

2014年第2集
总第64集

最新司法文件

最高人民法院、司法部《关于加强国家赔偿法律援助工作的意见》

司法文件解读

《关于加强国家赔偿法律援助工作的意见》的理解与适用 杨临萍 何君 徐超

司法解释解读

工伤司法解释有关民事问题规定的理解与适用 杨科雄

典型案例公布

全国法院征收拆迁十大案例

行政诉讼理论

行政复议机关在诉讼中的地位问题研究 耿宝建

行政审判实务

论行政诉讼庭前准备程序的完善 许福庆 于长苓

疑难案例评析

因公共利益需要收回国有土地使用权应当按照市场评估价予以补偿 郭修江

调查与研究

行政机关负责人出庭应诉保障机制研究 湖北省高级人民法院

Administrative Action and Administrative Litigation

行政执法与行政审判

中华人民共和国最高人民法院
行政审判庭 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



2014年 第2集

总第64集

行政执法与行政审判

中华人民共和国最高人民法院行政审判庭 编

主 编 江必新

编 委 赵大光 李广宇 王振宇 续文钢

蔡小雪 马永欣 郭修江 于 泓

执行编辑 梁凤云

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政执法与行政审判. 2014 年. 第 2 集: 总第 64 集 /
中华人民共和国最高人民法院行政审判庭编. —北京:
中国法制出版社, 2014. 11

ISBN 978 - 7 - 5093 - 5843 - 6

I. ①行… II. ①中… III. ①行政执法 - 中国 - 丛刊
②行政诉讼 - 审判 - 中国 - 丛刊 IV. ①D922. 11 - 55
②D925. 318. 2 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 260726 号

策划编辑 周琼妮 (zqn - zqn@126. com)

责任编辑 周琼妮

封面设计 蒋 怡

行政执法与行政审判 2014 年第 2 集 (总第 64 集)

