

农村法律顾问制度的问题与完善研究

——以宁波市为例

陈雪姣

宁波大学, 浙江 宁波
Email: 1005307933@qq.com

收稿日期: 2021年5月11日; 录用日期: 2021年6月21日; 发布日期: 2021年6月28日

摘要

随着社会主义新农村建设的不断推进, 法治农村建设的重要性不断显现出来, 农村法律顾问制度的实施既提高了农村基层法治水平, 又为推动依法治国提供了基础。宁波市最早建立“一村一法律顾问制度”并取得了很大的成功, 在其发展过程中逐渐显现出的一些问题在全国范围内都具有代表性。本文从农村法律顾问制度的现状入手, 进而以宁波市为例对农村法律顾问制度的遴选制度、运行制度、保障制度、监督考核制度、退出制度进行评述, 并在此基础上探寻其存在的问题, 从优化人员选任制度、完善工作制度、改进保障制度、改善监督考核制度和健全退出制度角度出发提供一些完善农村法律顾问制度的方式, 以期能对推动基层治理的完善、对促进我国建设成为社会主义法治国家有所裨益。

关键词

依法治国, 农村法律顾问制度, 基层治理

The Study of the Problems and Improvement of Rural Legal Advice System

—Taking Ningbo as an Example

Xuejiao Chen

Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 1005307933@qq.com

Received: May 11th, 2021; accepted: Jun. 21st, 2021; published: Jun. 28th, 2021

Abstract

With the continuous advancement of the construction of the new socialist countryside, the importance of rural construction under the rule of law is constantly showing. The implementation of the rural legal adviser system not only improves the level of rural grass-roots of law, but also provides a basis for promoting the rule of law. Ningbo was the earliest to establish a village-by-village legal counsel system and achieved great success. Some of the problems that emerged in the course of their development are representative throughout the country. This article starts with the current situation of the rural legal adviser system, and then takes Ningbo City as an example to comment on the selection system, operation system, security system, supervision and assessment system and withdrawal system of the rural legal counsel system, and on this basis to explore its existing problems and to make some suggestions to improve the rural legal adviser system from the optimization of personnel selection system, improvement of the work system, improvement of the security system, improvement of the supervision and assessment system and improvement of the exit system. It is expected to promote the improvement of grass-roots governance and promote the construction of China into a socialist country ruled by law.

Keywords

Rule of Law, Rural Legal Advisory System, Grass-Roots Governance

Copyright © 2021 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

农村问题在当代社会发展的中仍然占据着重要地位，中国社会要实现现代化转型必定要将农村现代化转型提上日程。改革开放 40 多年来，我国经济发展呈现出快速持续增长的趋势，从城市到农村，随着城乡一体化的不断推进，农村的面貌也焕然一新。与此同时，农村快速发展也逐渐显现出了很多问题，土地、劳务、拆迁、环保等问题日益凸显，农村现有的法律服务水平无法满足农民的法律服务需求。于是，农村法律顾问制度应运而生。农村作为基层治理的重要单元，在提高社会法治水平方面发挥着举足轻重的作用，只有农村法治得到发展，依法治国才不至于无根无基。农村法律顾问制度作为农村社会冲突的安全阀，在农村发生冲突时可以提供一个发泄的渠道，缓解矛盾冲突，调和双方矛盾[1]。

2. 农村法律顾问制度的内涵与发展现状

(一) 农村法律顾问制度的内涵

农村法律顾问制度作为一项新兴的制度，目前的一些官方文件和学者文章中鲜少出现该制度的定义，但我们应该对其做出定义以明确其内涵。以宁波市为例，宁波市发布的《宁波市农村法律顾问工作规程》中规定，农村法律顾问工作是由各级党委、政府领导的，由律师事务所的律师和基层法律服务人员为主体，向农村和村民提供相关法律服务作为义务，以期能推动社会主义新农村建设的制度。据此可以得出，农村法律顾问制度就是政府作为责任主体以政府购买方式，通过制定和实施具有普遍约束力的政策、法规、文件等形式保障和指导律师和基层法律服务工作者向农村群众和村组织提供规范化法律服务的制度

