

我国法律服务市场监管不力的原因与对策 PDF转换可能丢失
图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/479/2021_2022__E6_88_91_E5_9B_BD_E6_B3_95_E5_c122_479983.htm 我国法律服务市场秩序

混乱，早已是一个不争的事实。多年以来，社会上大都把其原因归根于司法行政机关监管不力。诚然，监管不力的确是我国法律服务市场秩序混乱主要原因之一，但把责任都归根于司法行政机关，却未免有些冤枉。近年来，司法行政机关为规范法律服务市场，采取了不少措施，但收效甚微。司法行政机关之所以在规范法律服务市场秩序工作中难有作为，其原因就在于我国法律服务市场的监管体制和工作机制上存在问题。而这些问题绝大多数是司法行政机关特别是基层司法行政机关自身所不能解决的。要解决我国法律服务市场监管不力的问题，规范法律服务市场秩序，就必须完善相关立法，改革法律服务市场的监管体制和工作机制。

一、法律服务市场监管不力的原因

1、没有统一的法律服务市场监管体制 根据司法部的三定方案，司法部具有负责指导、监督律师、法律援助、公证工作及指导地方司法行政机关管理基层法律服务工作的职能，而不具有监管法律服务市场的职能。我国的法律服务市场主体是多元化的，除公证员、律师、基层法律服务工作者外，还有企业法律顾问与社会法律咨询服务机构、政府法制机构、法学教育研究机构、法学团体的工作人员及公民个人。司法行政机构对除公证员、律师、基层法律服务工作者以外的人员，只要其不冒充基层法律服务工作者执业，不为牟取经济利益从事诉讼代理或刑事辩护业务，司法行政机构对其是无权进行监管的。如果这些人在从事

非诉讼法律服务的过程上以高出律师收费标准数十倍的数额收费甚至坑蒙拐骗，司法行政机关也只能眼睁睁的看着而无可奈何。由此可见，没有统一的法律服务市场监管机关，是我国法律服务市场监管不力的重要原因。同时，既使属司法行政机关监管的法律服务人员，在司法行政机关内部也没有统一的监管机构，公证员、社会律师由公证律师管理机构监管，基层法律服务工作者由基层工作机构监管，法律援助律师由法律援助中心监管，有的地方，公证员和律师还分别由两个机构监管。稽查机构有挂靠在公证律师管理机构的，也有挂靠在基层工作机构的，还有挂靠在法规机构或单独设立的。这就容易造成监管机构之间的不协调，甚至互相扯皮。前几年，公证律师管理机构力主基层法律服务工作者退出诉讼市场，而基层工作机构则坚决反对。在查处工作中，挂靠在公证律师管理机构的稽查机构去查处基层法律服务所的问题时，人家就是不买账，基层工作机构有时还为被查处对象撑腰。这种监管模式，法律服务市场又如何管得好？

2、监管职能划分不科学

在司法行政机关内部，上下级机关之间对法律服务工作监管职能的划分缺乏科学性。一是没有科学的层级分工。在对律师事务所的监管问题上，这一点是十分明显的。省、市、县（区）都有其直接监管的律师事务所，特别是在省城，既有省管所，又有市管所，还有区管所。这样，不但打乱了监管工作应有的层级性，而且使本来平等的律师事务所形成了事实上的等级差别，造成了对同一辖区的律师事务所监管措施上的不统一。二是职权过于集中。在对律师事务所的监管权限上，县级司法行政机关除有权按照司法部《律师事务所收费程序规则》的有关规定检查律师事务所

的收费外，再无其他监督检查权与行政处罚权。基层法律服务所是县管为主的，而县级司法行政机关对其所能行使的行政处罚权，却仅限于警告。如此监管手段，县级司法行政机关又如何进行监管？

3、监督检查权的规定不严谨。监督检查权是监管的重要手段，它对于促进工作、发现问题有着其他手段不可替代的作用。《行政许可法》中就专章规定了监督检查的问题，为了保障监督检查权的行使，该法第八十条规定，被许可人“向负责监督检查的行政机关隐瞒有关情况，提供虚假材料或拒绝提供反映某活动情况的真实材料”，“行政机关应当依法给予行政处罚”。由于该条规定使用的是委任性规范，如果要实施行政处罚，还必须由法律、法规、规章作出具体规定，否则，该条文的处罚措施就无法落实。在司法部《基层法律服务所管理办法》和《基层法律服务工作者管理办法》中规定，县级司法行政机关和乡镇、街道司法所对基层法律服务所与基层法律服务工作者的执业情况进行检查时，基层法律服务所和基层法律服务者不得拒绝。但拒绝了又怎么办？没有下文。《公证法》、《律师法》中对监督检查的问题都只字未提。如何钻法律的空子，法律服务人员都是行家里手，在目前的法律规定之下，他们是完全可以拒绝司法行政机关的监督检查而不用承担任何法律责任的。不能充分运用监督检查这一重要监管手段，法律服务工作监管的力度又从何而来？

4、司法行政机关与法律服务机构存在不正当经济联系 2000年以前，律师事务所、法律服务所向司法行政机关交纳管理费是其法定义务。1999年12月30日，国家计委、财政部明文宣布取消了这两项收费。2004年7月1日起施行的《行政许可法》又规定，行政机关实施行政许

