

中加法律援助立法研究
合作项目成果之二

中国法律援助 立法研究



主 编 宫晓冰
副主编 郑自文

中国方正出版社

中加法律援助立法研究合作项目成果之二

中国法律援助立法研究

主 编 宫晓冰

副主编 郑自文

撰稿人 (按撰写章节先后为序)

宫晓冰 郑自文 杨 勇 左秀美

高 贞 桑 宁 蒋建峰

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国法律援助立法研究/宫晓冰主编. —北京: 中国方正出版社,
2001. 10

ISBN 7-80107-511-0

I. 中… II. 宫 … III. 法律援助—立法—研究—中国
IV. D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 070342 号

中国法律援助立法研究

中国方正出版社出版发行 新华书店经销

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

中国农业出版社印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 11.375 字数: 284 千字

2001 年 10 月第 1 版 2001 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—4000 册 定价: 18.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

出 版 说 明

自司法部于1994年初提出建立有中国特色的法律援助制度以来，我国的法律援助制度建设取得了举世瞩目的成就，在国内外产生了广泛而积极的影响。法律援助制度在弥补有偿法律服务机制的内在缺陷、维护贫弱当事人的合法权益、保障司法人权、促进司法公正方面发挥着越来越重要的作用。但到目前为止，我国在法律援助方面的立法仍然很不完备。法律援助发展的实践已经越来越表明，立法的不完备和不成熟正日益成为影响和制约我国法律援助制度进一步深入发展的主要障碍。

为了推动我国法律援助制度的发展和国家法律援助立法进程，早在1996年司法部法律援助中心筹备和建立之初，我们就已经开始组织力量对我国法律援助立法问题进行研究和探索。1998年初，经过友好协商，加拿大国家发展署经由加拿大刑法改革于刑事政策国际中心，资助我们开展法律援助立法与理论问题的研究。作为这次国际合作的主要内容和成果，我们于1998年3月在北京主办了由中、加、美三国法律援助专家和学者参加的“法律援助制度立法与理论问题国际研讨会”，就法律援助立法的有关理论问题进行了深入的探讨；会后，我们起草了《中华人民共和国法律援助法》（草案）（示范法），下发各省供它们在开展地方立法时参考，对于推动法律援助地方立法迅速发展起到了重要的指导作用；我们还分别于1999年3月和9月组织翻译出版了《各国法律援助法规选编》和《各国法律援助理论研究》两书，在国内第一次将英、美、加等国家和地区的法律援助法和一部分国外法律援助专家学者的专题研

究论文，以比较准确统一的法律术语和对应语言翻译成中文，为各级立法、司法部门和法律援助机构、社会团体、法律专业学者以及社会各界能够准确、全面地了解和研究国外法律援助制度及其立法现状，提供了大量珍贵的第一手资料。据我们了解，这些研究成果，已经对推进中国法律援助的法制化进程发挥了积极而深刻的影响。

现在，经过几年的酝酿和集体努力，我们又已完成了这本《中国法律援助立法研究》的写作，继续由中国方正出版社出版。本书是中加合作项目的最终成果。本书溯本穷源，比较中西立法，并且紧密结合中国实际，提出了完善中国法律援助立法的大量见解和建议，内容丰富，观点新颖，说理透彻。本书还第一次将我国已有的法律援助法规、部门性规范文件以及已经先期完成法律援助地方立法的地方的法律援助条例加以汇编整理，对于国家和各地今后开展这方面的立法和法律援助实际工作具有重要的参考价值。从这个意义上讲，本书的出版，填补了我国法律援助立法及其理论问题研究的空白，对于指导我国今后的法律援助立法具有重要的理论和实践意义。

我们深知，法律援助立法及其相关理论问题的研究是一个不断深化的动态过程。本书只是到目前为止我们对我国法律援助立法问题整体研究的一项阶段性成果。随着实践的发展和研究的深入，我们将对本书中所述观点和所附《示范法草案》进行进一步的完善和修改。我们希望，本书能够引起社会各界尤其是立法和司法部门以及法律专家学者们对我国法律援助立法和相关法律援助制度理论问题的关注和研究，促成我国法律援助法早日出台，使法律援助这项功在当代、利在千秋的法律制度能够更加成熟、更加完善，使法律援助的阳光能够照耀到中华大地的每一个角落。

