

社会治理现代化视角下公共法律服务体系提升路径研究

甘渭花

江苏财经职业技术学院，江苏 淮安 223003

DOI:10.61369/SE.2025100019

摘 要： 推进国家治理体系和治理能力现代化，需要构建与之相适应的公共法律服务体系。本文基于社会治理现代化的三维理论视角，通过实证研究方法，系统探讨了公共法律服务体系建设中存在的理论预期与实践困境之间的矛盾，应从创新协同机制、深化技术赋能、夯实基层网络、激活社会内生力量及完善制度保障等多维度系统优化，通过构建多元共治格局、创新服务模式等路径，全面提升服务效能，从而助推社会治理现代化。本研究为理解公共法律服务与社会治理现代化的内在关联提供了理论框架，也为实践创新提供了参考依据。

关 键 词： 社会治理现代化；公共法律服务；提升路径；技术赋能；制度创新

Research on the Enhancement Path of Public Legal Service System from the Perspective of Modernization of Social Governance

Gan Weihua

Jiangsu Vocational College of Finance and Economics, Huai 'an, Jiangsu 223003

Abstract： To promote the modernization of the national governance system and governance capacity, it is necessary to build a public legal service system that is compatible with it. Based on the three-dimensional theoretical perspective of modernizing social governance and through empirical research methods, this article systematically explores the contradiction between theoretical expectations and practical predicaments existing in the construction of the public legal service system. It should be systematically optimized from multiple dimensions such as innovating the collaborative mechanism, deepening technological empowerment, consolidating the grassroots network, activating the internal social forces, and improving institutional guarantees. By building a multi-party governance pattern, innovating service models and other paths, the service efficiency can be comprehensively enhanced, thereby promoting the modernization of social governance. This research provides a theoretical framework for understanding the intrinsic connection between public legal services and the modernization of social governance, and also offers a reference basis for practical innovation.

Keywords： modernization of social governance; public legal services; improvement path; technology empowerment; institutional innovation

引言

社会治理现代化是中国式现代化的重要组成部分，是新时代改革开放的重要内容。十九届四中全会提出“坚持和完善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”^[1]，其核心要义在于构建系统完备、科学规范、运行有效的现代化社会治理制度体系。社会治理现代化作为一个综合性概念，其内涵十分丰富。公共法律服务作为国家社会治理体系的重要组成部分，其供给水平与质量直接关系到人民群众的法治获得感、幸福感与安全感。从社会治理现代化的内涵与要求出发，构建高效的公共法律服务体系，对提升社会治理现代化水平至关重要。

一、理论启示：社会治理现代化对公共法律服务体系构建的启示

“现代化的治理是国家意志与人民意愿相统一的过程，基于

自上而下的国家意志传递，基层民众形成和增强对国家政权的认同”^[2]。新中国成立后，中国社会治理的演进历程，历经了统治型管理、统一计划管制与制度化科学管理阶段，至十八届三中全会在全面深化改革目标指引下，实现了由社会管理向社会治理的深

课题项目：淮安市2025年度社科研究课题《社会治理现代化视域下淮安公共法律服务体系优化路径研究》（项目编号：2025SK100）。

作者简介：甘渭花（1979-），女，陕西西安人，硕士，副教授，主要研究方向：诉讼法学。

刻转型。“中国特色社会主义现代公共法律服务的概念、理论和模式根植于当代中国社会治理实践，这一体现中国当代法治文明的重要法治理论是伴随着全面依法治国理论论述和法治体系建设实践不断发展完善的”^[3]。社会治理现代化从价值维度、主题维度、工具维度，为中国式现代化建设指明了方向。

（一）价值维度的启示

社会治理现代化的价值维度，指指导和评价社会治理活动的根本原则、价值导向和目标追求。从价值维度看，社会治理现代化强调以人民为中心，注重保障和改善民生，维护社会公平正义。公共法律服务作为社会治理的重要组成部分，必须把保障人民群众基本权利、促进社会公平正义、增进民生福祉作为根本出发点和落脚点。具体而言，就是要通过普惠均等的法律服务，让每一个社会成员都能平等地获得法律保护，都能感受到公平正义。这就要求公共法律服务体系在构建时，要充分考虑服务对象、服务空间、服务内容方面的均衡设计。

（二）主体维度的启示

社会治理现代化的主体维度，指在社会治理过程中，承担治理职能的主体以及各主体之间的关系。从主体维度看，社会治理现代化打破了政府作为单一治理主体的传统模式，倡导多元共治，旨在构建党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。公共法律服务的提供，本身也是一个系统宏大的工程，社会治理现代化的主体维度，为公共法律服务体系建设指明了一条协同共建的路径。在坚持党委领导，确保正确政治方向前提下，构建协同共建格局，整合各类服务资源，促进公众参与，能够解决公共法律服务资源不足、人手不够等多种现实问题。

