

残疾人法律援助问题与对策研究—以广东省为例

贺立平

广州中山大学社会学与人类学学院副教授

摘要

法律援助制度是现代文明进步的表现，建设法治国家的实践，要求建立成熟的法律援助制度。残疾人由于身心障碍，理应得到更加完善的法律援助服务。本文采用问卷调查和访谈相结合的方法，探讨广东省残疾人法律援助制度的现状，从中发现在制度中存在的问题，并提出相应的对策。

关键词：残疾人、法律援助、问题与对策

壹、引言

一、研究背景

全国第二次残疾人抽样调查显示：中国大陆共有各类残疾人 8296 万人，占总人口的 6.34%。保障残疾人合法权益既是发展残疾人事业的客观需要，而且也是中国人权保障的重要体现，残疾人权益保障已经成为现阶段中国残疾人事业的重点。2003 年 9 月，《法律援助条例》正式开始实施，法律援助面向的是社会的弱势群体，而残疾人在社会中处于弱势中的弱势，法律援助一开始便将残疾人群体作为重要的服务对象。残疾人法律援助是实现程序公正的重要保障，即保障残疾人不受经济困难等因素的影响，通过减、免、缓交有关费用进入诉讼程序，获得与其他有支付能力的公民相同的法律服务，平等的行使诉讼权利。《法律援助条例》的实施是实现社会公平、走向法制化社会的重要一环。但是由于种种原因，在现实生活中歧视、侮辱、伤害残疾人的合法权益现象时有发生，有些还相当严重；有些残疾人不懂运用法律手段维护自身合法权益；有的残疾人由于自身条件和经济条件限制，则面临着咨询难、请律师难、打官司难和无力支付法律服务费用等问题。这些现象的客观存在，要求我们必须为残疾人提供足够的法律援助。

广东省是中国实行法律援助试点的最早地区之一，法律援助在广东省已经有十多年的发展历史。1995 年，广州市法律援助中心成立，这是中国大陆首家政府

投资设立的专门办理法律援助业务的律师服务机构;广东省在 1999 年就颁布了《广东省法律援助条例》，残疾人是广东省法律援助的重点援助对象，《条例》第八条规定：申请人是残疾人的可以优先获得法律援助。2006 年 9 月 28 日，广东省重新修订了《广东省法律援助条例》，从而形成了比较健全的法规和政策，促进了广东省法律援助制度化，建立了健全的法律援助网络。

现有的法律援助资源是否满足了广东省残疾人的需求？残疾人在维权中遇到的困难是什么？广东省残疾人法律援助制度的不足和缺陷是什么？对这些问题的回答构成了本文的主要目标。

二、研究方法

(一)抽样方法。以广东省 21 个地级市残疾人总体为抽样框，采用多阶段抽样方法，这些阶段包括区县、街道、居委会和个人，其中各阶段采用不同的随机抽样方案，从而得到充足、真实、可靠的资料。

(二)问卷调查法。本次调查在全省范围内发放问卷 1800 份，收回 1601 份，回收率为 88.9%，有效问卷 1530 份，有效回收率为 85.0%。

(三)文献资料法。查阅国内外法律援助制度研究文献、残疾人法律援助研究文献、法律援助法律法规、国家及地方相关残疾人的统计资料等。

(四)个案访谈法。在广东省 21 个地级市随机抽取 3 个，最终抽取的结果为广州、韶关和汕头，访谈对象由有过法律援助经历的残疾人构成，数量为 30 名。

貳、残疾人法律援助所面臨的問題

一、制度方面的问题

(一)残疾人法律援助的立法层次不高，法律效力较低

目前，我国涉及残疾人法律援助的法律主要有三部，即《刑事诉讼法》、《律师法》和《老年人权益保障法》，这些法律中有关残疾人法律援助的规定太过于原则化，不能作为开展法律援助具体工作的依据。《法律援助条例》颁布的实施确定了开展残疾人法律援助工作的基本原则，但它只是一部行政法规，法律效力较低，无法调整法律援助机构、法院、检察院之间的工作关系。

