

法律援助资源跨区域流动机制的完善

◆王颖男

(哈尔滨商业大学, 黑龙江 哈尔滨 150028)

【摘要】当前我国法律服务资源存在区域发展不协调的问题,欠发达地区无法享受到优质法律援助的形势依然存在,需要法律援助资源实现跨区域流动。法律援助制度作为社会公平正义的重要保障,引导法律援助资源向法律服务资源相对短缺地区流动,是弥补法律援助资源配置失衡的核心举措之一。

【关键词】法治政府;法律援助;跨区域流动

一、问题的提出

2021年8月,《法律援助法》的出台标志着我国法律援助制度迈上了“国家法”的新台阶。为保障欠发达地区的人们获得法律帮助的司法渠道畅通无阻,在每一个司法案件中感受到公平正义,让更多需要法律援助的人便利地享受到优质的法律援助。《法律援助法》第18条从法层面上正式确立了法律服务资源跨区域流动机制,这为我国法律援助实践中法律服务资源的跨区域流动提供了基础性的立法依据。流动的思想肇始于古典经济学,意在选择和确定合理的空间配置,从而使要素达到超越区域界限的优化配置。法律援助跨区域流动,旨在满足人们日益增长的法律服务需求、推动欠发达地区法律援助事业的长久发展,从而实现法律服务资源区域协调发展。其中,《法律援助法》针对法律服务资源依法跨区域流动问题做出了回应:一是法律服务资源跨区域流动的模式为国家保障和社会参与。这一模式如同“鸟之双翼、车之双轮”,推动法律援助事业发展行稳致远。二是参与主体包括律师事务所、律师和法律援助志愿者。然而,我们必须正确看待上述原则性规定,在法律援助实践中细化相应内容。

当前,尽管我国正处于经济快速发展的阶段,形式平等仍是目前平等的基本形式,但实质平等也应是社会主义平等的应有之义,发挥对形式平等纠偏的重要作用。而区域之间经济社会发展的差距损害了实质平等,欠发达地区的人们无法享受到同发达地区相当程度的法律服务。鉴于此,法律援助跨区域流动正是推动法律服务资源由发达地区向欠发达地区合理配置,实现区域间的法律服务水平的均衡发展。

综上所述,为保障欠发达地区的人们享受到优质法律援助资源,亟需法律援助资源实现跨区域流动,完善我国法律援助资源跨区域流动机制迫在眉睫。

二、法律援助资源的现实问题

当前我国经济社会不断发展,在公共法律服务领域,人们日益增长的法律服务需求和法律服务资源配置失衡。

(一)法律援助律师资源地域分布失衡

法律援助律师资源存在地域分布失衡的问题,表现在两大方面。一是东部地区拥有发达且丰富的律师资源,西部地区等欠发达地区律师资源相对稀缺。二是在欠发达地区(省份)内,律师资源多集中于省会城市或较发达城市。

2021年,全国31省律师行业数据显示,东部省份和地区如广东、北京、江苏、上海的执业律师人数分别为52920人、38720人、30971人和30895人,西部省份如甘肃、宁夏、青海、西藏的执业律师人数分别为5124人、3029人、1201人和447人,东部地区的律师资源比西部地区的要好。从全国律师分布情况来看,东部地区的律师总数占全国的53.9%。东部地区的律师万人比为4.4,高于全国平均水平3.3;西部、中部和东北地区的律师万人比则分别为2.7、2.3和2.6,略低于全国平均水平。根据常住人口相关数据,以2021年为例,广东省常住人口为12684万人,律师万人比达到4.17,而西藏自治区每万人律师拥有量却不足2。可见,欠发达地区律师资源与发达地区之间差异较大,西部等欠发达地区律师资源短缺的问题依然面临着考验。

另外,在欠发达地区(省份)内,律师资源高度集中于省会城市或较发达城市。以宁夏、青海两地为例,超过73.5%的律师集中在宁夏省会城市银川,而西宁市的律师拥有量在青海省也有惊人的66.5%。此外,能够通晓民族自治地区当地语言的“双语”律师不足。

