

中共南召县委政法委员会文件

召政法[2020]18号

关于印发《关于建立多元化纠纷解决机制 实现诉调对接深化诉源治理实施方案》的 通 知

各乡镇党委，县直有关单位党委（党组）：

现将《关于建立多元化纠纷解决机制实现诉调对接深化诉源治理实施方案》印发给你们，请结合实际认真抓好贯彻落实。

中共南召县委政法委

2020年3月31日

政法委员会

关于建立多元化纠纷解决机制 实现诉调对接深化诉源治理实施方案

为进一步推进平安南召、法治南召建设，建立多元化纠纷解决机制，实现诉调对接，深化诉源治理，把非诉讼解纷机制挺在前面，从源头上减少诉讼增量，推动诉调有机对接，快速公正的调处纠纷，创建平安有序的社会秩序。根据县委办、政府办《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的实施意见》（召办[2017]8号）、市委政法委《关于加强诉调对接深化诉源治理的实施方案》（宛政法文[2020]1号），结合我县实际，制订如下实施方案。

一、指导思想

深入贯彻落实党的十九届四中全会、全省市域社会治理工作会议精神 and 市委关于诉源治理的总体要求，学习借鉴新时代“枫桥经验”，发挥“百姓调解”优势，坚持把非诉讼解纷机制放在首位，推动矛盾纠纷源头治理、多元化解，推进社会调解与法院诉讼服务中心融合，落实诉讼内部源头治理各项措施，形成党委领导、社会参与的诉源治理工作格局，促进县域治理现代化，为平安南召、法治南召建设提供有力的司法保障。

二、工作目标

以平安南召建设和治理体系治理能力现代化为总体目标，全面开展诉源治理工作。2020 年实现人民调解、行业调解、“百姓调解”、行政调解、司法调解组织的构建、运行；部分行业调解组织或人员入驻法院诉讼服务中心开展诉前调解；民事纠纷诉前调解率同比明显增长；诉讼案件增幅明显下降；百姓对诉源治理特别是非诉解纷方式逐步认可；基本建成较为完善的诉源治理工作机制。2022 年多元解纷机制逐步健全；百姓对非诉解纷方式普遍认可并选择；大多数矛盾纠纷以非诉讼方式化解；民事纠纷诉前调解率保持在中高水平；全县的诉讼案件总量稳定在合理区间；诉源治理机制良性运行，为实现我县社会治理现代化和乡村振兴奠定坚实基础。

三、工作任务

诉源治理是一项长期的多部门共同参与的社会治理活动，必须调动各方资源齐抓共管，健全完善机制和办事程序。

（一）推进城镇乡村矛盾纠纷源头防控

1. 确定治理单元，实现诉源治理全覆盖。诉源治理活动在农村以村为治理单位，在城镇实行“村（居委会）+外来居民”的治理单元，城镇周边迁至城镇居住的“外来居民”，一律在城镇所属村（居委会）逐户逐人登记造册，纳入城镇的统一管理和治理。

2. 建立矛盾源头排查预防机制。强化司法大数据、涉诉信

访对社会矛盾风险态势的评估和预测预警作用，提前防控化解重大矛盾风险，形成问题联治、工作联动、平安联创的工作局面。全面落实重大决策社会风险评估制度，健全党政主导化解涉诉涉访、涉众涉稳矛盾纠纷工作机制。加强纠纷多发领域的行政事业单位、行业协会与法院、司法局的沟通联系，建立常态化联络机制。人民法庭可在乡镇设法官联络点、工作站，帮助提升纠纷苗头的预警能力。乡半月、村每周应全面排查一次矛盾纠纷，及时发现矛盾，做好前期防控。

3. 把公民教育抓紧抓实。诉源治理教育是根本。乡镇党委要把公民教育纳入诉源治理的议事日程，各村（社区）要建立村民课堂，通过宣讲法律、村规民约、孝道教育、文明家庭评比、巡回开庭、开辟宣传栏、村民大喇叭等灵活多样的形式，宣传中央大政方针，普及法律知识，推介科学常识，传播乡村振兴文化。

