



03 政法

# 晋中首创检察长巡访制度

## 发挥检察职能参与社会治理解决涉法涉诉信访难题

□ 本报记者 马超 王志堂

“检察长巡访就是由检察长亲自带队,紧盯历史遗留难以解决、群众反映强烈、潜在隐患风险大的涉法涉诉信访问题,深入县(区、市)相关部门,下沉乡镇农村、街道社区、工矿企业等基层一线,特别是人口聚集城中村、社会矛盾多发带,进行定期巡察走访,充分运用刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”职能,推动涉法涉诉问题解决。”山西省晋中市人民检察院党组书记、检察长南世勤近日在接受《法治日报》记者采访时介绍说,检察长巡访适用主体包括市县两级检察院检察长和副检察长。

2019年以来,晋中市人民检察院聚焦解决人民群众涉法涉诉的问题和诉求,首创检察长巡访制度,通过检察下沉巡访,综合运用“四大检察”职能,化解社会矛盾,推动形成了检察机关参与现代社会治理的新格局。

### 前期收集与进驻受理双管齐下解决线索来源

2020年6月中旬的一天,太谷区金谷广场,一块检察长巡访流动接待站的牌子格外醒目。牌子旁,几名身着检察制服的检察官正在向来往行人发放检察长巡访的宣传资料。这是晋中市人民检察院巡访太谷区期间的一幕。

“当天共发放宣传资料500余份。”晋中市人民检察院第八检察部主任马瑞启告诉记者,巡访期间设立1个固定接待站和1个流动接待站,固定接待站位于太谷区人民检察院,装有巡访意见箱,流动接待站则设置于广场、超市、街道等人口密集区。

除了进驻后受理,市检察院在进驻之前已经对市检察院近三年受理的60件太谷区信访案件进行了梳理,同时利用12309检察服务中心平台,会同太谷区委政法委、区信访局对全区近三年受理的231件信访案件进行“回头看”,梳理筛查没有得到妥善处理的信访事项,对存在信访隐患的问题线索进行甄别。

经梳理筛查甄别,共受理信访线索22件,涉及房地产开发、项目招商引资、工程款拖欠等多个领域。

晋中市人民检察院党组副书记、常务副检察长郑黎明告诉记者,“受理的线索分批次落实到院领导实行包案巡访,案件分配一般结合检察长的分工,必要时也可打破分工安排;注重从历史遗留难以解决、群众反映特别强烈、潜在隐患风险大的涉法涉诉信访问题中选择具有典型性、指导性和构建新发展格局,把创新作为源头活水”晋中市人民检察院党组副书记、常务副检察长郑黎明告诉记者,“受理的线索分批次落实到院领导实行包案巡访,案件分配一般结合检察长的分工,必要时也可打破分工安排;注重从历史遗留难以解决、群众反映特别强烈、潜在隐患风险大的涉法涉诉信访问题中选择具有典型性、指导性和构建新发展格局,把创新作为源头活水”晋中市人民检察院党组副书记、常务副检察长郑黎明告诉记者,“受理的线索分批次落实到院领导实行包案巡访,案件分配一般结合检察长的分工,必要时也可打破分工安排;注重从历史遗留难以解决、群众反映特别强烈、潜在隐患风险大的涉法涉诉信访问题中选择具有典型性、指导性和构建新发展格局,把创新作为源头活水”

### 综合运用“四大检察”结合公开听证化解难题

“检察院以公开听证的方式,给了我们充分表达权利的机会,让我们感受到了办案的透明度、公信力、权威性。”山西汇森房地产开发有限公司相关负责人这样说道。

让这位负责人发出如此感慨源于其所在公司所涉的一起诉讼。在这起诉讼中,汇森公司认为晋中市中级人民法院执行违法,遂向晋中市人民检察院申请监督。

因该案时间跨度长,涉案金额较大,专业性较强,为确保案件得到依法、公正处理,2020年7月20日,检察机关邀请5名省、市人大代表、政协委员、高校法学专家通过公开听证方式全面审查此案。市中级人民法院、汇森公司及案件相关公司员工、人员共八方代表16人参加听证会。

