

新中国律师制度的发展历程及展望

熊秋红

内容提要 本文对新中国律师制度的发展历程作了回顾与展望。作者认为,我国律师制度改革所取得的成就主要表现为对律师性质的重新界定、律师资格授予制度的改革、律师执业机构模式的转换、律师业务领域的扩大、对律师权利和义务的规范、律师管理体制的改革、法律援助制度的初建等,我国未来的律师制度将在律师队伍建设、律师业务领域拓展、律师事务所内部运行机制及律师管理体制完善方面获得进一步发展。

关键词 律师制度 成就 前瞻

律师制度是现代国家法律制度重要组成部分。一个国家律师制度的发达与完善程度往往是衡量一个国家民主与法治程度的重要标志。在我国长达两千多年的封建专制社会中,由于缺乏律师制度赖以生存的土壤,因此没有出现真正意义上的律师职业。应当说,在我国真正意义上的律师制度是在新中国成立以后逐步建立和完善的,尽管其间曾经历了曲折的历程。时值建国五十周年,在此之际,回顾新中国律师制度的发展历程,总结过去的经验教训,展望其未来的发展,将有助于推动律师制度在国家政治、经济和社会生活中发挥更大作用,促进我国律师制度进一步向前发展。

一、新中国律师制度发展概况

新中国建立后,在中国共产党的领导下,根据当时的“临时宪法”——《中国人民政治协商会议共同纲领》第17条的规定,中央人民政府废除了国民党的《六法全书》和旧法统。1950年12月,中央人民政府司法部发出了《关于取缔黑律师及讼棍事件的通报》,明令取缔了国民党的旧律师制度,解散了旧的律师组织,并停止了旧律师和社会上讼棍的活动。与此同时,开始探索建立新的律师制度。1950年7月,中央人民政府政务院公布的《人民法院组织通则》中规定:“应保障被告有辩护和请人辩护的权利”。其后,中央人民政府法制委员会在关于《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》的说明中又强调指出:公开审判要做到“当事人和他的合法辩护人在法庭上有充分的发言权和辩护权。”1954年我国颁布了第一部宪法,其中第76条明确规定:“被告人有权获得辩护……”;同时公布的《人民法院组织法》规定:“被告人除自己行使辩护权外,可以委托律师为他辩护……”。董必武同志在1954年5月18日的中国共产党第二次全国宣传工作会议上指出:“宪法规定人民

有辩护权,这就需要有律师……”;^①并在同年的司法工作座谈会和检察工作会议上再次强调:“要建立辩护制度,如果没有辩护,就是判得再正确,也不足使人心服口服。不准辩护会使我们错案更多”。^②从1955年开始,全国各地许多市、县都开展了律师工作,逐步建立起我国的律师队伍。1956年1月,国务院正式批准了司法部提出的《关于建立律师工作的请示报告》,该报告对律师工作机构、性质、任务、任职资格等问题都作了明确的规定,并建议通过国家立法正式确认律师制度。与此同时,司法部于1957年上半年完成起草《律师暂行条例(草案)》。到1957年6月,全国共建立了19个律师协会,800多个法律顾问处,有专职律师2500多人,兼职律师300多人,形成了律师制度顺利发展的局面。^③而且,在司法审判活动中,律师开始发挥独特的作用,据上海市1956年9个月的不完全统计,1800多件有辩护人出庭辩护的刑事案件,判决后被告人提出上诉、申诉的很少,冤假错案基本上没有发现,这不但减少了许多不应有的讼累,而且法院和检察院也提高了办案效率和质量。^④但是自1957年下半年起,由于受“左”倾思潮影响,律师制度受到极大的冲击,1959年司法部被撤销,律师制度也随之夭折,其后二十多年特别是十年动乱期间,律师制度实际上已被取消。

