

# 新公共服务理论的视角下我国社区公共法律服务体系的优化路径

杨磊, 邵梧泉, 朱烨盈, 先林, 冯乙航, 蔡溢航

西南石油大学, 四川 成都 610500

DOI:10.61369/SE.2025040024

**摘要：** 基层社会矛盾纠纷化解、国家安全与社会长治久安离不开公共法律服务的支撑。基层公共法律服务体系是社区社会治理法治化建设的基本载体，在推进全民守法、实现社会治理现代化中占据关键地位。党的二十届三中全会提出健全城乡公共法律服务体系的内容指示，为基层法治建设指明方向。本文以新公共服务理论为分析框架，从尊重人民主体地位、发挥政府公共服务功能、公共利益与多元协同等角度，深入剖析我国社区公共法律服务体系存在的结构性矛盾，包括服务供给主体与群众诉求脱节、效率导向与法治目标冲突、服务主体协同不足等问题。针对这些问题，本文提出通过构建公民需求响应机制、价值共创平台和协同治理网络，推动体系从“政府供给”向“公共价值共创”转型，为基层法治建设与社会治理创新提供实践路径与理论支撑，促进基层法治建设与社会治理现代化。

**关键词：** 新公共服务理论；社区公共法律服务；公共价值；协同治理；基层法治

## The Optimization path of the Community Public Legal Service System in China from the perspective of the New Public Service Theory

Yang Lei, Shao Wuxiao, Zhu Yeying, Xian Lin, Feng Yihang, Cai Yihang

Southwest Petroleum University, Chengdu, Sichuan 610500

**Abstract：** The resolution of social conflicts and disputes at the grassroots level, national security and the long-term stability of society cannot do without the support of public legal services. The grassroots public legal service system is the basic carrier for the construction of the rule of law in community social governance and occupies a key position in promoting the observance of the law by all citizens and achieving the modernization of social governance. The Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China put forward the content instructions on improving the public legal service system in urban and rural areas, pointing out the direction for the construction of the rule of law at the grassroots level. This article takes the new public service theory as the analytical framework and deeply analyzes the structural contradictions existing in China's community public legal service system from the perspectives of respecting the people's principal position, giving full play to the government's public service functions, public interests and multi-party coordination, including the disconnection between service supply subjects and the demands of the masses, the conflict between efficiency orientation and the goal of the rule of law, and the insufficient coordination among service subjects. In response to these issues, this paper proposes to promote the transformation of the system from "government supply" to "public value co-creation" by establishing a citizen demand response mechanism, a value co-creation platform and a collaborative governance network, providing practical paths and theoretical support for grassroots rule of law construction and social governance innovation, and promoting the modernization of grassroots rule of law construction and social governance.

**Keywords：** new public service theory; community public legal services; public value; collaborative governance; grassroots rule of law

### 一、新公共服务理论的主要内容

#### （一）新公共服务理论的核心内涵

新公共服务理论由美国学者珍妮特·V·登哈特和罗伯特·B·登哈特提出，该理论对传统公共行政理论和新公共管理理论进行反思与批判，是以民权主义、人本主义、社区主义以及后现代

主义为理论基础，构建了注重民主价值观、公民权和公共利益、旨在促进公共服务的尊严和价值、基于新型公民对话协商的理论体系。新公共服务理论核心观点主要包括：第一，政府职能在于服务而非掌舵。政府要做的不是掌握社会这艘大“船”的方向，也不是为这艘大“船”划桨，而是组织、协商、调解等服务性工作。政府机关应致力于运用共同领导，基于价值观念，助力公民

明确表达和满足公共利益需求。第二，公共利益为目标，追求公共利益。政府的作用是创立和确认公共利益，并实现和维护公共利益。第三，思考要具有战略性，行动要具有民主性。重视公民参与以及政府的可接近性和可回应性。第四，服务公民，而非仅为顾客服务。公共利益为公民间对话的结果，而非个人利益的简单叠加，个人自身利益集聚在一起不是公共利益。第五，承认责任并不简单。政府的责任不仅仅是关注市场和效率。公平正义、社会法治、伦理道德、公民喜好等都在政府的责任范围内。第六，重视人，而非仅重生产率。第七，公民权与公共服务优于企业家精神。政府机关工作人员和公民致力于为社会贡献力量，优于仅具企业家精神的管理者，以促进公共利益<sup>[1]</sup>。

