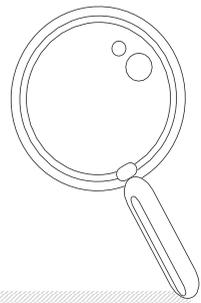


2024年7月,《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出,要健全覆盖城乡的公共法律服务体系。公共法律服务体系建设是我国法治国家建设的重要组成部分和重要推动力量。早在2014年10月,党的十八届四中全会就着手我国公共法律服务体系建设;2019年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布了《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》,对我国公共法律服务建设作出了系统安排;2020年12月,中共中央印发了《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》,提出了覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系建设目标。在党中央、国务院长期、持续地重视和推动下,我国公共法律服务建设取得了显著成就,完善了法律援助制度、公证制度、司法鉴定制度,以及社会矛盾化解机制,但是整个公共法律服务体系还存在不少有待调整、完善和优化之处。



进一步完善公共法律服务体系建设

我国公共法律服务的核心旨趣

从党中央、国务院的制度设计初衷来看,公共法律服务体系核心是要解决两个现实问题。

一是要解决一些特殊群体的“接近正义”的难题。接近正义是一个世界性难题,一些群体总是因为这样那样的原因难以获得必需的法律服务,在需要支付高昂费用的情况下,所谓法律就成了为有钱人服务的工具。这加剧了贫富冲突,激化了社会矛盾,并使得正义成为一种虚设。在这种情况下,西方一些主要国家开展了所谓“接近正义”的运动,主要措施包括改革诉讼程序、加强法律援助、发展公益诉讼等,旨在使穷人更容易获得法律服务,从而实现社会正义。“接近正义”的难题在我国也同样存在。但是,我国在“司法为民”理念下开出的制度药方更为立体,也更为彻底,公共法律服务就是这套解决方案中的重要一环。

所谓公共法律服务,是指由政府主导、社会参与,为保障公民、法人和其他组织的基本法律需求而提供的法律服务。公共法律服务主要针对一部分存在“接近正义”问题的弱势群体,比如城市、特别是乡村地区基层社会群众,欠发达地区特别是革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的人民群众,以及低收入群体、残疾人、农民工、老年人、青少年、单亲困难母亲等特殊群体和军人军属、退役军人及其他优抚对象。这一点在《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》展示得淋漓尽致。

二是要服务于国家治理和社会治理的需要。我国公共法律服务并不是单纯地只面向“接近正义”的问题,它还有积极的一面,即服务于国家治理和社会治理的需要。第一,在依法行政方面,政府必须依法行使治理权力。政府需要积极为促进党政机关依法全面履行职能提供法律服务,因而需要公共法律服务。第二,在环境治理、信访治理、社会矛盾综合治理等方面,也需要公共法律服务的介入。在这些领域,公共法律服务一方面可以帮助人民群众确权维权,另一方面也可以帮助政府有效化解社会矛盾。第三,在促进经济发展方面,公共法律服务可以为营造法治化营商环境提供全方位法律服务。第四,在

服务外贸方面,公共法律服务也可以大有作为。在我国外贸不断向外拓展的过程中,“国家利益拓展到哪里,涉外法律服务就应该跟进到哪里”。这就需要私人法律服务和公共法律服务齐头并进,一起服务于我国企业和国家利益。

我国公共法律服务面临的难题

虽然我国公共法律服务建设已经取得显著进展,但存在的问题依然不少。公共法律服务作为一种公共服务,它有一个需求和供给的问题。而现阶段,不论是需求侧,还是供给侧,都还存在不少问题。

从需求侧来看,我国公共法律服务困局表现在两个似乎矛盾的现象上。一方面,人民群众还有大量的公共法律服务需求没有被激活。在传统的乡土社会,百姓日用而不知的礼俗秩序起着支配性作用,大部分社会问题被转译、表达成道德、礼俗话语,老百姓追求的不是法律结果而是某种秋菊式的“说法”。可以说,传统的乡土社会自有一套运行秩序,虽然不同于现代法律的逻辑但也无可厚非。不过,也要看到,今天的中国社会正在经历城镇化、个体化过程。在这一历史进程中,传统的乡土社会正在或在许多地方解体,传统的礼俗秩序也在迅速失效,中国正在经历从乡土熟人社会向城镇半陌生人、陌生人社会转变这个数千年未有之大变局。在此过程中,大量的社会问题需要被转译、表达成现代法律话语,但是由于各种因素的限制,特别是老百姓法律知识、法律意识的缺乏,而没有得到有效地转译和表达。这部分法律需求可以说还没有被充分激活,而这正是我国公共法律服务需要去回应的现实问题。另一方面,一个看似悖论的现象是,人民群众有大量的公共法律服务需求被激活,但却找不到“接近正义”的有效途径。这一现象在一些弱势群体身上特别明显:他们有法律服务的需求,但是在他们所在的区域,法律服务的供给却明显不足,这也是为什么党中央、国务院三番五次强调公共法律服务的普惠性、均等性问题的原因。“接近正义”途径的不足,还体现在一些新兴领域中。比如在外贸领域,在我国“一带一路”策略取得突破性进展、外贸版图进一步扩大的过程中,涉外法律服务的供给却跟不上

