

严军兴 编著

# 法律援助 工作手册

光明日报出版社

# 法律援助工作手册

严军兴 编著

光明日报出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

法律援助工作手册/严军兴编著.-北京:光明日报出版社,1997.4

ISBN 7-80091-983-8

I. 法… II. 严… III. 法制-工作-中国-手册 IV. D92-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 05049 号

**法律援助工作手册**

严军兴 编著



光明日报出版社出版发行

(北京永安路 306 号, 邮政编码:100050)

电话:63014788-225

新华书店北京发行所经销

北京顺义京东印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开 22 印张 475 千字

1997 年 4 月第 1 版 1997 年 4 月第 1 次印刷

印数:1—20000 册

ISBN 7-80091-983-8/D·76

定 价:38.00 元

## 前 言

法律援助制度就是指国家为了保证法律赋予每位公民的权利，在司法实践中切实得以实现，对于那些因经济困难而无力支付各种诉讼费用或无力寻求其他法律救济方式的公民，无偿提供各种法律上的帮助，以真正实现法律面前人人平等、确保司法公正和社会正义的一种国家法律制度。对此，司法部部长肖扬同志说：“法律援助是国家的制度化、法律化的形式，为贫者、弱者和残疾者提供法律帮助。也就是说，为经济上贫穷，智能上低下，生理上残缺而又需要法律帮助的人，提供免费或者减少收费的法律帮助，以实现法律赋予公民的平等权利。”

从一般意义上讲，写在法律条文上的每个公民所享有的法定权利都是平等的，而公民个人要在现实生活中行使或享受这些法定权利时，却不能不受自身条件的影响，如文化知识特别是法律知识的多寡，生理和智力状态的强弱，经济状况的好坏等等。因此，要确保每位公民都能在实际生活中真正平等地享有法定权利，不能没有法律援助制度。这也就是说，法律援助制度不仅是保障人权的重要手段，而且也是人权保障的基本内容。

从 50 年代起，我国法律援助虽然没有作为一项完整的制度提出，但有关法律援助的一些基本内容，在国家的一些重要的法律法规中，已有明确规定，对于党和政府致力于维护和促进社会主义人权保障事业的发展，发挥了很大作用。但是，作为制度化形式出现的法律援助，它的确立和完善，只能伴随着

改革开放和社会主义市场经济不断深入发展而发展。

进入 90 年代中期,有中国特色的法律援助制度建设的开展,深受全国各族人民欢迎和社会各界的关注,反映了我国法制建设的必然趋势。在实现依法治国,建设社会主义法制国家的战略目标的今天,加强法律援助制度的宣传和教育,使广大人民群众都了解、熟悉这一制度,并能在现实生活中,自觉运用法律援助这一有效的权利来帮助社会弱者,依法维护他们的合法权益,免遭非法侵害,不仅是社会文明进步的标志之一,而且也是建设有中国特色社会主义内在的必然要求。我们相信,我国法律援助的开展,必将推动我国民主法制建设和精神文明建设的上一个新的台阶!

作者

1997 年 4 月

# 目 录

## 前言

## 第一章 法律援助制度总论

|                                    |      |
|------------------------------------|------|
| 第一节 什么是法律援助制度·····                 | (1)  |
| 一、什么是法律援助制度·····                   | (1)  |
| 二、法律援助制度的形成过程·····                 | (3)  |
| 三、建立法律援助制度是现代社会文明进步的<br>标志·····    | (13) |
| 第二节 法律援助制度的理论依据·····               | (15) |
| 一、法的历史演变及公民权利的提出·····              | (15) |
| 二、法律赋予公民享有的权利·····                 | (26) |
| 第三节 我国法律援助制度建设的历史和现状<br>·····      | (33) |
| 一、建国初期社会主义法律援助制度的孕育<br>·····       | (33) |
| 二、十一届三中全会后社会主义法律援助<br>制度的初步形成····· | (35) |
| 三、1994年后社会主义法律援助制度的全<br>面建立·····   | (36) |
| 第四节 我国法律援助制度建设的基本思路<br>·····       | (41) |
| 一、现代法制国家必须建立法律援助制度·····            | (41) |

|                             |      |
|-----------------------------|------|
| 二、建立有中国特色的法律援助制度的基本思路 ..... | (43) |
|-----------------------------|------|

