

国企法律顾问

路在何方

GUOQI FALÜ GUWEN
LU ZAI HEFANG

李志勇/著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

国企法律顾问

路在何方

GUOQI FALÜ GUWEN
LU ZAI HEFANG

李志勇/著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

国企法律顾问路在何方/李志勇著. —北京: 知识产权出版社, 2017. 4

ISBN 978-7-5130-4040-2

I. ①国… II. ①李… III. ①企业法—研究—中国 IV. ①D922.291.914

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 026844 号

内容提要

国企法律顾问制度只有 30 多年的历史, 企业的自主探索与创新、国外法律制度的借鉴、法务管理层的新理念等, 都有很多可取之处, 但比较凌乱和分散, 亟需系统化的整理和理论化的思索。

目前, 市场上关于企业法律顾问制度的书籍很少, 而专门针对国企法务的书则更少。且市面上的相关书籍, 多是针对具体的法律业务操作, 本书从制度层面和企业管理角度入手, 更具战略性, 这是笔者撰写此书的初衷, 亦是此书的特色之一。本书将国企法律顾问基本职能划分为三类: 服务、管理和监督。全书围绕此主线展开了系统论述, 亦引出了笔者的一些其他新观点。

本书对国企高管、法律部负责人及法务和有志于从事国企法务工作的在校法学专业大学生均有参考价值。

责任编辑: 陈晶晶

责任出版: 孙婷婷

国企法律顾问路在何方

李志勇 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

社址: 北京市海淀区西外太平庄 55 号

责编电话: 010-82000860 转 8391

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

印刷: 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

开本: 720mm×1000mm 1/16

版次: 2017 年 4 月第 1 版

字数: 220 千字

ISBN 978-7-5130-4040-2

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 编: 100081

责编邮箱: shiny-chjj@163.com

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 13.5

印 次: 2017 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 39.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

序 言

“执法律之利剑，维正义与公平”，这曾经是每个法律人的理想，也是维系法律职业共同体的共同信念。但是，当走出法学院，走上国企法律顾问岗位多年后，我们会发现，企业法务跟正义、公平并没有太多直接的联系。因为企业作为一个经济组织，追求效益和利润一直是其存在和发展的核心目标，法律作为一个专业参与其中，和其他专业一样，也要服务于这个大局，所以，国企法律顾问必须试着让自己具有商业思维并接受商业灵活性的考验。也因为这一点，企业法律顾问和法官、检察官、律师等传统法律职业之间似乎有一条天然的鸿沟。当法官、检察官和律师等传统法律职业持续蓬勃发展并被国家司法语境中不断被提及时，企业法律人几乎被忽视和遗忘。我们惊讶，企业法律顾问这一庞大的法律职业群体，居然没有专门的法律或行政法规，没有全国性质的协会，没有独立的国家职称体系，没有统一的执业资格……

现实的另一面却是：国企法律顾问的工作变得日益重要，责任变得更加重大。国有资产监管需要法律人参与，国际市场竞争需要法律人服务，公司治理需要法律人去改造，风险防控体系需要法律人去建设，企业管理亟须融入法治思维……我们任重而道远，然而不管与跨国企业相比，还是与国资委的要求相比，抑或是与企业自身的需求相比，我们的差距都太远。

参加国企法务管理工作 10 多年来，每处理一起法律纠纷，每参与一次合同谈判，每撰写一篇法律调研报告，笔者都在想，做好这些具体的法律业务固然重要，但真正能提升和决定国企法务工作水平的是体制本身，是要去探索和建立一套中国特色的国企法律顾问制度、工作机制和工作体系。国企法律顾问的职责，履职机制与保障，法律队伍的建设，法律机构的设置，全过程合同管理机制的建立，总法律顾问制度的完善，以及国企法律顾问如何真正在公司治理、企业决策、市场竞争、合规管理和法律风险防控中都发挥重要作用……这里的每一个看似基础的课题都值得企业法律人去深入思考和探索。相对于西方 130 多年的历史，中国企业法律顾问才走了 30 多年的路，但幸运的是，中国加入 WTO 使其有机会真正地与跨国企业同台竞技，加上国有企业自身的特殊使命，促使国企法务工作必须在较短的时间内有质的提升。



