关于《贵州省矛盾纠纷多元化解条例

（草案）》的说明

（2023年7月26日在省十四届人大常委会第四次会议上）

省人大监察和司法委员会主任委员 孙学雷

省人大常委会：

我受省人大监察和司法委员会委托，现就提请审议的《贵州省矛盾纠纷多元化解条例（草案）》（以下简称“条例草案”）作如下说明。

一、制定条例的必要性

“消未起之患，治未病之疾，医之于无事之前。”习近平总书记多次强调要推动更多法治力量向引导和疏导端用力，完善预防性法律制度，坚持和发展“枫桥经验”，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制。制定条例对于进一步调动非诉讼解纷资源和力量，提升市域社会治理现代化水平，促进社会和谐稳定，推进平安贵州、法治贵州建设具有十分重要的意义。一是贯彻落实党中央、省委决策部署的必然要求。党的二十大报告提出“推进多层次多领域依法治理，提升社会治理法治化水平”，强调要“及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”。深入推进矛盾纠纷多元化解工作，是提升社会治理法治化水平的重要内容。我省也出台了系列文件完善矛盾纠纷多元化解综合机制。通过立法推进矛盾纠纷多元化解工作法治化、规范化是落实党中央、省委决策部署的重要举措。二是推进治理体系和治理能力现代化建设的重要保障。矛盾纠纷多元化解工作是一项综合性、系统性工程，必须加强协作，齐抓共管，形成合力。我省在这方面进行了有益探索，也建立了一些机制，但仍然存在职责不明晰、人民调解功能较弱、基层解纷力量不足、机制缺乏有力保障、程序衔接不够等问题，需通过立法，解决制约我省矛盾纠纷多元化解机制发展的瓶颈难题。三是满足人民群众多元化解矛盾纠纷需求的重大举措。当前，矛盾纠纷呈现纠纷主体多元化、利益诉求复杂化、纠纷类型多样化等特点。通过立法，将各种诉讼及非诉纠纷解决渠道打通，引导人民群众选择适当方式解决好纠纷，促进矛盾纠纷及时发现和实质性化解，解决好与司法、执法资源有限的矛盾。

二、条例草案的起草过程

省人大常委会领导高度重视条例起草工作。省人大常委会党组书记、副主任陶长海专门听取工作汇报，并结合正在开展的主题教育，赴遵义市、六盘水市开展立法调研，指出要着力解决群众“急难愁盼”问题，强化诉调对接，畅通解纷渠道，进一步推进治理体系和治理能力现代化。省人大常委会副主任杨永英多次率队赴基层调研，详细了解基层矛盾纠纷多元化解的做法和经验，对立法工作提出具体要求。省委政法委大力支持此项工作，积极推动立法。省人大监察司法委于2021年启动立法工作，先后8次赴我省各市州开展立法调研。今年4月，与省委政法委、省法院、省检察院、省人大常委会法工委、省司法厅、省信访局组成立法工作专班。立法专班在工作中深入践行全过程人民民主，认真开展调查研究，6次赴安顺、铜仁、黔西南等地及基层立法联系点开展立法调研，就起草的条例草案稿征求意见。7轮次多维度听取有关方面意见：将条例草案稿送省人大常委会组成人员、省各有关部门、各市州人大常委会书面征求意见；召开人大代表座谈会，听取各级人大代表意见；在省人大常委会门户网站上向社会公开征求意见；召开立法论证会，听取有关部门、省人大常委会立法专家和咨询专家意见。在此基础上，多次召开改稿会，及时梳理吸纳各方的意见建议，对草案内容反复论证研究、逐条修改，最终形成了提请本次会议审议的条例草案。

