

# 城镇化背景下“法律低保”的乡土实践

——以F市L县为样本

邓晓东

(福建师范大学法学院, 福建 福州 350108)

**摘要:** 基于法律援助事业的社会保障性和国家责任性, 本研究以实证样本分析所建构的立论前提是我国现行法律援助运行模式满足不了乡土社会的法律援助保障需要。《法律援助条例》在一定程度上停留于“纸面上的法”。乡土社会的“法律低保”应契合城镇化发展目标, 以地方立法形式因地制宜解决县域法律服务资源与日益增长的法律援助需求之间的矛盾, 广开资金募集渠道, 市级统筹法律服务资源, 完善受援条件审核机制, 切实扩大法律援助受援面, 完善法律援助办案质量考核并规制相关单位的协助义务。

**关键词:** 法律援助, 城镇化, 乡土实践

中图分类号: D912.1

文献标识码: A

文章编号: 1000-5285(2014)01-0018-08

当前, 对中国城镇化问题的研究大多集中在农村产业结构调整、生产技术培训和文化教育以及城镇化过程中的劳动力转移就业等领域, 对于乡土社会的权益保障状况以及所衍生的法律维权能力的关注相对较少。在通过城镇化建设破解城乡二元困境的进程中, 让广大的乡村民众在法律援助上获得平等的“公民待遇”, 切实维护其合法权益, 提升其法律维权能力, 应是城镇化建设的题中之义, 也是《法律援助条例》在法实效层面的一个必要研究领域。本研究从中国现行法律援助模式入手, 梳理归纳其运行机制的特点, 并以F市L县为例对法律援助的现实供给与需求作实证分析, 揭示乡土社会中法律援助需求与供给的矛盾。以F市L县为实证样本的典型意义在于, 该县虽仅距省会中心城市1个半小时左右车程, 但由于中心城市对人力资源和经济资源的强大吸聚效应, 使该县法律援助工作陷于捉襟见肘的尴尬境地。与边远落后地区所获得的国家重点扶持相较, 中心城市周边农业郊县的法律援助事业因其“灯下黑”的区位误读反而未得应有的重视和扶持。如何打破“近水楼台缺水喝”的怪异局面, 整合共享法律服务资源, 有效提升近中心城市农业郊县的法律援助水准, 即为本研究的主要意图。

## 一、功能定位: 法律援助的社会保障性和国家责任性

法律援助又称法律救济或法律扶助, 起源可以追溯至英国于1495年颁布的《亨利七世法》, 该法第12章第11条赋予了当事人在法庭上获得律师的平等权利, 即“正义应当同样给予贫困的人, 根据正义原则任命律师应同样地为劳苦人服务”。<sup>①</sup>英国《简明不列颠百科全书》将法律援助定义为“在免费或收费很少的情况下对需要专业性法律帮助的穷人所给予的帮助”。<sup>②</sup>西方国家的法律援助至少在19世纪之前仍被认为是律师团体对经济窘困者的一种施舍, 是律师界出于律师的“道德与良知”而为之的慈善行为, 此阶段法律援助是社会的责任。但19世纪中期后, 各主要西方国家都先后通过专门立法促进法律援助事业的法制化。尤其是在二战后, 西方国家

收稿日期: 2013-09-10

作者简介: 邓晓东(1976—), 男, 福建建瓯人, 福建师范大学法学院副教授, 法律硕士。

<sup>①</sup> 张耕 《法律援助制度比较研究》, 北京: 法律出版社, 1997年, 第7页。

<sup>②</sup> 谭世贵 《中国司法制度》, 北京: 法律出版社, 2005年, 第346页。

推崇“福利国”观念,国家把为贫困者提供无偿法律援助服务作为国家社会保障责任的必然组成部分,这标志着法律援助逐渐由慈善行为转化为国家行为。1966年联合国《公民权利和政治权利国际公约》也规定了政府在水法律援助上负有责任。目前,全世界有150多个国家、地区建立了国家出资的现代意义上的法律援助制度。

从公平正义的角度来看,诉讼当事人能否平等地获得法律帮助已成为影响司法公正的重要因素。一些当事人由于法律知识匮乏或人身自由受到限制,往往不能很好地维护自己的合法权益,如果不及向他们提供法律帮助,可能会损害他们的合法权益,造成司法程序上的结果不平等。建立法律援助制度,正是消除诉讼能力上的不平等,维护司法公正的一项重要措施。

