

中 国 农 村 调 查 书 系

“草根”法律服务组织 属性变迁与进路选择 乡镇法律服务所改革研究

陈荣卓 著



西北大学出版社
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS

本书系司法部2006年度国家法治与法学理论研究部级科研重点项目《农村法律服务问题研究》(06SFB1002)的研究成果。本书由华中师范大学“211工程”重点学科项目经费资助出版。

中国农村调查书系

“草根”法律服务组织 属性变迁与进路选择

乡镇法律服务所改革研究

◎ 陈荣卓 著

西北大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“草根”法律服务组织：属性变迁与进路选择——乡镇法律服务所改革研究/陈荣卓著.

—西安：西北大学出版社，2008. 10

(中国农村调查书系)

ISBN 978-7-5604-2541-2

I. 草… II. 陈… III. 乡镇-法律援助-组织机构-体制改革-研究-中国
IV. D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 144239 号

中国农村调查书系

“草根”法律服务组织：属性变迁与进路选择——乡镇法律服务所改革研究

作 者：陈荣卓著

出版发行：西北大学出版社

地 址：西安市太白北路 229 号

邮 编：710069

电 话：029-88302590

E-mail: xdpres@nww. edu. cn

经 销：新华书店

印 装：陕西向阳印务有限公司

开 本：787 毫米×960 毫米 1/16

印 张：17. 5

字 数：266 千字

版 次：2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5604-2541-2

定 价：28. 00 元

内 容 简 介

在当前农村法律服务客观需求日益增大与农村法律服务资源较为匮乏、众多农民群众市场化的法律服务支付能力不足的矛盾十分突出的情况下，作为农村法律服务市场的主要供给主体之一，并曾经在很大程度上缓解了农村法律服务供给不足矛盾的乡镇法律服务所，时下究竟是应该继续向前发展并不断完善，还是任其自生自灭而结束历史使命？要向前发展该怎么发展，方向和目标是什么？要结束历史使命该怎么结束，方法和手段是什么？等等，一系列问题亟待思考并作出回应。更进一步来看，研究中所存在的细微差别乃至大相径庭的改革思路是否符合乡镇法律服务所的生存逻辑？在现实背景下，乡镇法律服务所改革的实践与理论研究之间又是否存在脱节和背离现象？如果有，研究者应该如何摆脱既有的价值偏好或理论预设而更加注重依循历史发展路径并从改革的实践层面推进乡镇法律服务所的转型？等等，所有这些也都是本书所要研究的。

本书通过系统梳理乡镇法律服务所自20世纪80年代初以来从生成、推广、辉煌、调整走到现在面临着或存或废、或发展或衰败的这一发展历程，基于农村公共服务这一视角，把乡镇法律服务所置于不同时期的制度背景下和具体的法律关系中，从制度变迁的动态过程中考察我国乡镇法律服务所的服务属性。认为：20世纪80年代，乡镇法律服务所提供的法律服务基本上属于准公共服务的范畴；从20世纪90年代初到90年代末，乡镇法律服务所提供的法律服务经历了从农村准公共服务到农村准私人服务的演进过程；进入新世纪以来，我国部分农村地区的乡镇法律服务所提供的法律服务则开始出现了社区性农村公共服务的新走向。

其中值得关注的是，正临世纪之交，伴随着司法部自2000年9月开始“两所分离”的全面启动以及时隔3年之后《中华人民共和国行政许可法》的正式颁布，农村乡镇法律服务所的走向一度出现了“成长的烦恼”和“发展的困境”。主要表现在：乡镇法律服务所定位在短时间内出现政策的反复性和不连续性，以及定位本身带来的难以把握性和难以操作性；乡镇法律服务工

作者资格认可陷入了法律的“真空”，这一立法上的困难成为了目前制约乡镇法律服务所发展的一个重要“瓶颈”；而取消司法行政部门对基层法律服务所设立、变更和撤销的审批权，致使相应的管理工作无法可依，管理手段弱化，造成乡镇法律服务所的管理出现了无序状态。由此产生的一连串值得深思的问题是：为什么改革预期的那种“两所分离”迟迟不能较为理想地出现在乡村地区？是什么因素导致了脱钩改制后的乡镇法律服务所急剧地萎缩？再进一步追问，在今天中国乡村地区法制建设的现实背景下，强力推行“形式正规化”或“符号化”的脱钩改制到底又有多少正当性可言？

