

以公共法律服务体系建设为总抓手 统筹推进司法行政改革

张 军 | 司法部部长、党组书记



- ◆ 司法行政改革是司法体制改革的重要组成部分，事关民生福祉，事关法治社会建设，事关社会公平正义。
- ◆ 用公共法律服务统领司法行政，体现了司法行政各项业务工作的整体性、内在关联性，既突出了宪法、诉讼法意义上的司法行政，强调了公检法司四机关的互相配合和制约工作关系，又凸显了法律服务这一新时期司法行政朝阳业务，与党和国家治国理政工作大局关系更加紧密。
- ◆ 要把“四个意识”作为一个整体，把讲政治的要求体现到处理司法行政一件件重大、具体工作中，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要深入推进司法行政队伍正规化、专业化、职业化，严管厚爱，健全完善干警职业保障制度，不断提高职业素养和专业水平，以适应司法行政工作改革发展的需要。要认真履行全面从严治党主体责任，持之以恒贯彻执行中央八项规定精神，深入查找廉政风险点，严格规范执法执业行为，以零容忍态度惩治腐败，努力为深化司法行政改革发展提供坚强保障。

司法体制改革在全面深化改革、全面依法治国中居于重要地位，对推进国家治理体系和治理能力现代化意义重大。司法行政改革是司法体制改革的重要组成部分，事关民生福祉，事关法治社会建设，事关社会公平正义。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视司法行政改革，中央全面深化改革领导小组和中央司法体制改革领导小组审议通过了一系列司法行政改革文件，司法行政改革取得新的进展。但司法行政改革系统性仍有待增强，一些体制性、机制性、保障性问题还没有得到根本解决，需要不断深化。

一、加快建设公共法律服务体系

党的十八届四中全会明确提出，推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设。习近平总书记强调，努力做好公共法律服务体系建设，为我们推进司法行政改革发展指明了方向。为贯彻落实习近平总书记重要指示精神和中央决策部署，结合司法行政工作点多、线长、面广的特点，司法部党组提出要以公共法律服务体系建设为总抓手，统筹推进司法行政改革。公共法律服务有广义和狭义之分，广义的公共法律服务包括了公检法机关开展的侦查、公诉、审判等司法活动，以及行政机关开展的执法活动，以国家专门机关依法、强制性和对象人群的特性为主要特征；狭义的公共法律服务由司法行政机关统筹提供，以可选择、市场化、公益性，为不特定公众服务为主要特征，包括法治宣传教育、律师、公证、法律援助、司法鉴定、司法考试、人民调解等。用公共法律服务统领司法行政，体现了司法行政各项业务工作的整体性、内在关联性，既突出了宪法、诉讼法意义上的司法行政，强调了公检法司四机关的互相配合和制约工作关系，又凸显了法律服务这一新时期司法行政朝阳业务，与党和国家治国理政工作大局关系更加紧密。

公共法律服务是围绕公共服务的法治保障，既是政府公共服务的重要组成部分，又为政府公共服务提供法律制度层面服务和保障。1956年党的八大提出，我国国内的主要矛盾，是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。党的十三大到十八大，一直强调人民日益增长的文化需求同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变。60多年来，我国社会生产力迅猛发展，物质文化产品极大丰富，人民群众的物质文化生活水平普遍提高，绝对不足变成了相对不足，相对不足也由基本保障变成了如何更好更优。但与此同时，人民群众的幸福感和安全感却并没有像物质文化方面获得的质、量变化一样的“与日俱增”“水涨船高”，“端起碗来吃肉、放下筷子骂娘”的现象绝非个别。之所以会出现这样的问题，一方面，人民群众的需求内涵更加丰富多元，追求公平正义、参与社会管理，获得被尊重感、安全感、归属感、成就感等精神心理需求和政治诉求日益增长，有时在有些方面还会显得较为强烈。人们不仅关心自己是否受到公平公正对待，对社会上出现的不公平、非正义现象，也会形成不满、焦虑，甚至愤怒，极大地冲抵了物质文化需求总体满足后带来的幸福感和对未来可预期的安全感。比如对雷洋案、于欢案一审后的舆论围观，一些地方因城市拆迁、PX项目建设等引发的群体性事件，“二次碾压案”重新引发社会对南京彭宇案的反思，等等。另一方面，连续实施的七个五年普法规划和改革开放以来党和国家不断有力推进的法治实践，向社会提供了前所未有的丰富法律产品，全社会逐步树立和增强的法治观念、权利意识，促进党和政府、企事业单位和其他社会组织越来越自觉地依法行政、依法办事，这在同时也催生了更深、更广、更高水平的法律服务需求。必须适应经济社会发展新变化，加快建设公共法律服务体系，努力为广大人民群

