



# 完善公职律师制度助力全面依法治国

## 依法行政“守门人”

律师给人的第一印象便是打官司,而作为公职律师,参与诉讼只是其一小部分职能。2020年,江苏省常熟市将出台《关于加快推进全市社会组织高质量发展的实施意见》作为市政府四项重大行政决策之一。

常熟市民政局公职律师顾君才不仅全程参与了这项决策的实施过程,还在审查意见草案合法性时发现其存在与行政许可法中相关规定不符的内容,果断提出修改意见并被采纳。该意见于2020年年底顺利出台。

“公职律师从事法律、法规、规章、规范性文件起草以及合法性审查工作,从内容合法、程序正当等方面进行审核把关,有助于提高政府立法、行政决策和制度建设的质量。”顾君才深有感触地说。

辅助决策,规范立法,统一执法,调处争议……公职律师在苏州法治政府建设中发挥了越来越重要的作用,被苏州市司法局副局长徐亦文形象地比喻为依法行政的“守门人”。

对此,四川省自贡市司法局党委委员、政治部主任李显祺颇为认同,他告诉记者,自2010年自贡第一名公职律师申请通过,公职律师队伍在不断壮大的同时,履职范围也从参与处理行政复议、诉讼、仲裁以及法治宣传,扩展至为党政机关重大决策、重大行政行为提供法律意见,参与法律法规规章的起草和论证等,有力推动了法治自贡建设。

“公职律师发挥离得近,叫得应、专业熟,反应快、介入早等优势,全力服务党政机关依法决策、依法行政。”浙江省温州市司法局局长卢斌举例说,仅2020年,温州公职律师就参与政府合作项目洽谈、对外招商,政府采购,起草、审核重要文书或合同、协议等事务1259件,有效解决了温州世贸中心出让地块等一批“老大难”“硬骨头”案件,助推温州城市转型发展。

天津市司法局律师工作处副处长常鸿用一组翔实的数据向记者展现了公职律师的重要作用——仅2020年上半年,天津公职律师为党委、政府讨论决定重大事项提供法律建议1816件,参与法律法规规章起草、党内法规草案和规范性文件送审稿的起草、论证699

件,起草、修改、审核法律文书或合同、协议1172件,参与信访接待,矛盾调处,涉法涉诉案件化解等3283件,参与行政处罚审核、行政复议、行政诉讼等10832件。

## 各地试点大力推进

公职律师重要作用的发挥,离不开近年来各地各部门对公职律师制度的大力推进。

早在2002年,司法部便出台开展公职律师试点工作的意见,温州等地便开始探索实践。

党的十八届四中全会决定,各级党政机关和人民团体普遍设立公职律师。2016年6月,中办、国办印发《关于推行法律顾问制度和公职律师、公司律师制度的意见》,2018年12月,司法部出台《公职律师管理办法》,各地各部门认真贯彻执行,在全面依法治国的大背景下,公职律师队伍蓬勃发展。

截至2020年年底,温州全市共有公职律师432名,2020年新增128名,同比增长42.11%;自贡共有公职律师73名,涵盖市委办、市政府办、市委政法委、公安、税务、司法行政、市场监督管理等部门。

苏州从2018年1月开始推行公职律师制度,短短3年时间,已发展到493名,其中,全市52个党政机关中有29个已设立公职律师。

数量增长的同时,各地加强公职律师的培训和管理工作,在党政机关设立公职律师办公室乃至探索建立公职律师事务所,积极搭建公职律师履职平台,为其发挥重要作用创造条件。

天津将开展公职律师工作纳入依法治市绩效考核指标,定期组织针对公职律师业务的专门培训。同时,不断提升公职律师信息化管理水平,推行全国首例公职律师电子证书,实现网上申报、网上审核、全程在线,一网通办,为公职律师提供执业便利。

卢斌介绍说,温州市司法局指导市律协成立公职律师工作专业委员会,同时,对公职律师常态化开展岗前培训和各类专题业务培训,提高公职律师的业务水平。

“苏州持续深化公职律师履职工作,结合法律顾问制度以及‘法企同行’‘法治体检四进四送’等活动,发挥公职律师深入了解本单位实际情况的优势,主动防范企业风险,第一时间解决法律难题。”徐亦文说。

