

人民眼·法治政府建设

新时代 新气象 新作为

山东康桥律师事务所首席合伙人张巧良，不久前又在山东省政府常务会议上行使了“否决权”。

在座的省政府领导并非姑妄听之，而是都站到了张巧良一边。

自从成为省政府法律顾问，张巧良从防范法律风险的角度，没少对重大决策事项、建设项目规划提出否定性意见。负责起草这些决策和规划的部门负责人，戏称张巧良为“泼冷水顾问”。张巧良倒也乐享此名，还跟不少部门工作人员成了朋友。

“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。”按照党的十九大部署，山东深入推进依法行政，推动政府工作全面纳入法治轨道。而政府法律顾问制度的不断完善，则是山东着力构建法治政府的重要一环。山东1669名政府法律顾问用自己的专业知识，把一盆盆“冷水”泼向有违法行政风险的“小火苗”。

“政府没有摆架子、弄虚招”

刚从省领导手里接过聘书时，张巧良有些担心：法律顾问会不会只是在政府制定规章时才能提供意见？一些直接产生行政决策的会议，政府会不会不让法律顾问参加？如不能深度参与政府决策，会不会成为花瓶或摆设？

这3个担心，张巧良曾向山东省政府法制办直接发问。

如今，张巧良的担心已经消失。平日里，他有超过1/3的时间用在了做好法律顾问这件事上。“当初低估了政府依法行政的决心，领导干部法治意识越来越强了，政府没有摆架子、弄虚招！”

2017年12月8日18时许，山东省政府法制办工作人员紧急告知张巧良，9日上午省政府开会研究一个重大决策事项，希望能给出法律意见。

“接到通知时我正处理着别的案子，立即停下手头工作，逐字逐句查看重大决策事项的方案，一点一点抠法律风险点。”张巧良和他的律师团队忙活了一夜，整理出十几个法律风险点，并列出了具体的法律条文，还给出了4条整改意见。

为了更好地让法律顾问发挥作用，谈透问题，化解风险，山东省制定出台《山东省人民政府法律顾问工作规则》《山东省人民政府法律顾问工作细则》。

“这赋予我们很大的‘权力’，能够让我们客观中立地看待某一项重大决策，提出更中肯的意见。”张巧良张口便来，向记者列出几条“特权”：法律顾问可以应邀列席省政府全体会议、常务会议和其他相关会议，参与有关事项的调查研究和根据工作需要，可以查阅与履行职责有关的政府信息和资料；法律顾问承办省政府工作事项，有权独立发表法律意见，任何单位和个人不得干涉……

如今，山东省政府建立健全重大决策合法性审查制度、重大项目投资中由律师出具法律意见书制度、律师参与政府法律风险评估制度、律师参与政府处理重大涉法突发事件和群体性事件制度等系列制度，让法律顾问能够深度介入政府重大决策、立法等工作。

“十九大后，政府找法律顾问的频率更高了。刚上任了通宵，张巧良又有了新任务。2017年12月中旬，省政府督导调研各地落实‘支持非公有制经济发展的十条措施’的情况，一位省领导点名请张巧良随行。

山东近一千七百名政府法律顾问

为依法行政『把脉』

本报记者 潘俊强

“动态管理，不尽职就退出”

有了法律顾问，如何规范其履职？

山东省法制办工作人员拿出一摞法律顾问履行职责情况反馈单。“质量评定”一栏中，有“优秀、良好、一般、差”4个选项。接受服务的单位在法律顾问完成委托事项后要反馈。

“并非人人都能得优秀，参加同一委托事项的法律顾问可能得到不同的评价，主要还是看法律建议的质量。”山东省法制办工作人员介绍，建议提得好，很多部门职能处室负责人和其他相关会议，参与有关事项的调查研究和根据工作需要，可以查阅与履行职责有关的政府信息和资料；法律顾问承办省政府工作事项，有权独立发表法律意见，任何单位和个人不得干涉……

除了被服务单位的反馈，山东省法制办还为每位法律顾问建立服务台账和工作档案，留下他们提交的法律建议等，实现法律顾问履职过程全程留痕。干得好不好，这些都是参照和考核的依据，有加分项也有减分项。

