

中国需要什么样的刑事法律援助制度

刘方权

(福建师范大学法学院, 福建 福州 350108)

摘要: 现代刑事诉讼制度设计都隐含着辩护律师对刑事诉讼程序普遍参与的前提。在犯罪嫌疑人、被告人无力聘请辩护律师时, 刑事法律援助就是其获得律师帮助的重要途径。2012年修正后的中国刑事诉讼法扩大了刑事法律援助的范围, 并将刑事法律援助的诉讼阶段从一审程序向前延伸到了侦查程序, 但距离普遍、及时的刑事法律援助目标还是存在一定的差距。为此, 应当进一步扩大刑事法律援助对象的范围, 并建立有效的保障体制。在律师资源区域性分布不均的现状之下, 通过建立中国式的公设辩护人制度, 在一定区域之内进行律师资源的合理配置, 或者将基层法律服务工作者纳入刑事法律援助服务队伍之中, 可以较好地满足中国刑事法律援助实践的需要。

关键词: 刑事法律援助; 律师资源; 改革

中图分类号: D924

文献标识码: A

文章编号: 1000-5285(2014)01-0001-09

2013年9月1日, 是国务院《法律援助条例》(以下简称《条例》) 实施十周年的日子。十年来, 中国的刑事法律援助制度与实践都获得了较大的发展, 法律援助的刑事案件数量基本稳定在年均11万件左右^①, 在一些地区, 刑事法律援助甚至已经成为被告人获得律师辩护的主要途径。为了适应2012年修正后的刑事诉讼法对刑事法律援助制度的改革, 最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部对2005年制定的《关于刑事诉讼法律援助工作的规定》(以下简称《规定》) 进行了修改。2013年4月25日, 司法部发布了《关于进一步推进法律援助工作的意见》(以下简称《意见》), 针对刑事法律援助工作, 《意见》要求“认真贯彻执行修改后的刑事诉讼法关于扩大刑事法律援助覆盖面的规定, 加强侦查、审查起诉阶段法律援助工作, 完善与公检法机关的协作配合, 依法维护犯罪嫌疑人、被告人等的诉讼权利”。针对死刑、未成年人犯罪案件, 司法部要求各法律援助机构要“严格办理死刑、未成年人等案件承办人员资质条件, 提高案件办理专业化水平”。以促进法律援助办案质量的提高。这一切似乎都意味着中国刑事法律援助有着美好的未来, 犯罪嫌疑人、被告人的合法权利将得到切实有效的保障。然而, 法律的生命在于实践, 无论是从理想还是实践的层面而言, 中国的刑事法律援助制度都还存在着较大的不足, 仍有进一步完善的需要与空间。

笔者认为, 一个理想的刑事法律援助制度应当做到援助对象的普遍性、援助活动的及时性, 以确保每个需要法律援助的犯罪嫌疑人、被告人都能得到及时、有效的法律援助。自1979年刑事诉讼法实施以来, 中国的刑事法律援助制度从无到有, 援助范围逐渐扩大^②, 取得了一定的成效。但与普遍、及时的刑事法律援助目标之间究竟还有多大的差距仍然缺乏一个较为细致的考察。为此, 笔者通过对

收稿日期: 2013-09-10

作者简介: 刘方权(1972—), 男, 福建建宁人, 福建师范大学法学院教授, 硕士研究生导师, 法学博士。

① 李松、黄洁 《我国刑事法律援助远低于民事学者主张建稳定专业法律援助队伍》, 《法制日报》2012年3月27日, 第5版。

② 根据1979年刑事诉讼法第27条规定, 公诉人出庭公诉的案件, 被告人没有委托辩护人的, 人民法院可以为他指定辩护人。被告人是聋、哑或者未成年人而没有委托辩护人的, 人民法院应当为他指定辩护人。1996年刑事诉讼法第34条在1979年刑事诉讼法确定的援助对象基础之上, 增加了盲人、可能被判处死刑的被告人作为应当指定辩护的对象, 但对于可以指定辩护的对象范围, 1996年刑事诉讼法对1979年刑事诉讼法进行了限缩, 增加了“因经济困难或其他原因没有委托辩护人”的限定条件。2012年刑事诉讼法第34条在1996年的基础之上增加了“尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人”、“可能判处无期徒刑的犯罪嫌疑人、被告人”作为应当通知指定辩护的对象, 申请指定辩护的对象范围不变。

东南某省 F 市 2003 - 2012 年刑事法律援助情况的调研, 获取了 F 市 2003 - 2012 年间刑事法律援助的基础数据, 并对 F 市各区、县法律援助中心主要负责人员进行了访谈, 大致把握了 F 市近十年来法律援助工作的状况, 特别是刑事法律援助工作实践中存在的问题。以此为基础, 本文将对围绕 2012 年修正后的刑事诉讼法以及《条例》、《规定》、《意见》等法律、规章、文件建立的刑事法律援助制度进行分析, 指出现行刑事法律援助制度存在的不足, 并提出可能的改革意见与建议。

