

社会和谐与司法公平视域下 高等院校法律援助的出路与发展

李冰, 郭辉

(中央司法警官学院, 河北保定 071000)

摘要:与律师作为法律援助主体相比,高等院校法律援助人员在制约法官违法裁判、取得当事人信任、积极化解矛盾等方面有着更为明显的作用。加强高等院校法律援助是实现社会和谐和保障司法公平的重要举措。当前制约高等院校法律援助发展壮大的因素既有财力、物力保障不足等外部环境的制约,也有高等院校法律援助机构自身不足的主观因素。加强高等院校法律援助需要国家提供财力、物力等支持,也需要高等院校法律援助机构自身的规范建设。

关键词:法律援助;高等院校;司法公正;诊所教育;社会和谐

中图分类号:DF02

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2015)01-0038-05

作为新的生力军,高等院校法律援助机构在法律援助事业中发挥着重要作用。世界一些发达国家很早就建立了高等院校法律援助机构,如荷兰的“法律商店”、美国的“法律诊所”等等。在当前,为了解决大量法律援助需求、缓解供给不足的困境及解决学生实践能力培养问题,我国借鉴国外“法律诊所教育模式”先后在北京、上海等一些大中城市的高等院校中设立了法律援助机构。这些有益性的探索实践,为研究扩大高等院校法律援助机构提供了经验,探寻、总结制约高等院校法律援助机构发展的原因并提出有针对性的完善建议是保障高等院校法律援助机构发展壮大的研究目的。本文以中央司法警官学院法律帮助中心为范例,结合其他院校的有益经验,对高等院校法律援助机构存在的必要性、可行性、不足性等问题进行分析,以期 of 高等院校法律援助事业的发展壮大提供些许建议。

一、加强高等院校法律援助的必要性与可行性

进一步加强高等院校法律援助是构建和谐社会、有效维护人权、实现法律精神、保障司法公平的有利措施。

1. 加强高等院校法律援助的必要性

(1)缓解法律援助供需矛盾。一方面,专职法律援助人员和律师提供法律援助服务数量有限。笔者对2003年至2012年我国专职法律援助人数增长与包括律师、专职法律援助人员在内的法律援助服务工作者办理的法律援助案件个数增长进行了列表比较^①(见表1),该表能够清晰反映法律援助机构人

收稿日期:2014-10-28

基金项目:中央司法警官学院2014年度院级课题“高等学校法律援助的困境与展望——以中央司法警官学院法律帮助中心为例”(XY201405)

作者简介:李冰(1982-),女,满族,河北唐山山人,助教,法学硕士,主要研究方向为经济法学、环境资源保护。

^①该表存在一定不足,法律援助结案数是包括法律援助机构人员在内的所有法律援助工作者的结案数,并非法律援助机构人员的办案数,因此该表的假定前提是法律援助组成人员中比例从2003年至2012年没有变化。

员的增长比例远远不能满足法律援助案件的需要。依据该表,在法律援助人员构成比例不变的前提下,2003年我国法律援助机构人员每年办理17.5个案件的话,到2012年则需要办理68.4个案件。也就是说,随着经济和社会的发展,我国法律援助的需求会越来越大,在专职法律援助人数增幅比例有限的情况下,需要扩大其他主体数量,缓解法律援助供需不足的问题。另一方面,伴随我国社会的转型,社会矛盾及贫富差距不断加剧,出现了大量的法律援助需求。

表1 2003年至2012年法律援助工作人员数与该年度法律援助结案数的比较^①

年份	法律援助机构人员/人	法律援助结案数/个	人均办案数/个	备注
2003	9 457	166 433	17.5	
2004	10 458	190 187	18.1	
2005	11 377	253 665	22.3	
2006	12 038	318 514	26.6	2010、2011、2012 三
2007	12 519	420 104	33.6	个年度法律援助工作人
2008	12 778	546 859	42.8	员数额无法确定,作者采
2009	13 081	641 065	49.0	用了2003年至2009增
2010	13 081+604=13 685	727 401	53.1	长的平均数估算。
2011	13 685+604=14 289	80 多万	56.0	
2012	14 289+604=14 893	102 万	68.4	

