

中共枣庄市委全面依法治市委员会文件

枣法委发〔2021〕7号

中共枣庄市委全面依法治市委员会 关于印发《关于优化整合资源健全完善“集约化” 非诉讼纠纷解决机制的实施方案》的通知

各区（市）党委全面依法治区（市）委员会，枣庄高新区党工委，
市直有关部门单位：

现将《关于优化整合资源健全完善“集约化”非诉讼纠纷解决
机制的实施方案》印发给你们，请结合工作实际，抓好贯彻落实。

中共枣庄市委全面依法治市委员会

2021年6月11日

关于优化整合资源健全完善“集约化”非诉讼 纠纷解决机制的实施方案

为深入贯彻落实习近平总书记“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”重要指示精神，系统整合各类纠纷化解职能和资源，构建线上线下非诉服务网格，优化“多元导入、一体受理、分类化解、联动处置、跟踪检测”的非诉讼纠纷解决机制，推动矛盾纠纷最大限度在非诉讼闭环内解决。根据《民事诉讼法》《人民调解法》等相关法律法规规定，按照省市相关部署要求，结合前期试点实际，制定如下实施方案：

一、总体要求

坚持以习近平法治思想为指导，以开展市域社会治理现代化试点工作为契机，以加强“诉源治理”、创建“无讼社区（村）”活动为载体，推动行政复议、行政调解、行政裁决、人民调解、律师调解、公证、司法鉴定、仲裁、信访等非诉讼纠纷解决方式衔接联动，为人民群众提供“集约化”的纠纷解决渠道，方便人民群众通过非诉讼方式解决纠纷，最大限度实现“小事不出村，大事不出镇，矛盾不成讼”，从源头上减少诉讼增量，诉讼案件增幅下降、总量下降，提升“矛盾纠纷就地化解率”“非诉纠纷化解群众满意率”。

二、重点任务

（一）健全非诉讼纠纷化解工作网络

围绕非诉讼纠纷“接案、分流、联动、处置”等重点工作环节，加强实体、网络、热线等平台建设，形成“线上+线下”衔接联动、全面覆盖的非诉讼纠纷化解平台。

1、加强非诉讼纠纷化解服务平台载体建设。在市、区（市）、镇（街）积极推进“一站式”纠纷化解平台建设；在信访、工商联、金融等行业普遍成立行业性、专业性调解委员会；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，普遍成立行政调解委员会或专门行政调解工作室，与各级法院对接，积极构建大调解格局。（责任单位：市委依法治市办、市信访局、市工商联、市中级人民法院、市公安局、市司法局、市民政局、市自然资源和规划局、市生态环境局、市交通运输局、市卫生健康委、市市场监管局、市地方金融管理局；各区<市>党委依法治区<市>办；列在首位的为牵头单位，下同）

2、优化“非诉讼纠纷化解服务中心”设置。按照属地管理、分级负责、统一标准的要求，依托市、区（市）、镇（街）三级公共法律服务中心（或社会矛盾纠纷调处中心）设立“非诉讼纠纷化解服务中心”，作为非诉讼纠纷案件“一站式”受理平台，根据工作需要设立受理指派、引导分流、调度督办、汇总分析等闭环运行岗位，根据当事人法律服务需求，实现“前台统一受理，后台分流转办”。市、区（市）两级非诉讼纠纷化解服务中心，

主要受理、协调化解本辖区内重大疑难矛盾纠纷。镇（街）非诉讼纠纷化解服务中心，主要受理、协调化解本辖区的矛盾纠纷，指导镇（街）、村（社区）人民调解组织，及时开展法律宣传普及、纠纷化解处置、纠纷排查预警，并向上级报送纠纷化解情况和数据。依托各级非诉讼纠纷化解中心推进“一站式”调解中心建设，按照便捷、实用、高效的要求优化窗口设置，把这项工作当作法治为民办实事的重要举措抓好落实。按照区（市）先行、逐步推进的原则尽快建成，实际运行。（责任单位：市司法局；各区<市>党委依法治区<市>办）

