

■ 袁 钢 著



法学理念 · 实践 · 创新丛书

北京市法律援助体系 实证研究

非
外
借

 中国人民大学出版社

■ 袁 钢 著



法学理念·实践·创新丛书

北京市法律援助体系 实证研究

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

北京市法律援助体系实证研究/袁钢著. —北京: 中国人民大学出版社, 2017. 12
(法学理念·实践·创新丛书)

ISBN 978-7-300-25189-9

I. ①北… II. ①袁… III. ①法律援助-研究-北京 IV. ①D927.106.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 295946 号

法学理念·实践·创新丛书

北京市法律援助体系实证研究

袁 钢 著

Beijingshi Falü Yuanzhu Tixi Shizheng Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京玺诚印务有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2017 年 12 月第 1 版

印 张 11.75 插页 1

印 次 2017 年 12 月第 1 次印刷

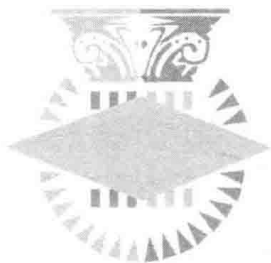
字 数 162 000

定 价 39.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

本书是中国政法大学承担的北京市支持中央在京高校共建项目校外人才培养基地教育教学项目、北京市社会科学基金项目《北京市法律援助体系实证研究》(项目编号 12FXC026) 和国家社会科学基金年度项目《法律硕士教育评价指标体系实证研究》(项目编号 12BFX005) 的研究成果。



北京市法律援助体系实证研究

自序

从法学博士到法学教师，从法律实务到学术研究，从个人志趣到指导学生，我都与法律援助结下了不解之缘。自 2001 年开始我在中国人民大学法学院攻读法学理论专业，跟随导师确定人权研究方向，分别于 2004 年完成硕士论文《国家人权机构研究》、2007 年完成博士论文《权利回归：国家人权机构研究》。由于贫弱者权利的保护必然属于人权法研究范畴，因而我开始涉猎法律援助制度的相关研究。在攻读博士学位期间，我参加了中国人民大学 2006 年欧洲研究方向硕士项目，随后出版了《欧盟监察专员制度研究》，该书也涉及了人权保护和法律援助。

2007 年 7 月，我在中国人民大学取得法学博士学位，正式入职中国政法大学，主要从事法学实践教学，教授法律诊所、律师实务、庭辩技巧等课程，研究方向主要转向司法制度与法律职业伦理，侧重于对律师制度和公证制度的研究。“法律诊所教育”（Clinical Legal Education）是 20 世纪 60 年代在美国法学院兴起的一种法学教育方法，其形式借鉴了医学院

诊所教育模式，倡导在实践和经验中学习法律和律师的执业技能。2000年9月，受美国法律诊所教育模式的启发和福特基金会的资助，清华大学、北京大学等7所大学在法学院开设了法律诊所教育课程。2004年9月，中国政法大学正式开设法律诊所教育课程。自2007年，我参与了中国政法大学行政法律诊所教学（面向本科生），参与了组建中国政法大学大道行政法律诊所（面向研究生），受项目资助，开办了中国政法大学农村法律诊所（面向本科生和研究生）。在上述法律诊所教学中，我作为指导教师督导法学院学生为全国各地处于困境中的受援人提供法律咨询服务，“诊断”他们的法律问题，开出“处方”，提供解决法律问题的方法，并为他们提供无偿的法律援助服务。因此，法律援助与法学教育就成为法律诊所这枚硬币的两面。法律诊所的基本理念是以问题为导向的教学理念，是基于现实世界的、以学生为中心的教学理念。法律诊所使用包括观摩教学法、角色扮演教学法、合作教学法、督导式教学法、案件研讨式教学法、课堂讲授教学法、头脑风暴教学法、讨论式教学法、录像回放式教学法等多种教学方法，在开放的教学环境中，使社会成为法学教育的大课堂，重视法律伦理教育与知识传授、技能训练的统一，凸显学生的主体地位，重视经验、体验与认知。2008年10月，我跟随中国政法大学法学院实践教学考察团，先后前往耶鲁大学法学院、斯坦福大学法学院、太平洋大学、纽约城市大学法学院、天普大学法学院、美利坚大学华盛顿法学院等院校，学习了各具特色的法学实践教学实施模式，观看了不同类型的法律诊所教育指导课程，参与了不同法学院校师生的交流活动，更为深刻地体验了法律诊所教育。