据悉,这也是晋中市人民检察院办理的首例民事执行监督案件公开听证。“公开听证是我们检察长巡访处理问题的一个创新途径。”郑黎明告诉记者,巡访工作原则上一年两次,每次巡访时间不少于5天,通过带案巡访,现场接访,随机走访,主动约访,联合会访等方式开展。

郑黎明表示,对于受理的信访案件,属于检察机关管辖的信访案件综合运用“四大检察”职能,依法及时导入法律程序办理,能够当下解决的及时予以解决,不能当下解决的,由巡访检察长会同承办基层院和市县院相关部门,督促限期办结,并向检察长巡访工作领导小组汇报工作情况。对于不属于检察机关直接管辖的涉法涉诉信访案件,做好分流移送、与相关单位对接,并做好跟踪、跟进工作。

“对于重大疑难复杂案件,则组织专家学者公益律师公开听证,从专业角度分析,让当事人双方都心服口服。”郑黎明说。

### 过程和年度考核结合巡访结果为决策提供依据

如何确保检察长巡访不是走过场,能取得实效?记者在采访中了解到,晋中市要求实行检察长巡访工作过程考核和年度考核相结合制度。“所谓过程考核主要了解巡访检察长是否按照规定时限推进工作,办理进度及效果,并对检察长巡访作出定性评价。”南世勤说。

南世勤告诉记者,年度考核则结合巡访信访案件办理情况及成效向信访案件当事人、当事人身边群众、当事人所属乡镇农村和街道社区党组织,信访案件涉及部门和单位,巡访地党委、人大、政府,以及综治、信访部门,进行满意度调查评分。

为充分应用考核结果,晋中市人民检察院将巡访考核作为检察官提拔任用、评优评先、等级晋升的重要依据,充分发挥考核的“指挥棒”“风向标”和“助推器”作用,激励巡访检察长担当作为。

而为充分发挥巡访取得的成效,检察长巡访工作结束后,巡访工作领导小组办公室及时总结经验,梳理不足,形成巡访工作报告。

据南世勤介绍,检察长巡访工作领导小组针对巡访中发现问题,特别是对收集到的重大社情民意形成专题报告,连同巡访工作报告,一并报送同级党委、人大、上级检察机关,同时就有关情况抄送相关部门,为党委、人大、政府决策提供依据。

**上接第一版** 防止此类悲剧重演。”彭新林说,如适时开展涉法涉诉信访个人极端案事件风险隐患排查防范专项行动,聚焦重点人员、重点案件,全面摸清底数,查清隐患,针对排查掌握的风险隐患及时采取防范措施,在源头治理、妥善处理上下功夫,将此类风险隐患消除在萌芽状态。

2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《保护司法人员依法履行法定职责规定》,体现了党中央对司法工作和司法人员职业保障的高度重视和亲切关怀。

2017年,最高人民法院发布《人民法院落实〈保护司法人员依法履行法定职责规定〉的实施办法》,进一步健全完善法官、审判辅助人员依法履行法定职责保护机制。

彭新林建议,各地要严格落实《规定》等制度规范,健全司法人员人身安全保障机制,让司法人员的人身安全和相关权益得到有效保障,从而更好地维护社会公平正义。

记者在采访中了解到,近年来,上海、重庆、海南等地均对司法人员权益保障进行了积极探索。

在《规定》正式印发施行一周年之际,上海市高级人民法院正式将“7月21日”确定为“上海法院法官权益保障日”,并于当日自动为期一个月的履职保障集中宣传教育活动,引导广大干警进一步增强风险防范意识,提升应对突发事件的处置能力。

