

● 民商法

为了社会的公平与正义 ——法律援助实践之探索^{*}

莫 洪 宪

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 莫洪宪(1954), 女, 湖北武汉人, 武汉大学法学院法律系法学博士, 教授, 博士生导师, 主要从事刑法民法研究。

[摘 要] 法律援助作为人权保障的一项基本制度已为世界上许多国家和地区所采纳。我国也不例外, 在《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《民法通则》、《律师法》等法律中明确规定了法律援助制度。由于我国国情所决定, 现有的社会资源难以支撑法律援助的实际需求。为了进一步推动我国法律援助事业的深入发展, 法律援助资源亟待开发。全国首家民间法律援助机构——武汉大学社会弱者保护中心自 1992 年成立以来, 依法为社会弱势群体提供义务法律服务, 不仅取得了良好的社会效益, 而且在法律援助服务对象、运作模式等方面作出了有益的探索。

[关键词] 法律援助制度; 实践探索; 服务成效

[中图分类号] D921 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)03-0332-06

法律援助作为人权保障的一项基本制度已为世界上许多国家和地区所采纳。国家通过给予那些需要依照法定程序实现和保护自己合法权益, 但因经济困难无力支付法律服务费用的公民以经济上的帮助, 使法律赋予公民的权利得以具体实现。目前, 世界上已有 140 多个国家实行了这一司法救助制度。与其他国家以专项立法、专项制度和专门机构实施法律援助相比, 我国法律援助制度虽然起步较晚, 但近年来在法律援助方面的理论研究和实践探索取得了一定的成绩, 为促进经济发展、实现司法公正、缓解社会矛盾起到了重要作用。法律援助制度已引起社会各界的普遍欢迎和广泛关注。

一、我国法律援助制度的建立和发展

在我国, 法律援助早在 50 年代即有零星规定, 散见于人民法院组织法、律师工作暂行条例、律师收费试行办法、刑事诉讼法、民事诉讼法等。但由于受传统文化的影响, 在我国私权极不发达而公权严重受到人治意识的左右, 公民的权利意识缺失, 而国家权力过于强大, 使法律援助制度的建立和发展缺乏应有的社会基础。欣慰的是, 随着我国政治、经济体制改革发展, 建立法律援助制度的条件逐步成熟。

1994 年初中国司法部首次公开提出建立中国司法法律援助制度的设想, 并陆续在北京、上海、广州、青岛等城市开始了法律援助制度的试点。1996 年 1 月司法部有关领导在全国司法厅(局)长会议上再次提出将建立有中国特色法律援助制度作为 1996 年全国司法行政工作的重点。同年 3 月, 司法部批准成立国家法律援助中心筹备组, 以推动全国法律援助试点工作的迅速开展。1996 年 3 月颁布的

《刑事诉讼法》和同年5月颁布的《律师法》,正式规定了法律援助的有关内容。同年6月司法部发出了《关于迅速建立法律援助机构开展法律援助工作的通知》,随后着手组织有关人员制定《法律援助条例(草稿)》,以总结、规范各地已开展的法律援助工作。1997年4月司法部与最高人民法院联合下发《关于开展刑事法律援助工作的通知》。同年5月2日中国法律援助基金会成立暨司法部法律援助中心揭牌仪式在人民大会堂举行。同月司法部下发了《关于开展法律援助工作的通知》,11月又下发了《关于开展公证法律援助工作的通知》。上述几个规范性文件的下发,大大推动了《刑事诉讼法》和《律师法》中规定的法律援助的贯彻落实。1999年初,司法部法律援助中心草拟了《法律援助法(示范法草案)》,旨在供立法机关参考并推动各地的法律援助工作。同年3月,九届全国人大二次会议上,部分人大代表提出议案,要求制定《中华人民共和国法律援助法》,司法部就此作出答复:已将它正式列入司法行政法制工作五年规划,并将积极与国务院法制办公室和全国人大法工委进行协商,争取早日解决法律援助的立法问题。1999年4月2日,司法部与最高人民法院联合发布了《关于民事法律援助工作若干问题的联合通知》。至此,在中国,法律援助已迈入法制化轨道与机构设置相对应,从中央到地方形成了四级架构的中国法律援助机构体系。截至2000年5月31日,据统计,全国已有29个省、16个省级市、285个地(市)级地方、1152个县(区)级地方先后成立了法律援助中心,其他地方的法律援助中心也在筹建之中,全国的法律援助专职人员已超过4000名。1996年以来,全国各级法律援助机构组织律师、公证员、基层法律服务工作者共办理法律援助案件32.8万多件,接待咨询298万多件。

