



# 法律援助助力脱贫攻坚 立足公益更好服务民生

## 中央专项彩票公益金法律援助项目“十三五”期间取得丰硕成果



中国法律援助基金会理事长张彦珍(右二)调研安徽省“中彩金”法律援助项目实施工作。

中央专项彩票公益金法律援助项目(以下简称“中彩金”法律援助项目)是2009年经国务院批准,由中央财政安排中央专项彩票公益金开展的针对农民工、残疾人、老年人、家庭权益纠纷中的妇女和未成年人的法律援助服务项目。项目由中国法律援助基金会(以下简称中法援基金会)负责组织实施管理。

“十三五”期间,在财政部、司法部、民政部大力支持下,在中法援基金会第四届理事会领导下,中法援基金会组织项目各管理和实施单位认真执行《中央专项彩票公益金法律援助项目实施与管理办法》(以下简称《管理办法》),努力提高法律援助供给能力,优化法律服务质量,切实满足人民群众对法律援助的需求,为保证低收入群体及其他特殊群体获得平等的法律保护,增强人民群众的获得感、幸福感、安全感,发挥了积极作用。

### 援为为民 维护5类人群合法权益

“中彩金”法律援助项目设立之初,将受援人范围聚焦社会上的5类特殊群体,免费为他们解困、维权、伸张正义。

“十三五”期间,“中彩金”法律援助项目资助办理涉及农民工的法律援助案件159597件,受援农民工达263805人次,帮助农民工挽回损失或取得利益86.4亿余元;资助办理涉及残疾人的法律援助案件12984件,受援残疾人达13882人次,帮助残疾人挽回损失或取得利益12.4亿余元;资助办理涉及老年人的法律援助案件31512件,受援老年人达39348人次,帮助老年人挽回损失或取得利益20.6亿余元;资助办理涉及妇女权益保障的法律援助案件61058件,受援妇女达70543人次,帮助妇女挽回损失或取得利益28.3亿余元;资助办理涉及未成年人的法律援助案件9234件,受援未成年人达10444人次,帮助未成年人挽回损失或取得利益7亿余元。

“十三五”期间,“中彩金”法律援助项目资助办理法律援助案件27万余件(截至2020年12月底),为40万名受援群众提供法律援助,获得免费法律咨询帮助的群众数以百万计,为受援群众挽回损失或取得利益154.8亿余元。

### 牢记使命 严格监管确保资金安全

资金使用安全是项目实施的工作核心。为此,中法援基金会将制度建设作为重中之重。

完善项目制度建设。“十三五”期间,中法援基金会以满足受援对象法律援助需求为中心,坚持先办案后发补贴的基本原则,形成了较完备的实施体系和项目管理流程,为项目规范实施和资金使用安全提供了制度和机制保障。

“中彩金”法律援助项目严格执行《管理办法》,并制定了《项目资助案件审查和办案补贴发放管理办法》《项目财务管理办法》等规范性文件。2020年,中法援基金会开展规范建设年活动,制定《关于加强中央专项彩票公益金法律援助项目监督检查的规定》(以下简称《规定》)等相关配套制度,为项目规范实施提供制度保障。

“十三五”期间,项目实施严格按照确定执行方、编制资金计划、建立合作、案件申报与审核、补贴发放、总结和评估6个环节展开,由实施单位垫付费用,先办结案件,再按照《管理办法》规定逐级申报,确保资金使用安全。

中法援基金会每年组织近600家单位承担项目实施任务,形成由实施单位、省级项目管理办公室或工会、妇联、律协系统项目管理办公室、中法援基金会逐级把关、逐级审核的案件申报体系和资金使用监管体系,为保障资金安全提供制度和机制保障。

加强资金使用监管。作为项目实施管理单位,中法援基金会始终紧绷资金安全这根弦,切实把资金使用监管工作落到实处。

一是把好资金分配关。根据《关于完善

中央专项彩票公益金法律援助项目资金分配方案的规定》,“中彩金”法律援助项目资金分配须经司法部党组审议通过。

二是把好项目实施单位遴选关。通过地方司法行政机关或者系统管理办公室提出项目实施单位的建议,邀请评审专家评审等方式确定项目实施单位,并报分管部领导审批。

三是强化项目资金管理确保专款专用,设立专门账户,对项目资金实行独立核算、分账管理,不得与其他资金混合管理使用,有效避免了资金截留、挤占等情况发生。

四是严格办案补贴审批。采用地方、系统把关与中法援基金会审批相结合的方式,由省级项目办、系统项目办对实施单位办案情况进行监管,如未发现问题,再向中法援基金会申报办案补贴申请,由中法援基金会进行办案补贴审批。