1. 条例草案的主要内容

条例草案共六章四十三条，对矛盾纠纷多元化解工作组织协作、职责分工、预防化解、保障监督及相关责任等作了明确规定,主要内容如下：

（一）强化主体职责，形成工作合力。一是提出建立和完善矛盾纠纷多元化解工作协调机制，明确矛盾纠纷多元化解领导机构，统筹协调矛盾纠纷多元化解工作。二是明确各级政府及有关部门、人民法院、人民检察院、各级社会治安综合治理中心、有关组织等各责任主体职责，建立健全信息共享、部门会商、联动协作等矛盾纠纷多元化解机制。三是建立健全跨行政区域、跨部门、跨行业的矛盾纠纷化解机制，加强协调配合，形成工作合力。

（二）明确途径程序，促进预防化解。一是各级人民政府及有关部门、单位应当健全矛盾纠纷排查和预警机制，开展矛盾纠纷常态化排查，对矛盾纠纷多发易发领域开展专项排查，定期分析研判、发布风险提示，及时发现、分析、预防矛盾纠纷。二是梳理整合法定程序，构建和解调解优先、分层递进、司法兜底的化解纠纷体系，鼓励和引导当事人在不违反法律法规的前提下，优先选择协商和解、调解等经济便捷、有利于修复关系的途径化解矛盾纠纷。对各类纠纷化解组织、化解途径程序的合理衔接、协调联动作了规定。三是将法治与德治相结合，引导发挥村规民约和居民公约在基层矛盾纠纷多元化解中的积极作用，可以依据社会道德规范、公序良俗、村规民约、居民公约等开展矛盾纠纷化解，倡导契约精神，强化规则意识。

（三）坚持问题导向，强化保障监督。一是要求矛盾纠纷多元化解领导机构应当将矛盾纠纷多元化解工作纳入有关责任制考核和工作考评。并对经费保障机制、队伍专业化建设、政府购买服务等作了规范，加强对矛盾纠纷多元化解工作的支持保障。二是加强与我省人民调解条例的衔接，推动人民调解队伍建设，并鼓励有条件的地方建立专业化调解组织，吸纳专业化、高素质人才对专业、行业领域矛盾纠纷开展调解工作。三是规定了对承担矛盾纠纷化解职能的单位和组织进行通报、约谈、督办、责令限期改正、依法给予处分的6种情形。

条例草案和以上说明，请审议。

贵州省矛盾纠纷多元化解条例（草案）

目 录

总 则

组织协作

职责分工

预防化解

保障监督

附 则

第一章　总 则

第一条 为了促进和规范矛盾纠纷多元化解工作，加强矛盾纠纷的源头预防和及时化解，保障人民群众合法权益，维护社会和谐稳定，健全共建共治共享的社会治理制度，完善社会治理体系，根据有关法律、法规的规定，结合本省实际，制定本条例。

第二条 本省行政区域内开展矛盾纠纷多元化解工作及有关活动适用本条例。

本条例所称矛盾纠纷多元化解，是指通过和解、调解、公证、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等多元方式，依法对矛盾纠纷进行合理衔接、协调联动的预防和化解活动。

第三条 矛盾纠纷多元化解应当坚持党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑，并遵循下列原则：

（一）遵守法律法规和国家政策，尊重公序良俗；

（二）源头防控，及时发现、消除矛盾纠纷隐患；

（三）和解、调解优先，预防、化解结合，注重实质性解决矛盾纠纷；

（四）公平、公正、便民、高效。

第四条 矛盾纠纷多元化解应当坚持和发展新时代“枫桥经验”，深化“一中心一张网十联户”基层社会治理机制，完善城乡社区和农村网格服务体系建设，及时预防、排查、疏导、化解各类矛盾纠纷。

