

中共佳木斯市委政法委员会  
佳木斯市中级人民法院  
佳木斯市公安局文件  
佳木斯市信访局  
佳木斯市司法局

佳司通〔2023〕47号

---

关于印发《佳木斯市关于建立  
五级矛盾纠纷排查化解衔接联动工作机制的  
实施方案》的通知

各县（市、区），市直相关部门：

现将《佳木斯市关于建立五级矛盾纠纷排查化解衔接联动工作机制的实施方案》印发给你们，请认真贯彻落实。



2023 年 10 月 24 日

# 佳木斯市关于建立五级矛盾纠纷排查化解 衔接联动工作机制的实施方案

为坚持和发展新时代“枫桥经验”，充分发挥人民调解、行政调解、司法调解和行业性专业性调解职能，完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制，全面提升社会治理现代化水平，努力把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，现结合我市工作实际，制定本实施方案。

## 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，深入贯彻习近平法治思想，按照党中央、省委和市委关于完善矛盾纠纷多元化解机制的决策部署，充分运用法治思维和法治方式化解矛盾，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，推动多元解纷力量向基层延伸，做到“小事不出村（社区）、大事不出乡镇（街道）、矛盾不上交”，为佳木斯经济社会高质量发展营造安全稳定的社会环境。

## 二、工作目标

为持续创新社会治理模式，统筹整合矛盾排查化解机制，拓宽群众诉求表达渠道，推动更多法治力量向引导和疏导端用力，使各类非诉讼纠纷解决机制配合协调更加顺畅，最大限度减轻群众诉累，促进矛盾纠纷在源头实质性化解，确保实现诉讼量、信

访量、治安案件、民转刑案件同比降低的工作目标。

### 三、基本原则

属地管理、谁主管谁负责、分级负责、归口办理和实事求是、公平正义、自愿平等。

（一）坚持党的领导。按照“党委统筹协调，审判机关、公安机关、司法行政机关主推，各职能部门协同配合”的原则，充分发挥党委协调各方的政治优势、政府的资源整合优势，有效解决各类矛盾纠纷化解力量“弱参与”问题，形成矛盾纠纷排查化解强大合力。

（二）坚持调解优先。充分发挥调解缓和矛盾对抗、程序便捷、诉讼成本低的优势，做好相关政策及法律法规解读工作，充分尊重双方当事人的真实意愿和诉讼权利，不强迫当事人接受调解方式和调解结果。

（三）坚持依法办事。注重运用法治思维和法治方式，坚持依法办事、以法律为准绳，进一步规范调解流程，引导当事人形成正确理性的解决纠纷观念，努力将矛盾纠纷解于萌芽、止于未发。

（四）坚持及时处理。各级部门的调解组织要从大处着眼、小处着手，健全工作预案，完善工作措施，落实工作责任，形成长效工作机制，防止矛盾纠纷的反复、扩大和激化。

### 四、工作体系

矛盾纠纷排查化解衔接联动工作机制纵向分为网格、村（社区）、乡镇（街道）、县（市、区）、市等五个层级。

## （一）网格调解工作

1. 工作机制。一方面，网格内采取“1 + X + N”的模式，由专职网格员、专业网格员、兼职网格员，通过入户了解、日常巡查或微信、电话等方式，排查发现矛盾纠纷隐患，并进行初步分类，对邻里纠纷、婚姻家庭纠纷等民间简易纠纷就地化解，化解不成功的和疑难复杂矛盾纠纷，上报至村（社区）人民调解委员会。另一方面，网格内接收村（社区）人民调解委员会的派单，及时调处并反馈调解结果。

2. 任务分工。村（社区）人民调解委员会组织专职网格员统筹协调专业网格员、兼职网格员联合排查、化解本网格内的简易矛盾纠纷，并将工作情况登记，汇报至村（社区）人民调解委员会；专业网格员要充分发挥专业职能，配合专职网格员做好政策咨询、矛盾调处等工作；兼职调解员、志愿者配合支持专职、专业网格员排查调处工作，并利用工作职能优势积极化解本网格发生的矛盾纠纷。

