



# 中国式现代法律援助制度的重要实践

## 写在《中华人民共和国法律援助法》颁布五周年之际

### 热点关注

□ 韩秀桃（北京理工大学法学院教授）

法律援助是国家建立的为经济困难公民和符合法定条件的其他当事人无偿提供法律咨询、代理、刑事辩护等法律服务的制度，是公共法律服务体系的重要组成部分。2021年8月20日，十三届全国人大常委会第三十次会议表决通过《中华人民共和国法律援助法》，自2022年1月1日起施行。这是新中国第一部关于法律援助的综合性、基础性法律，标志着我国法律援助制度正式迈入“国家法时代”。法律援助法将“坚持以人民为中心”写入法条，将实质正义嵌入程序设计，将国家责任落到实处，在办理每一个法律援助案件中彰显新时代公平正义，是全面贯彻落实习近平法治思想的生动实践。五年的实践表明，制定和实施法律援助法是推进全面依法治国、建设社会主义法治国家的重要举措，是完善中国特色社会主义法治体系的重要载体，是让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的重要保障，也是构建中国式现代法律援助制度的重要实践。

### 推进全面依法治国、建设社会主义法治国家的重要制度

推进全面依法治国是坚持以人民为中心的发展思想、保障和促进人民群众各项权利实现的时代要求。全面依法治国、建设社会主义法治国家就是要把体现人民利益、反映人民意愿、维护人民权益、增进人民福祉落实到法治建设各领域、全过程。法律援助法将法律援助纳入公共法律服务体系建设，要求在人民法院、人民检察院和看守所等场所派驻值班律师，在工会、妇联、残联等社会组织和乡镇（街道）、村（社区）等基层组织设置法律援助工作站，构建全城覆盖、便民高效、城乡统筹的法律援助服务网络，真正把法律服务送到群众家门口。

五年来，法律援助法深入实施，“法援惠民生”专项行动持续发力，重点围绕灵活就业人员欠薪追索、残疾人权益保障、未成年人保护、军人军属法律服务等领域精准开展援助工作。矛盾纠纷或通过法律援助引导进入法治轨道，或

通过人民调解组织予以化解，有效维护人民群众合法权益，减轻诉讼负担，促进社会和谐稳定，成为新时代“枫桥经验”在法治领域的具体实践。新征程上，法律援助不仅是重要的社会救助制度，更是普法宣传的窗口和依法治理的抓手。人民群众在获得法律帮助的过程中切身感受法治力量。法律援助实践持续助推社会治理法治化，有利于推动全面依法治国事业走深、走实、浸润寻常百姓生活。

### 完善中国特色社会主义法治体系的重要举措

2003年，国务院颁布《法律援助条例》，促进了法律援助工作改革发展。法律援助法将行政法规上升为国家法律，完成了法律援助规范的位阶提升，构筑了我国公共法律服务基础性制度，完善了中国特色社会主义法治体系。法律援助法全面总结我国法律援助实践，系统规定了法律援助的形式和范围、申请和受理程序、实施与指派、保障与监督，明确了公、检、法机关的通知辩护义务以及司法行政部门、法律援助机构的职责，使各机关的协作配合有了刚性法律依据，法律援助的国家责任得到体系化落实。

五年来，法律援助法不断扩大法律援助法定保障范围，将请求支付劳动报酬、工伤事故、交通事故、医疗事故人身损害赔偿、请求给予社会保险待遇等纳入民事行政法律援助范围，并授权省级政府可扩大事项范围，使法律援助与民生保障制度紧密衔接。同时，废止“申请人须提交经济困难证明”的硬性要求，改为“如实说明经济困难状况并签署诚信承诺”，这一“减证便民”的制度设计大幅降低了申请门槛，解决了群众的“老大难”问题，与此同时，各地配套出台实施细则，建立健全法律援助案件质量同行评估、庭审旁听、受援人满意度回访等制度，进一步将“应援尽援”向“应援优援”转变，法律援助作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，其规范性、专业性显著增强，中国特色社会主义法治体系的人民属性更加突出。

### 让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的重要保障

习近平总书记强调，“从一定意义上说，公

平正义是政法工作的生命线，司法机关是维护社会公平正义的最后一道防线”。司法工作人员必须做到公正司法，提高司法公信力，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。“法律面前人人平等”是社会主义法治的基本原则，但不能只停留在条文与形式上。对经济困难的群众、残疾人、未成年人、刑事案件当事人等特定群体而言，没有法律帮助，“请不起律师”“打不起官司”就是实质上的法治不平等。法律援助法将法律援助明确定义为国家责任，为经济困难公民和符合法定条件的其他当事人无偿提供法律咨询、代理、刑事辩护等法律服务，从制度上填平了因经济能力差异造成的维权鸿沟。

