

段正坤在全国司法厅(局)长座谈会上的发言(摘要) PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/482/2021\\_2022\\_\\_E6\\_AE\\_B5\\_E6\\_AD\\_A3\\_E5\\_9D\\_A4\\_E5\\_c36\\_482557.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/482/2021_2022__E6_AE_B5_E6_AD_A3_E5_9D_A4_E5_c36_482557.htm) 拓展和规范法律服务需要重点研究解决的几个问题 拓展和规范法律服务具有极其丰富的内容，需要研究解决的课题很多。我们既要立足当前，又必须着眼长远，要努力从战略上、带有前瞻性地研究和把握法律服务业的发展目标、发展方向。研究拓展和规范法律服务，首先要对法律服务在现代社会政治、经济生活中的功能定位有一个正确的认识。追溯历史，我们可以看到，人们对法律服务业功能定位的认识是随着实践的不断发展和逐步深化的。早在古罗马时期，律师仅仅是为当事人提供法律帮助的人，而在近代，随着资产阶级革命的兴起，律师制度逐渐成为维护社会公平、正义的工具。他不仅要为当事人负责，而且要对国家、对社会负责；不仅要为富人服务，还要为穷人服务。现代法律服务业的功能价值集中体现在两个方面：一是为社会提供直接的法律服务。就是通过自己的执业行为，最大限度地满足社会日益增长的法律服务需求；二是对法律的顺利实施和司法公正负有特殊责任。就是通过职业群体的力量，促进司法活动的公正，维护社会正义，实现法律权利的司法救济，推动法制的完善和社会进步。现代法律服务业这两方面的功能价值要求我们要适应经济和社会发展的进程，不断摒弃一切束缚其功能价值发挥的旧观念和思想认识，不断革除一切束缚其功能价值发挥的旧的体制和机制的障碍。进入新时期、新阶段，我国法律服务业发展是在全面建设小康社会，实践依法治国方略的大背景下进行

的。法律服务业应当发挥其与此相适应的功能价值。为此，要坚持从我国国情出发，借鉴世界各国法律服务业发展的有益经验，逐步探索建立现代法律服务体制和机制。一是要树立品牌意识、竞争意识、服务意识以及管理方面的现代法律服务理念，提升服务能力，打造与经济社会发展相适应的现代法律服务业；二是要通过优化内部机构，改善执业环境，打造与法治社会相称的现代法律服务制度。为了实现这两大战略目标，要重点研究解决以下几个问题：（一）如何提升服务能力，更好地为全面建设小康社会和社会主义法制建设服务的问题。坚持“大服务”思想，自觉地服从并服务于经济和社会发展的全局，是法律服务业社会价值的体现，是检验法律服务工作的重要标准。在全面建设小康社会，建设社会主义物质文明、精神文明和政治文明的新的形势下，法律服务的任务更明确，作用更重大，发展的空间更加广阔。经济建设和经济体制改革，社会主义市场经济体制的不断完善，对法律服务的需求日益增多，要求越来越高。建设社会主义政治文明，实施依法治国方略，推进司法体制改革，保障在全社会实现公平与正义将在更大程度上提升法律服务的地位，强化法律服务功能。公民的权利意识、民主意识、法治意识明显增强，将更多地、更广泛地通过法律服务寻求权利保护。我国已经批准加入《经济、社会和文化权利国际公约》，签署《公民权利和政治权利国际公约》，对公民权利的法律服务和法律保障水平也提出了更高的要求。综观法律服务业面临的形势，迫切需要我们研究如何拓展法律服务，提升服务能力，为经济和社会发展提供优质、高效的法律服务的问题。包括：如何拓展国内和国际两个法律服务市场；如何

