

山东省 多元化解纠纷促进条例 解 读



于建成◎主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

山东省 多元化解纠纷促进条例 解 读



于建成◎主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

《山东省多元化解纠纷促进条例》解读 / 于建成主编. —北京:法律出版社,2016.12
ISBN 978-7-5197-0213-7

I. ①山… II. ①于… III. ①民事纠纷—调解(诉讼法)—法律解释—山东 IV. ①D927.520.511.45

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第277128号

《山东省多元化解纠纷促进条例》解读
于建成 主编

策划编辑 韦钦平
责任编辑 夏旭日
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720毫米×960毫米 1/16
版本 2016年12月第1版
出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
印刷 三河市兴达印务有限公司

印张 21.5 字数 289千
印次 2016年12月第1次印刷
编辑统筹 大众出版分社
经销 新华书店
责任印制 沙 磊

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-0213-7

定价:45.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《山东省多元化解纠纷促进条例》解读

编写委员会

主 编 于建成

副主编 郭建昌 韩 军 周 杰 侯建军

成 员 江守涛 陈新伟 李方民 王仲泉

张明敏 季家斌 黄明春 阮久红

陈东强 肖 彬 侯 勇 于喜富

赵 峰 刘 峥 李丰波

前 言

2016年7月22日,山东省第十二届人民代表大会常务委员会第二十二次会议审议通过了《山东省多元化解纠纷促进条例》(以下简称《条例》),自2016年10月1日起施行。这是国内第一部关于全面加强纠纷多元化解机制建设、促进纠纷多元化解的地方性法规,标志着山东省矛盾纠纷多元化解工作进入了法治化发展的“快车道”。

当前,我国正处于社会转型的历史时期,全面深化改革进入深水区,利益格局发生重大调整,各类矛盾纠纷易发、高发,呈现复杂性、多样化趋势,传统的矛盾纠纷化解体系难以适应日益增长的解纷需求,改革和完善矛盾纠纷多元化解机制越来越迫切。党的十八届四中全会明确提出,要“健全社会矛盾纠纷预防化解机制,完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制”。2015年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》,对矛盾纠纷多元化解机制建设进行专门部署。一直以来,山东省高度重视矛盾纠纷多元化解工作,采取一系列措施加强矛盾纠纷多元化解工作的制度机制建设,积累了丰富的工作经验,有力地推动了平安山东、法治山东建设。在这样的背景下,山东制定出台《条例》,是贯彻落实中央有关精神的重要举措,是总结矛盾纠纷多元化解工作长期实践经验、完善纠纷多元化解制度机制的重大成果,对于进一步深化纠纷多元化解机制改革,提高社会治理法治化水平,保障人民群众合法权益,维护社会公平正义,具有重要意义。

法律的生命力在于实施。《条例》具有很强的综合性、基础性、指导性,涉及的主体众多,既有法院、检察院、政府各职能部门,也涉及各社会团体、组织和当事人,既有对执法主体的职责规定,也有对当事人的路径指引。为便于各执法主体学习好、领会好、贯彻好《条例》,山东省人大常委会法制工作委员会、山东省高级人民法院组织力量编写了《〈山东省多元化解纠纷促进条例〉解读》一书。该书全面介绍了制定《条例》的背景意义、指导思想、主要过程和基本内容特点等,对《条例》进行了逐条解读。条文解读分为条文主旨、立法背景、条文解读和相关规定四个组成部分:【条文主旨】简要提炼了条文的主要内容;【立法背景】概括介绍了条文起草背景、起草过程中相关意见建议、政策法律规定、法理依据和实践经验做法,点明条文所欲解决的实践问题;【条文解读】详细解读条文,着重选择条文核心问题,比如重要概念解释、适用条件方法以及适用重点难点等;【相关规定】列举了制定《条例》所依据或者参照的有关法律法规和相关政策文件规定,附在每条解读之后,方便读者学习和查阅。该书有助于各执法主体全面准确理解和把握立法精神,更好地贯彻落实《条例》的各项规定,是各执法主体开展业务学习培训的重要辅导读本,也是做好矛盾纠纷多元化解工作的基本工具书。

推进矛盾纠纷多元化解是一项系统工程,也是维护改革发展稳定大局的基础性工作。全省各级各部门要深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中、五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神,以全面施行《条例》为契机,紧紧围绕协调推进“四个全面”战略布局,主动适应经济社会发展新常态,坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,全面深化矛盾纠纷多元化解机制改革,全面加强矛盾纠纷多元化解工作,为建设平安山东、法治山东和经济文化强省作出新的更大贡献!

