

中国律师在参政议政中的定位和角色

孙才华¹, 程思培²

(1. 中南财经政法大学法学院, 湖北武汉 430060; 2. 湖北谛益律师事务所, 湖北汉川 431600)

摘要: 1949年,中国律师以政协委员的身份首次参与国家政治生活。1988年,律师以全国人大代表的身份再次重返政治舞台。当前,应该将中国律师参政议政定位在重登国家政治舞台。同时,律师主要以中国民主法治进程的推进者和人民公仆的“高参”角色,参与国家政治生活。

关键词: 律师;参政;议政

中国律师作为一个正在形成中的职业化群体,是现代国家法律职业共同体的重要组成部分,是国家政治文明建设体系中的主体性要素,是国家先进文化、先进思想和社会精神的主体性源流。他们作为精通法律的人员在构建法治社会中具有的天然优势与律师职业特点所决定的其对社会各阶层的利益和需求有着最深刻的了解,为中国律师参与政治造就了重要的先决条件。为了贯彻中共十六大提出的“拓展和规范法律服务”,2003年中国司法部14号文件明确指出:“……发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明和深化政府机构改革,将给予律师发挥作用的新契机;依法治国,健全中国特色社会主义法律体系,推进司法改革,尊重和保障人权,将赋予律师更重要的社会责任……。”¹ 律师作为法律服务的主力军,其积极参政议政将会对加强社会主义民主与法制的建设、保障“依法治国”方略的顺利实施、促进具有特色的社会主义法律体系的形成起到积极作用。据统计,从中共十一届三中全会律师制度全面恢复并发展截至到2006年7月,中国律师从业人员总数已达153846人,其中专职律师114471人,兼职律师7418人,律师助理31957人。^[1] 但是,截止到2003年第十届全国人民代表大会,全国仅有8名律师当选为全国人大代表,4名律师当选全国政协委员。^[2] 15万律师中仅有12名律师进入全国人大、政协的现状,表明中国律师参政议政的作用并没有得到充分发挥。对律师在参政议政中的定位和角色的正确认识,是保证律师充分发挥其参政议政作用的基本前提。因此,在现阶段,研究中国律师在参政议政中的定位和角色具有时代意义。

一、西方国家律师参政议政情况

由于律师制度是舶来品,中国人头脑中的律师形象大都来自外国影视剧;所以,一言及律师,人们就很容易联想到浅色的发套、深色的着装、严谨的举止、丰厚的收入等。在这些华丽的外衣下,西方律师实际上在国家的政治生活中发挥着重要的作用。

从中世纪晚期开始,英国的普通法律师就在国家政治中扮演重要的角色,这种角色是与民族国家和王权的兴起相联系的。随着英国法和近代司法体系的发展,法律成为政府治理的重要手段,而律师是英国法

* 本文系属“2006年中南六省(区)及香港、澳门特别行政区律师协作暨律师业务研讨会”的参会论文。

【作者简介】

孙才华(1977-),男,湖北汉川人,中南财经政法大学法学院宪法学与行政法学硕士,湖北松竹梅律师事务所律师;研究方向:宪法学与行政法学。

程思培(1966-),男,湖北汉川人,湖北谛益律师事务所律师;研究方向:企业改制、破产清算。

¹ 见司法部在2003年8月12日发布的《司法部关于拓展和规范律师法律服务的意见》(司发[2003]14号)。

的掌握者，这样看来，律师参与政治也就在所难免。英国普通法律师参与地方政府事务主要是通过兼任郡治安法官和市记录法官而实现的。尽管这两个职位是业余的，但都要求具有法律专业知识。律师在地方政府中的贡献相当巨大，律师的能力和有助于地方治安的维持和社会控制。相比之下，律师在中央的影响要小于地方，律师参与中央政治事务主要是通过兼任下议院议员而实现的。在英国从传统社会向近代社会转型过程中，作为关键力量之一的普通法律师积极应对了时代的各种挑战而兴起并不断发展。在王权统一治理下的公共政府中，律师充当了国家管理者的角色，靠自身的知识和手中的权力，在地方上推行了许多有利于国计民生的措施，在议会提出了很多有利于工商业发展的议案。作为诉讼的设计师，作为国家的管理者，在兴起和参政过程中，律师对英国社会结构的改善和社会秩序的构建做出了巨大贡献，堪称法治社会的倡导者和推进者。^[3]

