

摘要

公共法律服务是政府公共职能的重要组成部分，是保障和改善民生的重要举措，是全面依法治国的基础性、服务性和保障性工作。律师是我国社会主义法治建设的重要专业化社会力量，律师参与公共法律服务供给改变政府传统公共法律服务供给模式，是社会治理创新的一种实践形式。

本文以 Z 市为研究对象，综合运用文献综述法、问卷调查法、访谈法、比较法等手段，了解 Z 市律师行业的基本情况、律师参与公共法律服务供给机制、律师供给的成效与不足，分析供给机制存在的问题和原因，探讨律师参与供给机制的优化建议。Z 市律师参与的公共法律服务供给机制在保障经济社会发展、化解矛盾纠纷、调和社会关系，取得了一定的社会治理实效。但是律师参与供给的决策机制缺乏多元互动，配置机制中存在律师数量不足、律师承接力不足和资源利用率不高的资源组织困境，服务保障机制中存在因经费保障不足、服务定价非经济性导致律师参与驱动性不足，律师参与机制中存在律师主体参与缺乏遴选，监督考评机制成效不足等问题。论文从政府协同治理意识、公众参与意识不足，律师社会治理地位较低、政府治理方式落后、政府行为缺乏约束等方面对供给机制中存在的问题进行原因分析。收集了解国内外律师参与的实践经验，予以总结与分析，对 Z 市律师参与供给机制完善提供启示。论文以协同治理理论为参照，从探索建构政府、律师和公众等治理主体对公共法律服务的观念认同感为逻辑起点，以优化律师人才培养机制提升律师主体的治理能力，以需求为导向的优化律师资源配置和决策机制提升资源配置效益，以完善律师参与的服务保障机制提升律师参与动力，以优化监督考评机制提升服务实效，从而构建律师参与公共法律服务供给中政府、公众、律师等多元主体协同共治的供给制度体系。

关键词：律师职责；公共法律服务；供给机制；协同治理

Abstract

Public legal service is an important part of the government's public functions, an important measure to ensure and improve people's livelihood, and a basic, service-oriented and guarantee work for the comprehensive rule of law. Lawyers are an important professional social force in the construction of socialist rule of law in China. Lawyers' participation in the supply of public legal services changes the government's traditional supply mode of public legal services, which is a practical form of social governance innovation.

Taking Z City as the research object, this paper comprehensively uses the methods of literature review, questionnaire survey, interview and comparison to understand the basic situation of the lawyer industry in Z City, the supply mechanism of lawyers' participation in public legal services, and the effectiveness and shortcomings of lawyers' supply, analyze the problems and causes of the supply mechanism, and explore the optimization suggestions of lawyers' participation in the supply mechanism. The public legal service supply mechanism participated by lawyers in Z City has achieved certain social governance results in ensuring economic and social development, resolving contradictions and disputes, and mediating social relations. However, the decision-making mechanism of lawyers' participation in the supply lacks multiple interactions. In the allocation mechanism, there are resource organization difficulties such as insufficient number of lawyers, insufficient commitment of lawyers and low resource utilization. In the service guarantee mechanism, there are insufficient drivers of lawyers' participation due to insufficient funding and non economic service pricing. In the lawyer participation mechanism, there are problems such as the lack of selection of lawyers' participation and the insufficient effectiveness of the supervision and evaluation mechanism. This paper analyzes the reasons for the problems in the supply mechanism from the aspects of the lack of awareness of government coordinated governance and public participation, the low status of lawyers in social governance, the backward way of government governance, and the lack of constraints on government behavior. Collect and understand the practical experience of lawyers' participation at home and abroad, summarize and analyze it, and provide enlightenment for the improvement of lawyers' participation and supply mechanism in Z city. Based on the theory of collaborative governance, this paper takes the exploration and construction of the conceptual identity of the government, lawyers and the public to public legal services as the logical starting point, optimizes the lawyer talent cultivation mechanism to improve the lawyer's governance ability, optimizes the lawyer resource allocation and decision-making mechanism to improve the efficiency of resource allocation, and improves

the lawyer's participation power by improving the service guarantee mechanism of lawyer participation, To optimize the supervision and evaluation mechanism to improve the effectiveness of services, so as to build a supply system in which the government, the public, lawyers and other multiple subjects cooperate and govern in the supply of public legal services.