2008年至2012年受中律原咨询（北京）有限公司资助，我开办了中国政法大学农村法律诊所。2013年至2015年美国律师协会继续资助该项目。2011年，我成功申请了中国政法大学教育教学改革课题“专门型法律诊所教学研究”，面对专门型法律诊所“被选择、被边缘、被弱化”的困境，我推荐国内不少学校逐渐开设“以问题为中心的”专门法律诊所，如社区法律诊所、农民法律诊所等。其不再是机械式套用传统部门法划分

的法律诊所，而是结合某组织、某群体的需求，提供全方位法律服务的法律诊所，即“专门型法律诊所”^①。自2014年开始，我担任中国政法大学行政法律诊所的负责人，该法律诊所项目受到亚洲基金会资助两年。可以说，十年法律诊所教学，将我的日常工作与法律援助牢牢拴在一起。每个学期在指导学生接待当事人、讨论案件、分析解决过程中，我得以亲眼目睹、亲耳所闻每一个受援人的真实法律需求。

2010年、2011年和2015年受北京市律师协会的委托，我作为子课题负责人采用问卷调查、访谈等方式，获取近5000份问卷，完成了3份“北京市律师社会责任报告”，接触到关于北京市律师从事法律援助的大量一手数据和资料。

2011年我参与了中国人民大学朱力宇教授申请的北京市哲学社会科学规划项目《地方立法的民主化与科学化问题研究——以北京市为主要例证》。在该书的撰写中，我负责采用该书确定的立法民主化和科学化的概念和指标来评价《北京市法律援助条例》的全部立法过程。参与该项目研究使我有机会全方位审视了《北京市法律援助条例》出台的全过程，了解了北京市法律援助领域的立法状况。

真实感触、教学体验和研究志趣在2012年会聚一起，2012年，我成功申请了北京市哲学社会科学规划青年项目《北京市法律援助体系实证研究》，该项目已经顺利结项。2012年，中国政法大学法学院成功获批北京市市级校外人才培养基地建设项目，正式在北京市西城区人民检察院设立北京市市级校外人才培养基地，中国政法大学法学院学生正式投身于以法律援助为主要内容的专业实习中。在上述两个项目的资助之下，本书得以成稿。本书的部分成果已入选《2015北京市社会科学基金项目阶段成果选编》^②，部分成果也荣获中国法学会律师法学研究会2015年优秀研究

① 袁钢，以问题为中心的法律诊所教学模式研究，朝阳法律评论，2012（2）。

② 北京市哲学社会科学规划办公室，2015北京市社会科学基金项目阶段成果选编，北京：首都师范大学出版社，2017：331-344。

成果奖。^①

2013年12月,我应中国法学会法学教育研究会诊所法律教育专业委员会邀请并受其资助,参加了由印度 OP Jindal 全球大学法学院和德里国立法律大学联合举办的全球公平教育联盟(Global Alliance for Justice Education, GAJE)第七次全球大会和师资培训。我参与学习、讨论关于校内法律诊所的角色、自主学习理论、商业法律诊所、低收入社区法律诊所、大班授课技巧、学生自发法律诊所、法律诊所中法律职业伦理等问题,参加了法律诊所会见与咨询、调解仲裁的纠纷解决、法律写作、论辩技巧等培训。^② 2014年5月,我跟随菲律宾农村法律诊所项目考察团,对菲律宾进行了为期7天的考察与访问,考察了菲律宾的司法制度、法学教育、法律援助、非政府组织,重点了解了菲律宾的法学教育与法律援助。^③ 两次对于域外法律诊所和法学教育的考察,为我深入思考健全北京市法律援助体系提供了直接参考资料。

2013年,我参与中华全国律师协会主编的全国律师执业基础培训指定教材《律师职业道德与执业基本规范》的修订工作,负责撰写新增第六章“律师法律援助”,阐释律师法律援助的基本概念、基本规范和主要工作。^④ 2014年,我参与北京大学出版社出版的21世纪法学系列教材·专业通选课系列《法律职业伦理》教材的编写,负责编写第六章“公职律师制度与规则”,阐明公职律师制度和规则。2015年年初,我协助清华大学高其才教授修订《2015年国家司法考试辅导用书(第1卷)》,主要负责“司法制度与法律职业道德”部分,对其中法律援助章节进行

① 袁钢. 律师履行社会责任的新常态//中国法学会律师法学研究会,中国人民大学律师学院组. 依法治国与法律:第一届中国法学会律师法学研究会年会论文集. 北京:中国法制出版社,2016.