第五条 国家机关、人民团体、企业事业单位和社会组织应当按照各自职责开展法治宣传，弘扬社会主义核心价值观，为矛盾纠纷多元化解营造良好的社会氛围。

鼓励新闻媒体开展矛盾纠纷多元化解法律知识和典型案例的公益宣传。

第六条 鼓励和支持公道正派、热心调解、群众认可的社会人士、专业人士和有法学法律工作经历的退休人员等参与矛盾纠纷多元化解志愿服务。

第七条 对矛盾纠纷多元化解工作成绩显著的单位和个人，县级以上人民政府和有关部门按照国家和省的有关规定给予表彰、奖励。

第二章　组织协作

第八条 省建立和完善矛盾纠纷多元化解工作协调机制，明确矛盾纠纷多元化解领导机构，统筹协调全省矛盾纠纷多元化解工作。市州和县应当参照建立相应的协调机制。

第九条 各级人民政府及其有关部门、人民法院、人民检察院、人民团体、企业事业单位、行业协会、村（居）民委员会和其他组织建立健全信息共享、部门会商、联动协作等矛盾纠纷多元化解机制，形成矛盾纠纷多元化解合力，依法及时妥善处置，防止矛盾纠纷扩大或者激化。

第十条 各级人民政府及其有关部门、人民法院、人民检察院、人民团体、企业事业单位、行业协会、村（居）民委员会和其他组织应当按照各自职责加强矛盾纠纷预防、排查和化解，属于其职责范围的，应当及时受理处理。对不属于其职责范围的，应当做好解释、疏导、移交工作，引导当事人向有权处理的单位、组织提出申请。涉及多个单位、组织职责范围的，应当由矛盾纠纷多元化解领导机构明确牵头单位（组织），共同办理。

第十一条 跨行政区域的矛盾纠纷可以提请由负责矛盾纠纷多元化解的领导机构或者上一级主管机关处理。

第十二条 跨部门、跨行业的矛盾纠纷化解应当由负有矛盾纠纷化解职责的国家机关或者具有社会公共事务管理职能的组织加强协调配合，共同协调联动化解。

第三章　职责分工

第十三条 县级以上人民政府应当加强矛盾纠纷多元化解能力建设，定期研究部署相关工作，督促各有关部门和单位落实矛盾纠纷多元化解责任，组织动员各方面力量参与矛盾纠纷化解。

乡镇人民政府、街道办事处应当组织协调辖区内公安派出所、司法所、村（居）民委员会和调解组织等，开展矛盾纠纷预防、排查和化解。

村（居）民委员会组织人民调解员、网格管理员、法律顾问等就地预防、排查和化解矛盾纠纷，并引导发挥村规民约、居民公约在基层矛盾纠纷多元化解中的积极作用。

第十四条 省、市州社会治安综合治理中心加强综治信息系统建设，强化同信访等部门和12345政务服务便民热线等平台的信息资源互联互通、共享共用，推动矛盾纠纷多元化解的部门协作。

县社会治安综合治理中心加强对有关部门和单位人员力量的整合，有效集聚矛盾纠纷多元化解的相关服务管理职责。

乡镇、街道社会治安综合治理中心通过组织集中办公等方式整合有关基层力量，建立协作配合、精干高效、便民利民的实体化工作平台，推动矛盾纠纷多元化解。

第十五条 司法行政部门在矛盾纠纷多元化解工作中应当：（一）负责指导人民调解、行政调解、行业性专业性调解工

作，促进各类调解的衔接联动；

（二）积极引导仲裁机构、法律援助机构、公证机构、律师事务所、基层法律服务所等法律服务组织和法律工作者、志愿者参与矛盾纠纷预防化解工作；

（三）完善行政裁决、行政复议等工作机制；

（四）建立完善律师参与化解涉法涉诉信访事项等相关工作机制。

第十六条 人民法院应当在立案登记前告知并引导当事人选择适当的非诉讼方式解决矛盾纠纷。立案登记前征得当事人同意，可以委派给具有调解职能的组织进行调解。明确拒绝调解、缺乏调解条件或者调解不成的，依法及时立案。负责调解协议司法确认、生效法律文书执行和法律指导等工作。

人民法院应当建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷化解机制，加强与行政机关、人民调解组织、仲裁机构、公证机构以及其他具有调解职能的组织协调配合，并对矛盾纠纷调解进行业务指导。

