鄂尔多斯市地方标准

《矛盾纠纷分级分类多元化解规范》

编制说明

一、工作简况

标准于2024年4月28日通过鄂尔多斯市市场监督管理局组织的地方标准立项评估会，印发了《鄂尔多斯市市场监督管理局关于同意〈矛盾纠纷分级分类多元化解规范〉地方标准》项目立项的通知》（鄂市监函〔2024〕72号）。

标准由中共鄂尔多斯市委政法委员会提出并归口，牵头起草单位为中共乌审旗委政法委员会，参与单位为浙江省标准化研究院。

二、标准制定背景与目的意义

党的二十大报告提出，要在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。2023年9月。习近平总书记考察枫桥经验陈列馆时强调，要从源头上预防减少社会矛盾，提高预防化解社会矛盾水平。矛盾无处不在、无时不有，要深入研究诱发各类矛盾纠纷的深层次原因，加强源头治理和关口把控，努力将矛盾消解于未然，将风险化解于无形。2024年全国两会期间，习近平总书记在参加江苏代表团审议时强调，要坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。这对坚持和发展新时代“枫桥经验”提出了新的要求。

内蒙古自治区坚决贯彻落实铸牢中华民族共同体意识这条主线，充分发挥人民调解维护社会稳定“第一道防线”作用，把矛盾纠纷排查化解作为筑牢祖国北疆安全稳定屏障的重要抓手，努力实现小事不出嘎查村（社区）、大事不出苏木乡镇（街道）、矛盾不上交，探索新时代“枫桥经验”内蒙古实践。自治区党委书记孙绍骋对坚持和发展新时代“枫桥经验”作出批示，强调要总结经验，完善机制，以“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”为目标，在预防在前、调解优先、运用法治、就地解决上出实招、求实效。自治区主席王莉霞在2024年十四届人民代表大会政府报告中提及：要总结推广乌审旗“三分吸附法”，努力把矛盾化解在基层、解决在萌芽。

近期自治区党委、自治区人民政府及相关单位连续出台一系列文件，深入践行新时代“枫桥经验”。2024年3月26日，内蒙古自治区第十四届人民代表大会常务委员会第九次会议通过《内蒙古自治区矛盾纠纷多元化解条例》，自2024年5月1日起施行，标志着内蒙古自治区矛盾纠纷多元化解工作进入法治化轨道；去年底全区深入践行新时代“枫桥经验”大会在呼和浩特召开，为50个“枫桥式工作法”先进典型颁奖。

近年来，鄂尔多斯市牢记习近平总书记关于筑牢祖国北疆安全稳定屏障的重要指示精神，加强矛盾纠纷源头预防，积极推广化解矛盾纠纷即知即调、分流分调、联管联调“三分吸附法”，出台“接诉即办”制度，落实“首问负责制”，在全市基层网格分类建立牧区、农区、城区、工矿、企业、商圈、居民小区等网格议事制度，成立一支上百人的“草原乡贤”调解队伍，培育并发挥新能矿业“和文化”调解工作室等社会组织作用，推动小矛盾就地疏解;建成市旗乡三级矛盾纠纷多元化解中心，分层级整合调解、仲裁、诉讼、信访等解纷资源，健全联动工作机制，充分发挥人民调解、行政调解、司法调解三调联动优势，综合应用法律、行政、经济手段，实现“一站式接待、一条龙服务、一揽子解决”，有效推动复杂事项多元化解；针对牵扯范围广、时间跨度长的钉子案、骨头案，实行市、县处级领导包案，建立“信访+纪委”工作模式，市级每两月、旗区每月至少召开1次信访工作联席会议，市旗乡三级包案领导每月至少开展一次联合下访活动，变“转手交办”为“贴身跟踪”。有效确保了矛盾纠纷吸附在当地、化解在当地，实现了人员不上行、问题不上交、风险不外溢，持续保持了社会大局稳定。

