

《民主人權危機與法律扶助》國家報告

中國法律扶助工作者 李方平

中國法律援助雖然習自西方，又是中國特色社會主義法治有機結合的一部分。在本報告中，不贅述與國際社會共性的法律援助，而是側重闡述「中國特色」的特殊之處。

一、認知「黨對政法工作的絕對領導」是把握中國特色社會主義法治脈動和精髓的基本前提。

要瞭解中國法律制度和司法框架，首先要知曉中共建黨建國領導人毛澤東的一句話：「黨政軍民學，東西南北中，黨是領導一切的」，這也是現任黨國領導人習近平不斷念茲在茲，著重強調的。

中國把公、檢、法、司、國安通稱為政法機關。「黨領導一切」，政法領域更不例外。2023年1月8日，新華社發布《習近平對政法工作作出重要指示》，其中一條是：「要全面貫徹落實黨的二十大精神，堅持黨對政法工作的絕對領導。」¹

如何貫徹和實施中共對政法工作的絕對領導，一是通過「黨管幹部」選拔任免政法幹部；二是建立政法單位黨組織的請示匯報制度。

官方學者周尚君總結了「黨管政法」的歷史經驗和理論淵源：「中國共產黨在革命歷程中鍛造和積累了四項治理經驗：黨管武裝、黨管幹部、黨管意識形態和黨管政法。在列寧主義「政黨—國家」治理形態下，「暴力壟斷」這一現代國家的核心職能主要由「黨管武裝」和「黨管政法」來完成。這種具有「強政權」屬性的治理邏輯，對新中國成立後很長時間的政法組織體制和政黨組織建設產生了至關重要的影響」。²

官方學者段瑞群就政法單位請示匯報制度研究認為：「綜合《中國共產黨重大事項請示報告條例》相關規定，可以得出的結論就是，「敏感」案事件必須「請

1. https://www.gov.cn/xinwen/2023-01/08/content_5735630.htm

2. 周尚君：黨與政法關係的演進《法學研究》2017年第一期

示」。所謂「敏感案件」既可能是案件當事人、關聯人身份敏感，也可能是法律關係、涉案標的物、適用法律規範、法律證據等因素敏感，甚至一些所謂的司法案件本身就是維護國家安全、維護意識形態安全、維護社會大局穩定等鬥爭在司法領域的延伸或體現而已」。「如果政法單位黨組（黨委）請示報告的事項超越相關分管領導職權範圍，或者相關事項重大，則往往通過提交黨委常委會、政法委員會全體會、書記辦公會、秘書長辦公會、委務會、政法專題會等進行集體研究、會議討論後作出決定，並答復請示單位黨組織。」³

具體到法律援助領域，在中共看來，法律援助從來不是純粹的法律專業活動，同樣需要「黨的領導」，新通過的《中華人民共和國法律援助法》第三條就明確規定：「法律援助工作堅持中國共產黨領導」。

二、中華人民共和國律師制度的存廢和變革。

律師制度本是尊重法治、制約公權、保障私權的制度安排。1949 年政權更替後，新政權對繼續執業的前政權律師非常敵視，司法部於 1950 年 12 月宣佈取締舊中國律師制度。1954 年《憲法》規定被告人有權獲得辯護，新政權開始建立自己的律師制度。1956 年，國務院正式批准了司法部《關於建立律師工作的請示報告》並開始實行律師制度。但是，一年之後，57 年「反右運動」將律師行業再次置於「團滅」境地。據中國律師網刊載的一組資料，至少有 30% 的律師被定性為右派，可能是所有行業中比例最高的。如此大比例的律師被劃右派橫遭批判，緣由大致可以歸結為：一、攻擊人民政權的司法制度、司法機關；二、主張律師的超階級性、獨立性，否認律師是專政機器的一分子；三、堅持無罪推定原則；四、與檢察院搞對立。可見，從中華人民共和國成立伊始，不管是舊政權的舊律師，還是新政權的新律師，都是不受待見的。1979 年「改革開放」後，中國再次恢復律師制度，中國律師就是帶著這些原罪進入新的歷史舞臺的。律師制度重建是當局對過往三十年社會失序痛定思痛後的共識。在文革期間受到批鬥關押的中共領導人鄧小平和彭真都有過反思。鄧小平「斯大林嚴重破壞社會主義法制，毛澤東同志就說過，這樣的事件在英、法、美這樣的西方國家不可能發生。他雖然認識到這一點，但是由於沒有在實際上解決領導制度問題以及其他一些原因，仍然導致了「文化大革

³. 段瑞群：政法領域中請示報告制度的理解與適用《理論與改革》2020 年第 5 期 37-49 頁

命」的十年浩劫。這個教訓是極其深刻的」。⁴ 鄧小平、彭真都認為要防止文化大革命再度發生，中國需要「健全社會主義法治」。1980年，鄧小平繼續提出：「律師隊伍要擴大，不搞這個法制不行」。在重建律師制度的同時，中國頒佈實施了《刑法》和《刑事訴訟法》，法庭辯護開始正常化。但在1983年的「嚴打」中，法治和律師辯護遭到第一波衝擊。「嚴打」從嚴從重從快，中級法院忙不過來，最高法院將死刑判決權下放到基層法院。「嚴打」時期我的舅父在法律顧問處做律師，被抽調到中級法院當法官，參加一線「嚴打」。這種運動式「嚴打」模式一直延續下來，律師辯護受到很大的制約。

鄧小平1992年的南方講話給1989年後政治冰封的社會帶來一些消融。律師制度也迎來了市場化改革。律師制度從國辦體制逐漸轉型為合夥制律師事務所，律師和律師事務所獲得了更多的自主權。1990年代的十年，中國先後出臺並實施了《行政訴訟法》、《民事訴訟法》。1996年新《刑事訴訟法》實施，廢除收容審查制度，律師可以提前到偵查階段進行辯護。1998年10月，中國政府簽署《公民權利和政治權利國際公約》。1999年3月，「依法治國」載入《憲法》。中西方緊張關係鬆動後，法治交流也將一些先進國家法治、人權理念帶到了中國刑事立法當中。1999年4月，中國申請舉辦2008北京奧運會。2001年，中國加入世貿組織。因為內部改革、外部開放，中國在與世界接軌的呼聲中，也帶來法治氛圍的高漲，法律教育普及，律師數量大幅增加，整個社會開始恢復活力。進入21世紀後，互聯網開始進入中國大中城市，公民有了前所未有獲取資訊和彼此溝通的管道。媒體市場化改革也有了長足的進展。

