

律师地区分布的非均衡性

—— 一个描述和解释^①

冉井富

一、问题、方法和经验材料

(一) 问题：律师队伍非均衡性地区分布的描述、解释和制度检讨

改革开放以来，我国的社会发展具有两个显著的趋势，一是法律越来越健全，也越来越技术化、复杂化；二是法律在社会生活中的作用越来越大，越来越多的社会关系被置于法律的调整之下，广泛的政治活动、经济交往、社会生活等等，逐步成为法律调整的范围和对象。社会发展的这种趋势，就是所谓的法制化或者法化（legalization）。

在一个法制化的社会中，人们的各种社会实践常常被要求按照法律的规定行事。然而，现代社会中的法律不仅数量多，而且专业性、技术性非常强，普通的个人往往难以知晓法律的含义和要求，于是就需要法律专业人员提供专门的法律技术服务，借以弥合内容庞杂、技术艰深的法律要求和普通百姓的社会生活之间的鸿沟，实现法律调整的秩序和价值追求。而社会的法制化程度越高，对法律服务的需求也就越大。在这个意义可以说，由于法制化的日益增强，我国社会对法律服务的需求相应地日益增大。

正是为了迎合这种日益增长的法律服务需求，自改革开放以来，我国的律师队伍持续、稳步发展。虽然严格说来，法律服务并不仅限于律师业，在我国当前，除了律师之外，公证人员、基层法律服务工作者、证券师、专利代理、企业法律顾问，等等，也在一定的范围和程度上提供法律服务。但是，这其中，律师是最主要的、最专业的法律服务人员，其他人员虽然也提供法律服务，但是补充性的、暂时性的，或者是仅限于一个特定的领域，或者仅仅是涉及某方面的法律服务。总之，法律服务业的发展，主要体现在律师队伍的发展上。

我国律师队伍的发展在数量和素质方面都有长足的体现。从数量上来说，在改革开放初期，我国的律师队伍是零，截至 2005 年初，我国执业律师已达 11.8 万多人，其中专职律师 103389 人，兼职律师 6841 人，公职律师 1817 人，公司律师 733 人，军队律师 1750 人，法律援助律师 4768 人。另外，还有律师辅助人员 3 万多人。从素质上看，截至 2005 年初，具有本科以上学历的律师已占律师总数的 64.6%，其中，研究生以上学历的律师已经超过 1 万人。^②

但是，进一步考察发现，律师队伍的发展成就主要体现在城市和发达地区，而在农村地区，尤其是在落后的农村地区，律师的数量仍然非常少。粗略估计，我国律师队伍中，85% 的律师集中在大中城市，拥有全国 80% 人口的小城镇和农村地区，只有 15% 的律师。据新华社北京 2004 年 3 月 23 日电，截至 2004 年初，我国还有 206 个县连一名律师也没有。全国人大常委会副委员长顾秀莲 2005 年 8 月 25 日就全国人大常委会执法检查组关于检查律师法实施情况，向十届全国人大常委会第十七次会议作报告时说，我国超过半数的律师集中在大城市和东部沿海地区，广东、北京的律师人数都在万人左右，而西部 12 省区市律师总数

^① 本文的实证调查获得了范愉教授主持的“多元化纠纷解决机制与和谐社会的建构”（项目批准号：05JZD0004；项目合同号：05JZDH004），以及夏勇教授主持的“中国法律服务改革发展研究”等课题项目的经费资助，谨致谢忱！

^② 于呐洋、王宇：《我国执业律师达 11.8 万人》，载《法制日报》2005 年 6 月 14 日。

不过 2.4 万人。

这些比较粗略的数据表明，我国律师队伍虽然有了很大程度的发展，但是在地区之间的分布极不均衡。这种不均衡又进一步提出了这样的一系列问题：（1）准确地说，这种非均衡性达到了什么程度？（2）是什么原因导致了这种不均衡？（3）这种非均衡性带来的制度和政策反思是什么？律师的发展是法制化的结果，又是检验法制程度的一个标尺，而法制化的发展，又和社会的现代化，和人权保护，和统一的市场经济的建立等方面密切联系，因此，这些问题的分析和讨论具有重要的现实意义，它们关涉到我国法制现代化的战略实施，尤其关涉到占我国人口绝大多数的农村地区的社会发展和法制建设问题。正是鉴于这种现实意义，本文将对这些问题进行进一步的深入考察。

（二）方法和步骤

上面提到的三个问题，尤其是其中的前两个，包括律师地区分布非均衡性的具体程度和这种非均衡性的解释，主要是一个法律现实问题，一个经验层面的问题，因此，本文将主要运用实证的研究方法，通过经验材料来描述和分析。具体地说，我将从下列五个方面进行考察：

首先，通过全国性的统计数据，对全国律师分布的不平衡性的程度，进行一个较为准确的、量化的描述。一方面，虽然我们不知道我国律师分布极不均衡，但是对于其具体程度，目前尚缺乏较为准确、全面的描述，因此，这一工作具有一定程度的知识增进作用；另一方面，这种描述所得出的结论，是进一步的解释和分析的基础，也是进一步的解释和分析的对象和目标。

其次，对于律师分布非均衡性的原因，进行理论分析。尽管本文重点在于经验的、实证的考察，但是理论分析仍然是必要的。这是因为，一方面，对于律师分布的非均衡性以及法律服务需求的有关问题，已有许多学者提出了相应的解释，对于这些解释，需要进行整理和评判，以和实证的考察互相印证；另一方面，实证的、经验的考察也是以理论分析为先导的，思维的一般规律总是先从理论上，从已有的研究成果基础上，分析出可能的原因，再从经验的角度进行印证或者验证。

第三，对于律师分布的非均衡性，进行宏观的、统计的解释。非均衡性是一个统计结果，其原因当然也可以在不同指标的统计关系中揭示出来。在前一部分，通过理论分析，大致确定了各种影响律师非均衡分布的可能原因，但是只是确定了各种原因发挥影响的可能性，在这一部分，则要通过宏观的统计数据之间的相互关系，确定各种因素实际发挥中作用的程度和比例。

第四，对于律师分布的非均衡性，作一个微观的、个案性质的调查和解释。统计解释具有全面性、宏观性，但是也存在两个不足：一是统计数据往往失之概观和笼统，只能确定不同因素之间的相关性，对于不同因素之间复杂的、多维的现实联系，则难以深入揭示；二是缺乏一些必要的统计数据，使得有些因素的影响不能进行统计印证。为了弥补这两方面的不足，我对一个贫困县进行了实地的、深入的调查，对于导致欠发达农村地区律师分布较少的各方面原因，进行了个案性质的考察和分析。本文希望通过宏观的统计解释和微观的个案调查两方面结合起来，比较全面准确地验证前面的理论分析。

第五，总结和反思。这一部分主要讨论两个问题，一是对前面的理论分析、统计解释和个案调查进行总结，确定我国律师分布非均衡性的主要原因；二是在本文的描述和解释的基础上，在相应的范围内，反思和检讨现行的制度缺失。

（三）经验材料

本文以实证研究为主要特点，因此，文章的描述和论证中要用到大量的经验材料。概括地说，这些材料主要包括三个方面：

一是政府有关部门发布的统计资料，包括社会的经济、人口、律师人数、律师业务等

方面的统计资料；

二是各省、自治区、直辖市司法行政主管部门发布的律师事务所年检和律师注册年度公报；

三是在 H 县进行实地调研所收集的材料，包括访谈纪录、调查笔录、档案材料等形式；

四是其他学者实地调研所收集的资料。

二、非均衡的地区分布：一个统计描述

我国律师队伍在地区分布上的不平衡状况，可以通过不同地区分别拥有的律师数量的对比显示出来。由于不同地区人口规模不一样，所以为了扣除人口因素的影响，这里用“每 10 万人口拥有律师人数”这个指标进行对比。

为了进行对比，必须收集不同地区拥有的律师人数和人口数量。根据对各种文献和网络资源的广泛查阅，目前各个地区的律师人数主要有两个来源：

一是《中国律师年鉴》2000~2004 年以省、自治区、直辖市（以下简称“省市区”）为单位，提供了不同地区的律师人数，以及律师机构、律师业务等方面的信息。但是，除了《中国律师年鉴 2000》外，其余年份没有提供西藏自治区的有关信息；此外，在年鉴的各年版本中，新疆自治区和新疆建设兵团是分开提供的。

二是各省市司法行政机关每年公布的本地区“律师事务所年检和律师注册公告”。但是，“公告”只提供了各个县、市的律师机构和律师人员的名录，只有对这些名录进行整理、归类和计算，才能得出各个县市律师机构和律师人员的具体数量的统计结果。由于司法部 1996 年 11 月颁布的《律师执业证管理办法》第 17 条规定：“每年注册结束后，对于准予注册的律师，注册机关应在报刊上公告。”因此，从理论上说，各省、自治区、直辖市都存在相应的公告，都可以从中整理出各个地区的详细统计资料，但是，截至目前，我只收集到了下列地区在下列时间的公告：（1）北京（2005 年 8 月 20 日）；（2）河北（2005 年 4 月 30 日）；（3）山西（2005 年 9 月 30 日）；（4）内蒙（2005 年 7 月 20 日）；（5）辽宁（2005 年 4 月 30 日）；（6）吉林（2005 年 5 月 9 日）；（7）黑龙江（2005 年 10 月 25 日）；（8）上海（2005 年 7 月 15 日）；（9）江苏（2005 年 12 月 31 日）；（10）浙江（2004 年 9 月 16 日）；（11）安徽（2005 年 8 月 5 日）；（12）福建（2005 年 8 月 8 日）；（13）江西（2005 年 7 月（27 日）；（14）山东（2004 年 12 月 31 日）；（15）湖北（2005 年 8 月 20 日）；（16）湖南（2005 年 8 月）；（17）广东（2005 年 8 月 8 日）；（18）海南（2005 年）；（19）四川（2005 年 6 月 1 日）；（20）云南（2005 年 10 月 18 日）；（21）陕西（2004 年 10 月 10 日）；（22）青海（2005 年 7 月（29 日）；（23）宁夏（2005 年 7 月 7 日）。在下文中，上述地区合计简称为“23 个省市区”。

各个地区人口数量的来源渠道则较多，但是，由于统计的口径和标准的不同，使得人口数量的甄别选用成为一个难题。在本文中，各地区人口数量的来源主要有《中国统计年鉴》、《中国区域经济统计年鉴》、《中国分县市人口统计资料》、《中国人口统计年鉴》、《中国城市统计年鉴》，以及各省、自治区、直辖市的《统计年鉴》，等等。在“每 10 万人口拥有律师人数”这个指标中，人口数主要用的是时点数，并以户籍人口为主，个别城市用的是常住人口数。

通过对上述有关数据和资料的整理，可以总结出我国律师地区分布的三个特点，下文分述之。

（一）律师主要分布在东南沿海发达地区

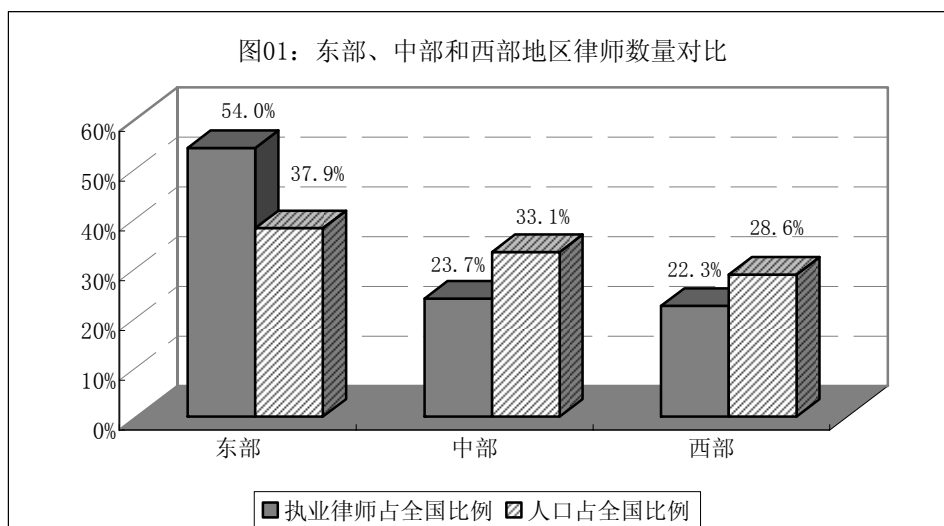
根据国家“七五”计划对全国经济区域的划分，同时结合国家西部大开发的战略调整，

按照经济发展水平和地理位置相结合的原则，全国被划分为东、中、西三大经济区。其中，东部地区包括：北京、天津、辽宁、河北、山东、上海、江苏、浙江、福建、广东和海南 11 个省、直辖市；中部地区包括：山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北和湖南等 8 个省；西部地区包括：陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、重庆、四川、贵州、云南、西藏、内蒙古、广西等 12 个省、直辖市和自治区。根据《中国律师年鉴 2004》中所公布的有关律师统计数据，以及《中国统计年鉴 2005》中所公布的人口统计数据，全国三大经济区域律师分布情况如表 01 以及图 01、图 02 所示。

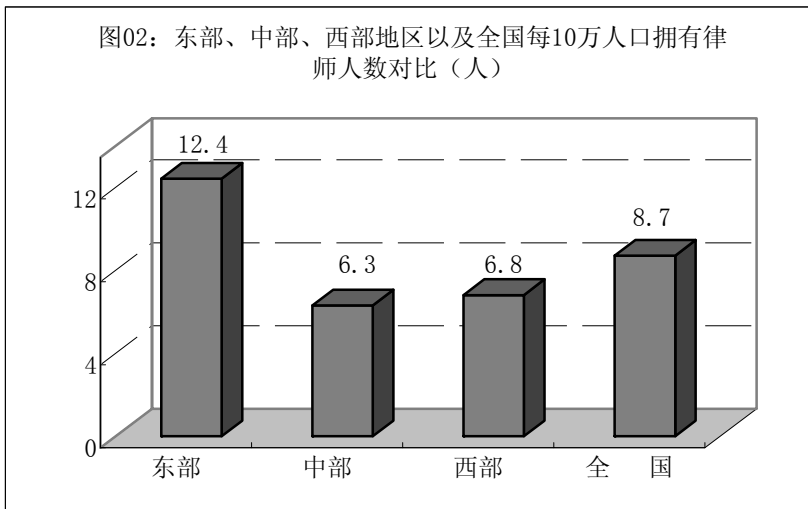
考察表 01 以及图 01、图 02 可知，东部沿海地区律师人数最多，中部和西部地区律师人数比较接近，其中西部地区略高于中部地区。具体地说：（1）东部沿海地区人口所占比例为 37.9%，却集中了 54.0%的律师，高于其人口所占比例；中部和西部地区的人口所占比例分别为 33.1%和 28.6%，而律师所占比例分别只有 23.7%和 22.3%，显著地低于其人口所占比例。（2）以每 10 万人口拥有律师数这个指标进行考察，东部沿海地区为 12.4，显著地高于全国平均水平；中部和西部地区分别只有 6.3 和 6.8，低于全国平均水平。综合起来看，东部沿海地区的律师人数（绝对数量和相对数量）大约是中部和西部地区的两倍。

