

在彎道中領先：經濟衰退下法律扶助的挑戰與契機

Ab Currie
加拿大司法部
研發與統計部門
首席研究員

2009 法律扶助國際論壇

論文

主辦單位：台灣法律扶助基金會

再次陷於經濟衰退的利爪下

世界各國的許多法律扶助運作系統，都覺察到其正在遭受近年經濟衰退的浪潮所襲捲；這一波通稱為「大衰退」的經濟形勢，被認為是繼 1930 年代所發生的「經濟大恐慌」以來最嚴重的一次經濟低潮。然而，對一個已存在多年、發展成熟的法律扶助系統而言，發生經濟衰退並不是什麼新鮮事。以加拿大為例，法律扶助機制是由國家所設立，而自 1972 年起，加拿大即按照行政區域之規劃分成 13 個法律扶助專案（以每一省或尚未設省之行政區各一之方式），且由聯邦政府與各省或行政區共同分擔的方式，支應其資金來源運作至今。

有趣的是，1971-72 年的一波經濟衰退發生時，加拿大在同年通過為刑事法律扶助提撥資金的國家計畫。自此之後，法律扶助體制分別於 1980 年代初期、1990 年代初期、以及最近的 1 次，共歷經了 3 次經濟衰退。同樣的，其間也度過了幾次嚴峻的經濟不景氣，只是尚未達到合乎技術性定義上的經濟衰退之程度。諸如此類的經濟衰退、景氣循環，對於法律扶助組織如何因應各種來自經濟層面的影響，提供了深具啟發性的歷史經驗。這意味著思考經濟衰退，不僅僅是最近這一波經濟衰退帶來的挑戰與法扶的因應方案，是有助益的。

本篇論文即旨在探討法律扶助機制對於近年來經濟大衰退的因應之道，兼以加拿大的歷史經驗作為主要，但並不完全是的著墨對象，說明法律扶助機制是如何回應往昔數度經濟衰退期所帶來的挑戰。經濟衰退是一種經常性的、周而復始的現象，此為意義重大的事實，並挑戰著法律扶助服務的提供者。

經濟衰退引發「上下夾擠」之雙面壓力

經濟衰退所引發的效應，或將呈現在「由下而上」，以及「由上而下」的兩方面壓力。經濟衰退之定義性特徵即為失業率攀升，當失業率攀升，導致法律扶助需求的增加，即對於法律扶助機制造成由下而上的壓力。一般來說，當法律扶助系統受到需求量擴張、和可得供給之資源不增反減這兩方面夾擠時，這些壓力就會變的十分

關鍵。

由上而下的壓力其實直指財政的困境。經濟衰退時期的典型跡象即為利率下降，而利率下降導致的資金短缺，由上而下的壓力就表現出來，而此點也是全球經濟衰退下普世共有的特性。地方或區域性之經濟或許可在全球衰退中維持相對的健全穩固，而不致引發由下而上的壓力，亦即因失業所產生的對於法律扶助需求的提高。然而，由上而下的壓力在此仍是變數。一般來說，由於全球金融市場的變化引發利息降低，進而減低法律扶助單位經由諸如法律基金(Law Foundation)的投資或律師信託帳戶所產生的利息，由上而下的壓力即此產生。當金融市場衰退，政府的投資收入減少，進而影響政府用以補助法律扶助的資金。

經濟衰退與刑事法律扶助需求之增加

本節將 1990 年代初期加拿大的法律扶助組織所發生的情況做為例證，透過案例所提供的經驗，了解法律扶助服務的需求如何受到經濟衰退效應的影響，以及法律扶助系統如何因應此一困境。在刑事上，法律扶助事務面臨的壓力來自於經濟衰退所造成的就業情形惡化。失業率的變動與強盜及竊盜等某些類型的刑事犯罪率，有著高度密切的相關性，且隨著犯罪率的升高，請求法律扶助的申請數量亦相對增加。

這並不意味法律扶助的服務量總是能隨之提高，因為法律扶助的服務量通常是受到預算多寡的推動，而非由需求高低所引導。政策和財務資格的審查方針時常會用來作為控制服務量的安全閥，也就是要確保法律扶助的需求量能和服務資源維持一致。然而，本節的例子是以加拿大在 1990-91 年所發生的經濟衰退、與 1990-93 年全球發生的金融海嘯之間，二者重疊的經濟衰退為例，提供當經濟衰退而引發的法律扶助申請個案大幅度增加的經驗。此一經驗所提供的答案對於日後法律扶助服務的經營模式，產生了意義重大而具有持續影響力的改變。

