

山东省济南市中级人民法院文件

济中法发〔2017〕2号

济南市中级人民法院 关于印发《关于深入推进诉调对接工作的意见 (试行)》的通知

各县区人民法院、中院各部门：

《济南市中级人民法院关于深入推进诉调对接工作的意见（试行）》经中院2017年度第25次审判委员会全体会议研究通过，现予印发，请结合各自实际，认真贯彻执行。

济南市中级人民法院

2017年9月1日

济南市中级人民法院

关于深入推进诉调对接工作的意见（试行）

为认真贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》和《山东省多元化解纠纷促进条例》，深入推进全市法院诉调对接工作，根据《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》《中华人民共和国人民调解法》有关规定，结合工作实际，制定以下意见：

一、工作目标、调解范围和工作原则

1. 诉调对接工作的主要目标是：以“法治六进”活动为载体，以人民调解、行业调解、专业调解组织为依托，做好诉讼与非诉讼渠道的相互衔接、相互促进，为人民群众提供更多可供选择的纠纷解决方式，维护社会和谐稳定，促进经济社会又好又快发展。

2. 诉前调解的范围：民商事纠纷适用诉前调解，但最高人民法院《关于人民调解协议司法确认程序的若干规定》和山东省高级人民法院《关于审理司法确认调解协议案件若干问题的指导意见》规定的不适用调解的情形除外。

关于行政争议，要借助诉调对接平台，着重发挥专业调解组织、基层法律工作者协会和律师协会的职能作用，力争通过诉前调解的方式进行化解。

3. 诉前调解应遵循自愿、合法、平等、便民的原则。

二、机构设置及人员配备

4. 在两级人民法院诉讼服务中心分别设立诉调对接工作室，负责本院诉调对接工作；各人民法庭设立诉调对接工作室，负责本辖区内的诉调对接工作。诉调对接工作室的主要职责是：负责非诉讼方式解决纠纷的引导及释明；组织、委派、委托及邀请符合条件的组织或人员进行调解；参与有关案件的诉前调解；支持和指导人民调解、行业调解、专业调解等调解组织的调解工作等。

各人民法院和人民法庭应选派具有调解经验的未入额法官、法官助理、人民陪审员，或聘请部分人大代表、政协委员、专家学者、退休法官、专职人民调解员等担任诉前调解员，具体负责诉前调解工作。必要时员额法官也可以参与诉前调解工作。

5. 人民法院应当指派专职或兼职程序分流员。程序分流员除负责《最高人民法院关于民商事案件繁简分流和调解速裁操作规程（试行）》规定的工作外，还应当协助诉调对接工作室做好诉前调解有关程序性工作。程序分流员一般应在立案部门办公。

6. 各基层人民法院可以在诉讼服务中心设速裁团队，人民法庭可以设速裁法官，主要负责办理司法确认案件、小额诉讼案件以及部分适用简易程序的案件。也可以由各相关庭室对上述案件分别进行办理。

7. 有条件的人民法院可以在诉讼服务中心设立各调解组织驻法院调解室，如人民调解委员会驻法院调解室、劳动仲裁委员会驻法院调解室等。各调解组织应选派品行良好、公道正派、热心于调解工作，并具有一定沟通协调能力、符合任职条件的人员担任驻法院调解员。

8. 各基层人民法院联系乡镇（街道）综治服务中心，建立法官联络点，作为人民法院服务基层的工作场所。主要职责是：提供法律咨询；指导人民调解；进行法治宣传；直接或联合调处涉诉信访问题；协助办理立案手续；调研辖区内涉诉矛盾纠纷的动态和特点，为上级决策提供依据等。

各基层人民法院要积极争取乡镇（街道）的支持，为法官联络点提供必要的办公设施。各基层人民法院安排3至5名未入额法官指导整个辖区内的调解工作，必要时根据乡镇（街道）、调解组织、纠纷当事人的要求，到法官联络点开展工作。

9. 各基层人民法院联合当地司法局在辖区内各村（居）的人民调解委员会设立联络室。建立村（居）联络员制度，选派法官助理担任联络员。每名联络员可根据实际情况联络数个村（居），具体负责开展群众性的法律咨询、法治宣传、排查化解矛盾等工作。对发现的矛盾纠纷和风险隐患，及时提供法律服务，引导群众通过人民调解、行业调解、专业调解等调解组织解决纠纷，最大限度减少进入诉讼程序的案件。

