



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

江西省法律援助工作的现状和对策

<http://www.fristlight.cn> 2007-06-15

[作者] 唐毅

[单位] 江西理工大学

[摘要] 法律援助是政府对法律资源进行再分配,以保障弱势群体及特殊人群的合法权益的政府公益性行为,服务于建设和谐社会的制度架构。对于司法资源尚为薄弱的江西省,资金瓶颈,人才匮乏势必影响法律援助的发展和社会的进步,本文以法律援助的法经济学分析提出法援在保持社会稳定和谐的重要性,并根据江西省法援的现状,提出一些解决问题的思路和办法。

[关键词] 江西省;法律援助;现状;对策

法律援助是政府对法律资源进行再分配,以保障弱势群体及特殊人群的合法权益的政府公益性行为,服务于建设和谐社会的制度架构。对于司法资源尚为薄弱的江西省,资金瓶颈,人才匮乏势必影响法律援助的发展和社会的进步,本文以法律援助的法经济学分析提出法援在保持社会稳定和谐的重要性,并根据江西省法援的现状,提出一些解决问题的思路和办法。(一)法律援助的历史及制度化分析

法律援助的重要性。法律援助(legal law)起源于十九世纪的英格兰,起初是由当时的法律工作者出于社会公益的角度的个人慈善性行为,当时的援助只是基于社会公德、良心和正义,并非一个系统,受限制的行为。法援的起源正是根源于人的公德心和社会属性所体现出来的,无组织性的法律援助活动。但是这种社会良心及正义的价值追求也是法援不断发展的动力。到20世纪10年代关于法律援助的作用的法律服务的观念,开展向更深的层次发展。其内容也从提供诉讼程序中的代理和辩护的需要而拓展到国家法制运用的各个环节、各个层次的对经济困难、国际道义,人权的实现而难以通过法律救济手段保障自身基本社会权利者提供帮助,提供法律咨询也越来越认为是低成本,高效率的一种法律援助方式,由于国家有责任保障每个公民诉讼法律,寻求司法救济及得到公正审判的权利,向经济条件较差或处境不利的公民提供必要的法律帮助,法律援助主要是国家或政府的行为,并始终朝向社会化发展,法律体系的不断构建的趋于进步和完善,正是基于国家民主化,法制化进程的提,体现了从社会的民主化,法制的主导途径而延伸到法的公正、公平、公开宗旨的伸张。政府在提供及完善法援体系彰显了以依法治国为政府政策指向,这也是现代各国政府开展民主政治化及法制化进程中以完善法律体系及规范法律行为的具体行动,通过具体的法援开展有利于促进社会正义,通过司法正义实现社会正义,进而成为保障人权的重要内容,通过法核心的法律扶养的社会行为、以制度化的形式对法律资源进行再分配,以保障弱势群体及特殊人群因经济、政治、语言的差异,使其合法权益受到侵害,政府通过制定法,完善法,保障法的实施,帮助人们用文明、理智、规范的方式解决社会通向文明的步伐,用来规范、减弱社会的不稳定因素。政府的法律援助行为不仅自身蕴含丰富的道德价值,更以制度化的方式保障道德文明的重要措施。现代化的务实的政府正是借助于这样一种规范化、文明化的法律措施,来维护管理,减少社会运行的成本及其社会文明的构建。在社会文明入规范,司法公正,控制政府运行成本的基础上,法制援助的制度优势得到了充分的体现,同时其存在是(1)权利保障之要求:公众对法院诉求无非与保障其私有权利为基础的扩展,经济、文化、政治的差距使人们不能有效的应用法正义武器,处于信息优势的一方面则可能会滥用优势,做出机会主义的行为损害他人的利益对抗弱势方的法律行为维护之权利,正是出现这样的不平等,法援即保障处于劣势的权利行使者权利维护,提高法之公正性基本权利的维护地位。(2)实现控辩的平衡:主体间的地位不平等,必须要增加交易成本,弱势群体对于实现权利的漠然,加剧社会的矛盾激化,法援的出现和完善可在一定程度上杜绝不平衡的现实,为权利的实体提供制度的保障。(3)扶贫助弱法制化发展之必须:程序的公正进而维护实体的公正,进而维护相对的正义价值体系,弱势群体在社会体制化运行中,缺乏所必要的条件追求受侵害的权益,政权就必须要以公力救济来促进司法公正,降低维护社会秩序运行的成本,提高整体运行的效益和安全。(4)制度变迁的帕累托最优:制度的安排决定了经济效率,由于一种制度安排的效率可能不用于另一种,历史的进步和经济的发展就要到制度变迁中寻找原因,法援的产生是配合了社会环境及生产力条件下的制度安排,制度变迁迫使法援的完善,在国家制度的框架下加以确认的一套能使转化社会关系的复杂性,节约交易成本,帮助社会成员安全、快捷、有序地进行效的"标准化"和"模式化"的规范体系,这种制度的完善遵循成本最低,最有效率的帕累托最优,其建立和完善对于文明法制社会的必然性。以理论化的体系,国家的政治到社会道德,司法的追

