

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

(上接5版)

司法行政机关作为法律服务的供给方,要研究如何通过供给侧改革来满足人民群众的法律需求,特别是要立足边疆民族地区实际,有针对性地解决法律服务力量分布不均衡的问题。内蒙古司法行政立足实际,推进公共法律服务五项工程,积极构建覆盖城乡、惠及全民的公共法律服务体系。一是加大案例库建设力度。着眼资源共享共用,建立蒙汉双语媒体资源库,实时推送蒙汉双语案例,促进司法行政各类资源的共建、共享和共用。每一个案例积累起来形成的案例库,就是大数据,就可以为每一个有需求的人提供针对性的服务,全面提升我们的法律服务水平。同时,收集整理全区乃至全国的优秀普法微电影、普法栏目剧等媒体资源,建立媒体资源库。借助微信、微博、网络等新媒体,加大宣传力度,把公共法律服务信息普及到千家万户,提高认知度,扩大社会影响力,让更多的群众学会运用法律手段解决现实生活中遇到的实际困难。二是强化双语人才供给。内蒙古计划在“十三五”期间,每年培养通过法律职业资格蒙文考试的100名蒙汉双语青年律师,100名蒙汉双语应届法律专业大学毕业生,两年为一个培养周期。力争用五年时间,培养扶持500名蒙汉双语律师、500名蒙汉双语律师后备人才。随着内蒙古与俄罗斯法律事务交流的不断深入,充分利用“一带一路”这一契机,通过紧密的交流合作,使律师、公证员业务能力和管理水准上有一个大的提升,真正实现双赢。要在进一步摸清自治区涉外法律服务基本情况的基础上,制定发展涉外法律服务业的政策措施,尤其是要支持有条件的律师事务所到境外设立分支机构。内蒙古有的律师事务所在国外有分支机构,但业务办理上有限性,律师一定要有国际视野,抓住内蒙古在“一带一路”建设中的重要枢纽的区位优势,与国民和企业一同走出去,实现中国人走到哪里,法律服务就跟进在哪里。三是编纂《蒙汉双语法律词典》。我国一直没有一部完整的蒙汉双语法律词典,各地自主编写的一些蒙语普法教材、宣传资料等不规范、不准确的情形很多,有时还不能准确诠释法律规范的真实含义,甚至造成群众对法律的误解。组织专门队伍开展蒙汉双语法律词典的编纂工作,力争为蒙古族群众提供系统、完整、准确的蒙汉双语法律工具书。研发蒙汉双语法律互译系统,这是提高网络蒙汉双语法律服务便捷化的有效途径,目标就是要实现“鼠标轻轻一点,蒙汉双语法律词汇尽来”的效果。四是推行法律服务4K机顶盒入户工程。利用广电遍布全区的网络,在有线电视4K智能机顶盒首页植入“公共法律服务”模块,将线下法律服务资源择优架构到线上平台,在电视终端上可实现法律服务数据查询、音视频点播、法律咨询、视频会议等功能,解决牧区、山区和偏远农村群众寻求法律服务难的问题,让群众足不出户即可享受到优质高效的法律服务。五是推进司法鉴定改革。在自治区层级上,与区外水平高、规模大的司法鉴定机构合作,建立由司法厅为主导,引入社会资本合作,市场化运作的高水平、高科技、规模大、综合性的司法鉴定机构,充分发挥其在解决重大疑难、特殊复杂问题和重复鉴定中的主渠道作用,为全区司法鉴定树立标杆。根据内蒙古实际,在东西部各建立能够适应司法鉴定机构发展方向的高水平鉴定机构,重点加强法医病理鉴定机构建设。完善退出机制,通过市场化方式,引导司法鉴定机构以兼并重组、强强合作、以强带弱、淘汰弱小等方式实现转型升级发展。

四、以治本安全观为引领,向社会输送“合格产品”

