

# 关于公开征求《杭州市矛盾纠纷预防和多元化解条例（草案）》意见的公告

杭州市人民政府提请审议的《杭州市矛盾纠纷预防和多元化解条例（草案）》已经市十四届人大常委会第十八次会议第一次审议。为进一步提高立法质量，现将上述法规草案及其说明公布，向社会公开征求意见。修改意见请于2024年7月28日前寄送杭州市人大常委会法制工作委员会，也可微信扫描下方二维码，通过意见征集系统提交。

通讯地址：杭州市解放东路18号、杭州市人大常委会法制工作委员会

邮编：310026

《杭州市矛盾纠纷预防和多元化解条例（草案）》



扫码进入手机端页面

杭州市人大常委会法制工作委员会  
2024年6月26日

# 杭州市矛盾纠纷预防和多元化解条例 (草案)

## 目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 源头预防
- 第三章 多元化解
- 第四章 衔接机制
- 第五章 保障和监督
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

## 第一章 总 则

**第一条[立法目的]** 为了完善矛盾纠纷预防和多元化解机制，及时、便捷、有效地化解矛盾纠纷，保障当事人合法权益，维护社会公平正义，推进城市治理体系和治理能力现代化，建设平安杭州、法治杭州，根据有关法律法规，结合实际，制定本条例。

**第二条[适用范围]** 本市行政区域内矛盾纠纷预防和多元化解工作及 Related 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、行政裁决、行政复议、仲裁、诉讼等途径，构建有机衔接、协调联动、高效便捷的多元化解机制，化解矛盾纠纷，增进社会和谐的活动。

**第三条[指导思想及工作原则]** 本市坚持和发展新时代“枫桥经验”，践行“民呼我为”重要理念，构建源头预防、多元化解、协同管控的矛盾纠纷治理机制，着力将矛盾纠纷化解在基层和源头，做到“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。

矛盾纠纷预防和化解工作坚持党委领导、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）公平、公正、便民、高效；
- （二）尊重当事人意愿；
- （三）不违背法律法规、国家政策，尊重公序良俗；
- （四）和解、调解等非诉讼方式化解优先；
- （五）预防和化解相结合。

**第四条[政府职责]** 市和区、县（市）人民政府应当将矛盾纠纷预防和化解工作纳入国民经济和社会发展规划、法治政府建设规划，做好矛盾纠纷预防和化解能力建设和经费保障，督促相关部门、单位落实矛盾纠纷预防和化解责任。

**第五条[组织机构]** 平安建设组织协调机构负责统筹协调、督促推进本行政区域内矛盾纠纷预防和化解工作，将矛盾纠纷预防和化解工作纳入平安建设考核体系，加强信息共享、会商研判和执法司法协作，定期组织开展矛盾纠纷预防和化解工作形势分析研判，提出对策建议和改进措施，并督促有关部门、单位落实。

**第六条[部门职责]** 司法行政部门负责人民调解、行业性专业性调解、律师调解、商事调解、行政调解、行政裁决的综合协

调和指导工作,依法履行行政复议相关职责;完善人民调解、行政调解、行政裁决、行政复议工作机制,促进人民调解、行业性专业性调解、律师调解、商事调解、行政调解与司法调解的衔接联动;培育和发展行业性专业性调解组织、律师调解组织、商事调解组织,引导律师事务所、公证机构、仲裁机构、司法鉴定机构、基层法律服务所等单位参与矛盾纠纷化解。

公安机关应当组织推进资源共享、风险共防、责任共担、平安共创的共治警务建设,依法开展矛盾纠纷预防和化解工作,防止矛盾纠纷激化引发治安案件、刑事案件,维护矛盾纠纷化解工作秩序,保护工作人员和当事人的人身安全。

其他有关行政部门应当按照各自职责开展本行业本领域矛盾纠纷预防和化解工作,推动相关调解组织发展,积极履行行政调解、行政复议、行政裁决等职责。

**第七条[司法机关职责]** 人民法院应当建立健全诉讼与非诉讼衔接的矛盾纠纷化解机制,加强对人民调解、诉前调解的业务指导,加强与行政机关、仲裁机构、公证机构、调解组织等的协调,在案件审理过程中依照法定程序进行调解,依法执行生效法律文书,依法保障当事人申请财产保全、证据保全、行为保全等措施的权利。

人民检察院应当充分发挥公益诉讼监督职能,建立健全检调对接、检察听证制度,完善相关矛盾纠纷预防和化解工作机制。

**第八条[社会责任]** 人民团体、企事业单位、村(居)委员

会以及新闻媒体等应当按照各自职责开展法治宣传教育，弘扬社会主义核心价值观，普及矛盾纠纷预防和化解知识，营造全社会支持和参与矛盾纠纷预防和化解的良好氛围。

**第九条[褒扬]** 市和区、县（市）人民政府及其有关部门对在矛盾纠纷预防和化解工作中做出显著成绩的单位和个人，按照有关规定给予褒扬。

## 第二章 源头预防

**第十条[三源治理]** 市和区、县（市）人民政府及其部门、人民法院、人民检察院应当按照相关职责分工开展警源、诉源、访源治理工作，将矛盾纠纷预防贯穿于重大决策、行政执法、司法诉讼等全过程，减少矛盾纠纷的产生。

**第十一条[风险评估及行政合法性审查]** 本市各级人民政府及其部门、企事业单位、社会团体应当依法落实重大决策社会风险评估机制。可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响的重大决策事项，应当纳入社会风险评估范围，并在决策前进行社会风险评估。