而在中国政法大学教授王进喜看来,公职律师

在保障政府依法行政,依法应对新冠肺炎疫情防控等依法治国各条战线上发挥了重要作用。

## 解决问题完善制度

虽然公职律师快速发展,作用持续释放,但受访者普遍认为,目前这项制度还有一些问题亟待解决,与各地法治建设的需求还不完全匹配。

“目前,温州政府部门的公职律师配备率达87%,尚未全覆盖,一些单位的公职律师不在法制部门工作,公职律师发展水平未能与经济社会发展和党政部门法律服务需求相适应。”卢斌认为,应进一步引导未配置公职律师的单位挖掘,引进符合条件人员积极申报,同时督促有关单位法制部门加强落实对公职律师的管理责任。

“实践中,公职律师参与所在单位法律事务工作仍停留在较浅层面,突出表现在‘两多两少’,即参与行政复议、政府信息公开等具体法律事务多,为重大决策、重大事项提供的法律意见少;对履行岗位职责提出的要求多,对公职律师提出的法律意见主动采纳的少。”李显祺说,应落实完善相关规定解决这一问题。

徐亦文告诉记者,有必要进一步解放思想,大力推动公职律师的发展。应在公职律师与社会律师之间建立更多交流渠道和平台,以便互学互鉴,共同提高。

王进喜则认为,当前公职律师主要存在以下两个问题:在公职律师的双重管理体制中,司法行政机关和律师协会的管理需要进一步加强。不少公职律师所在单位没有正确认识到双重管理体制对于保障公职律师依法履职的保障作用。司法行政机关对公职律师的监督指导和律协在公职律师的行业自律方面,还没有形成完善的制度和有效机制;公职律师业务范围相对有限,整个队伍的影响力有待提高。目前各单位的公职律师并不多,只能代理本级政府或者本部门从事相关法律事务,难以发挥集体作用。

王进喜建议,司法行政机关应当尽快制定公职律师履职工作程序,律协应当尽快修改律师执业行为规范,内含公职律师行为规范,各公职律师所在单位可因地制宜,在有条件的地方对公职律师进行集中管理,实现一定程度的规模化和专业化,为服务全面依法治国作出更大贡献。

- ◆ 履职范围扩至参与法律法规起草论证
- ◆ 搭平台创条件促进公职律师发挥作用
- ◆ 业务范围相对有限队伍影响力待提高
- ◆ 落实完善相关规定解决两多两少问题

## 事业发展新观察

□ 本报记者 周斌  
□ 本报见习记者 张守坤

前不久,年近七旬的郭某因不服司法鉴定机构对其民事案件所涉鉴定作退案处理,以江苏省苏州市司法局投诉处理答复不合法为由提起行政诉讼。受司法局委派,苏州市司法局法制处副处长、公职律师赵诣出庭应诉,详细阐释了司法鉴定退案的规范依据和技术原因,不仅赢得法庭支持,还彻底消除了郭某的误解。败诉后,郭某并未上诉。

公开资料显示,截至2020年12月初,像赵诣这样的公职律师,全国已有5.6万余名。

中共中央印发的《法治中国建设规划(2020-2025年)》要求,发展公职律师队伍,充分发挥公职律师在重大行政决策中的作用。今年1月召开的全国司法厅(局)长会议提出,推动中央和国家机关以及县级以上地方党政机关普遍开展公职律师工作。

《法治日报》记者近日采访天津、浙江、江苏、四川等地司法行政机关及业内专家了解到,近年来,各地大力探索推进公职律师制度,公职律师数量及履职能力均有长足发展,有力促进了法治建设。同时,这项制度仍需深化完善,实现规模化、专业化,更好地服务全面依法治国。

# 南京浦口“律政先锋”构建志愿服务矩阵

□ 本报记者 丁国锋

近日,家住江苏省南京市浦口区桥林街道的谭大爷来到桥林街道“律政先锋”法律服务工作室,送上一封手写的感谢信。前不久,谭大爷因腿脚不便无法出门办理公证,工作室值班的“律政先锋”服务团成员了解情况后,主动上门服务,完成了老人的心愿。

《法治日报》记者从浦口区司法局了解到,2020年12月以来,为更好地满足基层群众对公共法律服务的精准需求,浦口区司法局组织了以公职律师、公证员、司法所所长为成员的“律政先锋”法律服务团队,推出矛盾纠纷化解、公证服务,法律援助,法律咨询等诸多法律志愿服务项目,将公共法律服务延伸到“最后一公里”。

## 创新机制优队伍

“如果没有参加这个团队,或许我至今还不能理解什么才是公职律师的良知和使命,更无法领略公职律师怎样开拓自己的职业生涯。”参与“律政先锋”法律志愿服务的浦口区司法局办公室职员杨灿感慨道。