在面臨經濟衰退之前，安大略省法律扶助計畫〔即現在所稱之安大略省法律扶助廳〕係屬於以「開放式預算」¹編定的「需求導向型」的法律扶助系統。其資金幾乎完全由聯邦政府及安大略省政府支出，當需求增加時，官方的資金也會提高以支應成本的增加。於 1990 年代初經濟衰退期間及其後隨之而來的高失業率，使得 1990-91 年、1993-94 年這 3 年間的刑事法律扶助准予扶助案件量，增加了 22%。加上稍後將討論到增幅甚至更高的民事法律扶助需求，需求量、服務量的增加伴之而來的是成本的增加，促使政府引進固定法律扶助經費制。而自 1993-94 年起，能夠全面提供服務的法律扶助證²（Legal Aid Certificates）顯著的減少，直至近期，已較 1993-94 年間減少了 57%。

安大略省法律扶助廳為因應經濟情勢的挑戰而實施「擴充型當值律師」制度（Expanded Duty Counsel），此一服務模式有別於以往的刑事法律扶助之給付模式，

¹譯註：即由各管理者對其所管轄範圍內重要活動之計畫提出成本估計而加以編列之預算。

²安大略省法律扶助廳兼設有專職、公設律師及私人執業律師等兩種服務給付模式。

由於目的是在刑事司法程序的初階，以及特別是在法律扶助，在申請文書提出前，儘可能的將事件處置完畢，因此亦將其稱之為「配置型當值律師」制度（Dispositive Duty Counsel）。簡而言之，擴充型當值律師制度的基礎，是在於刑事司法體系內絕大多數的案件都是相對簡易的。在加拿大，所有刑事案件中，有百分之九十係以有罪答辯來解決。對照於當值律師的傳統協助模式，擴充型當值律師制度的方法是安排同一名律師持續性的被指派至同一法庭。因此，律師則可在第一次出庭後，給予被告之人更多的協助。對許多刑事案件而言，檢閱案件事實、與檢察官討論、以及持續兩次或可能的話三次協助當事人簡短的開庭後，即可解決該案件。相較核發法律扶助證予私人執業律師，本服務模式已經被證明能更快、更節省成本的提供法律扶助服務。自 1990-91 年度，迄 2007-08 年度為止，當值律師服務數目已由 33 萬件增加到 88 萬 3 千件，增幅為 167%。在同一時期，獲得許可的全面性服務之申請件數，則由 9 萬 4 千件減少至 6 萬 1 千件，降幅為 35%。擴充型當值律師之服務模式，已持續成為安大略省法律扶助廳刑事犯罪法律扶助給付模式中日益重要的一部分。此種於早期階段提供服務之模式亦已漸漸為其他省份所採用。

經濟衰退與民事法律扶助需求之增加

在經濟衰退浪潮下攀升的失業率，也促使民事司法疑難方面的法律協助需求增加。依據一份關於民事法律疑難發生之普遍程度的調查研究顯示，失業中之人所遭遇的難題，較仍在就業之人為多。同時，相較於那些表示失業絕非其生活難關的人，那些將失業景況描述為其成年後之生涯中頻繁出現的挫折者，很可能碰到更多層出不窮的困境。近期一份由 AIG 投資集團（AIG Investment Group）委託進行之國際調查結果指出，有來自數個不同國家之民眾表示 2008-09 年的經濟衰退已「擠壓」、「扭曲」、「摧毀」他們的婚姻。

回頭看安大略省的經驗，在 1990-91 年的經濟衰退中，由於經濟因素之影響，家事法律服務證之發給數量於 199-91 年的後 3 年期間增加了 38%。這是受經濟衰退之波及下，安大略省法律扶助廳所面臨的另一層面的財政危機。

與回應日益增多的刑事法律扶助需求的方法類似，安大略省移轉對私人律師授權服務模式之依賴，從而進一步的使用擴充型家事法當值律師。當然，處理家事法事務較諸處理刑事犯罪事務更加地曠日廢時。然而，以相似於指派擴充型當值律師到刑事法庭的方式，持續性指派同一名家事法當值律師到同一個法庭，可處理諸如禁制令、臨時監護協議等緊急事務。這證明了是一個能解決突發的法律爭議以及家庭與有關兒童的緊張急迫問題等極度有價值的服務，而且可以在無須書面申請的前提下快速、即時的提供。

