

村(社区)法律顾问制度实践研究——以W市JH区为例

洪 媛

(安徽商贸职业技术学院 文化与法律学院 安徽 芜湖 241002)

【摘 要】作为公共法律服务体系建设的关键环节,“一村一法律顾问”制度在推动基层法治进程中发挥了重要作用。本文系统探讨了该制度的基本内涵与发展脉络,介绍了在 W 市的发展现状。同时,深入剖析了当前制度运行中面临的政策执行过程中存在短板、政策监督不到位、政策评估不健全等现实困境,进而提出落实基层政府责任、丰富法律服务渠道、提供基本经费保障、强化监督考核等策略,以促进该制度从形式性覆盖向实质性效能转变。

【关键词】村(社区)法律顾问;公共法律服务;基层法治

村(社区)法律顾问制度本质上是一种通过公共财政支持,为每个行政村与社区配置专业法律人员,面向基层组织和居民提供公益性法律服务的制度安排。该机制将专业法律服务延伸至农村基层,旨在弥合城乡法治资源鸿沟,促进基本公共法律服务均等化。该制度通过公共权力对资源配置进行合理调整,致力于维护社会公平正义,保障居民平等享有法律服务的权利。

一、村(社区)法律顾问的制度依据

(一) 中央、司法部、最高法院文件精神

2013 年,党的十八届三中全会中首次提出了“普遍建立法律顾问制度”的命题。党的十八届四中全会进一步明确要建设法律顾问制度的覆盖城乡居民的公共法律服务体系。2019 年,在中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》中,确认均衡配置城乡基本公共法律服务资源为统筹地区司法所的重要职责,提出要发挥律师、基层法律服务工作者的作用,以健全村(居)法律顾问制度,加快推进村(居)法律顾问全覆盖。

(二) 安徽省相关文件精神及其落实情况

2017 年,安徽省司法厅出台《全省司法行政重点改革任务清单》,从 11 个方面共计列举了 30 项改革事项,其中有一项,就是全面建立村(社区)法律顾问制度,在 2018 年 6 月前实现“村(社区)法律顾问”全覆盖。2018 年,W 市在镜湖区、弋江区、繁昌县、南陵县等各区县全面启动“村(社区)法律顾问”试点工作。W 市的一村(社区)法律顾问制度虽然起步较晚,但是,自 2017 年制度确立以来,一村

(社区)法律顾问制度在全市范围内开展的力度较大,为本市村(社区)居民提供了便利、高效、优质的法律服务,拉近与群众的距离,了解并解决群众身边的法律问题。

二、W 市村(社区)法律顾问现状

“村(社区)法律顾问”政策从 2020 年起至今在 JH 区实行了两年多的时间,虽然司法行政部门努力推进,不断探索,但是在运行过程中存在诸多问题,甚至在一定程度上已经被束之高阁,无论是法律服务工作者,还有部分居民也表现出对该政策的不满,基本上名存实亡。

问卷调查显示:62.73%的居民不知道社区是否有签约的法律顾问,76.4%的居民没有听说过“四员一律”进社区活动,对于社区签约法律顾问的联系方式和值班时间,86%的居民表示不清楚,遇到法律问题没有咨询途径。

村(社区)法律顾问制度调查问卷

(有效填写人数 322 人,下同)

您所在村(社区)是否有签约的法律顾问? [单选题]

选项	小计	比例
有	38	11.8%
没有	82	25.47%
不清楚	202	62.73%
本题有效填写人次	322	

村(社区)法律顾问提供法律服务种类单一,有部分存在不履责行为,37.89%的居民反映法律顾问没有提供法律服务。

三、当前 W 市村(社区)法律顾问制度困境

综上,村(社区)法律顾问制度存在以下问题:

