

乡村振兴视域下村法律顾问工作模式完善路径

——以广东省珠海市三板村为例

刘付宁

(广东海鸥律师事务所, 广东 珠海 519000)

【摘要】作为我国公共法律服务系统的基础,一村一法律顾问制度在各地形成了各具特色的服务模式,对全面推进乡村振兴,乡村法治和乡村和谐民主建设具有重要意义。在对珠海市三板村法律顾问工作深入分析的基础上,探讨和总结村法律顾问工作模式存在的问题,从修改和完善相关法律、扩大现场服务范围、丰富法律宣传方式、创新法律顾问走访模式、改进法律顾问参与换届选举工作方式等方面进行研究,提出完善村法律顾问工作模式的路径。

【关键词】乡村振兴;村法律顾问;公共法律服务

【中图分类号】D92

【文献标识码】A

【文章编号】1671-7252(2023)04-0037-08

一、问题的提出

一村一法律顾问制度是为实现法治中国、和谐社会,提高乡村社会治理水平,维护乡村和谐稳定的目标而设立的,是农村公共法律服务体系的一个重要组成部分。这项制度的设立,有利于法律服务进乡村,提高村干部和村民的法律意识,提升村集体组织运用法治思维和法治方式依法治村,引导村民通过合法途径解决矛盾纠纷等。在实施该制度时,各省根据本地实际,采取各具特色的方式,取得很好的效果。一

村一法律顾问制度目前已成为全面推进乡村振兴、实现乡村法治目标的重大举措。学者们从不同的角度对一村一法律顾问制度进行深入探索,提出不少真知灼见,为一村一法律顾问制度的不断完善提供很好的理论支持。但对于一村一法律顾问工作模式的研究与分析还比较少,而研究一村一法律顾问工作模式的内容选择和实施效果,并针对实践中发现的问题提出完善建议,对提高一村一法律顾问工作的水平具有现实意义。

【收稿日期】2023-03-13

【作者简介】刘付宁(1965—),男,广东化州人,广东海鸥律师事务所二级律师,硕士。研究方向:律师事务、民商事法律。

二、广东省一村一法律顾问制度实施现状

根据党的十八届三中全会作出的“普遍建立法律顾问制度”的重要部署,为了进一步规范村法律服务工作,我国逐步推进一村一律师向一村一法律顾问模式的转变。《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出健全农村公共法律服务体系^[1]。《中华人民共和国乡村振兴促进法》规定,鼓励乡镇人民政府根据需要设立法律顾问和公职律师。《关于进一步加强和规范村(居)法律顾问工作的意见》提出,健全完善村(居)法律顾问制度^[2]。《关于加强法治乡村建设的意见》要求完善乡村公共法律服务,进一步加强乡村法律顾问工作,落实一村一法律顾问制度^[3]。由此,一村一法律顾问制度在全国大力推进并贯彻落实。截至2021年6月,全国64万多个村(居)配备了法律顾问,基本实现全覆盖^[4]。各地因地制宜制定相关的法规、规范和标准,采取多元化的法律服务模式,为农村自治组织和村民提供多层次、多样化、专业化的法律服务。

广东省律师进村(居)的活动最早出现在珠海市,2010年珠海市社工委、市司法局、市律协党委联合开展“律师公益服务在社区”的工作试点,9个律师事务所党支部与社区党支部以结对的方式,为群众免费提供公益性法律服务。惠州市参考珠海市的经验,在村(社区)设立“法制副主任”,深圳市、佛山市等地也开展了律师进农村的相关尝试。2014年5月,广东省委省政府出台意见,部署在全省开展一村(社区)一法律顾问工作。2018年底,广东全省村(社区)法律顾问实现26113个村(社区)全覆盖,

近8000名律师服务村庄、社区等基层^[5]。村法律顾问工作是村公共法律服务体系建设的重要组成部分,律师成为村法律顾问队伍的主要力量。

三、广东省一村一法律顾问的工作模式

我国各地区在实施一村一法律顾问制度时,根据本身的实际情况采用了各具特色的工作模式,基本上是依照司法部制定的工作指引,采取“定点式”“入户式”“网络式”“会诊式”相结合的方式^[6],为农村自治组织和村民提供法律服务。