众提供更为系统、更加主动、更具前瞻意识，能够更加充分满足城乡各领域各层次需求，切实实现公平正义价值追求的公共法律服务。

建设公共法律服务体系，要把党和国家司法行政工作这个“纲”，以公共法律服务体系建设总揽起来；把司法行政统筹、涉及的各类公共法律服务作为“目”，协调综合发力，创新深化做好各项公共法律服务工作，做到纲举目张。一是加强对公共法律服务体系的顶层设计。制定出台公共法律服务体系建设的意见，明确公共法律服务的性质定位、对象范围、供给机制、功能职责、保障措施等内容。二是建设线上线下一体、实体网络融合的便捷高效的一站式服务平台。以群众需求为导向，立足“法律事务咨询、矛盾纠纷化解、困难群众维权、法律服务指引和提供”的平台建设定位，构建公共法律服务实体平台、“12348”公共法律服务热线平台和公共法律服务网络平台等三大平台，为群众提供“一站式”服务。按照“互联网+服务”的要求，以部、省两级为主，建设“12348中国法网”，包括门户网站、微信公众号、移动客户端，老百姓遇到了法律事务方面的问题都可以到这个平台来寻求帮助，提出问题，就有人负责地给予解答；同时按照一定的条件和标准，确定一批律所、公证处、司法鉴定机构、法律援助中心等实体法律服务机构入场作为服务提供主体，请他们中的优秀律师、公证员、司法鉴定人等在网络平台上以真实身份代表所在机构向群众提供咨询、解答等法律帮助。对比较复杂、专业性强、需要专门代理服务的，及时进行引导。被服务对象可以对法律服务机构的服务进行评价，得分低的或者不及时提供服务、不尽职导致错误的，司法机关及时调整出平台并追究相应责任。三是建设司法行政（法律服务）案例库，分专业选编公共法律服务典型案例，用典型案例反映工作方式方法，指导类似工作开展，案例库既是专业知识库，也是法律咨询库，建成后司法机关等单位、组织、个人可以通过案例库查询相关知识、信息，

老百姓可以通过案例库获得相关法律帮助。四是打造若干更高素质、更为专业、更严纪律的公共法律服务团队。建立健全高层次专业领域法律服务工作制度和机制，完善涉外法律人才培养机制，建立中国律师人才库，充分发挥公职律师、公司律师的作用。大力发展公证员队伍，完善公证员考核任职制度。健全鉴定人和鉴定机构登记管理制度，制定鉴定机构和司法鉴定人违法行为处罚办法，强化执业监督。完善国家统一法律职业资格制度，选拔践行社会主义法治精神的合格法律人才。五是加强公共法律服务体系理论研究。推动成立司法行政理论研究会，下设若干专业委员会，围绕当前急需开展理论研究的公共法律服务体系建设问题进行有针对性的研究论证，并做好理论成果转化，指导推进公共法律服务体系建设。

