

我国基层法律服务工作者的现状 与发展对策研究

——兼论法律服务市场的规制

Research on the Current Status and Development Strategy of
Basic-Level Legal Service Workers in China

陈 宜◎著



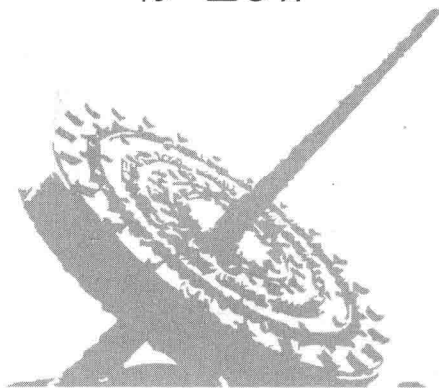
中国政法大学出版社

我国基层法律服务工作者的现状 与发展对策研究

——兼论法律服务市场的规制

Research on the Current Status and Development Strategy of
Basic-Level Legal Service Workers in China

陈 宜◎著



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

我国基层法律服务工作者的现状与发展对策研究/陈宜著. —北京：中国政

法大学出版社，2015. 1

ISBN 978-7-5620-5863-5



III. ①法律工作者—发展对策—研究—中国 IV.

①D926.17

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第279499号

-
- | | |
|-------|--|
| 出 版 者 | 中国政法大学出版社 |
| 地 址 | 北京市海淀区西土城路 25 号 |
| 邮寄地址 | 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088 |
| 网 址 | http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社) |
| 电 话 | 010-58908289 (编辑部) 58908334 (邮购部) |
| 承 印 | 固安华明印业有限公司 |
| 开 本 | 880mm × 1230mm 1/32 |
| 印 张 | 6.5 |
| 字 数 | 140 千字 |
| 版 次 | 2015 年 1 月第 1 版 |
| 印 次 | 2015 年 1 月第 1 次印刷 |
| 定 价 | 24.00 元 |

序 言

不止一位朋友好奇，我怎么会关注基层法律服务工作者这个群体。曾经在2002年，我与朋友崔玉麒合著了论文“法律服务分流制的构想——兼论法律服务市场的净化”，发表于《政法论坛》2002年第2期。文章认为：从中国的现实情况出发，将法律服务分为有偿法律服务和无偿法律服务，并根据案件的复杂难易程度，处理该法律事务所需要的技能、技巧及可能承担的风险和责任，有偿法律服务分别由律师和法律工作者承担则不失为行之有效的好办法。实行法律服务分流制，既能使复杂疑难的法律事务由律师提供优质的法律服务，又能使律师无暇顾及的一些小案件也能获得专业人士的帮助，以满足社会各阶层对不同法律服务的需求。尽管文章中涉及了基层法律服务工作者，但我对这个群体并不了解，仅从有关的规范性文件中知道一些制度层面的规定。2002年司法部领导在讲话中提出基层法律服务工作者淡出诉讼的观点，之后我去包头讲函授课，班上的学员中有相当一部分是基层法律服务工作者，他们很关心基层法律服务工作者会不会被取消，我说应该不会，当时只不过觉得这个十万余人的庞大群体不会说取消就取消。再后来，

我只是偶尔从媒体看得一些有关基层法律服务工作者的消息，而且负面的居多。一位律师做了十多年的全国人大代表，有关净化法律服务市场的提案也提了十多年，锋芒直指基层法律服务工作者，建议废止《乡镇法律服务业务工作细则》、《基层法律服务所管理办法》、《基层法律服务工作者管理办法》，此事给我留下了很深的印象。

2009年，中国政法大学本科生小倩、赵镜宇等申报学生创新项目“基层法律服务工作者职业化问题探索研究——以杭州、北京、西安为蓝本”，并邀请我担任项目指导老师。作为指导老师，我自然要研读项目申报书，支持项目申报。项目申报成功后，小倩他们按计划去外地进行了调研，回到北京跟我汇报了调研情况，并希望去海淀区调研基层法律服务工作者的情况。于是，我求助于司法行政口的朋友，朋友为我联系了海淀区司法局的同志，然后，我带着小倩他们一起去了海淀区司法局。在交流中，海淀区司法局的同志表示希望与我合作，就有关基层法律服务工作者的现状与对策进行研究。

