

# 政策过程视角下“一村(居)一律师”制度的困境与出路

——以广东省 M 市为例

牛广轩 姜国兵\*

**[摘要]** 在信访成为当前民众维权常见手段的背景下,广东省 M 市在全省首推“一村(居)一律师”制度,但受到政府的宣传不力,村委会的执行偏差,驻村律师的消极怠惰,群众的惯性行为、评估监督的不完善以及反馈机制的缺失等现实阻碍,使得其实际效用得不到充分发挥,群众上访洪峰仍旧存在。“徒法不足以自行”,一个好的政策不能止步于政策的制定,它是由政策的执行、评估、监控与反馈等前后相连组成的一个连续过程,在这个连续过程中,每一部分都发挥着特殊的功能。“一村(居)一律师”政策的目标要通过政策执行主体的行为来实现,要落实到人的行为上。同时,还要通过强有力的监督、完善的评估体系以及有效的反馈得以实现。

**[关键词]** 政策过程;“一村(居)一律师”制度;政策偏差

## 一、个案陈述与问题的提出

在社会转型过程中,民众权益遭受损害的事例逐渐显现。法制观念的薄弱使得他们大多选择“信访不信法”,因此信访已成为民众维权的一种常见手段。根据一份调研报告显示,71.6%的上访者都是生活在农村、乡镇或者郊县,只有 25.7%的受访者居住在中小城市,2.7%的受访者居住在大城市。<sup>②</sup>由此可见,基层农村是信访制度改革工作的重要切入点。农村的发展使得对“法律下乡”的需求日益增大。作为广东省高速崛起的代表地区——M 市,在改革与转型的关键时期也面临着诸多社会矛盾,导致社会纠纷频发,民众个体上访、集体上访、越级上访以求维权的情况较为典型。针对这些情况,M 市于 2013 年在全市范围内开展律师进村活动,执行“一村(居)一律师”政策,组织律师担任村(社区)的法律顾问,通过免费为村民提供法律服务的形式分流涉法涉诉信访,在一定程度上

---

\* 牛广轩,云南大学公共管理学院博士生,650091;姜国兵,博士,华南农业大学公共管理学院副教授,510640。本文是广东省哲学社会科学“十二五”规划项目(GD13CGL08)阶段性成果。

① 崔凯、陈炯灵:《涉法涉诉信访改革的重点、难点和对策——以 H 省等多地调研为分析依据》,《河南财经政法大学学报》2014 年第 1 期。

缓解了当地信访工作的压力。“一村(居)一律师”制度可谓基层治理的新事物。实际上,其理论研究远远跟不上实践的发展。以“一村(居)一律师”和“一村一律师”为题名及关键词在中国期刊网上进行搜索,却没有一篇学术性文章,仅有屈指可数的几篇报道性的文章。这说明,该领域的研究和探索才刚刚开始。本文基于以下个案对此制度进行研究。

1. 林伟权上访维权的缘起及经过

林伟权系林伟建的哥哥,M市七迳镇人,2009年购买农村合作医疗保险时,合作医疗代办人何淑芳只给了他一张收据,并没有给出统一规范的医疗保险卡或医疗保险本。2012年4月,林伟建生病住院,但因没有规范的医保卡不能报销。6月4日,林伟建去到何淑芳的家中,表明要补办医保卡,但是何淑芳反驳说当时是已经给他医保卡的,随后叫自己的丈夫赖润成出来一起理论。双方在争吵中发生了肢体冲突,何淑芳夫妇受了轻微擦伤,林伟建重伤并昏迷,送院救治,医院向其家人发出病危通知书。人物关系如图1所示:

殴打事件发生后,有目击者向七迳镇派出所报案,但七迳镇派出所却没有对何淑芳夫妇采取拘留措施。2012年6月5日,即事发后一天,林伟建的哥哥林伟权向县公安局报案,县公安局让七迳镇派出所拘留何淑芳夫妇,但七迳镇派出所表示根据当事人何淑芳夫妇所作口供,在争吵中是林伟建先动手,何淑芳夫妇属于正当防卫,因此不能拘留。但医生证明,事发时林伟建身体非常虚弱,不可能伤人,何淑芳夫妇并不是正当防卫。

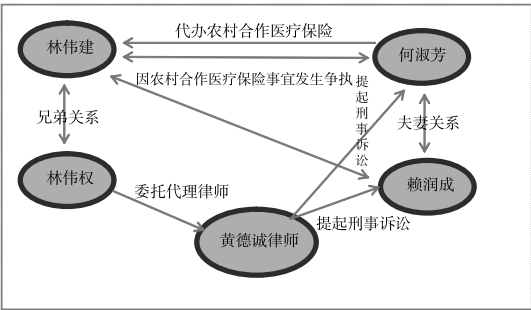


图1 主要人物关系图(经过学术处理的化名)

