

积极做好新形势下的法律援助工作

吴爱英

法律援助制度是维护困难群众合法权益、保障社会公平正义的一项重要法律制度，是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分。监督管理法律援助工作，是司法行政机关的法定职责。深入贯彻落实科学发展观，保障社会公平正义，贯彻落实中央保增长、保民生、保稳定的决策部署，对做好新形势下的法律援助工作提出了新的更高的要求。

近年来，在党中央、国务院的正确领导下，在各级党委、政府的高度重视下，在有关部门的大力支持下，各级司法行政机关和法律援助机构坚持围绕中心、服务大局，坚持以人为本、服务为民，认真履行职能，扎实开展工作，法律援助工作改革发展取得了明显成效，在服务改善民生、保障社会公平正义、维护社会和谐稳定、促进经济社会发展中发挥了重要作用。当前，要始终坚持围绕中心、服务大局，坚持以人为本、服务为民，紧紧围绕人民群众对法律援助的需求，采取更加有力的措施，努力推动法律援助工作再上新台阶。

做好为困难群众提供法律援助的工作。保障困难群众获得必要的法律服务，是法律援助工作的基本职责。要积极为符合条件的困难群众提供诉讼和非诉讼代理，帮助他们依法维护自身的合法权益。当前，特别要围绕特殊群体的法律援助需求，努力做好下岗失业人员、零就业家庭、返乡农民工等的法律援助工作。认真办理好刑事法律援助案件，依法为经济困难的刑事案件当事人提供辩护和代理，维护犯罪嫌疑人、刑事被告人和被害人的诉讼权利。广泛开展法律援助咨询服务，切实做好法律援助专线咨询工作，为群众答疑解惑。按照规定的条件和程序，认真审批法律援助申请，及时指派或者安排法律援助人员办理案件，使符合条件的困难群众能够及时获得法律援助。

扩大法律援助覆盖面。随着经济社会不断发展，广大人民群众对法律援助的需求不断增加。逐步扩大法律援助覆盖面，更好地满足困难群众的需求，已经成为法律援助工作的一项重要任务。要全面、准确地了解人民群众在民生方

面的法律需求，推动地方政府根据当地经济社会发展水平，不断扩大法律援助覆盖面，让更多群众获得法律帮助。鼓励、支持有条件的地方综合考虑公民法律援助需求、法律服务市场价格、法律援助资源状况等因素，适度放宽适用法律援助的经济困难标准，逐步降低法律援助门槛。适应困难群众的法律援助需求，按照权利保护优先顺序和需求迫切程度，将就业、就医、就学、劳动报酬、社会保障等与民生问题紧密相关的事项纳入法律援助补充事项范围。推动政府建立法律援助“三项标准”动态调整机制，促进法律援助工作与经济社会协调发展。

完善法律援助便民措施。这是适应新形势下人民群众对法律援助工作的新要求新期待、充分发挥法律援助工作在保障和改善民生中的职能作用的重要举措。要深入开展“法律援助便民服务”主题活动，进一步规范服务行为、完善工作制度，促进法律援助便民工作常态化。建立健全法律援助便民服务窗口，扩大基层法律援助服务网络覆盖范围，拓宽法律援助申请渠道，使困难群众能够及时就近申请法律援助。简化法律援助受理审查程序，为符合条件的特定困难群体发放法律援助卡(证)，免除经济困难审查。建立和完善法律援助异地协作机制，方便广大人民群众获得法律援助，降低维权成本。积极创新服务方式，努力提高服务效果。

提高法律援助工作质量和效率。法律援助质量是法律援助工作的生命线。提高法律援助质量，对于法律援助事业发展至关重要。要依据《法律援助条例》规定，完善法律援助受理、审批、指派、承办等各个环节的工作程序、工作制度和 service 标准，提高法律援助规范化水平。健全完善法律援助服务质量监督机制，建立健全服务质量检查公布制度、质量跟踪检查制度、投诉处理制度，探索建立法律援助服务质量评估体系，提高办案质量。按照规定期限，及时办理法律援助案件，实行限时办结。加快法律援助信息化建设，以信息资源的整合与开发利用为重点，全面提高法律援助管理效率和 service 水平。

