

关于充分发挥人民调解基础性作用 推进诉源治理的意见

为深入贯彻落实习近平总书记关于调解工作的重要指示精神和党中央决策部署，坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，抓前端、治未病，充分发挥人民调解在矛盾纠纷预防化解中的基础性作用，深入推进诉源治理，从源头上减少诉讼增量，提出以下意见。

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，全面贯彻党的二十大精神，深入学习贯彻习近平法治思想，认真贯彻落实习近平总书记关于调解工作的重要指示精神，坚持党的领导，坚持以人民为中心，坚持和发展新时代“枫桥经验”，进一步加强人民调解工作，健全完善诉调对接工作机制，强化工作保障，推动源头预防，就地实质化解纠纷，为建设更高水平的平安中国、法治中国作出积极贡献。

（二）工作原则

坚持党的领导。坚持党对人民调解工作的全面领导，牢牢把握人民调解工作正确政治方向，确保党中央决策部署得到全面贯彻落实。

坚持人民至上。坚持人民调解为了人民、依靠人民，以维护人民群众合法权益为出发点和落脚点，为人民群众提供更加优质高效智能的调解服务。

坚持预防为主。坚持抓早抓小抓苗头，引导基层群众优先选择人民调解等非诉讼方式，夯实诉源治理，切实把矛盾纠纷解决在基层、化解在诉前。

坚持协调联动。加强资源统筹，广泛引导和发动社会力量参与矛盾纠纷化解，促进矛盾纠纷有效分流、及时调处、形成合力。

坚持实质化解。不断提升调解能力，提高调解协议自动履行率，保证调解协议效力，依法维护人民调解权威，促进矛盾纠纷就地实质化解。

坚持创新发展。总结有益经验，从实际出发，不断推进工作理念、平台载体、制度机制、方式方法创新，丰富和完善人民调解制度，提高诉源治理水平。

二、夯实人民调解“第一道防线”

（一）加强矛盾纠纷排查预防。切实把矛盾纠纷排查作为一项基础性、日常性工作，采取普遍排查与重点排查、日常排查与集中排查相结合的方式，不断提高矛盾纠纷排查的针对性、有效性，加强与网格员、平安志愿者等群防群治力量和派出所、综治中心等基层维稳单位的信息共享、联排联动，做到排查全覆盖、无盲区。聚焦矛盾纠纷易发多发的重点地区、重点领域、重点人群、重点时段，开展有针对性的重点排查。围绕服务乡村振兴等国家重大战略，围绕开展重大活动、应对重大事件等，组织开展形式多样的矛盾纠纷专项排查。对排查出的矛盾纠纷风险隐患，建立工作台账，分类梳理，采取相应的防范处置措施，努力做到早发现、早报告、早控制、早解决。

（二）加强基层矛盾纠纷化解。加强乡镇（街道）、村（社区）人民调解组织规范化建设，做到依法普遍设立、人员充实、制度健全、工作规范，保障有力。完善覆盖县乡村组的人民调解组织网络，推进形式多样的个人、特色调解工作室建设，探索创设更多契

最高人民法院 司法部关于印发《关于充分发挥人民调解基础性作用 推进诉源治理的意见》的通知

司发〔2023〕1号

各省、自治区、直辖市高级人民法院、司法厅（局），解放军军事法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院，新疆生产建设兵团司法局：

现将《关于充分发挥人民调解基础性作用 推进诉源治理的意见》印发你们，请结合实际，抓好贯彻落实。

最高人民法院 司法部
2023年9月27日

合需要的新型人民调解组织。加大对婚姻家庭、邻里、房屋宅基地、山林土地等基层常见多发的矛盾纠纷调解力度，坚持抓早抓小、应调尽调、法理情相结合，防止因调解不及时、不到位引发“民转刑”“刑转命”等恶性案件。对可能激化的矛盾纠纷，要在稳定事态的基础上及时报告，协助党委、政府和有关部门化解。

（三）加强重点领域矛盾纠纷化解。以社会需求为导向，对矛盾纠纷易发多发的重点领域，鼓励社会团体或其他组织依法设立行业性专业性人民调解组织。已经设立行业性专业性人民调解组织的，要在司法行政机关的指导下，全面加强规范化建设，确保中立性、公正性，防止商业化、行政化。进一步加强医疗、道路交通、劳动争议、物业等领域人民调解工作，积极向消费、旅游、金融、保险、知识产权等领域拓展。加强新业态领域矛盾纠纷化解，切实维护灵活就业和新业态形态劳动者合法权益。针对重点领域矛盾纠纷特点规律，建立完善人民调解咨询专家库，注重运用专业知识，借助专业力量化解矛盾纠纷，提高调解工作的权威性和公信力。