五年来，各地贯彻落实法律援助法，将制度设计逐步转化为人民群众真切获得感。法律援助制度的全面实施，使公平正义不再是一句口号，而是受援人手中的生效判决与应得的赔偿款。此外，法律援助法还明确了刑事案件律师辩护全覆盖方向和死刑复核案件法律援助制度，确保被迫诉者“有权获得辩护”从纸面走向现实，让司法公正的最后一道防线更加牢固。

### 构建中国式现代法律援助制度的重要实践

我国法律援助制度诞生于20世纪90年代初期律师制度改革之际，主要是为了解决经济困难公民打官司难的问题。法律援助制度确立伊始，就走上一条完全不同于西方主要由律师协会或民间组织主导的志愿模式的道路，而是坚持党的领导、政府主导、公益属性、均等普惠的中国式法律援助发展道路。法律援助法第三条规定，“法律援助工作坚持中国共产党领导，坚持以人民为中心，尊重和保障人权，遵循公开、公平、公正的原则，实行国家保障与社会参与相结合”，将中国特色社会主义法律援助制度的政治属性和价值导向以立法形式固定下来。

五年来，中国式法律援助实践鲜活生动，日趋完善。各级政府将法律援助与经济社会发展统筹部署，经费纳入同级财政预算予以保障。组建专业化法律援助律师库和志愿者队伍，建立军人军属法律援助工作站，残疾人法律援助色



通道，未成年人“法援护苗”专项行动等定向保障机制；推进跨省异地协作，畅通“12348”公共法律服务热线，与公共法律服务网络平台融合推进，实现让“数据多跑路，群众少跑腿”。将法律援助与司法救助、社会救助相衔接，健全彰显社会公平正义的制度机制。可以说，法律援助法在立足国情基础上，构建党委领导、政府负责，司法行政机关牵头，有关部门配合、社会力量参与、覆盖城乡、均等普惠的中国式法律援助制度体系，充分体现了中国特色社会主义制度优越性。

总之，在推进全面依法治国新征程上，法律援助不仅是保障民生的“兜底工程”，更是服务推进中国式现代化、完善国家治理体系的基础性法治工程。法律援助法颁布五年，既是里程碑，也是新起点。全面推进新时代法律援助的高质量发展，迫切需要从“规模发展”向“质量提升”转变方式，迫切需要从“兜底保障”向“治理赋能”转型升级。因此，必须全面贯彻落实习近平法治思想，让法治的阳光照进每一个公民的生活，让这项“暖人心”的民生工程永葆温度与力度，让人民群众在每一个法律援助案件中感受到公平正义，不断丰富和发展中国特色社会主义法律援助制度，探索构建和进一步完善中国式现代法律援助制度。

### 实务解析

□ 董泽文（中南财经政法大学经济犯罪研究中心助理研究员）

随着我国城市化进程向纵深发展，紧邻核心商圈、交通便利但管理滞后的城市中心边缘地区因特殊的地理位置、复杂的人口构成以及基础设施建设滞后等因素，正加速演变为治安管理的洼地和风险策源地。此类区域容易滋生各类违法犯罪活动，不仅严重损害人民群众安全感，更成为建设更高水平平安中国的阻碍。

### 城市中心边缘地区的特征

第一，“中心”与“边缘”的双重属性。城市中心边缘地区紧邻城市核心商圈与政务区，公交、地铁等公共交通网络发达。但长期以来，城市建设与治安保障资源高度向核心区域倾斜，边缘地区安防投入明显不足，监控设施老化失修、覆盖不全，管控力度与核心区域存在显著落差，使之成为治安管控的薄弱环节。

第二，人口结构复杂，流动性强。该区域产业以餐饮、住宿、休闲娱乐等生活服务业为主，吸引大量前往核心区域的流动消费人群，成为核心区域从业人员的主要租住地。区域内自住房占比低、出租屋规模大，人口更替频繁，身份构成复杂，各类邻里纠纷、经营矛盾易频发，为违法犯罪行为提供了滋生土壤。