XINGZHENG ZHIFA YU XINGZHENG SHENPAN

编者/中华人民共和国最高人民法院行政审判庭

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710 × 980 毫米 16

版次/2014 年 12 月第 1 版

印张/ 10. 25 字数/ 172 千

2014 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5843 - 6

定价: 40. 00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66067023

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

行政执法与行政审判（总第64集）目录

【最新司法文件】

- 1 最高人民法院、司法部《关于加强国家赔偿法律援助工作的意见》

【司法文件解读】

- 4 《关于加强国家赔偿法律援助工作的意见》的理解与适用
杨临萍 何君 徐超

【司法解释解读】

- 13 工伤司法解释有关民事问题规定的理解与适用
杨科雄

【典型案例公布】

- 22 全国法院征收拆迁十大案例

【行政诉讼理论】

- 34 行政复议机关在诉讼中的地位问题研究
耿宝建

- 44 论环境行政合同诉讼的审查标准与原则
——从民事、行政的不同视角
王旭军

- 57 行政强制行为的司法审查
——以行政强制行为类型化为视角
万进福

- 65 完善我国行政信赖保护制度的思考
张高英

- 71 建构行政公益诉讼的特殊程序
——以民事公益诉讼确立为契机
尹力民 吴义清

【行政审判实务】

- 83 论行政审判庭前准备程序的完善
许福庆 于长苓

- 91 房屋多手转移登记案件的裁判方式辨析
——结合《最高人民法院关于审理房屋登记案件若干问题的规定》之理解
黄薇

【疑难案例评析】

- 96 因公共利益需要收回国有土地使用权应当按照市场评估价予以补偿
郭修江

106 经办机构审核工伤保险待遇要点

——翁武伦不服被告重庆市北碚区工伤保险管理所
社会保障行政给付案

向品

111 高等院校依据与民办高校签订的协议作出学位授予
行为的司法审查

——何小强诉华中科技大学要求履行法定职责案

侯士宇

116 交通事故责任无法认定情形下的工伤认定问题

——张云龙诉慈溪市人力资源和社会保障局工伤
行政确认案

周红

122 无上位法依据且超出行政强制法规定的冻结期限违法

张战华 王立 刘志强

127 自然人就其人身权和财产权并作为法定代表人就公司

财产权一并提出国家赔偿申请能否受理

曹淑伟

【调查与研究】

131 行政机关负责人出庭应诉保障机制研究

湖北省高级人民法院

142 武汉市行政诉讼简易程序试点的调研报告

范鑫 李丽

【行政审判动态】

151 吉林行政审判坚持能动司法 维护社会和谐发展成效显著

【最新司法文件】

最高人民法院、司法部 《关于加强国家赔偿法律援助工作的意见》

司法通〔2014〕1号

为切实保障困难群众依法行使国家赔偿请求权，规范和促进人民法院办理国家赔偿案件的法律援助工作，结合法律援助工作实际，就加强国家赔偿法律援助相关工作提出如下意见：

一、提高对国家赔偿法律援助工作重要性的认识

依法为申请国家赔偿的困难群众提供法律援助服务是法律援助工作的重要职能。在人民法院办理的国家赔偿案件中，申请国家赔偿的公民多属弱势群体，身陷经济困难和法律知识缺乏双重困境，亟须获得法律援助。加强国家赔偿法律援助工作，保障困难群众依法行使国家赔偿请求权，是新形势下适应人民群众日益增长的司法需求、加强法律援助服务保障和改善民生工作的重要方面，对于实现社会公平正义、促进社会和谐稳定具有重要意义。各级人民法院和司法行政机关要充分认识加强国家赔偿法律援助工作的重要性，牢固树立群众观点，认真践行群众路线，进一步创新和完善工作机制，不断提高国家赔偿法律援助工作的能力和水平，努力使困难群众在每一个国家赔偿案件中感受到公平正义。

二、确保符合条件的困难群众及时获得国家赔偿法律援助

人民法院和司法行政机关应当采取多种形式公布国家赔偿法律援助的条件、程序、赔偿请求人的权利义务等，让公众了解国家赔偿法律援助相关知识，引导经济困难的赔偿请求人申请法律援助。人民法院应当在立案时以书面方式告知申请国家赔偿的公民，如果经济困难可以向赔偿义务机关所在地的法律援助机构申请法律援助。法律援助机构要充分发挥基层法律援助工作站在解答咨询、转交申请等方面的作用，畅通“12348”法律服务热线；有条件的地方可以在人民法院设立法律援助工作站，拓宽法律援助申请渠道，方便公民寻求国家赔偿法律援助。法律援助机构对公民提出的国家赔偿法律援助申请，要依法进行审查，在法定时限内尽可能缩短时间，提高工作效率；

对无罪被羁押的公民申请国家赔偿，经人民法院确认其无经济来源的，可以认定赔偿请求人符合经济困难标准；对申请事项具有法定紧急或者特殊情况的，法律援助机构可以先行给予法律援助，事后补办有关手续。

三、加大国家赔偿法律援助工作保障力度

人民法院要为法律援助人员代理国家赔偿法律援助案件提供便利，对于法律援助人员申请人民法院调查取证的，应当依法予以积极支持；对法律援助人员复制相关材料的费用，应当予以免收。人民法院办理国家赔偿案件，要充分听取法律援助人员的意见，并记录在案；人民法院办理国家赔偿案件作出的决定书、判决书和裁定书等法律文书应当载明法律援助机构名称、法律援助人员姓名以及所属单位情况等。司法行政机关要综合采取增强社会认可度、完善激励表彰机制、提高办案补贴标准等方法，调动法律援助人员办理国家赔偿法律援助案件积极性，根据需要与有关机关、单位进行协调，加大对案件办理工作支持力度。人民法院和法律援助机构要加强工作协调，就确定或更换法律援助人员、变更听取意见时间、终止法律援助等情况及时进行沟通，相互通报案件办理进展情况。人民法院和司法行政机关要建立联席会议制度，定期交流工作开展情况，确保相关工作衔接顺畅。

四、提升国家赔偿法律援助工作质量和效果

法律援助机构要完善案件指派工作，根据国家赔偿案件类型，综合法律援助人员专业特长、赔偿请求人特点和意愿等因素，合理确定承办机构及人员，有条件的地方推行点援制，有效保证办案质量；要引导法律援助人员认真做好会见、阅卷、调查取证、参加庭审或者质证等工作，根据法律法规和有关案情，从维护赔偿请求人利益出发提供符合标准的法律服务，促进解决其合法合理赔偿请求。承办法官和法律援助人员在办案过程中要注重做好解释释惑工作，帮助赔偿请求人正确理解案件涉及的政策法规，促进赔偿请求人服判息诉。司法行政机关和法律援助机构要加强案件质量管理，根据国家赔偿案件特点完善办案质量监督管理机制，综合运用案件质量评估、案卷检查评比、回访赔偿请求人等方式开展质量监管，重点加强对重大疑难复杂案件办理的跟踪监督，促进提高办案质量。人民法院发现法律援助人员有违法行为或者损害赔偿请求人利益的，要及时向法律援助机构通报有关情况，督促法律援助人员依法依规办理案件。