在這種時代背景下，中國律師執業空間得以擴大，社會影響也不斷上升，同時由此內生的維權律師群體也開始活躍於踐行法治、捍衛人權的歷史舞台。

三、為了借鑑西方法律制度用於中國的改革治理、維護社會穩定，同時考慮到與美西方「人權鬥爭」的需要，上世紀九十年代時任司法部長蕭揚提出引進並著手構建中國法律援助制度。

1979年《刑事訴訟法》第二十七條規定：「公訴人出庭公訴的案件，被告人沒有委託辯護人的，人民法院可以為他指定辯護人」。這條指定辯護的條款，某種

⁴ 《黨和國家領導制度的改革》（1980年8月18日），《鄧小平文選》第二卷第333頁

意義也可以成為中國法律援助的法律淵源，但幾乎從來沒有形成制度化的規定和操作。即便如此，中國國務院新聞辦公室在 1991 年與美西方人權鬥爭中第一次發布《中國的人權狀況》白皮書中，還特別提到這條中國法律援助的模糊條款。

鄧小平的南方講話後，從改革開放前沿廣東省調任司法部長的蕭揚主持了律師制度改革。在法律援助制度試點上，鼓勵廣東不斷的試、不斷的闖。

1993 年，廣州市司法局率先在正式文件中使用「法律援助」，並明確提出「建立法律援助制度」和「設立法律援助基金」。

1994 年 4 月 12 日，蕭揚對建立實施法律援助制度的問題提出：「法律援助，世界許多國家都有，香港地區也有，主要是對那些無能力支付律師費用的被告人或當事人實行法律援助，也為無人支付費用的‘官司’實行援助，這既是人道主義的體現，也是人權鬥爭的需要。是否要建立機構？請張耕同志會同有關部門進一步考證。」

1995 年 1 月 19 日，時任司法部副部長張耕就法律援助制度提出：「這項制度建立好了，有利於體現我們社會主義優越性和法制精神，有利於維護公民的合法權益，有利於維護社會的穩定。」

1995 年 11 月，全國第一家政府法律援助機構——廣州市法律援助中心成立。

1996 年 3 月，新《刑事訴訟法》頒布，其第 34 條規定：「公訴人出庭公訴的案件，被告人因經濟困難或者其他原因沒有委託辯護人的，人民法院可以指定承擔法律援助義務的律師為其提供辯護。被告人是盲、聾、啞或者未成年人而沒有委託辯護人的，人民法院應當指定承擔法律援助義務的律師為其辯護」。這是中國第一次在基本法律中規定了法律援助的概念。

1996 年 5 月 9 日 任建新同志（備註：時任中央書記處書記、最高人民法院院長）在司法部黨組關於成立「國家法律援助基金會」的報告上批示「原則同意，接受境外援助資金，要注意政治背景。請羅乾（備註：時任中央政法委書記）同志審

核後，按法定程序辦理審批」，羅乾同志批示：「同意按法定程序由中國人民銀行按規定審批」。⁵

1996年5月，新《律師法》第六章第四十一條規定：「公民在贍養、工傷、刑事訴訟、請求國家賠償和請求依法發給撫恤金等方面需要獲得律師幫助，但是無力支付律師費用的，可以按照國家規定獲得法律援助」。

1996年12月28日，全額撥款的司法部法律援助中心獲批成立。

1998年7月11日，全國第一部地方政府頒布的規範法律援助的政府規章——《深圳經濟特區法律援助辦法》。

1999年8月5日，第一部省級法律援助地方性法規《廣東省法律援助條例》頒布實施。

2003年7月，國務院間公佈《法律援助條例》，全國性的法律援助制度得以建立。

不到十年的時間，中國法律援助制度就走完了境外借鑑、高層構想、地方試點、中央立法的全過程。

與此同時，當局出於「人權鬥爭的需要」將官方認可、又在法律援助有所建樹的律師推到了國際人權鬥爭的前沿陣地。官方派出諸如佟麗華律師為代表的親官方律師以中國民間組織名義參與聯合國活動，「他對聯合國人權高專對一些國家點名羞辱的做法提出質疑」。⁶

佟麗華律師也非常滿意自己被當局安排、指派參與對外「人權鬥爭」的經歷，其在全國政法系統學習貫徹黨的十七大精神和胡錦濤總書記重要講話專題研討班上做大會發言時稱：「發揮專業優勢，積極配合黨和政府的中心工作。作為一名共產黨員律師，要上為黨和政府分憂，下為困難群眾解愁。---致誠所從事的公益法律服務事業在國際上產生了良好影響。按照外交部等部門的安排，致誠所積極配合我

⁵. http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/jgsz/jgszsdw/zsdwflyzxx/flyzxxzcxx/zcxfyzl/201906/t20190624_188954.html

⁶. 日內瓦：中國律師對聯合國人權機制提出批評 https://www.sohu.com/a/150788875_688294

國政府開展對外人權鬥爭與合作。我本人受外交部指派多次參加中外人權對話，接待聯合國人權高專等重要國際或外國官員，通過這些活動向國際社會介紹和宣傳我國人權事業的發展」。⁷

佟麗華律師由此獲得當局授予上的「全國勞動模範」政治榮譽，還依託其專業領域和所建機構具有聯合國諮商地位的優勢在中國人權研究會擔任了第四屆全國理事會理事，積極有為的在對外人權鬥爭中獻力獻策。

四、當局出於統治和人權鬥爭的需要，將本應該存進法治和人權的法律援助異化為裝飾、維穩、統戰、鎮壓的工具。

1. 法律援助成為法治和人權的裝飾工具

中國第一起有據可查的法律援助發生在 1982 年的「兩案審判」，「兩案」是指林彪、江青反革命集團。這「兩個反革命集團」的十三個主犯中，有毛澤東指定接班人林彪、毛澤東的遺孀江青、被捕時中共黨內排名第二的中共中央副主席王洪文，其它都是中共中央政治局常委或委員，都算是黨和國家領導人，但他們的主要罪名是「顛覆無產階級專政」。中共 1979 年「改革開放」後為了所謂建設社會主義法制國家的宣傳需要，而將黨內殘酷的政治鬥爭包裝成一場所謂的司法審判，官辦律師的法律援助事實上扮演了社會主義法制的裝飾工具。

1980 年 2 月，中共十一屆五中全會在北京召開。在這次大會上，中央決定加快審理林彪、江青兩個反革命集團案件的工作。3 月 17 日，中共中央書記處決定成立「兩案」審判指導委員會，彭真任委員會主任，統一領導對林彪、江青反革命集團的審判工作。

