



国家法治与法学理论研究项目成果

深化律师制度 改革研究

姜海涛 主编

司法部司法研究所 组编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

深化律师制度 改革研究

姜海涛 主编

司法部司法研究所 组编



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

深化律师制度改革研究 / 姜海涛主编; 司法部司法
研究所组编. -- 北京: 法律出版社, 2017
ISBN 978-7-5197-1678-3

I. ①深… II. ①姜…②司… III. ①律师制度—体
制改革—研究—中国 IV. ①D926.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 284464 号

深化律师制度改革研究
SHENHUA LÜSHI ZHIDU GAIGE YANJIU

姜海涛 主编
司法部司法研究所 组编

策划编辑 徐 菲
责任编辑 徐 菲
装帧设计 鲍龙卉

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 杨锦华
责任印制 沙 磊

编辑统筹 法律出版社
开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 18.25
字数 258 千
版本 2017 年 12 月第 1 版
印次 2017 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-1678-3

定价:55.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

深化律师制度改革研究

编 委 会

主 编：姜海涛

编委会成员：（按姓氏笔画序）

卜开明 王 舸 曲广娣

刘培培 郑文革 周 琰

洪 英 郭春涛 高 巍

序 言

《深化律师制度改革研究》是2014年立项的司法部国家法治与法学理论研究项目(编号:14SFB4002)的最终成果。司法部司法研究所精心组建研究团队,历时近三年,经过多次讨论修改,如今终于成文并付梓,令人欣慰。

律师制度作为公共法律服务体系的重要构成要素,是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分,是国家法治文明进步的重要标志。律师队伍作为加快推进公共法律服务体系建设的重要主体,作为落实全面依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的重要力量,对于推进全面依法治国、深化依法治国实践,更好满足人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面日益增长的美好生活需要,具有重要而不可或缺的作用。深化律师制度改革,是深化司法体制改革的应有之义,是加快推进公共法律服务体系建设的重要内容,是推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化的重要举措。中国的律师制度起步较晚,改革开放后的发展又几经曲折,《宪法》《律师法》等法律虽然确立了中国律师制度的基本框架,《刑事诉讼法》《民事诉讼法》等程序法也赋予了律师行使职责的权利、义务和保障机制,但落实这些法律、深化律师制

度改革仍然有很长的路要走。

党中央、国务院高度重视律师工作,高度重视律师队伍在新时代中国特色社会主义事业中的积极作用。党的十八大以来,习近平总书记多次对律师制度改革和律师队伍建设作出重要指示,提出明确要求。党的十八届三中全会把改革完善律师制度作为全面深化改革的重要内容。党的十八届四中全会决定将律师工作纳入全面依法治国总体布局,对加强律师工作和律师队伍建设作出一系列重要的部署,为深化律师制度改革、推进律师队伍建设指明了方向。2015年9月,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十六次会议,审议通过了《关于深化律师制度改革的意见》。2016年4月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发该意见,对深化律师制度改革作出全面系统的部署,明确提出了律师制度改革的指导思想、基本原则、发展目标和任务措施。党中央对深化律师制度改革的重大部署,充分体现了党中央对律师制度发展和完善的重视和关心,确定了律师事业和律师队伍建设的大方向,也为深化律师制度改革发展创造了良好的历史机遇,对于充分发挥律师制度在加快建设公共法律服务体系、推进全面依法治国中的基础性和服务性作用,具有十分重大的意义。面对党中央赋予深化律师制度改革的重任、任务和使命,广大律师和律师制度研究者更加有必要把握机遇、担当使命、迎接挑战,密切联系律师制度发展的现状和人民群众不断增长的法律服务需求,立足国情,大胆探索,开拓创新,不断学习,发挥好自身作用,扎实开展深化律师制度改革的相关研究,为律师制度发展完善不断提出有价值的研究成果。

思想是行动的先导,理论是实践的指南。伟大的实践需要科学理论的支持和指导。深化律师制度改革承担的使命,遇到的问题,以及时代发展提出的新情况、新问题,都需要我们通过深入的研究、审慎的思考和充分的论证,来探索制度方案,寻找应对策略。为此,迫切需要加大对律师制度改革的研究,为各项制度的构建提供切实有力的理论支持。《深化律师制度改革》这项研究成果,正是以此为出发点所做的努力和探索。其立足中国国情和实际,着眼于建设新时代中国特色社会主义律师制度,对深化律师制度改革做了整体思考和制度性探讨,重点围绕律师执业权利保障,健全律师执业

管理制度,强化律师队伍建设,充分发挥律师在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党中的职能作用等方面进行分析和阐述。相信对于推动律师制度的研究,将具有积极的促进作用。对于促进具体制度的改进和完善,也将具有一定的参考价值。

