

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 自筹课题

立 项 编 号 BZ24ZC156

学 科 分 类 经济政治类

课 题 名 称 聘任专职调解员的优势与现状

项 目 负 责 人 张德富

项 目 参 与 人 刘素、刘芳、肖新平

负责人所在单位 南江县司法局

联 系 电 话 13882427173

巴中市社会科学界联合会 制

南江县专职调解员队伍建设的现状与对策

【摘要】：随着我国法治建设进程的不断推进，人民调解作为我国基层民主政治建设的重要组成部分，日渐走上规范发展的道路。《人民调解法》进一步确立了人民调解的法律地位和法律效力，人民调解组织的设立、人民调解员的选任、调解程序、调解协议等，都有着明确具体的法律规定。在全面推进依法治国进程中，人民调解的法治实践本质属性越来越多地得到彰显，在社会治理中维稳促和的基础性作用越来越凸现，人民调解向执业规范化转型的客观需求越来越强烈。坚持“人员职业化、工作专业化、待遇薪酬化”，加强专职人民调解员队伍建设，有利于破解人民调解深入发展的瓶颈问题，建设一支留得住、扎下根、靠得上、干成事的人民调解队伍，增强职业意识和职业荣誉感，强化工作积极性和责任感，不断提升化解矛盾纠纷的综合能力。

【关键词】：矛盾纠纷 专职调解 源头预防

近年来，随着全面深化改革地不断推进，社会利益关系错综复杂，矛盾纠纷多发频发，矛盾纠纷主体日趋多元，人民群众的民主法治意识不断增强，广大人民群众不再满足于简单的说和息事宁人，而是要依法厘清是非，维护自己的合法权益，人民调解从单纯的民间调解活动向涉及多学科的综合性专业法律行为拓展，这些新的时代特征，对人民调解提出越来越高的专职化、中立化要求。

南江县调解员队伍的总体概况

南江县位于四川东北边缘，地处成都、西安、重庆的几何中心，是川陕渝鄂旅游“金三角”，幅员 **3389.5** 平方公里，户籍人口 **64.42** 万人，常住人口 **45.53** 万人，辖 **1** 个街道办事处、**31** 个乡镇、**309** 个村、**105** 个社区。截止 **2024** 年上半年，全县人民调解员共计 **1972** 名，乡镇调委会专职调解员 **67** 名，占比 **3%**，村（社区）专职调解员为零；行业性专业性调解组织专职调解员 **48** 名，占比 **2%**。其中 **18-30** 岁 **189** 人，**30-50** 岁 **943** 人，**50** 以上 **840** 人，小学-高中学历 **1497** 人，大专-大学学历 **475** 人。**2023** 年以来，基层调解组织化解矛盾纠纷 **4627** 件，其中重大矛盾纠纷 **497** 件，调解成功率达 **98%** 以上、履行率达 **99%** 以上；各类行专调解组织受理调解案件数 **4586** 件，成功调解案件数 **4073** 件，涉及金额 **6463.55** 万元。

建设专职调解员队伍的优势

南江县坚持发展新时代“枫桥经验”，注重健全矛盾纠纷排查化解机制，丰富社会解纷手段方式和力量，把调解队

伍建设切实转化为具体工作成效，为着力推进人民调解职业化、专业化、规范化建设积极创造有利的条件。

（一）基层调解组织体系全面构建。聚焦基层治理和乡村振兴战略的深入开展，建立健全“横向到底、纵向到边”的基层调解组织体系，乡镇、村（社区）、行专调解组织全部建成，形成了多层次、宽领域、全覆盖的高效能人民调解组织网络。充分依托人民调解信息化平台，采取线上、线下、集成式培训分等方式，结合集中学习、网上学习和个人学习，抓实调解员培训管理，有效提升业务理论水平和化解纠纷能力。**2023**年以来，参与集中培训人员总数达到**3000**余人次，各级调解组织累计调解纠纷案件**9228**件，涉及金额达**10071.02**万元。基层调委会先后涌现何卫东、夏习舜等多名“四川省首席人民调解员”、“四川省人民调解能手”。其中个人调解室的杨志于**2010**年**12**月被省委、省政府表彰为“四川省矛盾纠纷大调解工作先进个人”；**2016**年被巴中市司法局表彰为“一级人民调解员”；**2016**年**3**月被四川省司法厅授予“四川省首席人民调解员”称号；**2017**年**5**月被司法部表彰为“全国模范人民调解员”。

（二）调解队伍工作质效全面提升。我县不断完善人民调解工作机制，着力从体制机制上保障人民调解员各项工作落到实处。一是**常态开展多级联查**。坚持预警在先、调解在先、控制在先的原则，严格落实矛盾纠纷定期排查工作制度，实行人民调解委员会每半月一次、乡镇（街道）司法所每月一次、县司法局每季度一次的矛盾纠纷排查，做到辖区纠纷