一是现场服务。该模式定点定时,一般都要求驻村法律顾问每月提供不少于1次4小时的现场法律服务;每季度至少举办1次法制讲座,重点宣传解读最新法律法规和涉及农村的政策规章等。广东省要求驻村法律顾问每月提供不少于3次8小时的现场法律服务。

二是走访服务。村法律顾问所在律师事务所每年至少组织1次法律服务进村活动。广东省规定驻村法律顾问每月到村里走访村民,了解村民法律诉求和对法律顾问工作的意见或建议,解答村民提出的法律疑难问题。

三是线上服务。村法律顾问通过电话、微博、微信等法律服务新载体,提供线上咨询法律服务。村建立法律顾问工作服务群,成员包括法律顾问、所在乡镇(街道)司法所所长、村“两委”成员、人民调解委员会成员、部分党员、村民等,通过了解农村自治组织及村民法律需求,提供法律服务^[7]。

四是调解和协助服务。村法律顾问兼任村调解委员会副主任,参与辖区内矛盾纠纷化解工作,为调解委员会调处重大疑难矛盾纠纷提供法律意见,引导村民依法依程序表

达诉求，维护自身合法权益；协助司法所、村民委员会参与矛盾纠纷排查调处工作。村（社区）法律顾问办理群体性案件实行重大事项报告制度，及时向所在地司法行政机关报告涉及群体性事件或上访事件的信息，协助有关部门处理所在村村民上访事项，提出法律意见或者建议。

四、珠海市三板村法律顾问工作的实践

广东省珠海市三板村分为7个村民小组，共有村民约1700人，以水产养殖为主。该村先后荣获“全国乡村治理示范村”称号和“全国民主法治示范村”称号。村法律顾问在该村的法律服务实践主要有以下几个方面。

（一）完善村治理结构，健全村务管理制度

一是对村“两委”的规章制度进行梳理。根据《中华人民共和国村民委员会组织法》的规定对村各项工作制度进行审查，建立村“两委”依法治村的制度，规范村干部行为。二是着重审查重大事项的议事规则。对涉及村民委员会议事内容和议事程序等问题进行审查。建立村法律顾问参与村重大事项集体决策的制度。三是审查村规民约。审查村规民约的内容是否遵守宪法和各项法律的相关规定，增强村规民约的权威性和规范性。四是检查村自治、法治、德治是否达到省级民主法治示范村创建标准。增强农村干部、群众的法律意识，推动村自治组织事务逐步走向规范化、法治化。五是对存在的问题提出建议或意见。对《三板村合作经济合作联社章程》和《三板村村民公约》规定与法律不符的地方，提出相应的修订建议。

（二）规范经营行为，防范经营风险

一是对村集体组织开展经济活动把关前

置，防范经营风险。对村计划与第三方联合开发的旅游等项目进行审查，涉及到村集体和村民重大利益的，需要由村法律顾问在村“两委”进行决策前进行合法性的审查。二是审查村对外签订的合同，查找法律风险点。如，对村民委员会提交的《三板村城市更新合作合同》等进行审核，提出相关前置条件，确保合作合同的合法有效。三是健全合同管理制度，将法律保护关口进一步前移。全面加强和规范村合同管理工作，制定审查审批程序，把对合同法律风险和防范融入到日常管理工作之中。四是为村“两委”干部和村民举办法律知识讲座，讲授“合同法律风险和管理”等相关问题，通过以案说法的形式讲解合同签订过程中的法律风险和防范措施。

（三）梳理社会矛盾风险点，提出化解对策

一是对村（居）近年违法犯罪问题进行分析与总结，提出违法犯罪风险防范建议。二是检查村群防群治制度是否建立健全。对村民委员会的群防群治制度进行比对，促进群防群治队伍管理制度落实，协助公安机关维护社会治安工作。三是检查群体治安、信访预警机制是否完善。教育群众增强法治观念和安全防范意识，落实群众性的防范措施。四是检查矫正及帮教违法犯罪人员的管理措施是否建立。协助村民委员会制定相关实施方案，明确工作目标、工作措施、工作要求、责任追究等内容。五是参与司法所和村人民调解工作，协助调解民间纠纷，消除不安定因素。村法律顾问作为三板村人民调解委员会副主任，协助司法所、村民委员会调解村民之间的纠纷，化解矛盾，维护社会和谐安定。

