

乡村振兴视角下农村公共法律服务研究

——以浙江省为例

龙飞虎 岳书光¹

（伊犁师范大学 法学院，新疆 伊宁 835000）

【摘要】 为了探究农村公共法律服务效果，以浙江省的农村公共法律服务运行为案例，分析在乡村振兴大背景视角下的实践样态。分析认为，在开展农村公共法律服务过程中要正视新时代下面临的新挑战，拓展农村公共法律服务范畴、理顺农村公共法律服务关系、组建农村专业法律服务团队以及健全农村法律服务考评机制，从而达到为乡村全面振兴提供法律保障的目的。

【关键词】 乡村振兴 公共法律服务 乡村振兴促进法

【中图分类号】 D926 **【文献标识码】** A

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略。2018 年中央一号文件提出进行乡村振兴促进法的研究，让乡村全面振兴具备更加完善的法治基础，充分发挥出法律在乡村振兴工作中的促进作用。2021 年 6 月，我国实施《乡村振兴促进法》，调动农民积极性，切实维系国家粮食安全。

1 乡村振兴中农村公共法律服务概述

乡村振兴中开展公共法律服务工作需要立足于地方农村经济发展实际情况，了解当地农村在公共法律方面的服务需求，将其作为公共法律服务依据，划分公共法律服务层次，突出不同层次中公共法律服务的相互影响和相互促进意义。

为落实乡村振兴工作，对农村提供公共法律服务期间需要构建法律服务保障体系，该体系主要凸显出社会环境的公平和正义。该种法律服务体系主要服务对象是农民或者是与农村经济相关的组织，在服务对象合法利益受到损失情况下，法律服务体系将会为其提供辩护、维权、代理以及公证的法律服务，充分彰显我国立法在农村经济发展方面的公平正义^[1]。

公共法律服务还面向乡村振兴提供纠纷调解服务，并构建了相关法律体系，该体系建设主要为了维系农村社会生活的和谐稳定。当前农村大部分人认为劳动纠纷、土地承包以及民间借贷是主要矛盾，而在社会逐渐转型以后，农村经济发展水平提升，农村出现的矛盾纠纷不单纯停留在上述几个方面，环境保护、邻里关系以及医疗卫生等都受到关注^[2]。为改善农村社会和谐关系建设现状，构建关于农村纠纷调解的法律体系，为农村提供公共法律服务，不仅能够帮助农民充分表达自身诉求并化解矛盾纠纷，也能满足乡村振兴工作需求，维系农村社会和谐稳定。

公共法律服务面向乡村振兴构建了法律援助救济体系，该体系充分表现出国家对于农村的人文关怀。救济体系的建设主要

作者简介：龙飞虎(1989—)，男，新疆伊宁人，在读硕士研究生，研究方向：宪法学与行政法学。岳书光(1972—)，男，副教授，博士，研究方向：边疆治理与法治。

面向一些经济水平相对落后的农民，这些农民在法律案件当中处于弱势地位，尤其是在一些特殊案件中，因经济实力不足，农民无法获得足够的法律帮助，此时救济体系中将派遣专业的法律人员为农民提供刑事民事辩护及相关法律咨询^[3]。为进一步落实法律救济工作，一些地区根据当地乡村经济发展实际情况，下调救济援助门槛，将养老问题、就业问题以及医疗问题等纳入法律援助服务，让农村困难群众也能够获得公共法律支持。

为确保乡村振兴具备足够的法律支持，除了直接面向农民、农村经济组织提供法律服务以外，也需要引导这些群体加深对相关法律的认知。为此，公共法律服务中包含建设法治宣传教育体系，该体系建设让农村的法治建设工作进程加快。我国一直都在推行依法治国，但在很长一段时间里，依法治国更适用于城市，在农村方面推行比较困难，大部分的农民受教育程度不足，对于法律条款的理解较差，更加缺乏时间专门学习和记忆法律知识^[4]。构建法治宣传教育体系以后，公共法律服务部门将重点面向农村开展普法宣传教育工作，帮助农民群体形成法律意识，在面对恶性事件时能够选择借助法律手段解决问题。如此，乡村全面振兴工作中法治化建设工作将会更加完善。

