

# 上海市司法局 上海市人民政府信访办公室

沪司发〔2018〕87号

## 关于印发《关于加强人民调解参与 信访矛盾纠纷化解工作的意见》的通知

各区司法局、信访办：

现将《关于加强人民调解参与信访矛盾纠纷化解工作的意见》印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

特此通知。



# 关于加强人民调解参与信访矛盾纠纷化解工作的意见

为深入贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想，认真落实中办、国办《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》《关于进一步加强信访法治化建设的意见》等文件要求，根据全国人民调解工作会议的部署，进一步规范和深化人民调解参与信访矛盾纠纷化解工作，现提出以下意见。

## 一、工作目标

在总结本市街道（乡镇）司法信访综合服务窗口（以下简称“街镇服务窗口”）工作经验的基础上，深入推进人民调解参与信访矛盾纠纷化解，建立、完善信访工作与人民调解工作对接联动机制，坚持和发展“枫桥经验”，依法及时就地化解矛盾，实现一般矛盾纠纷不出居村、疑难复杂矛盾纠纷不出街镇、矛盾纠纷不上交和信访矛盾纠纷总量下降的目标，依法维护人民群众合法权益，切实促进城市精细化管理，为建设更高水平的平安上海、法治上海营造和谐稳定的社会环境。

## 二、基本原则

### （一）依法合理原则

坚持法治思维和法治方式，严格执行《中华人民共和国人民

调解法》、国务院《信访条例》和《上海市信访条例》等相关法律、法规、规章和政策，界定导入人民调解渠道化解的信访矛盾纠纷类型，按照法定程序、流程和方法，规范调解信访矛盾纠纷，实现矛盾纠纷的有效分流和及时化解。

## （二）主动参与原则

充分发挥人民调解在矛盾纠纷多元化解机制中的优势，参与信访矛盾纠纷化解。建立信访矛盾纠纷责任部门、信访部门、人民调解委员会各司其职、相互配合的工作机制。不因人民调解参与化解而改变信访矛盾纠纷的责任主体。

## （三）公平高效原则

将“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责，依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合”的信访工作原则与“平等、自愿、依法和尊重当事人权利”的人民调解工作原则有机结合起来，建立健全与人民调解参与信访矛盾纠纷化解相对应的工作制度、平台和程序，提高矛盾纠纷化解的效果。

## （四）协作联动原则

坚持对接联动、调解优先，各单位和人民调解委员会形成工作合力，广泛动员律师等法律工作者和社会组织等社会力量共同参与，逐步形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的工作格局。

# 三、对接方式

## （一）派驻接待

在区层面设立信访矛盾纠纷人民调解委员会。区信访矛盾纠纷人民调解委员会在区信访接待场所设立人民调解工作室并派驻人民调解员；街镇服务窗口的人民调解员由街镇人民调解委员会选派，配合信访接待、提供咨询导引、参与化解矛盾纠纷。

## （二）前置调解

探索信访矛盾纠纷前置调解，做到应调尽调。以区人民调解中心和街镇服务窗口为对接平台，对信访部门移送的信访矛盾纠纷实行一口式受理、分流及反馈。

## 四、调解范围

### （一）以下信访矛盾纠纷可以移送进行人民调解

1. 公民之间有关人身损害赔偿、财产权益和其他权益的纠纷；
2. 公民与法人之间或其他社会组织之间的民事纠纷；
3. 公民、法人或其他社会组织与行政机关之间发生的具有民事权利义务内容的纠纷；
4. 本地区党委、政府直接交办和信访联席会议协商会办的依法可以通过人民调解处理的信访矛盾纠纷；
5. 其他依法可以通过人民调解处理的信访矛盾纠纷。

### （二）以下信访矛盾纠纷不适用移送进行人民调解

1. 不属于人民调解受理范围的，即法律、法规规定只能由专门机关管辖处理的，或者法律法规禁止采用民间调解方式解决的；

2. 一方当事人拒绝人民调解的；
3. 所涉及的矛盾纠纷已经人民调解委员会调解达成协议或者调解终止的；
4. 其他不适宜人民调解的信访矛盾纠纷。

## **五、职责分工**

### **(一) 司法行政部门**

司法行政部门负责指导区人民调解中心、街镇服务窗口和人民调解委员会做好信访矛盾纠纷的受理、转交、反馈和统计等工作；注重选聘政法、信访等部门退休人员，律师、公证员、司法鉴定人，心理咨询师等具有丰富经验的人员担任人民调解员，加强对人民调解员队伍的日常管理，提高政治业务素质。

### **(二) 信访部门**

对适合人民调解的信访矛盾纠纷，信访部门负责积极引导当事人通过人民调解途径化解；为派驻的人民调解员提供必要的场所、人身安全等保障。

司法行政部门和信访部门要依据相关法律规定，根据各自职责分工，结合工作实际，建立健全适应本地特点、具有可操作性的人民调解参与信访矛盾纠纷化解的配套制度，并对相关制度的贯彻落实做好指导工作。

## **六、工作程序**

### **(一) 引导分流**

1. 区信访部门在接待来访、阅处来信、督查督办、办理复

查等过程中，街镇服务窗口在接待来访过程中，按信访工作有关规定处理后，发现信访矛盾纠纷属于调解范围的，应当先行引导信访人通过人民调解途径解决纠纷。

2. 人民调解工作室根据信访部门需要，对信访人做好接待、提供咨询、引导调解等工作。人民调解员可以根据信访部门或有关责任部门的邀请，参与和协助化解信访矛盾纠纷。通过劝解沟通等方式，稳定疏导矛盾，防止矛盾激化。

