



# 我国高校法学专业毕业生就业对策研究

## ——构建面向基层法治改革的就业新模式

汪习根 汪 沛

**摘要:**我国法科毕业生就业率近年来在文科中一直位居倒数第一,其深层原因在于供应与需求的严重脱节,以及对法治转型契合度认识不够。构建面向基层法治改革的就业新模式,既是中国法治发展对人才之急需,又是解决法科毕业生就业难的根本出路。为此,应当在强化基层审判与检察职能、彰显司法行政的调解、矫正与服务功能、完善企业法律顾问与律师制度的改革过程中切实吸纳人才,收到法治改革与就业问题同步解决的双重效果。

**关键词:**法学毕业生;就业;法治

### 一、我国高校法学专业毕业生就业现状与问题透视

温家宝总理在2009年《政府工作报告》中明确指出:“把促进高校毕业生就业放在突出位置”。大学生就业形势严峻,而法学专业毕业生的就业状况更是不容乐观。2009年中国法治蓝皮书——《中国法治发展报告》透露:截至2008年11月,我国共设立法学院系634所,30年间增长100多倍。但据统计,法学就业率在文科毕业生中最低<sup>①</sup>。疏通与拓宽法学专业毕业生就业渠道成为当务之急、刻不容缓!总体而言,我国高校法学专业毕业生正在并将继续面临严峻的就业挑战,主要表现在以三大方面:

#### (一) 扩招促发展,就业成问题

与法学院校比量齐增的是法学专业学生的数量。截止2009年的统计数据显示,全国法学本科在校生总人数已达30万人左右,是30年前的300多倍;在校法学硕士研究生达6万多人,30年增长了260多倍<sup>②</sup>。与法学教育迅猛发展相对的是法科毕业生近年来持续低迷的就业率。2008届本科毕业生半年后就业率法学专业排名倒数第一<sup>③</sup>。问题的形成是一个日积月累的过程,实际上,从2002年开始法学本科毕业生就业即遇到前所未有的危机,当年在全国214个学科专业中,法学专业就业率当年排在187位,2005年则成了倒数第一,此后一直名列榜尾<sup>④</sup>。

#### (二) 知识难致用,专业不对口

法学专业就业危机不仅表现在就业率最低,而且还表现在:即使是如此之低的就业率,也无法做到“专业对口”。《中国2008届大学毕业生求职与工作能力调查》报道:越来越多的法科毕业生就业岗位呈现“专业不对口”。2008届法学本科毕业生从事与法学相关

①陈雪丽:《法学院系数量30年增长100多倍 法学毕业生就业率最低》,载《北京晚报》2009年3月7日。

②《法学院系数量30年增长100多倍 法学毕业生就业率最低》。

③朱海彬:《〈2009年中国大学生就业报告〉道出——大学生就业状况三大隐情》,载《大学生周刊》2009年第3期。

④《〈2009年中国大学生就业报告〉道出——大学生就业状况三大隐情》。

工作的比例仅为45%，而高职高专的法科毕业生的这一比例更低至25%。而据《2009年中国大学生就业报告》统计，法科大类的本科毕业生工作与法律专业的对口率仅为47%。这意味着一半以上的法科生从事的是与法律无关的职业，而高职高专的对口率则仅为29%，有近3/4的毕业生没有从事法律工作。“法学类的毕业生从事与法学相关工作的比例大大低于全国70%的平均水平”。2007届法学类毕业生就业量较大的职业排名前五位的依次是行政秘书和行政助理、出纳员、文书人员、律师、信贷员等<sup>①</sup>。可以看出，仅“律师”一职与法学学科相关，其他均为“非法学”职业。多方面调查的结果大同小异，反映了法学专业毕业生不仅就业数量低迷，而且就业质量不高，造成法律教育资源的巨大浪费。

### （三）人数创新高，形势更严峻

2010年，全国法学本科和研究生毕业总人数将达到13万人，毕业生人数又创新高。可见，在大学生就业形势整体比较严峻的大背景下，法科毕业生的就业问题尤其突出。如果对此漠然视之，或重视不够或只是小修小补，都将会导致相当严重的社会问题。只有在根本上优化就业理念、创新就业模式、完善就业手段，才能全面而长远地解决就业难题，从而促进法学教育与社会进步的协调发展。

