

优化法律援助质量管理研究——以淮安市为例

邓紫荆

淮安市法律援助中心，江苏 淮安 223005

摘 要： 对于法律援助质量管理，当前缺乏对于提升法律援助质量的系统化研究，需要从新的时间维度和法治背景下对法律援助质量管理这一命题进行重新调查研究。以淮安市为例，通过对淮安市近年来法律援助工作和案件质量的整体状况进行调研，分析淮安市当前法律援助案件质量存在的短板及原因；总结现阶段下开展法律援助案件质量提升行动的阻碍并深入挖掘；针对上述原因提出建设性意见，建立起从事前控制、事中监督跟踪到事后评估的管理体系，提升办理案件的总体质量，充分整合利用现有资源优化案件质量以实现“应援优援”的目标内容，保证淮安市法律援助工作实现从“从无到有”向“从有到优”的重大转变。

关 键 词： 法律援助；案件质量管理体系；评估规则

Research on optimizing the quality management of legal aid — taking Huai 'an City as an example

Deng Zijing

Huai 'an Legal Aid Center, Huai 'an, Jiangsu 223005

Abstract： For the quality management of legal aid, there is a lack of systematic research on improving the quality of legal aid at present. It is necessary to re-investigate and study the topic of quality management of legal aid from a new time dimension and rule of law background. Taking Huai 'an City as an example, through the investigation of the overall situation of legal aid work and case quality in Huaian city in recent years, this paper analyzes the shortcomings and causes of the current legal aid case quality in Huai 'an City. Summarize the hindrances of improving the quality of legal aid cases at the present stage and dig deeply; In view of the above reasons, constructive suggestions are put forward to establish a management system of pre-engaged control, in-process supervision and tracking and post-evaluation, improve the overall quality of handling cases, fully integrate and utilize existing resources to optimize the quality of cases to achieve the goal of "responding to aid and excellent aid", and ensure that the legal aid work in Huai 'an City realizes a major transformation from "nothing to nothing" to "from good to good".

Keywords： legal aid; case quality management system; evaluation rule

二十届三中全会报告中指出“健全完善法律服务管理制度和工作机制，不断提升法律服务质效。加强对欠发达地区法律服务业发展的政策扶持，推动法律服务、法律援助与科技创新手段深度融合，确保基层群众获得及时有效的法律帮助。”近年来，江苏省淮安市不断扩大法律援助覆盖面，建设法律援助工作站，构建三级法律援助服务网络。但是法律援助的办案质量未与法律援助办案数量实现同步高质量发展，法律援助案件是法律援助事业的核心与生命线，因此要切实提升法律援助案件质量成为亟待解决的重要课题^[1]。

一、案件质量管理目前的评估标准和应用情况

（一）评估标准

目前司法部对于案件质量管理的评价方式主要是通过抽取该地区民事、刑事、行政法律援助案件卷宗，安排专家进行质量评估，综合评定该地区案件质量管理水平。2016年起江苏省开展同行评估试点工作，2017年，司法部开始在全国各省市开展线上案件同行评估抽卷。其中同行评估采取主要规则以司法部2020年颁布的《刑事法律援助案件质量同行评估规则（SF/T0086-

2020）》《民事行政法律援助案件质量同行评估规则（SF/T0085-2020）》（以下简称“两规则”）为准，这是法律援助案件质量管理行业标准。该标准采用“及时有效会见受援人”“依法调查取证”“有效提出法律意见”等八项一级指标对刑事、民事、行政案件进行质量评估，评估结果分为优秀、良好、合格、不合格四个等次。

（二）应用情况

自两规则出台以来，淮安市司法局每年定期开展法律援助案件质量同行评估，对办案人员承办案件情况进行评估，评估内容

作者简介：邓紫荆（1997.07—），女，汉族，江苏淮安人，法律援助律师，硕士研究生，单位：淮安市法律援助中心，研究方向：刑法、法律援助法。

主要包括：依法确立代理关系（刑事通知辩护案件不作要求）、及时有效约见（会见）受援人、及时有效阅卷、依法调查取证、有效提出法律意见、依法参加庭审活动、全面履行告知义务、履行报告义务、规范整理提交承办材料^[3]。2023年共评估了40本卷宗，优良率为17.5%，不合格率为7.5%。2024年共评估了70本卷宗中，优良率为58.5%，不合格率为5.7%。

二、提升法律援助案件质量的意义

2021年8月20日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过《中华人民共和国法律援助法》，从立法层面确立了公民申请法律援助的权利^[3]。案件质量管理工作从2017年才自上而下在全国范围内逐步铺开，统一的评估规则也于2020年才正式出台。

（一）实际意义

案件质量是法律援助事业的核心与生命线，法律援助服务质量直接反映了受援人合法权益是否得到有效保护。在法律援助工作中，机构建设是法律援助管理的基础，制度建设是法律援助管理的保障，办案质量则是法律援助得以存续和保持可持续发展的核心和关键^[4]，因此优化法律援助质量管理是法律援助工作的重中之重。