(2)提高法律援助服务质量。提高法律援助服务质量与拓宽法律援助服务范围具有同样重要的地位,必须保证受援群体得到有质量保障的“免费餐”。与其他法律援助实施主体相比较,高等院校教师大多具有硕士或博士学位,吸收这些有意愿的主体积极加入到法律援助事业中来,能够提高法律援助服务质量。在当前,作为重要的法律资源拥有者的高等院校在法律援助事业中并没有发挥出应有的作用,尤其是那些拥有硕士或博士点的高等院校。

(3)化解社会矛盾、促进社会和谐。与法律援助受援主体自身经济条件较差相适应,法律援助民事咨询和诉讼案件往往并不是纯粹的法律纠纷,多伴有道德层面的怨气成分。这些主体往往不相信职业律师的话,但高等院校法律援助老师的答疑解惑会很容易消解其怨气,律师和高等院校法律援助教师做同样的事情效果并不相同。

(4)制约枉法裁判、保障司法公正。在我国许多二线或三线城市中,很多专职律师为了自身的业务需要,在诉讼过程中不敢针对法官的徇私枉法或程序审理瑕疵做斗争,诉讼过程中处于从属于法官或检察官的地位。高等院校作为法律援助机构的重要意义之一是,由于教师具有稳定的工作,在我国当前司法体制下,受制于法官、检察官约束的可能性较小。一方面,作为法律援助的教师或学生针对事实和法律能够据理力争,并不害怕冲撞“法官权威”;另一方面,很多法官认为教师的专业知识比较丰富,对从事法律援助教师的观点往往认真对待,保障了司法公正。

(5)实现教学理论和实践结合。以案说法最能实现理论和实践的结合。我国当前法学教育模式培养出来的学生理论基础尚可,但实践能力不强。很多法学专业的毕业生,连一份诉状都写不好,更遑论法庭开庭过程中的唇枪舌剑。因此,加强高等院校法律援助事业发展,积极吸收有意愿的法学学子参加法律援助是培养其实践能力,实现理论与实践结合的重要措施。加强高等院校法律援助能够使繁荣法学教育的宗旨和多途径保障困难群体获得法律帮助权目标有机结合。

^①参见司法部法律援助中心《数字回顾法援十年》,http://www.chinalegalaid.gov.cn/China_legalaid/content/2012-09/12/content_3998332.htm?node=40884。

2. 加强高等院校法律援助的可行性

加强高等院校法律援助不仅具有重要的理论与现实意义,同时具有实践的可能性。

(1)高等院校作为法律援助机构有法可依。《中华人民共和国法律援助条例》(以下简称为《援助条例》)第八条规定:“国家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。”可见,高等院校作为法律援助机构得到了现行法的确认。

(2)高等院校拥有法律专业知识人数较多。除了教师群体外,高等院校学生资源中还拥有较高学历的本科生或研究生。这些群体理论知识较强,欠缺的是诉讼实践经验,通过一定的培训和诉讼实践学习能够成为法律援助的中坚力量。另外,高等院校研究生群体和教师群体专业化分工较为明确,为专业诉讼的高质量完成提供了保障。

(3)高等院校师生群体有着相对空余的时间。提供法律援助服务需要时间的投入,这一点与大学教师以及研究生群体具有可供支配的自由时间相恰。

(4)高等院校作为法律援助实施主体不需要大量资金的投入。阻碍我国法律援助事业蓬勃发展的很重要因素之一是资金供给不足,而由高等院校法律援助机构实施法律援助所需资金有限,无需国家投入大量的资金。一方面,很多高等院校拥有诸如模拟法庭等培训法律职业者的场所和设施;另一方面,高等院校法律援助主体中的学生相对节俭,产生的费用相对较少,国家或有关机关只需保障基本费用即可。

(5)高等院校设置法律援助机构满足了法律专业大学生实习培训的要求。很多高等院校法律专业的毕业生需要具有锻炼实习的机会,而高校法律援助机构的建立很好地满足了学生实习的需要。

总之,高校法律援助机构在践行法律援助服务方面具有其他主体所不具有的优势,如精通法律、人员较多、公益服务心较强、办案认真、更易于对法官不公正司法进行制约等。因此,建立健全高等院校法律援助机构是化解社会矛盾的重要举措。

