



法律资源短缺法律服务供给不足 矛盾纠纷多发法律需求旺盛

农村空心化趋势下如何开展公共法律服务

- 空心化趋势下,加上法律资源短缺、法律服务供给不足,导致不少农村地区成为基层社会治理的薄弱环节
- 农村空心化可能带来一系列社会问题,而广大“法律明白人”借助来自基层、扎根基层、人熟、地熟、事熟的优势,积极开展公共法律服务,有效激活基层社会治理的“神经末梢”,维护了一方平安
- 面对农村公共法律服务供给能力不足、水平不高等共性问题,各地纷纷通过加大“法律明白人”培养力度、采取政府购买法律服务、加快整合法律服务资源、推动法律服务资源下沉等系列措施,构建完善农村公共法律服务体系
- 在推进公共法律服务的同时,农村地区仍然面临一些客观困难:资源紧张且分布不均衡、人才储备不足、经费保障不足、偏远地区公众知晓率和使用率不高、智能化水平偏低等

编者按

公共法律服务是政府公共职能的重要组成部分,是保障和改善民生的重要举措,是全面依法治国的基础性、服务性和保障性工作。近年来,各地区各部门积极推进覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系,积极回应人民群众日益增长的法律服务需求。

与此同时,随着我国工业化和城镇化快速推进,不少地区的农村人口大量向城镇特别是大城市转移,农村空心化趋势明显,城市大型社区则不断涌现,对推进基层社会治理、做好公共法律服务提出了挑战。如何应对挑战?从今天起,法治经纬版推出针对农村空心化趋势下和大型社区的公共法律服务专题,敬请关注。



法治一线调查

□ 本报记者 文丽娟
□ 本报见习记者 孙天骄

翠微村位于贵州省黔南布依族苗族自治州龙里县东南部,是一个典型的空心化村,全村531户人家,最多时有300多户的青壮年外出打工。前不久,《法治日报》记者坐车来到这个村寨时,看到79岁的老人王勋智正在以拉家常的方式,向村民们普及法律知识。

“耕地的承包期为30年”“宅基地、自留地、自留山等集体所有土地的使用权不得抵押”“实行婚姻自由、一夫一妻、男女平等的婚姻制度”……王勋智的汉语中央杂着布依语、苗语,周边坐着、站着的村民仔细听着,不时提问咨询。

王勋智是翠微村12个“法律明白人”之一,让村里的留守儿童、老人、妇女等感受到法律的关怀和温度,引导他们遇到问题通过法律途径解决,是他的重要职责。

近年来,随着工业化、城镇化快速推进,出现了许许多多像翠微村这样的村庄——大量青壮年“外流”,常住人口持续减少,空心化、老龄化趋势明显。国务院发展研究中心农村经济研究部工作人员曾撰文称,预测到2035年我国农村常住人口将下降至3亿至3.5亿,60岁及以上农村常住人口比例在50%上下。

空心化趋势下,加上法律资源短缺、法律服务供给不足,导致不少农村地区成为基层社会治理的薄弱环节。如何开展好公共法律服务,推进基层社会治理,维护好人民群众的合法权益,守护平安,成为摆在当地党委政府面前的一大课题。就此问题,《法治日报》记者近日前往贵州省、北京市、江西省、吉林省等地进行了深入采访。

各地坚持“走群众路线”
大力推进“法律明白人”

化屋村原名“化屋基”,意为“悬崖下的村寨”,属于贵州省毕节市黔西市新仁苗族乡,从新仁乡出发到化屋村要穿越十几公里山路,绕过20多道弯。曾经,化屋村是深度贫困村,不少青壮年选择外出务工;如今,党的扶贫政策让化屋村旧貌换新颜,也吸引着越来越多年轻人回乡创业。

日子越过越好,糟心事越来越少。“法律明白人”李耀鑫成了当地百姓眼里的“大红人”——谁家遇到矛盾纠纷,他总有办法化解。

“遇到宅基地纠纷,就把双方拉到院坝聊聊天,耐心倾听诉求,提出解决方案;如果已经闹得不可开交,就带到祠堂让他们倒倒苦水,争取大事化小小事化了……”李耀鑫告诉记者,因为村里不少年轻人外出打工,涉老年人、妇女的纠纷多,化解矛盾需要方式方法。

