

农村老龄化群体法律援助公共化保障的路径研究

陈诗乐

南京林业大学人文社会科学学院, 江苏 南京

收稿日期: 2024年7月23日; 录用日期: 2024年9月30日; 发布日期: 2024年10月12日

摘要

在积极应对人口老龄化问题上升为国家战略的时代背景下, 乡村振兴战略强调基本公共服务均等化, 农村法律援助从无到有, 从有到优。基于农村老年群体法律援助需求增长现状, 着眼于当前农村老年人法律援助专项法规政策滞后、法律服务供需分离、工作机制单一和基层法律援助责任主体缺位等困境, 通过健全相关法规政策、创建高效精准服务、完善当前法律援助工作机制和基层法律援助治理转型等路径实现农村老龄化群体法律援助公共化保障, 聚焦老年人切实需求, 更好地服务农村老年群体, 提高老年群体的公共服务水平。

关键词

老龄化群体, 农村法律援助, 公共服务

Research on the Path of Public Protection of Legal Aid for Rural Aging Groups

Shile Chen

College of Humanities & Social Sciences, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: Jul. 23rd, 2024; accepted: Sep. 30th, 2024; published: Oct. 12th, 2024

Abstract

In the era of actively coping with the aging of the population as a national strategy, the rural revitalization strategy emphasizes the equalization of basic public services, and rural legal aid from scratch to exist, from there to excellent. Legal aid for the elderly in rural areas is faced with a lack of funding support, weak awareness of legal rights protection for the elderly and diversified needs for legal services. Focusing on the current situation of the growing demand for legal aid among the

elderly population in rural areas, by improving relevant regulations and policies, creating efficient and accurate services, improving the current legal aid working mechanism and the governance transformation of grassroots legal aid, we can realize the public protection of legal aid for rural aging groups, focus on the practical needs of the elderly, better serve the rural elderly group, and improve the level of public services for the elderly group.

Keywords

Aging Group, Rural Legal Aid, Public Service

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

党的二十大明确提出要实施积极应对老龄化的国家战略，优化老年服务，推动实现全体老年人享有基本公共服务均等化，提升老年群体的获得感和幸福感。据第七次全国人口普查数据显示，我国 60 岁及以上人口的比重达到全国总人口的 18.7%，其中 65 岁及以上人口为 19.06 万人，占比 13.5% [1]，其中农村地区占大部分，人口老龄化程度进一步加深。在积极应对人口老龄化上升为国家战略的时代背景下，促进法律援助基本公共服务均等化，将工作重点聚焦于农村和老年群体尤为重要。

2. 农村老年人法律援助现状

2.1. 基层法律援助机构增加

近年来，国家大力推进农村法律援助实体平台建设，重点打造县级公共法律服务中心和乡镇公共法律服务工作站。截止到 2022 年底，全国共建成村级公共法律服务实体平台 54.9 万个，60 多万个村(社区)配备法律顾问，各地法律援助机构依托村委会设置法律援助联络点 26 万余个，我国农村公共法律服务网全面建成 [2]。构建城乡一体化公共法律服务体系，加大公共法律服务平台及其配套建设，城区半小时、乡村一小时法律援助服务圈基本形成，到目前为止已经基本实现公共法律服务全覆盖，为老年人法律援助服务能力明显增强。2022 年全国法律援助机构共办理老年人法律援助案件 9 万余件，老年受援人 10 万余人，解答老年人法律咨询 66 万余次。

2.2. 老年群体法律需求增长

我国当前农村高龄、三无(无劳动能力、无生活来源、无赡养人和抚养人)、失能半失能和空巢老人数量较多，老龄化成为当前和今后很长一段时间的国情。由于老年人生理、心理条件，以及社会技能退化等因素，在社会生存和生活环境中获取资源和权益争取处于不利地位，随之老年群体对法律维权的需求也不断增加。当前老年人普遍关心的居住赡养、财产处置、遗嘱继承等问题，通常都与家庭情感有关。除此之外，老年人对食品药品、教育医疗、劳动保障、婚姻家庭等事项关注也较多。《中国法律援助制度发展报告(2019)》统计数据显示涉农法律援助关于请求支付劳动报酬、婚姻家庭案件，请求给付抚养费、赡养费，交通事故案件等类型的案件逐年递增 [3]。

