

# 关于健全完善非诉讼纠纷解决机制的实施意见

为深入贯彻落实习近平总书记“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”重要指示精神，进一步拓宽“枫桥经验”的实践领域，综合运用人民调解、行政调解、公证、行政裁决、行政复议、仲裁等多种手段，积极推动环翠区非诉讼纠纷解决体系建设，为人民群众提供多元化的纠纷解决渠道，根据省司法厅《关于开展集约化非诉讼纠纷解决机制试点工作的通知》的要求，并结合我区实际，对健全完善全区非诉讼纠纷解决机制制定如下实施意见。

## 一、目标要求

着眼构建“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理体系，整合人民调解、行政调解、公证、行政裁决、行政复议、仲裁等各种非诉讼纠纷化解职能和资源，构建多方参与、协调联动、信息共享、优势互补的非诉讼纠纷解决机制，强化非诉讼纠纷化解方式之间的有机衔接、协调联动，丰富完善矛盾纠纷多元化解体系，有效化解矛盾纠纷，突出源头治理、预防为主，维护社会和谐稳定，为平安环翠、法治环翠建设作出积极贡献。

## 二、基本原则

——坚持以人为本，服务高效便民。坚持把依法维护群众合法权益作为非诉讼纠纷化解工作的出发点和落脚点，把群众满意作为衡量非诉讼纠纷化解工作的根本标准，为群众提供高效、便捷的矛盾纠纷化解服务，切实增强人民群众的获得感、幸福感和

安全感。

——坚持自愿原则，注重宣传引导。向当事人宣传非诉讼纠纷化解机制所具有的程序简、耗时短、成本低等优势，引导建议当事人优先选择非诉讼方式化解纠纷。当事人明确拒绝的，引导当事人选择其他法定途径解决纠纷。

——坚持“六治”融合，维护公平正义。遵守法律、法规和社会公序良俗，坚持在法治框架内化解纠纷，注重在纠纷化解过程中弘扬社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德，提升全社会道德水平。

——坚持调解优先，多方衔接联动。发挥调解在化解矛盾纠纷中的基础性作用，引导和发动社会力量参与纠纷化解。统筹法律服务和法治保障资源，加强各部门间的协调联动，完善人民调解、行政调解和司法调解衔接联动机制，形成化解矛盾纠纷的工作合力，聚力安民。

——坚持预防为主，及时化解矛盾。按照“属地管理，分级负责”原则，结合网格化社会治理要求，落实属地和部门责任，努力在主动排查、源头预防上下功夫，在抓早抓小抓苗头、及时就地化解上做文章，深入排查本地区、本部门纠纷信息，把矛盾纠纷化解在萌芽中。

### **三、重点任务**

#### **（一）建立全覆盖非诉讼纠纷化解工作网络**

围绕纠纷化解“接案、分流、化解、联动、处置”等重点工作环节，加强实体、网络、热线等平台建设和非诉讼纠纷化解组

织建设，形成网上网下、衔接联动、全面覆盖的非诉讼纠纷多元化解工作网络。

**1.建立实体平台。**依托区、镇、村三级综治中心或公共法律服务中心（站、室）或矛盾纠纷调处中心设立“非诉讼纠纷受理调处中心（窗口）”，对矛盾纠纷进行引导、分流、指派、化解，提供非诉讼纠纷解决一站式服务。

区非诉讼纠纷受理调处中心设引导分流岗、调解处置岗、协调督办岗以及综合岗。主要受理、协调化解本辖区内重大疑难矛盾纠纷；承办、委托、交办、转办纠纷案件，协调和指导辖区内非诉讼纠纷化解工作；分析研判矛盾纠纷数据信息；宣传法律法规和政策。

镇（街道）非诉讼纠纷受理调处中心设引导分流岗、调解处置岗。主要受理、协调化解本辖区的矛盾纠纷；排查各类矛盾纠纷，做好纠纷预警工作，向上级汇报纠纷化解情况；通过非诉讼纠纷化解工作宣传法律和政策等；结合村级平台上报情况，掌握辖区内不稳定因素，防止激化，并及时报告重大不稳定因素。

村（社区）非诉讼纠纷受理调处窗口设调解处置岗。主要受理本村（社区）民间纠纷；按照人民调解融入社会治理综合网格的要求，主动排查矛盾纠纷线索，及时调处化解网格员巡查时发现的纠纷，掌握了解社情动态，上报矛盾纠纷排查化解情况；针对本村（社区）多发、易发纠纷，针对性地开展普法宣传与教育。

