

# 我国农村法律援助的模式探析

聂志平, 方斯剑

(江西农业大学 人文与公共管理学院, 江西 南昌 330045)

**摘要:**农村法律援助模式是指导我们全面应对农村法律援助实践中出现的问题,寻求最佳解决问题的方法,制定切实可行的解决方案,最终处理好农村法律援助中一切困难的方法总和。我国农村法律援助模式缺乏现成的例子可以参照,必须走自己的模式,那就是:政府主导、高校参与、民间团体支持的模式。

**关键词:**农村;法律援助;模式

**中图分类号:**D922.5 **文献标志码:**A

## Models of Legal Aid in China's Rural Areas

NIE Zhi-ping, FANG Si-jian

(College of Humanities and Public Administration, Jiangxi Agricultural University, Nanchang 330045, China)

**Abstract:** Models of legal aid in rural areas, an issue emerging in practicing legal aid in the countryside, which demands the best practical solution in order to resolve all the difficulties when providing legal aid in the rural areas. China's legal aid system in the countryside is short of ready cases to refer. Therefore, it is vital to discover a new and independent mode by the combination of government dominance, university participation and NGO support.

**Key words:** rural areas; legal aid; mode

随着社会的发展和法治文明的进步,广大人民群众总的生活需求从力求温饱到小康,再进一步向追求社会公平和实现自我的合法权利迈进。而占人口绝大多数的农村人口——农民,其维权意识也日益觉醒,其法律知识在不断进步,他们的日常生活与法律打交道的几率正在增加。作为一个农业人口占绝大多数人口构成的国家,我国有必要在法制建设取得突飞猛进的同时,将农民维权纳入法制建设的工作日程。

我们看到,对于我国的法制建设,其服务对象和取得的成就主要在城市。由于我国的城乡二元

结构和地区间发展不平衡,造成了法律资源东部较西部充裕,城市较农村充裕,它们之间的法制建设具有很大的差异。我国现行的法律体系要进一步发展与完善,法制建设和司法改革都离不开农村这个薄弱环节。当农民的合法权益得到维护,农民的幸福指数提高,近的说,有利于小康社会的建设;从长远来看,公平正义的社会环境必将提高农民的生产积极性,从而进一步加快我国小康社会建设的步伐和法治社会的形成。

然而,作为依然是弱势群体的农民,其法律知识匮乏,在面对维权意识觉醒之时,将如何保障其

收稿日期:2011-06-12 修回日期:2011-07-05

基金项目:江西省社科规划项目(06FX06)

作者简介:聂志平(1968—)男,副教授,硕士,主要从事法律与思想政治教育研究。

有效地维护自己权利,学界开始关注农村法律援助制度的构建。并且已经有很多先行者,在农村法律援助这一研究领域取得了一定成就。农村法律援助制度的构建有其自身的特殊性,既基于法律援助制度,又更精细于普通的法律援助制度,而农村法律援助制度的构建,具体到实施环节就是落实到农村法律援助模式的选择上。

### 一、我国农村法律援助赖以存在的基础

纵观欧美诸多国家法律援助制度,“农村法律援助”这个提法仅仅作为一种字面上的翻译存在,西方诸国,几乎不存在农村法律援助。大陆法系国家的法、德,直接有适用所有国民或以国界为范围的所有人的法律援助制度,启动标准仅仅是国籍(或国界)和财产;英、美两国,仅仅是涉及了一下“农村”(严格意义上说,rural area并不是指农村,而是城市之外的荒地,几乎无人居住),并不能称之为真正意义上的“农村”法律援助,如果直接取字面翻译,会陷入偷换概念的误区。这与西方各国的人口构成和法治环境有很大的关系(英、法、美、德四国城市人口均为90%左右,即便最低的法国,也有80%以上的城市人口;西方法治国家一般会制定针对全民通用的法律制度,以彰显法律面前人人平等),而英美法律援助中对rural area的涉及,更是凸显了两国对法律细节的注重。因此,要选择适合我国的农村法律援助模式,必须以我国的实际情况为出发点,找寻我国农村法律援助存在的基础。