到了近现代，虽然近百年来西方律师的商业化趋势逐步增强，但其政治属性并未湮没。美国作为律师发挥参政功能较强的国家，其律师在政府担任法律顾问、充当政府决策参谋方面非常活跃。宣扬“人人生而平等”的1776年的独立宣言主要出自时任律师的托马斯·杰斐逊之手；而在独立宣言上签名的26人中有25人是律师。1787年的美国宪法的制定者中几乎有三分之二是法律职业者。据有关资料统计，在美国历史的第一个一百年中（1776~1876），大约有三分之二的参议员、一半以上的众议员和超过一半的州长都是律师出身。20世纪中期以来，在美国国会两院议员（众议员为435人、参议员为100人）中，1953年众议院议员中律师为249人，参议院议员中律师为59人。1978年众议院议员中律师为213人，参议院议员中律师为64人。均超过50%。^[4] 现今，在美国联邦政府和各州政府中都聘请大批律师担任法律顾问，美国国务院还设置了一个由国务卿直接领导的39名律师组成的法律顾问团，负责政府法律咨询工作和担任法律起草工作。据统计，美国平均每10名律师中就有1名服务于政府，另外，美国律师还是法律起草委员会的重要成员，占美国立法机构中全部职位的四分之一。截止到1998年，美国政府中律师总人数76843人，其中在行政部门工作的有57724人，占全国律师总人数的8%，在司法部门工作的有19071人，占全国律师总人数的2.6%。^[5]

另外，德国、俄罗斯、阿根廷等国家皆是如此，律师是其社会文明进程中的弄潮儿。律师在西方发达国家，直接参与国家的政治进程，是国家政治结构中一支重要力量。西方国家政治文明的发展，律师的功绩是不可磨灭的。

二、中国律师参政议政的定位

在新中国，律师出现在政治舞台上，最早见于1949年的第一届政协会议；律师制度几经周折恢复发展后，在1988年的第七届全国人民代表大会常务委员会第一次会议上，律师以全国人民代表大会代表的身份重新登上国家政治舞台。七届全国人大一次会议闭幕式上，在表决通过政府工作报告决议时，作为改革开放后第一位具有律师身份的人大代表，王工律师站起来连续四次即席发言，电视直播的画面立时传遍世界。中国律师在中国政治舞台的身影，从此刻开始，以鲜明的形象出现在国人和世界面前。从1988年截至到2003年召开的“两会”中，律师代表的人数增加到12人。15年的风雨中，律师作为人大代表和政协委员，走进了参政议政的前沿。2003年召开的“两会”中，8位全国人大代表和4位全国政协委员具有律师身份，有媒体称之为“历史性突破”，3月2日，新华社为此发了一条题为《高宗泽：传达出更响亮的法律之声》的电讯。但比起1949年一届政协会议（66名代表中，有14位律师，选出的180名委员中，有9位律师），把十几位律师参加“两会”说成是“历史性突破”有点言过其实。因此，我们将律师参政议政定位在重登政治舞台。中国律师主要以下面几种方式重返政治舞台：

1. 进入各级人大、政协。这是律师最直接的一种参政议政方式。现届全国人大中，有8名律师为全国人大代表，4名律师为全国政协委员。尽管目前律师尚不能作为一个独立的职业界别来推举人大代表、

