

# 法律援助助力乡村振兴实施路径研究——以四川省乡村法律援助为视角<sup>1</sup>

闫永波 王舒 冉华庆

成都文理学院文法学院

**摘要：**全面推进乡村振兴、加快建设农业强国，需要以法治建设为根本遵循。全面推进法治建设，深化基层治理离不开法律援助工作的协调作用。法律援助是有效化解乡村矛盾纠纷、维护农民合法权益、助推“产业振兴”“文化振兴”“人才振兴”的重要抓手。随着《乡村振兴法》《法律援助法》等修订实施，四川省各地市十分重视法律援助的工作成效，但在具体发展过程中，在体制机制、人员、经费等方面困境频频。因此，需要多措并举，围绕法律维权意识提升、法律援助成效提质、法律援助监督提档，奋力开展乡村法律援助工作“新格局”，夯实乡村振兴法治基础，实现乡村振兴跨越式发展。

**关键词：**乡村振兴；法律援助；乡村法治；

党的二十大明确指出，坚持农业农村优先发展战略，扎实推动乡村振兴，需要着力打造乡村法治高地，构建完善的乡村法律援助体系。同时，随着乡村基础设施建设、乡村治理要求的不断提高，法治建设在推进社会主义新农村建设，实现乡村全面振兴的伟大征程中的作用日益凸显。为满足基层治理的“底层需求”，需要充分发挥法律援助的支持作用。运用法律援助力量逐步引导农村群众树立知法、懂法、守法、用法的法治意识，促进“美丽乡村”“和谐乡村”发展。

## 1 乡村法律援助与乡村振兴内在联系

在全面依法治国和乡村振兴的背景下，依法推进乡村法律援助是实现基层治理的现实需要和重要保障。伴随着经济社会的发展，乡村地区的纠纷数量不断增多，法律援助的诉求也在日益增长。通过完善乡村法律援助体系，能够提高村民的法治意识，防范化解基层矛盾纠纷，实现乡村和谐发展，促进“美丽乡村”建设。完善基层乡村法律援助工作体系与推进乡村振兴在基础需求、作用对象与内在导向方面具有内在一致性（图 1）。因此，以乡村法律援助助力乡村振兴对于实现“中国式现代化”的发展具有重要意义。

## 2 四川省乡村法律援助制度建设现状

---

<sup>1</sup> **作者简介：**闫永波（1995—），男，山东滨州人，硕士，研究方向：乡村振兴、地理标志；\*王舒（1994—），女，四川达州人，硕士，研究方向：乡村振兴、地理标志。；冉华庆（1989—），女，四川成都人，博士，教授，研究方向：乡村振兴、知识产权管理。；

**收稿日期：**2023-04-01

**基金：**四川省社会科学“十四五”规划重大项目“四川省农产品地理标志保护利用与乡村振兴衔接机制研究”（项目批准号：SC21ZDTX001）；

2.1 制度规划

《法治四川建设规划（2021—2025 年）》和《四川省“十四五”公共法律服务体系建设规划》政策的颁行，为四川乡村社区的法治发展奠定了坚实基础。上述文件明确指出，各级政府、单位要关切基层人民群众（尤其是乡村群众）在劳动就业、收入分配、社会保障、医疗教育等方面的现实需求，以法律援助建设为工作抓手，以贯彻实施乡村振兴法为根本遵循，不断拓宽对话协商、平等交流的群众参与渠道，推进乡村振兴的法治化建设。

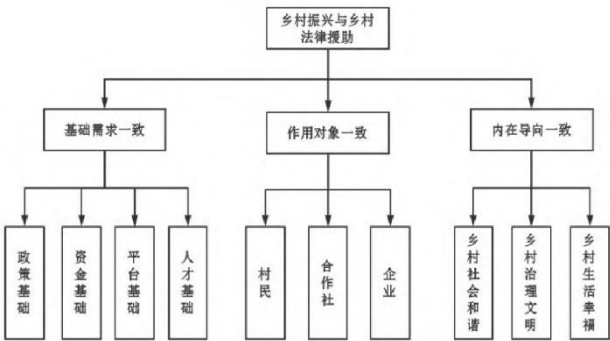


图 1 乡村法律援助与乡村振兴内在联系模型

2.2 实施机制

四川省通过搭建实体、热线、网络“三大平台”，着力打造“线上+线下”“中心+站点”的立体式法律援助服务网络。一方面，依托线下公共法律服务中心（站、室），实现市、县、乡、村全层级覆盖<sup>[1]</sup>；另一方面，开设线上公共法律服务热线、实时更新四川法律服务网等，及时为村民提供法律咨询和法律援助。截至目前，四川省全省范围内现已建成 3 600 多个社区（村）公共法律服务办公室，15 个便民法律顾问联系点（线上），累计为乡村群众开展法律援助 6 000 余次。