经医院努力抢救,林伟建保住了性命。在这期间,何淑芳夫妇向医院为林伟建缴了共16600元医药费。住院59天后,林伟建因无力支付医疗费用而出院。出院后林伟建出现了精神问题,行为异常。2012年11月27日早,林伟建误食农药致死。此后,2012年12月7日,林伟权第一次到M市上访,要求政府对何淑芳夫妇对其弟的死亡负责任并支付36万赔偿金。M市信访局接到林伟权的上访后,把案件驳回七迳镇信访室,要求他们妥善处理该案件。三周后,林伟权收到七迳镇政府的回复,但林伟权对七迳镇政府的回复并不满意。2013年2月他第二次到M市上访,M市信访局再次把案件驳回七迳镇信访室,这次上访仍以失败告终。2013年五六月间,林伟权又先后两次来到M市信访。2013年7月底,林伟权到广东省信访局上访。可是,多次的信访并没有为林伟权带来满意的结果。

2. “信访—诉讼—信访”选择的转变

多次信访无果后,七迳镇信访局向林伟权介绍了2013年新实行的“一村(居)一律师”政策,建议他走法律途径。2013年9月中旬,林伟权与驻村律师黄德诚取得了联系。2013年10月,林伟权和黄德诚第一次正式见面,黄德诚对案件进行了深入分析。此后双方主要是通过电话联系。2013年11月中旬,黄德诚为林伟权起草了一份起诉书,并当面向林伟权大概地阐述了起诉书的内容。在2014年1月25日,黄德诚代理林伟权正式向当地法院对何淑芳夫妇提起刑事诉讼。

2014年3月27日,案件正式开审。由于与律师沟通不充分,林伟权认为律师对案件的没有做深入研究致使其一审败诉了。林伟权对审判结果不服,黄德诚建议其提出上诉。2013年4月,林伟权再次上诉,并于2014年7月5日进行的二审结果仍是维持原判,林伟权的法律维权之路以宣告失败。

两次败诉后,林伟权对通过法律途径维权失去了信心,同时高昂的诉讼费令其不堪重负,于是林伟权放弃了法律救济,重新走上了信访之路。2014年8月,林伟权进京上访,国家信访局记录了林伟权的案件后,让M市派人把他接走,他的信访案件再一次被驳回至七迳镇处理。直至2015年3月,

我们课题调研小组与林伟权联系,他表示事情还是没有得到合理的解决,他仍然不会放弃继续维权。

通过上述个案可以看出,“一村(居)一律师”政策的实施,在开展法律咨询、普法宣传、人民调解和法律援助、维护群众的合法权益、化解纠纷矛盾等方面都取得了一定的成效,具有重要的现实意义和社会意义。然而,“一村(居)一律师”政策在现实执行中也出现了各种偏差,林伟权案即为一例,从而使得其实际效用得不到充分发挥。

## 二、“一村(居)一律师”制度面临的困境

从政策过程理论来说,M市“一村(居)一律师”制度在制定环节承载着美好的愿望,但是,“一项公共政策只是一种答案,而不是唯一的答案,因为任何议题都可能会有多种答案。”<sup>①</sup>在“一村(居)一律师”制度的政策过程的其他环节还存在政策活动者各存短板、缺乏有效的评估体系和多元监控机制的缺位导致“内卷化”等方面的困境。

### 1. 政策制定:购买法律服务解信访难题开局良好

“如果一个问题附上了解决办法的话,那么它被提上决策议程的可能性就会显著增加。”<sup>②</sup>为解决信访频发问题,M市政府部门借鉴了早年创新社会管理重点工作的实践经验,进行了创新的方案规划,启动政府议程,着手致力于解决日益严峻的涉法信访症结。2013年初,M市开始探索开展“一村(居)一律师”的工作制度,以政府购买法律服务的形式,为各基层村居配置一位法律顾问免费提供法律援助,拓宽基层群众寻求法律救济的途径,以分流涉法涉诉信访的压力。政府不直接生产公共法律服务,而是作为服务购买者出现,以财政拨款支付的形式向法律服务市场购买法律服务。借助契约方式向法律服务提供者购买专业法律服务,对其工作制定相关的规章制度,并监督评估法律服务提供者的工作,以满足群众对基本法律服务的需求。同时M市政府让律师从“第三方”的角度介入涉法涉诉信访积案的处理和化解,直接面对群众提供法律咨询和帮助,从而有效地缓解群众的对立情绪,为解决矛盾纠纷工作创造一定的有利条件。M市委先后研究出台了《M市开展“一村(居)一律师”工作实施细则》等文件,明确了一整套系统完备的工作程序和工作规范,在法律规范上实现了政策的合法化;在政府议程基础上,政府相关部门通过会议、基层社会运动等动员模式,面向社会广为推广,寻求公众的认同以换取执行中的支持,以获得全社会的合法性认同。截至2013年年底,M市1899个村(居)实现驻村(居)律师全覆盖,仅下辖的D县就成功化解了10宗重大纠纷、6宗重复上访案件,有效维护了社会和谐稳定。