Key words: Lawyer's duties; Public legal services;Supply mechanism;Collaborative governance

目 录

摘 要	I
ABSTRACT	II
目 录	IV
第一章 绪论	1
1.1 研究背景和意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	1
1.1.3 Z 市具有一定的研究典型性	2
1.2 文献综述	3
1.2.1 国外文献研究情况	3
1.2.2 国内文献研究情况	5
1.2.3 对既有研究的总结与评述	8
1.3 研究思路和研究方法	8
1.3.1 研究思路	8
1.3.2 研究方法	9
第二章 概念内涵与理论基础	10
2.1 核心概念阐述	10
2.1.1 公共法律服务与公共服务、法律服务	10
2.1.2 公共法律服务的供给模式和供给机制	11
2.1.3 律师	13
2.2 理论基础	14
2.2.1 社会治理	14
2.2.2 协同治理理论	14
第三章 Z 市律师参与公共法律服务供给机制的现状	17
3.1 Z 市公共法律服务体系建设情况	17
3.2 Z 市律师资源基本情况	17
3.2.1 Z 市律师事务所和执业律师情况	18
3.2.2 Z 市律师行业党组织和党员情况	18

3.3 Z 市律师参与公共法律服务供给机制架构	19
3.3.1 Z 市对律师参与供给的决策机制	19
3.3.2 Z 市对律师参与供给的管理机制	19
3.3.3 Z 市对律师参与供给的服务保障机制	20
3.3.4 Z 市律师参与服务的具体机制	21
3.4 Z 市律师参与公共法律服务供给机制运行成效	22
第四章 Z 市律师参与公共法律服务供给机制存在的主要问题及原因分析	24
4.1 Z 市律师参与公共法律服务供给机制存在的问题	24
4.1.1 决策机制缺乏多元协同互动	24
4.1.2 配置机制中的资源组织困境	25
4.1.3 服务保障机制的驱动性不足	28
4.1.4 律师参与机制缺乏竞争性	30
4.1.5 对律师参与的监督考评机制实效不足	31
4.2 Z 市律师参与公共法律服务供给机制存在问题的原因分析	32
4.2.1 政府协同治理意识不足	32
4.2.2 公众参与意识不足	33
4.2.3 律师的治理地位较低	33
4.2.4 政府的治理方式落后	34
4.2.5 政府行为缺乏有效约束	35
第五章 国内外律师参与供给的实践经验与启发	36
5.1 发达国家法律援助的实践经验与启示	36
5.1.1 英国法律援助体系建设	36
5.1.2 日本法律扶助实践	37
5.1.3 发达国家法律援助的实践启示	38
5.2 国内律师参与的实践经验与启示	39
5.2.1 太仓市“沪苏同城”人才培育和“无人律所”服务便民	39
5.2.2 南海区“计算积分制”和“专业团队”律师参与模式	40
5.2.3 海宁市打造“e 线先锋”党员律师公益服务品牌	41
5.2.4 国内律师参与公共法律服务供给实践的启示	42
第六章 Z 市律师参与公共法律服务供给机制的优化建议	43

6.1 促进政府、公众、律师观念认同	43
6.1.1 转变职能定位、创新供给理念	43
6.1.2 培育律师的社会责任意识	44
6.1.3 培育公众的参与意识	44
6.2 以需求为导向优化决策和配置机制	45
6.2.1 构建公众需求表达机制	45
6.2.2 加强横向与纵向互动机制	47
6.2.3 优化平衡区域间律师资源机制	48
6.3 提升律师主体的承接能力	49
6.3.1 协同优化律师人才培育机制	49
6.3.2 探索多元力量辅助律师供给机制	50
6.4 优化服务保障机制	51
6.4.1 建立多元经费保障机制	51
6.4.2 建立“梯次化”服务定价机制	51
6.4.3 引入市场竞争机制	52
6.5 优化监督考评机制	53
6.5.1 确定科学的考核评价指标机制	53
6.5.2 强化对律师服务的过程监管机制	54
6.5.3 优化对律师服务的事后考核评估机制	54
6.5.4 完善对政府服务考核和监督机制	55
结 论	56
参考文献	57
附 录	61
附录 1 律师参与公共法律服务意愿情况调查问卷	61
附录 2 Z 市公共法律服务相关部门访谈提纲	62
攻读硕士学位期间取得的研究成果	63
致 谢	64
附 件	65

