

中共南召县委办公室文件

召办〔2018〕45号



中共南召县委办公室 南召县人民政府办公室 关于完善矛盾纠纷多元化解机制的实施意见

(2018年12月5日)

为贯彻落实《中共河南省委办公厅、河南省人民政府办公厅关于完善矛盾纠纷多元化解机制的实施意见》(豫办〔2016〕42号),《中共南阳市委办公室、南阳市人民政府办公室关于完善矛盾纠纷多元化解机制的实施意见》(宛办〔2017〕2号)全面提高矛盾纠纷化解工作水平,现就完善矛盾纠纷多元化解机制提出如下意见。

一、总体要求

1. 认识重要意义。完善矛盾纠纷化解机制是适应经济社会

发展、加强和创新社会治理的必然要求，是保障群众合法权益、促进社会公平正义的迫切需要，是深化平安南召建设、维护社会和谐稳定的重要内容。近年来，各地各部门坚持围绕中心、服务大局、不断强化矛盾纠纷预防化解工作，努力解决影响社会稳定的源头性、根本性、基础性问题，取得了明显成效。当前，我县正处于转型升级、爬坡过坎的关键时期，社会矛盾多发易发、相互交织，化解难度大，社会稳定形势仍然严峻，需要多种社会力量共同参与、形成合力，建立有机衔接、协调联动、高效便捷的纠纷解决体系，使矛盾纠纷化解工作责任更加明确、制度更加完善、机制更加科学、保障更加有力，努力实现人民安居乐业、社会安定有序，为我县全面建成小康社会、加快现代化建设创造更加和谐稳定的社会环境。

2. 把握基本原则。做好矛盾纠纷多元化解工作，（一）要坚持系统治理，贯彻中共中央办公厅、国务院办公厅有关文件精神，加强党委领导、政府主导、综治协调，充分发挥各职能部门的指导、推动、带头作用，充分发挥乡镇（街道）村（社区）党组织在基层矛盾纠纷预防化解中的领导核心作用，引导和组织社会各方面力量积极参与矛盾纠纷化解。（二）要坚持依法治理，强化和规范行政执法，发挥司法在矛盾纠纷多元化解机制中的引领、推动和保障作用，运用法治思维和法治方式及时就地化解矛盾纠纷。（三）要坚持综合治理，健全诉讼和各种非诉纠纷解

决体系，完善各项工作制度，推进人民调解、行政调解、司法调解协调联动，实现调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等纠纷解决方式有机衔接。四要坚持源头治理，标本兼治，重在治本，把群众满意作为出发点和落脚点，注重保障和改善民生，落实重在决定社会稳定风险评估制度，将预防矛盾纠纷发生和升级激化贯穿于重大决策、行政执法、司法诉讼等全过程，从源头上减少矛盾纠纷的产生。五要坚持改革创新，积极总结推广先进经验，主动破解制约工作开展瓶颈问题，不断优化工作机制和方式方法，探索出一条具有南召特色的矛盾纠纷多元化解新路子。

二、加强人民调解工作

3. 加强人民调解组织建设。司法行政机关要加强指导，有关行业主管部门密切配合，巩固和规范人民调解委员会，积极发展企事业单位人民调解组织，探索建立毗邻地区联合调解组织，推进人民调解组织规范化、网络建设。大力加强行业性、专业性人民调解组织建设，在医疗卫生、交通事故、劳动争议、环境保护、物业管理、消费者权益维护、征地拆迁、婚姻家庭、保险服务等领域建立人民调解组织，鼓励调解组织和调解员在网络消费及其他新兴领域探索建立矛盾纠纷多元化解工作机制。

4. 加强人民调解队伍建设。推进专职人员调解员队伍建设。

村（社区）、乡镇（街道）和行业性、专业性人民调解委员会分别至少配一、二、三名专职人民调解员。巩固发展兼职人民调解员队伍，引导、鼓励和吸纳社会志愿者、法律工作者、专业技术人员参与人民调解工作。探索人民调解员分级分类管理，落实人民调解员制度，建立人民调解专家人才库。加强人民调解员培训，加大优秀人民调解员宣传激励力度。鼓励成立调解委员会，强化行业自律，维护调解员的合法权益。

