

中央宣传部 中央政法委 最高人民法院 中央台办 全国总工会 全国妇联 中国文联 中国侨联 中国贸促会  
中央残联 全国工商联 国家发展改革委 人力资源社会保障部 住房城乡建设部 退役军人事务部  
中国人民银行 国家金融监管总局 中国证监会 国家知识产权局 中国中小企业协会

## 联合印发《关于深化“总对总”多元化纠纷解决机制改革的意见》

(上接第4版)为深入贯彻落实党中央关于坚持和发展新时代“枫桥经验”、提升社会矛盾纠纷预防化解能力的部署要求,完善党委领导、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,在各级党委领导下,加强人民法院与党政部门、人民团体及其他社会力量量的协调联动,把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,携手做实“抓前端、治未病”,切实维护国家和社会稳定,根据全面深化政法领域改革要求,现就深化“总对总”多元化纠纷解决机制改革,提出如下意见。

### 一、总体要求

(一)指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,深入贯彻习近平法治思想和总体国家安全观,坚持党的全面领导,坚持以人民为中心,坚持走中国特色社会主义社会治理之路,坚持和发展新时代“枫桥经验”,全面深化“总对总”多元化纠纷解决机制,完善重点领域纠纷多元共治体系,深化诉讼与非诉讼衔接,释放联动联动解纷效能,切实提升社会矛盾纠纷预防化解法治化水平,确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。

(二)机制定位。“总对总”多元化纠纷解决机制是最高人民法院与中央和国家机关有关部门、全国性行业协会在城乡基层做实新时代“枫桥经验”,建立的矛盾纠纷预防化解工作协调和信息共享机制,通过集成整合各部门和组织解纷资源,依托线上线下方式实现诉调对接,形成横向对接相关部门和组织,纵向贯通省、市、县、乡的社会矛盾纠纷预防化解网下转第五版版的指导职责和职能优势,合力在法治轨道上化解矛盾纠纷。“总对总”多元化纠纷解决机制与地方法院“点对点”开展的多元解纷工作以及人民法院调解平台“进乡村、进社区、进网格”机制共同构成立体化、多层次、信息化的纠纷解决体系。

(三)工作目标。将“总对总”多元化纠纷解决机制融入综治中心规范化建设布局,压实各有关部门矛盾纠纷预防化解责任,加强解纷资源统筹和力量集成,释放资源整合效能,完善覆盖全面、优势互补、有机衔接、分层递进、线上线下的多元解纷格局,做到预防在前、调解优先、运用法治、就地解决,充分发挥调解在预防化解矛盾纠纷中的基础性作用,为各类企业、群众提供优质、高效、便捷、低成本的解纷服务,促进矛盾纠纷尽早最小化解在基层、化解在行业、企业内和群众“家门口”。

### 二、加大矛盾纠纷源头预防力度

(四)加强重点领域矛盾纠纷排查预警。对金融、劳动、房地产、婚姻家庭、道路交通、知识产权等重点领域矛盾纠纷,各部门和组织积极履行好主体责任,将纠纷预防化解融入日常管理、政策制定和行业监管全过程,常态化开展矛盾纠纷态势分析和预测预警。加强综合治理类法治建设发出前沟通、发出后跟进指导和协同落实工作,促推类案源头治理。

(五)建立健全矛盾纠纷联合预防调处机制。加强调解、公证、仲裁、诉讼等多元化

解方式的衔接,统一裁判尺度,促进更多纠纷在诉讼或者仲裁前调解解决。加大部门间解纷资源共享,对跨地域跨部门矛盾纠纷,组建联合化解团队,协同开展调处工作。对涉台、涉侨、涉残、涉退、涉军等特殊群体权益保障纠纷,邀请台办、侨联、残联或退役军人事务部门单独或者联合化解。综治中心发挥矛盾纠纷预防化解和社会治安防控重要平台作用,统筹各部门做好疑难复杂矛盾纠纷联合调处工作。

(六)建立常态化会商机制。在各级党委统筹下,各级人民法院与地方各行业主管部门就本系统纠纷化解情况及成讼情况常态化开展会商研究,对“总对总”多元化纠纷解决机制运行情况进行分析,深挖纠纷产生的深层次原因,就普遍性、倾向性、趋势性问题采取针对性治理举措。

