

# “一村一法律顾问”制度 助力基层治理的现实困境与创新路径

□刘刚

司法行政工作是维护社会和谐稳定的基础性工作,司法机关在推进基层治理体系和治理能力现代化过程中承担着重要职能职责,村居法律顾问工作更是公共法律服务体系建设中的重要环节。2014年以来,全国范围内推进“一村一法律顾问”制度,为大力推进法治社会建设提供了有效制度保障,有效提升了基层法治化水平。但是,经过近十年的发展,“一村一法律顾问”制度设定目标与实际达成效果存在很大差距。通过对兴安盟近两年村居法律顾问的跟踪调研,并对该制度的现实困境与创新路径进行研究,进一步推动“一村一法律顾问”制度在兴安盟更好地发展。

## “一村一法律顾问”制度在兴安盟实施现状

从制度建设层面看,兴安盟行政公署印发《关于印发全面推进全盟村(嘎查)、社区法律顾问工作实施方案的通知》、制定《兴安盟村(嘎查)、社区法律服务工作实施细则》,盟司法局、盟律师协会印发《关于进一步加强对全盟村(嘎查)、社区法律顾问工作的通知》,制定《开展“万名律师进乡村”活动贯彻落实工作方案》《关于常态化开展“万名律师进乡村”活动的通知》,制定工作指引,公布法律顾问提供服务种类和内容,向1005个村(嘎查)发放定向服务“联系卡”,制定评价机制,实施积分制度,促进法律顾问工作质量提升。

从工作方式上看,自2019年开始,兴安盟司法行政系统要求法律顾问对村(嘎查)服务,从“大水漫灌”转向“精准滴灌”。2019年,兴安盟15家律师事务所的90名

优秀律师担任全盟90个深度贫困村(嘎查)的法律顾问,全力为脱贫攻坚工作提供法律服务和法律保障。2022年,为着力破解律师资源“优而不多”、法律服务“全而不精”、对接工作“联而未融”的现实问题,在全盟范围内开展“万名律师进乡村”专项活动,为村(嘎查)以免费方式落实了村居法律顾问。2023年,制定常态化工作制度,通过具体活动有效推动村居法律顾问发挥积极作用。

从取得成效上看,兴安盟司法行政系统通过近十年的制度落实,在一定程度上推动“一村一法律顾问”制度从有形覆盖到有效覆盖。法律顾问通过实地走访和微信答疑等方式向村民提供法律服务。截至目前,兴安盟律师与村(嘎查)签订法律服务协议1005份,与731个村(嘎查)建立帮扶关系,发放联系卡1075个,开展法律服务活动13730余人次,有效覆盖群众30余万人。2022年,办理涉农牧法律援助案件149件,取得较好成效。

## “一村一法律顾问”制度实施过程中的期望差距与困境分析

法律顾问来源单一、工作压力大。截至目前,全盟专职律师仅有345名,兴安盟每万人拥有专职律师2.2名,与全国每万人拥有律师4.1名有很大差距。以兴安盟科右前旗察尔森镇为例,辖区面积836.6平方公里,全镇常住人口1.98万人,察尔森镇配备村居法律顾问8人,均为盟直律师事务所对口支援律师。就全盟来说,兴安盟共1005个村(嘎查),全盟专职律师345人,乌兰浩特市主城区218人,占全体专职律师62.8%。律师居住地均在6个旗县市主城区,所有律师均需要跨旗县市、跨乡镇街道提供法律服务,每名

律师至少要服务3个村(嘎查)。

经费保障不足,降低工作积极性。在先进地区,“一村一法律顾问”已实现政府购买服务。但近年来,全盟各级人民政府均未出台“一村一法律顾问”工作经费保障等文件,主要依靠司法机关通过行政指派和法律服务业人员履行社会责任推进该项工作。2022年,自治区司法厅表彰“万名律师进乡村”先进律师事务所,给予一定补贴经费,但也是杯水车薪。保障法律顾问经费才能激励其提供高质量的法律服务,进而在法律资源不均衡的情况下吸引更多法律人才为基层群众提供服务。

考核监督机制缺失,服务流于形式。村居法律顾问虽带有公益色彩,但并不意味着其服务的随意性。受免费服务的制约,对法律顾问的考核监督机制始终未在兴安盟实际运行。虽然在“万名律师进乡村”等方案中将考核标准列入其中,但效果并不明显。从近年来法律顾问服务的统计报表上看,数量普遍偏高,平均一名律师每年每个月至少前往签约村(嘎查)1次,但是在“四不两直”督查中,可以看到有的律师活动开展并不理想。