## 第二章 法律援助操作实务

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 第一节 哪些人可以获得法律援助 .....              | (52)  |
| 一、受援者与援助者之间的关系 .....               | (52)  |
| 二、受援者与援助者关系构成的要素 .....             | (55)  |
| 三、法律援助对象的资格——具有何种条件的人才可以获得援助 ..... | (63)  |
| 第二节 哪些事情可以寻求法律援助 .....             | (69)  |
| 一、法律援助范围及特征 .....                  | (69)  |
| 二、法律援助业务范围分类及主要内容 .....            | (73)  |
| 第三节 怎样获得法律援助 .....                 | (86)  |
| 一、法律援助程序 .....                     | (86)  |
| 二、我国法律援助程序的实践与构想 .....             | (89)  |
| 第四节 哪些人有义务并以何种方式和途径为公民提供援助 .....   | (99)  |
| 一、提供法律的方式 .....                    | (100) |
| 二、法律援助的途径 .....                    | (106) |
| 第五节 法律援助工作的组织机构 .....              | (116) |
| 一、法律援助工作的组织机构 .....                | (116) |
| 二、我国法律援助工作组织机构设置的原则与构想 .....       | (119) |
| 第六节 法律援助资金的来源、管理和使用 .....          | (129) |
| 一、法律援助资金在法律援助工作中的                  |       |

|                      |       |
|----------------------|-------|
| 作用 .....             | (130) |
| 二、法律援助资金的来源 .....    | (134) |
| 三、法律援助资金的管理和使用 ..... | (139) |

### 第三章 国外法律援助制度简介

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 第一节 英国的法律援助制度 .....          | (146) |
| 一、发展中的三个阶段 .....             | (146) |
| 二、法律援助立法及其援助范围 .....         | (150) |
| 三、对法律援助制度及其立法的不断改进 .....     | (155) |
| 四、法律援助制度遇到的问题及其改进的途径 .....   | (158) |
| 第二节 美国的法律援助制度 .....          | (161) |
| 一、法律援助制度的初级阶段——慈善行为 .....    | (161) |
| 二、法律援助制度的发展阶段——实现司法公正 .....  | (163) |
| 三、法律援助制度的兴盛阶段——民权组织的兴起 ..... | (167) |
| 四、法律援助制度的现代阶段——社会正义的实现 ..... | (170) |
| 五、法律援助制度中的几个具体问题 .....       | (174) |
| 第三节 丹麦的法律援助制度 .....          | (177) |
| 一、影响丹麦公众诉诸法院的不利因素 .....      | (177) |
| 二、丹麦法律援助制度的特色及内容 .....       | (180) |
| 三、提供法律援助的机构及人员 .....         | (181) |
| 四、申请人有权获得法律援助的经济条件 .....     | (182) |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 五、丹麦特色——免费诉讼的规定 .....           | (182) |
| 六、法律援助之外的救济手段——诉讼保险<br>.....    | (185) |
| 第四节 瑞士的法律援助制度.....              | (186) |
| 一、法律援助制度概况 .....                | (187) |
| 二、法律援助机构 .....                  | (188) |
| 三、法律援助的对象 .....                 | (188) |
| 四、法律援助的范围和条件 .....              | (189) |
| 五、法律援助的程序 .....                 | (189) |
| 六、法律援助费用的使用 .....               | (191) |
| 七、法律援助经费的来源 .....               | (194) |
| 第五节 日本的法律援助制度.....              | (195) |
| 一、日本法律援助制度产生的背景 .....           | (195) |
| 二、律师在法律援助过程中的权利 .....           | (197) |
| 三、法律援助工作的管理及实施机构 .....          | (198) |
| 四、法律援助申请人获得援助的合格标准<br>及程序 ..... | (201) |
| 五、法律援助的范围和形式 .....              | (204) |
| 六、援助基金的来源及募集 .....              | (206) |
| 七、日本法律援助制度所面临的问题及前景...          | (207) |
| 第六节 新加坡的法律援助制度.....             | (211) |
| 一、不同分工的法律援助机构及援助范围<br>.....     | (212) |
| 二、获得法律援助的程序及方式 .....            | (216) |
| 三、法律援助经费的筹集与使用 .....            | (219) |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 第七节 澳大利亚的法律援助制度·····            | (219) |
| 一、法律援助的对象·····                  | (220) |
| 二、人们获得职业性法律帮助所面临的困难<br>和障碍····· | (223) |
| 三、法律援助的范围·····                  | (226) |
| 四、法律援助的申请程序及其审查·····            | (227) |
| 五、法律援助的管理部门和具体实施援助的<br>机构·····  | (231) |
| 六、法律援助的形式·····                  | (236) |
| 七、法律援助的立法情况及其依据·····            | (242) |

