

基层法律服务 制度与实务

主编 杜春

JCFLFWSYCS

基层法律服务实用丛书

第一辑

中国政法大学出版社

基层法律服务制度与实务

《基层法律服务实用丛书》第一辑

主 编 杜 春

中国政法大学出版社

河北省〇五印刷厂印刷

新华书店 发行经销

*

850×1168 32 开本 12.1 印张 330 千字

1993 年 11 月第一版 1993 年 11 月第一次印刷

ISBN7-5620-1187-7/D • 1139

印数:5800

定价:7.50 元

出版说明

基层法律服务的崛起是我国法律服务制度在八十年代的一项改革与创新。历经十多年的发展,现已形成3万多机构、10万多名法律工作者的规模。他们活跃在城乡基层,凭借着贴近群众、便利灵活的优势,在满足社会对法律服务日益增长的需求,在为改革开放和经济建设创造良好的法制环境等方面,发挥了积极而独特的作用,已成为我国法律咨询服务中一支不容忽视且充满生机与活力的新生力量。但是,也应该看到,我国基层法律服务队伍的现状,尤其是他们的业务素质远远不能适应日益发展的改革形势,特别是建立社会主义市场经济体制的要求。尽快提高基层法律服务的业务水平,已成当务之急。为此,我们经过近两年的努力,组织编写了这套大型的《基层法律服务实用丛书》。

在编写这套丛书的过程中,我们坚持理论与实践相结合、普及与深入相兼顾、知识与实用相并重的写作方针,并根据基层法律服务的主体、对象和业务的特点来把握内容的选择、体系的编排和写作的方式。力图在基层法律工作者从事业务活动和提高自身素质提供一套实用的工具书,以改变目前他们缺乏具有指导性、实用性和普及性专业用书的状况。

《基层法律服务实用丛书》共分七辑。第一辑是《基层法律服务制度与实务》,并附有司法部制定颁发的有关规章;第二至四辑分别是《乡镇政府法律事务》、《乡镇企业法律事务》和《公民法律事务》,从三个方面介绍了基层法律工作者服务对象在日常管理、生产和生活中遇到的各种法律事务及其发生争议的解决途径;第五辑是《司法实务疑难解析》,主要内容是依据最高人民法院的司法解释对有关民事、经济实体法和程序法中各种疑难问题的解析;第六辑是《法律事务文书》,为基层法律工作者在办理各类法律事务时所涉及到的各种法律

事务文书提供了标准或参考格式以及制作方法和要求;第七辑是《基层法律工作者必备》,汇集了办理各种法律事务须遵循和依据的法律、法规和司法解释。

这套丛书全新、独特的体系和浩大的工程在国内这一领域尚属首例,它是全体作者和编委集体智慧和辛勤劳动的结晶。丛书作者分别来自北京大学、中国政法大学法律院系、司法部基层工作管理机关、最高人民法院、农业和乡镇企业管理部门等单位,这种结构使丛书在内容和编写方式上有效融合了研究、管理和实际工作的多种特点,更加具有针对性和实用性。该丛书的编写得到了司法部主管基层工作的张秀夫副部长的大力支持和指导,他不仅为丛书欣然作序,还为丛书题写了书名。借丛书出版之际,我们谨向全体作者以及给予我们鼎力支持和协助的单位致以真诚的感谢。

由于我们水平有限,丛书在编写方式和内容选择上难免存在一些问题。对此,我们诚望得到广大法律工作者以及法学界同仁们的批评指正。

《基层法律服务实用丛书》编委会

一九九三年三月

序

基层法律服务工作产生于八十年代初，至今不过 10 余年的历史。可它却从沿海地区的点点星火迅猛繁衍扩展到大江南北、内地边陲。现在，全国半数以上的乡镇、街道都建有法律服务所，从业的法律工作者已达 10 万之众。纵观各国的法律服务，都由律师专责，还没有发现我们这样的组织。可以说，它是在法律服务制度上有我们中国自己特色的一项创举。