（一）政策执行过程中存在短板

在“村（社区）法律顾问制度”执行过程中存在主管部门执行不下去、基层部门支持不足、服务主体主动性不够、服务对象不信任等短板。

首先，社区对免费法律顾问缺乏信任。长期以来村（居）民认为免费的法律顾问不会尽心尽力的提供服务，所以有的村（居）民只向村（社区）法律顾问咨询问题，当需要提起诉讼时，往往会选择付费服务，从“村（社区）法律顾问”制度实前后对比发现，46%的居民认为法律顾问专业能力一般，遇到的法律问题大部分通过法律援助或社会律师得以解决。

其次，村（社区）法律顾问没有深入村（社区）宣传。据调查，48%的居民是从其他途径获知村（社区）法律顾问服务。每个社区仅有 1 名法律顾问，该工作由律所的专职律师承担。每年度根据社区和司法部门要求举办一两次讲座，其余时间在社区被动值班。有时候值班时间没有人员来咨询，造成司法资源的浪费。

再次，法律顾问承担社会职责意识不强。尽管律师承担着一定公益任务，如免费向群众提供部分法律服务，但是律师本身经济和生活压力较大，案件压力也大。没有相应的经费保障，村（社区）法律顾问付出和收入完全失衡，90%的法律顾问表示该服务占用自己大部分时间精力，却没有相应回报。所以法律顾问工作执行度比较低，村（社区）法律顾问服务态度差。

（二）政策监督不到位

村（社区）法律顾问制度的监督主体主要是司法局-司法所内部，司法局负责该工作人员只有一名，日常的业务性工作繁忙，没有其他时间监督检查。司法所工作人员对村（社区）法律顾问的监督方式就是年终考核，通过查看工作日志进行监督。

（三）政策评估不健全

目前“村（社区）法律顾问制度”的考核主要体现在司法行政机关对法律顾问的考核，存在考核细则不明细、不具体等问题。考核方式主体单一，没有多方参与进来。司法行

政机关是法律顾问年度考核工作的负责部门，主要流程就是司法所依据考核细则对各村（社区）法律顾问年度工作进行打分。社区居民、基层人大、新闻媒体等也没有参与进来，考核主观性较强。

四、村（社区）法律顾问制度完善及创新路径

村（社区）法律顾问制度至今已经推行 2 年有余，在司法局的组织之下，本地区的律师事务所积极参与到村（社区）法律顾问服务之中。律师事务所与相关村（社区）的工作人员签署了相关的战略合作协议，很多优秀的执业律师、律师团队到村（社区）的大讲坛为村民（居民）开展了法律知识的讲座，取得了一些可圈可点的工作成绩。但是，通过从样本分析的结果来看，62.73%的受访者并不清楚所在村（社区）有没有法律顾问，62.42%的村民不知道如何联系村（社区）法律顾问，法律顾问与村民的联系有待加强。为了进一步推广“村（社区）法律顾问”制度，让村（社区）居民成为“村（社区）法律顾问”制度的真正受益人，笔者认为可以从以下几个方面进行优化。

对于村（社区）法律顾问服务的提升，你有哪些建议？

[多选题]

选项	小计	比例
增加法律顾问的数量	220	68.32%
延长法律顾问的服务时间	189	58.7%
增加法律顾问活动次数	228	70.81%
提升法律顾问的待遇	176	54.66%
其他	97	30.12%
本题有效填写人次	322	

（一）压实基层政府的主体责任

目前，“村（社区）法律顾问”政策在多数省份主要由司法厅（局）负责执行与监督。然而，司法局与村（社区）及律师事务所之间并非上下级关系，缺乏直接管辖和明确权责规定，更多依赖合作与配合，影响了政策落实效果。相比之下，广东、广西、山东等地以党委或政府名义出台实施方案，政策推进更为有力，说明党委和政府重视是关键。

