

优秀论文:中国法律援助：存在的问题与对策 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E4_BC_98_E7_A7_80_E8_AE_BA_E6_c122_484455.htm

1994年初，司法部正式提出建立符合中国国情的法律援助制度，并在一些城市开展了法律援助试点工作。1996年3月修订的《刑事诉讼法》率先提出了刑事法律援助的规定。1996年底，司法部法律援助中心成立，标志着我国法律援助制度的正式建立。经过十年的努力，我国已初步形成了以四级专职法律援助机构为主，各种社团法律援助机构为辅的法律援助体系。法律援助也从律师个人道义行为转变为法律化、制度化的国家义务行为。近年来，法律援助制度在维护社会弱势群体的合法权益，保障人权，确保司法公正，促进我国法制建设方面发挥着日益彰显的作用。但是由于我国的法律援助制度起步较晚，在法律援助制度、机制体系建设和法律援助实践中，仍然存在着许多问题，阻碍了法律援助事业发展进程，需要进一步加以完善和解决。

一、当前法律援助工作中存在的主要问题（一）法律援助经费短缺成为制约法律援助事业发展的瓶颈

国务院颁布的《法律援助条例》（以下简称《条例》）第三条明确规定：“法律援助是政府的责任。县级以上人民政府应当采取积极措施推动法律援助工作，为法律援助提供财政支持，保障法律援助事业与经济、社会协调发展。”第七条规定：“国家鼓励社会对法律援助活动提供捐助。”这些规定不仅明确了法律援助是政府的责任，也明确了我国法律援助经费是以县级以上人民政府财政拨款为主，社会捐助为辅的模式。但由于目前我国还没有建立法律援助最低资金保障制

度，许多地区法律援助经费也没有纳入当地政府财政预算，在全国已成立法律援助机构的29个省中，仅有12个省有专项拨款。法律援助经费需要由主管法律援助的司法行政部门向财政部门申请拨款，而政府拨款要受本地经济发展水平和财政收入的影响。因此，经济发达地区的省市政府投入的法律援助经费较高，大多数地方的政府投入很少，而最需要法律援助的经济欠发达地区的政府甚至没有投入。与经济发达国家和地区相比，我国用于法律援助的经费无论是总量上和人均数量上都存在较大差距，甚至低于发展中国家的平均水平。例如，2001年英国由政府拨款的法律援助资金为17亿英镑，香港为8亿港元，美国法律援助资金每个穷人每年6美元，我国人均不到5分钱。尽管2004年我国各级政府拨款的法律援助资金增幅较大，但人均也不过一毛多钱。在扣除法律援助机构工作人员必要的工资、福利、办公费用等后，真正用来办案的费用就更少。法律援助资金严重短缺不仅直接影响到法律援助工作的开展，而且法律援助案件质量也难以保障。

（二）法律援助资源与法律援助的需求矛盾突出 中国的法律援助机构体系是由中央、省、地、县四级司法行政部门设立的专职法律援助机构和全国二会、妇联、残联系统以及高等院校建立的各类社会法律援助机构组成。2004年共办理法律援助案件逾19万件，受援者总数29万多人。尽管各类法律援助机构办理的法律援助案件数量每年都有效大幅度的增长，如2004年比上年增长了近13%，但仍然远远满足不了法律援助的需求。据有关资料统计，目前全国每年需要法律援助的案件约有74万件，而实际能够得到法律援助的案件只有19万件，仅占四分之一。中国现有律师约13万人，其中从事专职

