

民事纠纷解决中的法律援助*

——以昆明市为个案的实证研究

指导老师：傅郁林

执笔：曹志勋等**

2007年12月

* 本文所依托的社会实践考察得到洪范法律与经济研究所小型实地调研项目、北京大学法学院团委、北京大学团委的经费支持。

** 本文所依托的考察为北京大学法律援助协会和北京大学法学社的暑期实践课题，实践团由北京大学法学院曹志勋、张扬、程诚、陈曦、陈墨、冯琦、高玉婷、王瑛、肖宁、姚谧、范秋萍共11人组成。实践当中，以法律援助系统当中的五个主体分为五组，并在实践之后分别完成资料整理和实践报告初稿的写作。之后，团队负责人曹志勋结合各组提交的初稿，在傅郁林老师的鼓励和指导下，完成了本文的写作。当然，文责理应自负。

摘 要

本文基于系统论的基本观点,通过对现行法律规定的分析,从法律援助中心、法院、律师、民间法律援助者和受援者五个行动者出发并结合对于援助系统外围环境和周边的各种影响要素的勾勒,描绘出民事法律援助系统的文本图景。进而,笔者试图以受援者得到实际援助为指向,通过提出的问题和在云南省昆明市进行实证性探讨收集的素材,形成笔者对于实践中法律援助系统的现实思考。

关键词: 民事法律援助 实证研究 法律援助系统 纠纷解决 受援者

目 录

轮回中静待涅槃，彷徨中保留希望.....	3
第一部分 理论框架.....	5
一、界定与选题.....	5
1.1 概念厘清.....	5
1.2 选题.....	6
二、路径与方法.....	13
2.1 问题假设.....	13
2.2 实证考察与信息采集.....	14
第二部分 实证考察.....	17
1.考察范围.....	17
1.1 总体情况.....	17
1.2 考察地点.....	17
1.3 基本背景.....	18
2.法律援助中心.....	20
2.1 概述.....	20
2.2 援助审查.....	21
2.3 案件与经费.....	25
3.法院——以司法救助为核心.....	28
3.1 概述.....	28
3.2 数据分析.....	29
3.3 一般情况.....	33
3.4 诉讼费用：资源分配潜规则.....	34
4.律师.....	36
4.1 审查标准.....	37
4.2 案件类型.....	38
4.3 办案补贴.....	38
4.4 办案数量.....	39
4.5 多元质量保证机制.....	40
5.民间法援志愿者——以大学生法援组织为例.....	42
5.1 民间法援组织的定位.....	43
5.2 高校法援的优势与不足.....	45
6.受援者.....	48
6.1 主体与互动：以受援者与律师为例.....	48
6.2 现实疑惑：从J女士的遭际展开.....	52
6.3 主观体验：以受援者的主观信任的视角.....	54
第三部分 小结.....	57
致 谢.....	59

轮回中静待涅槃，彷徨中保留希望

2007年7月上旬，北京大学法学院一群洋溢着社会关怀情感的本科生来到云南省昆明市，走进这座西南重镇的法律援助系统中，试图找寻他们自走进燕园以来一直求索的、关于法律援助事业发展的答案。这次活动同时也作为传统的北京大学法律援助协会、法学社暑期社会实践的一部分。团队的成员大多在学生法律援助领域服务两年以上，并且其中一半的同学在这份报告完成之时仍然从事法律援助并开始构想高校法律援助事业的发展愿景。

在其他一些同学眼中，他们的投入是没有意义的，日复一日接待那些“苦大仇深”的当事人，倾听他们讲述那些似曾相识的故事，然后只能放任他们无助地离开咨询室那扇破旧的门，心里继续咒怨这个社会，咒怨自己的遭遇。就在几天前，在法律援助协会的校内论坛上，有入会不久的同学专门发文章质询，为什么我们不能做得更多？为什么我们总是像政府机关一样“踢皮球”？为什么我们不能多承担一些责任，多投入一些精力从事、比如像联系媒体替当事人“申冤”的工作？笔者也曾在心底叩问过这样的问题。

通过这次调研的经历，让笔者重新思考了这个问题。我们有限的调研结果表明，就昆明市的地方性知识看来，法律援助绝不是学生组织个体能掌控的，其关涉范围之广、利益纠葛之深、关系盘错之乱，牵涉到中国整个社会的方方面面。学生援助组织可能起的作用被我们这一群盲目自信的小辈过分夸大了。通过对整个系统的解析，对其中各要素的展开，对主体间互动关系的把握，笔者深切地感到了这一点。完整地看到法律援助“流水线”上受援者J女士的遭际（虽然法学人固有的严谨让我们不得不怀疑其个人陈述是否全然可信）让我们发现，一个看起来利益关涉并不大的弱势群体纠纷可以牵动整个社会系统的神经，进而激发更多非正式的反应与互动。伴生而来的各种问题，也需要一种系统的筹划与全盘布局，而不是个别羸弱的行动者光凭一腔热情就能解决的。

然而，我们仍有希望。通过这次调研，我们也看到了更多得以圆满解决的案例，看到了系统中各援助主体之间的有效配合和尽职行动，并在从与历史资料的对比中看到了他们在法律援助事业不长的发展历程中的长远进步。社会整体性的病变不是我们所能遏制的，但是在这一顽疾得以根本清除之前，我们仍然能在微观上有所行动，况且前方将至拐角。我相信，即使这代表的是法律人信仰的最后火种，依然可以在适当时机掀起燎原之势。我们依旧在行动，只是会更加理性，在行动中融入更有见地的观察与探究。

这份报告代表了我們尽量排除了情绪化表达的严谨思考，也许还不够成熟；但对于此，“我并不想收回我的观点，而宁愿把所有这些都交给读者：把我的怀疑、焦虑和犹豫，连同我的信念、信心和论证都交给读者”¹。这确实是我们当地高密度调研、回京后认真撰写的结晶，也是吾辈人生足迹中的重要一步。笔者没资格奢谈什么学术理想和社会抱负，简单地说，我们关注的就是一位位社会弱势者那鲜活的生命。我们此行要达到的，就是以地方的有限现象提供一些地方性的经验，并结合我们根据现行法勾勒出来的法律援助系统在一个具体地方

¹（美）罗伯特·诺齐克：《无政府、国家与乌托邦》，中国社会科学出版社1991年版，第6页。

的实施现状，提出我们的一些质疑和思考。曾几何时，北大法律援助协会的前辈提出了“情系民权社会，共建法治中国”的口号，至今仍振聋发聩。笔者也相信，梁治平老师和洪范法律与经济研究所给予我们小额实地调研项目的经费支持的初衷也在于，期望我们能够踏踏实实地在考察当中收集到足够的信息，同时通过我们的视角对社会中的正在发生有所关注，有所领悟，有所贡献。

即使当事人心生沮丧，怨念诸多遭际有如轮回，仍能获得鼓励，涅槃之日，终会降临；

即使援助者心境彷徨，质疑援助的意义和前景，仍需保留希望，社会公益，必得张扬。

海客

2007年12月11日初稿于北大38楼宿舍
2007年12月31日定稿于北京市西直门广通苑

第一部分 理论框架

一、界定与选题

1.1 概念厘清

1.1.1 何谓“法律援助”

本文所指的“法律援助”是广义再广义的概念，包括了所有为我国现行法承认的、对于经济困难的当事人提供法律途径救济的制度，除了包括广义的法律援助，即在国家和社会共担责任的前提下，律师、公证员、基层法律工作者等法律服务人员为经济困难或特殊案件当事人给予减免收费提供诉讼非诉讼法律帮助的一项法律救济制度²之外，还包括司法救助制度³。笔者认为，虽然司法救助与法律援助有所区别⁴，但两者在功能与目的指向⁵上有相似之处，最终都聚焦在经济困难诉讼当事人的法律权利的行使上。而在现实中，两者相互之间的重合也被实务界关注，比如所谓的法援中心和法院之间为当事人开通的“绿色通道”，使着眼于法律援助的本文不能不考量传统上被分入诉讼费用制度的司法救助制度。

同时，由于本文以现实中的民事纠纷解决为指向，因此对于研究对象的界定更多会从最为广义的角度切入，将更多的主体纳入整个纠纷解决范畴以考虑到更多对互动关系，确保更接近现实中法援系统的本来面目。

1.1.2 何谓“城市法律援助”

城市是一个地理空间概念，同时在学者眼中也作为现代化这一重大社会变迁工程的隐喻（metaphor）⁶，在某种意义上作为一种区别于乡土社会的文化话语从而被人们使用。在本文中，其最基本的作用就是借以达到区别“农村法律援助”的目的，限缩研究范围。这两种对象在法律服务人员的构成，受援者的案由，法

² 沈红卫：《中国法律援助制度研究》，湖南人民出版社 2006 年 11 月版，第 11 页。

³ 日本学者在对法律服务中的“民事法律援助”进行介绍时也进行了这种划分。在日本的民事法律援助中，《民事诉讼法》第 82 条以下规定了“诉讼上的救助”制度，民事律师费则存在由财团法人法律援助协会所开展的法律援助事业，国家会对此给予一定补贴。见〔日〕六本佳平著，刘银良译：《日本法与日本社会》，中国政法大学出版社 2006 年 6 月版，第 155 页。

⁴ 关于两者之间的区别与联系，参见赵钢、朱建敏：“关于完善我国司法救助制度的几个基本问题——以修订《民事诉讼法》为背景所进行的探讨”，载《中国法学》2005 年第 3 期。作者参考英美资料和我国的学术发展历程也指出，“法律援助”一词也可以指代本文定义的范畴。

⁵ 《条例》第 2 条指出“法律援助”的目的是“保障经济困难的公民获得必要的法律服务”，《救助规定》第 1 条则指出“司法救助”的目的是“使经济确有困难的当事人能够依法行使诉讼权利，维护其合法权益”，在诉讼领域其实是同一个事物两个方面。而注意到两者之间复杂多样的互动（详见后文）又可以发现其在运作层面上具有的功能互补，笔者以为，更难否认这两者至少在文本上的同一指向。

⁶ 参见苏力：《道路通向城市——转型中国的法治》，法律出版社 2004 年 5 月版，第 3-20 页。

院的审判水平，公立援助机构的力量等诸多方面都有很大的不同。另一方面，城市与农村的分野也并不是泾渭分明，大规模城市化的加速推动以及城乡之间人口流动的普遍存在，已在非核心的城市范畴中夹杂有大量的“乡土气息”（比如中国社会最为特色的“关系”概念，在如今按照西方模式建构的城市中仍然有自己广阔的空间），而我们所关注的法律援助对象则作为这夹层中的孤独群体按照自己的方式生存着。城市大小也对法援系统的运作有潜在影响，本文所涉及的城市状况仅针对中型城市⁷。

1.1.3 何谓“民事纠纷解决”

社会成员在观念及利益方面的不一致，导致了民事领域的各种社会冲突，这种社会冲突就是民事纠纷，即平等主体之间发生的，以民事权利义务为内容的社会纠纷。民事纠纷的解决机制可以分为私力救济、社会救济和公力救济⁸。本文所指的“民事纠纷解决”主要指社会救济和公立救济的范畴，不限于诉讼方式，包括实践中当事人为自己权利斗争的各种方式；另一方面，笔者也将法律援助处理的“标的”限定在民事领域，排除了对刑事和行政案件的考察。

另外，按照棚濑孝雄老师的倡导，对于民事纠纷的解决的研究应当着眼于过程分析模式而非制度分析模式，将研究重点从作为社会规范体系的制度移向个人行动层次的社会过程⁹。如果说对制度的剖析是对显性文本的扬弃的话，那么对于过程的分析以及对制度外因素的审视则成为对隐性文本的发掘和显性化，这也正是所谓“实证”的魅力所在：走出象牙塔，还原事物的本来面貌。但是，本文无力对整个城市法律援助体系及其涉及到的民事纠纷的解决作全面和高度的概括，不仅仅是这个目标过于宏大，也是由于可以借鉴的足迹过于稀疏，本文希望以我们在实证调研中收集的地方性知识为起点，做一个初步的探索，观察部分个案和个别情景下的民事纠纷解决现状。

1.2 选题

1.2.1 本文缘起

经过学者不懈努力，中国农村基层法律服务状况终于引起了学者的广泛关注，也屡有深知灼见现世。农村的信息缺少“机会和渠道反映出来”，“三农问题”

⁷ 像北京这样的超大城市与一个几万人的小城市显然有天壤之别，但受调研能力所限，本文的调研材料仅取自了一个中型城市——昆明，从题目上看似有以偏概全的嫌疑。但是，笔者从未强调过本文所论述对象的代表性和结论的普适性。另一方面，结合上面的讨论，在小城市农村的因素就更为明显一些，甚至除了聚落较大没有什么明显的本质区别，而超大城市的建设相对完善（在法律援助领域北京、上海、广州这样的大城市都是调研的热点，各方面的工作也比较成功），因此笔者做出了这样的选择。当然，笔者也希望将来做进一步的比较研究。

⁸ 江伟主编：《民事诉讼法》，高等教育出版社、北京大学出版社 2004 年 1 月第 2 版，第 1 页。

⁹ [日] 棚濑孝雄著，王亚新译：《纠纷的解决与审判制度》，中国政法大学出版社 2004 年修订版，第 4-7 页。

中“纠纷的发生及其处理解决”“显得十分薄弱”¹⁰；任何人“也无法否认研究中国基层法律服务的现状与改革在研究整个中国司法问题所具有的特别意义”¹¹。因此这种研究对象本身当然具有正当性和合理性。

但是，这并不是说，虽然我们的法学研究一向是以城市为中心的，城市中的情况目前就已经过度“曝光”了。王亚新老师也指出，城市中的业务（尽管他强调的是“律师业务”）“少见到系统的实证性研究”，我们经过对于法律援助的亲身体验也感到，城市中的法律服务状况研究仍处于缺失的状况，尤其是对于城市中弱势群体的法律服务（更多的是法律援助和救济）仍缺乏应有的关注¹²，而显然，这也同样是我们社会面临的重大问题。毕竟，从微观的社会生态着眼，在城市中更加悬殊的生活水平和力量对比面前，他们更加无助，也更容易感受到社会不公，更容易在轻微刺激下试图撕裂现有秩序。为他们进行常态法律服务的机制，正是这钢筋混凝土间不可或缺的“泄洪通道”。

在民事诉讼法学的视角上，整体上法律援助与当事人武器平等原则密切相关¹³，诉讼救助“于人民之诉讼权、平等权、财产权等宪法权利有密切关联，而与司法目的之实现，亦具有极为重要之功能”¹⁴，而咨询救助更是使得当事人得以在进入繁杂的法律程序之前有机会理解自己的境况，获得更多纠纷解决途径的建议。究其本质，法律援助无非是保证依特定标准界分出的民事主体在普通的民事诉讼程序中出现的可能性，其功能的实现过程则体现在整个民事诉讼程序之中，其运作的全流程都与民事诉讼程序的各个主体密不可分。

从宏大的法治视角展望，现代化法律图景仍然有待泼墨，“中国的城市是一个‘关系社会’，或者称之为‘网络化的熟人社会’”¹⁵，中国现代化城市大道的铺设仍需假以时日。在这样的基本判断下，我国城市中的事物所代表的注定是一种模棱两可、非典型状态，一方面保存着本土资源的车辙，另一方面从属于先发展国家所圈定的单向度社会变迁进路。因此，中国的城市并不是一个符号化的现代化象征，其所处的发展阶段也会使法律援助系统体现出不同于两个端点的特质，尤其在“有中国特色的社会主义国家”的大前提下更是如此。生活在城市中的人群，尤其是在经济地位上处于弱势的群体，在现阶段如何通过一种既有机制解决生活中所遭遇的纠纷，这个系统中与之构成相互关系的其他群体又如何通过自己的社会行动应对，整个系统的运行呈现一个怎样的态势，这都促使我们在学术上生起了追问下去的勇气。

¹⁰ 王亚新：“农村法律服务问题实证研究（一）”，载《法制与社会发展》2006年第3期。

¹¹ 傅郁林：“中国基层法律服务现状与发展——以农村基层法律服务所窗口”，载傅郁林主编：《农村基层法律服务研究》，中国政法大学出版社2006年3月版，第1页。

¹² 有学人指出忽视城市曾是法社会学中一种学术策略的主动选择，这种情况现在有所改观，见陈虎：“法社会学实证研究之初步反思——以学术规范化与本土化为背景”，载中国民商法律网：

<http://www.civillaw.com.cn/article/default.asp?id=32242#23>，访问时间2007年8月11日。

¹³ 王培秩：《中国台湾地区法律扶助制度研究》，四川大学2005年博士论文，第24-25页。

¹⁴ 姜世明：“诉讼救助制度之研究”，载《月旦法学杂志》第76期，2001年9月，第69页。

¹⁵ 苏力：《道路通向城市——转型中国的法治》，法律出版社2004年5月版，第33页。

1.2.2 立法现状

就现行法律规范来看,法律援助制度所涉及的法律文本并不多,主要以低阶的广义的法律¹⁶为主,狭义的法律仅有《民事诉讼法》第 107 条、《律师法》第六章、《老年人权益保障法》第 39 条、《未成年人保护法》第 51 条第 2 款、《妇女权益保护法》第 52 条第 2 款¹⁷,行政法规仅有《法律援助条例》和《诉讼费用交纳办法》,其他主要是地方性法规、部门规章、地方政府规章和其他具有同等效力的规范性文件。我国现阶段的法律援助立法主要集中在法律秩序“金字塔”的中下层,效力等级较低。与考察地和本文相关的立法情况见下表:

名称	效力位阶	颁行机关	最新版本
《民事诉讼法》	法律	全国人大	1991 年 4 月 9 日
《老年人权益保障法》	法律	全国人大常委会	1996 年 10 月 1 日
《律师法》	法律	全国人大常委会	2002 年 1 月 1 日
《妇女权益保护法》	法律	全国人大常委会	2005 年 8 月 28 日
《未成年人保护法》	法律	全国人大常委会	2007 年 6 月 1 日
《法律援助条例》 ¹⁸	行政法规	国务院	2003 年 9 月 1 日
《诉讼费用交纳办法》 ¹⁹	行政法规	国务院	2006 年 12 月 19 日
《关于开展法律援助工作的通知》	部门规章	司法部	1997 年 5 月 20 日
《司法部关于开展公证法律援助工作的通知》	部门规章	司法部	1997 年 11 月 26 日
《最高人民法院、司法部关于民事法律援助工作若干问题的联合通知》	部门规章	最高人民法院、司法部	1999 年 4 月 12 日
《律师和基层法律服务工作者开展法律援助工作暂行管理办法》 ²⁰	部门规章	司法部	2004 年 9 月 8 日

¹⁶ 广义的法律即法律的整体,狭义的法律仅指全国人大和人大常委会所制定的法律,见沈宗灵主编:《法理学》,北京大学出版社 2003 年 6 月第 2 版,第 27 页。

¹⁷ 关于残疾人法律援助部分,现行《残疾人保障法》并没有规定,但是 2006 年 3 月 15 日发布的《残疾人保障法》修改草案第二稿第 66 条第 1 款:“对经济困难或者其他确需法律援助、司法救助的残疾人,法律援助机构、人民法院、仲裁机构应当适当放宽标准和范围,为其优先提供法律援助、司法救助”,体现了各地的实践以及特殊保护的精神,极有可能被立法者采纳。在第一稿的讨论会上,贾午光主任甚至提出了对残疾人进行法律援助不审查经济标准的建议。见“《残疾人保障法》修改工作专家组第二次会议纪要”,载中国残疾人联合会网站:http://temp.cdpj.cn/bzfxg/2005-12/29/content_5121.htm,访问日期 2007 年 8 月 27 日。

¹⁸ 以下简称《条例》。

¹⁹ 以下简称《交纳办法》。

²⁰ 以下简称《管理办法》。

《关于民事诉讼法律援助工作的规定》 ²¹	部门规章	最高人民法院、司法部	2005年12月1日
《律师服务收费管理办法》	部门规章	国家发展改革委 司法部	2006年12月1日
《最高人民法院、司法部关于民事诉讼法律援助工作的规定（试点稿）》（失效）	部门规章	最高人民法院、司法部	
《人民法院诉讼收费办法》	司法解释	最高人民法院	1989年9月1日
《〈人民法院诉讼收费办法〉补充规定》	司法解释	最高人民法院	1999年6月19日
《最高人民法院关于对经济确有困难的当事人给予司法救助的规定》 ²²	司法解释	最高人民法院	2005年4月5日
《云南省法律援助办法》 ²³	地方政府规章	云南省人民政府	2001年1月3日
《云南省法律援助专项经费管理暂行办法》	其他规范性文件	云南省人民政府财政厅	2005年6月1日

表 1

²¹ 以下简称《援助规定》。

²² 以下简称《救助规定》。

²³ 以下简称《云南办法》。

在低阶法律中，我国的法律援助规章制度体系如下图²⁴所示，相对繁杂：

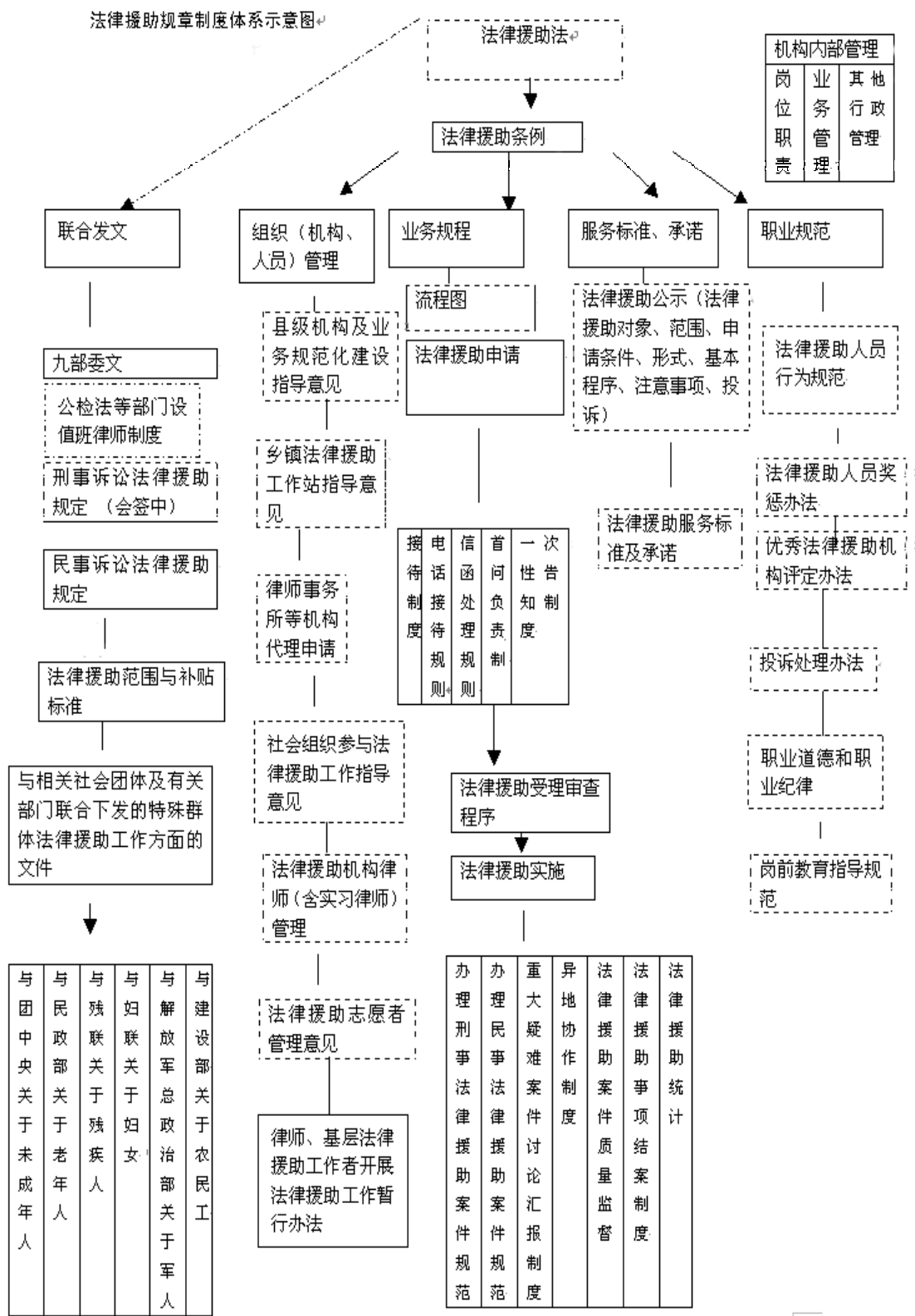


图 1

²⁴ 司法部法律援助中心：“法律援助规章制度体系示意图”，中国法律援助网：<http://la.pfw.cn:8080/ReadNews.asp?NewsID=259>，访问日期 2007 年 8 月 27 日。