一、普遍的刑事法律援助

每每谈及刑事法律援助制度的时候, 研究者都倾向于从制度的价值正当性角度来论证, 认为“刑事诉讼的历史, 就是辩护权不断扩大的历史”,^① 并从比较法的视角来审视中国刑事法律援助制度存在的不足。^② 这些论证为我们认识刑事法律援助制度的存在意义提供了一个视角, 但也仅仅是一个视角。笔者认为, 在价值多元的背景之下, 关于各国刑事诉讼法律制度应当以何种价值作为立法与司法的主导, 本身存在较大的争议, 过于强调刑事法律援助制度之于被告人权利的价值, 并试图以此作为建立与完善中国刑事法律援助制度的基础, 在某种程度上很难达成必要的共识。为此, 笔者试图从价值论之外, 回到刑事诉讼制度设计本身, 即从制度技术的角度为论证刑事法律援助制度的存在根据提供一个新的视角。

从价值论的角度来看刑事辩护制度, 无疑是为了保障被告人辩护权的有效实现。但如果从制度技术的层面来看, 普遍的律师辩护则无疑是对抗制庭审方式得以有效展开所必须的技术支持。从某种程度上而言, 现代刑事诉讼法律制度的设计都隐含了一个前提, 即辩护律师的普遍参与。以曾作为 1996 年刑事诉讼法修正时中国刑事诉讼案卷移送制度改革模板的“起诉书一本主义”制度为例, 为了切断法庭除了庭审之外的其他信息来源, 避免法官先入为主的偏颇, 改变刑事诉讼“先判后审”的弊端, 1996 年刑事诉讼法修正时借鉴“起诉书一本主义”, 建立了中国刑事诉讼案卷移送的“复印件主义”模式, 在 15 年的刑事诉讼实践宣告这一改革失败之后, 2012 年刑事诉讼法再次修正时重新回到了“全案移送”模式。虽说个中原因复杂, 但不可否认的是, 辩护律师参与程度的不足是重要原因之一。因为, 无论是对起诉书一本主义本身, 还是对与之相配套的庭前准备程序都需要一个支撑这些制度或者程序顺利运行的保障——普遍的辩护律师参与。无论是庭前准备程序中的诉因明确、争点整理、证据开示、非法证据排除, 还是正式庭审程序中的控辩对抗, 都不是, 也不应该是控辩双方基于利益分歧的简单争吵。就程序本身而言, 其涉及到的是对事实、证据、法律、程序等问题的专业性认知, 需要在法律职业人员的参与下才有可能得以完成。就庭审程序而言, 如果起诉书一本主义真的完全切断了法官的其他信息来源, 而将实现查明案件全部事实真相的目标都寄托在法庭审判过程中的调查、辩论、质证的话, 那么, 法庭审理的质量除了取决于庭前准备程序中对诉因的明确、争点的整理与证据调查范围、顺序等的细致计划之外, 庭审过程中控辩双方围绕诉因、争点、证据等问题互有针对性的有效辩论就显得尤其重要。从这一意义上来说, 确保每个被告都能够得到辩护律师的帮助就不仅仅是一种“权利话语”, 而是为了使庭前准备、法庭审判等程序能够得以顺利进行, 从而实现国家司法审判权有效运行的一种“权力技术”了。试想, 如果没有辩护律师的参与, 检察官与被告之间的辩论将在两套话语系统之下自说自话, 不得要领, 又怎么能期待法官通过法庭审理过程来查明案件的事实与证据, 并形成其内心的确信?

回到中国的刑事诉讼现实, 辩护律师参与程度低是一个不争的事实, 30% 的律师辩护率是一个比

^① 左卫民、马静华 《刑事法律援助改革试点之实证研究——基于 D 县试点的思考》, 《法制与社会发展》2013 年第 1 期。

^② 这方面的论述可以参见兰荣杰、胡珉瑞 《历史与比较视野中的刑事法律援助制度——兼论刑事诉讼法修改的进步与局限》, 《浙江社会科学》2011 年第 11 期; 洪浩 《论我国刑事法律援助制度的完善——从国际人权法视角的分析》, 《江汉论坛》2006 年第 7 期。

较公认的数据,^① 有些地区甚至更低。^② 从理论上来说, 出于对自身利益的考虑, 犯罪嫌疑人、被告人都希望能够获得辩护律师的帮助, 只要经济条件许可, 就有可能聘请辩护律师。从这一角度而言, 刑事诉讼辩护低的原因在很大程度上可以归结为犯罪嫌疑人、被告人经济困难, 无力支付聘请辩护律师的费用。从目前刑事辩护律师收费的标准看, 一个刑事案件从侦查到审判的律师辩护费用基本相当于一个中等收入水平劳动者的半年收入。^③ 因此, 在刑事被告无力聘请辩护律师的时候, 法律援助就是保证其获得律师帮助的重要途径。