10. 加强与公安、司法行政、工商、卫生、交通、市场监管等行政机关的对接，协调指导相关调解工作，并与有关行政机关建立定期沟通联络机制。积极推动建立行政裁决制度和行政调解制度。

11. 加强与行业性纠纷解决组织的对接。积极推动在劳动保障、医疗卫生、交通事故、物业管理、保险纠纷、商事纠纷、知识产权等领域，建立健全行业性、专业性调解组织。各法院相关业务庭室负责对口联系各行业性、专业性调解组织。安排专人具

体负责对口联络工作，加强法律指导，提供法律咨询，帮助调解组织完善制度机制，促进行业调解、专业调解向职业化方向发展。

12. 加强与商事仲裁、劳动人事争议仲裁、农村土地承包仲裁等仲裁机构的沟通联系。对当事人申请执行仲裁裁决的，人民法院应当按照法律规定进行审查，符合法律规定的情形应当执行。对在仲裁过程中申请证据保全、财产保全的，人民法院应当依法及时办理。

13. 加强与公证机构的对接。充分发挥公证机构预防纠纷、维护法治、巩固法律秩序的作用，大力支持公证机关在发生民事争议之前，对法律行为和有法律意义的文书、事实的真实性和合法性依法进行核实和证明，加强对公证机关公证债权文书申请强制执行的支持力度。

14. 推动律师、基层法律工作者调解员制度建设。加强与司法行政部门、律师协会、律师事务所、基层法律服务所的沟通联系，建立律师、基层法律工作者调解员名册制度，探索建立律师、基层法律工作者调解有偿收费机制，拓宽调解领域，充分发挥律师、基层法律工作者作为中立第三方调解员在多元化纠纷解决机制建设中的作用。

15. 推动建立品牌人民调解室。加强与人民调解组织的沟通联系，鼓励优秀调解员、志愿者等成立以个人或团队名义的品牌调解工作室，为基层提供法律咨询、纠纷调解等服务，努力打造一批调解工作能力强、人民群众认可、社会知名度高的人民调解服务品牌。

16. 建立调解组织和调解员名册管理制度。各法院印制覆盖本

辖区的调解组织和人民调解委员会联系人名册，注明联系方式和专业特长等。将名册发至诉讼服务中心、人民法庭、法官联络点、村（居）联络室及有关调解组织。对产生矛盾纠纷的当事人，逐一发放名册，引导当事人优先选择名册中的调解组织和有关调解人员进行调解。

三、诉调对接流程

17. 村（居）设立的人民调解委员会负责本村（居）民间纠纷的调解工作，法院指定的村居联络员应根据需要提供法律咨询，积极参与调解，就地化解矛盾。

18. 乡镇（街道）设立的人民调解委员会负责本辖区民间纠纷的调解工作，乡镇（街道）联络点法官应当加强法律指导，提供法律建议，积极参与调解，及时化解纠纷。

19. 行业调解、专业调解等调解组织负责本行业、本专业领域矛盾纠纷的调解工作，对口联络调解组织的法官应当加强沟通联系，提供法律服务，积极参与调解，妥善化解矛盾。对经人民调解、行业调解、专业调解等调解组织调解达不成协议的，联络点法官、村居联络员以及负责联络行业、专业调解组织的法官应加强法律指导，帮助当事人完备诉讼材料，引导当事人正确行使诉讼权利。

20. 当事人未经人民调解、行业调解、专业调解等调解组织调解，直接起诉至人民法院的纠纷，登记立案前，对符合本意见第2条规定的案件，程序分流员应告知当事人诉讼风险、非诉讼方式解决纠纷优势及渠道、诉讼与非诉纠纷解决机制有效衔接等内容，并引导当事人优先通过非诉解纷方式处理纠纷。对经调解

组织调解不成，或当事人不同意由调解组织调解的，引导当事人先行通过诉调对接工作室进行诉前调解。当事人不同意诉前调解坚持诉讼的，人民法院应当依法登记立案。

21. 当事人同意诉前调解的案件，应填写《诉前调解登记表》、《送达地址确认书》，程序分流员向当事人送达《民事纠纷调解告知书》、《诉讼风险须知》等材料，并于当日将诉讼材料移交诉调对接工作室。