### 2. 政策执行:政策活动者各存短板

林伟权维权的案例反映出“一村(居)一律师”政策规定在实际执行过程中并未能得到有效的落实,出现一定的执行偏差,作为政策活动者的政府、村(居)委、律师和群众在政策环境中做出了不同程度的政策制定预期外的行为选择。“每个参与者都必须处理价值、政策决定和行动之间的关系。这是政策制定中共识和分歧的本质所在。”<sup>③</sup>在实践中,由于“信念体系决定了一个政策倡议联盟寻求影响政府项目的努力方向,政策倡议联盟的能力则主要取决于其自身的资源。这些资源包括资金、专长、支持者数量、法律权威。”<sup>④</sup>遗憾的是,这些资源正是“一村(居)一律师”制度所缺少的。

<sup>①</sup>[美]菲利普·J·库珀:《二十一世纪的公共行政:挑战与改革》,王巧玲、李文钊译,北京:中国人民大学出版社,2006年,第156页。

<sup>②</sup>[美]约翰·W·金登:《议程、备选方案与公共政策》,丁煌等译,北京:中国人民大学出版社,2004年,第180页。

<sup>③</sup>梁鹤年:《政策规划与评估方法》,北京:中国人民大学出版社,2009年,第30页。

<sup>④</sup>[美]保罗·A·萨巴蒂尔等:《政策变迁与学习:一种倡议联盟途径》,邓征译,北京:北京大学出版社,2011年,第29页。

首先是政府部门陷入“推广不开”的困境。M 市政府在制定当地的“一村(居)一律师”政策时是以群众的诉求为导向的,M 市过去居高不下的涉诉涉法信访量主要是源于民众不懂法,难以接触到与法律相关的资源,只能选择信访途径维护权利。在政策的实际执行过程中,基层政府却遇到了“推广不开,认可度低”的尴尬,以至于与林伟权类似的普通老百姓根本不知道“一村(居)一律师”政策的存在,更谈不上运用该制度维权了。政府部门在执行政策过程中陷入了困境:一是供求差距大。“一村(居)一律师”政策要求每一个行政村配备一名有执业资格的律师,每个月至少到村服务 8 小时,并要定期开展法律宣传活动。但由于没有很好地宣传该政策,也没有很好地与当地律师协会沟通协调,动员和组织效果不佳,使得聘请律师数远少于实际需求。以林伟权案发生地 M 市 D 县为例,全县有 275 村,但政府只为其配备了 30 位有从业资格的律师(本县只有 12 位有从业资格的律师),一位律师至少要负责 9 个村,一个月至少有 1/3 的时间花在提供法律服务上,群众多律师少的矛盾十分突出。二是缺少经费保障。2014 年 M 市通过落实律师工作补贴和“以案定补”为“一村(居)一律师”工作提供有效保障,但仅仅够用于补贴律师来往各村的交通费用,致使村委会无法为律师提供一个良好的办公环境,也没有额外的经费进行大范围的法律知识推广。三是相关各职能部门之间缺乏统一的协调机制。在林伟权案例中,司法局的法律援助中心、七迳镇的法律服务所、派出法庭、公安派出所、检察室等法律机构,在开展“一村(居)一律师”时与驻村律师没有良好的协商沟通,相互不能衔接。同时,这些机构的法律工作者水平参差不齐,不同机构的工作人员对有关法律问题的解答差距较大,使得前来咨询的民众不知所措,无所适从,使法律服务的实际作用得不到充分发挥,从而影响了这一政策的实际效能。

