

东西部律师差异之分析及弥合 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__E4_B8_9C_E8_A5_BF_E9_83_A8_E5_c122_483962.htm

区域性差异与非差异性管理利弊之分析及其弥合 随着世界经济全球化趋势的影响，尤其我国各项改革政策经过二十余年探索、实践、总结，使之能够在更广范围、更深层次展开之机，作为社会高层次法律服务行业律师业的管理不能不在这种背景下与时俱进，踏上时代的脉搏。尽管这些年在司法部的领导下，全国律师的行政管理及行业管理都取得了长足的进步。但是，社会是动态发展的，律师的管理工作就不可能一劳永逸。本文旨在一个侧面探讨律师管理的方法问题。美国社会预测学家约翰奈比斯特对当今时代特征与应对现实的思路是这样定论的：“这是一个伟大的时代，一个发酵的时代，里面充满了各种机会，问题在于对前面的路途要有一个清楚的感觉、一个清晰的远见”。而毛泽东主席则更为形象地说：我们的任务是过河，要过河就要解决船和桥，否则一切都是空想。正因如此，我们在探索如何实现律师现代化管理问题上，不仅要确定目标，更要研究实现这一艰巨任务的方法，而这一切都必须建立在国情和不同区域实际的基础上。那么，我们目前律师管理的方法是否遵从了这一规律呢？勿庸讳言区域性差异与非差异性管理的矛盾至今仍比较突出。可以肯定地说，今后这些矛盾解决的程度如何，将直接影响我国律师业进一步的发展。

一、区域性差异的现状 作为世界人口第一大国，地域面积第二大国的中国，决定了其内部地理特点、经济类型、文化背景、历史沿革、民族心理、宗教特征、生活习俗均

有很大的地域性差异。本文不可能把全国各省情况逐一加以对比，仅仅以发达地区的代表北京和不发达地区的代表新疆的情况作一比较。

- 1、从地理分布看。首都北京，人口1122万人(不包括流动人口300万)，但却局限在16807.8平方公里的16个区2个县内，人口密度为168人/平方公里。相反，新疆人口1905.19万人(流动人口约80万)，地域面积达160万平方公里，占全国的1/6，是北京100倍，人口密度为10.1人/平方公里，地广人稀是其显著的特征之一。
- 2、从空间分布看。北京作为特大型城市，其人口主要聚集在6390.3平方公里的平原地区，其区县之间最远距离不超过百公里，然而新疆城镇化率仅为33.8%，农村人口占1260.47万人，而且各地、州、市之间的平均距离在500公里以上，从首府乌鲁木齐到和田地区所在地的和田市是2200公里，几乎接近从乌鲁木齐到北京的空中距离，新疆虽然有85个县(市)，但人口不足3万人的就十余个县，许多乡镇距离县城都在百公里以上。
- 3、从人口结构看。一方面，北京拥有全国所有的56个民族成份，但少数民族人口却不超过总人口数的10%。然而，新疆少数民族1143.61万，占总人口总数的61.93%，而且新疆少数民族是一个具有很突出特点的民族，包括主体民族维吾尔族在内的13个世居民族有8个信仰伊斯兰教，其风俗习惯、文化特点与汉民族有很大差异。他们多数有自己的语言文字，根据民族区域自治法规定，在新疆的工作语言至少要在两种以上。另一方面，北京是全国最大的科学技术研究基地，市级以上独立科研机构503家，居全国第一，全市从事科研活动的人员24.4万人，61所高等院校中在校学生达42万人，其中在校研究生达8万人，医疗卫生机构5969个，卫生技术人

员11.6万人。新疆拥有各类专业技术人员38.77万人(含各类初级人员及其辅助人员),20所普通高校,在校学生13.23万人,卫生行业共有9.19万人。4、从经济总量看。新疆2002年国内生产总值为1598.28亿元,社会零售总额442.89亿元,全部工业增加值473亿元,实际地方财政收入134亿元,城市居民人均可支配收入6941元,农村居民人均收入1863元。而北京市仅2001年国内生产总值2845.7亿元,地方财政收入完成约600亿元,近五年财政收入年均增长超过20%,工业增加值实现816.2亿元,实现社会消费品零售额1593.5亿元,城镇居民人均可支配收入达11577.8元,农民人均可支配收入5098.8元。正是基于上述四个最基本的社会基础性差异,决定了北京与新疆律师业的巨大的差异,而且这种差异比社会基础性差异的落差更大。