（四）加强重大疑难复杂矛盾纠纷化解。依托现有的公共法律服务中心，整合人民调解、律师调解、商事调解、行业调解、行政调解等力量，设立市、县两级“一站式”非诉讼纠纷化解中心（或矛盾纠纷调解中心），统筹律师、基层法律服务、公证、法律援助、司法鉴定等法律服务资源，联动仲裁、行政复议等非诉讼纠纷化解方式，合力化解市、县域范围内重大疑难复杂矛盾纠纷。

三、加强诉调对接工作

（一）加强诉前引导。在诉讼服务、法治宣传等工作中提供非诉讼纠纷解决方式指引，增强当事人及律师等法律服务工作者非诉讼纠纷解决意识。人民法院加强诉前引导，对诉至人民法院的案件，适宜通过人民调解解决的，向当事人释明人民调解的特点优势，引导当事人向属地或相关人民调解组织申请调解。经释明后当事人仍不同意调解的，及时登记立案。

（二）及时分流案件。人民法院对适宜通过人民调解方式解决的案件，在征得双方当事人同意后，可以先行在立案前委派或诉中委托人民调解。委派委托的人民调解组织，可以由当事人在司法行政机关公布的人民

调解组织名册中选定，也可以由人民法院在特邀调解组织名册中指定。对基层矛盾纠纷，充分发挥村（社区）、乡镇（街道）人民调解委员会作用，及时就地予以化解。对行业专业领域矛盾纠纷，注重发挥相关行业性专业性人民调解组织优势，提升专业化化解水平。鼓励非诉讼纠纷化解中心（或矛盾纠纷调解中心）与人民法院诉讼服务中心实行直接对接，统一接收人民法院委派委托调解的案件，组织、协调、督促辖区内人民调解组织开展调解。

（三）依法受理调解。人民调解组织收到委派委托调解的案件后，应当按照《中华人民共和国民事诉讼法》和《全国人民调解工作规范》要求及时受理调解。经调解达成协议的，人民调解组织可以制作调解协议书，督促双方当事人按约履行，并向人民法院反馈调解结果。双方当事人认为有必要的，可以共同向有管辖权的人民法院申请司法确认。经调解不能达成调解协议的，人民调解组织应当及时办理调解终结手续，将案件材料退回委派委托的人民法院。人民法院接收案件材料后，应当及时登记立案或者恢复审理。对各方当事人同意用书面形式记载的调解过程中没有争议的事实，在诉讼程序中，除涉及国家利益、社会公共利益和他人合法权益的外，当事人无需举证。

四、强化调解工作保障

（一）加强人民调解员队伍建设。注重吸纳律师、公证员、仲裁员、基层法律服务工作者、心理咨询师、医生、教师、专家学者等社会专业人士和退休政法干警以及信访、工会、妇联等部门群众工作经验丰富的退休人员担任人民调解员，不断壮大人民调解员队伍，优化人员结构。大力加强专职人民调解员队伍建设，行业性专业性人民调解委员会应当配备3名以上专职人民调解员，乡镇（街道）人民调解委员会和派驻有2名以上专职人民调解员，有条件的村（社区）和企（事）业单位人民调解委员会可以配备1名以上专职人民调解员。建立青年律师参与人民调解机制，组织青年律师特别是新入职律师到司法所、公共法律服务中心等机构锻炼，充分发挥律师精通法律的专业优势，广泛参与矛盾纠纷排查预防，基层矛盾纠纷化解、行业专业领域矛盾纠纷化解等工作，提升矛盾纠纷化解专业化水平。落实以

县级司法行政机关为主的培训制度，采取集中授课、交流研讨、案例评析、现场观摩、旁听庭审、实训演练等灵活多样、生动有效的形式，加强对人民调解员的培训，不断提高人民调解员化解新形势下矛盾纠纷的能力和水平。