擴充型家事法當值律師其實非常類似於擴充型當值律師在刑事犯罪事務上所扮演的角色，現已逐漸成為安大略省法律扶助廳之家事法律扶助給付模式中，日益重要的部分。家事法當值律師服務之數目，在 1990-91 年度與 2007-08 年度之間，每年提高 194%，由 6 萬 7 千件逐年增加至 19 萬 6 千件。在此同一期間，准予扶助之家事法申請件數則下降了 1/3。此原本為因應 1990-91 年度之經濟衰退所帶來的危機

的有效方法，現已然成為整體法律扶助模式的一部分。

經濟低潮中體制上的因應之道

卑詩省法律服務協會（*Legal Services Society of British Columbia*，LSS）提供了一個因應經濟危機時期的不同範例。如同安大略省，卑詩省法律服務協會經歷過1990年代初期之經濟危機，以及隨之而來的一連串預算刪減。然而，卑詩省法律服務協會在2000年代初數年間，度過了驚人的40%預算刪減幅度。無巧不成書，當年發生的經濟低潮，正強烈衝擊著卑詩省的經濟。這提供了一個啟示，法律扶助的危機不只發生於全面性經濟衰退時期，經濟低潮期也會引發相同的效果。

預算危機導致刑事犯罪法律扶助服務之微幅縮水、家事法律服務之顯著減少、以及家事法以外之民事法律扶助服務之幾乎徹底消失。在經濟危機後的復甦期間，隨著資金小幅增加了約500萬元，卑詩省法律服務協會引進了一系列較低成本的全新服務給付模式，用以取代傳統由律師提供的服務。這些服務包括電話法律資訊專線、網路諮詢服務、數種對於有家庭暴力的高風險案件提供優先性的家事法律服務，與涉及進入最高法院之複雜事件等。這些服務如同套裝軟體一般，以「連續性服務」之概念做設計，以期對於特定法律事務達到適當的--即使可能是最起碼的--服務。

不幸的是，政府並未充分的認識這些先進的服務給付制度，而仍持續地刪減預算。有了因應此種最壞情況的經驗，卑詩省法律服務協會管理部門印證了在艱困的處境中，一個組織最強大的力量來自其人力資源。在一連串的經濟危機中，卑詩省法律服務協會強調工作人員養成、領導能力訓練，以及與全體職員謹慎的、廣泛的溝通關於預算刪減所造成的組織變遷問題。此一經驗對於如何平安度過嚴酷的經濟低潮及衰退所產生的效應，留下了寶貴的一課：一個組織可藉由增強其內部的生產能力和人力資源，抵擋並適應環境巨大的改變。

對於經濟衰退中法律扶助的挑戰與契機之一般觀察

前幾章節已闡述了法律扶助如何有效的因應經濟衰退所帶來的壓力。這些例子在當前的經濟衰退中，可作為運作良好的、可較長期的改善法律扶助系統發展、並可能使得法律援助更易於使用的範例。下一節則提供較多關於經濟衰退所加重的法律服務需求，以及法律扶助體系可能如何因應的一般性觀察。

自英國的金恩（Hazel Genn）教授所出版的具有啟發性的《通往正義之路》一書³，以及世界各國對法律疑難議題所進行的研究以來，我們得知民事司法案件中龐大的問題。以下是加拿大主要研究的概況介紹⁴。

- 研究報告指出，民眾認為重大而難以解決之民事法律問題非常普遍的存在於進行研究的國家中。約1/3至1/2的成人，都有在1年至3年的期間內發生一個以上法律問題的經驗。

³ Genn, Hazel, *Paths to Justice: What People Do and Think and Do About Going to Law*, Oxford, 1999

⁴ Currie, Ab, *The Legal Problems of Everyday Life*, in Rebecca L. Sandefur (ed.), *Sociology of Law, Crime and Delinquency*, Emerald Group Publishing, 2009, pp. 1 – 42.