本书的撰写分工如下（按章节顺序）：

宫晓冰：第一章、第二章、第三章

郑自文：第四章、附录编译

杨 勇：第五章

左秀美：第六章、第十章

高 贞：第七章

桑 宁：第八章

蒋建峰：第九章、附录编辑

全书由宫晓冰、郑自文统稿，宫晓冰审定。

本书的编辑出版，得到了加拿大国际发展署和加拿大刑法改革与刑事政策国际中心的慷慨资助，得到了加拿大刑法改革与刑事政策国际中心中国项目主任杨诚博士的倾情关心和支持，得到了全国各地法律援助机构同仁的大力支持，同时还得到了王军益、刘南征、毛丽斐、罗俊华、胡喜萍、解玉俊、藏素平、张实、张景云、贺春云、高建新、段晓晖、刘京扬、贾永健、段金钟、汪进连等同志的帮助，让我们在此谨表谢忱。

司法部法律援助中心

2001年3月

目 录

第一章 中国法律援助立法问题的由来 ·····	(1)
第一节 研究、制定统一的中国法律援助法的必要性 ·····	(2)
一、实现“公民在法律面前一律平等”的宪法原则亟待法律援助法的保障·····	(3)
二、健全法律援助机构需要上升为法律的要求·····	(3)
三、解决经费保障问题需要法律依据·····	(4)
四、通过立法规范、协调与法院的关系·····	(6)
五、通过立法规范律师等法律服务工作者的义务·····	(8)
六、对社会团体、院校开展法律援助的管理需要法律依据·····	(10)
七、制订法律援助法是中国对履行《公民权利和政治权利国际公约》高度重视的体现·····	(11)
八、制定统一的法律援助法是完善符合中国国情的法律体系的要求·····	(13)
第二节 制定中国法律援助法的条件与时机 ·····	(14)
一、我国已经具备进行法律援助立法的条件·····	(14)
二、中国法律援助立法的时机已经成熟·····	(17)
第二章 法律援助法的立法原则及其形式结构 ·····	(20)
第一节 法律援助法的立法原则 ·····	(20)
一、法律援助的国家责任原则·····	(20)

二、保障公民在诉讼活动中实现程序公正的原则	(22)
三、“四统一”原则	(24)
四、关于律师等法律服务人员承担法律援助义务的原则	(25)
第二节 法律援助法的层次、形式和结构	(26)
一、立法形式	(27)
二、法的地位	(27)
三、立法层次	(28)
四、法的结构	(28)
第三章 法律援助法的总则	(30)
第一节 法律援助法的立法目的和依据	(30)
一、法律援助法的立法目的	(30)
二、法律援助法的立法依据	(33)
三、对法律援助法的立法目的和依据的表述	(35)
第二节 定义	(35)
一、“法律援助”的定义	(36)
二、“法律援助人员”的定义	(40)
三、法律援助机构、援助律师、受援人之间的法律关系	(41)
第三节 法律援助机构的职能	(43)
一、法律援助机构是各级人民政府设立的专门机构	(43)
二、法律援助机构负有管理、指导、协调、监督法律援助工作的职能	(44)
三、法律援助机构对法律援助事项的统一管理、统一审查、统一指派、统一监督	(45)
四、明确法律援助机构对社会团体、院校设立法律援助组织、参与法律援助的指导和监督职能	(46)

