

中华人民共和国司法部法律援助中心

中国法律援助制度 诞生的前前后后

主编 张耕 副主编 宫晓冰



援助之手
慈爱之心
保护之盾

中国方正出版社

中国法律援助制度 诞生的前前后后

中华人民共和国司法部法律援助中心

主 编 张 耕

副主编 宫晓冰

撰稿人 宫晓冰 高 勇

桑 宁 杨 勇

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国法律援助制度诞生的前前后后/司法部法律援助
中心编著. —北京: 中国方正出版社, 1998. 1
ISBN 7-80107-205-7

I. 中… II. 司… III. 法律援助—司法制度—中
国 IV. D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 00738 号

中国法律援助制度诞生的前前后后

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区育幼胡同甲 1 号 邮编: 100813)

北京彩桥印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 8.75 字数: 220 千字

1998 年 2 月北京第 1 版 1998 年 2 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 13.50 元

(该书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

目 录

引 子	(1)
-----------	-----

第一章 建立中国法律援助制度的决策与思考..... (3)

一、关于建立法律援助制度的最初考虑	(4)
二、建立和实施法律援助制度的意义	(9)
三、张耕副部长回顾初创法律援助制度的有关情况	(21)
四、关于建立和实施法律援助制度的理论思考	(26)

第二章 法律援助制度的功能、地位及其

产生的社会背景	(30)
---------------	------

一、法律援助制度的功能	(30)
二、法律援助制度在我国法律体系中的地位	(34)
三、西方国家建立法律援助制度的借鉴	(37)
四、法律援助制度在中国产生的社会背景	(41)

第三章 试点——法律援助制度的最初实践 (47) |

一、法律援助制度试点前的基本情况	(48)
二、建立中国特色法律援助制度的试点工作正式启动	(50)
三、试点期间法律援助引起社会各界广泛关注	(57)
四、法律援助试点的最初模式	(63)

第四章 中国法律援助的法律化、制度化进程 (70)

- 一、“两法”正式确立了中国法律援助制度的
法律地位 (70)
- 二、中央与地方有关法律援助的立法创制的
历史与现状 (78)
- 三、“他山之石，可以攻玉”
——国外法律援助立法对我国的借鉴 (84)

第五章 法律援助中心筹备组的产生及其

战略选择 (92)

- 一、国家法律援助中心筹备组成立 (92)
- 二、筹备组工作的第一步战略目标 (94)
- 三、司法部党组对建立法律援助制度的高度
重视和支持 (104)

第六章 筹备组大刀阔斧地开展筹备工作 (116)

- 一、走访中编办、中国人民银行、民政部 (117)
- 二、开展法律援助的启蒙宣传 (124)
- 三、发出法律援助工作的“五个通知” (127)
- 四、酝酿成立国家法律援助委员会 (132)
- 五、开展对外交往 (135)

第七章 全国法律援助工作迅速展开 (138)

- 一、全国第一个政府批准的法律援助机构成立 (138)
- 二、全国法律援助工作进展顺利 (145)
- 三、各地尽显其能，法律援助工作各领风骚 (152)

第八章 中国法律援助研讨会及法律援助

模式的探讨 (171)

一、实践的发展、理论的呼唤

——首届全国法律援助经验交流暨工作

研讨会召开 (171)

二、百家争鸣话援助 (178)

三、聚焦中国法律援助模式的选择 (191)

四、张耕副部长的会议总结 (196)

第九章 中央级法律援助机构的正式成立 (201)

一、中国法律援助基金会成立暨司法部法律援助中心

揭牌大会在京召开 (202)

二、司法部法律援助中心 (207)

三、中国法律援助基金会 (212)

第十章 四个规范性文件的出台与准备 (225)

一、《司法部关于开展法律援助工作的通知》

的正式下发 (227)

二、最高人民法院、司法部发出《关于刑事法律

援助工作的联合通知》 (237)

三、《司法部关于开展公证法律援助工作的

通知》的下发 (242)

四、最高人民法院、司法部《关于开展民事

法律援助工作的联合通知》的酝酿和准备 (244)

第十一章 面向二十一世纪的中国法律援助

——特色·发展目标·机遇·困难·

新思路与对策 (247)

