

# 基层法律服务所助力乡村振兴法律问题研究

乔睿涵

南京农业大学人文与社会发展学院社会类 2504 班

DOI:10.32629/ej.v9i1.3276

**[摘要]** 基层法律服务所作为扎根农村的核心法律服务载体,对乡村振兴意义重大,在矛盾化解、权益保障、法治传播等方面发挥着关键作用。本文基于东中西部三省乡镇的调研数据,剖析其助力乡村振兴的现实功能与法律服务供需现状,针对定位模糊、能力失衡等困境及成因,从多维度提出优化路径,旨在为基层法律服务所赋能乡村振兴提供实践支撑。

**[关键词]** 基层法律服务所; 乡村振兴; 法律服务供需; 法治乡村; 基层治理

**中图分类号:** F121.3 **文献标识码:** A

## Research on the Legal Framework Governing Grassroots Legal Service Centers in Support of Rural Revitalization

Ruihan Qiao

Class 2504, School of Humanities and Social Development, Nanjing Agricultural University

**[Abstract]** Grassroots legal service centers constitute a pivotal institutional component of China's rural legal infrastructure. Anchored in local communities, they serve as frontline platforms for dispute mediation, rights safeguarding, and grassroots legal literacy enhancement—functions critically aligned with the strategic objectives of rural revitalization. Drawing upon field survey data collected from township-level centers across representative provinces in eastern, central, and western China, this study systematically examines the operational efficacy of these centers in advancing rural revitalization goals, while assessing the alignment between current legal service provision and localized demand. The analysis reveals persistent structural challenges—including ambiguous institutional mandates, uneven capacity distribution across regions, and insufficient integration with broader rural governance systems. Root-cause analysis attributes these issues to fragmented policy implementation, resource constraints, and limited professionalization of personnel. In response, the paper proposes a multi-tiered optimization framework encompassing legislative clarification, capacity-building mechanisms, interdepartmental coordination protocols, and digital-enabled service delivery models—thereby contributing actionable policy insights for strengthening the rule of law at the village level and reinforcing grassroots governance resilience.

**[Key words]** grassroots legal service centers; rural revitalization; legal service supply-demand alignment; rule of law in rural areas; grassroots governance

### 引言

全面推进乡村振兴是新时代“三农”工作的总抓手,而法治为乡村全面振兴提供了坚实保障。基层法律服务所以其贴近群众、成本低廉、服务便捷等优势,成为衔接公共法律服务与乡村需求的重要纽带。随着乡村振兴的深入推进,土地流转、产业升级等新型法律需求不断涌现,倒逼基层法律服务所升级服务。然而,当前基层法律服务所存在定位不清、能力不足、机制不畅等问题,制约了服务效能。深入破解这些问题,对于完善乡村公共法律服务体系、推进基层治理法治化具有重要意义。

### 1 基层法律服务所助力乡村振兴的现实功能

基层法律服务所在乡村振兴中承担着多重角色,其不仅是基层法治防线的重要力量,同时还是解决矛盾纠纷的减压阀,是基层非诉讼纠纷解决的核心,聚焦邻里、婚姻家庭、土地权属等常见纠纷,结合乡土习俗,兼顾法理情化解分歧,降低农民维权成本,缓解司法压力。作为基层治理智囊团,它为村委会决策提供法律支持,在集体经济项目、村规民约修订、村务公开中开展合法性审查,推动村级事务依法进行。作为法治观念播种机,它以案释法、入户宣讲等形式普及法律知识,培育“法律明白人”

队伍,扭转农民传统维权观念<sup>[1]</sup>。作为弱势群体保护伞,它为困难群众、留守儿童等提供法律援助并减免费用,在农民工讨薪、低保申请等领域畅通维权渠道,维护农村公平正义。