第三，路网形态便于违法人员隐匿转移。该区域内主次干道、公共交通站点与背街小巷纵横交织，大量未布设监控的支路与无名小路构成隐蔽通行通道，违法人员可借此快速转移、藏匿行踪，使得该区域极易成为违法犯罪的中转站点与藏匿窝点。

第四，治安洼地效应与高犯罪黑数并存。部分经营主体以茶馆、饭店、洗浴中心为掩护，暗藏赌博、卖淫等违法行为，诈骗、传销等涉众型犯罪也时有发生。由于违法活动隐蔽性强、发现取证难度大，存在较高的犯罪黑数。

第五，畸形经济结构固化犯罪温床。该区域虽紧邻核心商圈，但正规商业竞争力弱，部分经营者转而通过灰色服务牟取暴利，难以形成稳定的产业生态，畸形经济结构持续为违法犯罪提供生存空间与经济支撑。

第六，老旧小区安防基础薄弱。该区域内老旧小区建成早，普遍存在门禁失效、管理松散等问题，开放式居住区出入口管控不严、人员流动无序，易形成监管视线之外的犯罪死角。

### 城市中心边缘地区治安问题产生的原因

第一，城市迅速扩张造成的地区撕裂。城市建设呈现不均衡发展态势，城市中心边缘地区基础设施建设与治安力量投入存在明显落差；部分区域处于行政区划交界地带，权责边界模糊，行政层面的治理缺口为治安问题滋生提供了制度空间，成为治安管理的盲区。

第二，新旧空间撕裂触发破窗效应。在旧城区扩张进一步扭曲区域现代化活力，老旧小区则因设施老化、人口混杂逐步陷入无序状态。

第三，经济结构失衡与欠发达经济环境诱发犯罪行为。区域合法产业竞争力不足催生非法逐利动机，黑灰产业扩张进一步扭曲区域经济结构，形成“经济落后—非法逐利—结构扭曲—犯罪蔓延”的恶性传导链条，最终使犯罪行为获得持续的经济动力与生存空间。

第四，区位优势条件降低犯罪成本。该区域人员流动大、路网通达性强，背街小巷的隐蔽性与治安部署的薄弱性，大幅降低了违法人员的作案成本与逃逸难度，客观上为犯罪行为提供了便利条件。

第五，老旧小区天然存在防控劣势。多数老旧小区治安基础设施不完善、内部道路狭窄曲折，契合“社会死角”的空间特征；安保队伍配置不足等问题，导致违法行为的直接控制力较弱，存在治安防控的短板。

第六，执法偏差纵容黑灰产业蔓延。部分区域对违法行为的打击和惩处力度不足，使该区域内黑灰产业不断滋生蔓延，进一步加剧了治安问题的严重性。

### 完善城市中心边缘地区的犯罪防控体系

一是明晰权责边界，健全联动机制。针对部分区域地区划区交界存在管控盲区的问题，建议由相关部门牵头成立边缘地区综合治理专项小组，明确公安、住建、市场监管、街道等部门联动职责与考核办法。重新勘定治理边界，按风险等级细化综合治理网格，压实属地责任、部门责任、网格责任，将发案态势、矛盾化解、群众安全感纳入绩效考核，常态化开展多部门联合清查、乱象整治，彻底清除治理死角。

二是强化动态监管，实现风险精准管控。加强日常巡逻与基础信息采集，常态化开展流动人口、出租房屋、重点场所摸排，精准掌握人员流动轨迹、异常租住行为，梳理区域产业底数，聚焦酒店民宿、娱乐场所、沿街商铺等高风险点位，建立风险分级管理制度，实行“一地一策”网格化管控，推动场所动态数据、人员信息实时接入公安大数据平台，建立风险动态监测、异常自动预警机制，实现风险提前预警。

三是补齐安防短板，强化显性防控效能。全面排查整治区域监控空白、设备老化等问题，统一升级高清夜视、智能识别的监控设备，实现主干道、背街小巷、小区出入口、案件高发点位全覆盖，优化巡逻勤务布局，加大重点时段、重点区域巡逻密度，强化对违法行为的震慑作用。

四是激活基层自治，筑牢群防群治防线。践行新时代“枫桥经验”，依托社区居委会、物业、网格员的优势，强化基层最小治理单元；畅通群众线索上报、反馈渠道，增强主人翁意识。通过警务人员巡逻巡查、任务派发等数字化管理，构建警民联动、群防群治的基层治安防线。

