

法律與法制

中共律師制度與律師執業現況簡介

An Introduction to Current Lawyer System and Practice of P.R.C.

邵天啟 (Shao Tien-Chi)

本刊特約研究員

壹、中共律師制度的建立與發展

中共的律師制度是在吸收和繼承革命時期各革命根據地實行辯護和代理的工作經驗中，逐步建立起來的。1949 年中共建政之初，即發出「廢除國民黨的六法全書」及「取締黑律師和訟棍」的通知，解散了原有的律師組織，同時開始探索所謂新的人民律師制度。1953 年上海市人民法院首設公設辯護人室，不久，再改為公設律師室，除替刑事被告進行辯護外，也為離婚婦女提供法律協助。1954 年 7 月，中共指定北京等六大城市率先開辦法律顧問處，試行律師業務，1956 年 6 月，大陸已有北京、上海等三十二個市縣建立了律師組織，共有律師一百五十八名，同年 7 月頒布《律師收費暫行辦法》，使律師工作走上了正規發展的道路。到 1957 年，全國十九個省、市、自治區相繼成立了律師協會或籌備機構，法律顧問處達八百多個，專職律師共兩千五百多人。但這只是曇花一現，1957 年下半年，隨著整風反右運動的擴大化，律師制度被說成是資產階級的，律師辯護是「幫壞人說話」，「喪失階級立場」，絕大多數律師遭到不白之冤被劃為右派，尤其是十年「文革」，律師更成了專政對象，出現了一個長達二十多年沒有律師職業和制度的空白時期。

直至 1979 年 7 月中共《刑事訴訟法》的通過，對辯護列出專章規定，律師制度才又恢復重建。1980 年 8 月頒布了《律師暫行條例》，為大陸律師工作的開展提供了法律依據，不過，受當時計畫經濟和前蘇聯模式的影響，律師被定位為「國家的法律工作者」，是拿國家工資的國家幹部，律師執業的機構叫法律顧問處，是國家的事業單位，由國家核撥編制、經費，不僅嚴重制約著律師職能及其發展，也讓人感

覺律師是為政府工作，對律師缺乏信任。於是改革呼聲不斷，1985年，由法律顧問處改名的律師事務所開始經費體制改革，逐步走上自收自支，1988年第一家合作制事務所成立，完全擺脫對國家的依賴。1993年國務院批准《關於深化律師工作改革的方案》，重新界定了律師的性質，不再具有公職身分，而是為社會提供法律服務的執業人員，律師事務所則成市場的中介組織，造成合夥制事務所的脫穎而出，1996年《律師法》再進一步作了更明確的規定，至此，大陸律師制度的基本框架始初步形成。

貳、律師的執業條件與業務範圍

依中共《律師法》，律師執業要先取得律師資格和執業證書，資格取得分考試和考核兩種。中共自1986年開始實行律師資格全國統一考試，凡具有高等院校法律專業本科以上學歷，或高等院校其他專業本科以上學歷具有法律專業知識的人，都可報考，適用前述學歷條件確有困難的地方，經國務院司法行政部門審核，在一定期限內，可放寬為高等院校法律專業專科畢業。考核則是考試的補充，在全國統考之前，它曾是取得律師資格的唯一途徑，由當時司法局審查學歷、經歷證件即可，致使大批不合格人員混入了律師界，實施考試制度後雖仍保留，但加了一些限制，必須「具有高等院校法學本科以上學歷，從事法律研究、教學等專業工作並有高級職稱或具有同等專業水平」的人員才能申請，以確保素質。律師資格取得後，還要在律師事務所實習滿一年，經省、自治區、直轄市以上人民政府司法行政部門審核，始頒發執業證書。