法律援助以法律的内在平等性和人权保障作为其理论基础,国家为经济困难的公民和特定案件的当事人提供法律服务,这是社会主义法治社会的重要标志,也是党和政府关注民生的重要体现。法律援助符合行政给付行为“行政主体在公民年老、疾病或丧失劳动能力等情况下或其他特殊情况下,依法赋予其一定的物质权益或与物质有关的权益”<sup>①</sup>的定义,享受国家提供的法律援助完全有理由将之视为是对社会和谐有着重大作用的“法律低保”。

我国的现代意义上的法律援助服务始于上世纪90年代,经过十余年的地方试点探索,2003年《法律援助条例》的实施标志着我国法律援助事业实现了法制化和国家化。《法律援助条例》将法律援助明确定位为政府的责任,要求县级以上人民政府应当采取积极措施推动法律援助工作,为法律援助提供财政支持,保障法律援助事业与经济、社会协调发展。据此,各级人民政府有责任保障法律援助事业在机构建设、人员编制、业务经费等方面的供给。

## 二、制度解构: 现行法律援助模式的参与主体、运行保障、受援审查

### (一) 参与主体

#### 1、受援主体

法律援助行为符合行政给付行为的普遍特征,即有依申请和依职权两种情形,相应的受援主体也分为以下两种不同类型。

#### (1) 依申请受援主体

根据《法律援助条例》和《刑事诉讼法》相关规定,在民事行政类案件中,公民可向法律援助机构申请法律援助的法律服务(代理)的情形大致包括:依法请求国家赔偿;请求给予社会保险待遇或者最低生活保障待遇;请求发给抚恤金、救济金;请求给付赡养费、抚养费、扶养费;请求支付劳动报酬;主张因见义勇为为行为产生的民事权益等项目。在刑事案件中,可向法律援助机构申请法律援助的法律服务(代理或辩护)情形大致包括:犯罪嫌疑人在被侦查机关第一次讯问后或者采取强制措施之日起没有聘请律师;公诉案件中的被害人及其法定代理人或者近亲属,自案件移送审查起诉之日起没有委托诉讼代理人;自诉案件的自诉人及其法定代理人,自案件被人民法院受理之日起没有委托诉讼代理人。

上述情形中依申请而获得援助的受援主体均须具备一个必要条件,即“经济困难”。但值得注意的是《刑事诉讼法》第三十四条,放宽了这一条件,增加了“其他原因没有委托辩护人”的规定,这在社会保障功能之上更彰显了人权保障功能。

#### (2) 法定受援主体

法律援助机构依职权进行法律援助是《法律援助条例》和《刑事诉讼法》所规定的当然职责,是人权保障功能的具体体现,其情形包括:公诉人出庭公诉的案件,被告人因经济困难或者其他原因没有委托辩护人,人民法院为被告人指定辩护时,法律援助机构应当提供法律援助;被告人是盲、聋、哑人或者未成年人而没有委托辩护人的,或者被告人可能被判处死刑而没有委托辩护人的,人民

<sup>①</sup> 张正钊、胡锦光《行政法与行政诉讼法》,北京:中国人民大学出版社,2009年,第142页。

法院为被告人指定辩护时,法律援助机构应当提供法律援助;犯罪嫌疑人、被告人是盲、聋、哑人,或者是尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人,没有委托辩护人的,人民法院、人民检察院和公安机关应当通知法律援助机构指派律师为其提供辩护。犯罪嫌疑人、被告人可能被判处无期徒刑、死刑,没有委托辩护人的,人民法院、人民检察院和公安机关应当通知法律援助机构指派律师为其提供辩护。

与前述依申请受援不同的是,依职权援助是法律援助机构的法定强制性义务,且无须对受援人进行经济状况的审查。

## 2、援助主体

根据《法律援助条例》相关规定,国务院司法行政部门是全国法律援助工作的监管部门。分解至各级行政区域的法律援助工作由相应的县级以上地方各级人民政府司法行政部门负责监督管理。各级行政区域的法律援助机构由各级人民政府司法行政部门根据需要设立。据此,法定的援助主体是各级法律援助机构,由其负责审查受理法律援助申请,并指派或者安排人员为符合《法律援助条例》规定的公民提供法律援助。法律援助机构指派或者安排的援助实施主体包括律师、法律援助机构自身的工作人员或其他社会组织的所属人员三类。

