

基层法律服务体系建设的现实困境与优化路径研究

郭雅雯

中共沧州市委党校 河北 沧州 061000

【摘要】：基层法律服务是推进全面依法治国的重要环节，是保障公民基本权利、化解社会矛盾、维护基层社会稳定的重要支撑。本文以我国基层法律服务体系为研究对象，通过分析当前基层法律服务在供给主体、服务内容、资源配置及保障机制等方面的现实状况，指出其存在服务力量薄弱、供需匹配失衡、专业化水平不足、保障机制不健全等突出问题。结合新时代基层社会治理需求，从强化队伍建设、创新服务模式、优化资源配置、完善保障机制四个维度，提出针对性优化路径，旨在为构建覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的基层法律服务体系提供理论参考与实践思路。

【关键词】：基层法律服务；公共法律服务；社会治理；服务体系

DOI:10.12417/3041-0630.26.08.050

基层是国家治理的“神经末梢”，基层治理的法治化水平直接关系到全面依法治国战略的落地成效。基层法律服务作为公共法律服务体系的核心组成部分，承担着为城乡居民提供法律咨询、法律援助、人民调解、法治宣传等基础性法律服务的职能，是满足人民群众日益增长的法治需求、化解基层矛盾纠纷、促进社会公平正义的关键载体。

随着我国社会主要矛盾的转化，人民群众对法律服务的需求已从“有没有”转向“好不好”，对法律服务的专业性、便捷性、均等性提出更高要求。然而，受经济社会发展不平衡、资源配置不均、服务机制不完善等因素影响，我国基层法律服务体系仍存在诸多短板，尤其是在农村地区、偏远山区及城市新市民群体中，法律服务供给不足、服务质量不高的问题较为突出。

1 我国基层法律服务体系的发展现状

我国基层法律服务体系历经数十年发展，已初步形成以“司法所+法律援助中心+人民调解组织+基层法律服务所”为主体，以律师、基层法律服务工作者、人民调解员、普法志愿者为骨干的服务网络，在服务基层群众、维护社会稳定中发挥了重要作用。

1.1 服务网络初步实现“广覆盖”

目前，全国已基本建成“县、乡、村”三级公共法律服务网络，县级公共法律服务中心、乡镇（街道）公共法律服务工作站、村（居）公共法律服务工作室实现广泛覆盖。同时，“12348”公共法律服务热线和网络平台持续优化，线上法律服务已成为基层群众获取法律帮助的重要渠道，有效弥补了线下服务的时空限制，让群众足不出户即可咨询法律问题、寻求帮助。

1.2 服务内容逐步趋向“多元化”

传统基层法律服务以法律咨询、人民调解为主，如今已拓展至法律援助、公证、司法鉴定、法治宣传、社区矫正等多个领域，形成“一站式”服务格局。例如，针对农民工欠薪问题，各地法律援助中心开通“绿色通道”，为农民工提供便捷的维权服务；针对农村土地流转、婚姻家庭等常见纠纷，人民调解组织发挥“第一道防线”作用，将矛盾化解在基层、化解在萌芽状态，减少矛盾升级风险。

1.3 服务队伍不断得到“补强化”

近年来，国家持续加强基层法律服务队伍建设，通过“法律明白人”培养工程、律师下基层、公证员驻点服务等政策，充实基层服务力量。目前，“法律明白人”已覆盖大部分村（居），基本实现每个村（居）都有专人承担法治宣传、简易纠纷处理等工作；同时，律师参与基层法律服务的深度不断提升，多数乡镇（街道）已配备法律顾问，律师定期驻点提供法律咨询、参与矛盾调解，有效提升了基层法律服务的专业化水平。

2 我国基层法律服务体系面临的现实困境

尽管我国基层法律服务体系建设取得显著成效，但与新时代基层社会治理需求、人民群众日益增长的法治需求相比，仍存在诸多短板与不足。

2.1 服务力量“薄弱化”：供需失衡问题突出

一方面，人员数量不足，分布不均。基层法律服务力量主要集中在县城和经济发达乡镇，农村地区、偏远山区服务力量严重短缺。部分乡镇司法所工作人员数量有限，却需承担法治宣传、人民调解、社区矫正等多项职能，工作负荷过重。而在农村地区，不少村（居）公共法律服务工作室仅由村干部兼任，缺乏专业法律服务人员，难以满足群众的基本法律需求。