表 01：东部、中部和西部地区律师数量对比^①

地区范围	2004 年底执业律师		2004 年底人口		每 10 万人拥有律师数
	人数	所占比例	万人	所占比例	
东部地区	61306	54.0%	49251	37.9%	12.4
中部地区	26923	23.7%	43037	33.1%	6.3
西部地区	25263	22.3%	37127	28.6%	6.8
全 国	113492	100.0%	129988	100.0%	8.7



^① 说明：（1）“执业律师”数为“律师工作人员”和“行政助理”之差。（2）《中国律师年鉴 2004》没有提供西藏自治区的律师人数，根据《中国律师年鉴 2000》，提供的数据，2000 年底律师人员 57 人，行政助理 22 人，计算得出执业律师 35 人。另外，根据《西藏统计年鉴 2005》，2004 年底西藏自治区执业律师和公证人员之和为 36 人，可见有下降的趋势。考虑到西藏地区的律师人数在西部地区的总数中比例较小，估算一个数据也不会形成太大的误差，所以这里仍以 2000 年的执业律师人数为计算标准。（3）新疆的数据包括新疆建设兵团。（4）《中国律师年鉴 2004》没有提供西藏自治区的律师人数，计算得出的全国执业律师人数的是 113457 人，本表加上估算的西藏执业律师人数的 35 人后，全国执业律师的人数变更为 113492 人。（5）全国总人口包括现役军人人数，分地区数字中未包括，所以，在本表中，全国总人数略大于三个区域的人口之和，其前者为 129988 万人，后者为 129415 万人，相差 573 万人，0.4%。）



(二) 律师主要集中在大城市

前面提到,我收集到了23个省、自治区和直辖市(以下简称为“23个省市区”)的律师事务所年检和律师注册公告。根据我国东部、中部和西部三大经济区域的划分,23个省市区又可以进一步划分为:(1)东部10省市,包括北京、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南,其中有2个直辖市、8个省会城市,以及大连、青岛、宁波、厦门和深圳等5个副省级城市;(2)中部7省,包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、湖北和湖南等,其中包括7个省会城市;(3)西部6省区,具体包括内蒙、四川、云南、陕西、青海和宁夏等,其中包括6个省会城市。在上述23个省市区中,合计共有2个直辖市、21个省会城市和5个副省级城市,以下合称“28个大城市”。

对23个省市区律师事务所年检和律师注册公告的整理,得出表02,以及根据表02得出的图03、图04。考察表02及图03、图04,我们可以发现:

(1)从绝对数量上看,律师主要集中在大城市。具体地说,在东部10省市,省会及副省级以上城市市辖区人口所占比例为13.9%,但是律师所占比例却高达59.8%;在中部7省,省会城市市辖区人口所占比例为7.0%,律师所占比例高达38.8%;在西部6省区,省会城市市辖区人口所占比例为7.2%,律师所占比例却高达51.1%;在整个23省市区中,28个大城市人口所占比例为10.3%,而律师所占比例高达53.7%。

(2)以每10万人口拥有律师数看,在东部10省市,省会及副省级以上城市市辖区平均为56.2,而整个区域的平均数为13.0,前者是后者的4.3倍;在中部7省,省会城市市辖区平均为37.2,而整个区域的平均数为6.7,前者是后者的5.6倍;在西部6省区,省会城市市辖区平均为49.7,而整个区域的平均数为7.0,前者是后者的7.1倍;在整个23省市区中,28个大城市平均为51.0,而整个区域的平均数为9.7,前者是后者的5.2倍。

图03：23个省市区中省会及副省级以上城市律师数在相应区域所占比例和人口所占比例对比

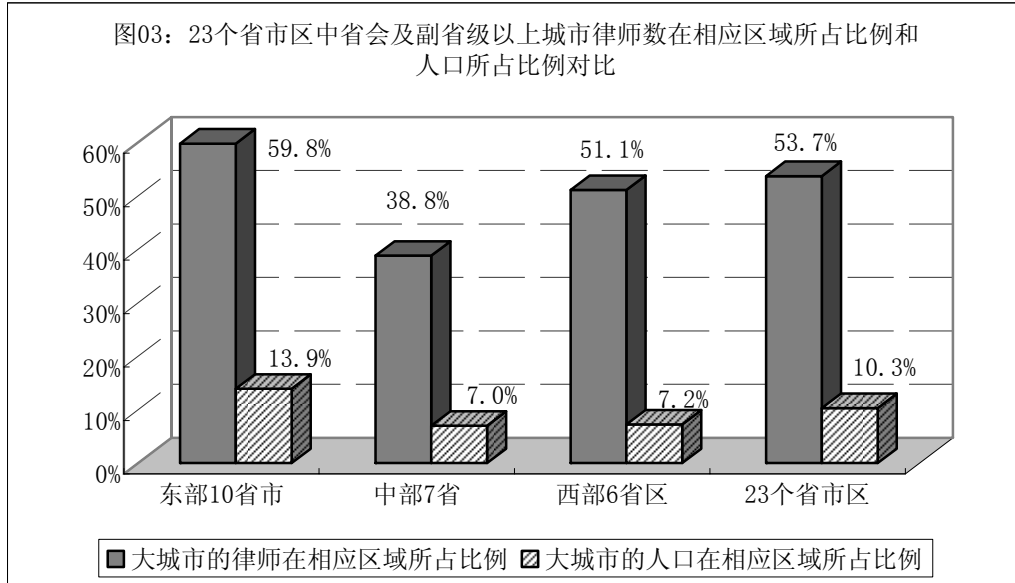
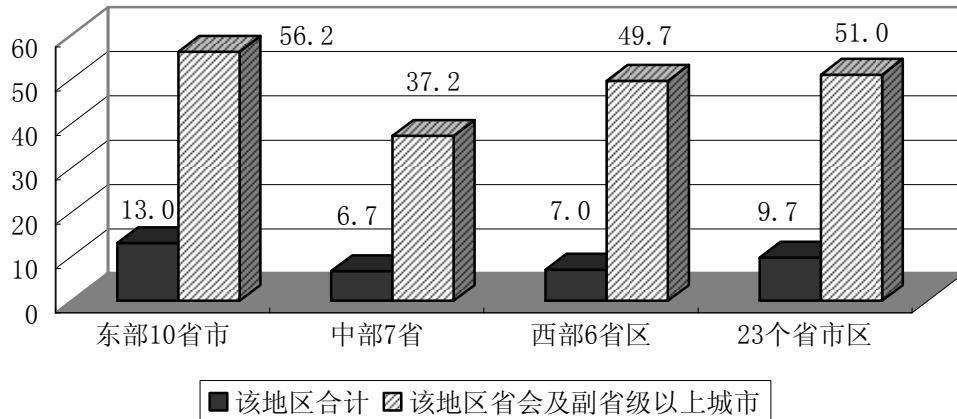


表 02：23 个省市区中不同地区的律师人数对比

地区范围		律师数		2004 年底人口		每 10 万人拥有律师数	
		人	在相应区域所占比例	万人	在相应区域所占比例	人均律师数	和相应区域平均数的比值
东部 10 省市	合计	61920		47507		13.0	
	省会及副省级以上城市市辖区	37000	59.8%	6583	13.9%	56.2	4.3
中部 7 省	合计	22288		33320		6.7	
	省会城市市辖区	8640	38.8%	2320	7.0%	37.2	5.6
西部 6 省区	合计	14324		20356		7.0	
	省会城市市辖区	7314	51.1%	1473	7.2%	49.7	7.1
上述 23 个省市区	合计	98532		1011833		9.7	
	28 个大城市市辖区	52954	53.7%	103753	10.3%	51.0	5.2

图04：23个省市区中省会及副省级以上城市每10万人拥有律师数和相应区域平均数对比



（三）贫困县律师人数非常少

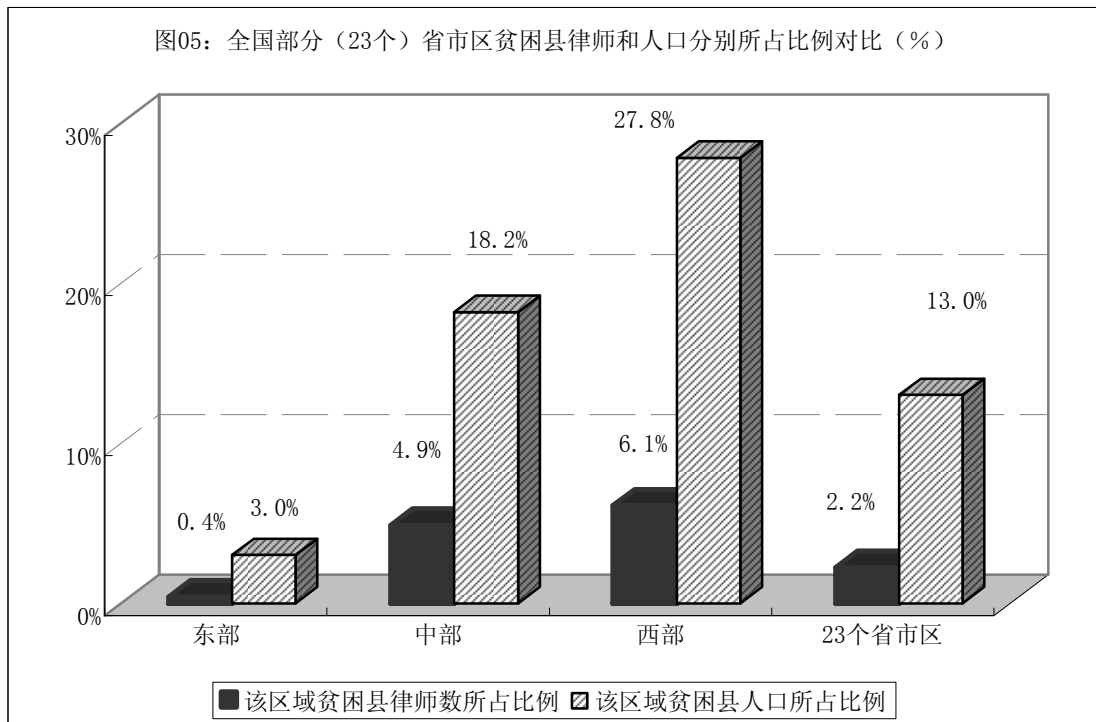
我国在八七计划期间（1994-2000年），根据社会的经济和文化的发展程度，确定了592个国家重点扶持贫困县（县级市、市辖区），它们的分布是：河北39个，山西35个，内蒙古31个，吉林8个，黑龙江14个，安徽19个，江西21个，河南31个，湖北25个，湖南20个，广西28个，海南5个，重庆14个，四川36个，贵州50个，云南73个，陕西50个，甘肃43个，青海15个，宁夏8个，新疆27个。这其中，有14个属于县级市，17个属于市辖区（其中4个是后来从县更改为市辖区的），一个林区。扣除县级市、市辖区和林区之后，在23个省市区中，还有374个贫困县（旗），简称贫困县。它们的具体分布是：河北39个，山西35个，内蒙31个，吉林5个，黑龙江13个，安徽18个，江西20个，湖北20个，湖南20个，海南4个，四川31个，云南70个，陕西46个，青海15个，宁夏7个。接下来，我将以这374个贫困县为样本，考察我国欠发达农村地区的律师数量分布。

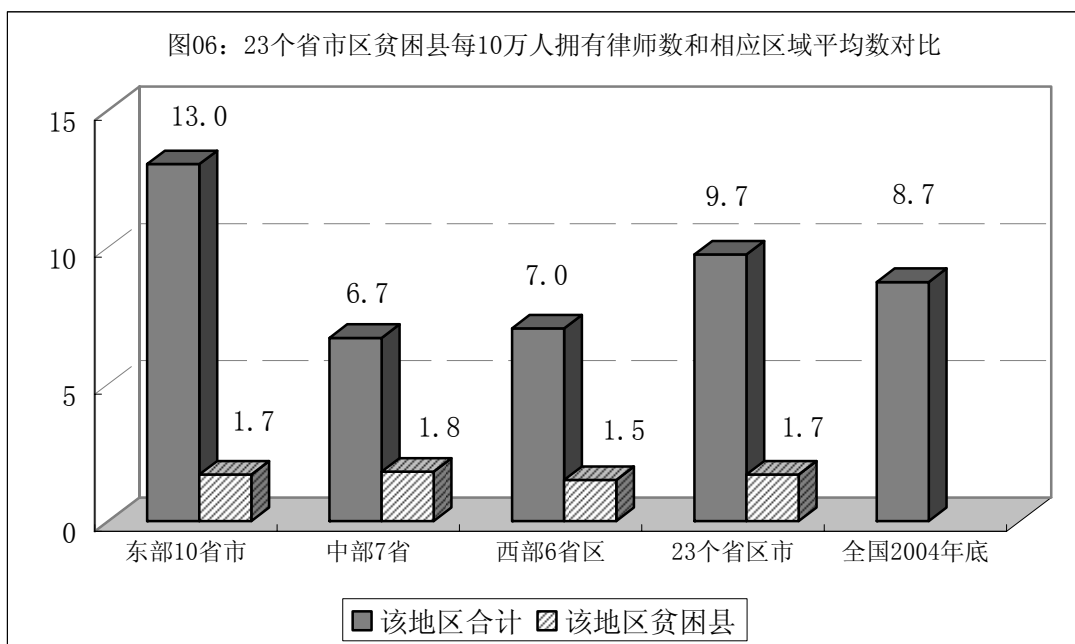
通过对23个省市区律师事务所年检和律师注册公告的整理和计算，得到表03，根据表03，得出图05和图06。考察表03、图05和图06，可以发现，无论是东部地区，还是中部地区和西部地区，贫困县律师人数非常少。相比较而言，西部地区贫困县每10人万口只有1.5名律师，略低于中部地区的1.8和东部地区1.7。在23个省市区中，平均数为每10万人口拥有9.7名律师，而在374个贫困县中，平均每10人万口只有1.7名律师，只有23个省市区平均数的18%，不到五分之一。

表 03：不同区域贫困县的律师数量和该区域律师平均数量对比

地区范围		律师数		2004年底人口		每10万人拥有律师数	
		人	在相应区域所占比例	万人	在相应区域所占比例	人均律师数	和相应区域平均数的比值
东部10省市	合计	61920		47507		13.0	
	43个贫困县	250	0.4%	6583	3.0%	1.7	0.13
中部7省	合计	22288		33320		6.7	

	131 个贫困县	8640	4.9%	2320	18.2%	1.8	0.27
西部6省区	合计	14324		20356		7.0	
	200 个贫困县	7314	6.1%	1473	27.8%	1.5	0.21
上述 23 个 省市区	合计	98532		1011833		9.7	
	374 个贫困县	52954	2.2%	103753	13.0%	1.7	0.18
全国 2004 年年底						8.7	