司法部部长张军指出,要从底线安全观向治本安全观转变,切实提高教育矫治质量,向社会输送合格产品。治本安全观是认识论与方法论的有机统一,其中蕴藏着

价值理念、实现路径,是监狱、戒毒、社区矫正必须牢牢掌握的重大课题。

(一)监狱、戒毒工作一定要在教育人、改造人上下功夫。坚持问题导向,着力破解制约监狱、戒毒工作发展的体制性、机制性、政策性、保障性等深层次问题。一是要争取国家和自治区的政策和投资支持,充分利用现有资源,继续实施监狱、戒毒场所布局调整,争取用2-3年时间将全区监狱、戒毒所建成布局合理、功能齐全、设施完善,适应对罪犯和戒毒人员分级分类管理教育需要的刑罚执行机关和强制隔离戒毒机关。加大与财政等有关部门的协调力度,真正实现经费全额保障,并建立完善监狱、戒毒经费动态增长机制。二是优化全区监狱医院布局,根据临床路径医疗管理需要,科学规划全区监狱系统医疗场所建设、专业科室设置、医技人员配置和医疗设施配备,建立医疗“三级”网络架构。2017年10月,自治区卫计委与监狱管理局联合下发了关于地方公立医院对口支援监狱医疗机构、服刑人员性病结核病预防与控制、建立服刑人员病情诊断专家库等三个文件,21所监狱系统医疗机构分别与43家地方公立医院签约,建立稳定对口支援关系;全区罪犯性病、结核病防治工作纳入属地各级卫生部门防治体系,对915名患有性病、结核病的诊治进行集中攻坚,其中临床治愈698名,力争到2018年上半年全部消除监狱现有的性病和结核病;建立罪犯健康档案和民警职工健康档案,充分发挥远程诊疗和内部转诊机制,罪犯外出就医人次大幅度下降,有效缓解了罪犯到社会医院就诊的压力,降低了安全风险。目前,正在积极向自治区政府汇报,协调卫计委等有关部门,争取将罪犯医疗全部纳入城镇居民医疗保险体制。三是在不断完善监狱保障的前提下,积极稳妥地深化监狱体制机制改革,进一步强化监狱职能,从根本上改变监狱把主要精力放到企业创收上的传统做法,提高罪犯劳动报酬,真正把重心转移到教育人、改造人上来,为落实治本安全观打下了坚实的基础。四是启动罪犯质量调查和罪犯新生评估工作,对罪犯逐步实施分类管理,完善针对性管理措施,牢牢把握维护监狱安全稳定主动权。五是制定出台落实治本安全观的教育改造工作实施意见,加强顶层设计,科学规定教育改造工作的内容、形式和方法,强化思想教育,普及义务教育,重视技能培训,充分利用社会力量和社会资源,大力推进社会帮教、亲情帮教、特困救助三项工程,让罪犯在希望中改造。

(二)社区矫正一定要在规范化建设上下功夫。目前,全区社区矫正人员近1.5万名,执法和日常管理教育主要由旗县(市区)司法局和司法所负责。但是,全区旗县(市区)司法局社区矫正机构中央政法专项编制人员只有267人,每个机构平均不足3人;1102个司法所共有中央政法专项编制人员2800余名,平均每所2.7人,管理14名社区矫正人员,有的司法所服务群众3万多人,服务半径160公里以上,工作力量不足与工作任务繁重的矛盾较为突出。特别是其中有63个司法所,既没有中央政法专项编制,也没有地方行政事业编制的工作人员,现有人员不具备执法主体资格,存在执法工作不合法的问题。此外,由于一些农牧场和开发区管理体制没有理顺,有34个司法所没有主管的旗县级司法局,依法应当由旗县司法局行使的社区矫正执法职能无法有效行使。针对以上问题,一要强化社区矫正执法,按照旗县级以上司法局社区矫正中心至少3名、司法所至少1名具备执法主体资格工作人员的标准,配齐了执法力量,社区矫正人员重新犯罪率低于全国平均水平。二要做好管控的同时,加强对特殊人群的心理矫治和引导,加大技能培训和帮扶力度,特别是对刑释解矫人员的管理,坚持“给出路”的原则,最大限度理顺不满情绪,最大限度减少社会对抗,实现管理效果

