

发挥中国律师政治功能的探讨

宫晓冰

卡内基和平基金会与亚洲基金会会议演讲稿

6.2. 华盛顿

一、中国律师业概况

中国律师制度从1979年恢复至今，最显著的变化是：律师职能从“公权”逐渐转为“私权”范畴；法律服务市场初步形成；实行司法行政与律师协会对律师的“两结合”管理；探索建立政府律师与公司律师制度；建立与实施律师与法官、检察官“三考合一”的司法资格统考制度。

中国律师业已逐渐发展成一个重要的社会服务行业。到2004年6月底，全国有执业律师110150人，律师助理30783人，律师事务所11691家，约有2/3的律师集中在大、中城市。律师在中国的政治、法治、经济、文化及社会生活的各个领域发挥着越来越重要的作用。律师群体已成为社会公认的高收入阶层和令人羡慕、向往的行业之一。

近几年来，律师要求介入各级人大、政协参政议政的愿望初步得以实现。本届各级人大、政协中，有1300多名律师成为人大代表和政协委员，超过了全国律师总数的1%，是在各社会行业中比例最高的。

二、中国律师行业当前存在的主要问题及原因简析

（一）主要问题

1、律师事务所规模偏小；2、业务单一；3、绝大多数律师事务

所的涉外业务能力有限；4、缺乏规范化的合伙制律师事务所管理经验；5、执业责任保险制度尚未全面建立；6、律师向北京、上海及经济发达地区集中，西部地区的律师越来越缺乏，律师行业的两极分化越来越严重；7、管理者与被管理者的业务素质 and 学历“倒挂”。

概括地讲，中国律师业当前面临的主要问题，一方面是相当数量的律师职业道德低下，严重影响了中国律师行业的整体形象；另一方面，中国律师的政治地位不高，保障律师执业权利的制度不完善，执业环境恶化，执业风险上升。律师常面临刑事辩护中的“四难”，即调查取证难、阅卷难、会见被告人难、辩护意见被法官采纳难。最近暴露出的湖北佘祥林案，就充分反映了中国律师刑事辩护制度的缺陷。

佘祥林案简介：

湖北省京山县法院 11 年前以涉嫌杀妻案判处佘祥林 15 年徒刑。其母亲因此而气急身亡，佘祥林被监禁 11 年后，由于其妻张在玉的意处归来而被京山县法院宣布无罪释放。佘祥林因身体伤残而丧失劳动能力，最近提出了赔偿 600 多万元的诉讼请求。

(二) 原因简析

产生以上问题的原因固然很多，但我认为最根本的原因，是对于中国律师的功能和性质定位上的错位：

一是在律师制度的设计上，视律师为只能挣钱的“经济人”或“商人”，官方的潜意识里认为律师既然“下了海”，就不能“上岸”；既然挣了钱，就不能为官；不能“两头都占著”。

二是在相当数量、相当层次的领导人的意识中，视律师为与主流政治实体不相干的“边缘化”群体，甚至有的领导人视律师为政治上的“异己”势力；这恰恰与律师作为这一社会精英群体所具备的素质、知识、才能以及他们对自身政治作为的预期是相悖的。

三是在国家的政治运作程序中，律师没有制度渠道进入政界或转换身份进入“公权力”领域。以至于律师群体认为“既然不能影响政治与社会的未来发展，我又何必关心并对社会与政治稳定负责。”

三、美国使用律师政治人才资源的实践给中国律师业的启示

解决中国律师业的问题的着力点，应当从增强中国律师行业的自律动力、从而改变律师的整体形象入手，变以往以“外力”推动律师行风的好转为激发律师自律的“内在”要求。为此，应当跳出原有的陈旧思路，端正中国律师业的定位。这正是我此行美国访学所研究的主要课题。我的研究分析包括以下三点：

（一）律师的政治、法律才能是治理国家和社会的宝贵智力资源

律师在执业过程中，不断强化自身的法律知识和解决实际问题的经验、技能及其它良好素质，因而，对于国家而言，律师是治理国家和社会的宝贵的智力资源。在美国历史上，由律师出身的“议员、州长、部长、总统”占有相当大的比例。在本届美国国会中，律师出身的众议员 163 名（超过众议员的 1/3），参议员 58 名（超过参议员的半数），在各行业中排名第一。在美国历史上的 43 位总统中，就有 23 位曾经担任过律师。没有任何其它行业能比律师业培养出更多的

