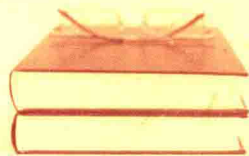


Luzhengde Sikao Yu Shijian

津政的思考与实践

方绍清◎著

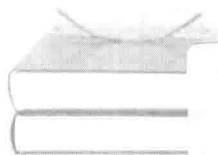


中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

Luzhengde Sikan Yu Shijian

津政的思考与实践

方绍清◎著



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



1995年1月，司法部肖扬部长接见



2003年8月，司法部副部长段正坤视察杭州律师工作。从左至右为章建成局长、胡虎林厅长、段正坤副部长、作者



2004年8月，司法部吴爱英部长视察天册律师事务所



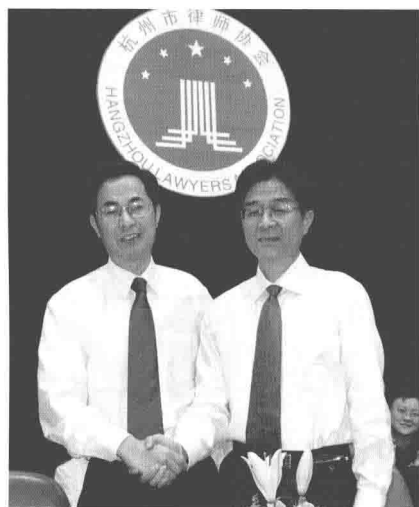
2009年7月，浙江省委书记赵洪祝等领导视察杭州律师党建工作。从左至右为市委王金财副书记、胡祥甫、施国强副局长、省委组织部长斯鑫良、洪慧萍局长、赵洪祝书记、作者、省委常委、市委书记王国平，省委秘书长李强、市委组织部长于跃敏、副部长洪永跃



杭州市委政法委领导视察律师协会。市委副书记于辉达（左三），市中院院长王基信（右三），市检察院检察长刘晓刚（左二），政法委副书记翁钢粮（右二）



1998年9月，与曹星律师新老会长交接



2004年9月，与章靖忠律师新老会长交接



2006年7月，律协党委班子。从左至右为刘恩、倪荣根、章靖忠、作者、市司法局洪慧萍局长、市司法局政治部胡惠芳主任、孙建平、程学顺、陆幼江



温馨亲情

序

方绍清同志是杭州市司法局原副局长，早年也曾是一名律师，从事律师管理工作后还担任过市律协的会长和党委书记。

他1984年进入律师事务所，1992年回归司法行政系统从事律师管理工作，直到去年退休，一直都战斗、耕耘在律师行业。这在整个司法行政系统内部是不多见的。他了解律师、熟悉律师行业、热爱律师事业，把个人的绝大部分精力都投入到了律师事业当中。

他所管理的杭州律师行业，无论是在“两结合”管理、律协建设，还是在律师改革与发展，律师党建都走在了全国大中城市的前列。我想，这些成绩的取得与他个人的辛勤付出是分不开的。作为一名长期从事律师管理工作的领导，我很早就认识他。记得那是1995年初，他代表市司法局陪同曹星大律师率杭州西子女声合唱团来京汇报演出。期间，他曾到全国律协汇报工作，我当时作为律协秘书长与他见面，虽然那仅仅是一面之缘，但却留下了深刻的印象。之后，我们又多次在会议和视察中见面，对他的了解也逐步深入起来。记得1997年，司法部在宁波召开华东片国资律师事务所改革座谈会。他在会上以十五大报告精神为指导，从政治体制改革和经济体制改革两个方面，详细阐述了国资律师事务所改革的内涵，给张耕副部长和我留下了深刻印象。此外，我也从其他律师朋友中了解到：他有创新意识、有改革的勇气，对律师管理有研究、有实践、有激情，在律师行业中也颇有威信。

