

中国律师制度发展的里程碑

《中华人民共和国律师法》立法过程回顾



学习《律师法》丛书

主 编/张 耕

副主编/邢同舟

沈白路

肖义舜

法律出版社

中国律师制度 发展的里程碑

——《中华人民共和国律师法》
立法过程回顾

主 编 张 耕
副主编 邢同舟 沈白路 马义舜
编 辑 游 建
撰稿人 游 建 方 志 翟雪梅 张文静
薛春喜 朱雅芝 向 俊

法 律 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

中国律师制度发展的里程碑/张耕主编. -北京:法律出版社,1997.1

ISBN 7-5036-2062-5

I. 中… I. 张… II. 律师制度-研究-中国 IV. D·926.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 24026 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/丰台印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/8 字数/214 千

版本/1997 年 2 月第 1 版 1997 年 2 月第 1 次印刷

印数/00,001—2,000

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所(100073)

电话/63266781 63266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号,ISBN7-5036-2062-5/D·1694

定价:16.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

学习《律师法》丛书编委会

主 任 肖 扬

副主任 张秀夫 张 耕

委 员 邢同舟 沈白路 肖义舜 杜国兴
宫晓冰 严军兴 杨金国

序

肖 扬

1996年5月15日，八届全国人大常委会第19次会议审议通过了《中华人民共和国律师法》。这是新中国颁布的第一部《律师法》。它的颁布，既是我国律师制度发展史上的一个重要里程碑，也是我国社会主义民主与法制建设新发展的又一重要标志。

《律师法》的面世，历经八个春秋。回顾这段立法过程，对于我们全面了解《律师法》产生的理论背景，充分把握《律师法》的实质内涵，准确贯彻实施《律师法》，更好地发挥律师在社会主义民主与法制建设中的重要作用，都将大有裨益。

《律师法》的颁布实施，是坚持贯彻邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的又一可喜成果。邓小平同志建设有中国特色社会主义理论，是当代中国的马克思主义，是指导我们现代化建设的牢固理论基础。邓小平同志的理论，尤其是关于民主法制建设的理论，同样是制定《律师法》的指导思想。解放思想、实事求是邓小平同志理论思想的精髓。实事求是和解放思想不是对立的，而是有机的统一。实事求是，就是要一切从实际出发，尊重事物发展的客观规

律,全面地科学地规划和指导各项工作;解放思想,就是要敢于突破旧观念和条条框框的束缚,发现新情况,研究新问题,坚持改革,开拓务实,积极进取。《律师法》在制定过程中,始终注重坚持运用实事求是、解放思想的原则。在制定《律师法》中坚持实事求是的原则,就是要从中国国情出发,考虑《律师法》中应规定的一些基本问题。譬如,律师的性质问题,就不能照搬西方国家;律师执业的目的,就不宜简单地定为服从当事人的意愿;律师事务所的形式,就不适宜确定单一的开业模式;律师的管理方式,也不宜完全由行业管理,等等。这是问题的一方面。另一方面,要解放思想,不能囿于旧有思想,旧有观念的束缚,包括律师作为国家法律工作者的身份,律师事务所的单一国办形式,完全由司法行政部门管理律师行业的模式,等等。对这些问题如不能实事求是,解放思想,就难以摆脱旧有观念的束缚,获得共识,也就难以制定一部具有中国社会主义特色的《律师法》。正是在邓小平同志理论思想的指导下,无论是从理论上,还是从实践上,《律师法》都科学地解决了这些问题。它既反映了我国律师制度前进的历史轨迹,又体现了现实的客观要求;既构建了我国律师制度的总体框架,又昭示了未来发展的基本走向;既体现了《律师法》结构和内容的独立性,又兼顾了与国家整体法律制度的协调统一;既鲜明体现了中国社会主义的特色,又合理兼蓄了世界各国律师制度发展的优秀成果,从而为健全和进一步完善具有中国社会主义特色的律师制度提供了重要的法律保障。

《律师法》的颁布实施,是十几年来律师制度改革和发展经验的科学总结。党的十一届三中全会以来,我国步入了一个新的历史时期。改革开放不断深入,经济繁荣,社会稳定,取得了举世瞩目的巨大成就;与之相适应,我国律师制

