

# 新时代内蒙古司法行政工作的思考与实践

自治区司法厅厅长 ● 毕力夫

中国特色社会主义进入新时代,这是我国发展新的历史方位。新理念、新思想、新战略,对于司法行政工作提出了更高的要求。新时代内蒙古司法行政工作能有什么样的新作为,是我们必须面对、也必须回答好的问题。这就需要重新审视司法行政工作在深化依法治国实践中的职责和使命,重新评估司法行政工作在国家治理体系中的地位和作用,重新界定司法行政工作在以人民为中心的发展思想中的责任和担当,为此,我进行了深入的调研和思考,结合学习十九大精神的体会和理解,谈谈对司法行政工作的一些想法和思路。

## 一、新时代赋予司法行政工作更多的职能和使命

全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,是一个系统工程,是全社会的共同责任,司法行政机关是法治建设的重要力量,在依法治国中担负着更大的使命、更大的责任。

司法行政工作在经济社会管理中承担着大量基础性、先导性、保障性任务,随着全面依法治国的推进,其地位和作用越来越突出。一是司法行政机关是全面依法治国的推动者。律师、公证在法治建设方面,既是参与者,也是服务者,是维护和规范经济社会健康发展的重要力量。党的十八大以来,全区律师办理各类法律事务 33 万件,公证机构办理各类公证事项 177 万余件,为群众固定证据和减轻诉累起到了重要作用。我们主动作为,正在推进审判阶段刑事案件律师辩护全覆盖工作、法律援助值班律师工作规范等工作。二是司法行政机关是全面依法治国的参与者。着力做好四级政府担任党政机关、人民团体的法律顾问全覆盖,积极发挥公职律师职能作用,当好党和政府依法执政、依法行政的法律帮手,在转方式、调结构、加强对外贸易,扩大对外开放、高质量发展、处理涉外法律事务等方面发挥法律参谋作用。普遍建立法律顾问制度,让政府法律顾问全面介入政府决策、制定政策、行政处罚和执法领域,积极参与突发事件应对,有效解决依法行政、法治政府建设进程中的问题,提高政府依法执政能力。据统计,律师担任各级政府法律顾问 3102 家,律师担任村居(嘎查)法律顾问 7569 家,村居(嘎查)法律顾问覆盖面达到 72%,较前五年增长 163%。三是司法行政机关是全面依法治国的践行者,司法行政机关参与各级审判机关人民陪审员选任、培训、考核工作,负责检察机关人民监督员选任、培训、考核和奖惩等工作。司法行政机关负责对人民监督员进行初任培训和专项业务培训,建立人民监督员考核制度,及时掌握人民监督员履行职责的数量、能力等基本情况,并对不认真履行责任的人民监督员,进行训诫或者免除其资格。2017 年,监督案件 39 件 132 人次,出庭 75 次 288 人次,在推进司法改革中意义重大。四是司法行政机关是全面依法治国的服务者。监狱、戒毒、社区矫正正是社会稳定的重要力量,基层法律服务、司法鉴定、律师、公证,构成了覆盖城乡居民的公共法律服务体系,为保障民生提供法律服务。国家司法考试,是加强法治专门队伍正规化、专业化、职业化建设的法律制度,进一步提高了职业素养和专业水平,2013 年以来,参加考试 11.7 万人,取得法律职业资格证书 10600 余人,为法治内蒙古建设储备了专业人才。法治宣传教育,是推进全面依法治国打基础、利长远的工作,司法行政机关承担的普法任务,是将法律送到亿万家庭的浩大工程,重点培养全民法治意识,形成法治思维和方式,深入推进多层次多领域依法治理,依法促进法治建设。