在笔者看来，或许，转换一个角度审视，当初启动乡镇法律服务所脱钩改制的这一举措自身，就在某种程度上存有欠妥或值得反思的地方。譬如，“一刀切”式地分离乡镇法律服务所与乡镇司法所的统一要求，固然满足了我国单一制国家结构对政令畅通、司法统一的基本要求，但同时，却牺牲了当下多元社会对纠纷机制、司法层次、法律服务多样性的多元需求。极少从乡镇法律服务工作者的视角来设计改革方案，甚或根本没有想过将他们当作改革主体来看待，没有调动他们必要的积极性，这也许是改革不够成功的一个重要原因。再从根本上来说，一个制度的生命力来源于社会的实际需要，乡镇法律服务所固然与生俱来就有一种对政策的极度依赖性，但乡镇法律服务所20多年来的生存和发展所展现出的旺盛生命力，本身就是对近年来接二连三出台的抑制政策的最好驳斥。即使随着城乡一体化进程的推进和多元纠纷解决机制的逐步健全，乡镇法律服务所可能终将在某一天自动退出历史舞台，但时下更为关键的事情，则是如何从农村社会的法制现状出发去推行乡镇法律服务所改革，以期给乡民带来真正的实惠和利益。

基于这种反思，面对当前学界关于乡镇法律服务所何去何从的众说纷纭，应该指出，从根本上来讲，决定某种事物的或存或废，并不仅仅依赖于理论上的支持抑或反对，现实中是否有其存在的合理基础则是一个更具基础性乃至决定性的因素。因此，乡镇法律服务所取消与否并不应该承受太多的关注与评说，真正需要给予充分关注的倒是，如何根据当下农村社会的法律服务需求，建构起真正适合农村社会的法律服务供给体系，届时再来考虑是否取消乡镇法律服务所、如何将乡镇法律服务所的工作分流到农村其他法律服务机构，则更合时宜。将乡镇法律服务所定位为乡镇人民政府下属的公益性事业单位，应该说，作为一种改革方案，这本身的确不失为一种选择，但似乎有走回头路之嫌。尤其是，置身于当前地方政府为缓解乡镇财政压力而进行

大规模乡镇改革的这一背景，就全国范围而言，那么现时究竟又有多少乡镇会在改革中采取这种做法，其预期实在不容乐观。希望通过修改律师法将现有的乡镇法律服务工作者纳入律师管理体制之中，单从技术层面来看，确实具有操作上的可行性，但后续的实践表明，国务院对于这一并轨的制度设计实际上已经直接给出了否定回答，以至于十届全国人大常委会第三十次会议表决通过的律师法修订案最终也没有予以采纳。而对时下正在兴起的“农村法律服务进城”这一地域拓展倾向，需要言明的是，乡镇法律服务所还是应该回到农村，立足于为当地农民提供法律服务，尤其是，随着社会主义新农村建设的全面推进，乡镇法律服务所的地位和作用将日益显现，乡镇法律服务所产生于农村，其最终的服务对象是农村，这也是乡镇法律服务所职能的真正回归。

