法治日报 LEGAL DAILY
2021年8月21日 星期六
编辑：吴怡 张琼辉 校对：李景红 电子信箱：zhengfazongzhi@126.com

为群众获得优质高效法律援助服务提供法治保障

解读法律援助法

□ 本报记者 蒲晓磊

十三届全国人大常委会第三十次会议今天表决通过了《中华人民共和国法律援助法》。新法将于2022年1月1日起施行。

法律援助工作在我国已开展40多年，面对新时代的新任务、新要求，也存在服务供给不足、资源分配不均、覆盖范围偏窄、保障不充分、质量不高和便民措施不健全等问题。

“为了适应新时代的需要，必须针对现实存在的问题，通过制定法律援助法，作出有针对性的法律规定，进一步拓宽法律援助方式、扩大法律援助范围、提高保障水平、加强质量管理、提供便捷化措施等，从而更好满足人民群众日益增长的需求，在更大范围通过更多形式，为人民群众获得及时便利、优质高效的法律援助服务提供法治保障。”全国人大常委会法工委社会法室主任郭林茂在今天接受《法治日报》记者采访时说。

法律援助法草案提请初次审议时有61条，经过修改完善增至71条。郭林茂说，之所以作大量修改完善，特别是增加相关内容，主要是为了充分体现法律援助法是社会法的特征，法律援助制度是国家公共法律服务体系的组成部分。

郭林茂指出，通过完善法律制度，努力实现两个目的：让符合条件的更多力量有更多渠道和形式参与法律援助，更有积极性地开展法律援助工作；让更多需要法律援助的人更便利地享受更有质量的法律援助服务。

激发更高积极性提供法律援助

以往法律援助大多是司法行政部门设立的法律援助机构根据当事人的申请，指派律师或者安排本机构人员，为符合条件的公民提供法律援助，渠道相对单一、力量较为有限。

对此，法律援助法进一步拓宽了提供法律援助的渠道，动员更多力量参与，大致明确了三个渠道：司法行政部门设立的法律援助机构指派律师、基层法律服务工作者、法律援助志愿者，或者安排本机构具有律师资格或者法律执业资格的工作人员提供法律援助；工会、共青团、妇联、残联等群团组织参照本法规定开展的法律援助工作；法律援助志愿者包括高等院校、科研机构从事法学教育、研究工作的人员和法学专业学生，以及其他符合条件的个人依法提供法律援助。不同渠道的法律援助工作，都接受司法行政部门的指导和监督。

当事人维护合法权益的法律服务需求是多方面的，有的关于诉讼事项，还有许多关于非诉讼事项。

郭林茂说，法律援助人员可以根据实际情况，采取多种形式为当事人提供法律援助。这些形式包括：法律咨询、代拟法律文书、刑事辩护与代理，民事案件、行政案件、国家赔偿案件的诉讼代理及非诉讼代理，值班律师法律帮助，劳动争议调解与仲裁代理，以及法律、法规、规章规定的其他形式。需要说明的是，规定法律、法规、规章规定的其他形式，主要是为以后或者地方探索拓展新的形式提供空间。

法律援助经费少、补贴标准低、社会支持力度不足等等，都是影响法律援助机构、法律援助人员以及社会各方面开展法律援助积极性的痛点、难点问题。

为此，法律援助法直面问题作出三方面规定：明确政府财政保障。包括：县级以上人民政府应当将法律援助工作纳入国民经济和社会发展规划、基本公共服务体系；县级以上人民政府将法律援助相关经费纳入本级政府预算，建立动态调整机制。采取鼓励措施。包括：鼓励和支持社会力量依法通过捐赠等方式为法律援助事业提供支持；对符合条件的，给予税收优惠；对在法律援助中作出贡献的组织和个人，按规定给予表彰和奖励。明确补贴标准。包括：应当及时向法律援助人员支付法律援助补贴；补贴标准根据当地经济发展水平和法律援助的服务类型、承办成本等确定，并实行动态调整；法律援助补贴免征增值税和个人所得税。

