

当代中国

齐延安 主编

律师管理概论

Lawyer

山东大学出版社

当代中国

齐延安 主编

律师管理概论

Lawyer

山东大学出版社

《当代中国律师管理概论》

编委会

主 编 齐延安

副主编 (按姓氏笔画排序)

王玉成 关永年 孙炳瑞

苏 波 龚再坤

撰稿人 (按姓氏笔画排序)

王玉成 毕吉宁 关永年 齐延安

孙炳瑞 阮晓亮 苏 波 李 彦

李华培 李菊明 邱燕楠 张良庆

张国龙 徐桂芹 龚再坤 淳于兰芳

序一

律师制度是国家司法制度的重要组成部分。伴随着改革开放恢复重建的律师制度,三十五年来与法治一起成长,与社会一起进步,与国家一起发展,律师事业取得了令人骄傲的业绩,这其中律师管理工作起到了重要的作用。律师管理是司法行政机关的一项重要职责,是党委政府、社会各界高度重视和普遍关注的一项重要工作,也是在实际工作中被广泛提及、使用的一个概念。但令人遗憾的是,目前国内没有一本专门论述律师管理工作,特别是律师行政管理和律师行业管理的专著。有心者而为之。延安同志组织山东省内有关学者、律师管理干部,在充分总结多年来律师管理实践经验的基础上,通过对律师管理工作大量的第一手材料进行分析、归纳、升华,着重从行政管理、行业管理两个方面对律师管理工作进行了系统的阐述,梳理设计了律师管理工作的基本框架和套路,对构筑系统、科学、合理的律师管理体制机制进行了有益探索,弥补了律师管理工作没有系统文字成果的遗憾,理论性、实用性、指导性都很强,对于指导做好新形势下的律师管理工作具有积极意义。



党的十八大描绘了一幅全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的美好蓝图,律师事业面临着前所未有的发展机遇,律师管理工作责任重大、任务繁重。希望山东省广大律师管理干部、律师通过此书进一步拓展对律师管理工作的研究视野,进一步探索总结律师管理之道,促进山东律师事业又好又快发展,为全面建成小康社会作出更大的贡献!

是为序。

王希群

2013年10月22日

序二

我与延安君是相识二十多年的老朋友了。我眼中的延安君算得上是一位学者型官员，他眼界开阔，思路清晰，不走寻常之路，时有创新之举。更难能可贵的是，长期以来，他坚持把工作当作学问来对待，始终跟踪、关注法治理论与实务的前沿知识，勤于钻研，善于思考，笔耕不辍，从上世纪80年代开始就陆续出版了系列研究成果，可以说在业界“小有名气”。

早在几年前，延安君就曾与我探讨律师管理课题的研究工作，至少两年前就曾商讨过本书的写作提纲，去年底以来，更是数次征求包括我在内的几位法律院校学者的意见。因此，我对本书颇为期待。同时，我也没有理由怀疑这项研究的必要性以及编著者的研究能力。延安君2004年以前在省法院从事审判和理论研究工作，现在省司法厅分管律师管理工作，除了善于学习研究，特殊的工作经历赋予他观察、思考律师管理的独特视角和经验知识。延安君组织的研究团队以包括律师协会在内的司法行政系统的人员为主，他们术业专攻，精于实验，恰切书旨，也必有洞见。



律师管理是一个内容具体、专门化程度高、实践性强的课题。长期以来,以律师管理为专门研究对象的理论成果几乎是一片空白。但是,研究的顿滞,并不代表问题的“价廉”,而是如何发声之艰难。律师管理既是具有中国特色社会主义律师制度的一项重要内容,也是律师工作的重要组成部分,更是一种独特的专业性活动。对于律师管理的研究,既不能脱离中国的国情,又必须遵循世界范围内律师业发展的规律。延安君主编的本书,在系统总结、提炼鲜活的律师管理实践经验,并学习、借鉴法治先行国家、地区律师管理规律的基础上,综合考量影响律师管理走势的各种因素,根据中国特色社会主义“三步走”发展战略、“两个一百年”奋斗目标和“中国梦”的启示,得出了几个重要论断:纵观各国的律师制度,在有关律师管理问题上,很少有脱离国家公权力而存在之例外。律师由自律走向自治是一个必然趋势,但自治都是相对的,即使未来中国律师实现了高度自治,公权力也不可能完全退出律师管理领域。二十年的实践证明,“两结合”管理制度最大限度地适应了中国律师本土化需求,有力地推进了律师行业的发展。在当前社会条件下尚未找到更好的、可替代的律师管理制度之前,“两结合”管理制度在今后一段时间内仍将发挥效能,预计2020年“两结合”管理体制有望取得重大突破和嬗变。从律师管理的视角来看,法律职业门槛必然会进一步提高,法律职业共同体的制度框架总会实现,律师管理队伍的专业化程度也会越来越高。尽管所谓填补空白之作总有著书者的无奈甚至不成熟的思考,但是上述结论仍闪烁着诸多学术思辨的光彩亮点。

