

乡村振兴视域下乡村公共法律服务的建设研究

徐涵琪

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年3月13日; 录用日期: 2023年3月22日; 发布日期: 2023年5月22日

摘要

乡村公共法律服务是实现全面依法治国的基层实践,也是新时代化解乡村矛盾的有力抓手。完善乡村公共法律服务有利于推动法治乡村建设、促进乡村公平正义、维护乡村和谐稳定、助力乡村全面振兴。当前,我国乡村公共法律服务面临着公共法律服务资源较为稀缺、公共法律服务队伍亟待加强、公共法律服务制度有待完善、公共法律服务资金保障不足等现实困境。因此,乡村公共法律服务应以乡村实际需求为出发点,从法律资源、专业人才、制度机制、资金保障等方面探索完善路径,以期助推新时代法治乡村的优质发展,为乡村振兴增效赋能。

关键词

乡村振兴, 公共法律服务, 法治

Research on the Construction of Rural Public Legal Services from the Perspective of Rural Revitalization

Hanqi Xu

School of Marxism Studies, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Mar. 13th, 2023; accepted: Mar. 22nd, 2023; published: May 22nd, 2023

Abstract

Rural public legal services are the grassroots practice of comprehensively governing the country according to law, and it is also a powerful starting point for resolving rural contradictions in the new era. Improving rural public legal services is conducive to promoting the construction of rural areas under the rule of law, promoting rural fairness and justice, maintaining rural harmony and

文章引用: 徐涵琪. 乡村振兴视域下乡村公共法律服务的建设研究[J]. 法学, 2023, 11(3): 1110-1115.

DOI: 10.12677/ojls.2023.113158

stability, and helping the comprehensive revitalization of rural areas. At present, China's rural public legal services are facing practical difficulties such as the scarcity of public legal service resources, the urgent need to strengthen the public legal service team, the urgent need to improve the public legal service system, and the insufficient guarantee of public legal service funds. Therefore, rural public legal services should take the actual needs of rural areas as the starting point, and explore and improve paths from the aspects of legal resources, professional talents, institutional mechanisms, and capital guarantees, so as to promote the high-quality development of rural villages under the rule of law in the new era and empower rural revitalization and efficiency.

Keywords

Rural Revitalization, Public Legal Services, Rule of Law

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的十九大提出实施乡村振兴战略，要求“加强乡村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”[1]。2021年《中华人民共和国乡村振兴促进法》颁布，从法律层面保障了乡村振兴战略的全面实施。随着乡村振兴战略的稳步推进，乡村公共法律服务也在不断完善。公共法律服务是由司法行政机关主导的、旨在保障人民群众的基本权利，维护其合法权益，以实现社会的公平正义，其作为一项重要民生制度，在城乡基层社会治理中发挥着重要作用[2]。乡村公共法律服务能有效满足乡村群众对法律服务的需求，使乡村村民能够懂法、守法、用法，从而维护乡村的和谐稳定，是乡村法治建设的重要形式和途径，也是乡村振兴的重要保障。然而，由于我国城乡发展不均衡等原因，乡村公共法律服务体系建设也面临着不少困境。

党的二十大报告指出“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在乡村”，“统筹乡村基础设施和公共服务布局，建设宜居宜业和美乡村”[3]。2023年，《中共中央国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》发布，该文件强调“加强乡村法治教育和法律服务，深入开展‘民主法治示范村(社区)’创建”。由此可见，全方位加强公共法律服务建设，破除现有困境，以保障乡村振兴的实现，具有很强的现实意义。

2. 乡村公共法律服务建设的必要性

2.1. 推动法治乡村建设

法治是现代化社会必须具备的要素之一。党的二十大强调，法治社会是构建法治国家的基础，而乡村公共法律服务是全面依法治国在乡村的生动实践。传统乡村社会以村规民约为治理规范，以安居乐业为治理目标，以“普法”的形式向村民进行宣传教育，这与现代法治观念大相径庭。乡村治理尤其是乡村法治建设一直是我国社会治理的重点和难点。乡村公共法律服务的推行，有利于回应村民的法律需求，才能引导形成“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的浓厚法治氛围，就此而言，公共法律服务是具有“教化”作用的[4]。正如习近平总书记强调的“要把全面推进依法治国的工作重点放在基层”[5]，只有不断完善法制乡村建设，才能实现“法治”“自治”“德治”在乡村社会融合共生，