党的十一届三中全会确定了全党工作重点转移到社会主义经济建设上来的工作方针后,我国加快了“健全社会主义民主,加强社会主义法制建设”的步伐。1978年3月5日,五届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国法院组织法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)和《中华人民共和国民事诉讼法》对律师参与诉讼活动作了规定。此后,随着司法部和各级司法行政机关的恢复建立,从1979年下半年开始,各地着手依法重建律师队伍,律师制度方面的立法工作也有条不紊地进行。1980年8月26日,五届全国人大常委会第十五次会议通过了《中华人民共和国律师暂行条例》(以下简称《律师暂行条例》),该条例对律师的性质、任务、职责、权利、义务、资格条件及工作机构等作了明确规定。这是新中国建立以来有关律师制度的第一部法律,它的颁布使我国律师制度以法律形式固定下来,从而使我国律师制度的建立和发展走上了法制化轨道。

随着改革开放的不断深入,我国的政治、经济和社会生活发生了很大变化,从而对律师制度提出了新的要求。社会主义市场经济体制的建立促进了律师队伍的壮大、律师业务范围拓宽,与此同时,律师执业中产生的新问题也随之增多,亟需对律师制度加以改革。1996年3月,我国对《刑事诉讼法》作出了重大修改。修改后的《刑事诉讼法》大大提前了律师参加刑事诉讼的时间,扩大了律师在刑事诉讼中的权利。1996年5月15日,八届全国人大常委会第十九次会议通过了《中华人民共和国律师法》(以下简称《律师法》),该法对律师的性质、律师的执业条件、律师事务所、律师的业务、执业律师的权利和义务、法律援助、律师协会、律师的法律责任等内容作了系统规定,许多方面超越了《律师暂行条例》的规定或者填补了《律师暂行条例》之不足,我国律师制度得到了极大的发展和完善。

① 《董必武政治法律文集》,法律出版社1986年版,第349页。

② 同①,第374页。

③ 参见茅彭年、李必达主编:《中国律师制度研究》,法律出版社1992年版,第28页。

④ 参见陶髦等:《律师制度比较研究》,中国政法大学出版社1995年版,第21页。

改革开放二十年来,我国律师队伍发展迅速。据有关部门统计,截止1998年底,全国共有律师101220人,其中专职律师60000多人,律师事务所已达8978家。近年来,一批具有较高学历的人才进入律师队伍,律师队伍的文化结构发生很大的变化,其中,专职律师中具有大专以上学历的有50693人,占84.48%;法律本科以上学历的27822人,占专职律师的46.37%;具有硕士以上学位的4055人,占专职律师的6.75%;具有博士学位的已达608人,占1.01%。与此同时,律师的业务领域也有了较大开拓。1998年全国律师解答法律咨询4898647件,担任常年法律顾问235676家,代理民事诉讼526633件,代理婚姻家庭类案件166702件,代理经济诉讼414229件,担任刑事辩护296668件,办理涉外法律事务21618件。律师制度在保障和促进改革开放、经济发展,建立社会主义市场经济体制,健全社会主义民主与法制,维护社会稳定方面,发挥了重要作用。

二、我国律师制度改革取得的主要成就

在我国律师制度的发展历程中,1980年颁布的《律师暂行条例》和1996年颁布的《律师法》具有里程碑的意义,前者标志着我国律师制度的恢复和重建;后者则集中体现了我国律师制度改革所取得的成就。《律师暂行条例》的颁布,为我国律师制度的建立和发展,提供了法律上的保证。但该条例毕竟是国家法制建设初期、律师制度恢复阶段的产物,因此不可避免地带有历史的痕迹,随着时代的发展,其局限性逐渐显露。从八十年代后期开始,我国对律师制度进行了一些探索性的改革,如改革律师事务所的经费管理体制、收入分配体制、人事编制体制,并进行了创办合作律师事务所的试点工作。1992年邓小平同志视察南方发表了重要讲话,同年召开的党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的战略目标。在新的形势下,《司法部关于深化律师工作改革的方案》出台,该方案1993年12月获国务院批准。此后,律师制度的改革进一步走向深入,如允许多种形式的律师事务所并存、改革律师资格授予制度、探索改革律师管理体制、允许外国律师事务所在中国设立办事机构、探索建立法律援助制度等等,促进了我国律师制度与国际惯例相适应。上述做法在《律师法》中均得到了肯定。具体而言,我国律师制度改革所取得的成就主要体现在以下几个方面:

(一)重新界定律师的性质,为律师制度改革奠定基础

在我国律师制度恢复初期,为体现社会主义制度下的律师与资本主义制度下的律师之区别,后者将律师定位为“自由职业者”;为了解除从事律师职业人员的思想顾虑,保障律师顺利执业;为了使律师事务所得国家事业编制及财政经费保障,《律师暂行条例》将律师定位为“国家法律工作者”。这也体现了计划经济体制的要求。但是,在社会主义市场经济条件下,“国家法律工作者”已不能准确揭示律师的性质,相反,它成了阻碍律师制度发展的羁绊。《律师法》规定律师是“依法取得执业证书,为社会提供法律服务的执业人员”,突破了以往对律师性质的认识,即不再以行政机关的模式界定律师、律师事务所。律师不再是国家干部,而是为社会提供法律服务的执业人员;律师事务所不再是行政机关的附属,而是具有中介性质的法律服务机构。这一认识上的突破,打破了原有的思想禁区 and 束缚,为律师制度的改革奠定了基础。

(二)改革律师资格授予制度,保障律师队伍的素质

《律师暂行条例》规定,要求取得律师资格的人,必须具备以下条件:(1)在高等院校法律专业毕业,并且做过两年以上司法工作、法律教学工作或法学研究工作的;(2)受过法律专业训练并担任过人民法院审判员,人民检察院检察员的;(3)受过高等教育,做过三年以上经济、科技等工作,熟悉本专业以及与本专业有关的法律、法令,并且经过法律专业训练,适合从事律师工作的;(4)其它具有第(1)、(2)项所列人员法律业务水平,并且有高等学校文化水平,适合从事律师工作的。以上人员经省、自治区、直辖市司法厅(局)考核批准,发给律师资格。《律师暂行条例》中有关律师资格取得的规定是从当时的具体情况出发制定的,既考虑律师的业务素质,又考虑到刚刚恢复律师制度不久的实际情况,不拘一格培养、选拔人才。这样规定有利于扩大律师队伍,弥补律师人数之不足。但是,这种仅靠考核就取得律师资格的做法给素质较低的人挤进律师队伍开了方便之门,降低了律师队伍的整体质量。随着改革的深入、社会的不断发展,上述规定已不能适应社会主义法制的要求。从1986年起,我国开始实行全国范围内的律师资格统一考试,每两年举行一次;从1993年起,改为每年举行一次。《律师法》规定,律师资格可以通过考试、考核两条途径取得:其一,具有高等院校法学专科以上学历或者同等专业水平,以及高等院校其他专业本科以上学历的人员,经律师资格考试合格的,由国务院司法行政部门授予律师资格;其二,具有高等院校法学本科以上学历,从事法律研究、教学等专业工作并具有高级职称或者具有同等专业水平的人员,申请律师执业的,经国务院司法行政部门按照规定的条件考核批准,授予律师资格。上述规定与《律师暂行条例》中考核授予律师资格的条件相比,对律师的学历、专业水平提出了更高的要求。为了保证律师的业务水平和道德素质,律师法还规定,具有律师资格的人必须在律师事务所实习满一年并且品性良好,才能申请领取律师执业证书。截止1998年底,我国取得律师资格的人数已超过13万,其中12万余人通过考试取得了律师资格。据统计,今年报名参加律师资格考试的人数突破了17万,创历史最高记录。实行律师资格全国统一考试制度,有利于在律师资格授予问题上严格条件,统一标准,从整体上提高律师队伍的素质,同时也符合国际上授予律师资格的通行作法。

(三)改变律师执业机构模式,使之适应市场经济的需要

《律师暂行条例》将律师的执业机构称之为法律顾问处。从1984年开始,一些地方陆续将法律顾问处改为律师事务所,1987年司法部要求全国的法律顾问处统一改称律师事务所,这样修改更能体现律师执业机构的特点。

其次,改变律师事务所的经费管理方法。过去,国家对律师机构经费实行统收统支的行政包干管理方式。从1984年开始,司法部规定根据律师机构的收支情况,分别采取不同的经费管理办法:收入小于支出的,实行“全额管理、统收统支”;收入与支出相当的,实行“差额管理、差额补助、超收提成”;收入大于支出的,实行“自收自支、节余留用或分成”。此外,还要求律师事务所的业务纯收入中,应当留出一定比例的费用,建立三项基金,即事业发展基金、责任风险基金、福利基金,其中福利基金包括医疗保险和养老保险。对于占编律师事务所,从1986年起,逐步推行“单独核算,自负盈亏,自收自支,结余留用”的经费管理办法,极大增强了律师机构的自我发展能力。