至於律師的業務，《律師法》採取了明示化羅列式的規定，也就是可以從事以下七種：一、接受公民、法人和其他組織的聘請，擔任法律顧問；二、接受民事、行政案件當事人的委託，擔任代理人；三、接受刑案犯罪嫌疑人的聘請，為其提供法律諮詢，代理申訴、控告，申請取保候審，接受犯罪嫌疑人、被告的委託或者法院的指定，擔任辯護人，接受自訴人、公訴案件被害人或其近親屬的委託，擔任代理人；四、代理各類訴訟案件的申訴；五、接受當事人的委託，參加調解、仲裁；六、接受非訟事件當事人的委託，提供法律服務；七、解答有關法律詢問、代寫訴訟文書和有關法律的其他文書。儘管範圍相當廣泛，但就現況言，訴訟代理仍占了大部分，非訟領域業務還不普遍，顯示人民利用法律維護自身權益的意識並不高，制約了律師市場的擴大及作用的發揮。

參、律師的執業機構與管理體制

《律師法》第15條規定，「律師事務所是律師的執業機構」，成立律師事務所必須具備三個條件：一、有自己的名稱、住所和章程；二、有十萬元以上人民幣的資產；三、有合法的律師。目前僅允許國家出資、合作及合夥三類律師事務所存在。國家出資的事務所，不論是核撥經費、編制或僅一次性投入開辦資產，律師均有公職身份，受代表國家的司法行政機關領導、管理，缺乏自主權和內部激勵機制，因此，除了少數貧困地區仍需國家扶持外，多已開展了脫鉤改制工作。合作所是中共所獨創，它由律師自願組合，共同出資，自負盈虧，藉以克服國資所的一些弊端，但其財產歸合作人共同共有，在事務所存續期間，合作律師退出時，僅能要求一定的退職費，只有事務所終止解散，才可處分剩餘財產，缺乏誘因，致使公共積累不易實現，影響長遠發展。合夥所則是當今國際通行的組織形態，由於中共《民法通則》對合夥列有專章規定，權利義務明確，加之可中途退夥，取回出資份額，因此受到歡迎，未來大有一統天下之勢。另外，在個別大城市還有個人事務所，為數不多，屬試辦性質。

至於律師的管理體制，在《律師法》頒布前是完全採用行政模式，由司法行政機關領導和管理，這種計畫經濟下的產物，弊端日益明顯。1993年《關於深化律師工作改革的方案》提出了階段性的改革思路，即「建立司法行政機關與律師協會相結合的管理體制，經過一段時間實踐後，再逐步向司法行政機關宏觀管理下的律師協會行業管理制度過渡」。《方案》還規定：司法行政機關負責律師行業發展規劃，工作法規、制度的制定，律師資格及執業資格的授予、撤銷，執業機構的審批，年檢註冊登記，違規的懲處；全國和地方律協則承擔律師的維權，業務指導，培訓，對外交流及職業道德執業紀律的教育、檢查和監督等。1996年的《律師法》繼續體現了此一「兩結合」的體制，並以法律形式將它固定下來。除此，律師還要接受其所在律師事務所的管理，事務所應按章程組織律師開展業務，學習法律和政策，總結、交流工作經驗，律師只能在一個律師事務所執業，律師承辦業務，由律師事務所統一接受委託，與委託人簽訂書面委託契約，並依國家規定統一收費。

肆、律師的權利義務及法律責任

大陸律師在執業活動中享有以下權利：一、收集、查閱與本案有關的材料；二、

同被限制人身自由的人會見和通信；三、經有關單位或個人同意，向他們調查取證；四、接受委託後，如委託事項違法，委託人利用律師提供的服務從事違法活動或隱瞞事實，可拒絕辯護、代理；五、人身權利不受侵犯。

應履行的義務則有：一、保守國家秘密和當事人的商業秘密，不得洩露當事人的隱私；二、不得在同一案件中為雙方當事人代理；三、不得以詆毀其他律師或者支付介紹費等手段爭攬業務；四、不得私自接受委託或向委託人私下收取費用、財物；五、不得利用提供法律服務之便牟取當事人爭議的權益，或者接受對方的財物；六、不得違反規定會見法官、檢察官、仲裁員；七、不得向法官、檢察官、仲裁員以及其他有關人員請客送禮或行賄，或者指使、誘導當事人行賄；八、不得提供虛假證據，隱瞞事實或威脅、利誘他人提供虛假證據，隱瞞事實以及妨礙對方合法取證；九、不得擾亂法庭、仲裁庭秩序或干擾訴訟、仲裁活動；十、按國家規定承擔法律援助為受援助人提供服務。

