



我国律师业务发展研究报告

■ 冉井富 (中国社会科学院法学所副研究员)

■ 周 琰 (司法部司法研究所副研究员)

一、律师业务活动的内容和类型

律师最基本的业务活动是其提供有偿的法律服务。

《律师法》第 28 条规定, 律师可以从事下列业务:

(1) 接受公民、法人和其他组织的聘请, 担任法律顾问; (2) 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; (3) 接受刑事案件犯罪嫌疑人的委托, 为其提供法律咨询, 代理申诉、控告, 为被逮捕的犯罪嫌疑人申请取保候审, 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; (4) 代理各类诉讼案件的申诉; (5) 接受当事人的委托, 参加调解、仲裁活动; (6) 接受非诉讼法律事务当事人的委托, 提供法律服务; (7) 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。

对于上述法律业务, 《中国法律年鉴》、《中国司法行政年鉴》、《中国律师年鉴》等发布了以年度为统计周期的活动数量。汇集和整理历年的统计资料, 形成“表 1: 1981 - 2011 年全国律师业务活动基本情况”。这些数据反映了改革开放以来我国律师业务活动的基本状况和发展趋势。对这些数据中所蕴含的行业发展信息, 下文将借助图表进一步分析和揭示。

表 1: 1981 - 2011 年全国律师业务活动基本情况^①

年份	担任法律顾问 (处)	法律咨询 (万件)	代书 (万件)	民事诉讼代理	刑事辩护 (件)	行政诉讼代理 (件)	非讼法律事务 (件)
1981		34	6	8123	65179		4550
1982	411	58	14	23231	93712		12836
1983	3846	99	20	37311	103492		12100
1984	15349	119	24	52213	163476		20194
1985	39453	122	32	108236	101707		41136
1986	43184	159	33	160999	136927		41185

续表

年份	担任法律顾问 (处)	法律咨询 (万件)	代书 (万件)	民事诉讼代理	刑事辩护 (件)	行政诉讼代理 (件)	非讼法律事务 (件)
1987	59478	190	42	208627	154485		55061
1988	88108	241	53	265326	170194		71618
1989	109609	263	57	329344	232406		133226
1990	111899	276	52	335525	252344		110539
1991	128921	244	50	382679	230967	14307	236707
1992	151501	278	61	396342	219739	16061	277030
1993	185715	241	60	483306	191657	15260	350408
1994	203320	291	53	541574	208806	16283	403544
1995	234496	196	54	641159	204382	18043	452021
1996	223043	187	52	714064	245877	19360	435483
1997	232434	426	96	857610	275188	29618	1222239
1998	235676	490	126	940862	296668	35865	851433
1999	238576	419	97	1018813	309767	39006	716287
2000	247160	457	111	1079282	317108	41785	770087
2001	254758	403	114	1069901	339549	43800	1162715
2002	265362	487	120	1148774	335267	43707	827057
2003	271669	430	120	1186585	324454	48115	876696
2004	282361	471	123	1211223	332688	50778	904516
2005	276097	441	120	1337749	351229	50389	933346
2006	279573	520	145	1405116	341619	56657	915482
2007	295990	382	715	1247877	495824	56342	607049
2008	314867	226	721	1401147	511971	54666	729218
2009	338179	383	684	1499105	564204	57286	569304
2010	369129	474.51	723.72	1569043	530800	51011	549453
2011	392456	513.55	787.36	1693635	569330	52136	625229
平均年增长率	26.7%	9.5%	17.5%	19.5%	7.5%	6.7%	17.8%

^①在有关部门发布的历年的统计数据中, 有些年份民事诉讼代理和经济诉讼代理是分开的, 有些年份则是合在一起的。由于自 2002 年以后, 司法机关的机构设置和司法统计中均实行“大民事”的政策, 所以, 本文使用“民事诉讼代理”这一概念, 在民事诉讼代理和经济诉讼代理分开发布的年份中, 本表中的民事诉讼代理是当时的民事诉讼代理和经济诉讼代理之和。



二、律师业务活动的数量变化

根据表1中的数据,我们整理得出图1、图2、图3、图4、图5、图6和图7。考察这七个图,可以发现改革开放以来律师业务活动的数量变化,存在如下两个方面的特点或规律。

第一,七种业务活动的数量总体上都呈显著的增长趋势。其中,担任法律顾问的平均年增长率是26.7%(从1982年开始计算),排第一;民事诉讼代理的年平均增长率是19.5%,排第二;非诉讼法律事务的平均年增长率是17.8%,排第三;代书的平均年增长率是17.6%,排第四;法律咨询的平均年增长率是9.5%,排第五;刑事辩护的平均年增长率是7.5%,排第六;行政诉讼代理的平均年增长率是6.7%(从1991年开始计算),排第七。