(四) 律师分布非均衡性的总结

前面描述了律师地区之间分布的非均衡性的三个具体内容，综合这三个方面，可以对这种非均衡性做出更为直观的描述。表 04 中整理和计算出了不同地区范围内的律师数量，根据表 04，得出了图 07。考察表 04 和图 07，可以发现，我国律师分布的非均衡性的总体特点是，大城市律师人数最为集中，平均每 10 万人口拥有律师数在 50 以上，相反，贫困县的律师最为稀少，374 个贫困县中，平均每 10 人口拥有律师数只有 1.7。以每 10 万人口拥有律师数对比起来看，大城市是贫困县的 30 倍，差距十分悬殊。

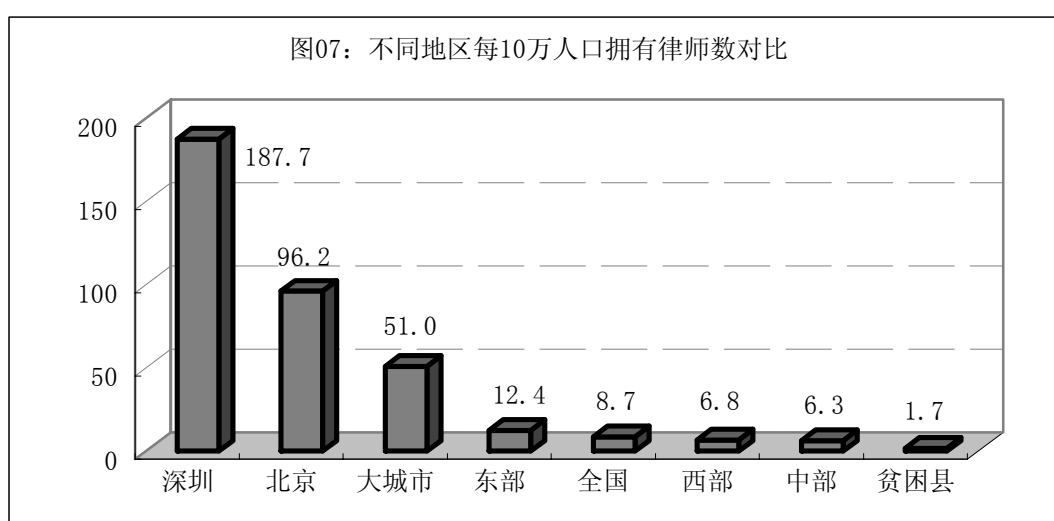
贫困县平均每 10 万人口只有 1.7 名律师意味着什么呢？对于我们所考察 374 个贫困县，平均每个县人口 35.87 万人，折合起来，平均每个县只有律师 6.0 人。实际上，平均数掩盖了一些问题。根据我的统计整理，在 374 个贫困县中，有 51 个县没有一名律师，有 7 个县只有少量的法律援助律师。贫困县律师之少，以至于我们可以近似地说：这是一种无需律师的社会秩序。^①由于律师的社会功能是提供法律服务，因此也可以说：这是一种不需要法律服务的社会秩序。

表 04: 全国不同地区律师人数对比

地区	行政区划范围	时间	每 10 万人口拥有律师数
深圳	所属 6 个市辖区	2005 年 8 月 8 日	187.7
北京	所属 16 个市辖区, 不含密云、延庆两个郊县	2005 年 8 月 20 日	96.2
大城市	23 个省市区的 18 个省会及副省级以上城市市辖区	2004 年 9 月 16 日至 2005 年 12 月 31 日	51.0

^① 美国学者 Victor H. Li 比较美国和改革开放以前的中国的律师人数后得出一个结论，说当时的中国是“无需律师的法律” (Law Without Lawyers)，我这里借用一些这样的修辞，称欠发达农村地区为“无需律师的社会秩序”。参见 Victor H. Li, *Law without Lawyers: A Comparative View of Law in China and the United States*, Westview Press/Boulder, Colorado, 1978.

东部	东南沿海地区的 8 个省、3 个直辖市	2004 年 12 月 31 日	12.
全国	全国	2004 年 12 月 31 日	8.7
西部	西部地区的 6 个省、1 个直辖市和 5 个自治区	2004 年 12 月 31 日	6.8
中部	中部地区的 8 个省	2004 年 12 月 31 日	6.3
贫困县	全国 15 个省区中的 374 个贫困县	2004 年 9 月 16 日至 2005 年 12 月 31 日	1.7



三、影响律师地区分布的因素：一个初步的理论分析

为什么律师主要集中在城市和发达地区，而贫困落后的农村地区律师十分稀少？为什么欠发达的农村地区呈现为“[无需律师的社会秩序](#)”？对于这一现象的原因，我这里首先进行理论分析。

从理论上说，可能的原因是多方面的。人们可能最先想到的一个原因是我国律师数量不足，导致欠发达的农村地区律师缺乏。这是一个非常直观的解释，也是当前的一种常识性的观点。比如说，司法部副部长张福森 2004 年 3 月在全国律师队伍建设工作会议上谈到我国尚有 206 个县没有律师时指出，从总体上看律师数量仍然不足，地区分布不平衡，尤其在经济欠发达地区，律师严重短缺。又比如，全国人大常委会副委员长顾秀莲 2005 年 8 月 25 日就全国人大常委会执法检查组就《律师法》实施情况的检查，向十届全国人大常委会第十七次会议作报告时，也将西部 12 省区市律师数量不足的原因归结为我国的律师总数较少。但是，理论上进一步分析发现，律师数量的不足只是全国律师数量平均水平的指标的评价，并不能解释不同地区之间律师分布的差异。这是因为在我国当前，只要具备了律师资格，律师执业在地域上是不受限制的，也就是说，律师在全国范围内是可以自由流动的。因此，就

最为直接的原因来说，全国律师地区分布极不均衡的状况，是律师自由流动的结果。于是，我们的问题变成了对律师执业地域流动的倾向的解释，即：律师们为什么更倾向于在城市、在东部发达地区执业？

在很大程度上，律师执业地域的选择，可以适用理性人或者经济人的利益最大化的假设。这是因为，在我国当前，由于经过了多年的体制改革，律师行业已经在很大程度上实现了市场化。这种市场化体现在两个方面，一是前面提到的，律师执业不受地域限制，二是民资所^①、自筹自支的国资所的比例占绝大多数。截至 2004 年，全国民资所比例达到 86%，国资所只有 14%。民资所由执业律师按照一定方式出资设立的，实行完全的独立核算、自筹自支。此外，即使是国资所，其中也有 56.7% 实行自收自支。合计起来，全国有 93.9% 的律师事务所实行自收自支。对于实行自收自支的律师事务所来说，律师业务收费和其本人的收入具有对应的关系。即使是全额预算管理的律师事务所，对于律师的执业选择来说，也是市场化的，因为律师可以选择在全额预算管理的律师事务所执业，也可以选择在全收自支的律师事务所执业。此外，律师在知识、信息上方面，都具有优势，他们有能力对不同策略选择的收益状况进行比较准确的判断。总之，在市场化的法律服务体制之下，律师具有选择在更能创收的地区执业的激励。由于律师群体总体上具有较强的理性能力，能够对不同地区执业的收益状况做出较为合理的评判，因此，律师倾向于选择城市执业的实际结果表明，对个人来说，在城市和发达地区执业具有更好的收益预期，是其利益最大化的选择。这个结论和我们的直观的经验是一致的，因此也可以说一种常识。但是，尽管是常识，其中也还有一系列的问题具有追问的必要：这种收益差距到底有多大？是哪些原因导致了这种收益差距？这些原因各自所占的比重如何？等等。

对这些问题，我们这里仍然先在理论上进行分析。在目前市场化的法律服务体制下，或者直接，或者间接地，律师的收入都和律师提供法律服务的营业收入呈正比例关系，因此，律师在农村地区执业收益小的原因，就在于农村地区提供法律服务的营业收入太少。而根据律师服务收费的特点，在当前全国税收体制比较一致的情况下，导致农村地区律师事务所营业收入少的原因，可能存在于两个方面，一是在农村地区，律师的业务非常少，也就是说，人们不需要律师提供法律服务，自然，在市场需求非常少的情况下，律师不可能有很好的收入；二是农村地区存在较多的法律服务的需求，但是购买能力非常有限，使得律师收入不高。这两个原因可能同时存在，也可能只存在其中一个方面。当然，这两种情形是都是相对城市而言的。对于这两个可能的原因，下面进一步进行理论分析。

（一）欠发达农村地区法律服务需求很少

和发达的城市地区比较起来，欠发达的农村地区法律服务需求较少，其原因又可能是多方面的。

1、法律服务需求的类型较少，局限于传统类型

从理论上说，或者从制度上说，律师可以提供多种法律服务。根据《律师法》第 25 条的规定，我国律师可以承办下列业务：（1）接受公民、法人和其他组织的聘请，担任法律顾问；（2）接受民事案件、行政案件当事人的委托，担任代理人，参加诉讼；（3）接受刑事案件犯罪嫌疑人的聘请，为其提供法律咨询，代理申诉、控告，申请取保候审，接受犯罪嫌疑人、被告人的委托或者人民法院的指定，担任辩护人，接受自诉案件自诉人、公诉案件被害人或者其近亲属的委托，担任代理人，参加诉讼；（4）代理各类诉讼案件的申诉；（5）接受当事人的委托，参加调解、仲裁活动；（6）接受非诉讼法律事务当事人的委托，提供法律服务；（7）解答有关法律询问、代写诉讼文书。在上述类型中，担任诉讼代理人和刑事辩护人，可以合称为诉讼业务，属于比较传统的业务类型；接受非诉讼法律事务当事人的委托，提供

^① 为了表述简便，这里将合作律师事务所、合伙律师事务所和个体律师事务所合称为“民资所”，和国资所相对。

法律服务，简称为非诉讼业务，则是现代社会中随着市场经济的发展和经济往来的加速而兴起的新型业务，具体内容包括成立公司、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、参与仲裁和谈判等等方面。

国外学者研究发现，在不同的社会条件下，人们所需要法律服务类型的比例是不一样的。以西方发达国家的历史经验来看，在 20 世纪 50 年代以前，传统的诉讼业务是主要的律师业务。但是，随着市场经济的发展和经济往来的加速，非诉讼法律事务逐步增长，成为律师职业中更重要的——至少从数量上来说是如此——法律业务。在发达国家，律师在非诉讼领域的业务量已经占到 80% 以上。^①可以想象，在我国当前，城市和农村、东部和中西部的社会经济发展程度不同，它们之间的差异可能像西方国家不同时期的差异那样，即：在城市，各种非诉讼法律业务快速增长，从而极大地增加了律师业务的总量；而在经济文化落后的农村，尤其是贫困县，各种非诉讼的法律服务需求非常有限，律师的作用主要体现在传统的诉讼业务中，从而使得法律服务的需求相比发达的城市地区显得非常有限。

2、即使是诉讼业务的需求，农村地区也可可能低于城市

单就诉讼业务而论，欠发达农村地区的需求也可能低于城市。这其中的原因，可能来源于三个方面。首先是农村地区的纠纷少。根据诉讼形成的特点，诉讼来源于纠纷，当纠纷不能以其他方式解决的时候，就可能发展为诉讼。因此，如果纠纷数量少，则诉讼少；诉讼少，则律师的诉讼业务需求必然也少。相对来说，农村地区人口密度较小，人与人之间的交易和互动较小。在城市地区，由于高度发达的社会分工，由于密集居住的人群，人们之间发生争议的可能性要大得多。此外，农村人不精明的性格气质，不发达的权利意识，使得农村人不如城市人有“斗争”精神，即使遇到同样的侵害，在农村地区发展为纠纷的可能性要小一些。

其次，在农村地区，即使发生了纠纷，人们也较少提起诉讼，较少用到法律和律师。纠纷发生后尽量回避诉讼的现象，在不十分严格的意义上，我们可以成为“厌讼”，和“好讼”相对。由于传统文化的原因，也由于现行司法体制的原因，相比西方国家而言，“厌讼”在我国是一种较为普遍的现象。但是，比较而言，农村地区的厌讼现象更为突出。原因主要有三个方面：

(1) 在农村地区，人口的流动性较小，人们相互之间更为熟悉，相互之间具有更强的互惠机制联系着。这种熟人社会使得纠纷发生之后，更容易通过调解、协商等非诉讼方式得到解决。同时，由于互惠机制的约束，人们不会轻易启动诉讼程序，以免伤了“和气”。

(2) 由于我国现代化进程的特点所致，我国的法律规则体系理性设计的成分较大，而自然演化的成分较小，有些规则不属于当事人之间的博弈均衡，于是，规避法律、利用当地的习俗惯例解决纠纷，可能是双方利益最大化的策略选择，于是出现了当事人合谋规避法律的现象。比如，强奸案件、工伤事故等“私了”的做法就属于这种情形。由于农村地区是熟人社会，共同的习俗、惯例更为盛行，所以这种规避法律的现象应该更为普遍。规避法律也就是规避正式的解决方法，律师的法律专长没有了用武之地。

(3) 昂贵的经济成本也使得村民对诉讼望而却步。尽管诉讼收费是全国性的，但是这笔开支相对于农村地区来说，显得更加昂贵。这是因为，一是虽然诉讼费用可以从诉讼收益中支出，但是一般都要先行垫付，而且常常由于“执行难”的原因，诉讼收益无法兑现，使得预先垫付的诉讼费成为一笔额外的损失，相对于城市地区财力雄厚的单位当事人和更加富裕的市民来说，这笔损失农村地区的普通个人来说意味着更大的成本。二是在欠发达的农村地区，尤其是在贫困县，一般都存在财政困难，法院的福利、经费通常难以保障，于是，

^① 参见朱景文（著）：《比较法社会学的框架和方法——法制化、本土化和全球化》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 320 页。

法院通过制度内或者制度外的诉讼收费，将更大比例的诉讼成本转嫁到当事人头上，从而增加了当事人的诉讼成本。^③三是在欠发达的农村地区，经济纠纷较少，民事争议较多，使得总体而言，纠纷的涉案标的较小，即使赢了官司，诉讼收益也不大，使得诉讼成本的投资不划算。

3、基层法律服务工作者的竞争，进一步减少了律师的业务数量

在我国目前，虽然律师是最为主要的法律服务工作者，但律师的服务不是垄断性的，除了刑事辩护以外，其他的律师业务基层法律服务工作者也可以提供，因此，基层法律服务工作者对法律服务业务的分流，可能减少了欠发达农村地区的律师需求。但是，从制度上说，基层法律服务所不仅在农村地区设立，城市地区也有一定数量基层法律服务工作者，因此，只有在这样的前提下，基层法律服务才是影响律师地区分布的一个因素：基层法律服务工作者主要在农村地区执业。

