

2014-2017年广东省欠发达一村(社区)一法律 顾问补助资金第三方绩效评价报告

评价机构：广州皓程会计师事务所有限公司

机构负责人：幸佶

项目负责人：周燕青

为全面检验一村（社区）一法律顾问省级补助资金使用绩效，考核资金预期绩效目标的实现程度、支出效率和综合效果，进一步提高财政支出的管理水平，根据广东省财政厅《关于开展2017年省级财政资金绩效自评工作的通知》（粤财绩函〔2017〕18号）等文件的要求，省财政厅委托广州皓程会计师事务所有限公司组成一村（社区）一法律顾问省级补助资金绩效评价工作组（以下简称“评价工作组”），按照《广东省财政支出绩效评价实行方案》等有关规定，对广东省村（社区）法律顾问项目资金使用情况实施了绩效评价，形成了本绩效评价报告。

一、基本情况

（一）资金背景。

为贯彻落实党的十八届三中全会和省委十一届三次全会精神，加快推进法律普及和法律服务进村（社区），运用法治思维和法治方式创新基层管理，根据《中共广东省委办公厅广东省人民政府办公厅印发〈关于开展一村（社区）一法律顾问工作的意见〉的通知》（粤委办发电〔2014〕42号）的工作要点，一是地级以上司法行政部门统筹本地区的法律服务人才资源，指导县（市、区）建立完善向律师事务所购买服务的有关制度，律师事务所统筹安排所属律师担任对口村（社区）的法律顾问，确保每个村（社区）配备1名；二是村（社区）法律顾问每个月至少到村（社区）服务累计8小时，每个季度至少举办1次法治讲座，对村（居）委会和群众提出的具体法律服务需求应及时回应，对可能影响社会和谐稳定或涉及村（居）委会、群众重大利益的事情，应及时到场或通过其他方式提出法律意见。广东省财政厅于2014年设立“省司法厅-公共法律服务专项资金-欠发达地区一村（社区）一法律顾问补助资金”，从2014年至2017年，共安排此项资金35,485.50万元，用于补助村（社区）开展一村（社区）一法律顾问公益性服务工作。

（二）资金扶持范围、补助标准及用途。

依据《中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅印发〈关于开展一村（社区）一法律顾问工作的意见〉的通知》（粤委办发电〔2014〕42号）、《广东省省级一村（社区）一法律顾问补助资金管理办法》（粤财行〔2015〕250号）和《关于印发〈广东省公共法律服务专项资金管理试行办法〉的通知》（粤财政法〔2017〕18号）等规定，**专项资金扶持范围：**省欠发达地区14个地级市以及江门的台山市、开平市、恩平

市；**专项资金补助标准**：给予每个村（社区）每年1万元的经费支持，其中省财政按每个村（社区）5,000元，地方财政按每个村（社区）5,000元的标准，对开展一村（社区）一法律顾问工作予以补助；**专项资金用途**：专门用于补助村（社区）开展一村（社区）一法律顾问公益性服务工作，不得用于司法行政部门开展律师业务培训、召开工作会议、交通费等支出。

（三）资金安排情况。

2014-2017年一村（社区）一法律顾问省级补助资金全省共安排35,485.5万元。评价基准日为2017年6月30日。

表 1-1 指标表

序号	年份	村（社区）数量	资金下达文号	安排资金（万元）
1	2014年	10455	粤财行〔2014〕272号	5,227.50
2	2015年	19986	粤财行〔2015〕103号	9,993.00
3	2016年	20361	粤财行〔2015〕554号	10,180.50
4	2017年	20169	粤财行〔2016〕113号	10,084.50
合计		70971		35,485.50