1.2.3 研究现状²⁵

就笔者有限的视野所及,我国学界对民事法律援助制度的研究可以分为两类主体,两种方法:

主体	进路	方法
业内人士	国内实践	实证分析
民诉法、法理学学者	域外经验	规范分析

表 2

在主体上,分为从事法律援助的工作人员和相关学者。前者包括以下几类:一是司法部法律援助中心,一方面在学术上与外国学者合作主编了一系列的研究著作、资料汇编和数据统计²⁶,主办了《中国法律援助》²⁷并在《中国司法》中开辟了不小的篇幅讨论援助事业,吸收了一批高水平的官员和年轻学者进行研究²⁸,另一方面在政府体系内部进行宏观管理;二是各级司法行政机关和人民法院,法律援助工作作为其工作的一部分得到了重视;三是一些律师,包括公职和社会律师,对自身在实践中的经验教训进行总结,一方面是自身素质提高后对于更高目标的追求,另一方面也试图通过自己的总结为制度变迁提供舆论上的支持;四是一些社会上的热心公益的人士,期待法律援助制度能对弱势群体的保护和国家文明程度提升有所裨益;最后是希望得到援助的人,他们也会在网络上发表言论,但是主要是片断、不连贯的对切身利益的呐喊。

相关学者主要集中在诉讼法和法理学领域²⁹。对诉讼法学者来说,属于广义上的法律援助范畴的司法救助可以归入诉讼费用的研究³⁰,法律援助所涉及的纠纷解决机制是民事诉讼法学中的热门话题³¹,弱势群体保护(促进和谐)也是民事诉讼法学学者所关注的理念³²,而诉讼法律援助的展开更是与整个民事诉讼法

²⁵ 笔者做如下梳理并不试图穷尽本领域内学者的所有相关文献,只是希望能够对部分既存研究成果分类。

²⁶ 张耕主编:《法律援助制度比较研究》,法律出版社1997年版;司法部法律援助中心编译:《各国法律援助法规选编》,中国方正出版社1999年3月版;司法部法律援助中心编译:《各国法律援助理论研究》,中国方正出版社1999年11月版;宫晓冰主编:《外国法律援助制度简介》,中国检察出版社2003年1月版。

²⁷ 此为司法部法律援助中心业务指导处的核心业务之一。

²⁸ 相关的研究,如司法部法律援助中心:《中国法律援助制度诞生的前前后后》,中国方正出版社1998年2月版;宫晓冰主编:《中国法律援助立法研究》,中国方正出版社2001年10月版。

²⁹ 除此之外,法律援助也被作为法学院实务教育的一个重要途径,如在我国各大法学院开展的风风火火的法律诊所项目,一般与法律援助也有很大的关联,相关研究可见甄贞主编:《诊所法律教育在中国》,法律出版社2002年版;杨欣欣主编:《法学教育与诊所式教学方法》,法律出版社2002年版。

³⁰ 如廖永安等著:《诉讼费用研究——以当事人诉权保护为分析视角》,中国政法大学出版社2006年6月版;王亚新:《社会变革中的民事诉讼》,中国法制出版社2001年4月版;赵钢、朱建敏:“关于完善我国司法救助制度的几个基本问题——以修订《民事诉讼法》为背景所进行的探讨”,载《中国法学》2005年第3期;方流芳:“民事诉讼收费考”,载《中国社会科学》1999年第3期。另一方面,有学者从理论上论证,诉讼费用不属于严格意义上的民事诉讼制度,因为它们本身并不解决民事诉讼的问题,基本上不涉及当事人争讼的权利义务,从而建议将其从《民事诉讼法》中删除,见潘剑锋:“从司法解释论民事诉讼法的修改”,载北大法律信息网:http://article.chinalawinfo.com/article/user/article_display.asp?ArticleID=30933,访问日期2007年9月1日。

³¹ 一方面,这种机制对弱势群体的意义可以被常规地理解为替代诉讼、规避审判带来的成本,使弱势者通过其他解决机制更容易接近正义;另一方面可以如本文一般,思考机制对于法律援助提供者的意义。关于纠纷解决机制的系统研究,参见范愉主编:《多元化纠纷解决机制》,厦门大学出版社2005年第2版。

³² 邵华:“司法的有限性与弱势群体的权利救济”,载《新疆大学学报·哲学、人文社会科学版》2006年7月,第34卷第4期。

学相关联³³，也常见学位论文³⁴和专门著作对法律援助进行系统研究³⁵；对法理学者³⁶而言，他们更有机会从法律援助的琐碎中唤醒出宏大叙事的潜能，更有机会从那些尚未现代程式化的现实中寻觅“本土资源”的蛛丝马迹。就两者的交叉来说，法律援助制度的运行研究存在广阔的实证调研的空间，为法社会学研究亦提供了足够的施展舞台³⁷。

在进路上，如同几乎所有法学学科的选择一样，存在着不完全对立、但形式上极易区分的两种范式：国内实践派和域外经验派。从目前的研究成果看，一类集中在对于中国情况的具体介绍、现行法在实践中的现实遭际以及对于本土资源的汲取和扬弃，另一类则关注国外的立法与制度设计，并对这种植根于异域风情的文本采取程度不同的认同态度。由于业内人士学经历层次的普遍提升这两种范式与前述主体的划分之间并没有简单的对应关系。就笔者观察范围而言，似乎域外经验主要是从书本到书本的引进，也有对于国外一手专门资料的翻译（包括与主要属英美国家的业者的言辞交流），尚没有学者专门为了这样一个话题远渡重洋专门进行深入探究，因此，对国外制度的借鉴效果有所减损³⁸。

在方法上，这两种研究方法的对峙在法律思想史的长河中可谓源远流长，各自代表着自己的浑厚的理论背景与目的指向，笔者没有讨论的能力，在这里也没有讨论的必要。笔者强调的是，通过比较可以发现这种方法的差异也蕴涵在前两者的分野之中。由于对实际情况的把握因为资源所限而有所欠缺，对于国外经验的吸收较多的采取规范分析的方式，将制度文本进行比较从而得出外国法优于中国现行法从而可以以外国法为模板加以借鉴的结论。与之相对应，实证分析则集中于对中国情况的调研之中，但学者的实证程度各有不同。

总体而言，目前法律援助研究多文本规范分析或经验总结而少整体阐释，比较少关注系统中各要素之间关系的讨论，与笔者的认知有所区别³⁹。至少在笔者看来，不采取从微观切入的视角去观照宏观制度的思维方式是未臻完善的。笔者试图通过统计分析、抽样调查或个案研究等方法，努力去了解把握法律援助实际运行的状况，必要时给予评估并提出政策性的评论与建议。这是王亚新老师所谓法的实证研究第一个层次的目的，至于将“本来是片断零散或缺乏体系性的认识上升到一般理论框架的高度”这一第二层次的目的，则是我们仰止的方向⁴⁰。

³³ 比如，有学者讨论民事法律援助中的诉权滥用问题，见张秋喜等：“民事法律援助中的诉权滥用限制”，载《中国市场》，2006年第9期。

³⁴ 如王培秩：《中国台湾地区法律扶助制度研究》，四川大学2005年博士论文；韩淑君：《法律援助经费制度研究》，南京师范大学2007年硕士论文等等。

³⁵ 沈红卫：《中国法律援助制度研究》，湖南人民出版社2006年11月版。

³⁶ 这里我们还可以看到立法学者的足迹，如周旺生：“论北京市法律援助立法”，载《北京政法管理干部学院学报》2002年第1期。

³⁷ 比如，由傅郁林老师主持的、以中国农村基层法律问题为主要研究对象的司法部课题收集的域外资料主要都是与法律援助相关的，在国外同类型的研究的关注点恰恰在法律援助制度之上。

³⁸ 正如一位师兄对撤诉制度的论说，“由于比较的对象是各个国家的法律文本，因而我们既不能通过比较了解到西方各国撤诉制度真正的运作模式和运作状态，同时也并没有建立一个准确的参照系，即未能对我国撤诉制度的运行状态做出准确的描述”（刘哲玮：《实践中的民事撤诉制度》，2006年北京大学硕士研究生学位论文，第4-5页），而具体到法院援助制度而言，缺失了较成规模的民事诉讼理论的束缚，这种现象恐怕就更为严重了。当然，这样的问题也不是笔者本文所欲或所能解决的。

³⁹ 如《中国法律援助》曾刊文“中国法律援助制度述评”，述评并综述了我国法援制度的理论支持和立法现实，与本文同样针对宏观的制度讨论但选取的视角大相径庭。见周春华、李建波：《中国法律援助制度述评》，载《中国司法》2004年第8期。

⁴⁰ 参见王亚新：“实践中的民事审判（二）”，载王亚新等：《法律程序运作的实证研究》，法律出版社2005年11月版，第83页。

1.2.4 本文内容

本文的总体结构如下，全文分为前言、正文和附录，其中正文由以下三部分组成：

第一部分为理论框架，梳理相关概念并介绍本文的基本内容，对本文所采取的研究方法和基本思路做简单介绍；第二部分为实证考察，先介绍考察的整体背景，再按照法律援助系统中司法行政系统、法院系统、律师群体、民间法律援助群体和受援者群体的主体分类分别介绍实证考察的成果与思考；第三部分为全文总结，就整个调研活动和讨论重点中发现的问题，做出概括性整理。

二、路径与方法

2.1 问题假设

陈瑞华老师如是概括社会科学的方法：“从问题出发开始自己的研究，将本土的经验上升到一般理论”⁴¹。作为整个调研的指引，笔者提出了以下问题：

1. 文本中的法律援助是如何界定的，现实中的法是如何变通的？外界有什么因素会介入援助工作的开展？法律所强调的是否是行动者在现实中所关心的，比如，援助案件审查标准的运行情况到底是怎样的？

2. 城市体现出与乡村不同的、甚至在我们看来有优势的特质（比如说金钱支持多，利用的社会资源多且广），他们所出现的问题是否也是不同的呢？

3. 法律援助机构和法院在法律援助中的作用如何？司法救助是如何运作的？司法救助与法律援助之间关系如何？民间法律援助和志愿者的意义何在？受援者在整个系统中的作用为何？

4. 在整个系统中，现实中究竟哪个因素起到了主导作用，而应该以哪个因素为主导塑造整个制度？

在笔者看来，第一个问题是整个调研的意义所在，即对于实践现实的考察，获得第一手的资料，以感受理论与现实的区别；第二个问题涉及到本次考察的缘起，城乡视角的差异正是我们着手考察的一个重要刺激；第三个问题由一连串分问题构成，也是我们设计与每一个行动者相关的问题时所试图寻找答案的；第四个问题是本文试图通过调研，在描述现象之外进一步探讨的，现实中的系统与笔者认为的理想型系统的不同何在。本文的总结部分，将总结实践考察部分的收获，就这些问题进行回应。

⁴¹ 陈瑞华：“社会科学方法对法学的影响”，载《北大法律评论》2007年第8卷第1辑，第212页。

2.2 实证考察与信息采集

2.2.1 调研方法

2.2.1.1 文献分析与实地调查/观察

在赴实践地的前后，我们集中对现有的研究成果进行梳理，依托学者们基于各种形式积累的经验，为发掘当地没有被关注过的地方化知识提供理论上的线索和脉络。另一方面，“典型调查的目的就在于拼着精力把一个地方研究透彻，然后于研究别个地方，于明了一般情况，便都很容易了”⁴²，我们的目标也正在于此，通过对于一个地方的体验，发现那些未曾被关注的“正在发生”。这当中有两个重要的步骤要完成：一是信息检索，即收集公开数据作为实证研究的宏观背景；二是信息收集和卷宗阅读，在当地的各方面潜在信息的加工与挖掘。

2.2.1.2 规范分析与实证分析

我们尽可能收集了与本文相关的法律规范，运用法学最基本的方法发掘文本背后的话语；将学者们完成的规范化的理想分析与实证取得的结果相结合，发现在表面上区别制度所隐藏的深层原因，比如心态、传统、社会习惯等等，探求理论与现实契合度缺失的真正含义。毕竟，“简单地将在实务中实实在在起着作用的制度定性为‘违法’，既无助于消除司法实践普遍‘违法’的事实，也无助于改进现行法律文本。更有建设性的态度是直面这一现实，通过实证研究，深入考察和分析这些制度的成因和背景”⁴³。

2.2.1.3 比较分析

比较的方法是一种最为常见的方法，同时也是研究中最为必要的方法，可以说贯穿着整个研究的过程当中，故不赘述。

2.2.1.4 个案与座谈会相结合

这是一般社会调查中最为常见的实地方法。个案分析时关注深层次的解剖，座谈会关注的是信息的完整性汇总。座谈并不局限于会议室中的正襟危坐，还包括精心准备的“突然袭击”，比如更换时间（饭间）、地点（茶室）以及访谈方式（闲谈）中等，以使参与者畅所欲言。

⁴² 毛泽东：《毛泽东农村调查文集》，人民出版社1982年12月版，第56页。

⁴³ 傅郁林本科生课堂语。

其中,当地的实证调查是我们的重点和难点,这中间我们也主要采取座谈的形式。我们也曾考虑过操作规范的社会调查程序,发放问卷并进行统计学的分析,但最后我们还是放弃了。一方面限于我们活动能力、学术积累、经费以及时间,我们也确实没有能力“适当地设计和构成提问与可供选择的答案”⁴⁴;另一方面,在能力有限时我们也不愿过多集中精力囤积数据并借以言之凿凿⁴⁵,使之成为所谓“实证”的注脚与标榜,毕竟实证研究与学术写作并不是“任人打扮的小姑娘”。

2.2.2 信息处理

从背景上看,笔者及团队中大多数成员都从事了2年左右民间法律援助的志愿服务,在自身经历的影响下很可能带有观察者偏见(observer biases),事实上,我们也不试图站在一个绝对中立的立场上。任何观察者的先见无可避免,更无意使之正当化,即使形式上无懈可击仍然无法摆脱潜意识束缚的宿命,因为每个人都有经验的沉淀,我们只能尽可能地规避上述风险。对此,我们尽可能地对可能涉及到的主体一一作了访谈,在总结讨论中有意站在不同的立场上以求多视角思考,试图微观但全面地了解所探讨的问题。但是,在行文中仍然会留下这样那样的偏执痕迹,敬请读者明察。在信息的获取通道无法完全畅通⁴⁶的情况下,我们尝试遵循现实的固有存在通过调整研究路径尽可能达到调研的期待结果:获取信息——反思成见——调整思路——矫正偏见——再获取信息——再反思——再调整——再矫正⁴⁷,通过这样反复的修正与再认识愈来愈接近事物的本来面貌。

在选题上,本文的讨论限于“城市”与“民事纠纷”,这样就有可能导致一个局面:对于自己研究内容的过分重视与偏爱,在进行规范与实证分析时忽视了刑事、行政案件以及广大农村⁴⁸。笔者认为,本文只要没有因为视角的不同而对材料进行曲解,没有因为侧重的不同而贬低其他领域,就可算是差强人意了。

在调研之后、进行资料整理和论文写作的过程中,笔者发现调研中数据的采集出现了以下两个问题:一是没有及时进行梳理导致某些关键信息没有提问或者提问的不够深入,二是某些数据在收集时没有进行验算而在后期检验中发现计算结果与数据不完全相对应,并且没有机会询问受访者其中的缘由。对于前者,我们进行了进一步的局部弥补,比如事后的再交流,在其他地方寻找类似情形下的类似情况,就现有文献资料寻找答案;对后者,笔者认为数据之间追求大致相符

⁴⁴ 王亚新:“实践中的民事审判(二)”,载王亚新等:《法律程序运作的实证研究》,法律出版社2005年11月版,第88页。

⁴⁵ 对于抽象经验主义的批判,见(美)C·赖特·米尔斯:《社会学的想象力》,三联书店2005年3月第2版,第54-79页。在这次考察中,我们也不愿过分依赖自然科学的统计方法而更愿将之视为一种补充,问题才是我们的终极目标。

⁴⁶ 如同我们所衷心感谢的那样,当地的接待单位对我们给予了大力支持与协助,否则根本无法完成这样一次学术上的尝试。但限于体制和时间的具体因素,本文确实也只能说是以实证考察为基础的论文,远非学者们所推崇的实证研究(empirical research)。

⁴⁷ 傅郁林:“民事审判监督制度的实证性分析”,载王亚新等:《法律程序运作的实证研究》,法律出版社2005年11月版,第101页。

⁴⁸ 比如,从后面的数据可以发现,在昆明市,刑事援助案件在数量上要远多于民事案件(近年来这个差距在缩小),而云南的刑事案件又充溢着各种典型(比如贩毒)与个案(比如震惊全国的马某校园杀人案),极具研究意义,也有了一些实证研究,比如陈光中老师为顾问的司法部调研组完成的“赴云南省部分地区关于刑事法律援助的调研报告”,载陈光中,江伟主编:《诉讼法论丛》第10卷。而在中国学界,对于农村境遇进行普遍关怀的学术成果更是汗牛充栋。

即可，因为本文并非严格的定量分析，数据之间的小差距体现的误差几乎可以忽略不计。因此，本文在此类地方进行了标注，并没有试图拼凑数据之间的严格契合⁴⁹。

⁴⁹ 笔者甚至猜测，如果这是由于计算疏忽导致的，那么恰恰说明数据的真实性，规避了类似所谓“案卷制作术”的实践技巧的干扰，在我们现在的调研条件下，恰恰是信度的一个突出体现。关于“案卷制作术”，参见强世功：《法制与治理》，中国政法大学出版社 2003 年版，第 226 页。

第二部分 实证考察

1. 考察范围

1.1 总体情况

在调研地点上，我们确定了云南省昆明市作为我们的实证材料的收集地，主要考虑的下面的内容。第一，云南属于西部省份，但经济状况尚好，比如昆明，2006年人均国民生产总值达19554元，综合实力在西部11个城市中排前三位，其城市发展水平应该说在国内属较好。而且，较好的城市经济发展也为法律援助提供了较好的经济支持⁵⁰；第二，位于昆明的Y大法援的活动做的很有特点，其与法律诊所课程的结合以及与当地司法、政治环境的充分渗透和施加影响，使其成为民间法援组织经营治理的一个典型，这也是实证调研可行性的保证；第三，云南是国家专项资金的拨款省份，也曾经是最高人民法院指定的5个经费试点省份，在每年的法律援助统计中是西部省份中较好的。同时，2007年回良玉副总理参观过其中一个公立法律援助机构（即后面的P区法律援助中心），其成绩对政治家也很有吸引力。虽然专注的学术研究不会有“政治正确”的问题，但至少说明了他们的成绩得到了政治上的肯定，在现行的政治框架与价值体系中得到了权威的认同。

1.2 考察地点

在调研对象上，本文以司法局、法院、律师、民间法援、受援者及代表个人作为调研对象，在每个组别中选取一两个样本运用下面的调研方法展开。我们预先安排好调研的行程及各单位，但在具体个人上除了直接联系的对象外，主要采随机选取的办法，比如碰到哪位受援者、律师或法官，即时访谈或约访。调研对象可见下表：

地点	调研内容	次数	访谈对象
市法律援助中心	了解当地基本概况，收集基础资料	4	中心主任，民事部主任，民事部专职律师，资料室
P区法律援助中心	机构建设，收集资料	1	副主任（2），专职律师（3）
市司法局	调研其与法援的关系	3	办公室主任，干事（3）
P区司法局	调研其与辖区法援的关系	1	主管法律援助的H副局长

⁵⁰ 但这种情况下，公立法援机构仍然可能处于严重的经济困境之中。

Y 大法律援助工作站	工作范围；公私机构之间的对比	2	志愿者（5）
两家律师事务所	律师从事法律援助状况	2	主任，业务主管，业务律师
昆明中级人民法院	诉讼费用减免缓政策；旁听案件	1	办公室 B 主任
W 区基层人民法院	诉讼费用减免缓政策及其基层实践；旁听案件	1	业务庭 L 庭长
驻地	调查受援者经历	1	一位穷尽了所有救济的当事人 J

表 3

1.3 基本背景⁵¹

①昆明市：云南省省会，西南地区中心城市之一，地处云贵高原中部，全市总面积 21111 平方公里，辖 5 区 1 市 8 县，总人口 578 万。2003 年，全市完成生产总值 812 亿元，增长 10.3%；完成地方财政收入 62.9 亿元，增长 11.8%。2004 年，全市实现国内生产总值(GDP)942.14 亿元，比上年增长 12.0%，人均生产总值达 18744 元，比上年增长 10.9%，财政总收入完成 184.93 亿元，比上年增长 36.8%，其中，地方财政收入完成 85.64 亿元，增长 36.1%，地方财政支出 104.84 亿元，增长 29.8%。

②昆明市法律援助中心：于 1997 年挂牌成立，1998 年开始具体实施法律援助工作。其职能总的来讲主要有两方面：一为管理职能，昆明市法律援助中心具体统辖和管理下属 14 个县、市区的法律援助工作；一为服务职能，昆明市法律援助中心有 21 名公职律师，专门从事法律援助工作，并且都具有律师资格证书，具有一定的实践经验和律师专业技能。

③P 区：P 区处于昆明主城区的东北部分，辖 8 个街道办事处和 3 个乡。区域面积约 340 平方公里。2003 年来，全区完成区域国内生产总值 121 亿元；区属国内生产总值达到 15.7 亿元；财政总收入达 9.08 亿元，其中地方财政收入 5.35 亿元。

④P 区法律援助中心：P 区法律援助中心成立于 2001 年 7 月，为全额财政拨款的事业单位，编制 4 人（2 名研究生，2 名本科生），中心主任由区司法局局长兼任。工作职能是直接办理和指派社会律师办理法律援助案件、管理指导（乡）街道办事处法律援助工作站和“148”法律服务专线开展工作。截至 2007 年，政府共拨付开办及法律援助经费达 282400 元，中央及省财政拨付法律援助办案补助经费 44300 元。中心先后在区残联成立了分中心，在区妇联、区工会、昆明监狱设立了联络站，在 10 个（乡）街道办事处设立了法律援助工作站，在 63 个社区、村委会设立了法律服务点，形成了全区法律援助三级工作网络。拥有 19 家区属律师事务所 194 名专职律师、16 家法律服务所、1 家公证处的法律援助资源。P 区法援中心的情况与昆明市法援中心有所不同，由于人力、物力、财力的相对

⁵¹ 以下材料取自各机构网络资料或在当地取得的书面材料。网络资源，参见云南日报网：http://www.yndaily.com/html/20061019/news_91_139260.html；昆明市盘龙区政务公众信息服务网：<http://www.kmpl.gov.cn/About/BriefIntroduction.jsp>；昆明五华区政府网站：<http://www.kmwh.gov.cn/kmwh/web/newpop/showdoc1.jsp?docid=D195>，最后访问日期 2007 年 12 月 30 日。

匮乏，P区法援中心以指派社会律师办理法律援助案件为主要方式，而以自己内部的公职律师办理为辅。

截至2007年5月1日，该中心共办理法律援助事务3120件，其中办理刑事诉讼案件256件，民事诉讼案件46件，行政诉讼案件2件，民事非诉讼案件38件，代书120件，接待来访、来电咨询1462人次；“148”法律服务专线接待电话咨询1196人次。其中办理残疾人刑事法律援助案件17件，民事法律援助案件14件，行政法律援助案件1件，占案件总数的18.5%。接待来电、来访249人次，内容涉及婚姻家庭、劳动争议、民工进城务工、房产和宅基地、人身伤害、经济合同、债权债务、行政处罚、行政投诉、知识产权等纠纷。

由于工作突出，P区法律援助中心的工作得到了云南省和昆明市司法行政机关的肯定，2005年10月，中心被评为云南省第三届法律援助先进集体。2006年9月，中心被确定为中国法律援助基金会“三省九县（市）老年人法律援助项目”实施机构，1人被评为云南省“老年人维权先进个人”，1人被评为昆明市“妇女维权先进个人”。

下面是P区法援中心各年办案情况统计：

年份	刑事	民事	其他法援事项	总计
2002	12	6	65	83
2003	23	17	121	161
2004	82	0	231	313
2005	38	3	251	292
2006	56	13	436	505
2007年1-4月	45	7	716	768
合计	256	46	1820	2122