二、深化监狱制度改革

我国监狱是国家的刑罚执行机关，依法对被判处死刑缓期二年执行、无期徒刑、有期徒刑的罪犯执行刑罚，承担着惩罚与改造罪犯、预防和减少犯罪的法定职能。截至2016年底，全国共有监狱729所，监狱押犯160余万人。

以新的理念指导罪犯教育改造工作，确保罪犯教育改造质量，把“不跑人”的底线安全观从根本上深化为向社会输出合格“产品”的治本安全观。《监狱法》第三条要求，将罪犯改造成为守法公民。如果把罪犯比喻为“产品”，把罪犯改造成为守法公民，向社会输出合格“产品”是监狱应当承担的责任。新中国成立以后，我国监狱长期实行“监企合一”体制。从2002年开始，按照“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的改革目标，实施监狱管理体制变革，取得了一些成效，监狱经费一定程度上得到了保障，“不跑人”的底线安全观已经基本做到，这是监狱工作、广大干警了不起

的成绩。但是，必须看到现在的经费保障仍然是“低水平”的保障，经费标准偏低、科目不全、动态增长机制还不健全，许多地方还没有落实到位。监狱是人民民主专政国家机器的重要组成部分，如果连监狱的运行经费都不能有效保障，怎么能保证国家长治久安？必须彻底实行监企分开，真正做到“监狱的归监狱、企业的归企业”，建立适合国情、动态增长的经费保障机制，实行全额、有效保障。监狱的经费得到有效保证，监狱才能稳，教育改造等工作才能顺利进行，才能为社会生产出合格的“产品”。同时，要大幅提高“警囚比”。我国监狱警察与押犯比例目前还不足1:5，远低于世界主要国家的“警囚比”（美国1:3，法国1:3，德国1:3，日本1:3.3，英国1:4，瑞典1:1）。应重视并增加具有改造心理学、犯罪学、社会学以及国学（传统文化）等教育背景的专门人才，在提高“警囚比”的基础上，确保罪犯教育改造落到实处。还可以探索完善罪犯劳动改造报酬制，罪犯在接受劳动改造的同时可以获得一定数额的奖励性报酬，使其在服刑期间能够积累一笔资金，为刑满释放后的谋生就业奠定物质基础，从而有效减少因生活无着而诱发的再犯罪。目前，司法部已经在天津、黑龙江、山东、广东等地分别选择2至3所监狱，开展治本安全观试点工作。正在着手开展罪犯重新犯罪率调查工作，设计科学的调查问卷，组织重新犯罪的罪犯填写，然后对这些“大数据”进行认真统计、深入分析，对提高教育改造质量、预防重新违法犯罪进行科学指导。下一步，要进一步统一思想，更好地推进这项带有全局性、管根本、管长远的工作。

三、完善司法行政强制隔离戒毒制度

司法行政强制隔离戒毒是对吸毒成瘾人员所采取的强制性戒毒措施，是行政执法活动。

2008年7月，国务院赋予司法部“指导、监督司法行政系统戒毒场所管理工作”的职能。经公安机关决定，强制隔离戒毒期限为两年，视情可延长一年。目前的做法是分段执行，强制隔离戒毒人员由公安机关执行3到6个月后，再送司法行政机关执行。截至2016年底，全国共有强制隔离戒毒所300余个，戒毒管理工作人民警察5万余人，强制隔离戒毒人员25万余人。

司法行政强制隔离戒毒仍然有体制不顺畅问题，要通过立法和体制改革加以理顺。目前，全国有9个省份建立了强制隔离戒毒工作统一执行体制；有17个省份的部分地市实现了由公安机关审批决定后将强制隔离戒毒人员交由司法行政机关统一执行；有6个省份实行公安机关和司法行政机关分段执行。这种分段执行的体制不仅导致强制隔离戒毒执行工作职能重叠、衔接不畅、多头管理、重复建设等问题，还徒增收戒成本，影响戒毒效果。下一步，要深化总结，推动建立统一强制隔离戒毒执行管理体制，统一审批决定和行政执行机关，落实检察机关监督，卫生部门业务指导，切实解决存在的突出问题。同时，还要加强对戒毒人员的教育矫治、科学戒毒医疗和康复训练，以进一步提高戒断率、降低复吸率。

