

律师管理制度改革基本观念转型问题的思考 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/483/2021\\_2022\\_\\_E5\\_BE\\_8B\\_E5\\_B8\\_88\\_E7\\_AE\\_A1\\_E7\\_c122\\_483483.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E5_BE_8B_E5_B8_88_E7_AE_A1_E7_c122_483483.htm) 【首届中国律师论坛(2001.12.9-12.10)论文选登】 发展规模与提高质量不仅是上海市司法局在1998年提出的《上海律师工作1998 - 2003年发展纲要》中确定的主题，也是律师管理工作追求的两大目标。管理是实现目标的基本手段。律师发展的成果要靠管理去实现和巩固，而管理本身也要靠改革创新去强化和优化。近十几年来，律师管理体制改革的探索与尝试一直没有停顿。但应当承认，律师管理体制改革发展与其他律师工作相比相对迟缓。面临中国即将“人世”，如何通过律师体制改革，进一步发展与提高上海律师事业，改革目前律师管理相对滞后的状况，可从方方面面去探究问题症结和对策，而首要问题在于基本管理观念转型和思路创新。在律师管理体制为何要改革、如何改革问题的理解和把握上，“要进一步解放思想，转变观念”已成为共识，可哪些观念需要转变，如何转变，模糊者有之，偏颇者有之，曲解者有之，这在很大程度上制约正确地探索及实践律师管理体制改革发展活动。在探究观念转型与创新管理思路中，不仅需要坚实的理论基础，还要具备从实际出发的务实精神，更要注意审时度势把握住理论与实际最佳结合点，否则“中听不中用”的创新观念或改革思路、措施不仅无济于事，还将使改革付出过大的代价。在律师管理体制改革发展观念转型和思路、措施创新问题上，关键是正确界定政府管理与行业自治管理在律师管理中的地位，把握政府管理与行业管理在律师管理中并行与交叠的

最佳临界点。在此问题上要避免两个认识误区：一、行业管理没有必要论。认为推行律师协会行业自治管理不符合我国的国情，律师由政府实行单一管理有效、可行，没有必要将律师行政管理权从政府分配给律师协会。理由是：一是从我国律师协会的组织状况看，并不是完全意义上的行业自治团体。二是从律师协会的主要领导身份看，律师协会的主要领导职务一般由行政机关领导兼任，或从行政机关退下来的原领导担任。这些同志长期从事行政管理，思想观念、管理思路和方法不可避免具有很深的行政化痕迹。三是从律师协会常设机构的工作人员来源看，仍归属于国家行政干部的管理序列，从编制到级别、待遇，与行政机关相同。四是从律师管理工作权限看，提出律师行业自治管理，无非是对律师管理权限的再分配，把原由国家机关行使的管理权限和职能转移给律师协会，实质上仍是变相的行政管理，而不是行业自治。这种观点在回溯到恢复我国律师制度相当一段历史时期及条件下，是正确的，持之有据。随着改革的深入，律师业发展的需要，如此观念已有改变的必要。

- 1、是市场经济发展的必然要求。随着我国市场经济取代计划经济步伐加快，在计划经济模式下确立起来的律师管理体制亦面临如何适应市场经济的新问题。当律师工作机构还是由国家出资设立时，律师还是国家干部时，政府单一管理是律师管理体制最适当的形式；当工作机构由单一的国资所改制为合作所、合伙所等多元化格局时，当《律师法》已不再将律师定义为“国家法律工作者”时，新旧经济体制的替代、磨合和碰撞，促使律师管理必须面对与适应市场经济规律。
- 2、是发展律师业的内在要求。在市场经济条件下，律师业亦发生了十分深刻的

变化。主要是：第一，随着经济主体的多元化，经济法律关系日趋复杂、活跃，为了在经济活动中有效地避免风险和损失，追求最大的经济效益，维护自身的经济利益，社会对法律服务的需求空前增长。第二，社会法律服务需求的增加导致法律服务市场供求关系不平衡，引导社会人才纷纷涌向律师业。这是市场经济对人才资源合理配置规律导致的结果。为了迅速发展律师队伍，满足市场经济发展的需要，一大批不要国家编制、不要国家经费、自愿组合、自收自支、自我发展、自我约束即“两不、四自”的律师事务所便应运而生。第三，在市场经济优胜劣汰价值规律下，打破平均主义分配的“大锅饭”，使律师在按劳分配上获得实惠。律师为获得更多的“按劳分配”，要求建立适合市场经济规律的管理体制。第四，市场经济条件下，律师已不再是“国家的法律工作者”，不吃“皇粮”，不再受编制、人事制度的控制，“自收自支”、“自负盈亏”，具有了不依赖国家独立生存的物质基础，律师事务所的人、财、物不再由政府投入、控制，政府适用计划经济条件下对律师进行单一管理的可行性和客观依据已不复存在。第五，市场经济条件下，律师之间的业务竞争，以及求利心理和行为，在律师同行之间进行公平竞争等问题需要有专门机构负责协调、处理。律师行业管理适应了市场经济的规律和要求，适应了律师事业的发展要求，有利于律师“自我约束、自我监督、自我控制、自我淘汰、自我发展”。

二、政府管理多余论。认为律师应实行完全的自治管理，政府不要管律师工作，由律师协会管理律师，从政府的单一管理转型为律师协会的单一管理。如此“彻底转型”观念，又脱离了中国的基本国情，理论上不通，实

