

# 浅析劳动纠纷案件中的法律援助

周麟畅

**摘要** 劳动纠纷案件一直在我国案件数量中占有相当大的比例,但目前劳动纠纷案件中的法律援助存在着诸多问题:救助范围窄、门槛高、维权环节多、取证难、法律援助规定不合理、财政经费短期等。因此,应进一步加强劳动纠纷案件中的法律援助建设:建立规范的法律援助立法体系;简化劳动纠纷的处理程序;扩大劳动纠纷的受援范围;加强法律援助的宣传;发挥各高校法律援助中心的作用等。

**关键词** 法律援助 劳动纠纷 维权困境

中图分类号 D922.5

文献标识码 A

文章编号 :1009-0592(2010)03-124-02

自从我国司法部 1994 年初正式提出建立和实施中国的法律援助制度以来,各大城市都纷纷设立了法律援助中心。到目前为止,各地法律援助中心提供法律帮助的案件数以万计,其中以劳动纠纷案件居多,这为推动我国法制化建设、援助社会弱势群体作出了重大贡献。但是,在实施过程中还存在诸多问题,有待进一步完善。因此,本文拟通过对目前劳动纠纷案件中的法律援助现状进行分析,并对其困境提出初步的完善意见。

## 一、法律援助的起源与援助范围和形式

法律援助制度于 15 世纪末起源于英国,19 世纪末 20 世纪初在美国和西欧各国兴起。时至今日,法律援助已由单纯针对穷人的慈善行为发展为公民的政治权利、国家责任、乃至福利国家社会保障体系的重要组成部分。我国的法律援助制度萌芽于 1993 年左右,截至 2006 年,具有行政性质和依照公务员管理的法律援助机构多达 3149 个,法律援助机构网络初步形成。我国 32 个省、市、自治区都有了专门的法律援助机构和专职从业人员。

根据《司法部关于开展法律援助工作的通知》(司发通[1997]056 号)的解释,“法律援助,是指在国家设立的法律援助机构的指导和协调下,律师、公证员、基层法律工作者等法律服务人员为经济困难或特殊案件的当事人给予减、免收费提供法律帮助的一项法律制度。”

我国行政民事案件的法律援助范围在国务院发布的《法律援助条例》中列举了六项:1.依法请求国家赔偿的;2.请求给予社会保险待遇或者最低生活保障待遇的;3.请求发给抚恤金、救济金的;4.请求给付赡养费、抚养费、扶养费的;5.请求支付劳动报酬的;6.主张因见义勇为行为产生的民事权益的。援助对象是因经济困难没有委托代理人的公民。

法律援助主要采取以下形式:1.法律咨询、代拟法律文书;2.刑事辩护和刑事代理;3.民事、行政诉讼代理;4.非诉讼法律事务代理;5.公证证明;6.其他形式的法律服务。

## 二、我国劳动纠纷案件中的法律援助现状

劳动纠纷又称劳动争议,狭义的劳动争议是指用人单位和劳动者因实现劳动权利或履行劳动义务发生的纠纷,广义的劳动争议是指用人单位及其雇主组织和劳动者及工会因劳动关系所发生的纠纷。

自从 2008 年起,随着《劳动合同法》和《就业促进法》的实施,一些用人单位的隐性违法用工现象逐渐显现,由此引发的劳动争议案件正如法律实施前所预测的那样,已经呈现激增态势。特别

是 2008 年前两个月,劳动争议案件数量急剧增长。与 2007 年同期相比,各地劳动争议仲裁委员会受理的劳动争议案件数的增幅普遍在 50% 以上,有的地方甚至是 3~5 倍。

在这些劳动纠纷案件类型中,劳动报酬纠纷占整个劳动争议案件的第一位,且报酬争议的形式已由简单的克扣、拖欠工资扩大到工资总额、加班工资、工资变更争议等。例如,2008 年 1~4 月份上述类型案件占案件总数的 39%,事实劳动关系纠纷约占案件总数的 15%,工伤保险待遇纠纷案件约占 12%。其他因开除、除名、岗位调整等引发的争议,因劳动者户口、人事档案和社会保险关系办理等引起的劳动争议也占有一定比例。

在劳动纠纷案件中,劳动者常常处于弱势地位,法律意识淡薄,而律师费用对他们(特别是农民工)而言也显得过于昂贵,并且大量的劳动纠纷会影响到社会的治安和稳定,因此法律援助在这类案件中显得格外重要。