2.3. 社会力量广泛参与

全国各地积极开展中国法律援助志愿者支援活动。2018 年司法部招募 333 名律师、大学生和基

层法律服务工作者到中西部地区 15 个省(区)的 189 个县提供法律援助。志愿者全年办理法律援助案件 4000 余件,接待法律咨询 8 万余人次。同时,支持和鼓励工青妇老残等社会团体、法学院校师生、社会贤达人士建立法律援助工作站或做法律援助志愿者,为经济困难的公民提供法律援助。长期以来形成了政府主导、社会力量广泛参与的法律援助新格局。

3. 农村老年人法律援助面临的困境

3.1. 专项法律援助法规政策滞后

首先老年人法律援助领域的相关法律法规较少。2021 年通过《中华人民共和国法律援助法》,正式确立了法律援助的法律依据,成为全国法律援助的纲领性法律文件。但是专门维护老年人权益的专项法规只有《老年人权益保障法》一部,对于细化到老年人群体法律援助领域的相关法规至今没有成立,形成了老年人群体法律援助“无法可依”的局面。

其次,全国各省市地方性法规与执行之间缺乏有力的落实衔接。法律援助不同于实职部门的执行工作,除案件调解之外,几乎都需要当地检察院、法院、公安机关、银行等职能部门提供相应的工作支持。另外对于老年人法律援助常见的类型比如赡养和家庭纠纷等,一般在案件终结之后需要为遭遗弃的老年人对接社会机构妥善安置[4]。在老年人法律援助的“最后一公里”实践中,社会机构和部门对接的实际执行问题也不容回避。

另外法律服务的人才政策也是当前农村法律援助面临的重要问题。2020 年我国仍有 70 多个县没有律师,200 多个县的律师人数在 5 人以下。法律援助中心人才库有较大缺口,指派的案件业务超出律师自己的专长业务范围往往出现“专业不对口”的现象。出于补偿法律援助中心会对援助律师进行补贴,但据了解,一般民事法律援助案件的补贴只有几百元。

3.2. 老年人法律服务供需分离

公共法律服务阵地搭建了现代老年人法律服务的基本框架,主要包括法律服务基础设施的建设和公共宣传活动。农村法律服务中心、法律大讲堂和法律普法活动,这些法律服务一定程度上为老年人提供了知法的平台和来源,但最大问题是存在供需分离的矛盾。

农村老年人的纠纷有其自身的属性,纠纷类型主要集中为赡养和遗产分割等,农村法律服务中心一般建在村委会办公场所里,老年人容易产生心理间隔。对于高龄、失能、困难、残疾特殊老年人群体上门难,“急难愁盼”的问题无法得到及时性服务。大部分老年人对于现代信息网络平台操作不熟悉,实践中老年人法律援助的网络申请渠道几乎沦为摆设。

另外大多数公共宣传活动“重送轻种”,许多普法下乡活动对老年人来说是浮于形式。各种送温暖活动和文艺汇演等娱乐宣传活动具有即时性,在寓教于乐的形式中老年人只在接受信息过程中感官认知,无法身临其境地参与活动,法律意识也就无法深入人心。同时老年人的法律文化需求有限,各种送温暖活动无法从根本上解决老年人的实际需求。

之所以出现老年人法律服务供需分离的矛盾,根本原因在于农村法律援助是城市法律援助体系的延伸[5],法律服务的供给标准都是按照城市群体需求设立的,掩盖了乡村老年人法律服务需求的实际性。

3.3. 老年人法律援助工作机制单一

首先老年人法律援助申请设置门槛高。法律援助是指为经济困难的公民和特殊案件的当事人依照法律法规提供无偿的咨询、代理、刑事辩护等法律服务[6]。我国的法律援助申请标准一直是经济困难自 2003 年《法律援助条例》颁布以来一直没有改变过。但 2020 年我国全面建成小康社会,全国消除绝对贫困,

因此将经济困难作为唯一的申请标准已经不符合时代要求。对遭受虐待、遗弃或者家庭暴力的老年人主张相关权益的，申请法律援助应当不受经济困难条件限制，对无固定生活来源的老年人，免于核查经济困难状况。

其次法律服务工作模式单一。一般的法律援助申请流程是当事人申请－资格审查－法律援助中心指派律师受理，在整个法律援助流程中，老年人的法律援助一直处于被动局面，解决方式也都是“事后解决”。对于费尽心力地解决纠纷矛盾，在矛盾发生之前“事前预防”，防患止于未然，直接在源头处化解纠纷。