2012 年修正后的刑事诉讼法在 1996 年的基础上进一步将“尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人”、“可能被判处无期徒刑的犯罪嫌疑人、被告人”增加为指定法律援助的对象, 在一定程度上扩大了刑事法律援助的范围, 毕竟在中国刑法所规定的 452 个罪名中, 有 98 个罪名的法定刑都包括了无期徒刑, 占总体罪名数的 21.68%。但从实践的情况来看, 根据左卫民的研究显示, 由于可能被判处无期徒刑的被告聘请律师辩护的比例比较高, 因此, 将指定法律援助的案件类型扩大到可能判处无期徒刑的被告对刑事法律援助的数量与比例并不会带来显著的影响, 并建议或者对可能判处十年以上有期徒刑的严重犯罪, 或者通过普通程序审理的案件, 在一审程序中实行普遍的法律援助。^④ 虽然从理论上来说, 左卫民的建议可以较好地扩大刑事法律援助的范围, 但其最大的局限在于仅仅考虑了一审程序, 而忽略了相对而言更为重要的侦查程序和审查起诉程序中的刑事法律援助, 更何况 2012 年修正后的刑事诉讼法大大地扩大了刑事诉讼简易程序的适用范围, 从而有可能导致通过普通程序进行一审的刑事案件数量出现大幅度的下降, 因此在普通程序审理的案件一审程序中实行普遍的法律援助未必能够带来其所预期的效果。

从理论上而言, 经济困难的犯罪嫌疑人、被告人只要提出法律援助的申请, 在符合法律援助的条件下, 就能够获得法律援助。然而现实并非如此, 从全国范围来看, 根据《法律年鉴》及《中国法律援助年鉴》公布的数据显示, 2003 - 2011 年, 全国各级法院年度一审判决刑事案件 634953、647541、683977、701379、720666、768130、766746、779614、845714 件, 相应的刑事法律援助案件数量分别为 67807、78602、103485、110961、118946、124217、121870、112264、113717 件。^⑤ 如果不考虑一案多人的情况, 简单地按案件数量来计, 整体上看, 在 2003 - 2011 年间, 法律援助案件的数量仅占一审刑事案件数量的 14.5% 左右。^⑥ 具体到 F 市而言, 2003 - 2012 年间, F 市两级法院一审刑事案件 52767 件,^⑦ 但 F 市各区、县及市法律援助中心在此期间所提供的刑事法律援助案件数量仅为 5590 件,^⑧ 占此期间 F 市两级法院一审刑事案件总数的 10.6% 左右, 还未达到全国的平均水平。

需要注意的是, 在目前的这些刑事法律援助案件中, 绝大多数都属于根据刑事诉讼法应当指定辩护的案件, 特别是未成年人犯罪案件。^⑨ 换句话说, 在目前的刑事法律援助中, 因犯罪嫌疑人、被告人经济困难而给予援助的比例还相对较低。而在英美等国, 经济困难的犯罪嫌疑人、被告人恰恰是法

① 顾永忠 《不断完善和强化刑事法律援助制度》, 《法制日报》2011 年 8 月 31 日。笔者在 F 市调研过程中也曾向多位专门从事刑事诉讼的资深律师了解过刑事诉讼中律师辩护率的问题, 几乎每一位接受访谈的律师都将这一数据估约为 30% 左右。

② 例如马静华在 D 县的调查表明, 在 2007、2008 年接受审判的 686 名刑事被告中, 律师辩护率为 22%, 其中委托辩护的占 14%, 刑事法律援助的占 8%。

③ 例如, F 市所在的东南某省司法厅 2013 年 3 月 19 日公布的最新律师收费管理办法规定, 侦查阶段每件收费 1000 - 5000 元、审查起诉阶段每件收费 1000 - 6000 元、审判阶段每件收费 1500 - 12000 元, 即一个刑事案件从侦查到一审程序, 聘请辩护律师的费用最低为 3500 元, 最高为 23000 元。广东省的刑事辩护收费则要比 F 市所在的省高得多, 根据广东省司法厅 2007 年制定的律师收费管理办法规定, 该省刑事辩护从侦查到一审程序的最低收费为 14000 元, 最高可达 55000 元, 基本相当于 F 市一个中等收入水平者全年的收入总和。

④ 相关论述可以参见左卫民 《中国应当构建什么样的刑事法律援助制度》, 载《中国法学》2013 年第 1 期。

⑤ 数据来源于《中国法律年鉴》(网络版), 《中国法律援助年鉴》(网络版)。

⑥ 当然, 如果考虑到中国刑事诉讼的律师辩护率只有 30% 这一事实的话, 也就意味着刑事法律援助的辩护占了整个律师刑事辩护的一半左右。

⑦ 数据来源于 F 市中级人民法院工作报告 (2003 - 2013)。

⑧ 数据来源于 F 市各区、县法律援助中心。

⑨ 根据司法部法律援助司工作指导处副处长丁天球介绍, 目前刑事法律援助案件 60% 以上来自法院的指定, 且大部分为未成年人案件。http://www.moj.gov.cn/flyzs/content/2012-06/14/content_3641396.htm?node=7676

律援助的主要对象。例如根据 Morris B. Hoffman 等人对科罗拉多州丹佛市 2002 年处理的重罪案件的调查发现,大多数被告人因为经济贫困而无力聘请私人律师,免费的律师辩护构成刑事辩护的主体。在 3777 起案件中,大约 29% 的案件由委托辩护人处理,65% 的由公设辩护人处理,其余 6% 由法庭指定辩护人处理。^① 那么,为什么在中国的刑事法律援助实践中,为什么因为经济困难而获得援助的比例如此之低呢?

