

人民调解制度的创新发展与路径探索

陈禹廷, 马英华, 郭晓彤, 吴婉婷

辽宁科技大学经济与法律学院, 辽宁 鞍山

收稿日期: 2025年12月10日; 录用日期: 2025年12月22日; 发布日期: 2026年1月12日

摘要

人民调解制度作为“东方经验”，是基层社会治理体系的重要组成部分。步入新时代，社会主要矛盾转变与经济社会结构深刻变革，对传统人民调解工作提出了新的挑战与更高要求。本文立足于新时代背景，旨在探索人民调解制度的创新发展路径，以期与实践工作提供理论参考与决策依据。本文通过梳理非诉讼纠纷解决机制(ADR)与基层治理的相关理论，结合对全国多地创新实践案例的实证分析，结合现行制度运行状况，对人民调解在队伍建设、工作机制、保障措施及数字化应用等方面的现状进行深入剖析。研究发现，当前人民调解制度在取得显著成效的同时，仍面临调解队伍结构老化与专业化不足、体制机制存在行政化与司法化倾向、经费保障不力、城乡发展不均衡以及线上调解平台功能有待优化等核心困境。为推动人民调解制度的可持续发展，必须从构建高素质专业化调解队伍、优化多元协同调解机制、强化财政与职业保障措施、推进数字化与智能化转型升级等多个维度进行系统性创新，从而激活这一“东方经验”的现代活力，使其更好地服务于国家治理体系和治理能力现代化。

关键词

人民调解, 创新发展, 枫桥经验, 多元协同, 数字赋能

The Innovative Development and Path Exploration of the People's Mediation System

Yuting Chen, Yinghua Ma, Xiaotong Guo, Wanting Wu

School of Economics and Law, Liaoning University of Science and Technology, Anshan Liaoning

Received: December 10, 2025; accepted: December 22, 2025; published: January 12, 2026

Abstract

The people's mediation system, known as the "Eastern Experience," serves as a crucial component

文章引用: 陈禹廷, 马英华, 郭晓彤, 吴婉婷. 人民调解制度的创新发展与路径探索[J]. 法学, 2026, 14(1): 145-150.
DOI: 10.12677/ojls.2026.141019

of the grassroots social governance framework. As we enter the new era, the transformation of the principal social contradictions and the profound shifts in the economic and social structure present both new challenges and higher demands for traditional people's mediation work. Grounded in the context of the new era, this paper aims to explore innovative pathways for the development of the people's mediation system, with the goal of providing theoretical references and decision-making support for practical work. By reviewing theories related to Alternative Dispute Resolution (ADR) and grassroots governance, and combining empirical analysis of innovative practices from various regions across the country along with the current operational status of the system, this paper conducts an in-depth examination of the present conditions of people's mediation in areas such as team development, working mechanisms, support measures, and digital applications. The study reveals that while the people's mediation system has achieved notable successes, it still faces several core challenges, including an aging and under-professionalized mediation workforce, tendencies toward administrative and judicial dominance within institutional mechanisms, insufficient funding support, uneven development between urban and rural areas, and the need for functional optimization of online mediation platforms. To promote the sustainable development of the people's mediation system, it is imperative to undertake systematic innovations across multiple dimensions. These include cultivating a high-quality, professional mediation workforce, optimizing diversified and collaborative mediation mechanisms, strengthening financial and professional support measures, and advancing digital and intelligent transformation. Through these efforts, the modern vitality of this "Eastern Experience" can be reinvigorated, enabling it to better serve the modernization of the national governance system and governance capabilities.

Keywords

People's Mediation, Innovative Development, Maple Bridge Experience, Diverse Collaboration, Digital Empowerment

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

人民调解制度作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，是被国际社会广为赞誉的化解社会矛盾的“东方经验”。这一制度源于古代民间调解“和为贵”“止讼息争”的司法传统，是中国共产党领导中国人民对传统调解进行马克思主义化改造后形成的独具中国特色的非诉讼纠纷解决方式。随着中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾发生转化，社会结构深刻变革，利益格局深刻调整，人民群众的纠纷类型日趋多样化和复杂化，从传统的婚姻家庭、邻里矛盾，扩展到医疗、金融、知识产权等专业领域。这一转变对传统的人民调解工作提出了前所未有的挑战。