实践证明,我国法律援助制度的建立是贯彻宪法精神、保障公民权利的基本要求。根据《中华人民共和国宪法》第33条的规定,任何公民不分民族、种族、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况都平等地享有宪法规定的各项权利,平等地承担宪法规定的各项义务,在适用法律上一律平等。权利是国家赋予公民在法定范围内行使个人自由的某种资格。作为权利享有者的公民,其权利的实现,除了依靠国家的保障外,受到两方面因素的制约:一是权利的实现受到法律的制约;二是权利的实现受到权利享有者能力的限制,如文化水平、知识结构、经济条件等。法律援助正是基于上述第二种情形所设定的。通常,权利享有者,在其权利受到不法侵害时,可以凭借法律赋予的诉讼权利,通过诉讼途径请求国家法律保护。但是,权利享有者如果因为经济困难无力承担诉讼费用又不具备法律基本知识而不得不放弃其诉讼权利时,其实体权利的实现也就无从谈起。这既违背“法律面前人人平等”的宪法原则,也违背“法律公平”的执法原则。而法律援助制度是支撑正当程序的基石,诉讼费用的援助消除了阻滞贫弱公民向法院起诉的障碍,使当事人地位实质平等得以实现。这有利于实现司法公正,完善法律机制,扩大法律调整社会关系的覆盖面,促进社会公民追求的法律公正的实现,缓解社会矛盾,维护社会的稳定和发展。

二、法律援助资源的开发

法律援助制度虽为保护人权之有效手段,但是这一制度的建立与完善并不是一帆风顺的,世界各国几乎都经历了曲折的过程,即便是在英美这样一些法制健全、政府财力雄厚的国家也深受保护个体人权与法律援助资源不足这一矛盾的困扰,而在法律援助问题上陷入困境。寻求投入少而富有成效的法律援助模式,是各国追求的目标。实际上,在各国法律援助制度的发展过程中,对法律援助的认识都经历了一个由福利政策向人权保障手段转变的过程。在现有社会资源难以支撑法律援助制度实施的情况下,将受援范围缩小,只向那些最需要的人提供法律援助是各国的主要改革内容;增加法律援助主体的数量,加大法律援助的社会供给,是另一种较为有效的改革方法。各国法律援助实践中遇到的困难,在我国同样存在,我国人口众多,法律援助工作仅依靠现有的10万多律师,即折合10万人口中拥有一个律师,难以满足社会需求;加上律师分布与法律援助需求不呈正相分布,更加剧了供求矛盾。据对广东、山东、上海、安徽等13个省级地方的不完全统计,1997年全年共办理各类援助案70677件,接待解答法律咨询43万余人次^[1](第187页)。但从社会对法律援助的需求来看,供需矛盾突出集中在人力、财力资

源严重匮乏。据美国一位法律援助学者的调查统计表明,在美国,满足法律援助需求量的最低标准是每万名穷人中需 2 名专职法律援助律师。按这个数字,我国贫困人口一项预计需专职法律援助律师 17 000 人。按每位律师每年无偿办理 2 个案件,现有的 10 万律师只能办理 20 万个案件,剩下约 20 万个案件,按每个案件平均 1 200 元人民币计算,需法律援助经费 3 亿元人民币。那么,在这种情况下怎样才能满足社会对法律援助的需求呢?从我国的国情来看,在我国建立法律援助制度不可能采取像西方国家那样以国家出资为主去建立数量众多的公职律师机构,即便在各地设立的法律援助中心,也是以执业律师的收入来维持运转。因此,为了进一步推动我国法律援助事业迅速发展,应该调动社会力量参与法律援助工作,以弥补法律援助资源的不足,以满足庞大的法律援助需求,为公民提供尽可能多的受援机会。

