

完善我国法律援助制度的若干思考 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E5_AE_8C_E5_96_84_E6_88_91_E5_c122_483666.htm??

(一) 中国法律援助制度发展的经济、政治、文化动力?? 1、中国经济的发展与法律援助制度?? 经济基础决定上层建筑，这是马克思主义的一条基本原理。依据这条原理，一切法律制度都只不过是表明和记载经济关系的要求而已。就法律援助而言，经济因素对其存在和发展的作用主要表现在：经济发展水平与利益分配制度的缺陷，是有必要实施法律援助的重要依据。实施法律援助的目的就是要消除社会成员所遭遇的司法障碍，通俗地说就是要解决穷人打不起官司的问题。穷人因为缺乏利用司法机制的经济承受能力，无力支付诉讼费用、无力支付律师服务报酬等等，因而失去了与他人平等地站在法律面前的机会，进而有可能导致司法不公，权利无法保障。社会成员贫困现象的存在，首先是由一个国家或地区的经济发展水平所决定的，我国作为社会主义国家，较好地解决了社会的分配机制问题；但毕竟我国是一个经济相对落后的发展中国家，这就意味着我们在克服由于贫困而产生的司法障碍方面将面临更为严峻的挑战。也正是由于这一根本原因，我国的法律援助事业才刚刚处于起步阶段。?? 2、中国政治民主化法制化进程对中国法律援助制度发展之推动?? 法律援助的内涵本身决定了法律援助制度与保障公民权利之间密不可分的关系。公民的自由和平等权利都体现在国家的宪法和其他各项法律之中。宪法是公民权利的保障书，公民所享有的一切平等和自由都是通过宪法来赋予的，所以说宪法是“一张写着公

民权利的纸”（列宁）。而写在这张“纸”上的各项权利只是原则的、抽象的规定，这些规定有待于得到进一步的具体的体现。无论是宪法还是其他法律，对公民权利的保护仅仅表现为一种立法上的确认，而保护公民权利的实质意义则在于将写在法律上的这些内容成为人们的生活中的现实，也就是说，公民的法定权利应当转化为现实生活中实现了的权利。??人们在实现权利的活动中往往需要获得专门的法律帮助，而客观上法律服务的有偿性又成为公民这一需求的真正实现的障碍。因此，只有通过法律援助的实施，为没有能力而又需要获得法律帮助的社会群体提供法律援助，才能真正保障法律所赋予公民的各种权利。??

3、中国传统文化因素的推动和影响??

中国传统文化特征与发展法律援助事业联系起来可以使我们看到，一方面，我国经济相对落后、财力有限，每年靠政府财政拨款来解决法律援助的所有经费显然不太现实，这无疑会成为制约和影响我国法律援助事业发展的一个非常不利的因素。但与此同时，我们也应看到另一方面，古老的中国是一个有着优秀传统美德的国家，自古以来我们中华民族就有一种扶弱济困、乐善好施的道德风尚。传统美德是我们的一笔巨大的精神财富，而在推进我国法律援助事业向前发展的过程中，扶弱济困的道德风尚必将转化为一种物质力量显现其潜在的价值，释放出巨大的能量。只要宣传发动到位，民间赞助法律援助的善款应当是相当可观的，必能弥补政府经费之不足。此外，我国的社会主义性质，也决定了我国发展法律援助事业的坚实基础。人民是我们国家的主人，这一点是由我国宪法规定的国体所确定的，也是由中国共产党的阶级基础所决定的。党和政府历来将人民群众的利益

益放在第一位，时刻将群众的安危冷暖挂在心上，并以此为出发点制定各项方针政策，“三个代表”重要思想的提出更进一步说明了这一点。还有，随着我国民主法制建设进程的加快，党和政府的决策正日益法制化，包括法律援助事业在内的各项事业都将有法可依，依法办事。所以说，我们完全可以从中国的实际出发，走出一条适合中国国情、有中国特色的法律援助之路。

??（二）国（境）外法律援助制度对我国的借鉴意义??“他山之石，可以攻玉”。西方国家法律援助经过漫长的历史发展，积累了经验，形成了一整套完整的制度。这些制度的基本特征，在一定程度上反映了法律援助制度的客观规律，无疑值得我们借鉴。通过学习他人所长，吸收成功经验，汲取失败教训，走捷径不走弯路，用较短的时间走完西方法律援助几百年走过的历史，尽快建立和完善有中国特色的法律援助制度。