长期从事机关行政工作的杨灿,是浦口区“律政先锋”法律服务团队的一名公职律师。自考取法律职业资格证以来,她苦于没有地方发挥自己的法律专长,产生了“本领恐慌”。“律政先锋”法律服务团队让她得以大展身手。

“目前,村居法律顾问中执业律师短缺,发动公职律师发现并解决群众关注的法律问题,开展好‘我为群众办实事’实践活动,把党史学习教育成效切实转化为工作动力和成果,是服务团队践行为民服务的宗旨,也是司法行政干警的努力方向。”浦口区司法局局长吴峰说。



南京市浦口区司法局“律政先锋”服务团队公职律师接待来访群众。 林杨杰 摄

记者了解到,浦口区司法局制定了浦口区公职律师管理办法和“律政先锋”法律服务团队实施方案,为公职律师参与志愿公共法律服务提供有力支撑。

## 品牌服务树形象

今年春节前,“律政先锋”法律服务团先后前往汤泉街道滴水珠村、永宁街道东葛社区值班,主动亮明身份提供法律服务,全天倾听群众法律诉求,解决他们的法律疑惑。

3月5日,吴峰带领3名公职律师深入区公共法律服务中心、法律援助和公证服务等窗口值班,主动亮明身份提供法律服务,全天办理法律咨询16件,各类公证26件,得到群众一致好评。

法治宣讲,法律援助,公证服务,人民调解,“律政先锋”法律服务团的专业力量构建起志愿服务矩阵,进一步提升群众的法治满意度和获得感。

一次值班时,“律政先锋”法律服务团成员、公职律师侯梅梅了解到,辖区12岁的小星

是一名非婚生子女,与有智力残疾的奶奶相依为命。为了帮助小星走出困境,她第一时间联系区公安分局、民政局等部门,远赴苏州帮助小星找到亲生母亲。通过讲解法律法规及政策要求,侯梅梅帮助母女俩抚养关系求助。

“运用司法行政力量让未成年人得到家庭保护,是司法行政部门的职责所系;运用公职律师的力量让孩子回归家庭,是我的使命所在。”侯梅梅说。

目前,“律政先锋”法律服务团已在浦口区5个街道独立开辟“律政先锋”法律服务工作室,每周四定点前往工作室解答法律咨询,参与基层治理,解决群众诉求,形成公益法律服务品牌。

## 志愿奉献惠民生

记者了解到,“律政先锋”法律服务团结合队员岗位优势及个人特长开展服务,第一时间发现矛盾,沟通协调,化解纠纷,帮助基层群众在“家门口”解决大量烦心事、揪心事、揪心事,提升了基层社会治理水平和能力。

黄某的母亲与张某的父亲系再婚夫妻,已经结婚十几年,婚后未生育子女,现两位老人年事已高,疾病缠身,生活不能自理,黄某和张某因老人赡养问题前来值班室求助。

“律政先锋”法律服务团成员、公证员汪科鹏根据民法典提出赡养问题的解决方案,通过“背靠背”的方式详细了解事情原由,为二人进行调解。最终,一起赡养纠纷成功化解,兄弟二人握手言和。

“要把群众当成家人,带着深厚感情化解矛盾纠纷,以理服人,以情动人,以法律人,才能真正让群众满意。”汪科鹏说。

# 南宁海关公职律师助力依法行政

本报讯 记者马艳 通讯员韦万春 区杨 记者近日从南宁海关公职律师办公室了解到,南宁海关64人的公职律师队伍在提升南宁关依法行政能力、促进法治建设方面发挥了积极作用。去年1月至今年2月,南宁海关公职律师共有80人次参与执法疑难问题研究,133条法律意见被采纳;69人次参与本单位危化品处置、罚没货物处理、合作备忘录审查等事项并提出参考性意见,全年处理危化品监管和处罚难,固体废物属性鉴别、进口魔芋片监管等涉法问题142个,同比增长83.33%,提出法律意见292条;45人次对法律、海关制度提出120条立法建议并部分被采纳。

南宁海关法规处处长吴适祥说,南宁海关公职律师积极推进关区制度体系建设。去年以来,完成45项制度立法整改工作,提出审查意见613条,向海关总署报备规范性文件4件,均获备案通过;首次开展关区制度执行情况检查,选取6项重点领域、关键环节的制度实地检查隶属海关,发现问题逐一整改。新冠肺炎疫情暴发后,通过“不见面办理”便民措施受理行政审批1562件,100%网上办理,100%在法定时限内办结,继续保持行政审批“零超时”“零差评”。