本书的所有文章均是作者呕心之作，包括了他25年来从事律师管理工作的理论文章、讲话和报告，内容涵盖了司法行政管理、律师协会建设、律师行业党建、律师队伍建设、律师事务所建设、律师文化建设以及律师业的改革发展等内容，可以说是我国地方律师管理工作的一个范本。虽然它的内容涉及的仅是杭州这座美丽城市律师管理工作的一段历史，但却从一个侧面反映了中国律师三十年稳步发展的轨

迹。可以说，有关律师实务方面的著作很多，但是有关律师管理的系统著作却难得一见，或许本书的出版将填补这一空白。为此，老方望我能为此书作序，作为老领导，老朋友，老同事，我欣然应允。

中国律师行业经过三十年的改革与发展，已经取得了令世人瞩目的成绩，这其中除了广大律师的辛勤努力，也包含了律师管理人员的大量心血。欣闻本书即将出版，我作为律师管理队伍中的一名老同志，也感到十分欣慰。希望此书能够为仍然战斗在一线的广大律师以及律师管理人员带来思考、启迪和动力，推动中国律师队伍不断进步，推动中国律师事业不断发展，走向新的辉煌。

是以为序。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '王方' (Wang Fang), written in a cursive style.



前言：律师管理的思想者和实践者^①

在浙江省的律师管理者中，杭州市司法局副局长、杭州市律师协会党委书记方绍清无疑是位重量级的人物，经常被同行称为思路新、点子多，出经验的律师管理者。他19岁当兵，32岁转业到杭州市司法局，两年后调入杭州市第一律师事务所，隔年取得律师资格，后成为事务所副主任，参加过司法部高级律师培训班，代理过200多件各类案件，曾是30多家国家机关、企事业单位的法律顾问。他1992年担任杭州市司法局律管处处长，1994年经公开招考成为杭州市司法局副局长，分管律师工作，兼任市律师协会副会长、秘书长，1998年被选为杭州市律师协会会长。在司法部提出由执业律师担任行业协会会长的改革要求后，方绍清主动不再担任行业协会的领导职务。2002年，经杭州市第一次律师党员代表大会选举，他成为杭州市律师协会党委书记。在目前司法行政机关的律师管理者中，具有在律师行业摸爬滚打几十年经历的可谓凤毛麟角。二十五年的浸润，方绍清不仅积累了丰富的律师管理经验，还形成了自己独到的管理思想。

四种属性定律师

刚进入律师事务所时，方绍清也是拿着“官饷”、吃着“皇粮”，和其他的国家干部没有什么不同。伴随着律师制度的改革，律师事务所由国办所变为合作所、合伙所，律师的身份发生了根本的变化，他们不再是国家干部，需要依靠向社会提供法律服务来保持自收自支。此后，关于律师属性的争论此消彼长，莫衷一是。处在其间的方绍清，也在思考这个问题。他说，在中国，现代律师制度虽然是舶来品，但不能全盘西化。认清这一点，才能找准律师的社会位置。