(七)建立健全先行协商调解机制。完善劳动争议、道路交通、建设工程、物业服务、金融消费、证券期货、货物贸易、知识产权、价格争议等领域行业企业内部协商和解及调解工作制度,健全国有企业、民营企业等市场主体以及涉港、涉澳、涉台、涉侨、涉残、涉退、涉军等主体调解引导机制,制定符合行业和主体特点的调解工作指引,规范调解流程,明确支持调解的政策依据。已建立行政调解制度的部门要加强行政调解,强化工会、商会、行业协会等调解职能,引领、促推本系统内人员通过调解等非诉讼方式解决。

(八)发挥典型案例示范引领作用。加强多元解纷案例库的共建共享,及时推荐本系统通过调解、仲裁、行政复议等非诉讼方式解决纠纷的典型性、示范性案例,丰富多元解纷“工具箱”,为当事人选择调解等方式提供精准指引。持续拓展多元解纷案例库应用场景,在综治中心、各部门和组织对外服务场所及在线调解平台宣传多元解纷典型案例,设置案例库检索入口,指导本系统调解组织、调解员主动应用和参考入库案例,提高释法说理能力和化解矛盾纠纷水平。

(九)全力参与综治中心规范化建设。积极参与党委领导、党委政法委统筹的综治中心规范化建设,稳步推进“总对总”资源力量通过线上线下方式入驻或汇聚到县级综治中心,实现信息互通、资源共享,严格按照矛盾纠纷化解法治化“路线图”完善分类处置、协作联动、闭环管理工作机制,形成综治中心负责程序性推进、入驻部门负责实质性解决的工作格局,凝聚矛盾纠纷预防化解工作合力。

### 三、做实矛盾纠纷多元化解工作

(十)加强“总对总”调解组织规范化建设。各部门和组织统筹本系统调解组织建设,规范调解组织依法设立、人员管理及运行方式。人民法院可以就调解员准入资质、管理机制健全性等提供指导,并联合开展调解组织培育培优工作。人民法院进一步规范统一特邀调解组织认证条件,对各部门和组织推荐的符合条件的调解组织,及时纳入特邀调解组织名册并在人民法院调解平台予以确认,开展诉调对接工作。上级人民法院确认的“总对总”调解组织名册,下

级人民法院可以直接使用。

(十一)发挥行业专业性调解作用。各部门和组织做好本系统行业专业性调解队伍指导规范工作。鼓励全国性行业协会、商会依法设立具有调解职能的内设机构或专业分支机构开展调解工作。结合实际支持个人和品牌调解工作室发展。助力、支持各部门和组织指导设立的或者实际管理的调解组织自行受理调解申请,高效组织调解工作,加大对矛盾纠纷前端实质性化解力度。

(十二)做好调解分流工作。人民法院对诉至法院的纠纷,坚持调解优先,认为适宜“总对总”调解组织调解的,通过提供宣传手册、工作指南、调解典型案例等,向当事人充分释明“总对总”多元化纠纷解决机制优势,提高当事人对“总对总”多元化纠纷解决机制的认同,自愿优先选择调解方式解决纠纷。

(十三)建立科学精准的案件委托调解机制。人民法院综合当事人意愿及纠纷性质、调解组织受理范围、行业领域、专业特长、力量配置等因素,精准开展委托调解工作,最大限度激发“总对总”调解组织专业优势,提高调解成功率。调解组织收到委托信息后,认为不适宜接受的,可以说理由后协商退回。

(十四)提高调解协议规范性。经调解达成调解协议的,制作的调解协议内容应当具体、明确,载明当事人身份信息、争议事项、当事人达成协议的主要内容、履行方式和期限等。调解协议的内容不得违反法律、行政法规的强制性规定,不得侵害国家利益、社会公共利益和他人合法权益,不得违背公序良俗。

(十五)完善调解协议自动履行激励机制。对当事人达成调解协议的,调解员应当提示主动履行。建立健全调解协议自动履行激励机制,在先行调解等环节向当事人发放自动履行告知书,探索与有关部门建立诚信履约激励机制,优化调解员补贴发放机制,对于调解成功并促成协议自动履行的,在以案定补、绩效考评等方面给予倾斜。