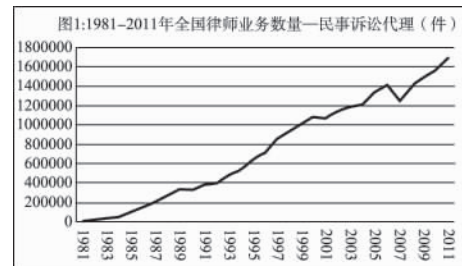
根据律师队伍发展的统计分析,1981到2011年专职律师数量由6213人增长到192546人,平均年增长率是12.1%,律师数量由8571人增加到214968人,平均年增长率是11.3%^②。对比起来看,有四项业务的平均年增长率超过律师人员的增长,三项业务低于律师人员的增长。由于民事诉讼代理和非诉讼法律事务两项在律师业务的总量中占有较大的比例,而这两种业务的增长速度又远远高于律师人员的增长,因此,可以得出一个大致的结论:律师业务活动数量的增长速度超过了律师人员的增长。

第二,在长期的增长趋势中,也存在一些急剧的波动。导致这些波动的原因,有的是社会形势的骤然变化所致,有的则是制度或者政策的某种调整使然。比如说,1997年后的几年中,法律咨询、代书、民事诉讼代理、非诉讼法律事务同时急剧增长,一个共同的原因是市场经济的发展导致社会各个领域的全面改革,国有企业的问题、金融监管的问题、非法融资的问题、房地产改革的问题等等,导致社会关系和社会秩序进入一个全面重新整合的状态,于是社会纠纷增加,而制度和政策的规定又存在相当的不确定性,于是人们寻求法律服务的数量就随之急剧增长。同时,由于大中型国有企业经营不是很景气,所以,聘请法律顾问的数量没有随着增长,相反有微小的下降。

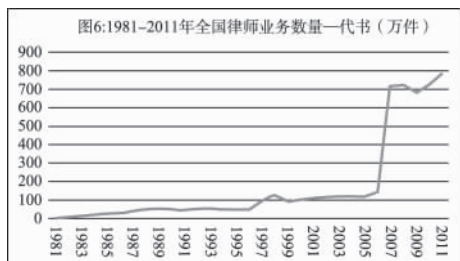
在这些变化中,1997年非诉讼法律事务数量的增长除了受上述社会环境状况影响外,还受到另外一个因素的影响,就是司法行政机关以围绕中心、服务大局的思想为指导,积极主动地引导和帮助广大律师开

拓业务领域。这些努力在当年达成了一系列的成果,包括:(1)将律师引入国家重点建设工程中提供法律服务;(2)将律师引入集体科技企业产权界定的法律服务领域;(3)与中国证监会联合制订措施进一步加强律师在金融证券市场中的作用;(4)司法部、农业部下发了《关于在农业和农村工作中进一步发挥律师作用的通知》,强化律师为农业和农村工作提供法律服务的力度。正是这些措施,进一步提高了1997年律师非诉讼业务的增长幅度。

在刑事辩护数量的变化中,有五次比较大的波动,分别发生在1984、1990、1996、1997和2007年,这四次波动的原因,前三次是因为社会治安形势的恶化以及“严打”导致刑事案件数量快速增加;2007年变化的主要原因是1996年修订后的《刑事诉讼法》于1997年开始施行,而新的《刑事诉讼法》将刑事辩护的时间提前到了审查起诉阶段,从而增加了委托变化的机会;2007年的变化则和《律师法》的修订有关,对此下文再做具体分析。



^②参见朱景文主编《中国法律发展报告2012:中国法律工作者的职业化》,中国人民大学出版社2013年版,第203~204页。



三、律师业务数量变化的两个对比分析

(一) 诉讼代理与非诉讼法律事务

从西方发达国家的历史经验来看,诉讼代理是律师的传统业务,也是主要业务,但是,随着市场经济的发展和经济往来的加速,成立公司、办理财产转让、缔结契约、处理银行信贷、办理社会保险、雇佣工人、处理劳资纠纷、使用专利、纳税、订立遗嘱、外贸、对外投资、技术援助等等都需要律师提供法律服务,而这些服务是非诉讼性质的,这种非诉讼性质的法律事务逐步增长,成为律师职业中更重要的——至少从数量上来说是如此——法律业务。在发达国家,律师在非诉讼领域的业务量已经占到80%以上^③。鉴于西