五、关于“法律援助机构职能”的表述	(47)
第四节 法律援助的保障和约束的原则性规定	(47)
一、明确法律援助制度的实施依法进行,不受非法干涉	(47)
二、明确对法律援助的财政保障	(48)
三、规定有关单位和个人对法律援助工作的支持和配合	(50)
四、对法律援助机构和法律援助人员的约束性要求	(50)
第五节 司法行政机关、法律援助委员会与法律援助工作的关系	(51)
一、司法行政部门主管法律援助工作	(51)
二、法律援助委员会	(51)
第四章 法律援助的对象	(53)
第一节 法律援助的一般对象及其资格条件	(54)
一、将自然人作为法律援助的对象是世界上绝大多数国家的立法通例	(55)
二、中国公民成为法律援助对象应当具备的条件	(57)
第二节 法律援助的特殊对象及其资格条件	(71)
第三节 外国人在华的法律援助问题	(78)
一、刑事诉讼中外国人的法律援助问题	(78)
二、民事诉讼中外国人的法律援助问题	(81)
第四节 法律援助受援人的权利和义务	(86)
第五章 法律援助的范围与形式	(92)
第一节 法律援助的范围	(92)
一、确定法律援助范围的依据	(92)
二、有关国家和地区法律援助案件的范围	(95)

三、我国法律援助的范围·····	(110)
第二节 法律援助的形式·····	(114)
一、法律咨询、代拟法律文书、提供法律意见·····	(115)
二、刑事辩护和刑事代理·····	(117)
三、民事诉讼代理·····	(119)
四、行政诉讼代理·····	(121)
五、非诉讼法律事务代理·····	(122)
六、公证证明·····	(124)
第六章 法律援助的管辖·····	(126)
第一节 确定法律援助管辖的指导思想及原则·····	(127)
一、确定法律援助管辖的指导思想·····	(127)
二、确定法律援助管辖的基本原则·····	(130)
第二节 对法律援助管辖的一般规定·····	(132)
一、法律援助的案件来源及其解决途径·····	(132)
二、对法律援助案件管辖的一般规定·····	(134)
第三节 对法律援助管辖的特别规定·····	(138)
一、共同管辖与选择管辖·····	(138)
二、指定管辖·····	(139)
三、联合办理及异地协作·····	(141)
第七章 法律援助的程序·····	(144)
第一节 一般法律援助的申请及刑事法律援助的指定·····	(145)
一、一般法律援助的申请·····	(145)
二、刑事法律援助中的法院指定·····	(150)
第二节 法律援助的审查·····	(155)
一、审查的机构·····	(155)

二、法律援助审查的内容和方式·····	(158)
三、紧急法律援助申请的审查·····	(165)
第三节 法律援助申请的拒绝及申诉·····	(168)
一、法律援助申请的拒绝·····	(169)
二、法律援助申请拒绝的申诉·····	(171)
第四节 法律援助的实施及监督·····	(177)
一、指派·····	(178)
二、受援人对法律援助人员的选择权·····	(181)
三、法律援助实施中的撤销援助·····	(184)
四、法律援助实施过程中的监督·····	(188)
五、法律援助费用的结算与支付·····	(192)
第八章 法律援助人员的权利和义务·····	(202)
第一节 法律援助	
——法律服务工作者的法定义务·····	(203)
第二节 法律服务工作者法定义务中的公平原则·····	(209)
第三节 法律援助人员的权利·····	(212)
一、获得法律援助机构支持和帮助的权利·····	(213)
二、获得合法报酬的权利·····	(213)
三、拒绝或中止提供法律援助的权利·····	(214)
四、调查取证的权利·····	(214)
五、法律援助人员履行法律援助职责的相关保障权利·····	(215)
第四节 法律援助人员的义务·····	(216)
一、尽职尽责地维护受援人的合法权益·····	(217)
二、无正当理由不得拒绝、拖延或中止办理法律援助事项的义务·····	(217)
三、及时报告情况的义务·····	(218)