同年 9 月 29 日，素有「橡皮圖章」之稱的全國人民代表大會常務委員會在五屆十六次會議通過《關於成立最高人民檢察院特別檢察廳和最高人民法院特別法庭檢察、審判林彪、江青反革命集團案主犯的決定》，任命最高人民檢察院檢察長黃火青兼任特別檢察廳廳長，任命最高人民法院院長江華兼任特別法庭庭長。

⁷. <https://www.lawyers.org.cn/info/74900b985c124f13a6776d1ffb7934f2>

彭真提出了「平行作業」法，即「國家審與黨審平行作業」⁸。所謂的國家審，在律師辯護上是怎麼作業的呢？

時任「兩案辯護」律師小組的組長張思之律師回憶：大概是八零年的八月底，彭真同志有個講話：「兩案」應該有律師參加。他的原話好像是「還是有律師好」。鄧（備註：鄧小平）同意了。任務交給了司法部。按照我現在的記憶，司法部大概是九月初制定了律師介入「兩案」的方案。這個方案有兩個內容是重要的，一個是「組織基礎」，律師由哪些人來組成。一個是擬定《律師小組辦案基本原則》。⁹

當時司法部剛剛獲得重建，接到中南海聖旨後於 1980 年 10 月 11 日制定《辯護的原則與有關規定》，其第二條規定：「律師在法庭上不得作無理強辯，可以表示：經過查閱卷宗並會見被告人，起訴的罪行與事實已經審理清楚，請法庭依法裁判。但為避免千篇一律，造成不利影響，可根據事實和法律為被告作一些適當的開脫。---但無論那一種辯護都要避免言過其實，特別要防止不適當地為被告人開脫罪責，更不能因此而否定其罪行」。

司法部直接領導下的「兩案辯護」律師小組又制定了《律師會見被告的活動原則、步驟與若干具體問題的處理辦法》（以下簡稱「《律師會見處理辦法》」）、《律師在法庭活動中的原則與若干具體問題的處理辦法》（以下簡稱「《律師法庭活動處理辦法》」）。¹⁰

《律師會見處理辦法》對會見做了如下規定：

一、會見被告時的活動原則：2、會見的目的之一是讓被告人接受律師為之辯護，要講究鬥爭策略，力爭多瞭解些情況與動態，為審判工作提供有利條件。但應注意不因我們的原因而使會見形成僵局，引起被告人拒絕為之辯護。

二、工作步驟：先會見一兩個被告（可選定江青、王洪文），取得經驗，研究對策，採取措施，全面鋪開。

⁸. <http://dangshi.people.com.cn/n/2015/0108/c85037-26348925.html>

⁹. http://prchistory.org/wp-content/uploads/2015/08/WANGSHI_No73.pdf

¹⁰. http://prchistory.org/wp-content/uploads/2015/08/WANGSHI_No73.pdf

三、可能發生的問題與處理辦法 5、被告要求律師作無罪辯護的處理辦法。應婉言拒絕。可作如下的解釋：「就起訴書的指控看，如果沒有有力的事實、證據駁倒起訴書所認定的事實，作無罪辯護不僅是困難的，而且對你也是不利的。當然，如果事實證據有說服力，經法庭查證覈實之後，律師應當根據查明的事實證據，依法進行辯護，維護你的合法權益。」 8、對律師冷嘲熱諷的處理辦法。---如被告說：「說穿了，你們是官辦的律師。」這也應正面回答：「我們國家的律師都是國家的法律工作者，這是我們社會主義律師制度的一個特點；依法辦事是律師的天職。」如被告說：「何必搞這套形式主義？」應這樣解釋：「辯護權是法律的明文規定，這是依法辦事。」

《律師在法庭活動中的原則與若干具體問題的處理辦法》對法庭辯護做如下規定：

3、被告人發表反動演說、反革命聲明，使審判難以繼續進行時的處理辦法：（乙）律師應發表如下聲明：「鑒於被告人在法庭上的表現已完全失去了可以為他辯護的基礎，我聲明，在被告人的態度沒有端正以前，很難繼續為他辯護。」

5、被告人當庭對律師進行指責時的處理辦法：律師應斷然拒絕，聲明：「被告人提出的問題是荒謬的（或說無根據的）。本律師依據《刑事訴訟法》第二十八條的規定，責任是根據事實和法律，維護被告人的合法權益。因此，被告人的指責是毫無道理的，我們予以拒絕。並聲明不再繼續為他辯護。」

張思之律師還回憶了會見「兩案」最重要的被告人江青的故事。「當時「兩案審判委員會」就決定讓我和一個助手上秦城監獄去見江青。為什麼見江青呢？首先就是要摸摸她的底，看她是不是真的要請律師，如果她真的想請律師，我們就為她辯護」。江青跟我說：「這伙人是法西斯，當時他們把我抓起來，摔在地板上，就再也不理我了。」我說：「你跟我扯這些幹什麼，現在我需要的只是知道你到底需不需要我們在開庭時提供法律上的幫助……」我當時就挺高興的，如果摔的話，是不是應該再摔得重一點！江青接著說：「公訴人非常壞，還沒跟我談完呢，怎麼就起訴了……」我回答她：「什麼問題叫談完了，什麼叫沒談完，難道你叫我去審查公訴人？」江青就叫起來了，這是原話：「我要你們做律師，是讓你們跟他們辯去！可不是讓你們今天來跟我辯的！」她說：「我要請律師是真的，但是我要請的

律師是真正要為我說話的人，而你們是替葉鄧（備註：葉是葉劍英、鄧是鄧小平）說話的人，所以這個事情就只好辦了。」¹¹

在當時的年代，張思之律師還沒有擺脫自己是黨的「馴服工具」角色，所以江青拒絕其法律援助也是理所當然的了。

「兩案」審判時隔 32 週年之後的 2012 年，已經成為中國著名人權律師的張思之接受《南方都市報》專訪回顧了當年的心態：「你別看我現在跟你說話能張牙舞爪的，在那個時候，我典型的是一個「馴服工具」，老實得很，讓幹什麼幹什麼的。作為一個制度來講，中國的律師制度是第一次向全世界公開亮相，你總要亮著還像個樣子吧。一點都不像個樣子的話，中國律師以後還怎麼做」。¹²