22. 诉调对接工作室收到移交的诉讼材料后，应及时将案件信息录入诉前调解管理系统，按规定立“诉调”字案号。并于当日安排诉前调解员进行诉前调解。

23. 诉前调解员收到诉讼材料后，应于3日内与对方当事人取得联系，并征求其是否同意诉前调解的意见。对方当事人同意诉前调解的，应及时组织双方当事人进行调解。

24. 对方当事人明确拒绝诉前调解的，诉前调解员应通知当事人，并于当日将诉讼材料退回诉调对接工作室。

诉前调解员根据当事人提供的信息联系不到对方当事人的，应向当事人释明公告送达流程及诉讼风险。当事人坚持诉讼的，于当日将诉讼材料退回诉调对接工作室。

诉调对接工作室应于两日内将退回的诉讼材料移交立案庭，引导当事人立案。

25. 诉前调解员调解纠纷，应制作调解笔录，经调解达成协议的，应制作调解协议书。双方当事人和诉前调解员应在调解笔录及调解协议书上签名（盖章）。

26. 诉前调解员调解纠纷，调解期限一般不超过15日，最长

不超过 30 日。调解期限自收到移交材料之日起计算。

诉前调解员在征得双方当事人同意的前提下，经报请分管院长审批后，可以适当延长调解期限。一方当事人主动申请延长调解期限，对方当事人同意的，不受调解期限限制。

27. 经调解达成协议，当事人申请司法确认的，参照本意见第 42 条至第 47 条规定的司法确认程序办理。

28. 经调解达成协议，当事人要求人民法院出具民事调解书的，诉调对接工作室应引导当事人立案。经审查，符合立案条件、且调解协议符合法律规定的，及时出具民事调解书，送达双方当事人签收；不符合立案条件的，立案庭裁定不予受理。

符合立案条件，但调解协议不符合法律规定或发现当事人有隐瞒重要事实、提供虚假情况或者故意拖延时间等行为的，人民法院依据相关规定作出处理。当事人的行为给其他当事人或者案外人造成损失的，应当承担相应的法律责任。

29. 经诉前调解未达成协议的，诉前调解员在征得双方当事人同意后，可以用书面形式记载调解过程中双方没有争议的事实，经双方当事人签字确认后无需在诉讼过程中就已记载的事实进行举证。当事人是自然人的，必须由当事人本人到场签字确认；当事人是法人或其他组织的，必须由法定代表人、负责人或有调解权限的特别授权的代理人到场签字确认。

30. 经诉前调解未达成协议的，诉前调解员应将诉讼材料原件连同《送达地址确认书》、调解笔录及调解过程中已确认的无争议事实记录等，一并退回诉调对接工作室。

诉调对接工作室应于两日内将退回的诉讼材料移交立案庭，

并引导当事人立案。

31. 在诉前调解过程中，当事人申请诉前保全，经审查符合法律规定的，人民法院应依法采取诉前保全措施。

在诉前调解过程中，当事人申请司法鉴定，对方当事人也同意鉴定的，诉前调解员可以协助当事人办理鉴定申请工作。

32. 当事人不同意诉前调解或调解不成进入立案登记程序的，人民法院应根据《民事诉讼法》及其司法解释规定，对案件进行繁简分流，快速处理。凡事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单民事案件，依法适用简易程序审理。凡符合小额诉讼适用条件的，依法适用小额诉讼程序审理。

33. 对事实清楚、权利义务关系明确的财产担保案件，经调解未达成调解协议，人民法院应积极引导担保物权人，以及其他有权请求实现担保物权的人，依法适用实现担保物权案件特别程序。

34. 对以金钱或者有价证券给付为内容的案件，经调解未达成调解协议，当事人申请支付令符合法定条件的，人民法院应当依法发出支付令，适用督促程序进行审理。

35. 探索适用调解前置程序的纠纷范围和案件类型。有条件的基层人民法院对家事纠纷、相邻关系、小额债务、消费者权益保护、交通事故、医疗纠纷、物业纠纷等适宜调解的纠纷，在征求当事人意愿的基础上，引导当事人在登记立案前由特邀调解组织或者特邀调解员先行调解。