1、从律师服务市场发育程度看,北京拥有550家律师事务所(不包括55家境外律师事务所代表处)、7191名律师,占全国律师总数的6%,律师人数占总人口的比例为万分之4.2,然而新疆235家律师事务所(含内地来疆设立律师分所3家)、执业律师为1850人,占全疆人口比为万分之0.98。北京律师占有的国内生产总值、社会零售总额、地方财政收入、城市居民人均可支配收入比都比新疆高出若干倍,经济基础是决定律师业发展程度的标尺,所以,新疆律师在达不到北京律师所拥有的经济条件时,仅凭主观上“努力”是很难达到那样的发达程度。

2、在律师事务所管理体制和规模上,北京地区采用合伙制形式的达到534家、合作制9家、个人开业形式7家、公职律师事务所2家,拥有执业律师50名以上律师的律师所有9家、4049名的12家、3039名的20家,每个律师事务所的平均执业律师

人数为10人，而新疆迄今235家律师事务所中，国资所占109家、合伙所112家、合作所4家，新疆尚无40名律师以上的律师事务所，全疆律师事务所平均执业律师为7.9人，目前有3个县的律师事务所牌子无律师、14个县的律师所只有12名律师。北京的律师事务所中，有58.2%是采取“三统一”（统一管理、统一接受委托、统一分案办理）方式决定业务受理事项，有30%的事务所统一建立客户数据库，做到资源共享。新疆的合伙制律师事务所中，真正采用“三统一”的不到5%，对客户资源共享的所几乎还没有。正因如此，在新疆，除乌鲁木齐以外地区的律师事务所，即使其想“做大做强”也是不可能的。

3、在律师个体素质上，北京律师拥有本科以上学历的88.2%、硕士学历的为27.1%、博士及博士后学历的为3.7%，北京律师中不懂外语的仅占1.4%，精通的占9.5%，良好占33.7%，一般的占45.4%，每月固定收入在20006000元之间的人数比例为58.7%。新疆律师中(含兼职)仅有2名具有博士学位，硕士学位63人(含研究生班毕业及双学历)，法律专业本科512人、仅占36.1%，非法律本科的120人、大专1438人，尚有中专、高中学历的68人、占2.9%。外语专科以上学历的仅有20人，虽然本科学历的多少懂一些外语，但精通的几乎没有，良好的亦不到2%。形成这种局面的原因不是新疆人学习不努力，追求不高尚，而是新疆每年在外地上大学、攻读研究生的汉族学生75%在内地就业，即使在岗培训获得某种特殊技能后的人员也多被内地“吸引人才”而去。据统计，改革开放后新疆的专业技术人员“孔雀东南飞”的数量已超过23万人。律师流失也在其中。

4、律师执业范围上，北京律师已处在从传统刑、民代理业务向

现代新型业务过渡，作为典型的国际化业务、国内从事海外上市和反倾销业务的律师事务所主要都集中在北京。而且他们已参与了在北京半数以上的楼盘发售的审查业务，所有的银行按揭都有律师介入，北京律师已拥有4.6%的国外客户，超过50%的律师事务所的非诉讼业务量超过本所业务总数的40%，现在仅有1/3的律师事务所仍以诉讼业务为主，单位客户可占到66.5%。然而，新疆律师的业务领域仍集中在传统的民事、刑事事务方面，国际投资、海外上市、反倾销事务基本没有涉及，对那些专业性较强的领域，如金融证券、保险理赔、知识产权、电子商务、环境保护等进入程度很低，即使有也主要集中在个别事务所，非诉业务量尚不到全部业务总量的13%，而单位客户更少。据统计，截止2003年4月20日，新疆共有各类企业25553家，然而仅仅有2585家企业聘请律师做法律顾问，仅占10%。即使是传统业务，数量也很小。据统计，2002年全疆律师办理刑事案件6186件、代理民事案件19795件，比北京同比减少16.6%和18.8%。