2010~2011年期间，我和海淀区司法局的同志赴北京地区六区县就基层法律服务所、基层法律服务工作者的情况进行了实地调研，大致掌握了北京地区基层法律服务工作者、基层法律服务所的生存现状及存在的问题。走近“法工人”，我才知道我过去对他们的认识是多么的肤浅，带着太多的偏见。十几年来，“法工人”被边缘化，甚至被妖魔化。他们的默默坚守让我感动，他们想争辩，却发不出声音。初期的调研很艰难，不少管理部门不愿意接受走访，原因不外乎两种：对基层法律服务工作者、法律服务所放任不管的，我们的调研无异于“哪壶不

开提哪壶”；对基层法律服务工作者、法律服务所的管理工作做得好的，也会婉拒我们的调研，因为司法部 59、60 号令的修订迟迟没有出台，基层的工作缺乏规范性文件的支撑，在夹缝里求生存，担心我们的调研给他们自身造成不必要的困扰，使他们本已被动的工作更加被动。而基层法律服务工作者对我们的调研则表现出极大的热忱，他们希望被关注，希望被正名。在调研后期，我也得到了管理部门的认同，调研变得容易了许多。

北京地区的调研结束后，我不忍终结对这个群体的关注，于是我积极申报教育部和司法部的课题，但总是没有结果。2012 年 7 月，我自费赴贵州调研，得到贵州省司法厅的大力支持。此外，我还利用回家的机会多次去广东东莞、广州，四川宜宾、自贡等地调研，走访司法行政管理部门工作人员、基层法律服务工作者。

在调研过程中，我明显地感到自身社会学研究方法的欠缺，虽然多次下到基层走访，调研的规范性仍然存在很多不足，恳请各位同仁批评指正，也请大家提出宝贵意见。

陈 宜

2014 年 4 月 6 日

序 言 / 1

第一章 理论框架 / 1

- 一、考察背景 / 1
- 二、研究对象及定义 / 4
- 三、研究方法与路径 / 5

第二章 数据文献调查 / 11

- 一、立法层面的相关规定 / 11
- 二、与基层法律服务相关的政策文件 / 30
- 三、理论层面观点梳理 / 39

第三章 北京地区基层法律服务所、法律服务工作者状况考察 / 45

- 一、北京地区基层法律服务所、法律服务工作者状况 / 45
- 二、北京地区调研总结 / 78

第四章 2012 年贵州基层法律服务工作者状况考察 / 80

- 一、贵州地区基层法律服务所考察概况 / 81
- 二、贵州省基层法律服务工作概况 / 83
- 三、土城法律服务所考察 / 89
- 四、习水县基层法律服务所状况考察 / 93
- 五、汇川区司法局及中心所走访 / 99
- 六、遵义市基层法律服务所状况考察 / 103
- 七、贵阳市基层法律服务考察 / 114
- 八、贵州省基层法律服务考察总结 / 120

第五章 公共法律服务体系下的基层法律服务 / 133

- 一、引言 / 133
- 二、政府购买公共法律服务的发展 / 135
- 三、我国律师、基层法律服务工作者公益法律服务的实践 / 138
- 四、政府购买律师、基层法律服务工作者服务的尝试 / 144
- 五、政府购买基层法律服务工作者公共法律服务的可能性 / 147
- 六、律师、基层法律服务工作者力量的整合及政策的倾斜 / 153

第六章 基层法律服务所、基层法律服务工作者前景展望 / 160

- 一、尽快出台管理办法 / 162

- 二、对法律服务所实行合理布局，总量控制 / 163
- 三、理顺关系，加强对基层法律服务所、基层法律服务工作者的管理和指导 / 164
- 四、加强制度建设，规范执业行为 / 165
- 五、表彰先进，树立典型 / 169
- 六、整合力量，服务基层 / 170

第七章 制定法律服务法，规制法律服务市场 / 172

- 一、20 世纪 90 年代全面清理整顿法律咨询机构 / 172
- 二、社会法律咨询服务机构设立审核的规定被取消 / 176
- 三、对社会法律服务机构管理脱节 / 176
- 四、制定法律服务法势在必行 / 180

