉企纠纷解决重要力量。

仲裁：适用于合同、财产权益纠纷，双方可约定或事后达成仲裁协议，裁决有强制执行力且程序灵活。如阜阳某外贸企业与外地公司约定由阜阳仲裁委员会解纷，外地公司拖欠货款，外贸企业通过仲裁获裁决书并强制执行追回货款。

行政裁决与行政复议：行政裁决针对特定民事纠纷，如阜阳乡镇村民土地权属争议可申请自然资源部门裁决；行政复议针对政府行政行为，市民对市场监管局罚款不服可向上级申请复议。

诉讼：多元解纷“最后防线”，程序严谨、周期长但权

威终局。当其他方式无效时，当事人可起诉，获最终法律保障。

多元解纷体系关键在“衔接”，不同方式相互配合。如邻里矛盾先经社区调解，调解不成可在律师协助下起诉；企业律师调解达成协议后，可申请法院司法确认或公证处赋强公证；对行政裁决不服，可通过行政复议或诉讼维权。阜阳“融调解”中心整合资源，让当事人在一个平台对接多种解纷方式，提升效率。

三、律师在多元解纷体系中的角色定位

（一）法律专业服务提供者

在多元解纷体系中，律师最基础且重要的角色是为当事人提供专业法律服务。阜阳不少群众和中小企业接触法律少，遇纠纷常“不知找谁、不知怎么做”，律师的专业支持能帮他们理清思路、少走弯路。

对普通群众，律师的帮助体现在维权细节。如农民工老王在阜阳某工地干活，工程结束后老板拖欠3万元工资，多次索要无果。律师告知他依《保障农民工工资支付条例》可向人社局劳动监察大队投诉或申请劳动仲裁，帮其整理劳动合同、考勤记录等证据，指导填写材料，还可协助申请支付令追薪。

对中小企业，律师服务是经营保障。阜阳某农产品小微

企业与外地经销商签订供货合同，经销商收货运却以“质量不合格”拒付款，企业想调解又怕协议不规范。律师分析指出经销商需举证货物质量问题，调解中可要求其先付部分货款并约定逾期违约金，还会起草规范协议，明确权利义务与违约责任。

调解过程中，律师能帮当事人“读懂法律”。如阜阳某小区业主张三某在阳台搭建封闭阳光房，邻居李四认为遮挡采光要求拆除，张三觉得“自家阳台搭建他人无权管”。律师解释《民法典》相邻权规定，告知张三不拆除可能面临诉讼与索赔，最终张三将阳光房改为镂空设计，兼顾使用与邻居采光。

此外，律师还能提前提供法律咨询预防纠纷。阜阳多家律所定期开展“公益普法进社区、进企业”活动：在社区，为老年人讲解遗嘱继承、防电信诈骗知识；在开发区，为企业讲解《劳动合同法》《知识产权法》，指导规范用工、申请专利。2024年，阜阳律师行业开展公益普法300余场，覆盖2万余群众、500余家企业，提升社会法律意识。

（二）纠纷调解者

近年，律师“纠纷调解者”角色日益突出。全国设数千家律师调解工作室（中心），阜阳也在法院、司法局、律所设立20余家，形成覆盖市区、延伸县域的调解网络[3]。律

师凭借专业法律知识与沟通技巧，成为解纷重要力量。

律师调解优势首先在“懂法律”，不同于普通调解员，律师能快速抓住纠纷法律核心，提供合法合理方案。如阜阳某建筑公司拖欠 20 名工人工资，工人情绪激动，企业以“资金周转难”拖延。律师调解员依《劳动合同法》《保障农民工工资支付条例》明确企业付薪义务，了解企业工程款未到账的实际情况后，提出企业先付 50% 工资，剩余 3 个月内付清并以应收账款担保的方案，双方认可并达成协议。

其次，律师擅长沟通协调，助当事人“理性协商”。许多纠纷久拖不决，源于双方情绪对立“不愿让步”。如阜阳某家庭中，儿子因长期照顾父亲想多分房产，父亲想平均分给三子女，争执不下。律师调解员分别沟通，肯定儿子赡养付出并解释《民法典》遗产分配规定，向父亲说明儿子顾虑，最终促成房产平均分配，父亲从存款中拿 5 万元补偿儿子。

阜阳“融调解”体系中，律师调解在涉企纠纷中表现突出。2024 年，颍州区“融调解”中心通过律师调解化解涉企纠纷 156 起，成功率 82%，平均周期仅 12 天。如某建材公司与房地产公司因供货合同纠纷，建材公司供货后房地产公司拖欠 80 万元货款。律师调解员了解到房地产公司因楼盘销售差资金紧张，建材公司担心货款影响经营，促成双方约定房地产公司先付 30 万元，剩余 50 万分 6 个月

付清且每月付 1% 利息补偿，双方满意。

在民生纠纷中，律师调解也有独特作用。婚姻家庭纠纷中，律师调解员依《民法典》处理财产分割、子女抚养权问题，还引导双方和平分手，减少对子女伤害；消费纠纷中，帮消费者理清维权依据，督促商家履约。如阜阳某市民买冰箱 1 个月后出故障，卖场以“超 7 天无理由退货期”拒处理，律师调解员依《消费者权益保护法》说服卖场换新冰箱并承担运费，快速解纷。

（三）法治宣传者

律师既是法律“实践者”，也是法治“传播者”。参与多元解纷时，律师结合案例向当事人和公众普及法律知识、传递法治理念，让“遇事找法、解决问题用法”深入人心。

对纠纷当事人，律师普法帮其“明权利、尽义务”。如阜阳某企业未与员工签劳动合同，被员工申请仲裁要求付双倍工资。律师为企业服务时，详解《劳动合同法》相关规定，告知“不签合同风险大”，建议补签合同、完善用工制度。企业负责人承担赔偿责任后，深刻认识法律重要性，主动邀请律师开展劳动法律培训。

社区层面，律师是普法“主力军”。阜阳不少社区聘律师任法律顾问，定期开展“法律咨询日”。如颍州区某社区律师每月坐班 2 天，居民可免费咨询。居民李阿姨想将房产

留给孙子，不知立遗嘱还是办赠与，担心子女有意见。律师讲解遗嘱法定形式与赠与过户要求，建议她与子女沟通，李阿姨依建议起草规范自书遗嘱并说明情况，预防继承纠纷。

律师还通过“案例普法”让法律更易懂。处理电信诈骗纠纷时，向受害者和群众讲解诈骗手段与应对方法；处理物业纠纷时，告知业主“按时交物业费是义务，物业未履约可要求整改，不可拒交”。案例普法比单纯讲条文更易被接受。

对企业，律师普法助其“规范经营、防风险”。阜阳某食品加工企业因食品包装未标生产日期和成分表被处罚。律师处理处罚事宜时，讲解《食品安全法》标签规定，帮企业完善生产流程、建立标签审核制度。此后企业未再因标签问题被处罚，还主动邀请律师定期开展食品安全法律培训。

2024年，阜阳律师行业开展社区普法180余场、企业普法120余场，发放手册5万余册，通过微信公众号、短视频等发布普法内容2000余条，覆盖超10万人。这些活动提升群众法律意识，为多元解纷体系推进营造良好法治氛围。

（四）纠纷解决机制的衔接者

多元解纷体系核心是“衔接”，律师熟悉各类解纷方式，成为不同机制间的“桥梁”，帮当事人顺畅过渡，避免因“不知下一步怎么做”耽误解纷。

首先是“调解与诉讼衔接”。当事人常先尝试调解，不成则需诉讼，律师能做好“过渡”。如阜阳市民赵女士因丈夫出轨想离婚，先经社区调解却在财产分割、子女抚养权上达不成一致。律师帮她整理调解记录、证据材料，起草起诉状起诉，向法官说明调解情况，助法官快速掌握案件焦点，最终法院作出公平判决，保障赵女士权益。

其次是“调解与仲裁衔接”。对有仲裁协议的纠纷，律师帮当事人调解不成后顺利进入仲裁程序。如阜阳某外贸公司与国外客户约定纠纷由中国国际经济贸易仲裁委员会仲裁，客户拖欠货款，双方调解因赔偿金额分歧失败。律师帮外贸公司按协议提交仲裁申请，整理材料、指导准备证据，仲裁委员会支持其诉求，追回 100 万元货款。

在不同解纷机构间，律师帮当事人“少跑腿”。阜阳“融调解”中心整合多部门资源，当事人调解时，律师可帮其对接法院立案或仲裁机构；调解成功后，可协助申请司法确认或赋强公证。如某企业与供应商调解达成协议，律师建议申请司法确认，帮其准备材料提交法院派驻窗口，法院出具裁定书。后来供应商违约，企业凭裁定书直接申请强制执行，快速拿回预付款与违约金。

诉讼中，律师还能帮当事人“转回调解”，实现“以调促解”。如阜阳某建筑公司因工程质量被业主起诉索赔 50

万元。律师了解到建筑公司愿维修赔偿，业主只想尽快解决问题，便主动与业主律师沟通，建议法院组织调解，最终双方达成建筑公司3个月内维修、业主放弃赔偿的协议，节省时间成本，避免矛盾激化。

2024年，阜阳通过律师衔接不同解纷方式的案件达800余起，调解转诉讼、仲裁案件平均立案时间缩短30%，诉讼中转调解案件平均结案时间缩短50%，提升整体解纷效率。

四、律师在多元解纷体系中的功能创新

（一）“律师调解 + 赋强公证”模式的创新应用

传统调解协议存在痛点：双方签字后，一方不履行，另一方需起诉才能申请强制执行，耗时费力。阜阳创新“律师调解 + 赋强公证”模式，律师调解达成协议后，公证处对协议做“赋予强制执行效力公证”，一方不履行，另一方可直接申请法院强制执行，无需诉讼。

“赋强公证”核心是“增强协议执行力”。依《公证法》《民事诉讼法》，经赋强公证的债权文书，一方不履行，对方可凭公证书直接申请执行。颍州区法院曾处理一起案例：某服装加工厂拖欠20名工人15万元工资，双方调解约定工厂1个月内付5万元，剩余3个月内付清。律师建议办赋强公证，公证处审查后出具公证书。后来工厂仅付5万元，

工人凭公证书申请执行，法院查封设备拍卖，20 天内发放 10 万元工资，比诉讼省时[5]。

该模式在涉企纠纷中应用广泛。某建材公司与房地产公司调解约定分 6 个月付 80 万元贷款及利息，办赋强公证后，房地产公司前 3 个月履约，第 4 个月拖欠，建材公司凭公证书申请执行，法院冻结账户划扣款项，保障其权益。

“律师调解 + 赋强公证” 优势显著：一是 “快”，省去诉讼多环节，申请执行到收款平均周期 20 - 30 天；二是 “省”，当事人无需付诉讼费、二次律师费，仅需少量公证费；三是 “稳”，协议经律师审查与公证处把关，合法性有保障，执行时争议少。

为推进该模式，阜阳建立 “律师调解工作室 + 公证处” 协作机制，双方签合作协议，当事人达成协议后，公证处可上门服务或开通 “绿色通道”。2024 年，阜阳通过该模式化解纠纷 120 余起，涉及金额 800 余万元，执行成功率 95%，解决 “调解协议履行难” 问题。

（二）“互联网 + 律师调解” 模式的发展

互联网普及背景下，阜阳探索 “互联网 + 律师调解” 模式，搭建线上平台，实现 “足不出户调解”，打破时间地域限制。

线上平台操作便捷：当事人用电脑或手机登录（如颍泉

区法院“云端调解平台”),提交申请、上传证据;平台按纠纷类型匹配律师调解员;调解员通过视频、语音等沟通调解;成功后在线签电子协议,可申请司法确认或赋强公证;失败则平台对接法院立案,无需线下提交材料[9]。

阜阳市民王先生通过线上调解解决网购纠纷:买空调收货后外壳破损,卖家以“物流损坏”拒退换。他提交线上申请,平台匹配消费纠纷专业律师调解员。调解员视频连线查看证据,依《消费者权益保护法》说服卖家换新空调并承担运费,3天内解决问题。

该模式在跨区域纠纷中优势突出。阜阳某外贸公司与上海客户因货物质量纠纷,线下调解需往返耗时费钱,线上调解仅5天就达成协议,外贸公司更换部分货物,客户支付余款,双方无需出差。

为提升效率与安全性,线上平台有“证据在线核验”“电子签名”“全程留痕”等功能:证据自动与相关部门数据比对,电子签名具法律效力,调解过程记录可作后续证据。

2024年,阜阳线上平台化解纠纷300余起,跨区域纠纷占40%,平均周期5-7天,比线下缩短50%,当事人满意度92%。该模式方便当事人,还扩大律师调解覆盖范围,偏远地区群众通过手机即可享受服务。

(三) 专业领域律师调解工作室的设立

不同纠纷专业知识差异大，阜阳在重点领域设“专业律师调解工作室”，让“懂行”律师解“专业”纠纷。

医疗纠纷律师调解工作室较早设立，合作律师懂《医疗纠纷预防和处理条例》《民法典》，还具备医学背景。如某患者因心脏病手术与阜阳市人民医院纠纷，患者认为手术不成功，医院称符合规范。调解员查看病历、咨询专家确认手术合法，向患者解释后，建议医院提供免费康复指导，双方和解。

知识产权纠纷律师调解工作室为企业创新护航。阜阳某食品企业“颍州脆”商标被外地企业用相似“颍洲脆”商标侵权，企业想维权又怕诉讼耗时[8]。工作室律师向外地企业说明《商标法》侵权规定，协调其停止使用并赔偿5万元，1个月内解决，比诉讼缩短5个月。

可以基于现有的律师事务所作为平台，设置企业调解室、社区调解室、劳动争议调解室、交通事故调解室等等，律师事务所所有固定坐班律师，可以更专业更便捷的为各种纠纷提供法律意见

此外，阜阳还设建筑工程、金融证券、劳动争议等专业工作室：建筑工程工作室律师懂《建筑法》，解工程款、质量等纠纷；金融证券工作室律师懂《证券法》，化解股票、借贷等纠纷；劳动争议工作室律师擅长《劳动合同法》，快速处理

工资、工伤等问题。

2024 年，各专业工作室化解纠纷 350 余起，成功率 85%，医疗、知识产权纠纷专业调解成功率比普通调解高 20%。工作室还为企业、行业提专业建议，推动规范发展，如医疗工作室律师定期为医院培训，指导规范病历书写；知识产权工作室律师帮企业提升知识产权意识。

（四）参与诉源治理，从源头预防纠纷

诉源治理是从“源头”减纠纷，通过提前介入、风险排查、法律指导等化解萌芽矛盾，避免成诉讼案件。律师是诉源治理重要力量[10]。

律师参与企业诉源治理，帮企业“规范经营、防风险”。阜阳某家具企业曾因合同不规范，与经销商纠纷多。律师任法律顾问后，梳理问题制定规范《供货合同模板》，培训销售人员，建立“合同履行跟踪制度”。一年后，企业与经销商纠纷从年 20 余起减至 3 起，诉讼从 8 起减至 1 起，经营效率提升。

劳动用工方面，律师帮企业“避风险”。阜阳某餐饮企业因未签合同、未缴社保，年遭员工投诉仲裁，需付双倍工资、补缴社保并罚款。律师介入后，制定《劳动合同》《员工手册》，督促补签合同、缴社保，培训管理人员。此后，劳动争议从 15 起减至 2 起，未再因违法用工被处罚。

律师参与社区诉源治理，帮居民“化小矛盾”。阜阳某社区曾因“宠物扰民”邻里纠纷多，社区法律顾问律师组织“宠物管理座谈会”，讲《民法典》相关规定，协助制定《宠物管理公约》，由居民代表监督。此后，宠物纠纷从月5-6起减至1起，邻里和谐。

物业纠纷方面，律师帮社区“理顺关系”。阜阳某小区因物业服务差，业主拒交物业费，物业停服务，形成“恶性循环”。律师帮业主成立业委会，指导协商明确服务与收费，向业主普法，督促物业提升服务。3个月后，业主交费，物业恢复服务，纠纷从月10余起减至1起。

农村、郊区等村委会，阜阳颍州区专门设立律师“网格员”，每个律所分摊到村，至少每个集体行政村配有专业执业律师提供法律咨询，定期组织律师、公安干警、法院工作人员进村普法，现场办公维权，现场村委会办公室恶意就地解决百姓的疑难问题，将一批民事纠纷化解在基础，避免更大的矛盾激化、增加百姓不必要的诉讼成本、信访等问题。

2024年，阜阳律师为200余家企业提供诉源治理服务，帮企业减纠纷600余起、诉讼200余起；参与50余个社区诉源治理，化解萌芽矛盾1200余起，社区诉讼同比减30%。律师参与让诉源治理从“政府主导”变“专业力量参与”，提升效果，筑牢多元解纷“第一道防线”。

五、律师在多元解纷体系中发挥作用的保障措施

（一）加强律师调解队伍建设

阜阳从“选拔、培训、考核”三环节加强律师调解队伍建设，确保队伍“专业强、素质高、有责任心”。

选拔环节，制定严格准入标准：“道德过关”，无不良执业记录，守职业道德纪律；“专业过硬”，3年以上执业经验，懂调解相关法律，专业领域调解需具相关知识经验；“能力达标”，善沟通协调，能倾听诉求、化解矛盾。流程为“律所推荐→司法局审查→培训考核→颁证”。2024年，选拔律师调解员200余名，30%具医疗、知识产权等专业背景。

培训环节，建“定期培训+专项培训”机制。定期培训每季度1次，内容含调解技巧、最新法律、典型案例；专项培训针对专业领域，如医疗纠纷调解培训邀医生讲医学常识。2024年，开展培训12场，培训800余人次，调解员调解能力提升。

考核环节，建“量化考核+满意度评价”机制。量化指标含调解数量、成功率、周期；满意度由当事人填问卷打分。考核分“优秀、合格、不合格”，优秀者表彰优先参与重大调解，不合格者暂停资格，需重培训考核，仍不合格则取消。2024年，考核200余名调解员，优秀30名，不合格5名，均依规处理，保障队伍质量。

（二）完善律师调解工作制度

阜阳从“程序、收费、效力、监督”四方面定制度，保障律师调解顺利开展。

程序规范上，印发《阜阳市律师调解工作程序规定》，明确全流程：申请（当事人提交书面申请）、受理（3个工作日内审查）、调解（受理后5个工作日内组织，不超30天）、结案（成功制协议，失败告知其他解纷方式）。颍泉区工作室2024年调解150余起案件，无程序违规。

收费规范上，定《阜阳市律师调解收费管理办法》：农民工工资、困难群众民生纠纷免费；普通民事纠纷按标的额1%-2%收费，最低500元；涉企纠纷协商收费，不超诉讼律师费50%。要求工作室“明码标价”公示标准。2024年，减免80余起案件收费，金额15万元，减困难群众负担。

效力明确上，律师调解协议有“合同效力”（签字后具民事合同效力，可依协议起诉）和“强制效力”（可申请司法确认或赋强公证）。律师需审查协议合法性，确保不违法律、不损公共利益与他人权益。

监督管理上，建“投诉处理机制”，当事人不满可向司法局或律协投诉，15个工作日内核查，属实则处理，如暂停调解员资格、责令退费用罚款。2024年，受理10起投诉，处理10起，当事人满意度100%。

（三）加强与其他解纷主体的协作配合

律师需与法院、司法局、人民调解组织、仲裁机构等协作，形成“解纷合力”，阜阳建多层次协作机制。

与法院协作是“诉调对接”：一是“委派调解”，法院对适合调解案件，征当事人同意后委派给律师调解工作室，成功可申请司法确认，失败及时立案。2024年，法院委派500余起案件，成功率75%，分流诉讼案件。二是“法官指导”，法官定期到工作室指导，如讲法律问题、析疑难案例。颍州区法院每周派1名法官坐班“融调解”中心，2024年指导80余起案件。

与司法局协作是“政策支持与资源整合”：司法局提供办公场地、设备，将律师调解纳入多元解纷考核；组织律师参与社区普法、企业法治体检。2024年，提供15处办公场地，组织300余场普法活动，支持律师调解。

与人民调解、行业调解组织协作是“优势互补”：一是“联合调解”，复杂纠纷由律师与人民调解员联合调解，如赡养纠纷中，人民调解员沟通情感，律师析法律提方案。二是“业务培训”，律师为调解员培训，提升专业水平。2024年，培训60余场，1200余人次，人民调解成功率升15%。

与仲裁机构协作是“调仲衔接”：调解协议可申请仲裁机构确认，获裁决书增强执行力；调解不成且有仲裁协议，

律师帮申请仲裁。2024 年，仲裁机构确认 50 余起协议，受理 80 余起仲裁案件，实现顺畅衔接。

（四）提高社会对律师调解的认知度和认可度

阜阳部分群众企业对律师调解不了解，认为“律师只会打官司”“调解不如诉讼权威”，阜阳从“宣传、保障、提质”三方面提升认知认可。

宣传推广上，多渠道宣传：一是“媒体宣传”，通过电视台、日报、微信公众号等报政策、流程、案例。如电视台制《律师调解在身边》播 12 期，覆盖 50 余万人次；公众号发 200 余条案例，阅读超 100 万次。二是“线下宣传”，工作室在社区、企业等设宣传点，发手册答疑。2024 年，发 5 万余册手册，答 3 万余人次疑问。

效力保障上，通过“司法确认”和“赋强公证”让当事人信“调解协议有保障”。法院简化司法确认，材料全当天受理、3 天内出裁定；公证处开“绿色通道”，5 天内完成赋强公证。2024 年，司法确认 300 余起，赋强公证 120 余起，执行成功率 95%，让当事人感“协议能兑现”。

服务提质上，加强队伍建设、完善制度，要求调解员“耐心公正”，建“回访制度”。2024 年，当事人满意度 92%，比 2023 年升 8 个百分点，更多人愿选律师调解。

六、结论

在阜阳多元解纷体系建设中，律师扮“法律服务员”“纠纷调解员”“法治宣传员”“机制衔接者”四重角色，以专业服务解群众企业难题，以创新模式提解纷效率，以诉源治理减矛盾，是体系完善重要力量。

角色定位上，律师专业服务助群众“懂法用法”，调解能力化涉企民生纠纷减诉讼压，普法宣传造法治氛围，衔接作用促解纷方式配合。

功能创新上，“律师调解 + 赋强公证”解“履行难”，“互联网 + 律师调解”破地域限，专业工作室化“专业纠纷难”，诉源治理减源头纠纷，丰富体系内涵。

律师要更好发挥作用，需持续强队伍、完善制度、深协作、提认知。随阜阳多元解纷体系完善，律师作用将更突出，为群众企业供高效解纷服务，为阜阳社会稳定、经济发展、法治建设注活力。

参考文献

- [1] 人民网安徽频道：《“融调解”多元解纷的阜阳经验》，<http://ah.people.com.cn/n2/2025/0515/c358343-41228020.html>.
- [2] 光明网：《多元化纠纷解决机制：传承经典的东方之治》，<https://m.gmw.cn/baijia/2020-05/25/33857867.html>。
- [3] 新华网：《化解矛盾纠纷维护社会稳定彰显专业力量 律师

调解组织网络初步实现全覆盖》，https://www.news.cn/2023-10/20/c_1129926807.htm。

[4] 光明网：《共绘多元解纷新 “枫” 景》，http://m.toutiao.com/group/7429551407231009316/?upstream_biz=doubao。

[5] 阜阳市颍州区人民法院：《颍州区法院 “律师调解 + 赋强公证” 化解涉企纠纷》，内部工作简报，2024 年第 12 期。

[6] 阜阳市司法局：《阜阳市律师调解工作发展报告(2024)》，2024 年 12 月印发。

[7] 安徽省高级人民法院、安徽省司法厅：《关于推进律师调解工作的实施意见》，皖高法〔2023〕XX 号，2023 年 5 月印发。

[8] 阜阳市知识产权局：《阜阳市知识产权纠纷律师调解工作室工作规范》，2024 年 3 月印发。

[9] 颍泉区人民法院：《颍泉区法院线上调解平台建设与运行情况报告》，2024 年 8 月。

[10] 阜阳市律师协会：《阜阳市律师参与诉源治理工作指引》，2024 年 6 月发布。

律师在多元解纷体系中的角色定位与功能创新——以安徽某律师调解工作室的发展与转型为例

许翔 陈雪芹 芮青鹏 程世哲

安徽渊源律师事务所

【摘要】 多元化纠纷解决机制建设不断深化背景下，律师调解作为重要组成部分，在化解社会矛盾、减轻司法压力方面发挥着关键作用。以安徽省内某律师事务所律师调解工作室为研究对象，分析律师调解工作室发展困境，以及为实现可持续发展，调解工作室探索转型，将重心转向商事调解，尤其在不良资产追索领域成效初显。调解工作室参与调解的律师成员凭借专业法律知识、高效解纷能力及中立保密等特质，有效平衡各方利益，提升纠纷解决效率，为多元解纷体系的完善提供实践参考。

【关键词】 律师调解工作室；多元解纷体系；商事调解

一、律师调解工作室的设立

（一）政策驱动与现实需求的双重动因

2017年，《最高人民法院、司法部关于开展律师调解试点工作的意见》（司法通[2017]105号）正式出台，标志着我

国律师调解制度进入试点探索阶段。该意见明确指出，开展律师调解试点工作，是健全完善律师调解制度、创新律师调解方式方法、推动形成中国特色的市场化解纷体系的重要举措，要求充分发挥律师在预防和化解矛盾纠纷中的专业优势、职业优势和实践优势。随后，安徽省结合本地实际，出台《安徽省高级人民法院、司法厅关于开展律师调解试点工作的实施意见》（皖司发[2017]78号），对省内律师调解试点工作的具体流程、组织建设、保障机制等作出详细规定，为各地律师调解工作室的设立提供了明确的政策指引。

另一方面，随着我国经济社会的快速发展，民商事纠纷数量呈现爆发式增长，法院系统长期面临着严峻的“案多人少”压力。民众法律意识不断提升，越来越多的矛盾纠纷选择通过司法途径解决，导致法院收案数量逐年攀升，法官人均办案量持续增加，案件审理周期延长、司法资源紧张等问题日益突出。另外，法院附设调解组织作为诉前解纷的重要力量，存在人手不足、专业能力有限等问题。传统法院附设调解多依赖人民调解员，其虽熟悉基层情况，但在处理复杂民商事纠纷时，往往因缺乏系统的法律知识和专业的纠纷化解技巧，难以满足当事人对高质量解纷服务的需求。尤其在涉及合同纠纷、知识产权纠纷、企业商事纠纷等专业性较强的领域，人民调解员的专业短

板更为明显，导致大量纠纷无法在诉前有效化解，最终仍需进入诉讼程序，进一步加剧了法院的办案压力。^[1]在此背景下，引入专业律师力量参与调解，设立律师调解工作室，成为缓解法院压力、完善多元解纷体系的现实选择。

律师调解工作室正是在这一背景下应运而生。2018年10月，经当地人民法院与司法局对该所进行实地考察和严格审查后，正式批准设立某律师调解工作室。

（二）律师调解工作室承接调解的优势

1. 专业领域覆盖全面，契合多元纠纷化解需求

律师作为社会提供法律服务的专业人员，广泛接触社会各阶层，对各种利益诉求都有了解。^[2]且该律师事务所长期深耕民商事法律领域，在合同纠纷、侵权责任纠纷、企业法律顾问服务、知识产权保护等方面积累了丰富的实践经验，专业团队成员涵盖民事、商事、刑事等多个法律领域，能够应对各类复杂民商事纠纷的调解需求。例如，该所多名律师长期担任当地企事业单位的法律顾问，熟悉企业经营管理中的法律风险点，在处理涉及企业的商事纠纷时，能够精准把握争议焦点，提出符合企业实际需求的解决方案，这与律师调解工作室受理各类民商事纠纷（除婚姻关系、身份关系确认等特殊案件外）的业务范围高度契合，为调解工作的专业性提供了坚实保障。

2. 良好的行业口碑与公信力，增强当事人信任度

律师调解的顺利开展离不开当事人的信任，而律师事务所的行业口碑与公信力是赢得当事人信任的关键。该律师事务所在当地法律服务市场运营多年，始终坚持“专业、诚信、高效”的服务理念，凭借优质的法律服务和良好的执业道德，在当事人和司法机关中树立了较高的公信力。据统计，该所近年来办理的民商事案件胜诉率、当事人满意度均处于当地律师事务所前列。这种良好的口碑使得当事人在面对纠纷时，更愿意选择该所设立的调解工作室进行调解，为调解工作的开展奠定了信任基础。

（三）律师调解工作室调解人员的选择

调解员是律师调解工作室的核心力量，其专业能力、职业素养直接影响调解工作的成效。在选择调解人员时，必须制定严格的标准，确保入选的调解员能够满足调解工作对专业性、中立性和实践经验的要求，具体选择条件包括以下几个方面：

第一，扎实的法律专业知识与系统的专业培训经历。作为律师调解员，具备扎实的法律专业知识是开展调解工作的基础。该所要求入选的调解员执业年限不少于3年。同时，调解员需定期参加司法行政机关、律师协会组织的律师调解专业培训，系统学习调解技巧、纠纷化解策略、

相关法律法规更新内容等，确保其法律知识体系与时俱进，能够准确运用法律规定分析和解决各类纠纷。

第二，丰富的民商事案件处理经验。调解工作不仅需要法律知识，还需要丰富的实践经验，能够准确把握当事人的心理需求、争议焦点，灵活运用调解技巧促成双方达成和解。该所在选择调解员时，优先考虑具有丰富民商事案件处理经验的律师，要求其近3年内至少办理过50件以上民商事案件，且涉及合同、侵权、劳动争议、企业纠纷等多个领域。这些律师在长期的执业过程中，积累了大量处理纠纷的实践经验，能够快速识别案件中的关键问题，制定针对性的调解方案，有效提高调解成功率。

第三，良好的沟通协调能力与中立公正的职业素养。调解工作本质上是一种沟通协调活动，需要调解员具备良好的沟通表达能力、倾听能力和情绪疏导能力，能够准确把握当事人的诉求和心理状态，引导双方理性沟通。同时，调解员作为中立第三方，必须保持公正中立的立场，不偏袒任何一方当事人，确保调解结果的公平公正。在选择调解员时，通过面试、模拟调解等方式，重点考察候选人的沟通协调能力和职业素养，要求调解员必须遵守职业道德和执业纪律，严格履行保密义务，不得泄露调解过程中知悉的当事人隐私或商业秘密。

二、律师调解工作室的发展困境

该律师调解工作室自 2018 年设立以来，在化解民商事纠纷、推进多元解纷体系建设方面发挥了一定作用，但从实际运营数据和实践情况来看，工作室在发展过程中面临诸多困境，调解成功率总体偏低，发展成效未达预期。

年度	法院委派案件数	调解成功数	退回法院立案数	调解成功率
2018 年	28 件	4 件	24 件	14%
2019 年	361 件	10 件	351 件	2.7%
2020 年	302 件	8 件	294 件	2.6%
2021 年	181 件	8 件	173 件	4.4%
2022 年	23 件	2 件	21 件	8.7%
2023 年	35 件	1 件	34 件	2.9%
2024 年	11 件	0 件	11 件	0%

表 1 调解工作室 2018-2024 年案件调解数据统计

（一）复杂案件占比大，调解基础薄弱

从表一数据来看，2019-2021年是工作室接收法院委派案件数量最多的时期，分别为361件、302件、181件，但这三年的调解成功率却处于较低水平，分别为2.7%、2.6%、4.4%，远低于2018年的14%。造成这一现象的主要原因是该时期法院委派的案件类型复杂多样，且大量案件存在当事人信息不明确、沟通困难等问题，导致调解基础薄弱，调解难度显著增加。

2019-2021年，工作室接收的法院委派案件中不乏专业性强、法律关系复杂的案件，如涉及多方当事人的股权转让纠纷、标的额较大的建设工程合同纠纷、涉及知识产权的侵权纠纷等。这些案件往往涉及复杂的法律适用问题和事实认定问题，工作室的调解员虽具备一定的专业能力，但在面对部分高度专业化的案件时，仍存在知识储备不足、应对经验欠缺的问题，难以快速梳理案件法律关系、准确把握争议焦点，导致调解方案针对性不强，无法有效满足当事人的需求，调解成功率自然偏低。

另外，在接收的法院委派案件中，大量案件存在被告当事人基本信息不明确的问题，如被告姓名、身份证号、联系方式、住址等信息缺失或错误。调解员在开展调解工作时，多次拨打电话联系被告，均出现电话为空号、停机或无人接听的情况，部分案件甚至无法确定被告的具体下落。这种情况下，调解员无法与被告取得有效沟通，无法

了解被告的诉求和意见，调解工作难以正常开展。例如，2020年工作室接收的302件法院委派案件中，有近120件案件因被告信息不明确导致无法联系，占案件总数的39.7%，这些案件最终均因无法开展调解而退回法院立案，直接拉低了当年的调解成功率。

（二）当事人认知不足与信任缺失的双重制约

当事人是调解工作的参与主体，其调解意愿直接影响调解工作的开展和成效。从工作室的运营情况来看，当事人对律师调解的认知不足和信任缺失，导致其调解意愿普遍不强，成为制约工作室发展的重要因素。

许多当事人在收到法院委派的调解通知后，对律师调解工作室的性质、职能、调解程序、调解协议的效力等问题存在认知模糊，甚至将律师调解与诉讼代理混淆，认为律师调解只是律师为当事人提供的诉讼前准备服务，而非独立的纠纷解决程序。^[3]同时，部分当事人受传统“诉讼万能”观念的影响，认为只有通过法院审理才能维护自己的合法权益，调解只是“和稀泥”，无法彻底解决纠纷，因此更愿意选择直接进入诉讼程序，对调解工作持抵触态度。例如，2019年工作室在开展调解工作时，有近200件案件的当事人明确表示拒绝调解，要求直接由法院审理，占当年法院委派案件总数的55.4%。

虽然部分当事人对调解程序有一定了解，但对调解协议的效力存在疑虑，担心调解达成的协议无法得到有效执行，导致自己的权益受损。根据相关规定，律师调解达成的和解协议，当事人可以向基层人民法院申请司法确认，司法确认后的调解协议具有强制执行力。然而，许多当事人并不了解这一规定，认为调解协议只是双方当事人的私下约定，不具有法律约束力，一旦对方当事人不履行协议，自己无法通过法律途径维护权益。此外，部分当事人担心调解员在调解过程中偏袒对方，导致调解结果不公平，因此对调解工作缺乏信任，不愿意选择调解方式解决纠纷。例如，在 2021 年的调解案件中，有 35 件案件的当事人因担心调解协议效力问题而拒绝调解，占当年调解成功数以外案件的 20.3%。

（三）法院委托案件数量波动减少

从表 1 数据可以看出，工作室接收的法院委派案件数量呈现出显著的波动减少趋势：2018 年为 28 件，2019 年骤增至 361 件，2020-2021 年逐渐下降至 302 件、181 件，2022-2024 年进一步减少至 23 件、35 件、11 件。法院委托案件数量的波动减少，不仅导致工作室的案件来源不稳定，也直接影响了调解工作的持续开展。

近年来，为进一步加强诉前调解工作，法院内部不断增加附设调解组织的人员编制，充实调解力量。以当地人民法院为例，2020年以来，该院先后招聘了20余名专职人民调解员，成立了多个法院内部调解团队，负责处理诉前调解案件。这些内部调解组织与律师调解工作室形成竞争关系，由于法院内部调解组织在案件分配上具有天然优势，能够优先获取案件资源，导致分配给律师调解工作室的案件数量大幅减少。同时，法院内部调解组织的调解员直接受法院管理，与法官沟通更为便捷，在案件处理流程上也更为高效，部分当事人更愿意选择法院内部调解组织进行调解，进一步分流了律师调解工作室的案件来源。例如，2022年当地人民法院诉前调解案件总数为1200件，其中分配给内部调解组织的案件为1177件，占案件总数的98.1%，而分配给律师调解工作室的案件仅23件，占案件总数的1.9%，案件数量较2021年大幅下降87.3%。

三、律师调解工作室的转型突破

面对发展困境，律师调解工作室积极探索转型路径，逐步摆脱对法院委托调解的依赖，将发展重点转向商事调解，尤其在不良资产追索领域取得了初步成效。这一转型不仅充分发挥了律师调解的专业优势，也为工作室的可持续发展注入了新的活力。

（一）转型方向：从依赖法院委托转向聚焦商事调解

随着安徽省经济的快速发展，企业之间的商事往来日益频繁，商事纠纷的数量也随之增加，其中不良资产追索纠纷成为企业面临的主要问题之一。近年来，受经济下行压力、疫情等因素影响，部分企业出现资金链断裂、经营困难等问题，导致大量应收账款无法收回，形成不良资产。企业在处理不良资产追索纠纷时，传统的诉讼程序存在周期长、成本高、执行难等问题，无法满足企业快速回笼资金、降低经营风险的需求。因此，企业迫切需要一种高效、便捷、低成本的纠纷解决方式，商事调解尤其是不良资产追索领域的商事调解，成为企业的重要选择。

律师调解工作室敏锐地捕捉到这一市场需求，意识到商事调解具有广阔的发展前景。因此，工作室决定调整发展战略，减少对法院委托调解的依赖，将主要精力投入到商事调解领域，通过精准定位服务领域、整合专业资源、加强宣传推广等举措实现向商事调解的转型，重点为企业提供不良资产追索调解服务。

首先，明确将不良资产追索作为商事调解的核心业务，聚焦企业之间的应收账款纠纷、借款合同纠纷、担保合同纠纷等不良资产相关案件，深入研究不良资产处置的

法律法规、政策导向和市场规则，形成专业化的服务体系。

其次，从律师事务所内部选拔具有丰富商事法律经验和不良资产处置经验的律师，组建专门的商事调解团队。团队成员包括曾在金融机构、资产管理公司任职的律师，以及长期从事企业法律顾问服务的律师，具备扎实的专业知识和丰富的实践经验。同时，工作室还与当地的资产管理公司、金融机构、企业协会等建立合作关系，获取不良资产追索案件资源，并借助合作方的资源和渠道，提高调解工作的效率和成功率。

另外，通过举办专题讲座、发布行业报告、开展企业走访等方式，向企业宣传商事调解的优势和工作室的服务内容。通过案例分析、现场咨询等方式，向企业介绍不良资产追索的调解流程、注意事项和成功经验，提高工作室在企业中的知名度和影响力。

（二）律师调解优势与商事调解的精准匹配

律师调解具有专业优势显著、效率高成本低、中立性强、保密性强等特点，这些优势与商事调解的需求高度契合，为工作室在商事调解领域的发展提供了有力支撑。

商事纠纷尤其是不良资产追索纠纷，往往涉及复杂的法律关系和商业规则，需要调解员具备扎实的法律专业知

识和丰富的商业实践经验。律师调解员凭借其专业背景和执业经验，能够准确梳理案件的法律关系，分析双方当事人的权利义务和法律风险，为当事人提供专业的法律意见和解决方案。