实践证明,大力发展以大学法学院为基础的“法律援助计划”,从人力资源上解决法律援助供需矛盾是可行的。例如加拿大萨斯喀彻温法律帮助中心是该国示范性的援助中心,并作为三种法律援助模式之一。该中心是在社区中心的管理以及志愿律师、萨四喀彻温大学法律系师生的支持下运作的。这些中心不是全日办公。在律师和教师指导下进行工作的法律系学生,是提供法律援助服务的主力。自 1971 年始,该援助中心为居住在本地区不能通过其他途径获得法律服务的公民处理了各种民事案件,数量每年达 1 500 件,承担了一定数量的案件,并创立了公民家庭法律委员会^[2](第 60—61 页)。再如,为了满足社会弱者对法律援助的迫切需要,美国 1963—1965 年,律师界成立了三个由律师和法律系学生组成的机构,即法律系学生民权研究委员会、法定民权律师委员会、律师护宪委员会。法律系学生民权研究委员会的宗旨是让大部分法律系学生能够参加民权工作。1964 年,许多法学院都制定了章程,该委员会成员既在南方,又在他们学校的组织中工作,其涉及的案件范围包括各个领域^[2](第 89 页)。还有,赞比亚的律师业务学院以及墨西哥、澳大利亚、南非等国的公共援助机构中都吸收法学院的学生参与法律援助。菲律宾大学法学院在已完成 3/4 以上专业课学习的高年级学生中开设见习律师课程,学生在有经验的律师指导下向社会提供法律援助,同时也增长了学生的实践经验。在墨西哥和澳大利亚,学生可以担任律师的助手,法律顾问或者提供法律咨询,每天工作四小时,但不能代理当事人出庭。实习学生一般不得收取任何费用,也没有工资,但是他们可通过法律援助工作中的贡献而获得大学法学院的奖学金。有的学校还把参加援助的时间计入学生的学时和学分^[2](第 44 页)。广泛吸收法学院学生参加法律援助活动,使法律援助逐步从个人实施的小范围的道义、慈善行为,发展成为维护公民司法人权的政府行为或政府与社会相结合的行为。

自 1992 年 5 月,中国内地第一个高校法律援助机构——“武汉大学社会弱者权利保护中心”在武汉成立之后,北京大学、清华大学、中国人民大学、复旦大学、华东政法学院、中南财经政法大学等院校都纷纷建立了各自的法律援助中心;贵州民族学院还成立了少数民族事务法律援助中心。据不完全统计,到目前为止,全国共有近 20 所法律院校成立了学生法律援助机构。

与国外高校民间法律援助机构相比,我国内地具有一定的特色。例如,在美国和加拿大的法律援助机构,法学院的学生一般在有经验的律师指导下办理一些较小的法律援助案件。而在我国高校法学院许多教师不仅具有律师执业资格,而且具有独立承办重大、疑难案件的丰富经验。他们在教学过程中注重对学生知识的传授、能力的培养和办案技巧的指导。此外,法学院部分研究生也具有律师资格,他们无疑是一支素质较高的法律援助力量。

高校法律援助机构与政府法律援助机构相比,其运行机制灵活,可以通过校内的规章制度对人员进行自我组织、自我管理,选择适当的发展方向;同时,有更多的机会和渠道筹集资金,尤其是易于获得国外的慈善团体及其他机构的援助机会。其次,高校具有专业人才优势和强大的理论队伍,人力资源丰富。将法律援助这一公益性活动与教学科研紧密结合起来,不仅为法律院校的学生提供了实践的窗口,促进了法学教育方式的改革,成为培养合格法律人才的途径,而且对法律援助作为一门专门的法律社会学学科的建立也是一种有益的探索。此外,高校民间法律援助工作在群众和政府与司法部门之间起到了重要的桥梁和纽带作用。