国企法律顾问的服务、管理和监督（合规）这三大职能需要对应不同的工作方式、工作思维和工作原则，这是笔者在写作本书过程中最深刻的体会。服务职能，在一定程度上是向上看，具有被动性和灵活性，却是最基础的工作，因为它集中体现了法律这个专业的服务保障能力；管理职能，切入点是企业管理，注重的是组织、协调能力，使企业法律人与其他职能部门站在同一条水平线上；而监督（合规）职能则是向下看，讲究原则与刚性，就此职能而言，企业法律人的地位要高于一般的企业管理人员。另外，书中提出的诸如法商思维、大法律部制、法律管理的战略价值、公司治理中的法律参与、法律顾问的自我营销和主动起诉策略等想法未必十分成熟，希望能与各位同行和国企管理者分享和探讨，也欢迎读者批评、指正。

在从事国企法务的工作之余，笔者亦十分关注中国法学教育现状，时常给法学本科生和法律硕士生提供职业规划与指导建议，鼓励优秀的法学科班生们优先选择复合型的国企法律顾问岗位。同时，笔者也一直在思考国企法律队伍究竟需要什么样的法学院毕业生——尽管笔者更希望他们先选择律师和法官的工作，打牢实践基础后再到企业从事法务工作。在撰写此书的过程中，答案逐渐变得清晰，有志于从事国企法务的大学生应当重点提升自己的责任意识、学习能力与创新意识，这是与国企的特殊属性、企业管理的复杂性以及国企法务工作的要求相适应的。

所以，笔者希望这本书不仅对国企管理者和法律部的同行有借鉴作用，而且对即将跨入社会的法学院毕业生有所帮助和指导。

在写书的这五年里，发生了三件大事：一是企业法律顾问资格考试被取消；二是十八届四中全会确定要完善公司律师制度；三是深化国有企业改革和完善国家统一法律职业资格制度的顶层设计先后出台。由此可以预见，公司律师将会成为企业法律顾问的主要形式，企业法律队伍的整体素质和要求将得到提升，与之相对应的是，国企法律顾问将在企业改革发展和公司治理中发挥更大的作用，承担更重的责任。笔者一直相信，在全面深化改革和依法治国的大背景下，国企法律顾问必将迎来职业发展的春天。春天的到来固然需要大环境，但更需要国企法律顾问的大胆创新和国企管理者的改革意识。

与时俱进，创新与改革才是我们国企法律顾问的唯一出路。

2016年4月于北京

目 录

CONTENTS

序 言	I
绪 论	1
第一章 国企法律顾问制度变迁	5
第一节 中国企业法律顾问制度演变	7
第二节 央企依法治企工作走在前列	15
第三节 企业法律顾问制度亟待完善	19
第二章 国企法律顾问职责	24
第一节 国企法律顾问的职能与工作	24
第二节 国企法律顾问履职的总原则	39
第三节 国企法律顾问的价值与作用	43
第三章 国企法律事务机构	49
第一节 法律事务机构的设置与职能	49
第二节 法律部门与业务部门的关系	53
第三节 法律部纵向层次与横向结构	58
第四节 国企法律部门工作制度创新	63
第五节 外聘律所与法律部门的合作	67
第六节 国企法务管理体制及趋势	71
第四章 国企法律顾问队伍建设	76
第一节 国企法律顾问核心素质能力	77
第二节 走向市场化的法律顾问招聘	82
第三节 企业法律顾问职称评定制度	85
第四节 国企法律顾问履职机制建设	89
第五节 如何留住优秀企业法律顾问	92
第六节 国企法律顾问面临能力挑战	100
第五章 国有企业管理工作	104
第一节 现代合同管理的地位与理念	104