四、改革完善社区矫正制度

社区矫正是目前国际上普遍实行的一种非监禁刑罚执行制度。我国社区矫正制度是为贯彻宽严相济刑事政策而对原有非监禁刑罚执行制度的改革与完善，2003年开始试点，2014年全面推进。我国社区矫正的适用范围主要是被判处管制、被宣告缓刑、被暂予监外执行、被裁定假释的四类罪犯。2011年刑法修正案（八）和2012年修改后的刑事诉讼法初步确立了社区矫正法律制度，目前正在积极推进制定专门的社区矫正法。截至2016年底，全国累计

接收社区服刑人员近320万人，解除矫正近250万人，在册社区服刑人员70万余人。社区服刑人员在矫正期间重新犯罪率一直处在0.2%的较低水平。

目前，改革与完善社区矫正制度，最重要、最紧迫的工作是推动出台《社区矫正法》。在理论和实务方面，有两个问题需要特别关注。一是要逐步扩大社区矫正适用。从世界各国看，在保留适用监禁刑的同时，尽量扩大社区矫正等非监禁刑适用已经成为大势所趋。如美国约85%的罪犯最后通过假释出狱。目前，我国社区服刑人员已接近监狱服刑罪犯总数的1/2，但其中缓刑类社区服刑人员占90%左右，假释类社区服刑人员仅占5%左右。据统计，我国假释罪犯重新犯罪率不到1%，远低于罪犯整体再犯罪率。我国假释适用偏低的主要原因是刑法规定假释适用受到刑种、刑期、犯罪类型、财产性判项履行等多个方面的限制，“没有再犯罪危险”的假释标准在工作实践中也很难把握。今后可以通过细化假释标准等办法逐步提高假释比例，让更多的符合条件的罪犯在社会上接受改造，充分发挥我国社会主义制度的优越性。社区服刑人员达到与监禁服刑人员1:1的比例更为合理。二是社区矫正机构需要配备一定数量的人民警察。社区矫正立法过程中，需要研究解决对社区矫正工作人员的身份如何规定，是否明确配备一定比例警察等问题。全国有70万罪犯在社区服刑，他们服刑期间能否遵纪守法、服从管理，对社区安全稳定、社区居民安居乐业至关重要。目前，社区矫正工作主要由各级司法行政机关社区矫正机构工作人员、基层司法所工作人员和抽调的监狱戒毒人民警察承担。反观国外社区矫正工作人员，一般是缓刑官、假释官等专门的社区矫正官，有的国家是警察，有的国家虽不是警察，但有统一标识、制式服装和警械装备。从社区矫正的性质看，它是非监禁刑罚执行活动，应当由国家强制力保障实施。从社区矫正工作对象看，

他们是罪犯，许多曾经犯下暴力罪、危害社会治安罪，具有一定的人身危险性。从社区矫正工作内容看，它对社区服刑人员实施监督管理、执行禁止令时需要采取强制措施。因此，有必要明确在社区矫正机构配备一定数量的人民警察，以维护刑罚执行的严肃性。同时，社区矫正工作不能是司法行政一家单干，要完善政法综治部门紧密协作、社会力量参与的工作机制，更加注重发挥其他政法机关和专职社工、社会志愿者的工作优势，更加善于运用现代科技手段，提高社区矫正社会化、专业化水平。

