

公民法律援助指南



法律
援助
原理
与
实务
问答

主编：段正坤

人民法院出版社

法律援助原理与实务问答

主 编：段正坤

副主编：严军兴 秦宏江

参加编撰人员（以姓氏笔划为序）：

马为学	马秋红	王新发	王 涛
王 磊	刘玉祥	刘瑞芯	严军兴
周友全	金 笑	姚 丽	高 明
秦宏江	程 呈	程晓宇	魏 远

人 民 法 院 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

公民法律援助指南/段正坤主编. - 北京: 人民法院出版社, 2000

ISBN 7-80161-032-6

I. 公… II. 段… III. 公民-法律援助-中国-指南
IV. D926-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 65746 号

公民法律援助指南 法律援助原理与实务问答

主 编 段正坤

人民法院出版社

(北京东交民巷 27 号 100745)

北京人卫印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 7.125 印张 169 千字

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月第 1 次印刷

印数: 1-3000 册

ISBN 7-80161-032-6/D·032

总定价: 37.00 元 (本册 11.00 元)

前 言

法律援助制度，是现代法治国家司法制度中一个不可或缺的组成部分。所谓法律援助制度是指国家为了维护司法公正，保障人人平等地行使“诉权”，以法律化、制度化的形式，为某些经济困难或者特殊案件的当事人提供免费或减费的法律帮助，以确保其法定权利得以实现的一项法律制度。通俗一点讲，法律援助制度实际上是法律扶贫、扶残、扶弱，是实现法律面前人人平等和完善社会司法保障的重要措施。因此，是否建立规范而完善的法律援助制度，不仅是衡量一个国家法制是否健全、司法人权保障机制是否完善的重要标志，而且亦是衡量一国社会文明与进步的重要尺度。

法律援助制度起源于英国，它可以追溯到五百年前大不列颠岛国上的苏格兰王国。十五世纪末期，英国已经废除了农奴制，农民在法律上获得了人身自由，资本主义生产方式开始萌芽和发展。当时苏格兰的统治者亨利七世在一个法案中规定了：“正义……应当同样给予贫困的人以及那些根据他们自己的自由裁量权行事的人……同样地，应当根据正义原则任命律师，律师应同样地为穷苦人及……服务。”^①到了二十世纪中叶，世界绝大多数经济发达国家陆续建立起了法律援助制度，特别是在英、美、法、意、日、德等西方发达国家，法律援助制度已相当完善。其

^① 张耕主编《中国法律援助制度诞生的前前后后》第3项，中国方正出版社1998年版。

内容从刑事诉讼扩展到民事诉讼和行政诉讼；其对象从为穷人服务扩展到为中产阶级服务；其形式从法庭代理扩展到预防性服务，提供援助范围已涵盖国家法制运行的各个环节中的不同层面，成为现代法治国家对公民必须承担的一项法定义务。

我国法律援助制度的全面建立起步较晚，虽然在新中国成立之初，制定的部分法律中已有法律援助的内容，但显得零星而缺乏整体性，更不是司法体制层面上的法律援助制度。自党的十一届三中全会以来，尤其是在我国改革开放不断深入，社会主义市场经济体制逐步建立的新形势下，以前散见于个别法律中有关法律援助内容的规定，已经远远不能适应社会发展之需要。建立具有中国特色的法律援助制度，势在必行。

1994年初，司法部首先提出了建立中国法律援助制度的构想，并在全中国许多大中城市进行了试点。1997年5月26日经中央批准的司法部法律援助中心和国家法律援助基金会正式成立。随后，法律援助工作如雨后春笋，在全国范围内蓬蓬勃勃开展起来，到目前为止，我国的法律援助制度建设已经有了长足的进展，并取得了举世瞩目的成绩。统计表明，截止1999年底，全国共建立法律援助中心1235个，其中省级法律援助机构29个；在1235个法律援助机构中，已有专职人员3920个；全国共办理法律援助案件132097件。其中民事案件48655件，占援助案件总数的36%；刑事案件41579件，占援助案件总数的31%；行政案件1806件，占援助案件总数的11%；公证法律援助事项40371件，占援助案件总数的30%。受援人总数为190545人，其中残疾人、未成年人、老人、妇女等属社会弱势群体的人员占到46%；一般贫困者占到29%；其他受援主体占25%。