(1) 庞大的农村人口基数。我国是一个传统的农业大国,即使到了18世纪初,我国清朝后期城市人口比重仅为6%,解放后1949年城市人口也仅为10.6%,当时全球城市化水平已达到29%。欧美发达国家城市化水平早已超过60%。自古以来农村人口占总人口数的比例很大,且农村人口的绝对数量也十分庞大,并且存在大量流动人口和不报户口者(其中又以农村人口居多)。这些农村人口生活环境较差,受教育水平较低。

根据2011年的统计数据,我国总人口数约为13.7亿,农村人口的数量约为7.5亿,约占总人口的60%。然而,这个调查数据是建立在将大量进城务工人员划归为非农村人口的基础上,实际在城市务工的大量农民工,依然持有农村户口,并没有享受到城市人口的待遇,他们依然生活在社会底层,依然是弱势群体,无法得到有效的法律援助。更糟糕的是,他们中大多数人,依然没听说过

法律援助为何物。那么,如果加上这些进城务工的农民工,结合农村的人口出生率,较为可靠的说法是:农村人口数量为8~9亿,约占全国总人口的65%。这样一个大的农村人口比例和总数量,我国农村法律援助的存在是切实需要,有其生长的天然土壤。

(2) 广泛分布的农村。在我国,除了城市之外,其余地区均为农村,这与中华民族的起源和民族性格有关。中华民族是由农耕民族发展而来,由于人口众多,广泛分布于全国各个地区(虽然分布不均衡,但全国范围内,确实到处有人居住)。中华民族骨子里带有对土地很亲近和渴望的态度,认为人来自于土地,靠土地生活,最后入土为安。在这样的民族性格促使下,中华民族几千年来的繁衍生息都离不开土地,我国的农耕文化使我国农村广泛分布。

“过去,因为我国过长期处于以自然经济为基础的农业社会,农业是社会的主导产业,农民是社会的主体,与农业社会相适应的思维方式主导着我国人民的生活态度。务农的人通常有一个确定的活动范围和明确的界限意识,就是在乡民们这个明确的意识界限内和这个确定的活动范围内形成了他们的熟人社会,并且这个熟人社会将对他们的行为产生一定影响。社会主体之间的信赖关系‘是基于一种普遍的社会意识而生成的,与法的规范没有直接的关系’。在熟人之间游戏规则势必改变,法学家所主张的法律的严肃性势必减少,因为熟人之间一般无需法律或只需要很少的法律”。但是现在,随着农民法律意识的逐渐提高(尤其是进城务工人员经历了城市生活之后,态度观念发生了巨大的变化),越来越多的农民,需要并且渴望能够通过法律途径解决发生在广袤农村土地上的纠纷。因此,我国农村法律援助的存在,离不开我国广大的农村地区。广泛分布在全国范围内的农村,为我国农村法律援助的存在提供了又一发芽的土壤。

(3) 城乡二元结构的社会格局。长久以来,许多地方在发展过程中并没有把城乡作为一个整体,融会贯通地来考虑。城乡发展二元化结构的长期存在,不仅使广大农民的生活水平提升较慢,而且使农民在接受教育、社会服务和法律服务的时候始终处于落后地位。

城乡二元结构的存在,有着其深厚的历史原因,和我国建国以来的建设和发展政策不无关系。1958年1月,全国人大常委会第91次会议讨论

通过《中华人民共和国户口登记条例》,该条例第10条第2款对农村人口进入城市作出了带约束性的规定“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续”。这一户籍制度的规定,其核心是严格限制农村人口向城市流动。城乡之间的户籍壁垒造成了两种不同的资源配置制度,也在事实上将城乡两部分居民分成了两种不同的社会身份。农村地区无论是在教育环境、硬件设施、交通设施等方面,均大幅度落后于城市,农民法律意识和法律知识普遍不如城市居民。

正因为农村与城市的二元发展结构,造成了人才、资金、资源、服务的流动更加倾向于城市,其中便包含了大量司法资源(如律师、法官、检察官)。目前我国的大城市集中了绝大多数的法律工作人员,而有名的律师、法官、检察官都几乎集中在北京、上海、杭州、广州等东部大城市。东部发达城市相对法律环境更好,人们愿意通过法律途径解决问题的意愿更强,故对法律工作者的吸引更大。在这样的现实状态下,农村地区,尤其是中西部欠发达地区的农村,其司法环境落后的不利地位,其差距也有进一步扩大的趋势。