沿着上述思路，就乡镇法律服务所自脱钩改制以后的延伸改革来看，江苏省南京市玄武区将基层法律服务所转制为律师事务所的做法顺应了社会发展的潮流，为法律服务市场的拓展和规范提供了一个可供选择的途径，但乡镇法律服务所自此以后并开始执行律师收费标准，运作方式将愈发明显地带商业化倾向，这在某种程度上，不仅会使乡镇法律服务所的生存基础有所削弱，而且今后广大农村地区贫困农民的底层法律需求如何得到满足更是令人堪忧。上海市徐汇区“天平街道人民调解委员会调解室”属于天平街原法律服务所向人民调解室的一种转型，它把基层法律服务与人民调解结合起来，促使人民调解工作逐步向规范化、专业化、社会化方向完善，但从推广范围来看，则未必能够在上海所有地区乃至全国都能够立即实行。一个很重要的原因就是，这种模式高度依赖地方财政。湖北省段店镇法律服务所向法律服务中心过渡的做法，突出了政府的基本公共法律服务职能，探索并建立了农村公共法律服务供给的一种新方式，但这种全新的尝试在实践中仍有待于进一步考察。从行政法的角度去观察段店镇政府与法律服务中心之间的合同关系，最为明显的缺陷就是，镇政府的行政义务偏轻，法律服务中心作为行政相对人的义务则明显偏重。因此整体而言，置身于时下乡镇法律服务所延伸改革正在兴起的这一历史进程中，改革决策者不应将视野和焦点仅仅局限在乡镇范围内以及乡镇法律服务所自身，而是既要充分把握和反思已有改革经验的成败得失，为当下的农村法律服务体制改革提供借鉴，又要在掌握全国不同地区改革探索的基础上，研究适合农村地域特点的、充分考虑农村社会经济发展背景的改革路径和内容。

值得提及的是，2007年10月28日，十届全国人大常委会第三十次会议表决通过了修订后的《中华人民共和国律师法》，以社会各界针对乡镇法律服务所的广泛争论为契机，笔者认为：《乡镇法律服务业务工作细则》《乡镇法律服务收费管理办法》以及在此基础上制定颁布的《基层法律服务所管理办法》和《基层法律服务工作者管理办法》，都因失去了相应的合法基础而面临着或改或废的命运。面对如此窘境，司法部希望通过在新修订的律师法中规定“基层法律服务”的内容，来为国务院今后单独制定《基层法律服务管理办法》做好准备工作，从而使基层法律服务所及其法律服务工作者的存续获得合法性，但这一设想最终也未能如愿以偿。依照最新颁布的律师法规定，仅仅要求没有取得律师执业证书的人员不得以律师名义从事法律服务业务，除法律另有规定外，不得从事诉讼代理或者辩护业务。那么，结合三大诉讼法再作进一步考虑，应该说，乡镇法律服务工作者今后以公民身份有偿代理诉讼，则在某种程度上确是找到了一定的合法生存空间。不过，一旦这种可能的合法生存空间在实践中运作起来，那么一系列可预和不可预的问题又将随之而来。因此，从根本上来讲，要有效解决当前乡镇法律服务所的尴尬法律地位，则必须突破现有的制度框架以寻求新的发展路径。新世纪以来，伴随着我国进入“以工促农、以城带乡”的新阶段，发展战略相应地调整为“工业反哺农业、城市支持农村”，正是在这层意义上，应该说，自此以后，乡镇法律服务所改革的动因、路径和内容也离不开“以城带乡”“城市支持农村”这一新思路，而寻求乡镇法律服务所向农村社区非营利法律服务组织的转型路径，则或许是一种新的趋向。

目 录

导 论	(1)
一、选题背景与意义	(1)
二、研究综述与问题	(5)
三、分析思路与方法	(20)
四、叙述框架与内容	(23)
第一章 乡镇法律服务所服务属性的变迁	(28)
一、农村公共服务视野中的“法律服务”	(30)
二、政法基层组织定位下的准公共服务	(39)
三、社会中介组织改制后的准私人服务	(47)
四、农村社区组织建设中的纯公共服务	(62)
第二章 乡镇法律服务所改革的成长困境	(75)
一、乡镇法律服务所的发展历程	(76)
二、乡镇法律服务所的改革进程	(84)
三、乡镇法律服务所的成长困境	(96)
第三章 乡镇法律服务所改革的困境反思	(106)
一、是否符合农村法律服务的实际需求	(107)
二、是否倾听乡镇法律服务工作者的心声	(111)
三、是否违背乡镇法律服务所的生长逻辑	(115)
四、是否考虑城乡法律服务的客观差异	(120)