## 2 乡村振兴视域下基层法律服务的需求与供给现状调查

### 2.1 调查样本概况

乡村振兴背景下,对基层法律服务供需情况展开调查。此次调查选取东中西部山东、河南、四川三省15个乡镇,这些乡镇涵盖平原、丘陵、山区等不同类型,以此保障样本代表性。调查采用问卷与访谈结合方式,面向村民、村干部、基层法律服务工作者开展,发放问卷1200份,回收有效问卷1123份,同步完成85人次深度访谈,全面掌握供需实际情况。

### 2.2 乡村振兴中的法律需求新变化

乡村振兴促使农村社会与产业发生变革,法律需求呈现出新特征。土地流转与产权交易需求大幅增加,土地制度改革催生出大量流转、宅基地退出业务,农户迫切需要产权确认、合同起草及风险防范方面的专业指导。婚姻家庭、邻里纠纷日趋复杂,人口流动与观念转变使相关纠纷突破情理调节范畴,对法律适用专业性要求提高。农业产业化催生新型纠纷,合作社、家庭农场等主体发展带来更多合同与劳资纠纷,亟须法律支持<sup>[2]</sup>。

### 2.3 基层法律服务所的供给现状分析

基层法律服务所在乡村的服务覆盖与能力稳步提升,服务格局持续优化。调研区域的15个乡镇设有18家服务所,实现了乡镇全覆盖,部分偏远村落通过流动服务点延伸服务。2024年服务所共办理各类法律业务826件,涵盖调解、咨询、诉讼代理等,较2020年增长31.5%,体现供需双向提升。服务领域从传统诉讼向多元拓展,除纠纷处理外,已涉足涉农合同审查、村集体法律顾问、法治宣传等,服务模式从被动响应转向主动对接乡村振兴需求。

### 2.4 供需匹配度实证分析

结合调研数据梳理核心供需情况,如表1所示直观呈现了服务短板与制约因素,为后续问题剖析提供实证依据。

表1 基层法律服务所助力乡村振兴供需适配情况对比

需求领域	具体法律事项	村民需求迫切度	基层法律服务所供给能力	供需匹配度	主要制约因素
产权保护	农村土地承包经营权流转	高	中	短缺	涉农产权专业人才匮乏,土地政策变动快
经济发展	农业合作社设立、合同审查	高	弱	严重短缺	商事法律服务能力不足
社会治理	邻里纠纷、婚姻家庭矛盾	中	强	基本平衡	调解经验丰富,无强制执行导致纠纷易反复
民生保障	农民工讨薪、低保申请	高	中	短缺	从业人员不足案多人少,公益性服务经费欠缺
行政法治	村务公开、行政复议/诉讼	中	弱	短缺	行政法律业务能力薄弱,存在执业畏难情绪

从表中可见,服务所在传统社会治理纠纷化解方面供需基本平衡,但在产权保护、农业产业化、行政法治等领域缺口明显,商事法律服务尤为短缺,服务能力与乡村振兴新型需求适配不足。

## 3 基层法律服务所助力乡村振兴面临的法律困境

### 3.1 法律地位与职能定位的模糊性

在法律地位与职能定位方面,存在模糊性。基层法律服务所的法律地位和职能边界不够明确,这对其规范化发展构成了制约。《基层法律服务所管理办法》的修订相对滞后,缺乏高位阶的专门立法,实践中多参照《中华人民共和国律师法》进行管理。然而,基层法律服务所与律师在资质和业务范围上存在显著差异,导致管理标准混乱、属性与权责界定模糊。与司法所、律所、公证处职能交叉重叠,司法所相关职能与服务所重合,律所抢占高端涉农业务挤压其空间,造成资源浪费与服务错位<sup>[3]</sup>。

### 3.2 服务能力与乡村振兴需求的结构性失衡

在服务能力与乡村振兴需求方面,存在结构性失衡。服务能力不足与新型需求的增长形成了突出矛盾,难以适应乡村振兴的节奏。业务范围受到政策限制,无法涉足知识产权、金融等高端领域,难以满足乡村产业升级中的新型法律需求。人才队伍建设滞后,人员结构老化、年轻人才流失,复合型人才匮乏,多数从业者仅懂基础法律,缺乏农业、商事知识,难以应对复杂涉农业务<sup>[4]</sup>。

