

103

中国法律援助制度培训教程

主 编 宫晓冰
副主编 高 贞

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国法律援助制度培训教程/官晓冰主编.

—北京: 中国检察出版社, 2002. 2

ISBN 7-80086-939-3

I. 中… II. 官… III. 法律援助—制度—中国—教材

IV. D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 007911 号

中国法律援助制度培训教程

官晓冰 主编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

电子邮箱: zgjcbs@263.net

电 话: (010)68650021(编辑) 68650015(发行) 68636518(邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市印刷厂印刷

开 本: A5

印 张: 11.5 印张

字 数: 315 千字

版 次: 2002 年 3 月第一版 2002 年 3 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-80086-939-3/D·939

定 价: 20.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

作者名单

- 第一章 宫晓冰
第二章 宫晓冰
第三章 高 贞
第四章 徐永伟
第五章 郝海轮
第六章 冯金山 左秀美
第七章 宋会勇
第八章 王剑钊
第九章 郑自文
第十章 桑 宁
第十一章 李宝岳 宫晓冰
第十二章 蒲皆祐 宋会勇
第十三章 蒋建峰

序 言

记载着我与各位作者的心血笔耕和智力劳作、寄托着全国法律援助同仁殷切期望的专著——《中国法律援助制度培训教程》终于付梓了。有如怀抱初生婴儿的母亲，我此刻的心情难以名状……

六年前，法律援助在中国很大程度上还是一句“口号”，一个无论对寻常百姓还是政府官员都极其陌生的概念。经过六年的努力，全国已建立各级法律援助机构 2274 个，法律援助专职人员队伍已经发展到 8816 人；六年来共办理各类法律援助案件 60 多万件，受援人达 80 多万，提供咨询达 500 多万人次……今天，法律援助制度这一“舶来品”已经在中国这块古老的土地上深深地扎下了根，与中国本土的政治、经济、社会、文化构建了广泛而深刻的联系，成为二十世纪末、二十一世纪初中国法治化进程中的一件可圈可点之事。随着法律援助制度保障中国公民司法人权作用的日益扩大和新闻媒体对这一新生事物的热点聚焦，中国法律援助在国内外的社会知晓度与日俱增……

然而，任何事物的辉煌之中往往潜藏着危机。当同事、朋友向我报以赞誉之词时，我因更多地看到了这一事业面临的危机而越感到忐忑不安：其一，中国法律援助的现有资源远远不能满足社会的法律援助需求，众多符合条件、需要法律援助的社会弱者还没有实际享受到这一权利。法律援助盛名之下其实难副，我经常为此汗颜羞愧；其二，由于法律援助经费的严重匮乏，一些地方的法律援助机构选择了办理有偿法律服务案件，以创收弥补法律援助所需办案经费的缺口。这一利益驱动的负面影响，有可能把中国法律援助的发展引向歧途。法律援助如履薄冰如临深渊，我经常为此胆战心惊；其三，由于许多地方的社会执业律师办理法律援助案件没有得到必要的成本补贴，严重挫伤了他们的积极性，并在一定程度上影

响了法律援助办案质量，影响了受援人合法权益的实现，使法律援助的信誉面临严重挑战。法律援助功过互见毁誉参半，我经常为此焦头烂额。

作为一项新开创的事业，法律援助有太多紧迫的事情要做：需要推动制定国家与地方的法律援助立法，使法律援助真正上升为公民的法定权利，成为政府的法定职责，以解决一些带有根本性的问题；需要与有关部门沟通，建立广泛的“统一战线”，争取方方面面的理解、同情与支持；需要建立健全法律援助的内部工作机制；需要提高法律援助人员的管理水平、办案能力、业务素质 and 职业责任感；需要协调、理顺各个方面的关系……在面临的众多困难和纷繁复杂的工作头绪之中，提高法律援助机构的管理水平和专职人员素质，是一项其他举措不可替代、非常重要的基础工作。因此，部法律援助中心一直十分注重通过举办各种培训班、研讨会等形式，促进这一目标的实现。非常幸运的是，加强培训、提高法律援助人员素质的重要性，得到了联合国开发计划署（UNDP）和中国外经贸部交流中心的高度认同，开展中国法律援助人员的培训很快成为 UNDP 在华资助项目。在此项目下，部法律援助中心先后举办了十期培训班，受训人员逾千；开发并推出了中国法律援助互连网站。组织研究、出版一套中国法律援助培训教材，是这一项目的最终成果。其重要与深远意义在于：培训中国各级法律援助机构的管理人员和专职律师，自此有了统一、基本的教案。