本市各级人民政府及其部门应当按照规定施行行政合法性审查工作制度，配备必要的法治审查工作人员，对拟作出的行政规范性文件、重大行政决策、重大行政执法决定、行政协议是否符合法律、法规、规章和上级行政规范性文件规定，开展前置审查。

**第十二条[政务信息公开]** 市和区、县（市）人民政府及其部门应当依法及时、准确公开政务信息，对重大政策、突发事件等进行针对性、权威性的解读和宣传，发现影响社会稳定、扰乱社会秩序的虚假或者引人误解信息的，应当及时发布准确的政府信息予以澄清。

**第十三条[预防预警]** 市和区、县（市）人民政府及其部门应当建立矛盾纠纷排查和预警机制，聚焦重点人群、重点地区、重点行业、重点时段，组织开展矛盾纠纷排查，分析研判风险隐患，及时预警处置。

乡镇人民政府、街道办事处应当按照矛盾纠纷排查和预警机制的要求，协调辖区内公安派出所、司法所、村（居）民委员会、调解组织、社区工作者、网格员以及社会志愿力量等，开展矛盾纠纷预防和排查工作。

村（居）民委员会、网格员、人民调解员、社会志愿力量等发现矛盾纠纷的，应当按照规定向有关部门报送信息并及时处理，防止矛盾纠纷激化。

**第十四条[基层民主协商]** 乡镇人民政府、街道办事处、村（居）民委员会应当发扬全过程人民民主，运用“众人的事情由众人商量”等民主实践经验，引导和鼓励村（居）民参与民主协商，加强沟通，解决意见分歧。

**第十五条[公共法律服务机制]** 司法行政部门应当组织推进“15分钟公共法律服务圈”建设，发挥法律援助机构、律师事务

所、公证机构、司法鉴定机构、仲裁机构、法学会基层服务站点等的作用，为社会公众提供优质高效的公共法律服务，引导公众依法表达利益诉求，优先采用非诉讼方式化解矛盾纠纷。

**第十六条[心理危机干预机制]** 国家机关、人民团体、企事业单位和其他组织应当推动建立健全本单位矛盾纠纷预防和化解心理疏导和危机干预机制，根据需要配备专职或者兼职心理辅导工作人员，在矛盾纠纷发生时及时提供心理干预服务，积极疏导、缓和情绪，防止矛盾纠纷激化。

**第十七条[社会信用体系]** 本市依据国家、省有关规定推进社会信用体系建设，建立健全守信激励和失信惩戒制度，预防和减少因不诚信行为引发的矛盾纠纷，营造诚实守信的社会环境。

**第十八条[特定群体保障]** 市和区、县（市）人民政府及其有关部门应当推进社会保障体系建设。民政、人力资源和社会保障、教育、退役军人事务、医疗保障等行政部门，工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会等人民团体，人民检察院应当结合行业特点和特定群体需求，加强对社会特定群体的关爱、帮扶、服务和联合救助，引导和支持特定群体理性表达诉求，依法维护合法权益。

### 第三章 多元化解

**第十九条[自行和解]** 鼓励当事人就矛盾纠纷自行协商，通过磋商、谈判、第三方斡旋等方式，达成和解协议。

**第二十条[多元调解体系]** 本市构建以人民调解为基础，人民调解、行业性专业性调解、律师调解、商事调解、行政调解和司法调解等有机衔接、协调联动，各有关国家机关和组织、个人共同参与的多元调解工作格局。

仲裁机构、行政裁决机关在作出裁决前，行政复议机关在作出复议决定前，人民法院在审理案件时，可以依法先行调解；当事人自愿调解的，应当调解。未能达成调解协议的，应当依法作出裁决、决定、判决。