第二节	国企合同管理工作的主要内容	106
第三节	国企合同管理的不足与改进	116
第四节	国企合同管理的发展新趋势	121
第五节	从沙特轻轨项目巨亏案说起	126
第六章	国有企业法律事务管理	130
第一节	重大决策中的法律调研论证	130
第二节	企业重大经济活动法律管理	132
第三节	知识产权事务中的法律管理	134
第四节	公司劳动人事法律事务管理	138
第五节	公司经营监管合规事务管理	139
第六节	公司治理架构及其法务管理	144
第七节	公司仲裁诉讼法律案件管理	149
第七章	国有企业总法律顾问制度	152
第一节	企业总法律顾问制度的发展	152
第二节	国企总法律顾问的定位与履职	157
第三节	国企总法律顾问的基本权利	163
第四节	企业总法律顾问资格与能力	167
第五节	企业总法律顾问选聘与任命	173
第六节	中美总法律顾问制度的区别	177
第七节	完善国企的总法律顾问制度	179
第八章	国企法律顾问制度的明天	183
第一节	法律理念的挑战是最大挑战	184
第二节	国企法律顾问队伍建设挑战	191
第三节	法务管理精细化带来大挑战	193
第四节	法务管理国际化带来大挑战	196
第五节	法律环境改变带来巨大挑战	198
参考文献		202
附录 1	企业法律顾问（公司律师）制度主要法律、法规与政策汇总	204
附录 2	《国务院关于批转“法制局关于法律室任务职责和组织办法的报告”的通知》	209

绪 论

所谓国企法律顾问，简单说，就是国企内部运用法律知识、法律技能和法律思维专门从事法律相关工作的职员，我们习惯性称之为“企业法务”。其职业特点主要就是：以法律为武器，受雇于企业。企业法律顾问有多重要？在企业界曾有这样一句话：企业好比是一辆汽车，工程师、经济师、会计师和法律顾问就是汽车的四个轮子，汽车要前进，四个轮子少一个都不行！

在欧美发达国家，国有企业并非主流，但其企业法务经验可供借鉴。欧美企业法务制度已经有相当长时间的历史。以美国为例，作为法制化程度最高的国家和英美法系传统国家的典型代表，其企业法律顾问制度起源于 19 世纪末期，最早在企业内部出现法律部及专职法务人员的是 1882 年的美国新泽西州标准石油公司（美孚石油的前身）^①，其堪称企业法律顾问制度的“鼻祖”。当时美国企业的组织形式和治理架构简单，生产经营活动单一，国家法律规制也少，法务需求不多，因此，大多数企业并不设法律部门或配备专职法律顾问，一旦遇到法律纠纷，临时聘用社会律师来解决。随着现代意义上的企业治理架构的逐步建立，国家对企业经营活动的法律规制与干预越来越严密，尤其是 20 世纪初，一连串的经济危机直接推动了美国立法取向由早期的自由经济原则向国家积极干预经济活动原则转变，法律顾问直接参与企业的日常经营和战略决策逐步成为“常态”，企业法律顾问制度形成体系，企业直接聘用的内部法律顾问（In-house Lawyer）也逐渐成为与律所的社会律师（Law Firm Lawyer）并行的独立法律职业群体。而安然丑闻和世界通信（WorldCom）假账事件直接导致了 2002 年美国《萨班斯法案》（即《公众公司会计改革与投资者保护法案》）的通过，政府监管要求明显强化，巨额处罚之下，企业开始突出风险防控体系和合规管理，法律部不再限于提供法律咨询，成为企业内控部门之一已渐成趋势。