度也进行了积极有效的探索与改革。在八十年代和九十年代初,就开始了合作制律师事务所的试点和其他改革的实践,并积累了较为丰富的经验。在此基础上,为了适应社会主义市场经济体制的要求,从1993年6月起,司法部党组就进一步提出了律师体制改革的新思路,要求将律师体制改革作为司法行政工作改革的重中之重,在保留占编办办所的同时,强调不再使用生产资料所有制模式界定律师的性质,不再使用行政组织和行政级别的概念区别律师机构的性质,在保留国家出资设立的律师事务所的同时,大力发展不占国家编制,不需国家经费,自愿组合,自收自支,自我约束,自我发展的律师事务所。1993年12月,国务院充分肯定并批准了《司法部关于律师体制改革的方案》。在这个方案的指导下,律师制度的改革不断深入,充满了生机与活力,形成了国资所(占编所)、合作所和合伙所多种律师事务所并存的格局;基本上实现了在司法行政机关指导、监督下,由律师代表组成律师协会,律师自己管理自己,内行管内行的格局;基本实现了司法行政机关监管指导与律师行业协会管理相结合的管理机制。十多丰来的改革成果,尤其是1993年以表的改革成表,为《律师法》的制定打下了坚实的基础,并不同程度地在《律师法》中得到合理吸收和充分肯定。

《律师法》的颁布实施,是法律界和社会有关部门充分重视,辛勤工作的智慧结晶。1980年全国人大常委会通过的《中华人民共和国律师暂行条例》,对于恢复我国的律师制度,促进律师事业的发展,起到了积极的保障和促进作用。但随着改革的不断深入,律师工作面临着诸多亟待解决的新情况、新问题,制定《律师法》的必要性、紧迫性逐步显现出来。这是我国社会主义市场经济发展的必然要求,是社会

主义民主与法制建设不断加强的内在需求,是广大律师和司法工作者的共同愿望,也是众多法律工作者的理论追求。十多年来,针对律师工作中的一些重大理论和实践问题,譬如律师的性质,律师资格的取得,律师的权利和义务,律师参与刑事诉讼的时间,律师事务所的设立形式,律师的惩戒,律师的赔偿制度,对非律师人员从事律师业务的处罚,司法行政机关和律师协会的关系及相互职能,等等,进行了广泛的深入的研究与论证,取得了大量的富有价值的研究成果,为立法提供了丰厚的理论依据。司法部非常重视,1993年再度成立领导小组,专门研究起草《律师法》,先后易稿数十次;国务院和立法部门给予了高度的重视和支持,对法律草案深入调查研究,多方征求意见,反复论证修改;公安、检察、法院、安全等有关部门都充分予以关注,提了很多好的意见;律师和广大法学理论工作者积极参与,献计献策。可以说,《律师法》里凝聚着立法部门、司法部门、律师界、法学理论界辛勤的汗水,体现了他们广博的知识与才智。

《律师法》的颁布施行,对我国的律师事业来说,既是机遇,也是挑战。我们要切实把握机遇,勇敢迎接挑战。要认真学习《律师法》,在确贯彻《律师法》。要转变观念,提高依法管理和依法办事的水平;要严格纪律,提高律师执业道德和纪律水平;要不断提高业务素质,适应时代发展的需要;要抓紧清理和制定相应的配套法规和规章,形成比较完善的律师法律法规和规章体系,以更好地保障和促进律师职能作用的发挥,使之更好地为保障社会长治久安和促进经济发展服务,为实现国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标服务,为实现依法治国,建设社会主义法制国家的伟大目标服务。

目 录

第一章 新中国律师制度的历史发展	1
第一节 五十年代中期的人民律师制度	1
第二节 新的历史时期律师制度的恢复与发展	6
第二章 《律师法》立法的实践和理论准备	15
第一节 律师事业的改革发展为立法奠定了坚实的实 践基础	15
第二节 律师制度改革的研讨为立法提供了重要的理 论准备	22
第三章 《律师法》立法的过程	58
第一节 司法部组织起草《律师法》	58
第二节 国务院审议阶段	134
第三节 全国人大常委会审议阶段	142
第四章 《律师法》颁布之后的积极反响与学习贯彻 ...	189
第一节 社会各界对《律师法》颁布的积极反映	189
第二节 全国人大常委会办公厅、法工委和司法部联合	

举行记者招待会回答《律师法》的有关问题	203
第三节 司法部大力开展学习贯彻《律师法》活动	209
一、司法部召开各省、自治区、直辖市司法厅(局)长电视 电话会议	209
二、下发通知进行布置	216
三、肖扬部长在司法部进一步加强律师队伍建设电视 电话会议上作重要讲话	219
四、司法部作出加强律师队伍建设的决定	226
附 律师立法工作大事记	236