方绍清认为，处在社会主义初级阶段的中国律师，应当是具有法

^① 本文系《中国律师》杂志社编辑部主任邢五一撰写并刊登在《中国律师》2008年第一期。

律性、政治性、经济性和社会性的职业。法律性是律师的天然属性，没有这个属性，律师就不成其为律师；政治性是指律师是中国共产党领导的为实现党的历史使命和中心工作服务的一支队伍。既是队伍，就要有战斗力，就要听指挥；经济性则指律师是新型的服务产业，是法律服务市场中的经营主体，独立运作、自负盈亏；而作为中介向社会提供法律服务则体现了律师的社会性。注重律师的法律性、经济性和社会性，忽视律师的政治性，是当前导致实践中律师过度商业化、社会评价降低、形象不佳的内在原因。政治性是中国律师的根本特色，是我们坚持建设中国特色律师制度，反对全盘西化的核心，必须旗帜鲜明地坚持。对于中国律师制度的改革和完善，方绍清说，律师制度是司法制度的重要组成部分，其改革属于政治体制改革的范畴。但是，律师体制改革也是经济体制改革的一部分，从律师事务所的所有制形式看，合作所就是“小集体”性质，合伙所就是私有性质，这是不能回避的事实。按照一般的常识，经济基础决定上层建筑，一些律师事务所商业化倾向明显，忽视社会责任，就是这种体制的反映。在律师管理体制的改革中，管理者一定要强调政治性，引导服务于党和国家的大局，服务于党和国家的中心工作。中国的经济体制改革经历了三十年，已经基本成功，政治体制改革则稳步推进，律师的经济属性和政治属性经常会出现碰撞，就产生了律师工作不能非常令人满意的种种现象，随着经济、政治、文化、社会更加协调的发展，律师这种尴尬的处境会逐渐得到改善。

作为杭州市律师行业的把舵人，方绍清把坚持正确的政治方向放在律师工作的首位。他坚持每年亲自备课给全市律师党员、全市律师各讲一次课，作为律师培训的必修课。为了上好课，方绍清对讲课的内容挑了又挑，选了又选，把党的方针政策、国家的宏观形势、杭州市委和政府对于律师的要求，结合杭州律师的发展进行讲解；对律师队伍中存在的不讲政治性，强调经济性，忽视社会性的现象进行剖析，要求律师树立正确的政治方向。方绍清说，给律师讲课，大道理要讲，要政治挂帅；小道理也要讲，要讲律师自己的事情。在2006年对律师进行社会主义法制理念教育时，方绍清首先破题，他说，对法律人进

行法制理念的教育，实质上是对律师进行政治教育，律师在为社会主义建设服务时，要坚持党的领导，要为社会弱势群体、为广大的人民群众服务。

加强对律师的政治引导，行业协会中党组织的位置十分重要。2002年成立律协党委，2003年开展了“保持共产党员先进性教育”成为全国律师行业“保先教育”的唯一试点。经过几年的协调，杭州市律协党委已经从司法局机关党委划出，直接由司法局党委领导，上归于杭州市政法委。这一领导体制的改变，体现出律师是党的司法队伍一部分的思想。为了体现党对律师行业的领导，把握律师发展的方向，杭州市律师协会在章程中确立了党委的核心地位，凡涉及行业领导人的选拔、重要事项的决定等等，都必须由律协党委讨论通过。

多年来，杭州市司法行政和律师协会对律师行业的管理坚持突出政治性，保持法律性、经济性和社会性的协调发展，使杭州市的律师管理始终走在全国省会城市的前列。

对“两结合”管理体制的思考和完善

中医讲究望闻问切，对症下药，才能药到病除。作为司法行政官员，方绍清认为，要管好律师，就要了解律师，知道他们在想什么，要干什么，向哪个方向发展，在了解的基础上再辅之以符合律师行业的管理方式，才能使动机和目的相统一。

杭州市地处长三角地区，经济发达，在省会城市中，杭州市律师的人数和业务收费仅低于广州市。截至2007年，杭州市共有律师1446人、律师事务所133家、年业务收费达到3.7亿元（省直律师除外）。从律师到律师的管理者，方绍清经过二十多年的望闻问切，已经成为律师管理的专家。作为杭州市律师管理体制改革的制定者和实践者，他认为，律师管理体制改革的走向，应当从单轨制走向双轨制。在2006年召开的第六届中国律师论坛上，方绍清对目前实行的“两结合”律师管理体制进行了分析，他的发言引起了不少人的共鸣。他说，“两结合”的律师管理体制，是具有中国特色，符合当今中国国情的一种体制，但同时又是处于动态和过渡中的体制，一种需要改革创新，