^① 2013 年全国企业法律顾问执业资格考试用书编委会，全国企业法律顾问执业资格考试复习指南——企业法律顾问实务分册 [M]，北京：经济科学出版社，2013。



历经百年成长，西方发达国家的企业法律顾问制度在 20 世纪 80 年代进入成熟期，成为大、中型企业尤其是跨国公司规避企业经营法律风险的“标配”，并成为公司治理和企业管理的重要制度之一。法律顾问也成为美国企业内部的重要管理团队，法律业务与公司业务高度一体化，应对政府监管的行政法律业务与作为平等市场竞争主体的民商法律业务并驾齐驱，总法律顾问统管法律、内部监督及其相关事务，在企业内部享有崇高威望。

再回过头来看国有企业。

众所周知，作为国民经济重要支柱的国企承载着多种职能。一方面，从企业属性来说，国企要确保国有资产保值、增值，确保创造税收和利润用于国家发展；另一方面，从国有属性来说，要保障国家经济、社会安全和市场稳定，在关键产业和重点领域发挥主导作用，还要弥补市场失灵，为社会提供公共产品和服务，同时要积极配合国家的宏观调控政策，使政府的调控目标得以实现。除此之外，国企在维护社会稳定、确保和谐劳动关系和充分就业等方面也有特殊责任。国企自身的多重属性决定了其发展不能过分强调经济利益最大化，更要关注企业自身的和谐稳健发展、规范管理和对重大风险的把控。在这个综合目标的追求过程中，国企法律顾问以及国企法务管理部门必然要发挥重要的作用。

就企业法务人员的称呼而言，国企以称法律顾问者居多，民企、外企则习惯叫法务专员或法务经理。在我国，企业法律顾问的发展历史短、规模小，工作机制和体系不完善，地位低、作用有限，相关的理论研究也比较缺乏，法律业务的广度、深度和影响力远不及欧美企业。

然而，现在国企法律工作的薄弱并不能成为否定企业法律顾问制度的理由。认识是行动的先导，认识的深度决定工作的态度和力度。前述国企的特殊属性以及面临的客观环境的转变决定了必须加强和提升国企法务工作。

- (1) 企业经营受到日益严密的法律规制，对外关系中面临越来越大的法律风险；
- (2) “走出去”战略面临巨大挑战，法务管理水平成为国际竞争力的重要因素；
- (3) 国有资产流失的风险和国企干部的廉政风险面临空前考验；
- (4) “市场经济首先是法治经济”的内在要求，市场对资源配置起决定性作



用，契约应当得到普遍性的严格遵守；

(5) 中共持续深入地推进依法治国工作，尤其是 1997 年党的十五大将“依法治国”写入党章以及 1999 年“依法治国，建设社会主义法治国家”被载入宪法，影响深远。

负责国企法律顾问综合管理的国务院国资委显然意识到了这个问题，在推进国企尤其是中央企业法律工作的规划和改革方面连续实施了三个“三年目标”计划^①，打造了今日国企法律顾问制度的基本构架和功能。

2004 年，第一个三年目标（2005 年年初—2007 年年底）主要是“建立机构”，要求普遍建立法律事务工作机构，其中在 53 户中央企业推行总法律顾问制度。

2008 年，第二个三年目标（2008 年 7 月—2011 年 6 月）核心是“发挥作用”，即在一些关键领域重点突破，如总法律顾问履职，企业法律风险防范机制，重大规章制度、合同和决策的法律审核等。

2011 年，第三个三年目标（2012 年年初—2014 年年底）核心是“完善提高”，即以培育具有国际竞争力的世界一流企业为目标，着力完善企业法律风险防范机制、总法律顾问制度和法律管理工作体系，加强依法治企能力建设，为培育世界一流企业提供坚强的法律保障。

“十年磨一剑”，但笔者作为实践一线的法务管理人员，切身感觉依然是：国企法务管理的“雏形”已基本形成了，但要让国企法务工作与业务深度融合，成为增强市场竞争力、确保国资保值、增值和公司治理中的重要一环，还差得比较远。

