

东方昆仑公益之光

2012-12-18

- 主编：陈冉（上海所）
- 搜集整理：朱洁、郭怡婷（上海所）
- 版面和编辑：郭怡婷
- 通讯员：章良琅（广州总所）、孙娜（北京所）、毕蔚（深圳所）

- 顾问：朱征夫（广州总所）



东方昆仑（上海）律师事务所

目录

一、【头版头条】	3
朱征夫：公益法律服务 — 律师捍卫公共利益的一种责任和担当	3
二、【好文共赏】	4
关爱 5800 万留守儿童	4
三、【公益前沿】	5
(一) 公益简讯	5
1. “真爱梦想”致力于打造慈善界的“麦当劳”	5
2. 国内 PM2.5 检测推行以来的首宗大气污染环境公益诉讼	5
3. 深圳社工服务机构的生力军 — 企业社工	5
4. 中国首个慈善事业管理专业诞生	6
5. 官办慈善组织何时才能有服务意识?	6
6. 四十元的慈善在申城渐渐“转了起来”	7
7. 近九成网友不知道公益网店的存在	7
(二) 他山之石	8
国外慈善业为何被人们信任	8
四、【法规解读】	10
在失望中坚守希望：关于《民事诉讼法》修改的反思与检讨	10
五、【我的公益】	12
广东东方昆仑牵头和资助玉树藏族自治州治多县司法干部广州培训班	12
六、【本期人物】	15
佟丽华：中国公益律师领军人物	15
七、【热点聚焦】	17
从贵州毕节五男童冻死案看儿童救助体制	17
1. 事件回顾	17
(1) 北京两律师申请公开“五少年死亡事件”工作细节	17
(2) “流浪三周”的背后是公安、民政、社会救济能力的薄弱	18
2. 各方观点	18
3. 后续报道	19
八、【公益诉讼】	20
紫金矿业因溃坝事故最终向 18000 灾民赔款 1.9 亿	20
1. 律师团无偿替灾民索赔	20
2. 10 吨证据材料诉讼历时两年	20
3. 律师团工作获表扬—广东省委书记汪洋盛赞律师团案件办得漂亮	20
4. 诉讼经过	21

[头版头条]

公益法律服务 — 律师捍卫公众利益的一种责任和担当

作者：广州总所 朱征夫 2012年12月

自东方昆仑成立以来，我所律师积极参与了各种形式的公益法律服务。代理法律援助案件、参与免费法律咨询活动、派律师参加乌坎事件的处理、与治多县对口帮扶、为“绿色生命”等公益组织提供免费法律等。这些提高了律师的专业服务水平，也增强了律师对公益活动的参与意识和责任意识。

当前，民诉法刚刚修改，为公益诉讼打开了新的通道；另一方面，随着社会的发展和老百姓权利意识的觉醒，他们对那些侵害不特定当事人利益的违法行为，不再无动于衷。可以说，以公益诉讼为新的起点，律师的公益法律服务将在一定程度上改变整个法律服务的生态。

1. 公益法律服务为律师参与社会管理创新、推动社会变革提供契机

乌坎事件的经验说明，随着改革开放的深入，利益主体日益多元化，政府作为单一的管理主体已经无法适应社会管理的需要，必须引入新的社会力量来参与社会管理，其中一个重要力量就是以律师为代表的专业服务群体。在审查村委会卖地行为的合法性、村民利益诉求的合理性、以及选举村民代表和新的村委会的程序合规性方面，律师的法律意见对管理决策有不可取代的作用。

同样地，公益法律服务能够成为推动社会变革的正能量。十八大报告中指出要“全面推进依法治国”，“建立健全权力运行制约和监督体系”，公益法律服务能够用法律和制度约束和规范权力，保护社会公众的自由和财产，保障人民的知情权、参与权、表达权、和监督权。

2. 公益法律服务会做大法律服务市场

公益法律服务与传统的法律服务不同，有些委托人与案件没有直接利害关系，完全是出于公共利益的保护，比如在环境保护、劳工和弱者权益保护、食品安全等方面。尽管到目前为止，公益诉讼的立案、取证、索赔仍然面临各种难以想象的困难，但从长远来讲，当事人的范围因此扩大了，法律服务市场也因此扩大了。

3. 公益法律服务会提升律师的执业境界

我们律师的执业使命是促进社会公平正义，通常是通过维护当事人的合法权利来实现。过去是为特定的当事人利益服务，现在是可以为不特定的当事人利益服务。为不特定的当事人利益服务，要求律师超越具体当事人的利益，更多关注公共利益，更接近公平正义的本质。

4. 公益法律服务会提高律师的社会地位

公益法律服务更能获得社会认同。几年前的开瓶费诉讼、广深高速的加油费、林莉红教授对海关提起的罚收书籍诉讼，让人看到公益诉讼引发的、用法律的手段与特权部门侵害公共利益的不合理制度的抗争和成果，这些专业劳动改善了律师在人们心中的形象，提高社会认可律师的程度。

所以，我们东方昆仑的律师要在思想上、专业上作好充分准备，以无比饱满的热情去迎接公益法律服务的新时代的到来！



好文共赏

关爱 5800 万留守儿童

陈冉摘自 NGO 发展交流网 <http://home.ngocn.net/space.php?uid=80183&do=blog&id=25892>

这是一个特擅长描绘美好未来的国度。 但不妨碍她无力爱孩子。

他们也许不是您的孩子。

或者您有实力交罚款生多胎，还能将他们送到米国上小学，只能说您很幸运，不过，假如您决定留在国内为孩子积攒生活费的话，那么这些孩子的命运就值得您全情关注。

有人说，这是中国当代社会最大的溃疡。他们享受不到完整的父母亲情，感受不到公平教育，是流浪和失学儿童、心灵扭曲患者乃至少年犯最大的后备军。

他们有个共同的名字叫留守儿童。在快速工业化、城市化的进程中，这些孩子卡在了时代隆隆前进的齿轮中，无法救赎。按照官方 7 年前公布的数字，他们总数 5800 万。

当一系列连续的悲剧上演以后，很多知识精英将矛头直指他们的生身父母。甚至说：养不起就不要生。对于少数丧尽天良的大人，这样的指责不无道理。但如果针对全部，那简直是污蔑。如果认真了解这些孩子的成因，你就会懂得在中国这个封建传统浓郁的国度，加上贫富分化、阶层对立加剧，晋惠帝的幽灵始终没有散去，他老人家这样安慰快饿死的百姓：何不食肉糜？（没有饭吃，为什么你们不吃肉呢？）