六是草拟化解矛盾纠纷的对策。协调村与村民及其他外来人员、经营主的纠纷,向纠纷各方讲解法律规定,提出解决纠纷的建议。

（四）为集体经济产权制度改革工作提出法律建议

根据《广东省农村集体经济组织管理规定》,制定切合本地实际的村集体经济产权制度改革实施细则。三板村制定了《红旗镇三板村经济合作联社集体经济产权制度改革实施方案》《珠海市红旗镇三板村经济合作联社股东资格界定办法》,在法律顾问的帮助下召开村民代表大会对两份文件进行表决,认定两份文件符合法律法规的规定,可以公布执行。因将合法性审查工作前置,三板村顺利完成改制。

（五）为村“两委”换届选举工作提供法律服务

村“两委”是我国最重要的基层群众性自治组织,选举村“两委”成员,是基层群众自治制度的重要形式。法律顾问参加村“两委”换届选举工作主要有以下几个方面。一是事前,将换届选举的相关事宜作为重点工作内容与村“两委”沟通,询问换届选举的具体安排,走访村民和党员,进行调查摸底,制定相应的法律顾问工作计划。二是事中,根据委托,到选举现场参与村选举活动,核对到场参加选举的人数,对投票程序及选举过程的合法性、公开性进行监督。在获得村“两委”授权的情况下,对选举计票及公布结果进行见证。三是事后,举行法律知识相关讲座,增强村干部依法治村的能力。

五、一村一法律顾问工作模式的问题

一村一法律顾问制度于 2014 年起实施,

律师作为驻村法律顾问为村自治组织提供法律咨询,提出专业法律意见,举办法制讲座,参与人民调解等,法律顾问这项制度已经深入人心。但是,经过多年的实践发现,当前村(居)法律顾问工作模式还存在一些问题,有待进一步改进和完善。

（一）相关法律法规的缺失

虽然一村一法律顾问工作已在全国普及,但国家层面的法律法规对该制度仍没有具体规定。经网上检索,2020 年 9 月 25 日通过的《山东省公共法律服务条例》最早确立村(居)法律顾问制度。该条例第十九条规定,县(市、区)人民政府应当为村民委员会、居民委员会配备法律顾问^[8]。后来一些省也陆续出台地方性法规,明确了村(居)法律顾问制度,如 2020 年 11 月 27 日通过的《湖北省公共法律服务条例》规定:公共法律服务工作站组织协调村(居)公共法律服务工作室和村(居)法律顾问为村(居)民提供法律服务^[9]。2020 年 11 月 27 日通过的《江苏省公共法律服务条例》规定:基本公共法律服务包括村(居)法律顾问服务^[10]。但更高一层法律就没有相应的规定。

（二）非现场服务的模式需要细化

对于村法律顾问的工作模式,目前实践中分为现场服务和非现场服务两种,各地对现场服务模式作出了较多规定,但对非现场服务模式的规定就较少,或者规定的内容比较笼统,评价的标准模糊,在实际工作中可操作性差,随意性强,更多的是由司法机关作出规定,调整的幅度大,延续性不足。《广东省司法厅关于印发深化一村(社区)一法律顾问工作若干措施的通知》规定,积极开展互联网+法律服务,制定完善非现场服务折抵现场服务制度,每个月非现场服务可以

折抵不超过 50%（4 小时）的现场服务时间^[11]。但在实际操作中，法律顾问必须在“一村（社区）一法律顾问工作信息管理系统”上进行每月 3 次现场服务的排班登记，否则系统就会通知当地司法局，提示该法律顾问值班次数不够。非现场值班时长在系统中无法直接抵折，还需系统管理员事后审核。