鉴于以上这种局面,我国针对农村地区需要建立起专门的农村法律援助。通过人为的、政策性的、立法层面的导向,将司法资源有目的地引向农村地区,为农民提供有效的、经济上可以承受的法律援助,这实属必要。城乡二元结构,成为农村法律援助在我国存在的第三个基础。

## 二、现行法律援助模式运用于农村时存在的弊端

我国至今没有形成农村法律援助的模式,在进行农村法律援助的时候,通常是借用一般的法律援助模式。总体上我国是采用国际上的混合模式,但又有所区别。目前我国有学者将法律援助模式划分为武汉模式、上海模式、广州模式、北京模式、郑州模式等五种。

我国最早出现的从事法律援助的组织是武汉大学的“社会弱者权利保护中心”,该“中心”成立于1994年。1995年武汉市律师协会常务理事会通过《武汉市律师法律援助办法》,从此法律援助的“武汉模式”形成。在“武汉模式”下,法律援助基础金律师协会监管,律师事务所在提供法律援助服务时,向律师协会提交申请,律师协会经过

核实后有权决定是否从法律援助基金中调取一部分资金,支付给办案律师。武汉模式带有早期的美国模式影子,这种模式固然很好,但是依旧存在一些弊端:第一,由于法律援助缺乏统一的标准和监督机制,在对待不同的法律援助申请当事人时,提供的服务质量有差异;第二,法律援助案件得到的资金十分有限,律师事务所不愿在法律援助案件上花费过多时间以影响其他有偿案件的办理,故对法律援助案件承办的积极性很低。

1995年8月,上海浦东司法局设立了法律援助中心。由该区的专职律师轮流当班,法律援助中心的运行费用由司法局承担,其只负责审核法律援助申请,并对审核通过的申请人派遣当班律师进行法律援助服务。当班律师的法律援助服务完全是一种义务,服务质量将作为律师职业道德的考核项目。上海模式带有浓厚的日本法律援助模式风格,与武汉模式相比其资金来源于司法局,形成了法律援助的政府责任,是一个进步。但上海模式依旧有自己的弊端:由于上海模式提供的法律援助服务完全是一种当班律师的义务活动,其服务质量能否保障是一个大问题,在当今市场经济条件下,这种模式又能走多远也是一个问题。

1995年11月,广州市在政府的支持下设立了法律援助中心,并颁布了相应的地方性法规。法律援助的“广州模式”形成。在广州模式下充分体现了政府责任,即法律援助中心由政府组建,拥有自己的公职律师。法律援助的申请、审查以及律师的指派,均由政府着手操办。广州模式带有美国法律援助模式的影子,然而过分地强调政府作为,使得广州模式也存在一些弊端:没有发挥各律师事务所的作用,而把法律援助的全部担子摊在政府身上,造成了政府财政压力过大的局面。

几乎同一时期,在北京设立了“北京法律援助基金”,隶属于律师协会。需要法律援助的人可以向律师事务所或者律师协会申请提供法律援助,是否提供法律援助,由各律师事务所自行决定。但最终,承办法律援助案件的律师事务所必须向律师协会的“法律援助基金”领导小组提供申请以供“基金”审查,基金每年审查一次各律师事务所提供的申请,并做出是否给予经济补偿的决定。北京模式的弊端在于:缺乏监督机制,律师事务所是否给予申请人法律援助完全取决于事务所本身;一年一度的审查造成效率过慢,律师事务所因得不到及时的资金补偿而对法律援助案件缺乏积极性。

1995年的12月,郑州市司法局出台了《郑州市律师事务所法律援助规定》。根据该规定,每个律师事务所必须组建自己特定的账户,用于法律援助资金的提供。司法局也会从各个律师事务所的资金账户中抽调一定的比例,用于统筹,这样就形成了法律援助的“郑州模式”。但由于这种模式缺乏监督机制和统一的标准,运行中出现的问题较多,各律师事务所通常为了使自己的利益而减少资金账户中的资金,最后使法律援助的资金使用变得匮乏。