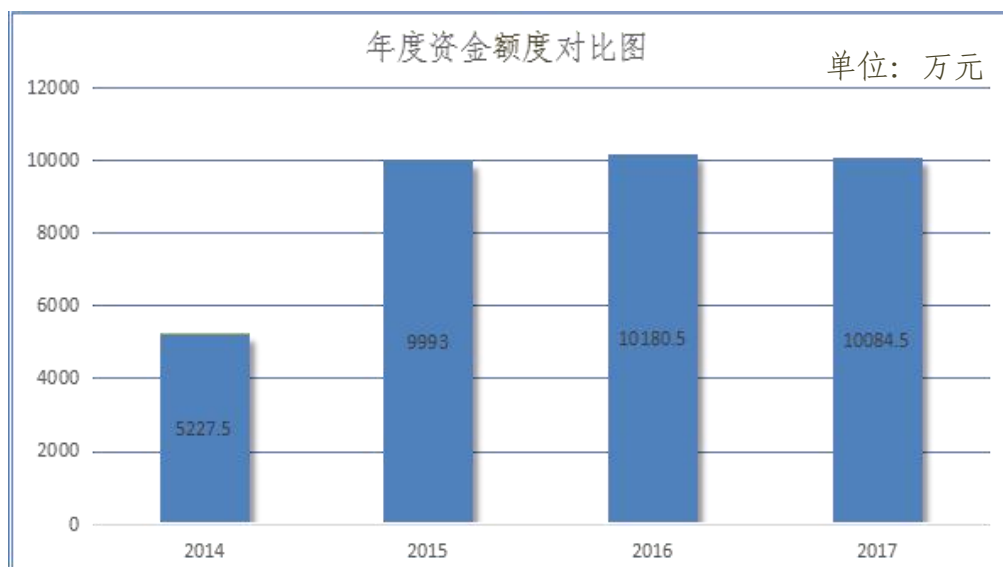


图 1-1 指标对比图



图 1-2 指标对比图

(四) 项目绩效目标。

一村（社区）一法律顾问省级补助资金主要用于补助村（社区）开展一村（社区）一法律顾问公益性服务工作。其主要的绩效目标：**一是**法律服务在全省实现全覆盖，群众不出村（社区）即可享受到法律服务，困难群体能够及时得到法律援助，群众对法律服务的满意度不断提高；**二是**基层干部群众的法律意识显著增强，逐步养成知法守法、依法办事的良好习惯，能够自觉通过合法途径反映利益诉求，解决矛盾纠纷，维护合法权益；**三是**基层自治管理明显改善，形成以法治思维和法治方式管理村（社区）公共事务、化解基层矛盾纠纷、维护村（居）民合法权益和社会和谐稳定的新格局。

二、绩效分析

评价工作组依据既定的指标体系和评分标准（详见附件 1），评定 2016 年一村（社区）一法律顾问省级补助资金的整体绩效得分为 85.87 分。绩效等级为“良”，从 13 个三级指标的分析情况看，村（社区）法律顾问项目在前期准备、事项管理、绩效结果方面均取得一定的成绩。

（一）前期准备。

本项指标主要从论证决策、目标设置和保障措施三个方面考察专项资金论证决策的规范性、目标设置的完整性和科学性、保障措施的健全性。本项指标分值为 20.00 分，评价得分 18.00 分，得分率 90.00%。

1. 论证决策，该指标分值 7.00 分，评价得分 6.00 分，得分率 85.71%。

一村（社区）一法律顾问省级补助资金的设立符合省委、省政府文件精神，资金扶持方向、扶持方式、扶持对象明确、合理，项目申报内容符合专项资金管理办法、申请指南等规定的要求，项目审批过程合规。一是村（社区）法律顾问省级补助资金的设立符合《中共广东省委办公厅广东省人民政府办公厅印发〈关于开展一村（社区）一法律顾问工作的意见〉的通知》（粤委办发电〔2014〕42号）等文件的要求。二是省司法厅和省财政厅制定了《广东省省级一村（社区）一法律顾问补助资金管理办法》，确定了司法行政部门、财政部门的工作职责，明确了专项资金的扶持范围、分配方式、补助标准、资金用途。三是村（社区）法律顾问补助资金原则上实行项目库管理，省财政厅在每年 11 月底前，将转移支付资金提前下达市县；在未纳入项目库管理前，专项资金实行年度安排总体计划报省政府审批，明细计划报省政府备案的复式审批制度。**主要存在问题为：**省内各地市的经济情况不一致，对法律顾问需求情况存在一定差异，且律师资源集中在珠三角地区，欠发达地区律师资源不足，未考虑服务难度和路程远近等因素，全省使用同一补助标准，合理性欠佳。

2. 目标设置，该指标分值 7.00 分，评价得分 7.00 分，得分率 100.00%。

村（社区）法律顾问省级补助资金目标设置完整。《广东省司法厅印发〈关于贯彻落实关于开展一村（社区）一法律顾问工作的意见的工作方案〉的通知》（粤司办〔2014〕95号）符合《中共广东省委办公厅广东省人民政府办公厅印发〈关于开展一村（社区）一法律顾问工作的意见〉的通知》（粤委办发电〔2014〕42号）的要求，且包含项目总目标和阶段性目标，目标具体、明细。

3. 保障措施，该指标分值 6.00 分，评价得分 5.00 分，得分率 83.33%。

村（社区）法律顾问项目组织管理机构健全、管理制度较完善，项目实施进度安排合理。一是村（社区）法律顾问项目工作在各级党委的统一领导下，由政府负责，人大监督，各相关部门协作联动。省司法厅内部也成立了一村（社区）一法律顾问工

作指导小组，以律师工作管理处处长负责指导小组办公室工作，市、县（市、区）、镇（街道）各级也能按照相关要求，成立工作领导小组。二是相关管理制度较完善，省司法厅制定了《广东省省级一村（社区）一法律顾问补助资金管理办法》、《广东省公共法律服务专项资金管理试行办法》等办法及意见，各单位依据上述文件，结合各地实际，对相关制度进行细化，为更好地开展管理村（社区）法律顾问项目提供了保障。三是制定了《关于贯彻落实关于开展一村（社区）一法律顾问工作的意见的工作方案》、《一村（社区）一法律顾问工作制度》等方案及制度，明确了年度目标任务、工作措施、相关进度安排、考核检查制度、行为准则以及落实了相关业务负责人。主要存在问题为：一是《广东省省级一村（社区）一法律顾问补助资金管理办法》未对专项资金的性质做出明确的界定，导致各地对是否需要缴税存在争议。二是未对资金发放形式进行确认，尽管在同一个地级市，也存在2-3种发放形式，形式多样，不利于对资金的管理。