2 乡村振兴中农村公共法律服务现状

2.1 浙江省乡村振兴中法律服务现状

浙江省实践习近平总书记法治思想，作为全国第一个乡村振兴模范省份，为高质量促进乡村振兴发展贡献成功经验。新征程新使命，紧密衔接《中华人民共和国乡村振兴促进法》，护航杭州当好农村土地改制探路者、城市融入先行者、村庄复兴排头兵。2021年7月30日，杭州市十三届全国人大常委会第三十次大会审议批准了《杭州市乡村振兴推进管理条例》（以下简称条例），突出了杭州坚持问题导向原则，总结提炼了杭州乡村振兴工作中行之有效的经验方法和改造成效，为透过地方政府立法助力中国乡村振兴工作提出了方法。高标准发展建设共同富裕示范区，是中央交给浙江省新的光荣任务^[5]。《条例》规定以提高农民收入、改善农民群众生活水平、提高村民社会文明程度为核心，立足推动农民经济全面振兴健康发展，在总则部分确定推进农村经济复兴健康发展应当保持农业农村优先原则，保持农民经济主导地位，统筹破解“三大差距”^[6]，推动高标准经济发展建成共享财富创新示范区。

小康不小康，关键看老乡。落实乡村振兴战略，要做好发展这篇大论文。为此，《条例》规定地方政府整合农村优势特色资源，着重支持农民发展现代粮食种植业、现代畜牧养殖业、现代农产品加工服务、农村商业流通业等新产业，进一步推动乡村一二三产融合发展，推动传统小农户经济与现代农业发展的有机衔接；要求地方政府采取积极措施，促进区域内特色农作物品种培优、质量升级和品牌建设，增强地方优势农业竞争力；引导农民借助红色文明遗存、诗画浙江、美好家乡等文化资源与生态资源的优势，发展壮大红色旅游、农事体验、运动养生等农村文化产业，进一步发展壮大农村经济社会；引导地方社会资金发展与农户利益结合的新业态、新型业态，引导经营主体与农户建立保底收益加股份分红等方式，促进产业升级和农民增收^[7]。

2.2 浙江省《乡村振兴促进法》的落实

党的十九届五中全会明确要求开展新农村建设。浙江省“十四五”规划也强调，要扎扎实实开展千万工程建设和农业农村现代化工程建设。《条例》在城市融合、生态宜居、乡风文明等章节，从规划、基础设施、文化文明等方面描绘现代化乡村“建设图”。乡村建设是为农民而建，《条例》明确编制乡镇国土空间总体规划、村庄规划，应当根据乡村资源禀赋、人口结构、土地利用等因素，结合“千万工程”“美丽浙江”“未来乡村”建设要求^[8]，统筹安排农村居民点建设用地。同时要求各级政府采取措施，保障农村无房户、住房困难户住宅建设用地的规划空间和指标落实。

推动建强硬件方面，《条例》要求遵循因地制宜、适度超前、服务便捷的原则，推进农村公路、公交站点和村内道路的建设改造和养护管理，城郊结合地区和其他有条件地区的公共基础设施应当按照城市市政设施标准建设。要求县乡镇人民政府组织村委会、农业集体经济组织统筹规划建设村里的公共服务设施，并根据农户意愿有序进行集体健身活动场地、养老服务设施、集

贸市场等村里公共服务设施建设，实施乡村振兴战略，软件配套^[9]。对此，《条例》明确推进农村学校适度规模化建设，鼓励通过建立城乡教育共同体等方式，促进优质教育资源城乡共享。此外，《条例》要求村委会利用农村文化礼堂等载体，发展农村群众性社会主义精神文明的创建活动，以培养和带动村民积极实践社会主义核心价值观理念，同时，通过确定在村规民约中可以进行约束的具体事宜，以引导农民养成良好文明村风、优秀风俗、纯朴民风，并促进农村移风易俗。

在不断推动村庄整治的过程中，浙江已走过了一条独特的村庄整治之路，并涌现出了新时期“枫桥成功经验”、安吉“余村成功经验”等一批先进典型，为乡村振兴筑牢善治之基。《条例》将乡村治理实践中的成功经验，提炼为法规规定。一是建立完善现代化乡村管理体制，要形成由党组织主导、行政管理、民主协商、社区合作、公民参加、法制保护、技术保障的现代化农村社会管理机制，和将自治、法治、德治、智治有机结合的现代化农村社会管理体系^[10]。二是推动社会主义法治乡村建设，要进行社会主义民主法治镇创建工作和普法宣传教育，进一步完善乡村法律援助机制和司法救助，形成比较完善的乡村社会公共法律服务管理体系；坚持发扬新时期“枫桥经验”，进一步建立完善乡村社区矛盾纠纷多元化解机制。三是进一步推动廉洁乡村建设，要指导各乡镇机构研究制定村级社会事务小微公司的权力目录、负面清单和村务监管目录，建设小微权力公司规范运行机制和村政监管事项公示评估机制^[11]。

