

# 调解优先治“未病”

## ——南京市域社会治理现代化的实践探索

徐庆鹏 纪大青

市域社会治理是国家治理的基石之一，是国家治理体系与治理能力现代化承上启下的重要环节。党的十九届五中全会提出，加强和创新市域社会治理，推进市域社会治理现代化。江苏省委十三届十次全会指出，江苏社会治理面临新的阶段特征，既有城乡关系重构、社会结构调整、生活方式演变带来的新挑战，也有未知的重大突发事件带来的新冲击，要提高风险预防和处置能力，推进社会治理现代化。人民调解作为基层群众自治组织参与社会治理的一种有效方式，在市域社会治理、化解矛盾纠纷、维护社会和谐稳定等方面，有着自身独特的优势。人民调解是土生土长的、具有中国特色的社会主义法律制度，被国际社会誉为“东方经验”，能够及时将矛盾纠纷就地化解，有效防控社会问题的扩大蔓延，在推进市域社会治理现代化，形成共建、共治、共享的社会治理新格局的进程中发挥着不可替代的作用。

南京市有着自身独特的市域特点和城市优势，但随着经济社会发展的转型升级，社会矛盾纠纷已逐渐由过去的传统性、单一性、地域性，向涉众性、复杂性、专业性转变，征地拆迁、知识产权、涉外、金融消费、电子商务等多种新型矛盾纠纷不断增加。面对新情况、新问题，南京市认真贯彻落实习近平总书记关于坚持和发展“枫桥经验”、“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”等一系列重要指示精神，不断健全组织、发展队伍、完善机制，充分发挥人民调解在化解矛盾纠纷中的基础性作用，走出了一条适合自身特点的发展之路。目前，南京市共设立不同类型的人民调解委员会 1400 多个，打造了健全高效的“3531”矛盾纠纷排查化解体系，即区、街镇、村（社区）三级人民调解委员会，物业、交通、消费、劳动争议、医患纠纷等五类行业专业性人民调解委员会，派驻公安部门、司法部门、信访部门等三类矛盾聚发地人民调解组织，以个人命名的个人调解工作室。近年来，南京市公调对接、访调对接、诉调对接、医调体制机制创新等工作，多次受到司法部、江苏省司法厅表彰，形成了高淳“和事佬”、浦口“乡贤会”和“人民调解小助手”等调解品牌，为维护社会和谐稳定、保障经济平稳发展作出了积极贡献。

以化解矛盾纠纷为出发点，着力构筑维护社会和谐稳定的“第一道防线”。南京市始终把维护社会和谐稳定作为出发点和落脚点，把化解矛盾纠纷作为加强社会治理体系和治理能力现代化建设的有力抓手，先后组织全市广大人民调解员集中开展了“法润南京春风行动”系列活动、“坚持发展枫桥经验实现矛盾不上交”三年行动和春节及“两会”期间矛盾纠纷集中排查调处系列活动等。积极主动融入新冠病毒疫情防控工作大局，发挥人民调解优势，深入开展矛盾纠纷排查化解，做好有关疫情防控的法律法规宣传。2020 年，南京市各类人民调解组织调解矛盾纠纷首次突破 16 万件，比上年增长 12.1%，调解成功率达 99.2%，其中婚姻、医疗、道路、物业等行业专业性纠纷调解实现了大幅增长，人民调解在金陵大地正发挥着越来越重要的作用。

以加强组织队伍建设为关键点，不断夯实人民调解工作基础。南京市积极构建社会矛盾纠纷排查调处全覆盖工作体系，着力建设好基层人民调解组织、专业性人民调解组织、行业性人民调解组织、新媒体人民调解组织四个平台，形成多层次、宽领域、全覆盖的人民调解组织网络。建立了南京市医患纠纷调委会、栖霞区韩商行业调委会和“老兵”调解工作室等功能完备的人民调解组织，成立了 200 多个以个人名字命名的调解工作室。制定《关于加强人民调解员队伍建设的实施意见》，依托市、区人民调解员协会，开展人民调解员等级评定，共评定 145 名一级人民调解员、200 名二级人民调解员。成立由 50 名专家组成的市人民调解讲师团和由 100 名专家组成的市人民调解咨询专家库，参与宣讲、授课 300 余次，咨询 4000 多人次。目前，南京市共有人民调解员 8300 多名，其中专职调解员 2500 多名，人员登记准确，公示程序正规，并通报当地人民法院。

---

以强化衔接配合为着力点，推动建立健全非诉讼矛盾纠纷化解机制。充分发挥司法行政公共法律服务网络体系全业务、全时空、全生命周期的优势，按照“四纵四横四领域七方式”（四纵，即建成市、区、街镇 and 村（社区）四级中心；四横，即聚合行政机关、调解机构、社会组织、民间人士等四种资源力量；四领域，即覆盖民事、商事、家事、行政等四大领域；七方式，即整合人民调解、行政调解、律师调解、公证、行政裁决、行政复议、仲裁等7种职能），构建非诉讼纠纷解决综合平台。建立健全导入处置机制，持续深入推进公调、访调、诉调等调解对接工作，实现各类非诉讼形式有机衔接，提升矛盾纠纷化解质效。打造南京市公调对接工作品牌，形成“专业性人民调解组织+专职人民调解员+专业化方法手段”化解矛盾纠纷的专业调解模式，全市140多个户籍派出所，共派驻专职人民调解员600多名，2020年通过公调对接机制化解各类纠纷4万多件。