实际上,李耀鑫只是个25岁的年轻小伙,去年大学毕业后回家乡新仁工作的他,参加了贵州省基层普法队伍“万人大培训”,顺利结业并获得“法律明白人”证书,从此成了当地群众的贴心人。

在我国广大农村地区,活跃着千千万万像王勋智、李耀鑫这样的“法律明白人”。

法律资源匮乏、法律服务供给不足、可持续性保障困难等,是当下很多农村地区普遍面临的现实问题,而随着社会经济发展,农村的法律服务需求不断增长,农村空心化带来的社会风险也需要法律来防范化解,如何破题?

记者在调查采访中发现,各地坚持走群众路线,把大力推进“法律明白人”作为解题的重要方式之一。

2019年6月,中办、国办联合印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,提出实施农村“法律明白人”培养工程。当年7月,司法部部署开展实施这一工程,贵州、北京、江西等地认真贯彻落实,培育了一批以村干部、人民调解员为重点的“法律明白人”“法治带头人”。

延庆地处北京远郊,辖区内大多是山地,交通相对不便,法律资源较为薄弱。为此,延庆大力推进“法律明白人”工程,目前已发展“法律明白人”骨干1300人,由村干部骨干、党员或有法律方面特长的村民组成,为群众答疑解惑。

在江西,有这样一群人,她们长期活跃在基层一线,为乡亲们说法律、调纠纷、解难事、护权益,为乡村增添了一抹亮色,她们就是86万农村妇女“法律明白人”。

原来,江西农村“人走房空”现象比较普遍,江西省农业科学院农业经济与信息研究所工作人员几年前曾对江西20县市100个行政村开展调查,外出务工人员占总劳动力43.51%,青壮年基本离开农村,留守农村的多为妇女、儿童和老人。

为了能够随时地开展普法宣传,及时化解邻

里、家庭等方面的矛盾纠纷,从2018年起,江西省妇联联合省司法厅等共同开展了农村妇女“法律明白人”培养工程。86万“法律明白人”遍布农村各个角落,她们将情与法结合,以真情暖人心,用法理辨直直。

农村空心化可能带来一系列社会问题,而广大“法律明白人”借助来自基层、扎根基层、人熟、地熟、事熟的优势,积极开展公共法律服务,有效激活基层社会治理的“神经末梢”,维护了一方平安。

建平台抓机制加强培训
组合拳助力发挥大作用

大学毕业,受过法律培训,李耀鑫自以为当“法律明白人”有一定优势,可没想到一上来就遇到个大难题——自己调解的第一起纠纷,化屋村两位苗族老人为了一条羊肠小道争得面红耳赤,而赶到现场的他却有些不知所措,他是汉族,没太听懂老人说的是啥。

虽然后来经过村干部和左邻右舍协助,顺利化解了这起纠纷,但这也让李耀鑫意识到,要发挥好“法律明白人”的作用,必须用群众的语言来开展服务。从此,他每天抽出固定时间来学习法律和苗族语言、山歌。

如今,双语“法律明白人”在多民族共居的贵州已不鲜见。龙里县冠山街道奋进社区还专门设立了双语调解室,“法律明白人”采取苗族语言、布依族语言、山歌等多种方式进行法治宣传和调解工作。

随着经济社会快速发展,农村空心化趋势之下,各类矛盾纠纷层出不穷。为应对这一变化,各地打出一套组合拳,从加强对“法律明白人”遴选到进行针对性培训,从建立平台到完善机制,助力“法律明白人”发挥更大功效。

在贵州采访时,让记者颇为意外的是,遇到的“法律明白人”不管是年轻人还是年长者,都对民法典中与婚姻家庭、宅基地、借贷等相关的法律条文颇为熟悉,有的信手拈来。

贵州省司法厅普法与依法治理处处长袁萍告诉记者,针对“法律明白人”培训内容多、周期长、人员分散、难集中等特点,贵州研发了省级培训管理平台,实现线上学习、知识测试、发放证书等统一管理功能。民法典出台后,贵州及时开展民法典“万人大培训”,以线上集中培训和线下定向指导的形式,覆盖全省11.3万名“法律明白人”。“通过此次培养,今年上半年贵州‘法律明白人’基层纠纷调解数量同比增长了20%,将大量矛盾纠纷化解在基层。”