保障更多公民获得法律援助

法律援助法落实中央有关文件精神，扩大法律援助范围，主要从三个方面保障更多公民获得法律援助：

努力实现刑事案件律师辩护全覆盖。包括：刑事案件的犯罪嫌疑人、被告人因经济困难或者其他原因没有委托辩护人的，本人及其近亲属可以申请法律援助；刑事案件的犯罪嫌疑人、被告人属于未成年人、有关残疾人、不能完全辨认自己行为的成年人、可能被判处无期徒刑或者死刑的人、申请法律援助的死刑复核案件被告人、缺席审判案件的被告人及法律法规规定的其他人员，没有委托辩护人的，法院、检察院、公安机关应当通知法律援助机构指派律师担任辩护人；其他适用普通程序审理的刑事案件，人民法院可以通知法律援助机构指派律师担任辩护人。

请求有关赔偿、给付和支付劳动报酬等，因经济困难没有委托代理人，可以申请法律援助。包括：请求国家赔偿，给予社会保险待遇或者社会救助，发给抚恤金，给付赡养费、抚养费、扶养费，确认劳动关系或者支付劳动报酬，有关事故请求人身损害赔偿等。

符合法定情形申请法律援助不受经济困难条件限制。包括：英雄烈士近亲属为维护英雄烈士的人格权益，因见义勇为行为主张相关民事权益，再审改判无罪申请国家赔偿，遭受虐待、遗弃或者家庭暴力主张相关权益，以及法律、法规、规章规定的其他情形，为以后和地方扩展新情形预留空间。另外，不服司法机关生效的裁判或者决定提出申诉或者申请再审，也可以依法申请法律援助。

保障当事人更便利获得法律援助

为保障当事人更便利地获得法律援助，法律援助法主要从三个方面规定有关便利措施：

明确相关机关和部门提供便利的责任。包括：法院、检察院、公安机关和有关部门在办理案件或者相关事务中，应当及时告知有关当事人有权依法申请法律援助；法律援助机构合理设置法律援助工作站或者联络点，就近受理法律援助申请；法律援助机构通过服务窗口、电话、网络等方式提供法律咨询服务时，应当提示当事人享有依法申请法律援助的权利，并告知申请法律援助的条件和程序。

便捷法律援助申请的手续。包括：在申请人经济困难状况的核查方式上，除法律援助机构通过信息共享查询外，还增加了申请人诚信承诺的方式；法律援助申请人提交的申请材料不齐全的，法律援助机构应当一次性告知申请人需要补充的材料或者由申请人作出说明。

特定情况更加便利对待。包括：法律援助申请人为无固定生活来源的未成年人、老年人、残疾人等特定群体，社会救助、司法救助或者优抚对象，申请支付劳动报酬或者请求工伤事故人身损害赔偿的进城务工人员，以及法律法规、规章规定的其他人员的，免予核查经济困难状况；法律援助机构收到法律援助申请后，发现有距法定时效或者期限届满不足七日，需要及时提起诉讼或者申请仲裁、行政复议，需要立即申请财产保全、证据保全或者先予执行等情形的，可以先行提供法律援助；法律援助机构为老年人、残疾人提供法律援助服务的，应当提供无障碍设施设备和服务等。

保障法律援助高质量水平发展

法律援助法通过强化保障和监督措施，让当事人享受到更高质量的法律援助服务，更有获得感。

郭林茂指出，法律援助法明确法律援助机构和人员的义务。包括：律师事务所、基层法律服务所、律师、基层法律服务工作者负有依法提供法律援助的义务，律师事务所、基层法律服务所应当支持和保障本所律师、基层法律服务工作者履行法律援助义务；法律援助人员应当依法履行职责，恪守职业道德和执业纪律，不得向受援人收取任何财物；法律援助人员接受指派后，无正当理由不得拒绝、拖延或者终止提供法律援助服务，并应当按照规定向受援人通报法律援助事项办理情况；对于可能被判处无期徒刑、死刑的人，以及死刑复核案件的被告人需要法律援助的，法律援助机构应当指派具有三年以上相关执业经历的律师担任辩护人。

同时，加强对法律援助工作的监督。包括：司法行政部门指导、监督法律援助工作，建立投诉查处制度，受理受援人的投诉并及时调查处理，制定法律援助服务质量标准，定期进行质量考核；司法行政部门、法律援助机构建立法律援助信息公开制度，定期向社会公布法律援助资金使用、案件办理、质量考核结果等情况，接受社会监督。