（二）欠发达农村地区法律服务的购买力相对较弱

农村地区不仅法律服务的需求比较小，而且，对于市场化的法律服务的支付能力也可能低于城市。这是因为，首先，就像前面提到的诉讼费的支出一样，虽然可以“羊毛出在羊身上”，通过官司的收益支付律师费用，但是，这笔费用需要先行垫付，而且执行难导致的“赢了官司输了钱”现象也十分常见，以致减弱了农村地区人们的支付能力。

其次，在农村地区，由于经济落后，不仅经济纠纷少，而且每个经济案件涉及的财产金额也非常小，大量的案件都是涉案标的非常小的民事和刑事案件，如果我们假定农民也是理性的，那么他不大可能支付较高的律师费去打一个争议金额很小的官司。虽然对于刑事案件来说，有关的人身权益不能用金钱来衡量，但这只是理想化的说教。事实上，对于不同的支付能力的人来说，人身权益的价值是不一样的，如果律师的作用能够让无期徒刑变成有期徒刑，那么对于一个富裕的城市家庭来说，他可能原意支付 10 万元，可是对一个贫穷的农村家庭来说，可能只愿意支付 1 万元。

总之，弱小的支付能力，较小的涉案金额，再加上前面提到的较少的法律服务需求，使得律师在农村地区的每一个案件上的收益大大低于城市，收益总和也不能和城市相比。当然这些原因是否存在，以及存在的程度和比例，目前仅限于理论层面，只是一种可能性。它们事实上是否存在，存在的比例、程度和相互关系，还需要通过实证的经验材料进一步印证。

四、影响律师地区分布的因素：一个统计验证

（一）律师数量和经济发展的关系

根据前面的理论分析，全国律师非均衡的地区分布，很大程度上是由于经济发展程度不同导致的。即：在经济发达地区，由于经济交易量大，法律服务需求类型多、数量大，人们对法律服务的购买能力强，因此律师服务的收益比较大，于是律师比较集中；反之，在欠发达的中西部地区，尤其是在中西部的农村地区，经济交易量小，法律服务需求的类型少、数量少，人们对法律服务的购买能力弱，因此律师服务的收益比较小，于是律师数量比较少。对于这一推断，我们可以通过统计数据验证。

为了进行这样的验证，我们需要建立两个指标，分别指示经济发展水平和律师数量。根据统计上的惯例，我们用人均地区生产总值表示经济发展的水平，用每 10 万人口拥有的律

^③国内学者廖永安等人对湖南省一个贫困地区的基层法院进行了实证分析，发现了这种情况。参见廖永安、李胜刚：《我国民事诉讼费用制度之运行现状——以一个贫困地区基层法院为分析个案》，载《中外法学》2005 年第 3 期。

师人数表示律师数量。以此为根据，通过有关统计资料的整理，我们得出表 05 中的两组变量。根据这两组变量的数值，得出图 08 的散点图。

考察表 05 和图 08 发现，经济发展水平和律师数量之间存在着较强的相关性。经计算，两组数据（共计 61 对变量）的 Person 相关系数达到 0.79。从图 08 来看，各对变量对应的点集中在函数 $y = 0.0014x - 2.1027$ 附近，体现了随着经济发展水平的提高，律师数量更为集中的一种趋势或者关系。但是，无论是相关系数，还是散点图，都反映出另一方面一个特点，就是只存在一定程度的相关，这表明，在不同的地区之间，除了经济发展程度以外，还有其他因素减少了律师的数量。

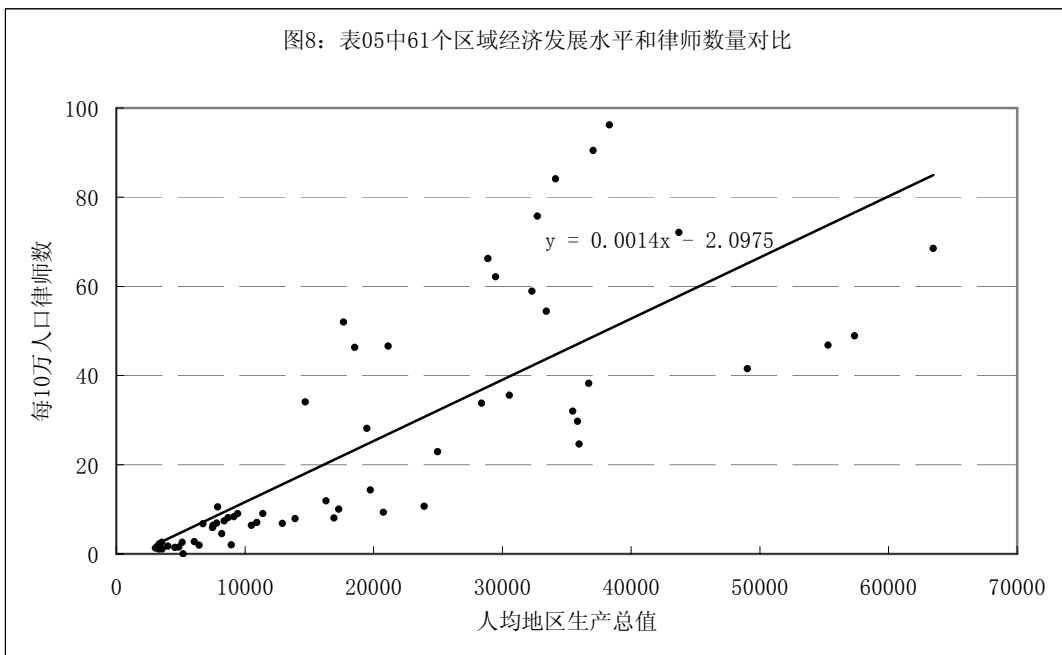
表 05：23 个省市区经济发展水平和律师数量对比

地 区	2004 年	每 10 万人律师人数		地 区	2004 年	每 10 万人	
	人均地区	律师人数	时间		人均地区	律师人数	时间
	生产总值				生产总值		
北京	37058	90.5	2005-8-20	上海	55307	46.8	2005-7-15
市辖区	38331	96.2	2005-8-20	市辖区	57374	48.9	2005-7-15
辽宁	16311	11.9	2005-4-30	福建	17297	10.0	2005-8-8
沈阳	35837	29.7	2005-4-30	福州	43730	72.1	2005-8-8
江苏	20761	9.3	2005-12-31	山东	16925	8.0	2004-12-31
南京	35464	32.0	2005-12-31	济南	36697	38.2	2004-12-31
浙江	23922	10.7	2004-9-16	广东	19731	14.3	2005-8-8
杭州	49055	41.5	2004-9-16	广州	63475	68.5	
河北	12916	6.8	2005-4-30	山西	9151	8.3	
石家庄	32310	58.9		太原	21136	46.6	
39 个贫困县	6443	1.9		35 个贫困县	3578	1.1	
内蒙	11387	9.0	2005-7-20	吉林	10931	7.0	2005-5-9
呼和浩特	33413	54.4	2005-7-20	长春	35973	24.6	2005-5-9
31 个贫困县	8938	2.0	2005-7-20	5 个贫困县	6067	2.7	2005-5-9
黑龙江	13897	7.9	2005-10-25	安徽	7478	5.9	2005-8-5
哈尔滨	30534	35.6	2005-10-25	合肥	28875	66.2	
13 个贫困县	4549	1.4	2005-10-25	18 个贫困县	3336	2.2	
江西	8189	4.5	2005-7-27	湖北	10501	6.4	
南昌	28390	33.8	2005-7-27	武汉	24963	22.9	
20 个贫困县	3315	1.1	2005-7-27	20 个贫困县	4843	1.5	
湖南	8401	7.4		海南	9449	9.0	
长沙	34130	84.1		海口	18519	46.3	
20 个贫困县	3536	2.6		4 个贫困县	5190	0.0	
四川	7525	6.4	2005-6-1	云南	6733	6.7	2005-10-18
成都	29465	62.1	2005-6-1	昆明	32718	75.7	2005-10-18
31 个贫困县	3401	1.2	2005-6-1	70 个贫困县	3215	1.4	2005-10-18
陕西	7799	6.9	2004-10-10	青海	8683	8.1	2005-7-29
西安	19465	28.1	2004-10-10	西宁	14700	34.1	2005-7-29
46 个贫困县	4003	1.7	2004-10-10	15 个贫困县	5136	2.6	2005-7-29
宁夏	7881	10.5	2005-7-7				

银川	17668	52.0	2005-7-7
7个贫困县	3036	1.3	2005-7-7

说明：（1）各省会城市的范围仅及于市辖区，不包括市辖郊区；

（2）上述表格中，2004年人均地区生产总值和每10万人口拥有律师人数两组数据的Person相关系数为0.79。



（二）律师数量和非诉讼法律业务比较

根据前面的理论分析，经济发展程度不同，将导致非诉讼法律业务的比例不同。即：经济越发达，非诉讼法律业务比例越高，法律服务的总量越大，律师的数量越多。由此推知，在统计上，律师的数量和非诉讼业务的比例将呈正比例的变化关系，或者说，呈正相关的关系。

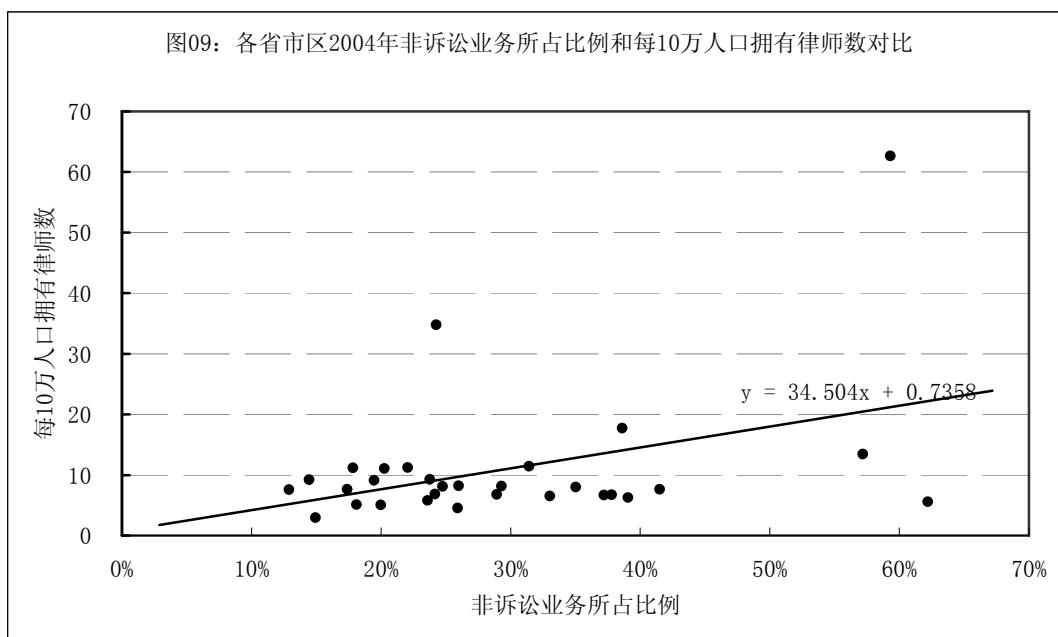
为了进行这样的统计验证，需要进行一定的简化处理。在《中国律师年鉴2004》中，全国各省市律师在2004年的下列业务被公布：法律事务咨询，代写法律事务文书，民事案件诉讼代理，经济案件诉讼代理，担任法律顾问，刑事诉讼辩护及代理，行政案件诉讼代理，非诉讼法律事务。在上述类型中，我将民事案件诉讼代理、经济案件诉讼代理、刑事诉讼辩护及代理和行政案件诉讼代理合称为“诉讼业务”，将非诉讼法律事务简称为“非诉讼业务”。从律师收费的实际情况来看，诉讼业务和非诉讼业务是最为主要的律师业务类型。我将诉讼业务和非诉讼业务之和，非诉讼业务所占的比例作为一个指标，衡量律师业务类型的变化。根据《中国律师年鉴2004》，得出全国除了西藏以外的30个省市区的律师人数和律师非诉讼业务所占比例，两组数据的对比，参见表06和图09。

考察表06和图09发现，非诉讼业务所占比例和每10万人口拥有律师数之间，存在一定的相关性，具体地说，相关系数为0.39，属于中度相关。

表06：全国各省市2004年非诉讼业务所占比例和每10万人口拥有律师数对比

地区	非诉讼所占比例	每 10 万人口拥有律师数	地区	非诉讼所占比例	每 10 万人口拥有律师数
北京	59.3%	62.7	江西	25.9%	4.5
天津	38.6%	17.7	河南	62.2%	5.6
河北	33.0%	6.6	湖北	39.1%	6.3
辽宁	31.4%	11.5	湖南	37.8%	6.7
上海	24.3%	34.8	重庆	20.3%	11.1
江苏	23.8%	9.3	四川	37.2%	6.7
浙江	17.8%	11.2	贵州	14.9%	3.0
福建	14.5%	9.3	云南	28.9%	6.8
山东	26.0%	8.2	陕西	17.4%	7.6
广东	57.2%	13.4	甘肃	20.0%	5.1
海南	35.0%	8.0	青海	12.9%	7.6
山西	24.2%	6.8	宁夏	19.5%	9.1
吉林	41.5%	7.7	广西	18.1%	5.1
黑龙江	29.3%	8.2	内蒙	24.8%	8.1
安徽	23.6%	5.8	新疆	22.1%	11.2

图09：各省市区2004年非诉讼业务所占比例和每10万人口拥有律师数对比



（三）律师数量和律师服务需求量比较

上文理论分析部分提到，律师的收入是影响律师地域流动的直接因素，而对律师服务的需求量又是影响律师收入的重要因素，因此，律师数量和律师服务需求量之间必然具有密切的联系，而且这种联系比律师数量和非诉讼业务所占比例之间的联系更为直接、更为密切。对此，我们可以进行一个统计验证。