二、制约高等院校法律援助发展的原因

制约高等院校法律援助事业发展的原因有多方面,有体制或立法层面的原因,有财力、物力等客观因素的制约,还有高等院校作为法律援助实施主体自身不足方面的因素。

1. 我国现行法律援助立法存在不足

《援助条例》第八条规定:“国家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。”该条规定表明,高等院校作为法律援助服务的承担者具有法律依据,但高等院校法律援助机构能否指派教师和学生作为当事人的诉讼代理人在实践中又存在争议。《中华人民共和国民事诉讼法》第五十八条规定:“下列人员可以被委托为诉讼代理人:(一)律师、基层法律工作者;(二)当事人的近亲属或者工作人员;(三)当事人所在社区、单位以及有关社会团体推荐的公民。”依据民事诉讼法的规定,高等院校法律援助机构工作人员既非律师^①、基层法律工作者,又不属于当事人的近亲属,所以其出庭必须得到当事人所在社区、单位以及有关社会团体的推荐。此种情况下,高等院校法律服务机构又丧失了承担法律援助服务的正当性,其不能直接指派法律服务人员作为当事人的诉讼代理人。这种困境在诉讼实践中往往会影响到对当事人利益的保护。

例如,原告与被告村委会因土地承包经营权纠纷发生诉讼,原告请求中央司法警官学院法律帮助中心提供法律帮助,法律帮助中心要求原告出具村委会的授权委托书,但村委会属于该案的利害关系人,拒绝出具。中央司法警官学院法律帮助中心无奈出具了指派函,但在开庭后,法官拒绝让笔者出庭,认为中央司法警官学院法律帮助中心不具有指派资格,不符合民事诉讼法的规定。类似事件很多,有的双方当事人均属于同一村,村委会为了避嫌或不得罪双方也拒绝给予推荐指派。

^①尽管有些人具有律师身份,但因为是在从事法律援助时没有以律师事务所的名义,所以法律援助服务者也不能以律师身份出庭。

2. 政府财力、物力保障不足

制约高等院校法律援助事业发展的客观条件较多,但最主要的因素是财力、物力保障不足。尽管由高等院校作为法律援助实施主体所需经费相对较少,但高等院校法律援助事业的发展和运行必须有一定的物质保障。这笔资金的来源法律上并没有明确规定。举例来讲,河北省保定市拥有高等院校十几所,但受限于没有资金支持,仅有中央司法警官学院设立了法律帮助中心。而中央司法警官学院法律帮助中心能够成立得益于“中央专项彩票公益金”的支持,政府并没有对此予以支持或扶助。

依据《援助条例》第三条“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”的规定,县级以上地方人民政府应该对实施法律援助的事业提供财政支持。因而,扩大高等院校法律援助机构的设立,国家或地方政府应该加大财政支持,拨专项经费给具备法律援助条件的高等院校,支持建立高等院校法律援助中心。

3. 高等院校作为法律援助机构自身存在的问题

高等院校法律援助机构自身存在的问题也是制约其发展壮大的主要因素。其主要问题是法律援助人员诉讼实践经验较少。诉讼是专业知识和实践经验的完整结合,与专业律师和基层法律服务工作者相比,高等院校中的教师专业知识丰富,但诉讼实践经验相对匮乏,毕竟教学和诉讼是两种完全不同的工作,教学优秀者未必能够提供优良的诉讼服务。很多情况下,案件的成败并不取决于法律性质分析的准确与否,而在于对诉讼程序、规则的掌握、运用及谈判技巧的高超和与人交往能力的艺术。这些却是普通法学教师所欠缺的。

三、加强高等院校法律援助的对策

“法律乃是整个社会生活的一部分,它绝不存在于真空之中”^{[1]506}。在法学教育日益突出应用性、实践性的今天,高校法律援助工作如何走出困境,同步实现优质法律人才的培养与优质法律援助服务的开展,需要认真研究。

1. 加强对高等院校作为法律援助机构主体的客观条件保障

(1)政府支持有条件的高等院校设立法律援助机构。为了解决法律援助供需矛盾,各地政府应根据实际情况选择具备承担法律援助条件的高等院校,允许其设立法律援助机构。

(2)通过专项资金拨款和调拨设备设施扶持高等院校法律援助机构。财力、物力是制约高等院校设立法律援助机构的首要因素,为此,各级政府应该通过专项拨款的方式为设立高等院校法律援助机构提供支持。

