

# 浙江省高级人民法院

浙高法〔2020〕77号

---

## 浙江省高级人民法院印发 《关于进一步推进诉源治理工作的意见》的通知

本省各级人民法院、宁波海事法院，本院各部门：

《关于进一步推进诉源治理工作的意见》已经省高院党组讨论通过，现印发给你们，请抓好贯彻执行。贯彻落实中遇到问题或有好的经验做法，请及时报告省高院。



# 浙江省高级人民法院 关于进一步推进诉源治理工作的意见

为贯彻落实习近平总书记“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”的重要指示和考察浙江重要讲话精神，坚持发展新时代“枫桥经验”，推动完善“社会调解优先，法院诉讼断后”的递进式矛盾纠纷分层过滤体系，努力实现矛盾纠纷调处化解“最多跑一地”，切实推进审判体系和审判能力现代化，为我省“重要窗口”建设贡献力量，根据省委和最高人民法院部署，结合全省法院实际，制定本意见。

## 一、进一步完善诉讼服务成建制入驻模式，将诉源治理工作融入社会治理大格局

1. 充分发挥诉讼服务中心成建制入驻县级社会矛盾纠纷调处化解中心的作用。全面推广“普陀模式”，将诉讼服务中心整体或部分植入县级社会矛盾纠纷调处化解中心（简称“县级中心”），在物理上形成“社会调解在前，法院诉讼在后”的解纷流程，使法院调解工作置于党委政府的大治理格局。

完善诉讼服务中心入驻县级中心后的纠纷分流、引导、释明和调解指导、司法确认、简案速裁等各种机制，推动县级中心实现矛盾纠纷“一站式接收、一揽子调处、全链条解决”。

法院接收的适宜调解案件，由入驻团队向县级中心移送；婚姻家庭、邻里纠纷等适宜乡镇分中心调处的，由县级中心分流到属地乡镇分中心调处。实现“在线矛盾纠纷多元化解平台”（简称“ODR平台”）在各县级中心的实质化运用。

**2. 充分发挥人民法庭司法能动作用和专业解纷优势。**深入推广“龙山经验”，将基层自治与综合治理相结合，有条件的联合公安、司法行政等部门，因地制宜推动设立矛盾纠纷调处分中心。纠纷由分中心统一分流调处，法庭指导调解；诉讼案件由法庭分流中心调解或委托调解，积极打造“党建引领、三治融合、法庭指导”的镇域纠纷解决模式。

**3. 强化上级法院的协调保障作用。**省高院、各中院要充分发挥职能，积极协调相关部门，强化对诉讼服务中心成建制入驻工作的制度保障、组织保障和人员保障。各中院的诉讼服务中心，仍按照原有模式运作。

## **二、进一步完善非诉解纷机制，努力把非诉纠纷解决机制挺在前面**

**4. 强化基层基础建设。**贯彻省《改革和优化人民法庭布局加强人民法庭建设的实施意见》，大力推进改革和优化人民法庭布局，充分发挥人民法庭处在司法为民的前沿和化解矛盾第一线的作用。大力推进“无讼”村居（社区）建设，积极参与基层矛盾纠纷联合研判、联合调处。积极依托移动微法院和“ODR平台”，探索运用移

动信息终端在居民社区、行政村设置巡回工作室，实现自助立案、自助查阅、在线送达、在线调解、在线审判、在线执行、在线咨询等，让人民群众在家门口享受诉讼便利。

**5. 强化法院对多元化解的引领推动和保障作用。**加强与人民调解、工商联、工会、共青团、妇联、消费者协会、劳动监察等解纷组织的协作，建立与台办、侨联等部门的常态化联络机制，大力推进道路交通、医疗卫生、互联网、知识产权、金融、证券、保险等行业调解组织建设，总结推广杭州等地区律师调解模式，持续深化律师调解工作。