在《中国法律援助制度培训教程》出版之际，我谨代表各级法律援助机构和所有法律援助人员，衷心感谢 UNDP 驻北京代表处总代表凯斯汀·赖特娜（Kerstin Leitner）女士、助理代表王粤（现为外经贸部交流中心副主任）、助理代表杜悦新、项目官员姚励诚；感谢外经贸部交流中心前任主任梁丹、现任主任孙永福、处长邓智慧和谭慧琴。可以说，没有他们的共识与支持，就没有本书的出版。此外，我还要特别感谢参与本书写作的作者，以及部法律援助中心为本书的写作出版默默无闻地奉献的诸位同事。

宫晓冰

2002 年 1 月 30 日于北京

出版说明

《中国法律援助制度培训教程》由司法部法律援助中心组织编写，系联合国发展计划署资助的科研项目。全书由官晓冰拟定提纲，由官晓冰、高贞统稿和审稿。本书的所有观点、见解，仅仅是迄今作者对中国法律援助制度的阶段性研究成果，其正确与否，有待实践的检验，也必将随着实践的不断深入和理论研究的不断深化而修正。需要说明的是，本书主编对一些章节的内容进行了补充，对一些观点进行了较大的修改。这些补充和修改的谬漏之处，理应由主编承担责任。

部法律援助中心培训处高建新、段晓晖同志为书稿的编写、统稿与出版做了大量具体的组织联络工作，办公室毛丽斐同志承担了艰巨的录入与修改工作，部法律援助中心的其他同志亦为书稿的编写给予了多方面的配合；中国社会科学院法学研究所的陈泽宪研究员参与了审稿工作；中国检察出版社袁其国社长、责任编辑马滔为本书的高质量出版给予了无私的支持。在此，一并表示深深的谢意！

——编者

目 录

序言	(1)
第一章 法律援助制度的概述	(1)
第一节 法律援助制度的概念、定义和特征	(1)
一、法律援助的概念	(1)
二、外国法律援助的定义和特征	(2)
三、中国法律援助的定义和特征	(3)
第二节 法律援助制度的理论基础	(4)
一、法律援助制度的理论基石——国家与公民之间 的法律关系	(4)
二、法律援助法律关系	(8)
第三节 法律援助制度的宗旨和意义	(12)
一、法律援助的宗旨——实现司法程序公正	(12)
二、建立和实施法律援助制度的意义	(18)
第四节 西方国家法律援助制度的借鉴	(21)
一、法律援助制度在西方社会产生的原因	(21)
二、法律援助制度在西方社会发展的过程、作用	(22)
三、西方国家现代法律援助制度的主要特征	(24)
第二章 中国法律援助制度的建立与发展	(26)
第一节 建立和实施法律援助制度的社会背景	(26)
一、建立法律援助制度之前的基本情况	(26)
二、中国经济、社会协调发展的呼唤	(28)
三、法律援助制度产生的社会背景	(29)
第二节 建立中国法律援助制度的法律依据	(31)
一、建立法律援助制度的宪法依据	(32)
二、建立法律援助制度的基本法律依据	(33)
三、建立法律援助制度的国际法依据	(34)
四、建立法律援助制度的国家“十五”计划纲要	

依据	(35)
第三节 中国法律援助制度的发展进程	(35)
一、中国法律援助制度的萌芽和试点阶段	(35)
二、中国法律援助制度的初步建立	(36)
三、中国法律援助制度的实施步入法律化、制度化 轨道	(37)
第四节 中国法律援助制度的特色	(39)
一、法律援助实施主体的多样性	(40)
二、“四统一”原则	(41)
三、四级法律援助机构设置及双重职能	(42)
四、法律援助的异地协作	(43)
五、法律援助律师办理民事案件费用的转移支付	(44)
六、法律援助从“减、免费”向“免费”的转变	(46)
第三章 法律援助机构及其职能	(50)
第一节 各国法律援助机构设置、职能及相关理论 介绍	(51)
一、法律援助管理机构与法律援助实施机构分设 的模式	(51)
二、在法律援助管理机构之下设置法律援助实施机构 的模式	(55)
三、法律援助机构既管理又实施援助服务的混合模式	(58)
第二节 我国法律援助机构的设置及职能	(61)
一、我国法律援助机构设置的探索	(61)
二、我国法律援助机构的发展现状	(63)
三、我国法律援助机构的未来发展方向	(64)
第三节 社会团体、民间机构参与法律援助及其组织 形式	(73)
一、国外民间法律援助组织简介	(73)
二、我国社会团体、高校等单位开展法律援助及其	

