
我国贫困地区法律援助的困境与完善探讨

——基于赣县区法律援助的调查研究

刘欣怡 李宏茂¹

(江西理工大学文法学院, 江西赣州 343000)

【摘要】: 习近平同志在十九大报告中指出, 当下我国的精准扶贫工作已经进入攻坚期。在现实生活中, 因为经济贫困而打不起官司或者无法打赢官司而陷入贫困的现象普遍存在, 由此, 法律援助也成为推进和巩固精准扶贫事业的必要措施之一。从赣县区当地的法律援助情况切入, 通过赣县区法律援助视角, 折射出我国贫困地区法律援助存在的问题, 最后提出助推贫困地区完善法律援助工作、促进法治社会的合理建议。

【关键词】: 贫困地区; 法律援助; 问题; 对策

【中图分类号】: D9 **【文献标识码】**: A

1 概述

江西赣州赣县区是国家级贫困县之一。截至 2016 年末, 全区户籍人口为 65.25 万人, 其中农村户籍人口 53.66 万人, 占 82.2%。全区共有 116 个省级贫困村, 共有 5.34 万建档立卡贫困人口。因此, 赣县区面临着使大量的贫困人口成功脱贫的难题。因经济发展水平不高, 各种法律问题也普遍存在。截至 2018 年以前, 赣县区法律援助(以下简称“法援”)排名是全市倒数。可以说, 赣县区的法援状况是当下我国贫困地区法援现实的一个缩影。通过对赣县区法援展开调查, 进而折射出当下我国贫困地区法援普遍存在的问题, 并结合赣县区经过改进后取得的显著成果, 最后提出突破困境的方法。

2 困境

2.1 主体困境

2.1.1 实施援助的律师的法律职业素养偏低

相对于较发达地区, 在经济发展水平低下的贫困地区的律师专业素养较低。通过对赣县区法援中心的律师展开调查, 59%的律师工作经历在 5 年以下, 只有 11%的律师工作经历在 10 年以上。从实践经验层面看, 这反映出贫困地区的大多数律师从事法援工作的从业时间较短, 资历较低。律师的职业素养直接关系到法援的办案效果。对于接受援助的贫困群众来说, 在司法诉讼过程中, 援助律师相当于他们心中的信仰, 是唯一可以依托的存在, 律师在此过程中扮演着至关重要的角色。但是, 由于律师个人执业水平受限, 其办案质量往往不如诉讼相对方聘请的资历较高、经验较丰富的律师, 因此, 在实践中可能难以满足当事人的诉求, 达到令当事人满意的效果。

¹**作者简介**: 刘欣怡, 江西理工大学文法学院, 研究方向: 民商法学; 李宏茂, 江西理工大学文法学院, 研究方向: 民商法学。

2.1.2 接受援助的贫困群众个人文化水平低

受经济、政治、文化、科技等各个方面的限制,贫困地区的人口素质普遍低下。笔者对赣县区当地居民抽取 200 人进行调查,其中 6%的居民对法援知识“很了解”,76%的居民“不是很了解”,“不了解”法援知识占 18%。由于自身的法律观念和法律知识不足,贫困群众并不知晓法援,也不了解如何申请法援,因此在自身合法权益受到侵害时,无法正确获得法律救济的途径,即便成功申请并获得法援,因“不识字”、“听不懂”等文化水平制约,很难提出证据,也很难清晰的描述案件事实经过,这就加大了律师调查取证的难度。可见,贫困群众的个人受教育水平是影响法援制度的一个重要因素。

2.2 程序困境

2.2.1 申请法援程序繁杂

申请法援审批困难致使对法援有需求的人望而却步。从申请到办案开始,对于贫困群众来说其过程十分复杂,其中经济困难的证明和与申请法援事项有关的案件材料往往是很难以仅凭申请人个人的力量提供完整的。此外,由于缺乏经济困难认定的统一标准,一旦证明机构即各乡镇人民政府、街道办事处等审查机构出现互相推诿、故意延迟证明时间的现象,就会对申请人为维护合法权益造成额外的时间成本以及期待利益的损害,同时也会在一定程度上对法援的效率造成阻碍。