第一章 绪论

1.1 研究背景和意义

1.1.1 研究背景

随着中国特色社会主义发展实践的逐步深入，传统“以经济建设为中心”的社会治理范式逐渐转换为“以人民为中心”，党和政府从我国政治经济社会的具体实践出发，提出了关于社会治理的新思想、新方略，加强治理制度建设、完善治理体制机制、提高治理水平，加快形成共建共治共享的社会治理格局，推动实践发展，促进社会的有序发展和公平正义。党和政府高度重视公共法律服务，提出“公共法律服务是政府公共职能的重要组成部分，是保障和改善民生的重要举措，是全面依法治国的基础性、服务性和保障性工作^[1]”，并从六个方面 21 条提出建设指导意见，明确了推进的目标原则、发展方向。同时，从中央到地方各级政府都组织进行了系列地探索，不论是顶层的制度设计还是各级的实践建设方面都取得了一定进步，当前我国各级服务平台已初步搭建，覆盖城乡的服务体系已初具规模，但是与现代化体系目标仍有一定差距。律师制度源远流长，律师是我国法律职业共同体的重要成员，是委托人合法权益的维护者，以法治实践捍卫社会的公平和正义，随着我国政治经济社会的发展和公民日益增长的经济文化需求，国家和政府不再是也无力成为公共法律服务的垄断供应者，而律师作为一种专业化的社会资源在公共法律服务供给中发挥着日益重要的作用。在这样的政策和实践背景之下，笔者从协同治理视角出发，研究 Z 市律师参与公共法律服务供给机制所面临的发展困境，并进行原因分析，提出优化对策。

1.1.2 研究意义

公共法律服务质量关乎全面依法治国的建设、关乎人民的切身利益，对优化社会治理、化解矛盾纠纷、推动社会和谐等等具有直接影响力，法治国家、政府、社会的目标建设对其提出了更高要求，而其供给的方方面面都离不开律师发挥重要作用，相关的体系规划明确了律师应成为公共法律服务建设的主力军，律师的参与需要运行良好的体制机制保障实现有效供给的目标，可见，对律师参与供给机制的研究是一个上佳的研究领域。

^[1] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》[J].中华人民共和国国务院公报,2019(21):6-10.

一是更好应对我国日益增长的法律服务需求的现实必要。当前我国正处于经济社会的转型时期，特别是 2020 年新冠疫情在全球爆发和蔓延以来，各类社会问题频发，各个领域的社会矛盾凸显。随着我国法治宣传、法治教育的普及和发展，公众的法治意识、权益意识都有了很大提升，努力知法、学法、守法，在遇到矛盾纠纷也愿意以法律途径去表达诉求、维护权利，对公共法律服务的需求量日益增加并对服务内容提出了更高要求。然而，我国现行的公共法律服务水平还处于较低层次，我国的法律服务资源在各地区和城乡之间分布严重不平衡，而且学界关于公共法律服务的理论和实证研究也较为薄弱。党和国家对公共法律服务的发展以官方文件的形式绘制了蓝图，把建立和完善公共法律服务作为一项重要的民生工作来推进，各地司法行政机关也将其体系建设作为重点工作任务来落实，服务供给是体系建设的核心环节，体系是框架，服务供给是往这个框架里面输入内容，只有不断完善服务的供给，公共法律服务体系才不会趋于形式，才能发挥实实在在的服务作用。完善服务供给需要输入律师这种专业化的社会力量，改变政府单一的供给模式，充分发挥律师主体的专业力量，更好服务公众的法律需要。