四、保密义务·····	(219)
五、接受监督的义务·····	(219)
第九章 法律援助的法律责任·····	(221)
第一节 法律援助的法律责任之特征·····	(221)
第二节 法律援助人员的法律责任·····	(223)
一、法律援助人员的民事法律责任·····	(223)
二、法律援助人员的行政法律责任·····	(225)
第三节 法律服务机构的法律责任·····	(228)
第四节 法律援助受援人的法律责任·····	(230)
一、受援人不尽诚实义务的法律责任·····	(230)
二、受援人滥用法律援助的法律责任·····	(233)
第十章 附则·····	(235)
一、对制定社会团体、高等法学院校及有关组织参与法律援助指导、监督办法的授权规定（属于总则、分则没有规定，但需要说明的内容）·····	(235)
二、对本法解释权的授权规定·····	(236)
三、对制定实施细则的授权规定·····	(238)
四、对施行时间的规定·····	(239)
附录一	
中华人民共和国法律援助法（示范法草案）·····	(241)
附录二	
法律援助法律、法规、文件汇编·····	(252)
中华人民共和国宪法（节录）·····	(252)
中华人民共和国刑事诉讼法（节录）·····	(252)
中华人民共和国律师法（节录）·····	(253)

中华人民共和国老年人权益保障法（节录）·····	（254）
司法部关于迅速建立法律援助机构开展法律援助工作的 通知·····	（254）
最高人民法院 司法部关于刑事法律援助工作的联合 通知·····	（256）
司法部关于开展法律援助工作的通知·····	（257）
司法部关于开展公证法律援助工作的通知·····	（263）
最高人民法院 司法部关于民事法律援助工作若干 问题的联合通知·····	（264）
最高人民检察院 司法部关于刑事诉讼活动中开展 法律援助工作的联合通知·····	（267）
最高人民法院关于对经济确有困难的当事人予以司法 救济的规定·····	（269）
司法部 公安部关于在刑事诉讼活动中开展法律援助 工作的联合通知·····	（271）
广东省法律援助条例·····	（273）
浙江省法律援助条例·····	（278）
山东省法律援助条例·····	（284）
重庆市法律援助办法·····	（290）
云南省法律援助办法·····	（296）
青岛市法律援助条例·····	（301）
青岛市司法局关于印发《〈青岛市法律援助条例〉 实施细则》的通知·····	（306）
杭州市法律援助条例·····	（319）
哈尔滨市法律援助条例·····	（324）
厦门市法律援助条例·····	（331）
武汉市法律援助条例·····	（336）

附录三

有关国际公约及中外司法协助条约中关于法律援助 的规定·····	(340)
公民权利和政治权利国际公约·····	(340)
囚犯待遇最低限度标准规则·····	(340)
从发展和国际经济新秩序的角度看预防犯罪和 刑事司法的指导原则·····	(341)
联合国少年司法最低限度标准规则（北京规则）·····	(341)
保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则·····	(342)
儿童权利公约·····	(342)
联合国保护被剥夺自由少年规则·····	(342)
关于律师作用的基本原则·····	(343)
民事诉讼程序公约·····	(344)
民事诉讼程序公约（第四章）·····	(344)
便利诉诸司法国际公约（第一章）·····	(346)
中华人民共和国和比利时王国关于民事司法协助的 协定·····	(349)

第一章 中国法律援助立法问题的由来

法律援助制度自从1994年初在中国开始试点以来，从最初在几个大中城市试点，从1996年上半年开始逐渐向更多的地区发展。截至2001年4月30日，全国已建立经编制部门正式批准的机构2006个，其中国家法律援助中心1个，省级地方机构32个，副省级地方和地市级地方机构286个，占应建数的82.2%；县区级地方机构1686个，占应建数的59.7%；有法律援助专职人员近6000人。但是，作为法律援助制度实施的主要的法律依据，一个是1997年3月全国人民代表大会通过修改的新《刑事诉讼法》第34条的规定，一个是1997年5月全国人民代表大会常务委员会颁布实施的《律师法》第六章的规定。由于两个法仅仅规定了律师的法律援助，而且规定得比较原则，不可能作为法律援助的实施运作规范。为了保障法律援助工作的有序发展，绝大多数地方都通过司法行政机关制定了法律援助的相关制度性规定，少数地方以政府令的形式颁发了法律援助规章，如广东省深圳市、珠海市、清远市、梅州市、河南省郑州市均以政府令的形式，发布了《法律援助实施办法》；2000年4月21日，重庆市政府颁发了第一个省级地方性的法律援助行政规章——《重庆市法律援助实施办法》。1999年4月3日，山东省青岛市第十二届人大常委会第七次会议审议通过了第一个地方性法律援助法规——《青岛市法律援助条例》；1999年5月21日，浙江省杭州市第九届人大常委会第十九次会议相继审议