例如，在不良资产追索案件中，涉及的法律问题包括合同效力认定、诉讼时效计算、担保责任承担、债权转让有效性等，同时还涉及企业的财务状况、经营模式、行业惯例等商业问题。律师调解员能够结合相关法律法规和商业实践，准确判断案件的走向和双方当事人的利益平衡点，制定科学合理的调解方案。相比之下，人民调解员或行政调解员在处理此类案件时，往往因缺乏专业的法律知识和商业经验，难以应对案件的复杂性，调解成功率较低。因此，律师调解的专业优势与商事纠纷的复杂性高度契合，能够有效提高商事调解的质量和成功率。

并且，企业在处理商事纠纷时，最关注的是纠纷解决的效率和成本。传统的诉讼程序往往需要经历立案、审理、判决、执行等多个阶段，周期长达数月甚至数年，且需要支付高额的诉讼费、律师费等费用，这对于急需回笼资金、降低经营风险的企业来说，无疑会增加其时间成本和经济成本。律师调解则具有效率高、成本低的优势。根据工作室的规定，商事调解案件一般在 20 个工作日内完成，且调解期间进行的鉴定、评估、审计等工作不计入调

解期限，大大缩短了纠纷解决的时间。同时，调解费用相对较低，工作室按照“有偿和低价”的原则收取调解费用，收费标准仅为诉讼费用的30%50%，且如果调解不成功，仅收取少量的工本费。这种高效、低成本的解纷方式，能够满足企业快速解决纠纷、降低成本的需求。

更重要的是，在商事纠纷中，企业往往涉及大量的商业秘密，如财务数据、经营策略、客户信息等。如果这些商业秘密在纠纷解决过程中被泄露，可能会给企业带来巨大的经济损失。因此，企业在选择纠纷解决方式时，对保密性的要求较高。律师调解具有严格的保密制度，除当事人一致同意或法律另有规定外，调解事项、调解过程、调解协议内容等一律不公开，调解员不得泄露在调解过程中知悉的当事人商业秘密或个人隐私。工作室与当事人签订的《调解协议书》中明确约定了保密条款，对调解员和当事人的保密义务作出了详细规定，同时采取了一系列保密措施，如调解过程不记录、调解资料专人保管、严禁无关人员接触调解信息等。这种严格的保密制度，能够有效保护企业的商业秘密，消除企业的后顾之忧，使其能够在调解过程中坦诚地交流，有利于矛盾的快速化解。

（三）从纠纷化解者到风险防范者

在商事调解尤其是不良资产追索调解中，律师不仅是纠纷的化解者，还能够为企业提供全方位的法律服务，充当企业的风险防范者，为企业的健康发展保驾护航。

1. 案件评估与风险分析：为企业提供决策依据

在接收商事调解案件后，律师首先会对案件进行全面评估和风险分析，帮助企业准确了解案件的情况和潜在风险，为企业是否选择调解以及如何进行调解提供决策依据。

具体方法包括：（1）对事实梳理与证据审查。仔细审查案件材料，梳理案件事实，核实证据的真实性、合法性和关联性，明确双方当事人的权利义务和争议焦点。（2）法律风险评估。依据相关法律法规，分析案件的法律适用问题，评估企业在案件中的胜诉概率、可能面临的法律责任以及调解或诉讼的利弊。（3）商业风险评估。结合企业的经营状况和商业目标，分析纠纷对企业的商业信誉、客户关系、资金周转等方面的影响，评估调解结果对企业未来发展的潜在影响。通过全面的案件评估和风险分析，律师能够为企业提供专业的法律意见，帮助企业制定科学合理的纠纷解决策略，避免企业因盲目选择纠纷解决方式而遭受不必要的损失。

2. 调解方案制定与谈判协调：推动纠纷高效化解

在调解过程中，律师的核心作用是制定调解方案并进行谈判协调，推动双方当事人达成和解。根据案件的具体情况和当事人的诉求，结合法律规定和商业惯例，制定多种调解方案供当事人选择，并针对不同方案的可行性、风险和收益进行详细说明，帮助当事人作出最优选择。

同时，作为当事人的代表或中立调解员，能够与对方当事人进行有效的沟通和谈判。在谈判过程中，可以充分发挥其沟通协调能力，准确传达当事人的诉求和底线，倾听对方当事人的意见和需求，寻找双方利益的平衡点。对于双方存在的分歧，律师会通过专业的法律分析和商业解读，引导双方理性看待争议，逐步缩小分歧，最终促成双方达成和解协议。

3. 法律风险防范建议：助力企业健康发展

除了化解已发生的商事纠纷，律师还会根据调解过程中发现的问题，为企业提供法律风险防范建议，帮助企业完善内部管理制度，预防类似纠纷的再次发生。律师会为企业提供的风险防范内容包括：（1）完善合同管理制度。规范合同的签订、履行、变更和终止流程，明确合同条款，尤其是付款期限、违约责任、争议解决方式等关键条款，避免因合同漏洞导致纠纷。（2）加强应收账款管理。建立健全应收账款台账，定期对账款进行跟踪和催收，及时

发现和解决应收账款回收过程中的问题；同时，加强对客户信用的评估和管理，根据客户信用状况制定不同的赊销政策，降低坏账风险。（3）建立纠纷预警机制。建立企业内部的纠纷预警机制，及时发现和处理潜在的纠纷隐患，避免矛盾激化；同时，加强与律师的沟通合作，在遇到法律问题及时寻求专业帮助，提高企业的风险应对能力。

通过这些风险防范建议，律师能够帮助企业提升法律风险防范意识和能力，完善内部管理，减少商事纠纷的发生，助力企业健康可持续发展。

四、结语

虽然目前律师调解工作室在商事调解领域取得了初步成效，但仍存在一些不足之处，如服务领域较为狭窄、专业团队规模有限、服务体系不够完善等。^[4]未来，工作室将进一步拓展商事调解领域，完善服务体系，提升服务质量，推动商事调解工作向更高水平发展。

该律师事务所律师调解工作室的转型，是对律师在多元解纷体系中角色定位的重新审视和功能创新，通过聚焦商事调解，充分发挥了律师调解的专业优势，为化解商事纠纷、服务企业发展、完善多元解纷体系提供了实践样本。未来，随着商事调解市场的不断发展和完善，律师调

解在商事纠纷解决中的作用将更加凸显，为推动我国多元化纠纷解决机制建设作出更大的贡献。

[1]注释（论文）：卢君：《法院委托型律师调解员制度构建思路与方案设计》，《法律适用》，2016年第9期，第76页。

[2]注释（论文）：洪冬英：《律师调解功能的新拓展——以律师主导民事调解服务为背景》，《法学》，2011年第2期，第111页。

[3]注释（论文）：丁洁、詹昀刚：《律师调解的现实困境与解决路径探讨——以浙江省杭州市试点实践为视角》，《中国司法》，2018年第12期，第42页。

[4]注释（论文）：范愉：《商事调解的过去、现在和未来》，《商事仲裁与调解》，2020年第1期，第138-139页。

[5]参考书目（论文）：赵毅宇、廖永安：《我国律师调解制度中的角色冲突及其化解路径》，《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》，2019年第4期。

[6]参考书目（论文）：熊跃敏、张润：《律师调解：多元解纷机制的制度创新》，《中国司法》，2017年第11期。

[7]参考书目（论文）：范愉：《委托调解比较研究——兼论先行调解》，《清华法学》，2013年第3期。

[8]参考书目（论文）：李浩：《委托调解若干问题研究——对四个基层人民法院委托调解的初步考察》，《法商研究》，2008年第1期。

新“枫桥经验”框架下基层法院“诉调对接”机制的创新路径研究

桑辰

安徽金睿律师事务所

【摘要】新时代背景下，破解“人案失衡”矛盾仍是人民法院司法实践的主要任务。“枫桥经验”作为我国基层社会矛盾化解的本土化成功范式，为基层法院设计人案矛盾破解方案提供了关键参照。案件繁简分流机制作为缓解法院积案压力的核心举措，其核心逻辑在于通过差异化审理通道，实现简单案件高效审结、复杂案件规范审理，进而优化审判资源配置、提升司法质效。本文立足“枫桥经验”化解基层矛盾的实践逻辑，以“诉调对接”机制的多元功能释放为切入点，围绕民商事案件繁简分流机制的完善展开研究。通过系统剖析“诉调对接”机制的运行现状，从理论界定、制度设计、配套资源支撑三个维度，探索完善案件繁简分流机制的具体路径，为基层法院司法实践提供理论参考与操作指引。

【关键词】枫桥经验 诉调对接 繁简分流 多元化纠纷解决

一、“诉调对接”与“枫桥经验”的内在传承逻辑

（一）“枫桥经验”的时代演进与核心要义

自毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”以来，历经 55 年发展，这一源于基层的矛盾化解模式始终坚守“依靠群众、化解矛盾、维护稳定”的精神内核，并在不同历史阶段被赋予新的时代内涵。进入中国特色社会主义新时代，我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分发展之间的矛盾，这一转变对基层社会治理与矛盾化解提出了更高要求——不仅需要解决已发生的纠纷，更需构建风险防控前置的治理体系。

新时代的“枫桥经验”以“人民为中心”为根本立场，将满足人民群众对公平正义的需求作为核心目标，强调运用法治思维与法治方式化解纠纷。与传统“枫桥经验”相比，新时代“枫桥经验”更注重“预防为主、多元共治”：一方面，通过基层组织建设提前排查矛盾隐患，减少纠纷发生；另一方面，整合司法、行政、社会等多方力量，构建多元化纠纷解决体系。这种治理理念与基层法院“诉调对接”机制的改革方向高度契合，为“诉调对接”机制的完善提供了重要思想指引。

（二）“诉调对接”机制的生成背景与实践困境

1. 机制生成的现实动因：案件激增与资源短缺的失衡

近年来，我国法院收案量呈现“爆发式增长”态势，“案

多人少”矛盾日益尖锐。数据显示，1978-2015年全国法院收案量从61万件增至1952万件，增幅超30倍；而同期全国法官人数仅从6万人增至20万人，增幅不足4倍，司法资源与案件数量的失衡已成为制约司法效能的关键因素。在此背景下，单纯依靠增加司法人员数量难以应对案件增长压力，亟需通过机制创新优化资源配置。

“诉调对接”机制正是在这一背景下应运而生，其核心是通过法院与社会调解组织的协作，将部分纠纷分流至诉讼外渠道解决，减少进入正式诉讼程序的案件量。目前，我国多数基层法院已设立诉讼服务中心及下设的诉调对接中心，通过设立调解工作室、配备专业调解员等方式，开展委派调解、委托调解工作。

2.社会基础的逐步夯实：诉讼外解纷力量的壮大

随着社会治理体系的完善，诉讼外纠纷解决力量不断壮大，为“诉调对接”机制提供了坚实支撑。从人民调解组织到行业协会，从基层自治组织到专业调解机构，各类社会解纷力量在矛盾化解中发挥着越来越重要的作用。诉调对接中心作为连接司法与社会的“桥梁”，实现了法院与这些组织的职能互补：一方面，社会调解组织凭借贴近群众、熟悉基层的优势，可快速化解邻里纠纷、小额债务等简单案件；另一方面，法院通过对非诉调解协议的司法确认，增强了非诉解

纷方式的权威性。这种“司法引领+社会参与”的模式，丰富了多元化纠纷解决体系的层次，为破解“案多人少”矛盾提供了新路径。

3.实践运行的突出困境：功能异化与效能不足

尽管“诉调对接”机制在理论上具有显著优势，但在实践中仍面临功能异化、效能不足等问题。一方面，由于案件量激增、诉调对接中心人员配置不足、经费保障缺位等因素，部分法院难以保证诉前调解的质量与效率，导致大量案件“走程序式”调解后仍进入诉讼程序；另一方面，部分法院将诉调对接中心视为“收案阀门”，通过延长诉前调解期限调节立案数量，忽视了其调解与服务功能。这种功能异化不仅降低了当事人的司法体验，还可能引发对司法公正的质疑，不利于司法公信力的提升。

（三）新“枫桥经验”对“诉调对接”机制的优化启示

新“枫桥经验”的“预防为主、多元共治”理念，为“诉调对接”机制的改革提供了重要思路。具体而言，可从以下两方面借鉴：

1.“四前四早”机制与诉前分流的融合

“枫桥经验”中的“四前工作法”（组织建设走在工作前、预测工作走在预防前、预防工作走在调解前、调解工作走在激化前）与“四早四先”机制（早发现、早报告、早控制、

早解决，预警在先、教育在先、控制在先、处置在先），强调矛盾纠纷的前端预防与及时化解。基层法院可借鉴这一思路，在“诉调对接”机制中构建科学的案件分流体系：通过诉前筛查，将婚姻家庭、邻里纠纷等适宜调解的案件优先分流至调解渠道，将涉众型、复杂商事案件直接纳入诉讼程序，实现“分类处理、精准施策”。同时，可建立“纠纷预警台账”，对高频发生的纠纷类型提前介入，减少纠纷进入法院的数量。

2. “大调解”格局与资源整合的推进

枫桥镇构建的“镇-管理处-村（居、企）”三级人民调解网络，形成了“党政领导、部门参与、上下联动”的大调解格局。基层法院可参考这一模式，进一步整合司法资源与社会资源：一方面，联合民政、劳动、市场监管等行政部门，设立行业性调解工作室，针对劳动争议、消费者权益保护等案件开展专业调解；另一方面，吸纳退休法官、律师、人大代表等社会力量参与诉前调解，提升调解的专业性与公信力。此外，还可建立“调解资源共享平台”，实现法院、行政部门、社会调解组织的信息互通，形成“法院主导、社会协同”的纠纷化解合力。

二、理论层面的再审视：“诉调对接”作为繁简分流机制的核心支撑

（一）诉前先行调解功能：纠纷化解的“第一道防线”

诉前调解是“诉调对接”机制的核心功能，其本质是将司法调解前移至立案前，通过非对抗性方式化解纠纷。最高人民法院明确提出，在立案登记制改革背景下，多元化纠纷解决机制只能加强、不能削弱。诉前调解的优势主要体现在三方面：一是降低当事人诉讼成本，避免因诉讼程序冗长导致的时间与经济损耗；二是减少司法资源消耗，将简单案件分流至调解渠道，为复杂案件预留更多审判资源；三是维护社会关系和谐，通过协商方式化解纠纷，避免对抗性诉讼对人际关系的破坏。

《关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见》（以下简称《意见》）第20条明确要求完善多元化纠纷解决机制，与诉前调解功能形成呼应。实践表明，通过诉前调解成功化解的案件，当事人自动履行率显著高于判决案件，既减轻了执行压力，又提升了司法公信力。例如，某基层法院2023年诉前调解成功的案件中，自动履行率达85%，较判决案件高出40个百分点。

（二）案件繁简甄别功能：资源配置的“精准导航仪”

在诉前调解过程中，诉调对接工作人员通过与当事人沟通、听取诉辩意见、审查初步证据，可对案件繁简程度形成精准判断。相较于立案部门仅依据案由、标的额进行的“形式化甄别”，诉调对接阶段的甄别更具实质性：一方面，工作

人员可通过了解案件争议焦点、证据充分性等因素，判断案件是否需要复杂审理；另一方面，可根据当事人诉讼能力、调解意愿等情况，确定案件是否适宜快速处理。

这种“实质性甄别”为后续繁简分流奠定了基础：对于事实清楚、争议不大的简单案件，可直接转入速裁程序；对于事实复杂、证据不足或存在重大争议的复杂案件，可纳入普通程序，并提前梳理审理重点。数据显示，经过诉调对接阶段甄别后的案件，速裁程序适用率提升20%以上，审理周期缩短30%左右。例如，某省法院通过诉前繁简甄别，将80%的简单案件纳入速裁程序，平均审理周期从60天缩短至25天。

（三）服务审判功能：庭审高效的“前置保障网”

“诉调对接”机制的核心不仅在于“调”，更在于“对接”——为无法调解的案件进入诉讼程序提供充分准备，确保庭审高效开展。2015年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》增设的庭前会议制度，可与诉调对接阶段深度融合，通过以下四方面发挥服务审判功能：

1. 破解“送达难”问题

送达是民事诉讼中的“老大难”问题，部分案件因送达不畅导致审理周期大幅延长。在诉调对接阶段，工作人员可提前确认当事人有效送达地址，对无法直接送达的当事人穷

尽邮寄、电子送达等方式，确无送达可能的，在立案后直接启动公告送达。例如，某基层法院通过诉前送达确认，将正式审理阶段的送达成功率从 60% 提升至 90%，平均送达时间从 15 天缩短至 5 天。

2. 强化诉讼指引服务

针对部分当事人诉讼能力不足的问题，工作人员可在诉前阶段指导当事人明确诉讼请求、整理答辩意见、补充关键证据。例如，对于原告诉求不明确的案件，帮助其梳理请求权基础；对于被告答辩混乱的案件，引导其围绕争议焦点发表意见，避免因诉讼能力不足导致庭审效率低下。实践表明，经过诉前诉讼指引的案件，庭审中当事人表述混乱的情况减少 60%，庭审效率提升 40%。

3. 提前处理程序事项

当事人在诉讼中提出的增加诉讼请求、反诉、鉴定、保全等申请，若在庭审中突然提出，可能导致庭审中断。在诉调对接阶段，可通过庭前会议集中处理此类程序事项：对于符合条件的申请，提前启动相关程序；对于不符合条件的，向当事人说明理由，避免庭审中出现程序争议。例如，某法院在诉前阶段处理的鉴定申请占比达 70%，庭审中断率从 35% 降至 10%。

4. 固定证据与整理争点

通过庭前会议组织当事人交换证据、梳理争议焦点，可让法官提前把握案件核心矛盾：一方面，对无争议事实与证据进行固定，庭审中仅需围绕争议部分审理；另一方面，明确审理重点，避免庭审陷入无意义的事实调查。例如，某法院通过诉前证据交换与争点整理，将庭审时间从平均 90 分钟缩短至 45 分钟，当庭宣判率从 20%提升至 50%。

（四）诉讼指引功能：群体性纠纷的“示范化解器”

涉众型、群体性案件具有当事人众多、事实相似、法律适用统一的特点，若逐一审理，不仅效率低下，还可能出现裁判尺度不一的问题。“诉调对接”机制可通过“示范诉讼+批量化解”模式发挥诉讼指引功能：选取典型个案进行诉前调解或庭前会议，形成示范裁判或调解方案后，将其作为同类案件的处理参考，引导其他当事人通过协商方式解决纠纷。例如，在某楼盘逾期交房纠纷中，法院选取 1 起典型案件进行诉前调解，形成“开发商支付违约金+限期交房”的调解方案，随后以此为参考，批量化解同类案件 200 余件，平均处理周期从 90 天缩短至 30 天，当事人满意度达 95%。这种模式既提升了纠纷化解效率，又确保了处理结果的一致性，实现了法律效果与社会效果的统一。

（五）法官助理培养功能：司法人才的“实践练兵场”

诉前调解、庭前会议等诉调对接阶段的工作，可由法官

助理在法官指导下开展，为法官助理提供实践锻炼平台。一方面，法官助理通过与当事人沟通、组织调解、整理证据等工作，提升纠纷化解能力与沟通协调能力；另一方面，通过参与案件繁简甄别、争点整理等工作，加深对法律适用与案件审理的理解。

部分法院通过建立“诉调对接-速裁-普通程序”的法官助理培养路径，使法官助理成长周期缩短 1-2 年，入额后快速适应审判工作。例如，某法院的法官助理在诉调对接岗位工作 1 年后，独立处理速裁案件的能力提升 70%，入额后首个年度的案件审结量较其他法官高出 20%。

三、实践层面的新设计：“诉调对接”机制的操作路径

（一）程序启动：明确诉前调解的适用范围

根据《意见》第 2 条规定，法院应制定科学的诉前调解分流规则，坚持“一般移送调解、特殊直接审理”原则。具体而言，可从以下三方面明确适用范围：

1.应当移送调解的案件

对于婚姻家庭、继承、邻里纠纷、小额债务（标的额低于当地上年度职工平均工资 3 倍）、劳动争议、消费者权益保护等事实清楚、争议不大、适宜调解的案件，原则上应当移送诉前调解程序，调解期限一般不超过 2 个月。

2.可直接审理的案件

对于以下两类案件，可跳过诉前调解程序，直接进入相应审理程序：一是事实清楚、法律关系明确但调解意愿极低的案件（如当事人对立情绪严重、调解多次无果的小额债务案件），一次开庭即可审结；二是紧急情况或当事人明确反对调解的案件（如需要立即采取保全措施的案件、当事人坚持要求快速裁判的案件）。

3.立案庭的“初步筛查”职责

立案庭收到案件后，依据案由、标的额、当事人意见等因素进行初步筛查，对符合直接审理条件的案件直接分流，对符合调解条件的案件移送诉调对接中心，实现“入口分流、快速响应”。同时，建立“分流异议机制”，当事人对分流结果有异议的，可申请复核，由诉调对接中心负责人进行审查并作出决定。

（二）繁简甄别：构建分层递进的分流体系

进入诉调对接平台的案件，应充分利用2个月诉前调解期限，开展实质性甄别与准备工作，具体包括：

1.全面排查案件要素

工作人员需完成三方面工作：一是追加遗漏当事人，避免因当事人不全导致审理障碍；二是穷尽送达方式，确认所

有当事人的有效送达地址；三是组织至少一次庭前谈话或调解，了解案件核心争议。

2. 细化繁简甄别标准

根据案件具体情况，从事实清晰度、证据充分性、争议复杂程度、当事人诉讼能力四个维度，将案件分为“简单案件”“一般案件”“复杂案件”三类：简单案件：事实清楚、证据充分、争议不大，可适用速裁程序，审理期限不超过30天；一般案件：事实基本清楚、证据较为充分、争议较小，可适用简易程序，审理期限不超过3个月；复杂案件：事实复杂、证据不足或存在重大争议，需适用普通程序，审理期限不超过6个月。

3. 提前完成辅助工作

对于需要鉴定、评估、审计的案件，若当事人同意，可在诉调对接阶段启动相关程序，避免进入诉讼程序后因辅助工作导致审理周期延长。例如，在交通事故责任纠纷案件中，诉前阶段可委托司法鉴定机构对伤残等级进行鉴定，为后续审理奠定基础。

（三）工具创新：推广“要素式问询表”的实践应用

“要素式问询表”是诉调对接阶段的重要工具，由法官根据案件类型制定，包含当事人信息、诉辩主张、事实要素、证据意见等内容，通过问答式设计引导当事人梳理案件信息。

其功能与应用场景主要包括：

1.提升当事人诉讼能力

对于诉讼能力有限的当事人，“要素式问询表”可帮助其清晰梳理诉讼请求、答辩意见与案件事实，避免因表述混乱导致庭审效率低下。例如，在民间借贷纠纷中，问询表可引导当事人填写借款金额、交付方式、利息约定、还款情况等关键要素，确保信息完整。

2.固定无争议事实

通过问询表，可对当事人无争议的事实（如借款金额、还款时间等）进行书面确认，庭审中无需再对该部分事实进行调查，直接围绕争议部分审理，大幅缩短庭审时间。

3.精准定位争议焦点

通过比对双方填写的问询表，工作人员可快速发现争议焦点（如借款是否约定利息、是否存在逾期还款违约金等），并在庭审前整理形成“争议焦点清单”，引导庭审聚焦核心问题。“要素式问询表”的适用场景主要包括两类案件：一是群体性案件（如商品房买卖合同纠纷、劳动争议），通过统一表格梳理个案差异，实现“批量处理、个案精准”；二是审理要素固定的案件（如交通事故责任纠纷、物业服务合同纠纷），可制定标准化表格，提高工作效率。例如，某法院针对交通事故责任纠纷制定的“要素式问询表”，包含事故发生时间、

地点、责任认定、损失范围等 20 项要素，通过该表格，诉前争点整理效率提升 50%。

四、配套资源的优化配置：“诉调对接”机制的保障体系

（一）审判团队建设：打造专业化繁简分流队伍

1. 优化人力资源配置

根据案件数量与类型，科学测算诉调对接及速裁团队的人员需求，实行“倾斜性配置”：一是增加诉调对接中心人员编制，配备专职调解员、法官助理；二是为速裁团队配强辅助人员（如书记员、送达人员），确保简单案件快速处理；三是建立人员动态调整机制，根据案件量变化调整不同团队的人员配置，避免资源闲置或过度负荷。例如，某法院根据诉调对接案件占比（约 60%），为诉调对接中心配备了全院 40% 的法官助理与 30% 的书记员，确保人员配置与工作量匹配。

2. 完善团队培养机制

构建“诉调对接-速裁-普通程序”的人才培养路径：一是将年轻法官、法官助理优先安排至诉调对接及速裁团队，通过高工作量、快节奏的工作提升实践能力；二是建立速裁法官定期轮换制度，每 2-3 年将速裁法官调整至普通程序团队，丰富审判经验；三是组建复杂案件专业化合议庭（如商事纠纷、知识产权纠纷合议庭），确保复杂案件审理质量。

3.改革业绩考评制度

摒弃单纯以案件数量衡量工作量的传统模式，建立“案件权重系数体系”：一是根据案件繁简程度设定不同权重（复杂案件权重为简单案件的2-3倍）；二是将调解成功率、速裁效率、当事人满意度等指标纳入考评；三是运用大数据技术实现考评数据化、可视化，形成“奖勤罚懒、优胜劣汰”的用人导向。例如，某法院将诉前调解成功的案件按1.2倍权重计入工作量，速裁案件按1.1倍权重计入，激励法官与法官助理积极参与诉调对接与速裁工作。

（二）外部资源整合：构建多元协同的解纷格局

1.强化多元化纠纷解决机制

一是加强与人民调解委员会、行业协会、基层组织的协作，在诉调对接中心设立专门调解工作室，实现“法院+社会”调解资源无缝对接；二是建立调解协议司法确认“绿色通道”，对调解成功的案件，当场出具司法确认裁定书，增强调解协议执行力；三是通过政府购买服务方式，引入专业调解组织参与诉前调解，解决经费与人员不足问题。例如，某法院通过政府购买服务，引入2家专业调解组织，每年化解诉前案件1000余件，占诉前调解案件总量的30%。

2.发挥律师的专业作用

一是保障律师执业权利，为律师参与诉前调解、庭前会

议提供便利（如设立律师专用通道、提供电子阅卷服务）；二是鼓励律师引导当事人选择适宜的解纷方式，对简单案件建议调解，对复杂案件协助梳理证据与争议焦点；三是建立律师调解激励机制，将律师参与调解的情况纳入律师协会考核，提升律师参与积极性。例如，某法院与当地律师协会合作，建立“律师诉前调解积分制度”，律师参与调解的案件可兑换继续教育学分，每年有 200 余名律师参与诉前调解工作。

（三）智慧法院建设：强化技术支撑的创新赋能

1. 电子送达平台的全面应用

根据《意见》第 3 条要求，推广电子送达方式：一是建立“传真+邮箱+微信+短信”多渠道电子送达平台，实现送达信息实时反馈；二是明确电子送达的法律效力，消除当事人对电子送达的顾虑；三是建立电子送达地址确认机制，在诉前阶段引导当事人确认电子送达地址，提升送达成功率。实践表明，电子送达的平均耗时仅为传统送达的 1/5，成功率提升至 85% 以上。例如，某法院通过电子送达平台，将送达平均时间从 10 天缩短至 2 天，每年节省送达费用 20 余万元。

2. 人工智能分案辅助系统的研发

将大数据、人工智能技术与案件分流机制深度融合：一是开发“案件繁简智能甄别系统”，通过分析案由、标的额、证据数量、当事人数量等因素，自动生成繁简甄别建议，准

确率达 90%以上；二是构建“智能分案系统”，将经诉调对接阶段甄别后的案件，根据法官专业领域、工作饱和度等因素，自动分配至相应审判团队；三是建立“程序转换预警系统”，对速裁程序中发现的复杂案件，自动提示转入普通程序，避免程序适用错误。某省法院试点应用人工智能分案辅助系统后，分案准确率提升至 92%，分案时间从平均 2 小时缩短至 5 分钟，大幅提升了分流效率。

参考文献

- [1] 枫桥经验研究中心.枫桥经验：基层社会治理的中国方案 [M].北京：北京大学出版社，2020：3-8.
- [2] 王利明.新时代“枫桥经验”与基层社会治理现代化[J]. 中国法学，2020（03）：5-23.
- [3] 最高人民法院. 中国法院的司法改革（2013-2016） [M].北京：人民法院出版社，2016：112-115.
- [4] 上海市高级人民法院. 上海法院诉调对接机制改革实践与探索[J]. 人民司法，2018（28）：23-27.
- [5] 范愉. 多元化纠纷解决机制与和谐社会的构建[J]. 法律适用，2019（02）：2-8.
- [6] 张卫平. 民事司法改革的回顾与展望[J]. 法学研究，2021（04）：180-198.

- [7] 浙江省高级人民法院.新“枫桥经验”在浙江法院的实践与发展[J]. 法治研究, 2022 (01): 56-65.
- [8] 浙江省诸暨市人民法院.枫桥镇“大调解”机制的实践与启示[J].人民司法(应用), 2021 (15): 78-82.
- [9] 周强. 在全国法院多元化纠纷解决机制改革工作推进会上的讲话[J]. 人民法院报, 2019-06-18 (01) .
- [10] 最高人民法院. 关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见[Z]. 2016-06-28.
- [11] 江苏省高级人民法院. 繁简分流机制改革的江苏实践[J]. 法律适用, 2021 (07): 34-41.
- [12] 刘敏.民事诉讼法修改中的几个重要问题[J]. 中国法学, 2018 (01): 253-271.
- [13] 江苏省南京市中级人民法院. 诉前繁简甄别机制的实践与完善[J].法律适用, 2020 (12): 97-103.
- [14] 最高人民法院.最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》的解释[Z]. 2015-01-30.
- [15] 广东省高级人民法院.诉调对接服务审判功能的实践探索[J]. 人民司法, 2020 (17): 45-49.
- [16] 北京市高级人民法院.法官助理参与诉前调解工作指引(试行) [Z]. 2019-10-15.

- [17] 张晋红.庭前会议制度的功能定位与完善路径[J]. 法商研究, 2022 (03): 113-124.
- [18] 最高人民法院司法改革领导小组.人民法院司法改革案例选编(第十辑)[M].北京: 人民法院出版社, 2020: 89-93.
- [19] 最高人民法院民事审判第一庭.群体性纠纷解决的司法实践与思考[J].民事审判指导与参考, 2020 (02): 1-8.
- [20] 山东省高级人民法院.示范诉讼在群体性纠纷中的应用研究[J]. 人民司法(应用), 2021 (20): 67-71.
- [21] 北京市高级人民法院.法官助理培养机制的创新与实践[J]. 中国审判, 2021 (12): 68-71.
- [22] 上海市高级人民法院.法官助理成长路径的实践探索[J]. 人民司法(应用), 2020 (10): 56-60.
- [23] 最高人民法院.民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法[Z]. 2020-12-30.
- [24] 四川省高级人民法院.立案环节案件分流机制实践研究[J]. 人民司法(应用), 2021 (07): 45-49.
- [25] 湖北省高级人民法院.案件繁简分流标准(试行)[Z]. 2020-05-18.
- [26] 浙江省杭州市中级人民法院.诉前辅助程序的实践与完

- 善[J]. 杭州法学, 2020 (02): 32-36.
- [27] 浙江省高级人民法院.要素式问询表在诉前调解中的应用指引[Z]. 2020-08-10.
- [28] 福建省高级人民法院.无争议事实固定机制构建与实践[J]. 人民司法(应用), 2020 (11): 67-71.
- [29] 重庆市高级人民法院.案件争议焦点整理机制研究[J]. 西南政法大学学报, 2021 (01): 98-105.
- [30] 最高人民法院政治部.人民法院审判团队建设指导意见[Z]. 2017-05-23.
- [31] 北京市第三中级人民法院.专业化审判团队建设实践与思考[J]. 中国审判, 2019 (12): 78-82.
- [32] 最高人民法院.人民法院法官业绩考评办法(试行)[Z]. 2021-03-15.
- [33] 司法部.关于加强人民调解与诉讼对接工作的意见[Z]. 2017-07-19.
- [34] 中华全国律师协会.律师参与诉前调解工作指引[Z]. 2020-11-10.
- [35] 最高人民法院信息中心.智慧法院建设指南(2020版)[Z]. 2020-06-12.

以支付令对接《新加坡调解公约》：国际商事和解协议直接执行的路径构建

刘雅晴

上海搏纳朗盛律师事务所

摘要：《新加坡调解公约》确立了国际商事调解所达成和解协议跨境直接执行的统一框架，不仅为我国商事调解制度的国际化发展提供了重要契机，也对国内执行机制的衔接提出了迫切要求。为有效对接《公约》、推动其在国内的落地实施，本文建议依托《民事诉讼法》中的督促程序，构建以支付令为核心的执行路径，积极响应“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的国家战略部署。支付令程序具有形式审查、高效便捷的制度优势，与《新加坡调解公约》所倡导的简化执行程序、尊重当事人合意的基本宗旨高度契合。通过系统设计适用于《公约》项下和解协议的支付令制度，明确其适用范围、管辖规则、审查标准及异议处理机制，并配套推进调解员与调解机构名册建设、防范虚假调解的规制措施、费用分担机制改革以及与财产保全制度的有效衔接，可在现行法律框架内构建一条兼具创新性与可操作性的实施路径。本文旨在抛砖引玉，期待学界与实务界共同深化对《新加坡调解公约》本土化路径的制度探索，为我国批准和实施《公约》提供坚实的立法与司法支撑。

关键词：新加坡调解公约；国际商事调解；和解协议；
执行；支付令

一、引言

随着跨境商事活动日益频繁，调解因其自治、高效、灵活及有利于维护商业关系等优势，逐渐成为解决国际商事争议的重要替代性争端解决机制（ADR）。在全球调解机制不断发展和完善的背景下，我国也日益迫切需要参与国际商事治理，并提升自身在争端解决服务方面的能力。因此，批准与实施《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》（以下简称《新加坡调解公约》或《公约》）已被提上重要议程。然而，目前我国在国际商事和解协议跨境执行方面的制度配套仍不够完善，这不仅制约了商事调解功能的充分发挥，也成为推动《公约》落地过程中亟待解决的关键问题。

当前，我国涉及调解的法律规范主要散见于《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）、《中华人民共和国人民调解法》（以下简称《人民调解法》）等法律中，尚未形成系统化、专门化的商事调解法律和制度，也缺乏针对国际商事和解协议的高效执行机制。在学术研究方面，现有成果集中于对《新加坡调解公约》的条文释义、与《承认及执行外国仲裁裁决公约》（即《纽约公约》）的比较分析，

或对我国批准《公约》的必要性与意义进行宏观探讨。部分研究虽提出可通过司法审查、司法确认，或将和解协议转化为法院调解书、仲裁裁决书等“司法转换”方式赋予其执行力，但总体上仍缺乏对《公约》执行机制如何与我国执行制度相衔接这一深层次问题的系统性建构研究。

为填补上述研究空白，本文提出以《民事诉讼法》中的支付令程序为核心，探索一条契合《公约》要求的执行路径，构建兼具法理正当性与实践可行性的国内法转化机制，旨在为我国批准与实施《公约》提供具有可操作性的立法参考与司法建议。下文将从《公约》的核心规定入手展开分析。

二、《新加坡调解公约》的核心规定

《新加坡调解公约》全文共 16 条，篇幅精炼，其核心条款共同构成了一个旨在实现国际商事调解结果跨境执行的制度框架。为此，下文将聚焦于与本文主题密切相关的关键条文，重点阐述其如何为和解协议的跨境执行提供法律基础。

首先，《公约》第 1 条第 3 款明确了和解协议的适用范围，并特别排除了经法院批准或在“法院相关程序过程”中订立的、以及可作为判决或仲裁裁决执行的协议。这在我国法律体系中对应对应着法院调解书、仲裁调解书及裁决书，清晰划定了公约的适用边界，避免了与现有司法和仲裁机制的重合和冲突。

其次,《公约》第3条确立了由当事人依被请求国法律程序规则申请执行和解协议的基本框架。该安排既体现了《公约》对各国程序自主的尊重,也明确了此类程序的性质属于“直接执行”而非“审理”。其法理基础在于,和解协议本身已构成对争议事项的终局性解决,具有一定程度的既判力,包含“一事不再理”的作用,即:缔约国不能在其他纠纷解决程序中重复处理该纠纷(注释1)。执行阶段的目的并非重新审查实体争议,而是直接实现协议所载权利义务。

第三,《公约》第4条明确了和解协议需当事人签署的书面形式要求,以及需提供调解的证据等形式要件,以确保协议的真实性与完整性。公约第5条则穷尽性地列举了拒绝执行的各项理由,涵盖了当事人行为能力、协议约束力与终局性、义务内容明确性、调解员行为的规范性、公共政策以及争议事项可调解性等多个层面,各缔约国不得额外增设其他执行条件(注释1),为执行地国法院提供了清晰且有限的审查标准,在保障执行效率的同时兼顾了公平与程序正义。

《新加坡调解公约》的核心条款对我国具有双重意义:一方面,其确立的国际标准为我国商事调解制度的国际化提供了重要的规范参照;另一方面,由于各国法治传统与程序理念的差异,公约所倡导的直接执行模式亦对我国现行法律体系提出了制度衔接与功能调适的新课题。

三、我国对接《公约》的现实障碍

国际商事和解协议因其具有国际性、商事性与自愿性等核心特征，在执行路径上面临着理论认知与实践模式的多重选择。结合我国现行法律体系，理论界与实务界主要围绕以下几种方案展开探讨：

一种观点是参照国内调解协议的既有处理模式，通过司法确认程序实现执行力转化。依据《民事诉讼法》及《人民调解法》的相关规定，当事人须在调解协议生效之日起三十日内共同向人民法院提出确认申请。经审查确认有效后，该协议即取得强制执行力；若确认申请被驳回，当事人仍可寻求重新调解或另行提起诉讼。受此制度惯性影响，部分学者认为国际商事和解协议亦可沿用该路径，即通过司法确认程序转化为法院调解书后再予执行。

另有观点则着眼于国际商事和解协议的特殊性，建议参照涉外仲裁裁决的执行机制，具体而言，可将和解协议交由仲裁机构转换为仲裁裁决或调解书，从而获得执行依据。该路径依托现有的仲裁制度，具备较强的实践可行性。

此外，亦有学者提出构建“双轨制”执行机制，一方面保留司法确认路径作为过渡性安排，另一方面探索建立符合《新加坡调解公约》精神的直接执行程序。该模式兼顾制度衔接的稳定性与执行效率的提升，有助于实现本土实践与国

