



■律师参与党委、政府负责人接
访在浙江已成为一项制度

■律师参与,是依法办事的信号,是为信访群众
主动提供法律援助的具体体现

浙江：律师参与领导接访

本报记者 顾 春



提供第三方交流平台

有时群众反映问题时易把政府当作对立面,律师的立场中立、依法、公正,能得到信任

9月7日早上8点,浙江余姚市信访接待室里,市领导正在接访。与其他地方有所不同的是,在场的除了市委常委、人武部长张志红和民政局、农林局、司法局的有关负责人之外,还有余姚阳明律师事务所律师徐敏。

来访的四名村民情绪激动。说起来,事情不算大——“煤气管道要从我们村边走,市里给村里立了规划图,大大一个牌子,就在村边。上面对管道通行路线画的清清楚楚,但实际施工的路线不一致,穿农田而过。我们要建设局给个说法,为什么前后不一致?是不是糊弄我们老百姓?有没有规划批准?建设局答复村里,他们一切手续合法,我们现在不相信建设局的答复,要求市里给个说法。”

张志红问:“实际施工路线,有没有损害你们村的利益?现在村民对市里有什么具体要求?想解决什么问题?”

村民的回答出乎意料:“我们没有具体的问题要求市里解决。但煤气管道从田里走,这样的建设不科学。政府要守法,建设局给的图和实际施工不一致,他们到底合法不合法?我们要个说法!”

村民固执地要求领导当场就给个说法,现场陷入了僵局。此时,陪同接访的徐敏律师已经看完了村民带来的一系列文件和资料,“我从法律角度来解释这个事件吧。建设局的做法是否合法,关键在一点,就是一切施工必须按照规划许可证的审批来实施,不得擅自修改。施工和示意图有不同,不管是不是中途进行了修改,实际施工必须按照实际批复来做。另外,建设局给村里的

答复是否合理,你们了解后,30天内,还可以对政府申请复查。”

解释人情入理,村民们满意地走了。这样的接访,徐敏已经参与多次。“律师在场,能给信访群众提供一个第三方的交流平台。有时群众反映问题时易把政府当作对立面,律师的立场中立、依法、公正,能得到信任,解释后,群众怒气往往可以得到平息。而且很多群众信访时概念模糊,不清楚是该由政府解决还是司法解决?我会告诉他们,该提起诉讼的时候还是要提起诉讼。”

说起律师参与接访,还有很多典型事例。临安市昌化镇是浙江重点工程杭徽高速公路的必经之地。征地过程中,当地农民认为补偿标准过低,多年来交涉均无结果,还被某些干部视作“缠访户”。2006年,时任浙江省委的习近平同志到临安市现场接访时,村民们七嘴八舌,倾吐心中的委屈。随同省领导接访的律师邱雪良,就土地征用标准、拆迁安置等问题,用专业的法律知识逐一解答群众、向领导现场提供法律咨询。有了律师的法律知识支撑,习近平当场作出批示,要求临安市依据法律,按标准给上访农民补偿。群众心服口服,这场持续多年的群体性上访案件得到顺利化解。

2004年1月4日,省司法厅与省信访局联合下发《关于做好党政领导接待群众来访律师随同工作的意见》,正式确立律师随各级党政领导下访接待群众工作制度。5年来,浙江省律师参与各级党政领导下访共2070人次,其中随省领导接访52人次,发挥了专业优势和参谋作用。

律师当“参谋”

2008年以来,律师参与书记、市长接待日接访已有1206人次

律师随访,被称为全国首个“领导依法处理信访工作机制”。这个制度怎



浙江省金华市市长陈昆忠带律师到农村接访。

洪 兵摄(资料图片)

么来的?

2003年,浙江君安世纪律师事务所主任唐国华律师提出建议,省领导下访接待群众、处理信访问题时,可请律师参与提供法律咨询。唐国华认为:“信访量不断增加,怎么解决?对政府来说,不能仅仅凭借权力解决,而应该强化法律解决的意义。律师随访,是一个法律信号,告诉群众,不是想怎样就怎样,一切要依法行政,依法办事。对信访群众,律师不是煽风点火,作用更加正面积极,能增加处理问题的公信力与合法性。有了公信力,群众才会服气,才能有效解决信访问题。”