促进社会和谐稳定。法律援助是

依法化解矛盾纠纷的重要途径，在维护社会和谐稳定中具有重要作用。要坚持把维护社会和谐稳定作为第一责任，充分发挥法律援助工作在维护群众权益中的积极作用，在党委和政府的领导下，努力做好化解社会矛盾纠纷的工作，维护受援人合法权益，维护法律权威和尊严，维护社会和谐稳定。把调解优先原则落实到法律援助工作中，根据案情需要，引导当事人采取调解、和解等非诉讼方式解决纷争、化解矛盾。在法律咨询、案件办理等工作中开展法制宣传教育，注重做好理顺情绪、安定人心的工作，引导公民理性表达利益诉求，依法维护自身合法权益。

做好法律援助监督管理工作。司法行政机关肩负着监督管理法律援助工作的职责。要建立健全组织机构，进一步理顺法律援助工作管理体制，配齐配强管理人员，更好地履行监督管理职责。加强对法律援助机构工作的监督和管理，保证其严格按照《法律援助条例》规定的范围和程序，为受援人提供优质高效便捷的法律援助。督促律师等法律服务人员自觉履行法律援助义务，指导律师协会积极协助法律援助的实施。鼓励引导律师事务所、公证处、司法鉴定机构等法律服务机构减免服务收费，努力满足困难群众的法律服务需求。

提高法律援助保障水平。《法律援助条例》明确规定，法律援助是政府责任，法律援助经费要纳入同级政府财政预算。各级司法行政机关要认真贯彻《法律援助条例》，继续推动将法律援助经费纳入同级政府财政预算，加大投入力度，建立法律援助经费动态增长机制，不断提高法律援助经费保障水平。加大对贫困地区经费支持力度，提高贫困地区法律援助经费保障水平。不断拓宽社会捐资渠道，充分发挥中国法律援助基金会和地方法律援助基金会的作用，多渠道筹集资金，支持法律援助工作。切实加强法律援助经费使用管理的监督，建立完善内部监督机制，加强审计监督，主动接受社会监督，坚决防止并严肃查处挤占、截留和挪用法律援助经费的行为，确保专款专用。

加强法律援助队伍建设。建设高素质法律援助队伍，是做好法律援助工作的组织保证。要始终把思想政治建设放在首位，坚持用中国特色社会主义理论体系武装广大法律援助工作者的头脑。认真开展深入学习实践科学发展观活动，深入持久地开展社会主义法治理念教育，教育引导广大法律援助工作者坚持中国特色社会主义的建设者、捍卫者，始终做到党在心中、人民在心中、法在心中、正义在心中，始终坚持党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上，努力实现法律效果、社会效果和政治效果的统一。切实加强业务能力建设，加大法律援助队伍培训力度，提高依法执业的能力、群众工作的能力。切实加强作风和行风建设，教育引导法律援助工作者牢固树立宪法和法律意识，牢固树立群众观念，强化责任意识。切实加强职业道德教育，强化执业纪律，依法维护受援人合法权益，树立法律援助队伍的良好形象。同时，要关心、爱护法律援助人员，努力为他们开展工作创造条件，调动好、发挥好他们的积极性。

做好新形势下法律援助工作是当前司法行政工作的一项重要任务。各级司法行政机关一定要从政治和全局的高度，切实增强做好新形势下法律援助工作的责任感和使命感，把法律援助工作摆在更加重要的位置，列入议事日程，加强组织领导。要积极争取各级党委、政府的重视和支持，将法律援助工作列入当地党委、政府为民办实事项目，把法律援助事业纳入各地经济和社会发展规划，把法律援助纳入党和政府主导的维护群众权益机制，把法律援助经费纳入同级政府财政预算。加强与相关部门的协调配合，探索建立规范化、制度化的工作衔接机制，努力形成工作合力，共同做好法律援助工作。进一步加大对法律援助工作的宣传力度，让社会各界更多地了解和支持法律援助工作，营造有利于法律援助事业发展的社会氛围，积极推动法律援助事业又好又快发展，充分发挥法律援助在保增长、保民生、保稳定中的积极作用。

(作者为司法部部长)