**第二十一条[人民调解]** 人民调解组织依当事人申请，可以对民间纠纷进行调解。人民调解组织知悉矛盾纠纷，但当事人未申请人民调解的，可以主动与当事人联系，告知、引导当事人通过调解化解矛盾纠纷。

人民调解组织在调解过程中发现社区治理问题或者矛盾纠纷隐患的，应当及时向乡镇人民政府、街道办事处或者村（居）民委员会提出意见或者建议。

**第二十二条[专职人民调解员]** 乡镇（街道）设立的人民调解委员会应当选聘不少于两名专职人民调解员；鼓励村（社区）人民调解委员会、企事业单位设立的人民调解委员会选聘一名以上专职人民调解员。

**第二十三条[行业性专业性调解]** 依法设立的医疗纠纷、婚姻家庭纠纷、建设工程纠纷、物业服务纠纷、交通事故纠纷、金融保险纠纷、知识产权纠纷、劳动争议、劳务争议、住房公积金

纠纷等行业性专业性调解组织，在司法行政部门和有关行政部门的指导下，调解相关领域矛盾纠纷。

**第二十四条[消费纠纷调解]** 交易会、展销会、博览会等大型活动的举办者，大型商场、超市、商品交易市场等交易集中场所的经营者，应当建立纠纷化解机制，对发生的矛盾纠纷及时进行化解。

电子商务平台经营者应当运用平台优势、资源，建立矛盾纠纷预防和化解体系，对平台内发生的矛盾纠纷进行处理。

**第二十五条[内部劳动纠纷调解]** 鼓励大中型企业、工业园区管理机构等单位依法设立内部矛盾纠纷调解组织，及时化解劳动争议及其他矛盾纠纷。

**第二十六条[商事调解]** 律师协会、律师事务所、行业协会、商事仲裁机构以及其他组织或者个人经司法行政部门同意，可以设立律师调解组织、商事调解组织，并依法登记为社会服务机构。

律师调解组织、商事调解组织可以调解贸易、投资、金融、交通运输、房地产、知识产权、技术转让等领域以及当事人约定的事项发生的矛盾纠纷。

**第二十七条[市场化解纷机制]** 本市推行以律师调解、商事调解为主要方式的市场化矛盾纠纷化解机制。

律师调解组织、商事调解组织调解矛盾纠纷可以收取调解服务费。调解服务费实行市场化调节，由调解组织按照公平合理、诚实信用的原则，综合考虑组织运行费用、争议标的金额、调解

服务时长等制定收费标准并依法向社会公开。

律师调解组织、商事调解组织在受理矛盾纠纷前，应当将调解服务费收费标准、收费方式明确告知矛盾纠纷的当事人。

**第二十八条[信息告知及监管]** 律师调解组织、商事调解组织应当将调解规则、调解员名册、收费标准报送司法行政部门。

**第二十九条[市场化解纷支持]** 人民法院、司法行政部门应当支持律师调解组织、商事调解组织的发展。律师调解组织、商事调解组织依法设立并存续一年以上，且管理制度健全、调解工作规范、社会信誉良好的，可以接受人民法院委托案件的调解，司法行政部门、乡镇人民政府、街道办事处可以将其纳入矛盾纠纷化解政府购买服务范围。

**第三十条[涉外调解]** 本市鼓励成立具有独立法人资格的涉外商事调解组织，培育国际化、专业化、高素质的涉外商事调解员队伍和调解品牌，建立涉外商事纠纷多元化解机制。

涉外商事调解组织调解国际商事纠纷，应当依照相关法律法规进行，尊重国际惯例，遵守调解组织的调解规则或者当事人协商确定的规则。

**第三十一条[公证调解]** 鼓励公证机构参与矛盾纠纷化解工作，依法开展婚姻家庭、商事等领域公证活动，预防和化解矛盾纠纷。公证机构可以对当事人申请公证但有争议的事项进行调解。

**第三十二条[行政调解事项]** 行政机关、具有管理公共事务职能的组织可以调解当事人申请的下列纠纷：

（一）法律、法规、规章规定的与本机关、组织履行行政管理职能有关的公民、法人或者其他组织之间的民事纠纷；

（二）公民、法人或者其他组织对行政机关、具有管理公共事务职能的组织行使法律、法规、规章规定的行政裁量权作出的行政行为不服的；

（三）公民、法人或者其他组织与行政机关、具有管理公共事务职能的组织之间的行政赔偿、行政补偿纠纷；

（四）其他依法可以调解的行政争议。

**第三十三条[主动行政调解事项]** 行政机关、具有管理公共事务职能的组织可以依法主动组织调解下列纠纷：

（一）资源开发、环境污染、重大交通事故、危旧房搬迁等方面的民事纠纷；

（二）涉及人数较多、可能对本行政区域行政执法活动产生重大影响的行政争议；

（三）行政机关、具有管理公共事务职能的组织认为需要主动组织调解的其他事项。

**第三十四条[行政调解机构]** 公安、民政、城乡建设、住房保障和房产管理、规划和自然资源、生态环境、交通运输、人力资源和社会保障、农业农村、林业、卫生健康、退役军人事务、市场监管、教育、医疗保障、地方金融管理、住房公积金管理等部门，应当确定专门机构负责本部门行政调解工作，依法开展行政调解活动。

行政机关可以委托、邀请或者联合其他调解组织调解。

**第三十五条[行政调解制度完善]** 司法行政部门应当会同有关行政主管部门推进行政调解工作，规范行政调解程序，提高行政调解质量。

**第三十六条[和解调解协议]** 和解协议、调解协议不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。依法达成的和解协议、调解协议，当事人应当自觉履行。调解组织应当对调解协议履行情况进行监督，引导、督促当事人履行约定的义务。