本书编写组

2016年9月

1	前 言
1	认真贯彻实施《山东省多元化解纠纷促进条例》推 进矛盾纠纷多元化解工作法治建设 张江汀
8	绪 论
26	第一章 总 则
26	本章要点
28	第一条 【立法目的和依据】
30	第二条 【适用范围】
32	第三条 【概念定义】
35	第四条 【工作原则】
39	第五条 【推进主体和基本职责】
42	第二章 职责分工
42	本章要点
44	第六条 【人民政府职责】
47	第七条 【综治部门职责】
51	第八条 【人民法院职责】
56	第九条 【人民检察院职责】
62	第十条 【公安机关职责】
66	第十一条 【司法行政部门职责】
71	第十二条 【政府法制工作机构职责】
75	第十三条 【信访工作机构职责】
80	第十四条 【政府各职能部门职责】
83	第十五条 【村民委员会、居民委员会职责】
86	第十六条 【人民团体和社会团体职责】
90	第十七条 【联合化解职责】
93	第三章 化解途径
93	本章要点

目 录 Contents

95	第十八条	【纠纷化解途径】
101	第十九条	【优先选择的纠纷化解途径】
103	第二十条	【途径告知与引导】
106	第二十一条	【和解】
109	第二十二条	【调解】
112	第二十三条	【制作调解协议书】
117	第二十四条	【无争议事实记载和客观事实记载】
121	第二十五条	【行政调解】
130	第二十六条	【行政裁决】
137	第二十七条	【行政复议】
142	第二十八条	【仲裁调解】
147	第二十九条	【人民法院化解纠纷】
155	第三十条	【中立评估和调查】
160	第三十一条	【在线化解纠纷】
165	第四章	程序衔接
165	本章要点	
167	第三十二条	【程序衔接的总体要求】
170	第三十三条	【首接负责制】
173	第三十四条	【邀请调解】
176	第三十五条	【调解与其他纠纷化解途径的衔接】
179	第三十六条	【行政调解、行政裁决、行政复议、 行政诉讼的衔接】
185	第三十七条	【仲裁与诉讼的衔接】
191	第三十八条	【人民检察院开展纠纷和解工作】
197	第三十九条	【先行调解】
203	第四十条	【和解、调解协议债权文书公证】
207	第四十一条	【仲裁确认】
213	第四十二条	【调解协议的司法确认】

目 录

Contents

219	第五章 组织建设
219	本章要点
222	第四十三条 【人民调解委员会】
225	第四十四条 【行业性调解组织和商事调解组织】
231	第四十五条 【劳动人事争议调解组织】
238	第四十六条 【消费者权益争议化解组织】
245	第四十七条 【妇女权益纠纷化解组织】
249	第四十八条 【残疾人权益纠纷化解组织】
253	第四十九条 【个人调解工作室】
257	第五十条 【律师调解队伍】
261	第五十一条 【劳动人事仲裁委员会和农村土地承包仲裁委员会】
266	第六章 保障措施
266	本章要点
268	第五十二条 【纠纷多元化解服务平台】
271	第五十三条 【诉讼与非诉讼对接平台】
276	第五十四条 【经费保障】
279	第五十五条 【购买社会服务】
284	第五十六条 【司法救助和法律援助】
293	第五十七条 【人员培训与人才培养】
296	第五十八条 【信息化建设】
299	第五十九条 【宣传引导】
304	第七章 监督考核和责任追究
304	本章要点
306	第六十条 【对国家机关及其工作人员的监督考核】
310	第六十一条 【对调解组织和调解员的监督管理】

314	第六十二条 【收费】
316	第六十三条 【责任追究】
318	第六十四条 【法律责任】
320	第八章 附 则
320	本章要点
321	第六十五条 【施行日期】
323	附 录 山东省多元化解纠纷促进条例
333	后 记