（二）资金管理。

该指标主要从资金到位、资金支出进度及规范性考察资金落实情况对项目实施的总体保障程度、资金支出是否规范，指标分值17分，评价得分14.53分，得分率85.47%。

1. 资金到位，该指标分值4.00分，评价得分3.13分，得分率78.25%。

专项资金足额及时到位，配套资金基本符合相关文件要求。一是依据各年度一村（社区）一法律顾问省级补助资金的下达文件（粤财行〔2014〕272号）、（粤财行〔2015〕103号）、（粤财行〔2015〕554号）、（粤财行〔2016〕113号），2014-2017年省财政实际投入村（社区）法律顾问补助资金35,485.5万元，其中省财政厅于2015年11月将2016年度省级补助资金10,180.5万元提前下达到有关地市财政局和财政省直管县（市）财政局，有关地市财政局及时将相关经费下达到县（市、区）财政局，到位率100%。二是根据（粤委办发电〔2014〕42号）的要求除珠三角各市外，其他各地级市实行经费省市共担，其中省财政负担50%，地市财政负担50%。根据现场评价的四个地级市提供资料显示，2016年现场评价的四个地级市共收到省级补助资金2,856.5万元，地方配套资金2,836万元，配套率99.28%。

2. 资金支付，该指标分值5.00分，评价得分4.47分，得分率89.40%。

根据省司法厅提供的资料显示，全省所有村（社区）按每年不低于1万元的标准向所有参与工作的律师发放了2016年工作补贴。2016年安排省级补助资金10,180.5万元，截至2017年6月30日，实际已支付10,003.5万元，支付率98.26%。结余主要原因是：清远市实行农村综合改革试点，2015年连州市、佛冈县、英德市分别新增村民自治委员会154个、106个、130个。在报送符合2016年度一村（社区）一法律顾问省级补助资金补助村居个数时，根据民政部门提供的数据，上述三个县（市、区）的村居数量较上年度分别多了141个、89个、118个，导致收到2016年度省级补助资金较2015年度多174万元。又因上述村民自治委员会无专门工作人员、无办公设备，村（社区）法律顾问工作无法开展，未对其配备法律顾问，导致清远市2016年度省级补助资金结余174万元。

3. 支出规范性，该指标分值8.00分，评价得分6.93分，得分率86.63%。

村（社区）法律顾问项目各地级市基本能按规定实行每半年进行一次考核，考核合格后发放补助资金。省级补助资金统一由财政部门进行集中核算、专款专用，款项支付证明材料完备，资金管理和使用符合《广东省一村（社区）一法律顾问工作专项资金管理办法》的规定。**主要存在问题为：**一是专项资金各地支付方式不统一，存在多种支付方式。主要是以下三种：直接由财政部门转账到律师事务所，律师事务所再发放给律师；由财政部门划拨到县（市、区）级司法局，由县（市、区）级司法局转账到律师事务所，律师事务所再发放给律师或者县（市、区）级司法局组织律师进行签领；由财政部门划拨到镇街财政所，由财政所转账到律师事务所，律师事务所再发放给律师，或者财政所制表组织律师进行签领。二是年度评估工作执行不到位，对考核不及格的法律顾问，仍然全额发放工作补贴，从现场评价391条村中发现有21条村存在此情况。

（三）事项管理。该指标主要从实施程序、管理情况两方面考察项目实施程序的规范性、主管部门对项目的检查、监控、督促等管理情况。指标分值13.00分，评价得分11.06分，得分率85.08%。

1. 实施程序，该指标分值8.00分，评价得分7.13分，得分率89.13%。

各级法律顾问工作承办主管部门均制定了一村（社区）一法律顾问工作方案，并严格按照相关工作制度（指引）开展工作，主要包括：《村（社区）法律顾问工作基

本行为准则（试行）》、《村（社区）法律顾问工作日志制作指引》、《村（社区）法律顾问工作监督指导和检查评估指引》等。法律顾问合同由律师事务所与村（社区）签订，律师事务所指派符合条件的律师担任村（社区）法律顾问。实行村（社区）法律顾问公示制度，公示实行悬挂《村（社区）法律顾问公示牌》、张贴宣传海报和印制便民服务卡等，公示内容包括村（社区）法律顾问的基本信息、服务内容、监督信息等情况，部分地区将微信二维码加入到便民服务卡中，提供多元沟通途径。**主要存在问题为：**个别单位未能提供完整的佐证材料，如开展培训的讲义及签名表等资料。