残疾人法律援助的层次不高给法律援助工作带来一个直接后果就是造成部门之间的协作严重缺乏。基于残疾人法律援助工作对上述部门联合的需要，我国通过四个联合发文加以规范，即《最高人民法院、司法部关于刑事法律援助工作若干问题的联合通知》、《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》、《最高人民检察院、司法部关于刑事诉讼活动中开展法律援助工作的

联合通知》和《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部关于刑事诉讼法律援助工作的规定》。这些联合发文必然导致法律援助工作的繁琐化，从而影响和削弱残疾人法律援助的力度。

由此导致的后果是，即使法律援助人员倾尽全力去帮助当事人，有时也未必能得到一个满意的结果。因为一件法律援助案件很可能要涉及到法院、公安、建设、工商、劳动、档案等相关部门，虽然受援助的当事人不用交纳代理费，但牵涉到案件的其他部门却要交纳相关费用。如法院立案要交诉讼费，劳动仲裁要交仲裁费，到其它部门取证要交查档费和复印费等等，这无疑增加了法律援助案件的成本，也使得不少已申请到法律援助的当事人往往因为交纳不起其它费用而中途退却。

（二）相关部门对法律援助工作的支持、配合不到位

部分地方人大颁布的关于残疾人法律援助立法是在《法律援助条例》颁布前生效的，存在一些与《法律援助条例》相抵触的地方和不合理的条款，虽然《立法法》规定：行政法规的效率高于地方性法规。但是如果当地立法机关没有对法律援助立法作出相应的修改，则地方法与《法律援助条例》中不相适应的地方将会继续有效。全国性法律援助立法除了《法律援助条例》以外，相关配套规定目前尚未出台。

（三）多数法律援助中心都没有专职援助律师

由于律师队伍力量薄弱，法律援助中心只审查受理批准法律援助案件，并不具体承办，而是将符合条件的案件指派给社会律师实施援助。援助案件全部交给社会律师承担，既加重了社会律师的工作负担，又影响了律师参与法律援助的积极性。援助案件的律师是以其所在的律师事务所而非法律援助中心的名义执业，其执业的效果却由法律援助中心来享有或承担。

（四）法律援助经济标准的规定有待完善

《法律援助条例》中对法律援助经费的总体性规定：“经济困难标准参照法律援助实施地人民政府规定的最低生活保障执行”，这个规定缺乏可操作性，也缺乏统一的“经济困难”标准。如何理解“经济困难”概念，是一个很重要的实践问题。目前没有使用全国统一的法律援助受援人经济困难标准。实践中，有的以地方人民政府民政部门所确定的居民“最低生活保障标准”，或者劳动部门制定的“失业救济标准”为法律援助受援人经济困难参照标准。但是问题在于各地在明确法律援助的经济标准时，又走上了另一个极端，即太过严格地按照这个经济标准来实施法律援助，对于经济水平稍微超过规定经济标准的案件，也按照不符合法律援助的经

济标准来处理，结果排斥了这些案件进入诉讼程序。

(五)法律援助的受援对象和援助者界定不尽合理

《刑事诉讼法》中规定了以下几类被告可以获得法律援助：(1) 公诉案件中被告人因经济困难或其他原因没有委托辩护人的；(2) 被告人是盲、聋、哑或者未成年人而没有委托辩护人的；(3) 被告人可能被判处死刑而没有委托辩护人的。从第一类受援对象，我们可以看到，受援的条件限定为“经济困难”和“其他原因”；但法律援助的核心内容在于由国家承担本应由当事人承担的律师费用，显然，只有“经济困难”才能够成为获得法律援助的直接原因，而所谓“其他原因”的规定是既无道理也无必要的。此外，对于民事案件和其他形式法律服务的援助对象，立法尚是空白。只有 1997 年司法部发布的《关于开展法律援助工作的通知》对接受援助的条件作了相应规定，但其内容不尽合理，且以其行政规章的性质，效力范围也有限。《刑事诉讼法》和《律师法》确定了律师的法律援助者身份，其实施援助行为的费用应由国家支付；但在现实中，律师从法律援助案件所得的收入，远不如承办其他案件。