篇外 调研札记 / 181

后 记 / 195



第一章 理论框架

一、考察背景

2010年初,北京市海淀区司法局接到当事人对一名“律师”的投诉,经调查此“律师”并不具有律师执业资格,而是一名基层法律服务工作者。海淀区司法局主管领导在对海淀区基层法律服务工作者情况进行初步了解的基础上,责成法制科做进一步调研。于是,法制科召集辖区内的基层法律服务所代表进行座谈,并就辖区内基层法律服务工作者的基本情况发放问卷进行调查。2010年10月,海淀区司法局法制科邀请笔者共同进行关于北京地区基层法律服务工作者现状与对策的调研。2010~2012年期间,我与海淀区司法局的同志一起进行了关于北京地区基层法律服务工作者现状与对策的调研。通过发放、分析问卷,我们调研走访了北京地区六个区县,与管理部门、基层法律服务所代表、公益法律服务工作者进行座谈,交流意见,了解掌握了第一手的资料,并执笔形成了5万字的调研报告。

告，提交给有关部门。然而，调研中发现的问题让我无法停止下来。于是，2012年7月，我自费赴贵州调研，在贵州省司法厅的大力支持下，走访法律服务所，听取基层法律服务工作者、管理部门的意见。此外，我还利用回家的机会多次赴广东东莞、广州，四川宜宾、自贡等地调研，获得第一手资料，对不同地区基层法律服务工作者的状况有了比较多的感性认识，并在调研的基础上，就我国基层法律服务所、基层法律服务工作者存在与发展提出了建设性意见。2011年、2013年，在参与撰写《北京律师行业发展报告》第一卷、第二卷的过程中，我大量地接触到律师服务于基层的资料，了解到近两年来政府购买法律服务方兴未艾，视野的拓展促使我调整思路，更多地从基层法律服务市场的层面，对基层法律服务的相关问题做进一步的考察。本书主要侧重基层法律服务所、基层法律服务工作者生存与发展状况的考察，同时论及基层法律服务市场的规制。

我国基层法律服务工作者数量曾经较为庞大，鼎盛时期全国逾十万人。2004年《国务院关于第三批取消和调整行政审批项目的决定》取消了对基层法律服务所设立核准和基层法律服务工作者执业资格认可的行政许可，意味着不再新设立基层法律服务所，不再新增基层法律服务工作者。至此，基层法律服务所、基层法律服务工作者开始处于自然萎缩状态。截至2007年底，全国有基层法律服务机构21483个，其中，乡镇法律服务所16535个，城市街道法律服务所4948个，全国11312个基层法律服务所与司法所合署办公，占基层法律服务所总数的52%，10392个基层法律服务所独立办公。基层法律服务工作者有78146人。到2012年，全国基层法律服务工作者数量为

7.2 万余人，不再辉煌的基层法律服务工作者面临着尴尬的局面。随着我国司法改革的深入发展及律师队伍的壮大，基层法律服务工作者的法律地位及工作范围面临着大的改变，从司法部有关领导提出基层法律服务工作者淡出诉讼以后，有关规范基层法律服务的话题似乎也淡出了官方的视野。曾连任三届全国人大代表的一位律师，自当选全国人大代表以来连续 11 年提交的代表提案都有“加大力度清理和整顿法律服务市场”的建议。在 2009 年她提交的提案中认为：法律服务所和律师事务所是我国律师制度中两套并行的服务机构，没有取得律师执业资格的人却以律师的身份从事法律服务，既违反《律师法》，又扰乱了法律服务市场，因此，清理和整顿法律服务市场和律师队伍已势在必行。“尽快清理法律服务市场，可促使一些以法律服务为生，又不在律师事务所工作的有律师资格的人员自动走到律师队伍中来。我们可以通过每年的执业培训、司法考试等等来规范整个律师队伍，尽快实现律师队伍的市场化和专业化。”〔1〕

然而被呼吁取消的对象——基层法律服务工作者微弱的辩驳之声，只是偶尔能在网络的论坛中看到，没有人支持的帖子很快就沉入“水底”，没有激起一点浪花。理论界对此的关注也少之又少，学者傅郁林曾经就中国基层法律服务状况以农村基层法律服务所为窗口进行过考察，学者刘思达的论著《失落的城邦：当代中国法律职业变迁》、《割据的逻辑：中国法律服务市场的生态分析》也曾论及基层法律服务工作者这支队伍的情