奠定全面依法治国在基层的坚实基础。

2.2. 促进乡村公平正义

由于我国城乡发展不平衡，乡村发展滞后，大多数农民仍处于社会底层。公共法律服务是以公共性为目标的服务[6]，理应保障这些弱势群体的合法权益。这些农民在遭遇法律困境时，其合法权益往往得不到保障：一方面，以律师为主要服务主题的市场化法律服务大多集中在城市，农民在乡村可选择的市场化法律服务较少；另一方面，部分农民由于经济窘迫，无法支付市场化法律服务所需要的高昂费用。此种情形下，农民的合法权益遭受侵害，公平获得感得不到维护，并且冲击了原有依靠礼治秩序维持的公平环境。乡村公共法律服务的持续推进，能够有效保障乡村民众获取基本法律服务的权利，化解民间纠纷，切实有效地维护基层社会的公平正义。

2.3. 维护乡村和谐稳定

乡村公共法律服务体系建设所处的社会环境，是从“熟人社会”向法治社会转变过程中的一个中间状态——“半熟人社会”[7]。传统的乡村社会主要依靠第三人进行调解，通过风俗习惯对村民进行约束，总而化解矛盾纠纷。这种处理方式较为简单，有时存在“和稀泥”现象，治标不治本，并不能完全保障纠纷双方的合法权益。而且，随着乡村经济的不断发展，乡村社会观念嬗变、道德约束力弱化，乡村的矛盾纠纷日趋复杂化，原本依靠人情社会运作的矛盾纠纷解决机制已不能满足时代需求。当法律通过公共服务的途径进入乡村社会之时，道德传统等内生性力量与国家法律等外生性规范即开始在乡村社会中遭遇，这固然带来了某种程度的冲突，但同时也提供了两种力量融合进而构建新型乡村社会秩序的可能[8]。乡村公共法律服务拓宽了乡村矛盾纠纷化解渠道，村民通过法律途径维护合法权利，并在此过程中，塑造其自身的权利意识和法治观念，能够处理好乡村不同主体之间的纠纷，化解村民之间的复杂矛盾，维护乡村和谐稳定。

2.4. 助力乡村全面振兴

随着脱贫攻坚任务的圆满完成，乡村治理重点已经从经济领域转移到乡村的全方位振兴上。乡村振兴是一项系统工程，关乎农业农村农民，涵盖乡村各个领域的全面振兴，各项战略任务和部署需要有效的治理来保证推进。乡村公共法律服务通过整合法律服务资源，为乡村经济社会发展“保驾护航”，正是乡村治理价值旨归的恰当表达，最终为乡村振兴提供强有力的保障。首先，乡村公共法律服务能够营造良好的营商环境，有助于乡镇企业招商引资和农业合作社、农村集体企业等乡村经营主体的市场化运作；其次，开展形式多样的乡村法治文化活动能够对传统乡土风俗进行改良与丰富，促进新时代乡风文明的形成。

3. 乡村公共法律服务建设的现状及存在问题

3.1. 公共法律服务资源较为稀缺

自改革开放以来，我国乡村公共法律服务关注度不断提升，但由于城乡二元结构的影响及相关经验的缺乏，我国乡村公共法律服务资源分配不均。第一，地区分配不均。东部沿海及经济发达地区的乡村公共法律服务更加健全化、多样化，而经济发展受阻的中西部地区乡村公共法律服务则表现出单一化，甚至缺失的情形。第二，城乡分配不均。城乡经济发展不平衡，相对应的造成了城乡法律资源分配的不平衡，城乡法律资源分配差距较大。好的法律资源多数被分配在城市和县区，乡村法律资源相对匮乏。如律师事务所大多集中在城市和县区，乡村基本上没有律师事务所。由于乡村的法治建设不健全，导致

乡村需求主体对于公共法律服务产品的需求并不显著，其消费能力并不足以支付法律服务产品价格，或者认为没有必要把财力过多地投入到不够了解的法律领域。由这些原因导致的乡村公共法律服务资源配置问题，在宏观层面呈现出资源分配不均的困境，经济欠发达地区乡村居民的生活、生产活动缺少法律服务支持。

