

中國內地的法律援助制度

魏宏*

一、內地法律援助制度的現狀

中國內地法律援助制度初建於上世紀九十年代上半期。1992年，武漢大學率先成立了內地最早的民間法律援助機構——“社會弱者保護中心”。1994年初，國家司法部正式提出建立和實施符合中國國情法律援助制度的決定，並在北京、廣州、上海、鄭州和武漢等地開始試點工作。

1996年3月，內地新修訂的《刑事訴訟法》首次確立了刑事案件中的法律援助制度。該法第三十四條規定：“公訴人出庭公訴的案件，被告人因經濟困難或者其他原因沒有委託辯護人的，人民法院可以指定承擔法律援助義務的律師為其提供辯護。被告人是盲、聾、啞或者未成年人而沒有委託辯護人的，人民法院應當指定承擔法律援助義務的律師為其提供辯護。被告人可能被判處死刑而沒有委託辯護人的，人民法院應當指定承擔法律援助義務的律師為其提供辯護”。可見，這種規定是很簡約的。但作為中國內地立法史上首次以法律的形式對法律援助制度的規定，則具有里程碑的意義。

隨之，1996年5月，內地新制定的《律師法》設專章規定了法律援助制度。該法第六章第四十一條規定：“公民在贍養、工傷、刑事訴訟、請求國家賠償和請求依法發給撫恤金等方面需要獲得律師幫助，但是無力支付律師費用的，可以按照國家規定獲得法律援助”；第四十二條也規定：“律師必須按照國家規定承擔法律援助義務，盡職盡責，為受援人提供法律服務”。這樣，就在專業化的人力資源上為確保法律援助的有效實施提供了基本的法律保障。

* 國家行政學院法學教研部教授。

與此同時，國家司法部與最高人民法院分別於1997年4月和1999年聯合發佈了《關於開展刑事法律援助工作的通知》和《關於民事法律援助工作若干問題的聯合通知》這兩個文件，從司法實踐方面對法律援助問題作了規定，使法律上的規定具有了實踐上的可操作性。

到2003年7月，國務院頒佈了《法律援助條例》，從法律援助的總則（總的原則）、援助範圍、申請和審查程序、實施、以及法律責任等方面，比較全面系統地規定了中國內地的法律援助制度，並明確了“法律援助是政府的責任”和要求縣級以上人民政府“為法律援助提供財政支持”。由於2000年內地《立法法》將國務院制定的“行政法規”納入到內地法律體系的範圍之內，使其成為僅次於國家法律的具有法律效力的國家級法規，因而該《法律援助條例》的頒佈，可以看成內地法律援助制度在成文法層面上走向初步成熟的重要標誌。

在國家層面制定法律、行政法規、規章和司法解釋的同時，各省市自治區的相關部門也根據各地的實際情況制定出各地自己的法律援助的規定，從而使內地法律援助工作在十多年來取得了長足的進展。以2009年為例，根據司法部法律援助工作司提供的資料，自1996年12月司法部成立全國第一個法律援助中心起，全國法律援助機構已達3,274個，工作人員共13,081人。法律援助經費年總額75,760.37萬元，其中財政撥款額佔到74,875.03萬元。該年，經法律援助機構批准辦理的案件共641,065件，接受來訪、來信、來電諮詢合計4,849,849人次，各類受援人總數為736,544人次。可以看到，法律援助在中國內地確實已經有了一定的規模。

但是，由於內地法律援助制度在援助對象、援助範圍、援助體制、援助的人力資源和經費保障等方面存在問題，使得法律援助制度還遠遠不能滿足社會的需求。比如，根據最高人民法院院長王勝俊先生的報告，2009年，整個內地法院系統共受理各類案件1,137萬件，而該年由法律援助機構批准辦理的案件則僅僅64萬件，只佔法院審理各類案件的0.026%，即萬分之二點六。況且，這些被批准辦理的法律援助案件，相當部分屬於非訴案件和沒有進入訴訟過程。考慮到這一因素，進入訴訟的法律援助案件佔法院審理案件的比例可能更低。