为了普及法律援助知识，介绍我国法律援助制度的基本结构，展示我国法律援助工作者的风采，更为了使每个公民、法人

和组织都了解法律援助、熟悉法律援助、运用法律援助这个有效的法律救济手段来捍卫自己的权益不受非法侵害，我们组织有关方面的专家、学者、资深律师和具体从事这项工作的一些同志，撰写和编辑了这本公民法律援助指南（共三册，即《法律援助原理与实务问答》、《法律援助案例选》、《法律援助法律法规及规范性文件》），奉献给社会、奉献给大家，以期推动我国法律援助制度的日臻完善和法律援助业务的繁荣与发展，使我国的法律援助工作真正成为人民群众的布帛、粮食、空气和水，须臾不可离开！

编 者

2000年8月于北京

目 录

第一部分：基本原理

1. 什么是法律援助制度？它的本质是什么？ (1)
2. 法律援助制度具有哪些基本特征？ (2)
3. 怎样理解法律援助制度产生与发展的社会历史
根源？ (5)
4. 我国法律援助制度是如何产生和发展起来的？ (11)
5. 如何理解人权的基本内容？ (23)
6. 什么是公民权？它与人权是什么关系？ (26)
7. 我国法律对公民权是怎样规定的？ (27)
8. 公民权利的实施和保障主要有哪些途径？ (28)
9. 怎样才能充分发挥对公民权利司法保障的效力？ (31)
10. 如何理解公民诉权的行使？ (33)
11. 影响公民行使“诉权”的主要因素有哪些？反之，
它会带来哪些不利？ (34)
12. 怎样理解建立法律援助制度是确保公民权利实现
的根本途径之一？ (36)
13. 怎样理解建立有中国特色法律援助制度的意义？ (37)
14. 建立有中国特色法律援助制度的指导思想是
什么？ (41)

15. 建立有中国特色的社会主义法律援助制度应遵循哪些基本原则? (45)

第二部分：法律援助实务

16. 什么是法律援助法律关系? (56)
17. 法律援助法律关系有什么基本特征? (57)
18. 法律援助法律关系的主体是什么? (59)
19. 法人能不能成为法律援助的对象? (59)
20. 非法人团体能不能成为法律援助的对象? (61)
21. 外国人、无国籍人能否成为法律援助的对象? (62)
22. 法律援助法律关系的内容是什么? (63)
23. 法律援助法律关系的客体是什么? (64)
24. 法律援助对象应具备什么资格? (65)
25. 世界各主要国家关于法律援助对象的资格确定有何不同? (66)
26. 我国香港特别行政区对法律援助对象的资格是如何确定的? (75)
27. 我国《律师法》对法律援助对象是怎样规定的? (78)
28. 我国确定援助对象应遵循哪些基本原则? (79)
29. 我国法律援助对象应当包括哪几种情况? (81)
30. 什么是法律援助的业务范围? 它必须符合哪些条件? (82)
31. 法律援助业务范围是如何分类的? 其主要内容是什么? (85)
32. 什么是诉讼程序中的法律援助业务? (85)
33. 在我国刑事诉讼中法律援助业务的主要范围包括

哪些？	(86)
34. 在我国民事诉讼中法律援助业务的主要范围有 哪些？	(90)
35. 我国行政诉讼中法律援助业务的主要范围有哪些？ ...	(92)
36. 什么是非诉讼程序中的法律援助业务？	(93)
37. 我国非诉讼程序中的法律援助业务主要包括哪些？ ...	(94)
38. 如何提供有关法律咨询援助？	(94)
39. 如何提供代写诉讼文书和有关法律事务的其他文书 等方面的法律援助？	(95)
40. 如何提供代理受援人参加仲裁业务方面的法律 援助？	(97)
41. 何为提供公证方面的法律援助？	(99)
42. 何为受援人提供其他非诉讼法律事务的援助？	(99)
43. 什么是法律援助方式？它有什么特征？	(100)
44. 我国法律援助的方式主要有几种？	(101)
45. 我国实施法律援助有哪些途径？	(105)
46. 我国律师提供法律援助的途径有哪些？	(106)
47. 我国公证人员提供法律援助的途径有哪些？	(110)
48. 我国基层法律服务工作者提供法律援助的途径有 哪些？	(111)
49. 我国人民法院提供法律援助的途径有哪些？	(112)
50. 我国民间社会弱者权利保护组织提供法律援助的 途径有哪些？	(112)
51. 什么是法律援助的机构？它是怎样分类的？	(114)
52. 法律援助管理机构有哪些职责？	(116)
53. 法律援助实施机构有哪些职责？	(117)
54. 我国法律援助机构设置的依据是什么？	(117)

