



多维度补齐基层公共法律服务短板

□ 胡志平 余 珊

党的十九届四中全会要求完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，努力将矛盾化解在基层。2019年的全国公共法律服务工作会议提出，要在2020年基本建成覆盖全业务、全时空的公共法律服务网络，建设人民满意的现代公共法律服务体系。基层社会治理法治化背景下，社会化人民调解组织和村（居）法律顾问等公共法律服务是化解基层社会矛盾的重要机制。当前，基层社会矛盾呈现复杂性、多发性等趋势，而公共法律服务却面临供给主体不足、供给内容单一和供给可持续性无保障等困境，难以满足人民群众日益增长的法律需求。为有效化解基层社会矛盾，须从服务供给主体、内容、动力三个维度，补齐公共法律服务短板，健全基层矛盾化解的公共法律服务机制。

培育服务供给主体 加大矛盾化解力度

党的十八大以来，基层政府学习借鉴“枫桥经验”，积极推进人民调解工作室、村（居）法律顾问等相关政策的落实，对基层社会矛盾多元化化解机制提出了新要求。但当前，矛盾纠纷调解主体存在“一人多职”“一人多岗”现象，难以有效应对复杂工作挑战。第一，专职调解员缺失。地方调解工作小组及调解工作中心的调解员普遍由司法局或信访部门工作人员兼任，本职工作与矛盾调解任务难以兼顾；个人调解工作室的调解员一般由缺少专业性法律知识的单位退休老干部、老党员担任，难以有效应对高难度、专业性强的矛盾调解需要。第二，多元承接主体缺乏。政府聘请专业律师满足区域内法律咨询需求，但从公共法律服务市场准入条件看，除了律师事务所或执业律师组织之外，难以筛选出组织架构、服务队伍、专业水平、注册资金等各方面都符合政府购买标准的其他社会组织。政府购买公共法律服务的选择范围受限，公共法律服务项目承接主体较为单一。

推动基层矛盾调解主体多元化发展，要鼓励和支持多元社会主体参与到人民调解和法律顾问的工作中来。一是优化人民调解队伍结构。根据纠纷类别建立专业性、行业性人民调解委员会，加强专职人民调解员队伍建设；同时，在健全“乡镇街道调委会—居调委会—调解小组”三级人民调解网络的基础上，优化人民调解员队伍结构，提高人民调解员的专业技术水平和业务能力。二是培育公共法律服务承接主体。一方面，依法设立具有社团法人资质的社会化人民调解组织，壮大以法学教师、在校研究生、



丰富服务供给内容 提升矛盾化解效果

当前，基层矛盾呈现出多发性、复杂性等特点，不仅有家庭矛盾、邻里纠纷等个人矛盾，还涉及征地补偿、医疗纠纷等群体纠纷。但当前，基层矛盾纠纷调解存在一些困境：一是重调解轻预防。部分基层调解员对于矛盾纠纷的预防工作缺少主动性。二是重盈利轻公益。政府发给驻点律师的工作补贴远低于律师服务的市场价格，加上基层矛盾调解工作“低回报高强度”特征，影响了部分驻点律师法律服务工作的实质效果。三是重人情轻法治。少数调解员仅依靠个人威望和传统道德规范对矛盾纠纷的当事人进行劝说协调，难以应对复杂矛盾纠纷，更与基层社会治理法治化趋势不相符。

公共法律服务供给要克服上述问题，坚持“三结合”。一是预防和调解相结合。探索公共法律服务中基层社会矛盾化解与法治宣传、法律援助、司法救助等模块之间的关联性，积极开展普法宣传，引导人民群众规避利益纠纷，减少矛盾纠纷的产生；同时，积极开展各类矛盾纠纷隐患排查

工作，做到“小事不出社区、大事不出街道、矛盾不上交、就地化解”，大力提高基层矛盾纠纷化解的工作绩效。二是公益性和市场性相结合。对于婚姻家庭、物业纠纷、相邻关系、机动车交通事故等民间纠纷的调解事务，由社会化、非专业化人民调解组织负责；同时，最大限度发挥律师在特定类型案件调解中的专业优势，将律师调解或顾问等工作限定在商业纠纷等专业性强的领域，实行“以案定补”机制，合理规定咨询费用，既尊重律师服务的有偿性，也兼顾法律服务的公益性，满足人民群众对法律服务的多样化需求。三是德治和法治相结合。党的十八届四中全会指出，强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位。这要求我们要多种形式推进普法工作，提高基层人民调解员的法律素养，强调道德与法律的结合，更好运用法治思维和法治方式化解基层矛盾。