**第三十七条[其他途径告知]** 经调解未能达成协议的，调解组织或者调解员应当告知当事人依法申请有关行政机关处理、申请仲裁或者向人民法院起诉，引导当事人依法通过其他适当途径解决矛盾纠纷。

**第三十八条[行政裁决]** 行政机关依据法律、法规授权，经当事人申请，可以对下列与行政管理活动相关的矛盾纠纷进行行政裁决：

- （一）自然资源权属争议；
- （二）知识产权侵权纠纷和补偿争议；
- （三）政府采购活动争议；
- （四）法律法规规定的其他事项。

依法承担行政裁决职责的行政机关，应当明确具体负责办理行政裁决案件的机构，将承担的行政裁决事项纳入行政权力事项清单，规范行政裁决程序，及时告知当事人有申请行政裁决的权利。

**第三十九条[行政复议]** 本市建立并推行行政复议员制度，具体办法由市人民政府另行制定。

司法行政部门应当采取措施推进行政复议规范化、专业化、信息化建设，优化行政复议审理机制，建立行政复议决定书、行政复议意见书监督机制。

行政复议机关可以通过购买服务方式引入社会力量参与复议机关主持的行政复议调解。

**第四十条[仲裁引导]** 鼓励当事人自愿选择仲裁方式化解纠纷。当事人之间发生的合同纠纷和其他财产权益纠纷，可以向依法登记设立的仲裁机构申请仲裁。

鼓励在民商事合同示范文本中将仲裁作为合同争议解决方式的选项。

**第四十一条[仲裁发展]** 鼓励和支持本市仲裁机构完善机构体系设置，依法拓展仲裁业务，提供便利化争议解决服务。

市人民政府应当采取措施支持杭州国际仲裁院建设。鼓励和支持本市仲裁机构、仲裁员参与国际商事仲裁活动和国际商事仲裁机制建设。支持本市仲裁机构与商事调解组织、境外仲裁机构建立合作交流机制，提升服务能力和国际竞争力。

仲裁机构应当优化仲裁规则，健全仲裁程序，完善仲裁案件信息化管理系统，提高现代化服务水平和能力。仲裁机构依法调查取证的，公民、法人和其他组织应当予以配合。

**第四十二条[调解前置]** 本市推动基层人民法院依法对婚姻

家庭、相邻关系、房屋租赁、劳动合同、劳务合同、人身损害、医疗、消费者权益、交通事故、建设工程、物业服务、金融保险、民间借贷、知识产权、行政征收补偿、行政赔偿等领域适宜调解的矛盾纠纷，探索实行调解程序前置。

**第四十三条[司法程序中调解]** 人民法院在登记立案后或者审理过程中，人民检察院在办理轻微刑事案件、民事和行政诉讼监督案件过程中，经当事人同意，可以依法进行调解，或者委托、邀请、联合调解组织调解，共同促使当事人达成调解协议。

## 第四章 衔接机制

**第四十四条[衔接协同机制]** 本市建立健全矛盾纠纷预防和化解统筹协调、会商研判等工作机制。

平安建设组织协调机构统筹协调矛盾纠纷预防和化解联动机制建设，对跨行政区域、跨部门、跨行业，或者涉及人数众多、社会影响较大的矛盾纠纷，组织相关力量开展联合会商、调处。

行政机关、人民法院、人民检察院、仲裁机构、公证机构和调解组织等应当在平安建设组织协调机构协调下建立矛盾纠纷化解联动机制。

**第四十五条[社会治理中心]** 区、县（市）社会治理中心应当按照规定职责分工，建设矛盾纠纷预防和化解一站式平台，开展运行监测、分析研判、协同流转等工作，为入驻平台的单位、组织开展矛盾纠纷化解工作提供保障服务。

人民法院、人民检察院、行政机关、仲裁机构、公证机构、调解组织等可以采取常驻、轮驻、巡回入驻等形式入驻各级社会治理中心。

**第四十六条[分析研判机制]** 人民法院、人民检察院、公安机关、信访机构、司法行政部门等应当定期对各自领域的矛盾纠纷会商研判、综合评估，提出对策，为矛盾纠纷预防和化解工作提供支撑。

**第四十七条[警调衔接]** 公安机关依法开展治安案件、交通事故损害赔偿等纠纷处理，应当加强与人民调解、律师调解的衔接联动；对“110”非警务事项中的矛盾纠纷，应当按照非警务事项协同机制进行处置，引导当事人通过调解、仲裁、诉讼等适当途径化解，或者依法移交相关行政部门处理。