尽管《中华人民共和国人民调解法》(2010年颁布)[1]为人民调解工作提供了基本的法律框架与法治保障，但理论与实践之间仍存在显著张力。当前学术研究普遍指出，人民调解在“后诉讼爆炸时代”的复兴与发展，是中国构建多元化纠纷解决机制(以下简称“多元解纷机制”)的关键一环，其价值不仅在于分流司法案件，更在于重塑基层社会关系、培育公共理性。范愉等学者系统论证了非诉讼程序在法治社会中的互补功能[2]，而李浩、王亚新等则深入探讨了调解的规范化与专业化悖论，即过度的司法化、程式化可能侵蚀其固有的灵活性、乡土性与亲和力优势[3][4]。同时，基层治理研究揭示了“枫桥经验”从地方实践上升为国家治理理念的过程，凸显了“自治、法治、德治相结合”在调解中的核心地位[5]。然而，既有研究在对新时代背景下人民调解所面临的具体结构性困境进行系统性实证剖析，以及提出具有

高度可操作性的集成性创新方案方面,仍有深化空间。鉴于此,本文旨在通过整合理论视野与实证材料,回应以下核心问题:在新时代国家治理现代化的要求下,人民调解制度面临哪些深层次的现实挑战?各地涌现的哪些创新实践提供了有价值的局部解决方案?如何从系统层面规划人民调解制度的整体创新发展路径,使其既能保持“东方经验”的底色,又能有效应对现代社会的复杂纠纷?本研究期望能为人民调解制度的理论深化与实践改革提供兼具学术价值与决策参考意义的分析。

2. 人民调解的实践创新

2.1. 多元协同调解模式的广泛探索

传统单一、分散的调解模式已难以应对跨界性、群体性纠纷。各地积极探索构建多元协同的解纷格局,其核心是通过机制整合实现资源聚合与流程再造。例如,重庆市南岸区首创的治安、信访、诉前“三调合一”机制,并逐步发展为融合行政复议、法律援助调解的“五调合一”机制[6]。该机制通过实体化平台,将派出所、司法所、法院、行业调委会及网格力量进行系统性嵌入,实现了矛盾纠纷的“一站式受理、一体化调处”。这种“党委领导、综治协调、司法引领、部门联动、社会参与”的协同框架,有效打破了部门壁垒,形成了纠纷化解的合力。

更具整合性的案例是河南省新密市构建的“1+4+N”工作体系[7]。该体系以市级社会治安综合治理中心为“一个枢纽”,集成诉讼服务、检察服务、公共法律服务、信访接待“四大功能”,推动法院、公安等7个部门常驻,11个部门轮驻,并联动N个行业性调解组织与遍布村(社区)的基层调解站点。它本质上构建了一个纵向贯通市、乡、村,横向联动各职能部门的“全科诊式”矛盾网络。群众无需在不同机构间“多头跑”,绝大部分纠纷可在中心内通过分流、引导、调解、确认等闭环流程得以解决,显著提升了治理效能与群众满意度,成为基层社会治理现代化的一个鲜活样本。

2.2. 数字赋能调解的智能化转型

数字技术的渗透正在深刻重塑调解工作的形态。各地积极开发在线调解平台,推动调解服务从“线下跑腿”向“线上跑数据”转变。重庆市统一开发的“重庆调解在线”平台是典型代表[6]。该平台不仅实现了纠纷在线申请、分流、视频调解、文书生成等基础功能,更探索了AI技术的深度应用,如基于案情要素自动生成法律意见书草案、智能草拟调解协议核心条款等。此类应用使调解协议文书制作时间大幅缩短,整体调解效率大幅提升。这标志着调解工作开始从信息化工具应用迈向智能化辅助决策的新阶段。

河南省新密市则着力打造“智慧矛调”系统[7]。其创新在于深度融合了线上多渠道与线下网格化体系。系统前端整合了“郑好办”APP、微信矩阵、12345热线、网格员上报等多元化诉求入口,后端则联通综治中心指挥平台。群众通过扫码即可“指尖上报”,并能实时查询办理进度。同时,系统通过大数据分析,对高频纠纷类型、重点区域进行动态预警,助力实现从“被动调处”到“主动治理”的转变。这些实践不仅提升了便捷性与效率,也通过流程透明化增强了调解的公信力。

