

## 关于对基层法律服务建设的几点建议

2017年3月10日 王敏刚

本人审阅《基层法律服务建设的几点建议》，内容很详细的介绍了特别在新疆碰到的问题。

要完善法治社会的建设，基层法律服务事业对民间法律服务要求至关重要。完善基层法律服务行业规章很关键。

报告内详细介绍立法过程中也有充分考虑、重视基层法律服务，可有关方面还没有规定和回复这批工作者的要求。故此，我觉得有必要反应他们的要求，希望人大常委们予以关注！

后附《关于对基层法律服务建设的几点建议》全文

# 关于对基层法律服务建设的几点建议

撰稿人：中国民主同盟会新疆区委会煤炭支部主委  
新疆维吾尔自治区法律工作者协会副会长  
全国法律工作者协会筹备委员会发起人代表

马宾霞

二零一七年三月三日

中华人民共和国全国人民代表大会并张德江委员长：

在全国两会召开之际，我作为中国民主同盟会新疆区委会煤炭支部主委、新疆维吾尔自治区法律工作者协会副会长有责任、有义务向两会反映关于最高人民法院违规颁布《民事诉讼法解释》88条（二）款对全国基层法律服务建设和全国10万法律工作者的生存造成的危害以及导致我国法制建设混乱问题，下面我把我要反映的最高人民法院《民事诉讼法解释》88条（二）款的颁布引发的事端及所存在的问题反映如下：

我国基层法律服务工作产生于1980年，基层法律服务所的设立是与当时社会因律师、公证等法律服务有关机构的缺失有关，基层法律服务所的原机构产生设置在基层各行政辖区，属事业单位的下属基层组织。法律服务所的法律工作者均是占有行政编制的行政工作人员，最初以“政事合一”、“合署办公”的形式开展基层法律服务工作。随着国家法制建设的不断发展和壮大，法律服务所面向基层开展了调整生产经营性纠纷，代书、解答法律咨询等简单的法律服务工作。

随着社会的发展和法制建设的不断深入，基层法律服务受到了社会各界的青睐，1987年5月，司法部在北京召开全国乡镇法律服务工作会议，全面总结了创建法律服务所的成绩和经验，充分肯定了基层法律服务工作为社会所做出的贡献，由司法部制发了统一的《乡镇法律工作者证》，由县（市、区）司法局发给经审查合格的基层法律服务工作者进行持证执业。1988年2月，经国务院物价局核准将基层法律服务所业务收费列为准予收费的项目。1991年，司法部对基层法律服务工作进入了规范化管理阶段，颁布了《乡镇法律服务业务工作细则》，即第

19号令，后被统称为“91细则”；2000年3月，又相应颁布了《基层法律服务所管理办法》和《基层法律服务工作者管理办法》，被简称为司法部59号令、60号令。

2000年8月，随着国家体制改革的发展和需要，规范党政事业单位的体制，国务院下达了国务院国办发（2000）51号令和清办函（2000）9号文件。国务院在该清理整顿经济鉴证类中介机构的通知中，将基层法律服务机构明确列为“经济鉴证类中介机构”，要求进行“脱钩改制”。

司法部为了贯彻国务院有关“脱钩改制”的文件精神，随后下发了司发通（2000）134号《基层法律服务机构脱钩改制实施意见》，文件规定法律服务所参照《合伙律师事务所管理办法》脱钩改制为个人合伙所，执行脱钩的法律服务所，不再属于行政挂靠机构或事业单位，法律服务所组织性质由事业法人改制为中介组织，实行自主执业、自收自支、自我管理、自我发展的自律性运行机制，同年司法部首次举办了全国法律工作者的统一司法考试，并由司法部为经统考合格的法律工作者颁发了法律工作者资格证书。