第一個刑事法律援助案，就是這樣先由黨審，再由人大常委會蓋個橡皮圖章進行所謂國家審，高檢、高法在走個法庭過場、律師擺擺樣子，中國由此宣稱進入了社會主義法制新時代。

法律援助案件中法檢走過場、律師擺樣子的社會主義法治裝飾已經屢見不鮮，最引發大家關注的莫過於鐵道部長劉志軍貪污案的法律援助了。

被控天字號的巨貪劉志軍也是經過「黨審」（中共中央紀律委員會隔離審查後）移送「國家審」的。他以「生是黨的人，死是黨的鬼」、「任黨發落」為由拒絕聘請律師辯護，劉志軍的專案組精心選擇了政治過硬的錢列陽律師，並美其名曰北京市法律援助中心指派，一方面裝點了社會主義法治的良好形象，另一方面也屏蔽了所有的社會關注，某種程度上維護了社會穩定。劉案涉及十幾個行賄人、四百多本卷宗，居然在三個半小時審理結束。

不獨有偶，錢列陽律師 2006 年也被當局指定充當了著名人權律師高智晟煽動顛覆國家政權案的法律援助律師，將家屬聘請的律師強行排除，扮演了醜陋的鎮壓工具。錢列陽律師的角色引發廣泛爭議，為此他通過官方媒體自辯：「法律援助中心指派到我頭上，我作為職業律師沒有找到拒絕的理由。---接受法律援助機構的

¹¹. <https://www.rfi.fr/tw/中國/20130924-張思之>

¹². http://www.mingjinglishi.com/2013/01/blog-post_9641.html

指定，是每個律師的義務。如果不接受指定，拒絕，他將受到處分處罰，這是法律援助條例第二十八條規定的」。¹³

可見，上世紀九十年代律師制度改革之前，當局是通過國有律師體制的法律援助去完成社會主義法制的裝飾、維穩、統戰、鎮壓目標，改革之後則是當局與親官方律師進行利益交換以實現官派目標。

2. 法律援助日益扮演重要的官方維穩角色

六四事件後的 1990 年 12 月 24 日，實際掌控中國政局的中共領導人鄧小平強調：「我不止一次講過，穩定壓倒一切。」¹⁴

此後維護社會穩定（簡稱「維穩」）成為黨國工作的重中之重。隨著當局「以經濟建設為中心」的推進，陸續出現國企職工下崗、農村土地徵用、城市房屋拆遷、勞工權益、環境污染等大量群體性事件。當局為了因應這些不穩定因素，於 1998 年初成立「中央維護穩定領導小組」，2001 年 5 月成立常設辦公室。「2005 年發表的《社會藍皮書》表明，從 1993 年到 2003 年間，群體性事件數量已由 1 萬起增加到 6 萬起，參與人數也由約 73 萬增加到約 307 萬」。¹⁵

隨著維穩形勢的日益嚴峻，司法行政部門和律師行業協會在維穩工作中做了三方面的對應安排。

其一、對律師辦理涉及社會穩定的群體性案件進行管控。

2006 年 3 月 20 日，中華全國律師協會發佈《關於律師辦理群體性案件指導意見》，《意見》稱：當前及今後一段時間我國處於建設社會主義和諧社會的重要時期，正確處理群體性案件對建設和諧社會至關重要。群體性案件較多發生在土地徵收、房屋拆遷、庫區移民、企業改制、環境污染以及農民工權益保障等方面。群體性案件通常有著較為複雜的社會、經濟、政治等原因，對國家、社會有著不容忽視和不同程度的影響。為發揮律師在群體性案件中維護社會穩定，促進社會主義法制建設的積極作用，保障律師的執業權利，更好地維護當事人合法權益，提出以下工作指導意見：由此建立了律師接案向律師協會備案、集體討論，結案後向律師

13. <http://politics.people.com.cn/n/2013/0620/c70731-21912617-2.html>

14. <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0210/c69113-24310971.html>

15. <http://hbgqt.llb.chutianyun.gov.cn/view/0a8db489be41478e8e688a6a61413b85>

協會報告、律師協會有權瞭解辦案情況並提出建議、律師協會收到備案後及時向同級司法行政機關通報等制度。這些行業管控措施，客觀上令受害者群體更難得到律師的法律幫助。

其二、根據時局需要建立官方自己的常態性或專項性維穩律師團隊。

隨著 08 奧運的鄰近，從中央到地方維穩任務越來越重，官方開始試點建立各種類型的維穩律師團。

2008 年 3 月，湛江成立農村維穩律師團。這是全國第一個農村維穩律師團，律師團處理案件立足調處化解、止紛定爭，不簡單引導當事人輕率訴訟。工作方式以坐班接訪、陪同下訪、組織巡訪三種形式，介入處理農村重大涉法事件或案件。

16

2010 年 5 月 26 日，湛江市司法局發佈《關於報名參加「湛江市農村維穩律師團」的通知》，第一要求就是要「講政治」。¹⁷中國語境下的講政治就是「聽黨話，跟黨走」，如果一心一意維護當事人權益，那就不是講政治了。

時任湛江市領導陳岸明在 2010 年度農村維穩律師團總結表彰大會講話：「要把握形勢，提高認識，增強農村維穩工作的使命感和責任感---；要服務大局，創新方法，推動農村維穩工作向深度發展；要加強領導，強化管理，為律師參與農村維穩工作創造良好環境」。¹⁸

2010 年 7 月 22 日，全國人大常委會代表資格審查委員會辦公室主任、辦公廳聯絡局巡視員李伯均在中國人大官網撰文高度認可農村維穩律師團的建立：「有的地方建立律師參與信訪接待制度，在農村建立維穩律師團，在司法局和律師協會的共同管理下，依法反映農民訴求和調解農村糾紛，維護農民權益和農村穩定。---這些經驗和做法解決了基層信訪工作涉及到的不少利益以及思想認識等問題，促進了事要解決、息訴罷訪」。¹⁹

16. <https://news.ifeng.com/c/7fYP9NF8CFf>

17. https://www.zhanjiang.gov.cn/zjsfw/bmdh/sfj/zwgk/bmwj/qtwj/content/post_1403690.html

18. <https://www.hnlawyer.org/news/1684.html>

19. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/rdlit/sd/2010-07/22/content_1584092.htm