在第四个“上海法院法官权益保障日”到来时,上海高院发布《上海法院法官权益保障工作白皮书》。白皮书显示,2016年以

来,上海法院先后制定出台《关于保护司法人员依法履行法定职责的意见》等10余项制度文件,与市公安局共同制定相关意见明确对侵害法官依法履职行为快速出警、依法打击等,逐步形成了具有上海特色的法官权益保障工作机制。

同时,上海法院注重惩防并举,2017年以来共受理处置各类侵害法官权益案件280余起,其中对9起案件中14名被告人追究刑事责任,对27起案件中30名行为人采取司法拘留或行政拘留措施,对8起案件中8名行为人予以罚款处理。

2018年,海南省委办公厅、省政府办公厅印发《海南省关于保护司法人员依法履行法定职责的实施意见》,提出了建立健全司法人员权益保障维权救济机制,人身安全快速反应机制,法官检察官投诉澄清查处机制等6项保障机制。

重庆市第四中级人民法院院长李亮告诉记者,重庆四中院成立了法官权益保障委员会,在广泛征求法官意见基础上,制定出台了《法官权益保障工作实施细则》,坚持全方位保障、防范与救济并重理念,做实做细法官权益保障工作机制措施,切实加强法官权益保障,维护法官职业尊严,确保法官依法独立公正行使审判职责。

受访者一致表示,要坚决向侵害司法人员权益行为“亮剑”,不断加大惩处力度,努力强化震慑作用,为司法人员依法履职创造良好环境,维护司法权威。

本报北京1月13日讯

# 以创新为牵引 推进党的十九届五中全会精神落实落细

访甘肃省司法厅厅长牛纪南



## 司法厅局长系列访谈

□ 本报记者 张晨 周文馨

近来,甘肃司法行政系统认真贯彻落实党的十九届五中全会精神和中央全面依法治国工作会议精神,认真贯彻落实习近平法治思想,推出一系列新举措新机制——着眼推进国家治理体系和治理能力现代化,聚焦推进乡村振兴战略实施,进一步加快法治乡村建设,持续加大法治宣传力度,强化矛盾纠纷调解,加大农村公共法律服务供给,不断健全完善基层社会治理体系,为实施乡村振兴战略提供有力法治保障。记者就此采访了甘肃省司法厅厅长牛纪南。

**记者:**您对学习党的十九届五中全会精神和中央全面依法治国工作会议精神有哪些体会?甘肃司法行政系统有哪些初步的贯彻举措?

**牛纪南:**在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上,面对百年未有之大变局,五中全会擘画了推进全面建设社会主义现代化国家的远景目标。我特别注意到,这次全会战略部署有了新的表述,全面建成小康社会成为全面建设社会主义现代化国家,标志着我国即将迈入全面建设社会主义现代化国家新发展阶段。

五中全会召开后,紧接着召开中央全面依法治国工作会议,明确了习近平法治思想在全面依法治国工作中的指导地位,为全面依法治国提供了根本遵循和行动指南。对于司法行政系统来说,今后的任务就是对标五中全会精神和中央全面依法治国工作会议精神,紧紧围绕习近平法治思想,紧扣高质量发展 and 构建新发展格局,把创新作为源头活水和“第一动力”,全力参与法治建设、平安建设、护航“十四五”规划全面实施。我们要把学习宣传贯彻落实五中全会精神和习近平法治思想作为当前和今后一个时期的重要政治任务,组织开展多层次多形式的学习贯彻活动,

切实学懂弄通做实,自觉落实到司法行政工作各方面全过程。同时,我们将主动融入到全省工作大局中,切实为全省经济社会发展提供有力法律服务和法治保障。

**记者:**甘肃近几年来在法治国家、法治政府、法治社会建设中有哪些创新举措?

**牛纪南:**甘肃省委省政府非常重视法治国家、法治政府、法治社会建设,严格按照全面依法治国战略部署,全力推动各项举措落实见效。一是重视制度建设,让各项工作有可遵循、可衡量的标准。相继出台了甘肃省法治建设绩效考评办法,法治政府建设重大责任事项约谈挂牌督办试办法和重大违法行政问题线索调查核实转交试办法等制度,这些制度机制都具有明显的甘肃特色,比较务实管用,在实际工作中发挥了较好作用。