通过上述比较研究,我们发现现行的法律援助模式无法适应当今我国法律援助工作的展开,各种模式也并未涉及如何针对农村进行法律援助。法律援助在农村的实施状况可以说不容乐观,农村法律援助模式的构建主要存在三方面问题:(1)目前我国农村法律援助模式不完善,普通法律援助模式借鉴意义有限;(2)各地法律援助机构资金困难,既存在量的不足,又存在调配的不公;(3)缺乏监督和统筹机制,开展农村法律援助人力配置不足。

要解决当下的农村法律援助,需要做好立法、机构设置、人员布署、资金配置等问题。“应当建设全方位、多渠道、点面结合的农民法律援助机制;建立国家财政支持与社会慈善行为相结合的法律援助模式”。“如果国家中的个体享受不到充分而公正的辩护权利,则国家机器是否完备也无从衡量”。因此我国的农村法律援助工作,急需一种符合本国国情的、切实可行的新模式。

### 三、我国农村法律援助模式的选择

农民的知识文化水平低下,法律意识普遍淡薄;当今农村所设置的司法所普遍存在人员配置不齐的现状;而城乡二元结构暴露出来的致命硬伤致又我国始终无法在短期内实现真正意义上的城乡一体化,这样的城乡差异和二元分歧注定了我国农村法律援助在模式的选择上必须做好城乡的结合;基层干部尤其是农村的基层干部与村民的协力,才能律师在农村法律援助中施展技能;缺乏包括各种其他社会力量的支援,尤其是高校和民间团体对农村法律援助的支援。因此要结合农村的具体情况,根据农村的特色尤其是各地的实际特色来开展农村法律援助。

我国的农村法律模式不能照搬国外的模式,“但我国已经处在全球化时代的背景下,研究法律移植必须将其放入全球化的过程和视野中考

察”。国外先进而完善的法律援助模式将为我国农村法律援助提供有价值的借鉴,笔者认为,我国农村法律援助的模式应该是:政府主导、高校参与、民间团体支持的模式。

#### (一)我国农村法律援助应由政府主导

尽管我国最早的法律援助机构是民间创办的,其运作机制也主要靠民间力量来支持,但是如今世界上大多数国家都已经接受法律援助制度是“现代法制国家必须承担的国家责任,是法治社会的人权保障”这种思想。法律援助制度的“国家责任”已经成为一种主流观点。特别是2003年《法律援助条例》实施后,我国也开始接受法律援助是“政府的责任,而不是律师的责任”的观念。故在实行农村法律援助、建立完善农村法律援助体系以及选择农村法律援助的模式时,政府都应该担起责任,起到主导作用。

(1)政府在农村法律援助中应发挥在立法领域的作用。现阶段对于农村法律援助的立法是一块很大的空缺,无论从中央到地方,对这一块的立法几乎为零。尽管有些地方有所动作,比如浙江省政府办公厅下发了《关于进一步加强农村法律援助工作的意见》,但这个文件充其量只是一个政策性的文件,其在法律上的效力要达到预期效果还路途遥远。同时,我国现阶段实施的《法律援助条例》也没有上升为“法”的层次。我国政府从1994年以来在法律援助方面做了不少努力,不过现实反映出政府对法律援助的重视程度和支持力度还远不够,至于农村法律援助就更加被边缘化了。在以后农村法律援助模式的构建过程中,政府需要缜密而细致地考虑有关农村法律援助的立法,我们呼唤《中华人民共和国法律援助法》早日出台。

法律援助的涉及面是广泛的,根据有些国家的做法可知,一切符合法定条件的公民、外国人、无国籍人和有关组织,都可以申请和接受法律援助。但是由于隶属农村户籍的盲、聋、哑或其他残疾人、老年人、妇女、儿童等处于更为弱势地位的社会群体,在符合法律援助条件的主体中,更需要或更应当获得法律援助,所以在法律的设置上需要给予特殊照顾。农民这个群体,在以前经常被立法者忽视,于是这个特殊而庞大的弱势群体几乎被排除在了法律援助的大门之外。立法者应该针对这一情况,完善针对援助农村、农民的立法,使得农村法律援助不至于成为立法的盲区,做到有法可依,在未来的《中华人民共和国法律援助