4. 推动基层治理组织建设。建立健全由乡镇党委领导、综治中心牵头，人民法庭、派出所、司法所、信访办及村（社区）自治力量参与的多元解纷体系，加强“一体化矛盾纠纷调处中心”建设，扎实开展矛盾排查和化解。乡镇党委政府要加大投入，充实加强人员力量，促进矛盾纠纷化解工作的多维度、多层面参与。

5. 健全多元化纠纷解决机制。健全人民调解、行政调解、

司法调解联动工作体系，进一步完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调、高效便捷的多元纠纷解决机制，落实调解协议司法确认等非诉解纷方式司法效力保障。推进专业性、行业性纠纷化解机制建设，在纠纷多发的林地管理领域、建设工程领域、劳动用工密集领域建立行业性、专业性调解组织。探索“两代表一委员”、“五老调解”、“百姓调解”等模式，拓宽第三方参与矛盾化解的渠道，调动社会力量参与矛盾化解的积极性，形成多方参与、多元共治、多点联动的诉前解决纠纷合力。法院受理矛盾双方均在一个治理单元的民商事案件时，应由基层调解组织出具调解意见，促进诉前调解与诉讼的融合。

6. 分层次开展诉源治理创建活动。组织开展“无讼无访村”等创建活动，积极参与市域社会治理现代化试点工作，通过典型示范带动，提升矛盾纠纷的源头治理能力，实现“小事不出村、大事不出乡、矛盾不上交”。把诉源治理和“无讼无访村”等创建活动作为对乡镇平安建设年度考核的重要指标，纳入对乡、村班子和领导干部年终述职与考核。推动诉源治理创建向地方产业、行业、单位、重大项目等领域延伸拓展，促进基层治理组织和部门、行业依法治理。

7. 探索自治、法治、德治相结合的基层治理模式。培育民间调解、志愿服务等村（社区）诉源自治力量，引导矛盾自

我预防、化解。法庭要经常选择典型案件开展巡回审判、法治宣传、法治讲堂等活动，以案说法，以事普法，引导群众在法治轨道上参与治理、主张权利和解决纠纷。积极完善乡规民约、社区公约、行业规章、团体章程等社会规范，深度挖掘和弘扬“孝善”文化、“和谐”文明、“无讼”传统，充分发挥道德教化作用，增强居民群众的认同感、归属感、责任感。

（二）把非诉讼化解挺在前面

8. 建设专业化调解平台。法院诉讼服务中心结合实际，设立人民调解工作室、律师调解工作室以及婚姻家庭、道路交通、物业纠纷、劳动争议、医疗纠纷、银行保险等专业化调解工作室（窗口），引入公证、仲裁等法律服务资源，形成信息互通、优势互补、协作配合的纠纷解决互动机制。法院、公安、保险部门要快速推进“道交一体化数据平台”建设，在全体车辆投保人中推介平台的利用，推动交通事故的诉外调解。要建立日常值班制度，司法局要选聘不少于2名专职调解员进驻法院人民调解工作室开展工作，相关部门或行业组织要委派人员入驻诉讼服务中心，参与调解案件，实现专业化调解工作室派驻解纷常态化。

9. 坚持重心下移。乡镇党委要将诉调对接工作纳入综治中心矛盾调解职责范围，实现基层诉调对接网络全覆盖。要在原有人员基础上为乡镇调解室增加2名专兼职调解员，开展诉调

对接，接受人民法院业务指导。各人民法庭要主动融入基层解纷网络建设，加强巡回服务、上门服务。法官要采取分包乡镇、社区等灵活多样的方式，贴近群众，以案说法，开展法治教育，并对辖区内基层自治组织进行法律政策培训指导。政法各部门要按照《关于进一步优化司法资源配置全面提升司法效能的意见》要求，推动人员、经费、装备向基层倾斜。