#### 第四章 我国法律援助制度的有关规定及相关法规

|                                                         |       |
|---------------------------------------------------------|-------|
| 第一节 我国及部分省市有关法律援助制度的<br>规定·····                         | (245) |
| 一、司法部关于迅速建立法律援助机构开展<br>法律援助工作的通知·····                   | (245) |
| 二、司法部全国妇联关于保障妇女合法权益<br>做好妇女法律援助工作的通知·····               | (247) |
| 三、司法部共青团中央关于保障未成年人合法<br>权益做好未成年人法律援助工作的通知·····<br>····· | (249) |
| 四、司法部民政部关于保障老年人合法权益<br>做好老年人法律援助工作的通知·····              | (251) |
| 五、司法部、中国残疾人联合会关于做好残疾人<br>法律援助工作的通知·····                 | (253) |
| 六、北京市法律援助基金会章程·····                                     | (255) |

|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| 七、北京市法律援助基金会基金管理办法·····               | (258) |
| 八、江苏省律师法律援助实施办法(试行)·····              | (260) |
| 九、上海市杨浦区法律援助基金管理委<br>员会章程·····        | (264) |
| 十、广州市司法局法律援助试行办法·····                 | (265) |
| 十一、青岛市律师法律援助试行办法·····                 | (271) |
| 十二、武汉市律师法律援助办法·····                   | (278) |
| 十三、西宁市司法局法律援助中心法律援助试<br>行办法·····      | (280) |
| 十四、郑州市律师事务所法律援助规定·····                | (283) |
| 十五、南通市律师法律援助办法·····                   | (285) |
| 十六、德阳市法律援助试行办法·····                   | (287) |
| 十七、株洲市南区律师法律援助中心章程<br>(试行)·····       | (290) |
| 十八、株洲市南区律师法律援助中心援助案件<br>受理规则·····     | (294) |
| 十九、株洲市南区律师法律援助中心援助基金<br>管理办法·····     | (295) |
| 二十、江西省乐平市法律援助中心实行法律援助<br>制度的试行规定····· | (297) |
| 二十一、无锡市法律援助基金征集、使用、管理暂<br>行规定·····    | (298) |
| 第二节 综合性相关法规·····                      | (301) |
| 一、中华人民共和国宪法(节选)·····                  | (301) |
| 二、中华人民共和国民法通则(节选)·····                | (314) |
| 三、中华人民共和国婚姻法·····                     | (326) |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 四、中华人民共和国刑事诉讼法 .....    | (331) |
| 五、中华人民共和国民事诉讼法 .....    | (374) |
| 六、中华人民共和国行政诉讼法 .....    | (429) |
| 七、中华人民共和国未成年人保护法 .....  | (443) |
| 八、中华人民共和国残疾人保障法 .....   | (452) |
| 九、中华人民共和国妇女权益保障法 .....  | (462) |
| 十、中华人民共和国老年人权益保障法 ..... | (470) |
| 十一、中华人民共和国律师法 .....     | (478) |