目 录 Contents

认真贯彻实施《山东省多元化解纠纷促进条例》 推进矛盾纠纷多元化解工作法治建设

中共山东省委常委、政法委书记 张江汀

2016年7月22日,山东省人大常委会第二十二次会议审议通过了《山东省多元化解纠纷促进条例》(以下简称《条例》),自2016年10月1日起施行,这是深化矛盾纠纷多元化解机制改革,推进平安山东、法治山东建设的一件大事,标志着山东省矛盾纠纷多元化解工作法治建设进入了新阶段。全省各级各部门要以贯彻实施《条例》为契机,进一步统一思想,明确任务,强化措施,在法治轨道上推动山东省矛盾纠纷多元化解工作深化发展。

一、充分认识《条例》的重大意义,进一步增强贯彻实施的责任感和紧迫感

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视矛盾纠纷化解工作,从协调推进“四个全面”战略布局的高度,把矛盾纠纷化解工作作为实现国家治理体系和治理能力现代化的重大举措来抓,对矛盾纠纷化解工作作出系列重大部署。十八届四中全会提出,健全社会矛盾纠纷预防化解机制,完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。中央《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》和省委实施意见要求按照完善制度、依法治理的原则,健全完

善相关法律、法规、规章、政策。《条例》的出台是贯彻落实中央部署和省委要求的具体体现和重要措施,对于维护全省社会大局和谐稳定、保障人民群众合法权益、推进矛盾纠纷多元化解机制改革具有重大意义。

(一)充分认识《条例》是推进依法化解矛盾纠纷、维护社会大局和谐稳定的重要举措

习近平总书记指出,社会治理是国家治理的重要组成部分,只有坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,才能提高社会治理法治化水平。当前,我国改革进入深水区,社会矛盾数量增多,一些矛盾关联性、敏感性、对抗性强,一些群众维权意识强烈但维权方式偏激,非理性的处置方式时有发生,影响社会和谐稳定。近年来,山东省人民调解、行政调解、司法调解、仲裁等各种解纷方式不断发展,社会自治组织功能逐步成熟,但由于缺乏法治保障,难以发挥应有效能。《条例》的出台,把中央和省委关于多元化纠纷解决机制改革的方针政策、决策部署转化为具体法律规定,有利于合理配置纠纷化解资源,形成有机衔接、协调联动、高效便捷的矛盾纠纷多元化解体系,既符合解决矛盾纠纷的一般规律,也顺应了社会治理法治化的时代要求,对推进平安山东、法治山东建设具有重要促进作用。

(二)充分认识《条例》是有效解决各类利益诉求、维护人民群众合法权益的现实需要

习近平总书记强调,要建立健全畅通有序的诉求表达、矛盾调处、权益保障、心理干预机制,解决好人民群众最关心、最直接最现实的利益问题,使群众由衷感到权益受到了公平对待、利益得到了有效维护。随着法治国家建设加快推进,人民群众法律意识不断增强,对依法化解矛盾纠纷期待要求越来越高。由于矛盾纠纷领域不同、原因不同,广大群众对解决方式会有不同需求,必然要求建立与之相适应的矛盾纠纷多元化解机制。《条例》坚持以人为本的理念,把“保障当事人合法权益”确立为直接立法目的,把“尊重当事人意愿”确定为第一位次的原则,把引导当事人理性选择矛盾纠纷解决方式作为重要制度,为当事人提供灵活多样、方便有效、

富有人性关怀的纠纷解决路径,有利于节约矛盾纠纷解决成本,公正高效解决各类矛盾纠纷。

(三)充分认识《条例》是深化矛盾纠纷多元化解机制改革、提升矛盾纠纷化解效能的法治保障

建立健全矛盾纠纷多元化解机制,是全面深化改革的重要内容。经省委全面深化改革领导小组审议通过,2016年5月省委办公厅、省政府办公厅印发了《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的实施意见》,7月省委、省政府召开全省多元化解矛盾纠纷工作会议,对抓好贯彻落实作出部署安排。从实践来看,虽然山东省积累了许多行之有效的成功经验,但由于缺乏一部综合性的地方法规,纠纷多元化解工作不够规范、效力较低、强制性和权威性不够强,仍存在主体职责不清、解纷力量不足、程序衔接不畅、组织保障不力等问题,影响了矛盾纠纷化解工作的开展。《条例》充分吸收了各地成功经验,固化已有改革成果,解决遇到的“瓶颈”困难,并对相关问题作了前瞻性的制度安排,为提高矛盾纠纷化解效能提供了法治保障和路径指引。