2.3 主要措施

2.3.1 乡村产业专项法律服务

围绕相关主体发展需求，对乡村企业、合作社、土地承包户等进行“法治体检”，经由法律咨询、合同审查、出具法律意见书等形式，为土地置换、闲置农房流转等产权问题提供法律服务。

2.3.2 解决村民法律援助需求

以土地承包经营纠纷、家庭纠纷、相邻关系纠纷、农民工薪资纠纷等为切入点，着力开展乡村基层矛盾纠纷治理工作。在提供法律援助服务的同时，结合基层群众的文化背景、思维认知等因素，有针对性地进行法治宣传教育和法律普及工作，做好“溯源治理”文章。

2.3.3 优化乡村法治环境

通过乡村工作宣传栏、“村村响”广播等途径，定期开展各类普法活动；结合“3·15”“12·4”等法治节日进行专题宣传，逐步营造“学法、懂法、守法、用法”的良好氛围。

### 2.3.4 开展民族地区重点帮扶工作

通过“对口帮扶”机制，推动深度贫困地区、部分涉藏州县法律援助资源均等化建设；引导、支持律师事务所在“无律师（所）县”设立分所，培植本地法律援助服务人才，加快“外部输血”到“内部造血”的工作格局转变。

## 3 乡村法律援助的现实困境

### 3.1 法律援助差异性明显

律师（法律援助律师及社会律师）、志愿者及社会工作者是法律援助队伍的重要组成部分。司法实践中，因不同地区经济发展水平、薪资待遇水平存在客观差异，导致法律援助队伍发展的地区差异化明显：成都、绵阳等经济发达地区的基层法律援助资金完备、人员数量充足，反观凉山州、阿坝州等地区碍于经济原因，人均资源占有量严重不足（部分地区还存在资源缺失的窘境）。公开数据显示，成都市现有基层法律服务所 103 个、专职法律援助工作者 435 人；绵阳市现有基层法律服务所 71 个、专职法律援助工作者 331 人；凉山彝族自治州共有基层法律服务所 20 个、法律服务工作者 55 名；甘孜藏族自治州共有基层法律服务所 20 个、法律服务工作者 30 名；阿坝藏族羌族自治州暂无基层法律服务所及专职工作人员（图 2）。

### 3.2 法律援助经费保障不足

当前，法律援助活动经费来源单一、总量有限，尚不足以为乡村法律援助工作实践提供充足的物质保障。日前印发的《中国法律援助制度发展报告 NO. (2019)》显示，上一年度全国法律援助活动经费共计 6 000 余万，各级法律援助部门累计提供法律援助服务 145 万余次。法律援助费用总量不足，若分摊至各具体服务活动中更是少之又少（部分深度贫困地区补贴费用仅几百元）<sup>[2]</sup>，囿于经费，许多工作难以有效实施。此外，法律援助资金还存在渠道来源单一、管理混乱的问题。具体到地方实际工作中，法律援助活动经费主要依赖财政拨付，较小部分源于福利彩票、社会捐赠及企业捐献。此外，虽然法律援助法中明确提出，要将法律援助相关活动经费列入政府财政预算，健全资金动态调整机制，但对资金拨付的具体成效未予以明确，这就导致资金拨付不到位、不及时甚至是挪用等乱象频发，制约了法律援助工作的有序开展。

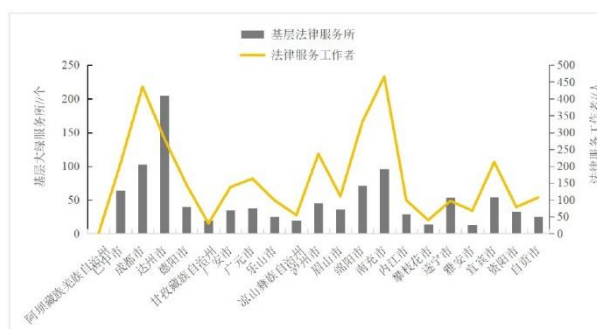


图 2 四川省各地区基层法律服务所与法律服务人员数量分布情况

### 3.3 法律援助质量有待提升

目前，四川省乡村法律援助工作更多地还是着眼机制建设、普法宣传等基础性工作，还未针对不同地区、不同法律需求擘画特色援助服务。整体法律援助工作的质量还有待提高，随着法律援助不断深入乡村社会，其对于盘活乡村资源，助力乡村经济的潜在价值有待发掘。由于不同地区对法律援助案件缺乏统一的评价机制，加之地方政府沟通协调力度不够、补贴标准低、律师积