政协委员, 尽管与现届全国人大代表其他行业代表所占代表总数比值相比, 律师代表所占比值极低, (干部 968 名, 占代表总数的 32.44%; 人民解放军 268 名, 占代表总数的 8.98%, 律师 8 名, 占代表总人数的 2.68%),^[2] 但执业律师当选此届人大代表、政协委员的层次和人数相对以往有了历史性的突破。地方上, 据统计, 全国各地共有律师省级人大代表 49 人, 律师省级政协委员 99 人, 合计共 148 为律师担任省级人大代表和政协委员。^[6] 在北京, 据北京市司法局和北京市律师协会 2003 年 5 月的不完全统计, 目前, 北京律师中, 担任地方人大代表、政协委员的有 18 人。其中, 市级人大代表 1 名、区级人大代表 5 名、外省人大代表 1 名、市级政协委员 5 名、区级政协委员 4 名、外省政协委员 2 名。^[7] 在湖北省, 据湖北省律师协会不完全统计, 2003 年的“两会”期间, 该省的蔡学恩等 3 名律师分别被选为省、市、区政协委员和人大代表。^[8] 在四川, 目前共有 138 名律师担任各级人大代表、政协委员, 占全省律师总人数的 2.2%, 其中人大代表 35 人, 政协委员 103 人; 人大代表中, 省级代表 4 人, 市州代表 19 人, 县级代表 12 人; 政协委员中, 省级委员 6 人, 市州委员 34 人, 县级委员 63 人。^[9] 上述数据表明, 律师正逐渐成为人大、政协中不可忽视的一支懂法用法的民间政治力量。

2. 担任党委、人大、政府、政协各部门的法律顾问。2005 年湖北司法行政机关不断深化律师队伍建设, 富有创造性地成立了湖北省律师顾问团, 全省 1500 多名律师当上了各级党委政府的法律顾问, 不但为党委政府的科学决策提供了法律援助, 而且还积极参与处理涉法信访工作和办理各类法律援助案件。^[10] 截至 2005 年 7 月, 四川省律师担任政府法律顾问团组 546 家, 担任党政领导法律顾问 767 家, 每年为党委政府提供法律服务 2000 多件次, 提出书面法律意见近千件, 参与制定政府规范性文件上百件。^[9] 在上海、浙江等地, 政府已经普遍聘请律师担任法律顾问。如上海浦东新区成立的由 70 名资深律师、法学专家组成的法律顾问团, 下设涉外经济法律、金融证券、建筑房地产、知识产权、企业改制与资产重组、行政法律、海商海事 7 个专业组。^[11]

3. 参与立法。律师的职业特殊性, 使其能够广泛、深入地接触社会各阶层, 倾听各个社会群体的呼声, 体察人民的各种意愿, 也最能了解现有立法的缺陷和不足, 因此可以为国家和地方法律法规条例的制订、修改提供很多有益的建议。自 2000 年起, 上海律协就被市人大、市政府列为上海市制定地方性法规、规章提交审议前必须征求意见单位, 几年中, 上海律协共组织律师为 60 余件法规、规章草案提供了专业意见。^[12] 2001 年律师人大代表韩德云所在的重庆索通起草的《重庆市物业管理条例草案》, 经重庆市人大常委会三读程序后, 于 2002 年 11 月 1 日起正式实施,^[13] 该举动开创了由律师起草地方法规的先河。

4. 其他方式。律师除了通过当选人大、政协代表, 担任党委、人大、政府、政协各部门的法律顾问及参与立法的形式参政议政外, 还通过其他间接方式来施展其政治才能。如, 参与信访工作, 运用法律知识协调、化解矛盾、纠纷。律师参与到信访工作中, 可以帮助群众分析矛盾纠纷背后的法律关系, 为他们指明正确的法律维权途径, 这比政府等国家机关一味的劝说、协调更有效率。

三、中国律师参政议政的角色

在律师业产生之初, 律师这种角色是应当事人的法律服务需求而出现的。但当其发展到现今律师参政议政这一阶段, 律师在社会文明进程中所扮演的角色就不能局限在法律服务者上了。在中国, 律师主要以中国民主法治进程的推进者和人民公仆的“高参”的角色, 参与国家政治生活。

(一) 中国民主法治进程的推进者

律师参政议政是国家政治文明的进步。律师作为重要的法律资源, 其在社会中地位的高低是和法治化的程度成正比的。迄今为止, 自 1789 年乔治·华盛顿担任美国第一任总统起至乔治·沃克·布什担任第四十三任总统止, 有 24 位总统出身于律师界, 美国国会中有 60% 以上的议员曾执行过律师职务, 法官、检察官一般都由具有律师资格的人担任。律师在民主法治进程中能够发挥较大作用的基本原因是, 律师基