就法律援助机构的分工而言,主要取决于下列地域管辖规则:即请求国家赔偿的,由赔偿义务机关所在地的法律援助机构管辖;请求给予社会保险待遇、最低生活保障待遇或者请求发给抚恤金、救济金的,由提供社会保险待遇、最低生活保障待遇或者发给抚恤金、救济金的义务机关所在地的法律援助机构管辖;请求给付赡养费、抚养费、扶养费的,由给付赡养费、抚养费、扶养费的义务人住所地的法律援助机构管辖;请求支付劳动报酬的,由支付劳动报酬的义务人住所地的法律援助机构管辖;主张因见义勇为行为产生的民事权益的,由被请求人住所地的法律援助机构管辖;刑事案件申请法律援助的,由审理案件的人民法院所在地的法律援助机构管辖。此外,为与受诉法院的级别管辖规则呼应,尽管各级法律援助机构并无行政隶属关系,但实践中也存在着按受诉法院级别相对称的级别分工。

## 3、义务性实施主体

虽然法律援助的职责依法由各级司法行政部门及其设立的法律援助机构承担,但《法律援助条例》同时将律师定位为法律援助上的义务性实施主体,律师应当依照《律师法》和《法律援助条例》的规定履行法律援助义务,为受援人提供符合标准的法律服务,依法维护受援人的合法权益,接受律师协会和司法行政部门的监督,并承担相应法律责任。

## 4、非义务性实施主体

尽管法律援助的责任属于国家,但不排斥其它社会组织、个人对法律援助事业的积极参与。基于我国各地经济发展水平和人均收入状况的差异现状,国家实行以政府为主导、社会力量为补充的法律援助实施体系,支持和鼓励社会团体、事业单位等社会组织利用自身资源为经济困难的公民提供法律援助。

## 5、协助主体

2012年修订前的我国《刑事诉讼法》只规定了指定辩护的情形,刑事法律援助也不含侦查阶段。基于上位法和下位法的关系,《法律援助条例》虽然规定了侦查、审查起诉阶段的法律援助,但该条例对司法机关并无强制约束力,客观上造成了刑事法律援助覆盖面窄、法律援助机构与司法机关衔接机制不顺畅等问题。修订后的《刑事诉讼法》扩大了获取刑事法律援助的途径,犯罪嫌疑人、被告人还可以通过向法律援助机构申请的方式来获得法律援助。修订后的《刑事诉讼法》在制度设计上也突出了法律援助机构的作用,以和《法律援助条例》的规定相吻合,有利于进一步发挥法律援助保障人权的作用、拓展刑事诉讼领域法律援助的受援面。

根据《法律援助条例》及三大诉讼法的相关规定,人民检察院、人民法院、看守所等司法机关对法律援助的协助义务主要体现于,其一,人民检察院、人民法院对符合《刑事诉讼法》指定辩护条件的被告人应及时告知法律援助机构指派律师辩护;其二,看守所应当将符合《法律援助条例》

第十一条规定的在押犯罪嫌疑人、被告人的法律援助申请在 24 小时内转交法律援助机构; 其三, 人民法院对交纳诉讼费用确有困难的受援当事人所提出的缓交、减交或者免交诉讼费用的申请应按照规定予以审查。

值得注意的是, 既然《法律援助条例》设定了司法机关的法律援助协助义务, 则有理由将《法律援助条例》第三条所定义的“政府责任”作广义理解, 即“国家责任”。但这也衍生了一个立法层面的问题, 《法律援助条例》作为行政法规去规制司法机关的协助义务, 这在立法位阶上存在缺陷, 将来有制定《法律援助法》之必要。

## (二) 运行保障

### 1、制度性保障

#### (1) 机构和人员保障

《法律援助条例》规定, 地方各级人民政府司法行政部门根据需要确定本行政区域的法律援助机构。法律援助机构负责受理、审查法律援助申请, 指派或者安排人员为符合本条例规定的公民提供法律援助。但《法律援助条例》并未明确规定法律援助机构及其工作人员是行政编制还是事业编制, 这导致各地的做法颇为混乱, 有的地方是公务员编制, 有的地方是事业编制, 事业编制中又分参公和不参公两种, 甚至有些地方的法律援助中心仅配备了无编制的聘用人员。编制管理上的定位模糊现状, 势必影响其对于法律援助人力资源的吸引力, 同时也不利于法律援助机构与其它单位的工作协调衔接。