其实，这 5800 万孩子在为整个中国社会的发展买单。

抛开日益加剧的城乡差距不言，公共教育投入的缺失，社会福利的滞后，使“共享改革发展的成果”在许多地区尤其是广大偏远的农村成为一个遥不可及的梦幻。政府和社会承担的巨大责任，无情地压在了太多需要为生存而战的父母头上。他们被迫背井离乡，成为定期迁徙的候鸟，而照顾抚养孩子的重任便交给年迈的爷爷奶奶。

社会的救助一直都在进行，但既是乏力的，又是不平衡的。在教育部撤并乡村小学后，这个社会甚至吝啬地不能给需要长途跋涉上学的孩子提供一辆安全的校车。2011 年，多起校车事故夺去数十留守儿童生命。当年各级政府采购公车费用超过 800 亿人民币，无一辆校车。

更多的父母将数百万孩子带到了城市。但多数大人需要每日为生计打拼，平日里孩子缺乏关爱甚至起码安全的看顾，更可怕的是，绝大多数的他们是永远不能获得金贵的城市户籍的，而没有这张证明，孩子就永无可能获得公平的教育、医疗权益。现在，广东、重庆等地进行了户籍改良，但对于多数地区而言，1.3 亿候鸟化生存的打工者仍会以流浪者的姿态写入历史。

关爱 5800 万留守儿童不仅是政府的责任，更应是分享着改革发展成果的所有人的义务。我们无法回避，我们责无旁贷。



公益前沿

（一）公益简讯

1. “真爱梦想”致力于打造慈善界的“麦当劳”^①

成立于2008年上海“真爱梦想”基金前身是在香港注册成立的真爱梦想中国教育基金有限公司，致力于改善中国教育的不均衡状况。她通过系统化地提供公益产品和服务，帮助偏远乡村、或是城市农民工的子女，自信、从容、有尊严的成长！2010年起，“真爱梦想”基金会连续三年借鉴上市公司标准发布年度报告，详细披露了基金会的财务数据，从而成为国内首家“裸报”的基金会，在同业引起不小的震动。

“真爱梦想”与大多公益基金的最显著的区别就是应用专业化的商业、金融管理模式对项目的甄选、评估、过程进行监控和跟踪管理；“最终目标是成为一个连锁体系，从形式到内涵，构建统一的、标准化的模版，而只有标准化模版，才可以被组织化复制。在这个意义上，我们不是一间包子铺，而是要做一间麦当劳”

以“梦想中心”项目为例，以标准化模式为乡村学校建设风格独特的电脑、图书、多媒体互动教室——“梦想中心”，面积大约70-100平方米，配置图书约3000册、联网电脑4台、电视机、DVD一套，数码相机、MP3若干。我们希望孩子们在充满现代感和活跃气氛的环境中不仅能够开阔视野，更可以产生对知识的尊重，享受学习的乐趣。

到2010年底，在四川、重庆、贵州、甘肃、河南、等14个省级区域，已建设170多间“梦想中心”。2011年将新增至少231家，预计未来5年将达到1000间。

2. 国内PM2.5检测推行以来的首宗大气污染环境公益诉讼^②

2012年11月15日，广州市番禺区人民法院作出一审判决，勒令被告广州市番禺新造食品有限公司（下文简称“新造食品”）立即停止污染大气行为，同时需赔偿此前造成的环境经济损失14万余元。这是自国内PM2.5检测推行以来的首宗大气污染环境公益诉讼，由番禺区检察院作为原告向法院提起诉讼。番禺区法院的一纸判决，使曾经困扰广州市番禺区新造镇居民数年之久的排毒烟囱终于歇了下来。

“检察机关介入环境公益诉讼，对于非法排污企业起到有力的震慑作用。”番禺区检察院检察长暨中党说，“十年期间，中国环境公益诉讼正在从青涩走向成熟。”

3. 深圳社工服务机构的生力军 - 企业社工^③

经过5年的发展，目前深圳市社工服务机构达到80家左右。深圳市民政局在搭建更为开放的服务平台的基础上，也引入更为激烈的竞争机制；而深圳市的社工服务机构也正在逐渐摆脱单纯依靠政府购买的情况，积极吸纳各种社会资源。深圳市的社会工作开始走上一条政府主导、民间运作、社会互动的道路。

在深圳，专业社工服务机构的发起约为三种：07、08年以政府扶持成立为主；其次，由成熟的专业社工成立；第三类则是一些敏锐的民营企业家，把注册社工机构看成是一种机会，比如龙岗区的企业家甘照寰发起成立的深圳市龙岗区至诚社会工作服务中心，他独辟蹊径，重点探索“企业社工”这一相对新鲜的事物。

企业社工又与传统的岗位购买不同，政府只支出岗位费用的一半，另一半则由社工所服务的企业自掏腰包。

“机构拿着跟企业签的合同再去向政府要钱，相当于一定程度上把机构推向了市场，对机构来讲，挑战特别大。”至诚总干事助理黎志芬告诉《公益时报》记者，“第一次去企业推广社工的理念时，由于没有样板，吃了很多闭门羹，还跑去富士康，被赶了出来。最后只能跟老板讲，我们先免费为你们服务一段时间，觉得好用再雇我。”。

转机出现在2010年7月，深圳市冠旭电子有限公司与至诚签约，购买了两名专业社工。彼时冠旭的想法是降低员工的流失率，解决员工在工作和生活中遇到的矛盾纠纷。这一案例，是龙岗区企业自主购买社工服务的先河。目前，至诚有109名全职人员，其中社工85人，企业社工占社工总数的一半以上。相比2009年同期成立的社工机构，至诚的发展速度较快。