方发达国家历史经验的启示,我们有必要对比考察一下这两种律师业务在我国的增长情况。虽然未必能得出十分确切的结论,但是这种考察总是有助于我们了解我国律师职业和社会形态的发展状况。

表1中提供了我国1981年以来非诉讼法律事务的数量变化,而表中的民事诉讼代理、行政诉讼代理和刑事辩护三项相加,则可以得出诉讼业务的数量。而用诉讼业务数量除以非诉讼法律事务数量,就是两种业务数量的比值,考察这个比值的变化,可以看出两种业务的比重和地位的变迁。图8显示了这个比值及其变化,考察该图,结合其他的资料和信息,可以得出以下三点初步的结论:

第一,诉讼业务和非诉讼法律事务的比值呈显著的下降趋势。在1981年时,诉讼业务是非诉讼法律事务的16.1倍,前者是绝对的多数。但是,这个倍数快速下降,到1997年时,二者的数量相等,达到1:1,这一过程体现了在西方发达国家出现的发展趋势。然而,1998年以后,这一趋势并没有持续,相反,还出现了相反的变化趋势。截至2011年时,诉讼业务的数量又上升到了非诉讼法律事务的接近4倍。

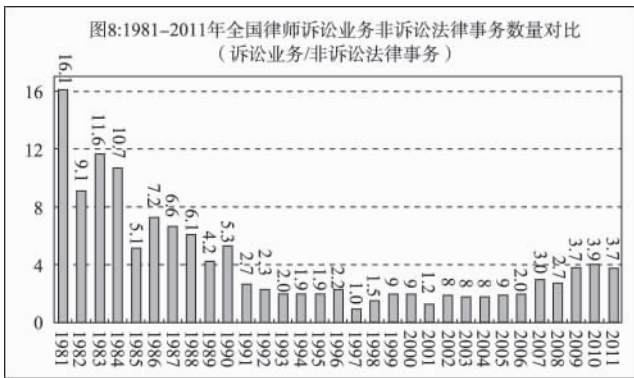
第二,尽管相比改革开放初期二者的比值已经大幅度下降,但是,截至2011年,诉讼业务仍是非诉讼业务的3.7倍,远远没有降到发达国家的0.2倍数以下。这个差距表明,我国律师介入人们通常的经济生活和社会生活的程度还非常低。而非常低的原因,应该是多方面的,比如,法律在社会生活中的实际作用比较小,律师的业务范围有待拓展,律师服务的社会购买能力比较低,法律服务的形式和人们的需要之间存在距离,聘请律师的文化还没有普遍深入,等等。

第三,由于有关的制度和政策的推动,在将来的各种律师业务中,非诉讼法律事务比重的将继续增加,并成为衡量我国律师行业发展的一项重要指标。目前,这方面的制度和政策有的已经出台,有的正在酝酿或者编制过程中。比如,2012年11月6日,国家工商行政管理总局、司法部联合发布了《律师事务所从事商标代理业务管理办法》,自2013年1月1日起正式实施。该办法规定,律师事务所无需备案即可从事商标国际注册、商标行政复议、商标诉讼、商标纠纷调解仲裁等商标代理业务,而在国家工商总局商标局办理

^③参见朱景文《比较法社会学的框架和方法——法制化、本土化和全球化》,中国人民大学出版社2001年版,第320页。



备案的律师事务所还可以从事注册商标申请、商标注册驳回复审等商标局和商标评审委员会主管的商标代理业务。又比如，目前国务院法制办等有关部门正在进行《专利代理条例》的修订工作，在即将提出的修正案中，有望提高律师在专利代理工作的作用。再比如，国家发改委主持编制的我国首部《服务业“十二五”发展规划》，该规划首次将律师法律服务作为单独章节规定，纳入到我国服务业发展规划。我们有理由相信，随着这些制度和政策的出台和实施，律师将在越来越多的社会生活领域中发挥更积极的作用，相应地，律师的业务范围将不断扩展，这种扩展将通过非诉讼法律事务比重的不断增加体现出来。