5. 加强人民调解制度建设。健全矛盾纠纷受理、调解、履行、回访等内部工作制度，使调解工作各个环节有章可循。健全矛盾纠纷情报信息预警网络，完善信息收集、报送、分析制度。落实重大纠纷集体讨论制度、重点疑难纠纷报告制度、矛盾纠纷调处跟踪反馈机制等，逐步形成一套有效预防和化解矛盾纠纷的人民调解工作制度体系。

三、加强行政机关化解矛盾纠纷工作

6. 加强行政调解工作。建立由各级政府负总责、政府法制机构牵头、各职能部门为主体的行政调解工作体系，明确行政调解范围。规范行政调解程序，加快行政调解制度。

7. 加强行政复议和行政裁决工作。畅通行政复议渠道，推进行政复议规范化建设，健全行政复议案件审理机制，提高行政复议案件办理质量和效率，纠正违法或不当的行政行为。完善行政裁判制度，规范行政裁判程序。强化行政机关裁判同行

政管理活动密切相关的民事纠纷功能。行政机关在其法定职权范围内，可以通过建议、辅导、规劝、示范、约谈等非强制性方式实施行政指导，以预防和减少矛盾纠纷发生；也可以通过提供事实调查结果、专业鉴定或者法律意见引导促使当事人协商解决纠纷。完善劳动人事争议仲裁制度，提升仲裁效能，推动小额劳动纠纷、涉及国家劳动标准等案件通过仲裁终局的方式结案，提高终局裁决比例。

四、加强司法机关化解矛盾纠纷工作

8. 县法院要强化司法调解工作。探索建立诉讼风险告知、当事人诚信诉讼承诺等制度，引导诉讼双方及诉讼代理人理性表达诉求、务实解决纠纷、诚信依法诉讼。完善特邀调解组织和特邀调解员名册制度，建立法院专职调解员制度。探索调解与裁判适当分离，让擅长调解的法官和辅助人员从事调解指导工作和立案后的专职调解工作。明确先行调解的案件类型，提倡对家事纠纷、相邻关系纠纷、小额债务纠纷、消费者权益纠纷、交通事故纠纷等案件进行调解程序前置的探索。对有可能调解解决的民商事纠纷，法院可以根据纠纷性质、类型及特点，在登记立案前引导当事人选择诉外调解，或者由法院委派有关调解组织进行调解；登记立案后，法院对适宜调解的案件可以进行调解，也可以委托有关社会组织或者个人进行调解；对不适宜调解的案件，通过繁简分流，充分利用小额诉讼程序、督

促程序等方式快速解决，探索建立调解过程中的无争议事实记载制度。

9. 检察机关要发挥化解矛盾纠纷的职能作用。认真落实涉法涉诉信访事项导入司法程序机制和涉法涉诉信访依法终结等参与化解矛盾纠纷的工作机制，探索建立检察机关提起公益诉讼制度，明确和健全当事人和解的条件、范围、程序，建立检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权和不行使职权行为的督促纠正制度。对符合和解法定条件的公诉案件，依法主持和解。如当事人有和解意愿且具备和解条件的民事行政申诉案件，可以引导当事人向调解组织提出调解申请，并积极协助调解组织开展调解工作，根据调解情况依法作出相应处理。积极开展涉检信访息诉化解工作，可以邀请人民调解委员会、申诉人所在基层组织、所在单位派员协助做好释法说理，减少和预防信访风险。

五、支持和鼓励多方参与

10. 发挥仲裁作用。各级行政机关要规范本部门本系统使用的各种标准合同示范文本中的争议解决方式条款，引导公民、法人和其他组织通过仲裁渠道解决涉及财产权益的民事纠纷。政府法制机构、司法行政机关要指导推进仲裁标准化建设，吸引高素质人员从事专兼职仲裁工作。积极推进案件受理多元化纠纷处理试点工作。支持有条件的仲裁机构加快发展，创建有

影响力的仲裁品牌。优化仲裁工作机制，提高仲裁调解工作质量、效率。加强农村土地承包经营纠纷仲裁制度建设，规范运行机制。县政府及其有关部门要积极配合仲裁机构开展工作。

11. 发挥城乡基层组织作用。配强配好基层党组织负责人，切实提高基层党组织的战斗力，充分发挥基层政权作用。落实基层民主科学决策制度。坚持村（居）民会议，村（居）民代表会议、村（居）民监督委员会制度，提高基层预防和化解矛盾纠纷功效，积极推进城乡社区协商制度化，探索村（居）民议事会、理事会、恳谈会等协商形式，畅通群众参与矛盾纠纷预防和化解渠道，加强乡村两级综治中心矛盾调处室规范化建设，配齐配强工作人员，健全工作制度，充分发挥作用。

