

中国法律工作者的职业化分析

朱景文*

内容提要：随着法律工作者职业化进程的推进，特别是随着职业准入考试制度的推行，我国西部地区出现了明显的法律职业短缺现象。中国法律工作者包括正规化、半正规化和非正规化三部分，他们职业化程度不同，服务于不同人口的法律需要。正规化的法律工作者的发展决定着法制建设所达到的水平，但是它不应该以弱化、边缘化半正规化、非正规化的法律工作者的发展为前提，不应该把满足城市和发达地区人口法律需求建立在牺牲农村和不发达地区人口的法律需求的基础上。应该从我国纠纷解决的整体布局出发，全面考虑法律职业和法学教育的建设。

关键词：法律职业 法律工作者 法学教育

引言

改革开放以来，法律工作者的数量和文化素质都获得了很大提高。我国法官的数量已经从1981年的6万人发展到2004年的19万人，具有大学本科学历的法官达到51.4%。检察官的数量从1986年的9.7万人发展到2004年的12.6万人，具有大学本科学历的检察官达到44%。律师数量从1981年的8571人发展到2006年的13万人，具有大学本科学历的律师达到70%。作为培养法律职业的后备军，高等法学教育机构已经从1976年的8所上升到2006年的603所，每年大专以上学历专业毕业生的数量已经从改革开放前不足1000人发展到2005年超过10万人，大大改变了缺乏足够的法律执业人员、已有法律执业者文化素质低的状况，为推进我国法制化进程起到了重要的作用。

但是，一个不容忽视的现象是，随着法律工作者职业化进程的推进，特别是随着职业准入考试制度的推行，我国西部地区由于没有足够数量的人员通过司法考试的分数线，出现了明显的“法官

* 中国人民大学法学院教授。

本文写作得助于我所主持的“中国法律发展报告：数据库和指标体系”项目，感谢项目参加者所提供的大量数据，为本文的数据分析提供了基础。在本文写作的过程中我有幸于2007年11月应邀在美国威斯康星大学举办的“发展中国家和转型国家的法律与社会”研讨会上作了“法制化的反思——中国诉讼量的数据分析”的发言，感谢楚贝克（David Trubek）教授、马考利（Stewart Macaulay）教授、桑托斯（Boaventura de Sousa Santos）教授和奥索治（John Ohnesorge）教授对我的发言的非常有价值的评论。2008年5月我参加了中国社会科学院法学研究所主办的“中国司法改革学术研讨会”，并在会上做了“正规化、半正规化、非正规化——中国法律工作者职业化的数据分析”的发言，感谢与会学者所提出的问题和批评意见。所有这些问题和意见都帮助本人对这一问题进一步思考。

荒”、“检察官荒”、“律师荒”，有些地区的法院甚至组成一个合议庭都有困难，新增加的法官数量甚至不足以弥补法官的自然减员。据司法部的统计，2004年我国还有206个县没有一名律师。在我国法制化、职业化发展进程中，无论法官、检察官、律师还是法学专业毕业生的数量，改革前后相比都有了成倍、成十倍，甚至成百倍的增长，国家在法律职业培养方面的投入更是不可同日而语。为什么在这种情况下还会出现法律职业的短缺，以致不能满足人民群众对法律服务的需要？

关于职业化对社会发展的作用，最典型的是德国社会学家马克斯·韦伯的科层制理论。他曾经高度评价科层制对西方资本主义产生和发展的重要意义。他认为，作为理想类型的科层制具有专门化、等级制、规则化、非人格化、职业化、技术化六个特点，在协调其成员的活动和达到其特殊目的方面具有高效率。^{〔1〕}他把包含职业化在内的科层制看作是资本主义之所以产生在西方而在其他文明内部没有产生的主要原因之一。^{〔2〕}西方资本主义的发展充分说明了职业化对社会发展的作用。美国1890—1920年的进步运动（Progressive Movement）和20世纪30年代的新政，法国和普鲁士的文官制度，当代欧盟的庞大的官僚体系，都是科层制的典型代表。虽然这些国家和国际组织最终的决策操纵在某些统治集团手中，但是大多数日常的政府活动基本上成为各个科学技术领域包括社会科学和公共管理科学的专家从事的技术事务。韦伯的理论也受到许多学者的批判。科层制带来的不仅仅是效率，而且带来职业垄断，排斥公众参与。职业团体不是没有自身利益的技术官僚，不食人间烟火的社会精英，为了赢得自身利益的最大化，他们往往背离良知，依托于社会的强势集团。^{〔3〕}就法律职业而言，同样存在着两种不同的评价：一方面，法律职业是社会管理分工的产物，高度的职业化反映了社会需要，代表了法制的发达程度；另一方面，法律职业的发展伴随着职业垄断，不但把大量的没有取得法律执业资格的人员排斥在外，即使在法律职业内部也形成了一个金字塔式的等级体系，处在顶端的法律职业精英成为职业规则的制定者和执行者，而处在下层的一般法律工作者不但受到职业精英的监督，而且每时每刻为生计而奔波。^{〔4〕}

上述这些理论既表明了法律职业化给社会所带来的好处，也反映了所带来的弊端。

中国法律职业化的进程浓缩到改革开放以来的30年，我们既是法律职业化的好处的汲取者，也是其弊端的亲历者。本文试图从改革开放以来我国法律工作者职业化的数据分析入手，对这一问题进行剖析，并提出解决的思路，求教于学界同仁。

中国法律工作者^{〔5〕}不仅仅包括法官、检察官、律师和公证员，还包括基层法律服务工作者、企业法律顾问、仲裁员、人民调解员、治安保卫人员等；他们在不同领域承担着大量的法律工作。

〔1〕 See Max Weber, *Economy and Society*, trans., E. Fischhoff et al., New York: Bedminster Press, 1968, Ch. 9, p. 2.

