

农村公共法律服务的运行与完善路径研究

——以陕西省杨凌示范区黎陈村为例

刘钧心 王薪洋 杨微 王津 张亚静

西北农林科技大学

摘要：随着乡村振兴战略的实施，加强乡村法治、推进农村公共法律服务成为重要任务，但从目前的情况看，农村公共法律服务体系建设仍存在着推进难的问题。本研究创新地基于农民需求的视角来探究切实的优化之路，通过农村公共法律服务供给端与需求端的调研情况，分析论证了其供需匹配度尚处不合理范围，基于此，本研究进一步探究整个农村公共法律服务体系构建思路的修正。本研究通过实地调研提出，在不改变现有基础上，以农民的切实需求——解决矛盾、处理官司、提升意识为框架构建农村公共法律服务的创新体系，并具体落实到优质资源下沉农村、加强校地合作扩大青年服务队伍、村一级普法宣传提质增效、提高受助群体监督力度等策略。

关键词：农村公共法律服务体系；供需矛盾；基层法治；乡村振兴；完善路径

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6261.2022.10.055

引言

农村公共法律服务是政府公共职能的重要组成部分，指的是通过法治实践为经济困难和特殊案件的当事人提供法律援助，开展公益性法律服务作为人民群众化解农村的法律纠纷，同时通过开展不同的法治宣传文化活动和普法教育帮助农村居民提升法治化思维，在法律纠纷解决、法律知识普及、保障改善民生等方面起到保障作用^[1]。随着农村地区城镇化的推进及经济发展，农村地区的政治经济文化情况发生了较大变化，矛盾也随之产生，而我国农村地区尚存法律意识不足等问题，建立健全农村公共法律服务体系具有其现实性与重要性。本研究从供需视角对该制度的运行与完善路径进行研究。

一、杨陵区农村公共法律服务供给情况

杨陵区的公共法律服务体系主要由三级实体平台构成，从区到镇、从镇到村，分别设置了公共法律服务中心、镇公共法律服务工作站、村公共法律服务工作室。并分别从名称和服务场所、主要功能职责、选址和建设标准、人员配备上对各级实体平台提出了具有区别性又层层递进、逻辑联系紧密的要求，进一步规范和完善了杨陵区三级公共法律服务平台制度。其提供的具体公共法律服务内容包括有法律咨询、法律援助、法律宣传、调解服务、引导司法鉴定、公证服务等，在此基础上，还配备了开设12348热线、创建法治杨凌公众号、评选法律明白人等措施。

总的来说，在供给层面，杨陵区公共法律服务平台的履职效果随着级别逐级递减，即由区到镇、再由镇到村履职实效有所降低。

杨陵区公共法律服务中心按照设定职责履职。就服务场所与内容、人员配备上，都基本满足《杨陵区三级

公共法律服务平台建设实施方案》规定。但就服务对象而言，农民占比很小。

镇公共法律服务工作站、村公共法律服务工作室履职便进一步有所欠缺。第一，镇村一级公共法律服务的配备尚未达到预期标准。实践中，其人员配备尤其是村公共法律服务工作室几乎很难落实^[2]。第二，村公共法律服务工作室的人员和服务方式采取的仍是村委会模式，难以达到公共法律服务的目的。

二、杨陵区农民的公共法律服务需求情况

（一）农村需要公共法律服务工作室发挥基础性作用

由于村委会自治的独特性质，村委会的工作人员多为村民自己选举的人员，因此，农村公共法律服务工作室的工作人员在化解邻里矛盾这类纠纷时，村民鉴于其服力以及未来在村中的发展需求往往乐意选择和解的方式来化解矛盾，农村公共法律服务工作室在这一过程中发挥了重要的基础性作用。人际纠纷的解决在农村治理中是一大重点并且这一类纠纷大多由农村公共法律服务工作室即村委会解决。由于这类纠纷法律关系明确，事实内容简单，村民们不至到法庭解决，邻里间赔礼道歉赔偿损失便可化解这一类纠纷，村委会调解的方式符合农民的农民对纠纷化解的期望，因此能够较高效率地化解纠纷。

（二）农民需要相关法律人员提供专业化法律服务

农民在基本的生存需求中，除去通过村委会途径解决矛盾这一需求，一个农民一生会遇到真正需要帮助的涉及法律问题的时候，便是官司的解决。当农民遇上法律纠纷时，去到村委会能寻求解决问题的方式，分析案件、诉讼、解决方式，如果没有这样的方式，农民会很着急，甚至采取不当的方式。调研中，工作人员表示如

若真遇上十分棘手的法律问题或者是同村外的人发生纠纷，一般也不会到村委会寻求帮助，亦有农民表示村里多会调解好邻里、赡养等纠纷，村委会没法让双方都对问题的解决满意，就会寻求到法院。可见，如若村内能提供处理官司的法律服务，将会满足农民们很大程度上的法律需求。