2014 年 10 月，十八届四中全会召开，这是中共第一次以“依法治国”作为主题的中央全会，“依法治国”被提升到前所未有的高度，也为“依法治企”开辟了广阔的天地，很多人说法律人翘首企盼的“春天”终于到来了，这并不为过。

2014 年年底，为深入贯彻落实党的十八届四中全会精神，国务院国资委打

^① 中央企业法制工作三个三年目标计划以及中央企业法制工作新五年规划主要由国务院国资委政策法规局具体负责组织实施，相关进展、重要通知、工作动态、典型经验以及工作简报详见国务院国资委政策法规局网站工作专栏：<http://www.sasac.gov.cn/n1180/n14200459/n14279647/index.html>。





破三年一阶段的规划惯例，提出了“中央企业法制工作新五年规划”（2015—2019年），要求对标国际大企业，全面提升合规管理和依法治企两大能力。同时，明确“法治央企”的建设要求为：中央企业要成为对外依法经营、对内依法治理的法治社会模范成员，中央企业要成为依法治理的企业法人、诚信守法的经营实体和公平竞争的市场主体。

从加强自身建设到与世界一流企业对标，从单一的法律事务到整体的依法治企能力，从历史遗留案件的处理到为企业改革发展、做强做优同步提供法律支撑和保障，从防范法律风险到整体的风险管理，虽然还有很多理论问题尚未厘清，落实过程中有很多不足，但目标明确：一流的企业要有一流的法务工作；国有企业特别是中央企业要率先建成“法治企业”。加强并改革国企法务工作，是大势所趋！

第一章 国企法律顾问制度变迁

如前所述，国企法律顾问是国有企业内部专门从事法律事务的职员，是企业自己的员工，并不包括按《中华人民共和国律师法》（以下简称《律师法》）第二十八条和第二十九条之规定受企业委托处理法律事务的社会律师（我们称之为“常年法律顾问”）。由于几十年的计划经济体制，加上缺少法治传统，国有企业的经营与发展长期依靠领导命令、国家指令和政策，相当长一段时间内，企业内部的法律顾问是缺位的，业务人员包揽合同管理，一旦出现法律纠纷，企业也大多是通过寻求社会关系、政府官员的协调来解决，最后迫不得已才会寻找外部的社会律师来解决纠纷。为了适应改革开放和国际市场竞争的新形势，20世纪80年代初拨乱反正，国家开始尝试恢复和建立企业法律顾问制度。中国的国企法律顾问从无到有，尤其是通过大量参与国企历史遗留问题的解决、广泛参与企业的重大诉讼与仲裁、积极参与国企的重组改制这几项实质性工作，锻炼了法律队伍，展示了专业能力，提高了其在企业内部和社会上的地位。时至今日，历经30年发展，企业法律顾问队伍规模已然不小，但由于缺乏法律统一规定，职业准入门槛不严，与欧美主要由律师担任企业法律顾问不同，我国国企法律顾问人员组成情况比较复杂，主要包括以下几类人。

（1）“企业法律顾问执业资格证书”^①持有者：执业资格证书由国家人力资源和社会保障部、国务院国资委与司法部共同盖章。

（2）“公司律师执业证书”持有者：执业证书由司法行政部门颁发，主要限于已被许可开展公司律师试点的部分大型国有企业。

^① 按照国务院的相关规定，企业法律顾问资格证书的许可与相关考试已被依法取消，2015年6月举行了最后一次考试，但原有证书继续作为具有相应专业技术能力和水平的凭证，原有资格可继续作为聘任经济系列相应专业技术职务的依据，具体可见《人力资源社会保障部办公厅 国资委办公厅 司法部办公厅关于做好取消企业法律顾问职业资格后续工作的通知》（人社厅发〔2014〕122号）。关于企业法律顾问将来的资格准入将如何发展以及建议，详见本书相关章节。