一、中国法律援助制度的“特色”初步形成 (247)

二、法律援助工作的五年发展目标 (250)

三、把握法律援助工作面向二十一世纪的发展机遇 (251)

四、法律援助工作面临的主要困难 (252)

五、拓展法律援助工作的新思路和对策 (254)

附：中国法律援助大事记 (257)

后 记 (269)

引 子

一九九七年初春，一位长期关注中国法制发展进程的美国某机构驻北京的项目官员在与中国司法部副部长张耕见面时曾发出感叹：“没想到中国的法制建设已经发展到可以推行法律援助制度的程度了，这真是一个了不起的进步。”

东方人对于客套话固有一种司空见惯的迟钝心态，因而最初听到这位美国人把法律援助制度的建立与实施作为衡量中国法制建设发展尺度的这番感叹时，我们的反应是十分平淡的，仅仅把它作为“老外”对中国人的一种客套、溢美之词。只是在后来相继来访的其他外国专家、学者都不约而同地发出相同的感叹，并在我们应邀前往英国、加拿大、日本等国考察其法律援助制度之后，我们才真正发出了自己的感叹——“外国人的感叹并非溢美之词”。

从笔者落笔之时上溯到一九九四年初，法律援助对于百分九十九的中国老百姓乃至绝大多数各级官员来说，还是一个完全陌生的概念。以致于我们每每一提“法律援助”，就得不厌其烦地解释：“法律援助是……”。四年过去了，经过各级司法行政机关实实在在的推动开展法律援助工作，为贫、弱、残者排忧解难，提供法律援助，通过借助各种新闻媒介对法律援助制度和援助案例的宣传，虽然我们还不敢说绝大多数中国人都知道和理解了法律援助，但是，在对所接触的人进行有意识的“问卷”式了解中，起码有一半以

上的人能够说出类似“法律援助就是帮助穷人免费打官司”的意思。尽管这种理解还不十分准确，但是，它毕竟说出了法律援助的主要含义。而且，凡是了解了法律援助制度内涵的人，无不认为这是一项对国家对人民有益的善举，也无不认为这是一项有良好发展前景的事业。

作为中国法律援助制度的第一批实践者，令我们感到十分欣慰的是：这株法律援助的“幼苗”，已经在中国的大地上扎下了根，并且在加强社会主义精神文明建设的社会氛围的滋润下，顽强地成长和壮大。

第一章 建立中国法律援助制度的决策与思考

正如罗马法和拿破伦法典对于世界法律文化的发展所产生的巨大推动力和所作出的永载史册的贡献一样,法律援助制度,亦是西方法律文化的诸种发明创造中颇值得称道的推动社会文明进步的贡献之一。

法律援助制度的萌芽,法制史学者认为应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:“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……人服务”。由此,揭开了西方法律援助历史的扉页。西班牙国王查理三世 1771 年颁布皇室法令,命令律师协会处理涉及关押在法院拘留所的穷人的案件时,建立轮换为穷人免费服务的制度;1855 年西班牙的第一部民事诉讼法第 179 条进一步以法律形式对无偿法律援助作出了规定。到本世纪中叶,绝大多数经济发达国家陆续建立和完善了现代法律援助制度,作为建立完善法制的象征之一,越来越多的发展中国家也相继建立了符合本国国情的法律援助制度。

律师制度的建立完善是一个国家民主法制发展到一定程度的体

现，阅遍中国封建社会法律制度史的著述，寻觅不到与律师制度相关的点滴踪影。具有几千年封建专制历史、不知律师为何物的中国历代封建王朝，法乃是君主独占之物，法制乃是“人治”的附属物，不可能提出建立法律援助制度的任务；半殖民半封建的旧中国，司法机器乃是专制统治者控制广大人民群众的工具，法律是独裁专制的奴仆，律师寥若晨星，亦不可能萌发为穷苦百姓申张正义的法律援助制度。