五是加强监督检查。在《规定》中确立包括驻在式检查,“飞行”检查等在内的行之有效的各种检查方式。根据《中央专项彩票公益金法律援助项目特约检查员聘用办法》,聘请5名社会知名人士担任“中彩金”法律援助项目特约检查员。“十三五”期间,中法援基金会到内蒙古、贵州、新疆、西藏、云南、广西、浙江、四川、海南等地“中彩金”法律援助项目进行了实地检查,2020年,受疫情影响,实地检查减少,卷宗抽查比例提高到20%,有效避免了资金“跑、冒、滴、漏”现象。“十三五”期间多次接受主管部门审计,均为合格。

在中法援基金会严格管理下,“中彩金”法律援助项目取得良好效益。2020年,财政部预算评审中心组织对“中彩金”法律援助项目绩效评价,充分肯定了项目实施取得的成绩。2017年,“中彩金”法律援助项目获得《公益时报》组织评比的“2017中国彩票优秀公益项目奖”。2018年12月,北京致诚农民工法律援助与研究中心发布我国首份《法律援助助力精准扶贫》报告,充分肯定了“中彩金”法律援助项目在助力精准扶贫、维护农民工合法权益等方面作出的贡献。2019年11月,中法援基金会委托中国政法大学国家法律援助研究院对“中彩金”法律援助项目实施10周年进行第三方评估,邀请高铭喧、樊崇义等知名专家学者担任评估专家组组长和副组长。第三方评估充分肯定了项目实施10周年取得的重要成果。高铭喧教授向中法援基金会捐赠100万元,设立“高铭喧优秀法律援助案例奖”,用于支持我国法律援助事业。2020年9月,“中彩金”法律援助项目实施10周年第三方评估报告发布,从适应度、保障度、有效度、达成度、满意度5个维度,充分肯定了“中彩金”法律援助项目实施取得的重要成果。

### 勇于担当 全力推进法治中国建设

“中彩金”法律援助项目向5类特殊群体提供法律援助,取得了显著的社会成效。

一是奉献爱心和力量,为脱贫攻坚提供法律援助渠道。“十三五”期间,“中彩金”法律援助项目资助的受援人在经济困难标准以下案件约有13.9万件,占项目案件总数的50.6%。2019年以来,为满足西藏自治区和青海、四川、甘肃、云南四省藏区法律援助的需要,中法援基金会按照地方司法厅需求安排资金;2020年,在地方需求的基础上,主动增加资金额度。2019年,为满足贫困地区脱贫攻坚需要,中法援基金会发布通知,对国家贫困县,“中彩金”法律援助不受资金额度限制。“十三五”期间,仅在“三区三州”国家深度贫困区,“中彩金”法律援助项目就办理法律援助案件4395件,投入资金615.95万元,为7454名困难群众挽回损失或取得利益252亿元。

二是搭建服务桥梁,为促进公平正义提供法治保障。通过一个个法律援助案件的成功办理,“中彩金”法律援助项目使人民群众切身感受到公平正义就在身边。据统计,“十三五”期间,在项目资助的民事案件中,胜诉或部分胜诉的案件有119012件,占通过诉讼或裁决结案案件总数的85.5%;刑事案件中,为受援人的辩护意见全部采

纳或部分采纳的案件有12113件,占刑事案件总数的85.8%。“中彩金”法律援助项目的实施,坚定了人民群众通过法律途径维护合法权益、实现公平正义的信念。

三是化解矛盾纠纷,为维护和谐稳定打造法律援助通道。“十三五”期间,广大法律援助工作者积极参与政府事务,化解矛盾纠纷,对当地法治政府建设起到积极的推动作用。

“十三五”期间,“中彩金”法律援助项目支持的以调解或和解的方式结案的案件超过10万件,项目妥善解决3人以上的群体性案件超过3.6万件,有效畅通了群众反映合理诉求的渠道,成为“十三五”时期维护社会稳定的“调节器”和“减压阀”。

