

法律援助制度 比较研究

顾问: 肖 扬
主编: 张 耕



法律出版社
PUBLISHING HOUSE OF LAW

000
I 4
576

法律援助制度比较研究

顾 问:肖 扬

主 编:张 耕

副主编:严军兴 方 向 肖俊松

撰稿人:(按姓氏笔画为序)

马玉娥 严军兴 张 耕

肖俊松 杨成铭 郑天姝

栾兆安 高 贞 谢成奔

法 律 出 版 社

P 1998年6月23日

图书在版编目(CIP)数据

法律援助制度比较研究/张耕主编. -北京:法律出版社,
1997.6

ISBN 7-5036-2145-1

I. 法… II. 张… III. 法制-对比研究-世界 IV. D908

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 07141 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京星月印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/11.75 字数/299 千

版本/1997 年 7 月第 1 版 1997 年 7 月第 1 次印刷

印数/0,000—4,000

社址/北京市广安门外六里桥北里甲 1 号八一厂内干休所(100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-2145-1/D·1776

定价:18.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

建立和健全法律援助制度 是加强社会主义精神文明建设 推动社会进步的实际步骤

——肖扬同志在全国法律援助经验交流
暨工作研讨会上的讲话

(1996年11月18日)

(代序)

在广州市召开的全国法律援助工作研讨会,是研究我国法律援助工作、交流经验的第一次专门会议。这次会议的召开,得到了广东省、特别是广州市委、市政府的大力支持。广州市司法局为筹备会议做了大量准备工作。在此,我代表司法部表示诚挚的感谢!对广东省、广州市的领导同志出席会议,表示衷心的感谢!

不久前召开的党的十四届六中全会,作出了《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》。《决议》明确规定了精神文明建设的指导思想、目标任务、工作方针和重大措施,具有很强的针对性和可操作性,是指导我国社会主义精神文明建设的纲领性文件。当前,全国司法行政系统的干警正在认真学习、深刻领会和切实贯彻《决议》精神。这次会议的主要任务,就是要根据《决议》的精神,在总结广州和全国其它地方法律援助工作试点经验的基础上,进一步从理论上对法律援助制度开展研究,着重探讨试点工作中遇到

带有共性的问题,讨论和修改好“法律援助试行条例”草案,为健全和完善我国的社会保障制度,推动全社会和法律服务队伍自身的精神文明建设,推动社会全面进步,为明年1月1日实施刑事诉讼法和律师法,推行法律援助制度做好思想、理论与组织、制度的准备。

下面,我就法律援助制度的理论与实践问题,讲几点意见,供同志们研究。

一、建立和实施法律援助制度是我国社会发展的必然趋势

关于“法律援助”的提法,中文翻译中的名称不尽一致,有称“法律扶助”的,也有称“法律救济”的。应该说,“法律援助”的提法较为普遍。尽管名称不同,但其实质是共同的,即:法律援助是国家以制度化、法律化的形式,为贫者、弱者和残疾者提供法律帮助。换句话说,就是为经济上贫穷、智能上低下、生理上残缺而又需要法律帮助的人,提供免费或减少收费的法律服务,以实现法律赋予公民的平等权利。法律援助有广义和狭义之分。从广义上来说,应包括诉讼费减免在内的整个法律程序的各个环节提供法律帮助;从狭义上来说,只是从律师、公证和基层法律服务方面提供免费或减少收费的法律帮助。

法律援助制度的确立,是经济发展、社会文明进步和法制完善的必然产物。法律援助于15世纪最早产生于工业革命的发源地英国并不是偶然的。英国1495年起就出现了法律援助制度的雏形,开始承认穷人具有免付诉讼费和律师辩护费的权利。早期资本主义社会中萌发的法律援助制度,伴随逐渐建立完备的资本主义法制,对于资本主义大生产的发展起到了必不可少的推动作用。正如马克思所指出的:法律保障了劳动者具有“自由地出卖劳动力”的权利,为资本家获取“剩余价值”和资本主义市场经济的发展,提供了“自由劳动者”资源。因此,法律援助制度被后来的资本主义各国所普遍采纳。

客观地说,资本主义国家法律援助制度的建立和发展,在一定程度上反映了市场经济发展的必然要求,体现了资产阶级在上升时期联合工人和市民与封建阶级作斗争的需要,是对封建阶级垄断法律实体特权的否定,是社会管理制度科学完备的体现,也可以说是社会

