



人口密集外来人员多 矛盾纠纷多样化复杂化

大型社区公共法律服务难题怎么解

● 由于人口密集、外来人员多、结构复杂,导致大型社区矛盾纠纷呈现多样化、复杂化特征,群众对法律服务的需求集中且迅速增长,对公共法律服务的供给提出了重大挑战

● 面对大型社区人口密集、矛盾纠纷多的客观实际,各地坚持党建引领,加强阵地建设,有的放矢、专项推动公共法律服务体系建设,让“法治护航”成为基层社会治理、优化营商环境、维护民生利益等方面的有力保障

● 大力推进公共法律服务信息化、数字化建设,成为很多地方快速缓解乃至解决大型社区公共法律服务供给不足的一个重要选项

● 公共法律服务体系建设是社会工程、系统工程、民心工程,需要统筹一切可以统筹的资源,利用一切可以利用的力量,这样才能为大型社区提供更加高效精准的法律服务

一线调查

□ 本报见习记者 孙天骄
□ 本报记者 文丽娟

一条条马路相互交织,车流穿梭人流如潮;一栋栋高楼庞然矗立,站在狭窄的楼宇间必须90度抬头才有可能看到楼顶……

这是刘明生活的地方——贵州省贵阳市南明区花果园。作为我国最大的棚户区改造项目,花果园面积10平方公里,聚集了一批大型社区,总入住人口42万,开设商户27万家,日流动人口达百万。

这也是让刘明爱恨交加的地方——相对低的房价让他实现了在城市安家的梦想,生活交通都很便利;而环境嘈杂,居民素质良莠不齐导致各类矛盾纠纷多发,又让他觉得特别闹心。

不过这两年来,刘明的日子越过越舒心,他发现,现在居民们遇到难题都能及时得到法律帮助,渐渐地,大家火气小了,矛盾少了,周边的氛围越来越和气了。

刘明的经历并非个例。近年来,随着工业化、城镇化快速推进,大型社区不断涌现,由于人口密集、外来人员多、结构复杂,导致大型社区矛盾纠纷呈现多样化、复杂化特征,群众对法律服务的需求集中且迅速增长,这对公共法律服务的供给提出了重大挑战。

如何开展好大型社区的公共法律服务,有效破解难题,回应群众关切?近日,《法治日报》记者就贵州省、北京市、江西省、天津市等地的探索实践进行了深入调查采访。

大量法律资源下沉 阵地建设有的放矢

刘明曾经的烦恼,田碧霞感同身受。田碧霞是花果园遵义中路社区党支部书记,遵义中路社区是个典型的大型社区,辖区30个单元的楼层都高达46层,有居民共两万多人;除了居民楼下的各种饭店、商铺,还有3个商业楼里的2000多户商家。

人口、商业如此集中,每天产生的各种各样的矛盾纠纷让田碧霞的头都大了。“其中最多的就是噪音投诉、油烟投诉。”田碧霞说,为了预防和解决这些纠纷,社区干部以前也尝试了很多办法,但都收效甚微。

直到公共法律服务体系的建立完善,大量法律服务资源下沉至花果园,这一情况才有了明显改善。

穿过密集的楼群,田碧霞向记者娓娓道来这些年的变化:社区配备了固定的法律顾问团队,“1+N”的工作模式,确保服务群众“不打烊”;法律援助门槛进一步降低,开通绿色通道,审批时限缩短,审批流程简化;公证远程办理,线上服务……

听说记者来采访公共法律服务,遵义中路社区C区12栋的多位居民围了上来,你一言我一语地夸了起来。74岁老人郑康花说,她曾多次向有关部门反映其退休工资的问题,后来社区来了法律顾问,用她听得懂的语言分析问题,再三叮嘱要依法维护维权,还帮忙代写了法律文书,推动问题顺利解决。

“针对大型社区集中这一情况,南明区将‘律师和法律服务行业综合党委’阵地设置在花果园片区。”一旁的南明区公共法律服务中心主任李世荣告诉记者,并在此基础上,联合区公安、法院、信访、住建、街道办等单位,同时指导片区律所、社区、非企业各领域党组织,构建“党建引领,多调联动”机制,确保社区群众共享普惠、均等、便捷、高效的公共法律服务。