法律援助法还完善法律援助有关运行机制。包括：司法行政部门应当有计划地培训法律援助人员，提高其专业素质和服务能力；法律援助机构应当综合运用庭审旁听、案卷检查、征询司法机关意见和回访受援人等措施，督促法律援助人员提升服务质量；律师协会应当将律师事务所、律师履行法律援助义务的情况纳入年度考核内容等。另外，法律还规定了相关的法律责任。

本报北京8月20日讯

全国人大常委会委员分组审议科学技术进步法修订草案时建议

加大并明确国家对科学技术财政投入比例

□ 本报记者 赵晨熙

8月18日，十三届全国人大常委会第三十次会议对科学技术进步法修订草案进行了分组审议。

科学技术进步法是我国科技领域的基本法。与会人员普遍认为，修订草案进一步明确和完善了我国科技发展的指导思想和战略方针，对总则、基础研究、科学技术人员等章节的修订，有利于充分释放科技创新的潜力和活力，充分调动和保护科技人员的积极性、主动性和创造性。

同时，与会人员也针对基础研究问题、完善财政投入制度、增加科技人员股权、分红等激励方式等方面提出了修改建议。

建议加大对基础研究人员资助力度

基础研究是科技创新的源头，强化基础研究已经成为社会各界的共识，修订草案中也增加了“基础研究”这一章节。在杨志今委员看来，和世界发达国家相比，我国基础研究经费占全社会研究开发经费总额中的比例还偏低，这种现状不利于攻克关键核心技术和开发原创性科技成果。他认为，基础研究应以中央为主、地方为辅，建议对草案第二十三条、第二十四条的表述进行细化，要设立以中央为主到地方多层级、立体化的基础研究基金体系，中央统筹，各地方政府结合当地的经济社会发展实际，科学合理地安排预算，加强对关键核心技术、前沿引领技术等研究的投入支持。

基础研究投入大、周期长，很难立刻和市场对接出效益，在罗保铭委员看来，让地方政府或让企业去做内在动力不足，在资金投入上必须是国家支撑。他建议在法律中明确国家财政要对基础研究提供支撑保障作用。

袁驷委员注意到，在修订草案的基础研究一章中，对第一资源的人才涉及得并不多。修订草案第二十四条规定，国家设立自然科学基金，资助基础研究，支持人才和团队建设。

“我一直在做自然科学基金，这里有一个多年来没有突破的问题，就是对人员的资助比例很小，人工费比例很小。”袁驷指出，在一些国家，人头费在基金中具有相当大的比重，而我国始终没有重大突破。建议在修订草案第二十四条第一款后面增加“加大对从事基础研究人员的资助力度”的表述。

建议加大并明确国家财政投入比例

“修改科技进步法应该体现国家意志和人民期盼，财政应该加大对科技的投入，并且应该明确要投入的比例和相应的规定。”徐延豪委员注意到，此次修订草案对很多内容都作了与时俱进的修改，但对财政投入这一块内容却没作改动，其中“应当高于”等提法还比较模糊，从以往实践来看，这样的提法不利于科技投入的硬性增长，财政投入要进行更明确规定。

修订草案第二十三条提出国家财政要逐步提高基础研究的经费，提升在全社会研究开发经费中的比重。对此，包信和委员建议，在法律中能否明确就基础研究在整个社会研究开发经费中的比重提出一个比例，比如不少于多少，这样会比较好操作。

刘修文委员注意到，修订草案第七十九条维持了财政科技投入挂钩机制的规定。但党的十八届三中全会决定明确提出，清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。通过挂钩机制确定某一领域财政支出总量标准在特定发展阶段为保证相关领域的财政投入、促进相关领域的事业发展发挥了积极作用，但也产生了财政支出结构固化僵化、挂钩指标层层加码等问题。从根本上看，应当设定科学技术领域需要财政保障的具体支出项目的支出标准或受益条件，做到按照支出具体标准和公式计算预算资金投入需求。建议将修订草案第七十九条第二句修改为：“国家财政用于科学技术经费的增长幅度，应当与国家财政经常性收入的增长幅度保持大体一致。”

