

GUOWAI JINGWAI FALV YUANZHU
ZHIDU XINBIAN

国外境外法律 援助制度新编

主编

贾午光

副主编

王军益 桑宁 郑自文

中国方正出版社

国外境外法律援助 制度新编

主 编 贾午光
副主编 王军益 桑 宁 郑自文

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外境外法律援助制度新编/贾午光等编. —北京: 中国方正出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 80216 - 377 - 5

I. 国… II. 贾… III. 法律援助—司法制度—国外—文集 IV. D916 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 132718 号

国外境外法律援助制度新编

责任编辑: 康 弘 安乐明

责任校对: 张 蓉

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560938 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596602 出版部: (010) 66510958

网址: [www. FZpress. com. cn](http://www.FZpress.com.cn)

责编 E-mail: [anleming@126. com](mailto:anleming@126.com)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京春华腾飞印刷有限公司

开 本: 889 毫米 × 1194 毫米 1/32

印 张: 12. 75

字 数: 331 千字

版 次: 2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 377 - 5

定价: 28. 00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

出版说明

组织翻译国外境外法律援助制度资料，跟踪研究国外境外法律援助制度最新发展动态，借鉴国外境外法律援助制度有益经验和做法，不断丰富和完善我国法律援助制度理论体系，一直是司法部法律援助中心的一项重要工作。继编译出版《各国法律援助法规选编》、《各国法律援助理论研究》、《国外法律援助制度简介》之后，近年来，司法部法律援助中心又组织翻译和撰写了一大批国外境外法律援助资料和研究论文。我们将这些资料和论文汇编成册，名为《国外境外法律援助制度新编》，供有志于法律援助理论研究的人员参考。

同我们编译出版的前三本国外境外法律援助书籍相比，本书具有如下特点：一是资料更新。本书所收资料和论文大多是我们近年来通过与国外境外法律援助同行以及专家学者们交流时获得的最新资料和我们组织撰写的最新研究论文。二是涉及内容范围更加广泛，此次收录的资料除英国、美国、日本、澳大利亚、新西兰和中国香港等我们过去了解比较多的国家和地区的最新资料外，还涉及我们以往书籍中没有涉及或者很少涉及的法国、德国、意大利、西班牙、印度、斯里兰卡、新加坡、波兰、芬兰、瑞典、挪威、爱尔兰、拉脱维亚、塞尔维亚、立陶宛和斯洛伐克等国家的情况，并包括了有关国际公约关于法律援助国际标准方面的资料。需要说明的是，本书收录的翻译资料和论文大部分曾经在司法部法律援助中心主办的《中国法律援助》内部杂志上刊载过，文中所涉及的数据和事例基本保持原貌，只是在本次收录时对其中的部分资料和论文作

过一些细小的翻译校对和修订。

本书的编辑出版，得到了司法部法律援助中心各位同事的大力支持和配合；中国方正出版社总编辑胡驰先生、编辑康弘先生对本书的出版给予了无私的支持。在此，一并表示衷心的感谢。

编者

2008年6月

目 录

国际人权公约与中国法律援助事业的发展	郑自文 (1)
法律援助的国际标准: 相关公约条文内容及	
文件摘要汇编	左秀美 翻译整理 (19)
法国法律援助制度简介	蒋建峰 编译 (57)
法国法律援助制度概览	刘趁华 王冰玉 记录整理 (60)
德国法律援助制度简介	蒋建峰 编译 (68)
意大利法律援助	左秀美 刘素丽 翻译整理 (72)
芬兰法律援助制度简介	蒋建峰 编译 (80)
瑞典、芬兰、挪威法律援助制度比较	
..... 丛 卉 朱华芳 翻译整理 (85)	
西班牙法律援助制度简介	丛 卉 译 (101)
塞尔维亚法律援助制度情况报告	丛 卉 译 (106)
法律援助的发展: 拉脱维亚的最新信息	
..... 克里斯汀·加里诺夫斯基 著, 耿胜先 译 (117)	
立陶宛法律援助制度改革情况介绍	夏 慧 译 (126)
斯洛伐克法律援助的现状与发展简介	张 青 编译 (137)
爱尔兰的法律援助概况	左秀美 编译 (140)
波兰法律援助制度简介	左秀美 编译 (151)
美国法律援助制度概况及启示	蒋建峰 (155)

两个世界的最佳? 为什么要把政府和非政府组织

法律援助服务提供者结合起来?