(十六)健全司法确认机制。畅通司法确认渠道,对“总对总”调解组织自行或者接受人民法院先行调解阶段委托达成的调解协议,双方当事人可以通过线上或者线下方式共同向有管辖权的人民法院申请司法确认,调解组织可以提供指导协助服务。人民法院对于司法确认申请,经审查符合法律规定的,裁定确认其效力;不符合法律规定的,裁定不予受理或者驳回申请。

(十七)联合防范当事人虚假调解。各部门和组织指导本系统调解组织强化依法调解意识,在调解过程中对虚假调解法律后果向当事人进行提示。调解组织、调解员发现双方当事人存在虚假调解可能的,应当中止调解,并向人民法院或所在部门报告。人民法院在审查司法确认申请过程中,应当对调解协议的真实性、合法性予以适度审查,经审查存在虚假调解可能,当事人未能在予以合理说明的,人民法院不予确认调解协议效力,依法驳回申请。

(十八)协同开展类型化纠纷“示范性

诉讼+批量化调解”工作。探索对物业服务、商品房买卖、房屋租赁、劳动争议、劳务合同、金融消费、证券虚假陈述责任、证券期货基金合同、内幕交易责任、操纵市场责任、知识产权、网络服务等类型化纠纷,协同开展“示范性诉讼+批量化调解”工作。人民法院可以选取一件或者多件代表性案件进行示范调解或者示范审判,并指导“总对总”调解组织参考示范性诉讼结果开展批量化调解,促推更多类型化纠纷源头预防、前端化解。

(十九)加强指导调解工作。人民法院通过组织业务培训、开展同堂培训、定期会商交流、联合发布案例、开展联合调研或者联合活动等方式,加强对各部门和组织调解工作的常态化指导。“总对总”调解组织开展调解过程中,需要人民法院给予法律指导或共同释法明理的,人民法院应当积极支持。支持各部门和组织加强对本系统调解组织的业务指导,及时总结经验成效,探索建立本系统调解案例资源库。

(二十)开展审理阶段委托调解工作。人民法院在一审、二审、再审审理过程中,征得当事人同意后,可以邀请“总对总”调解组织参与化解或者开展委托调解,提升案件实质性化解效能。

### 四、强化组织保障

(二十一)加强组织领导。各部门和组织要深化“总对总”多元化纠纷解决机制改革纳入本系统重点工作,加强组织领导,明确责任部门、任务分工,认真组织实施,抓好联合印发的在线诉调对接规范性文件落实以及对下指导督导工作。进一步健全“总对总”调解队伍遴选、培训、考核、奖惩和退出机制,重视和组织调解组织、调解员表扬奖励工作,激励更多力量参与“总对总”多元化纠纷解决机制建设。

(二十二)加强经费保障。人民法院及各部门和组织要主动争取党委、政府支持,加强对特邀调解组织开展公益性调解的经费保障。支持依法设立的商事调解组织提供调解服务,由当事人自愿选择。

(二十三)加强科技赋能。最高人民法院持续优化人民法院调解平台功能,做好与各部门矛盾纠纷化解信息平台、省级综治中心信息化平台对接以及数据共享,实现相关数据融通共用,提高排查预警、在线分流、诉调对接效能。进一步拓展大数据、人工智能等技术在“总对总”多元化纠纷解决机制中的应用场景,建设并应用智能化公共法律服务平台,提供调解焦点分析、法律法规指导、纠纷调解辅助和调解建议辅助等服务。加强对重点领域矛盾纠纷动态监测和分析研判,为各部门科学决策、提升纠纷化解质效提供支撑。

(二十四)加强宣传推广。充分发挥各部门和组织平台优势和宣传阵地优势,加大对“总对总”多元化纠纷解决机制的理论研究和典型经验、典型案例的宣传推广。联合挖掘、培养、选树一批有影响力的调解组织和调解员,发挥先进典型示范带头作用。建立多元解纷典型案例联合发布机制,营造“有纠纷先调解”、“早调解早解决”的良好氛围。