

# 完善乡村公共法律服务体系 为民族地区乡村振兴保驾护航

□ 蒋瑾宁

习近平总书记在2020年12月召开的中央农村工作会议中强调“从中华民族伟大复兴战略全局看,民族要复兴,乡村必振兴。”2022年中央一号文件将“乡村治理”作为乡村振兴的三项重点工作之一。乡村治理不仅是实现乡村振兴的有力保障,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基石。作为我国少数民族人口最多的省份,近年来,广西不断完善乡村公共法律服务体系建设,自2022年5月1日起正式施行的《广西壮族自治区乡村振兴促进条例》指出,要“健全乡村公共法律服务体系”“促进优质法律服务资源向乡村倾斜”。作为社会公共产品的法律服务逐步向少数民族聚居乡村延伸,广西民族事务治理法治化水平大大提升,有力夯实了民族地区乡村振兴的法治根基,为铸牢中华民族共同体意识提供法治保障,有助于确保“铸”之效果,达到“牢”之目标。

## 一、现实需要,民族地区对公共法律服务提出新要求

做好新时代党的民族工作,要把铸牢中华民族共同体意识作为民族工作的主线。铸牢中华民族共同体意识,很重要的一个方面,就是要用法治思维和法治方式妥善处理民族问题,规范引领民族关系。

自二十世纪七十年代末全面改革开放以来,我国开始了历史上最大规模的法律变革,建立了庞大的法律体系。城市高速发展、法治化进程持续推进,而广大农村地区尤其是少数民族聚居地区,由于现代化建设的滞后,城乡二元结构下乡村与城市的差距进一步拉大,在法治建设领域表现得尤为典型。少数民族聚居地区农村的法治建设长期处于较低水平,基层法律服务资源匮乏,法律专业人才稀缺,律师、公证、司法鉴定等法律服务行业在农村地区发展缓慢。长期以来,广西少数民族聚居地区的矛盾纠纷解决方式深受传统乡土社会影响,法治下乡工作面临诸多障碍。传统的乡村社会下,秩序的维护与矛盾纠纷的解决主要依靠乡规习俗、道德礼治与地方性权威等,正式的法律规则进入乡村社会时屡屡遭遇“水土不服”的困境。

以往乡村社会的土壤难以培育广阔的法律服务市场,但是随着乡村振兴战略的推进,乡村经济社会变革加速,人们的生产生活方式发生重大变化,各种利益关系产生重大调整,不同利益诉求相互冲突,基层社会矛盾纠纷呈现多发态势,在产业转型、土地流转、劳动权益、环境保护等方面出现了诸多新情况与新问题。比如农村集体经济股份制改革后,农村集体经济组织以法人形式进入市场,面临着资产管理、公司化运营、成员权益保障等问题。农村土地“三权分置”改革后,在土地流转方面的纠纷增多,涉及土地登记确权、土地租赁、农业补贴发放等问

题。特别是在新一轮农村宅基地制度改革试点工作中,宅基地使用权因抵押担保、转让产生了不少纠纷。另外,随着乡村振兴项目的开展,乡村旅游、农村电商、农民劳动权益维护、农村生态环境治理等领域都出现了许多亟待解决的法律问题。

从民族地区的发展现状来说,随着城镇化进程的加速推进,广西各族群众共学共居共乐成为常态。同时,一些涉及民族因素的矛盾纠纷仍然时有发生。在处理涉及民族因素的矛盾纠纷时,决不能把涉及少数民族群众的一般性社会事务工作简单归结为民族工作,不能把涉及少数民族群众的民事和刑事问题简单归结为民族问题,不能把发生在民族地区的一般矛盾纠纷简单归结为民族矛盾。如何依法妥善处理涉及民族因素的矛盾纠纷,如何以法治思维和法治方式为铸牢中华民族共同体意识注入强大正能量,是对提升民族事务治理现代化,推动新时代党的民族工作高质量发展的新要求、新考验。

## 二、实践探索,以法治力量为民族地区乡村振兴保驾护航

推进民族事务治理法治化进程既是历史发展之必然,也是推进民族地区治理体系与治理能力现代化的重要任务。广西通过加大财政保障力度、政府购买服务、整合优化资源等方式,不断完善农村公共法律服务体系,促进公共法律服务资源向农村地区尤其是少数民族聚居地区延伸,为推进民族事务治理法治化提供强大动力。

大力培育农村法律人才队伍。农村地区既缺乏法律专业人才,也难以留住人才,要促进优质法律服务资源向农村延伸,就必须向农村地区输送法律专业人才。自2015年起广西启动了村(社区)法律顾问工作,选派基层工作经验丰富的律师、基层法律工作者等人员担任1.6万个村(社区)法律顾问。2018年已实现全区一村(社区)一法律顾问全覆盖。同时,广西积极组织“三官一律”进村(社区)提供法律服务。自2022年起,广西大力推进“法律明白人”工程,在群众中培养一批了解基层的法律人才,至2025年全区每个村要有1名以上的“法律明白人”。“三官一律”、村(社区)法律顾问工作机制、“法律明白人”工程持续为民族地区法治建设提供人才保障。