維穩律師團的概念和操作模式得到政法高層認可後，各地逐步成立常態性的維穩律師團隊，不時根據重大國際賽事、博覽會，甚至新冠疫情防控都會針對性專項維穩律師團隊。

2010年，上海黃浦區司法局成立律師「世博維穩志願團」，工作內容包括：「建立各相關單位（部門）信息互通機制，掌握重點上訪戶，重點對象及群訪事件基本情況」；「配合區司法局、區衛生局聯合成立醫療糾紛民事調解工作室，加大世博期間醫患糾紛調解力度」；「積極參與大接訪。世博期間，全力參與各級政府組織的大接訪活動，參加市委、市信訪辦及區委、區府信訪辦的信訪接待，把矛盾化解在基層，解決在萌芽狀態，維護群眾利益和社會穩定」。²⁰

2011年，廣東省深圳市羅湖區司法局推動「大運律師志願團」深入開展大運法律服務，「在大運律師志願者隊伍中深入開展社會主義法治理念教育和服務為民教育，引導廣大律師樹立大局意識，增強服務大運的使命感和責任感，認真領會「中國特色社會主義法律工作者」深刻內涵，將維護社會穩定作為工作重心，有效預防和處置各類突發事件，保障大運會的順利舉辦」。²¹

2020年，北京新冠疫情防控期間，西城區律師協會組織成立「應對疫情律師服務團」，---通過電話、郵件、微信向全社會提供與疫情有關的免費法治宣傳和法律諮詢服務，---社區法律服務組解答的都是與老百姓衣、食、住、行息息相關的問題，律師們在解答問題的同時，耐心細緻地解釋防控法律依據，緩解居民的情緒，從而維護社區在疫情期間的和諧與穩定。²²

把律師當做維穩工具為黨所用，已經行之有年，也引發社會公眾對律師角色定位的疑惑，這些律師到底代表誰？是為黨和政府維穩還是為民維權，抑或兩者兼之？

其三、當局認為會影響社會穩定、司法公信力的案件，時常強行指定佔坑式辯護的維穩律師進行消音。

²⁰. <https://www.shhuangpu.gov.cn/zw/009005/009005002/009005002009/009005002009002/009005002009002002/20100706/hp7750.html>

²¹. http://sf.sz.gov.cn/xxgk/xxgkml/gzdt/content/post_3022603.html

²². <http://bj.people.com.cn/n2/2020/0316/c82838-33879980.html>

所謂佔坑式辯護，即辦案機關以被追訴人已經接受法律援助律師辯護為由，變相限制和拒絕被追訴人自行委託律師。

近十幾年比較著名的「佔坑式辯護」案件包括：

2008 年，楊佳上海殺警案，上海官方先後強行指定上海閘北區法律顧問謝有明和全國優秀律師翟建律師，親屬發表聲明不同意強行指定辯護人。

2009 年，鄧玉嬌案件，湖北官方強行指定汪少鵬和劉鋼律師共同擔任「鄧玉嬌案」在偵查階段的代理律師。

2011 年，汕尾烏坎群體性事件中老村長林祖戀被捕，廣東官方指定省律協副會長王波律師、汕尾市政府法律顧問方振宏律師為其辯護，林太太發聲明，抗議官方指定律師作為其丈夫的辯護人，並指絕不認可政府為林祖戀代請的兩名律師。

2018 年杭州保姆莫煥晶縱火案，杭州中級人民法院通過杭州法律援助中心強行指派法援律師。

2020 年，勞榮枝殺人、綁架案，南昌市中級人民法院及二審法院均強行指定法律援助律師。

2021 年，「江蘇女輔警敲詐勒索公職人員案」，江蘇省灌南縣人民法院、連雲港市中級人民法院均通過指定法律援助，排擠家屬委託的律師。「為何地方當局會安排法援律師佔坑辯護，主要是希望「消音」。「全國性的熱點要案，社會高關注度帶來的巨大輿論聲量是司法機關面臨的首要關卡。一司法機關常常疲於應付，一面擔心審判結果遭遇輿論「阻擊」，一面又忌憚延伸的次生輿情災害嚴重影響司法公信力。此時的法律援助制度恰恰成為「救命稻草」，司法機關通過指派律師，試圖降低輿論噪音，嚴控輿情蔓延，一熱一冷的處理勢必加深法律程序鴻溝，弱化法治共識」。²³

²³解讀：法援律師「佔坑式辯護」輿情風險如何破？<http://www.ichmw.com/show-7-12944-1.html>

3. 法律援助被建制性的運用到中共的統戰戰線

中共的十九大報告指出：「統一戰線是黨的事業取得勝利的重要法寶，必須長期堅持。」²⁴

中共不僅對律師行業展開統戰工作，還善於利用律師進行統戰工作，尤其在統戰重點區域，如少數民族地區，更是建立和派遣常態性、固定性的律師團隊。

2010 年 7 月，西藏啟動了司法部和共青團中央共同發起的「1+1」中國法律援助志願者行動。2019 年 7 月，司法部特地成立了援藏律師服務團。

「援藏律師服務團」在招募條件條件上需要「堅持正確政治方向，增強「四個意識」，堅定「四個自信」，做到「兩個維護」，擁護中國共產黨領導、擁護社會主義法治，與黨同心同德、同向而行，堅定不移走中國特色社會主義法治道路」。具體志願服務內容包括：「積極宣傳黨的治藏方略，宣傳黨的民族政策和宗教政策，宣傳民族自治法律法規」。²⁵

司法部高度重視「援藏律師服務團」工作，司法部部長唐一軍於 2011 年拉薩啟動儀式上專門發表「致援藏律師服務團的一封信」：「希望援藏律師服務團各位律師堅持以中國特色社會主義法治理論為指導，加強黨的領導，自覺服務大局，當好黨委政府的法治參謀助手，為維護祖國統一和民族團結，實現西藏長治久安提供有力法律服務和有效法治保障」。²⁶

除了司法部、團中央系統的律師團，中央統戰部和司法部也建有「同心·律師服務團」，官方宣稱：「把律師服務團活動納入到中央統戰部的「同心品牌」系列活動中，體現了中央統戰部對律師工作的重視和支持」。

四川省的「同心·律師服務團」主要對接本省藏區，已經常態化運作。根據四川律協的 2020 年新聞發佈會介紹的同心律師團運作模式。「按照省委統戰部、省委政法委統一部署，司法廳啟動了常態化四川同心律師服務團工作，以及為期三年

24. <http://www.rmlt.com.cn/2021/0615/616434.shtml>

25. 上海律協官網：關於 2021 年度「援藏律師服務團」招募工作的通知
<https://www.lawyers.org.cn/info/7fc468fc9297440e9b4e850dfb7cfe41>

26. http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgwapp/bnywapp/202105/t20210527_423039.html