“我们还聚合花果园片区近100名律师党员优势,打造‘党员律师服务团’‘党员调解室’‘法律服务工作者调解室’等行专结合的新型调解组织,以‘律师会客厅’‘一村(居)一法律顾问’‘法律六进’‘以案说法’为载体,带动党员律师积极加入大型社区基层社会治理中。”李世荣说,目前党员律师共开展法治宣传2682次,接待群众1.36万人次,提供法律援助3833件,预防化解了一大批矛盾纠纷。

窥一斑而知全豹,南明区对花果园的“偏爱”一目了然。

原因何在?随着采访的深入,答案愈发清晰——南明区总面积209.34平方公里,总人口92.7万,其中花果园就住着42万人,即二十分之一的土地上聚集了南明区近一半的人口,花果园自然成为当地基层社会治理的难点、矛盾纠纷的集中地,也是推进公共法律服务的前沿阵地。

花果园遇到的问题,在2000多公里外的北京市昌平区回龙观天通苑地区(以下简称回天地区)有过之而无不及。

回天地区曾被称为“亚洲最大社区”,总面积63平方公里,常住人口80多万。由于公共法律服务中心设在昌平城区,距离回天地区平均距离30公里,导致住在这里的居民获得公共法律服务的时间成本和经济成本大大增加,一定程度上影响了群众的获得感和满意度。

“平常遇到麻烦事儿了,也没个身边人帮忙解决;提交一份法律援助材料,还要坐1个半小时的公交车才能到公共法律服务中心,耗时耗力,身体累,心更累。”一段时间以来,回天地区的居民对此颇有怨言。

民心是最大的政治。昌平区司法局开展调研发现,回天地区群众享受法律援助、公证、法律咨询等法律服务不便,经全面考量后决定建立公共法律服务东部分中心,位置临街、交通便利,服务面积32.8平方公里,覆盖回天地区超过50万人口。

在东部分中心成立过程中,北京市司法局还给予了高度关注和支持。考虑到昌平区公证人员紧缺的现实问题,市司法局协调市属长安公证处提供力量支持和服务保障,选派党员和业务骨干公证员进驻东部分中心,让回天地区群众在“家门口”享受公证福利。

据昌平区司法局法律监督管理科科长赵士强介绍,东部分中心加强阵地设置,联合昌平法院设立法官工作站,由法官、法官助理、人民陪审员深度参与分中心窗口服务,同时与镇街道党委政府、司法所、村居委会等部门互联互通,联防联控,从源头上预防矛盾发生;同时争取昌平区律师协会提供专项法律服务,由区司法局组织区律师协会班子成员和党员律师带头,成立专项工作律师服务团,集中全区优势律师资源向回天地区调配。

“不断创新举措,建立回天地区公共法律服务新平台、新阵地,让群众能够享受到身边的优质法律服务。”赵士强说。

记者在调查采访中发现,像花果园、回天地区一样,面对大型社区人口密集、矛盾纠纷多的客观实际,各地坚持党建引领,加强阵地建设,有的放矢、专项推动公共法律服务体系建设,让“法治护航”成为基层社会治理、优化营商环境、维护民生利益等方面的有力保障。

全力推信息化建设 足不出户享受服务

“白天要上班,遇到法律问题,没时间去公共法律服务中心咨询解决,下班后又太累,也不想去站点。如今,手指一点,问题解决,方便多了。”在贵阳采访时,花果园居民金礼全向记者展示“南明区公共法律服务网上办事大厅”App,只见她手指轻轻一划,法律咨询、人民调解、法律援助、公证服务、司法鉴定、普法课堂等线上服务事项一键可达。

这是贵阳市南明区持续深入推进公共法律服务信息化建设的一个缩影。而年轻人集中的大型社区,成为信息化建设的最大受益者。

据了解,南明区建成了“2+e”公共法律服务体系。“2”是指“三纵七横”(区级、乡街道、村(居)纵向衔接以及工青妇残老、劳动仲裁、退役军人等区直部门横向衔接)公共法律服务实体平台全覆盖和“一站式”的服务全覆盖;“e”是指“互联网+微便民”,研发运营公共法律服务网上服务平台,组建了1个区级公共法律服务工作微信群,20个乡(街道)公共法律服务协作群,190个村(居)公共法律服务联系群。