3.2. 公共法律服务队伍亟待加强

法律服务人才是乡村公共法律服务体系建设的前提，其数量和质量会在很大程度上影响最终的服务成效，如果缺少提供法律服务的专业工作者，那么公共法律服务体系就成了无源之水、无本之木。当前乡村公共法律服务主要采取分包制，一些乡村律师和法律顾问，受聘范围较大，签约单位过多。由于其精力和能力有限，无法满足乡村村民对法律服务的需求，使乡村公共法律服务实效的大打折扣。基于现实而言，乡村地区从事法律服务的人员大多是一些当地的退休老干部，或者是文化水平较低的本地村民等共同组成的法律服务组织，显然这些人员的受教育程度较低，对法律知识了解不多，那么法律服务能力水平也就整体不高，无法在公共法律服务工作中切实发挥效用。

3.3. 公共法律服务制度有待完善

从宏观层面来说，我国乡村公共法律服务发展时间较短，短时间内难以形成统一有效的管理制度。从微观层面来说，各地对于乡村法律服务的含义界定不一，机构责任界定不明确，存在责任落实不到位，出现问题相互推脱的现象。乡村公共法律服务的组织机构管理缺乏明确的制度规定，没有部门对问题承担责任，这就导致乡村公共法律服务在具体实施上遇到了困难。部分基层政府在落实公共法律服务上贪图形式主义，把上级下达的任务作为工作重心，忽视农民的真正诉求。农民的法律问题无法得到妥善解决，致使乡村人民对政府不信任。此外，由于乡村公共法律服务基本上是由基层司法局派驻各乡镇的司法所或各乡镇的基层法律服务机构提供的，法律服务内容比较单一。同时，由于城乡融合的加快，乡村地区的法律纠纷或矛盾不再是存在于单一的婚姻家庭、民间借贷纠纷等领域，而是向征地拆迁纠纷、环境污染纠纷、劳动权益纠纷、集体财产纠纷等较为复杂、专业性强的法律纠纷转变。相对滞后的公共法律服务资源配置还无法契合乡村治理的多元需求。

3.4. 公共法律服务资金保障不足

在乡村公共法律服务体系建设中，政府需要提供足够的经费支持，才能完善乡村公共法律服务。目前，国内用于公共法律服务的资金投入不足，总体经费水平较低，这一资金短缺并不利于乡村公共法律服务的有序开展，影响了乡村公共法律服务的质量。没有资金的支持，乡村公共法律服务从业者少之又少，办案工作也因为资金来源不足而无法维持下去。同时，乡村公共法律服务资金来源单一，仅靠财政拨款是不足以支撑其发展的，而且乡村处于公共法律服务的边缘地带，很难受到财政的重视。此外，乡村公共法律服务建设缺乏社会资金来源，各种渠道的社会捐助无法很好地进入，很多法律服务机构由于资金短缺，并没有很好地发挥自身职能。

4. 乡村公共法律服务建设的提升路径

4.1. 加快公共法律服务均等化建设

在乡村公共法律服务体系建设中，如何做好法律资源“均等配置”，是解决问题的关键。首先，要制定乡村公共法律服务规范，开展相关讲座与培训，用村民喜闻乐见的方式增强其法律意识，使其了解乡村公共法律服务的内容与渠道，从而信任乡村公共法律服务，以此提高公共法律服务体系的公信力。

其次,有关部门应尽快推进公共法律服务网络平台建设,方便农民根据现实纠纷问题进行咨询,提高法律服务效率。由于互联网技术具有传播信息快、传播信息量大的优势,因此乡村地区之间也可以就矛盾纠纷问题进行探讨,这样有助于积累丰富的乡村案件处理经验,为切实提高乡村公共法律服务质量奠定坚实基础。同时,有关部门应当通过相关政策措施,鼓励律师事务所、法律服务机构向乡村倾斜,鼓励律师到乡村发展。通过政府购买服务的方式,让法律服务进驻乡村,促进法律服务均等化发展,有效推动公共法律服务资源“下沉”,将城市的优质法律服务资源延伸至乡村,从而使用城乡社会成员能够公平的共享基本公共法律服务。

4.2. 完善公共法律服务人才队伍

法律服务人员在公共法律服务体系中扮演着重要角色,但是现在我国基层法律服务体系中却普遍存在服务人员不够专业、缺乏责任意识等问题,因而相关部门应该积极采取措施来建设高质量公共法律服务团队,以全面推进法治社会建设。首先,政府部门需要发挥其主导作用,整合现有法律人才,建设一支包括律师、公证员、人民调解员、基层法律服务工作者、法治宣传员等在内的高素质法律人才队伍。并通过定点打卡、查看援助记录、评价帮扶效果等方式,对以上人员进行监督管理。其次,要规范基层法律工作者的政绩考核评价机制。将公共法律服务体系建设纳入政府政绩考核体系,以群众满意程度和法治化效果作为重要评价指标,以提高政府的重视程度,提高公共法律服务水平和质量。第三,可以从高校法律专业学生或者政府法律部门的退休工作人员中招募志愿者,为乡村群众提供专业化的法律援助服务。这些志愿者可以开展进户走访、以案普法等,维护弱势群体的合法权益。宣传地点可以在学校、乡村、户外,以及农民专业合作社等,以此发挥乡村公共法律服务的效用。