二是我国公共法律服务供给领域研究薄弱的理论必要。公共法律服务现在主要是司法行政主导的，相关的理论研究起步较晚，而且公共法律服务的概念和实践是中国特色社会主义的法治体系建设产物，其概念和内涵也处于不断地调整和完善之中，关于供给的研究理论上较为空白，在中国知网等文献搜索平台能找到的专题研究公共法律服务供给的文献资料不超过 10 篇，而关于律师参与公共法律服务供给的相关文献更少。当前我国进入了社会治理新时代，法治建设进入了新纪元。党的十八提出了社会治理现代化的目标，“五位一体”的社会治理格局需要社会力量的协同参与，“四化”的发展方向要求依靠社会力量，律师是我国社会主义法治建设的专业化社会力量，关于律师参与公共法律服务供给的活动在如火如荼地进行，但是相关理论的研究却远远滞后于实践的发展，可见律师参与公共法律服务供给机制的研究领域是广阔天地可大有可为。随着我国社会治理创新理论的发展，在公共法律服务供给中，引入律师参与供给本身就是一种创新行为，而创新理论也为进一步优化律师参与机制提供了理论研究新视角，以协同治理的理论指导实践，推动律师参与供给机制进一步优化完善。

1.1.3 Z 市具有一定的研究典型性

笔者以广东省 Z 市的律师参与公共法律服务供给的情况为研究例子，Z 市作为珠三角连接大西南的枢纽门户城市，在地里位置上有一定的特殊性，Z 市辖区内各地的经济发展水平存在较大差异，市东南板块的区、市是属于珠三角地区，而西北板块的四个县

则属于欠发达地区，各地需求差异明显，Z市辖区内的律师资源分布极不平衡，各地律师供给能力差异性大。

同时Z市较早开展了公共法律服务体系建设，在相关概念提出以前就有广泛的服务实践活动，部分律师参与公共法律服务的实践活动走在前列，2014年广东省在全国率先印发村居法律顾问工作意见，Z市2014年就实现了村居法律顾问律师在全市村居的全覆盖，2018年广东在全国率先实现了刑事案件律师辩护案件全覆盖，2021年Z市司法局在全市范围内开展法律援助“护苗”专项行动，创新性组织起草了全省首个针对完善未成年人法律援助工作的规范性文件《关于进一步做好未成年人法律援助的意见》等等。Z市的律师参与公共法律服务供给实践活动开展较早，所以实践暴露出来的一些问题也较为典型和突出，也日渐凸显，Z市律师参与公共法律供给的体制机制存在一定困境，当前Z市正在全力创建法治建设示范市，探索改革创新，全面推进依法行政，笔者从协同治理视角，来探寻Z市律师参与公共法律服务供给机制的优化路径。

1.2 文献综述

1.2.1 国外文献研究情况

公平正义是西方社会的重要价值观，从人性尊严的维度来看，政府提供公共服务是旨在满足公众的基本权利需求，保护公众的基本生存权利。国家履行公共法律服务性质的职能、保护公民权利成了西方国家的共识。根据的洛克社会契约论，政府和公民个人之间存在权利与义务的契约关系，具体来说政府依约获得公民个人权利的让与和缴纳的税费，在获得公民付出的同时政府有对应义务，提供基本的公共服务，保卫公民的基本权利，使公民获得公平正义的待遇。基本公共服务就是实现对弱势群体的救助或者特别保护的体现。

西方福利社会制度改革的深入引发了关于政府购买服务的研究讨论和实践发展。1959年以来，许多学者提出多主体参与公共服务的供给的观点。公共服务由政府直接生产和提供，所需要投入成本高，政府自身的专业化程度低，产出的效率低，容易引发公共服务低质低效或者闲置。公共服务的提供与公共服务的供给是不同概念，奥斯特洛姆创造性将公共服务的“提供”主体和“生产”主体进行分离并解决不同的问题，“提供”主体解决的是谁来投资的问题，而“供给”的主体解决的是谁来生产和经营的问题。随着政府购买公共服务改革实践的推进，进入了“后新公共管理”时代，罗伯特·登哈特夫妇建构其新公共服务模式：“服务于公民而不是服务于顾客；追求公共利益；认为公共