建议完善科技人员的股权激励方式

科技人才是推动科技创新的重要力量。修订草案对科技人才的激励作出了规定，有助于激发科技人员的创新活力，增强他们的获得感。杨志今认为，应进一步细化和完善科技人员权益的相关规定，建议明确科研项目经费的管理原则，给予科研人员更大的经费自主权，保障科研经费合理合规的使用。同时，应明确规定，为成果转化作出贡献的人员可以获得相应的股权或现金收益。

贾廷安委员也建议在第六章科学技术人员部分，增加科学技术人员实行股权、期权、分红等激励措施方面规定，激发科技人员创新创造活力。2016年，中共中央国务院印发的国家创新驱动发展战略纲要明确了完善技术入股、股权期权等激励方式，建立健全科技成果知识产权收益分配机制。这些指示精神和决策部署应转化为法律规定，体现在科学技术进步法中。

常委会委员建议完善多方参与预防和治理有组织犯罪规定

构建全社会共同参与预防和治理格局

□ 本报记者 王斗斗

制定反有组织犯罪法，是为期3年的扫黑除恶专项斗争形成的重要制度成果，对于常态化开展扫黑除恶斗争，建设更高水平的平安中国具有重要意义。

8月18日，十三届全国人大常委会第三十次会议分组审议了反有组织犯罪法草案二审稿。

多位常委会委员认为，草案二审稿充分吸收了一审时各方面提出的意见建议，对恶势力组织概念、部门之间配合制约、严厉打击涉未成年人的有组织犯罪等内容作了进一步完善，体现了把扫黑除恶与打伞破网、打财断血、行业治乱、加强基层组织建设有机结合起来的重要经验，比较成熟。

“草案二审稿和一审稿相比作了较大修改，逻辑更合理、表述更精炼、规定更明确。”贾廷安委员在肯定的同时，对多处条文表述提出修改建议。

草案二审稿第四十五条第三款规定，被告人实施黑社会性质组织犯罪的定罪量刑事实已经查清，有足够的证据证明其在犯罪期间获得的财产高度可能属于黑社会性质组织犯罪的违法所得及其孳息、收益，被告人无法说明财产合法来源的，应该依法予以追缴、没收。

在贾廷安看来，这一表述中，“高度可能”和“有足够的证据”在实际工作中不好把握，建议修改为“有证据证明其在犯罪期间获得的财产属于黑社会性质组织犯罪的违法所得”。

对此观点，鲜铁可委员表示附议，赞同将该款中“足够的”和“高度可能”删掉。

鲜铁可补充说，“有足够的证据证明其在犯罪期间获得的财产”，这个“获得的财产”和前面“被告人实施黑社会性质组织犯罪的定罪量刑事实已经查清”，两者之间有交叉的情况，在查清的实施黑社会性质犯罪的定罪量刑事实中，已有一部分财产被认定为属于黑社会性质组织犯罪的违法所得，应该把“获得的财产”改为“另有财产”。

草案二审稿第十四条规定，监察机关、人民法院、人民检察院、公安机关在办理案件中发现行业主管部门防治有组织犯罪工作存在问题的，可以书面告知相关行业主管部门，提出意见建议。

景汉朝委员建议，在这一条中加上“司法行政机关”。理由是，司法行政机关也办理案件，最典型的就是减刑、假释、暂予监外执行案件。在这个过程中，也可能会发现行业主管部门防治有组织犯罪工作中存在漏洞。

“反有组织犯罪法系专门法律，做好与刑法、刑事诉讼法相衔接尤为重要。”陈国民委员说，草案二审稿中的一些条文应与刑法、刑事诉讼法进一步协调，以确保反有组织犯罪工作严格遵循宪法和法律，以事实为根据、以法律为准绳，贯彻宽严相济的刑事政策，尊重和保障人权，维护公民和组织的合法权益。

就草案二审稿第九条第二款，陈国民还提出了“村民委员会、居民委员会”后增加“企业与其他单位”的修改建议，将本款修改为：“村民委员会、居民委员会、企业与其他单位应当协助人民政府以及有关部门开展有组织犯罪的预防和治理工作。”他的理由是，企业与其他单位在预防和治理有组织犯罪工作中可能比村民委员会、居民委员会更为重要，所发挥的作用更为直接，应当强化企业与其他单位的预防和治理责任。