（三）入户走访的设置脱离实际

珠海市要求村法律顾问每月到村民委员会值班 2 次，走访调研 1 次。前期还规定与驻村民警每月至少联合开展 1 次走访，后因村法律顾问与驻村民警的工作时间很难协调一致，民警对此制度也有意见，联合走访才不作为硬性规定。目前，农村中的年轻人基本都在村外上班，村法律顾问固定每月到村里走访，常常遇到只有老年村民在家的情形，他们对法律服务的需求较少。这样的走访难以实现排查村民矛盾纠纷隐患、回答村民的法律咨询、宣传法律法规等服务目的。固定走访次数制度没有充分考虑到目前乡村的实际情况，走访流于形式。

（四）普法宣传活动的参与度较低

村民法治意识的提升是一个长期的过程，是实现依法治国的关键一环。《中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅关于开展一村（社区）一法律顾问工作的意见》规定村法律顾问要定期举办法制讲座^[12]，《广东省司法厅关于印发深化一村（社区）一法律顾问工作若干措施的通知》规定法律顾问每年开展不得少于 2 次的法制宣传（讲座），珠海市司法局《关于深入推进“法律顾问进村居”工作的意见》要求村法律顾问每个季度举办 1 场法制讲座。相关规定在举办次数上不一致。此外，如何吸引更多的村民积极参加法制讲座，将法律普及到每个村

民，是目前需要研讨和解决的问题。当下，村法律顾问基本上都是由律师担任，法律顾问在村的主要工作应是开展法律咨询和调解等服务，硬性规定法律顾问举办讲座的次数，不利于法律顾问资源的高效利用。实践中，由于宣传力度不够，村民对法律顾问开展法制讲座的工作了解不多，且举办讲座的时间一般都安排在工作日，村民因忙于劳作，参与讲座的以村“两委”工作人员、志愿者和年老者居多，受众面较窄。村普法宣传工作过分依赖于法律顾问，不利于普法工作的全面深入，还有赖于村“两委”及相关各方的联动。

（五）参与选举工作的规定相互冲突

依照《中华人民共和国村民委员会组织法》，村民委员会的选举由村民选举委员会主持，没有村法律顾问参与选举工作的规定。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进村民委员会选举工作的通知》《广东省村民委员会选举办法》均无法律顾问参与选举工作的规定。但村民委员会与律师事务所签订的聘请法律顾问的合同中，约定法律顾问需要参与村换届选举工作，但对具体的参与方式没有约定。目前实施的村法律顾问参与村换届选举工作，是基于政府部门的要求和履行合同约定义务，但各地的换届选举工作中，村法律顾问兼具多种身份，除了法律顾问外，律师还要以法律见证人和选举监督员身份参与选举，对村换届选举工作涉及的各个环节进行现场监督。依照中华全国律师协会的《律师见证业务工作细则》，在开展律师见证业务时，需要有两名律师参与，而目前实行的是一村一法律顾问制度，因此，村法律顾问对村换届选举工作进行见证，不符合规定，由此会使律师违

反执业纪律。

六、一村一法律顾问工作模式的完善路径

为适应形势发展之需，针对工作中出现的问题，结合多年村法律顾问工作实践，对村法律顾问工作模式提出完善建议。

（一）修改和完善相关法律法规

党的二十大报告中再次强调依法治国的方针和措施。在全国推行的一村一法律顾问制度还未有国家层面的法律规定，这显然与依法治国的要求有距离，因此，亟待制定专门的村（居）法律顾问单行法律。在新法出台之前，可以先在《中华人民共和国律师法》的修订草案中，增加村（居）法律顾问方面的条文，对村（居）法律顾问的聘用、服务范围、服务方式及考核标准等内容作出规定，明确村（居）法律顾问的权利和义务，规范村（居）法律顾问的工作。实践中，应考虑我国各地的实际情况，如沿海地区与内陆省份经济发展状况不同、律师数量存在差异，要允许各地因地制宜设立村法律顾问工作模式。

