

论基层公共法律服务市场机制建构

张霞 张建美 冯靖涵 武敏 孙雯钰

聊城大学

摘要：随着乡村振兴与国家转型，基层矛盾日益突出，基层公共法律服务供需与资源配置不平衡问题日益严重。为促进基层公共法律服务供需平衡与实现“全科服务”，以公共选择理论、公共治理理论为基础，通过推动统一立法、平台市场化改革、增加政府购买公益岗、改革捐赠税前扣除、采用群众满意度与第三方评估等措施推动基层公共法律服务市场机制建构。

关键词：基层；公共法律服务；市场机制

【DOI】10.12252/j.issn.2096-627X.2023.09.079

引言

《党的二十大报告》提出要“全面推动乡村振兴”，建设社会主义现代化国家，还提出了要“统筹乡村基础设施和公共服务布局”。在中国特色社会主义新时代全面建设社会主义现代化强国的开局起步期，坚持农业农村优先发展、全面推进乡村振兴具有重大意义。全面推进乡村振兴不仅要赋予引导城乡融合发展以及相应的扶持措施、监督检查等乡村振兴政策法定化的确认，还要构建政策与法同向聚力的乡村治理和振兴的新格局，着力推动基层公共法律服务市场机制建构，更好地发挥基层公共法律服务促进基层诉源治理、多元化解矛盾纠纷的作用。

但是截至2022年底，全国共有基层法律服务机构1.3万多家，共有基层法律服务工作者5.6万多人，从2018年机构1.6万多家、工作者7.2万多人不断缩减，且在2023年第一季度，仅浙江省基层法律服务所总数就较上年同期减少1.63%，基层法律服务工作者人数较上年同期减少2.66%，但基层法律服务工作者办理法律业务数（诉讼、非诉讼）较上年同期却增长10.76%，基层公共法律服务供给面对广大基层人民群众日益增长的对公平正义的渴求略有不足。同时，基层公共法律服务覆盖面较窄，城乡、地区、各类服务事项基层公共法律服务资源不均等，尤其是公证与司法鉴定等市场化资源的缺失，严重影响了基层群众需求的满足，在此情况下，加强市场与政府结合，实现要素市场化配置，发挥市场主体作用实现“全科服务”和供需平衡显得尤为重要。

一、基层公共法律服务市场机制构建的意义

基层公共法律服务供给事项主要包括法律宣传、法律咨询、人民调解、法律援助、公证、司法鉴定、仲裁七类，服务主体大多为律师事务所、法律服务所、公证处、司法鉴定机构等市场化主体，政府司法行政机关仅在法律援助、仲裁等服务事项上发挥作用。建构基层公共法律服务市场机制有利于发挥市场化主体作用，促进其按市场规律长期运行，解决基层公共法律服务供不应求以及资源配置不均问题。

1. 增加基层公共法律服务数量，实现“全科服务”

随着经济社会的快速发展，中国特色社会主义进入新时代，我国社会的主要矛盾发生变化。由于经济的不平衡发展，各地公共法律服务在供给数量上存在较大差异，经济落后地区的群众特别是基层群众获得的基层公共法律服务资源不足以满足其需求。通过市场机制引入市场主体进入基层公共法律服务领域，有利于增加基层公共法律服务数量及种类，促进基层公共法律服务持续发展。

2. 提高基层公共法律服务质量，提升服务实效

市场机制可以促进市场价格、供求、竞争三大基本要素互相结合、互相制约并进行循环运动，基层公共法律服务市场机制根据优胜劣汰原则引入市场主体，有利于增加市场主体压力，提高基层公共法律服务质量。

3. 保障基层群众权利，增强获得感、幸福感、安全感

习近平总书记指出法治是保障人民安居乐业，提高人民群众获得感、幸福感、安全感的重要部分。市场机制从基层群众对基层公共法律服务的需求出发，坚持以人为本的新发展理念，满足基层群众日益增长和多样化的基层公共法律服务需求以及法治、公平、安全、正义等内在需求，保障基层群众权利，增强群众获得感、幸福感、安全感，为人民群众的安居乐业提供法治保障。

4. 推动基层治理体系和治理能力现代化，助力乡村振兴

通过基层公共法律服务市场机制建构，拓展基层公共法律服务的途径，推动基层公共法律服务体系的建设，探索科学有效的基层社会治理方式，促进基层治理体系和治理能力现代化，为打造乡风文明、治理有效的乡村提供有力支撑。并通过市场机制建构，提高基层公共法律服务的质量和水平，确保为基层群众提供更具专业性和便捷性的法律服务，为乡村振兴提供更加强有力的法治保障。

