

JUSTICE FOR ALL

2010年1月19日



JUSTICE FOR ALL

中国农村法律援助与赋能的问题与可能

**The Problems and Possibilities of Legal Aid
and Empowerment in Rural China**

武汉大学公益与发展法律研究中心研究报告
Report from Public Interest and Development Law Institute, Wuhan University



致 谢

在本报告写作过程中，执笔者得到了司法部法律援助中心，湖北省司法厅法律援助中心，以及湖北恩施、黄冈、黄石、十堰、咸宁、襄樊、孝感、宜昌等地基层法律援助工作者的大力支持。瑞慈人权合作中心为报告提供了相关国际资料。此外，武汉大学法学院提供的便利和中国农村基层司法项目历届志愿者努力积累的资料，都是本报告得以完成的重要条件。还有很多学者、律师热诚提供建议，分享经验，使我们获益良多。本报告英文版译者为何静女士。对所有这些帮助和鼓励，我们在此一并致谢。

本报告版权属于武汉大学公益与发展法律研究中心。所有权利保留，如需使用，请获得版权所有人许可。

本报告电子版和项目更多信息可从机构网站获得。

武汉大学公益与发展法律研究中心
www.pidli.org
武汉，湖北 430072
中国
电话：+86 27 6875 3729
传真：+86 27 6875 2157
电子邮箱：office@pidli.org

执笔人： 张万洪 丁鹏
版面设计：丁文锦

目 录

摘要	1
1. 中国农村基层司法现状与挑战	
2. 法律援助是农民解决纠纷、救济权利的最重要途径	
3. 法律赋能与穷人发展的国际经验	
4. 武汉大学法学院中国农村基层司法项目	
5. 法律援助与赋能的本土实践：农村法律援助实务培训的湖北模式	
6. 中国农村法律援助发展的策略与建议	
壹 背景篇	
一、中国农村基层司法现状	8
1. 农村纠纷现状	
2. 基层司法现状	
3. 政府法律援助现状	
4. 小结	
二、中国农村基层司法问题分析	14
1. 宏观层面——经济与社会的转型	
2. 中观层面——法律制度的变迁	
3. 微观层面——权利的持有和实现	
三、新的视角——法律赋能	17
1. 法律赋能的概念	
2. 法律赋能的发展	
3. 法律赋能的意义	
4. 法律赋能的策略	
贰 项目篇	
四、我们项目的进路与成就	24
1. 认识中国基层的实践研究	
2. 切合农村实际的培训设计	
3. 可复制与可持续的培训模式	
4. 项目辐射效果	
五、我们项目的困难与挑战	28
1. 执行机构	
2. 对受益人的回访和对特别弱势群体的专门关注	
3. 更适当的培训方式	
4. 更多样的培训内容	
5. 与所有利益攸关人之间的紧密合作	
6. 需求激发与充分供给之间的落差	
7. 能力建设	

叁 未来篇

六、中国农村法律援助与赋能的发展	32
1. 发展法律援助的重要性	
2. 发展法律援助的可能性	
七、我们未来的工作规划	34
1. 支持推广法律援助与赋能实务培训	
2. 协助建立全国法律援助与赋能网络	
3. 法律援助与赋能的研究和倡导	
八、中国农村法律援助发展的策略与建议	35
1. 给全国法律援助主管部门的建议	
2. 给地方司法行政和法律援助主管部门的建议	
3. 给法学院校和诊所法律教育专业委员会的建议	
4. 给基金会和资助者的建议	

参考文献

32
34
35
38

摘要**Executive Summary****1. 中国农村基层司法现状与挑战****1) 农村发展与纠纷特点**

自改革开放以来，中国经济飞速发展，社会急剧转型，城乡差距扩大，区域发展不平衡，贫穷仍然存在于广大农村地区。农民占有的发展资源减少，在社会底层更加边缘化，更加脆弱。同时，现代社会生活日益复杂，风险增加，农村纠纷呈现出多样而复杂的特点。其中既有传统的婚姻家庭、邻里、债权债务纠纷，也有与法治化进程相伴生的村民自治、基层干部工作能力建设导致的行政纠纷，还有工业化、城市化带来的工伤、职业病、征地、环境污染等类型的纠纷。这些纠纷的分布会受到地域发展程度、自然资源分布等变量的影响，但概括而言，无论是纠纷案件的总量，还是纠纷涉及群体的规模及其复杂、严重程度，均前所未有。

2) 纠纷解决方式

在当下农村这种“半熟人社会”，纠纷的解决渠道包括和解、调解、仲裁、诉讼、信访等，其中比较常见而有效的是调解和诉讼。调解既可能是村干部或其他村中有名望的人主持，也可能由农村基层法律援助工作者主持；诉讼主要由法援工作者或律师代理。

在这一多元社会中通过统一的法律体系解决背景各异的纠纷，要求纠纷解决渠道的多样化，参与其中的地方知识和权威也变得多样。考虑到当下法律变迁和法制不健全的事实，这一纠纷解决体系必须容纳正式制度和非正式制度。但是，对非正式制度的容纳也要考虑到现代法治的平等、民主理念，不得歧视妇女，不能纵容权力的专断和腐败。而且，随着市场经济影响扩大，法治建设逐步推进，越来越多的农民会选择正式的司法渠道解决纠纷。这都意味着农民对专门法律服务的需求会日益增长。

2. 法律援助是农民解决纠纷、救济权利的最重要途径

在中国基层，农民卷入纠纷时，能够获得专门法律服务的机构主要包括律师事务所、法律服务所、司法所/法律援助工作站/人民调解委员会和其他社会团体。首先，由于律师很少在基层工作，或者由于律师收费高昂，或者

由于交通不便，以及语言、习俗、教育程度等差异，农民在心理上不认同律师的工作，也很少获得律师的法律服务。与此相对，基层法律服务所提供的价格低廉也更便利的有偿法律服务，但是法律对此规定不明，缺乏监管，以致质量良莠不齐，效果有限。对于其他社会团体而言，法学院校的诊所课程能够分担的案件太少，各类人民团体和草根非政府组织缺少专门法律知识和人才。因此，农民解决纠纷时，由亲友等进行公民代理的情形很常见。但是，农村地区位置偏远、信息闭塞，农民法制意识淡薄，权利观念似是而非，法院诉讼程序并非他们能够迅速了解运用，这些都限制了农民纠纷的解决和权利的救济。

总而言之，农民日益增长的法律服务需求和有限的法律服务供给之间的矛盾越来越突出，法律援助成为解决这一矛盾的最重要手段——在有偿的法律服务体系之外，将多样的农村纠纷和多样的纠纷解决方式对接于基层司法制度中，以促进农民获得司法正义的机会。

中国现行《法律援助条例》明确宣示，提供法律援助是政府的责任。依据该条例，法律援助是指由政府设立的法律援助机构或社会机构组织法律援助工作者、法律服务工作者、律师和法律援助志愿者，为经济困难的当事人或特殊案件的当事人提供免费的法律帮助，以保障其权益得以实现的一种制度。

近年来，中国法律援助事业有了长足发展，体现在政策重视、机构和制度完备、受案范围扩展等方面。但是，法律援助知晓度低下、办案经费和人员缺乏、法援工作者素质不足、办案质量缺乏监管、激励机制不够、其他法律援助提供者参与度不高等问题，仍然局限着法律援助的进一步发展，使其不能惠及更多农民。

3. 法律赋能与穷人发展的国际经验

法律援助不只是普通的社会保障，更不是对弱者的施舍，而应包含对他们的人格尊重、权利教育、法律赋能与潜力开发。法律赋能（Legal Empowerment）是指运用法律手段、尤其是让弱势群体学会自己运用法律武器，通过诉讼等法律途径，推动其在国家和市场中的权利和权益，摆脱贫穷，提升生活质量。

由于农民自己不了解法律权利，也无法获得专门的法律服务，再加上不公正和不负责任（unaccountable）的法律机构，农民大多被排斥在法律之外。他们缺乏有效的财产权，常常因雇主在正规法律体制之外经营而遭受不安全的工作环境，而且无法获得信贷、投资，无法进入本地和全球市场。因此需要通过法律赋能，保障其获得司法与法治，实现财产权、劳动权、经商权。

如果法律可以为每一个人服务，变成穷人的机会而非障碍，从而使他们能够通过正式或非正式司法制度寻求并获得符合人权标准的救济，那些被排斥的穷人将会迅速超越目前条件，为长期的经济和社会问题找到解决方案。穷人法律赋能承认社会的复杂性和穷人的巨大潜力。通过释放他们的能量和创造力，我们将创建一个更加美好、更加繁荣、公平和仁慈的世界。

4. 武汉大学法学院中国农村基层司法项目

武汉大学法学院中国农村基层司法项目起始于对中国8亿农民权利状况的关注。3年多来，该项目致力于认识和促进中国农村弱势群体获得司法正义的可能，通过法律意识唤醒、技能培训、机构组织等方式来帮助农村弱势群体获得司法，维护权利，实现赋能，并消除贫困。

本项目调研发现，政府法律援助体系的优势在于：首先，机构覆盖网络广泛；具有权威，容易获得信任，以及获得跨部门跨区域支持；总体成本低，成效显著，接待量大。其次，从法援工作者角度来看，他们大部分人不会像社会律师那样“唯利是图”，而是出于自身年龄、受教育程度和乡村情怀的多重因素，宁愿投身基层法律援助工作。他们与当事人之间关系密切，能更好维护当事人和社区利益。最后，从案件性质看，大部分基层法律案件并不是特别复杂，但对于一筹莫展的贫困当事人而言，法律援助工作者的介入能够极大改善其权利处境。

这一机制的局限在于：现有的基层法律援助机构单一，职能众多，以致力分则弱，再加上人员、能力建设、经费、政策上的限制，法律援助的有效供给不足，法律援助服务质量堪忧。

因此，对法援工作者提供必要的培训和支持，可以带来更多优质的法律援助，让更多农民获得司法正义。进而，中国农村基层司法项目的使命就在于探索建立一种全新的法律知识培训模式，可以长期运行而不对当地财政和贫困人口造成过重的经济负担。

5. 法律援助与赋能的本土实践：农村法律援助实务培训的湖北模式

1) 湖北模式

中国农村基层司法项目组织的农村法律援助实务培训面向湖北省30个贫困县和地区，力图为这些地区最基层的法援工作者提供物质、智识等各方面的支持，构建一个在专家指导和多方支持下法援工作者之间互相沟通和学习的平台，最终达到为农村弱势群体提供更高质法律援助服务的目的，以促进社会公平与和谐。这一培训可以概括为包括以下特点的“湖北模式”：

- 务实的培训主题和内容。培训前进行充分的调研，对农民实际法律需求有认真的分析和清晰的认知。并基于法援工作者的实际情况“量身设计”培训课程，包括讲解最新法律援助政策和法律知识，提高会见与调解技巧，培养网络检索技巧等。
- 先进的培训理念和方法。注重对讲师的培训，让他们掌握与学员特点相符的批判思维，倡导参与、互动教学，角色扮演，模拟法庭，同伴教育等教学方法；为培训提供相关技术性事项的指导，建立培训反馈机制以不断改进。
- 培训后持续的支持和跟踪：通过建立联系网络，学员在工作中碰到问

题可以到机构网站查询，也可以直接致电讲师咨询，还可以通过同行交流互助。鼓励受培训对象回乡后开展培训，并为他们的培训提供相应的支持，放大培训的效果。

→多方的资源筹措与合作。培训组织充分利用国际、国内，中央、地方，政府、高校等各方资源，包括资金、政策、学术、人员等，为培训成功奠定了丰厚的制度、物质、智力基础，也摸索出了资源整合的新路。

这种培训模式行之有效，影响深远：增强法援工作者的法律知识和办案技能；他们返回工作岗位后，通过宣讲和办案进一步促进了法律知识的传播。在当地的培训和宣传，扩大了法律援助工作的知晓度与社会声望。增强了基层法援工作者对法律援助事业的认同和职业荣誉感，坚定其立足农村服务农民的信念。这些都有助于基层法援工作者今后开展工作，也有助于基层法律援助部门获得各级政府更多的支持。

2) 可复制与可持续

更重要的是，在湖北省广大贫困地区的实地调研中发现的问题与挑战，与研究者在其他地区的发现相互印证，具有普遍性；而3年多来项目实施积累的经验与成就，也具备了可推广的特性。因此，这是一种可复制、可持续的培训：本项目农村法律实务培训的课程设计、培训理念、培训资料都切合农村实际，可以推广到其他地区；培训方法新颖多样，但通过培训者培训，项目后期的实践证明，来自当地的讲师完全能够掌握这些培训方法，胜任培训工作。