表 1 2003 - 2011 年一审判决刑事案件数与刑事法律援助案件数量情况 单位: 件

年度	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
一审	634953	647541	683977	701379	720666	768130	766746	779614	845714
援助	67807	78602	103485	110961	118946	124217	121870	112264	113717
%	10.7	12.1	15.1	15.8	16.9	16.2	15.9	14.4	13.4

笔者在 F 市各区县法律援助中心调研过程中发现,各法律援助中心表示,只要犯罪嫌疑人、被告人提出申请,并且符合经济困难的标准,法律援助中心通常都会作出指派法律援助的决定。但从 2003 - 2012 年 F 市各区县法律援助中心提供的数据来看,正如上文所提出的数据显示的那样,F 市每年刑事法律援助的案件数量仅占 F 市各区县法院审判刑事案件总数的 10.6%。对此,一位法律援助中心的工作人员给予了较为合理的解释,即经济困难标准的设置过高,将很多犯罪嫌疑人、被告人阻挡在了刑事法律援助制度的大门之外。根据东南某省法律援助条例的规定,经济困难的标准参照所在地县级人民政府公布的城乡居民最低生活保障标准执行。根据 F 市民政部门 2011 年的标准,F 市的城镇居民最低生活保障标准为 280 元/月。如果犯罪嫌疑人、被告人的月收入超过 280 元即被认为不符合申请刑事法律援助的经济困难标准。那么,这一标准是高还是低? 相对于 F 市刑事辩护每个案件 3500 - 23000 元的收费标准而言,月平均收 280 元的标准显然太高,因为其一年的收入(3360 元)尚不足以支付刑事辩护的最低收费。笔者认为,最低生活保障仅仅是维持一个公民正常生活的最低标准,而其一旦涉及纠纷,需要诉讼或者其他法律服务时必然发生正常生活开支之外的经济成本,因此,以最低生活保障标准作为刑事法律援助申请的经济困难标准显然不当。^② 司法部也认识到了这一问题,在《意见》中即明确指出,“要进一步放宽法律援助的经济困难标准,使法律援助覆盖人群从低保群体逐步拓展至低收入群体,有效满足困难群众法律援助需求。”

二、及时的刑事法律援助

在笔者看来,仅从法律文本而言,2012 年修正后的刑事诉讼法对刑事法律援助制度的改革最大的进步不在于扩大了援助的范围,而在于将刑事法律援助的诉讼阶段从 1996 年刑事诉讼法规定的一审程序向前延伸到了侦查程序。因为,中国的刑事诉讼并非“审判中心主义”,而是“侦查中心主义”的模式,虽然从形式上看,决定被告命运的是审判程序,但从实质上看,绝大多数被告的命运在侦查程序中即已决定。^③ 因此,要使刑事法律援助能够对犯罪嫌疑人、被告人带来实质性的帮助,援助的及时性非常必要。需要注意的是,虽然修正后的刑事诉讼法将法律援助向前延伸到了侦查程序,但是侦查程序并非一个确切的时间点,甚至也不是一个相对较短的确定时间段,更多时候是一个相对漫长的过程,有时甚至长达数月。从形式上而言,法律援助机构只要在侦查终结之前为符合援助条件的犯罪嫌疑人指派了辩护律师为其提供辩护,就满足了刑事诉讼法第 34 条的要求。但从实质上

^① Morris B. Hoffman, Paul H. Rubin, Joanna M. Shepherd, An Empirical Study of Public Defender Effectiveness: Self-selection by the “Marginally Inigent”, *Ohio State Journal of Criminal*, 2005: 229 - 230. 转引自马静华《刑事辩护率及其形成机制研究——以刑事一审为中心》,《四川大学学报》(哲学社会科学版) 2011 年第 6 期。

^② 其他一些省会城市的地方性法律援助条例设定的经济困难标准与 F 市所在的东南省有所不同,或者说比东南省的标准明显更低。例如《成都市法律援助条例》、《杭州市法律援助条例》均将经济困难的标准设定为最低生活保障标准的 2 倍,《广州市法律援助实施办法》则设定为 1.5 倍。