## （二）村（社区）调解工作

1. 工作机制。一方面，组织调解员（网格员）定期排查，统筹专兼职调解员、法律明白人、村居法律顾问、社区警务室民警、村辅警工作站辅警、志愿者等资源，对申请人口头、线上或书面申请的调解事项，进行就地化解，化解不成功的和疑难复杂矛盾纠纷，上报至乡镇（街道）人民调解委员会。另一方面，村（社区）人民调解委员会接收乡镇（街道）人民调解委员会

派单，及时调处并反馈调解结果。

2. 任务分工。专兼职调解员作为辖区内矛盾纠纷排查化解的工作主力，应形成工作台账，负责逐月统计上报调解数据；法律明白人负责为日常化解矛盾纠纷提供法律依据，并进行普法宣传；村居法律顾问要与法律明白人形成工作合力，为工作提供必要的法律支持及业务指导；社区警务室民警和村辅警工作站辅警负责协助处理辖区内矛盾纠纷，防止暴力冲突发生。

3. 配套资源。一是一村（社区）一法律顾问。及时解答日常生活中遇到的各种法律问题，提供专业法律意见，参与村（社区）人民调解委员会主持的纠纷调处工作。二是一村（社区）一法官。打破“坐堂问案”审判方式，充分发挥基层法院及人民法庭前沿阵地作用；选派审判经验丰富、沟通协调能力强、具备群众工作基础的法官参与诉源治理，融入基层社会服务管理网格，将审判力量下沉到乡村、社区，通过开展上门服务、巡回审判、现场调解等方式，就地化解矛盾纠纷。三是一村（社区）一警务室（辅警工作站）。积极参与排查、化解、调处民间矛盾纠纷，分析社情动态和突出治安问题，及时收集、上报涉及社会政治稳定和治安稳定的各类信息；开展巡逻防范、邻里守望、帮扶教育等活动。

### （三）乡镇（街道）调解工作

1. 工作机制。基层司法所指导村（社区）调解组织开展矛盾纠纷调解工作，对村（社区）人民调解委员会上报的矛盾纠

纷能直接调处的，直接进入调解环节，调解不成功或自身调解力量不能调处的人民调解事项及需要其他行政机关配合参与的行政调解事项，报告至乡镇（街道）综治中心，由乡镇（街道）综治中心启动“四所一庭一中心”衔接联动机制进行联合调处，调解不成功或在本级不能调解的人民调解事项及行政调解事项，分别上报至县（市、区）非诉讼纠纷解决中心或县（市、区）综治中心；接收县（市、区）非诉讼纠纷解决中心、综治中心转办事项，及时反馈调解结果。

2. 任务分工。乡镇（街道）综治中心负责协调涉及多部门、跨部门的调解事项，定期召开矛盾纠纷分析研判工作例会和联席会议，推动矛盾纠纷多元化解；公安派出所对于群众报警求助的民间纠纷和适宜调解的治安案件，应当先行调解；司法所负责承接乡镇（街道）综治中心、公安派出所、人民法院转交的人民调解案件，做好受案登记，按期办结，出具人民调解协议书，并引导当事人申请司法确认，做好案件统计报送工作；律师事务所、基层法律服务所积极参与“四所一庭一中心”联动调解工作，发挥专业优势、职业优势、实践优势；人民法院引导当事人自愿选择诉讼外调解渠道解决纠纷，积极开展委托调解和司法调解工作，依法及时处理当事人的司法确认申请，对调解组织和调解员的调解工作进行业务指导。在有条件的人民法院建立诉讼服务站（点），常态化开展调解指导、纠纷分流、联合化解，推进矛盾纠纷前端治理。