二是重视载体建设,通过重点工作落实牵引全局工作开展。这几年我们每年都会出台省层级层面法治为民“十件实事”,都是老百姓比较关注的法治民生问题,包含社会生活的各个方面,由各相关部门牵头推动解决,年底向省委依法治省委员会汇报工作完成情况。我们把“谁执法谁普法”作为法治社会建设的有力载体,通过提醒告知函等形式,督促推动各地各单位肩负起各自的普法责任,确保普法取得实实在在成效。

三是重视群众法治获得感,切实让群众在每一个执法司法案件中感受到公平正义。甘肃全省各级执法司法机关注重优化和改进执法司法环境,全力打造法治化营商环境,切实保障群众合法权益。从第三方评估来看,全省96.7%的群众认为身边人员法治意识得到增强,91%的群众对政府窗口服务态度和质量满意,群众对执法司法机关人员执法司法行为评价满意率达到91.5%,全社会尊法学法守法用法的法治氛围逐步形成。

**记者:**在打造法治化营商环境中,甘肃做了哪些创新性工作,取得了哪些实际成效?

**牛纪南:**省委省政府主要领导非常重视

营造法治化营商环境,多次作出批示指示,要求为简证便民、方便市场主体和群众办事提供有力法治保障。省委省政府每季度都召开民营企业座谈会,征求企业对优化营商环境的意见建议,省级领导包案解决涉企遗留问题。针对中小微企业疫情影响带来的困境和难关,省委省政府集成推出了打赢新冠肺炎疫情阻击战促进经济社会发展和支持中小微企业平稳健康发展的55条和36条政策措施,切实帮助小微企业纾困解难。我们主要做了四个方面的工作:一是着力构建法治化公平竞争机制,对涉及放管服改革、优化营商环境的110多件政府规章开展专项清理,配合相关部门在全国率先出台“六保”工作方案,对省政府出台的各项重大政策措施都进行合法性审查,提出纠错意见。二是强化执法监督,部署开展行政执法“三项制度”回头看专项行动,会同市场监管部门在全国率先出台《关于依法从重从快办理疫情防控期间市场监督管理违法案件指导意见》。三是推行柔性执法,出台《推行行政柔性执法进一步优化营商环境的指导意见》,公布轻微违法行为不予处罚目录清单,为市场主体创造宽松发展环境。四是总结推广嘉峪关市试点经验,全面推动简证便民各项措施落实落地,在全国率先实现证明事项告知承诺制省市县全覆盖,共公布告知承诺事项6000余项,减少证明材料300余万份,极大方便了群众办事。

**记者:**据了解,甘肃在营造法治化营商环境方面,全面推行行政柔性执法,这是行政执法的重要创新。能否具体介绍一下?

**牛纪南:**在省委依法治省委员会的领导下,我们探索出台了关于全面推行行政柔性执法进一步优化营商环境的指导意见。主要是通过非强制执法手段和“理性、平和、文明、规范”的人性化执法方式,引导和促成行政相对人行为合法化。推动各级行政机关将行政柔性执法作为首选方式,贯穿于行政执法活动全过程和行政管理工作各



## 构建新时代大调解工作格局

# 以队伍建设为抓手 推动调解工作提质增效

## 山东探索专职人民调解员队伍建设

□ 本报记者 董凡超 姜东良

1.09亿元,从申请调解到完成调解协议司法确认,总共用时7天,不但为当事人减轻了诉累,更为企业减少诉讼成本59万元,受到各方高度赞扬。这起企业借贷纠纷的成功调解,是东营市专职人民调解员工作成果的一个缩影。