收到建议后,浙江省司法厅立即与省信访局联系沟通,当年就从全省各律

师事务所挑选9位政治素质高、业务能力强的律师,随9位省领导到全省各地接访。两年间,省委书记习近平、省长吕祖善等省领导率先垂范,分赴16个县市,接待群众来访2857批,解决了一大批具体问题。

具体效果怎样?唐国华记得有一次参加省公安厅厅长接访,他坐在前排,一排全是公安厅的领导,介绍到“这是律师”时,信访群众吃惊地议论,还有律师?公安厅这么“牛”,还需要律师?那次接访的效果很好,群众觉得,是在法律层面上讨论问题,过程中不断询问律师意见。“律师有专业的法律知识,而且第三方的身份,更容易被老百姓接受。”

2004年,随着省司法厅与省信访局联合下发《关于做好党政领导接待群众来访律师随同工作的意见》,全省各级相继建立党政领导接待群众律师随同制度。

随着依法行政意识的不断深入人心,浙江进一步建立书记、市长接待日律师随同制度。浙江各级党委政府普遍建立每月或每周书记、市长接待日。每逢此时,各地司法行政机关都会组织优秀律师在书记、市长接待日参与接访,为领导提供法律咨询和法律意见。2008年以来,律师参与书记、市长接待日接访已有1206人次。

“近几年,信访量增加,群众法制意识、维权意识不断增强。相当部分信访涉法,不管是来访群众还是接访领导,对法律知识的需求增长很快。信访后,如何走司法道路?相当部分群众并不了解。律师参与后,不仅有利于有关部门做到依法行政,依法处理;也为信访群众提供了法律援助,有利于提供公正的法律环境。”余姚市委副书记、组织部长李浙闻说。

延伸律师服务

2004年至今,全省律师参与涉法信访处理14542人次,免费为群众提供法律服务

在律师参与党政领导接待来访的同时,浙江还建立完善了律师信访值班制度。从2005年12月开始,省司法厅在省信访大楼设立法律咨询(援助)室,每个工作日都有律师值班,帮助处理涉法信访问题。3年多来,有800多名律师参与接待,共接待信访咨询1321件,累计接待来访1600多人。浙江还建立信访咨询团或信访法律服务团。信访部门有涉法涉诉案件,邀请咨询团律师参与提供法律意见;服务团律师主动到社区、乡村提供服务。

2008年,金华市司法局对中央、省市交办的55件涉法涉诉信访案件指派55名律师包案参与,为党委、政府及有关部门当好法律参谋,有力地促进了涉法涉诉信访案件的依法处理;在信访部门接待室发放信访便民联系卡,将不同专业的骨干律师的联系方式统一印制在联系卡上,方便信访群众咨询;与电台、电视台等媒体和法律援助中心共同建立咨询热线,及时为信访群众答疑解难。

据统计,2004年至今,全省律师参与涉法信访处理14542人次,免费为信访群众提供法律服务。

“随着依法治国方略的深入贯彻落实,我们将进一步加强党政领导下访律师参与制度的规律性、长效性研究,让这项制度焕发出更加强大的生命力。”浙江省司法厅厅长赵光君说。

领导干部定期接访的主要方式方法和基本要求

领导干部定期接访的主要方式方法:

- (一)公示。各地区各部门要根据实际情况,采取适当方式,在一定范围内对接访领导干部的姓名、职务、分管工作以及接访的时间、地点、形式等情况进行公示,方便信访群众了解和参与。
- (二)接访。根据情况可以采取定点接访、重点约访和带案下访等多种方式进行。
- (三)包案。对群众反映强烈的突出问题,要实行领导包案,并落实包掌握情况、包思想教育、包解决化解难、包息诉息访的“四包”责任制。包案情况要通过适当方式予以公开,接受群众监督。
- (四)落实。要把领导干部接访的重点定位在“事要解决”上,努力在“案结

事了”上狠下功夫。要综合运用政策、法律、经济、行政、社会救助以及思想教育等手段,促使问题得到有效解决。

领导干部定期接待群众来访的基本要求:

- (一)热情负责地接待群众。要带着责任和感情耐心听取来访群众的诉求,想方设法解决群众反映的问题,做到“件件有着落、事事有回音”,决不能推诿扯皮、敷衍塞责。
- (二)认真解决突出问题。要抓住重点和关键,着重解决案情复杂、久拖未决的疑难问题,责任主体难落实、工作难度大的复杂问题,涉及政策层面、需要完善相关规定的重大利益矛盾和突出问题。
- (三)严格依法按政策办事。决不能为求得一时一事的解决而突破法律法