## 二、聚焦“预防为主”,体现司法行政社会治理的价值取向

司法行政的主要职责是服务和保障,主要任务是教育和预防,大量工作在“前期”,主要任务在“后台”。

(一)发挥好人民调解这个“解压器”作用。人民调解是在继承和发扬我国民间调

解传统的基础上发展起来的一项中国特色社会主义法律制度,具有方法灵活、程序便捷、不伤感情、不收费等特点,在我国矛盾纠纷多元化解机制中发挥着基础性作用,是化解矛盾维护和谐的“第一道防线”,被誉为“东方经验”。内蒙古有人民调解组织 1.7 万个,人民调解员 7.8 万名,近五年来,调解案件 72.4 万件,调解成功率为 96.97%。以 2016 年的数据为例,案件总数 12 万件,涉案人数 28 万人,涉案金额 16 亿元,同类案件与法院诉讼对比,节省诉讼费 6.9 亿元,节省交通费、住宿费、材料费等费用 2.3 亿元,节约时间 416 万天,而实际全区各级政府落实人民调解工作经费和补助 338 万元。平均每个案件节省费用 7700 元,为每名当事人节省时间 14.7 天。人民调解案件数占到全区诉讼案件的 50%以上,这说明,如果没有人民调解发挥大事化小、小事化了的作用,自治区在现有的 100 多个基层法院的基础上,至少需要增加 50 个以上的法院,才能满足群众诉求。按平均每院 150 人计算,仅人员经费近 8 亿元。从 2017 年的数据来看,婚姻家庭和邻里纠纷仍是纠纷案件的主要类型,占调解纠纷总数的 34.9%;房屋宅基地、合同、生产经营、损害赔偿、山林土地、征地拆迁纠纷占调解纠纷总数的 34.2%;医疗纠纷、道路交通、劳动争议、物业管理、环境污染、消费纠纷等行业性、专业性矛盾纠纷占总数的 19.8%,呈逐年上升趋势。为此,人民调解要坚持预防为主,排查在先,发挥人民调解组织贴近群众、网络健全的优势,坚持抓早、抓小,努力把矛盾纠纷消灭在萌芽状态。要坚持依法调解,依法说理,运用法治思维和法治方式开展调解,在及时做到案结事了的同时,进一步促进公平正义,要注重与德治的充分结合,发挥道德的教化作用。要坚持创新调解,增强活力,运用传统方式的同时,顺应“互联网+”新趋势,推动应用网上调解、视频调解、微信调解、电视调解等。

(二)发挥好法律援助这个“稳压器”作用。法律援助是国家对某些经济困难或特殊案件的当事人给予减免费用、提供法律帮助的一项法律制度。法律援助制度的建立,使得公民能够平等地获得法律服务,平等地进入诉讼程序,实现法律赋予的权利,体现了“法律面前人人平等”的法治精神,体现了社会主义制度的优越性,彰显了社会主义法治对人权的保障和维护。要推动建立法律援助事项范围和标准动态调整机制,及时将更多与民生权益保护密切相关的事项纳入法律援助范围,将覆盖人群逐步拓展至中低收入群体,使法律援助惠及更多的困难群众。深化法律援助便民服务,完善便民利民举措,实现法律援助申请快捷化、审批简便化、服务全程化。全区建成 103 个法律援助便民服务窗口,2455 个法律援助工作站,10939 个法律援助联络点,“城镇半小时、农村一小时、牧区半天”的法律援助服务圈构建完成。

(三)发挥好法治宣传这个“预防针”作用。法治宣传教育的目的是传播法律知识、弘扬法治精神、培养法治意识、树立法治信仰。普法宣传的作用就像打“预防针”,就是在身体中形成“抗体”,形成遇事找法、办事依法、解决问题靠法的法治思维和法治方式的“抗体”。一是提升重点对象法律素质。更加注重“关键少数”,把普法贯穿到立法、执法、司法的各个环节,坚持抓好领导干部学法考法述法,并把法治建设成效纳

入领导班子和领导干部政绩考核。加大重点群体、盲点区域的法治宣传教育,针对群众法治需求,诠释法理、宣传法治,在全社会积极营造有法可依、公民知法守法的良好风尚。二是发挥法治文化的引领作用。要突出群众需求,通过政府购买、社会激励等方式,建立法治宣传产品、法治文化产品的研发推广流程,打造出群众喜闻乐见、大众化、通俗化的法治文化精品。要建立法治宣传媒体资源库,以“政府主导、社会参与、市场运作、百姓受惠”的模式,研发创作法治戏曲、法治歌曲、法治小品、法治书画、法治摄影、法治动漫、法治故事等法治文艺作品,以及剪纸、皮画、版画等法治文化产品。要充分发挥新媒体的独特优势,加强普法网站和普法网络集群建设,更好地运用微信、微博、微电影、客户端开展普法活动,强化“互联网+”思维,建立技术先进、传播快捷的普法平台,为公众提供更多、更便捷的学法用法渠道。三是改进普法工作运行机制。要坚持普法并举,不搞空洞的宣讲,通过调查研究,深入把握新时期普法工作的重点,根据群众所思、所想、所盼,及时把法律送到基层,真正做到“普法宣传到一线、普法成效在一线”。更加注重“谁执法谁普法”“谁服务谁普法”,推动在执法中普法、在法律服务中普法,使普法更具有针对性和实效性。要织造法治宣传教育工作网络,依托基层社会治理网格,设立网格化普法信息员、联络员,切实把普法延伸到基层每个角落,努力形成网上网下、线上线下相互补充、多层次、全方位的普法格局,实现法治与群众生产生活的“零距离”。四是探索建立普法工作评估体系。要建立健全全方位、多层次的评估体系,以自我评估、群众评估和第三方评估机构为评估主体,以问卷调查、个别访谈、实地调研、自我反馈、定期回访为主要方式,对照法治宣传教育量化指标,从活动数量、时间、成本、内容、方法、群众满意度、知晓率、社会评价等方面,综合、客观、准确地评价法治宣传服务过程和服务效果。坚持阶段性评估和动态评估相结合,每季度对工作绩效进行阶段性测试,不断提高法治宣传教育服务的质效。