??我们对西方国家法律援助制度的借鉴原则应该是：必须从中国实际出发，与中国国情相结合。??我国在建立和完善法律援助制度的过程中应当借鉴西方国家的积极成果，有选择地吸收利用。大体说来，国（境）外法律援助制度可供我们借鉴的主要内容包括：??（1）相对完善的法律援助立法。我们应当承认西方国家的法制体系远比我们健全和完善，法律援助方面的立法也同样如此。

??（2）政府负责管理法律援助。现代社会，政府已不再像商品经济发展初期那样单单充当“守夜人”的角色就行了，社会对政府的要求越来越高，其中负责管理法律援助已成了政府一项义不容辞的责任。

??（3）法律援助经费保障以政府为主、民间赞助为辅。尤其在我国这样一个发展中国家，单靠政府拨款实施法律援助显然会将大量需要援助的对象拒之

门外，所以，民间赞助必不可少。??（4）形成法律援助的社会联动机制。广泛动员社会各界参与到法律援助中来，形成法律援助的社会联动机制，是扩大法律援助对象和范围的一项根本措施，尤其在目前我国法律援助经费严重不足的情况下，这方面努力显得更为重要。??（5）加强法律援助的国际交流与合作。与全球经济一体化趋势相联系，有关法律援助的国际条约也在增加和发展，我们应顺应这种发展趋势，通过参加和缔结有关条约，取人之长，补己之短，充分利用国际资源，提高我国法律援助事业的发展水平。??（三）完善我国法律援助的具体方向和途径?? 1、健全立法体系?? 完善我国法律援助制度，必须健全法律援助的立法体系，未来完整的法律援助立法体系应包括以下四个部分：??（1）宪法条款?? 宪法是国家的根本大法，是一切法律、法规的“母法”。我国宪法第33条明确规定：“中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”“公民在法律面前一律平等”这一原则的确立，既是我国建立法律援助制度的最高依据，又是我国法律援助事业所要实现的最高目的。法律援助事业的成败直接影响着“公民在法律面前一律平等”这一原则的贯彻落实，进而也在很大程度上影响着“依法治国，建设社会主义法治国家”治国方略的贯彻落实。?? 笔者认为：我国宪法应当就公民获得法律援助的权利作出明确规定。这样一来就从立法的最高层次上解决了法律援助的制度依据问题。??（2）法律援助专门法?? 实现宪法所规定的各项原则，需要相关法律的完善和司法机制的保障，否则宪法条文势必会被束之高阁、远离现实，进而失去宪法存在的意义。就实现宪法关于“公民在法律面前一律平等”这一原则来说，同样如此。?? 从世界范

围来看，许多国家和地区都有法律援助的专门立法。尤其自上个世纪下半叶以来，法律援助立法不仅在各国的法律体系中确立了自己的地位，而且日益超出国界的范围，呈现出国际化的趋势。这种趋势主要体现在二战以后国际社会所制定的一些国际条约和形成的一些国际惯例之中。我国政府已于1999年10月向国际社会宣布，加入1966年联合国大会通过的《公民权利和政治权利国际公约》。该公约第14条对缔约国在刑事法律援助方面所承担的责任，作了明确规定：“出席受审并亲自替自己辩护或经由他自己所选择的法律援助进行辩护；如果他没有法律援助，要通知他享有这种权利；在司法利益有此需要的案件中，为他指定法律援助，而在他没有足够能力偿付法律援助的案件中，不要他自己付费。”因此，出台法律援助专门法，既是中国法律援助体系建立健全的标志，也是保障法律援助工作规范化运作的迫切需要，同时也是为了与国际社会接轨，适应我国加入WTO以后所面临的全球经济一体化形势的客观要求。制定一部法律援助专门法，将目前散见于各个法律、法规、司法解释中的相关规定集中起来，并且重点就影响和制约法律援助工作健康发展的机构建设、经费预算以及相关各部门的配合、协作等问题，加以明文规定，已成当务之急。笔者认为，未来的法律援助专门法全称应为《中华人民共和国法律援助法》，其至少应包括以下几方面内容：法律援助的性质、任务、类型、对象、范围、程序、法律责任等。（3）部门法和国际条约中有关法律援助的法律规范就部门法来讲，其有关法律援助的法律规范首先必须以宪法所确定的基本原则为依据，同时也要在立法精神和条文内容上与法律援助的专门法相一致并与

