

导读:

◆公民代理,指非法律职业的普通公民担任案件当事人的代理人。一般而言,公民代理人多与当事人有一定的关系,是当事人“身边”的人。

◆公民代理制度被一些人异化为牟利工具,呈现职业化特点。即使有些“职业公民代理人”打赢了官司,也存在因不规范执业行为甚至违法行为带来的法律风险,给当事人带来二次伤害。

◆治理“职业公民代理人”乱象,远非一次专项行动或一份黑名单能彻底解决,而是需要一场“外科手术”,在堵与疏之间找到平衡。

□本报记者 张雪莹 牛秀敏

今年2月的一天,检察官的一通电话让浙江省海盐县的金先生又想起了6年前的那件“倒霉事儿”。当年,金先生想通过诉讼要回一笔借款,便请了当地小有名气的“夏律师”帮忙打官司。没想到,官司输了不说,“夏律师”还以金先生的名义在法庭上作虚假陈述,金先生因此被罚款。检察官打电话告诉他,“夏律师”并不是律师,是违规收取代理报酬的“职业公民代理人”(以牟利为目的违反从事公民代理的人员)。

金先生的遭遇并非个案。公民代理制度作为一种便利群众、弥补司法资源不足的诉讼代理律师制度的补充,具有积极意义,但在实践中被一些人异化为牟利工具,呈现职业化特点。记者调查发现,这种乱象不仅扰乱了法律服务市场和司法秩序,还损害了当事人的权益,亟须关注与治理。

制度异化

便民制度设计滋生灰色空间

公民代理,指非法律职业的普通公民担任案件当事人的代理人。民事诉讼法第61条规定:“当事人、法定代理人可以委托一至二人作为诉讼代理人。下列人员可以被委托为诉讼代理人:……(二)当事人的近亲属或者工作人员;……(三)当事人所在社区、单位以及有关社会团体推荐的公民。”即只有这两类人员才可进行公民代理。一般而言,公民代理人多与当事人有一定的关系,是当事人“身边”的人。

“公民代理制度是我国诉讼代理制度的重要组成部分,其设立初衷本就是为满足民众在民事诉讼、行政诉讼中的实际需求,在法律资源相对匮乏的地区,发挥弥补律师等法律服务工作者配给不足的作用。”北京航空航天大学法学院公益法律服务中心负责人、副教授陈巍解释道。

北京市民张先生有着一定的法律知识,因此经常接到一些亲友的法律咨询,也为亲属代理过案件。张先生告诉记者,亲友有法律问题就“下意识地”咨询他,这一行为说明老百姓倾向找身边值得信任的亲人、熟人代理案件,成本低,也更放心。

办理“夏律师”案的海盐县检察官印珊丽向记者介绍,实践中适用公民代理的案件通常具有标的额不大、事实清楚、适用简易程序居多、审理周期短等特点。“这类案件相对容易上手,展现了公民代理制度通过动员社会力量,以较低成本便民利民并分担法律服务需求压力的设计初衷。”然而,这些特点在一些“职业公民代理人”眼里成了牟利的机会。“在他们看来,这类案件工作量不大,易上手还可以快速取酬,‘性价比’较高。”印珊丽说道。

贵州省金沙县检察院检察官甘婷向记者介绍了这些“职业公民代理人”的“包装”技巧:形式上,成立“法律咨询公司”“法律服务公司”,甚至“傍名牌”,取个像知名律师事务所(下称“律所”)的名字;身份上,宣称自己是“律师”“法律顾问”,吹嘘“包赢”“认识法官”,还利用“熟人社会”的特点,靠朋友介绍、“口口相传”积累“名气”。实际上,他们并没有代理案件的资格,还趁机收取代理费,牟利目的明显。

“要钱少,懂法律,是不是律师我们也不清楚。至少他比我们懂得多啊,他说啥就是啥。”一个当事人向记者坦言。

记者采访发现,在选择“职业公民代理人”代理案件的当事人中,有的以为这些人就是律师,有的即使知道是公民代理,也不知道是否合法,甚至按照对方要求协助其获取公民代理资格。

乱象蔓延

伤害当事人、扰乱法律秩序

“即使有些‘职业公民代理人’打赢了官司,也存在因不规范执业行为甚至违法行为带来的法律风险,给当事人带来二次伤害。”甘婷举例说,在

法院提交相关材料:……(三)当事人的近亲属应当提交身份证件和与委托人有近亲属关系的证明材料;(四)当事人的工作人员应当提交身份证件和与当事人有合法劳动人事关系的证明材料;(五)当事人所在社区、单位推荐的公民应当提交身份证件、推荐材料和当事人属于该社区、单位的证明材料;(六)有关社会团体推荐的公民应当提交身份证件和符合本解释第八十七条规定的证明材料。”

