

河北省石家庄市道路交通事故民事 损害赔偿人民调解服务项目

石家庄市司法局

一、项目背景

随着社会经济的发展，各种道路交通运输工具的数量急剧增加，随之各类道路交通事故以及矛盾纠纷的数量也与日俱增。但交警人员力量的严重不足，使一些道路交通事故纠纷得不到及时化解，从而影响社会稳定。2010年12月，根据河北省公安厅、司法厅、省保监会联合下发的《关于推行人民调解委员会调解道路交通事故民事损害赔偿工作的实施意见》〔冀公（2010）239号〕，石家庄市司法局和市公安局联合成立了“石家庄市道路交通事故损害赔偿人民调解委员会”（以下简称“市交调委”），归属石家庄市人民调解员协会管理，专门负责市区范围内道路交通事故损害赔偿人民调解以及各县（市）区疑难复杂道路交通事故的联合调解和调解员的培训事宜。市交调委在市内5区交通警察大队设立了“道路交通事故纠纷调解室”，充分发挥了人民调解在社会和谐稳定中的“第一道防线作用”，大大减少了道路交通事故矛盾纠纷激化，年均调解纠纷5000余件，有效维护了当事人的合法权益，降低了当事人的纠纷解决成本，同时有效缓解了公安交管部门的工作压力。2015年1月，根据石家庄市政府《关于政府向社会力量购买服务的实施意见》（石政办发〔2014〕14号）文件精神，把道路交通事故民事损害赔偿纠纷人民调解纳入政府购买服务范围，由石家庄市人民调解员协会作为承接主体，聘用专职人民调解员，负责市区范围内道路交通事故损害赔偿人民调解以及各县（市）区疑难复杂道路交通事故的联合调解和调解员的培训事宜。实施购买服务以来，道路交通事故损害赔偿人民调解工作质量和效率明显提高，调解率98%以上，调解履行率100%，无一起投诉，无一起上访，无一起矛盾激化，有力维护了社会和谐稳定。

二、项目实施过程

（一）适应形势需要，确定购买服务项目

近年来，随着社会经济的繁荣发展，各个行业领域具有行业性和专业性特点的矛盾纠纷不断增长，并逐渐发展成为影响社会稳定的不稳定因素。据此，中央及省、市各级党委政府纷纷出台关于在交通、医疗等重点行业和领域建立行业性、专业性人民调解委员会的文件，要求最大限度地将矛盾纠纷化解在部门和行业内部，化解在萌芽状态。在此背景下，石家庄市相继建立了医疗、道路交通事故等专业性、行业性人民调解委员会。但由于经费不足，组织机构不健全，一些专业性、行业性调委会在发挥作用方面还不能适应形势的需要。石家庄市政府下发《关于政府向社会力量购买服务的实施意见》后，石家庄市司法局决定以条件比较成熟的交调委作为试点，将其首先纳入政府购买服务范围，及时编制了购买服务实施计划以及招标文件。待积累经验和条件成熟后，逐步将其他专业性、行业性人民调解工作也纳入政府购买服务范围。

（二）聘请专家论证，确定单一来源承接主体

道路交通事故人民调解项目购买内容，要求承接主体在市内5区交通警察大队设立“道路交通事故纠纷调解室”，同时承担对全市重点复杂疑难道路交通事故民事损害赔偿纠纷的调处工作，承担对各县（市）区道路交通事故民事损害赔偿纠纷调处工作进行业务指导及调解员的业务培训等工作。鉴于人民调解是最基层、最直接的化解矛盾纠纷方式，道路交通事故矛盾纠纷调解又涉及众多法律法规知识，专业性比较突出，有别于一般的民事纠纷调解，我们聘请高校和交管部门以及实际从事法律服务工作的具有较强专业知识的专家，进行了专门论证，确定了石家庄市人民调解员协会作为单一来源主体承接购买服务。