**第四十八条[访调衔接]** 信访工作机构应当依法分类处理信访事项，建立健全信访事项办理与其他矛盾纠纷化解途径相衔接的工作机制，指导、督促和协调有关单位开展矛盾纠纷化解工作。

**第四十九条[检调衔接]** 人民检察院依法履行法律监督职责，推进全域“检察e站”建设，健全公益诉讼制度，加强与人民法院、公安机关和有关行政部门的联动配合，开展矛盾纠纷预防和化解工作，对符合法定条件的案件，可以组织调解，或者引导当事人采取和解、调解等方式化解矛盾纠纷。

**第五十条[诉调衔接]** 人民法院在登记立案前可以将适宜调解的矛盾纠纷引导当事人选择人民调解、律师调解、商事调解等

先行调解。

**第五十一条[共享法庭]** 本市推行“共享法庭”矛盾纠纷化解机制，利用乡镇人民政府、街道办事处、村（居）民委员会、行业组织现有场所和设施，集成各类智能化应用，以实体化场所为支撑，依托数字化手段，整合法治力量和资源，为人民群众提供优质高效普惠均等的法治服务。

人民法院应当依法指派法官采用在线、现场等方式对“共享法庭”开展矛盾纠纷调解进行业务指导；经调解达成协议的，指导当事人履行协议或者申请司法确认；经调解未能达成协议的，指导当事人选择其他途径化解矛盾纠纷或者依法向人民法院提起诉讼。

**第五十二条[和解调解协议赋强]** 具有给付内容、债权债务关系明确的和解协议、调解协议，当事人可以向公证机构申请办理具有强制执行效力的债权文书公证。

对以金钱、有价证券为给付内容的和解协议、调解协议，当事人可以依法向有管辖权的人民法院申请支付令。

**第五十三条[司法确认]** 人民法院应当畅通司法确认渠道，完善相关审查程序和考核机制，加大对调解协议的司法确认力度，创新司法确认工作方式，提高司法确认效率。

**第五十四条[矛盾纠纷流转]** 市和区、县（市）人民政府应当建立健全矛盾纠纷化解工作平台窗口首问责任、一次性告知、限时办结、预约调处等运行机制，完善村和社区、乡镇和街道、

区和县（市）三级矛盾纠纷流转办理机制。

有关单位、调解组织收到矛盾纠纷调解申请或者委托、委派后，应当在规定时间内进行分类处理。对不适宜调解或者经调解未能达成协议的，应当及时告知当事人其他救济途径。

## 第五章 保障和监督

**第五十五条[经费保障]** 司法行政部门应当会同本级财政部门建立健全调解经费保障机制，将相关工作经费列入同级财政预算。相关行业主管部门应当保障行业性专业性调解组织正常运行。

**第五十六条[调解员待遇]** 人民调解员从事调解工作，应当按照规定给予适当的误工补贴。乡镇人民政府、街道办事处应当采取措施保障完成工作考核的专职人民调解员的薪资收入不低于本行政区域内社区工作者的收入水平。

人民调解委员会选聘退休的国家机关工作人员担任人民调解员的，可以根据调解工作业绩依法依规给予相应待遇。

**第五十七条[调解员能力保障]** 担任调解员应当具备法定任职条件。

鼓励和支持公道正派、热心调解、群众认可的社会人士、专业人员和有法律或者社会工作经历的退休党员、干部、教师、知识分子、政法干警担任调解员。

鼓励调解行业协会和调解组织为调解员购买人身意外伤害保险，加强对调解员的人身保护。

**第五十八条[业务培训]** 市司法行政部门负责制定全市调解员培训规划，编制培训教材，建立培训师资库、精品案例库，指导区、县（市）相关行政主管部门和调解行业协会定期组织培训。

市司法行政部门应当会同其他有关行政主管部门组织开展行政裁决、行政复议、仲裁等业务培训，提高从业人员专业水平。

**第五十九条[调解品牌建设]** 司法行政部门、调解行业协会应当加强调解工作品牌建设，推介和培育个人调解工作室品牌和市场化解纷等工作品牌，提高调解工作的社会知晓度。

**第六十条[调解员管理]** 司法行政部门应当会同有关行政主管部门建立健全调解组织和调解员名册管理制度。

调解组织名册应当向社会公开。

**第六十一条[自律管理]** 调解组织可以发起成立调解行业协会。

调解行业协会依照法律、法规和章程的规定开展行业自律管理，制定调解员职业道德准则和等级评定办法，明确评定条件、评定程序、考核奖励等内容。调解行业协会应当发挥行业指导作用，吸纳各类调解组织参与行业治理，培育、扶持经济社会发展急需的调解组织，加强调解组织专业能力建设，制定、完善调解规则，提高调解工作规范化水平，提升调解公信力。

调解行业协会应当接受司法行政部门的监督指导。

**第六十二条[调解工作规范]** 调解组织应当建立健全各项调解工作制度，建立调解员名册并依法向社会公开，规范调解员管

理，落实矛盾纠纷化解工作责任制度和过错责任追究制度。

**第六十三条[商事调解组织监管]** 司法行政部门应建立健全商事调解相关制度，指导和监督商事调解活动，推动建立商事调解行业诚信体系，并定期向社会公开监督管理情况。

**第六十四条[专家咨询]** 本市建立调解专家咨询制度，设立调解咨询专家库，向调解员提供咨询意见和调解建议。

市司法行政部门会同有关部门建立、管理咨询专家库，建立咨询专家名册，制定专家咨询工作规则。咨询专家应当遵循独立、客观、公正的原则，提供咨询意见，不受其他组织和个人干涉。