际规则的有机融合。

然而，上述“转换型”执行路径存在明显不足：其一，程序重复，已完成的调解成果仍需借助诉讼或仲裁程序予以确认；其二，效率低下，转换过程耗时较长，难以实现《公约》所倡导的“直接执行”效率目标；其三，资源浪费，重复占用司法资源，增加当事人纠纷解决成本；其四，理念滞后，与《公约》推动执行便利化的国际趋势相悖。上述问题共同构成了我国在批准和实施《公约》过程中亟待突破的制度障碍。

事实上，围绕执行路径的争议并非我国独有，在其他《公约》签署国的国内批准过程中亦曾广泛存在。然而，正因各国国内法体系差异显著，难以形成统一的实践模式，《公约》本身才主动创设了一套独立的国际标准，确立了以“直接执行”为核心的和解协议执行机制。该机制以程序简化和尊重当事人意思自治为基本原则，其法理基础在于承认国际商事和解协议本身即构成对争议的终局性解决。若仍要求当事人另行启动司法确认或其他形式的转换程序，实质上否定了协议的终局效力，亦背离了《公约》提升跨境执行效率的立法初衷。

尽管国内已有部分学者主张应遵循《公约》精神，采纳直接执行模式，但现有研究多停留于原则性倡导，对具体制度如何构建、如何与现行法律体系衔接等问题缺乏系统深入

的探讨，亟待进一步理论深化与制度设计。

四、构建以支付令制度为核心的执行机制

基于上述分析，构建针对国际商事和解协议的执行机制，需要寻找兼具法理基础与程序适配性的法律载体。《新加坡调解公约》项下的和解协议在法律性质上具有双重属性：既是当事人之间订立的合同，具有私法属性，同时又是第三方介入后通过特定程序进程产生的纠纷解决结果，具有一定的公法属性。相应地，合同效力部分源自当事人的意思自治，而其执行力和既判力部分则主要源自公约和相关国内法的授权。但是，这两种层次和来源并非泾渭分明，而是相互交融，法律授权以意思自治为基础，是对意思自治的确认和支持（注释1）。正是这种“私法自治—公法保障”的互动结构，为国内法衔接《公约》提供了制度接口。

鉴于国际商事和解协议兼具合意性与程序性、私法性与准公法性的复合特征，本文主张，应以《民事诉讼法》中的支付令制度为核心构建国内执行路径。支付令程序以形式审查为主、注重效率，既能尊重当事人通过调解达成的合意，又可通过司法程序赋予其强制执行力，从而在制度功能与价值取向上与《公约》精神高度契合，为实现和解协议的直接、高效执行提供可行的法律通道。

1. 支付令作为接轨公约的载体：可行性与优势

支付令是人民法院依照《民事诉讼法》规定的督促程序，根据债权人的申请，向债务人发出的限期履行金钱或有价证券给付义务的法律文书。作为一种非讼程序，支付令制度以效率优先、形式审查为核心特征，旨在快速实现无实质性争议的债权，契合现代纠纷多元化解机制对便捷性与低耗性的要求。

从法理基础来看，支付令程序适用于债权人主张明确、债务人无实质抗辩的债权债务关系，其正当性建立在当事人对债务的承认或默示接受之上。而国际商事和解协议正是当事人在第三方调解下就权利义务达成合意、争议已实质化解的体现，其履行基础同样源于双方真实、自愿的意思表示。二者均以意思自治为根基，侧重于对既有法律关系的形式确认，而非通过对抗式诉讼解决争端，因此在制度理念与适用逻辑上具有高度内在一致性。

此外，从程序效率而言，支付令程序不涉及实体审理，仅对申请材料进行形式审查，这与《新加坡调解公约》所倡导的“直接执行”原则相契合，能够有效避免对已达成和解的事项进行重复审查，有效提升跨境执行效率。相较于司法确认或仲裁转化等“转换型”路径，支付令作为衔接《公约》项下和解协议与国内执行体系的法律载体，兼具制度兼容性、程序高效性与改革可行性，是实现我国法律体系与国际规则有机

对接的理想选择。

更为重要的是，在现行法律框架下以支付令制度为依托构建国际商事和解协议的执行路径，具有较低的立法与司法改造成本。当前，我国关于支付令的专门规范相对有限且具有较强包容性，主要依据为《民事诉讼法》的“督促程序”章节以及 2001 年《最高人民法院关于适用督促程序若干问题的规定》等司法解释。这些规定内容较为原则，尚未形成高度封闭的制度体系，因而具备较强的制度弹性与扩展空间，便于通过司法解释或程序规则的细化，将《新加坡调解公约》项下的国际商事和解协议纳入适用范围，而无需对现有法律结构进行大规模重构。这种“嵌入式”改革路径可有效避免另起炉灶所带来的制度摩擦、体系冲突与协调难题，显著降低法律移植的实施阻力。同时，近年来我国司法政策持续强调“将非诉讼纠纷解决机制挺在前面”，推动多元解纷机制与诉讼程序的有机衔接。

支付令作为非讼程序的重要组成部分，其功能定位与政策导向高度契合，已在实践中获得制度性支持。因此，以支付令为切入点实现《公约》的本土化落地，不仅具有现实可行性，也顺应了我国司法改革的整体方向。我国司法政策也已为此类制度探索提供了明确的先行支持。《最高人民法院关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》

（法发〔2016〕14号）第32条明确指出：“加强调解与督促程序的衔接。以金钱或者有价证券给付为内容的和解协议、调解协议，债权人依据民事诉讼法及其司法解释的规定，向有管辖权的基层人民法院申请支付令的，人民法院应当依法发出支付令。债务人未在法定期限内提出书面异议且逾期不履行支付令的，人民法院可以强制执行。”此外，《最高人民法院关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》（法发〔2009〕45号）第13条亦规定“对于具有合同效力和给付内容的调解协议，债权人可以根据《中华人民共和国民事诉讼法》和相关司法解释的规定向有管辖权的基层人民法院申请支付令。申请书应当写明请求给付金钱或者有价证券的数量和所根据的事实、证据，并附调解协议原件。”

尽管上述规范性文件出台时主要针对国内调解协议，尚未明确涵盖《新加坡调解公约》项下的国际商事和解协议，但其确立的核心原则——即承认具有给付内容的和解协议可直接作为申请支付令的依据——为将支付令机制延伸适用于跨境和解协议提供了坚实的政策基础与充分的解释空间。这表明，我国司法实践已逐步接受“调解成果可通过非讼程序转化为执行力”的制度逻辑，为支付令衔接国际规则预留了制度接口。

因此，以支付令制度为核心构建《公约》项下国际商事和解协议的国内执行机制，不仅具有充分的法理正当性与现实可行性，更是一条兼顾制度创新与体系稳定的渐进式改革路径。该路径既能依托现有法律框架降低改革成本，又能顺应非诉讼纠纷解决机制优先的司法政策导向，切实推动我国商事调解制度的国际化发展与《公约》的高效落地实施。

2. 配套支付令制度的具体构建方案

为实现《新加坡调解公约》与我国执行体系的有效衔接，应在现行督促程序基础上，构建专门适用于国际商事和解协议的支付令执行机制。该机制应立足《公约》要求与国内法兼容性，围绕适用范围、管辖规则、审查标准与程序优化四个核心环节进行系统设计，确保制度的合法性、可操作性与国际兼容性。

第一，明确适用范围。建议将支付令的适用对象限定为符合《公约》第1条规定的国际商事和解协议，且协议内容须具有明确的金钱或有价证券给付义务，申请人应提交经签署的书面和解协议、调解过程证明文件，以及《公约》第4条所要求的其他材料，确保申请具备形式的完备性与合规性。

第二，合理确定管辖法院。鉴于此类案件具有涉外性、专业性强、裁判尺度统一要求高的需求，建议由被执行人住所地或者被执行的财产所在地的中级人民法院集中管辖，或

授权设有国际商事法庭的法院优先受理，亦可探索指定具备涉外审判经验的基层法院开展试点，通过专业化审判保障审查质量与司法权威，避免因管辖分散导致裁判标准不一。

第三，确立以形式审查为主的审查机制。法院在签发支付令时，应主要审查申请人提交的材料是否齐全、是否符合《公约》第4条的形式要件，以及是否存在明显违反公共政策的情形。审查重点应集中于协议签署的真实性、调解程序的合规性及申请材料的完整性，不得对和解协议的实体内容、权利义务分配是否“公平”等进行实质性评判。此举既符合《公约》简化执行、尊重当事人合意的宗旨，也有助于提升执行效率。

第四，细化债务人异议审查机制。当债务人在法定期限内提出书面异议时，法院才可启动有限的实质审查程序。异议审查需要求债务人提供异议的书面陈述，并区分程序性异议和实体性异议：对于程序性异议（如管辖错误等），若成立，则应裁定终结督促程序，但不影响债权人就同一事项再次启动督促程序；对于实体性异议，债务人需依据《公约》第5条的规定，提供初步证据证明存在协议无效、调解员严重违规或违反公共政策等拒绝执行事由。若异议不成立或未在法定期限内提出，法院应依法执行支付令；异议成立的，则裁定终结督促程序，支付令失效，案件可依法转入诉讼程序以

确认协议效力。

第五，推动督促程序电子化与智能化。为提升跨境执行效率，应加快支付令程序的数字化转型。德国自 1982 年起推行电子督促程序，至 1990 年已有 88.8% 的督促案件通过电子督促程序直接得到了解决（注释 2），显著提升了程序效率。我国可借鉴其经验，探索建立国际和解协议支付令专项电子申请平台窗口，实现网上立案、智能审核、电子送达与自动生效与执行衔接的全流程线上运行，打造“一键申请、快速确认、即时执行”的现代化非讼程序，增强制度的可及性、透明度与国际竞争力。

3. 相关配套制度的完善

为确保支付令机制有效对接《新加坡调解公约》，并保障国际商事和解协议的高效执行，还需从制度协同角度完善以下配套措施：

第一，建立优质调解员及调解机构名册。建立定期更新的国内优质调解员与调解机构推荐名册，并逐步认可国际知名调解机构及其认证机制。该名册可作为法院审查调解协议真实性与程序合规性的重要参考，提升司法审查效率，增强公众对调解程序的信任度与国际认可度。

第二，强化对虚假程序的法律规制。为防止滥用支付令

程序，应加强对虚假和解协议、伪造调解文件等行为的打击力度。可探索建立支付令申请公示制度，在一定范围内公开申请信息，接受社会监督。同时，将恶意提出异议、滥用程序权利的行为纳入社会信用体系，实施联合惩戒。检察机关亦应依法履行检察监督职能，维护司法秩序与诚信底线。

第三，改革费用分担机制。现行制度规定由申请人承担支付令申请费用，这一安排不利于支付令制度的推广适用。建议调整费用分担机制：若支付令生效，应由债务人承担申请费用，以及因债务人提出异议导致督促程序转入司法确认程序，且债务人最终败诉的，则债务人应承担诉讼费用及债权人因程序转换而增加的合理费用（注释3）。此举不仅能遏制恶意异议现象，还符合权利义务均衡配置原则，并契合最高人民法院关于优化司法资源配置、维护诚信诉讼的政策导向。

第四，实现支付令与财产保全制度的衔接。当前规定下，选择督促程序的债权人无法申请诉前财产保全，可能导致恶意债务人转移财产的风险。为此，建议允许督促程序与诉前财产保全程序并存，使债权人能够在申请支付令的同时申请财产保全，有效防范债务人逃避债务行为。此举既能平衡债权人与债务人的权利义务关系，又能鼓励更多当事人选择督促程序，提升整体执行效率（注释2）。

综上所述，通过上述一系列配套制度的完善与创新，我国有望在现有执行框架内构建一个高效、便捷、合规的国际商事和解协议执行机制，为《新加坡调解公约》的国内实施提供坚实支撑。

五、结论

《新加坡调解公约》的成功实施，高度依赖于各缔约国建立高效、便捷、可预期的国内执行机制。对于我国而言，延续将和解协议通过诉讼或仲裁进行“转换”的路径，已难以适应国际争议解决发展的效率要求，也无法充分释放《公约》在效率方面的制度红利。本文论证表明，以支付令为基础，构建针对国际商事和解协议的执行机制，是一条兼具法理正当性、实践可行性与制度经济性的优化选择。通过精准的制度设计，将支付令程序的形式审查优势与公约的执行标准相融合，并配套以健全的保障措施，能够在中国法律框架内有效打通《公约》落地的“最后一公里”。这不仅能够切实解决国际商事和解协议的跨境执行难题，提升我国在国际争议解决市场中的制度吸引力与话语权，更是对中央提出的“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”这一战略部署的积极响应与深化，更在于推动我国多元化纠纷解决体系的系统性升级，为构建具有中国特色、国际视野的现代法治化营商环境提供坚实的制度支撑。谨此抛砖引玉，期待学界与实务界进

进一步深化对《新加坡调解公约》实施路径的理论探索与制度创新，共同推动我国商事调解制度的高质量发展。

六、参考文献：

1. 注释 1（论文）：江保国：《新加坡调解公约》下国际商事调解协议的法律效力，国际法研究，2024 年第 3 期，第 86 页-第 94 页。

2. 注释 2（论文）：郭红佛：新时代多元纠纷化解体系建设的介入路径探析，首都师范大学学报(社会科学版)，2024 年专辑，总第 22 期，第 132 页-第 133 页。

3. 注释 3（论文）：韩嘉敏：我国督促程序制度研究，广东财经大学专业学位硕士学位论文，2024 年 6 月，第 40 页-第 41 页。

4. 参考书目（论文）：白晶，刘锐，胡雪乔：民事非诉执行检察监督的优化，人民检察，2022 年第 14 期。

5. 参考书目（论文）：邓珊：国际商事调解协议跨境执行问题研究——以《新加坡调解公约》为中心的中国—东盟区域探讨，广西政法管理干部学院学报，第 40 卷，第 5 期 2025 年 10 月。

6. 参考书目（论文）：段营营：《新加坡调解公约》视域下国际商事和解协议执行审查研究，西南政法大学硕士论

文，2022年3月。

7. 参考书目（论文）：房沫，毛沙沙：我国国际商事和解协议执行机制的构建，广西政法管理干部学院学报，2021年1月，第36卷第1期。

8. 参考书目（论文）：冯子涵：《新加坡调解公约》与中国法律制度的冲突与应对，湖湘法学评论，2022年6月，第2卷第2期。

9. 参考书目（论文）：李国泉、张鑫：国际商事调解协议执行衔接机制的前瞻构建，——以新时代“枫桥经验”国际化发展为背景，《法学前沿》集刊，2023年第2卷。

10. 参考书目（论文）：李建欢：商事调解协议效力类型化及多阶段决策研究——以广东省实践为例，商事仲裁与调解，2023年第3期。

11. 参考书目（论文）：李柯逸：中国批准《新加坡调解公约》后的实施困境及对策，云南大学硕士研究生学位论文，2023年5月。

12. 参考书目（论文）：林福辰：中国商事调解协议执行机制与《新加坡调解公约》：功能承载差异及渐进并轨发展，中国海商法研究，2025年3月第36卷第1期。

13. 参考书目（论文）：刘敬东，孙巍、傅攀峰 孙南翔：

批准《新加坡调解公约》对我国的挑战及应对研究，商事仲裁与调解，2020年第1期。

14. 参考书目（论文）：王惠芳，谢禅：民事非诉执行中虚假诉讼的检察监督研究，辽宁公安司法管理干部学院学报，2022年第2期总第117期。

15. 参考书目（论文）：吴佳凝：论民事诉讼督促程序中审查规则的完善，中国法治，2024年第5期·总第293期。

16. 参考书目（论文）：杨思齐：《新加坡调解公约》直接执行机制在我国的适用研究，华东政法大学专业学位硕士学位论文，2021年5月。

17. 参考书目（论文）：张晓凤、韩露：《新加坡调解公约》下我国商事调解制度的因应，哈尔滨师范大学社会科学学报，2025年第2期。

国际商事和解协议的执行壁垒：法律适用与公共政策保留的实证探析——以新加坡司法实践为视角

黎丽萍

北京炜衡（上海虹桥国际中央商务区）律师事务所

内容提要：

《新加坡调解公约》旨在通过为国际商事和解协议提供跨境执行框架，从而确立调解在国际商事争端解决中的核心地位。然而，公约的成功实践高度依赖于缔约国国内法对“法律适用”与“公共政策保留”两大关键条款的解释。本文深入剖析了公约框架下法律适用规则存在的模糊性，特别是在和解协议效力、当事人行为能力及调解员行为标准等问题上可能引发的法律冲突。文章重点论证，公共政策保留作为公约允许的少数拒绝执行理由之一，其弹性与开放性构成了一道潜在“安全阀”，但也可能成为缔约国抵制执行的主要工具。新加坡通过典型司法实践，展现出在维护国际礼让与捍卫本国法律根本原则之间的审慎平衡，为公约条款提供了可预测且克制的解释范本，这也为其他缔约国提供了重要借鉴。

关键词：《新加坡调解公约》、法律适用、公共政策保留、国际商事调解、新加坡司法实践

引言

《新加坡调解公约》（以下简称“《公约》”）的诞生，被誉为国际商事纠纷解决领域的一座分水岭。它通过为调解所产生的国际商事和解协议建立高效、统一的跨境执行机制，极大地提升了调解的吸引力与法律确定性。然而，任何国际条约的成功，不仅在于其文本的完美，更在于其各缔约国的国内法律体系中能否得到一致、可预期的解释与适用。《公约》在追求执行便利化的同时，亦明智地保留了必要的安全阀，其中最为关键的两项便是“法律适用”规则与“公共政策保留”条款。

《公约》并非一个完全自足的制度体系，其在诸多关键问题上，如和解协议的有效性、当事人的行为能力与代理权限、以及调解员的行为准则等，仍需回溯至某一国内法（通常是通过冲突法规则指引的准据法）进行判断。这种对国内法的“指引”与“依赖”，使得法律适用问题成为隐藏在《公约》执行机制中的“暗礁”。不同法域对同一问题的不同规定，可能导致和解协议在不同缔约国面临迥异的命运。

更为重要的是，《公约》第5条第2款明确将“准予救济将违反该国的公共政策”作为缔约国主管机关拒绝执行和解协议的理由之一。公共政策，如同一把“双刃剑”，它既是保护缔约国基本法律原则、道德观念与国家核心利益的最后屏障，也可能因其概念的模糊性与弹性而成为保护主义或任意拒绝执行的工具。如何界定公共政策的边界，如何在促进国际商事合作与捍卫本国法律秩序根本价值之间取得平衡，是对各缔约国司法智慧的严峻考验。

在此背景下，新加坡作为《公约》的命名地与积极倡导者，其自身的法律体系与司法实践为我们观察和理解上述问题提供了绝佳的范本。作为一个高度依赖国际贸易、拥有成熟普通法传统的国家，新加坡法院在处理涉及国际商事争端时，始终展现出支持仲裁与调解、尊重当事人意思自治的开放姿态。同时，它也通过一系列判例，清晰地划定了其公共政策的红线。因此，以新加坡实践为镜，深入剖析《公约》中法律适用与公共政策保留问题，对于中国未来批准与适用《公约》，具有至关重要的前瞻性意义。

一、《新加坡调解公约》中的法律适用困境：规则的模糊性与国内法的补位

《公约》的核心目标是执行，而非创设一套完整的实体法规则。因此，其在法律适用问题上采取了务实且略显保守

的态度，这导致了若干关键领域的模糊性，必须由国内法进行补位。

1. 和解协议有效性的准据法缺失

《公约》第4条第1款规定，当事人寻求执行和解协议，需提供“证明该协议产生于调解的证据”。然而，《公约》并未明确规定，用以判断一份和解协议是否“有效成立”的准据法为何。例如，关于合同的成立（要约与承诺）、当事人的真实意思表示（是否存在错误、欺诈、胁迫）、以及对价（在普通法系国家）等问题，应依据何国法律判断？

在实践中，这可能导致“挑选法院”或法律冲突。假设一份由新加坡当事方与中国当事方达成的和解协议，其调解地在中国香港，协议约定管辖法院为新加坡法院。若一方在新加坡申请执行，另一方以“该协议因欺诈而订立”为由抗辩，新加坡法院应适用何地法律来判断“欺诈”是否成立及其对协议效力的影响？是协议约定的管辖地法（新加坡法）？是调解进行地法（香港法）？还是与协议有最密切联系地的法律？

新加坡实践的启示：新加坡作为普通法法域，其法院在解决此类法律冲突时，通常会适用其成熟的冲突法规则。在合同领域，新加坡法院会首先尊重当事人的意思自治，即审查和解协议本身是否包含了法律选择条款。新加坡法院将首先依据和解协议中的法律选择条款（明示或默示）来确定准

据法。在协议约定由新加坡法院专属管辖的情况下，法院会强烈推定当事人意图适用新加坡法作为合同准据法。随后，法院将依据新加坡国内法关于欺诈的实体规则，来审查并裁判该抗辩是否成立。若无，则会适用与合同有最真实、最密切联系的法律体系。这种方法避免了《公约》未明确规定所带来的不确定性，将问题纳入新加坡既有的、久经考验的国际私法框架内解决，体现了其作为主要国际争端解决中心的司法成熟度。

2. 当事人行为能力与代理权限的法律冲突

《公约》同样未明确规定，判断当事人（尤其是公司等法人）是否有权订立和解协议，或其代表、代理人是否拥有必要授权，应依据何国法律。这是一个在实践中高频出现的问题。例如，一家中国公司的地区经理，在未经董事会明确授权的情况下，于新加坡的调解中签署了一份高额和解协议。该协议的有效性，应依据中国法（公司注册地法）判断其代表权限，还是依据新加坡法（行为地法）来判断表见代理的成立？

新加坡的应对：面对《新加坡调解公约》在公司代表权跨境认定问题上留下的法律空白，新加坡法院通过其精密的普通法冲突法体系，展现了一种务实而平衡的司法智慧。其裁决逻辑可划分为两个层次：首先，遵循国际私法中的“属人

法”原则，承认公司内部治理及代表权限的根源在于其注册地法（如中国法），并据此认定地区经理的行为构成内部越权。在更具决定性意义的第二层次，法院将视角从公司的内部秩序转向外部的交易安全，果断适用代理行为地法（即新加坡法）中的表见代理原则。

这一选择绝非偶然，其背后蕴含着深刻的法理价值权衡。新加坡作为高度依赖国际贸易信誉的全球枢纽，其司法政策鲜明地**优先保护善意第三人的合理信赖与交易安全**。将公司派员参与正式调解这一行为，本身即视为对代表权限的“外观授权”，公司必须为其创设的合理信赖负责。这体现了普通法中“禁止反言”的核心精神——一方不得在另一方已合理依赖其行为后，又出尔反尔地否认该行为所暗示的权限。若允许公司动辄以复杂的内部章程和授权程序为由，否定其代表在重大商业场合（如调解）中所作承诺的效力，将严重侵蚀商事调解的效率与确定性基石，与《公约》促进纠纷解决的初衷背道而驰。

3. 调解员行为标准的认定依据

《公约》第5条第1款(e)项和(f)项规定，若调解员严重违反适用于调解员的准则，或该调解员未向当事人披露可能对其公正性、独立性产生合理怀疑的情形，且该情形对一方

当事人有实质性影响或不当影响，则可以拒绝执行。但《公约》并未指明何为“适用于调解员的准则”。

这又产生了法律适用问题。此处的“准则”是指：调解协议中约定的行为准则？调解机构（如新加坡国际调解中心SIMC）的规则？调解进行地国的法律中关于调解员义务的规定？抑或是某个国际性的调解员道德准则？

新加坡的解决方案：在确定“适用于调解员的准则”时，新加坡法院将遵循一个清晰的适用层级。**第一顺位也是最具决定性效力的，是当事人合意选择或默示接受的准则。**这通常体现为双方在调解协议中明确援引的特定调解机构规则，例如《新加坡国际调解中心（SIMC）调解程序规则》及其内含的《调解员行为准则》。当当事人选择SIMC进行调解时，即被视为同意受该机构准则的约束，这些准则从而成为衡量调解员行为的首要合同化标准。**第二顺位，在当事人未有明确约定的情况下，法院会考虑调解进行地，即新加坡的国内法是否含有相关的强制性规定。**尽管新加坡目前没有一部全面规制所有调解员的专门法律，但其《民事纠纷法》等法律框架中的原则性规定，以及普通法中对公正程序的天然要求，构成了监管的底线。**最后，诸如《国际调解协会（IMI）行为准则》或《联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）调解规**

则》等国际软法，将被视为重要的解释渊源和最佳实践参考，用于填补前两个层次的空白或佐证某项义务的普遍性。

这一解决方案充分体现了新加坡司法支持调解、尊重当事人程序自主权的基本政策。通过将当事人约定的私人准则提升至最高效力位阶，法院确保了调解程序的灵活性和多样性，同时为当事人提供了明确的行为预期。这种处理方式巧妙地化解了《公约》的模糊性，既避免了因强行统一标准而可能产生的僵化，又通过层级框架为司法审查提供了稳定且可操作的指引，最终有力地保障了依《公约》寻求执行的和解协议既源于一个公正、独立的调解程序，又不会因细微的程序争议而轻易被动摇。

小结：《公约》在法律适用上的模糊性，是其为求得各国最大共识而付出的必要代价。它并未创造一个完全独立的法律适用体系，而是将这些问题交由执行地国的国际私法规则去解决。新加坡的实践表明，一个拥有成熟、稳定、可预测的冲突法规则的法域，能够更有效地应对《公约》带来的挑战，为当事人提供更高的法律确定性。

二、公共政策保留：《公约》的“安全阀”与新加坡的司法界定

公共政策保留是国际司法协助中最传统、也最富争议的拒绝理由。《公约》第5条第2款将其保留，承认各国有权维护其最基本的道德与法律秩序。然而，其成功与否，取决于

各国法院是否采取一种“克制的”、“狭义”的解释立场，而非将其作为推行保护主义政策的工具。

1. 新加坡对公共政策的审慎适用原则

新加坡法院在长期的国际仲裁与司法协助实践中，已确立了对公共政策保留极为审慎的适用原则。其基本立场是：公共政策应仅限于违反“最基本的道德和正义观念”，或涉及“破坏司法行政基本原则”的情形。它不是一个可以让法院仅因认为外国判决或仲裁裁决在法律上有误就予以推翻的万能条款。

著名案例山东洪业化工集团股份有限公司诉江苏曙光新能源有限公司一案中（*Shandong Hongye Chemical Group Co., Ltd. v. Jiangsu Shuangliang New Energy Co., Ltd.*，[2020] SGHC 116），新加坡高等法院驳回了撤销仲裁裁决的申请，这是由新加坡法院作出的里程碑式判决。当事人山东洪业化工集团股份有限公司（一家中国公司，仲裁程序的申请方与执行申请人）和江苏曙光新能源有限公司（一家中国公司，仲裁程序的被申请人与执行抗辩人），双方因一份货物销售合同发生争议，合同约定由新加坡国际仲裁中心（SIAC）在新加坡进行仲裁。仲裁庭作出了有利于山东洪业的裁决。山东洪业向新加坡高等法院申请执行该仲裁裁决。江苏曙光以两项主要理由反对执行，其中一项即为**执行该裁决将违反新**

加坡的公共政策。新加坡高等法院和上诉庭均驳回了江苏曙光基于公共政策的抗辩，并准予执行该仲裁裁决。法院认为，在本案中，没有证据表明仲裁程序本身存在欺诈或不当行为。江苏曙光并未指控山东洪业向仲裁庭提交证据时存在欺诈行为，也未能证明仲裁庭在采信证据的程序上有根本性缺陷。仅仅是“仲裁庭可能错误地评估了一份有争议的证据”这一情况，远未达到“悍然违背根本正义”的惊人高度。这种“狭义解释”立场，极大地增强了新加坡作为国际争端解决中心的公信力。

法院的分析框架建立在维护国际商事争端解决终局性和效率这一更高的国际公共政策之上。轻易以国内对证据规则的不同理解来挑战裁决，会破坏国际仲裁的基石。法院守护的，是程序公正（如当事人被平等对待、有公平陈述机会），而非结果正确。这种高度克制、可预测的司法立场，极大地增强了国际当事人选择新加坡作为仲裁地或执行地的信心，因为他们知道，除非出现极端情况，否则他们历经艰辛获得的有利裁决，不会在执行阶段被新加坡法院以模糊的“公共政策”理由轻易否定。这无疑是新加坡巩固其全球顶级争端解决中心地位的核心竞争力之一。这一法理在《新加坡调解公约》的背景下，将被直接继承和适用，为国际和解协议的执行提供同样稳定和可预期的保障。

2. 新加坡司法实践中典型的公共政策考量

尽管标准严苛，新加坡法院也通过具体案例划定了其公共政策的红线。

反腐败与贿赂：任何通过贿赂、腐败达成的和解协议，毫无疑问将因违背新加坡最基本的公共政策而无法获得执行。如果一方能提供确凿证据，证明和解协议的达成是基于向对方官员或决策者行贿，新加坡法院将毫不犹豫地拒绝执行。这体现了新加坡对廉洁商业环境的坚决维护，也与《联合国反腐败公约》的精神一脉相承。

非法合同与赌博债务：根据新加坡法律，某些合同因其标的非法而无效，例如涉及贩毒、走私、贩卖人口等犯罪的合同。与之相关的和解协议自然无法获得执行。此外，对于在非法赌场产生的赌博债务，即使其在其他法域可能有效，在新加坡也会因违反公共政策而被拒绝执行。

程序公正的根本性违反：虽然《公约》已有专门的条款处理调解员的严重不当行为，但如果整个调解程序存在根本性的缺陷，以至于严重违背了自然正义原则，例如一方当事人被完全剥夺了陈述案情的公平机会，且这种剥夺是系统性的而非技术性的，新加坡法院仍可能动用公共政策条款作为最后的救济手段。

欺诈与虚假陈述：如同在合同领域一样，如果和解协议是基于一方当事人的系统性欺诈或重大虚假陈述而达成的，执行该协议将被视为对司法公正的嘲弄，从而违背公共政策。新加坡法院会严格审查此类抗辩，要求提出方提供清晰且有说服力的证据。

3. 《公约》背景下新型公共政策挑战的预判

随着《公约》的适用，一些新型的公共政策问题可能浮现。

数据隐私与网络安全：一份涉及大规模跨境数据传输的和解协议，可能违反执行地国严格的数据保护法（如中国的《网络安全法》、《数据安全法》、《个人信息保护法》）。如果该数据出境未经中国法律要求的安全评估，在中国申请执行时，很可能因“违反公共政策”而被拒绝。新加坡虽然也拥有《个人数据保护法》(PDPA)，但其立场是在保障数据安全与促进数据跨境流动之间寻求平衡。中新在此领域的政策差异，未来可能成为公共政策冲突的焦点。

经济制裁：一份和解协议的内容，若涉及向受联合国或某些国家（如美国）制裁的实体或个人支付款项，在执行时可能触发公共政策问题。新加坡作为全球金融中心，严格遵守联合国制裁决议。因此，涉及违反强制性联合国制裁决议的和解协议，在新加坡几乎必然因公共政策原因被拒绝执行。

小结：新加坡的司法实践为我们展示了如何负责任地运用公共政策这把“利器”。它既不是无所作为的“橡皮图章”，也不是随意干预的“重锤”。通过确立高标准的审查门槛、进行个案的具体分析，并始终秉持支持商业与执行的精神，新加坡法院为《公约》的公共政策条款注入了稳定性和可预期性。

三、对中国的启示与制度构建建议

中国作为《公约》的签署国，正积极推进国内批准进程。新加坡的经验为我们提供了宝贵的镜鉴。

1. 弥合法律适用模糊性的国内法准备

目前中国的调解制度分散在《人民调解法》、《仲裁法》、民事诉讼程序以及各行业的规范性文件中，缺乏针对商事调解的顶层设计和统一规则。一部专门的立法能够确立商事调解的法律地位，结束其“无法可依”的灰色状态中国应借此契机，因此，加快完善自身的国际私法体系，推动《商事调解法》立法势在必行。立法的紧迫性直接来自于中国签署《新加坡调解公约》的需要。中国已于2019年签署了该公约，但公约的批准和实施需要国内有相应的法律作为支撑，以明确国际商事和解协议的执行程序和法律地位。因此，制定这部法律是中国对接国际规则、优化营商环境的必然步骤。立法的焦点有以下几方面考虑：

明确准据法规则：在未来立法或司法解释中，应明确和解协议有效性、当事人行为能力等问题的法律适用规则。例如，可规定和解协议的实质有效性，适用当事人协议选择的法律；没有选择的，适用和解协议最有密切联系地的法律，通常可以考虑调解地、协议履行地或被执行人经常居所地。

建立调解员资质与行为标准：应通过行业自律或立法，确立中国商事调解员的认证标准与行为准则。这不仅能提升中国调解的专业水平，也为未来适用《公约》第5条关于调解员行为的审查提供了明确的本国法依据。

直接执行力：业界强烈呼吁，法律应赋予经特定程序（如在备案的调解机构主持下）达成的商事和解协议直接的司法强制执行力。即当事人可以直接向法院申请强制执行，而无需再经过“司法确认”程序（当前模式下，调解协议被视为民事合同，需双方共同申请法院确认后才能强制执行），这将与《新加坡调解公约》的精神保持一致。

2. 界定中国公共政策保留的边界与标准

中国法院在适用公共政策保留时，应学习新加坡的“克制”与“审慎”，避免其被滥用。

发布指导性案例：由最高人民法院发布指导性案例，明确将公共政策限于涉及国家主权、安全、社会公共利益、

善良风俗等根本性利益的范畴。应强调，单纯的法律适用错误或事实认定错误，不构成公共政策问题。通过典型案例的示范效应，为全国各级法院提供清晰、统一的裁判指引，杜绝将地方利益、部门利益或个案不公轻易上升为公共政策。

建立分层审查机制：对于涉及金融安全、网络安全、反垄断、环境污染等专业性强的公共政策问题，法院可以探索建立专家咨询制度，或与相关行政监管部门进行沟通，确保认定的准确性与权威性。对于涉及金融安全、网络安全、反垄断、环境污染等专业性强的公共政策问题，法院可以探索建立专家咨询制度，或与相关行政监管部门（如金融监管机构、网信办、市场监管总局、生态环境部）进行沟通，确保认定的准确性与权威性。这种协同审查机制既能弥补法官在特定领域专业知识的不足，也能确保司法判决与国家宏观政策导向保持一致，避免出现判决结果与行业监管实践相脱节的局面。

强化程序约束与充分说理的义务：除了实体标准的限定，程序上的约束与强化说理同样是防止公共政策保留被滥用的关键保障。中国法院在援引公共政策拒绝执行国际商事和解协议或仲裁裁决时，必须履行更为严格的内部程序与外部论证义务。**首先，应确立内部报核与审查程序。**对于拟援引公共政策条款作出不予执行裁定的案件，受理法院应层报最

高人民法院审核批准。这一机制能够有效统一裁判尺度，抑制地方保护主义倾向，确保此项“核武器”级别的条款仅在真正关乎根本利益的极端情况下，经由最高司法权威审慎启动。其次，法院在作出的裁定书中，必须进行极其充分、严谨和逻辑严密的说理论证。裁定不能仅以“违反社会公共利益”等抽象表述一笔带过，而必须详细阐明：所涉利益具体为何、其如何构成国家根本性的公共政策；执行该协议将如何对该项政策造成“直接且严重”的损害，而非仅是间接或轻微的影响。通过将司法推理过程公开化、透明化，既能倒逼法官审慎行使自由裁量权，也能为国际社会提供明确的行为预期，增强其对中国司法体系的信任与信心。

3. 加强国际对话与司法协作

中国应积极参与国际社会关于《公约》解释与适用的对话，推动形成关于公共政策等核心概念的“国际共识”。

推动司法交流：加强与新加坡等成熟法域在商事调解司法审查方面的交流与合作，分享彼此对公共政策理解的判例与经验。可建立常态化的高级别司法对话机制，定期举办专题研讨会，邀请新加坡最高法院法官、资深调解员与我国最高人民法院及涉外法庭的法官进行深度交流，同时促进两国涉外律师进行常态化交流学习。通过双向的判例研讨与经验互鉴，能够促使我国在公共政策审查中形成更加精细化、可

预期的裁判标准，逐步弥合因法律传统差异导致的司法认知鸿沟。

善用国际资源：在审理涉及复杂国际因素的和解协议执行案件时，法院可以依职权或依当事人申请，引入外国法查明机制，准确理解相关外国法的规定，避免因误解而错误地动用公共政策保留。可充分利用教育部备案的“外国法查明中心”、知名高校的国际法研究机构以及“一带一路”国际商事法庭的专家委员会等专业平台。例如，当案件涉及依据开曼群岛法律订立的股东协议效力问题时，通过权威渠道获取并准确理解该法关于协议效力的具体规定，而非简单依据国内法观念臆测其合法性。这一机制不仅能有效防止因法律误读而仓促启动公共政策保留条款，更能彰显中国法院尊重当事人意思自治、严谨适用国际规则的司法形象，显著提升判决的国际公信力

主导构建区域性与多边协调框架：在积极参与现有国际对话的基础上，中国可采取更为主动的策略，主导或深度参与构建区域性的协调框架，为最终形成全球共识积累实践基础。具体而言，可依托“一带一路”倡议等合作平台，推动沿线国家在商事调解领域形成软法性指导原则或备忘录。例如倡导制定《“一带一路”国际商事调解与执行合作指引》，在其中明确列举可为各国共同接受的公共政策考量因素，同

时严格限定其适用情形。此举旨在通过区域实践，逐步弥合各国在公共政策等核心概念上的理解分歧，降低因标准不一而产生的执行风险，将中国在平衡国家利益与国际合作方面的司法智慧与经验，系统性地注入国际规则的演进过程中，从而逐步提升中国在国际商事纠纷解决规则制定方面的话语权与影响力。

结语：

《新加坡调解公约》为国际商事社会描绘了一幅纠纷解决便利化的美好图景，但将这幅图景变为现实，需要穿越法律适用与公共政策保留这片复杂的水域。新加坡的实践向我们证明，成功的钥匙在于两个核心：一是国内拥有一个成熟、稳定、可预测的法律体系（包括实体法与冲突法），能够为《公约》的模糊地带提供清晰的补位规则；二是司法机构具备高度的智慧与克制，在捍卫本国根本法律秩序与促进国际商事合作之间，找到那个精妙的平衡点。

对于中国而言，批准《公约》不仅是履行一项国际承诺，更是倒逼国内商事调解制度现代化、法治化与国际化的重大机遇。通过汲取新加坡等先进法域的经验，未雨绸缪地完善国内制度、明确司法标准，中国完全有能力将《公约》带来的挑战转化为提升自身法治软实力、优化营商环境的契机，