10. 建立矛盾排查、会商、分流和分级调解制度。各乡镇每半月要对辖区内的各种矛盾纠纷进行一次集中排查，登记造册，每月召集法庭、派出所、司法所、信访办及相关部门对排查登记的矛盾纠纷进行会商、分类。简单的纠纷交由村级民调或百姓调解员调解，复杂的纠纷由乡镇综治中心牵头会同法庭、司法、派出所及相关部门进行调解或指派调解员调解。乡、村及社区在调解重大、复杂、疑难纠纷前，可请求法庭派员事先指导，增强矛盾化解的针对性、合法性。属于县直职能部门管辖的事项，由乡镇综治部门致函相关行政机关进行调解，或由相关信访人持函到相关机关请求解决。涉事行政机关必须受理、解决、回复。

11. 优化诉调对接流程。建立由法官、法官助理、书记员及调解员组成的调解速裁团队，强化诉调统筹衔接，做到能调则调，当判则判。在严格落实立案登记制的前提下，对起诉到法院的纠纷，释明各类解纷方式，提供智能化风险评估服务，

宣传诉讼费减免政策，按照自愿、合法原则，引导鼓励当事人选择非诉方式解决纠纷。对能够通过行政裁决解决的，引导当事人依法通过行政裁决解决；对适宜调解且当事人同意的，开展立案前先行调解。调解成功需要出具法律文书的，由调解速裁团队法官依法办理；调解不成功的，调解员应当固定无争议事实，协助做好送达地址确认，为快速审理奠定基础。

12. 强化司法对非诉纠纷解决机制的保障作用。加强法院委派调解工作，广泛吸收特邀调解员、百姓调解员，丰富调解员的构成，做好统一培训，持续提升委派调解率和调解成功率。法院要细化司法确认的范围，规范工作流程，充分发挥司法确认程序在保障调解成果方面的作用，对乡村民调组织主导下达成的调解书，当事人请求司法确认的，法院要快速审查确认。要通过各种方式向群众宣传司法确认制度在保障民调协议效力、降低诉讼负担、快捷解决纠纷方面的优势，最大限度引导纠纷当事人走“诉前调解+司法确认”的解纷路子。

13. 推行“互联网+诉源治理”平台建设。要通过信息化建设推动诉源治理工作。整合各类资源，加大“智慧政法”建设力度，有效打通涉法涉诉、信访、综治信息反映渠道，打造在线矛盾纠纷化解信息系统。加强政法机关与调解组织、仲裁机构等互联互通，实现案件信息、调解员信息等数据共享。借鉴“网上枫桥经验”，逐步实现各类纠纷诉求网上表达、网上投诉、

网上传递、网上调解、网上立案缴费、网上开庭。

（三）加强诉内案件源头治理

14. 完善“分调裁审”机制。优化诉讼案件分层机制，设立程序分流员负责调裁分流和繁简分流，完善民商事、行政案件繁简分流标准，普遍应用系统算法加人工识别，有效推进案件的繁简分流、轻重分离、快慢分道。实行繁案精审，简案快调或快审。在诉讼服务中心配备速裁法官团队，结合运用督促程序、司法确认程序、小额诉讼程序、实现担保物权程序、简易程序等，从简从快审理简单案件。对系列案件建立示范诉讼模式，实现“判决一案，调解一片”的效果。实行类案集中办理，制作类案文书模板，全面运用智能语音、网上审理等方式，提升审理效率。

15. 将调解贯穿全过程。法院要强化民事案件调解工作，完善刑事和解、调解制度，努力做好行政案件协调和解工作。坚持把调解贯穿于立案、审判和执行各个环节，在坚持诉中依法快审的同时，对有调解可能的，及时委托特邀调解员或者其他组织进行调解。在执行阶段，健全执行和解机制，强化诉后矛盾纠纷化解。

16. 加强法院“两个一站式”诉讼服务工作。法院要尽快改造升级诉讼服务中心，完善功能，充实人员，增设各类调解窗口，全面推行网上立案、网上缴费、跨域立案，全面建设集约