四是动员社会力量,为国家法治建设提供专业支持。“十三五”时期,每年有大量法律援助机构、工会、妇联的法律帮扶机构和律师事务所、民间社会组织及高等院校社会团体等各类单位申请成为项目实施单位。其中,法律援助类民办非企业单位从最初的两家发展到50家,法学院校从最初的3家发展到20余家,星星之火如今已成燎原之势。

目前,“中彩金”法律援助项目每年在全国31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团组织600余家项目实施单位开展法律援助工作,动员上万名律师,带动扶持中小律师事务所,打造专业公益法律服务网络,成为我国法律援助事业的机动力量。“中彩金”法律援助项目的实施,培养了大批法治人才,传播了志愿者精神,培育了良好的社会氛围。

五是拓展服务范围,彰显法治中国独特魅力。2019年,中办、国办出台《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》,提出将军人军属和退役军人纳入公共法律服务的重点对象。目前,“中彩金”法律援助项目正在为将军人军属和退役军人纳入项目援助范围而努力。

为进一步拓展服务人群,“中彩金”法律援助项目进一步加强对海外务工人员合法权益的保障。2020年1月,北京致诚农民工法律援助与研究中心海外务工人员工作站正式揭牌成立。作为“中彩金”法律援助项目长期资助的法律援助机构,通过调解,为112名赴蒙古国从事建筑工作的农民工讨回243万余元工钱,为远赴非洲阿尔及利亚打工的48名农民工拿到92万元劳务费。

### 心系群众 书写法律援助崭新篇章

“中彩金”法律援助项目实施以来,很多律师和志愿者响应党和国家号召,心系困难群众,服务特殊群体,展现了法律工作者的

责任与担当。在“中彩金”法律援助项目的实施过程中,涌现出一大批先进典型人物。

北京致诚农民工法律援助与研究中心主任佟丽华入选中国长安网组织评选的“改革开放40周年政法系统新闻影响力人物”;

黑龙江省腾冲市法律援助工作站主任彭旭荣获“CCTV2017年度法治人物”;

辽宁省大连市西岗区农民工法律服务站主任孙琳荣获辽宁省律师行业“优秀党员律师”称号;

黑龙江省法律援助中心哈尔滨商业大学学生工作部的石贤平副教授荣获黑龙江省“全省模范教师”称号,2019年获“中国青年志愿者优秀个人奖”;

北京义联劳动法律援助与研究中心荣获“第五届全国法律援助先进集体”;

浙江省义乌市外来农民工法律援助工作站建立常态化应急求助、救助机制,成立义乌市外来农民工关爱基金,救助生活困难的外来务工人员。

疫情期间,很多实施单位和律师捐钱捐物,提供免费的线上法律服务,为疫情防控作出积极贡献。云南省腾冲市法律援助工作站为疫情地区捐款,江西致诚法律援助与研究中心、邯郸市阳光公益法律服务与研究中心等单位律师通过“互联网+”模式为广大群众提供服务,帮助群众在疫情期间通过网络解决法律问题。这些先进典型发挥表率引领作用,在公益法律服务领域树立了标杆,吸引了越来越多的律师和志愿者参与到服务广大人民群众、服务国家法治建设的队伍中来。

### 勇毅笃行 践行责任担当再创辉煌

经过11年发展,“中彩金”法律援助项目已被广大人民群众认可,成为联系党和群众的民生桥梁。许多省份一再表示,希望得到项目的持续支持并不断加大支持力度。

“十四五”期间,中法援基金会将在财政部、民政部支持和指导下,按照司法部关于法律援助的工作要求,不断提高服务能力和专业化水平,积极为特殊人群提供法律援助服务,巩固拓展脱贫攻坚成果,助推乡村振兴,在全面实施乡村振兴战略中贡献力量,把“中彩金”法律援助项目打造成符合党和国家期待,让人民群众满意的公益品牌,把中法援基金会打造成机动型、加强型、拓展型、补充型、造血型法律援助力量,为促进社会公平正义,维护社会和谐稳定,实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标,开启全面建设社会主义现代化新征程贡献力量。