(六)没有明确规定法律援助的运作程序

司法部 1997 年《关于开展法律援助工作的通知》对法律援助的运作程序有一些相关的规定，但其法律位阶太低，适用范围有限。中国法律援助处在初建阶段，虽然《律师法》、《刑事诉讼法》和有关法规对法律援助的主体、对象、范围、形式、资金来源等作了规定，但是都很原则，操作困难。在法律援助的对象、法律援助的范围、法律援助的形式、法律援助的资金来源及管理、法律援助的程序、法律援助的组织机构、法律援助人员的权利与义务、法律责任等方面的规定都不够具体，给实施造成很大的困难。

二、机构方面的问题

(一)经费问题是法律援助机构发展的瓶颈

政府为法律援助机构提供的财政支持不能满足法律援助机构发展的需要，法律援助对象的范围受制于财政资金。《法律援助条例》中虽然规定了法律援助是政府的责任，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，但由于目前我国经济发展水平不高、财力有限，国家不具备负担大规模法律援助费用的经济实力，故经济较发达地区仍有相当数量的县级地方法律援助经费不能得到稳定的财政支持，西部及一些经济欠发达地区的法律援助经费短缺现象就更为严重，经费问题一直是我国法律援助机构发展面临的一个主要问题。

(二)法律援助服务水平和办案质量有待进一步提高

一是有些地方的法律援助机构在受理申请、审查和决定指派的环节不严格按照《条例》的规定操作。二是对《条例》和有关规定的理解出现偏差，因而不适当地缩小了应受理的事项范围，导致对当事人作出不适当的审查决定。三是 148 法律服务专线的管理体制尚未理顺，服务效率还需提高。四是没有根据《关于律师和基层法律服务工作者参与法律援助工作的暂行管理办法》的规定与律师协会开展合作，对律师在办理法律援助案件过程中不会见当事人、不愿卷等敷衍塞责的情况没有对策，没有建立起有效的质量控制机制。五是法律援助办案补贴缺乏规范。

(三)对法律援助机构的重要性认识不足

一些法律援助机构的负责人没有意识到法律援助是司法部门的一项重要职能，认为法律援助机构只是一个事业单位，行使行政职能似乎没有依据。对是否应该设立专门的法律援助机构认识不清。这种认识上的模糊必然导致执行上的不力、不到位。

(四)不同的法律援助力量之间缺乏规范和协调

随着越来越多的地方群众团体，行业的群体性法律援助机构以及一些政法院校的学生法律援助组织的建立和发展，不同的法律援助力量之间缺乏规范和协调，造成法律援助资源的冲突和虚置。如在法律援助机构和人民法院在民事诉讼的衔接上，法律服务费的减免和诉讼费的缓减免问题始终未能解决，一些经济困难的公民经法律援助机构审查批准得到减免的律师服务后，往往由于得不到法院缓收或减免诉讼费而不能进入诉讼程序。

参、完善残疾人法律援助的对策

一、制度方面的对策

(一)提升法律援助的立法层次

《宪法》是法律援助制度的最高依据。但是现在未将获得律师帮助权作为公民的一项宪法权利，致使法律援助立法及司法实践中缺乏纲领性指导文件。唯有在宪法中规定了获得律师帮助权，法律援助才有存在的必要与前提，也只有这样才能在全国得到普遍实施。因此有必要应在宪法中加入有关获得律师帮助的条文。

法律援助直接法律依据是国务院颁布的《法律援助条例》，这仅仅是一项行政法规。很多国家都制订了法律援助方面的单独立法，因此，中国法律援助的立法层次不应该限定在行政法规上，而要努力提高到法律法规的层次上，运用具有更

高法律效力的立法来规范法律援助制度，使一些条例可以被强制执行，提高法律援助的执行效力。

(二)制定法律援助相关的配套规定

鉴于法律援助所涉及的部门较多，且地域经济差别的存在，在宪法和法律中不可能对法律援助的有关事宜都做详尽具体的规定，宪法、刑事诉讼法及有关法律法规对刑事法律援助制度规定得较粗疏，缺少可操作性，基于此，才出现了由最高人民法院、最高人民检察院、司法部、公安部等部门通过通知及联合通知等形式来对各阶段的刑事法律援助进行补充和完善的情况。