“没有进行系统培训前,给村民做调解时多少有些底气不足,害怕自己说错了。后来,区司法局邀请法学专家、律师、调解专家等给我们开讲座培训,法律知识学多了,面对纠纷谁对谁错心里有杆秤,调解起来也就更有底气了。”北京延庆区香营乡新庄堡村“法律明白人”张殿勤深有感触地说。

前段时间,她遇到一起5个子女相互扯皮不愿承担90多岁老人抚养费的赡养纠纷。张殿勤立即将老人的子女叫来,详解法律规定,有理有据,很快就化解了这起纠纷。

今年8月,吉林省舒兰市朝阳镇兴安村在统一为农户换牌过程中出现一个插曲:由于要重新划定各户边界,村民老郑“霸盖”占用邻居老廖家的空间,引发矛盾冲突。“为民解事”个人调解室调解员张云龙得知情况后,迅速赶到,释法说理的同时,和村干部一起重新丈量土地。事实面前,老郑最终与对方达成边界协议。

“大力实施农村‘法律明白人’培养工程,组成‘法律明白人’普法服务小分队,全省每个行政村至少成立一支普法服务小分队,同时配备村(居)法律顾问,为空心化农村留守群众维护合法权益提供优质高效的公共法律服务,也能让外出打工的人安心闯事业、谋发展。”吉林省司法厅普法与依法治理处处长洪波说。

加快整合资源推动下沉
完善公共法律服务体系

“全体村民,北京城里来的于律师今天来我们村‘坐诊’,有法律问题的村民,请马上来法治长廊咨询。”9月24日上午9点,延庆悦安居小区的大喇叭准时响起了“法律门诊”的“开庭”广播。

记者在现场看到,村民们三三两两赶来,不一会儿,在法治长廊“坐诊”的律师身边就围满了群众。“邻居借了我的钱,约好3年还,到期不还怎么办?”“我儿子离婚了,孩子跟女方,我能不能随时去探视孙子?”……咨询的村民求法若渴,解答的律师耐心细致。

这是延庆引入区外法律力量,推行“法律门诊”来选“新机制”的一个缩影。

“法律明白人”大多不是专业的法律人士,面对一些专业性较强的法律问题和纷繁复杂的矛盾纠纷,

“法律明白人”有时显得力不从心,需要专业领域的法律服务人员进行解答,开展服务。

可辖区法律资源有限怎么办?有限的法律服务资源难以延伸到农村地区又怎么办?延庆司法局副局长卫宏岗告诉记者,延庆积极改革创新,于2019年6月推出“法律门诊我来选”村居法律顾问坐班机制,区内区外律师采用“坐诊”+“出诊”“线上”+“线下”相结合的方式,为基层群众提供优质、便捷的法律服务。

“截至今年8月底,‘门诊’律师累计服务8.1万余人次,有效满足了群众的法律需求,延庆农村的矛盾纠纷数量明显减少,村民们的‘遇事找法’的意识也增强了。”卫宏岗说。

记者在采访中了解到,面对农村公共法律服务供给能力不足、水平不高等共性问题,各地纷纷通过加大“法律明白人”培养力度、采取政府购买法律服务、加快整合法律服务资源、推动法律服务资源下沉等系列措施,构建完善农村公共法律服务体系。

为了推进农村公共法律服务“就近办理”,江西省统筹律师、公证、司法鉴定、仲裁、司法所、法律援助、人民调解、基层法律服务、法律服务志愿者以及“农村法律明白人”等法律服务资源,组建公共法律服务团队或小分队开展“进乡村入农户”,定期轮流到乡村巡回服务、蹲点值班,集中开展咨询和法律服务业务受理,变临时服务为定点服务、经常服务。