本版文图除署名文章外由中国法律援助基金会提供



2016年12月,“中彩金”法律援助项目总结部署工作会议在北京举行。



“中彩金”法律援助项目实施单位开展普法活动。



“中彩金”法律援助项目实施单位办理农民工群体性案件。

## 发挥法律援助在推进国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用

□ 张彦珍

法者,治之端也。法治兴则国兴。法治建设的持续推进,需要完善的法律保障体系与之配套,法律援助是这套体系中的必要制度之一。法律援助是国家建立的保障经济困难公民和特殊案件当事人获得必要的法律咨询、代理、刑事辩护等无偿法律服务,维护当事人合法权益,维护法律正确实施,维护社会公平正义的一项重要法律制度,对加强社会治理、化解社会矛盾、促进社会和谐稳定具有重要的现实意义。

法律援助有益于坚持党的领导。中办、国办《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》中明确提出,要将党的领导贯穿到公共法律服务体系建设的全过程和各方面,法律援助作为公共法律服务体系建设的重要内容之一,各项工作都要以坚持党的领导为基本原则。法律援助为受援人提供无偿法律服务,维护其合法权益,特别是近年来,法律援助着力帮助受援人解决与民生相关的法律问题,在党和人民群众之间架起了桥梁,传递了党和国家的温暖,是凝聚人心的民心工程。法律援助引导群众通过法律途径解决纷争,促进了公平正义,减少了受援人因法律意识不强采取过激手段,将法律问题转化为社会事件的风险,为经济社会发展创造了稳定环境。法律援助在联系党员和群众中发挥着重要作用。去年,中国法律援助基金会“1+1”中国法律援助志愿者行动及援藏律师服务团项目向西部派出的党员律师志愿者近90人;中央专项彩票公益金法律援助项目民办非企业单位和律所实施单位设立基层党组织,吸纳党员300余人,这些党员扎根基层、服务群众,在维护受援人合法权益的同时,拉近了党和群众的距离。

法律援助有益于坚持人民当家作主。法律援助通过组织动员律师等法律服务人员为有需要的困难群众提供服务,贯彻落实了“坚持以人民为中心”的发展思想,实践了“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,维护人民的根本利益”这一科学理念。法律援助让人民群众受益,在我国,符合标准的经济困难群众或特殊案件当事人都可以享受法律援助服务。近年,国家不断加大法律援助公共法律服务供给力度。一是加大资金保障,在传统的政府一般公共预算之外设立中央专项彩票公益金法律援助项目,加大资金支持力度。中央专项彩票公益金法律援助项目自2009年设立以来,共投入资金12.5亿元,办理农民工、残疾人、老年人、妇女和未成年入法律援助案件60余万件,受援群众达90余万人。为受援群众挽回损失或取得利益350余亿元,是政府法律援助的重要补充。二是加大服务供给,从2009年开始,由司法部与共青团中央联合设立,中国法律援助基金会会同司法部有关部门组织实施的“1+1”中国法律援助志愿者行动项目,组织律师志愿者到中西部无律师县或律师资源匮乏之县,为当地政府和群众提供为期1年的法律服务,有的律师已经连续服务12年。截至目前,项目共派遣律师2000余人次至中西部19个省(区、市)400余个区县,志愿律师办理法律援助案件8万余件,化解群体性矛盾纠纷2.6万起,开展普法宣传和法治讲座2.3万余场次,培养大学生和基层法律服务工作者500余名,受益群众达1685万余人次,满足了当地群众法律服务需求,有效推进了公共法律服务体系建设。法律援助也是人民群众共同参与的事业。在服务提供上,通过市(县)法律援助中心、律师事务所、法律援助类社会服务机构等单位的参与,形成以律师群体为主,基层法律服务工作者、法律援助志愿者等多元主体服务受援群众局面。在资金保障上,除国家财政资金支持外,还有中央专项彩票公益金、企业捐赠、社会募集资金等多种途径为法律援助提供资金支持。中国烟草总公司、中国远洋海运集团、中海油、中石化、中国工商银行、民生银行等企业在“十三五”期间累计捐赠4300余万元支持法律援助事业。2019年,人民教育家高铭喧教授在参加中央专项彩票公益金法律援助项目第三方评估启动仪式时,捐赠100万元支持法律援助事业,成为多元主体参与社会治理的生动体现。

