

# 法律服务 管理工作探索

郭俊峰 主编

FALUFUWUGUANLIGONGZUOTANSUO

FALUFUWUGUANLIGONGZUOTANSUO

FALUFUWUGUANLIGONGZUOTANSUO

河南人民出版社

# 法律服务 管理工作探索

郭俊峰 主编

河南人民出版社

主    编    郭俊峰  
副 主 编    周济生  
编    委    邓    理    宋智慧    刘    绍  
              董仰玉    王淑华

**图书在版编目(CIP)数据**

法律服务管理工作探索/郭俊峰主编. - 郑州:河南  
人民出版社,2006.8

ISBN 7-215-06008-X

I. 法… II. 郭… III. 法律 - 工作 - 管理 - 中国  
IV. D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 086398 号

---

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张 9.5

字数 238 千字

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

---

定价:18.00 元

# 序

在一个国家的法律制度中，法律服务是其中一个重要内容。中华人民共和国成立以来，我国的法律服务制度随着国家法律制度的建立、改革、完善逐步发展，由新中国成立初期的只有律师、公证，发展到目前的基层法律服务、司法鉴定、法律援助，法律服务形式逐步丰富和完善。管理法律服务一直是司法行政部门的重要职能，这一职能，随着司法行政部门的建立而建立、发展而发展。

法律服务管理是行政管理的一部分，是与公共行政管理相对应的专门研究如何管理法律服务的部门行政管理。由于部门行政管理的宽泛性，人们往往把研究行政管理的关注点放在公共行政管理上，而忽视对部门行政管理的研究，尤其是对司法行政部门行政管理的研究更少。这一现象在司法行政部门内部也是如此。管理是一门科学，只有加强对管理的研究，才能了解管理的内容，把握管理的本质，遵循管理的规律。

规律是事物发展的内在的必然联系。研究规律，把握规律，按规律办事，是科学发展观的本质要求，是做好工作的基本常识。作为司法行政部门业务支柱之一的法律服务管理工作也有其自身的发展规律，只有把握了规律，才能不走弯路或少走弯路。由于种种原因，法律服务管理在实际工作中出现了一些问题。在管理理念上，重管理轻服务；在管理方法上，重许可轻监管；在管理主体上，重上层轻基层；在管理依据上，重政策轻法律……造成了管理无序，质量不高，效率低下的问题，管理相对人对管

理工作不满意，人民群众对法律服务工作也提出了不少意见。加强对法律服务管理的研究，把握管理工作规律，是提高管理工作水平，实现管理目的的有效途径。

随着行政处罚法、行政复议法、行政许可法、国家赔偿法等公共行政法律和律师法、公证法、全国人大常委会关于司法鉴定管理问题的决定、国务院法律援助条例等专业法的颁布实施和修改完善，法律服务管理中的有法可依问题已有了阶段性成果，因此，在管理过程中，管理的依据必须从依靠红头文件转向依据和执行法律法规，否则，行政诉讼中的败诉将不可避免。在战略、人才、运营三要素都具备的情况下，执行是行政管理最关键的环节。司法行政部门的每位工作人员，从厅长到一般工作人员都担负着一定的管理职责，而非都承担着领导职能，因此，正确的执行，是实现法律服务管理的关键。让每位工作人员都能掌握这些法律法规，掌握执行这些法律法规的具体操作规程，并在具体的行政管理中、在日常执法中能够运用这些法律法规，是避免违法行为发生、减少行政诉讼的败诉率、提高管理水平、实现管理目的的又一有效途径。

创新是一个民族兴旺发达的不竭动力。法律服务管理要发展就必须不断探索，在探索中创新，而创新的关键是一支高素质的队伍。勤奋学习，是司法行政民警增强党性、增长知识、锻炼才干、做好工作的前提。当前，正处在一个知识创新的时代，不论工作和生活，都会遇到许多新情况、新问题，许多知识我们不懂得，已有的知识和经验也不能提供现成的解决方案，唯有学习，刻苦学习，终身学习，才能跟上时代的步伐，才能站在时代的潮头。同时，了解和借鉴国外法律服务管理的方法、措施，总结我们自己在法律服务管理工作中的经验教训，探索法律服务管理的发展趋势，开阔眼界、增长见识，也是提高管理者素质的重要措施。勤于思考、擅于总结、勇于探索是我们长期倡导的学风和工