为应对国际金融危机的冲击，国家出台了一系列化解中小企业融资难问题的政策措施。据全国工商联的调查，除极少数大型企业外，目前中型企业不到 10 万家，占全国企业总数不足 1%。这些企业绝大部分在资产质量、经济效益、财务状况、信用记录等方面能够满足银行要求，因而能在银行获得授信和贷款，融资难问题已基本解决。而其余 99% 的小企业，绝大多数与信贷无缘。因此，应把解决企业融资难问题的着力点放在小企业。

什么原因造成小企业融资难

造成小企业融资难，既有金融机构认识上存在误区的原因，更有金融体制机制上的深层原因。从认识层面看，目前多数大中型商业银行认为小企业的资产和经营质量不高、无信用记录，对其贷款成本高、收益小、风险大，因而在主观上更倾向于支持大中型企业。从体制机制层面看，小企业融资难的根本原因还在于银行结构不合理、金融资源的供给与小企业的需求之间存在诸多矛盾。这主要体现在四个方面：一是目前我国银行贷款的企业覆盖率明显偏低。据测算，规模以上企业覆盖率不足 30%，规模或限额以下企业不足 5%，同发达国家 54% 的水平相比，我国金融资源供给明显偏少。二是金融资源结构与小企业数量结构不相匹配。我国大、中型企业分别占全国企业总数的近 0.1% 和 1%，其余 99% 为小企业，呈“金字塔形”分布。而我国金融资源的 65% 以上掌握在工、农、中、建、交五大商业银行和中信、光大、华夏、民生等大型股份制商业银行手中，其他金融机构掌握的金融资源不足 35%，呈“倒金字塔形”分布。小型金融机构掌握的资源总量过少，已成为小企业融资难的重要原因之一。三是数量有限的小银行与巨大的小企业需求不相匹配。大银行服务大中型企业、小银行服务小企业，是金融市场的客观规律。我国 95% 以上的小企业得不到正规的融资支持，与小银行数量不足有直接关系。美、日、韩等发达及新兴国家在发展过程中也曾遇到过小企业融资难问题，它们基本上是通过大力发展小银行来缓解这个问题的。而在我国，目前城市商业银行、农村商业银行、农村合作银行以及村镇银行等新型农村金融机构仅有 400 多家，远远不能满足小企业发展的需要。四是大银行虽然运行规范，且在多年服务大中型企业的实践中形成了严格的贷款程序和标准，但这些程序和标准同小企业资

发展小银行解决小企业融资难

谢经荣

金需求的“快、灵、散”特征不相适应。特别是由于信息不对称，数量庞大的小企业的生产经营信息很难准确地反映到银行的信息识别系统中，从而造成银行对小企业“慎贷”的现象。

怎样解决小企业融资难

提高认识，转变观念。事实上，小企业不仅在拉动经济增长、扩大城乡就业、增加国家税收等方面发挥着重要作用，而且多数企业的资产质量、经营效益、市场信誉并不差。如 2009 年 1 月至 8 月，规模以上私营工业企业增加值同比增长 17.4%，而全国仅增长 8.1%；规模以上私营工业企业利润同比增长 6.6%，而全国则下降了 10.6%。因此，为小企业提供信贷支持，不仅不会增加银行的风险，而且会成为银行新的收益增长点。

推动金融体制机制创新，特别是大力发展小银行。发展小银行，不仅可以有效集中社会资本、民间资本，充分发挥“草根金融”服务“草根经济”的重要作用，而且有利于解决信贷双方信息不对称的问题。例如，美国拥有大量的社区银行，它们在目标市场方面主要服务于周边中小企业、个体工商户和家庭，在客户关系方面中高层管理人员可以广泛接触居民，深入了解社区事务，因而在贷款审批方面拥有更完备的贷款人信息，有效解决了银行与企业间信息不对称的问题。再如，美国的硅谷银行熟知区域内科技型企业的经营状况、发展前景，因而能够有效避免传统商业银行过于强调安全性、盈利性的弊端，较好地满足科技型企业在技术研发和成长阶段的资金需求。此外，发展小银行还有利于促进民间金融发展。在我国，民间金融随着民营经济的发展而日趋活跃。规范和引导民间金融健康发展，切实释放民间资本的活力，发展小银行将是重要的渠道和出口。目前，发展小银行的着力点有三个：一是大力发展城市商业银行。我国 283 个地级市共有城市商业银行 136 家。应鼓励更多有条件的地级市开办城市商业银行。二是不断规范发展农村金融机构。到 2009 年一季度，我国农村银行只有 22 家，农村合作银行只有 163 家。应鼓励条件具备的县设立自己的农村银行或农村合作银行。三是重点发展社区银行、科技银行、村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社等区域性、行业性小型金融机构，不断提高小型金融机构的覆盖率。