五、创新国家赔偿法律援助效果延伸机制

人民法院和法律援助机构要建立纠纷调解工作机制，引导法律援助人员选择对赔偿请求人最有利的方式解决纠纷，对于案情简单、事实清楚、争议不大的案件，根据赔偿请求人意愿，尽量采用调解方式处理，努力实现案结事了。要建立矛盾多元化解机制，指导法律援助人员依法妥善处理和化解纠纷，努力解决赔偿请求人的合理诉求，做好无罪被羁押公民的安抚工作，并

通过引进社会工作者加入法律援助工作、开通心理热线等方式，加强对赔偿请求人的人文关怀和心理疏导，努力实现法律效果与社会效果的统一。要建立宣传引导机制，加大宣传力度，充分利用报刊、电视、网络等媒体，广泛宣传国家赔偿法律援助工作，及时总结推广工作中涌现出的好经验好做法，为国家赔偿法律援助工作开展营造良好氛围，并对法律援助工作中涌现的先进典型和经验，通过多种形式进行宣传推广，进一步巩固工作成果。

【司法文件解读】

《关于加强国家赔偿法律援助工作的意见》 的理解与适用

杨临萍 何君 徐超

一、加强国家赔偿法律援助工作的背景

法律援助是指为保障弱势群体的合法权益，维护社会公平、实现法律面前人人平等，以国家为主导、社会为补充，为弱势群体提供免费法律帮助的一种法律制度。法律援助作为由国家组织法律服务人员，为符合一定经济困难标准的公民或特殊案件的当事人提供减、免收费的法律服务，以保障其合法权益得以实现的一项法律制度，是目前世界上通行的一种司法救助制度。法律援助制度诞生于15世纪的英国，1887年法国制定了世界上第一部法律援助法，至今世界上140多个国家已建立法律援助制度。联合国在《公民权利和政治权利公约》中把获得法律援助明确规定为法治国家公民应享有的一项权利。

2003年9月1日，我国《法律援助条例》的施行，确立了我国法律援助制度的基本框架，明确了经济困难的公民有权获得免费法律服务，法律援助是政府的责任，鼓励社会各方力量参与法律援助工作。2005年9月，为加强和规范涉诉法律援助工作，最高人民法院与司法部共同制定发布了《关于民事诉讼法律援助工作的规定》。此后，最高人民法院又与最高人民检察院、公安部、司法部联合出台了《关于刑事诉讼法律援助工作的规定》，加强了对《刑事诉讼法》修改后刑事法律援助工作的指导。党的十八大以来，国家更加重视法律援助工作，为经济困难的赔偿请求人提供法律援助服务，符合我国宪法坚持“法律面前人人平等”的基本原则，符合党的十八大报告中提出的依法治国，建立权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系的精神。

国家赔偿作为人民法院审判工作的重要组成部分，加强国家赔偿法律援助是近些年国家赔偿和法律援助工作的重点。2013年1月1日，重庆市施行的《重庆市实施〈中华人民共和国国家赔偿法〉办法》第四条明确规定“赔偿请求人申请国家赔偿，符合法律、法规规定条件的，可以依法向法律援助

机构申请法律援助。法律援助机构应当依法提供法律服务，维护赔偿请求人的合法权益”。2013年3月11日，福建省高级人民法院赔偿办与福建省法律援助中心出台会议纪要，着力加强人民法院受理国家赔偿案件的法律援助工作。2014年1月2日，最高人民法院、司法部制定出台了《关于加强国家赔偿法律援助工作的意见》（司法通〔2014〕1号）（以下简称《意见》），以进一步维护社会公平正义，尊重和保障人权，提高司法公信力，不断满足人民群众日益增长的司法需求，特别是在人民法院审理国家赔偿案件中更好地维护经济困难群众的合法权益，实现习近平总书记提出的“努力让人民群众在每一个案件中都感受到公平正义”的司法工作目标。

二、加强国家赔偿法律援助的必要性与价值

法律援助，实际上是从法律制度上，从某一个特定的角度和方面来实现兼顾公平，尽量使贫穷者不再增加负担，最大限度地使他们的合法权益得到维护，也等于是通过利益关系的调整，使贫穷者得到了一次收入上的再分配。^①加强国家赔偿法律援助，确保有限的人力物力用于急需要法律援助的人，使身陷经济困难和法律知识缺乏双重困境的赔偿请求人在关键时候得到法律援助之手的帮助，从而有助于保障弱势群体合法权益，有助于实现司法公正，有助于促进社会安定、和谐、有序。

（一）加强国家赔偿法律援助，是保障困难群众平等权的应有之义

为经济困难的赔偿请求人提供法律援助，正是通过对社会弱势群体提供法律援助，保障每一个公民不分社会地位高低和财产多寡，都能够平等地获得法律服务和进入诉讼程序，从而享有诉讼权利和司法人权，实现自己的合法权益。加强国家赔偿法律援助，在两个方面能有效地保证困难群众平等权的实现。