近年来,山东深入贯彻中央政法委、最高人民法院、司法部等六部门《关于加强人民调解员队伍建设的意见》,以专职人民调解员队伍建设为抓手,推动人民调解工作实现高质量发展,为服务保障平安山东、法治山东建设打下了坚实基础。

### 选优配强 壮大队伍

考核比22:1,须经过报名、资格审核、面试、计算机水平测试、政审考察、公示等环节才可录用。这不是公务员招考或者事业单位招聘,而是烟台市福山区面向社会招聘镇街专职人民调解员。2020年5月,福山区司法局招聘了10名镇街专职人民调解员,专科以上

学历的有9人,最年轻的2人才30岁。

同时,福山区司法局按照“专、精、优”要求,严把报名推荐、资格审核、政审考察、公示监督四个环节,择优选拔了254名法律知识、调解技能、道德品行、群众威信等方面较好的专职人民调解员,充实到全区所有村居(社区)人民调解委员会,专职人民调解员队伍实现全域覆盖。

随着经济社会发展,人民群众不再满足于简单说和,息事宁人,而是要依法依规是非,维护合法权益,这对人民调解工作和人民调解员队伍提出了新的更高要求。

2018年12月,经省委全面深化改革委员会审议通过,山东省司法厅印发了《贯彻落实〈关于加强人民调解员队伍建设的意见〉的十条措施》,明确行业专业性人民调解委员会以及乡镇(街道)、社区和企事业单位人民调解委员会一般分别配备不少于3名、2名、1名专职人民调解员,有条件的村居人民调解委员会应当配备专职人民调解员。全省专职人民调解员队伍数量实现了较大幅度增长,2020年地方财政保障或政府购买服务

的专职人民调解员比2018年增加了7439人。

### 规范管理 提升技能

一起意外跌落事故,双方当事人责任和赔偿问题,各执一词,互不相让。临淄区辛店街道人民调解委员会派出2名专职人民调解员上门服务,分头行动,找准矛盾焦点,以情理相结合的方式,开展“背对背”调解。奔波半个月,10余次沟通协调,双方最终签订调解协议书。

在选好配强专职人民调解员队伍的基础上,山东做实人民调解员的培训工作,提升队伍素质。省司法厅制定了全省人民调解员培训规划,组织人民调解员骨干示范培训,建立培训师资源库,把以红色文化、法治文化、传统文化为内核的山东调解文化元素作为培训重要内容,采取以会代训、岗位练兵、案例会商等多种形式,提高专职人民调解员的实战技能。

济南市市中区建立专职人民调解员考核机制,制定绩效考核管理办法,实行业务和日常管理双考评办法,按考核结果计发绩

效补助。2020年,有3名绩效考核达不到最低标准的专职人民调解员被淘汰。

### 强化保障 激发活力

面积1500平方米,配备18名工作人员和18名专职人民调解员,整合公证、法律援助、仲裁、行政复议、诉讼服务、信访等资源,这里是东营市垦利区按照省司法厅《关于推进“一站式”矛盾纠纷调解中心建设的实施意见》建设的调解中心。

东营市将专职人民调解员队伍建设纳入法治政府建设示范创建任务,根据调解纠纷的数量、质量、难易程度、社会影响大小及调解的规范化程度落实以案定补,对新选聘的885名专职人民调解员落实每人每年4.8万元,由各级政府予以保障。

2020年1月,《滨州市落实政府购买人民调解服务措施 加强专职人民调解员队伍建设的若干规定》提出专职人民调解员实现县乡全覆盖。年内,滨州各县(市、区)累计投入1400余万元购买人民调解服务,为加强人民调解员队伍建设提供了有力保障。

# 赵宝德:扎根基层四十载 甘做百姓解忧人

□ 本报记者 董凡超 王春

从事调解工作40余年,成功调处疑难复杂纠纷8000余件,协议涉及金额超过2亿元。

他就是浙江省宁波市鄞州区有名的“老调解”赵宝德。身兼鄞州区人民调解委员会主任、鄞州区医疗纠纷人民调解委员会主任的他,获得了“全国模范人民调解员”“浙江省优秀人民调解员”“宁波市首席人民调解员”等荣誉称号50余项。