组织形式	(75)
三、我国社会团体、高校等单位参与法律援助的有关 问题	(80)
第四章 法律援助人员	(86)
第一节 法律援助管理人员	(86)
一、法律援助管理人员的概念和分类	(86)
二、法律援助管理人员的特征和资格条件	(88)
三、法律援助管理人员的培训	(94)
四、法律援助管理人员的职责	(95)
五、法律援助管理人员的管理	(98)
六、法律援助管理人员的行为规范	(99)
七、法律援助管理人员的报酬和其他权利	(99)
第二节 法律援助服务人员	(100)
一、法律援助服务人员的概念	(100)
二、法律援助服务人员的素质和资格条件	(101)
三、法律援助服务人员的职责	(102)
四、法律援助服务人员的权利和义务	(103)
第三节 法律援助志愿人员	(106)
一、法律援助志愿人员的概念	(106)
二、法律援助志愿人员提供服务的方式	(108)
三、法律援助志愿人员的资格条件	(110)
四、法律援助志愿人员的职责	(112)
第五章 法律援助条件与受援人	(113)
第一节 法律援助条件	(113)
一、国外、境外有关法律援助条件的一般规定	(113)
二、确定我国法律援助条件的原则	(116)
三、法律援助的一般条件与特殊条件	(118)
四、法律援助的范围与条件的关系	(126)
五、法律援助与法院“司法救助”的衔接	(128)
第二节 受援人	(131)

一、受援人的概念·····	(131)
二、受援人的种类与数量所揭示的问题及意义·····	(133)
第三节 受援人的权利与义务·····	(136)
一、国外、境外法律援助制度中有关受援人权利 义务的规定·····	(136)
二、我国法律援助制度中的受援人的权利与义务·····	(140)
第六章 法律援助的管辖·····	(145)
第一节 法律援助管辖的概念和意义·····	(145)
一、法律援助管辖的概念·····	(145)
二、确定法律援助管辖的意义·····	(146)
第二节 法律援助管辖的原则·····	(146)
一、便利法律援助机构审查、指派和监督的原则·····	(146)
二、便利当事人原则·····	(147)
三、法律援助管辖与人民法院的案件管辖相对应 原则·····	(147)
四、属地管辖为主、属人管辖为辅的原则·····	(148)
五、管辖的确定性与灵活性相结合的原则·····	(148)
第三节 法律援助的级别管辖·····	(149)
一、县（区）级地方法律援助机构的管辖·····	(149)
二、市（地）级地方法律援助机构的管辖·····	(150)
三、省级地方法律援助机构的管辖·····	(152)
四、司法部法律援助中心的管辖·····	(153)
第四节 法律援助的地域管辖·····	(153)
一、直接申请法律援助的地域管辖·····	(154)
二、其他来源法律援助案件的地域管辖·····	(157)
三、法律援助地域管辖的特殊情况·····	(158)
第五节 法律援助的指定管辖·····	(158)
一、有管辖权的法律援助机构由于特殊原因不能 行使管辖权·····	(158)
二、管辖争议双方的共同上级法律援助机构指定	

管辖	(159)
三、司法行政机关在紧急情况下对特殊法律援助事项的指定管辖	(159)
第六节 法律援助的管辖与异地协作	(160)
一、法律援助异地协作的由来	(160)
二、法律援助异地协作与管辖的关系	(162)
第七章 法律援助的提起与审查决定	(163)
第一节 法律援助的申请	(164)
一、法律援助申请的概念	(164)
二、法律援助申请的条件	(165)
三、法律援助申请的方式和途径	(171)
第二节 刑事法律援助的法院指定	(175)
一、中国法院指定辩护的历史变迁	(175)
二、法院指定辩护与刑事法律援助的区别	(178)
三、刑事法律援助对法院指定辩护缺陷的克服	(179)
第三节 法律援助的审查	(181)
一、法律援助审查的原则	(182)
二、法律援助审查的内容	(184)
三、法律援助审查中的证明责任	(189)
四、法律援助审查的方式	(192)
第四节 法律援助决定及其法律救济	(193)
一、法律援助决定的性质	(193)
二、法律援助决定的内容和形式	(195)
三、法律援助决定的法律后果	(196)
四、对法律援助决定的法律救济	(197)
第八章 法律援助的实施	(204)
第一节 法律援助的实施形式	(204)
一、法律咨询	(204)
二、代理	(206)
三、刑事法律援助辩护	(211)