6. 中国农村法律援助发展的策略与建议

1) 所有利益攸关方的共同努力

作为前述培训项目的主要执行方和培训模式的创造者，在项目完结之后，武汉大学公益与发展法律研究中心（PIDLI）除了通过提供培训资料、培训培训者、经验分享与技术指导等方式继续支持、推广法律实务培训之外，还会致力于协助完善全国法律援助网络、建立法律援助质量评估体系，进行持续的法律援助研究与倡导。

现有的综合式法律援助提供机制还比较松散，各个不同的提供者之间目的并不一致，进路也各不相同，缺乏有效的沟通与合作，还有很大的改进与整合余地。有必要探讨建立与所有利益攸关人紧密合作的网络。这一全国网络应当包括多元法律援助提供者：在法援工作者之外，还可以鼓励并协调公益律师、商业律师、法律诊所师生、社会组织提供法律援助；在职业法律人之外，还可以发现、教育并组织地方精英。在知识的支持之外，还可以动员各个层面的支持者，包括政府行政、立法、司法部门，基金会等。

2) 多方参与法律援助的策略

不论是诉讼还是调解，不论是在法院还是在田间地头，对权利的主张和救济都需要特定专业知识、技术、人员、机构的支持，而这些支持都要耗费

有限的社会资源。因此，本项目所倡导的种种发展法律援助事业的策略，都需要不同利益相关人的资源支持，既包括制度和政策层面，也包括物质和人力等层面的支持：

●给全国法律援助主管部门的建议

- 推动制定《法律援助法》。
- 争取更多的法律援助经费。加强对法律援助专项经费“专款专用”的制度建设。
- 真正落实“应援尽援”；树立司法权威。
- 要求各地司法行政部门进一步降低法律援助门槛。
- 要求各地司法行政部门设立培训基层法援工作者的项目。
- 建立评估贫困农村地区法律援助服务的体系。
- 合理调配、协调法律援助资源。
- 指导开展法律援助的影响性案件，实现“结构性法律援助”。
- 强化法律援助在行政诉讼、处理社会敏感问题中的职能和作用。

●给地方司法行政和法律援助主管部门的建议

- 推动地方立法，并通过政府公文等形式加强对法律援助的政策支持。
- 增加法律援助预算和经费。
- 降低法律援助门槛。
- 落实、整合法援工作者培训资源。
- 推动更有效的法律援助信息的传播。
- 改进法律援助服务的质量。
- 加强对受援人的能力建设。

●给法学院校和诊所法律教育专业委员会的建议

- 积极引导教师和学生开展有关农村法治和农民权利的研究和实践活动；设立面向农村社区的法律诊所。
- 法学院校积极加入对法援工作者的培训，动员法学院校教师和学生参与培训。
- 开展多种形式的法律信息咨询服务，成为区域法律信息咨询服务中心。
- 促进当地公民社会的发展。
- 诊所法律教育专业委员会应推广、倡导面向农村社区的法律诊所。

●给基金会和资助者的建议

- 资助由法学院校、法律诊所或非政府组织发起的培训法援工作者的项目；在各资助者和受资助者之间建立信息、资源分享体系。
- 建立更多样的资助渠道，并改进其对于贫困地区各种法援机构的可达性。
- 更加注意受资助机构的能力建设。
- 资助与农村法律援助有关的“延伸项目”和“周边项目”。
- 分享国际上对穷人进行法律赋能的经验。
- 在各种发展策略中倡导对穷人的法律赋能。

壹 背景篇

一、中国农村基层司法现状

在英国国际发展署（DFID）的支持下，武汉大学社会弱者权利保护中心（CPRDC）与瑞慈人权合作中心（The Rights Practice）于2005年开始合作实施中国农村基层司法项目。本项目致力于认识和促进中国农村弱势人群获得司法正义（Access to Justice）的可能，特别是妇女、残疾人、老人、儿童等群体，他们在贫困之中，更加脆弱，权利更易受到侵害。本项目通过法律意识唤醒、技能培训、机构组织能力建设等方式，来帮助农村弱势群体获得法律援助、维护权利、实现赋能（Empowerment），并消除贫困。

本项目自筹备、实施以来，在湖北省广大农村基层地区经过文献研究、实地调研、问卷调查¹、访谈、回访与跟踪调查等方式，对当下的农村基层司法现状形成了较深刻和全面的认知。在本部分，我们将根据在培训前后所做的调研，并参考相关学者的著述，向读者介绍中国农村基层司法的现状和一般问题。

1. 农村纠纷现状

1) 纠纷类型分布

在受访法援工作者²中，有33.1%的人认为其所在乡镇每年各种纠纷的数量比较多。在各种农村纠纷中，婚姻家庭纠纷，人身伤害纠纷，相邻权、征地拆迁及其他土地权属纠纷是最主要的类型。

同时，纠纷的分布带有很大的地域特色，比如：在矿产资源丰富的县，本地劳动纠纷较多；在耕地等自然资源少、劳务输出占主导的县，涉及外出农民工的案件比较多；有高速公路、铁路经过或城郊的乡镇，征地补偿纠纷更多。

2) 纠纷解决主体

在发生纠纷时，77.3%的村治调主任³认为农民一般最先向村干部寻求帮助；而46.9%的法援工作者认为农民一般也是先向村干部求助，22%左右的法援工作者认为农民会最先向司法所或法援中心寻求帮助。从结果上看，村治调主任认为村内纠纷84%左右利用本村内的资源解决，16%左右转介至乡镇。法援工作者认为乡镇内纠纷平均87%左右在乡镇范围解决，少数重大疑难案件则诉诸区县、地市及省级以上的纠纷解决程序。基本上可以描述为“小事不出村，大事不出乡镇”。

可见，乡镇司法所、村委会以及人民调解委员会是解决农村纠纷的主要力量。一些纠纷当事人通常在村委会调解不成时求助于乡镇政府，基于政府的权威和农民对政府的信赖，纠纷得以化解。转到乡镇的纠纷相对比较复杂，必须寻求专业人士（法援工作者或律师）的帮助。农民既比较重视乡干部、政府力量，也比较看重政府和法援工作者或律师的力量，这说明，在社会转型时期，农民所依赖的权威是多重的，既有宗族权威和政府权威，也有民主权威和专业权威。因此，针对不同的纠纷，法援工作者采取不同的纠纷

¹问卷调查主要在培训学员中进行，其中试点培训问卷80份，主体培训问卷525份。由于主体培训问卷在试点培训评估会议之后有所修订，两次问卷分开进行统计分析，而后再对照总结，全报告另文呈现。下文所引数据主要来自主体问卷分析。

²本报告所称农村基层“法律援助工作者”（下文简称“法援工作者”），主要指从事法律援助工作的乡镇司法所工作人员，个别情形下还包括法律服务工作者和人民调解员。

³村治安保卫委员会主任和人民调解委员会主任往往由一人兼任，合称治调主任。这一称呼在各地有所不同，比如治保主任、民兵连长等，有的还兼具法律援助联络员、维稳办联络员等身份，这一群体是村级法律调研和培训的主要对象。

解决方式。

3) 纠纷解决渠道

农村纠纷的解决渠道包括和解、调解、仲裁、诉讼、信访等。⁴对学员填答问卷的统计分析表明，就消耗时间而言，信访最多，其次是劳动仲裁和打官司，当事人和基层法援工作者对其解决纠纷成本和效果满意度不高。与此相对，基层法援工作者对司法所调解、村委会调解和人民调解委员会调解的总体评价较高。

就最有效的纠纷处理措施而言，乡级和村级均主要采取以理服人和以情动人的方式。这与中华民族尊礼重德、追求和谐的传统有着密切关系，同时也符合德国著名社会学家韦伯（Max Weber）所提出的社会行为类型中的传统合理性和情感合理性行为。情与理的交融对农民来说是真正满意的解决结果，所以也是基层法援工作者所认为的最有效的纠纷处理措施。同时，从“第二有效的纠纷处理措施”和“第三有效的纠纷处理措施”的统计结果可以看出，选择“告知法律规定与后果”的被调查者在稳步增长，这表明依法办案正逐渐被人们所接受，预示着基层司法工作的法制化发展方向。

2. 基层司法现状

组成中国现有基层司法格局的机构包括律师事务所、法律服务所、司法所、法律援助工作站、人民调解委员会、公证机构、治安调解机构（派出所）、人民法院（派出法庭）、仲裁庭、信访办公室等，此外还包括特定条件下多个行政部门参与的“联合调解”，比如乡镇政府、当地工商、教育、卫生、劳动等机构参与的行政调解。其中法律服务所、司法所、法律援助工作站、人民调解委员会在大部分乡镇其实是“多个牌子、一套人马”。在这些群体中，本报告主要探讨推动律师和基层法援工作者/司法行政人员/基层法律服务工作者/人民调解员参与法律援助的策略，对基层公证员、公安行政人员、法官、仲裁员、信访工作人员等的相关分析另文再论。

1) 律师事务所

依据中国现行法律法规，提供法律援助是律师的法定义务。同时，律师也有从事法律援助的理由：声誉的正面激励；惩罚的潜在威胁；一定的收入；法律人的价值实现等。根据中华全国律师协会2008年的统计，中国执业律师总数已达14万人，其中专门从事法律援助工作的律师近6 000人，律师事务所共计1.4万多家，每年开展义务法律咨询260多万件，办理法律援助案件12万多件。截止2009年12月，全国共有执业律师15.6万人，律师事务所14 741家。⁵而2008年全国共批准办理法律援助案件总数为546 859件，“律师办案数量仅占21.9%，考虑到数倍于此的未经登记、以调解形式实施的法律援助案件，可知律师参与法律援助的程度还非常低下。

在本项目培训覆盖的湖北省30个贫困县调查发现，当地农民打官司一般不会找律师。首先，只有在县里才有律师，交通不便，而且大多数县只有一个律师事务所，律师数量有限，不能满足两造对簿的需要。其次，县里的律师收费高，通常在600-3 000元之间。与此相比，农民更倾向于找基层法律服

⁴以基层婚姻纠纷为例，法援工作者认为主要通过司法所调解（30.6%）处理，而后依次是村人民调解委员会调解（以下简称“村调委会”，23.1%），乡人民调解委员会调解（以下简称“乡调委会”，17.7%），法院调解（10.5%）和打官司（7%）。村治调主任认为主要通过村调委会调解（34.1%）和亲朋好友调解（25%），再次是法院调解（15.9%），乡调委会调解（11.4%），和德高望重的人调解（6.8%）。对于劳动纠纷而言，法援工作者认为主要通过司法所调解（36.5%），其次是村调委会调解（14%），乡调委会调解（10%），打官司（9.2%），和法院调解（3.7%）；村治调主任认为主要通过村调委会调解（占43.2%），其次是法院调解（18.2%）和司法所调解（11.4%），乡调委会调解、亲朋好友调解与信访并列第四（4.5%），再次是打官司（2.3%）。此外，法援工作者认为派出所调解在婚姻纠纷解决中占0.4%，在劳动纠纷解决中占0.7%；其他方式（包括仲裁）在婚姻纠纷解决中占0.2%，在劳动纠纷解决中占1.3%。

⁵相关数据来自中国司法部：
http://www.moj.gov.cn/moj/2008-03/13/content_814307.htm，新华网：
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-10/25/content_10250583.htm。法制网：
http://www.legaldaily.com.cn/index_article/content/2009-12/27/content_2011706.htm?node=5955，访问于2010年1月15日。此处统计的是执业律师，不包括通过司法考试但未以律师身份执业的人。

⁶数据见法律援助司网站：“2008年全国法律援助工作统计分析”，http://www.moj.gov.cn/flyzs/2009-04/07/content_1066224.htm, 访问2009年11月5日。

⁷司法部研究室2005年的调研资料也佐证了这一事实，在上海等发达地区，基层法律服务的收费只有律师的1%；在甘肃等经济欠发达地区，基层法律服务的收费为律师的10%。转引自严军兴（主编）：《多元化农村纠纷处理机制研究》，法律出版社2008年版第78页。