(二)法律援助资金保障不足

从资金方面看,我国法律援助资金主要源于财政拨款和社会捐助。《法律援助法》第4条明确规定法律援助经费纳入县级以上相关部门的财政预算,要求县级以上相关部门为法律援助提供财政支持。其中市、县级的地方财政主要是同级财政拨款,其所占比例最大,起主要作用的基础性作用;中央、省级财政援助主要包括中央补助地方法律援助办案专款、省级法律援助专项资金、中央专项彩票公益金法律援助项目资金、中央及省级政法转移支付资金,起到补充性

作用。尽管政策有所倾斜,法律援助制度的地位日趋重要,然而在司法实践中,法律援助经费的支持力度仍显不足。以2018年为例,我国法律援助经费财政拨款总额为26.35亿元,全国财政一般公共预算支出为220906亿元,法律援助经费财政支出比例仅为全国财政一般公共预算支出的0.012%。

此外,社会捐助渠道的畅通与否影响着法律援助工作的持续有效开展。以2018年为例,法律援助财政拨款26.5亿,占经费总额的99.4%,社会捐助资金仅1583万元,仅占0.6%,财政拨款与社会捐助资金的差距过于悬殊。

三、法律援助资源跨区域流动现状的分析

当前,法治发展的不平衡体现在法律服务资源的配置失衡,而法律服务资源的配置失衡直接影响到欠发达地区的人们是否获得及时有效的法律援助。具体而言,法律服务资源在东部发达地区与中西部欠发达地区、中西部各省份内较发达地区与不发达地区、城市地区与乡村等地区配置不均衡外,发达地区凭借雄厚的财政实力、优厚的人才引进政策,吸引更多法律从业人员,形成法律行业的集聚效应。由此导致的结果是欠发达地区的人才纷纷涌入发达地区,法律援助资源的配置失衡,欠发达地区与发达地区的资源规模的差距拉大。

四、法律援助资源跨区域流动机制的完善

推动法律援助资源由发达地区向欠发达地区流动,可以缩小欠发达地区法律服务资源与发达地区的差距,也是推动区域持续健康发展的重要举措。

(一)法律援助资源调配主体的明确化

法律援助资源跨区域流动的趋向均是由法律服务资源发达地区流向欠发达地区。在具体流动形式上,可表现为由经济发达省份向中西部欠发达省份流动。在流动范围上,统筹调配应当充分结合法律援助资源合理调配的需要。以基层地区法律援助为例,乡村地区本就是当地法律援助资源短缺的地区,此时跨区域统筹调配法律援助资源的主体至少应为地级市。具体而言,以全国为例,国务院依法负责统筹东部经济发达地区法律援助资源向中西部经济欠发达地区的调配工作;以各省(直辖市)、自治区为例,省级政府依法负责统筹本省范围内法律援助资源集中城市向短缺城市的调配工作;以各地级市为例,市级政府依法负责统筹本市范围内法律援助资源城市地区向乡村等基层地区的调配工作。

(二)推动法律援助供给模式的多元化发展

解决律师资源短缺和无律师地区法律援助工作力量不足,必须推动法律援助供给模式迈向多元化发展的新面向。

目前,跨区域统筹调配律师资源需要结合特定的法律援助供给模式,才能发挥跨区域调配资源的目标预期。从法律援助供给模式的角度看,分为指派型法律服务模式与契约

型法律服务模式。指派型法律服务模式是指由法律援助机构以个案为单位,直接指派本地区律师提供跨区域的法律援助,利用本市丰富的律师资源向法律援助资源短缺的区县进行调配。显然,指派型法律服务模式在法律援助资源相对丰富的发达省市的内部具有一定的可行性,但对于整体上法律援助资源欠缺的省份地区而言,恐怕难以保证法律援助跨区域服务的效率、质量与积极性。契约型法律服务模式是指政府与单个律师、律师事务所、律师协会或者非政府组织签订契约,通过订立契约的方式实现法律援助资源的跨区域统筹调配。通过对合同聘任制律师服务资源进行合理调配,以充分满足欠发达地区对律师资源的需求,同时激发律师事务所等服务机构跨区域服务的积极性与活力。早在2017年,宁波市法律援助中心便已首推法律援助案件承办“合同制”,通过招标等形式选定几家社会律师事务所,将每年法律援助中心受理的50%以上援助案件交由中标律所固定办理法律援助案件。因此,司法行政部门可以借力社会法律服务机构,利用“合同制”模式来弥补、充实、强化法律援助机构的服务供给能力。