其次是村委会准备不足。对“一村(居)一律师”政策的颁布执行,基层管理者的态度其实是极其矛盾的。在村居组织配置法律顾问,有利于分流基层的涉法涉诉信访压力,减轻长久以来村居组织所承受的来自上级政府的考核负担,一定程度上减少了社会矛盾纠纷的发生,也为基层管理者的“政绩”生辉。照此逻辑推理,基层村居管理者理应对“一村(居)一律师”持积极支持的态度并不遗余力加以推广。然而,根据我们的实地调研结果反映,村居委的消极问题在“一村(居)一律师”落地近两年的执行过程中却广泛存在,作为“政策目标群体”的民众所表现出来的政策冷漠感和认同度低等反映出作为“政策执行机构”的基层社会管理者在政策执行过程中出现了一定程度的执行偏差,主要表现为:一是思想准备不足,选择性执行政策。由于部分村居管理者对政策内容的认知有限,甚至认为政府购买法律服务,为挂钩律师提供经济补贴实际变相削减了基层应享有的福利待遇,导致执行者在主观上排斥“一村(居)一律师”政策的落地推广。二是资源准备不足,象征执行政策。村居本就人少事杂,而相关政策的落实又要求村居管理者组织承担多项推广普法的社会活动,使其不堪重负;尽管相关政策文件要求要加强基层的经费保障,然而“每个村(社区)每年平均不低于 1 万元”的资金配给要求在实际政策执行中却很难得到充分的落实,经费的短缺制约着基层政策的宣传和分解。

再次是律师的利益至上导致执行度低。律师(法律顾问)作为“一村(居)一律师”的核心政策活动者,其行为选择决定着政策执行的成败与否。对于律师而言,尽管其与村(社)组织是在双向选择的基础上签订服务协议,但由于他只是“兼职”充当法律顾问的角色,作为经济人,其在进行选择时首先考虑的是行为成本与收益的对等关系。林伟权案例中的驻村律师黄德诚工作忙碌常身居外地,使得其与委托人林伟权之间沟通不畅,是造成林伟权法律救济失败的潜在原因之一,也反映出当前“一村(居)一律师”政策执行中的普遍尴尬——律师的政策执行度不高。具体表现在:一是主要提供远程法律援助。尽管省司法厅印发的相关工作方案明文要求“村(社区)法律顾问每个月至少到村(社区)服务 1 天(不少于 8 个小时)每个季度至少举办一次法制讲座”等,但在实际的政策执行过程中,由于大部分基层上访者的支付力有限,律师处理村居法律纠纷的收益远小于其所牺牲的其他

工作收益和所付出的劳力及时间成本,大部分律师的政策积极性不高,因此很难实现律师驻村(社区)。律师常常奔走外地,大部分时间只能与委托群众进行电话沟通,使得其对所服务村居的实际法律援助很有限。二是消极应付官民纠纷。据调研结果反映,M市基层村居近30%的信访问题都涉及官民纠纷。然而“一村(居)一律师”本质上是政府通过向律师事务所购买法律服务,向基层群众提供的一种准公共物品。这样一种“雇佣关系”客观上决定了驻村居律师在处理基层官民矛盾时几乎不可能有所作为。三是人为扩大民事矛盾。驻村居律师所提供的法律援助、法制宣传和基层矛盾调解工作等是完全免费的,签约律师每个月的工作补贴是相对固定的,若民众委托律师进行法律诉讼,则根据“以案定补”制度执行。出于理性经济人的行为动机,驻村(居)律师为了实现自身收益的最大化,甚至会主动挑起基层法律纠纷,小事化大,鼓动村(居)民通过法律诉讼维权,并据此提高“成功调解案件的数目”,增加补助金额。四是资质参差不齐,专业性偏低。尽管广东省在推进“一村(居)一律师”政策的过程中,允许一名律师最多可以担任5个村(居)的法律顾问,但专职律师与行政村(居)之间仍存在巨大的数量差距。针对律师数量不足的现状,省司法厅为尽可能调动资源,将“所有专职律师和兼职律师(以律师执业证书中执业证类别记载栏为准)和申请律师执业的实习人员”都纳入了动员范围。律师资质和职业操守的差异也使得各村(居)所享有的法律服务质量参差不齐,“一村(居)一律师”政策的总体专业性不高。