12. 发挥群团组织和其他社会组织的作用。工会要督促、帮助企业依法建立劳动争议调解委员会，推动乡镇（街道）、行业性劳动争议调解组织建设，依托工会职工服务平台建立健全劳动争议调解中心（工作室）。积极接受劳动人事争议仲裁委员会或法院委托调解劳动争议或参与仲裁调解、诉讼调解工作。共青团要与其他部门密切配合，参与调解处理涉及未成年人合法权益等纠纷。妇联要充分发挥在家庭和社区的工作优势，会同司法行政机关推动建立婚姻家庭纠纷人民调解委员会，在乡镇（街道）综治中心建立妇女儿童维权站，协助调处婚姻家庭纠纷及其他涉及妇女儿童合法权益的案件。法学会要发挥桥梁纽

带作用，动员组织广大法学工作者、法律工作者开展法律咨询服务、法制宣传和法律普及工作，参与矛盾纠纷化解，鼓励行业协会及其他社会组织建立调解组织，调解协会成员之间以及协会成员与其他主体之间的民商事纠纷，加大对公益慈善类、城乡社区服务类、社会组织的培育扶持力度，将适合由社会组织承担的公共服务领域矛盾纠纷化解任务纳入政府购买服务范围，通过竞争性选择等方式，交给相关社会组织承担。引导企业积极履行社会责任，建立有效的劳动争议解决机制，维护好职工和企业的合法权益。加快推广公众责任险、医疗责任险、安全生产责任险、环境污染责任险、物业损害责任险、治安保险等险种，充分发挥责任保险的社会服务和经济补偿功能，为妥善化解矛盾纠纷提供新的途径。

13. 广泛动员社会力量。鼓励和支持人大代表、政协委员、律师等通过设立调解工作室等方式开展矛盾纠纷化解工作、发动网络管理员、平安志愿者、社区工作者、“五老人员”（老党员、老干部、老教师、老知识分子、老政法干警）等开展矛盾纠纷预防化解工作。推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，探索在基层组织建立法律顾问制度，鼓励村（社区）配备律师或法律工作者，开展法制讲座、法律咨询、帮助审查各类合同等服务，预防和化解矛盾纠纷，建立完善律师调解制度，鼓励和规范律师参与重大负责矛盾纠纷化解，明确律师接受当

事人委托提供斡旋、调解等非诉服务的操作流程。严格执行律师参与化解和代理涉法涉诉信访案件制度。建立心理疏导服务体系，推动村（社区）逐步建立心理咨询室或者社会工作室，对矛盾突出、生活失意、心态失衡、行为反常的特殊人群及邪教裹胁人员，加强心理辅导、心理危机干预，提供其承受挫折、适应环境能力。探索建立中立评估，为不动产、土地、商事、侵权、知识产权等纠纷当事人提供专业领域法律方面的咨询或者辅导。充分发挥公证、鉴定等机构在矛盾纠纷化解中的重要作用。新闻媒体要大力宣传矛盾纠纷多元化解理念，提供纠纷解决信息服务，引导当事人适用法治方式化解矛盾纠纷。

六、完善衔接联动机制

14. 实现调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼的有机衔接。以人民调解为依托，充分发挥基层综治中心的重要作用，提高化解矛盾纠纷的时效性和成功率。法院、司法行政部门、政府法制机构建立网格化对接平台和系统化对接机制，法院要会同行政机关、仲裁机构、人民调解组织、商事调解组织、行政调解组织、群团组织或其他具有调解职能的组织，推动程序安排、委托调解、司法确认、法律指导等方面的有机衔接，定期向综治委报告对接机制建设和运行情况。将诉调对接平台建设相结合，建立集诉讼服务、立案登记、诉调对接、涉诉信访等多项功能为一体的综合服务平台。在法庭或矛盾纠纷相对集