（二）扩大法律顾问服务模式的范围

定点、定量、定时工作方式是司法部门对村法律顾问工作考量和评估的一个指标，也是工作内容量化的标准，但经过实践，这种方式也突显了其单一性、局限性，要因地制宜作出相应调整。为此，广东省司法厅提出了“积极开展互联网+法律服务”“团队化服务模式”“建立弹性服务模式”，法律顾问在公共法律服务工作站值班，以及通过接听电话、微信、QQ 等非现场服务的方式可以折抵现场值班时长，法律顾问半年内现场服务村的时间累计达到一定时间，可视为已

经完成该村半年内每个月最低服务时长。对于法律顾问参与司法所或人民调解委员会组织的调解活动，参与司法部门组织的大型法律宣传活动等不在村里现场服务的时长，也应折抵法律顾问的现场值班时长或视为每个月的服务时长。

（三）普法宣传的方式应多样化

普法宣传不应局限于在村里举办法制讲座这一种方式。目前，广东省已开始尝试改变宣传方式。广东省司法厅提出：“引导法律顾问律师通过村务通 APP、村（社区）广播站、村（社区）微信公众号以及其他村（社区）自媒体平台，为村（居）民提供法治宣传等服务。”广东省每个村都建立了“新时代文明实践站”，法律顾问与实践站会不定期联合举办普法宣传活动，并受司法所的指派进入辖区内的学校、工厂、企业等单位举办法制讲座，也会与一些单位一起在村里举办活动，且每年法律顾问都要参加司法部门组织的大型法律宣传活动，如宪法宣传日等，这些都应该作为法律顾问普法宣传工作的方式。但对于通过村务通 APP、村广播站、村微信公众号以及其他村自媒体平台形式举办的宣传活动，如何确认是否属于法律顾问应完成的工作，司法部门应作出具体细化的工作指引，且需要对工作日志登记系统作出相应的调整。

（四）创新法律顾问走访模式

针对村法律顾问走访工作时间难以固定的特点，应创新法律顾问进村走访村民的制度。一是建立村（居）法律顾问助理走访制度。允许法律顾问指导的实习人员或律师助理，或者通过政府购买的方式，聘请村“法律明白人”作为顾问律师的助理，将走访摸

查或在日常工作中所掌握的村民法律需求或疑难问题通知法律顾问，由法律顾问作出解答或提出解决方案，再反馈给村民。这样可以促进走访工作进一步深入，提高村法律顾问法律服务的针对性和有效性。二是改变法律顾问需要与村干部一起走访的方式。村民有些意见可能是针对村民委员会或村干部的，见到有村干部陪同，村民会产生顾虑，不愿意说或不敢说。应当允许法律顾问单独走访村民，这样可以获得更真实的情况和意见。对与村民委员会或集体组织有关的问题，由法律顾问将情况和意见反馈给村民委员会，并建议村民委员会或集体组织给予相应的回复，从而使法律顾问对依法治村真正起到作用。

（五）出台法律顾问参与换届选举的法律法规

首先，对于法律顾问参与村换届选举工作，虽然可以依照《中华人民共和国民法典》的规定设定合同当事人的权利义务，但法律顾问是根据政府规定的工作方式参与村换届选举工作，具有行政属性，故应首先在相关法律中明确设立该制度，做到有法可依。其次，政府部门应重视法律顾问参与换届选举的工作，出台专门性文件，制定相关方案，规范法律顾问参与换届选举工作的行为。再次，司法机关和律师协会应与政府相关部门保持良好的沟通，加强对村（居）法律顾问工作的领导，并组织换届选举工作的培训，为法律顾问开展工作提供有力的保障。最后，选举现场应设置明显的指引标志，便于选民和群众在现场向法律顾问进行咨询。

七、小结

《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》

要求，“深入开展‘法律进乡村’宣传教育活动，提高农民法治素养，引导干部群众尊法学法守法用法”。法律顾问进村（居）服务，是公共法律服务体系的重要组成部分，不仅是全面依法治村政策的重要体现，也是提高村自治组织的法治化水平和村民法律意识，预防并化解社会矛盾的基础性工作。分析一村一法律顾问的法律服务模式，总结法律服务模式的优势和不足，因势利导，对法律服务方式进行创新，将有利于一村一法律顾问制度上升为法律规定，细化工作指引和考核评估标准，规范法律顾问的工作内容和服务方式，是一村一法律顾问制度走向深入的必经之路。

