



解码十年

青岛：优质公共法律服务解民忧暖民心

□ 本报记者 姜东良 曹天健
□ 本报通讯员 王生

今年3月20日，第六届“法治政府奖”落下帷幕，“青岛市司法局探索建立‘1+1+N’矛盾纠纷排查调处新机制”，从218个参评项目中脱颖而出，成为15个获奖项目之一。

一分耕耘，一分收获。荣获“法治政府奖”，是山东省青岛市在推进覆盖全民、城乡一体的公共法律服务体系建设中踔厉奋发、争创一流的生动剪影。

近年来，青岛市在全面打造公共法律服务实体平台、网络平台、热线平台“三大平台”的基础上，在山东省率先出台公共法律服务实体平台考核标准，创新推出法律援助“全域受理、全域指派”一体化服务，“胶东五市跨域通办”，畅通7×24小时全天候12348法律服务热线，探索“全市举力、全面统筹、全民共享”公共法律服务途径，人民群众在公共法律服务中的获得感显著提升。

加强制度建设 完善服务体系

“持续完善公共法律服务体系建设，推进公共法律服务实体、热线、网络‘三大平台’融合发展，构建市、区（市）、镇街、村居四级平台体系，制定囊括法治宣传、法律咨询、法律援助、人民调解四大服务种类53项服务事项的公共法律服务事项清单……”

9月6日下午，青岛市司法局局长万振东走进“民生在线”直播间，围绕“以优质法律服务和法治保障助力全市经济高质量发展”主题，与网民在线交流，列举出一条实实在在的举措。

这些举措的实施，展示出青岛市公共法律服务体系建设沿着全覆盖、全时空、便民化、均等化道路不断拓展、延伸。

《法治日报》记者了解到，2016年以来，围绕提供更加优质高效的公共法律服务，青岛市创新理念，“佳作”不断。

2016年，出台《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》《青岛市公共法律服务实体平台建设指导标准》，指导市、区（市）两级有序展开公共法律服务体系建设，并逐步向镇街、村居辐射，探索构建四级公共法律服务实体全覆盖格局。

2017年，全国首届公共法律服务体系建设（青岛）研讨会青岛召开。以此次研讨会为契机，青岛市不断丰富思路措施，推动全市公共法律服务体系建设在更高层次上实现新跨越。

2021年，出台《青岛市四级公共法律服务实体平台服务清单》，将各级实体平台提供的服务项目、服务内容、服务获取方式、服务提供主体、依据等事项一一列明。

同年，创新出台《关于试点设立公共法律服务分中心工作的实施方案》，鼓励和支持社会力量参与公共法律服务体系建设。分中心试运行以来，共接待群众7万余人次，办理各类法律服务事项两万万余件，解决了一系列群众急难愁盼问题。

2022年，印发《青岛市公共法律服务实体平台建设规范》，通过统一建设标准和服务事项，在名称标识、基础设施、功能设置、队伍建设、制度建设、业务开展等方面全面实现规范化。

截至2022年9月，青岛已建成设置8个便民窗口、实行“一站式”服务的市级综合性公共法律服务大厅，在10个区（市）均建立了公共法律服务中心，在139个镇街建立了公共法律服务工作站，1469个社区建立了公共法律服务工作室，四级实体平台年均接待服务群众90万余人次，为群众提供各类法律服务事项8万余件次。

优化调解机制 筑牢首道防线

今年7月，消费者姜某在一家古玩店花费30余万元购买了一枚祖母绿戒指，随后委托青岛市消费者权益保护委员会进行鉴定。经专家和专业仪器检测，确定该戒指的祖母绿为添加人工色素的赝品。市消保委立即联系了经营者，经过多次调解，经营者按照姜某的要求办理了退货。

姜某维权成功得益于青岛市“以人民调解为基础，行政调解、行业性专业性调解、司法调解、仲裁调解、社会调解协调联动的大调解工作格局”的建立和完善。

青岛市依托区域内公共法律服务综合平台，创新性地建立了跨部门全链条非诉讼纠纷衔接机制，推进链条式纠纷化解，为群众提供“一站式”服务，从源头减少诉讼增量，降低矛盾纠纷处置的社会成本。

荣获第六届“法治政府奖”的“1+1+N”矛盾纠纷排查调处新机制，即是在整合司法行政职能和业务资源的基础上，在所有新型社区全部建成1个公共法律服务工作室，配置1名法律顾问，组建土地纠纷、邻里纠纷、物业纠纷、治安纠纷等N个调解小组，推进服务群众阵地前移，精准投放，将法律服务资源真正送进社区、送到家门、送到百姓身边的社会治理创新实践。

