

律师协会管理模式探析 PDF转换可能丢失图片或格式，建议
阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E5_BE_8B_E5_B8_88_E5_8D_8F_E4_c122_484839.htm 随着行政管理职能的分散化、社会化，律师协会逐渐成为公共行政管理的主体，担负着对律师行业进行监督和管理职责。律师协会作为一种职业团体，在行政法律关系中有着双重身份。一方面，它与一般公民、法人或其他组织一样处于行政相对人的地位，必须接受政府的管理和监督；另一方面，它又与政府机构一样处于行政主体地位，行使部分公共管理权力，对律师和律师执业机构进行行业管理。全国律师协会和全国许多省级律师协会已经开始组成由执业律师而非行政领导担任会长的机构，部分省市甚至出现了专职的会长，而律师协会和司法行政在更多地区已经实现了分开办公和财务独立制度。但是，由于长期以来，律师协会作为行业组织存在和发展均受限，从无到有尚处在幼稚阶段，律师协会和司法行政究竟应当采取何种模式，一直困扰着司法行政、律师和律师协会。因此，研究和分析两者间的关系，具有十分重要的理论意义和迫切的现实意义。

一、律师协会与国家机关间关系的三种模式

1、以德国为代表的“行政监督模式”德国的律师协会接受司法行政机关的监督。德国的律师组织包括各州的律师协会与联邦律师协会。联邦律师协会(亦称“全国律师协会”)由各州的律师协会共同组成。联邦司法部长对联邦律师协会的工作进行监督，保证联邦律师协会遵守法律，依法履行其职责。律师协会及其执行委员会均无权对违纪律师予以其他惩戒处分(训诫除外)，这是德国律师惩戒制度的最大特点。

联邦德国设立了专门的律师纪律惩戒机构，管辖律师事务，解决律师争端，对律师违反法定义务或违反律师协会章程的行为进行惩戒。

2、以美国为代表的“司法监管模式”在美国，对律师的管理是通过律师协会和法院的共同运作来实现的，律师协会与司法机关之间是一种分工合作、相互制约的关系。这种行业管理与司法监督模式主要源于英国法院管理律师的传统，具有以下几个显著特征：第一，以律师协会的行业管理为主，司法行政部门并不直接管理律师；第二，司法机关拥有对律师行业的监管权。美国法院在律师资格的授予、违纪律师的惩戒以及律师法规的制定等方面，对律师及律师行业进行监管；第三，律师协会与司法机关分工合作、相互制约。在律师管理方面，律师协会和法院之间有着明确的分工，二者之间既是合作伙伴关系，又是一种相互制约的关系。法院负责颁发律师执照、决定违纪律师的惩戒种类，但批准律师开业和惩戒的大量具体工作都由州律师协会承担。无论是州律师协会，还是州司法机关，都不能单独决定对某个律师资格的授予或对某个违纪律师的处罚。

3、以日本为代表的行业自治模式 日本律师的法定组织是律师会(亦称“地方律师会”)和日本律师联合会。律师会原则上以地方法院管辖区为单位设立，日本律师联合会主要由审议机关、执行机关、事务机关以及若干委员会组成，其权限包括：律师名簿的登记和管理；对各律师会会则制定、变更的承认；对律师会大会的撤销；对被惩戒者请求审查的裁决；对违纪律师的惩戒，等等。

二、中国律师协会与司法行政的“两结合”模式 在中国，律师协会与国家机关之间的关系，经历了一个“行业自治 - - 国家控制 - - 行业自治”的发展过程。从行

业自治到国家控制是第一个阶段，其特点是国家控制不断加强、行业管理的功能逐渐弱化；从国家控制到行业自治是第二个阶段，呈现出国家控制逐渐减弱、行业管理作用增强的发展趋势。政府(主要是司法行政机关)行政管理与律师协会的行业管理相结合，就是通常所说的律师管理的“两结合”模式。这种律师管理模式是随着市场经济体制的建立而逐渐形成的，并经历了一个渐进的发展过程。

1、单一政府管理模式 建国初期和律师制度恢复时期，中国的律师管理体制是按照单一政府管理模式建立起来的。其基本特征是：律师和律师执业机构由司法行政机关直接管理，律师协会依附于政府的律师管理机构，并不具有律师行业管理职能。《中华人民共和国律师暂行条例》，确立了单一政府管理模式。该条例规定：“取得律师资格，须经省、自治区、直辖市司法厅(局)考核批准，发给律师证书，并报中华人民共和国司法部备案。司法部发现审批不当的，应当通知司法厅(局)重新备案。”“律师严重不称职的，得经省、自治区、直辖市司法厅(局)决定，报司法部批准，取消其律师资格。”单一政府管理模式，是有其历史原因的：在律师制度恢复初期，律师一直是作为“国家的法律工作者”即吃“皇粮”的国家干部而存在的，其工资、住房、医疗、福利和退休等，都是由国家包下来的。作为律师执业机构的“法律顾问处”(后改称“律师事务所”)是国家的事业单位，人员编制由国家下达，收费统一上缴国库，经费开支列入国家预算。律师行业组织不健全，律师协会的主要领导多数由行政机关的领导兼任，其常设机构的工作人员仍属国家干部，具有浓厚的行政色彩，且经费不能自给。

2、行政管理与行业管理相结合

的“两结合”模式在计划经济向市场经济转变的过程中，一大批“两不、四自”（即不要国家编制、不要国家经费，自愿组合、自收自支、自我发展、自我约束）的律师事务所应运而生，律师也由“国家的法律工作者”变成了“为社会提供法律服务的执业人员”。在这种情况下，对律师工作不宜规定由司法行政部门“主管”。因此，1994年1月《司法部关于深化律师工作改革的方案》提出：“从我国的国情和律师工作的实际出发，建立司法行政机关的行政管理与律师协会行业管理相结合的管理体制。经过一个时期的实践后，逐步向司法行政机关宏观管理下的律师协会行业管理体制过渡。”《中华人民共和国律师法》第4条进一步明确规定：“国务院司法行政部门依照本法对律师、律师事务所和律师协会进行监督、指导。”目前，中国所实行的“两结合”管理模式具有以下特点：第一，司法行政机关进行的是宏观管理，并不包办代替律师协会的行业管理。第二，律师协会的行业管理是政府宏观指导下的行业管理。第三，律师协会的行业管理不能脱离政府的宏观管理，律师协会本身也要接受政府部门的指导与监督。需要指出的是，这种模式在实践中存在着一些明显的问题，需要逐步改革和完善。但是，在执行的过程中，由于缺乏实质性和程序性的要求，各地甚至在同一地区做法不同，对律师协会的“两结合”管理理解偏差较大。通过上面的分析和比较，可以看出，无论是西方国家的律师协会与国家机关的三种关系模式，还是中国的“两结合”模式，各有其优点，亦有其不足。但笔者认为，总的来看，以日本为代表的“行业自治模式”似乎更符合“简政放权、还权于社会”的发展趋势，即把有限的政府资源用于最必须的方面

，同时更好地发挥包括律师协会在内的非政府组织在社会生活中的作用。因此，要积极创造条件，尽快使我国的律师管理体制由“司法行政机关的行政管理与律师协会的行业管理相结合”过渡到“司法行政机关宏观管理、监督、指导下的以律师协会行业管理、行业自治为主”的管理模式，并将律师协会作为新的行政主体，纳入行政诉讼的受案范围，以保护会员的合法权益。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