五是深化智慧赋能，实现精准治理。以数据赋能打通信息壁垒，整合公安、住建、市场监管等多部门数据，搭建统一治安管控平台与动态信息库。落实房屋租赁、商户经营信息实时上报更新机制，常态化筛查可疑人员，运用大数据、AI模型实时监测区域治安态势，实现治安风险提前预警、精准识别，有力打击。

六是严格执法监督，铲除黑灰产业土壤。建议开展专项督查，对群众反复举报、乱象频发的治安乱点挂牌督办，暗访排查选择性执法、宽松执法以及公职人员纵容包庇等问题。结合区域税收数据与警情、案件数据交叉对比，重点核查隐形违法点位，对失取失职、违纪违法人员依纪依法严肃处理，发布典型案例形成强力震慑。



# 人工智能对司法工作的三重挑战与制度回应

### 实务探讨

□ 陈增宝（浙江省杭州互联网法院院长、二级高级法官）

随着人工智能技术引领新一轮科技革命和产业变革效应日益显著，技术风险与技术滥用给个体法益、社会公益、司法公正价值带来一系列新挑战。基于此，各国加速建立差异化的人工智能治理战略与制度监管路径，人工智能已成为国际竞争新焦点、经济发展新引擎、社会治理新变量。

从当前治理实践来看，人工智能给司法工作带来三重挑战：实体裁判规则供给不足、人工智能嵌入带来的公正性风险、诉讼程序的结构性质适配困境。三者并非相互独立，而是基于同一个根本性法理追问：当技术运行逻辑与社会治理方式发生结构性抵牾时，司法应如何以“制度性回应”统筹发展和安全，充分发挥裁判的引领、规范、保障功能，在护航人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展方面展现使命担当？笔者从实体裁判规则体系化建构、诉讼程序结构性适配和司法公正性风险的系统性规制三维维度展开思考。

### 裁判规则的体系化建构：从个案治理到制度性回应

人工智能技术迭代发展与深度应用催生了涉算法侵权、AI幻觉、人工智能生成物权益归属、数据滥用等新型纠纷，在实体法层面主要归属于著作权、不正当竞争、人格权、自动驾驶引发的机动车交通事故责任纠纷与刑事犯罪等领域。其归责逻辑与侵权形态虽相对独立，但涉人工智能纠纷整体上呈现主体多元性、因果关系隐蔽性、技术工具依附性等典型特征，共同面临相同制度困境：传统实体法规范体系以人类行为为预设对象而建构，当行为主体、行为方式与因果链条在人工智能场景中发生结构性变化时，既有规则系统性供给不足问题持续显现。对此，应当以技术运行逻辑为依托，注重人工智

能研发、训练、运营，应用全链条风险治理，依据场景化思维在技术事实认定与法律规范适用之间进行精准对接，作出公正裁判，让人民群众在司法裁判中感受到数字时代的公平正义。

从创新理念到制度机制落地，裁判规则体系化建构的基础逻辑是区分不同类型纠纷，先行确立标准化审查要件框架，再依据技术介入程度、主体行为类型、损害后果形态、财产利益分配、风险控制力等变量进行场景识别与比对，最终将法律责任判定精确嵌入具体技术情境。系统性的标准化审查有利于通过重塑统一裁判思维从方向上降低司法不确定性风险；场景化的变量要素衡量可以在个案裁判中有效消解技术创新与权利保护之间的内在张力。在此基础上，通过构建不同领域涉人工智能纠纷裁判规则的相互参照、联结和适用转换机制，推进被动裁判转向主动、系统、精准的全链条场景化治理。

### 诉讼程序的结构性适配：从通用规则到专业化应对

程序正义是司法公正的规范性根基，涉人工智能纠纷实体裁判规则建构必须依托正当程序载体，才能更好实现其价值功能。涉人工智能纠纷因其技术高度依赖性、损害辐射范围规模化以及受害主体群体性等特征，在管辖确定、证据审查、事实查明和公益救济等环节对传统诉讼程序提出系统性适配要求。如何从案由管辖、证据规则和公益诉讼三个维度进行程序制度的结构性更新，已成为提升涉人工智能纠纷司法治理效能的关键。

在管辖规则与案由体系层面，基于人工智能的技术工具属性和应用场景的多元化，相关纠纷分散在著作权、侵权、合同、不正当竞争、交通事故責任等多个案由中，即便同类法律关系和技术事实也可能因为当事人诉讼策略的不同选择而被纳入不同案由或起诉到不同法院，这对于集中专门审判资源、形成统一裁判标准造成阻碍，但人工智能本身系技术载体，具有较强依附性，在以实体法律关系为案由划分标准的体系架构下增设独立“涉人工智能纠纷”案由与案由设置的基本逻辑不相契合。或许可在不同