文明发展的体现,具有历史的进步意义。但是,正如资本主义制度下不可能有真正的法律面前人人平等一样,法律援助作为一种司法程序权利,不可能保障一无所有的穷人与腰缠万贯的富人在实体权利上平等。即使是作为程序权利,写在法律上的公民受援权还往往因政府财政状况及其它因素的影响而不能兑现。在当今西方社会,贫穷仍然是相当数量的人打不起官司的最主要原因,法律援助制度不可能保障资本主义社会实现真正的司法公正。因此,西方国家的法律援助制度就其阶级本质而言,是统治阶级维护其政治统治和整体利益的法律工具,是缓和阶级矛盾、协调贫富利益冲突,维护有利于统治阶级利益的社会秩序和法律关系的需要。尽管如此,西方国家法律援助制度中一些具有现代意义的形式特征,对于我国社会主义法律援助制度的建立仍不失有借鉴意义。现代意义上的法律援助制度成形于本世纪中叶,其基本特征有四个方面:其一,完善了法律援助的相应立法。目前,世界上已有一百多个国家以宪法或法律形式规定了法律援助的基本原则,以标榜公民享有的法律援助权利。其中,许多国家还制定了法律援助的专门立法,将法律援助制度的具体实施纳入了法律化、制度化的轨道。其二,法律援助逐步从个人实施的小范围的道义、慈善行为,发展成为面向贫困者的社会保障体系和维护公民司法人权的政府行为或政府与社会相结合的行为。其三,建立了符合本国国情的法律援助资金供给制度,使法律援助制度的实施具有较为稳定的经济保障。其四,建立健全了独立的法律援助机构和专门的法律援助学科。有专职人员从事法律援助的管理和服务工作,对法律援助专业人员的培训也纳入了正规化的渠道,法律援助逐渐发展为一门专门的法律社会学。

中华人民共和国的建立,为法律援助在中国这块古老土地上的诞生提供了适宜的“土壤”。从 50 年代起,法律援助虽然没有作为一项完整的制度提出和建立,但有关法律援助的一些基本内容在一些法律法规中已有体现。例如,我国 1954 年颁布的第一部《人民法院组织法》在规定被告人的辩护权时,规定了人民法院认为有必要时

候,可以指定辩护人为被告人辩护。1956年10月20日司法部发布的《律师收费暂行办法》等文件中,规定了律师免费或减费给予法律帮助的具体案件范围。1979年以后陆续颁布实施的《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《律师工作暂行条例》和《律师收费试行办法》等法律法规中,都规定了一些相关的法律援助内容。但是,作为制度化形式出现的法律援助,它的法律地位却只能在改革开放和社会主义市场经济不断深入发展的时代才得以确立。应该说,进入90年代中期法律援助制度在中国的出现,具有深刻的社会基础和法制背景,反映了我国社会文明进步发展的必然趋势。

第一,社会主义法制的不断健全完善是法律援助制度产生的社会基础。随着以改革开放为标志的新时期的到来,我国在总结历史教训和借鉴经济发达国家健全法制经验的基础上,逐步走上了建立健全社会主义法制的轨道。以宪法为核心,以基本法律为基础,以部门法和行政法规为主体的社会主义法律体系的不断健全完善,使越来越多的社会关系纳入法律调整的轨道,人们的政治、经济、文化和社会生活与法律的联系日益紧密。享受平等的法律保障权利,成为改革开放条件下公民和法人平等地从事社会、经济和文化活动,实现法律关系的必然要求。这在客观上为法律援助制度的产生奠定了不以人们意志为转移的现实社会基础。

第二,改革开放的不断深化和社会主义市场经济体制的健全完善,提出了建立和实施法律援助制度的客观要求。改革开放和发展社会主义市场经济,大大推动了我国的经济发展和综合国力的加强,也极大地激发了广大人民群众的积极性,为人们关心、重视合法利益注入了活力。在改革开放条件下,由于经济机制转型和利益格局调整,不可避免地会出现人们之间由于主客观条件差异而产生的贫富悬殊,及其由此带来的事实上的不平等,一部分人相对贫困将会在相当长时期内存在。市场自身的弱点和消极方面,也带来一些与社会主义精神文明相背离的现象。切实保障经济状况较差的公民的基本生活条件,使他们平等地实现自己的合法权益,促使经济与社会协调发