第十七条 人民检察院应当建立健全参与矛盾纠纷化解工作机制，加强与人民法院、公安机关、司法行政等有关部门的联动配合，加强检调对接、公益诉讼、刑事和解、行政争议实质性化解等工作。

人民检察院办理符合和解法定条件的公诉案件、民事公益诉讼案件、民事行政申诉案件等，可以建议或者引导当事人达成和解。经当事人同意，也可以邀请相关组织或者个人参与协商和解。

第十八条 信访部门应当及时转送、交办信访事项，跟踪督促有关机关、单位分类处理信访事项。建立与和解、调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等途径相衔接的工作机制，落实排查调处机制、信访督查工作制度，及时化解矛盾纠纷。

第十九条 公安机关应当建立健全治安案件调解、道路交通事故损害赔偿争议调解等工作机制，对符合和解、调解条件的，可以协调当事人和解、调解。

加强与人民调解委员会的衔接联动，支持和参与乡镇人民政府、街道办事处、村（居）民委员会的矛盾纠纷化解工作。

第二十条 发展改革、教育、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、文化和旅游、卫生健康、市场监管、地方金融监管、林业等部门应当按照各自职责，做好促进矛盾纠纷化解工作，指导有关行业、专业领域设立相应的行业性专业性调解组织，对特定行业、专业领域的矛盾纠纷进行调解。

第二十一条 工会、共青团、妇联、工商联、残联、法学会等群团组织按照各自职责，共同做好矛盾纠纷多元化解工作。

第二十二条 律师协会、基层法律服务者工作协会、消费者协会、仲裁机构、公证机构、司法鉴定机构、律师事务所、基层法律服务所等，可以依法提供矛盾纠纷化解服务或者参与矛盾纠纷调解工作。

第四章 预防化解

第二十三条 各级人民政府及有关部门、单位应当健全矛盾纠纷排查和预警机制，开展矛盾纠纷常态化排查，对矛盾纠纷多发易发领域开展专项排查，定期分析研判、发布风险提示，及时发现、分析、预防矛盾纠纷。

对排查发现的疑难、复杂或者社会影响较大的矛盾纠纷，应当及时报告社会治安综合治理中心。对可能引起治安、刑事案件的矛盾纠纷，还应当及时通报当地公安机关。

第二十四条 矛盾纠纷化解途径包括：

（一）协商和解；

（二）人民调解、行业性专业性调解、商事调解组织或者其他具有调解职能的组织、个人调解；

（三）行政调解、行政裁决、行政复议以及其他行政机关处理矛盾纠纷的方式；

（四）公证；

（五）仲裁；

（六）诉讼；

（七）法律、法规规定的其他途径。

第二十五条 矛盾纠纷化解主体在受理矛盾纠纷时，应当依法向当事人告知矛盾纠纷化解方式、途径、成本和风险。鼓励和引导当事人在不违反法律法规的前提下，优先选择协商和解、调解等经济便捷、有利于修复关系的途径化解矛盾纠纷。

第二十六条 矛盾纠纷化解可以综合运用法律、政策、经济、行政、教育劝导、心理疏导等多种方式，可以依据社会道德规范、公序良俗、村规民约、居民公约等开展。

第二十七条 行政机关在履行职责过程中，对与行政管理活动有关的民事纠纷或者行政争议，依法可以由行政机关调解的，可以根据当事人的申请进行调解。依法应当由行政机关调解的，应当主动进行调解。调解不成的，引导当事人依法选择其他途径解决。

行政机关依职权处理具有民事权利义务内容的矛盾纠纷时，经双方当事人同意，可以委托相关调解组织调解。

第二十八条 行政复议机关应当依法健全优化行政复议受理、审查、决定工作机制，加强行政复议规范化、信息化、专业化建设。

行政复议机关可以按照自愿、合法的原则对依法可以调解的案件进行调解。经调解达成协议的，行政复议机关应当制作行政复议调解书。调解未达成协议或者调解书生效前一方反悔的，行政复议机关应当及时作出行政复议决定。