内蒙古自治区鄂尔多斯市乌审旗把防范化解社会矛盾作为社会治理重要内容，创新推出以矛盾纠纷即知即调、分流分调、联管联调为主要内容的“三分吸附法”，将矛盾纠纷化解在基层，在“家门口”解决，不断提升群众的获得感、幸福感。近年来，随着工业化、城镇化、农牧业现代化、信息化的加速推进，乌审旗各类矛盾纠纷日趋多元化，农牧民维权意识日渐增强，个别长期积累的深层次矛盾问题日益凸显，尤其是群众重复访、多头访、无序访等基层治理工作的问题。为有效防范化解社会矛盾纠纷，2021年，乌审旗创新推出了“三分吸附法”。在机制和做法更新的同时，乌审旗也同步完善配套制度和实施方案，先后印发了《关于以人民调解为基础构建多元联调新机制的实施意见》、《乌审旗优化升级“三分吸附法”全面推行“信访代办治”工作实施方案》、《乌审旗接诉即办工作实施方案》等文件，同步研究完善基层矛盾纠纷化解工作机制。在新时代“枫桥经验”精神的引领下，在多跨协调工作机制的带动下，在各级行政机构和各方单位的努力下，2022年乌审旗获评“全国信访工作示范县”。2023年，“三分吸附法”见初步成效，旗本级受理初信初访案件较2021年同比下降38％，重复访增量实现当年动态清零；久拖未决的信访积案由2022年年初的21件减少到目前的4件，化解率为80％。2024年，乌审旗“三分吸附法”计划被列入中央党校教学案例。

尽管鄂尔多斯在基层矛盾纠纷化解道路的探索中取得了一定成效，但依然存在着一些不足，如：缺乏宏观层面的统一指导，尽管各旗县区已经出台了建设考评文件，但做法不统一、工作效率低、缺少推广路径等问题仍然存在。亟需可持续手段为已经形成的机制和做法保驾护航，确保已有的基层矛盾化解成功经验立得起、转得动、留得住。

标准作为一种技术规则，是国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑，在推进基层社会治理长效机制和模式创新、固化建设成果方面起重要作用。经过几年的实践，乌审旗“三分吸附法”建设成果得到了中央媒体的报道和社会舆论的广泛关注，成为坚持和发展新时代“枫桥经验”、“浦江经验”的先进成果，是践行“四下基层”工作法的生动样板。为延续固化已有的先进成果，进一步打造可实践、可复制、可推广的“草原经验”，适时引入标准对基层矛盾纠纷化解做法进行全方位提炼升华，用标准深化和发扬基层治理的宝贵经验。

综上所述，为使鄂尔多斯矛盾纠纷分级分类多元化解机制设计更合理、做法更明确、条项更清晰、实施更深入、成果可持续，实现机制模式创新、固化建设成果、努力形成特点鲜明的矛盾纠纷预防化解创新经验。有必要在国家、自治区、市有关政策文件基础上，深入研究时代特征与发展需求，将乌审旗“矛盾纠纷吸附在当地、化解在当地，实现群众不上行、问题不上交、风险不外溢”的成功做法与经验模式总结提炼，制定鄂尔多斯市级地方标准《矛盾纠纷分级分类多元化解规范》，充分发挥标准化的规制、引领、提升作用，为全市各地区的基层矛盾纠纷化解提供可实施、可落地、可复制的智慧方案，也对北疆地区及少数民族同类型地区具有重要的示范作用和借鉴意义。

三、编制过程

（一）标准起草单位、主要起草人和主要分工

起草单位：中共乌审旗委政法委员会、浙江省标准化研究院。

主要起草人：王蛟、王耀强、纪新瑞、白云

（二）起草过程

1.成立起草小组。2024年1月，鄂尔多斯市市场监督管理局下达了标准制定任务，乌审旗政法委高度重视标准编制工作，成立了标准起草小组。起草小组讨论了《矛盾纠纷分级分类多元化解规范》的适用范围、技术关键点、标准主要内容，对标准的制定工作过程和时间安排达成一致意见。小组成员对全市矛盾纠纷分级分类化解情况开展了实地调研和座谈交流，并广泛收集相关政策文件、典型案例。

2.形成标准征求意见稿。起草组成员在开展资料收集、调查和技术研究的基础上，对资料进行汇总分析，确立了标准基本框架，形成了标准初稿，并与开展了标准研讨，进一步修改完善后于4月底形成了征求意见稿。

四、制定标准的原则和依据

标准的编制遵循以下原则：

（1）科学性

标准制定前，标准起草小组通过收集相关资料文献，调研与走访相关的社区、嘎查村综治中心，掌握了大量的实际资料。本标准的编制是基于对我市矛盾纠纷多元化解发展现状，包括矛盾受理、矛盾调处、多元化解等方面充分调研与分析，尽量使本标准为我市共富基本单元建设可持续发展提供科学依据。

（2）前瞻性

经检索，关于基层矛盾纠纷化解这一主题，没有相关国际标准和国家标准。行业标准有《全国人民调解工作规范》（SF/T 0083-2020）、《全国人民调解管理信息系统技术规范》（SF/T 0018-2019）。内蒙古自治区于2023年发布《矛盾纠纷调解规程》（DB15/T 3001-2023），规定了矛盾纠纷类型、调解机构、调解程序等类目，但没有涉及矛盾纠纷的分类分级化解等工作。本标准的制定具备先进性。标准制定过程充分吸收了法律法规、政策文件等，并在制定过程中多次开展咨询和研讨，确保了标准中矛盾化解的合理性和可操作性。