## **第五章 国外部分国家法律援助制度和法规**

|                                         |       |
|-----------------------------------------|-------|
| 一、英国 1988 年法律援助法案 .....                 | (488) |
| 二、美国加利福尼亚州律师协会法律服务信托<br>基金方案合适性准则 ..... | (564) |

## **第六章 国际、区域组织有关人权和法律援助公约**

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 一、联合国公约 .....          | (597) |
| (一)世界人权宣言 .....        | (597) |
| (二)消除对妇女一切形式歧视公约 ..... | (602) |
| (三)儿童权利公约 .....        | (617) |
| (四)残废者权利宣言 .....       | (642) |
| 二、区域组织公约 .....         | (645) |
| (一)欧洲人权公约 .....        | (645) |
| (二)美洲人权公约 .....        | (661) |
| 后记 .....               | (689) |

# 第一章 法律援助制度总论

## 第一节 什么是法律援助制度

### 一、什么是法律援助制度

法律援助制度是指国家为了保证法律赋予公民的权利在司法实践中切实得以实现,对于那些因经济困难而无力支付各项诉讼费用的公民,无偿提供各种法律上的帮助,以真正实现法律面前人人平等的一种法律制度。

细讲起来,法律援助有如下三个主要特点:

一是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。因为,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,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,要在实际生活中得以实现,还需要一个过程。如果公民在这些权利的行使过程中,遇到困难,特别是经济困难,国家必须予以司法援助,切实保障公民这些权利能够真正实现。在这里,公民永远是权利主体,而国家永远是义务主体。

二是从法律援助制度的表现形式上看,是给经济困难者以经济援助,而归宿却是给其提供法律上的援助,使其享有的

权利,在现实生活中得以实现,即从解决经济困难,打不起官司入手,到以保障其法律权利的实现结束。这样就使法律援助同经济上的施舍区别开来。法律援助中的经济困难者,是因为其经济困难,无法行使自己的诉讼权利,无法通过诉讼的方式来保障法律赋予自己的权利不受非法行为侵害;而施舍中给予的经济援助,只仅仅是为了解决经济困难本身的问题。

三是法律援助制度的实质是从形式正义到追求实质正义。“法律面前人人平等”是法制国家所普遍遵循的原则。国家在自己的法律条文中所规定公民享有的种种权利,只是一种形式的东西,即一种形式上正义的东西,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,所受教育的程度和自身具备的法律知识的多寡不同,特别是经济条件的差别很大,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。这样以来,对于那些经济困难者,就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,在实践中得到了实现。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,法律援助是现代法制社会要求国家所必须承担的国家责任。

## 二、法律援助制度的形成过程

法律援助制度(又称“无偿司法制度”)是世界绝大多数国家普遍采用的一种司法社会救助。它是人们法制观念发展的结果,是随着现代诉讼法律制度的产生而产生。在很久以前,英国的法制史上就有关于必须给予贫困的人以帮助,以便他们能够享有法律上的权利的阐述。马格纳·卡达就曾经指出:“对于任何人,我们都不能出卖、拒绝或拖延权利和正义。”

1495年亨利七世的一个法案对此作了更为具体的规定:“……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,这一点没有什么能够取代的……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……人服务……。”它是随着十五世纪末,纯粹要求法律保护的权利演进成为诉讼当事人更加注重实质性的平等的必然结果。纽约于1876年设立了第一个法律援助协会,它是一个旨在帮助美国的德国移民适应美国社会的组织的组成部分。在以后的几年中,法律援助组织扩大到其他移民和贫困者中。