(三)加大对法律援助的监督

监督法律援助人员案件办理的一般程序、监督当事人的情况变化涉及可能撤销援助或更换承办人的情况、监督法律援助人员对有关诉讼项目的增加费用扩大情况、监督案件承办结果、监督承办人员的尽职尽责等情况；另外，包括对法院审理法律援助案件等司法机关及其他有关机构支持法律援助案件监督、考核等，还包括人大、媒体、社会各界对法律援助机构整体运作及内部为的监督，如法律援助资金的管理、运作等。

二、机构方面的对策

(一)要建立法律援助经费保障机制

法律援助既是政府的责任，也是一项社会事业，但政府首先要承担主要责任。我国现阶段法律援助基本资金来源主要有：1、政府财政拨款；2、法律援助基金；3、专项提取。法律援助的资金来源主要应由政府财政负担，并应纳入同级财政预算，建立起政府对法律的最低经费保障机制。各地设立专门援助基金，接受社会的广泛捐助，有关部门应加大向社会各界寻求帮助的力度，争取尽可能多的捐助，并且专款专用，落实到位。还可以从律师事务所和律师上缴的费用中按比例提取部分经费。

(二)切实规范补贴行为

法律援助经费的管理包括许多内容，对律师办案补贴的规范和管理是其中的首要环节。支付办案补贴是法律援助作为政府责任的内在要求，根据《条例》的规定，律师在履行法律援助义务后有权获得一定的补贴。

(三)要提高法律援助机构的办案质量

一方面要积极开发法律援助人力资源，使众多的优秀法律人才参与进来，同时，法律援助机构应该面向社会招募法律援助志愿工作者；另一方面要建立健全内部管理制度。要加大法律援助制度化、规范化建设的力度，在来访接待、案件

受理、办案规程、业务规章等方面建立成套管理制度，保证法律援助办案人员以高水准、高质量的工作，切实维护残疾人群体的合法权益。同时是要定时对所办理的法律援助案件进行质量检查，并将重大疑难案件进行集体讨论，以提高办案质量。

（四）对于不提供援助的规定要具体化

《法律援助条例》第18条、第19条规定：“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。”“申请人对法律援助机构做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。”这是关于对申请法律援助不予援助情况仅有的规定，在具体执行过程中经常会遇到这样的问题，如对申请认为不属于援助范围决定不予援助的时候，到底是以通知的形式还是以做出决定的形式告知申请人？申请人对不予援助的决定有异议，向司法行政机关的是申诉、申请还是复议？司法行政机关做出维持不予援助的决定后，当事人是否还应由其他的救济途径？

（五）多种渠道方便残疾人获得法律援助

由于残疾人分布在社会各个层面，尤其是生活在广大农村乡镇、城市街道等社会基层的残疾人，生活、工作境况非常艰难，对法律帮助的需求也相对强烈，如果仅仅靠现有的法律援助机构和一些法律服务机构的力量，很难满足广大残疾人对法律服务的需求。因此，有必要建立残疾人法律服务工作网络，为残疾人法律服务工作提供组织保障和人员保障。具体来说，就是要努力建立以法律援助机构为核心，以律师事务所、公证处、基层法律服务所为主体，以指定或委托的法律服务机构为骨干，以社会志愿者服务机构为补充的法律援助和法律服务网络，就地、就近地为残疾人提供及时便利的法律服务和法律援助。

（六）互相支持配合建立良好的协作关系

加强法律援助机构与公、检、法等部门的协调与沟通，建立科学有效的联动机制，形成合力，创造良好的法律援助运作环境；充分利用社会资源，构筑法律援助网络，建立起社会各界共同参与的法律援助新格局，充分发挥工会、共青团、妇联和残联以及法律院校的作用，鼓励社会各界参与到法律援助事业中来，扩大法律援助资源，引导和规范不同社会力量提供不同形式的法律援助服务；发挥法律援助工作站的作用，在具备条件的城市社区和农村乡镇，依托依法办或基层法

律援助服務所；設立法律援助工作站，延伸法律援助觸角，方便廣大殘疾人朋友申請法律援助。

(七)法律援助機構要積極參與涉法信訪工作

法律援助作為一項國家設立的司法救濟制度，對需要訴訟但經濟上無法支持的公民提供免費的法律服務，應該成為涉法信訪案件的解決主體，即法律援助要介入信訪工作，這就涉及到法律援助部門和信訪部門的合作問題。信訪部門和法律援助機構應該本着方便當事人的原則，簡化程序，避免當事人奔波辦事。要繼續建立健全涉法信訪法律援助信息聯絡員制度和信訪法律援助工作站制度，確保協作機制暢通。