(二) 民事案件代理率和刑事案件辩护率

1、民事案件代理率

当事人可以委托律师做代理人，也可以委托近亲属、有关的社会团体或者所在单位推荐的人、经人民法院许可的其他公民担任代理人，在当前的基层法律服务体制下，还可以委托基层法律服务工作者为代理人。尽管可以委托不同身份的人做诉讼代理人，但是，由于律师具有较高的职业准入门槛，具有更多的诉讼权利，因此，整体上说，律师的代理在法律水平上是质量最高的代理。因此，律师在民事行政案件中的参与率，一定程度上可以衡量人们在民事行政诉讼活动中获得法律服务的水平，当然，这种水平也间接地影响当事人权益的维护和法律的正确实施。

那么，在实际生活中，民事案件律师代理率是多少？这个数字是如何发展变化的？图9给出了直观的显示。考察表2和图9，对这个比值及其变化，可以总结出三点初步的结论：

第一，民事案件代理率呈显著的增长趋势。在1981年时，这个指标只有1.1%，这个数量的大致含义是，平均每100个案件才出现一名律师诉讼代理人；在典型情况下，平均每200个当事人中才有一人委托了律师诉讼代理人^④。然而，这个数量逐年增长，截至2006年时达到29.0%，这意味着，每7个案件中就出现2名律师诉讼代理人；在典型情况下，每14个当事人中就有一人委托律师诉讼代理人了。在这24年中，平均年增长率是14.3%。但是，自此以后，民事案件代理率出现了略有下降后保持在23%的水平。尽管如此，在1981-2011年间，民事案件代理率变化的总体趋势仍是增长的，31年中平均年增长率达到10.7%。

第二，虽然和1981年的水平相比，具有极大幅度的增长，但是，目前的民事案件代理率水平仍然是非常低的。正如刚才的计算，在最高值时大约每14个当事人中才有一人委托了律师诉讼代理人，另外13名当事人，也就是92.9%的当事人都是在没有律师服务的情况下进行诉讼的。这个比例进一步说明，一方面，目前律师代理率低严重地制约了诉讼中当事人的权利维护和法律的正确实施；另一方面，律师诉讼业务还有非常大的增长空间。

第三，2007年以后律师代理率之所以略有下降后停止增长，原因可能是随着国务院《诉讼费用交纳办法》自2007年4月1日起施行，诉讼成本大幅降低，民事案件快速增长，但是新增的案件可能更多的是一些标的额较小或者当事人支付能力较弱的案件，这些案件不大可能请律师，因为或者是不划算，或者是当事人无力支付服务费。

2、刑事案件辩护率^⑤

和民事行政诉讼相比，刑事诉讼涉及到严厉的刑

^④理论上，一个民事案件具有不确定数量的当事人，可以委托不确定数量的律师。但是较为典型的情况是一个民事案件有两个当事人，根据《民事诉讼法》的规定，每个当事人可以委托一至二人作为诉讼代理人。

^⑤这里的律师辩护率是以刑事案件为基数的计算，而不是以犯罪嫌疑人、被告人为基数的计算。因此，这个指标所直接衡量的是平均每个案件有多少律师提供法律服务，而不是平均每个犯罪嫌疑人、被告人有多少律师提供法律服务。



罚制裁,因此,律师服务的意义更为重大。正是因为这一原因,在现代社会中,许多国家都要求刑事案件必须有律师辩护,如果被告人没有委托,国家有义务通过司法协助为其指定免费的辩护律师。在我国,限于社会各方面的条件,目前只是对少数案件规定必须通过法律援助保证获得律师辩护,这些案件是:被告人盲、聋、哑的;被告人是未成年人的;被告人可能被判处死刑的。此外,公诉人出庭公诉的案件,被告人因经济困难或者其他原因没有委托辩护人的,人民法院可以指定承担法律援助义务的律师为其提供辩护,但不是强制性的国家义务。在这样的制度条件下,多数刑事案件的被告人只能通过自己的条件获得律师辩护,因此,刑事案件中律师辩护率的水平及其变化,就具有了重要的指标意义。

图9中另一条曲线是1981-2011年间全国刑事案件律师辩护率的数量变化。考察该图,结合我国当前的制度和政策,对于刑事案件的律师辩护率及其变化,可以总结出如下三点初步的结论。