（三）工具维度的启示

社会治理现代化的工具维度，指社会治理过程中，为实现价值目标，而采取的一系列方法、技术和措施的总和。从工具维度看，社会治理现代化注重运用法治思维和法治方式，同时充分发挥现代科技的支撑作用，以保证社会治理效能。工具维度是社会治理现代化最直观的体现。一个现代化的社会治理体系，必然是一个善于运用综合型工具的智慧型体系。因此，公共法律服务也需要综合运用多种工具，既要坚持运用法治思维和法治方式，确保服务规范有序；也要充分利用现代科技手段，提升服务智能化水平；同时还要注重专业服务能力建设，提高服务质量；此外，还需要实施精细化管理，优化服务流程和效能。

二、实证分析：公共法律服务体系构建的现实困境

“公共法律服务是指由司法行政机关统筹提供，强调部门配合，引入政府购买公共法律服务力量支撑，与经济社会发展水平和阶段相适应的，以保障基本权利、合法权益、人民安居乐业、社会公平公正为目的的一项公共服务”^[4]。公共法律服务与其他公共服务的不同之处在于，其“既是国家与社会治理的目标和结果，也是国家与社会治理运行方式”^[5]。构建覆盖全民、优质高效的法律服务体系，不仅是推进法治社会建设的关键任务，更是让

法治成果惠及全体人民的重要保障。

课题组在研究过程中，通过问卷调查和实地访谈，对所在市及周边市县基层公共法律服务情况进行了实证调研。通过调研，发现当前公共法律服务体系建设主要存在以下四个方面的困境：

（一）服务供给的结构性非均衡

公共法律服务本质上是统筹配置资源的一项公共性服务^[6]。虽然国家在持续加大对基层公共法律服务的投入，但调研发现，公共法律服务资源分布存在明显的结构性非均衡问题。这种非均衡性主要表现在三个方面：一是区域之间的不均衡。经济发达地区与欠发达地区在公共法律服务投入、基础设施建设、专业人员配备等方面存在较大差距。这种区域差异导致不同地区群众获得的公共法律服务质量和数量存在显著差别。二是城乡之间的不均衡。城市地区的公共法律服务网络相对完善，服务内容较为丰富，而农村地区则面临服务网点少、专业人才缺、服务内容单一等问题。三是群体之间的不均衡。弱势群体获取公共法律服务仍然面临诸多障碍。比如，残疾人由于行动不便，很难到达服务网点；老年人由于数字鸿沟，难以使用在线服务；外来务工人员由于户籍限制，往往无法享受与本地居民同等的服务待遇。这些群体恰恰是最需要法律帮助的，但却最难获得有效的法律服务。

（二）协同机制的制度性障碍

公共法律服务体系建设涉及多个部门和主体，需要建立有效的协同机制。然而调研发现，当前协同机制存在诸多制度性障碍：一是部门壁垒问题突出。司法行政、法院、检察、公安、信访、人社等部门之间缺乏有效的协调机制，各自为政现象较为普遍。比如，法律援助与司法救助之间的衔接不畅，群众需要分别在两个系统申请，程序复杂且效率低下。二是信息共享机制不健全。各部门都有自己的信息系统，但数据标准不一、系统接口不开放，导致信息难以共享。这不仅增加了群众办事成本，也造成了资源浪费。三是社会力量参与不足。由于准入机制不明确、激励措施不足、监管机制不完善等原因，律师事务所、高校法学院、社会组织等社会力量参与的积极性和持续性都不高。

（三）技术应用的形式化倾向

随着信息技术快速发展，“互联网+公共法律服务”已成为重要发展方向。但调研发现，技术应用存在明显的形式化倾向：一是重建设轻运营。很多地方投入大量资金建设在线服务平台，但后续运营维护投入不足，导致平台功能单一、更新不及时、用户体验差，甚至出现“僵尸平台”。二是重形式轻实效。一些线上服务看起来功能很全，但实际上操作复杂，响应速度慢，解决实际问题效果有限。特别是智能咨询系统，由于知识库更新不及时，经常无法准确回答用户问题，影响了使用体验。三是线上线融合不足。线上服务与线下服务缺乏有效衔接，数据不能共享，业务不能协同。比如，群众在线咨询后，如果需要进一步服务，往往需要重新到线下机构办理，增加了不必要的麻烦。

（四）公众参与的低度化现状

公共法律服务效能最终要体现在服务对象的获得感和满意度上。但调研发现，公众参与存在低度化问题：一是知晓度不高。问卷调查显示，超过40%的受访者表示不了解公共法律服务的内

容和获取途径。特别是在农村地区和弱势群体中，知晓度更低。二是使用率不高。在知晓公共法律服务的人群中，实际使用过的比例不到30%。这反映出公众对公共法律服务的信任度和认可度还有待提高。三是参与度不高。公众主要被动接受服务，主动参与服务设计和评价的机会很少。服务供给与群众需求之间存在脱节现象，一些服务不是群众最需要的，而群众急需的服务又供给不足。

