



法 / 治 / 中 / 国 / 研 / 究 / 文 / 库

总主编：鲍绍坤

*Quanfazhixi de Xiangtu Shijian*

# 软法之治的乡土实践

——惠州市村（居）委“法制副主任”  
制度的源流与嬗变

杨择郡 王利军 等◎编著



中国出版集团



世界图书出版公司



法 / 治 / 中 / 国 / 研 / 究 / 文 / 库

*Ruanfaxhixhi de Xiangtu Shijian*

# 软法之治的乡土实践

——惠州市村（居）委“法制副主任”制度的源流与嬗变

杨择郡 王利军 等◎编著

中国出版集团  
世界图书出版公司  
广州·上海·西安·北京

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

软法之治的乡土实践：惠州市村（居）委“法制副主任”制度的源流与嬗变 / 杨择郡等编著. —广州：世界图书出版广东有限公司，2014. 9

ISBN 978-7-5100-8571-0

I. ①软… II. ①杨… III. ①社会主义法制—建设—研究—惠州市 IV. ①D927.653

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 211704 号

---

### 软法之治的乡土实践——惠州市村（居）委“法制副主任”制度的源流与嬗变

---

策划编辑 孔令钢

责任编辑 李 瑞

出版发行 世界图书出版广东有限公司

地 址 广州市新港西路大江冲 25 号

http:// www.gdst.com.cn

印 刷 武汉三新大洋数字出版技术有限公司

规 格 880mm×1230mm 1/32

印 张 6

字 数 155 千

版 次 2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5100-8571-0/D·0098

定 价 26.00 元

---

版权所有，翻印必究

## 序

党的十八届三中全会做出的《关于深化改革若干重大问题的决定》明确提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。创新社会治理，必须改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制，健全公共安全体系。

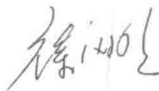
近年来，随着城镇化的进一步推进，村（居）征地、拆迁、分红、环保等问题凸显，基层社会的利益矛盾、经济纠纷不可避免地涌现，甚至群体性事件亦个别出现。在社会转型、经济转轨的特殊时期，如何化解矛盾、平衡利益、协调关系、保持稳定，已成为进一步改革发展必须正视的话题。为此，自“六五”普法开展以来，广东省惠州市不断拓展普法新载体——村（居）委聘任“法制副主任”制度，积极探索加强基层民主法治建设。经过多年的探索实践，惠州市的村（居）委聘任“法制副主任”制度，已经成为传播法治的新载体、创新社会治理的新形式、加强基层组织建设的新平台、幸福村（居）建设的新路径、公益服务的新舞台。惠州市的村（居）委聘任“法制副主任”制度背后的寻求更多协商、运用更少强制、实现更高自由的软法精神，已然成为惠州市运用软法在推进国家治理体系和治理能力现代化方面的乡土实践。2013年6月8日，广东省委书记胡春华在惠州市调研时指出，“法制副主任”制度适应了法治社会建设新形势的需要，使维护老百姓合法权益找到了好

抓手。2014年3月25日，“深化广东省惠州市村（居）委‘法制副主任’制度研讨会”在惠州市举行，将在吸收惠州“法制副主任”工作的经验基础上，在广东省推广落实“一村一社区一法律顾问”制度。

惠州市律师队伍积极参与基层治理的乡土实践，涌现了像广东卓凡律师事务所等关注当下、关心实际的有责任感的律师所，该律师所律师在长期为政府担任常年法律顾问的工作中，就党委政府遇到的社会热点问题从法律和社会治理层面进行研究，继2011年出版《外嫁女法律问题研究》之后，他们把研究的焦点集中在惠州市探索的村（居）委聘任“法制副主任”制度上，非常及时。

《软法之治的乡土实践——惠州市村（居）委“法制副主任”制度的源流与嬗变》一书，是广东卓凡律师事务所律师团队接受惠州市司法局、惠州市普法办、惠州仲恺高新区社会建设创新咨询委员会委托，就该区实施村（居）委“法制副主任”制度调研课题研究的基础上编著的。该研究经过了较为广泛的走访调查和较为深入的实证分析，其综合考虑了惠州市“法制副主任”制度的经验和存在的具体问题，深入分析了其他地区开展村（居）委法律服务的情况和经验，提出了完善村（居）委法律顾问制度的建议，具有高度的理论创新性和实践可行性。