⁸法律服务所是否有承担法律援助的义务，《法律援助条例》（2003年9月1日实施）对此没有明确规定，司法部《律师和基层法律服务工作者开展法律援助工作暂行管理办法》（2004年9月9日发布实施）第3条规定“基层法律服务工作者每年应当接受法律援助机构的指派，办理一定数量的法律援助案件”。《湖北省法律援助办法》（2003年8月1日实施）第5条规定“鼓励法律服务人员参与法律援助活动”。实践中也常见司法所给法律服务所指派法律援助工作的情形。此外，在四川、山西、上海等地的调查也证实了法律服务所与司法所、法律援助站之间相互分离而又依存的关系，以及法律服务所和律师事务所之间的互补和间接竞争关系。参见傅郁林：《中国基层法律服务现状与发展》，载傅郁林（主编）：《农村基层法律服务研究》，中国政法大学出版社2006年版，第19-45页。

务所。此外，由于语言、习俗、受教育程度等差异，农民可能在心理上觉得与律师沟通不便。

2) 法律服务所

基层法律服务所是依据《基层法律服务所管理办法》（2000年3月31日发布实施）在乡镇和城市街道设立的法律服务组织，依照司法部规定的业务范围和执业要求，面向基层提供法律服务。基层法律服务是我国法治建设特定历史条件下的产物，作为律师法律服务的有效补充，为我国基层经济发展和司法正义的实现作出了突出贡献。本项目的调查表明：在目标地区，基层法律服务所为村民提供调解的费用在100-200元之间，代理诉讼的成本在400元左右，更容易为当事村民接受。⁷

但是，与这一低廉价格相对应的是不尽如人意的服务效果。大部分法律服务所人员没有接受过法律专业的高等教育，其自学的法律知识和实务技巧与律师相比还有较大欠缺。此外，其法律地位不明，外部监管不力，再加上当事村民自身不懂法律，信息闭塞，没有组织，处于弱势地位，不能和代理人有效沟通，令办案效果再打折扣。

有一些贫困乡镇司法所的所长们，同时也从事法律服务所的有偿法律服务工作，收入颇为可观。他们并不住在镇上，而是在县城置买房产，或许还有私家车。法律服务所会聘用1-2个法律服务工作者，他们自收自支经费，向县司法局上交一定的“管理费”，补贴部分司法所的办公经费。此外，他们还要完成一些司法所分派的行政事务和公益事务。⁸

最后，由于执业资格的限制，他们不是真正的执业律师，不能代理刑事案件当事人。尽管在业务上并没有直接的竞争，执业律师倾向于将法援工作者排除在法律职业共同体之外，并力图通过政策、法律法规和行业竞争压缩其生存空间，而不会支持他们的工作。近年来的政策和各级政府对基层法律服务所采取的基本是“放任自流”的态度：提倡与司法所分离，在城镇不再批准新服务所的设立，现有的服务所成员逐步分流到律师事务所和法援工作机构，服务所将逐渐消失。

3) 司法所与法律援助机构

依据我国现行法律法规，法律援助是由政府设立的法律援助机构或社会机构组织法援工作者、法律服务工作者、律师和法律援助志愿者，为经济困难的当事人或特殊案件的当事人提供免费的法律帮助，以保障其权益得以实现的一种制度。

2004年以来，湖北省依托各地司法所，在乡镇一级成立了法律援助工作站。该站与司法所是“两块牌子、一套人马”。在本项目覆盖的贫困县，大多数司法所只有1-2名工作人员。司法所的主要职能包括一般司法行政管理、调处纠纷、普法宣传与教育、安置帮教刑满释放人员、社区矫正、社区综合治理与维稳，行政事务比较繁重。⁹同时，在经济欠发达地区，许多乡镇的法援工作站/司法所并未和本地的法律服务所分离。这一设置一方面缓解了基层法援经费和人员编制上的紧张，另一方面却降低了基层法援工作者从事法律援助的积极性，并模糊了法律援助和法律服务之间的界限。虽然从司法部法援中心到省、市法援中心，各级主管部门一再强调法律援助不得收费，但在基层司法实践中，村民无法区分法律援助和法律服务，法援工作者则倾向于

优先提供有偿法律服务——尽管其价格十分低廉。

就法援范围而言，在全国各地实践中，“应援尽援”的政策和不断降低的门槛、扩大的法援案件范围，已经让越来越多民事领域的经济困难当事人获得法律援助。各地的经济困难标准大多参照最低生活保障标准，并且认可村委会出具的经济困难证明。对于农民工追讨工资、工伤赔偿、重大交通事故案件，不审查其经济困难条件，对其他农民工案件的审查标准则放宽到最低工资标准。

司法部统计文件将法律援助办案人员划分为五类：法律援助机构工作人员、社会律师、基层法律服务工作者、社会组织人员和注册法律援助志愿者。实践中，法援提供者来源多样，形式灵活。结合中国国情，这种做法的优势在于，可以在现有的经济社会发展水平上较好地调动各方有限的资源，为社会提供尽可能多的法律援助。

在法援经费方面，2005年以来每年都有大幅增长。以2008年为例，全国法律援助经费收入总额为68249.86万元，比2007年增长28.2%。¹⁰然而，在本项目覆盖地区，大部分乡镇司法所每年可支配的办公、办案经费都处于短缺状态。对基层法援工作者的办案补贴不包括其自行承接而未经县法援中心批准、指派的案件，这些案件有按照法律服务收费的（可达每年50件左右），也有按照法律援助免费办理的（1-20件），各乡镇数量不一。对正式批准或指派法援案件的补贴，一个县每年有100-150件左右，则视案情复杂度（由县司法局分管局长裁定）给予100-500元不等的补贴，极个别跨地区的重大案件可达到1 000元。此外，在跨地区的法律援助案件中，当事人或其亲友会承担法援工作者的交通、食宿费用；¹¹而在本地的案件，通常是法援工作者自己承担这些费用。

3. 政府法律援助现状

经过本项目的实地调查，可以通过如下方面来认识政府法律援助现状：

1) 农村法律援助作用日益凸显。法援工作者处理纠纷的平均成功率较高，办案成功率在80%以上的法援工作者占到全部受访者的61.1%，其中男、女性法援工作者分别占各自性别总数的65.7%和52%。法援工作者身份相对超然，有威信，能获得双方信任；他们熟悉当地语言、习俗，办案经验丰富，能讲到点子上，尽快把握解决问题的关键；能以较低的成本及时处理纠纷，化解矛盾，防止冲突升级；间接地维护村庄利益和社区传统。但是法律援助的知晓度仍然很有限。在知晓途径上，法援工作者告知和村干部告知是村民知晓法律援助的主要途径，比例为79.7%。就法律援助的性质而言，几乎所有的法援工作者都确认其为对经济困难群体的法律帮助，但有22.7%的村干部不能将法律援助和一般的法律服务区分开来。根据司法部和国家统计局2008年的调查，低收入群体对法律援助知晓率较低，家庭月总收入300元及以下、未受义务教育、农村五保供养人员“听说过”法律援助的分别占31.6%、16.5%和25.5%，明显低于社会平均水平56.6%。法律援助求助不方便的原因是“找不到法律援助中心”的，占63.6%；原因是“法律援助申请程

⁹司法部2009年《关于进一步加强乡镇司法所建设的意见》规定：司法所是县（市、区）司法局的派出机构，负责指导管理和组织实施本辖区的司法行政各项业务工作，主要承担九项职能：（1）指导管理人民调解工作，参与调解疑难、复杂民间纠纷；（2）承担社区矫正日常工作，组织开展对非监禁服刑人员的管理、教育和帮助；（3）指导管理基层法律服务工作；（4）协调有关部门和单位开展对刑释解教人员的安置帮教工作；（5）组织开展法制宣传教育工作；（6）组织开展基层依法治理工作，为乡镇人民政府（街道办事处）依法行政、依法管理提供法律意见和建议；（7）协助基层政府处理社会矛盾纠纷；（8）参与社会治安综合治理工作；（9）完成上级司法行政机关和乡镇人民政府（街道办事处）交办的维护社会稳定的相关工作。

¹⁰数据见中华人民共和国司法部法律援助司网站：“2008年全国法律援助工作统计分析”，http://www.moj.gov.cn/flyzs/2009-04/07/content_1066224.htm, 访问于2009年11月5日。

¹¹在跨地区办案时，这些法援工作者和当事人或其亲友一起出行，选择的都是最低廉的交通、食宿方式。我们项目的志愿者在做回访时，常常为这些事迹感动不已。比如有个法援工作者赴上海办案，在当地最便宜的旅店住下之后，天气酷热，自己背地里付费，请老板打开房间空调；还有一个法援工作者在深圳办案，人生地不熟，但为了节省车费，放弃乘车而选择步行。

序太复杂”和“没有求助电话、求助电话打不通”的，分别占53.4%和37.5%。其中，较低和较高收入水平者、无业人员、未受义务教育者、女性、农村和中部地区居民，原因是“找不到法律援助中心”的比重较高，学生、农村居民原因是“申请程序太复杂”的比重较高。¹²

2) 农村法律援助的形式最常见的是纠纷调解，而后依次是法律咨询和代理诉讼，最后是代写法律文书、法制宣传等。对于法律援助的工作重点，法援工作者认为纠纷调解(48.9%)、代理诉讼(22.1%)和指导当事人办理法律援助手续(10.5%)是首要的3项，而村干部则认为是纠纷调解(45.5%)、法制讲座(20.5%)和指导当事人办理法律援助手续(13.6%)，其他法律咨询、代写诉讼文书等内容也均体现在两级受访人的填答中。

3) 法律援助的工作强度。法律援助工作站每年处理的法律援助案件大多(84%)在30个以内。在被调查者中，除去缺失值，62.4%为专职法援工作者，37.6%为兼职。平均50%左右的法援工作者每天工作时间在8小时左右。同时还可以看出，法援工作者工作时间在“8个小时”以上的向下累计百分数都在90%以上。我们在实地访问中也屡屡亲眼见证当事人在周末直接找到司法所所长进行法律咨询。78.4%的法援工作者认为其从事纠纷协调和处理工作“比较累”或“非常累”。

4) 法援工作者调处纠纷成功率与各因素的相关度：经卡方检验统计数据，除与有效的纠纷处理措施和时间投入有相关之外，与沟通对象、工作强度、性别、年龄和教育程度等因素没有相关性。

5) 法援工作者的自我评价。法援工作者对自身沟通能力的评价很高，选择“比较强”的向上累计百分比为74.9%；对学习能力、工作技巧运用能力和文字表达能力的评价在其次(72%，70.2%，67.4%)；对获取信息能力的自我评价最低(60.5%)。就最常用的获得法律知识的途径而言，在乡镇主要是专业书籍和网络，而在村庄主要是电视和培训。除此以外，其他途径的比例都很低。第二和第三常用途径中，网络、参加培训、宣传册、请教相关专家比例上升，其中网络在乡镇、宣传册在村庄的上升幅度明显。此外，收音机、报纸和杂志等途径也存在。

6) 法援工作者的需求。对于法援工作者，最期望得到的三项支持是充足的活动经费、上级(政府)的支持和进修培训的机会。村级受访人最期望得到的三项支持是农民的理解与支持、上级领导的重视和进修培训的机会。其中经费一项，特别需要的是调解案件和办公经费方面的补贴。其中办公文具、固定的办公室和宣传设备是他们最需要配备的硬件设施，另外，摩托车、电脑等硬件配备能提高工作效率，而法律知识的“软件”补充能提高工作质量。法援工作者最需要补充的三类法律知识包括义务教育法、治安管理处罚条例和继承法，而在村庄则是义务教育法、财产损害赔偿和继承法，他们对其他方面法律知识的需求度也十分相当，包括婚姻家庭法、债权纠纷、物权法、土地管理法、人身损害赔偿法、消费者权利保护法、劳动合同法、民事诉讼法、环境保护法等。在法律知识之外，法援工作者的知识或技能需求从高到底还包括农业技术、外语能力、文书写作、驾驶技能、电脑技能¹³、谈判技巧等。

¹² 数据见中华人民共和国司法部网站：
http://www.legalinfo.gov.cn/moj/index/content/2008-08/05/content_916582.htm?nodeId=7345，访问于2010年4月22日。