求，及其制度建立的成本核算，进而从各个层面理论化的提出法援的建立和完善是社会发展的需要，从起源时的个人道德主义到制度化的建立和普及，法援体系从个人自主的行为上升到政府行为，从慈善行为到个人的基本权利，彰显了法援制度上的优越性和可塑性，但面对社会制度的变迁，以保持动态的信息观，加强对法援体系的再构完善。（二）随着中国以建立理想的和谐社会的目标，法援制度不断的健全，建设不断的深入。江西省根据自身发展的需要大力加强法律援助工作。“和谐社会”的法律条件就是建设以和谐、发展为目的的法律系统工程，使该系统工程在社会结构、法律要素及运行匹配条件方面符合国家利益、社会利益和个人利益的基本要求。只有法律系统工程运行良好，形成稳定的社会运行机制，也才能构建理想的和谐社会。和谐社会必须有统一的秩序价值：稳定、和谐、发展。这个价值是最高价值，不同层面的规则价值都要服从这个价值来构建。法律援助的体系化正是服从于和谐社会建设的理念，追求社会的稳定、人与社会自然的和谐、经济的可持续发展。并在结构设计上符合宪政基本的衡平性，符合全体社会成员的共同利益和政府资源的高效使用。我国的法律援助工作是在94年3月陆续在北京、广州、上海、青岛等城市试点，起步较晚，起点低，其构建是以区域为单位的法律援助的机构满足了部分公民的诉讼权利的行使，取得良好的效果，为了全面的铺开法援工作在全国的推广，司法部于96年12月批准成立了国家法律援助中心，下辖于司法部积极开展区域化的法律援助中心的建设，03年9月1日正式实施的《法律援助条例》以立法的形式来保障这项制度的顺利运行，在政策、法制的范畴内规范了法援的发展方向，但我们不得不面对这样一个现实，法援的发展依托于政府的政策指向，经济水平，重视程度，整体发展不平衡，贫困地区法援发展的缓慢。据03年数据表明，全年全国共需法律援助条件70万件，实际援助不足四分之一，全国法律援助案件每件国家支付60元至70元，而平均300元的实际成本相去甚远，法律援助经费平均每人每年不足6分钱，投入的不足往往是法援的整体质量不高难以保证申请人的合法权益，甚至导致为数不少的法律从业者规避法律援助服务的现象。江西省地处中国中部，优良的革命传统孕育了一代代辛勤的建设者，但由于传统的农业大省思路，经济基础薄弱，经济总量和水平在全国处于一个较低的位置，经济的欠发达制约了法援工作的进步，面对市场经济的社会转型期，社会矛盾的增多，以研究江西省法援工作的现状和对策为突破口，具有典型的推广价值和普遍性。省政府在其工作报告中指出“以建设和谐平安江西，共创富民兴赣大业”为主题，把实现好、维护好、发展好广大人民群众的根本利益为一切工作的出发点和落脚点，正确处理改革发展稳定的关系，确保社会和谐平安。深化全民普法教育，积极开展法律援助工作，建立和完善群体突发事件的预警机制，化解矛盾的排查调处机制和运转高效的处置机制。