另外，根據國家統計局的報告，2009年內地人口共133,474萬人，該年全國享受政府最低生活保障的人數共7,107萬人（其中，城市2,347.7萬人，農村4,759.3萬人），即享受最低政府生活保障的人數佔全國總人口的0.053%，即萬分之五點三。假設各類人群中平均應進入法院審理的案件數之間無顯著性差異，那比較受法律援助的案件佔法院受理案件的比例和接受政府最低生活保障人數佔全國人口的比例：前一個萬分之二點六，後一個百分之五點三，就會發現，僅以最低生活保障為界限，至少內地還有60~70多萬應當接受法律援助的人還沒有得到應有的法律援助。如果在已受理法律援助的641,065宗案件中，除去那些在最低生活線以上的農民工所接受的法律援助數，那在最低生活保障線以下的人群中應接受、但沒有接受法律援助的人數肯定將會更多。可見，內地法律援助的現狀距離社會的現實需要還很遠。

二、內地法律援助制度存在的問題

如上所述，除法律層面還沒有專門的單行法之外，內地法律援助制度在文本上已經初步形成了從中央到地方的體系，也在法律援助的實踐中有了一定的規模，取得了長足的進展。但法律援助在實踐中的供給與社會需求之間所存在的差距，則既在落實現有的法律援助制度本身的力度不夠方面，也在現有法律援助制度本身的規定不完善之上。前者如，現在還有相當多的人對法律援助制度一無所知，許多貧困家庭的人權益受到侵害，發生了糾紛而起了官司，不知道該找誰去幫助；後者則主要表現在以下幾個方面：

（一）法律援助的對象偏窄

根據國務院《法律援助條例》，法律援助的受援對象包括四類：一是經濟困難者；二是刑事公訴案件中沒有委託辯護人，而自己又是盲、聾、啞人或者未成年人者；三是無論經濟狀況、被告身體或智力狀況如何，只要在刑事案件中有可能被判處死刑者，即所涉及的犯罪其最高刑為死刑者；四是在公訴案件中由於其他原因沒有委託辯護律師的。

在這裏，所謂經濟困難的標準，是由省、自治區、直轄市人民政府根據本行政區域經濟發展狀況和法律援助事業的需要而確定的。而在地方，除上海以最低生活保障金的1.5倍確定法律援助對象之外，其他省市區，包括北京市都是以是否享受當地最低生活保障作為標準的。由於現有條件下，各地的最低生活保障標準都很低，北京也僅僅是每月390元，而一般案件的代理費多是以3000元為最低起價的。這樣，月收入在最低生活保障線之上，但又不超過其兩倍的人家，基本上就請不起律師、打不起官司。

再者，在刑事案件中，將法律援助對象限定在公訴案件中被告人是盲、聾、啞人和未成年人而沒有委託辯護人的，也顯得偏窄。比如，殘疾人、體弱多病的孤寡老人怎麼辦？同時，將這些特殊人群的法律援助僅限於公訴案件中，那在自訴案件中，這些人如因多種原因未能請辯護律師，又該怎麼辦？

（二）法律援助的範圍偏窄

在法律援助的事項範圍上，除了刑事案件之外，國務院《法律援助條例》規定了以下幾項：請求國家賠償的；給予社會保險待遇或者最低生活保障待遇的；發給撫恤金、救濟金的；給付贍養費、撫養費、扶養費的；支付勞動報酬的；主張因見義勇為行為產生的民事權益的，共六種類型。與實際生活中需要援助的事項相比，顯得確實窄了。

比如，就民告官的案件而言，國務院的《條例》僅規定國家賠償、社會保險待遇、最低生活保障、撫恤金、救濟金這麼幾項，而行政訴訟中其他相當多的案件就排除在法律援助的範圍之外了。又比如，就勞動案件而言，國務院的《條例》只規定支付勞動報酬的案件，而在實際勞動關係中，需要法律援助的案件類型卻遠不止勞動報酬這一項。因工負傷、勞動保護、職業病、隨意辭退等也是十分常見的需要援助的案件。再比如，交通事故、意外事故和家庭暴力等中的受害者，往往需要法律援助，但《條例》卻沒有涉及。

當然，有些省市的法律援助在國務院《條例》的基礎上，不同程度地擴展了法律援助的事項範圍。如山東省的《法律援助條例》，在

其援助範圍的規定中，就使用了比較概括的用語來代替“支付勞動報酬”，即凡“因勞動合同關係使權益受到損害要求賠償或者補償的”案件都在法律援助的範圍之內。這樣，就涵蓋了勞動案件中一切可能需要援助的事項。然而，這畢竟是一個省的規定，僅適用該省範圍。從全國範圍來看，這些明顯需要援助的事項，則由於《條例》沒有明確規定而在各地不見得都能得到援助的保障。