这里仍用每 10 万人口拥有律师数表示律师数量，但是对于律师业务总量，则要略做调

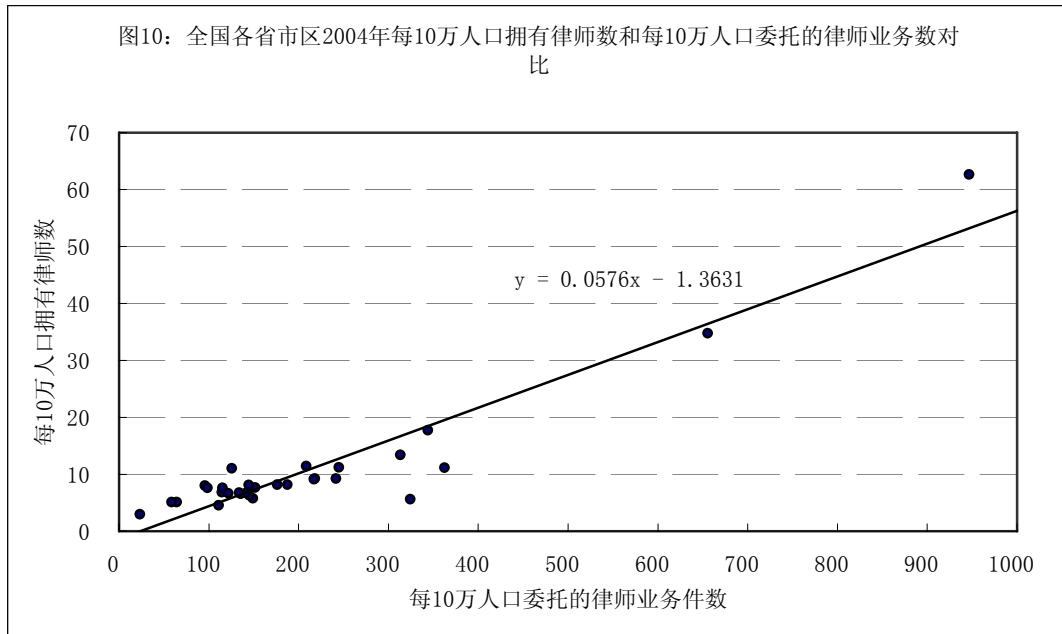
整：由于律师业务主要是诉讼业务和非诉讼业务，故用二者的件数之和除以人口数量，表示律师业务需求数量。这里的人口数取前一年年底人口数和当年年底人口数的平均数。根据《中国律师年鉴 2004》所公布的律师业务数量和《中国统计年鉴 2004》、《中国统计年鉴 2005》所公布的人口数，计算得出表 07 和图 10。

考察表 07 和图 10 发现，全国各省市区（西藏出外）2004 年每 10 万人口委托业务件数和每 10 万人口拥有律师数之间，是高度相关的，相关系数达到 0.94。这表明，律师业务的实际需求，是影响律师数量分布的非常重要的因素。

表 07：全国各省市区 2004 年每 10 万人口委托业务件数和每 10 万人口拥有律师数对比

地 区	诉讼和非 诉讼业务 件数	每 10 万 人口委托 业务件数	每 10 万人 口拥有律 师数	地 区	诉讼和非 诉讼业务 件数	每 10 万人 口委托业 务件数	每 10 万人 口拥有律 师数
北京	139565	946.4	62.7	江西	47303	110.8	4.5
天津	34982	343.8	17.7	河南	314343	324.3	5.6
河北	91949	135.4	6.6	湖北	87236	145.2	6.3
辽宁	87831	208.5	11.5	湖南	94428	141.4	6.7
上海	113154	655.4	34.8	重庆	39234	125.5	11.1
江苏	161920	218.2	9.3	四川	105873	121.5	6.7
浙江	170352	362.5	11.2	贵州	9039	23.3	3.0
福建	84507	241.5	9.3	云南	58744	133.7	6.8
山东	171710	187.6	8.2	陕西	36409	98.5	7.6
广东	254742	313.4	13.4	甘肃	16748	64.1	5.1
海南	7786	95.6	8.0	青海	6171	115.0	7.6
山西	37984	114.2	6.8	宁夏	12673	216.9	9.1
吉林	41013	151.5	7.7	广西	28512	58.5	5.1
黑龙江	67114	175.9	8.2	内蒙	34411	144.5	8.1
安徽	95753	148.8	5.8	新疆	47719	244.9	11.2

图10：全国各省市2004年每10万人口拥有律师数和每10万人口委托的律师业务数对比



(四) 律师服务收费标准和律师人数对比

律师服务的需求量是和律师服务的收费标准结合起来影响律师收入的，因此，律师服务的收费标准也是影响律师地域分布的有一个重要因素。根据前面的统计验证，在经济发展水平较高的地区，对律师的法律服务需求量较大。同样，从实际情况来看，在经济发展水平较高的地区律师服务的收费也比较高，两种因素的“高”，共同导致经济发达地区律师的收入更高，因此导致了律师更大程度的集中。关于不同地区收费标准的差异，可以通过各地收费的标准的比较体现出来。

国家计委、司法部于1997年3月颁布了《律师服务收费管理暂行办法》，《办法》规定，各类诉讼案件的代理和仲裁案件代理的收费标准，由国务院司法行政部门提出方案报国务院价格部门审批，省、自治区、直辖市人民政府价格部门可根据本地区实际情况，在国务院价格部门规定的价格幅度内确定本地区实施的收费标准，并报国务院价格部门备案，其他法律服务的收费标准实行完全的市场定价，由律师事务所与委托人协商确定。但是，该《办法》颁布后，司法部和国家计委并未接着就诉讼案件和仲裁案件代理制定收费标准，于是，湖南等省物价、司法行政部门来函，要求在国家制定的律师服务收费标准下达之前，暂由省级主管部分按照国家计委、司法部颁布的《律师服务收费管理暂行办法》制定临时收费标准。针对这种要求，国家计委、司法部于2000年4月下发了《关于暂由各地制定律师服务收费临时标准的通知》，《通知》指出，由于各地经济发展水平和律师业的发展状况差异较大，律师服务的成本和群众的承受能力也有较大差异，目前制定全国统一的律师服务收费标准尚有一定困难，鉴于此，为规范律师服务收费行为，有利于促进律师业的健康发展，同意在国家制定的律师服务收费标准下达之前，暂由各省、自治区、直辖市物价部门会同司法行政部门按照前述的《律师服务收费管理暂行办法》所规定的政府定价项目及定价原则，制定在本地区范围内执行的律师服务收费临时标准，并报国家计委、司法部备案。《通知》下发后，各省、自治区、直辖市分别先后制定了本地的律师收费标准，于是首次出现了全国没有统一的律师收费标准的情况。^①2006年4月，国家发展改革委、司法部联合发布了《律师服务收费管理办法》，2006年12月1日起执行。根据其具体内容，《管理办法》仍然维持了现行的做法，

^① 2006年4月，国家发展改革委、司法部颁布了《律师服务收费管理办法》，取代1997年的《律师服务收费管理暂行办法》和2000年的《国家计委、司法部关于暂由各地制定律师服务收费临时标准的通知》。但是，新的《办法》要在2006年12月1日起才开始施行，而且施行之后，各省自行确定收费标准的制度没有改变。

即暂由各省市自行制定收费标准。由于省市区自行制定收费标准，因此，比较各地区的相关政策文件，可以大致排列出不同地区收费标准的高低。

限于篇幅，我这里收集整理广东、山东、山西、甘肃等经济发展水平不一样的四个地区的收费标准，其内容如表 08 所示。比较四个地区的收费标准，以及这种标准和相应地区的律师数量、律师业务数量之间关系，我们发现：经济发展水平最高的广东地区，各类律师业务数量是最多的，律师收费标准是最高的，定价机制的市场化程度也是最高的，同时，律师的数量也是最多的；相反，经济发展水平最低的甘肃地区，各类律师业务数量是最少的，律师收费标准是最低的，定价机制的市场化程度也很低，同时，律师的数量也是最少的。但是，这其中也有例外，就是法律咨询和代书的业务数量反而是山东最高，广东最低，但是这种例外基本上不影响我们的结论，这是因为，一是法律事务咨询在律师业务中，只具有辅助的性质，收费很低。二是根据我的调查，在广东地区，法律咨询的收费标准很高，达到 200-3000 元/小时，所以人们不会轻易进行法律咨询；但是在山东、山西、甘肃等市场化程度较低的地区，律师咨询收费很低，甚至——下文的个案调查部分将会提到——在山西的 H 县，法律咨询完全是免费的。因此，尽管广东地区的法律咨询数量不是最高，但是律师咨询的总收入应该是最高的。

表 08：当前广东、山东、甘肃四省律师服务收费标准比较^①

律师收费项目及经济、律师发展水平	广东	山东	山西	甘肃
2004 年人均地区生产总值（元/人）	19707	16925	9150	5970
2004 年每 10 万人执业律师数	13.4	8.2	6.8	5.1
每 10 万人口委托办理诉讼和非诉讼业务件数	313.4	187.6	114.2	64.1
每 10 万人口法律事务咨询次数	235.9	522.4	642.9	239.8
每 10 万人口代写法律文书件数	51.4	146.9	331.6	43.8
每 10 万人口聘请法律顾问数	21.5	20.3	17.1	5.8
一、民事案件				
1、不涉及财产关系的	3000-20000 元	500-5000 元	500-5000 元	500-5000 元
2、涉及财产关系的，分段累进计算				
(1) 10000 元以下部分	1000-8000 元	1000 元	500-5000 元	5%
(2) 10001 至 50000 元以下部分		4%	5%-4%	5%
(3) 50001 至 100000 元以下	6%	4%	5%-4%	4%
(4) 100001 至 200000 元部分	5%	3%	4%-3%	3%
(4) 200001 至 500000 元部分	5%	3%	4%-3%	2%

^① 各地区的收费标准分别参考的文件是：

(1) 广东省物价局、广东省司法厅《关于印发广东省律师服务收费管理实施办法(暂行)的通知》(粤价[2003]225 号，2003 年 7 月 10 日)；

(2) 山东省物价局、山东省司法厅《关于〈山东省律师服务收费临时标准〉(试行)延期执行的通知》(鲁价费函[2006]15 号，2006 年 2 月 20 日)；

(3) 山西省物价局、山西省司法厅《关于印发〈山西省律师服务收费临时标准〉的通知》(晋价费字[2003]176 号)；

(4) 甘肃省物价局、省司法厅《关于调整律师服务收费标准的通知》(甘价费[2002]220 号，2002 年 8 月 8 日)。

(5) 500001 至 1000000 元部分	4%	2%	3%—2%	1%
(6) 1000001 至 5000000 元部分	3%	1%	2%—1%	0.51%
(7) 5000001 至 10000000 元部分	2%	1%	2%—1%	0.51%
(8) 10000001 至 50000000 元部分	1%	0.5%	1%—0.5%	0.3%
(9) 50000001 元以上部分	0.5%	0.5%	1%—0.5%	0.3%
二、行政案件				
3、不涉及财产关系的	3000-20000 元	500-3000 元	500-5000 元	200-2000 元
4、涉及财产关系的	同民事涉财案件	同民事涉财案件	同民事涉财案件	民事涉财酌减
三、刑事案件				
5、侦查阶段:				
(1) 为犯罪嫌疑人提供法律咨询		50-600 元	50-500 元	
(2) 代理申诉和控告	2000-5000 元	300-1000 元	300-1000 元	
(3) 申请取保候审		600 元	500-1000 元	
6、审查起诉阶段	5000-15000 元	500-3000 元	500-3000 元	
7、一审案件	6000-30000 元	1000-6000 元	1000-6000 元	200-5000 元
8、刑事自诉和刑事被害人代理				
(1) 不涉及财产关系	同刑事辩护	1000-6000 元	1000-6000 元	比照同刑事辩护酌减
(2) 涉及财产关系的		同涉财民事案件	同涉财民事案件	
9、刑事附带民事案件	一审标准减半			比照民事酌减
10、刑事二审				
(1) 未办一审而办二审的	同一审案件	同一审	同一审	同一审
(2) 曾办一审又办二审的	一审标准减半	一审标准减半	一审标准减半	一审标准减半
四、刑事案件以外的诉讼案件申诉				
11、不涉及财产关系的		500-3000 元	500-3000 元	
12、涉及财产关系的		同涉财民事案件	同涉财民事案件	
五、办理仲裁案件				
	同民事案件	同涉财民事案件		
六、办理仲裁、劳动争议仲裁案件				
13、不涉及财产的				200-2000 元
14、涉及财产的				比照民事酌减
七、担任法律顾问				
	协商确定	协商确定	协商确定	协商确定
15、顾问费				
16、办理签约内容以外的各类				
八、办理非诉讼法律事务				
	协商确定	协商确定	协商确定	协商确定
17、不涉及财产关系的				
18、涉及财产关系的				
九、法律咨询、代书				
	协商确定	协商确定	协商确定	协商确定
19、法律咨询				
(1) 不涉及财产关系				
(2) 涉及一般财产关系				
(3) 涉及商业财产关系				
20、代书				
(1) 代写诉讼文书				
(2) 制作法律事务文书每件				

十、涉外案件	协商确定	协商确定		
十一、计时收费				
(1) 适用范围	全部事项			
(22) 收费标准（每小时）	200-3000 元			
(23) 各地可上下浮动幅度	20%			

（五）律师收入和律师数量比较

根据前面的四个方面的比较，在经济发达地区，律师业务数量大，收费标准高，我们可以将这两方面称为“双高”，正是这个“双高”现象增加了律师执业的收入，由此导致律师的集中；相反，在经济落后地区，在农村地区，律师业务数量小，收费标准低，我们可以将这两方面称为“双低”，正是这个“双低”现象减少了律师执业的收入，由此导致了律师的稀少。但是，在不同地区，律师的收入到底有多少？差距有多大？由于目前律师事务所大多数实行自收自支、独立核算，律师事务所内部的分配机制又不统一，以致律师的实际收入水平到底如何成为一个难题，这个难题也增加了律师职业和律师群体的神秘性。由于国家有关部门几乎没有公布这方面的数据，所以，本文也不能完成对这个问题的精确考察，但是可以通过零星的一些统计数据做一个大致的比较。

国家发展改革委副主任毕井泉于 2006 年 6 月 2 日在全国完善律师收费制度的电视电话会议上的讲话中提到：“2005 年，全国已有律师事务所 1.2 万家，执业律师 12 万人，律师服务收费总额达到 156 亿元。”^①根据这个数据，可以大致算出，在 2005 年，全国平均每家律师事务所的收费总额是 130 万元，平均每个执业律师创造的收费金额是 13 万元。

然而，来自北京市司法局的统计资料显示，2004 年，北京地区律师行业收入超过 50 亿元。^②以北京 2004 年底共有 729 家律师事务所、共有执业律师（专职律师和兼职律师之和）9355 人计算，在 2005 年，北京地区平均每家律师事务所的收费总额是 685.9 万元，平均每个执业律师实现的收费金额是 53.4 万元。对比起来看，以北京地区 2004 年的收入和全国 2005 年的收入相比，平均每家律师事务所的收费北京是全国平均水平的 5.3 倍，平均每个执业律师创造的收费金额北京是全国平均水平的 4.1 倍。

上海市律师行业协会王旭风主任称，目前上海取得执业资格的律师大约在 6000 名，每年创收大约 16 亿元，平均每人创收大约 30 万元。^③根据《中国律师年鉴 2004》提供的数据，在 2004 年底，上海共有各类律师事务所 608 家，以此为根据可以算出，上海地区平均每家律师事务所的收费总额是 263.2 万元。以上海地区 2004 年的收入和全国 2005 年的收入相比，平均每家律师事务所的收费上海是全国平均水平的 2.0 倍，平均每个执业律师创造的收费金额上海是全国平均水平的 2.3 倍。