其一是困难群众知道合法权益受到侵害时有申请国家赔偿的权利，并及时提出赔偿申请。在司法实践中，经济困难的公民在权益受到损害时，并不知道有权申请国家赔偿或者不知道如何提出国家赔偿申请，以2009-2011年为例，全国人民法院决定刑事赔偿的案件数量低于宣告无罪案件数量。在从某省高、中两级法院赔偿委员会2005-2010年审结的国家赔偿确认案件调查结果来看，赔偿请求人在两年内提出确认申请的只占29.80%，换言之，70%以上的确认申请都超过了该规定限定的两年期间，甚至有12.65%的确认申请为十年后提出的。这部分案件的赔偿请求人基本上是不知可以提出国家赔偿诉求，没有在合法权益受到损害的第一时间申请国家赔偿。

其二是困难群众知道申请国家赔偿时有申请法律援助的权利。尽管我国《法律援助条例》于2003年9月1日起施行，但近些年来经济困难的赔偿请求人申请法律援助受制于各种因素，申请法律援助的比例并不高，并且在提

^① 参见青锋：《中国律师制度论纲》，中国法制出版社1997年版，第408页。

供法律援助的国家赔偿案件中，多是以法院通知的形式提供法律援助。以福建省某市国家赔偿法律援助案件为例，国家赔偿（行政赔偿）中申请法律援助的案件为通知提供法律援助案件的十分之一。

（二）加强国家赔偿法律援助，是保证案件处理实质公正的重要举措

加强国家赔偿法律援助，主要通过以下三个方面提高赔偿请求人的申请赔偿的能力，使双方达到实质平等的状态，从而保证人民法院案件处理实质公正。

其一是理性地提出国家赔偿申请。《国家赔偿法》对赔偿范围与标准都予以明确的规定，通过法律援助人员提供专业性的法律服务，指导赔偿请求人在申请赔偿时作出正确选择，有利于赔偿请求人依法提出合理的诉求，降低不合理预期，避免出现国家赔偿申请赔偿数额不断攀比的情形，从而提升对赔偿决定的认可度。

其二是强化赔偿请求人的证据意识。《国家赔偿法》第二十六条规定，“人民法院赔偿委员会处理赔偿请求，赔偿请求人和赔偿义务机关对自己提出的主张，应当提供证据”。《最高人民法院关于人民法院赔偿委员会审理国家赔偿案件程序的规定》第十二条也予以相应的规定，“赔偿请求人、赔偿义务机关对自己提出的主张或者反驳对方主张所依据的事实有责任提供证据加以证明。有国家赔偿法第二十六条第二款规定情形的，应当由赔偿义务机关提供证据。没有证据或者证据不足以证明其事实主张的，由负有举证责任的一方承担不利后果”。《国家赔偿法》的规定，在当前的国情下，就极易出现先进的证据规则和赔偿请求人薄弱举证能力之间的矛盾^①。对于赔偿请求人而言，由于欠缺必要的举证能力，通常难以胜任证据的收集、证据的展示等工作，无力履行证明责任，当赔偿请求人不能提出证据或者证据不足以证明其事实主张时，极有可能出现不予赔偿的结果或者是赔偿数额无法弥补损害的结果。通过法律援助人员提供法律服务，能有效提升赔偿请求人的举证能力，从而避免出现因举证不能或不力而承担不利结果。

其三是提升赔偿请求人的质证能力。“审判的本质要素在于，一方面当事人必须有公平的机会来举出根据和说明为什么认为自己的主张才是应该得到承认的，另一方面，法官做出的判断必须建立在合理、客观的事实和规范基础之上，而这两个方面结合在一起，就意味着当事人从事的辩论活动对于法官判断的形成具有决定意义。”^②由于质证的案件属于“赔偿请求人与赔偿义务机关对损害事实及因果关系有争议”的案件，在质证过程中，赔偿请求人需要运用各种质证技能，而质证技能的娴熟运用不是一朝一夕就可以实现的。

^① 对法律知识欠缺、诉讼能力差的赔偿请求人，法官应在举证等方面行使必要的阐明权，不能单纯就案办案。

^② [日] 棚濑孝雄：《纠纷的解决与审判制度》，王亚新译，中国政法大学出版社1994年版，第124页。

在司法实践中,经济困难而需法律援助的赔偿请求人与赔偿义务机关的质证能力存在着差异性,影响着两者质证地位的实质平等,成为案件处理结果接近实质正义的障碍。通过法律援助人员提供法律服务,能有效提升赔偿请求人的质证能力,从而极大促进案件处理的实质公正。