近几年来，中央在解决法科大学生就业问题上采取了一系列措施。专门针对法学专业就业问题的解决方案远未形成统一的指导思想，主要存在三个问题：一是就业方案系统性、战略性不足。现有的就业措施较为单一、零散，难以形成相互关联、相互补充的体系；二是就业措施具有临时性、滞后性，有的仅是一种短期行为；三是没有形成法律职业与法律教育、法律教育与社会发展内外协调一致的就业模式。导致上述问题的关键在于，没有结合法律专业特点和法律职业要求，形成对应性、适宜性强的法科生就业指导思想和就业原则。当前，针对法律职业特殊性进行战略选择并形成统一的就业指导意见成为亟须解决的首要议题。

## 二、解决法科毕业生就业问题的根本指导思想

对就业难根源存在两种观点：一种认为在于公检法机关人员饱和，无法再接纳源源不断的法科毕业生了；另一种认为是因为法学专业大举扩张、法科毕业生人数暴增所致。毋庸讳言，这两种观点都有一定的合理性，看到了部分原因。但是，也都有失偏颇，没有抓住根本。中国的法治建设正如火如荼地在神州大地展开，正是法律人才大显身手的良好时机，为什么会陷入到毕业即失业的怪圈呢？而法律院校的扩张与其他专业的扩张几乎是同步的，为什么其他专业在同样面临因扩招带来的求职潮时就业率要高于法学专业？按理，法学教育扩张导致的人才高供给与法治建设大发展对人才的高需求是不谋而合的，为什么他们偏偏要擦肩而过、无缘吻合呢？其实，在依法治国、建设法治国家的历史时期，无论是法治建设还是法学教育，其快速发展的大趋势是任何人都无法阻挡、也不能否认的。解决矛盾的关键在于实事求是并不失时机地认准中国法治发展的当下特征与未来走势。中国政法机关对司法人员的需求在数量上有增无减，但人们往往忽视了今天的司法需求与30年前法治起步期相比已经发生了悄悄的变化，其间最大的变化之处就是，从自上而下的法治建设路径向更加注重基层法治、实现自下而上与自上而下相互结合的转变，从起初的数量规模型正在向今天以致今后一段时期的结构调整型转变，从以往重视中高级司法机关队伍建设向以后更加注重基础司法队伍建设转变，而法学教育也开始并必然要从盲目扩张、一哄而上向不断分化、重组与调适的方向转变。基于对这些法律与法学教育发展新态势与新情况的科学分析，我们提出，应当对法科生就业的指导思想进行如下总体战略定位：

从法学教育的外部环境看，法学教育与就业必须与法治建设对基层法治建设的迫切需要相适应，基层法治是目前法治实践最为薄弱的环节，法学教育必须及时跟进，以“面向基层法治”为就业指导思想。所谓“基层法治”，应当包括三个层面：一是“基层政法”，特指基层政法委、党委与政府组织。与任何其他国家法治相比较，中国法治的最大特色在于它是依法治国、人民当家作主与党的领导三者的有机统一，党政机关依法办事与依法执政和依法行政事关全局，离不开大量法律专门人才。二是“基层司法”，包括区县

<sup>①</sup>孙继斌、丁金凤：《2007届法学类毕业生就业率略有提高》，载《法制日报》2008年7月27日。

级公、检、法、司四大机关,它们是中国法治从抽象走向具体、从官方走向民众的依靠力量,有必要将法科毕业生充实到基层检察院、基层法院、基层司法行政单位及律师事务所。三是“基层法务”,主要面向企事业单位及社会各行各业。充实基层司法队伍是中国当下法治建设和解决法科生就业问题的根本出路。

以上战略定位的理论与实践根据体现在:中国依法治国的实施,现阶段应当注重“农村包围城市”,注重“送法下乡”,而基层政法机关是正义的第一道防线的前哨,加强基层司法机构的建设本身就是中国法治建设的急需。将法科毕业生输送到基层政法机关并非是面临严峻就业形势而为之的权宜之计,而是置身于中国法治发展的现实需要设计的就业政策。尽管,通过加强对基层政法机关工作人员在职教育也可以部分的、短期的提升基层司法机构的工作能力,交出更漂亮的关于“教育背景”提升的答卷,但这种方式并不能从根本上解决当前司法能力建设滞后的问题。事实上,最高效、最便捷和最实惠的方式就是将具有专业背景却又因就业困难而闲置的这部分高素质的法律专业人才吸引到基层政法机关。所以,应当转变法治理念,把法治建设的重心下移到基层,强化区县法、检及其派出机构、司法所的职能。这是由我国基层司法的本质特征和独特功能所决定的:基层政法机关虽然在政法体系中居于最低位阶,但其数量最为庞大、与社会距离最近,亦是与大众接触最直接最频繁的部门,它们好似扎根于基层百姓土壤中的根须。基层政法机关是政法系统中最微小的粒子、也是最基本的要素,其重要性不言而喻。而且,基层司法需要面对的纠纷不少是基层社会中广泛存在的且难以用法律理论规则“格式化”的纠纷,人们在日常生活中更依赖于感性的正义认识、人情习惯或是地方风俗等来评价与规约自身行为,在这种环境中沉淀着独特的法治传统,需要有可以驾驭复杂、多变、甚至相互矛盾的社会规范、社会心理与社会秩序的专业能力的法律人才。