法》中,应有详细的针对农村法律援助的章节,必要时可以考虑将《农村法律援助法》单独立法。

另外,在立法的过程中,要从实际情况出发,细致考虑农民的知识水平和经济状况。注意运用通俗易懂的语言,尽量使更多的农民可以看得懂。立法中,法律要向农民倾斜,使农民能够得到更多的实惠,争取使农民少花钱甚至不花钱就能打起官司,这样法律援助才算真正成功。争取使农村法律援助像现阶段推行的农村医疗保险、农村养老保险一样,成为一项利国利民的福利制度。

(2) 政府在农村法律援助中应发挥在司法过程中的作用。首先我们要清楚,这里所说的政府发挥在司法过程中的作用,并不是让行政干涉司法,恰恰相反,政府要为司法独立提供一个良好的环境。但是针对农村法律援助的特殊性,政府也不能够完全处于袖手旁观的境地,而应该在保障司法独立的前提下,为农村法律援助的推广做一些力所能及的事情。

相对于城市,由于受到交通状况和硬件设施的制约,对信息的获取会出现滞后。那么加强普法宣传对于司法的顺利进行就成为一种必不可少的前期准备。政府应加强对法律的普及宣传力度,督促司法局、司法所做好相关的普法工作,使法律不再成为高不可攀之物,能够飞入寻常百姓家。

同时,在面对农村法律援助开展的过程中,各级检察机关应积极配合,监督法院落实好农村法律援助工作。政府要不断畅通维权与法律援助渠道,特别是针对农民进城务工产生的劳务纠纷问题时,要实现劳动争议仲裁机构体制实体化、人员专业化。强化农民维权案件中被告方的举证责任;及时采取先予执行和财产保全措施,加大执行力度;正确适用诉讼时效保护农民诉权的实现。也可建立统一的“农民法律援助绿色通道”,增加服务热线,解决农民在诉讼中的疑难问题。有关机构还应合理指派律师免费为农民服务,使农民不至于在司法过程中因资金而退。

(3) 政府在农村法律援助中应提供较充裕的资金保障。在西方,法律援助是一种专门为没有或者缺乏经济来源的群体所设立的维权制度。在我国,广大的农民是一个地地道道的弱势群体,其经济实力和支付能力也十分薄弱。而法律援助作为一种政府责任,意味着在农村法律援助的资金来源上,政府的财政支出将占有异常重要的地位,是整个法律援助体系的资金主要来源之一。政府拨给法律援助的经费应当专款专用,接受财政、审

计部门的监督。政府财政拨款是整个法律援助体系的主体资金构成,而政府把这部分资金分配到农村的法律援助中去,是农村法律援助资金来源的坚实保障,主要为农民在法律援助中聘请律师,提供相关诉讼费用等。

在使用针对农村法律援助的财政资金时,相应机关应做好资格审核工作,使这部分财政支出得到最好的运用。故建议在法院成立专门的部门(如法国设立在各法院的法律援助局)对申请法律援助的农民进行审核。鉴于农民文化水平和法律意识不高,以及他们对“衙门朝南开,没钱别进来”的恐惧心理,在这一环节上可以学习德国法律援助的审核制度。各法院成立的申请法律援助资格审核部门在接待农民的申请时,要做到不论其最后的诉讼管辖法院是否为该法院,均应提供高质量的审核服务。这样可以使农村法律援助的便民利民措施赢在准入阶段,不至于把农民难倒在法律援助的进入门槛上。

#### (二) 我国农村法律援助应发挥高校的作用

高校作为一个特殊的群体,对我国农村法律援助的开展有着重要的作用,高校资源的充分、科学利用,可以为我国农村法律援助工作的开展提供巨大的推力,并且可以节省大量的人力和财力开支。首先,高校有着大量接受过良好法律教育的学生,这些学生的数量可以弥补司法机关普法宣传人力不足的局面。其次,高校中有着大量的法律精英,他们不仅担任着高校中导师、教授,还身兼著名律师、法学家等身份,有着自身的工作经验、出色的办案能力,有些还肩负着法律援助制度方面的研究,他们的加入,无疑会为农村法律援助的开展助一臂之力。第三,高校有着广泛的人才优势和雄厚的理论优势,有能力提供农村法律援助的服务工作。