此外，深圳市律师协会公布，2005 年度深圳律师行业总收入 13.7 亿元，纳税 1.2 亿元。以深圳执业律师 3600 人计，税前每名律师实现的收入 38.1 万元。^④

比较全国、北京、上海和深圳四个地区的律师总收入和律师数量之间的关系，如图 11 所示，我们发现，尽管北京、上海和深圳地区每 10 万人口拥有的律师数量远远高于全国的额平均水平，但是，律师的人均收入并没有因为律师的大规模聚集而减少，相反，律师的人均收入仍然远远高于全国的平均水平。这种差异说明了两点：一是律师的地区流动和分布体现了律师的利益最大化的理性选择；二是从市场需求的角度看，大城市、发达地区律师高度

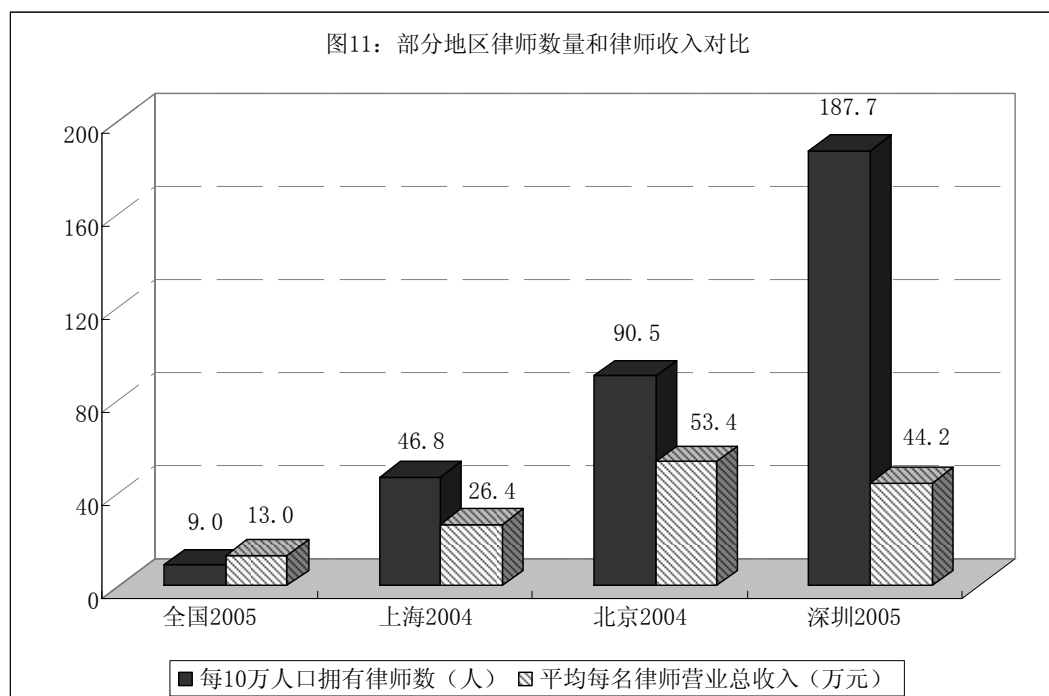
^① 参见《关于印发国家发展改革委、司法部、中央政法委领导同志在全国完善律师收费制度电视电话会议上讲话的通知》，发改办价格[2006]1306 号。

^② 王宇、于呐洋：《北京律师过万人收入超 50 亿元》，载《法制日报》2005 年 6 月 15 日。

^③ 韦蔡红：《上海律师薪酬调查》，载《法制日报》2005 年 2 月 6 日。

^④ 赵鸿飞：《深圳律师年营业额突破 13 亿》，载《深圳商报》2006 年 7 月 3 日。

集中，但是律师并没有显得过剩，欠发达地区律师数量非常少，律师的供给也并未显得不足。关于欠发达地区律师的供给是否充足，在下面的个案调查中，将进一步进行分析。



五、无需律师的社会秩序：一个贫困县的个案调查

前面通过统计数据，验证了一些理论上的推测，包括经济发展水平对律师地区分布的影响，律师收入和律师执业地区选择的关系，等等。但是，由于这种数据限于宏观层面，各种因素影响律师分布的具体途径和方式，不能准确揭示出来；此外，由于缺乏一些必要的统计数据，使得一些因素和律师分布的实际联系不能得到验证。鉴于此这种不足，为进一步解释我国律师极不平衡的地区分布，我们实地调查了一个贫困县，对其律师数量相对较少的实际原因，进行了深入的考察和分析。^①虽然这个贫困县只是一个个案，但是影响律师分布的因素属于同类地区的“共性”，所以，这样的一个针对个案的实证研究，可以和前面的理论分析、统计解释等互相印证，深化对我国律师非均衡分布的解释和认识。

^① 这次调研工作是由本文作者和胡水君博士、陈群博士三人共同完成。

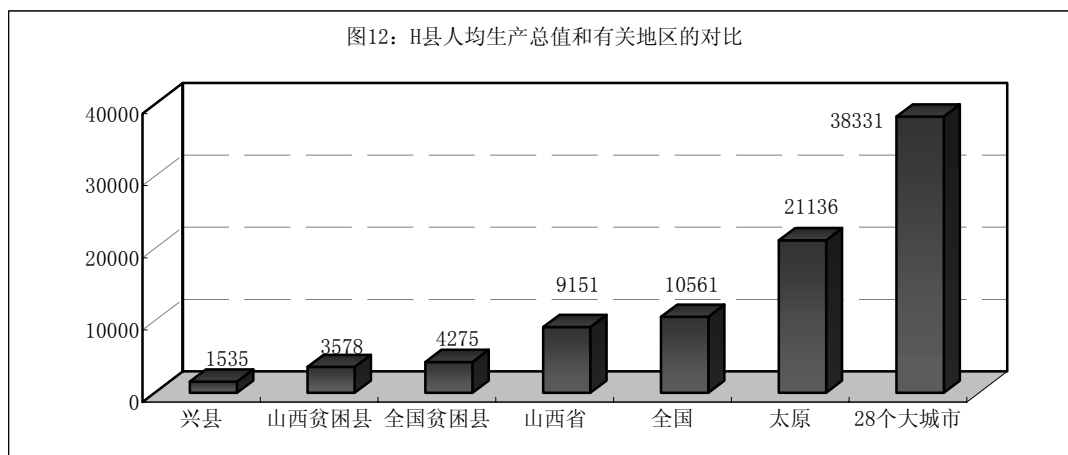
（一）H县简介

前面提到，全国共有 592 个贫困县（市、区），主要分布在中部和西部地区，其中中部 173 个，占 29.2%；西部 375 个，占 63.3%；东部沿海地区比少，只在河北有 39 个，海南有 5 个，合计 44 个，占 7.4%。为了保证所调查的贫困地区更具有代表性，我选择了山西省的一个贫困县。在地理位置上，山西省虽然划入了中部地区，但是紧靠西部的陕西和内蒙；就经济发展水平来说，山西 2004 年的人均地区生产总值只有 9150 元，低于全国平均水平的 10561 元，即使放到最不发达的西部省市中，也只居于中游的水平。因此，在山西选择一个贫困县作为调查对象，对全国的欠发达农村地区来说，具有一定的代表性。

具体地说，我所调查的县——我们称之为 H 县——地处山西省吕梁山区，黄河沿岸，和陕北地区隔（黄）河相望，在家庭、婚姻、继承、居住、饮食等方面的民俗，和陕北比较接近。H 县矿产资源十分丰富，煤炭、铝土矿、石灰岩、硅石、白云石、石墨等储量较多，最突出的是煤和铝。但是，H 县土地贫瘠，水土流失严重，雨量不足，植被稀少，各种设备简陋的炼焦厂、铝厂、铁厂星罗棋布，环境污染十分严重。这些问题严重制约了 H 县的社会经济发展。

总体而言，目前 H 县社会经济发展的总体水平十分落后，属于国务院八七计划期间确定的贫困县之一。目前 H 县的地方财政十分困难。根据当地政府官员介绍，2005 年的财政收入是 7 千多万元，但是，基本的财政开支却要 1 亿多，多一半的财政经费依靠中央和省级财政的支持。由于公共财政紧张，导致 H 县的基础设施十分落后，教育、司法、卫生等各项公共活动经费非常紧张。

H 县落后的经济发展水平，通过地区之间的对比，可以更直观地显示出来。如图 11 所示，在 2004 年，H 县的人均生产总值是 1535 元，这个数字只有山西省的六分之一，全国的七分之一。而和全国 23 个省市区的 28 个大城市比较起来，H 县的经济发展更显落后，其人均生产总值大约只有前者的二十五分之一。即使和其他贫困县比较起来，H 县也属于比较落后的。其中，山西省的 35 个贫困县平均人均生产总值为 3578 元，是 H 县的 2.3 倍；全国 23 个省市区的 374 个贫困县平均人均生产总值为 4275 元，是 H 县的 2.8 倍。



（二）调研的方法和内容

我们采取的调研方法主要以访谈为主，在访谈过程中，在有关部门复印、摘抄了一些统计资料，同时，注意对访谈的社会情境进行观察、感受和体会。我们调研的部门和访谈的对象主要如表 09 所示。

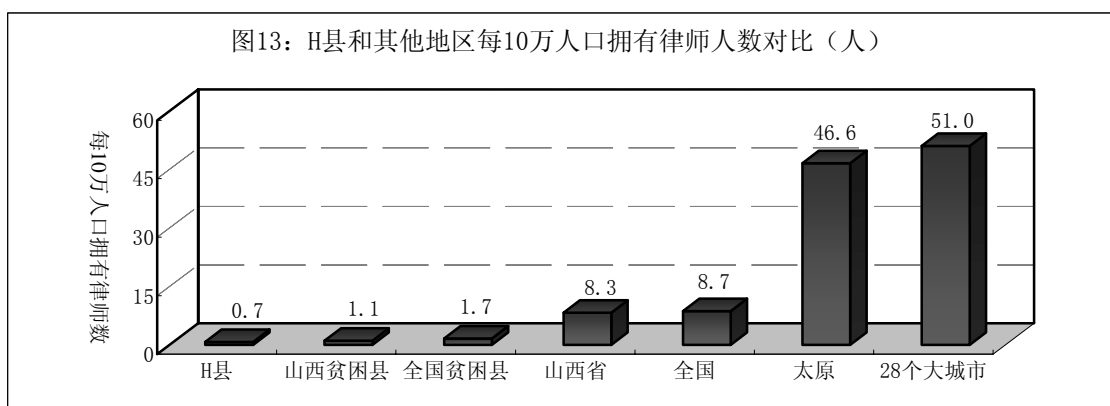
表 09：山西省 H 县访谈对象和访谈内容

调研部门	访谈对象	调研内容
------	------	------

H县司法局	局领导张某	纠纷解决，律师工作和基层法律服务工作
	局副职领导李某（兼律师事务所主任）	纠纷解决，律师工作和基层法律服务工作
	基层科科长魏某	纠纷解决和基层法律服务工作
	法律援助中心主任（兼公证处主任）党某	法律援助工作
H县M律师事务所	律师事务所主任李某（局副职领导李某兼任，李某也是该所唯一的一名注册律师）	纠纷解决，律师工作和基层法律服务工作
H县A镇(城关镇)法律服务所	法律服务所主任胡某	纠纷状况，基层法律服务工作
H县B镇法律服务所	法律服务所主任高某	纠纷状况，基层法律服务工作
H县人民法院	副院长孟某	法院组织机构，案件数量，法院经费保障，律师代理
	立案庭庭长韩某	案件数量
	A镇人民法庭庭长白某	案件数量，审判工作，律师代理
	C镇人民法庭庭长宋某	案件数量，审判工作，律师代理
	D镇人民法庭庭长刘某	案件数量，审判工作，律师代理
H县人民检察院	副检察长郝某	案件数量，律师代理
E乡党委、政府	综治副书记赵某	纠纷形势，纠纷解决
	副乡长田某	乡镇概况，纠纷形势，纠纷解决
	乡政府办公室主任黎某	乡镇概况，纠纷形势，纠纷解决
	派出所所长聂某	纠纷形势，纠纷解决
E乡F村	村支书方某	纠纷形势，纠纷解决
	村民10位	纠纷形势，纠纷解决
E乡G村	村长范某	纠纷形势，纠纷解决
	村民10位	纠纷形势，纠纷解决
山西省司法厅	基层处干部陈某	纠纷形势，纠纷解决，基层法律工作者制度
	律管处干部袁某	纠纷形势，纠纷解决，律师数量，律师工作
山西省律协	干部谢某	律师数量，律师工作
山西省黄河律师事务所	律师助理常某	业务数量，律师收费，律师收入
其他访谈对象	退休教师（62岁）古某	纠纷形势，纠纷解决
	小学校长马某	纠纷形势，纠纷解决

（三）H县的律师数量

根据山西省司法厅的公告，H县一共只有2名律师，其中包括：（1）1个律师事务所，其中只有1名注册的执业律师，我们实地调查发现，该律师是律师事务所的主任，同时也是县司法局的副局长；（2）1家法律援助中心，其中1名注册的法律援助律师，我们实地调查发现，该律师同时也是县公证处的主任。该县共有27万人口，折算下来，每10万人口只有



0.7 名律师。这个律师数量水平可以通过一组数据的对比进一步说明。

我们实地调查发现，H 县还有 4 名“准律师”：他们拥有律师资格，在前一年还是注册律师，但是为了避免上交注册费和管理费，今年没有继续注册，但是继续执业，并且对外仍以律师的名义执业。和两名注册的执业律师一样，这 4 名“准律师”同时也都有自己的本职工作，其中一名是县工会主席。从实际情况来看，这 4 名“准律师”同样发挥着律师的社会职能，因此，如果考察法律服务的供需状况，就应该把他们也视为律师。这样合计起来，H 县就有 6 名律师，平均每 10 万人口 2.2 名。但是，这样以来，这个指标值和图中其他地区的统计口径就存在一定的差异。但是即使如此，即 H 县的执业律师和“准律师”加起来，也只略高于全国 374 个贫困县的注册律师数量的平均水平，和山西省、全国的注册律师数量仍具有较大的差距，大约只有后两者的四分之一；和太原市，和全国的 28 个省会及副省级以上城市相比，差距更大，大约只有后两者的 4%。总之，无论以正式注册的执业律师计算，还是以实际从事律师业务的律师和准律师计算，H 县的律师数量都非常少，这种数量之少，在一定意义上，我们可以说，H 县拥有一个“无需律师的社会秩序”。

（四）H 县律师数量少的原因

H 县律师数量少的直接原因是律师收入太低。根据律师、同时也是司法局副局长的李某的估算，一名专职律师一年的总收入大约 12000 多元，扣除各种成本和花销之后，大约还有 6000 多元。一年 6000 多元是一个什么样的收入水平呢？通过两个对比可以得到说明。

首先，一名专职律师一年 12000 多元的营业总收入，永远低于全国的平均水平，和发达的城市地区比较起来，差距更大。如图 14 所示，我们以 13000 元算，H 县律师的总收入只有全国平均水平的十分之一，只有上海的二十分之一，深圳的三十四分之一，北京的四十一分之一。