希望更多的有识之士、有志之士能积极参与到基层民主法治建设的探索研究上来，充分发挥专业优势，不负重托，为构建自由、平等、公正、法治的社会主义核心价值观做出新的更大的贡献！



（徐汉明）

2014年8月18日

# 目 录

## 第一部分 村（居）委“法制副主任”制度调研报告

关于推行村（居）委法律顾问制度，促进基层社会治理的研究 报告——以惠州市仲恺高新区推行村（居）委“法制副主任” 制度为视角·····	002
--	-----

## 第二部分 村（居）委“法制副主任”制度的理论研究

村（居）委“法制副主任”制度为规范和完善“四民主工作法” 注入新的活力·····	037
国家治理现代化理论指导下的村（居）委“法制副主任”制度的 完善·····	041
律师参与村（居）委“法制副主任”制度建设的动力和展望·····	050
村（居）委“法制副主任”制度助力基层政府治理·····	059
“法制副主任”制度对基层法律需求的回应·····	065

担任村（居）委“法制副主任”，实现法律人的社会担当·····	071
村（居）委“法制副主任”制度称谓之争·····	074
律师团队服务给村（居）委“法制副主任”制度注入新的活力·····	082

### 第三部分 村（居）委“法制副主任”制度的乡土实践

我的分红方案村民和干部都接受·····	087
村集体和村民理性维权需要社会律师的引导和介入——代理某村 小组诉某市国土局征地补偿纠纷一案的工作札记·····	090
细雨潜入土，化作满园春——村小组法律顾问工作掠影·····	096
走基层办实事 巧调解化纠纷·····	104
“法制副主任”工作日记——也有风雨也有晴·····	111
律师“上山下乡”，服务基层群众·····	116
“法制副主任”巧化闹丧矛盾·····	119
权利启蒙与利益平衡·····	123
关于“法制副主任”工作内容、流程、考核方法的建议稿·····	128

### 第四部分 村（居）委“法制副主任”制度的传媒报道

张苏军在广东惠州调研时指出：村居“法制副主任”工作制度 实现法律专业服务普遍化·····	134
村（居）委“法制副主任”要参与决策把关·····	136
省人大常委会开展对惠州村（居）委“法制副主任”工作经验 调研评估·····	139

从管理到治理，变善政为善治——惠州市委书记陈奕威代表谈基层民主管理·····	142
基层治理与软法之治·····	146
<b>第五部分 附 件</b>	
惠州市推行村（居）委“法制副主任”制度大事记·····	152
中共惠州市委办公室 惠州市人民政府办公室关于印发《惠州市推行村（居）委“法制副主任”工作制度方案》的通知·····	155
惠州市推行村（居）委“法制副主任”工作制度方案·····	156
惠州市村（居）委“法制副主任”工作守则·····	161
惠州市法制宣传志愿服务总队章程（试行）·····	165
惠州市村（居）委“法制副主任”聘用合同·····	170
广东省司法厅关于印发《村（社区）法律顾问合同（样本）》的通知·····	174
后 记·····	180





第一部分

村（居）委「法制副主任」制度调研报告

## 关于推行村（居）委法律顾问制度， 促进基层社会治理的研究报告

——以惠州市仲恺高新区推行村（居）委“法制副主任”  
制度为视角

仲恺高新区社会建设创新咨询委员会、广东卓凡律师事务所  
(2013年12月)

**摘要：**村民委员会和居民委员会作为基层群众性自治组织，是落实国家法律和政策的基础。为解决当前村民委员会和居民委员会法律服务需求日益扩大与法律服务市场化、基层法律服务资源匮乏之间的矛盾，创新基层社会治理模式，有效地推进基层社会治理体系和治理能力现代化，惠州市仲恺高新区在惠州市委、市政府的领导及指导下，大力开展和推行村（居）委“法制副主任”为主题的村（居）委法律顾问制度，探索总结出了一些符合基层实际情况的操作经验。村（居）委“法制副主任”制度的基层治理探索不但是法治社会建设的有益实践，更是推进社会治理的有益实践，也是软法治理的一次有益实践，是软法之治的典范。