(作者为全国工商联副主席、中国民(私)营经济研究会会长)

落实党建工作责任制的有效抓手——关于山东省无棣县建立党建巡查制度的调查

李文凯 蒋惠庆



调查与思考

加强和改进新形势下党的建设，是全党的重大政治责任。党的十七届四中全会再次强调，各级党组织要“坚持党要管党、从严治党，全面落实党建工作责任制”。今年以来，山东省无棣县为落实党建工作责任制，探索建立了基层党建巡查制度，对全县所有机关单位、乡镇和村的基层党建情况进行全面巡查。巡查制度的建立，进一步提高了基层党建工作的水平。

起始动因

近年来，随着经济社会的快速发展，无棣县党的建设也不断加强，建立了县委常委专题研究、党组书记承诺述职、科学发展综合考核等一系列制度。

主要内容

党建巡查制度的主要内容是：依据年初县委常委会党建工作专题会议部署，派出巡查组，巡查各单位领导班子建设、党员队伍建设、基层民主建设、党风廉政建设、组织覆盖和工作覆盖、物质保障等方面的情况。同时，结合党的建设工作任务的动态变化，适时充实巡查内容、

调整巡查重点。在巡查方法上，主要把握五个环节。一是制定方案。根据年初县委常委会议党建工作专题会议的要求拟定巡查方案，组成巡查组并对巡查员进行业务培训；被巡查单位按照方案要求先开展自查。二是实地详查。巡查组听取被巡查单位党组织负责人党建工作汇报，调阅有关档案资料；重点查看各基层党组织党员活动室、财务公开、远程教育等情况，并建立电子档案；分别召开全体党员、群众代表座谈会和领导班子座谈会，对党的有关方针政策进行宣讲。三是民主评议。根据巡查要求和“五个好”的标准确定测评项目，分为满意、基本满意、不满意三个档次，按上级党组织、领导班子成员、党员和群众代表 3:3:4 的权重，对领导班子进行量化测评，并根据测评结果确定班子类别。四是约谈反馈。巡查结束后形成巡查报告，在一周内由纪检、组织部门和巡查组向被巡查单位党组织成员当面反馈(农村的巡查情况只向所在乡镇党委反馈)，提出整改意见。问题突出的，县委书记与乡镇党委、部门

坚持德才兼备、以德为先用人标准，选拔任用干部既要看才、更要看德，这是党的十七届四中全会《决定》提出的新要求。深刻理解、全面贯彻这一新要求，对于加强干部道德修养，树立正确用人导向，提高选人用人公信力，真正把那些政治上靠得住、工作上有多事、作风上过得硬、人民群众信得过的干部选拔上来，具有重要意义。

德是才的统帅，决定着才的作用的性质、方向和效果。把干部的德放在首要位置，是保持马克思主义执政党先进性和纯洁性的根本要求和重要保证。改革开放以来，我们党继承和发展党在选人用人上的优良传统，坚持任人唯贤的干部路线，全面贯彻干部队伍“四化”方针和德才兼备原则，干部队伍整体素质有了明显提高。总的来说，绝大多数干部的德是过硬的，是得到人民群众充分认可的。但也要清醒

好的人。为此，要加强领导班子思想政治建设，教育引导各级领导干部特别是主要领导干部按照高标准、严要求自觉加强道德修养，努力做到立身不忘做人之本、为政不移公仆之心、用权不谋一己之私，始终保持共产党人的高尚品德。同时，牢固树立正确用人观，从党和人民事业出发，以宽广的视野、宽阔的胸襟，坚持五湖四海，坚持公道正派，排除干扰，抵制歪风，科学准确地识别干部，客观全面地评价干部，公正合理地使用干部，让能干干事者有机会、干成事者有舞台，不让老实人吃亏，不让投机钻营者得利。