〔1〕 迟凤生：“清理整顿法律服务市场势在必行”，参见人民代表网“代表访谈”栏目，载 <http://www.rmdbw.gov.cn/html/dbft/html/20090914/20090914084743.htm>，访问日期 2011 年 9 月 22 日。

况,这些有数据、有深度的论证却没能得到太多的回应。基层法律服务工作者的命运如何?基层法律服务所何去何从?对基层法律服务所应采取什么样的政策?应有怎样的相应理论来支撑?在没有律师或律师数量极少的地方,基层法律服务由谁来承担?这些都是笔者在调研初期希望寻求到答案的问题。

相当长时期以来,有关基层法律服务工作者的不当行为及不规范执业的负面消息在媒体上时有所见,而对此状况的理论研究并不深入、系统,并没有提出有效的解决对策。应该说,基层法律服务工作者在基层乡镇发挥着不可替代的作用,傅郁林、刘思达、冉井富等学者的调研材料也佐证了这一观点,但是由于对基层法律服务进行指导和规范的依据处于不确定状态,有些层级的管理部门在认识上存在偏差,而一些基层法律服务工作者自身的法律素质及工作中的不规范行为也直接影响了这个行业的形象,因此在调研的基础上对基层法律服务工作者的现状进行分析和提出可行的对策刻不容缓。

本书立足于我国基本国情,以北京地区、贵州地区为蓝本,也对广东、四川某些地区进行了考察,针对基层法律服务工作者的特殊性质,结合国内律师业、公证业的有益经验,希望能站在较高的起点探讨基层法律服务所的发展与对策。同时,充分利用在长期科研活动中与有关部门建立的良好合作关系,按照调查研究和理论探讨相结合的原则,开展有关研究活动。

二、研究对象及定义

本书所研究的对象为基层法律服务工作者和基层法律服务工作者的执业机构——基层法律服务所。根据2000年3月司法

部颁发的《基层法律服务工作者管理办法》相关规定,基层法律服务工作者是指符合该办法规定的执业条件,经司法行政机关核准执业登记,领取《法律服务工作者执业证》,在基层法律服务所中执业,为社会提供法律服务的人员。基层法律服务所,是指依据《基层法律服务所管理办法》在乡镇和街道设立的法律服务组织,是基层法律服务工作者的执业机构。《基层法律服务所管理办法》第3条规定:“基层法律服务所依照司法部规定的业务范围和执业要求,面向基层的政府机关、群众自治组织、企业事业单位、社会团体和承包经营户、个体工商户、合伙组织以及公民提供法律服务,维护当事人的合法权益,维护法律的正确实施,促进社会稳定、经济发展和法制建设。基层法律服务所接受县级司法行政机关或者乡镇、街道司法所的委托,协助开展基层司法行政工作。”

三、研究方法 with 路径

本书主要以北京地区六区县、贵州省遵义、贵阳、四川省自贡、宜宾基层法律服务工作者的状况为蓝本,对有关基层法律服务工作者生存状况进行调研,力图多角度、全方位地分析探讨造成基层法律服务工作者法律服务现状的深层次原因——立法的缺失、制度的不完善、基层法律服务工作者主观意识方面的不重视以及法律知识水平不高等,从而在司法体制改革的大环境下,构建我国基层法律服务的制度体系。

自2010年9月至2011年5月,笔者在收集国内有关基层法律服务工作者调研成果和材料基础上,与海淀区司法局的同志拟出调研方案,对北京地区的六个区县进行了实地调研。2012

年笔者赴贵州调研,2011~2014年间笔者赴广东、四川调研,通过听取情况介绍、索取资料数据、座谈、走访,获取第一手的资料,并不断修正调研内容,加以总结分析,大致掌握了基层法律服务工作者、法律服务所的生存现状及存在问题,综合运用不同路径获得的信息,并使之相互印证而获得结论。