## “一村一法律顾问”制度助力基层治理的创新路径

加强基础保障,激发工作动力。充分发挥地方政府财政预算制度、财政转移支付机制在村居法律顾问制度中的基本保障作用,将村居法律顾问经费列入各地年度财政预算,提高补贴标准。不断创新农村法治服务工作的政府购买模式,探索政府与专业法律服务组织、公益组织的合作方式。除律师外,积极引导基层法律服务工作者、公职律师、法官、检察官、人民警

察、司法行政工作人员、公证员等具有法律职业资格的人员补充到法律顾问队伍当中,参与支持村居法律顾问工作。

完善基础设施,营造沉浸式法治氛围。“一村一法律顾问”制度的实施,基础设施是前提。目前,全盟各乡镇都设立了法治长廊,可以以此为样板,在各村的大舞台、文体活动区域设置法治宣传展板,可以录制一些法律小知识通过村级应急广播定时播放。村委会可以根据本村实际情况,设立宣传日、宣传周、宣传月等,比如在春耕时期,可以设置与土地法相关的普法宣传专题。要动员群众参与到普法工作中来,村“两委”班子可以组织村民编排普法小品等,丰富农村生活,实现普法宣传。

完善评估制度,提升工作质量。可以建立起村民、村委双评估制度,定期对接受法律顾问服务的村民开展满意度调查,还可以采用匿名反馈的方式提升反馈意见的真实度。满意度调查应采取主客观相结合的方式,既要制定清晰的评分标准,又要让村民和村委会有个体意见表达的窗口。司法机关和律师协会可以视具体情况在法律顾问阶段性工作结束后,以物质奖励和荣誉奖励为正向激励,使法律顾问更有获得感。

在全面依法治盟的背景下,通过法治化路径推进兴安盟农村基层治理势在必行。全盟司法行政机关致力于把更加专业优质便捷的法律服务带到农村,满足人民群众日益增长的法律服务需求。“一村一法律顾问”制度是基层法治建设的重要一笔,在助力基层治理过程中必将行稳致远。

(作者为兴安盟司法局党组书记、局长)

□田金锁

公共资源交易中心是公共资源统一进场交易的服务平台,为兴安盟公共资源交易活动和行政监督提供见证、场所、信息、档案、专家抽取等平台服务,是便民利企的服务窗口,是展示一个地区营商环境的重要平台。近年来,兴安盟公共资源交易中心紧紧围绕深化公共资源交易平台整合共享,以信息化项目建设为依托,以实现全流程电子化为目标,坚持在拓展平台功能上用“加法”,在优化流程上用“减法”,在提高效能上用“乘法”,在破除壁垒上用“除法”,做好“加减乘除”四篇文章,加速营造开放透明、高效便民、竞争有序的交易环境。

## 加法——完善平台功能,堵塞管理漏洞

作为公共资源交易平台,功能越完备、电子化信息化程度越高,办事越便利,营商环境就越优,群众获得感和满意度也就越高。2021年以来,围绕优化营商环境,兴安盟公共资源交易中心以交易系统升级项目建设为依托,以实现全流程电子化为目标,对照自治区公共资源交易平台服务标准和自治区优化营商环境评估报告反馈意见,对中心功能场所、服务内容、设施设备、制度流程、岗位设置、网络安全、现场管理等进行全方位梳理,坚持“发现一个问题、堵住一个漏洞、健全一个机制”,全面落实整改提升措施。目前,建设工程类项目全部实现了电子化交易,预计年底前实现全区“一张网”;政府采购和自然资源交易加入了全区“一张网”;建成了“不见面开标”和“远程异地评标”系统,并实现常态化运行;完成了区内各盟市CA互认和交易信息互联互通,目前已与自治区本级以及区内盟市、2个计划单列市建立了远程异地评标合作关系。系统建成至今,共完成远程异地评标429项,不见面开标1037个标段;适应全流程电子化以及新业态要求,动态更新四大类制式50余个;按照“双优”要求,调整优化内设机构,建立了岗位职责“正面清单”和风险防范“负面清单”。当前和今后一个时期,兴安盟公共资源交易中心将以电子化信息化为依托,不断完善平台系统功能,加强平台管理,堵塞盲点漏洞,以更优的管理服务助力优化营商环境。