(三) 加强国家赔偿法律援助,是促进社会安定、和谐、有序的必然要求

国家赔偿法律援助,通过对弱势群体提供法律服务,引进第三方力量,促进赔偿请求人与赔偿义务机关在赔偿程序中的平衡,保证赔偿决定的实质正义,使“官”民矛盾在法律框架内得以解决,避免不必要的社会冲突,使社会达到安定、和谐、有序的状态。加强国家赔偿法律援助,主要在三个方面促进社会安定、和谐、有序。

其一是有利于协调结案,提高赔偿请求人对法院、法官的信任、理解和尊重。近年来,人民法院着力提高“化民怨、济民权、促稳定”的司法能力,将协调工作贯穿国家赔偿工作的全过程,如2012年,人民法院行政赔偿案件中成功调解数量同比上升39.59%,但毋庸置疑的是,国家赔偿协调解决的比例远低于其他类型案件。由于赔偿请求人多是受到公权力侵害者,在一定程度上对人民法院在内的国家机关存在抵触情绪,协调解决难度较大。而通过提供法律援助,因法律援助人员无偿提供法律服务,较之于法院更容易为赔偿请求人所全面接受,并且,法律援助人员有法律专业知识,更容易在法律规定的范围内接受协商处理纠纷。因此,引入第三方力量,通过法律援助人员畅通协商沟通的渠道,有助于国家赔偿案件的协调解决。国家赔偿案件通过法律援助方式予以协商解决,不仅降低了社会成本,而且有效的实现了国家赔偿纠纷的实质性解决,从而促进社会安定、和谐、有序。

其二是有助于各方当事人的良性互动,促进各方关系的和谐。国家赔偿法律援助法律关系是贯穿于法律援助全过程的基本权利义务关系,这些关系构成国家赔偿法律援助制度的基本框架。在国家赔偿的法律关系中存在的多方当事人,包括了法院(法官)、司法行政机关、法律援助机构(法律援助人员)、赔偿请求人、赔偿义务机关。司法实践中,因为涉及对象基本上都是国家公权力机关,法律援助机构和律师在受理和办理国家案件时普遍存在畏难情绪,如难度大、工作量多等,而一些法官也认为律师在国家赔偿案件中增加了案件处理难度。加强国家赔偿法律援助,有利于搭建法官与律师、赔偿请求人良性沟通的平台和渠道,是加强法官与法律援助人员、法官与赔偿请求人、法律援助人员与赔偿请求人等之间的互动过程;调动各方的积极性解决“官”民矛盾,在该过程中,各方形成相互协调、相互制约、功能互补的关系,共同推动国家赔偿案件纠纷的实质性解决。

其三是有助于服判息诉,提升司法公信力。如前所述,由于赔偿请求人认为受到了公权力的侵害,对于公权力存在一定的不信任,又由于其缺乏法律专业知识,对《国家赔偿法》理解有些片面,这不仅在一定程度上加大了法院协调的难度,也在一定程度上导致了赔偿请求人难以服判息诉,容易出

现对赔偿决定不理解、不信任、不接受,从而造成国家赔偿决定服判息诉率低,申诉率高。近些年来,国家赔偿案件的高申诉率导致上下级法院的案件严重失衡,层级越高案件越多,呈现倒金字塔形结构。如2009年某省各中级人民法院共受理“一确”案件88件,高级法院受理确认申诉案件107件。加强国家赔偿法律援助,通过为赔偿请求人提供法律服务,引导赔偿请求人理性地提出赔偿请求,有效保障赔偿请求人的合法权益,从而有助于赔偿请求人的服判息诉,提升司法公信力,减少申诉上访,促进社会安定、和谐、有序。