## 三、我国劳动纠纷案件中的法律援助存在的问题

虽然劳动纠纷案件有很多种,但是能申请法律援助的只有两种:请求支付劳动报酬和因工伤请求赔偿的法律事项,并且劳动者本人及其家庭经济状况要符合当地政府部门规定的公民困难标准。而其他类型的劳动纠纷案件都无法获得法律援助。而且在一般情况下,申请法律援助应当向义务机关或义务人所在地的法律援助机构提出,如国务院《法律援助条例》第 14 条规定:“请求支付劳动报酬的,向支付劳动报酬的义务人住所地的法律援助机构提出申请”。而法律援助中心提供的法律援助形式主要有法律咨询、审查劳动合同、代写法律文书、诉讼代理、非诉讼法律事务代理(代理当事人参加和解、调解、仲裁等)、公证证明等。可在近几年的实施过程中,我国劳动纠纷案件中的法律援助存在的弊端日益突出,主要表现在以下几个方面:

### (一)法律援助范围窄、门槛高

正如上文中提到,劳动纠纷案件有很多种,但是只有请求支付劳动报酬和因工伤请求赔偿的法律事项能申请法律援助,而且还要求劳动者符合经济困难的标准。这导致其他类型的劳动纠纷案件都无法获得法律援助,不利于对劳动者的保护。可见,我国对劳动纠纷的法律援助范围过窄、门槛过高,不利于对劳动者的保护。

### (二)法律援助维权环节多,周期长,成本高

我国劳动争议实行协商、调解、仲裁、诉讼的处理程序。其中协商和调解是当事人自愿选择的程序,非必经程序;而仲裁这是

作者简介:周麟畅,厦门大学法学院 2007 级法学专业本科生。

劳动争议处理的必经前置程序,劳动争议只有经过仲裁机构的仲裁,当事人才能向人民法院起诉。人民法院的审判则是劳动争议的最终程序。这导致大量简单的劳动争议案件必须经过劳动仲裁、法院一审、二审、强制执行才能完成,如果是工伤维权则程序就更为复杂,其程序最高可达19项。而且,很多工伤保险待遇的获得,需要经过多次的劳动争议仲裁与民事诉讼。

### (三)调查取证困难

法律援助人员在调查取证过程中,常常遇到公安、劳动、工商等部门的不配合和劳动者所在企业的阻挠,更有些部门地方保护主义思想严重,过分偏袒本地企业。而且劳动者法律意识和自我保护意识的不到位也妨碍了取证。例如很多劳动者务工时没有劳动合同、上岗证、工资单等,在出现劳动争议时,难以证明与该企业存在劳动关系。

### (四)法律援助规定不合理

国务院《法律援助条例》规定,公民申请法律援助,应当向义务人所在地的法律援助机构提出申请。但现实中,劳动纠纷案件中义务人所在地是打工地,而一些劳动者在发生工伤、交通事故等事件后,归乡心切,往往回到原籍,难以返回打工地寻求法律援助,这也容易造成法律援助资源的不合理配置。

### (五)财政经费短缺

由于法律援助工作在一些地方和单位得不到重视,政府每年对法律援助的财政拨款的数量有限。许多学者在自己的论文中均对我国政府每年投入法律援助的经费进行了描述,2004年我国人均法律援助经费不到一毛钱,2005年全国各地拨付法律援助经费26220万元,中央财政首次拨付5000万元专项资金,支持贫困地区开展法律援助工作。由于投入经费的有限,许多法律援助机构在审批法律援助案件时从严掌握,遏制了法律援助扩张的势头。各项宣传活动经费捉襟见肘,造成法律援助知晓率低,在客观上形成了“宣传少——了解少——使用少——实施少——作用小——经费少”的恶性循环。

## 四、我国劳动纠纷案件中的法律援助的改进建议

针对当前劳动纠纷案件中法律援助的困境,笔者认为可以从以下方面加以完善:

### (一)建立规范的法律援助立法体系

目前我国关于法律援助的统一立法为国务院的《法律援助条例》,属行政法规,立法级别比较低。各省、市、自治区根据行政法规的授权,可以制定本区域内的地方性法规。各地方的地方性法规对现有的法律援助受案范围均有一定的扩大,但又不完全相同,这人为造成了申请人在不同区域获得法律援助的不平等,并且由于法律援助机构设立的问题,又在一定程度上阻碍了其作用的有效发挥。如,自从《关于刑事诉讼法律援助工作的有关规定》实施后,公安、检察部门成为当事人与法律援助机构联系的中介,这与两部门追究犯罪的本职相冲突,使刑事法律援助处于尴尬的境地。因此,通过制定级别高、内容全的《法律援助法》是建立我国法律援助制度的基础,也是统筹开展我国法律援助工作的纲要。

### (二)简化劳动纠纷的处理程序

大量简单的劳动争议案件必须经过劳动仲裁、法院一审、二审、强制执行才能完成,导致了劳动者维权之路漫长。而且劳动

争议处理的“仲裁前置”原则自从《劳动法》实施以来,已暴露了司法资源浪费、无法体现当事人“意思自治”和仲裁自愿原则、仲裁效率低下等弊端。因此,我觉得可以实行“裁审分立、各自终局”的机制,即劳动纠纷发生后,当事人可以从仲裁或诉讼方式选择其一,并且两者分别有终局的效力,当事人经仲裁裁决后,不得再向法院起诉。

### (三)扩大劳动纠纷的受援范围

目前在劳动纠纷案件中,只有请求支付劳动报酬和因工伤请求赔偿的法律事项可以申请法律援助,而更多劳动纠纷案件中当事人无法寻求法律援助。因此,笔者认为可以逐步扩大劳动纠纷的受援范围,直至所有劳动纠纷案件,以尽可能为劳动者提供法律援助。但前提是得增加法律援助人员的人数、经费投入以及保证援助质量。

### (四)加强法律援助的宣传

通过普法活动、媒体报道等进行宣传,让广大劳动者明白哪些劳动纠纷可以申请法律援助、法律援助的具体内容,以及法律援助与劳动仲裁、诉讼的不同。

### (五)发挥各高校法律援助中心的作用

目前,国内超过50所高校都建立了自己的法律援助中心。高校法律援助组织是高等学校的法学院的大学生法律援助组织(社团)或法学院教师主导、学生参与的法律援助组织。很多学者认为,高校法律援助组织是高等法学教育与法律援助有机结合的最佳途径,是扩大法律援助队伍,构建社会法律信仰的最佳方法。

但是,高校法律援助面临多方的困境,比如,高校法律援助的经费没有固定的来源,高校法律援助制度在法律和民众中没有完全认可;高校法律援助中心的大学生通常不能代理案件,因为法律并没有赋予学生适格主体的身份,对案件风险和相关法律责任也没有明确规定;高校法律援助组织人员缺乏稳定性,这是由于高校学生流动性大这一特点造成的,因此如何协调高校法律援助服务和高校法律诊所教育的关系也变得十分重要,高校法律援助组织制度也不完善等。因此,要充分发挥各高校法律援助中心的作用,必须加强高校法律援助机构的建设和宣传力度。

总之,劳动纠纷案件中的法律援助在维护弱者权益方面发挥着巨大的作用。但我国的法律援助还处于起步阶段,存在诸多问题,其改进之路还很漫长。对于劳动纠纷案件的当事人而言,由于我国目前各方面的原因,法律援助所起的作用十分有限,并且为劳动者维权举步维艰。但我们相信,随着法律援助总体制度的不断完善,劳动者将会越来越多地享受到法律援助带来的福音。

#### 注释:

王丽娟.中国高校法律援助制度研究.东南大学出版社.2008年版.第4页.第10-12页.

姜颖.劳动争议处理教程.法律出版社.2003年版.第3页.

刘春华,徐婉飞.直面劳动争议案件大幅攀升.人大建设.2008(5).

威海市中级人民法院三庭研究室.关于劳动争议纠纷案件的调研报告.山东审判.2008(4).

吴小峰,王峰.工伤致残维权受阻农民工法律援助亟待突围.农村.农业.农民(B版).2008(3).

万玲娣.社会治理中法律援助的困境与对策研究.中国优秀硕士学位论文全文数据库. http://ckrd.cnki.net/. 访问日期:2009-12-22.

乔书欣.劳动争议处理仲裁前置程序的弊端及应对浅议.中国论文下载中心. http://www.studa.net/faxuelilun/070119/14545813.html. 访问日期:2009-12-22.

王丽娟.中国高校法律援助制度研究.东南大学出版社.2008年版.第19-23页.