

广东省广州市中级人民法院

穗中法〔2023〕163号

关于印发《广州市中级人民法院关于深入推进诉源治理的工作方案》的通知

各基层法院，本院各部门：

《广州市中级人民法院关于深入推进诉源治理的工作方案》已经市中院党组会议讨论通过，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。



广州市中级人民法院

2023年7月12日

广州市中级人民法院关于深入推进 诉源治理的工作方案

为深入贯彻落实习近平总书记关于“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，从源头上减少诉讼增量”的重要指示精神，坚持和发展新时代“枫桥经验”，深化完善矛盾纠纷多元化解机制，切实发挥人民法院在诉源治理中的参与、推动、规范和保障作用，从根本上减少案件发生，为我市推进市域社会治理现代化提供更加有力的司法服务保障，根据《最高人民法院关于深化人民法院一站式多元解纷机制建设推动矛盾纠纷源头化解的实施意见》等文件规定，结合全市法院工作实际，制定本方案。

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，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平法治思想，按照最高人民法院关于深化人民法院一站式多元解纷机制建设的决策部署，积极推动诉源治理工作走深走实，促进人民法院工作重心前移、力量下沉、内外衔接，从源头上减少矛盾纠纷产生，以公正与效率的统一答好司法工作人民满意的时代问卷。

二、工作目标

紧紧围绕“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的要求，牢

牢依靠党委领导，坚持诉源治理工作贯穿立审执全流程，加强与行政机关、行业组织、人大代表、政协委员等资源力量协同联动，充分利用人民调解、行政调解、律师调解、公证、仲裁、诉讼等各类纠纷解决平台，形成诉源治理工作合力，推动完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理体系，实现全市民事案件“万人起诉率”稳步下降至合理区间，达到诉讼案件下降、群众获得感提升、社会和谐度增强的良好效果。

三、工作要求

（一）坚持党委领导。切实提高政治站位，深刻认识、准确把握人民法院在诉源治理工作中的职能定位，积极融入党委领导下的社会治理大局，为非诉方式解纷提供司法保障。

（二）深化府院联动。在坚持党委领导的前提下，持续拓展与行政机关协调联动的广度深度，推动出台《广州市矛盾纠纷多元化解条例》，促进建立市级调解协会，汇聚更多解纷资源，完善健全部门间信息共享、纠纷共治机制，共同推动基层社会治理升级提速。

（三）积极争取支持。主动向当地党委政府汇报诉源治理工作情况，积极争取党委政府经费保障，将诉源治理和多元解纷工作经费纳入同级财政专项预算，形成稳定的财政投入机制。

（四）强化平台保障。以人民群众需求为着眼点，持续

推动多元解纷服务“提档升级”。通过畅通人民群众联系调解员渠道、引入失联修复功能、加强在线调解平台与调解组织自建平台对接等途径，持续完善广州法院在线多元纠纷化解平台（简称“广州法院 ODR 平台”）建设。

（五）开展机制创新。坚持问题导向、目标导向和效果导向，立足地区工作实际，大胆探索、精耕细作，在诉源治理工作机制创新上形成先进性、独创性的制度成果，力争打造可复制、可推广、可借鉴的“广州经验”。

（六）注重宣传推广。及时总结和宣传典型案例，发挥示范教育作用，不断提升宣传工作的针对性、实效性，采用通俗易懂、群众喜闻乐见的方式，用好身边人、身边事，拓宽宣传受众群，推动多元解纷理念深入人心，增强人民群众对非诉解纷的认识度和信任度。

四、工作内容

（一）健全诉非分流机制建设

1. 强化数据赋能精准治理。用好司法统计数据的“晴雨表”，建立全市法院收案异动监测预警机制，定期对收案增速排前的案由开展统计分析，深入核查成因，强化靶向施策。针对系列案多、案件体量大、增速快的案由，作为诉源治理重点领域加大诉前引调力度；针对上诉率、发改率增速异常的案由，健全发改案件分析，加强二审示范调解机制运用，减少二审、再审、涉诉信访等衍生案件发生。（市中院审管办、

