

贵州省黔东南州基层社会治理法治保障探索

罗榆程 杨再伟 张相军

(凯里学院经济与管理学院, 贵州 凯里 556000)

【摘要】推进基层社会治理现代化,必须依靠制度、依靠法治,发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。本文基于黔东南州基层社会治理实践,从立法、执法、司法、守法等多维度,深入了解基层社会治理法治保障的现状,分析存在的问题,提出对策建议。

【关键词】基层社会治理;法治保障;法治社会

一、黔东南州基层社会治理法治保障现状

(一) 进一步加强依法决策,切实防范社会风险

黔东南州各级党委政府强化决策意识,规范决策程序,最大限度从源头上预防和减少纠纷争议,制定《黔东南州人民政府重大行政决策事项等有关目录清单的通知》,对重大行政决策事项目录并动态调整;制定《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的实施意见》,落实党政机关法律顾问、公职律师制度,全州聘请内部法律顾问 549 人、外部法律顾问 523 人;建立完善合法性审核制度与政府常务会议制度衔接机制,加强与同级政府的信息沟通,及时掌握重大行政决策列入常务会议议题信息。严格执行关于规范性文件印发合法性审查要求,对于涉及公民、法人和其他组织权利义务的文件,都始终坚持起草、审查、发文三方协调机制,严格合法审核关键。

(二) 进一步加强地方立法,以法律规范促治理优化

黔东南州人大常委会、黔东南州人民政府引入第三方力量立法,委托贵州大学、凯里学院等高校承接舞阳河流域保护、月亮山梯田保护等条例的起草和评估工作。例如制定《黔东南苗族侗族自治州农村消防条例》,创新村寨民居设置经营性场所消防安全行政许可的“黔东南标准”,切实解决利用村寨民居设置经营性场所存在的消防“难管”和民居“难做”问题。又如修订《黔东南苗族侗族自治州民族文化村寨保护条例》,创立村寨分级保护制度,体现民族特色,促进保护与发展相互统一。现行有效的单行条例 13 项,地方性法规 5 项,自治条例 1 项,政府规章 1 项,都有力地推动黔东南州经济社会的持续发展。

(三) 始终坚持严格执法司法,切实维护社会公平正义

深入推进综合行政执法体制改革,制定《黔东南州综合行政执法体制改革实施意见》,在市场监管、

生态环境等领域推进综合执法,有效解决多头执法问题;制定《黔东南州权责清单管理办法(试行)》,实行权责清单动态管理,及时调整公布政府部门权责清单,强化监督管理;制定《关于全面推行执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的通知》,推行行政执法“三项制度”,全面落实“双随机一公开”监管。全州各级人民法院依法行使审判职能,积极发出司法建议,助推行政机关依法行政,全州行政诉讼行政机关败诉率逐年下降、行政机关负责人出庭应诉逐年提高、司法建议反馈率逐年上升。全州各级检察机关全面履行检察职能,严厉打击非法吸收公众存款、集资诈骗等犯罪,防范和纠正监外执行罪犯脱管、漏管、虚管和预防矫正对象重新犯罪,监督纠正企业破产、民间借贷、离婚诉讼等领域的虚假诉讼,稳妥开展公益诉讼。全州各级公安机关探索建立互联网与全民共治相联系平台建设,开展数字化治理;全州城市管理执法机构完善各类制度 83 项,签订文明执法承诺书 984 份。

(四) 切实提升法律服务质量,完善多元化解矛盾纠纷

制定《黔东南州关于深化律师制度改革的实施意见》《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的实施意见》,全州现有 80 余家律师事务所 650 余名专职律师,律师事务所较 2018 年增长 72.91%,律师人数增长 53.34%。落实《贵州公共法律服务体系标准化规范化建设三年行动计划(2021-2023 年)》,创建标准化规范化县级公共法律服务中心 2 个、公共法律服务工作站 3 个,建设公共法律服务中心 13 个、法律服务工作站 317 个、“一村一法律顾问”法律服务站 1665 个。全面落实村(居)法律顾问,创新设立村居法律顾问“1+1”模式(司法行政系统内帮扶村的法律顾问为 1 名帮扶干部+1 名固定法律顾问),全州 2422 个村(居)法律顾问全覆盖。搭建纵向覆