律師或律師事務所違反法定義務，須承擔法律責任，對此《律師法》有詳細的規定。

一、行政責任。律師有下列行為之一，由省、自治區、直轄市及設區的市的人民政府司法行政部門給予警告，情節嚴重的，停業三個月以上一年以下；有違法所得的，沒收違法所得：同時在兩個以上律師事務所執業；在同一案件中為雙方當事人代理；以詆毀其他律師或支付介紹費等手段爭攬業務；接受委託後，無正當理由，拒絕辯護或代理；無正當理由，不按時出庭參加訴訟或仲裁；洩露當事人商業秘密或隱私；私自接受委託，私下向委託人收取費用、財物，利用提供法律服務之便牟取當事人爭議的權益，或接受對方的財物；違規會見法官、檢察官、仲裁員或向他們送禮請客；妨礙對方合法取證；擾亂法庭、仲裁庭秩序，干擾訴訟、仲裁活動的正常進行。律師事務所所有違反《律師法》規定的行為，省、自治區、直轄市人民政府司法行政部門可責令改正，沒收違法所得及併處違法所得一倍以上五倍以下罰款；情節嚴重的，停業整頓或吊銷執業證書。

二、刑事責任。律師有下列行為之一，由省、自治區、直轄市人民政府司法行政部門吊銷其執業證書，構成犯罪的，依法追究刑責：洩露國家秘密；向法官、檢察官、仲裁員以及其他有關人員行賄或指使、誘導當事人行賄；提供虛假證據，隱瞞重要事實或威脅、利誘他人提供虛假證據，隱瞞重要事實。

三、民事責任。律師違法執業或因過錯給當事人造成損失的，由其所在的事務所承擔賠償責任。事務所賠償後，可向有故意或重大過失行為的律師追償。律師和事務所不得預先免除或限制上述應承擔的責任。

伍、律師執業現況與問題

如前所述，中共律師制度歷經了一個曲折的過程，摸索了多年，但自改革開放後有了很大的發展，律師人數從1979年兩百一十二人到今天的十三萬人，律師事務所由數十家到一萬多家，律師已成當前大陸頗具影響且普受關注的一群。不過，在前進的道路中也碰到了一些問題，特別是在律師執業上，有的還十分突出、嚴重挫傷了律師執業的積極性。

先就外部言，律師執業環境日益惡化，其中尤以刑事辯護為最，普遍感受到會見難、閱卷難和調查取證難。

一、會見難。會見權是律師的一項重要訴訟權利，直接關係到律師對案情的了解和證據的收集。按規定，律師在犯罪嫌疑人被第一次訊問後或採取強制措施之日起，就有權會見在押嫌犯，但又限制涉及國家秘密的案件，需經偵查機關批准，過去偵查機關將國家秘密擴張到「辦案過程中的有關材料和處理意見」，致使任何一個正在偵查中的刑案，都屬保密範圍。為此，中共最高人民法院、檢察院、公安部等六機關共同發布了《關於刑訴法實施中若干問題規定》（以下簡稱六機關《規定》），將涉及國家秘密的案件明確解釋為：「案情或案件性質涉及國家秘密」，惟情況並未根本好轉，偵查機關往往執其一端，涉及國家秘密依舊是阻止律師會見的普遍藉口。至於不涉及國家秘密的案件，依六機關《規定》，不需批准，應在四十八小時內（重大複雜的案件五日內）安排會見。但事實上非僅偵查階段，連審查起訴和審判階段都要各該機關出具批准書、同意函，看守所才允許會見，批准成了必經程序，而律師向公、檢、法等部門提出交涉時，經常碰到「承辦人不在」、「領導忙不過來」、「要研究研究」等釘子，完全無視四十八小時及五日內的法定時限，甚至把它解釋成只要在四十八小時或五日內做出安排會見的決定即可，具體時間再另行通知。幾經波折後縱使見到了嫌犯，公安部和最高人民檢察院又有明文：律師必須遵守「會見場所、監管場所和有關機關關於會見的規定」，致使一些偵查和檢察機關分別訂定了一些清規戒律，如限制會見的時間和次數，有的還要求事先提供內容提綱，談話不准超出範圍，不能涉及具體案情，不許律師製作會見紀錄等。更有甚者，法律規定律師會見在押嫌犯，偵查機關根據案件情況和需要可以派員在場，結果是均派員在場，幾無例外，有的還直接發問和插話，在被監聽的情況下，嫌犯心存顧慮，不敢暢言，最終使得來不易的會見機會變的毫無意義。