再次,改革律师执业机构的组织形式。根据《律师暂行条例》的规定,我国律师执业机

构主要是由国家核拨编制、核发经费设立的。随着改革开放和国家经济建设的发展,社会对法律服务的需求日益增长,单靠国家拨编、拨款的做法严重影响了律师机构的设立和律师队伍的发展。为此,从1988年起,经国务院批准,司法部进行了创办合作制律师事务所的试点工作。合作制律师事务所的特点是:不占国家编制;不要国家经费;由合作律师辞去公职,共同集资、自愿组合、民主管理;经济上独立核算、自负盈亏,收入上实行效益浮动工资制,律师事务所财产归集体所有;接受司法行政机关的监督管理。合作制律师事务所打破了国家编制和经费的限制,其运行机制有利于调动律师工作积极性,因而成为发展高素质律师队伍的一条重要途径。党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》将律师事务所界定为“市场中介组织”,要求发挥它在市场中的“公证、沟通、监督”作用。为了贯彻这一指导思想,司法部提出“进一步解放思想,不再使用生产资料所有制模式和行政管理模式界定律师机构的性质,大力发展经过主管机关资格认定不占国家编制和经费的自律性律师事务所。”1993年以来,根据国务院批准的《司法部关于深化律师工作改革方案》,合伙律师事务所的试点工作开始进行。合伙律师事务所的特点是:律师事务所由辞去公职的律师根据合伙协议,经司法行政机关批准设立;其开办经费由合伙人筹集,律师事务所的风险由合伙律师共担,其财产属合伙律师所有,对债务以合伙律师各自的财产承担连带责任。合伙律师事务所是国际上通行的律师组织形式,其内部机制灵活,符合律师体制改革的方向。《律师法》肯定了律师执业机构改革取得的成绩,以法律形式确立了国资、合作、合伙三种形式的律师事务所并存的格局,体现了社会主义市场经济体制下律师执业机构多元化的特点。截止1998年底,我国共有国资所5238个、合作所955个、合伙所2448个,形成了三种形式的律师事务所平等竞争、各显优势的的局面。

(四)拓展律师业务领域,使之服务于社会生活的各个方面

在五十年代我国律师制度建立之初,律师的业务包括辩护、代理、提供法律咨询和代写诉状。八十年代律师制度恢复以后,按照《律师暂行条例》的规定,律师的业务除包括辩护、代理、提供法律咨询和代写诉状外,还增加了律师可以接受国家机关、企事业单位、社会团体的聘请,担任法律顾问;律师可以接受非诉讼案件当事人的委托,提供法律帮助,或者担任代理人,参加调解、仲裁活动。随着我国经济建设的发展,民主法制建设的日益健全,律师的业务领域得到了极大的扩展,表现在:其一,原有的业务范围发生了重大的变化。如在刑事辩护领域,《刑事诉讼法》修改以前,律师只能在法院开庭前7天接受被告人的委托或法院的指定担任辩护人,在短暂的时间内进行会见被告人、查阅案卷材料、收集必要的证据材料。1996年《刑事诉讼法》修改之后,律师在侦查阶段即可接受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;审查起诉阶段即可查阅案件的诉讼文书和技术性鉴定材料。律师在刑事诉讼中的活动空间大大拓展。其二,国家立法活动的发展,为律师提供了新的业务领域。如1989年《中华人民共和国行政诉讼法》的颁布,使得律师可以作为行政案件当事人的代理人,参与行政诉讼活动。律师通过充当代理人,可以起到监督和促进行政机关依法行政的作用。其三,非诉讼法律服务领域不断拓宽,律师的业务活动与社会经济生活的联系更加密切。在许多新兴的经济领域,如知识产权、金融、投资、贸易、证券、房地产、保险、科技、海商海事等,律师的法律服务在其中起着