第一章 新中国律师制度的历史发展

第一节 五十年代中期的 人民律师制度

一、人民律师制度的创建

1949年2月,中共中央发布了关于废除国民党《六法全书》和确定解放区司法原则的指示。这一指示的精神,是彻底废除旧的法律制度,彻底打碎旧的国家机器。因此,各大城市解放后,旧的律师制度也被废除。1950年1月,中央司法部根据《中国人民政治协商会议共同纲领》第17条“废除国民党反动政府一切压迫人民的法律、法令,建立人民司法制度”的规定精神,曾着手起草过律师法,准备建立新的律师制度。其间,上海市按照中共中央的批复精神,在人民法院配置有公设辩护人。在1950年7月下旬至8月上旬召开的第一次全国司法工作会议上,中央司法部将《京、津、沪三市辩护人制度试行办法(草案)》提交会议讨论,并要求各地酌情试办。这个草案规定律师的任务主要是:①为涉讼人撰拟诉状,担任辩护、代理或辅佐参加诉讼活动;②就承办案件进行调查,收集真实材料,协助审判或出庭参与调解,以保护人民合法权益;③向群众宣传人民政府的政策法令。草案从当时的实际出发,还规定可暂设三种类别的律师:一是公设律师(即公设辩护人),由人民法院指派司法干部担任,并呈报司法部备案,做刑事被告人的辩护人或民事代理人工作,并对贫困的劳动人民

减免收费；二是职业律师，即经人民法院考试录取后报司法部审查合格予以登记的职业性律师，给那些能够和愿意出钱雇佣职业律师的人提供法律服务；三是辅佐人（相当于群众性律师），由人民团体选任固定人员，经人民法院审查后登记为该团体的诉讼辅佐人。三者中以公设辩护人为主。同年11月15日，中央人民政府副主席刘少奇接见中央政法机关几位负责人，在谈到律师制度问题时指出，就中国的情况来说，旧的律师制度，主要是为资产阶级服务的，旧律师是自由职业，专以个人的金钱收入为主要目的，劳动人民无钱，就请不到律师，得不到律师的帮助；现在我们如果要建设律师制度，必须要改革旧的，建设新的、为大多数人民服务的人民律师制度。刘少奇同志的这番谈话对新中国律师制度的建设起了重要指导作用。当时，由于各地还有些旧律师和讼棍在社会上包揽词讼，欺诈群众，为了维护人民法院的威信和保护人民群众的利益，这年12月21日，中央司法部发出《关于取缔黑律师及讼棍事件的通报》，重申旧律师制度已经依《共同纲领》第17条规定废除，私自从事律师业务的非法活动应予取缔。1952年开展司法改革运动时，又广泛发动群众深入揭露“黑律师”的非法活动及其危害，使之受到进一步的取缔和处理。

对于建立新的律师制度，虽然建国初期中央司法部就很重视，但因那几年百业待兴，司法建设主要着力于建立各级人民审判机关，配备审判人员（人民检察机关跟着也在建立），而当时司法干部的来源又极缺乏，所以对新的律师制度的建立计划实际上来不及付诸实施。1953年我国胜利完成恢复国民经济的任务，着手执行发展国民经济的第一个五年计划，开始了社会主义建设，各级人民法院也已逐步设置，建立新的律师制度有了一定的条件；又因宪法将要颁布，也需要有律师配合贯彻执行宪法中有关保护被告人辩护权的规定，于是试建律师制度的工作被提上了议事日程。1954年7月31日，中央司法部发出《关于试验法院组织制度中几个问题的通知》，其中指定北京、上海、天津、重庆、武汉、沈阳等大城市试办人民律师工作。同年9月

20 日颁布的《中华人民共和国宪法》第 76 条规定：“人民法院审查案件，除法律规定的特殊情况外，一律公开进行。被告人有权获得辩护。”同月 28 日颁布的《中华人民共和国人民法院组织法》第 7 条具体规定：“被告人除自己行使辩护权外，可以委托律师为他辩护，可以由人民团体介绍的或者经人民法院许可的公民为他辩护，可以由被告人的近亲属、监护人为他辩护。人民法院认为必要的时候，也可以指定辩护人为他辩护。”这是从法律上肯定了刑事被告人的辩护权，同时也表明需要有律师为贯彻这项民主化的诉讼原则，保护当事人的诉讼权利，提供有效的保证。由此，律师依法参与诉讼的身份和地位得到了确认。同年 11 月，最高人民法院与中央司法部联合召开全国学习与贯彻《人民法院组织法》的司法座谈会，对逐步建立律师制度的问题进行了讨论。会后，两机关联合发出《关于贯彻人民法院组织法的指示》。这一指示推动了以公开审判为中心的各项审判制度的实行，也进一步推动了人民律师制度的试建工作。到了 1955 年，北京、上海、南京、武汉、沈阳、哈尔滨等 26 个城市开始试行律师制度，共有律师 81 人。1956 年 1 月 10 日，中央司法部根据各地试办律师工作的情况，向国务院呈报了《关于建立律师工作的请示报告》。