最终在国际商事纠纷解决的舞台上，扮演更为关键和引领性的角色。

国际商事调解协议执行机制研究——以 《新加坡调解公约》为视角

罗永明

上海格联律师事务所

摘要：《新加坡调解公约》建立了国际商事调解协议的直接执行机制，对国际商事纠纷解决产生深远影响。中国虽已签署公约，但因国内商事调解立法空白、以“司法确认”为核心的现有制度与公约的“直接执行”模式存在冲突，以及配套制度不完善等问题，构成了批准与衔接公约的主要障碍。为此，中国应加快制定商事调解立法，并构建区分国内与国际协议的“双轨制”执行机制，同时完善防范虚假调解与跨境财产保全等配套措施，以建成既与国际接轨又符合国情的执行体系。

关键词：国际商事调解；国际商事调解协议执行；新加坡调解公约。

一、引言

《新加坡调解公约》（以下简称“公约”）于2020年9月12日正式生效。该公约的诞生标志着国际调解协议可跨国执行，由此国际商事调解制度具有了独立救济功能。中国作为

首批签署该公约的国家，积极参与了公约的制定。但目前中国的商事调解制度正处于起步阶段，并且公约中的部分条款与国内法律存在不兼容之处。故针对国际商事调解协议的执行机制，中国如何构建一套既符合公约规定，并且能与国际接轨，同时又能适应本土的实际情况，成为了当下急需解决的关键问题。

二、国际商事调解协议执行的具体问题

（一）商事调解立法存在较大空白

2019年，司法部召开了首次全国性调解工作会议，并在会议中明确提出，要建设一个以人民调解为基础，结合人民调解、行政调解、行业专业调解和司法调解等多种形式的调解体系。该体系旨在实现各类调解方式之间的优势互补、有效衔接和协调联动，从而形成一个全面、协同的大调解工作框架。由此，中国逐步建立了由人民调解、行政调解、行业调解及司法调解构成的四大调解模式体系，但商事调解在这一体系中并未被单独划为一个独立的板块。

在中国关于调解的法律体系中，和“调解”有关的法律仅有三部，即《中华人民共和国人民调解法》（以下简称《人民调解法》）《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》，其中具有代表性且与商事调解关联性较高的是《人民调解法》。但《人民

调解法》的调解范围绝大部分是民事争议，且人民调解由于其组织性质多少带有官方色彩。¹ 故商事调解是否能直接适用《人民调解法》存在较大的争议。

目前中国商事调解立法主要以规章为主，并由政府鼓励商事调解机构制定相应的商事调解规则。例如，《上海市促进多元化解矛盾纠纷条例》、《深圳经济特区矛盾纠纷多元化解条例》、《厦门经济特区多元化纠纷解决机制促进条例》等。虽然各地方政府所出台的规章能一定程度促进商事调解制度的建设，但是规章的效力层级较低，中国仍然急需立法填补空白。

（二）司法确认制度与执行有冲突

中国对于对调解协议采用的是“司法确认制度”，而公约下的调解协议可以直接申请执行。故中国对于是否直接接轨并适用公约规定持谨慎观望态度。

1、适用范围有差异

公约规定，国际商事调解协议只要符合“国际性”“商事性”“调解性”就可以适用公约，并对这三点要素进行了适当扩张解释。

根据《最高人民法院关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》（以下简称《司法确认规定》）第一条，当事人根

据《中华人民共和国人民调解法》第三十三条的规定共同向人民法院申请确认调解协议的，人民法院应当依法受理。即使是经个人调解员的调解所出具的调解协议，也必须按照《司法部关于推进个人调解工作室建设的指导意见》第六条的规定，需加盖所属人民调解委员会的印章后才能进行司法确认。因此，中国将可以进行司法确认的调解协议限定在“经人民调解委员会调解产生的调解协议”。

综上，公约的适用范围相较于国内更大。

2、未规定管辖法院

公约第四条第一款中规定了公约缔约国的主管机关应对国际商事调解协议进行形式审查的义务，但并未具体规定包括管辖在内的其他具体条件。《中华人民共和国民事诉讼法》第二百三十五条规定，法律文书中涉及财产的部分应由与第一审人民法院同级别的法院负责执行。

由此根据上述规定，国际商事调解协议的执行任务应当分配给当事人住所地、标的物所在地，或是调解组织所在地的基层人民法院来承担。但国际商事争议一般较为复杂，据此产生的调解协议同样具有一定复杂性，此时将国际商事调解协议交由基层人民法院处理是否恰当有待商榷。

3、难以确定准据法

公约为了扩大适用范围而赋予了国际商事调解协议较广义的解释，然而公约却并未规定详尽的冲突规范，这导致出现了准据法难以确定的问题。

制定公约的国际贸易法委员会第二工作组（以下简称“工作组”）专门对“适用的法律”进行了审议和探讨。如何在文书中处理执行程序抗辩理由的适用法律问题，这普遍认为属于较为复杂的问题，特别是根据抗辩理由的不同，适用的法律也可能不同。在选择适用法律的时候可能需要考虑适用于当事人的法律（尤其是关于行为能力）、适用于执行程序的法律、适用于调解协议的法律。不仅如此，适用于调解过程的法律、调解地以及调解协议订立地与确定适用法律之间的关系等问题，都存在着不确定性。

公约中也间接强调了确定准据法的重要性。公约第五条第一款明确指出，若当事人未就调解协议适用的法律进行有效约定或未指定任何法律，则在此情形下，主管机关有权依据其认为恰当且适宜的法律规范，对调解协议是否存在无效、失效或无法得以执行的情况进行判断，并据此作出拒绝批准给予救济的决定。

除此之外，公约规定的审查制度要求主管机关依据准据法对当事人的行为能力、调解协议的效力和可履行性等进行审查，用于认定调解协议是否属于拒绝准予救济的情形。上

述内容也涉及到准据法的确定。

在明确准据法的问题上，工作组最后选择了规避规定明确的冲突法的方式，而是选择尊重当事人的意思自治，也就是说，国际贸易法委员会及相关主管机关将优先适用当事人在调解协议中明确选择的法律。如果当事人未作出相关约定，则会依据执行地所在国家的法律冲突规则来确定适用的法律。

在中国，当事人提出国际商事调解协议的执行申请时，法院会首先尊重并考虑当事人对法律的选择，并根据《中华人民共和国涉外民事关系法律适用法》（以下简称《涉外民事关系法律适用法》）及相关法律法规来确定准据法。但由于《涉外民事关系法律适用法》并未特别针对国际商事调解协议的审查作出规定，是否可以参照该法中关于合同的规定来审查调解协议，成为了公约在中国适用时另一个需要审慎考虑的问题。²

4、审查内容有区别

公约第四条明确指出，主管机关仅对国际商事调解协议进行形式上的审查，并不涉及实质内容的审查。在当事人提出申请的前提下，主管机关才可以根据公约第五条的规定对国际商事调解协议进行实质审查。上述规定与中国确认调解协议效力的“司法确认制度”的侧重点有些许不同。

在形式审查的层面上，国内法的规定与《新加坡调解公约》的要求基本相似。根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（以下简称《民事诉讼法司法解释》）第三百五十四条的规定，同时对照公约第四条所规定的形式审查要素，由此可知国内法对于当事人在申请司法确认时需提交的证据要求，包括调解协议、调解过程的证明材料、相关财产权利证明及双方当事人的基本信息等，均与公约要求基本相符。

在实质审查的层面上，国内法与《新加坡调解公约》的规定之间存在着一些差异。《民事诉讼法司法解释》第三百五十五条规定了法院不予受理司法确认的情形，这与公约第五条第二款有异曲同工之妙，这两者均涉及对调解协议性质的审查，属于实质审查的范畴。

然而与公约不同的是，中国对申请司法确认调解协议的审查偏向主动审查，而公约偏向被动。不仅如此，由于调解的基调是双方当事人的意思自治，公约对第五条第二款这种属于主管机关依职权的审查上进行了较多限制。以“公共政策”作为抗辩理由为例。在司法实践中，各国法院通过具体案例逐渐形成了相对一致的定义和理解，当主管机关考虑将公共政策作为抗辩理由时，其应当着眼于具有国际性质的公共政策，而非局限于各国的国内公共政策。³

综上，中国目前对调解协议仍然采取的是审查时偏主动的态度，实质上赋予了主管机关较大的审查责任。

（三）欠缺较完善的执行配套制度

1、虚假调解可能性增加

国际商事调解中的虚假调解，指的是当事人在主观上抱有虚假意图，通过相互勾结、恶意串通或其他不正当方式，向调解机构递交旨在误导主管机关的“虚假调解”请求。此类行为通过诱使调解机构出具调解协议，进而谋取非法的经济或其他利益，客观上这种行为将不可避免地侵害到其他合法当事人的正当权益。虚假调解主要涵盖了两种典型的运作方式：一是“当事人间”的共谋模式，二是“当事人与调解员间”的勾结模式。⁴

在司法实践中，辨认虚假调解较为困难。在诉讼过程中，对于当事人提交的调解协议，法官需要通过多方面来证实该证据的真实性，识别过程已经比较曲折；更何况在非诉程序中，对于证据的审查不如诉讼过程那么详尽；加之公约要求主管机关仅对调解协议进行形式审查，给予了当事人较大的自治权，这导致主管机关很难仅仅通过形式审查排除双方当事人是否存在虚假调解的可能性，防范虚假调解变得更为困难。

除此之外，公约第一条第一款将“国际性”的认定标准进行了宽泛的界定，涵盖了以下两种情形：一是“双方当事人的营业地分别位于不同国家”；二是“尽管双方当事人的营业地位于同一国家，但调解协议所涉义务的履行地或与调解协议有最密切联系的地点却位于另一国家”。而公约第八条的保留条款使得调解协议不受“缔约国”的限制。上述规定极大地拓宽了可适用公约的调解协议的范围，使得符合公约的国际商事调解协议，无论是在哪个国家作出的，均可以向中国法院申请执行，大大增加了虚假调解存在的可能性。

2、跨境财产保全难度高

跨境财产保全是指在涉及不同国家或地区的法律争议中，为了保护当事人的权益，对位于另一国家或地区的财产进行保全的法律行为。根据公约第六条，在申请执行调解协议时，如果还有其他相关司法程序正在进行，当事人可以申请暂停执行，并且提供担保。该条款使跨境执行过程中进行财产保全具有了可能性。

然而，跨境财产保全在中国实际操作起来具有极高的难度。首先，中国在涉及国际司法协助的方面，既缺乏专门的法律规定，也尚未签署相关的司法协助公约或建立双边条约。其次，除了海事特别程序外，国内法也没有关于跨境保全的具体规定。

另外,《民事诉讼法》第一百零四条虽然允许当事人在诉讼和仲裁前申请保全措施,但该条条款不仅限定仅可以适用于国内保全,还限定了争议的解决途径只能为诉讼和仲裁程序,并不能作为国际商事调解中申请保全的蓝本。此外,国内保全措施的实施必须以具有强制执行力的法律文书为前提,而调解协议在国内法中仅被视为一种特殊的民事合同,并不满足适用保全机制的基本条件。

综上,中国目前对于跨境财产保全的制度没有可以参考的依据。

三、国际商事调解协议执行的完善路径

(一) 加快推进商事调解的立法

2024年,多名全国人大代表提出关于制定商事调解法的议案,加强顶层设计推进商事调解统一立法。目前来看,强化商事调解的统一立法并完善相关制度,对于完善商事调解的执行机制具有至关重要的意义。

在探讨中国调解立法模式时,主要存在两种不同的路径:制定统一的《调解法》、制定单行法如《商事调解法》以及先制定行政法规或部门规章作为过渡。每种立法模式都拥有其独特的优势与局限性。

笔者认为,制定单行法相较之下更适合中国国情。

首先，商事调解在中国经济活动中扮演着日益重要的角色，尤其是在国际商务纠纷解决方面，已经成为了企业寻求高效争议解决方案的重要途径。随着中国经济的快速发展和对外开放程度的加深，商事调解的需求不断增加，其复杂性和专业性也相应提高。因此，为商事调解构建一个专门的法律框架显得尤为重要，这不仅能保障其独立性和专业性，还能有效提升调解程序的透明度和公正性。

其次，独立的《商事调解法》能够有助于弥补当前法律体系中的不足之处。一方面，可以明确界定商事调解的范围、程序、参与主体的权利义务等内容，减少因法律空白或模糊造成的不确定性；另一方面，还可以引入先进的国际标准和司法实践，使得中国的商事调解机制更加符合全球化背景下的要求。此外，这种立法模式还能更好地与其他相关法律法规相衔接，如民法、民事诉讼法等，形成一个完整的法律保护网络，增强商事调解结果的执行力和社会认可度。

最后，考虑到商事调解的特殊性质及其对效率和专业的高要求，将其从广义的调解概念中分离出来进行专项立法，不仅可以避免与其他类型调解之间可能出现的功能混淆，还能够为未来进一步整合各类调解方式打下坚实的基础。

综上，制定单独的《商事调解法》不仅符合当前经济发展和法治建设的实际需要，也为将来构建更加完善的多元化

纠纷解决体系预留了空间。

（二）建立“双轨制”执行机制

公约在中国无法直接发挥执行效力的根本原因，在于中国现行的商事调解协议执行制度与公约的相关规定存在不一致。为中国能更好地衔接公约，笔者建议可采用“国内外双轨制”。

“国内外双轨制”指的是对国际商事调解协议和国内商事调解协议进行区分处理：国内商事调解协议继续沿用国内的“司法确认”制度，而针对符合公约标准的国际商事调解协议，则直接采纳公约确立的“直接执行”机制。

1、国内司法确认制度

由于公约系《纽约公约》在调解领域的“化身”，有观点认为商事调解应当对国内和国际商事调解协议均采用统一标准，即都实行直接执行机制。

笔者对该观点不太赞同。国际商事调解目前仍在发展期，并不适合盲目进行国内外并轨。不仅如此，虽然公约一经公布就有包括中国在内的众多国家进行了签署，但全球范围内仅有新加坡、厄瓜多尔等极少数国家完成了国内法转化。这种国际实践层面的不均衡性，使得贸然推行并轨会冲击现行的司法确认制度，导致调解协议效力认定标准紊乱。过早实

行并规制还可能削弱中国在公约后续解释性文件制定中的议价能力，特别是在公约第五条拒绝执行条款的适用边界尚未明晰的情况下。

笔者建议对国内商事调解协议维持司法确认模式，主要基于中国司法确认制度体系的详尽性。中国不仅颁布了专门的《司法确认若干规定》，而且在最新修订的《民事诉讼法》及其司法解释中，也对司法确认制度做出了明确而详细的规定。由此可见国内的司法确认制度已经发展得较为成熟，属于适合中国国情的中国特色社会主义法律制度之一，若因公约而草率改变中国既有的制度，无疑是舍本逐末之举。

2、国际直接执行制度

公约所主张的“直接执行机制”给予了当事人较大的意思自治权，为做好中国未来可能会采取“国内外双轨制”的准备，在准许国际商事调解协议直接执行的同时，也应当对能够适用该制度的国际商事调解协议设定一定的规范标准，否则将不利于法律公平正义原则的实现。

（1）限定适用范围

如上文所述，公约为了扩大适用范围，对“国际性”的内涵进行了外扩，其中规定的第二种情形与国内法关于“涉外性”的定义有较大出入。这一规定使得营业地在同一国的

当事人，只要符合公约规定，也可以认定双方签订的调解协议为国际商事调解协议，允许其按照直接执行机制执行协议。因此，尽管国际商事调解协议的执行应当趋向于与公约保持一致，但这并不意味着所有国际商事调解协议都能在中国直接得到执行。

（2）缩小审查范围

目前，公约将审查内容的重点放在形式审查上，只有在特殊情况时才会运用实质审查机制；而中国地司法确认制度则是要求司法机关同时对调解协议进行形式上和实质上的审查。在对国际调解协议实行直接执行制度时，对于调解协议的审查要求应当向公约靠拢，合理缩减对调解协议审查的边界。调解的核心在于当事人通过自治途径解决争议，若对调解协议的具体内容进行过于严苛的审查，将会对调解制度作为一个独立解决纠纷机制的效用产生不利影响。为此，对于向我国主管机关提交申请的国际商事调解协议，只需核查其形式要件是否与公约的规定相符，一旦符合，该调解协议即可作为执行依据，直接予以执行。

但适当缩小审查范围并不等同于完全忽视调解协议的实质内容。若当事人对调解协议提出质疑，或主管机关确实发现明显存在违反国家公共政策等情形，主管机关不能置之不理，而应当对国际商事调解协议进行深入的实质审查。

（3）赋予执行能力

公约的一个重要特色是赋予国际商事调解协议直接执行的法律效力。在实施双轨制后，中国同样应当授予国际商事调解协议以直接执行力和既判力。

在具体执行上，应当采纳“形式审查与执行程序相分离”的模式架构。具体而言，一旦当事人递交了相关申请，首先应由人民法院的涉外审判庭（即主管机关）着手进行形式上的初步审核。若该审查未发现任何违反公约的条款内容，并且当事人未提出有效的抗辩理由，则主管机关应依法作出准予救济的裁定，并随后将案件转交给专门的执行机构，以便进行后续的强制执行程序。⁵ 执行机关可以按照《民事诉讼法》第二百三十五条交于基层人民法院执行，若遇到较为复杂的案件则移交至中级人民法院执行；具体执行程序可参照《最高人民法院关于人民法院办理仲裁裁决执行案件若干问题的规定》处理。⁶

（三）建立完善的执行配套制度

1、打击虚假调解的对接制度

（1）识别虚假调解

主管机关在审查商事调解协议的时候应当就案件的类型是否适合调解进行审核：若该案件并不适合调解解决争议，

但双方却选择了调解机制，应当对双方之间的身份及社会地位差别进行调查，如果双方身份及社会地位存在较大差距，应谨慎允许当事人采用调解这一争议纠纷解决机制。在实践中，常见易产生虚假调解的案件类型主要包括借贷案件、公司分立（合并）、企业破产等，对此种类型的案件主管机关应当加强审查力度。不仅如此，在对案件是否属于虚假调解的结果存疑之时，主管机关应当对依据的事实和理由以及相应证据进行审核，若所陈述的事实与理由显著悖离常理，或证据存在被伪造、遗失等异常状况，则应当判定当事人实施了虚假的调解行为。

（2）案外人执行异议

为保障案外人的权益，民事诉讼程序中设立了案外人执行异议之诉这一制度。虽然调解的正当性基石在于当事人是否真实、自愿地行使其权利处分权，但这并不意味着当事人可以借调解正当性之名，随意侵害他人权益。因此，在调解程序中可以纳入案外人执行异议机制，以便更有效地保障第三方的合法权益。

首先，应当确定可以提出异议的案外人范围：调解中的案外人应当是在调解过程中，与调解结果有利害关系的第三人。其次，应当确定案外人提出异议的程序：调解协议经审查生效后，如存在确实会影响案外人利益的虚假诉讼可能性，

案外人可以向执行法院递交书面异议。最后，应明确案外人提出执行异议后的处理结果：主管机关应对案外人提交的异议材料进行全面审核，若认定异议理由充分，则可作出中止执行的裁定；反之，若认为异议不成立，则应依法驳回案外人的异议申请。

2、跨境财产保全的对接制度

如上文所述，中国目前对于跨境财产保全领域的规定可以说是一片空白，但在实践中，还是有相关的实例的。例如，在中国进行的诉讼或仲裁程序中需要冻结对方在中国香港的财产，可以根据中国香港的法律法规进行申请。根据中国香港的《高等法院条例》可知，对于其他司法管辖区正在审理的诉讼、仲裁案件，在满足特定条件时，当事人可以申请中国香港法院下令采取“临时措施”，财产保全就是最常见的临时措施之一。

在中国香港法院申请临时措施，必须满足以下几个条件：诉讼已经在中国香港以外的地方开始或即将开始；域外诉讼能够产生可在中国香港执行的判决；如果原讼法庭认为，如果不是因为本条款的规定，法庭原本对相关法律程序的标的事项没有司法管辖权的，可以拒绝；法院必须确信，授予资产冻结令的基本要求得到了满足；法院必须考虑授予资产冻结令是否不公或不便；被告必须在中国香港拥有资产。

由此可知，中国香港对于批准域外的财产保全也持有较为谨慎的态度。笔者认为，中国对于调解过程中申请的跨境财产保全可以参照中国香港的规定，制定相应的制度来对接。

四、结 论

目前中国的国际商事调解协议执行机制主要面临三大核心问题：一是顶层立法缺失，商事调解缺乏专门法律支撑，地位模糊；二是内在制度冲突，中国以“司法确认”为核心的调解协议效力保障机制与公约倡导的“直接执行”模式存在适用范围、审查标准等多重差异；三是配套措施不足，尤其在防范虚假调解和跨境财产保全等领域存在明显短板。

为应对上述问题，首先应加快推进商事调解专门立法，为国际商事调解协议的承认与执行提供清晰、权威的法律依据。其次，建立“双轨制”执行机制是平衡国际接轨与本土实践的务实选择，即对国内商事调解协议维持并完善现有的司法确认制度，而对符合公约标准的国际商事调解协议则采纳公约的直接执行机制，并在其中合理限定适用范围、缩小审查范围并明确赋予其强制执行力。最后，同步完善相关配套制度，通过建立虚假调解的识别与案外人异议机制以防范权利滥用，并参考国际先进经验探索构建跨境财产保全的对接程序，为公约的有效实施提供全方位保障。

-
- ¹ 冯冬冬.《新加坡调解公约》背景下中国国际商事调解协议执行机制的完善[J].国际法研究,2023,(02):143-160.
- ² 黎理.国际商事调解协议在我国法院司法确认与执行问题研究——以《新加坡公约》为视角[J].法治论坛,2022,(02):219-234.
- ³ 张文亮,李雨芳.《新加坡调解公约》的执行和审查机制研究[J].经贸法律评论,2021,(05):48-64.
- ⁴ 严红,陈庆特.《新加坡调解公约》下虚假调解的界定、挑战及中国因应[J].上海政法学院学报(法治论丛),2022,37(03):93-105.
- ⁵ 张琳.《新加坡调解公约》下我国执行国际商事和解协议的衔接构建[J].商事仲裁与调解,2022,(03):132-142.
- ⁶ 刘敬东.《新加坡调解公约》批准与实施机制研究[M].中国社会科学出版社,2021:108.

律师调解的香港经验

马贝艺

上海市汇业律师事务所

一、律师调解的提出及难点问题

2017年9月30日，最高人民法院、司法部印发《关于开展律师调解试点工作的意见》，首次提出了律师调解和律师调解员的概念。律师调解，是指律师、依法成立的律师调解工作室或者律师调解中心作为中立第三方主持调解，协助纠纷各方当事人通过自愿协商达成协议解决争议的活动。律师调解员实行资质管理，由省级司法行政机关、律师协会会同人民法院研究制定管理办法并建立律师调解员名册。

2018年12月26日，最高人民法院、司法部印发《关于扩大律师调解试点工作的通知》，明确提出开展律师调解是推进公共法律服务体系建设的重要内容。要求到2019年底在所有地市级行政区域试点律师调解，规定律师调解组织由司法行政机关、律师协会会同人民法院共同指导和管理，动态更新律师调解组织和律师调解员名册，并提出了一系列主要任务和要求。

虽然国家要求广泛开展律师调解，但律师调解实际还处于缺乏共识、制度空白的起步阶段。律师业界对调解缺乏具体认知和认同，大多数律师没有认识到调解可能成为一种法律服务职业。虽然律师具有代理案件的专门法律知识，但普遍缺乏担任中立第三方的知识和经验，思维方式、行为模式等方面都难以适应中立第三方的角色。律师调解的组织设立、案源、工作规范、调解成果的司法确认程序等操作规范尚无答案。在现有的诉讼和仲裁调解实践中，律师们作为代理人常常出于对己方当事人利益的维护成为不受调解主持人欢迎的人。律师业界对于律师调解的开展尚未做好准备。从律师行业特点来看，全面发展律师调解需要解决公益性和市场化运作机制的平衡问题。如果缺乏一大批高素质的律师调解员和积极配合调解活动的律师代理人，律师调解难以发挥预期的作用。如何使律师认同并使用调解，如何培养律师成为调解员，是现阶段的重要问题。

回顾过去二十年间香港调解取得的发展成就，香港律师业界与政府、司法机构和各界别携手推动调解，调解逐步成为香港解决争议体制的一个重要组成部分，律师不仅积极配合调解，而且有机会作为中立第三方提供调解服务，相关经验值得内地研究参考。

二、香港经验的解读

（一）香港调解发展概况

调解作为东方文化，在香港长期存在。而与国际经验接轨的调解在香港的出现是在 1985 年左右。香港调解的发展可分为三个主要阶段，包括：1985 年至 1999 年的起步阶段，1999 年至 2010 年的发展阶段，2010 年开始的成熟阶段。

上世纪 90 年代，一批倡议使用调解的律师和工程师应用调解去处理机场工程中出现的争议，在 1994 于香港国际仲裁中心辖下成立调解兴趣小组并促使香港调解会的成立（隶属于香港国际仲裁中心）。香港调解会鼓励会员与有关机构或专业团体合作，促进交流有关调解及其他替代性纠纷解决方式（ADR），协助推广调解教育与培训。在这个阶段，社会公众和企业普遍不理解调解的优点，也不知道如何使用调解，所以实际应用调解的很少。

1999 年，香港首家调解专业机构即香港和解中心成立，性质属于香港政府确认的慈善机构。当时，调解在香港发展了十多年，社会对调解的需求逐步增加。香港和解中心成立的宗旨是推广调解在商业和民间应用，同时努力提供最合适香港人的调解服务。自此，香港调解便进入了发展阶段，从专业服务、调解员培训及评审制度和国际推广三方面发展起来。在专业服务方面，先推行了多项调解服务先导计划（包括家事、小区、工程、保险等纠纷类别），

后发展成综合调解和家事调解两个主要类别（家事调解适用于婚姻法律程序问题。综合调解则处理家事调解范畴以外的所有非刑事纠纷）。在调解员培训及评审制度方面，香港的调解专业机构优化了美国、英国、澳洲的制度，并融会香港国际化都市的特色、商业、文化和习惯等发展成高水平的培训及评审制度。在国际推广方面，香港和解中心不仅在内地推广调解，还在 2009 年与亚洲多国的主要调解机构创立亚洲调解协会。目前亚洲调解协会已有十四个亚洲地区 / 国家的机构参与，是世界最大的调解协会之一。

2010 年年初，律政司颁布《香港调解守则》。该守则旨在为调解员订立通用标准，并具有确保调解服务质量的重要作用。香港法院在 2010 年 1 月 1 日实施的《实务指示 31》订明，如果任何一方没有参与最低程度的调解，或者不参与调解而没有合理解释，就有可能需要承担对其不利的讼费令。在 2013 年生效的《调解条例》的推动下，几乎所有涉及民事诉讼各方都会先行尝试调解。因此，在解决争议过程中，执业律师参与调解的作用显得尤其重要。

2012 年，香港相关的专业团体成立了香港调解资历评审协会有限公司（简称调评会），专门负责处理调解员的资格、培训标准和纪律等相关工作。在立法、司法及专业监管等三个独立范畴的专业配套推动下，香港一跃成为世界

调解专业最先进的地区之一。香港和解中心是香港唯一参与联合国贸易法委员会会议的国际专业调解机构。联合国贸易法委员会在五十周年大会中，特别指出香港的调解专业经验及水平是亚洲地区仅有的，目前没有其他可替代的机构。

经历二十多年的发展，调解已经成为香港解决争议体制的一个重要组成部分。香港近年来还注重加强与内地合作，以发挥亚太区法律服务和争议解决中心的作用。2015年12月9日，中国国际贸易促进委员会与香港和解中心在香港挂牌成立内地-香港联合调解中心，是首个由内地与香港主要调解机构合作而设立的联合调解中心，旨在为内地和香港提供一个解决跨境商业争议的平台，香港在内地和海外企业发生矛盾时担当第三方角色，提供跨境解决争议服务。2018年1月8日，内地-香港联合调解中心、深圳的仲裁机构及商会与深圳前海合作区人民法院共同成立了世界首个国际商事调解对接诉讼中心，即前海“一带一路”国际商事诉调对接中心，其宗旨是满足中国及一带一路国家的商企对高阶国际争议解决服务的需求。


（二）香港政府推动调解的经验

香港推动调解的成功经验，可归纳为四个方面：政府政策、法律与制度的配套、法律界与相关人士的支持及大量

的宣传和推广工作。在此过程中，特区政府重视律师业界的重要作用，形成了许多值得借鉴的经验。

1、注重政府政策：律政司及相关委员会

为推动调解在香港的发展，特区政府透过律政司在不同阶段成立不同的工作小组及委员会负责相关工作。第一个工作小组是在 2008 年成立的调解工作小组。行政长官在 2007 至 2008 年的《施政报告》中，特别强调要善用调解服务以缓和矛盾、促进和谐，并责成由律政司司长领导的跨界别工作小组，筹划更有效和更广泛利用调解处理高层次的商业纠纷，以及与小区相关的纠纷。民事司法制度改革于 2009 年起实施，香港律师会和香港大律师公会两个法律机构开始积极参与发展调解。调解工作小组于 2010 年 2 月提交工作报告，提出四十八项建议，涵盖三个主要范畴，包括规管框架、培训和资格评审，以及宣传和公众教育。为落实该 48 项建议，律政司在 2010 年年底成立调解专责小组，并将最重要工作确定为订立《香港调解守则》和《调解条例》，及协助业界成立一个专业调解员的资格评审组织。

 2012 年年底，律政司成立调解督导委员会并运作至今。下设三个小组委员会，即规管架构小组委员会、评审资格小组委员会和公众教育及宣传小组委员会。调解督导

委员会及其下三个小组委员会由法律和调解专家及其他相关界别的代表组成，定期探讨涉及推动调解的议题。 [L T L]
[SEP SEP]

2、注重法律和其他制度配套：《调解条例》和《实务指引》

调解不可能在制度规范真空的情况下进行。因此，合适的配套制度十分重要。香港的调解遵循欧盟与联合国国际贸易法委员会就调解订立的相关指引和示范法。后依据调解工作小组的建议，在 2012 年 6 月制定《调解条例》，为在香港进行的调解活动提供法律依据，保障调解过程的保密性，使得当事人更放心进行调解。 [L T L]
[SEP SEP]

政府政策和法律配套之外，来自司法机构的制度配套也很重要。2010 年，香港高等法院支持以调解作为解决争议方法，引进相关《实务指引》，鼓励争议当事人通过调解解决民商事纠纷。高等法院还成立了调解信息中心和调解统筹主任办事处，为争议当事人提供调解的信息和相关协助。此外，自 2009 年开起，所有符合资格的民事案件也可以在进行调解时得到法律援助。

[L T L] [SEP SEP] 3、注重律师业界和解决争议结构的支持：单一的调解员资格评审制度

香港实行“自愿（鼓励）调解”与“转介调解”相结合的模式，能够顺利进行的前提条件是香港存在数量相当的


高质量、专业化的调解员队伍。法院程序内并不存在强制调解制度，法院仅仅通过案件管理、讼费承当等方式鼓励当事人参加调解，并且法官本身并不亲自介入调解。调解不是在法庭进行，也不是法官主持，而是专业调解员进行，所以需要有一个中介将调解员与想要调解的人士连接起来。于是香港在高等法院大楼内设立联合调解专线办事处。联合调解专线办事处不属于司法机构，也不属于律政司，而是由一些专业组织（包括律师公会、大律师公会、仲裁会）以及一些专业团体（如测量师协会）共同设立。如果法庭有案件考虑调解，会将案件转到办事处。办事处收到案件后会安排适合的调解员。转介机制依赖外部专业的调解员公正、高效地提供调解服务，需要专门机构负责考核、培养以及管理调解员，保证调解员提供调解服务的质量。这也是调解职业化的要求。可以说，调解职业化本身就是香港调解制度化的一部分。

早期香港从事调解工作的认可调解员，主要都是通过由香港国际仲裁中心及香港和解中心这两个本地的调解资格评审或一些海外的机构取得认可。各机构订立的培训及资格评审规定有所不同。2010年，调解工作小组的报告建议，成立统一的本地调解员资格评审组织有助于确保调解员素质。律政司非常重视这方面的工作，因为调解员的专业资格、操守与诚信直接影响公众对调解的观感和信心。

2012年8月，香港国际仲裁中心及香港和解中心为了推动调解专业化而放弃评审权，与香港律师会、香港大律师公会共同创建了香港调解资历评审协会有限公司（简称调评会）。这是一个由业界主导、负责资格评审和处理纪律审裁事宜的单一调解员资格评审组织，目前现在已有超过2000名认可调解员。

4、注重推广与宣传：鼓励社会各方的参与

律政司非常重视推广和宣传调解的工作。律政司认为，宣传调解可以让更多争议当事人明白除了传统法庭诉讼外还有其他选择，更重要的是让他们相信调解不应该只被视为解决争议的工具，而应该是一种文化，需要一点一滴地积累。这种文化如果能植根于法律界、商界及社会的不同阶层，调解将可发挥更大的作用。因此，推广和宣传调解是律政司的重点工作之一。其中包括每两年举办一次大型的调解周，在一个星期内举办多项与调解相关的活动，包括邀请国际专家到香港就调解的相关议题分享经验和进行交流。

 为了鼓励企业采用调解解决争议，律政司在2009年开始举办名为“调解为先”的承诺书签署活动。通过参与这个活动，不同类型的企业（包括跨国企业及中小企业）承诺在遇到纠纷时首先考虑采用调解去处理。

（三）香港经验对内地发展律师调解的启示

香港和内地的法律制度有所不同，但就香港发展调解的发展来看，许多问题与内地目前遇到的实际问题有契合之处。律政司曾将香港发展调解的经验总结为“专业化、专门化、协同化”，值得内地学习借鉴。

1、专业化，是要加强调解员的专业培训、资格认可及纪律规管等相关制度。调解员的资格和素质是调解能否持续健康发展的其中一个关键，而专业化是调解长远发展必定要走的方向。调解的职业能力是包含了心理学、行为学、法律原则以及多种分析、沟通技巧的综合技能，需要训练方可养成。如果不设定资质要求，任何人都可以说自己是调解员，将损害调解的社会形象。建立一致的调解员评审标准，有利于向公众灌输有关调解服务和调解员的知识、加强公众对调解服务的信心，以及维持调解的可信度。香港实行统一的调解员资格评审制度，不同背景的调解员获得资格后提供多元化的专业调解服务。

2、专门化，是要求调解员就不同范畴有专门的认识、经验和技能。好像医生有内科、外科、心脏科，律师有专打官司、有专做收购合并，综观医生、律师、工程师等不同专业在不同地方的发展历史，专门化是每个专业必走之路。调解的发展过程也不会例外。当调解越是普遍，调解的市场便越能够促进调解员专注处理某一类争议，从而达

到专门化的阶段。换句话说，专门化是一个专业成熟程度的指标，而调解越专门化，越会令争议当事人有信心采用调解去解决相关领域的争议。在专门化的过程中，为当事人提供更多选择。

3、协同化。一是调解与其他解决争议方式的协同。法庭诉讼、仲裁、调解、专家评估等不同的解决争议方式不应被视为独立个体，而应被视为一个有相互关系的整体，而且相互之间可以存在协同关系。例如，仲裁与调解虽然概念上不同，但也存在互补关系。怎样去将调解与仲裁等其他不同的解决争议方式融合起来是香港调解未来发展的一个重要方向。二是不同地方或不同类型的调解机构之间的合作，从而发挥协同效应。例如，成立内地—香港联合调解中心、前海“一带一路”国际商事诉调对接中心，类似的合作不仅能促进两地合作，还可以产生协同效应，进一步推动两地的调解服务。

总之，香港推动调解发展的成功经验，证明律师能够在调解活动中发挥积极作用，调解也能成为律师新的职业发展方向，但前提是需要司法机构、律师业界及争议各方共同在法律程序及解决争议文化方面作出适当的改变以配合改革措施的实施，抱着减少对抗、共谋出路的心态充分地使用调解以更快捷及有效地解决争议。

《新加坡调解公约》下国际商事调解数字化治理

陈岩

江苏展智律师事务所

内容提要：《新加坡调解公约》（下称“公约”）确立了国际商事和解协议跨境承认与执行的统一框架，但其规则有效落地有赖于从“纸面规则”走向“数字可执行治理”的制度转换。我国在签署公约后，既面临既有“司法确认—执行”路径与公约“直接执行”设计之间的衔接难题，也遭遇跨境电子证据可信性、线上调解保密性、数据出境合规与身份核验等数字治理痛点。本文在系统梳理公约对“书面性”“调解性”“国际性”与拒绝执行事由等要件的基础上，结合我国“一站式”国际商事纠纷解决平台、自贸区与特区立法试点经验，提出“制度双轨、技术一体、平台治理、风控闭环”的数字化治理方案：以特定范围内的公约案件建立独立数字执行通道；以可靠电子签名、可信时间戳与区块链存证构造“可验证的书面性”；以 eKYC 与合规 AI 提升调解身份、利益冲突与洗钱制裁筛查能力；以“审查清单+分级保密”规范线上单方会谈与证据流转；以“数据分域存储+标准合同条款”解决跨境数据合规难题；并以 CICC 与自贸区法院“沙盒+白名单”推进先行先试。本文主张通过专门《商事调解法》与配套司法解释实现规则并轨，

同时以技术标准与行业自律联动的软法机制实现数字治理的可持续与可移植。上述方案有助于在坚持意思自治的同时，形成与公约一致、与国内法衔接、与技术可验三者统一的现代国际商事调解生态。

关键词：新加坡调解公约；国际商事调解；数字化治理；电子证据；一站式平台

引言：从“规则可适用”到“规则可执行”的数字化转向

公约以功能主义路径为国际商事和解协议提供跨境承认与执行的统一框架，但要素层面的“书面性”“调解性”“国际性”，在数字场景中对应为“可被后续检索的电子记录”“可被过程性验证的第三方中立参与”“可被地理要素与当事人连接点客观识别”。中国现行制度以司法确认为核心的执行路径，在适用范围、审查强度与程序要件上，与公约“直接执行”逻辑存在结构性差异^[1]。学界已提出“内外有别的双轨制”“先试点后并轨”的制度思路。

与此并行，调解实践已显著线上化：跨境企业更偏好以视频会议、协作平台与电子签署完成谈判与文本确认；而跨境数据流、证据跨境取用、算法辅助与保密性等风险同步上升。数字化治理因此成为将“抽象权利”转化为“可执行利益”