究其原因，我看有三：

一是它符合中国国情。在我们这样一个有 11 亿人口的大国，现有律师在每万人中不足 0.5 人，而伴随飞速发展的改革开放和经济建设，社会对法律服务的需求与日俱增，形成严重的供求矛盾。尤其是广大乡村，法律服务几乎无人问津。于是，由基层萌芽、创造的新型法律服务组织——乡镇（街道）法律服务所——便勇敢地闯入了法律服务的“神圣殿堂”。实践证明，它不仅顺应了时代的呼唤，而且为探索建立一种适合我国国情和实际需要的法律服务体系与格局闯出一条新路。

二是它具有鲜明的特色。它扎根基层，贴近群众，最熟悉基层的需求。而且它机制灵活，业务广泛，反应灵敏，服务便利，在帮助广大乡村群众和企业摆脱“打官司难、请律师难、办公证难”的困扰方面，在将法制推行于基层、渗透于民间方面，都有着他人无法替代的作用。难怪群众赞誉它“离得近、叫得应、谈得拢、信得过”。而这种拥戴与信赖也正是它赖以生存成长的土壤与源泉。

三是它已证明自己是能够大有作为的。想当初，曾有人对它说三道四，预言此新生事物“难成气候”，甚至是短命的。看今朝，事实雄辩地证明，在法律服务的领域，它已独树一帜，大有作为。现在，它们担任的法律顾问已近 30 万家，每年代理的诉讼和非诉讼法律事务上百

万件,调解各类纠纷 130 万件,代书近百万份,咨询 500 万人次,协办公证量占公证总数的半数以上,为委托人挽回和避免的损失高达 50 个亿。它们已成为乡镇政府不可缺少的法律参谋,成为农业生产和乡村企业的保驾护航队,成为广大群众合法权益的“保护神”。同时,它们的作为也为自己争得了地位,中共中央、国务院文件多次强调要大力加强,司法部更将其列为大力扶持加速发展的法律咨询服务业的主体之一。

由此可见,基层法律服务工作是一项大有可为,大为前途的事业。

当前,我国社会主义现代化建设已进入一个新的历史发展时期。建立社会主义市场经济体制目标的确立,改革开放步伐的进一步加快,对基层法律服务工作提出了更新、更多、更高的要求。迎接挑战,抓住机遇,加快和深化自身体制改革,发展壮大基层法律服务队伍,培育发展基层法律服务市场,提高基层法律服务的整体水平,已成为摆在 10 多万基层法律工作者面前的紧迫任务。我相信,机遇大于挑战,希望胜过困难,基层法律服务事业在社会主义市场经济的广阔天地里,必将有更大的作为,不长时间就会登上一个新的高度。

但是,毋庸讳言,我们的基层法律工作者队伍还是一支年轻的正在发展中的队伍,在业务水平、专业技能方面,还远远不能适应形势和事业发展的需要。为此,尽快提高基层法律工作者队伍的整体素质和业务水平,已成为当务之急。各级司法行政机关和广大的基层法律服务所,必须采取各种有效措施而为之努力。由司法部、最高人民法院和有关管理部门、法律院系的同志参与,精心编写的这套《基层法律服务实用丛书》,就是为此所作的一件非常有意义的事情。这套丛书是针对基层法律工作者队伍建设和业务工作的现实需要,确定选题、内容、体系和编写方式的,具有门类齐全、内容翔实、体系新颖、方便实用的特点。丛书的出版,对于加强对基层法律服务工作的业务指导,提高基层法律工作者队伍的整体素质和业务水平,方便开展各项业务工作等都是十分有益的。当然,这套大型丛书在体系编排、内容