- 許多民眾未受到任何援助或受到不充分的援助。
- 法律問題經常不是單獨發生。根據加拿大的研究，約有 15%至 18%的成人在 3 年期間內，共經歷了 3 次以上的法律問題。
- 目前在加拿大所面臨之民事司法問題有日益增多的趨勢，每個所面臨之司法問題均可能衍生出更多的問題來。
- 法律問題的發生具有連鎖效應關係。在加拿大研究中，約有 1/3 的法律問題係由另一起所引發。
- 法律問題造成的衝擊並不限於法律範疇內。法律問題會觸發身心健康上的負面影響，以及家庭與其他的社會問題。根據加拿大的資料，引發健康與社會問題的法律疑難案件約佔 30%。
- 當民事司法疑難伴隨著一連串健康與社會問題時，則往往與刑事犯罪具有強烈的相關性。近來最新的加拿大研究結果顯示，85%受逮捕或被起訴之被告，亦遭遇了一個以上的民事法律問題，相較之下，全體採樣樣本中，則僅 45%遇有民事法律糾紛。
- 當人們因遭受社會遺棄屏除而成為社會邊緣人的同時，眾多複合性〔司法〕問題者往往伴隨而生；而所謂成為社會邊緣人，即是從社會主流殞落，從相對自給自足的生活沉淪至必須依賴公家扶助的過程。

經濟衰退使上述情況更加惡化。民眾所面臨的法律案件數很可能增加。此外，由於法律問題的複雜動態，為數眾多的人民在經濟衰退中更遭遇許多連鎖與串聯效應糾結而成的一系列複合性法律問題、以及可能更進一步為與日俱增的經濟困境所牽動的各式各樣法律或非法律疑難。法律扶助應具有能對付這些疑難雜症的潛力。

一般來說，法律扶助至少具備了 3 種非常廣泛的功能：權利的執行、確保近用公共服務權利之近用，以及解決衝突。然此可以討論的是，假若法律扶助能有效用的運作上述功能，則它應可對經濟衰退產生顯著的影響。法律扶助應可削弱經濟衰退所加諸個人之衝擊，它也應該減緩經濟衰退對於健康醫療系統的衝擊，因為眾所皆知法律問題會觸發健康上的損害，增加求醫的次數。最後，法律扶助可能降低經濟衰退之於社會救濟安全網的傷害。因為諸多社會救濟的需求增加，乃起因於失業肇致的無法履行房貸，以及被取消的住宅贖回權。

就對付房貸與財務金融服務部門系統性的或結構性的問題而言，大尺度的政策介入是必要的。然而，有一些例子顯示法律服務提供者已發展出一套援助方案，以支持個人面對不動產抵押贖回權之取消、失去家庭住所，以及一序列由此類事件造成的後果。舉例而言，在美國，華盛頓州的「西北地區公平計畫（Northwest Justice Project）」和北卡羅來納州的「防免止贖方案（Foreclosure Prevention program）」，皆在避免贖回權的取消上取得明顯的成果。在澳洲，維省法律扶助機構（Victoria Legal Aid）亦已建立類似的方案以協助民眾處理「房事」。

較諸住宅、房貸止贖等問題，與經濟衰退連動的法律問題，其牽涉之範圍更多、更廣，以及多樣化。在加拿大，根據安大略省法律諮詢中心的報告，尋求法律協助

之人數新增了30%。在美國加州，設立於法院的法律扶助自助中心報告亦指出，委託人數目成長近乎25%。一個受到許多法律服務提供者所公認十分有用的方案是「線上法律表單」。

此一方案在紐約及加州的法律扶助自助中心已收到極大的成效。所謂線上法律表單係指民眾在親自到庭提交法律文件之前，自行下載已經填寫完畢的法院表單，並由律師或訓練有素的律師助理核閱過。「2008年加拿大法律問題調查」的結果顯示，以俗稱「DIY法律表單」的形式協助民眾是有意義的。藉由自助措施以試圖解決其法律問題之被告，在前述調查中被問及：「回顧過程，你認為何等事物會有助於達成更符合期待的司法效果？」

結果顯示，有16.4%的人回答需有人可為其說明法律觀點並協助完成法律表單。有66.7%表示此種法律協助形式對於領取殘疾補助金的問題具有最高效益、認為有助於移民案件者為50%、而認為對家事法律問題有益者為44.4%。其他自願者（就其需求與期望）的回答是：更多或更好的法律資訊，佔百分之30.4%；能夠代表我與對造當事人協調的辯護人或調解人，佔24.4%；以及一位能以法律途徑解決問題的律師，佔28.9%。