**第六十五条[数据应用系统保障]** 市和区、县（市）应当依托一体化智能化公共数据平台，开展矛盾纠纷预防和化解相关数据汇集、治理和应用，统筹建设矛盾纠纷预防和化解信息平台，依法提供在线矛盾纠纷化解服务，推进矛盾纠纷化解工作便利化、智慧化。

**第六十六条[行政监督]** 市和区、县（市）人民政府应当对所属部门履行矛盾纠纷预防和化解工作职责进行监督，相关行业主管部门应当对本领域行业性专业性调解组织的调解工作进行监督。

有关行政复议机关、行政执法监督机构可以运用行政复议意见书、行政执法监督文书等形式，对在行政复议、执法办案、纠纷化解、社会治理等工作中发现的问题，向有关单位、组织提出建议。

**第六十七条[司法监督]** 人民法院、人民检察院可以运用司法建议书、检察建议书等方式，对在案件审判执行、法律监督、纠纷化解、社会治理等工作中的问题，向有关单位、组织提出建议，对矛盾纠纷化解活动进行监督。

**第六十八条[人大监督]** 市和区、县（市）人民代表大会常务委员会应当通过听取和审议专项工作报告、开展执法检查、询问等方式，并可以组织人大代表开展视察、调研活动，汇集和反映公众的意见和建议，对本级人民政府、人民法院、人民检察院履行多元化解矛盾纠纷工作职责情况进行监督。

## 第六章 法律责任

**第六十九条[未履职法律责任]** 国家机关、人民团体及其工作人员未按照本条例规定履行矛盾纠纷预防和化解职责的，由有权机关责令改正，通报批评；造成严重后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法依规予以处分。

**第七十条[调解员法律责任]** 调解员在工作中有下列行为之一的，由其所在的组织批评教育、责令改正；情节严重的，由推选或者聘任单位免职或者解聘，依法追究法律责任：

- （一）偏袒一方当事人的；
- （二）侮辱当事人的；
- （三）索取、收受财物或者牟取其他不正当利益的；
- （四）泄露当事人个人隐私、商业秘密的；

(五) 明知当事人进行虚假和解、调解，不及时向调解组织报告的；

(六) 不按照规定时限和程序开展调解的；

(七) 与当事人串通，损害国家利益、公共利益或者他人合法权益的；

(八) 其他违反法律法规、职业道德的行为。

**第七十一条[当事人法律责任]** 当事人恶意串通，利用本条例规定的矛盾纠纷化解方式侵害国家利益、公共利益或者他人合法权益的，从事矛盾纠纷化解的单位或者组织应当根据具体情形不予受理、中止化解或者依法撤销相应文书，有关部门应当依法追究当事人的法律责任。

## 第七章 附 则

**第七十二条[施行日期]** 本条例自 年 月 日起施行。

# 关于《杭州市矛盾纠纷预防和多元化解条例 (草案)》的说明

我受杭州市人民政府的委托，对市人民政府提请审议的《杭州市矛盾纠纷预防和多元化解条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）作如下说明。

## 一、关于立法的必要性

（一）制定《条例》是贯彻习近平总书记考察浙江重要讲话精神，推进矛盾纠纷多元化解工作的必然要求。2023年9月，习近平总书记在浙江考察时指出，“要坚持好、发展好新时代‘枫桥经验’，坚持党的群众路线，正确处理人民内部矛盾，紧紧依靠人民群众，把问题解决在基层、化解在萌芽状态。”习近平总书记考察浙江重要讲话精神，为构建具有中国特色的矛盾纠纷化解机制指明了政治方向，提供了根本遵循。

（二）制定《条例》是落实中央决策部署，完善矛盾纠纷多元化解法律体系的必要举措。当前，我国正处于社会转型的历史时期，各种利益纠纷呈现多发、复杂的特征，由此引发的矛盾纠纷成为影响社会安定的突出问题。党的十八大以来，党中央、国务院审时度势，对推进社会治理体系和治理能力现代化、完善矛盾多元化解工作机制、促进非诉讼矛盾纠纷解决方式健康发展等作出了重要决策部署，并明确要求具备条件的地