二、全面贯彻实施《条例》,努力开创矛盾纠纷多元化解工作新局面

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。各级各部门要牢牢把握《条例》的精神实质和工作重点,全面、准确地付诸实施,推动山东省纠纷多元化解工作在新起点上实现新发展。

(一)全面落实主体责任

矛盾纠纷多元化解机制建设是一项庞大的系统工程,涉及主体众多,准确厘清、严格落实各主体职责,是有效推动纠纷多元化解工作的前提。《条例》针对实践中存在的角色错位、职责交叉甚至相互推诿扯皮现象,对人民政府及各职能部门、综治部门、政法各机关、村(居)民委员会以及负有部分公共管理职能的团体等主体职责都作了明确规定,充分体现了“党委领导、政府主导、综治协调、司法引领、部门共治、社会协同”的要求。各

级各部门要明确职责定位,充分认识自身在纠纷多元化解工作中的职能,切实做到不缺位、不越位。各级党委政府要充分发挥总揽全局、协调各方的作用,强化对矛盾纠纷多元化解工作的统一领导,健全强有力的组织协调机制。维稳部门、政法机关、政府法制机构、信访部门要肩负起重要责任,各有关部门要发挥职能作用,形成既各负其责又密切协作配合的工作格局。要鼓励和支持社会各方面力量广泛参与,切实把工会、共青团、妇联等群团组织的作用发挥出来,把行业协会、社会组织、企事业单位的力量调动起来,把网格管理员、平安志愿者、社区工作者、“五老人员”等人员的积极性激发出来,让人大代表、政协委员、律师等第三方参与进来,形成社会广泛参与的生动局面。要建立完善律师调解制度,鼓励和规范律师参与重大复杂矛盾纠纷化解。完善律师参与化解和代理涉法涉诉信访案件制度,依法引导申诉行为,确保矛盾纠纷依法公正解决。

(二)全面推进平台建设

为有效整合纠纷化解资源,为群众提供更加便捷的服务,《条例》对加强纠纷化解平台建设作了明确规定。各级各部门要结合实际,积极搭建解纷平台,增加纠纷解决方式供给,有效整合各方力量,为多元化解矛盾纠纷创造更加便利的条件。要建好纠纷多元化解综合服务平台,设区的市、县、乡镇人民政府和街道办事处以及社区管理机构,要全面设立纠纷多元化解综合性服务平台,支持各纠纷解决主体在综合性服务平台设置办公室,鼓励和引导当事人通过该平台合理选择纠纷解决方式。要建好专业性矛盾纠纷化解平台,积极整合行政、司法机关及人民调解组织、行业调解组织等资源,在矛盾纠纷多发领域建立调解中心,提供“一站式”纠纷解决服务,完善实体化运作机制,提高解决实效。要建好诉调对接平台,各级人民法院要把诉调对接平台建设与服务诉讼服务中心建设密切结合起来,建立集诉讼服务、立案登记、诉调对接、涉诉信访等多项功能于一体的综合服务平台,支持行业性、专业性调解组织以及仲裁、公证等机构入驻设立调解工作室、服务窗口,更好地满足人民群众多元司法需求。要建好信息网络平台,建立矛盾纠纷信息库,开展网上调解、网上仲裁、网上协

商、网上鉴定评估以及诉讼案件网上立案、网上办理等工作,推动社情民意在网上了解、矛盾纠纷在网上解决、正能量在网上聚合。

(三)全面畅通衔接程序

纠纷多元化解机制的显著特征是纠纷解决途径的多元性、多样化,以及各种纠纷解决途径衔接的畅通性。《条例》重点从工作层面,对非诉讼纠纷化解方式以及程序衔接机制进行了规范。要在畅通矛盾纠纷受理渠道上下功夫,对当事人的申请,各类解纷主体应当按照职责依法及时受理,不属于职责范围内的,告知向有权处理的单位提出申请,对涉及多个单位职责范围的,由最先受理单位会同其他单位共同办理,坚决防止推诿扯皮。对于能够调解的案件,要优先进行调解,防止矛盾纠纷流入其他部门、其他程序。要在强化矛盾纠纷解决方式衔接上下功夫,着力强化访调对接、诉调对接、检调对接、公调对接,积极构建调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的纠纷多元化解体系。要在强化纠纷化解途径效力衔接上下功夫,对于民事和解协议或者调解协议,当事人申请办理债权公证文书、仲裁确认、司法确认的,相关部门要及时受理、依法确认,赋予和解协议或者调解协议一定的强制性效力,增强调解协议的权威性。