（二）理论意义

优化法律援助质量管理有利于解决本市乃至全省法律援助机构运行中存在的问题，并通过探索制度化解决的方式，推动法律援助制度化建设，目前《江苏省法律援助条例》已完成修订，需要具体可操作的优化措施来保障法律援助相关法律的有效实施和并对办案过程形成有效监督。借助于法律援助质量管理的完善，可以完善法律援助案件质量评估的方式方法，提升办理案件的总体质量。

三、影响法律援助案件质量的因素

自2022年《法律援助法》正式实施以来，中国法律援助制度逐渐成型，但在实践运行中仍存在一定困难。在实践中，由于律师资源分布不均衡、法律援助机构人员流动性大、案件质量评估要求过于严苛，经常会出现法律援助办案质量问题^[5]。以淮安市为例，经调研，影响法律援助案件质量有以下因素。

（一）主观因素

1. 抽取卷宗具有偶然性。淮安市每年承办法律援助案件超7000余件，部分案件由于案情简单，承办律师的工作量和水平通过卷宗很难得以体现，导致整体卷宗很难被评为优秀卷宗，从而拉低本地区法律援助案件优良率。

2. 评价标准较为严格。在实践中，法律援助律师办理的卷宗基本都能达到合格标准，但往往因为一些瑕疵和现实原因，如未完全履行告知义务、会见次数不足3次等原因，整体达不到优秀标准。

（二）客观因素

1. 律师资源分布不平衡。以淮安市为例，淮安市共有律所103

所，执业律师1729人。律师资源分布不平衡，以2022年为例，淮安登记的社会执业律师共有一千多名，而金湖、涟水和盱眙分别仅有71名、81名和139名，受理的法援案件分别为429件、1377件和786件，导致办案质量层次不齐。对普通百姓而言，其在诉讼过程中的“可行能力”明显弱于强势群体^[6]，很难维护自身合法权益。等其他法外因素的介入使得诉讼两方主体在资源占有上的差距显现在庭审对抗中，律师群体的差异无形中影响了法律援助案件的质量^[7]。

2. 经费保障不足。淮安市法律援助中心本级经费来自淮安市财政局，县区法律援助经费来自省级转移支付和本级财政经费。由于县区经济发展不平衡，部分县区本级财政甚至没有足够的法律援助资金配套，导致案件补贴发放标准距离苏南地区有较大差异^[8]。而经费来源形式单一是经费紧缺的另一层原因，费用分担机制的短缺仍是制约法律援助案件质量发展的突出问题^[9]。

3. 法律援助机构人员配置不足。法律援助机构在司法行政部门的实际运行中，存在法律援助机构人员没有实配，有公共法律服务处室人员兼职的情况，而且由于机构性质，人员流动性较强，很难培养长期扎根法律援助条线的业务人才，工作常常处于青黄交接的状态，一些法律援助管理机制很难有效运行。全市有3个县区机构人员采取内部调剂，6个县区仅有1-2名工作人员，缺乏专职人员从事法律援助工作，难以形成监管法律援助的力量保障。

四、淮安市法律援助案件质量特色工作及存在的问题

（一）淮安市案件质量管理特色工作

1. 劳动争议案件法律援助“四方衔接”机制。以法律援助为切口，扩展法律援助在劳动争议协商、调解、仲裁、诉讼中的作用效能，市司法局、人力资源和社会保障局、中级人民法院、总工会四部门依托市劳动人事争议仲裁院法援工作站，每月轮流派驻法律援助律师、人民调解员、工会维权部人员、仲裁员、法官值班，第一时间调解劳动争议纠纷案件。劳动争议案件法律援助“四方衔接”机制运行以来，共接收55件劳动争议案件，调解成功25件，调解成功率为45.45%。调解成功的25件劳动争议案件，16件申请人撤回仲裁申请，9件置换仲裁调解书。各县区积极运用“四方衔接”机制化解劳动争议纠纷，调解劳动争议纠纷430件，成功217件，调解成功率为50.5%。全市获劳资双方当事人赠送锦旗18面。

2. “淮安法援·助老维权”品牌。根据老年人维权实际情况，淮安市法律援助中心打造“淮安法援·助老维权”品牌。重点谋划了5条工作措施：一是在市广播电视台新闻联播栏目、扬子晚报紫牛新闻网站设立专栏宣传“淮安法援·助老维权”品牌；二是进一步扩大老年人维权的事项范围；三是扩展法援工作站点建设，到2025年底实现全市村（社区）法援工作站点覆盖率达99%以上；四是开辟老年人法律援助绿色通道，对有特殊困难的老年人提供上门服务，对老年人案件优先受理、优先审查、优先指派；五是成立办理老年人援助案件法援志愿者律师库。

3. 实施点援制。建立名优律师库，施行“点援制”，让社会弱势群体也能享受到名优律师的服务，这一做法被人民日报以《江苏淮安群众点单》为题进行了报道。同时在全省首创建立法律援助专职律师与社会执业律师联合办案新机制，对本辖区内疑难复杂敏感案件指派法律援助专职律师与社会执业律师联合办案，提高办案质量和受援人满意度。