的「四川律師公證法律服務團送法進寺廟」（專項）活動。-----有針對性地選擇宣講內容，就憲法、刑法、國家安全法、反分裂國家法等法律法規重點宣講；---同時，深入開展「送法進寺廟」活動。邀請石渠縣寺廟僧尼現場旁聽法院庭審過程，感受法律威嚴、認識司法莊嚴」。²⁷

四川統一戰線官網也介紹了同心律師服務團得榮分團的工作模式和成績：「律師們又立即趕赴得榮縣興艾寺開展憲法講座。—主要是為了增強宗教教職人員的祖國意識、政府意識、公民意識和法律意識，使宗教教職人員自覺維護民族團結和社會穩定，在法律允許的範圍內開展宗教活動。在興艾寺，四川同心律師服務團得榮分團律師們開展了以「擁護憲法，依法治寺」為主題的講座。講座上，同心律師服務團的律師們向僧侶及管理人員宣講了黨的十八屆四中全會內容概要和國家相關政策。為寺廟僧侶傳達法律知識的同時，還增強了僧侶們「愛國、守法」的法律思維，自覺維護寺廟和諧穩定。不僅如此，得榮分團結合寺廟實際，針對寺廟僧侶宣傳了《憲法》、《四川省宗教事務條例》以及宗教事務管理的相關規定。進一步提高了寺廟僧侶學習法律的熱情，加強其依法治寺的能力」。²⁸

四川同心·律師服務團類似的工作模式和總結報告還入選了 2015 年「四川法治藍皮書」，可見獲得高度的官方認同。

當局也對援藏律師授予很高的政治榮譽，譬如首批參加援藏律師團的劉沫含律師就被司法部授予全國司法行政系統勞動模範，派出地授予「長春市司法行政好榜樣」榮譽稱號、服務地日喀則市授予「民族團結進步模範個人」榮譽稱號。官方的宣傳報導中，劉沫含在工作日記中這樣寫道：「作為一名有著 13 年黨齡的中國共產黨黨員，我還記得入黨時在黨旗下對黨的承諾——我要用一生一世去實現對黨的忠誠。如果說援藏工作是一種選擇，在我看來，這種選擇更是一名共產黨員律師應有的選擇」。²⁹

4. 法律援助淪為配合官方鎮壓的工具

27. <https://sichuan.scol.com.cn/ggxw/202011/57956043.html>

28. <http://www.sctyzx.gov.cn/dwzsfz/201412/54247788.htm>

29. <http://www.jllawyer.com/tpxw/16800.jhtml>

當局在異議、維權等重大敏感案件，經常性的指定官方律師辯護。譬如，高智晟煽動國家政權案、盲人維權律師陳光誠聚眾擾亂交通秩序案、「長沙富能」程淵等三人顛覆國家政權案、江天勇煽動顛覆國家政權案等，都是當局強行指定官派律師。律師扮演的角色也都是勸當事人認罪，隔絕當事人與家屬之間的聯繫。

程淵太太施明磊曾去官派律師所在的湖南真澤律師事務所，要求見官派律師。律所居然威脅其尋釁滋事要報警，還喊來了物業保安趕人。施明磊稱：「就是這家真澤律師事務所，它上一次參與迫害江天勇律師，官派律師是它們出的，該所案件來源很多都來自於政府給的單」。³⁰

指定官派律師，對中國內地人是如此，對港人也是如此。十二港人偷越邊境案，香港家屬自行委託的中國內地律師，要麼遭威脅被迫退出，要麼直接吊銷執業證，所有被告人最後全部被指定律師。家屬甚至連官派律師姓名、電話、事務所等都無法得知，想索取資料還被被深圳市公安局鹽田分局以「信息屬刑事案信息」予以拒絕。

香港浸會大學副教授陳家洛先生就對中國內地官派律師機制表達了負面觀感，並對香港未來法援制度修改提出擔憂：「法援制度修改之後，唐英傑上訴案被委派有大陸政協背景的律師行代表，擔心在香港出現類似中國大陸「官派律師」的情況，尤其去年涉嫌偷越邊境的 12 港人案，在深圳法院開審時，就有「官派律師」的情況出現」。「官派律師」這個表述，其實在香港人、那 12 位港人是嘗試去離開香港，或者是嘗試流亡去台灣的時候，被當局「截擊」，然後就拘留在大陸境內。整個過程給香港人一個我認為是相當負面的經歷和感覺；就是香港我們習以為常的、所謂司法的代表，找律師的自由，或者是嘗試去考慮一下，怎樣令到事件公平公正，但是原來去到(中國)國內那些「官派律師」制度是做不到的。儘管有些好的、好有心的律師想幫忙，最後他們可能連(律師)牌照都被吊銷的，而整件事好像是最後都要接受那個官方終局的安排，就是認罪、悔過，或者是尋求輕判那樣。」³¹

³⁰. <https://www.epochtimes.com/gb/20/9/11/n12397226.htm>

³¹. <https://www.voachinese.com/a/hk-first-national-security-law-case-appeal-reactions-to-legal-aid-reform-20211126/6329469.html>

將強行指定官派律師發揮到極致的案件是「709」鎮壓案，該案還登上了 2017 年 3 月全國人大全體會議的「兩高」（註：最高人民法院與最高人民檢察院）報告。

周強院長所做最高人民法院工作報告：「全力維護國家安全和社會穩定。---嚴懲危害國家安全犯罪，依法審結周世鋒等顛覆國家政權案」。³²

曹建明檢察長關於最高人民檢察院工作報告稱：「2016 年，檢察機關堅決維護國家安全，---天津檢察機關依法起訴周世鋒、胡石根等顛覆國家政權案」。³³

「兩高」號稱依法審結、依法起訴的「709」案，實際操作是普遍性的指定官方律師進行所謂法律援助。官方指定的法律援助律師包括天津市律師協會會長、全國政協委員楊玉芙律師、天津市律師協會副會長溫志勝等，他們的表現恰恰說明法律援助淪為配合鎮壓的工具。

李和平律師案天津宣判，法援律師溫志勝，沒有呆在法庭，而是配合國保警察做李太太的工作。「官方為李和平指派的律師溫志勝在國保和警方的陪同下，到王峭嶺家樓下，要王峭嶺帶孩子去天津跟李和平團聚。在被拒絕後惱羞成怒，對著拍照的 709 案另一被捕律師王全璋律師的妻子李文足揮拳指罵。王峭嶺向本台直斥官派律師沒有道義」。「文足在拍他，他過來想向文足動手搶手機。然後我們倆就站在一起，我說你想打人嗎？後來他被國保拉開了。因為這個溫志勝是一個極其沒有道義的律師。」³⁴