近年来，青岛市加快推动构建人民调解、行政调解、司法调解“三调联动”和诉调、检调、公调、访调“多调合一”纠纷化解机制。



图为青岛西海岸新区司法局举办“送法进乡村”活动。

本报记者 曹天健 摄

青岛市司法局联合市公安局、市中级人民法院、市民政局、市妇联、市卫健委等部门相制定出台指导性文件14个，明确各部门承担的工作职责和任务，实现纠纷化解“一窗口受理、一站式服务、一体化运行、一揽子解决”。

2015年6月，青岛市在全国率先启动律师代理申诉制度，设立律师代理申诉值班工作室；2017年6月，青岛市律师协会专门设立涉法涉诉信访及申诉代理专业委员会，协助政法机关督促管理值班律师。

青岛市司法局副局长刘春颖告诉记者，目前，“涉法涉诉信访值班及代理申诉律师库”已经涵盖56家律师事务所，219名专家型律师。值班律师在市中级人民法院累计接待法律咨询6000余人次，律师提出意见书500余件，提供法律援助或免费代理案件300余件，导入法律程序涉法涉诉案件700余件，实质性化解信访纠纷2000余件，收到良好的法律效果和社会效果。

为积极探索人民调解与劳动争议调解仲裁协同衔接工作机制，青岛市司法局联合市人力资源和社会保障局制定出台《青岛市基层劳动争议预防调解联动工作办法》。仅2021年，青岛市就处理劳动争议案件596起，仲裁调解、人民调解结案462起，调解结案率达77.5%。

姜东，山东省人大代表，青岛市姜东调解工作室主任。2016年3月，姜东首次参与棚户区改造纠纷调处，此项目涉及居民1600余户，其中产权人去世达207户，占总户数12%；同时还涉及公租房出售，铁路房屋产权不明等问题，情况错综复杂，成为影响征收进度最主要的因素。姜东深入拆迁户中讲法讲理讲情，用心用力做好调解，40天有效化解了165起产权继承等方面的矛盾纠纷。

多年来，姜东坚持扎根基层一线，用自己的法律专业知识为百姓免费提供法律援助，成功调解各类矛盾纠纷5000余起，直接服务上万人。每到过年，不少在他调解下化解纠纷的当事人都会给他发来拜年信息，再说上几句感谢的话。每当这时，姜东心里就乐开了花，“看到自己的行动，给群众带去实实在在的好处，就觉得自己做的事有价值”。

如今，青岛市在矛盾纠纷多发频发的领域和行业普遍设立了人民调解委员会，涵盖了经济、科技、教育、文化、卫生、体育等20余个行业领域，并在山东省首创延伸延伸到网络、信息技术、大数据等新兴细分领域。

2021年7月，青岛市创新成立市级网络纠纷人民调解委员会，成立以来累计调解涉网知识产权侵权、名誉权侵权、消费纠纷、合同纠纷、贷款纠纷等500余起，成功率近50%，涉及标的额达9000余万元。

今年以来，据不完全统计，青岛市各社会组织人民调解委员会成功化解经济合同纠纷、会员矛盾、劳动争议等557起，为企业、当事人挽回经济损失约23亿元，涌现出一大批社会组织人民调解委员会服务社区、化解矛盾、参与社会治理等方面的典型。

整合法律援助资源 提供优质法律服务

“感谢法律援助中心，让我这么方便地请到免费律师，为我老伴讨回了公道。”前不久，70多岁的王某来到青岛胶州市法律援助中心，眼看泪花对中心工作人员表达谢意。

青岛市创新推出的法律援助“全域受理、全域指派”一体化服务机制，让受援人更快捷地享受到优质的法律援助服务。

2021年，青岛市立足市域内法律援助资源统筹利

用，推出法律援助“全域受理、全域指派”一体化服务机制，为群众提供优质便捷的法律服务。该机制打破法律援助案件受理审批管辖限制，全市法律援助机构通过相互委托受理、审查、指派，实现在青岛市内不区分案件管辖；打破律师、法律服务工作者承办法律援助案件的区域限制，组建全市共享法律援助承办团队，赋予申请人在全市范围内“点援”律师的权利，同时设立129家律师所、法律服务所法律援助受理点，群众可以就近直接向受理点申请法律援助。

王某诉讼案中，按照原规定，王某需要到青岛市法律援助中心申请二审法律援助，“全域受理、全域指派”打破了法律援助案件受理审批管辖限制，王某就近向胶州市法律援助中心申请援助，并依据新机制“点援”自己中意的一审律师继续承办此案，避免了来回奔波。