2. 管理情况，该指标分值 5.00 分，评价得分 3.93 分，得分率 78.60%。

一是省司法厅 2015 年开发了一村（社区）一法律顾问工作管理系统，其线上信息主要包括全省律师顾问的签约情况、工作日志情况、考核情况等，改变了传统的纸质确认模式，提高了工作效率。二是建立了定期督查工作制度，市司法局领导每个季度至少完成一次对辖区所有县（市、区）开展工作情况的督导检查，县级司法局领导每个季度至少完成一次对辖区所有镇街开展工作情况的督导检查。三是组织多种形式的监督检查。如 2015-2016 年开展了全省地市级交叉检查，由省司法厅组织各级司法部门对全省 21 个地级市 100 多个县（市、区）进行实地考察。又如 2017 年 6 月由省司法厅和省律师协会组织安排业务人员对全省进行暗访检查，随机抽取确定拟检查的镇（街）司法所及村（居）委会，并且在不提前通知各市拟开展检查的具体时间和对象，直接前往镇（街）司法所检查司法所履行职责以及法律顾问律师开展工作的实际情况，到村（社区）实地察看工作开展情况。**主要存在问题为：**一是在推进村（社区）法律顾问工作中，未能很好落实“三个一”制度，存在工作台账信息不完整不准确，保管不当的情况。二是未经核实情况就对工作日志确认盖章，从现场抽查的二十二个镇（街）来看，大部分无服务对象签字确认，对此情况大部分村（居）委会、镇（街）司法所仍予以确认。

（四）经济性。

该指标主要考察补助资金在预算执行进度与事项完成进度基本匹配的情况下，补助资金预算控制的情况。指标分值 5 分，评价得分 5.00 分，得分率 100.00%。

1. 预算控制，该指标分值 5.00 分，评价得分 5.00 分，得分率 100.00%。2016 年一村（社区）一法律顾问省级补助资金的预算执行情况良好，资金支出符合专项资金管理办法及资金安排的相关要求。未发现存在超预算的情况。

（五）效率性。

该指标主要考察村（社区）法律顾问项目完成进度及质量，指标分值 10.00 分，评价得分 7.80 分，得分率 78.00%。

1. 完成进度及质量，该指标分值 10.00 分，评价得分 7.80 分，得分率 78.00%。

一是村（社区）法律顾问服务情况。村（社区）法律顾问基本能对村（居）委会和群众提出的具体法律服务需求及时回应，对重大利益事件，及时到场或通过其他方式提出法律意见。基本能按照《意见》要求，每月至少到村（社区）服务 8 小时，每个季度至少举办 1 次法治讲座。从信息系统检查现场评价的 391 条村的相关信息得知，2016 年共有 92 名律师担任 391 条村的法律顾问，其中 43 名（占 46.74%）存在到村（社区）服务不足 8 小时的情况。从现场评价时抽取的 33 名法律顾问的 2016 年纸质版工作日志，其中有 1 名（占 3.03%）法律顾问到村（社区）服务不足 8 小时，有 24 名律师无登记具体工作日服务时间，无法判断是否满 8 小时。二是村（社区）法律顾问工作日志完成情况。从信息系统检查现场评价的 92 名律师相关信息得知，有 27 名律师（占 29.35%）2016 年工作日志质量不高，存在基本要素没有填写、内容过于简单的情况。从现场评价时抽取的 33 名法律顾问的 2016 年纸质版工作日志，其中 17 名（占 51.52%）存在基本要素没有填写、内容过于简单的情况。三是从信息系统检查现场评价的 391 条村（社区）2016 年共开展法治讲座 986 次，其中有 324 次（占 32.86%）法治讲座无附件、无照片。从信息系统检查 48 条村（社区），有 20 条村（占 41.67%）未按规定每个季度举办一次法治讲座。从现场评价时抽取的 33 名法律顾问的 2016 年纸质版工作日志，暂未发现未按期举办法治讲座情况。

（六）效果性。

该指标主要考察村（社区）法律顾问项目实施后对当地在经济、社会等方面带来的影响。指标分值 30.00 分，评价得分 25.20 分，得分率 84.00%。

1. 社会经济效益，该指标分值 25.00 分，评价得分 20.73 分，得分率 82.92%。

一是群众不出村，即享受法律服务。2014年至2017年法律顾问律师共为村（社区）修改完善村规民约近8000份，出具法律意见书近1.9万份，审查各式合同1.8万多份，协助村（社区）换届近4000次，举办法治讲座或上法治课17.3万多场次，为村（社区）和群众提供法律咨询74.3万多人次，提供代书近1.4万次，代理群众参与诉讼和实施法律援助2.6万多宗，参与调处矛盾纠纷近4.7万宗，处理涉法信访和敏感性群体性案件2400多件以及其他法律事务11.6万多宗。二是基层干部、群众法律意识有所提高。通过法律顾问给村干部、村民、学生开展法治讲座，村干部、村民、学生等慢慢了解了各个方面的法律规定，逐步养成了知法守法、依法办事、懂法用法的良好习惯。三是通过制定村规民约等，提高了基层干部依法行政意识，基层自治管理明显改善。从现场评价座谈会发现，村干部在解决矛盾纠纷、维护村（社区）合法权益时，能第一时间想到咨询本村（社区）法律顾问，在思维上有很大的转变。**主要存在问题为：**村（社区）法律顾问宣传不够，根据座谈会及现场评价调查问卷显示，在对村（社区）法律顾问存在情况、工作职责方面，仍有24.39%的村（居）民表示不太了解。