- Dr Francis Regan 著, 崔 杨 郑自文 译 (164)
- 日本民事法律援助法 郑自文 译 (173)
- 美国的诊所法律援助制度 郑自文 (184)
- 20 世纪后期英国法律援助费用的激增 种若静 译 (197)
- 印度的法律援助制度 郑自文 (210)
- 斯里兰卡和新加坡的法律援助制度 郑自文 (225)
- 澳大利亚法律援助制度的发展 郑自文 (236)
- 新西兰法律援助制度及其最新发展 郑自文 (244)
- 英国 (英格兰和威尔士) 刑事法律援助制度及
质量控制考察报告 蒋建峰 (257)
- 加拿大法律援助值班律师制度及其借鉴意义 左秀美 (279)
- 中国法律援助代表团考察加拿大情况报告 郭 婕 (288)
- 加拿大安大略省法律援助考察报告 蒋建峰 靳维卓 段晓晖 (311)
- 加拿大法律援助志愿活动情况及对我国的借鉴意义 罗俊华 (322)
- 中国与加拿大法律援助经费使用之比较 黄素芬 (326)
- 加拿大法律援助专职律师制度及其启示 孙群英 (334)
- 试谈设立法律援助专职律师 徐荣华 (339)
- 加拿大法律援助服务质量管理 朱永红 (344)
- 保障、监督与评估 王旺林 (351)
- 加拿大相关制度对我国法律援助人员行为规范与

法律援助异地协作机制的借鉴意义	夏 慧 (358)
加拿大安大略省经济困难证明制度对构建我国 经济困难证明制度的启示	丛 卉 (366)
我国香港地区法律援助制度研究	郑自文 (376)

国际人权公约与中国法律援助事业的发展

郑自文

一、有关国际公约对法律援助的规定及其在各国实施情况

(一) 关注法律援助权利是有关国际公约和国际法律文书的重要内容

在西方国家,法律援助最初是由一些私人律师和宗教团体及慈善机构等民间组织自发地为穷人提供免费服务的慈善和道义行为。但是,从20世纪40年代开始,特别是“二战”以后,随着对法律援助服务的需求日益超出依靠私人律师的善意和自愿的慈善模式的能力,随着联合国的成立和一系列以保障公民权利为基点的国际公约的缔结,由国家承担法律援助义务,以更好地保障公民的合法权利的观念日益深入人心。法律援助的性质也由此发生了根本性的变化,即由律师个人的慈善行为变成了国家义务和政府责任。

为了体现各国对保障公民基本权利的重视,世界上已经有140多个国家建立了以诉讼法律援助为基础,涵盖非诉讼法律服务领域的现代法律援助制度。现在,建立法律援助制度,保障公民的基本权利,已经成为衡量一个国家文明进步的重要标志,成为国际社会的共识,并且呈现出明显的国际化趋势。这种国际化趋势的一个重要表现,就是不少区域性的国际公约或双边司法协助协定纷纷对法律援助问题作出了明确规定。

为了实现《联合国宪章》“重申基本人权”的基本宗旨，确保《世界人权宣言》所确立的公民权利和政治权利得以用法律形式固定下来，联合国先后制定了一系列涉及刑事法律援助问题的重要法律文件，主要有：

(1) 1955 年 8 月第一届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《囚犯待遇最低限度标准规则》；

(2) 1966 年 12 月联合国大会通过的《公民权利和政治权利国际公约》（以下简称《公约》）；

(3) 1985 年在意大利米兰由第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《发展和国际经济新秩序环境中预防犯罪和刑事司法的指导原则》；