于有利于国家治理的专业背景和知识结构，其在维护人权和正义方面发挥着不可替代的作用。

律师作为民意代表者，在参政议政方面，具有得天独厚的优势。一方面，律师接触的对象涉及社会各个阶层，一方面，他们在工作中与司法部门和行政执法部门直接打交道。因此，律师通过把发现的问题向人大、政协反映，既拓宽了人民群众利益表达的渠道，将其广泛了解的社会矛盾反映到权力机关，又以法律的维护者和实践者的身份充分发挥了监督国家权力的作用。从 1988 年中国律师担任全国人民大会代表至今，律师代表提出了许多关注社会民生的议案和建议。如：王工律师领衔提出建议制定《律师法》的议案；伍增荣律师等 32 名代表提出关于增加全国人大代表名额中法律界专业人士比例的建议；陈紫芸律师提出修改《婚姻法》的议案；迟夙生律师建议对未成年人的犯罪案应减半收费；张燕律师提出修改现行税收征管法的议案；韩德云律师提出提供法律援助是政府的义务而不是律师的义务的议案；杨伟程律师提出关于改变政府职能，建立廉洁、高效、透明政府的建议；陈舒律师提出，修订《工会法》，以切实保护农民工的合法权益的建议；包括全国律师协会会长高宗泽在内的不少律师界的代表和委员都提出了关于废止《刑法》第 306 条有关律师伪证罪规定的议案和建议等等。这些议案和建议都引起了全国人大常委会的高度重视，其中绝大部分都被提上了全国人大的议会议程。

除了以向人大提出法律议案外，律师还通过参与立法工作方式推进民主法治发展。在韩德云律师当选 2003 年全国人大代表前，他就曾做了一件在中国立法史上具有里程碑意义的工作。2002 年年初，重庆市人大法制委员会委托韩德云律师所在的重庆索通律师事务所起草《重庆市物业管理条例（草案）》。委托职业律师事务所独立起草地方法规草案，不仅在重庆，在全国也是首例。韩德云与所里的其他 11 名律师经过半年多的紧张工作拿出的草案，经重庆市人大常委会审议通过后，于 2002 年 11 月 1 日起正式实施。^[13]这种开门立法的方式不仅能够防止和纠正立法中部门利益倾向和地方保护主义，还更具操作性。韩德云律师从律师和法学理论专家的关系上，对这种立法所具有的操作性给予了形象的比喻。他将律师和法学理论专家比做执业医师和医学理论专家的关系：对于一个病人，医学理论专家可能知道这个病人的病因如何，应该采取何种治疗方法，但真正要动手术、开处方只能由取得执照的执业医师来做；同样道理，对于都掌握了法学理论知识的律师和法学理论专家而言，显然是律师比法学理论专家更富实际操作经验。因此，由律师起草的法律法规比由专家起草的法律法规更具可操作性。

（二）人民公仆的“高参”

在政府购买服务理念的支持下，近年来一些地区的律师成为政府的“高参”，在依法行政中主动参与社会矛盾的预防、化解。这既能够保障当事人的合法权益，又可以维护社会稳定和政府权威。在一些涉及企业改制、房屋拆迁的重大群体事件中，动用大量警力难以解决的问题，在律师的参与下一般能够得到比较彻底的解决。