法律援助的律师约4500人，是提供法律援助的主力军，但仅依靠人数很少的专职律师是难以胜任庞大的受援需求的。社会律师虽然人数较多，但即使按照每个律师一年承办一至三件法律援助计算，最多也只能满足50%的受援需求。在缺少激励机制，承办法律援助案件补贴费用又很少，近乎“赔本生意”的情况下，大多数社会律师为了生存，还不可能拿出太多的精力和时间去办理法律援助案件。在法律援助实践中，由于不具备执业律师资格的法律援助志愿者难以利用自身资源参与刑事案件的法律援助工作，法律资源与法律援助需求之间的供求矛盾问题愈加突出。（三）相关部门对法律援助缺乏协调配合，一些规定还难以真正贯彻落实。法律援助是政府的一项重要职责，它不仅是司法行政管理一个部门的责任，也是法律援助涉及到的所有部门的共同责任。为此，司法部、民政部、财政部、劳动和社会保障部、工商局等九个部门于2004年曾联合颁布了《关于贯彻落实切实解决困难群众打官司难问题的意见》，对法律援助的财政拨款、受援人办理机关证明材料、减免仲裁、查询、鉴定费用等问题做出了一些相应的具体规定。2003年司法部和最高人民法院、最高人民检察院也分别颁布了《关于民事法律援助工作若干问题的联合通知》、《关于刑事法律援助工作若干问题的联合通知》、《关于在刑事诉讼活动中开展法律援助工作的联合通知》。2000年最高人民法院颁布的《关于对经济确有困难的当事人作出司法救助的规定》中，将正在接受有关部门法律援助的当事人列入司法救助的范围。但是从近年来法律援助实践看，这些规定并没有完全得到贯彻落实，各部门之间缺乏协调配合的问题依然比较突出。在一些部门看来，法律

援助仍然被认为只是律师的义务，与己无关，得到司法行政部门的法律援助，未必就必须得到本部门的救助，因此，对涉及法律援助案件的查档、复印等费用不予减免，照收不误。在法律援助诉讼案中，受援人也很难得到法院，尤其是基层法院和外地法院的减免诉讼费待遇，即使得到缓交诉讼费的司法救助，当事人缓交诉讼费期限一般为一个月，最长也不能超过案件的审结期限，即最迟必须在判决前交纳，否则，即使受援人胜诉，如果不交纳诉讼费也不给判决书，按撤诉处理。各部门之间缺乏协调配合是当前法律援助工作亟需解决的问题之一。

（四）法律援助范围还较窄 从我国法律援助制度的实施情况和参照国外的法律援助制度的成熟经验，目前我国现行的法律援助在一些方面范围较窄，还不能适应法律援助的实际需求。

1、法律援助的内容存在局限性，没有将减免、缓交法院的诉讼费用纳入法律援助的范围。我国现行法律援助的内容是对诉讼和非诉讼领域中，因经济困难的公民和特殊案件的当事人免费提供法律服务。实践中，民事案件和行政案件一般通过非诉讼方式很难解决问题，主要依靠诉讼手段维护受援人的合法权益。因此，向受援人提供法律援助的主要形式是诉讼法律服务。在大多数国家，法律援助不仅是法律服务费用的减免，而且同时也包括了法院各种诉讼费用的减免。我国现行法律援助内容侧重于法律服务收费上的援助，缺乏对法院诉讼费用援助的规定，具有局限性，不利于受援人权益的全面充分保护和法律援助的全面顺利实施。

2、法律援助诉讼案件的范围存在局限性。根据《条例》的规定，现行法律援助案件的范围仅包括民事、行政案件的一小部分和刑事诉讼案件的代理和辩护。虽然《条例

》授权各省、自治区、直辖市人民政府可以对《条例》规定以外的事项作出补充规定。但是并非所有的民事行政事项都能获得法律援助，能够得到援助的仍然只是其中的一小部分。这就使援助项目之外的经济困难群体得不到法律援助的惠泽，同时也难以真正实现法律援助的立法宗旨。

3、法律援助对象存在局限性。

一是外国人还不是民事行政案件法律援助的对象。现行《条例》规定的民事行政案件法律援助对象仅限于中国公民。按照国际惯例，对外国人实行国民待遇的原则和根据我国加入《公民权利与政治权利国际公约》对建立和实施法律援助制度的承诺，外国人也应当成为中国法律援助的对象。