二、基层公共法律服务市场机制建构的理论基础

随着基层公共法律服务的迅速发展，矛盾问题不断

突出，为促进基层公共法律服务更加高质量发展，更好地发挥基层公共法律服务促进高数量高质量发展、推动基层治理、助力乡村振兴等作用，科学的理论指导必不可少。

1. 公共选择理论

现代的公共选择理论始于政治学家邓肯·布拉克，其领袖人物为美国著名经济学家詹姆斯·布坎南，詹姆斯·布坎南所作的《社会选择、民主政治与自由市场》被认为是公共选择理论的经典著作。公共选择理论的基本特点是以“每个人都追求个人满足程度极大化”的假定为分析武器，探讨在政治领域“每个人都追求个人满足程度极大化”的行为是怎样决定和支配集体行为，特别是对政府行为的集体选择所起到的制约作用^[1]，它最终的意义在于“政府的失败”，通过如何避免“政府的失败”引入“市场价值的重新发现和充分利用”，这也是公共选择理论的核心，在实践中的体现就是政府改革的市场化方向，既包括非国有化、放松管制等政府“退却”和职能的重新定位，又包括公共服务中的市场主体和市场机制^[2]。公共选择理论将一领域中区分“安排者”与“生产者”，强调政府在公共服务领域充当“安排者”并不意味着充当独家的“生产者”，提出交易价值概念、排他性概念和消费概念，为人们重新理解公共服务、通过引入市场机制来提高公共服务能力提供了新的视角。

基层公共法律服务市场机制建构即以公共选择理论为基础，推动基层公共法律服务领域的政府市场化改革，使政府从基层公共法律服务的“生产者”转变为“安排者”，为基层公共法律服务市场主体搭建平台，坚持以人为本、以市场为基础和结果导向的理念，提高基层公共法律服务的活力。

2. 公共治理理论

公共治理理论兴起于20世纪90年代关于政府管理方式的争论，其基本价值理念在于通过多元主体共治，解决传统公共行政的“政府失灵”与新公共管理之“市场失灵”，公共治理主体包括政府但又不限于政府，市场、非政府组织乃至公民都是治理主体之一^[3]。公共治理理论要求政府做自己应做和能做之事，强调多元主体共治，进行纵向分权与横向分权，加强权利间相互依赖与互动，不强求自上而下、等级分明的社会秩序。公共治理不再是一种政府统治的手段，而代表了一种新的社会多元管理模式，这是治理概念的本质含义^[4]。

基层公共法律服务市场机制建构就是强调多元主体共治，政府与其他市场主体共同参与，有利于改善基层公共法律服务管理，提高基层公共法律服务质量，使政府服务更好满足群众需求。

三、基层公共法律服务市场机制建构的措施

公共法律服务领域方面理论的出现不仅对公共法律服务的研究具有一定方法论意义，而且对基层公共法律服务如何更好地进行市场机制建构，处理好政府和市场的关系，促进其自我发展具有重要的启发。吸收公共选择理论、公共治理理论的核心观点，构建基层公共法律服务市场机制应当从以下几方面着手：

1. 推进基层公共法律服务统一立法

2019年重庆市印发的《重庆市基层法律服务条例》，2020年湖北省、山东省印发的《公共法律服务条例》，黑龙江省印发的《关于加强公共法律服务体系建设的决定》，2021年《四川省基层法律服务条例》和《厦门经济特区公共法律服务条例》，2022年《江苏省公共法律服务条例》等有关基层公共法律服务法律法规中均有涉及市场机制，全国多个地区相继颁布的地方性市场机制充分体现了基层公共法律服务体系的市场化特征。但是调查发现各地立法与标准化建设不完善阻碍了基层群众获得基层公共法律服务，由于政策实施、经济发展等因素的影响，各地的认定标准不统一，导致同一情况的申请人，在不同地区得不到同样的救助，损害群众利益。基层公共法律服务专门立法在整个基层公共法律服务立法体系中起着纲领性的“总则”地位，在当前方兴未艾的地方立法实践推进中，亟待总体谋划基层公共法律服务体系建设的多元化整体规范构架^[5]。

加快建立、完善基层公共法律服务体系建设，补足现有立法的欠缺，弥补现有立法空白，顺应人民群众日益增长的法律服务需求，统筹协调《中华人民共和国律师法》《中华人民共和国法律援助法》《中华人民共和国人民调解法》等相关法律法规，推动建立《中华人民共和国基层公共法律服务促进法》，为基层公共法律服务市场机制建构提供制度保障。

2. 推动基层公共法律服务平台市场化改革

在实体平台方面，促进基层公共法律服务市政结合，发挥市场主体作用实现“全科服务”，夯实市场体系基础制度，编制《市场主体公共法律服务指南》，强化市场主体“法治体检”，进一步整合服务资源，使群众的需求及时得到满足。在网络平台方面，引入市场主体扩大“一网通办”覆盖地区与事项范围，印发《公共法律服务线上平台服务规范》，建设完善的“一站式”基层公共法律服务线上平台，实现覆盖全业务全时空的基层公共法律服务。在热线平台方面，贯彻落实《国务院办公厅关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》，结合地方特色，在征求多方意见的基础上，制定《进一步优化政务服务便民热线实施方案》，将公共法律服务热线与政务服务热线归并整合，进行“双号并行”，解决群众对于繁多号码易混淆的问题，及时满足人民群众的法律需求。