這個提供處理法律表單之協助的例子，意示著協助自訴當事人與其他採取自助手段的訴訟當事人，乃義務律師的可貴之處。這令人想起在1980年代初期發生經濟蕭條時，廣泛流傳於美國法律服務提供者之間的因應之道。在彼期間，許多法律服務提供者體驗了苛扣的預算刪除與削減。為求因應，法人法律扶助公司（Legal Services Corporation）要求其資金的10%必須專款專用於發展「公益義務」的法律服務上。「公益義務」之法律協助，如今已成為針對遍及全美之貧民所提供的法律服務中，不可或缺的構成要素。這個具備牢靠的「公益義務」內涵的法律服務網絡，於今可能更形壯大，也擁有更堅強的能力迎接經濟蕭條下的需求，這在某種程度上，應歸功於早期的對戰經驗。

許多法律扶助提供者正面臨前述所謂的由上而下的壓力。報告顯示自從2007年經濟衰退初始發生之際，在美國各地律師信託帳戶利息（Interest on Lawyers' Trust Accounts）之資金已減少了21%，導致許多法律服務提供者均面臨了法律扶助資金上的恐慌。這是經濟衰退引起利率調降的直接效應。相似的，在加拿大數省中，法律扶助委員會也正面臨著同樣由利率降低所致的法律基金會（Law Foundation）資金減少的困擾。

曾有建議指出緩和經濟衰退衝擊的途徑即是以透過設置專屬基金的方式，以在較佳或較高利率期間累積盈餘，並於利率低迷期間，使用此一累積之財源分攤法律扶助資金的損失。因此，法律服務必須建立基金會來管理長期性的專屬基金機制。這也意味著捐給法律扶助的資金將減低，以換取穩定性。

法律扶助與經濟衰退的長遠省視

當下或過往曾經紓解過經濟衰退所帶來壓力的經驗，提供了許多好點子。其中

某些構想已經得起時間的考驗，因其從已經有多次對抗經濟衰退之經驗、歷史悠久的法律扶助系統而來。然而，有助於一時一地的建議，未必可一體適用於其他時空。「什麼是有用的」取決於法律案件的特定型態、受扶助人的特質、法院與其他司法機關部門所賴以運作的法律及習慣等等。自信地宣告何者有效是一項相當冒險的任務。

本節將駐足回顧，並以更寬廣的視角觀照經濟大衰退。借鏡於經濟學家，我們得知兩件關於經濟衰退的基本事實。第一，我們無法確知經濟衰退何時來臨。直到身處颱風眼之中，我們無從得知經濟衰退是否已籠罩在我們頭上。經濟學家幾乎總是基於其專業上的需要，反向的回顧上一季的統計數據。我們也不清楚經濟是否正在復甦中或時機何時到來。可以確定的是，我們絕無法預知下一場風暴何時降臨。我們僅知經濟衰退是捉摸不定的。

我們還知道關於經濟衰退的另一項事實，亦即經濟衰退是不可避免的。經濟低迷及其更嚴峻情境，即經濟衰退，都是市場經濟的正常樣貌。弔詭的是，雖然經濟衰退的襲擊與衝撞似乎非常的難以逆料，仍有對其防患於未然之可能。事實上，正是經濟衰退變幻無常的氛圍，促使提早準備因應之道成為最該做的一件事。

在經濟大蕭條的時代，所謂「成熟的」法律扶助機構會較容易面臨縮減服務的窘境嗎？

本節將藉由簡要回顧加拿大法律扶助的歷史來檢視這個問題。加拿大法律扶助的支出歷史中可分為3個階段：成長期「90年代骯髒」期、以及2000年後的復興期。在成長期的階段，即1970年代早期至1990年，法律扶助資金每年持續地增加。1980年代早期發生的經濟大蕭條，以及幾次的經濟停滯，似乎對法律扶助影響甚微。在1972年至73年早期，到1989年至90年為止的這個階段內，綜觀所有法律扶助機構的情況，前後只有5次的預算刪減。

相反地，在「90年代骯髒」期內，亦即1990-91年到20世紀末，法律扶助的經費前後竟遭到40次的重大刪減。值得注意的是，1981-82年間，國民生產毛額（GDP）的消退率為6.7%，遠高於1990-91年的3.4%。為什麼經濟艱困在成長期帶來的影響相較不明顯理由尚未完全明確。或許是因為法律扶助是從無到有、成長中的新興機構。或許是其預算尚少，抑或許近用司法的概念，在當時召喚的力量比較強大。