法律援助制度的种子，注定只能在人民当家作主、确立了“法律面前人人平等”原则的共和国法制土壤中萌芽、成长、壮大。

但是，法律援助制度不会无条件地降临人间。中华人民共和国建立已近半个世纪，法律援助制度没有产生于国运兴盛、政通人和、社会主义法制最初建立的五十年代，也没有出现在驳乱反正、百废待兴、重振社会主义法制雄风的七十年代末、八十年代初。像一个在母体中得到充分孕育的“胎儿”，法律援助制度终于“临盆”于社会主义法制体系基本确立、社会主义市场经济有了较大发展的九十年代中期。这究竟是一种偶然？还是历史的必然？要回答这个问题，不能不从中国法律援助制度的倡导者、现任司法部长肖扬的最初思考中寻找答案。

一、关于建立法律援助制度的最初考虑

法律援助中心副主任宫晓冰翻开他的笔记本，找出部党组决定他筹建法律援助中心时，肖扬部长与他的一席谈话和嘱托的原始记录……

“1996年3月16日，接到部党组决定我作为法律援助中心筹备组负责人的任命后，我到肖扬部长办公室，向他请示开展筹备工作

的意见。为了弄清楚肖扬部长对于建立法律援助制度的考虑，在自由随和的交谈气氛中，我向肖扬部长提出了一个他最初如何考虑和提出建立法律援助制度的问题。肖扬部长拉家常式地对我说起了他思考建立和实施法律援助制度问题的由来和发展。所幸的是，我完整地记录和保存了当时肖扬部长的以下谈话内容——”

“……我过去长期从事公安、检察工作，办理和参与处理了不少大小案件。在司法实践中，我感觉到，政法机关既存在对某些犯罪分子打击不力、手软的问题，也存在对某些案件处理不够公正的问题。我印象较深的处理不够公正的案件，如浙江的建筑纠纷专家曹时中、张洪泽受贿案，硬要人家承认构成犯罪，而且无人替人家说话。最后几经周折，终于认定无罪，但对人家造成的负面影响是难以弥补的。广东省科委有一个专门研究影像的专家、高级工程师，一贯工作和个人品德都很好。一次，辽宁省公安机关抓住一个贩卖黄色录像的人，他供认黄色录像是广东省科委的这位专家提供的。辽宁省公安机关把这个材料转到广东省公安机关，公安机关就把这个专家抓了起来。这个专家申辩说自己虽然认识那个贩卖黄色录像的人，但的确没有向他提供过黄色录像。但是，由于他处于嫌疑人地位，说话无人听信。在被关押了8个月之后，公安机关因为查不到任何证明其提供黄色录像的证据，最后不得不将其无罪释放。一个高级工程师，仅因一个犯罪分子的指供，就被关押8个月，而且自己的无罪申辩无人听信，身心健康和所从事的科研工作都受到很大的影响。我对此案的不公正记忆犹新。现在回过头来看，应该完善有关法律规定，解决类似的处理不公的问题。对侦查阶段的犯罪嫌疑人，应该给予其自我申辩的权利，并应准许其请律师进行必要的法律帮助，以防止在侦查阶段误伤好人。不要等到进入法庭审理阶段后才可以请律师辩护（在不久后修订的刑事诉讼法中，明确了犯罪嫌疑人在侦查阶段的请求律师帮助权）。可以说，到司法部工作后，

我是带着许多过去遇到的疑团来的，希望通过变换工作角度来尽力解决问题。

1989年初，我还在广东省检察院工作时，曾经率团访问过香港的廉政公署。记得在香港有一次与朋友交谈时，他无意中向我提到了香港法律援助署，并应我要求简略地介绍了法律援助署的职能和机制，引起了我对这一问题的兴趣。因为当时不是对口部门，我没有具体访问香港法律援助署。这是我最初听说法律援助。

到司法部工作后，在思考律师工作改革问题时，我翻阅了大量介绍各国司法、律师制度的资料，其中有一些介绍有关国家法律援助的资料，这使我得以较多地了解一些国家的法律援助制度。法律援助制度作为一个国家、地区法制完善的象征，作为资本主义国家标榜其促进司法公正和维护贫弱者的司法人权的法律机制，能否在实施社会主义法制、确立了法律面前人人平等原则的中国真实地建立起来呢？这个问题，从我到司法部工作后的几个月里，一直萦绕在脑海之中……