的关键枢纽：只有在“身份可核验、文书可验证、过程可审计、数据可合规、系统可移植”的技术—制度融合框架下，公约方能在我国实现高质量实施^[2]。

一、公约要件的数字映射与我国法的衔接

（一）“书面性”的电子化与可验证性

《新加坡调解公约》（下称“公约”）对“书面性”的理解已从传统纸质文本延展为“以任何形式记录的信息”，其核心是可被后续检索与核验。在数字场景中，书面性的证明不应仅停留在形式“有无记录”，而应聚焦“可验证的记录”——即文本定稿的可追溯性、签署时点的可证实性、文本完整性的防篡改性与签署人身份的可证明性，这四项要素共同构成电子化书面性的“可信度矩阵”。从规范对接看，公约文本及其解释空间允许各法域结合本国电子证据规则予以实质化落地；我国完全可以在现行电子数据“三性”（真实性、关联性、合法性）的证据框架之上，叠加“可验证性”标准，作为承接公约书面性条款的证成路径^[1]。与此相匹配的制度解释来自对公约基本制度目的的学理阐明：在“合同效力—既判力—执行力”三重维度中，和解协议的既判力与执行力并非自生，而是依赖公约与国内法授权，且以当事人意思自治为基础予以确认与支持。因而，能否以可靠方式证明“谁在何时何地何文

本作出不可撤回之最终表示”，成为跨境执行阶段的关键事实问题^[2]。

技术层面可通过“合格电子签名—可信时间戳—区块链指纹—第三方独立存证”构造“内容—签名—时间—身份”的四要素闭环，把“是否有记录”升级为“记录是否可被验证”。其中，合格电子签名确保签署人与签名行为绑定；可信时间戳固化签署瞬间的时间事实；链上指纹仅保存哈希以避免暴露内容；独立存证作为离线备援提升单一平台故障下的可获得性。法院在执行地的要点式审查即据此比对“文本哈希一致性与时间戳序列”，降低对平台内部证据的过度依赖，提升不同法域之间的互信可移植性^[3]。

在我国语境中，电子书面性的“承接层”早已具备。围绕国际商事纠纷“一站式”平台以及国际商事法庭（CICC）的实践推动，相关法院对电子证据的可采性、证明力分配与质证程序均有成熟经验，可以通过司法解释与审查要点的方式，将“可验证的书面性”嵌入快审规则，形成前置的合规与技术标准联动，避免在执行阶段再进行实质补救^[4]。

（二）“调解性”的过程可审计

调解性不仅是文本的属性，更是程序的属性。线上调解的普及使得“程序事实”易失真，特别是单方会谈、临界让步、终局要约等关键节点缺乏可回溯的过程证据。若继续以传统

“笔录+回忆”的弱证明结构进入执行审查，势必在“程序是否公正”上出现争议。解决之道在于建立“轻量化过程可审计”机制：平台仅记录“元事件”而非谈话内容，例如开始/结束时间、参与人身份校验成功与否、是否进入单方会谈模式、当事人对关键条款的确认动作，以及最终签署前的“冷静期确认”。这些元事件以哈希指纹与可信时间戳固化，法院只需核对“是否发生”而无须接触实质内容，从而在“不泄密—可核查”的张力之间取得平衡^[5]。

当事人自治并非无边界。在国际商事调解中，当事人为实现利益最大化，可能出现滥用自治侵害对方或第三人利益、甚至损及公共利益的情形。对线上调解而言，程序公正的最低保障应包括：调解员中立身份真实可核，利益冲突已披露并获知情同意；当事人均获得充分而平衡的陈述与回应机会；单方会谈的范围与例外有明确记录；涉及重大合规风险（如制裁、反洗钱、数据出境敏感信息）时有强制“红线触发”机制。此类机制形成的“程序事实包”将成为执行地法院判断是否存在“严重程序不公”的客观凭据^[6]。

（三）“国际性”的客观识别与内外双轨

“国际性”是公约适用的入口要件，也是我国现行制度与公约衔接时最易发生误读之处。为避免“内外有别”的机械区分导致制度断裂，可在数字场景引入“连接点要素表”并由平

台自动生成“国际性识别摘要”，在签署环节固定于和解协议的元数据中。连接点至少应涵盖当事人设立地或经常居所、合同履行地、标的物所在地、协议履行地等客观字段。如此一来，当案件进入执行地法院，法官得以在几分钟内完成初步国际性审查，降低举证成本并提高裁量可预期性^[7]。

我国学界与实务已多次提出通过丰富“国际性”标准与分类指引来统一实践口径，避免一刀切导致“同质案件不同待遇”。结合自贸区试点与国际商事法庭运行经验，建议短期内以“内外双轨”维持稳定：国际案件进入“公约数字通道”，国内案件继续适用“司法确认通道”；中长期则在“书面性证明方式、保密规则、身份核验与拒绝执行审查清单”等环节实现同构，最终以专门立法将两轨并轨^[8]。

（四）拒绝执行事由的“数字可核查”

拒绝执行事由如“当事人无能力”“重大程序不公”“欺诈”“公共政策”等，在传统纸面世界里多依赖当事人陈述与零散证据，证明难度高、裁量波动大。数字治理的价值在于把抽象事由“数据化”：能力瑕疵可由 eKYC 记录与身份核验报告加以证实；程序不公可由“单方会谈启动记录、拒绝披露冲突的元事件、未提供平衡机会的时序轨迹”间接证明；欺诈可由签署链路异常与版本回滚痕迹揭示；公共政策风险可由制裁名单碰撞与跨境数据传输评估提示。通过“数字可核查”的

要素清单，执行地法院能够在有限时间内作出结构化判断，显著降低不确定性^[9]。

二、可验证的电子文本与链上证据：从文件到“证据体”的转换

（一）“四件套”技术路径

为使和解协议在任何执行地被信赖，建议以“合格电子签名、可信时间戳、链上指纹、独立存证”构成“四件套”。其协同逻辑在于：以签名锚定签署人，以时间戳固化签署时点，以哈希锚定文本同一性，以独立存证提供平台外证据备援。对法院而言，审查不再是“把平台全盘打开”，而是一套标准化的“核对作业”：匹配哈希、检视时间线、核验签名证书合法有效、比对独立存证回执。这种“要点式核查”与公约倡导的功能主义相契合，既压缩实体争点，又最大限度维护保密利益^[2]。

在我国，一站式平台与 CICC 若将“四件套”写入“快审清单”，即可把“书面性”从形式要件升级为“可信度要件”。此举也与构建“一站式国际商事纠纷解决平台下的商事调解制度”的改革方向一致，有助于实现诉讼—仲裁—调解的高效衔接^[10]。

（二）“可检索性”与“可读性”的统一

公约强调记录应可被后续检索。数字归档应采用长期可读格式（如 PDF/A-3 或同等级），并附带跨平台可读性校验报告，避免“只能在某平台打开”的技术锁定。此外，元数据应坚持最小化原则，仅保留必要字段：签署人唯一标识、签署时间、版本哈希、国际性识别摘要、平台校验回执。如此既满足检索要求，又不额外暴露商业秘密。对执行地法院而言，这些元数据足以完成初步审查，并在必要时触发更严格但受控的内容调取程序^[7]。

长期可读性的制度化保障，还需要将“归档即合规”的理念前置到调解流程设计：平台在文稿进入“最终版”状态时自动生成固定版本哈希，并锁定编辑权限；任何再编辑都触发新哈希并保留差异记录。如此一来，“定版”成为可被证明的事实节点，而非纯主观约定^[11]。

（三）证据开示的最小暴露原则

在跨境执行中，如何平衡保密与可审查，决定了国际互信的高度。建议采用“最小暴露”模型：法院通常只查看“指纹一致性、签署链条与关键元事件”，而对会谈内容与商业机密采取分级脱敏；仅当当事人提出具体且可证的程序瑕疵线索时，才在保密命令下调阅更细层日志。该思路可与国际仲裁网络安全共识对齐，例如 ICCA-NYC Bar-CPR《网络安全议定书》中关于“分级访问、访问控制、最小必要信息”的要求，

经过本土化转化后纳入我国裁判操作指引，以统一尺度并减少当事人对“泄密风险”的疑虑^[12]。

三、线上调解的保密、身份与合规：平台治理的三大基石

（一）保密性与单方会谈的“合规边界”

线上环境下“无痕沟通”的便利提升了单方会谈失衡的风险。建议在平台层面强制启用“会谈模式标识”与“元事件轻审计”，用以记录何时进入/退出单方会谈、参与方身份是否再次核验、是否进行要点确认。规则层面明确保密例外的启动阈值，例如即将发生的重大违法、反洗钱与制裁高风险、危及第三人重大权益等；明确由调解员或平台合规官触发，并生成受控的“例外触发记录”，供事后审查。这样既维护调解的核心保密性，又为极端情形提供正当性基础^[9]。

此外，应通过当事人知情同意与“保密范围清单”将保密边界前置：哪些材料是“仅供调解用途”，哪些在触发法定或约定例外时必须披露；披露路径如何最小暴露。这些“边界文件”成为后续执行审查时判断“公共政策”与“程序公正”的重要参照^[6]。

（二）身份核验与利益冲突筛查

跨境电子调解的身份核验（eKYC）与调解员利益冲突筛查是程序公正的底线工程。建议实施“实名+实证”的两层机制：在实名层，依托权威身份证件、活体检测与数据库交叉比对；在实证层，引入受益所有人（UBO）与制裁名单匹配校验，生成“身份与合规核验报告”。报告作为“程序事实包”的组成部分随协议归档，并在执行阶段供法院快速查验。利益冲突方面，平台在调解员接案前自动检索“既往当事人关联、同一争议链路中的角色转换”等潜在冲突，并推送披露模板供当事人签署知情同意；未披露或披露不充分的，将构成程序瑕疵的强信号^[11]。

（三）跨境数据的“分域存储+标准合同条款”

为兼顾合规与效率，建议采用“分域存储+最小必要跨境传输”的结构：涉密材料留存执行地或数据主权地，本跨域仅传递哈希、时间戳与必要最小元数据。同时以标准合同条款（SCCs）与传输影响评估（TIA）构建数据出境合规路径，并同步建立“接收方安全能力评估与复核”机制。参考UNCITRAL 在线争端解决技术性说明，对“平台接口、安全日志、备份恢复”提出最低标准，便于不同执行地法院在相同技术语境下理解与采信^[13]。

四、“一站式”平台与特区试点：从制度到生态

（一）CICC“一站式”与数字原生产物

我国“一站式国际商事纠纷解决平台”为仲裁、调解与诉讼之间的衔接提供制度基础。建议以 CICC 牵头，设立“公约案件数字执行通道”，对符合“四件套”与“元事件轻审计”的协议适用“快审+要点式命令”。与此同时，以“白名单”机制承认一批安全、可验证能力达标的第三方平台作为“合规存证节点”，由最高法或 CICC 发布年度技术名录，降低各地法院的甄别成本，提高全国范围内的裁判一致性^[10]。

该通道应当与 CICC 的程序便利化改革协同推进，例如电子送达、跨境远程听证、专家意见采信、电子证据标准化指引等，使“数字原生产物”在诉讼端具备天然的适配能力，避免“数字生成、纸面审查”的二次转换损耗^[14]。

（二）深圳等特区立法的“政策—技术耦合”

特区立法已在中立评估、司法保全与司法确认等方面形成“制度组合”，为数字化治理提供了优良的政策试验场。建议在特区层面同步发布“线上调解技术规范”，对电子签名等级、时间戳可信度分级、日志留存上限、接口标准与加密要求作出明确规定；并将“程序事实包”的最小字段集固化为地方标准，形成“制度规则+技术标准”的双轮驱动。此前的特区探索显示，专门化、系统化的规则设计不仅能显著提升调解效率与可执行性，也为全国层面的立法提供经验样本^[15]。

（三）“双轨制”的落地步骤

短期内，国际案件纳入“公约数字通道”，国内案件维持“司法确认通道”。中期以统一“书面性证明方式、保密规则、身份核验与拒绝执行审查清单”为发力点，实现两轨同构；远期在专门《商事调解法》中正式并轨，完成从“内外有别”到“规则一致”的过渡，并以司法解释发布“要点式审查指引”，统一全国尺度^[16]。这一节奏安排既回应了学界关于“先试点后并轨”的谨慎主张，也与国际趋势相呼应，能在控制制度冲击的同时释放公约带来的交易成本红利^[17]。

五、风险治理与合规框架：把抽象风险转化为可控变量

（一）虚假调解与“阴阳协议”的穿透式识别

虚假调解与“阴阳协议”是跨境执行的主要噪音。平台应部署基于规则与机器学习的复合风控：金额异常画像识别“非商业理性”的数额跳变；频繁对手方画像识别“循环对赌/走账”的集中相对人；资金路径弱关联提示“与真实交易脱节”的风险迹象。对触发阈值的案件，平台自动生成“加强审查”摘要（不含商业实质，仅列元事件与统计指示），在当事人同意或法官命令下供法院阅示。该机制与拒绝执行事由对接，有助于快速定位“是否存在欺诈或公共政策风险”的合理怀疑^[18]。

同时，应建立“关键节点二次确认”以抑制“事后翻供”：例如在签署前 48 小时自动推送“冷静期确认”，当事人需明确答复“已完整阅读并理解关键条款、未受重大胁迫或误导”；

沉默视为不同意则签署流程自动中止，避免“被动同意”在执行阶段成为攻防焦点^[19]。

（二）网络安全与业务连续性

跨境执行要求平台具备“分层密钥管理、零信任访问、双活或多活容灾”的工程能力；关键节点（签署与归档）应执行“双人双控+离线备援”，并为当事人提供“可携带备份”的可移植格式，以防范平台成为单点故障。参照国际仲裁领域的网络安全共识，建议对涉密材料默认采用端到端加密、最小权限访问、全链路日志留痕与异常行为告警，确保在争议升级或强制执行阶段提供可核查而不泄密的审计轨迹^[12]。

此外，应建立“跨境灾备演练”制度：每年至少一次在模拟断网、证书失效、云区域不可用等情形下演练快速恢复，生成可供法院查验的“业务连续性报告”。此举不仅提升平台韧性，也为执行裁判提供“系统可用性”的客观佐证^[20]。

（三）合规审计与行业自律

建议设立由行业协会牵头的“线上调解合规评分卡”，围绕身份核验强度、日志可审计性、网络安全能力、数据跨境合规、白名单节点互认等维度进行年度评估，形成公开的“白名单平台与技术组件名录”。CICC与有条件的高院可将名录与“快审清单”联动，作为程序性参考。市场化激励与外部性

约束相叠加，能够在不显著增加公共财政负担的前提下，快速提升行业整体合规水位^[21]。

六、立法与司法建议：规则并轨与技术赋能的路线图

（一）专门《商事调解法》的关键条款

立法应明确国际商事调解的独立救济功能，避免其长期依附于诉讼或仲裁的“附庸地位”。在书面性条款上引入“技术中立+可靠性标准”的双层框架：不指定具体技术，但要求能证明“文本同一、身份绑定、时间固化、过程可审计”^[22]。在保密规则上确立“过程可审计但内容受保护”的原则，并列明例外事由与触发程序。拒绝执行条款则应以“要素证据化”的方式列出“可核查数据点”，并明确证明责任的分配与举证标准。在人员与机构层面，纳入个人调解与调解员资质规范，建立利益冲突披露的最低标准与制裁筛查要求，防止“影子调解”蚕食公约信用^[7]。

借鉴特区经验，可在法条层内设置“授权条款”，允许CICC与自贸区法院发布配套技术标准与操作细则，形成“法律—司法解释—技术规范”的三级支撑结构^[15]。

（二）司法解释与审查指引

建议最高法发布《适用〈新加坡调解公约〉若干问题的规定（数字治理专章）》，明确“四件套”的证明效力、线上单

方会谈的合规边界、跨境数据合规要件与快审机制；同时由 CICC 发布《和解协议执行审查要点（数字化版）》，在“书面性、调解性、国际性、拒绝执行事由”四类要点下匹配“最小必要证据”，统一全国尺度，降低当事人预期落差^[4]。

此外，可探索“专家名册与技术友好型证人程序”，就复杂的加密、时间戳、链上证据提供中立技术解说，既缩短法官的学习曲线，也避免当事人提供“各执一词”的技术意见导致审查失焦^[10]。

（三）先行先试与评估

在 CICC 与三至五个自贸区法院开展“沙盒试点”，围绕“办理周期、拒绝执行率、保密纠纷率、数据合规事件率”建立量化评估指标，每 6—12 个月滚动评估并更新“白名单平台与技术组件名录”“快审清单要点”。在可控范围内开展“跨境互认小规模实验”，与主要贸易相对方法院或调解机构就“四件套”与“程序事实包”的互认进行双边或多边试点，形成可外溢的制度互信资产^[18]。

自上而下与自下而上应当并行：中央层面提供规则框架与解释统一，地方特区提供技术与流程创新的压力测试场景，学界与业界共同参与标准评估与版本迭代，最终以立法固化成熟经验^[16]。

结语

公约把国际商业实践中的“和解结果”转化为一项可在执行地迅速兑现的权利；数字化治理则把这项权利进一步从“文本确定”推进至“证据确定”“程序确定”与“合规确定”。当“规则并轨、技术可验、平台善治”三者形成闭环，我国即可在维护意思自治的同时，构建与公约精神一致、与国内法协调、与全球市场互信的国际商事调解新生态。

注释

[1] United Nations: *United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation (Singapore Convention on Mediation)*, 2018.

[2] 江保国：《〈新加坡调解公约〉下国际商事调解协议的法律效力》，《国际法研究》2024年第3期，第82页。

[3] 林福辰：《中国商事调解协议执行机制与〈新加坡调解公约〉：功能承载差异及渐进并轨发展》，《中国海商法研究》2025年第1期，第106页。

[4] 杜军：《我国国际商事调解法治化的思考》，《法律适用》2021年第1期，第150页。

- [5] UNCITRAL: *Model Law on International Commercial Mediation and International Settlement Agreements Resulting from Mediation (2018)*, United Nations, 2018.
- [6] Susskind, Richard: *Online Courts and the Future of Justice*, Oxford University Press, 2019.
- [7] Katsh, Ethan; Rabinovich-Einy, Orna: *Digital Justice: Technology and the Internet of Disputes*, Oxford University Press, 2017.
- [8] Cortés, Pablo: *Online Dispute Resolution for Consumers in the European Union*, Routledge, 2018.
- [9] 费秀艳:《国际商事调解的法律性质及其制度构建》,《江汉论坛》2022年第11期,第125页。
- [10] 赵勇:《〈新加坡调解公约〉的适用范围及衔接对策》,《河北法学》2023年第41卷第5期,第109页。
- [11] 许志华:《我国批准〈新加坡调解公约〉的问题与对策》,《中国法律评论》2023年第2期,第210页。
- [12] 刘静:《论一站式国际商事纠纷解决平台下的商事调解制度——以〈新加坡调解公约〉为视角》,《河南财经政法大学学报》2023年第38卷第3期,第126页。

- [13] ICCA–NYC Bar–CPR: *Cybersecurity Protocol for International Arbitration*, 2020.
- [14] 石静霞、董暖：《我国国际商事法庭的若干核心问题》，《西安交通大学学报（社会科学版）》2019年第39卷第3期，第121页。
- [15] 高奇：《论国际和解协议在我国的跨境执行：理论分析与制度建构》，《理论月刊》2020年第8期，第100页。
- [16] 孙南翔：《〈新加坡调解公约〉在中国的批准与实施》，《法学研究》2021年第43卷第2期，第159页。
- [17] 蔡伟：《〈新加坡调解公约〉的困境和应对》，《清华法学》2022年第16卷第2期，第202页。
- [18] 郭子平：《我国国际商事调解特区立法：问题争议、解决机制及制度贡献》，《深圳大学学报（人文社会科学版）》2023年第40卷第4期，第15页。
- [19] 王国华、施长艳：《〈新加坡公约〉与中国国际商事调解机制的冲突及破解之道》，《中国海商法研究》2023年第2期，第37-48页。
- [20] Alexander, Nadja; Chong, Shouyu: *The Singapore Convention on Mediation: A Commentary*, Kluwer Law International, 2020.

[21] 祁壮:《国际商事调解发展的新趋势与我国的应对》,《江西社会科学》2023年第43卷第2期,第205页。

[22] UNCITRAL: *Technical Notes on Online Dispute Resolution*, United Nations, 2017.

从签署《新加坡调解公约》到助力“香港国际调解中心”——国家涉外法治智慧下中国律师参与国际商事调解的机遇与挑战

覃华炜

江苏新天伦律师事务所

摘要

在中国全球发展倡议与“一带一路”深化推进的背景下，国际商事争议的复杂性与多元化对争议解决机制提出更高要求。中国率先签署《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》（United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation）（下称《新加坡调解公约》）与全力支持“香港国际调解院”

（International Organization for Mediation）（又称“香港国际调解中心”）建设，构成国家涉外法治战略的重要双轮。前者搭建国际和解协议跨境执行的规则框架，后者打造专业化国际调解实践平台，二者协同为中国律师参与国际商事调解创造了制度空间。本文基于公约规则与调解院运作机制，系统分析中国律师在这一战略布局中的机遇场景、现实挑战，并提出能力升级与制度适配的应对路径，为中国律师融入全球商事争议解决体系提供理论参考。

关键词

新加坡调解公约；香港国际调解院；国际商事调解；中国律师；涉外法治

正文

随着中国企业出海战略深入及深度参与全球产业链分工，2024年中国货物贸易进出口总值43.85万亿元，同比增长5%，外贸增长规模达到了2.1万亿元，相当于一个中等国家一年的外贸总量。¹伴随而来的国际商事争议增长率也在不断攀升。

传统诉讼与仲裁因程序刚性、成本高昂等局限，已难以完全满足跨境商事主体对高效、柔性争议解决的需求。在此背景下，调解以其自愿性、保密性、修复性优势，成为国际商事争议解决的重要选项。

2019年8月7日，《新加坡调解公约》签署仪式在新加坡举行，包括中国在内的67个国家和地区代表团参加了签署仪式。随后不久，在2022年，中国与近20个立场相近国家共同发起建立国际调解院的倡议，先后完成《关于建立国际调解院的公约》(Convention on the Establishment of the International Organization for Mediation)谈判，并一致同

意国际调解院总部设在中国香港。2025年5月30日，由中国倡议的国际调解院最近正式成立，总部落户于中国香港的旧湾仔警署，成为全球第一个透过协调解决国际争端的政府间法律组织。

《新加坡调解公约》是国际商事纠纷解决史上具有里程碑意义的一笔，标志着中国对国际商事调解执行规则的主动接轨；2025年推动香港国际调解院正式落地运作，更成为参与全球争议解决治理的标志性举措。这两项制度安排形成“规则衔接—机制落地”的完整闭环，既回应了跨境商事主体对调解结果效力的核心关切，也为中国律师拓展国际服务领域提供了历史契机。

当前，中国律师在国际商事调解领域的参与度仍显不足，探究国家涉外法治布局下中国律师的机遇空间与突破路径，对提升中国在全球争议解决领域的话语权、服务高水平对外开放具有重要现实意义。

一、《新加坡调解公约》与国际商事调解的新秩序

《新加坡调解公约》是联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）推动国际商事争议解决规则统一的核心文件，于2018年12月由联合国大会通过，2019年8月在新加坡签署，共有67个国家和地区的代表团参加了本次签署

仪式，其中包括中国、美国、韩国、印度、新加坡等 46 个国家签署了该公约。

《新加坡调解公约》的诞生标志着国际商事调解协议法律执行力的提升和国际流动性的增强，推动国际商事调解制度成为司法制度、商事仲裁制度之后又一国际社会普遍认可的重要国际商事纠纷解决机制和方式，开辟了国际商事纠纷解决的崭新局面。²

（一）《新加坡调解公约》的核心目标及规则

《新加坡调解公约》核心目标是建立“国际和解协议跨境执行”的统一框架，其主要内容包括：

1、适用范围：明确“国际+商事”双重边界。

《新加坡调解公约》通过“正向界定+反向排除”清晰划分适用范围，避免与国内调解、其他争议解决方式冲突。正向适用条件需同时满足“书面形式”“商事争议”“国际性”三大要求，和解协议至少有两方当事人在不同国家设有营业地【《新加坡调解公约》第 1 条 1. (a)】。

反向排除情形包括：明确不适用两类已纳入其他执行体系的和解协议，即经法院批准及在法院程序中订立、可作为判决执行的协议（已纳入判决承认执行框架）；已记录

在案、可作为仲裁裁决执行的协议（已纳入《纽约公约》框架）。

2、核心机制：国际和解协议的“跨境执行+援引”规则。

《新加坡调解公约》的核心价值在于打破国际和解协议“境内有效、境外无效”的困境，建立统一的跨境救济规则。当事方需“依本国程序规则+公约条件”，既允许当事人申请执行和解协议，也允许当事人援引协议证明争议已解决（如对抗对方重复主张权利）。

申请救济时，当事人需向主管机关提交由各方当事人签署的和解协议及显示和解协议产生于调解的证据（例如调解员在和解协议上的签名或管理机构的证明等）[《新加坡调解公约》第4条1.(a)(b)]。如执行调解协议将违反本国公共政策，或争议事项依本国法不可调解（如知识产权确权争议），主管机关可依职权拒绝执行。

3、特殊规则：应对复杂场景的补充条款。

若同一和解协议已在其他法院、仲裁庭、主管机关启动程序，当前主管机关可“暂停决定+责令具保”，避免多重救济冲突。

法律冲突协调：明确“公约不剥夺当事人依其他法律或条约享有的权利”，即公约与《纽约公约》《选择法院协议公约》等不冲突，可并行适用。

4、参与主体：兼顾国家与区域经济一体化组织。

《新加坡调解公约》突破“仅国家可参与”的传统模式，允许区域经济一体化组织（如欧盟）在满足特定条件时可参与；针对联邦制国家（如美国、加拿大）或存在特殊法域的国家（如中国香港、澳门），公约允许“分区域适用”。

《新加坡调解公约》允许当事方作出特定保留，如排除政府机构参与的协议适用，或要求当事人同意才适用公约，但禁止其他未授权保留，兼顾规则统一性与各国实践灵活性。

（二）《新加坡调解公约》构建的新型国际商事调解体系

《新加坡调解公约》作为国际商事调解领域首个聚焦和解协议跨境执行的多边条约，为新型国际商事调解格局的构建提供了规则基石与实践指引。

1、填补规则空白，构建国际商事和解协议跨境执行统一框架。

此前国际商事调解长期面临“结果效力碎片化”困境——不同国家对和解协议的承认与执行标准不一，部分国家甚至不认可外国调解协议的强制执行力，导致调解在跨境争议解决中的吸引力受限。公约通过统一“国际性”判定标准，为各国提供了可直接适用的执行规则模板，打破了“境内有效、境外难执行”的壁垒，使国际商事调解从“过程导向”转向“结果可保障”，为新型格局奠定规则基础。

2、平衡多元需求，推动国际商事调解机制包容性发展。

《新加坡调解公约》充分兼顾不同法律体系、经济发展水平国家的实践差异，通过灵活设计增强规则适配性。例如允许缔约国对政府机构参与的协议作出保留，既尊重了部分国家的司法主权与实践传统，又保障了规则的核心统一性；同时，将消费者交易、家庭法等非商事争议排除在外，聚焦商事领域核心需求，避免与各国国内民生保障类法律冲突。这种“统一核心+有限灵活”的设计，吸引不同法域国家参与，推动国际商事调解从“区域化实践”走向“全球化协同”，形成更具包容性的机制网络。

3、赋能调解价值，重塑国际商事争议解决体系结构。

传统国际商事争议解决以诉讼、仲裁为主导，调解因效力保障不足常被视为“辅助选项”。《新加坡调解公约》通

过强化和解协议的跨境执行力，使调解的“低成本、低对抗、保合作”优势得以充分释放，当事人选择调解不仅能快速化解争议，还可依托公约实现结果的全球执行，无需再通过仲裁或诉讼转化效力，大幅提升了调解在争议解决体系中的地位。这种转变推动国际商事争议解决从“对抗性主导”转向“多元化协同”，使调解与诉讼、仲裁形成功能互补的新型格局，更好满足跨境商事主体对“高效+柔性”争议解决的需求。

4、促进规则协同，推动国际商事调解实践标准化。

《新加坡调解公约》的生效与实施，倒逼各国国内商事调解规则与国际标准衔接。例如，各国需调整国内法中关于和解协议形式、调解员义务（如利益冲突披露）的规定，以符合公约要求；同时，国际调解机构也需统一服务流程（如调解过程记录、证据留存），确保其出具的协议可对接公约执行框架。这种“国际规则—国内实践—机构操作”的传导效应，推动国际商事调解从“碎片化实践”走向“标准化运作”，为全球商事主体提供更可预期的调解服务，进一步巩固调解在新型国际商事争议解决格局中的核心地位。

（三）《新加坡调解公约》愿景与中国商事调解现状的落差

中国调解传统的核心是“和为贵”的文化基因，从儒家“和而不同”的处世哲学到民间“大事化小、小事化无”的纠纷处理逻辑，均强调通过非对抗方式化解矛盾、维系关系。

《新加坡调解公约》推动和谐商事关系的目标，与中国“和气生财”的经商之道天然契合。³中国作为《新加坡调解公约》首批签署国，签署彰显了中国参与全球争议解决规则制定的积极姿态，为中国商事调解对接国际标准搭建了桥梁，推动传统“以和为贵”的调解智慧与现代国际规则融合，提升中国在全球争议解决领域的话语权。

但也应该看到，从签署《新加坡调解公约》至今，尚未完成最终“靴子落地”，公约的批准尚面临诸多挑战。主要有：

1、当前法律制度与《新加坡调解公约》衔接缺位。

我国现行商事调解制度尚未形成与《新加坡调解公约》适配的完整体系，国内缺乏专门的《商事调解法》，相关规则散见于《人民调解法》《民事诉讼法》等文件，已成为中国加入《新加坡公约》后面临的最大掣肘。⁴

2、国际商事和解协议执行通道缺位。

我国对商事调解协议的执行依赖法院司法确认程序，需经审查后转化为强制执行力，而公约允许当事人直接向缔约国主管机关申请执行，无需额外转化程序。⁵

3、符合公约条件的调解主体缺位。

依据《新加坡调解公约》，个人调解与机构调解所产生的国际调解协议具有相同的效力。我国的调解协议的司法确认需由调解机构背书，我国个人调解员制度尚无法律基础。⁶部分调解员缺乏商事领域专业知识，难以处理复杂跨境纠纷。

即便如此，在国际争议解决中，调解作为诉讼、仲裁之外重要的纠纷解决机制，具有成本低、程序灵活、非对抗性的天然优势。司法诉讼是西方社会解决纠纷的主流，调解则被称为“东方智慧”，调解化解纠纷的核心精神源于中国“以和为贵”传统法律文化。在新形势下，中国也积极推动构建更加公正合理的全球治理体系，增强在全球治理范畴的制度性作为。

二、“香港国际调解中心”与实现全球治理倡议的机制化新路径

2022年以来，中国与印度尼西亚、巴基斯坦、塞尔维亚、白俄罗斯等国签署了《关于建立国际调解院的联合声

明》(以下简称《联合声明》), 决定以条约为基础、由各方共同协商建立国际调解院这一常设多边政府间国际组织, 为和平解决各类国际争端提供友好、灵活、经济、便捷的调解服务。

2025年5月30日上午, 《关于建立国际调解院的公约》签署仪式在香港举行。“香港国际调解院”作为全球首个专门通过调解解决国际争端的政府间法律组织, 与荷兰海牙的联合国国际法院、常设仲裁法院, 并列为全球三大国际争议解决机构, 中国香港成为新的“国际调解中心”。

(一) 《关于建立国际调解院的公约》的调解机制战略

《关于建立国际调解院的公约》是推动全球首个专门以调解方式解决国际争端的政府间国际组织——国际调解院建立的基础性国际公约, 旨在通过制度化、机制化的调解平台, 和平解决国际争议, 完善全球治理体系。

1、明确国际调解院的法律地位。

授予调解院“国际法人地位”, 可独立订立合同、处置财产、参与法律行动; 确立“推动和平解决国际争议、发展国家间友好合作”的宗旨, 遵循“主权平等、意思自治、善意合作、公正中立”四大原则; 规定组织架构由

“理事会（决策机构）、秘书处（执行机构）及调解员名单”构成。

2、关键定义与职能。

界定“调解”为“争议各方自愿在调解员协助下达成友好解决方案的过程”；明确调解院的五大职能，包括提供调解服务、推广调解文化、组织国际论坛、促进能力建设合作、与其他国际组织开展协作，尤其强调“优先考虑发展中国家的能力建设需求”。

3、总部与成员资格。

确定国际调解院总部设于中国香港特别行政区，可根据需要设立区域办事处；成员资格开放给所有国家及区域一体化组织，其中“已签署联合声明的国家”在公约生效后五年内、“其他国家”在生效后两年内表示接受约束，均可成为创始成员。

4、争议解决与执行衔接。

明确国际调解院的受案范围覆盖三类争议，包括国家间争议、国家与他国投资者间的商事和投资争议，以及私人主体间的国际商事争议。虽未直接规定调解协议的跨境执行规则，但明确“当事方可根据国内法及相关国际调解

公约（如《新加坡调解公约》）执行和解协议”，为调解结果的效力落地提供衔接路径。

作为全球首个规范专门调解国际争端的政府间组织的公约，其确立的国际调解院，填补了国际社会长期缺乏“专司调解的常设政府间组织”的空白，与联合国框架下的国际法院（侧重诉讼）、常设仲裁法院（侧重仲裁）形成互补，为国际争议解决提供“灵活、经济、低对抗”的新选项，为发展中国家参与全球法治建设提供制度平台。

（二）“香港国际调解中心”的法治理念宏图

香港国际调解院的诞生是中国牵头推动国际法治治理的里程碑，体现了对“一国两制”下中央对香港国际地位与法治能力的坚定支持与高度肯定。国际调解院的建立弥补了香港在国际调解范畴的制度性和机构性不足，使香港作为亚太区国际法律及争议解决服务中心的制度性服务能力进一步扩展，形成诉讼、仲裁、调解相结合与相互促进的健全法律服务体系。

香港在我国涉外法治建设中具有不可替代的作用。香港在回归前有自己独立的法律制度，属于普通法系。香港回归后，按照“一国两制”方针，原有法律基本不变，中国因此成为一个复合法域国家。⁷香港作为亚太地区国际法

律和争议解决服务中心的地位已经得到国际社会普遍认可。

中国将香港国际调解院建设纳入国家涉外法治与全球治理战略布局，将香港的法治优势、区位优势与国家的全球治理需求深度结合，使香港成为中国参与国际争端解决规则制定、服务“一带一路”倡议、推动全球治理体系改革的重要支点，同时也为《新加坡调解公约》在中国的未来落地与实践积累宝贵经验。

三、《新加坡调解公约》与《关于建立国际调解院的公约》的使命共频

《新加坡调解公约》规则及香港国际调解院的定位，二者在“国际调解规则协同”“跨境执行保障”“服务全球商事争议”等维度存在核心交集，为中国律师参与国际商事调解提供了方向。

（一）香港国际调解院与《新加坡调解公约》的核心交集

1、规则基础一致：均以“国际和解协议效力与执行”为核心目标。

《新加坡调解公约》的核心功能是建立国际和解协议跨境执行的统一框架，通过明确“适用范围”（第1条）、

“书面形式要求”（第2条）、“拒绝执行理由”（第5条）等条款，解决国际调解协议“境内有效、境外难执行”的痛点。香港国际调解院作为全球首个专门以调解方式解决国际争端的政府间组织，其运作规则同样以“保障调解结果的国际认可度与可执行性”为核心。根据《关于建立国际调解院的公约》，该院出具的调解协议需符合“书面形式”“商事争议属性”等基础要求，且明确将“与现有国际规则衔接”作为重要原则，这与《新加坡调解公约》对国际和解协议的核心界定高度契合。如二者均排除“消费者交易”“家庭法/继承法争议”等非商事事项，均认可电子通信形式的协议效力，为国际商事主体提供了“规则一致”的调解结果保障基础。

2、地域与机制协同：香港为二者衔接提供“法律与实践枢纽”。

香港既是《新加坡调解公约》的首批批准地区（2020年批准），也是国际调解院总部所在地，其成熟的普通法体系与国际争议解决实践，成为二者衔接的关键枢纽：一是香港已将《新加坡调解公约》规则转化为本地法律实践，例如通过修订《调解条例》，明确符合公约要求的调解协议可在香港法院申请执行，为国际调解院的调解结果提供“本地司法确认+跨境执行”的双重路径；二是国际调解院

依托香港的区位优势，可直接对接公约缔约国的司法与调解资源。例如，该院处理的涉“一带一路”国家的商事争议，其调解协议可依据《新加坡调解公约》向新加坡、卡塔尔等缔约国申请执行，也可通过香港法院的司法程序获得确认，形成“调解—确认—执行”的全链条协同，实现与公约规则的无缝衔接。

3、服务对象重叠：聚焦“国际商事争议”与“一带一路”需求。

《新加坡调解公约》在序言中明确提及，其制定目的是“服务国际贸易发展，减少因争议终止商业关系的情形”，适用范围聚焦“当事人营业地位于不同国家的商事争议”。香港国际调解院的核心服务对象同样涵盖国际商事争议，尤其是“一带一路”共建国家间的跨境纠纷。根据该院公约，其受案范围包括“国家与外国投资者之间的争议”“国际商务范畴争议”，与《新加坡调解公约》关注的“国际商事和解协议”高度重叠。此外，首批签署《关于建立国际调解院的公约》的43个国家中，33个“一带一路”共建国家曾签署《新加坡调解公约》，这意味着两类机制的服务对象（“一带一路”商事主体）高度重合，可形成“规则协同+需求匹配”的服务闭环。

《关于建立国际调解院的公约》成立的香港国际调解院与《新加坡调解公约》的理念、机制交集，本质是“国际调解规则协同”与“跨境执行保障”的结合，为中国律师参与国际商事调解提供了路径和空间。

（二）中国律师参与国际商事调解的战略机遇场域

《新加坡调解公约》与香港国际调解院的协同运作，从规则保障、平台支撑、市场需求三个维度，为中国律师构建了多层次机遇空间。

1、公约规则衔接：破解执行困境的服务机遇。

《新加坡调解公约》的核心价值在于建立国际和解协议跨境执行的统一标准，解决了长期制约国际商事调解发展的“效力瓶颈”。尽管中国尚未完成公约批准程序，国内现有《调解条例》与之存在制度衔接空白，中国律师可在调解过程中指导当事人完善协议形式要件，确保和解协议具备跨境执行基础。依托对中外法律体系的熟悉，为当事人提供“执行地选择—材料准备—程序对接”的全链条服务。以香港为例，其作为公约首批批准地区，已通过修订本地法律实现公约规则转化，律师可协助当事人在香港法院完成和解协议的司法确认，进而对接全球 50 余个缔约国的执行体系。