三、路径构建：公共法律服务体系优化与提升

公共法律服务体系是基层社会治理的重要手段，也是现代治理体系的主要内容^[7]。从社会治理现代化的视角出发，构建系统化的优化路径，可以从以下五个方面着手：

（一）创新协同机制，构建多元共治格局

建立健全跨部门协调机制，由党委领导、司法行政部门牵头，明确各部门权责，通过联席会议制度和“一站式”服务平台整合服务资源，避免推诿扯皮，实现群众办事“只进一扇门”。同时，完善社会力量参与机制。明确社会力量参与公共法律服务的方式、条件和程序，降低参与门槛。通过政府购买服务、项目合作、设立公益岗位等方式，引导律师事务所、高校法学院、社会组织等参与公共法律服务，并建立评价激励机制，提高社会力量参与的积极性。最后，建立区域协作机制。推动发达地区与欠发达地区结对帮扶，通过人才交流、资源共享、经验推广等方式，促进区域间公共法律服务均衡发展。建立跨区域法律服务协作网络，为流动人口提供无缝衔接的法律服务。

（二）深化技术赋能，促进服务模式创新

“随着全社会数字化进程的不断推进，人民群众对法律服务的需求更为急迫，要发挥好基层组织的力量和治理优势，就必须顺应数字时代的浪潮，推进数字化公共法律服务体系建设”^[8]。要积极推进智慧法律服务平台的构建，运用大数据、人工智能、区块链等技术，实现智能咨询、案例推送、风险评估及远程调解等功能，打造全天候在线的法律助手。平台应注重用户体验，界面简洁、操作便捷，并开发适老化功能，助力跨越数字鸿沟。同时，促进线上与线下相结合的服务模式，突破地域限制，建立预

约办理、数据共享等机制，将公共法律服务从“等群众上门”转变为“主动送服务上门”，提高服务效率并实现均衡覆盖^[9]。

（三）夯实基层网络，提升服务可及性

加强基层服务网点建设，在乡镇街道设立工作站，村社设立工作室，农村地区可通过流动服务点、巡回服务车等方式送法上门。大力培育基层法治人才，实施“法律明白人”培养工程，强化村社法律顾问的遴选、培训与考核，提升基层人员的专业能力。创新服务提供方式，针对老年人、残疾人、外来务工人员等不同群体，提供上门服务、异地协作及专项法律服务，以群众听得懂、易接受的方式，增强服务的亲和力与实效性。

（四）激活内生力量，发挥公共法律服务自发性能

在推动公共法律服务全面融入社会治理现代化的进程中，必须高度重视并激活城乡社区的内生力量。一是主体力量的内生。新乡贤、退休法律工作者、社区能人等本土力量深谙地方民情、富有声望，能更有效地实现公共法律服务在基层的“柔性嵌入”，要充分发挥其桥梁与催化作用，真正提升城乡群众的法治素养与获得感。二是治理力量的内生。鉴于法律并非解决矛盾纠纷的唯一途径，因此，应充分激活并引导城乡基层的内生规范力量，引导村规民约、居民公约等基层自治规范与法治精神相融合，改造其中不合法的内容，提炼富有地方特色的行为准则，推动法治、德治与自治的深层结合。

（五）完善制度保障，建立长效机制

健全经费保障机制，明确各级政府支出责任，资金投入向农村、欠发达地区和弱势群体倾斜，推行“以案定补”等绩效方式，并拓展社会捐赠等多元渠道。完善质量监管体系，加强对公共法律服务的监督，要逐步建立起以基层人民群众的满意度、知晓率、首选率等指标作为监督和考核的机制^[10]；制定服务标准，引入第三方评估和满意度调查，强化结果运用与投诉处理。同时，加强法治宣传教育，运用新媒体、典型案例和主题宣传活动，提升群众通过法律途径解决问题的意识和能力。

公共法律服务体系建设是一个长期过程，需要持之以恒、久久为功。要坚持问题导向，聚焦突出短板，深化改革创新，不断提升服务效能，更好地满足人民群众日益增长的法律服务需求，为推进社会治理现代化提供有力支撑。

参考文献

- [1] 《习近平著作选读》第二卷，北京：人民出版社，2023年，第276页。
[2] 何得桂. 基层治理现代化：理论内涵、现实困境与优化路径[J]. 广西大学学报（社会科学版），2024，46(3): 134-142.
[3] 杨凯. 习近平法治思想中的公共法律服务理论[J]. 东方法学，2022(6): 4-18.
[4] 汪巧婷. 基层公共法律服务供给研究——以建德市为例[D]. 杭州：浙江工业大学，2020.
[5] 刘兵，曾星月. 基层公共法律服务多元合作制度的张力及其完善[J]. 昆明理工大学学报，2020(6): 15-22.
[6] 刘炳君. 当代中国公共法律服务体系建设论纲[J]. 法学论坛，2016，31(1): 118-124.
[7] 杨凯. 论公共法律服务与诉讼服务体系的制度协同[J]. 中国法学，2021(2): 264-284.
[8] 赵国宝，陈依岚，王玥园. 数字化公共法律服务：打通基层治理的“最后一公里”[J]. 法治时代，2024(2).
[9] 张福坤，丁英. 司法所公共法律服务功能的三重向度、现实困境与实践路径[J]. 中国法治，2025(4): 87-93.
[10] 周瑶. 基层治理中的公共法律服务研究[D]. 青岛：山东科技大学，2020.