## （二）新公共服务理论对社区公共法律服务体系的指导意义

新公共服务理论为公共法律服务体系建设提供了重要指导。该理论以公民服务和公共利益为中心，强调服务过程中的民主、公民参与以及政府的可接近性和可回应性。在“服务公民”理念下，公共法律服务更加注重普及，不仅在公民遇到法律问题时提供帮助，还通过法律宣传活动和知识讲座培养公民法律意识，实现从“事后救济”到“事前预防”的转变。在服务方式上，尊重公民意愿，主动深入群众，以公民意见为服务改进动力，回应动态需求。在服务目标上，以促进社会公平正义为终极目标，既关注个体需求，也聚焦社会整体法治环境提升。新公共服务理论将人本主义、法治精神融入社区公共法律服务体系建设，有助于构建覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的公共法律服务体系，推动基层法治建设与社会和谐发展。

## 二、我国社区公共法律服务体系的现状与问题

### （一）我国社区公共法律服务体系的发展现状

近年来，我国社区公共法律服务体系建设取得显著成效。服务内容不断拓展，涵盖法律援助、人民调解、法治宣传教育、公益性法律服务等领域，基本满足居民日常法律需求。服务模式逐步完善，坚持政府主导、社会协同、广泛参与的原则，合理界定好政府、社会和市场三方责任，加大政府购买力度，充分发挥社会力量积极性，努力形成政府、行业、社会多元参与、良性互动的多元化公共法律服务供给体系，并借助信息化手段搭建线上服务平台，提升服务的便捷性和可及性<sup>[2]</sup>。

### （二）我国社区公共法律服务体系存在的问题

#### 1. 行政主导与服务效能不足

##### （1）政府角色定位偏差，社会力量参与受限

新公共服务理论强调政府应从“掌舵者”转为“服务者”，但基层政府仍存在“重管理、轻服务”倾向，基层政府在公共法律服务中过度“掌舵”，形成“大包大揽”模式，抑制了市场主体、社会组织等多元力量的参与活力。在实践中政府直接提供法律服务的占比过高，社会力量例如律师事务所、公益组织等参与多依赖政府行政指令，缺乏主动参与机制，导致服务供给单一化。同时实践中也存在政府购买服务流程不透明的现象，社会主体参与积极性低，服务资源未有效整合。

#### （2）服务供给与需求脱节，行政逻辑主导

现阶段政府大部分服务都是通过“自上而下”的政府行为规划来进行服务供给，供给的服务内容与群众真正需求之间存在差异。政府“大包大揽”模式降低了社会服务力量的自主性活力。一些社区服务开展普法、法律援助等教育服务没能建立与居民的生活需要密切相关的内容，城镇化进程加快带来的拆迁、流转、婚恋等各种矛盾频发，公共法律服务需求日渐呈现多样性、复杂化，而“填鸭式”的教育服务依然占据主导。“网上服务”操作繁杂，难以操作，老年群体无法学习掌握；“线下讲座”讲座内容过于单调，没有实际的指导意义，根本无法解决群众的实际需求<sup>[3]</sup>。

#### 2. 资源分配失衡与城乡差异突出

##### （1）基层资源匮乏，城乡配置不均

农村地区公共法律服务人才资源匮乏，在日益增长的人民群众的法律服务需求面前，人才队伍显得很单薄。M县律师等专业法律人才力量薄弱（平均每万人仅拥有0.8名专业法律服务人员，远远低于全国平均2.0的水平）、公证服务人员短缺、人民调解员队伍建设相对滞后、基层司法所人员力量不足。石景山区作为城市中心城区，律师资源充足（每万人6.44名律师），农村（如P县）则“人才留不下，设备建不起”，基层司法所人员编制不足，设备陈旧，无法满足服务覆盖需求。

##### （2）经费保障不足，依赖短期投入

当前基层服务经费多依赖财政临时性划拨，缺乏长效机制，“应急式”保障模式难以维持服务连续性。深层矛盾表现为资金规模有限、区域配置失衡与激励机制弱化交织，严重制约服务可持续发展。2018年M县实体平台建设总计投入50万元，乡级平台年均分摊不足400元，仅能满足标牌制作，智能化设备配置长期缺位；按照2018年M县所在省的律师服务收费行业指导标准，侦查阶段每件收费3000-15000元，审查起诉和审判阶段每件收费5000-30000元，M县的法律援助办案补贴远低于市场收费标准，影响了供给人员的积极性。