二是某些特定的法人或组织还不是法律援助的对象。近年来，理论界对法人或社会组织是否应成为法律援助的对象一直存在争议。一种观点认为，法律援助是国家为保护人权而对公民承担的义务，法人不存在人权问题，将法人列为援助对象不符合市场平等竞争法则，援助的标准条件也难以掌握。另一种观点认为，法人作为受援对象，有利于解决不少企业，特别是某些经济上有严重困难的国有或集体企业在生产经营中遇到的法律纠纷，以稳定经济秩序，依法调整经济关系，化解社会矛盾，保障社会稳定。笔者认为，根据我国的国情和国外一些国家的经验，一般法人或组织不宜作为法律援助的对象，但某些特定的法人或组织应该作为法律援助的对象。如《最高人民法院关于对经济确有困难的当事人予以司法援助的规定》列为司法救助的对象的福利院、孤儿院、敬老院、优抚医院、精神病院、SOS儿童村社会福利事业单位和民政部门主管的社会福利企业。在许多法治国家和地区，已将特定法人或组织作为法律援助的对象，如法国

、德国、日本、奥地利、塞浦路斯和台湾、澳门等二、我国法律援助事业发展与完善的对策（一）尽快建立法律援助最低经费保障制度 经费严重短缺是当前法律援助事业发展面临的突出问题。法律援助事业要想取得长期稳定可持续发展，就必须尽快建立法律援助经费最低保障制度，通过立法和制度，将法律援助经费纳入各级政府财政预算，确保法律援助经费主渠道的稳定性。我国目前的经济实力还不可能采用某些发达国家，如英国“上不封顶”的政府拨款方式，但应尽快建立由政府财政拨款的法律援助最低经费保障制度。在我国目前分灶财政的情况下，经济欠发达地区法律援助经费短缺的问题更加突出。当地方财政困难，不能确保最低经费拨款时，上级地方财政和中央财政应按照当地最低经费标准，给予财政经费上的扶持，使贫困地区的受援对象也能得到充分的法律援助的权利和最低财政资金的保障。在政府财政资金的筹措上，可以通过：1、国家设立专项法律援助税费，或从其他税费中提取一定比例的法律援助资金。2、建立政府性法律援助基金。依法采用行政手段，通过强制性措施向法人或社会组织征集资金。3、发行法律援助专项彩票或从福利彩票的财政收入中提取一定比例的法律援助资金。4、从政府财政收取的各种罚没款中提取一定比例的法律援助资金。5、从律师事务所和公证处的业务经费，以及律师、公证员上缴的年注册费中提取一定比例的法律援助资金。6、将非受援方败诉后判决承担的必要法律援助费用或受援方胜诉后经济状况明显改善时由其合理承担的援助费用上缴财政，用于政府法律援助资金。（二）建立和完善多渠道社会筹措法律援助资金机制 建立多渠道社会筹措法律援助资金募集和捐献机制，

充分动员社会各方面力量筹措资金，聚集社会闲散资金，争取社会最广泛的支持是解决当前政府财政拨款不足的重要途径。一是要加大法律援助事业的宣传力度，使法律援助事业像教育事业的希望工程一样深入人心，铸就牢固的社会基础，求得社会最广泛的关注和支持；动员和鼓励社会各界积极参与到法律援助事业中来，并通过捐助资金，购买彩票等多种形式为法律援助提供资金和物质上的资助。二是建立法律援助激励机制。通过媒体等多种形式大力宣传表彰对法律援助做出突出贡献的法人、社会组织、律师所、公证处、法律事务所、社会各种法律援助机构和个人，使他们作出的贡献能够被社会所认知，并取得良好的社会效果。三是加强同各种国际组织、国外法律援助机构、外国企业和域外人士的联系和密切合作，积极争取国际有关组织、机构、企业和个人为我国法律援助事业提供资金和物质上的捐助。（三）加强法律援助机构和法律援助队伍建设 法律援助资源不足，远远满足不了法律援助需求的矛盾突出，是制约法律援助事业发展的又一个重要因素，因此，必须整合现有的法律援助资源，加强法律援助机构和法律援助队伍建设，同时发掘更多的法律援助资源参与法律援助工作。

1、加强法律援助机构建设。一是合理布局专职法律援助机构。目前我国法律援助资源的配置不尽合理，越是经济发达地区，律师所、专职法律援助机构、各类社团法律援助机构和法律服务人员越多，而最需要法律援助的经济欠发达地区特别是西部地区和农村基层，法律援助机构和法律服务人员则越少，甚至没有。这一状况导致经济发达地区法律援助资源的相对“过剩”和“浪费”。因此，政府在设立专职法律援助机构的布局上应与受