2. 可持续发展，该指标分值5.00分，评价得分4.47分，得分率89.40%。

一是不断完善和更新各项管理制度，自开展村（社区）法律顾问项目以来，省司法厅能在过去的实施过程中总结经验，为进一步做好村（社区）法律顾问工作提出了更好的工作意见。主要包括：《2016年中共广东省司法厅委员会关于开展一村（社区）一法律顾问工作的情况报告》、《广东省司法厅关于进一步做好一村（社区）一法律顾问工作的意见》（粤司办〔2016〕211号）等。二是使用一村（社区）一法律顾问工作管理系统，各级部门可在系统上确认工作日志，减少了村（居）委会、镇（街）司法所的纸质版确认环节，简化上级司法部门的检查程序，提高了工作效率、规范化水平。**主要存在问题为：**个别司法行政部门未能牵头建立联席会议，无法对项目的开展提供合理的后续管理保障。

（七）公平性。

该指标主要通过满意度调查的结果来反映受惠对象对村（社区）法律顾问项目实施效果的满意程度，指标分值5.00分，评价得分4.28分，得分率85.60%。

1. 群众满意度，该指标分值5.00分，评价得分4.28分，得分率85.60%。

评价工作组根据项目的特性，制定了三种调查问卷，分别是干部版、村民版以及法律顾问版。根据资金分配及项目分布情况，评价工作组通过实地走访、查看及发放调查问卷等方式，对项目实施受惠群体进行了满意度调查。现场派发并回收调查问卷233份，结果显示，有86.27%的受访基层干部群众及律师对“一村（社区）一法律顾问”在增强广大基层干部和群众的法律意识，促进村（居）委会民主决策，依法办事，引导群众通过合法途径表达利益诉求，解决矛盾纠纷，保障群众合法权益，维护基层和谐稳定方面取得的成绩表示赞扬和满意。

表 2-1 满意程度汇总表

访问对象	满意程度					合计
	满意	比较满意	一般	不满意	不了解	
村干部	107	0	0	0	0	107
法律顾问	30	0	0	0	0	30
村（居）民	64	19	2	0	11	96
合计	201	19	2	0	11	233

三、主要绩效

2014年至2017年“一村（社区）一法律顾问”项目的法律顾问服务情况统计见表3-1。

表 3-1 法律顾问服务情况统计表（2014年5月至2017年3月）

年度		2014年	2015年	2016年	2017年前三个月	合计
服务总人次		387,603	806,316	455,048	111,988	1,760,955
诉讼		1,026	4,443	20,603	3,104	29,176
非诉讼	接访咨询	110,278	276,048	287,285	69,899	743,510
	审查合同	5,834	8,930	2,860	575	18,199

出具法律意见	4,668	7,464	5,567	940	18,639
代书	6,350	4,842	1,879	351	13,422
参与谈判签约	1,031	776	162	29	1,998
直接调处纠纷	13,888	20,602	10,377	1,889	46,756
敏感性群体性案件	1,091	1,171	141	3	2,406
协助选举	2,228	247	974	52	3,501
修改完善村规民约	2,614	4,277	764	83	7,738
法治讲座/宣传	11,964	54,512	86,575	19,950	173,001
其他法律服务	10,236	40,190	58,223	8,987	117,636
合计	170,182	419,059	454,807	102,758	1,146,806

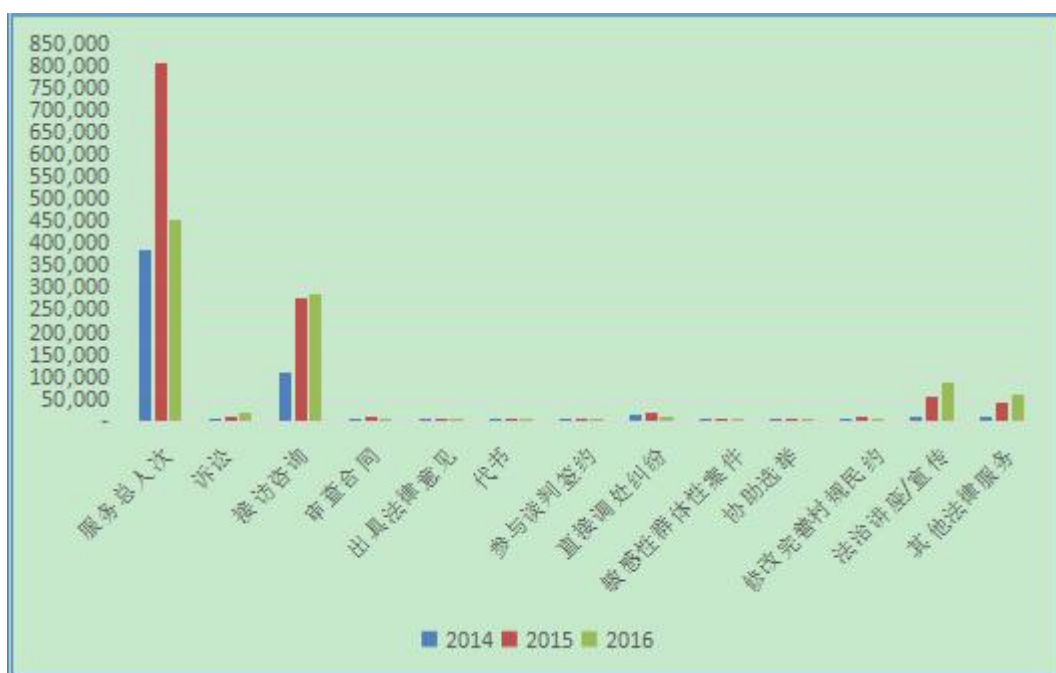


图 3-1 法律顾问服务情况统计表 (2014 年 5 月至 2017 年 3 月)