最后是上访群众“信访不信法”的观念难以改变。大部分群众在在权利受侵害而产生了维权的动机后,首先选择的还是上访而不是求助驻村(社区)律师,原因在于:一是法律意识薄弱。由于文化程度偏低,法律意识不高,接触法律的途径少,当权利受损时,大部分基层群众的第一反应并不是通过正规合法的法律途径去解决问题,而是相信只要将自己的问题向权力核心反映,就能得到最为公平有效快速的解决。虽然“一村(居)一律师”政策中规定,驻村律师要定期开展法律知识宣传活动,但由于资金不足、律师工作繁忙,这项任务很难得到落实,即使落实,大部分群众也对法律冷感或是忙于农务没空了解。二是法律服务难以利用。驻村律师在所驻村(社区)并没有固定的办公室,仅在群众有需要时才会与村(居)民联络。由于工作繁忙,律师与群众联络的方式多通过电话,而电话联络并不能使民众清楚描述事情的经过和表达诉求,使得服务效率普遍较低,群众满意度低下。“一村(居)一律师”政策只是为群众提供免费的法律咨询服务,若群众决定采用诉诸法律的方式维护权利,所产生的诉讼费用还需由群众承担一部分。政府所购买的基本法律服务并不包括诉讼服务,所以高昂的诉讼费用使得群众望而却步。三是既有行为的惯性大。对于寄望实现自身权益的普通群众而言,其所追求的往往只是结果正义,并不十分在乎程序是否正义。由于大部分上访者都认为依照规章制度办事情,程序复杂,效率低下,而信访能跨越多个层级,是能最快速有效表达和实现自身诉求的方式,加之我国的权利救济体系的不完善,使得公众对现存的信访制度产生了严重的依赖,“信访不信法”成为一种思维定式,严重阻碍了“一村(居)一律师”政策的有效执行。

### 3. 政策评估:缺乏有效的评估体系

“一村(居)一律师”制度作为一种探索创新性的基层社会治理制度,虽然目前已经进入广东全省推广的阶段,但其在实践的过程中仍然存在很多问题:一方面政策评估主体单一,评估体系模糊。在广东省司法厅印发的《关于贯彻落实〈关于开展一村(社区)一法律顾问工作的意见〉的工作方案》中明确指出,各级司法行政机关要协助人大等部门落实“把一村(社区)一法律顾问工作纳入对各级政府依法治理和依法行政工作的监督内容”的要求,切实做好工作开展情况的检查和督导。仅仅依靠体制内部的政策评估是难以实现价值中立以及实事求是的,因为政府主持“制作”的政策评估结果很难是实质性和有意义的。尽管在2013年11月,M市委先后研究出台了《M市关于开展“一村(居)一律师”工作的意见》、《M市开展“一村(居)一律师”工作实施细则》等文件,但这两份文件始终未向

社会公开具体内容。对于公民而言,缺少明确的具体的评价指标体系,就无法对“一村(居)一律师”制度进行任何有价值的外部评估。另一方面评估对象的单一。在“一村(居)一律师”政策执行的过程中,M市司法局出台了《M市村(居)法律顾问律师工作绩效考核办法(试行)》,对律师事务所参与的“一村(居)一律师”工作实行量化考核,并纳入律师事务所年度检查考核和律师执业年度考核内容。根据我们实地调研数据显示,除村委会工作人员以外,在158名(其中包括部分自然村村长)的被访者中,仅有5.2%的被访者知道什么是“一村(居)一律师”政策。由此可见,仅对律师事务所的考核无法解决执行不力、效率低下的状况。

#### 4. 政策监控:多元监控机制的缺位导致“内卷化”

当前广东省的“一村居一律师”仍未开展系统的政策监控,缺少政治性和技术性工具的结合,使得政策对执行过程中出现的问题难以有效反映,陷入“内卷化”困局。根据广东省司法厅2014年5月印发的《关于贯彻落实〈关于开展一村(社区)一法律顾问工作的意见〉的工作方案》,在政策决策阶段对政策的监督和控制已经有了相对明确的责任分工体系和领导组织机制。然而就现有的政策监控机制而言,由省社会体制改革领导小组监督指导,省司法厅了总体部署、推进全省范围内的政策执行,建立起“司法厅-司法局-司法所-村(街道)”的政策监控体系,只设置了行政机关的内部监督,权力没有分立和制衡,监控机制的单一使得“一村居一律师”的政策监控实践的失灵。政策监控的一个重要目标就是实时监督和控制政策在各个阶段出现的新问题,在通过“对政策过程尤其是执行过程偏差的发现与纠正行为”<sup>①</sup>基础上进行一定的修正和调整,保障政策结果和政策目标的协调一致。当前各级司法行政机关在对“一村居一律师”的政策监控过程中,主要还是停留在至上而下的行政监督和评估考核阶段。然而在实际的政策执行过程中,如案例中林伟权在寻求驻村律师的法律援助的过程所遭遇的困境却并非个例。任何一项政策只有经过执行才能反映其效果,而执行的具体过程状态又依赖于政策监控的发现和调整,没有及时、准确的信息反馈机制,就无法使政策决策者随时掌握变化中的客观情况,及时调整、纠正、完善、发展或更新政策。