4. 完善法律援助服务网络。市法援中心积极与市残联、妇联、共青团、退役军人事务局等单位联系，相继建立了18个法律援助工作站，形成了以市法援中心为主，各工作站为辅，纵横交错的法律援助组织网络。2023年全市新建51个法律援助联络点，受理转接案件1374件，接待咨询人数4121人次。2024年我市新建65个法律援助站点、提升40个法律援助站点，实现全市村（社区）站点覆盖率达到92%以上。

（二）淮安市法律援助案件质量管理存在问题

从2023年和2024年淮安市法律援助中心组织的案件质量同行评估的结果来看，卷宗管理主要存在以下问题：

1. 受理审查不够严谨，部分案件受援对象经济状况认定标准存疑。随着法律援助事项范围扩大和经济困难标准降低，省市的事项范围和经济困难标准也有了不同调整，县区法律援助机构在受理审查时没有吃透文件精神，存在个别案件受理审查时把关不严，为不符合援助条件的当事人指派律师、提供援助等情形。

2. 案件卷宗管理不够到位、归档不够规范。一是全市整体结案率不高，有5个县区的结案率未达省厅检查标准，律师交卷不及。二是部分卷宗归档装订不及时，出现卷宗目录与卷宗内容不一致、案卷归档材料装订顺序混乱。部分县区因结案率较低，故意拖延登记案件结案信息。三是部分应当归卷的材料缺失或缺少签章，缺律所回函、指派函未盖公章、证据材料复印不全、材料空白等。

3. 部分承办人员执业能力、责任心有待进一步提高。一是个别承办人员工作内容记录不够全面，结案报告过于简单，导致案卷归档材料中无法清晰看到承办过程的工作量。二是承办人与受援人沟通不够充分，有的承办人未全面履行告知义务、未及时

告知法律援助免费等。三是代理（辩护）意见过于简单。有的案件代理词内容空泛，缺乏对于案件事实和适用法律问题的深入阐述、论证。

五、提升案件质量管理的路径及方法

案件质量管理是法律援助的生命线，是法援工作是否到位的具体提现，其重要性不言而喻^[10]。事前控制、事中监督跟踪和事后评估的质量管理体系的建设仅靠县区单打独斗是远远不够的，需要市级和县区层面自上而下的共同发力，如何搭建起便捷快捷的联动管理机制，是制度落实的关键。

（一）建立法律援助领导班子挂钩指导机制

结合淮安市法律援助中心市本级人员较为充足工作实际，建立淮安市法律援助中心领导班子成员挂钩指导基层法律援助工作机制。指导规范案件受理、审查、指派等方面，强化案件质量管理。实行中心领导带队到县区开展民事行政刑事法援案件质量评估专题授课，并现场指导如何进行卷宗管理，形成长效机制。

（二）出台符合本市实际情况的质量管理意见文件

目前江苏省虽然修订了《江苏省法律援助条例》，但是还未出台江苏省法律援助管理意见办法。管理意见要明确司法行政机关、法律援助机构、律师协会、基层法律工作者协会、法律援助案件承办人员等各的责任，加强管理。加大卷宗质量检查力度，每季度召开“晒卷宗”座谈会，开展案件质量检查、评估，交流优秀卷宗和不合格卷宗，总结比对、查漏补缺。

（三）统筹合力分布法律援助资源

针对淮安市法律援助队伍存在的律师资源分布不均衡的问题，在全市遴选办理法律援助案件的律师、法律工作者，成立办理法律援助案件律师、法律工作者库，根据律师、法律工作者办案情况和工作实际，适时对律师、基层法律工作者库中的人员进行充实调整。市、县区司法行政机关要结合本地实际面向法律援助机构指派案件时，除“点援制”等特殊情况下，一律指派办案律师、法律工作者库中的办案人员。

参考文献

- [1] 李茂华，盖书瑞. 关于法律援助办案质量问题的调研报告——以山东省东营市法律援助工作为视角[J]. 中国司法，2017,(06):88-91.
- [2] 刘俊梅. 刑事法律援助案件质量评估研究[D]. 中国人民公安大学，2023.
- [3] 邓立春. 拉萨市法律援助工作实证研究[D]. 西藏大学，2023.
- [4] 王纯发. 简论法律援助案件质量监控[J]. 中国司法，2010,(09):81-83.
- [5] 沈丽飞，贾舒琪. 当前农村弱势群体法律援助面临的问题和对策[J]. 河北法学，2020(5):18-31.
- [6] 阿玛蒂亚·森.《以自由看待发展》，中国人民大学出版社2002年版，任驥、于真译，第62-63页.
- [7] 刘雁鹏，柳建启.《论弱势群体的司法保护》，载《重庆大学学报》（社会科学版）2015年第21卷第1期，第132页.
- [8] 陈光中，魏伊慧. 论我国法律援助辩护之完善[J]. 浙江工商大学学报，2020,(01):5-15.
- [9] 胡铭，王廷婷. 法律援助的中国模式及其改革[J]. 浙江大学学报·人文社会科学版，2017,(2):76-92.
- [10] 冀祥德. 论法律援助制度的中国特色[J]. 政治与法律，2022(6):143-159.