55. 我国法律援助机构设置应遵循的原则是什么? (119)
56. 结合我国情况, 应建立什么样的法律援助机构? (121)
57. 什么是法律援助程序? 它有哪些特点? (125)
58. 法律援助程序有何作用 and 意义? (126)
59. 什么是法律援助申请? (127)
60. 提出法律援助申请应当符合哪些条件? (128)
61. 当事人提出申请的方式有哪些? (129)
62. 法律援助机构接到法律援助申请后如何进行审查? ... (131)
63. 在审查中对哪些情况不予以提供援助? 如何处理? ... (132)
64. 什么是法律援助申请受理? 法律援助机构如何
受理? (133)
65. 什么是法律援助的实施? 法律援助实施有哪些
程序? (135)
66. 我国香港特别行政区的法律援助程序是怎样的? (137)
67. 各国在法律援助的申请方式上有哪些不同? (141)
68. 各国在法律援助的审批条件上有哪些不同? (143)
69. 各国在法律援助的实施过程上有哪些不同? (145)
70. 各国在法律援助申请被拒绝而提起申诉的规定上
有哪些不同? (149)

第三部分: 法律援助资金

71. 法律援助资金在一国法律援助制度建立中有何重要
作用? (151)
72. 解决我国法律援助的资金问题应通过哪些途径? (155)
73. 对法律援助资金应如何进行管理? (160)
74. 什么是法律援助资金的使用? (163)

75. 法律援助资金使用的程序、方式和范围是什么？	(164)
76. 国外法律援助资金的来源有几种模式？	(165)
77. 国外法律援助资金在管理和使用上有几种模式？	(176)

第四部分：法律援助法制建设

78. 法律援助制度与资本主义法制是怎样的关系？	(186)
79. 法律援助制度与社会主义法制是怎样的关系？	(188)
80. 澳大利亚宪法是怎样规定法律援助制度的？	(190)
81. 美国宪法中是如何规定法律援助制度的？	(191)
82. 英国法律中是如何规定法律援助制度的？	(192)
83. 法国宪法中是如何规定法律援助制度的？	(193)
84. 日本宪法中是如何规定法律援助制度的？	(195)
85. 德国宪法中是如何规定法律援助制度的？	(197)
86. 美国的法律援助制度有哪些专门的立法？	(198)
87. 瑞典法律援助法的专门立法有哪些？	(200)
88. 英国有关法律援助的立法有哪些？	(201)
89. 加拿大法律援助立法的状况怎样？	(203)
90. 奥地利的法律援助方面的立法状况怎样？	(204)
91. 什么是法律援助法律体系？建立和完善法律援助 体系，对建立有中国特色法律援助制度有何重要 意义？	(205)
92. 现行的法律援助双向国际化的途径有哪些？	(207)
93. 法律援助的多边国际化包括几种方式？	(209)
后记	(216)

第一部分：基本原理

1. 什么是法律援助制度？它的本质是什么？

法律援助制度，又称法律救助、法律扶助制度。它是指国家为了保证法律赋予公民的各项权利在现实生活中切实得以实现，对需要采用法律救济手段捍卫自己的法定权利不受非法侵害，但又因经济困难无力支付诉讼费和法律服务费用的当事人（如残疾人、妇女、儿童、老人、智力低下者等）以及某些特殊案件的当事人提供免费、减费法律服务或者减、免诉讼费用以保障其合法权益得以实现的一项法律制度。用前司法部长肖扬同志的话讲，“法律援助实际上是法律扶贫、扶弱、扶残，是实现法律面前人人平等和完善社会保障的法律体系的重要措施。是否建立起规范完善的法律援助制度，既是衡量法制是否健全、司法人权保障机制是否完善的重要标志，也是衡量社会文明进步程度的重要标尺”。可见，法律援助制度的本质是，国家以为被援助对象（即受援者）提供经济帮助为途径（减、免费用），达到保证法律赋予每位公民的合法权益真正得以实现，完善“法律面前人人平等”法治原则的一项国家法律制度。它是现代法制国家实现司法公正和保障基本人权的一个不可善代的重要手段。