4. 小结

中国社会迅速转型，农村纠纷激增，呈现出多样而复杂的特点，其中既有传统的婚姻家庭、邻里、债权债务纠纷，也有与法治化进程相伴生的村民自治、基层干部工作能力建设导致的行政纠纷，还有工业化、城市化带来的工伤、职业病、征地、环境污染等类型的纠纷。无论是纠纷案件的总量，还是纠纷涉及群体的规模及其复杂、尖锐程度，均前所未有。与此相对应的是纠纷解决渠道的多样化，参与其中的地方知识和权威也必须变得多样。农民已逐渐意识到制度化程度更高的纠纷解决方式效果更好，但同时，借助亲友关系和非官方权威通过非正式渠道解决纠纷的效果不容忽视。穷人受到司法制度的排斥，不能获得司法正义，会认为决策者在非法操作，法官腐败，进而产生情感上的理解和不满。

在这一背景下，法律援助制度逐步发展起来，在有偿的法律服务体系之外，将多样的农村纠纷和多样的纠纷解决方式对接于基层司法制度中，以促进农民获得正义的机会。但是，现有的基层法律援助机构单一，职能众多，以致力分则弱，再加上人员、能力建设、经费、政策上的限制，法律援助的有效供给不足，法律援助服务质量堪忧。本项目着重关注的是法援工作者自身素质这一因素：他们的法律知识掌握不平衡，不能应对层出不穷的实际法律问题。为了了解他们所掌握的法律知识，我们在问卷中按照不同的法律领域，设置了若干测试题目。我们发现，在饲养动物致人损害、劳动关系等领域，他们的正确填答率不高。由于基础法律理论或法治理念上的欠缺，基层法援工作者还会面对民间法“侵蚀”国家法时选择“正当”纠纷处理规则的困扰。¹⁴

在现有的法律援助服务中，调解占了极大的比例。为此需要特别重视调解的功能与局限。第一，对于法援工作者而言，80%的调解都是双方合理让步的结果。其中许多时候“非正式”规则中的面子、人情、礼貌也被作为一方或双方让步的合理依据。当一方当事人处于社会经济政治的优势地位时，妥协或许会贬损规则对专断权力的应有制衡。第二，调解员可能也是法律援助的一方代理人或司法所所长，这一多重角色侵蚀了其居间调解纠纷的权威。与具有“官方性”和“强制性”的诉讼相比，“民间性和合意性是调解的优势，也是劣势。”¹⁵数十年来调解制度不能只是因为一时的政策而起伏兴衰，而必须在建设法治的进程中结合纠纷实际找准位置和方向。

另外一个值得注意的是法援工作者群体的性别比例失衡和农村妇女权益保护问题。乡镇一级的法援工作者极少女性，¹⁶一方面说明女性参与纠纷解决、公共治理的能力和权威没有得到认可，另一方面也给农村妇女权益的保护带来直接的障碍。许多接受调查的法援工作者认为“家庭暴力”在农村不是什么严重的问题。克服从传统到现代社会中男性主导而忽视性别差异的法律话语体系，任重而道远。

¹⁴ 以某县法援中心的主任为例，他作为一名颇具基层法律实务经验的优秀律师，也遇到劳动合同法与地方习俗“冲突”的难题：某人是当地的泥水匠，在为一户人家的房子装修时，找人帮忙，约定工钱“平做平分”。结果来帮忙的人在装修中受伤，三方就医疗费发生纠纷。该主任在调解中的建议是泥水匠和房主各承担40%责任，受伤者自己承担20%责任。他坦承无法界定三方之间存在怎样的法律关系，法官也和他有相同的困惑。

¹⁵ 参见傅郁林：《中国基层法律服务现状与发展》，载傅郁林（主编）：《农村基层法律服务研究》，中国政法大学出版社2006年版，第54页。

¹⁶ 我们在试点培训是未对性别做出特别要求，结果各县司法机构选派的80名人中，仅有4名女性。后来我们要求后，参加我们培训的女性法援工作者也仅占被培训者总数的20%左右。各县市向我们反馈的信息是：“实在没有女同志了。”

二、中国农村基层司法问题分析

对上述中国农村基层司法的问题，可以从多个层面进行分析：

1. 宏观层面——经济与社会的转型

自改革开放以来，中国的经济社会进入一个快速转型阶段，而农村经济社会发展相对滞后。市场经济的建立、分配制度的变革和农村劳动力向城市的加速流动，并没有改善这种发展的不平衡。相反，城乡差距扩大，社会不公日益凸显。农民群体从未发出自己的声音，更无法参与社会流动，影响公共决策，分享发展成果。

对于农民和农民工而言，他们生活在熟人社会与法治社会相互混杂的“半熟人社会”。当权益受到侵害时，传统“差序格局”中的人情关系仍然是村民行动的重要依据。所以外出农民工会返乡寻求法律援助，受害人纠集亲友，通过信访讨一个说法是合乎情理的选择。

¹⁷ 赵旭东在河北李村的调查也体现出这一点，参见赵旭东：《法律意识与基层法律服务》，载傅郁林（主编）：《农村基层法律服务研究》，中国政法大学出版社2006年版，第206-207页。另外可见《对麦积区当前农村普法教育工作的调查与思考》，载贾午光（主编）：《法律援助考察报告及理论研讨论文集》，中国方正出版社2008年版，第414-416页。

同时，农民法制意识薄弱，权利观念似是而非。¹⁷他们获取法律信息的渠道主要是电视、宣传手册、道听途说的案件等，粗略简单。通过这样的宣传，他们被强化的只是通过“法律”可以帮助他们找个说法的意识，但具体程序怎样、主张依据何在、判决效力如何，这些认知仍然停留在朴素幼稚的层面。比如受到工伤的农民工，就会以自己听闻的类似案件的赔偿数额为期望值——而能变成新闻为所知的案件难免有超常救济的因素，执念于这样的“同等情形同等赔偿”，就会造成他们与基层法援工作者之间的沟通障碍乃至信任危机。这样的后果就是农民“信访不信法”——尽管信访机构和制度本身几乎不能促进问题的解决。

经济愈发达，市场化、社会分工、人员流动程度愈高，对专门法律服务的需求愈大。现代多元社会通过统一的法律体系来协调多样的权利纷争，法律服务成为现代人生活不可缺少的一部分。在现实中，由于经济社会发展不平衡，法律服务在农村地区变成一种稀缺品乃至无法承担的奢侈品。因此，法律援助与市场经济的并行发展是社会法治化与和谐发展的必然要求。

2. 中观层面——法律制度的变迁

资源配置关系是社会分层和法律变迁的社会基础，法律变迁反过来也会影响到社会分层。法律制度维持开放的社会分层与充分的社会流动性是社会平等的结构基础，但不同于苏东国家在政体断裂背景下的市场转型，中国的这一变革并没有通过立法、正式制度推进的方式进行，而毋宁是一种“作为制度运作和制度变迁方式的变通”¹⁸。在这一变迁过程中，基层民主制度有待完善，地方保护主义和腐败滋生。社会保障制度尚未完全建立，在经济欠发达的农村地区，被遗弃老人、受虐待妇女儿童获得生活保障、受工伤或患职业病农民工求偿、人身伤害当事人没有经济能力救治等问题难以有效解决，

其生死疾苦，影响甚巨。在司法制度中，缺乏繁简分流的小额诉讼制度和独立的司法体系。法律与现实脱节，民间法游离在国家法之外，“坏人”游离在制约之外。此外，已经建立的良好制度没有获得良好的执行。

旧的秩序已经毁灭，而新的法律秩序还没有建立起来。因而，法律制度的空白与混乱，法律运作的不独立，法律职业人员的伦理规范缺失，当事人对法律的不信任等问题层出不穷。这样的法律秩序的变迁意味着，市场经济体制的确立并没有带来同步的民主政治体制的确立，以及通向法治的坦途。

3. 微观层面——权利的持有和实现

1) 农民和农民工

→主观上，由于普法的开展，农民和农民工法律意识和维权意识增强，但是由于权力和经济资本上的弱势，其受教育程度和法律知识获取度的增加始终不能足以预防权利侵犯。
→客观上，农村生活日益复杂、农民工基数增加、法援标准的放宽，都会增加基层的案件数量。

2) 法援工作者

→法援工作者年龄在35岁以上的超过64%，大专或以上学历主要通过在职自学获得，长期在基层工作，缺乏培训，学识、眼界有限。¹⁹
→法援工作者行政级别不明。在有的贫困县，县法援中心主任只是正股级，而镇司法所所长是副科级，行政级别上无法进行有效管理。
→办案能动性不强。不仅制度和行政上的办案监管不足，只有数量要求而无法控制质量；而且物质和精神层面的激励因素不足。一方面，社会的期望、当事人的赞许和鼓励、政策的重视、自我的评价令他们以自己的工作自豪，并在不断培训和学习中增强自信；另一方面，在地方政府部门中的各级领导和同事并不能真正认识到他们工作的意义，在经费、跨部门合作、执行等方面都缺乏支持。

3) 社会律师

→一方面，对于“营利导向”的律师和律所，缺乏充分的经济补偿、税收政策和社会声誉等方面的刺激。
→另一方面，对于“公益导向”的律师和律所，也没有足够的从事公益活动的政策法律空间。
→政府分配的法援任务或指标，带有浓厚的计划色彩，并不能充分考虑到不同律师和律所提供的法律援助的不同成本。²⁰对律师这一稀缺资源的配置不够合理，效率低下。

4) 社会团体

→政府直接管理的社会团体。共青团、妇联、残联、工会等团体有保护各自成员权益的责任，但是缺乏专门法律服务力量，也没有办案管理制度，不具备办案能力，实质功能薄弱，反而使得特殊群体获得法援的程序更复杂。

¹⁹ 在458名乡级填答人中，在25~36岁占33.4%，37~46岁占50.4%，47~55岁占13.9%。本科及以上156人，占31.3%，大专230人，占46.1%，高中或中专53人，占10.6%，初中3人，占0.6%，缺失57人，占11.4%。在大专或本科以上的调查对象中，70.7%的人所学专业为法学，29.3%为非法学专业。

²⁰ Benjamin L. Liebman, Legal Aid and Public Interest Law in China, Texas International Law Journal, 1999, 34, p. 276.

- 大学法援团体。办案数量有限；学生志愿者缺乏经验，老师指导不足；法律地位不明确。
- 草根非政府组织（NGOs）。首先，由于经济力量和社会地位的局限，这些草根NGOs很难获得社会专职律师的指导与帮助。其次，社团管理条例对NGO的限制，包括法律地位、经费支持等方面，使得这些草根组织既不能有法律权限和地位、也缺乏经费支持来发展自己。最后，能力建设不足。这些以法律援助为使命的草根NGOs对内难以通过公民行动和项目管理培养自己的领导人才和追随者，研究和推广能力薄弱；对外也缺乏对政府进行倡导的沟通渠道和能力。

三、新的视角——法律赋能

在中文文献以及大多数国人的思路中，解决弱势群体“打官司难”的问题，就是靠法律援助。然而近年来，随着人们对“法律与发展”运动的反思，以及东南亚国家“发展性法律”运动的实践，以Stephen Golub等为代表的学者提出了法律赋能的概念，作为对单纯法律援助的补充乃至替代，反响甚大。尤其是联合国贫困人口法律赋能委员会有关法律赋能的报告发表后，这一概念将持续地受到人们的关注，并将对权利、法治、发展等项目实践产生深远的影响。我们在项目设计、实施的过程中，一直努力贯彻法律赋能的原则，用法律赋能这个全新的视角来纠正法律援助慈善、施舍式的误区。在本部分，我们将简要介绍法律赋能的概念、发展、意义及实施策略等问题。

1. 法律赋能的概念

对于法律赋能（Legal Empowerment）²¹有不同的定义，但大致而言，都是强调运用法律手段、尤其是让弱势群体学会自己运用法律武器，通过诉讼等法律途径，推动其在国家和市场中的权利和权益，摆脱贫穷，提升生活质量。赋能被描述为一种“作出生活选择之能力的扩展”，这一概念不仅着眼于个体能力的问题，也包括个体操作的语境，亦即权力关系。法律赋能的目的是使穷人和被排斥的人能够使用法律、法律体系以及法律服务，来保护并提高其作为公民和经济活动者的权益。法律赋能建立在以权利为基础的发展路径之上，这一路径不仅通过经济增长，而且通过提高最贫困人口的人权来理解发展和消除贫困。