中心应按照“前台后厂”模式设置功能分区，即前有受理窗口，后有调处化解区域。要符合“1+N+1+N”功能分区要求，即

1 个服务（接待）大厅（可联合设置），N 个受理窗口（可结合实际职责设置人民调解、行政调解、行业性专业性调解、公证、行政裁决、行政复议、仲裁等窗口），1 个调解庭（安装音视频采集设备），N 个功能室。通过政府购买服务等形式，选聘专职调解员（区不低于 5 人，镇、街道不低于 2 人）入驻中心开展日常化解服务。积极引导律师、公证、基层法律服务、法律援助、司法鉴定、劳动争议仲裁等专业法律服务力量共同参与矛盾纠纷调处化解。中心可协调相关机关单位选派业务专家和公职律师，参与涉及本单位、本行业、本领域的矛盾纠纷调处化解。

依法承担行政调解、行政裁决、行政复议职责的相关行政机关，要加快纠纷化解专门平台载体建设。建立健全行政调解组织网络，重点推动在公安、民政、自然资源、生态环境、交通运输、卫生健康、市场监管等行政调解任务较重的部门，建立行政调解委员会和专门调解室。

按照省委政法委等 18 部门《关于进一步健全完善非诉讼纠纷解决机制的实施办法（试行）》要求，民政、人力资源社会保障、自然资源、生态环境、住房城乡建设、农业农村、卫生健康、市场监管、金融监管等矛盾纠纷多发的行业主管部门，要积极培育和引导本领域行业协会或其他组织设立相对应的行业调解组织。配备一定数量满足调解任务需求的调解员，依法为调解员开展工作提供场所、设施等办公条件和必要的工作经费。工会、共青团、妇联等人民团体要积极培育和引导本团体设立相对应的行业调解组织。

司法行政部门要加强人民调解、律师调解组织建设，加快培育能够承接纠纷化解服务的法治类社会组织，提升调解的承接力。加强劳动争议仲裁、公证等组织机构建设。

在区法院诉讼服务中心设立非诉讼纠纷受理调处分中心，对起诉至法院的纠纷，实行法院前台统一受理，非诉后台分流转办，在登记立案后，认为仍有调解可能的，委托非诉讼受理调处分中心进行化解。

**2.建立网络和热线平台。**以山东智慧调解系统为依托，与网格化治理平台、人民法院调解平台、“12348”公共法律服务热线平台等有效衔接，确保受理、流转、调处、反馈线上线下同频运行，实现矛盾纠纷“一窗受理、一网通办、一站办结”。加强与矛盾汇集、纠纷多发各部门单位信息交换，实现各类纠纷信息实时传输、过程实时查询、结果实时反馈，构建非诉讼纠纷网上调处化解闭环体系。加强预警体系建设应用，促进社会矛盾纠纷风险研判、预警、处置科学化、智能化。

## （二）建立高素质非诉讼纠纷服务队伍

1.落实市委政法委、市司法局等6部门《关于加强人民调解员队伍建设的实施意见》，按照镇（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、派驻有关单位或部门的人民调解工作室一般不少于2名、有条件的村（居）人民调解委员会和企事业单位人民调解委员会一般不少于1名的要求，配备专职人民调解员。

2.具有行政调解职能的部门要按照《威海市人民政府办公室关

于做好行政调解工作的通知》要求，建立专业调解员团队，也可以根据工作需要聘请行政调解辅助人员，保证行政调解工作正常开展，还可以通过向社会力量购买服务等方式，委托人民调解组织、社会组织、中介服务机构等第三方机构，按照行政调解程序具体组织民事纠纷调解。

3.司法行政机关加强律师调解员队伍建设，选聘执业三年以上，具有良好的政治素质、律师职业道德素养和较丰富的执业经验以及群众工作能力的律师参与调解工作。

4.公证、仲裁等机构选聘人员参与非诉讼纠纷受理调处中心，直接提供纠纷指引、受理、化解服务。

5.选聘法官、优秀调解员、知名专家学者、资深法律工作者以及医疗、劳动保障、住房城乡建设、自然资源、生态环境、金融、保险、知识产权、心理学等专业领域经验丰富的从业人员建立非诉讼纠纷化解专家库，提供纠纷化解指导、重大矛盾化解、非诉讼纠纷服务人员培训等智力支持。

### （三）健全分层式非诉讼纠纷化解工作机制

**1.建立矛盾纠纷化解源头治理机制。**推进人民调解融入全区社会综合治理网格化联动机制建设，积极推动人民调解组织与城乡社区网格的有效衔接，推动人民调解员、村（社区）法律顾问与网格巡查员的同频共振，选聘符合条件的网格员为人民调解员，第一时间调处或配合村（社区）人民调解委员会化解矛盾纠纷，综合发挥网格化联动和人民调解双重功能优势，努力把矛盾纠纷防范在源头、化解在基层、消灭在萌芽，维护社会和谐稳定。