案由项下设置专项技术标识，依托现有案由，细分“人工智能属性”的下级案由完成案件范围精准覆盖。同时，在法院管辖层面可借鉴专门法院审判经验，在数字技术产业集聚区指定专业审判力量强和技术审判人才集聚的法院集中审理，有利于发挥专业化审判效能，进一步构建标准统一、思维连贯、系统完备的裁判规则体系。

在证据规则层面，涉人工智能纠纷案件的证据规则面临新型证据审查规则缺失和举证责任实质公平性等现实难题。从长远看，条件成熟时可推动立法将人工智能相关电子数据增设为独立证据类型，明确其收集、保全、开示与审查的要素衡量可以在个案裁判中有效消解技术创新与权利保护之间的内在张力。在此基础上，通过构建不同领域涉人工智能纠纷裁判规则的相互参照、联结和适用转换机制，动态分层适用举证责任转移规则，由掌握相关数据、模型等服务提供者根据比例原则承担相应举证义务，在合理限度内披露生成日志与训练数据来源，相关技术需针对算法设计、数据来源、运行机制承担与案件事实查明需要履行技术说明义务。同时，可引入中立技术调查官辅助制度，人工智能辅助查证并配套密查惩戒与救济规则。

在公益诉讼扩展适用层面，人工智能技术应用易引发大规模个人信息泄露、算法歧视侵害群体性消费权益、深度伪造侵犯个人肖像权等公益损害情形。基于公益诉讼受理范围的法定的原则，涉人工智能相关的群体性权益损害难以精准、全面纳入公益诉讼救济渠道，大量分散性损害因当事人考量诉讼收益、维权成本等因素而未及时维权。基于此，建议将涉及公共利益的涉人工智能纠纷纳入公益诉讼“等外”探索的优先领域，明确检察机关起诉资格，系统性构建受案条件、起诉顺位、管辖规则与诉讼费用承担等配套制度，以集约化程序安排实现权利的有效救济。

### 司法公正性风险的有效防控：从分散应对到系统性规制

随着人工智能技术在司法领域的深度嵌入，人工智能辅助系统在类案推送、证据认证、

文书生成等环节大幅提升了审判效率，人工智能模型问答也为公众提供低成本、便捷的法律咨询方式。但技术带来红利的同时，也给司法公正带来深层次风险挑战。

针对人工智能能带来司法公正性风险的防控治理，可通过穿透技术外观，依据技术治理逻辑建构“数据管理—人机协同—行为规范”三位一体的系统性防范治理框架。

在数据管理维度，人工智能高质量数据集建设是人工智能有效赋能司法的前提。在制度设计上，推动制定司法人工智能系统的准入评估标准，统一数据格式、接口标准和交换、整合规则，对系统训练数据的来源构成、算法架构的偏差检测结果、系统运行的稳定性指标进行前置审查与定期复核，切实提高司法数据的准确性。在“人机协同”维度，通过技术方式强化权力配置原则，确保在司法场域中人的主体地位。通过明确进入司法决策流程的人工智能系统须满足算法逻辑可追溯、决策过程可审计、评估结论可复核的基本技术标准，规定法官对技术辅助结论的实质性审查义务和裁判文书对技术辅助关键判断的说明义务，充分保障当事人对技术辅助司法裁判决策的知情权。特别是裁判结果与同类案件判决不一致时，更应出具充分的理由确保结论系法官依法审慎作出而非对算法输出的简单采信。

在行为规范维度，打造“技术可控、伦理可依、责任可溯”的法律人工智能应用行为规范体系。在当事人端，强化技术伦理准则和法律职业伦理规范，引导督促当事人主动披露和如实标注AI生成诉讼材料，有效规制未经验证的人工智能工具生成虚假证据、错误法条和虚构案例等，建立不当使用负面清单予以惩戒。在法院端，强化司法审查，在全国法院“一张网”建设中嵌入人工智能生成内容识别与风险预警系统，对符合典型特征材料进行智能标识、向法院推送风险提示，加大实质审查力度，守住诉讼程序的入口，防范污染证据链、干扰事实认定和司法裁判，形成守护数字正义的常态化应对策略。