2.2.2 司法诉讼程序漫长艰难

在法援的具体实施过程中,特别是在贫困地区,寻求法援的主体没有基本的物质保障,急需通过法律救济从被告方获得赔偿金以维持生活。通过对赣县区法援中心的调查发现,其受理案件主要集中在劳动纠纷上(见图 1)。但是按照我国《劳动法》、《工伤保险条例》等有关法律规定,劳动纠纷问题适用于劳动仲裁前置及一裁二审的法律程序。按照现行诉讼法履行完全程,对于急需获得救济的贫困人群,其司法诉讼程序太过复杂,时间漫长,难以在短时间内解决问题,从而导致相当一部分的人即使有需求而不愿意通过法律途径来维护自己的权益。

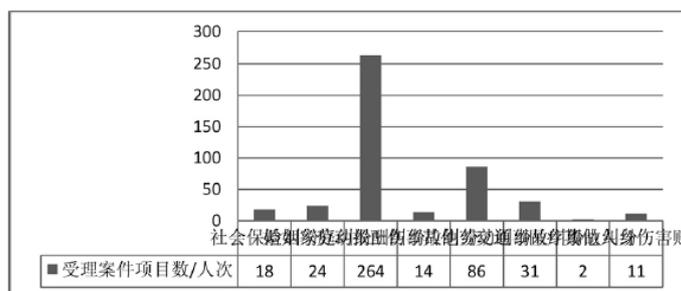


图 1 2018 年赣县区法援中心受理案件情况

2.3 机制困境

2.3.1 监督机制不够完善

当下,大部分贫困地区法援还没有完善有效的监督制度,法援案件承办主体主要依靠社会律师,由于对社会律师办案还缺少有效的管理监督措施,律师办案多是不细致、不认真的。实践证明,没有有效的监督制约机制,完全依靠律师个人的自觉性,在此基础上办案质量是大打折扣的。对于有需求又无能力的贫困群众来说,因为提供不了证据材料又没有经济实力,律师往往“爱理不理”,行事拖延,办案不规范。长此以往,群众很可能会对法援失去信心,而导致法援无法健康发展。

2.3.2 问责机制不够健全

对援助律师的问责机制不具有可操作性和普遍适用性。《律师法》第 47 条规定,对于不履行法律援助义务律师给予警告,可以处 5000 元以下的罚款。对于律师来说,即便不从事法律援助,把原本做法律援助的时间放在从事社会代理诉讼上,获得的报酬远高于违法成本,或者说只要完成法律规定的义务即可。据调查,2018 年赣县法律援助中心的律师每年承办法援案件 10 件以上的只占 14%。实践证明,律师参与法律援助的积极性并不高,大多数律师只是为了完成义务而参与法律援助,并且根据笔者实地调查发现,有的律师甚至只是挂在同事承办的案件下,并没有真正参与到案件办理中。在实践中,因难以管理律师,律师办案质量不达标,影响法律援助制度的有效发挥。

2.4 资源困境

2.4.1 经费缺口较大

政府财政部门对法律援助经费相较于同等条件下社会律师办理案件的所得报酬更少。赣县法律援助中心给予社会律师的补贴约在 600-1500 元,对比于一般社会律师费的诉讼费用是 5000-10000 元,显得相形见绌。在这种经济利益的几倍乃至十几倍的落差对比下,很明显政府拨给法律援助的经费在实践操作中是不合理的。经费不足,必然难以激励律师参与承办案件,这也给法律援助制度在实践操作中带来了困难。

2.4.2 人力资源不足

我国法律援助事业起步相对于发达国家较晚,法律人才资源较为缺失,随着法律援助事业的不断发展,法律援助需求也逐步加大,供需矛盾进一步加重。在贫困地区更是如此,因资源匮乏,法律人才是朝着经济发达的地区涌动,导致在贫困地区的专职法律援助律师队伍凸显薄弱,由于公职法律援助律师与社会律师办理法律援助案件相比补贴偏低,挫伤办理法律援助案件积极性。有的公职律师甚至不办法援案件,严重浪费体制内法律人才资源,更不利于增强律师的能力、水平和责任心。