之相配套。如在保护社会弱势群体方面，除专门法需作出规定外，各部门法也应对诸如残疾人士、下岗失业人群、城镇贫困人群、部分老龄化人口和未成年人以及少数临时遭遇灾祸的人群等，分别制定有关法律援助的法律规范。如上所述，我国《刑事诉讼法》、《律师法》、《老年人保护法》已经有了这项内容，而在未来的完善我国法律体系的过程中，其他一些相关的部门法如《未成年人保护法》、《残疾人保护法》、《国家赔偿法》以及目前尚未出台的保护失业工人的法律等，都要增加或写入有关法律援助的法律规范。此外，为了适应法律援助国际化的发展趋势，我国还应当适时地参加、缔结有关法律援助的国际条约。这些国际条约中有关法律援助的法律规范同样要与宪法的原则规定相一致，并与法律援助的专门法相协调。

（4）地方法规和政府规章

由于我国幅员辽阔、地区发展不平衡这一特殊国情所决定，即使未来有了统一的《中华人民共和国法律援助法》以后，法律援助的地方立法同样仍将扮演重要的角色。各地可视情况需要，在不与宪法规定相冲突、不与中央的统一立法相矛盾的前提下，根据当地经济和社会发展的实际情况，制定更具体、操作性也更强的地方法规，来规范本地区的法律援助工作。

2、拓宽法律援助受援面

我国现有法律援助制度关于援助对象的规定、关于受援人权利的规定，均较为严格。也就是说援助的层面限定的较窄，无论是诉讼还是非诉讼，也无论是刑事案件还是民事案件，都能明显地反映出来。不仅如此，从其他方面也可以看出同样问题。例如强制刑事辩护的对象有残疾人、有未成年人等，却没有规定老年人或者高龄老人同样享有这一权利。再者，从我国法律援助制度

的建立和发展过程不难看出,我国法律援助制度建设与律师制度的形成发展密切相关。就世界各国法律援助制度来讲,法律援助本应包括律师法律援助和人民法院诉讼费的缓、减、免两方面,但目前我国以律师法律援助为主,人民法院诉讼费的缓、减、免方面尚未统一纳入法律援助范畴。面对我国由经济和社会发展相对落后所决定的弱势群体的大量存在,我国法律援助的方式、范围亟待进一步拓宽。??要真正贯彻“法律面前人人平等”的宪法原则,真正实现法律援助的题中之义,就必须拓宽法律援助层面,让更多的人能够获得法律援助,甚至从理论意义上讲,应当让所有需要法律援助的公民都能获得援助。所以,本人建议有关部门,在未来的法律援助立法中,将前述“可以”改为“应当”,将受援面拓宽。同时也建议有关部门通过立法整合法律援助的各类资源,例如将法院诉讼费减免纳入统一的法律援助中来等等,从而使法律规定与法律援助的宗旨真正一致起来。??3、建立规范的运作管理程序??我国未来的法律援助制度将形成一整套规范的运作和管理程序,其具体内容至少应包括以下几个方面:??(1)援助对象及其条件??把法律援助的受援主体限定为自然人,是世界上大多数国家的立法通例,也是大多数国家经过长期探索和实践的结果。我国的法律援助对象也应是作为自然人的中国公民。??关于法律援助的条件,如前所述,分一般条件和特殊条件。本人认为,除特殊条件继续按一般国际通例执行外,一般条件的审查应适当放宽,并相应引进国(境)外的虚假申报赔偿制度,从而大幅度减少审查过程中的行政事务工作量。??(2)援助的内容和程序??法律援助的范围应当包括: 刑事案件; 民事案件; 行政诉讼案

件； 各类申诉案件； 非诉讼法律事务； 代写法律文书； 法律咨询； 其他法律服务事项。??法律援助的审批程序包括自申请到审查，再到批准这样一个完整的过程。在这方面有一个尤其值得探讨的问题，就是如何协调法律援助机构与人民法院在刑事被告人指定辩护、民事案件诉讼费减免问题上的决定权。现行实际操作中这两项内容的决定权完全在人民法院，法律援助机构只有被动服从。本人认为，未来的法律援助制度应明确规定，凡人民法院指定辩护的案件，法律援助机构不需另行审查，而由法律援助机构决定给予援助的受援人，人民法院应相应减免其诉讼费。这样一来既维护了人民法院的权威，也充分发挥了法律援助机构在审批援助对象方面的行政职能作用。??（3）法律援助经费及其管理??前面我们已经论述到法律援助经费是开展法律援助工作的物质基础。各国法律援助的实践表明，没有国家对法律制度实施所需经费的可靠投入，实现法律援助的功能就可能是一句空话。所以，应尽早以立法的形式规定：各级人民政府应将法律援助所需经费列入财政预算，并随着国民经济的发展逐步增加，以保障法律援助事业与经济、社会协调发展。??法律援助既是政府的责任，同时也是一项社会事业。在国家给予财政拨款的同时，应成立法律援助基金会，积极调动社会力量，争取社会捐赠、行业奉献等，积极拓宽经费来源。应充分发挥法律援助基金会的功能，使社会各界包括改革开放以来率先富裕起来的一部分人，有一个扶弱济困、行善积德的畅通渠道。??法律援助经费应由法律援助机构管理使用，专款专用，同时应设立相应的监督检查机制。??（4）受援人和施援人双方的权利义务和法律责任问题??任何法律