(1) 高校可以弥补普法工作中人员不足的漏洞。最新统计数字表明,我国现有法学本科专业的高等院校已达600所以上(这一数字不包括独立院校以及各类法学专科学校),法学专业在校的本科生和研究生达40万人以上,其中本科生为30多万人,法律硕士学位研究生3万多人,法学硕士研究生8万多人,法学博士研究生1万多人。而各地司法局和基层司法所的工作人员却依然不足,开展工作时人员配置捉襟见肘。由于缺乏人员,加上我国农村地域广阔,普法宣传并不理想。这部分高学历的法学专业学生,可以为普法工作尤其是农村地区的普法工作提供充足的人力资源。

要充分发挥高校对于农村法律援助的作用。通过理论联系实际,通过各种新颖的形式,开展通俗易懂的法律宣传,充分利用高校的师生智慧资源,可以使农村法律援助的普法宣传活动达到更好的效果。在校大学生(包括硕士和博士研究生)应成为农村法律援助的重要力量,尤其是法律专业的在校大学生更是责不旁怠。高校学生参与普法,还可以有效地节省法律援助财政资金。高校应有组织地派遣学生开展普法三下乡活动,这样不仅可以锻炼学生理论知识的运用能力,还可以为农村法律援助的开展提供新鲜血液。

(2) 高校中的法律精英应在社会福利制度建设中担负起责任。我国的农村法律援助,最终是要向西方的法律援助一样,成为一种社会福利制度。在这个漫长的建设完善过程中,单靠政府重视还远远不够。早在几百年前的西方世界,就有很多律师、高校法律教授等义务地加入法律援助工作中,这为西方的法律援助制度完善提供了强大的加速作用。社会精英的流动趋势,也会带动其他人才向法律援助工作靠拢,成为道德和职责的风向标。我国高校中的法律精英,是我国宝贵的人才储备,应发扬“能力有多大、责任就有多大”、“能者多劳”的精神,投身到我国法律援助,尤其是农村法律援助中去。同时,政府有关部门应做好相应的鼓励机制(如高校中高级职称的评比应加入义务社会服务小时数的项目)吸引更多的高校精英投身到农村法律援助制度的构建中去。

高校中不少的教授、学者,也从事着法律工作(不少人还是知名的律师)。我国农村法律援助有他们的加入,不仅可以保障司法工作的高质量完成,还可以提高农民在诉讼过程中的胜诉机会,有利于保障农村法律援助是维护农民根本利益的出发点。这些精英和名流,在经济上比较充裕,他们参加法律援助工作,更多地是体现他们的社会责任。不仅有利于社会主义法治国家的构建,还有利于社会主义精神文明的构建。

(3) 高校应组织学生参与法律援助的服务工作。在农村法律援助中,高校还可以直接参与其中。前面提到高校本身就具有很多知名的法律教师,有的甚至是全国闻名的法学家和法律工作者,譬如律师、大法官等。高校对农村法律援助的直接参与已经有了先河,我国目前已有十多所高等院校将学生参与法律援助,纳入到学校法律教学和学生法律实践活动中,越来越多的法学专业学生,正在通过法律援助实践法律,为社会公正尽责、为

弱势群体服务。

高等院校的行动得到了我国政府部门的肯定与支持。北京市司法局与我国两所知名高校——人民大学和清华大学的法学院签署合作开展法律援助活动的协议,使其成为我国最早设立“法律援助志愿者工作站”的院校。中共北京市委副书记曾表示,“高等院校具有广泛的人才优势和雄厚的理论优势。他们将为我国法律援助事业发展提供强大的智力支持”。中国人民大学党委书记程天权表示,“这种合作是高校教育与科研活动直接服务于社会的最直接体现。”法律援助是一项司法救助制度,是国家为贫弱者、残疾人等提供减费、免费的法律帮助,以保障其合法权益的社会公益性。