最大化。三要构建“一体化”治理模式,针对特殊人群服务管理工作涉及面广的特点,在系统内部,推进监狱戒毒、社区矫正、安置帮教工作的紧密衔接;在系统外部,形成与公检法、工商、税务、民政之间的配合协作机制,增强整体合力。四要强化社会协同,运用社会力量,提升教育改造和服务管理水平。着重探索建立与开放、动态社会环境相适应的工作方式,以做好特殊人群的衔接管理为重点,加快推进社区服刑人员、刑释解矫人员异地委托管理工作,加强社区矫正中心、安置帮教基地等工作载体规范化建设,推动实现社区矫正中心和安置帮教基地在旗县(市区)全覆盖,不断提高工作科学化水平,最大限度地降低重新违法犯率。

五、放大信息技术效应,推动司法行政创新发展

对于内蒙古来讲,解决地广人稀、法律服务资源匮乏的唯一手段就是信息化。利用大数据、云计算等资源,建设“标准统一、数据共享、业务协同、高度集成”的信息化体系,抓重点、补短板、强弱项,在既有信息化系统的基础上,实现上下互通、左右互联、内外共享,打通所有关节和壁垒,构建大数据、大管理、大应用、大创新、大服务的信息化建设格局。

(一)用数据管理。做强业务标准,进一步完善司法行政系统“三室一中心”建设要求,根据司法部业务标准,结合内蒙古实际,组织人员制定技术标准,以便形成全区统一标准体系。要坚持“采集为先、应用为本”的理念,加快制定源头信息采集目录,出台信息采集责任清单,建立并严格落实数据采集质量责任制。要切实按照“信息流、工作流、采集流”一体化的要求,将工作流与采集流结合起来,保证数据的及时性和真实性。做强软件应用,建立业务软件应用责任制,落实责任人,明确数据录入标准,完善数据录入审查机制,实现数据录入全网追溯,做到数据录入及时鲜活、全面准确,业务线上线下同步开展。业务数据和信息是一个“富矿”,不应该让他们仅仅停留在卷宗上,堆砌在档案库房里,而是要依法妥善地加以发掘和利用。要让业务系统使用和信息录入成为基层干警的固化程序,实现信息录入与工作的紧密融合,防止日常工作与信息录入“两张皮”。

(二)用数据执法。抓好公共法律服务网络平台建设。一方面以服务少数民族群众为立足点,建设蒙汉双语媒体资源库,将典型的、有教育意义的法律服务资源,以“看得懂,听得明白”的方式呈现给群众;另一方面以方便基层司法所工作人员为导向,定制开发司法智能终端(JiPad),将司法所的社区矫正、安置帮教、人民调解、法律援助、法治宣传、法律服务等工作集于一个界面,支持在线和离线采集数据,减少大量的数据补录工作,激发工作人员对信息化应用的兴奋点。充分利用“司法云”,建设司法行政大数据分析研判平台,对数据进行清洗和态势感知、关联分析,向群众提供精准化的法律服务,为领导决策提供依据。要建立以审判为中心的“证据学为主”闭环执法体系,通过对服刑人员从法院宣判、监狱服刑、社区矫正、安置帮教、最后回归社会的全生命周期管理和数据融合分析,实现从底线安全观到治本安全观的转变,全面提升教育矫治水平。

(三)用数据服务。通过平台共建、系统对接等方式,加强与公、检、法、民政等部门的信息共享和业务协作,推动法律服务协同联动,实现数据流、业务流、信息流的深度融合,让“数据多跑路,群众少跑腿”变成现实。基于信息的全面采集,对社区矫正人员建立电子档案、历史轨迹、心理测评、生命体征等信息进行融合分析,精准画像,预防重新犯罪,实现精准监管。整合现有资源,构建集12348热线平台、网站、微博、微信、移动APP、智能机顶盒“六位”一体的蒙汉双语12348公共法律服务网络平台,为群众提供