#### (2) 经费保障

《法律援助条例》规定, 法律援助是政府责任, 政府应当为法律援助提供财政支持, 保障法律援助事业与经济、社会协调发展。法律援助经费应当专款专用, 接受财政、审计部门的监督。法律援助机构应当向受指派办理法律援助案件的律师或者接受安排办理法律援助案件的社会组织人员支付办案补贴。办案补贴的标准由省、自治区、直辖市人民政府司法行政部门会同同级财政部门, 根据当地经济发展水平, 参考法律援助机构办理各类法律援助案件的平均成本等因素核定, 并可以根据需要调整。但《法律援助条例》未明确规定法律援助经费的“专款专用”是否应专门用于支付办案补贴, 这导致了财政拨款的相当部分被用于支付法律援助机构的日常办公成本、工作人员薪酬、宣传经费等, 甚至使法律援助机构不得不在受理审查上从严把关, 把一些申请人拒之门外, 不利于法律援助工作“应援尽援”地开展。

### 2、非制度性保障

囿于国家财力有限的现状, 《法律援助条例》设计了“两条腿走路”的模式, 在政府义务性保障之外, 鼓励社会对法律援助活动提供捐助, 支持和鼓励社会团体、事业单位等社会组织利用自身资源为经济困难的公民提供法律援助, 并通过表彰、奖励的方式促进社会组织和个人共同参与法律援助工作。但从实践情况看, 上述规定的空泛化导致工会、妇联、高等院校、法律援助志愿者等非义务性参与主体在法律援助事业中的法律地位、工作协调机制等未能理顺, 也未构建畅通的社会捐助管道和健全的社会捐助资金管理机制, 使法律援助机构缺乏必要的制度支撑来整合社会化法律援助资源。因此, 有必要通过立法建设, 探索以国家法律援助机构为主导, 各有关部门、社会团体、高等院校、民间志愿者等共同参与的多层次法律援助体系并实现制度化。

## (三) 受援条件的审查机制

除《刑事诉讼法》规定的指定辩护外, 其它受援情形均需应依当事人申请方可启动援助程序。依申请法律援助的条件审核, 一是关于是否符合法定受援案件类型, 二是关于“经济困难”的认定。公民申请法律援助应当提交有效身份证明、经济困难证明以及与所申请法律援助事项有关的案件材料。公民经济困难的标准, 应由省、自治区、直辖市人民政府根据本行政区域经济发展状况和法律援助事业的需要确定。申请人住所地的经济困难标准如与受理申请的法律援助机构所在地的经济困难标准不一致的, 则按照受理申请的法律援助机构所在地的经济困难标准执行。法律援助机构收到法律援助申请后, 应当进行审查; 如认为申请人提交的证件、证明材料需要查证的, 应由法律援助机构向有关机关、单位查证。对符合法律援助条件的, 法律援助机构应当及时决定提供法律援助; 对不符

合法律援助条件的,应当书面告知申请人理由。

关于法律援助受理审核程序的救济途径见于《法律援助条例》第十九条,即申请人对法律援助机构作出的不符合法律援助条件的通知有异议的,可以向确定该法律援助机构的司法行政部门提出,司法行政部门应当在收到异议之日起5个工作日内进行审查,经审查认为申请人符合法律援助条件的,应当以书面形式责令法律援助机构及时对该申请人提供法律援助。从实际运行情况看,该规定存在两个问题:第一,审查程序的性质不明。如果司法行政机关的审查行为是行政复议,就应当配套具体的复议程序,也应该配套终局性的行政诉讼程序,但《法律援助条例》并没有定义司法行政部门审查行为的性质;第二,未规定司法行政部门的审查行为是否可纳入司法审查,导致申请人不服司法行政部门的不予援助决定因无法向法院提起行政诉讼转而不断上访,增加了社会不安定风险。

### 三、梳理剖析:现行法律援助模式在乡土社会中的实效反思<sup>①</sup>

F市L县地处沿海,西南与省会中心城市F市接壤,与F市下辖其它县级市相较经济欠发达,农业和渔业人口占比较大。L县司法局下设11个乡镇(镇)司法所(县司法局派出机构),在县司法局法律援助中心的指导、监督、管理下组织开展法律援助工作。以高度城市化为制度设计考量基础的《法律援助条例》在该县典型的乡土社会中呈现以下两方面的水土不服。