在等待国务院批复的过程中，中央司法部于 1956 年 3 月底召开了一次全国律师工作座谈会。会议明确了如下几个问题：①律师制度采取“根据需要与可能逐步建立”的方针，凡 30 万人口以上的市和高、中级人民法院所在地的市、县在本年内都要建立法律顾问处。②律师的工作任务主要是对公民、机关、企业、团体给予法律上的帮助，保护他们的合法权益。律师的具体业务为解答法律询问和提供法律意见；代写诉状、申请书和其他法律文件；参加诉讼，担任刑事被告人的辩护人和民事原、被告人及其他利害关系人的代理人；在司法管理机关指导下宣传法律、法令。③预定从法院系统中分期分批抽调 3000 名审判员、助审员及有培养前途的书记员任律师，并从其他部门选调部分适合做律师工作的人员充实律师队伍。④律师组织是社

会团体,律师经费在初期阶段从司法业务费内调剂补助,或者暂借法院一部分编制,随着业务的开展及经费增多的趋势,逐步减少补助费,直至做到自给自足。⑤拟定发展规划,要求1957年全国配齐4800名律师;在第一个五年计划内各省都要成立律师协会;第二个五年计划期内全国配备14400名律师;第三个五年计划期内全国配备24400名律师。会议还讨论了《律师章程》和《律师收费暂行办法》两个草稿。这次会议,是在总结将近两年试办律师工作亦即试建律师制度的经验的基础上,为即将转入正式确立和推行人民律师制度进行战略部署,是一次具有重要历史意义的会议。

同年7月10日,国务院正式批准司法部的《关于建立律师工作的请示报告》。9月,在中国共产党第八次全国代表大会上,当时任最高人民法院院长的董必武同志发言时指出:“律师制度是审判工作中保护当事人诉讼权利不可缺少的一项制度……,应该逐步建立起来。”到会代表普遍赞同董必武同志的发言。新中国的人民律师制度就这样逐步确立起来了。

二、律师工作初步开展的成效和律师制度的中断

五十年代中期创建的人民律师制度,是新中国成立后在社会主义法制建设方面的重要成就之一,在国内外都曾产生过重大的影响。正式确立人民律师制度后,在各地党委和政府的支持下,律师的组织建设和业务开展都向前跨越了一步。到1957年6月的一年间,全国已有19个省、自治区、直辖市成立了律师协会;大、中城市和中级人民法院所在地以及一些县共建立了律师的工作机构——法律顾问处820个,有专职律师人员2572人,兼职律师350人,法律顾问处的各项业务也较快地开展了起来。以北京市法律顾问处为例,1956年5月份,接待来访群众600多人,参与刑、民诉讼案件27件,而1957年5月份,就接待了1400多名来访群众,参与刑、民诉讼案件277件。当时,律师业务除接待群众来访外,主要是担任刑事案件辩护人;民事代理承办的很少;为机关、企业、团体担任常年法律顾问的只

有上海、北京等大城市试办过。在刑事辩护方面,律师接受被告人的委托或法院的指定,一般都比较积极,敢于根据事实和法律履行辩护职责,收到不同程度的成效;辩过了头的不多,真正失误的极少。据北京、上海、浙江、贵州等10个省、自治区、直辖市59个法律顾问处统计,截止1957年6月,经律师出庭辩护的一、二两审的1204件刑事案件中,因律师辩护得力,改变案件起诉性质和变更主要事实或全部事实的有500件,其中宣告无罪的63件,免于刑事处罚的49件。另据上海市1956年9个月的统计,有律师出庭辩护的1800多件刑事案件,法院判决后,绝大多数被告人都表示服判,提出上诉或申诉的很少。这些都足以说明,我国律师制度在初建过程中,尽管律师业务还未全面开展,但就律师辩护工作来说,当时取得的成效也是相当显著的。此外律师解答法律咨询和代书工作,在当时对广大群众也起到排忧解难的作用。