强化服务供给动能 保障矛盾化解可持续

基层矛盾化解是一项长期性、基础性的工作。只有公共法律服务供给稳定，才能持续有效化解基层社会矛盾。但当前，制度保障、经费保障缺乏，公共法律服务供给长效机制不足。首先，矛盾化解缺乏制度保障。个别地方政府尚未将公共法律服务体系建设纳入社会发展规划，对基层矛盾纠纷化解工作缺少科学的方案设计以及监督管理。其次，矛盾化解缺乏

经费保障。不少地方政府针对社会化人民调解员和村（居）法律顾问的经费补贴在街镇“维稳”经费或者司法所工作经费中支出，限制了人民调解员的培训和相关宣传工作开展。

公共法律服务作为基层政府化解基层矛盾的重要抓手，要建立保障公共法律服务体系运行的长效机制。首先，制度体系完善。一要明确公共法律服务体系建设的组织领导，明确矛盾纠纷排查、化解、上报等环节的责任主体，坚持“条块结合”的管理原则，搭建基层社会治理的部门合作机制。二要强化过程监管机制，建立健全以服务对象的满意度为主要反馈内容制定考核标准，实行规范化的考核机制，优化基本公共法律服务的供给质量。三要优化项目资金使用的审计和监督机制，确保公共法律服务经费专款专用，保障人民调解工作室制度和村（居）法律顾问制度的有效运作。其次，财政保障法治化。以法律形式明确将公共法律服务体系建设纳入地方政府整体规划，构建以政府财政投入为主，以社会各界公益性捐赠、资助为辅的多渠道经费筹措机制，提高单项法律服务人均补贴力度，保障公共法律服务的持续精准供给。



（上接1版）

疫情防控丰富和发展了人民战争思想

人民战争思想是以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人在长期革命战争中的伟大创造，是我们党一切为了人民、一切依靠人民，始终同人民心连心、同呼吸、共命运的集中体现。这次新冠肺炎疫情防控，既是人民战争思想的伟大实践，又进一步丰富和发展了人民战争思想。

人民战争思想是我们党把马克思主义关于人民群众创造历史的观点创造性地运用于中国革命战争实践形成的军事理论。毛泽东指出：“革命战争是群众的战争，只有动员群众才能进行战争，只有依靠群众才能进行战争。”中国革命的成功告诉我们，人民群众只有被发动起来、组织起来、团结起来、武装起来，才能真正成为一支强大的革命力量。只有继承和发扬我们党密切联系群众的优良传统，保持同人民群众水乳交融、生死与共的关系，才能永远做人民利益的忠诚捍卫者和人民战争的忠实践行者。随着时代的发展，人民战争思想更加丰富，已经不仅仅局限于军事领域，而是广泛地适用于重大突发公共卫生事件、自然灾害等方面，成为一种凝聚民心、发挥人民群众力量的形象化表达。

党的十八大以来，习近平总书记站在新的历史起点和新时代的战略高度，进一步丰富和发展了人民战争思想，明确党在新时代的强军目标是建设一支听党指挥、能打胜仗、作风优良的人民军队，把人民军队建设成为世界一流军队，把军民融合发展上升为国家战略，着力推动形成全要素、多领域和高效益的军民融合深度发展格局。习近平总书记指出：“不论形势如何发展，人民战争这个法宝永远不能丢，要把握新的时代条件下人民战争的新特点新要求，创新内容和方式方法，充分发挥人民战争的整体威力。”习近平总书记关于人民战争的重要论述，对于我们把握新时代人民战争的特点规律、更好运用人民战争思想提供了根本遵循，为新时代调动和激发人民群众的应急应战潜能指明了正确方向、提供了科学方法。

在新冠肺炎疫情防控中，习近平总书记强调把人民群众生命安全和身体健康放在第一位，要求广泛动员群众、组织群众、凝聚群众。疫情防控的实践充分证明，只有坚持以人民为中心，才能打赢疫情防控的人民战争。坚持以人民为中心，把人民群众的生命安全和身体健康当做头等大事来抓，让人民群众面对大灾大疫有依靠、有底气、有希望、有动力，使得中国抗击疫情的总体战、阻击战深得人民支持和拥护。