## 减法——简化交易流程,减轻企业负担

简化交易流程,减轻企业负担,是党的十八大以来深化行政体制改革,为市场主体“松绑减负”的核心要求。近年来,适应“交易过程电子化、场所建设标准化、交易服务规范化”的要求,在坚持“首问负责制”“一次告知制”“限时办结制”“服务承诺制”“失职追责制”等五项制度,推行“三方见证”“数字见证”“马甲制度”等特色服务的基础上,兴安盟公共资源交易中心进一步减材料、减时限、减环节、减跑动,优化办事环节,简化办事程序。目前,所有公共资源交易项目均实现了“一网通办”进场,不再需要任何纸介文件;依托“不见面开标”系统和“鸿程交易”移动APP,投标人坐在家拿着手机就能查看信息参与投标;优化专家抽取流程,鼓励招标人不到交易中心现场自主抽取专家;升级平台配套服务功能,电子密钥(CA锁)实现了线上办理、线上延续;2016年取消了建设工程承包交易服务费,2017年取消了国土交易服务费之后,2021年再次取消了招标文件工本费,政府采购取消了投标保证金;进一步加大保函替代保证金工作力度,搭建了电子保函平台和金融服务超市,为市场主体提供投标保证金、履约保函、中标贷、履约贷、农民工工资保函等金融产品。目前,已在平台上线开展业务的担保机构15家,保函综合使用率达到88.18%,电子保函费率降低至3‰,有效缓解小微企业融资压力,降低企业交易成本。

## 乘法——推进智慧交易,提高工作效能

近两年来,兴安盟公共资源交易中心围绕深化公共资源交易平台整合共享,积极探索“互联网+公共资源交易”模式,以信息化、数字化手段为交易赋能。依托“易彩虹”平台,兴安盟公共资源交易中心分别加入了黄河流域高质量发展公共资源交易跨区域合作联盟、多省区公共资源交易跨区域合作联盟,已完成主体信息上链、联盟内成员单位信用信息共享、跨区域身份互认、专家资源共享。截至目前,已开展跨省远程异地评标63次。开发建设了大数据应用系统,建立了异常数据推送报告机制,为监管部门“打击围标串标提供监督管理依据。开发上线了“鸿程交易”移动APP,实现了公共资源交易“网上办”到“掌上办”的跨越。建设了智能门禁系统,通过人脸识别的方式对评标专家进行身份认证,提高了身份确认安全性。开发了保证金自动退还功能,实现了非中标候选人投标保证金公示期满后即时退还、中标结果公示后中标候选人非中标候选人即时退还、中标候选人保证金在履行规定程序后即时退还;已开发建设工程交易系统“工位法”评标功能,并进行了测试。通过引入“工位”式管理理念,打破“一标一室”的限制,高效共享评标场地,有效避免专家评标中的“熟人效应”,提升集中监管水平。

## 除法——主动担当作为,破除壁垒难题

打造公平公正、廉洁高效的公共资源交易市场,关键是要聚焦问题,堵盲点、抓痛点、攻难点。2021年以来,兴安盟公共资源交易中心积极履行公共资源交易管理联席会议办公室职能,落实牵头部门工作职责,围绕优化营商环境,组织召开部门商会会议16次,协调兴安盟行署召开联席会议3次,研究解决招标投标领域各类问题50余个。针对自治区营商环境评估反馈的“两率、一书、两机制(两率:电子保函使用率、费率;一书:CA数字证书;两机制:招标投标投诉处理机制、评标专家定期培训机制)”短板问题,2021年与兴安盟住建、交通、水利、农牧业局联合印发了《关于优化招标投标营商环境措施的通知》;针对公共资源交易领域存在的评标专家和代理机构管理难题,提请联席会议研究出台了《兴安盟公共资源交易领域失信惩戒暂行办法》等;2022年提请联席会议研究出台了《兴安盟工程建设领域评标专家和代理机构黑名单制度》,研究通过并向社会公布了《各部门公共资源交易监管权力和责任清单》;2023年提请联席会议研究出台了《关于建立兴安盟招标投标投诉处理超期预警机制的通知》,提请行署办研究出台了《关于进一步加强公共资源交易监督管理工作的通知》《关于分类减免政府投资项目投标保证金的通知》,协助行业监管部门加强信用监管,制定了《兴安盟公共资源交易中心见证管理制度》《兴安盟公共资源交易中心见证人员问责规定》,抓好信用信息的归集、披露和应用工作,及时向自治区平台推送信用信息。加强智慧监管平台建设,建立了线上投诉系统,在投诉举报模块增加了办理时限超期预警功能,完善机制流程,助力各行政监管部门加强招标投标投诉处理。

新征程上,兴安盟公共资源交易中心将不断做好做足“四篇文章”,充分运用信息化手段,打造开放透明、高效便民、竞争有序的交易平台,助力兴安盟营商环境持续优化。

(作者为兴安盟公共资源交易中心党组书记、主任)