目 录

第一部分 基层法律服务制度

基层法律服务制度的地位与作用

1. 什么是基层法律服务制度? (1)
2. 基层法律服务的基本特征是什么? (1)
3. 怎样认识基层法律服务的性质? (2)
4. 基层法律服务的任务和宗旨是什么? (5)
5. 基层法律服务制度是怎样形成发展起来的? (6)
6. 基层法律服务制度迅速兴起的原因是什么? (9)
7. 基层法律服务制度的特色与优势是什么? (11)
8. 基层法律服务工作是怎样促进经济建设和
改革开放的? (12)
9. 为什么说基层法律服务在农业社会化服务体系
中占有重要位置? (13)
10. 为什么说基层法律服务机构是乡镇企业发展的
“保驾护航”队? (14)
11. 为什么说基层法律服务机构是基层人民政府
依法行政的得力参谋和助手? (15)
12. 基层法律服务工作在我国民主与法制建设中有
哪些重要作用? (16)
13. 基层法律服务制度在我国法律服务(咨询)业中的
地位和功能是什么? (16)
14. 目前基层法律服务工作有哪些主要规章? (18)
15. 发展基层法律服务工作的基本方针是什么? (19)
16. 为什么基层法律服务制度需要进一步深化改革? (20)
17. 基层法律服务制度改革应遵循的原则是什么? (21)
18. 怎样进一步改革和发展基层法律服务制度? (21)

19. 基层法律服务制度发展的远规划是什么? (23)

基层法律服务机构

20. 基层法律服务机构的种类有哪些,称谓是什么? (23)
21. 基层法律服务所的建设为什么必须坚持“因地制宜,稳定发展”的原则? (24)
22. 成立基层法律服务所需要具备哪些条件? (25)
23. 怎样正确理解贯彻在商品经济不太发达的地区应“积极创造条件建立乡镇法律服务机构”的要求? (25)
24. 成立基层法律服务所的审批程序是什么? (26)
25. 成立基层法律服务所需不需要办理工商注册登记? (27)
26. 基层法律服务所开业前需要做好哪些准备工作? (27)
27. 《乡镇法律服务所合格证书》是什么? (28)
28. 目前基层法律服务机构出现哪些新形式? (28)
29. 积极稳步推进基层法律服务所组织建设的基本经验有哪些? (29)

基层法律工作者

30. 基层法律服务所的工作人员为什么统称“乡镇(街道)法律工作者?” (31)
31. 基层法律工作者的性质是什么? (32)
32. 基层法律工作者的职业特点是什么? (33)
33. 基层法律工作者的构成和来源是什么? (33)
34. 基层法律服务所主任的条件和选任办法是什么? (34)
35. 专职基层法律工作者的条件是什么? (34)
36. 聘用专职基层法律工作者的原则和程序是什么? (35)
37. 怎样对应聘人员进行文化知识考核? (35)
38. 怎样与基层法律工作者订立聘用合同? (35)
39. 怎样调配在职干部担任基层法律工作者? (36)

40. 兼职基层法律工作者的条件是什么？	(36)
41. 怎样聘用和管理基层法律工作者？	(36)
42. 解聘基层法律工作者的条件和程序是什么？	(36)
43. 怎样发放《法律服务执照》？	(37)
44. 基层法律工作者从业期间的权利和义务是什么？	(37)
45. 基层法律工作者职业道德和纪律的基本内容是什么？ ...	(38)
46. 怎样做一名优秀的基层法律工作者？	(38)
47. 基层法律工作者如何提高自身业务素质？	(39)
48. 基层法律工作者如何取得律师资格？	(40)
49. 取得律师资格的基层法律工作者如何执行律师职务？ ...	(40)
50. 基层法律服务机构人事制度改革的方向和 基本内容是什么？	(41)