同时,基层政法工作需要高超的法律技艺。因为基层司法具有工作对象的原初性和工作职能的防御性。基层司法的面临案件具有原初性,一般为“原始”的材料。案件事实需要选择和甄别,亦没有经过先前法律程序的过滤、加工、分析和整理,这就要求基层法律工作者在案件事实的捕获和法律规范的选取方面具备极高的司法能力。如果没有坚实的系统的法律专业知识,公平正义的法律职业伦理和务实创新的法律实践能力,就不可能铸就高素质高水平和高境界的正义的“守护者”,而是要么经不起社会诱惑而被腐蚀,要么因能力欠缺而难以承担正义裁判者的神圣使命,要么拘泥于僵化的法条之内而变得目光短浅,要么在疑难重大事件面前显得束手无策、畏缩不前。如此下去,正义的第一道防盗网势必会被侵蚀,从而就会将大量纠纷推给中高层司法机关,在极端情况下会导致最后一道防线不堪重负。必须强调,我们无意去否认中高层司法的重大地位和重要影响,而是为了纠正以往对基层司法重视不够的褊狭。基层司法的重要地位决定了建设一支高水平基层司法队伍的极端重要性,也决定了法科毕业生到基础司法机关就业大有可为也大为必要。

### 三、我国法科生就业问题的具体应对之策

基于以上分析可见,就业难,难在供求关系不畅。中国法治事业的发展迫切需要一大批法律专业毕业生,当务之急应当是疏通“供”、“求”间的关系。总体方案是:由中央政法委领导,由教育部、最高人民法院、最高人民检察院、司法部以及人力资源与社会保障部、国家发展改革委员会、国务院编制办、财政部联合制定政策,为法科毕业生就业提供规范依据。具体对策归结起来包括五大方面:

#### (一) 强化基层审判职能,吸收法科生到基层法院及其派出法庭

胡锦涛同志指出:“加强基础司法机构建设,提高基层政法部门履行职责能力”,“切实把影响社会和谐稳定的因素化解在基层”,“实现基层稳、全局安的目标”。最高人民法院也提出了“面向基层、服务基层、建设基层”的工作思路<sup>①</sup>。然而,前几年,基层法院的一线审判人员数量的增长与迅猛增加的办案量严重不匹配,以至法官工作负担大,身心状况堪忧<sup>②</sup>。2004年,我国基层法院(含人民法庭)的法官人数约为14.8万人,其中在审判一线的法官约为9.1万人,而到2008年,全国基层法院的法官仅有12.8万

<sup>①</sup>《向这不平凡的时代献礼》,载《人民法院报》2009年2月18日。

<sup>②</sup>蔡可勇:《法官断层的成因及其对策思考》,载《江南时报》2007年12月1日。

人<sup>①</sup>。也就是说在短短四年间全国各基层法院法官减少了近2万人。减少的法官人数中除正常退休的人员外,流失的大多数是通过司法考试又有一定审判经验的审判人员。这些人都是司法审判活动的中坚力量,正是基层法院最需要的人才,这种人才断档现象在中西部地区尤为严重。至2009年,全国基层法院法官达到近15万人<sup>②</sup>,刚刚开始恢复到2004年的规模。但是近年来基层法院的办案数量却正在持续、高速地增长。根据最高人民法院历年发布的工作报告计算,2006年各级人民法院审执结案件约为810.5万件,到2008年底这一数值达到1071.1万件,平均增速14.96%。而法院审判任务最繁重最艰巨的部门就是基层法院,基层法院承担着人民法院80%的审判工作量。

通过这两组数据比较可以发现,假定基层法院法官的行政事务量不变,直接参与审判的法官人数减少量也忽略不计,那么仅因受案率增长一项而导致基层法官的审判工作量增长就达到14.96%。

受案量增长主要来自两方面的司法制度改革引起:一是民诉法的修改,二是诉讼费用的降低。2008年4月1日开始实施修改后的民事诉讼法规定,大部分民事案件都归口基层法院进行一审。这项改革使基层法院的初审法院定位得到进一步加强,但同时基层法院的法官人数有减无增,这必定使得案件激增;此外,在为了使更多普通老百姓打得起官司,2007年4月1日开始实施的《诉讼费用缴纳办法》大大降低了案件受理费,基层法院案件受理量在2007年随即就大幅增加。