^③ 徐美君《我国刑事诉讼运行状况实证分析》,《法学研究》2010 年第 2 期。

而言，这样的刑事法律援助已经背离了立法的本意，并不符合刑事法律援助的及时性要求。

从逻辑上而言，刑事法律援助的前提之一是犯罪嫌疑人、被告人没有委托辩护人，如果其委托了辩护人，不管其是否属于通知指定法律援助的对象，或者因经济困难而申请法律援助的对象，都不再需要刑事法律援助。根据刑事诉讼法第 33 条、34 条的规定，犯罪嫌疑人自被侦查机关第一次讯问或者采取强制措施之日起有权委托辩护人，侦查机关在第一次讯问犯罪嫌疑人或者对犯罪嫌疑人采取强制措施的时候，应当告知犯罪嫌疑人有权委托辩护人，在侦查期间，只能委托律师作为辩护人。从侦查实践来看，犯罪嫌疑人要获得刑事法律援助的过程大致如图 1 所示。侦查人员在告知犯罪嫌疑人有权委托辩护人后除非犯罪嫌疑人明确表示不聘请辩护律师，或者经济困难无力聘请律师，否则侦查机关首先要看犯罪嫌疑人及其亲属是否要聘请律师，只有在经过一段时间之后，犯罪嫌疑人仍然没有委托辩护律师，且符合应当通知法律援助机构指派辩护律师的，侦查机关才会通知法律援助机构指派。但无论是刑事诉讼法，还是《公安机关办理刑事案件程序规定》都未规定侦查机关等待犯罪嫌疑人或近亲属聘请律师的这段时间有多长，因此，侦查机关迟迟不为应当通知法律援助的犯罪嫌疑人通知法律援助我指派辩护律师的行为，在形式上并未违反刑事诉讼法及有关规定，因为侦查机关都可以将迟延通知解释为“正在等待犯罪嫌疑人聘请辩护律师”。

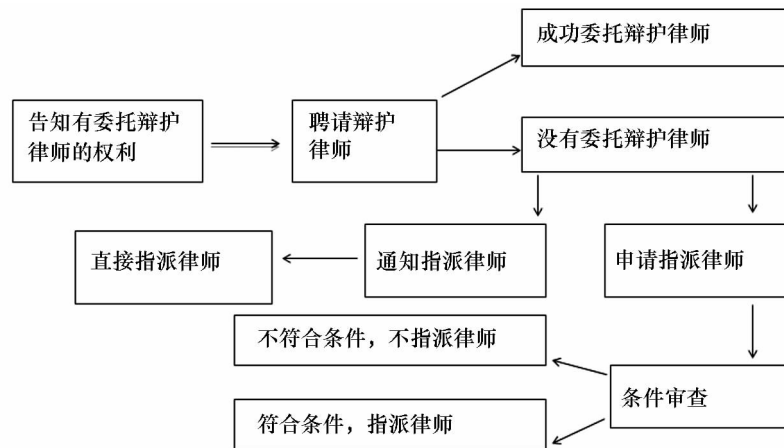


图 1 犯罪嫌疑人获得刑事法律援助过程图

而对那些可以申请指派法律援助的犯罪嫌疑人，不需要等待侦查机关通知法律援助机构为其指派辩护律师，但需要等待法律援助机构的审查。根据最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合发布的《关于刑事诉讼法律援助工作的规定》第 7 条、第 8 条的规定，被羁押的犯罪嫌疑人、被告人提出法律援助申请的，侦查机关应当在收到申请 24 小时内将其申请转交或者告知法律援助机构，并于 3 日内通知申请人的法定代理人、近亲属或者其委托的其他人员协助向法律援助机构提供有关证件、证明等相关材料。法律援助机构收到申请后应当及时进行审核并于 7 日内作出决定。经审查，法律援助机构如果认为犯罪嫌疑人符合法律援助条件，作出予以法律援助决定的，根据《办理法律援助案件程序规定》第 20 条第二款规定，法律援助机构应当自作出给予法律援助决定或者收到指定辩护通知书之日起 3 个工作日内指派律师事务所安排律师承办，或者安排本机构的法律援助律师承办。综上，如果犯罪嫌疑人的法定代理人、近亲属能够在收到通知的当天准备完毕申请所需要的材料并递交给法律援助机构的话，申请指派法律援助的整个程序流转大约需要 14 天左右（24 小时 + 3 天 + 7 日 + 3 日）。因此，如果加上犯罪嫌疑人提出申请之前可能等待的时间（如等待其法定代理人、近亲属为其聘请辩护律师），犯罪嫌疑人从被第一次讯问或者采取强制措施之日起至其获得法律援助的时间将更长。

如果说侦查程序是决定一个犯罪嫌疑人、被告人命运的关键阶段的话，那么，从犯罪嫌疑人到案起至检察机关决定逮捕之前的阶段则是决定其命运的关键之关键。根据左卫民、马静华的研究，犯罪嫌疑人被逮捕之后绝大多数刑事案件在证据上都基本达到了提起公诉的标准，此后侦查机关对犯罪嫌