其次，在本地区不同行业之间行横向对比，6000 元的净收入也是很低的。在 H 县，一名普通的小学教师一年的工资收入有 9000 元，一名科级干部月薪在 1200 元以上，合计一年有 15000 元。在公务员序列中，最低等级的办事员的月薪也有 700 元，合计一年有 8000 多元的收入。也就是说，专职律师收入低于小学教师的收入，低于最低级别的公务员的收入。

两个比较直接的因素导致律师收入很低。首先是律师业务数量少。从实际情况来看，H 县律师业务主要限于两种类型，一是诉讼案件的辩护和代理，二是代写法律文书。虽然也有简单的法律咨询，但是这种业务一般是免费的。代书和代理都和诉讼有关，因为所谓的法律文书，一般仅限于起诉状。H 县法院每年的诉讼案件非常少，使得这种以诉讼案件为基础的律师业务数量非常少。根据法院副院长孟某提供的资料，H 县法院 2005 年一共办理了 123 件民事案件，1 件行政案件，102 件刑事案件。根据法院的几位法官、副检察长郝某以及律师、基层法律工作者的回忆和估算，在 2005 年的律师业务情况如下：（1）对于 123 个民事案件，其中大约 75% 的原告请了代理人，25% 的被告请了代理人，合计平均 50% 的当事人请了代理人，也就是说，2005 年共有 123 件民事代理业务，扣除 10 件法律援助案件，30 件基层法律工作者代理的案件，还有 83 件是律师代理的。（2）H 县 2005 年共有 102 件刑事案件，其中委托律师辩护的有 50 多件，扣除法律援助 15 件后，还有 40 件案件委托了辩护律师。也就是说，每年只有 123 件民事和刑事案件代理或辩护业务，以 5 名律师（1 名注册律师、4 名准律师）计算，平均每人每年诉讼案件业务量大约有 25 件。（3）由于刑事自诉案件比较少，代书主要限于民事起诉状。根据办案法官的回忆，100% 的民事案件的起诉状都是委托律师或者基层法律服务工作者代书的。在 123 件案件中，扣除 75% 的律师代理案件后，尚有 31 件，这 31 件是可以收取的一定费用。但是这 31 件只有一部分是委托律师代书的，另一部分由基层法律服务工作者完成。

H 县律师数量少这一点可以通过不同地区的对比得到说明。在表 08 中，列出了广东、

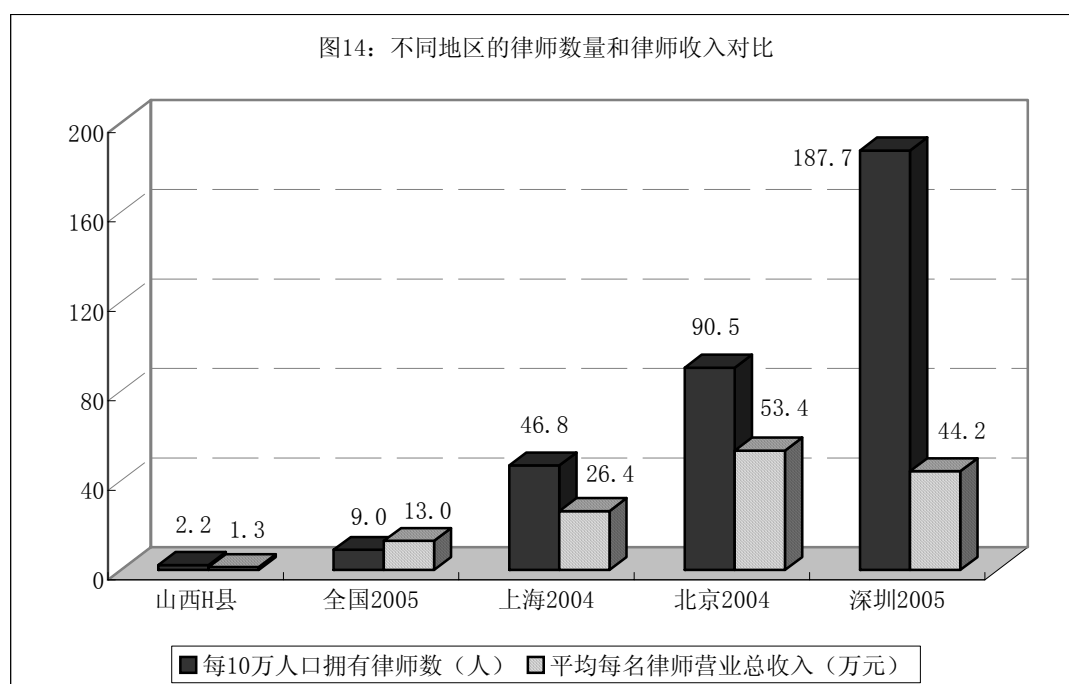
山东、山西和甘肃四省每 10 万人口委托的诉讼和非诉讼业务件数，分别为 313.4 件、187.6 件、114.2 件和 64.1 件，而同样的指标在 H 县仅有 45.6 件，远远低于四个省中任何一个省的平均数。在其他业务方面，H 县律师担任法律顾问的数量是零，咨询是免费的，27 万人口只有 31 件代书业务，同样显著地低于四个省中任何一个省的平均数。

其次是律师业务收费标准低。在 H 县，律师收费完全是个人行为，基本上不履行什么财务手续，也没有什么限制性的标准。但是，由于市场机制的作用，在市场上自发地形成了一个收费“行情”。这个“行情”是：律师代理诉讼案件收费 500 元，代书 30-50 元；基层法律服务工作者代理案件每件收费 200-400 元，代书 30-50 元；法律咨询一般免费。需要说明的是，这个“行情”并不能保证每次都能兑现。有时候，面对的是熟悉的亲友，或者亲友的亲友，收费的事无从启齿；有时候，当事人宁可花销同样的费用甚至更多的费用请吃一顿饭，替代支付律师费用；有时候用作律师费的，不是现金，而是一条烟或者一瓶酒。

对比表 08 中四个省关于律师收费标准的规定，H 县律师的收费是非常低，不仅比发达地区的广东、山东地区低，而且也比山西、甘肃规定的标准低很多。比如和山西省的标准对比，在民事案件中，省标准规定是 500-3000 元/件，如果涉及财产，还有累进计费，但是 H 县律师收费是一律 500 元/件；在刑事案件中，省标准规定一审案件 1000-6000 元/件，但是 H 县仅按 500 元/件收取，只有省标准下限的一半；对于代书和咨询，省标准规定由委托人和代理人协商确定，我们实地调查发现，太原市律师事务所的代书一般是 500 元/件，咨询大约是 200 元/小时，但是在 H 县，代书的行情是 50 元/件，咨询则通常是免费的。

根据平均每个律师的业务量以及收费的“行情”，可以计算出律师的收入状况。在 2005 年，每名律师平均共计代理诉讼案件 25 件，收费 12500 元，假定 31 件代书全部由律师完成，每件收费 50 元，每名律师在代书业务中可收入 310 元，合计每名律师每年的总收入 12810 元，和司法局副局长李某的估计比较接近。

总之，H 县律师的收入是非常低的，由此导致了两方面的结果，一是 H 县的律师非常少，因为市场中的“蛋糕”总量太小了；二是没有专职律师，或者没有以律师职业为主要收入来源的律师，所有的律师，也包括的所有的法律服务人员，他们都是公职人员，都拥有自己确定的一份工资收入，然后从事律师业务，法律服务收入在其总收入中，仅仅是补充性的。



(五) H 县律师数量少的原因分析

根据前述，H县律师数量少的原因在于律师的收入低，而收入低的原因有在于两个方面：律师业务少和收费标准低。这里对这两个原因做出进一步的解释和分析。

1、为何律师业务少？

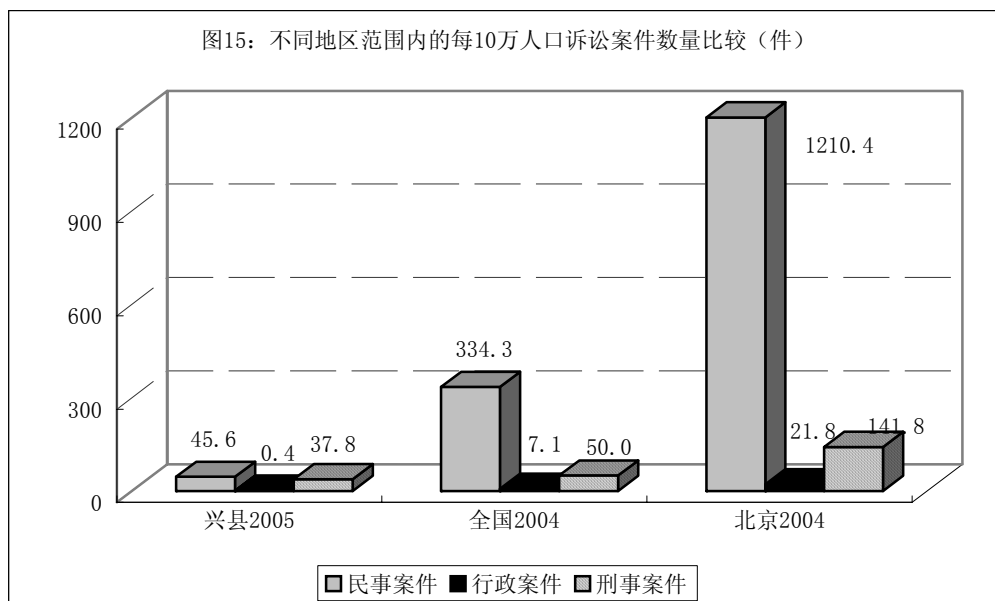
律师业务少的一个原因，是法律援助和基层法律服务工作者分流了一部分诉讼业务，但是，这不是主要的原因。因为首先，这部分分流的案件数量并不大，前者只有33件，后者只有30件，合计只有63件，即使不分流，这一部分也由律师代理，其收益总额也只有3万多元，平均分到5名律师那里，每名律师的收益也只有18910元，和全国的13万元平均数相比，仍有极大的悬殊；而和北京、深圳等城市相比，则差距更大。其次，法律援助是免费的，基层法律服务则只收300元一件，即使没有法律援助和基层法律服务，由于价格的原因，这部分业务也并不当然就能成为律师的业务。

进一步考察发现，律师业务数量少的深层原因主要有两个方面：

首先，法律服务的类型少，仅限于诉讼领域。在H县，人们请求法律服务的类型非常少，仅限于民事诉讼案件代理、刑事辩护、代写法律文书（代书）和法律事务咨询等几种类型。而且，其中的代书和咨询通常限于诉讼有关的事务。总之，律师事务仅限于诉讼案件。除此之外，诉讼案件的申诉、担任法律顾问、非诉讼法律事务等律师业务则完全没有。而在全国，非诉讼业务和诉讼业务的比例是0.6:1；而在北京、广东等律师业务较多的地区，这个比例更高，分别达到1.5和1.3，换言之，非诉讼业务的数量超过了诉讼业务。

H县之所以没有非诉讼法律业务，原因主要在于两个方面。一方面，很大程度上，非诉讼业务存在于经济交易活动之中，比如成立公司、发行证券、使用专利、对外投资等等，然而，H县的经济非常不发达，人均地区生产总值远远低于山西和全国的平均水平，在全国的贫困县中，也是比较低的，经济交易的数量少，涉及金额小，因此，非诉讼法律业务的需求也非常少。另一方面，H县在很大程度上是一个熟人社会，法律在社会生活中的作用非常有限，无论是在公权活动领域，还是在社会生活中，关系网络而不是法律发挥着更为重要的作用。比如说，一位被访者描述了她的家人所经历的一起交通事故责任认定和损害赔偿案件，在这起案件中，她的熟人关系——她的妹夫是教育局长，教育局长和公安局长关系很好——起到了至关重要的作用。在绝大多数情况下，认识人和送礼是解决问题的关键，法律服务反而无关宏旨。

图15: 不同地区范围内的每10万人口诉讼案件数量比较 (件)



其次, 在诉讼案件中, 人们寻求律师服务的比例较高, 但是, 由于诉讼案件本身非常少, 使得律师业务的数量也非常少。在 2005 年, H 县全年仅受理了民事案件 123 件, 刑事案件 102 件, 行政案件 1 件, 合计 226 件。扣除人口因素影响后, H 县的民事诉讼率只有全国的 13.6%, 只有北京的 3.8%; 行政诉讼率只有全国的 5.6%, 北京的 1.8%; 刑事诉讼率相差小一些, 分别是北京的 75.6%和全国的 26.7%。

那么, 是什么原因导致 H 县的诉讼案件, 尤其是民事案件和行政案件如此之少呢? 归结起来, 原因主要四个方面。

一是纠纷少。民事诉讼是纠纷发展和演化的一个结果, 在其他因素保持不变的情况下, 纠纷的数量越少, 诉讼也就越少。H 县民事诉讼率低的一个原因, 要归结于社会中的纠纷比较少, 而之所以纠纷比较少, 原因在于有三个方面的: (1) 社会的经济活动总量比较小, 导致经济纠纷比较少。(2) 复杂社会的关系网络, 能够抑制一些侵害的发生, 或者在侵害发生后, 能够抑制其演化为纠纷。比如在 F 村, 有两个铁厂, 噪声和烟尘的污染非常严重, 但是对于一部分村民来说, 他们自己又是铁厂的工人, 需要依靠工厂挣钱; 对于另一部分村民来说, 铁厂可能是购买他的煤炭或者石料的主顾。总之, 由于各种各样的互惠关系, 权衡利弊后, 一般都不愿意对铁厂的污染问题提出异议。又如, 在被访谈者中, 一些在本村的或者附近的工厂上班, 我们问他们工厂是不是存在欠薪的问题, 他们说一般不会, 因为雇佣之前, 相互都是了解的, 知道谁有信用, 谁没有, 工厂也不想破坏自己的信誉, 一般也不拖欠工资。也有欠薪的, 但是由于雇用方和工人方相互都认识, 一般也能相互体谅。(3) 在农村地区, 年轻人普遍外出打工, 村里留下的, 主要是老人和小孩, 这也在一定程度上减少了纠纷发生的几率。

二是在非正常死亡事件中, 私了现象非常普遍。E 乡分管综合治理的副书记赵某介绍说, 这些年的非正常人数非常多, 其中尤其是矿难死人不少, 但是这些事件极少通过司法程序处理, 绝大多数都“私了”了。我们调查发现, 人们之所以选择私了, 是因为私了对死者家属和矿主双方都更为有利。比如说, 对于一起井下死亡, 如果选择私了, 死者家属可以获得 25 万元左右的赔偿, 而且很容易就拿到手, 矿主则可以避免行政处罚或者刑事追究, 而且, 这样的处理方式已经形成了通行的惯例, 双方很容易就能够达成协议。相反, 如果选择司法解决, 对于死者家属来说, 最多只能得到 20 万元的判决, 但是将要拖延很长时间, 还要预交昂贵的诉讼费, 更为不利的是, 判决书常常很难得到执行; 对于矿主来说, 虽然民事赔偿的钱可以少一些, 但是厂矿可能被查封或者整顿, 本人可能面临行政或者刑事的处罚。