不断完善的体制。他以杭州市律师管理体制为例，1993—2000年期间，律师协会和司法行政是“一套人马，两块牌子”，会长或常务副会长由司法局领导兼任，秘书长、秘书处由律管处人员兼任，人、财、物的处置及重大事项的决策权力均由司法行政掌握，律师担任协会领导更多的是一种荣誉。2000年以后，按照司法部改革的思路，杭州市司法行政和律师协会在职能、人员、经费、场所以及党建工作五个方面逐步实行分离，经过七年的改革，杭州市的律师协会已经在领导、经费、场所、人员、职能五个方面与司法行政全部分离，在今年9月召开的杭州市第六次代表大会上，新聘任的秘书长也由执业律师担任，实现了全行业的自律管理。

在加快建设法治型、服务型政府的行政事业管理体制改革的进程中，政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介分开已经成为趋势，在这种环境中，“两结合”管理体制将面临重大变化。其一，行政下移，强化地市和县两级司法行政职能；其二，行政退出，将行业性质的职能剥离，由行业协会行使，国家公务员从行业管理部门退出；其三，行政属地，取消同城实际存在的不平等的省属、市属、区属律师事务所结构，司法行政按照属地原则进行管理。方绍清认为，这一改革趋势的最终结果，将是实现律师协会在政府的监督指导下，完全承担起律师行业的自律、自治职能，成为律师管理的主角。随着政府管理体制改革的深入和行业自律的成熟，目前单轨制的“两结合”管理体制将会完成历史使命，实现政府、行业协会的双轨制。但目前“两结合”管理体制的运行还是和谐的，随着发展，今后的双轨制将会更加和谐。律师管理从他律到自律自治，也许还需要较长的过程，但对行业的发展将产生实质性的影响。

五年之痛 十年之动 二十年之乱

律师事务所是行业管理的最基本的单位，也是行业管理的基础。无论是司法行政还是律师协会，对律师管理的着眼点都应当落在律师事务所。做过近十年律师的方绍清说，以前做律师的时候，大家都在国办所，对老律师、老律师事务所有着近乎血脉的联系，感情深厚。



现在，年轻律师大量增加，新律师事务所越来越多，行业发生了很大变化，这就需要管理者了解他们的所思所想，了解律师尤其是青年律师的生存状况。这些年，杭州市律师协会经常对律师事务所进行分门别类的问卷调查，所有内容都是方绍清亲自主持设计。通过第一手的数据，方绍清时刻关注着杭州市律师事务所的发展，把握着杭州市律师的脉搏。

自从合伙制成为律师事务所体制的主流以后，由于成立的门槛较低，律师事务所的分分合合已经成为业内的常态，影响着整个行业的做大做强。这种分合是否有规律可循，是否可以建立一种预警机制，在一定程度上进行把握？对管理者来说，是一件值得思考的事情。经过多年对杭州乃至全国律师事务所的观察分析，方绍清划出了一条律师事务所的分合轨迹：五年之痛、十年之动、二十年之乱。他说，律师事务所主要是人和，从以往来看，一家律师事务所刚成立时，大家同甘苦共患难，齐心合力；五年以后，事务所的发展初具规模，有了积累，合伙人之间的利益面临着重新划分，对事务所控制权、主导权的争夺逐渐白热化；如果五至十年的时间里，事务所还没有从根本制度上解决问题，就可能出现动荡及人员外流；如果事务所从设立之日，权力就集中在一个人或少数几个人手中，十年的时间里领导层没有出现更替，事务所还可以保持相对的稳定，但十至二十年之间，年轻人上来了，领导层如果处理不好新老交替，没有民主的管理制度，就可能出现矛盾的大爆发，导致大的分裂。任何一家稍有规模的律师事务所，聘用律师、哪怕是骨干律师离开都没有关系，但事务所的核心层不能乱，否则就会出现动荡甚至分裂。