5、从律师执业成本看，新疆地域之辽阔，交通之不方便，加上多种语言文字，执业成本除律师事务所租用办公用房一项外都要高许多，然而受区域经济困难的影响，律师收费却很低。据反映同样的案件，北京律师收费比新疆要高35倍。

二、律师管理工作非差异性表现 从上述论述中我们可以清楚地看到，北京与新疆之间存在着多么大的差异，这些都是客观的。然而，面对这样的现实，我们同样可以看到另一事实，即从全国范围看在律师管理上表现出的无差异的特点。

1、管理政策的无差异性。一个政策面对全国生效，比如根据司法部“[2000]100号”文要求各地律师事务所体制改革，从国办

所改成合伙、合作所(这里暂不论《律师法》尚未修改，国办所的地位并没有取消)。应当讲，无论从主观上还是从律师发展的必然趋势讲，司法部的规定是正确的，具有超前性。但是，我们又不能否认这样一个现实，即体制改革涉及的决不仅仅是律师本身愿意改革与否，而且要考虑法律服务市场的发育程度。既然是对全国的政策，就要从全国法律服务市场的总体发育水平来判断定位，同时要考虑国家总体改革的布局 and 步伐。因为，律师改革涉及许多社会配套政策能否同步。发达地区能同步，不发达地区是否可以同步?恐怕作为占全国人口的四分之一、面积57%的西部十二省普遍面临这样的现实。仍以新疆为例，2000年时，新疆16个地、州、市，102个县、市(区)，全疆除了28个国家级贫困县外，还有27个自治区级贫困县，相当一部分地、县干部职工工资不能正常发放。这种经济上的困境，不可能不限制法律服务行业的发展。因此，除乌鲁木齐地区外，70%律师事务所人均年收入不足5000元。在这种状况下，新疆怎么办?如果不改制显然有违上级改制政策的要求，若强行改制，则各县、市有80%的律师要求回司法行政机关做公务员。他们认为即使公务员工资不能按时发放也比脱钩改制后无保障强。没有了律师当地的法律服务又该怎么办?因此，至今新疆各县的律师事务所有70%仍维持国办所性质。此外，虽然“司发通[2000]第100号”文对脱钩改制范围限定为：“已实行自收自支的国资律师事务所”，但近几年来司法部下发的各类关于律师管理的文件却都是针对合伙制、合作制、国资所的管理没有被归并考虑，从而造成许多国资所管理政策上的空挂。

2、管理方式的无差别性。

由于政策的无差别，必然在管理方式上全国

上下一般“粗”。实施各种检查使用同样的标准，总结评比执行同样的条件，发达地区高层次法律服务的先进经验统一在全国推广。不可否认发达地方，尤其北京、上海、广州、深圳的律师业务发展及其管理的思路宽、方法活、探索精神强，产生的经验多，但这一切都与当地经济、社会发展的基础相联系，如果他们脱离了所在地的基本社会条件，同样很难创出这些经验。那么，落后地区何尝不是如此。2003年司法部办公厅下发了“关于征求《关于拓展与规范律师法律服务的意见》等三个文稿征求意见的通知规定：“2006年之前，省级司法行政机关要把直接管理的律师事务所移交省会城市司法局管理”的精神，这在那些经济发达、省域范围不大的地方是完全可行的，而在西部省份则困难重重。新疆律协到2002年会费收入才达到170万元，这其中70余万元是司法厅直属律师事务所缴纳的。新疆律协精打细算，除去日常办公经费、房租、人员工资、律师培训、向全国律协上缴等支出外，约剩余35余万元左右，此剩余部分每年都要拿出约30万元用于补贴少数民族律师的培训和边远地区司法局律师协管费用。多年来，律协自身没有能力在大的固定资产上投入。如果按上级要求，再将厅直属所全部交给乌鲁木齐律协(乌鲁木齐律协按会费收入50%上缴给新疆律协)，新疆律协会费收入将直接减少35万多元。那么，对贫困地区及少数民族律师的调剂补助资金从何处落实呢？又如，2002年8月，司法部推广上海法律服务进社区的经验。这里暂且不论上海卢湾区法律服务进社区的显著成效，也不谈法律服务进社区在非发达地区的现实意义远比在经济发达地区深远得多，仅仅以上海市政府为法律服务部门直接投资建办公场所、提供财政性工