在高校参与农村法律援助的时候,不妨可以借鉴一下美国高校在参加法律援助时的做法。法律援助性质的公益性服务是当今美国法学教育中不可或缺的重要组成部分,《美国律师协会关于法学院的批准标准》第302条e款明确规定:法学院应鼓励学生参加提供减免收费的公益性法律服务活动,并为学生提供这样的机会(A law school should encourage its students to participate in pro bono activities and provide opportunities for them to do so)。在一些学校,提供公益性法律服务已经成为学生取得学位的要求之一。例如,哥伦比亚大学法学院即对毕业生有此类要求,根据该校规定,每个学生都应该在第二学年开始后到毕业前的时间内完成40个小时的公益法律服务;同样,在宾西法尼亚大学法学院,完成70个小时的减免费法律服务亦是学生的毕业条件之一。美国法学院学生进行公益服务形式一般有两种:一种是参加以课程为基础的诊所项目,另一种是参加独立项目,二者中与教学相配套的法律援助诊所形式更为常见。在这种形式下,学生们既要参加课堂的学习,又要参加相应的诊所实践”。

美国法学院公益性法律援助机构的运作对我们的启示是多方面的,主要集中在其与教学的配合及各种公益组织的具体运作方式上。综合考虑我国高校法律援助体系建立的独特背景和美国法学院的成功经验,完善高校参与农村法律援助的制度,我们需要做的是:首先要建立、健全高校法律援助机构的管理制度。其次要建立与理论教学密切结合的“法律诊所”模式。针对面向农村的法律服务,要设立专门的管理部门负责课程设置与“诊所”项目的日常管理。

(三)我国农村法律援助应加入民间团体的支持

《法律援助条例》第八条指出“国家支持和鼓励社会团体、事业单位等社会组织利用自身的资源为经济困难的公民提供法律援助”。从法条来看,一是透露了国家希望民间团体支持法律援助,二是暴露了我国法律援助制度十分年轻,单靠国家的力量难以支撑起来。这样,民间团体对我国农村法律援助的协助显得十分必要。

(1)民间团体为农村法律援助提供资金支援。目前法律援助制度的实施仍然有很多不足之处,而制约法律援助制度的瓶颈,首当其冲的就是资金的匮乏。然而,政府用于法律援助的财政支出本来就捉襟见肘,在面对广大农村地区和众多农村人口时,能分给农村法律援助的份额,在发挥作用时也会是杯水车薪了。我国要应对农村法律援助的资金问题,光靠政府显然是不够的。

早在1876年的美国纽约,当时出现的法律援助机构“德人法律援助社”(1890年这个组织易名为纽约法律援助社)就是由一个德国移民组织“德国人社团”在一个德裔执业律师和威斯康星州长的帮助下成立的。这个为德裔穷困移民提供民事法律援助的机构也是民间性质的。当时提供给德裔穷人的法律援助,其资金就来源于这个民间组织。

法律援助本来就是一项社会福利制度,为了建设和完善这项社会福利制度,我国现阶段在面临农村法律援助乃至整个法律援助体系均资金缺乏的情况下,启用一些民间组织(如法律援助基金会等)为农村法律援助提供资金支援,不失为一个可行的办法。

(2)执业律师组织非政府机构为农村法律援助提供人员支持。目前在世界上基本存在三种法律援助律师任用制度:第一种为专职律师模式。就是由政府法律援助机构的专职律师来担任法律援助申请人的律师,专职律师大多为公职,故这种制度也称公职律师制度。它主要体现了法律援助是国家责任,我国香港地区就实行这种制度;第二种为私人律师模式。就是由当事人来选择私人律师来为自己服务,而费用由国家法律援助机构支付。英、美、日、德和我国台湾地区实行这种制度;第三种为混合模式,即上述两种模式均使用。法国和加拿大的魁北克省使用此种模式。

我国现阶段,应在继续实行由法院为特定人群指定辩护律师的同时,借鉴国外成功的模式,以

完善自己的农村法律援助模式。具体来说,律师可以自发组成法律援助机构。在这方面,日本的“辩护士协会”(相当于律师协会)的“辩护士轮流当班制度”很值得借鉴。我国的律师协会也可以采纳其做法,形成自己的“律师轮流值班体制”。建议由我国律师协会统一安排,在各地设立“律师轮流值班办事处”,安排当地律师轮流值班,免费为农村提供法律援助。办事处的机构设置最好能够下到各县为宜,并形成一定惯例,每位执业律师,每年都必须在“轮流值班”中义务服务一定的小时数。接下来辅以相应的激励机制(若律师完成一定数额义务服务,将在其挂职的律师事务所中额外分得一定数额的年末分红),激发律师参与轮流值班制的积极性。