第二十九条 各级国家机关及有关部门应当提升工作质量和水平，依法行政、公正司法、规范文明执法，预防和减少行政争议的发生。

第五章　保障监督

第三十条 矛盾纠纷多元化解领导机构应当将矛盾纠纷多元化解工作纳入有关责任制考核和工作考评。

第三十一条 县级以上人民政府应当为矛盾纠纷多元化解工作提供必要的经费支持，建立与经济发展相适应的矛盾纠纷多元化解工作经费保障机制，按照预算管理的规定将矛盾纠纷多元化解工作经费纳入财政预算，并足额拨付。

第三十二条 矛盾纠纷多元化解工作应当加强互联网、大数据、人工智能、区块链等技术的开发运用，推进信息化建设。

第三十三条 有关国家机关、人民团体和社会组织应当建立和完善矛盾纠纷排查和化解人员的选拔、培训机制，组织业务培训，提高职业道德水平，推动矛盾纠纷化解队伍的专业化建设。

第三十四条 各级人民政府可以通过购买服务的方式，推动矛盾纠纷多元化解工作。

第三十五条 各级人民政府应当鼓励、支持人民调解工作，推动人民调解委员会队伍建设。村（居）民委员会的人民调解委员会应当配备1名以上的专职人民调解员，乡镇、街道人民调解委员会应当配备2名以上的专职人民调解员，行业性、专业性人民调解委员会应当配备3名以上的专职人民调解员。

第三十六条 鼓励有条件的地方建立专业化调解组织，吸纳专业化、高素质人才对建设工程、期货证券、知识产权等专业、行业领域矛盾纠纷开展调解工作。

第三十七条 县、乡社会治安综合治理中心可以建立心理工作室，为当事人提供专业的心理辅导、情绪疏解、家庭关系调适等心理疏导服务，防范化解因心理问题引发的矛盾纠纷。

第三十八条 各级人民政府及其部门、人民法院、人民检察院以及有关人民团体、村（居）民委员会和其他组织开展矛盾纠纷多元化解工作应当自觉接受社会监督。

第三十九条 人民法院可以通过依法提出司法建议和发布行政审判白皮书，人民检察院可以通过依法提出检察建议，县级以上信访部门可以通过提出改进工作、完善政策和追究责任建议等形式对工作中发现的有关矛盾纠纷化解及社会治理的问题提出建议。

第四十条 承担矛盾纠纷化解职能的单位和组织，有下列情形之一的，由本级或者上级社会治安综合治理中心予以通报、约谈、督办，并责令限期改正；拒不改正或者造成严重后果的，建议有权机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

（一）未建立或者未落实矛盾纠纷预防化解工作机制的；

（二）负有化解矛盾纠纷职责，无正当理由，拒不受理矛盾纠纷化解申请的；

（三）没有采取有效措施，预防或者化解矛盾纠纷不及时的；

（四）对排查出的矛盾纠纷迟报、漏报、瞒报的；

（五）存在重大决策失误和失职失责，造成严重后果的；

（六）未履行本条例规定的其他义务的。

第四十一条 违反本条例规定的其他行为，法律法规已有处罚规定的，从其规定。

第六章 附　则

第四十二条 本条例所称“一中心一张网十联户”，是指通过成立县（市、区）、乡（镇、街道）、村（社区）三级社会治安综合治理中心（社会治安综合治理服务中心、社会治理综合治理服务中心、矛盾纠纷调处中心等），将所在辖区科学划分为若干网格，实行“一张网”统筹管理，按照“就近组合、方便管理”的原则，将相对集中居住的村（居），以十户左右为一个联户单元，组建“十联户”，推动网格化服务管理和群众“十联户”治理。

第四十三条 本条例自 年 月 日起施行。