据介绍,去年以来,南宁海关公职律师共办理11次重大执法决定法制审核;63人次协助

司法、行政机关调查取证;31人次参加地方立法、司法、行政机关座谈会研讨法律问题;12名公职律师专题研究民法典施行后对海关执法和管理的影响,形成系列研究成果。

“南宁海关不断规范关区执法管理,发挥公职律师职能作用,创新合议制度,确保复议结果准确性,发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用,做到案结事了;创新推进行政诉讼案件专家会诊机制,积极做好行政应诉工作。”南宁海关法规处副处长邓华说,去年以来,南宁海关办理行政诉讼案件10起,位居全国海关第二。已裁判的9起案件均胜诉,继续保持关区行政诉讼案件“零败诉”纪录。

# 青岛律协设立律师视频会见亭



□ 本报记者 曹天健 文/图

手机微信搜索小程序“视频会见亭预约”,进入小程序界面后点击“预约”“确定”,进入新界面后,点击“律师注册”……近日,山东省青岛市律师协会刑事专业委员会主任于华忠向《法治日报》记者现场演示了视频会见亭预约的7步流程。

“2020年新冠肺炎疫情暴发后,律师会见难情况突出。为此,2021年1月,在青岛市律师协会的支持下,经市律协刑事专业委员会、刑事司法鉴定委员会与市公安局监管支队深入沟通协作,律师视频会见亭实现落地,两座视频会见亭可对接青岛市第一看守所、城阳看守所的会见事项。”于华忠一边操作,一边向记者介绍青岛市律师协会视频会见亭的由来。

青岛市律协副会长、山东照岳律师事务所主任刘均告诉记者,视频会见亭开创了律师在律协协会视频会见的全新模式。律师通过律师远程视频会见预约系统手机App完成注册,递交会见手续后即可在律协协会实现远程无接触视频会见,既保障了律师和在押人员的健康安全,又大大提高了会见效率,切实保障了律师执业权利和在押人员的合法权益。

青岛市司法局局长万振东介绍说,多年来,在青岛市公安局、市公安局监管支队的大力协助下,青岛市律师刑事辩护业务有了长足发展。2014年就开全国之先河,在看守所内设立律师工作室和休息室,保障和方便律师开展工作。

“新冠肺炎疫情的暴发给律师会见工作造成很大困难,青岛市公安局和市公安局监管支队迅速行动,短时间内就设立15条网络视频会见专线,增设隔间、空调等设备,延长了会见和工作时间,做到周周会见,大大缓解了律师会见难问题。”万振东说,青岛在律协设立律师视频会见亭走在了全国前列,是青岛市警律协作的又一见证。

“青岛市公安局和市公安局监管支队高度重视保障律师执业权利和在押人员的合法权益,市公安局监管支队与市司法局、青岛市律协多次召开专题疫情期间律师执业权益保障问题。在双方的共同努力下,青岛市律师会见、辩护工作得以顺利开展。双方在今后的工作中将继续创新工作模式,深化业务交流,共同打造警律和谐的司法环境而努力。”青岛市公安局副局长杨传忠表示。

据记者了解,今年2月,青岛继在市律协设立律师视频会见亭后,又在山东琴岛律师事务所等5家律师事务所试点设立律师视频会见亭,下大力气解决律师会见难问题。截至目前,全市律师视频会见亭已会见300多起,没有发生一起违规、违法事件。全市看守所的视频会见亭将在2021年内完成对接。

上图为青岛市律师协会刑事专业委员会主任于华忠在律师会见亭演示操作。

# 青岛律协设立律师视频会见亭

## 中国法律援助基金会·惠民生活援行

□ 本报记者 杜洋

“感谢‘娘家人’使我重获新生。”2020年6月10日,陈女士带着久违的笑容来到宁夏回族自治区妇联妇女儿童维权服务中心,给来自宁夏宁佑律师事务所的公益律师马庆荣送来一面锦旗表示感谢。

2019年底,协议离婚一年后的陈女士刚从前夫的欺骗与背叛所带来的痛苦中解脱。谁料,男方的债主向法院申请执行,查封冻结了她名下的两套案涉房产及工资,一夜之间她和上大学的女儿失去了基本生活保障。

绝望的她抱着一线希望来到宁夏妇联维权服务中心求助。在“中彩金”法律援助项目的支持下,经过马庆荣的努力,最终保住了她的两套房产,工资也已正常发放,母女俩的生活恢复正常。

在全国妇联权益部的关心指导下,宁夏妇联被列为中国妇女法律援助行动项目实施单位,把法律援助项目作为妇女维权工作的一项重要工作,为西部地区困难妇女依法维护权益提供有效的法律援助。