通览本书,其鲜明的特色给了我很大的惊喜。

第一大特色是理论上的创新性。众所周知,在中国,“律师管理”是个颇具争议的课题,法学界普遍信奉西方法治发达国家的律师管理模式,律师自治的理念广为追捧,对律师的司法行政管理持不同程度的质疑态度,多数学者甚至不屑于在当代中国语境下对这个问题言说一二。因此,律师管理方面的成果仅散见于一些工作研究性文章,尚无系统的研究成果,律师管理显然不是法学家们关注和擅长的领域。本书立足当代中国国情,对“律师管理”这个边缘、交叉学科所作之研究工作,可谓开国内之先河,具有开创性的意义,填补了我国法学界和实务界对“律师管理”研究领域的空白。

第二大特色是对实际工作的指导性。本书以律师管理的鲜活实践为蓝本,进行系统的总结和提炼,勇于直面并积极回应理论界对律师管理的各种争议和质疑,对实际工作中存在的诸多矛盾和问题,也给出了解决的办法和途径,具有很强的针对性,其现实指导意义不言而喻。

第三大特色是观点的前瞻性。本书许多理论观点,比如律师自治、律师伦理等,都与当今律师管理的实务保持着适度的超前。特别是最后一章,编者在考察和借鉴西方法治发达国家的律师管理模式、结合我国国情和律师业发展规律、综合考量律师管理体制诸多影响因素的基础上,对我国律师管理的未来之路作出预判和展望,从某种意义上说,也是勾画了我国律师管理体制改革发展的前行路径,可谓全书的点睛之笔。



第四大特色是编排体例上的独特性。律师管理既涉及公共管理学的内容,又具有行政法学的意义。该书在遵从公共管理学、行政法学内在逻辑的基础上,紧密结合律师法及部门规章关于律师管理职能的规定,系统总结了律师管理实践经验,作出了独具匠心的谋划与设计,充分体现了编排体例上的独特性。

在《当代中国律师管理概论》付梓之际,应延安君之邀欣然作序,期待本书的出版能引发对律师管理的更多关注和思想碰撞,通过理论与实务界的同心致志,能有更多的律师管理著作问世。

肖金明

2013年10月26日

目 录

绪 论	(1)
第一章 律师和律师管理	(15)
第一节 律师概念及其属性	(15)
第二节 律师、律师事务所的权利和义务	(22)
第三节 律师管理概念及管理学、行政法学简要分析	(31)
第四节 与律师管理有关的几个概念	(40)
第二章 律师管理的地位、作用和原则、内容、方法	(46)
第一节 律师管理的地位及其作用	(46)
第二节 律师管理的原则、内容和方法	(50)
第三章 律师管理体制	(60)
第一节 律师管理体制概念及其模式	(60)
第二节 我国律师管理体制的历史沿革	(63)
第三节 司法行政机关的行政管理	(68)
第四节 律师协会的行业管理	(71)
第四章 律师管理法律政策	(74)
第一节 律师法	(74)
第二节 部门规章	(78)
第三节 律师工作政策	(83)