为更好地完善和推广村（居）委法律顾问制度并增强其生命力，本文对仲恺高新区村（居）委“法制副主任”制度的产生及现状进行了介

绍,分析该制度存在的问题,在结合其他地区村民委员会和居民委员会法律服务现状及经验的基础上,对发展和完善村(居)委法律顾问制度提出了建议。

**关键词:** 村(居)民委员会 法律顾问 法制副主任 基层治理  
创新

## 一、村(居)委法律顾问制度的产生及现状

村民委员会和居民委员会〔以下简称“村(居)委”〕作为基层群众性自治组织,是落实国家法律和政策的基础,是国家法律和政策与广大人民群众的直接桥梁。当前村(居)委法律服务需求日益扩大与法律服务市场化、基层法律服务资源匮乏之间的矛盾日益突出,同时,村(居)民和干部法律意识淡薄,法律信仰缺失。为更好地解决村(居)委的法律服务需求,探索创新基层社会治理模式,惠州市委、市政府勇于创新,施政于民,探索出了一套行之有效且适合基层健康发展的名为村(居)委“法制副主任”的村(居)委法律顾问制度。惠州市仲恺高新区在惠州市委、市政府的领导及指导下,秉承市委、市政府和谐发展、积极消化基层矛盾的初衷,大力开展和推行村(居)委“法制副主任”制度。通过一年多村(居)委“法制副主任”制度的实施实践,总结出了一些符合基层实际情况的操作经验。

### (一) 村(居)委法律顾问制度的产生背景

近年来,我国基层矛盾日渐凸显,其中村(居)民之间、村(居)民与村(居)委之间、村(居)委与其他组织和个人之间、村(居)委与政府之间的矛盾已不容忽视,特别是基层自治、农村土地流转等方面出现很多问题,已有阻碍基层自治建设及社会主义新农村建设的趋势。

由于很多村（居）委民主法治观念淡薄，对基层自治的实质含义和特征认识不到位，村（居）民遇到纠纷时，仍经常根据传统风俗习惯解决问题，一旦问题无法达到心理需求容易产生不理智甚至极端行为。根据近几年的统计，仲恺高新区80%的群体性事件和上访事件发生在村（居）委。同时，在基层民主决策中，一些村（居）委容易为宗族利益所左右，利益分配不均，容易诱发村（居）民之间的矛盾。党的十八届三中全会决定提出加强基层自治建设、加快农村土地流转制度改革、创新社会治理模式等决定，对推进基层治理能力现代化和解决村（居）委的法律服务需求显得更加迫切。

与村（居）委的法律服务需求相对应，我国为当事人提供法律服务的群体主要由执业律师承担。根据《中华人民共和国律师法》（以下简称《律师法》）规定，律师是指“依法取得律师执业证书，接受委托或者指定，为当事人提供法律服务的执业人员”。很明显，律师的法律服务是有偿的，这种有偿法律服务与村（居）委之间的法律需求之间存在一定的脱节，造成绝大多数的村（居）委没有专业法律人士提供法律服务。

为解决村（居）委的法律服务需求，提高村（居）委的法律水平，仲恺高新区在惠州市委、市政府的带领下，积极开展和实践村（居）委“法制副主任”制度，迎来了基层法制建设的新局面。

## （二）仲恺高新区村（居）委“法制副主任”制度的产生和发展

2009年，惠州市为创新普法载体，加强对社会基层进行法治管理，开始村（居）委聘任法律专业人员担任村居“法制副主任”，探索村（居）委法律服务的新模式。2010年4月，以村（居）委“法制副主任”为名的村（居）委法律顾问制度正式在惠城区水口街道试点推行，该街道17个村委会聘请律师担任法制副村长。2010年9月，惠阳区20个村开展了农村法律顾问试点工作，聘请执业律师担任村法律顾问。经过两年

的宣传与完善,惠州市统一了村(居)委“法制副主任”的身份、地位和名称,明确了村(居)委“法制副主任”的职责和工作范围。2012年4月,惠州市制定下发《关于推行村(居)委“法制副主任”工作制度的通知》,在全市推广村(居)委“法制副主任”制度。在市委、市政府的高度重视下,惠州市预计在2015年为全市千余村(居)配齐“法制副主任”。

为落实惠州市委、市政府的要求,仲恺高新区于2012年全面推行村(居)委“法制副主任”制度,短短时间内,仲恺高新区为全区5个镇(街)51个村(居)委配备了“法制副主任”,其中41名“法制副主任”为广东卓凡律师事务所执业律师、10名“法制副主任”为当地基层法律工作者。至2012年4月,仲恺高新区村(居)委“法制副主任”制度正式全面建立。