疑人的讯问基本只是履行程序,调取物证、书证的数量也很少。^①而根据刑事诉讼法的规定,以公安机关承办的案件为例,犯罪嫌疑人被拘留之后,公安机关如果认为需要逮捕的,应当在3日之内提请人民检察院审查批准,特殊情况下可以延长1-4日,人民检察院在收到公安机关的提请批准逮捕书后的7日内作出批准或者不批准逮捕的决定。也就是说,一般情况下,一个犯罪嫌疑人从到案(拘留)之日起至被检察机关批准决定逮捕所经历的时间大致也在14天左右(3+4+7)。因此,从逻辑上而言,可以认为绝大多数申请指派法律援助的犯罪嫌疑人要真正获得法律援助的帮助都是在其被批准逮捕之后,此时才获得的法律援助显然已经不够及时。

之所以强调刑事法律援助的及时性,是因为现实告诉我们,绝大多数的刑讯逼供、非法取证行为都发生在犯罪嫌疑人到案之初的阶段。由于检察机关尚未介入,侦查程序完全处在一种封闭状态之下,如果犯罪嫌疑人被刑讯逼供、威胁、引诱、欺骗也难以外界所知。即使在后续的刑事诉讼程序中犯罪嫌疑人、被告人以此提出非法证据排除的申请,也很可能因为辩护律师介入过迟而无法提供必要的线索与材料。因此,从抑制刑讯逼供等非法取证行为的角度考虑,为犯罪嫌疑人提供及时的法律援助确有必要。而要实现这一目标,至少有以下两个方面应当进一步完善:第一、关于法律援助权利的告知。2012年修正后的刑事诉讼法并未规定在第一次讯问的时候应当告知犯罪嫌疑人有申请法律援助的权利,只是《公安机关办理刑事案件程序规定》(第41条)、《人民检察院刑事诉讼规则》(第36条)予以了规定。但从实践的角度考虑,由于犯罪嫌疑人被羁押,其行使申请法律援助的权利势必面临种种障碍,更多必须依赖于其法定代理人或近亲属。但无论是刑事诉讼法、《公安机关办理刑事案件程序规定》,还是《人民检察院刑事诉讼规则》都未规定侦查机关负有应当告知犯罪嫌疑人的法定代理人或近亲属可以为其申请法律援助的义务。如果需要等待犯罪嫌疑人向侦查机关提出申请,再由侦查机关转告的话,无疑会延迟犯罪嫌疑人获得法律援助的时间。为此,笔者建议,侦查机关在犯罪嫌疑人被拘留后24小时内通知其家属的同时,应当同时告知其家属有为其聘请辩护律师,或为其申请法律援助的权利,从而缩短不必要的程序流转时间。第二、简化侦查阶段法律援助申请审查流程。根据《办理法律援助案件程序规定》第9条规定,申请人除了填写申请表、提交身份证明外,还需要提供由有权出具经济困难证明的机关、单位加盖公章的申请人经济状况证明表。这一规定,对于流窜作案的犯罪嫌疑人而言,就是一个比较麻烦的问题。除了说异地开具经济困难证明需要一定的时间,势必影响刑事法律援助的及时性外,对异地申请人经济状况的审查同样是个难题。为了保证犯罪嫌疑人能够得到及时的法律援助,笔者建议根据《办理法律援助案件程序规定》第18条第(三)项“其他紧急或特殊情况”由法律援助机关为犯罪嫌疑人先提供法律援助,而对其经济状况实行事后审查机制。如果经事后审查发现犯罪嫌疑人的经济状况不符合法律援助标准的,再行停止法律援助。

三、刑事法律援助的资源保障

当然,普遍的、及时的法律援助都只是一种理想。如果要使这一理想付诸现实,还必须具备相应的条件,特别是要有一支能够保证普遍、及时的刑事法律援助得以可能的律师职业队伍。否则,不管制度的设计如何完善,都将是无源之水,无本之木。

自1997年《律师法》实施以来,中国的律师制度得到了快速的发展,特别执业律师的人数出现了巨大的增长,1996年底全国共有律师83498人,截止2012年底,全国律师人数增长至232384人。^②但是,与西方法治发达国家相比还是存在较大的差距,从每10万人拥有律师数量比来看,

^① 相关论述可以参见左卫民、马静华《侦查羁押制度:问题与出路——从查证保障功能角度的分析》,《清华法学》2007年第2期。

^② 《中国律师行业社会责任报告》(2013年),载 <http://www.acla.org.cn/html/xinwen/20130827/11102.html>, 2013年9月5日访问。

2004 年的美国每 10 万人拥有 317 名律师，英国、德国、法国的这一数据分别为 154 人、80 人、62 人。^①更为重要的是，律师作为一种法律服务资源在中国的区域分布不均衡现象相当严重，例如北京、上海每 10 万人拥有律师 109.5 人、58.4 人。北京、上海、广东、山东、江苏五省市的律师之和占了全国律师总数的 41%。而贵州、青海、甘肃、江西、安徽等省每 10 万人拥有的律师不到 10 人，最少的是西藏，只有 4.6 人。^②最为严峻的现实是，还有 200 多个县没有一名律师。^③