展,成为新时期党和国家正确处理物质文明建设与精神文明建设、效率与公平、先富与共富、竞争与协作的关系,保障改革开放和市场经济发展所要求的社会稳定的基本任务之一。在市场经济条件下建设社会主义精神文明,保障贫弱残疾者等社会特殊群体的权利,与调整社会保障关系的法制健全相结合,对法律援助机制的建立和实施提出了客观要求。

第三,律师制度的不断深化改革,是建立和实施法律援助制度的重要契机。我国的律师制度从1979年恢复后,就随着改革开放的逐渐深化和与市场经济相适应的法制逐步健全,处在不断渐进改革之中。1993年6月司法部报经国务院批准,对律师体制进行了一次最重大的改革。其主要内容是,不再使用传统的以生产资料所有制模式和行政管理模式来界定律师和律师事务所的性质,在有条件的地方,允许律师不受国家编制限制、不依赖国家财力,寻找一条外延发展的道路,通过每年一次的公开律师资格考试,扩大律师队伍,改善律师的知识构成,提高律师素质,以满足社会主义市场经济深入发展对律师法律服务日益增长的要求;通过实行自愿组合、自负盈亏、自我约束、自我发展的机制,将律师的个人收入与所提供的服务数量、质量挂起钩来,从内涵上调动律师的积极性,以拓展律师的服务领域,提高法律服务质量。应该肯定地说,十多年的律师体制改革,对于满足随着市场经济发展而日益增长的法律服务需求发挥了重要作用。与此同时,伴随着改革开放进程中贫富不均现象的出现,逐渐暴露出一些经济困难的公民请不起律师,没有经济能力依法维护自己合法权益的问题。1993年底到1994年初,我们在考虑下一步律师体制改革的不断深化问题时,解决所面临的这一问题就必然地提上了议事日程。可以说,解决部分人因经济困难“请不起律师、打不起官司”的问题,成为1994年初司法部提出建立和实施法律援助制度的直接契机。

二、建立和实施法律援助制度,是推动社会文明进步,加强社会主义精神文明建设的重要内容

加强社会主义精神文明建设,是在不断推动经济发展的同时,提高公民思想道德修养、科学文化素质、民主法制观念,改善社会文化环境,促进经济与社会协调发展的需要,是加强社会公德、职业道德、家庭美德建设,引导人们树立建设有中国特色社会主义的共同理想和正确的世界观、人生观、价值观的要求,是社会主义社会的重要特征。各级司法行政机关都要认真学习和深刻领会《决议》精神,围绕精神文明建设的目标要求,不断改革和发展司法行政工作,以实实在在的行动,推动全社会的精神文明建设,同时搞好司法行政队伍自身的精神文明建设。

精神文明建设的内容非常丰富,范围极其广泛。精神文明“大厦”需要依靠各项体现社会文明进步要求的制度的健全和切实实施来构建。法律援助制度作为一项应运而生的新兴法律制度,就其救济社会的贫弱残疾者、扶正祛邪、扬善惩恶、完善社会保障体系、促进司法公正,保障司法人权的社會功能而言,无疑是社会主义精神文明的重要内容。建立和实施法律援助制度,是司法行政机关推动社会文明进步,促进精神文明建设的重要举措。当前,要加强对建立和实施法律援助制度重要意义的宣传,使各级领导、有关部门及广大人民群众都了解实施这一制度对于促进社会主义精神文明建设的重要作用。

(一)法律援助既是政府保障公民合法权益的应尽责任,又是全社会和法律服务工作者应该关心的社会公益事业。

从各国法律援助的发展历史来看,法律援助制度的演变,经历了一个从民间自发的道义和慈善行为,向政府保障公民合法权利的政府行为发展的过程。“二战”后,一些发达国家随着经济的高速增长逐渐健全了社会福利保障体系,法律援助逐渐演变为公民的“社会福利”权。但是,随着西方国家的经济周期波动而出现的经济不景气,使庞大的法律援助支出成为政府沉重的财政负担,实行“福利制法律援助”的国家实际上也没有真正兑现它对公民的承诺。政府在经济困境面前不得不屡屡压缩法律援助开支,不少西方国家也不得不转而借助社会捐助和律师的部分义务援助,来维系法律援助制度的运作。尽