在和谐司法的新形势下,基层法官除了面临受案数量持续高速增长的重负外,由于案件的处理程序与质量要求有了新的法律标准,致使他们对同样案件的处理较之于以往要倾注更多的时间和精力。近年来,最高法院重提“马锡武审判方式”,强调法官对案件的调解力度,“贯彻调解优先、调判结合”的民事审判原则,主张案件审判的法律效果与社会效果的统一。调解结案率已经成为法官工作考核的一个重要指标。2007年全国法院的调解结案率为50.74%,到2008年上升为58.64%<sup>③</sup>。调解是和谐的保障,但也是一项耗时费日的活动。在提倡调解结案和社会效果的审判价值导向下,基层法官必须考虑更多法外因子,更谨慎、更耐心、更细致的考量具体案件中隐含的人情与法理,利益与弊害,这对当事人而言将是一件好事,但对法官而言必将大大加重工作负担。

事实可以佐证以上的分析。近几年,在经济发达地区,由于受案量增加,基层法院法官年办案数不断刷新记录,甚至有的法官工作负荷几乎达到身心极限。北京市朝阳区法院2008年实际受案量历史性地突破6万件,而该院一线办案法官仅有206人<sup>④</sup>。平均每个法官的年受案数量为291件,这一数据还不包括庭前和解以及咨询的案件数量。东部经济发达地区的法官年结案数也是屡创新高,最新的记录是一个人民法庭的法官一年审、执结各类案件767件,平均每周工作6.3天,每天平均办结2.13件<sup>⑤</sup>。

根据以上数据与信息分析可见,基层法院的需求量为:

1. 案件增加带来的岗位增加数。至2009年,全国基层法院法官有近15万人<sup>⑥</sup>,如果要维持他们现有工作量不变,单纯以现在的案件增速来计算,基层法院一年需要增加1.9万个在一线审判岗位的法官。

2. 职能拓展带来的岗位增加数。如果考虑案件调解增加的程序成本、法律社会效果增加的审判成本、强化对人民调解委员会工作的指导职能所增加的成本三大方面,所需要的法官数可能翻一番,总计可以达到近4万人。

3. 人民法庭需求量增加数。加强基层司法还必须搞好基层法院派出庭的工作,尤其是重点建设好农村人民法庭。截至2008年,我国乡镇一级行政区划数为34301个(其中乡15067个,镇19234个),街道办事处6524个<sup>⑦</sup>,人民法庭工作人员的数量及其学历结构与审判效能都亟待提高。

4. 法官助理和其他辅助人员增加数。2007年12月,西部12个省市自治区的800余个基层法院开

①《向这不平凡的时代献礼》。

②《向这不平凡的时代献礼》。

③参见2008和2009年的《最高人民法院工作报告》。

④袁定波:《审判监督转向案件全程质量管理》,载《法制日报》2009年4月29日。

⑤刘沛:《法官办案新纪录透视》,载《无锡日报》2009年1月26日。

⑥《向这不平凡的时代献礼》。

⑦民政部:《2008年民政事业发展统计公报》,http://cws.mca.gov.cn/article/tjkb/200902/20090200026333.shtml。

始试行法官助理制度,这些助理法官为法科毕业生提供了新的就业机会。西部基层法院以及其他地区基层法院和各个中高级法院共计 3500 多家法院,全面推行法官助理制度所需要的人员就不仅仅是 3500 人,而是在此基数上成倍增长。

尽管建设好基层司法机关不可能一蹴而就,也不可能一年之内就用完所有编制,但面对如此广阔的审判大舞台,法科毕业生还有什么理由找不到工作?

## (二) 重点充实基层检察院,完善派驻机构制度,充分吸收法学毕业生

1. 基层检察院的发展对检察官的需求。我国检察机关是检察权行使的主体,是国家法律监督机关。理论上,各级人民检察院都是与各级人民法院相对应而设置的,以便依照刑事诉讼法规定的程序办案。其中,基层检察院占检察机关数量的 80% 以上,基层检察院检察官人数占全国的 80% 以上,办案数也占全国检察系统的 80%<sup>①</sup>。基层检察院是全部检察工作的基础,是检察机关联系人民群众的桥梁与纽带,是维护社会和谐稳定和公平正义的第一线平台。但是,基层检察院存在着结构性人员短缺的问题,突出表现在高层次的专业人才缺乏和经济欠发达地区结构性的人才短缺。主要表现在:

首先,高层次的专业人才匮乏。到 2008 年,全国直接从事检察职务的检察官有 13.9 万人,其中达到本科以上学历人员占检察官人数的 70.3%<sup>②</sup>。这应当是一个令人满意的比例,但是,在这个“喜人”数据的背后我们发现,近年来检察官素质提高迅猛的途径主要是在职培训,而通过招收高等学校法科专业毕业生并非其主要手段<sup>③</sup>。

其次,全面提高西部地区检察官素质的任务还很艰巨。在经济欠发达地区,由于检察院待遇不高、工作环境艰苦等原因,很难留住和吸引优秀的法律人才。西部地区 1100 多个基层检察院中,三分之一的基层检察院没有全日制法律本科毕业生,而在检察院原有的人员中,从 2002 年司法考试改革开始到 2006 年的四年中,有 800 多个基层检察院没有人通过国家统一司法考试<sup>④</sup>。在这两个问题背后影射的是基层检察系统内普遍存在的编制配置不合理问题、检察官准入制度不够健全,必然造成一线办案人员严重短缺。

再次,检察业务增加与检察官队伍增加比例不协调。全国政协的专门调研报告显示,“2008 年 4 月统计,全国检察机关留编不分的有 9425 名政法专项编制,空编不用的有 2430 个院、共 17511 名政法专项编制,编制混用的共有 4927 人。2003 年以来,江苏省检察机关办理审查批捕、公诉案件每年对增幅都在 10% 左右。北京市检察机关 2002 年至 2007 年审查批捕案件增加了 29%,审查起诉案件增加了 25.7%,而编制仅增加了 0.4%”<sup>⑤</sup>。而其他地区也不同程度地存在类似情况。

高素质检察人才的引进和案件增加对检察官需求量的增加提出要求,必然需要招聘相当比例的法科人才进入检察机关。根据最高检公布的《2009~2012 年基层检察院建设规划》要求,现阶段基层检察院的人员结构改善任务还十分艰巨,法科毕业生到基层检察院就业空间很大。根据《规划》要求,到 2012 年底,“每个基层检察院大学本科以上学历比例较 2008 年底提高 10%。”<sup>⑥</sup>到 2008 年底全国基层检察官人数为 11.1 万人<sup>⑦</sup>,据此计算,如果不计算以在职培训的方式提高学历结构的话,则还可以安排 1 万多名拥有本科以上学历的法科毕业生充实基层检察官队伍。

2. 完善检察院派驻机构制度对检察官的需求。基层检察院派驻机构是指乡镇检察室,其作为历史上存在过和现实存在的事物,何去何从还需要理论探索和现实关注。1989 年最高人民检察院制定的《人民检察院乡(镇)检察室工作条例(试行)》对于基层检察室工作作出了初步规范。但是,检察室并没有发挥其预设的职能,在许多地方反倒是变相为插手经济案件、越权办案和变相羁押的部门。到上世纪 90 年代中后期,乡镇检察室的建设几乎处于停顿状态,2001 年中央编委发布《地方各级人民检察院机构

①赵阳、张亮:《基层检察院办案数达八成 95% 基层院完成“两房”建设》,载《法制日报》2009 年 2 月 13 日。

②《中国法律年鉴》2008 年卷,中国法律年鉴社 2008 年,第 1109 页。

③朱景文:《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,第 35 页。

④王斗斗:《五百大学生充实西部基层检察院》,载《法制日报》2006 年 5 月 1 日。

⑤韦文洁:《全国政协调研报告直陈法官检察官队伍管理四大问题》,http://www.legaldaily.com.cn/0801/2009-03/05/content\_1047367.htm。

⑥最高人民法院:《2009~2012 年基层人民检察院建设规划》,载《检察日报》2009 年 3 月 5 日。

⑦《中国法律年鉴》2008 年卷,中国法律年鉴社出版 2008 年,第 1109 页。

改革意见》，明确撤销各地作用不大的检察室。当然，在现实中有许多地方依然予以了保留。

随着经济改革的纵深发展，检察室地位的缺失将影响基层社会的稳定。首先，是法律监督的触觉缺失。基层政法系统已设立公安派出所、人民法院和司法所并对应公安、法院和司法局的工作，然而唯独缺少对应的检察室。检察机关的职责之一就是对其他司法部门进行法律监督，就此来说重建检察室是必须的。另外，农村村干部职务犯罪、征地补偿案件、涉农等刑事案件的增多成为阻碍新农村建设的障碍，需要设立检察室查办案件、宣传检察职能、参与农村综合治理。2009年海南省高调开始恢复基层检察室的建设，海南省检察院出台《海南省人民检察院设置乡镇检察室工作方案》，并要求一年内设立62个乡镇检察室，以强化涉农检察工作，充分发挥法律监督的职能。而最高检在《2009~2012年基层检察院建设规划》中也提出：积极探索派驻街道、乡镇、社区检察机关建设<sup>①</sup>。