3、建立“非诉讼纠纷化解服务分中心”。在市、区（市）人民法院和矛盾纠纷高发、多发领域的部门建立“非诉讼纠纷化解服务分中心”。人民法院诉讼服务中心和相关行政机关调解组织认为适宜非诉讼途径解决的纠纷，通过委派、指派、转送等方式移交“非诉讼纠纷化解服务分中心”，对接运用行政复议、行政调解、行政裁决、人民调解、律师调解、公证、司法鉴定、仲裁等非诉讼纠纷化解方式。（责任单位：市委依法治市办、市信访局、市工商联、市中级人民法院、市公安局、市司法局、市民政局、市自然资源和规划局、市生态环境局、市交通运输局、市卫生健康委、市市场监管局、市地方金融管理局；各区<市>党委依法治区<市>办）

4、建立“分调+联调”非诉讼纠纷化解办理中心。发挥司法行政统筹作用，有效整合行政复议、行政调解、行政裁决、人民调

解、律师调解、公证、司法鉴定、仲裁、法律援助等工作职能和资源力量，按照“分工负责、分类化解”，推动各行政机关、专门机构、行业组织分类型依法设立非诉讼办理平台及网点。构建涵盖家事、商事、民事、行政等各领域非诉讼纠纷解决平台，加强各非诉讼纠纷办理平台之间的互联互通、协同协作，建立联动处置工作机制，形成多主体参与、多领域汇集、多链条驱动的非诉讼纠纷调处工作体系。（责任单位：市司法局、各有关部门）

5、打造“枣庄市非诉服务网店”。不断完善线上非诉服务和网上“定分庭”支持功能为一体的非诉讼数据中心应用系统，搭建全市非诉讼纠纷化解服务智慧平台。通过“网店”受理、指派、督办和汇总，将各区（市）和行业分中心、实体平台受理和网上受理终端连接成一体，构建“区域和专业”“线上和线下”立体化、全方位非诉服务工作网络，不断增强非诉纠纷化解工作覆盖面和时效性，全面实现群众纠纷化解诉求接诉即办。（责任单位：市依法治市办、市司法局；各区<市>党委依法治区<市>办）

（二）建立非诉讼纠纷解决工作机制

1、预防化解机制。坚持预防与化解并重、排查与调处并行，注重非诉纠纷排查梳理工作，从源头上减少争议的发生。特别是在办理行政复议和行政裁决案件过程中，始终坚持能调尽调原则，尽最大努力以调解方式结案。民商事纠纷应经过非诉纠纷解决方式先行调解，作为法院受理诉讼案件的前置程序。

2、有机衔接机制。政府职能部门特别是行政执法任务较重

的单位，按照“整合资源、整体联动”的要求，建立起衔接配合、相互融合的工作机制，积极推动信息互通、工作联动、矛盾联调、优势互补。

3、社会参与机制。注重发挥基层组织和相关行业协会在调解工作中的作用，动员社会力量参与非诉纠纷化解工作，以解决调解力量不足、调解中立性不够等问题。

4、信息管理机制。建立健全统一完整、不重不漏、信息真实、更新及时的非诉纠纷化解信息库，整合各类信息平台数据，规范数据统计标准，加强非诉纠纷解决机制队伍建设、案件数量、涉案标的额等基础数据采集，实现统计数据整体与分项的有机结合，形成“集约化”非诉纠纷化解数字合力。

5、分析研判机制。健全定期与不定期、综合研判与重点研判相结合的矛盾纠纷分析研判机制。非诉讼纠纷解决机制各服务平台和组织机构要坚持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，及时报告相关单位，为党委政府提供决策参考。

（三）健全非诉讼纠纷解决工作制度

1、预防排查制度。坚持矛盾纠纷定期排查，聚焦重点人群、重点地区、重点行业、重点时段，村（社区）、镇（街）、区（市）各级调解组织根据需要定期开展矛盾纠纷排查工作。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、服务清单制度。根据群众纠纷化解服务需求，围绕行政复议、行政调解、行政裁决、人民调解、律师调解、公证、司法鉴定、仲裁、法律援助等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，推动同一事项无差别受理、办理流程和评价标准统一。为群众提供普法宣传、法律咨询、维权指南、矛盾纠纷预防化解等非诉讼纠纷化解服务，逐步丰富完善服务项目，拓宽服务领域。