二、閱卷難。中共《刑事訴訟法》修訂前，儘管律師在法院開庭前七天始能閱

卷，但可看到全部卷宗，1996年修改後，律師介入時間提早，閱卷範圍卻大大減縮。審查起訴階段僅限於本案的訴訟文書和技術性鑑定資料，證人的證言、物證、書證、嫌犯的供述等對定罪量刑有決定意義的證據均不包括在內。即便如此，在沒有監督和強烈追求勝訴的心理驅使下，檢察機關往往只讓律師查看拘留證、逮捕證、家屬通知書，連立案決定書、批准逮捕決定書、起訴意見書等涉及具體案情的訴訟文書都人為地設置障礙。審判階段雖允許可檢閱「指控犯罪的事實材料」，不過六機關《規定》把律師的閱卷地點限定為「人民法院」，而《刑事訴訟法》150條明文檢察機關提起公訴時僅需向法院移送「證據目錄、證人名單和主要證據的復印件或照片」，而非全部案卷。更嚴重的是，六機關《規定》將「主要證據」範圍的確定權明確地交給了檢察機關，致使檢方可以名正言順的進行法律規避，只向法院移送支持指控的資料，甚至將關鍵證據隱藏起來，開庭時再突然拋出，令辯方措手不及，面對檢方篩選後的「主要證據」，辯方很難再從這些「片斷」中去發掘有利於被告的「蛛絲馬跡」，加之證據展示制度仍在研究中，律師知情權大受影響，嚴重制約辯護功能的發揮。

三、調查取證難。調查取證權是法律賦予律師的一項核心權利，但立法上的缺陷使它舉步維艱。在偵查階段律師僅具「法律幫助人」的身分，不是辯護人，不能閱卷、調查，也不能在訊問時到場。審查起訴和審判階段雖形式上享有一定的調查取證權，可是要先經過證人或其他有關單位和個人同意；向被害人或其近親屬、被害人提供的證人取證，還須人民法院或人民檢察院許可，這一「同意」和「許可」的限制，導致律師調查權形同虛設。因為，偵查機關羈押疑犯的期限可達七個月之久，甚至更長，等律師可以調查時，現場已被破壞，證據已散失，痕跡和記憶已模糊，加之證據早被偵查機關取走，唯一可能只剩證人的證言。問題是，大陸證人不出庭作證已是普遍現象，面對國家司法機關，證人尚可拒絕，在沒有任何強制力的辯護律師面前，既怕打擊報復，又不願惹事生非，多一事不如少一事，還有多少人會向律師作證？尤其被害人或其近親屬一般都對辯護律師懷有敵意，即使獲得人民法院或檢察院的允許，辯護律師考量自身安全，亦多不敢貿然前往。儘管律師可以申請人民法院、檢察院去收集、調取，只是檢察院目前正推行錯案追究制、主訴檢察官責任制，檢察官的考核是以勝訴為依據，基於控辯職能的對抗，檢察官去收集有利於對方的證據來跟自己作對，任誰都心有不甘，何況1998年最高人民檢察院的《人民檢察院刑事訴訟規則》規定是，「需要」調查取證時，「可以」收集、調取，結果往往以「不需要」而駁回或根本不理睬。法院則常藉口工作忙、人手不足來搪塞，加之大陸法院向來缺乏向檢察機關發布命令的傳統，申請法院向檢方調取，一