（三）法律援助的人力資源角色分配不合理

根據國務院的《條例》，縣級以上成立的隸屬於司法行政部門的法律援助機構，負責受理、審查法律援助申請，並指派或者安排人員為符合規定的公民提供法律援助。與此同時，支持和鼓勵社會團體、事業單位等社會組織，利用自身資源為經濟困難的公民提供法律援助。

按此規定，中國內地在實踐中就形成了以各級法律援助機構為主體、以社會律師為輔助，並有社會團體、事業單位、以及大專院校法學專業學生參與的法律援助的群體。表面看來，法律援助的供給主體是多元的，似乎在人力資源上不存在問題。

但稍加思考，實際上還存在一些問題：一是，各級政府設立的法律援助機構隸屬於司法行政部門，本身就是政府機構的一種延伸。在這種條件下，由法律援助機構的公職律師來承辦民告官的行政案件，在法理上就有著雙重代理之嫌：一方面服務於政府，另一方面代理受援人同政府打官司。二是，由法律援助機構委託給社會律師承辦的案件，由於辦案補助較低，且社會律師直接負責的對象是法律援助機構，而不是受援當事人，因而除部分案件之外，敷衍的不少，辦案品質一般不高。三是，由於不具律師資格的人在法律援助中受到許多限制，如在刑事法律援助中不能會見嫌疑人等，這就使大專院校、法學研究機構、以及社會上相當多的具有良好法律專業背景、但沒有參加過司法考試、沒有取得律師資格的人，在法律援助中只能起到諮詢作用，無法提供像律師那樣的法律援助。由於這樣一些原因，我國內地法律援助的人力資源，由於結構和角色分配上的原因，實際上還顯得不足。

（四）法律援助的資金保障缺口較大

根據司法部法律援助工作司統計的資料，2009年全國各級法律援助機構共批准辦理法律援助案件為641,065件，而該年各種法律援助總經費只有75,760.37萬元（包括當年全國各級財政的撥款額74,875.03萬元在內），即每個法律援助案件平均不到1,182元。特別是，這些經費中，2009年用於法律援助機構的人員經費、基本公用經費就分別達28,004.42萬元和7,978.46萬元，二者之和是35,982.88元，共佔去支出經費總額的51%；而在餘下的49%的業務經費34,517.9萬元中，直接用於辦案補貼及支出的只有69.5%，即23,983.67萬元，佔2009年整個支出經費總額70,500.78萬元中的34%。這樣，2009年平均每個法律援助案件的實際支出只有23,983.67萬/641,065件=0.0374萬/件，即每個案件只有374元。

需要注意的是，這還是全國的平均水準。如果除去較發達地區較高的辦案補貼之外，欠發達的西部地區，其辦案缺口之大就可想而知。尤其是，如前面第一部分所分析的，在我國內地，僅2009年至少還有60~70萬以上應當獲得法律援助而由於多種原因沒有獲得法律援助的案件，考慮到此種情況，我國內地法律援助的經費缺口就更大了。

三、完善內地法律援助制度的一些思考

綜上所述，我國內地法律援助制度從1994年正式啟動以來，無論在法律制度建設，還是實踐操作方面，都取得了長足的進展，但同時也與社會弱勢群體對法律援助的需求存在很大的差距。要在成績的基礎上，盡快消除差距，就需要完善現有的法律援助制度。為此，應從以下幾個方面入手：

（一）理念上的定位

2003年，國務院《法律援助條例》只是將制定該條例的目的概括為：“為了保障經濟困難的公民獲得必要的法律服務，促進和規範法律援助工作”，而沒有明確法律援助本身的價值和意義。實際上，獲

得法律援助是保障公民訴權的需要，而這種訴權一方面是有人權理念所派生的公民的一項基本權利，另一方面也是社會和諧運行和發展的基本條件之一。

《世界人權宣言》第十一條第一款規定：“凡受刑事控告者，在未經獲得辯護上所需的一切保證的公開審判而依法證實有罪以前，有權被視為無罪”。這就將刑事訴訟中的訴權確立為一項國際性的人權標準。2004年，我國內地通過憲法修正案，將“國家尊重和保障人權”寫進憲法，與“公民在法律面前一律平等”相並列，從而為落實世界人權宣言所確立的訴權、保護社會弱者的權益提供了憲法原則。所以，法律援助絕不僅僅是對社會弱者的一種援助、恩賜，絕不是可有可無的制度，而是相應社會群體的一種基本人權。