作作风，只有在工作中不断探索，才能不断创新，不断进取。

树立正确的执法理念、提高执法水平，既是做好法律服务管理工作的前提，也是正确履行法律服务管理职责的重要内容。在依法行政，建设法治政府、服务政府的今天，作为政府的职能部门，必须树立执法为民的理念，端正工作态度，明确服务方向，提高服务质量，切实实践全心全意为人民服务的宗旨，赢得人民群众的信任；树立改革的观念，自觉把思想认识从那些不合时宜的观念、做法、体制束缚中解放出来，从对马克思主义的错误和教条式理解中解放出来，从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来，适应实践的需要，跟上社会发展的步伐；树立管理的理念，跳出不切实际的领导意识，真正掌握管理知识，把握管理规律，提高管理能力，实现管理目的，把法律服务工作管好，管出成效。

本书通过对历史的回顾，对现状的概括，对经验的总结，对具体操作规程的细化，对国外管理状况的介绍，对发展趋势的探索，以期使司法行政部门的每位工作人员都能了解法律服务管理的主体、对象、方法、措施、程序、时限、违法责任，把握法律服务管理的规律，树立正确的管理理念，养成刻苦学习、终身学习的习惯，在学习中提高自身素质，在管理中正确履行职责。通过每位工作人员的职责行为，提高司法行政部门的管理水平，树立司法行政部门的良好形象。

河南省司法厅厅长 郭俊峰

2006年4月20日

# 目 录

## 序/1

## 第一章 法律服务管理概述/1

### 第一节 法律服务概述/1

- 一、法律服务的概念及其特征/1
- 二、法律服务的分类/4
- 三、法律服务的作用/6
- 四、法律服务工作存在的主要问题/8

### 第二节 法律服务管理概述/10

- 一、管理的基本概念/10
- 二、法律服务管理机关及其主要职能/11
- 三、法律服务管理坚持的指导思想和原则 /13
- 四、法律服务管理的主要手段/17
- 五、法律服务管理的基本目标/18