4. 中国首个慈善事业管理专业诞生④

今年1月，上海宋庆龄基金会与北京师范大学珠海分校确定联手组建全国首个慈善专业。为了确保学历的合法性，他们想出了一个法子，先把慈善作为一个“专业方向”，由学校面向各专业大三、大四学生开设，学生所属原专业不变，毕业时仍领取原有的学位学历证书，但证书上会注明“公益慈善事业管理”的专业方向。

创新的培养方式引起了基金会中心网理事长徐永光的兴趣，他敏锐地感觉到，在全日制本科院校里创立慈善专业，很可能是中国慈善界迈向专业化的重要一步，他决定“插上一脚”。自此，一个三方合作的公益项目开始萌芽。

2012年9月，中国首个慈善事业管理专业在北京师范大学珠海分校开班。

5. 官办慈善组织何时才能有服务意识？⑤

一句“捐运费”，江苏省红十字会一下子又被推上舆论的风口浪尖。在中央人民广播电台的一则报道中，江苏省红十字会秘书长李玉宁表示，南京市民捐赠给西部贫困地区的旧衣服已经堆积如山，清洗消毒后的衣物要运到西部，但昂贵的运费却成为难题。“运出去服装的成本基本上是一公斤6块钱左右，一年的运输费就要几十万元，希望爱心人士能够伸出援手，捐赠一些运费。”

“公益项目如何以市场化的方式去进行运作，这是中国公益慈善组织正在积极探索的问题。那种坐等捐款上门、没有服务意识、没有营销意识、没有社会创新的公益慈善组织是不可能成为有影响力、有公信力、有救助实力的公益慈善组织的。”这是中国红十字会秘书长王汝鹏接受媒体采访时的表述。

而民间公益组织在这方面就值得推崇和借鉴——面向城市人群，为广大偏远地区贫困群体募捐冬季衣物的大型“衣加衣”温暖行动，不光吸引到了众多娱乐明星加盟，并且牵手国内著名物流企业新邦物流，通过绿色专线将募捐的衣物免费运输到达目的地。

如果红十字会肯动脑筋，真诚地与各方面的资源沟通合作，那肯定要比民间公益组织要一呼百应的多。

6. 四十元的慈善在申城渐渐 “转了起来” ⑥

2012年11月17日上午,1.5万名市民齐聚中华艺术宫,参加一年一度的上海健康慈善慢跑。15家爱心企业在终点站东方体育中心设摊义卖,拉开慈善嘉年华序幕。

参加慢跑,每人需付40元报名费,其中25元可用于“爱心换购”。记者算了一笔账:慢跑可筹款50余万元,而参与者反而可获得近百元所需物品。在这套运行机制的推动下,40元的慈善在申城渐渐“转了起来”,并形成品牌,让“健康+慈善”的理念深入人心。

7. 近九成网友不知道公益网店的存在⑦

数据显示,从2010年起,陆续有300多家公益机构在淘宝开店,它们销售的产品主要有两类:一种是实物,比如面包、手工艺品、机构文化产品;另一种是虚拟产品,最常见的是指向特定公益项目的捐赠券,比如一顿午餐、一个爱心包裹、一份小额捐款。有专家认为,“高效”是线上公益的优势所在,也是越来越多公益机构与电子商务“联姻”的动机之一。同时网民则认为公益网店关键的还是自身的经营能力,向成功网商学习营销、推广、管理,将是每一家公益网店经营者的必修课

①朱洁于2012-11-26摘自人人网<http://page.renren.com/601254193/note/810083854>;

上海政府网

<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2315/node4411/u21ai621900.html>

②朱洁于2012-11-23摘自南方日报-南网

http://www.nfdaily.cn/pic2/content/2012-11/23/content_58686367.htm

③朱洁于2012-11-20摘自公益时报

<http://www.gongyishibao.com/News/201211/146816.aspx>

④朱洁于2012-11-30摘自NGO发展交流网

<http://www.ngocn.net/?action-viewnews-itemid-85232>

⑤朱洁于2012-11-20摘自凤凰网

http://gongyi.ifeng.com/linian/detail_2012_11/20/19341266_0.shtml

⑥朱洁于2012-11-26摘自和讯网<http://news.hexun.com/2012-11-23/148268610.html>

⑦朱洁于2012-11-20摘自公益时报网

<http://www.gongyishibao.com/News/201211/146807.aspx>

(二) 他山之石

国外慈善业为何被人们信任

郭怡婷摘自腾讯公益 2012-11-9 发布者: 中华工商时报 <http://www.ngocn.net/?action-viewnews-itemid-85291>



2009年，奥巴马在华盛顿一个为流浪青少年设立的慈善机构内粉刷抽屉。资料图

由于国外的慈善组织运作时间长，在信息公开方面已有一套成熟的运作模式。

用评级制约慈善机构

美国慈善机构的运作历史悠久，一般建立了旨在约束本组织及其成员行为的较完善的标准、规则等，尤其是自主项目申请、款项拨付及运营费用的预算等，都有一套严格的程序。

此外，美国还有行业自律系统。该国的慈善评级机构先后为超过 5300 家慈善机构评级，一旦慈善机构信誉受到质疑，就可能被公众抛弃。慈善机构在这种情况下不得不提高自己的透明度。

对违规者捐款全没收

在美国，非营利组织的监管机构在联邦层面有国家税务局，在州层面有首席检察官。根据美国国会 2000 年通过的一项国内税务法，包括慈善机构在内的所有组织，每年都必须向国家税务局上报年度财务报表，要求提供的信息十分详细，包括慈善机构前 5 名收入最高的成员名单、前 5 名报酬最高的合同商名单以及筹款所需花费。更重要的是，该报表还要求提供与所有董事会成员有关的金融交易记录。如果这些交易有问题，相关董事可能会被课以高额税收，慈善机构也可能失去免税资格。此外，美国联邦法律还规定，任何人都有权向免税机构要求查看它们的原始申请文件及前 3 年的税表。同时，人们也可写信给国家税务局，了解某免税组织的财务状况和内部结构。