法律服务所与政府脱钩后，但仍然肩负着基层法律服务的使命，默默地为基层法律服务工作无偿的奉献着。

2012年全国人大常委会通过关于修改《中华人民共和国民事诉讼法》的决定，从立法层面将基层法律服务工作者作为诉讼代理人写入了《民事诉讼法》五十八条，行政诉讼法三十一条。十八届四中全会期间在《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》第二条（四）项和第六条（二）项规定中特别强调：“……加强法律服务队伍建设，发展公证员、基层法律服务工作者、人民调解员队伍。推动法律服务志愿者队伍建设。建立激励法律服务人才跨区域流动机制……”。由此基层法律服务队伍做为社会中介组织正式的融入了社会法律服务的体系

但最高人民法院却与十八届四中全会精神反道而行之，2015年2月4日刻意颁布《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第八十八条（二）关于诉讼代理人应当向人民法院提交相关材料中，要求法律工作者除与律师出具同等代理

手续外，还必须出具所代理的当事人是与代理人单位同属一个辖区的证明。

这一所谓的辖区证明，实质是将基层法律服务工作者画地为牢，随之给全国 10 万基层法律工作者的执业生涯带来的是灭顶之灾，法律服务行业立即陷入前所未有的执业危机，因为每个辖区内更本就没有能养活这些基层法律人的案源。针对以上情况最高人民法院的民事诉讼法解释第八十八条（二）款因侵犯了全国法律工作者的生存执业权遭到了全国法律工作者的抗议。新疆法律工作者协会及时召开了常务理事会，并将会议内容相关情况回报主管单位司法厅，司法厅、乌鲁木齐市司法局同时为此联合对各行政区的法律服务状况进行了调研，并向司法部反映了因最高人民法院颁布《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第八十八条（二）款给基层社会稳定工作造成的负面影响，并请求妥善解决的相关意见，但至今没有回复。

## **二、最高人民法院（民事诉讼法解释）第 88 条第 2 款规定的违规执行使基层法律服务工作市场遭到重创后将存在的问题**

### **1、法律工作者基本生存依法得不到保障**

一直依靠案源为生存的法律工作者因执业区域受限，缺少案源的经济来源已无法维持正常的生活和日常开支。因没有组织来协调社会案源的分配和经济来源的调剂，各辖区受限的法律工作者的家庭基本生活得不到保障，生活次序出现了紊乱。

### **2、由于最高人民法院《民事诉讼法解释》第 88 条第 2 款规定的执行，全疆将会造成以下问题：**

我区基层法律服务组织建设与内地省区还有着很大差别。新疆地处多民族区域，由于自治区基层司法所人员编制短缺，全区 70% 以上的基层法律服务所与司法所合署办公，基层法律服务工作者成为司法所重要的补充力量。参与着基层人民调解、法律援助、法制宣传以及基层政权组织法律顾问等工作，是我

区民主法制建设和维护社会稳定的一支重要力量，但《民事诉讼法解释》第88条第2款的区域限制条款的出台将给我区以及全国造成以下问题：

(1)基层法律服务所因代理区域的限制，因缺少案源的经济来源而无法维持正常运转而倒闭；

(2)基层法律服务所因代理区域限制缺乏有效竞争，无形中剥夺了人民群众对基层法律服务所的选择权，无法确保法律服务的质量，更好的依法维护人民群众的合法权利；

(3)基层法律服务在为社会稳定工作中在基层各社区起到了重要的辅导性作用，基层维稳力量将因法律服务所的倒闭而遭受困境。

(4)将因基层法律服务所倒闭导致使基层群众无法享有及时、适合民意的法律服务；对基层社会稳定带来诸多的不利因素和负面影响。

### **3、基层法律服务工作市场遭到重创引发了社会的骚动**

法律服务工作者因区域限制被迫终止代理合同、被法官强行赶出法庭、因被迫终止代理合同造成违约引发诉争.....，处于人类求生存的本能，法律工作者个人、组团数次上访各有关部门，在北京第三中级法院大规模诉讼等等维权已达两年有余。