(3)清除高等院校作为法律援助主体诉讼障碍。应该通过修订立法或出台司法解释的形式承认高等院校法律援助机构人员具有诉讼代理人资格,扫清其出庭诉讼时的障碍。法律承认高等院校法律援助机构本身就可以指派法律援助人员,无需当事人的单位、村委会或居委会的推荐,以此克服法律援助人员出庭方面的障碍。

2. 扩大高等院校法律援助机构的宣传

在扩大高等院校作为法律援助主体的前提下,应该加强高等院校作为法律援助机构作用的宣传,使其真正发挥扶助弱势群体的功能。第一,注重媒体宣传。对典型高等院校法律援助机构应该在当地电视台或报纸上加大宣传力度,使其为更多人知晓。第二,强调重点宣传。发挥高等院校学生人数众多优势,在“3·15”、“12·4”等节日深入下乡,到真正需要法律援助的偏远山区、工厂矿场、建筑工地等进行宣传。第三,定期散发传单。在居民小区、火车站等人员密集场所通过现身说法、散发传单等形式提高法律援助知晓率。“不仅让学生学习如何接待当事人,还让他们走出去,与社区法律援助工作者一道配合合作一些具体的事情”^{[2]216}。

3. 加强高等院校法律援助机构自身建设

建立健全法律援助人员岗前培训制度。由于部分高等院校法律援助教师和学生诉讼实践经验相对缺乏,因此为了保障法律援助质量和保护当事人的利益,应该由一些具有丰富实践经验的老师发挥传、帮、带作用,帮助缺乏诉讼实践经验的师生,使其尽早能够独立办案。具体措施包括:有经验的老师和缺乏经验的老师共同作为诉讼代理人,由前者传授后者实践经验;采取审理前模拟审判制度,唇枪舌剑进行实战演练;对公开审理的案件,组织学生和部分教师参加旁听、学习;成立案件研讨小组进行专门研究。

加强法律援助机构自身规范建设。建立严格的法律援助申请审查制度,确保受援对象属于真正的弱势群体;建立法律援助案件分派专人管理制度,通过对案件的初步遴选确认案件性质,由专人统一调度案件,将案件分配到具体专业老师手里,以确保案件质量的提高;强化法律援助的责任心,对法律援助人员进行遴选和考察,对那些办事不认真、可能存在损害当事人利益的人员剥夺其法律援助资格;通过案件事后回访管理制度保障当事人利益,回访的主要内容包括是否收取了当事人额外费用、是否办事认真、专业化知识是否具备等;建立专门的案件档案管理制度和财务管理制度,使有限的财务资源真正用到实处。

法律援助事业的发展关系到弱势群体权益的保护和社会的和谐稳定,因此,应该调动一切可依赖力量到法律援助事业中来,建立以政府法律援助机构为主导,以民间公益组织为补充的中国法律援助模式。高等院校拥有重要法律资源和较多的有志向从事法律援助事业的人员,因此,扩大高等院校法律援助机构并采取切实的有效措施是化解、疏导社会矛盾、维护司法公正、保障所有主体公平享有司法救助权的可行措施。

参考文献:

- [1] E·博登海默.法理学——法律哲学与法律方法[M]. 邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,1999.
- [2] 宫晓冰.外国法律援助制度简介[M].北京:中国检察出版社,2003.

Development of Legal Aid in Colleges and Universities in the Perspectives of Social Harmony and Judicial Justice

Li Bing, Guo Hui

(The Central Institute For Correctional Police, Baoding, Hebei 071000, China)

Abstract: Compared with the law as the main body of legal aid, legal aid agencies of colleges and universities has a more obvious effect in restricting the illegal judging, gaining some trust, actively resolving the contradiction and so on. Strengthening the legal aid of colleges and universities is an important measure to realize the social harmony and guarantee judicial fairness. The current constraints of legal aid development of colleges and universities is not only due to inadequate existing financial resources, but also the subjective factors in legal aid institutions of higher learning to their own problems. Strengthening the legal aid institutions of higher learning requires to provide material and financial resources and other support, also need to standardize the construction of the legal aid institutions of higher learning.

Key words: legal aid; colleges and universities; judicial justice; clinical education; social harmony

(责任编辑 张春生)