這令我們聯想到相似的情境--最近的經濟蕭條。目前有幾個成熟的法律扶助計畫均苦於近日經濟蕭條所帶來的影響。英格蘭暨威爾斯法律服務委員會（Legal Services Commission）正面臨法律扶助人員員額的限制與縮編，並日益仰賴以契約方式將法律扶助委外以控制成本。同時，目前於英格蘭暨威爾斯已有提議針對大律師（barristers）費用減少30%的行情，使其與檢察官的所得相近。愛爾蘭共和國的法律扶助委員會已經刪減其預算8%。澳大利亞幾個州立的法律扶助委員會正勉力於停滯不增的預算與日益增多的法律扶助需求間掙扎。

美國國家層級的法律服務公司（Legal Services Corporation）預算已增至四億美金。然而很多報告顯示，美國許多法律扶助機構正面臨了預算的刪減與服務的縮編。另一方面，幾個東歐國家正建立新興的法律扶助系統：如喬治亞（Georgia）、保加利亞（Bulgaria）、立陶宛（Lithuania）與匈牙利（Hungary）。報告特別顯示保加利亞去年增加 30% 的法律扶助預算。

有可能是不如其他系出同源、行之已久的老牌法律扶助系統一般，新興的法律扶助系統並不被視為「錢坑」或「黑洞」--貪得無厭地吞噬消耗公共資金，也不被認為得以創造金錢上的價值，因此在政治上並不屬熱門的議題。因此，新興崛起之法律扶助系統的管理者，應謹慎地注意直至下一個經濟衰退的降臨，並思考當他們成為更加成熟穩健的法律扶助系統領航人時，應如何準備因應之。

1990-91 年襲捲加拿大的經濟衰退，是屬於 1990-93 年的全球經濟大蕭條的一部分，也開啟了加拿大法律扶助史上最黯淡無光的十年。加拿大這慘澹經營的十年，可說是經濟衰退帶給法律扶助之嚴峻惡劣影響的最佳例子。經濟蕭條伴隨著政府高額國債，也因為經濟衰退政府收益一落千丈。由於如上所述因素，政府重整安排預算，刪減了公部門的支出，其中也包含了法律扶助。1990 年代早期發生的經濟衰退所帶來的影響，受到隨後而來的 1995-96 年經濟大規模停滯成長而加重。

法律扶助服務的支出與規模在這十年間嚴重滑落。一般而言，加拿大最大的省級法律扶助系統面臨了最嚴峻的預算刪減困境。此外，加拿大法律扶助委員會因 1990-91 年經濟蕭條而須經歷的預算刪減考驗，主要發生於經濟衰退之後的復甦期，其時，加拿大政府正掙扎於高額國債與國富減收的窘境中困頓求生。

一直到最近政治家與經濟學家紛紛預測此波經濟蕭條即將結束的現在，最近的經濟衰退所帶來的影響方能清楚呈現。此點並不令人意外，因為經濟衰退的開始與其對法律扶助的全面性影響間，通常有著時間上的落差。主要有下列幾個原因：經濟衰退的影響深度與歷時多久通常並不確定，政府部門可能因此延遲決定刪減財務預算。法律扶助為年度預算，於前一年預先編列。調降利率可能影響明年的資金。失業係增加法律扶助需求最主要的趨力因素，於景氣衰退循環中較晚發生，但通常會在經濟蕭條後仍然維持高失業率。

根據加拿大的經驗而言也相當不尋常，雖然是歷經著自從經濟大蕭條（the Great Depression）以來最嚴重的經濟衰退，其影響就目前看來，並不如大家所猜想一般。就目前來說，經濟衰退的影響甚微。位於加拿大紐布蘭省（New Brunswick）的 13 個加拿大法律扶助「計劃」之一，直接因為經濟衰退而預算受到刪減。其他法律扶助計畫則正面對因低利率使得來自法律基金會的補助減少。幸運的是，相較於加拿大省政府及聯邦政府的補助來說，法律扶助計劃仰賴來自法律基金會的資助而言是較少的。

另一方面令人驚訝的是，加拿大受到經濟衰退波及最大的安大略省，於經濟蕭條中竟然宣布將在未來 4 年加碼 15 億元於法律扶助資金上。這有一部分是因為政

府因應律師不再扶助如殺人罪等重大案件。然而這樣的例子正強調著經濟衰退對法律扶助影響的不確定性。但是從較不樂觀的層面觀之，由於通常跟隨著經濟蕭條後的復甦期而來的高失業率，以及政府在景氣衰退後可能出現捉襟見絀的財政窘況，於「經濟學專有名詞定義上的」經濟衰退結束後，其影響可能持續進行中。