山东省政府法律顾问的聘期一般为2年，期满可以续聘。什么样的人可以续聘，要看考核情况怎么样。

“根据考核来看，有的人不太重视，参与事务的积极性不够，通知参加会议还屡屡推托，提供的法律服务质量体现不出应有的专业水准。”山东省法制办工作人员说，这样得分自然就不高，“法律顾问动态管理，不尽职就退出。”

“没时间提意见不行，提不出真意见也不行。”张巧良说，

有句戏言：顾问顾问，顾问不顾问。

起初，山东省政府聘任法律顾问，坊间疑虑不少。甭说别人，就连受聘者心里都没底。常言道，忠言逆耳。说好话，谁都爱听；泼冷水、唱反调，谁耐受？

谁知，省政府常务会上，法律顾问“一言九鼎”。只要意见建议于法有据，省领导都支持；无论哪个部门，提出的方案有法律风险，就甭想过关。

政府法律顾问是荣誉，更是责任。

最初，为了解决法律顾问来源单一、覆盖面不足的问题，山东省政府组建了拥有102人的“山东省法律专家库”，这些专家的专业和研究方向涵盖了经济社会发展所涉及的各个法律领域，实现了法律人才的点点结合，体现了智库的特点。政府需要时，根据业务专长，请他们提供有偿服务。

组建山东省政府第二届法律专家库时，部分政府法制机构工作人员被吸收进来，与外聘法律顾问形成了“内脑”和“外脑”的合作优势，确立了“政府法制机构+政府法律顾问+法律专家库”的工作模式。

山东省法制办工作人员表示：“十九大报告指出，推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。有了法律顾问和专家库，可以让政府立法更科学更专业。”

“扭转‘信访不信法’”

“如果不解决，别怪购房者发狠。”张巧良的手机上，至今还保存着他与一名维权代表互动的100多条微信。倾囊而出，买的却是烂尾楼盘，这让三联彩虹山庄的2000多户业主愤懑不已。他们选出代表，几乎每周上访。长期看不到解决方案，业主情绪愈来愈激烈。

为推动事件解决，山东省政府引入法律顾问。张巧良多次接待上访者，全程参与事件处理。

张巧良和其他法律顾问研究发现，开发商三联集团涉案土地等可供执行的财产层层抵押，享有优先受偿权的是银行等抵押权人，而非购房者。受偿权优先问题，成为破解这个烫手山芋的最大难题。这个问题不解决，即便启动司法程序，购房群众也可能“颗粒无收”。

张巧良和其他法律顾问提出方案：购房者与牵扯其中的金融机构、施工单位相比，属于弱势群体，其合理合法的权益，尤其是涉及生存的基本权益应当得到尊重和保护。经过反复论证，“购房款返还请优先于后两者”的意见得到山东省委、省政府的认可，最终也获得了最高人民法院的支持。彩虹山庄项目取得突破性进展。

如今在山东，法律顾问参与信访已非稀奇事。

“你是谁，你说的算吗？”在济南市信访局信访大厅，一位上访者质问接访的市领导，“今天补钱就走，不补就在这待着喽！”济南市市政府法律顾问、山东辰静律师事务所律师陈静就在旁边，为市领导提供法律支援。

为引导广大干部群众运用法治思维和法治方式管理村（社区）公共事务、化解矛盾纠纷、维护自身权益，山东省正在推行一村（社区）一法律顾问制度。2017年11月底，山东辰静律师事务所选派20名专业律师与济阳县100个村庄签订协议，成为这些村庄的法律顾问。

“除了为村两委提供专业的法律服务之外，我们还要负责为村民解决矛盾纠纷提供法律援助。”陈静介绍，“我们每年免费为弱势群体打400多场官司，还投资600多万元创办了互联网+法律援助平台‘法律援助在线’，为群众提供便捷服务。”

“在信访领域引入法律顾问，利用法治思维和法治方式化解矛盾纠纷，有助于扭转‘信访不信法’。”陈静认为，曾经很长一段时期，民事纠纷动不动就找政府，党政机关“花钱买平安”，结果让一些群众形成了大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决的惯性依赖。“引入律师作为第三方参与接访，有利于引导理性表达，为找到切实可行的解决途径提供法律指引。”