（三）农民自身需要提高法律意识增强法治行动力

绝大多数村民希望能够在中加强公共法律服务供给的建设，接近80%的村民期望农村公共法律服务能够建设得更加完善，由此可见，村民在主观上具有提升自身法律意识的主动性。在调研过程中有很多农民表示，如果村里要开展法律方面的讲座来为村民普及法律知识，例如土地承租合同的细节、乡里乡亲欠钱不还如何维护自己的权益等，他们是很乐意去参与的。可见，农民其实是向往能掌握一些法律知识，遇到问题时能利用法律保护自己的。

三、供需总体上呈不匹配状态

（一）村一级多以人情解决问题，缺少法律支撑

在对村民的采访中，本研究得知很多农民在接受村委会调解时，由于生活在熟人社会、好面子、担心影响自己的人际关系以及受到村支书的忽悠等原因，需要牺牲一定的个人利益才能解决矛盾或者纠纷。在这种情况下，村民需要法律作为最终的后盾，或者告知他们有哪些权益是受法律保护的、不应当被侵犯的。在采访中，农民多表示自身不需要法律服务。

（二）普法模式不适应新时代乡村实际需求

由于城镇化的推进，村民都由村子逐渐搬进了社区，也开始有村民由纯粹的务农到半工半农。根据调查，目前村镇中日常居住的大部分为高龄农民，而他们的儿女由于务工需求一般居住在村镇外，偶尔才回来。面对这两种年龄、文化素养、居住地区等多个方面均存在巨大差异的两种村一级普法对象，供给端在提供村镇普法时并未充分考虑到，而是一刀切地采取由农村公共法律服务工作室来定期开展普法讲座的方式进行普法宣传。

（三）杨陵区公共法律服务未能深入村镇

供求端对于村一级公共法律服务的建设构想是十分细致的，但是实际落实到村镇中，这些措施并不能满足村民实际的法律需求，并没有得到百姓的普遍认可。

同时，调研村镇的普法宣传手段主要是举办讲座和发放资料。在大部分集体法律服务的场所选在村委会的情况下，以村委会为圆心，越往外的村民，选择不参加相关活动的可能性越大，且村民白天都会忙于农活，哪怕村中充分考虑相关时间因素选在晚间进行相关活动，与村委会的距离远加之农作劳累，活动辐射面会相对缩

小，难以达成宣传目的。

四、公共法律服务体系困境的原因分析

（一）法律工作队伍素质较低

公共服务均等化要求政府要有足够的专业能力来满足人民群众的需求。法律服务作为一项对于专业性要求很强的公共服务，特别是在法律援助、法律顾问、人民调解等具体业务中，对工作人员的专业性要求更高。现阶段街道公共法律服务供给人员专业能力不足归根到底还是人员结构不科学，相关专业人员资源较为匮乏，也没有好的手段进行专业人员补充。招募的一些志愿者，流动性太大，无法提供固定的服务形式和服务时间、形成固定的服务体系，缺乏长效性。

司法行政领域社会组织还较少，社会知名人士、法学专家、政法队伍退休人员、法学高校学生等公共法律服务志愿者还比较缺乏。

（二）政府服务主体意识不强

服务型政府理论强调要以人民为中心，聚焦群众急难愁盼，公共需求导向是其本质要求。街道工作人员公共法律服务供给理念比较陈旧，特别是村工作人员还没有树立起“主动服务”的理念，没有主动宣传，导致群众获得公共法律服务信息渠道不畅，变相导致供给成本高，造成供给的有效性不足。

基层公共法律服务应当由本级政府推动和实施。基层公共法律服务与当下热点话题网格化社会治理相比，热度明显低很多，这也导致多数政府部门把工作重心投入到基层网格化工作治理中，实践中还是由司法行政部门牵头唱独角戏，单打独斗的现象普遍存在于基层各个乡镇。

（三）管理保障机制不够完善

公共法律服务并不具备系统化的流程和实施的具体规则。在推进法律服务的过程中，政府政策落实的时候会出现种种困难，使得政策保障没法真正落实；各个部门都没有主动的态度，法律服务体系仍是一个艰难的任务，要形成严密的组织仍需努力；而资金紧缺和产品质量参差不齐都是急需解决的；正是因为这种保障机制没有完善，使得公共法律服务的发展缓慢。

（四）考核评价机制不够规范

服务型政府是透明政府，需要为公众打通意见反馈渠道，也需要以群众的满意度来判定公共法律服务供给工作的成效。但是目前，虽然依法治国的理念正不断深入人心，各级党委政府也将“述法”工作纳入领导干部“四述”中，但在实际考核中，公共法律服务体系建设也还未真正纳入高质量考核中，只是将其作为法治建设的一个小项纳入法治建设考核中，也没能以党委政府的名义制定出台关于公共法律服务考核的相关文件，这就