### 三、“一村(居)一律师”制度的经验启示与突破路径

在我国,实施“一村(居)一律师”制度的省市主要包括:湖北恩施为解决群众难题而实施的“三位一体”的“一村(居)一律师”制度、四川内江为在基层宣传和贯彻法治观念的“一村(居)一律师”制度、四川德阳为拓展政务服务领域而实施的“一村(居)一律师”制度、河南新郑为打造律师调解品牌而实施的“一村一律师”制度以及浙江宁波为多措施提高制度有效性而实施的“一村(居)一律师”。

1. 湖北恩施:“三位一体”解决群众难题。湖北省恩施土家族苗族自治州政府于2014年开始推行“一村(居)一律师”,“农民办事不出村”,“村医村教当村官”的“三位一体”为民新举措,探索农村基层治理新模式,畅通联系服务群众的新路径,解决法律服务群众的问题。政府建立“四个一”的法治网络,即建立每个乡镇有一个法律顾问团、每个行政村有一名法律顾问、每一个社会管理网格有一名法律宣讲员、每户农户有一个法律明白人的法治网络。

2. 四川内江:让法治观念深入基层。四川内江市政府通过开展法制宣传、法律咨询、法律援助等方式,指导基层自治组织依法规范村规民约,帮助村民审查合同协议、解答咨询、调处纠纷等,积极引导广大基层群众理性表达利益诉求,做到依法维权。让村民们树立法律意识、法治观念,实现法律服

<sup>①</sup>姜国兵:《重塑政策监控理论促进政府责任的思考》,《行政论坛》2010年第3期。

务全覆盖,达到依法治县、依法治市进而依法治国的目的。数据显示,内江市已实现全市1678个行政村、275个社区法律服务全覆盖,截至2015年2月,法律顾问在服务村(社区)举办专题法治讲座达到327场次,开展涉农法治宣传355场次,解答法律咨询3000余人次,为村(社区)审查生产经营合同311份,参与化解重大、疑难矛盾纠纷多达409件。<sup>①</sup>

3. 四川德阳:“一村(居)一律师”制度拓展政务服务领域。四川德阳市政务中心联合司法部门依托既有的基层政务服务体系,充分发挥该市便民服务站在基层社会管理中的支撑作用,逐步将基层社会治理引入法治化轨道。德阳利用政务服务中心现有的平台优势,通过与司法部门合作,掌握了大量优秀的律师资源,采取律师事务所、基层法律事务所与行政村社便民服务站结对的方式,设立法律服务窗口,为村社选派律师,并对外公布其姓名、照片、联系电话等,推进开展基层法律援助,从而形成“政务搭台,司法唱戏”的良好工作格局。2014年度,德阳全市法律顾问累计走访基层9600余次,接受干部群众咨询达4.2万人次,协助或牵头调处矛盾纠纷5954件,协助处置涉稳、涉访或群体性纠纷270件,有效地解决基层社会矛盾,维护社会稳定。<sup>②</sup>

4. 河南新郑:“一村一律师”制度打造律师调解品牌。河南省新郑市司法局将“一村一(律)师”制度与人民调解相结合,在河南省率先探索出了基层调解“3名调解员+1名律师”的新路子。即3名调解员和1名律师或者法律工作者相结合,用律师优势弥补人民调解的短板。目前,新郑市320个行政村都有了属于自己的专业律师、法律服务工作者和人民调解员。调解员调解矛盾纠纷,遇到专业的涉法涉诉类问题时,就联系该村的“专业”律师和法律服务工作者联合调解,把农村矛盾纠纷都化解在了村组、乡镇里。人民调解员负责解决基层比较小的摩擦,律师、法律服务工作者负责解决涉法涉诉类纠纷,实现了矛盾纠纷调处的无缝对接,创出了具有自己特色的律师品牌,赢得了民心。

5. 浙江宁波:“一村(居)一律师”,多措施提高制度有效性。2007年,宁波市司法局出台《宁波市建立农村法律顾问制度实施意见》,在浙江全省先行试点以“一村一法律顾问”为名的农村法律顾问制度。宁波市由司法局牵头,采用村、所自愿结对和有关部门指定推荐相结合的办法,为每个行政村选派一名专业律师或有执业资格的法律顾问,为村民委员会、村经济合作社和村民开展法制宣传教育,帮助修订完善村规民约、合同、协议,提供法律服务和法律援助等。驻村律师一般由村两委会或村经济合作社出面签约聘用,涉及有偿服务的,可在平等自愿原则下,与所在村或村民另行签订有偿法律服务合同。同时,宁波市采取多措施结合的方法来提高驻村律师服务质量和一村一律师制度的有效性,具体措施有:强化业务培训,提高专业水准;建立工作日志和回访检查制度;重大事项及时报告处置等。