**2.健全调解优先工作机制。**加强人民调解、行政调解、行业性专业性调解、律师调解、公证调解、仲裁调解的衔接与融合，将调解挺在各种非诉讼纠纷解决机制的最前面。对适宜通过调解方式化解的纠纷，经当事人同意后，由各级人民法院或者非诉讼纠纷受理调处中心委派人民调解组织、行政调解机关、行业性专业性调解组织、律师调解组织、公证机构、仲裁调解机构等进行调解。当事人拒绝调解的，可以引导其另行提起诉讼。

**3.建立非诉讼纠纷解决方式的分类而治和衔接联动机制。**坚持将非诉讼方式作为化解纠纷的首选，按照最方便、最快捷和保障当事人利益最大化的原则，引导当事人选择适宜途径解决纠纷。建立非诉讼纠纷分类而治机制，民事领域纠纷化解更加凸显人民调解基础性作用和相关行业性专业性调解重要作用；劳动争议领域纠纷化解更加突出发挥仲裁作为“专业公断”渠道的优势作用和相关行业性专业性调解重要作用；行政领域纠纷化解更加强化行政裁决、行政复议、行政调解等相关政府部门责任；家事领域纠纷化解更加注重发挥公证在婚姻、继承等家事领域的纠纷化解方面作用和婚姻家庭纠纷调解组织重要作用。

以调解为纽带，强化非诉讼化解纠纷各途径之间的程序衔接。探索“调解+公证”，公证机构除直接参与家事等领域调解工作外，还可以应当事人申请，对具有给付内容、债权债务关系明确的和解、调解协议办理公证并赋予强制执行效力；探索“调解+行政裁决”，认真落实省司法厅《关于进一步加强行政裁决工作的措施》，行政机关裁决民事纠纷，应当先行调解。可以吸收人民调解员、

律师、基层法律服务工作者、专家等参与调解。当事人经调解达成调解协议的，由行政机关制作调解协议书，不能达成协议的，行政机关应当及时作出裁决。探索建立健全行政裁决与人民调解、行政调解、公证、行政复议、仲裁等途径的有机衔接、协调联动机制，切实减轻人民群众依法维权的负担。探索建立矛盾纠纷无争议事实认可机制，在人民调解、行政调解程序终结时，当事人未达成调解协议的，可以以书面形式记载双方没有争议的事实，由当事人签字确认后，在行政裁决程序中，当事人无需对已确认的事实举证，但涉及国家利益、社会公共利益和他人合法权益或者有相反证据足以推翻原认定事实的除外；探索“调解+行政复议”，制定出台《行政复议调解和解办法》，各级行政复议机关组建行政复议调解委员会，聘任行政复议调解员。坚持案前、案中、案后调解，不断加大案件调解力度，实质性化解矛盾纠纷，切实将矛盾纠纷化解化解在行政程序中，实现矛盾不上交。

**4.完善诉讼与非诉讼纠纷解决方式对接机制。**落实省委政法委等18部门《关于进一步健全完善非诉讼纠纷解决机制的实施办法（试行）》，构建“一站式”多元解纷机制，加强诉源治理，积极探索打通诉讼与非诉讼的界限壁垒，实现纠纷化解诉与非诉双向延伸。进一步健全诉调对接体系，优化民商事案件调解前置程序，健全完善特邀调解工作机制，深化公证参与司法辅助业务，加强调解协议司法确认工作，促进纠纷分层过滤化解。

#### **(四)建立全流程非诉讼纠纷化解工作制度**

**1.矛盾预防排查化解制度。**依托社会治理网格化联动机制，聚

焦重点人群、重点地区、重点行业、重点时段，定期开展矛盾纠纷排查，确保矛盾纠纷排查不留死角，不留空白。对排查出的矛盾纠纷和苗头隐患，分类梳理，逐一登记建档，及时处置分流、预警报告，做到矛盾纠纷底数清、情况明、处置快、预判准。

**2.非诉讼纠纷化解服务清单制度。**根据群众纠纷化解服务需求，围绕人民调解、行政调解、律师调解、行政裁决、行政复议建立非诉讼纠纷化解基本项目清单，对办事涉及的事项名称、法律依据、办理层级、办理主体、条件流程、证件材料等基本要素予以统一规范，提供规范表格、填写说明和示范文本，推动实现同一事项无差别受理、办理流程 and 评价标准统一。