践上行，不利于律师事业的发展。二十年前，恢复与发展我国的律师制度，离不开政府的推动与管理；当今探究推进律师业发展的管理模式，仍然离不开政府管理。第一，从经济角度看。我国长期实行计划经济体制。计划经济的特征是高度集中统一，是通过国家的计划来调节社会生产和经营，因此，政府不仅控制社会经济的计划，而且直接管理社会的生产和经营，政府不仅对经济而且对其他社会事务，也是高度集中统一的直接管理。律师管理体制受制于如此经济基础，律师机构的建立，队伍的发展，离不开国家统一计划调控，所以在恢复律师制度的当初，政府绝对管理是律师管理体制必然的选择。第二，从社会文化观念背景看。基于几千年的封建历史及建国后法制虚无主义影响，在中国存在极强的官贵民贱意识。没有国家的强力推动，律师业不可能超越历史阶段发展，形成自己的行业管理体制。第三，从发展律师业的需要看。政府管理对我国律师制度的恢复与健全，对律师执业机构的建立与发展，对律师队伍的形成与壮大，都起过十分重要的作用。随着经济体制改革的深化，律师事业的发展，提出加强律师行业管理；律师管理体制从单一管理到双轨制管理，应当认为这是律师管理体制的完善而不是削弱，是政府管理方式的转变，并不是不需要政府管理，相反，政府管理律师不仅过去需要，现在乃至将来都是必需的，调整管理方式，目的在于使政府的管理更加符合、适应律师业发展和律师管理的客观需要。总之，只要国家执行着管理社会的公共职能，政府对律师的管理就必然存在，这是社会内在的规律所决定的。第四，从政府的职能看。确立在律师管理体制中政府管理的主导地位，是由政府作为社会管理者的

地位和性质决定的：任何一个社会要维持其生存的的必要条件和正常秩序，都离不开政府的行政管理。政府管理是社会本身的内在要求。律师业的管理也必然要由政府来进行。既是由政府的社会管理职能所需。也是因律师行业协会管理局限所需。政府对律师业的管理，主要是由司法行政机关代表政府进行管理，但是政府管理不等于就是司法行政机关的管理。因为除了司法行政机关的管理外，还有政府对律师及律师事务所的税务管理，对律师事务所的财务、物价管理等等。作为律师协会的行业管理，也应当接受政府的这些管理，并将其与行业管理有机结合起来，在行业管理中贯彻落实。并且，律师协会本身也要遵守国家有关社会团体的法律、法规，接受政府社团管理部门的监督、指导以及其他管理。第五，从律师协会的性质、作用看。律师协会是社团组织。律师行业的协会管理，只是律师间的自我管理、自我约束。然而，律师作为社会成员，其活动涉及方方面面的关系，仅靠律师自我约束这种对内的管理无法解决律师对外与其他社会成员、社会机构发生关系的管理需要。比如，对冒充律师从事法律服务的人，律师协会的行业管理就难有所作为；又如，对没有取得律师执业证书，为获取经济利益从事诉讼代理或者辩护业务的人，律师协会的行业管理也难涉足；再如，对律师的税收管理等等，律师协会的行业管理也无能为力。第六、从现行的法律规定着。《律师法》第三条第三款规定，律师执业应当接受国家的监督。这表明律师业不仅要接受司法行政机关和政府有关部门的监督，还必须接受国家权力机关、国家司法机关等的监督，特别是国家司法机关的监督；这是一种强有力的法律监督，它不仅可以追究律师的民事赔

偿责任，维持或改变行政处罚决定，还可以追究律师的刑事责任。这种监督，从广义上讲，也是一种特定的管理。行业管理没有必要论与政府管理多余论的认识观念误区会严重阻碍和干扰我们正确地认识和从事律师管理制度改革工作。避免认识观念误区，自觉走出认识观念误区，不仅是律师管理层也是广大律师面临的共同问题。当然，从目前的实际情况看，如何在认识上及通过具体措施，解决“行业管理没有必要论”，尽快建立行之有效的律师行业管理体制，是律师制度改革矛盾的主要方面。创新我国律师管理模式，如何规定及加强律师行业协会管理的职责权限，加大律师行业管理的力度是关键。可以考虑倡导以下观念及思路：1、在律师行业内乃至社会上树立律师协会的权威意识。肯定律师协会是独立的社会团体法人和律师的自律性组织基础，树立律师协会进行行业管理的权威。律师协会的会员在享有章程赋予的权利的同时，应当履行章程规定的义务。这实际上既是要要求律师必须接受律师协会的行业管理的法律依据，也是律师协会对律师进行行业管理的依据。2、确保落实律师协会行业管理职能的法律规定。根据现行《律师法》的规定，律师协会行业管理职能共有7项，即：保障律师依法执业，维护律师的合法权益；总结、交流律师工作经验；组织律师业务培训；进行律师职业道德和执业纪律的教育、检查和监督；组织律师开展对外交流；调解律师执业活动中发生的纠纷；法律规定的其他职责。若能切实贯彻好这些法律规定，并落到实处，律师管理即能出现政府管理与行业管理相结合的全新面貌。3、强化律师协会按照章程对律师给予奖励或者处分的职权，加大了律师行业管理的力度。《律师法》第四十条规定。“

律师协会按照章程对律师给予奖励或者处分”。这一规定对加强行业管理具有重要的意义，是行业管理十分重要的内容。目前这种处分还很有限，它的上行空间还只能限定在《律师法》所规定的司法行政机关行政处罚限度以下。4.司法行政机关管理与律师协会行业管理相结合的管理体制的形成和发展，是一个渐进的过程。政府管理的单一模式向政府管理与行业管理相结合模式转变，在今后相当长的一段时间里，必须依现行法律行事，不可能一蹴而就改变政府在律师管理中的主导地位。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)