越来越重要的作用。

(五)规范律师权利和义务,健全保障和监督机制

保障律师的合法权利,是保障律师依法执业,维护当事人合法权益,维护法律正确实施的前提。律师的权利主要包括两方面内容:一是人身权利;二是执业权利。公民的人身权利不受侵犯是宪法赋予每个公民的基本权利,律师也是如此。但现实生活中侵犯律师人身权利的现象比较严重,严重干扰了律师的正常执业,社会各界反响强烈。虽然宪法对公民人身权利的保护已有规定,但为了专门强调对律师人身权利的保护,根据近些年律师在执业活动中所遭受的境遇,《律师法》对保障律师在执业活动中的人身权利作出了明确规定。这一规定有助于为律师创造良好的执业环境,保障律师依法执行业务。此外,我国《律师法》还对律师的执业权利作了具体规定,如律师担任诉讼代理人和辩护人,其辩论或者辩护的权利应当保障。在赋予律师比较充分的权利的同时,《律师法》也规定了律师必须履行的一系列义务,如真实义务、保密义务、正当执业义务。为了加强对律师的监督管理,促使律师恪守职业道德和执业纪律,1993年司法部发布了《律师惩戒规则》,对律师的违纪行为进行处罚。《律师法》加强了对违纪律师的惩处力度,除司法行政机关对违纪律师可以作出行政惩戒处分外,律师协会还可以根据律协章程对违纪律师作出行业惩戒。

(六)改革律师管理体制,使其更加符合律师的职业特点

《律师暂行条例》规定,由司法行政机关对律师工作进行“组织领导和业务监督”,实行单一的行政管理体制。在这种体制下,律师的人员、机构、业务活动都由司法行政机关直接领导,律师协会只是在律师的业务交流及维护律师合法权益方面协助司法行政机关工作。而且,在实际运作上,律师协会与司法行政机关的律师管理部门往往是“一套人马,两块牌子”,律师协会的领导由司法行政部门的负责人担任。这种组织方式使得律师协会变成了变相的行政机关。随着我国律师队伍的迅速扩大,律师执业机构组织形式的多样化,过去单纯的行政管理模式已难以适应律师业的发展。律师职业具有自主性和自律性的特点,律师凭借自己具有的法律专业知识和技能为社会提供法律服务,执业活动相对独立,与行政机关没有行政隶属关系。本着遵循律师职业发展的内在规律、适当借鉴国外律师管理经验的原则,我国逐步改变了律师管理体制。1995年7月,全国律协通过换届,改变了行政管理模式,律协的领导成员全部由执业律师担任。之后,地方律协也在其领导成员中程度不同地增加了执业律师的比例。这样,使得律师协会更加符合行业组织的特点,有利于发挥行业组织的自律作用。《律师法》确立了司法行政机关的行政管理与律师协会的行业管理相结合,并逐步向司法行政机关宏观指导下的律师协会行业管理过渡的律师管理体制。这种管理体制既借鉴了国外有益的作法,又从我国的实际情况出发,有利于推动我国律师业的发展。

(七)允许外国律师事务所在华设立办事机构,促进对外交流和合作

律师事务所跨国设立办事机构,是随着国际经济贸易活动的日益发展逐步兴起的。由于国际间的投资、贸易、金融等经济活动离不开法律的规范和律师的帮助,因此,商品经济的国际化,必然带来法律服务的国际化。世界上许多国家允许外国律师事务所在本国设立办事处。随着我国进一步深化改革,对外开放,与国际间的经贸往来和技术合作日益扩大,愈来愈多的国外和境外客商来华进行投资、贸易,由此产生的法律服务需求日益迫

切。1992年5月司法部与国家工商行政管理局联合制定了《关于外国律师事务所在中国境内设立办事处的暂行规定》，以此为依据，开展了有关的试点工作。《律师法》肯定了外国律师事务所在华设立办事机构的做法。目前在我国设立办事处的外国律师事务所有67家，在内地设立办事处的香港律师事务所有26家。这些律师事务所办事处通过其业务活动，引导外商到中国进行投资贸易，为我国引入了大量投资、贸易和经济技术合作项目；代理中国客户处理在海外的法律事务，从公民的遗产继承、移民，到我国公司在海外收购、设立公司，发行公司债券、股票，以及进行反倾销诉讼等，维护中国客户的利益；为中国政府有关部门、企业提供法律意见，举办专题法律讨论，介绍国外法律制度等。这些活动对于我国对外经贸合作和法律服务交流起到了一定的促进作用。同时，这些办事处的现代化设施以及较为先进的运作机制和办事效率，对促进我国律师制度改革与发展，并逐步与国际通行的制度接轨产生了一定的影响和示范作用。