## （二）对接移送

区信访部门在征得信访人、有关责任单位以及其他纠纷当事人同意人民调解后，将信访矛盾纠纷移送区人民调解中心。区人民调解中心应当根据纠纷具体情况，参考区信访部门办理意见，将信访矛盾纠纷转交区信访矛盾纠纷人民调解委员会，其中属于行业性专业性的矛盾纠纷转交相关人民调解委员会。

各街镇服务窗口在征得信访人、有关责任部门以及其他纠纷当事人同意人民调解后，将信访矛盾纠纷转交街镇人民调解委员会，必要时可将重大、疑难信访矛盾纠纷转交区信访矛盾纠纷人民调解委员会。

## （三）纠纷调解

信访矛盾纠纷调解应自人民调解委员会收到之日起 30 日内调结。因特殊情况需要延长调解期限的，经信访矛盾纠纷当事人同意，可以延长 30 日。经延长调解期限仍不能调解成功的，调解终止。对调解终止的信访矛盾纠纷，人民调解委员会应当通过

劝说疏导等方式尽力缓解，并引导当事人通过诉讼等法定方式解决纠纷。

#### **（四）结果反馈**

调解协议签订或调解终止后，人民调解委员会应当及时将信访矛盾纠纷调解结果，经区人民调解中心或街镇服务窗口反馈相关信访部门并报司法行政部门。

### **七、工作制度**

#### **（一）协调联络制度**

司法行政部门、信访部门、区人民调解中心和街镇服务窗口等应分别明确一名专门联络员，承担人民调解参与信访矛盾纠纷指导、化解的具体工作。信访部门联络员负责移送信访矛盾纠纷材料，以及信访办理结果的扫描上传等工作。司法行政部门联络员负责指导区人民调解中心、街镇服务窗口以及人民调解委员会对信访矛盾纠纷的处理，及时掌握纠纷调处的进程。区人民调解中心、街镇服务窗口联络员负责信访矛盾纠纷材料的接收、转交和反馈等工作。

#### **（二）工作例会制度**

司法行政部门、信访部门和区信访矛盾纠纷人民调解委员会等应定期召开工作例会，交流情况，分析研判信访矛盾纠纷走势，提出预防与化解的对策、建议，实现信息共享、工作同步。

#### **（三）归档保密制度**

司法行政部门、信访部门、区人民调解中心、街镇服务窗口

和人民调解委员会应当建立健全符合工作需要的科学、合理、规范的工作资料台账，按各自部门相关规定做好归档工作。应当严格遵守保密规定，信访矛盾纠纷未经当事人同意的，或涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私、未成年人的，调解一律不公开。

#### **（四）情况报告制度**

人民调解委员会在信访矛盾纠纷调解过程中，遇有重大、复杂情况或矛盾激化苗头的纠纷，应及时向司法行政部门和信访部门报告；发现违法犯罪活动、可能引发群体性事件、越级上访等情况，应及时向司法行政部门和信访部门报告，并主动报告辖区公安机关。司法行政部门和信访部门按各自职责范围做好情况报告工作。

#### **（五）考核奖惩制度**

将人民调解参与信访矛盾纠纷化解工作目标管理纳入平安上海、法治上海整体工作部署，抓好责任分解。建立一套不单一追求调解成功率，注重信访矛盾纠纷疏导、缓解、稳控，涵盖接待咨询、协助化解、纠纷调解等多维度的工作质量评价体系。对工作成效显著的人民调解组织和个人予以表彰、奖励，并形成典型案例推广宣传。对在处理信访矛盾纠纷中不履行或不正确履行职责并造成严重后果的人员实行责任追究。

### **八、工作要求**

#### **（一）统一思想，加强领导**

各级司法行政部门和信访部门要从全面推进依法治国的高度

充分认识人民调解参与信访矛盾纠纷化解工作的重要性，坚持以人民为中心的发展思想，加强对人民调解参与信访矛盾纠纷化解工作的统一领导、协调衔接和保障支撑。主要领导牵头协调，分管领导直接抓好推进落实，明确专人负责对接工作。压实责任，司法行政部门和信访部门将该项工作情况纳入考核范围，确保各项任务落实到位。

## （二）分工协作，形成合力

各承接调解的单位与信访等有关部门要主动履职，密切配合，明确工作要求。通过信息化手段进行数据交换、信息共享、预警研判，优化办理流程，提高智能化水平和工作效率，努力实现信访工作与人民调解工作的无缝对接。建立健全工作例会、情况报告、考核奖惩等各项制度，实现及时有效联动。加大宣传力度，充分运用各种形式，积极宣传人民调解化解信访矛盾纠纷的重要作用，提高群众对人民调解工作的认知度，为人民调解化解信访矛盾纠纷营造良好的社会氛围。

## （三）强化保障，注重实效

各区要落实好《关于加强人民调解员队伍建设的实施意见》，强化人民调解参与信访矛盾纠纷化解工作的保障力度。信访部门要加大对派驻接待、前置调解工作的支持力度，协助开展人民调解员信访业务培训。司法行政部门要加强人民调解员队伍建设，培育一支善做信访矛盾纠纷化解和群众工作的专业队伍；要指导区人民调解中心和信访矛盾纠纷人民调解委员会对人民调解员进

行统一评聘、技能培训和绩效考核，为工作有效开展提供人才支撑，不断提高信访矛盾纠纷调解的专业性、规范性。

---

抄送：市委政法委、司法部办公厅、司法部基层司。

---

上海市司法局办公室

2018年6月29日印发

---