此外,针对因家庭暴力等人身权益受到侵害的农村妇女儿童,江西积极开展“妇女儿童司法鉴定援助中心”进农村活动,提供及时有效的司法鉴定援助服务。

改装“流动调解车”深入田间地头,为群众“说事”;建成“网络百姓说事点”线上解答咨询,调解纠纷……吉林在全省农村的小卖店、医疗站、集贸市场等群众聚集地,设立“百姓说事点”,“法律明白人”、人民调解员、村居法律顾问等资源入驻,为群众提供贴身法律服务,深受群众好评。

贵州省司法厅公共法律服务管理处处长印向东告诉记者,贵州1.78万余个村(居),有法律顾问5624名,其中律师3117名,基层法律服务工作者1091名,司法行政干部1416名,实现了村(居)法律顾问全覆盖,最大限度满足农村的公共法律服务需求。

资源不均人才经费欠缺
配套政策机制亟须跟进

在贵州,有近九旬老人能脱口而出“问题解决了就打12348”;在北京,有留守儿童懂得“挂号预约”让

村居律师给自己“诊脉”;在江西,有农村妇女遇到邻里纠纷便去找家门口的“法律明白人”协调;在吉林,有村民发生土地纠纷后已经习惯了去“百姓说事点”找调解员……各地推进农村公共法律服务的成效显而易见。

与此同时,农村地区推进公共法律服务仍然面临一些客观困难:法律资源紧张且分布不均衡,人才储备、经费保障不足,公共法律服务公众知晓率和使用率不高,服务针对性不强,智能化水平偏低等。

“吉林省公共法律服务体系建设还存在不平衡不充分的问题,特别是公共法律服务资源短缺、公共法律服务体系建设社会参与度不高,公共法律服务平台智能化水平较低等问题较为突出,制约更多法律服务资源向空心化农村延伸。”吉林省司法厅公共法律服务管理处处长李奇说,“为了解决这些问题,我们需要更有力的政策支持,更坚实的财政保障、更高效的部门协同,在人员、资金、项目上建立健全配套政策机制,进一步加强公共法律服务体系建设特别是空心化农村公共法律服务供给的财政支持。”

在经费保障方面,记者采访发现,贵州省村(居)法律顾问的经费保障并未普遍纳入财政预算。贵阳市(贵安新区)由市县两级财政共同承担,按每个村(居)每年5000元提供经费补助;黔南、黔西南两地对经费保障虽提出要求,但由于县级财政普遍困难,只有部分县解决了经费;其他没有将此项工作纳入市(州)党委政府工作大局的均未提供经费保障,市(州)层面未给予保障的占80%。

罗玉蓉作为龙里县的基层法律工作者,对于经费保障不足深有感触。她告诉记者,由于农村矛盾纠纷较多,所以一般会将所有村民小组长纳入人民调解委员会,为了激励他们,相关部门会根据调解的案件难易程度制定奖补标准,最低奖补250元每件。但一些专业性、行业性的调解员,如交通调解员,调解奖补经费低至50元。

“随着社会发展,很多农村主要劳动力外出务工,留下的多是老幼妇孺,老人面临养老、疾病救治问题,妇女儿童可能面临人身侵害、心理等问题。因此,空心化农村的公共法律服务需求是很庞大的,如何切实解决目前遇到的客观困难,任重道远。”采访临近结束,罗玉蓉发出了这样的感慨。

制图/李晓军



为“空心村”提供个性化定制化公共法律服务

法治专家访谈

□ 本报记者 文丽娟
□ 本报见习记者 孙天骄

随着工业化、城镇化快速推进,大量农村人口尤其是青壮年不断“外流”,常住人口持续减少,农村空心化、老龄化趋势明显。《法治日报》记者近期采访贵州省、北京市、江西省、吉林省等地农村发现,法律资源紧张且分布不均衡,人才储备、经费保障不足,公共法律服务公众知晓率和使用率不高,服务针对性不强、智能化水平偏低等是这些农村地区面临的共性问题。