第四章 乡镇法律服务所改革的思路评析	(126)
一、解体：逐步取消，适当分流	(127)
二、收编：事业单位，公益服务	(133)
三、并轨：主体合并，分类管理	(140)
四、余论：回归，是一种应然选择	(151)
第五章 乡镇法律服务所改革的模式比较	(157)
一、法律服务所改革的基本背景	(158)
二、江苏：自收自支的律师事务所	(163)
三、上海：专业化的人民调解室	(170)
四、湖北：民办的法律服务中心	(179)
五、余论：非均衡下的区域选择	(188)
第六章 乡镇法律服务所改革的进路选择	(193)
一、由新律师法引出的焦点问题	(193)
二、两部规章正面临着或改或废	(197)
三、单独立法已经没有一席之地	(202)
四、三大诉讼法中尚有生存空间	(209)
五、公民代理也暂且属“法律合谋”	(216)
六、非营利组织是一种历史契合	(236)
参考文献	(252)
后记	(271)

导 论

一、选题背景与意义

根据中国科学院中国现代化研究中心《中国现代化报告（2003）》的分析，在2000年，北京、上海和天津第二次现代化指数和第一次现代化实现程度都已经超过了世界中等发达国家的底线，北京第二次现代化指数已经接近世界中等发达国家的上线，北京、上海和天津的现代化水平已经达到或超过世界中等发达国家^①。而与此同时，宁夏、甘肃、西藏、青海等17个欠发达地区还处于第一次现代化过程之中，其中2个地区还处于第一次现代化的起步期^②。

同样，从我国目前法律服务发展的状况来看，地区差异也是十分巨大，很不平衡。在全国律师中，广东、北京、江苏、上海和浙江5省市律师人数

① 根据第二次现代化理论，第一次现代化是指从农业时代向工业时代、农业经济向工业经济、农业社会向工业社会、农业文明向工业文明的转变过程；第二次现代化是指从工业时代向知识时代、工业经济向知识经济、工业文明向知识文明的转变过程（参阅中国科学院中国现代化研究中心：《中国现代化报告（2003）——现代化理论、进程与展望》，北京大学出版社2003年版）。

② 中国科学院中国现代化研究中心：《中国现代化报告（2003）——现代化理论、进程与展望》，北京大学出版社2003年版，第82～84页。

就占了大约 1/3，业务收入占了全国律师业务收入的 2/3^①；而在西部地区，一些地、州的律师人数则相当之少，许多县域的律师事务所执业律师不足 3 人，没有达到建所的法定条件，即使在这种情况下，仍不断有律师外流，以至于一些县、乡执业律师全部为零^②。最为典型的是，据司法部统计，截至 2004 年，全国还有 206 个县级行政区没有 1 名执业律师，363 家律师事务所律师不足 3 人^③。所以，一直以来，当律师队伍在地域上还不能完全覆盖广大农村地区时，乡镇法律服务所的存在很大程度上缓解了农村法律服务供给不足的矛盾。

但新世纪以来，乡镇法律服务所的命运进入拐点。由司法部直接发动的在全国范围内全面开展乡镇法律服务所清理整顿、要求各乡镇法律服务所与乡镇司法所脱钩改制的这一举措，迅速导致全国乡镇法律服务所的数量由持续上升趋势急转直下，乡镇法律服务力量明显减少。以北京为例，目前，全市 10 个远郊区县共有乡镇法律服务工作者 522 名，与 2000 年相比减少了 179 名。并且，在多数农村乡镇法律服务所与乡镇司法所还在继续保持着“一套人马、两块牌子”的情况下，有 328 名乡镇法律服务工作者是由司法助理员兼任，占农村基层法律服务工作者总数的 62.8%^④。这也就意味着，一旦加快推进“两所”分离的进程，其结果势必造成农村基层法律服务力量的再一次大幅缩减，并进一步加剧城乡法律服务资源的严重失衡。

而更为关键的是，上述这种“缩减”和“失衡”，却是在一个 20 多年来农村法制建设不断推进和农民法律服务需求日益增长的历史背景下正在或即将发生。具体来讲：第一，农村经济发展水平的提高带动了农村法律服务需求的增长。改革开放以来，虽然从横向看，农村经济发展相对城市落后了许多，但从纵向看，农村经济的发展步伐是前所未有的。经济的发展离不开法