江西省法律援助中心自2000年底成立，2001年初开始运作，最初以开展组织机构的建设为突破口，加大管理法援案件和法援宣传及经费的保障力度至今基层组织机构建设已完成，保证了三级（省、市、县）网点的建设，在目前的法援实践中，已经建立了统一的申请、统一审查批准，统一的指派办案中。统一的指派办事件，统一监督（五统一体制），有条件的法援中心设立了网上受理援助事件。经过全体法援工作者努力，江西省法援在机构建设，制度的制定和规范、统一的思想、不断创新的工作思想的前提下保障部分法援服务对象的合法权益，但现实摆在江西省法援工作者更多是资金的瓶颈，人力资源的不足，机构基础建设薄弱，援助工作与相关部门的协作配合机制不完善，专职法援工作者的职业身份和社会保障。困难和困惑，制度的先行，实际的制约，老区人民一双双渴求公正的眼神，一桩桩公民在没有得到法援帮助权利无法伸张的事实，短时期内需要建立一个有地方特色，可推广性的法援制度，摆脱目前的困境。（三）对于江西省法援的思考及对策（一）认真学习宣传《法律援助条例》，进一步提高对法律援助工作重要性的认识，加强政府和律师的责任感。法律援助是保障社会弱势群体合法权益的重要工作直接关系到广大贫困群众的切身利益。加大《条例》宣传力度，使法律援助制度深入人心，加强与新闻媒体的合作，通过采取形式广泛宣传，使各级党政领导更加重视法律援助工作，使社会各界认识到法援的重要性，支持法律援助工作，使需要帮助的群众，了解并实际运用法律援助维护自身的合法权益形成全社会都关心，支持参与法律援助的发展，通过宣传和汇报争取地方政府对法律援助工作提供经费支持，积极争取地方党委、人大、政府等领导重视，主动与财政部门沟通，落实各级政府对法援的财政支持，将法律援助纳入财政预算建立政府对法援的最低经费保障机制，并随着当地经济发展水平的提高不断增加经费支持，保障法律援助事业与经济、社会的协调发展。做为法援主力军的从业律师们，面对着援助人数少，资金不足等因素始终无法满足社会日益增长的对法律服务需求，这样就决定了律师自动提供法律援助的空间和舞台，加强宣传《条例》，以一个法律从业者的社会责任感出发。同时具有责任和义务的国家对于从业者与法援条件的补贴不足并非是逃避法援条件的根本原因，关键是律师缺乏责任感及利用法律援助来做为自身宣传的最好平台的意识。加强《条例》的宣传目的就是政府、社会、个人三位一体的思想统一充分重视和支持法援开展。（二）以政府投入为主导，多渠道筹集资金，扩大“节流”的实体程序的设定和利用网络快捷的工作渠道。人民不断增强的法律援助服务的需要同目前稀缺的法援资源产生矛盾政府的投入不足，大部分法援资金没有列入政府的预算，软、硬件建设相对于滞后。将法律援助纳入财政预算，建立起政府对法律援助的是低经费保障机制，充分的保障法援工作的正常开展，相对于增长快但经济基数较小政府收入有限，财政支持基础设施建设、教育的压力较重，通过利