周世鋒律師出獄後控訴了官派律師的邪惡本質。「到了 2016 年 1 月 8 日，天津市檢察院批准逮捕我，當日轉入天津市看守所。劉曉宇和施某在我被逮捕後，說給我們每人都指派了律師。我感到無比憤怒」。「天津律師協會會長、全國政協委員楊玉芙和姓秦的律師和公安、檢察院、法院勾結起來，在檢察院的專用提訊室會見我，公安和檢察院以及其他專案組領導在二樓一起看會見視頻，被我識破。我當然任何時候都不會和他說什麼實質內容，只說了一句：「我開庭時說一句話，他們就

³². http://news.youth.cn/gn/201703/t20170312_9274407.htm

³³. https://www.spp.gov.cn/zdgz/201703/t20170312_184901.shtml

³⁴. <https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/xl4-04282017103347.html>

判不了我刑。」他問我哪句話，我沒有告訴他。我反問他：你怎麼在檢察院專用提訊室會見我？並且攝像頭的指示燈是亮的。他詭詐地笑了。--當晚，市政法委秘書長張亮和市檢察院副檢察長邊學文非法竄進看守所，問我在法庭上說哪句話就不能判我刑。「楊玉芙和秦姓律師假冒我的簽字簽了檢察院起訴階段和法院審判階段的所有委託書。」³⁵

即便楊玉芙律師在 709 案上如此胡作非為，司法部所屬《法制日報》還是以《楊玉芙：不辱天津律師「掌門人」使命》為題大幅報道其先進事跡：「作為資深律師、天津市律師協會會長，楊玉芙懷著對黨的忠誠、對律師事業的熱愛，展現了一名新時代律師帶頭人的境界與追求」。

五、「08 年奧運」之後，隨著當局對公民社會的持續強化管制、掃蕩和鎮壓，尤其是 2015 年「709」律師大抓捕，稍有獨立性的民間法機構紛紛被取締或被迫停止運營，能夠提供非官方法律援助的維權律師也遭到包括停止執業、吊銷或註銷執業證、關押、判刑等系統性的壓制。

八九政治冰封稍稍解凍後，中國國內一些涉及環保、艾滋病、婦女權益的民間組織或半官方組織開始組建，在 2008 年前後取得了長足的發展，尤其是權利倡導性非政府組織更是在法律援助方面扮演了重要角色。

1992 年，武漢大學率先成立了法律援助機構——「社會弱者保護中心」。

1993 年，梁從誠發起成立環保組織「自然之友」。

1994 年，艾滋病權益人士萬延海發起成立非政府組織愛知行動。1994 年 3 月下旬，「北京愛知行動項目」成立，隨後建立北京愛知行研究所。

1995 年，由郭建梅牽頭成立北京大學法學院婦女法律研究與服務中心，後轉型為純民間的北京眾澤婦女法律諮詢服務中心。

2003 年 10 月，北京市公盟法律諮詢中心（公盟）的前身「北京陽光憲道社會科學研究中心」成立。

2006 年 8 月，乙肝反歧視公益人士陸軍發起成立反歧視機構北京益仁平中心。

³⁵ <https://www.rti.org.tw/news/view/id/2173330>

隨後，陸續有公益律師成立不同領域的公益法律援助機構，譬如黃雪濤的衡平機構、李巖的維德機構、李瑩的援眾等。

在這些非政府組織的法律援助、媒體協助下，很多中國影響性訴訟得以發起，譬如：乙肝隱私侵權第一案、三鹿毒奶粉賠償訴訟、艾滋就業歧視第一案、基因歧視第一案、無障礙設施第一案、性別就業歧視第一案等等，極大的推動了相關弱勢群體、受害者的權益改善。

但是隨著公民社會的孕育和發展，當局也於北京奧運會後開始對非政府組織進行管制和大規模掃蕩、取締、關閉。

2009 年 7 月，關注公民權益的（公盟），遭到北京稅務部門以偷漏稅處以高額罰款、後遭民政局取締。

2010 年 10 月，關注基督徒信仰維權的北京中福聖山研究所負責人範亞峰被「以社團名義活動」為由進行多次傳喚，最後被迫關閉。

2010 年 11 月，關注艾滋病維權的北京愛知行研究所創辦人萬延海不堪政府打壓攜家屬離開中國經香港來到美國。

2013 年 7 月，關注弱勢群體權益的「北京傳知行社會經濟研究所」被民政部突襲宣佈取締研究所。

2015 年 3 月，關注反歧視的公益機構北京益仁平中心被突襲搜查，扣押電腦、資料、強行換鎖，機構項目負責人郭彬和楊佔青被抓捕，導致無法正常辦公。

2015 年 7 月，因參與歐盟的「反酷刑項目」，李和平律師及其助理遭到抓捕，被控利用境外非政府組織資金顛覆國家政權，反酷刑項目被迫停止。

2015 年 12 月，關注勞工權益的「廣東番禺打工族服務部」的負責人曾飛洋等被抓捕，機構被迫關閉。

2016 年 1 月 29 日，關注女性權益的北京眾澤婦女法律諮詢服務中心被「有關部門」要求，必須在春節前關閉，停止工作和資金資助，被迫關閉。

2016 年 1 月，關注法律權利倡導和援助「中國緊急行動工作組」（Chinese Urgent Action Working Group）的負責人瑞典籍的彼得·達林（Peter Dahlin 被

捕，組織亦遭強迫關閉。2019年1月，關注勞工權益的深圳春風勞動爭議服務中心創辦人張治儒等被抓捕，機構被迫關閉。

2019年7月，關注勞工權益、律師權益的「長沙富能」負責人程淵及同事被捕，機構無法再在當地運營。

2023年5月，北京同志中心宣佈「因為眾所周知的原因」關閉機構。

在給弱勢群體提供法律幫助和援助的人權律師也相應的遭到系統性的壓制。

2001年度起，長期為上海訪民、城市拆遷受害者提供法律幫助和援助的上海律師鄭恩寵被上海當局刁難不能參加律師證的年度考核。2003年6月，鄭恩寵因繼續代理行政訴訟、代理控告城市拆遷的官商勾結，被上海抓捕並構陷「為境外非法提供秘密罪」判刑三年。2005年5月，曾為鄭恩寵案以及其他敏感案件辯護的郭國汀被以「違反憲法的言論」停止執業一年。