郑功成委员认为，草案第二章“预防和治理”，把责任限定在行政机关和村民委员会、居民委员会是不够的。“预防和治理有组织的犯罪活动应该是全社会共同参与的格局，立法应该为形成全社会参与的预防和治理格局提供依据。因此，还应当明确公民个人、企业等组织和媒体等各方面参与治理的规定。”

全国人大常委会委员分组审议噪声污染防治法草案时建议

噪声污染概念范围需进一步扩大

□ 本报记者 赵晨熙

8月18日，十三届全国人大常委会第三十次会议对噪声污染防治法草案进行了分组审议。

与会人员普遍认为，草案运用法律积极回应社会关切和人民群众需求，增加了许多务实管用的具体规定，且条文表述清晰、规定明确，有利于强化源头管控、明确监管范围、厘清监管职责、完善法律责任。

围绕噪声污染概念、振动概念、完善农村地区噪声污染防治等话题，与会人员提出了相应意见和建议。

噪声污染概念需进一步完善

草案第二条对噪声和噪声污染的概念进行了界定。但李锐委员认为，草案第二条第二款对“噪声污染”概念的界定不够全面，不能涵盖所有干扰他人生活的噪声污染情形。比如在凌晨或者清早这些安静时段产生的低频和振动噪声，或者在类似于妇幼保健院和其他有静音要求的单位、部门等噪声敏感区域产生的声响，可能分贝未超过排放标准，但也会对他人生产生活造成较大干扰和不利影响，建议对“噪声污染”的概念进一步研究修改。

在吕薇委员看来，草案第二条第一款最后一句把噪声定义为“干扰周围生活环境的声音”有些过窄，实际上后面的一些条款都包括生活、办公和学习环境，应该都覆盖进去。同时，建议将草案第二条第二款修改为“本法所称噪声污染，是指所产生的噪声超过国家或者地方规定的噪声排放标准，并干扰他人正常生活、工作、学习和影响他人身心健康的现象”，增加“影响他人身心健康”的表述是为了体现限制和治理噪声污染，还是要以人为中心，保障人的身心健康。

刘修文委员表示，草案第二条对噪声和噪声污染的概念进行了界定，充分吸收了地方立法中以“超标”和“扰民”为认定要件的成功经验，但对多重噪声竞合排放没有作出规定。例如，一个区域内有多个未超标的噪声叠加排放，就单个声音而言并未超出相关标准，但是就竞合后的声音（区域内总体监测）来说已经超出国家标准。建议草案将多重噪声竞合排放纳入噪声污染的范围，并从统筹建设、合理布局等角度进行有效防治。

对“振动”概念应进行明确定义

草案在工业和交通运输噪声污染防治中，对控制振动与噪声一并提出管理要求，这在程立峰委员看来，是本次修法的一大亮点，符合科学规律。

草案第三十二条规定“企业事业单位和其他生产经营者应当采取减少振动、降低噪声的措施”，第三十六条也规定“采取减少振动、降低噪声的措施”，此外草案第四十二、四十三条等条款多处出现“振动”一词，但杜黎明委员注意到，整部法律并未对“振动”作出明确定义，建议在草案第二条中增加关于“振动”的定义。

此外，杜黎明指出，草案第四十二条、第四十三条都要求“采取减少振动、降低噪声的措施”，并要求采取措施后符合有关标准要求。这就有必要针对减振、降噪后的情况开展监测，以评估措施的有效性。为此，建议在有关条款中增加减振、降噪效果评估监测的内容。

完善农村噪声污染防治规定

草案第五十九条将社会生活噪声污染的有关规定，从此前的仅适用于城市市区，扩展至农村地区。但李铖锋委员指出，在调研中，据有关部门反映，目前，农村地区的噪声污染除了社会生活噪声污染之外，还面临着工业噪声、交通运输噪声的问题。