而以“夏律师”案为例,记者从海盐县检察院了解到,今年2月,该院在对涉公民代理的民事判决书开展专项排查时发现,夏某在5年间频繁“更换住址”和“跳槽”,以不同村社推荐、不同公司员工的身份作为公民代理人,出庭代理了50余起案件。为了获得公民代理资格,夏某“不可谓不用心”:既能说服企业老板签假合同,“扮演”企业员工,还敢购买假律师证充门面,并因此被法院判处刑罚。

无独有偶,今年6月,金沙县检察院在履职中发现,付某在当地违法代理民事诉讼案件十余件,手法与“夏律师”颇为相似。梳理付某的代理记录时,记者发现,付某曾假借当事人“表兄弟”身份代理两起案件。“我给他(当事人)说要一个亲属关系的证明才能代理他的案件,所以就(和他)找社区开了一份‘证明’,实际上,我和他不是表兄弟关系。”付某在接受询问时表示。

检察官进一步调查发现,金沙县多个街道存在村(居)民委员会出具证明不规范的现象,包括开具证明未经调查核实(如被推荐人不属于该社区、有不符合担任诉讼代理人等情形)、证明内容违背客观事实等。

“我们对相关法律了解不多,在检察机关的建议下,已经在逐步完善我们的工作了。基层工作者日常就是和老百姓‘打交道’。他们来找我们开证明,迫切想让对方代理自己的案件,我们想着能帮就帮,就给了推荐证明。”金沙县某社区的工作人员道出了其中的无奈。在他看来,如何开具推荐证明缺乏指导细则,社区工作人员审查资质的能力有限,推荐证明是否有效力、是否符合法律规定等问题,应该交给其他部门负责。

证明开具环节失守,资格审查环节同样也存在问题。

“社区推荐函具有一定的公信力,我们通常会结合其他材料审查。”重庆市某区法院工作人员向记者介绍,“像审查企业推荐资格,除了提供加盖公章的劳动合同外,我们还会要求其提供社保证明、工资流水等。但对于社区、单位或有关社会团体盖章的推荐函,在庞大的立案数量下,受理单一案件时,很难做到更深层次的审查。”

记者调查后还发现,不同法院之间的审查标准并不一致。有法律援助经历的马女士告诉记者,在校读书时,她作为法学生曾参与法律援助,后受当事人委托打算作为诉讼代理人参加诉讼,在社区开具证明后,法院却没有认可。“仅取得社区开具的推荐函不代表就一定能顺利代理案件。社区和法院在资质审查上缺乏统一的‘规则’。”陈巍介绍。

谁来监管也是一个问题。于宁杰告诉记者:“律师有法律约束,执业受到律所、律师协会、司法行政部门管理,律所同样受到律师协会和司法行政部门管理。可法律咨询服务公司处在‘监管洼地’,只要满足企业注册的基本要求即可成立,司法部门无法对其直接管理,市场监管部门对其的管理也有限。”

“我们有时会接到当事人对‘法律咨询公司’的投诉。因为不是律所,对方也不是律师,在现有法律规定下,我们没有行政执法权,很难进行处理。”一位司法局工作人员的无奈,也印证了于宁杰说的情况。

破解之道

难点在于找到堵与疏的平衡

如何破解这些困局,整治乱象?地方的探索或许能带来一些启发。

从线索来源讲,实践中已有基层司法机关联合发布公告,向社会公开征集辖区“黑代理”线索,请群众积极举报。为了高效获得线索,有检察机关还借力大数据开展监督,让案卷等相关资料“开口讲话”。如2024年末,河南省漯河市郾城区检察院接到反映,“职业公民代理人”现象反弹。该院遂排查了近年来区法院办理的相关案件,发现在5起案件中,被推荐人与社会团体之间不存在正式劳动人事关系。随后,该院搭建“社会团体违规推荐公民代理大数据法律监督模型”,在漯河市筛查发现了近3000条违规线索。再如,北京市门头沟区检察院通过办理民事监督申请案,发现案涉公民代理人以不同身份



(漫画由AI生成 易得香制作)

在全市为多个公司与个人代理诉讼70余件,疑似“职业公民代理人”。该院以个案办理为基础,通过大数据法律监督模型开展专项监督,筛选出以公民代理身份高频代理民事案件的异常人员,再进一步提取有关代理人的证明材料,与社保缴纳数据、企业信息数据等进行对比碰撞,发现监督线索。