作经费一项，在西部各省中能具备如此条件的恐怕寥寥无几。如果从上海经验的层次去要求他们落实，现实性显然不大。更别说不当的律师和法律服务工作者在自身收入很低的情况下，上级司法行政及当地政府下达的多种文件上却不断要求他们提供“无偿法律服务”。

3、管理时限的无差别性。“司发通[2000]100号”曾这样规定：“各地应按如下要求组织实施，确保脱钩改制工作在2000年10月31日前完成。凡是在规定的截止日期前未完成脱钩改制工作的单位，一律停止执业或予以注销。而且此文更详细地规定了动员、界定资产、拟定方案、实施、验收登记五个阶段的时限。从工作计划的可操作性上讲这是一项很具体的规定，问题是司法部发文的时间是8月14日，且要求“在8月20日前各地必须要把脱钩改制的精神传达到脱钩单位及其工作人员”，然而新疆司法厅收到此文的时间已是8月25日，更别谈要将此文转发到面积160万平方公里范围的地、县至少要到9月15日。“一律”这种绝对的要求，显然没有考虑各地的特殊情况。

4、差异规定的无差异性。如果完全否定各级司法行政机关在制定政策、确定管理方法上均无差异也是不客观的。问题是有些差异性规定看似有差别，分析起来又没有了差别。如，2002年国家统一司法考试，司法部确定给予边疆地区考生以降低5分的照顾，既然是照顾，就是说想帮助边疆地区解决司法人才短缺，可是制定政策者是否考虑到降低5分的客观依据何在，为什么不是10分也不是3分呢？如新疆2002年摸底预测当年急需司法类人才约700人。新疆有的县法院已到了一个案件要开庭需从附近几个县抽调审判员才能组成一个合议庭的程度，可见补充人员已是迫不及待。然而，当年新疆司法考试过线的

人员仅228人，司法部照顾5分的结果是全疆新增加了71人，显然是杯水车薪。说明这种差异性照顾并没有实际意义，无差异性的现实依旧。

三、非差异性政策的利弊

这么大的国家，这么复杂的社会环境，这样一个万象革新的时代，想将一切事情都做到无差异或者事事都要有差异，其实也是不现实的，实践证明，任何极端的做法常常只会是理想化的东西。因此，非差异性政策要看在什么范围、阶段、内容、方法、形态下使用才可以发挥作用，这就要客观分析其利弊。

(一) 从有利的方面看

- 1、统一，这是任何管理活动的最高境界，律师业当然不能排除在外。在同样的社会制度下，同样的社会主义市场经济条件下、同样的司法行政业务，只有附之于同样的管理才能显现出行业的整体力量、整体形象、整体行动，如果各行其是必然一盘散沙。
- 2、无差异性管理政策对不发达地区或管理水平较低的地区本身是一个鞭策，可以使他们清醒地看到自身的差距，这样做就如同设定了一个明确的目标能够促进他们的工作，改进工作方法，规范工作秩序，如果看不到差距就可能产生“坐井观天、自以为是”。
- 3、建立在统一要求、统一标准、统一形式、统一时限基础上的管理无疑成本最低、效能最高，这在群众对政府工作效能尚不十分满意的情况下更具现实意义，更何况这是当今改革的必然内涵。
- 4、管理政策上的高标准、严要求可以促使一些落后区域逐步走出等、看、靠、拖、要的工作意识。不可否认，经济落后的地区的确从管理环境上存在某些不利条件，但是并非所有的条件都不具备，在一些方面或许还有长处，而且也不是在落后的条件下什么都不可为，许多事情完全可以从小做起，从现在做起，“积小绩为大效”。但受传统