#### 3. 服务机制不健全与协同不足

##### （1）需求表达与反馈机制缺失

居民缺乏有效参与服务决策的渠道，法律服务意识淡薄。杨胜荣研究表明，社区居民求助率仅12.4%，过度依赖信访、调解等传统途径，政府难以掌握动态需求。以P县为例，农村居民初中以下学历占61%，自我求助意识薄弱，且政府未建立常态化需求调研机制，导致服务供给与实际需求脱节。

##### （2）协同网络碎片化，平台联动不足

政府、市场、社会主体间信息共享与协作机制缺失，缺乏“政府-市场-社会”三维协同。各方独立运作，资源难以整合，严重制约社区法律服务效能。如石景山区“12348热线”与政务服务平台信息不互通，转接效率低下；M县各职能部门分管不同法律服务，流程割裂，增加群众办事成本<sup>[4]</sup>。

#### 4. 服务质量与专业能力不足

基层服务人员专业素养亟待提升。M县人民调解员中专以下学历占61%，仅23%能熟练运用法律解决问题；P县法律工作者

中全日制法律专业人才仅占16%，难以应对知识产权、网络纠纷等复杂案件。即便在专业人才相对充足的石景山区，律师参与公益服务存在敷衍现象，热线解答笼统，导致群众满意度仅10%。

### 三、新公共服务理论视角下我国社区公共法律服务体系的优化路径

#### （一）构建公民需求响应机制

##### 1. 结构化解决方案

（1）多维需求采集体系——建立“数据+协商”双轨采集机制

电子录入方面，充分利用“12348”公共法律服务热线及网上窗口，运用NLP智能算法对群众留言进行语义挖掘，构建需求类别、数量、区域三维空间模型。整合司法行政、法院、公安等部门数据形成共享库，绘制动态法律需求热度地图，直观呈现地区、时段法律需求差异，为法律服务资源分配提供依据。

协商收集层面，依托法治议事会等成熟机制，在社区搭建长效议事平台。组织居民、居委会及法律专业人士定期研讨，就社区法律服务需求排序达成共识，形成《社区法律需求白皮书》。例如针对社区老年人养老诈骗问题，通过议事协商确定将防诈骗法律宣传与咨询列为服务重点，成效显著。

##### （2）需求转化与动态调适

一是研发需求-服务匹配模式。将居民需求细化为基本需求（如法律援助）、预防发展需求（如法治宣传）、处置需求（如矛盾纠纷调解），制定对应服务包与应急预案。

二是每季度评判-年度修订。依据居民满意度与服务情况调查，运用数据包络分析识别服务低效环节。如某乡村根据土地流转纠纷数据分析，及时调整资源，强化法律咨询与纠纷调处力量，大幅提升纠纷处理率与居民满意度。

##### 2. 制度保障与技术赋能

制定专门的《社区法律需求响应规程》，明确需求采集频率（每季度全面采集）、紧急需求响应时效（48小时内反馈）及责任主体（社区网格员与司法行政部门），建立联动工作机制。

在技术层面，引入区块链技术对需求数据存证，确保采集过程公开透明、可追溯；运用智能合约技术，当特定法律需求数量超阈值时自动启动专项服务预案，提升服务响应的及时性与精准度。

#### （二）创设公共价值共创平台

##### 1. 建立协同架构与运行机制

##### （1）多元主体角色重构

政府作为制度供给的关键主体，需充分发挥主导作用。制定《社区法律顾问服务规范》等标准，搭建公共法律服务中心整合资源，并通过购买服务机制引导市场参与。例如多地将村居法律顾问纳入政府采购，引入律师事务所提供专业服务。律师事务所等市场主体凭借专业优势参与服务，通过公益服务积分制激励其参与。积分可抵扣税费或在承接政府项目时获得优先权。社区通过以奖代补机制培育“法律明白人”、调解志愿者等自治力量<sup>[9]</sup>。