基层法律服务业务

51. 基层法律服务业务的指导思想是什么？	(41)
52. 基层法律服务所能开展哪几项业务？	(42)
53. 制定《乡镇法律服务业务工作细则》的意义是什么？	(43)
54. 基层法律服务的重点是什么？	(44)
55. 开展基层法律服务业务的基本程序是什么？	(45)
56. 开展基层法律服务业务应遵循哪些原则？	(45)
57. 为什么强调基层法律服务所不得超越权限规定 开展业务？	(46)
58. 基层法律服务所的业务同其他法律服务机构相比 具有哪些特点与优势？	(48)
59. 为什么强调基层法律服务所要全面协调开展 各项业务？	(48)
60. 基层法律服务所怎样不断拓宽服务领域，延伸 服务层次？	(50)
61. 基层法律服务工作为什么要坚持“以质量求信誉，	

- 以信誉求发展”? (51)
62. 怎样处理好基层法律服务业务与基层中心工作的关系? (52)
63. 怎样处理好基层法律服务业务的社会效益与经济效益的关系? (52)
64. 基层法律服务所“上等级、上水平、上质量、上效益”的口号的含义是什么? (53)
65. 基层法律工作者办理法律服务业务享有哪些权利? (53)
66. 基层法律工作者办理法律服务业务应尽哪些义务? (54)
67. 不同地区的基层法律服务所能否开展业务协作? (54)
68. 基层法律服务所怎样与律师、公证机关开展业务协作? (55)

基层法律服务所制度建设

69. 基层法律服务所规范化制度化建设的意义是什么? (55)
70. 基层法律服务所应当建立健全哪些制度? (56)
71. 怎样建立和实行岗位目标管理责任制? (57)
72. 怎样建立和实行业务学习制度? (57)
73. 怎样建立和实行业务例会制度? (58)
74. 基层法律服务业务程序制度包括哪些内容? (58)
75. 怎样建立业务统计和分析制度? (59)
76. 什么是“两公开一监督”? (59)
77. 怎样建立和实行对基层法律工作者的考评奖惩制度? ... (60)

基层法律服务所的业务收费和财务管理

78. 基层法律服务所为什么必须实行“有偿服务，适当收费”? (60)
79. 基层法律服务所实行收费是否得到国家主管机关批准? (61)

80. 基层法律服务业务收费的具体标准应由哪级哪些
机关制定? (61)
81. 基层法律服务业务收费的范围和项目有哪些? (62)
82. 制定基层法律服务业务收费标准应当掌握的
原则是什么? (62)
83. 哪些情况可以酌情减免收费? (63)
84. 基层法律服务所与律师事务所和公证处协作开展业务
的收费分成比例应根据什么原则确定? (63)
85. 基层法律服务所实行收费为什么必须办理收费
许可证? (64)
86. 基层法律服务所实行收费需要建立哪些制度? (64)
87. 基层法律服务所业务收费的使用原则是什么? (64)
88. 基层法律服务所的经费开支范围包括哪些? (65)
89. 基层法律服务所的人员报酬按什么原则进行分配? (65)
90. 担任基层法律服务所主任的司法助理员的职务补贴
按什么标准执行? (66)
91. 基层法律服务所为什么应建立“三项基金”? (66)
92. 为什么要大力推广为基层法律工作者办理养
老保险的制度? (67)
93. 基层法律服务所为什么要向司法行政业务主管
部门上交管理费? (67)
94. 基层法律服务工作管理费的提取标准、减免办法和
使用范围是什么? (68)
95. 基层法律服务所原则上应实行什么样的财务
管理制度? (69)
96. 基层法律服务所除自收自支外还存在哪几种财务
管理形式? (70)
97. 为什么允许多种财务管理形式并存? (70)
98. 基层法律服务所应当建立哪些财务制度? (71)