(3) “法律职业资格证书”持有者，即通过了国家统一司法考试^①者，这里面既包括之前从事过律师、检察官或法官职业的，也包括司考合格后直接从事企业法务但未获得其他法律资格的人员。

(4) 具有系统法律知识的人员，即接受过系统的正规法学专科、本科或硕士教育，但不具有上述任一法律类职业或执业资格证书的人员。

(5) 既非法学科班毕业，又未获得任何法律类职业或执业资格证书，但具有一定法律实务、实践经验的人员。

其中，持有“企业法律顾问执业资格证书”的人员是当前企业法律顾问的主力军，但因为该资格证书的法律依据仅为部门规章层级，并非法律或行政法规层级，所以，2014年8月，存在近20年的企业法律顾问资格及其考试被依法取消，国务院国资委对企业法律顾问“持证上岗率”的要求也将其他相关法律资格或执业证书纳入持证统计范围。

相反，企业法律顾问的另一种形式——公司律师（即只有具备了律师资格才可以被企业聘为法律顾问）虽不是主力，却符合国际通行做法，并在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》中得到了权威认可。该决定提出“企业可设立公司律师”，而且要“构建社会律师、公职律师、公司律师等优势互补、结构合理的律师队伍”，要“明确公司律师的法律地位及权利义务，理顺公司律师的管理体制、机制”。公司律师制度门槛更高，与其他法律职业资格（如社会律师）能进行更顺畅的衔接，行业管理也更加完善。然而该制度自2002年首次提出后，历经10多年试点都未能转正，这一次被中央政策专门提及，有望迎来发展的黄金期，并可能成为企业法律顾问的主要形式。

接下来，我们就来先回顾一下中国企业法律顾问制度的演变。

^① 根据中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年12月印发的《关于完善国家统一法律职业资格制度的意见》，原“国家统一司法考试”调整更名为“国家统一法律职业资格考试”，而且该意见首次明确将法律顾问纳入国家统一法律职业资格及其考试范围。依据该意见，此项顶层设计的改革计划于2017年年底完成，鉴于配套的法律、法规以及制度目前都尚未制定，且考虑到企业法律顾问制度过渡到公司律师制度、企业法律顾问考试过渡到国家统一法律职业资格考试的复杂性，本书依然采用“国家统一司法考试”的表述。另外，此意见中的“法律顾问”，主要指企业法律顾问（公司律师）和政府的法律顾问（公职律师）。



第一节 中国企业法律顾问制度演变

回顾和梳理我国企业法律顾问制度的发展历史，其大致可分为如下几个阶段。

1. 第一阶段：初创阶段

我国的企业法律顾问制度最早可追溯到 1955 年。当时，根据时任总理周恩来在国务院常务会议上有建立法律室的原则指示，参考了苏联经验，在国务院法制局进行了充分调研的基础上，国务院于 1955 年 3 月 28 日发布了《国务院批转“关于法律室任务职责和组织办法的报告”的通知》，该文件成为最早国有企业建立法律事务机构的依据，堪称中国企业法律顾问制度诞生的标志。

该通知明确要求在企业设立法律室，其地位明确为“是协助机关、企业负责人正确贯彻国家法律、法令和进行有关法律工作的一个专门机构”，并特别要求“重要国营企业”^① 应尽可能早点建立。

1956 年 2 月 28 日，司法部发布《关于法律顾问处与机关、国营企业内的法律室两者的工作性质的复函》，该函对法律顾问处^②和机关、企业法律室的性质做出了区分。可见，中国的企业法律顾问制度自始就由两部分构成——一部分是面向社会的外部法律顾问（即社会律师）；另一部分是机关、企业的内部法律顾问（即公职律师和企业法律顾问），二者共同构成了完整的法律顾问制度。而本书论述的“法律顾问”，仅指企业内部的法律顾问（包括公司律师）。