(4) 同年 11 月在北京通过的《联合国少年司法最低限度标准规则》（“北京规则”）；

(5) 1988 年 12 月联合国大会通过的《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》；

(6) 1989 年联合国大会通过的《儿童权利公约》；

(7) 1990 年 12 月联合国大会通过的《联合国关于保护被剥夺自由的未成年人的规则》；

(8) 1990 年在古巴哈瓦那召开的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《关于律师作用的基本原则》。在这些国际公约和国际法律文书中，尤其值得一提的是《公民权利和政治权利国际公约》和《关于律师作用的基本原则》。

根据该《公约》第 14 条第 3 款的规定，被告知和获得法律援助的权利是任何受到刑事指控的人应该完全平等地享有的一项最低限度的人权保障措施。所有被告人均有权“出席受审并亲自替自己辩护或者经由他自己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；在司法利益有需要的案件中，为他指定法律援助，而在他没有足够的偿付能力的法律援助的案件中，不

要他自己付费”^①。《公约》第26条更明确规定，所有人不分种族、民族或社会本源、出生或其他身份，在法律面前，悉数平等，且有权接受法律上的平等保障。从《公约》的有关规定来看，《公约》不仅将刑事法律援助作为在刑事司法方面的一项最低限度人权保障标准，而且没有对有权获得法律援助的被告人作出国籍限制，从而可以认为它并不排除外国人可以根据该公约的规定成为缔约国的法律援助对象。根据《公约》的规定，在“司法利益有此要求”时，被指控有罪的人有权利获得指定的法律帮助，而且在他没有足够能力时不必支付费用。按照西方国家的一般理论和司法实践，“司法利益”应当视指控案件的严重性和复杂性而定。一般而言，当指控的罪名轻微，被告可能被判处有期徒刑时，不必向其提供免费的法律援助，但在有可能判处监禁的案件中为被告人提供法律援助则是西方国家所公认的最低限度的法律援助标准^②。

由于这部《公约》为缔约国履行自己的法律援助义务提供了一个最低限度的国际标准，并且是迄今为止最集中、最全面地规定了国际公认的司法人权准则的联合国文件，因此，它对于《公约》成员国的法制建设有直接的指导意义和国际法上的约束力，对于促使缔约国政府采取有效措施保障公民的法律援助权利，促进国际法律援助事业的发展具有极其重要的意义。所有签署并批准《公约》的国家都负有建立法律援助制度的国际义务，并且接受联合国人权事务委员会的监督和定期审议检查。

《关于律师作用的基本原则》第2条明确规定：“各国政府应确保向其境内并接受其管辖的所有的人，不加任何区分，诸如基于种族、肤色、民族、性别、语言、宗教、政治或者其他见解、原国籍或社会出身、经济或其他身份地位等方面的歧视，提供关于平等

^① 宫晓冰主编、郑自文副主编：《中国法律援助立法研究》，中国方正出版社2001年10月第1版，第340页。

^② 参见宫晓冰主编、杨诚、郑自文副主编：《各国法律援助理论研究》，中国方正出版社1999年11月第1版，第95—96页。

有效地获得律师协助的迅速有效的程序和机制。”该联合国文献还在关于“刑事司法事件中的特别保障”中强调：“任何没有律师的人在有司法利益需要的情况下均有权获得按犯罪性质指派给他的一名有经验和能力的律师，以便得到有效的法律帮助，如果他无足够力量为此种服务支付费用，可不交费。”这一《基本原则》更进一步要求，政府要提供足够的资金和其他资源，为穷人，以及在必要时为其他处境不利的人，提供法律援助；律师职业联合会应该在组织和提供这些服务、设施和其他资源方面予以合作^①。笔者认为，这一国际性文件与《公民权利与政治权利国际公约》一样对于建立和规范法律援助制度具有十分重要的指导意义。该《基本原则》根据《联合国宪章》和《世界人权宣言》关于保障人权和基本自由的原则，对法律援助的目的、对象、途径、政府资助的责任，以及律师专业服务组织对法律援助的支持等问题均有明确的要求和规定，无论从理论上还是实践上都值得我国法律界进行深入探讨。