### 3.3 管理体制与运行机制的不健全

在管理体制与运行机制方面,存在不健全的问题,僵化的管理和运行机制抑制了服务所的内生动力。行政管理色彩浓厚,多数服务所受司法行政机关直接管理,人事、薪酬、业务自主权不足,难以灵活适配乡村需求。执业风险保障缺失,执业保险未全面落实,从业者面临误赔偿风险时缺乏保障,影响工作积极性。经费缺口明显,财政补贴标准低、发放不及时,服务所兼顾公益与营利难度大,易偏离服务乡村振兴核心定位。

### 3.4 执业环境与社会认知度的制约

在执业环境与社会认知度方面,不良执业环境和低社会认知为服务工作设置了障碍。部分地区存在“黑律师”“法律掮客”非法执业,以低价承揽业务,侵害了村民权益并扰乱了市场秩序,导致服务所的公信力下降、客户流失。村民法治意识淡薄,“信访不信法”传统观念普遍,对服务所专业能力缺乏信任,不愿主动寻求服务,造成资源闲置。

## 4 基层法律服务所助力乡村振兴困境的成因分析

### 4.1 立法层面的滞后性

立法存在滞后性是根本制约因素。我国缺乏针对新时代基层法律服务的高位阶专门立法,现行规定多为部门规章与地方性文件,法律效力低、适用性差。

乡村振兴背景下,基层法律服务的场景、内容、需求均发生深刻变化,相关配套法规未能及时更新,无法回应新型服务需求与管理要求,导致服务所法律地位、职能边界缺乏明确界定,埋下制度隐患<sup>[5]</sup>。

### 4.2 资源配置的城乡二元结构

受长期存在的城乡二元结构影响,优质法律服务资源呈现出向城市集中的趋势,导致农村地区资源“空心化”问题突出。城市汇聚了大部分高素质法律人才与专业服务机构,相比之下,

农村基层法律服务所因薪酬待遇不高、职业发展空间有限,难以吸引和稳定优秀人才,陷入了人才持续流失与补充困难的恶性循环。财政投入存在明显城乡差距,基层法律服务领域财政占比远低于城市,导致服务所基础设施薄弱、人员培训缺位,服务能力提升受到严重制约。

#### 4.3 人才培养与准入机制的缺陷

现有的人才培养与准入机制尚不完善,导致基层法律服务队伍的专业素质参差不齐。目前的执业准入门槛相对较低,基层法律服务工作者无需通过国家统一法律职业资格考试即可执业,从业人员间的专业水平存在较大差异。继续教育与培训体系不完善,培训内容侧重基础法律知识,缺乏涉农、商事、行政法律等专项培训,无法满足乡村振兴对复合型人才的需求。

#### 4.4 乡村社会传统治理惯性的影响

乡村社会固有的传统治理模式存在一定惯性,这在客观上削弱了现代法律的权威并抑制了部分法律服务需求。在熟人社会关系网络下,许多村民遇到纠纷时,更倾向于通过宗族调解、人情说和等传统方式解决,主动寻求正式法律服务的意愿不强。部分基层干部缺乏法治思维,习惯运用行政手段开展工作,对基层法律服务所重视不足,未能充分发挥其在基层治理中的作用,进一步制约法律服务的推广。

### 5 基层法律服务所助力乡村振兴的法律对策与路径优化

#### 5.1 完善顶层设计,明确法律地位

基于完善的法律规范,厘清基层法律服务所的定位与职能边界,为服务所发展提供坚实的制度保障。具体而言,需加快对《基层法律服务所管理条例》的修订进程,明确服务所的法律属性、核心职能及相关的权利与义务,确立其在公共法律服务体系中的重要地位,并构建起与律师制度相区别的管理体系,有效解决当前参照管理的矛盾。厘清与司法所、律师事务所、公证处的职能边界,建立分工协作机制,形成优势互补格局。