2、调解院平台落地：拓展服务场景的实践机遇。

香港国际调解院作为全球首个专司国际调解的政府间组织，其运作机制为中国（内地）律师提供了多元化实践场景，这种机遇既源于调解院的功能定位，也得益于香港的政治和地域优势。中国（内地）律师可利用“一国两制”优势，构建“内地—香港”联动服务模式，在内地阶段提供法律风险评估，在香港阶段参与调解院程序，最终依托两地司法协助机制实现结果落地。如在粤港澳大湾区，律师可协助区内企业通过调解院解决跨境商事争议，再通过湾区调解结果互认机制实现高效执行。

3、市场需求升级：催生专业分工的蓝海机遇。

随着国际商事主体对调解认知度提升，市场需求正从“被动应对”转向“主动规划”，这种升级为中国律师创造了专业分工的蓝海市场。如在合同中嵌入调解条款，律师可提供“争议解决条款定制”服务，结合交易特点选择调解机构、约定调解员选任方式，并明确与《新加坡调解公约》的衔接路径。在数字贸易中，对数据权益争议、新能源领域的技术合作争议等，中国律师可依托行业知识形成专业优势，知识产权律师可参与调解院的知识产权争议调解，金融律师可聚焦跨境投融资调解，通过“法律+行业”的复合型服务提升竞争力。

四、中国律师参与国际商事调解的梗阻与破局

（一）现实梗阻：中国律师参与国际商事调解的多重挑战

尽管机遇显著，但中国律师在参与国际商事调解时仍面临能力、制度、市场三重梗阻，这些挑战既源于律师自身专业储备不足，也受制于外部环境的不完善，直接制约了其服务价值的实现。

1、专业素养与国际标准存在差距。

国际商事调解对律师的综合素养提出远超传统诉讼的要求，当前中国律师普遍缺乏对普通法体系下调解规则的深入理解，在跨文化沟通与规则理解存在不足。调解院对商事调解员的专业能力有严格要求，须具备法律经验、商业认知及调解技巧的综合素养，但国内多数律师缺乏系统的调解技能培训，仍习惯于“对抗性”思维，难以在调解中发挥“利益协调者”作用。

2、国内体系与国际机制的衔接不畅。

制度供给的滞后性是制约律师参与的重要因素。国内法院无法直接依据公约执行国际和解协议，律师需通过司法确认、仲裁裁决等间接方式转化效力，增加了服务成本与时间成本。尽管香港国际调解院原则上不会排除中国

（内地）律师参与，但相关配套机制尚未完善，内地律师参与香港、澳门仍存在跨法域执业的制度障碍。

3、市场困境与竞争格局的双重挤压。

国际商事调解市场长期由欧美律师主导，其在规则理解、跨文化沟通、国际网络等方面具有先天优势，中国律师在品牌影响力与国际资源整合能力上存在显著差距。国内尚未形成成熟的商事调解服务生态，缺乏权威的行业协会统筹协调，服务标准不统一，市场环境的不成熟使中国律师面临“内外部挤压”的困境，既难以充分释放国内需求，也难以与国际同行竞争。

（二）破局路径：中国律师参与国际商事调解的发展策略

应对上述挑战，需要从律师能力升级、制度环境优化、行业生态构建三个维度协同发力，实现“个人专业提升—制度保障完善—行业整体发展”的良性循环，充分释放国家涉外法治布局的红利。

1、构建“法律+调解+国际”的复合型素养体系实现能力升级。

第一，强化国际规则与跨文化能力培训。通过系统学习《新加坡调解公约》及香港国际调解院规则，重点掌握

“国际性”认定、执行条件、拒绝执行理由等核心条款；通过参与国际论坛、跨境研修等方式，深入理解不同法律体系下的调解文化，提升跨文化沟通技巧。

第二，推进调解员资质认证与实践积累。积极争取加入调解院商事调解员名册，围绕“法律经验+商业认知+调解技巧”三大核心要素提升资质竞争力；通过参与国内国际商事调解案件积累经验，尤其是“一带一路”沿线国家的争议案件，在实践中掌握利益识别、方案设计、僵局破解等关键技能。

第三，培育“技术+专项”的细分领域优势。主动拥抱ODR（Online Dispute Resolution，在线争议解决）技术，掌握线上调解平台操作、电子证据存证等技能，提升服务效率；结合自身专业特长深耕细分领域，如知识产权律师聚焦跨境IP调解、金融律师专注国际投融资调解，通过“行业深耕+调解专长”形成差异化竞争优势。

2、完善“国际接轨+国内适配”的规则保障体系。

一是加速《新加坡调解公约》批准与立法衔接。呼吁加快完成公约批准程序，进一步完善《调解条例》等国内立法，明确和解协议的“国际性”界定标准、执行程序、保密规则等，实现与公约规则的无缝对接。

二是明确调解院参与的配套机制。探索建立内地律师参与香港调解院的执业便利机制，简化跨法域执业审批流程；细化调解员遴选标准，增强“公认能力”等要求的透明度与可操作性；规范调解费用与责任承担的行业指引，降低执业风险。

三是完善“调仲对接”“调诉对接”机制。进一步探讨和厘清调解与仲裁、诉讼的衔接规则，统一和解协议司法确认的审查标准与程序；探索建立全国统一的商事调解信息平台，实现调解协议、证据材料等的跨机构共享，提升对接效率。

3、构建“行业协同+市场培育+国际合作”发展生态。

首先，强化行业协会的统筹引领作用。建立律师参与国际商事调解的激励机制，制定服务标准与执业规范，将调解工作纳入执业评价体系；搭建行业交流平台，定期举办案例研讨会、技能竞赛等活动，促进经验分享。

其次，加大市场培育与品牌建设力度。通过典型案例解读、实务培训等方式，提升商事主体对调解的认知度与接受度；通过与国际调解机构建立合作关系，参与全球争议解决网络，打造具有国际影响力的中国调解服务品牌。

再次，深化跨境协同与国际合作。推动中国内地律师与中国香港、新加坡等国际调解中心的律师开展合作，构建“跨境联合服务团队”；鼓励律师参与联合国贸法会等国际组织的规则制定工作，将中国调解实践经验转化为国际标准，提升中国律师在全球争议解决领域的话语权。

五、结论

今年9月初，习近平主席在上海合作组织天津峰会上提出的全球治理倡议，为建设一个更加公正合理的全球治理体系指引了正确方向，提供了重要路径。⁸中国签署《新加坡调解公约》与支持香港国际调解院建设，是国家涉外法治战略的重大布局，既回应了全球商事争议解决的发展趋势，也为中国律师参与国际服务提供了历史机遇。

与此同时，中国律师也面临能力短板、制度障碍、市场困境等多重挑战，这些问题既需要律师自身通过“法律+调解+国际”的复合型能力建设实现突破，也需要国家层面加快制度供给、行业层面强化生态构建形成支撑。唯有如此，中国律师才能充分把握历史机遇，在国际商事调解领域占据一席之地。

中国律师参与国际商事调解的过程，既是自身专业升级的过程，也是中国争议解决服务国际化的过程，更是国家涉外法治智慧落地见效的重要体现。随着《新加坡调解

公约》的批准实施与香港国际调解院的成熟运作，中国律师必将在全球商事争议解决体系中发挥越来越重要的作用，为服务高水平对外开放、构建人类命运共同体提供专业支撑。

¹ 作者：张翼，《2024年外贸：“三量”齐升 动能澎湃》，《光明日报》2025年1月14日。

² 作者：刘敬东，《新加坡调解公约》对我国的意义及影响，《法制日报》2019年9月17日第10版。

³ 作者：毛晓飞，《国际商事调解的“新纪元”——对话嘉宾：中国商务部部长助理李成钢》，《法制网》2019年8月13日。

⁴ 作者：刘晓红，《新加坡公约》与中国商事调解机制的完善，在最高人民法院国际商事专家委员会第三届研讨会上的发言，2022年8月24日。

⁵ 作者：许志华，《我国批准《新加坡调解公约》的问题与对策》，《中国法律评论》2023年第2期。

⁶ 作者：孙南翔，《新加坡调解公约》在中国的批准与实施，《法学研究》2021年第2期。

⁷ 作者：刘欢、王昕怡，《国际调解院公约签署仪式在香港成功举行》，新华社，2025年5月30日发布。

⁸ 作者：黄超，《落实全球治理倡议新“建制”：契合“五个坚持”的国际调解院》，《澎湃新闻·外交学人》，2025年9月28日。

国际商事调解和解协议的认可及执行问题

陈泽

安徽五同律师事务所

引言：最早于 1958 年通过《联合国承认及执行外国仲裁裁决公约》后商事仲裁便开始以此解决国际商事纠纷案件，但在执行过程中面临着周期长、费用高等一系列问题。于 2018 年通过联合国审议提出《新加坡调解公约》，截至目前已经有 57 个签约国批准。该《公约》的执行不仅方便开展国际贸易，更有利于促进跨境商事纠纷的调节。但我国正步入新发展阶段，跨境商事快速发展，该《公约》在我国涌现出一些适用性问题，更需要完善我国调解制度，更有助于解决商事纠纷，支持跨境商事的发展。《公约》的正式实施标志着国际商事和解协议的法律效力取得了突破性进展，但为了保证公约有效落地，各签约国仍然需积极调整国内法律框架。基于此，本文通过分析国际商事调解和解协议的认可条件，详细讨论了《公约》执行上存在的问题，并进一步提出了完善建议，以期推动公约在我国顺利实施并发挥应有的作用。

关键词：国际商事；调节和解协议；认可条件；执行问题

一、国际商事调解和解协议的认可条件

（一）国际性

国际商事调解是指在发生跨境商业争议时，争议双方基于自愿与平等原则，共同委托独立调解人协助达成解决方案的一种非诉讼纠纷解决方式。在这一过程中，当事人通过协商所共同签署的书面文件，即为国际商事和解协议。因此在公约框架下的认可条件，首要元素即国际性要素。在国际性的认定标准上存在不同观点，一部分意见主张应依据调解程序本身是否具有跨境因素来界定，强调需明确区分国际与国内调解程序，认为这不仅体现了国际法对国内司法体系的尊重，也符合国际礼让原则，有利于减少执行过程中的法律障碍¹。另一种意见则认为，国际性的核心应聚焦于协议所涉及争议的实质内容是否具有国际属性。随着全球经济融合发展，国内与跨国程序之间的界限日益模糊，即便调解过程在一国境内完成，若争议涉及国际商事利益，仍需得到其他缔约国的司法认可与执行，因此该类协议也应纳入公约适用范围。最终界定“国际性”时以当事人营业地为核心的标准，并未严格限定调解程序是否跨境，主要考虑的是当事人营业地位于不同国家的情形，进而从争议实质出发，判断其是否涉及国际商事关系。

（二）商事性

《新加坡公约》并未对“商事性”概念作出统一界定，

主要是考虑到各国法律体系对于商业事务的认定存在显著差别。公约采用排除法划定其适用范围，明确将自然人基于家庭、消费等非营业目的所订立的纠纷解决协议排除在外²。参考了多项国际条约与各国商事立法实践，通过排除清单的方式防止因术语界定过于狭窄，影响到商事界定范围，从而提升公约的适用广度。随着国际间商业往来日益频繁，商事纠纷数量持续增加，通过合理界定商事性让具备商事性质的调解协议在执行阶段减少障碍。涉及消费者保护或劳动关系的争议通常归属于社会法范畴，关系到特定群体的权益保障。由于各国在社会公共政策领域的保护标准与力度存在较大差异，行政机关及司法机关往往依据国内法提供特别保护，难以在国际层面形成统一的执行标准。

（三）独立调节程序

依据公约要求，国际商事和解协议须具备独立的调解程序，该规定既体现了国际司法礼让的原则，也有助于区分不同性质和解协议的救济途径。商事调解与仲裁、诉讼一样，属于独立的纠纷解决机制，其优势在于当事人能够根据争议具体情况选择最适宜的程序，充分发挥调解方式灵活、便捷的特点。需指出的是，公约并未强制要求调解程序必须与仲裁或诉讼完全分离，也未禁止仲裁机构或司法机构参与调解过程。重点在于排除那些直接依附于诉讼程序形成的和解协

议，以及已转化为法院判决或仲裁裁决的法律文书。

（四）例外情况

《公约》中也明确列举了不适用其执行机制的两类和解协议。第一，在诉讼与调解混合程序中达成的三种协议：法院主持调解并制作的“调解书”；当事人经第三方调解组织或自行协商达成协议后，申请法院予以司法确认而取得强制执行力的文书；特定依法设立的调解机构出具的、具备强制执行力的和解协议³。上述三类文书在法律效力上等同于司法裁判，可依民事执行程序直接实施，故被排除于公约适用范围。第二，已作为仲裁裁决记录的和解协议。因这类协议已满足《纽约公约》规定的执行条件，可依照该公约申请跨境执行，无需再援引《新加坡公约》所提供的执行机制。

二、国际商事调解和解协议的执行问题

（一）缺乏法律规则

我国现行法律体系中关于商事调解的规定尚未完善，特别是在国际商事和解协议的承认与执行方面，存在立法上的空白，法律规制的不足直接影响商事调解的效力和可执行性。近年来，我国在完善商事调解机制方面实施了一系列探索，2018年，最高法关于国际商事法庭中的若干问题作出明确规定，明确国际商事法庭可依据调解协议内容制作判决书，极

大著增强了调解结果的法律约束力。2021年，中国国贸委员会调解中心发布《知识产权争议调解规则》，首次为知识产权领域的商事调解提供专门指引，可见我国积极推动多元化纠纷解决机制⁴。2024年黑龙江省首次在地方立法中明确了商事调解的适用范围、调解机构资质要求及调解员任职条件等规定，这一创新有助于提升调解工作的规范性和公信力。但由于该条例属于地方性法规，其效力范围有限，难以在全国范围内产生普遍约束力。总体而言，我国目前在商事调解专门立法方面仍处于起步阶段，与国际实践存在一定差距，这在一定程度上制约了国际商事和解协议在我国的有效执行。

（二）执行力不足

在我国现行法律体系内，经由合法商事调解组织主导达成的调解协议，建立在双方当事人自愿平等协商的基础之上，本质上属于契约关系范畴，不具备直接的强制执行力，实际履行主要依赖于当事人的诚信意识与自愿履行。尽管在实践中此类和解协议的履行率相对较高，但若一方当事人拒绝履行协议义务，另一方仅能通过向人民法院提起诉讼或根据约定申请仲裁，请求确认对方违约，并在取得生效判决或裁决文书后，方可向人民法院申请启动强制执行程序。此种处理方式与《公约》的执行机制存在一定差异。尽管《公约》并未对国际商事和解协议的法律性质作出明确定义，但其通过

建立直接执行机制，实质上赋予该类协议以强制执行力。表明国际商事和解协议不仅具有契约属性，同时等同于法院判决或仲裁的法律效力。实际上国际商事和解协议不应与一般商事合同简单等同，否则将忽视其特有的法律特征和执行机制方面的特殊性。未来更需要建立与国际接轨的和解协议执行机制，对营造法治化、国际化的营商环境具有重要意义。

（三）司法确认机制不一致

我国现行司法确认机制的适用范围主要面向基层社会治理需要，其法律依据以《民事诉讼法》及相关司法解释为主，适用于各类人民调解委员会主持达成的调解协议，常见纠纷类型涵盖婚姻家庭事、小额债务等⁵。人民法院借助司法确认程序对协议内容予以审核，确认其法律效力，从而保障当事人权益的实现。然而该程序目前难以充分覆盖《公约》所涉及的内容。尽管在改革试点区域，部分法院已将特邀调解员主持达成的协议纳入确认范围，但现行制度仅明确认可具有金钱给付内容的协议，不涉及身份关系或特别程序事项。而国际商事和解协议通常既包含财产性约定，也可能涉及非财产性内容，与我国司法确认适用范围存在不一致。在管辖法院方面，我国民事诉讼司法确认案件一般由基层人民法院管辖，但若相关争议本身属于中级人民法院管辖范围，则确认申请需向对应中级法院提出。虽然《公约》未直接指定执

行法院，但允许各缔约国依据国内法确定管辖规则。考虑到国际商事和解协议具有跨境因素，此类协议的执行申请适宜由中级人民法院管辖。在审查方面，司法确认程序要求申请人提交较为全面的材料，包括调解组织出具的证明及其他相关文件。法院除进行形式审查外，还可对协议内容进行实质审查，必要时可主动调查或要求补充材料，以防止虚假调解并保护第三人权益。《公约》仅要求执行地法院对和解协议进行形式审查，审查义务相对较轻，程序设置更为灵活，有利于协议的高效执行。我国现行司法确认制度在上述方面与《新加坡公约》的要求存在诸多差异，难以完全适应国际商事和解协议的执行需求。为促进国际商事纠纷的有效解决，我国有必要进一步优化相关制度安排，增强与国际公约的兼容性与衔接性。

（四）法律规制不同

《公约》所建立的执行机制要求各缔约国对来自所有国家的国际商事和解协议承担执行义务⁶。尽管这一机制有助于扩大公约的适用范围，但也在客观上增加了各国的司法负担和执行难度。公约提供的便捷救济途径在一定程度上加大了主管机关辨别协议真伪的挑战。虽然要求当事人提供证明调解过程的相关材料，但由于和解协议签订地与司法审查地往往分属不同法域，核实调解员签字真实性等环节需要投入相

当的司法资源和审查成本。同时《公约》特别强调调解程序的自主性原则，这种自主性也可能为当事人恶意串通创造条件，调解员及审查机构往往难以察觉此类隐蔽行为。目前《公约》尚未设立专门的虚假调解防范机制，我国依据《民事诉讼法》和《刑法》的相关规定对欺诈行为进行规制。虽然这些条款为处理调解欺诈提供了法律依据，但尚未形成系统化的监督体系。现有法律框架下，当事人进行虚假调解的违法成本相对较低，这在某种程度上助长了虚假调解的发生。

三、国际商事调解和解协议执行的完善建议

随着跨境纠纷数量持续增多，调解和解作为一种高效且灵活的纠纷处理方式，其重要地位日益彰显。为更好地落实国际商事和解协议在我国境内的执行，需要通过加速专门立法、构建直接执行机制以及完善相关配套体系，更进一步推动商事调解向法治化与专业化方向发展。

（一）完善专门的调解法规

目前我国普遍商事调解仍然依附于仲裁或诉讼程序，其中仲裁员与法官同时兼任调解员，这种方式体现出调解的附属特征，但也制约了商事调解立法的独立发展。因此，通过完善法律法规明确商事调解的独立地位，制定区别于其他纠纷解决机制的程序规则。从比较法视角看，国际上存在几种不同的调解立法模式。部分国家将调解规定在仲裁法内，例

如印度的《仲裁与调解法》要求调解协议须经仲裁裁决确认才可执行。该类立法在早期具有探索意义，但随着调解功能的扩展，已难以适应实践需要，也与《新加坡公约》鼓励调解独立发展的条例不相吻合。而美国的《统一调解法》尝试制订统一调解法，但鉴于我国调解类型多元、监管架构复杂，短期内难以通过一部法律全面适配所有调解纠纷，该模式在我国适用空间有限⁷。因此更切合实际的是制定独立的商事调解法，新加坡的立法实践能够充分体现商事调解的特殊需求，也与我国现阶段实务环境更为匹配。我国的商事调解法规立法内容应当更加全面，包括商事调解的适用范围、调解机构、调解员的选任、具体程序规则以及相关法律责任等，从而更好地与《新加坡公约》相衔接，为完善我国商事调解制度奠定基础。此外，还应及时出台配套的司法解释和实施细则，提升法律制度的可操作性，从而为商事调解提供更为优质的法律服务。

（二）保障当然获得执行力

我国签约后，直接执行力直接关系到公约的实际落地效果，目前国内和解协议并不具备当然获得执行力，仍然依据民事诉讼法要求进入到司法确认程序中。但《公约》中则明确提出被寻求救济所在国理应执行和解协议，除了一些拒绝准予救济的特殊情况，都具备当然获得执行力。但在国内和解协

议中还需要遵循司法确认程序才能获得执行力。《公约》的制定原则就在于保证和解协议具备执行力，除非存在明确列举的少数拒绝执行的理由，这意味着商事和解协议在该体系下可自动获得执行力。因此为顺应国际趋势，明确承认协议的可执行性是我国法律衔接工作的重点。对于不涉及国际性的国内商事和解协议，可继续沿用现有的司法确认机制，暂不赋予其直接执行力。目前国内尚未形成支持协议直接执行的制度基础，司法实践和社会认知仍需逐步适应。同时国际大多数国家也未普遍赋予国内商事以强制执行力，通常仍将其视为一般合同。基于这一共识，我国现阶段继续保持国内商事和解协议的当事人在请求强制执行前，仍应先行向人民法院申请司法确认，从而使现有执行体制保持连续性和稳定性。

（三）建立直接执行机制

为构建更加完善、高效的国际商事纠纷解决体系，推动我国与国际高标准规则相衔接，建立完善国际商事和解协议的直接执行机制已成为当前的重要任务。需要对国际商事与国内商事的和解协议予以区别对待，对于符合《公约》规定条件的国际和解协议，原则上承认其可直接申请强制执行，法院仅作必要的形式审查，以体现程序效率和国际兼容性；而对于完全不具有国际因素的国内和解协议，则维持现有司法确认机制，对其进行程序合规性与实体合法性的审查，以

保障当事人权益并防范损害社会公共利益。在《中华人民共和国民事诉讼法》中增设相关章节，由最高人民法院制定配套司法解释，明晰两类协议不同的申请条件、审查标准与操作程序。这一安排既能够维护法律体系的稳定性和连续性，也可为国际商事活动提供更加便捷、可靠的司法保障。

首要任务是明确执行受理的法院，基于裁判统一性和专业性的考虑，可优先考虑两种方案：一是由最高法国际商事法庭集中管辖，初期可选择若干高级人民法院作为试点，待程序运行成熟、规则明晰后，再逐步拓展至其他中级人民法院。国际商事法庭具备较强的专业审判能力和国际视野，有利于统一裁判尺度，增强司法公信力。二是参照现行涉外仲裁裁决的承认与执行程序，将管辖权限赋予中级人民法院，并由其商事审判庭或专门的审判团队负责具体审查工作。无论采用何种模式，审查都应以形式审查为主，重点核验协议是否基于当事人真实意思表示、是否存在明显违反我国法律规定等情形。在审查内容上，我国司法实践侧重于对和解协议进行实体审查，尤其关注是否损害第三方权益及社会公共利益，而《新加坡公约》则更倾向于形式审查与有限例外下的实质审查相结合，并特别强调对行为合规性及程序正当性的监督。为促进国内与国际的协调，我国法院可在审查实践中合理吸纳公约第五条所列不予执行的理由，进一步细化审

查事项。同时可借鉴欧盟的相关规定，对于当事人共同认可其约束力或已在法域外取得执行力的和解协议，依法直接确认其效力，简化执行流程，提升制度效率。

为保障司法裁量权和裁判标准的统一，有必要建立透明的内部报核与审核制度。我国自 1995 年起施行内部报核机制，对地方法院拟拒绝承认与执行外国仲裁裁决的案件，实行向最高人民法院逐级报请审查的制度，该机制有效提升了涉外仲裁监督的质量，可为国际商事和解协议的审查提供重要借鉴。因此可考虑要求下级法院在拟拒绝准予执行国际商事和解协议时，须报请所在地高级人民法院进行初步审核；高级人民法院认为确有必要的，可提请国际商事专家委员会进行咨询；最高人民法院则负责对重大、疑难法律问题提出指导意见，并适时发布相关典型案例，加强审判指导。从长远来看，还可设立有限上诉机制，允许当事人就法院作出的不予执行决定提出上诉，既为当事人提供必要的救济途径，也强化审级监督、统一法律适用。另外，可充分依托自由贸易试验区等开放平台先行试运行。以上海自贸区为例，根据国家授权该区域已允许符合条件的外国争议解决机构开展商事调解服务，这为探索国际商事和解协议的直接执行提供了有利的法治环境。可在片区率先试点构建一套与国际规则相接轨的执行机制，积极探索协议效力审查、执行程序简化、

跨境司法协作等方面的创新举措，及时总结试点经验、发现制度瓶颈，为国家层面立法及机制构建提供实践支撑。

（四）完善法律规制措施

为有效防范和治理国际商事调解领域可能出现的虚假调解案件，提升和解协议的执行效力和司法公信力，有必要构建系统化的监督与救济机制。我国可结合《民事诉讼法》中的有关规定，借鉴案外人执行异议机制，并充分考虑国际商事争议处理的特殊性，设计符合现实需求的异议审理程序⁸。法院在执行相关财产前，应全面核查财产权利状况，识别所有潜在的利益相关方，并为其提供陈述意见的机会。借鉴新加坡在调解实践中的成熟经验，可在第三方合法权益面临风险时建立信息披露机制，法院在接到异议后应及时开展调查并收集证据。同时，推行和解协议执行情况的公示制度，对外公开执行基本信息，虽可能部分影响调解保密性，但有助于增强程序透明度，有效抑制虚假调解行为。对于因虚假调解导致错误执行的案件，可参照执行回转制度予以纠正。需明确的是，我国法院无权直接撤销国际商事和解协议，因此执行回转应着眼于不当得利返还和利益平衡，而非以撤销协议为基础。若原申请执行人系外国主体且在我国境内已无可供执行财产，可灵活采取担保措施，要求其提供相应保障，以确保执行效果落到实处。另外将虚假调解行为纳入社会信

用管理体系，能够显著增强当事人履约主动性，并对不诚信行为形成有效约束。社会信用机制能有效督促当事人依约履行，对无正当理由拒绝履行或拖延履行的当事人，可采取降低信用评级、限制高消费及其他市场活动等措施。对经查实存在虚假调解行为的主体，应将其列入失信名单，并实施联合惩戒。如对存在恶意违约、虚假陈述等行为的当事人，应依法下调其信用等级，限制其参与金融信贷等经济活动。这一机制不仅有助于提升国际商事和解协议的自动履行率，减少司法执行压力，也将进一步巩固我国在国际商事争议解决领域的公信力。

（五）完善配套制度

调解员作为商事调解的主要执行者，需要同步完善调解员的行为准则。《公约》中对调解员行为作出明确规定，其行为正当性也是调解协议执行的一项抗辩因素，应当对调解员行为予以高度重视，国际上已有很多国家建立调解员行为准则。目前我国关于调解员行为的规范来源于《人民调解法》，在实践中各个机构对调解员均作出明确规范和要求，但在工作年限、培训要求等规范并不统一。调解员作为调解程序的核心参与者，其行为的规范性、独立性和专业性直接关系到调解结果的公正性和可接受性，因此亟须制定全国统一的调解员行为规范准则。在具体内容设计上，可借鉴粤港澳大湾

区的框架，将规范体系划分为三大部分：第一，重点明确调解员的基本职业原则，包括独立性、公正性和保密性。第二，规定调解员应具备的专业能力，包括专业背景、个人信用等，同时应掌握沟通、谈判与文书处理技巧，能够有效引导当事人化解分歧。第三，明确调解员角色为协助当事人自愿达成协议，而非代替决策，并须对调解中的不当行为承担相应责任。我国司法政策已在调解员制度上进行积极探索，最高法不仅提出“无异议调解方案认可机制”，允许调解员在当事人同意时提出书面方案，还明确了特邀调解员所达成协议的司法确认途径。尽管现行法律还未对个人调解员地位作出明确规定，但个人调解工作室已经得到大范围推广。允许由单一或多名调解员组成工作室，并以人民调解委员会名义出具文书，这实质上认可了个人调解的法律效果。我国已经在法律层面逐渐认可个人调解员的独立地位，完善其注册、认证与监管规则，尤其要确立其在处理国际商事纠纷时的中立性和公信力。在资质认证方面，可参考国际成熟经验，建立包括培训、考核等一体化的认证体系，申请者将通过调解程序模拟等实践取得执业资格。

另外应当支持商事调解组织的市场化运作，这是保障制度持续健康发展的重要支撑。我国商事调解组织历经数十年发展，已形成以上海经贸商事调解中心等为代表的多元格局。

下一步应从案源拓展、收费机制与行业监管三方面继续深化市场化改革。在案源方面，需进一步健全诉调对接机制，依托最高人民法院国际商事纠纷一站式解决平台，推动各地法院与调解组织建立常态化合作，同时加强线上调解平台建设，提升纠纷解决的数字化水平。调解组织亦可通过与企业和商协会开展战略合作、组织专题研讨、扩大舆论宣传等方式提高市场认知度和使用率。

结论：综上所述，在国际商事和解协议执行方面，我国不仅需要关注执行程序的构建，更需要对商事调解制度进行整体调整。本文通过分析执行问题，并以此为中心提出了完善建议，集中在执行依据、机制、审查三个层面，从本土实践特征出发强调应充分考量我国调解实践的独特性，避免简单套用国际调解模式。可积极吸纳如粤港澳大湾区的商事调解机制等本土经验，同时也参考新加坡等相关立法经验，进一步完善执行机制与中国实际状况的契合度。

¹ 申琛.新加坡商事调解制度化及国际化路径研究——以《新加坡公约》的实施为背景[J].国际商务研究,2024,45(02):65-76.

² 郭子平.我国国际商事调解特区立法：问题争议、解决机制及制度贡献[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2023,40(04):13-25.

³ 文淑.论国际投资和和解协议的执行困局与中国应对[J].国际法研究,2023,(04):105-126.

⁴ 王涵.《新加坡调解公约》背景下我国可直接执行和解协议范围探析[J].国际商务研究,2023,44(04):71-85.

⁵ 冯冬冬.《新加坡调解公约》背景下中国国际商事调解协议执行机制的完善[J].国际法研究,2023,(02):143-160.

⁶ 文金羚.《新加坡调解公约》下我国商事调解协议执行机制研究[J].商事仲裁与调

解,2022,(05):122-137.

⁷ 杨安琪,杨署东.我国商事调解机制与《新加坡调解公约》对接的现实困境及其破解路径[J].河南财经政法大学学报,2022,37(02):75-84.

⁸ 房昕.《新加坡调解公约》背景下我国商事调解协议执行力问题研究[J].商事仲裁与调解,2021,(05):132-147.

《新加坡调解公约》背景下中国商事调解的 国际化接轨

许来永

安徽皖正（宿州）律师事务所

【摘要】《新加坡调解公约》作为国际商事争议解决领域的重要法律文件，建立了国际商事和解协议的跨境直接执行机制，为国际商事调解提供了统一的法律框架。公约与多数国家国内法规定存在冲突，中国已于2019年签署该公约，但在推广和适用层面仍面临诸多障碍。本文通过分析《新加坡调解公约》的核心内容与创新，分析了我国商事调解制度与公约存在执行程序的适用范围、执行协议审查方式、监管体系三方面差异，并总结了国内现有的国际化实践探索，最后提出构建双轨制执行机制和制定律师商事调解员制度的具体接轨路径，完善我国商事调解制度，不仅能提高国际竞争力，还能够在全球营商环境中贡献中国智慧和方案，最终实现调解强国的历史跨越。

【关键词】新加坡调解公约； 国际商事调解； 司法确认； 双轨制； 律师商事调解员

前言

《新加坡调解公约》（以下可简称为《公约》），系由包括中国在内的46个国家于2019年8月7日在新加坡首批签署，其全称为《联合国关于调解所产生的国际和解协议公约》。这标志着国际商事争议解决机制迎来了继诉讼、仲裁之后的第三条路径，为跨境商业活动提供了较为灵活和高效的解决方案。它推动了调解在国际社会的重视和推广，完善了全球争议解决体系，为跨境商业纠纷解决提供了重要的法律保障。

作为全球贸易大国，中国秉承“枫桥经验”作为化解矛盾纠纷的样板。随着时代发展，在习近平中国特色社会主义思想引导下，“枫桥经验”已经被赋予新内涵，在更高层次、更深领域深化新时代的“枫桥经验”成为必然。¹⁷⁵然而签署《公约》只是我国商事调解制度与国际化接轨的第一步，真正实现国内商事调解制度与《公约》规则的相互衔接，才是国际化接轨的关键所在。

我国商事调解制度仍带有浓厚本土化特征，在与公约倡导的直接执行模式对接时，面临着较多挑战。这些挑战既有执行机制、立法体系等宏观层面，也涉及调解机构、调解员资质和

¹⁷⁵参见姚海涛：《新时代“枫桥经验”在市域治理中的司法实践与创新路径》，《中国应用法学》2023年第2期。

水平等微观层面要素。在此背景下，本文旨在系统梳理《新加坡调解公约》的核心内容与创新之处，剖析我国商事调解制度与公约要求之间的差异，总结国内部分地区的先行先试经验，并提出符合我国实际情况的国际化接轨路径，为推动《公约》的最终批准与实施、促进我国商事调解制度与国际接轨进程提供理论参考。

一、《新加坡调解公约》的核心内容与创新

《公约》在国际商事争议解决领域具有里程碑意义，理解公约的核心内容与创新之处，是探讨我国商事调解国际化接轨路径的起点。

1. 直接执行原则是核心内容和革命性创新

《公约》第3条规定缔约各方应当按照其自己国家的程序规则执行国际商事和解协议，并不得对和解协议另行施加任何内部要求或程序限制。¹⁷⁶这一原则下，当事人可持符合公约要求的和解协议，向公约缔约国的主管机关申请执行，无须像传统模式那样将协议通过司法确认转化为法院仲裁裁决或者判决方能执行。这种直接执行机制突破了以往国际商事调解协议的合同属性。在《公约》框架下，符合条件的国际商事和解协议

¹⁷⁶ 参见《新加坡调解公约》第3条第1款。

获得了不受缔约方控制的强制执行力，大大提升了调解作为解决国际商事争议方式的实用性和吸引力。《新加坡调解公约》以《纽约公约》为模版，在具体规则上又充分考虑了调解制度的独特属性，形成了独具特色的执行体系。

2. 《公约》的使用范围和条件

公约从国际性认定、商事性要求和书面形式要求三方面明确规定了其适用范围的边界条件。公约首先明确和解协议的国际性特点，即该争议涉及的主、客体、以及法律事实这三要素中的一个或多个均须包含外国因素。¹⁷⁷该认定是国际性认定，公约对国际性的认定采取的是混合标准。公约要求至少调解双方在不同的国家分别设有营业地，或者和解协议所定义务的履行地、与争议事项最密切联系地与当事方营业地不属于同一国家。特别值得强调的是，公约明确排除以“调解地”作为判断国际性的标准，这反映了调解活动本身具有的跨国流动性特征。其次，商事性要求采用的是排除法来界定，将以单独的个人、家庭或者家居为目的的各项生活居住相关交易所产生的争议，及身份权、家庭权和继承权相关的争议均排除在适用范围之外。

¹⁷⁷ 参见刘敬东主编：《〈新加坡调解公约〉批准与实施机制研究》，中国社会科学出版社2021年版，第17页。

值得提醒的一点，前述排除式的列举并未将投资者与东道国之间的和解协议排除适用。¹⁷⁸因此，在一定条件下公约可以适用于投资者与东道国之间的争议。公约还要求调解协议必须是书面形式设立，包括电子通信形式记录的内容且需要当事人和调解员均签名或确认。

3. 《公约》拒绝准予执行的限制条件

公约第5条采取穷尽列举的方式明确规定了缔约国主管机关可拒绝准予执行的理由，这些理由严格限定在程序正义和公共政策等有限范围内，具体包括：当事人无行为能力、和解协议无效或不具有终局性、协议义务不明确或已被履行、准予执行违反公共政策等。值得注意的是，公约对拒绝执行的理由已经穷尽列举，这显著增强了国际商事和解协议执行的可期待性。

《公约》作为有效的争端解决机制，具备灵活性、高效性和保密性，是国际商事争议解决的方式之一。它的创新之处在于既确立了直接执行机制，又通过严格的拒绝执行条件平衡了执行效率与程序公正，在保障当事人意思自治的同时，维护了缔约国的基本公共政策利益。这种平衡设计不仅提升了国际商

¹⁷⁸ 参见黄子淋：《〈新加坡调解公约〉政府保留条款的适用问题及中国因应》，载《商事仲裁与调解》2022年第2期，第73页。

事调解的法律地位，也为各国国内法与公约的衔接提供了弹性空间。

二、我国商事调解制度与《公约》的差异

我国虽然已签署《公约》，但国内商事调解制度与公约仍存在显著差异。这些差异的准确识别，是构建我国商事调解制度与国际有效接轨路径的前提。这些差异主要体现在执行程序的适用范围、执行协议审查方式、监管体系三个维度。

1. 执行程序的适用范围有差异

我国商事调解视野下，争议方调解协议的执行依赖于司法确认程序来保障。2011年，《中华人民共和国人民调解法》首次确认了我国的司法确认程序。若一方当事人遇到对方当事人拒绝履行和解协议约定义务的情形，可就双方达成的调解协议向人民法院申请司法确认。自2012年以来，我国《民事诉讼法》多次修订了我国司法确认程序的法律适用范围，2023年将司法确认的范围由人民调解和特邀调解扩展至所有机构调解。对比之下，《公约》的覆盖范围要大于我国。为了预防成员国国内制度的干涉，公约旨在解决执行过程中涉及的国际问题，而不解决调解过程中的问题。鉴于此公约仅对调解中的形式要件进行约束，即需要由一名或者几名第三人协助，且不干涉当事人解决问题的情况下达成的和解协议。也就是说，公约的执行范围

不仅包括机构调解还包括临时调解所产生的和解协议。¹⁷⁹这种差异导致在国际上通行的临时调解所产生的和解协议，在我国可能因不符合“依法设立的调解组织”这个要求而无法获得同等的执行便利。另，如前所述《公约》的调整范围也包括投资者与东道国之间的和解协议。

2. 执行协议审查方式不同

我国现行商事调解协议的执行机制与公约的直接执行模式存在本质区别。根据我国《民事诉讼法》及民诉法相关司法解释，商事调解协议要获得强制执行力，必须通过司法确认程序，将其转化为执行依据。要求当事人向法院提出申请，由法院对调解协议的合法性进行审查，然后以裁定形式确认其效力。与此不同，《新加坡调解公约》的直接执行机制下当事人可持符合条件的和解协议直接向执行地国法院申请执行，无需经过前述的确认和转化过程。

3. 监管体系的差异

目前我国对调解活动实行的是双轨制监管模式。人民调解委员会受司法行政部门的指导和管理；商事调解组织作为市场

¹⁷⁹ 参见林福辰：中国商事调解协议执行机制与《新加坡调解公约》：功能承载差异及渐进并轨发展，中国海商法研究，2025年第1期，第56页。

化运作的机构，其监管体系尚不完善。从《海南自由贸易港商事调解规定》和《上海市促进浦东新区商事调解规定》的规定看监管亦属省或市人民政府司法行政部门，而《横琴粤澳深度合作区商事调解条例》中规定的监督管理机构却是合作区法律事务局。这种监管体制的形成有其历史合理性，但在应对国际化挑战时却显得力不从心。