在民事方面，尽管联合国没有制定相应的法律文件，但在国际法界有着重要影响的海牙国际私法会议一直非常关注这一问题，并通过了有关公约。海牙国际私法会议1905年7月17日通过的《民事诉讼程序公约》第20条中明确规定：“在法律援助的利益上，缔约国的任何国民在所有其他缔约国内，得享受与本国国民同等的待遇，但必须遵守被申请国的立法。”海牙国际私法会议于1954年3月1日通过的《民事诉讼程序公约》（该公约设有专章——第四章“无偿的法律援助”规定法律援助问题，以取代1905年公约关于法律援助的规定）第20条也规定：“在民事或商事方面，每一个缔约国公民在其他缔约国内，根据该国法律，享有与该国公民相同的无偿法律援助。在对于行政案件实行法律援助的国家内，有管辖权的

^① 参见宫晓冰主编、郑自文副主编：《中国法律援助立法研究》，中国方正出版社2001年10月第1版，第343—344页。

法院受理行政案件时,同样适用前款规定。”^①而海牙国际私法会议于1980年10月25日通过的《便利诉诸司法国际公约》更用第一章共13条的大量篇幅(公约总共36条),专章对缔约国间的法律援助问题作出了新的规定(取代前述两公约关于法律援助问题的规定)。该公约第1条规定:“任何缔约国的公民以及惯常居住在任何缔约国的人,在任何其他缔约国内进行民事和商事诉讼时,均应视同常住在该国的该国国民,与后者在同等条件下享有法律援助的权利。如果一个人不符合上述规定,但该人在法院诉讼开始前后,曾在该法院所属缔约国内有惯常居所,如果诉讼原因发生于其以前在该国的惯常居所,该人仍得享有上述规定的法律援助权利。在对行政、社会或税务事宜也提供法律援助的国家内,本条规定也适用于在该国法院或裁判所审理的案件。”^②这个公约规定缔约国对缔约另一国国民发生的民事案件在对等条件下提供法律援助,也规定了对商事案件可以提供法律援助,不过根据笔者对世界上各主要国家法律援助制度的多年研究,世界各国在实践中对商事案件提供法律援助的情况极为罕见,我国也借鉴世界各国通例,没有规定对商事案件提供法律援助。截至2004年10月25日,共有法国等13个缔约国,并有德国等5个国家签署了该公约。我国外交和司法部门也正在积极研究加入该公约的可行性。

(二) 世界各国履行有关国际公约关于法律援助规定的情况

随着《世界人权宣言》的通过和有关国际公约的生效,世界上包括《公约》绝大多数缔约国在内的绝大多数国家都先后建立了本国的法律援助制度,并且经过不断的改革和发展,已经日益走向完善。可以说,时至今日,有关国际公约和国际法律文书中关于法律

^① 《民事诉讼法参考资料》第三辑·第一分册《国际民事诉讼程序》,法律出版社1984年12月第1版,第62—63页。

^② 郑自文译:《便利诉诸司法国际公约》(第一章“法律援助”),载于宫晓冰主编、郑自文副主编:《中国法律援助立法研究》,中国方正出版社2001年10月第1版,第346—348页;李浩培:《国际民事程序法概论》,法律出版社1996年4月第1版,第107—109页。

援助的规定已经在世界上绝大多数国家和地区得到了比较切实的遵循和执行,它们所体现的法律援助原则和精神已经为越来越多的国家所承认和遵守。这主要体现在^①:

1. 各国均以有关国际公约和国际法律文书的规定为最低限度标准,为范围广泛的刑事、民事及行政案件提供法律援助。根据《公约》的规定,缔约国承担的责任是提供刑事法律援助。由于刑事司法的处理结果所涉及的主要是人身自由乃至生命权,也就是说,向无力负担法律服务费用的被指控者提供法律援助,是使其基本人身自由乃至生命权得到法律保护的必要条件。可以说,刑事法律援助作为最低限度的也是最重要的法律援助,在现代法律援助制度中处于最基础的地位。因此,在发达国家和发展中国家,目前已经建立的法律援助制度都优先保障刑事法律援助,而对民事法律援助则采取较为灵活的态度。此外,对于“司法利益”的要求,各国一般以法庭审判中的法律援助为重中之重,发达国家更规定在有可能判处监禁以上刑罚的案件中提供法律援助为最低限度标准。换言之,凡是有可能被判处监禁的被告,在无力负担法律服务费用时,至少应当在审判中有免费的律师提供辩护^②。

在英国、法国、加拿大和美国等一些国家,以及不少发展中国家如印度、南非等,公民获得刑事法律援助的权利已经为宪法所保护。而且,它们提供法律援助的范围已经远远超出《公约》所规定的最低限度:它们不仅为刑事案件提供法律援助,也为范围广泛的民事及行政案件提供法律援助;不仅规定了被告有获得指定的法律援助的权利,还赋予被告选择法律援助律师的权利;不仅规定被告有获得他不必支付费用的法律援助权利,还通过立法使国家成为法律援助资金的主要出资主体和主要责任承担者。

^① 本部分所述各国情况除特别注明者外,其余均参见郑自文:《国外法律援助制度比较研究》,载于《中国国际私法与比较法年刊》2000年卷。

^② 参见宫晓冰主编、杨诚、郑自文副主编:《各国法律援助理论研究》,中国方正出版社1999年11月第1版,第96页。

2. 各国普遍建立了专门的独立法律援助机构, 配备专职人员从事法律援助工作。在英国的英格兰和威尔士, 国家一级就设有一个独立的专门法律援助委员会(下设若干地区委员会)行使法律援助的管理和组织实施职责。在美国, 联邦政府通过《法律服务公司法》设立了一个全国性的法律服务公司, 负责民事法律援助事务; 在刑事法律援助方面, 联邦法院行政办公室内设有辩护人服务部专门管理刑事法律援助和公设辩护人事务, 不少州县都建立了由政府出资支持的著名的公设辩护人制度。加拿大吸收了英美两国的经验教训, 根据其国内各省的不同情况, 各省均设立了相应的法律援助机构, 负责各省的法律援助事务, 如安大略省法律援助署就专门管理和组织实施安大略省的政府和民间法律援助事务。我国香港特区、新加坡、越南、印尼都设有属于政府机构系列的法律援助署(局)专门负责组织和实施法律援助。在大陆法系国家, 德国实行以州为基础提供法律援助的制度。法国在全国各地设立了法律援助委员会, 并且在主要的法院中设有法律援助办公室。印度类似于法国也根据各级法院设立架构, 设立了专门的各级法律援助局^①。意大利在各级法院内设办公室处理民事案件, 在刑事案件中由法官指定辩护人进行辩护。荷兰司法部设有法律援助局, 并按上诉法院管辖地区在区域内的主要城市设立法律援助委员会, 在委员会以下设立法律援助中心, 管理和组织实施法律援助服务, 同时在郡这一级设立法律援助协会和基层法律援助中心。在瑞典, 由法院指定公共辩护律师, 由法律援助委员会决定其他法律援助事项。

3. 各国普遍建立健全了配套完善的法律援助资金保障供给制度, 使法律援助制度的实施具有较为稳定的经济保障。在英国, 法律援助的经费主要来源于政府, 并且在过去很长一段时间实行法律援助财政开支不设上限的原则。在美国, 法律服务公司每年经国会