管如此,由于法律援助制度的建立和实施,为西方国家协调和缓与国内矛盾、防止和减少社会冲突、标榜保障人权,发挥着其它制度所不可替代的重要作用,成为统治者巧妙地维护政治统治的工具,因此,无论财政状况如何陷入困境,也没有一个国家停止对法律援助的财政资助。

我国是发展中的社会主义国家,建立和实施有中国特色的法律援助制度,既要考虑社会主义制度的本质要求,又要考虑发展中国家的实际情况。第一,我国社会主义社会的本质,决定了从中央到地方的各级政府对于保障公民合法权利的实现,具有不可推卸的责任。政府对于法律援助制度的保障,主要地体现在提供财政保障上。从世界各国所通行的做法看,法律援助制度的实施,无一例外地都由政府拨款予以保障。当然,各国政府拨款占整个法律援助费用的比例不尽相同。多数发达国家财政拨款占法律援助费用的比重较大,而发展中国家法律援助制度的实施,多数采取政府财政保障与社会捐助相结合的办法。我国是社会主义国家,各级政府取之于民的税收,在作为财政支出时,不能不考虑对实施法律援助制度应给予的必要财政保障。这应当属于六中全会《决议》要求的对精神文明建设加大投入的组成部分。这不仅是一个经济问题,更重要的是保障实现公民合法权益的政治问题。其二,我们是发展中国家,各级政府的经济实力都还相当薄弱,完全由中央和各级地方政府财政承担法律援助的全部费用,既不实际,又没有可能。这一点,是我们不能与少数西方福利国家相攀比的。从中国社会主义初级阶段的实际出发,只能借鉴发展中国家的经验,建立政府与社会共尽责任的多渠道投入体制,来解决法律援助的经费来源问题。由此可见,建立有中国特色的法律援助制度,既是政府保障公民合法权益的应尽责任,又是全社会都应关心、扶持的社会公益事业,理所当然地,也应当成为律师、公证员和基层法律服务工作者的职业道德要求和应尽的社会义务。

(二)法律援助既是实现宪法所规定的“法律面前人人平等”原则的要求,又是实现社会主义制度所决定的实体法律关系平等的保障。

“法律面前人人平等”是我国社会主义法制的一项基本原则，也是为联合国和绝大多数国家所公认的一项法制基本原则，它是指一个国家的所有公民，无论其存在社会地位高低、财产多寡、种族不同、智力强弱、年龄大小等差别，都应一律平等地受到既定法律的保护，实现法律所认可和赋予的权利。建立和实施法律援助制度，是在我国实施法律面前人人平等原则的起码要求。当今世界确立了“法律面前人人平等”原则的国家，基本上都建立了法律援助制度，以保障经济条件差异较大的当事人能平等地进入法律程序。但是，严格地说，“法律面前人人平等”还只是一种程序平等的权利，它本身不能保证实体法律权利的平等。在资本主义社会，有的国家法律赤裸裸地规定了不同经济地位的人的不平等权利，或者将实现法律权利的条件隐含在经济条件之中，实际上是以法律形式确立了不同经济地位的人在法律关系上的不平等。因此，在不平等的实体法律面前，任何平等的程序权利都只能更加忠实地保障不平等的实体法律关系的实现。我国社会主义法制不同于资本主义法制的显著特点，就是我们的法律既规定了全体公民一律平等的实体权利，包括政治、经济、文化和社会生活等方面不受经济条件和生理条件限制的平等实体权利，又规定了实现平等实体权利所必须的平等程序权利。实施法律援助制度，就是为了完善平等程序权利的实施机制，既保障“法律面前人人平等”的原则得以贯彻，又保障公民所拥有的平等实体法律关系得到真正实现。这一点，是我们社会主义国家的法律援助制度与资本主义国家法律援助制度的本质区别。

（三）建立和实施法律援助制度既是健全完善社会保障体系的必然要求，又是保障人权的重要内容。

《国民经济与社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》明确提出了要实现“完善社会保障”的目标。根据这一目标的要求，“九五”期间，我国将要逐步健全养老、失业和医疗保障法律制度，初步形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次的社会保障方面的法律制度；完善对妇女、未