直接导致相关部门对公共法律服务的认识不足，无法给予足够的压力来推动工作，也无法给予足够的经费来支持考核。

五、从需求视角探寻完善农村公共法律服务的对策

（一）优质资源下沉农村，提供精细化法治服务

在杨凌示范区三级实体平台构建下的农村公共法律服务体系的基础上，我们应当注重平衡区、镇、村三级司法资源的合理配置，整合各项司法资源，统筹农村法治建设，大力推动优质司法资源向农村延伸，加强公共法律服务经费向农村倾斜力度。同时，还可以发挥村法律顾问制度的作用，为乡村治理提供法律支持，改善农村法律人才缺乏困境。通过下沉服务资源、丰富服务产品、搭建服务平台、拓宽服务领域，加大补贴力度等措施，吸引专业法律人才流向农村，为农村提供精细化的法治服务，确保实现建成现代公共法律服务体系的目标。

（二）加强校地合作，扩大青年服务队伍

各地司法机关在农村公共法律服务建设过程中，应当加强校地合作，发挥各个高校的属地优势，将大学生群体纳入普法宣传的队伍中，为基层农村公共法律服务建设注入新的活力。以我们参与的“法治小院”实践活动为例，每个“法治小院”将派驻1-2名法律硕士研究生和3-4名法学专业本科生组成的法律服务团队蹲点驻村，学生团队在法学教师或法律实务专家的指导下，每月在“法治小院”开展一期免费法律咨询、法治讲座、法治调研、协助纠纷调解、代写法律文书、提供法律援助等服务活动。大学生通过生动鲜活的案例，积极解答村民在生产生活中遇到的各种法律难题，大家纷纷表示这种宣讲活动接地气、听得懂、用得上。“法治小院”这一创新实践不仅让学生做到学以致用，在切实解决村民法律需求的实践中提升专业能力和社会责任感，同时满足广大村民对法律服务的需求。

（三）村一级普法宣传提质增效，助推法治建设纵深发展

首先，落实普法主体责任，是增强普法针对性与实效性的前提和基础，“谁执法谁普法”普法责任制，让普法与执法有机结合，落实责任制度，让普法责任不再受到推脱，真正发挥实效。其次，鼓励社会力量参与普法，创新多元化供给模式^[3]，共同提升普法质效。再次，创新参与式、案例式普法形式，结合村民实际需求，开展相关案例讨论会等，让宣传内容更加契合村民生活需要，调动村民参与具体案件讨论的积极性，增强村民与司法的互动性，让普法各种方式不再流于形式，

助推农村公共法律服务建设纵深发展。最后，将宣传重心转移到年轻人身上，不再局限于只在村里居住的老年人，因为在调研过程中，我们发现当前各村均存在劳动力流失、老龄化严重状况，多数老人文化水平较低，对于普法的各项内容难以理解，因此，应当采用“线上+线下”的方式，以村里年轻人作为宣传对象，再让他们向家里的老人进行普法讲解。

（四）提高受助群体监督力度，共建共享法治建设高效能

首先，群众知情权是村民监督的前提，村一级法律服务工作室应当加强公示制度的落实，及时公示有关法律服务建设成效，让村民了解各项法律建设具体进程，保障村民知情权。其次，拓宽群众反映意见和建议的渠道，通过构建群众意见反馈的组织机构，设置意见箱、公布热线电话、来信地址、电子邮箱，设立群众意见反馈联络员，畅通群众意见反馈的办理流程等措施，切实落实群众反馈渠道。此外，大数据时代，即使是村里的老人也逐渐接触网络，并且一般情况下，但凡遇到法律问题，通常由年轻人来解决，因此应当适应互联网趋势，建设好网络监督平台，通过设立举报投诉“一键直达”，或者法律服务“一码公开”等快捷服务平台，以信息化为受众群体监督赋能，用科技助推监督成效。

参考文献

[1] 宋方青，张向宇. 公共法律服务体系建构的三重逻辑[J]. 华东政法大学学报，2022，25（06）：96-108.

[2] 杨陵区人民政府. 关于印发《杨陵区三级公共法律服务平台建设实施方案》的通知[EB/OL]. <http://www.ylq.gov.cn/gk/zfwj/gzfwj/yzbf/78750.htm>, 2019-10-04/2023.1.10.

[3] 陈甦，刘小妹. 以创新精神推进普法提质增效[J]. 人民论坛，2019，（18）：98-100.

作者简介：

刘钧心（2003—），女，重庆市合川区人，本科，研究方向：诉讼法与司法制度。

王薪洋（2002—），男，山东省烟台市莱州市人，本科，研究方向：诉讼法与司法制度。

杨微（2000—），女，贵州省六盘水市水城县人，本科，研究方向：诉讼法与司法制度

王津（2003—），女，甘肃省金昌市永昌县人，本科，研究方向：诉讼法与司法制度。

张亚静（2003—），女，河南郑州人中牟县人，本科，研究方向：诉讼法与司法制度。