表4

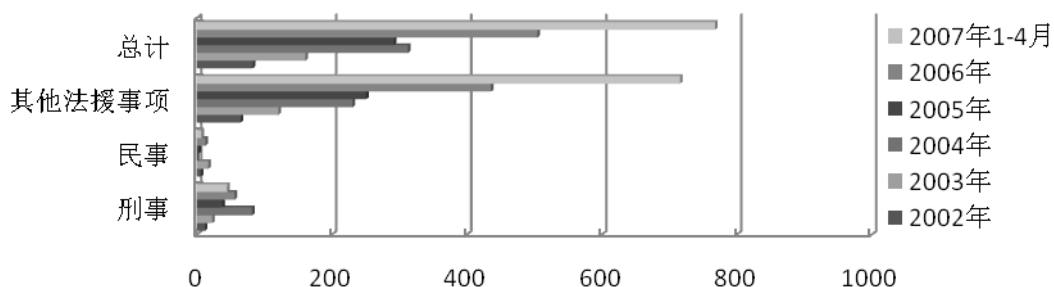


图2 P区法援中心各年办案情况

⑤W区：昆明市中心城区之一，辖区位于市区西部，总面积397.86平方公里，人口65.8万人，下辖9个街道办事处和2个乡。2004年全区实现生产总值129.41亿元，同比增长15.33%；完成财政总收入16.51亿元，同比增长29.50%；实现地方财政收入6.93亿元，同比增长27.57%；实现工业总产值35.13亿元，同比增长29.69%。该区是全省的政治、经济、教育、文化中心。

⑥律师事务所：Y律师事务所是于1998年成立的中型区属所，曾被评为省级优秀律所，现有专职律师十余名，律师助理近十名。热心于法律援助，曾进入

住宅小区与民间法援一同进行法制宣传。J 律师事务所成立较晚，属于市属所，律师 10 人。律师目前做的民事法律援助案件较少。

2. 法律援助中心

2.1 概述

法援中心与潜在的受援者的第一次接触，在现行法上是整个法律援助系统启动的标志，没有中心的批准进行的各种形式的援助只能是体制外、非正式的行为⁵²。按照现行法规定，对于非诉的咨询案件，中心应当即时办理或者预约择时办理⁵³；对于诉讼代理受援者，中心应根据援助案件的受理流程对申请进行审批，符合条件的当事人才能获得法律援助资格，有权要求公立律师或者社会律师的援助⁵⁴，并且得到有权申请司法救助的告知⁵⁵；在法院决定救助、而当事人又申请援助的案件，符合《条例》第 10 条受案范围时，中心应当直接决定援助⁵⁶。

而在援助过程中，法援中心及基层司法行政部门，应当行使职责保证援助的正当进行和结束，对由于特殊情况导致的受援者不信任律师的情形，中心可以辅助其行使更换权；正常终止法律援助、在结案时收集诉讼材料以及支付律师援助补贴⁵⁷，对法律援助活动进行业务指导和监督，保证法律援助案件质量⁵⁸；当律师拒绝或擅自终止提供法律援助、办案中收取财物和违反职业道德、执业纪律时，司法行政部门有权采取措施进行处罚⁵⁹。法援中心还应当即时告知法院其终止援助的情况⁶⁰。

为了维护法律程序的正当性，各国所建构的司法体系同时都设置了艰涩的配套制度，保证这套理性的法律得以充分施行。由于在一般情况中都假设律师在诉讼进程中的普遍介入⁶¹，繁杂的制度设计客观上断绝了当事人利用常识实践司法的可能路径，因为“法律的复杂，不仅在于作为一部机器，其结构十分精密，同时为了操作该机器而设置的各种法律机关及程序既庞大又纷杂，即便专业人士如果不谙此道，也会生出差错”⁶²。但事实上，并非所有的当事人都有相当的经济实力支付制度运行的成本，承担社会责任的国家必然要为这部分公民提供特殊服务，使无力支付的人得以在法律专业人才的协助下游刃于法律实体与程式间。这种机制就是法律援助制度。法律援助是国家对国民应尽的义务，是“政府的责任”⁶³。

⁵² 当然，即使是体制外的援助行为，也在本文所定义的广义再广义的援助概念之中，这些体制外援助的具体形式可见后文第四节律师群体。

⁵³ 《条例》第 25 条。

⁵⁴ 《条例》第 21 条。

⁵⁵ 《援助规定》第 4 条。

⁵⁶ 《援助规定》第 6、7 条。

⁵⁷ 《条例》第 23、24 条。

⁵⁸ 《援助规定》第 13 条第 2 款。

⁵⁹ 《条例》第 27-29 条。

⁶⁰ 《援助规定》第 12 条。

⁶¹ 如德国等国家更是强制要求律师介入诉讼程序。

⁶² 刘荣军：《程序保障的理论视角》，法律出版社 1999 年 6 月版，第 94 页。

⁶³ 法律援助并非从一开始就是以“国家责任”这一面貌出现的，它首先是教会、慈善机构与民间社团组织

在考察中笔者访谈了市法援中心和 P 区法援中心,分别采取的由法援中心的公职律师承担主要援助工作的广东模式和由社会律师承担主要援助工作的上海模式。我们和部分律师座谈,并且旁听了部分援助案件。在下文中,笔者将对援助的审查和案件与经费两个话题进行讨论。

2.2 援助审查

2.2.1 主体标准

在主体标准上,根据《条例》第一条、《云南办法》第二条、参考《救助规定》并结合各国法律援助审查标准的内容可见,经济因素是立法者首先要考虑的因素,“作为一项统一的法律制度,经济困难应该是公民享受法律援助的一个基本要件或共同要件”⁶⁴,在历史上也至少被视为并列的因素之一⁶⁵。

经济标准的具体操作规则,应当由省、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规定⁶⁶,在云南,依《条例》之前的法律,按照法律援助实施地人民政府规定的最低生活保障标准⁶⁷。司法救助中也应当提供本人及其家庭经济状况符合当地民政、劳动和社会保障等部门规定的公民经济困难标准的证明⁶⁸。在实践中,也是按照地方自治组织的证明行事,这样,那些外乡人就很难获得这样的证明从而取得援助的机会,而法援中心也面临着受理一些案件会给自己带来违规操作错误的可能性。

从全国来看,各地的规定仍然大多简单套用最低生活保障线⁶⁹。实际上,如果简单套用最低生活保障线作为法律援助的经济困难标准,在各地已经获得法律援助的近 20 万个诉讼案件和近 30 万个受援人中,仅有大约 10-20%的受援人真正严格地符合这一条件。于是,有学者建议,“不如将纸面上规定的法律援助经济困难标准相应提高,以达到降低门槛、使更多人能够获得法律援助的目的。可以考虑将法律援助经济困难标准定位在最低生活保障线之上 1 至 3 倍”⁷⁰。笔者深以为是,毕竟最低生活保障仅保证能够基本生活,而诉讼花销则是在这之外的生活成本,强行统一只会让那些刚刚超过保障线的人们不吃饭去打官司,这显然也是不人道的,或者他们只能放弃接近正义的权利,这也有违法律援助的宗旨。

出于人道的积德行善。某些行政机关偶尔也会提供一些法律援助,但这都不是出于义务而只是善举。但如今“法律援助是国家的责任”这一命题已经为各国普遍接受。见沈红卫:《中国法律援助制度研究》,湖南人民出版社 2006 年 11 月版,第 31-43 页。

⁶⁴ 宫晓冰主编:《中国法律援助立法研究》,中国方正出版社 2001 年 10 月版,第 71 页。

⁶⁵ 有的学者建议,应当将经济困难,无能力或无完全能力支付法律服务费用与有充分理由证明为保障自己的合法权益需要法律帮助二者列为享受法律援助两个并列的前提。并且认为第二个条件有“法律援助不应有败诉案件”的含义。见宫晓冰主编:《中国法律援助立法研究》,中国方正出版社 2001 年 10 月版,第 70 页。当时还在任司法部部长的肖扬与《法律援助试行条例》(征求意见稿)甚至将合法性条件置于经济条件之前而作为提供法律援助首先要考虑的因素。见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》,中国方正出版社 1998 年 2 月版,第 185 页。

⁶⁶ 《条例》第 13 条。

⁶⁷ 《云南办法》第 9 条。

⁶⁸ 《救助规定》第 4 条。

⁶⁹ 但如天津市、江苏省都明确规定了经济困难标准的执行标准。

⁷⁰ 贾午光,郑自文:“关于法律援助体制改革的几点思考”,载《中国司法》2006 年第 5 期。

在德国,过去当事人必须用社会机构颁发的凭证来证明自身的“贫困”,现在则由有资格审查案件实质问题的法官审查申请者的条件,并且决定是否批准其法律援助申请。只要当事人愿意提供有关其收入和经济状况的必要的详细资料,法官在许可法律援助方面是比较慷慨的⁷¹。当然,这需要司法审查精神的进一步推广以及法律援助经费的保障才能实现。将法律援助案件限定在一定的范围内也只是在一定历史条件下的无奈之举,随着国家经济状况与相关软硬件设施质量的进一步提高,限定的范围会慢慢地放宽,直至最终取消限制⁷²。

在规范层面上,还涉及到以对象所属群体判定其是否合格的标准。如《云南办法》第12条第4项规定了盲、聋、哑和其他残疾人、未成年人、老年人追索侵权赔偿的法律事项也属于法律援助的范围。而如《救助规定》⁷³第3条的相关规定中,其中更是将六种特殊群体⁷⁴列入司法救助范围。考察中P区法援中心在对象适格审查过程中对残疾人这一特殊群体实行的也是一种“绿色通道”,是不必进行经济困难审查的。比如,P区法援中心在6年间办理了各类法律援助事项3120件,涉及残疾人的法律援助事项476件,办理残疾人案件32件,共为残疾人挽回经济损失50.7万元⁷⁵。如下面的“薄某精神残疾人身损害赔偿案”就是对于残疾人的扩大援助的范例:

薄某,女,18岁,外省人,昆明某医院的学徒。05年3月间因琐事被同院护士宋某纠集多人非法拘禁数小时并殴打致伤,薄某受到过度惊吓后导致应激性精神障碍,被评定为精神残3级,完全丧失生活自理能力。

出事后,只有小学文化的父亲专程从家乡农村赶来为其讨回公道,但却完全不知道应该如何处理,后来在昆明某报社的帮助下找到了法律援助中心。

中心在接到援助申请后,考虑到虽然薄某无法提供合适的经济困难证明,且案件范围也超出《法律援助条例》规定,但薄某属于重度残疾人,维权确实存在严重困难,又急需医疗费用进行治疗,在这种情况下,中心特事特办,依照《云南省法律援助办法》中对残疾人案件可以提供援助的规定,适当的放宽了审查标准,指派律师为薄某提供法律援助。

中心律师在了解案情后,为薄某制定了先确定民事行为能力以解决诉讼主体身份,再起诉人身损害侵权的维权步骤,并走访了医院、鉴定中心、派出所等相关单位,调取证人证言和各种证据材料,该案历经三次审理,最终由昆明市中级人民法院做出终审判决,确认了薄某被侵害的事实,并判决被告赔偿包括精神损害赔偿金在内的4万余元,判决后,中心律师

⁷¹ 阿德里安A·S·朱克曼主编:《危机中的民事司法——民事诉讼程序的比较视角》,傅郁林等译,中国政法大学出版社2005年版,第216页。

⁷² 在1996年11月在广州召开的全国法律援助经验交流暨工作研讨会上,代表们对法律援助的范围也产生了很大的争议。有的代表便认为只要申请人具备了法律援助的一般条件或特殊条件,不论其案件的性质和类别,都应当列入法律援助的范围。有的代表则认为,限于我国法律服务人员的实际数量和工作能力,法律援助的范围不能过宽,应当按照循序渐进、逐步拓宽的原则,如规定一个弹性条款,以适应形势发展的需要。最后的相关立法采纳了第一种意见。见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》,中国方正出版社1998年2月版,第188页。

⁷³ 虽然法院所提供的司法救助并不在本部分的范围内,但它却反映了目前对提供援助标准理解的一般性问题。这个问题在《条例》中未体现,但在法律援助实践开展过程中却存在。而且,在我们所强调的法律援助系统之中,法援中心与法院的互动关系是至关重要的。

⁷⁴ 这六种情形包括:孤寡老人、孤儿和农村“五保户”,没有固定生活来源的残疾人、患有严重疾病的人,国家规定的优抚、安置对象,进城务工人员追索劳动报酬或其他合法权益受到侵害而请求赔偿的,正在享受城市居民最低生活保障、农村特困户救济或者领取失业保险金,无其他收入的因自然灾害等不可抗力造成生活困难,正在接受社会救济,或者家庭生产经营难以为继的等。

⁷⁵ “记盘龙区法律援助中心:“绿色通道”暖人心”,《云南日报》2007年5月20日,载云南日报网:http://www.yndaily.com/html/20070520/news_93_264551.html,最后访问日期2007年12月17日。

又协助薄某执行判决，全额获得了赔偿金⁷⁶。

表面来看，经济困难和特殊群体似乎是两种衡量当事人状况的尺度，都属于主体标准。进而从文本出发，特殊群体标准实际上又可以进一步划分；其中一部分就是经济标准的具体化，如《救助规定》第三条第4、9、10项。另一部分则是根据身体弱势或者家庭不全抑或工作属性而归入其中，但总体来说都属于我们平常所说的弱势群体。由于《救助规定》第3条第1句要求“符合本规定第二条”，可以认为《救助规定》在提供了司法救助的定义的同时也给出了最为基本的审查标准：“经济确有困难”。这就说明，对于各种弱势群体的审查都必须符合经济标准，如果仅仅符合残疾人标准并不应得到援助⁷⁷。因此，主体标准根本上还是经济标准。

2.2.2 客体标准

从客体标准出发，可以分为案由标准和胜诉标准。《条例》将请求给付赡养费、抚养费、扶养费的，请求支付劳动报酬的以及主张因见义勇为行为产生的民事权益的三类案件纳入援助范围，并规定各省、自治区、直辖市人民政府可以对三类案件以外的法律援助事项做出补充规定。《办法》除对几种特殊性质的案件做出可接受援助的规定外，还有“其他确需法律援助的事项”这一兜底条款。《规定》也采取了与《办法》相类似的作法。笔者认为，这里兜底条款的表述过分宽松，一方面会给予审查人员过大的自由裁量权，另一方面也会使标准过于缥缈而难以操作。因此，至少应当根据法律援助的目的加上更多的限制性修饰词，在恣意裁量与立法张力间找寻平衡的支点。这也是立法技术提升的必然趋势。

在考察中我们也了解到了实践中关注的其他因素。市法援中心对申请受援人主要审查：①是否属于昆明市法律援助中心的管辖范围，这主要参考当地的成文与不成文的一些规定⁷⁸；②申请受援人的经济困难的状况和程度，根据政府或者申请受援人所在的居委会、街道办事处、村委会开具的相关证明进行判断；③相关证据材料。律师们认为这一点非常重要，如果证据材料不够充分，胜诉可能性十分渺茫，法律援助中心就很可能不会对这类案件予以援助而将资源投向其他案件，因为中心每年获得的拨款都很有有限，无法满足所有来访的申请人的要求。P区法援中心也给出了如上的审查条件，除此之外还提到了案件类型的范围，实践中会参照《云南省法律援助办法》第十二条。同时，他们也有区别指派律所办理和自己办理案件的标准：对于有一定社会影响、有代表性的、典型的、办理之后有一定先例意义的、有时是紧急的案件，一般都是由中心自己的公职律师来办，每年平均十来件，大量其他的案件将指派给社会律师。

胜诉标准主要体现在法援中心具体的操作标准上⁷⁹，如上所述，实践中会参

⁷⁶ 昆明市法律援助中心：《昆明法律援助》，第5期，2007年5月30日，第6-7页。文字引用时略有改动。

⁷⁷ 当然，这个问题在现实中并没有这么严重，本文此处的讨论基于文本的内在逻辑和法制统一的基本法治理念，现实中的残疾人受援者更多都是符合经济困难标准的，而且考虑到政治生态对于司法行政工作的影响，这种做法也是可以理解的。

⁷⁸ 在当地，笔者并未能采集到这些文本而只是听律师口头叙述。

⁷⁹ 学者讨论可见：宫晓冰主编：《中国法律援助立法研究》，中国方正出版社2001年10月版，第65-70页；沈红卫：《中国法律援助制度研究》，湖南人民出版社2006年11月版，第308页。

考。在我国较高等级的法律规范中可以从对《条例》第十七条第三项所规定的“与所申请法律援助事项有关的案件材料”中扩张解释出。律师上述实践中的做法的合法性也在于此，但法律本身并没有明示应以何种标准进行审查，亦言之，并没有规定对于申请的案件进行实质审查⁸⁰，这也是后文所述“非正式”案件产生的原因之一。

2.2.3 审查现状

在考察中，P区法援中心主任曾说不但《云南办法》对援助审查的案由放宽至10种案由，在实际援助过程中也尽量放松审查标准。我们发现，现实中存在两种“非正式”的情况，一种是应当受到援助的当事人没有受到援助，最为典型的是J女士的案件⁸¹；另一种是援助对象的范围事实上被扩大。我们发现有一个案件，已过诉讼时效，双方均明知无任何胜诉可能，但援助律师仍多方奔走，最终虽以失败告终，但当事人仍心存感激甚至给法律援助机构赠送了锦旗。如下面的“王某某劳动争议（已过时效）案”：

王某某，女，二级精神伤残，原系昆明市面条三厂职工。1983年11月，所在单位以王某某长期旷工、与施某某姘居为由，开除其公职。王某某在1995年知道被所在单位开除后，多次向相关部门投诉。于2001年12月向官渡区劳动仲裁委员会申请仲裁，该委向王某某下达了《不予受理案件通知书》。2003年6月，王某向五华区人民法院提起诉讼，状告昆明虹山面粉厂，要求恢复公职、赔偿损失、办理退休。同年七月，王某向P区法律援助中心申请法律援助。

区法援中心收到王某某法律援助申请后，两次召开会议，分析研究了案情，认为本案已过诉讼时效，胜诉可能性不大，但通过诉讼程序，若能与对方当事人达成调解协议，不仅能使王某某感受到法律援助真心实意的关怀，还可以挽回一些损失。区法援中心毅然决定为她提供法律援助，并派出两名律师担任她的诉讼代理人。两名律师到相关部门调查取证，向法庭提交了证据材料。王某某认为，通过司法程序，向法庭倾吐了多年的委屈，陈清了事实，虽因诉讼时效被驳回，但已“讨回了公道”，并为两律师不辞辛劳的敬业精神所感动，向法援中心送来了一面锦旗以表谢意⁸²。

我们在援助中心走访时遇到了当事人彭某，从他和办案律师处了解到他的案件（“彭某名誉侵权案”）：

彭某所在单位企业效益不好，妻子想和他离婚。然而自03年10月离婚判决以来，妻子便开始用A4纸制作“大字报”，到处张贴，诋毁彭某的名誉，并以信件的方式寄给彭某的朋友、邻居。由此，彭某的精神受到严重的伤害。市法援中心在审查后决定，尽管“名誉侵权”并不在法律援助范围之内，但是，考虑到本案名誉侵权手段极为恶劣，对当事人伤害很大，并且当事人单位效益不佳，确实经济困难等综合因素，决定对彭某进行援助。

⁸⁰ 沈树萍：“建立法律援助的实质审查标准”，载《中国司法》2005年第7期。作者认为，实质审查的标准应为：申请事项是否有初步的证据证明值得采取法律行动、是否不致明显的败诉和是否具有法律援助的效益。

⁸¹ 关于J女士案件的具体情况，将在后文第六节中介绍。

⁸² 参见昆明市P区司法局，昆明市P区法律援助中心合编：《残疾人法律援助典型案例选编》，自刊，第2页。

这两个案件都基于纠纷解决抑或弱势群体保护的基本理念，得到了两级法援中心的援助。在“王某某劳动争议（已过时效）案”中，案件本身并没有胜诉可能，援助律师从事这样的法律服务并不会在法律上取得效果而只是促使其心理安慰，这其实并不是“法律”援助，而是以法律的手段促使当事人接受现实，这也是胜诉标准相背的。这是一种虽然法律没有明文禁止但是实际背离援助意义的实例，也是立法中实质审查标准缺失所造成的。与之相反，“彭某名誉侵权案”则可以通过对兜底条款的解释获得正当性，因为彭某除了经济困难之外，被告方确实对他的生活造成了极大干扰和伤害，出于人道的考虑法援机构可以支持他完成诉讼，获得法院的胜诉判决保护他的合法权益。这是法律没有明确许可但是按照基本理念应当援助的范例。

2.3 案件与经费

根据市法援中心的资料，昆明市法律援助的总体情况如下：

年份*	昆明市法律援助中心				昆明市法律援助			
	刑事	民事	行政	总计	刑事	民事	行政	总计
1998	11	41	2	54	11	41	2	54
1999	23	152	5	180	23	152	5	180
2000	240	136	1	377	240	136	1	377
2001	522	202	0	724	559	235	0	794
2002	919	69	2	990	975	91	2	1068
2003	907	54	0	961	1158	307	0	1465
2004	833	94	0	927	1069	358	0	1427
2005	1107	67	0	1174	1404	564	0	1968
2006	782	157	1	940	1483	1007	2	2492
2007**	442	222	0	664	442	222	0	664
合计	5786	1194	11	6991	7364	3113	12	10489

表5 昆明市法律援助案件统计表

*本表系对昆明市法律援助中心案件统计表的汇总，原制表日期为2007年5月。

**2007年的数据截止到2007年第一季度。

市法援中心的经费情况如下：

年份	办公经费（万元）	办案经费（万元）
1998	5	20
1999	5	20
2000	10	20
2001	10	20
2002	10	30
2003	10	40

2004	8	40
2005	8	50
2006	10	50
2007	无	50

表 6

对市法援中心来说，经费还是相当紧张的。上面的数据显示，以 2004 年为例，市法援中心共接待刑事案件 833 件，民事案件 94 件，按照上述标准，光刑事案件的补助就需 416500 元，民事需 56400 元，而办案经费为 40 万元，缺口达 72900 元。2005 年市法援中心共接待刑事案件 1107 件，民事案件 67 件，虽然办案经费增至 50 万元，缺口仍达 93700 元。2006 年办案经费持平，而总补助额为 485200 元，可以少量弥补以前的漏洞。在我们调研时 2007 年的总数尚未算出，但由于原有的、另项列入预算的办公经费被取消从而必须从别的地方补齐，再加上第一季度的案件数就已达 664 件，今年的财政状况仍不容乐观。

通过下图可以更清晰地发现昆明市法援中心经费的变动趋势：

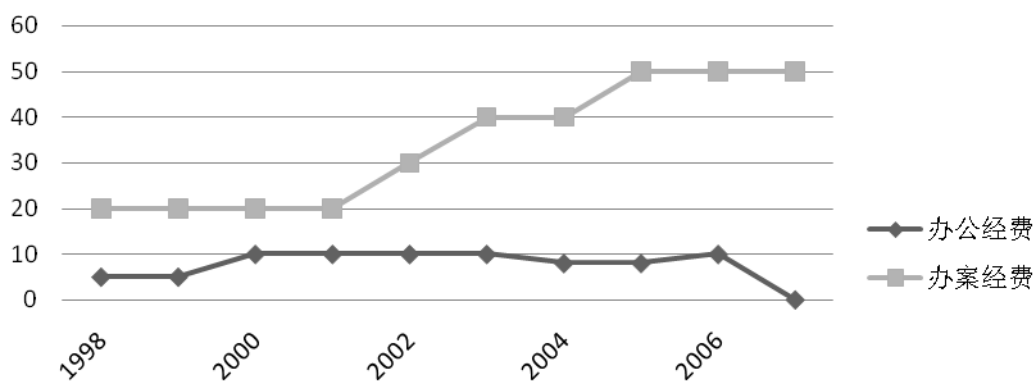


图3 昆明市法援中心经费变动图

通过对经费趋势的分析，可以发现，办案经费是稳步上升的，近几年稳定为 50 万元；而办公经费则常有反复，在 2000 年增加到 10 万元之后在 2004 年又下降为 8 万元。2006 年恢复到 10 万元之后，在 2007 年这项经费突然取消了，让我们很诧异，因为一个以专职律师为主的法律援助中心，没有基本的办公经费必然会迫使其采取其他非常规手段弥补之前办公经费解决的那部分经费。更引起我们注意的是，中心资深律师指出，本来上届政府许诺了增加办公经费，但是由于地方政府领导班子的更替成为“空头支票”，反而被取消了。在我们对当地进行调研的过程中，我们也获得了这样的信息，由于回副总理 5 月因其他原因到云南参加活动，“顺道”对于云南法援事业的关注和访问，财政部门重新考虑了经费问题，近日将到中心进行调研，顺利的话也许会有转机。