(八)要加強部和省級地方法律援助管理機構的建設

目前，部省兩級“法律援助中心”的名稱不利於其監督管理職能的發揮。法律援助中心通常是作為具體辦案的法律援助機構，負責受理、審查和指派以及直接提供法律幫助。而《條例》規定，縣級以上各級司法行政機關監督和管理本行政區域的法律援助工作。根據第三、第四次全國法律援助工作會議的要求，部省兩級司法行政部門應當把主要精力放在履行監督和管理的職責上，因此將部省兩級實際監督管理法律援助工作的部門取名為“法律援助中心”名實不符，部省兩級法律援助中心應進行相應地更名。

(九)對社會組織參與法律援助活動加以規範

《條例》原則性規定了要鼓勵社會組織利用自身資源開展法律援助活動，司法部應明確指導思想和原則，制定相應的規章對社會組織參與法律援助活動的行為加以規範，規定從事法律援助活動的社會組織和社會人員的准入條件；鼓勵社會組織不局限於政府規定的法律援助對象、經濟標準、範圍，發揮輔助作用，擴大法律援助整個的覆蓋面；在業務活動指導方面，要針對社會組織的特點給予分類指導，加強信息通報與交流，提供相關培訓機會；要鼓勵社會組織探索多樣化的籌資方式，同時發揮法律援助基金會的作用，對民間法律援助組織進行選擇性資助和培育；要特別關注境外資金對社會法律援助組織的資助問題，要採取鼓勵的態度，同時也要防止其可能產生的各種消極影響；要借鑒國外民間法律援助組織的有益經驗，加強管理和監督，引導民間法律援助組織健康發展。

参考文献

- 薄绍晔、贾午光 《中国残疾人维权案例选编》，中国盲文出版社，2007年版。
- 方道茂 内地与香港法律援助制度的比较，中国司法，2005年06期。
- 高贞 论人本观在法律援助制度实施中的实现，中国司法，2006年01期。
- 宫晓冰 美国法律援助制度简介，中国司法，2005年10期。
- 宫晓冰 《中国法律援助立法研究》，中国方正出版社，2001年版。
- 宫晓冰 《中国法律援助制度研究》，中国方正出版社，2004年版。
- 胡玉霞、胡晓涛 对国外法律援助模式之比较与借鉴，华中科技大学学报(社会科学版)，2006年03期。
- 蒋建峰、郭婕 2003年全国法律援助统计分析，中国司法，2004年03期。
- 李承华、马柳颖、伍浩鹏. 我国法律援助制度问题的探讨与思考，南华大学学报(社会科学版)，2006。
- 李劲 试析中国法律援助模式的选择，甘肃政法学院学报，2002年62期。
- 梁鹏 法律援助资金保障的理念与路径，中国司法，2007年07期。
- 林莉红、黄启辉.民间法律援助与政府法律援助之关系研究，环球法律评论，2005年06期。
- 龙俊 浅谈我国法律援助制度的现状及其完善，企业家天地，2007年04期。
- 蒲皆祐 法律援助原则的广东实践，中国司法，2007年08期。
- 盛钢 论我国残疾人法律援助制度的完善,法治与社会,2006年01期。
- 孙建 美国法律援助制度考察，中国司法，2007年07期。
- 王永杰 福利三角结构视野下的中国法律援助制度，社会科学，2007年06期。
- 吴胜利 残疾人法律援助制度中国家责任的体现,法治与社会,2007年08期。
- 张耕 《中国法律援助制度诞生的前期后后》，中国方正出版社，1998年版。

作者簡介

贺立平博士，副教授，中山大学社会工作教育培训中心主任，中国社会工作教育协会常务理事，广东省社会工作学会常务副会长，广州市中大社工服务中心理事长。主要研究领域为社会工作、社会福利、非营利组织等。出版著作8部，发表论文60余篇。电邮：gmslhp@mail.sysu.edu.cn