五、改革创新法治宣传工作

全民法治宣传教育，是全面依法治国的长期基础性工作。从1985年实施“一五”普法规划至今，我国已经实施完成了六个五年普法规划，“七五”普法规划正在实施。

“七五”普法与“六五”普法最根本的区别就是“谁执法谁普法”。深化法治宣传教育，重点是落实好中办、国办印发的《关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》。“谁执法谁普法”的本义，指的是国家机关是执法主体，也是普法主体。这一制度与以前最大的区别在于：(1)国家机关既是执法主体，也是普法主体。普法成为国家机关的应尽义务、分内职责，普法工作由主管部门的“独唱”，变成各部门的“合唱”。(2)执法的过程就是普法的过程，哪个机关、哪个工作人员执法，就由哪个机关、哪个工作人员普法；在哪里执法就在哪里普法；具体的执法行为就是具体的普法方式。(3)国家机关的普法责任与执法责任紧紧绑定在一起，普法由一般口号变成刚性约束。在执法的过程中加强普法，使执法的过程成为普法的过程。对国家机关而言，因为熟悉所执行的法律，了解执法对象的情况，执法普

法合一能够确保执法效果，维护执法权威；对执法对象而言，从具体的执法活动中对法治的感受更直观、体验更深刻，“以案释法”“以法服人”的效果，比背诵一百遍法律条文的作用要大；对两者的互动而言，执法者普法，也是转变执法理念、规范执法行为的过程，普法拉近了执法者与被执法者之间的距离，使他们成为一个有机整体，看似是增加了执法的工作量，实际上减了工作任务。比如，法官判案，不能就判案而判案，要利用办案的各个环节宣讲法律，充分说理，及时解疑释惑，让当事人从内心认可司法机关依法作出的裁判。交警在处理违章罚款时，要讲道理，释法说理，不仅仅是处理交通违章，扣分开罚单，还要宣传违反交通法规的危害，促进文明安全驾驶。税务机关收了滞纳金，罚了偷税漏税人的款之后，还要讲明白为什么要依法纳税。在执法的过程把违法问题讲明白，把法律适用说清楚，让法治精神彰显在每一次执法中，法律意识才会牢牢根植在被执法者的心中，镌刻在老百姓的心里，更有助于当事人服判认罚，并切实减少和预防重新违法。将“谁执法谁普法”的普法责任制落实到位，国家机关要认真履行主体责任，把落实情况纳入工作目标考核和领导干部政绩考核。司法机关和普法办还要加强指导，强化工作沟通和组织协调。建立完善考核奖惩机制，表彰先进、督促后进。认真总结落实普法责任制好的做法和经验，发挥好典型示范作用。开展全民普法，要着重抓好以下几个方面：一是深入学习宣传习近平总书记关于全面依法治国的重要论述，深入学习宣传宪法，深入宣传中国特色社会主义法律体系，深入宣传党内法规，在全社会形成尊法学法守法用法的浓厚氛围。二是抓好领导干部这个“关键少数”，深化领导干部学法用法工作。各级领导干部都要做尊法学法守法用法的模范，这是由我们的体制决定的。依法治国前提是从严治党，从严治党根本靠依规治党。党员占公务员队伍

的80%以上，处以上领导干部95%以上是党员。如果党员不履行党章义务，不按党规办事，党法不守，怎能守国法？依规治党深入人心，依法治国才能深入人心。三是坚持法治教育从青少年抓起，完善学校、家庭、社会一体化的青少年法治教育网络，引导青少年增强法治观念、养成守法习惯。四是继续深化“法律六进”活动，加强新媒体新技术在普法教育中的运用，充分利用互联网、“两微一端”、动漫、微电影等，提高法治宣传教育的针对性和时效性。五是坚持法治教育和道德教育相结合，大力弘扬社会主义核心价值观和中华优秀传统文化，加强社会主义法治文化建设，以法治体现道德理念，以道德滋养法治精神。

六、改革完善律师制度

律师制度是现代法治国家的一项基本法律制度，是法治文明进步的重要标志。党的十八届三中、四中全会对深化律师制度改革作出部署。中办、国办印发《关于深化律师制度改革的意见》，是当前和今后一个时期我国律师制度改革的总纲，司法部正在会同有关部门积极推进落实。