通过了《杭州市法律援助条例》。其后，武汉市、哈尔滨、厦门市都相继由地方人大常委会颁布实施了《法律援助条例》。1999年8月5日，广东省第九届人大常委会第十一次会议审议通过了第一个省级地方的法律援助地方性法规——《广东省法律援助条例》。目前，尚有若干个省级地方的法律援助条例正在研究、起草和论证之中，今、明两年可望获得地方立法机关通过。随着法律援助制度的越来越广泛的实施，法律援助业务范围也扩展到刑事、民事、行政、公证、非诉讼和法律咨询等。据不完全统计，1997年，全国办理法律援助案件约5万件，解答法律咨询40万人次；1998年，全国共办理法律援助案件8万多件，解答法律咨询100余万人次。1999年，据对各个省、自治区、直辖市的不完全统计，共办理各类法律援助案件11万多件，咨询人数达78万人次。2000年，全国共办理各类法律援助案件172180件，其中刑事案件48321件，民事案件62671件，行政案件2239件，接待咨询836791人次。法律援助在完善司法机制、维护公民司法人权、促进司法公正方面所发挥的作用，已经受到越来越多的中国公民肯定。

随着法律援助制度的广泛、深入实施，随着大量新情况、新问题的出现，一个崭新的课题势所必然地提了出来，这就是：研究、制定符合中国国情的法律援助法，以保障这一新兴法律制度步入健康、有序发展的轨道。

第一节 研究、制定统一的中国法律援助法的必要性

中国在推进市场经济的发展进程中，面临着向“依法治国、建设社会主义法治国家”目标迈进的艰巨任务。建立和实施符合中国国情的法律援助制度，是建设中国的法治社会的必然要求。中国的

法律援助经过 6 年多的实践，积累了丰富的经验，也遇到了大量法律援助机构乃至司法行政机关不能解决的实际问题，从完善法律援助制度的需要着眼，从法律援助制度自身的法律化性质考虑，必须采取立法形式，才能解决这些影响和制约法律援助制度生存和发展的重要问题。

一、实现“公民在法律面前一律平等”的宪法原则亟待法律援助法的保障

我国宪法明文规定了“公民在法律面前一律平等”的原则，实现这一原则，需要相关法律的完善和司法机制的保障。法律援助制度作为保障公民平等地进入诉讼程序的重要机制，是公民不论贫富都能平等地实现自身合法权益的前提条件。法律援助制度的保障作用主要应体现在两个方面：其一，公民无论经济条件好与差，都能够平等地获得法律帮助、进入诉讼程序；其二，经济困难的公民，无论其居住地、工作所在地有何不同，都能够平等地获得法律帮助，进入诉讼程序。前者主要解决经济贫困公民与经济状况好的公民都能平等地站在法律面前的问题；后者主要解决同样贫困的公民在享受法律援助权利方面的平等问题。两个问题的解决，都关系到国家法制的统一实施和公民民主权利的平等保障。因此，法律援助既体现了公民民主权利在完善司法机制上的要求，又体现了健全司法体制的民主精神。显然，法律援助作为公民实现合法权益的民主与法制的重要制度，其有关公民享受法律援助的条件、范围、形式、程序等方面的内容，必须通过立法程序，具体化为国家的法律规定，才能够与刑事诉讼法、民事诉讼法等法律体系相衔接，才能确立法律援助制度在整个法律体系中的应有地位，才能最终使公民的法律援助权利真正具有法律的可靠保障。

二、健全法律援助机构需要上升为法律的要求

任何一项独立职能的实施，都离不开与之相适应的组织形式。法律援助机构的设立，是法律援助职能得以有效实施的组织保证。