三、加强国家赔偿法律援助的主要内容及理解适用

为切实保障困难群众依法行使国家赔偿请求权,规范和促进人民法院办理国家赔偿案件的法律援助工作,具体可从十个方面对《意见》进行理解和把握。

(一) 强化对国家赔偿法律援助工作重要性的认识

从哲学上而言,任何实践,都是在人类通过认识活动所获得的思想、理论指导下的活动,纯粹脱离认识指导的实践活动是不存在的。国家赔偿法律援助工作近些年实践效果之所以并不尽如人意,与对国家赔偿法律援助工作的认识存在一定联系。只有正确认识国家赔偿法律援助工作的重要性,才能自觉实现国家赔偿法律援助制度设计的预期效果。强化对国家赔偿法律援助工作重要性的认识,首先需要的是形成理性的认识,其次是明确理性认识对实践的重要意义。对于前者要明确四个方面:第一,加强国家赔偿法律援助工作,依法维护困难群众合法权益,有利于预防化解涉及困难群众切身利益的矛盾纠纷,让困难群众感受到公平正义。第二,加强国家赔偿法律援助工作,运用法律手段促进解决国家赔偿救济问题,有利于促进法律正确实施,保障司法公正,提升司法公信力。第三,加强国家赔偿法律援助工作,通过提供公正高效法律援助服务,有利于充分发挥法律援助在服务保障和改善民生中的职能作用,推动提高社会服务管理水平。第四,加强国家赔偿法律援助工作,通过治理的法治化实现社会公平正义,有利于促进社会和谐稳定。对于后者,《意见》中明确“各级人民法院和司法行政机关要充分认识加强国家赔偿法律援助工作的重要性,牢固树立群众观点,认真践行群众路线,进一步创新和完善工作机制,不断提高国家赔偿法律援助工作的能力和水平,努力使困难群众在每一个国家赔偿案件中感受到公平正义”。

(二) 推进国家赔偿法律援助援务公开

在国家赔偿法律援助中,无论是申请国家赔偿,还是申请法律援助,都是公民所享有的权利。作为一项权利,其行使必须以公民享有充分知情权为前提。即,国家赔偿法律援助首要的前提,就是让困难群众知道有申请国家赔偿及法律援助的权利,要积极推行援务公开。只有援务公开,公民知情权才能更大程度地得到满足,进而才能提及国家赔偿请求权和法律援助请求权

的行使。

国家赔偿法律援助援务公开是权利平等的体现，彰显了对基本权利的尊重。援务公开，其实质是国家通过有效途径让困难群众知道其所享有的权利，以及作为申请国家赔偿的困难群众了解自己所享有的权利，从而促进国家赔偿请求权的实现。为了确保国家赔偿法律援助援务公开的效果，《意见》中对援务公开主要采取宏观与微观结合、点面结合的方式进行了规定。在宏观层面，国家采取多种形式公布国家赔偿法律援助的条件、程序、赔偿请求人的权利义务等，让公众了解国家赔偿法律援助相关知识。具体如积极开展国家赔偿法律援助普法宣传活动，多用人民群众喜闻乐见的方式、手段和语言，不断扩大国家赔偿法律援助相关知识的普及，确保更多公众的知情权。在微观层面，人民法院采取点对点的方式，在立案时以书面方式告知申请国家赔偿的公民，如果经济困难可以向赔偿义务机关所在地的法律援助机构申请法律援助，从而增强国家赔偿法律援助的针对性和实效性，避免困难群众因缺少了法律援助而权益无法得到救济。

（三）拓宽国家赔偿法律援助申请渠道

国家赔偿法律援助的对象多属身陷经济困难和法律知识缺乏双重困境的弱势群体，在确保其知情权的前提下，如何拓宽赔偿请求人的申请渠道，畅通申请途径，是国家赔偿法律援助工作发挥作用的关键环节。拓宽申请渠道，不仅需要法律援助机构广泛建立法律援助工作站、联络点，扩大基层法律援助服务网络覆盖范围，使困难群众法律援助申请及时就近得到受理，而且也需要人民法院采取相应的措施，在人民法院设立法律援助工作站，方便法律援助机构接受法律援助申请。《意见》中对拓宽国家赔偿法律援助申请渠道进行了规定，“充分发挥基层法律援助工作站在解答咨询、转交申请等方面的作用，畅通‘12348’法律服务热线，有条件的地方可以在人民法院设立法律援助工作站，方便公民寻求国家赔偿法律援助。”此外，各地在《意见》原则规定的基础上，还可以探索法律援助机构授权律师事务所等法律服务机构代为受理公民申请；对老弱病残等有特殊困难的受援对象推行电话申请、邮寄申请、上门受理等服务方式；有条件的地方开展网上受理申请，充分发挥网络公开、便捷、高效的优势，开展网上受理工作，从而充分拓宽国家赔偿法律援助申请渠道。

（四）提高国家赔偿法律援助申请效率

在国家赔偿法律援助申请的价值选择上，《意见》采取了“效率优先、实现公正”价值取向。这样的价值取向主要考虑了两个方面的因素：其一是《国家赔偿法》规定的人民法院办理国家赔偿案件的期限。如该法第二十三条规定，“赔偿义务机关应当自收到申请之日起两个月内，作出是否赔偿的决定”；第二十八条规定，“人民法院赔偿委员会应当自收到赔偿申请之日起三个月内作出决定；属于疑难、复杂、重大案件的，经本院院长批准，可以延