利益是目标而非副产品；重视公民权胜于重视企业家精神；思考要有战略性，而行动要有民主性；承担责任并不是简单的；服务而非掌舵；重视人而不只是重视生产效率^[2]”，西方国家在公共服务改革实践中倾向于加大政府公共服务职能、提升公共服务质量，增强政府的开放性、鼓励社会主体参与，学者弗莱恩（Norman Flynn，1977）认为绩效管理是现代公共管理所必不可少的重要内容，具体包括落实公共责任、满足权利相关人期待、注重管理结果导向、对管理个人和组织设定双重绩效要求。公共法律服务是具有中国特色的概念，国外的相关研究文献中较少提及公共法律服务这一概念，但有类似的概念和公共服务，即公益性法律服务，其中法律援助和法律咨询是最主要的形式，与我国的公共法律服务一样都是为了维护社会弱者利益，通过国家或者社会力量的方式为弱者提供法律服务，从而保障权益平等。国外的法律援助实践和研究开展较早，有丰厚的实践和理论基础，可以加以研究借鉴，探寻适合我国发展的有益经验。在国外，特别是西方发达国家，民众是高度关注公益性法律服务的，这些服务可以是由政府部门提供也可以是由律师协会，律师事务所、公益组织等社会力量提供。

协同治理理论源于西方协同学，1971年，哈肯发表了《协同学：一门协作的科学》一文，引入了协同和协同学概念，后来协同学的思想广泛运用到了经济、政治、社会和公共管理领域，重点研究不同主体间相互配合与协作。1997年，英国布莱尔政府首次使用“协同政府”概念，“协同政府意味着通过横向与纵向的协调，消除政策互相抵触的情况，有效利用稀缺资源，使某一政策领域的不同利益主体团结协作，为公众提供无缝隙而非互相分离的服务”^[3]。克利斯托福·波利特在“协同政府基础上”提出了“整体政府”理论，整体政府在思想和行动达到纵向与横向相互协调的一种政府治理模式。国外学者们围绕协同治理的概念和内涵进行了相关研究，美哈佛学者约翰·多纳休在《关于协同治理》一文中首先提到“协同治理”这一理念。塔尔西·泰利厄以“齐心协力”来解释协同治理，认为协同治理是各类主体一个以各种协商方式彼此互动，共商规则的。柯客·埃摩森对协同治理进行了更广义理解，“为了实现公共目的，使人们有建设性的参与跨公共部门、跨不同层级政府或跨公共、私人、公民团体的，公共政策制定和管理的过程和结构”^[4]。国外学者们对协同治理的程序和类型加以研究，希克斯提出协同治理政策

^[2] 新公共服务：服务，而不是掌舵 serving, not steering 著者 登哈特 (Denhardt, Janet V.); 登哈特 (Denhardt, Robert B.); 丁煌

^[3] 徐超华.政府部门间协调机制问题初探[J].武陵学刊,2010,35(03):48-52.

协同、项目协同、服务供给协同、面向个体的服务协同。奥尔特认为协同是过程性的治理方法，具有政策制定的协同、合作项目协同和执行的协同三个内容。

1.2.2 国内文献研究情况

国内研究公共法律服务的人员主要是司法行政系统人员及部分高校硕士研究生、公共管理学者、法学学者，主要围绕公共法律服务的概念、体系建设实施现状、均等化配置服务资源、政府购买公共法律服务、以及公共法律服务平台建设等问题及应对策略等开展研究。相关文献主要发表在《中国司法》《法治与社会》和一些报纸、杂志、高校的学刊、学报。既有研究的研究主要是围绕公共法律服务的目标、实践活动开展的。

一是公共法律服务的均等化。研究人员以公共服务均等化的概念定义为基础，对公共法律服务均等化予以研究，顾潇军、朱强认为：“公共法律服务均等化可理解为以大致机会均等，全面惠民为核心，保障全体公民都可以公平地享有均等的公共法律服务，并不是绝对的无差别和平均^[5]”。华东政法大学杨凯教授认为公共法律服务均等化是公平正义价理念的具体体现，是“法律面前人人平等”宪法原则的要求，公共法律服务的均等化是公共服务均等化发展出来的概念，公共法律服务是法律资源的“二次分配”，法律资源的第一次分配是建立在个人的经济能力基础上的，而在这轮“二次分配”中强调的是均等化，每个人在分配中都是公平的，政府可以无差别的为所有公共法律服务对象进行平等的公共法律服务，竭力谋求均衡性的服务目标。