“一村（社区）一法律顾问”项目取得的主要绩效如下：

（一）法律顾问深入村（社区）服务，解决基层迫切的法律需要。

2014 年至 2017 年“一村（社区）一法律顾问”项目的法律顾问深入到村（社区）给村（居）民提供法律咨询服务，帮助基层干部、群众解决在日常生产生活中遇到的

邻里、婚姻家庭、上学就医、社会保障、承包租赁、土地权属、劳动工伤等各类法律问题，并为困难群众提供法律援助。真正解决了基层群众找律师难、找法律难、打官司难的“三难”问题。

（二）协助基层干部自治管理，推动了基层民主法治建设。

法律顾问发挥专业优势，积极热情为村（社区）“两委”组织决策提供专业的法律意见，帮助村（社区）依法决策、依法管理。2014年至2017年全省法律顾问共为村（居）委会修改完善村规民约近8000份，协助村（社区）换届近4000次。法律顾问通过参与村（社区）换届选举等重要村务，发挥专业优势，提高基层干部的法治意识，培育基层干部依法办事、依法维权的法治思维。村（居）干部对法律顾问工作从开始的不理解、不配合很快地转变为欢迎、认可，并积极引导有法律需求的村居民向法律顾问咨询，基层治理法治化水平得到提升。

（三）提高基层干部群众的法律意识，逐步形成知法守法的良好习惯。

法律顾问通过集中培训、法制讲座、以案说法等形式，开展“法治进校园”、“法治进社区”、“法治进乡村”、“法治进镇街”等送法上门活动，普及日常生产生活涉及的法律知识。2014年至2017年全省法律顾问共为村（社区）和群众提供法律咨询74.3万多人次，出具法律意见书近1.9万份，审查各式合同1.8万多份，举办法治讲座或上法治课17.3万多场次。让干部群众在享受法律服务过程中，增强法律意识，培养法治思维，树立正确的权利义务观念，引导群众通过合法途径表达利益诉求，从源头上预防和化解矛盾纠纷，更好地维护群众合法权益。

（四）解决基层干部群众纠纷矛盾，促进基层社会和谐稳定。

法律顾问在人民调解中的作用特别显著，当地党委政府、村（居）委会、群众对这方面的评价、满意度非常高。2014年至2017年全省法律顾问提供代书近1.4万次，代理群众参与诉讼和实施法律援助2.6万多宗，参与调处矛盾纠纷近4.7万宗，处理涉法信访和敏感性群体性案件2400多件以及其他法律事务11.6万多宗。在调解过程中，法律顾问以案说法，引导群众依法表达利益诉求，群众“信访不信法”的观念得到有效改观，并减少非正常的上访事件，依法维护了弱势群体的合法权益，有效维护基层的和谐稳定。

（五）法律服务进村（社区），提升司法公信力。

“一村（社区）一法律顾问”是“一头牵着百姓疾苦，一头系着司法关爱”的民心工程，通过法律顾问与人民群众之间反复交流、反复产生相互印象，人民群众对司法产生直观的感受，对司法进行评价；人民群众对司法的评价更为客观、更为理性，人民群众对法律的信仰被逐步培育起来，司法公信力也逐步提升。

四、存在问题

（一）“一村（社区）一法律顾问工作信息系统”不够完善。

信息系统显示广东省共有村社 26030 个，截至绩效评价日，共有 25062 个村社已在“一村（社区）一法律顾问工作信息系统”备案签约律师信息，覆盖率 96.28%。但根据各地级市提供的相关律师资料显示，全省已在绩效评价日前实现全省全覆盖。

（二）补助资金分配公平性有待提高。

参与一村（社区）一法律顾问工作的律师，根据信息系统抽查现场评价地级市的 92 名律师顾问中，大部分都担任 6-8 个村（社区）的法律顾问，其中担任 8 条村的法律顾问有 26 名（占 28.26%），工作任务相对较重，而且全省各市各村（社区）的文化习惯、经济发展和历史遗留等原因产生的法律纠纷不尽相同，村（社区）常住居民数量差异较大，导致法律纠纷数量及难易程度会存在较大的差异。靠近市区的村（社区）人数较多，纠纷多且复杂，律师顾问需要花费的时间和精力较多，而经济落后人数较少的地方，法律顾问现场坐班时无工作安排，造成资源浪费。另外，欠发达地区山区较多，许多村交通不便，导致在途时间长、服务成本高等许多实际问题，根据《广东省省级一村（社区）一法律顾问补助资金管理办法》，对每个村（社区）每年工作补贴实行“一刀切”，影响法律顾问工作积极性。

（三）法律顾问服务时间、法治讲座次数不足。

根据《意见》（粤委办发电〔2014〕42号）文件中要求，村（社区）法律顾问每个月至少到村服务累计 8 小时，每个季度至少举办 1 次法治讲座。2016 年村（社区）法律顾问项目存在有的律师顾问每月服务时间不足 8 小时、法治讲座次数一年不满 4 次的情况。