3 对策

3.1 拓展宣传渠道,着力加强法律援助的宣传力度

首先,宣传的对象应具有普遍性。法律援助工作要深入基层,有针对性的展开宣传,应当选择企业、工地、汽车站、火车站等人口聚集的地方进行法治宣传,并且用通俗的语言为群众提供专业法律服务咨询;其次,宣传的内容应具有精准性。如前文所述,贫困地区发生的民事纠纷案件较多,特别是劳动纠纷占大量比例,在宣传中可以重点宣传法律援助及相关维权知识,以及地方出台的相关法规、规章,为当地群众提供有效的、有针对性的法律服务。最后,宣传的方式应具有多元性。可以利用法律主题活动、法律志愿服务以及大众传媒等多元手段进行法律知识宣传,拓宽宣传途径,提高群众的法律知识素养,为法律援助营造良好的社会氛围,从而推进法律援助事业朝着健康有序的方向进步。

3.2 结合“枫桥经验”,简化程序以降低维权成本

20 世纪 60 年代,浙江诸暨枫桥的干部群众在社会主义教育运动中创造了“发动和依靠群众,坚持矛盾不上交,就地解决,实现捕人少、治安好”的“枫桥经验”。诉讼并不是维护合法权利的唯一途径。将法律援助与“枫桥经验”相结合,即尽量把矛盾在基层解决,尽量以调解的方式代替司法诉讼即时有效的解决纠纷。在我国贫困地区,特别是农村地区,发生的普遍都是劳动民事纠纷,通过调解、仲裁等非诉方式,能够有效节约法律援助成本,减轻受援人负担,预警并化解矛盾。由此,与漫长的诉讼程序相比,就地化解矛盾,这种调解的救济方式针对贫困群众更为妥善。

3.3 促进部门协作,完善法援的监督问责机制

首先,完善法援监督评估机制。在中国历史发展的长河中,从秦朝监察制度伊始,到2018年监察委员会被纳入《宪法》,中国的监督体制一直没有断层,经历了一个不断发展的过程。同样,法援也需要一个完备的监督机制,一个有效的监督,能够在很大程度上保障受援人享受高质量的法援服务。在案件受理阶段,建立严格的办案人员准入机制,对于未成年人等特殊的刑事案件,应当指派资质高的律师承办;在案件办理实施阶段,严格规范律师行为,对案件进展情况进行监督;在案件终结阶段,建立回访制度,通过受援人的评价反馈,对援助律师进行评估质量。其次,创新法援律师问责机制。完善律师问责制度是促进法援工作实施的一项必然选择。例如,可以引进合同律师责任制,在政府不满意律师的办案质量情况下,可以决定是否续约,解除聘用合同,或者通过合同约定的条款将办案质量与奖惩挂钩。

3.4 加大经费投入,为法援提供强大经济后盾

经费保障是影响贫困地区法援工作开展的重要因素。现实中,经费不足严重影响了贫困地区的法援工作的进行。首先,必须进一步加大政府财政投入,对经济极度困难的地区,政府应当提供最低经费保障,并且,严禁贪污腐败,防止对法援专项财政拖挪挤占,尽量杜绝经费延迟下发的状况。其次,尽可能向社会筹集经费。通过互联网、媒体等手段拓展资金渠道,引导社会人士参与捐助。有了强大的经费保障,让法援律师与社会律师能够享受到同等的办案补贴,能够从根本上提高律师承办法援案件的积极性,缓解贫困地区群众日益增长的法律服务需求与法律人才不足之间的矛盾,真正保障社会弱势群体,改善民生,促进法援事业的健康发展。

参考文献:

- [1]张若恬,周敏.我国农民工法援制度:意蕴、困境与优化路径——基于西安市区农民工生存状况的调查研究[J].当代经济科学,2013,(6):89.
- [2]于朝霞.法援面临的问题与对策[J].长白学刊,2008,(1):76.
- [3]陈昊.我国农民工法援问题与对策研究[J].经济与社会发展,2010,(9):113.
- [4]罗灿.基层法律服务所化解纠纷的路径研究——以“枫桥经验”为视角[J].辽宁公安司法管理干部学院学报,2018,(5):32.
- [5]胡子君,齐楠.我国农村基层法援制度的不足与完善[J].农业经济,2014,(1):54.
- [6]张哲,姚淑媛.健全完善我国法援质量保障制度体系研究[J].理论导刊,2016,(11):108.
- [7]施鹏鹏,龙浩.我国刑事法援制度之反思与改革进路[J].人民检察,2016,(1):60.
- [8]肖雅戈,龙井仁.对完善我国法援制度的思考[J].邵阳学院学报(社会科学版),2016,(3):83.