最后老年人法律援助监管机制单一。老年人群体相对比较弱势，无法进行有效监督。目前我国老年人法律援助的监管主要采取司法局“卷宗抽查”的监管方式，这一事后模式具有“滞后性”，并不能及时反馈案件问题，也不能对当前老年人权益做出保障。加强政府部门监督的同时，也要看到其当前监管模式的弊端，这就产生了政府部门以外的第三方监督需求。

3.4. 基层法律援助责任主体缺位

当前村委会主要任务在于落实上级政府下达的各类政务指标以及发展任务，更关注利益发展等“硬”事项，对于法律援助等“软”事项则重视程度一般。同时，“后税费时代”的村委会处于权力弱化的地步。财力困境使得村委会的日常运转经费都需要政府财政转移支付，开展乡村公共服务的经费难以筹措，这就使得村委会“力不从心”没有富余的资金开展各种法律援助的公共活动，而且全国大部分乡村都处于负债状态。村委会作为责任主体在乡村法律援助的治理中处于消极缺位状态。

4. 完善农村老年人法律援助的对策

4.1. 健全专项法规政策，保障老年法律援助权益

首先制定老年人法律援助专项法规。老年人的权益保护和法律援助的发展需要规范完整的法律法规引领。解决实践中老年人在法律援助服务中遇到的相关问题和疏漏。充分吸取全国各地法规实践中的经验，制定具有全局性、实践性的法律及地方法规。对于老年人法律援助中的主客体和老年人权益做出明确规定，明确政府在水法律援助中的作用，法律援助是国家的责任，政府的义务[7]，指导地方关于老年人法律援助法制化的建设。除此之外，修改完善《老年人权益保障法》，将老年人法律援助写入法律，用法律形式明确规定老年人法律援助的权利，充分保护老年人权益。

其次强化法律援助同相关部门和社会组织衔接。充分发挥社区、村委会和居委会的人民调解员和法律顾问作用，近距离为老年人高效服务。对于需要与其他部门衔接的案件，各级法院和法律援助中心可以考虑制定与其他社会组织衔接的流程规则，积极与其他部门做好“点对点”对接，实现法律援助整体工作流程顺畅。

最后吸引法律专业人才下沉广大基层地区。对于法律专业人才服务基层不应该只靠广大青年的一腔热忱和热情，对于政策福利和待遇倾斜也要到位。老年人法律援助服务需要工作者更高的情感支持和耐心服务，对于法律服务人员需要更多的奖励和补贴。

4.2. 创建高效精准服务，促进老年法律服务供需平衡

法律援助中心是管理机构，法律援助服务机构是具体办实事的主力，法律援助服务机构接受管理机构的管理、协调和指派，律师平等地接受案件指派。构建“线上＋线下”“中心＋站点”的立体式法律援助网，建立法律援助站点优化服务的标准，聚焦老年人多元化、便捷化的法律服务需求，建设精准便捷、相应及时、服务优质的法律援助机制，将法律援助的触角延伸到基层一线，努力解决老年群众急

难愁盼的问题。全面加强法律援助工作站的建设,努力打通服务群众“最后一公里”,让老年人享受更加优质、高效、便捷的法律援助服务。让老年人少跑腿,设立专属服务窗口。

聚焦老年人的法律服务需求,重点关注高龄、失能、困难、残疾老年人急难愁盼的法律问题。平台服务便老。引导公共法律服务向各类养老服务机构等延伸;公共法律服务实体平台普遍提供适老、助老设施和服务;完善法律服务网无障碍功能;推广应用符合老年人需求特点的小程序界面等智能信息服务。优质服务援老。对遭受虐待、遗弃或者家庭暴力的老年人申请法律援助,不受经济困难条件限制;对无固定生活来源、接受社会救助、司法救助的老年人申请法律援助,免于核查经济困难状况;对老年人法律援助案件优先受理、优先审查、优先指派;对行动不便的老年人提供预约办、上门办、一次办服务。

打造一体化服务网络。发挥 12348 公共法律服务热线以及法律服务网和远程视频综合服务平台作用,聘请专业律师驻场提供服务。在市县两级设立法律援助工作站,与省、市、县、乡四级公共法律服务实体平台形成上下联动的老年人法律援助网络体系,确保场地、人员、分工到位,就近为老年人群众提供法律咨询、法律援助、法治宣传、代拟法律文书、矛盾纠纷化解等法律服务,形成点面结合、资源共享、优势互补的法律援助工作格局。