3 乡村振兴中农村公共法律服务面临的困难与挑战

浙江省在落实乡村振兴中农村公共法律服务也面临困难和挑战。

首先，农村法律服务供需两端不相匹配，农民群体对于法律的需求不断增加，但是，因农村经济水平相比于城市明显不足，很多专业性法律人才并不愿意留在农村或乡镇，此时虽然政府相关部门有意愿为农村提供公共法律服务，但因人才不足，导致公共法律服务的覆盖范围狭窄，农民群众获取法律援助并不容易^[12]。

其次，我国城乡经济发展失衡，法律资源也呈现出分布不均匀的状态，成为农村公共法律服务建设工作的限制，导致农村公共法律服务存在阶段性矛盾^[13]。进行法律资源调配面临资源统筹困难的问题，影响法律普及率的提升。

再次，由于面向农村提供公共法律服务不够完善，农村经济发展过程中不断有新的矛盾出现，导致公共法律服务原有界定的服务领域明显不足，即便是通过信息化技术搭建法律服务平台，也因服务平台中的功能不强，无法满足农村公共法律服务需求。具体来讲，对于农村来说，普法工作不足，开展法律服务时的服务内容也比较少，主要完成的工作以普法为主，附带法律咨询或援助，但对于农村地区人们所需求的仲裁、公证以及司法鉴定需求还少有专门设置服务人员。

最后，我国还未针对乡村振兴工作落实明确评价机制，尤其是其中的公共法律服务工作，还未细化相关政策，评价机制的缺失成为农村公共法律服务完善的障碍。能够为乡村振兴工作提供法律援助的机构多以当地行政司法部门为主，这些部门不仅需要充当法律援助的角色，也充当了法律援助评价的角色，导致同部门的员工之间很难保持公正客观的评价态度，给出的评价结果较难作为乡村振兴工作法治保障效果评价的参考。

4 乡村振兴中完善法律保障措施的建议

4.1 拓展农村公共法律服务范畴

乡村公共法制咨询服务范围，将与农村经济社会新发展阶段相结合。一是探索创新“一村一法制咨询顾问”业务管理模式。在全部成熟的基石上，探索创新实行律师业务所、社区基层司法服务所“整体打包”村级法制服务工程项目的“法治咨询顾问团”业务管理模式，提升乡村法制服务水平。二是实行“纵向贯通、横向联动”的乡村社会化普法咨询服务。纵贯工作要点是在各个司法主管部门中构建完整“普法顶层设计—乡村重要事件—乡村要点人群—常态化司法咨询服务”社区普法咨询服务；横

向则是吸收社会力量开辟普法网络平台。三是实行“人民调解+咨询服务”。在继续改善中国传统乡村协调机构的基石上，建立完善社会矛盾纠纷协调管理机制，利用微信公共号等信息技术网络平台，探讨“指尖”司法业务提供问题咨询协调的新方式。

4.2 理顺农村公共法律服务关系

农村法治公共服务提供还无法完全通过社会化服务方法，必须形成“多元化投入、分工方式协作”的服务结构。一是由政府主体推动。农村社会公众法治服务水平的公共性与公益性，确定了农村社会公众法治服务水平应当以政府为主，统筹各投入主体、供给主体在农村社会公众法治服务水平中的权力分配。尤其是以乡镇人民政府作为主要负责主体时，更要科学、规范、合理地界定其主体职责范围。二是社会力量广泛投入。采取政府导向、资金支持方法，壮大农村社会法治公共服务提供队伍，使农村社会力量作为农村法制供给的主要主体。在现阶段，重点是通过吸引法官、基层法制工作人员等法治基本公共服务人才，投入到农业公益性法治咨询服务工作中。三是进一步加强多种功能协调耦合。农业公共服务提供牵涉市场主体很多，需要理顺不同市场主体关系，实现社会力量与政府部门的多种功能协调耦合，建立一种既彼此联系、协同又彼此监督的农业公益性法律服务供应体系，提高公务的实效与针对性。