综上所述,湖北恩施的“三位一体”及“四个一”制度提出了法治网络的思考,展现出合理运用资源的强大作用;四川内江的让法治观念深入基层,显示出宣传及树立法律观念的重要性;四川德阳“一村(居)一律师”制度拓展政务服务领域在司法与行政上的创新,实践经验提示必须懂得运用协调机制;浙江宁波的多措施结合以及河南新郑的调解制度更是预示“一村(居)一律师”制度需要“特殊问题特殊解决”。因此,根据上述各省市“一村(居)一律师”制度的经验启示,笔者认为,解决“一村(居)一律师”制度困境的径突破路径应该做好以下几个方面工作。

1. 着力解决供需差距,拓宽法律服务者渠道。扩大律师的数量是解决供需矛盾的一个基本方法。虽然国家司法资格考试在一定年限内将贫困县进行了降低分数的调整,贫困县司法资格考试通过率每年都在提高,法律服务人员队伍逐渐在壮大,但远远未能满足“一村(居)一律师”的巨大需求。针对驻村(社区)律师供求差距较大的问题,政府可以通过相关政策,例如通过财政政策对法律专业

<sup>①</sup>陈梨媛:《一村一律师让法治“行走”在基层》,《内江日报》2015年2月26日。

<sup>②</sup>刘文藻:《德阳“一村一律师”制度拓展政务服务领域》,《四川日报》2015年4月8日。

教育和技能培训的适当倾斜,“生产”更多的法律人才,或者是发挥司法考试的资格审查作用,通过资格审查要求通过考试进入国家司法系统的人才具有一到两年的基层工作经历,把基层经历的标准及要求与“一村(居)一律师”政策的推行结合起来,鼓励广大律师到广阔的农村去服务,充分发挥律师在“一村(居)一律师”工作中的重要作用。省司法厅要重视基层司法工作人员的配备,解决“所长所员同一人”的现实困境,积极发挥基层司法局和司法所的作用,真正为群众解决问题。此外,还可以广泛动员其他具有法律专业知识的社会人士参与农村的法律服务,一是法学院的法学教师、学生等具有法律相关知识的人,可以由政府或团委通过项目动员的形式,组织他们假期特别是寒暑假下乡,为农民提供法律服务;二是热衷于法律服务宣传的新闻媒体、文化传播者;三是动员热爱法律服务事业的社会人士。各级政府的司法行政部门要通过深入宣传动员活动,把农村法律服务工作变成社会广泛关注、积极参与的公益事业;甚至可以考虑把“一村(居)一律师”改为“一村一法律服务者”,最大程度地将法律工作者包括进来,共同参与农村法律服务中去。

2. 加强律师道德素质和专业素养建设,提高服务质量。律师要加强自己的思想政治素质、职业道德素质,应该有崇尚法治、伸张正义、维护公平的理想和操守,自觉把自己的执业活动融入到构建社会主义和谐社会的事业中。而为了确保律师的道德素质和对工作的专业负责,基层政府司法行政部门可以建立相关的反馈制度进行监督考察,如工作日志和回访检查制度,要求驻村律师将所在村的基本情况,提供法律服务的时间、内容、方法和结果,详细记载,做到一村一卷,一事一记,一次一记,及时存档,妥善保管,在此基础上,司法部门和律师事务所、法律事务所定期听取村里(包括村委会和村民)对驻村律师的反馈评价。每个律师都有自己的专业方向和擅长领域,而农村的纠纷问题错综复杂,对律师的专业性要求相对较高。因此,各级司法行政机关、法律服务机构以及律师协会可以建立农村法律顾问工作业务指导小组,其主要职责是研究农村工作的法律、法规及政策和指导本地区、本机构的法律服务人员开展农村法律顾问工作。具体可以通过用业务培训的形式提高农村法律服务工作者的服务能力,每季度安排一天时间进行针对性的课程培训,就农村纠纷特点及处理纠纷的相关法律、法规和政策适用等内容进行辅导;通过召开乡镇法律服务者专题会议共同探讨和处理复杂疑难纠纷,提高广大法律服务人员处理农村纠纷的能力。同时,以考核的方式确定“一村(居)一律师”中从业律师服务的数量和质量,并把其作为一项律师年度考核标准,从而调动律师服务的积极性。