**6. 强化特邀调解队伍建设。**完善特邀调解制度，健全特邀调解名册，完善调解员擅长领域、从业年限、调解案件数、典型案例等信息。调解名册应当在诉讼服务中心、县级中心和“ODR 平台”公示，并及时更新。择优选聘退休法官、退休法律工作者担任特邀调解员，并配备相应的辅助人员，通过购买服务、以奖代补等方式解决经费保障。

**7. 高度重视公证、仲裁对诉源治理的分流效用。**建立与公证、仲裁机构及其主管部门的常态化联络机制，积极引导当事人选择公证、仲裁等非诉方式解决纠纷。对当事人申请法院强制执行的公证债权文书和仲裁文书，法院应依法审查、依法执行。申请执行仲裁文书且执行标的额符合基层法院一审民商事案件级别管辖受理范围的，可由被执行人住所地或主要财产所在地的基层法院受理。

**8. 强化行政争议调解中心实质化运作。**充分运用行政争议调解中心全省全覆盖的优势，加大行政争议诉前过滤，对行政机关为防控疫情而实施的行政强制、行政处罚、行政征用等提起的行政争议，涉及生态环境、资源保护、征收搬迁及违法建筑处置等重点领域的行政争议，以及群体性、涉重点人员多起诉讼的行政争议，积极交由更多行政执法机关、行政复议机关、检察机关以及社会团体、调解组织等参与调处，让更多行政争议通过非诉方式实质性化解。

### **三、进一步健全诉调对接机制，促进“一站式”高效便捷解纷**

**9. 完善诉调对接平台。**诉讼服务中心整体入驻的，应在县级中心建立诉调对接平台，由专门配置的诉调对接团队负责诉调对接等工作；诉讼服务团队入驻的，应在诉讼服务中心和县级中心分别建立诉调对接平台。

诉讼服务中心入驻县级中心后，法院的诉前调解团队和功能应当全部植入县级中心，法院本部不再保留诉前调解团队。

**10. 强化诉前辅导机制。**在诉讼服务中心、县级中心设立咨询辅导评估岗，由中心工作人员、志愿者、特邀调解员作为引导员，配备智能设备和小程序，提供诉讼结果评估等辅导，积极引导当事人选择最适宜的方式解决纠纷，实现大量纠纷在诉讼前端快速平和得以解决。

**11. 探索调解前置制度。**法院受理的一审普通民商案件，一般先作诉前调解登记，开展立案前委派调解，调解期限一般为 30 日，

但案件性质不适宜调解、当事人明确表示不同意诉前调解的除外。案件涉及管辖权争议的，先编立“诉前调”字号的法院视为最先立案的法院。

**12. 推行无争议事实记载机制。**当事人未达成调解协议的，调解员在征得各方当事人同意后，可以用书面形式记载调解过程中双方没有争议的事实。当事人签字确认后，无需在诉讼程序中对调解过程已确认的无争议事实举证。

**13. 探索无异议调解方案认可机制。**当事人未达成调解协议，但对争议事实没有原则分歧的，调解员在征得各方当事人同意后，可以综合各方调解意见提出调解方案并书面送达各方当事人。当事人在收到调解方案之日起七日内未提出书面异议或提起诉讼的，调解方案视为双方当事人达成的调解协议。

**14. 推行诉前鉴定。**对建筑工程合同、交通事故、人身损害、医疗损害赔偿等明显有鉴定、评估必要的纠纷，法院、调解组织或调解员应引导当事人在诉前调解过程中申请鉴定，编立“诉前调”字号，并根据鉴定结果及时组织调解。诉前鉴定时间不计入诉前调解期限。