在疫情防控的不同阶段，习近平

总书记精准布局，始终用宏大的战略视野洞察全局，既把握重点又推进全面，既安排近期又筹谋长远，既鼓舞斗志又坚定信念。针对这场特殊战“疫”，习近平总书记向全党全国提出了“坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策”的总要求，为打赢这场人民战争提供了战略思想指引。疫情暴发之初，总书记强调“疫情就是命令，防控就是责任”，“要坚决反对形式主义、官僚主义”，彰显着强烈的使命担当和为民情怀；胶着对垒之际，总书记提醒“高度警惕麻痹思想、厌战情绪、侥幸心理、松劲心态”，警示各地要紧紧绷住疫情防控这根弦不放松；疫情显现转机之时，总书记及时提出“精准有序扎实推动复工复产”；当疫情取得重大战略成果，总书记又统筹布局，着眼未来，指出要“确保完成决战决胜脱贫攻坚目标任务，全面建成小康社会”。

这是一场为了人民、依靠人民的人民战争。在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，我国能在最短时间内构筑起最坚强的抗疫防线，采取坚决果断措施将疫情有效控制、努力将损失降到最低，同科学运用人民战争思想密不可分。人民战争思想能在这次抗击疫情的斗争中发挥重要作用，离不开中国特色社会主义制度和国家治理体系的根本保障。中国特色社会主义制度的巨大优势之所以能够充分彰显，根本在于中国共产党的坚

强领导；中国共产党之所以具有强大的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，根本在于中国共产党是中国人民最根本利益的忠实代表，永远与人民想在一起、站在一起、干在一起。始终坚持党的集中统一领导，充分发挥中国特色社会主义制度的优越性，坚持以人民为中心，是我们攻坚克难、战胜各种风险挑战的制胜法宝。面向未来，我们要进一步释放人民战争的强大力量，使人民战争思想在新时代更加熠熠生辉。

人民战争思想是中华民族伟大复兴征程中战胜重大风险挑战的根本武器

习近平总书记指出：“战胜这次疫情，给我们力量和信心的是中国人民。中国14亿人民同舟共济，众志成城，坚定信心，同疫情进行顽强斗争。中国广大医务人员奋不顾身、舍生忘死，这种高尚精神让我深受感动。人民才是真正的英雄。只要紧紧依靠人民，我们就一定能够战胜一切艰难险阻，实现中华民族伟大复兴。”新冠肺炎疫情是一次危机，也是一次大考。在实现中华民族伟大复兴的征程上，不可避免会遇到各种各样的风险挑战。战胜重大风险挑战，实现中华民族伟大复兴的中国梦，必

在我国疫情防控期间，人民代表大会作为我国的立法机关，其职权的发挥是依法防控的基石。我国《宪法》《全国人民代表大会组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定并列举了人民代表大会及其常务委员会的职权，归纳起来大致包括立法权、重大事项决定权（以下简称决定权）、人事任免权和监督权四类职权。其中，决定权即讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项，是宪法和地方组织法赋予县级以上人大及其常委会的重要职权。疫情发生后，我国有50余个地方各级人大常委会在疫情防控的紧要关头，行使重大事项决定权，作出疫情防控工作决定，为疫情防控提供了法治保障。

疫情防控需立法机关紧急授权。职权法定是现代国家治理的基本逻辑，也是依法治国的基本要求。即使是在疫情防控的紧急状态下，应急管理也需要依法行政，做到职权法定。疫情发生初期，全国人大常委会就强调，坚持依法治国、依法防控，加大立法、修法以及执法、普法等工作力度，为打赢疫情防控阻击战提供有力法治保障。另外，虽然《突发事件应对法》等法律法规所构成的“非常法律体系”以及“一案三制”（“一案”为国家突发公共事件应急预案体系，“三制”为应急管理体制、运行机制和法制）的应急管理体系对行政应急权进行了预先规定，但预先设定的应急权力不能面面俱到。疫情防控面临诸多具体性的新情况、新问题，如应急管控、封闭小区、交通管制、宾馆征用等现有法律依据不充分或者超出有法律法规的紧急事项，都需要立法机构进行紧急授权，为防控工作补足法律依据。