另一方面，专业水平参差不齐，服务能力有限。基层法律

服务队伍中，部分人员缺乏系统的法律专业训练，尤其是农村地区的“法律明白人”和人民调解员，多为“半路出家”，对《民法典》《劳动合同法》等常用法律的理解不够深入，在处理复杂矛盾纠纷时往往力不从心。此外，基层法律服务工作者与律师的职业准入标准存在差异，部分基层法律服务工作者未通过法律职业资格考试，专业能力与群众对高质量法律服务的需求存在差距。

2.2 服务内容“单一化”：精准匹配程度不足

当前基层法律服务多以“被动响应”为主，即群众提出需求后才提供服务，缺乏主动预判和精准推送。例如，农村地区群众对土地承包、宅基地管理、养老保障等法律问题需求迫切，但基层法律服务机构往往未针对这些领域开展专项服务。城市新市民群体（如农民工、外卖骑手）对劳动权益保护、社会保险等问题关注度高，但相关法律服务的宣传和供给仍较为滞后，导致部分群众“有需求不知找谁”。

而且，尽管线上法律服务平台已初步建成，但部分地区的线上服务仍停留在“咨询问答”层面，无法提供法律援助申请、调解预约等全流程服务。线下服务则多以“坐班等待”为主，未充分结合基层群众“白天务工、晚上空闲”的作息特点，开展“夜间法律服务”“田间地头调解”等灵活服务形式，导致服务可及性大打折扣。

2.3 资源配置“失衡化”：城乡差距持续扩大

基层法律服务的财政投入主要依赖地方政府，经济发达地区与欠发达地区的投入差距显著。部分欠发达地区县级公共法律服务中心经费紧张，甚至无法保障基本办公经费，导致服务设施陈旧、信息化建设滞后，难以满足服务需求。而经济发达地区则有充足经费支持服务升级，进一步拉大城乡差距。

另外，律师、公证员等优质法律服务资源多集中在城市，基层地区尤其是农村地区难以吸引和留住优秀人才。多数律师事务所设立在县级以上城市，乡镇地区律师资源稀缺。公证机构也主要集中在县城，农村地区群众办理公证需往返县城，耗时费力，增加了群众的法律服务成本。

2.4 保障机制“碎片化”：长效运行缺乏支撑

当前基层法律服务涉及司法行政、法院、民政、妇联等多个部门，但各部门之间缺乏统一的协调机制，存在“各自为政”的现象。例如，人民调解与行政调解、司法调解的衔接机制不健全，部分矛盾纠纷出现“多头调解”或“无人管”的情况；法律援助与公证、司法鉴定的协同机制不完善，群众办理跨领域法律服务时需重复提交材料，服务效率低下。

同时，基层法律服务工作者的薪酬待遇普遍偏低，尤其是农村地区的人民调解员、“法律明白人”多为义务服务，缺乏

固定报酬和社会保障，导致人员流动性大、工作积极性不高。部分基层法律服务工作者收入远低于城市律师，难以维持生计，导致优秀人才流失，进一步削弱基层服务力量。

3 我国基层法律服务体系的优化路径

3.1 提升基层法律服务专业化水平

一方面，我们需要完善“律师下基层”长效机制，通过政府购买服务、补贴交通费用等方式，引导城市律师定期到乡镇（街道）公共法律服务工作站驻点服务；另一方面，加强“法律明白人”“人民调解员”培养，将具有法律专业背景的大学生村官、退役军人、村（居）干部纳入培养范围，通过集中培训、案例教学、考核认证等方式，提升其专业能力。

同时，针对基层法律服务队伍不同群体，建立差异化培训体系。对基层法律服务工作者，重点开展法律职业资格考试辅导、实务技能培训；对人民调解员，重点开展矛盾纠纷调解技巧、常用法律法规培训；对“法律明白人”，重点开展法治宣传方法、简易纠纷处理培训，确保培训内容与工作需求精准匹配。另外，逐步提高基层法律服务工作者的薪酬待遇，将基层法律服务工作者纳入政府购买服务范畴，明确服务收费标准和补贴标准。