除了事后监督,检察机关也通过制发检察建议等实现源头治理。

今年5月,海盐县检察院在办理“夏律师”案时,向法院制发检察建议,推动建立公民代理重点人员资格审查制度,全面系统筛查所受理的民事案件,通报筛查出的可疑人员,并抄送有关单位。同时,检察机关也向属地政府制发检察建议,建议加强对公民代理推荐环节的管理,建立推荐证明开具审核机制,明确开具流程和责任,推动建立与司法行政机关的信息沟通渠道。7月,海盐县检察院和当地法院、公安局、司法局联合签署了《关于依法规范公民代理工作的协作意见》,将前述举措完善后固定下来。

针对法律咨询服务机构假借律师名义开展公民代理,以“转包业务”等

方式承接案件,以及虚假承诺、虚假宣传等乱象,于宁杰提出了《关于加强法律咨询服务公司监管的建议》。今年9月29日,司法部、公安部、市场监管总局在前期开展专题调研的基础上,宣布9月至12月在全国开展规范法律咨询服务机构专项行动。

探索仍在进行。“如何把握治理的宽严,保护好、发展好公民代理制度是更为严峻的考验。”陈巍表示,“目前治理难点在于不够细致、不够灵活。如推荐公民作为诉讼代理人的证明,可以由社区出具,但对证明应体现哪些内容、如何核实等问题,缺乏明确规定。如果只是推动社区从自身上‘严’把关,一定程度会导致‘一刀切’——不开推荐证明,这反而会架空公民代理制度。”

于宁杰也说,法律虽然明确了社会团体的定义,但并未明确社会团体可以推荐成员代理哪些类型的案件。如果不加限制和细化,允许成员参与所有公民代理,因相关案件可能远超他们的专业知识领域,也许会起反效果。他建议,要让制度规则更严密、监督管理更细致、依法追责能落实。“一

方面完善法律规定和操作细则;另一方面也要严厉打击整治不法公民代理行为,严查严惩大开方便之门的工作人员。”

陈巍认为,“在市场化的律师服务和兜底性的基层法律服务(如法律援助等)之间,还有很大的空间,要结合我国国情具体研究对策。”他指出,“职业公民代理人”现象,折射出的是法律服务供需失衡的结构性矛盾。据司法部副部长贺荣在今年9月国新办举行的新闻发布会上介绍,目前我国律师达到83万人。同时,法学界一些学者指出,律师资源分布并不均衡,城乡之间、地区之间法律资源分布和服务质效也不平衡。“职业公民代理人”正是利用了这一缝隙,用“包赢”的谎言和低廉的价格,编织了一张虚假的网。

治理“职业公民代理人”乱象,远非一次专项行动或一份黑名单能彻底解决,而是需要一场“外科手术”,在堵与疏之间找到平衡——既抓紧制度的篱笆,让“夏律师”们无处遁形,也疏通公共法律服务的毛细血管,让民众在正规渠道“找得到、用得起、信得过”。

完善公民代理制度,维护法律服务市场良性发展

□南京师范大学法学院教授、中国法治现代化研究院研究员 吴英姿



法律允许并尊重基于亲属关系或单位关系的法律帮助,但不允许个人在没有专业资质、不受行业监管的情况下,将法律服务进行商业化经营。允许当事人的近亲属和单位员工代理诉讼的正当性在于,他们与当事人之间存在超越经济利益的社会纽带(亲情、职务隶属)与信任关系,能保证其代理行为是以委托人利益为中心,而非以牟利为目的,最大限度降低代理行为偏离公共利益、滥用诉讼权利的动机。

“我们有时会接到当事人对‘法律咨询公司’的投诉。因为不是律所,对方也不是律师,在现有法律规定下,我们没有行政执法权,很难进行处理。”一位司法局工作人员的无奈,也印证了于宁杰说的情况。

记者采访发现,部分“职业公民代理人”会对当事人作出不切实际的胜诉承诺,让当事人产生错误预期,甚至明知当事人的诉求缺乏法律依据,仍积极鼓动当事人盲目诉讼或恶意拖延诉讼。

“有的‘职业公民代理人’还会‘转包业务’,接受委托收取费用后,将案件转交其他律师承办。此举既扰乱了法律服务市场,也架空了当事人对诉讼代理人的知情权和选择权。一旦诉讼达不到预期效果或权益受损,当事人就会‘投诉无门、索赔无果’。”全国人大代表、福建省律师协会会长于宁杰补充道。