來律師不知檢方握有什麼有利於己的證據，二來法院會不會執行及檢方是否遵辦，都是未知數。而最讓律師望之卻步的是《刑法》306條「毀滅、偽造證據、妨害作證罪」，它規定「在刑事訴訟中，辯護人毀滅、偽造證據，幫助當事人毀滅、偽造證據，威脅、引誘證人違背事實改變證言或者作偽證的，處三年以下有期徒刑」，其中「幫助」、「威脅」、「引誘」語義含糊、寬泛，而律師辯護成功又意味著公安、檢察機關辦了錯案，於是一些執法人員將之擴大解釋，做為職業報復的依據。一般而言，只要犯罪嫌疑人、被告翻供，律師就被懷疑是幫助當事人毀滅、偽造證據，律師收集的證據與公安、檢察機關不一致，也被認定是律師威脅、引誘證人改變證言或作偽證，執法人員往往抓住律師某些過失行為如不正確的提問方式小題大作，甚至把對證人的合理質證，「引導」證人作證，統統歸之為「引誘」而繩之以法，造成律師極大的心理恐慌。

刑事辯護，就個案而言是保護被告合法權益、維護司法公正的必要手段，就整體言則是一國刑事價值取向的象徵，是一國法治健全和人權保障的具體體現。但由於上述「三難」及證人不出庭作證導致的「質證難」，封堵了律師了解案情、調查取證和審查核實證據的渠道，從而使其失去提出中肯辯護意見的基礎，只能在初犯、偶犯、認罪態度上著力，既無效果，又隨時有牢獄之災，結果是刑案律師辯護率逐年萎縮，2001年僅30%，有70%攸關被告生死、自由的案件無律師介入，這對已加入《公民權利和政治權利國際公約》，各界殷切要求保障公民權利的中共，無疑是一大諷刺。

律師權益被侵害並不僅表現在刑事辯護上，民事、行政和非訟事件向工商、稅務、銀行、交通等單位查閱資料檔案時，亦往往以內部規定、保密為由普遍遭到拒絕。一些部門態度惡劣，常用踢皮球的方式藐視和嘲弄前往洽公的律師，有的則以妨礙公務名義將律師逐出門外，甚至有保安對律師大打出手。更不解的是，一些行政機關憑借各自的權力，任意設置門檻，設定各種專業資格，不具備這類專業資格的律師不准進入此一法律服務市場。如要辦理企業破產重組，就要有國有資產管理局授予的資產評估師資格，要辦理大中型工程投標，就要有國家計委簽發的招投標業務資格，連知識產權領域，也要求律師要有商標、專利、版權代理等資格證書。這些資格的取得除須付費經過學習考試外，還有名額限制，形成大陸律師業特有的資格套資格的怪現象，嚴重影響律師非訟業務的開展。

再從內部看，律師管理體制不順，整體素質低下，無序競爭日烈，缺乏職業道德和紀律，致使律師業在大陸雖令人嚮往但並不受人尊敬，探其原因：

首先是行業自律組織的作用未能充分發揮。律師職業的專業性使得政府很難直

接行使其管理職能，只有律師業自身才能「內行」地對律師的職業要求作出合理評估，從而有效地管理律師的職業行為。中共雖說要建立「司法行政機關宏觀管理下的律師協會行業管理體制」，但在具體職責劃分上，卻把一些本應由律師協會行使的權力給了司法行政部門，如律師的懲戒，年檢註冊登記等，既要宏觀管理，又未擺脫微觀管理，行政干預依舊。而作為自律性組織的律師協會只享有一些空洞的非實質性權限，如培訓、交流等，大大影響了律協的權威性，再加上經費不足，人員缺乏，一些協會行政化色彩濃厚，有的還與司法行政機關合署辦公，一套人馬兩塊牌子，有的則把協會當成養老機構，能勝任工作者寥寥無幾，難以實現其行業管理的職能。除此，作為自律性管理基礎和第一道關口的律師事務所亦呈現「散、亂、差」的現象。由於大部分事務所係合夥制，基本上是由同學、好友等關係密切的人所組成，靠情感聚集，離合頻繁，組織鬆散，每個合夥人又都各自聘請律師來為自己工作，猶如一個事務所下的個體戶，許多律師僅僅將事務所作為收費、談業務的一個場所和招牌，缺乏向心力和歸屬感。事務所也只管收取「人頭」費，而疏於管理、監督，更何況還有一大批掛靠在事務所的律師，根本不受任何約束，管理滯後已成律師工作的薄弱環節，成為制約大陸律師業發展的一個主要因素。