纵观法律援助制度的形成和发展历史大致经历了如下三个发展阶段。

### (一)慈善行为阶段

在十九世纪末以前,无论是由私人宗教组织为穷人提供法律援助,还是由行政机关提供的(例如,英国法中贫民诉讼程序 *forma pauperis*),或者是由公共援助机构提供的(例如,在意大利统一之前,存在于有些意大利城邦的为穷人服务的公共律师),向穷人提供的法律援助常被视为一种慈善行为。根据这种观点,所谓“穷人”就不视为经济上存在困难的个

人,而是将穷人作为一个贫穷的社会阶层,由专门的法律来规定,而这些专门的法律也许可以满足穷人的要求,但却不能够适用于这个阶层之外的任何人。这些就是规定向不具有统治阶层权利的贫穷阶层提供法律援助的英国“穷人法”的特征。

## (二)福利国家体系阶段

二战后,社会思想观念的发展从以下三个方面推动了法律援助服务的发展:(1)法律援助成为与律师职业地位相关的一种职责,在由法国创设并为其他欧洲国家所采纳的该制度中,律师无偿地为穷人提供服务。(2)紧密联系的社会组织发展为法律援助的组织联系形式,其范围涵盖了所有的贫困者(例如,首先在移民组织中形成的美国法律援助协会)。(3)对法律援助的公共干预得到了发展,法律援助主要通过当地行政机关提供(例如,美国的公共辩护者机构、欧洲的公共咨询局)。

由此便开始了西方国家中的政治革新,而西方国家中的政治革新导致了在福利国家体系中向穷人提供法律援助的观念。在法律援助方面主要改革是由若干因素促成的。首先,作为正式保障构架的民事诉讼的传统自由观念逐渐受到挑战,甚至那些最迟放弃民事诉讼中的对抗制的法律体系,也受到了来自逐渐增大的对引入更多的诉讼例外的社会要求的压力。因此,在普通传统民事诉讼制度中,某些争议种类(如劳动争议)单列出去,由不同的诉讼来处理(例如,在不同的诉讼中赋予法官诸如源自法律社会主义思想的职权)。传统制度也可以通过创设特殊司法机构来得以修正(例如,英国的法庭或美国的行政裁判所),这些特殊的司法机构不受普通法律程序的约束而且具有广泛的权力。这也导致更简易的小权利索赔

请求诉讼的创设,该诉讼具有诉讼费用较低、速度快,法官拥有调解权和平衡法上的权力等特征。其次,在普通诉讼中坚持对抗制,主要是强调需要保障当事人之间的真正平等,而且也必须使弱方当事人有充足的机会向法院提供证据与理由。这就需要与传统的诉讼观念相一致。传统的诉讼观念强调法官中立,法官不主动直接地干预案件。保留对抗制就要求当事人能够有效地为自我辩护,这就需要律师(法律顾问)的帮助。取得律师帮助权利观念是二战后兴起的,它被规定在诸如欧洲人权公约之类的国际条约中。宪法法院的判决不断强调了刑事案件中取得律师帮助的权利,近年来在民事案件中也强调了这项权利,一般而言,在成文宪法国家,取得律师帮助的权利直接或间接地规定在宪法原则之中。1947年意大利宪法(第24条)和1946年日本宪法(第32条)直接规定了这项权利。而联邦德国宪法(第101条和第103条)以及美国宪法(第14条修正案)间接地规定了这项权利。这项权利发展的最重要例证,我们可以在美国最高法院的判决中发现。从1938年对 Johnson V. Zerbst 案的裁决之后,最高法院强调了贫困的被告应由司法机关指定的律师进行帮助的宪法权利。在1963年 Gideon V. Wainwright 案中,贫困者取得指定律师帮助的权利被扩展适用于州诉讼中。在1972年 Argersinger V. Hamlin 案中,当被告被监禁时,应向其提供由国家支付费用的律师。1971年,在 Boddie V. Connecticut 案中,只要为了保护个人权利需要法院进行干预时,最高法院就允许采用这些民事诉讼的保障设施。最后,福利国家更加以社会为本位,这也反映在二战后起草制定的宪法当中。国家的最重要的任务就是排除所有妨碍实现公民之间真正平等的障碍。因此,穷人