改革完善律师管理制度，重点要抓好以下几方面：一是要加强律师行业党建工作。律师行业党建工作搞好了，律师行业党组织和律师党员就能更好地发挥作用，党组织就更有凝聚力向心力战斗力，也能更好地促进律师事业发展和律师队伍建设。拟成立全国律师行业党委，具体负责指导全国律师行业党建工作。各省（区、市）原则上都设立律师行业党委，接受全国律师行业党委工作指导，负责领导和指导本省（区、市）律师行业党的建设工作。加强调查研究，深入了解掌握基层律师行业党建工作情况，部署在省市两个层次选树律师行业党建工作示范点，筹备召开全国律师行业党的

建设工作座谈会，对全面加强律师行业党的建设进行部署。积极推荐优秀律师特别是党员律师担任人大代表、政协委员，为党员律师参政议政搭建平台。二是要切实保障律师执业权利。2015年司法部会同最高法、最高检、公安部、安全部联合出台了《关于依法保障律师执业权利的规定》，对律师依法执业的各项诉讼环节的权利作了非常清晰、非常明确的规定，这对保障律师执业权利，充分发挥律师作用，具有十分重要的意义。这个《规定》在执行当中总体是好的，但还有很多任务没有落实、落地。要健全完善与司法机关的维权联席会议制度和快速联动处置机制，切实发挥维护律师执业权利中心作用，积极为维护律师执业权利创造良好条件。2017年3月底前，全国律协和各地律协已全部建立维护律师执业权利中心和投诉受理查处中心。对一些律师反映的维权问题，司法行政机关、律师协会会同有关部门开展联合调查，主动发声，为依法依规执业的律师“撑腰”。三是要严格依照法律和章程管理律师。2015年司法部对《律师执业管理办法》《律师事务所管理办法》作了修订，全国律协出台了《律师职业基本道德准则》，关键是要把这些重要的制度规定贯彻落实到位、执行到位。要健全律师违法违规行为处罚和披露制度，让失去诚信者失去市场、付出代价。2017年5月1日起，在司法部官方网站公开披露律师事务所和律师受行政处罚与行业处分情况，起到较好的警示教育作用。同时，在对律师行业的监管中，要更加注重发挥律师维权惩戒自律管理职能，让律师协会挺在前面，认真做好律师维权惩戒的各项工作，促进律师事业健康发展。四是要建立律师调解制度。律师调解依托专业优势、职业优势和实践优势，作为中立第三方，对当事人之间的纠纷进行调解，既能提高办案质量效率，节省当事人时间和费用成本，又能减轻法院人少案多的矛盾压力，促进社会和谐。司法部正会同最高人民法院研究开展律师调解试点工作，拟由司法行政机关会同人民法院确立标准，建立并公布调解

律师名册，试点调解律师独立开展民商事和财产纠纷案件的调解服务。五是要开展刑事案件律师辩护全覆盖试点。保障刑事案件被告人获得辩护权是一项国际义务。我国刑事案件律师辩护率在30%左右，一些基层法院一审案件仅为20%左右。适应以审判为中心的诉讼制度改革要求，有必要开展刑事案件律师辩护全覆盖试点工作，既有效减少冤假错案、促进司法公正，又可更好体现人权保障，彰显我国法治文明进步。司法部正会同最高人民法院研究推进刑事案件律师辩护全覆盖试点工作，以大幅度提高律师刑事辩护率，扩大通知辩护范围，逐步实现刑事案件律师辩护全覆盖。