其次是整個律師隊伍素質不高，知識結構和業務能力與社會要求差距甚大。因為早期左傾思潮和「文化大革命」十年浩劫的影響，大陸法學教育受到嚴重摧殘，政法院校幾乎完全停辦，因此律師制度恢復初期法律人才奇缺，一些只有初、高中學歷經過十五天到三個半月的培訓也進入了律師隊伍。1986年實行全國統一考試之前，具有大專以上學歷的還不到40%，之後雖然一再提高門檻，但一些非法律系的畢業生憑著記憶力和小聰明，經過速成的臨時惡補，學一點法律知識去應考，他們沒有接受系統的法學教育，在執業過程中暴露出服務質量差的問題，已成民眾投訴的焦點。特別是懂外語、懂經濟、懂科技的律師不足，能熟練運用外語和法律知識去洽談跨國交易，提供高新技術產業法律服務的律師尤為稀缺，估計不到四千人，致使大多數只能侷限在一般的民、刑、行政和經濟方面，加劇行業的競爭。

正由於律師隊伍的良莠不齊，政府管理不到位，行業自律又不發生作用，在利益的追求下，一些不正之風油然而起。有的為了打贏官司不擇手段，拉關係、找門路，在案件處理中通風報信、製造偽證，甚至向司法人員行賄，充當腐敗媒介；有的為了招攬生意，不惜詆毀、中傷同行，支付介紹費、回扣，刊登虛假廣告等從事不正當競爭；更多的是欠缺敬業精神和基本的職業道德，事前夸夸而談，不負責任的亂許諾，或是漫天要價，巧立名目亂收費，事後則翻臉不認人，對委託的事敷衍塞責、玩忽懈怠，完全判若兩人，據北京市海淀區檢察院對在押人犯所做的調查，

不滿律師服務的高達 47%，拿錢不辦事是最主要的原因。此外，市場混亂競爭無序也使律師面臨了生存與榮譽的痛苦抉擇。由於《律師法》只禁止「為牟取經濟利益」「冒充律師從事法律服務」的行為，亦即不以律師名義，不以營利為目的從事訴訟代理或者辯護的，都被允許，縱使違反也僅沒收所得，罰款，十五日以下拘留，根本沒有什麼遏阻力。於是，舉目所見打著律師旗號的俯拾皆是，有無業遊民、下崗職工、退休公務員，一些機關、社團更紛紛設立法律服務所、諮詢中心，披著合法外衣企圖魚目混珠，他們是真正的自由職業者，沒有任何管理和限制，又不必繳稅費，執業成本低，正規律師自然無法與之競爭。加之民眾不了解正規與雜牌的區別，只要可以從事法律服務，都是所謂的律師，委託那一類律師並不特別重要，所以，非律師公開或暗地裡以律師身分活動，仍有廣大的市場。雜牌軍的存在讓正規律師揹了不少黑鍋，也感到無比的壓力，面對生存危機只好隨波逐流，過去律師是正義的化身，如今有些成了百姓眼裡的蛀蟲，大陸律師界固應反省，司法行政部門取締打擊不力，恐怕也要負很大的責任。

陸、結 語

綜觀大陸律師執業所面臨的問題，有因立法上的缺陷，如閱卷難、調查取證難及針對律師的「偽造證據，妨害作證罪」；有因執法人員玩法弄權、有法不依，如對會見的刁難；有因歷史留下的包袱和後遺症，如過去將律師打成右派，造成「斷代」和「真空」，恢復初期迫於現實，不得不降格以求，迄今仍不能滿足需要，無法實施律師業務的壟斷，讓非律師也摻雜其中等。為此，一些地方如廣東省珠海市出台了《律師執業保障條例》，最高人民檢察院亦於今年 2 月 10 日發布了《關於人民檢察院保障律師在刑事訴訟中依法執業的規定》，但囿於上位法未動，內容又多重覆六機關《規定》，未見太大新意，顯然，一個地方性法規或檢察機關的司法解釋，無法從根本上解決律師執業難的問題，如果司法環境得不到改善，立法上沒有重大突破，這些措施只能局部的發揮作用，只有當《律師法》《刑事訴訟法》等相關法律完善的時候，才能徹底去除。