觀察後之結論

最後一節提供三個觀察結論；面對複雜多變的未知時，僅做觀察這件事本身，要比做出結論、提出建議或忠告來得安全得多。

在近日關於經濟衰退對於法律扶助的衝擊的討論中，一名歐洲法律扶助組織的總裁曾以摻雜著譏諷與嚴肅性的口吻說道：「不要平白錯失一個好的轉捩點。」經濟衰退的確是當下良好的契機。在危機中，通常容許組織做出相對於較承平時不易被接受的改變。運用有限的財力、短絀的資金以達成需求，以及在資源缺乏下做得更多，已成為法律扶助獨特的面貌。然而，往稍微正面一點的角度看，正由於法律扶助的常態乃處處受限，因而也處處逢生。

永遠都會有改變與革新，這是我首先要指出的。再者，近期的研究已然給予法律服務提供者大量關於法律問題及法律需求之本質上的啟迪。繼《通往正義之路》一書後的研究成果，我們知道如何讓法律扶助需求獲得更妥善的理解與滿足。然而，組織常有惰性，特別是在預算不夠充裕並且手邊的資源供不應求時。在經濟衰退時期，需求和資源間拉鋸的鴻溝更顯得巨大甚至危如累卵。然而，危機通常給了組織一個為太平日子所抗拒的尋求轉機的空間。由1990年代初期經濟衰退的加拿大安大略省，以及1980年代初期經濟衰退的美國所提供的例證，顯示經濟衰退的回應如何在法律扶助之提供上，留下饒富效益且歷久不衰的改變。然而，在經濟衰退已然成形後加以因應畢竟是十分艱苦的。

所以，別等到下一次經濟衰退發生了才加以因應。除了另一場經濟風暴或低潮不是不到，時候未到以外，經濟衰退的許多狀況是變化莫測的。在供需之間的平衡關係惡化而必須從資金拮据的罅隙中尋找出路、巧婦得為無米之炊之際，經濟衰退可以被視為眼中釘肉中刺。但也可能藉由著手進行研究與提出創新，將其成為法律扶助組織之常態，為未來的經濟衰退預作準備。因此，必須將經濟衰退設想成一個「必要而非充分」條件。

法律扶助並未受到決策者充分的了解是長久以來的問題，且其作為司法體制之一部分的重要性也未受到正確的評價。這意味著法律扶助組織必須能夠彰顯法律扶助的價值。以下建議或將有助於當第一朵烏雲出現在地平線時，在經濟風暴來臨前及早的未雨綢繆。

- 將進行研究與提出創新成為常態。
- 將焦點放在效果（outputs）（成果（outcome）是指行動欲達到之效力）。
- 要能夠回答此一問題：什麼是法律扶助之於社會的價值？
法律扶助的資金是與其他公共服務相競爭所得來的珍貴資源。
- 要能夠揭露法律扶助對於司法系統之效力與效率上的貢獻。

- 要能夠展示法律扶助與更廣泛的公共政策議題的連結互動。

最後，預算刪減與需求增加間的臍帶關係，將為法律扶助工作者帶來更多的壓力。刪減預算也許是無可避免的。然而，加拿大的一所法律扶助協會從度過1990年代初期之經濟衰退以及2000年的經濟低潮顯著的預算緊縮的經驗中學習到，對於內部溝通以及人力發展的投入，能建立禁得起經濟衰退衝擊的內在體質。這已成為加拿大卑詩省法律扶助計畫的借鏡，其投注於協助員工適應組織變遷的管理變革研討會、工作人員的訓練培育、領導才能培訓等等的經費，已提供予機構應對組織變遷的能力。

危機確實可以造就轉機。不過，這必須要能夠打下基礎，妥善的預先掌握這些契機。當然，經濟衰退也將浮現協助解決與失去就業環境、取消不動產抵押贖回權相關的種種問難之立即性需求，以及其他在經濟衰退期中格外刻不容緩的法律需求。同樣的，這也可能成為建立較長期的、屹立不搖的組織體質，而較既往更能夠安然度過下一個經濟危機。十九世紀美國偉大的景觀攝影大師安瑟·亞當斯（Ansel Adams）曾說：「機會總是留給準備好的人。」