(四)全面加强组织建设

目前,人民调解、行业调解、商业调解等非诉解纷组织仍存在人员力量不足、能力素质参差不齐、权威性不足等问题,制约了纠纷多元化解工作的健康发展。各级各部门要高度重视非诉解纷组织建设,推动形成多层次多领域综合治理的强大合力。要进一步壮大人民调解组织,除村民委员会、居民委员会应当设立人民调解委员会以外,县、乡镇、街道、社会团体、其他组织等要根据需要设立人民调解委员会,鼓励和支持人民调解员、律师、基层法律服务工作者等设立调解工作室,积极吸纳具有调解职能的组织作为特邀调解组织,吸纳人大代表、政协委员、人民陪审员、专家学者、律师、仲裁员、退休法律工作者担任特邀调解员。要进一步壮大行业性调解组织,指导、支持行业性调解组织建设,鼓励有条件的商会、行业

协会、民办非企业单位、民事商事仲裁机构等设立商事调解组织,推动劳动人事争议调解组织、消费者协会和其他消费者权益保护组织、婚姻家庭纠纷人民调解委员会、残疾人法律救助组织等行业性组织建设。要进一步壮大律师调解组织,鼓励和支持律师协会、律师事务所建立律师调解员队伍,鼓励律师参与纠纷解决。要进一步加强调解员、裁决员、仲裁员和复议人员等人才队伍及调解志愿者队伍建设,推广建立专业化、社会化调解员队伍,健全完善调解队伍培训常态化机制,努力打造一支职业素养好、法律水平高、调解能力强的多元解纷队伍。

三、加强组织保障,确保《条例》各项任务措施落到实处

各级各部门要把《条例》实施列入重要日程,摆在突出位置,加强领导,周密安排,落实责任,确保各项任务措施落地生根。

(一)切实加强组织领导

各级党委、政府要进一步提高对贯彻实施《条例》重要性的认识,把这项工作作为事关改革发展稳定全局的一件大事,作为推进平安山东、法治山东建设的一项基础性工作来抓,加强统筹协调,切实研究解决机构人员、基础建设、资源配置、平台搭建、经费保障、考核奖惩等重要问题。各系统、各行业要主动承担起《条例》实施的组织动员工作,对照《条例》要求,认真抓好本系统、本行业的平台建设、力量配备和矛盾纠纷化解工作,真正形成各负其责、齐抓共管的工作格局。

(二)切实加强宣传培训

通过多种形式,广泛宣传《条例》制定的意义、内容,加强矛盾纠纷多元化解工作机制的宣传普及,引导人们以理性合法方式表达利益诉求、解决利益纠纷、维护合法权益,形成“社会和谐人人有责,和谐社会人人共享”的浓厚舆论氛围。要结合实际,有计划、有步骤、有重点地组织学习《条例》,适时开展培训工作,邀请有关专家学者、有关领导和条例起草人员进行授课,对全省从事相关业务的人员进行培训,确保正确理解、实施《条例》。

(三)切实加强经费保障

对人民调解委员会、公益性调解组织和人民调解员给予一定的补助和补贴,并为行政调解组织和其他由行政主管部门设立的调解组织提供必要的工作条件。有条件的地方可以通过政府购买社会服务等方式,将适合的纠纷化解工作委托给社会力量办理。除了由财政资金提供必要的经费保障外,还应当积极探索多元经费保障形式,支持商事调解组织、律师事务所等按照市场化方式运作,根据当事人的需求提供相关服务并适当收取费用,保障其基本运行经费,推动各类调解组织可持续发展。

(四)切实加强监督考核

要认真贯彻落实《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》,把《条例》实施及矛盾纠纷多元化解工作纳入综治工作考核,严格落实奖惩措施。对落实《条例》有力、矛盾纠纷化解工作成绩突出的单位和个人,按照有关规定予以表彰奖励。对组织领导不力、不认真履行纠纷化解职责,导致矛盾纠纷问题突出的地区和单位,按照有关规定严肃追究相关责任人和有关领导的责任。