#### (一) 法律服务人力资源相对匮乏

目前L县法援中心编制3人(管理岗位1人,专业技术岗位2人),已配备主任1名,工作人员1名,尚缺编1人。由于城乡经济发展水平的差异,以及公共资源(如医疗卫生、教育等)分布的差异,导致了律师等法律服务资源的分布呈现出向省会中心城市集中的态势,经济相对不发达的L县律师数量极少,目前只有1家律师事务所,其中常驻L县办案的仅有2名律师。除此以外,还有法律服务所7个,基层法律服务工作者23人,但基层法律服务工作者大都需要兼顾乡镇司法所的其它工作职责。这种人力资源状况显然很难满足法律援助工作需要,常常面临着无人可用的困境。

表1 L县法律援助中心2003年—2012年办案情况汇总表

单位:件

类 型 年 份	民 事	民事其中单列		刑 事	援助案件合计
		交 通	劳 动 纠 纷		
2003年	13	5	1	5	18
2004年	11	2	2	3	14
2005年	27	10	4	17	44
2006年	13	5	4	5	18
2007年	34	6	12	14	48
2008年	68	6	27	19	87
2009年	99	11	55	30	129
2010年	102	14	36	21	123
2011年	100	24	42	30	130
2012年	373	25	111	28	401

从上表数据可知,该县法律援助案件的受理量明显呈上升趋势,在2012年甚至出现了井喷式增长。经济相对不发达客观导致县域法律服务人才日益减少,但由于贫困人口相对较多,法律援助需求反而增长。就案件类型分布状况做进一步分析可知,民事案件是法律援助的主要案件类型,其中劳动争议和交通事故赔偿案件又占了较大比例。刑事案件总占比虽然不高,但课题组在调研中了解到随着修订后的《刑事诉讼法》开始施行,2013年1月以来的受援刑事案件绝对数量已经表现出大幅上升的态势,其中未成年人刑事法律援助是一个重要的增长点。如果说法律援助中心工作人员的职责不包

<sup>①</sup> 注:关于L县的法律援助数据资料均来源于L县法律援助中心向F市人大常委会《F市法律援助条例(草案)》立法前调研课题组提交的工作报表。

括直接承办案件,即只负责对法律援助申请材料作形式审查、联系安排律师、监管办案质量等程序性事务,那么该县法律援助中心目前 2-3 人的编制尚可运转,人员的专业化要求也可以略低。但事实上该县法律援助中心的工作人员除了承担上述管理职责外,还要亲自承办案件,甚至成为办案的主要力量,那么,现有的编制确实是无法满足实际工作需要的。尽管该县尚有基层法律服务工作者 23 人,但由于大多身兼乡镇司法所的其他工作职责,该群体对法律援助的贡献率客观上难以实现令人满意的的增长。此外,根据课题组预测,鉴于《刑事诉讼法》修订后刑事法律援助案件的迅速增长趋势,将对该县现有的专业律师法律援助资源构成无法克服的挑战。

#### (二) 经费保障机制不合理

L 县法律援助中心实行的办案补贴在 2013 年 4 月以前为民事 500 元/件(非诉案件 200 元/件)、刑事 400 元/件。自 2013 年 4 月起,民事提升至 700 元/件(非诉案件 200 元/件)、刑事侦查阶段 300 元/件、审查起诉阶段 300 元/件、法院审判阶段 500 元。办案难度出现繁复,例如多次开庭、多次会见可经核准酌情增加 100 元补贴。

表 2 L 县法律援助中心 2003 年—2012 年经费收支情况汇总表

单位: 万元

项 目 时 间	省、市级中央 财政转移支付	县级财政拨款	办案补贴支出	宣传培训办公 费等支出
2003 年	3	3	0.85	不详
2004 年	3	3	0.67	不详
2005 年	2	3	2	不详
2006 年	3	3	0.85	1.5
2007 年	3	3	2.26	2.4
2008 年	3	3	2	2.2
2009 年	3	3	3.1	1.5
2010 年	3	3	2.6	3.5
2011 年	3	3	3.5	5
2012 年	10	3	11	5

