
农村法律顾问制度前瞻性研究

——以湖北省潜江市为例¹

赵佳敏，张有亮，赵天祥

（兰州理工大学法学院，兰州 730050）

【摘要】：在扶贫背景下，农村法律顾问制度发挥的作用越来越大。通过调查问卷和访谈提纲的形式调查湖北省潜江市农村法律顾问制度，针对该制度实施过程中存在的一些问题，通过相关制度建设、法制宣传、加强监督与责任追究等方式强化法律服务整合，同时，社会工作介入农村法律顾问制度的实施，可使农村法律顾问制度更好地服务人民、造福社会。

【关键词】：法制扶贫；农村法律顾问；制度创新；社会工作介入

【中图分类号】：D920.1 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1672-0539(2017)06-0020-04

中国共产党第十八届三中全会提出，“发挥律师在依法维护公民和法人的合法权益方面的重要作用”，要求“普遍建立法律顾问制度”，加强农村法律顾问制度建设，组织律师以及基层司法工作人员参与涉法涉诉矛盾化解，促进基本公共服务均等化，维护社会公平正义。农村法律顾问制度是指法律服务人员（包括律师及其他基层法律工作人员）进驻乡村，对其作为顾问的村民给予法律方面的指导和帮助，是化解基层矛盾、维护社会稳定的现实需要，是创新社会管理、维护社会公平正义、建设法治政府和服务型政府的必要手段。本文以湖北省潜江市为例，通过实证调查农民法律顾问制度，从中发现制度实施过程中出现的问题，通过法律服务能力的整合和社会工作者的介入不断地完善农村法律顾问制度。

一、湖北省潜江市农村法律顾问制度分析

（一）潜江市农村法律顾问制度模式分析

潜江市农村法律顾问制度实施以来，参与农村法律顾问的律师和基层法律服务工作者进驻乡村，给予村民法律方面的指导和帮助。目前潜江农村法律顾问制度已经形成以市人民调解中心为平台，成立“潜江市公共法律服务中心”；以区、镇、办事处司法所为依托，成立区、镇、办事处公共法律服务站；以村（居、分场）调委会为基础，建立以法律顾问室为基础的农村法律服务体系。潜江市农村法律顾问制度的模式基本覆盖法律对农民教育的各方面，主要包括以下几种：

¹**基金项目**：国家社科基金项目“新媒体时代社会管理创新的法治生态研究”（13XFX006）阶段性研究成果。

作者简介：赵佳敏（1991—），女，河南驻马店人，法学硕士，研究方向：法社会学；张有亮（1971—），男，甘肃民勤人，硕士生导师，教授，法学硕士，研究方向：法社会学；赵天祥（1989—），男，河南驻马店人，湖北潜江日报社记者。

(1) 法律援助：帮助符合条件的社会低保户、残疾人、农民工、优抚对象等群体向法律援助机构申请法律援助。

(2) 涉法信访：按照党委、政府和基层组织的要求，搜集反映村（居、分场）民的合理诉求，参与处置村（居、分场）群体性事件、涉法涉诉信访等维稳工作。

(3) 纠纷调解：为村（居、分场）调委会做好邻里纠纷、拆迁纠纷、合同纠纷、婚姻家庭纠纷等提供法律咨询，同时参与辖区内重大矛盾纠纷的调处工作。

(4) 法制宣传：围绕党委、政府中心工作和村（居、分场）民关心的热点、难点问题开展法治宣传教育活动，增强群众法治意识。

(5) 村务“法律体检”：应邀参加村（居、分场）换届选举，列席村民代表大会、参与重要管理活动和相关会议，并提出相关法律意见和建议。

(6) 法律服务：为村（居、分场）民提供义务法律咨询、代写法律事务文书。为村（居、分场）依法自治提供法律服务与咨询。

（二）潜江市农村法律顾问制度实施过程中存在的问题

农村法律顾问制度在潜江实施以来取得了良好效果，但是随着社会的发展和精准扶贫的不断深入，农村法律顾问制度也伴随着一些问题。

首先，缺乏国家的关注与支持。在实践中，农村法律顾问制度的实施大多依靠各级司法机关连同地方的基层法律工作者一同来实现，缺乏国家的关注与支持。农村法律顾问制度的实行需要经费的地方很多，但是国家拨付的经费较少，许多与法律顾问制度相关的活动很难开展，导致接受农村法律顾问制度的村民怀疑此项制度的有效性，不利于法律顾问制度在农村地区的贯彻与执行。