七、推进公证体制改革

公证是世界各国通行的一项法律制度。当前面临的主要问题是公证机构体制改革没有到位，体制机制不顺、活力不足。2017年7月，司法部召开了全国公证工作会议，对公证体制改革作出部署，要求2017年年底前行政体制公证机构全部转为事业体制公证机构；同时，进一步扩大合作制公证机构试点。为什么公证机构要从行政体制改为事业体制或者合作制呢？主要是因为行政体制的公证机构内部管理体制保守僵化，收入分配机制不灵活，激励机制不科学，不能有效调动公证员办理公证业务的积极性，行政体制的公证机构与实行灵活机制的事业体制公证机构或者合作制公证机构相比，无论在公证业务总量、业务收入，还是人均办证量和业务收入等方面都有很大差距。实践也充分证明，凡是公证改革到位的地方，公证事业都有较大的发展，服务能力和发展活力明显更强，发挥的作用更大。目前各地正按司法部的部署和要求，加紧推进公证机构体制改革。公证质量是公证工作的生命线，关系到申请人切身利益和公证事业形象，必须严管。司法行

政机关、公证协会要认真负责地抓好公证质量检查，违规违法公证该处罚的要严格处罚惩戒；公证员要勤勉合理地履行审查义务，把好公证质量关；要健全公证员执业准入和退出制度，强化对公证员执业活动全过程监督，加大对违法违纪公证员的查处力度，做到有诉必理、有案必查、违法必究。近一个时期，北京、内蒙古、上海、湖北、山西、云南、甘肃等地陆续出现一些违法公证案件，影响极坏，教训深刻。司法部制定出台《关于公证执业“五不准”的通知》，对重点案件进行督办，对公证机构、公证员违规行为严肃查处，严格责任追究，切实维护公证公信力。

八、完善法律援助制度

法律援助是为经济困难公民和特殊刑事案件当事人提供免费法律帮助的法律制度。中办、国办印发了《关于完善法律援助制度的意见》，对当前和今后一个时期法律援助工作作出部署。目前正在总结法律援助条例实施情况，坚持问题导向，广泛征求专家和有关部门意见，研究制定法律援助法。司法部会同有关部门出台了《关于开展法律援助值班律师工作的意见》，建立法律援助值班律师制度，对值班律师基本职责、运行模式、工作管理等作出规定，目前正在抓紧推进。为让更多的困难群众享受高效的法律服务，使党和国家对基层广大群众的关心和温暖落实到位，司法部正在研究制定指导意见，通过扩大范围和覆盖面、提高质量水平、提高办案补贴、政府购买等方式，让法律援助惠及更多符合条件的人民群众。

九、深化司法鉴定管理体制改革

司法鉴定是诉讼中查明案件事实的专门性活动，对于保障司法公正具有重要作用。

2017年7月中央深改组第三十七次会议审议通过了《关于健全统一司法鉴定管理体制的实施意见》，这是当前和今后一个时期指导司法鉴定工作改革发展的纲领性文件。《实施意见》有三方面的“亮点”：一是明确提出司法鉴定制度作为一种司法保障制度应当坚持正确方向、保障司法公正、坚持公益属性、遵循客观规律四个基本原则；二是健全鉴定人和鉴定机构登记管理等工作机制，完善统一执业规则、鉴定标准、鉴定负责制、出庭等制度规范，着力保障诉讼活动顺利进行，促进司法公正；三是强化事中事后监管，通过完善违法违规处罚规则、建立鉴定过错损害赔偿等制度严格执业责任，不断提高司法鉴定质量和公信力。目前，司法鉴定机构仍然是“小、散、弱”的状况，以2016年统计数据为例，全国经司法行政机关审核登记的司法鉴定机构共4872家，其中20人以上的占7.29%，5人以下的占39.53%。下一步，司法部将通过提高准入“门槛”，严格规则标准、鼓励兼并重组等方式综合施策，逐步实现司法鉴定机构布局合理化、规模适度化，推动司法鉴定行业健康发展。还要进一步加强对司法鉴定人的监管，加强司法鉴定的质量管理，确保司法鉴定的权威和公信力。实践中，坚持问题导向，针对“天价”鉴定费事件，加强对司法鉴定收费的监督管理，科学合理制定并严格执行收费标准，从体制上机制上完善治本措施。截至6月30日，全国31个省（区、市）全部出台了收费标准，司法鉴定收费和质量监管工作明显加强。