第一,律师辩护率虽然总体上呈增长的趋势,但是考虑到不同时期犯罪嫌疑人、被告人诉讼权利的变化,律师辩护率的增长幅度要打一定的折扣。具体言之,律师辩护率在1997年的急剧增长表明,《刑事诉讼法》的修订提高了刑事案件的律师辩护率。在1996年时,律师辩护率只有0.35,1997年增长到0.53,增长了51.4%。新的《刑事诉讼法》主要通过两个内容的修改产生这种影响的。一个修改是对于强制性的指定辩护,在原来的案件类型基础上,增加了:(1)被告人是盲人的;(2)被告人可能被判处死刑的。第二个修改是,将辩护律师介入诉讼的时间提前到审查起诉阶段,而这种提前产生了两个效果:(1)那些在经过审查起诉程序后不被起诉的被告人,也可能获得律师辩护;(2)有些情况下,审查起诉阶段是作为独立的阶段委托辩护人的,如果案件进入审判阶段,可能需要再委托一次,从而在律师业务的统计上,增加了业务的数量。

第二,尽管刑事辩护无论是对被告人权益的维护,还是对法律的正确实施,都具有比民事案件更为重大的意义,然而,自1998年以来,律师办理刑事辩护的意愿却呈逐年下降的趋势,截至2004年时,已降到0.44次/件。甚至可以说,这种下降自1990年就开始了。因为自1997年以后,律师业务统计中都将审查起诉阶段作为一个独立案件受理计费,所以在律师辩护

率的计算上,如果要保证1996年前和1997后具有可比性,就应当在2007年以后将审查起诉阶段的案件数量加入刑事案件的总数中,从而降低刑事案件辩护率的水平。

导致这种下降的原因,主要有四个方面:第一个原因是刑事案件是论件收费,随着社会的经济发展,刑事案件的收费标准逐年相对下降,而多数民事案件按争议金额的比例收费,所以因为办案收入因素的影响,律师办理刑事案件的意愿逐年下降。第二个原因是刑事案件很难办理。对于这种困难,社会上归纳为“六难”,即接受委托难、提供帮助难、会见犯罪嫌疑人难、调查取证难、阅卷难和法庭辩护难等。第三个原因是辩护律师的执业风险较大。司法实践中,《刑法》第306条和《刑事诉讼法》第38条有关辩护律师伪证罪的规定,成为悬在中国律师头顶上的两把“达摩克利斯剑”,律师办理刑事案件的风险较大。根据全国律师协会的统计,如表3所示,自1996年以来,律师作为辩护人、辩护代理人遭受各种刑事指控的已达100余人。以1997年为例,全国律师协会受理的伪证罪、妨害作证罪的投诉中,42.85%为错案,42.85%为疑案。实践中,因涉嫌上述罪名被指控的律师,90%以上被无罪释放^⑥。前述后两个原因又导致了一个结果,形成律师刑事案件辩护率降低的第四个原因:律师在刑事诉讼中作用有限,犯罪嫌疑人、辩护人委托律师辩护的意愿也随之下降,部分犯罪嫌疑人、被告人及其亲属更愿意将成本支付在找关系、上访等方面。

第三,2007年刑事案件辩护率又一次跳跃式地增长,原因是《律师法》的修改。根据前面分析,1997年以后,制度环境给刑辩律师带来了巨大的人身风险,导致律师刑事辩护意愿下降。对于刑辩律师的这种执业环境,社会各界十分关注。在社会各界的努力下,2006年《律师法》修改加强了律师权利的保护,比如:(1)规定“律师会见犯罪嫌疑人、被告人,不被监听”;(2)保障和落实律师的阅卷权;(3)加强律师的调查取证权;(4)增加律师庭上言论的豁免权;(5)规定律师在执业活动中涉嫌犯罪被逮捕时,有关机关向相关人士和机构的告知义务,等等。由于这些强化律师权利的规定,增强了律师办理刑事案件的意愿,律师辩护率随之从2006年的42.7%上升到2007年的60.6%,并在此后一直维持在这一水平。

^⑥吕途 《中国律师刑事辩护的现状及对策》,《理论观察》,2003年第1期。



3、民事案件代理率和刑事案件辩护率的对比分析

对比考察民事案件代理率和刑事案件辩护率，可以得出两点初步的结论：

第一，刑事案件的律师辩护率明显大于民事案件的律师代理率。这种情形应当是十分正常的，原因在于两个方面：一是部分刑事案件可以获得强制性的指定辩护；二是刑事诉讼对犯罪嫌疑人、被告人的人身和财产权益将产生更严厉的影响，因此犯罪嫌疑人、被告人具有更为积极地聘请律师服务的激励。