[2]。

(二) 农村法律顾问制度的发展现状

随着改革开放不断发展,经济趋势向好,农村法律顾问制度也在蓬勃地发展之中。《中华人民共和国律师法》和《基层法律服务工作者管理办法》也为农村法律顾问提供了法律依据。¹宁波市司法局于2007年出台《宁波市建立农村法律顾问制度实施意见》起最先开始实行农村法律顾问制度,将“一村一法律顾问”制度拉开了帷幕。农村法律顾问制度在宁波取得了很大成就,试点成功之后全国各地也纷纷开始实施农村法律顾问制度。广东省自2009年开始实行农村法律顾问制度,于2015年5月底实现农村法律顾问全覆盖局面。北京、河北、内蒙古、江苏、山西、天津等地于2015年公布了相关文件实施农村法律顾问制度,陕西、甘肃、广西、新疆2016年公布了相关文件实施农村法律顾问制度^[3]。山东省于2018年6月实现农村法律顾问全覆盖,福建省于2018年底实现全覆盖局面。全国除港澳台地区外,农村法律顾问制度在31个省份都有开展实施。

农村法律顾问制度快速发展的同时也显现出了很多问题,各地的出现的情况都不同,主要的问题包括区域发展不平衡、人力资源不足、经费保障不足等等,这对农村法律顾问制度的健康发展带来了极大的挑战。

(三) 推行农村法律顾问制度的意义

苏力说过:“中国的问题主要是农村的问题,中国社会现代化最重要的任务之一就是农村社会的现代化。”^[4]城镇化快速发展但是农村的发展却相对缓慢,为了全社会的健康发展必须加强农村的发展。除此之外,法律在农村问题中的参与度不断增加,像宅基地问题、土地权属问题、农民征地问题等越来越要求法律发挥作用,农民要求完善法律服务设施、提升基层法律服务水平的呼声越来越响。农村法律顾问制度是符合历史发展趋势的,有益于农村建设的制度,有利于建设社会主义新农村。

3. 宁波市农村法律顾问制度的主要实践问题

宁波市农村法律顾问制度的发展在全国都是走在前列、比较先进的,除发布了一系列文件规范该制度,具体规定该制度的遴选、运行、监督等制度外,还在很多方面有创新发展。宁波市律师协会发布的报告中显示,宁波市已建立起2307个“e服务微信群”,2018一年内解答了群众的法律咨询就达9079人次,²除此之外,创新提出“六个一”制度³等等都为基层法治作出了极大的贡献。虽然宁波市农村法律顾问制度发展情况良好,但是与一些先进地区相比还是有差距,实践中仍存在一些问題,包括选任和工作制度不完善、监督考核和奖惩制度不完善等^[5]。如何使农村法律顾问制度在宁波扎根并高效运行仍值得我们重视。

(一) 遴选制度还不够健全

1. 农村法律顾问的人力资源配置不平衡

农村法律顾问的人力资源配置不平衡包括农村法律顾问的供需不平衡以及不同地区之间的农村法律顾问人员配置不平衡。

第一,农村法律顾问的供需不平衡。宁波市行政村数量为2650个,律师总数约2519个⁴。平均一个

¹《中华人民共和国律师法》第二十八条规定,律师可接受自然人、法人或者其他组织的委托担任法律顾问。

²数据来源:中国宁波网:《宁波首次公布律师行业社会责任报告2307个微信群覆盖全市》, <https://cnews.chinadaily.com.cn/a/201901/18/W55c4198a9a31010568bde4ce1.html>。

³宁波市委办公厅发布的《关于加强农村法治建设的实施意见》(甬党办〔2018〕81号)创新提出“六个一”制度,即每周一次公共法律服务站点值班、每月一次上门群众走访、每季度一次村务法律审查、每半年一次法治大讲堂(讲座)、每年一份村(社区)法治提升建议报告、每个村(社区)一卷工作档案。

⁴数据来源:宁波市律师协会网:《<2018年宁波市律师行业社会责任与公益服务报告>公开发布》, <http://www.nblawyer.com/Detail.aspx?iguid=11588>。

律师要担任 1.04 个行政村的法律顾问,对农村法律顾问的需求大于供给[6]。以及对农村法律顾问人员的要求较高,农村法律顾问的任务量繁重。

第二,不同地区之间的农村法律顾问人力资源配置不平衡。基层法律服务工作者大多集中在城区,广大的农村本身就缺少法律服务工作者,这就影响了法律顾问人员的分配,农村法律顾问工作很难开展且满足不了基层群众对法律服务的需求[7]。以海曙区为例,海曙西片区远离中心城区,部分乡镇毗邻四明山脉,山区村落较多,山区法律服务资源短缺。相比起海曙区经济发达、交通便利的东片区,西片区的农村法律顾问人员紧缺,法律服务资源不足以满足群众的法律服务需求,法律服务水平不高。