盖州、县、镇、村四级服务架构，横向及实体平台、12348 热线平台、网络平台、12348 贵州法网移动客户端、“黔东南普法”微信公众号为一体的公共法律服务网络，实现公共法律服务一体化、普及化。制定《黔东南州重大行政争议诉前沟通协商办法（试行）》，强化行政争议诉前沟通协商。推进行政复议体制改革，行政复议行政机关被纠错率从 2019 年的 24.59% 下降到 2021 年的 7.10%，行政复议的质量和权威明显提升，行政机关的行政执法水平明显提高。2021 年，黔东南州是全省唯一法院立案数量下降的市、州，调解发挥了诉前化解的基础性作用。

（五）进一步加强法治宣传，坚持不懈增强法治意识能力

广泛开展民法典宣传教育，增强社会公众法治意识；制定《黔东南州关于完善国家工作人员学法用法制度的意见》，全州各级国家工作人员学法考试实现州、县、乡全覆盖。成立《民法典》百人宣讲团，开展《民法典》普法宣讲活动 200 余场次。开展“全州青少年学习《民法典》知识竞赛”“美好生活·民法典相伴”主题集中宣传、民法典“万人大培训”等系列活动，推动民法典融入日常生活、融入基层治理、融入法治实践，成立全省首个宪法教育基地并获“贵州省宪法宣传教育基地”挂牌，实现宪法学习宣传教育阵地化、制度化和常态化，实现全州新入职公务员宪法宣誓、国家工作人员宪法学习宣传教育、青少年学生宪法学习宣传教育、人民群众宪法学习宣传教育的全覆盖；制定《黔东南州关于贯彻落实“谁执法谁普法 谁主管谁负责”普法责任制的实施意见》，构建“谁执法谁普法，谁服务谁普法”大普法工作格局。广泛开展“民主法治示范村（社区）”创建，筑牢乡村法治根基。成功创建一批民主法治示范村（社区），全州共创建全国民主法治示范村（社区）16 个、省级民主法治示范村（社区）141 个、州级民主法治示范村（社区）122 个；探索群众喜闻乐见的普法新方式。

（六）始终坚持组织领导，切实推动落实法治保障

将基层社会治理法治化纳入全州国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要，出台《法治黔东南建设实施方案》《黔东南州法治政府建设实施方案》《黔东南州法治社会建设实施方案》《黔东南州法治宣传教育第八个五年规划》等法治建设纲领性文件；制定《黔东南州年度综合考核实施办法（试行）》《黔东南州党建工作成效考核办法（试行）》，将法治建设纳入党建工作成效和高

质量发展考核内容，纳入全州各级领导班子和领导干部工作实绩考核重要内容。

二、黔东南州基层社会治理法治保障存在的问题分析

（一）行政决策合法性审核不到位，法律顾问存在“聘而不用、顾而不问”现象

黔东南部分机构公职律师欠缺，比如住建系统，普遍缺乏公职律师，出现非法学专业人员进行法治审核情况，不适应新形势下法治审核工作需要。部分单位外聘的法律顾问，并没有发挥应有的作用。

（二）立法能力不足、动力不强，立法供给不足、质量不高，亟待进一步提升

按照统计数据，黔东南州各级人大及其常委会、各级政府立法队伍人数低于全省平均数；制定的地方性法规和政府规章在执法司法实践中基本上没有得到较好的适用。

（三）距离规范公正文明执法还有差距

行政执法力量不足。目前全州仅有 9578 名执法人员，多数单位还存在空编、缺编情况。基层执法人员普遍较少，尤其是乡镇，往往身兼数职，任务繁重。近年来，在扩权强镇、推进基层综合行政执法改革中，乡镇相应的人员编制没有配备到位，同时上级部门没有开展对乡镇执法人员的业务培训指导，导致乡镇接不住、管不了、管不好。如一些乡镇在开展“两违”整治时，采取“抓壮丁”突击式强制拆除，安排没有执法资格证的人员参与执法。

（四）公共法律服务人才资源发展不充分，分布不均衡，供给能力不足

律师队伍发展不平衡，数量和质量还不适应社会发展需要，律师主要集中在州府所在地凯里地区，县域律师较少。公证体制改革陷入困境，公证人员流失严重，有的县公证业务停摆。

（五）学法普法针对性实效性聚焦不够

普法自上而下呈递减状态，越到基层越弱化。比如民法典关于收养登记制度，民间存在事实收养，但因普法不到位，老百姓不了解收养法律关系，大多数民间收养事实没有依法办理收养登记。一些行政执法单位对民法典学习没有聚焦本部门职能职责，在把民法典作为实施行政决策、行政管理、行政监督的重要标尺，规范行政检查、行政处罚、行政强制、行政征收、行政裁决等活动上，还有一定差距。