进一步推动法律服务介入经济、政治、文化、法治等各个领域，更好地发挥其功能作用；如何处理好量的扩张和质的提高、经济效益和社会效益之间的关系，等等。（二）如何优化内部结构，完善法律服务体系问题。法律服务体系的发展和完善是一个历史的过程，是随着经济、社会和法治的要求而不断丰富和完善的过程。这些年，我们在完善法律服务体系方面做了大量工作，比如，坚持和完善“两结合、四个层次”的律师管理体制，推动律师管理体制的不断健全；明确公证体制改革的重点是符合改制条件的公证处尽快由行政体制转变为事业体制，建立完善事业体制的各项配套措施，廓清了公证体制改革的方向和思路；明确基层法律服务是面向基层、面向社会、面向群众提供的公益性、便民性的服务，提出今后几年大中城市社区法律服务的方向是“一个调整、两个加强”，从而基本理顺了城市社区法律服务几支队伍的关系；强调法律援助工作是政府职责，严禁法律援助机构和人员搞有偿服务。所有这些工作就是根据法律服务四支队伍不同的性质和特点，进行准确定位，从而更好地发挥各自的特点和职能作用。但是，应当看到，目前法律服务体系建设中还存在着一些问题，特别是对整个法律服务工作的规律有待进一步研究，需要从整体上来设计和规划法律服务工作，通盘考虑法律服务体系的发展和完善，健全各司其职、相互配合、优势互补、运转高效的法律服务体系。同时，就法律服务各支队伍的发展来说，也还存在进一步优化结构的问题。比如，完善律师组织结构，建立公职律师、公司律师制度问题。提出建立公职律师、公司律师制度，这不仅是社会主义市场经济发展和依法治国实践的客观要求，也是完善我国律

师组织结构的需要。世界上律师制度比较发达的国家大多设有公职律师和公司律师制度。而我国除了军队律师外，只有社会律师一种形式，律师结构需要进一步发展和完善。可以说，没有健全的律师组织结构，就不可能建立中国律师制度的基本框架。去年10月，部里关于开展公职律师和公司律师试点工作的两个意见印发后，各地高度重视这项试点工作，目前，全国已有16个省份开展公职律师试点，13个省份开展了公司律师试点。这说明建立公职律师和公司律师制度是一项具有生命力的改革措施。现行的法律虽然没有对公职律师、公司律师做出规定，但这不等于不能试点，不能探索，改革就是要有所创新，凡是法律没有明文禁止的，实践中又被证明是客观需要，代表着社会文明进步方向的东西，就应当允许去试。法律是对实践中成熟经验的总结和确认，没有实践，就难以在法律上得到确认。因此要加大公职律师和公司律师试点工作的力度，进一步扩大试点范围，同时要及时总结试点工作的经验，一旦条件成熟，及时提出修改律师法的建议，把公职、公司律师制度纳入我国律师制度的整体框架之中。又比如，基层法律服务还有一块就是农村基层法律服务的定位和发展思路问题。农村基层法律服务有别于城市社区，可以说在相当长时期内，基于农村经济、社会和文化发展的进程及其特点，农村基层法律服务仍将存在和发展，但是我们应该看到农村基层法律服务仍然带有过渡性，同时对农村基层法律服务也要合理定位，明确其发展方向。根据“三个面向”的要求，我们考虑，农村基层法律服务可以定位为公益性社区法律服务组织，是在政府主导和扶持下为特定地域和特定对象服务的公益性、便民性、低收费的法律服务

组织，不参与市场竞争。现阶段农村基层法律服务工作既要适度发展，继续发挥其应有的作用，又要加以调整和规范，建立完善区别于律师的基层法律服务职能、业务范围、组织形式和运行机制。（三）如何强化监督，保障法律服务业健康有序发展的问题。法律服务业发展到今天，规范和监督的任务十分迫切。少数法律服务工作者无视职业道德和执业纪律，对当事人的委托事务玩忽懈怠，不认真履行职责；有的片面追求经济利益，故意出具虚假的法律意见书、公证文书；有的热衷于办关系案、人情案，甚至为了打赢官司向司法人员行贿；有的采取滥做广告、压低价格、给回扣等手段进行不正当竞争；有的办理的公证事项违背了公证工作自身的规律和内在属性要求，等等。这些现象严重损害了法律服务业的社会形象，影响了法律服务的社会信誉。因此，我们必须加强对法律服务队伍的规范和监督，重点是通过加强职业道德和诚信建设，真正把法律服务队伍建设成为文明之师、道德之师和法律之师。目前，社会上反映最强烈的是律师与法官关系问题，这个问题已经到了非解决不可的地步。世界各国为了保持律师和法官职业的独立性，均对律师与法官的关系做出了严格的规定。如：美国规定律师不得以破坏法庭活动为目的，通过法律禁止的手段影响法官、陪审员或法庭其他庭员，除法律允许，不得私下同法官、陪审员或法庭其他庭员联系；加拿大规定禁止律师为了有利于自己承办的案件而与法官、检察官进行非正常的接触；日本规定律师不得为使案件的处理有利于自己而私下与法官、检察官、司法警察官等见面、交涉，不得进行不正当的交往应酬，也不得对上述人员的亲朋进行宣传或者利用他们。我国律师法虽然对律