三是司法救济的能力有限，人们对司法的信心普遍缺失。司法救济的能力的局限主要体现在两个方面。一方面是一些案件法院无能力解决。比如，根据 B 镇法律服务所主任高某的介绍，在 B 镇，由于修建铁路征地，当地农民和政府之间产生了激烈的冲突，但是人们不选择诉讼，而是转而选择上访，因为这些冲突涉及到复杂的社会关系，当地的党政部门也牵涉其中，即使提起诉讼，法院要么不受理，要么受理了也解决不了。另一方面是执行难，即使法院做出了判决，能否执行还是一个未知数，这在一定程度削弱了人们对司法救济的信心。比如法院副院长孟某介绍说，当地存在大量的乡政府拖欠工程款的问题，这些问题起诉判决之后，根本就无法执行。

四是诉讼的经济成本太高，成为人们回避诉讼的重要原因。根据法院副院长孟某的介绍，在 H 县法院，诉讼的正式收费比最高人民法院 1989 年规定的标准还要高一点。根据案件受理登记册上的记载，离婚案件的收费在 400~1000 元之间，其中 50 元以案件受理费的名义收取，另外的 350~950 元以“其他应当缴纳的费用”的名义收取。根据 1989 年 7 月最高人民法院颁发的《人民法院诉讼收费办法》，“其他应当缴纳的费用”包括勘验费、鉴定费、公告费、翻译费，复制庭审记录或者法律文书费，由于当事人不正当的诉讼行为所支出的费用等方面，以实际支出为准。显然，H 县法院的一个普通民事案件并不需要实际支出这样的费用。其他案件的收费则更高。在访谈中，一个被访谈者回忆说，一个请求赔偿的 6 万元的交通事故案件需要交 4 千元，这还是“看在老同学的面子上给便宜点”，而按照《人民法院诉讼收费办法》计算，最多只需要 2310 元；另一位被访谈者王某则回忆说，他的堂哥在耐火材料厂当股东，人家欠他五六千块钱，起诉就花了一二千，而按照《人民法院诉讼收费办法》计算，则最多只需要 300 元。而且，这只是正式缴纳的费用，通常一个案件，要拖上半年时间，在这其中还需要宴请和送礼，加上在诉讼过程的其他开支，比如律师费用、交通费等，使得诉讼成本既高昂，又难以控制和预测。

高昂的诉讼费用和另外两个因素结合起来，加剧了当事人的诉讼成本。一个因素是诉讼费用预缴制度，另一个因素是法院裁判的执行难。村民王某说，他的堂哥的那件欠款诉讼，标的只有五六千块钱，起诉就花了一二千，但是至今也没有要回来一分钱，这等于原来权利没有得到救济，又平添了新的损失。

当然，H 县法院之所以收取较高的诉讼费，也是事出有因。根据副院长孟某的介绍，法院的经费很难保障，“除了工资，县里面这些经费几乎没有”。这种经费紧缺是普遍性的，并非仅限于法院。我们调查了解到，司法局目前一年的全部办公经费也只有 8000 元。在县城，由于缺乏资金，路灯不能开，环境卫生不能正常打扫。为了克服这种经费紧缺，法院部门通过诉讼收费来解决自己的经费问题。但是，这种方式受到了两个方面的局限，一是经济案件少，标的非常小，很难像发达地区那样通过经济案件获得收入；而是实行收支两条线后，案件受理费直接上交财政，只留下 30% 给法院支配。为了克服这两个限制，法院提高了民事案件的收费，而且，不以案件受理费的名义收取，而是以实际支出的“其他应当缴纳的费用”名义收取，而这笔费用是实际支出的，不需要上交财政。比如，在一个收费 1000 元的离婚案件中，案件受理费只有 50 元，“其他应当缴纳的费用”占 950 元，这样一来，留给法院的费用就有 965 元。H 县共有四个人民法庭，其中三个设在县城以外的乡镇，一个设在县城，就在法院院部的办公楼中。以这样的方式，其中一个设在乡镇的人民法庭一年能够办理大约 30 个案件，收取 20000 元左右的费用，这些费用用于法庭的各项基本开支，包括水、电、冬天的锅炉费、雇临时工看门。但是，另外的两个设在乡镇的人民法庭连这个收入也不能保证，于是他们就只是把电话留在乡镇，法官呆在法院院部，在院部受理和审判。院长说，“下去维持不住，下去要开灶。”

但是，由于贫困落后，县财政的困难和普通百姓的贫穷是相伴随的，法院提高诉讼费后，在很大程度上堵塞了人们司法救济的渠道，人们不是万不得已，不会选择诉讼方式，

人们宁可“忍受”自己所遭到的权利侵害。以至于在访谈中，村民谭某说：“法院跟本不敢[去]，一去就得交钱，他那地方是有理无钱不进来。”村民秦某说：“打官司，起诉开支大，还得贿赂法官，这些纠纷就麻烦了，所以一般不起纠纷。”村民孙某说：“不打[官司]，要打还得先贴上钱，打了也赢不了多少，有钱的你惹不起，有权的更不敢惹，所以没人打官司。”

2、为何收费低？

根据我们的调查，多方面的原因导致律师收费低。其中最主要的原因，是地区经济发展落后。由于经济发展落后，导致诉讼案件多是传统性的民事案件，经济案件非常少，即使有，涉案标的也非常小，人们不可能为此支付很大的一笔律师费用。此外，也由于经济发展落后，民众普遍比较贫穷，支付能力非常有限，在主要是为了争“是非”的民事案件中，不可能支付较大的律师费用来购买耶林所谓的“法感情”。

无论是在现实生活中，还是在人们的观念中，诉讼的胜负主要决定权在法院，而在不律师，所以，人们不愿意将成本投在收效有限的律师身上，这是导致律师收费低的另一个原因。司法局的干部透露，法官也总是在不同的场合向当事人暗示：案子是由我来判，你干吗把好处送到律师哪里去？实际上情况也是这样的，一件简单的民事案件，法院的收费和律师的收费相当；但是稍微复杂一些的案件，或者涉案财产争议额上万的案件，则法院的收费一般要高于律师的收费，这和发达地区相比，刚好相反。当然，之所以出现这样的情况，归根到底也是经济发展水平在起作用，正是因为经济发展落后，法院没有足够的财政经费保障，于是将诉讼活动商业化，和律师进行收费竞争。由于案件的裁判权在法院，所以这种竞争的结果是不言而喻的。

律师收费低的第三个原因和熟人社会的文化观念与行为方式有关。H县在很大程度上还是一个熟人社会，不论是什么事情，人们都比较习惯于找熟人帮忙，这在法律服务方面也有所体现。当人们面临法律事务时，不仅要在公权机关中托关系走后门，找律师也是一样，总是希望通过熟人引见找到律师。由于地方不大，人口流动较小，律师和自己的当事人常常是亲友关系，或者亲友的亲友，等等，这种关系使得许多法律服务具有帮忙的性质，尤其是像代书、咨询一类的事务，很难按照正规化的委托代理形式收取费用。当然，忙是不能白帮的，但是和发达的商品社会不同，人们并不总是用货币购买法律服务，而是习惯于在其他方面反过来帮你一次，或者比较隆重地宴请你一次，作为感谢。“如果他直接付钱给你，他会觉得很没有面子，但是如果你为他做事之后，他只是请你吃饭，尽管有时这个花销还要大一些，他也会觉得很有面子。”律师事务所主任李某这样描述人们的观念。当然，这一特点是和发达的、陌生人组成的城市社会相对而言的，说的是一种程度，一种现象，并不总是收不上来钱。

六、原因总结和制度检讨

（一）原因总结

根据上文的理论分析、统计验证和个案调查，导致律师向大城市和东部地区集中、导致欠发达农村地区成为“无需律师的社会秩序”的直接原因，是律师的收入悬殊差异，在法律服务的市场机制的作用下，律师们理性地选择了向城市地区、发达地区集中。而导致欠发达农村地区律师收入低的原因，则可以总结为如下三个方面：

首先，经济发展水平落后是导致欠发达农村地区律师收入低的主要原因。经济状况通过四个方面的作用降低了欠发达农村地区律师的收入：一是经济发展落后导致纠纷的类型少，从而使得法律服务需求的类型少、数量小，非诉讼业务接近于零；二是在诉讼案件中，经济纠纷案件少，而且涉案财产标的小，当事人不愿意在法律服务方面投入大量成本；三是经济

发展落后导致人们在法律服务方面支付能力和支付意愿减弱；四是经济发展落后导致法院的经费紧张，于是较大比例的诉讼成本被转嫁到当事人，影响了诉讼的积极性，从而进一步减少了律师的业务数量。

其次，司法权的弱势地位、执法的困难等减弱了法律在社会生活中的作用，从而也减少了法律服务的需求。根据个案调查中发现的情况，有许多案件，法院的判决难以执行，判决书成为“白条”；而另一些案件，比如比较复杂但是并不少见的征地拆迁纠纷、承包纠纷等，法院根本就没有能力处理。这些情形降低了人们对法律、对司法的信心，更相信权势、关系的作用，转而采取上访、拉关系走走后门等措施，没有条件的当事人则采取隐忍的策略，从而也减少了对律师的需求。

第三，熟人社会的一些文化观念和行为方式，减少了法律服务的需求或者减少了律师的收入。这其中的一个特点是，熟人社会中流行着大量的惯例、习俗，它们的内容常常和法律不一致，但却是当事人之间在长期的生活中所形成的博弈均衡，当事人很容易以此为依据形成个案中合谋从而规避法律，使得法律对社会生活的规范无用武之地，法律服务因此业成为多余的职业。熟人社会的另外一个特点是，复杂的、人格化的关系网络比较发达，对于生活中的纷争，通过非正式的方法，这种网络能够在一定程度上起到化解作用，从而减少了正式的法律方法的运用机会。熟人社会的在一个特点，社会中盛行互助的方式，而不是市场交易的方式解决个人的需求和困难，这使得律师在一些业务中，或者对于具有特定关系的当事人，难以做到有偿服务。

本文的实证考察也表明，目前流行的一些观点并不能有效解释欠发达农村地区律师稀少的现象。首先，欠发达农村地区律师稀少并非因为律师的总量不足。这是因为，最近几年来，律师的数量持续增长，但是欠发达地区的律师数量并没有增加，新增的律师基本上都被吸收到大城市和发达地区去了。即使大城市地区律师过剩，律师们也不会分流落后的农村地区去执业，过剩的律师宁可在大城市做律师助手，或者仅仅持有律师资格但不注册执业。而在农村地区，人们考取律师资格后，他们或者坚守原来的公、检、法职业，或者到外地去执业，或者在本地仅仅兼职作一些律师业务，而不会在本地专职从事律师业务。总之，从律师需求的角度看，尽管律师数量很少，成为“无需律师的社会秩序”，但是，从市场需求的角度看，律师数量却是饱和的。

其次，实证考察发现，基层法律服务工作者虽然在一定程度上分流了农村地区的法律业务，减少了农村地区的律师需求，但是，这并不是导致欠发达农村地区律师稀少的主要因素。从全国来看，目前尚缺乏充分的经验材料进行推断。但是从制度上说，基层法律服务工作者不仅分流农村地区的法律业务，同样也分流城市地区的法律业务，所以在逻辑上，基层法律服务工作者不是影响律师非均衡分布的主要因素。而从 H 县的实际情况来看，这一点则是确定的。H 县不仅律师的业务数量少，而且基层法律服务工作者的业务量更少，后者大约只有前者的四分之一，即使没有基层法律服务工作者的业务分流，律师收入低和律师数量少的情形也不会根本上的改观。

（二）制度检讨

本文开篇之初提到，律师的发展既是法制化的结果，又是检验法制度度的一个标尺，而法制化的发展，又是加强人权保护、建立统一的市场经济的重要力量，因此，在本文揭示的现象中，一个需要反思和检讨的显著地方是，农村地区，尤其是贫困落后的中西部农村地区，律师数量如此之少，其制度和政策根源是什么？

根据本文的实证分析，欠发达农村地区律师数量少的部分原因，也是主要原因，在于经济发展水平落后，从这个角度说，律师的“不需要”是社会发展特定阶段的一种情形，不能将律师数量少说成一种问题，至多只能说是反映了社会经济文化不发达的状态。但是，欠发达农村地区律师数量少的部分原因却在制度方面，因为我们在制度上的一些缺陷，降低了法

律在社会生活中的作用，减少了人们对法律服务的需求，从而也就减少了律师的数量。从这个角度说，欠发达农村地区律师数量少，反映了我们在制度上的若干缺陷和困境。

首先，这反映了我国法院经费保障机制存在缺陷。根据现行的财政体制，审判工作属于地方的事权，根据事权和财权相统一的原则，法院的经费由同级地方财政保障。在我国目前的司法体制中，这个制度体现了司法地方化的一个方面。这种制度目前受到各界的普遍批评，但是人们的批评主要集中在其对司法独立的危害上，认为这种地方化和司法人事制度方面的地方化结合起来，使得法院在地方政权中处以极度的弱势地位，从而危害了司法的独立和公正。当然，这种危害是存在的，但是同时，还存在另外的一个危害，这就是本文的实证分析所得出的结论：在经济落后的地区，地方财政不能有效保障法院的办公经费，于是法院将额外的诉讼成本转嫁到当事人头上，加剧了当事人的诉讼负担，从而程度不同地削弱了当事人寻求司法救济的积极性。换句话说，就是堵塞了司法救济的渠道。而司法救济渠道不畅的危害是无庸置疑的：直接的危害是受害人的权力得不到救济，间接的危害是，法律得不到尊重实施，法律规定中的经济、政治、文化理念得不到实现，社会的经济、政治和文化生活不能形成理想的法治秩序状态。

其次，这反映了司法权的弱势和执法难等问题。这两种情形削弱了人们对司法和法律的信心，一方面是减少了对法律服务的需求，另一方面却是从另一个角度堵塞了司法救济的渠道，产生了和提高诉讼成本一样的危害后果。

第三，这反映了是法律和地方的观念、习俗之间存在一定程度的冲突，这种冲突导致了当事人合谋规避法律的现象普遍存在，这在一方面是减少了法律的适用和律师的需求，另一方面是制约了法的实现。比如，当前普遍存在矿难事故“私了”的做法就是这方面的典型反映。当然，我不是主张修改法律的内容来迁就地方的观念和习俗，而只是指出存在这样的现象，并认为这种现象是不可欲的，希望有关方面能够重视这样的现象，并加强研究和讨论。

【本文原发表于《法哲学与法社会学论丛》2007年第1期（总第11期），北京大学出版社
2007年8月版】