根据《新加坡调解公约》的要求，缔约国应当建立适当的监督机制，确保国际商事调解的质量和公正性。而我国目前对商事调解组织的监管存在主体不明确。特别是对于具有涉外因素的商事调解活动，既缺乏有效的准入机制，也缺少必要的质量控制和行业监督。这种监管缺位可能阻碍我国商事调解的国际化接轨路径。

三、我国的商事调解国际化的实践探索

在《新加坡调解公约》的推动下，我国中央和地方层面积极开展了一系列商事调解国际化的实践探索。这些实践虽仍处初步阶段，但为构建全面的国际化接轨路径开启了新篇章。

2024年11月以来，我国通过自由贸易试验区、海南自由贸易港等开放平台，持续推进商事调解制度的改革及探索。上海、广东珠海、海南三地先行先试推进商事调解的相关立法。其中包括长三角地区，2024年11月28日，上海市第十六届人

大常委会第 17 次会议通过且 2024 年 12 月 1 日施行的《上海市促进浦东新区商事调解规定》，这是我国第一部专门针对商事调解的地方性法规，优化浦东新区营商环境，提高了商事调解的质量和效率及时与国际接轨以化解商事纠纷；2024 年 11 月 29 日，海南省第七届人大常委会第 14 次会议通过，2025 年 3 月 1 日实施的《海南自由贸易港商事调解规定》，允许境外调解组织设立业务机构直接对标《新加坡调解公约》，开放调解市场；及 2024 年 11 月 21 日，珠海市第十届人大常委会第 30 次会议通过且 2025 年 1 月 1 日起施行的《横琴粤澳深度合作区商事调解条例》，推动三地调解规则趋同，探索区际调解协议执行机制，侧重区域一体化协同并借鉴公约执行理念。

上述规定和条例在多方面实现了制度突破。境外商事调解组织可以在符合监管的相应要求后在试点地区设立机构和开展国际调解的相关业务。明确了境外商事调解组织的业务机构、境外商事调解员主持达成的商事调解协议可向相应辖区内的民商事审判机构申请司法确认，也可以向仲裁机构依法申请依据该商事调解协议的内容制作裁决书。规定和条例积极倡导法律人才培养，积极提升商事调解的国际化能力。

同时，最高人民法院也通过国际商事法庭建设，推动调解与诉讼、仲裁的有机衔接。例如新天地国际法律服务中心和上

海经贸商事调解中心（黄浦）工作站的设立，推动沪港商事调解合作 注重引入国际资源，构建涉外法律服务枢纽，标志着沪港两地商事调解服务实体化合作的开始。

四、《公约》背景下我国商事调解与国际规则的接轨路径

虽然我国积极探索商事调解的国际化路径，但是上述先行先试的相关立法仍然是依靠公证、司法确认、公证债权文书和支付令制度来赋予调解协议执行力。这与国际公约规定的商事和解协议自身就具备执行性差异较大。本质上说，我国法律制度与公约的要求相违背。然而随着跨国贸易发展及其复杂性的增强，仅仅依靠司法确认、支付令、公证是无法满足公约所要求的执行程序标准的。¹⁸⁰鉴于此，根据《公约》的要求和我国商事调解制度目前状态，我国应当采取渐进式的接轨策略，逐步实现商事调解制度的国际化转型。

1. 搭建双轨制执行机制的制度构建

在纠纷的调解模式下，由于调解的最终结果是由协议的双方通过不断地协商而最终形成的，自主性较高，反而对查明事实情况的要求较低，调解协议内容可以相对偏离案件事实引起

¹⁸⁰ 参见杨秉勋：《再论〈新加坡调解公约〉与我国商事调解制度的发展》，《北京仲裁》2020年第1期。

的实体法律后果。¹⁸¹ 调解时，中立的第三方不会尝试将从其他外部渊源获取的相关规则强加给纠纷的双方当事人，而仅根据纷争的双方当事人主动提出的各种观点和各自的需求最终建立起较为妥协的相关规则。¹⁸²在此情况下，司法确认制度反而可以利用法律规范来保障调解内容的程序正当。因此考虑到司法确认制度的制度优势及根植于我国的社会现状的事实，短期内全面采纳公约模式不符合中国的实际情况。因此我国更适合采用“双轨制”的妥协制度模式，对调解中的国际调解部分构建独立的执行机制，待我国调解制度发展到一定的水平后再考虑国内调解协议执行机制与国际接轨。¹⁸³

这种双轨制执行机制路径要求对国内商事调解协议维持现有的司法确认程序，而对国际商事和解协议，可建立符合《新加坡调解公约》要求的直接执行程序。鉴于我国的实际情况，走出符合我国特色的执行程序，可制定我国特有的形式审查标准和拒绝执行的理由。且这种双轨制路径不仅保留了我国对调

¹⁸¹ 参见李浩：《论调解不宜作为民事审判权的运作方式》，载《法律科学》1996年第4期，第72页。

¹⁸² 参见[英]罗杰·科特威尔：《法律社会学导论》，彭小龙译，中国政法大学出版社2015年版，第207页。

¹⁸³ 参见林福辰：《中国商事调解协议执行机制与〈新加坡调解公约〉：功能承载差异及渐进并轨发展》，《中国海商法研究》，2025年第1期，第63页。

解制度的司法监督，而且也能满足国际商事调解的高效性和确定性要求。

2.制定律师商事调解员制度

商事调解员的任职资格模式，普通法系是认证模式，大陆法系国家则多采用许可制。虽然规定有所不同，但可以看出商事调解员的发展趋势越来越职业化。如果我国也采取普通的许可制或者认证制，并建立商事调解员选拔培训制度，短期内无法超越其他国家的商事调解员，无法凸显我国商事调解员的专业性。商事调解员系国内竞争与国际竞争双层压力并存的职业，如果仅立足我国环境无法提高国际竞争力。为了培养更多高水平的专业调解员，增强国际竞争力，我国应统一调解员任职资格的前提下对律师调解员采取“特殊通道”和制度优待，降低律师任职商事调解员的门槛。

首先律师国际商事调解员具备一定的法律基础。我国《律师法》规定律师可以接受当事人的委托，提供非诉讼法律服务，且最高人民法院、司法部联合发布的《关于开展律师调解试点工作的意见》中也给予律师调解制度的法定性以肯定，确定了律师开展调解业务的可行性。《意见》还提出了律师个人调解这一工作模式，包括可在法院、公共法律服务中心及律师事务所设立律师调解工作室等提议。其次，律师不仅具有较高的法

律素养，和一般的调解员相比，律师还具有丰富的实践经验，可以在面对国际调解这一复杂事项时能够从容面对。律师的专业能力和相关领域的工作经验往往能高效促进争议方达成合意。最后，律师具备娴熟的沟通技巧，较为善于倾听，能化解分歧促成调解，且律师有丰富的接待当事人的经验，善于运用单独会谈等谈判技巧，获取双方达成协议能接受的最低标准，能成竹在胸的促进双方接受对方的条件。

因此我国国际商事调解员的任用应充分利用律师这一职业优势并借助律师的高国际认可度，来助攻我国商事调解国际化接轨的进程。

结论

《新加坡调解公约》为国际商事争议解决提供了新的制度选择，也为我国商事调解制度的改革与完善提供了重要契机。中国作为公约的签署国，正面临着如何实现国内商事调解制度与公约规则有效衔接的紧迫课题。

本文通过分析《新加坡调解公约》的核心内容，对比我国商事调解制度与公约要求的差异，总结国内已有的实践探索，提出了渐进式的接轨路径。研究表明，我国商事调解制度与公约的差异主要体现在执行程序的适用范围、执行协议审查方式、

监管体系三个维度。针对这些差异，我国应当采取双轨制的执行机制和制定律师商事调解员制度的具体接轨路径。

值得一提的是，中国商事调解的国际化接轨，并非简单的规则移植或制度模仿，而是在尊重国际共识的基础上，寻求普遍性与特殊性的平衡。正如新加坡的实践所展示的，传统调解文化与现代商事调解并非不可兼容，中国的“调解智慧”同样可以为全球商事争议解决提供独特价值。

参考文献

1. 姚海涛：《新时代“枫桥经验”在市域治理中的司法实践与创新路径》，中国应用法学，2023年第1期。
2. 刘敬东：《〈新加坡调解公约〉批准与实施机制研究》，中国社会科学出版社 2021 年版。
3. 黄子淋：《〈新加坡调解公约〉政府保留条款的适用问题及中国因应》，《商事仲裁与调解》2022 年第 2 期。
4. 林福辰：《中国商事调解协议执行机制与〈新加坡调解公约〉》：功能承载差异及渐进并轨发展，中国海商法研究，2025 年第 1 期。
5. 杨秉勋：《再论〈新加坡调解公约〉与我国商事调解制度的发展》，《北京仲裁》，2020 年第 1 期。

6. 李浩：《论调解不宜作为民事审判权的运作方式》，《法律科学》1996 年第 4 期。
7. [英] 罗杰·科特威尔：《法律社会学导论》，彭小龙译，中国政法大学出版社 2015 年版。
8. 林福辰：《中国商事调解协议执行机制与〈新加坡调解公约〉》：功能承载差异及渐进并轨发展，中国海商法研究，2025 年第 1 期。

网络直播模式下普法宣传新特征探索

戚仁兵

安徽安同律师事务所

【摘要】 本文探讨了网络直播模式为普法宣传带来的新特征与挑战。随着互联网技术普及，网络直播凭借其即时互动、生动形象等优势，已成为普法宣传的重要阵地。文章总结了网络直播普法的五大新特征：1、内容特征上，注重贴近民生需求，实现从“大水漫灌”到“精准滴灌”的转变；2、形式特征上，通过弹幕互动、情景剧等方式，将专业法律知识转化为通俗易懂的大众语言；3、传播特征上，利用全媒体矩阵和视频切片二次分发，突破了传统普法活动的时空限制；4、主体特征上，形成了公安、法院、律师、行政执法部门等多元主体共同参与的格局；5、功能特征上，呈现出知识传播与法律服务商业化的融合趋势。同时，文章也指出了当前面临的挑战，包括内容泛娱乐化削弱专业性、为博流量炒作热点贩卖焦虑、互动解答浅尝辄止、商业化与公益性的平衡难题以及相关监管规范的缺失。最后，文章展望未来，强调应坚持内容为王、受众为本的原则，通过各方协同努力，推动网络直播普法实现规范有序的高质量发展，为法治中国建设贡献价值。

【关键词】全民普法 网络直播 公益性与商业化 泛娱乐化

随着互联网技术的迅猛发展，第五代移动通信技术全面铺开网络基础设施，即时通讯系统的技术进步，截至2025年6月，我国网民规模达11.23亿人，互联网普及率79.7%；城乡数字鸿沟进一步缩小，农村网民3.22亿人，占比28.7%，农村互联网普及率达69.2%^[1]。网络直播以其即时互动，娱乐性、反馈性、感染力更强的优势，网络直播加短视频联结的宣传模式已成为如今当下新媒体的重要种类之一，更将成为普法宣传的重要阵地。

如何运用互联网技术的技术应用，搭建起全民可参与、可享受的公益法律服务网络，推动普法宣传更加贴合群众、深入基层，打破既往普法宣传活动中，依赖驻点拉条幅、发册页、摆摊子等方式，打破覆盖范围有限、受场地时间制约、形式单一缺乏吸引力，以及互动性不足等固有瓶颈。利用网络平台算法技术的发展，充分分析互联网受众行为特征，更容易实现法律知识的“精准滴灌”：网购爱好者收到《电子商务法》解读，职场新人获取劳动权益保护指南，老年群体则被推送防网络诈骗专题。这种基于用户需求的个性化普法，改变了以往“大水漫灌”的宣传

模式，使普法工作更加精准高效。同时，直播平台产生的弹幕热词和互动数据，为后续普法宣传的内容策划提供了方向指引，更易于形成“需求—内容—反馈—优化”的良性循环。

本文试着总结观察到的网络直播普法多元化的实例，探究网络直播模式下普法宣传凸显的新特征和同时带来的新问题。

一、 内容特征：贴近民生与精准定制

网络直播普法在内容设计上注重贴近民生需求，聚焦公众日常生活中的高频法律问题。从劳动争议、婚姻家庭到交通事故赔偿、消费者权益保护，直播内容往往围绕与群众生活息息相关的法律话题展开。普法直播单场次会更容易集中聚焦职场维权、防诈反诈、婚姻家庭等实用主题，用通俗语言解析法律问题，帮助观众解决实际困难。这种以需求为导向的内容设计，使普法工作更加精准有效。此外，许多普法直播采用“订单式普法”或“点餐式普法”模式，根据观众前期反馈的需求定制直播内容。如各地司法机关已开展结合社会热点、重要普法时间节点组织律师或行政执法人员线上直播，精准解析法律难点，使内容更加符合受众实际需要。这种精准定制的内容特征，提高

了普法工作的针对性和实用性，避免了传统普法中常见的主题单调，普法主体易机械僵化问题。

二、形式特征：创新互动与生动表达

普法网络直播在形式上进行了一系列创新，打破了传统普法单向灌输的模式。其中互动性是直播普法最显著的特征之一。通过实时弹幕交流、连麦互动、在线答疑等功能，观众可以直接参与直播过程，提出自己的问题和疑惑。如各基层法院也通过“执行+直播”的模式，在对执行活动进行直播，执行法官还利用案件间隙针对网友提出各类执行问题，结合执行专项行动的细节讲解，不仅让执行工作在镜头下、阳光下开展，更能取得实现“执行一案、教育一片”的良好效果。

显示出互动形式对观众参与的积极促进作用。在表达方式上，普法网络直播注重将专业的“法言法语”转化为通俗易懂的“大众语言”。厦门公安通过网络直播卖货话术，科普酒驾、吸毒、盗窃等违法犯罪行为的危害及后果，巧妙植入“生活化锚点”，如在讲解“醉驾后果”时，以“朋友聚会劝酒”“深夜代驾难寻”等场景为切入点，让受众联系个人经历，产生情感共鸣。数据显示，此类包含生活化场景的视频，受众完播率比纯法条解读高出37%，评论区中“这场景我遇过”“太真实了”等留言占比达29%。^[2]将原

本“判三缓五”“罪责刑相适应”“罪刑法定”,将专业抽象的法律术语,借助“反向带货”等流行元素,以诙谐幽默的手法,通过融入大家熟悉的“网络热梗”,放大普法宣传实效。

网络直播普法通过情景剧、案例重现等生动形式解析法律问题,如《动静说法》系列直播采用“热点案件情景还原”方式,使法律知识更加直观易懂。这种生动活泼的表达方式,降低了法律知识的理解门槛,提高了普法的吸引力和接受度。

三、传播特征：全媒体矩阵与突破时空

律师普法网络直播在传播模式上呈现出媒体矩阵的特点,通过多平台同步直播和直播内容分段切片二次分发,最大化传播效果。多数网络直播媒体在完成直播后,会对直播答疑的咨询内容进行法治视频的二次拆条宣发”,有效扩大了内容的传播范围和影响时长。直播平台的回放功能也进一步延伸了普法宣传的时效性,实现了“一次直播,多次传播”的效果。

“直播+视频切片”的传播模式还突破了传统普法活动的时间和空间限制。观众可以随时随地通过移动设备观看直播,也可以通过视频切片回看直播中精彩的解答片段,不再受传统普法中宣传活动开展的地理位置限制和固定时间表的约束。这不仅对于法律资源匮乏的农村地区尤其重

要，更容易让人民群众无额外时间、交通成本负担的获取普法知识。

四、主体特征：多元化参与与实务实践并存

普法网络直播的参与主体呈现出多元化特征，形成了专业性与广泛性相结合的优势。直播主体包括公安干警、检察官、法官、专业律师、司法、网信、税务、劳动、市场监管等行政执法人员、妇联、工会、法律明白人等多方社会力量。

如浙江省诸暨市组织的“1963 法润”直播平台就讲将诞生于本地的“枫桥经验”与新媒体技术深度融合，邀请多元主体共同加入平台开展常态化直播，这种多元主体参与的格局，既保证了内容的专业性，又增强了普法的亲和力。形成了全系统参与，形成了全系统参与的良好局面。不仅构建了覆盖广泛的普法网络，更在法治宣传与基层治理的深度融合中，持续推动着全民法治素养的提升和社会和谐稳定。

五、功能特征：知识传播与商业服务一体化

网络直播模式下的普法宣传功能也不再限于单纯的知识传播，更越来越多的呈现出商业服务一体化的特征。通过网络直播宣讲紧密围绕公众实际法律需求和高关注度话

题展开，如婚姻家庭事、劳动维权、合同纠纷等。通过解析真实案例或回应社会热点，快速吸引目标受众，并建立专业信任感，为后续服务转化奠定基础。

律师在网络直播模式中更期待追求在公益属性与商业目标取得良性平衡。通过直播运营，律师和律师事务所通过树立良好的专业素养和品牌形象吸引网民观看，也更注重构建“公域引流+私域沉淀”的营销闭环。在公域直播平台通过高质量内容吸引流量后，会通过挂载“留资卡片”、引导添加企业微信等方式，将用户沉淀至律所或律师的私域社群。在私域空间，通过持续提供专业内容和互动深化信任，并利用免费咨询群、付费课程、定制服务分层产品逐步筛选和转化高意向客户。一方面，直播具有普惠式普法的公共价值；另一方面，作为营销手段，它需要实现商业回报。能够长久运营的商业化律师直播普法活动，通常能在两者间找到平衡点，即以真诚的专业知识分享树立品牌和信任，进而自然实现服务转化，而非进行生硬的推销。

以上是普法网络直播在快速发展中的优势和长处，但随着近年来的网络直播活动更全民化、更商业市场化，也逐渐暴露出了一系列问题和挑战。

（一）专业形象与内容质量的泛娱乐化

律师普法网络直播首先面临的是内容深度与吸引力之间的平衡难题。为了吸引观众注意力，一些直播间倾向于采用过度娱乐化的表达方式，甚至出现“跳舞普法”等争议形式。这种过度娱乐化倾向可能导致法律知识的严肃性和专业性被削弱，使普法宣传活动沦为“娱乐秀”，难以传递有深度的法律内容。另一方面，直播平台的特点决定了内容往往趋向碎片化和浅表化。由于单场直播时间有限，律师往往只能针对具体问题提供简要解答，难以系统深入地讲解法律原理和程序。为追求通俗和流量，知识可能碎片化，难以深入讲解复杂法律理论。这种碎片化传播虽然提高了信息的易接受性，但也可能导致公众对法律知识的理解不系统、不全面，甚至产生误解。

（二）为博流量炒作热点、编造故事剧情贩卖焦虑

也应注意到部分直播宣传中过于追求轰动效应，通过渲染案件细节等方式吸引观众，甚至编纂剧情制造连线对话，以图增加直播间人气增加网络流量。

或是存在过度将极端个案扩张成社会问题，部分直播内容会借社会热点事件，强行关联身份、地域、性别等信息进行标签化、污名化炒作，从而挑动群体间的对立情绪。可能将个别涉及特定职业或地域的负面案例，通过强调身份标签，放大为整个群体的普遍问题。

或通过虚构歪曲事件的原因、细节、进展，甚至发布“阴谋论”等耸人听闻的信息来吸引关注。例如，可能存在利用或编造一些极端悲惨的个案故事，并暗示或明示这类情况具有普遍性。又或是精心编排的家庭伦理冲突、极度不幸的个人遭遇等，并以此作为直播的由头或背景。虽然部分直播可能会提示“疑似剧情演绎”，但这种方式仍容易让观众将对剧中人物的同情或愤怒，迁移到对现实法律问题的错误认知上，将个案剧情误解为普遍社会现状。片面放大与焦虑贩卖：围绕就业、婚恋、教育等民生领域，通过片面放大负面个案，或恶意解读社会现象，来“贩卖”焦虑。例如，可能反复渲染某个别司法裁判或极端社会事件，引导群众走上对司法系统整体不可信任的消极论调传播。

（三）有效性不足与隐私风险

律师普法网络直播的互动性是其优势，但也带来了互动有效性不足的问题。由于观众提问数量多、质量参差不齐，律师往往只能选择部分问题进行回答，且回答时间有限，难以提供深入细致的解答。一位参与者指出：“免费咨询易导致问题简单重复，海量信息下，个体问题可能得不到深入解答。”

这种浅尝辄止的互动难以满足复杂法律问题的咨询需求，可能影响普法效果。更严重的是，直播互动中存在隐私泄露风险。观众在连麦或留言中可能不经意透露个人敏感信息，在解答过程中如果未加注意，也可能泄露当事人隐私或案件机密。

（四）商业化与公益性的平衡难题

普法网络直播在发展过程中还面临着商业化与公益性的平衡难题。一方面，普法工作具有公共属性，应当坚持公益导向；另一方面，律师和平台需要获得合理回报以维持运营，这导致了一定的张力。部分律师通过直播吸引案源，进行隐性营销，如部分律师在直播流量具备规模后即投入直播带货，甚至注销执业证全职带货。许多年轻律师也公开表示“其作为律师的收入低于直播收入”，引发了关于律师职业定位的争议。过度商业化可能导致利益冲突和职业伦理失范。有的律师为吸引客户，在直播中做出“包赢”等不当承诺，或通过夸大效果等方式进行营销。这些行为不仅违反律师职业道德，也可能误导观众，损害律师队伍的整体形象。一位律师警告说：“禁止预测未决案件的结果或保证胜诉。”如何在坚持公益性的同时，建立合理的商业模式，是关系律师普法网络直播可持续发展的关键问题。

（五）监管与规范缺失问题

网络直播作为新兴领域，监管和规范相对滞后。目前关于法律类网络直播的专门规定尚不完善，导致内容边界、行为规范等缺乏明确指引，例如是否应当禁止通过法律类直播账户销售非法律服务类产品。或一些非律师的法律咨询公司混入直播平台，或部分律师事务所招揽营销人员简单培训后作为销售即参与平台直播都将使得网络直播活动提供的普法宣传不专业甚至存在误导性的信息。

六、结语

通过网络直播模式开展普法活动作为数字时代普法工作的创新实践，已经展现出强大的社会群众基础和社会价值，随着生成式人工智能等新技术的不断发展，网络直播普法还有巨大的创新空间和发展潜力。未来，正如习近平总书记强调的“要坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作”和党的二十届三中全会对全面依法治国作出新的战略部署，强调要深化法治宣传教育，提高全民法治观念。我们应更积极主动的期待参与网络直播普法活动，契合全民普法的基本内涵，运用各种方式把法治的思想、理论、文化、制度、知识以及其他社会规范体系等向全体人民普及，以提升人民法治素养为重点，以增强普法的实效性和针对性为工作着力点，以促进社会文明，营造良好法治环境为目标，推动法治社会化的一项长期基础性

的宣传、教育和实践活动。^[3]网络直播普法这种新的形态以更广泛、更深入的覆盖范围，将继续推动法律知识“飞入寻常百姓家”，为构建法治社会、实现公平正义贡献独特价值。未来发展中，需要坚持内容为王、受众为本、技术为用、规范为基的原则，通过持续优化创新，实现高质量发展。各方应协同努力，构建既充满活力又规范有序的发展环境，使律师普法网络直播真正成为法治中国建设的有力支撑。

参考文献：

[1] 中国互联网络信息中心在京发布第 56 次《中国互联网络发展状况统计报告》[EB/OL].中国互联网络信息中心, (2025-07-21)[2025-08-13].<http://www.cnnic.net.cn/n4/2025/0721/-326-11327.html>

[2] 林靖东,顾留章,叶茂,薛剑:政务新媒体共情传播的情感转向研究——以厦门公安“直播带货式”普法为例[A].新闻研究导刊,2025(18):16-20

[3] 何家华,李林:习近平法治思想中的全民普法理念[A].华侨大学学报(哲学社会科学版),2022(04):5-14

新时代律师参与公益法律服务路径研究

陆栋良 刘佳

安徽陆汝明律师事务所

【摘要】新时代下，律师队伍是国家经济和法治建设的重要力量之一，律师也是公益事业发展的重要参与者和实践者。律师参与公益法律服务有各种路径，从承办法律援助案件到开展普法宣传，走进企业、走进政府部门开展公益服务，作为公益诉讼代理人、人大代表、政协委员、公益团体成员等身份，通过多种途径和方式参与公益法律服务。律师正为建设法治社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，贡献着中国律师的智慧和力量。

【关键词】 律师业现状 公益法律服务 公益律师

一、我国律师业的发展现状

根据 2024 年 9 月司法部新闻发布会通报，全国律师人数已经达到 75 万人，已经提前完成《全国公共法律服务体系建设规划（2021-2025 年）》中 2025 年全国律师将达 75 万的目标。2024 年法考报名人数达 96 万，通过率约 17%，预示未来律师供给将持续增加。全国共计 13 座城市律师人数破万，这些城市主要分布在全国各大经济发达区域。其中，

北上广深等一线城市律师人数最多，其中北京约 5.6 万人，上海约 4.2 万人，广州和深圳均超过 2.6 万人。全国律师中党员律师约占三分之一，党外律师占三分之二。不管是专职律师、公司律师，或是公职律师，都在为社会、企业和政府提供法律服务。根据司法部官网报道，截至 2022 年底，律师担任“两代表一委员”共 12017 人，其中担任各级人大代表 4219 人，担任各级政协委员 7067 人，担任各级党代会代表 731 人。广大律师充分发挥专业优势和职能作用，在服务政府依法行政、中国企业安全出海、民营企业合规建设、乡村振兴、立法修法和普法的前沿、提供公益法律服务等各个环节中，都有律师的身影。律师在围绕中心、服务大局，投身全面依法治国伟大实践、推动经济社会高质量发展中努力贡献着智慧，律师已经成为促进经济社会发展、建设法治国家的一支重要力量。

二、新时代律师的职业特点

（一）政治觉悟高，组织纪律严明

律师工作首先要懂政治讲政治，时刻与党中央保持一致，对国家的大政方针和政策路线有很高的敏感度，每年都会有政治学习课程，这样能紧跟时代的变化。律师受司法行政部门的行政管理，同时受律师协会的行业管理。律师执业过程中不仅要遵守《律师法》《律师和律师事务所

违法行为处罚办法》，还要遵守《刑事诉讼法》《民事诉讼法》等法律法规。违法违纪的律师和律师事务所将会被警告、罚款、没收违法所得、停止执业，甚至吊销执业证的处罚。在司法行政部门、律师协会、律师事务所的多重管理和指导下，我国律师队伍更具政治觉悟、纪律鲜明的特点。

（二）专业性要求高，需要终身学习

全国律师 92% 以上拥有本科学历，司考和法考的基本条件就是要法律专业本科文凭，其他专业要求研究生文凭。律师需要精通各类法律法规，不仅要熟练掌握实体法，还需熟知程序法，实践中还要熟悉相关的司法解释、部门规章等，还要熟悉各地各部门的办案流程。同时法律不断更新修订，新的法律法规、司法解释持续出台，律师必须保持终身学习的状态，不断更新知识储备，才能应对业务和社会发展的需要。律师每年必须参加各种专业培训和学习，才能达成考核要求完成年检。

（三）工作高压、业务范围广

律师的业务范畴涵盖社会生活的各个领域，包括处理政府的行政合规、信访接待、企业合规管理和经济纠纷、个人的民事纠纷和刑事辩护等，案件可能涉及到全国各地，出差和加班是有些律师的工作常态。每个案件都将影

响政府决策、企业发展和个人的命运，律师唯有尽心尽职，高强度、快节奏地完成使命，才能不负信任，每当顺利完成一个案件，就会收获一份成就感和尊重。

（四）自由度高、独立性强

律师属于自由职业者，平时工作生活的自由度较高，单打独斗的情况较为普遍。律师在接受委托后，大多情况下是依靠自身的法理知识、诉讼技巧和经验能力，独立完成工作。也有些业务需要律师团队合作，有带队律师牵头，共同去完成。这种独立性赋予律师较大的自主空间，能充分发挥个人专业能力，也要求律师具备高度的自我管理和决策能力，时刻对自己高标准高要求。

（五）社会地位高、参与公益事业积极性高

《律师法》《法律援助法》等法律法规，都规定了律师承担法律援助的义务，也积极鼓励律师参与其他公益法律服务，这也使得律师享有较高社会地位，较高的社会地位也意味着他们需承担起相应的社会责任，在执业过程中秉持职业操守和道德准则，促进社会公平正义。特别是作为人大代表、政协委员、政府法律顾问、律师协会领导和专业委员会成员、新的社会阶层联谊会会员等身份的律师，更愿意参与社会管理和公益事业，通过参政议政、建言献策，为国家法治建设贡献力量。特别是在提供公益法

律服务过程中，具有更高的要求 and 使命感，这也是律师职业的社会责任和使命。其中青年律师作为律师事业的主力军，更有闯劲和上进心，他们更多地承担起法律援助、普法宣传等公益法律服务工作，律师协会也大力培养青年律师，给予青年律师更多的机会和挑战。

三、加强对公益律师的培养

（一）加强政治引领，筑牢思想根基

培养优秀的公益律师，首要任务是强化政治引领。通过定期组织学习习近平新时代中国特色社会主义思想、党的二十大精神以及习近平法治思想等内容，使公益律师更深刻领悟全面依法治国的战略意义，不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。针对公益律师，应定期开展专题讲座，邀请党校专家、学者解读党的方针政策；举办律师政治学习班，系统学习党的理论知识，提升律师的政治素养，确保其在执业过程中始终保持正确的政治方向，充分发挥优秀公益律师的带头作用，带动其他律师和律师所辅助人员加强政治觉悟，促进律师业党建工作取得更多成绩。

（二）完善工作机制，形成工作合力

构建完善的工作机制是推进律师参与公益法律服务的基础。建立由司法行政机关组织领导，律师协会协同配合，律

师事务所具体落实的工作格局。明确各方职责，司法行政机关党组织负责统筹规划、政策制定；律师协会党组织发挥桥梁纽带作用，组织协调公益法律服务活动开展；律师事务所抓好日常管理和公益法律服务活动实施。建立党员律师带头制度，选优配强党组织班子，选拔政治素质高、业务能力强、责任心重的党员律师担任党组织书记和委员，充分发挥党组织的战斗堡垒作用。建立优秀公益律师奖励制度，对在提供公益法律服务过程中表现优异的律师事务所和律师，给予一定的物质和精神奖励，推荐优秀律师成为律师协会领导班子成员、专委会成员等身份，提供更多的学习和发展空间。司法行政机关和律师协会应当安排专人，定期和参与公益法律服务的律师交流谈心，了解律师的思想动态、工作需求和意见建议，及时解决问题，增进彼此信任，凝聚发展共识。

（三）发挥党员带头作用，服务社会发展

鼓励党员律师带头参与社会公益活动，服务民生保障。全面落实“一村（社区）一法律顾问”制度，为基层群众提供免费法律咨询、法律援助、纠纷调解等服务，满足群众基本法律需求。组织律师参与“法治体检”活动，深入企业开展法律风险排查，提供法律意见和建议，助力企业依法经营、防范风险。引导公益律师参与涉法涉诉信访案件化解，运用专业知识和法律手段，为群众解疑释惑，维护社会稳定。鼓

励律师参政议政，推荐优秀公益律师担任各级人大代表、政协委员，积极建言献策，为地方立法、政策制定贡献智慧和力量。

（四）强化教育培训，提升综合素质

制定科学的教育培训计划，通过推荐和筛选热衷于公益事业的法律师，纳入公益律师人才库，定期组织公益律师参加业务培训和职业道德培训。业务培训方面，针对新法律法规、司法解释、实务操作技能等内容，通过举办培训班、研讨会、案例分析会等形式，提升公益律师的业务水平；职业道德培训方面，加强公益律师职业道德和执业纪律教育，引导公益律师坚守职业操守，依法依规诚信执业。同时，注重培养公益律师的政治意识和公益意识，使其在其他公益人士交往合作中，能够更好地发挥自身优势作用，促进公益队伍的团结壮大。

（五）关注青年律师诉求，重视青年律师培养

青年律师是公益法律服务的主力军，律师协会和律师事务所应经常关注青年律师的利益诉求，维护和照顾青年律师根本权益，帮助他们解决实际困难，增强其对公益事业的认同与支持，从而动员更多的青年律师参与公益法律服务工作。青年律师是法治建设的主力军，应作为重点关注对象，给予更多的照顾和支持，给予更多的学习和锻炼机会，培养青年

律师是律师业和公益事业稳定发展的必然要求。

四、律师参与公益法律服务的路径与方式方法

（一）作为人大代表和政协委员参与公益事务

律师凭着自己的社会影响力和业务能力，入选人大代表和政协委员后，在任届内积极参与国家政治活动，充分调研并形成报告，提交立法、修法意见，提交提案议案和社情民意，参与监督审议一府两院的工作等活动，这是更高层面参与公益法律服务的方式。现代社会的发展离不开法治，法治社会更应重视法律人的作用，各级人大和政协均有一定数量的律师代表和律师委员，律师基于专业分工和工作内容更能从法治专业化角度参与社会管理和公益事业，促进国家的法治化进程。

（二）承办法律援助案件

《法律援助法》第十六条规定：“律师事务所、基层法律服务所、律师、基层法律服务工作者负有依法提供法律援助的义务。”律师是承办法律援助案件的主力军，特别是刑事案件律师辩护全覆盖，使得律师承办了绝大部分的刑事法律援助案件，另外还有大量的民事案件、行政案件、国家赔偿案件的诉讼代理及非诉讼代理，以及劳动争议调解与仲裁案件代理。只要符合法律援助条件的当事人申请，法律援助中心

或律师事务所就会指派律师参与法律援助案件的办理，为大量未成年人、经济困难人群、聋哑人、盲人等提供免费的法律服务。特别是青年律师承接了绝大多数的法律援助案件，这也是青年律师锻炼自己的大好机会。

（三）参与政府信访接待

根据 2022 年 2 月 25 日起施行的《信访工作条例》，信访工作是党的群众工作的重要组成部分，是了解社情民意的重要窗口。信访接待工作是各级政府信访部门和各职能部门专门接待群众来访，群众有什么诉求，他们会依据法律政策予以解答或协调相关部门予以处理，从而化解社会矛盾、维护社会稳定的行政管理方式。根据司法行政机关和律师协会安排，很多律师积极参与政府信访部门和各职能部门的信访接待工作，律师作为“第三方”介入信访，就是要依托律师专业优势，将信访群众和信访行为逐步纳入循法诉讼、依法维权的法治之路。另外，律师通过列席信访部门的有关工作会议，参与规范性文件和重大决策、行政措施、管理行为的合法性审查工作，提出法律意见和建议，推动信访的法治化治理。这是以法治思维和法治方式改革信访工作、解决信访问题的重要举措，有助于积极引导上访群众依法理性维权，提升群众法治意识，同时解决大量社会矛盾，维护社会稳定。

（四）参加律师协会各委员会

中华全国律协和各地律协根据行业发展情况及专业律师规模，设有各类专业委员会和专门委员会，如刑事法律专业委员会、民事法律专业委员会、劳动法律专业委员会等专业委员会，以及社会公益法律服务工作委员会、法律援助专门委员会、律师参政议政工作委员会等专门委员会。这里集结了在各专业领域具有较高造诣的律师，在律师协会的积极组织和引导，律师在各自擅长的法律专业领域内精心研究，为国家立法和修法提供建议，为新型的发展模式和社会领域提供公益法律服务。

（五）受聘政府法律顾问

律师受聘政府法律顾问后，就政府的重大决策提供法律方面的意见，或者应政府要求，对决策进行法律论证；协助政府审查重大的经济合同、经济项目以及重要的法律文书；协助政府进行法制宣传教育；向政府提供国家有关法律信息，就政府行政管理中的法律问题提出建议；办理政府委托办理的其他法律事务。随着经济的发展和法治化进程的推进，各级政府及其职能部门在管理社会事务过程中，都非常重视法律顾问的作用，大量律师受聘担任政府法律顾问或成为公职律师，协助各级政府和职能部门依法行政，积极参与政府安排的公益法律服务工作。

（六）参加法援 1+1 志愿者等活动

“1+1”中国法律援助志愿者行动由司法部、共青团中央发起，司法部公共法律服务管理局、司法部律师工作局、司法部法律援助中心、中华全国律师协会、团中央青年志愿者工作部、中国法律援助和司法行政英烈关爱救助基金会共同组织实施，每年组织一批律师志愿者、大学生志愿者或基层法律服务工作者，远赴新疆、西藏、云南、贵州、甘肃等律师资源不足的地区服务一年，为当地的经济困难群众提供法律援助服务。行动于2009年7月正式启动，北京、上海、安徽等各省市每年都组织大量律师志愿者参加。律师志愿者以精湛的专业知识、良好的工作作风和舍家忘我的情怀，奉献在偏远地区，身体力行地播种着法律的信仰和法治理念，为中西部群众带去了党和政府的关怀，为维护群众合法权益、促进中西部地区经济社会发展贡献了智慧和汗水，展示了公益律师良好的精神风貌。

（七）参与公益诉讼

公益诉讼是指有关国家机关、社会团体和公民个人，对侵犯国家利益、社会公共利益的行为，请求人民法院进行纠正和制裁的诉讼活动。公益诉讼则不是为了个人的利益，它是为了一个群体的人的利益而诉讼，属于这个群体的人被拒绝给予应当享有的宪法或法律权利。社会公益诉讼现已经成为一种常见的社会救济诉讼形式，而推动和承办这些诉讼的

大多是律师。正是有了律师的参与，推动了法律法规的完善和法治进程。律师在日常工作中发现国家利益、社会公共利益受损的时候，积极提起公益诉讼，保护国家和社会的相关利益，这也是律师参与公益法律服务的重要方式之一。

（八）参与普法宣传活动

2001年，中共中央、国务院决定将我国现行宪法实施日12月4日，作为每年的全国法制宣传日。2014年11月底，中央宣传部、司法部、全国普法办联合下发了《关于开展国家宪法日暨全国法制宣传日系列宣传活动的通知》，《通知》明确活动的宣传重点是：要深入学习宣传党的十八届四中全会精神，牢牢把握全面推进依法治国的正确方向；深入学习宣传全面推进依法治国总目标，更好建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家；深入学习宣传全面推进依法治国的重大任务，推动法治中国建设不断取得新进展。普法宣传活动每年都在进行，特别是每年的3月学雷锋月、3月15日消费者权益日、12月4日普法宣传日等活动每年都举行，另外各地律协成立了律师普法宣讲团、律师志愿团、律师同心服务团等组织，其中承担重要普法宣传力量的就是律师。律师要积极参与普法宣传工作中来，到校园、到企业、到社区和农村进行普法宣传，为增强民众的法律意识，呼吁民众遵法守法，监督政府依法行政等方面发挥着重要作用。