（二）加强经费保障。推动落实将人民调解工作指导经费、人民调解委员会补助经费、人民调解员补贴经费、专职人民调解员聘用经费、人民调解办案补贴和专家咨询费等列入同级财政预算足额保障。加强与财政部门沟通协调，建立人民调解工作经费动态增长机制，加大政府购买人民调解服务力度，用足用好中央和省级转移支付资金，补充人民调解工作经费不足。人民调解组织的设立单位和相关行业主管部门应当提供场所、设施等办公条件和必要的工作经费。探索建立相关基金会，鼓励为人民调解组织提供捐赠资助等，多渠道保障人民调解工作有效开展。

（三）强化信息化平台对接。最高人民法院与司法部建立“总对总”对接机制，司法部加快推进矛盾纠纷非诉化解平台建设，实现与最高人民法院的业务协同和数据共享，确保纠纷案件网上流转顺畅，信息数据互通共享。人民调解信息化平台依托司法部矛盾纠纷非诉化解平台，实现与最高人民法院相关系统平台的对接，开展矛盾纠纷在线咨询、在线分流、在线调解、在线反馈、在线司法确认。积极运用大数据、云计算、人工智能等信息化手段，通过信息化平台对接汇聚纠纷数据，实现对矛盾风险的动态感知、精准分析，提高预测预警预防风险的能力。为党委、政府科学研判社会矛盾纠纷形势提供参考依据。

五、加强组织领导

（一）加强协作配合。各级人民法院和司法行政机关要积极争取党委、政府对人民调解工作的重视和支持，推进诉源治理，提高人民调解工作在平安建设考核中的比重。建立民间纠纷成诉情况通报机制和重大矛盾纠纷预警双向通报机制，定期分析辖区矛盾纠纷特点，共同做好纠纷预防化解工作。加强调查研究，共同研究解决工作中遇到的困难和问题，强化工作督导，确保各项工作落实到位。

（二）加强工作指导。司法行政机关要加强对人民调解工作的全面指导，提升人民调解工作规范化水平，建立健全人民调解组织和人民调解员名册，做好依法设立的人民调解组织备案工作，完善人民调解工作考核评价标准，并将考核情况与调解员等级评定、办案补贴挂钩。人民法院要加强对人民调解委员会调解民间纠纷的业务指导，会同司法行政机关做好人民调解宣传推广和业务培训等工作，完善委派委托人民调解和人民调解协议司法确认机制，优化工作流程。

（三）加强宣传表彰。要综合运用传统媒体和网络、微信、微博等新媒体，加大对人民调解工作的宣传力度，不断扩大人民群众对人民调解的知晓度和首选率。广泛宣传人民调解组织和人民调解员的先进事迹，联合发布相关典型案例，讲好“人民调解故事”，为人民调解工作开展营造良好社会环境。采取多种形式，加大对人民调解组织和人民调解员的表彰表扬力度，增强其职业荣誉感和自豪感，激发人民调解员的工作热情。



连日来，江苏省盐城市公安局盐都分局认真落实常态化“护学岗”勤务机制，在学生上下学时段增加警力，对过往车辆进行管控分流，维护校园周边秩序。图为民警护送学生放学。

本报记者 罗莎莎 本报通讯员 蔡洋 袁婷 摄

□ 本报记者 赵婕

近日，最高人民法院、司法部印发了《关于充分发挥人民调解基础性作用 推进诉源治理的意见》（以下简称《意见》），最高人民法院、司法部有关负责人就《意见》相关问题回答了记者的提问。

问：制定出台《意见》的背景是什么？

答：习近平总书记强调，法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病，我国国情决定了我们不能成为“诉讼大国”，必须坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。据统计，2022年，人民法院一审受理民事行政案件1610.6万件，诉前调解未进入立案程序的纠纷895万件，说明大量矛盾纠纷可以通过调解等非诉讼方式在成诉前得到有效化解。人民调解是一项具有中国特色的法律制度，在矛盾纠纷多元化解机制中发挥着基础性作用。目前，全国有人民调解委员会69.3万个，基本形成了覆盖城乡和重点领域的重点单位的组织网络；2022年，通过人民调解方式化解的矛盾纠纷达1494万件，其中人民法院委派委托调解成功675万件；今年上半年调解矛盾纠纷877万件，其中人民法院委派委托调解成功441万件。说明人民调解将大量矛盾纠纷解决在基层、化解在诉前，在基层矛盾纠纷化解中发挥了主渠道、主力军作用，不仅有效减轻了当事人的诉累和人民法院的办案压力，而且有力维护了社会和谐稳定。为进一步发挥人民调解在矛盾纠纷预防化解中的基础性作用，深入推进诉源治理，从源头上减少诉讼增量，制定《意见》。