为方便“法制副主任”开展工作,仲恺高新区根据本区特点,建立了镇(街)“法制副主任”召集人制度。通过协商推荐,每个镇(街)选出一名“法制副主任”召集人,负责指导镇(街)的村(居)委“法制副主任”的工作和收集相关信息。同时,仲恺高新区委政法委法制司法部门不定期召开村(居)委“法制副主任”召集人会议,共同交流、研究、探讨相关事宜,达到互助互动、资源共享,最大限度发挥“法制副主任”的整体优势,更好地服务于村(居)。

仲恺高新区村(居)委“法制副主任”制度推行之初并非一帆风顺。由于部分村民不了解情况,对于“法制副主任”的工作及性质认识处于模糊状态,出现部分村(居)委对“法制副主任”存在疑问,村(居)委干部也产生疑虑的情况。相当一部分村(居)民认为“法制副主任”的出现是政府为了对外宣传形象的面子工程,并非真正地为村(居)民服务,“法制副主任”办事的立场也是站在政府及村(居)委干部的角度,以提供法律服务为名,实际是为政府充当说客,充当避免群众上访

维权的工具；而部分村（居）委干部则认为“法制副主任”的出现对于他们的工作产生不少阻碍，认为本村（居）民的事是自己村（居）的家内事，不方便向外人透露，也不愿意让外人参与进来，外人的加入更不便于他们对本村（居）民的管理，甚至认为“法制副主任”是政府派来监督自己工作的。由于上述的种种顾虑，“法制副主任”在工作之初，与村（居）委、村（居）民及村（居）委干部之间的交流仅仅限于表面上的礼节性交流，并不能深入了解村（居）委及村（居）民的真实法律需求，在工作中一度处于被动状态，制度形同虚设，更有甚者，村（居）民在一段时间不知道本村已进驻了“法制副主任”这一新成员，更不用说对本村（居）委“法制副主任”信息的了解及向其寻求帮助。各村（居）委“法制副主任”们很快意识到了这一问题，及时向有关部门汇报了这一情况，仲恺高新区迅速加大对村（居）委“法制副主任”制度宣传工作。各镇（街）的村（居）委“法制副主任”在仲恺高新区委政法委领导的带领下，2012年两次集中到各村（居）委进行宣传服务；各镇（街）通过对村（居）民开展法制宣传、普法教育以及为村（居）民解决日常生活中遇到的法律难题及纠纷等方式，详细向村（居）委干部说明“法制副主任”的工作性质及工作目的，表明“法制副主任”仅为村（居）委提供法律咨询意见、帮助，不决定村（居）委内部管理事务及村（居）委会的决策，让村（居）委及村（居）委干部真正了解到村（居）委“法制副主任”制度。

经过一年来“法制副主任”的不断努力，村（居）委逐渐接受了“法制副主任”的工作及帮助，由开始的排斥转变为欢迎。遇到问题及纠纷不能解决时，大部分村（居）委首先想到的是寻求“法制副主任”的帮助，从中取得专业的法律意见和建议，不再盲目利用上访维权或制造舆论等方式解决问题，有效地避免了纠纷事态的扩大化。村（居）委“法制副主任”制度基本得到村（居）的认可。

### (三) 仲恺高新区村(居)委“法制副主任”制度的现状

仲恺高新区村(居)委“法制副主任”制度是指在政府领导下,动员各方力量,整合法制资源,鼓励基层村(居)委以自主自愿为原则,聘请法律专业人员开展法制教育,培养法治精神,解决基层法制问题,推动基层民主自治的一项工作制度。村(居)委“法制副主任”是村(居)委自愿自主聘请的法律专业人员,为村(居)委提供法律服务,帮助或协助民主管理村(居)委工作;不依组织法选举产生,不具有组织法规定的职责。村(居)委“法制副主任”的工作行为受《惠州市法制宣传教育志愿者章程》(正式出台文件为《惠州市法制宣传志愿服务总队章程》)和《惠州市村(居)委“法制副主任”工作守则》的约束。

#### 1. 村(居)委“法制副主任”的人员配备情况

自2009年惠城区、惠阳区开始探索村(居)委“法制副主任”制度,至2012年惠州市全面推行村(居)委“法制副主任”工作制度,截至2013年12月,惠城区、惠阳区、博罗县、大亚湾、仲恺高新区等县(区)共计1249个村(居)已实行村(居)委“法制副主任”制度,在全市覆盖率已达85.5%,各县(区)广泛动员检察、法院、公安、司法行政、执业律师等法律专业人员加入法制宣传志愿者队伍,担任“法制副主任”的已有919名,其中律师担任“法制副主任”的有413名,非律师担任“法制副主任”的有506名(其中公安、检察院、法院人员有331人),但惠州全市仍有212个村(居)委未配备“法制副主任”。