履任新职之后，经过一段时间的调查研究，我与部党组同志研究，确定律师工作为司法行政工作改革的突破口。部党组于1993年6月提出了深化律师工作改革的方案，报经国务院批准后在全国推开。这次律师工作改革是律师制度恢复重建以来的十多年中步子迈得最大的一次，在不要国家编制、不要财政拨款的情况下，扩大了律师队伍，改善了律师队伍的知识结构，推动了律师工作的大发展，大大缓解了律师队伍的数量与素质与市场经济发展对法律服务的需求不相适应的矛盾，取得了较为明显的效果。但是，不可否认，在律师队伍中，的确有一批人片面追求经济效益，忽视社会效益，甚至有少数人不讲律师职业道德，唯利是图，这成为进一步深化律师工作改革中所必然要解决的问题。此外，随着大量法律法规颁布实施，越来越多的社会关系纳入了法律调整的范围，公民的政治、经济、文化及社会生活与法律的关系空前紧密，对法律服务的需求也

呈现日渐增大的趋势。尽管从整体上说，广大人民群众在改革开放以来生活水平有了较大提高，但是，不可否认，由于公民之间存在主客观条件方面的差异，因而相互之间的经济收入也存在较大差别。在低收入群体之中，的确有一部分人由于经济困难，不能支付法律服务费用，因而不能更好地取得法律服务以维护自身的合法权益。我国宪法明确规定了“公民在法律面前一律平等”的基本原则，如果公民由于经济困难不能取得法律服务，不能依法维护自己的合法权益，那么宪法的这一原则就势必是一句空话。马克思主义的基本原理之一，就是要实现共同富裕，但是，实现共同富裕的途径和过程，必须经历一个较长时期的“让一部分人先富起来，以先富带动后富、最后实现共同富裕”的发展阶段，这也是我们党的最终奋斗目标之一。但是，物质财富与司法正义是两个截然不同的范畴。公民可以由于主客观条件的差别而有先富后富之分；通过“让一部分人先富起来”，加强激励机制，提高效率，在做大“蛋糕”的基础上，最终实现共同富裕；而司法正义则与财富的平等不同，不能让一部分人优先得到法律的保障，而让另一部分人被法律所遗忘，最后才实现人人共同享有法律的保障。如果有一部分公民因为经济收入的悬殊而不能平等地获得法律服务，那么我们的“法律面前一律平等”的宪法原则又何以实现呢？想到这里，更使我坚定了社会主义的中国应该建立起符合国情的法律援助制度的决心。记得大约在1993年底、1994年初，我在一份律师工作的材料上给张耕同志批了很长一段话，第一次提出了要建立中国特色的法律援助制度、实现法律面前人人平等、维护司法公正的问题。

回想起来，1993年以来的律师工作改革走了三大步，第一步是提出深化律师工作改革的方案，经国务院批准后在全国推行；第二步是在刑法修订和制定律师法时争取写上了法律援助，并逐步建立和实施法律援助制度；第三步是对律师协会的改革。改革是一步一步地深入的，问题和解决问题的办法也是逐渐提出来的。

我一直认为，司法公正是社会公正的最后防线，如果一个国家没有司法公正可言，社会公正就无从谈起。没有社会公正的国家是不可能发展市场经济的，也是不可能建立完善社会主义制度的。在多大程度上实现司法公正，是衡量国家法制完善和司法机制健全程度的主要标志。而要真正实现司法公正，确保公民在法律面前人人平等，既有一个提高法官、检察官、警察的素质，确立司法人员的公正执法观念和提高严格依法办案水平的问题，也有一个建立相应机制以确保公民不受财产多少的影响平等地进入司法程序，并且平等地获得法律帮助以主张和实现自己的合法权益的制度完善问题。解决前一个问题，涉及到法学教育的改革、完善司法人员的考录任用、司法监督机制、消除地方保护主义的影响等方面的制度健全问题，这应当成为未来我国司法制度改革中逐步解决的问题；解决后一个问题，主要可以通过建立和实施符合中国国情的法律援助制度来实现。因此，我开始设想的法律援助是广义的，既包括诉讼费的减免，又包括法律服务费的减免，目的就是想解决“衙门口朝南开，有理无钱莫进来”的问题。我认为，这应该成为社会主义社会的法律制度与资本主义社会、封建社会法律制度所根本不同的本质特征之一。但由于刑事诉讼法和律师法只能规定律师的法律援助问题（注：当时即将提交5月份的全国人大常委会讨论的律师法草案中已决定写入法律援助的内容），故而目前只能从狭义的法律援助做起。”