问：《意见》聚焦人民调解，请问制定出台《意见》的总体思路是什么？

答：习近平总书记高度重视人民调解工作，多次对人民调解工作作出重要指示，出台《意见》的总体思路是要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入学习贯彻习近平法治思想，认真贯彻落实习近平总书记关于调解工作的重要指示精神，坚持党的领导，坚持以人民为中心，坚持和发展新时代“枫桥经验”，进一步加强人民调解工作，健全完善诉调对接工作机制，强化工作保障，推动源头预防，就地实质化解纠纷，为建设更高水平的平安中国、法治中国作出积极贡献。强调发挥人民调解作用，推进诉源治理，必须始终坚持党的领导，坚持人民至上，坚持预防为主，坚持协调联动，坚持实质化解，坚持创新发展。

问：《意见》提出要夯实人民调解“第一道防线”，请问有哪些具体要求？

答：任何矛盾纠纷都有一个发生发展的过程，第一时间发现、第一时间化解矛盾纠纷，不仅成本最低，而且效果最好。人民调解组织扎根基层、遍布城乡社区，人民调解员来自群众、熟悉社情民意，人民调解程序便捷，方法灵活，不伤感情、不收费等等，这些优势特点能够最大限度实现矛盾纠纷及早发现、及时就地且快速有效化解，既能减轻当事人的负担，修复受损的社会关系，也能避免矛盾纠纷进入行政、司法渠道，节约行政执法和司法成本。

《意见》着眼于实现矛盾纠纷前端化解、实质化解，坚持预防为主、协调联动，从加强矛盾纠纷排查预防，加强基层矛盾纠纷化解，加强重点领域矛盾纠纷化解，加强重大疑难复杂矛盾纠纷化解四个方面，对夯实人民调解“第一道防线”提出了具体要求。为及早发现矛盾纠纷，《意见》要求人民调解组织和人民调解员切实把矛盾纠纷排查作为一项基础性、日常性工作，同时加强与群防群治力量和基层维稳单位的信息共享、联排联动，做到排查全覆盖、无盲区。为及时就地化解矛盾纠纷，《意见》要求加强乡镇（街道）、村（社区）和行业性专业性人民调解组织规范化建设，加大对基层常见多发的矛盾纠纷和重点行业专业领域的矛盾纠纷调解力度。对重大疑难复杂矛盾纠纷，《意见》提出依托现有的公共法律服务中心设立市、县两级“一站式”非诉讼纠纷化解中心（或矛盾纠纷调解中心），统筹各类法律服务资源，联动各类非诉讼纠纷化解方式，形成工作合力。

问：《意见》对加强诉调对接工作有哪些新的要求？

答：《意见》从规范诉调对接工作出发，对加强诉前引导，及时分流案件，依法受理调解三个方面提出了要求。一是在诉讼服务、法治宣传等工作中提供非诉讼纠纷解决方式指引，适宜通过人民调解解决的，向当事人释明人民调解的特点优势，引导当事人根据人民调解法的规定，向属地或相关人民调解组织申请调解。二是对适宜通过人民调解方式解决的案件，人民法院可以先行在立案前委派或诉中委托人民调解。委派委托的人民调解组织，可以由当事人在司法行政机关公布的人民调解组织名册中选定，也可以由人民法院在特邀调解组织名册中指定。三是对委派委托人民调解的纠纷案件，人民调解组织要按照人民调解法和《全国人民调解工作规范》要求及时受理，开展调解，达成调解协议，并向人民法院反馈调解结果。经调解不能达成调解协议的，人民调解组织应当及时办理调解终结手续，将案件材料退回委派委托的人民法院。

问：《意见》从几个方面强化调解工作保障？

答：人民调解工作的有效开展，离不开队伍和经费的有力保障。目前，全国有人民调解员317.6万人，但年龄和知识结构不尽合理，专职人民调解员仅占总数的13%，且经费保障长期严重不足。