推动法律援助供给模式的多元化发展固然重要,但是推动欠发达地区本土的法律援助服务发展也同样重要。不断加大欠发达地区律师事务所的建设力度,通过政策积极鼓励律师事务所等法律服务机构到欠发达地区设立分支机构。同时,支持发达地区可与欠发达地区法律服务机构之间积极开展对口援建、交流培训等形式的法律援助活动。

(三)拓展跨区域法律援助志愿活动

依法跨区域开展法律援助志愿活动,同样是完善法律援助资源跨区域流动机制的重要举措。相较于跨区域统筹调配律师资源这一手段,跨区域开展法律援助志愿活动凸显出无偿性、公益性等特征,如“1+1”中国法律援助志愿者行动、2019年启动“援藏律师服务团”,这些志愿活动均有效缓解了中西部偏远贫困县法律援助机构人员的短缺问题,壮大了基层法律援助工作力量,推动了法律援助区域的协调发展。

此外,法律援助志愿活动也需要积极拓宽。《法律援助法》第18条明确提出“鼓励和支持律师事务所、律师、法律援助志愿者等在法律服务资源相对短缺地区提供法律援助”。该法第17条明确提出高等院校中法学专业学生在司法行政部门指导下作为法律援助志愿者,为当事人提供法律咨询、代拟法律文书等法律援助。我国目前已有部分高等院校设立了法律援助组织,而这些法律援助组织大致可分为三种类型:一是与法律诊所相结合的学生社团,二是政府法律援助机构下的法律援助工作站,三是高等院校自行设立的法律援助中心。高等院校法律援助组织在司法行政部门的指导下,一方面可以帮助社会弱势群体维护其自身合法权

益、解决矛盾纠纷；另一方面作为法学教育的重要一环，通过真实的案例培养高校学生运用法律知识、法律规则解决纠纷的能力，并通过无偿服务大众培育大学生的公益法律服务精神，展现积极的教育意义。属地司法行政部门应当与高校法律援助组织携手同行，在寒暑假期间或实习期间开展基层法律援助志愿服务活动，合理调配法律援助志愿者资源，缓解乡村等基层法律服务短缺现状。

（四）拓宽法律援助资金的获得渠道

现代法律援助制度的出现与发展源于国家责任，在法律援助资金的来源方面，相关部门一直发挥着重要作用——不仅仅为中西部地区法律援助均衡发展提供了必要的资金支持，也为当地困难群体的合法权益提供了法律保障。在当下，应当加大法律援助资金支持力度，持续推动西部地区法律援助制度的持续发展。

然而，法律援助作为一项公益性事业，其资金绝不能仅仅依靠国家财政的支持，更需要众多社会力量的积极参与。对此，《法律援助法》第9条明确社会力量可以依法通过捐赠的方式为法律援助事业提供支持。2019年，91岁高龄的“人民教育家”高铭喧考虑到我国法律援助资金短缺的现状，毅然决定捐出100万元个人积蓄，用于支持我国法律援助事业的事迹。此举极大鼓舞了社会力量积极投身到法律援助事业的建设中。因此，支撑法律援助事业建设亟需社

会的参与，司法行政部门以及法律援助机构应当积极争取对法律援助活动的社会捐助，而社会主体也应自觉肩负社会责任，踊跃加入法律援助事业建设中。更为重要的是，司法行政部门应当及时依法公开公示社会捐助的资金来源、资金流向，使公众广泛参与到法律援助资金使用、流转的监督上来，从而促进蓬勃的社会力量加入到法律援助工作中去。

五、结束语

法律援助工作作为一项重要的工作，离不开相关部门的支持和社会参与。完善法律援助资源跨区域流动机制，从而更加有效地保障欠发达地区人们获得法律帮助的司法渠道畅通无阻，让大众在每一个司法案件中感受到公平正义。

参考文献：

- [1]赵天红.法律援助经费保障制度研究——以我国《法律援助法》为导向[J].法学杂志,2022,43(02):65-82.
- [2]李海平.区域协调发展的国家保障义务[J].中国社会科学,2022(04):44-63,205.
- [3]左卫民.都会区刑事法律援助:关于试点的实证研究与改革建言[J].法学评论,2014,32(06):169-177.

作者简介：

王颖男(1998—),男,汉族,江苏宿迁人,硕士,研究方向:宪法学与行政法学。