法律援助制度的发源地在英国，距今已有 500 多年的历史。早在 15 世纪，在英国的有关法案中就有：必须给予贫困的人以

帮助，以便使他们能够享受到法律上所赋予的权利的内容规定。随着资本主义制度的逐渐发展，英国的法律援助制度也随同资本主义的法律被世界上许多国家所引进和借鉴，世界几乎所有的发达国家和越来越多的发展中国家都先后建立起了法律援助制度。特别是到了本世纪 60 年代，西方发达国家的法律援助制度日臻完善，许多重视现代法治文明的发展中国家，也相继建立起了现代意义上的法律援助制度。据有关部门统计，在世界范围内已经有将近 150 个国家和地区建立起了法律援助制度。法律援助制度已经成为现代法制国家的重要组成部分。尤其值得欣慰的是，法律援助制度已经打破国界，走向世界，被国际组织和国际社会所认同，法律援助制度的国际化趋势日趋明显，在许多国际公约和地区条约中法律援助的内容已经占据了应有的一席之地。

2. 法律援助制度具有哪些基本特征？

法律援助制度的性质和基本含义，决定了法律援助制度具有以下基本特征：

第一，法律援助制度是现代法治国家的本质要求，是国家法律制度中不可或缺的重要组成部分。纵观人类社会法制史的发展过程，现代法治国家区别于封建专制国家的根本标志之一就是在国家的立法中敢不敢在自己的旗帜上公然打出“法律面前人人平等”的口号，如若敢在自己的旗帜上表明，就必须在立法中把每个公民当成“平等”（尽管资本主义的法的平等实质上是“虚伪”的）的法律主体，依法赋予同等的权利和义务。特别是在国家的根本法律——宪法或宪法性文件中开诚布公地申明这一点。事实上，现代法治国家，无论是较发达的西方资本主义国家，还是东

欧、亚洲和非洲的一些发展中国家，无不或直接或间接地在国家的宪法原则中规定或隐含了法律援助制度的内容。当然，我们在此并无意抹杀由于各国社会制度的不同，而产生的依附于各种类型的社会政治制度的法律制度之间的本质区别。据有关方面的统计资料表明，全世界实施法律援助制度的150多个国家，都无一例外地在自己国家的宪法及宪法性文件中规定了有关法律援助制度内容的条款。可见，法律援助制度是现代法治国家的本质要求，是国家法律制度中的一个重要组成部分。

第二，在法律援助制度中国家永远是义务主体，而公民永远是权利主体，即国家是援助义务的承担者（注意，这里的援助义务是广义上的援助义务，换句话说，就是法律援助实施过程中最终的义务承担者。例如：“志愿者律师”有必要承担一定数量的法律援助义务，但是，国家应当最终承担起对这些“志愿者律师”的“援助补偿”，包括经济上的补偿、精神上的补偿和社会“公众形象”方面的补偿等等）。因为，从法律援助的本质上来讲，法律援助的实施是受国家法律保护并以国家强制力为后盾的一种国家义务行为，国家通过立法赋予了公民的种种权利，而这些权利的表现方式就是国家的各种法律、法规。这些法律条文上规定的公民应当享受的权利，要在现实中得以实现，还需要国家在法律的实施过程中，切切实实帮助公民实现这些规定在法律中、写在纸上的法定权利。如果公民在行使这些权利的过程中遇到困难，特别是因为经济困难而不能及时排除危害自己权益的不法行为时，国家有义务为该公民提供法律援助，也唯有通过法律援助，才可能切实保障公民这些权利真正得到实现。由此可以清楚地看出，在法律援助制度中，公民永远是权利主体，而国家永远是义务主体。

第三，法律援助制度从表现形式上看，是给经济困难者以经

济上的支持，而归宿却是给其提供法律上的援助，使其享有的法定权利在现实生活中得以实现。即从解决经济困难，帮助经济困难者或者社会弱者“打官司”入手，到以保障其法律赋予的权利得以实现结束。这是法律援助制度与其他社会救济、社会保障制度的本质区别。社会经济救济是从经济上补偿，以解决被救济人的吃、穿、住、用，保障其生存权，即从经济到经济；而法律援助却是从经济入手，解决的是法律上的问题，保障其包括生存权在内的所有法定权利的实现（如：人身权利、财产权利和政治权利等）。这就是说，法律援助同经济上的救济（俗称施舍）是两码事。法律援助中的经济困难者，是因为其经济困难，而无法行使自己的诉权，从而无法通过诉讼或者其他法律救济的方式来保障法律赋予自己的权利不被非法行为侵害。而社会经济救济中给予的经济帮助，仅仅是为了解决经济困难本身的问题。

