主动公开

沪浦司〔2017〕11 号 签发人：李宝令

对新区六届人大一次会议第173号

代表书面意见的答复

办理结果：已经解决

裴英子代表：

您提出的《关于深化律师进村居模式加强农村地区法律服务的建议》的书面意见（第173号）收悉，感谢您对新区司法局法律服务工作的关心。加强农村公共法律服务体系建设意义重大，对我们的工作有重要指导作用。现将办理情况答复如下：

党的十八届四中全会将“推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，加强民生领域法律服务”作为一项重大任务。浦东新区正处于二次创业、转型发展的关键时期，加快推进公共法律服务体系建设，既顺应国家治理体系和治理能力现代化的新要求，也回应了人民群众对公平正义和权益保障的新期待。律师作为法律职业共同体中的重要组成部分，通过“进村居”等新模式，发挥专业优势，推进基层依法治理，满足群众多样化的法律服务需求，补上基层法律服务供给短板，解决法律服务“最后一公里”难题，促进矛盾纠纷就地化解。在维护农村地区经济发展和社会稳定发挥了重要作用。

一、浦东新区律师进村居“双结对”法律服务工作开展情况及成效

2009年，“双结对”工作（司法所与1个以上律师事务所结对，居村委调委会与1名以上律师结对，以下简称“双结对”工作）作为市司法局对全市司法所规范化建设标准指标体系中的一项内容（沪司发基层[2009]3号）首次被提出。2012年，《市司法局关于深入开展司法所规范化建设积极创建“五好司法所”的意见》（沪司发基层[2012]2号）明确要“深化司法所与律师事务所结对工作”。近年来，在全面依法治国的大背景下，按照“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”的总体思路以及上海市“创新社会治理 加强基层建设”的具体要求，浦东新区“双结对”工作在新区区委、区府的领导下，在区司法局的具体指导下，以司法所为枢纽和平台，发挥律师基层法律服务的重要作用。以金杨、书院、宣桥、航头、东明等为代表的街镇在多年的实践中形成了一批可复制、可推广的做法和模式。

**（一）确立结对形式和具体内容，夯实“双结对”工作平台提升律师专业力量的发挥**

目前，全区共有99家律师事务所与36家司法所结对，664 个居村委实现了与律师结对。通过签订协议的形式固定结对的具体内容，主要发挥律师的四类作用：**一是发挥科学决策的“智囊团”作用，**担任法律顾问对街镇重大决策、重要项目、重要合同等提供合法性审查、法律论证和风险评估，出具专业意见和建议，修改、审查有关法律文书及规范性文件；**二是发挥依法行政的“监督员”作用，**为具体行政行为提供指导和监督，促进执法人员规范执法和转变执法方式；开展法律业务知识培训，提高执法队伍法律水平；**三是发挥矛盾化解的“助推器”作用，**参与重大、疑难、复杂矛盾纠纷预防和调解，形成司法所、居村调委会、律师事务所联合调处机制；为涉法涉诉信访案件提供专门法律服务，陪同街镇领导参加信访接待日接待，部分街镇还实行“以诉代访”、“息诉罢访”；**四是发挥居村治理的“参谋员”作用，**参与居村务管理与自治、矛盾纠纷调处、法制宣传及法律援助等工作。除此以外，还接受委托，代理行政复议、行政诉讼案件以及其他法律事务。

**（二）在实践探索中建立配套工作机制和制度，形成以政府购买服务为主的工作理念**

**1、建立律所和律师选聘机制，形成良好合作关系。**

各街镇结合自身经济社会发展的特点、实际需求以及居村意愿，选聘政治可靠、业务精通、专业特长、经验丰富等为条件的律师事务所和律师。在多年的实践中，大部分街镇与结对律师事务所已建立起相对固定、互信、良好的合作关系。如曹路镇分别与上海永联律师事务所、上海锦天城律师事务所、上海华宏律师事务所结对，三家律师事务所分别参与处理行政民事日常工作类案件（包括政府信息公开、行政征收、行政强制等）、历史遗留问题类案件（包括企业转制、征地、用地调查等）以及处理经济类案件（包括合同协议的草拟、修改、审核，配合参与经济合作意向协议的签约等）。