为进一步强化对法律援助资源的统筹整合，青岛市又将“全域受理、全域指派”机制与“胶东五市跨域通办”机制相衔接，群众可在青岛、烟台、威海、潍坊、日照五市任一法律援助机构提交申请，通过材料初审、线上转办、线上审核的方式，不用跑远路即可办好法律援助手续。

“全域受理、全域指派”实施以来，青岛市法律援助案件数量年增长率达58.4%。而依托12348热线平台自主研发调解工作系统，首创“12348热线+人民调解”纠纷化解新模式，是青岛市又一项创新举措。

青岛市司法局副局长丁兆伦介绍，群众通过12348热线进行法律咨询后，如果有调解需求，热线值

班律师会将案件直接转到调解系统，热线调解员会根据调解工作流程，审查系统内的调解信息，电话联系双方当事人进行调解，调解工作结束后，调解员还会定期对当事人进行回访。若当事人不按时履行，调解员会继续跟踪调解。今年以来，群众通过热线申请调解案件5213件，组织调解5048件，调解成功1735件，调解成功率为34%。

郑某与一家养老院签订了书面借款合同，但合同到期后，养老院迟迟不肯归还借款。抱着试试看的态度，郑某拨打了12348热线，并在值班律师的引导下申请了人民调解，调解员多次致电双方了解案情，认真分析相关情况，根据养老院的实际情况依法提出还款建议，郑某很快收到了拖欠的借款。

据了解，“12348热线+人民调解”纠纷化解系统具备智能拓展功能，可根据每位调解员的专业特长和执业经验等“匹配”案件，因事制宜地为申请人提供更精准的调解服务，由专业调解员线上答疑解惑、理清关系、分清责任，同时结合当事人的现实状况，依法提出调解方案，减少双方诉累，在拓宽为民服务领域、预防纠纷、化解矛盾等方面发挥了独特的优势和作用。

强化宣传教育 提高法治素养

1999年，青岛市面向公众提供免费法律咨询服务的公益性专线平台——青岛市12348法律服务热线正式设立。

20余年来，平台经历几次升级换代，从原来的仅在工作日受理电话咨询，发展到现在包含公证服务、

司法鉴定、商事仲裁等8大板块咨询服务功能，可以全年365天、每天24小时面向公众提供免费法律咨询，推动实现了“群众一个电话问清法律服务所有事”。12348公共法律服务热线年接话量达到12万人次以上。

为提升接话质量，提高法治知晓度，青岛市遴选执业时间长、专业素养高、工作态度好的法律工作者，组建12348专线值班团队，并协调市财政落实专线值班补贴，保障了热线平台接话平稳高效运行。

青岛市司法局还组织值班律师进行岗前培训，开展即时满意度调查，出台值班律师管理考评办法，建立值班考核机制并进行定期考核、末位淘汰，群众满意度不断提升。

为深入推进公共法律服务，青岛市采取政府购买服务的方式，为全市1822个村居配备了1379名村居法律顾问，实现法律顾问覆盖全市所有村居，免费为群众普及法律知识、解答法律问题。

2019年7月，青岛市在全国创新推出“政府购买法律服务督促惠企政策落实”举措，梳理惠企政策9000余项，免费为市场主体进行政策解读、法律宣讲，并提供基础性法律服务。该举措被评为山东省“2020年度法治建设十大典型案例”之一，青岛市2019年“十大制度创新成果”之一和“2021年度法治为民十件实事”之一。

曾接受惠企法律服务团队服务的青岛一家技术密集型企业管理人李某深有感触地说：“惠企法律服务团队提供的专业周到的服务，不仅为企业提供了法律服务，还为企业发展整体把脉、出谋划策。政府舍得花钱送服务，对企业有切实的指导作用，让企业发展更有方向性。”

2021年6月，青岛市在山东省率先搭建的市级移动端场景化法律服务平台——“青岛法治资源地图”正式上线。系统整合全市法律服务、法律援助、惠企律师、“一村（社区）一法律顾问”等公共法律服务资源，通过“青岛司法”微信公众号和门户网站一键直联，实现了全市公共法律服务资源的“全景”展示、智能推送等，为人民群众和企业提供更便捷、更经济、更及时的“指尖式”贴身服务，精准构建了“半小时”公共法律服务圈，打通了服务群众“最后一公里”。

在山东省率先试点将法治教育课程纳入中小学“第一课堂”，每年12月4日在全市100万名中小学生中开展“宪法在我心中”晨诵活动；在村居常态化开展“法律护农”“送法进村”“送法进社区”等普法活动；在企业广泛开展“企业普法大讲堂”活动，将老年人、残疾人权益保障法律法规纳入普法责任清单，强化特殊人群权益保障……通过这些举措，青岛市公共法律服务影响力、知晓面不断扩大。