立案庭牵头，市中院各审判业务部门、各基层法院参与）

2. 深化调解前置规则适用。对于起诉至人民法院的普通民商事纠纷，争议标的额在一千万元以下的，原则上先行引入诉前调解，法律规定不能调解或引入调解程序后当事人以书面形式明确表示不同意调解的除外。对于涉及 10 人以上的群体性纠纷，如房屋买卖合同、物业服务合同、教育培训合同、证券期货、信用卡、劳动争议等系列案多发的纠纷类型，加强立案阶段的识别、摸查并优先委派调解。必要时提请党委协调，商请相关行政主管部门针对类型化纠纷履行监管职责，协同行业调解组织提前介入、先行调处，释放行业调解专业化效能，推动类型化纠纷在诉前高效、批量化解。

（市中院立案庭牵头，市中院各审判业务部门、各基层法院参与）

3. 完善诉前引导分流机制。推动“律师先行引导非诉解纷”机制落地应用，倡导律师在接受委托代理时积极宣传非诉方式解纷优势，引导当事人在立案前、诉讼中、执行前参与人民法院及其特邀调解机构组织的调解。人民法院线下诉讼服务大厅、多元解纷中心设立诉讼辅导分流岗，由人民法院工作人员、志愿者、特邀调解员担任引导员，开展诉讼咨询、解释疏导、引导分流、中立评估等工作，引导更多纠纷通过非诉方式分流化解。（市中院立案庭牵头，各基层法院参与）

4. 推进全流程调解解纷。将调解解纷理念贯穿立审执各个环节，加大诉前、审前、诉讼、执前全流程各类案件引导调解力度，对于达成调解协议的案件，积极督促自动即时履行，指导双方当事人必要时在调解协议中约定未自动履行违约条款，减少进入司法确认程序的案件比例，将矛盾纠纷化解在本环节、本程序，防止矛盾上交下移。（市中院立案庭牵头，市中院各审判执行部门、各基层法院参与）

5. 规范诉调程序衔接转换。依法规范处理诉前调解和诉讼立案衔接工作，严禁违反当事人意愿强制开展诉前调解，严禁“以调代立”、“久调不立”。持续健全广州法院 ODR 平台及基层法院自建在线调解平台“调解期限届满自动转立案”功能建设，强化信息化支撑。落实责任追究制度，全市法院对不立案现象发现一起、查处一起、通报一起，存在消极应对、推诿扯皮情况的，由各法院督察部门严肃追究有关人员和领导责任。（市中院立案庭牵头，市中院督察室、各基层法院参与）

6. 严防虚假调解与确认风险。不断提升虚假调解、确认风险识别及防范意识，针对民间借贷、离婚析产、以物抵债等虚假诉讼、调解高发领域，加强业务指导，提升调解员对虚假调解的甄别能力。人民法院在司法确认程序中对前述领域纠纷予以重点关注审查、从严全面审查，确保司法确认的调解协议内容真实合法，严格防范虚假调解、虚假确认。

(市中院立案庭牵头,各基层法院参与)

(二) 提升矛盾纠纷化解水平

1. 用好“万人起诉率”考核指挥棒。积极发挥“万人起诉率”的抓手作用,推动党委政府将“万人起诉率”作为基层治理效能考核的重要指标,纳入更多考核体系,进一步压实行政机关、基层自治组织等主体责任,动员多元治理主体主动参与、协同合作、相辅相成,充分释放非诉方式在矛盾纠纷化解方面的活力。人民法院为法治广州建设等考核体系的“万人起诉率”指标评估提供数据支持。(市中院立案庭牵头,各基层法院参与)

2. 积极延伸司法服务职能。坚持强基导向,充分发挥人民法庭、基层解纷站点等处司法为民前沿、化解矛盾第一线的优势,积极到群众身边开展普法宣传、调解指导等工作。依托调解平台进乡村、进社区、进网格工作,主动融入基层社会治理大格局,加强与综治中心、综合网格等基层治理单位联动配合、有机衔接,推动更多小微纠纷、邻里矛盾化解在当地,探索重大复杂案件协同研判、联动化解,促进提升基层社会治理能力水平。(市中院立案庭牵头,各基层法院参与)