从上表数据可知, L 县法律援助经费逐年上升,但财政拨款长年维持在 3 万元未增长,不能满足经费供给要求,差额需临时性通过省、市级中央财政转移支付途径予以补足。法律援助支出也呈逐年上升,但宣传、培训、办公费等支出占用了相当比例,未能将经费充分用于办案补贴支出。对汇总表做进一步分析,可反映出该县财政拨款未能适应经费支出的增长,对法律援助事业的贡献率实际呈逐年下降。

L 县法律援助中心每年的经费预算并不含宣传、培训、设备等方面的经费项目,但这些费用支出又是开展法律援助工作所必需,不得已挤占办案补贴经费的做法加大了调整提高办案补贴标准的难度,同时由于缺乏对法律援助宣传、培训、设备等方面的经费预算,使法律援助工作的宣传、人员培训等受到较大的制约,同样不利于法律援助工作的健康开展。

办案补贴支出涵盖两方面:支付法律服务费用和在办理案件过程中实际支付的差旅、通信、复印等办案费用。目前 L 县采用各地通行做法,对办案补贴并不区分费用项目,而是采用定额补贴方式。区区几百元的办案补贴对律师而言,除奉献脑力和时间以外,往往还需要自掏腰包支付办案费用差额。目前的定额补贴机制,一定程度上挫伤律师办理法律援助案件的积极性,甚至影响法律援助案件的办案质量。因此,有必要在提高法律援助案件补贴标准的基础上,明确区分上述两种费用的用途差异,对办案费用支出实报实销。同时应区别案件的复杂程度,对法律服务费用给予更大浮动幅度的合理补偿。

## 四、改革展望: 城镇化背景下法律援助模式的前瞻设计

### (一) 市级统筹法律援助资源,提升法律援助专业化水平

法律援助工作具有较强的专业性,需要从业人员具备相应的法学背景并具备一定的实践经验。由于生活条件艰苦、经济收益低等原因,L县法律援助工作很难吸引较高水平的法律专业人员,短期内为法律援助中心足额配备公职律师也存在较大难度,仅仅依靠现有的人力资源办理援助案件确实难以胜任。

但如果从整体上看,当前L县紧邻省会中心城市的区位优势并未得到发挥。F市作为省会城市,相对于省内其他城市而言,在资源上具有规模优势。具体到法律援助工作上,这种资源优势主要表现为法律服务资源的高度聚集化,律师事务所、公证、司法鉴定等法律服务机构相对较为集中。有条件通过地方立法形式构建市级统筹机制,打破城乡藩篱,明确规定市县两级法律援助中心的行政隶属关系或业务指导关系,实现法律援助服务资源在全市范围的机动调配。为充分发挥近中心城市的区位优势,使专业律师法律援助更“接地气”,还可创新律师法律援助服务方式:其一,推进法律援助专业分工,建立法律援助律师人才库专业分类名录,按照案件类型和律师专长为当事人提供援助,保障法律援助案件“无偿但不低质”;其二,广泛运用手机、微信、QQ群等搭建网络化服务平台,降低援助律师和受援人的时间和差旅成本负担,提升法律援助的便民性。

此外,F市开设法学院系的高校多达9所。这些法学院系的师资、学生同样是可资利用的重要法律服务资源,同时也可将来的县域法律援助队伍储备优秀的专业人才。就配套措施而言,可在郊县法律援助机构中建设高校实习基地,实现高校法律服务资源的长期驻点化,修正中心城区高校法律诊所教育不能服务于农村服务于基层的弊端。

## (二) 完善受援条件审核机制,切实扩大法律援助受援面

按照法律援助“应援尽援”的工作宗旨,“应援”是“尽援”的前提条件。但如何判断“应援”却给法律援助机构造成了不小的困惑与工作负担,其主要难点是关于“经济困难”的认定。申请人提交的“经济困难”证明材料五花八门,可能是民政部门开具的低保证明、也可能是村委会、居委会、申请人所在单位甚至是异地相关单位开具的经济困难证明,仅靠法律援助机构工作人员难以承受外调核实的工作负担。但如果法律援助机构疏于审查职责或热衷于权力寻租上的“利益捕获”,小则影响申请人享受法律援助的法定权利,大则可能损及社会公平和政府形象。笔者认为,完善受援条件审核机制至少可在以下几点付诸努力。