师与法官之间的关系也做出了相应规定，但是比较原则、笼统，实践中不好操作。因此，我们要认真研究解决如何更具体、更严格地规范律师和法官关系问题，以保障律师职业的纯洁性，维护司法公正。法律服务的规范和监督，要适应新形势、新任务，不断探索新的手段、方法和措施。当前和今后一个时期，要在管理规范化和监督社会化两个方面有所创新。管理规范化是法治社会的需要。随着法律服务业改革的逐步深入，法制化、规范化要求越来越高，而我们在这方面已经明显滞后，迫切需要制定和完善相关的法律、法规、规章以及行业规范。当前，要抓紧《律师法》修改的调研和论证工作，同时，制定各项配套的规章和规范性文件，特别是要制定规范法律服务秩序、法律服务执业行为等方面的规章。现在看，法律服务队伍中出现的违法违纪问题主要发生在执业过程中。《公证法》已上报国务院并列入全国人大常委会2003年立法计划，要抓住时机，加紧对立法中涉及的重大问题的研究论证工作，积极配合相关部门做好工作，争取这部法律早日出台。还要关注《物权法》、《公司法》等法律的制定和修改进程，积极提出立法建议。《法律援助条例》已经国务院审议通过，要做好《条例》的宣传和组织实施工作，以《条例》实施为契机，推动法律援助工作迈上新的台阶。监督社会化是市场经济发展的需要，加强社会监督是规范法律服务最直接、最有效的方法之一，法律服务越发展越需要强化社会监督。当前要着力建立和完善法律服务诚信制度体系，包括信用档案制度、信用信息披露制度等等，进一步强化诚信监管。目前，一些地方已经开始了这项工作，有的建立了律师诚信信息系统，有的建立了律师、公证员违法

行为档案并向社会披露。我们要及时总结经验，不断加以完善。同时要广泛吸收社会有关部门参与对法律服务行业的监督，建立健全违法违规违纪行为披露制度，对有违法违规违纪行为的要坚决依法严惩，处罚结果要在行业内部通报，在新闻媒体上公布。

(四)如何改善执业环境，为法律服务业的持续发展提供政策支持和保障的问题。拓展和规范法律服务，一方面取决于法律服务行业内部制度的完善，另一方面也取决于整个社会是否具有适合并引导法律服务业发展的外部环境。虽然我国法律服务业过去的20多年中，服务领域不断扩大，社会地位不断提高，但是作为改革开放以后出现的一个新兴的行业，在其执业环境方面，还存在着许多不尽如人意的地方，特别是随着法律服务业改革和发展的深入，法律服务工作和外部政策环境的不够协调之间的矛盾日益突出，影响和制约了法律服务事业的发展，突出表现在：一是法律服务市场被人为分割。一些部门和行业通过制定不合理的职业准入制度，设置种种障碍，限制律师等法律服务工作者进入某些业务领域；二是法律服务职业在整个司法制度和司法构架中应有的地位没有得到很好的解决。在律师会见、调查取证等权利的行使上受到种种限制，律师界和法学界对《刑法》第306条律师伪证罪的反映强烈，在刑事诉讼中，律师的执业环境和条件比较窘迫，歧视律师、限制律师正常执业活动，甚至打击迫害律师的情况屡屡发生；三是有利于法律服务业发展的财务、税收、收费等各项制度还不配套。对于法律服务业面临的种种外部环境问题，需要在充分调查研究的基础上，借鉴国外有益做法，采取切实有效的措施逐步加以解决。我们既要看到由于种种深层次的原因，解决法律服务业发展的

外部环境和条件需要一个过程，同时要增强紧迫感，有些问题需要通过修改法律来解决，有些需要协调相关部门制定完善相关政策。相关链接：当今世界上法制比较发达的国家基本上是国家（政府）和律师行业协会共同担负着管理律师业的任务，只不过有些国家行业协会管理色彩较浓，如英国、日本；有些国家政府管理色彩较浓，如德国、新加坡；有些国家行业管理色彩较浓，但必须严格接受司法机关或检察机关的监督制约，如美国、法国；有些国家行业协会管理权限较大，但其权力源于政府的授权，如加拿大。到目前为止，省级律师协会完全实现“两个分开”的只有6个，机构和人员分开但领导未分开的有10个，机构分开但领导和人员未分开的有8个，完全未分开的还有10个。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](http://www.100test.com)