【参考文献】

- [1] 中共中央 国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》[EB/OL].(2018-09-26)[2023-01-30].https://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content_5325534.htm?tdsourcetag=s_pcqq_aiomsg.
- [2] 《关于进一步加强和规范村（居）法律顾问工作的意见》[EB/OL].(2020-07-30)[2023-01-30].http://www.hunan.gov.cn/xxgk/wjk/zcfzk/202007/t20200730_ed7ea1d-b0e8-41c7-93f6-750759cfad4f.html.
- [3] 中央全面依法治国委员会印发《关于加强法治乡村建设的意见》[EB/OL].(2021-10-12)[2023-01-30].http://www.jckc.gov.cn/ztzl/kcqqfzfs/202110/t20211012_2916759.html?eqid=8cc87dd10002e81500000006643e57c4.
- [4] 司法部：全国64万多个村居配备法律顾问基本实现全覆盖[EB/OL].(2021-06-09)[2023-01-31].<https://www.163.com/dy/article/GC20VACP0514D3UH.html>.
- [5] 广东省法学会.广东全省村社法律顾问实现全覆盖：精准法律服务 为民排忧解难[EB/OL].(2019-01-04)[2023-01-31].<https://static.nfapp.southcn.com/content/201901/04/c1819422.html>.
- [6] 马丽红.北京：让每个村居都有法律顾问[EB/OL].(2014-03-04)[2023-01-31].<http://www.mzyfz.com/html/1857/2014-03-04/content-970695.html>.
- [7] 司法部.司法部关于进一步加强和规范村（居）法

- 律顾问工作的意见 [EB/OL].(2018-06-15)[2023-01-31].http://www.moj.gov.cn/policyManager/policy_index.html?showMenu=false&showFileType=2&pkid=2ac14879334e4ac0acbe32a950ac8f39.
- [8] 山东省公共法律服务条例 [DB/OL].(2020-09-25)[2023-01-29].<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgwODE3NTJiN2Q0MzAxNzU3ODg2OWJkMTRhNTg>.
- [9] 湖北省公共法律服务条例 [DB/OL].(2020-11-27)[2023-01-29].<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgwODE3NTI2NWRkNDANzY4Y2Y0ZTk2YjBkZDM>.
- [10] 江苏省人民代表大会常务委员会. 江苏省公共法律服务条例 [EB/OL].(2022-10-09)[2023-01-29].http://www.jsrd.gov.cn/qwfb/sjfg/202210/t20221009_540411.shtml.
- [11] 广东省司法厅关于印发深化一村（社区）一法律顾问工作若干措施的通知 [EB/OL].(2021-09-17)[2023-01-29].http://sft.gd.gov.cn/gkmlpt/content/3/3552/post_3552975.html#1180.
- [12] 中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅关于开展一村（社区）一法律顾问工作的意见 [EB/OL].(2020-03-19)[2023-01-29]. http://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/zcfgk/content/post_2936041.html.
- （责任编辑 任卫娜）

Work Mode Improvement Approach of Legal Counsel from Perspective of Rural Revitalization ——Take Sanban Village of Zhuhai City of Guangdong Province as an Example

LIU Funing

(Guangdong Seagull Law Firm, Zhuhai Guangdong 519000, China)

Abstract: As the foundation of China's public legal service system, the one village, one legal adviser system has formed service models with their own characteristics of village autonomous organizations, which is of great significance to comprehensively push forward rural revitalization, rural law rule, and rural harmonious democracy construction. Based on the analysis on the work of legal counsel in Sanban Village, Zhuhai City, the paper discusses and analyzes the problems existing in the work mode of village legal counsel, and proposes the path of improving work mode of village legal counsel from revising and improving relevant laws, expanding the scope of on-site services, enriching legal publicity methods, innovating the mode of legal counsel visit, and improving the work mode of legal counsel participating in the general election.

Keywords: rural revitalization; village legal adviser; public legal service