步伐。这导致了这部分法律服务需求得不到满足,并影响到我国外贸向纵深发展的良好趋势。

从供给侧来看,我国公共法律服务供给存在资源不平衡和公共法律服务质量不高两方面的问题。首先,是公共法律服务资源不平衡的问题。我国公共法律服务资源从总体上来讲是稀缺的:从局部来说,有些发达地区因为普通法律服务市场发育较好,普通法律服务机构,比如律师事务所、仲裁委员会、公证处承担了大量的法律服务工作,而少部分公共法律服务需求,也有充裕的资源去满足;但在一些欠发达地区,普通法律服务尚且面临着法律服务资源不足、质量不高的问题,遑论公共法律服务了。当前,我国公共法律服务供给严重不足的主要是中西部地区、乡村社会和一些新兴领域,这些地方的供给问题主要是公共法律服务资源不足引起的,需要引起高度重视。其次,是公共法律服务质量不高的问题。在一个正常的法律服务市场,普通法律服务按照市场化逻辑运行,客户需要付费购买法律服务。按照市场规律,法律服务质量越高,对应的服务价格也就越贵。不同于普通法律服务,公共法律服务是兜底性的、救济性的,通常来说是免费的,也正是因此,公共法律服务的质量也就无法与普通法律服务相提并论。公共法律服务质量不高甚至影响了人民群众对它的信任,这反过来影响了公共法律服务的推广。

解决公共服务问题的方法

从我国公共法律服务的核心旨趣出发,我们应该从以下几方面入手来解决其所存在的问题。

一是加强法治宣传教育。在乡土社会向城镇社会转型过程中,人民群众还有大量的公共法律服务需求没有被激活,对此应该加强法治宣传教育。这里的重点在于解决人民群众法律知识不足和法律意识不够的问题。要有计划地向人民群众传授法律知识,为他们搭建一套较为完整的法律知识体系,增加他们对现代法律的认识,以便在生活中碰到问题时,能够及时准确地将这些问题转译为法律问题,并通过法律途径来解决。也要向他们传授正确的法律意识,特别是要帮助他们建立现代产权意识和基本权利意识,从而避免碰到问题时要么忍气吞声、牺牲自身合法权益,要么通过“闹事”、激化矛盾的方法来寻求解决之道。

二是有效利用冗余资源。针对部分地区、部分群体面临着法律服务供给不足的“接近正义”问题,要善于调配、利用我国发达地区的法律冗余资源。比如在我国一些发达城市中,每年都有不少高校毕业生面临着就业压力问题,由于当地的法律服务市场容量接近饱和,法律专业毕业生面临的压力很大,这部分人才资源在当地算是一种冗余资源。但是,这种冗余的法律人才资源在其他地方则是一种稀缺资源,完全可以加以利用。比如说,在开始法律生涯的实习阶段,这部分法律人才可以被调配到一些法律人才较为稀缺的地区,或面向特定群体提供公共法律服务。这样,可以很大程度上改善这些地区、群体面临的“接近正义”问题。

三是建立公共法律服务激励机制。由于公共法律服务带有一定的公益性质,法律从业者可能在这里无利可图,这样就面临着一个内在动力缺乏的问题。不管是面向弱势群体提供公共法律服务,还是面向新兴领域提供公共法律服务,要想解决这一内在动力问题,迫切需要建立一套较为完善的激励机制。这套激励机制可以从内在激励和外在激励同时入手。在内在激励方面,必须通过个体的价值观建设来获得参与公共法律服务的意义感和获得感;更重要的是外在激励机制建设,这里包括社会评价、同行评价等声誉激励机制,也包括律师执业证获取、公职律师考试等方面的激励措施,当然还可以包括金钱上的收益等激励措施。

四是善用科技手段。要解决我国公共法律服务建设中存在的问题,还应该善用科技手段。现代社会,随着手机等电子产品的普及,人民群众接触信息、获取知识的渠道也已经较过去有了巨大的变化:人们主动地通过手机与外部世界打交道,手机可以被视为主体的感官的一种延伸。现代人与世界打交道方式的这种变化为公共法律服务的提供创造了契机,政府应该把握这种机会。在这方面,浙江政府的做法就值得借鉴和推广,通过浙里办、支付宝等网络应用程序,浙江政府打造了一个公共法律服务平台,群众可以很方便地在该平台上获取法律服务信息,比如找律师、公正机构、司法鉴定机构等,还可以一键找法、进行赔偿计算、申请法律援助等,做到了方便快捷,降低了人民群众获取公共法律服务的成本。

(作者系中共上海市委党校副校长、教授,上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员)