法律援助在推进依法治国中发挥了积极作用。法律援助通过办理与群众切身利益相关的案件,不断提升群众法律意识,对受援群众来说,法律援助是维权过程中的一次法律实践教育,帮助群众逐渐养成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好习惯。法律援助通过组织办案人员无偿为受援人提供服务,降低了受援人接受法律服务的成本,对法律高效实施具有现实意义。法律援助在推进民法典实施过程中发挥积极作用,通过提升群众法律意识、促进法律实施,法律援助客观上推动了政府依法行政,推进了法治国家、法治政府、法治社会一体建设,形成了依法治国、依法执政、依法行政共同推进,不断把法治中国建设推向前进的良好局面和氛围。

去年,党的十九届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,提出将“国家治理效能得到新提升”作为今后5年我国经济社会发展的主要目标之一,并对“十四五”时期推进国家治理体系和治理能力现代化作出重要部署。中国法律援助基金会将积极推进公共法律服务体系建设,切实增强人民群众获得感、幸福感、安全感,为推进国家治理体系和治理能力现代化贡献力量。

要切实发挥法律援助在服务民生中的重要作用。一是继续扩大受援人范围,在服务农民工、残疾人、老年人、妇女和未成年入基础上,将军人军属、退役军人、下岗失业人员作为法律援助的重点对象。二是扩大案件范围,坚持以人民群众的法律服务需求为导向,解决好群众普遍关心的问题,坚持问题。三是放宽经济困难标准,使法律援助覆盖人群逐步拓展至低收入群体。四是开展好域外法律援助工作,为我国“一带一路”建设中的海外劳务人员提供法律援助。

要积极壮大法律援助力量,切实推动法律援助供给结构性改革,促进法律援助服务多元化专业化,更好满足人民群众法律服务需求。中国法律援助基金会通过募集资金,整合社会资源,发展法律服务志愿者队伍,设立项目等多种方式支持法律援助工作,是推进法律援助多元化专业化的力量之一。“十四五”期间,中国法律援助基金会要充分发挥传统品牌项目优势,将其打造成汇聚专业法律援助力量的优质平台。“1+1”中国法律援助志愿者行动项目要招募和派遣更多优秀律师到西部欠发达地区和农村提供法律服务,做好普法宣传,当好法律顾问,为当地培养法律人才;中央专项彩票公益金法律援助项目要找准定位,突出特色,孵化法律援助专业社会服务机构,吸纳更多专业力量为特殊人群提供法律援助服务。要通过创新发展壮大力量,针对人民群众关心的问题,开发和培育新的民生项目,以项目募集社会资金,整合社会资源,吸纳专业人才,扩大法律援助覆盖面,推进公共法律服务体系建设。

要积极服务新形势下的新需要。一方面,在疫情防控常态化背景下,要在解决围绕疫情防控产生的新的法律问题上发挥作用,实现法治保障人民权益的根本目的。另一方面,在脱贫攻坚取得胜利后,乡村治理、乡村振兴成为国家治理工作的主要内容,法律援助要贯彻“坚持以人民为中心”的发展思想,突出农民主体地位,把保障好农民利益放在第一位。中国法律援助基金会积极响应乡村振兴战略,“十四五”期间,“1+1”中国法律援助志愿者行动项目将以乡村振兴为主题内容,号召志愿者到中西部欠发达地区的农村开展服务;中央专项彩票公益金法律援助项目将继续着眼于农民工及农民合法权益的保护,为农民增收提供法治保障,同时加大对农村法律事务的服务范围和力度,对农村土地承包纠纷、因购买和使用种子、农药、化肥等农业生产资料而产生的纠纷提供服务,维护农民利益,满足农民法律服务需求。

国家治理体系和治理能力现代化是新征程中的重要部署,也是法律援助和中国法律援助基金会在新发展阶段的责任和使命。下一步,中国法律援助基金会将树牢“四个意识”,坚定“四个自信”,坚决做到“两个维护”,深入贯彻落实习近平法治思想,以解决法治领域突出问题为着力点,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,不断提高法律援助供给能力,进一步满足人民群众法律援助需求,在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,为保障党和国家事业实现根本性、全局性、长期性发展贡献力量。

作者系中国法律援助基金会理事长