长三个月”。实践中，当人民法院立案后告知赔偿请求人有申请法律援助的权利，法律援助机构不能及时提供法律援助，那么该权利的设定就失去了原本的意义。其二是在赔偿请求人申请法律援助中，赔偿请求人多是因（或认为）国家机关侵权行为而权益受到损害的公民，及时高效地给予法律援助，较之于公正地向符合法律援助条件的赔偿请求人提供法律援助更为重要。《意见》对提高国家赔偿法律援助申请效率规定了两个方面：一是原则性规定“法律援助机构对公民提出的国家赔偿法律援助申请，要依法进行审查，在法定时限内尽可能缩短时间”；二是为提高申请效率，对国家赔偿法律援助的特殊情形规定“对申请事项具有法定紧急或者特殊情况的，法律援助机构可以先行给予法律援助，事后补办有关手续”。

（五）创新国家赔偿法律援助服务方式

《意见》的起草过程中遵循了“要有突破性”、“要在法律范围内有所延伸”的指导思想，创新国家赔偿法律援助服务方式，以切实解决明确群众的现实需求。创新服务方式主要体现在两个方面：

第一，推行“点援制”，规定“法律援助机构根据国家赔偿案件类型，综合法律援助人员专业特长、赔偿请求人特点和意愿等因素，合理确定承办机构及人员，有条件的地方推行点援制”。“点援制”是指法律援助在国家赔偿法律援助中，不再为其选任法律援助人员，而是受援人根据案件案由、案情等因素，在法律援助机构建立的人员名册内自主选择法律援助人员。创新点援的服务方式是国家赔偿案件涉及三大诉讼和涉及侦查、检察、审判、执行、监狱管理等多项职权，且由于属于最终的司法救济渠道，案件往往牵涉多个程序和环节，案件代理难度往往较大。“点援制”既可以确保受援人可以选择自己满意的律师，也可以照顾到法律援助人员参加国家赔偿法律援助的意愿，把缺乏办理国家赔偿经验或参与法律援助热情的法律援助人员排除在外，为提高法律援助质量奠定了基础。

第二，简化法律援助受理审查程序，规定“对无罪被羁押的公民申请国家赔偿，经人民法院确认其无经济来源的，可以认定赔偿请求人符合经济困难标准”。上述规定是《意见》中最大的突破和亮点，也最能体现国家赔偿法律援助权利救济的价值。无罪被羁押的公民已经遭受了公权力的侵害，并且对于这类人而言，亟须使其重归正常的生活轨迹，故人民法院可根据情况直接确认其无经济来源，减少法律援助机构的审查程序，以便国家尽快地给予合理的赔偿。

（六）加大国家赔偿法律援助保障力度

《意见》综合考虑了各方面的因素，主要在五个方面加大了国家赔偿法律援助保障力度：第一，原则性规定了“人民法院要为法律援助人员代理国家赔偿法律援助案件提供便利”，明确了国家赔偿法律援助中人民法院为法律援助人员具有提供便利的义务；第二，细化了《国家赔偿法》第二十七条“人

民法院赔偿委员会处理赔偿请求，采取书面审查的办法。必要时，可以向有关单位和人员调查情况、收集证据”的规定，明确人民法院调查取证的职责，即“对于法律援助人员申请人民法院调查取证的，应当依法予以积极支持”；第三，考虑国家赔偿案件中申请法律援助的赔偿请求人都是社会的弱势群体，规定了人民法院免收国家赔偿案件材料复制的费用，即人民法院“对法律援助人员复制相关材料的费用，应当予以免收”；第四，为了提升法律援助人员参与国家赔偿法律援助的积极性，规定“司法行政机关要综合采取增强社会认可度、完善激励表彰机制、提高办案补贴标准等方法，调动法律援助人员办理国家赔偿法律援助案件积极性”；第五，为了肯定法律援助机构和法律人员所提供的公共服务，规定了“人民法院办理国家赔偿案件作出的决定书、判决书和裁定书等法律文书应当载明法律援助机构名称、法律援助人员姓名以及所属单位情况等”。

（七）加强国家赔偿法律援助中各方关系的良性互动

为促进国家赔偿法律援助中各方关系良性互动方面，《意见》规定了三个方面内容：第一是细化了《国家赔偿法》第二十七条“赔偿请求人与赔偿义务机关对损害事实及因果关系有争议的，赔偿委员会可以听取赔偿请求人和赔偿义务机关的陈述和申辩，并可以进行质证”的规定，明确人民法院听取意见的职责，即“人民法院办理国家赔偿案件，要充分听取法律援助人员的意见，并记录在案”，以保障法官与法律援助人员的充分沟通；第二是顺畅工作衔接配合机制，尤其是人民法院与法律援助机构在办理案件过程中的相互衔接，即“人民法院和法律援助机构就确定或更换法律援助人员、变更听取意见时间、终止法律援助等情况及时进行沟通，相互通报案件办理进展情况”；第三是建立联席会议机制，强化人民法院与法律援助机构、法律援助人员的衔接配合，畅通沟通联系渠道，保证国家赔偿法律援助工作的无缝衔接，即“人民法院和司法行政机关要建立联席会议制度，定期交流工作开展情况，确保相关工作衔接顺畅”。