该项工作覆盖广、链条长，需村（社区）积极配合。作为基层管理单位，村（社区）受乡镇政府直接管理。因此，应压实基层政府主体责任，将法律顾问工作纳入乡镇（街道）

党委政府组织实施范围，并将其完成情况列入区县综合考核。通过考核倒逼基层重视支持，形成工作合力，从而提升政策整体效能。

（二）注重宣传引导，丰富法律服务渠道

问卷调查结果显示，目前群众对村（社区）法律顾问及其工作内容的知晓度普遍较低。为提高宣传效果，司法行政部门应联合村（社区）拓宽宣传渠道、加大宣传力度。建议在村（社区）宣传栏公示法律顾问的姓名及联系方式，便于居民随时咨询。同时，可利用短信、微信群等途径，将法律顾问信息精准推送至居民个人，解决“不知有顾问”或“不知如何联系”的问题。此外，针对大量青壮年外出务工、难以参与线下活动的现实，应推动普法形式创新，通过线上直播、录播课程等方式开展法治讲座，实现线上线下互补，确保法律服务覆盖全体居民，尤其为在外务工群体提供及时、便捷的普法支持。

（三）提供基本经费保障，调动法律顾问的积极性

目前，W 市 JH 区的村（社区）法律顾问几乎都是由司法局直接指派，律师和基层法律服务工作者担任村（社区）法律顾问的报酬很低。结合 W 市 JH 区的经济发展情况，适当提高村（社区）法律顾问工作的经费补助金额并保证及时将经费发放至提供服务的律师个人/律师团队，对于调动村（社区）法律顾问的工作积极性，确保村（社区）法律顾问的工作热情十分有必要。对于担任法律顾问期间服务频次高、专业能力强、群众满意度高的律师个人/律师团队，可以设置一定金额的奖励，以资鼓励。

（四）强化监督考核，完善考核机制

政策监督由司法行政部门统一负责。司法所依《司法所条例（征求意见稿）》第八条集中受理意见建议与投诉，对怠职顾问提出整改方案，基层政府及律所须配合。W 市 2022 年将进村（社区）提供法律服务的范围扩大至“司法—法院—检察—公安—律师”五类人员，法院、检察、公安人员同步纳入司法局考核，结果回流原单位作为年度绩效与晋升依据。司法所对业务不精、考评不合格、满意度低或被投诉者，

可单方解聘并设禁入期，名单辖区公示，以刚性问责保障“村（社区）法律顾问”制度质量。

“一村一法律顾问”制度作为法治资源向基层延伸的重要载体，在推进基层治理体系现代化和实施乡村振兴战略中具有不可替代的作用。经过多年发展，该制度已实现广泛覆盖，在提升基层法治水平、培育规则意识、创新治理模式等方面成效显著。

面对制度运行中的现实挑战，应当坚持以人民为中心的发展理念，优化制度设计，创新服务供给，强化资源保障，完善监督机制，推动制度建设从注重覆盖面向提升服务质量转变。通过政府、社会与市场多元协同，构建覆盖全面、服务高效、保障有力的现代公共法律服务体系，为法治中国建设提供支撑。

参考文献：

- [1] 刘鹏，崔彩贤．一村一法律顾问制度问题反思与重塑[J]．西北农林科技大学学报（社会科学版），2023，23（3）：143-151．
- [2] 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（01）．
- [3] 张永民．“基本公共服务均等化”浅析[J]．中国行政管理，2009（11）：57-58．
- [4] 傅振国．乡村法律顾问制度规范化研究[D]．山东大学，2017．
- [5] 姚泓任．“村（社区）法律顾问”制度及其实施路径研究——以吉林省为例[D]．长春：吉林大学，2022．
- [6] 傅伦博．推进基层社会治理法治化的思考[J]．特区实践与理论，2015（02）．

基金项目：安徽商贸职业技术学院科研项目（2022KYR17）：村（社区）法律顾问制度的探索与实践——以芜湖市镜湖区为例

作者简介：洪媛（1989—），女，安徽合肥人，安徽商贸职业技术学院文化与法律学院讲师，法学硕士。