“一站式”“淘宝式”的热线服务、网上服务、实体服务,随时随地满足群众服务需求。

六、加强体制机制建设,大力促进改革,苦练内功,提高业务水平

建立适应新时代新任务的工作机制,是当前司法行政改革发展的重要抓手,也是司法行政增强内生动力,发挥自身潜力的必由之路。

(一)建立司法行政实战保障机制。实体化是做实做细做好司法行政工作的重要手段,对提升司法行政维护稳定和服务保障能力具有重要作用。一是做强司法局。旗县司法局是司法行政工作的战斗实体,也是司法行政工作最重要的一环。需要建立统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的指挥平台,使之成为基层工作的“总牵引”。做实司法工作,要建立“四型司法局”,即合成型司法局、指挥型司法局、研判型司法局、服务型司法局。二是做大司法所。根据职能和业务要求,合理设置、及时调整业务用房使用功能。根据辖区内经济社会发展水平、人口总量、工作强度、编制数量等因素,探索“1+N”模式,即将司法所的职能与综治、维稳、信访整合,主动参与党委、政府中心工作,更好地发挥司法所在促进地方经济社会发展中的积极作用。开展司法所等级评定工作,提升司法所服务社会服务群众的能力。三是做实公共法律服务。公共法律服务室是推动法治工作网络、机制、人员向嘎查村社区的延伸。要科学合理划分,在农村牧区行政村设置公共法律服务室,对于人口居住高度分散、地域偏远的地区,可设置流动公共法律服务室(车)。结合当前乡村振兴战略,落实公共法律服务室(车)及其工作人员的资金保障。

(二)建立司法行政项目运行机制。项目化就是将司法行政那些重点难点问题像抓工程建设项目那样,抓推进、抓落实。一要坚持问题导向,盯住短板立项。对自身存在的软肋、短板,研究立项,明确领导为项目负责人,部门为专理人,通过选题立项,切实把司法行政工作的“软任务”量化为“硬指标”。二要加强项目统筹,确保落实到位。成立项目建设领导机构和工作机构,制定项目规划,细化创建目标、具体措施、活动载体、时间步骤、预期目标等,切实增强项目的可操作性。三要强化监督考核,加强跟踪问效。要建立督查推进和信息反馈机制,开展经常性督查指导,及时掌握工作进度。要将项目实施情况列入目标考核,作为主要领导和分管领导述职的重要内容。同时研究项目考核办法,运用综合测评、实地察看、量化评分等方法,一抓到底。

(三)建立司法行政工作标准化机制。标准是衡量绩效的基础,是对履职情况进行评价和比较的客观尺度,是推动司法行政工作高质量发展的抓手,可以为各级司法行政工作提供一个量化的、可操作的评价依据,推动工作规范化、精细化。完善顶层设计,健全完善全系统标准化工作推进机制,进一步明确标准化工作范围和组织管理要求,优化司法行政标准制定和修订的全周期流程,建立年度标准研制、修订和实施计划,形成科学、高效、便捷的标准化建设管理体系。严格执行标准。强化各级司法机关对标准化工作的理解和认同,有针对性地解决对标准化的模糊认识和片面理解,把执行标准作为提高工作水平的重要途径。根据各地区各部门的工作实际,注重打造样板和示范,注重以点带面,辐射带动,实现整体提高。完善评估评价。制定标准的相关责任部门要建立对下指导联系制度,形成情况报告、问题反馈、定期研讨等机制,在上下联动、反复磨合中,提高标准制定和实施水平,提升标准与实际工作的匹配度。建立成效评价机制,将涉及群众利益、社会关注度较高的标准确定为评估重点项目,组织委托社会专业机构开展评估。及时将评估成果转化修订完善标准的依据,不断提高标准建设质量。