① 孙健：《粤、京、苏、沪、浙五地律师业状况的统计分析》，《律师与法制》2004 年第 9 期。

② 张有义：《206 县无律师——律师与基层渐行渐远的困惑》，《法制早报》2006 年 12 月 25 日。

③ 李坚：《206 个县无律师令人担忧》，《华南新闻》2005 年 6 月 10 日。

④ 吴玉华：《关于构建农村公益法律服务体系的探讨》，《中国司法》2007 年第 10 期。

律服务的保障，经济越发达，对法律服务的需求越旺盛，这是市场经济发展的普遍规律。农村经济的发展，必然促进农村法律服务需求的增长，对传统的法律服务制度和法律服务方式也提出了严峻的挑战。

第二，农村社会转型带动了农村法律服务需求的增长。我国现阶段发展的一个重要特点就是，经济和社会结构正在从二元结构逐步向一元结构转型。社会转型的一个重要特征是社会同质性的消解，经济、政治、文化、社会之间的同质整合关系遭到破坏，社会处于剧烈变动和多元重组的状态。在转型的过程中，农村的新生事物层出不穷，各种矛盾和纠纷复杂而频发，迫切要求法律服务更好地发挥对农村经济社会发展的引导、规范、保障作用和对各种矛盾纠纷的预防、化解、处置作用。

第三，农村基层民主法制建设的发展带动了农村法律服务需求的增长。民主管理和依法管理既是推进农村建设的重要内容，也是推进农村建设的重要保障。推进农村基层民主法制建设，涉及到大量的法律问题，迫切需要法律服务工作者引导和帮助农民群众正确行使民主选举、民主管理、民主监督的权利，引导和协助农村基层干部运用法律手段管理基层事务、解决基层矛盾。

第四，农民现代意识的逐渐增强带动了农村法律服务需求的增长。法律是陌生人世界的产物，社会对法律的需求和法律服务发展的层次，都依赖于由传统的熟人社会向流动的现代社会转化的程度。随着社会结构的调整和农村普法工作的深入，广大农村地区特别是经济比较发达的农村地区开始从封闭、半封闭社会向开放社会转化，农民的视野逐渐扩大，权利意识逐渐树立，依法维权的自觉性和主动性也随之逐渐增强。

那么，面对当前农村法律服务客观需求日益增大与农村法律服务资源较为匮乏的这一突出矛盾，此时此刻，具有及时、便捷、低廉等特点的乡镇法律服务所，究竟是继续向前发展不断完善、还是结束历史使命？要向前发展该怎么发展，方向和目标是什么？要结束历史使命该怎么结束，方法和手段是什么？等等一系列问题亟待思考并作出回应。尤其是，研究者所持有的存在细微差别乃至大相径庭的改革思路是否反映了乡镇法律服务所的现实路径？而在现实背景下，乡镇法律服务所改革的实践与理论研究之间又是否存在脱

节和背离现象？如果有，研究者应该如何摆脱既有的价值偏好或理论预设而更加注重依循历史发展路径并从改革的实践层面推进乡镇法律服务所的转型？等等，则均成为本书关心的主要问题。

早有学者指出，我国农村迄今所进行的改革，是在一种制度、特别是作为正式制度的法律供给严重不足的情况下推进的^①。在我们看来，这一方面导致了农村的改革、发展与稳定尚缺乏系统、全面而又强有力的制度支撑，另一方面也造成了我国广大农村地区的法律服务资源短缺、法律服务质量偏低等问题^②。所以，目前，如何以社会主义新农村建设为契机，通过法律服务的力量，解决农村的法治供给，满足广大农民的法律需求，巩固农村既有的改革成果，推动农村改革的进一步深化，真正建立起保障和促进农村改革、发展与稳定的法律服务机制，成为我国农村法治建设必须面对和解决的重大课题，而研究一直以来作为农村法律服务的重要供给主体之一——乡镇法律服务所，则显然具有非常重要的意义：