## 三、推进供给侧结构性改革,做好做实公共法律服务

习近平总书记提出的供给侧结构性改革对司法行政工作同样适用,人民群众对美好生活的需求,特别是对公共法律服务的需求,倒逼法律服务的供给侧结构性改革。准确把握新时代我国社会主要矛盾的历史性变化,对司法行政改革发展至关重要。中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。从内蒙古的法律服务情况来看,不平衡、不充分的表现主要有以下方面。

不平衡主要有:第一,区域发展不平衡。北京每万人有律师 12 名,西藏每万人有律师 0.8 名,内蒙古每万人有律师 2.8 名。以内蒙古为例,自治区首府呼和浩特每万人有律师 6.7 名,而地处偏远的阿拉善每万人有律师 3 名,经济较发达的呼和浩特、包头、赤峰的律师占到全区律师的 50%以上。第二,城乡发展不平衡。长期形成的二元结构对公共法律服务的影响巨大,许多时候城市法律服务和农村法律服务面对的问题完全不同,差异很大。内蒙古的律师事务所和公证处只到旗县市区一级。农村这

几年在开展“一村一法律顾问”工作,但事实上没有可供群众需求且丰富的法律服务资源。第三,法律服务结构发展不平衡。从 2016 年底的数据来看,内蒙古有律师事务所 453 家,10 人以下的所有 276 家,占 60.9%;10 人至 30 人的所有 156 家,占 34.4%;30 人以上至 50 人以下的有 16 家,占 3.5%;50 人以上的有 5 家,占 1.1%。而且内蒙古的律师业务结构不合理,存在低端业务过剩、高端业务短缺的结构性矛盾。第四,服务资源不平衡。就内蒙古来讲,国土面积 118.3 万平方公里,东西直线距离 2400 公里,南北直线距离 1700 公里,优质法律服务集中在呼包鄂和赤峰地区,牧区农区律师、公证的服务半径最远的有 500 多公里,平均也有 100 多公里。第五,供给方式不平衡。内蒙古的公共法律服务供给方式单一、传统,不能很好地满足群众的法律服务需要。比如,法治宣传教育方式方法没有大的变化,一本书、一宣传、一比赛、一演出的“四个一”仍然是供给的主角,新媒体技术不学不懂不会,无法将新鲜的普法宣传产品及时有效地推送到受众身边。

不充分主要有:第一,法律服务的意识培植不充分。很多公共法律服务理念比较陈旧,还停留在“要我服务”的被动层面上,没有真正树立起“法律服务是第一要务”的理念。第二,法律服务体系发展不充分。完整的法律服务体系尚未形成,高精尖法律人才和蒙汉双语律师人才是建立公共法律服务体系的短板。目前,我区常住蒙古族群众 462 万人,少数民族群众的法律需求十分旺盛。司法系统管理的 5703 名蒙古族罪犯、3718 名蒙古族社区服刑人员和 326 名强制隔离戒毒人员,这些都对蒙汉双语人才有着需求。但是,能用蒙汉双语提供法律服务的律师只有 265 人,基层法律服务工作者 221 人,两者总计不足 500 人,蒙古族群众每万人中只有 0.58 名律师,是自治区律师占比的 20%。第三,法律服务内涵发展不充分。过去我们在法律服务上,注重规模发展和数量的增加,长期的惯性思维使得我们对影响法律服务的内在、核心的东西关心不够,法律服务外延扩展的冲动依然强劲,质量式、内涵式发展明显不足。第四,法律服务队伍供给能力不充分。在全区司法行政系统 12859 名工作人员中,博士 2 名,占比 0.015%;硕士学位 336 名,占比 2.6%;本科学历 6068 名,占比 47.2%;大专学历 3593 名,占比 27.9%;专科以下 786 名,占比 6.1%。司法行政系统学历普遍偏低,大专及以下学历占三分之一,硕士以上学历占比不足 3%。从专业角度看,法律类 4818 名,占比 37.4%;教育学 250 名,占比 1.9%;心理学 26 名,占比 0.2%;医学 217 名,占比 1.6%;信息科学 164 名,占比 1.2%,从中可以看出高层次人才不足,具有一定研究能力的人才较少。从社会职务看,司法行政人员在各级人大、政协中担任人大代表 32 名,占比 0.2%;担任政协委员 52 名,占比 0.4%,队伍参与社会活动较少。第五,参与“一带一路”不充分。作为一项国家重大战略,中俄蒙经济走廊建设必然涉及大量的法律问题。内蒙古处于中国向北开放最前沿,与蒙古国、俄罗斯接壤,是“一带一路”的重要枢纽。目前看,服务的广度和深度不够,跨区域、跨国协作作不够,维护中当事人的合法权益,防范法律风险,解决法律争端,缺乏高水准、专业化的法律服务。

(下转 6 版)