高效、多元解纷、便民利民、智慧精准、开放互动、交融共享的现代化诉讼服务体系。以“智慧诉讼服务”为牵引，切实提高诉讼服务信息化智能化水平，实现人民群众一站式纠纷解决，一站式诉讼服务，逐步实现“一次办妥”、“一网办成”、“一网解纷”。

17. 全力防治“衍生案件”。针对二审、执行、涉诉信访三大衍生案源，强化司法引导，刚性推行判后答疑、类案参考、案例引导，为当事人评估上诉风险，加强审执联动推进裁判自动履行。强化监督管理，将上诉较多的类案和上诉率较高的承办法官纳入管理名单，推行类案及关联案件强制检索制度，杜绝同案不同判现象。强化失信惩戒，建立诉讼失信人名录，将虚假诉讼、不诚信诉讼行为纳入社会诚信体系，营造一处失信处处受限的社会氛围。

18. 建立法院诉讼服务中心与综治中心矛盾排查、化解、诉调对接联席会议制度。不定期召开会议，研究全县矛盾纠纷发生的规律，确定阶段性化解重点，达成统一认识，实现诉调无缝对接。

四、保障措施

（一）完善工作格局。健全完善党委领导诉源治理体制机制，研究解决有关重大问题，推动诉源治理融入市域社会治理现代化全过程。坚持共建共治共享，强化多元联动、条块协同、

区域统筹，推动县乡层层构建“党委领导、政府负责、源头防范、诉非联解、多元共治、法治保障、科技支撑”的诉源治理工作格局。

（二）加强组织领导。县成立由县委常委、政法委书记为组长，法院、检察院、公安局、财政局、人社局、卫健委、信访局、自然资源局、住建局以及工会、妇联等部门负责人为成员的领导小组，认真落实领导负责制。领导小组下设办公室，办公室设在法院，由法院分管领导兼任办公室主任，成员由法院、检察院、公安局、司法局部门的分管领导担任。领导小组及办公室的主要职责是协调政法部门、行政部门和相关社会组织，建立工作联席会议和日常工作协调推进机制，及时研究解决重点事项，完善纠纷研讨、案件分流、案件对接等工作制度，推动诉源治理工作在各部门间无缝对接，发挥联动合力。

（三）强化工作保障。法院要为诉讼服务中心设立各类调解工作室、各乡镇要为诉调对接工作提供必要的物质支持，安排专项工作经费。新增从事诉调对接工作的人民调解员由司法局选聘，聘用经费和调解办案补贴经费纳入司法局人民调解工作经费预算。支持商事调解组织、行业调解组织、律师事务所等按照市场化运作，根据当事人的需要提供纠纷解决服务并适当收取费用。

（四）严格考核奖惩。将诉源治理工作纳入对平安建设考

核，由县政法委牵头，广泛征求法院、司法局等部门意见，形成对各级各部门诉源治理工作量化考核办法。对工作成效突出的单位（组织）和个人予以表彰。对因领导不重视、措施不落实，工作推进迟缓的地方和单位，依据《社会治安综合治理领导责任制实施办法》实行通报、约谈、挂牌督办等措施；对因矛盾纠纷化解不力发生重大案事件的地方和单位，实行一票否决权制，并追究有关领导干部的责任。

（五）加强队伍建设。各乡镇要以综治中心为依托，组建“一体化矛盾纠纷调处中心”，专司诉源治理工作。中心应配备3-5名熟悉法律政策、热心基层矛盾治理、责任心强的同志。每个中心应配备一名熟悉互联网操作的信息专干。各村应在村委主导下，建立调解组织，选聘“五老”或其他热心矛盾化解工作的3-5人参与。每村应设信息专干一名。逐步实现县法院诉讼服务中心与乡、村的网络互联，网上办公。

（六）营造浓厚氛围。各级各部门要广泛宣传诉源治理工作的理念、方式，鼓励群众优先选择成本较低、对抗性较弱、利于修复关系的非诉讼方式解决纠纷，营造尊法学法守法用法的社会氛围。加强诉源治理工作的跟踪调研和成效考察，及时发现新情况，解决新问题，加大对相关经验成果的总结宣传推广，持续提升诉源治理的工作效果。