在重建检察室的政策下，在最近一段时间必定需要大量的法律专业人才充实基层检察室，这对解决法科毕业生就业和改善基层检察力量都是一次难得的契机。2008年，我国乡镇一级行政区划数为34301个（其中乡15067个，镇19234个），街道办事处为6524个，加上大型厂矿企业，仅派驻检察机关所需人数就十分可观。

### （三）强化基层司法行政机关的调解、矫正、帮扶与宣传功能，拓展就业之路

吸收法科毕业生到司法所工作导源于我国法治建设对基层司法行政机关提出的新要求。司法所是区县司法行政机关设在乡镇和街道的派出机构，和公安派出所、人民法院、检察室一样是我国乡镇（街道）一级的基层政法组织。1996年6月司法部出台《关于加强司法所建设的意见》，明确规定司法所的职能包括人民调解、社区矫正、劳教帮扶安置和法制宣传等等9项，职能范围广泛而且相当繁重。在建设和谐社会的过程中，基层司法所必将成为化解社会矛盾的第一阵地。

然而，基层司法所建设面临不少问题。首先，司法所人员力量薄弱。目前，我国司法所有近4.1万个，但司法所工作人员仅为10.1万人，每所平均2.5人<sup>②</sup>。根据1996年《司法部关于加强司法所建设的意见》的要求——“司法所一般由3名以上人员组成，设所长一人”——到现在为止这一最低目标还未实现<sup>③</sup>。根据平均每所3人的标准，全国司法所工作人员将达到12.3万人，这意味着全国司法所还需要吸收法律人才2.2万人才能达到这一预设值。这只不过是最低要求，要胜任司法部规定的九大职责，在不少地方尤其是大中型城市，仅靠3人是不够的。所需要的人员会在此基数上翻一番或几番。

其次，司法所在构建和谐社会的社会职责越来越重，其工作人员数量早已远远不能满足工作职责重负。2007年，在司法助理员比上一年减少2.8%的情况下<sup>④</sup>，司法所的工作完成量却大大增加了，其中单在“制止群众性械斗”工作指标上就比上一年高出一倍多，达到8.7万次，而2006年这一数值仅为3.5万次；此外，全国共组织宣讲法律43.8万场，受教育人数达到2.7亿人次，比2006年增加了28%<sup>⑤</sup>，其中，司法所承担了重要的任务。基层司法所的工作量将随着和谐社会建设进程推进变得更加繁重，这使得为这项司法行政工作的前沿阵地输入法律人才的要求更加强烈。

另外，在人员素质方面，基层司法所工作人员无论在文化素质方面和专业素质方面都亟需提高。在文化素质方面，截止到2008年，全国司法所人员中有7.3万人达到了大专以上文化程度，占总人数的72.4%<sup>⑥</sup>。在查阅司法部门的资料中发现对司法所工作人员的文化程度的统计项目止于“大专及以上”，本科以及本科以上文化程度的统计不清楚。这种统计标准从一个侧面反映出司法所工作人员在教育层次上相比于法、检系统的要低，文化素质方面有很大的提升要求和空间。在法律专业素质方面，也有待提高。国家对司法所工作人员的专业素质并没有硬性要求，但是随着新形势下法治建设中需要面对的问题越来越复杂，对司法行政人员的专业素养的要求也将越来越高。司法所承担的社区矫正、人民

①最高人民检察院：《2009~2012年基层人民检察院建设规划》，载《检察日报》2009年3月5日。

②《中国法律年鉴》2008年卷，中国法律年鉴社2008年，第280页。

③《中国法律发展报告——数据库和指标体系》，第502页。

④国家统计局：《中国社会统计年鉴》2008年卷，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/shtjnj/2007/t20081127\\_402520959.htm](http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/shtjnj/2007/t20081127_402520959.htm)

⑤《中国法律年鉴》2008年卷，中国法律年鉴社2008年，第280页。

⑥《中国法律年鉴》2008年卷，第280页。

调解、普法宣传等职能的充分发挥都需要法律专业知识,所以具备专业的法律知识将成为必须。全国的司法行政系统的专业素质可以通过获得司法资格考试的人数比率数据予以反映。可惜,全国性的统计数据不详,但我们找到司法部在武汉市司法局调研中的一组统计数据,其中问题可以窥见一斑。即使在武汉市这样的省会城市的司法所中,通过司法考试的基层司法人员的比例也不过只有5%<sup>①</sup>。虽然,未能获得法律执业资格并不能完全否定一位基层司法人员具有较高的专业能力,但是随着司法制度的完善,要求司法工作人员拥有全面系统的专业法律知识将是今后必然的发展趋势。