方可以先行制定促进矛盾纠纷多元化解工作的地方立法。

（三）制定《条例》是总结提炼我市矛盾纠纷多元化解实践经验，构建具有杭州特色、适应杭州发展的城市治理体系的现实需要。近年来，我市围绕矛盾纠纷预防和化解工作进行了有益探索，取得了一些制度和实践成果。2021年，市政府第333号令颁布了《杭州市社会矛盾纠纷多元化解办法》，推进矛盾纠纷多元化解机制建设。建立了“民呼我为”工作体系、“141”基层社会治理体系，建成“浙里调解”、浙江解纷码、杭州互联网法院跨境贸易司法解纷平台和中国（杭州）知识产权·国际商事调解云平台等数字应用，推进矛盾纠纷预防和化解系统化、智慧化、数字化。开展了市场化解纷试点工作，创立了“共享法庭”机制。制定《条例》是将探索成果固化成为法律规范，提升规范的效力层级，构建杭州特色矛盾纠纷预防和化解机制，为今后工作夯实基础的现实需要。

## 二、起草依据和起草过程

（一）起草依据。党的十八大以来，党中央、国务院对矛盾纠纷多元化解工作下发了多个重要文件，主要包括《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》《关于完善仲裁制度提高仲裁公信力的若干意见》《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》等。《条例（草案）》贯彻了上述文件精神。

在法律法规层面，《条例（草案）》起草的主要依据为《中华人民共和国人民调解法》《中华人民共和国民事诉讼法》《中

华人民共和国仲裁法》《浙江省平安建设条例》等。

(二)起草过程。为提高立法科学性，保障《条例（草案）》的质量，主要做了以下工作：**一是深入调研，掌握实际。**在起草过程中，与市人大常委会相关工委密切配合，分组深入基层调研，赴各区、县（市）进行了专题调研，实地走访街道、乡镇社会治理中心和司法所、人民法庭等，做到了基层调研全覆盖。在市政府网站及市司法局网站上公示，公开征求社会意见。通过书面征求意见、召开立法座谈会等方式，征求了市属各单位和区、县（市）政府的意见和建议。**二是注重协调，形成合力。**市人大常委会成立了立法工作领导小组，由市人大常委会党组书记、主任李火林担任组长，市委副书记、政法委书记马小秋担任第一副组长，市人大常委会副主任戴建平、市政府副市长宦金元担任副组长，3月15日、4月12日、5月24日三次召开小组工作会议，对《条例（草案）》起草工作进行研究部署。以立法工作领导小组为依托，设立工作专班，统筹协调市委政法委、市委社会工作部、市法院、市检察院、各人民团体和市政府各相关部门，形成工作合力。特别是5月24日市人大常委会李火林主任、市委马小秋副书记组织召开第三次小组会议后，根据会议精神对《条例（草案）》作了修改完善。**三是发挥专家力量，提高草案水平。**5月15日，组织召开了专家论证会，邀请法律实务和理论界有代表性的专家，对《条例（草案）》中职责分工、市场化解纷机制、“共享法庭”、调解前置、司法

确认等主要问题进行了论证。四是广泛学习，借鉴外地立法经验。对上海、深圳、重庆、武汉、黑龙江、江西、海南等外地省市已有立法进行梳理、研究，对其立法经验作了借鉴。

6月7日，市人民政府第43次常务会议审议原则通过《条例（草案）》。

### 三、关于主要内容

《条例（草案）》坚持问题导向，围绕解决矛盾纠纷预防和化解工作中遇到的实际问题，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，注重矛盾纠纷预防，坚持非诉讼化解优先理念，内容分为总则、源头预防、多元化解、衔接机制、保障和监督、法律责任、附则等七章，共七十二条，主要内容说明如下：

（一）明确职责分工。矛盾纠纷化解是城市社会治理体系和治理能力现代化的重要内容，明确职责是推进工作的根本前提。首先，明确政府主导职责，在第四条规定，市和区、县（市）人民政府应当将矛盾纠纷预防和化解工作纳入国民经济和社会发展规划、法治政府建设规划，做好矛盾纠纷预防和化解能力建设和经费保障，督促相关部门、单位落实矛盾纠纷预防和化解责任。其次，确立平安建设组织协调机构统筹协调职责。鉴于矛盾纠纷具有复杂性、综合性的特征，需要相关国家机关、人民团体、社会机构等主体协调配合，统筹协调职能尤为重要，草案根据工作实践，在第五条规定，平安建设组织协调机构负

责统筹协调、督促推进本行政区域内矛盾纠纷预防和化解工作，将矛盾纠纷预防和化解工作纳入平安建设考核体系，加强信息共享、会商研判和执法司法协作，定期组织开展矛盾纠纷预防和化解工作形势分析研判，提出对策建议和改进措施，并督促有关部门、单位落实。**再次**，明确司法行政部门在调解、行政复议、行政裁决等方面组织开展矛盾纠纷预防和化解工作的职责（第六条）。**最后**，根据司法机关行使审判权、法律监督权工作实际，在第七条规定了人民法院、人民检察院在矛盾纠纷化解中的调解业务指导、诉调衔接、检调衔接等职责。