成年人和老年人、残疾人等特殊社会群体的权益保障的法律制度。这是我国社会文明进步发展的重要体现。社会保障法律体系包括实体和程序保障法律制度两方面的内容。实体保障法律制度主要是指，国家通过立法形式，对社会保障对象在什么条件下享受国家提供的经济保障，以及应得到的经济利益的数量、形式等作出明确规定，使这一特殊社会群体的实体权利具有法律依据，成为“合法权益”，而非某个部门或官员的“施舍”或任意行为；程序保障的法律制度是指，上述特殊社会群体依照实体保障法律规定所享有的物质利益和合法权益，应通过何种法定程序得以实现，在实现该利益的过程中产生纷争如何解决等。由于社会保障的特殊群体绝大多数在经济上比较困难，或存在智力和生理的缺陷，其实现程序权利所需要的法律服务只能依靠政府所提供的无偿法律援助。在这个意义上讲，法律援助制度是社会保障对象实现其社会保障利益的必然要求。刚刚颁布实施的《老年人权益保障法》第39条明确规定了对老年人的法律援助。今后，随着各项社会保障立法的健全，与之相适应的法律援助制度将会以立法形式逐渐完善。

建立和实施社会保障体系中必不可少的法律援助制度，既是改革进程中实行“效率优先、兼顾公平”原则的要求，也是我国社会主义制度所决定的国家保障贫弱残疾者权利的责任。法律援助制度的有效实施，必然会促进尊重和保护贫弱残疾者、热心公益、扶贫帮困、举善于民的社会公德形成。各级政府都有义务随着经济的发展不断扩大在这方面的投入，从而实现“完善社会保障”体系的社会发展要求。

实施法律援助制度又是保障人权的重要内容。社会主义社会就其本质含义来说，是人人权利平等的社会。中国共产党在战争年代领导人民浴血奋斗的目标，实质上就是争取最广泛的人权，建立人民的权利真正平等的、民主文明的社会制度。中华人民共和国作为人民的政权，其根本任务和目标，仍然是不断发展和切实保障人民的权利。司法人权是人权的重要组成部分，法律援助本质上是保障司法人权的一项重要制度，是促进司法公正、维护社会正义的重要措施。党和

政府历来重视随着经济、社会的发展而不断完善司法人权保障制度。改革开放十多年来,我国社会主义法制的重大发展,司法制度的不断改革和完善,无不记载着司法人权保障方面的进步。新修改的《刑事诉讼法》和新颁布的《律师法》,其主要的修改宗旨和立法精神,都体现了保障司法人权措施的不断完善和司法制度文明的发展。法律援助制度载入这两个规范国家司法制度的重要法律,鲜明地体现了我国对保障司法人权的重视。

法律援助实质上是国家通过制度化的形式,对法律服务资源进行再分配,以保障贫弱残疾者不因经济能力、生理缺陷所限而平等地获得法律帮助,实现自己的合法权益。我们的法律援助对象除了包括经济困难者之外,还包括一些非经济困难原因的“特殊案件”的当事人。例如,刑事诉讼中被告人为盲、聋、哑、未成年人和有可能被判处死刑的,如果该被告人没有委托辩护律师,不论其经济状况如何,人民法院都应当指定律师为其提供法律援助辩护。可见,与西方国家法律援助对象仅仅局限于贫困者相比,我国法律援助的对象更为广泛。这从一个侧面反映出我国的法律援助制度更文明、更具人道主义,更注重人权保障的广泛性。这一新的发展,对于树立我国司法人权保障的良好形象,在国际人权领域进行有理、有利、有节的斗争,驳斥某些西方国家对我在保护司法人权方面的污蔑不实之词,无疑具有重要意义。

(四)建立和实施法律援助制度既是为改革开放和社会主义市场经济的深入发展创造社会稳定条件的客观要求,又是健全完善社会主义法制的实际需要。

改革开放的深化和社会主义市场经济的发展,离不开和谐、稳定、文明的社会秩序。无论是从国家的全局着眼,还是从地方的局部考虑,都需要在经济机制转轨和利益关系调整的过程中,十分谨慎、妥善地处理深化改革所必然出现的各种矛盾,在确保社会稳定的前提下,促进各项改革开放措施的顺利出台和有效实施。在这方面,法律援助制度具有其它制度和措施所不可替代的功能。法律援助职能