4.3 组建农村专业法律服务团队

乡村公共法制服务建设，关键要解决农村法律服务主体数量和被服务村民的比重与分配等问题，只有实现了相应的主体数量与比重，才能保障乡村公共法制服务体系的有序发展。一是提高法律服务技能。积极研究乡村法治服务人才教育培养制度，通过不定期讲座、研讨论坛等多种形式分阶段进行培养，以提高法律业务素质。二是拓展法律服务主体人才队伍。一方面，要有效整合律师、法制宣传、基层司法业务工作人员等当前乡村司法行政资源，另一方面，还要利用国家鼓励性优惠政策拓展乡村法制服务主体规模。三是积极推行“互联网+农村公共服务法律”。发挥“互联网+法律”资源优势，创造更高品质的农村普法服务。

4.4 健全农村法律服务考评机制

乡村公众法治服务质量考核制度目的就是提升农村群众对法治服务质量的满意度和认可性，继而推进乡村公众法治服务质量的制度化、规范性管理工作进程。考核制度主要应该包括以下三个组成部分：一是对法治服务质量队伍评估。绩效的目标是“人”，即透过设定对供给公共服务市场主体法治服务水平的合理性评估考核指数，侧重于评估供给公共服务市场主体在开展法治服务质量工作领域方面的综合管理能力，最后实现服务质量工作内涵和流程的标准化管理工作。二是对服务质量评估。评估的是“事”，即通过考核服务质量工作内涵实现工作质量精细、物化，进而提高农村群众对法治服务质量的满意。三是对法治服务设施考核制度。考核的对象是“物”，也就是综合考核乡村公益法治服务项目中的所有软硬件设备，并根据不同设施设置的不同标准，实现对标要求，以此提高乡村法治的公共服务品质。

5 结束语

2021年4月，十三届全国人大常委会第二十八次会议表决通过《乡村振兴促进法》，并于6月1日施行，全面推进乡村振兴战略具备更加强有力的法律保障。《乡村振兴促进法》主要包含10个章节内容，相关法律条文74条，明确规定要构建关于乡村振兴的考评机制，并对每年乡村振兴工作开展年度报告活动，通过严格监督检查，强化对乡村振兴的法律服务。对于农业农村来讲，法治建设工作是维系乡村治理体系的重要组成部分，也是实现农村治理现代化的必然要求。为进一步强化农村公共法律服务效果，我国需要积极落实乡村振兴法，为乡村全面振兴提供法律保障。

参考文献：

[1]朱旭峰，武萍.城乡互动格局下乡村振兴的法治保障[J].农业经济，2020(2)：26-28.

-
- [2]高强. 乡村振兴的立法考量：基于国际经验的思考[J]. 农村经济, 2019(8): 10-16.
- [3]张雅光. 乡村振兴战略实施路径的借鉴与选择[J]. 理论月刊, 2019(2): 126-131.
- [4]梁婉颖, 杨军. 乡村振兴战略背景下农村文化资源传承创新法治保障方略[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2020, 37(1): 58-65.
- [5]胡胜. 乡村振兴离不开法治护航[J]. 人民论坛, 2018(6): 106-107.
- [6]丁胜. 乡村振兴战略下的自发秩序与乡村治理[J]. 东岳论丛, 2018, 39(6): 140-148.
- [7]张永琴. 以空间重构为抓手补齐乡村振兴短板[J]. 人民论坛, 2020(15): 96-97.
- [8]李楠, 覃志威. 乡村振兴视野下完善我国农村社会保障体系探析[J]. 学校党建与思想教育, 2018(15): 70-72.
- [9]李新平, 胡燕, 卢晓莉. 乡村振兴法律制度保障体系构建研究[J]. 农村经济, 2021(3): 18-25.
- [10]耿松涛, 张伸阳. 乡村振兴背景下乡村旅游与文化产业协同发展研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(2): 44-52.
- [11]陈俊梁, 史欢欢, 林影. 乡村振兴水平评价体系与方法研究——以华东6省为例[J]. 华东经济管理, 2021, 35(4): 91-99.
- [12]黎红梅, 周冲. 全面推进乡村振兴背景下农村高效物流体系构建分析[J]. 理论探讨, 2021(3): 139-144.
- [13]张俊飏, 王学婷. 乡村生态振兴实现路径的对策思考[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2021, 21(2): 152-156.