② 袁钢. 印度德里国立法律大学法学教育考察报告. 中国政法大学报,2013(3);2013(3).

③ 袁钢. 非传统法律服务:菲律宾法律诊所教育//黄进、曹义孙. 中国法学教育研究2014:第3辑. 北京:中国政法大学出版社,2014.

④ 中华全国律师协会. 律师职业道德与执业基本规范. 3版. 北京:北京大学出版社,2013.

修订。

自2014年开始,我参与了中国法学会法学教育研究会诊所法律教育专业委员会公益法律服务志愿者项目志愿者招募活动,已经推荐12名中国政法大学研究生分赴吉林、安徽、四川、湖北、宁夏等省、自治区的法律援助中心,从事为期14个月的公益律师工作。从与志愿学生的日常交流、指导及从学生的反馈汇报中,我了解了我国各地市法律援助工作现状。

作为专业教师,我指导中国政法大学本科生申报北京市市级、国家级创新创业项目,其中与法律援助相关的有北京市大学生科学研究与创业行动计划项目《高校法律援助组织运行现状及其面临困境的调研——以国内五所高校为例》(2010年)、《北京高校法律诊所公民代理规范化研究——以新民事诉讼法为背景》(2012年)、《法律类微信公众号发展状况实证分析》(2014年),国家级学生创新创业训练计划项目《网络法律援助有效性分析——以青协法律援助部公益法律援助网络平台为例》(2013年)、《居家养老服务人员法律规制的实践研究》(2015年)和《高校法律援助机构引入众筹模式有效性探究》(2015年)。通过对学生项目申报、项目实施、报告撰写的指导,我从另一个层面了解了法律援助制度。

2015年10月,我有幸成为最高人民法院首批法律研修学者,负责“完善司法救助制度有关问题研究”的课题研究。^①该项目已经顺利结项,研究成果也被评为优秀法律研修成果。^②无论是传统的司法救助(诉讼费用的缓交、减交和免交)还是国家司法救助(包含诉讼救助、民事救助、刑事救助、执行救助、涉诉信访救助等)均与法律援助制度密切相关,均需要与法律援助制度建立相应的衔接机制。

^① 李华斌,孙若丰.最高法院举行首批法律研修学者法律实习生座谈会.中国审判,2015(20).

^② 罗书臻.法学教育和司法实践之“桥”——最高人民法院法律研修学者、法律实习生座谈会侧记.人民法院报,2017-02-15(1).

林林总总展现过去十年我的教学科研工作，法律援助应该是最为突出的关键词。本书也恰恰是对我教学科研工作最好的总结。2003年国务院《法律援助条例》的颁布实施，标志着我国法律援助工作进入了法制化、制度化的轨道。北京作为首善之区，在提供高水准的法律服务以及多层次的法律援助领域一直为全国的风向标。北京市法律援助经历了从律师开展法律援助到法律援助机构统一实施，司法行政机关进行管理、指导的运行模式的转变；从律师个人慈善行为向政府提供服务的转变。北京市的法律援助工作出现了“三个趋势”：社会法律援助需求旺盛且多元化的趋势；案件数量增幅加大的趋势；人民群众对服务能力和服务水平的要求逐步提高的趋势。北京市法律援助体系已经包含政府型和非政府型两大基本类型，法律援助参与者包括政府专门机构、律师、民间公益组织、高校志愿者，从而形成四种不同的法律援助模式。北京市在市、区（县）两级建立了19家法律援助中心，建立了法律援助公职律师队伍。同时，北京市积极引导、鼓励社会力量参与法律援助工作，组建法律援助律师志愿团，在工、青、妇、残、老“五大社团”设立了法律援助站点，先后批准成立了“北京市农民工法律援助工作站”等社会法律援助机构。此外，北京市还在高校建立了法律援助志愿者队伍。这些新特征、新情况是北京市法律援助事业中需要应对和解决的实际问题，也是本书需要发现和解决的主要问题。