第五章 国家司法考试制度	(91)
第一节 国家司法考试制度概述	(91)
第二节 国家司法考试溯源	(94)
第三节 国家司法考试的组织实施	(98)
第四节 法律职业资格及证书	(99)
第五节 国家司法考试制度的改革完善	(101)
第六章 律师执业行政许可制度	(107)
第一节 律师执业许可的条件和程序	(107)
第二节 律师事务所设立许可的条件和程序	(111)
第三节 律师和律师事务所的资质管理	(113)
第四节 对其他机构和人员的管理	(117)
第七章 律师事务所年度检查考核制度	(121)
第一节 律师事务所年度检查考核制度概述	(121)
第二节 考核内容、等次、评定标准和程序	(122)
第三节 域外驻华律师机构年度检查制度	(126)
第八章 律师执业行政处罚制度	(130)
第一节 律师执业行政处罚制度概述	(130)
第二节 律师和律师事务所违法违规行为	(132)
第三节 各级行政处罚主体及其权限配置	(136)
第四节 行政处罚程序	(139)
第五节 对行政处罚的救济	(142)
第九章 律师执业行政指导制度	(145)
第一节 律师执业行政指导概述	(145)
第二节 律师执业行政指导方式	(149)
第十章 日常监管、市场监管与社会监督制度	(158)
第一节 日常监管	(158)
第二节 市场监管	(166)
第三节 社会监督	(170)

第十一章 律师协会建设	(173)
第一节 律师协会组织架构	(173)
第二节 律师协会章程及议事规则	(177)
第三节 律师协会制度创新与发展	(183)
第十二章 律师协会行业管理	(189)
第一节 律师协会行业管理概述	(189)
第二节 律师协会行业规范	(193)
第三节 实习管理	(196)
第四节 律师执业年度考核	(202)
第五节 律师协会行业奖励和惩戒	(205)
第十三章 律师协会行业服务	(212)
第一节 律师协会行业服务概述	(212)
第二节 维护律师合法权益	(214)
第三节 开展教育培训	(217)
第四节 制定业务操作指引	(220)
第五节 搭建服务平台	(222)
第六节 开展宣传交流	(224)
第七节 举办会员福利	(226)
第十四章 律师伦理及其构建	(229)
第一节 律师伦理概述	(229)
第二节 律师伦理的基本内容	(231)
第三节 中国律师伦理的内外冲突	(236)
第四节 完善中国律师伦理的对策	(240)
第十五章 律师行业党建工作	(248)
第一节 党建工作是律师管理的重要内容	(248)
第二节 律师行业党建工作的发展历程	(250)
第三节 律师行业党建工作的主要做法	(254)
第四节 律师事务所党建工作	(257)



第十六章 律师执业环境优化	(261)
第一节 律师执业环境优化概述	(261)
第二节 律师执业环境存在的问题及其原因分析	(266)
第三节 律师执业环境的优化	(271)
第十七章 西方国家律师管理制度考察	(275)
第一节 德国、法国律师管理制度	(275)
第二节 英国、美国律师管理制度	(281)
第十八章 香港、澳门、台湾地区律师管理制度考察	(290)
第一节 香港地区律师管理制度	(290)
第二节 澳门地区律师管理制度	(296)
第三节 台湾地区律师管理制度	(301)
第十九章 律师管理的未来之路	(306)
第一节 对律师管理制度及管理工作现状的讨论	(306)
第二节 对影响律师管理走势关键因素的讨论	(311)
第三节 对未来律师管理的展望	(315)
后 记	(320)

绪 论

律师制度是国家司法制度的重要组成部分。从本质上讲,律师制度是近现代民主政治发展的重要产物,也是现代民主政治不可缺少的重要内容。国家创设律师制度的重要目的之一,在于把律师放在“民间”,代表民间及私权对公权力进行制衡、监督,畅通民间诉求表达及实现渠道,从而形成国家治理的良性机制,实现国家治理的良好状态。

新中国成立以来,律师制度如同中国法治发展的历史一样,走过了一条充满艰辛、沧桑的道路。但不可否认,建国之后特别是改革开放三十余年来,中国法治取得了可喜的进步。而在法治取得的所有进步和成就中,律师制度的发展进步是尤为明显的、巨大的,并成为改革开放以来中国法治发展的标志性成果之一。