其次，农村法律顾问人员的数量有限且服务水平不高。农村法律顾问是由律师、公证员、基层法律服务工作者、司法鉴定人员组成。在调查过程中发现，法律顾问的人数较少，根本无法达到“一村一法律顾问”的要求。并且有些法律顾问人员服务意识较差，更多地仅仅是为了完成任务，对村民的法律问题应付了事，缺乏耐心解答。法律顾问的这种行为和态度不仅使政府的法律顾问制度不能很好地贯彻执行，也会增加农民对政府的不信任感。

最后，“民间法”大于国家法律。所谓“民间法”，是指在农村根深蒂固的传统习俗、宗法观念等。农村的传统习俗和宗法观念对农民日常问题的解决起着重要的作用，当农民遇到问题或解决纠纷时，他们往往诉诸传统习俗、宗法族规等，而不是首先寻找法律途径来解决问题。这不仅是农民法制观念薄弱的重要原因，同时也不利于农村法律顾问制度的有效推广^[1]。

二、农村法律顾问制度的法律服务能力整合

（一）加强农村法律法规的制度建设

精准扶贫主要是解决农民贫困问题，依法扶贫是精准扶贫的重要保证，依法扶贫就是在扶贫的过程中，各项措施、策略都必须遵守法律的规定。法律是治国之重器，良法是善治之前提，有法可依是实现依法治贫、法制扶贫的前提条件。进一步开拓中国特色扶贫事业，要坚持立法先行，发挥扶贫立法的引领和推动作用。目前，我国关于农村的各项法律法规很不健全，各种

立法大多以城市为基础，在农村适应性不强。因此“加快扶贫立法，使扶贫工作尽快走上法制化轨道”，建立中国特色的农村法律法规是必要的。

第一，在国家层面积极推进扶贫立法，抓住提高立法质量这个关键，实现立法和扶贫改革相衔接。另外，还要依法赋予地方立法权，因地制宜地制定出符合地方特色的法规，在此过程中，国家要做好监督者的角色，使地方在立法的过程中做到立法有据、符合实际。

第二，将惠农政策上升为法律。将惠农政策上升为法律不仅使农民的合法权利有法可依，也为农村法律顾问制度的顺利实施提供法律依据和保障。

（二）加强农村法律顾问制度与村规民约整合

我国的乡村正从传统的乡村控制型向现代的乡村治理型转型，乡村治理不只是农村内部的自我管理和发展问题，还是国家治理的基础。乡村治理需要处理好国家与乡村、政府与社会的关系，在此过程中国家、政府需要放权。地方法规规章关于村规民约、乡规民约的规范不应该为命令性、强制性的规定，而应该为建议性、鼓励性、倡导性规定，即以引导为主。值得注意的是，村规民约、乡规民约应以不能违反国家法律法规为前提^[2]。总之，农村法律顾问制度与村规民约相结合将更好地实现现代化乡村治理，促进精准扶贫任务的顺利开展。

（三）加强农村法律顾问制度监督与责任追究

通过访谈了解到农村法律顾问制度是比较完善的，但是在具体实施过程中仍然会出现一系列的问题，因此如何贯彻、落实具体政策是推行农村法律顾问制度的关键。

第一，增加法律顾问人员。潜江市农村法律顾问是由律师、公证员、基层法律服务工作者、司法鉴定等人员组成，总人数100多人，而潜江市有430个村（居、分场），所以平均一名法律工作人员要担任3~4个村的法律顾问工作，其结果就是法律顾问人员很难兼顾其责。因此，增加农村法律顾问的人数势在必行。作为职业法律工作人员的法官、检察官以及具备法律专业知识的大学生，都是农村法律顾问的合适人选。

第二，加强政府监督，对不负责任的法律顾问追究责任。对于那些服务意识差、态度恶劣的法律顾问人员，应严肃查处并追究相关人员责任，以确保农村法律顾问制度真正服务于民。

（四）加强农村法制宣传力度，提高农民法律意识

第一，从村民现实需求出发进行法律知识宣传。例如，村民现实生活中面临的纠纷大多是邻里纠纷、宅基地纠纷、房屋纠纷、婚姻纠纷等，所以在进行法制宣传时可以侧重于民法、劳动法、婚姻法、土地法等。

第二，对村干部、外出务工人员进行法制培训。村干部作为村中的重要角色，他们是行使公共权力、管理公共事务、提供公共服务的重要人员，因此村干部理应是农村法治培训的重点对象。外出务工的村民平常很少在家，可以利用他们回乡探亲时期对他们进行集中培训，提高他们的法律意识。