本书以北京市法律援助体系运作为主体，以北京市法律援助不同运作模式为客体，以规范和实施北京市法律援助制度为内容，以北京市法律援助体系构建和完善为目标，围绕如何提高北京市法律援助体系有效性这一核心问题，采取实证分析与文本分析相结合的方式进行研究，以实现“所有人的正义”。因此，在写作过程中，本书没有走法律援助理论和实务著作的传统路线，既没有详细论述、阐释法律援助制度的产生、发展、特征、意义等基本内容，也没有全面剖析法律援助的理论基础，而是直接用数据来说话、用资料来证明：经过多年建设与努力，在政府主导下、在社会广泛参与下，北京市初步形成的政府主导、律师前导、公益倡导、高校

教导的全面覆盖、全员参与的法律援助体系，是否能够提供有效的法律援助助力仍有待观察。本书力图展现以下问题，政府专门法律援助机构提供的法律援助能否发挥中流砥柱的作用，通过政府购买律师法律服务模式来提供的法律援助是否存在现实问题，民间法律援助机构在减缓社会冲突，使合理的诉求通过合法的渠道表达和实现的过程中扮演何种角色，以及法律援助制度与高校法学教育如何更好地结合。

好的制度安排可以有效解决机制集中的任意性，关于政府指导的法律援助制度，本书建议：第一，加强专职公职律师队伍建设，明确专职律师的法律援助职责，避免专职律师成为政府的法律服务人员，特别重视专职公职律师执业机构的建设；第二，从北京市社会律师队伍以及庞大的基层法律服务工作者队伍中汲取新鲜力量，通过身份转变扩大公职律师试点；第三，与高校的奖学金、贷学金衔接，通过政府给予奖学金或者代偿贷学金的方式，吸引高校法学优秀毕业生毕业后专职从事2~3年的法律援助工作；第四，鼓励公职律师走入高校，试点公职律师驻点高校，直接参与法律诊所教学项目，实现教学相长。

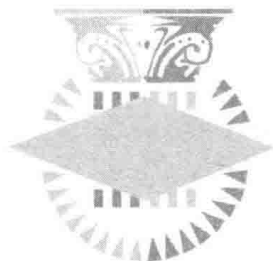
针对目前北京市律师参与法律援助机制存在的问题，本书建议：第一，改善案件分配模式，合理配置律师资源；第二，确立财政支持主体地位，开拓多元社会筹资渠道；第三，完善法律援助质量监督机制、完善法律援助表彰机制和试点完善法律援助补贴制度。针对高校法律援助，本书建议：第一，政府法律援助应与高校法律援助有效结合，普遍建立起法律援助志愿者工作站，明确高校法律援助为辅的定位；第二，加强高校志愿者的系统性培训，将志愿法律服务和学校“法律诊所”的教学模式相结合；第三，利用高校学生的优势，拓展新的法律援助方式；第四，高校法律援助应当结合自身特点，走差异化发展道路，将法律援助的重点放在政府法律援助无力承担的援助对象上；第五，探索解决高校学生诉讼代理身份问题。

在国家现有法律援助体系和框架的基础之上，希望本书可以显示出北京市法律援助体系有效推动北京市法律援助事业发展的特色；希冀本

书对于中国法律援助体制建设和发展，社会矛盾化解机制研究具有长远意义；且可供政府部门在制定政策、决定时借鉴和参考。今后的法律援助工作需要进一步探索和研究北京市法律援助体系运行机制，特别是进行制度创新，在中国民主和法治的土壤上，培育出可复制、可实施的地区法律援助运作模式。

袁钢

2017年春节于北京金沟河畔



北京市法律援助体系实证研究

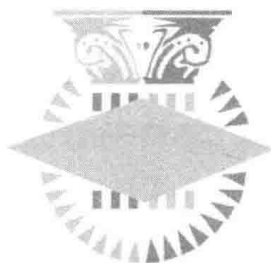
目 录

第一章 北京市法律援助体系的研究背景	1
一、我国法律援助现状分析	1
(一) 法律援助制度的产生与发展	1
(二) 我国法律援助的主要特征	4
(三) 建立我国法律援助的现实意义	6
(四) 我国法律援助的研究现状	7
二、北京市法律援助现状	12
(一) 北京市法律援助的立法状况	12
(二) 北京市法律援助的实施现状	19
第二章 政府主导：政府专门法律援助机构模式	21
一、政府法律援助的基本情况	22
(一) 建立完善规章制度	22
(二) 保障法律援助基本经费	22