李世荣对记者说,线上平台让工作更高效,党员律师轮流值班,为群众提供足不出户的公共法律服务。“特别是针对调解一方当事人身在外地或因疫情防控不便参与调解等特殊情况,在征得双方当事人同意后,创新利用网络平台开展‘云调解’,通过线上‘零距离’面对面‘法理情’说服、劝导,妥善化解纠纷,实现高效率高质量案结事了。”

记者在采访中了解到,大力推进公共法律服务信息化、数字化建设,成为很多地方快速缓解乃至解决大型社区公共法律服务供给不足的一个重要选项。

在北京,回天地区东部分中心加强公共法律服务网、微信公众号网络平台和12348公共法律服务热线平台接入,将实体平台的现场服务、热线平台的线上服务和网络平台的全时空服务有效融合,实现法律事务“网上办、指尖办、随时办”,推动回天地区公共法律服务“抬头可见、举手能及、扫码可得”。

在江西,“网上掌上”服务能力不断优化升级,江西法律服务网、“江西掌上12348”微信公众号服务功能等推出14类公共法律服务版块,涵盖法律咨询、法律援助、公证、人民调解、律师、司法鉴定、社区矫正、法治宣传等,实现在线咨询、网上办事、信息查询等功能“一网打尽”。

在天津,大型社区公共法律服务站通过实体进

驻、指引性进驻、网络进驻(12348法网、掌上12348、智能终端、视频咨询专线)等多种方式实现公共法律服务项目全业务进驻。

张青庆(化名)是天津市西青区大型社区四季花城的居民,他最近遇到了一个难题。原来,他手里有一张借据,但不确定落款处签名是否为其本人所写。心急如焚的他拨通了社区法律咨询视频专线。正在值班的司法鉴定人秦南接到电话,通过智能终端,指导张青庆上传借据图片,告知其应该准备哪些鉴定材料。经过一系列操作,张青庆顺利完成鉴定后竖起了大拇指,“互联网让我们享受到了高效快捷、优质专业的法律服务”。

借助辖区各方力量 形成共治共享格局

一个大型社区,动辄上万人、几万人甚至几十万人,满足这么多人的法律服务需求,谈何容易。采访过程中,也有不少大型社区公共法律服务工作人员对记者说,即便多措并举推进“实体+互联网”全覆盖的公共法律服务体系,他们仍然感觉到法律资源不足所带来的掣肘。

怎么办?一些大型社区将目光投向了辖区各方力量。

去年4月,贵阳花果园W2区发生一起因地下停车场收费而引发的群体性矛盾纠纷,人数众多的业主情绪激动,一时难以调和。调解中心相关负责人思虑再三,决定联合街道办事处、派出所、社区法律顾问、党员居民等,对双方当事人开展调解工作,从停车场权属、停车场收费许可和收费标准、停车场安全和停车场管理等方面着手,释法说理、耐心劝说,最终促成合意。

这次联动各方力量调解为花果园处理涉重大疑难和群体性纠纷提供了经验和路径。此后,花果园以联动中心为抓手,引导律师团队、物业管理、居民代表等社会力量有效参与矛盾纠纷多元化解,形成共建共治共享工作格局。

天津四季花城则聚力发展社区网格员,集合社区具有较高法律素养和实务经验的退休法官、检察官、民警、公务员和社会工作者等力量,为群众提供法律咨询,提出法律意见、化解矛盾纠纷。

四季花城社区党总支书记袁媛介绍说,社区将法治工作融入网格管理服务中,成立社区人民调解委员会和包括社区网格员、民警、物业管家、小巷管家在内

的“四人工作组”。“网格员对网格内的人、地、事、物,如指掌,可实现全方位、立体化管理服务。”

此外,四季花城社区还邀请社区党员、学生志愿者开展普法活动。由社区党员牵头成立的花城故事会成为当地居民参与社会治理的一个缩影。故事会主要针对老人、妇女、未成年人等群体,每周开展两次。

8月中旬的一个下午,记者走进四季花城社区,看到花城故事会正在上演,刚上小学的男孩李崇霄绘声绘色讲述着自己刚听来的一个故事——

“一天,小学生小丽放学以后,正在校门口等妈妈来接,这时,一名陌生男子骑着自行车到小丽身边,问她是不是在等妈妈来接,小丽点了点头,那名男子接着说:你妈妈正在单位里开会,让我接你回家……当车子骑出去不远,小丽发现不对劲,大哭起来,有好心人把他们拦下……原来,这是专门拐卖小孩的坏人!”