〔2〕 一般而言，职业化与科层制存在密切的联系，几乎包括科层制的所有特征：包括从事某一职业所需要的特殊技能，受过专门的训练，即技术化；包括规则化，即在科层制组织中，组织运行以及成员间的活动与关系都受规则限制，每位成员都了解自己必须履行的岗位职责及组织运作的规范；包括专门化、专业化，即在科层制组织中，作业是根据工作类型和目的进行划分的，具有很清楚的职责范围，它科学地划分每一工作单元，各个成员将接受组织分配的活动任务，并按分工原则专精于自己岗位职责的工作；包括非人格化，即在科层制组织中，官员不得滥用其职权，个人的情绪不得影响组织的理性决策，公事与私事之间具有明确的界限，组织成员都按严格的法令和规章对待工作和业务交往，确保组织目标的实施。本文所使用的职业化，主要指专业化以及与之有密切关系的技术化。

〔3〕 See Martine Shapiro, *The Globalization of Law*, 27 Indiana Journal of Global Studies 1993; 朱景文：《关于公法的全球化》，载夏勇主编：《公法》第2卷，法律出版社2000年版，第189页。

〔4〕 See R. Abel & P. Lewis (eds.), *Lawyers in Society*, Vol. 3, Comparative Theories, Berkley: University of California Press, 1989; J. Carlin, *Lawyers' Ethics: A Survey of the New York City Bar*, New York: Russell Sage Foundation, 1966; 朱景文：《关于律师职业发展的几个问题》，载张文显等主编：《司法改革报告：法律职业共同体研究》，法律出版社2003年版。

〔5〕 对法律工作者并没有一个严格的界定，在不同国家、不同法系，法律工作者或法律职业的范围也不同。立法者一般不包括在法律工作者或法律职业之内，而属于政治家的范畴。警察、工商行政管理人员、安全监察人员、质量监督员等属于行政管理人员，也不属于法律工作者的范围，尽管在解决纠纷的过程中，行政管理人员起着十分重要的作用。参见 R. Abel & P. Lewis, *Lawyers in Society, Civil Law World*, Vol. 1, University of California Press, 1988, pp. 4—7; 朱景文：《比较法社会学的框架和方法》，中国人民大学出版社2001年版，第280页以下。

就专业化要求而言可以把我国的法律工作者分为三类：正规化的法律工作者，包括法官、检察官、律师和公证员，国家对他们有统一的执业要求，统一的职业准入考试，在所有法律工作者中专业要求是最高的；半正规化的法律工作者，包括基层法律服务工作者，企业法律顾问、仲裁员，各个行业有各自的职业准入条件，就法律专业素质而言，一般要比第一类低，但是又具有本行业的一些特殊要求；非正规化的法律工作者，包括人民调解员、基层治安保卫人员，一般不需要专门的法律知识，虽然近年来国家也对他们进行过长短不同的法律培训。这三类法律工作者都是我国法律工作者的组成部分，但是他们职业化的程度不同，分别满足人们不同层次的法律需求。

二、正规化的法律工作者

改革开放前，中国法律工作者远非职业化的，法院在解决纠纷中的作用很有限。由于商品经济不发达，个人财产关系简单，当时的民事案件主要是婚姻家庭纠纷。国民经济计划调整着国有企业之间的关系。而刑事案件与历次政治运动有着密切关系，最突出的是反革命罪。行政案件，所谓民告官的案件，几乎不存在。由于案件的性质简单，几乎不需要什么专门的法律知识，审判人员受过大学法律教育的只占很小比例。相反，社会纠纷主要通过人们所工作的单位或者所居住的居民委员会或村民委员会解决，如果不同单位的人员之间发生纠纷，则通过双方共同的主管部门。^{〔6〕}

改革开放给中国社会带来的重要变化是社会关系的复杂化和利益的多元化。在社会关系相对简单的时期依靠没有受过专门训练的法官、检察官和律师，审判工作、检察工作和法律服务还能够维系，大量的纠纷集中在单位或依靠人民调解，通过法院之外的途径解决，是一件很自然的事。在社会关系复杂化、利益多元化的条件下，人们活动的领域远远超过单位或所居住的地区，从争端的复杂程度讲，无论刑事、民事、行政纠纷，都需要专门的法律知识，受过专门法律训练的人才能成为纠纷的仲裁者。这就是我国改革开放初期法律工作者队伍所面临的基本情况。早在1980年邓小平同志就指出，我国目前干部队伍既缺乏数量，更缺乏专业知识和专业能力。“现在我们能担任司法工作的干部，包括法官、检察官、专业警察，起码缺一百万。可以当律师的，当法官的，学过法律、懂得法律，而且执法公正、品德合格的专业干部很少。”^{〔7〕}他说，“一般资本主义国家考法官，考警察，条件很严格，我们更应该严格。除了必须通晓各项法律、政策、条例、程序、案例和有关的社会知识以外，特别要求大公无私、作风正派。”^{〔8〕}邓小平特别强调发展法学教育，1985年他在同彭真的谈话中提出：法律院校要扩大，要发展，我们从建国以来就对法律学校注意不够。在一些国家，大学毕业以后还要学习法律专科。经济发达的国家领导人当中，许多是学过法律的。建设一个社会主义法制国家，没有大批法律院校怎么行呢？所以要大力扩大、发展法律院校。^{〔9〕}

〔6〕 美国华裔学者李浩曾经把改革开放前的中国法律模式分为两类，一类是内部模式，一类是外部模式。所谓内部模式是我国在城市、农村的工厂、机关、学校、人民公社中广泛存在的人民调解委员会，它们实际执行着西方国家法律的大部分社会控制的职能，这些调解人员是在没有受到正规的法律教育又缺乏正式的法律的情况下，使用非正式的程序通过自愿从事着这方面的工作的，他们处理包括离婚、小偷小摸、伤害、家庭纠纷、未成年人犯罪等各种案件。调解制度几乎不需要时间去搜集证据，因为人们在日常的生活中相互了解。调解决定能够十分迅速而又不需要花费金钱的情况下做出，不需要律师和其他专家参加。因此，它们与西方社会耗费时间、金钱、精力的形式化的法律制度形成了鲜明的对照，形成了一种“没有律师的法”。所谓“外部模式”则是指国家颁布的正式法律规则，他们由专门从事法律职业的国家干部执行。50年代内部模式曾经占统治地位，在司法改革的运动中中国从事法律职业的人员几乎全部清除或被迫改行。这一运动使中国法的外部模式处于几乎没有法律书籍、没有人能从事专门的法律工作的境地。而随着文化革命的结束，法的外部模式逐渐地超过了内部模式，占据主导地位。参见 Victor H. Li, *Law without Lawyers: A Comparative View of Law in China and the United States*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1978.