司法行政系统增编应向基层司法所倾斜。2007年,国家为司法行政系统增加了2.27万名的政法专项编制,但其中直接充实到基层司法所的仅20%<sup>②</sup>。以前面的分析来看,这个比例显然过低,应当通过政策倾斜将更多新增编制充实到基层,并主要由那些通过公务员考试的法科毕业生补充,如此一来全国司法所工作人员的文化程度和专业素养都能获得提升。

#### (四) 激励律师事务所的人才需求,建立律师见习和专业分工制度

通过律师事务所的制度改革与完善,有三条管道可以大量吸收法科生就业:

1. 释放律师事务所对法律人才的需求能量。我国律师服务事业正走在高速发展的道路上,但仍难以满足我国社会法治发展对法律服务的需求。全国现有律师事务所1.3万多家,律师从业人员约14.4万人<sup>③</sup>。较之10年前,律师事务所的数量增加了51.9%,而律师增加了42.2%<sup>④</sup>。律师行业发展势头迅猛。但通过与世界各国的律师量对比来看,我国的法律服务行业市场还有待进一步开发。根据最新统计,如果以每万人拥有的律师数量来看,美国高达31.7人,澳大利亚为18.2人,法国和日本6.2人,而我国只有0.93人,在经济发达的上海,这个数值也仅为4.5。此外,我国目前西部地区还有200多个县没有一个律师<sup>⑤</sup>。尽管我们不能简单地与西方发达国家相比,但是,随着我国社会主义法制的进一步完善,国家和社会对律师需求的增大是必然的,预计到2020年,我国每万人平均拥有的律师数将增加到3人<sup>⑥</sup>。以此预估数值来计算,律师从业人数的增量在这几年内平均将达到每年2.9万人,更多通过司法考试的法科毕业生可以进入律师行业实现就业。

2. 建立律所就业见习制度。建议由司法行政部门与人力资源部门主导,将学校与律所配对建立见习基地和见习制度,吸纳法科生就业。操作步骤为:采取任务分解与双向选择相结合的方式,一方面在律师事务所的主管部门司法行政机关的领导下,根据律所规模与效率,制定合理科学的任务指标,下达有关律所。另一方面,不能完全采取包办代替的行政命令来过份干预律所的用人自主权,对如何选择见习生,由律所自主决定。此外,应当采取措施鼓励律所尽量多吸纳毕业生见习。

3. 推行律师专业分工制度。律师的专业分工制度是指律师根据自身专业背景、经验与能力专门从事某些或某一类型的法律业务,例如刑事律师、劳动纠纷律师、非诉讼律师等,旨在改变“全能律师”、“万金油”律师的面貌,提高律师服务的质量与专业化程度。对是否要实行律师的专业分工,前些年曾经展开过讨论,后来一度偃旗息鼓。因为主流观点认为中国法治还处于起步期,实行律师专业分工是西方发达法治国家的做法,不符合中国国情。律师的专业分工是与国家经济与社会发展尤其是法治建设的水平相适应的,必须结合国情民情社情有条件地逐步推进。如此一来,不仅实现了中国律师发展史上的一次根本性飞跃,而且因为专业分工所带来的律师需求也会随之大增,在这种条件下,法科生的就业何愁之有?!

#### (五) 充实企业法律顾问力量,严格执行企业法律顾问制度

企业法律顾问是指依法取得企业法律顾问执业资格,由企业聘任专门从事企业法律事务工作的企业内部人员。企业法律顾问制度自1997年建立,2004年5月11日国务院发布《国有企业法律顾问管理办法》。从此,国有企业聘用专业法律顾问就通过行政规范予以正式确立。

①王公义、方道茂:《关于武汉市司法所建设的实践与思考》,载《中国司法》,2008年第4期,第56页。

②《中国法律年鉴》2008年卷,第280页。

③《中国社会统计年鉴》2008年卷,参见国家统计局:[http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/shtjnj/2007/t20081127\\_402520900.htm](http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/shtjnj/2007/t20081127_402520900.htm)