### 第三节 法律服务管理现状及改革方向/20

- 一、法律服务队伍发展状况/20
- 二、法律服务管理现状/21
- 三、法律服务管理存在的主要问题/23
- 四、法律服务管理改革发展方向/25

### 第四节 法律服务管理者的素质/28

- 一、政治思想素质/28
- 二、业务素质/29
- 三、法律素质/30

四、职业道德素质/31

**第二章 律师管理/32**

第一节 律师管理概述/32

一、律师制度的产生与发展/32

二、律师管理的内涵和分类/39

三、我国律师管理现状及特点/48

第二节 律师管理操作规程/51

一、律师管理的基本依据和原则/51

二、律师行政管理操作实务/53

第三节 国外律师管理及其启示/65

一、国外律师管理方式介绍/65

二、几点启示/72

第四节 完善律师管理的思考/75

一、律师管理主体探索/75

二、律师管理层级探索/78

三、律师管理内容探索/80

四、律师管理方式探索/82

五、司法行政机关对律师协会指导监督探索/85

**第三章 公证管理/91**

第一节 公证制度概述/91

一、公证制度的产生和发展/91

二、公证制度的任务和职能作用/94

三、公证的基本原则/96

四、公证的法律效力/101

第二节 公证管理操作规程/104

一、公证管理的基本依据/104

二、公证管理的基本内容/107

三、公证机构管理/109

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| 四、公证人员管理/112                  |  |
| 五、公证业务管理/116                  |  |
| 六、公证监督管理/127                  |  |
| 第三节 国外公证管理及公证改革探索/132         |  |
| 一、国外公证管理简介/132                |  |
| 二、公证改革的目标及主要内容/138            |  |
| 三、“两结合”公证管理体制的探索/142          |  |
| <b>第四章 基层法律服务管理/146</b>       |  |
| 第一节 基层法律服务工作概述/146            |  |
| 一、基层法律服务的概念/146               |  |
| 二、基层法律服务的产生与发展/146            |  |
| 三、基层法律服务工作现状/148              |  |
| 第二节 基层法律服务管理操作规程/149          |  |
| 一、基层法律服务管理依据/149              |  |
| 二、基层法律服务所管理/150               |  |
| 三、基层法律服务工作者管理/156             |  |
| 四、基层法律服务业务管理/162              |  |
| 第三节 基层法律服务的改革与探索/165          |  |
| 一、新时期基层法律服务工作的内涵和定位/165       |  |
| 二、司法部关于基层法律服务工作的设想/171        |  |
| <b>第五章 司法鉴定管理/174</b>         |  |
| 第一节 司法鉴定管理概述/174              |  |
| 一、司法鉴定、司法鉴定制度及司法鉴定制度的历史沿革/174 |  |
| 二、司法鉴定管理及历史沿革/184             |  |
| 三、司法鉴定管理主体/189                |  |
| 四、司法鉴定管理方式/192                |  |
| 五、司法鉴定管理范围/195                |  |

第二节 司法鉴定管理操作规程/196

一、司法鉴定管理的依据/196

二、司法鉴定机构管理/197

三、司法鉴定人管理/211

四、司法鉴定业务管理/217

第三节 我国司法鉴定制度的发展趋势/230

一、国外司法鉴定工作情况简介/230

二、我国司法鉴定工作的现状/232

三、我国司法鉴定制度的发展趋势/234

第六章 法律援助管理/244

第一节 法律援助制度概述/244

一、法律援助的概念和特征/244

二、法律援助制度的历史沿革/246

三、我国法律援助制度的产生与发展/248

四、我国法律援助工作的发展现状/251

五、我国法律援助制度的法律依据/254

第二节 法律援助管理/261

一、法律援助管理的概念、分类和目的/261

二、我国法律援助的管理机构/262

三、法律援助管理的内容与方式/265

第三节 国外法律援助制度及借鉴/289

一、国外法律援助机构设置及职能/289

二、国外法律援助提供模式/292

三、新加坡、香港专职法律援助队伍管理（人力资源  
管理）/294

后 记/296

# 第一章

## 法律服务管理概述

### 第一节 法律服务概述

#### 一、法律服务的概念及其特征

法律服务有广义和狭义之分。广义的法律服务是指具有法律知识的人接受委托为他人提供法律帮助的活动。狭义的法律服务是指司法行政机关主管的法律服务机构及其工作者，接受当事人委托，以法律知识和诉讼技能向委托人提供法律帮助，维护委托人的合法权益，保障和促进国家法制顺利实现的活动。本书所指的法律服务，均指狭义的法律服务。

法律服务具有以下特征：

##### （一）法律专业性

法律服务工作具有很强的法律专业性，其工作质量直接关系到国家法律能否正确实施，公民的合法权益能否得到切实的保障，关系到社会经济秩序的稳定。这种专业性表现在两个方面：一是从业的工作者必须是掌握相应法律知识和诉讼技能的人员。为保证专业质量，其服务人员必须经过国家有关部门审核认可资格，取得执业证书，才能从事法律服务工作。二是法律服务工作者所从事的工作，是为委托人提供具有法律事务性或法律相关的劳务，满足委托人的法律需求。在国外，如美国、日本等，为

确保法律服务人员的专业性，国家都制定有严格甚至苛刻的标准。美国的法律规定，律师资格取得需要有双学位，除律师外，其他人员不得出庭帮助参与诉讼等。在我国，国家法律法规根据法律服务的各项专业要求及现实法律服务工作任务的实际，制定了符合我国国情的标准，以保证专业质量。

## （二）社会公益性

法律服务是面向全社会的行业，具有特殊的社会公益性。它与其他社会性服务行业的显著区别，就在于它既能参与调整具体的法律关系，又能参与调整抽象的法律关系。通过处理和办理具体法律事务，为公民、法人和其他组织排忧解难，保障其合法权益；通过担任各级政府及其职能部门、企业决策机构法律顾问，协助他们依法决策，实现宏观调控的民主化、法制化，使国家法制得以实施。

在我国，社会效益而非经济效益决定了法律服务业的产生。法律服务工作的根本目的是为社会主义建设服务，保障国家法制的实施，保障法律服务对象合法权益的实现。法律服务主体通过依法全面履行职责，把维护国家、集体和个人三者的合法权益放在工作的首位。因此，法律服务的根本目的不是法律服务工作者的个人谋利，这就使法律服务业的社会效益高于经济效益，具有社会公益性。