〔7〕 邓小平：《目前的形势和任务》，载《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第263页。

〔8〕 邓小平：《精简军队，提高战斗力》，载《邓小平文选》第2卷，第286页。

〔9〕 转引自彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，中央文献出版社1989年版，第288页。

这些讲话为此后所开展的推进法律职业建设、实行职业准入制度——司法考试和大力发展法学教育奠定了基础。改革开放以来中国法律工作者职业化的进程,正是按照邓小平同志当年所提出的这些要求推进的。

我国法官(包括院长、副院长、庭长、副庭长、审判员、助理审判员)数量1981年为60439人,2002年增加到21万人。后来随着法官制度改革,法官精简,但2004年法官数量仍然有190961人,比1981年增长了2.16倍。我国每10万人口拥有的法官数量1981年为6.08人,2004年为14.69人。^[10]在我国法官数量迅速提高的同时,法官的文化素质、专业素质也获得了很大提高。由于历史的原因,我国法官的文化和专业素质一直不高,受过高等教育的只占很小的比例,许多审判人员来自其他行业,复转军人占相当大的比例,他们在担任审判工作以前并未受过法律教育。上世纪80年代中期以来,最高法院注重法官的专业教育,我国大专以上学历的法官比例已经从1987年的17.1%发展到1992年的66.6%,1995年达到84.1%,2000年全部法官基本都达到大专以上的学历水平。1995年法官法规定成为法官的学历要求是大专以上,2001年修改后的法官法将学历要求改为大学以上。我国大学以上学历的法官1995年占6.9%,2004年占51.6%。^[11]

中国检察官数量1986年为97730人,2000年为171189人。此后在检察制度改革中检察官精简,2004年我国检察官数量为126246人,比1986年增长了29.2%。每10万人口检察官数量1986年为9.12人,2004年为9.71人。我国检察官大专以上学历的1985年为10.1%,2000年上升到76%。2001年修改检察官法,检察官的职业准入要求从大专变为大学本科学历。大学本科以上学历的检察官1998年为15.14%,2006年为67%。

改革开放前我国律师最多的时期是1957年,全国共有3000名律师。后来在“左”的思想影响下取消律师职业,直到1981年才恢复,当年我国共有律师8571人。后来律师数量逐年增长,2006年我国律师数量已经超过13万人,比1981年增长了14.2倍。我国每10万人口律师数量1981年为0.86人,2006年为9.86人。我国律师的学历水平在各项法律职业中一直是最好的,律师准入的条件为大学本科学历,2000年达到这一要求的占49.1%,2005年为70%。

我国公证员的数量1986年为7594人,2005年为15876人,增长了1.1倍。每10万人口公证员的数量1986年为0.71人,2005年为1.21人。我国2005年通过公证法,公证员的职业准入条件与法官、检察官、律师相同。2005年我国公证员大学本科以上学历的占51.1%。

职业化的发展还体现在作为法律职业的后备力量的法学教育的发展上。没有充足的法学教育资源,就不可能提供足够的、适应立法、司法、行政执法需要的法律人才。我国法学教育的发展,像法律职业的发展一样,改革开放初期基础极其薄弱、数量极其有限。经过20几年的时间法学教育获得了迅速发展,无论从法律院校的数量,还是从招生、在校生和毕业生的数量,都增加了几十倍、甚至上百倍。与此同时,由人民法院和人民检察院主办的职业法学教育也获得了迅速发展,大大缩小了我国现有法官和检察官专业素质与法官法和检察官法要求的差距。我国高等学校法律院系1949年到1976年期间大部分时间里只有8所,所谓“四院四系”,即北京政法学院、华东政法学院、西南政法学院和西北政法学院4所政法学院,北京大学法律系、中国人民大学法律系、吉林大学法律系和湖北大学法律系4所大学的法律系。1977年恢复高校招生制度以后到1989年我国新建高等

[10] 参见朱景文主编:《中国法律发展报告——数据库和指标体系》,中国人民大学出版社2007年版,第34页。

[11] 2005年7月17日《人民日报》报道:“法官法、检察官法实施10年来,全国法官中具有大学本科以上学历的,从1万余人增至9万余人,占法官总数的比例从6.9%提高到51.6%。”(吴兢:《我国法官整体素质不断提高,出现三大转变》)2006年2月26日《人民法院报》报道:“2001年,全国各级法院法官中具有本科学历的6.93万人,具有博士、硕士学位的2579人;截止2005年年底,全国法官中具有本科学历的人数已经达到11.5万人,具有博士、硕士学位的6216人,占法官总数的比例分别比‘十·五’前上升了37.6%和2.5%。”(陈冰:《历史和战略性的转变——全国法院教育培训工作综述》)。按此计算,2005年我国法官大学本科以上学历的百分比应为66.5%。

学校法律院系 54 所, 1990 年到 1999 年新建 121 所, 2000 年到 2003 年新建 206 所。截至 2003 年底我国共有高等院校法律院系 389 所。尽管这些年来毕业生的分配已经成问题, 人们都在担心法学院的办学质量, 法学院越来越多的趋势却没有丝毫的降低的迹象, 到 2006 年底我国高等院校法律院系的数量已经达到 603 所。我国法律专业毕业生的数量 1991 年为 7484 人 (其中大专毕业生 1399 人, 本科毕业生 6085 人), 2005 年达到 103242 人 (大专毕业生 52773 人, 本科毕业生 50469 人), 比 1991 年增长了 12.8 倍。如果和改革开放前的数字对比, 这种差别就更为明显, 1949 年到 1978 年我国共有法律专业毕业生 27900 人, 平均每年毕业 930 人,^[12] 而 2005 年我国法律专业毕业生人数超过 10 万人, 是改革开放前的 100 多倍。^[13]

我国正规化的法律工作者专业素质的提高和近年来在各行业中推行的职业准入制度有着密切的关系。在法律职业中, 我国最早实行职业准入考试的是律师。从 1986 年起司法部开始实行律师资格考试制度, 每两年举行一次; 从 1993 年起, 改为每年举行一次。参加律师资格考试的学历要求是大专以上。2001 年九届全国人大常委会第 22、25 次会议修改、通过的法官法、检察官法、律师法规定, “国家对初任法官、检察官和取得律师资格实行统一的司法考试制度, 国务院司法行政部门会同最高人民法院、最高人民检察院共同制定司法考试实施办法, 由国务院司法行政部门负责实施。” 参加司法考试的学历要求也相应改为大学本科。2005 年通过的公证法对公证员的准入条件也做出了规定。到目前为止, 要求通过国家司法考试的职业包括律师、法官、检察官和公证员。与此同时, 《基层法律服务条例》和《企业法律服务条例》也分别对基层法律工作者和企业法律顾问的准入条件做出规定, 他们都必须通过相应行业的执业资格考试, 参加基层法律服务人员执业资格考试的学历要求是高中或中专, 而企业法律顾问执业资格考试的学历要求是大学本科。^[14]

表 1: 中国法官、检察官、律师和公证员职业准入条件 (2004)

职业	准入条件	学历要求	数量	达标百分比	达标人数
法官	国家统一司法考试	大学本科	190691	51.60%	98397
检察官	国家统一司法考试	大学本科	126246	46.50%	58704
律师	国家统一司法考试	大学本科	107841	66.80%	72038
公证员	国家统一司法考试	大学本科	15358	51.12%	7848
总数			440136	53.83%	236937