美国绝大多数州都规定，慈善机构必须向州首席检察官提交年度报告，首席检察官还可以代表公众对触犯公共利益的慈善机构提起公诉。

英国采用行政监管模式

在非营利组织信息披露方面，英国采用的是“行政监管模式”。英国是欧洲慈善业最为发达的国家，早在 1860 年，英国政府就专门成立了“慈善委员会”，以监督管理和规范慈善组织的行为，增进公众参与慈善事业的信心。1992 年新《慈善法》明确规定，公众中的任何成员只要交付一定合理的费用，就有权获得慈善组织的年度账目和财务报告。对于那些公益性非营利组织来说，公众对其信息披露的要求不亚于上市公司。

独立评估机构打造公信力

除了最常见的会计师事务所，欧美国家还有独立的评估机构。在美国，较有影响的独立评估机构有成立于 1912 年的“更好事务局委员会”所属的公益咨询服务部、成立于 1918 年的“全国慈善信息局”和成立于 1912 年的“福音教会财务责任委员会”。2001 年，“更好事务局委员会”与“全国慈善信息局”进行了合并，合并后的评估机构名为“BBB 明智的捐赠联盟”。

在美国拥有广泛影响力的全国慈善信息局，是在一战后席卷全美的捐赠热潮中诞生的。当时少数慈善机构私吞给难民的捐款打击了捐赠者的信心，一些民间组织的管理者、学者、律师、会计师就联合发起成立了这样一个独立评估机构。现在的评审结果定期上网公布，不过，这种独立的评估机构并没有法律赋予的权力，非营利组织可以拒绝参评，但如果不参与评审会引起公众猜疑，因为公众相信中介机构评估的权威性。

德国“捐助徽章”一年有效

德国为了规范慈善机构的运作，设有社会福利问题中央研究所(DZI)（成立于 1893 年）和天主教联盟两家独立机构，负责监督善款的使用情况。它们的监督也不具有法律强制性，而是建立在自身“公信力”的基础上——它们向通过其审查的社会福利组织和慈善组织颁发“捐助徽章”，由此认证这些组织具备募捐资质。由于公众认可这两家机构的权威性，所以获得其“捐助徽章”的组织比未获认证的组织更受公众信赖，自然也更容易得到捐款。

法规解读

在失望中坚守希望：关于《民事诉讼法》修改的反思与检讨

陈冉摘自“《律师文摘》沙龙之四” 博客 2012-10-01

http://blog.163.com/lvshiwenzhai@126/blog/#m=0&t=1&c=fks_084070085081084075085082095095085087087069092082094071085

李轩，中央财经大学法学院副教授，全国律协宪法与人权委员会秘书长。

今天我要讲的主题是“《民事诉讼法》修改的进步和遗憾”。总体而言，此次《民事诉讼法》的修改“进步”不多，而且“进步”的方面很多人都已经总结过了，譬如公益诉讼、小额诉讼、行为保全、检察建议之类；主要的官媒也都作了正面报道，譬如“五大亮点”之类。而此前部分媒体采访我时对于我提到的全局性意见尤其是否定性意见基本上都避而不谈。

我认为此次修法至少存在三大遗憾：

第一大遗憾，就是此次修法思路模糊，明显避重就轻。

全国人大常委会曾提到修法目的旨在“满足人民群众日益增长的诉讼需求”。但在我看来，修改《民事诉讼法》最直接的目的，就在于回应社会关切，解决当下司法普遍不公的严重问题。当前民事领域“司法不公”的表现，概括为三个方面：

一是司法不作为。所谓司法不作为，通俗地讲就是法院或者法官“有权不用”，怠于履行司法职责，该立案的不立案，该保全的不保全，该调查的不调查，该执行的不执行。以立案为例，在民事诉讼中，“立案难”的问题没有解决，而是越来越难；最高法院2009年发文强调试行“立案调解”以来尤其如此。在这一问题上，作为立法机关，在法律修改的过程当中，应当重点调整和规范，但我们并没有看到。

二是司法行政化。司法行政化是我国司法长期受到批判和指责的方面。除了司法机关设置、人事管理和财政经费的行政化之外，司法行政化更多地体现在审判业务方面，如领导干预、裁判审批、合议庭合而不议等等；现在又衍生出更多的“立案调解”或“以调压判”新花样，一些法院甚至开展所谓“零判决”竞赛，但此次修法很少涉及这一问题，甚至在“强制调解”或变相“强制调解”方面还纵容了这一问题。

三是司法腐败。由于时间关系，司法腐败问题我不想多谈。推荐大家看一看慕容雪村的网络小说，《原谅我红尘颠倒》，其中关于司法的描述可谓入木三分。

第二大遗憾，就是此次修法立意浅显，属于典型的“修而不改”或者“只修不改”，有六大不足。

虽然最终修改有六十多条，很多内容不过是对一些成熟的司法解释内容或司法实践做法上升为法律条文，而民间呼吁的一些带有实质性变革的内容，包括通过立法改善司法环境、规制自由裁量权的滥用、防止司法不作为和司法行政化、防范司法腐败，几乎一概被排除在外。即使引入了一些新的机制，立法措辞也过于保守。如好不容易规定了公益诉讼制度，但其主体却被限定为“法律规定的机关和组织”（而没有包括个人，目前唯一符合条件的主体只有海洋法规定的海洋局）。

修法立意不足上具体表现在六个方面：

未从政治学的角度考虑民事司法制度的顶层设计和民事诉讼法的社会矛盾调整功能。当局总是强调维护社会稳定、促进社会和谐，但是“维稳”应当治标还是治本？显然，依法维权才是治本之策，只有依法维权才能根本“维稳”。

未从宪法学的高度关注诉权保障和司法公正问题。与刑事案件动辄牵涉人权保障和民主宪政问题不同，民事诉讼主要涉及当事人的个案问题，似乎太零散，太琐碎。事实上，民事案件数量更多、涉及面更广，民事司法不公所造成的负面社会影响远比刑事司法不公更为直接、更为广泛也更为深远。