三、黔东南州基层社会治理法治保障对策建议

（一）严格行政决策程序

全面推行法律顾问和公职律师制度，实现党政机关法律顾问全覆盖。强化依法决策意识，实行重大行

政决策清单管理,严格公众参与、专家论证、风险评估、合法性审核、集体讨论等决策程序,提高决策质量,从源头上防范和减少行政争议。

(二) 用好用足地方立法权

切实配齐配强立法力量,加强立法业务培训,提高立法技术水平。围绕服务和保障全州经济社会高质量发展,坚持科学立法、民主立法、依法立法,立解决问题之法、立务实管用之法,突出急用先立、条件成熟先立要求,找准“小切口”,抓紧编制立法规划和年度立法计划并组织实施,在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等领域提高立法精细化精准化水平,为推进全州基层社会治理提供法治保障。

(三) 切实严格规范公正文明执法

一是深化综合行政执法体制改革,依法划转执法事项,理顺监管部门与综合执法部门的职责关系,健全部门联动协作机制;二是加强基层执法能力建设,切实保障基层特别是乡镇的执法人员、装备、经费等,强化上级机关对下级机关的执法培训和监督指导;三是严格落实行政执法“三项制度”,严格重大行政决策、执法决定合法性审核制度,加强法制审核力量配备;完善行政执法裁量基准,各行政执法机关根据法律法规规定,制定本系统自由裁量基准,防止裁量任性。树立执法为民理念,不搞“一刀切”“运动式”“一律停业整顿”“先停再说”等粗暴执法。

(四) 提高公共法律服务供给能力

一是提高公共法律服务保障贫困群众法治需求能力。深入实施“贵州省法律援助精准扶贫项目”“法治扶贫法律援助志愿者行动”,加强12348公共法律服务热线宣传,确保人民群众在遇到法律问题及时得到专业律师法律帮助;二是提高公共法律服务化解纠纷能力,发扬新时代“枫桥经验”,完善人民调解、行政调解、司法调解联动机制,引导当事人通过非诉方式解决矛盾纠纷。加强安置点人民调解工作,及时就地化解拆迁安置重建、环境保护、劳动关系、相邻关系、物业管理等重点领域的矛盾纠纷;三是提高公共法律服务支撑司法公正能力,健全办案机关通知辩护工作机制,完善值班律师工作制度和法律援助参与认罪认罚从宽案件办理工作制度。

(五) 增强学法普法针对性实施性

一是抓好领导干部这个“关键少数”,领导干部要带头捍卫宪法权威,带头尊法学法守法用法;二是突出普法重点内容,把民法典、宪法等作为“八五”普法的重要内容,切实让民法典、宪法走到群众身边、

走进群众心里;三是因材施教靶向普法,在开展“法律八进”中,针对不同群体开展不同的法律知识宣传教育,营造全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。

(六) 加强组织领导

一是坚持“一把手抓、抓一把手”。认真落实《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》,以上率下,每年定期召开党政主要负责人年度述法会议;二是落实追责问责,认真执行《法治政府建设与责任落实督察工作规定》,落实行政执法责任制,执法监督机关、行政复议机关、人民法院在办案过程中,发现执法人员有违纪违法问题线索的,移送纪检监察机关严肃追究责任;三是强化考核结果运用,坚持问题导向、目标导向、结果导向,聚焦核心性关键性结果性指标,提高法治黔东南建设考核精准度。

总而言之,黔东南州基层社会治理法治保障道路的探索取得良好的效果,有力推动经济社会发展。

参考文献:

- [1] 杨宜勇.全面开启中国社会治理现代化新征程[J].人民论坛·学术前沿,2018(4).
- [2] 杨蕊,石建莹.社会治理现代化视阈下城市社区治理法治化研究[J].陕西行政学院学报,2021(2).
- [3] 欧阳静.简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J].中国社会科学,2022(3).
- [4] 苏力.送法下乡:中国基层司法制度研究[M].北京:中国政法大学出版社,2000:1.
- [5] 杨力.新农民阶层与乡村司法理论的反证[J].中国法学,2007(6):157-165.

基金项目:贵州省凯里学院2023年校级专项课题高质量发展研究专项“黔东南州基层社会治理法治保障研究”(项目编号:2023GZLZF017)阶段性成果

作者简介:

罗榆程(1985-),男,苗族,贵州凯里人,硕士研究生,凯里学院经济与管理分院助教,研究方向:经济法。

杨再伟(1978-),男,苗族,贵州雷山人,本科,贵州省黔东南州司法局副局长,研究方向:行政法。

张相军(1990-),男,苗族,贵州麻江人,硕士研究生,贵州省黔东南州政府法制研究所工作人员,研究方向:行政法。