三、半正规化的法律工作者——基层法律服务工作者

基层法律服务工作者是在基层法律服务所工作的人员, 他们为当地的政府机关、群众自治组织、企事业单位、社会团体、承包经营户、个体工商户、合伙组织以及公民提供法律服务。1987 年我国共有乡镇法律服务人员 6 万多人, 其中参加法律服务培训的 3.9 万人, 拥有大专以上学历的仅 5.6%。2000 年司法部规定只有通过一定的法律专业考试才可以担任基层法律服务工作者, 并于当年举行了首次考试。这一制度严格了基层法律服务工作者的进入制度, 提高了选拔的标准, 自然也减少了进入的人数。2000 年我国共有基层法律服务人员 12 万多人, 随着准入限制, 2003 年有 9.3 万人, 比 1987 年增长了 52%。其中参加基层法律服务培训的 6.8 万人, 拥有大专以上学历的

[12] 参见郑杭生主编:《中国人民大学社会发展报告 (1994—1995)》, 中国人民大学出版社 1996 年版, 第 55 页。

[13] 参见前引 [10], 朱景文主编书, 第 40 页以下。

[14] 同上书, 第 37 页以下。

占66.6%。

从功能上看,基层法律服务工作者承担着大量的诉讼代理、非诉讼代理、法律咨询、法律顾问、代书法律文书和协办公证等由我国正规化的法律职业律师和公证员所执行的职能。1987—2003年,基层法律服务工作者所承担的诉讼代理总量为666万件,而律师诉讼代理为760万件;非诉讼代理基层法律服务工作者为1257万件,律师为8300万件;法律咨询基层法律服务工作者为10522万件,律师为5900万件;法律顾问基层法律服务工作者为522万件,律师为352万件;代书法律文书基层法律服务工作者为1518万件,律师为1430万件;协办公证基层法律服务工作者为3427万件,公证员为16000万件。无论哪一项业务,基层法律服务工作者都占有相当大的比重,起着十分重要的作用。

基层法律服务工作者发展过程中的最大问题是与律师、公证员等正规化的法律工作者职能的重叠。2000年以前基层法律服务工作者数量的迅速增长是由于律师、公证员数量的不足。1987年我国拥有律师27280人,拥有基层法律服务工作者61283人,律师所占的比重为30.6%。2000年拥有律师84756人,拥有基层法律服务工作者121904人,律师所占比重为41%。2002年我国律师数量上升到102198人,第一次超过基层法律服务工作者,律师比重也超过50%。从1987到2003年,基层法律服务工作者增长了52%,而律师增长了291%,远远超过基层法律服务工作者的增长率。在这种情况下,二者之间的互补关系逐渐转变为律师与基层法律服务工作者之间争案源的紧张关系。由于基层法律服务工作者所要求的学历低,没有通过全国统一的司法考试,承担着与律师同样的职能,又被一些人称之为“二律师”。2000年3月,司法部颁布了《基层法律服务所管理办法》,对基层法律服务所的任务和性质、设置原则、条件和程序、内部管理制度、司法行政机关对基层法律服务机构的管理作了全面规定。2002年司法部在上海召开了“全国大中城市社区法律服务工作座谈会”,提出大中城市街道法律服务所要从诉讼领域逐步调整出来。从2002年开始,国家停止了对基层法律服务工作者的资格考试^[15]以及对基层法律服务所的审批。^[16]2003年进一步确立了对基层法律服务工作实行分类指导的思想:东部经济较为发达、律师力量较为充足的地区,要逐步从诉讼服务领域中退出;中西部经济较为滞后、法律人才不足的地区,要加快发展基层法律服务工作,最大限度地解决基层群众“打官司难”的问题。大中城市基层法律服务工作职能被定位为“以街道社区为依托,面向基层、面向社区、面向群众,提供公益性、非营利性法律服务”,即大中城市的基层法律服务所应该是公益性、非营利性法律服务实体。^[17]2004年5月,国务院发布《关于第三批取消和调整行政审批项目的决定》,取消了基层法律服务工作者执业资格认可和基层法律服务所设立核准这两项行政审批项目,基层法律服务以后的发展,将主要由各地方根据本地情况决定相应的制度和政策。从2004年开始,《中国法律年鉴》已经不再收录有关基层法律服务的统计资料。2008年6月开始施行的律师法第13条规定:“没有取得律师执业证书的人员,不得以律师名义从事法律服务业务;除法律另有规定外,不得从事诉讼代理或者辩护业务。”这为基层法律服务工作者退出诉讼领域奠定了法律基础,基层法律服务工作者承担诉讼业务成为不合法的了。

值得注意的是,上述种种转变对于规范法律服务市场、改变基层法律服务的混乱状态虽然具有积极意义,但是它是以保证律师对法律服务的垄断地位和以城市为中心展开的,在这一过程中构成对律师法律服务挑战的基层法律服务工作者被边缘化甚至不合法化,保证了律师的案源,支付得起律师费用的发达地区和大城市人口的法律服务得到保证,但广大贫困地区和农村人口的法律服务则

[15] 《关于基层法律服务所改革与发展的思考》,上海司法行政网, <http://www.justice.gov.cn/sfxzw/ztbd/node190/node191/userobject1ai2255.html>, 2008年9月18日最后访问。

[16] 《红头文件引发行业震荡“二律师”要退场?》, <http://news.sohu.com/2004/06/14/59/news220515992.shtml>, 2008年9月19日最后访问。

[17] 关于基层法律服务的发展的概述,材料主要来源于《中国法律年鉴》(1988—2004)。

逐渐沦为“被人遗忘的角落”。〔18〕正像某些基层法律服务工作者所说的：“我们面对的大多是贫困群体，如果说这块真的要退出法律服务市场的话，真正受到伤害的是那些群众。我跟他们打了10多年的交道，太了解他们了，他们需要法律援助，却请不起律师，律师要高价。如果现在把基层法律服务所全部撤掉，农村的法律服务基本就一片空白了。”〔19〕

表 2：中国基层法律工作者和律师的数量与比重的变化（1987—2003）

年	律师	基层法律服务人员	律师比重
1987	27280	61823	0.306163
1988	31410	81520	0.278137
1989	43535	90333	0.325208
1990	38769	98292	0.282859
1991	29540	98905	0.229982
1992	34515	103848	0.249453
1993	47194	107398	0.305281
1994	60901	110770	0.354754
1995	63088	111295	0.361778
1996	68122	113612	0.374845
1997	66269	119155	0.357392
1998	68966	118359	0.368162
1999	78843	119000	0.398513
2000	84756	121904	0.410123
2001	90257	107985	0.455287
2002	102198	98500	0.509213