可和对行政许可事项进行监督检查，除法律、行政法规另有规定的以外，不得收取任何费用。但至今为止，司法行政机关向律师事务所和法律服务所的收费，绝大多数地方就从来没有停止过。只不过是收费变换了名称，注册费、公用经费、赞助费，五花八门；收费没了标准，除个别地方在《行政许可法》实施前收取注册费是经地方物价部门核准了的以外，其余均是随心所欲。收了不该收的钱，自然是拿了人家的手软，于是司法行政机关对律师事务所、法律服务所的监管就走样了，他们违纪违法，司法行政机关首先考虑的不是如何处罚，而是如何为其摆平。这种收费真有点像黑社会收取的保护费。这种不正当的经济关系，已经严重的影响到了司法行政机关对法律服务工作的监管。

二、解决法律服务市场监管不力问题的对策

1、建立统一的监管体制。

法律服务市场应该是一个统一的市场，应该有统一的监管体制。要建立这种体制，就应当在监管机关和监管机构两方面进行统一。笔者认为，鉴于主要法律服务机构是由司法行政机关监管的现状和司法行政机关的职能，由司法行政机关对法律服务市场进行统一监管是十分必要，也是十分现实的。要明确司法行政机关对法律服务市场的监管地位，最妥当的办法是由全国人大作出《关于规范法律服务市场秩序的决议》，《决议》的优势，在于他可以规定对司法机关具有约束力的措施。这种《决议》在许多地方已经进行了尝试，效果很不错。如果《决议》一时难以出台，也可由国务院制定《法律服务市场监督管理条例》，在《条例》中，不但可以明确司法行政机关对法律服务市场的监管地位，还可以规定某些法律服务活动应当取得司法行政机关的行政许可。当然，《决议》、

《条例》的出台是需要时间的。为解决法律服务市场统一监管的燃眉之急，在此之前，可以由国务院以规范性文件的形式赋予司法行政机关监管法律服务市场的职能，这样，司法部就有权制定法律服务市场监管的规章了。在司法行政机关内部，具体的监管机构也应当进行整合，撤销公证律师管理机构和稽查机构，成立统一的法律服务监管机构，其名称可定为“法律服务监督管理司（处、科、股）”，将基层工作机构监管基层法律服务的职能及法律援助中心负责法律援助工作中违法违纪行为查处的职能划归统一的法律服务管理机构。这样，司法行政机关内部对法律服务市场监管中的许可、监督检查、行政处罚职能就得到了整合。统一监管体制的建立，将为规范法律服务秩序奠定良好的基础。

2、科学划分上下级司法行政机关的监管职能 为了改变目前上下级司法行政机关之间职能划分不科学的状况，就必须通过修改有关法律、规章来重新划分其职能。笔者认为，法律服务市场的监管权，凡能够下放到基层司法行政机关的，都应当下放。省、市则只保留必要的行政许可权、监督检查及吊销执业证书与停止执业的行政处罚权。原省、市直接管理的律师事务所要全部下放到基层进行管理。只有这样，法律服务市场的监管工作才能落到实处。

3、对拒绝接受监督检查的行为规定行政处罚措施 为了保证司法行政机关对法律服务市场的监督检查权能够顺利行使，笔者建议在相关法律、法规、规章中借鉴《银行业监督管理法》的第四十五条第（一）项的做法，明文规定法律服务机构及其人员拒绝或阻碍司法行政机关监督检查的，由司法行政机关责令改正，并处一定数额的罚款，逾期不改正的，责令停业整顿、停止执业或吊销其执

业证书。司法行政机关对法律服务市场的监督检查权有了法律保障，将非常有利于监管工作的正常开展。

4、开征法律服务监管费

由于司法行政机关与法律服务机构的不正当经济联系已经严重影响了监管工作的力度，司法部曾多次提出要彻底切断这种经济联系。然笔者认为，此举并不十分现实。目前，司法行政机关尤其是基层司法行政机关的经费十分紧张，有的地方已经出现了机构难以运转的窘状。法律服务市场监管工作需要大量的经费开支，而财政为此拨专项经费，在绝大部分地方都是不可能的，切断司法行政机关与法律服务机构的经济联系，极有可能导致司法行政机关对法律服务市场撒手不管。此路不通走彼路，笔者认为，二者之间的经济联系并不一定会影响监督力度，关键在于这种经济联系是否正当。不正当的经济联系无疑会影响监管力度，而正当的经济联系则不然，工商行政管理机关向个体户收取管理费，银监会向金融机构收取监管费，都没有影响其监管力度。为了既保证法律服务市场监管经费又切断司法行政机关与法律服务机构的不正当经济联系，向法律服务机构开征监管费并保证专款专用不失为一种好办法。如果该费用按照法律服务机构的收费比例征收的话，还会提高司法行政机关打击私自收案收费行为的力度。根据《行政许可法》的规定，该费用只有在法律、行政法规有明文规定的情况下才能收取，这就有必要对相关法律、行政法规进行修改。笔者断言，开征监管费后，司法行政机关对法律服务市场的监管力度不但不会减小，而且还会加大。“规范和拓展法律服务”，是十六大报告给我国法律服务工作提出的要求。针对目前我国法律服务市场监管不力而导致秩序混乱的现状，我们应当在深入调

查研究的基础上，大胆改革，积极探索并勇于实践加强法律服务市场监管的新途径、新方法，使我国的法律服务市场秩序早日走上规范化的轨道。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com