根据相关统计资料，我国 23 个省法律援助经费相关情况⁸³如下，可见财政拨款在法援中心的收入中占据绝对多数：

	2000 年	2001 年	2002 年

⁸³ 数据来源于郑自文、左秀美：“强化政府财政拨款责任构建法援经费保障机制”，《中国司法》，2005 年第 10 期，第 56 页。转引自沈红卫：《中国法律援助制度研究》，湖南人民出版社 2006 年 11 月版，第 282-283 页。表格系由相关数据整理得出，两个图表则是对数据进行分析的结果。

财政拨款	数额（单位：万元）	1742.77	4695.58	7804.61
	百分比	82.1%	86.3%	92%
社会捐款	数额（单位：万元）	57.8	127.4	159.19
	百分比	3%	2%	2%
行业奉献	数额（单位：万元）	184.73	260.4	175.55
	百分比	8.7%	3.8%	2%
其他收入	数额（单位：万元）	220.46	386.24	304.98
	百分比	10.4%	7.1%	4%
总额（单位：万元）		2123.52	5541.23	8444.33

表 7

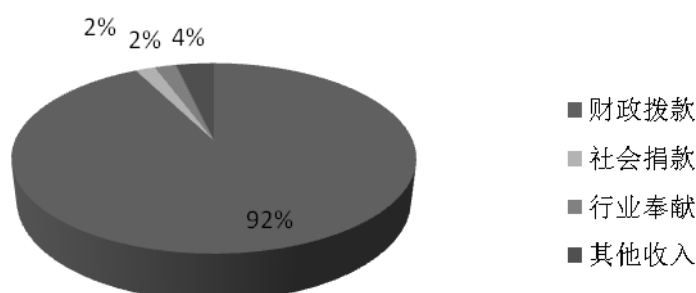


图4 2002年各类资金来源所占比例

在学界和实务界，为了解决经费短缺的问题，学者们提出了很多建议，如建立法律援助基金会和诉讼保险制度，发行福利彩票，法律服务组织的捐助，以及社会慈善性资助等⁸⁴。就我们的个案而言，在现阶段，在现有政治框架下获得更多的政治性资源则是当务之急，尤其根据上图，在目前我国法律援助的经费来源于四个方面即财政拨款，社会捐助，行业奉献与其他收入（主要是指社会慈善性捐助），其中财政拨款占到了压倒性比例（92%）的现实下。然而，在宏观层面法律援助系统周边的政治生态中，法律援助经费的解决并不完全取决于制度，而受制于这样或那样的人治因素，甚至有时候完全取决于当政者的“朝令”，有很强的因人成事的可能性。

再者，根据《云南省法律援助专项经费管理暂行办法》第十条的规定，“县级以上地方人民政府财政部门应当将法律援助经费列入财政年度预算。对法律援助机构编制内人员的工资、办公经费等维持机关正常运转经费应按同级司法行政部门的标准拨付；业务专项经费按承办法律援助案件数和承担其他业务工作的需要核定”。市财政部门不对市法援中心拨发办公经费本身即违背了该《办法》，而该《办法》恰恰是其上级部门——云南省财政厅公布施行的。而政治大人物的到来则附随了一种符号上的意义，促使整个局部政治系统能动反应，将符号实际化，这种外部的反应进而将影响系统内部资源总量，最终影响受援者和律师群体分配到的资源数量。结合全国统计情况，对市法援中心来说，靠财政吃饭是一种必然，但完全无法制约财政则是无奈的悲哀（即使是财政的上级机关的书面规定也无法制约），而文本中的模糊许诺无法实现制度化则更是对红头文件效力的一种反讽。

⁸⁴ 见廖永安：《诉讼费用研究——以当事人诉权保护为分析视角》，中国政法大学出版社2006年6月版，第109-110页。

3. 法院——以司法救助为核心

3.1 概述

当“诉讼成为当事人解决争议的惟一途径或者穷尽一切非诉途径之后的选择，那么拒绝为贫困当事人提供审判服务就背离了平等保护的宗旨”⁸⁵，司法救助制度正是法院系统践行平等保护而形成的。司法救助，是指当事人交纳诉讼费用却有困难的，可以向人民法院申请缓交、减交或者免交诉讼费用⁸⁶。

司法救助制度的重要性自不必待言。长远来看，因为经济贫困而不能得到司法救济的有效保护，不仅使公民的基本权利被侵犯，而且将使司法作为社会公正最后一道防线的功能弱化，最终将对整个社会的正常运行和发展带来不可估量的负面影响。谷口安平老师根据日本的情况指出，“没有经济能力的人不能提起诉讼、或者无力去适当地防御被提起的诉讼就意味着他们由宪法所保障的利用审判的权利受到侵害”⁸⁷。我国虽然没有将其上升为宪法性权利，但接近正义(司法)的权利(司法保护请求权⁸⁸)是所有法治社会承认的一项基本权利，国家有责任也有义务保障人民获得司法救济的权利⁸⁹，更何况国家也许下了“公民在法律面前人人平等”的庄严诺言。当今世界各个国家和地区(尤其是大陆法系国家和地区)都在民事诉讼法律制度中建立了司法救助制度，视其为不可或缺的重要组成部分⁹⁰。

司法救助仅针对被法院受理的诉讼案件。只有当当事人决定采取诉讼方式解决纠纷时，才有可能触发司法救助制度，减少诉讼费用带来的经济压力。固然，要彻底解决经济困难的问题，应当依赖社会性的法律扶助事业，作为诉讼部门法制度的诉讼救助则只是国家最低限度的救济⁹¹。在最基本的互动关系中，法院依照经济标准对申请者进行审查，对适格主体在立案时先行准许缓交诉讼费用，待案件审结后再根据案件的具体情况，结合实体判决的结果，最终决定诉讼费用的终局负担⁹²。受援者也可以依据法律援助机构给予法律援助的决定向法院申请司法救助，不必审查经济条件而直接获得至少缓交诉讼费用的救助措施⁹³。上述规定构成了所谓的“绿色通道”，并与前面法援中心类似的援助“绿色通道”双向

⁸⁵ 方流芳：“民事诉讼收费考”，载《中国社会科学》1999年第3期。

⁸⁶ 《交纳办法》第44条第1款。

⁸⁷ (日)谷口安平著，王亚新、刘荣军译：《程序的正义与诉讼(增补本)》，中国政法大学出版社2002年版，第53页。按照刘荣军老师的研究，日本的程序保障理论的根基并非直接植根于宪法之中，而是依靠对法律的解释，将某一程序原则转化为通过程序实现正当权利的宪法原则，并使这一被解释了的程序保障原则包含了近似美国正当程序的内容，从而为程序保障理论找到了宪法上的立脚点。而在我国，《宪法》第33、125、126条也存在有类似扩张解释的空间。刘荣军：《程序保障的理论视角》，法律出版社1999年6月版，第87页。

⁸⁸ 刘荣军：《程序保障的理论视角》，法律出版社1999年6月版，第84页。

⁸⁹ 张榕：“民事诉讼收费制度改革的理念与路径”，载《法律科学》2006年第1期。

⁹⁰ 江伟主编：《民事诉讼法》，高等教育出版社、北京大学出版社2004年1月第2版，第254-255页。

⁹¹ (日)兼子一、竹下守夫著，白绿铉译：《民事诉讼法(新版)》，法律出版社1995年版，第177页。

⁹² 《救助规定》第5、6条，《交纳办法》第49、50条。

⁹³ 《援助规定》第8、9条。若按照1999年的《联合通知》则法院还有审查权和否决权，由于与《援助规定》相抵触已不具法律效力，法院只能按照法援中心的援助决定相应给予救助。

贯通。另外，法院裁定先予执行的，可以不要求受援人提供相应的担保⁹⁴。法院对法援中心还有告知义务和通报义务，告知受救助人可以到法援中心申请援助，告知法援中心其终止救助的情况；通报法援中心承办援助案件的人员有违反职业道德和执业纪律，损害受援人利益的情形⁹⁵。法院对援助律师有支持的义务，方便其调卷并减免复印费用⁹⁶。

在法院系统里，我们调研的是昆明中院和 W 区基层法院，前者访谈的是该院的办公室主任和立案庭的工作人员，后者访谈的是一位业务庭的副庭长。在下文中，笔者将对从法院收集的数据进行指标化分析，并设计一些对比项描述考察中发现的一般情况，最后对于诉讼费用问题进行专门讨论。

3.2 数据分析

3.2.1 总体数据

昆明市中级人民法院于 1997、1999 年荣立国家集体二等功，2006 年 3 月荣立国家集体一等功，‘十五’期间，全市法院共受理刑事、民事、行政、执行和减刑假释各类案件 339961 件，比‘九五’期间多出 7 万余件，审结 324948 件，结案率平均为 96%。五年来，全市法院审判和执行工作保持了结案上升、未结案下降的良好运行态势⁹⁷。从整体来看，如下图所示，全市总的受案数变化不大，稳定在每年 6、7 万件；民事案件受案数也稳定在 3 万件左右。

年度	刑事	民事/调解	行政	执行/标的额 (亿元)	司法救助/总 额(万元)	总计**
2000	---	31866	190	16051/32	180/	70498
2001	7158	32360	366	14973/25	/100	70427
2002	7500	31653	409	13584/32	1751/400	67180
2003	7425	31149/30%	445	11328/33	2077/323	67258
2004	7300	24777/41%	839	11571/54	1423/1070	64068
01~05**	36377	145544	2769	61634/395	9129/2148	339961*
2005	6994*	27854*	710*	11730	/255*	64596
2006	6881	26910/35%	554	11976/32	1911/1172	64031
合计**	43258	172454	3323	73610**	11040/3320	403992

表 8 昆明市各级人民法院 00 年~06 年间案件统计表

*该项数据未取得直接来源，系通过五年总数推算而来。

**该项数据系直接采集而来。

⁹⁴ 《援助规定》第 11 条。

⁹⁵ 《援助规定》第 12 条、第 13 条第 3 款。

⁹⁶ 《援助规定》第 10 条。

⁹⁷ 昆明市中级人民法院：《2006 年法院工作报告》。

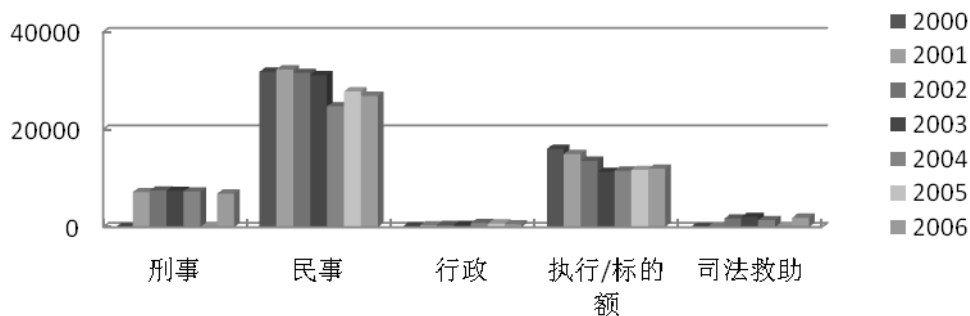


图5 昆明市各级法院00-06年案件统计表

W 区法院受理的各类案件逐年增多，收结案数在全省基层法院中均位居前列：

年度	刑事	民事/调解	行政	执行/标的额 (万元)	司法救助/ 总额(万元)	总计*
2004	575	2941	51	1131	30/5.6	4698
2005	890	4497	35	1340	798/	6836
2006	899	3978	70	1869	123/34.5	6852
合计	2364	11416	156	4340	951/	18386

表9 W区人民法院04年~06年间案件统计表

*本数据与该法院各项案件相加的总数略有差异，本表采直接计入法。

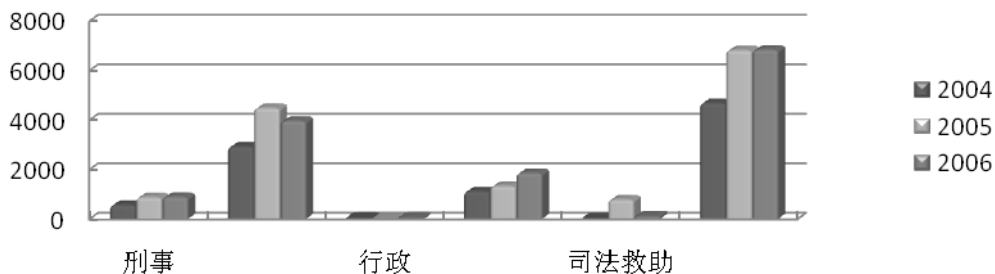


图6 W区人民法院04年~06年间案件统计表

为了进行数据比较，我们还采集了P区法院的情况：

年度	刑事	民事/调解	行政	执行/标的额 (万元)	司法救助/ 总额(万元)	总计*
2004	609	3444/1420	119	1274/9502.22	37/21	5450
2005	684	3327/1333	47	1305/9992.9	41/14.6	5374
2006	660	3390/1350	61	1573/19400	38/10.5	5689
合计	1953	10161/4103	227	4152/38895.12	116/46.1	16513

表10 P区人民法院04年~06年间案件统计表

*本数据与该法院各项案件相加的总数略有差异，本表采直接计入法。

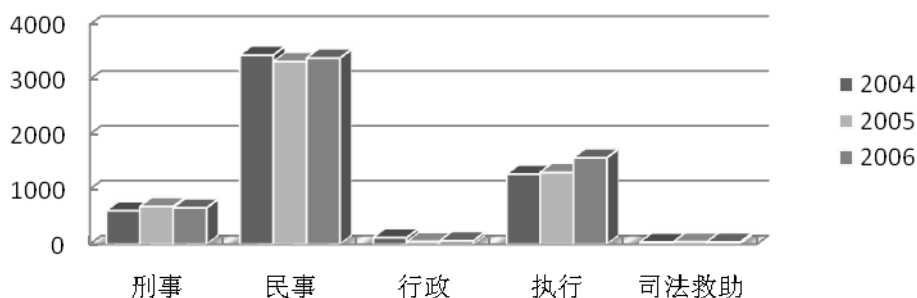


图7 P区人民法院04年~06年间案件统计表

3.2.2 救助率指标

根据上述统计，为了更清晰的揭示司法救助的制度运行，本文引入了救助率和案均救助额的指标。

3.2.2.1 救助率

救助率表示受到司法救助的案件在所有法院受理的案件中的比例。其计算方式为：

$$P(\text{救助率}) = \frac{J(\text{司法救助数})}{S(\text{民事受案总数})}$$

根据上述统计表格可以得出昆明市各级法院近几年援助率的变化线：

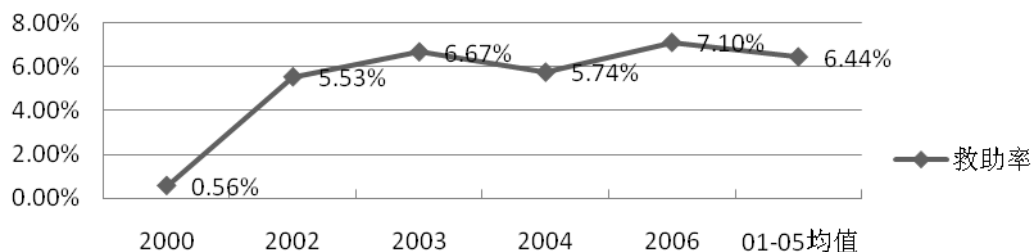


图8 昆明市各级法院部分年份救助率

而同属昆明市法院系统的P区和W区法院的援助率情况如下：

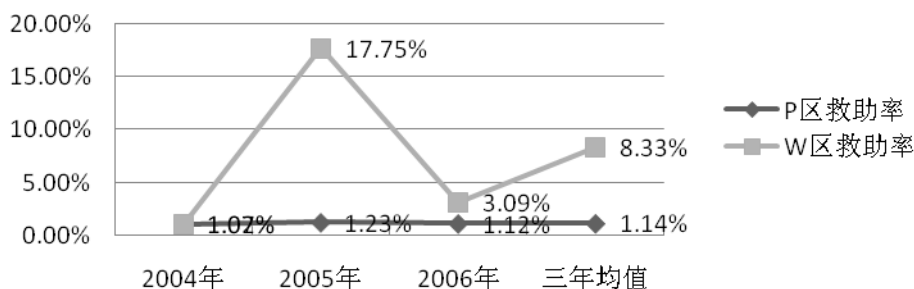


图9 P区和W区法院04年~06年间救助率统计表

结合表格并对比图表，总体上看，自02年以来，全市和P区法院的救助率保持在稳定的范围内，全市稳定在6%、7%左右，P区稳定在1%多一点，上下浮动不大；而W区救助率上下波动剧烈。全市00年救助率非常低，如此表征的原因应该是老的《救助规定》通过于00年7月底，法院还需要时间消化，一部分救助了的案件也会由于尚未审结而没有计入统计。与全市数据相比，P区的救助率相对较低，只有全市同期的1/6强，可以一定程度上说明该区法院的救助工作开展并不是非常顺利。W区的波动区间过大，我们没有收集到具体的原因，据猜测，可能是局部时期大规模群体性案件所致。总的来说，全市范围内每20件民事诉讼案件中有1件多可以获得援助。

3.2.2.2 案均救助额

案均救助额表示分配到每一件法院受理案件上的司法救助额，用来表示每件法院办理的案件分摊到的救助金额⁹⁸。其计算方式⁹⁹为：

$$A \text{ (案均救助额)} = \frac{J' \text{ (司法救助金额)}}{S \text{ (民事受案总数)}}$$

统计情况如下：

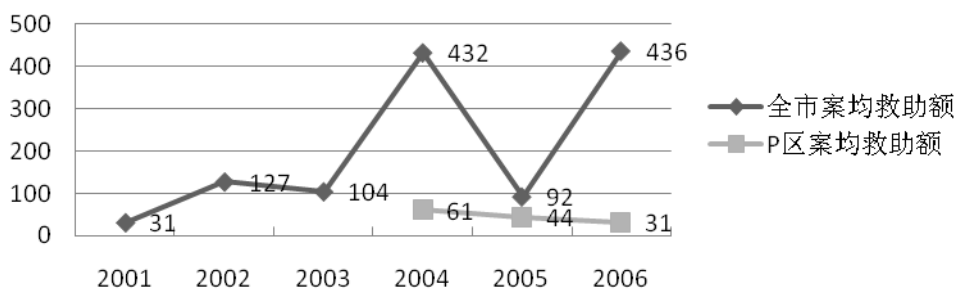


图10 昆明法院案均援助额统计表

由此可见，在受案数基本不变的情况下，昆明各级法院总体的案均救助额变

⁹⁸ 值得注意的是，由于司法救助的数额中很大一部分为缓交诉讼费的数额，因此实际的成本仍旧由当事人承担。

⁹⁹ 计算单位：元。

动区间较大，表现为较大的不确定性，而P区则较为平稳¹⁰⁰。

3.3 一般情况

3.3.1 援助数量

在两级法院中，受访者都强调了他们“感觉”法律援助的适用率还是很高的，主要是缓交的比较多，而减交、免交由于将直接影响法院收取的诉讼费用而较少被适用。但根据上面的测算，即使在援助率最高的年份，中院也不过7%多一点，基层法院就更是相当少，再考虑到缓交的较高比例，恐怕这项制度的实际功效值得怀疑。在基层法院的一位法官看来，减免缓制度只是针对个案，由于金额较少，本身并没有太大的意义，更多要结合其他制度综合考量。

3.3.2 审查标准

在前文讨论法援中心的审查标准时也考虑了司法救助的适用问题，这里主要针对实践中的标准。在基层法院中，如果当事人有证据证明交纳费用有困难，可以得到司法救助。若有超出救助范围申请司法救助的，如能得到党委的指示也可以获得。法官指出，基层法院受各级党组织¹⁰¹及政府的影响很大，受到政策调控，在这种情况下会听从地方领导的安排，比如，对于国企职工的案件也可以救助。这位法官还指出，现在的救助制度没有稳定的操作机构和执行机构，随意性非常大，有时甚至是“只有有办法的人才能得到”¹⁰²。法院一般没有确凿证据就不会给予减免的待遇，院长在费用减免方面有最终的决定权。中级法院也如是。

立案庭的法官有自由裁量权，对于一般人员确有困难的，可以裁量缓减免交费用。按照中院的内部规定，当事人诉讼费缓交申请由立案庭庭长审批；诉讼费减交、免交申请，由负责审理该案的审判人员提出意见，经庭长审核同意后，报主管副院长审批。数额较大的，报院长审批¹⁰³。基层法院的权限分工也基本如此。在审查力度上，基层法院以形式审查为主，实质审查为辅，而中级法院则指出对缓交的审查较宽松而对减免审查较为严格，是因为涉及到国家利益，必须严格适用。

对于经济困难的标准，两级法院主要是依靠当地居委会、村委会开具的贫困证明，主要是要符合低保线。基层法院表示没有精力实地调查。中级法院略有不同，法官说会有选择的实地调查，但主要依靠的还是当事人提供的证据。中院法

¹⁰⁰ 非常遗憾的是，笔者并没有在当地收集到产生这一表象产生的原因，这需要更多深入的调查和进入现场前更为周全的准备。

¹⁰¹ 法官私下间说，有时就是党委间互通消息，法院在这里就是一个协调机构。很多情况下牵涉到政府形象方面的问题，不能简单对待。

¹⁰² 这一方面也导致了实际上享受到了司法救助的当事人不愿意接受访谈。当然另一方面，他们也有“不光彩”的心理顾虑。法援律师也介绍，很多当事人认为接受政府的法律援助是一件“不光彩”的事情。

¹⁰³ 《昆明市中级人民法院关于诉讼费缓交、减交、免交的管理办法》，2005年2月17日昆明市中级人民法院审判委员会第五次会议通过，第6条。

官指出，贫困证明的开具在现实中比较困难，“法院此时只能在对弱势群体的保护中起到部分作用，一定要认识到，法院不是万能的”。

3.3.3 缓交期限

在中院，原来规定的缓减免交管理办法仍然有效，立案庭的一位法官说现在还是按照办法办。该《管理办法》第7条第1句规定：“一审案件诉讼费缓交期限不得超过开庭审理前，二审案件诉讼费缓交期限不得超过一个月”，也就是说现在对缓交期限仍有所限制。该办法出台于新的《救助规定》之前，主要参考的是2000年《关于对经济确有困难的当事人予以司法救助的规定》。新的《救助规定》取消了“缓交期限最长不得超过案件的审理期限”的规定，但并没有明文规定缓交期限是否可设。有最高人民法院的法官认为，《救助规定》明确规定了诉讼费用的缓交期限，即不规定期限，使缓交诉讼费用得当事人可以彻底免除缓交期限的负担，原因是规定缓交期限限制了当事人的受益程度¹⁰⁴。

3.3.4 “绿色通道”

如前所述，根据《援助规定》第8、9条，法律援助机构和人民法院之间存在有一个特别衔接机制，可以在制度建构上保证双方援助对象的一致性，并节约有限的审查资源，这就是所谓的“绿色通道”制度，它是指法律援助机构和人民法院之间任意一方决定援助或者救助的对象，都可以在对方的领域内申请到救助或者在符合受案范围的前提下获得援助，而无需再审查经济状况的制度。这项制度开辟了便捷的通道，所以被加上了一个流行语：“绿色通道”。

在市法援中心，律师们给出的答案如上。在中院，立案庭的一位法官认为“绿色通道”也只不过是一个考虑的因素而并不是决定性的，他们还是要审查经济状况。这两个答案之间还是有一些差别的，也就是说，法院在实际操作中，对于这些特殊渠道申请过来的案件，仍然要经过独立审查的步骤，这其实还是沿用99年《关于民事法律援助工作若干问题的联合通知》第3项的规定。虽然在调研中法官也指出一般不会出现对被援助案件不予司法救助的情况。

3.4 诉讼费用：资源分配潜规则

我国人民法院将承担司法救助的成本，这与中国经常进行法律移植的典型国家大都有所区别。在德、日等国家，虽然法院也负有“诉讼救助”的义务，救助方式仅仅是法院允许确实缺乏资力的当事人缓交，事后还要偿还¹⁰⁵，“裁判费用