〔18〕 关于为什么我国律师在农村和不发达地区数量很少，冉井富认为，主要由于两个原因，一是这些地区的法律需求少，二是由于法律服务的购买力弱。就法律需求而言，农村和不发达地区主要是传统的诉讼业务，而在城市和发达地区主要的需求正在转变为非讼业务，包括成立公司、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、参与仲裁和谈判等。就诉讼业务而言，由于农村和不发达地区人口流动少，诉讼费用昂贵，非诉讼纠纷解决机制，如基层法律服务、调解、私了等现象的存在，也使诉讼数量比城市和发达地区少。参见冉井富：《律师地区分布的非均衡性》，载郑永流主编：《法哲学与法社会学论丛》2007年第1期，北京大学出版社2007年版。这一分析是有道理的，但是不应该因此认为农村和不发达地区缺乏法律需求，他们所缺乏的是像城市和发达地区那样的法律需求。应该指出，发达地区与不发达地区，城市与农村有不同的法律需求，需要不同的法律服务方式，农村和不发达地区需要律师服务少，并不表明那里没有纠纷，只不过这种纠纷不需要职业化的律师，基层法律服务、人民调解就可以把这些纠纷解决。上世纪有人曾经在研究以色列的基布兹时指出，实行集体主义的基布兹没有发展内部的司法制度，而实行私有制的基布兹发展了内部的司法制度。但是，问题在于实行集体所有制的社会同样有社会纠纷，只不过他们不是用现代意义的司法制度解决，而是通过人们都尊重的集体权威和行政命令，通过社会共识解决。参见 R. Schwartz, *Social Factors in the Development of Legal Control: A Case Study of Two Israeli Settlements*, 63 Yale Law Journal 471(1964)JA. E. Shapiro, *Law in the Kibbutz: A Reappraisal*, 10 Law & Society Review 415 (1976); M. Saltman, *Legality and Ideology in the Kibbutz Movement*, 9 International Journal of the Sociology of Law 279 (1981). 朱景文主编：《法社会学》，中国人民大学出版社2005年版，第209页以下。

〔19〕 参见张鹏：《10万基层法律服务工作者面临存废之争》，载《记者观察》2008年6月4日。<http://news.sohu.com/20080604/n257277577.shtml>, 2008年9月18日最后访问。

2003	106643	93970	0.531586
增长率 (1987/2003)	291%	52%	22%

资料来源：《中国法律年鉴》1987—2004 年各卷。
注释：律师比重=律师数量/（律师数量+基层法律服务工作者数量）；增长率指 2003 年比 1987 年数量增长的百分比。

四、非正规化的法律工作者——人民调解员

1981 年我国居民委员会和村民委员会共有人民调解员 476 万人，1991—1997 年人民调解员的数量曾经达到 1000 万人，后来数量下降，2006 年我国共有人民调解员 498 万人。人民调解不需要任何学历要求。如果对人民调解的决定不服，可以向人民法院起诉。

人民调解在我国解决民事纠纷中一直起着十分重要的作用。1981—2006 年人民调解总数为 16783 万件，而同期人民法院一审民事案件的收案数量为 8004 万件，只相当于前者的一半。如果没有人民调解的作用，把这些民事纠纷都集中在法院解决，无疑将极大地增加法院的诉累。

然而，改革开放以来一个引人瞩目的发展趋势是调解的弱化与审判的强化。^{〔20〕} 人民调解的数量已经由 1980 年代初期的 800 万件下降到 2000 年以来的 400 多万件，而法院一审民事案件的数量则从 66 万件上升到 400 多万件。人民调解的民事纠纷所占的比例从 1980 年代初期的 90% 左右下降到 2000 年前后的 50% 左右。1981—2004 年我国人民调解员的数量增长了 4.5%，而 1981—2004 年法官的数量增长了 216%。民间调解数量的下降与调解效率低有着密切关系。我国 1981 年有人民调解员 476 万人，调解民事纠纷 780 万件，每名调解员每年调解纠纷的数量为 1.63 件。2006 年我国有调解员 498 万人，调解纠纷 463 万件，每名调解员每年调解纠纷 0.93 件。这大大低于我国法官的年均审判量，1981 年为 19.5 件，2004 年为 29.5 件。^{〔21〕} 当然，这与调解员是业余的而法官是专业的有关，同时也与对于调解员的定位有关。我国调解员的数量大起大落，最多的年份超过 1000 万人，而最少的年份只有 400 多万人，我们估计，许多村干部或居民委员会干部，从来不实际调解民事纠纷，但也算在调解员的统计数字中。否则，每年调解不到 1 个案件，无论如何也说不过去。

人民调解作用的下降除了诉讼作用的加强以及调解效率低的原因外，与人民调解的构成方式也有关系。人民调解主要建立在居民委员会和村民委员会的基础上，即以居住地为基础。这种解决纠纷的方式对于改革开放前期和初期社会流动人口较少的“熟人社会”比较奏效，人民调解员往往是居住地有威望的人士，村干部或者长辈，对于有着较大的社会流动、人们主要的生活和工作环境大部分脱离居住地、具有快节奏、陌生人的特点的改革开放的条件下，人民调解自然会失去过去的光泽。

表 3：调解委员会调解的民事纠纷与法院一审的民事案件数量的比率（1981—2006）

年度	调解员	民间调解的数量	法官	法院一审民事案件数量	民间调解比重	每名调解员每年调解量
	(A)	(B)		(C)	C/ (B+C)	B/A
1981	4767700	7805400	60439	673926	0.921	1.63

〔20〕 关于改革开放后人民调解的弱化，参见陆思礼：《邓小平之后的中国纠纷解决：再谈毛泽东和调解》，载强世功主编：《调解、法制与现代性》，中国法制出版社 2001 年版，第 264 页以下；付华伶：《后毛泽东时代中国的人民调解制度》，载上引书，第 310 页以下；范愉：《纠纷解决的理论与实践》，清华大学出版社 2007 年版，第 476 页以下。
〔21〕 参见前引〔10〕，朱景文主编书，第 18 页，表 1—08。考虑到我国相当一部分具有法官职称的人不承担审判职能，如院长，办公室、政工、人事、纪检、后勤以及执行等部门的负责人，大都有法官职务却不从事审判工作，执行案件不在审判案件统计之中。扣除上述人员，我国从事审判业务的法官数量要少得多，每名法官的年均审判量要比 30 件更多。而且我国法官年均审判数量分布很不平衡，比如北京、上海、深圳等大城市年均审判量超过 100 件，北京的朝阳、海淀、宣武等区甚至超过 300 件。