^① 参见郑自文:《中国法律援助代表团考察印度的情况报告》, 载于《中国法律援助》2004年第1—2期, 第78页。

批准决定从联邦政府财政获得大量资金,用以资助全国各地的民事法律援助项目和计划,各州、县和市的政府还另行向其各自管辖区内的法律援助计划提供资金。加拿大则在经费来源方面实行由联邦和各省按协议分担费用的制度。在西欧的德国、瑞典、芬兰等国中,法律援助费用除主要由国家承担外,还有一种与普通法系国家显然不同的做法,即广泛使用法律保险来解决法律援助,特别是民事法律援助的经费问题。美国每年仅用于民事法律援助的支出约为4亿美元;日本约为22亿日元;德国约为2.38亿美元,人均2.96美元;法国约为1.9亿美元,人均3.85美元;韩国约为818万美元;在仅有600万人的我国香港,1996—1997年度用于法律援助的财政支出为7亿港元,1998年则高达8.32亿港元;英国过去一直在法律援助方面实现开放性预算,尽管现在已经对其作出限制,但其每年的法律援助财政支出均达15亿英镑,援助对象大约占其国民的60%。许多第三世界国家如印度、菲律宾、泰国、南非等国也都确立了政府财政拨款制度。各国法律援助机构的设置及资金供给状况反映了各国政府对法律援助制度的高度重视。

4. 各国纷纷制定专门的法律援助法和完备的制度规则,规范法律援助制度的具体运作。本世纪以来,许多国家以宪法或法律形式规定了法律援助的基本原则,有些国家还制定了专门的法律援助法。如英国的《法律援助法》(2000年开始改称《获得司法公正法》)及其配套的十几个单行法律援助条例、我国香港的《法律援助条例》及其附属法例、西班牙的《法律援助法》、美国的《法律服务公司法》、加拿大各省的法律援助专门法、法国的《审判援助法》、德国的《诉讼费用援助法》、《咨询援助法》、韩国的《法律援助法》、南非的《法律援助法》、印度的《法律援助局法》、新加坡的《法律援助法》等;一些国家虽然没有制定专门的法律援助法,但其《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》和《律师法》等法律中也都包含有关法律援助方面的专门性规定。现在,制定专门的法律援助法已经成为一国建立现代法律援助制度的重要标志,法律援助

的法律化、制度化已经成为国际法律援助发展的一个重要趋势。

二、我国贯彻有关国际公约和国际法律文书规定以及法律援助事业的发展情况

（一）我国法律援助法律法规贯彻有关国际公约和文书的情况

在我国，法律援助是指由设区的市和县（区）级人民政府设立法律援助机构，指派或者安排律师、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免费提供法律服务的一项法律保障制度。

我国的法律援助制度是从1994年初起开始研究和逐步建立起来的。由于我国的法律援助制度在世界法律援助体系中起步较晚，而且法律援助在我国过去的法律体系中基本是一片空白，所以，我们在一开始设计和建立我国法律援助制度时，就十分注重广泛借鉴各国法律援助建立和发展过程所积累起来的有益经验，并吸取它们已有的教训，尽量考虑与有关国际公约和国际法律文书的规定精神相衔接。笔者在参与筹建司法部法律援助中心和设计法律援助制度时，先后具体负责同联合国国际开发署（UNDP）、美国福特基金会和加拿大国际发展署等国际组织合作，举办了多次法律援助国际研究会，收集和翻译了迄今为止在我国最为全面的国外法律援助立法和研究资料，为我国参照有关国际标准建立法律援助制度提供借鉴和参考。可以说，我国的法律援助制度无论是在理论体系构建、法律规范，还是实际效率和效益等方面，尽管与一些发达国家相比尚有距离，但起点高、发展快、特色鲜明，在世界法律援助体系中都不处于十分落后的地位。

目前，我国政府已经签署或者加入的、涉及规定缔约国法律援助义务的、对缔约国具有法律约束力的国际公约有：《公民权利和政治权利国际公约》（签署）、《儿童权利公约》（加入）；经我国政府代表团赞成通过的、对我国具有道义约束力和法律政策参考价值的联合国国际法律文书有：《囚犯最低限度标准规则》、《联合国少年司法最低限度标准规则》（北京规则）、《保护所有遭受任何形式拘留或监