（四）各地工作经费不足。

广东省一村（社区）一法律顾问工作补助资金，专项用于支付担任村（社区）法律顾问的律师工作补贴，对各部门开展相关工作，未有明确的配套工作经费标准。部

分县（市、区）财政无力给予项目较多的配套经费，影响了项目开展的效果。如开展法治讲座涉及的办公费用、场地租赁费用等，使组织形式大部分局限于给村干部普及法律、进学校开展相关未成年法律的宣传等，宣传效果大打折扣，根据现场评价调查问卷中，仍有 24.39%村（居）民对是否存在村（社区）法律顾问表示不清楚。

（五）项目人员配置不科学。

镇（街）司法所在一村（社区）一法律顾问工作中承担着重要任务，既要协助律师开展工作，又要进行日常监督、工作确认、收集信息、检查考核、上传下达等。大部分司法所人员只有 2-3 人，甚至还存在“一人所”的现象，同时承担着当地（镇）党委政府指派的中心工作和社区矫正、安置帮教、人民调解、法治宣传等司法行政职能，导致与法律顾问沟通不足，无法保证项目的开展。

五、建议及措施

（一）灵活法律顾问服务形式，合理配置律师资源。

面对需求不一，律师资源浪费的情况，可以考虑由律师事务所承包各个镇（街）或片区，以团队形式提供服务，这样可以改善法律顾问担任村（社区）个数多，任务重、因工作冲突无法定时到村服务、律师个别领域法律知识不强等问题，进一步提高服务质量。

（二）统一补贴发放的方式，明确税收政策。

统一全省的补贴发放方式、明确资金的性质，联合税务部门发布税收缴纳处理意见，确定补助资金是否缴纳税款，完善支出规范性。

（三）加强对驻村法律顾问的业务培训，合理筛选培训内容。

据驻村法律顾问反映，土地纠纷在农村较为常见，但律师以往解决的案例中土地纠纷较少。建议司法部门、土地管理部门和律师协会对已经解决的土地纠纷案例进行总结、完善相关土地法规，组织驻村律师对土地政策进行专题培训。

（四）落实村（社区）法律顾问助理，统一聘用形式。

落实 2016 年提出的村（社区）法律顾问助理制度，减轻律师在前期、后期的辅助性工作，提高律师的工作效率，缓解镇（街）司法所人手不够、工作职责落实不到位的情况，如鼓励年轻村干部兼任法律顾问助理，给予基本的工作补助，辅助法律顾问填报系统工作日志，引导村（社区）干部完成确认工作。

（五）创新服务方式，加大宣传力度。

一是利用原有的“12348”等服务资源途径加上微信等互联网方式，建立微信公众号，适应社会发展趋势，实现业务功能网上网下同步受理、即时流转、一体衔接，推动公共法律服务更多地向社会治理末端延伸，努力在服务对象上实现全覆盖。二是把宣传村（社区）法律顾问工作和先进典型宣传纳入年度法治宣传、媒体宣扬工作计划，每年至少组织一次对村（社区）法律顾问的工作的专项宣传。

附件：1. 一村（社区）一法律顾问省级补助资金绩效评价评分表

2. 一村（社区）一法律顾问省级补助资金绩效评价说明

附件 1

一村（社区）一法律顾问省级补助资金绩效评价评分表

评价指标体系						评分
一级指标		二级指标		三级指标		
名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	名称	权重 (%)	
绩效影响	50	前期准备	20	论证决策	7	6.00
				目标设置	7	7.00
				保障措施	6	5.00
		资金管理	17	资金到位	4	3.13
				资金支付	5	4.47
				支出规范性	8	6.93
		事项管理	13	实施程序	8	7.13
				管理情况	5	3.93
		绩效表现	50	经济性	5	预算(成本)控制
效率性	10			完成进度及质量	10	7.80
效果性	30			社会经济效益	25	20.73
				可持续发展	5	4.47
公平性	5			公共属性	5	4.28
合计					100	85.87

附件2

一村（社区）一法律顾问省级补助资金 绩效评价说明

一、 评价目的

通过绩效评价，衡量村（社区）法律顾问项目资金绩效，检测资金使用是否达到预期目标，资金管理是否规范，资金使用是否有效，并总结经验，分析存在问题，有针对性地采取有效措施，进一步改进和加强财政支出项目管理，切实提高财政资金的使用效益。

二、 评价原则和方法

根据财政部和省有关财政支出绩效评价的规定和一村（社区）一法律顾问省级补助资金支出相关内容，本次评价工作遵循“客观、公正、科学、规范”的原则，通过对项目的经济性、效率性、有效性、公平性的比较和分析，检测评价支出效率和支出效果。评价基准日为2017年6月30日。

（一）目标比较法。

将资金项目实施效果与绩效目标进行对比，综合分析绩效目标的实现程度。

（二）满意度调查法。

由现场评价小组在现场发放调查问卷对基层干部、村（居）民以及法律顾问进行调查，了解项目惠及对象以及其他有关人员对项目实施的满意情况。

三、评价依据

（一）国家相关法律、法规和文件制度。

1. 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

（二）省委、省政府制定的相关文件制度。

1. 《中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅印发〈关于开展一村（社区）一法律顾问工作的意见〉的通知》（粤委办发电〔2014〕42号）；