4.3. 完善工作机制,提升老年人法律服务水平

合理调整老年人法律援助申请标准。法律援助法规定,经济困难标准由省、自治区、直辖市人民政府根据本行政区域经济发展状况和法律援助工作需要确定,并实行动态调整;对遭受虐待、遗弃或者家庭暴力的老年人主张相关权益的,申请法律援助不受经济困难条件限制;对无固定生活来源的老年人,免于核查经济困难状况。司法部指导各地贯彻落实法律援助法,结合本地经济社会发展情况,以当地最低收入或者最低工资标准为参照基数,依法放宽经济困难认定标准,使法律援助覆盖人群由低保人群拓展至低收入群体。推动地方将与老年人权益保护密切相关的事项纳入法律援助补充事项范围,对农村高龄、失能、失独、空巢老人免于核查经济困难状况。

探索老年人法律援助的“预防性治理”机制[8]。鼓励法律援助工作者改变被动等待受理案件的思想,转变为提前走到老年人群体中去了解并提前调解纠纷,防患于未然。对于老年人关注的婚姻家庭、投资消费、赡养监护等矛盾纠纷作为重点,组织动员广大调解员做好涉老年人矛盾纠纷排查化解与调解服务。

加强老年人法律援助的监督管理。及时对老年人法律援助案件跟踪追访,通过电话、邮件和面谈等方式定期对援助案件进行评估。另外也可以引入政府部门之外的第三部门对法律援助的监督。以公共法律服务实体、热线和网络为载体,由司法行政机关主导、社会各部门参与,由律师事务所、人民调解委员会和司法鉴定机构等法律服务机构组成的现代公共法律服务监督体系,确保老年人法律援助服务的质量。

4.4. 基层治理转型,突出法律援助政府责任

农村法律援助制度的创新还需要基层治理的转型。乡镇基层政府在压力型体制下的任务是各种上级指标,服务供给型政府的定位依然不明确。通过基层政府的体制机制转型,确保基层权责与法律资源的匹配是农村老年人法律援助能否深入发展的深层机制,这就需要系统性的转型。另一方面,村级组织缺失治理责任和治理动力,通过“减负增效”的改革减轻后税费时代村级组织的各种政务和财政压力,使其有更多精力和资源倾斜到农村老年人法律援助建设中去。只有通过基层法律援助治理转型才能最终使得农村老年人法律援助扎根农村并切实服务于农村老年人,塑造出农村老年人法律援助的全新发展格局。

5. 结语

我国人口老龄化问题不容忽视,优化老年群体基本公共服务是时代的选择,更是对老年人权益的基

本保障。当前面临法律援助经费不足、老年人维权意识淡薄和老年人法律援助需求多样化的现状，积极应对当前政策法规滞后、法律援助服务供需矛盾和工作机制单一等现实问题，基层法律援助治理转型，完善高效精准的老年人法律援助机制，打造我国老年人法律援助服务公共化的基本格局，真正聚焦农村老年群体的法律诉求，维护老年人利益，提升老年群体的获得感和幸福感。

参考文献

- [1] 国家统计局第七次全国人口普查公报——人口年龄构成情况[J]. 中国统计, 2021(5): 1-2.
- [2] 曲沛. 农村法律援助工作的现状、问题及对策[J]. 农业经济, 2021(9): 89-91.
- [3] 杨宏. 乡村法治振兴背景下农村法律援助问题与对策研究[J]. 农业经济, 2021(6): 34-36.
- [4] 张磊. 老年群体法律援助的现实困境及解决对策研究[J]. 法制博览, 2023(1): 112-114.
- [5] 董倩如. 我国农村法律援助服务问题探究[J]. 农村实用技术, 2022(8): 31-32.
- [6] 顾永忠. 我国法律援助制度的创新与发展[J]. 中国司法, 2021(12): 63-69.
- [7] 樊崇义. 法律援助应定位为国家的责任, 政府的义务[J]. 人民法治, 2019(7): 70-71.
- [8] 王蓓, 周秘. 理论阐释与实践应用: 老年人法律援助扩大机制研究[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2020(5): 165-175.