1982	5339498	8165762	76906	778941	0.91	1.53
1983	5557721	6477494	83688	799989	0.89	1.16
1984	4576335	6748583	88135	923120	0.879	1.47
1985	4738738	6332912	95247	1072170	0.855	1.33
1986	6087349	7307049	99820	1310930	0.847	1.20
1987	6205813	6966053	117647	1579675	0.815	1.12
1988	6370396	7255199	119529	1968745	0.786	1.14
1989	5937110	7341030		2511017	0.745	1.23
1990	6256191	7409222	131460	2444112	0.752	1.18
1991	9914135	7125524	138459	2448178	0.744	0.72
1992	10179201	6173209		2601041	0.703	0.61
1993	9766519	6222958		2983667	0.676	0.64
1994	9997616	6123729		3437465	0.640	0.61
1995	10258684	6028481		3997339	0.601	0.59
1996	10354000	5802230		4613788	0.557	0.56
1997	10273940	5543166		4760928	0.538	0.54
1998	9175000	5267194	170000	4830284	0.522	0.57
1999	8803000	5188646		5054857	0.506	0.59
2000	8445000	5030619		4710102	0.516	0.59
2001	7793000	4861695	240000	4615017	0.513	0.62
2002	7161600	4636139	210000	4420123	0.512	0.65
2003	6692000	4492157	194622	4410236	0.505	0.67
2004	5144200	4414233	190961	4332727	0.505	0.86
2005	5096500	4486800		4380095	0.506	0.88
2006	4981900	4628018		4385732	0.513	0.93
增长率	4.5%		216%			

资料来源：1986—2007 年各卷《中国法律年鉴》，朱景文主编：《中国法律发展报告：数据库和指标体系》，第 34 页，并据此计算。

但是，居委会、村委会调解的削弱并不是调解本身的削弱。实际上，调解在单位、妇联、工商行政管理、消费者权益保护、房管、劳动争议、物业纠纷，以致治安、司法、仲裁等机构解决纠纷的过程中都起着重要的作用。^{〔22〕}以消费者权益保护为例，消费者投诉，无论通过法院、工商管理机构还是消费者协会，在近年来的民事纠纷中都占有相当大的比例。据消费者协会的统计，1999—2005 年共受理消费者投诉 496 万件，解决 474 万件，解决比率为 96%，支持起诉 73996 件，支持起诉率为 1.5%。无疑，在消费者权益保护方面，消协起到了极大的分流作用。否则，这些案件集中到法院，通过诉讼解决将是不堪设想的。我们手头缺乏法院近年来受理的消费者权益保护案件的材料，但是同一期间法院所受理的一审民事案件中属于权属、侵权纠纷案件的总数为 312 万件，其

〔22〕 参见前引〔20〕，范愉书，第 476 页以下。

中包括相当大比例的不属于消费者权益保护的案件,可见消协在处理消费者权益保护纠纷方面所起到的重要作用。如何发挥群众性、行业性的非政府组织在解决纠纷中的作用是一个值得研究的课题。传统的调解是建立在居委会、村委会的基础上,而在城市化的过程中人们之间关系的性质发生了很大变化,许多纠纷并不是以居住为基础产生的,居委会、村委会在处理这些纠纷时所发挥的作用极其有限。我们应注意新型关系所需要的解决纠纷机制的特点。

五、法律职业人员的局部短缺现象

我国法律工作者职业化的进程具有双重作用:一方面它提高了执业者的专业素质,提高了司法的专业水平和效率;另一方面由于我国正处在变革的过程中,新旧交替,近年来推行的执业准入考试,已经使我国一些地区出现了“法官荒”、“检察官荒”和“律师荒”。尽管对于西部一些省份全国统一司法考试的分数线已经有相当大程度的照顾,但是在现职的法官、检察官队伍中仍然没有足够数量的人员通过司法考试的分数线,使得他们不可能安心现职工作。而那些通过司法考试的人员,马上又要求调到条件更好的地区或者转到其他法律职业。^[23]我国法官和检察官队伍实行像公务员一样的退休制度,更加重了法律执业人员的短缺。

在律师执业中前几年也有类似的现象,一味强调律师准入,反对“土律师”、“赤脚律师”染指任何律师业务。但是,大量的实践表明,律师和律师事务所主要集中在城市地区,在广大农村地区很少律师,农民得不到法律服务,而当地的各种“土律师”自然会填补这一空缺,满足法律服务市场的需求,尽管他们的服务质量可能不如正规化的律师。问题在于,正规化的律师不愿意到农村去。而当地从事法律服务的人员一旦通过司法考试,获得律师资格,又会离乡背井,远走高飞。中国的律师行业发展很不平衡。虽然中国的律师数量2006年已经达到了13万,在北京、上海、广州等大城市甚至有人惊呼“律师爆炸”,但是全国还有大量的企业没有律师,还有相当多的农村地区没有或很少律师,据2004年司法部披露的一个数字,我国仍然有206个县没有一名律师。^[24]即使有律师的农村,律师事务所也都是在县城。例如,2007年在甘肃省的国家级贫困县中,从10年前的平均每县3名律师到现在的不足2名,其中有6个县竟无一名律师。^[25]

如上所述,我国改革开放以来所培养的法律专业大学毕业生的数量已经是改革开放前的100倍,每年大学本科、专科毕业生的数量超过10万人,和改革开放初期由于没有足够的法律专业毕业生而造成的“复转军人进法院”的状况已经不可同日而语。由于越来越多的法律专业毕业生,就业问题已经成为摆在国家和毕业生个人面前的一个十分敏感的问题。根据教育部高校学生司2002年发布的数据,国务院部委院校法学专业学生的综合就业率为77%,在全部214个专业中排在第187位,2002年以后法学专业毕业生的就业形势更加严峻,2005年成为垫底的专业。^[26]为什么一方面法律专业毕业生就业困难,而另一方面却出现了西部地区法律职业的严重短缺?这么多的法律

[23] 关于西部地区法官荒参见2007年11月19日—12月3日《法制日报》西部地区法官荒系列报道:《四大难题导致宁夏法官队伍短缺,在这里我是一名“光杆司令”》(《法制日报》2007年11月19日第5版);《“马背上的法庭”还有多少,云南边疆地区法院法官奇缺》(《法制日报》2007年11月20日第5版);《这里需要后备人才,贵州法官队伍人员缺失情况调查》(《法制日报》,2007年11月21日第5版);《我们这里“有编制没人”,新疆基层法院少数民族法官不足尤为突出》(《法制日报》2007年11月22日第5版);《一个县级法院只有4名法官》(《法制日报》2007年11月24日第5版);《老法官提前离岗 新“法官”难以进来 陕西省西安市郊县法院“法官荒”堪忧》(《法制日报》2007年11月26日第5版);《我们这里法官确实缺得厉害,凉山、甘孜、阿坝三个少数民族地区法官断层及流失相当严重》(《法制日报》2007年11月30日第5版);《我们的尴尬:进人难留人难》(《法制日报》2007年12月3日第5版)。

[24] 王比学:《律师11.4万但分布不均衡 我国206个县无律师》,《人民日报》2005年6月8日第4版。

[25] 参见李开南:《西部律师在贫瘠的土地上守望公平》,《法制日报》2007年12月2日第8版。

[26] 孙继斌等:《法学就业辉煌不再 中国法学教育走下神坛》,《法制日报》2008年4月13日第1版。

专业毕业生到哪去了?