第一,修正立法规定明确法律援助机构对“经济困难证明”只负形式审查职责,无需对申请人所申报经济状况的真伪进行实质审查。将确认经济困难的实质审查职权统一归至民政部门,法律援助机构对民政部门开具的低保证明直接采信其真实性。

第二,鉴于低保标准的滞后性,法律援助的受援面应得到与时俱进的扩大,切实满足收入略高于低保标准的“夹心层”困难群体的法律援助需求。当地人民政府应以正式发文形式设定当年法律援助标准的浮动幅度并向社会公示。

第三,鉴于外来流动人口经济困难状况认定的复杂性,建议可尝试“法律援助代理受理机制”,即由法律援助中心授权部分律师事务所或者法律援助工作站对法律援助申请代为初审,经过初审认为符合法律援助条件的,作出审核意见并将材料转交法律援助中心,由法律援助中心作出是否给予法律援助的决定,提高法律援助的及时性和便民度。<sup>①</sup>

第四,对于老年人、未成年人、残疾人等特征显见群体或追索赡养费、抚养费、工伤赔偿、欠薪纠纷、低保待遇等特定案件,开辟绿色通道,免于经济困难状况审查。

第五,配套建立必要的监督制度、举报制度、申请人诚信记录制度等,对以欺骗、胁迫等非法手段获取法律援助的申请人予以相应惩戒。

## (三) 确保财政拨款专款专用,理顺社会资金捐助途径

在“无米下锅”的前提下,扩大法律援助受援面只能是一句空话。地方政府一方面应当通过“开源节流”的方式,以当地常住人口为基数按人均定额方式保障法律援助经费供给,并根据当年度

<sup>①</sup> 刘玮琍 《法律援助代理受理机制的实践与分析》,《中国司法》2013年第3期。

法律援助经费支付情况适时追加资金投入;法律援助机构的办公、宣传、培训经费应另行编制财政预算,并有效降低行政成本,杜绝挪用挤占办案补贴经费的现象。另一方面,应通过多种途径吸引和鼓励社会团体和个人进行捐助,并登记设立具有社团法人资质的法律援助基金会,统一接收和管理各种渠道的社会捐助资金。

#### (四) 完善法律援助办案质量考核, 规制相关单位协助义务

法律援助虽然是一种免费的法律服务,但免费并不意味着放弃对办案质量的追求。部分援助律师因为专业素养不足,或者职业责任感不强,在实施援助过程中应付了事,甚至失职疏忽而损害受援人利益。此外,对受援人尤其是刑事指定辩护的受援人而言,感恩戴德有余,权利意识不足,投诉率低也是影响办案质量考核的一大制约因素。

提高法律援助办案质量,建立法律援助办案质量考核评估体系,是法律援助事业能否健康发展的核心。《法律援助条例》并未对律师承办法律援助案件的质量考评作法律责任上的规制。笔者认为,应当通过地方性立法修正《法律援助条例》法律责任规范的缺失,理顺法律援助机构办案质量考核管理与律师事务所自律管理、律协惩戒机制、司法行政管理的关系,依托司法行政机关、律师协会的协助,完善法律援助办案质量考评的协调对接,对存在履职过错的律师予以必要惩戒。同时,对受援人出具《法律援助权利告知书》并建立受援人回访机制,释明受援人权益和援助人职责,培育受援人必要的权利意识。

(责任编辑: 李庆树)

## Rural Practice of “Legal Subsistence Allowances” Under the Background of Urbanization

——Taking L County , F City as an example

DENG Xiao-dong

(Law School , Fujian Normal University , Fuzhou , Fujian 350108 , China)

**Abstract:** Based on the society security and national responsibility of the cause of the legal aid , this study empirically analyses that the constructed argument premise is that the current mode of legal aid in China can not meet the need of legal aid and guarantee in rural society. To a certain extent , “Legal Aid Ordinance” stays in “the law on paper”. Rural Society “law guaranteeing” should be consistent with the development targets of urbanization , adopt measures suiting local conditions to solve the contradiction between the county’s legal services resources and the growing demand for legal aid in the form of local legislation , broaden fund-raising channels , plan municipal legal service resource as a whole , perfect audit mechanisms for recipient conditions , effectively expand legal aid recipients side , perfect handling legal aid quality assessment and regulate assistance obligations of related organs.

**key words :** legal aid , urbanization , rural practice