计划经济管理模式的影响，一些地方常常把经济、文化的落后当作一种向上级要偏爱、要资金、要特殊照顾的资本，统一管理则可以有效遏制这种情绪。

(二)不利的方面

- 1、由于差异的客观存在，非差异性管理易于损伤不发达地区的积极性，差异越大，非差异性的刺激越强。反之，非差异性越强，造成的结果可能是差异性越大，因为客观环境不具备一定条件，非差异的主观期望就会欲速不达，反而会对现有工作基础产生破坏。
- 2、非差异性若使落后地区感到什么工作都处在追赶之中，且什么事都很难达到上级要求时，不仅精神上十分疲惫，总处于高度紧张之中，产生厌倦情绪，而且易于形成自暴自弃，反正赶也落后，不赶也是落后。
- 3、对上级机关来说，由于不发达地区工作总是落后，也容易使一些同志产生落后地区工作落后的原因是该地区的工作人员和领导主观努力不够或是能力不强造成的。反之，落后地区的人员则认为上级部门太主观，不了解基层、官僚主义，久而久之，形成发达地区对落后地区、下级对上级的一种无言的对立情绪。我们经常可以听到一些落后地方的同志说：“有本事你来试一试”，而发达地区有的人则自以为是“救世主”非我莫属，这些都是不正常情绪的流露。对立的結果可能是发达地区或上级部门越发不愿意听落后地区的“哭声”，而落后地区亦愈加对发达地区的经验和上级的指示不屑一顾。
- 4、损害上级部门的权威性。正是由于落后地区的困难及其建议不能及时得到上级部门了解和理解，落后地区就会对上级的一些工作安排应付差事或只报喜不报忧、或是只作表面文章。比如，这几年上级涉及律师、公证改革的内容，无不涉及经济利益的再分配。而西部地区司法行政机关目前工作中

存在最突出的问题是工作经费没保障，当地财政又无力解决，以往司法局全靠律师、公证的收费来弥补，尽管仍然不能彻底解决问题，但毕竟可以缓解一些。那么，上级在要求各地实施律师、公证改制时，落后地方的司法行政机关财务上的困难如果上级不能及时帮助协调解决，他们对改制的态度当然不会积极。这个现实的矛盾在发达地区可能不存在，而在落后地区却是无法跨越的障碍。而这些地方迟迟不动的结果必然会损害上级司法行政机关的权威。

四、矛盾之弥合

面对以上所说区域性差异与非差异性管理的矛盾，我们应当采取何种措施去弥合呢？

(一)转变作风，深入调研

毛泽东主席关于“你要知道梨子的滋味，就要亲口尝一尝”的教诲至今仍应是各领导机关、领导干部工作作风的一种勉励。要承认现今许多机关和工作人员在调查研究上确实还存在“三多二少”的情况，即往经济发达、条件好的地方去的多，在大中城市跑的多，听汇报、看材料多，住下来、扎下去亲身感受少，对问题多的地方深入分析原因、帮助制定对策少。因此，各级司法行政机关如何按照党的十六大精神和“三个代表”重要思想的要求深入实际、深入一线、深入群众，尤其是深入困难多、条件差的地方听呼声、显民意、解民忧是当前一项十分重要的工作。应当讲上级机关愿不愿深入基层是主观认识问题，但只是解决这个问题还不行，因为能不能、会不会深入基层还有一个工作能力问题，这需要经常深入一线，在基层经过反复地磨炼方可达到。

(二)面对现实，排忧解难

共产党的工作作风历来是以发现问题为起点，以分析问题、研究方法为过程，使问题得以圆满解决为目标。只有当一个问题得到解决了，才能使工作推向一个新高度，如果问题没

解决，只想工作有“高度”，最终将一事无成，甚至会使问题积累成堆，造成前功尽弃。比如，法律服务人员“农村包围城市”的问题若不从根本上解决好，律师管理工作许多好的计划、工作规范就极难落实。所以各级司法行政机关要敢于面对现实，迎着矛盾上，不定期地梳理问题，分析原因，研究对策。胡锦涛同志在“七一”讲话中提出，各级领导干部有三个“必须去”的地方：“要到最困难的地方去、到群众意见最多的地方去、到工作推不开的地方去，同那里的干部和群众一道，努力排忧解难，化解矛盾，打开工作局面”，总书记的这个讲话就是我们解决区域性差异与非差异性管理矛盾的最佳钥匙。