人民调解工作高度契合了市域社会治理现代化的理念和内涵，要确立其在社会治理大格局中的应有地位，对内改革、对外联动，实现新时代人民调解工作的创新发展。

调解优先，充分发挥人民调解“第一道防线”作用。巩固村（社区）人民调解工作。村（社区）人民调解组织是最基层的调解组织，要把握住村（社区）组织换届等契机，把加强人民调解组织建设与村（社区）“两委”换届选举有机结合起来，选优配强调委会主任和人民调解员，实现村级人民调解组织与村（社区）“四套班子”同步换届，切实发挥最基层人民调解组织作用。南京市制定了《关于加强村（社区）人民调解委员会规范化建设的意见》，村（社区）人民调解委员会专职人民调解员不少于1名，有固定的办公用房，配备日常办公设备及印章，规范化率达到100%。

加强行业专业性人民调解工作。坚持“谁主管、谁设立、谁保障”的原则，主管部门和设立单位要为行业专业性人民调解组织提供工作条件和必要的运行经费，司法行政部门在调解员管理和经费补贴上予以支持。南京市积极开展医患纠纷人民调解体制机制创新工作，设立事业编制的市医患纠纷调处服务中心，成立市医患纠纷人民调解委员会，形成了以市医调中心（市医调委）为工作主体，江宁、浦口、六合、溧水、高淳、江北新区等区医调委为分支点的“1+6”医患纠纷人民调解新模式，并与法律援助、司法鉴定等服务项目建立联动机制，增加了纠纷预防和援助救助等职能。

发展特色人民调解工作。鼓励公信力较强的优秀人民调解员成立个人调解室，在达到一定规模之后，形成个人调解室联盟，打造具有地方特色的调解工作品牌。搭建新媒体人民调解组织平台，发展网络新媒体人民调解组织，积极适应疫情防控常态化，推行“网络+”调解工作模式，引导纠纷当事人优先使用微解纷、苏解纷、12348 法律服务热线、村（社区）法律顾问微信群、视频等方式联系调解组织和调解员，反映诉求，化解矛盾。

整体联动，构建矛盾纠纷多元化解体系。健全矛盾纠纷多元化解机制。党的十九届四中全会指出，要坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制。积极探索党委政府统一领导，各有关部门共同参与，合力共抓的“大调解”工作新格局，走出一条“横向联合、优势互补、资源共享、齐抓共管”的新路子。南京市制定《关于发挥人民调解基础性作用推进矛盾纠纷多元化解机制工作的意见》，以人民调解为抓手，推动人民调解与行政调解、司法调解有机结合，完善“三调”衔接联动机制，引导各方力量参与人民调解工作，形成化解矛盾纠纷的工作合力。

加强人民调解与其他部门的工作对接。发挥集中优势，实现由“单兵作战”向多兵种“协同作战”的转变，一家难以解决的纠纷通过联调方式解决。加强各部门的协调配合，聚焦矛盾纠纷聚集地，推进公调、诉调、检调、访调、交调等调解工作室建设，积极推动人民调解参与信访矛盾纠纷排查化解，实行对接工作规范化、系统化和常态化。完善案件委托、督促履行、司法确认、信息反馈等衔接制度，探索在法院诉讼服务中心人民调解工作室开展“调解前置”及与基层法院实行网上司法确认工作。

推动社会力量参与矛盾化解。推动建立社会化运作的“律师调解工作室”制度，鼓励符合条件的律师事务所成立“律师调解工作室”。发挥仲裁在处理商事纠纷中的职能，建立仲裁调解、仲裁与诉讼的衔接机制，引导当事人自主选择仲裁解决矛盾纠纷。邀请有相关专业知识的志愿者参与矛盾调解，为人民调解工作注入新动能。南京市制定《关于成立专门调解室为退役军

人服务的实施方案》，选择一批公道正派、热心服务的退役军人担任人民调解员，建立“老兵”调解工作室，各区、街（镇）已实现“老兵”调解组织全覆盖。

强基固本，推动人民调解工作高质量发展。完善各项规章制度。优化顶层设计，把源头治理、动态管理和应急处置相结合，健全纠纷排查、分析研判、档案管理等工作制度。推动建立与行业协会及社团组织的衔接配合机制，借助工、青、妇等群团组织的力量开展矛盾化解。与网格化社会治理机制工作相结合，全面融入矛盾纠纷网络化管理，明确集排查、核实、报送等为一体的工作责任。完善市、县（区）、镇（街）三级矛盾纠纷分析研判机制，准确研判人民调解工作形势任务，为党委、政府决策提供可靠依据。



调解员和心理咨询员为当事人提供调解服务（作者供图）

建强人民调解员队伍。规范人民调解员的聘用、管理和考核，创新人民调解员队伍选聘方式，鼓励退休的法律行业人员、威望高的居民加入人民调解员队伍。通过政府购买形式，根据实际需要配备专职人民调解员，从根本上解决有人办事的问题。充分挖掘典型经验、典型人物，讲好人民调解工作自己的故事，让老百姓真心相信人民调解、有事选择人民调解，营造“有纠纷找调解”的良好氛围。

提高工作保障水平。人民调解委员会调解民间纠纷，不收取任何费用，各级政府应当对人民调解工作所需经费给予必要的支持和保障。根据《人民调解法》和财政部、司法部《关于进一步加强人民调解工作经费保障的意见》要求，将各类调解组织工作经费、专职人民调解员聘用经费及案件补贴等纳入财政预算。司法行政机关应积极履行指导人民调解组织设立、管理人民调解员队伍等职责，协调相关部门，提高案件补贴标准，改善办公条件。同时，加强信息化建设，运用互联网、大数据等手段，提升智慧调解水平。