不少法律顾问体会到，当顾问可不是“打酱油”，更不是随随便便就能应付；仔细算算，至少耗去1/3的精力，熬夜、出差那都不算事。

“最可贵的是，是法治精神得以彰显。”时间越久，介入越深，“泼冷水顾问”们感受越强烈。

“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严

格执法、公正司法、全民守法。”党的十九大报告提出深化依法办案实践新要求，对“建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法”作出重要部署。

在法治下推进改革、在改革中完善法治，各地着力把政府活动全面纳入法治轨道，法治政府建设“进行时”展现出前所未有的“加速度”。

一张权力清单，厘清政府权责，什么该

干、什么不能干，一目了然——在云南昆明，以清单管理推动放权减权、规范用权，刀刃向内、服务向好。

行政案件异地审理，行政负责人出庭应诉率、行政机关败诉率等指标被纳入考核——在江西抚州，“民告官”能见官，审判一宗，规范一片。

朝着问题去，牵住牛鼻子，挺进深水区，法治政府建设正在换挡提速。

江西抚州异地审理化解痼疾 “民告官”能见官

本报记者 魏本貌

“官官相护！”“你们就是穿一条裤子的！”前些年，黄国平没少挨过骂。作为江西抚州市临川区法院行政审判庭庭长，他对“民告官”案件再熟悉不过。

“现在很少听到‘官官相护’的抱怨。”黄国平说。改变，源自抚州2013年5月起实行的行政案件相对集中管辖改革——将全市一审行政案件划归临川区法院和南城法院管辖。靠证据说话，回归案件审判的本源，以往常见的行政干预、打招呼、插手案件等痼疾渐趋消解。

“党的十九大报告讲‘建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法’，‘民告官’能见官，有理就能告赢，应是法治政府建设成效的‘晴雨表’。”黄国平说。

告官咋见官？ 考核+追责

这是一组反差巨大的数字：改革前，行政负责人出庭率不足20%；如今，行政负责人出庭率72%。

告官咋见官？考核追责，是抚州祭出的“利器”。根据行政诉讼法，抚州市委、市政府出台《行政机关负责人行政诉讼出庭规定》，明确要求不能出庭的要在开庭前向法院书面说明理由，对无正当理由拒不到庭或未经法庭允许中途退庭的，法院可以向任免机关或监察机关提出司法建议，依法追究相应责任。

抚州市政府法制办主任陈振华介绍，行政负责人出庭应诉率、行政机关败诉率等指标被纳入法治政府考核，并严格落实责任追究机制。“如果出庭应诉都找理由不去，谈依法行政就是假把式。”

临川区法院法官罗晔对

一起案件记忆犹新。开庭时，被告金溪县浒湾镇仅由司法所长出庭应诉，镇政府负责人无理由缺席。临川区法院随即发送司法建议，并抄送金溪县县委、县人大、县政府及抚州市政府法制办。第二天，浒湾镇镇长到临川区法院作出深刻检讨。

“反面典型通报，起到了以点带面的促进作用。”抚州市中院行政审判庭庭长上官笑东表示，行政机关负责人出庭应诉，正从被动式出席变成自觉行为。

出庭咋发声？ 拿证据说话

林勇吉死亡后，所在单位钟岭中学为其补缴2016年度工伤保险费用，能否视为法律情形下的缴费行为？

在法庭上，上诉人抚州市医保局局长孔咏春按照流程，根据社保相关法律法规提出：“林勇吉死亡后不具有参保资格，用人单位不应在林勇吉死亡后隐瞒情况再来参保……”

钟岭中学每年3月份申报医疗、工伤等缴费事项，经医保局在当月审核后完成缴费。2016年2月24日，林勇吉因交通事故死亡，后被抚州市人社局认定为工伤。抚州市医保局认为，当时钟岭中学尚未完成年度参保缴费，所以工伤待遇不应由工伤保险基金支付，而应由其工作单位支付。