4 第一，推进乡镇法律服务所改革是中国法治建设进程的题中应有之义。中国是一个典型的农业大国，十三亿人中就有九亿是农民。从这个意义上讲，中国的问题仍然主要是农村的问题，中国社会的现代化的最重要的任务之一就是农村社会的现代化^③。因此，解决中国的问题，在很大意义上就在于解决农村的问题。就中国农村法治建设而言，其重点和难点之一，即在这种城乡差异、地区差异巨大却又实行单一制政府结构形式的国家，如何为占人口主要成分的广大农民有效提供符合其经济、文化层次需求的法律服务，不仅直接关系到民间纠纷的解决和农村基层社会的稳定，而且也将影响到自上而下推动的法治建设是否能够在我国农村社会里找到确实适合的土壤并真正扎下根来这一重大问题。

第二，拓展乡镇法律服务所职能是社会主义新农村建设的迫切需要。新

① 李昌麒、许明月等：《农村法治建设若干基本问题的思考》，《现代法学》2001年第2期。

② 唐鸣、陈荣卓：《农村法律服务研究：已有的进路及可能的拓展》，《社会科学战线》2007年第3期。

③ 苏力：《送法下乡：中国基层司法制度研究》，中国政法大学出版社2000年版，第7页。

世纪以来，随着党中央和国务院社会主义新农村建设的提出，2006年4月，司法部制定下发了《关于司法行政工作为社会主义新农村建设服务的意见》，提出要积极发展乡镇基层法律服务，要求乡镇基层法律服务工作者要立足于为当地新农村建设服务，通过担任乡镇政府、村民委员会的法律顾问，帮助农村建章立制、实施依法治理等，为提高农村社会的法治化管理水平服务；要拓展基层法律服务功能，通过开展法律咨询、提供公证咨询、开展法制宣传等多种方式，积极为农村各种经济实体和农民提供法律服务，为农村经济和社会发展营造良好的法制氛围。有理由相信，随着社会主义新农村建设的正式启动和全面开展，今后乡镇法律服务所的地位和作用将日益凸显，因而，拓展乡镇法律服务所职能，完善农村法律服务体系，建设农村法律服务市场，已是当务之急。

第三，规范乡镇法律服务所管理也是世贸组织相关规则提出的更高要求。加入世贸组织以后，我国农业必须实现契约化和法制化。一方面，乡镇法律服务所的工作将面临一个全新的服务领域，譬如，通过草拟、审查招商引资订单合同，审查乡镇企业进出口贸易协议，参与项目谈判以及向农村基层干部和农民群众宣传相关法律知识等，帮助农民克服生产经营活动中的盲目性。另一方面，乡镇法律服务所的职能、体制和目标在几经调整后目前可谓扑朔迷离，突出表现为管理混乱、名称不统一、业务范围不统一、管理部门不统一，等等^①，十分影响其农村法律服务功能的进一步发挥。因此，规范乡镇法律服务所管理，拓展农村法律服务，加强对农民的法律保障，既是入世对我国的必然要求，也是我国应对入世的有力措施。

二、研究综述与问题

虽然，早自20世纪80年代初开始，中国就已经诞生乡镇法律服务所这种农村基层法律服务的实践形式，但有关乡镇法律服务所的研究并不是一个引人注目的话题，正如有学者指出，“无论如何，对于中国农村基层法律服务

^① 吴玲：《充分发挥乡镇基层法律服务为社会主义新农村建设服务的作用》，《中国司法》2006年第6期。

状况的关注、了解和研究并不像它所‘应当’获得的地位那样令人乐观”^①。分不同阶段来看，20世纪90年代中期以前的零星研究，基本上采取了制度主义研究路径，对我国乡镇法律服务所的生成基础、管理体制和运行机制进行描述或理论方面的阐释^②。到了90年代中期以后，伴随着我国市场经济体制的逐步建立以及关系到转型期社会稳定与协调发展的重大问题——“农村、农民、农业”的“三农问题”的凸显，关于乡镇法律服务所的功能和价值褒贬不一，针对乡镇法律服务所改革的对策性研究骤然兴起^③。2000年以来，在社会主义新农村建设的全面启动和农村社区建设的逐步开展过程中，农村法律服务开始成为决策层和学术界关注的焦点之一，乡镇法律服务所的发展方向遂备受关注，它不仅引起了政治学、社会学、法学等一批学者的研究兴趣和政府政策研究者的高度关注，一批基层司法行政干部和从事基层法律服务的工作者也积极参与其中进行讨论。因此，整体而言，在以往的研究中，学术界针对乡