维权服务中心成立于2018年初,但马庆荣从2012年就开始在当地办理妇女儿童法律援助案件。“我在工作中接待过许多经济比较困难的当事人,他们很想找律师帮助,但在很多情况下错过了诉讼的最佳时机。后来我得知有这个法律援助项目,就开始做援助律师帮助那些困难当事人,一做就再没有停下来。”马庆荣说。

人不能仅为为了获得收入而工作,还应该多承担些社会责任,多为政府分忧,多替群众办事。马庆荣就是秉持这样的信念承办了200多起法律援助案件,接待咨询2000多起。

“张某某刚来的时候心情很压抑,谈话过程中泣不成声。”在谈及自己的工作经历时,马庆荣提到了马某某诉张某某离婚纠纷案。

张某某和马某某结婚3年,把所有的经济收入和婚前积蓄全部投入到家庭中,本想着经过夫妻的共同努力生活会越来越好,没想到仅过了3年,性格暴躁的马某某就把她赶出家门,不但不让她看儿子,还到法院起诉离婚,要求张某某承担自己的信用卡账单5万元。

“张某某此前也咨询过其他律师,但都被告知房子是马某某的婚前财产,与她无关,离婚后她什么也分不到,还要承担信用卡债务。”马庆荣说,2019年3月,张某某来到维权服务中心寻求帮助时,脸上对生活感到绝望的表情让他印象深刻。

为了最大程度地维护张某某的合法权益,帮助他尽快从案件的影响中走出来,马庆荣制定了详细的应诉方案。

马庆荣在与张某某梳理案情时发现一张张某某婚后出借给马某某7万元的借条,结合其他证据,最后法院判决马某某离婚时支付张某某各项补偿共计12万余元,并允许张某某探视儿子。马某某不服一审判决提出上诉,二审法院驳回上诉,维持原判。

2020年2月,经过马庆荣与马某某的多次沟通,最终马某某支付了全部补偿款,同意张某某探视儿子,本案得以圆满解决。

“每处理好一起案件,所获得的成就感是多少钱都买不到的。”马庆荣感慨地说。

这一案例只是宁夏妇联维权工作的一个缩影。近4年来,宁夏县以上妇联接待来信来电来访7046件,其中超过60%为婚姻家庭类纠纷,维权服务中心接访698多件(次),法律援助参与其中,化解了大量婚姻家庭矛盾纠纷,有力促进了家庭和睦和社会和谐稳定。

在多年的法律援助工作中,马庆荣发现很多求助妇女法律意识较差,对法律知识知之甚少或根本不懂,丈夫有外遇,遭受家暴时往往不知取证,不会取证,不懂证据的有效性,离婚时也不知道哪些财产是共同财产。

维权工作效果如何,法律援助是一个方面,求助妇女本人的思想观念,接受程度才是关键。

为了让法治理念走进群众内心,马庆荣和维权服务中心的同事在“三八”妇女节、“六一”国际儿童节、“6·26”国际禁毒日、“12·4”国家宪法日等宣传节点,广泛宣传中国妇女儿童法律援助行动项目和12338妇女维权热线;每年送法下乡150多场次,努力扩大妇联在法律援助工作中的社会影响力;积极参与“建设法治宁夏·巾帼在行动——百家联动·送法到家”系列活动,根据群众的文化程度,运用群众喜闻乐见的方式以案释法,讲解法律援助的范围、条件和程序,为困难群体维权指明方向和途径。

新冠肺炎疫情期间,宁夏自治区妇联开启妇女儿童维权热线,马庆荣将自己的电话加入维权热线,24小时开通,始终坚守在防疫工作一线,做到疫情防控和法律咨询两不误。

在众多维权服务中心的难,却不能脱自己的险。

办理许多家暴案件过程中,受害者往往坚持要求离婚,施暴者有时会迁怒于法律援助律师,不认为家庭破裂是家庭暴力造成的,反而觉得是法律援助律师拆散了自己的家庭,辱骂、威胁、恐吓法律援助律师是常有的事情。

“这种情况我们千万不能妥协退缩,因为一旦退缩,那些受害者就没有了依靠。”马庆荣坚定地说。

以恒心见初心,近年来,马庆荣先后荣获“2016年国家彩票公益金法律援助项目优秀案件承办人”和“本土土维护妇女儿童权益先进个人”称号。身为自治区妇联巾帼维权服务队队长,马庆荣热爱家乡法律援助工作。“我喜欢律师这个职业,因为可以帮助别人解决困难,实现自我价值。”马庆荣说。

本版制图/高岳