2. 省政府《关于修订广东省省级财政专项资金管理办法的通知》（粤府〔2015〕34号）。

（三）省财政厅、省司法厅制定的相关评价制度与管理规定。

1. 《关于开展2017年省级财政资金绩效自评工作的通知》（粤财绩函〔2017〕18号）；
2. 《关于印发省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法的通知》（粤财评〔2014〕7号）；
3. 《关于印发广东省财政支出绩效评价试行方案的通知》（粤财评〔2004〕1号）；
4. 《关于印发〈广东省省级一村（社区）一法律顾问补助资金管理办法〉的通知》（粤财行〔2015〕250号）；
5. 《广东省司法厅印发〈关于贯彻落实关于开展一村（社区）一法律顾问工作的意见的工作方案〉的通知》（粤司办〔2014〕95号）；
6. 《关于印发〈2015年全面开展一村（社区）一法律顾问工作的实施方案〉的通知》（粤司办〔2015〕74号）。

（四）各资金使用单位提交的绩效自评报告、基础信息表及绩效评价指标表。

（五）其他村（社区）法律顾问项目资料及管理的有关规定等。

四、评价指标体系

根据《广东省财政支出绩效评价实行方案》，结合村（社区）法律顾问项目的特点及资金使用的具体情况，建立了村（社区）法律顾问项目资金使用绩效评价指标体系。评价指标体系分为绩效影响、绩效表现两大部分，采取百分制的计分方式，其中项目前期准备标准分20分，该部分反映项目立项是否经过科学的决策程序，目标设置是否完整、科学，目标实现的保障机制（组织机构及制度措施）是否健全、完备等情况；资金管理标准分17分，该部分反映项目资金管理过程中的资金到位、资金支出、财务合规等方面的情况；事项管理标准分13分，反映项目实施过程中的规范性、监管是否到位等情况；项目的绩效表现标准分50分，该部分反映项目产出数量、质量、成本、时效等按绩效目标要求的实现程度及项目产生直接或间接的经济效益、社会效益、生态效益、影响可持续性，以及服务对象对项目实施的满意程度等。绩效等级：优≥90分；良(90,80]分；中(80,70]分；低(70,60]分；差<60分五个档次。

五、评价流程

省财政厅委托广州皓程会计师事务所有限公司成立评价工作组，负责一村（社区）一法律顾问省级补助资金绩效评价工作的组织、协调和具体实施。

（一）前期准备。一是印发绩效评价工作文件。省财政厅印发了《关于开展2017年省级财政资金绩效自评工作的通知》（粤财绩函〔2017〕18号），制定了相应评价工作方案，收集用款单位项目数据及相关资料，以及做好本次绩效评价工作等提出了具体的要求。二是研究设定项目评价指标。

（二）自评材料审核分析。评价工作组对用款单位按要求提交的绩效自评资料进行收集、分类整理，并对自评材料信息的准确性、完整性及相关佐证材料的有关性进行审核，并将审核过程中发现的问题、审核意见记录清楚，为开展现场评价提供情况参考。

（三）现场核查评价。根据《广东省财政支出绩效评价实行方案》等有关规定和绩效评价现场核查实际操作规程，现场勘验工作采取选点抽样勘验的方法。评价小组抽取了肇庆市（高要市、德庆县、怀集县）、梅州市（兴宁市、梅县区、大埔县）、汕头市（金平区、潮南区、南澳县）、阳江市（阳春市、阳西县），11个县（市、区）22个镇（街）共391个条村进行现场评价，总涉及省级补助资金1,480.50万元，占项目资金总额14.54%。评价工作组达到抽查县（市、区）后，在了解收集总的情况和资料的同时，召集本县（市、区）所有镇（街）村干部参与座谈会，听取各级部门对执行情况进行汇报，随后深入到村（居）委会，对村（社区）法律顾问项目进行现场核查，了解村（社区）法律顾问具体工作情况，采集、核对相关基础数据资料，对村（社区）、个人以及担任村（社区）法律顾问的律师进行满意度调查。

（四）综合分析评价。评价工作组对采集的评价相关基础数据资料进行整理汇总，结合现场核实情况，对村（社区）法律顾问项目资金的落实、项目的组织实施、项目实施的效果等情况进行多角度、全方位的了解分析项目实施的效果等情况进行全面分析，并采用项目预定目标与实施效果比较分析等方法进行综合评价，形成初步评价报告，并接受省财政厅初稿审核。

（五）初稿审核。根据初稿审核意见对报告进行修改，形成征求意见稿，经省财政厅同意后征求省司法厅意见。

（六）评价报告征询修改。根据省司法厅的书面反馈意见逐一核实，逐一说明采纳和不予采纳的理由，并形成绩效评价报告意见征求修改的书面材料，依据事实及合理性进行修改完善后形成正式评价报告。

六、评价人员

序号	小组成员姓名	工作组职务
1	周燕青	项目负责人
2	王凌慧	复核
3	周发明	副组长
4	伍敏仪	副组长
5	潘福宁	
6	张愉苑	
7	谢游珊	
8	周华生	
9	郭成杰	