（八）提升国家赔偿法律援助工作质效

《意见》在总结实践经验基础上，结合人民法院和法律援助机构相关工作职责，主要从两个方面对提升国家赔偿法律援助案件质效进行了规定：第一，明确承办法官和法律援助人员具体工作要求。法律援助机构要引导法律援助人员认真做好会见、阅卷、调查取证、参加庭审或者质证等工作，根据法律法规和有关案情，从维护赔偿请求人利益出发提供符合标准的法律服务，促进解决其合法合理的赔偿请求。承办法官和法律援助人员在办案过程中要注重做好解疑释惑工作，帮助赔偿请求人正确理解案件涉及的政策法规，促进赔偿请求人服判息诉。司法实践中，特别是一些赔偿请求人在无证据、无法律规定的情况下盲目求索高额赔偿，更应当耐心细致地尽到提示释明责任，以尽可能降低赔偿请求人的预期，避免讼累和社会资源的浪费。第二，加强

案件质量管理。法律援助机构根据国家赔偿案件特点完善办案质量监督管理机制，综合运用案件质量评估、案卷检查评比、回访赔偿请求人等方式开展质量监管，重点加强对重大疑难复杂案件办理的跟踪监督。人民法院发现法律援助人员有违法行为或者损害赔偿请求人利益的，要及时向法律援助机构通报有关情况，督促法律援助人员依法依规办理案件。

（九）建立国家赔偿法律援助效果延伸机制

《意见》对国家赔偿法律援助效果延伸进行了相应的规定：第一是建立纠纷调解工作机制。人民法院和法律援助机构要引导法律援助人员选择对赔偿请求人最有利的方式解决纠纷，对于案情简单、事实清楚、争议不大的案件，根据赔偿请求人意愿，尽量采用调解方式处理，努力实现案结事了。申言之，尊重当事人意愿，根据案情需要引导当事人采取非诉讼方式解决纷争，做到每办一件案子就化解一起纠纷、增加一份和谐。第二是建立矛盾多元化解机制。赔偿请求人是公权力侵权导致的受害人，金钱方面的赔偿不足以弥补其所遭受的损失，更应加强对当事人的心理疏导和关爱，帮助赔偿请求人恢复正常生活方面，即“指导法律援助人员依法妥善处理和化解纠纷，努力解决赔偿请求人的合理诉求，做好无罪被羁押公民的安抚工作，并通过引进社会工作者加入法律援助工作、开通心理热线等方式，加强对赔偿请求人的人文关怀和心理疏导，努力实现法律效果与社会效果的统一”。

（十）扩大国家赔偿法律援助工作的宣传

进一步提升国家赔偿法律援助社会影响力，及确保国家赔偿法律援助和《意见》施行效果最大化，离不开相应的宣传工作。并且，做好国家法律援助宣传工作，对于推动社会各界关心支持法律援助、扩大法律援助工作社会影响具有重要作用。为了确保宣传工作的系统性和实效性，《意见》对开展宣传进行了相应的规定，即“加大宣传力度，充分利用报刊、电视、网络等媒体，广泛宣传国家赔偿法律援助工作，及时总结推广工作中涌现出的好经验好做法，为国家赔偿法律援助工作开展营造良好氛围，并对法律援助工作中涌现的先进典型和经验，通过多种形式进行宣传推广，进一步巩固工作成果”。实践中，扩大宣传国家赔偿法律援助工作，应多用人民群众喜闻乐见的方式、手段和语言，充分利用电视广播、报纸杂志以及手机网络等新兴媒体，积极开展各种国家赔偿法律援助主题活动和主题宣传，不断扩大宣传工作覆盖面，增强法律援助宣传工作的针对性和吸引力，提高国家赔偿法律援助在社会和公民中的知晓度，让广大群众了解国家赔偿法律制度，增强运用国家赔偿法律援助维护自身合法权益的意识，不断提高社会公众对国家赔偿法律援助工作的认知率，扩大国家赔偿法律援助工作的社会影响力，形成全社会关心、支持、参与法律援助的良好氛围。

（作者单位：最高人民法院国家赔偿办公室）