4.3. 建立健全公共法律服务制度

建立健全的法律体系,促进法治化乡村建设,完善公共法律服务制度,积极促进乡村人民寻求法律援助,使乡村人民有法可依是推动我国乡村振兴的必然措施。随着乡村经济发展加快,乡村的征地拆迁、土地确权、拖欠农民工工资等问题引发公共法律服务需求的增长。与此同时,乡村的交通事故、工伤事故、婚姻家庭纠纷等案件数量也在上升,基层群众自治组织在运行和管理过程中与村民的利益纠纷也逐渐增多。因此,乡村应以村民需求为导向提升法律服务的质量。在构建出完整、适用的乡村公共治理法制体系下,各地应该提高立法保障水平,拟定关于乡村公共法律服务事宜的法律法规、政策制度,提高法律法规适用的针对性和精准度,促进“三农”问题得到有效解决。其次,要牢固建立“法治托底”的政府基础责任,各级党委和政府要把公共法律服务作为乡村振兴的基础性、服务性和保障性工作来抓,落实各级党委主要负责人法治建设第一责任人职责^[9]。通过对各部门的责任划分,使各部门明确自身职责,构建完整的责任制度,避免出现无人担责的情况。第三,要构建公共法律服务的监督机制,既要克服法律服务工作时出现的乱收费情况,也要在开展避免乡村政府机构避免出现形式主义的现象,实现对公共法律服务的不断创新,从而保障村民的自身利益。

4.4. 强化公共法律服务保障力度

建设保障有力的公共法律服务体系,需要完善的保障体系作为支撑,这也是保障乡村公共法律服务持续性发展的重要物质条件。首先,乡村公共法律服务要纳入政府规划,列入财政预算,政府根据每年的政府采购计划进行采购,用专项资金购买法律服务。其次,在资金筹措思路上应当改变原有的单一政府供给模式,要逐步吸纳社会资金,拓宽资金流来源,多渠道筹措资金。设立相关法律服务基金用于吸收社会各界资金,专款专用,扶植乡村公共法律服务事业发展,同时也为社会公众开辟一条捐助渠道,

引导社会公众参与乡村公共法律服务建设。第三，建立起相应的乡村公共法律服务经费管理制度，在开拓资金源的基础上重视对经费节流方面的管理，提高资金利用率，实现“精准扶贫”，精准帮扶有条件没有足够财政支持的乡村地区开展乡村公共法律服务建设。定期公开社会捐助经费财务，明晰经费的使用情况，接受社会公众的监督。通过建立完善的乡村公共法律服务基金管理体系，逐步缩小乡村公共法律服务建设的地区差异，为乡村公共法律服务的建设保驾护航。

5. 结语

综上所述，我国乡村公共法律服务的发展仍面临不少困境，需要在政府的主导下，从乡村对法律服务需求的实际出发，完善城乡资源配置、健全法律服务制度，加强人才队伍建设，保障资金投入，以有效促进乡村公共法律服务体系的建设和发展，完善乡村的法治化建设，维护乡村和谐发展，从而助力乡村振兴。

参考文献

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [2] 喻少如, 黄卫东. 公共法律服务融入乡村治理的逻辑转换及其实践进路[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2022(6): 83-97.
- [3] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [4] 牛玉兵, 张怡歌. 公共法律服务概念的谱系考察[J]. 镇江高专学报, 2021, 34(2): 21-25.
- [5] 习近平. 习近平谈治国理政(第二卷) [M]. 北京: 外文出版社, 2017: 124.
- [6] 涂晓芳, 付庆伟. 基层政府购买公共法律服务的途径[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2017, 30(4): 33-42.
- [7] 张立平. 我国农村法律服务及其体系建构[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2007, 31(2): 102-106.
- [8] 董运生, 张立瑶. 内生性与外生性: 乡村社会秩序的疏离与重构[J]. 学海, 2018(4): 101-107.
- [9] 郑金雄. 以高质量公共法律服务助力乡村振兴[N]. 中国社会科学报, 2022-12-21(004).