36. 立案受理后，人民法院认为适宜调解的案件，经双方当事人同意，可以委托特邀调解组织或特邀调解员进行调解，也可

由承办法官进行调解，或者由承办法官、特邀调解组织、特邀调解员联合调解。

37. 诉讼程序中经委托调解达成协议的，特邀调解组织或特邀调解员应向法院提交调解协议书，由法官审查后制作民事调解书结案。

承办法官主持调解达成协议的，制作民事调解书结案。

达成调解协议后，当事人申请撤诉的，人民法院审查后应当依法作出裁定。

38. 经调解达成协议，符合《民事诉讼法》第九十八条规定的不需要制作调解书情形的案件，应当将调解过程形成笔录，由双方当事人、审判人员、书记员签名或盖章后，即具有法律效力。

39. 在诉讼过程中，经调解未达成协议或者调解书送达前一方反悔的，人民法院应当转入诉讼程序审理，及时判决。

经委托调解达成协议后撤诉，或者人民调解达成协议未经司法确认，当事人就调解协议的内容或者履行发生争议的，可以提起诉讼。人民法院应当就当事人的诉讼请求进行审理，当事人的权利义务不受原调解协议的约束。

40. 对于一审判决案件，要加强释法说理和判后答疑工作。凡上诉案件，在移送卷宗前先转交诉调对接工作室开展上诉约谈工作。当事人缴纳的上诉费暂存在过付款账户，约谈后，当事人表示不上诉的，退回上诉费；当事人坚持要求上诉的，及时将上诉费向上级法院缴纳。上诉约谈工作由各单位根据自身实际制定实施细则。上诉约谈期限一般不超过15日。

41. 中院立案庭收到基层法院报送的上诉案件卷宗后，征得

当事人同意，可以在立案后移送审理前交诉调对接工作室进行调解。法律规定不予调解的情形除外。经调解，当事人同意按一审判决执行的，由上诉人申请撤回上诉；当事人之间达成的调解协议内容与一审判决结果不同的，作出调解书并送达当事人；当事人拒绝调解，坚决要求通过二审诉讼程序解决纠纷的，要及时启动诉讼程序。二审审理前的调解应当在10日内完成。各方当事人同意的，可以适当延长，延长期限不超过10日。调解期间不计入审理期限。

四、司法确认程序

42. 经调解达成的调解协议，双方当事人可以在协议生效后30日内共同向有管辖权的人民法院、人民法庭申请司法确认。当事人请求履行调解协议，请求变更、撤销调解协议或者请求确认调解协议无效的，可以向人民法院提起诉讼。

43. 当事人共同向人民法院申请司法确认的，应当按照最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第一百一十条的规定签署保证书，申请时一并提交给受理案件的人民法院。保证书应当载明据实陈述、如有虚假陈述愿意接受处罚等内容。当事人应当在保证书上签名或者捺印。

44. 经审查符合受理条件的，按照《最高人民法院关于人民调解案件案号的若干规定》，编立“民特”案号立案受理，案由为“申请确认调解协议效力”，立案受理后，向当事人送达受理案件通知书。不符合受理条件的，在3日内做出不予受理裁定。受理司法确认案件，不收取案件受理费。

45. 各基层法院及人民法庭设立的速裁团队（速裁法官），以

及配备员额法官的诉调对接工作室，负责对人民调解组织以及诉前调解员所调解的案件进行司法确认。各业务庭室根据案件类型，对口负责对行业调解、专业调解组织所调解的案件进行司法确认。

46. 审理司法确认调解协议民事案件，适用《民事诉讼法》规定的确认调解协议特别程序，实行独任审判。审查相关情况时，应当通知当事人共同到场进行核实。审判法官应当对案件进行实质审查，坚决避免虚假诉讼案件。

47. 对符合法定条件的案件，法院依法确认调解协议的效力，应当自受理申请之日起15日内作出司法确认裁定书，并送达双方当事人。因特殊情况需要延长审限的，经本院院长批准，可以延长10日。

司法确认裁定书送达双方当事人后发生法律效力，一方当事人拒绝履行的，另一方当事人可以依法申请人民法院强制执行。

五、工作保障

48. 强化组织领导。中院和各基层人民法院要把诉调对接工作摆到更加重要的位置，成立诉调对接工作领导小组，由院长担任组长，相关业务部门分工负责，立案庭归口管理。领导小组负责研究诉调对接工作重大事项、重要文件、年度计划等，要经常开展调查研究，听取情况汇报，把握工作动向，加强指导与对外联络协调，为诉调对接工作提供组织保障。