的实施,有利于把因经济困难和其它特殊原因不能纳入法律调整的社会关系重新纳入法律的轨道,使这类最易于引发社会矛盾和影响社会稳定的纷争得以依法解决。

法律援助面向社会的贫弱残疾者等特殊社会群体的特点,使其具有较直接、迅速地反映社会动向的功能。通过法律援助这一信息渠道,便于党和政府及时掌握可能影响社会稳定的动向和苗头,把各种影响社会稳定的隐患解决在萌芽状态。在一些已开展法律援助试点的地方,不少党政领导已切实感受到法律援助在保障社会稳定、促进各项改革开放措施顺利出台和实施方面的作用,并给予了充分的肯定和评价。随着改革开放的不断深化和市场经济的深入发展,法律援助在这方面的重要作用,将日益显现出来。这一点,任何具有政治远见的党政领导,都能够清楚地意识到。

法律援助制度的建立和实施,又是健全、完善社会主义法制的实际需要。法律援助就其实施宗旨而言,负有对贫弱残疾者实施法律救济的职责,这是一个健全的法制所不可缺少的救济机制,即通过在民事诉讼、行政诉讼和非诉讼中对贫弱残疾的当事人提供法律援助,以及对刑事案件中因贫弱残疾而不能实现合法权益的被害人提供法律援助,维护他们的合法权益,从而使法律所认可和维护的社会关系得以实现。一个健全的法制还必须具有确保程序公正的机制。就刑事诉讼而言,对刑事被告人实施法律援助,是一个国家刑事司法公正的标志。现代法制对于刑事审判公正原则的基本要求之一,就是任何涉及对刑事被告人是否构成犯罪及如何处罚的审判,都必须给予他充分的辩护权,包括保障其获得律师帮助的权利。没有律师辩护的刑事审判,在程序上不能说是公正的审判,已经成为国际社会的共识。联合国的有关国际公约中,也确立了人人享有由独立而无偏倚的法庭进行公正审判和公正听证,以及保证每一被指控犯罪的人均有获得辩护权利的原则。这些原则所要求的对刑事被告人提供法律援助,并不是为犯罪分子开脱罪责,而是确保刑事审判这一涉及到人的最高权利剥夺程序的公正性。显然,非犯罪者通过律师的法律帮助有利于

澄清事实，还其清白，防止错伤无辜；而犯罪者则不能因获得法律援助而开脱罪责，相反只能促使他对法庭公正审判的诚服。因此，法律援助制度的建立和实施，是我国社会主义法制不断健全完善的重要标志，体现了我国司法程序的科学、公正、文明的良好形象。

(五)建立和实施法律援助制度既是加强法律服务队伍精神文明建设的实际需要，又是以制度文明保障精神文明的重要措施。

实施法律援助制度，对于司法行政系统的法律服务队伍来说，是提高职业道德，加强自身的精神文明建设、树立良好社会形象的实际需要。法律援助要求法律服务工作者树立维护社会公平、正义的使命感和无私奉献、不计报酬、追求社会效益的职业道德。法律服务工作者无论是从事无偿法律援助，还是有偿法律援助，都必须对当事人一视同仁，切不可有嫌贫爱富的思想，不可对受援者敷衍了事，要切实保证法律援助的服务质量。广州市法律援助中心李小玲律师办理法律援助的做法和经验值得全体律师学习。这次提交会议的《探索有中国特色的法律援助制度》一书，收进了李小玲的“我为从事法律援助工作而自豪”一文，我看后很是感动。她每办一件案件，不是以法院作出判决为目的，而是追求办案的最佳社会效果。如果我们的律师和其他法律服务工作者在从事法律援助工作中，都有她那种不计报酬、不辞劳苦、不厌其烦、不达到最佳效果不罢休的精神，我们的法律援助事业何愁不兴旺发达。当然，象李小玲律师那样为法律援助事业默默耕耘的人还有许多。正是由于他们所做出的无私奉献，才为法律援助赢得了较高的社会信誉。一些地方党政领导赞誉：“法律援助是新形势下密切党和政府与人民群众的血肉联系的又一条重要渠道”；“是党和政府为人民群众办好事、办实事的具体体现”；“法律援助制度是一项‘利在人民群众，功在党和政府’的光彩事业，体现了社会主义制度的优越性”。可见，法律援助的社会效益，决不是简单地以金钱的多少所能衡量的。它对于稳定社会、化解纷争，改善党群、干群关系，树立党和政府在人民群众中的良好形象，对于增强干部群众的法制观念，促进依法治理活动的深入发展，加强全社会的精神文明建设，必