2.3. 专业化与行业性调解的深入发展

针对专业化纠纷,各地大力推动调解组织与方法的专业化、行业化建设。广东省立足丰富的岭南文化资源,培育了一系列深度融合地方文化特色的调解品牌[8]。如潮州“茶文化六步调解法”、江门“碉楼五式调解法”、茂名“好心调解”等。这些品牌将饮茶谈心、围楼议事等传统协商文化场景与现代调解规程相结合,在营造亲和、互信氛围方面效果显著,是文化资源赋能现代治理的生动体现。另一方面,司法系统积极推动专业性纠纷的行业解。最高人民法院遴选的新时代人民法庭建设案例显示[9]。许多基

层法庭主动前移解纷关口。例如,湖南省永顺县芙蓉人民法庭针对辖区特色农业合作社产生的纠纷,创新“预防-调处-护航”三阶工作法,联合农业部门、行业协会,将法治服务直达田间地头。天津市宝坻区林亭口人民法庭则针对无人机农业作业等新业态潜藏的风险,建立“早纠正、早提醒、早行动”预警机制,协同行业主管部门和专业技术组织进行风险排查与诉前调解。这些实践表明,人民调解正通过与行业监管、专业知识的深度结合,向金融、知识产权、电子商务等更广阔的专业领域拓展。

3. 人民调解面临的现实困境

3.1. 调解队伍建设亟待加强:结构老化与专业匮乏

调解员是制度的灵魂,其素质直接决定调解质效。当前队伍建设的首要问题是年龄结构严重老化。以上海市宝山区调研数据为例^[10]。该区人民调解员中50岁以上者占比高达38.8%,60岁以上者占45.6%。老龄化导致队伍活力不足,对新兴领域纠纷(如互联网金融、数据权益)的理解能力有限,且普遍面临运用智能化办公平台的困难。其次是专业化程度严重不足。宝山区的数据进一步显示^[10],专职调解员仅占队伍总数的37.3%,而其中具备法律、心理学、社会工作等专业背景或本科以上学历者比例很低。在行业性、专业性调解领域,人才更是稀缺。这种状况导致调解员在处理医疗、知识产权、建筑工程等专业纠纷时往往力不从心,调解的权威性和有效性受到质疑。虽然存在“以老带新”的传统,但缺乏系统性的职业准入、分级培训与知识更新体系,使得专业能力建设滞后于社会需求。

3.2. 体制机制障碍依然存在:行政化倾向与形式化风险

在运行机制层面,人民调解的“自治性”与“群众性”本质面临挑战。一些地方的创新探索不自觉地出现了过度行政化与司法化倾向。例如,将调解员完全纳入基层行政人员考核体系,或者机械模仿诉讼程序,要求调解过程必须形成极其正式的卷宗。这种倾向可能使调解丧失其灵活、便捷、低成本的优势,异化为另一种形式的“准司法”活动,与诉讼形成同质化竞争,而非优势互补。学者所指出的“调解的法制化陷阱”正于此显现^[3]。其次,城乡发展不均衡与组织建设“同类化”问题突出。农村地区调解资源(经费、人才)本就薄弱,却往往简单照搬城市楼宇社区的“调解室”模式,未能充分结合农村“熟人社会”特点,未能有效发挥乡贤、族老等传统权威的作用,导致调解组织“悬浮”于乡土社会之上^[11]。同时,无论是城市还是农村,调解组织的公众“能见度”与信任度仍有待提升,许多群众在发生纠纷时仍习惯性地寻求信访或诉讼途径。

此外,线上调解平台的发展面临功能与认可度的双重瓶颈。许多平台存在系统不稳定、操作流程复杂、必要功能(如安全可靠的电子签名、高清视频通话、电子档案管理)缺失等问题,用户体验不佳^[12]。更深层次的是,线上调解所依赖的“非面对面”沟通方式,与传统调解注重“人情”“氛围”的调解艺术存在内在张力^[13],其协议的自愿性与履行率受到当事人潜在疑虑的影响,其法律效力与社会认同仍需进一步巩固。