第四，法律援助制度的终极目的是从形式正义到追求实质正义。“法律面前人人平等”，这是法治国家所普遍遵循的原则。但是，国家在自己的法律条文中规定的公民享有的种种权利，只是一种形式的东西，似乎看来每位公民享受的权利都是平等的，没有什么差别。但是，在法律实施的实践中，由于每位公民所处的环境不同，所受的教育程度和自身具备的法律知识的多寡不同，特别是经济条件也有很大的差别，因而在实际中所获得的法律保护机会是不相同的，要消除这种事实上的不平等现象，就必须建立法律援助制度。只有这样，那些经济困难者，才有可能同那些富裕的公民一样，平等地进入诉讼程序，通过诉讼来保障自己的合法权利不受非法侵害。只有在现实生活中确保自己的合法权利不受非法侵害，才使法律条文上规定的公民享有的权利，在实践中得到实现，也才可以说，只有这样，才完成了公民权利从形式上的平等到实质上的平等的质的飞跃。

总之，从法律援助的本质来看，是受国家法律保护并以国家强制力为后盾的一种国家义务行为，同时这些行为的提供不仅仅是形式上的，而且必须是实际和有效的。一句话，法律援助是现代法治社会要求国家所必须承担的国家义务。

3. 怎样理解法律援助制度产生与发展的社会历史根源？

马克思主义唯物辩证法告诉我们，任何事物的产生都不是凭空的，而有其根植于其中的社会历史根源，我们要了解法律援助制度，就必须了解其产生的背景和根源。

（一）法律援助制度产生的政治原因

法律援助制度的出现，顺应了幼年时期的资产阶级与腐朽的封建阶级斗争的根本要求。追溯到十四世纪末期至十五世纪初，英国的农奴制已经由鼎盛走向衰落，资本主义生产方式已经在封建农奴制的“母体”中孕育。新兴的资产阶级为了能够在封建统治阶级的面前站稳脚跟，并通过联合市民和产业工人的方式不断壮大自己的力量，提出了“天赋人权”、“法律面前人人平等”等带有强烈的反对封建等级观念的政治口号。而这些口号一经提出就受到了市民社会及其以出卖劳动力为生的工人们的支持和响应。随着资本主义生产方式的出现，新兴资产阶级代表们所提出的政治主张，不断在社会生活中得以实践。资产阶级也由此以革命的方式从封建统治者手中夺取了政权。新兴的资产阶级为了巩固其来之不易的统治地位，并力求进一步地壮大与发展，为此，他们在客观上必须作出姿态，在一定程度上来履行自己的政治诺言，积极对封建制的不平等法律进行改革与否定。那么，资

产阶级必然竭力主张在司法过程中保持程序上的公平和正义，因此，必须给城市贫民实施一定的法律援助，以争取和团结这些同盟军，共同对付封建地主阶级。

（二）法律援助制度产生的经济原因

如前所述，法律援助制度的雏形源于工业革命的起始者——英国，这并不是偶然的而有其时代的必然。众所周知，随着工业革命的历史进程，资本主义工业以其势不可挡的趋势迅速向前发展，封建作坊式的生产方式望尘莫及，纷纷倒闭。农民离开地主的庄园，涌入城镇，加入无产阶级的队伍，城市无产阶级的队伍在资本主义生产方式的聚集下不断壮大。这样一来，只有出卖自己劳动力权利的无产阶级必然在一天天贫困化的过程中，同资本家之间不可避免的发生了矛盾。资产阶级为了全力以赴对付已经处于守势的封建阶级，不得不采取一些措施来缓和同无产阶级之间的矛盾，以维护资产阶级的长远利益，使自身免遭封建阶级与无产阶级前后夹击之苦。它必然要竭力推进和实施法律援助制度，以延缓资本家残酷剥削带来的剩余价值的空前增长和无产阶级更加“赤贫”而导致的劳资矛盾的白热化。也只有通过这种途径，才能使资本主义的生产方式得以正常运行，才能使资本主义经济发展到后来的鼎盛。

（三）法律援助制度产生的社会原因

资本主义的生产方式最明显的特征之一，就是生产的社会化。而生产社会化的必然结果就是使人与人的社会关系更加复杂。面对这些日趋复杂的社会关系，当权者就是使出浑身解数也无能为力，而只能借助于法律这个社会关系的调整器，即通过立法、执法和司法的过程来调节和解决。那么，随着立法的增多，又出现了一个矛盾，这就是一方面由于社会关系的复杂和法律的不断出台，“穷入”尤其是无产阶级所涉及的法律关系和纷争越