二是政府购买公共法律服务。政府购买公共法律服务在我国发展还较为新鲜，是优化公共法律服务供给的重要方式。传统的管理模式下，公共物品及服务是由政府提供的，而且政府是法定的、当然的唯一提供者。随着服务型政府改革，受新公共管理理论影响，认为公共服务的供给应当开展政府外包机制，强调竞争性，政府治理社会是服务而不是掌舵。在公共法律服务领域，学者们研究发现随着经济社会发展的日新月异、人际交往的日趋复杂，涉及到纠纷调解、法治宣传等等，政府难以作为公共法律服务的唯一提供者去满足民众多样化、专业化的法律服务需求。政府购买公共法律服务是需要借助法律服务市场的，笔者认为应从法律和经济学的角度加以研究分析，政府购买公共法律服务在我国发展较后，相关研究未成熟，不妨可以参考政府购买公共服务的相关理论和研究成果。

^[5] 顾潇军,朱强. 社会制度文明视野下的公共法律服务均等化——《太仓市公共法律服务均等化规划(2013-2015)》解读[J]. 中国司法,2013(10). DOI:10.3969/j.issn.1009-329X.2013.10.010.

三是研究公共法律服务体系建设，基于公共法律服务是公共服务的重要分支，是法律领域的公共服务，学者借用其他公共服务领域的研究方式和相关研究理论对公共法律服务体系加以研究和定义。刘炳君教授认为：“公共法律服务体系是由服务提供方式、内容及对象为主体而形成的系统^[6]”。许同禄、刘旺洪认为：“社会提供公共法律服务的工作系统，包括组织网络、服务平台、人才队伍、服务产品等^[7]”。杨凯认为公共法律服务是一个政府主导、社会参与、全民共建的有机体系，既包括司法行政部门，也包括其他政府部门、法院、检察院等应履行公共法律服务职能的国家机关，个人和企事业单位等社会力量也能以志愿者或政府购买等方式参与到机构体系中。供给主体和供给内容是公共法律服务体系的主要两方面，评价体系是用以衡量和考核服务质量，包括评价的对象、评价的主体、评价的方式、评价的流程和评价结果应用等等。许多相关事务或认识交互组合而成的整体就是体系，学界关于公共法律服务体系的具体内容没有形成一致认识，大致认为包括组织、平台、人才、产品及保障等方面，对于体系的基本概念和架构，学界有相关研究，政府也出台了官方文件。中国社会科学院的工程项目组通过专项研究珠海市公共法律服务体系建设的实践情况，从推进理念、主要做法、经验总结、面临的挑战、展望与建议等多方面深入探讨，形成了地方性公共法律服务建设的一个研究样本。

四是公共法律服务的路径优化研究。对于公共法律服务的路径优化，学者们主要从完善平台建设、强化保障、拓展供给和优化考评等方面研究等等。公共法律服务是一个新兴交叉的研究领域，公共法律服务不仅是法律服务，同时也是公共服务，是两者的交集。我国公共法律服务需要多维度的理论支撑与视角分析，国内不少学者都是以自身研究领域的视角来研究公共法律服务领域。法学研究视角：法学学者一方面从法理上分析公共法律服务的存在合法性、合理性，认为其是具有法律性的，另一方面法学学者从法律的角度研究明确服务的内容与流程、公共法律服务提供者与参与者的内涵及双方的权利义务、法律责任等等。社会学研究视角：研究人员从社会学的角度研究公共法律服务对社会治理的重要意义，认为其是适应社会各阶层多元主体日益增长的法律需要，弥补法律服务市场供给不足和资源配置不均衡境况，推进法律服务市场的“供给侧”改革，促进社会治理法治化的重要治理手段。经济学研究视角：公共法律服务体系的最重要内容是产品，而产品则应注重经济效益和需求的满足，研究如何用最小的投入使公众最大程度上受益。另有学者从对政府公共法律服务资源的供给量与需求量之间的相关状态加

^[6] 刘炳君. 当代中国公共法律服务体系建设论纲[J]. 法学论坛, 2016, 31(1): 118-124.

^[7] 许同禄、刘旺洪:《公共法律服务体系建设的理论与实践》[M], 江苏人民出版社, 2014: 58

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/715134024201011123>