3. 组织机构。成立乡镇（街道）“四所一庭一中心”衔接联动小组，由各乡镇（街道）政法委员担任“四所一庭一中心”衔接联动小组组长，公安派出所所长、司法所所长、律师、基层法律工作者、人民法庭庭长为成员，乡镇（街道）综治中心负责工作统筹协调，具体实施。

#### （四）县（市、区）调解工作

1. 工作机制。县（市、区）“一站式”多元矛盾纠纷调处中心接收市“一站式”多元矛盾纠纷调处中心转办调解事项，调处当事人主动申请、各相关单位委托及乡镇（街道）司法所上传的矛盾纠纷，本级能解决的事项在本级直接调处，办理结果由县（市、区）矛调中心进行反馈；本级无法解决的事项上传至市矛调中心协调办理，事项办理结果由市矛调中心逐级下传。

2. 任务分工。县（市、区）党委政法委负责统筹建立“一站式”多元矛盾纠纷调处中心，将矛盾纠纷化解工作纳入平安建设考核体系；县（市、区）司法局负责统筹律师、司法鉴定、法律援助、公证、调解、仲裁、行政复议等解纷资源，打造非诉讼纠纷解决中心，进驻“一站式”多元矛盾纠纷调处中心，指导本辖区内多元矛盾纠纷化解工作，统筹协调分配本辖区内调解资源，受理化解本辖区内重大疑难矛盾纠纷，督办市、县（市、区）各单位、乡镇（街道）按时限要求交办的事项；县（市、区）基层人民法院为进驻开展诉前调解工作的调解员提供必要的办公条件，加强调解协议效力确认、法律指导，定期根据诉讼

问题提出诉源治理排查化解意见；县（市、区）公安分局在办理治安、交通事故、轻微刑事等案件中，对符合调解条件的，可开展行政调解或委托县（市、区）非诉讼纠纷解决中心调解；县（市、区）信访局要加强信访与调解、行政裁决、行政复议、仲裁、诉讼的衔接联动，定期根据信访问题提出访源治理排查化解意见；各行政机关应当依照职责进行行政调解，支持、指导、监督和积极成立本领域行业性专业性调解组织；行业协会、商会等社会组织在县（市、区）司法局指导下设立行业性专业性调解组织。

3. 组织机构。成立由县（市、区）委政法委书记任组长，法院院长、公安局局长、司法局局长任副组长，相关职能部门负责人为成员的县级矛盾纠纷调处化解工作领导小组，领导小组办公室设在县（市、区）委政法委。工作领导小组负责统筹推进、汇总研判、分流协调、资源整合、联合化解重大疑难矛盾纠纷等工作。

#### （五）市级调解工作

1. 工作机制。市“一站式”多元矛盾纠纷调处中心调处当事人主动申请、各相关单位委托及县（市、区）“一站式”多元矛盾纠纷调处中心上传的调解事项，事项办理结果由市矛调中心下传。市矛调中心的调解为终结调解，调解不成的，告知当事人通过其他合法途径解决。

2. 任务分工。市委政法委负责统筹“一站式”多元矛盾纠纷调处中心建设，加强对调解工作的组织领导，统筹协调、机制

建设和工作督导等工作；市中级人民法院要建立诉讼与非诉讼纠纷化解渠道相衔接的工作制度，定期根据诉讼问题提出诉源治理排查化解意见；市司法局负责统筹指导人民调解、行政调解、行业性专业性调解工作，加强各类调解衔接配合，成立市非诉讼纠纷解决中心，指导县（市、区）非诉讼纠纷解决中心开展矛盾纠纷多元化解工作；信访局要与中级人民法院、司法局健全和完善衔接工作机制，定期根据信访问题提出访源治理排查化解意见；当事人对调解不成功或对行政复议和裁决结果不服的，行政机关应当告知司法救济权利和渠道，并主动配合人民法院帮助其解决问题。