隐患全方位掌控。此外，针对重特大疑难复杂纠纷、敏感案事件和信访积案开展集中排查，防止矛盾纠纷扩大、升级。**2023**年以来全县各级调解组织开展矛盾纠纷排查**700**余次，预防纠纷**1900**余件，切实将矛盾纠纷消灭在萌芽状态。**二是适时开展部门联动。**整合公安、法院、司法行政、信访、民政、社会保障、工商联等多部门资源，建立联席会议制度，落实矛盾纠纷化解的排查、稳控、分流、快速处置、分类管理、分级化解等机制，形成矛盾纠纷动态立体化解体系，做到矛盾纠纷早发现、早控制、早化解。**三是积极开展纠纷联调。**大力推进诉调、公调、援调、访调定纷止争。在立案前积极引导当事人优先选择人民调解方式解决矛盾纠纷，鼓励纠纷当事人主动向人民调解组织申请调解；设立各基层派出所调解室，选聘优秀兼职调解员开展调解工作，及时止纠纷于未发；依托全县公共法律服务体系，健全法律援助组织，对调解未果、确需诉讼的案件，按程序审批后依法提供法律援助；构建信访事项人民调解工作组织网络，健全人民调解与信访衔接联动工作机制，形成领导有力、各负其责、工作协调、运转高效的工作格局。**四是高效开展工作衔接。**加强人民调解与司法救助、司法确认有机衔接。深入落实《四川省国家司法救助实施办法》和《四川省国家司法救助分类量化标准实施细则》，对于申请国家司法救助的案件，按照规范的救助程序和救助标准及时申报核查；对于重大疑难以及分期履行的调解案件，鼓励当事人向法院申请司法确认，从

而有效节约了司法资源，提升了群众满意度。2023 年以来人民调解案件申请司法确认 18 件。

（三）多元化社会解纷格局全面形成。各级调解员深入探索人民调解工作的新方法、新途径，纵深推动“枫桥经验”的本土化实践。一是善于集成力量化解。因地制宜将全县 32 个乡镇（街道）划分为“十大片区”，在各片区建立矛盾纠纷联动化解机制，片区内乡镇发生难以妥善处理的矛盾纠纷，由事发地乡镇（街道）的党委政法委员牵头，召集所在片区的基层法庭、派出所、司法所、法律服务所、当事人所在乡镇（街道）及调解组织联动调处。仅今年 1-6 月采取片区联动参与司法、法院调解纠纷 3 起，解决民事纠纷 21 起，调解成功率均达到 99% 以上，为护航全县社会和谐稳定发挥了重要作用。二是善于协同破难攻坚。对于乡镇（街道）、县级部门难以化解的重大、疑难、复杂的矛盾纠纷，启动“7+N”矛盾纠纷化解程序，由县委政法委牵头，组织法院、检察院、公安、司法、信访、法学会等 7 个固定职能部门，根据实际需要通知当事人、关联人、主管部门和乡镇村社涉及人等 N 个人员参加，打好专门调解、先调后导、救助帮扶、应急调处“组合拳”，确保矛盾纠纷依法案结事了。目前运用“7+N”模式已调解非正常死亡纠纷 4 起、急难危重事件 6 件，化解重大疑难复杂矛盾纠纷 12 起。三是善于运用陪调助力。为使调处过程公开透明、调解结果让人信服，片区各调委会从老党员、老教师、老乡贤等群众意见代表性强的人员中选出人民陪调员，全程参与调解活动，并适时以独立的“第

三方”身份参与协调，提出调解意见或建议，确保依法依理依情调处、妥善化解矛盾纠纷。对遇事不讲法、办事不依法、胡搅蛮缠的当事人，采取知情人举证、公众评判的方式，由乡镇（街道）进行说法释理、是非明断、道德教化，并纳入道德银行星级评定，促使其养成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的思想行动自觉。今年一季度通过陪调员调解预防“民转刑”案件 2 起、群体性事件 3 起。

提升调解员队伍业务素养的瓶颈

推动人民调解向现代综合性学科拓展，对人民调解员提出了新的工作技能要求，单纯依靠传统的调解方式方法，势必落伍甚至淘汰出局。调研显示我县人民调解员任务繁杂、精力分散、新技能适应性差、专业能力和水平不能充分满足群众需求，严重制约着调解员队伍整体素质的提升。**一是整体年龄偏大，梯队层次不合理。**据统计，在全县现有的 420 名村（社区）人民调解员中，绝大多数调解员均由乡镇村委会（社区）干部和村民小组长兼任，整体存在平均年龄偏大的状况。因人民调解员身兼数职，且年纪大，存在事情繁多、精力有限等问题，面对日益繁重的调解工作任务，存在调解工作积极性不高，疲于应付的情况。**二是知识结构单一，综合能力水平低。**基层人民调解员大多由基层干部兼任，具备经验丰富、客观公道、群众工作能力强、群众认可度高等优势，但同时也存在文化水平低，法律专业知识欠缺，仅凭经验调解等问题。而且随着人民群众法律意识的增强，矛盾纠纷日趋复杂等特点，大多数人民调解员仅能调解一些诸如婚