不过，因当时法律尚不健全，计划经济占绝对优势，与欧美国家的经济交往较少，法律顾问室和法律队伍建设进展缓慢，加之十年“文化大革命”，公检法等被打倒或撤销，法治不彰，实属可惜。整个 20 世纪六七十年代，基本上很难找到国家专门关于企业法律顾问制度建设的其他规范性法律文件。

^① 鉴于当时的计划经济体制和囿于对所有制认识的局限，当时的“国营企业”本质上就是今天的“国有企业”。

^② 此通知中的“法律顾问处”并非企业或国家机关的内设机构，实为律师组织，是律师事务所的前身。



2. 第二阶段：恢复阶段

从 20 世纪 80 年代企业尝试推行企业法律顾问制度到 2002 年，因为涉及国家机构改革与调整，这个阶段先后主要由国家体改委、国家经贸委和国家经贸委（1994 年以后）牵头实施。

20 世纪 70 年代末至 80 年代初，一些处在国际交流前沿和涉外法务较多的重要国有企业如中国技术进出口公司（1979 年设法律处）、武汉钢铁公司（1980 年设立法律顾问处）等，自主探索率先在企业内部恢复设立了企业法律事务机构，成为恢复企业法律顾问制度的先锋。^① 同时，虽然 1982 年出台的《中华人民共和国合同法》未提及法律顾问制度，但因为合同管理的重要性，该法在相当程度上促进了企业法律顾问制度的恢复。在 80 年代末期，航空工业部、化学工业部、国家建材局等也制定过一些专门的试行规定或暂行规定来指导行业内的企业恢复开展法律顾问工作。

说到正式恢复重建国企法律顾问制度，就不得不提 1986 年国务院颁布的《全民所有制工业企业厂长工作条例》。该条例第十六条规定，“厂长可以设置专职或聘请兼职的法律顾问。副厂长、总工程师、总经济师、总会计师和法律顾问，在厂长的领导下进行工作，并对厂长负责”。这应该还是比较早地在国家法令中正式出现“法律顾问”的称呼，且赋予了其很高的地位（类似于后来的总法律顾问），也是我国首次在行政法规中确定了企业法律顾问的地位。

有了《全民所有制工业企业厂长工作条例》做上位法依据，各种相关的国家试点、实施意见、指导意见等就陆陆续续出台了。原国家经贸委于 1987 年发布的《关于企业经济法律工作专业人员纳入经济专业职务系列的实施意见》，确定了将企业法律顾问纳入“经济师”职称序列进行考核和晋升，企业法律顾问被定位为“专职从事经济法律工作的专业人员”，企业法务成为经济专业下面的一个分支专业，而非独立专业。接下来，原国家体改委于 1990 年颁布的《关于加强企业法律顾问工作的意见》，对企业法律顾问专业技术职务与任职条件以及法律

^① 韩国俊. 浅议我国企业法律顾问制度存在的问题及完善 [J]. 法治与经济, 2010, 2 (231): 61-64.



事务机构的性质、地位、职责、权限与作用等做出了初步的规范，被认为是新中国成立以来第一次以规范性文件将企业法律顾问工作纳入企业管理序列。^① 在该文件的带动下，行业性部委纷纷出台规定以推进和指导相应行业的国企建立并完善企业法律顾问制度，如《机电工业企业法律顾问工作规定》《交通企业法律顾问工作管理办法》《化工企业法律顾问工作规定》等。现在交通建设行业、机电工程行业、化工工程行业以及后面谈及的建筑工程行业的企业法务工作走在前列，与当年这些行业性部委的强力推动不无关系。然而非常遗憾的是，在 1998 年的国家部委机构大改革中，10 个行业性部委改成国家局并入了国家经贸委，5 年之后，这些国家局也被撤销。