**2、建立考核评估机制，确保工作落到实处。**

通过协议、互商等方式，大部分街镇已建立起了工作职责、工作考核和评估等机制。通过“听”、“看”、“查”、“评”等方法，对工作情况、社会效果、居村反馈等进行综合考量。据调查，各街镇对结对律师事务所、律师的工作普遍较为满意，认可度较高。

**3、建立经费保障机制，加强财政投入力度。**

全区面上主要实行以政府购买法律服务为主（街镇层面为政府购买法律服务，居村层面为参照政府购买法律服务），以律师公益服务、给予经济补贴等方式为辅的工作保障机制，所需经费列入街镇（包括居村）年度财政预算。据不完全统计，每个街镇（包括居村）每年投入的财政经费平均约为17.24万元。以书院镇为例，按镇村两级财政各自负担50%的方式，村委会须每年给予律师事务所2万元，居委会为1.5万元；按照1：1比例，镇财政相应配套村委会2万元，居委会1.5万元，每年给予的财政保障超过72万元。

**（三）创新模式丰富工作内涵，补上基层依法治理短板**

在现有“双结对”工作的基础上，不少街镇坚持需求导向和法治导向，对工作内涵和范围作了进一步的深化和创新，形成了一些个性鲜明、独具特色、成效明显的经验和模式，使“双结对”工作适应形势的要求和群众的需求，主要呈现出四个明显的趋势和特点：

**一是多方位参与，体现依法治理与源头治理的理念。**引导律师提前介入征地拆迁、基础建设、环境保护、产业升级等重点领域，多渠道、多形式参与，在更广泛的领域严把法律关，降低法律风险，避免和防止矛盾冲突的发生。如**宣桥镇**在枫丹白露保障安置房动迁中，提前预判，在动迁基地内设立信访接待处，并选派有经验的律师参与涉法涉诉接待，在第一时间内对村民诉求进行法律分析，使动迁工作提前顺利完成，没有发生群体性上访或越访事件。

**二是差异化实施，坚持因地制宜与因情施策的方法。**针对新区街与镇、居与村在治理架构、治理内容、自治程度等方面的差异，“双结对”工作的内容也相应有所侧重，**在农村地区（如书院、航头等）**，律师参与偏重农村村级集体资产管理、土地流转、拆违整治、农民建房矛盾等问题。**在城市化地区（浦兴路、周家渡街道等）**，律师参与则偏重居民自治中各种关系的理顺、居民自我管理和自我服务、物业管理等问题。

**三是系统化整合，凸显资源共享与优势互补的特色。**注重将律所、律师与政府机构、社会组织等力量进行整合，通过常态化、制度化的联合工作机制，打造“一门式”高效、便捷服务。比如**金杨新村街道**独创“三方”联合接待工作模式，即金杨新村派出所、金杨社区建华调解工作室、李东方律师事务所联合共同接待，共同化解矛盾，从源头发现和预防矛盾纠纷，共同推进法律服务进社区。

**四是项目化运作，实现精准化和特定化的效果。**比如**东明路街道**探索“自治、共治、法治”三治融合的新机制，通过个案项目委托和个性化项目委托，推进律师参与涉及社区稳定的重大事件和重大活动。**川沙新镇**建立华夏社区法律服务工作站，以社区公益创投项目的形式，公益服务机构和法律服务机构合作的方式，开展免费法律宣传法律咨询、法律求助、民心调解、心理疏导和其他公益帮助服务。