从就业的地区走向看,扣除待就业、出国留学和考研的比例,华北占22%,华东占25.8%,中南占35.2%,东北占6.5%,西北占4.8%,西南占4.9%。也就是说,我国法律专业毕业生大部分集中在华北、华东和中南地区,占83%,三地区人口占67.3%;而东北、西南和西北地区法律专业毕业生占17%,人口占32.7%。无论从绝对比例还是从与人口比例的关系看,这都明显体现出法律专业毕业生就业走向的不平衡性。^[27]2008年由麦可思人力资源信息管理咨询有限公司披露的“中国高等教育追踪评估调查结果”显示,全国法学毕业生流向的地区呈现“一边倒”的趋势,东部和沿海发达地区55%,中西部中等发达地区37%,东部和沿海中等发达地区6%,中西部不发达地区2%。^[28]由于历史的原因,我国法律职业的分布本来就不平衡,改革开放以后法律专业毕业生数量大大增长,但是它不但没有改变这种不平衡,而且使其更严重。

六、出路

中国法律工作者职业化经过30年的发展,无论在数量上还是质量上已经取得了相当大的成就,为我国社会主义法制建设奠定了重要基础,从根本上改变了小平同志在改革开放初期所说的缺乏法官、检察官、律师,从事法律工作的人员缺乏专业知识的状况。但是30年的发展又使我国法律工作者面临新的问题,在西部地区法律职业面临着新的短缺。出路何在?屈从现实压力,放宽司法考试要求,等于放弃职业化;严格司法考试统一标准,坚持职业化,如何应对现实压力?显然,否定法律工作者职业化,否定法学教育,否定司法考试,是没有出路的。因为职业化是经济和社会现代化的必然要求,非职业化只能适合社会关系简单、发展缓慢的状态,依靠普通人的正义观念、依靠多年来所形成的习惯、依靠领导的权威就可以把社会关系调整好。面对社会关系的复杂化、专门化,面对利益的多元化,面对社会经济的迅速发展,没有一个经过系统训练、具有专业知识和职业素质的法律工作者队伍是根本不可想象的。另一方面,无视我国法律职业建设中所出现的新问题,一味坚持以正规化的法律工作者队伍为中心的“大司法”路线,^[29]甚至排斥其他解决纠纷的方式,排斥一切半正规化、非正规化的法律工作者,只能使越来越多的纠纷涌向法院,不但引起诉讼爆炸,使法官不堪重负,而且加重了当事人的负担,使法院的环境越来越恶化。因此,面对法律职业新的短缺,现在解决问题的办法既不是因噎废食,放任自流,中断职业进程,也不能不顾具体条件,一味坚持教条,应该跳出只把问题局限在正规化的法律工作者,局限在法院、检察院、律师事务路的思路,应该从解决争端的总体布局的高度思考我国法律工作者的分布。

首先,把正规化的要求主要在城市和发达地区实行,坚持全国统一司法考试的标准,保证法官、检察官、律师、公证员的质量。他们的公信力不仅在于他们是正规化的法律工作者,而且更在

[27] 参见前引[10],朱景文主编书,第45页以下。

[28] 前引[26],孙继斌等文。

[29] 日本学者小岛武司指出,随着社会现代化的进程,面对日益增多的社会矛盾和冲突,解决冲突的方式基本上有两条途径,一条是以司法为中心的制度设计,把冲突主要集中在法院解决,即扩大法院规模,增加法官的数量和加大法官的审判量,这样就出现了越来越多的诉讼,越来越多的法官,越来越多的律师,越来越多得法学院这样一系列相关联的现象。与此同时,带来国家和个人越来越多的法律投入,以满足人们日益增多的法律需求。美国是这种大司法设计的典型。另一条则是通过非诉讼的方式,通过小司法的制度设计,即面对日益增多的社会冲突和矛盾,不鼓励人们通过法院解决,而是通过调解、仲裁、双方的直接谈判等方式解决纠纷,即使涌入法院的纠纷也要求首先经过调解或仲裁的程序,把非诉讼纠纷解决机制作为法院审判的前置程序。日本往往被看作是这种小司法设计的典型,日本成为发达国家中民事诉讼率最少、律师拥有率最小的国家。实际上,美国尽管诉讼量很大,但是大量的诉讼不是通过审判而是通过法院内部所设立的选择性纠纷解决机制处理,现在美国联邦法院只有5%的案件通过审判解决。参见[日]小岛武司:《比较法在移植外国法律中的第二任务》,载沈宗灵、王晨光编:《比较法学的新动向》,49页,北京:北京大学出版社;Marc Galanter, *The Vanishing Trial: An Explanation of Trials and Related Matters in Federal and State Courts*, 1 J. Empirical Legal Stud. 459 (2004)。

于“名至实归”，他们能明法辩理，提供比半正规化和非正规化的法律工作者更高质量的纠纷解决和法律服务。要建立正规化、半正规化和非正规化的法律工作者之间的梯层结构，保证司法的公正、高效、权威。为此，不应该使正规化的法律工作者的数量过大，受理的案件过多，法律工作者的数量可以通过司法考试调剂，案件数量可以通过诉讼费用或律师费用调剂，否则正规化的法律工作者人数过多难以保证质量。降低诉讼费用的做法可以起到便民、利民的效果，但是会使案件数量增长，使一些地区特别是大城市本来就紧张的人民群众司法要求与司法机关解决纠纷的有限能力之间的矛盾更加突出。^[30]