（二）注重源头预防。早发现早处理，将矛盾纠纷化解在苗头、源头，是化解矛盾纠纷成效最大、成本最低的方法。《条例（草案）》根据我市矛盾纠纷预防和化解工作实际，规定了以下主要预防机制：**一是**，将“三源治理”法定化，在第十条规定政府及其部门、法院、检察院应当按照相关职责分工开展警源、诉源、访源治理工作，将矛盾纠纷预防贯穿于重大决策、行政执法、司法诉讼等全过程。**二是**，落实重大决策风险评估机制和行政合法性审查制度，在第十一条规定，各级政府、企业事业单位、社会团体对可能影响社会稳定、公共安全等的重大决策事项，应当纳入社会风险评估范围，并在决策前进行社会风险评估。各级人民政府及其部门应当施行行政合法性审查工作制度，配备必要的法治审查工作人员。**三是**，确立矛盾纠纷排查和预警机制，在第十三条对各级政府及其部门、基层群

众性自治组织等主体开展排查和预警的职责作了规定。**四是**，发挥公共法律服务在矛盾纠纷预防中的基础性功能，在第十五条对构建“15分钟公共法律服务圈”作了规定。此外，对发挥基层民主协商机制、心理危机干预机制、社会信用体系等预防矛盾纠纷发生的作用作了规定。

**（三）突出非诉讼化解矛盾纠纷优先。**《条例（草案）》坚持非诉讼化解优先理念，突出调解先行，引导当事人选择适合的方式化解矛盾纠纷：**一是**构建多元调解工作格局。在第二十条规定构建以人民调解为基础，人民调解、行业性专业性调解、律师调解、商事调解、行政调解和司法调解等有机衔接、协调联动的工作格局。**二是**完善调解组织建设，对专职人民调解员选聘、行业性专业性调解组织建设、消费和劳动纠纷调解组织建设、市场化调解机制推进、公证调解开展等作了规定（第二十二条至第三十一条）。**三是**对健全行政调解、行政裁决、行政复议工作机制作了规定（第三十二条至第三十五条、第三十八条、第三十九条），发挥行政复议化解行政纠纷的“主渠道”作用，发挥行政裁决化解民事纠纷的“分流阀”作用。**四是**推动仲裁机构发展，在第四十条规定鼓励当事人选择仲裁作为纠纷化解方式，鼓励民商事合同示范文本将仲裁作为争议解决方式选项；在第四十一条对仲裁机构发展的鼓励和支持措施作了规定。

**（四）构建市场化解纷机制。**作为最高人民法院、司法部

确定的市场化解纷试点城市，近年来，我市积极探索推动以律师调解为主的市场化解纷工作，初步形成了具有杭州特色的市场化解纷机制。《条例（草案）》对此予以了法律化，作了以下规定：**一是**，在第二十六条规定律师协会、律师事务所、行业协会、商事仲裁机构以及其他组织或者个人经司法行政部门同意，可以设立律师调解组织、商事调解组织，并依法登记为社会服务机构。**二是**，在第二十七条规定了市场化解纷收费制度。律师调解组织、商事调解组织调解矛盾纠纷可以收取调解服务费。调解服务费实行市场化调节，由调解组织按照公平合理、诚实信用的原则，综合考虑组织运行费用、争议标的金额、调解服务时长等制定收费标准并向社会公开。**三是**，建立监管机制，在第二十八条规定，律师调解组织、商事调解组织应当将调解规则、调解员名册、收费标准报送司法行政部门。在第六十三条规定，司法行政部门应建立健全商事调解相关制度，指导和监督商事调解活动，推动建立商事调解行业诚信体系，并定期向社会公开监督管理情况。**四是**，规定了支持市场化解纷发展的措施，在第二十九条规定，律师调解组织、商事调解组织依法设立并存续一年以上，且管理制度健全、调解工作规范、社会信誉良好的，可以接受人民法院委托案件的调解，司法行政部门、乡镇人民政府、街道办事处可以将其纳入矛盾纠纷化解政府购买服务范围。

（五）完善衔接协同机制。《条例（草案）》对矛盾纠纷预防

和化解程序的协调联动、衔接协同作了较为全面的规定，以保障纠纷多元化解机制的高效运行。一是，在第四十四条对矛盾纠纷预防和化解统筹协调、会商研判工作机制作了规定。二是，在第四十五条固化社会治理中心制度，对社会治理中心的职责、功能以及工作机制予以明确。三是，对警调衔接、访调衔接、检调衔接、诉调衔接等机制作了规定（第四十七条至第五十条）。四是，在实践基础上对“共享法庭”概念、运行机制作了规定（第五十一条）。五是，强化和解协议、调解协议效力，第五十二条规定了债权文书公证、依法申请支付令等内容，第五十三条对司法确认作了规定。

（六）强化保障和监督。在保障方面，《条例（草案）》主要规定了工作经费保障（第五十五条）、调解员待遇保障（第五十六条）、调解员能力保障（第五十七条）等内容。在职责履行监督方面，《条例（草案）》构筑了涵盖行政监督、司法监督、人大监督的监督体系，确保相关单位依法履行矛盾纠纷预防和化解职责。