（三）加强合同管理，确保严格履行

为确保购买服务质量，市司法局与石家庄市人民调解员协会签订了购买合同，对“服务内容、服务项目及要求、服务数量及要求、项目经费使用原则及支付方式、项目绩效考核评估、双方权利义务”等方面进行了详尽的规范和明确。特别强调“项目经费确保专款专用，调解每件纠纷200元，合同总价为人民币100万元整”。年调解纠纷5000件以上。

为确保承接主体严格履行合同义务，市司法局对交调委工作情况进行全程跟踪监督和不定期抽查。为此，交调委不断完善各种制度，管理逐步走向规范化和科学化。

一是完善主任巡视制度，交调委主任每周定期或不定期到各调解室进行巡视检查，发现问题当场解决，及时纠正，并且不定期组织各调解室负责人互相检查观摩，以利互相促进提高。

二是完善例会制度，每周五下午召开主任、组长碰头会，沟通情况，研究问题。每月召开一次全体会议，点评本月工作，布置下月工作，指出存在问题，提出工作要求，起到了紧紧思想，上上劲的效果。

三是完善以会代训制度。一方面要求每名调解员自觉加强调解工作有关业务知识的学习；一方面利用例会的时间组织大家结合实践讨论案例，学习新法规，对提高大家的调解能力起到了一定的促进作用。通过这些措施，逐步提高了调解员的法律知识和调解技能，也不断增加了调解员的组织观念和责任意识。

四是完善档案管理制度。调解案件实行一案一档，案卷文书包括《卷宗目录》《登记表》《调解申请书》《告知书》《调解笔录》《协议书》《送达证》《回访记录》等。要求各调解室在做好调解工作的同时，必须注意调解文书资料的完整收集，并按月上交调委会，由调委会统一整理归档，两年来，交调委已整理归档调解档案近万份，编号统一，摆放整齐，查阅方便，管理规范。

（四）严格验收考核，确保购买服务效果

按照合同规定，市交调委每季度向市司法局上报项目进度和经费使用情况。项目完成后，市司法局会同相关部门对项目的工作绩效、服务对象满意度等进行评估，并对资金使用情况监督。市司法局分三个方面对购买服务进行验收，一是检查调解数量，对立卷归档情况进行检查；二是检查调解质量，对投诉率进行核实；三是检查调解效果，对服务对象进行抽查回访。验收合格后按照约定支付资金。为确保合同履行质量，交调委不断完善调解员考核制度。考核分为日常考核、专业知识考核、现场调解效果考核和笔试考核等。从时间上又分为月度考核、季度考核和年度考核。日常考核从调解数量、群众满意率、回访表反馈等进行量化考核；专业知识考核是对调解员需要掌握的专业法律知识和新颁布的法律法规掌握情况的考核；现场调解效果考核是在不提前通知的情况下不定期到各调解室现场对调解效果及当事人满意度的一种考核方式。通过多种考核方式的开展，对考核结果定期公开，奖励先进，鞭策落后，淘汰末位，确保政府购买服务的质量。

三、项目成效和亮点

自实行政府购买服务以来，市交调委共受理调解道路交通事故损害赔偿纠纷近万起，调解成功率98%，其中，死亡以上重大复杂纠纷案件153起，并做到了3个继续保持：继续保持调解协议履行率100%，继续保持履行协议零反悔，继续保持调解工作零投诉，受到了各级领导和社会各界的普遍赞誉。法制日报、河北法制报、河北青年报、石家庄日报、石家庄电视台等新闻媒体对石家庄市交调委事迹进行了多次报道。实践证明，把道路交通事故纠纷纳入政府购买服务范畴，政府省心、群众满意、社会肯定、节约司法资源，提高了为民办事效率，具体成效如下：