④《中国法律发展报告——数据库和指标体系》,第330页。

⑤邵科:《澳大利亚法学毕业生就业多元化与国际化》,载《法制日报》2008年8月3日。

⑥何勤华:《结构性就业难困扰法科学生》,载《法制日报》2009年5月6日。

但是，企业法律顾问制度依然存在不少问题。随着市场经济发展和法治化进程的加快，企业对法律顾问的需求急速扩大，造成法律顾问数量短缺以及比例过低的局面。根据2003年的调查显示，由国资委作为出资人代表的196家中央企业中设有专职法律事务机构的有110家，比例为56%。国资委直管的中央国有企业无论从规模还是效益上看都是顶级的，然而法律顾问的比列只有一半多，这个比重显然过低。而在美国，通用电气公司有企业法律顾问800多人。德国西门子公司在全球有企业法律顾问365人（其中不含专利及劳动法方面的企业法律顾问）<sup>①</sup>。我国现有企业5000多万家，却仅有4万家聘请了律师当法律顾问，其中专设了企业法务岗位的企业更是少之又少<sup>②</sup>。由此可见，法律人才的实际需求量是巨大的。问题是必须及时通过政策引导和利益驱动来调动企业和学生两个方面的积极性，有效地实现需求对接。此其一也。

其二，严格执行国资委关于法律顾问制度的行政法律规范，建立健全企业法律顾问制度，确保依法形成总法律顾问、法律顾问和顾问助理三个梯次的法律顾问结构体系，这是解决法科毕业生就业的有效之举。截止2007年底，全国国有企业有11.6万户，其中中央企业2.1万户，地方国企达到9.6万户<sup>③</sup>。根据《国有企业法律顾问管理办法》第二十四条，企业法律事务机构履行的职责多达10个方面。虽然企业有大有小，工作任务的轻重缓急各不相同，但是，面对如此宽泛和沉重的顾问业务，有的企业法律顾问单枪匹马、实在难以胜任，有的超负荷运转、实际效果欠佳，而等待在企业门外的毕业生却难以进入。

为此，提出两点建议：第一，企业法律顾问的主管部门——国有资产监督管理委员会加大对企业实施法律顾问制度情况的执法检查与监督力度，在正面对严格执行《国有企业法律顾问管理办法》、对法律顾问工作成效显著的企业予以奖励和表彰；在反面对执行不力，顾问制度不健全或形同虚设的国有企业，依法追究责任。第二，创设一个前置条件，即通过修改立法赋予国资委一定的执法权和问责权，可考虑修改、完善《国有企业法律顾问管理办法》。该《办法》第34条：“企业未按照国家有关规定建立健全法律监督机制，发生重大经营决策失误的，由国有资产监督管理机构或者所出资企业予以通报批评或者警告；情节严重或者造成企业国有资产重大损失的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予纪律处分；有犯罪嫌疑的，依法移送司法机关处理”。这里存在两个问题：究竟什么是“未建立健全法律监督机制”？是不是所有企业都要设立总法律顾问、顾问和助理三级岗位，凡不设立就构成这一条件，应当受到本法制裁。应当细化法律规范的要求，采取分类制度，可至少设计为两个级别：中小型企业可只设立法律顾问，大型企业则必须设立总法律顾问、法律顾问与顾问助理。凡没有设立或设立的层次不合规或者人数不够的，应当追求企业及其法定代表人的法律责任。

必须看到，建立面向基层法治的法科就业模式需要克服重重障碍。阻碍法科毕业生到基层就业的因素不仅来自于外部，还有毕业生主观方面的顾虑，包括：个人价值难以实现，待遇不高，前途未卜，身份认同度不够等问题。如果不能解决这几个方面的后顾之忧，即使就业压力再大、即使就业观念再改变，可能也很难促使法科毕业生选择去基层政法机关就业。所以，除了在政策上引导“供”和“求”关系的良好对接外，还必须坚持以政策引导为主、辅之以利益鼓励。打破各个部门利益的壁垒，由中央统一制定政策，在全国范围内统筹规划，由中央拨付更多政法编制，在物质与精神待遇上对现状进行改善，借鉴国外做法保证在全国范围内不分基层与中高层，大中小城市与乡村，只要是一个职级，就应当享有一样的待遇，确保人才的合理均衡布局，为中国社会和谐、法治发展和就业出路谋得三赢的局面。

■作者简介：汪习根，武汉大学法学院教授，博士生导师；湖北 武汉 430072。

汪 沛，武汉大学法学院博士生。

■基金项目：2009年武汉大学人文社会科学应急课题

■责任编辑：车 英

①《中国法律发展报告——数据库和指标体系》，第390~392页。

②《结构性就业难困扰法科学生》。

③《中国财政年鉴》2007年卷，中国财政杂志社2007年，第419页。