

张福森部长在全国司法厅(局)长座谈会上的讲话(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__E5_BC_A0_E7_A6_8F_E6_A3_AE_E9_c36_482562.htm 法律服务的数量与质量应当并重 党的十六大提出“拓展和规范法律服务”，司法行政机关作为管理和指导法律服务工作的部门，应该深入研究，积极实践。（一）要正确认识拓展和规范法律服务的重要意义及其内涵。法律服务工作是法制建设的重要组成部分，已经伴随着我国改革开放走过了20多年的发展历程，在国家的经济生活、政治生活和社会生活等各个方面发挥了重要作用，自身也得到了很大的发展。但是从总体上看，我国法律服务业正处在发展与提高的重要时期，面临着社会需求日益增长、自身建设亟待加强的两大要求，需要回答好拓展、规范的时代命题。这个时代命题反映了全面建设小康社会、推进依法治国进程对法律服务业的客观要求，也反映了法律服务业发展的内在必然性。要实现十六大提出的拓展和规范法律服务的要求，一个重要的前提是要对拓展和规范的基本含义有一个准确的理解，对拓展和规范的辩证关系有一个正确的认识，对拓展中数量与质量的要求有一个正确的把握。所谓拓展是从服务广度与深度两个方面对法律服务业提出的要求。从广度上讲，包括服务领域的扩大和服务对象的增加；从深度上讲，包括服务方式的改进、服务内容的丰富以及服务层次、服务质量的提高。法律服务工作要不断扩大服务领域，拓宽服务对象，这样才能更好地满足各方面的法律服务需求。同时要通过服务方式的改进创新，服务手段和内容的不断丰富，努力提高服务层次和服务质量，这样才能使法

律服务真正融入到经济、政治和社会生活的各个领域，才能充分满足广大人民群众维护切身利益的需要，成为全面建设小康社会的重要法制力量。法律服务的领域与方式都要开拓，服务的数量与质量应该并重。所谓规范，主要应该侧重于制度的建设和完善。现阶段法律服务业的拓展已不是初始阶段的业务领域的简单扩大，关键是要在规范的基础上讲品质、树形象。因此，法律服务既要拓展，又要规范，两方面相辅相成，只有把二者有机结合起来，才能实现法律服务业的健康有序发展。

(二)全面落实拓展和规范法律服务工作的要求。拓展和规范法律服务是一项系统工程，要围绕构建一个主体明确、功能完备、秩序规范、管理科学的法律服务体系的要求，加强五个方面的工作。一是要增强服务的能力，积极引导法律服务工作者围绕经济建设和改革开放，维护社会稳定，发展社会主义民主政治提供优质高效的法律服务。二是要规范服务行为，规范法律服务秩序，加强对法律服务人员、法律服务机构的资质管理，协调好律师、公证、基层法律服务、法律援助工作的关系及其发展布局，与有关部门共同研究加强对法律服务违法行为的查处，维护正常的法律服务秩序。三是完善管理体制，进一步转变司法行政机关的管理职能，改进工作作风和管理方式；加强律师、公证行业协会建设，规范和强化其行业管理职能。四是要改善执业环境，保障法律服务人员执业的合法权益，进一步解决好律师“会见难、阅卷难、调查取证难”等问题。五是要加大教育监督和惩戒力度，不断提高队伍素质。大力加强思想教育、法纪教育、职业道德教育、诚信建设和业务培训。随着律师队伍的发展，律师的职业道德和社会形象越来越为全社会所关

注，加强律师职业道德和执业纪律建设，既关系到律师事业的发展，也关系国家法治形象和司法公正的实现。各级司法行政机关和律师协会要认真研究新形势下加强律师职业道德建设的有效方式，探索建立律师诚信档案和不良执业行为记录，并面向社会公开的监督机制；要坚持自律与他律相结合、治标与治本相结合，加强教育，健全制度，强化监督，切实解决当前律师队伍职业道德和执业纪律方面存在的突出问题，尤其是乱收费、各种形式的不正当竞争、与司法人员不正当交往等问题。同时，要适应法律服务业开放的趋势，研究法律服务队伍发展战略，扶植和培养一批具有国际竞争力的律师事务所，以更好地适应我国改革开放的需要。（三）当前需要明确解决的几个问题。第一，要切实转变司法行政机关的律师管理职能。职能转变是政府机构改革的核心，也是实现“两结合”的基本前提。目前，司法行政机关管理律师的职能没有完全到位，管理越位、缺位和错位的现象仍然存在，特别是四级司法行政机关管理律师的权力、职责的配置还不科学，职能交叉、上重下轻的问题没有得到解决。律师管理权限过分集中于省一级，以至省级司法行政机关把过多的精力放到管理具体事务上，不能有效地对辖区内的律师工作实施宏观管理。而地市、区县两级司法行政机关管理职能较弱，没有明确的职责和较强的管理手段，缺乏工作的积极性和主动性。针对这些问题，部里提出了一个改革的初步思路。在这里我重点强调三条：一是司法行政机关管理律师的职能要从对律师事务所的人、财、物的具体管理转变到实施宏观管理上来。在市场经济环境下，政府的职责主要是通过制订规则和监督执行规则，来引导和规范经济社会的发展。