把干部的德放在首要位置，关键在制度。应尽快从政治品质和道德品行等方面完善干部德的评价标准，准确界定新时期干部德的内涵，细化德的评价要点、考察途径和办法。在德的内容上，重点是看是否忠于党、忠于国家、忠于人民，是

把干部的德放在首要位置——学习党的十七届四中全会《决定》系列谈

田培炎

地看到，在新的历史条件下，在长期、复杂、严峻的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验面前，一些干部忽视主观世界的改造，不讲党性、不重品行，德的矛盾日益突出。有的理想信念动摇，对马克思主义信仰不坚定，对中国特色社会主义缺乏信心；有的宗旨意识淡薄，对群众缺乏感情，没有把主要精力用在工作上；有的是非观念淡薄、正义感缺失，讲关系不讲原则，讲面子不讲真理，讲感情不讲纪律；有的过高估计自己的能力 and 贡献，骄傲自满、自以为是；有的表里不一、言行不一，台上台下两个形象、圈内圈外两种表现；有的情趣低下，不比作为比享受，不比才学比财富；等等。现实生活中一些干部出问题，往往不是出在才上，而是出在德上。人民群众对一些干部有意见，很大程度上也是对他们的德不满意。因此，强调干部的德，比过去任何时候都显得更加重要和紧迫。

把干部的德放在首要位置，用人者首先要有德，能够以好的品德选人，选品德

否确立正确的世界观、权力观、事业观，是否真抓实干、敢于负责、锐意进取，是否作风正派、清正廉洁、情趣健康。在考察途径和方法上，注重从履行岗位职责、完成急难险重任务、关键时刻表现、对待个人名利等方面考察干部的德。认真贯彻落实《关于建立促进科学发展的党政领导干部和领导干部考核评价机制的意见》及其配套考核办法，引导各级领导干部把品德修养落实到干事创业的实际工作中，体现到创造经得起实践、人民、历史检验的实绩中。把德才兼备、以德为先用人标准贯穿于完善干部选拔任用机制、强化干部教育培训、加强干部能力培养、健全干部管理机制的全过程，在全社会营造更加重德的浓厚氛围，使广大干部真正做到以德修身、以德服众。

学习通信



精心呵护我们的精神家园

——《全球化时代的文化安全研究》简评

王文兵

当今时代，随着经济全球化的深入发展，不同文化之间的交流交融交锋进一步增强。在这种形势下，如何保持文化发展的连续性、维护文化安全，成为一个值得研究的问题。李金齐撰著的《全球化时代的文化安全研究》(中国社会科学出版社出版)一书，对此进行了深入探讨。

阐述了文化安全的基本概念。该书认为，从广义来说，文化安全是对人类文化生存、发展状态的一种综合反映；从狭义

来说，文化安全特指国家文化安全。我们可以从文化危机、文化治理、文化自觉、文化认同等多重维度对其进行界定。

剖析了文化安全问题的实质和意义。该书认为，文化安全最核心的内容，是指文化得到认同、尊重、保护，免受内在和外在的威胁。当某种文化难以抵御外部文化的冲击时，它势必走向毁灭；当某种文化难以消解自身的矛盾或者不被尊重、不被保护时，它势必走向自我毁

文化安全意识，特别是强化对传统文化的保护和发意识，完善国家文化安全体系；采取“引进来”与“走出去”相结合的方针，既大胆吸收人类创造的一切优秀文化成果，又积极采取各种方式推动民族文化走向世界，努力抢占国际文化市场；加快文化体制改革，大力解放和发展文化生产力，特别是注重激发和培养人们的自主创新能力，推动文化产业不断发展壮大。

致读者

人民日报理论部主编的《人民日报理论著述年编 2008》一书出版后，受到社会的广泛关注。该书汇集了人民日报理论版和学术动态版 2008 年发表的全部文章、言论、书评、信息等，坚持以原貌呈现，可供广大党员干部特别是理论工作者、党政领导干部学习参考。近期，许多读者来信来电希望购买此书。有关购书事宜，请直接与人民日报出版社联系，电话为：(010)65369514。

——编者