三、法律援助对象的探讨

关于法律援助的对象,中外学者均持不同观点。有的学者倾向“经济型”,即依据经济尺度来衡量是否对诉讼和非诉讼当事人提供法律援助的需要。而有的学者则主张“权利型”,即以实现权利平等为目的,对各种因素通盘考虑并进行全面衡量,其用意在于使法律援助对象更能体现法律援助的社会意义。也就是说,在受益与“贫穷”和“弱者”之间,似乎更接近后者。但从中外学者的观点来看大多趋同前者,向“穷人”无偿提供服务,直观地反映了选择法律援助对象的基本走向。例如,国外有学者认为:“法律援助是在免费或收费很少的情况下,对需要专业性法律帮助的穷人的帮助。”^[3](第210页)日本《新法律学辞典》中强调:“法律援助是指法律上对诉讼案件中在伸张正义和维护权利的困难者予以援助的社会制度。”^[4](第243页)加拿大的法律援助制度最能体现理论取向与法律援助对象范围的关系。该国确定法律援助对象的原则是:“给予最需要法律服务的人。”法律援助对象的顺序为:刑事法律援助优先;其次是家事法律援助、民事法律援助、法律知识普及方面的法律援助。

有学者认为:“法律援助制度是国家在司法制度运行的各个环节和各个层次上,对因经济困难及其他因素而难以通过通常意义上的法律救济手段保障自身基本社会权利的社会弱者,减免收费提供法律帮助的一项法律保障制度。”^[4](第4页)“法律援助,是指对需要专业性法律帮助而又无力支付律师费用的公民予以帮助,以维护其合法权益的法律保障制度。”^[5](第202页)“法律援助,是指公民在法律规定的法律事务方面需要获得律师帮助但无力支付律师费用时,由律师按照国家规定承担该项帮助义务,向该公民提供的法律服务。”“法律援助,是指在当事人确需律师的法律服务,却又无力支付律师费用时,由国家负责为其提供法律帮助的制度”。“法律援助是指国家对某些困难和特殊案件的当事人采取依法减免诉讼费用或者义务为其提供法律帮助,以保障他们的合法权益得以实现的一项法律制度”^[6](第404页)。

《司法部关于开展法律援助工作的通知》提出:“法律援助,是指在国家设立的法律援助机构的指导和协调下,律师、公证员、基层法律工作者等法律服务人员为经济困难或特殊案件的当事人给予减免收费提供法律帮助的一项法律制度。”“经济困难是享受法律援助的一个基本条件,任何类型案件的法律援助都应符合这一条件。”^[7](第253页)

一般来说,法律援助对象范围的宽与窄是与国家的经济发展水平或者说政府在此项制度实施上的经济承受能力有关。比如香港地区,法律援助条例规定,任何人只要符合该条例规定的条件(即经济条件和案情条件)不分国籍,均可获得法律援助,而且法律援助案件的范围相当广泛。而一些发展中国家由于经济原因,对法律援助的对象条件要求相对严格。但是,值得研究的是,法律援助制度在理论上的价值取向有时对一国法律援助制度的发展起着决定性的作用。

事实上,我国法律援助制度的建立最重要的理论依据是,国家有义务确保“公民在法律面前人人平等”的宪法原则的实现,保证国家建立公平正义的司法体系和运行机制。将法律援助提供给那些最需要法律服务的人,是我国目前应考虑的原则。法律援助除了具有资助性外,应特别强调平等性,法律援助旨在实现法律关系双方权利上的平等,平等性必须在选择和确定法律援助对象中得到充分体现。如果对法律援助对象限制过窄,不能体现建立法律援助制度的宗旨。

根据我国现行法律规定及我国国情,我们将法律援助的受援主体确定为五种“弱者”,即未成年人、老年人、妇女、残疾人以及“民告官”的行政相对当事人。根据《中华人民共和国妇女权益保障法》、《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国残疾人保障法》、《中华人民共和国老年人权益保障法》等有关规定,以及我国《刑事诉讼法》、《律师法》中关于法律援助的规定,均体现了对妇女、未成年人、残疾人、老年人权益优先保护原则。法律援助制度作为社会保障体系中不可缺少的程序制度,为社会保障对象实现合法权益提供了强有力的法律保证。