至2012年4月,仲恺高新区在全区5个镇(街)的全部51个村(居)委都配备了“法制副主任”。相对于惠州市的其他县区,仲恺高新区村(居)委“法制副主任”以律师为主体,律师所占比例在惠州市所有县区中最高,绝大多数“法制副主任”均具有大学本科或以上学历,其中1人拥有博士学位,3人拥有硕士学位。

## 2. 村（居）委“法制副主任”制度的规章制度建设情况

为规范村（居）委“法制副主任”制度，惠州市先后制定了《惠州市法制宣传教育志愿者章程》和《惠州市村（居）委“法制副主任”工作守则》，作为村（居）委“法制副主任”的基本工作制度。仲恺高新区亦以上述两份规范性文件作为村（居）委“法制副主任”的基本工作制度。此外，仲恺高新区还建立了各镇街“法制副主任”召集人制度和“法制副主任”会议制度。

## 3. 村（居）委“法制副主任”制度的经费情况

虽然村（居）委“法制副主任”原则上无偿提供法律服务，但惠州市为保障村（居）委“法制副主任”制度的顺利实施，2012年拨付580万元作为村（居）委“法制副主任”制度的专项工作经费，县区予以配套保障，并给予“法制副主任”适当的交通、通讯、餐费等补贴。

为推进“法制副主任”工作，仲恺高新区为每个“法制副主任”制作了工作牌和工作名片，分别放置于每个村（居）委。另外，仲恺高新区于2012年年底对全区51名“法制副主任”的工作情况进行考核，考核的主要标准为每名“法制副主任”的工作时间、工作内容、工作成绩、村（居）委认可程度等，向每个“法制副主任”直接发放了800—1800元的现金作为工作补贴。仲恺高新区是惠州市所有县区中率先向“法制副主任”发放工作补贴的地区。

## 4. 村（居）委“法制副主任”的工作职责

根据《惠州市法制宣传教育志愿者章程》和《惠州市村（居）委“法制副主任”工作守则》，仲恺高新区村（居）委“法制副主任”的工作职责如下：

（1）协助做好村（居）“两委”班子换届选举工作，协助村（居）委会推行“四民主工作法”和“村（居）民小组议事规则”，健全村（居）民会议、村（居）民代表会议制度，引导村（居）民自治工作依法开展。



(2) 协助村(居)委会制定、修改和完善村(居)民自治章程或村(居)规民约,参与起草和审核工作,确保内容及制定程序合法。

(3) 列席村(居)委会召开的有关民主法治建设、涉法事务调处等方面工作会议,提供法律意见,参与研究和处理相关事务。

(4) 解答群众法律咨询,引导村(居)民群众依法理性表达合理诉求,帮助农村和社区困难群众及城镇困难居民申请法律援助。

(5) 协助村(居)委会完善基层调解组织建设,依法调处各类矛盾纠纷。协助村(居)委会综治信访维稳工作站工作,及时发现并反映信访维稳工作的有关信息。

(6) 帮助审查村(居)委会各类经济合同,对合同的合法性和规范性进行审核。

(7) 帮助村(居)委会开展法制宣传教育工作,强化法治实践教育,增强村(居)民法治观念。

(8) 推动村(居)委会开展“民主法治示范村(社区)”创建活动,稳步推进基层民主法治建设。

(9) 积极参与农村和社区群众性文化活动,倡导诚敬、和睦、互助的家庭邻里关系,促进形成诚信、守法、文明的道德风尚。

(10) 村(居)委认为需要“法制副主任”提供法律服务的其他事项。

#### 5. 村(居)委“法制副主任”制度的工作成效

村(居)委“法制副主任”制度是惠州市加强基层民主法治建设及快速实现社会主义新农村建设的新举措,自2012年4月份在全市推广以来,在市委、市政府的正确领导下,经过多方的努力,取得了明显的效果与成绩。据统计,截至2013年12月底,全市919名“法制副主任”已为惠州市各村(居)共解答法律咨询54 563人次,提供法律援助482次,提供法律意见1 822条,调解矛盾纠纷896宗,妥善处理集体上访事件28宗,开展法制宣传、讲座1 706次,审查各类经济合同615份,制定、