制度都是以规定权利义务为内容的，法律援助制度同样如此。首先，要通过立法明确法律援助人员的权利和义务。这些权利应该包括：获得法律援助机构和司法机关等单位支持和帮助的权利；法定条件下拒绝或终止提供法律援助的权利；调查取证权利等。相应的义务应当有：尽职尽责地维护受援人的合法权益；无正当理由不得拒绝、拖延或中止办理法律援助事项；接受监督、保守秘密等。法律服务工作者的法律援助义务，也应由立法作出规定，如规定每位律师、公证员每年需办理法律援助案件一至二件等。其次，对受援人的权利和义务也应由法律作出明确规定。如规定受援人有权及时了解为其提供法律援助活动的进展情况，有权要求法律援助机构和法律援助人员依法履行职责、维护受援人利益等；规定受援人有义务如实提供申请法律援助所需的各种相关资料，有义务配合法律援助人员开展工作等。最后，无论是法律援助机构，还是法律援助人员，还是法律援助的受援人，都应该对其行为承担相应的法律责任，这种法律责任应通过法律援助的专门法作出明确规定。如对受援人可规定不诚实义务和滥用法律援助的法律责任，对法律援助人员可规定拒不履行或不适当履行法律援助义务的法律责任，恶意损害当事人利益的法律责任等。无论是机构还是个人，其法律责任形式都应当既包括民事责任，又包括行政责任，直到承担刑事责任。

4、确立国家援助机构为主、多种援助主体共存的法律援助体系

(1) 国家作为责任主体 所谓法律援助的主体，即以自己名义实施法律援助的行为者。我国的法律援助主体应当包括责任主体和实施主体，前者是国家，后者是法律援助管理机构和法律援助工作人员。国家作为法律

援助的责任主体，显示了我国对法律援助事业的高度重视，也充分体现了法律援助事业在我国享有的崇高地位。然而国家不可能承担法律援助的具体事务性工作，所以，除了责任主体之外，法律援助还必须有实施主体即具体承办法律援助事务的管理机构和个人。这一点类似《国家赔偿法》关于国家赔偿的规定，即一方面国家是赔偿的主体已确定无疑，而另一方面，相关的行政机关或司法机关却是国家赔偿的义务机关，即赔偿的实施主体。同样道理，法律援助也需要在国家作为责任主体之外，另有承担法律援助具体事务性工作的管理机构和个人作为实施主体。

?? (2) 实施主体的多样性??

从我国现实情况来看，法律援助的实施主体呈现出多元性，一方面有作为法律援助专门管理机构的司法行政机关，另一方面又有作为国家司法机关的人民法院，还有律师个人，还有社会团体。面对多元化的实施主体，迫切需要尽快理顺他们的关系，以避免政出多门，以达到各部门齐心协力、步调一致。笔者认为，首先要确立国家亦即政府法律援助的主体地位，同时也要鼓励其他机构、组织和人员积极投身于法律援助事业，确立国家援助机构为主、多种援助主体共存的法律援助体系。

?? 国家援助机构。根据我国宪法规定，政府是国家权力的执行机关，所以政府理应为国家承担起法律援助的职责，政府又通过设立相关的职能部门即各级法律援助机构来组织实施这项工作。各级法律援助机构中，上级机构负责指导下级机构的工作，其共同的职责是：依法代表政府对本辖区的法律援助工作实施管理、指导、协调、监督。具体来说，包括组织律师等法律服务人员承办法律援助案件，协调法律援助机构与司法机关、社会团体、其他行政部门以