为方便读者更全面了解深化律师制度改革的整体制度设计、相关改革举措及具体推进落实情况,本书还在附录部分对近年来深化律师制度改革的相关文件做以归类整理和汇编,意在为相关法律服务工作者、律师制度研究者和法学专业学生提供一份更便捷、直观、权威的律师制度发展文献和规范性文本,以兹为其法律服务工作的开展以及律师制度理论的研究等提供可能的参考和服务。

是为序。

姜海涛

2017 年冬

目 录

序 言	001
第一章 律师制度概述	001
一、律师制度的基本原理	002
(一) 律师的概念和特征	002
(二) 律师制度的概念和特征	005
二、律师制度的主要内容	008
(一) 律师	008
(二) 律师事务所	011
(三) 律师管理制度	012
(四) 律师的职业道德和惩戒制度	013
(五) 律师的收费制度	014
第二章 律师制度的建立和发展	017
一、律师制度的产生	017
(一) 律师制度是西方法律文化的产物	017
(二) 律师制度的发展规律	019
(三) 中国律师制度产生的背景分析	022
二、近代的律师制度	027
(一) 清末律师制度	027

(二) 南京临时政府时期的律师制度	029
(三) 北洋政府时期的律师制度	030
(四) 国民政府时期的律师制度	031
(五) 新民主主义革命时期革命根据地的律师制度	035
三、新中国成立初期的律师制度	035
(一) 律师制度初建	035
(二) 在宪法和法律中明确规定律师辩护	036
(三) 完成《律师暂行条例》(草案)	036
(四) 律师的法律服务作用成效初显	037
四、改革开放以后的中国律师制度	038
(一) 恢复和重建社会主义律师制度	038
(二) 制定《律师法》	039
(三) 健全和完善律师制度	041
(四) 律师制度改革发展	043
 第三章 着力深化律师制度改革	046
一、律师事业发展的成就和存在的主要问题	046
(一) 律师事业发展的成就	046
(二) 律师制度发展存在的主要问题	047
二、深化律师制度改革的指导思想、目标、任务和主要内容	049
(一) 深化律师制度改革的指导思想	049
(二) 深化律师制度改革的基本原则	050
(三) 深化律师制度改革的目标任务	050
(四) 深化律师制度改革的主要内容	051
三、深化律师制度改革需要处理好的几个关系	054
(一) 推进律师执业保障制度改革, 处理好赋权与规范行权的关系	054
(二) 推进律师执业管理制度改革, 处理好行政管理与行业自律的 关系	056

(三) 加强律师队伍建设, 处理好职业道德建设与业务素质建设的 关系	056
(四) 发挥律师的主体作用, 推进法律职业共同体建设	058
第四章 完善律师执业权利保障	060
一、完善律师执业权利的保障措施	060
(一) 完善律师诉讼权利保障制度	060
(二) 完善律师调查收集证据制度	061
(三) 完善律师意见听取制度	063
(四) 完善便利律师参与诉讼机制	064
二、完善保障律师执业权利的救济机制	065
(一) 畅通律师申诉控告渠道	065
(二) 建立维护律师执业权利快速处置机制和联动机制	066
(三) 建立健全多部门沟通协调机制	066
三、完善侵犯律师执业权利的责任追究制度	067
(一) 建立侵犯律师执业权利联合调查制度	067
(二) 完善侵犯律师执业权利追责程序	068
(三) 建立司法人员侵犯律师执业权利行为通报制度	068
(四) 加强检察监督机制	068
四、规范法律服务秩序	069
(一) 健全完善法律服务市场监管制度	069
(二) 健全律师违法违规执业惩戒制度	070
(三) 建立健全政府购买法律服务机制	070
(四) 完善律师行业财税和社会保障政策	071
第五章 健全律师执业管理制度	072
一、律师执业管理的制度建设及实践	073
(一) 律师执业管理制度建设及执业管理现状	073
(二) 律师执业管理存在的问题	074

二、进一步健全规范执业准入和退出机制	075
(一) 完善职业资格考试和执业条件	077
(二) 建立统一的职前培训制度	078
(三) 明确退出机制	080
三、进一步加强执业监管	082
(一) 完善律师年度考核制度及执业评价体系	082
(二) 建立律师不良执业记录,完善执业投诉处理程序	084
(三) 完善律师执业惩戒制度	085
四、进一步健全“两结合”管理体制	086
(一) 健全完善司法行政机关宏观管理	088
(二) 加强行业协会管理	088
(三) 完善司法行政机关与行业协会之间的交流会商	090
 第六章 充分发挥律师的职能作用	091
一、充分发挥律师在促进经济社会发展中的重要作用	092
(一) 参与经济事务管理,服务经济发展	092
(二) 参与社会事务管理,服务社会发展	097
二、充分发挥律师在依法治国中的重要作用	098
(一) 促进科学立法	098
(二) 促进严格依法执法	100
(三) 促进司法公正	101
(四) 促进全民守法	102
三、充分发挥律师在服务和保障民生中的重要作用	103
(一) 重点维护特殊群体的合法权益	103
(二) 提供优质高效的法律援助	104
(三) 推动公共法律服务体系建设	104
四、充分发挥律师在维护社会和谐稳定中的重要作用	105
(一) 参与化解涉法涉诉信访	106
(二) 参与矛盾纠纷调解	106