一是大量的一般性交通事故纠纷得到及时快速解决，方便了群众，维护了稳定。由于体制制度的设置，交通事故处理部门无暇开展耐心细致的纠纷调解工作，致使很多道路交通事故纠纷通过诉讼程序解决。《中华人民共和国民事诉讼法》规定简易程序审限一般是三个月，普通程序一般是6个月，上诉案件又得经历一段时间的审限，上诉后也许有的案件还会发回重审，这样反反复复的诉讼程序，不仅给当事人带来沉重的诉讼成本，还浪费了大量的司法资源，而且理赔款往往不能及时得到。而引入人民调解后，交通事故纠纷无论是双方责任明确的简单民事赔偿纠纷，还是死亡事故等较复杂的民事赔偿纠纷，多数都可以通过调解员热心、耐心的调解和专业知识的讲解，在较短时间内得到解决。通过调解工作的开展，不仅减轻了当事人诉讼负担，也大大减少了由交通事故引起的上访事件，维护了社会稳定。例如，2016年7月1日，王某驾驶机动车将步行的赵某撞伤，致使赵某颈椎受伤，王某全责，但赵某并未住院，只是在急诊观察几日后回家调养，后赵某找调委会要求调解。伤情不重，责任明确，但双方在休息时间上无法达成一致意见。赵某认为伤筋动骨必须休息一百天，而且情绪激动。而肇事司机王某坚持说保险公司只认可休息15天，毫不让步。对于双方的严重分歧，调委会首先给司机王某做工作，指出本次事故是因其过失造成的，对方受伤的事实已经存在，而且一直戴着颈托，从伤情事实看，15天不足以痊愈，从情理上应该照顾对方的感受，适当多赔付一些。随后，又给赵某做工作，俗话说伤筋动骨一百天，但并不是绝对的，解决纠纷也不能仅凭“俗语”为根据。最终，在3次调解后，双方以休息35天达成意向，并签订调解协议。如果因为这么简单的矛盾纠纷进行诉讼，从当事人精力、财力以及社会和谐等方面都将受到很大的损失。

二是提高资源利用率，一劳多得。通过政府购买服务，在交通事故发生的第一时间，将道路交通事故纠纷及时化解，就交通事故当事人而言，及时便捷的化解矛盾纠纷，减少诉累，使双方的合法权益得到有效维护；就基层法院而言，减少了交通事故类诉讼案件，节约了司法资源；就交警而言，将交通警察从大量繁琐的一般性交通事故纠纷中解脱出来，更好地从事维护交通秩序工作，大大提高了行政资源的使用效能。就政府而言，减少和杜绝了因交通事故而产生的不稳定因素，从而有效地维护了社会稳定。

三是提高调解的公信力，进一步扩大人民调解的社会影响。推进行业性、专业性人民调解工作，是适应经济社会发展、化解新型矛盾纠纷的迫切需要，是维护群众合法权益、促进社会公平正义的必然要求，是创新社会治理、完善矛盾纠纷多元化解决机制的重要内容。当前，我国经济发展进入新常态，改革进入攻坚期和深水区，社会结构深刻变动，利益关系深刻调整，各种矛盾凸显叠加，特别是一些行业、专业领域矛盾纠纷易发多发，这类矛盾纠纷行业特征明显，专业性强，涉及主体多，影响面大，必须及时有效化解。道路交通事故就是一个矛盾纠纷易发多发的重点领域。政府购买道路交通事故人民调解服务不仅提高了人民调解公信力，而且大大提高了人民调解的社会地位；调解员的专业知识在调解中得到不断补充和完善，专业调解技巧逐步娴熟，专业调解经验逐步丰富，有利于调解队伍的专门化、规模化和职业化发展。利用人民调解化解社会矛盾纠纷，是利用社会资源，节约政府成本，促进社会和谐，维护社会稳定的一条具有中国特色的化解社会矛盾纠纷的有效途径。

四是为政府购买公共服务提供了参考性做法。为深入贯彻落实党的十八大和党的十八届三中、四中、五中全会精神，及时有效预防和化解行业、专业领域矛盾纠纷，充分发挥人民调解在矛盾纠纷多元化解机制中的基础性作用，维护社会和谐稳定，石家庄市陆续建立了397家行业性、专业性人民调解委员会，其中，市本级16家。但由于经费保障欠缺，组织机构不健全等原因，这些调委会多数还不能充分适应形势需要。通过灵活运用政府采购政策法规，围绕项目本身需求特点量身定制招标方案，项目通过公开招标、综合评分的方式确定中标商，结果公开透明、弥补行业调委会不足，社会效果反映良好。石家庄市司法局将以这一成功案例为契机，严把政府购买服务项目的招标组织、确定服务主体、搞好项目论证、监管服务过程、审核资金使用情况、监督考核等各各环节，为以后将更多的行业性、专业性人民调解委员会纳入政府购买服务项目积累经验，打下基础。