极性不强等原因使得法律援助实际办案质量参差不齐。

### 3.4 法律援助监督机制不畅

为推动法律援助工作建设，四川省曾着手开展办案程序、补贴标准、档案管理等专项活动，但尚未形成规范完备的法律援助规程和激励机制。部分律师事务所、律师提供法律援助流于形式，工作的积极性、主动性、实际性不高。现实实践中，法律援助的困难标准、受援案件的受理、援助律师的指派、实际工作的成效和当事人利益实现等方面仍缺乏客观的评价标准，多为行政主管部门内部考评，缺乏一定的中立性和价值无涉性。

## 4 完善乡村法律援助实施路径建议

### 4.1 推进公共法律服务平台建设，完善信息共建共享机制

依托云计算、区块链等信息化手段，充分整合区域内部法律人才要素，搭建起包括法律援助在内的公共法律服务平台，以弥补法律服务资源的供需不均衡、不匹配的问题，促进资源要素的合理配置。在建设平台的过程中，重点打造土地承包经营纠纷、家庭纠纷、相邻关系纠纷、农民工薪资纠纷等服务板块，除提供日常相关法律知识宣传外，通过实际案例分享、评析等提升乡村企业、合作社、土地承包经营者等受众的法律意识。同时，以该系统为集成链接平台，实现与民政、妇联、残联、劳动保障等单位联通，精简乡村企业、合作社、土地承包经营者等寻求法律援助服务事项和流程，降低信息交易成本，打通法律援助服务工作的“最后一公里”，实现法律援助的“效能最大化”。

### 4.2 “政府+社会”协作，优化资金配置

#### 4.2.1 拓宽法律援助资金引入渠道

对社会资金进行适度的使用。在此过程中，司法机关要与地方政府财政部门合作，对国家法律援助的专项补助进行协调，并进行社会资源的整合，拓宽法律援助的资金来源途径，协同搭建法律援助的专用资金库。首先，通过建立线上线下捐赠渠道，积极引导社会组织和个人开展法律援助捐赠工作。充分发挥各社会群体和福利机构的积极性，增加公共福利和福利事业的投资；其次，与相应的专门司法救助资金相连接。各地区的法院可以通过有效的协作机制，与各基金进行沟通，补充当地的法律协助资金不足。然后，让机构参与到法律援助的福利中来，对其提供帮助，对开展了法律援助捐款活动的公司、机构给予免税、表彰等。最后，要提倡建立和购买律师事务所的保险制度。建议保险公司增加有关的法律事务的保险，今后如果遇到有关的案件，可以向保险公司承担一些甚至是所有的律师和其他有关的诉讼费。

#### 4.2.2 加强法律援助专项资金分配与监管

首先，确保法律援助资金“专款专用”，严格规范资金流向及资金使用流程，建立健全资金使用台账及名册，严防资金挪用、他用，甚至是贪污行为。建立健全专项经费层级考核评价体系，规范法律援助行政主管部门专项资金使用，因地制宜开展资金使用线上、线下信息公开工作，便于社会公众及时进行监督和信息查阅<sup>[3]</sup>。其次，建立法律援助经费评估机制，根据年度预算情况、经费使用情况及绩效考核评价结果开展定期评估，及时发现问题，不断完善法律援助专项资金管理，确保资金使用的安全性、规范性。最后，建立完善法律援助经费监督机制，明确法律援助经费使用范围、责任主体、监督主体和追责方式等内容，严格落实法律援助资金监管工作责任制。同时，要增加法律援助专项工作经费补助，提高办案补贴，扩大法律援助覆盖面。根据地方财政收入状况，适当提高法律援助案件补助标准。加大对经济困难公民、残疾人员、农民工、下岗失业人员等弱势群体的法律援助力度。对符合条件的农村残疾人、妇女、未成年人实行免审经济困难审查；对符合条件的残疾人申请法律援助“应援尽援”，确保残疾人零障碍获得法律援助；对特殊群体中因工伤致残或致残的当事人实行免审经济困难审查；对农民工追索劳动报酬等涉及