2. 农村法律顾问的选任缺乏积极性

选任农村法律顾问采取区司法局推荐、镇街司法所具体协调的方式,最终由村组织与拟担任农村法律顾问的个人进行双向选择,由所在法律服务机构与村组织签订统一格式的《聘请常年农村法律顾问合同》,农村法律顾问的人员和工作由司法局或司法所进行监督指导。实践中有部分农村法律顾问在被聘用前并不了解农村法律顾问,由法律服务机构单方面确定了人员,农村法律顾问选任的宣传工作没有完全到位,这会导致律师和基层法律服务工作者不想参与农村法律顾问的工作,影响其参加选任的积极性,影响了法律顾问选任工作的顺利开展。

(二) 未能严格执行工作制度

1. 法律服务工作流于形式

宁波市农村法律顾问的法律服务工作流于形式。法律顾问的日常工作包括为人民群众提供法律咨询、向其解释法律并解答疑惑以推动群众对法律的理解,帮助村组织完善相关的村规民约等。但在实践中发现农村法律顾问在工作完成度上存在懈怠等情形,在工作任务的完成量上并不理想,工作制度流于形式。法律顾问缺乏责任意识,规定的制度没有严格实施,例如虽然对值班制度进行了规定,但是在值班时间里也会出现找不到值班的农村法律顾问的情况。

2. 法律服务形式待完善

农村法律顾问的服务形式有待完善。宁波市通过讲座、开展普法活动、“e 服务微信群”等法律服务形式来推行农村法律顾问制度。但法律服务形式仍有待完善。原有的法律服务形式已经不能完全适应当代的社会发展情况,不能局限于原有的法律服务活动,要创新法律服务形式以便利村民。

(三) 制度执行缺乏有力的保障手段

1. 缺乏相关的培训保障

农村法律顾问制度缺乏相关的培训保障。部分农村法律顾问首次担任法律顾问的职位,对其义务尚不明晰。部分法律顾问对所在农村的当地情况并不熟悉,村里陌生的环境、村民的法律水平以及村民亟待解决的法律问题往往都是农村法律顾问不能仅凭专业知识解决的。

2. 缺乏充足的经费保障

宁波市是以政府购买服务的方式,同时要求建立符合经济发展水平的经费保障制度。在农村法律顾问制度的补助方面要求每年原则上不得低于 5000 元,⁵具体由各个地方依据各地发展水平、法律服务水平等因素自行确定。宁波市经济发展水平较高,发展速度较快,从现实的经济需求来看经费补助仍然较少,达不到个人现实的需求水准。

(四) 监督考核制度有待完善

1. 缺乏完善的监督制度

⁵宁波市司法局发布的《宁波市农村法律顾问工作规程》中规定进一步提高村法律顾问工作补助标准,每个农村法律顾问每年补助标准原则上不低于 5000 元。

农村法律顾问制度的监督制度有待完善。宁波市的监督制度包括年终工作报告制度，回访、检查制度和填写工作台帐制度等⁶，监督主体包括司法局和司法所、村组织和人民群众。以填写工作台帐为例，只有在全年工作考核的时候才会审查其内容，并且只用于计分。自上而下的监督没法很好地反映广大村民的心声。村民作为与法律顾问密切最联系的主体，只有通过分析他们的反馈才能准确分析农村法律顾问的运行情况，这是自上而下的监控所了解不到的情况。

2. 缺乏完善的考核和奖惩制度

农村法律顾问制度缺乏完善的考核和奖惩制度。考核程序主要是每年一次利用考核表的方式，考核表主要由司法所和村组织填写并进行打分，最后由区司法所综合得分得出平均分，将平均分作为农村法律顾问的最终得分。考核方式过于单一，有些考核计分与农村法律顾问付出的工作时间并不成正比。而且以自上而下的考核方式，群众的参与度过低。除此之外，还有部分法律顾问和司法局人员表示考核结果决定最终补助经费发放的奖惩措施过于单一^[8]。最后是考核反馈这一方面，考核结果往往只作为补助经费发放的参考，没有向农村法律顾问及时进行考核反馈。

(五) 缺乏退出制度

农村法律顾问制度未健全退出制度，宁波市规定了村民委员会与法律顾问签署为期一年的服务合同，在合同有效期法律顾问需要履行工作职能，如果村组织对农村法律顾问不满意，法律服务机构要及时予以更换。但宁波市仅仅规定了顾问单位对法律服务人员不满意的情况，而在一年的合同履行期内，对法律顾问因其他原因，没有办法继续担任农村法律顾问时，不能提供法律服务时，缺乏相应的退出机制。