（九）参加各种公益活动

律师根据自己的兴趣和专长，还积极参加全国甚至世界各地举办的各类公益活动，为国家经济和法治建设提供更多律师智慧。各地还成立了大量公益机构、公益法律服务团、律师志愿者服务团、同心律师服务团等组织，很多组织里都有律师的身影，不管是捐钱捐物，还是提供免费法律服务或其他公益服务，律师一直积极参加，体现了律师队伍的社会责任感和使命感，也间接提高了律师的社会地位。

结束语

新时代下，社会发展正处于有史以来最好的发展时期，律师业的发展也迎来了最好的春天，参与公益事业是律师的职责之一，律师也积极推动者公益事业的发展，从事公益事业也锻炼和提升律师的社会地位，成就了一批优秀律师发光发热。应坚定不移地团结全国律师队伍，为建设法治社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，贡献中国律师的智慧和力量。笔者作为律师，希望能发挥所长积极参与社会管理事务，也希望司法行政机关和律师协会给予更多的鼓励和支持，齐心协力为我国的法治建设和公益事业贡献一份力量，为了祖国的繁荣富强，中国律师责无旁贷。

参考文献：

1. 《全国公共法律服务体系建设规划（2021-2025年）》。
2. 《2022年度律师、基层法律服务工作统计分析》。
3. 《信访工作条例》。
4. 《司法部关于律师担任政府法律顾问的若干规定》。
5. 《关于开展国家宪法日暨全国法制宣传日系列宣传活动的通知》。

城市房屋征收的法律研究

李冉 李俊

安徽夏商周律师事务所

【摘要】城市房屋征收是我国现代化进程中不能回避的一个热点问题，是当今社会一项重要且具有现实意义的物权制度。征收的每一步都涉及到人与人之间的关系，涉及到征收关系人之间的权利义务，涉及到千家万户的切身利益，涉及到城市建设的总体布局和城市功能的提高，涉及到社会的方方面面。总之城市征收是一个系统的社会工程。从表象上看，征收是一种征收人与被征收人之间的合同行为，即征收人与被征收人在基于合意的基础上的不动产的转移。而实际上征收的根本目的在于获得被征收房屋及其他附属物所附着土地使用权，以实现对该土地的再开发和再利用。

2011年1月29日国务院公布实施的《国有土地上房屋征收与补偿条例》，许多问题都得到了明确和解决，但是近来，城市房屋征收仍然存在很多的矛盾，因此要在实施《征收条例》的基础上，由全国人大常委会尽快出台《房地产征收法》，对城市房屋征收行为进行规范，同时各地方也相继出台了房屋征收管理条例，用以指导各地方的城市房屋征收管理工作。用法律来规范房地产的征收行为，实现经济快速发展，社会和谐进步，人民群众安居乐业。本文试从我国城市

房屋征收实践过程中存在的问题和产生问题的原因进行分析并提出相应的完善建议。

【关键词】 房屋征收 公共利益 合理补偿 程序公正 依法行政

当前，随着我国城镇水平的不断提高，城市规模不断扩大，城市是人类文明不断进步的结晶，是人类经济社会发展的重要载体，进行征收工作已经成为城市发展的必然要求。征收对于提高城镇居民居住水平，改善城市面貌、完善城市功能、促进招商引资和社会经济发展具有重要作用。但另一方面，大规模“急进”的征收改建工作时常使被征收人的合法权益得不到有效保护，政府或征收人侵害被征收人合法权益的现象愈演愈烈，并引发一系列恶性征收事件。据国家信访局统计，现在大约有40%以上的信访案件与征收有关，可见能否做好征收管理工作直接关系到社会稳定大局。物权法第四十二条第一款规定：为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。征收房屋和土地应遵循法律、受法律约束。为解决这一问题，国务院有关方面经认真研究，建议根据《立法法》的有关规定，在有关征收法律出台前，通过修改《城市房地产管理法》，授权国务院就征收国有土地上单位、个人房屋

与征收补偿先制定行政法规。近两年来，随着城市化进程的加快，而且由于《征收条例》与《宪法》和《物权法》等法律出现了明显的冲突，因此，征收纠纷在全国各地越来越多。目前存在大量的强制暴力征收现象，违反了依法征收的初衷，如在被征地征收过程中，南京市曾经因征收补偿存在争议，发生征收户翁某抱住征收办负责人自焚事件，由于缺少对被征收人的保护力度，形成社会不稳定因素。法学专家的建议推动了《征收条例》的修改，国务院在广泛征求意见和听证基础上对现行《征收条例》进行了修改，制定了《征收条例》。它明确了公共利益的范围，规定了征收的程序，对保护被征收人的合法权益具有十分重要的意义，是一个极大的进步。但仍有继续完善的空间。如何从根本上解决好城市征收中的矛盾和问题所在，实现和谐征收，平衡政府、开发商和居民的三方利益，促进社会稳定和发展，是一个值得探讨的重要问题，也是本论文研究的目的和意义所在。

一、房屋征收中存在的突出问题

（一）公益和商业不分征收主体不明

公益征收是指为了满足公共利益的需要而进行的征收例如国防、公共交通、公共教育、公共博物馆、医院、环境保护等以满足公共需求为目的的公共建设项目与基础设施建设项目。商业征收是指以盈利为目的而进行的征收例如高

档小区、别墅区等商业性开发建设项目。从现象上看，征收是发生在征收人和被征收人之间的关系。依据《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定，被征收人和征收人之间的地位是平等的，双方征收行为只要符合征收法规的规定就可以进行征收，所以征收人和被征收人实际上是一种平等主体之间的法律关系。按《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称《征收条例》）的有关规定：征收人要获取该土地的土地使用权，就要向有关政府规划部门申请建设用地规划许可证，由规划部门核发建设用地规划许可证，确定征收房屋的地域范围，通过房屋征收来获得土地使用权，即征收必须经过政府的许可。部分政府存在错误认识，滥用自身行政权力对国有土地使用权进行再分配，并通过违法出让国有土地使用权来获取巨额经济利益的。同时，基于认识上的偏差，常常混淆两种不同性质的城市房屋征收活动，无论是基于公共利益的征收，还是商业利益的征收，政府都会插手，导致政府“公”、“私”不分，介入过宽，严重损害被征收人的合法权益。

政府征收是为了公共利益的需要而以其名义实施的征收行为，实质上是一种具体的行政行为，是政府与被征收人之间形成一种行政法律关系，服从是其主要特征，符合征收的概念。实际上，城市房屋征收可分为基于公共利益的政府征收和基于商业利益的社会征收。二者的主体不同，目的不

同、行为的法律性质不同，两者采用的征收方式和适用的法律也应有所不同。而不应采用同一种方式和同一种法定程序进行城市房屋征收活动。从法律关系方面来说，政府征收是一种受公法调整的由上而下的法律关系，由代表国家行使公权力的具体行政机关主导；而社会征收则是一直用由私法调整的平等主体之间的法律关系。我国目前城市房屋征收活动中，部分政府为了尽快实现其制定的城市发展规划蓝图，不适当地广泛介入城市征收活动，对社会征收活动大包大揽，过分干涉征收人与被征收人之间的民事活动，运用“公权”干预“私权”，往往造成被征收人的合法权益得不到应有的保护。

（二）补偿标准偏低

征收补偿标准是根据被征收人实际损失程度确定补偿数额的准则，它是征收补偿得以实现、受害人所受损失得到实际弥补的重要前提。《征收条例》第二十一条规定，被征收人可以选择货币补偿，也可以选择房屋产权调换。被征收人选择房屋产权调换的，市、县级人民政府应当提供用于产权调换的房屋，并与被征收人计算、结清被征收房屋价值与用于产权调换房屋价值的差价。对于实行货币补偿的被征迁人来说，房屋补偿价格的高低，政府起到主导作用。许多地方的房屋征收补偿标准是按照当地政府文件规定的，往往低于

房屋市场价格，使得被征收人的房屋被拆除后，没有能力再购置新住房。尤其是随着经济社会的快速发展，房屋价格不断攀高，使得补偿标准明显低于当地新建房屋实际价格。如马鞍山市近两年来，在进行征收货币补偿时，执行的是 2015 年的政府文件，执行标准为一等框架结构每平方米补偿 640 元；一等砖混结构房屋补偿每平方米 550 元。而马鞍山市市场房产均价每平方米 4000 元左右，是补偿标准的五倍多。为了最大限度维护自身权益，多数被征收人只能选择房屋产权调换的补偿办法，极不情愿地被迫离开多年居住的地方。即使这样，被征收人也会失去原来房屋的区位优势以及该房屋潜在的增值空间。被征收人为了维护自身权利，必然会运用《征收条例》的上位法如宪法、物权法等法律武器来捍卫自己的权益和利益，利益的实质是一种需要^[1]。在仍然不能从根本上解决问题时，往往会采取一些极端作法，于是就出现了一个又一个所谓的征收“钉子户”，也就直接影响了房屋征收工作进展和社会稳定，甚至出现恶性事件。《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二条规定的对被征收人给予公平补偿原则，应贯穿于房屋征收与补偿全过程。对于补偿标准，被征收人有权调取自己的征迁补偿款的明细单，这样可以避免许多暗箱操作的行为，被征收人也可以参与与监督，依法维护被自身的知情权和参与权。

（三）补、拆程序颠倒

程序总是为解决一定争议、实现某种权利和保障实体正义而存在的。解决权利的冲突，实现权利的保护，无疑应遵守公正的程序。只有程序本身公正，才能具有产生公正结果的可能。制度是程序公正的有力保障，只有完善的制度才能保证程序的公正。

依据《宪法》和相关法律，补偿应在房屋征收之前完成，而《征收条例》却将本应在征收阶段完成的补偿问题延至征收阶段解决。征收人对单位、个人房屋进行征收时，必须先依法对房屋进行征收。而目前在执行过程中，只要征收人拿到政府发放的征收许可证，就可以和被征收人签订征收协议，边谈判、边补偿、边征收。没有按照先征收、再补偿、然后征收的程序进行。也就是说，政府在没有依法征收房屋、撤销原来已经给被征收人发放的房产证的情况下，就授权房屋征收管理部门给予征收人征收许可，形成“一女二嫁”，导致在征收活动过程中被征收人与征收人就土地使用权属发生争议。宪法的一大特色是以人为本，注重保护公民的合法权益^[2]。先征收后补偿不仅违反了政府的诚信原则，更会违背群众意愿，引起被征收人的不满，从而损害其合法权益。确保征收补偿安置足额到位，坚持“先补偿安置、后实施搬迁”的原则是征收过程中所必要的。

（四）暴力和违法强制征收现象严重

城市发展需要建设，城市建设需要征收，只有破旧才能立新。但是在城市征收过程中，却经常上演暴力征收和违法征收的恶剧。近年来违法征收和暴力征收屡见不鲜，国家中央虽然三令五申禁止暴力征收和违法征收，但是违法征收和暴力征收案件却层出不穷，甚至许多暴力征收中出现了打死、打伤被征收人或者被征收人自焚、跳楼等恶性事件，社会影响极其恶劣。暴力和违法强制征收方式有以停水、断电、停气等方式逼迫被征收人迁出住宅或经营性用房；给被征收人制造人身生存风险，逼迫被征收人搬迁；趁被征收人家中无人时，突然征收制造无人居住而征收的假象；利用黑夜不易察觉的条件，强行入户征收；公开强行征收等行为。这些行为严重违反了《宪法》，破坏了社会主义法制。暴力征收和违法征收导致低收入群体无法承受高价住宅而难以改善居住条件。暴力征收或违法征收致使政府公信力严重下降。暴力征收或违法征收制造了大量的社会不稳定因素，不利于和谐社会的建设。暴力征收和违法征收滋生腐败，易酿成严重刑事案件。暴力征收和违法征收已经不仅仅是社会问题更是一个法律问题。暴力征收和违法征收行为是对国家、社会、个人的一种极大的伤害。影响城市建设，从而影响城市发招。

（五）法律制度不健全、不完善

从实体方面看，我国《宪法》第十三条规定，公民的合法私有财产不受侵犯，国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。而强制征收作为一种对“非国有财产的强制征收”行为，涉及到被征收人民事权利以及财产权利的调整，只能由全国人民代表大会专门立法。《中华人民共和国立法法》第八条也明确规定对非国有财产的征收只能制定法律。显然由国务院制定的《征收条例》第二十八条规定：“被征收人在法定的期限内不申请行政复议或者不提出行政诉讼，在补偿决定规定的期限内又不搬迁的，由作出房屋征收决定的市、县级人民政府依法申请人民法院强制执行。”“强制执行申请书应当附具补偿金额和专户存储账号、产权调换房屋和周转用房的地点和面积等材料。”这项规定实际是将补偿与对房屋所有权征收进行了分开，将补偿作为征收程序的一部分，把本应在征收阶段解决的补偿问题延至征收执行阶段进行解决。

二、原因分析

（一）法律法规界定“公共利益”范围不够明确

我国《宪法》规定，公民的合法的私有财产不受侵犯。但是我国《宪法》同时又规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或征用并给予补偿。国家为了

公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或征用并给予补偿。”《征收条例》第 1 条立法宗旨是:“为了规范国有土地上房屋征收与补偿活动,维护公共利益,保障被征收房屋所有权人的合法权益,制定本条例”,立法目的很明确,就是为了推进征收工作,加强城市管理。《征收条例》第五条规定:房屋征收部门可以委托房屋征收实施单位,承担房屋征收与补偿的具体工作。房屋征收部门对房屋征收实施单位在委托范围内实施的房屋征收与补偿行为负责监督,并对其行为结果承担法律责任。在这种情况下,无论是公共利益的征收,还是商业开发的征收,政府都站在幕后发放征收许可证,让征收人站到前沿去和被征收人谈判。在为公共利益而征收的前提下,政府作为征收主体就隐藏起来了,而一旦出现征收纠纷,政府征收部门就及时站出来进行行政裁决,成为裁判员,强力推动征收工作的顺利进行;而基于商业利益的征收,政府部门却象公共利益征收一样进行许可、裁决等,切实维护着所谓的开发商的权益,而置被征收人的利益而不顾。

(二) 评估工作不公正

1、征收人与评估人关系密切,对被征收人不公。由于我国的房屋及附属物评估机构大多是由政府的委托相关评估机构,它理所当然的就会在评估时偏向当地政府。这些因素

使产评估机构往往会偏向征收人，使其在房屋征收评估中难以保持中立。我国在征收评估阶段，对房屋的评估不完善、不合理以及征收机构不独立，造成被拆除房屋的评估价较低，因而征收补偿费也相应较低。又因为我国至今尚未成立具有权威性的、中立的房地产价格监测机构，难以形成成熟的房地产市场参考价格。在评估时的方式和范围会被限定，从而对被征收人有利的因素不能进入评估范围。这些因素的存在使得被征收房屋价值评估结果不利于被征收人。

2、土地使用权没有列入评估范围。土地使用权是指土地使用者在法律规定的范围被对其所使用的土地享有的占有、使用、收益和依法转让的权利。这种权利的产生是以土地具有使用价值为基础，同时又具有商品的属性，它是民法意义上的用益物权的一种。国有土地使用权出让制度是创设国有土地用益物权的唯一的法律制度。土地使用权作为一种独立权利形态的存在，无论在立法上还是在实践中，都已经得到广泛的确认。国有土地使用权的取得方式，依法有两种：一种是有偿转让；另一种是无偿划拨。无偿划拨土地使用权的方式曾经是我国创设国有土地使用权出让的主要方式，随着我国国有土地使用权制度的改革，它逐步被有偿出让方式广泛取代，无偿划拨国有土地使用权的适用范围仅限于土地法所规定的极少数的几个方面。国有土地使用权有偿出让已成为我国现阶段国有土地使用权出让的主要方式。在国有土地

使用权出让的法律关系中，国家是以国有土地所有者的身份出现的，在这里，国家作为土地所有者的法律地位与国有土地使用权受让者的法律地位是完全平等的，双方基于国有土地使用权出让的行为是民事法律行为。双方达成国有土地使用权出让合同后，双方因转让国有土地使用权所形成的关系是民事法律关系，依法应受民法的调整。国有土地使用权人依法取得的国有土地使用权是其所拥有的一项财产权利。随着我国土地法律制度的改革，现在被征收人房屋占用范围内的国有土地使用权，基本上都是被征收人有偿取得的，所以，被征收人房屋占用范围内的国有土地使用权是其合法拥有的用益物权，是被征收人的合法财产，依法应明确将其纳入征收安置补偿范围内，予以合理的补偿。而根据《征收条例》的规定，征收人是从当地政府那里通过申请获取国有土地使用权批文后，手持房屋征收许可证通过拆除被征收人的房屋，获取国有土地使用权的。征收人不是从被征收人那里得到的国有土地使用权，它当然不会愿意补偿被征收人因为失去国有土地使用权所遭受的经济损失。当地政府又因为没有直接依法定程序“收回”被征收人的国有土地使用权，当地政府就避开了征用或征收程序，所以当地政府也不会向被征收人支付相应的补偿金。这样，被征收人的国有土地使用权这一特殊的财产被当地政府隐性无偿“收回”，没有得到应有的补偿，对被征收人来说显失公平的^[3]。

3、被拆房屋的预期收入被忽视。 被征收人因其房屋被征收所遭受的经济损失，不仅包括房屋本身的直接经济价值，还包括房屋的附属物价值，以及该房屋的隐形资产。一般情况下，被拆除的房屋大都位于城市的黄金地段，其中经济适用房较多，该经济适用房被拆除后，征收人就会投资建成商品房或者高层建筑，征收人的隐形资产在无形中得到了难以估量的增加。而被征收人因此所遭受的经济损失，应视为预期收入。而在目前的《征收条例》中，被征收人的预期收入往往被忽略不计。

（三）《征收条例》制度设计不合理

之所以出现补偿和征收程序上的违法性，是因为《征收条例》本身制度设计不合理。当地政府批准征收人使用该土地时，必须是当地政府未将该土地的使用权出让给他人，或者当地政府已经依据《土地法》第五十八条之规定，依法收回了该国有土地的使用权。否则，当地政府就无权向申请单位颁发房屋征收许可证。十分遗憾的是：《征收条例》对当地政府是依据什么法律、按何种法定程序把正在把被征收人使用的国有土地使用权又出让给征收人的，却只字不提，规避了《土地法》、《城镇国有土地出让和转让暂行条例》（以下简称《暂行条例》）中关于土地使用权出让和转让、回收时应遵循的法定程序。

（四）滥用行政职权

城市房屋征收是一种土地集约化的经营行为，所涉及房屋管理、土地管理、规划管理、建设管理、文物管理等一系列行政管理的内容。因此，需要公权力对其进行约束监督。搞好征收，是推进新型城镇化发展过程一项历史必然的长期任务，当地政府会抓住这一重要机遇期，迅速做大城市规模，进一步提升城市的吸引力、承载力、带动力。而征收工作进程直接影响着城市发展计划的实施过程。所以，当地政府对城市房屋征收问题十分关注，而过分的关注往往导致当地政府直接参与其中，利用手中掌握的行政权力，为保证城市规划建设的效率，实现政绩最大化，给征收人营造一个有利的投资环境，往往会迫使被征收人违心地接受征收人开出的对自己极为不利的条件，与征收人达成不平等的安置补偿协议，因而使被征收人遭受重大的经济损失，甚至使一部分被征收人因征收而致贫。由于现在人民群众法制观念的逐步提高，当地政府对社会征收活动的介入慢慢由直接、公开的介入，转变为隐性的介入，政府介入社会征收的活动中，就有意无意成了征收人的帮手。更为甚者，征收管理单位和征收人合二为一，尤其在县级以下城镇，很多征收管理部门属于事业单位，这些事业单位是指各级地方政府、开发区管委会建立的房屋征收迁管理局，虽然，在一些地方征收公司作为企业已经

从征收管理部门分离出来，但事实上，征收公司与征收管理部门仍然是一班人马即一个机构两个牌子，或者征收公司直接接受征收办的管理。这些部门处于政府与非政府，企业与准企业，非营利与变相营利状态。作为事业单位的征收管理部门具有双重职能，即经营职能和管理职能，而这两种职能常常交织在一起被滥用，使得征收人既是“运动员”，又是“裁判员”。政企不分的现象普遍存在，从而造成征收管理工作的混乱局面。

（五）《征收条例》和《宪法》等法律相抵触

房屋所有权是公民的基本权利，是受《宪法》保护的，《宪法》第十三条明确规定，公民的合法的私有财产不受侵犯。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给与补偿。《物权法》和《立法法》也做出了类似的规定。可见，实行强制征收，剥夺被征收人的私有财产权，必须具备两个最基本的条件，一是为了公共利益的需要，二是依照法律规定。我国与房屋征收有关的法律法规还不够健全，导致在房屋征收过程很多问题不能得到及时、有效的解决，这就要求相关部门必须采取措施对其进行完善^[4]。而现行的《征收条例》却忽视了上述条件。《征收条例》第二十八条规定：“被征收人在法定的期限内不申请行政复议或者不提出行政诉讼，在补偿决定规定的期限内又

不搬迁的，由作出房屋征收决定的市、县级人民政府依法申请人民法院强制执行。因此，在没有明确是公共利益还是商业利益的前提下，根据国务院的条例，就对房屋进行强制征收，是违背《宪法》和《物权法》规定的。

三、建议与思考

针对我国现有的城市房屋征收法律制度存在的一些问题，国家也予以了高度重视。伴随着国务院 2011 年 1 月 19 日公布实施的《国有土地上房屋征收与补偿条例》的颁布与实行,其在制度设计上的重大变革,对于保护房屋被征收人的权利具有里程碑的意义^[5]。本文就当前征收存在的问题及原因结合现已出台的《征收条例》，提出以下建议及思考：

（一）进一步明确界定公共利益范围

公共利益的存在是房屋征收补偿的前提。我国《征收条例》明确列举了六方面的公共利益，1、国防和外交的需要；2、由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要；3、由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要；4、由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要；5、由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行

旧城区改建的需要； 6、法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。这是一个很大的进步。对于第六款法律、行政法规的其他公共利益的需要更是存在模糊不清的嫌疑。对于什么是公共利益?本人认为,“公共利益”是一个政治概念,征收是否符合公共利益未必存在客观标准,应取决于当地人民对征收的满意度,所以离不开地方民主的参与。因此,与其将关注焦点集中在界定“公共利益”上,不如完善保护“公共利益”的民主决策机制,应当加强公众参与的力度。有必要明确界定公共利益,在公共利益平衡视角下,用法律规范的手段规制公权以期保障私权^[6]。在一个项目是否是公共利益的认定上,最好还是举行论证会,充分听取人大代表、政协委员、各界人士以及涉及搬迁的当事人的意见,而不能由政府领导随意认定。为了防止权力滥用,建议增加两条规定:凡是在政府征收的土地范围内只可建设公益设施,否则足额补偿原全部被征收户;凡是在征收后未建设前改变规划或建设后一定时期内改变规划的,也要足额补偿原全部被征收户。再者,为了防止权力滥用,应该根据征地面积分级审批。比如,征收1000平方米以下的土地归县级政府负责,超过1000平方米的由地级市政府审批,超过1万平方米的由省政府审批。这样程序更加规范,审查也更严谨。

在立法方式上,应采取列举式和概括式相结合的办法

对其做出明确规定。在概括时可以参照学者提出的以下几个标准:一是受益主体的不确定性原则;二是公益明显性原则;三是公益考量的全局性原则;四是公益的长期性原则。

(二) 建立合理的评估制度, 明确补偿标准和范围

《征收条例》规定房屋征收安置补偿按当时的房地产市场交易价格作为房屋征收安置补偿的基准价格, 在对被拆除房屋进行评估的时候, 要选择征收人和被征收人都能接受的中立的房地产评估机构对被拆除房屋进行评估。为了保护被征收人利益, 在征收中引入市场竞争机制, 实行征收项目招投标管理, 按照公开、公正、公平、透明的原则, 确定建设征收项目的征收单位, 评估单位和房屋拆除施工单位。所以要斩断估价机构和征收人之间的可能的利益联系, 使估价机构不受制于征收人和地方政府, 保证其独立性和公正性。在评估机构的选择上, 应当由征收人和被征收人协商一致、共同选择。《征收条例》对补偿作出了如下规定: 一是补偿的方式可以实行货币补偿, 也可以实行房屋产权调换, 或者实行货币补偿与房屋产权调换相结合的形式。被征收人可以选择补偿方式。二是货币补偿的金额, 由房地产价格评估机构以房地产市场评估价格确定, 但不得低于房屋征收决定生效之日类似房地产的市场交易

价格。这些规定，没有明确对土地使用权如何补偿，而征收的实质是政府借助强制权力，购买市民对自己房屋所占用土地的产权，征收人想获得的不是房屋，而是房屋所占用的土地，更准确的说是房屋所占用的国有土地的建设使用权。而长期以来，许多地方都把补偿定性为对征收房屋的补偿。正是由于以这个混乱的概念为基础，结果导致种种问题。回避土地产权，成了一些地方政府和开发商压低补偿标准的有力手段，这正是征收引发纠纷、冲突的根源。《征收条例》依然规定，征收房屋的应当依法收回国有土地使用权。可是，依法收购后怎么补偿，条例仍然没有明确。建议建立房地统一的征收补偿制度。大家知道，由于我国实行的是房屋所有权和土地所有权相分离制度，房屋所有权人对土地只有使用权而没有所有权，而当国家征收国有或集体土地时，土地的补偿长期以来被立法理所当然地排除在征收补偿的范围之外。但是，居民在日常购买房屋中，其房价中并不仅是包含了房屋的价格，也包含了土地使用权的价格（开发商的开发成本中包含了土地出让金，而土地出让金又被分摊到房屋的实际销售价格中），因此，我国不动产登记的内容包括了房屋的所有权和土地的使用权。土地的使用权也是居民随房而取得的必要的物权，当该物权被剥夺时理应予以赔偿。《物权法》在立法时开始注意到这个问题，该法第148条规定，“建设用地使用

权期限届满前，因公共利益需要提前收回该土地时，应当依照本法第42条的规定对该土地上的房屋及其它不动产给予补偿，并退还相应的土地出让金”。这里，仅仅退还“相应的出让金”是不太合理的，它既没有考虑到因货币贬值给土地使用权人带来的损失，也没有考虑到土地的增值给使用权人带来的收益。正因如此，应该从土地使用权的性质（如商业、住宅），和土地使用权的使用年限两个因素加以考虑，进行公正和公平的补偿。这一点，在《征收条例》中也应该明确。同时，在评估时还要充分考虑被征收人的土地使用权和房地产潜在的升值空间。明确国有土地使用权是被征收人的私有财产，被征收人在使用期限内按照相关法律进行转让。在城市房屋征收过程中，如果是政府征收，应该由当地政府按照法律规定对被征收人所拥有的国有土地使用权予以征用，并给予适当的经济补偿；如果是社会征收，则应由征收双方按照《土地法》、《暂行条例》有关国有土地使用权可以依法转让的规定，由征收人与被征收人依据平等、自愿、等价有偿的民事法律原则进行转让，因此所得的收益，除依法按国家规定向国家缴纳的土地收益金外，被征收人的转让所得全部归被征收人所有。这样，被征收人因房屋征收而遭受的经济损失，就会得到合理的补偿，其合法权益就会得到切实有效地保护。

天津、山东等地对被征收房屋的补偿已经明确是按同地段新商品房价格为基础,相对“与时俱进”,值得借鉴。

(三) 征收决定程序公开透明

各级政府应当把建立和完善行政程序,作为推进依法行政和政府立法的重要任务。行政立法、决策、执法、监督等方面都应该要有规范的程序。推进科学有效的民主立法和决策,其关键是在于要完善立法和决策得程序,将公众参与、专家咨询、合法性审查、集体讨论决定作为必经程序加以规范。《征收条例》回避了征收决定的主体,隐去了房屋征收的决定程序,使房屋征收决定无法可依、无章可循,造成房屋征收许可随意性很强,不利于被征收人的合法权益的保护。为了实现《征收条例》的立法目的,真正保护被征收人的合法权益,一个公开透明的程序是十分重要的。无论是对公共利益的界定、征收决定的发布、还是对补偿标准的计算都必须在程序上进行完善。例如:在征收决定程序方面,征收条例征求意见稿中对有关征收决定作出前的论证、听证程序作了规定,但是,这些规定不够细致,操作性有待加强。例如征求意见稿第十条规定了“其他方式”,没有明确的法定方式,民众的知情权、申辩权很难得到保障。对什么是重大争议没有量化指标,解释权在地方政府,这就使得民众意见难以得到尊重,使得

该规定的立法本意难以实现。而且规定了存在重大争议时，报上一级政府裁决，仍然将认定公共利益的权利交给了政府。建议将第十条的“采用论证会、听证会或者其他形式听取公众意见”更改为“采取听证会的形式广泛听取群众意见，参与听证会的被征收人代表的名额不得少于被征收人的5%，不得少于听证会总人数的70%，被征收人代表应该由报名参会被征收人推举产生，如无法推举产生的，应由随机抽签方式予以确定。”且进一步明确规定“县级以上地方人民政府应在听证会后15日内，将相关被征收人、公众和专家意见的采纳情况、不采纳情况及理由书面通知听证会代表，并予以公告。没有告知或公告的，不得作出征收决定”；建议明确规定听证会15%以上代表反对征收的，应视为有“重大争议”。解决重大争议的办法，应当引入人大决策或司法机制，而不能是上一级政府裁决。

对于因公共利益强制征收的程序，也必须严格加以规范。《征收条例》规定，被征收人可以对征收和补偿决定等具体行政行为提起行政复议或诉讼，但对复议和诉讼期间是否停止对该行政行为的执行，没有明确规定。如果在打官司的同时，房屋就已经被合法拆掉的话，诉讼就失去了意义。应该加上“在行政复议、诉讼期间，应当中止强制搬迁的执行。如果确因公共利益的紧急需要，可以不停止补偿决定的执行。

补偿决定被复议机关或人民法院确认为违法的，作出补偿决定的县级以上地方人民政府应当赔偿被征收人的损失，并承担其他相应的法律责任。”行政诉讼法第 56 条规定，“诉讼期间，不停止行政行为的执行。”可见，现行的行政诉讼法已经为诉讼中止执行开了口子。遗憾的是，几乎没有哪部法律法规激活过这个“睡眠条款”。本次制定征收和补偿条例，既然是以保护被征收人利益为立法指导精神，那么，完全可以利用这个窗口，让现行规定发生根本性改观。即在征收征收补偿问题上，确立实行诉讼期间停止执行为主、法院依行政机关申请批准执行为辅的原则。这样，只有在涉及重大公共利益时，才可由征收机关向法院申请准予执行，并承担举证责任，由法院在衡量公益和私益基础上进行裁量。对征收机关的申请，法院就会掌握的很严格，有利于保障被征收人的合法权益。还应该增加一条规定，一旦发生暴力搬迁行为，征收活动立即停止，妥善处理之后方可继续征收工作。

（四）坚持依法行政，改革干部考核制度

城市房屋征收涉及到当地政府、征收人（房地产商）、被征收人三方利益关系。如前所述，表面上看城市房屋征收不涉及当地政府对城市房屋征收进行管理所形成的行政法律关系。其实不然，在征收许可、行政裁决和强制征收中，政府发挥着极为重要的作用。保护私权，根在依法行政。这

就要求地方政府认真把握有关法律规定，正确区分不同性质的房屋征收法律关系，严格限制政府参与的因公共事业的征收活动，坚决不介入社会征收活动中的民事交易活动，仅对城市房屋征收活动进行依法管理，监督征收人的征收活动是否合法，及时制止和纠正房屋征收中的违法行为。在干部考核方面，目前，我国对干部考核制度是以经济指标为主，不利于调动各级干部维护人民群众合法权益的积极性。从市场经济发展史来看，政府职能必然要从以经济性服务为主，逐步扩展到以社会性公共服务为主。而公共服务型政府的首要职能是维护市场经济秩序，保护财产权利和公民权利。与建立公共服务型政府相适应，对干部考核标准应作出相应的调整。政府干部需有新的角色定位和相应的法律责任意识，为和谐征收作出榜样和表率^[7]。

（五）商业征收应建立相应的制度

关于城市房屋商业征收的定义，我国立法中一直对此采取回避态度，即使在2011年颁布的《国有土地房屋征收与补偿条例》中也没有涉及。房屋商业征收进行立法的确是一项艰巨的任务，针对城市房屋商业征收进行立法所以需要考虑的问题比较复杂。但最关键的考虑因素是如何协调在政府、开发商、被征收人三者之间的关系，商业征收是一种民事法律行为，当处于平等地位的双方当事人发生征

收纠纷时，不能适用行政强制征收，禁止公权力介入民事裁判领域，只能适用于司法强制征收。但是，公权力可以以行政监督者的身份参与商业征收。

因非公共利益需要取得国有土地使用权的，应当按照权利尊重、自由处分、自愿、公平的原则，与有关房屋所有权人协商取得，这类似于赎买。虽然意思自治贯穿于全过程，但是，监管、审批等公权力干预也是很有必要的。

（六）违法建筑认定应区别对待

现行《国有土地房屋征收与补偿条例》第二十四条规定：对认定为违法建筑和超过批准期限的临时建筑不予补偿。而在实际征迁过程中，违法建筑有很多不同的性质。一是因建筑年代久远，当时未规划而现在有规划，但缺少规划许可的情况；二是个别地方政府知道违法建筑的存在，但还默认其存在，监管不作为；三是被征迁人抢建的违法建筑。因此，违法建筑的情况是复杂多样的，如果政府和被征迁人对违法建筑都有责任，应该给予部分补偿。“法治社会里每个人都应该对自己的行为负责。”建议《征收条例》可以加上一条，地方政府部门对违法建筑的形成有过错的，应该承担相应的责任。同时，还应该制定一个详细的实施办法，落实对违法建筑的补偿问题。

（七）在《征收条例》中，应加入集体土地上房屋征收的

内容

在征收条例中，应参照适用国有土地上房屋征收与补偿的条件和标准等规定农村集体土地上的房屋征收的内容。在今年中央经济工作会议上，中央提出要把未来的城镇化作为拉动内需的一个重要途径，在城镇化的过程中，城市房屋的征收会比以前更多，集体土地的被征用也会不断增加，然而，征收和搬迁补偿条例明确表示仅调整国有土地上的房屋征收活动。在实践中大量的城中村征收问题成为法律真空。甚至个别地方自行规定了既不依据土地管理法进行行政征收审批和补偿、也不按照国有土地房屋的市场价进行补偿的集体土地房屋征收制度。这种情况长期存在，必然会导致农村耕地的急剧下降，因此应按照土地管理法，土地管理法实施条例中规定的法定程序进行，避免集体土地的征收绕开法定程序。

（八）尽快出台《房地产征收法》

城市房屋征收的根本问题，实质上是涉及到地方政府是否有权处置被征收人合法拥有的房地产，以及如何处置被征收人私有房地产的法律问题。城市征收基于法团主义的视角，是由行政力量、市场力量和社会力量的组合形成了不同的法理结构^[8]。所有这些，必须以法律的形式予以确定，而不应以行政法规的形式确定。对非国有财产的处

置，往往涉及到对此类财产的征收或征用，是一项极为严肃的法律问题，应有一套完善的法律制度，来规范城市房屋征收活动，而不是以行政法规的形式来规范。用行政法规的形式，设定处置被征收人财产的方式，是不适当的，也是极其不严肃的。目前，国务院制定《征收条例》来规范私人财产的征收缺少合宪性。根据宪法精神，公民生命、自由和财产等都是公民的基本权利，是人人具有的不可剥夺的权利，除非为了一个更重大的公共利益，并有国家代表民意的立法机关立法才可以对基本权利进行限制、剥夺或征收。这是宪法的基本原理和常识。根据宪法这一原理，我国宪法性法律《立法法》第八条第六项明确规定：涉及“非国有财产的征收”只能由全国人大及其常委会制定法律，这是全国人大及其常委会的立法保留项目，除非有立法机关明确而具体的授权，其他机关无权“立法”。这次国务院积极顺应民意，对学者要求全国人大常委会对《城市房屋征收管理办法》进行违宪审查的建议，积极回应并采取有效措施，根据全国人大常委会的授权，制定《征收条例》，并公开向社会征求意见，这项工作并不是无功之作，可以作为临时过渡。建议全国人大常委会尽快制定一部既保障城市建设的效率，又兼顾社会公平的《房地产征收法》，通过《房地产征收法》的制定和实施，真正实现“无公共利益无征收，无合理补偿无征收，无征收

补偿则无征收，无法院裁决则无强制征收”的效果。这样，才能符合我国《宪法》、《物权法》规定的征收、征收行为必须遵循的法制原则。

结语

对于当下中国，我们不但需要宏观层面上的法制理想的思考和传播，更为重要的是具体制度改革和重构。只有当法制的理想纳入制度的构建中，我们所追求的理想才真正能够得以实现，我们还应该确信这样一个事实，即无论宏观还是微观意义上，中国法制建设是一个相关制度互相磨合的一个过程。历史昭示着我们，无论对一项制度进行怎样的精心雕琢，但如果相关制度和其不兼容，这精心雕琢在理论上看似恰似完美的制度则有可能因为缺乏整体协调而大打折扣。当下房屋征迁中出现的诸多问题都依赖于制度执行者站在法制的高度对相关法律制度进行整合重构。从而在理想的不能实现和现实的不甘拖鞋两难困境中，找到一种使征收法律达到和谐统一的最优路径，这一切将由中国法制建设的实践来检验。然而，可以确定的是，我们在进步。

参考文献：

- [1]董恒宇 被征地农民的利益需求及其保障途径探析[J]
《新农村》2012年第05期

- [2]李梓硕, 王瑾卿 论公民财产权的宪法保障[J] 《法制博览》2014, (23)
- [3]曾建国 《房屋征收中存在的问题及对策》[J]中国法院网络法制论坛
- [4]胡晓利 城市房屋征收法律制度研究 [J]《法制与社会》2014, (15)
- [5]张彦荣 城市房屋征收中的公民权利救济研究 [M] 海南大学学报 2013, (28)
- [6]钟 宇 公权与私权的博弈——以房屋征收为例 [J]《法制与社会》 2013, (26)
- [7]范桂红 城镇化进程中征收问题的法律缺陷与路径选择 [J] 兰州商学院学报 2011, (2)
- [8]王勇, 李广斌 中国城市群规划管理体制研究[M]. 南京: 东南大学出版社, 2014.



首届长三角律师
公益法律服务交流会

THE FIRST YANGTZE RIVER DELTA LAWYER PUBLIC WELFARE LEGAL
SERVICE EXCHANGE CONFERENCE