2. 法律赋能的发展

长期以来，人们都认为法律是发展的重要元素。有关法律发展、法律赋能理论与实践的发展历程可以简要描述为：

- 1950年代和1960年代初的发展理论以“持续经济增长阶段论”为主导。其主要支持者，美国人怀特·罗斯托（W. Rostow）主张运用国内外储蓄来产生足够的投资，使一个国家从“传统社会”的早期“阶段”通过“起飞”发展到能够自我维持增长。据此，马歇尔计划（Marshall Plan）中美国的财政援助成功帮助饱受战争蹂躏的欧洲国家进行了重建。然而，模拟马歇尔计划，对亚非贫困国家投入资金和技术援助的政策，却大体上失败了。失败的原因之一被认为是在亚非国家缺少帮助资本转化为增长的必要制度条件。
- 在上述知识背景下，1960年代美国出现了“法律与发展”（Law and Development）运动。在这一运动中，诸如美国国际开发署（US Agency for International Development）和福特基金会（Ford Foundation）等机构发挥了重要作用。该运动强调通过法律改革来促进经济发展，特别是在农业、土地所有权和商业法规方面。它还促进了法律援助项目的建立，以确保弱势群体能够获得必要的法律服务。

²¹ 国内学者和有关人士经常将empowerment译为赋权。本报告不同意这一译法，而将其译为赋能，具体原因将另文专述。本部分主要内容参照《让法律为每个人服务 贫困人口法律赋能委员会报告》，第一卷。对 legal empowerment感兴趣的读者和研究者可参阅以下文献：Asian Development Bank, Law and Policy Reform at the Asian Development Bank, Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction, Manila: Asian Development Bank, 2000; J. Bruce, et al, Legal Empowerment of the Poor: From Concepts to Assessment, ARD Inc. for USAID, 2007; S. Golub, "The Legal Empowerment Alternative," in Promoting the Rule of Law Abroad, In Search of Knowledge, edited by T. Carothers, 161-191. Carnegie Endowment for International Peace, 2006; S. Golub, "Legal Empowerment: Impact and Implications for the Development Community and the World Bank," in The World Bank Legal Review, Law, Equity, and Development, Volume 2, edited by C. Sage and M. Woolcock, 167-184, Martinus Nijhoff, 2006; S. Golub and K. McQuay, "Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction," in Law and Policy Reform at the Asian Development Bank, 2001 Edition, edited by Asian Development Bank, Asian Development Bank, 2001; D. Banik, "Legal Empowerment as a Conceptual and Operational Tool in Poverty Eradication," Hague Journal on the Rule of Law, vol.1, no. 1 (2009): 117-132.

Foundation) 这样的捐赠者开始在许多亚非拉发展中国家资助司法体系和法律的改革。

- 法律与发展运动的基本假定认为：法律是发展过程的中心，律师和法官是社会变革中的关键力量，更加专业的培训可以弥补人们所察知的法律与实践之间的断裂。但是，这一运动很快就彻底失败了：它没有法律如何促进发展的连贯理论，并且移植美国法律实践的努力也被认为是幼稚的，因为这种移植忽视了发展中国家的本土文化。
- 到1970年代，发展理论开始考虑发展语境的复杂性。在现实语境中，贫困国家不得不在一个权力关系不平等和经济结构僵化的国际体系中运作。这一新的发展思路更强调结构性和制度性改革以消除绝对贫困，更关注促进就业、教育和健康，而非仅仅是国民生产总值的增长。
- 法律与发展运动对司法体系正式制度的自上而下的关注也遭到挑战，这些挑战来自于1990年代出现的以权利为基础的发展（Rights-based Development）和有影响力的参与式研究（Influential Participatory Studies）——例如在世界银行的“穷人的声音”（Voices of the Poor）项目中，贫困被认为是对多种形式脆弱的体验，而非仅仅是资金的短缺。人们逐渐认识到穷人自身获得有效法律保护的需要和对穷人的权利、人身安全和财产进行法律保护的需要。

2005年，在一些发展中国家和工业化国家的支持下，一个旨在探究法律赋能概念和为发展政策作出建议的独立国际机构被建立起来。贫困人口法律赋能委员会由21个委员构成，包括前国家首脑、经济学家、法学家和来自全球各地区的高层决策者。委员会的基本工作立场在于，贫困是人为的，并代表着公共政策和市场的失败。委员会注意到大部分穷人没有受到法律的保护，不能从法律提供的机会中受益。

3. 法律赋能的意义

贫困人口法律赋能委员会在其2008年发布的报告中指出，法律赋能不仅仅是解放穷人，它还为整个社会提供繁荣和保障：

- 有效的法律结构和执行机制，是所有经济制度（有限公司、合伙、劳动合同等）运转，权利和义务实现，土地、资本、才能等生产要素创造财富的前提条件，也是有效解决纠纷、实现公平正义的前提。
- 法律赋能是良好的经济学。穷人只有自己参与和创造才能实现发展。通过提供保障（Security）和机遇（Opportunity），让他们充分发挥才能，摆脱贫穷，促进经济增长，既是为了正义（Justice），也是为了发展（Development）。
- 法律赋能还是巧妙的政治学。法律赋能支持国家的有效性与合法性，因此也支持国家官员和各级代表的有效性与合法性。倡导赋予穷人法

律权利的领导人将获得民众广泛、深远的支持。

- 法律赋能促进性别平等，消除因为性别因素造成的贫穷和权利侵害
- 法律赋能的标准建立在举世公认的人权标准上，并始终符合或超越这些普遍标准。推进法律赋能，是一国发展自己人权事业的重要参照策略。
- 通过法律赋能保护穷人的土地权和资源权既可抗击贫穷又可防止环境退化。与富人相比，穷人的日常生存更直接依赖于当地环境，也更容易形成对自然资源的合理开发与保护，符合可持续发展要求。

4. 法律赋能的策略

与正统的自上而下的法治推动路径相比，法律赋能更强调自下而上的方式。法律赋能强调结合一国基层地区在政治、经济、文化、制度上的实际情况，通过穷人可负担的方式，协调利益相关方，广泛动员同盟，建立创新机制等选择实施策略。

贫困人口法律赋能委员会获得司法与法治工作组指出穷人获得司法救济过程中的障碍在于：（1）没有法律身份；（2）对法律上权利的无知；（3）无法获得法律服务；（4）不公正和不负责（unaccountable）的法律机构。对许多人法律身份的法律排除或否认是一个很严重却长期受到忽视的问题，这些人很难享受到基本法律服务或法律保护。信息的传播不畅或者有意的混淆，都会导致法律认知的缺乏；穷人通常不知道自己的法律权利或责任。因此，法律赋能的前提是目标群体作为公民和财产所有人的身份得到法律认可，并能够通过获取信息、获得教育、建立组织和代议制度发出自己的声音。不仅要提高贫困社群的知法程度，同时也要建立更加公平、高效、透明和可及的（accessible）司法体系以满足穷人日益增强的法律预期。

造成穷人受法律排斥的原因众多，且通常因国情不同而表现不一。不过，以下四大问题在各国普遍存在：

- 穷人如果被排除于运作良好的司法体制之外就根本无法获得法律赋能。
- 世界上大多数穷人缺乏有效的财产权，而且他们的财产所固有的经济实力尚待开发。
- 穷人（尤其是妇女和儿童）经常因雇主在正规法律体制之外经营而遭受不安全的工作环境。
- 穷人因其财产和企业不被法律认可而无法获得经济机会，他们无法获得信贷、投资，无法进入本地和全球市场。

因此，法律赋能的策略包括以下实现四大支柱权利的方案：

- 获得司法救济（Access to Justice）。如果穷人不能利用司法制度增强力量，那么，最好的法律也不过是一纸空谈。因此，改革公共制度、消除阻碍穷人获得权利和权益的法律与行政壁垒尤为重要。这包括但不限于：

- 有效、穷人负担得起和便利的纠纷替代解决方式。
- 法律简化和标准化，以及针对穷人的普法宣传运动。
- 强大的法律援助制度和包括律师助理与法律专业学生在内的法律服务干部。
- 财产权（Property Rights）。安全、可获得的财产权不仅是对经济资产的保护，更为穷人提供了身份、尊严上的保障。促进穷人财产权的实现需要但不限于：
 - 使有效的财产权管理体系制度化，推进包容性财产权制度。
 - 创造透明、问责制的资产交易市场。
 - 通过享受住房、低息贷款、国家土地分配等社会的和其他公共政策，进一步加强财产权，包括财产权使用期保障。
 - 强制性重新安置的法律规定，包括公平合理补偿。
 - 对习惯权利、土著居民权利、群体权利、所有权证等各种土地所有权的认可，包括将这些惯例标准化并纳入法律体系。
 - 国家土地审计，公布结果，打击非法占有公共土地。
- 劳动权（Labor Rights）。劳动不只是可利用的生产原材料，而是来自那些必须成为投资主体以期创立繁荣的劳动者。世界上的大部分穷人通过为非正规经济做不安全、报酬很低的工作来勉强维持生计。促进穷人劳动权的实现需要但不限于：
 - 工作的基本权利，尤其是结社自由、劳资谈判和非歧视原则。
 - 提高劳动管理条例及其执行的质量。
 - 社会保护的包容性策略，与就业关系脱钩。劳动权利（劳动保健和安全、工时、最低收入）延伸到非正规经济中的劳动者。
 - 为教育、培训和再培训提供更多机会。
- 经商权²²（Business Rights）。世界上大多数贫穷的企业经营者进行非正规经营，经济机会有限。确保穷人出售、拥有工作场所及相关基础设施和服务（住所、电、水、卫生）的权利，从而帮助中小型企业获得成功，将是实现减贫的非常重要的一步。促进穷人经商权的实现需要但不限于：
 - 合适的法律和管制架构，包括可执行的商业合同、私有财产权、公共空间的使用。
 - 非正规企业和正规企业之间的公平商业交易。非正规企业的财政、商业发展和营销服务。
 - 小型企业奖励措施，包括政府采购、减税和补贴。对非正规企业家的社会保护。

基于此，律师或法援工作者和穷人一起工作时，要像对待伙伴而非客户一样对待他们，并应该鼓励穷人同时使用司法和非司法的策略影响公共政策和优先事项。此外需要探讨的是正式法律制度和非正式的习惯法之间的关系问题。后者通常在许多农村地区盛行。非正式的、习惯上的程序有时候对穷人有利，有时候也会带来问题，特别是维续传统权力关系的风险以及对女性或其他弱势群体的歧视。另一个值得注意的问题是利用法律机制强化政府在

提供公共产品和社会服务过程中的可问责性（accountability）。

在2008年出版其结论时，赋能委员会认为，尽管每个国家的方法不同，但其目标却是一致的——“赋能于穷人，使其作为个体、以及社群经济与福利的贡献者而存续”。委员会承认，赋能于穷人本身或许不足以“使贫困成为历史”，但是没有赋能，这就会遥遥无期。

²² 赋能委员会的报告在注释中指出，“商业权”尚无需看作法律的新术语，可看作是源于与个人经营商业相关的现有权利，根据这些权利在穷人谋生中的重要作用，将其在这个语境下临时组合到一起。本报告将Business Rights译作“经商权”。

贰 项目篇

四、我们项目的进路与成就

1. 认识中国基层的实践研究

1) 以权利为基础的发展研究

以权利为基础的发展将农民权利和发展紧密结合起来，权利是发展的基础，发展是权利进一步实现的途径。其中心思想在于权利持有者（在本项目中是农民，right-holders）和责任承担者（政府，duty-bearers）之间的关系，权利拥有者有资格向责任承担者要求自己的权利，责任承担者有义务履行该权利的内容。在此意义上，法律赋能就是让农民能够通过认识和主张自己的权利，获得司法正义，实现自己的发展。

2) 参与式发展研究

参与式发展理论意味着：第一，发展对象在发展过程中的决策作用，他们不仅执行发展活动，同时作为受益者参与发展项目的规划、管理、监测和评价。第二，参与主要是指在特定社会状况下发展受益者对资源的控制和对制度的影响。第三，参与是对公民和政治权利、经济社会文化权利进行有利于农村弱势群体的调整的过程。第四，参与要求在社会中构建社会角色相互平等的伙伴关系。因此，通过农民参与发展的过程，乡土知识和人才的作用被激发出来，农民自己形成网络，提升能力，基于实质上的平等资格与权利，管理资源和参与决策。