将发挥深远的影响。作为实施法律援助的法律服务工作者,这种为社会无私奉献的行动,必然带来自身心灵的净化,促进职业道德的养成,推动社会公德的形成。

加强社会主义精神文明建设是一项关系到人的素质全面提高和制度完善的社会系统工程。从长远的战略观点来看,建设社会主义精神文明应立足于制度化建设的高度,把精神文明的内涵蕴藏于社会制度的不断完善之中,以制度文明来保障精神文明。应该说,只有以法律化、制度化的形式所体现和保障的精神文明,才具有旺盛的生命力和持之以恒的社会功效。因此,作为制度化的法律援助,本身又是制度文明的重要组成部分,是实现江泽民同志在十四届六中全会上提出的“把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家”的目标所涵盖的要求。在这个意义上讲,建立和实施法律援助制度,无论是在促进律师和其他法律服务队伍自身精神文明建设方面,还是在推动全社会的精神文明建设方面,都具有十分重要的作用,也可以说是司法行政机关在新形势下开创社会主义精神文明建设新局面的实际步骤。

三、积极探索,努力实践,建立具有中国特色的社会主义法律援助制度

在深化改革开放和深入发展社会主义市场经济的条件下建立我国的法律援助制度,使我们能够根据建设社会主义精神文明的目标要求,发挥社会主义制度的优势,广泛借鉴世界各国法律援助制度中反映一般规律的有益经验,最大限度地克服西方国家法律援助制度中的弊病,少走弯路,结合中国的具体国情,探索有中国特色的社会主义法律援助制度,用较短的时间走完西方国家 500 年走完的道路,后来居上。

(一)近三年来的法律援助实践概况

法律援助制度的建立和实施,开拓了我国法制建设的一个新领域。自司法部 1994 年 1 月提出建立和实施法律援助制度以来,越来越多的地方司法行政机关在党政领导和有关部门的支持下,积极开

展试点工作,为众多的群众提供了法律援助,探索和积累了不少宝贵经验,受到党政领导的高度评价和社会各界的欢迎。到目前为止,已有北京、上海、广东、安徽、四川、湖南、江苏、福建等省级地方和武汉、广州、郑州、青岛、深圳、南通、福州、宁波、无锡、西宁、银川等市开展了法律援助机构的组建工作。此外,苏州、镇江、成都、重庆、德阳、长沙、株洲、衡阳、淮北、长春等市开展了法律援助试点工作。广州市法律援助中心的创建得到了广州市委、市政府的大力支持,广州市专门拨出编制、经费,批准成立机构,为试点工作的开展提供了必需的条件。这个中心以高起点、科学、规范、严谨的要求建立规章制度,设计工作程序,并在实践中不断完善,使法律援助工作纳入了良性运转轨道。创建一年来,共办理各类援助案件 316 件,解答法律咨询上千人次,办理了一批在全国有影响的援助案件,成绩十分显著。广州市法律援助中心的工作经验与制度模式,对于大中城市的法律援助工作具有重要的借鉴作用。

各地法律援助的试点和其推动社会主义精神文明建设所初步显示出的作用,得到了国家立法的认可。今年 3 月全国人民代表大会通过修改的《刑事诉讼法》和 5 月全国人大常委会通过颁布的《律师法》,都分别载入了法律援助制度的基本原则和框架。这是我国首次以国家立法形式对法律援助制度作出明文规定,为法律援助制度在全国范围内普遍施行提供了依据,奠定了法律基础。

司法部在“司法行政工作‘九五’计划和 2010 年远景目标的纲要”中,提出了“在今后 5 至 15 年内建立和完善法律援助制度”的目标。围绕这一目标,法律援助工作的指导思想是:勇于探索,循序渐进,边建边干,逐步完善。开展法律援助工作的基本思路是:推动援助实践与开展理论研究相结合,抓制度建设与抓机构、队伍建设相结合,争取财政资金与社会捐赠相结合,注重个案宣传与理论宣传相结合,典型引路与全面发展相结合,明确长远奋斗目标与循序渐进相结合。各地在开展法律援助工作时,要根据六中全会关于加强社会主义精神文明建设的要求,结合本地的具体情况和需要着重解决的问题,