(八) 建立法律援助制度，保障实现法律面前人人平等

一个国家相对贫困的长期存在，是法律援助制度产生的社会基础。法律援助有助于消除事实上存在的经济上不平等的现象，保障实现法律面前人人平等的社会主义法制原则。司法部于1994年初正式提出要建立法律援助制度，之后，一方面组织有关法律援助制度的理论研究和可行性论证；一方面提倡有条件的地方先行法律援助的试点工作，探索适合本地情况的法律援助方式。很快，北京、上海、武汉、广州、无锡、杭州、银川、郑州、青岛等大中城市陆续开展了法律援助的试点工作，一些地方还建立了法律援助机构。1996年的《刑事诉讼法》率先规定了刑事法律援助的内容。同年通过的《律师法》又以专章对法律援助作了规定。为了贯彻这两部法律的规定，司法部采取了一系列重大举措，包括：(1)分别与民政部、共青团中央、中国残疾人联合会共同签发关于做好老年人、未成年人、残疾人法律援助工作的通知；(2)于1996年11月中旬在广州召开首届全国法律援助经验交流暨工作研讨会，部署自1997年起在全国范围内逐步建立“包括从中央到地方司法行政机关的法律援助机构的纵向设置和社会法律援助机构的横向设置”，计划首先在省一级设立法律援助机构，两年内在市、地、市及有条件的县建立法律援助机构网络；(3)在中央一级筹备建立国家法律援助委员会、国家法律援助中心和中国法律援助基金会。1997年1月，司法部法律援助中心正式成立。随后中国法律援助基金会也由国务院批准成立。法律援助制度的建立和实施，不仅满足了经济困难的公民获得法律帮助的需要，同时也有利于提高律师的职业道德水平，树立律师的良好形象。

三、我国律师制度未来发展前瞻

建国五十年来，我国律师制度在建立和发展过程中取得了不少成功的经验，尤其是改革开放二十年来律师制度改革取得了引人注目的成就。但无庸讳言，我国律师制度在实施中仍存在一些困难和问题，需要逐步加以解决。在世纪之交，我国律师制度的发展面临着新的机遇和挑战。面对二十一世纪的来临，我国律师制度将会在以下几个方面获得进一步发展：

(一) 律师队伍的数量和质量将会继续提高

我国目前有10万律师，从绝对数量上看，仅次于美国的45万执业律师，居世界第二

位。但从律师占人口总数的比例上看,仅千分之零点八,不仅远远低于发达国家,而且低于许多发展中国家,更何况10万律师中,专职律师仅有6万多人,无法满足社会对法律服务的需求。从律师队伍的素质看,与发达国家相比,还有相当的差距。在我国律师队伍中,具有大学法律专业本科学历的律师仅占全部律师的百分之四十多,虽然这比过去已经有了显著的提高,但在其他国家,担任律师必须具有法学本科或硕士文凭。社会主义市场经济体制的建立,各种经济关系的发展,涉外经济贸易的不断扩大,不仅刺激了社会对律师的需求,而且对律师的素质提出了更高要求。许多诉讼与非诉讼法律事务除了涉及法律专业知识外,还涉及经济贸易、科技、外语等相关的知识和技能。我国目前懂经济、懂科技、懂外语的律师人才相当匮乏,远不能满足市场的需求。在今后相当长时间内,在大力发展律师队伍规模的同时,提高律师队伍的素质将是我国律师制度发展的方向之一。为了实现这一目标,应当加强以下几方面的工作:其一,完善律师资格考试、考核制度,为高素质的优秀人才进入律师队伍提供有效的途径;其二,建立执业律师的继续教育制度,强化专业培训,推动律师向专业化方向发展;其三,通过与国外律师界的业务往来与学习交流,培养一批从事涉外经贸活动的高素质律师。