## **三、最高人民法院《民事诉讼法解释》第88条第2款的区域限制引发的我国法制建设问题**

**1、最高人民法院《民事诉讼法解释》第88条第2款规定出台有违贯彻落实十八大四中全会精神，有违习总书记现阶段依**

## 法治国的纲领。

中共中央关十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》第二条(四)项明确规定：“加强重点领域立法，依法保障的权力，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人民权、财产权基本政治权利等各项权利不受侵犯……。”和第六条(二)项规定的：“……加强法律服务队伍建设发展公证员、基层法律服务工作者、人民调解员队伍。推动法律服务志愿者队伍建设。建立激励法律服务人才跨区域流动机制……”。根据以上文件精神是加强法律服务队伍建设；发展公证员、基层法律服务工作者、建立激励法律服务人才跨区域流动机制。但最高人民法院《第88条第2款的区域限制，不但限制了法律服务工作者的各项权利的公平，也限制了法律服务队伍的发展和跨区流动机制的建立。

### **2、最高人民法院《民事诉讼法解释》第88条第2款的区域限制规定出台有违《民事诉讼法》第五十八条的规定**

执行脱钩的法律服务所，由事业法人改制为中介组织，根据司法部(2000)134号文已和律师事务所一样实行自主执业、自收自支、自我管理、自我发展的自律性运行机制，根据《民事诉讼法》第五十八条的规定依法与律师队伍享有同等的诉讼代理地位，但《民事诉讼法解释》第88条第2款的区域限制却有违《民事诉讼法》第五十八条的规定。

### **3、最高法对《民事诉讼法》第五十八条进行扩张性解释，出台“区域限制条款”，有违立法法规定。**

《立法法》第42条和47条指出：法律解释权属于全国人民代表大会常务委员会。最高人民法院依法只能就工作中具体应用法律问题作出解释，而无权创设新的实体或程序规范。“区域限制条款”出台行为违法，最高院超越职权扩大解释的行为有违立法法的规定。

### **4、最高法对《民事诉讼法》第五十八条进行扩张性解释，出台“区域限制条款”的行为造成了司法监督体制紊乱**

最高法的行业性质是司法机构，而非立法机构，最高法对《民事诉讼法》第五十八条进行扩张性解释的行为应属立法权的行为，此行为说明最高法在司法活动中自行立法，自行司法，也就是说最高法在司法活动中既是运动员又是裁判员，完全失去了国家的监督体制的监督，从而造成了国家监督体制的紊乱。

#### 四、对基层法律服务工作者队伍的管理和发展的建议

**建议一：**根据《民事诉讼法》第五十八条规定，基层法律服务组织和法律工作者的身份已享有立法的支持和依法享有的法律地位，应当享有合法执业的权利，建议依法恢复法律工作者的执业市场。

**建议二：**法律服务所根据国务院国办发（2000）51号和请办函（2000）9号文件执行了脱钩改制，按照文件精神已由事业法人转为中介组织性质，实行的是自主执业、自收自支、自我管理、自我发展的自律性运行机制。建议根据以上文件精神抓紧落实司法部司发通（2000）134号《基层法律服务机构脱钩改制实施意见》的文件指示，参照律师事务所相关管理办法管理指导机构运行。

**建议三：**建议加强对各行政职能部门对法律、行政法规的学习和理解，规范最高人民法院的司法解释权限，确保法律、行政法规的立法权限不受侵犯、规范司法部职能的执政行为，确保国家公民、法人的合法权利不受侵犯，进一步提高维护执政党的社会声誉。

**建议四：**建议加强全国人大法制建设队伍，加强司法监督的建设和实施，确保立法的严肃性和司法部门依法司法的规范性。

以上是我对最高人民法院颁布对《民事诉讼法》第五十八条进行扩张性解释的行为所造成社会系列负面影响的情况反映和建议，希望全国人大会议秘书处在此两会期间，将此情况和

建议向全国人大会议反映，以保障党中央、习主席依法治国政令的畅通及社会的稳定。

联系人：马 宾 霞

手 机：13999958313