# 以铸牢中华民族共同体意识为主线 为推进新时代党的民族工作高质量发展贡献科协力量

□刘剑冀

中华民族共同体意识是国家统一之基、民族团结之本、精神力量之魂。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央站在发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的战略高度,统筹谋划和推进新时代党的民族工作,明确把铸牢中华民族共同体意识作为新时代党的民族工作的主线。这是我们党新时期民族工作的重大理论创新,是马克思主义民族理论中国化的又一新成果。最近又进一步指出铸牢中华民族共同体意识是民族地区各项工作的主线,为解决我国民族问题提供了根本遵循。

## 增强文化认同是铸牢中华民族共同体意识的根本

习近平总书记强调:“加强中华民族大团结,长远和根本的是增强文化认同,建设各民族共有精神家园,积极培养中华民族共同体意识。”文化认同是最深层次的认同,是民族团结之根、民族和睦之魂。“我们灿烂的文化是各民族共同创造的。”中华文化是各民族文化的集大成。

各民族文化交相辉映,中华文化历久弥新,这是今天我们强大文化自信的根源。铸牢中华民族共同体意识,就是要牢固树立各民族之间“你中有我、我中有你,谁也离不开谁”的多元一体的格局。广泛开展中华民族历史教育,就是要让各族人民特别是青少年学习中华历史,从而了解和认同灿烂的中华文明是由各民族共同缔造的,引导各族人民树立正确的历史观、民族观、国家观、文化观,让社会主义先进文化深入人心。

## 践行守望相助理念是铸牢中华民族共同体意识的不竭动力

习近平总书记始终高度重视内蒙古工作,先后4次到内蒙古考察,5次参加全国人代会内蒙古代表团审议,在每次重要讲话中都殷切叮嘱做好民族工作,维护好民族团结。

党的十八大以来,习近平总书记多次嘱托内蒙古各族群众践行守望相助理念,铸牢中华民族共同体意识,巩固发展民族团结大局,倍加珍惜、继续保持“模范自治区”的崇高荣誉。历史证明,只有各民族团结互助,社会才会稳定,经济才能发

展,人民才会幸福。内蒙古作为中国第一个省级少数民族自治政权诞生的地方,经过70多年的改革、创新和发展,民族团结意识早已深深融入各族人民的血脉。我们要发扬各民族团结互助、和谐进步的光荣传统,进一步夯实民族团结的根基,铸牢民族团结之魂,加强各民族交往交流交融,把祖国北疆打造得更加亮丽,在新时代继续保持“模范自治区”的崇高荣誉。

## 坚持不懈把铸牢中华民族共同体意识落到科协工作实处

科协作为党领导的人民团体、科技工作者的群众组织,要始终坚持深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神,全面落实习近平总书记关于民族工作的重要论述和党中央有关决策部署,坚定拥护“两个确立”,坚决做到“两个维护”,把党的民族工作与科协工作有机结合起来,引导广大科技工作者、科协工作者切实铸牢中华民族共同体意识,提高工作针对性、实效性。

一要发挥好科协组织优势和科普网络优势,将民族团结进步教育纳入科协系统各级各类干部培训教育和科普活动各

个环节各个方面,不断提高教育的针对性和实效性。加强意识形态工作,落实责任,完善制度,严管阵地,维护民族团结、边疆稳固的大好局面。

二要充分发挥科技馆、科普大篷车、科普教育基地等科普阵地的作用,分级分类广泛开展好民族团结进步教育,进一步强化对科协工作者、科技工作者的政治引领、思想引领和行动引领,组织广大科技工作者和科协系统党员干部深入学习贯彻习近平总书记关于民族工作的重要论述,全面贯彻党的民族政策和教育方针,坚定不移普及推广国家通用语言文字,始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

三要把民族团结进步教育与城镇劳动者、领导干部和公务员科学素质提升行动结合起来,发挥好科普专家团、科技志愿者和科普信息员队伍的作用,更好地引领全盟各族科技工作者团结奋斗,扎实推进民族团结和边疆稳固,为推进新时代党的民族工作高质量发展贡献科协力量。

(作者为兴安盟科学技术协会主席)

# 完整准确全面贯彻新发展理念 当好推动高质量发展的排头兵

□高天宇

习近平总书记在内蒙古考察时强调,要牢牢把握党中央对内蒙古的战略定位,完整、准确、全面贯彻新发展理念,紧紧围绕推进高质量发展这个首要任务,以铸牢中华民族共同体意识为主线,坚持发展和安全并重,坚持以生态优先、绿色发展为导向,积极融入和服务构建新发展格局,在建设“两个屏障”“两个基地”“一个桥头堡”上展现新作为,奋力书写中国式现代化内蒙古新篇章。