美国总统了。以至于有人说在美国的“依法治国”（**Rule of law**）是“律师治国”（**Rule of lawyers**）。这说明发挥律师的政治功能，是法治社会的政治、法律制度所必然蕴涵的不以人的主观愿望为转移的客观规律。中国在走向法治的过程中当然也不能例外。

（二）律师具有促进政治与社会稳定的“天然”倾向

当今中国领导人的最大愿望是实现政治与社会稳定，对此，美国的历史与现实无疑可以提供许多有益的借鉴。美国自 1865 年南北战争以来，在本土上几乎再未发生内战和影响社会稳定的重大内乱，疆界不断拓宽，经济持续发展，科技飞速进步，人民安居乐业，成为当今世界上唯一的“超级大国”。其中，律师的作用功不可没。

庞大的美国律师“军团”在市场机制的驱动下，机敏而精确地捕捉每一个可能成为“商机”的利益冲突与社会矛盾。他们的主观动机当然是为了获得报酬——正如啄木鸟捕捉害虫的动机是为果腹与繁衍后代，然而律师却在客观上及时发现并且将几乎所有利益冲突与社会矛盾引入了依照法律解决的渠道。由此带来的社会效应是：冲突与矛盾遵循着立法者的意图得以及时暴露和依法解决，从而使社会保持了和谐、平衡与良性发展。在此机制中，国家并没有耗费公款，但却享受了巨大的政治利益——社会稳定，并且造就了一个巨大的就业空间和为数不菲的税源。据统计显示，美国律师仅 2003 年的全部创收就高达 1875 亿美元，占当年 GDP 的 1.67%，所创造的法律服务就业岗位超过了 120 万。

（三）“趋利避害”的政治设计

一个国家应该从机制上很好地保障“精英人才”群体“入仕”。律师群体聚集了一大批具有现代社会管理才干和良好素质的精英人才。为优秀律师开辟通畅渠道进入政治体制，一方面解决了依法治理国家的高素质政治、法律人才的来源问题，另一方面也在某种程度上化解了政治上的“消极因素”。一举两得，何乐不为。政治体制的主要功能是凝聚人心、巩固政权、化解矛盾、稳定社会。从一定意义上讲，美国的律师制度已经成为其政治制度的重要组成部分。

中国有约 12 万执业律师。每一名律师每天都在“做群众工作”，都在“代表”人民群众的利益，都在解读和实践国家的法律与政策。因而，律师既可能成为联系执政党与公众的良好“纽带”，也有可能发挥相反的作用。如果一名律师年均接触 100 个当事人或企业，那么，12 万名律师每年就可能潜移默化地影响 1200 多万人（家庭）或企业，从而对如此庞大的社会群体与执政党的“人心向背”进行“润物细无声”的“政治导向”。这一特点决定了中国律师在创造“和谐社会”进程中具有举足轻重的作用。

四、充分发挥中国律师群体的政治功能的设想

综上所述，设计一套能够充分发挥律师政治功能的制度，是在中国实现依法治国不可或缺的政治选择。为此，亟需从七个方面稳步推动发挥中国律师的政治功能：

- 1、立足于中国国情，借鉴美国律师进入“公权利”领域的制度与实践，打通中国律师进入各级党政领导岗位的制度渠道。

- 2、改革以往直接从通过统一司法考试、但无法律执业经验的大

学毕业生中选拔法官、检察官的旧例，打通律师与法官、检察官的职业交流渠道，建立从有丰富诉讼业务经验的优秀律师中选拔法官、检察官的常规制度。

3、逐步建立“国家主席、总理首席律师”及“省长、部长、市长、县长首席律师”制度。今后举凡重大国务、国事与外交活动，各部委、各级政府的重大决策与政务活动，都应当有首席律师（或律师顾问团）参与并提供咨询意见。

4、在国家和省级地方扩大律师在人大代表、政协委员中的数量。一方面通过律师参政议政，提高各级人大代表和政协委员的素质，更真实、及时地反映人民群众的疾苦与意愿、行使好人民赋予的代表职能和参政议政功能；另一方面，也使律师更理解国家的处境与政府的困难，从而理性地树立对国家、社会、公民的责任感，把握好律师与政府的对立统一关系。

5、修改并完善律师法、刑法和“三大”诉讼法，切实保障律师执业的基本权利。

6、发挥律师的职业优势，大力提倡和推动中国律师为社会弱势群体提供义务法律援助，以树立中国律师的正面形象，为发挥律师的政治功能奠定良好的社会基础。

7、完善相关律师管理机制，严格治理律师中的违法违纪问题，提高律师的职业道德水准，逐步纯洁中国的律师队伍。