## （三）经济效益性

法律服务行业具有公益性，但同样讲求经济效益性。法律服务机构既非生产性企业，也不是商业性企业，但是，法律服务机构及其工作人员是以所付出的法律专业劳务为商品，取得相应的报酬。随着经济体制改革的深入发展，法律服务业要面向市场，走向市场，服务于市场，并在市场经济中不断发展完善。经济效

益性使法律服务行业具有了市场竞争的特征，各法律服务机构都将通过竞争机制，提高自身法律服务的职业素质，满足当事人的需要，从而逐步提高自养能力。根据社会主义市场经济发展形成对法律服务的需求和法律服务的商品化，有人将法律服务业称作法律服务市场是有一定道理的。

#### （四）法律地位的平等性

在法律服务行业中，法律服务主体对外与被服务对象之间法律地位平等；对内相互之间的法律地位也是平等的。法律服务双方法律地位的平等性表现为，双方具有同等的权利义务。法律服务双方的关系，是基于委托合同的签订而产生的，服务主体必须尽到付出法律劳务的义务，才有获得相应的报酬的权利，反之，被服务对象尽到偿付报酬的义务是基于得到了相应的服务。法律服务主体之间法律地位的平等性表现为，在法律服务行业中，任何形式的法律服务机构相互之间只有业务的区分、机构的健全和专业水平的差距，没有任何隶属和行政的上下级关系。委托人可以自由选择服务主体来满足自己不同的法律服务需求，从而获得低成本高质量的法律服务。

#### （五）服务对象的普遍性

法律服务工作服务的对象是不特定的，也就是说，它不仅仅为某个人或某些人、某个集体或某些集体的利益服务，而是为所有需要提供法律帮助的集体和个人服务。无论是律师行业、公证行业，还是基层法律服务行业，都普遍具备这一普遍性的服务特征。

#### （六）服务方式的直接性

法律服务工作最突出的特点是直接接触群众，在和群众直接

接触中调查和了解情况，依据法定程序、法定职责为群众提供法律服务。律师在进行各类案件的辩护或代理中，首先必须直接接触当事人并进行有关问题的询问和调查，其次，还要围绕案情深入群众进行调查取证。公证人员在办理各类公证法律事务中，同样要在深入群众调查取证的基础上出具公证文书。基层法律服务、司法鉴定和法律援助工作也必须面对面地以直接的方式服务群众。

### **（七）服务内容的广泛性**

法律服务工作内容涉及民事、刑事、行政及非诉讼等诸多方面的法律事务，也就是说，群众需要解决或提供服务的所有法律问题，都属于法律服务工作的范畴。

## **二、法律服务的分类**

司法行政机关主管的法律服务主要包括律师服务、公证服务、基层法律服务、司法鉴定、法律援助等。

### **（一）律师服务**

律师是指依法取得律师执业证书，为社会提供法律服务的执业人员。其业务范围主要包括：接受公民、法人和其他组织的聘请，担任法律顾问；接受民事案件、行政案件当事人的委托，担任代理人，参加诉讼；接受刑事案件犯罪嫌疑人的聘请，为其提供法律咨询，代理申诉、控告，申请取保候审，接受犯罪嫌疑人、被告人的委托或者人民法院的指定，担任辩护人，接受自诉案件自诉人、公诉案件被害人或者其近亲属的委托，担任代理人，参加诉讼；代理各类诉讼案件的申诉；接受当事人的委托，参加调解、仲裁活动；接受非诉讼法律事务当事人的委托，提供法律服务；解答有关法律的询问、代写诉讼文书和有关法律事务

的其他文书等。

## （二）公证服务

公证是指公证机构根据自然人、法人或者其他组织的申请，依照法定程序对民事法律行为、有法律意义的事实和文书的真实性、合法性予以证明的活动。其业务范围主要包括：证明法律行为；证明有法律意义的事实和文书；赋予无疑义的债权文书具有强制执行效力；保全证据；办理提存；其他法律事务等。