四、法律援助调解·····	(212)
五、法律援助公证·····	(213)
第二节 法律援助的实施程序·····	(214)
一、法律援助人员的选任和指派·····	(214)
二、法律援助协议·····	(216)
三、法律援助事项的承办·····	(217)
四、法律援助异地协作的条件与程序·····	(218)
五、结案·····	(218)
第三节 相关部门对实施法律援助的协调、配合·····	(219)
一、人民法院的协调、配合责任·····	(219)
二、人民检察院的协调、配合责任·····	(220)
三、公安机关的协调、配合责任·····	(221)
四、仲裁机关的协调、配合责任·····	(222)
第九章 法律援助监督·····	(223)
第一节 法律援助监督的概念与意义·····	(223)
一、法律援助监督的概念·····	(223)
二、法律援助监督的意义·····	(225)
第二节 对法律援助管理工作的监督·····	(230)
一、对法律援助管理工作监督的含义·····	(230)
二、对法律援助管理工作监督的内容及形式·····	(230)
三、监督法律援助管理工作的过程·····	(232)
第三节 对法律援助办案质量的监督·····	(233)
一、法律援助办案质量监督的含义·····	(233)
二、国外、境外法律援助办案质量监督机制简介·····	(234)
三、我国建立法律援助办案质量监督体系的实践探索·····	(243)
四、完善我国法律援助案件质量监督体系的途径·····	(248)
第四节 对社会团体、院校等参与法律援助活动的监督·····	(253)
一、监督社会团体、院校及其他单位参与法律援助	

活动的必要性·····	(253)
二、监督社会团体、院校及其他单位参与法律援助 活动的内容及形式·····	(255)
第十章 法律援助人员的职业道德和执业纪律·····	(258)
第一节 法律援助人员的职业道德·····	(258)
一、法律援助人员职业道德的含义及特点·····	(258)
二、法律援助人员职业道德规范的主要形式·····	(262)
三、法律援助人员职业道德的教育与监督·····	(266)
第二节 法律援助人员的执业纪律·····	(269)
一、法律援助人员涉及与法律援助机构关系的纪律·····	(270)
二、法律援助人员在实施法律援助过程中的纪律·····	(271)
三、法律援助人员涉及与受援人关系的纪律·····	(271)
四、对法律援助人员违反纪律的惩戒·····	(271)
第十一章 法律责任·····	(273)
第一节 法律责任概述·····	(273)
一、法律责任的概念和意义·····	(273)
二、追究法律责任的原则·····	(274)
第二节 法律援助管理人员的法律责任·····	(278)
一、行政责任·····	(279)
二、行政赔偿责任·····	(282)
三、刑事责任·····	(282)
第三节 法律援助服务人员的法律责任·····	(282)
一、法律援助律师的法律责任·····	(283)
二、承担法律援助的公证人员的法律责任·····	(289)
三、承担法律援助的基层法律服务工作者的法律 责任·····	(291)
第四节 法律援助志愿者的法律责任·····	(291)
一、民事责任·····	(292)
二、刑事责任·····	(293)
第五节 受援人的法律责任·····	(293)

一、行政责任·····	(293)
二、民事责任·····	(294)
三、刑事责任·····	(294)
第十二章 法律援助经费·····	(296)
第一节 法律援助经费在法律援助制度中的地位与 作用·····	(296)
一、法律援助经费的概念·····	(296)
二、法律援助经费在法律援助制度中的地位·····	(298)
三、法律援助经费在法律援助制度中的作用·····	(299)
第二节 法律援助经费来源·····	(302)
一、政府的财政拨款·····	(304)
二、社会捐助·····	(309)
三、其他资金渠道·····	(311)
第三节 法律援助经费的使用·····	(315)
一、办公经费·····	(315)
二、人员经费与福利保险·····	(316)
三、办案费用·····	(316)
四、宣传、培训费用·····	(317)
五、法律援助责任赔偿金·····	(317)
第四节 法律援助经费的管理和监督·····	(318)
一、法律援助经费的管理·····	(318)
二、法律援助经费的监督·····	(320)
第十三章 法律援助的信息、统计与档案管理·····	(323)
第一节 法律援助信息·····	(323)
一、法律援助信息的采集·····	(323)
二、法律援助信息的使用·····	(326)
三、法律援助信息的社会传播·····	(328)
第二节 法律援助统计·····	(331)
一、法律援助统计的意义·····	(331)
二、法律援助统计项目的设计·····	(333)