¹⁰⁴ 龚稼立：“司法救助制度的发展与完善”，载《人民司法》2005年第7期。

¹⁰⁵ 事实上，日本法律援助协会的资金来源中很大一部分是来自偿还金的收回，在1996年这个比例高达76%，1998年这个比例是34.7%，2003年是47.6%。见刘南征：“日本的法律援助制度”，载《人民司法》1997年第9期；〔日〕六本佳平著，刘银良译：《日本法与日本社会》，中国政法大学出版社2006年6月版，第159页。

终究必须由当事人支付，但实际上因无资力无法收取，其结果由国库支付”¹⁰⁶；在美国由于当事人主义的诉讼结构法院承担的公共审判成本远小于私人成本，“其法律援助不是针对诉讼费用而是针对律师费的救助”¹⁰⁷，因此也不存在我国法院面临的成本问题；英国的情况类似于美国，民事法律援助费用中“用于支付律师费用的部分约占法律援助费用的 90%”¹⁰⁸，但其基本的原则是胜诉方可以将诉讼成本移转给败诉方¹⁰⁹；在法国一方面诉讼程序本身低廉，另一方面“将法定援助的经费负担以赠款形式转嫁到律师公会身上”¹¹⁰，法院本身也不会受到什么损失。而在我国，作为援助实施主体的法院无论在立案时决定缓交，还是在原告败诉时决定减免交诉讼费用，都会提升诉讼费用交纳不能的风险或者减少可以上交财政的诉讼费用，虽然这种费用应当是在其“应当预见和应当支持的范围之内”¹¹¹。这事实上造成了其定位的混乱和利益的损失，使得人民法院在履行法定义务与追逐自身利益之间存在不可避免的紧张¹¹²。

在考察过程中，法院的工作人员一再强调法院经费是“收支两条线”，法院收到的诉讼费用与法院得到的政府经费拨款是没有联系的，但法官们也承认，如果大量地使用司法救助，也必然会相应地影响到政府对法院的财政拨款。学者的研究表明，我国司法资源获取的主要途径仍然是国家财政拨款和裁判费用收入¹¹³，而“收支两条线”也属于当事人负担的资源收集方式，此时地方财政直接管理收支，法院只充当收入的手续履行者和支出的收益者，能够防止管理混乱，但同样有可能在那些通过财政变相下达“创收”指标的地方鼓励“乱收费”¹¹⁴。这里也存在如是疑虑，即使如法官所说实现了“收支两条线”，次一年的财政预算也会受到这一年的上交的数额的影响，因为“‘收支两条线’只不过是一种形式上的‘两条线’而非实质上的‘两条线’”¹¹⁵。因此，在地方财政对人民法院支持不足的情况下，法院严格限制获得救助的对象，甚至拒绝提供救助也就不足为奇了，“既然有利益最大化的潜在驱动，而且在制度上存在着有关规定的模糊性和管理体制尚待完备等条件的情况下，很难否认法院在民事经济审判中确实有尽量从当事人手中获取更多资源的倾向”¹¹⁶。

¹⁰⁶ (日)兼子一、竹下守夫著，白绿铨译：《民事诉讼法（新版）》，法律出版社 1995 年版，第 177 页。

¹⁰⁷ 常怡主编：《比较民事诉讼法》，中国政法大学出版社 2002 年版，第 500 页。

¹⁰⁸ 廖永安等著：《诉讼费用研究——以当事人诉权保护为分析视角》，中国政法大学出版社 2006 年 6 月版，第 306 页。

¹⁰⁹ 阿德里安 A·S·朱克曼主编：《危机中的民事司法——民事诉讼程序的比较视角》，傅郁林等译，中国政法大学出版社 2005 年版，第 13 页。

¹¹⁰ 同上揭，第 245 页。

¹¹¹ 傅郁林：“诉讼费用的性质与诉讼成本的承担”，载《民事司法制度的功能与结构》，北京大学出版社 2006 年版，第 397 页。

¹¹² 对于法院与诉讼费关系的梳理，参见赵钢、朱建敏：“关于完善我国司法救助制度的几个基本问题——以修订《民事诉讼法》为背景所进行的探讨”，载《中国法学》2005 年第 3 期。

¹¹³ 参见左卫民：《诉讼权研究》，法律出版社 2003 年版，第 139 页。从报道中江苏的情况看，虽然经过了“坐收坐支”到“收支两条线”等不同的诉讼费管理模式，但地方法院的财政构成大体没有脱离“财政拨款+诉讼费返还”的窠臼。见陈晓：“诉讼费下调后的法院现实”，载《中国新闻周刊》2007 年 4 月 16 日，第 36 页。

¹¹⁴ 王亚新：“围绕审判的资源获取与分配”，载王亚新：《社会变革中的民事诉讼》，中国法制出版社 2001 年 4 月版，第 186-187 页。

¹¹⁵ 廖永安老师基于对湖南法院的调查得出这样的结论，他指出实际的操作过程是这样的：法院的诉讼费收入越多，财政返还给法院的预算外收入越多，财政部门对法院的预算安排实行的是“明脱暗挂”的做法，法院的“收”与“支”仍然变相地挂钩。见廖永安等著：《诉讼费用研究——以当事人诉权保护为分析视角》，中国政法大学出版社 2006 年 6 月版，第 16-17 页。

¹¹⁶ 王亚新：“围绕审判的资源获取与分配”，载王亚新：《社会变革中的民事诉讼》，中国法制出版社 2001

自 2007 年 4 月 1 日起, 新的《诉讼费用交纳办法》正式施行, 由于其行政法规的立法属性, 成为诉讼费用领域最有效力的文本。该《办法》对司法救助的案件重新归类, 按照情形的严重程度不同分别应当缓减免诉讼费用, 而不再是笼统地要求法院决定缓交, 在判决时给予法官自由裁量权决定是否减免以及减交的比例¹¹⁷, 这就限缩了法官的恣意行以及法院的自利动机。另一方面, 新《办法》带来了诉讼费用的下降, 对原本稳定了的法院的生存环境带来了新的挑战。如南京市一家区级法院预计一年的诉讼费将由 800 万降低到 112 万, 如果没有其他配套措施跟进, 半年后肯定会给法院带来很多的变化, 如法官福利减少, 高水平人才流失, 法院为节省经费怠于办案等¹¹⁸。河北省也出现类似的现象¹¹⁹。如果这个现象是全国情况的一个缩影的话, 那么我们不得不担心司法救助的运行可能会更加形式化, 法院也不得不发掘出更有创造力的办法来回应。

诉讼费用在我国属于行政规费性质¹²⁰。我国的诉讼费用制度属于典型的职权主义模式, 诉讼费用制度仅仅调整法院与当事人之间就承担诉讼公共成本形成的责任与风险关系, 法院作为国家财政收入的代理人, 在这种行政性质的关系中成为一方当事人¹²¹。同时, 诉讼费用制度是纠纷当事人之间争讼法律关系¹²²中的规范因素, 法官应当居间关注诉权行使的过程。但是, 他的身份又同时被界定为征收费用的“规费当事人”, 同时还要为明年的预算收入不得不直接为规避收费不能风险和最大化攫取资源而行动和考量, 从法理上看也会显现诸多瑕疵与弊病。那么, 司法救助本来的作用也就很难发挥了。

从程序正义的角度出发, 法院为了获得其在制度上应得诉讼费用收入, 会有一种“假想的动机”去判决被告败诉从而回避由自己承担费用。事实上这种动机可能是不存在的, 正如有时不适用回避制度也能够得到“善”的结果, 但“审判程序一旦无法消除人们对裁判过程和结果规则的合理怀疑, 就无法具备完整的内在优秀品质”¹²³, 实体裁判的公正性也必将受到被告方的质疑: 至少感觉上是不公正的, 因为“公正只是在由一定形式从客观上加以保障的情况下才能够达成”¹²⁴。如果这样, 那么即使法院没有考量诉讼费用问题而做出妥当判决, 也很难达到纠纷解决的目的。

4. 律师

在非诉援助中, 专职律师或者值班的社会律师在法援中心的组织下面对当事人的咨询, 径直提供法律服务, 并不牵涉到法院的介入。

在诉讼援助当中, 关系较为复杂。援助律师与受援者之间有直接关系, 根据

年 4 月版, 第 189 页。

¹¹⁷ 《援助规定》第 6、7 条。

¹¹⁸ 陈晓: “诉讼费下调后的法院现实”, 载《中国新闻周刊》2007 年 4 月 16 日期, 第 36 页。

¹¹⁹ “诉讼费改革新政双面透视”, 载《燕赵都市报》2007 年 7 月 15 日, 第 2 版。

¹²⁰ 傅郁林: “诉讼费用的性质与诉讼成本的承担”, 载《民事司法制度的功能与结构》, 北京大学出版社 2006 年版, 第 383 页。

¹²¹ 同上揭, 第 394 页。

¹²² 参见刘荣军: 《程序保障的理论视角》, 法律出版社 1999 年 6 月版, 第 199 页。

¹²³ 陈瑞华: “程序正义论纲”, 载陈光中、江伟主编: 《诉讼法论丛》(第一卷), 法律出版社 1998 年版。

¹²⁴ (日) 谷口安平著, 王亚新、刘荣军译: 《程序的正义与诉讼》(增补本), 中国政法大学出版社 2002 年版, 第 93 页。

委托代理协议，存在委托人与受托人的关系，律师的行为应当符合委托合同的一般规定和律师一般的勤勉义务，并且按照规章的规定从事委托业务。另一方面，虽然没有特别的书面援助契约，但是由于援助事实的存在，这种委托关系仍与常态的律师—客户关系有所区别，比如，委托方不得任意地终止合同，应当向法援中心提出正当理由并得到同意，否则将被视为要求终止法律援助¹²⁵。因此，委托关系也受到没有明示在双方合意之中，但存在于法律与政策文件中的固有规定的约束。另外，律师，应当及时向法援中心报告受援者足以导致援助终止的事项¹²⁶，形成反向监督，更表明了双方之间的行政联系。

律师与法援中心的关系是管理与被管理的关系，如前所述。律师所在的律所应当在 24 小时内，根据案件的具体情况和需要，安排合适人员承办，在 3 个工作日内与受援者签订委托代理协议，尽职尽责履行职责，遵守职业道德和执业纪律，提交办案材料并归档¹²⁷。与之相对应，律师群体相当于法援中心履行法定职责的执行人，其实际操作决定中心工作的效果，而法律只能规定最为基本的行动规范，更多的需要发挥其内在机制和社会责任感，比如对重大、疑难案件的集体研究制度，内部监督制度，律协的广泛介入¹²⁸，作为回应，法援中心也会对援助进行评估，奖惩责任律师¹²⁹。最后，中心应当“及时”支付办案补贴¹³⁰，虽然在调研中发现很难践行。

援助律师在法院面前是诉讼代理人的身份，除了前述在调卷和复印方面享受一些优待和被法院特别监督之外，与对一般民事案件的代理没有本质区别。

在法律援助系统当中，律师群体分为公职律师和社会律师两部分。在公职律师方面，我们主要考察了市法援中心和 P 区法援中心的律师的实际情况；在社会律师方面，我们走访了市内的 Y 律所和 J 律所，两家律所的主任律师和从事过援助业务的律师和我们座谈。在下文中，主要将对考察中发现的情况进行描述并进行简单的横向比较，尤其在律师的办案补助、办案数量和质量保证机制方面讨论些值得玩味的现象。

4.1 审查标准

法援中心律师援助案件的审查标准前文已述。

在律师事务所方面，律师在实践中会对两种案件的代理费进行减免：一是法援中心向律师事务所指派的案件，由各所再具体分配给律师；二是律师出于个人道德情操或者其他考虑自愿为受援者提供免费或者部分免费的法律服务。前一种的审查由法援中心完成，律师个人不必操心；后一种情况不通过法援中心，纯属律师个人行为，一般来说律师的审查是相当主观化的，如果是由主任决定减免缓的，那么律所内部会摊销这部分费用，如果是律师个人的决定则由他个人承担。在实践中还存在这样的现象，律师与当事人事先约定好了代理费，但是最后由于律师十分同情或者催讨代理费十分费力，也可能暗中放弃了对代理费的主张这些

¹²⁵ 《条例》第 23 条。

¹²⁶ 《管理办法》第 12 条。

¹²⁷ 《管理办法》第 5 条第 2 款、第 6 条、第 8 条、第 10 条。

¹²⁸ 《管理办法》第 9 条、第 13 条第 2 款。

¹²⁹ 《管理办法》第 13 条第 1 款，第 14-16 条。

¹³⁰ 《管理办法》第 11 条。

个人行为的“援助”都不是体制内的法律援助，但确实实现了援助的效果，也属于本文界定的最广义的法律援助范畴。

4.2 案件类型

市法援中心办理的民事法援案件类型集中在：农民工劳动纠纷；扶养赡养案件；人身损害赔偿案件等等；区法援中心一方面偏重于婚姻家庭案件、劳动纠纷、农民工问题、宅基地纠纷等等，一方面由于突出残疾人方面的援助特色而对残疾的申请者不予审查直接批准；律师们接受指派的没有选择余地，自愿援助的案件主要是以当事人的经济状况决定援助与否和程度。律师们还举出了一些不愿意援助的案件，主要是劳动争议和人身损害赔偿案件，因为一般这些案件的周期比较长，而且确定事实问题比较困难和繁琐，律师的积极性很差。

4.3 办案补贴

办案补贴源于由政府向司法局拨付的专项款，“专款专用”。公职律师在办理完案件、提交完相关的材料之后，中心即应向其发放办案补贴，补贴的标准是参考当地财政局与司法局联合下发的一个文件¹³¹结合地方情况进行确定的，刑事案件每件 500 元，民事案件每件 600 元。但实践中，律师普遍反映补贴的发放只有年初时还可以按时，越接近年末就越难发，更多的情况下只能等明年的拨款到位后再来补前一年的亏空。这主要是由于近年来民事法援案件数量快速增加，而经费的增长远远低于案件增长造成的¹³²。P区法援中心的办案补贴较低，为 200—300 元。

社会律师办理法律援助案件，领取办案补贴往往有一个固定的期限，通常在年底统一发放，所以社会律师领取办案补贴少则两三个月，多则半年以上，甚至有时办案经费不足的情况下，办案补贴拖延几年发放的也有。并且由于办案经费确实太少，用律师们的话讲“交通费都不够”（该律师所属的律所属于区属所，在该区，法院对其指派的刑事案件发放 100 元，区法援中心的刑事案件 400 元，民事案件 500 元），更多情况下律师们往往对办案经费的发放采取无所谓的态度¹³³。

无论公职还是社会律师，他们都指出如果要认真接手一个民事援助案件，定额的办案补贴是远远不够的，社会律师还是用其他案件赚取的代理费来平衡，而公职律师更多地只能靠自己并不丰厚的工资来解决问题¹³⁴。

¹³¹ 云南省财政厅颁行的《云南省法律援助专项经费管理暂行办法》第 5 条规定：“法律援助人员办理法律援助案件的补贴标准为：刑事法律援助案件每件补助 200-600 元；民事法律援助案件每件补助 400-800 元。

各级财政部门 and 司法行政部门在上述幅度内结合当地经济发展状况及法律援助工作的实际情况，确定本地的具体补助标准。

案件特别复杂、成本支出过高的案件，由承办法律援助案件的法律服务机构提出申请，并附支出费用票据，经当地法律援助机构审核、并报同级财政部门批准后，可在确定标准的基础上适当增加补贴。”

¹³² 如前所述，市法援中心的经费非常紧张。

¹³³ 如果按照《云南省法律援助专项经费管理暂行办法》第 5 条第 3 款的规定，补贴是可以在成本支出畸高的情况下向上浮动，但是手续很繁琐，另一方面法援中心也没有经济实力。

¹³⁴ 据市法援中心的律师介绍，他们是参公管理的事业单位，工资大概 1000 多元，若按照每年 20-30 件每

从绝对数目上看，P区法援中心的办案补贴在200—300元，市法援中心也不过500、600元，而比如说深圳市对一件法律援助案件的补贴高达3000元，表面上看起来好像地区差距比较大。但如果考虑到经济发展水平差距的话，深圳2006年律师行业的中等收入为5519元¹³⁵，也就是说，一个月做两件法援案件就可以达到律师中的中等收入。而云南2006年法律专业人员的中等收入为1444元¹³⁶，再结合两地生活消费价格和实际购买力的差别，做2件法律援助案件可以达到同样的效果，并不存在严重的地域差距的问题。但是，就P区法援中心的数字来看，区补贴的标准仍然偏低，事实上会导致同样的援助案件会由于分配主体的不同导致律师补贴不同进而导致激励不足，对援助效果产生消极影响。

而且，将差异很大的补贴标准和市、区两级法援中心之间案件不同的分流模式相结合，发现的结果是公职律师在办案补贴上享受了更大的便利。从形式上看，他们既作为制度的设计者，又是笔下制度的受益者，是有违程序正义的¹³⁷。关于补贴的标准事实上是由财政局和司法局联合确定的，而公职律师们与司法局的关系可谓是“骨肉相连”，特别是同处于司法局体系内，“视如己出”是完全可以理解的。司法局和法援中心的区别更多是在政府体制的位置上，但现实中恰恰是“关系”决定了政治生态中的决策制定过程和结果。如果应当对两种从事法律援助的律师同等对待，这种形式非正义（同等情况不同等对待）的现象是值得深思的。

另外，“律师提供法律援助之后往往得不到回报，即使在部分地区也提高了律师的补贴标准，但补贴的发放只按承办案件的数量决定，而非具体到个案的实际情况”¹³⁸。如前所述，案件之间的个性很大，当事人状况、证据收集难度、案件涉及面等因素将直接影响案件需要办案律师投入的精力以及金钱多少。采取一刀切的方式进行规定或者如《云南省法律援助专项经费管理暂行办法》规定了弹性但事实上操作难度极大，效果可能是类似的。笔者宁愿理解为，法援中心可以在分配案件的过程中通过潜在的分配规则达到大致的平衡。

4.4 办案数量

按照《律师法》、《法律援助条例》和《管理办法》的相关规定，律师每年应

件案子补缺150元计算，那将会是3000-4500元左右，应该说会对他们的生活产生不小的压力。但是在意愿上他们还是希望能把案件做好，至于自己贴一些钱问题也不大。

¹³⁵ 见“广州市2007年劳动力市场工资指导价位(租赁和商务服务业、居发服务业)”，载中国劳动力市场：http://www.lm.gov.cn/gb/salary/2007-06/11/content_181253.htm，访问日期2007年8月12日。

¹³⁶ 由于昆明市并未将其确定的市场指导价位全部上网，使我们无法查到具体到昆明的数据，但结合公布的7种职业看，昆明市的数据与云南省发布的数据十分接近，在高、中位数字上甚至低于云南整体的水平，见“云南省劳动保障厅关于发布云南省2007年部分职位(工种)劳动力市场指导价位的通知”，载云南劳动保障网：<http://www.ynl.gov.cn/ggfw/readinfo.aspx?B1=2466>，访问日期2007年8月12日。另见“云南省昆明市发布企业职位工资指导价”，载中国劳动力市场：

http://www.lm.gov.cn/gb/salary/2007-06/05/content_180661.htm，访问日期2007年8月12日。

¹³⁷ 英国“自然正义”(natural justice)法则的一项基本要求是，任何人不得作自己案件的法官(*nemo iudex in parte sua, no man may be judge in his own case*)这种外观上的正义(*appearance of justice*)的要求不仅仅针对裁判者，当然也针对做出类似决定的其他决策者。关于“不得作自己案件的法官”，参见陈瑞华：《看得见的正义》，中国法制出版社2000年9月版，第27-39页。

¹³⁸ 徐方亮：《我国民事法律援助制度的价值、现状、及完善建议》，北大法律信息网：

http://article1.chinalawinfo.com/article/user/article_display.asp?ArticleID=38648#m1，访问日期2007年7月21日。

当接受法律援助机构的指派，办理一定数量的法律援助案件。承办法律援助案件的年度工作量，由省、自治区、直辖市司法行政机关根据当地法律援助的需求量、律师和基层法律服务工作者的数量及分布等实际情况确定¹³⁹。市法援中心规定，主任每年需办理 6 件法援案件，部门负责人 8 件，一般公职律师 10 件。公职律师们告诉我们，在实践中，平均每名律师每年大概会办理 20—30 件法律援助案件。社会律师方面，受访律师指出司法局每年要求他们承担至少一件法援案件。

但是，律师们认为该规定没有实际意义，因为律师事务所是被动地接受指派的，它本身并不能主动地掌握办理法律援助案件的数量，再加上年检中相关要求执行并不严格，该规定往往流于口号似的提倡，并无实效。实际上，如 Y 律所所在区的法援中心只有 1 名公职律师，区属律师事务所有 10 家，100 多名律师，平均每年每家律师事务所办理 7—8 件法律援助案件，如果硬要按上述规定评价，那结果就必然不符合要求。而对于 J 律所来说，由于市法援中心承担了绝大多数的案件，分配到每家市属所的法援案件就相对较少，也不可能满足上述要求。

对此，有学者指出，改而实行由律师按照其专业特长，自愿到法律援助机构登记，约定每年愿意办理一定数量的法律援助案件的制度，对于各地法律援助机构保证有足够的志愿律师来接受指派，每年办理约一定数量的案件¹⁴⁰。在实践中，广东省的做法也值得参考，根据 2007 年施行的《广东省法律援助条例》第 7 条，“律师应当依法承担法律援助义务。每名律师每年应当承办法律援助案件两件以上。法律援助案件不足以让本地每名律师每年承办两件的，由司法行政部门从法律援助案件多的地区调节”。

4.5 多元质量保证机制

P 区司法局的工作人员在座谈中谈到调查表明案件的质量普遍不高的问题：在向律师事务所指派案件的实践中，此类案件往往由律师事务所中年纪比较轻、没有多少实践经验的新手律师来办理，这种情况导致法律援助案件的质量普遍不高。Y 律所主任也曾举他本人的例子：虽然近年来他只是偶尔办理法律援助案件，但在执业的第一年，在他总共办理的 60 件案件中有 20 多件法援案件，主要是为了熟悉操作流程，对于胜负并不看重¹⁴¹。

另一方面这里也有案件本身的问题。援助案件由于当事人的文化程度、证据保存意识等方面的问题一般也比较难圆满处理。相较而言，市法援中心自身拥有一支相对专业、人员数量较多的公职律师队伍，绝大多数案件都可以由内部的公职律师办理，不存在上述问题，但在区县一级，没有形成这样的规模，主要分配给律所，又没有上海模式¹⁴²下的监管能力，社会律师承办的案件会出现上述的问

¹³⁹ 《管理办法》第 3 条。

¹⁴⁰ 贾午光，郑自文：“关于法律援助体制改革的几点思考”，载《中国司法》2006 年第 5 期。

¹⁴¹ 有律师打了比方，这就像美容美发一样，找个脑袋练手而已，技术自然马马虎虎，理好理坏也都是说不好的事情。

¹⁴² 所谓“上海模式”，由浦东区于 1995 年创立，经费由司法局承担，中心配备专职工作人员但不具体承办法律援助事务，只负责对申请进行审核，经审核批准后指定律师事务所承办。浦东模式规定律师经指派每年至少承办一件，按照安排到中心值班并不对援助费用进行补贴，参见沈红卫：《中国法律援助制度研究》，湖南人民出版社 2006 年 11 月版，第 340 页。根据 P 区法援中心的介绍，笔者认为他们所采取的模式是一种变种的“上海模式”，一方面中心职能单一，另一方面也向律师支付办案补贴。

题。就此来看，社会律师在本文前面为自己进行的辩白一方面可能是一种美化和片面突出，另一方面可能是受访律师的工作态度较好的缘故。这里既有援助案件客观上的情况，也有不同援助律师在从事援助中的主观态度差异。

不过，跨越了“新手期”的律师并不像人们假想中的那样，会由于缺乏经济刺激而在对待法律援助案件和其代理的其他案件上，对后者投入更多。他们指出，由于寻求法律援助者一般为原告，在举证方面普遍有困难，再加上他们往往是社会的弱势群体，文化水平不高，有些人甚至连自己的名字都不会写，给取证工作带来很多困难。在这种情况下，有时，与其他类型的案件比较起来，律师反而在法律援助案件上会投入更多的时间和精力——当然，是在勤勉尽责的情况下。

“对困难群众来讲，获得无偿的法律服务可能自觉不自觉地降低了对法律援助服务质量的要求，对一部分律师来讲，少量的办案补贴或者无补贴，也使得对自己的偷工减料行为的愧疚感少甚至理直气壮”¹⁴³，因此，在法律援助的实施过程中，各机构对律师的监督通过以下渠道进行监督，主动维护受援者的权益。