4. 农村法律顾问制度的完善路径

农村法律顾问制度是社会主义新农村建设中的一项实事工程，宁波市作为最先建立农村法律顾问制度的城市，其在发展过程中出现的问题在全国范围内都具有代表性，本文以宁波市为例提出完善农村法律顾问制度的几个建议，本文认为完善该制度主要从以下五个方面入手。

(一) 优化人员选任制度

1. 扩大农村法律顾问人员队伍

不断壮大律师行业队伍，扩大律师的基础人数保证农村法律顾问的来源，同时选任基层法律服务工作者壮大农村法律顾问的队伍，弥补律师人数不足的情况。加强宣传，积极开展选任工作使法律服务工作者投身社会服务中来，增加农村法律顾问人员数量，促使律师和基层法律服务工作者积极参与选聘工作。

2. 优化农村法律顾问人员配置

依据不同情况，例如地理因素、交通因素，合理分配农村法律顾问的分布，离工作地近的优先分配以保证服务质量。同时注意协调不同区域的人员选任，协调区域资源配置矛盾。政策制定向落后的农村倾斜，经济不发达的农村向发达的农村寻求支援，农村法律顾问制度相对完善的地区向相对落后的地区提供指导，因地制宜制定规范以求得区域平衡发展。政府应该建立相关吸引律师的措施来增加农村法律顾问的人数，从而可以从根源上解决人数人不均衡、法律服务水平低的问题^[9]。

3. 严格落实双向选择

收集律师和基层法律服务工作者的基本情况，包括其对其年龄、工作时间、住所、工作意向地以及是否担任农村法律顾问的情况；同时收集村里的具体情况，包括地理位置、近几年纠纷情况、选择农村法律顾问的意向。通过张贴在宣传栏、告示栏，或者通过邮件等方式向双方公布，组织开展“双选会”，

⁶数据来源：宁波市司法局：《宁波市农村法律顾问工作规程》，<http://www.docin.com/p-2145185247.html>。

有互选意向的可以进行登记，最后签订合同。

(二) 完善工作制度

1. 创新服务内容与形式

创新完善农村法律顾问制度的法律服务措施，创新法律服务形式，比如“e 服务微信群”，利用微博、公众号等平台，开发相关 app 等形式完善服务形式；可以利用有关节日例如“3.15 消费者权益日”“6.26 国际禁毒日”和“12.4 国家宪法日”等开展相关活动；还可以以普法讲师团的形式，引进专业的有名望的善于释法的法学专家、学者等[10]。

2. 设立志愿者辅助农村法律顾问的工作

志愿者团队例如由在校法学生、热心的有一定法律知识的人员经过培训，在分类整理纠纷，总和事件方面给农村法律顾问提供协助，协助接待来访群众，协助农村法律顾问处理各种非专业问题等等。以此大大提高农村法律顾问的工作效率，避免在细枝末节上花费过多时间，分工处理，使其在专业领域发挥更集中更重要的作用[11]。

3. 社会工作者介入农村法律顾问制度

通过社会工作者介入相关的调解工作可以弥补农村法律顾问人员不足和工作量大的不足。可以让社会工作者介入农村法律顾问制度，发挥社会工作者的积极作用，可以由社会工作者和法律顾问一同进行调解，利用专业技能进行调解并农村法律顾问向当事人进行说明纠纷的性质和行为后果等内容，这样可以提高解决纠纷的效率，更好地推进农村法律顾问制度的实施[12]。让社会工作者参与农村法律顾问制度以提高纠纷解决效率，提高法律服务水平。

(三) 改进保障制度

1. 加强农村法律顾问和相关人员的培训

加强农村法律顾问关于相关规范培训，使其明确了解自己的义务，了解自己的工作职责和责任，了解所在农村的概况，提升农村法律顾问队伍的素养，为其提供高水平的法律服务提供依据。

2. 加强经费保障制度

各村结合实际情况建立法律顾问经费动态增长制度，结合实际确定农村法律顾问开展活动所需的必要费用对其进行保障，并在此基础上逐步提升经费水平以适应新的生活情况。建立与法律服务水平相适应、经济发展水平相适应的动态经费增长机制。

3. 明确各部门的工作职能和责任

有关部门应该明确自己的工作内容，积极履行自己的工作职责，保障农村法律顾问制度的顺利实施。为明确各部门的工作职责和责任，各级司法部门要制定相关文件，各级政府要指导农村法律顾问制度的实施，要认识到农村法律顾问制度的重要性并制定有关的政策[13]。