#### 5.2 创新服务模式,构建多元化体系

要优化服务模式与供给途径,提高服务的精准程度与覆盖范围。进一步推动“一村一法律顾问”和“法律明白人”培养工程的深度融合,安排服务所工作人员担任村法律顾问,有针对性地培训村级法律明白人,依据村落实际需求提供定制化服务。推进“互联网+基层法律服务”建设,搭建线上服务平台,提供远程咨询、在线调解等服务,整合资源建立数据库,实现供需精准对接,破解偏远地区服务难题。探索“律所+司法所+基层法律服务所”协作机制,由律师事务所提供专业指导,针对复杂案件组建联合团队,提升应对复杂业务的能力<sup>[6]</sup>。

#### 5.3 强化队伍建设,提升专业能力

以人才建设为支撑,优化队伍结构,提升核心服务能力。完善人才准入与引进机制,适当提高准入标准,鼓励通过国家统一法律职业资格考试的人员加入,出台薪酬补贴、职业发展等优惠政策,吸引法律专业毕业生、城市律师到基层工作。建立常态化

专项培训机制,邀请法律专家、农业技术人员授课,重点培训涉农、商事、行政法律及信息化技能,将培训成果与执业考核挂钩。完善激励与保障政策,健全薪酬体系,落实社会保险与执业补贴,全面推行执业保险制度,化解执业风险。

#### 5.4 深化体制改革,激发内生动力

推进体制机制改革,消除发展阻碍,增强服务所的活力。推动规范化、规模化、品牌化建设,引导服务所完善内部制度,鼓励有条件的服务所通过合并、联合扩大规模,打造区域性涉农法律服务品牌。健全执业风险保障体系,明确执业保险范围、赔偿标准与理赔流程,同时建立执业过错责任追究制度,规范执业行为。优化经费保障模式,探索公益性服务与市场化运作相结合的路径,加大财政投入并纳入地方预算,同时允许服务所合理收取市场化服务费用,拓宽经费来源。

#### 5.5 加强法治宣传,培育乡村法治文化

以文化培育为根基,改善执业环境,营造良好法治氛围。结合乡村振兴重点工作和村民高频需求,通过以案释法、情景模拟等形式开展普法活动,提高普法实效性。加强基层干部法治培训,提升其依法决策、依法管理能力,通过典型案例宣传,扭转村民“信访不信法”观念,树立依法办事、用法维权意识。协助村委会完善村规民约,确保符合法律法规要求,兼顾法理与情理,推动“软法”与“硬法”良性互动,为服务所开展工作奠定群众基础。

### 6 结束语

在乡村振兴发展过程中,基层法律服务所作为提供法治保障的重要载体,发挥着化解矛盾、保障村民权益等重要作用。本文立足于当前法律服务所面临的问题,分析了导致问题出现的主要原因,在此基础上,从顶层设计入手,提出了完善立法、创新模式、强化队伍、深化改革等针对性的应对策略,为乡村的高质量发展奠定坚实基础。

#### [参考文献]

- [1]白艳.乡村振兴中基层法律服务所的困境与对策[J].法制博览,2025,(17):9-11.
- [2]曹明.乡村振兴战略下农业科技人才的法律保障研究[J].农村实用技术,2024,(11):66-67.
- [3]王倩.乡村振兴战略视野下法治乡村建设路径研究[J].农村实用技术,2024,(11):64-65.
- [4]刘东涛,米萍,张雨璐.乡村振兴战略背景下专家服务基层的法律保障[J].南方农机,2024,55(21):105-107.
- [5]陈灿祁.乡村振兴的法律激励机制研究[J].经济法论丛,2024,44(02):277-296.
- [6]王超.基层治理推进乡村振兴的可行性方案思考[J].棉花科学,2024,46(06):46-49.

#### 作者简介:

乔睿涵(2006--),女,汉族,陕西宝鸡人,大学本科,研究方向:农村基层法律。