本项目的参与式发展研究运用了参与式农村评估（PRA，Participatory Rural Appraisal）方法和工具，具有参与性、可视性、地方性、灵活、综合、简约、系统全面等特点。在收集信息的过程中项目研究人员与当地官员和村民实现充分的交流互动，在调研和讨论的基础上达成共识和群体决策。这些PRA方法包括问题分析、相关利益群体分析，应用的工具有半结构访谈、个案访谈、问题树、社区社会资源图、贫富分类、矩阵打分排序、季节历、SWOT分析等，以实现与不同群体的充分交流，获得内容丰富、形式多样的信息。

3) 比较研究

比较研究是本项目另一个重要的研究进路，既包括国际经验借鉴与地方知识挖掘的比较，也包括跨学科研究方法之间的综合比较与运用。在项目启动之初，即选派研究人员赴菲律宾等东南亚国家考察，借鉴同为发展中国家发展法律援助的经验。同时，费孝通指出中国“乡土社会的生活是富于地方性的。地方性是指他们活动范围有地域上的限制，在区域间接触较少，生活隔离，各自保持着孤立的社会圈子。”²³为此，调研人员多次深入农村基层，在实地研究中体会和反思既有的法学理论和国外法律援助模式。在这些调研活动中，项目多次延请其他学科的专家进行咨询和辅导，综合运用社会学、人类学、政治学、心理学等学科的研究方法来辅助完成对农民权利状况的考察，设计农村法律实务培训课程。

²³ 费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京大学出版社1998年版，第23页。

2. 切合农村实际的培训设计

1) 培训主题和对象，均基于前述调研对农民实际法律需求的认知和分析

农民需要土地、婚姻家庭、劳动合同、医疗纠纷、人身损害赔偿等领域的法律服务，而且法援工作者和村治调主任是这些法律服务的主要提供方，因此对这一群体提供这些领域的法律实务培训，可以有效改善农民获得司法正义的状况。

2) 培训内容和方法，同时也是基于法援工作者的实际情况“量身设计”

- 法援政策。邀请湖北省法律援助中心领导和当地司法行政部门主管给基层法援工作者讲解法律援助的最新政策，既是对他们获得信息的更新，也令其直接感受到上级的重视。

- 法律知识。从教材到课件，都强调通过简明的理论介绍、明确的法条依据、生动的案例、直观的流程图来让学员准确而方便地掌握法律知识。

- 会见与调解技巧。会见是法援工作者办案的基础环节，而调解运用率高，增强这两方面的实务技巧意义重大。

- 网络检索技巧。法律在不断更新，实际案情也千变万化，法援工作者如果碰到在教材和课件中找不到解决方案的问题，就需要运用网络查询相关信息。

- 培训讲师。培训讲师包括省法律援助中心的领导、律师、法学院教授与博士生，经过专门的培训者培训，能基于多样的知识和经验背景进行讲授。

- 培训方式。法援工作者都是有经验的成年人，其学习动机、心理和能力不同于一般在校学生，同时，为了有效讲授法律知识、实务技巧和法治理念，需要特别的培训方法。其中既包括批判思维，参与、互动教学，角色扮演，模拟法庭，同伴教育，观影分析等教学方法，也包括对课件制作、时间安排、身体语言、分组和提问技巧、辅助教学工具的运用等技术性事项的指导，以提升学员反思权利现状的能力和参与能力、对平等参与和经验分享的体会等。讲师要按照培训者手册对这些方法的指引，灵活运用，完成既定教学目标。

- 培训反馈与改进。通过在培训中加入针对培训本身的讨论环节，让培训讲师和学员填写反馈问卷，在培训结束一段时间后进行回访等方式全面收集建议，不断改进培训。

3) 深远的培训影响

- 增强法律技能。接受培训的法援工作者自身的法律知识和办案技能获得提高。特别是经过理论学习的强化，他们原有的办案经验变得系统化，有关认识更明白准确，有助于提高其办案质量。

- 传播法律知识。接受培训的法援工作者返回所在乡镇后，在县司法局的支持下，组织对当地乡镇干部和村干部的法律讲座，进一步促进了法律知识的散播。此外，他们为当事人提供更优质的法律服务，也是在互动中对基层群众进行法律教育。

→扩大知晓度。通过在当地的培训和宣传，扩大了法律援助工作的知晓度与社会声望。这有助于基层法援工作者今后工作的开展，也有助于基层法律援助部门获得各级政府更多的支持。

→提升认同感。增强了基层法援工作者对法律援助事业的认同和职业荣誉感，坚定其立足农村服务农民的信念。

4) 持续的网络支持

→建立联系网络。这个网络在成员上包括项目组成员以及参加培训的学员和老师，还包括武汉大学社会弱者权利保护中心、湖北省法律援助中心和当地司法局；在联系方式上除了信件、电话、电子邮件等方式之外，还包括武汉大学公益与发展法律研究中心的专门网站。培训结束之后，学员在工作中碰到问题可以到机构网站查询，也可以直接致电讲师咨询。²⁴

→同行交流互助。每一期接受培训的学员并不是单一构成，而是来自各个基层司法机构。我们的项目鼓励和促成基层法援工作者之间相互沟通、相互学习和相互交流。这里面包括非本县学员之间、本县学员之间的相互学习；乡镇法援工作者之间、村镇两级学员之间的相互沟通；还有法援工作者、社会律师、公证员、诊所师生等同行之间的共同探讨。此外，项目还尝试将法官、仲裁员、公安警察等纳入培训交流，以促进更大范围内的相互理解与支持。赋能行动应该鼓励公权力行使人的参与。

3. 可复制与可持续的培训模式

本项目最重大的成果在于探索出一套可复制与可持续的农村法律实务培训模式：

- 培训内容。如前所述，在湖北省30个贫困县区调研和培训的样本量，足以推导出中国农村基层司法的一般现状和问题。本项目农村法律实务培训的课程设计、培训理念都切合农村实际，可以推广到其他地区。

- 培训资料。培训资料是培训内容的物质载体形式。反馈意见统计和回访调查表明，学员一致反映培训教材内容详实，基本包含了各种农村常见法律纠纷的解决方式；理论水平高，体系完整，措辞严谨；语言深入浅出，简洁明白；层次清晰，符合实际，可操作性强，具有实践指导意义。经过广泛的调研论证和长期的实践检验，这一套教材可以在全国范围内适用。

- 培训方法。本项目培训方法新颖多样，但通过培训者培训，项目后期来自当地的讲师完全能够掌握这些培训方法，胜任培训工作。

- 培训讲师。保障培训讲师资源的途径在于当地人力资源的整合，特别是高校法律诊所教师、律师事务所先进律师经过培训者培训后，能够成为合格的、长期的培训讲师。

- 多方支持。从试点培训，到全省铺开，这一培训的推广不是孤军冒

进，而是深思熟虑、筹备良好的结果，获得广泛联合、多方支持。首先是各级司法行政部门和当地其他部门领导对培训的支持。其次是高校法学院和诊所教育的资源整合。此外还包括对当地律师和其他法律精英的动员。

4. 项目辐射效果

- 权利意识唤醒。首先，在针对法援工作者的实务培训之外，项目还组织了大规模的“法律援助进农村”宣传活动，将法律援助相关知识直接输送到村民家中，实现“送法上门”；其次，法援工作者办案数量和质量的增长，促成更广泛的受援群体对权利的认知和对法律的信任，这一部分人继而将其亲身经历辐射到其他村民中间。

- 武汉大学公益与发展法律研究中心成立。武汉大学公益与发展法律研究中心（PIDLI）因为实施这个项目而成立、发展起来。通过组织跨学科的实地调研，协调全省法学院及法律诊所资源，建立与地方司法部门的合作等。PIDLI在推动湖北省基层法律援助工作过程中发挥了，并将继续发挥，重大作用。

²⁴ 我们在回访中发现不少基层法律工作者都曾经在培训后的工作中向讲师打电话咨询办案中的难题。

五、我们项目的困难与挑战

尽管有上节所述成就，我们的项目在执行过程中还是屡屡让我们感到力不从心。我们是在各方的支持下，才克服了诸多始料未及的困难和挑战，顺利地完成了项目，积累了宝贵的经验和教训。我们觉得有必要将我们的困难与挑战与大家分享，以资借鉴，在未来从事类似项目时少走弯路。

1. 执行机构

本项目的主要执行机构武汉大学公益与发展法律研究中心自2009年6月起才有一名全职工作者，其他教师还有日常教学研究任务，而遴选的学生志愿者也有自己的课程，不能将所有精力都投入到项目中。如果在本项目完结之后继续开展此类培训，就需要发展稳固的合作伙伴来分担工作。

2. 对受益人的回访和对特别弱势群体的专门关注

本项目在2009年8月与12月组织了两次较大规模的回访，对培训的成效得失有了更清楚的认识。但目标地区位置偏远，交通不便，从武汉大学法学院派出师生前往调研的次数有限，需要建立能更加紧密联系当地的反馈方式，比如通过当地群众组织来获取信息。这一反馈方式对于加强关注农村特别弱势群体，比如妇女、未成年人、残疾人、老年人等，也有重大意义。

3. 更适当的培训方式

本项目引进和设计了很多新颖的培训方式，这些新思维的落实不可能一蹴而就。一方面，学员对室内培训不适应；另一方面，讲师对农村基层法律实务培训也不适应，包括培训方式和内容。比如建立一种以学员为主导，老师扮演陪伴者角色的培训模式。在整个培训过程中，应该是由学员自己提出问题、分析解决问题，而老师只起一种旁敲侧击、总结归纳的作用。这种学员主导的模式除了能充分调动他们的经验、激发他们的智慧之外，更是包含了民主与平等的法律理念，体会这种理念的重要性不亚于法律知识的学习。

此外，要进一步探索对村民的有效（cost effective）培训和权利唤醒路径，开拓具备充分性、可及性、可接受性、可适应性的培训方式，比如因时因地制宜，组织诊所学生和法援工作者经常性的下乡宣讲法律，调处纠纷。

4. 更多样的培训内容

法援工作者需要的不只是法律实务培训，比如在调查中他们还提到了驾驶摩托车能有效促进其下乡工作。不是所有的社会问题都需要通过法律途径解决，法律只是人们保障自身权益、参与权力博弈和维持生活秩序的底线或参照。基层司法工作不只是事后救助当事人支离破碎的生活，而包括事前的有效预防。让每个人获得正义，还需要公民社会和基层自治组织内的私力救济和相互帮助。

5. 与所有利益攸关人之间的紧密合作

现有的综合式法律援助提供机制还比较松散，各个不同的提供者之间目的并不一致，进路也各不相同，缺乏有效的沟通与合作，还有很大的改进与整合余地。有必要探讨建立与所有利益攸关人紧密合作的网络，包括各级司法部门、各地法学院与律师事务所、非政府组织等。

6. 需求激发与充分供给之间的落差

激发农民法律援助需求的一个潜在风险在于，当法援知晓度增加后，如果法律援助服务供不应求，不能满足当事人（aggrieved individuals/peasants）对法律处理纠纷、维护权利的预期，就会对其造成更大的挫败，以致知法之后反而对法治更加失望。²⁵

7. 能力建设

第一，制度建设。包括机构的志愿者招募、财务、研究出版制度等，令机构不过分倚重创建者的个人能力和魅力，而发展出机构自行运作的制度依据。

第二，管理能力。包括机构对内管理项目的能力，对外进行倡导、建立合作的能力。

第三，人力资源。机构发展的核心是人才的发展，我们需要逐步容纳更多的、长期的专职研究人员，吸引更多的志愿者，将职员个人发展与机构发展结合起来。

²⁵ David Pitts对南非人权教育的观察可以帮我们从另一个角度来理解这个问题。他认为仅仅告诉人们有权利，而不告诉人们如何去主张、实现自己的权利是十分危险的，有可能会导致冲突和暴力事件；不能只教给人们有关他们权利的知识，还要增强他们实现权利的能力、信心和技能。（“it must not only focus on building people's knowledge about their rights, but also on enhancing their capacity, confidence and skills to exercise their rights.”）他也再次谈到了赋能的重要性。参见D. Pitts, “Human Rights in Diverse, Developing Nations: A Case in Point South Africa,” in Human Rights Education, vol. 7, no. 1 (2002): 14-17.