① 傅郁林：《中国基层法律服务现状与发展——以农村基层法律服务所为窗口》，载傅郁林主编：《农村基层法律服务研究》（序言），中国政法大学出版社2005年版，第1页。

② 相关研究成果主要包括：晓春：《新兴的基层法律服务机构》，《瞭望》1986年第25期；曹庆家：《浅探乡镇法律服务所的性质》，《法学》1986年第1期；施迢：《乡镇法律服务机构若干问题刍议》，《法学》1986年第4期；山东省法学会：《关于乡镇建立法律服务机构的探讨》，《法学论坛》1986年第1期；赵连速：《我国乡镇法律服务组织性质、地位初探》，《当代法学》1989年第1期；于春儒：《论乡镇法律服务所对发展生产力的促进作用》，《当代法学》1989年第1期；张苏林：《乡镇法律服务的几个问题》，《乡镇论坛》1989年第22期；贾舒友：《浅论乡镇法律服务所的性质和发展趋向》，《甘肃政法学院学报》1991年第1期，等等。

③ 代表性研究成果可参阅：李友竹：《深化改革是基层法律服务发展的必由之路》，《当代法学》1994年第4期；阳貽桢：《乡镇法律服务管理体制必须改革》，《律师世界》1994年第9期；贾再柏：《乡镇法律服务所的现状与发展对策》，《律师世界》1994年第10期；袁光祖：《对基层法律服务工作改革的思考》，《律师世界》1994年第12期；王大新：《对基层法律服务机构现行管理体制的思考》，《律师世界》1995年第7期；梁德超：《以发展市场中介组织为取向健全完善法律服务体系》，《山东法学》1995年第2期；李长贵：《浅议基层法律服务工作发展问题》，《政法论丛》1996年第3期；土东：《试论基层法律服务所的诉讼代理业务——对〈律师法〉有关规定的理解》，《中国司法》1997年第4期；蒋竞：《浅谈我国基层法律服务工作的特色及作用》，《学术论坛》1998年第S1期；袁毅刚：《改革我国现行法律服务体系之思考》，《政法论丛》1999年第4期；傅经田：《基层法律服务工作应依法开展》，《中国律师》1999年第6期，等等。

镇法律服务所已经从不同层面作出了一定的探讨和分析，并形成了部分理论成果。尤其是，自20世纪90年代中后期以来，乡镇法律服务所研究在原有基础上更是得到了进一步的拓展和深入，集中起来讲，主要体现在以下几个方面：

第一，对乡镇法律服务所的生存价值进行再度思考与重新定位。对乡镇法律服务所之于农村法律服务的价值，现阶段的众多学者仍持肯定态度。例如，苏力通过参与法官审判过程深切地感受到，这些法律服务工作者确实对保证司法的格式化进行起到了巨大的作用。无论是从写状子本身，还是关于提出救济方式，无论是在法庭程序，还是在法庭辩论，可以说，没有这些法律服务工作者，依据目前的民事诉讼程序，简直没法进行审判，至少不可能像目前这样有效率的进行；而从一个更为宏观的角度来看，法律服务工作者还是一种真正的“普法”，一种现代社会文明的教育，一种对人的训练，一种关于说话的场合、方式、口气、语词、态度的指教，一种关于权威、证据的辨认，一种新的生命和人格的操练，一种单兵教练式的规训^①。傅郁林则在全国四省选点的实证考察基础上得出结论，中国农村基层社会对于法律服务的需求尚处于较低层次，在那些地方，以规范的民商事活动和司法专业化为生存前提的正规的律师队伍无论在必要性或可能性方面，目前还没有适当的生长土壤，而像基层法律服务所这样层次较低、收费也较低的基层法律服务机构则有相当大的生存空间。因此，允许基层法律服务工作者这种较低层次的服务群体在一定层次和一定范围内存在，在中国是必要而可行的，他们的存在是以司法专业化为目标改革的一种相辅相成的附件。^② 而从知识类型学的