4.5.1 法援中心听取受援人的报告

这是各国立法例广泛采取的主要方式，如《英国 1989 年民事法律援助条例》第 73 条第（2）款规定：“出于依照法条或本条例所规定的职责的目的，任何当事人均可向地区主任或地区委员会披露与所涉诉讼有关的、由受援人的律师送来的或者向该律师送去的通信资料，无论这些通信是否明显地‘不存偏颇’”¹⁴⁴。

对市法援中心来说，监督方式有两种：一是被动的受援人监督，受援人在公职律师办理案件的过程中，发现问题可向法援中心投诉；二是主动的法援中心或律师协会的监督，比如，可以召开主题会议等等类似的活动。P区司法局副局长指出，援助律师不仅会事先和当事人充分交流，而且在整个援助过程中都会追踪监督援助状况，并和受援人保持联络。在援助结束后，受援人可以填写质量反馈表，提出意见与建议。P区法援中心从半年多前开始实施了一种跟踪调查机制，对每一件法律援助案件都作了相应的质量调查，由受援人来填写相关表格¹⁴⁵。根据P区司法局的记录显示，自反馈制度施行半年多以来，受援者的表示清一色均为“满意”，也许有存续时间太短的原因。

4.5.2 内部监督

社会律师认为，对于有一定影响的案件，律师事务所就是为了自己的名声也往往会积极处理案件，外界的监督似属多余，而且影响比较大的案件自然也会有其他机构的过问。这与我们后来对于全国较有名气的公益援助律所的检索结果是相似的，很多律师进行公益援助的受案范围都是限于影响案件的，而且也试图通过影响案件的成功办理达到宣传的目的。援助中心和社会律所都指出，其内部对于援助案件的进展情况都有跟踪机制，但中心的工作人员同时也暗示了白纸黑字

¹⁴³ 《中国法律援助》2004 年第 4 期，卷首语。

¹⁴⁴ 司法部法律援助中心编译：《各国法律援助法规选编》，中国方正出版社 1999 年 3 月版，第 172 页。

¹⁴⁵ 该表格可见附件一。

的规定并不会严格地执行，因为比如在 P 区，一共只有 4 名工作人员，每件案件都严格跟踪也是不现实的。J 和 Y 律所的主任都指出遇到有限的援助案件时都会非常关注，Y 律所的 F 主任还解释到，如果涉及疑难会组织有经验的律师开会讨论，为年轻律师出谋划策，在内部加强对质量的监控。

4.5.3 外部监督

律师协会虽然不直接负责法律援助事务，但由于其对注册律师有处罚权，也成为有力的监督者的候选。在调研中我们没有发现律协直接介入的痕迹，一方面是当地援助律师在其他机制的监督下表现差强人意，另一方面这更多体现为常态制度之外的个案处置，而其程度也不会达到书面化的必要，比如律协与之“聊天”就可以达到威慑改正的作用。对其基本要求可参照《管理办法》第 8 条的规定。

法院对于民事案件的法律援助情况也有义务监督，对违法违纪的援助人员应当通报给法援中心¹⁴⁶。同时，现代社会的信息传播极为迅速高效，稍加宣传就可以达到不可预估的影响范围，比如媒体的曝光（律师协会、法援中心的“曝光”批评也可以归为此类），对有不敬业企图的律师同样具有警示作用。

4.5.4 文书监督

根据《管理办法》第 6 条关于签订代理协议的规定，有学者指出，新疆、黑龙江等地在此基础上，提出了“三方要点”法，即法律援助机构、律师、受援人根据案情和法律，列出律师必须开展的几项主要工作及时间安排，例如何时阅卷、何时会见等。“要点”一式三份，内容简明扼要，容易记忆，当事人易于向律师直接提出意见进行监督，或者通过向法律援助机构反映情况进行监督¹⁴⁷。笔者在昆明的调研中没有发现这种机制的运用，但认为这不失为一种简便的方法。

5. 民间法援志愿者——以大学生法援组织为例

在提供法律援助的群体当中也活跃着民间法律援助志愿者的身影，他们自发地为经济困难的当事人提供法律帮助。在一般情况下他们与法援中心没有直接的管理关系，主要从事的也不是诉讼代理事项，能提供的服务不如其他机构更为全面，但也具有自己的特点。民间法律援助组织与社会律师一同在我国以政府责任为主的法律援助系统当中承担起了扶助弱势群体的社会责任，他们更以志愿、热心、负责的法律援助精神践行服务社会的理念。而这当中的高校法律援助组织，作为纯粹的学生组织，正如七所北京高校的法律援助组织宣誓的那样，坚信“公

¹⁴⁶ 《援助规定》第 13 条。2005 年初在昆明等 7 地试点半年的该规定的“试点稿”中还包括“对于已办结的民事诉讼法律援助案件，承办法官应填写《法律援助工作征询意见表》，连同裁判文书副本于结案后 10 日内送达法律援助人员”的内容，最后为何在正式稿中删去了，笔者并没有得到一个准确的答案。两者之间有很大区别。

¹⁴⁷ 蒋建峰：“法律援助办案质量控制”，载中国法律援助网：

<http://www.chinalegalaid.gov.cn:8080/ReadNews.asp?NewsID=242>，访问日期 2007 年 8 月 21 日。

平与正义是法律的灵魂,它不仅仅是我们建立繁荣的物质文明所要缔结的法治契约,更是我们在精神世界中所要唤起的心灵共鸣”¹⁴⁸,社会上也有更多的人关注高校在我国法律援助体系中不可忽视的作用¹⁴⁹。

受访的志愿者工作站的工作人员除了负责人S教授之外,主要为大四年级、处于大学实习阶段的法学院学生,可以保证充足的时间投入,并且在反复操作中熟练掌握实践的能力,经办案件的质量较有保证。就该校的具体情况而言,本校区与新校区相距甚远,只有大四学生住在援助站所在的本校区,客观上阻碍了低年级同学尽早介入援助站的工作。

在组织建设层面,如同武汉大学社会弱者权利保护中心一样,该工作站的性质也是由老师主导创办、师生共同运营的¹⁵⁰,不同于一般的学生社团,内部基本没有组织机构的建设,完全由导师做出最终的决定¹⁵¹。由于没有取得本学院足够的支持,该工作站与法学院并没有行政上的关系而是直接挂在Y大学下面,不享受任何财政上的支持,经费完全自筹,主要依靠的乃是指导老师的社会活动能力,这些都体现出一定的权威色彩。

在经办业务方面,该工作站限于劳动案件¹⁵²,受案范围较小,但也保证了志愿者对此领域案件的精通程度,能更好地维护当事人的权益。但按照志愿者们的说法,这其实也是一种相当“尴尬”的处境,囿于实际条件,他们也只能在这一限定内进行深入钻研。

5.1 民间法援组织的定位

《法律援助条例》第八条规定:“国家支持和鼓励社会、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”,民间法律援助组织即上述所指的“社会单位”,作为政府提供的官方公益性法律服务的一种有益补充,协助创造出一种“政府主导,全社会共同参与”的法律援助工作新机制¹⁵³,也是缓解我国“能够胜任法律援助的专业人士数量太少”的结构性阵痛。另一方面,这样的制度设计也避免了政府将法律援助经费全部包揽所导致的公共资源福利化弊端¹⁵⁴。

其中,以高校为典型的社会自发法律援助组织起着核心的作用。有研究者将非政府的法律援助组织分为一类以各级工会、共青团、妇联等主办的、带有法律援助性质的组织机构为典型的法律援助组织,其优势在于具有强大的垂直扩张的能力和具备相当丰富的活动资源,能够大规模地实施援助行动,但是其法律援助

¹⁴⁸ 北大法律援助协会等:《北京高校法律援助联合宣言》,载北大法律信息网:

<http://www.chinalawinfo.com/research/lgyd/details.asp?lid=1786>, 访问日期 2007 年 7 月 22 日。

¹⁴⁹ 除了各种学术文章视之为不可或缺之外,今年人大上海团在审议两高报告时也有代表提到了对大学生参与法援工作的重视,见“上海团审议两高报告 呼吁解决法律援助问题”,载新浪网:

<http://news.sina.com.cn/c/2007-03-14/220312517939.shtml>, 访问日期 2007 年 7 月 22 日。

¹⁵⁰ 许贝宁:“中国一般民间法律援助组织的发展思考”,载《中国司法》2004 年第 10 期。

¹⁵¹ 当然,我们也注意到,对于该组织的定位来说,由于没有过多的行政事务、宣传业务以及接待案件的高度专门化,志愿者们事实上也不必细化为若干各部门,都作为法律援助的业务人员接办案件即可。

¹⁵² 这主要是因为该工作站指导老师邵老师的术业专攻在于劳动与社会保障领域,是这方面的专家,在本领域也有较好的社会基础。

¹⁵³ “司法部全国法律援助工作会议要求:努力做好法律援助工作”,载中国律师网:

<http://www2.acla.org.cn/pg/article.php?articleID=3148>, 访问日期 2007 年 7 月 25 日。

¹⁵⁴ 沈红卫:《中国法律援助制度研究》,湖南人民出版社 2006 年版,第 125 页。

所需的智力支持系统偏弱；一类以高等学校法律援助组织为典型的社会自发产生的法律援助组织，称为“一般民间法律援助组织”¹⁵⁵。工青妇等机构的虽然也作为社会组织成为法律援助体系中的一部分，但是这并不是其主要的的作用所在，只是其开展工作的一种手段而已¹⁵⁶，其内部的机构建设和人员配置也决定了在现实中起到一个中介而不是直接服务的作用¹⁵⁷。而高校的法律援助组织，性质和作用十分明确特定——就是开展法律援助服务，已经有不少成功的例子，其从事各类法律援助的数量是前者所不能企及的。如北京的诸高校法律援助组织，西北政法学院法律服务中心，华东政法学院大学生社会法律服务中心等等都取得了不错的“业绩”，比如华东政法学院大学生社会法律援助中心成立八年来，工作成果显著，成绩突出。据不完全统计，已建立各类实践基地 38 家，已经有 64,000 多人受到了其帮助，接待来访群众 36,800 多人次，电话咨询近 24,600 余个，举办了大型的街头法律咨询与宣传 67 次，回复来信 12,173 封，进行非诉讼公民代理 700 余起，出庭代理诉讼 320 多起，胜诉率约在 80%左右，举办模拟法庭 50 余期，实施国际项目 4 个¹⁵⁸。

在实践中我们看到，有些受援人将民间法援视为公权力机构，认为进行服务就是其应尽义务，得不到满意的结果就会恶语相加。根据学者总结，民间法援与政府法援的区别主要在于以下几点：第一，设立主体不同；第二，设立宗旨不同，前者可能有特定的对象并负有研究教学的职能，后者则是国家按照固定的经济或者案件标准审查以达到保障人权的国内外义务；第三，与受援者关系不同，前者主要是基于公益和自律实践的道义上的义务，后者做出行政给付行为则是基于政府与符合条件的公民之间的法律上的权利义务；第四，服务范围不同，前者的选择并不受到强制性的规范，而后者则是由法律明文规定的¹⁵⁹。虽为志愿性质的民间实体，民间法援却常常遭人误读。

与此同时，也有人认为，大学生不谙世事，常常用充满同情甚至怀疑的眼光审视志愿者，比如后面所述的某些类型的受援者；还有人法律援助的意义完全不了解，单纯从情理上对案件进行判断，甚至由此对志愿者进行人身攻击¹⁶⁰。在调研中笔者与志愿者们都感到，这种观念上的扭转是最为困难的，在没有立法支持¹⁶¹的情况下，只能通过志愿者的自身努力赢得他人认同。

¹⁵⁵ 许贝宁：“中国一般民间法律援助组织的发展思考”，载《中国司法》2004年第10期。按照司法部法律援助中心的实地调研，还有一类民间法援组织，主要作为个案出现，目前尚没有数据支持，见司法部法律援助中心调研组：“社会组织参与法律援助工作的调研报告”，载《中国司法》2005年第4期。

¹⁵⁶ 还是据司法部法律援助中心的实地调研，一般是在工、青、妇、老、残的维权或信访部门，加挂法律援助中心或站点的牌子。据了解，全国妇联系统法律援助中心或站点 2.5 万多个，全国工会系统有 9000 多个。

¹⁵⁷ 比如在昆明，市司法局内部设各社会组织的办公室共同开展工作。而在由于残疾人法律援助工作突出的 P 区，主要也是区法律援助中心在对残疾人进行法律援助，残联并不介入直接的业务工作。

¹⁵⁸ “大学生社会法律援助中心简介”，载华东政法大学网站：<http://www.ecupl.edu.cn/intro/xywh/fywx.htm>，访问日期 2007 年 7 月 23 日。

¹⁵⁹ 林莉红，黄启辉：“民间法律援助与政府法律援助之关系研究”，载《环球法律评论》2005 年第 6 期。

¹⁶⁰ 在座谈中，一位志愿者介绍了这样的遭遇：她曾经为一位男性受援者代理离婚案件，当地的村委会居然以同为女人，一个女孩子怎么站在男方的立场上说话为由，对其进行人身羞辱（“都是女人，现在做这种事，你将来要不要嫁人啊”），并扫地出门。在援助一些案件时，民间的法律援助工作者要承受比政府和工青妇的援助人员更大的社会压力和不解，没有官方的支持也使他们的取证更加不易。

¹⁶¹ 学者指出，对于社会团体和学校开展法律援助的积极性，一方面应该积极支持；另一方面，也应该统一规范、纳入法律援助的管理范围，保证尽其所能和质量，见宫晓冰主编：《中国法律援助立法研究》，中国方正出版社 2001 年版，第 10-11 页。

5.2 高校法援的优势与不足

5.2.1 优势

通过与志愿者、受援者的接触以及同为志愿者的个人体验,笔者认为,民间援助者最大的优势就是一种热心公益的志向,他们对于当事人的法律援助是全方位、多角度的,甚至很多情况下是超出了最广泛意义的法律援助的,比如在深入交往中帮助受援者解决那些与援助案件无关的矛盾与困难,个人提供微薄的经济支持,明知无意义却不得不为的“倾听”¹⁶²。受援者也许不能在实体案件的解决与特定民事权益的申张方面获得具体帮助,但志愿者的倾听无形间拉近了施动者与被动者之间的心理距离,更容易产生信赖,也客观上缓解了弱势当事人对社会的敌视情绪。志愿者切身理解当事人的处境,才能顺畅地诱导当事人陈述,平复他们的心情,将援助工作引向有利于纠纷解决的方向。作为援助者的分支力量,大学生志愿者填补了公立法援和司法救助对当事人内心感觉的忽视,虽然在诉讼代理方面由于经验和能力的欠缺不宜放量介入,但在咨询援助方面则大有可为¹⁶³。志愿者能回避看起来冷冰冰、不近人情的程序化操作,因为这不是例行公事而是一项志愿服务,也是没有公权力作为后盾的民间组织取得信任与威信的主要手段,“某种解决过程给予当事者的满足程度及其有效性,是与当事者是否承认这种纠纷解决样式的正当性紧密相关的”¹⁶⁴,只有在与当事人的接触中取得感情的信任,才能使他们同样信任我们为他们提供的救济路径与建议。这是志愿者与公职律师之间的最大不同,也是法援志愿者在法律援助系统中能发挥应有作用的前提因素。

另外,志愿者对于多元的纠纷解决路径有特殊的偏好。对当事人来说,诉讼固然在一定程度上能够满足当事人和社会主体对于“正义”的需求,但亦需付出相当大的代价即诉讼成本。替代性纠纷解决机制则采取常识化运作程序,争取做出符合情理的解决,并以节约纠纷解决的成本、追求效益最大化为基本目标,仅就结果,即纠纷解决的数量和范围而言,其在功能和效益、效果上实际上早已远远超过了诉讼¹⁶⁵。如前所述,从最大限度维护当事人的权益出发,在很多情形下,诉讼并不都是最佳的选择,需要施助者充分站在当事人的立场上,因势利导其有效地维护自身权益。尤其在审判必然伴随着成本的前提下,“无论审判能够怎样完美地实现正义,如果付出的代价过于昂贵,人们往往只能放弃通过审判来实现正义的希望”¹⁶⁶。

¹⁶² 事实上,这可能是追求纠纷解决的居间人的普遍特质,比如某些法官也会出于同情心在法律的边缘处“悄悄地帮一把”,或者事后在经济上接济当事人一下,有时还要充当心理医生式的“倾听者”和“劝慰者”,这样才能得到社会的高度信任和赞扬,见吴英姿:“转型社会中法官的角色紧张与角色认同——在基层法院的参与观察中看到的法官形象”,载王亚新等:《法律程序运作的实证研究》,法律出版社2005年11月版,第453页。但这毕竟不是职业法官的专长所在,仍有调解型裁判的遗风留存。

¹⁶³ 范愉老师亦持此观点,参见“对话与交流——农村基层法律服务国际研讨会录音整理”,载傅郁林主编:《农村基层法律服务研究》,中国政法大学出版社2006年3月版,第318页。

¹⁶⁴ (日)棚濑孝雄著,王亚新译:《纠纷的解决与审判制度》,中国政法大学出版社2004年修订版,第29页。

¹⁶⁵ 范愉:“浅谈当代‘非诉讼纠纷解决’的发展及其趋势”,载《比较法研究》2003年第4期。

¹⁶⁶ (日)棚濑孝雄著,王亚新译:《纠纷的解决与审判制度》,中国政法大学出版社2004年修订版,第267

比如，在我们接触的民间法援受援者J女士¹⁶⁷的案件中，她尝试了迄今为止几乎所有的救济途径而未果，但就是坚持维护自己实体上的最大权益，不接受和解方案。此时，志愿者要做的就是帮助她认清各种解决方式的优劣之处，因为双方“在感情用事、矛盾激化的情况下很难进行对话，或者即使进行对话也很难在各自合理打算的基础上达成妥协”，此时就需要志愿者居间协调，“帮助双方交换意见或者在明确纠纷真正对立点的基础上提示一定的解决方案”，才能够达到根据合意的纠纷解决¹⁶⁸。ADR作为公权力介入以外的进路，能给施援者更大的活动空间，也可以给受援者更大的帮助，即使对于前述久病成医的受援者都留存有“铁树开花”的可能性。

现代意义的谈判在多数情况下都是在第三者的辅助下完成的¹⁶⁹。当施援者不单纯作为一方当事人的代理人而是作为居间的调解人而进行的谈判时，就是所谓的调解。比如，我们在婚姻案件中经常遇到的那样。其与前者的区别就在于施援者在谈判中的地位不同，因此不再赘述。值得注意的是，按照居间人的不同，调解可以分为法院调解、社会调解和个人调解，本文涉及的部分属于后两种的范畴。

相对多元的纠纷解决机制也只不过是另一个向度贴近正义的诉求，以相对便捷的方式获到同样被法律规范制约的结果，殊途同归。范愉老师指出，我国以司法为核心的多元化纠纷解决机制在价值取向或功能上，一端是社会自治取向，另一端则是法律服务和司法利用取向；在运作方式上，分别有公益型和市场型两种基本类型，而中间不同层次的社会或行政性纠纷解决机构，则可以为当事人提供多种选择和接近正义的途径¹⁷⁰。在以下范式的设计中，并没有明确表示民间法援的位置，但是笔者认为，民间法援机构尤其是我们具体讨论的高校法律援助组织也是公益性社会纠纷解决机构中的一分子。

页。

¹⁶⁷ 事实上，J女士也只在民间援助者那里被当作适格的援助对象。

¹⁶⁸ (日) 棚濑孝雄著，王亚新译：《纠纷的解决与审判制度》，中国政法大学出版社 2004 年修订版，第 13 页。

¹⁶⁹ 范愉主编：《多元化纠纷解决机制》，厦门大学出版社 2005 年第 2 版，第 108 页。

¹⁷⁰ 范愉：“社会转型中的人民调解制度——以上海市长宁区人民调解组织改革经验为视点”，载傅郁林主编：《农村基层法律服务研究》，中国政法大学出版社 2006 年 3 月版，第 201 页。

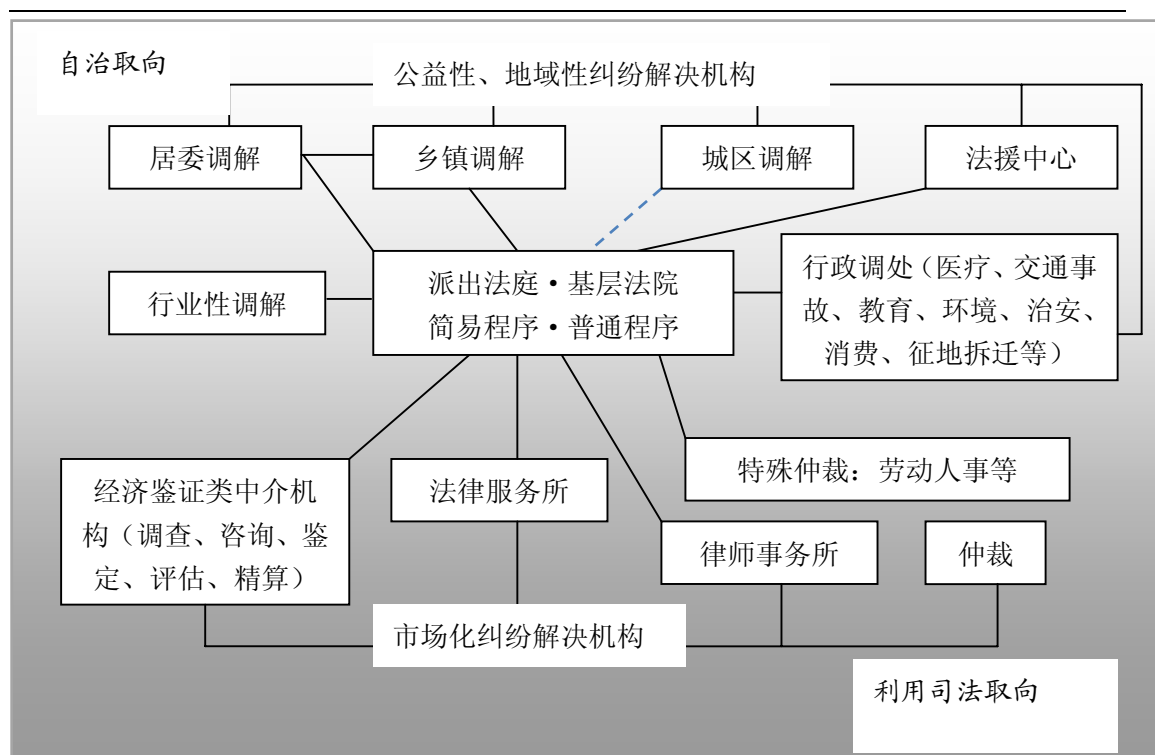


图 11

5.2.2 不足

志愿者的身份是先天不足的。他们没有机构的背景，只是以个人身份从事法律援助业务，在咨询时也许还可以以组织的名义出具法律意见（但显然其署名没有法律意义），而在诉讼中也只能采取公民代理的形式。由于我们研究的对象是民事法律援助，虽然从我国现行法看，公民代理对于民事诉讼权利的最大化行使并没有明显的不利¹⁷¹，但是脱离了统一的背景和影响力，很难由于整体的品牌效应而取得如公办律师办案中的便利。

作为解决的方案，有的地方采取了注册为独立社会团体¹⁷²的方式给志愿者一个身份，比如华东政法学院法律援助中心，也有的将学生的法律援助工作纳入政府的工作之中，如安徽铜陵学院设立的铜陵市法律援助中心铜陵学院工作站¹⁷³；作为次善的选择，可以将法律援助组织注册为校内学生社团，取得一定的校内支持（包括财政和组织上），如北京大学法律援助协会；或者如同Y大工作站一样，充分发挥指导老师的社会影响力和号召力，以维持工作站的正常运转。将组织的身份明确化可以为法援工作的开展减少很多不必要的阻力，在社会上也更具有品

¹⁷¹ 相反，在刑事诉讼中，由于辩护律师具有特殊的诉讼权利，并有权提前介入侦查阶段，而只能采取公民代理行使的民间法则完全不具备，这对于当事人的保护不能不说不利的。

¹⁷² 在我国，行政法规《社会团体登记条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》和民政部规章《取缔非法民间组织暂行办法》都规定了未依法获得许可进行筹备或开展活动的民间组织属于非法民间组织，这表明界定采取的是形式标准，即以是否依法批准或者依法登记为标准，而不是以是否从事违法活动为标准。但非法状态并不一定表明该组织不能存在并以某种合法的方式开展活动，更不构成犯罪，在现实中只是代表了几种不同的发展方向：组织合法化、打擦边球和被取缔与制裁。见林莉红：“民间组织合法性问题的法律学解析——以民间法律援助组织为视角”，载《中国法学》2006年第1期。