**（四）整合资源拓展工作外延，满足基层多样化法律服务需求**

除结对律师之外，各街镇还将辖区内法律服务所、社区内律师、高校法律教师、法官、法律志愿者等各类法律资源进行积极的调动和有效的整合，作为“双结对”工作的延伸和补充，为工作注入新的活力，更好地满足基层多层次、多样化的法律服务需求。**沪东街道**推行“一居民区一法制志愿者”，在职的律师、法官、法律服务工作者等与33个居民区结对，以居民需求为导向，以基层法治建设为重点，全面推进公共法律服务体系建设。**高行镇**推出“结对法官”制度，由外高桥法庭选定4名法官与居村委结对，将法官联系方式向居村委公开，方便居委干部遇到问题及时咨询。很多居村委还甄选了小区内法律工作者作为法律志愿者。

二、浦东新区司法局加强农村法律服务的针对性措施

针对农村地区法治观念转变滞后、城乡法律资源分布不均衡以及政府财政保障不到位等现实存在的农村法治建设薄弱环节，浦东新区司法局将继续发挥司法所、律师事务所及基层人民调解队伍的综合优势，形成工作合力，加快促进农村公共法律服务体系的进一步完善。

**（一）加强农村地区普法宣传，增强民众法制观念**

**一是举办社区法治讲座**。组织包括专职律师、人民调解员、法官、检察官等组成的讲师团开展“法制讲座进乡村”活动，聚焦医疗卫生、房产纠纷、老年人权益保护、婚姻家庭等民生热点法律问题，为村居民普及、解答法律问题，引导居民群众树立在常生活中遇事找法、办事依法、解决困难靠法的意识。**二是张贴法治宣传画和法治展板巡展。**设计制作以新颁布施行的法规政策为主要内容的宣传画，张贴在全区1200多个村居委的法制宣传栏。围绕十余个群众热切关注的法律主题制作法制展板，全年在各个街镇巡展，为村居民学习了解法律法规提供更多途径。**三是充分利用各类法宣阵地，加强媒体宣传。**发挥好法治主题园、宪法主题广场、各街镇法制宣传栏、电子法律显示屏等现有法治文化阵地的优势作用，提高居民法制意识。

**（二）发挥律师专业作用，引导法律服务资源向农村转移**

浦东新区现有律师5152名，律师事务所233家，是一支高精尖的法律人才队伍。在改革开发不断深化和扩大、社会主义新农村建设快速发展过程中，浦东新区司法局始终重视发挥律师队伍的专业作用。

**一是组建浦东新区政府法律顾问团，切实发挥律师法律参谋和智囊团的作用，为政府建言献策。**新区司法局组建由资深律师组成的政府法律顾问团，充分发挥法律智囊作用，服务政府科学理政和依法行政，目前已是第三届。顾问律师通过提供书面法律论证意见、参与现场办公、参加工作组等形式，为区政府和有关部门提供法律服务。如康桥“血铅”事件发生后，公民律师事务所、融孚律师事务所等所的知名律师均受邀参与法律咨询，就可能涉及的法律问题、政府的角色定位以及处理方式等，发表专业法律意见，为政府有关部门妥善处理该事件提供了法律依据。顾问律师还坚持每周参加区领导信访接待工作。积极配合区领导疏导缓解一些来访群众的过激情绪，对于必须通过法律手段解决的问题，积极引导来访群众通过诉讼程序加以解决，并指出解决的方法，从而使一些来访群众弄清了解决问题的途径，避免了盲目的重复上访。

**二是组织律师参与信访矛盾化解，维护群众合法权益，维护社会稳定。**近年来，新区政府通过购买服务的方式，组织、引导新区律师充分发挥第三方优势，运用专业法律知识、专门法律技能参与信访突出矛盾化解工作，对农村地区信访疑难案件开展核查、分析、评估、化解工作，在防止矛盾激化、维护社会稳定、促进政府依法行政、维护来访群众合法权益等方面发挥了重要作用。近五年来组织、引导多家律师事务所律师以第三方身份，运用法律咨询、法制教育、调解和法律援助等形式，介入了信访突出矛盾的化解，推动了信访积案的化解和终结工作，为维护新区社会稳定发挥了独特作用。