叁 未来篇

六、中国农村法律援助与赋能的发展

1. 发展法律援助的重要性

1) 对法律服务的现实需求与供给之间的矛盾

改革开放和确立向市场经济体制的转型以来，经济、政治、文化领域的变革深刻改变了人民的生活和权利状态，并出现了种种矛盾和不平等。为适应中国改革发展进入关键时期的客观要求，构建和谐社会，公平正义成为处理和解决社会利益矛盾和对立的最高的、根本的指导原则。在中国农村基层，纠纷愈益复杂而隐蔽，只有主动了解农村纠纷动态，建立综合的纠纷解决体系，才能防患于未然，维持社会治安，推进法治建设。农民日益增长的法律服务需求和有限法律服务供给之间的矛盾越来越突出，法律援助成为解决这一矛盾的最重要手段。

从法律援助的发展历史来看，获得辩护和无偿法律帮助的权利作为人权不可分割的核心部分早已成为一种普遍的共识，并且获得公正裁判的权利也被写入了诸多国际条约。中国现行《法律援助条例》明确宣示，提供法律援助是政府的责任。

同时，政府法援机构具有以下优势：首先，政府法援机构覆盖网络广泛，深入到每一个乡镇，足以克服中国幅员辽阔、人口众多、地区发展不平衡带来的客观困难；其次，政府权威可以担保法援工作的有始有终，以及获得跨部门跨区域支持；再次，政府法援部门提供的咨询热线、综合性的部门协调工作等具有成本低、成效显著、接待量大的特点；最后，基层的法援工作者与当事人之间由于地缘乃至血缘因素，关系密切，有更多情感和生活层面的关怀，能做到“案结事了”。

2) 法律实务培训的意义

大部分基层法律案件并不是特别复杂，但对于一筹莫展的贫困当事人而言，法援工作者的介入能够极大改善其权利处境。因此，对法援工作者提供必要的培训和支持，就能让这种改善变得更加明显。

大部分基层法援工作者不会像社会律师那样“唯利是图”，而是出于自身年龄、受教育程度和乡村情怀的多重因素，宁愿投身基层法律服务工作。他们也不应被彻底束缚在目前的位置上，而是同所服务的当事人一样，有获得赋能，改变处境的机会。因此，培训带给他们多重激励效果，包括更有效的工作，获得社会赞誉和官方荣誉，更有自信，更好的个人发展。对于出身基层的法援工作者和踏出校门的年轻法科学生而言，法律援助本身成为一项有吸引力的职业。

3) 法律赋能与法律发展

穷人不只是没有钱的富人。对农村弱势群体提供法律援助的过程同时也是教育、意识唤醒、能力建设、组织和赋能的过程。²⁶

由政府主导提供法律援助，并不意味着政府要包办所有法律援助事项。随着法治建设的推进，公民社会不断成长，可以分担更多法律援助工作，基

层群众组织自我管理与服务的功能得以实现，为社区成员提供更多样的法律援助形式。弱势群体不仅知道权利，还知道救济权利的方式，这就不仅是亲身体会到法律的权威，而是在践行中推动每个人在正义面前的平等。如此，才能不断完善社会基层弱势群体获得司法正义的体系，这一法律体系才能够防微杜渐，直指世道人心，改善人民生活。同时，通过法律援助的法律赋能扩大了穷人的法律机遇和保护，建立起稳定和谐的社会结构，为成功的政策和制度改革创造了良好基础。

2. 发展法律援助的可能性

1) 政策倡导与法律变革

- 确立常规、定期培训。在法律援助政策层面，将提高人员素质（包括综合素质和业务能力）作为工作重点，定期举办富有成效的培训。
- 探索有效宣传模式。超越定期普法教育活动（periodical legal publicity/education campaigns）的局限，尽可能扩大法律援助知晓度。
- 建立办案质量监督体系。将当事人反馈、案件卷宗、第三方评价、上级评价综合起来考察办案情况，确保法律援助效果。²⁷
- 推动制定《法律援助法》。现行《法律援助条例》只是政府制定的行政法规，而非全国人大及其常委会制定的法律，²⁸效力层级特别是对司法、检察机关的效力有限；而且体例上并没有与《律师法》、各大诉讼法连接起来。需要提升法律援助规范的效力层级和适用范围，以打破不同类别、不同层级政府部门间的壁垒²⁹，增强与这些政府部门和司法部门的合作，以及各社会团体（妇联、工会、共青团、残联）和非政府组织的合作。

2) 经费与人员支持

- 设立法援经费账户，加强监管，确保专款专用。
- 规范补贴的申报-评级-发放体系，提高现有办案补贴标准，扩大对调解案件的补贴范围，增加办公经费。
- 规范对基层法援工作者的管理，授予专门的法律援助执业证书。
- 重视对先进基层法援工作者的表彰，增强激励因素。

3) 多元提供者和多样的法律援助方式

- 就法援提供者而言，在法援工作者之外，还可以鼓励并协调公益律师、社会律师、法律诊所师生向社会提供法律援助；在职业法律人之外，还可以发现、教育并组织地方精英，他们对自己的同乡和村落极具感情，愿意并能够代表贫弱村民主张权利、获得司法救济。
- 就法律援助方式而言，要兼顾调解与诉讼；容纳其他基层司法机构提供的纠纷解决方案；实现从受助到自助的发展。

通过上述渠道，我们希望农村基层日常而琐细的侵害与纠纷，不再游离于人们的视野之外，而经由细密的法律援助网络，终能得以化解。这对于每个积贫积弱的当事农民或农民工而言，就是天大的满足。

²⁷ 对法律援助办案质量控制的探讨，另可见蒋建峰、丁萍、蒲皆祐、许光汉等人的论文，载贾午光（主编）：《法律援助管理技能》，中国方正出版社2008年版，第75-133页。

²⁸ 2007、2008年在全国人大都有制定《法律援助法》的提案：《全国人大内务司法委员会关于第十届全国人民代表大会第五次会议主席团交付审议的代表提的议案审议结果的报告》（2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过）第三十六项：关于制定法律援助法的议案2件。国务院已于2003年颁布了法律援助条例。目前主要应贯彻落实好条例的有关规定，在取得实践经验的基础上再考虑制定法律援助法。《全国人民代表大会内务司法委员会关于第十一届全国人民代表大会，第一次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告》（2008年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过）：我委认为，代表议案中提出的问题，有些已经司法部与有关司法机关联合制定的规范性文件予以解决，有些按条例授权制定的地方性法规、规章加以解决，有些尚处在协调解决之中。考虑到条例实施时间不长，有关制度安排和要求尚未完全落实到位。目前的主要任务是贯彻落实和完善有关规定，在取得实践经验的基础上再考虑制定法律援助法。

²⁶ “The legal process should be treated as an educational process, awareness-increasing process, capacity-building process, organizing process and empowerment process.” Fu Hualing, “Creating a Support Structure for Rights: Legal Aid and the Rule of Law in China,” p20.

七、我们未来的工作规划

²⁹ “Penetrate those visible or invisible walls between institutions of different natures and at different levels,” Fu Hualing, “Creating a Support Structure for Rights: Legal Aid and the Rule of Law in China,” p15.

基于上述我们对于中国农村法律援助与赋能的认识，以及我们在本领域所积累的经验，我们打算未来从以下几个方面开展相关的工作：

1. 支持推广法律援助与赋能实务培训

- 提供培训资料，包括出版的教材，其他培训所需课件、图片、影像等参考资料。
- 培训培训者，让各地选派合适的人才参与培训，建立讲师储备，协调跨地域的讲师支持。
- 经验分享与技术指导。包括课程设计、志愿者管理、项目管理、办案评测等方面的经验分享与技术指导。

2. 协助建立全国法律援助与赋能网络

- 定期举办会议，继续同行交流和同伴教育。
- 组织实地考察，选派诊所学生到各法律援助机构实习。
- 出版内部刊物，分享经验，关注创新。
- 申请经费资助，协调国内外基金会的支持。

3. 法律援助与赋能的研究和倡导

- 作为法律援助与赋能领域的资源中心，发布相关法律法规更新，修订培训教材，创新培训方法，编写简明法律宣传资料，提供在线法律咨询等。
- 法律研究与倡导，立足长期实施农村项目的经验和高校科研优势，继续跨学科的实地调研，及时发现基层司法中的问题，揭示规制的缺失或相关法律法规之间的冲突，提出解决方案。

八、中国农村法律援助发展的策略与建议

不论是诉讼还是调解，不论是在法院还是在田间地头，对权利的主张和救济都需要特定专业知识、技术、人员、机构的支持，而这些支持都需要社会资源。因此，本项目所倡导的种种发展法律援助事业的策略，都需要不同利益相关人的资源支持，既包括制度和政策层面，也包括物质和人力等层面的支持：

1. 给全国法律援助主管部门的建议

- 推动制定《法律援助法》。发展法律援助制度，明确和规范法律服务所、社会团体、事业单位等社会组织提供法律援助的法律地位、监管方式等。
- 争取更多的法律援助经费。一方面争取中央财政拨款，帮助各地获得同级财政拨款；另一方面，鼓励、指导、协调各地法律援助机构向法律援助基金会、福彩基金和其他社会基金申请资助。此外，加强对法律援助专项经费“专款专用”的制度建设。
- 真正落实“应援尽援”；引导农村纠纷通过法律途径解决，而非信访等非法律、非正常途径，树立司法权威。
- 要求各地司法行政机构进一步降低法律援助门槛。结合各地经济发展水平，参照最低生活保障标准、最低工资标准、当地居民收入标准等，发布关于法律援助经济困难标准的指导意见；拓展法律援助受案范围，将更多与民生问题密切相关的权益保护事项纳入补充事项范围；强调对特别弱势群体的法律援助。
- 要求各地司法行政机构设立培训基层法援工作者的项目。发布最低培训要求，建立培训次数、时间、内容、效果等方面的考评标准；结合各地实际发布进行特别培训的指导意见，比如在环境保护、劳工权利等问题突出的区域进行有针对性的培训；协调培训资源的跨地区支持。
- 建立评估贫困农村地区法律援助服务的体系。从当地贫困群体、法援工作者、司法机构、研究者中征集意见，建立综合的法律援助服务质量评估体系，包括接受咨询、申请审批、指派人员、文书档案、旁听回访、数据统计、外部监督（同行审查、媒体监督）等方面，与办案补贴、评选先进等挂钩，有效规范和激励针对贫困群体的法律援助服务。这一评估体系既可以由司法部内部机构执行，也可以委托独立的社会机构执行。
- 合理调配、协调法律援助资源。在东中西部地区之间建立法律援助资源借调与支持网络体系；加强经费、政策支持，鼓励更多社会组织和个人参与提供法律援助。
- 指导开展法律援助的影响性案件，实现“结构性法律援助”。加强对法律援助先进团体、先进个人、典型案件的宣传和报道。

- 探讨如何强化法律援助在行政诉讼、处理社会敏感问题中的职能和作用。对社会转型期出现的新型纠纷予以关注和援助。

2. 给地方司法行政和法律援助主管部门的建议

- 增加法律援助预算和经费。向同级政府申请增加法律援助预算；向司法部申请法律援助专项经费；向各类基金会申请资助。
- 降低法律援助门槛。放宽法律援助经济困难标准，确保低收入群体可以获得法律援助。扩大受案范围，将更多与民生问题密切相关的权益保护事项纳入补充事项范围。指导地方各县市因时因地制宜，建立更具体的标准。
- 落实法援工作者培训经费，增强培训规模和效果，整合律师、法学院校和社会团体的法律培训资源。
- 推动更有效的法律援助宣传。法律援助信息的传播也是法律援助的一种重要形式。将法律援助宣传纳入每一次“五年普法计划”中。结合法律援助宣传与公众法律教育，兼顾常规宣传与重点宣传，考虑到不同目标群体，包括对普通百姓、政府官员和法律人进行全方位的宣传，让更多弱势群体知晓法律援助，更多政府官员重视法律援助，更多法律人参与提供法律援助。动员更多志愿者（律师、法律诊所师生、社会团体成员、基层法援工作者），运用多种形式，分工合作，有计划有针对性地进行法律宣传。在宣传资料中，要将法律语言简化成更容易为群众接受的日常语言。在宣传后通过实地调查等进行效果评估，并纳入对司法行政总体工作的考核。
- 促成法律援助的办案审查标准和激励机制，以改进法律援助服务的质量。参照部法援中心的监管制度，制定并执行全省范围内的办案审查和奖惩标准。
- 加强对受援人的能力建设。建议法援工作者在办案过程中贯彻一种理念，即不仅是为受援农民办案，而且是和受援农民一起办案；向受援对象传播法律理念和技术。