李崇霄一眼讲得特别认真,围坐一圈的小朋友们听得格外认真,故事刚讲完,大家就七嘴八舌地讨论起来,说小朋友一定不能跟陌生人走。

“把普法活动搞好了,让法律真正走进寻常百姓家,是开展好公共法律服务的基础性工作。”西青区司法局公共法律服务科科长史敬说,除花城故事会外,司法所工作人员还会经常来到四季花城社区就热点问题进行普法讲座,邀请现场的老年人现身说法,临时担当“群众身边的普法员”,以自身经历提醒大家碰到蹊跷事要“多个心眼”,避免权益受到损害。

因地制宜成效明显 客观问题仍待解决

通过因地制宜主动探索,北京、贵州等地的大型社区公共法律服务建设快速推进,成效明显。如北京回天地区公共法律服务东部分中心自2020年成立以来,已接待法律咨询1750件,法律援助49件,审查合同128份,指导起草法律文书83份,接待公证咨询1000余人次,办理各类公证115件。

与此同时,大型社区在推进公共法律服务的过程中仍面临一些客观困难,如经费有限、人手和法律服务不足,一些工作人员法律服务水平不高等。

“公共法律服务的公益性特性,需要政府在资金投入方面发挥主导作用。但由于经济下行压力和受疫情影响,一些地方对公共法律服务建设的财政保障不足,致使公共法律服务体系建设向纵深推进力度受

限,离相关文件规定的标准和要求还存在一定差距,也在一定程度上影响了法律服务者的积极性、主动性和参与热情。”李世荣说。

他介绍说,当地公共法律服务中心属公共法律服务管理科管理的服务平台,不是行政机构,没有人员编制,如管理科仅3名正式干部,日常工作量大。在专职人员方面,除了法律咨询窗口和公证服务窗口外,其他大厅窗口工作人员为临聘人员,在人员结构上存在非专业、低薪、高龄的情况,导致人员流动性大,难以有效保证工作开展的连续性和高质量的服务。

人手不足也是赵士强遇到的难题。在回天地区公共法律服务东部分中心,目前仅有一名专职律师长期值班,6名实习律师轮流值班。“如果遇到律师需要开庭或会见,服务就会受到影响。”赵士强说。

此外,李世荣认为,业务融合不充分,优化不彻底也将制约公共法律服务的发展。虽然在架构上已经将各业务整合在公共法律服务体系中,但基层还在一定程度上存在统筹力度不够,协作能力不强,在提供公共法律服务时,各类法律服务业务优势互补不够,衔接不够紧密,影响了公共法律服务质量的整体提高。

赵士强对此表示赞同,他提出,目前很多地方将公共法律服务作为一项独立内容进行宣传的力度不够,导致公共法律服务的社会认知度还不高,仍有相当一部分社区居民对什么是公共法律服务,如何获得公共法律服务还不太清楚。

如何破题?

李世荣建议,强化政策落地,进一步落实政府购买法律服务经费保障机制,建立健全律师值班补贴动态调整机制,保障法律援助案件补贴、人民调解案件补贴,法律顾问经费及时拨付到位,同时加快推进机构设立,通过招考,加大对法律专业人才的引进,以解决人力资源不足和人员结构的问题。

赵士强则提出,健全党委领导、政府主导、部门协同、社会参与的公共法律服务管理体制和工作机制;进一步将公共法律服务资源融合,加强工作的整体规划,形成服务群众的合力。

“公共法律服务体系建设是社会工程、系统工程、民心工程,需要统筹一切可以统筹的资源,利用一切可以利用的力量,这样才能为大型社区提供更加高效精准的法律服务。”史敬说。