从中国的现状看，尽管有一定数量的大律师事务所，但小规模更多。多年的数字显示，律师事务所的平均规模一直在10人左右徘徊。方绍清认为，小事务所过多，一方面是设立的门槛较低，一些在大所很难成为骨干或合伙人的律师具备成立新所的条件；另一方面，同行相妒，小规模所的各种关系相对简单，容易相处。但从社会效果看，大所的品牌效应、规模效应是小所完全不能及的。至于如何选择事务所的规模，应当由律师根据自身的能力及地域条件而定。不过，

司法行政和行业协会应当给予引导。方绍清运用领导科学、企业文化对主任和合伙人授课，他说，一个所的规模大小，与这个群体的核心或主要领导人的气魄和个人魅力成正比，气魄、魅力有多大，事务所的规模就能做多大。经过这些年的发展，杭州市不少老牌律师事务所都在反思自己走过的发展道路，一些新所开始走出个人决定事务所发展的旧框框，开始尝试制度建所和团队运作的新型律师事务所管理方式。

在方绍清看来，司法行政对律师的管理一定要深入其中，抓住根本，对症下药。律师事务所成为社会的中介组织之后，其自律管理程度的高低直接影响这个行业的社会声誉，优秀的律师事务所和出问题的事务所，根本区别就在于事务所的内部管理。为了进一步加强对律师事务所的管理，方绍清还撰写了“律师事务所管理体制与运行机制改革”、“律师事务所的文化建设”以及“怎样成为一名优秀的律师事务所主任”等文章，指出律师事务所的管理应由“人治”向“法治”最终向“文治”模式发展。2007年杭州市司法局和市律师协会在以前的管理基础上，又对律师事务所增设了主任年度报告、主任谈话、主任培训、主任管理职责追究和律师事务所检查考核等项制度。通过这一系列的措施，提高律师事务所主任的管理能力，管好律师事务所。不少律师行业的管理者对方绍清的管理思路十分赞赏，认为管好律师事务所是抓住了律师管理的根本。

对律师行业充满感情

多年来，进出方绍清办公室的律师，很少称呼他“方局”，更多的称呼他“大哥”。不知情的人好像觉得有些江湖气，但从他们交谈时的表情和言谈话语，任何人都不会怀疑他们相互间的深厚感情。多年来，方绍清担任的职务几经变化，但对律师的感情越来越深。他常说，律师管理是一门学问，律师都是聪明人，他们有思想，很敏感，对这样一个鲜活的群体进行管理，一定要投入感情。他每一次下区县，都会到律师事务所甚至医院去看望老律师，说说当年他们对中国律师发展做出的贡献，了解他们现在的生活状况，这让老律师们十分感动。



这些年，有些律师管理者总觉得政府、群众对律师行业评价不高，或者有怨气，或者有自卑。方绍清不这样认为，他说，现在公众对哪一个行业的评价很高？这是大环境。我们要抓紧对律师的教育，但没有必要悲观。杭州市司法行政和律师协会在用制度管理行业的同时，连续十二年开展各种主题活动，还用律师身边的先进典型教育大家，为律师树立起看得见的榜样。2005年，浙江平凡律师事务所的王晓明律师，当知道自己的生命已经要走到尽头的时候，支撑着虚弱的身体，把律师所事务所和他的客户的全部资料都进行了整理。他逝世后，人们从他的遗物里发现，所有结案的卷宗都装订成卷，没有结案的案件都有详细的说明，同事们是含着眼泪整理完了他的遗物。为了表彰王晓明的先进事迹，杭州市律师协会专门做出向王晓明学习的决定，号召全市律师向他学习。2007年，杭州市律师协会又表彰了身患绝症仍坚持工作的浙江楷立律师事务所党支部书记陶国平律师，号召全市律师学习陶国平律师的勤勉尽职、维护公正的职业精神，服务社会、反哺社会的奉献精神，以身作则、高度负责的共产党员本色。方绍清认为，律师虽然是中介组织，但是要有理想、有目标，要用高尚的思想进行引导，要用正面的形象进行教育，树立起行业的正气。