**15. 增强司法确认质效。**经人民调解委员会、特邀调解组织或者特邀调解员调解达成调解协议的，双方当事人可以自调解协议生效之日起30日内共同向法院申请司法确认。经人民调解委员会调解达成调解协议的，由主持调解的人民调解委员会所在地基层法院

或者其派出人民法庭管辖。经法院委派调解达成调解协议的，由调解组织所在地或者委派调解的基层法院管辖。

**16. 完善调解与督促程序的衔接。**以金钱或者有价证券给付为内容的和解协议、调解协议，有管辖权的基层法院应依债权人的申请，依法发出支付令。

鼓励推广使用电子支付令，在网络借贷、银行信用卡、电信服务合同、汽车按揭贷款追偿权等纠纷的处理中，探索电子督促程序的适用。

**17. 落实分调裁审机制。**贯彻落实《最高人民法院关于人民法院深化“分调裁审”机制改革的意见》，完善符合本辖区工作实践的“系统算法+人工识别”的繁简分流标准，组建专门速裁团队，努力提升案件的息诉服判率、自动履行率，最大限度地降低各类衍生案件的增幅。

#### **四、正确处理立案登记制和诉源治理关系，切实保障当事人依法行使诉权**

**18. 严格执行立案登记制。**对依法应当受理的起诉，确保有案必立、有诉必理，充分保障当事人的诉讼权利，杜绝有案不立、拖延立案、人为控制立案、选择性立案、推诿立案，或强制调解、久调不立等违反立案登记制情形发生。违反立案登记制规定的，严肃查处。

**19. 严肃诉讼秩序。**严格落实最高人民法院关于防范和惩治虚假诉

讼、恶意诉讼及无理缠诉的相关规定，加大对扫黑除恶、侵害民营经济、民间借贷、劳动争议等领域虚假诉讼的甄别和移送侦查力度，规范对申请政府信息公开等行政滥诉行为的认定和规制。已经生效裁判认定构成滥诉，当事人又以同一事项、同一理由或类似理由提起訴訟的，法院可根据《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》第十条第一款规定不予登记立案。

**20. 发挥诉讼费用杠杆作用。**当事人自行和解而申请撤诉的，免交案件受理费。当事人接受法院委托调解的，可以依法减免诉讼费用。一方当事人无正当理由不参与调解或者不履行调解协议、故意拖延诉讼的，可以酌情增加其诉讼费用的负担部分。

**21. 强化诉讼诚信制度。**建立诉讼失信人名录和失信人报备制度，探索推行诉讼诚信码，将失信人名录纳入司法信用数据库，并将相关信息向社会公开。

## **五、进一步探索类型化纠纷解决模式，切实加强矛盾纠纷预防化解**

**22. 强化涉疫情纠纷的诉前化解。**主动融入疫情防控大局，在党委领导下联动化解合同履行、企业债务、劳资关系等各类涉疫情纠纷，协调推动政府有关职能部门统筹制定一揽子解决方案，通过和解、调解等非诉方式解决，最大限度保障人民群众合法权益。对起诉至法院的涉疫情纠纷，尤其是住宿、餐饮、旅游等服务纠纷、租赁合同纠纷、产品质量纠纷以及劳动争议等类型化案件，一律引

导诉前化解，实现大量矛盾纠纷在诉前依法高效化解。

**23. 推广类型化纠纷调处机制。**对民间借贷、买卖合同、机动车交通事故责任、金融借款、离婚、物业服务合同、信用卡、追索劳动报酬，以及商标权、著作权、不正当竞争等多发易发纠纷，依托“ODR平台”类型化纠纷解纷功能，选择若干基层法院开展试点，通过线上线下同步推进，实现类型化纠纷智能化解。

**24. 推行示范裁判(调解)。**对多个当事人分别提起的同类型或者系列民商事、行政纠纷，先行选取一个案件开展示范裁判(调解)，树立裁判(调解)导向，其他纠纷参照示范案例批量办理。

**25. 防控群体性纠纷风险。**对重大民生保障、征地拆迁、互联网金融等涉众型纠纷，法院可通过发布典型案例、司法建议、审判白皮书、诉讼指导等方式，配合行政机关、行业主管部门、群众性自治组织从源头上有效化解纠纷。

**26. 开发类案检索社会应用。**完善“ODR平台”诉讼结果评估功能，拓展类案检索范围，向基层组织、调解组织、纠纷主体开放应用端口，提供类案推送、诉讼风险分析、结果预判等应用服务，引导当事人对类似纠纷形成相对统一稳定的合理预判，有效促进矛盾纠纷及时妥善解决。