(三) 采取降限扩面有效措施	25
二、政府法律援助的实证分析 (2001—2015 年)	26
(一) 法律咨询数量的实证分析	26
(二) 法律援助案件数量的实证分析	28
(三) 法律援助案件内容的实证分析	34
 第三章 律师先导：政府购买律师法律服务模式	38
一、律师参与法律援助的基本情况	38
(一) 律师参与法律援助的基本程序	39
(二) 北京市律师参与法律援助的基本情况	41
(三) 北京市律师参与法律援助补贴标准	43
二、北京市律师参与法律援助的实证调研	45
(一) 调研基本情况	46
(二) 律师问卷数据分析	47
(三) 律所问卷数据分析	52
(四) 构建北京市律师法律援助的制度体系	58
 第四章 公益倡导：北京市民间公益法律援助机构模式	64
一、致诚公益团队	65
(一) 北京青少年法律援助与研究中心	65
(二) 北京致诚农民工法律援助与研究中心	68
二、义联公益团队	70
(一) 法律援助案件类型	70
(二) 法律援助案件用人单位类型	71
(三) 法律援助案件劳动者从业分布	71
 第五章 高校教导：北京市高校法律援助志愿者模式	73
一、法律诊所法律援助模式的实证研究	74

(一) 法律诊所案件类型分析	74
(二) 法律诊所案件来源地分析	75
(三) 法律诊所案件接待方式分析	79
(四) 法律诊所案件处理方式分析	79
二、学生社团法律援助模式的实证研究	80
(一) 实证调研过程	80
(二) 实证调研结果	82
三、学生网络法律援助的实证研究	86
(一) 实证调研过程	86
(二) 实证调研结果	87
 第六章 完善北京市法律援助体系的若干建议	90
一、政府主导——完善公职律师制度	90
(一) 公职律师的产生	92
(二) 公职律师的特征	94
(三) 公职律师的执业准入	95
(四) 公职律师的执业机构	98
二、政府主导——发挥社会律师的主力作用	100
(一) 改善案件分配模式, 合理配置律师资源	101
(二) 确立财政支持主体地位, 开拓多元筹资渠道	105
(三) 完善法律援助质量监督机制	108
(四) 完善法律援助奖励机制	111
(五) 完善法律援助补贴制度	113
三、社会参与——鼓励多元协同参与	115
(一) 法学教育与法律援助制度	116
(二) 完善高校法律援助制度	117
四、社会参与——解决高校学生诉讼代理身份问题	118
(一) 解决诉讼代理资格困境的若干尝试	119

(二) 解决诉讼代理资格困境的外国经验	122
(三) 解决诉讼代理资格难题的有关建议	126
五、建立有效的北京市法律援助体系	128
(一) 建立有效的政府主导的北京市法律援助体系	128
(二) 建立有效的多元参与的北京市法律援助体系	129
参考文献	131
附件一 北京市法律援助中心典型法律援助案例 (2003—2013 年)	135
附件二 北京律师法律援助状况调查问卷	164



北京市法律援助体系实证研究

图表目录

1. 图

图 1 北京市法律援助咨询的年度变化 (2001—2015 年)	27
图 2 北京市法律援助案件的年度变化 (2001—2015 年)	29
图 3 北京市法律援助民事案件的年度变化 (2007—2012 年)	30
图 4 北京市法律援助机构数量变化 (2011—2015 年)	31
图 5 北京市法律援助对象的分析 (2011—2015 年)	34
图 6 北京市法律援助典型案件的地域分析	35
图 7 北京市法律援助典型案件的性质分析	36
图 8 北京市法律援助典型案件的解决方式分析	36
图 9 北京市法律援助典型案件的指派律师分析	37
图 10 北京市律师承办法援案件的类型	47
图 11 北京市律师承办法援案件的数量	48
图 12 北京市律师承办法援案件的律师数量 (按学历划分)	49