未从法社会学的维度关注社会冲突的化解和社会压力的释放问题。如前所述，很多群体性事件发生的根源实际上就在于司法不公。但是迄今为止没有人真正意识到理性的诉讼程序和司法权威对社会秩序的保护具有决定性的意义。

听取民意缺乏气度。全国律协此次先后提出两个建议稿，尤其是今年六月份提出一个针对性极强的八条建议稿，包括建议增设调查令制度、增设交叉诉讼制度、降低保全担保条件、限制简易程序的滥用、限制被执行人高消费等，都是诉讼实践亟待解决的问题，通过司法部正式行文上报法工委，但一条都没有被采纳。

立法内容缺乏宽度。前面提到的律师界甚至法院系统再三呼吁并且已经普遍试点的调查令制度等都不在考虑之列，此次修法与2007年一样，仍然是一次“小修小改”，而非立法机关最初所宣称的“全面修改”。

立法技术缺乏深度。无论是立法机关的级别、高层关注的程度还是学者、律师等主体的社会参与程度，后者都远逊于《刑事诉讼法》修正案。同属基本法，《刑事诉讼法》由全国人大审议通过，而《民事诉讼法》修正案只在全国人大常委会上审议通过；即便如此，常委会的讨论也是极其不充分的，对草案内容起核心决定作用的主要还是法工委一班人，无论是修改思路还是修改内容都显得十分局限和保守。

第三大遗憾是此次修法民间力量参与有限，博弈明显失衡。

毋庸讳言，立法过程就是各种社会力量相互博弈的过程。虽然人大常委会也就民法修正案草案公开征求了意见，但实际上听取民间意见仍然非常不够，更多地迁就实权部门尤其是最高人民法院的意见，立法机关自己的表述也是将“经反复与最高人民法院、最高人民检察院等单位研究”放在首位。

在这里我们需要做一些自我检讨：民间参与立法不够与律师和学者的消极态度密切相关。

《民事诉讼法》修改公开征求意见的时候，律师们响应的寥寥无几。全国律协去年11月底组织了一次“《民事诉讼法》修改的律师视角研讨会”，向人大法工委提交了一个“律师建议稿”，比如关于第二审应当一律开庭审理的建议就得到了部分采纳。所以从有效解决实践难题的角度，我们律师在参与立法方面应该有更大的作为。但是“律师建议稿”出台前后，很多知名律师，包括我们宪法与人权委员会的副主任陈有西律师和在座的莫少平律师（对刑法的修改做了奔走呼吁），不积极参与这样的研讨，而且没有任何发出支持的声音。应该说律师群体是《民事诉讼法》最大的消费者，我们有八成以上的律师在做民事诉讼业务，如果律师自己都不积极参与《民事诉讼法》修改的话，我们又有什么理由指责立法机关考虑不周呢？如果需要我们发声的时候不发声，在私下场合又埋怨司法不作为、司法不公的话，我觉得这个现象值得全体律师深刻反思。

我虽然失望，但还是坚持乐观主义的态度：只要关注就会有收获，不关注肯定无所作为。

我的公益

广东东方昆仑牵头和资助玉树藏族自治州治多县司法干部广州培训班

作为贯彻落实对全国部分无执业律师县开展法律对口帮扶的具体行动，2012年12月4日至8日，广东东方昆仑律师事务所承担全部费用开支的方式，与治多县人民政府共同组织青海省玉树州治多县14名司法干部为期5天的法律培训交流。

治多县的客人由副县长胡小刚带队。12月4日，“青海玉树治多县司法干部广州培训班”的开班仪式在广东省律师协会召开。广东省委统战部副部长唐晓萍、省司法厅副厅长梁震在开班仪式上阐述了同心法律服务的重要意义，也充分肯定了朱征夫主任带领下的东方昆仑律师事务所为无执业律师县提供法律服务、打造“同心”品牌所起的表率作用。

此次培训交流活动是以学术讲座和参观、考察、座谈的方式进行。学术讲座方面，共举行了四场讲座：12月4日结合82宪法颁布30年，广东商学院法学院院长邓世豹教授作了《依宪治国建设法治国家》的讲座。12月5日，朱征夫主任作了《中国法治建设的八大问题》的发言。12月6日，广州市法制办主任吴明场博士讲了《依法行政的若干问题》。12月7日，广州大学法学院副院长李明教授作了《新刑法中的特别程序的理解与使用》的交流研讨。

实地参观考察方面，访问了越秀区人民法院，黄埔区人民检察院，番禺区司法局、司法所和调解委员会，越秀区广卫街综治信访维稳中心等部门。此外，我们还组织学员们参加了珠江夜游，参观了广东省博物馆和黄埔军校旧址，带他们在市中心逛街购物等。

此次来广州的学员，主要是在司法所和调解委员会工作的基层法律工作者，除胡小刚副县长，其他同志以前从未来过广州，有的甚至还未到过西宁。这次来广州，他们不仅感受了广州经济社会发展成果，还目睹了广州的基层法律工作者在化解矛盾纠纷、维护社会和谐的各种努力和创新，充分显示了“同心”品牌的巨大凝聚力和感召力。培训班从计划到实施，得到了广东省委统战部、省司法厅、省律师协会、广州市政法有关单位的支持和协助，各单位都积极地为培训班创造条件、提供方便，毫无保留地与学员们分享自己的经验、愿意为治多县的司法建设尽自己的力量。

广州总所唐振威供稿

2012年12月14日



开班仪式

前排从左至右：治多县副县长胡小刚、广东省律协秘书长叶港、广东省委统战部处长吕元元、广东省司法厅副厅长梁震、东方昆仑广州总所主任朱征夫、治多县司法局局长卓义。



参观交流越秀区人民法院

第二排左二起：朱征夫主任、越秀区人民法院院长叶三方、胡小刚副县长



黄埔区检察院座谈

黄埔区人民检察院检察长赵剑（发言者）和邱副检察长



在番禺区司法局合影

佟丽华：中国公益律师领军人物①



1. 入选理由

佟丽华律师是位富有强烈社会责任感的学者型律师。他全身心投入到了帮助弱势群体的工作上，先后获得“全国五一劳动奖章”、“全国十大法治人物”、“全国十大公益之星”等多项荣誉称号。