99. 基层法律服务所财务管理制度的改革方向是什么?	(71)
----------------------------------	------

基层法律服务所的管理

100. 目前基层法律服务工作的管理体制是什么?	(72)
101. 基层政府怎样领导和管理基层法律服务所?	(72)
102. 司法行政机关指导和管理基层法律服务所的任务和方式是什么?	(73)
103. 怎样理顺基层法律服务所与司法所的关系?	(73)
104. 为什么要提倡律师事务所、公证处要与基层法律服务所实行“所所挂钩”、“处所挂钩”?	(75)
105. 怎样加强基层法律服务工作的法制建设?	(75)
106. 为什么必须积极争取地方各级党委政府对基层法律服务工作的重视与支持?	(76)

第二部分 基层法律服务实务

怎样担任法律顾问

107. 什么是法律顾问?	(77)
108. 基层法律工作者担任法律顾问的基本特征是什么?	(78)
109. 为什么说担任法律顾问是基层法律服务所的一项非常重要的业务?	(78)
110. 法律顾问的基本任务和职责是什么?	(80)
111. 法律顾问的基本业务范围包括哪些?	(80)
112. 法律顾问的种类如何划分?	(81)
113. 常年法律顾问与临时法律顾问有什么区别?	(82)
114. 政府法律顾问与企业法律顾问有什么区别?	(83)
115. 普通法律顾问与专门法律顾问有什么区别?	(83)
116. 法律顾问的人数应怎样确定?	(84)
117. 怎样选择聘请法律顾问的单位?	(84)

118. 基层法律服务所选择顾问单位的重点在哪里?	(85)
119. 应聘担任法律顾问的基本程序是什么?	(85)
120. 法律顾问聘应合同包括哪些内容?	(86)
121. 签订法律顾问合同应注意的问题是什么?	(86)
122. 怎样收取法律顾问费?	(86)
123. 怎样制作法律顾问聘请书?	(87)
124. 法律顾问聘应合同的变更与解除应按什么 程序进行?	(87)
125. 法律顾问与聘方是一种什么关系?	(88)
126. 法律顾问与聘方关系的调整应遵循什么原则?	(88)
127. 法律顾问与基层法律服务所的关系是什么?	(89)
128. 法律顾问工作的宗旨是什么?	(89)
129. 法律顾问应遵守哪些工作原则?	(90)
130. 法律顾问的工作形式有哪几种?	(91)
131. 法律顾问最常采用的服务形式有哪些?	(91)
132. 什么是咨询式?	(91)
133. 什么是参与式?	(92)
134. 什么是建议式?	(92)
135. 什么是代理式?	(92)
136. 什么是调研式?	(92)
137. 法律顾问一般按什么步骤开展工作?	(92)
138. 法律顾问的基本工作方法是什么?	(93)
139. 法律顾问开展工作应建立哪些制度?	(94)
140. 法律顾问在开展工作中享有哪些权利?	(95)
141. 法律顾问在开展工作中应履行哪些义务?	(95)
142. 担任基层政府法律顾问的业务范围和工作 重点是什么?	(96)
143. 担任乡镇企业法律顾问的业务范围和工作 重点是什么?	(96)

144. 担任村民委员会法律顾问的业务范围和工作重点
是什么? (97)
145. 担任承包经营户、个体工商户和其他公民法律顾问的
业务范围和工作重点是什么? (98)

怎样代理诉讼

146. 什么是诉讼代理? 诉讼代理的特征是什么? (98)
147. 诉讼代理的种类有多少? (99)
148. 基层法律工作者能开展哪几项诉讼代理业务? (99)
149. 为什么规定基层法律工作者不能担任刑事辩护人? ... (100)
150. 基层法律工作者代理诉讼的基本任务和职责
是什么? (101)
151. 民事诉讼代理的种类是怎样划分的? (101)
152. 民事诉讼代理与民事代理的区别是什么? (102)
153. 一般代理与特别授权代理的区别在哪? (103)
154. 共同代理与单独代理的区别是什么? (103)
155. 涉外民事诉讼代理与非涉外民事诉讼代理的区别
是什么? (103)
156. 民事诉讼代理权限包括哪些? (104)
157. 基层法律工作者担任代理人在民事诉讼中处于
什么地位? (105)
158. 基层法律工作者作为代理人怎样把握与被代理
人的关系? (105)
159. 基层法律工作者作为代理人怎样把握与审判人
员的关系? (106)
160. 基层法律工作者担任代理人在民事诉讼中享有
哪些权利? (107)
161. 基层法律工作者担任代理人在民事诉讼中应尽
哪些义务? (108)