3.3. 保障措施不到位问题突出:激励缺失与职业前景模糊

健全的保障体系是调解制度可持续发展的基石,但目前仍是薄弱环节。经费保障不足且不稳定是长期存在的难题。尽管《人民调解法》有原则性规定^[1],但许多地区,尤其是中西部和农村地区,调解工作经费并未足额纳入本级财政预算,依赖临时性项目拨款,导致“以奖代补”等政策难以持续,调解员补贴发放不及时、标准低。与之相关的是激励机制与职业保障机制双重缺失。大部分地区缺乏科学、透明的绩效考核与薪酬增长体系,调解员的工作价值难以通过物质回报得到充分体现^[12]。更关键的是,专职调解员的社会身份模糊,职业发展通道狭窄,缺乏与法律服务职业体系(如律师、基层法律服务工作者)

或社区工作者体系的有效衔接[14],导致职业吸引力弱、人才流失严重、队伍极不稳定。这种“半职业化”状态,已成为制约高素质专业人才加入的核心障碍。

4. 人民调解制度的创新发展路径

4.1. 构建高素质专业化调解队伍：结构优化与能力提升

优化队伍结构与选任机制：实施“结构优化工程”，明确专职调解员的比例要求，通过社会化公开招聘、定向邀请等方式，大量吸纳具有法律、心理学、社会工作、特定行业背景的中青年专业人才。建立“专兼结合、以专为主”的队伍模式，兼职队伍可广泛吸纳退休政法干部、行业专家、社区精英等[12]。

建立分层分类的培训与认证体系：由省级司法行政部门牵头，与高校、职业培训机构合作，建立统一的调解员职级体系(如初级、中级、高级调解员)和与之配套的培训课程体系[5]。培训内容应涵盖法律政策、调解技巧、心理学、社会学及特定行业基础知识。尤其要加强针对金融、科技、环境等新型纠纷的专题培训[4]。推行调解员资格认证制度，并将其作为聘任和晋级的重要依据。

创新“知识管理”与传承模式：建立省级或市级的“调解案例库”与“专家智库”，实现优质调解经验与知识的数字化保存与共享[9]。制度化推行“导师制”，为每一位新入职调解员配备资深导师，通过跟案学习、个案研讨等方式，实现隐性知识的有效传承[10]。

4.2. 优化调解工作机制与模式：协同治理与规范平衡

深化“多元协同”机制并厘清边界：在推广“多调合一”“一站式”平台经验的同时，必须通过制度设计明确人民调解在多元解纷体系中的定位[6]。重点是厘清其与行政调解、司法调解的边界与衔接规则。例如，明确司法确认的审查标准应侧重于协议的自愿性与合法性，而非对调解过程进行过度司法化审查，以保全调解的效率优势[3]。

推动城乡差异化发展：城市应侧重发展行业性、专业性调解组织，并探索与社区治理、楼宇党建的深度融合[11]。农村则应大力推广“乡土调解模式”，鼓励基于村规民约、风俗习惯，依托“乡贤理事会”“百姓说事点”等载体开展调解，使调解工作更接地气、更富温情。避免“一刀切”的政策要求[5]。

健全调解协议履行保障链：构建“调解协议督促履行机制”[7]。除了司法确认，可探索与公证机构合作，对具有给付内容的协议办理强制执行效力公证；对于特定类型的商事调解协议，探索与仲裁机构衔接，通过快速仲裁程序赋予其执行力[1]。同时，建立调解回访制度，跟踪协议履行情况，并将履行情况纳入诚信体系评价参考[12]。

4.3. 强化调解工作保障措施：构建长效复合型支持体系

强化保障措施，本质上是将人民调解从一项主要依靠奉献与热情的“群众性工作”，系统性地重塑为一项具有职业尊严、专业要求和发展前景的“社会治理专门职业”[14]。构建由基础补贴、案件补贴、绩效奖励和社会保险构成的“四位一体”的调解员职业保障体系[6]。基础补贴是将调解工作经费(包括人员薪酬、办公经费、培训费用)依法全额纳入县级以上政府财政预算，建立稳定的投入增长机制；绩效补贴是完善“以奖代补”制度，细化案件补贴标准，依据纠纷难易程度、社会影响、调解效果、卷宗质量等设定差异化补贴[8]。设立“金牌调解员”“年度优秀案例”等荣誉奖项，并给予物质奖励；绩效奖励是探索建立与基层法律服务工作者、社区工作者相衔接的职业通道，设立合理的职级与薪级体系[12]。鼓励优秀调解员向社区治理、法律援助等领域发展；为专职调解员缴纳社会保险(养老、医疗、工伤等)是衡量一个地区调解工作职业化程度的关键指标[7]。它使调解员从“临时工”心态转向“职业人”心态，有利于培养终身从业的专家型调解员，是队伍稳定和专业沉淀的根本保障。