3. 组织机构。成立由市委政法委书记任组长，法院院长、公安局局长、司法局局长任副组长，相关职能部门负责人为成员的全市矛盾纠纷调处化解工作领导小组，领导小组办公室设在市委政法委，负责全市矛盾纠纷调处化解的谋划设计、统筹协调、整体推进、督导检查、考核评价等工作，同时承担“四所一庭一中心”衔接联动领导工作，强化工作统筹，提出工作意见，帮助解决问题，推进工作落实。

## 五、工作要求

（一）加强调解场所建设。村（社区）委员会、乡镇、街道要按照“五有、六统一”标准，即“有人民调解委员会标识、人民调解委员会印章、纠纷调解回访记录簿、纠纷调解统计台账、相对固定的调解工作场所；统一标牌、印章、标识、程序、

制度、文书”，规范人民调解委员会建设。企业事业单位、社会团体或者其他组织根据需要设立人民调解委员会。鼓励人民调解工作室、个人调解工作室以特有名称命名，创建调解工作品牌。市、县（市、区）两级要将非诉讼纠纷解决中心、诉源大厅等整合，建立各相关部门派员进驻、专人负责“一站式”矛盾纠纷调处服务中心，视需要设立医疗、婚姻家庭、消费者权益保护、物业、交通事故、知识产权、劳动争议等领域行业性专业性人民调解组织。人民调解组织应当配有固定的工作场所，悬挂调解组织标牌和人民调解标识，公开调解员名单、工作纪律、调解范围、调解流程和当事人权利义务等内容。

（二）加强调解队伍建设。行业性、专业性人民调解委员会应有3名以上专职人民调解员。乡镇（街道）人民调解委员会应有2名以上专职人民调解员。有条件的村（居）和企业事业单位人民调解委员会应有1名以上专职人民调解员。派驻有关单位和部门的人民调解工作室应有2名以上专职人民调解员。县（市、区）司法局应当分类建立调解组织名册和调解员名册。基层人民法院要结合审判工作实际和人民调解员队伍状况，积极吸纳人民调解委员会进入人民法院特邀调解组织名册。市、县（市、区）司法局要会同同级综治中心组建由法学、心理学、社会工作及相关行业、专业领域专家学者等组成的调解咨询专家库。

（三）强化对调解工作的保障。各级司法行政机关应根据国

家六部委《关于加强人民调解员队伍建设的意见》落实人民调解工作指导经费、人民调解委员会工作补助经费、人民调解员补贴经费、人民调解办案补贴和专家咨询费等，推动将专职人民调解员聘用经费、行政调解经费纳入同级财政或部门预算。要落实设立单位和相关行业主管部门保障责任，为调解组织开展工作提供场所、设施等办公条件和工作经费。

（四）加强调解工作信息化建设。各级综治中心要建立信息指挥平台，全面掌握辖区内调解工作动态，集成纠纷信息收集、统计数据查询等工作功能，并对社会矛盾和问题隐患进行全面排查和分析研判，提升预警能力；具有调解职能的行政机关和调解组织或有关业务主管部门，要强化调解平台对接，做到数据共享、资源共享、纠纷共解，实现矛盾纠纷调处化解工作数据化、可视化。

（五）加强对调解工作的目标考核。全市矛盾纠纷调处化解工作领导小组应制定矛盾纠纷调处化解工作考核办法，并组织实施考核，将考核结果作为平安建设考核重要依据之一。建立责任倒查机制，将万人起诉率、群众上访率、民转刑发生率纳入考评指标，把矛盾纠纷调处化解的组织建设、人员配备、经费保障、工作制度及调解组织覆盖率、诉源治理实质化运行情况等重要指标作为对党政机关、司法机关、社会组织等社会治理考核项目，有效提升各类矛盾纠纷调处化解、维护社会稳定的能力。

附件：佳木斯市五级矛盾纠纷排查化解衔接联动工作流程图

附件:

## 佳木斯市五级矛盾纠纷排查化解衔接联动工作流程图