(3)律师事务所对农村法律援助案件实行竞标受理机制。律师事务所加强与法院检察院的协调,形成对农村法律援助案件的竞标受理机制。在美国,民事法律援助主要由通过一个由政府设立美国法律服务公司(the US Legal Services Corporation)来组织实施的。美国法律服务公司代表美国联邦政府管理民事法律援助资金,负责确定民事法律援助项目,并向确定的民事法律援助项目和得到项目的合格机构提供经费资助,私立或者民间法律援助机构和私人律师事务所,通过竞争从法律服务公司争取项目资金,从而向贫困人口和低收入阶层提供法律援助。

随着我国法律援助制度的发展,类似于法国“法律援助局”或者香港“法律援助署”以及专门管理法律援助使用资金的专职机构必定也会出现。现在我国的律师,只有在法院遇到被告为盲、聋、哑或者未成年人,没有委托辩护人;被告人可能被判处死刑,没有委托辩护人时才会被指派为其辩护,成为辩护律师。在未来,当形成上述的法律援助专职机构后,律师事务所可以参加竞标,积极地投身于接受农村法律援助的案子中。因为当免费为农民打完官司后,律师事务所可以据此向法律援助资金管理部门领取一笔资金。简而言之,这种制度就是由农民申请法律援助后,由律师竞标胜出后为其提供法律援助服务,然后由政府买单。当然这种机制的形成必须加强法院或检察院与律师事务所的协调与合作,需要作为非政府机构的律师事务所鼎力相助,而这种机制也必须基于形成完善的农村法律援助运作机制。

总之,只有发挥全社会主义的优势,集全社会的力量,政府、高校、民间团体一同协作,才能够使我国的农村法律援助事业迈向光明的未来。与此同时,针对我国农村法律援助在立法、资金和人力

配置方面的问题,加快农村法律援助的立法,优化农村法律援助的人员配置,增加农村法律援助的资金投入,也是刻不容缓的必要措施。然而要从根本上解决问题,还需要彻底破除城乡二元结构,在全国范围内形成一个真正平等的公民身份环境。

#### 参考文献:

- [1]傅静坤. 二十世纪契约法[M]. 北京: 法律出版社, 1997: 55.
- [2]韩小兵, 严奉姬, 陈徐奉. 中国农民法律援助机制初探[D]. 北京: 中央民族大学, 2005.
- [3]宫晓冰. 各国法律援助理论研究[M]. 北京: 中国方正出版社, 1999: 305.
- [4]何勤华. 法律移植论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008: 3.
- [5]任舒泽, 张荣芳. 简述法国法律援助制度——兼论对我国的借鉴作用[J]. 法国研究, 2005(2): 89-100.
- [6]杨欣欣, 蒋琳, 陈嘉珍. 从美国法学院公益性法律服务实践看中国高校法律援助制度的发展[EB/OL]. <http://www.lzfy.gov.cn/news1.asp?id=45>, 2011-02-12.
- [7]聂志平. 农村法律援助制度研究[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2009.
- [8]张耕. 法律援助制度比较研究[M]. 北京: 法律出版社, 1997.
- [9]汝信, 陆学艺, 李培林. 我国社会形势分析与预测[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.
- [10]贾湛, 周振想. 法学大辞典[M]. 北京: 团结出版社, 1994.
- [11]宫晓冰. 我国法律援助制度培训教程[M]. 北京: 中国检察出版社, 2002.
- [12]袁定波. 我国法律援助制度进入发展和完善阶段[N]. 法制日报, 2008-08-11(1).
- [13]李静睿. 司法部设法律援助工作司将重点加强农村法律援助[N]. 新京报, 2009-02-10(1).
- [14]王伶, 童周炳, 韦哲仙, 等. 我国农村法律援助调查——农村基层政府、乡土伦理与法律援助的关系[D]. 北京: 中国政法大学, 2010.
- [15]凌湄, 靳维卓, 王卫国. 论农村法律援助体系的构建[J]. 中国司法, 2006(7): 87-89.
- [16]孙建. 美国法律援助制度考察[J]. 中国司法, 2007(7): 99-101.
- [17]Donald Black. The Behavior of Law[M]. American Sociological Association, 1994.

(责任编辑:康兰媛, 英摘校译:吴伟萍)