其次，农村和不发达地区案件少，法律需求不同，大可不必采取城市和发达地区的法律模式，但是农村和不发达地区有自己特殊的法律需求，应该把基层法律服务建设的重点放在农村。基层法律服务工作者在收费等措施上与律师要有明显差别，形成等级系列，而不是竞争关系。即使农村的正规化法制建设，也应把重点放在便利百姓的人民法庭、司法所和派出所（“一庭二所”）的建设上。对这些机构的人员应该采取更为灵活的措施，通过一些措施，鼓励年轻的法官和检察官到边远地区去工作。实际上，许多发达国家的审判制度在进入正规化的法院之前都设立了“治安法院”、“平民法院”之类的制度，那里的法官和正规化的法官有很多不同，他们没有受过专门的法律训练，也没有参加过律师考试或法官考试，如英国的治安官、美国的陪审员、德国的混合法庭中的非职业法官。^[31]他们所审理的案件一般都很简单，普通人的正义观念足以应付。如果是复杂的案件，他们会转到正规化的法院审理。回顾改革开放初期的情况，我国绝大部分法官没有受过大学法律教育，而是来自复转军人或其他职业，但是他们照样能承担审判的职能，其原因也和当时案件比较简单，普通人的正义观念足以胜任审判的要求相关。随着职业化的进程，一部分已经担任审判员、没有受过专门法律训练的人员经过自己的努力通过司法考试，成为正式的法官；还有一部分通不过司法考试，凭借他们多年的审判经验，他们完全可以继续担任简单案件的审判工作，须知简单案件在广大农村和不发达地区是案件的主要构成部分。上述区分也可以作为律师和基层法律服务工作者职能分工的依据，前者主要在正规化的法院从事辩护或代理，而后者主要在审理简单案件的机构提供法律服务，这样就不会存在二者之间争案源的紧张状态。

再次，人民调解的萎缩是一个值得注意的问题，它表明，随着现代化进程，随着人口流动，以居住地为基础的纠纷解决方式的重要性正在降低。消协的兴起表明人民调解在现代社会仍然有极其广泛的发挥作用的空間。长期以来，学术界一直存在着这样一种理论，似乎随着社会发展和人口流动，人们之间的关系将变得疏远，建立在熟人关系基础上的非正规化解决纠纷方式特别是调解衰退，正规化的解决纠纷方式特别是诉讼将逐渐占据主导地位。^[32]这种理论是站不住脚的。大量经验表明，即使在现代经济条件下，人们之间长期形成的商业信赖仍然是制约商人交易的主要原则。在有着长期交往的企业之间，当他们之间发生纠纷，保持它们之间的长期合作和信赖比一场官司的胜负重要得多，因此调解或妥协仍然是现代企业解决纠纷的首选方式。^[33]再加上正规化的解决纠纷方式成本高，非正规化的解决纠纷方式更具有明显的优势。这种情况不仅发生在像日本这样的有

[30] 参见朱景文：《中国诉讼量分流的数据分析》，《中国社会科学》2008年第3期。

[31] 参见王晨光：《法官的职业化及精英化》，《人民法院报》2002年6月10日。

[32] 参见[法]埃米尔·涂尔干：《社会分工论》，三联书店2004年版；Max Gluckman, *Concept in the Comparative Study of Tribal Law*, in Laura Nader (ed.), *Law in Culture and Society*, Chicago: Aldine, 1969, p. 349; D. Black, *Behavior of Law*, Academic Press, 1976, pp. 40-41. 朱景文：《解决争端方式的选择一个比较法社会学的分析》，《吉林大学社会科学学报》2003年第5期。

[33] See Stewart Macaulay, *Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study*, 28 *American Sociological Review* 55 (1963); *Long-term Continuing Relations: The American Experience Regulating Dealerships and Franchises*, in C. Joerges (ed.), *Franchising and the Law: Theoretical and Comparative Approaches in Europe and the United States*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991, pp. 179-237.

着儒家传统的东亚国家,即使是美国这样有着好诉传统的西方国家,上世纪中期以来 ADR 的兴起也表明非正规化的解决纠纷方式的在现代社会生命力。要认真研究非正规化的法律工作者与正规化、半正规化的法律工作者之间的联系。我国大量的纠纷解决应该立足于非正规化的法律工作者,立足于纠纷当事人的自行解决和非正规化的纠纷解决方式,只是在这种解决方式不能奏效的情况下,才诉诸于半正规化的法律工作者,通过基层法律服务工作者,通过基层的“一庭二所”,而只把少量的争端,即那些严重犯罪和争议标的大的争端,那些复杂的争端留给正规化的法律工作者,法官、检察官、律师解决。实际上,我国人民调解制度已经创造了正规化、半正规化与非正规化法律工作者连接的经验,一方面我国基层人民调解委员会都设有司法助理员,指导和协助人民调解工作,另一方面,近几年我国正在创造“大调解”的经验,把人民调解、行政调解和司法调解有机地联系起来。

最后,不能把法律工作者建设只集中在正规化方面,与此相适应法学教育也不能只集中在正规化的大学教育。我国法学教育必须以法律工作者为导向,但是法律工作者是多层次的,因此法学教育同样也应该是多层次的,大学法学教育的目标可以瞄准正规化的法律工作者,法官、检察官、律师,而大专、中专的法学教育则可以瞄准基层的“一庭二所”和法律服务工作者,他们的需要量应该远远超过大学本科教育。还应该看到,现在大学法学教育已经从精英教育的模式转变为大众教育,即使是大学毕业可能也会有相当多的人员到基层去从事法律工作,而不能立即成为法官、检察官或律师。因此必须鼓励大学毕业生到农村去,到不发达地区,并建立从半正规化向正规化的法律工作者过度的机制。比如可以规定大学法律专业毕业生必须在基层的“一庭二所”或基层法律服务所工作一定年限,然后才能到正规化的法院、检察院和律师事务所工作。

在法律职业化的过程中,人们常常爱把法官和医生做对比,批评复转军人进法院,为什么长期以来总是理所当然地把每年从军队复员转业的人员安置到法院中?为什么不要求医院安置他们?以此来为法官的职业化辩护。^[34]这里我也想把他们做一个对比,不过是为法律工作者的非职业化辩护。上世纪 60 年代发展起来的“赤脚医生”的经验,很值得汲取,正规化的医学院培养的大学生基本是为城市服务的,卫生部被称为“城市老爷部”,而广大农村地区很少见到他们的踪影。尽管解放后国家对医疗卫生和医学教育的投入都很多,但是农村仍然处于缺医少药的状态,“赤脚医生”就是在这种情况下发展起来的。“文革”中把赤脚医生捧上了天,认为他们的医术甚至高过城里大医院的医生。这是吹牛,但是他们的存在又是不可替代的,确实解决了广大农村地区一般医疗卫生保健问题。正规化的法律工作者确实应该比非正规化、半正规化的法律工作者的办案质量和服务质量更高,但他们在城里。如果我们只把法律职业的建设中心放在法官、检察官、律师,使“一庭二所”、基层法律服务工作者、人民调解员的建设放任自流,甚至边缘化,尽管我们可能培养出高水平的正规化的法官、检察官和律师队伍,建设成“世界一流”的法学院,但广大农村和不发达地区的基本法律需求无人问津,这绝不是依法治国、建设社会主义法治国家的目标。

[34] 参见贺卫方:《复转军人进法院》,《南方周末》1998 年 1 月 2 日。