笔者调研的 F 市常住人口 7115370 人，全市共有律师事务所 107 家，注册执业律师 3000 余人，每 10 万人拥有律师约 42 人，属于律师资源相对充分的城市。但在 F 市的各区县之间同样存在律师数量分布严重不均衡的现象。根据笔者调研掌握的数据来看，位于 F 市中心的 G 区，注册律师事务所即有 22 家，近 600 名律师，而 Y 县则只有一个律师事务所，1 名执业律师，L 县则没有一家律师事务所，只有市区一个律师事务所的办事处，偶尔有 1 名律师在该办事处接洽一些业务。在律师资源区域分布严重不均衡的现状下，即便建立了普遍、及时的法律援助制度，也很可能难以落实，从而使一个美好的制度仅仅停留在文本之上，无法付诸有效的实践。

律师资源不足，以及区域分布不均衡的现象已经引起了司法部的重视。2013 年 4 月 25 日，司法部在《意见》中明确要求“加强对经济欠发达地区和律师资源短缺地区法律援助工作扶持”。针对一些地区律师资源短缺的问题，《意见》要求“多渠道解决律师资源短缺和无律师地区法律援助工作力量不足问题”，提出的解决渠道大致包括这样几个方面，一是充实县（区）法律援助机构专职办案人员；二是注重发挥基层法律服务工作者在农村乡镇的作用；三是合理调配本行政区域内律师资源丰富地区律师支持律师资源短缺地区法律援助工作；四是选派优秀律师、大学生志愿者到无律师和律师资源短缺地区服务，满足当地群众法律援助需求。2013 年 6 月，F 市所在的东南省司法厅为了响应司法部的要求，制定发布了《意见》实施办法，特别强调“尤其是整合刑事律师资源，做好律师资源贫乏的县区的刑事法律援助资源的分配和调控工作。每年可根据本地区的法律援助资源（律师和基层法律服务人员的分布情况），由省厅或市局下达文件，将部分省直或市直律师授权给县（区）法援中心来指派分配法援案件，打破地域高端人才过于集中的障碍，畅通指派渠道，共享法律援助资源”。

据此，笔者认为，对于刑事法律援助律师资源不足及区域分布不均的问题，可能的解决方案大致可以有以下几种：

第一、建立中国式的公设辩护人制度

建立公设辩护人制度在某种意义上可以认为是对司法部《意见》提出的第一种方案之改良。如果司法部《意见》的第一种方案能够得到有效的落实，较大规模地充实县、区（当然主要是指律师资源缺乏的县、区）法律援助机构的专职办案人员，这些专职办案人员在承办刑事法律援助案件时的职能则与美国的公设辩护人没有实质的差异。这些专职办案人员除了承办刑事法律援助案件之外还可以为经济困难的民众提供其他的法律援助服务。在全国法律院系多达 600 余所，每年法律院系毕业生多达 40 余万人，^④法学专业学生就业相对困难的今天，较大规模地充实县、区法律援助机构的专职办案人员还是具有较大的可能。

第二、在特定区域之内进行刑事律师资源的合理调配

司法部《意见》和的东南某省司法厅针对《意见》的实施办法都提出了进行律师资源统一调配的解决方案，笔者在为 F 市法律援助条例地方性进行立法前评估研究中，也曾提出过如何在 F 市范围内进行法律援助资源统筹调配的设想，但在随后召开的一次专家论证会议上，一位从事宪法学研究的学者即对该方案提出了质疑，其理由在于“法律援助是政府的责任，那么，为了履行政府的责任

^{①②} 朱景文主编《中国法律发展报告：中国法律工作者的职业化》（2012），北京：中国人民大学出版社，2013 年，第 214、267-268 页。

^③ 张烁《律师 30 年增长近 850 倍仍有 210 个县无从业人员》，《人民日报》2010 年 8 月 30 日。

^④ 朱景文主编《中国法律发展报告：数据库和指标体系》，北京：中国人民大学出版社，2007 年，第 523-524 页。

而在全市范围对统一调配律师资源的正当性根据何在?因为律师不是政府的资产,虽然提供法律援助是律师的义务,但并不因此意味着政府可以将律师视为由其任意调配的资源。”对此笔者在某种程度上表示认同。笔者的理解是,如果满足适当的条件,在特定的区域范围之内进行刑事律师资源的合理调配还是存在实践的可能,即回归法律援助作为一种政府责任的本质,通过政府购买律师服务的方式,进行有偿的律师资源调配。