49. 积极争取领导监督。要紧紧依靠党委领导，自觉接受人大监督，引导社会各界参与，推动形成“党委领导、政府主导、司法推动、多元并举、法治保障”的工作格局。要定期分析研究并向党委、人大汇报诉调对接工作开展情况，反映存在的困难和

问题，争取党委、人大的重视、关心和支持，为诉调对接工作争取必要的政策保障。

50. 主动加强沟通协调。要加强与政府职能部门、人民团体、行业协会等单位的沟通联系，经常通报情况，召开联席会议，听取意见建议，共同研究解决遇到的困难和问题，实现各个工作环节的有机衔接，形成齐抓共管的强大合力，共同推进诉调对接工作机制良好运行。

51. 加强专门队伍建设。坚持专业化、职业化方向，严格选任条件，组建一支由法院专职调解员、人民调解员、特邀调解员、基层法律工作者调解员、律师调解员等组成的法律素养较高、调解经验丰富的纠纷解决队伍。可根据案件实际需要，邀请人大代表、政协委员、相关领域专家等参与诉前调解工作。加强职业能力建设，严格调解员职业道德标准，通过名册制度、资质认证、考核激励等加强规范化管理，全面提高调解员队伍的专业化水平。

52. 加强业务指导培训。充分发挥法院的指导、推动作用，采取法律讲座、专题培训、庭审观摩、发布典型案例等形式，加强对非诉调解人员的业务培训和工作指导，提高非诉调解组织和人员的调解能力和水平。

53. 加强物质装备建设。加强诉调对接中心、法官联络点的硬件建设，加强场所、窗口设置、设施配备等方面建设。

54. 加强经费保障。主动争取党委、人大和政府的支持，将纠纷解决经费纳入财政预算，确保工作机制正常运转。帮助各类调解组织，通过设立纠纷化解专项资金、单独列入财政预算等方式，推进各类纠纷解决机制机构和专职调解员队伍建设。支持商

事调解组织、行业调解组织、律师事务所等按照市场化运作，根据当事人的需求化解矛盾纠纷并适当收取费用。

55. 规范档案管理。建立健全诉前调解案件档案管理制度，对诉前调解申请书、调解笔录、证据材料、调解协议书等相关材料，逐案整理纸质卷宗，立卷归档。立案后调解的案件，适用诉讼案件卷宗档案管理制度的规定。

56. 完善业绩考评制度。把诉调对接工作纳入两级法院整体目标管理考核体系，制定客观公正的考核标准，每季度和年度组织业绩考评，考评结果作为评先评优的重要依据。员额法官办理的司法确认案件按 2:1 比例折算一审民商事案件。未入额法官诉前调解案件等比例折算辅助办理一审民商事案件。建立人民调解员、特邀调解组织、特邀调解员的业绩档案，将其工作纳入岗位目标考核，定期进行业绩考评。

57. 加强信息化建设。依托“智慧法院”建设，充分利用网络信息技术，建立集网上立案、网上查询、在线调解等功能于一体的网络解纷平台，降低当事人调解的成本。探索建立资源共享、互联互通、高效便捷的纠纷解决信息共享平台和诉调对接专家信息库，对调解案件信息的全程记录、动态管理，实现案件预判、信息共享、资源整合、数据分析、在线化解等功能，提高诉调对接工作效率和现代化水平。

58. 强化舆论宣传。充分发挥“两微一端”、电视合办栏目、报刊广播等媒体的作用，通过召开新闻发布会、公布典型案例、当事人现身说法等方式，大力宣传非诉解纷方式的作用、实效，让社会各界了解、认同诉前调解工作，引导群众自觉选择非诉解

纷方式，在全社会营造理解、信任、支持多元化解矛盾纠纷的良好氛围。

59. 落实奖惩制度。对诉调对接工作成绩突出的单位和个人予以表彰；对领导不重视、机构不健全、工作不得力、程序不规范，甚至弄虚作假、推诿扯皮，影响全市法院工作整体或全市工作大局的单位和个人，予以批评、处罚，追究落实相关责任。

60. 加强工作督导。中院及相关业务庭室要按照“法治六进”工作安排，指导对口联系点加强诉调对接工作。要充分发挥监督指导职能，强化工作措施，压实工作责任，加大对诉调对接工作的检查督导力度。

济南市中级人民法院办公室

2017年9月1日印发