(四) 改善监督考核制度

1. 完善监督制度

设立不定期检查农村法律顾问的工作台账和驻村日志制度，设立农村法律顾问监督电话，通过设置各村意见箱的形式畅通各村群众、各村民委员会对法律顾问的监督途径。

2. 及时公开和反馈考核结果

结束考核后应该通过短信、微信、公告栏等方式及时公开考核结果，除向农村法律顾问公开外，还要向社会公众公开。同时对考核结果不理想的农村法律顾问进行约谈，了解其工作出现的问题并进行指导纠正。如果法律顾问对考核的结果有疑问，可以向区司法局申请查阅，区司法所应当提供便利。

3. 增加群众考核参与度

考核应当增加群众的参与度，可以向每个村下发 50 份群众版本的农村法律顾问考核调查表，或者利

用微信发布调查表, 最终整理出至少 20 份有效问卷进行考核, 取平均值计算成绩。

4. 健全奖惩制度

按规定及时对律师和基层法律服务工作者的工作进行讲评、奖惩, 对表现优异的农村法律顾足额发放补助经费, 设立一定的资金对表现优异的人员进行嘉奖, 对其恪尽职守的行为进行宣传。对不负责任的农村法律顾问进行惩戒, 依据不同行为设立警告、公示批评等处罚措施, 建立并公布具体的处罚细则。

(五) 健全退出制度

健全农村法律顾问的退出制度。当法律顾问工作时间未满一年而发生特殊情况需要终止任期时, 例如出现身体不适、工作调动等原因不适宜再继续担任法律顾问这一职位的情形, 可向区司法局提出书面申请, 由区司法局经过审核做出决定。同时, 对因为工作不力等原因被辞退的法律顾问不服辞退决定的有权向司法行政部门申请行政复议[14]。

5. 结语

农村法律顾问制度作为一项新出现的制度在我国起步时间不长, 很多工作仍在不断地探索之中。但不容置疑的是, 该制度是根深于我国农村土壤的, 我们需要不断创新建立长效运行机制。宁波市作为最早开始农村法律顾问制度的城市, 在创新农村法律顾问制度方面发挥着重要作用, 但我们要及时发现问题和不足, 研究部署下阶段工作, 从而全面推进农村法律顾问制度建设。可以从优化人员选任制度、完善工作制度、改进保障制度、改善监督考核制度和健全退出制度这几个方面来对农村法律顾问制度进行完善, 并结合实践中各地的情形因地制宜因时制宜, 通过制度建设规范农村法律顾问的活动, 推进农村法律顾问制度在全区运行良性、健康运行, 完善农村法律顾问制度的各项制度仍旧任重而道远。

参考文献

- [1] [美]刘易斯·科塞. 社会冲突的功能[M]. 北京: 华夏出版社, 1989.
- [2] 傅振国. 乡村法律顾问制度规范化研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2017.
- [3] 赵佳敏. 甘肃村(居)法律顾问制度现状与模式创新研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 兰州理工大学, 2018: 16.
- [4] 苏力. 送法下乡—中国基层司法制度研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [5] 张铁英. 不断延伸拓展法律服务的深度和广度[J]. 中国司法, 2014(14): 17-20.
- [6] 汪如坤. 实施一村一法律顾问制度, 推进法治宁波建设[J]. 宁波通讯, 2008(4): 58.
- [7] 吴平芳, 吴卓群. 当前我国“一村(社区)一法律顾问”公共法律服务体系存在的问题与对策[J]. 新余学院学报, 2019, 24(1): 56-59.
- [8] 徐倩. 一村(社区)一法律顾问工作机制研究—以枣庄市 S 区为例[D]: [硕士学位论文]. 石家庄: 河北科技大学, 2018.
- [9] 雷京卫. 转型农村纠纷解决机制研究——以温州农村地区为考察对象[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国政法大学, 2016.
- [10] 罗娟. 精准扶贫视野下农村普法宣传的调查与思考——以四川省泸州市龙马潭区为例[J]. 中国司法, 2017(8): 41-43.
- [11] 李平. 公共法律服务体系建设面临的困境及对策分析——以贵州省贵阳市为例[J]. 中国司法, 2017(7): 50-53.
- [12] 张有亮, 赵佳敏, 王亚萍. 农村法律顾问制度存在的问题及解决路径[J]. 太原师范学院学报, 2018, 17(1): 54-58.
- [13] 刘俊杰. 建立法律顾问制度的探索与实践[J]. 求知, 2015(3): 53-54.
- [14] 吴元琪, 余家雯, 陈楚文. 浅论村(居)法律顾问制度的问题与对策[J]. 法制与社会, 2017(32): 39-40.