中的乡镇、社区或单位设立诉调对接工作站（室），形成以诉调对接中心为主干、以诉调对接工作站（室）为纽带、以非诉调解组织为基础的诉调对接网络，实现诉调对接工作规范化、系统化和常态化，行政机关、司法机关、调解组织、律师协会等建立告知引导制度，制定告知引导工作规程和示范文本，鼓励和引导当事人选择成本较低、对抗性较弱、利于修复关系的非诉讼方式解决纠纷。信访部门健全完善与矛盾纠纷调处化解工作平台的衔接机制，理顺信访与行政复议、仲裁、诉讼等制度的关系，推进通过法定途径分类处理信访投诉请求，把信访纳入法制化轨道。

15. 推进人民调解、行政调解、司法调解的协调联动。法院、司法行政部门、政府法制机构会同有关部门、行业协会制定人民调解、行政调解、司法调解三调联动的工作机制，确定内设机构或者专人负责日常协调联络。建立诉调对接联席会议制度，研究解决工作中遇到的问题。人民调解组织要积极主动参与司法调解，调解任务重的行政机关要在法院设立调解工作室，办理法院委派或委托调解的案件。人民调解组织、行政调解组织调解特定类型纠纷，可以邀请法律工作者、法学工作者参与，司法调解可以邀请社会人士参与。公安派出所要积极参与乡镇（街道）矛盾纠纷调处化解工作，化解任务重的要会同司法行政，部门设立驻所人民调解室，及时化解治安纠纷和轻微刑事

责任；依托“一村四警”建设，推进村（社区）警务室（站）调解矛盾纠纷工作与村（社区）综治中心有效衔接，及时化解民间纠纷。公安机关会同有关单位在县（区）设立道路交通事故调处中心，整合行政、司法、调解、保险、鉴定等机构资源，提供一站式纠纷解决服务。县政府及有关部门、法院要在医疗卫生、劳动争议、物业管理、消费者权益保护、环境保护及其他纠纷集中的领域，推进建立一站式纠纷解决服务平台。

16. 完善非诉讼纠纷解决机制效力保障制度。法院要充分发挥审判权的规范、引导、监督作用，依法保障发生法律效力调解协议得到实现。维护调解活动的严肃性。经行政机关、人民调解组织、商事调解组织、行业调解组织或者其他具有调解职能的组织调解达成的具有民事合同性质的协议，当事人可以申请法院确认其效力。发挥督促程序的功能，将符合法定条件的和解协议、调解协议作为申请支付令的依据。和解协议、调解协议具有给付内容的双方当事人可以向公证机构申请办理具有强制执行效力的债权文书公证。

17. 加快矛盾纠纷化解信息化建设。注重利用现代科技手段优化工作流程。规范工作行为，提高调解效率，实现便民利民。县乡司法行政部门建立本区域内的人民调解组织名册要定期更新，连同其办公地点、联系方式等一并通过新闻媒体、官网向社会公布，方便当事人选择和有关部门引导工作。法院、公安

机关要探索建立网上诉讼服务中心、网上警局等，满足人民群众对便捷、及时化解矛盾纠纷的新要求，综治部门要在厘清各责任主体职能职责、联动协作关系基础上，开发社会治安综合治理信息化综合平台，或依托电子政务平台建设纵向贯通、横向集成、共享共用、安全可靠的在线矛盾纠纷化解信息系统，推动健全矛盾纠纷科学高效分流调度、工作全程留痕机制，做好矛盾纠纷的受理、统计、督办、反馈等工作。逐步建立全县统一的矛盾纠纷多元化解信息库。

18. 加强矛盾纠纷分析研判。健全矛盾纠纷排查调处工作协调会议制度，县综治委每月召开一次协调会，乡镇（街道）综治委每半月召开一次协调会，村（社区）每周召开一次协调会，分析矛盾纠纷总体形势，研究可能引发重大治安问题和群体性事件的隐患苗头，提出解决办法；督办重点案件，明确保安领导、责任单位和责任人。每次会议形成会议纪要，报告上级综治委和同级党委、政府；村级至少每周报告一次工作情况。各有关职能部门要定期分析工作中发现的突出矛盾纠纷，有针对性地采取化解措施，向党委、政府提出工作意见和建议。县公安机关侦破民事纠纷转化刑事案件时要注意调查纠纷起因、过程、化解不力责任等情况，根据案件的严重程度分层次报告当地综治委和上级公安机关。县综治委和公安机关定期分析通报民事纠纷转化刑事案件状况，不断完善民间纠纷排查化解机制，