與此同時，社會是全體社會成員的，社會的公平正義雖然表現在各個方面，但訴權的平等則具有最終的意義，是社會弱勢群體對社會公正和正義的最後期望。在這種條件下，社會弱勢群體，如果由於各種原因無法實現法律所賦予的訴權，無法實現弱勢群體與強勢群體在訴權上的平等，也就無法保障司法的公正，最終損害的還是社會自身的和諧與穩定。因此，法律援助制度在保障社會弱者訴權的同時，也在維護著社會的和諧穩定。正因為如此，對法律援助制度的重視，應當像對社會保障制度那樣，將其放在很高的地位。

（二）制度上的創新

根據前面關於法律援助制度存在問題的分析，我國內地法律援助制度應當著重從以下幾個方面進行完善：

首先，擴展受援對象的範圍。即除現有《條例》所列人群之外，至少應當將以下幾類人群明確納入到法律援助的範圍之內：一是月收入在最低生活保障線之上，但又不超過其兩倍的人群；二是因工傷、討薪以及在勞動關係其他方面發生糾紛的農民工；三是殘疾人、體弱多病的孤寡老人等。

其次，擴展援助的事項範圍。即除現有《條例》所列事項之外，至少應將以下幾個方面的事項納入到法律援助的範圍之內：一是由行

政行為引起的所有訴訟案件；二是由勞動關係引起的糾紛，諸如延長工作時間、限制工人人身自由、不提供基本的勞動保護、工傷、職業病、無正當理由的辭退等；三是其他事項，如交通事故、意外事故等造成人身和財產損失所引起的案件等；四是像家庭暴力等在性質上相近的民事案件。

再次，調整援助隊伍的職能分配和擴展援助隊伍的數量。即，一是行政訴訟案件不能由法律援助機構內的公職律師來擔任，而應當交給社會律師來進行；二是對社會律師承擔的法律援助案件給予較高的補貼，同時建立對社會律師所承擔援助案件的追蹤評估制度；三是對於自願提供法律服務且具有良好法律專業知識、但沒有參加司法考試、不具有律師資格的人，比如法學本科、碩士或博士畢業、或者具有法學講師職稱以上的專家學者，在法律援助案件中，應當賦予其與律師同等的代理權利，即在刑事案件中會見當事人和查閱相關檔案等。

最後，確保政府基本財政撥款，擴展援助經費籌措管道。應當按照上一年所在地享受社會保障人數佔當地全體人口的比例和上一年該地各類案件的總數，確定下一年應當獲得法律援助案件的基數，再按照每個案件所需的最低補貼數，確定該下一年度政府所應提供的法律援助的財政撥款額。在此基礎上，還可向社會籌措資金，以解決財政撥款不足的問題。

（三）審判方的重新塑造

法律援助制度需要相應配套的司法制度來支持。這裏主要就審判制度中的抗辯式和糾問式略談一點看法。弱勢群體的訴權保障，靠法律援助制度只是解決最低的需要，根本無法與強勢群體在法院的審判面前形成平等的對抗。因此，我國內地過去所形成的以法官為主導的糾問式審判方式雖然需要改進，但完全拋棄糾問式，採用抗辯式，則必然導致形式上的公平所掩蓋下的實質上的不公平。

因此，我國內地審判方式的改革，應當將糾問式審判和抗辯式審判相結合，使法官在保持審判中立地位和立場的同時，能夠擁有一點流動性，能夠對自己所審判的案件事實和所適用的法律，有一個心底

踏實的把握，而不僅僅被動受制於雙方在法庭上的論辯技巧。這就要求法官在有所懷疑和認為必要的時候對強勢一方的辯護提出反問，也可以在有所疑惑和認為必要的時候對弱勢一方的辯護提出反問，以便對案件的事實達到內心的確信，即將審判過程當成科學研究一樣去探索、去鑽研、去求實，而不僅僅成為被動的維護庭審規則的裁判。這裏的意義是，不僅僅有利於節約司法資源，也有利於實現審判過程和審判結果在形式公平和實質公平上的統一，既保護了社會弱者的權利，同時也保護了社會強者的權利。