这里有必要指出,我们的服务对象包括“民告官”的行政相对当事人。对此曾一度产生争议。有学

者认为,“法律援助毕竟是一种向特殊的社会成员提供的法律帮助,相对于为数众多的诉讼来说,它适用的范围应当是非常狭小的。因为它要占用有限的公共资源,去维护个别人的人权和民事权益。各个国家在适用法律援助时,往往是突出其在刑事诉讼中的人权保护作用,其次才是在民事诉讼中相对贫困的当事人给予法律上的救济,至于对行政诉讼往往不适用这一制度。”^[8](第 25 页)而我们认为行政案件的援助,在许多西方国家法律中并未加以规定,但并不等于不存在这一类案件的援助,因为在西方国家的法律理念中,大多将行政损害及因行政处罚而引起的赔偿案件列为普通民事案件加以处理,公民可以依照法律关于民事案件提供法律援助的条件比照执行。根据联合国《关于律师作用的基本原则》中规定,各国政府不仅应向穷人,并且在必要时应向其他处境不利的人提供法律服务。

“中心”特设行政诉讼部是基于以下三点考虑:一是贯彻《中华人民共和国行政诉讼法》。就“民告官”的行政诉讼而言,历代的法律虽然没有禁止“民告官”,但法律的运作实际上只允许“官告民”,而不允许“民告官”。1989 年七届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国行政诉讼法》,正式确立了我国“民告官”的行政诉讼制度。在中国几千年的文明史上自此开了公民告政府,即民告官的先河。“民告官”的行政诉讼制度得以确立和发展,不仅推动我国的法治进程,而且增强了公民的权利意识和民主法制观念。民告官,公民与政府对簿公堂,平等地与之争辩是非,政府机关的行为如果确实违法,损害了公民的合法权益,应向公民赔礼道歉,依法承担侵权赔偿责任。这种诉讼过程和诉讼结果无论是对于参加诉讼的当事人,还是对于从各种渠道获知此种信息的公民,都是一种潜移默化的民主法治教育。二是,行政相对人是处于劣势地位的“弱者”。我国是一个封建宗法制度延续了 2 000 多年的国家,它所遗留下来的思想道德传统以义务本位为特征,诸如个人对国家、臣对君、民对官、下对上等均无条件服从为义务。这种义务导向的传统不利于社会成员权利意识的发展,具体表现为压抑个体意识、重义轻利,缺乏平等观念,提倡知足忍让,追求无讼、息讼,一切冲突和纠纷都尽可能用法律以外的伦理规范去解决,以求大事化小、小事化了。受封建宗法传统的影响,部分国家工作人员等级功能、官僚意识严重,漠视公民的合法权利,重权力轻法律,严出罚随,任意行政。公民往往不敢与“官”“抗衡”或“较量”。此外,《行政诉讼法》虽规定被告对作出的具体行政行为负举证责任,应当提供作出该具体行政行为的证据和所依据的规范性文件。但是,客观上被告所举之证,多是对其有利之证,重在证明其行为的合法性、合理性。而原告要揭示被告行为的违法行为和对自己权益的侵害,不仅要在庭审中对被告的举证进行辩驳,而且也要提出自己的证据材料。原告律师代理诉讼,要有效维护当事人的合法权益,调查取证是其中一项重要职责,实践中调查取证非常困难。然而,公民在合法权益受到行政行为侵害时,他们一般只清楚损害事实,对如何依靠法律,通过诉讼加以救济,维护自身的合法权益所知不多。需要法律专业人员从实体法、程序法方面为当事人提供帮助。三是,“民告官”的案件求助量大。由于我国全面开展行政诉讼时间不长,公民对行政诉讼认识了解不够,对纷繁复杂的行政关系难以把握,对浩瀚的法律、法规、规章、规范性文件更是难以掌握。“公民法制意识的觉醒,他们已经懂得拿起法律这个武器,为捍卫国家利益和自身权益而斗争”^[8](第 3 页)。但大多数公民对作为管理者的行政机关,缺乏“对簿公堂”的胆量勇气,故他们欲提起行政诉讼通常请求提供法律咨询或其他法律服务。可见,“民告官”较之“民告民”更需法律援助。

“中心”在办理行政诉讼案件过程中,通过法律咨询、释疑解难、分析案情、解答问题、阐释法律,起到了法制宣传的作用。很多情况下,代理诉讼一件,宣传教育一片,既增强了公民法律意识和权利意识,又提高了行政机关对依法行政的认识和依法执法的自觉性。综上所述,我们将行政诉讼案件的相对当事人列入法律援助的范围符合我国国情。