第二，刑事案件辩护率变化曲线波动更多、更大。如图9所示，刑事案件辩护率有几次大的波动，打破了该指标平缓变化的趋势。导致这种差异的原因在于，刑事辩护制度出现多次重大修改，而其中每修改一次，就增加了犯罪嫌疑人、被告人获得辩护的一些机会。然而，每次修改之后，刑事案件辩护率虽然都会跃升到一个较高的水平，但是随后持续增长乏力，甚至出现下滑趋势。这说明，在新的制度条件下，如何在司法实践中切实制约公权力，维护辩护人、犯罪嫌疑人、被告人的合法权利，始终是一个亟待研究和解决的问题。

表 2：1981 - 2011 年全国刑事案件辩护率和民事案件代理率对比

	刑事案件数量	刑事辩护业务数量	刑事案件辩护率	民事案件数量	民事诉讼代理数量	民事案件代理率
1981	453448	65179	14.4%	725940	8123	1.1%
1982	426501	93712	22.0%	844466	23231	2.8%
1983	768391	103492	13.5%	869895	37311	4.3%
1984	641920	163476	25.5%	994453	52213	5.3%
1985	502377	101707	20.2%	1152419	108236	9.4%
1986	811320	136927	16.9%	1403075	160999	11.5%
1987	720328	154485	21.4%	1690609	208627	12.3%
1988	454778	170194	37.4%	2097456	265326	12.6%
1989	517859	232406	44.9%	2678148	329344	12.3%
1990	568760	252344	44.4%	2625959	333525	12.7%
1991	528829	230967	43.7%	2652341	382679	15.0%
1992	516970	219739	42.5%	2811573	396342	14.7%
1993	479829	191657	39.9%	3183464	483306	15.7%
1994	559284	208806	37.3%	3657570	541574	15.3%
1995	570190	204382	35.8%	4255245	641159	15.5%
1996	706133	245877	34.8%	4913231	714064	14.9%
1997	520402	275188	52.9%	5096512	857610	17.4%
1998	565941	296668	52.4%	5199706	940862	18.8%
1999	630538	309767	49.1%	5480178	1018813	19.3%

续表

	刑事案件数量	刑事辩护业务数量	刑事案件辩护率	民事案件数量	民事诉讼代理数量	民事案件代理率
2000	656788	317108	48.3%	5153374	1079282	21.8%
2001	735864	339549	46.1%	5074080	1069901	21.9%
2002	725767	335267	46.2%	4830000	1148774	24.7%
2003	733817	324454	44.2%	4827710	1186585	25.6%
2004	746789	332688	44.5%	4756563	1211223	26.5%
2005	785741	351229	44.7%	4817461	1337749	27.8%
2006	799745	341619	42.7%	4838167	1405116	29.0%
2007	818454	495824	60.6%	5187860	1247877	24.1%
2008	866614	511971	59.1%	5973119	1401147	23.5%
2009	871842	564204	64.7%	6436333	1499105	23.3%
2010	884740	530800	60.0%	6715384	1569043	23.4%
2011	947706	569330	60.1%	7226871	1693635	23.4%

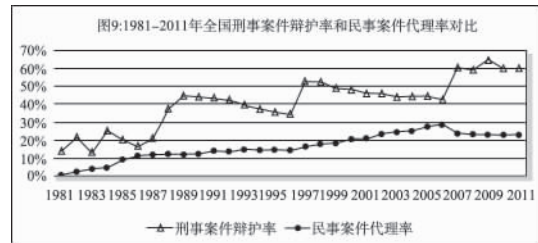


表 3：全国律协维权案件统计^⑦

年度	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年
辩护人妨害证据罪、伪证罪	3	4	7	
贪污罪		2	1	
诈骗罪	1	1	2	
职务侵占罪			1	
诬告陷害罪		1		
名誉侵权罪		1	1	
偷税罪		1	1	
泄露国家秘密罪			2	
律师执业责任赔偿案			1	
中介机构出具虚假证明罪				2
律师被非法拘禁、拘留、传讯、扣押律师证	2	2	3	
律师被扣作人质、绑架、拘禁、殴打	5	5	4	
律师被阻碍履行律师职务	6	10	5	
其他	1	3	3	
合计	18	30	31	
总计	79			

(责任编辑 张文静)

^⑦《中国律师年鉴 2001 - 2003》，第 281 页。