¹⁷³ 桂兆金：“论高校法律援助活动与法律诊所教学的融合”，《教育与职业》2006年第21期。

牌效应，同时加速推动“以宣传促了解”的良性循环。

6. 受援者

从整个法律援助系统看来，相关要素中受援者应当是最为核心的：既是发起者，又是最终的受益者：没有他们的申请，几乎任何援助或者救助程序都不能启动¹⁷⁴。法律援助和司法救助的核心就是对于原本当事人需要承担的费用减免或者缓交，目的都是使当事人有通过诉讼解决纠纷的程序发动可能和实体胜诉可能。

当出现了纠纷，经济困难的当事人完全可以通过其他纠纷解决的现有机制解决问题，但当所有途径用尽之后不得不选择通过诉讼做一了断。此时，还有以下几种途径可供选择，并且与其他要素相联系：径直前往法援中心申请援助，批准后可以凭批准决定到管辖法院申请救助缓交诉讼费，与指派的援助律师接洽进行诉讼，最后根据实体判决决定是否减免以及程度如何；先前往法院起诉并申请司法救助，获准后可以凭决定向法援中心申请司法援助，获得免费的律师帮助并最后判定救助程度；在要求律师事务所代理案件的过程中，由对方告知法援中心，申请援助资格；如果援助申请被拒绝，还可以寻求民间法援组织提供的免费法律帮助。

在考察过程中，我们与个别受援者取得联系，在法律援助中心接待了一些来访的咨询者，并旁听了专职律师与正在代理的当事人的交谈过程。另外，我们从一些案卷、内部的文件和刊物中取得了一些受援者的案件。在下文中，首先将描述和评论受援者和律师之间的互动关系并试图建构一个普遍的分析框架，其次以J女士的经历为例探讨具体个案中的互动和受援者面临的困难，最后讨论受援者的信任感。

6.1 主体与互动：以受援者与律师为例

6.1.1 互动关系

6.1.1.1 通常情况

如前所述，主要从事法律援助的社会律师是初出茅庐的年轻律师，各律所分配到指标后就会将这些案件再次分配给所里面的小律师，这在各家机构间得到普遍证实。从小律师的角度出发，首先可以积累经验，丰富履历；其次接手法律援助案件可获得一定补贴，弥补一些生活费；再次，刚踏入社会的青年律师仍有回馈社会的热情。客观上说，有心无力，援助效果很难有保障。因此，律师从事法

¹⁷⁴ 作为例外，按照《管理办法》第7条的规定，律师可以主动转交一般当事人的案件要求法援中心审查，后者必须给出结论。这里并没有谈到当事人的意愿问题，似乎可以理解为法律拟制当事人事先同意。从情理上看，这样经济条件的当事人一般也不会反对。

法律援助的目标在于锻炼自己并维持生计，而当事人则是为了维护自己的合法权益，在目标上大相径庭。

那么，有必要更改这种情况么？或者说，目前存在的互动模式是否不正当，是否需要从外界施力以改变这种格局？笔者认为，法律援助关系既然是互动的，就存在着双向选择的问题，法援中心提供的是免费的律师服务而非总是能够力挽狂澜的高质量服务。律师水平参差不齐，但都有最基本的职业素质。处于不同事业阶段的律师会有不同的反应，在满足了基本需要的前提下，律所在内部进行调剂是必要的，也是可以理解的，特别是受访律所的律师都提到内部对于法律援助案件有专家讨论组的质量把关。考虑到补贴对于不同经济收入水平律师的激励作用，更考虑到我国整体的法律服务水平并不高的现状，这并不会导致法律援助整体效果的降低。

6.1.1.2 外在因素

案件对外的影响力大小也可能影响案件的处理。比如当援助案件具有相当的典型性或者在接受分配时已经或者极有可能产生社会影响力时，分配到律所的这类案件极有可能被较有经验的律师接手（如前所述，P区法援中心也会挑选有社会影响意义的案件由专职律师来承办），此时显然他不再考虑诸如机会成本等经济因素而关注对知名度的提升，这如同某些学校中的老师也愿意站出来担当诉讼代理人一样¹⁷⁵。这对于受援者来说也是一个双赢的机会。

6.1.1.3 内在因素

受援者的某些内在特质也会引起律师的特殊关注，之间的互动关系也与一般情况不同。比如下面的“施某医疗事故纠纷案”¹⁷⁶：

2006年12月5日，来昆明打工的施某因医疗事故纠纷到P区法援中心申请法律援助，区法援中心在询问审查后，受理了该案，并将案件及时指派给某律所的葛律师。

2007年1月15日，P区法援中心工作人员在报纸上看到了有关母亲施某为了给儿子治病，每天只吃青菜下饭，半夜外出打工的报道。经进一步了解得知，儿子是施某的非婚子，除自己的医疗事故纠纷外，施某还准备向法院起诉，请求变更儿子的抚养关系。

考虑到施某的实际困难以及支付抚养费属于法律援助的受案范围，区法援中心将本不属于援助范围额变更抚养关系纳入法律援助的范围并合并指派给同一个律师。

除了违背法律援助的审查标准和受案范围之外，本案也体现了影响双方关系的特殊因素，这在前述残疾人的申请中也有所体现¹⁷⁷。

¹⁷⁵ 邓轶：“民事诉讼与弱者的博弈技术”，载王亚新等：《法律程序运作的实证研究》，法律出版社2005年11月版，第532页。

¹⁷⁶ 昆明市法律援助中心：《昆明法律援助》，第2期，2007年2月28日，第6页。

¹⁷⁷ 昆明市法律援助中心：《昆明法律援助》，第5期，2007年5月30日，第6页。关于案情及援助过程，见前文“薄某精神残疾人身损害赔偿案”。

以上几种情形显然不能穷尽所有的两两关系,在具体的语境下互动也有可能立足于各种相对位置从而体现为一种“差序格局”,本文所作的尝试性讨论也仅仅是一个粗糙的开始。如果我们从更广泛一点的角度思考,这种交互共生关系可以用下面的分析框架表示。在这里,笔者选取了两项指标:进行过程中的态度和目的的相关性,其中态度因素考察援助过程的客观方面,目的因素考察援助双方的主观方面。在类型轴上,坐标的横轴表示主体之间的紧张程度,纵轴表示不同主体目标的同一性程度,两端的无限延伸代表着极端的情形,在这之间,任何一种互动关系都能被两条基轴定位。本文上述讨论的三种情况都可以坐标平面的不同位置上被发现,而其对应的关系也可以找到自己的位置:

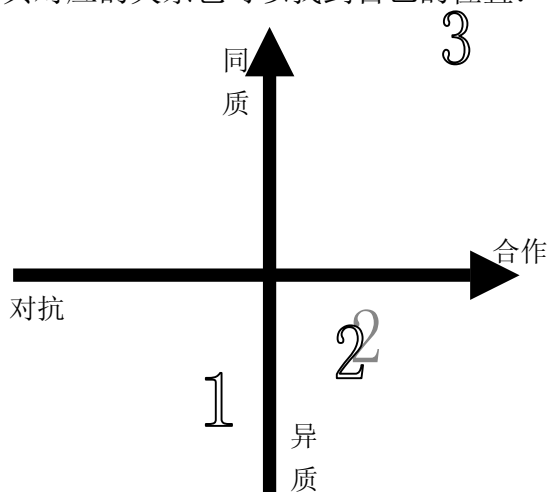


图 12

第一种情况是受援者群体主要并长期要面对的情形,对于律师的表现一方面可以理解,另一方面也不得不据理力争,特别是通过各种监督反馈机制,督促律师勤勉尽责,从而使这种关系更多表现为对抗状态。双方的目标都指向案件胜诉,因为即使律师单纯为了“熟能生巧”,也不会放任案件一败涂地,从而处于坐标的左下。

第二种情况大多数情况下都是相互促进、相互合作的,但由于双方之间的目标指向仍有一定程度的落差,比如律师可能为了达到更好的宣传效果试图遥控受援者,合作所占的优势地位并不是非常显著,从而处于坐标的右下。

第三种情况中,双方可以说超出了法定义务履行的范畴而上升到了道德扶助的高度,其间的关系也以合作为主,同时援助律师出于同情,双方的目标统辖在保护当事人权益之下。在这种情况下,目标高度一致,合作程度高,是坐标中右上方面的个案代表。

做以上分析的意义在于,每一个援助案件,都可以在以上坐标图中确定一个位置。这样的界定可以有效通过与既有状态的比较,确定其间差异,进而对不同互动关系选择不同的应对策略。比如,在一般的援助案件中,当事人与律师之间的互动关系的对抗性并不是非常高,但在当事人申请更换律师而未被批准的情形下¹⁷⁸,当事人主观上对律师已极度不信任,而律师被质疑后对当事人也不再抱有同情的态度,此时在对抗——合作的基轴上更为偏向对抗性,产生相当大的内部不和谐,更有可能导致案件的败诉和矛盾的升级。对于这种更靠近对抗一极而目

¹⁷⁸ 下文也将继续讨论这种行使更换权的情形。

的又不统一的情况，矛盾很难调和，法援中心一方面应当尽早发现和避免，另一方面对于这种状态应更加关注，加强规制和监管，必要时不如及时取消委托关系，避免新纠纷的产生。相反，同样是表现为外在的对抗，如果目的相似则大相径庭。比如，一心公益的志愿者与受援者对于诉讼策略的倾向不同，当事人希望请求更高的损害赔偿金而志愿者认为这是不现实的，双方之间从一开始就意见分歧很大，但是由于目的更为相似——都是为弱者谋利益，这种表面的强对抗只是一种假象，并不需要更多的外部干预或者提前中止。

6.1.2 受援者的回应：委托中的权利

受援者作为法律援助系统的有机构成，对法律援助解决纠纷程序有主动权，尤其在其与援助律师的互动关系当中，如同一般的委托代理关系一样，处于委托人地位的受援者的意见应当得到充分的尊重。比如，公职律师指出，委托双方意见相左的情况出现很频繁。在一般情况下，公职律师会先与受援人沟通并告知其利害关系，比如，诉讼标的额越大，相应地，诉讼费用也就越高，又如，告知其相关的法律规定以及胜诉的可能性，沟通后由受援人自行决定。如果受援人仍坚持己见，那么公职律师在告知其后果自负的情况下还是会按照受援人的意见办理。社会律师在遭遇这种情况下也与受援人进行沟通并制作谈话笔录，告知受援人不利后果及后果自负后按照受援人的意见办理。他们会在谈话笔录中记载这种情况以便将来产生纠纷时证明自己没有过错。就此看来，律师们以尊重当事人的处分权为要务，但纷纷采取保存证据的方式以防止事后争端。

另一方面，由于受援者与律师之间存在援助中心这一媒介，受援者的自由意志不得通过中心来实现，具体说来，这通常体现在委托前的选择权和委托过程中的更换权上。

6.1.2.1 委托前的选择权

多数国家立法中受援人对律师是有选择权的，一般为有限选择权，即规定受援人只能从法律援助机构提供的名册中选择律师等法律服务人员，并且在选择律师时需遵循一些既定的规则¹⁷⁹。在对P区法援中心的考察中，笔者发现：首先，受援人对法律援助运作机制信息不对称。他们一般不会提到选择援助律师的问题，他们更愿意（也不得不）信任专业机构为他们做出的选择，而且，他们会视这种要求为非份之想从而即使从侧面得知一些律师信息也不敢要求替换；其次，受援人对律师的了解存在信息不对称。受援者所能掌握的信息，只是表格上那几个汉字。而更能够体现律师特质、责任心和业务素质等的重要信息，在真正与律师进行交流之前根本无从得知；再次，也是更为根本的，在我国立法中并未规定受援人对律师有选择权，这直接加剧了前两种状况并赋予其一定正当性。在P区法律援助中心的办案记录中，没有任何受援者在开始时提出选择援助律师的情

¹⁷⁹ 参见宫晓冰主编：《中国法律援助立法研究》，中国方正出版社2001年10月版，第181页。如日本，律师的选择问题可以由司法机关指定，也可以从律师名单中自行选择，见（日）六本佳平著，刘银良译：《日本法与日本社会》，中国政法大学出版社2006年6月版，第156页。

况，这与我国学者的看法是相似的¹⁸⁰。

6.1.2.2 委托过程的更换权

在考察中，P区法援中心的律师介绍曾发生过一个中途更换律师的案例，当事人在一审过程中不时和律师发生龃龉，但并未提出中途更换律师；直到一审败诉，当事人不愿维持委托关系，坚持更换律师，得到了中心的许可。市法援中心没有介绍有这方面的情况。

在域外立法例中，一般均规定可以更换援助者，如我国香港、韩国、瑞士等，其中瑞士的规定更为具体¹⁸¹。我国学者认为受援人“在有充分理由证明援助律师不尽职尽责地履行援助职能、有可能损及受援人的合法权益时，有权向法律援助机构提出、并经法律援助机构批准撤换援助律师”¹⁸²。从委托关系的一般原理看，当委托双方之间不再有信赖的维系基础时，委托关系的消亡也是必然的，而近代的委托——代理关系也强调如是的观点，作为最关心自己利益的当事人，他有权重新选择新的受托人为自己的利益服务。但是考虑到法援资源的稀缺现状，同时考虑到现行法并未对受援者赋权，更多的应当鼓励改良现有的关系而非“破旧立新”，从制度上促使援助律师的监督机构督促律师改善与受援者之间的互动，更换只能作为最后的救济（*ultima ratio*）严格限制，只有在如同上例中的情形下才有必要加以适用。

北京市丰台区对此进行了有益尝试。当事人对承办律师或法律工作者的法律援助工作不满意，经法律援助中心查证属于承办人员过错的，可为当事人重新指派律师或法律工作者。除重新指派外，被诉“不满意”的承办人员个人及其所在律师事务所或法律服务所年终评优的资格将被取消。对于未将承办案件档案交回法律援助中心的，不予发放办案补贴¹⁸³。

6.2 现实疑惑：从J女士的遭际展开

“实在是社会律师接不了的，或者没钱的，才会找我们法律援助”，市法援中心的一位资深律师如是说。在法援中心，有很多当事人得到了援助并取得了圆满的结果¹⁸⁴，但从纠纷解决的角度讲，由于财力能力的限制，发生在社会中的大量法律纠纷要么尚不符合审查标准，要么由于案件的特殊性质导致胜诉机会渺茫，比如，下面的“J女士劳动争议案”¹⁸⁵：

¹⁸⁰ 如高贞认为，律师选择权的行使在当前的社会条件下并不现实，参见宫晓冰主编，郑自文副主编：《中国法律援助立法研究》，中国方正出版社2001年版，第182-183页（本章为高贞执笔）。但与此同时，郑自文认为，对于选择律师权，虽然并不是所有国家都有相同的规定，但是，从切实维护受援人权益的角度出发，赋予受援人这些权利应当说都是合理的。同上揭，第88页（郑自文执笔）。

¹⁸¹ 同上揭，第183页。

¹⁸² 宫晓冰著：《追求与使命》，法律出版社2003年版，第71页。

¹⁸³ 新京报：“受援人不满意律师可要求换人”，载新京报：

<http://news.thebeijingnews.com/0553/2007/08-18/021@284349.htm>，访问日期2007年8月21日。

¹⁸⁴ 翻看市法援中心律师们近期办理的案卷，大多数或者程序进行的对受援者有利，或者取得了可以接受的调解或判决，或者和解后受援者撤诉，感觉上案件只要被受理还是很有希望的，当然这也与援助的审查标准有关。

¹⁸⁵ 本案最终并未被法院正式受理，民间法援组织也中途终止了对她的正式援助，只有志愿者以自己的名义

受援人 J 女士，由于她几乎穷尽一切救济途径，因而经历极富典型性和总括性。她曾在某区属党校做了 14 年临时工，学校未为她办理社会保险。一次工伤事故使她受伤并在三个月的休养期间中无法上班。她妹妹代为上班且获许可，但学校从 06 年 1 月 1 日起拖欠她的工资并单方中止劳动关系。

通过 J 女士的自我陈述¹⁸⁶我们得知，她在 06 年 10 月到 P 区法律援助中心寻求法律援助时，虽然她的情况符合法律规定的援助条件，但 P 区法律援助机构拒绝了对她的援助，并且未给出任何理由。J 女士认为，这是因为该校独特的政治地位使法律援助机构在政治或经济上受其掣肘，不敢履行援助职责。

随后，J 女士向法院提起诉讼，法院裁定不予受理。07 年年初“院长接待日”她去找副院长请求帮助，但自称反被院长殴打致伤。相似的遭遇也发生在市法援中心，中心审查后，认为 J 女士符合援助条件，但以法院不予受理为由拒绝提供帮助，工作人员只是直接拒绝了申请，并让 J 女士感到其态度冷漠而且很不耐烦。Y 大法援志愿者曾经自行接待了她的案件，但是由于案件的敏感性，在组织层面上并未被允许进一步援助，志愿者只是依靠自己的力量帮助 J 女士。而且，在志愿者代她作出了各种和解努力之后，她仍然为自己认为正当的权利主张不懈努力，不肯和解。

从前述分析框架看，在与官方法援机构的关系上，J 女士的经历属于另一种对抗一异质的典型，由各种激烈冲突为证；在与志愿者的关系上，更接近对抗一同质的模式，志愿者在上级领导不同意的情况下仍然帮助她，除了站在她的立场上同情她之外没有别的合理解释，而大家对于法律权利行使的理解又有重大分歧，表面上的对抗很明确。在这样的判断基础上并排除其他干扰因素（比如政治），我们可以预测，对于这样的纠纷，没必要向促成官方法律援助介入的方向努力，而应当在通过民间援助者，促使 J 女士更快接受新的利益分配的角度着手。作为研究者，我们可以批评有权机关有法不依，但是如果坚持将法律援助系统从受援者的角度构建的话，更为重要的当然是受援者的利益现实最大化。从前述分析框架出发，我们也应当得出如是结论的实现路径。

J 女士的案件对于 ADR 机制的应用也有思考的空间。如学者所述，纠纷解决的谈判与达成交易的谈判不同，前者更加关注权利的行使以及所谓法律正义的实现，后者则更加关注利益的分配；但另一方面，由于其间共生的影响，在纠纷的解决中也存在着通过交易的谈判达成一项新协议的可能性，在新的合意中使双方对于权利所代表的利益进行可以接受的划分¹⁸⁷。还是以前述 J 女士的遭遇为例，事实情况是，将其非法开除的单位作为当地绝对的实权机构，从最初一分钱补偿都不给到给 1 万元，再到最后许诺“同意和解就补偿 4 万元人民币”，可以说做出了相当大的让步，而当事人所要求的三险待遇对于一般人来说都是很难企及的。对促成和解的志愿者来说，需要劝说当事人关注自由合意的交涉过程中蕴含的“规范性契机”¹⁸⁸，即权利正当行使的范围，有理有据。

对她进行帮助，但本文仍称其为“案”，因为从我们的角度看，排除法律层面外的干扰因素，它是符合援助案件的受理标准的。

¹⁸⁶ 当事人的陈述可能存在选择性陈述的问题，笔者也与一直关注事件发展的民间法援志愿者进行过信息的核实。另外，当事人也向笔者出示了一些书面证据，以证明案件进入诉讼程序还是有胜诉可能的。

¹⁸⁷ (美) 戈尔德堡等著，蔡彦敏等译：《纠纷解决：谈判、调解和其他机制》，中国政法大学出版社 2004 年第 1 版，第 68-71 页。

¹⁸⁸ (日) 棚濑孝雄著，王亚新译：《纠纷的解决与审判制度》，中国政法大学出版社 2004 年修订版，第 11 页。也即调解制度中具有的“实现法律内容或权利的性质”，见(日) 谷口安平著，王亚新、刘荣军译：《程序的正义与诉讼（增补本）》，中国政法大学出版社 2002 年版，第 43 页。

从现实出发，法援中心和法院也并非脱离了地方政治生态的第三方，它恰恰是政府框架中的一个组成部分，于是在某些类型的案件中就难有作为了。他们选择退避从而保存资源去帮助更有可能实现权利的申请者也是一种可以理解的斗争策略。但法律援助审查中经常提到的“有充分理由证明为保障自己的合法权益需要法律帮助”和“胜诉可能”并不能排除那些因为政治而非法律原因不能得到胜诉机会的案件。利益受到损害的社会个体在地方上主张权利通道堵塞，这也是为什么我国的信访渠道总是那么“勃勃生机”的一个原因例解。

从J女士遭际的深层原因看，“关系”——“涵盖了个人从纯粹的情感表达到工具性交换的社会活动领域”¹⁸⁹，在农村基层权力格局中发挥着不可忽视的隐性作用，这在“半熟人社会”的城市中同样发生。既然是“工具性交换”，就存在有颠覆的可能，虽然这种颠覆必须伴有视死如归的勇气以及决心和更有工具价值的替代性交换，无怪乎在中国当代社会的语境下弱者的博弈选择异乎悲壮，并笃信法律外力量的行动逻辑¹⁹⁰。正所谓“光脚的不怕穿鞋的”，只可惜满地荆棘，想必也要落得遍体鳞伤的境况。实际上，“对低层小民个人来讲，法治的目的不单是‘法治’，而是为了生活得更好”¹⁹¹。

6.3 主观体验：以受援者的主观信任的视角

信任对于法律援助工作的开展是至关重要的，没有委托双方之间的信赖，不仅仅援助起不到任何意义，委托关系是否有必要存续都值得打上一个大大的问号，“原因很简单，公正必须来源于信任”。不信任会导致互动关系中的对抗因素上升和新的纠纷产生。

6.3.1 受援前的信任

受援者在受援前对法律援助的信任程度是不一样的，经过我们的调查，大体受到以下因素的影响：

编号	正因素（加强受援者的信任）	负因素（削弱受援者的信任）
1	无助之下的求助心理	对公权力的不信任 ¹⁹²
2	法律援助机构的宣传	“免费”引发的怀疑
3	与援助机构及律师良好沟通	受害者的不安全感和自卫心理
4	对公权力的信任	对法律援助缺乏了解
5	援助成功的先例	

表 11

¹⁸⁹ 王亚新：“证人出庭作证的实证研究”，载王亚新等：《法律程序运作的实证研究》，法律出版社 2005 年 11 月版，第 290 页。

¹⁹⁰ 邓轶：“民事诉讼与弱者的博弈技术”，载王亚新等：《法律程序运作的实证研究》，法律出版社 2005 年 11 月版，第 526 页。

¹⁹¹ 刘星：“小额官司”，载《法律的隐喻》，中山大学出版社 1999 年版，第 202 页。

¹⁹² 有些受援者确实是在经济条件困难的情况下才找到法律援助机构的。但正如昆明市市属J律所的律师给我们介绍的那样，在市场经济的条件下，人们往往觉得花了钱的东西才会觉得“货真价实”，有保障，人们相信天上不会有掉下来馅饼的好事。所以，“免费”可能会引发一些受援者的观望和怀疑的心态。

关于“正因素”，比如“王某医疗事故案”中所展示的：

王某的案件为医疗事故案件，具体情况是，他在昆明市某医院手术时，医生事先未经他同意，将其脾脏摘除。在我们与王某的谈话中，发现他言语不多，反应较慢，表现极为拘谨；当问其是否信任法律援助机关时，他表示非常信任法律援助机关及援助律师，原因很简单：“他们愿意帮助我们，他们都是好人”。据我们了解，王某在之前也申请过医疗机关的鉴定，但是，医疗机关的鉴定有很多值得怀疑的地方，例如，该手术的名称被更改为含有“切除脾脏”的内容的名称。

王某正是在无助之中找到法律援助机构，并且在这里得到了帮助。在我们的采访中，王某还表示，与公职律师交往不存在明显的困难，他们会尽量使用通俗易懂的语言。当我们问及是如何得知法律援助这样一种途径时，王某说通过电视宣传得知，法律援助是政府为需要法律援助的弱势群体设立的一种利民的制度，并表示，政府确实在为老百姓做实事。本案中，“正因素”中第1、2、3、4项增加了他对于援助的信任。