撬动中心联动平台作用,促进基层公共法律服务实体平台、网络平台、热线平台融合发展,疏通线上和线下的服务资源,统筹法律咨询、法律援助、行政复议、人民调解、公证、司法鉴定、仲裁等法律资源,加强不同基层间的信息、群众等交流,进行基层互通、弱势群体互通等,先进行网络平台的无障碍设施建设,逐步推进至实体平台,打通法律服务供给的“最后一公里”,更高效便捷的满足基层群众需求。

3. 建立基金,改革捐赠税前扣除引导社会捐赠

建立基层公共法律服务基金,该基金由政府、社会团体、单位或个人资助、赞助或捐赠,引入市场主体专门用于支持基层公共法律服务。

在制度建设上,完善基层公共法律服务捐赠资金管理制度,明确资金来源、表彰奖励、资金管理、资金流向等内容,做到公开透明,使捐赠者放心安心,真正将捐款落到实处。

在制度实施上,基金主要来源政府财政与社会捐赠,通过改革捐赠税前扣除引导社会捐赠,目前企业发生的公益性捐赠支出,不超过年度利润总额的12%的部分,准予扣除;居民个人选择在预扣预缴时扣除的,应按照累计预扣法计算扣除限额,其捐赠当月的扣除限额为截至当月累计应纳税所得额的30%。改革捐赠税前扣除标准,使捐赠税前扣除标准突破50%,引导社会资本捐赠,并鼓励以促进基层公共法律服务发展为宗旨的社会组织发展。相关部门不定期举办基层公共法律服务活动,邀请民非组织等参加,对积极参加的企业、个人、公益组织进行表彰,发挥企业公共法律服务部门和个人专业法律知识的作用。

4. 扩大政府购买基层公共法律服务公益岗数量

在制度建设上,贯彻落实《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》等部署要求,制定《政府购买公共法律服务办法》,完善政府购买基层公共法律服务制度,按市场经济规律办事,重视实际效率;拓展律师服务领域,既要重结果也要重过程;健全工作管理制度,完善相关程序,合法公开透明。

在制度实施上,例如对基层公共法律服务工作人员实行合同制,促进合理竞争;聘请律师事务所、司法鉴定所、公证处、仲裁机构等入驻平台,提供基层公共法律服务;深耕村居法律顾问工作,重视基层群众多样化的法律服务需求,促进基层诉源治理。

5. 引进基层公共法律服务群众满意度测评和第三方评估

群众监督是基层公共法律服务多元协同监督模式的关键一环,群众监督的广度和深度,与一个国家的民主、法治的发展和社会的进步成正比。

在制度建立上,建立健全基层公共法律服务责任制度,明确相关法律法规规章、服务对象、预期目标、活动方式、时间安排、责任人等内容,提供基层公共法律服务。建立健全第三方评估机制。对于基层公共法律服务特别是政府购买基层公共法律服务来说,第三方评估是一种必要而有效的外部制衡机制,提高群众打分比例,增加服务主体与基层社区压力,积极解决薄弱环节,提高群众满意度。

在制度实施上,引进基层公共法律服务群众满意度测评,不定期随机进行服务回访,关注服务的过程与结果,接受群众投诉,积极解决各环节群众问题。通过第三方实地调研、走访、档案查看、电话访谈等方式进行基层公共法律服务的评估,突出群众、企业服务导向,得出评估结果,提出对策建议,促进基层公共法律服务可持续发展,增加群众满意度。通过基层公共法律服务引进第三方评估服务内容、服务结果、服务保障等,加强基层公共法律服务的科学性与可持续性。

四、结语

公共法律服务是政府公共职能的重要组成部分,基层公共法律服务也是依法治国的重要环节。通过推动统一立法、平台市场化改革、增加政府购买公益岗、改革捐赠税前扣除、采用群众满意度与第三方评估等措施促进基层公共法律服务市场机制的建构能够帮助群众解决实际困难、增强群众的获得感和幸福感、缓和各群体之间的矛盾,维护社会的和平与稳定,为全面依法治国和乡村振兴贡献力量。

参考文献

- [1] 丁煌. 公共选择理论的政策失败论及其对我国政府管理的启示[J]. 南京社会科学, 2000(3): 44-49.
- [2] 周志忍. 当代政府管理的新理念[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2005(3): 103-110.
- [3] 何翔舟, 金潇. 公共治理理论的发展及其中国定位[J]. 学术月刊, 2014, 46(8): 125-134.
- [4] 滕世华. 公共治理理论及其引发的变革[J]. 国家行政学院学报, 2003(1): 44-45.
- [5] 杨凯. 论现代公共法律服务多元化规范体系建构[J]. 法学, 2022, 483(2): 3-20.

基金项目: 聊城大学2023年大学生创新创业训练计划项目CXCY2023078。

作者简介: 张霞(2002—), 女, 汉族, 山东德州人, 本科, 研究方向: 法学。

张建美(2002—), 女, 汉族, 山东潍坊人, 本科, 研究方向: 法学。

冯靖涵(2002—), 女, 汉族, 黑龙江鸡西人, 本科, 研究方向: 法学。