**六、进一步强化“立审执破一体化”，努力实现纠纷案结事了人和**

**27. 落实全流程导诉制度。**在立案、审判和执行过程中，及时

为有需求的当事人作诉讼、执行程序的引导和相关法律的释明。着力加强立案阶段破产申请引导，对立案时发现被告企业案件众多、资产不足以清偿全部债务或明显缺乏清偿能力的，应及时告知当事人审判、执行风险，引导当事人提出破产申请。

**28. 发挥快速审判程序优势。**积极引导当事人约定适用简易程序审理民事案件，选择实现担保物权案件特别程序实现权益。

积极适用小额诉讼程序，杭州、宁波地区以外的非试点法院探索对基层法院审理的事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单金钱给付类案件，标的额在人民币五万元以下的，适用小额诉讼程序，实行一审终审。

**29. 推进全流程调解。**强化各类案件的调解工作，更加注重刑事和解、认罪认罚从宽、附带民事诉讼和自诉案件的依法调解，行政案件协调，执行案件和解，破产重整，把调解理念贯穿于立审执破各个环节。

**30. 加大财产保全力度。**充分重视财产保全对纠纷化解的促进作用，在诉前调解、诉讼、执行过程中，对具有财产给付内容的纠纷，积极引导当事人收集和查找对方当事人的财产线索，申请财产保全。法院要用好信用担保，减轻财产保全申请人负担，提高诉前化解率、案件调撤率，促进案件顺利执行。

**31. 推广自动履行正向激励。**会同司法行政部门探索建立诉前调解协议自动履行正向激励机制，将诉前调解协议的自动履行情况

纳入司法信用评价体系。通过对诚信履行者推出依法减免案件执行费用、发放自动履行证明、提供诉讼服务便利、降低诉讼保全成本等司法红利，以及行政审批绿色通道、招投标择优赋分、授信融资优惠支持等外部红利，继续加大自动履行的正向激励，不断提高当事人自动履行意识。

**32. 发挥信访程序终结功能。**规范来信来电来访申诉办理流程，实现有信必复、有访必接，加大律师等社会第三方参与信访化解和申诉代理力度，加大违法信的打击力度，通过依法纠错、司法救助、信访终结等举措，实现矛盾纠纷实质性化解。

## 七、进一步完善诉源治理保障机制

**33. 加强组织领导。**各级法院要成立以“一把手”负总责的工作协调小组，定期召开联席会议，分析问题和困难，提出应对措施。法院各部门要加强协作，各尽其责，协同推进，积极主动参与诉源治理各项工作。立案庭是诉源治理工作牵头部门。

**34. 加强人员培训。**各级法院应会同同级司法行政部门加强对各类调解组织的业务指导，严格调解员的准入条件，完善调解员的培训机制，加强调解员职业道德和业务技能培育，对特邀、专职调解员“一年一训”。

**35. 强化经费保障。**各级法院要主动争取党委政府的支持，将诉源治理和调解工作经费纳入同级财政专项预算。积极探索以购买服务等方式将具体事项委托给社会力量承办。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。

**36. 优化诉前化解考核机制。**积极推动将诉讼案件增幅、万人成讼率、诉前化解率等指标纳入各地平安考核体系，努力实现未经诉前调解的案件数不高于各法院（山区、海岛等少数地区除外）一审民商事可调撤收案数的 20%。员额法官、法官助理办理的司法确认等事务应当合理折算工作量。司法确认、公示催告、督促程序等案件不计入一审民商事收案统计数据。

浙江省高级人民法院  
2020 年 6 月 10 日

---

抄送：最高人民法院，  
省委办公厅、省人大、省政府、省政协，省委政法委，  
省检察院、公安厅、司法厅、信访局。

---

浙江省高级人民法院办公室

2020 年 6 月 10 日印发