兴安盟经济技术开发区作为兴安盟工业经济发展的主战场、主阵地,始终坚持扎实推进高质量发展这个首要任务,加快推进开发区质量变革、效率变革、动力变革,形成新的集聚效应和增长动能,从而更好地为全盟工业经济高质量发展夯基垒台、提供支撑。

推进开发区高质量发展,需要突出抓好产业转型升级。国内外发展好的园区都是在寻找能够发挥自身优势、切合自身发展实际的主导产业后,迈入快速发展良性轨道。经过近些年的发展,兴安盟经济技术开发区产业基础基本形成,产业链现代化体系初步构建,并发展

起一批头部企业。当前及今后一个时期,兴安盟经济技术开发区将进一步在提质增效上下功夫,聚焦提升产业集聚度和全产业链生成能力,支持现有头部企业做大做强,培育一批具有产业链主导力的“链主”企业,吸引汇聚上下游企业集聚,引进一批延链补链强链项目,加快打造优势产业集群。深入推进传统产业高端化、智能化、绿色化改造,提升数字赋能水平,加快培育“新能源+”产业,重点打造绿色化工、绿色制造产业,推动产业链能级跃升。聚焦增强创新驱动能力,推进科技企业孵化器、中试基地、院士专家工作站等孵化载体和平台建设,促进产学研深度融合,加速科研成果向现实生产力转化。

推进开发区高质量发展,需要全力抓好招商引资工作。招商引资落项目是开发区的主责主业,因此开发区的中心工作就是一切围绕项目转、一切盯着项目干。突出产业链招商,重点围绕现有入园企业,全面梳理上下游配套产业链,详细编制产业链招商图谱,项目清单,精准导航、靶向招商。积极盘活存量招商,加大对闲置土地的清理和闲置厂房的合理置换力度,针对园区停产、半停产、建而

不产或低产落后的项目,通过参资入股、并购重组、“腾笼换鸟”等方式,引进优质项目,实现园区集约集聚高质量发展。围绕优势资源招商,聚焦兴安盟清洁能源、玉米、玄武岩、叶蜡石等优势资源,按照“招龙头、引上游、接下游、带配套、促集群”的思路,加快引进一批重大立园项目签约落地,力争每年引进1—2个产业链支撑性项目。开展专业化招商,制定招商方案,组建招商专班,通过落实领导招商、以情招商、以商引商、网络招商、赴外招商等方式,提高招商引资成功率。凝聚合力招商,主动融入全盟“一盘棋”招商引资新格局,加强与各旗县市、盟直有关部门、吉林经开区、驻地商会等部门组织的沟通与联系,打破地域界限,通过“飞地经济”模式,开展合作招商,实现共赢发展。

推进开发区高质量发展,需要打造一流的营商环境。营商环境是企业生存发展的土壤,也是开发区的核心竞争力,应在全力优化营商环境、提升为企业服务效能上下功夫。推动项目审批再减时,加强开发区区域性评估成果的推广应用,大力推行“标准地”改革工作,确保项目“拿地即开工”,最大程度缩短项目建设周

期。推动服务企业再升级,打造政策精准直达企业的服务平台,持续深入开展帮办代办“全程保姆式”服务,充分发挥首席服务员作用,加强全方位、全周期服务,当好“店小二”。推动服务评价体系建设再完善,把企业满意度作为衡量园区服务质效的“硬指标”,加强督查考核,以园区高效服务、暖心服务促进企业愿来园区发展、安心发展、舒心发展。

推进开发区高质量发展,需要牢牢守住安全生产的底线红线。安全红线无论何时都不能越界,安全阀门拧得再紧也不为过。从年初以来全国范围内发生的生产安全事故中,我们深刻地感受到,惨痛的教训与人民生命的代价是不可逆的。作为兴安盟工业经济的主阵地,园区将从大局上着眼,从细微处入手,以枕戈待旦的警醒落实安全工作,不忽视任何一个微小环节,不放过任何一个细小漏洞,查找风险不足,化解安全隐患。坚决克服麻痹松懈思想和厌战情绪,常态化开展安全风险隐患排查,切实提高隐患排查的科学性和有效性,切实将安全隐患消除在萌芽状态、成灾之前,坚决守住园区高质量发展的安全底线红线。

(作者单位:兴安盟经济技术开发区)

# 汇祥集团独家代理《兴安日报》广告业务

招商热线: 0482-3800000 0482-8877999