监管困局

职业公民代理人乱象剖析

该院办理的一起案件中,“职业公民代理人”在起诉时漏掉了一名连带责任人,导致案件在执行阶段受阻,当事人的合法权益“变现”难;这个“职业公民代理人”还曾伪造法院送达文书,安抚当事人。“当事人可能因为这些‘职业公民代理人’的不当做法或错误建议,失去最佳的维权机会。”

记者采访发现,部分“职业公民代理人”会对当事人作出不切实际的胜诉承诺,让当事人产生错误预期,甚至明知当事人的诉求缺乏法律依据,仍积极鼓动当事人盲目诉讼或恶意拖延诉讼。

“有的‘职业公民代理人’还会‘转包业务’,接受委托收取费用后,将案件转交其他律师承办。此举既扰乱了法律服务市场,也架空了当事人对诉讼代理人的知情权和选择权。一旦诉讼达不到预期效果或权益受损,当事人就会‘投诉无门、索赔无果’。”全国人大代表、福建省律师协会会长于宁杰补充道。

那么,“夏律师”们为何能频频得逞?

问题首先出在开证明环节。根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第88条规定:“诉讼代理人除根据民事诉讼法第六十三条的规定提交授权委托书外,还应当按照下列规定向人民

绝非简单的私人劳务委托。如果放任“诉讼掮客”“假律师”通过代理诉讼牟利,其追逐利润的本能会压倒对法律正义的追求和对司法秩序的尊重,会为了收益最大化而鼓励当事人滥用诉权、拒绝和解,甚至伪造证据骗取胜诉判决,将法律和司法制度异化为其个人敛财的工具。因此,法律服务市场不能适用“完全自由市场”原则,它必须接受公共利益的约束和引导。国家通过立法限制公民代理范围,有利于守护司法的纯洁性,提高司法公信力。

从维护法律职业公平竞争的角度看,法律对公民代理的限制与规范绝非律师行业的“自我保护”或“行业垄断”,而是构建一个公平、健康、可持续的法律服务市场的必然要求。职业律师与“职业公民代理人”之间的竞争环境先天失衡:

一方面,律师职业准入门槛与持续教育要求都很高,“沉淀成本”高昂。律师须通过国家统一法律职业资格考试,并在律师事务所经历一定时长的全职实习,通过考核后方

能执业。此外,律师还需承担持续的年度培训、职业道德教育等成本,要依法纳税,律师事务所要为律师办理执业保险。而“职业公民代理人”没有专业资质要求,几乎是零准入成本、零持续教育成本。他们无须缴纳社会保障费用,没有办理执业保险,其收费和经营活动往往脱离税务监管。另一方面,律师要受到律师法、司法行政部门规章以及律师行业协会规范的严格约束,并对其执业行为承担完全的法律责任。一旦有违规行为,将面临从警告、罚款到停业、吊销执照的严厉处罚。而“职业公民代理人”几乎处于监管灰色地带,没有行业纪律或职业伦理约束。

显而易见,如果任由“职业公民代理人”利用低价劣质服务进行不正当竞争,势必“劣币驱逐良币”,挤压法律服务市场职业律师的执业空间。如此,将扭曲法律服务应有的价值,受害者的将是那些无法辨别服务质量的普通民众,最终损害的是整个法律服务行业的可持续发展。

●相关链接·基层法律服务工作者的管理政策

●什么是基层法律服务?

广义的基层法律服务包括律师、基层法律服务工作者和县级司法行政机关、基层司法所、法律援助中心工作人员、法学院师生、乡村“法律明白人”以及其他具有较好法律素养和一定法律知识的人员向基层提供的各种形式的法律服务;狭义的基层法律服务是指依据司法部制定的《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》,由基层法律服务工作者提供的法律服务。

●基层法律服务工作者有哪些?

根据《基层法律服务工作者管理办法》,符合执业条件,经司法行政机关核准取得《基层法律服务工作者执业证》,在基层法律服务所执业,为社会提供法律服务的人员,是

基层法律服务工作者。其可代理参加民事、行政诉讼活动,但一般情况下应当至少有一方当事人的住所位于其执业的基层法律服务所所在的县级行政区划辖区或直辖市的区(县)行政区划辖区,或者案件由其执业的基层法律服务所所在的县级行政区划辖区或直辖市的区(县)行政区划辖区的基层人民法院审理;该案进入二审、审判监督程序的,可以继续接受原当事人的委托,担任诉讼代理人。

●基层法律服务工作者如何收费?

根据《基层法律服务工作者管理办法》,基层法律服务工作者应当遵守基层法律服务所统一收案、统一委派、统一收费的相关规定,禁止私自接受委托承办法律事务,或者私自收取费用,或者向委托人索要额外报酬。