(三) 参与公共、突发事件的评估和处置	107
第七章 大力发展涉外法律服务业	108
一、建立健全涉外法律服务制度	109
(一) 提高涉外法律服务质量	109
(二) 拓宽涉外法律服务领域	111
(三) 健全涉外法律服务方式	112
二、培养涉外法律人才	113
(一) 涉外法律人才的培养目标	113
(二) 涉外法律人才的培养途径	114
(三) 涉外法律人才培养的教学模式	115
三、加强法律服务对外交流	117
(一) 建设一批有国际影响力的律师事务所	117
(二) 引进国外优秀法律人才	118
(三) 稳步推进法律服务业开放	120
第八章 不断强化律师队伍建设	122
一、加强律师队伍思想政治建设	123
(一) 律师队伍思想政治建设概述	123
(二) 坚持把思想政治建设摆在首位	123
(三) 培育新时代中国特色社会主义律师执业精神	125
二、加强律师队伍职业道德建设	126
(一) 律师队伍职业道德建设概述	126
(二) 律师队伍职业道德建设的主要内容	127
(三) 构建律师队伍职业道德建设的长效机制	128
三、加强律师队伍业务素质建设	129
(一) 通过教育培训提升律师队伍业务素质	129
(二) 完善律师人才培养选用机制	131
四、加强律师行业党的建设	133

(一) 律师行业党的建设概述	133
(二) 健全律师行业党组织管理体制	134
(三) 创新律师行业党建工作制度机制	135
五、完善律师队伍结构	136
(一) 完善律师业务结构	136
(二) 统筹城乡、区域律师资源	137
(三) 积极发展公职律师、公司律师队伍	138
附录:深化律师制度改革相关文件	140
一、完善律师执业保障机制类	140
(一) 最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部 关于依法保障律师执业权利的规定	140
(二) 律师协会维护律师执业权利规则(试行)	147
二、健全律师执业管理制度类	152
(一) 律师事务所管理办法	152
(二) 律师执业管理办法	165
(三) 司法部关于加强律师违法违规行为投诉处理工作的通知	174
(四) 律师执业行为规范(试行)	177
(五) 律师协会会员违规行为处分规则(试行)	187
(六) 律师办理刑事案件规范	203
三、加强律师队伍建设类	236
(一) 关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见	236
(二) 从律师和法学专家中公开选拔立法工作者、法官、检察官办法	241
(三) 司法部关于印发《关于建立律师专业水平评价体系和评定机制的 试点方案》的通知	243
四、充分发挥律师作用类	245
(一) 关于在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的办法	245
(二) 关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见	247

(三)关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的 办法	250
(四)司法部国家信访局关于深入开展律师参与信访工作的意见	254
(五)关于发展涉外法律服务业的意见	256
(六)关于律师开展法律援助工作的意见	260
(七)关于逐步实行律师代理申诉制度的意见	263
(八)关于开展法律援助值班律师工作的意见	266
(九)关于开展律师调解试点工作的意见	268
(十)关于开展刑事案件律师辩护全覆盖试点工作的办法	272
后 记	276

第一章 律师制度概述

律师和律师制度都是商品经济和民主政治发展到一定阶段的产物,是社会经济制度和民主政治制度的组成部分。法谚有云:律师兴则法治兴,法治兴则国家兴,律师制度对国家法治发展具有不容小觑的推动和保障作用。就制度层面来说,律师制度属于国家上层建筑,是司法行政制度乃至司法制度的构成内容,也是法治文明进步的重要标志。我国《律师法》和刑事、民事、行政三大诉讼法中明确规定了律师和律师制度,标志着中国特色社会主义律师制度体系基本形成。作为中国特色社会主义法律工作者和律师制度的实践主体,律师队伍是落实依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的重要力量;作为中国特色法律服务制度体系框架中不可或缺的重要一环,深化司法体制改革、建立公正高效的司法体系,乃至促进国家经济平稳较快发展,保障和改善民生,维护社会公平正义,维护社会和谐稳定,服务对外开放战略,都离不开完善有序的律师制度。以下重点探讨律师制度理论问题,首先明晰律师和律师制度的概念和特征,再介绍这一制度的主要内容。