##### （2）参与式治理机制设计

构建服务方案协商决策机制，重大法律服务事项通过听证会、网上投票等方式征求居民意见，征询率不低于60%。设立公共价值基金，整合财政拨款、社会捐赠等资金，支持社区法治创新项目。鼓励居民发起小额公益项目，如某社区残疾人上门法律援助项目，经基金资助实施后取得良好社会效益。

##### 2. 协同效能监督与动态优化机制

建立全过程监控机制，引入第三方机构开展独立评审。评估指标除服务完成率、满意度外，增设社区法治生态改善率等公共价值导向指标。搭建线上线下监督反馈平台，及时梳理居民意见并督促整改。

动态优化层面，运用数据包络分析（DEA）和模糊综合评价法量化评估协同服务效率，精准识别资源配置问题。如根据评估结果调整公益积分兑换标准或激励政策。对公共价值基金项目实施全周期跟踪，通过中期考核和结项验收，淘汰低效项目并推广成功案例，形成“监督-评估-改进”的良性循环，推动社区公共法律服务体系持续完善。

#### （三）绩效评估体系革新

##### 1. 构建创新型三维评估模型，精准衡量服务成效

在公共法律服务领域，构建科学、全面的绩效评估体系对于提升服务质量、优化资源配置具有关键意义。基于此，提出创新型三维评估模型，从过程、结果、价值三个维度对社区公共法律服务进行综合评估，覆盖服务全流程，提供科学评估依据。

##### （1）过程指标

以社会贡献度指数衡量多方参与程度，计算公式为：社会力量贡献值占比 = （社会力量投入资源价值 / 公共法律服务总资源价值）× 100%，该指数体现社会组织等非政府主体在资金、人力等方面的投入，如社区引入法律志愿者团队，通过衡量其投入与整体资源对比计算指数，评估参与程度。

需求响应及时率 = （及时响应的服务需求数量 / 总服务需求数量）× 100%，依据社区实际确定响应时间节点，如法律咨询24小时内答复为及时，反映服务满足需求的及时性。

##### （2）结果指标

纠纷调解是社区公共法律服务的重要职能之一，纠纷调解成功率 = （成功调解的纠纷数量 / 总纠纷调解数量）× 100%。依纠纷类型、法规及社区规定界定成功标准，统计调解情况得出成功率，体现矛盾纠纷解决成效。

法律援助案件满意度 = （满意的法律援助案件当事人数量 / 法律援助案件当事人总数量）× 100%。通过问卷、回访等方式收集当事人对服务过程、质量和效果的评价，反映法律援助工作的专业与服务水平。

##### （3）价值指标

居民法治意识提升度通过年初、年末法律知识测试平均成绩对比计算，公式为：居民法治意识提升度 = （年末测试平均成绩 - 年初测试平均成绩）/ 年初测试平均成绩 × 100%，直观展现法律知识普及成效。

村规民约合法性审查率 = （已进行合法性审查的村规民约数量

/ 应进行合法性审查的村规民约总数量) × 100%，审查率越高，社区治理规则制定越符合法治化规范，有助于提升社区治理法治化水平。

四、结论

在新公共服务理论的指导下，明确了我国社区公共法律服务体系优化的方向，即以“公共价值共创”为核心目标，通过构建公民

需求响应机制、创设多元主体协同、公共价值创生的平台以及革新绩效评估体系，推动服务模式从传统的行政供给向现代协同治理转型。要积极推动基层法治建设和基层治理现代化的深度融合，最终实现公共法律服务从“政府主导”向“社会共建”的范式转变，为构建共建共治共享的基层治理新格局提供有力支撑。

参考文献

[1] 类承慧. 新公共服务理论视角下 P 县公共法律服务供给问题研究 [D]. 曲阜师范大学, 2021.  
[2] 王永刚. 我国基层公共法律服务体系建设问题研究 [D]. 河南大学, 2019.  
[3] 刘瑾. 新公共服务理论视角下残疾人社会福利服务机构研究 [D]. 山东大学, 2020.DOI:10.27272/d.cnki.gshdu.2020.002436.  
[4] 高彩. 鄂尔多斯市跨区域税务稽查职能优化研究 [D]. 内蒙古大学, 2021.DOI:10.27224/d.cnki.gnmdu.2021.000606.  
[5] 李明阳. 新公共服务理论对构建服务型政府的借鉴与启示 [J]. 经济研究导刊, 2019, (29): 188-190+198.