规和政策规定,引起新的攀比和问题。

(四)及时就地化解矛盾。要按照属地管理、分级负责,谁主管谁负责,依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合的原则,强化地方和职能部门的主体责任,落实首办责任制;夯实基层基础,推进信访工作重心下移、关口前移,努力把矛盾化解在基层、把问题解决在当地。

(五)强化思想疏导工作。在认真解决群众合理诉求的同时,要积极引导群众正确理解党的方针政策,正确行使公民权利,履行公民义务,理性合法地表达诉求,自觉维护信访秩序。

——摘自中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《关于领导干部定期接待群众来访的意见》



10月9日,国庆长假后的第一天,海南省政务中心32个单位104个窗口全部按时开放,接待办事群众500多人。省物价局的工作人员在接待群众(左图)。政务中心的监测室(上图)。

人民图片

接访为何要带律师?

王 雯

□解决信访问题,要从过去单纯依靠行政手段向注重依靠运用法律手段转变

□确保领导干部不说违法的话,不表违法的态,不办违法的事

今年8月,中央政法委推出新规:对于那些进京上访量较大的省份,中央政法委将派出接访组,就地处理那些可能进京的上访案件。在此之前,中办、国办还转发了《关于进一步加强和改进涉法涉诉信访工作的意见》等三个文件来专事规范信访问题。解决信访问题被摆到了一个重要的位置。

伴随着经济社会的快速发展,一些深层次的矛盾和问题日益凸现,人民群众的民主法治意识越来越高,维护其自身合法权益的要求也日渐强烈,这就要求我们在解决信访问题时,不能按照过去传统的单纯依靠行政手段,而要有所创新,向注重依靠运用法律手段转变。

浙江省从2005年开始试行省级领导干部接访律师参与,实践证明这不失为解决信访问题,尤其是解决涉法涉诉信访问题的一种好模式。目前,浙江省已将这种模式推广到省、市、县三级。从这几年运行情况来看,它能让领导干部的法律意识更强,处理信访的成功率更高。

现实中,直接涉及人民群众具体利益的行政行为大多数由市县各级政府做出,一些社会矛盾和纠纷也大多发生在基层,本都应在基层解决。除了个别上访者无理纠缠外,主要还是当地一些领导干部没有重视,没有依法去处理,最后导致矛盾越来越大,只能越级上访甚至激化。所以说,解决信访难题,基层是重点,领导是关键。

去年5月,国务院法制办出台的《国务院关于加强市县依法行政的决定》要求:“健全领导干部学法制度。市县领导要带头学法,增强依法行政、依法办事意识,自觉运用法律手段解决各种矛盾和问题。”今天所报道的浙江余姚市领导干部接访律师随行现场解决信访问题,就是市县依法行政的一个典型。

领导干部下访基层,为何要律师参与?

因为,信访中涉及的问题有的并不复杂,事实清楚,相关政策依据也明确,领导下访时就可当场解决,但很多信访都涉及法律问题。尽管经过全民普法,领导干部作为“五五”普法的重点对象之一,也掌握了一些基本的法律知识,甚至在任前也进行了法律知识考试。但是,我国法律知识结构庞杂,非法律专业的领导干部只能掌握一些最基本的知识,不可能熟练地用法律来分析和解决实践中遇到的问题。说几句无关痛痒的空话,不仅解决了问题,而且还有损于领导干部的形象。此时,领导干部身边如果有律师这个“活的法律字典”,就可随时向律师咨询,了解分析群众的合理合法诉求,尽力给予满足和解决,也可以随时对个别人不切实际的“漫天要价”,从法律和政策上予以解释,现场依法解决群众的实际困难和问题。这在一定程度上弥补了领导干部法律专业知识的不足,能有效避免行政的随意性和以权代法,能确保领导干部不说违法的话,不表违法的态,不办违法的事。

律师参与领导干部的接访,是件好事。把好事办好,有两个问题值得注意:一是要防止参与律师以领导干部随行律师的名义作个人宣传,招揽业务;二是律师必须站在法律的公正立场上,维护政府和百姓的合法权益,而不是脱离法律,一味地帮政府说话。

依法行政是依法治国的重要组成部分。只有让“研究问题先学法,制定决策遵循法、解决问题依照法”成为广大领导干部的共识,“言必合法,行必依法”才能成为领导干部的自觉行动,领导干部依法执政的能力才能逐步提高。