对加强人民调解员队伍建设，《意见》从专业化和职业化两个方面，对优化人民调解员队伍结构提出了要求，并提出建立青年律师参与人民调解机制，组织青年律师特别是新入职律师到司法所、公共法律服务中心等机构锻炼，为提升人民调解员队伍素质，《意见》强调要落实以县级司法行政机关为主的培训制度，采取多种形式，加强对人民调解员的培训，不断提高人民调解员化解新形势下矛盾纠纷的能力和水平。

对加强经费保障，《意见》从地方财政保障、设立单位保障、社会保障三个方面提出要求。地方财政保障方面，要推动落实将人民调解工作所需经费列入同级财政预算足额保障，建立人民调解工作经费动态增长机制，加大政府购买人民调解服务力度，用足用好中央和省级转移支付资金，补充人民调解工作经费不足。设立单位保障方面，人民调解组织的设立单位和相关行业主管部门应当提供场所、设施等办公条件和必要的工作经费。社会保障方面，探索建立相关基金会，鼓励为人民调解组织提供捐赠资助等，多渠道保障人民调解工作有效开展。

问：《意见》提出最高人民法院与司法部建立“总对总”对接机制，具体怎么实现？

答：做好新时代新征程人民调解工作，提高人民调解工作质效，需要科技赋能。《意见》提出，通过强化信息化平台对接的方式来实现最高人民法院与司法部的“总对总”对接。目前，最高人民法院建立了人民法院调解平台，并与13家中央单位建立了“总对总”对接机制。司法部建立了覆盖全国的人民调解管理信息系统，20多个省份研发了智能移动调解系统。《意见》提出司法部加快推进矛盾纠纷非诉化解平台建设，实现与最高人民法院的业务协同和数据共享，确保纠纷案件网上流转顺畅，信息数据互通共享。人民调解信息化平台依托司法部矛盾纠纷非诉化解平台，实现与最高人民法院相关系统平台的对接，开展矛盾纠纷在线咨询、在线分流、在线调解、在线反馈、在线司法确认。

问：司法行政机关和人民法院共同承担指导人民调解工作职责，请问如何加强分工协作和工作指导？

答：人民调解法第五条规定，国务院司法行政部门负责指导全国的人民调解工作，县级以上地方人民政府司法行政部门负责指导本行政区域的人民调解工作。基层人民法院对人民调解委员会调解民间纠纷进行业务指导。为依法履行指导人民调解工作职责，《意见》要求各级人民法院和司法行政机关加强协作配合，积极争取党委、政府对人民调解工作的重视和支持，建立民间纠纷成诉情况通报机制和重大矛盾纠纷预警双向通报机制，加强调查研究共同解决工作中遇到的困难和问题。司法行政机关要加强对人民调解工作的全面指导，提升人民调解工作规范化水平，建立健全人民调解组织和人民调解员名册，做好依法设立的人民调解组织备案工作，完善人民调解工作考核评价标准。人民法院要加强对人民调解委员会调解民间纠纷的业务指导，会同司法行政机关做好人民调解宣传推广和业务培训等工作，完善委派委托人民调解和人民调解协议司法确认机制，优化工作流程。

本报讯 记者王鹤霖 王家梁 通讯员张兴来 近年来，贵州省黔东南苗族侗族自治州剑河县人民检察院将未成年人普法教育作为社会治理的重要抓手，成立“仰阿莎”姐姐工作室和“仰阿莎”苗汉双语法治宣传队，积极探索“检察+机关”“检察+社区”“检察+学校”“检察+家庭”等工作机制，多渠道、多方式、宽范围开展未成年人普法宣传工作，护航青少年健康成长。

据悉，剑河县检察院在仰阿莎街道幸福社区挂牌成立全州首个“家庭教育指导站”，聘任检察官为家庭教育辅导员，并从辖区内挑选一批讲政治、有担当、子女教育优良的家长组成家庭教育志愿者队伍。同时，摸排涉案未成年人的生活环境、家庭教育、监护人监护履职情况等，精准制发督促监护令、家庭教育指导令，设置3个月以上1年以下考察期。由检察院办案人员、民政、妇联工作人员、家庭教育辅导员、社区代表组成考察评估工作组，对家庭监护情况进行审查，督促、帮教。创造5年来涉案未成年人接受处罚教育后无再犯罪的纪录。2022年以来，对20个家庭开展亲职教育，发放《督促监护令》15份，督促矫正子女不良行为，促进家庭教育优化。