四、问题与改进措施

（一）加大经费投入，调动人员的工作积极性

政府购买道路交通事故调解服务项目的财政经费，是参照前几年经费标准确定的。随着最低基本工资标准的不断提高以及物价逐年上涨，政府购买服务经费预算也应逐年提高。目前石家庄市交调委调解员的工资还是按 2015 年石家庄市最低工资标准发放，扣除保险等每月发放到调解员手中的工资只有 1200 元，连最基本的生活都难以保障。人民调解又不允许收费，全凭调解员的义务和奉献精神开展工资，短时间可以，但难以持久。待遇偏低影响了调解员工作积极性，留不住优秀调解员。经费不足还导致不能及时添置和更新设备，无法与公安部门并网，进行信息共享，另外，市交调委自成立以来已经整理了近 3 万件案宗档案，按档案法的规定调解档案需要保存 10~15 年。当事人及各部门到市交调委调阅查档的情况时有发生。例如，某市检察院、纪检委为调查某领导干部涉嫌用公款支付个人交通事故赔偿款到石家庄市交调委进行了 5 次调卷、阅卷。目前石家庄市交调委没有一间存放档案的档案室，相应的档案管理设施也尚未解决。政府购买社会服务是完善社会管理的发展趋势。为不断提高政府购买社会服务质量，财政拨款数额也应随着形势的发展而不断调整提高，以保障留住人员，稳定队伍，完善设施，提高效率。

（二）制度化、标准化还有待提高

自交调委成立以来，各方面已经较为健全，但在标准化和规范化方面还需进一步提高，包括接待流程的标准化、调解流程的标准化、回访流程的标准化、档案管理的标准化、人员培训的标准化。下一步工作方向就是提高市交调委各项制度的标准化和规范化，具体是：规范接待礼仪，从当事人刚开始接受调解到调解结束的每一步都要求调解员语言文明、礼貌接待；规范调解流程，从当事人申请调解开始，填写表格了解基本信息，根据案情展开调解，调解成功签订协议，调解不成记明原因，按照程序，步步规范；规范回访流程，每个案件调解结束之后 7 日通过电话等方式进行回访，督促履约，征求意见；规范档案管理，从立档、归档、借档各方面落实档案管理制度；规范人员培训，对调解员进行定期培训，提高基本素质，增强服务意识，丰富业务知识，交流调解技能。不断总结政府购买服务经验，形成规范的完善的机制和流程，使石家庄市道路交通事故民事损害

赔偿人民调解委员会成为石家庄市政府购买服务的名片。

(三) 不断扩大政府购买人民调解服务范围

逐步将行业性、专业性纠纷调解全部纳入政府购买服务范畴，特别是一些易发生矛盾纠纷的重点行业，如物业管理行业等。目前石家庄全市建立了 713 家行业性、专业性调解委会，其中，市级 18 家，但目前只有道路交通事故这一个领域实行了政府购买服务，其余的医疗、物业、消费等矛盾纠纷频发易发的重点领域都还没有纳入政府购买服务范畴，使多数调委会经费还没有保障，特别是县（市）区一些基层的调委会。随着社会经济的发展，应该逐步扩大政府购买人民调解社会服务的范围，使大量热爱调解、有调解能力的社会人员补充进人民调解队伍，充分发挥人民调解的基础性稳定作用。

综上所述，以道路交通事故民事损害赔偿纠纷调解服务为政府购买服务为试点，逐步将更多、更广的行业性、专业性调委会纳入政府购买服务范畴，使更多热爱调解事业，有奉献精神的专业人士加入调解员队伍，为构建和谐社会贡献更多的力量。