佟丽华坚持将个人的公益行为推广为行业内的公益行为，用个人的力量带动整个社会的公益法律力量。他致力于推动青少年法律援助体系，调动各方力量建立起全国性农民工法律援助体系。目前，全国 25 个省和地区建立了免费的农民工法律援助站，超过 20 万未成年人和农民工因他所推动的免费法律服务而受益。

2. 人物简介

佟丽华，男，满族，河北青龙满族自治县人。1995 年 7 月毕业中国政法大学政治与管理系行政管理专业，创办“中国政法大学准律师协会”。现任北京致诚律师事务所主任、北京青少年法律援助与研究中心主任、北京致诚农民工法律援助与研究中心主任。同时担任全国律师协会法律援助与公益法律事务委员会常务副主任和未成年人保护专业委员会主任等社会职务，并当选北京市十八大代表。

截至 2011 年底，全国共有 29 个省级律师协会成立未成年人保护专业委员会，他组建了全国律师未成年人保护志愿者协作网，遍布全国志愿者律师已超过 8900 人；全国已建立了 30 家农民工公益法律服务专门机构，专职律师和工作人员超过 120 名。

2003 年他全程参与了《北京市未成年人保护条例》的调研、起草工作，2004 年他参加了《中华人民共和国未成年人保护法》在团中央阶段的立法调研和起草工作。2006 年，佟律师和工作站的工作人员编写的《农民工普法手册》以及他主编的《谁动了他们的权利——中国农民工维权案例精析》一书，成为办理农民工案件的指导。

3. 人物访谈②

新京报：对参会（十八大）有什么计划？

佟丽华：我一直关注儿童、农民工等弱势群体的保障问题；第二是推进依法治国基本方略，让法律成为老百姓维权成本最低、最有效的途径。当然，最关注的还是依法治国。

新京报：选择对青少年和农民工援助的初衷是什么？

佟丽华：一个在家里总被父母打的男孩说，他将来会犯罪，因为在家里总是挨打才跑到外地，要生活只有去偷、去抢。如果被欺凌的未成年人得不到法律帮助，他们就会失去对法律的信心。对于援助农民工，我想还是与我出身农村分不开。中国农民工群体问题处理不好可能会引发社会矛盾。

新京报：你对公益律师这个群体怎么看？

佟丽华：专职公益律师要面对侵权者的威胁恐吓；更要习惯同行高收入的刺激与诱惑。但我想，学法律的人要关注国家发展，要敢于担当责任，要依法维护弱势群体利益。

新京报：公益律师的介入，能有效地避免矛盾激化？

佟丽华：对。律师的作用就是引导、帮助包括政府在内的整个社会依法办事。不论政府和老百姓，如果都通过法律来解决矛盾，哪怕在法庭上唇枪舌剑，社会也是稳定的。如果解决矛盾的地方不是法庭而是街头，那社会难免引发冲突。

新京报：近日温岭爆出儿童被幼师虐待的恶性事件。这是否说明现有的儿童保护立法是不够的？

佟丽华：目前我国有《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》，前者仅 72 条，还多是原则性规定，不具备可操作性；后者主要针对预防未成年人犯罪。我期待，儿童保护方面的立法能更科学、更完善。尤其注意两个问题：一、建设一个科学系统的顶层制度设计；二、立法应更具可操作性，让基层政府、司法机关更便于使用。

新京报：这是否是你一直呼吁制定《儿童福利法》的初衷？

佟丽华：儿童不仅是家庭的，还是社会的、国家的。未来长远来看，国家应该承担更大义务。

西方发达国家建立了非常完善的普惠性儿童福利制度，我国是发展中国家，有必要尽快建立以普惠型为基础、以补缺型为重点的儿童福利制度。比如说，义务教育就是普惠，补缺是什么呢，如果父母无力抚养或虐待孩子的话，国家应该迅速补位，有专门的庇护所，妥善照顾孩子。2004 年北京修订未成年人保护条例规定了“庇护所”这个内容，但直到今天也没有建立。

①朱洁于 2012-11-30 摘自百度百科 <http://baike.baidu.com/view/1035035.htm>；《中国律师》2012..9 作者：燕子

②陈冉于 2012-11-29 摘自搜狐新闻 <http://news.sohu.com/20121103/n356531575.shtml>

从贵州毕节五男童冻死案看儿童救助体制

朱洁于 2012-11-27 摘编自凤凰网 http://news.ifeng.com/mainland/detail_2012_11/21/19366610_0.shtml;

腾讯网 <http://news.qq.com/zt2012/gznt/>

1.事件回顾

2012年11月16日贵州毕节五个孩子死在垃圾箱里的消息牵动人心。现已查明，这五名10岁左右的男童是七星关区擦枪岩村三兄弟的孩子，他们相约离家，流浪三周后因在垃圾箱中点火，导致一氧化碳中毒闷死。五个孩子的家长或外出务工或忙于务农，对孩子疏于管理，所以他们曾多次出走。

事件查明后，毕节市政府马上宣布了对相关部门负责人的处理意见，但同时也强调了这是一次“意外事故”。然而，这真的只是“意外”吗？

(1) 北京两律师申请公开“五少年死亡事件”工作细节

11月19日夜，5名少年死后的第三天，媒体报道后的第二天，贵州毕节市宣传部门公布了5个孩子的姓名住址，同时表示对相关负责人“严肃处理”，但具体办案细节，仍未公布。

得知这一消息后，11月20日下午，北京市瑞风律师事务所律师李方平和江苏志仁律师事务所律师封顶分别致信贵州毕节市公安局和教育局，申请公开两部门在处理五少年“被闷死”一事中的工作细节。

封顶曾做过中学教师，孩子也刚刚读小学，在他看来，本应上学的孩子流浪街头，教育部门有不可推卸的责任。“当地政府及教育部门有义务防止适龄儿童辍学，这是《义务教育法》的明确规定。如果各级政府都能履行自己的职责，这些花季少年就不可能在外流浪10多天，最终惨死。”