宫晓冰同志回顾说，“肖扬部长关于法律援助的这番思考，对于我来说，无异于上了一堂生动的法律援助启蒙课，具有振聋发聩的作用。同时，也使我感受到自己所肩负担子的分量，一种对将要开辟的法律援助事业的崇高责任感和使命感油然而生。”

提出问题的深度标志着对问题理解的深度，也决定着对问题如何解决的深层次的思考。从肖扬部长的上述谈话可以看出，他最初萌发建立中国法律援助制度的想法，是站在完善国家司法体制、促

进司法公正机制建立的高度来思考的，目的是要解决在改革开放不断深化的形势下，公民之间由于贫富悬殊而存在的获得法律服务权利不平等的问题，通过完善法律机制来真正实现宪法所规定的“法律面前人人平等”的原则。当然，在肖扬部长的思考中，司法公正的最终实现，取决于多方面的因素，如涉及司法人员素质的提高、公正执法观念的确立和提高严格依法办案的水平等方面的因素。但是，毫无疑问，法律援助制度的建立，直接关系到公民能否平等地进入司法程序，能否平等地获得专门的法律帮助以实现自己的合法权益。没有这一机制的保障，司法公正就无从谈起，“法律面前人人平等”的宪法原则就难以实现，人们就有可能把社会主义的法院指责为“有理无钱莫进来”的“衙门”，这是一个关系到法律和国家本质的政治问题、原则问题。从肖扬部长的以上讲话中，我们感受到了一名共产党员、党的高级干部对于党的事业和人民利益的殚精竭虑。

二、建立和实施法律援助制度的意义

关于建立和实施中国特色法律援助制度的重要意义，作为具体工作的实施者，我们从肖扬部长后来的一系列重要谈话、批示中领悟到他对这一制度的作用、意义的认识不断深化。

在此摘要刊载肖扬部长的两篇在法律援助制度建立初期的重要文章和讲话，以示这位中国法律援助制度的倡导者对建立这一制度的重要意义的认识的发展过程。

1996年5月4日，人民日报刊载了肖扬部长的首篇题为“建立有中国特色的法律援助制度”的文章。在此篇文章中，肖扬部长着重从三个方面论述了建立法律援助制度的意义和基本构想，现摘录如下：

建立法律援助制度是现代文明社会的标志

法律援助,是国家对某些经济困难或特殊案件的当事人给予减、免费用提供法律帮助的一项法律制度。法律援助制度首先是在西方社会出现的,这是以国家法制的相对完备和律师制度的存在、发展为前提的。

客观地说,西方国家法律援助制度的建立,是对封建地主阶级享有法律服务特权的否定,是现代文明社会的体现,无疑具有历史的进步意义。法律援助制度的建立和实施,对于完善法制机制,实现法律对社会的治理功能,扩大法律调整社会关系的覆盖面,促进统治阶级追求的法律关系的实现,缓和社会矛盾,都起到了积极作用。但从根本上讲,西方国家为穷人提供法律援助是维护资产阶级的整体利益和巩固资产阶级国家机器的需要,而并没有改变资本主义法律维护资产者利益的阶级本质。法律援助制度不可能使资本主义的法律成为普遍保障广大穷人利益的工具。

建立符合中国国情的法律援助制度是发展社会主义民主,健全社会主义法制的要求

随着社会主义市场经济的不断发展,原先散见于有关法律法规中带有法律援助性质的一些规定,已无法适应加强社会主义民主和法制建设,保障公民民主权利、人身权利和其他合法权利的需要。建立健全我国的法律援助制度,既是社会主义制度的本质要求,也是发展社会主义民主和健全社会主义法制的具体体现。

第一,体现国家对法律赋予公民的基本权利的切实保障。在发展社会主义市场经济和社会主义民主政治的新形势下,随着大量法律法规的颁布实施,公民的政治权利、经济权利和其他社会权利越