^① 苏力：《送法下乡：中国基层司法制度研究》，中国政法大学出版社2000年版，第310~311页。

^② 傅郁林：《中国基层法律服务现状与发展——以农村基层法律服务所为窗口》，载傅郁林主编：《农村基层法律服务研究》，中国政法大学出版社2005年版，第48页。与此相应的是，罗玲在河北固安县柳村镇开展法律援助的过程中也发现，法律服务工作者确实起到了这样一种桥梁的作用，将当事人的诉求变成法庭可以解决的法律问题，并且按照法律的游戏规则进行诉讼，这样一来，派出所可以节省向当事人解释有关法律常识的时间，使诉讼按照法律设定的方式进行，而正是通过这种方式，当事人的合法权益得到了维护（参阅罗玲：《农村法律服务所的生存状态及功能分析——以“超强法律服务所”为例》，载王晨光主编：《农村法制现状：来自清华学生的视角》，社会科学文献出版社2006年版，第144页）。

角度出发，郭松等则认为中国法治建设的主要背景是国家法与地方性规则这两种知识之间的张力，在国家法与地方性规则之间的张力关系中，重要且关键的问题是，给它们提供一个良性交往的空间和条件，使他们能够互相沟通，而律师，特别是作为乡土“律师”的基层法律服务者的存在和壮大（虽然存在着种种缺憾和问题），正是这其中的一个重要条件^①。

值得关注的是，学者和官员在肯定乡镇法律服务所的存在价值的同时，也开始对其进行反思和重新定位。基于对20世纪80年代初以来基层法律服务所的历史回顾与分析，王春光等认为基层法律服务所的定位决定了其本身具有一定的“过渡”性。在他们看来，从我国社会经济与政治发展的现实需要出发，基层法律服务所及其法律服务工作者的服务范围应当限定在非诉讼领域之内^②。正如司法部前部长张福森指出，今后一个时期，农村基层法律服务一方面要适度发展，提高工作水平和工作质量，同时也要逐步加以规范。从长远看，也同大中城市一样，在诉讼领域不能有律师和基层法律服务队伍并存，但是解决这个问题是一个长期的过程。当前，在一些经济比较发达、律师业比较成熟的地区，应该先走一步^③。而通过对美国、德国、法国、日本等国法律服务业的比较研究，司法部律师公证工作指导司副司长周院生建议，在修改《律师法》时，可以确立乡镇律师制度，使经过考试合格的乡镇基层法律服务人员过渡到乡镇律师队伍，赋予乡镇法律服务人员相应的法律地位，

8

① 郭松、肖仕卫：《穿梭于两种知识之间：律师作用新解读——以农村“基层法律服务工作者”为例》，《中南民族大学学报（人文社会科学版）》2007年第4期。

② 王春光、冀祥德等：《法律服务所与有偿代理》，《中国律师》2000年第9期。与其相类似的观点是，陈宜等根据我国法律的有关规定及司法实践，认为可以将法律服务分流为三个部分：第一，律师的法律服务。在诉讼案件中，中级以上法院的诉讼代理或辩护由律师垄断。非诉讼案件律师的垄断根据法律规定确定。如从事证券法律业务、从事基本建设大中型项目招标投标法律业务等由律师垄断；第二，基层法律工作者的法律服务。基层法律工作者可以从事除法律规定由律师垄断外的法律服务；第三，法律允许的非律师的无偿服务（参阅陈宜、崔玉麒：《法律服务分流制的构想——兼论法律服务市场的净化》，《政法论坛》2002年第2期）。

③ 《法律服务的数量与质量应当并重——张福森同志在全国司法厅（局）长座谈会上的讲话（摘要）》，《中国律师》2003年第9期。