三、法律援助统计分析·····	(336)
四、法律援助统计的基本要求·····	(338)
第三节 法律援助档案管理·····	(340)
一、人事档案·····	(340)
二、案件档案·····	(343)
三、管理档案·····	(344)

第一章 法律援助制度的概述

第一节 法律援助制度的概念、定义与特征

一、法律援助的概念

“法律援助”这一概念是舶来品，中国过去的字典、词典中都没有这一概念。“法律援助”在英文中为“Legal Aid”，字面意思为法律帮助。因此，以往对于“法律援助”这一概念的中文翻译各不相同，主要的有“法律援助”、“法律救助”、“法律救济”、“法律扶助”、“法律救援”等。在日本和台湾，均称“法律扶助”。应该说，这些提法都不错。但是，近年来，中国大陆的司法界、法学理论界和立法中都约定俗成地采用了“法律援助”的概念。在美国、英国和加拿大、澳大利亚等英美法系国家，往往以“Legal Service”，即“法律服务”来表述“民事法律援助”。这与这些国家对“Service”的理解与中国人对“服务”的理解不同有很大关系。在他们的观念中，“Service”严格地界定为“非营利行为”和“公益行为”。因而他们把民事法律援助称之为“Legal Service”。而中国是讲“服务”最多的国家，讲得最多的是“为人民服务”、“领导就是服务”。这种“泛服务”的思维方式体现在“法律代理”领域，把律师收取当事人报酬为当事人提供的“法律代理”行为也称之为“法律服务”，涵盖了律师、公证、基层法律工作者所提供的一切服务，即包括有偿的法律服务，近些年来，“法律服务”的概念又包括了无偿的法律援助服务。因此，把美、英、加、澳等国的“Legal Service”直译为中文的“法律服务”是不准确的，从它的本来含义来说，应译为“法律援助”。如美国的“Legal Service Corporation”，字面意思为“法律服务公司”，但翻译成中文时，必须译为“法律援助公

司”，才能够准确地表达其精神实质。

二、外国法律援助的定义和特征

法律援助的定义，在不同国家、地区各不相同。但在二十世纪中叶以来，法律援助逐渐由传统的社会慈善和道义行为，演变为国家对公民的一项司法救济和保障措施，成为现代意义上的法律援助制度。现代法律援助制度与传统法律援助制度具有本质的区别，据此，我们可以将现代各国法律援助的概念定义为：法律援助是国家对因经济困难无力支付或不能完全支付法律服务费用的公民给予减、免收费的法律帮助，以保障其法律赋予的权益得以实现的一项司法救济制度。其共同特点有以下几个方面：

1. 法律援助是国家对公民的义务或责任。法律援助的责任主体是国家、或者行使国家权力的政府。国家或政府通过设立法律援助机构、提供法律援助经费、制定法律援助法律等形式，授权法律援助机构履行国家或政府对公民的法律援助义务或责任。这是现代法律援助制度区别于传统的律师个人的道义行为和社会团体的慈善行为的最根本的标志。

2. 受援对象是经济困难、无力支付或不能完全支付法律服务费用的公民。各国法律援助的共同对象，绝大多数都是因经济困难、无力支付或不能完全支付法律服务费用的穷人。在这个共同对象之外，不同国家和地区还有自己的某些特殊规定。如有的国家和地区在贫穷者之外，还规定了“中产阶级”和某些特定的对象也可以享受一定程度的法律援助，前者如英国和我国的香港特别行政区，后者如我国刑诉法第34条规定，几种经济困难以外的特殊被告人可作为当然的法律援助对象：即聋、盲、哑者，未成年人，可能被判处死刑的被告人。

3. 受援人享受的是减、免费的法律帮助。根据受援人的经济条件，予以其全部免费或者减少收费（一些国家和地区又称“费用分担”，即由有一定支付能力、但不能完全支付律师费用的公民分担部分办案费用）的法律帮助，这在各国的法律援助中都是共同的做法。但是，个别国家也有一些独特的做法，如日本的法律援助制度中规定