这里特别值得一提的是建设部。1996 年，建设部颁布了《关于在建设系统加强企业法律顾问工作的意见》，该意见第一次将法律顾问工作上升到了“现代企业制度和社会主义市场经济体制”的高度，并率先正式提出了“总法律顾问”概念，针对不同企业类型明确了其地位及选任方式。因铁道部、交通部、建设部一直存在，所以，整个工程建设领域的国企法务工作水平整体上都领先一大步。

1997 年 3 月 12 日，人事部、国家经贸委、司法部三部门联合颁布了《企业法律顾问执业资格制度暂行规定》和《企业法律顾问执业资格考试实施办法》，结束了各部委“各自为战”的局面，而且企业法律顾问被国家人事部门纳入第 11 个全国专业技术人员执业资格，这是国家对企业法律顾问作为一个职业的正式认可。而司法行政部门的支持让企业法律顾问初步成为法律职业共同体的一员，而且确立了企业法律顾问制度与社会律师制度并行的体系。该规定将企业法律顾问执业资格制度从国有企业普及到所有经济性质的企业，从部门统考发证发展到全国统考发证，将企业法律顾问制度推向了一个新阶段。企业法律顾问的执业资格考试，含综合法律知识、经济与民商法律知识、企业管理知识和企业法律顾问实务 4 门课程，体现了其职业复合型、重基础、重实务的特点。1998 年，我国首次举行了该考试。

1997 年 5 月，原国家经贸委颁布了《企业法律顾问管理办法》，其虽只有短

^① 李明祥. 从“以法护厂”到“依法治厂”——学习国家体改委《关于加强企业法律顾问工作意见》体会 [J]. 法学评论, 1990 (4): 71—73.





短的 18 条，却是企业法律顾问制度在恢复阶段的集大成者，也标志着我国企业法律顾问制度有了一部全国统一的综合性法律文件，企业法务迎来了一个“小春天”。该办法硬性规定“国有独资和国有资产占控股地位的大型企业”应当设置法律事务机构，“中型企业”应当配备企业法律顾问。与之相配套，国家经贸委办公厅于 1999 年颁布了《企业法律顾问注册管理办法》等法律文件，推行经贸委属地注册制度。随后，国家人事部、经贸委和司法部又陆续对其执业资格制度和资格考试制度做了一些调整、完善和补充规定。

有人将该阶段形象地称为“救火队阶段”，毕竟，为了恢复企业法律顾问制度，百废待兴，千头万绪，不可能一步到位，能把企业法律顾问地位、权限、职责、任职要求、考试、执业资格、注册等基本制度初步建立起来，把机构和人员配备好，把传统的法务工作尤其是合同评审与重大诉讼、仲裁处理工作做好，已属不易。

3. 第三阶段：发展阶段

此阶段从 2002 年 7 月到 2013 年。该阶段的大背景，一是中国加入 WTO，国有企业面临激烈的国际竞争和国际规则的挑战；二是 2011 年左右，中国特色社会主义法律体系初步建成，有法可依成为现实。

应该说，《企业法律顾问管理办法》不区分企业所有制类型，国有企业、民营企业和外资企业都平等适用是合理的制度安排，然而随着国家经贸委因机构改革被撤销，其企业法律顾问的综合管理职能却未被任何一个部委接受，最后，是新设立的国务院国资委承担了这项工作的主要部分。然而国资委管理国有企业的法律顾问名正言顺，而管理其他所有制类型企业法律顾问则“师出无名”。尽管如此，国资委系统对国企法律顾问建设排兵布阵，强势推动，成效突出，尤其是如下三项工作让已经恢复的企业法律顾问制度得到了迅速的发展。

第一项工作，是推动总法律顾问制度的建设和实施。

在国务院国资委即将成立之前，国家经贸委联合中共中央组织部、中共中央企业工作委员会、中共中央金融工作委员会、人事部、国务院法制办公室等七部委于 2002 年 7 月下发了权威的《关于在国家重点企业开展企业总法律顾问制度试点工作的指导意见》。该指导意见要求在国家重点企业全面推行企业总法律顾