4.4. 推进调解工作数字化转型升级：智慧赋能与规范发展

推动平台功能优化与互联互通：升级现有在线调解平台，重点解决稳定性、易用性问题，并标配视频调解、电子签名、文书在线生成、档案电子化等核心功能[12]。更大挑战在于推动省级、国家级平台的纵向贯通，以及与法院诉讼服务网、政务服务平台、信访信息系统的横向对接，真正实现数据共享与业务协同[6]。

发展智能辅助与深度应用：在保障数据安全与个人隐私的前提下，合理开发利用 AI 技术[9]。发展方向包括：智能案情分析与要素提取、类案推送与调解方案建议、调解过程语音自动转录与要点生成、履约风险智能预警等[7]。这些工具旨在辅助而非替代调解员，核心判断与情感沟通仍应依靠人类智慧[13]。

加强线上调解规则建设与宣传引导：制定专门的《在线调解程序规则》，明确线上调解的法律效力、流程规范、保密要求和异议处理机制[1]。通过多种渠道加强宣传，让公众了解并信任线上调解，引导其将线上平台作为解决纠纷的便捷首选之一[12]。

5. 结语

人民调解制度的创新发展，是一项关涉基层社会治理现代化全局的系统工程。它既需要珍视并传承其作为“东方经验”所蕴含的文化基因与制度优势——如柔性解纷、关系修复、成本低廉，又必须直面现代社会纠纷专业化、复杂化、跨域化的严峻挑战[13]。本文的分析表明，未来的创新不能是零敲碎打的局部改良，而应是涵盖队伍专业化、机制协同化、保障体系化、服务智能化四个支柱的整体重构[5]。

这项重构的核心要义在于把握好几组关键平衡：在追求规范化过程中保持足够的灵活性[3]，在引入专业力量时坚守群众路线的本色[14]，在运用数字技术时不忘调解艺术的温度[12]，在加强政府支持时保障社会参与的活力[11]。唯有如此，人民调解制度才能成功实现从传统经验型向现代法治型的转型升级，才能继续在国家治理体系的最基层焕发出强大生命力，为预防化解社会矛盾、维护社会和谐稳定、推进中国式现代化筑牢“第一道防线”，使其真正成为彰显中国特色社会主义制度优势的法治名片。

参考文献

- [1] 全国人民代表大会. 中华人民共和国人民调解法[Z]. 2010-08-28.
- [2] 范愉. 非诉讼纠纷解决机制研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [3] 李浩. 委托调解研究: 基于法院调解社会化的思考[J]. 中国法学, 2008(1): 165-176.
- [4] 王亚新. 民事诉讼中的依法审判原则与调解[J]. 当代法学, 2012(6): 58-66.
- [5] 陈广华, 刘杨. 新时代“枫桥经验”与基层社会治理现代化研究[J]. 法学杂志, 2020, 41(4): 45-53.
- [6] 南岸区: 积极践行新时代“枫桥经验”巧解千千结[EB/OL]. http://sfj.cq.gov.cn/sy_243/yfzsfzdt/202510/t20251011_15069564.html, 2025-11-16.
- [7] 河南长安网. 【综治中心规范化建设】郑州市新密市综治中心: 一扇门解心结 全链条安民心[EB/OL]. <http://www.henanpeace.org.cn/news.html?aid=200898>, 2025-09-12.
- [8] 广东省司法厅. “潮州: 打造特色茶文化调解品牌” [EB/OL]. http://sft.gd.gov.cn/sfw/xwdt/sfxz/content/post_4179121.html, 2023-05-11.
- [9] “打造枫桥式人民法庭 做实指导专业性行业性调解职能”——最高法发布新时代人民法庭建设案例(九) [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1844290502113759198&wfr=spider&for=pc>, 2025-09-26.
- [10] 9D060 提升调解工作效能, 推动平安城区建设[EB/OL]. http://bzx.baoshan.sh.cn/suggest/suggest_1/202503/t20250310_577523.html, 2025-03-10.
- [11] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2000.
- [12] 王春业. 数字化背景下人民调解制度的创新路径研究[J]. 中国司法, 2021(7): 32-38.
- [13] 苏力. 法治及其本土资源[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1996.
- [14] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017.