三、农村法律顾问制度的未来设想——社会工作介入

相对于医学关注人类生理运作，心理学关注个人心理现象，社会工作关注的焦点在于人类与环境的互动，目的在于协助个人、家庭、团体、社区等适应所在的社会环境，增强或恢复其社会功能，创造有利于达成目标的社会条件，以预防或舒缓社会问题。将社会工作引入农村法律顾问制度中来，可以解决法律服务整合措施中所不能解决的各种问题，使农村法律顾问制度得到完善实施。具体来说，社会工作介入农村法律顾问制度主要表现在以下几个方面：

（一）社会工作介入法律顾问制度中弱势群体的维权

现居农村人口中，留守妇女儿童及老人占有很大比重，作为弱势群体，他们应该受到更多的关注。社会工作者应从以下几个方面维护农村弱势群体的权益：

第一，为弱势群体提供个案工作服务。社会工作者的个案工作主要是社会工作者对于弱势群体的案主采取面对面的交流与沟通。在个案辅导过程中，社会工作者应从弱势群体的生活环境、性格等方面对案主进行个案辅导。另外，在为弱势群体的个案进行辅导的过程中应建立档案，这有利于社会工作者对相关案主进行后期跟踪服务。

第二，对弱势群体进行心理干预。强烈的自卑感、过分敏感、自尊心强、容易情绪化等是弱势群体面临的普遍心理问题，也是导致弱势群体走上犯罪道路的重要原因，因此弱势群体的心理承受问题不可忽视。社会工作者若发现弱势群体有心理问题倾向，应及时主动对其进行心理干预，以免他们心理问题越积越多，引发严重后果。

第三，组织社团活动。开展社团活动不仅为弱势群体提供了彼此交流与沟通的机会，还可以缓解部分群众的心理问题，减少心理问题带来的家庭社会问题。此外，社会工作者还可以不定期地邀请医护人员为弱势群体检查身体，宣讲专业医疗保健知识和各种疾病的预防。

（二）社会工作介入法律顾问制度中的纠纷调解

邻里纠纷、婚姻家庭纠纷、欠债还款纠纷是农村中普遍存在的纠纷问题。当村民遇到各种纠纷时，农村法律顾问更多地是通过法律的途径帮助解决问题，告知纠纷的性质、社会危害以及解决纠纷的方式——调解或诉讼。社会工作是利他主义为指导，以科学知识为基础，运用科学方法开展助人服务活动。比如，社会工作者在纠纷调解的过程中往往会用到共情、澄清、反馈、引领、重述、聚焦等专业沟通技巧，使纠纷双方对社会工作者产生信赖，稳定自己情绪，更好地表述自己的需求和要解决的问题，以此避免矛盾的升级。因此，社会工作者与法律顾问人员一起参与村民的纠纷调解，将专业的沟通技巧与法律知识相结合，这将使纠纷的解决达到事半功倍的效果。

（三）社会工作介入法律顾问制度中的罪犯矫正

我国的罪犯矫正都是在城市中展开，实行社区矫正，农村没有真正的矫正机构，也没有真正的矫正人员，因此在农村建立专门的矫正机构应是农村法律顾问制度的重要内容。如在每个村庄设立一个农村矫正工作室，每个工作室里配有专业司法矫正人员和社会工作者，从被矫正人员的生理、心理、社会、家庭等方面人手，协助被矫正人员改过自新，帮助其自力更生，更快地融入到社会中。

总之，社会工作介入农村法律顾问制度，运用专业的方法和科学的技能在农村弱势群体维权、村民纠纷解决、农民罪犯矫正等方面发挥了重要作用，为农村法制扶贫做出了巨大贡献，是农村法律顾问制度建设中的创新之举。

四、结语

湖北省潜江市实施的农村法律顾问制度作为农村法治扶贫工作的重要组成部分，为农村法制建设做出了重大贡献。通过相关制度建设、法制宣传、加强监督与责任追究等方法，加强法律服务能力整合，提高法律服务水平，可以有效解决该制度实施过程中存在的一些问题。社会工作介入作为农村法律顾问制度的未来设想，将使农村法律顾问制度得到进一步完善，使其更好地服务农村社会。

参考文献：

[1]易国锋. 传统孝文化对农村法治建设的影响[J]. 江汉论坛, 2009, (5):140.

[2]高其才. 通过村规民约的乡村治理[J]. 政法论丛, 2016, (2):23.