健全农村社会矛盾纠纷多元化解机制。农村社会矛盾纠纷多元化解机制是将人民调解、行政调解、司法调解有机衔接,形成县、乡、村三级社会矛盾纠纷调处化解体系,重点在于充分发挥村级人民调解委员会的作用,及时有效地调解村民邻里的纠纷。经村、镇两级的处理,部分矛盾仍然无法化解的,畅通行政调解、司法调解、诉讼等渠道,逐步建立起上下互动、主体多元的矛盾化解机制。另外,广西在探索矛盾纠纷多元化解机制时也充分吸收民族地区本土资源。比如南

宁市兴宁区人民法院五塘法庭将“族老”引入一起民间借贷案件的诉前调解中;马山县人民法院创建“贝依”调解机制,让矛盾双方信得过的“贝依”参与化解纠纷;崇左市两级法院、河池市都安瑶族自治县人民法院广泛吸纳“族老”、村干、网格员等参与案件调解工作,为民族地区纠纷解决机制的创新增添了亮点,也为民族事务治理法治化建设争取群众的支持、配合和参与打下社会基础。

整合优化法律资源,完善公共法律服务平台。广西根据民族地区基层社会的法制诉求,推进法制需求与供给的无缝对接,大力建设自治区、市、县、乡、村五级“公共法律服务实体平台”“广西公共法律服务网”和“12348公共法律服务热线”,形成实体、网络、热线三大平台融合的公共法律服务网络体系,将律师、公证、法律援助、法律咨询等资源进行整合,“一站式”法律服务平台延伸到乡村,以便各族群众通过一个窗口就能够享受到方便快捷、符合需求的服务。据统计,三年来广西公共法律服务平台共解答法律咨询56.7万人次。目前全区已经建成17573个公共法律服务中心(站、室),具有广西特色的公共法律服务网络基本建成。

## 三、补齐短板,推进民族地区乡村公共法律服务高质量发展

广西通过对乡村公共法律服务体系的建设,在提升乡村法治化水平、维护群众权益方面取得一定成效,但同时也存在一些短板弱项。

由于财政经费与人员数量的限制,法律专业人才进村工作面临着力量不足、分配资源不均、服务质量有待提高等问题。大部分律师以往并不经常处理涉农业务,为提高服务质量,村(社区)法律顾问应加强对民族地区乡土民情以及涉农纠纷的了解,对农村集体产权制度改革、农村土地纠纷等领域应强化系统学习,提高法律服务精细化水平。另外,“法律明白人”工程选拔流程是否规范,后续培训是否跟得上,是发挥此项工程实效的关键环节,应当着力规范“法律明白人”的选拔机制,广泛吸纳少数民族人才,发挥其带动各族群众学法用法引领作用。因地制宜地探索“法律明白人”的培养方式,在正式法律制度的学习中融入当地民族习惯与风俗,提高其灵活处理矛盾纠纷的能力,提升队伍的专业素养与服务成效。

一些基层部门还不同程度地存在着片面追求调解结案率的问题。为追求调解成功率高、结案速度快,往往忽视了民众的实际意愿与需求,有些地方甚至出现了违背意愿调解的现象。调解本身具有灵活度高、成本较低的优势,但是要注意运用调解的方式方法,针对涉农案件,工作人员应当结合民族地区的特点,坚持主动调解、细心调解、以理服人,对于案情复杂、涉及利益多的案件要多花时间调解。对于无法达成调解的案件,要畅通司法诉讼的渠道,探索涉农诉讼绿色通道工作机制,推动涉农纠纷实质性化解,避免为盲目追求调解率而导致调解工作浮于表面,偏离了化解矛盾、保障群众权益的初衷。

农村基层矛盾纠纷的一个重要特点是“人情”因素浓厚。农村邻里之间的矛盾多因琐事而起,抬头不见低头见,矛盾往往是日积月累长期性的,矛盾中既有法律问题也掺杂着大量情感因素。法律工作者如果只是机械运用法律,并不利于矛盾真正的化解。所以,基层法律工作者应当立足民族地区农村社会的特点,将“情”与“法”更好地融合,寻求法理与情感的平衡,把依法办案与合乎情理相统一,让各族群众更多地感受到法律的关怀与温度。

针对这些短板弱项,民族地区乡村治理的法治化建设,需要以铸牢中华民族共同体意识为导向,以“一体多元”为统领,在创新基层法律人才培养模式、进一步完善乡村公共法律服务体系上狠下功夫,大力提升领导干部的法治思维水平,善于用法治思维和法治方式规范和调整民族关系,在执法过程中,依法保障各族群众合法权益,以生动的法治实践提高依法治理民族事务的能力,将理性的法律持续发散的为法律理性,交流交融于各族群众的社会生活,切实推进民族事务治理法治化,引领民族事务治理体系与治理能力现代化发展。



▲秀美祥和的瑶寨——融水苗族自治县白云乡林王红瑶寨。

(黄云摄)