有效减少民事纠纷转化刑事案件的发生。密切关注重点行业、重点领域、重点群体，防止形成行业性、区域性社会风险。完善重大矛盾纠纷预警和应急联动机制，确保现场处置、社会面管控、舆论引导和矛盾纠纷化解工作及时有效开展。

七、强化保障措施

19. 加强组织领导。各级党组织和政府要统筹推进矛盾纠纷多元化解机制建设，健全和落实党政主要领导负总责、分管领导具体负责、其他领导一岗双责的领导体制，督促各地各有关部门落实好矛盾纠纷多元化解责任，组织动员各方面力量参与矛盾纠纷多元化解工作，及时研究解决机构人员、经费投入、制度保障、基础建设等方面存在的问题和困难。落实《中共南阳市委办公室、南阳市人民政府办公室转发〈南阳市社会治安综合治理委员会关于进一步加强社会治安综合治理基层建设的意见〉的通知》（宛办〔2009〕29号）有关要求，在乡镇（街道）规定职数范围内，明确一名党委副书记担任总值班主任，设一名综治办专职副主任（副科级）；县（区）综治办、政府法制机构要求内设部门负责矛盾纠纷调处化解工作，清理收回被挤占挪用的司法行政专项编制。综治委（办）要加强调查研究、组织协调、督查、考评、总结推广经验等工作，着力督促和协调法院、司法行政部门、政府法制机构建立完善矛盾纠纷多元化解机制、制定发展规划、抓好工作落实。各有关职能部门要在各

自职责范围内做好矛盾纠纷多元化解工作，努力形成各负其责、齐抓共管的工作格局。

20. 加强人才队伍建设。推动法官、检察官、行政执法人员等国家公务人员以及律师、仲裁员等法律工作者更新观念，在执法办案和管理服务工作中主动适应当事人不同需求，促进矛盾纠纷多元化解。推广建立专业化、社会化调解队伍，建立调解员队伍职业水平评价体系，完善调解员队伍培训管理机制，加强职业道德建设，规范调解行为，提高调解水平。开展矛盾纠纷多元化解理论研究，推动将矛盾纠纷多元化解纳入党校教育课程。

21. 强化经费保障。将化解重大疑难矛盾纠纷所需经费列入同级财政预算，由综治部门统一管理。将司法行政机关指导人民调解工作经费、人民调解委员会补助经费、人民调解员补贴经费、人民法院特邀调解员补贴经费列入同级财政预算；将劳动争议仲裁委员会工作经费、农村土地承包经营纠纷仲裁工作经费纳入财政预算，为行政调解组织及其他由行政主管部门设立的调解组织提供必要工作条件。可以通过购买服务方式，将矛盾纠纷多元化解工作交由调解组织及其他具备条件的社会组织、机构等社会力量承担，并进行绩效评价，向社会公布，作为以后选择购买服务承接主体的重要依据。支持商事调解组织、律师事务所等按照市场化方式运作，根据当事人的需求提供矛

盾纠纷多元化解服务并适当收取费用。探索建立矛盾纠纷化解相关基金会，鼓励社会各界为公益性纠纷解决服务提供捐赠、资助。完善诉讼费制度，引导当事人选择非诉讼纠纷解决机制，避免滥诉、恶意诉讼，发挥诉讼费的杠杆作用，符合法律援助条件的当事人采用非诉讼方式解决纠纷，法律援助机构要依法提供法律援助。

22. 鼓励探索创新。尊重和发扬基层和群众首创精神，发挥典型示范引导作用。县综治办会同有关部门，确定县级试点，配套项目资金，进行调查研究、跟踪分析，及时研究新情况、解决新问题、总结新经验。组织开展矛盾纠纷多元化解工作调研，适时出台可行性的规定。

23. 严格奖惩措施。把完善矛盾纠纷多元化解机制作为落实社会治安综合治理领导责任制规定的重要内容，制定科学的考核体系。对矛盾纠纷问题突出的地方和单位，通过定期通报、约谈、挂牌督办等方式，督促其限期整改。对因矛盾纠纷排查不深入、化解不力导致案事件多发、社会秩序严重混乱或者发生重特大案事件的地方，依法依规实行一票否决权制，并追究有关领导干部的责任。

(此件发至各乡镇党委、政府，县直各单位)

中共南召县委办公室

2018 年 12 月 5 日印发