随着律师业务的初步展开,很快出现了律师机构远远不能满足社会上广泛需要法律服务的状况。为此,中央司法部于1957年6月24至7月3日召开了第二次全国律师工作座谈会。司法部副部长陈养山在会上作了报告。这次会议除讨论《律师暂行条例(草案)》、交流律师工作经验外,主要是纠正各地偏重解答法律询问和代书工作,忽视参加诉讼、忽视全面开展业务的倾向,并进一步推动各地特别是一般市、县的律师组织建设工作。会议提出,30万人口以上的城市和中级人民法院所在地的法律顾问处一般都已建立,接着就要考虑在一般市、县筹建法律顾问处的问题,对此仍应贯彻“根据需要与可能,重点建设,逐步推广”的方针;各省、自治区、直辖市对律师组织建设与业务建设要一齐抓,但大多数省、市应重点抓业务,以解决不适应群众需要的矛盾。这些部署无疑是正确的。可是,这次座谈会还没有结束,一场反击资产阶级右派的政治运动就开始了。在“左”倾思潮的冲击下,会议精神不但不能传达贯彻,反而招致了对律师辩护工作的指责与非难。

086272

当时比较普遍和有代表性的观点,是把律师依法执行职务为刑事辩护被告人辩护,指责为“丧失立场”、“敌我不分”、“为犯罪分子鸣冤叫屈,开脱罪责”;认为律师“吹毛求疵”,“蓄意捣乱”,“在大庭广众面前同公、检、法唱对台戏”;有些人对律师制度不甚了解,主张彻底废止“这种妨碍办案的资产阶级的东西”。在反右派斗争严重扩大化的形势下,有相当多的律师,纯是由于执行职务而被错划为右派。有些律师虽然没有被划成右派,但大都被视为“思想偏右”、“不可信用”的人陆续调离政法部门。于是,律师维护法律正确实施的作用被错误地否定了,致使正式推行不到两年时间的人民律师制度中断了,到了1959年,各地的律师工作机构全被撤销。从此,我国出现了一个二十年来没有律师制度的空白时期,给我国的社会主义法制建设造成了极大的损失。

第二节 新的历史时期律师制度的恢复与发展

一、恢复律师制度是新时期拨乱反正和工作重点转移的需要

1976年粉碎“四人帮”以后,人心思治,人心思法。1978年12月召开的党的十一届三中全会,严肃、认真地总结了建国后近三十年的经验教训,提出了一系列的正确政策和拨乱反正的措施。其中很重要的一条,就是要拨“文化大革命”中无法、无天、草菅人命之乱,恢复社会主义法制和保障公民权利之正。会议强调:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。”这是社会主义法制建设的基本方针和要求。为适应这种要求,1979年7月,第五届全国人民代表大会第二次会议通过了第一批7个重要法律,其中至关重要的就是被人们称为“两法”的《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国刑事诉讼法》。《刑事诉讼

法》和同时颁布的《中华人民共和国人民法院组织法》都明文规定被告人享有辩护权，并可委托律师辩护；也就是说，为了贯彻《刑事诉讼法》和《人民法院组织法》的有关规定，帮助被告人有效地行使辩护权，维护法律的正确实施，保障被告人的合法权益，我们国家就要有律师，就要有相应的律师制度。所以，恢复律师制度成了当时法制建设上的一项当务之急。

从全党、全国工作重点转移到四个现代化建设的角度来说，经济体制改革和开放、搞活的方针、政策，包括变单一经济成份为多种经济成份并存，以及大力发展有计划的社会主义商品经济，当时已初步提出。经济建设上的这种新形势，不仅在企业管理上、市场调节上要求改变单纯依靠行政手段的作法，重视经济杠杆和法律手段的运用，而且在开拓商品流通渠道、进行各种经济活动、协商中外合资经营和技术合作、发展对外贸易以及维护社会经济秩序等各个方面，都日益需要依法办事。随着多种经济成份和大量乡镇企业的出现，使社会上经济纠纷不可避免地大量增加，也使得调整各种经济关系的法律、法规大量增多，这就需要有一大批懂得法律的专业人员协助各种经济关系的主体来遵守执行，使大家遵循这些法律、法规，依法维护各自的合法权益。在这方面，律师广泛为社会上的经济法律事务提供法律服务，是十分重要的。这就是说，要搞好经济建设，我们也要有律师，从而也要有律师制度。1980年邓小平同志就曾讲过：“各省、市都要建立经济法庭，还要有律师。律师起顾问作用，如怎样订合同，企业要请自己的律师当顾问。律师队伍要扩大，不搞这个法制不行。”所以，恢复律师制度也是新时期工作重点转移到以经济建设为中心上来的客观需要。

1979年初，即司法部重建前，黑龙江省呼兰县就配备了律师，开始承办刑事辩护工作。继而北京市、上海市和黑龙江省的大庆、哈尔滨及四川省的璧山等七八个市、县，也先后恢复了律师组织，开展起部分律师业务。广州市因办理海事涉外案件的需要，在更早些时候就