3. 持续强化特邀调解队伍建设。拓宽与行政机关、行业组织、社会力量对接路径,与更多专业化调解组织建立合作机制,邀请人大代表、政协委员、专家学者加入特邀调解

队伍，择优选聘退休法律工作者、探索返聘退休法官担任特邀调解员，鼓励各基层法院吸纳更多专职调解员。强化调解业务培训指导，注重理论知识学习与实务本领培养一并推进，提升调解队伍综合素质。（市中院立案庭牵头，各基层法院参与）

4. 着力打造专业化解纷模式。深化“总对总”在线诉调对接机制应用，充分发挥行业性专业性调解组织优势。针对劳动争议、证券期货、金融、商事、房产等纠纷，立案庭、审判业务部门主动加强与对口行政主管部门的合作对接，优先向相关领域“总对总”认证调解组织开展委派、委托调解工作，建立信息共享、调查协作、联合宣传等机制。探索立案庭与各审判业务部门搭建“点对点”审调对接机制，对于审理过程中发现适宜调解的案件，由审判业务部门提出需求，立案庭对应提供特邀调解员名册，形成案件处理“特邀调解员在前调解+法官在后指导”的合作模式，促进提升各阶段调解成功率。（市中院立案庭牵头，市中院各审判业务部门、各基层法院参与）

5. 稳步推进市场化调解机制。针对人民群众多元化司法需求，多途径丰富非诉解纷“选择项”，支持商事调解组织、行业调解组织、律师调解工作室等按照市场化运作，根据当事人的需求提供纠纷解决服务并适当收取费用。严格有偿调解组织准入审查，确保有偿调解收费标准依法公开，加强调

解全流程规范化监管。(市中院立案庭牵头,各基层法院参与)

(三) 强化矛盾纠纷源头预防

1. 深化示范调判机制应用。针对系列性、群体性矛盾纠纷,主动选取在事实认定、法律适用具有代表性的个别或少数案件,先行作出示范调解或判决,确立事实认定和法律适用标准,引导其他当事人形成合理心理预期,理性选择解纷手段,以个案示范处理带动批量案件的依法高效化解。通过及时发布类型化纠纷典型案例、审判白皮书等方式,以案释法,提高人民群众对纠纷化解结果的预判能力。(市中院各审判业务部门、各基层法院参与)

2. 健全类案检索机制运用。积极强化类案检索机制建设,推动发挥类案及关联案件检索在规范法律适用、统一裁判尺度及提升调解成功率方面的作用,促进类案同判同调,依托类案开展释法说理,进而提高司法公信力、服判息诉率,以质量降增势,从源头上减少上诉、再审案件发生数量,推动纠纷实质性化解。(市中院审管办牵头,市中院各审判业务部门、各基层法院参与)

3. 发挥司法建议源头防范效能。发挥司法建议在预防化解矛盾纠纷方面的积极作用,对于在司法实践中发现的普遍性、趋势性、苗头性问题,及时、精准发出司法建议,推动有关部门和企业主动承担出台政策、完善规则、风险评估、合规审查等责任,形成“办理一案,治理一片”的良好社会效

果。对于发出的司法建议，探索开展反馈整改情况的跟踪指导和效果评估工作。（市中院研究室牵头，市中院各审判执行部门、各基层法院参与）

4. 探索设立“预查废”机制。创新完善金融纠纷多元化解机制，探索在涉银行不良债务诉讼及执行立案审查环节，增加涉案债务人关联诉讼及执行案件查询程序。人民法院发现债务人有他案涉执，且因“无财产可供执行”已作出终本裁定或者已被列入失信名单的，可向银行业债权人出具“预查废证明”，供银行业债权人直接向金融监管机构提出债务核销申请，避免对同一债务人不必要的诉讼和执行重复立案，实现快速化解金融纠纷于诉前。（市中院立案庭牵头，市中院金融庭、执行局、各基层法院参与）