年近七旬的他说:“只要身体吃得消,只要调委会和老百姓还需要我,我就会一直在这个岗位做下去。”

### 调解工作不分八小时内外

赵宝德退休前曾在鄞州区塘溪镇担任司法所长,负责指导人民调解工作。塘溪镇辖区内重点单位多、流动人口多、民间矛盾纠纷多,为方便群众联络,他特意将手机号码打印好贴在办公室门口。多年过去,赵宝德这个习惯始终没变,无论办公室换到哪里,总能在门口找到他的手机号码。

退休后,凡有老百姓来咨询法律问题,申请调解,赵宝德总是微笑着递上一杯水,耐心倾听对方的诉求,详细记录在本子上。有时候,需要上门到群众家里做调解工作,他总是不厌其烦地几次上门,直到问题圆满解决。

2020年5月,宁波市某保洁公司员工曹某在做保洁时,不慎从高处跌落,经医院抢救无效身亡。曹某是四川籍外来务工人员,其家人在宁波人生地不熟,几经打听,找到了赵宝德。

经数次调解,保洁公司同意赔偿100余万元。由于曹某家人尚未提供相关证明材料,考虑到路途遥远,丧葬的事也不能再拖,赵宝德做保洁公司工作,保洁公司同意先期支付一部分赔偿金给曹某家人。其余部分待其家人提供完整资料后再行支付。

曹某父亲感慨地说,孩子去世让我们非常难过,又是在外地,人生地不熟,赵宝德能急他们所急,马不停蹄地跟他们谈妥了赔偿金额,心里万分感激。

### “调解专家”练就一身硬本领

为如何做好调解工作,赵宝德不断充实自己的专业知识,练就了一身过硬的业务技能。在担任区医调委主任以后,每接手一件医疗纠纷,赵宝德都会深入开展调查走访,与医患双方充分接触,搜集相关医学资料,形成调查笔录,再根据调查情况形成案情报告。

与此同时,赵宝德还主动与宁波市医学会、宁波市医疗纠纷调解处理中心、法院及各医院医政科建立业务联系,使医疗纠纷依法依理得到解决,赢得了患者的信服和医院的肯定。

2017年6月,妊娠六个月的邱女士在鄞州某医院因急性阑尾炎手术导致流产,其家属与医院发生纠纷,双方来到鄞州区医调委申请调解。赵宝德详细查阅相关病历资料,并向多家医院咨询,与医调委的调解员们集体讨论,最终形成了调解方案。之后,赵宝德一方面与患者深入交谈,提出调解建议;另一方面与院方充分沟通,指出院方存在的问题,最终院方同意向邱女士支付一次性赔偿

金2万元。

### 做好“传帮带”让队伍薪火相传

经过多年调解工作的历练,赵宝德积累了丰富的调解经验技巧。在实践中,他充分发挥“传帮带”作用,将自己的调解经验无私分享给年轻调解员们,带出了不少“高徒”。

在调解一些重大疑难复杂纠纷时,赵宝德总是带上年轻的调解员一同前往现场,在与当事人沟通的方式方法、调解技巧到调解协议书的的制作,手把手教导年轻调解员,点点滴滴细致入微。

他的徒弟们都说:赵师傅不但自己调得好,更是个负责的好老师,从他身上学到了很多为人处事的道理和调解的方法技巧。近年来,在赵宝德的带领下,他的徒弟们接手调处了大大小小上千件案件。

赵宝德说,没有打不开的门,只是没找准开门的钥匙。自己年纪大了,总有一天要从调解员岗位上退下来,希望多培养一些调解员,涌现出更多的调解高手,为和谐社会贡献我们调解员的一份力量。