（3）开放性

本标准中有关矛盾纠纷分级分类化解的确定，在分析、引用和验证其它相关标准的同时，充分考虑我市各地的资源禀赋、发展阶段与实际情况，遵循各地差异性，并为各地结合实际开展个性化化解留有空间。

本标准与我国现行相关法律、法规及强制性标准协调一致。

五、主要技术内容及依据

本文件以乌审旗“三分吸附法”实践经验为基础，重点参考了《关于充分发挥人民调解基础性作用推进诉源治理的意见》《坚持和发展新时代“枫桥经验”服务基层社会平安建设矛盾纠纷排查化解专项行动实施方案》《内蒙古自治区矛盾纠纷多元化解条例》《平安鄂尔多斯建设暨市域社会治理现代化“十四五”规划》《关于充分发挥人民调解基础性作用健全调解工作机制推进诉源治理的实施意见》《乌审旗优化升级“三分吸附法” 全面推行“信访代办制”工作实施方案》《乌审旗接诉即办工作实施方案》等政策文件，并吸收了其他地区在矛盾纠纷化解方面的经验和做法，既有可操作性又有引领性，既打好牢固基础、又对标先进经验，既体现内蒙特色、又彰显时代特征，能够为整个鄂尔多斯矛盾纠纷分级分类化解提供指引。

1.范围

本规范规定了矛盾纠纷分级分类多元化解的基本原则、组织建设、队伍建设、信息收集、矛盾受理、矛盾调处、档案管理、评价和改进要求。

本规范适用于社会矛盾纠纷调处化解。

2.主要技术内容

（1）术语和定义：

矛盾纠纷分级分类多元化解：

矛盾纠纷调解组织通过说服、疏导等方法，促使当事人在平等协商的基础上自愿达成调解协议，化解矛盾纠纷争议的活动。

（2）基本原则

基本原则部分为开展矛盾纠纷分级分类多元化解时应遵循的原则，包括坚持党的领导、坚持以人民为中心、坚持依法按政策调解、坚持协调联动、坚持源头治理、坚持属地管理、坚持三调联动等。主要参考了内容主要参考党的二十大报告、2023年中央一号文件、《内蒙古自治区矛盾纠纷多元化解条例》《平安鄂尔多斯建设暨市域社会治理现代化“十四五”规划》《关于充分发挥人民调解基础性作用健全调解工作机制推进诉源治理的实施意见》等国家、内蒙古自治区、鄂尔多斯市法律法规、政策文件。

（3）机构组成

规定了矛盾纠纷调处的管理机构、矛盾纠纷受理机构（旗、苏木乡镇、嘎查村（社区）三级社会治安综合治理中心）以及矛盾纠纷调解组织的建设要求。

（4）工作队伍

规定了矛盾纠纷分级分类调解人员的构成及要求。

（5）矛盾纠纷分级分类多元化解流程

绘制了矛盾纠纷分级分类多元调处的工作流程图。

（6）事项来源

规定了开展矛盾纠纷排查的途径和分析研判要求。

（7）受理渠道

规定了矛盾纠纷受理的基本要求、线上和线下两种矛盾纠纷受理途径。

（8）矛盾分类

规定了矛盾纠纷的类型，包括一般矛盾纠纷、行业和专业领域矛盾纠纷、重大疑难复杂矛盾纠纷。

（9）矛盾调处

即知即调。规定了一般矛盾纠纷接诉即办、网格调解的要求。

分流分调。规定了行业和专业领域矛盾纠纷分流调解、分类调解的要求。

联管联调。规定了重大疑难复杂矛盾纠纷领导包案、联席会议以及联合下访接访的调解要求。

（9）档案管理

规定了矛盾纠纷调解的档案管理要求。

（10）评价与改进

规定了矛盾纠纷调解的评价与改进要求。

六、重大意见分歧的处理依据和结果

无。

七、采标情况

无。

八、推广实施

标准发布后，通过政策文件引用、新闻发布会、现场会、制作宣传册、新闻媒体等形式，多途径宣传推广标准，强化标准实施推广，提升标准的在社会各界的知晓度和影响力。同时，定期针对相关方组织开展标准培训和解读工作，提升对标准的理解和认识。

九、其他应说明的事项

标准起草小组

2024年5月