最近几年，随着律师的增多，社会公众对律师的投诉量也有所增加，对此，方绍清毫不隐讳。他说，一直以来，杭州市司法行政和律师协会在加强律师事务所管理的同时，对查证属实的违法违纪现象，该吊销执照的吊销执照，该处罚的处罚，绝不姑息迁就。对一些律师身上发生的虽然没有违法违纪，但在社会上造成负面影响，使行业蒙羞的现象，方绍清也不会听之任之，放任不管。他会在律师大会上对这些现象条分缕析、不留情面，让那些“懂法律没文化”的律师受到触动，并以此教育全体律师。

在中国，律师行业还是新兴产业，目前还处在快速发展中，在社会地位上，与公、检、法还不完全具有可比性，是政法系统的弱势群体。但与政府所说的社会中的弱势群体相比，律师并不是弱势。所以，律师要从自己的职业特性出发，为社会的弱势群体服务，为党和政府的中心工作服务，在这个过程中，让政府和群众更好地了解和认识律

师。为了提高律师的社会影响力，这些年，杭州市司法行政和律师协会，在上级领导视察、执法检查、随省市领导下访等工作中，都把律师推向前台，让他们演主角，为他们搭建扩大社会影响力、走向政治的平台。

律师在现实中的最大困境，莫过于执业权利得不到保障。对此，方绍清旗帜鲜明的表示，杭州市司法行政和律师协会对于侵犯律师合法执业权的现象，不仅要管，而且是坚决地管。一次，一位律师在一家企业调查取证，双方发生争执，律师被当地派出所扣留并打伤。事情发生后，方绍清亲自调查，查明真相后，向政法委汇报，并与有关领导慰问了受伤律师，通过媒体揭露真相，直到打人者最后受到处理，相关部门作出赔礼道歉。杭州市律师说，这么多年，凡遇到这样艰苦、甚至有风险的事情，“方局”为了律师，都是冲到第一线。遇到一些领导对律师产生误解，方绍清都会有理有节，说明情况，并不失时机地宣传律师的职能和作用。杭州市律师协会章靖忠会长称赞方绍清为杭州律师赢得了巨大的荣誉和尊严。

对于律师合法执业权受到侵害的现象，方绍清不遗余力地维护，但改善律师执业的大环境，提高律师的社会地位、则是他更高的追求。在杭州市司法局坚持不懈地努力下，2006年，根据杭州市委常委的意见，市委办公厅、市政府办公厅向全市各级党政机关下发了《关于进一步加强和改进律师工作的意见》，随后，杭州市发展改革委员会和司法局又联合制定了《杭州市律师发展规划》。在全国副省级的城市里，将律师业的发展列入党和政府的工作，将律师业的发展列入政府的发展规划，这在全国都不多见。其中，方绍清发挥了重要作用。

方绍清做律师管理二十多年，无论遇到什么情况，都会全身心地投入。他说，司法行政对律师进行管理，要投入感情，做到“权为律师所用，利为律师所谋，情为律师所系”。如果从心里排斥他们，把他们当外人，就不可能做好这项工作。几年前，他不再担任杭州市律师协会会长时，很多律师感到遗憾，希望这位为了杭州律师的发展不牟任何个人私利的副局长继续留在行业的领导岗位上，但被方绍清婉言谢绝了。他相信，杭州市的律师可以选出自己信任的执业律师担任行



业领导，执业律师做会长，同样可以带领行业更好地发展。他担任党委书记，抓大放小，让会长大胆工作，建立威信，协会工作不仅保持连续性，还有了新的突破。

二十多年的时间，方绍清和律师结下了深厚的感情，为杭州市律师行业的发展积累了丰富的经验。他撰写了二十余篇律师管理的文章在《中国律师》、《律师与法制》等刊物上发表。他的思考和实践将成为中国律师的宝贵财富，为其他管理者借鉴、学习和效仿。