162. 基层法律工作者代理民事诉讼的基本程序是什么? ...	(108)
163. 无权代理是怎么回事?	(109)
164. 能否委托同一基层法律服务所内的法律工作者担任 同一民事诉讼各方当事人的代理人?	(109)
165. 基层法律工作者的诉讼代理权怎样才能成立?	(110)
166. 基层法律工作者诉讼代理权在什么情况下 变更、消灭?	(110)
167. 哪些人可以委托基层法律工作者代理民事诉讼?	(111)
168. 怎样确定民事诉讼代理权限?	(112)
169. 如何签订诉讼代理委托合同?	(113)
170. 怎样代理起诉?	(113)
171. 代理民事应诉应注意什么?	(114)
172. 代理人在开庭前要做好哪些准备工作?	(114)
173. 怎样帮助委托人行使回避权?	(116)
174. 委托人是否应与代理人出同出庭?	(116)
175. 代理反诉应注意哪些问题?	(117)
176. 代理人在民事诉讼法庭调查阶段应做什么?	(118)
177. 代理人在民事诉讼法庭调解阶段应做什么?	(119)
178. 代理人在民事诉讼法庭辩论阶段应做什么?	(120)
179. 法庭辩论有哪些技巧?	(121)
180. 代理人在民事诉讼法庭审判后应做什么?	(124)
181. 怎样代理民事上诉?	(124)
182. 基层法律工作者可以代理民事申诉吗?	(125)
183. 怎样代理民事案件的再审?	(126)
184. 代理人在民事诉讼代理过程中如何审查证据?	(126)
185. 代理涉外民事诉讼应注意哪些问题?	(127)
186. 代理涉台民事诉讼应注意哪些问题?	(128)
187. 如何代理婚姻诉讼?	(129)
188. 如何代理经济诉讼?	(129)

189. 代理涉外经济诉讼应注意哪些问题?	(130)
190. 刑事自诉案件的特点是什么?	(131)
191. 刑事自诉案件自诉人代理诉讼范围是什么?	(132)
192. 如何代理刑事自诉案的诉讼?	(133)
193. 怎样代理刑事附带民事诉讼?	(134)
194. 行政诉讼的特点是什么?	(134)
195. 代理行政诉讼应注意哪些问题?	(136)
196. 基层法律工作者代理行政诉讼应遵守的原则 是什么?	(136)
197. 如何代理侵权赔偿行政诉讼?	(137)
198. 如何代理公安管理行政诉讼?	(139)
199. 如何代理工商管理行政诉讼?	(140)
200. 如何代理税务管理行政诉讼?	(141)
201. 如何代理金融管理行政诉讼?	(142)
202. 如何代理物价管理行政诉讼?	(143)
203. 如何代理海关管理行政诉讼?	(143)
204. 如何代理环保管理行政诉讼?	(144)
205. 如何代理卫生管理行政诉讼?	(144)
206. 如何代理土地管理行政诉讼?	(145)
207. 如何代理城建管理行政诉讼?	(146)
208. 如何代理自然资源管理行政诉讼?	(147)
209. 如何代理交通运输管理行政诉讼?	(147)
210. 如何代理能源管理行政诉讼?	(148)
211. 如何代理统计管理行政诉讼?	(149)
212. 如何代理计量管理行政诉讼?	(150)
213. 如何代理邮政管理行政诉讼?	(150)
214. 如何代理专利管理行政诉讼?	(151)

怎样代理非诉讼法律事务