“中央《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》提出，到2022年，基本形成覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系。司法部印发的《全国公共法律服务体系建设规划（2021-2025年）》明确，到2035年，基本形成与法治国家、法治政府、法治社会基本建成目标相适应的现代公共法律服务体系。青岛市将始终坚持以人民为中心的发展思想，坚持以制度建设为统领，努力创造公共法律服务精品，提升公共法律服务供给能力和水平，不断满足社会多层次、多领域、个性化的公共法律服务需求，增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。”万振东说。

以群众需求为导向构建公共法律服务体系

当事人讲述

程德智（青岛市委常委、政法委书记）：党的十八大以来，山东省青岛市以满足人民群众公共法律服务需求为导向，着力构建覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系，人民群众的法治获得感、幸福感、安全感显著增强。可以说，这十年，是青岛市公共法律服务体系建设取得历史性跨越的十年，是青岛市公共法律服务质量效率取得历史性突破的十年，是青岛市公共法律服务保障能力实现历史性提升的十年。

十年来，青岛市公共法律服务体系建设始终坚持正确的政治方向，把党的全面领导贯穿到公共法律服务体系建设的全过程和各方面，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，推动公共法律服务实现高质量发展。

十年间，青岛市印发《关于坚持党建引领司法行政工作跨越发展的意见》，在公共法律服务体系建设中积极发挥党建引领作用。规范法律服务业党组织架构，加强党建引领队伍建设和市律师行业党委、纪委，成立律师行业党委党校，大所强所均配备专职副书记，为局直律所配备党建联络员和党建工作指导员。市“两新”组织工委先后召开律师行业党建、党史学习教育现场观摩会，宣传推广律所党建工作经验。

青岛市公共法律服务机构迅速发展，截至目前，

全市有1562个公共法律服务实体平台，11个法律援助机构，2522个人民调解委员会，11个行政复议机构为群众提供基本保障性法律服务；有502家律师事务所、12个公证机构、6个司法鉴定机构、1个仲裁机构、182个基层法律服务所为群众提供市场化法律服务，公共法律服务网络实现全覆盖。

十年来，青岛市公共法律服务体系建设始终坚持新发展理念，把改革创新贯穿到公共法律服务体系建设全过程和各领域，实现了公共法律服务质量、结构、规模、速度、效益的均等化。

十年间，青岛市坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，创新建立“1+1+N”矛盾纠纷排查调处新机制，不断丰富公共法律服务产品种类，深入推动公证体制改革，优化司法鉴定机构布局，深入开展律师业“双招双引”，创新开展政府购买法律服务督促惠企政策落实机制，打造“法惠企航”服务品牌，公共法律服务体制机制更加健全。

十年来，青岛市公共法律服务体系建设不断提高基本公共法律服务的覆盖水平、服务质量，公共法律服务体系建设的成果更多更公平地惠及广大人民群众。

十年间，青岛市建立起“一村（社区）一法律顾问”制度，为全市1822个村居配备了1379名法律顾问，免费为群众提供法律咨询。启用山东省首个“一站式”法律服务超市，让群众“进一扇门，解所有事”。深入推进“互联网+公证”服务，高频公证事项实现全流程在线办理，“一网

通办”，全市公证机构“最多跑一次”事项达109项。打造全时空的12348公共法律服务热线平台和“法援在线”平台，全省首家实现12348热线和“法援在线”双网融合。

十年来，青岛市公共法律服务体系建设始终坚持以共建共治共享的理念，以“四级体系”和“三大平台”融合发展为重点，加强基层公共法律服务机构设施和能力建设，公共法律服务的发展动力和活力持续增强。

十年间，青岛市建成1个市级公共法律服务大厅，10个区（市）公共法律服务中心，139个街镇公共法律服务工作站，1469个社区公共法律服务工作室，实现了基层公共法律服务四级实体平台全覆盖。

在10个区（市）的律师事务所、基层法律服务所、公证机构、行业性专业性调解组织、高校法学院等组织机构设立公共法律服务分中心，鼓励和支持社会力量参与公共法律服务体系建设。大力拓展行业性、专业性调解组织覆盖面，全市行业性、专业性调解组织达300余家，年均增幅达20%。公证处、律师事务所联合设立家事法律服务中心，共同探索家事法律服务新路径。成立青年创新创业法律服务团，在60个律所建立青年创新创业法律服务站，为创业、创客提供法治保障。打造“法治青凤”普法品牌，实施“法律明白人”“法治带头人”培养工程，解决群众涉法问题1.3万余件，化解矛盾近8000件，公共法律服务保障更加坚实有力。

本报记者 姜东良 曹天健 整理