3. 给法学院校和诊所法律教育专业委员会的建议

- 在法学教育创新的大背景下，法学院校要充分利用现有教育制度的弹性和办学的自主性，积极引导教师和学生开展有关农村法治和农民权利的研究和实践活动；设立面向农村社区的法律诊所，培养法科学生成对底层弱势群体的关怀意识和公益理念；实现法学研究、人才培养和服务社会的良性互动与平衡。
- 法学院校应与当地司法行政部门及律师界积极合作，发起、促成并加入对法援工作者的培训。通过激励机制动员法学院校教师和学生参与培训。

- 法学院校在法援工作者培训中应发挥知识库、人才库和助推器的作用，以较独立的地位，保证培训课程的理念和实施能有效满足最贫困、最脆弱当事人和其他村民的需求，保障其人权实现。组织对贫困群体的充分调研和回访，设立观察员、观察点，建立通畅及时的反馈机制，持续关注其权利状况。
- 开展多种形式的法律信息咨询服务，成为区域法律信息服务中心。法学院校拥有丰富的图书、信息资源，其图书馆、网络信息中心等应承担起面向社会、服务社会的任务；其教师、学生也应努力面向法援工作者和农村贫困群体，通过网络、电话、信件、会谈、讲座、研讨会等方式，提供咨询服务。
- 策划各种方案，让法科学生在接触和理解实践的过程中，与法援工作者开展法律知识交流，相互取长补短。比如将诊所课程与本科生毕业实习相联系，开发农村基层法律援助实习（实训）项目：大三学生接受社区赋能诊所教育，利用假期到司法所进行3-7天的社会实践活动，并在此基础上开展双向选择，在大四集中一个时段到司法所进行毕业实习。
- 促进当地公民社会的发展。关注当地的非政府组织，促进其获得信息、建立组织、参与基层自治与公共管理的能力；充当沟通渠道，建立与当局之间的信任、合作关系；协助其获得资金支持。
- 诊所法律教育专业委员会应在委员单位中推广、倡导面向农村社区的法律诊所。在资助政策上对面向农村社区的法律诊所有一定倾斜。促进有关农村社区诊所的国内外经验交流。

4. 给基金会和资助者的建议

- 资助由法学院校、法律诊所或非政府组织发起的培训法援工作者的项目，特别是在中国西部省份的贫困地区。优先考虑资助最贫困地区的法律实务培训；在资助者之间建立信息、资源分享体系，互通有无，彼此借鉴，扩大资助的范围和效果。
- 建立更多样的资助渠道，并改进其对于贫困地区各种法援机构的可及性。
- 更加注意受资助机构的能力建设，包括筹资能力、管理能力等。
- 资助与农村法律援助有关的“延伸项目”和“周边项目”，如法援工作者的交流与实习项目，有志于从事法援、公益事业的法科学生扶助项目等。
- 分享国际上对穷人进行法律赋能的经验。介绍国际组织、外国非政府组织在发展中国家对穷人开展法律赋能工作的方式、成就、教训和建议等。
- 在各种发展策略中倡导对穷人的法律赋能。在法律与发展策略之外的其他经济、社会、文化、政治方面的发展策略中，也要贯彻对穷人的赋能。

参考文献

中文部分

论文

- 陈洪连：《当前农民权利缺位与失衡的现状分析及对策思考》，载《宁夏社会科学》2005年第5期；
 陈映芳：《“农民工”：制度安排与身份认同》，载《社会学研究》2005年第3期；
 郭道晖：《关注社会弱势群体法学视角的几点思考》，载《河北法学》2005年第7期；
 贾午光、高贞：《农民工法律援助工作现状、问题及对策建议》，载《中国司法》2006年第11期；
 李傲：《诊所法律教育的公益性》，载《法学研究》2006年第6期；
 刘鹏：《结构性贫困：对中国农民弱势处境的分析》，载《东北师范大学学报(哲学社会科学版)》2002年第1期；
 孙立平：《实践社会学与市场转型过程分析》，载《中国社会科学》2002年第5期；
 俞弘强：《中国政府与农民关系研究述评对当代中国社会学学者相关成果的考察》，载《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2004年第5期；
 张家宇：《试论农民工劳动权利的法律救济》，载《安徽农业大学学报（社会科学版）》2009年第2期；
 张屹山、齐红倩：《“三农”问题与农民权利研究》，载《学习与探索》2005年第2期；
 张友琴：《社会支持和社会支持网弱势群体社会支持模式初探》，载《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2002年第3期；
 郑成良：《和谐社会与权利保障》，载周伟：《人权法评论（第一卷）》，北京大学出版社2005年版。

著作与文集

- 方江山：《非制度政治参与：以转型期中国农民为对象分析》，人民出版社2000年版；
 费孝通：《乡土中国生育制度》，北京大学出版社1998年版；
 傅郁林（主编）：《农村基层法律服务研究》，中国政法大学出版社2006年版；
 国务院研究室课题组：《中国农民工调研报告》，中国言实出版社2006年版；
 贺雪峰：《新乡土中国》，广西师范大学出版社2003年版；
 贾午光（主编）：《法律援助考察报告及理论研讨论文集》，中国方正出版社2008年版；
 贾午光（主编）：《法律援助管理技能》，中国方正出版社2008年版；
 李小云、左停：《中国农民权益保护研究：农业法第九章农民权益保护实施情况调查》，社会科学文献出版社2007年版；
 刘应杰：《中国城乡关系与中国农民工》，中国社会科学出版社2000年版；
 刘云升、任广浩：《农民权利及其法律保障问题研究》，中国社会科学出版社2004年版；
 黄宗智（主编）：《中国乡村研究（第四辑）》，社会科学文献出版社2006年版；
 王晨光（主编）：《农村法制现状》，社会科学文献出版社2006年版；
 潘逸阳：《农民主体论》，人民出版社2002年版；
 秦晖：《农民中国：历史反思与现实选择》，河南人民出版社2003年版；
 苏力：《送法下乡中国基层司法制度研究》，中国政法大学出版社2000年版；
 苏力：《道路通向城市转型中国的法治》，法律出版社2004年版；
 严军兴（主编）：《多元化农村纠纷处理机制研究》，法律出版社2008年版；
 佟丽华：《谁动了他们的权利？（中国农民工维权案例精析）》，法律出版社2008年版；
 夏勇：《人权概念起源权利的历史哲学》，中国政法大学出版社2001年版；
 于建嵘：《岳村政治转型期中国乡村社会政治结构的变迁》，商务印书馆2001年版；
 张英洪：《农民权利论》，中国经济出版社2007年版；
 郑永流、马协华等著：《农民法律意识与农村法律发展来自湖北农村的实证研究》，中国政法大学出版社2004年版。

译著

- [法] H·孟德拉斯：《农民的终结》，李培林译，中国社会科学出版社1991年版；
 [美] 施坚雅：《中国农村的市场和社会结构》，史建云、徐秀丽译，中国社会科学出版社1998年版；
 [美] 詹姆斯·C·斯科特：《农民的道义经济学：东南亚的反叛与生存》，程立显等译，译林出版社2001年版。

外文部分

Asian Development Bank, Law and Policy Reform at the Asian Development Bank, Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction, Manila: Asian Development Bank, 2000.

Banik, Dan, ed., Rights and Legal Empowerment in Eradicating Poverty, Ashgate, London, 2008.

Banik, Dan, "Legal Empowerment as a Conceptual and Operational Tool in Poverty Eradication," Hague Journal on the Rule of Law, vol.1, no. 1 (2009): 117-132.

Bruce, John W. (Team Leader); Garcia-Bolivar, Omar; Hanstad; Tim, Roth, Michael; Nielsen Robin; Knox, Anna and Schmidt, Jon, "Legal Empowerment of the Poor: From Concepts to Assessment", USAid Report, March 2007, available at:
http://www.bizclir.com/galleries/publications/Legal_Empowerment_of_the_Poor.pdf

Carothers, Thomas, "Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge", Rule of Law Series, Democracy and the Rule of Law, Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Paper No. 34, October 2003, available at: <http://www.carnegieendowment.org/files/wp34.pdf>

Commission on Legal Empowerment of the Poor Report, Making the Law Work for Everyone, Vol I, and Vol II (English only), 2008, available at:
http://www.undp.org/legalempowerment/report/Making_the_Law_Work_for_Everyone.pdf

<http://www.undp.org/legalempowerment/library.shtml>

Cotula, Lorenzo, "Making Law Work for the Poor", International Institute for Environment and Development, 2005, London: IIED and RING, available at: <http://iiedtest.merfa.co.uk/pubs/pdfs/11047IIED.pdf>

Fu Hualing, "Creating a Support Structure for Rights: Legal Aid and the Rule of Law in China," December, 2005, available at: http://asiafoundation.org/pdf/CH_legalaid.pdf

Golub, Stephen, "Beyond the Rule of Law Orthodoxy: The Legal Empowerment Alternative", Rule of Law Series, Democracy and the Rule of Law, Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Paper No. 41, October 2003, available at: <http://www.carnegieendowment.org/files/wp41.pdf>

Golub, Stephen, "The Commission on Legal Empowerment of the Poor: One Big Step Forward and A Few Steps Back for Development Policy and Practice", Hague Journal on the Rule of Law, 2009, 1: 101116, Cambridge University Press, available at:
<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=4614192&jid=ROL&volumeId=1&issueId=01&aid=4614188>

Golub, Stephen, "Legal Empowerment: Impact and Implications for the Development Community and the World Bank," in The World Bank Legal Review, Law, Equity, and Development, Volume 2, edited by C. Sage and M. Woolcock, 167-184, Martinus Nijhoff, 2006.

Golub, Stephen, "Make Justice the Organizing Principle of the Rule of Law Field", Hague Journal on the Rule of Law, 2009, 1: 61-66, Cambridge University Press, available at:
<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=4614144&jid=ROL&volumeId=1&issueId=01&aid=4614140>

Golub, Stephen and McQuay, Kim, "Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction", 2001, Law and Policy Reform at the Asian Development Bank, 2001 Edition. Manila: Asian Development Bank.

Liebman, Benjamin L., Legal Aid and Public Interest Law in China, Texas International Law Journal, 1999, 34, p. 276.

Open Society Justice Initiative, Between Law and Society: Paralegals and the Provision of Primary Justice Services in Sierra Leone, New York, 2006, available at:
http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/legal_capacity/articles_publications/publications/between-law-and-society-20100310

Open Society Justice Initiative, Legal Clinics: Serving People, Improving Justice, Hungary, 2009, available at:
http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/legal_capacity/articles_publications/publications/legalclinics_20090101/legalclinics_20090101.pdf

Pitts, D., "Human Rights in Diverse, Developing Nations: A Case in Point South Africa," in Human Rights Education, vol. 7, no. 1 (2002): 14-17.

Sage, Caroline; Menzies, Nicholas and Woolcock, Micheal, "Taking the Rules of the Game Seriously: Mainstreaming Justice in Development, The World Bank's Justice for the Poor Progamme", International Development Law Organization, Legal Empowerment Working Papers, No. 5, 2009, available at:
<http://www.idlo.int/publications/LEWP/LEWP5.pdf>

Tamanaha, Brian Z., "The Primacy of Society and the Failure of Law and Development", October 2, 2009, St. John's Legal Studies Research Paper No. 09-0172, available at: <http://ssrn.com/abstract=1406999>

Troyer, Ronald J., "Publicizing New Laws: The Public Legal Education Campaign." In Social Control in The People's Republic of China, pp. 70-83, ed. Ronald J. Troyer, John P. Clark and Dean G. Royek, 70-83, Praeger, New York, 1989.

UNDP, Access to Justice, Practice Note, UNDP, 2005, available at:
http://europeandcis.undp.org/files/uploads/HR/mat%20PracticeNote_AccessToJustice.pdf

Van de Meene, Ineke and Van Rooij, Benjamin, Access to Justice and Legal Empowerment: Making the Poor Central in Legal Development Co-operation, Leiden University Press, 2008.

Van Puymbroek, Rudolf V., ed., Comprehensive Legal and Judicial Development: Toward an Agenda for a Just and Equitable Society in the 21st Century, The World Bank, Washington D.C, 2001.

Wojkowska, Ewa and Cunningham, Johanna, "Justice Reform's New Frontier: Engaging with Customary Systems to Legally Empower the Poor," International Development Law Organization, Legal Empowerment Working Papers, No. 7, available at: http://www.idlo.int/publications/LEWP/LEWP_Wojkowska.pdf