(三)立足现实，分类指导 客观的差异我们不能回避，办法是如何分门别类、“一病一方”，中国的社情复杂，在管理方法上不可一刀切。全国如此，各省、区、地、县自身也要结合本地实际，把工作对象划分为不同的工作层面，逐个层面去研究分析，运用恰当的方法去指导。如：制定的工作目标在一定程度上可以一致，但采用不同的方法去实施，以达到异曲同工的效果。象“国办所”的改制，经济发达地区法律服务市场已发育成熟，就可以一步到位。对不发达地区，虽有一定条件但又不完全具备的，现实很难一下推向合伙、合作制的，就可以采取“三步走”的方式，即第一步从健全民主化管理入手，第二步进行财务改革，理顺分配制度，第三步再进行体制改革就顺利了，而且这三步走的方法如果比较扎实，其以后合伙、合作的效果可能会比散伙后重新组合的效果更实在；又如，有时还可以利用时限的差异追求事半功倍的效果。新疆各县律师事务所在脱钩改制上步伐虽然慢了，但在推行公职律师上如果处理得好，

反而可以扬长避短就是很好的例证。(四)博采众长，适度而为发达地区出经验，不发达地区未必不出经验，而后者的经验可能在我国这样一个发达地区面积小于不发达地区的国家中更具实施的意义。所以上级部门在制定各种管理政策时要切实注意征求不发达地区的意见，即要站在发达地区的角度看问题，又要从不发达地区的实际出发，而且能够辐射中等发达地区，博采众长才能相得益彰。只有兼顾反映了各方面实际，一项政策的实行才可能达到预期目标。同时要注意研究管理工作的“度”，即：要对不发达地区的意见予以充分重视，工作标准不宜定得太高，否则，若多数不发达地区都无法实现，它就失去了意义。但又不能一味将对落后地区不合发展适宜地降低标准，任何时候制定的标准都要达到能激发他们积极性，并通过努力可能实现的程度，这样才能增强他们的工作信心。同时，附之于对落后地方以更多的与工作业绩挂钩的人、财、物上的奖励措施，真正变扶贫为激励，形成良性推动机制。(五)互通交流，感情融合可以采取上级机关到最不发达地区的下级机关甚至基层挂职工作，且任命实职，在实践中体验管理、研究方法，也可以让发达地区与不发达地区相互派员锻炼，使发达地区的人员体验不发达地区工作的特点，培养艰苦奋斗的精神，同时让不发达地区的人员多观察、认识发达地区的“发达”是如何通过开拓创新、拼搏奋斗获得的经验。(六)与时俱进，着眼发展 我国经济要与世界经济接轨，法律服务业理所当然也要与世界法制接轨，这是历史的必然。然而，接轨并不容易，法律服务市场的发育程度、服务质量、服务方式、服务内容都要达到相应的程度才谈得上接轨。这一要求无疑对不发达地区的压力更

大，就目前其发展的状况看显然差距很大，客观上也拖了发达地区的后腿。正因为如此，不发达地区在困难面前如何发展、而且要加快发展，不断缩小差异而不是加大差异，就需要既从思想观念上冲破“特殊观”，树立“自然条件落后、精神状态不落后”的意识，以艰苦奋斗、与时俱进的姿态，主动吸纳学习发达地区的改革创新经验，在方法上积极开拓进取，总结探索在贫困地区工作的新经验、新思路，迎难而上，知难也为。上级司法行政机关也要进一步加大对不发达地区工作任务和方法的研究，从长远着眼，提高对不发达地区干部的培训教育力度，建立筹措落后地区司法行政发展基金，在可能的情况下，从宏观上调控平衡全国司法行政发展的环境。总而言之，司法行政系统在进一步掀起学习贯彻“三个代表”重要思想的新高潮中，要充分体现一个“实”字，既要学的实，又要研究问题实，更要争取最大的实效

。2002年9月27日司法部部长张福森同志在全国人民调解工作会议上曾语重心长地告诫我们：“人民调解工作需要改革创新的方面很多，任务很重，各地要从实际出发，实事求是，积极稳妥地进行，不搞一刀切，同时改革是个与时俱进的过程，不会一蹴而就，也不能到此就结束，需要适应形势的发展，针对出现的新情况、新问题，加强总结、研究，不断改革、完善”。张部长的讲话不仅是针对人民调解工作的，也是对司法行政各项工作的要求，值得我认真思考和落实。只有这样，司法行政工作才能在整体上推进，使改革真正深入下去，为全面建设社会主义的小康社会做出实实在在的贡献

。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