司法行政机关管理律师工作也同样是这样，司法行政机关要适应市场经济需要，必须把职能转变到加强制定规则和监督执行规则上来。二是明确各级管理部门不能从被管理对象那里获取利益，应切断司法行政机关同律师行业之间的经济利益关系。行政行为的本质、功能和目标决定了行政机关与行政行为相对人之间必须相互独立，尤其不能在经济上有联系，否则管理措施和手段无法到位，行政管理的职能和目标也无法实现。要从加强宏观管理，促进法律服务业健康顺利发展的高度来认识 and 解决这个问题。当前，某些地区在律师管理的某些环节还存在违规收费现象。必须明确，在登记、年检、注册等方面，除有明确规定的工本费外，不能再收其他任何费用。工本费的收取必须实行收支两条线，不能和经费挂钩，不能和福利挂钩。三是明确律师事务所没有层级差别。我国的律师事务所一直有省市所、县区所之分，这是计划经济时代的产物。这种区分妨碍了律师事务所之间的公平竞争。律师事务所是平等的法律服务市场的主体，没有层级差别。司法行政机关对律师事务所的管理要逐步从所属、按层级管理转变为按辖区管理，在按辖区管理的框架内，四级司法行政机关严格依照职责合理配置并行使管理权。第二，要进一步完善“两结合”的律师管理体制。加强司法行政机关的宏观管理和发挥律师协会的行业管理作用，都非常重要，也是我国律师管理工作的一大特色。加强司法行政机关的宏观管理，关键是要加强政策研究、管好行业准入、制定规则并监督实施。重视发挥律协的行业管理作用，关键是要创造条件，健全机构，履行职责。从当前的情况看，要解决好三个问题。一是各省(区、市)要设立独立的律师协会办事机构

。机构和人员不独立，职能就无法强化，更不可能按照行业特点和规律来加强管理和规范。各地要在两年内实现省级律师协会与司法行政机关机构、人员、财务的分开。二是律师协会会长、副会长、常务理事要由执业律师担任，非执业律师不得再担任律师协会的领导。律师协会是全体执业律师的行业自治性组织，由执业律师担任领导，符合其性质要求，也有利于真正发挥律协组织的积极作用。三是司法行政机关不能挤占和挪用会费。律师会费是有特定目的和特定用途的专门经费，是律协开展工作、履行职责的基本经济保障，会费取之于律师，为律师所有，也应该由律师支配，用之于律师。

第三，要注重在公益领域和传统领域拓展律师法律服务。律师业的社会性和公益性很强，不能片面追求经济利益。在律师业发达的国家，律师对参与诉讼业务，特别是刑事辩护是积极的。无论是从我国历史上，还是从国外的情况看，许多著名的律师都以从事刑事诉讼业务著称。我国律师在促进严格执法和公正司法；弘扬社会正义、推进社会主义法治文明建设的进程中肩负重要责任。律师必须以服务于广大人民的根本利益，服务于社会公共利益为根本出发点和落脚点，更多地面向群众、面向基层、面向社区提供法律服务，要向低收入家庭、下岗失业人员、困难群体主动减免服务收费，提供法律援助，积极配合政府有关部门参与信访接待工作。诉讼业务特别是刑事诉讼是律师业的基本领域，是律师业发展的传统优势，也是律师实现公益性和社会性职责的重要内容，必须进一步巩固和拓展。近年来律师参与刑事辩护的积极性下降，刑事辩护率较低。这有执业环境的原因，也有律师自身的原因。我们要正视这个问题，从解决执业环境和

律师自身的问题入手，一方面要从促进司法公正、维护社会稳定、维护公民合法权益出发，积极引导教育，完善相关制度，增强广大律师巩固和拓展这一基础性业务领域的主动性和积极性；另一方面要下气力改善律师的执业环境，完善相关制度，保障律师参与刑事诉讼的权利得到落实。第四，要解决拓展公证工作中的规范、有序和防止不正当竞争的问题。公证是国家的证明活动，公证处行使的是国家证明权。从这些特性出发，大多数公证制度发达的国家都对公证事项有严格的限制，限定在依法证明法律行为、有法律意义的事实和文书的真实性、合法性，并有明确的业务辖区。我国公证行业的拓展和规范也要注意把握和处理好这些问题，在业务拓展上一定要防止为了追求经济利益而任意扩大公证证明的范围、对象，搞一些违背公证属性、没有法律意义的公证，影响公证的社会形象，也要防止和杜绝给回扣、违规压价和诋毁同业等不正当竞争行为，将公证业务活动引入良性有序的发展轨道。第五，对农村法律服务的发展方向要有正确的认识和把握。现阶段在诉讼领域有两支法律服务队伍并存，一支是律师队伍，一支是基层法律服务队伍。从大中城市来看，已经明确基层法律服务从诉讼领域调整出来，这样有利于加强社区法律服务建设，也有利于规范法律服务秩序。大中城市的基层法律服务的模式确定后，小城市特别是广大农村的基层法律服务工作怎么发展，也需要进行研究。这次会上，有的同志提出农村基层法律服务工作应适度发展，规范提高，并对调整和规范其业务范围、管理体制、发展模式等提出了一些设想，都值得进一步研究。总的看，在今后一个时期，农村基层法律服务一方面要适度发展，提高工作水平

和工作质量，同时也要逐步加以规范。从长远看，也同大中城市一样，在诉讼领域不能有律师和基层法律服务队伍并存，但是解决这个问题是一个长期的过程。当前，在一些经济比较发达、律师业比较成熟的地区，应该先走一步。相关链接：公职律师、公司律师试点工作稳步推进，已有16个省的200个政府部门开展了公职律师试点，公职律师已达432人；已有13个省的47个公司企业开展了公司律师试点，公司律师已达205人。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