劳动保障事项申请法律援助的，实行“绿色通道”制度，优先办理。

#### 4.3 优化人员配置

利用高校法学专业人才资源。四川地区有较多大学开设法学专业，法律援助主管部门可以与高校、科研院所等合作建立“法律诊所”，吸收法学高校教师和法律专业的毕业生，增加法律援助服务工作的人员储备、助力基层乡村社区实现法治资源均等化建设。同时，建议吸纳法检系统退休的专业人才<sup>[4]</sup>。返聘法院、检察院等司法机关退休人员作为法律援助机构顾问，为法律援助工作中相关专业、疑难问题的解决保驾护航。

#### 4.4 以需求为导向，实现援助服务精准化供给

乡村法律援助机构的建设不仅要全覆盖，还应该做到“精准供给”。法律援助是为困难群众提供服务，而精准化机构建设恰恰就是让法律援助服务主动靠近这些困难人群，以便于人们找到机构并享受这项服务，真正帮助需要帮助的乡村居民。

第一，根据机构的固定性与流动性来安排工作人员。首先必须保证固定工作场所的人员驻扎，这是开展流动式法律援助的前提，一般来说专业的场所能为乡村居民提供更好的服务。其次建立流动人员排班表，不定期安排一部分工作人员随身携带法律援助的宣传资料，流动在村庄、田间以及老百姓家中，为广大乡村居民释疑解惑，及时记录居民的法律援助需求并提供帮助。

第二，在乡级设立乡级律师服务中心。依据不同乡镇地理位置、辖区面积、常住人口数量、纠纷频发态势等，合理集中法律服务人员，成立以专职律师为主、志愿者为辅的服务组织，“条块状”开展法律援助服务工作<sup>[5]</sup>。同时，法律援助主管部门，可以考虑增设法律援助乡级工作部门，形成“多层次联动、多机构协作”的服务模式。

#### 4.5 完善监督机制：内部监督+社会化监督

(1) 在确保身份信息私密的基础上，引入同行审查质量评估，组建由专职律师组成的法律援助办案质量评估审查团队。挑选各专业领域业务能力较强的专职律师，或者利用网络平台展开全国性的随机互评，综合多名同行的评估结果，尽量确保评价结论的客观性、合理性、科学性。

(2) 合理擘画法律援助工作评价指标。在具体评价指标中，建议统筹考量以下因素：受援人与援助律师沟通效果、法律意见是否得当、事实调查是否清楚、费用支出是否恰当。同时，审查者也可根据自身经验提出合理意见，但应据此说明理由。

(3) 根据评估结果划分办案质量等级，等级高低关乎案件补贴、奖惩条件。对消极办理案件的法律援助人员除给予相关训诫、处罚外，适时设置有故意或重大过失法律援助律师怠于履行职责的追责制度<sup>[6]</sup>。通过大力宣传充分吸收村委会、公安机关、人民法院对案件质量评估的意见（包括办案态度、是否参与全部诉讼环节、是否进行了有效答辩等），辅之建立受援者反馈与法律援助机构主动调查、文书审查与乡村实地考察相结合的多方监督机制。

(4) 完善随机抽查“回头看”评价机制。通过不定期电话回访、走访调查、线上投诉、备案存档等方式，建立法律援助工作跟踪处理长效评价机制，切实确保受援者利益有效实现、矛盾纠纷有效化解、乡村法治环境有效改善，进而推动法律援助工作助力“产业振兴”“文化振兴”“生态振兴”。

#### 参考文献

[1] 赵天红. 法律援助经费保障制度研究——以我国《法律援助法》为导向[J]. 法学杂志, 2022, 43(2): 65-82.

- 
- [2] 杨宏. 乡村法治振兴背景下乡村法律援助问题与对策研究[J]. 农业经济, 2021(6):34-36.
- [3] 杨彬. 乡村振兴背景下乡村法律援助制度探析[J]. 乡村. 农业. 农民 (B 版), 2022(8):52-53.
- [4] 龙飞虎, 岳书光. 乡村振兴视角下乡村公共法律服务研究——以浙江省为例[J]. 乡村经济与科技, 2022, 33(7):183-186.
- [5] 李银辉, 尹大勇, 强垚鑫. 在乡村振兴中走在前列起好示范——四川省成都市郫都区司法局唐昌司法所积极服务乡村振兴建设[J]. 人民调解, 2021(6):43-46.
- [6] 方杨统, 於永莉. 乡村振兴背景下乡村法治扶贫的困境及对策研究[J]. 乡村实用技术, 2022(2):47-48.