3.2 提升基层法律服务便捷性与精准性

进一步做好基层法律服务，就要持续优化“12348”公共法律服务热线和网络平台功能，实现法律援助申请、调解预约、法律咨询等服务“一网通办”。建立“线上咨询+线下跟进”服务机制，对复杂法律问题，由线上客服引导至线下服务点，确保服务“不中断”。

同时，开展“定制化”法律服务，针对不同群体的需求特点，开展专项法律服务。例如，针对农民工群体，开展“农民工维权月”活动，深入工地、工厂提供法律咨询和法律援助；针对农村地区，开展“法治下乡”活动，围绕土地流转、婚姻家庭、养老保障等问题提供专项服务；针对城市新市民群体，在社区设立“新市民法律服务站”，提供劳动权益保护、社会保险等法律咨询服务。

3.3 缩小城乡法律服务差距

通过政策引导，推动律师事务所、公证机构向乡镇（街道）延伸服务触角。鼓励律师事务所在乡镇（街道）设立分所或服务点，公证机构在乡镇（街道）设立联络点，通过远程视频、上门服务等方式，为群众提供公证服务。可以建立“城乡法律服务结对帮扶”机制，由城市优质法律服务机构对口帮扶农村地区法律服务机构，实现资源共享、优势互补。

3.4 完善保障机制：确保基层法律服务长效运行

逐步建立起由司法行政部门牵头，法院、检察院、公安、民政、妇联等部门参与的基层法律服务协调机制，研究解决基层法律服务中的突出问题。进一步完善人民调解、行政调解、司法调解“三调联动”机制，明确各调解主体的职责边界，建立矛盾纠纷移送、反馈机制，确保矛盾纠纷“有人管、能解决”。

完善相关立法，进一步明确基层法律服务的性质、职能、服务范围、监管机制等，为基层法律服务体系建设提供法律保障；制定基层法律服务机构建设标准、服务规范、考核评价办法，规范服务行为，提升服务质量。

总之，基层法律服务体系建设是推进全面依法治国的基础性工程，也是保障人民群众合法权益、维护基层社会稳定的重要支撑。从我国基层法律服务体系的发展历程来看，从最初零散的法律服务形式，到如今初步形成覆盖城乡的服务网络，每一步都凝聚着政策制定者、法律服务工作者以及广大人民群众的共同努力。然而，在新时代背景下，随着基层社会结构的深刻变革、群众法治意识的不断提升，基层法律服务体系面临的挑战也日益凸显。服务力量薄弱导致部分地区法律服务“无人可寻”，供需匹配失衡使得群众“有求难应”，资源配置失衡加

剧城乡法律服务差距，保障机制碎片化则让体系运行“举步维艰”，这些问题相互交织，成为制约基层法律服务高质量发展的瓶颈。

解决这些现实困境，不能仅停留在单一维度的修补，而需要从强化队伍建设、创新服务模式、优化资源配置、完善保障机制四个维度协同发力。构建覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的基层法律服务体系，不仅是一项系统工程，更是一场长期的实践探索。这需要政府部门加大政策支持和财政投入，需要法律服务机构主动承担社会责任，也需要广大群众积极参与和监督。只有各方形成合力，才能真正打通法治建设的“最后一公里”，让每一位群众都能在家门口享受到优质、便捷的法律服务，感受到法治的温度与力量。

从更长远的视角来看，基层法律服务体系的完善，将为基层治理现代化注入强大动力。当越来越多的群众能够通过合法途径维护自身权益，当各类矛盾纠纷在基层得到及时、有效化解，基层社会的和谐稳定将获得坚实保障，全面依法治国的根基也将更加牢固。未来，随着我国法治建设的不断推进，基层法律服务体系必将在实践中持续优化升级，为实现国家治理体系和治理能力现代化贡献更大力量。

参考文献：

- [1] 俞静贤,孙哲.居村(社区)法律顾问的上海实践与思考[J].中国法治,2025,(08):81-86.
- [2] 王健,张四化.创新基层法律服务模式打通服务群众“最后一公里”——河南省法学会创新基层实体化法律服务站建设纪实[J].公民与法(法学版),2025,(06):16-19.
- [3] 陈柏峰,马乐瑶.论健全覆盖城乡的公共法律服务体系[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2024,28(05):24-34.