## （三）基层法律服务

基层法律服务是指基层法律服务工作者，面向乡镇和城市社区，接受公民、社会组织和基层人民政府的委托，为委托人提供一定范围内的法律帮助，以维护委托人合法权益，保障和促进国家法制顺利实现的活动。其业务范围主要包括：受聘担任法律顾问；代理参加民事、经济、行政诉讼活动；代理非诉讼法律事务；主持调解纠纷；解答法律询问；代写法律事务文书；协助办理公证事项；协助基层司法所开展法制宣传教育和其他有关业务工作等。

## （四）司法鉴定

司法鉴定是指在诉讼活动中鉴定人运用科学技术或者专门知识对诉讼涉及的专门性问题进行鉴别和判断并提供鉴定意见的活动。其业务范围主要包括：法医临床鉴定、法医病理鉴定、法医精神病鉴定、法医物证鉴定、法医毒物鉴定、司法会计鉴定、文书司法鉴定、痕迹司法鉴定、微量物证鉴定、计算机司法鉴定、建筑工程质量司法鉴定、建筑工程造价司法鉴定、声像资料司法鉴定、知识产权司法鉴定、产品质量司法鉴定、保险公估司法鉴定等。

### （五）法律援助

法律援助是指由政府设立的法律援助机构组织法律援助人员和社会志愿人员，为某些经济困难的公民或特殊案件的当事人提供无偿的法律帮助，以保障其合法权益得以实现的一项法律保障制度。其业务范围主要包括：公民依法请求国家赔偿、请求给予社会保险待遇或者最低生活保障待遇、请求发给抚恤金救济金、请求给付赡养费抚养费扶养费、请求支付劳动报酬、主张因见义勇为行为产生的民事权益，因经济困难没有委托代理人需要代理的事项；刑事诉讼中符合有关法定情形的犯罪嫌疑人、被告人、自诉人、被害人及其法定代理人或者近亲属；其他确需法律援助的法律事项等。

## 三、法律服务的作用

法律服务工作在我国政治、经济、社会生活中具有重要的作用，主要表现在以下四个方面。

### （一）维护人民群众的政治利益

人民群众的政治利益是否能够真正实现，是关系到我们国家民主政治建设的重大问题。但是，我国目前的国民素质还不是很，特别是在农村部分农民不知道怎样行使法律赋予的知情权、参与权、选举权和监督权，自己的政治权利受到侵害也不知道怎样去保护。法律服务工作者通过开展多种形式的法律服务活动，宣传社会主义法制，增强公民的法律意识，引导公民用法律手段维护自己的合法权益。当公民的政治权利受到侵害时，法律服务工作者还可以帮助公民用法律武器来维护自身的政治权利，从而加速我们国家民主政治建设的进程。

## （二）维护人民群众的经济利益

随着改革的深入和社会主义市场经济的发展，集体和集体之间、集体和个人之间、个人和个人之间不可避免地出现了一些经济上的矛盾和纠纷，同时，经济犯罪活动也时有发生，这些都在一定程度上侵害着人民群众的经济利益。律师、基层法律服务工作者通过对经济案件、非诉讼经济法律事务的代理及法律顾问工作，公证人员通过对经济法律事实、法律行为、具有法律意义文书的审查证明工作，法律援助工作人员通过对贫困等弱势群体和特殊案件当事人提供广泛的法律帮助等，都能起到增强人民群众的法律意识，维护人民群众的经济利益，规范社会主义经济秩序的积极作用。

## （三）维护社会秩序的稳定

建立良好的社会政治经济秩序，为人民群众的生产社会生活创造稳定的环境，是法律服务工作的一项重要任务，也是人民群众的迫切需求。社会秩序的稳定需要标本兼治，重在治本。各种法律服务形式的社会职能，都体现了这一需求。律师通过法律顾问、民事行政案件代理、刑事案件辩护，宣传法律，息诉解纷；公证工作通过对法律事实、法律行为和具有法律意义的文书的依法审查和证明，及时发现纠纷隐患，起到了预防纠纷、减少诉讼的作用；法律援助工作者通过开展对社会弱势群体提供无偿的法律援助，维护受援人的合法权益，充分体现了党和人民群众的血肉联系、社会主义制度的优越性。由此看来，法律服务工作的治本功能为维护社会秩序的稳定发挥了不可忽视的重要作用，充分地反映了人民群众的根本意愿。

## （四）保障公民权利平等实现，促进司法公正

司法公正是司法活动的灵魂，缺乏司法公正的司法活动将失