用常规的筹款方式满足不了法律援助需要，必须充分开展社会化运作，积极拓展法律援助经费的社会捐渠道，建立公益性的基金会。90年3月北京就已经成立了北京市法律援助基金会，内设办公室，财务部，集资部、外交部、开展大型法援公益活动筹集资金。在开源的同时，采取一定保障节流的措施，降低法援的成本

- 1、引导律师鼓励确已构成犯罪的被告在法庭上做有罪答辩。法援的目的性决定了追求程序和实体公正的目的性，保障援助对象的合法权益，对业以犯罪的对象鼓励做有罪答辩，减少诉讼环节和调查费用。
- 2、普及网上办公，加强援助网络的营造和以网络为基础的网上法援救助，利用网络的覆盖面和快捷方便援助人员和受援助者的交流和公开法援案件的援助流程。通过程序上的公正高效有序的措施保障弱势群体权利的伸张，实体上的改革同样保证了法援工作的效益及提高资金的利用，盘活法律资源，保证社会运行的稳定及司法公正。

(三) 积极开辟法律援助的人力资源，使众多的社会团体，法学院校参与进来，为法律援助事业的发展贡献力量。完善的法援体系，包括一个高效的人力资源体系，法援案件的不断增多和复杂对从业者提出考验同时也增加了援助成本，自身制度设定的壁垒也限制部分热忱于法律援助的团体和个人。《条例》颁布以明显的规定吸引有能力从事法律援助团体和个人从事法律援助工作，面对于制度设计不完善的中国法制教育，过于注重理论，缺乏法律实务经验及社会经验成为被评击的重点，法学教育可否与法援工作相融合，答案是肯定的。"福特基金"在资助中国高校的法律诊所课程中将法学学生在导师的指导下开展具体的法律援助案件，取得了良好的效果。美国在其具体实践中获得极大的成功，以导师为业务指导，学生共同解决，并在《美国律师协会关于法学院的批准标准》302条e款中明确规定，法学院就鼓励学生参加提供减免收费的公益性法律服务活动，并为学生提供这样的机会，以制度的形势保证了学学院的实践融入法援体系，其主要的目的

- (一) 向学生教授有效的辩护的技法，职业道德及法律对于穷人的作用
- (二) 在为那些无法得到公正人辩护的同时，批判性的检验的应用法学理论。
- (三) 改革法学教育弊端，并重视理论和实践的结合，学生的融入无非是教学与法援的两赢之选，除学生外，有能力的社团组织和个人也是扩宽法援人力资源选择的范围，部分省市下发的法援指导性文件中均提出引入法学院学生和社团意见，却鲜见实施的具体细则。此制度何参照美国英国等成熟的制度，推行导师制和公益性团体有限参加，即法学院的学生在老师的指导下开展援助活动，对于社会团体设定团体设定准入机制，依其水平，章程和法援的需要有限的介入援助工作。江西省的大多数开设法学教育专业的学校也纷纷开设了法律诊所课程，其主要的课程设置包括了法律实务的讲授、典型案例的讨论和协助执业的律师和教师办理案件，学生通过课程的实践能力的培养和高校教师的指导，有能力并迫切的希望服务与法律援助的工作中。

(四) 以实际出发，高起点设定法援的准入制度，培训制度及福利及保障制度，营建法援的良性发展的快车道。外部因素是法援开展的重要原因，自身的造血机能是其发展的源动力，高起点的设定其准入，培训及福利保障制度，根据省情把握尺度。

- (1) 准入制度，以省情，法学教育为坐标的基础上，法援需要一个准入的机制的设定，律师行业在其准入制度以国家司法考试为框架，结合《律师法》的相关规定，保证了中国律师的良性发展，除律师外，专职的法援工作者的整体素质和律师行业有较大的差距，合理的法援人才及准入构架是以法律援助机构为主要组织者，以广大律师、基层法律服务工作者和法律援助专职工作人员为主要提供者，以社会法律援助志愿者为补充的人力体系，对于身份定位不明显的基层法律服务工作者，援助专职工作人员以学历，素质上的设定保障整体质量。
- (2) 培训制度，培训制度基于人力资源状况的现实，利用高校的教学资源和援助思想观，不断加强法律实务学习，政策法律强化为基础的培训体系。充分利用法援的实践平台，辅助开展实务和理论研究。
- (3) 福利及保障制度：高效率、高质量的法援体系的设定，必须高度重视从业者的待遇及地位，专职法律援助工作人员的经济待遇和政治待遇，目前的法援实施办法设有具体的操作指引，法律援助经费尚未单独列入地方财政预算，导致部分地方法律援助机构难以以为继，人才流失，特别是在经济相对落后的江西，在现有条件下通过与地方的合理协调和法援工作者的身份设定，将他们的福利及保障纳入财政预算和社会保障体系中，给予人事编制指标。

(五) 努力营造援助网络，加强监管和内部管理。法援机构做为一个担负排解社会矛盾职能的机构不是独立的，高效的法援动目标是短时间内合理处理矛盾，维护弱势群体的权益，保障社会的公正。这一目标是和众多政府机构，社团的职能是相一致的，提倡一种联防联控措施的有效处置机制，减少诉讼的机会成本和快速处理矛盾的机制。我省九江市法律援助中心目前已和九江边检站（援助军人军属）、团市委（援助未成年人）、劳教所（援助劳教学员）建立了援助工作站，逐步形成九江市法律援助中心的援助网络正是由于援助网络的成熟，有效的提高了法援的资源利用和覆盖率，机构间的协作加速了矛盾的解决。