3、首问责任制和一次性告知制度。受理非诉纠纷实行首问责任制，保障事事有人接待、有人办理，做到首问必答、首问必释、首问必果，减少办事的环节和程序，提高办事效率，让群众满意。根据服务清单，准确告知并引导当事人自愿选择非诉讼纠纷化解方式来解决纠纷，明确非诉讼纠纷化解程序，阐明非诉讼纠纷解决机制相对诉讼解决的优越性，引导其作出合理选择。充分尊重双方当事人的真实意愿和诉讼权利，不得强迫当事人接受非诉讼方式和调解结果。对非诉讼方式化解纠纷不成功的，应当及时告知当事人选择其他法定纠纷化解途径。

4、机构人员名册制度。建立非诉讼纠纷化解组织机构和调解员名册，并向社会公布。根据非诉讼纠纷化解类别，将行政调解、人民调解、律师调解等调解组织和具有行政复议、行政裁决

职能的机关以及仲裁机构、公证机构纳入非诉讼纠纷化解组织机构名册。建立健全调解员选任工作制度，按照公平、公正原则选取专业素养较高、道德品行良好的人员作为调解员，同时吸纳人大代表、政协委员、专家学者、法律工作者等充实人员名册，便于引导当事人选择合适的非诉讼纠纷化解机构、组织或者人员化解纠纷。加强调解员培训工作，形成定期培训制度，提高非诉讼纠纷化解技能。建立调解员业绩档案，定期开展调解评估工作，并及时更新名册信息。

5、司法确认程序制度。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，当事人可以向调解组织所在地基层人民法院依法申请确认其效力。人民法院对调解协议依法作出确认决定后，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。

6、案件跟踪回访制度。为预防正在化解中的矛盾纠纷出现升级，防止已经化解的矛盾纠纷出现反复，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。

三、组织保障

（一）加强组织领导

各级党委、政府要切实提高对健全完善非诉讼纠纷解决机制重要性的认识，加强组织领导，列入议事日程，健全协调机制，压实工作责任，及时研究解决制约工作开展的突出问题，把非诉讼纠纷解决机制建设纳入公共法律服务体系建设、平安建设、法治建设的总体部署。司法行政部门要充分发挥职能作用，做好组织实施和日常管理工作，各相关部门要切实履行工作职责，加强统筹协调，推进工作落实，努力形成党委领导、政府主导、部门协同、司法行政部门组织实施的良好工作格局。

（二）强化综合保障

各级、各部门要对健全完善非诉讼纠纷解决机制所需经费给予必要的支持和保障，将矛盾纠纷多元化解平台建设、诉非对接机制建设、信息化建设、律师参与化解和代理涉法涉诉信访案件、聘请专业调解人员和非诉讼纠纷解决方式化解个案的补助、奖励等工作经费纳入财政预算。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的保障能力，形成政府主导、多元参与的经费保障制度，提升非诉讼纠纷化解工作的保障能力。

（三）建好法治队伍

围绕经济社会发展和非诉讼化解工作需求，加强非诉讼纠纷化解工作队伍建设，配齐配强人员，精心挑选业务能力强、法律素养高、善于做纠纷化解工作的人员充实进队伍。坚持集中培训与日常培训相结合、知识培训和技能培训相结合、理论学习与实

践锻炼相结合等多种形式，通过集中辅导、案例评析、旁听陪审、实训演练、网络远程培训等多种方式、着力提高调解员对潜在矛盾纠纷的防范能力，对各类矛盾纠纷的化解能力，对重大矛盾纠纷的处置能力，提升非诉讼纠纷化解专业化水平。要建立社会力量参与非诉讼纠纷化解工作的机制和平台，发展壮大非诉讼纠纷化解志愿者队伍。

（四）营造宣传氛围

充分运用现代传媒手段，加强对非诉讼纠纷解决机制的宣传普及工作，提高群众的知晓率、参与度。要大力弘扬社会主义核心价值观，加大《枣庄市文明行为促进条例》等法规规章的宣传力度，着力宣传弘扬“以和为贵”“少讼无讼”“息争止讼”等传统观念，积极推进市民公约、乡规民约、行业规范、团体章程等建设，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态，引导群众以理性合法方式表达利益诉求、将非诉讼方式作为纠纷化解的首选。