制图/李晓军



共建共享为大型社区精准提供法律服务



专家访谈

□ 本报见习记者 孙天骄
□ 本报记者 文丽娟

大型乃至超大型社区正在不断出现,由于人口密集、外来人口多、结构复杂,矛盾纠纷多发,法律服务需求旺盛,对公共法律服务的供给提出了重大挑战。《法治日报》记者近期采访贵州省贵阳市花果园、北京市回龙观天通苑地区以及天津市西青区四季花城发现,目前大型社区公共法律服务虽然取得一定成效,但经费有限、人手和法律服务资源不足,一些工作人员法律服务水平不高等问题成为制约公共法律服务长足发展的关键。

未来应该如何发力推动大型社区公共法律服务,满足群众对法律服务的更高要求?记者为此采访了湘潭大学党委副书记廖永安,他曾参与过多个公共法律服务项目。

廖永安调研发现,一些地区的大型社区在开展公共法律服务过程中,面临资源供需不平衡,社会主体参与程度较低的问题。大型社区在区位上一般处于城郊接合部,地理位置较为偏远,配套的设施建设与管理体制并不成熟,公共法律服务体系建设相对滞后,所分配到的服务资源整体不足,这与社区居民对高质量、便捷性、均等化法律服务的迫切需求相

比,不匹配,存在供需不平衡的问题。

此外,公共法律服务内容比较单一、服务供给的匹配度不高是另一大问题。在廖永安看来,一些大型社区的公共法律服务产品体系还不完善,所提供的法律服务形式较为单一,覆盖面较窄,服务质量也参差不齐,难以满足社区居民多层次、多样化、个性化的服务需求。在服务供需方面,一些大型社区公共法律服务建设的导向不明,缺乏对公众服务需求的清晰认知以及需求方之间的良性互动,容易出现服务供给不匹配的问题,难以真正做到解民之所需。

针对这些客观困难,廖永安建议,以资源整合为统筹,打造共建共享的服务格局。大型社区的矛盾纠纷多涉及群众的切身利益,关系比较复杂,治理难度比较大。必须有效整合基层社区治理的各类资源,发挥党建引领与政府主导作用,明确政府各服务部门的具体职能,加强多部门之间的密切配合与协作,同时大力引导与政策支持具有法律服务职能的社会组织、市场主体积极参与,加快整合律师、公证、调解、仲裁等公共法律服务资源,凝聚多方主体的治理合力。

以人民需求为导向,实现精准化法律服务供给。对准人民群众的法治需求,从供给侧调整,优化公共法律服务的具体内容、方式以及服务领域,通过摸底调查、大数据研判分析等手段,实现服务供需双方之间的互动与沟通,提升公共法律服务供给的精准度与匹配度。

以平台建设为依托,推动服务平台转型升级。

积极推动中心城区的优质公共法律服务力量下沉,重心下移,根据“应驻尽驻”的原则在大型社区进行平台设点,切实打通服务群众的“最后一公里”,通过业务指导、人才借调等方式,提升基层社区平台的服务能力与水平。同时,以网络平台建设为统摄,积极拓展手机App、微信小程序等移动端服务的新形式,加强智能化信息技术的嵌入运用,推动公共法律服务平台线上线下一体化发展。

以数据互通为支点,加强数据信息挖掘利用。通过党委政府的统筹协调,推动多部门之间的信息共享与协作,统一信息技术标准,实现数据互联互通。同时,加强大数据分析研判,对公共法律服务的运行全貌进行准确把握,从而辅助科学的管理和决策,调整服务工作重心,灵活调配各项节点资源,促进公共法律服务的精准化、普惠化和智能化。利用信息技术与大数据,积极探索纠纷事前预警与风险防控,后续追踪与服务延伸等创新机制,为公众提供更完备的法律服务。

以机制保障为后盾,激活公共法律服务市场。将公共法律服务体系建设的必要经费纳入政府财政预算进行统筹保障,并通过专项补贴等方式对参与机构与人员进行激励,吸引优秀法律人才与组织加入公共法律服务队伍,鼓励社会资本积极参与当地的公共法律服务市场。