面对利益主体多元化、资源配置市场化的新情况，政府在加强社会管理中，遇到社会矛盾时如果总是冲在最前面，事事与群众直接面对，容易丧失回旋余地，削弱政府的公信力。而解决这些民事、行政和刑事矛盾的纠纷，以律师为代表的社会中介组织人员身份超脱独立、知识高度专业，在政府、经济实体和群众之间能起到沟通和平衡的独特作用，有利于建立全过程、多渠道、全方位、法治化与柔性化的社会矛盾调节机制。在上海、浙江等东部发达地区，律师在政府依法行政中以专业法律服务解决社会矛盾纠纷已渐成风气。在上海，律师参与 19 个区县政府领导的每周四的信访接待已形成制度。市直属律师事务所的律师志愿团成员每周一、三、五轮流参加市委、市政府的信访接待，每年平均接待来访市民 3000 多批 7000 人次左右。上海市律师协会会长吕红兵说，由于律师具有相对独立的地位和法律专业知识，易于得到上访人的理解和信任，从而缓和了他们和政府的对立情绪，避免了过激行动的出现，妥善处理了大量群体性上访案件和群体性纠纷案件，运用法律化解了纠纷。2004 年下半年，在农工民主党浙江省委员会委员唐国华的建议下，22 名职业律师受聘成为浙江省领导下访的随行人员，和省委书记、省长一起参与处理信访问题。

受理群众信访时，律师和省委省政府领导坐在一排，前面还放了律师的牌子。^[11]

律师做政府“高参”，在监督、提醒、帮助政府依法行政，预防社会矛盾的发生，把不稳定的苗头消灭在萌芽状态等方面发挥了重要的作用。

在中国律师 2000 年大会上，著名法学家江平教授向律师界发出的“走向政治”的呼吁。民主法治建设进程中的中国应当有更多的政治家型的律师。参与政治生活，谋求政治品质的改善是新世纪赋予中国律师的历史使命。在实行依法治国，建设社会主义法治国家和实现国家民主政治的伟大进程中，重视律师的政治地位，加大律师参政议政程度，无疑具有重大的历史意义。

参考文献：

- [1] 于呐洋. 全国律师已达 15 万余人 本科以上学历占 70%以上[N]. 法制日报, 2006-07-11 (1).
- [2] 宫艳丽. 近代早期英国律师阶层的兴起及律师参政[J]. 学习与探索, 2005 (6).
- [3] 于荣双, 张良庆. 律师应深入国家政治生活[N]. 法制日报, 2003-04-02 (2).
- [4] 沈宗灵. 美国政治制度[M]. 北京: 商务印书馆, 1980: 82.
- [5] 周友苏, 郑泰安. 四川省律师服务现状、问题及对策建议[J]. 中共四川省委省级机关党校学报, 2004 (1).
- [6] 王凡. 因为山在那里——杂谈律师参政议政[J]. 中国律师, 2003 (10).
- [7] 李慎波. 律师参政: 从地方到中央的渐进[N]. 民主与法制时报, 2006-03-06 (A03).
- [8] 湖北省律师协会. 我省律师参政议政取得新成就[EB/OL]. (2003-05-27). [2007-02-24]. <http://www.lawyer.hb.cn/pg/newsShow.php?Id=53>.
- [9] 龚毅, 梁彦. 以法律思维参政议政——四川省律师参政议政情况调查分析[J]. 中国律师, 2006 (2).
- [10] 肖黎明, 等. 湖北 1500 名律师当上政府法律顾问[N]. 法制日报, 2005-01-26 (2).
- [11] 杨金志, 傅丕毅. 沪浙律师成为政府“高参”[N]. 现代金报, 2006-06-08 (A10).
- [12] 严亮奇. 律师在参政议政中的角色和定位[EB/OL]. (2005-12-23). [2007-02-24]. <http://www.chineselawyer.com.cn/pages/2005-12-23/s33097.html>.
- [13] 刘爽, 李云虹. 中国律师的参政议政之路[J]. 法律与生活, 2003 (4).

Chinese lawyer's role and localization in participation and deliberation of state affairs

SUN Cai-hua, CHENG Si-pei

Abstract: In 1949, Chinese lawyers participated in the national politics life as Committee Members of Chinese People's Political Consultative Conference for the first time. In 1988, lawyers returned to the political stage once more as representatives of the National People's Congress. At present, it is necessary to make lawyers participate into governmental affairs to deliberate over politics affairs. At the same time, lawyers should participate into national political life as the promoter of Chinese democracy and legal process and the "Senior Staff" of people's public servants.

Key words: lawyers; participation in state affairs; deliberation of state affairs

(责任编辑:黄丽)