其實，最大的癥結還在於對律師工作懷有偏見和成見，偏見源於對律師制度的不了解，認為律師是「幫壞人說話」，是「拿人錢財，為人消災」，成見則源於封建意識和官本位思想，認為律師只是一種私權的代言人，其所作所為會與國家利益發生衝突，因此，律師常常處於被排斥和防範的地位，加之某些律師違反職業道德，違紀甚至違法地去追求個人利益，更加深了公眾對律師的誤解。要消除偏見和成見，除了大力宣傳律師制度和律師作用外，首先應提高律師的地位。律師不僅在保障人

權、維護法治方面發揮功能，而且還作為社會政治結構中的重要力量，直接參與並實際影響民主政治制度的運作。在法治國家，律師是政治人才的主要儲備所，但中共僅將律師定位於為社會提供法律服務的服務人員，既不能轉入其他司法職業，亦無法參與主流政治體制的組織架構之中，至今只有八位全國人大代表，五位全國政協委員，自然激不起律師的政治熱情，而不得不放棄其抱負轉為謀求高額的收益，成了惟利是圖之輩。律師本身更應自我約束，淨化隊伍，仗義人間，樹立良好形象，主動參政議政、關心立法，成為政治和社會發展的主導，如此，始能化解深植民眾心中的這種觀念上的痼疾。

至於律師制度的改革，大陸學者多著重在管理體制及律師事務所的模式。事實上，從 1993 年《關於深化律師工作改革的方案》頒布後，目標已十分明確，但步伐卻異常緩慢，原因在於過去律師制度的演變是由政府在推動，可是當改革觸動了部門的利益，影響了機關的權力行使，勢必會停滯不前，律師管理權下放給律師協會自然就阻礙重重。因此，司法行政部門仍然獨攬律師的懲戒，甚至插手本屬律協職責的律師培訓，一些部門也依舊針對律師設置專業門檻，形成行業性的封閉。對此只有加快機構改革，轉變政府職能，律師協會也不能消極等待，應儘速健全組織，透過各種渠道積極發聲，糾正《律師法》中權力配置不合理的現象。此外，律師事務所的改革更是關鍵所在。大陸律師事務所普遍規模偏小，幾人一所，十幾人一所，與外國動輒數百上千人相比有很大的差距，業務範圍亦雜而不精，什麼案子都接，欠缺專業分工與執業特色，既不利於優秀人才的成長，也難形成團隊合作的格局。尤其內部的分配、收費和財務管理不科學，沒有擺脫平均主義的思想束縛，不能體現資本投入和勞動貢獻的合理回報，致使律師只重視個人收入的多少，根本不考慮事務所的積累和長遠的發展，無法朝專業化和規模化的目標邁進，當然也就難以提昇競爭力。

值得注意的是，據中共提出的「律師事業五年（2002~2006）發展綱要」，到 2006 年底，除個別地區外，四十五歲以下的律師要全部達到大學本科以上學歷，具有各類專業特長的律師要達到 30%。到 2005 年要培養出至少五百名能熟練辦理涉外法律業務，具有國際一流水準的律師，司法部也將整頓規範法律服務市場列為今年的工作重點。顯然，為了因應加入世貿和市場經濟的要求，中共不得不有所作為，可以預期，《律師法》和相關法律必將修改，律師制度和律師執業環境終會有所完善。只是，律師制度既是民主的產物，也是民主的一面鏡子，律師地位如何，亦直接反映了民主與法治的水準，中共迄今抗拒民主，依法治國更是表裡不一，說的比做的多，這又注定改革是一條漫漫長路，往後步履依舊蹣跚，未來前景還有待大陸律師界共同努力。