法院审理认为，林勇吉发生交通事故死亡，钟岭中学2016年3月为其补缴工伤保险符合有关规定，最终驳回抚州市医保局上诉，维持原判由医保局履行给付待遇。

“行政机关负责人出庭应诉，几乎没有‘哑巴’不发言的。行政审判需要这样主动

发声，按照法律规定拿证据说话。”上官笑东表示，参与到行政案件庭审各环节，能够有效增强“一把手”依法行政意识。

执法咋提升？ 审判一宗，规范一片

2017年4月14日晚，当事人陈某偷采盗挖盗土矿时，被金溪县多部门联合执法人员截获。金溪县国土局作出行政处罚，责令陈某停止非法盗采盗土矿行为、回填盗土，赔偿损失并处罚金共计3万元。

陈某不服，提起行政诉讼。临川区法院审理认为，认定赔偿损失的依据是一份无鉴定机构盖章的鉴定结论书，不能作为该案盗土损失计算的合法依据，涉及赔偿损失和处罚金额的部分事实证据不足。最终，参与执法的多个职能部门全部败诉。

抚州市中院调研发现，此类情况普遍存在，遂向抚州市国土局发出司法建议：加大对一线执法人员培训，增强证据收集意识，提高理解、运用法律法规的能力和水平。抚州市国土局提出了5类整改措施，并书面函告抚州市中院。

“审判一宗，规范一片”，通过构建“司法建议—反馈—回访”的司法行政良性互动模式，抚州倒逼行政机关依法行政。2017年以来，抚州各级法院就行政执法中存在的问题发出司法建议25份，全部得到落实改进。

抚州市副市长罗国良表示，近两年抚州市行政机关败诉率明显下降，主要原因是行政机关能够理性对待以往的败诉结果，积极主动化解矛盾纠纷、提高行政执法水平、规范自身执法行为。

云南昆明便民新政解了市民烦心事

张斌落户记

本报记者 杨文明

人过中年，张斌似乎越来越没了脾气。

2015年3月，因为工作调动，张斌一家从黑龙江大庆迁至云南昆明。按照张斌的计划：买房、落户、挑个好学校，让孩子接受好教育。

东拼西凑，他在五华区黑林铺买了套二手房。可到派出所给孩子落户时，张斌才发现，上家户口没迁走，买了房也落不成户！

2016年初，上家终于把户口迁走。张斌心想：赶紧落户，孩子一年级入学还来得及。谁知去派出所一问，张斌社保缴在昆明下辖的安宁市，不算主城区，所以不能在主城区落户。

一波三折，张斌的“心事”越来越重。

“群众急，我又何尝不急？”黑林铺派出所户籍民警莫建萍，对张斌的事儿门清。“以前政府户籍政策收得紧，重在管理，我想办也办不了。为啥？没这权力。”

党的十八大以来，按照中央决策部署，云南梳理政府权力清单，大力推行“放管服”改革。昆明市主城区及其他县

（市、区）城镇地区落户政策放宽，社保缴纳年限限制取消，缴纳社保的区域扩展到整个昆明市。也就是说，张斌在安宁市缴社保，也能落户。

莫建萍也是当妈的人，得知新规出台，马上做了两件事。一是通过工作内网汇报张斌家情况，上级答复“符合新政，能办”；二是通过张斌办居住证时留的信息通知他。

“那会儿正好下了夜班补觉，一听是派出所的电话，我第一反应是骗子，派出所办户籍的咋会主动给我这办证人打电话？”不过听对方讲得专业，张斌立马没了睡意。挂断电话赶紧告知妻子，“下周咱给孩子落户去！”

挂断电话的莫建萍也没闲着，第一时间通过内网向五华区公安分局报备。“这两年，越来越多的户籍办理权限下放到所里，还开通了加急办理通道，提前跟区里沟通好，省得让张斌家再折腾一趟。”

孩子顺利落户，让张斌觉得像做梦一样，“折腾了两年不行，新政策一出台就落了户”。



图①：江西省抚州市中级人民法院行政审判庭法官研判案情。

谢田添摄

图②：云南省宣威市公安局用机器人

为群众提供引导和办事咨询服务。

陶承亮摄

图③：山东省政府法律顾问张巧良

发表法律意见。

资料图片

制图：沈亦伶