姻家庭矛盾、民间借贷等传统的民事纠纷，对涉及相关领域、行业等专业性较强、新类型的矛盾纠纷，人民调解员缺乏相关的知识导致调解工作受到制约。三是**激励机制不完善，调解积极性弱**。当前，人民调解员的选任、待遇、培训、工作规范等存在制度、机制不健全问题。从实践来看，人民调解工作的薪资待遇低，仅仅根据调解矛盾纠纷的数量领取低额的补助（一般纠纷**30**元、疑难纠纷**50**元、重大纠纷**80**元），甚至在调解矛盾纠纷后也实际领取不到补助，直接影响了人民调解员的工作积极性。同时，对人民调解员的选任标准要求不高，业务培训重视不够，导致队伍整体素质不高，影响了调解工作效果。

推进调解员专岗专责的对策建议

进入新时代，社会治理模式已从被动应对处置向主动预测预警预防转变，“互联网+”渗透覆盖到社会方方面面，运用大数据实现社会治理现代化已成为必然趋势。突破传统的人民调解方法手段，颠覆陈旧的工作模式，打造一支热爱人民调解、精通法律知识、具有专业技能、善用现代方法的专职队伍，成为人民调解员队伍建设的一项紧迫任务。

（一）**建立专职人民调解员组织网络**。根据不同类型的调解组织，明确专职人民调解员的配备数量标准，做到专职调解员在调解组织的全覆盖。村（社区）人民调解委员会一般不少于**1**名；乡镇（街道）人民调解委员会一般不少于**2**名；行业性、专业性人民调解委员会一般不少于**3**名，企事业单位人民调解委员会一般不少于**1**名，调解委员会主任一

般由专职人民调解员担任，有条件的村（社区）人民调解委员会应建立专门的调解室。

（二）明确专职人民调解员的任务职责。专职人民调解员重点履行以下职责：**1.**建立并认真履行矛盾纠纷预测预防预警、排查调处化解等工作制度，掌握了解辖区民情动态，对排查出的矛盾纠纷提出调处化解意见；**2.**认真做好纠纷登记、调解统计和文书档案管理工作；**3.**积极参加各项政治、业务培训，参加培训时间不得低于规定标准；**4.**完成党委政府、司法行政机关、人民调解委员会交办的工作任务。

（三）严格专职人民调解员的选聘条件和原则。新推选或者聘用的专职人民调解员，除具备人民调解员的一般条件之外，还应当具备以下条件：有高中以上学历，有一定法律知识和政策水平，享有较高的群众威望和信誉，能熟练运用网络信息技术，有较强的语言表达能力，具有**3**年以上调解工作经验；行业性、专业性人民调解委员会专职人民调解员一般应具有相关行业、专业知识和工作经验。专职人民调解员的选聘：根据矛盾纠纷化解需要，依据《人民调解法》，按照“公开、公平、竞争、择优”原则，通过聘用（考试、考核）或者推选等方式产生。专职人民调解员聘期一般为**3**年，可以续聘。对有不认真履行职责、损害当事人利益、化解矛盾纠纷不力、考核不合格等情形的，选聘单位可以解聘专职人民调解员。

（四）强化专职人民调解员的管理考核。依照法律规定，专职人民调解员的管理由司法行政机关负责。专职人民调解

员实行持证上岗，佩戴《专职人民调解员工作证》。建立健全专职人民调解员日常考勤、工作例会、请示报告、登记统计、廉洁勤政等制度，确保专职人民调解员在岗在位履职。加大教育培训力度，专职人民调解员初任岗前培训时间不少于**10**天，年度培训时间不少于**15**天。统一制定专职人民调解员年度考核办法，考核成绩作为续聘、评先表彰、等级晋升和奖金发放的主要依据。

（五）规范专职人民调解员的待遇保障。专职人民调解员的待遇包括生活补贴**2000**元-**2500**元每月（参照**2024**年巴中最低工资标准每月**1970**元，全县**32**个乡镇、街道和**414**个村社区计划配备专职调解员**478**名，共需资金**1147.2**万元-**1434**万元）和案件补贴。要用足用好各级政府将人民调解纳入政府购买服务指导目录的政策，通过政府购买服务的方式，确保专职人民调解员享有基本生活补贴。要因地制宜制定案件奖励补贴标准，按时足额发放。鼓励社会各界通过社会捐赠、公益赞助等方式，为专职人民调解员提供经费支持。探索建立专职人民调解员人身保险机制（每人每年**100**元），有效分担工作中存在的意外风险。