他选择向毕节市教育局申请信息公开，内容包括：“1. 五名儿童是否是留守儿童？当地教育部门为保障留守儿童接受义务教育，采取了哪些帮扶措施？2. 有一名儿童未辍学，他所在学校在发现学生离校或旷课后，教育部门及学校采取了哪些应对措施保障这名儿童的受教育权利？3. 七星关区的城乡辍学率分别是多少？五少年中有四名儿童辍学，他们辍学的具体原因是？教育部门及学校采取了何种措施保障这四名儿童在义务教育阶段的受教育权？是否有政府官员因为未能保障这四名儿童接受义务教育而依《义务教育法》等法律法规受到处理？4. 区教育局局长张羿被免职的具体理由是？”

李方平认为，毕节方面的信息公开速度实在是太慢，“公安部门也负有不可推卸的责任。5个孩子失踪，从监护人报案到发现5名儿童死亡，整整11天。事发地点也不远，当地警方是否存在不作为？”李方平向毕节公安局申请了信息公开，内容包括：“当地公安部门和教育部门是否有联动机制，以应对学生离校出走的情况？如果有，具体内容是？11月5日监护人报案后，公安系统是否作为失踪案件立案调查？5名儿童集体失踪，是否应属于重要待办案件？公安系统是否通过报纸、电台等途径公告或其他方式履行搜寻职责？从11月5日至11月16日，公安系统在应对‘5少年失踪’事件中，是否存在故意隐瞒事态的行为？公安系统内是否有相关责任人因此被调查处理？”

(2) “流浪三周”的背后是公安、民政、社会救济能力的薄弱

五个孩子虽然离家出走，但是并没走远。但据官方援引家长的说法：孩子三周前相约出去玩后就没有回来，期间有家长和老师多次到海子街镇和七星关城区寻找，直到接到派出所通知前去辨认才知道孩子出事。这究竟是一个怎样的寻找过程？

如果这五个孩子在美国失踪，结果会是怎样？2006年9月，得克萨斯州一名两岁男孩失踪。起初动用直升飞机寻找未果后，警察启动了“全国儿童警报系统（一种类似天气预报的系统，随时向公众发布通告，以便公众提供信息）”，向当地5000个家庭发布寻人公告，引发当地社区的关切。第三天，直升飞机终于在一个池塘边上发现了男孩。此外，美国还设有“全国失踪与受虐儿童服务中心”，失踪儿童家长可以借助该中心网站制作标准化的寻人布告。

此案中公安、民政、社会救济能力均不到位。倒不是指望我们目前能像美国一样丢了孩子出动直升飞机找人，但像美国那样建立一个相应的服务中心或找人系统是完全能做到的。然而正如中国人民大学法学院教授韩玉胜所言：“中国对于失踪人口的寻找缺乏必要的技术手段和制度架构，类似于全国性的失踪人口信息系统还没有建立。”据报道，从2003年起，公安部开始筹建全国性的失踪人口信息系统，但因种种原因和实际困难尚未建立起来。

另外在美国，很多无家可归者会被劝到收容所或者临时性的庇护场所居住。“帐篷城”就是临时性的住所，而一些城市也在开始兴建永久性的无家可归者住所。此外，许多人也被劝着去援助中心接受工作技能培训，毕竟授人以鱼不如授人以渔。美国官方认为没有住房是人们流落街头很重要的原因。所以奥巴马2009年签署了一项住房援助法案，旨在帮助40万房主保住房屋，还投入了22亿美元，用来援助无家可归者。除了政府，美国还有许多非政府组织和个人，帮助无家可归者。他们中包括“全美无家可归者联盟”这样的民间组织，有专门针对流浪儿童的慈善组织，有一些为无家可归者提供无偿服务的律师。

2.各方观点

(1) 如此难堪、悲惨的现实表明，民政部门等人上门求助的救助方式不适合儿童。流浪儿童哪有知识和能力，按照政策规定按部就班的申请救助呢？（中共中央书记处书记，中央纪委副书记——何勇）

(2) 我国还缺少一套健全的流浪儿童救济制度。至少，目前还缺少一部专项法律。这个问题，需要政府、法律制度以及非政府组织等联合应对，政府部门尤其要有担当。（时事评论员——王传涛）

(3) 社会联络渠道不顺，很多标志不明，有救助站这样的设施，但是救助站的电话、很多标志性的指引就少一些，软件的缺失造成硬件用起来不太方便。另外，全世界发达国家全部都建了有儿童的庇护所，包括我们的香港都建有这样的硬件设施，还有专业社工来做儿童的工作。现在我们这儿在这方面还是一种空白。（北京师范大学中国公益研究院院长——王振耀）

(4) 据目击者描述，“孩子们在拆迁工地围墙里面，用一些写有广告语的塑料篷布、水泥砖和三合板围起来，住了好几天”。为何就不能关心一下他们，也许只要一个电话，他们就可能活着。（现任银川市文联主席，宁夏作协副主席——郭文斌）

(5) 不要把这种惨死轻率地归结为“流浪儿童救助工作没做到位”之类言辞，我们应该有勇气正视。实际上，此前每年寒冬将临，都有有流浪者冻死的新闻，人们只是在“个案”和“例外”的鸵鸟心态下视

而不见罢了。我们对此的熟视无睹、无动于衷，在某种意义上，也是导致这些少年惨死的寒霜。泛泛的同情之论，甚至对政府的责骂本身，都不能掩饰社会的麻木和残忍。中国社会中的每个人，都需要在为这些少年生命的默哀中扪心自问：要不要忍受我们内心中日益成长的残忍？（网友——绝美才女）

3. 后续报道

从 22 日召开的毕节市流浪未成年人救助保护和加强“控辍保学”工作紧急会议上获悉，从现在起毕节市每年将拿出约 6000 万元经费，对生活困难的留守儿童进行补助，为他们购买学习用品，维修房屋改善其居住生活条件，并提供医疗救助等。