人大决定权具备紧急立法授权属性。人大决定权的行使能在疫情防控中发挥法治保障作用，与其自身的属性密不可分。首先，各级人大常委会在疫情防控中作出的决定构成了“一府两院”的执行依据，一经作出便产生法律效力，能为疫情防控提供法治保障，并能督促政府履行防控职责。其次，人大决定权具有应急性。应对突发公共事件的关键在于及时、尽可能地控制不确定性，为此立法需要遵循紧急授权原则，行使人大决定权的决策快、周期短，适合用来紧急授权。再次，重大事项决定权具有补缺性功能。人大决定权作为一种“兜底性权力”，一方面可以用来补缺立法权和监督权的缺位或不充足之处；另一方面对没有立法权的地方人大来说，决定权实际承担着立法权的功能。

人大决定权在疫情防控中发挥法治保障作用

□ 刘乐明

人大决定权多措并举进行紧急授权。各地方人大常委会在行使决定权进行紧急立法授权时并非是单纯的权力授予，而是多措并举，层次化、体系化地确立应急权力的基本规范。首先，确立上位法的权威性。各级人大常委会在作出防疫工作决定时都要求贯彻相关法律法规，重申上位法中预先设定的应急权力的权威性。其次，为疫情防控确立具体的临时管控权力。决定一般都规定政府可以在不与宪法、法律、行政法规相抵触，不与地方性法规基本原则相违背的前提下，在医疗卫生、防疫管理、隔离观察、道口管理、交通运输、社区管理、市场管理、场所管理、生产经营、劳动保障、市容环境等方面采取临时性应急管理措施。最后，确立行政应急权行使的优先性。以应急优先、防控优先为基本原则，各地人大常委会作出的疫情防控工作决定赋予非常态时期的行政应急权具有与法律相当的效力。



须紧紧依靠人民群众，科学运用人民战争思想。

今天的中国，已经发展成为世界第二大经济体、第一大货物贸易国、第一大外汇储备国，拥有世界上规模最大的中等收入群体，是一个全方位对外开放的中国，具有无尽的发展潜力，蕴藏着无限生机。今天的中国人民，对美好生活的向往更加强烈，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高层次的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境、更丰富的精神文化生活，期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好，正在为实现中华民族伟大复兴团结一心、砥砺前行。科学运用人民战争思想，战胜中华民族伟大复兴道路上的风险挑战，必须充分认识人民战争思想的新内涵、新特质、新要求，始终坚持以人民为中心，从人民群众的殷切期盼中明确奋斗目标，从人民群众的生产生活经验中汲取智慧，从人民群众的各种诉求中查找短板不足，不断满足人民对美好生活的向往。我们要在推动发展、解决问题中补短板、堵漏洞、强弱项，更好保障人民生命安全和身体健康，不断提高综合国力和人民生活水平。

运用人民战争思想战胜风险挑战，必须始终保持党同人民群众的血肉联系，自觉践行党的群众路线。在这次疫情防控中，各级党委政府迅速进入紧急战时状态，调集各种资源和

力量用于防疫，各个基层党组织压实防控责任，强化社区防控网格化管理，采取更加周密精准、更加管用有效的措施，防止疫情蔓延。广大党员、干部用情联系服务群众，用心宣传教育群众，用组织凝聚群众，进一步密切了党群干群关系。新时代，党要始终保持同人民群众的血肉联系，一刻也不脱离群众，把群众路线贯彻到治国理政全部活动之中，充分调动广大人民群众主动性积极性创造性，汇聚起战胜困难挑战、实现民族伟大复兴的强大力量。

运用人民战争思想战胜风险挑战，必须要坚决打赢脱贫攻坚战，确保现行标准下农村贫困人口全部脱贫。民生稳，人心就稳，当疫情防控取得了重大战略成果，我们要在继续抓紧抓实抓细常态化疫情防控的同时，做好剩余贫困人口脱贫工作，确保完成决战决胜脱贫攻坚目标任务，坚决啃下最后的硬骨头。建立更加稳定的利益联结机制，确保贫困群众持续稳定增收。脱贫摘帽是新生活的起点，“扶上马送一程”，全面振兴乡村产业、人才、文化、生态、组织，让脱贫成绩成色十足，让脱贫攻坚经得起检验。同时，全面贯彻落实党中央决策部署，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，稳住民生底线，办好民生实事，真抓实干、只争朝夕，砥砺前行！

（作者系人民日报社人民论坛杂志社总编辑）