“中心”自建立之初就将“以最优秀的法律人才为最需要法律帮助的人依法提供最优质的服务”作为自己的宗旨。10 年来,“中心”始终信守着“三最”的承诺,面向全国义务为社会弱者提供法律服务。许许多多自身权益受到侵害而又无法得到法律保护的妇女、未成年人、残疾人、老年人和“民告官”者在中心志愿者的帮助下依法讨回了公道,走出了绝望和无助的困境。迄今为止,中心已接待咨询 3 万余人次,回复信件约两万余件,电话咨询约两万余次,代理诉讼案件达 1 100 余起(胜诉率达 78%)。此外,还深入中小

学、各级妇联等单位进行法律咨询和法律服务培训;多次组织街头义务法律宣传教育及咨询活动。

作为全国首家社会弱者权利保护机构,武汉大学社会软弱者权利保护中心成立以来一直倍受媒体关注,在国内外获得了很高的声誉,各大新闻机构都竞相报道中心在法律援助方面所作的有益探索,日本NHK电视台和美国《华盛顿邮报》的记者也先后来中心进行采访报道。社会各界对中心的工作及取得的成绩给予了充分的肯定与鼓励,各种社会荣誉也接踵而来。“中心”先后被国务院、团中央和湖北团省委授予“全国扶贫助残先进集体”、“全国首届青年志愿服务杰出集体”和“全国青年志愿者活动示范点”等光荣称号。美、法、德、加、日、英等国的教授学者纷纷来中心开展各种形式的交流和访问活动。

笔者是武汉大学社会弱者权利保护中心的一员,深感首创者开拓探索精神的可贵,青年志愿者实践探索的勇气可佳,他们为我国法律援助制度的建立奠定了基础。随着我国法律援助制度的健全和社会弱者权益保护需求的满足,我们将面临社会弱者权益保护资源配置的现实问题的探索,如扶助弱者的法律依据、经费保障、人才来源等;以及法律援助的规范化和制度化对法学教育提出的挑战。

[参 考 文 献]

- [1] 编委会. 中国法律年鉴(1998)[Z]. 北京:中国法律年鉴社,1999.
- [2] 张 耕. 法律援助制度比较研究[M]. 北京:法律出版社,1997.
- [3] 陶 髦,等. 律师制度比较研究[M]. 北京:中国政法大学出版社,1995.
- [4] 张武生. 中国律师制度研究[M]. 北京:中国法制出版社,1999.
- [5] 熊先觉. 中国司法制度新论[M]. 北京:中国法制出版社,1999.
- [6] 青 锋. 中国律师制度论纲[M]. 北京:中国法制出版社,1997.
- [7] 宫晓冰,高 贞. 中国法律援助制度的实践、探索与前景[J]. 当代司法,1997,(6).
- [8] 王福华,原永红. 论法律援助制度的改革和完善[J]. 山东法学,1999,(1).
- [9] 任之编. 当代中国民告官[M]. 北京:时代文艺出版社,1999.

(责任编辑 车 英)

For Justice and Righteousness of Society

MO Hong-xian

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: MO Hong-xian (1954-), female, Doctor & Professor, Wuhan University Law School, majoring in criminology and criminal law.

Abstract: As an essential institution in order to protect the human rights, the legal assistance system has been accepted by many countries and regions. As in the same way, in China, the system of legal assistance has been definitely stipulated in Law of Criminal Procedure, Law of Civil Procedure, Lawyer Code and Civil Code. According to the situation in China, the existing social resources cannot meet the actual demand of legal assistance. It is an inevitable requirement for the promotion of the career of legal assistance in China to explore for the pattern of operating a voluntary legal assistance organization. The first voluntary legal assistance organization — Center for the Protection of the Rights of Disadvantaged People of Wuhan University, has offered free legal service for disadvantaged people for more than 10 years. It has not only benefited the society, but also helped the exploration on the objects, operating pattern and etc. of the legal assistance.

Key words: institution of legal assistance; exploration of practice; effect of service