**3.一次性告知制度。**坚持将非诉讼方式作为化解纠纷的首选，根据服务清单，准确告知当事人非诉讼纠纷化解方式和程序，阐明非诉讼纠纷化解机制相对诉讼解决的优越性，按照最方便、最快捷和保障当事人利益最大化的原则，引导当事人自愿选择适宜的非诉讼纠纷化解方式来解决纠纷。当事人拒绝非诉讼方式或非诉讼方式化解纠纷不成功的，及时告知当事人选择包括诉讼在内的其他法定的纠纷化解途径。

**4.机构人员名册制度。**建立非诉讼纠纷化解组织机构和非诉讼纠纷化解人员名册，根据非诉讼纠纷化解类别，将人民调解、行政调解、律师调解等调解组织及纠纷化解人员纳入名册，并向社会公布。加强非诉讼纠纷化解人员培训工作，形成定期培训制度，提高非诉讼纠纷化解技能。

**5.“一站式”联动工作制度。**强化纠纷化解相关部门的衔接配

合，积极对接相关主管部门，整合优化效力优势，探索建立钉钉、微信工作群，将公证、仲裁、行政复议、行政裁决、心理咨询、律师、行专、法律援助等有关调解组织纳入其中，通过远程视频线上调解方式使相关专业人士参与到调解中来化解矛盾纠纷，使老百姓只进一扇门就能解决问题，方便当事人“一群解纷”。

**6.司法确认程序制度。**经行政机关、人民调解组织、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，双方当事人可以联合向调解组织或部门所在地基层人民法院依法申请确认其效力。一方当事人不履行协议，对方当事人可以向人民法院申请强制执行。

**7.跟踪回访制度。**建立和落实全流程跟踪和回访制度，了解当事人的思想状况、行为有无反常和对调解程序的意见和建议以及有无新的纠纷苗头等，及时予以反馈，对有激化可能的，要及时报告相关部门。对已化解的矛盾纠纷特别是重大疑难纠纷要定期进行回访，巩固化解效果。

**8.矛盾纠纷预警研判制度。**健全定期与不定期、综合与重点研判相结合的矛盾纠纷分析研判机制。非诉讼纠纷化解各平台和组织机构要定期召开矛盾纠纷分析研判会议，研究分析本辖区、本行业、本领域矛盾纠纷形势，解决存在的困难和问题，提出工作对策和意见，并形成会议纪要，及时报告相关行政机关，为党委政府提供决策参考。

#### **四、保障措施**

**（一）加强组织领导。**各部门各单位要把非诉讼纠纷解决机

制建设摆到重要位置，定期听取工作汇报，分析研究非诉讼纠纷解决机制建设现状、存在问题等，加强组织推动和督促落实。将非诉讼纠纷解决机制建设纳入司法体制综合配套改革，统筹谋划，建立与经济社会高质量发展相适应的矛盾纠纷多元化解体系。

（二）明确部门责任。各有关部门要明确职责，加强协调配合，共同推进非诉讼纠纷解决机制建设。各级党委政法委负责组织、协调、督查、考核，将非诉讼纠纷解决机制建设纳入平安环翠法治环翠建设考核评价体系；司法行政部门负责加强非诉讼纠纷受理调处中心建设，具体推进非诉讼纠纷解决机制；人民法院要通过各种形式加强对人民调解员等非诉讼纠纷解决人员的指导，与司法行政机关共同推进诉讼与非诉讼纠纷解决机制的对接；其他具有矛盾纠纷化解职能的部门要履行职能，加强纠纷化解组织建设或人员配备；财政部门要落实财政保障责任，将工作所需经费落实到位。

（三）强化经费保障。区、镇（街道）财政部门保障非诉讼纠纷解决机制平台建设及工作开展所需经费，并积极探索以政府购买服务和社会公益相结合的方式，提升非诉讼纠纷化解工作能力。

（四）完善考核督查。要推动将非诉讼纠纷化解机制建设工作纳入年度绩效考核内容，明确非诉讼纠纷化解工作的指标体系。对非诉讼纠纷化解工作成绩突出的要及时给予通报表扬，对参与非诉讼纠纷化解工作不力、贻误处置时机或者工作作风粗暴、激化矛盾并造成较大影响的，要严肃问责，不断提升非诉讼纠纷化

解机制建设的质效。

（五）注重宣传引导。要加大非诉讼纠纷化解机制的宣传推介力度，充分运用传统媒体和互联网、微信公众号等新兴媒体，向广大群众宣传通过非诉讼化解机制方便、快捷、高效的特点，引导群众将非诉讼方式作为纠纷化解的首选。通过扩大非诉讼纠纷化解工作的社会影响力，在全社会营造崇尚法治的良好氛围。

威海市环翠区司法局

2020年12月2日

---

威海市环翠区司法局

2020年12月2日印发

---