(二) 律师业务领域将会进一步拓展

我国律师制度自建立以来,律师业务领域不断扩大。可以预见,随着我国政治、经济、文化、社会生活的深刻变化,律师的业务领域将会得到进一步拓宽。表现在:(1)依法治国方略的确立,将使律师在国家政治生活中发挥更大的作用,律师法律服务已开始进入政府决策层。(2)经济体制改革的深化,将为律师业务的拓展提供新的契机。①政府职能的转换,使得过去政府行使的经济活动中的社会服务性和相当一部分监督职能,交由包括律师事务所在内的社会中介机构行使,为律师业务提供了新的领域。②在国有企业改革,投资、金融、保险体制改革等关系到国计民生的重大改革中,为了理顺国家、集体、个人之间的利益关系,要求律师更多地介入。③知识经济时代的到来,随之产生的通讯业、信息业的发展,劳动力、社会保障等领域的空间活跃,为律师业务的拓展创造了条件。④世纪之交,全球经济走向一体化,各国都把发展经济作为首要任务,国际经济联系日益加深,国际交往日益频繁,国际法律服务也将随之进入一个高速发展的阶段。外国律师事务所纷纷要求在华设立办事处就是这一趋势的反映。我国律师业要发展,冲出国门,走向世界是必然趋势,这也是保持我国经济稳步发展的必然要求。

(三) 律师事务所内部运行机制将会得到进一步完善

建立科学、合理的律师事务所内部运行机制是增强律师事务所综合实力,保障其为社会提供优质法律服务的基础。目前,我国律师事务所运行机制中存在的一些深层次问题尚未得到解决,如事务所的民主管理制度、财务管理制度、收入分配制度等尚待进一步探索,这些问题是长期制约律师事务所发展的难点问题,成为一些律师事务所解体的主要原因,也是律师事务所缺乏凝聚力、律师之间不能相互配合、不能最大限度地发挥其整体实力的主要根源。“管理民主、财务公开、分配公平”是建立科学的律师事务所内部运行机制的方向。民主的管理机制,使律师在律师事务所有一种主人翁的责任感,才会促使律师努力提高业务素质,尽心尽力履行职责;财务公开是律师之间建立相互信任的基础,将使律师对事务所的民主管理和有效监督落到实处;公平的分配制度是每个律师劳动价值得以

实现的重要体现,也是律师事务所保持团结和稳定的有效方式。今后,律师事务所内部运行机制的完善将会成为深化制度改革的重要内容。

(四) 律师管理体制将更加适应律师业的发展

随着律师制度的健全,律师业务素质的提高,律师在社会生活中作用的加强,律师的行业自律将在律师管理中起更加重要的作用。从各国的律师制度看,行业自律是律师管理的一种最常见、最有效的方式,它能充分体现律师执业的独立性特点,通过行业监督才能实现律师的规范化管理。我国目前的律师管理体制是司法行政机关宏观指导下的律师协会行业管理体制,随着律师行业自律性的增强,律师协会的行业管理将变得更加重要,这就需要进一步完善律师协会对律师的指导、监督作用,为完善这一管理体制打下良好的基础。

只有依法管理,才能适应律师业的发展。而依法管理,就是要以《律师法》为依据,建立健全各种配套性的制度。如律师执业责任赔偿制度、律师事务所财务管理制度、律师业务收费标准、律师纳税标准,此外,通过国家立法,制定专门的外国律师事务所驻华分支机构管理条例、法律援助管理条例等。以《律师法》为龙头,形成一套完整的管理制度,才能使律师工作基本实现法制化、规范化、科学化管理,基本满足社会对法律服务多形式、多层次的需求,更好地维护公民、法人和其他组织的合法权益,更好地服务于改革、发展、稳定的大局,并为建成有中国特色的律师制度奠定坚实的基础。

回顾建国五十年来,我国律师制度从无到有,律师队伍从开始的两千多人到现在的十万之众,律师的业务活动从最初的辩护、代理,发展到今天渗透到社会生活的各个领域,可以说,律师制度已经成为我国民主法制建设不可或缺的一项重要内容。随着建设有中国特色社会主义事业的发展,我国的律师制度必将为维护社会稳定、保障国家长治久安发挥更加重要的作用。

[作者单位:中国社会科学院法学研究所]

(责任编辑:吴雷)