援对象的分布相适应。受援对象相对集中的地区，政府应适当增加专职法律援助机构的设置，这样既可以就近为受援者提供法律服务的方便，也有利于法律援助资源的合理配置，最大限度地解决法律援助需求的矛盾。二是在专职法律援助机构的体制上应完全纳入政府行政系列，实行财政全额拨款，取消差额财政拨款和自收自支性专职法律援助机构，以解除专职法律援助机构的后顾之忧和生存问题，使专职法律援助机构能够集中精力，更好地发挥法律援助的主导作用。三是根据法律援助工作的需要，将部分由国家投资的国办律师事务所转变为专职法律援助机构，利用国办所的优势，加强专职法律援助机构的力量。四是鼓励和支持有能力的社会团体、组织、法学院校和法学科研单位创办各种形式的法律援助机构，并为其提供政策上的优惠，使其成为专职法律援助机构的重要补充。五是进一步规范法律援助机构，逐步扩大法律援助机构的规模，改善其工作条件，提高法律援助的质量。

2、加强法律援助队伍建设。一是改善和提高专职法律援助工作者的工资、福利待遇，将其编制纳入公务员系列，以吸引更多的人加入专职法律援助队伍。二是切实监督社会律师依法履行法律援助义务，保证每一名律师都能完成规定的年法律援助任务，并将完成法律援助任务的情况作为年终考核和注册的必要条件。三是大力发展具有一定法律专业知识的公民、教育工作者、科研工作者、政法机关离退休人员、法律专业的学生成为法律援助志愿人员，充分发挥他们拥有的专业法律知识的资源优势为受援者提供诉讼与非诉讼法律服务，补充法律援助队伍的不足。还可以考虑将法律援助工作作为法律专业学生社会实践的一项必要内容，这样既可

以丰富他们的法律实践活动，积累办案经验，同时也可以培养他们从业后自觉履行法律援助义务意识。四是加强法律援助工作者的培训，提高他们的政治素质和业务能力，建立健全和完善办案监督责任追究制度，确保法律援助服务质量。

（四）加强法律援助和司法救助的衔接 我国实行的是法律援助制度和司法救助制度并行的法律救助制度。二者在性质和目的上相同，援助的对象和条件也基本相同。但是由于我国的法律援助制度和司法救助制度是分别由司法行政机关和法院审判机关各自独立制定、掌握，二者在审查程序和标准、援助范围等方面不完全一致，缺乏协调配合，衔接不好，导致在实践中，得到法律援助的受援者得不到司法救助；得到司法救助的受援者得不到法律援助。因此，笔者认为在现行体制下，加强法律援助制度和司法救助制度之间的衔接、协调和配合，并逐渐实现两种制度在某些方面的统一，对我国的法律援助事业的完善和发展具有重要的意义：一是应将法院减、免、缓交诉讼费纳入法律援助的内容。从世界各国的情况看，法院对受援者诉讼费的减、免、缓都是法律援助的一项主要内容。因此，我国今后应通过《法律援助法》或修改民事、刑事、行政诉讼法的立法形式，将诉讼费纳入法律援助中。二是统一两种制度的援助范围。目前法律援助案件的性质包括民事行政和刑事案件；司法救助只限于民事行政案件，不包括刑事案件。法律援助的受援主体仅限于自然人，不包括法人或其他组织；司法救助既包括自然人，也包括特定的法人或组织。在实践中，两种制度在援助范围上存在的不一致和不衔接给法律援助工作带来许多不便之处，也不利于法律援助事业的整体发展。因此，十分必要对两种

援助制度的范围统一规范。笔者认为，鉴于与世界上法治发达国家相比，我国的法律援助范围还较窄，应该适当扩大援助范围，即：司法救助在案件性质范围上应包括刑事案件；法律援助在民事行政案件事项上应适当拓宽，在受援对象范围上应包括司法救助中规定的特定的法人或组织以及外国人。 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