2005年11月，北京市司法局以執業地址未變更為由，對高智晟所在北京晟智律師事務所停止執業一年，而高律師的給自己立下的規矩是拿出三分之一的時間給弱勢群體提供法律援助。

2010年4月，北京市司法局以唐吉田、劉巍擾亂法庭秩序為由，吊銷二人律師執業證書。³⁶

2014年7月1日，中華全國律師協會官方網站聲明，稱「部分人員以律師名義和身份從事活動，誤導律師和社會公眾。」特別注明「唐吉田、劉巍、鄭恩寵、唐荊陵為已被吊銷律師執業證書人員，王成、江天勇、滕彪為已註銷律師執業證書人員。」³⁷這還不包括張鑿康、李建強、童朝平、溫海波等各種原因不讓執業的律師。

2015年「709」大抓捕後，更是有一大批律師被吊銷、註銷律師證書。2018年6月6日，包括原中國維權律師關注組在內的七個法律團體發表聯合聲明指出「在過去8個月時間里，全中國共有9個省份的17名維權律師及3間律師事務所被吊銷或註銷執業證；僅過去一個月內，就有包括謝燕益，李和平，黃思敏、文東

³⁶. http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/2010-05/08/content_9825572.htm

³⁷. https://www.guancha.cn/FaZhi/2014_07_02_242983.shtml

海，楊金柱，覃永沛等在內的 6 名維權律師收到司法局發出的擬吊銷或註銷執業證的通知書；而廣西唯一一所維權律師事務所「百舉鳴律師事務所」，則更是被南寧司法局在其辦公場所強逼解散」。

2018 年後，陸續又有劉正清、文東海、隋牧青、任全牛、盧思位、梁小軍、龔祥棟被吊銷執業證書，藺其磊律師也被註銷執業證書。

這些律師執業權利的被剝奪，導致異議人士、維權人士，以及上訪者等弱勢群體權益更難得到法律援助和幫助。

通過以上五個方面的粗線條勾勒可見，中國法律援助的異化是自始至終的。尤其近十幾年當局開始推展「政法機關要做黨的刀把子」主題教育以來，過去甚囂塵上後又短暫塵封的「刀把子」理論死灰復燃，而且越燒越旺。³⁸各級司法行政機關直接主管下的官方法律援助中心、官方律師協會，以及親官方律師緊跟「刀把子」起舞，常態化的以所謂「法律援助」扮演了「軟刀子」的角色。

³⁸.和靜法院承辦“政法機關要做黨的刀把子”演講會, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2012/11/id/792659.shtml>

中國法律援助

國家報告附錄：基本資料

此附錄為中國國家報告之補充資料，提供中國法律援助制度基本資訊。有鑒於中國法援系統運作欠缺透明性，近年公開官方數據的管道變得難以獲取，因此相關資料僅能仰賴學術文章之記載和研究。以下數字取自於：FU Hualing, “Pro Bono, Legal Aid, and the Struggle for Justice in China” (2020)¹。雖然相關統計無法反應目前最新狀況，但仍為中國法律援助運作提供了一個宏觀的基本架構。

國家（區域或政府）資訊				
國家	人口（截至 2022 年底）	國內生產總額（截至 2022 年底）	貧窮線與生活在貧窮中之人口	執業律師總數
中國	中國截至 2022 年底之人口總數為 1.4118 億。（中國國家統計局）	中國截至 2022 年底之人均國內生產總額為 12617.5 美金。（世界銀行）	依據管轄不同而有異。	超過 65 萬人 ² 。
*除了以上列舉之國家資訊，對於採用聯邦制度且下述法律扶助機構非國家機構之國家，請提供該國／省／區法律扶助機構運作之數據。				
法律扶助機構之資訊				
法律扶助機構名稱	成立之日期	2022 年收到申請總數	2022 年申請通過總數	2022 年申請被拒絕總數
國家和地方層級的法律援助中心（見	1996 年 12 月	無法取得數據。	無法取得 2022 年數據，但 2014 年估算為超過	無法取得數據。

¹ FU, Hualing. 2020. Pro Bono, Legal Aid, and the Struggle for Justice in China, University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper No. 2020/073, available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3743658.

² 中华人民共和国司法部，2022年度律师、基层法律服务工作统计分析，網址：https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwxgk/fdzdgnr/fdzdgnrtjxx/202306/t20230614_480740.html.

下述)			124 萬件。(Fu)	
僱員總數	法律扶助律師總數	2022 年投入於法律扶助機構之政府資金	2022 年法律扶助花費總額	政府資金佔法律扶助花費總額之比例
2014 年為 14,548 人。 (Fu)	無法取得數據	無法取得 2022 年數據,但 2013 年估算為 1.584 億人民幣(約 223.64 百萬美金)。(Fu)	無法取得 2022 年數據,但 2013 年估算為 1.6 億人民幣(約 225.9 百萬美金)。(Fu)	根據 2013 年之估算,將近百分之 99。(Fu)

從中國共產黨觀點而言，中國的法律援助系統跟中國政法系統一樣，均屬國家機器的一部分。法律援助系統，尤其是中國共產黨政府成立的法律援助中心，在官方的指引和監督下，並未享有組織或預算之自主性。中央政府透過法律援助中心組織法律援助，分為四個層級運作，包含中央層級和三個地方層級。中央層級的法律援助中心協調整個國家的法律協助，地方層級的法律援助中心包括省級、地市級和縣級。省級法律援助中心負責在其管轄範圍內監督實際法律援助工作，其他地方層級之法律援助中心亦負責提供法律援助。

整體來說，法律援助的提供者可以分為三類，包含法律援助中心之支薪律師、民間執業律師（在中國語境下稱為「社會律師」），以及法律工作者（未擁有律師執照且主要為偏鄉人口服務）。每一個類別大概處理三分之一的全國法律援助案件量。

法律援助為國家主導，至於獨立公民社會提供之法律援助，由於近年來國家對於異議非政府組織和人權律師之打壓而逐漸式微。

根據 2014 年之估算，為法律援助中心一共審核通過超過 124 萬的法律援助案例，包含調解在內，案件分類如下：

- 超過 997,000 件民事案件
- 超過 240,000 件刑事案件
- 超過 5,800 件行政法案件

該年共計有超過 138 萬名受援助者，由受援助者的比例可看出法援資源分配，顯現中國共產黨的政策優先順序：

- 約 476,000 名移工
- 471,000 名農民
- 351,000 名女性
- 65,000 名身心障礙者
- 154,000 名青少年
- 112,000 名長者