十、完善国家统一法律职业资格制度

中办、国办印发了《关于完善国家统一法律职业资格制度的意见》，2018年起国家司法考

试制度正式调整为国家统一法律职业资格考试制度。国家统一法律职业资格制度扩大了法律职业人员范围,明确规定担任法官、检察官、律师、公证员、法律顾问、仲裁员(法律类)及政府部门中从事行政处罚决定审核、行政复议、行政裁决的人员,应当取得国家统一法律职业资格,并提高了法律职业准入标准。一是要充分发挥好职业资格考试对法学教育的引领作用。必须贯彻落实好习近平总书记2017年5月3日在中国政法大学考察时的重要讲话精神,坚持中国特色社会主义法治道路自信、理论自信、制度自信,特别是文化自信,弘扬中国特色社会主义法治文化,培育践行社会主义法治精神的法律职业人。考试命题要逐步加大“活题”的比重,无标准答案题将引领考生、法学教育和社会公众改变对司法执法领域追求唯一正确答案的认识误区。二是要创新法律职业人员统一培训机制。目前,法官、检察官、律师、公证员分别由法院、检察院和司法行政机关组织培训。这种状况不利于法官、检察官、律师形成共同法律信仰、职业技能、职业操守以及对法律职业的认同感。要落实法律职业人员统一培训制度,整合利用法律实务部门等现有培训资源,制定统一培训期限、内容、教材和考核标准的培训规划方案,“统分结合”,对法官、检察官、律师同时在法官学院、检察官学院和律师学院一堂进行培训,共同增强四个自信,一起增进对社会主义法治理念的理解,为一个目标履行好各自法定职责。

十一、创新发展人民调解工作

人民调解是在继承和发扬我国民间调解优良传统的基础上发展起来的一项具有中国特色的法律制度,在矛盾纠纷多元化解机制中发挥着基础性作用。2017年司法部会同最高人民法院召开全国人民调解工作会议,就筑牢维护社

会和谐稳定第一道防线、加强人民调解组织和队伍建设、进一步加强行业性专业性人民调解工作、深入推进人民调解工作创新发展、充分发挥人民调解在公共法律服务体系建设中的独特作用提出了要求。在前期广泛调研征求意见的基础上,司法部研究制定加强人民调解员队伍建设的意见,提出了今后一个时期加强人民调解员队伍建设的主要任务。从2017年起,每年组织一次“最受欢迎人民调解员”评选活动,让社会了解司法行政基层工作,让一线人民调解员牢固树立使命感责任感,增强归属感荣誉感。要通过扎实细致地做好人民调解工作,把矛盾化解在基层一线,促进社会和谐,让人民群众感受到社会的公平正义就在身边。

推进司法行政改革任务落地见效,必须按照习近平总书记提出的“一分部署,九分落实”要求,坚持讲政治、抓业务、促改革、重自律,加强队伍建设,不断激发广大司法行政干警和法律服务工作者参与改革的积极性、主动性和创造性。司法行政工作是政治性很强的业务工作,也是业务性很强的政治工作,打通各项改革举措落实的“最后一公里”。要把“四个意识”作为一个整体,把讲政治的要求体现到处理司法行政一件件重大、具体工作中,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要深入推进司法行政队伍正规化、专业化、职业化,严管厚爱,健全完善干警职业保障制度,不断提高职业素养和专业水平,以适应司法行政工作改革发展的需要。要认真履行全面从严治党主体责任,持之以恒贯彻执行中央八项规定精神,深入查找廉政风险点,严格规范执法执业行为,以零容忍态度惩治腐败,努力为深化司法行政改革发展提供坚强保障。

(责任编辑:杨婷)