(一) 资料数据的收集和分析

之前学者的研究成果给予我极大的帮助,使我能看得更远,在此深表谢意。

1. 资料数据的分析希望解答的问题

2005年北京大學傅郁林教授曾对“基层法律服务所从成立、发展、繁荣,到变革、抑制、衰落,直至今日面临被废止或遗弃的命运”,进行了较为深入的考察和研究。我在认真研读、梳理傅郁林教授考察报告的基础上,立足于在北京地区不同区县、西南两省、广东地区的调研,力求解析经济相对欠发达地区及经济相对发达地区对基层法律服务的不同需求,管理部门在管理规制法律服务工作者、法律服务所执业活动有效的举措和存在的困惑,通过收集、分析资料数据,我们期冀获得以下信息:^[1]

(1) 不同地区基层法律服务所、基层法律服务工作者的现状,客观原因、理由或背景是什么?这些原因、理由或背景中哪些是构成基层法律服务所的客观生存基础和/或生存价值的决定性因素?

(2) 管理机关对基层法律服务所的规制及管理的举措,政

[1] 该问题的列举多数来自傅郁林教授考察报告的内容,希望在傅郁林教授考察的基础上,针对北京等地区的情况调查得到答案,并与刘思达、冉井富博士的调研相呼应。

策出台的主观因素或动机或目标是什么？

(3) 在基层法律服务所、基层法律服务工作者有序退出的地区，是否已经出现了替代性法律服务机制？那么这些机制相比基层法律服务所而言存在哪些优势和劣势？

(4) 目前基层法律服务所在整个基层法律服务体系中的作用，有无存在的必要？

(5) 在立法层面上对基层法律服务所、基层法律服务工作者的规定存在的问题？

(6) 律师服务基层的情况。

(7) 政府购买法律服务的实践。

(8) 基层法律服务市场的状况及规制。

2. 涉及的资料和数据

调研中收集的资料和数据主要为：①当地经济概况；②当地律师、基层法律服务工作者的数量；③司法部、地方司法行政机关出台的相关文件及领导讲话；④有关基层法律服务工作者的调研报告和资讯；⑤有关基层法律服务工作者状况的论著；⑥律师服务基层的报告和资讯；⑦基层法律服务工作者收入情况；⑧当地基层法律服务所运转有关数据；⑨政府购买法律服务的情况；⑩基层法律力量整合的情况；⑪基层法律服务市场规制情况。

(二) 实地调研

实地调研的形式，主要为座谈、个别访谈、实地考察、问卷调查。

1. 座谈

座谈是笔者调研采用比较多的方式。在座谈之前，事先拟

定座谈提纲，并与调研对象沟通，请被调研的对象提前准备相关的材料和数据。在座谈开始时，就前期的调研加以简要说明。参加座谈的人员包括基层法律服务工作者、公益法律服务人员、司法所工作人员、司法行政机关基层处（科）负责人、法制科负责人等，有的地方司法行政机关主管领导也参加了会议。调研人员根据当时情况及时调整座谈的问题，互动良好。前期的调研与海淀区司法局的同志共同进行，他们对实践中存在的问题较为了解，调研提纲的设计比较具有针对性，贴近实际，为调研打下了良好的基础。在后期的座谈中，介绍以往的调研情况，是取得与会人员认同的极有效方法。调研对象普遍反感对其现实情况一无所知或知之甚少的调研。对前期调研的简要介绍，让与会人员了解我前期的努力、严谨的精神及对其行业善意的态度，拉近了心理距离，与会人员愿意敞开心扉，畅谈实践中的问题以及他们的期望。座谈氛围热烈且友好，收获很大，大家也愿意为我提供我所想要的资料。在参与北京市律师协会《北京律师行业发展报告》第一卷、第二卷的写作中，协会召开了多次调研会议，会议的许多内容对于我的研究有着极大的利用价值。期间通过参加中国法学会组织的普法文化宣传品论证会、国家知识产权局组织的《专利代理条例》修订研讨会等，开阔了视野，也拓展了思路。

2. 个别访谈

个别访谈是我在调研中使用频率最高的调研方法，可谓“见缝插针”。这种方式相对比较随意，有面谈与电话交谈两种形式。访谈的对象包括基层法律服务工作者、律师、司法行政机关工作人员等，北京地区的调研除昌平区外，海淀区司法局