及法律援助机构内部的各种关系，申请和募集法律援助经费，动员和指导各种社会力量如社团组织、院校、志愿者个人等参与法律援助工作，扩大法律援助宣传，检查和督促案件承办人员依法办事、保证办案质量，等等。?? 其他机关、组织、社会团体等设立的援助机构。这里可以包括作为国家司法机关的人民法院所设立的法律救助机构，也可以包括工会、共青团、妇联等社会团体甚至一些宗教团体所设立的法律援助机构，甚至也应包括社会热心人士投资设立的法律援助机构。?? 作为个人的法律援助主体。作为个人的实施主体应包括：律师、公证员、基层法律工作者、法律专业学有所长的志愿者。本人认为，凡是有能力以自己的工作为他人提供法律服务者，都可以成为法律援助的主体。也就是说，中国未来的法律援助事业，要打破现存的由政府法律援助机构一统天下的局面，充分调动一切社会力量，共同推进法律援助事业。事实上，当今社会已经涌现了一大批有社会责任感的律师，他们无偿为有困难的公民提供优质法律服务，不计名利。我们应当宣传他们，弘扬他们这种奉献精神，将这些律师看作是法律援助的一支生力军，并不断充实这支队伍。确认我国法律援助主体的多元性，充分调动和发挥政府机构以外的其他组织、机构及法律工作者个人的积极性，完全符合我国现阶段国情。如前所述，中华民族有着优秀的传统文化，扶弱济困是我们的传统美德，这一传统文化和传统美德为我国法律援助事业的发展提供了肥沃的土壤，这恰恰构成了我国在现有经济基础尚不是很发达的条件下发展法律援助事业的文化优势。所以，充分调动一切社会力量，共同推进法律援助事业，是由我国的基本国情所决定的。也只有这

样，才能扭转我国法律援助所面临的资金短缺、人员不足的尴尬局面，进而有望彻底解决当前日益突出的供需矛盾问题。

?? 法律援助在我国是一项全新的事业，在短时间内能够取得现在看到的这些成绩，的确令人赞叹、催人奋进。多年来我国在开创这项事业的过程中，注意紧贴中国实际研究和吸收国外的部分经验，兼收并蓄，开阔视野，把握法律援助制度建立和发展的共同规律，从而大大缩短了中国自行摸索和积累经验的过程，节省了人力、物力和财力，把有限的资源高效投入使用，使得中国法律援助事业从无到有，取得了令人瞩目的成果，充分展示了这一崭新事业在我国的勃勃生机。

?? 法律援助制度将成为我国公民尤其是社会弱势群体保护自身合法权益的有力武器。我国是一个经济和文化相对落后的大国，农业人口占绝大多数，即使在城镇人口中也有相当一部分生活在贫困线以下。这些人的温饱问题尚未解决或勉强维持，要出钱打官司其窘迫可想而知。朱总理在九届人大五次会议上的政府工作报告中也谈到了弱势群体的援助问题，这无疑对我们法律援助工作的开展进一步指明了方向。

?? 法律援助还将成为我国尊重和保护人权的重要标志。法律援助实质上是国家通过制度化的形式，对法律服务资源进行再分配，以保障包括社会弱势群体在内的所有公民不因经济能力、生理缺陷、社会地位等因素所限制而平等地获得法律服务，以实现自己的合法权益。我国的法律援助对象以经济困难者为主，但又不局限于经济困难者，还包括一些非经济困难原因的“特殊案件”的当事人。例如刑事诉讼中被告人为盲、聋、哑、未成年人和有可能被判处死刑的，如果该被告人没有委托律师，不论其经济状况如何，人民法院都要指定

律师为其担任辩护人。这从一个侧面反映了我国注重人权保障的广泛性。?? 我们有充分的理由相信，伴随着我国经济的发展、社会的进步，法律援助制度将成为中国司法体系中不可或缺的重要组成部分，这一制度的健全和不断完善将成为国家制定社会发展目标的一项重要内容。伴随着我国法律援助制度的日臻完善，我国法律援助的对象和范围也将不断拓宽，法律援助将为越来越多的群众所认识和运用，法律援助制度将成为公民保护自身合法权利的有力武器，同时她也将成为我们向国际社会展示我国文明进步的标志之一。所有热心我国法律援助事业发展的人们，要以求真务实和改革创新的精神，研究和解决当前法律援助工作面临的理论和现实问题，既要实事求是、立足现实，正视困难和问题，又要解放思想、开拓进取，根据实践的要求进行制度创新和机制创新，把有中国特色的社会主义法律援助工作不断推向前进。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问
www.100test.com