比如，交通运输部公路科学研究院在对黑龙江、江苏、内蒙古、青海等9个省区市、60余个农村地区公路建设项目发放的9000余份调查问卷中，有45.6%的农村居民认为公路建设带来的噪声较为严重。由此可见，随着农村工商业的发展，以及高速公路等交通设施向农村的延伸，噪声污染表现出从城市向农村转移的趋势。同时，当前我国大部分农村地区噪声污染防治工作基础较为薄弱，比如，没有对声环境功能区进行明确划分，农村地区噪声监测设备设施建设不足，农村噪声污染的补偿标准还没有统一等，这些都导致农村地区噪声污染防治工作与城市相比，还存在一定困难。

对此，李铖锋建议在草案中应进一步完善对农村地区噪声污染防治的规定，支持农村地区加强噪声污染监测与防治能力建设，从而更加全面地提升城乡噪声污染防治水平。

全国人大常委会组成人员审议时建议

进一步优化民生领域支出结构

□ 本报记者 蒲晓磊

8月19日，十三届全国人大常委会第三十次会议对国务院关于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况的报告、国务院关于今年以来预算执行情况的报告进行分组审议。

全国人大常委会组成人员普遍认为，两个报告实事求是地肯定了经济社会发展取得的成绩，也对面临的困难和挑战作了清晰深入的分析，提出的下一步工作重点具有很强的针对性、指导性、操作性。针对报告，与会人员提出了相应建议。

李铖锋委员说，落实一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施，需要大力发展托育服务产业。为此建议，积极发挥政府的引导作用，进一步完善托育服务发展的激励政策，调动市场主体的力量参与托育产业发展；同时，在大专院校设置相关专业，加快培养托育教师及管理人才，从而积极推动托育服务业发展。

罗毅委员指出，要坚持以人民为中心发展思想，集中精力保障基本民生。要从预算支出的规模、项目和方向上进一步优化民生领域的支出结构，全面落实就业优先政策，加大公共卫生体系建设投入，积极做好乡村振兴财政保障工作，搞好普惠性、基础性、兜底性的民生建设投入。

谢经荣委员说，目前来看，政府债券用于乡村建设的不多。财政部有关数据显示，用于乡村振兴方面的大概是8.3%。债券如果不用于乡村建设，市县级的财政根本拿不出资金来支持乡村振兴。因此，建议大幅度提高债券用于乡村建设方面的比例。

李锐委员说，下半年，要加强经济走势预研预判，做好跨周期调节和前瞻性调控，促进经济持续稳定恢复，严控非税收入不合理增长，坚决防止弱化减税降费政策红利。特别是要强化对受疫情、洪涝灾害影响较大行业企业的支持，帮助企业分散和分担突发的不可测风险，多措并举推动降低企业生产经营成本，努力实现经济社会发展主要目标任务。

吕薇委员提出，要深化改革开放，保障市场竞争秩序，增加经济发展的内生动力，特别是要切实落实中小企业的减税降费政策。计划报告、预算报告都特别强调了中小企业的政策问题，通过稳中小企业来稳定就业，调动市场主体的积极性。同时要防范和化解重点领域的风险和隐患，在化解隐患的过程中也要把握好力度和时机。特别是各个领域里要加强协调，从而形成政策的合力。

“近年来，国务院围绕推动高质量发展，先后实施一系列支持实体经济和中小微企业发展的结构性、阶段性减税降费政策，对优化营商环境、减轻企业负担，推动经济发展发挥积极作用，取得显著成效。但目前部分企业仍然反映税费负担重、获得感不强。特别是一些附着于税收征收的费，在税收法定的大背景下，需要认真研究论证，逐步取消或转化为税收。”杜黎明委员说。

乌日图委员说，完善收入分配是党中央提出的重要任务，要坚持共同富裕的发展原则，着力解决一些突出的收入分配不均的问题。据有关部门统计，我国基尼系数长期在0.4以上，必须要下决心调整，首先是要继续大力提高低收入人群的收入，稳定中等收入人群，调整高收入人群的不合理的收入。同时要完善再分配的政策，要以社会保障为重点完善国家福利体系，包括教育、医疗、养老、托幼等事业。

朱明春委员说，财政要在调节收入分配、促进共同富裕和内需持久增长方面多下功夫。要大力推进税收制度改革，特别是需要认真研究遗产税和赠与税的问题。