改革开放伊始,中国律师制度从一片法治的废墟之中艰难起步,1980年8月,《律师暂行条例》出台,初步构建了中国律师制度的基本框架;1996年5月,第一部《律师法》颁布,初步实现了中国律师制度与社会主义市场经济体制的有机衔接;2007年10月,新《律师法》颁布实施,进一步构筑了现代意义上的中国律师制度。2010年9月,《中共中央办公厅国务院办公厅转发〈司法部关于进一步加强和改进律师工作的意见〉的通知》下发,为中国律师制度在国家治理特别是司法体系中的重要地位、中国律师的政治属性和在落实依法治国基本方略、建设社会主义法治国家中的重要作用等一系列重大问题上,均作出了科学的界定,为中国律师事业的发展、成长提供了广阔的空间。而2012年3月颁布实施的《刑事诉讼法》实现了与《律师法》的有机衔接,为有效保障律师执业权利、彰显律师职能作用,提供了较为坚实的法律依据。

需要特别指出的是,党的十八大报告浓墨重彩地勾勒出了一幅全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的美好蓝图,奏响了全面推进依法治国的黄钟大吕,把全面推进依法治国放在了推进政治体制改革的突出位置,强调“法治



是治国理政的基本方式”，“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的作用”，“提高领导干部运用法治思维和法治方法深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”，“建立健全党和政府主导的维护群众权益机制”，“畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道”等等，为中国法治及律师事业的发展指明了前进的方向。党的十八大闭幕不久，从中共中央总书记习近平《在首都各界纪念现行宪法公布实施 30 周年大会上的讲话》到 2013 年 2 月 23 日中央政治局就全面推进依法治国进行第四次集体学习，从“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施”到“依法治国依法执政依法行政共同推进，法治国家法治政府法治社会一体建设”，法治已成为时代的最强音，我国又步入了一个法治的春天！律师事业迎来了前所未有的发展机遇。

面对良好的发展机遇，既要总结、梳理、盘点中国律师事业发展所取得的进步和成就，也要加强对律师事业发展战略的研究与思考，为改革再出发作智识准备并提供必要的理论支撑，为坚持和发展具有中国特色社会主义的律师制度作出努力！

基于上述认识，结合多年的工作实践，我们选择了律师管理这一具体而多有争议的课题加以研究。

管理学是一门实践的学问。凡是有人的地方，就有管理问题。管理与科技被视作现代社会发展的“两个轮子”，并已为世界各国的近现代发展历史所证明。管理作用与价值日益彰显。

从严格意义上讲，律师管理算不上典型的法言法语，因为既有法学的成分，也有管理学的意义，但它却是在实际工作中被广泛使用而约定俗成的概念。按照现行《律师法》第 4 条的规定：“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。”第 52 条规定：“县级人民政府司法行政部门对律师和律师事务所的执业活动实施日常监督管理，对检查发现的问题，责令改正；对当事人的投诉，应当及时进行调查。”所谓律师管理，主要是指对律师及律师组织的“监督、指导”工作。司法部在《中国律师事业五年（2002～2006）发展纲要》中提出，司法行政机关律师管理的重点，是负责“准入、导向、协调、监督”四个方面的工作。而律师管理的概念，自新中国确立律师制度特别是“文革”之后恢复重建以来，在律师工作实践中被广泛使用，司法部出台的大量文件使用律师管理的概念，在县级以上司法行政部门中绝大多数设立了以律师管理为名称的内设机构，

在中央和国家有关文件中也使用了律师管理的概念。《中共中央办公厅国务院办公厅转发〈司法部关于进一步加强和改进律师工作的意见〉的通知》中,多次使用“律师管理制度”和“律师管理体制”的概念。同时,在律师业界,律师管理也被广泛熟悉与了解。

不仅如此,律师管理在实际工作中的含义远非局限于“监督、指导”,而是包括了大量的扶持律师业成长的、体现政府职能转变的服务性内容。基于律师的角色性质以及中国律师制度产生、发展的特殊历史,律师管理工作实践,在尊重世界范围律师业发展规律和中国国情的基础上,努力助推中国律师业成长,并对中国律师制度的形成、发展和完善,发挥了举足轻重的作用。

回顾新中国律师制度确立特别是改革开放三十余年来的历史,律师管理工作实践发展迅速且成效明显,在以下几个方面所取得的成就可圈可点:

(一)推动律师立法进步

律师立法的进步离不开广大律师的积极努力,但改革开放三十余年来的律师立法实践也充分说明,司法部在律师立法中始终发挥着主导作用,有关律师的三次重要立法、修法,既是律师工作实践的重要产物,也是司法行政举全系统之力争取、努力的结果,凝聚着律师管理部门的心血。律师立法以确立律师执业权利为核心。律师执业权利的确立,虽然不是任何人的施舍,但无论如何不能忘记每一次前行、进步,都饱含着司法行政机关及其公务人员、律师协会以及所有律师所付出的艰辛和努力。

(二)主导律师制度改革

改革开放三十余年来,在司法体制机制改革取得的成绩中,律师制度的改革最富有成效。这不仅体现在几次《律师法》的重大修订,而且反映在司法部出台的一系列有关律师制度改革的政策措施中。1983年3月,司法部召开部分省县律师工作体制改革座谈会,探索律师体制改革的道路,并指定与会单位进行试点。1984年8月,全国司法工作会议之后,法律顾问处陆续更名为律师事务所,打破了收入和支出由国家包办的模式。1986年3月,国务院办公厅转发了司法部《关于加强和改革律师工作的报告》,同年7月第一次全国律师代表大会在北京召开,正式成立中华全国律师协会。1993年12月,国务院批准了司法部《关于深化律师工作改革的方案》,突破了计划经济条件下律师及律师事务所的运作模式,建立“两不四自”(不占国家编制,不要国家经费;自愿组合、自收自支、自我发展、自我约束)自律性组织,正式确立了司法行政管理和律师协会行业管理相结合的模式,为1996年5月第一部《律师法》的颁布、出台,奠定了坚实的基础。2002年1月,司法部下发《关于进一步推动律师工作改革的若干意见》之后,律师工作改革实践加快,并为2007年10月第二部《律师法》的颁布、出台,创造了



有利条件。在三十余年律师制度改革历程中,司法行政政策始终起到了先导作用,《律师法》的制定或修订都是在总结、提炼司法行政政策指导下的律师工作及管理工作实践经验而完成的。

(三) 出台、完善律师业促进政策

律师业的成长,除了良法之治,还需要优惠政策的扶持和助推。伴随着律师立法的进步,适应律师业发展的需要,司法部研究、出台了大量的与律师立法相配套的部颁规章,会同有关部门发布了许多有利于律师业发展的重要政策文件;地方司法行政部门也不不断加大工作力度,加强与有关部门的沟通、协调,在律师税费、财政支持、社保、教育培训和业务拓展等方面,争取确立了许多优惠政策,有力地推动了律师业的发展。

(四) 优化律师执业环境

客观地看,一要肯定律师执业环境方面所取得的进步,二要坚定律师执业环境优化是必然趋势的信念。但是,当下律师执业环境依然存在许多问题,这也是不争的事实。这些问题不仅历来为广大律师所关注,而且也牵动着司法行政机关和律师协会的神经。解决这方面的问题,律师、律师事务所和律师协会的努力很重要,而司法行政机关的努力更为重要。司法行政机关可以依赖自身的行政资源与优势,发挥更加重要的作用。这已为多年来的管理工作实践所证明,也为当前司法行政机关工作重点、努力目标所印证。

(五) 建立并完善统一司法考试制度

2001年12月,九届全国人大常委会第二十五次会议对《律师法》作出修改,明确了取得律师资格应当经过国家统一司法考试。2002年3月首次进行统考,标志着国家统一司法考试制度正式实施,实现了律师、初任法官、初任检察官准入门槛的统一,这对中国司法制度及体系的影响重大而深远,也为中国“法律职业共同体”建立提供了基本的制度前提。这一制度的确立,适应了中国司法制度发展进步的趋势,顺应了律师业发展的规律和特点,这也与司法行政机关、律师协会的积极努力是分不开的,司法行政工作的实践特别是律师管理工作的实践,为催生这一制度提供了重要的实践依据。而且,实行统一司法考试十余年来,国家及司法行政部门投入了巨大的人力、财力,确保了制度得到严格、规范落实,被业界誉为“天下第一考”。从一定意义上讲,统一司法考试的人力、财力投入也是行政公共资源对律师行业重要的扶持措施。

(六) 推动律师行业协会发育成长

经济社会发展有其自身的内在规律,市场经济体制的建立及市场经济的发展,必然带来社会结构的新变化,必然催生包括律师协会在内的社会组织的发展、成长。但在律师协会成长过程中特别是产生之初,司法行政机关始终是最大