在下一步的工作中，浦东新区司法局还将继续与财政部门沟通协调，争取加大农村地区法律服务财力保障，确保农村法律服务工作落到实处。

三、“十三五”时期继续加强农村法律服务的保障性措施

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段，是上海基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的决定性阶段，也是浦东推进二次创业、转型发展的关键阶段。为保障这一阶段的稳定发展，加快解决城乡法律资源分布不均衡、经费保障不到位等问题，浦东新区将充分发挥政府、律师、社会团体等各方面的积极作用，加快推进覆盖城乡的公共法律服务体系。

**（一）健全农村法律服务资源体系建设**

深化“双结对”工作，推动城市法律服务资源向农村下沉，在现有结对工作基础上，继续推广律师事务所与街镇、村居双结对范围，鼓励律师进村居“点对点服务”，建议在各镇建立镇级公共法律服务中心,在村建成律师工作室、法律援助联系点等便民法律服务点，由律师、法律服务志愿者定期值班,村居和基层群众遇到法律问题时,可随时与律师、法律服务志愿者联系,改变以往优秀法律服务资源主要集中在城区的局面。

**（二）拓展政府法律顾问体系建设**

李克强总理在今年《政府工作报告》中，明确提出“积极推行政府法律顾问制度”。 在全面依法治国的大背景下，普遍建立政府法律顾问制度很有必要。它既是提高行政机关依法行政水平的标准配置，同时也是建设法治政府、法治社会的必备条件。

目前各镇政府均已根据实际需要聘请律师事务所作为常年法律顾问，针对政府重大决策、信访案件、集体动拆迁等案件提供专业法律意见。下一步将法律顾问制度推广到村委会等基层群众自治组织，建立完善的法律顾问体系，保障农村地区的稳定发展。

**（三）加强农村法律人才队伍体系建设**

一是整合农村现有法律服务队伍。整合镇司法所人员、人民调解员和派出所民警等具有基层法律服务实践经验的人员,定期排查并调解矛盾纠纷，开展日常性的法律宣传、法律援助和法律咨询等法律服务工作,及时掌握农村居民对法律服务的需求。探索加强农村法律人才队伍建设和加快农村律师行业发展。

二是加强农村法律教育培训。由基层司法所牵头开办法律培训班，不断提高基层法律服务人才的法律专业素养；在农民中加强法律宣传，开展普法活动，传播法律知识，提高村民法制观念，树立维权意识。

**（四）落实农村法律服务经费保障机制**

探索编制农村公共法律服务产品“政府采购目录”，推动政府“购买法律服务”，促进农村基本公共法律服务常态化、可持续。加强与财政部门沟通，扶持农村地区基本公共法律服务体系建设。建立政府财政保障公益性服务补偿机制，健全人民调解个案补贴、法律援助案件补贴、律师定点服务补助等制度，激发法律服务工作者的工作热情。

**（五）完善农村法律援助体系建设**

2016年，上海市司法局出台《关于完善法律援助制度的实施意见》，拟在本市现有法律援助事项范围基础上，将农资产品质量纠纷等事项纳入法律援助范围，保护农民群众的合法权益。针对农村法律需求量不断增加的趋势，新区法律援助中心将加大对基层干部的业务培训，明确法律援助条件、范围、流程及各项便民服务要求，要求街镇广泛宣传、认真排摸、密切关注弱势群体的法律援助需求，做到能援则援、应援就援。同时加强对法律援助律师队伍的管理，严肃执业纪律、严格办案规范，确保涉农法律援助案件的办案质量。通过及时有效的各项服务，确保农民和广大农村地区群众的合法权益不受侵害。

上海市浦东新区司法局

2017年4月13日

联系人：张力伟 电 话：38583381

地 址：成山路990号９楼 邮政编码：200125

上海市浦东新区司法局办公室 2017年 5月2日印发