3. 改善执业环境,提高制度普及度。调研了解到,大多数律师在村委没有独立的办公位置,村委会的大部分办公位置都是流动的,遇到专项检查才挂牌的情况,而且由于律师本身事务繁忙,当村民真正遇到困难时,往往很难联系到律师本人,不利于村民的困难得到解决以及“一村(居)一律师”制度的普及。因此,必须硬性要求村委会为相关法律服务者在村委办公室安排合适的办公地点,必要时可通过向镇政府、县政府申请一定财政补贴来安排办公地点,并且要确定并公开办公时间,使村民有困难和纠纷“有处可诉”。可以利用财政拨款由镇司法所指导改善驻村律师的执业环境。例如统一制作法律服务公示牌和律师名片等,标明律师的姓名、服务机构、咨询电话、监督电话、服务内容和时间等事项,由各镇司法所工作人员将公示牌及时公示到各村群众集中聚居的显著位置(例如文化广场或小卖部等),并督促村干部将律师名片发放到所在村每户村民手中。相应律师、基层法律服务工作者应积极主动与所在镇司法所和所驻村负责人取得联系,各镇司法所工作人员应积极做好相关法律服务与村委的沟通联系工作,并定期安排法律服务者到所驻村,在村委干部的带领下,通过发放法制宣传资料、定期开展各种法律咨询(每年两次)等形式,向村民宣传与其生产、生活密切相关的法律、法规知识,引导和帮助村民依法办事,依法维权,依法行使权利和履行义务。

4. 多渠道解决经费问题。根据我国目前的经济状况,政府在短期内对“一村(居)一律师(法律工作者)”进行大幅拨款是不现实的,而经费的不足,使“一村(居)一律师”工作的开展十分有限,这



就必须多渠道筹措经费。可以考虑建立“一村(居)一律师(法律工作者)”分担费用制度:由政府拨一部分经费,村委会出一部分,社会筹集一部分,当事人缴纳一部分,律师所在事务所资助一部分。当受援助的农民因胜诉或其经济状况有较大改善、并且有能力支付部分费用时,应当按照规定的分担范围和分担比例偿还该部分费用;若有特别困难的村民可采取分期付款的方式并由村委会来监督来支付其部分诉讼费用,使“一村(居)一律师”工作得以真正长久的持续下去。对于以各种方式筹集到的资金,可以建立农民法律服务基金,从而扩大农民法律服务的可用资金来源,使农村法律服务工作走上可持续发展的道路。此外,针对调研中发现的相关政策文件要求要加强基层的经费保障,“每个村(社区)每年平均不低于1万元”的资金配给要求在实际政策执行中难以得到充分的落实,经费的短缺制约着基层政策的宣传和分解问题,政府必须自上而下层层落实经费补贴,确保各层级政府按时按数下拨该比例部分补贴,以缓解经费压力。

5. 相关各职能部门之间要建立统一的协调机制。为了更好推行“一村(居)一律师”制度,我们认为,司法局的法律援助中心、各乡镇的司法所、人民法院的派出法庭、公安派出所、人民检察院的乡镇检察室等部门应该设有专职联络员,协调乡镇司法行政部门的人员负责“一村(居)一律师(法律工作者)”活动的日常管理工作。各乡镇政府要把该项工作纳入年度工作计划,确保“一村(居)一律师(法律工作者)”活动落到实处。

由上述可见,推行“一村(居)一律师”制度任重道远,它需要法律职业者的不懈努力,需要农民和农村基层组织的理解和信任,需要各级政府和司法行政机关及律师协会的大力支持。只有在全方位、多层次的共同努力下,才能够更好地在“一村(居)一律师”制度下维护民众权益。

(责任编辑:杨嵘均)

## **Solutions to the Dilemmas of One-Village-One-Lawyer System from the Perspective of Policy Process: A Case Study on M City in Guangdong Province**

NIU Guang-xuan, JIANG Guo-bing

**Abstract:** Nowadays, people often make public complaints in the form of letters and visits to relevant governmental bodies to safeguard their legal rights. In this context, the M city, initiated the one-lawyer-one-village system in Guangdong province, requiring every village to be equipped with a lawyer to offer legal aid. However, the system has not been brought into full play due to the practical challenges as follows: poor promotion from the government, weak performance of the village committees, inaction of the lawyers, inertial behaviors of the masses, insufficient supervision, and lack of effective assessment and feedback systems. Thus, there are still a lot of public complaints filed through letters and visits. A saying goes like this: laws alone cannot carry themselves into practice. Only when a policy is linked with a whole process of execution, assessment, supervision and feedback can it achieve its purposes. During this process, every part plays a critical role. The objectives of one-village-one-lawyer policy should be achieved by its enforcement bodies, as well as effective supervision, a workable assessment system and prompt feedback.

**Key words:** policy process; one-village-one lawyer system; policy deviation