另外，也有些申请人表示从成功受援的当事人处得知并信赖法律援助，这也促使我们认为先例也是影响受援者的因素之一。这与我们在北京做法律援助咨询时的直观感受一致。

负因素方面，还是J女士的例子比较典型。J女士表示，她并不信任市法律援助中心，因为她认为“党校”和政府机关有千丝万缕的联系，公权力的侵害正是她主张救济的动因。公权力机关官官相护，而作为老百姓的她没有实力与他们抗衡。她还表示，她更相信学生组织性质的法律援助机构（比如Y大的法律援助组织），她认为学生是没有“受到污染”的群体，是值得信任的。我们在北京接触过的受援者中，很多人在回想自己的坎坷历程时也都谈到了后3项内容。

6.3.2 受援后的信任

通过对反馈信息的总结，市法援中心发现受援者在接受援助后对与法援机构的信任度几乎完全取决于援助的实际效果，即取决于受援者是否争取到了自己的实体权益。个别情况下也有一些受援者虽然没有胜诉，但是仍然表示对法律援助的“满意”，认为败诉是由多方面的原因所致，法援机构的表现已经差强人意。但是，这类受援者数量很少。

当然，受援后，受援者对法律援助的信任也受到其他方面的影响，较为明显的是在整个过程中律师的工作表现。律师与受援者的接触是最直接的，受援对法律援助的评价很大程度上取决于律师的表现。Y律所的社会律师指出，和受援者进行交流有很大障碍，他们不得不将专业术语转述成最为通俗易懂的语言。律师们在整个援助过程也必须随时保持同受援者的沟通，尊重受援者的本意。如此之类的工作还有很多。而且，如前所述，申请法律援助的案件一般证据状况欠佳，对律师来说还有很多取证方面的工作要亲力完成，这当中的种种变数也使业已相当敏感的当事人有很多可能产生不信任，委托双方之间的相互理解在这里非常重要。

6.3.3 信任的转变

受援者对法律援助的信任不是一成不变的，随着整个案件的进行，有可能发生变化。比如受援者一开始并不信任法律援助，但是在法律援助机构的帮助下，获得了胜诉，于是转而相信法律援助。有些社会律师发现，有些当事人对于法律援助机构的信任正是经历了从不是非常信任到信任的过程的。他们表示，正是这一过程中律师与当事人的交流起到了重要的作用。也有受援者在一开始抱着信任的心态，但由于援助过程中律师工作的不到位以及缺乏沟通，或者由于最后败诉等原因而失去对法律援助的信任。甚至如果受援者和律师一方对对方或双方互不诚实，如果没有采取消除这种虚假的措施，久而久之，这种虚假潜滋暗长就会动摇彼此的信任根基。

第三部分 小结

在进行考察之初，笔者曾预置几个问题，作为我们整个社会调研的主线。在在论文的小结部分，笔者将通过对这些问题束的回应，重新梳理考察的收获。根据上述分析，笔者认为局部的民事法律援助系统如下图所示：

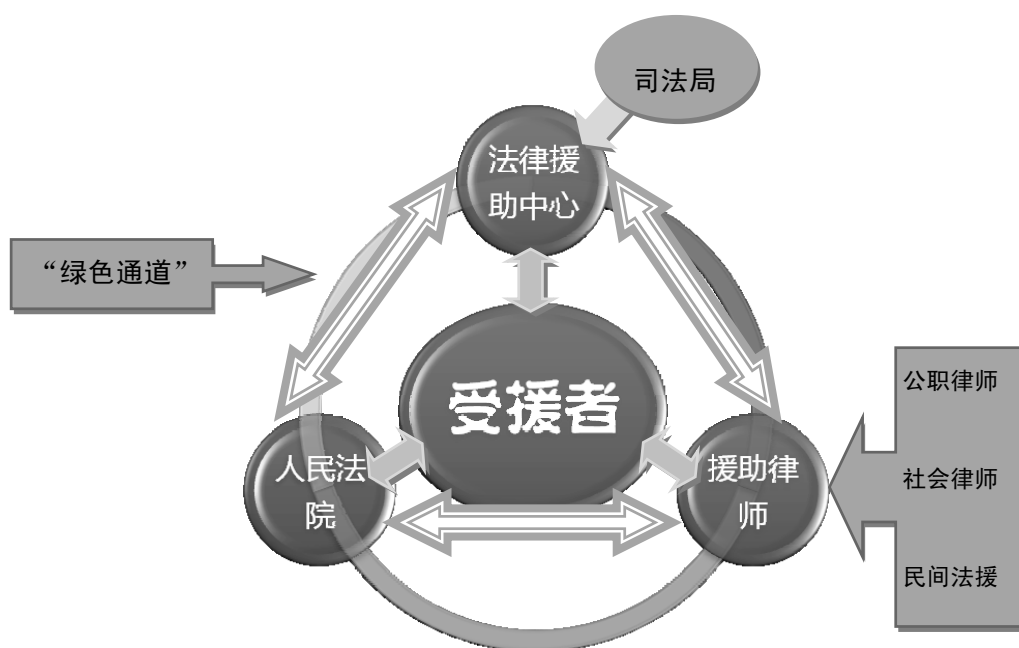


图 13

笔者将文本中的规定建构为一个法律援助系统，试图从法律援助中心、法院、律师、民间法律援助者和受援者五个行动者出发，描绘出民事法律援助系统的文本图景。与此同时，我们也发现了现实中法律被行动者们从各种形式、各种倾向修正与变更，其中一部分是必要和有益的，从长远来看属于发展的必然方向，比如批准一些表面上看起来没有明确文本支持的援助申请；另外一部分则有违文本的本来意旨。在法律与行动者之间的关系上，笔者认为行动者一般尊重法律的禁止性规定，而试图对法律没有规定或者规定不详的地方进行创造性解释，而在这个定义的过程中，很多本来非法律解释的影响因子就开始产生能动作用，比如地方政治的压力，比如对申请者心理慰藉的考量等等。

对于政治的干预，笔者关注了两个具体事件：一个是受援者 J 女士的整个遭遇，另一个则是回副总理来访对于法律援助事业的影响。前者是中国社会中时常发生的，政治强力的入侵让法律无能为力，也是我们无法解决的。因此，我们更关心后面一种现象，回副总理的一次访问就为整个昆明市法律援助事业点亮了希望，这种政治号召力的影响是我们非常感兴趣的。本来根据前文的分析，这笔办公经费应当是他们依照地方规定正当获得的，但是由于不明确的深层次原因，

随着工作规模的扩大没有增加反而被取消了,在地方政治生态中并没有应对的可行方案。但是,由于更高层次政治力量的关注以及其所带来的社会、媒体关注,事情居然有了转机,看起来经费的增加又有了实现的可能性。法律援助的发展与中国政治框架中的其它主体的决策息息相关。司法行政部门在整体框架中处于弱势地位,受制于其他机关,作为行政机关,由立法机关产生受立法机关监督,而在与其他行政机关的现实力量对比上也没有优势可言。法律援助是政府的责任,政府有义务提供足够的经费、组织和制度保障,但毕竟法律文本没有保障任何有效的进路,政治生态中并没有硬的政治资本保证允诺落实。在广泛的利益博弈下,其平衡点需要充分互动来最终确定。

从城市乡村的二元视角出发,城市相较农村而言确实占有更多的金钱资源,而且便于进入到各种广泛的高层次社会关系。我们在考察中通过城市法援律师的介绍也确信了这一假设。但问题在于,城市的因素并不一直都是积极的。资源与系统中的广泛牵连,对城市中的法律援助机构而言,显然是具有双重的含义:金钱的资源可以为办各种普法活动、吸引律师参与援助起到支持的作用,但是也只是相对充裕,虽然我们的数据表明,一个月两三件援助案件已经可以使当地律师达到中等的收入水平,但是纯粹的补助也只能吸引到刚入行的律师而不是有一定经验的,而恰恰是这样的补助程度使得律师素质保持在这一水平,高水平援助无从保证。而广泛的社会关联,则让法援律师办案过程中受到更多外力的影响,律师广泛的人脉关系使得很多援助背后有着幕后的联系,符合条件的援助者被拒绝,因为被告方在政治生态中的强势地位;而在法官看来得到援助的多是有“关系”的,没有关系的得不到法律援助。金钱和社会资源并不能保证城市法律援助事业的开展脱离质量低下和法律外因素介入的诟病,而后者恰恰是笔者在乡村调研时的感受。

司法救助在广义上与狭义的法律援助共同组成了广义的法律援助。如同文本中彰显一般,法院与法援中心之间存在相互沟通的“绿色通道”。就司法救助而言,笔者认为这中间存在有资源分配的潜规则,三令五申的收支两条线政策是否能起到应有的作用值得进一步思考。

站在民间法援者的立场上看,笔者认为民间法援有其独立的价值。大量无法得到法定援助的申请者可以在大学的法律援助站获得帮助,而且援助志愿者有着那种热心公益、自愿为之的精神,能够弥补公立援助机构“门难进,事难办”的问题。更为重要的是,民间法援者能够在以法律外努力化解纠纷上起极为关键的作用。如果从功能专业化和多元化纠纷解决机制的角度上着眼,民间法援者和街道的调解委员会对于心理慰藉功能的实现更为合适,毕竟法援中心工作人员有限,类似于公务员的工作安排也使得他们鲜有精力和时间、耐心接待来访者。我们看到了如同J女士这样的对现行政府体制充满愤恨的当事人通过民间法援者的努力缓和了对社会的仇恨与不信任,我们也看到了大量农民工得到了民间法援者的帮助讨回了应得的法律利益,这就是民间法援者的最大贡献。

从整个法律援助系统的角度看,通过前面的文本分析,笔者认为受援者应当成为整个系统的核心,这也是援助的目的所在。然而,我们在实践中看到,占有资源和权力的法援中心和法院有很大的裁量权,可以对审查标准进行有利于自己预决判断的解释并难以得到有效监督。囿于积累,笔者并不试图做一具体的对策建议,这也不是本文的目的所在,但笔者相信,为了实现法律援助的本来意义,

以受援者为主导重构现实中的法律援助系统,让受援者能够不受伤的信任我们的制度,在制度上提升监督力度,将是法律援助完善的必经之路。

致 谢

作为执笔人,笔者有很多由衷的感情需要表达。首先,我要感谢我的全体伙伴们,正是在昆明共同度过的日子里,我们共同收集了第一手的材料,受经验和能力所限,本文无法完全体现我们那段时间的勤奋与全部收获。我的室友张扬、同班同学王健彬、贺剑从全文的角度提出了大量有见地的修改意见。其次,笔者要感谢指导老师傅郁林,她对学生的谆谆教诲和细致批改,让笔者避免了大量的讹误,并在文字、结构上更加妥当、流畅。再次,我要感谢为我们在昆明提供各种便利的各位前辈,昆明市法律援助中心的杨建国主任以及李爱琳、杨幼虹、王忠三位律师,盘龙区司法局的黄副局长、区法律援助中心的毕主任、杨主任和郑如恒律师,昆明市中级人民法院的毕主任,五华区人民法院刘文莉庭长,经典阳光律师事务所的邓主任,艺融律师事务所的符主任,云南大学法学院团委陈至平书记、邵芬老师、刘勤老师,还有更多给我们提供了各种形式帮助、但笔者没能及时记录名字的朋友。当然,值得一提的还有云南大学法律援助工作站的雷安、段娅、张霞等志愿者,他们的精神让同为大学生的我们备受鞭策和鼓励。另外,厦门大学的楚静同学和国防工业出版社的张晨编辑也从不同的角度提出了很好的建议。最后,笔者也要对洪范法律与经济研究所的梁治平老师和顾珏女士表示感谢,正是您们的大力支持,此次考察才能较为顺利的成行并且取得一定的收获。

新年钟声刚刚敲响,值此新年肇始之际,祝各位在新的一年里身体健康,万事如意,也祝愿法律援助事业能在社会系统中发挥更大的作用,最终保障弱势者的利益得以申张。

参考文献

著作

1. 苏力：《道路通向城市——转型中国的法治》，法律出版社 2004 年 5 月版
2. 沈宗灵主编：《法理学》，北京大学出版社 2003 年 6 月第 2 版
3. 廖永安等著：《诉讼费用研究——以当事人诉权保护为分析视角》，中国政法大学出版社 2006 年 6 月版
4. 范愉主编：《多元化纠纷解决机制》，厦门大学出版社 2005 年第 2 版
5. 王亚新等：《法律程序运作的实证研究》，法律出版社 2005 年 11 月版
6. 沈红卫：《中国法律援助制度研究》，湖南人民出版社 2006 年 11 月版
7. 〔日〕六本佳平著，刘银良译：《日本法与日本社会》，中国政法大学出版社 2006 年 6 月版
8. 江伟主编：《民事诉讼法》，高等教育出版社、北京大学出版社 2004 年 1 月第 2 版
9. 〔日〕棚濑孝雄著，王亚新译：《纠纷的解决与审判制度》，中国政法大学出版社 2004 年修订版
10. 毛泽东：《毛泽东农村调查文集》，人民出版社 1982 年 12 月版
11. 〔美〕C·赖特·米尔斯：《社会学的想象力》，三联书店 2005 年 3 月第 2 版
12. 强世功：《法制与治理》，中国政法大学出版社 2003 年版
13. 〔日〕兼子一、竹下守夫著，白绿铨译：《民事诉讼法（新版）》，法律出版社 1995 年版
14. 刘荣军：《程序保障的理论视角》，法律出版社 1999 年 6 月版
15. 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》，中国方正出版社 1998 年 2 月版
16. 宫晓冰主编：《中国法律援助立法研究》，中国方正出版社 2001 年 10 月版
17. 〔德〕阿德里安 A·S·朱克曼主编：《危机中的民事司法——民事诉讼程序的比较视角》，傅郁林等译，中国政法大学出版社 2005 年版
18. 司法部法律援助中心编译：《各国法律援助理论研究》，中国方正出版社 1999 年 11 月版
19. 〔日〕谷口安平著，王亚新、刘荣军译：《程序的正义与诉讼（增补本）》，中国政法大学出版社 2002 年版
20. 常怡主编：《比较民事诉讼法》，中国政法大学出版社 2002 年版
21. 左卫民：《诉讼权研究》，法律出版社 2003 年版
22. 王亚新：《社会变革中的民事诉讼》，中国法制出版社 2001 年 4 月版
23. 张建伟：《司法竞技主义——英美诉讼传统与中国庭审方式》，北京大学出版社 2005 年版
24. 陈瑞华：《看得见的正义》，中国法制出版社 2000 年 9 月版
25. 〔美〕戈尔德堡等著，蔡彦敏等译：《纠纷解决：谈判、调解和其他机制》，

中国政法大学出版社 2004 年第 1 版

26. 宫晓冰著：《追求与使命》，法律出版社 2003 年版
27. 傅郁林：《民事司法制度的功能与结构》，北京大学出版社 2006 年版
28. 宫晓冰主编：《外国法律援助制度简介》，中国检察出版社 2003 年 1 月版
29. 司法部法律援助中心编译：《各国法律援助法规选编》，中国方正出版社 1999 年 3 月版
30. (美) 罗伯特·诺齐克：《无政府、国家与乌托邦》，中国社会科学出版社 1991 年版
31. 傅郁林主编：《农村基层法律服务研究》，中国政法大学出版社 2006 年 3 月版
32. 甄贞主编：《诊所法律教育在中国》，法律出版社 2002 年版
33. 杨欣欣主编：《法学教育与诊所式教学方法》，法律出版社 2002 年版
34. 张耕主编：《法律援助制度比较研究》，法律出版社 1997 年版

论文

1. 王亚新：“农村法律服务问题实证研究（一）”，载《法制与社会发展》2006 年第 3 期。
2. 傅郁林：“中国基层法律服务现状与发展——以农村基层法律服务所为窗口”，载傅郁林主编：《农村基层法律服务研究》，中国政法大学出版社 2006 年 3 月版
3. 赵钢、朱建敏：“关于完善我国司法救助制度的几个基本问题——以修订《民事诉讼法》为背景所进行的探讨”，载《中国法学》2005 年第 3 期
4. 邵华：“司法的有限性与弱势群体的权利救济”，载《新疆大学学报·哲学、人文社会科学版》2006 年 7 月，第 34 卷第 4 期
5. 张秋喜等：“民事法律援助中的诉权滥用限制”，载《中国市场》，2006 年第 9 期
6. 周旺生：“论北京市法律援助立法”，载《北京政法管理干部学院学报》2002 年第 1 期
7. 陈瑞华：“社会科学方法对法学的影响”，载《北大法律评论》2007 年第 8 卷第 1 辑
8. 陈光中等：“赴云南省部分地区关于刑事法律援助的调研报告”，载陈光中，江伟主编：《诉讼法论丛》第 10 卷
9. 贾午光，郑自文：“关于法律援助体制改革的几点思考”，载《中国司法》2006 年第 5 期
10. 张榕：“民事诉讼收费制度改革的理念与路径”，载《法律科学》2006 年第 1 期
11. 龚稼立：“司法救助制度的发展与完善”，载《人民司法》2005 年第 7 期
12. 刘南征：“日本的法律援助制度”，载《人民司法》1997 年第 9 期
13. 郑自文、左秀美：“强化政府财政拨款责任构建法援经费保障机制”，《中国司法》，2005 年第 10 期

14. 刘星：“小额官司”，载《法律的隐喻》，中山大学出版社 1999 年版
15. 陈必清：“关于构建‘应援尽援’法律援助体制的思考”，《中国司法》，2006 年第 4 期
16. 方流芳：“民事诉讼收费考”，载《中国社会科学》1999 年第 3 期
17. 傅郁林：“诉讼费用的性质与诉讼成本的承担”，载《民事司法制度的功能与结构》，北京大学出版社 2006 年版
18. 陈瑞华：“程序正义论纲”，载陈光中、江伟主编：《诉讼法论丛》（第一卷），法律出版社 1998 年版
19. 许贝宁：“中国一般民间法律援助组织的发展思考”，载《中国司法》2004 年第 10 期
20. 沈树萍：“建立法律援助的实质审查标准”，载《中国司法》2005 年第 7 期
21. 司法部法律援助中心调研组：“社会组织参与法律援助工作的调研报告”，载《中国司法》2005 年第 4 期
22. 林莉红，黄启辉：“民间法律援助与政府法律援助之关系研究”，载《环球法律评论》2005 年第 6 期
23. 范愉：“浅谈当代‘非诉讼纠纷解决’的发展及其趋势”，载《比较法研究》2003 年第 4 期
24. 林莉红：“民间组织合法性问题的法律学解析——以民间法律援助组织为视角”，载《中国法学》2006 年第 1 期
25. 桂兆金：“论高校法律援助活动与法律诊所教学的融合”，《教育与职业》2006 年第 21 期
26. 李同民：“我国纠纷解决的路径探寻——关于 ADR 的借鉴与思考”，载《山东审判》2007 年第 2 期
27. 王亚新：“实践中的民事审判（二）”，载王亚新等：《法律程序运作的实证研究》，法律出版社 2005 年 11 月版
28. 傅郁林：“民事审判监督制度的实证性分析”，载王亚新等：《法律程序运作的实证研究》，法律出版社 2005 年 11 月版
29. 吴英姿：“转型社会中法官的角色紧张与角色认同——在基层法院的参与观察中看到的法官形象”，载王亚新等：《法律程序运作的实证研究》，法律出版社 2005 年 11 月版
30. 王亚新：“证人出庭作证的实证研究”，载王亚新等：《法律程序运作的实证研究》，法律出版社 2005 年 11 月版
31. 邓轶：“民事诉讼与弱者的博弈技术”，载王亚新等：《法律程序运作的实证研究》，法律出版社 2005 年 11 月版
32. 姜世明：“诉讼救助制度之研究”，载《月旦法学杂志》第 76 期，2001 年 9 月
33. 刘哲玮：《实践中的民事撤诉制度》，2006 年北京大学硕士研究生学位论文
34. 王培秩：《中国台湾地区法律扶助制度研究》，四川大学 2005 年博士论文
35. 韩淑君：《法律援助经费制度研究》，南京师范大学 2007 年硕士论文
36. 陈虎：“法社会学实证研究之初步反思——以学术规范化与本土化为背景”，载中国民商法律网：
<http://www.civillaw.com.cn/article/default.asp?id=32242#23>

37. 潘剑锋：“从司法解释论民事诉讼法的修改”，载北大法律信息网：
http://article.chinalawinfo.com/article/user/article_display.asp?ArticleID=30933
38. 蒋建峰：“法律援助办案质量控制”，载中国法律援助网：
<http://www.chinalegalaid.gov.cn:8080/ReadNews.asp?NewsID=242>
39. 徐方亮：《我国民事法律援助制度的价值、现状、及完善建议》，北大法律信息网：
http://article1.chinalawinfo.com/article/user/article_display.asp?ArticleID=38648#m1

附件 1：法律援助案件受援人满意度征询表

附件 2：《昆明市中级人民法院关于诉讼费缓交、减交、免交的管理办法》

附件 1:

卷号：

法律援助案件受援人满意度征询表

	办 案 质 量	服 务 态 度	服 务 用 语	办 案 效 率	总 体 评 价	说明：本征询表共有 5 项内容，您可 以根据自己的感受，对各项内容进行 评价（在相应的空格中打勾即可）。
满意						
较满意						
一般						
意						

具体事例及建议：

签字： 年 月 日

处理情况：

经办人签字： 年 月 日

附件 2:

昆明市中级人民法院

关于诉讼费缓交、减交、免交的管理办法

(2005年2月17日昆明市中级人民法院审判委员会第五次会议通过)

第一条 为了规范我院诉讼费缓交、减交、免交程序，便于案件的审理，便于对经济确有困难的当事人予以司法救助，根据《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《人民法院诉讼收费办法》、《〈人民法院诉讼收费办法〉补充规定》和《最高人民法院关于对经济确有困难的当事人予以司法救助的规定》，结合本院审判工作的实际，制定本办法。

第二条 人民法院对于民事、行政案件中有充分理由证明自己合法权益受到侵害但经济确有困难的当事人，实行诉讼费用缓交、减交、免交。

第三条 当事人具有下列情形之一的，可以根据本人实际情况向人民法院申请诉讼费缓交、减交、免交：

- (一) 当事人追索赡养费、扶养费、抚育费、抚恤金的；
- (二) 当事人追索养老金、社会保险金、劳动报酬而生活确实困难的；
- (三) 当事人为交通事故、医疗事故、工伤事故或者其他人身伤害事故的受害人，追索医疗费用和物质赔偿，本人确实生活困难的；
- (四) 当事人为生活困难的孤寡老人、孤儿或者农村“五保户”的；
- (五) 当事人为没有固定生活来源的残疾人的；
- (六) 当事人为国家规定的优抚对象，生活困难的；
- (七) 当事人正在享受城市居民最低生活保障或者领取失业救济金，无其他收入，生活困难的；
- (八) 当事人因自然灾害或者其他不可抗力造成生活困难，正在接受国家救济或者家庭生产经营难以为继的；

(九) 当事人起诉行政机关违法要求农民履行义务，生活困难的；

(十) 当事人正在接受有关部门法律援助的；

(十一) 当事人为福利院、孤儿院、敬老院、优抚医院、精神病院、SOS 儿童村等社会公共福利事业单位和民政部门主管的社会福利企业的。

第四条 当事人申请缓交、减交、免交的，应当提交书面申请和足以证明确有经济困难的证据材料。其中因生活困难或者追索基本生活费而申请缓交、减交、免交诉讼费的，应当提供本人及其家庭经济状况符合当地政府有关部门规定的公民经济困难标准的证明。

第五条 立案程序中诉讼费缓交、减交、免交申请的办理，由立案庭负责。

审理程序中的诉讼费减交或免交的办理，由审判庭负责。

第六条 当事人诉讼费缓交申请由立案庭庭长审批；诉讼费减交、免交申请，由负责审理该案的审判人员提出意见，经庭长审核同意后，报主管副院长审批。数额较大的，报院长审批。

第七条 一审案件诉讼费缓交期限不得超过开庭审理前，二审案件诉讼费缓交期限不得超过一个月；同意减交诉讼费的，减交的诉讼费为申请人应承担的诉讼费，减交比例不得低于申请人应承担诉讼费的 30%；同意免交诉讼费的，免交的诉讼费为申请人应承担的诉讼费。

第八条 立案庭、审判庭应当将诉讼费缓交、减交、免交审批结果书面通知申请人。对不同意缓交、减交、免交诉讼费的，应书面通知申请人在规定时间内交纳，逾期不交的或者超过缓交期限不交的，按撤诉或撤回上诉处理。

第九条 申请人骗取缓交、减交、免交诉讼费的，应当责令其补交诉讼费；拒不补交的，以妨害诉讼行为论处。

第十条 本办法由本院审判委员会负责解释。

第十一条 本办法自本院审判委员会讨论通过之日起施行。