针对上述问题,如何更具针对性地推进公共法律服务,回应农村群众法律需求?记者为此采访了华东政法大学公共法律服务研究院教授杨凯。

杨凯认为,为“空心化”农村人群提供精准法律服务,需要个性化和定制化的能动型公共法律服务定向发力。

所谓个性化,是指针对不同人群的法律服务需求,如老人过世后相关事项的处理、留守妇女的婚姻家庭事法律需求、留守儿童的未成年入保护法律需求等,进行“对症下药”;所谓定制化,是指根据人群特点和具体情况,开展“靶向治疗”。

“有的地方探索建立‘法律门诊’,为居民建立‘法律病历’档案,并通过集体‘会诊’、上街‘义诊’、社区‘巡诊’等方式,邀请法律专家为居民‘把脉开方’解难题,普及法律知识。‘法律门诊’

实现全覆盖,在居民中培养了一批能解决一般纠纷的‘法律全科医生’。”杨凯说。

杨凯建议,针对留守老人,应积极开展老年人法律咨询、法律援助和纠纷调解工作,设立老年人法律援助工作站,坚持“尊老、爱老、助老”的工作原则,开辟老年人维权“绿色通道”,简化老年人法律援助受理审查程序,凡是涉及老年人法律援助事项,做到优先受理、优先审查、优先指派,对行动不便的老年人提供预约上门服务。

要增强老年人的法律维权意识。将有关老年人维权法律法规列入普法宣传的重要内容,利用“全国法制宣传日”“重阳节”等,组织法律服务人员广泛深入开展“敬老爱老”志愿服务和法律援助活动,现场解答老年人关心的老年婚姻、遗产继承、赡养纠纷等法律问题,并针对这些问题重点讲解民法典如何保障群众的合法权益,调整和规范人们的行为,引导老年人学法用法,增强法治观念,遇到法律问题时主动寻求法律的帮助。

要提升老年人法律援助案件质量。加强对承办人员的监督,对老年人法律援助案件指派责任心强、工作经验丰富、热爱老年人事业的法律服务人员办理,对办案情况实行“全程跟踪”,采取电话或上门回访的方式,征询受援人对办理情况、服务态度、服务质量的意见和建议,并将回访结果作为案卷等级评定和办案补贴发放的重要依据,有效保障老年人享受到优质高效的法律援助服务。

针对农村留守儿童,应加强关爱。司法所应有效调动辖区人民调解组织、调解员的积极性,深入基层、深入群众,经常性对涉及留守儿童的矛盾纠纷进行排查摸底,根据排查情况及及时介

入,化解矛盾纠纷,维护他们的合法权益。

以乡镇法律援助工作站和村(居)法律援助联络点为平台,建立农村留守儿童法律援助服务窗口,将法律援助工作触角全面延伸到农村留守儿童中,确保每一个农村留守儿童享受平等的法律保护。符合法律援助条件的提供法律援助,做到应援尽援,建立一条方便留守儿童的“绿色通道”,为农村留守儿童提供法律服务,满足他们的法律需求。

加大对农村留守儿童的普法宣传力度,提高留守儿童的自我保护意识和公民保护未成年人合法权益的法律意识。把留守儿童作为重点普法对象,采取多种宣传形式,加强对未成年人保护法、预防未成年人犯罪法等相关法律法规的宣传,讲好每一堂法治课,办好法治宣传栏,举办好法律咨询活动,深入各中小学校,村委会给留守儿童上法治课、送法律书、讲法治故事,通过通俗易懂的方式教育和引导他们树立正确的人生观、价值观和世界观,培养他们遵纪守法的意识。

杨凯还建议,司法所(法律援助工作站)要定期开展“法治体检”,建立并完善留守人员名册,对辖区内留守人员及家庭详细情况进行摸排、登记造册,建立台账,动态掌握留守人员基本情况。通过视频连线、移动应用等方式与留守人员的家人建立联系,充分发挥法律援助保护弱势群体合法权益的作用,要积极开展送法下乡活动,组织律师、基层法律服务工作者、法律援助志愿者等为村民提供民法典宣讲、创业致富经验分享、诈骗套路防范等信息服务,提升其认知水平和综合素养,增强风险防范意识。