一、律师制度的基本原理

(一) 律师的概念和特征

“律师”的提法在我国古代文献中早已存在,原是佛教、道教用语。例如,佛教《涅槃经·金刚身》中有“如是能知佛法所作,善能解说,是名律师”的说法,即将熟知戒律并能向人解说的人叫作律师;^①《唐六典·尚书礼部》中则提出“道家修行有三号;其一曰法师,其二曰威仪师,其三曰律师”,即将律师用作一种修行的品号。^②可见虽然都叫作律师,但含义与现代意义上所指的对象相去甚远,更不是法律意义上的律师概念。从语义分析的角度来理解,“律”即法律,“师”即专业人员,合在一起,“律师”即法律专业人员。国内外一些比较有代表性的社会科学工具书,对律师是有所定义的。例如,美国《国际大百科全书》提出“律师或称为法律辩护人,是受过法律专业培训的人,他在法律上有权为其当事人于法院内外提出意见或代表当事人的利益行事”;《苏联百科全书》第3版提出“律师是选择了提供法律帮助为自己职业的人”;《中国大百科全书》法学卷提出“律师是指接受国家机关、企业、团体或个人的委托,或者法院的指定,协助处理法律事务或代当事人进行诉讼的法律专业人员”;《法学辞典》增订本提出“律师是指协助当事人进行诉讼或处理其他法律事务的专业人员”;^③等等。这些定义虽各有侧重,但都从不同角度对律师内涵进行了界定。从比较立法角度来看,两大法系主要国家均未在律师法等法律规范中以条文形式给出律师的概念,更多的是用律师任务、律师作用等来代替对律师的法律定义。与国外相比,我国现行《律师法》在第2条第1款明确提出:“本法所称律师,是指依法取得律师执业证书,接受委托或指定,为当事人提供法律服务的执业人员。”以此法律定义为基础,我们将律师定义为:所谓律师,是指由国家授予资格并准予执业的,接受公民、法人或其他组织委托或者法院指定,参加诉讼或处理其他法律事

① 《大般涅槃经今译》,昙无讖原译,破瞋虚明注译,中国社会科学出版社2003年版,第83页。

② 李林甫等撰,陈仲夫点校:《唐六典》,中华书局1992年版,第125页。

③ 冀祥德主编:《律师法学的新发展》,中国社会科学出版社2016年版,第2~3页。

务,以维护当事人合法权益、维护法律正确适用、维护社会公平正义的法律专业人员。

如果对律师作类型化考察,可以发现大多数国家在立法上并没有将律师加以分类,甚至有的国家曾在法律上规定了律师分类,但后来又取消了。例如,法国过去把律师分为诉讼律师和辩护律师,后因在实践中难以截然划分两类律师的职责而于1971年将其合二为一。从立法上实行律师分类的国家来看,英国将律师分为事务律师(又称初级律师、诉状律师等,solicitor)和出庭律师(又称高级律师、诉讼律师或大律师,barrister);美国将律师分为公职律师、公司律师和私人律师(又称挂牌律师);^①日本除一般律师(弁護士)外,还有兼职律师(客員弁護士)和候补律师(弁護士試補)。此外,印度、新加坡等英联邦国家基于“律师一体”更适合当事人普遍需要,且能减少当事人费用,灵活性更强等考虑,^②并没有采取类似英国的事务律师和出庭律师的分类。相比之下,我国《律师法》规定了社会律师和军队律师两类律师,而在其他法律规范及相关政策文件中对律师也进行了分类,即按照服务对象不同,分为社会律师(包括专职律师、兼职律师)、公职律师(又称政府律师)、公司律师及军队律师共四类,为社会生活的不同方面提供优质高效的律师法律服务。

除从定义和分类视角考察律师这一法律职业外,其性质问题也受到理论和实务界的广泛关注。通过对现存观点的整理不难发现,不同国家的学者、法律有不同的认识和规定,就是国内学者也尚未达成完全统一。^③例如,有的认为律师是社会自由职业者;^④有的认为律师是法治的化身;有的认为律师是当事人的代言人;^⑤有的认为律师是相对独立的准司法人员;^⑥还有的认为律师是依法参加司法活动的司法公权力制衡者;^⑦等等。上述对律师性

① 董开军主编:《司法行政学》,中国民主法制出版社2007年版,第187~188页。

② 黄士林主编:《律师执业基础》,中国人民大学出版社2015年版,第8~9页。

③ 冀祥德主编:《律师法学的新发展》,中国社会科学出版社2016年版,第2~3页。

④ 陈卫东主编:《中国律师学》,中国人民大学出版社2006年版,第31页。

⑤ 张福森主编:《司法权体系基本理论研究》,法律出版社2014年版,第324页。

⑥ 施文:《关于律师制度改革的几点设想》,载《中国司法》2010年第4期。

⑦ 冀祥德主编:《律师法学的新发展》,中国社会科学出版社2016年版,第4页。