据新华社电 贵州省将全面清理摸排流浪、失学、辍学未成年人，建立更加完善的救助保护制度；将开展“接送流浪孩子回家”专项行动。贵州省日前下发了《关于加强全省流浪、失学、辍学未成年人清理摸排和救助保护工作的紧急通知》。《通知》要求，从即日起到 11 月 30 日，开展以县（市、区）为单位的流浪、失学、辍学未成年人集中清理排查工作，通过地毯式、拉网式排查，凡再次出现类似事件的地方，对负有责任的领导干部和工作人员，要严肃追究责任。



紫金矿业因溃坝事故最终向 18000 灾民赔款 1.9 亿

信息时报讯（记者 魏微微 通讯员 丘韦平 黄梅新） 昨日下午，广东省司法厅向媒体通报了“9·21 信宜紫金矿难”民事索赔系列案，通过 76 名广东律师组成的法律援助律师团帮助下，18000 多名受灾群众最终获得赔偿共计人民币 1.976 亿元。据悉，这是广东省乃至全国目前为止最大的一次法律援助行动，案件数量之多，涉及灾民范围之广，为建国以来所罕见。开创了国内以诉讼手段解决重大安全责任事故善后赔偿的先河，成为国内法制史上具有里程碑意义的案件。中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋盛赞律师团案件办得漂亮，值得表扬。

1. 律师团无偿替灾民索赔

2010 年 9 月 21 日，台风“凡亚比”带来的大暴雨席卷广东大部分地区。上午 9 时，位于信宜市钱排镇达垌村后面的信宜紫金矿业银岩锡矿尾矿库大坝突然崩塌，泥流倾泻。溃坝给信宜市钱排镇带来的人员财产损失是致命的，共造成 22 人死亡，523 户房屋全部倒塌、815 户房屋受损，公路、水利、电力、通信等大量公共设施以及农田、农作物严重损毁，受灾面涉及 8 个村委会 80 多个自然村 18000 多人。在这个不到 6 万人的乡镇，就有三分之一的村民遭受灾祸，造成的直接经济损失高达 6.5 亿元。

“9·21 溃坝事故”发生后，省司法厅立即牵头茂名市、信宜司法局，迅速从茂名市司法局法律援助处、公职律师事务所、市区 10 个律师事务所以及信宜市抽调了 51 名办案经验丰富的律师组建成立了“9·21 溃坝事故”灾区法援律师团。同时，向社会发出号召律师参加法律援助行动的消息。

从 2010 年 10 月起，茂名、信宜两地法援律师便开始配合钱排镇政府及信宜当地有关政府部门准备证据材料。法援律师团分成五个小组开展工作，一户一户进行登记、取证，确定原告的损失数额，并固定了初始证据。

2. 10 吨证据材料诉讼历时两年

18000 多名受灾群众，2497 宗案件，3.4 亿元索赔金额，超过 10 吨的证据材料，数百场次调解，9·21 律师团奋战了两年零一个月。2011 年 4 月 8 日至 11 日，为了确保损失数据更详实、全面，律师团成员 20 人共 8 次进驻钱排镇灾区，走访了达垌、双合、白马、钱排等 8 个村委近 80 个自然村，核查了 290 多户村民的受灾资料，并对 580 多户受灾情况登记进行了细化，核查房屋、财物损失情况及权属关系。

经过几个月的奋战，法援律师团帮助灾民向信宜法院提起索赔诉讼 2497 宗，索偿标的总额达 3.4 亿元。开创了国内以诉讼手段解决重大安全责任事故善后赔偿的先河，成为国内法制史上具有里程碑意义的系列案件。

3. 律师团工作获表扬

记者日前在省司法厅了解到，省委省政府已获准司法厅关于对在“9·21”系列案件中作出突出贡献的全体律师、司法行政工作人员以及其他部门的工作人员给予表彰和奖励的建议。中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋盛赞律师团案件办得漂亮，值得表扬。

4. 诉讼经过

(1) “溃坝是天灾”遭驳 首宗 5 人获赔 318 万

2011 年 7 月 11 日，首批 5 宗生命纠纷权案件在信宜市人民法院首次公开合并开庭审理，历时 5 天。5 名遇难者家属以侵犯生命权，要求信宜宝源公司、信宜紫金公司、紫金矿业集团等 7 名被告，连带赔偿原告死亡赔偿金、丧葬费、精神损害赔偿金、抚养费合计约 326 万元。

庭审中，信宜紫金公司和紫金矿业集团辩称“溃坝是天灾”，《调查报告》不能作为民事诉讼证据使用，并对紫金矿业集团需要承担连带法律责任予以否认。对此，早已做好应对准备的法援律师团成员指出，紫金公司在尾矿库排水井施工过程中擅自抬高进水口标高 2.597 米以及没有落实尾矿库运行管理安全责任是尾矿库溃坝的直接原因。

12 月 27 日上午，法院再次开庭审理该案。最后，被告方主动提出调解，与 5 宗死亡类案件的原告达成调解协议，赔偿 318 万元。

(2) 追加水电站被告 15 灾民获赔 949 万

今年 1 月 4 日，15 宗死亡类案件开庭。因涉及到在溃坝下游的石花地水电站应否承担责任的问题，追加了石花地水电站及其合伙人作为被告，被告人数增加到了 28 个，案件更加错综复杂。律师团讨论总结当天开庭情况，研究对策，调整分工。最后，律师团用证据击碎谎言，让信宜紫金和紫金集团看到了自己无法逃避的法律责任，并最终与原告达成调解协议。在法援律师团的帮助下，灾民再次获得总计约 949 万多元的赔款。

(3) 达成一揽子协议 灾民获赔 1.976 亿

2012 年 9 月 12 日，经过律师团经过 10 多次修改完善，紫金公司与受灾民代表、政府代表就理赔协议的具体条款达成一致意见，签订“一揽子”财产损害赔偿协议。赔偿灾民个人财产损失 1.85 亿元，赔偿公共财产损失 0.58 亿元，紫金公司另行承担法院诉讼费用 200 万元，理赔金额总计 2.45 亿元，灾民共得到 1.976 亿元赔偿。