在现行的法律援助制度下,虽然国务院《条例》明确规定法律援助是政府的责任,但为政府履行这一责任的更多是律师等法律服务从业人员,政府履责的方式在某种程度上被简化为支付一笔象征性的办案补贴。以F市为例,根据东南某省司法厅制定的《律师收费管理办法》,在F市,一个刑事案件律师服务收费为3500-23000元,而F市各区县法律援助机构给每件刑事法律援助案件承办律师的办案补贴则为600-1200元,二者之间存在巨大的差距。在调研过程中,一些律师认为,一个刑事案件从侦查到一审至少要耗费律师大约一周的时间,即使以每件补贴1200元计,在当前的物价水平下,1200元还不够承办案件的时间成本。还有一些律师抱怨说“法律援助说是政府的责任,其实是政府请客,律师买单”。因此,笔者认为,如果要实现律师资源统一调配,就必须改变“政府请客、律师买单”的现状,大力提高刑事法律援助办案补贴的标准,这既是法律援助作为一种政府责任的本质体现,也可以较好地调动律师的法律援助热情,从而使律师资源统一调配既获得法理上的正当性,也获得了实践的可能性。

第三、将基层法律服务工作者纳入刑事法律援助执行主体的范围

从制度运行的成本看,公设辩护人、跨区域律师资源调配无疑都需要较高的成本投入,虽然司法部《意见》提出要充实县(区)法律援助机构专职办案人员,但一个法律援助机构有多少专职办案人员才能称得上充实,才能够满足当地的法律援助需求?这本身就是一个需要认真研究测算,并且总是处在不断变化当中的问题。更重要的是,行政机构过于庞大已经饱受民众诟病,各级政府是否能够从其他行政机构中拿出编制来用于充实法律援助机构?至于跨区域的律师资源调配,虽然笔者提出通过提高办案补贴的方式,以政府采购律师服务的方式来实现律师资源统一调配,但究竟多高的办案补贴能够吸引律师的参与同样是个问题。因此,在笔者看来,要解决刑事法律援助资源不足、区域分布不均衡的问题最好的选择是修改刑事诉讼法等相关法律法规,将基层法律服务人员等纳入刑事法律援助执行主体的范围,挖掘刑事法律援助服务资源。

以F市为例,虽然Y县、L县律师资源缺乏,但两县分别有基层法律服务工作者15名、23名,但现行刑事诉讼法等法律法规将刑事法律援助的执行主体局限于律师,将这些基层法律服务工作者排除在刑事法律援助执行主体的范围之外。虽然从理论上来说将刑事法律援助的执行主体局限于律师有利于确保刑事法律援助的办案质量,但在律师资源缺乏、区域分布不均衡的现实面前,笔者认为,将基层法律服务工作者纳入刑事法律援助执行主体的范围无疑是一种合理的选择。如果担心基层法律服务工作者法律专业知识不够,不能满足刑事法律援助工作的需要,那么“授人以鱼,不如授人以渔”,只要建立一个常规性的刑事法律援助培训机制,不断加强对基层法律服务工作者刑事法律知识的培训,就可以提高其刑事法律援助服务的质量与水平,从而满足律师资源缺乏地区刑事法律援助的需要。

四、结语

在“权利话语”的论证系统之下,刑事法律援助的意义被简化为保障被告人辩护权有效行使。但如果我们将视野展开一些,将刑事法律援助放置到中国刑事法治建设的整体进程之中,也许可以挖掘出更多的内容。在司法公信力不高的当下,刑事法律援助律师的介入不仅充当了犯罪嫌疑人、被告人的辩护者,在某程度上也是司法机关与犯罪嫌疑人、被告人之间的沟通者;不仅可以有效地维护犯罪嫌疑人、被告人的诉讼权利,也可能有效地消除犯罪嫌疑人、被告人对司法的不满与误解,从而提升中国的司法公信力。对职业社会地位还不太高、职业形象还较模糊的律师职业而言,刑事法律援助

制度的普遍实践不仅能够提升民众对中国刑事法律制度的认知,更重要的是可以增强民众对法律服务的体验,并在享受免费法律服务过程中培养民众消费法律服务的习惯,从而为中国律师职业的发展培育潜在的市场,并最终促进律师职业的发展。如果这样来认识,那么,刑事法律援助对于政府而言,就不是一种只有付出而无回报的单向度责任;对于律师而言则或许是一种放水养鱼的投资;而对于犯罪嫌疑人、被告人来说,则或许可以安心地享受这一免费的社会福利了。

(责任编辑:李庆树)

What Kind of Criminal Legal Aid System does China Need

LIU Fang-quan

(*Law School Fujian Normal University, Fuzhou 350108, China*)

Abstract: Modern criminal procedure has a presupposition that all cases involve defense lawyers. When a suspect or defendant is not able to afford a lawyer, the legal aid system becomes an important channel to provide professional assistance. Although the 2012 amendment to China's Criminal Procedure Law expanded the scope of criminal legal aid and extended criminal legal aid from first instance trial stage to pretrial investigation stage, a universal and prompt legal aid system is still in distance, so the scope of criminal legal aid should be expanded and an effective guaranteeing system should be established. Given the unbalance situation of lawyer resource regional distribution, establishing a China style public defender system, rational allocating lawyer resource in specific area, or including the basic level legal service persons to the criminal legal aid subject will meet the need of China's criminal legal aid practice.

Key words: criminal legal aid, lawyer resource, reform