



新版“律师业务必备”丛书

最·权·威·的·中·国·律·师·业·务·指·南

政府法律顾问实务



赵耀 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



八谦律师文库

最·权威·的·律·师·与·法·治·政·府·业·务·指·南

政府法律顾问实务

赵 耀 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

作者简介



赵耀律师，44岁，西南政法大学法学学士，一级律师，全国优秀律师，从事专职律师24年。历任中华全国律师协会理事、云南省律师协会副会长、昆明市律师协会副会长、昆明仲裁委员会仲裁员，云南八谦律师集团董事局执行主席。

曾担任云南省保密局、云南省旅游局、昆明市人民政府等20余家行政机关法律顾问，长期为政府提供突发事件处理、信访及群体性案件处理、立法、投融资、重大建设项目、重大诉讼和重大决策风险评估及咨询服务。擅长刑事辩护、重大疑难民事、行政案件代理，承办了马加爵故意杀人案、昆明螺蛳湾不正当竞争案等具有重大社会影响的典型案例，在核心期刊发表学术论文30余篇，出版著作多部。

电话：0871-8159155，传真：0871-8159166

邮箱：zhaoyao0818@163.com

地址：云南省昆明市十里长街德赢华府综合楼

邮编：650228



新版“律师业务必备”丛书

总 序

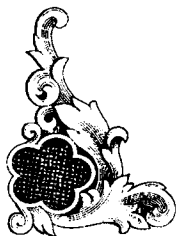
2006 年是我国实施“十一五”规则的开局之年,2006 年也是中华全国律师协会成立 20 周年。律师业面临着很好的发展机遇。党的十六届五中全会提出我国今后五年经济社会发展的总体目标、指导方针和重大部署,进一步拓展了律师法律服务的广度和深度。“十一五”规划建议明确提出要大力发展包括法律服务在内的现代服务业,将发展法律服务业纳入党和国家的工作大局,进一步提升了律师法律服务业的地位和作用。

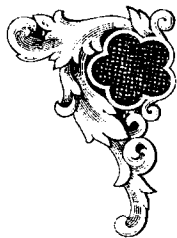
司法部在《2006 年中国律师业发展政策报告》中明确提出:2006 年律师工作的指导思想和基本思路是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻党的十六大及十六届三中、四中、五中全会精神,贯彻落实科学发展观,以服务大局为中心,以改革创新为动力,以依法从严管理为保证,进一步增强律师工作服务经济社会发展的能力,继续完善律师制度,大力加强律师队伍建设,推动律师业更快更好地发展,为全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会提供优质高效的法律服务。

为贯彻国家“十一五”规划和司法部律师业发展政策要求,法律出版社决定从 2006 年起,结合中国律师面临的新的执业环境、执业领域以及执业发展需求,对原“律师业务必备”丛书进行

改版,重新规划,陆续推出新版“律师业务必备”丛书。欣闻此事,我很高兴。法律出版社的这一举措,将是一次对我国优秀律师的优秀执业经验的集中总结。丛书的作者都是国内长期从事相关律师业务的资深律师,他们积累了丰富的实践经验,并且能够花费时间和精力进行认真总结,提供出非常宝贵的执业策略和操作指引,这些内容正是目前我国律师业务发展和业务水平提高过程中亟需了解和学习的内容,必将对我国律师的职业化发展和执业水平的提高起到良好的促进作用。我相信,本丛书的出版,能够启发大家的思路,开阔大家的视野,将对提升我国律师的总体业务水平,推动我国律师业务领域的扩展,向社会提供高质量的法律服务,产生积极的作用。

中华全国律师协会会长 于予





新版“律师业务必备”丛书

出版者序

法律出版社新版“律师业务必备”丛书将于2006年以全新面貌展现在广大律师和法律职业者的面前了。

法律出版社的“律师业务必备”丛书是国内最早的围绕“律师业务”进行编辑规划的丛书,从20世纪80年代末开始出版以来已经陆续出版了近20个品种,是一套全品种、综合性的律师业务用书,有些品种长销10余年,几经修订,至今畅销不衰。其出版伴随了中国律师业的职业化发展进程,为中国律师在不同发展阶段提供了高质量的业务指导用书,得到了律师界的广泛认可,为中国律师事业做出了自己的贡献。

新版“律师业务必备”丛书将在坚持原版丛书编辑宗旨的基础上,紧密围绕“律师业务必备”的丛书主题,继续在中华全国律师协会的支持下,为中国律师和法律职业者提供更加专业化、职业化和国际化的业务指导用书。

新版“律师业务必备”丛书将具备以下一些新特点:

1. 紧密结合中国律师的业务服务领域进行选题规划,选题内容将更加明确和集中;
2. 以中国律师业务拓展较快,业务需求较多,专业化服务要求较高的领域为重点,以为中国律师提供专项业务的专业化

指导为目标;

3. 以中国资深律师的业务经验总结为内容主体,提供高水平的业务策略和操作技巧指引;

4. 由国内相关业务领域的资深、知名律师担任丛书的编著者;

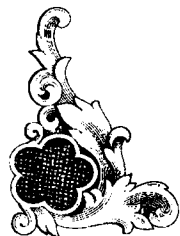
5. 丛书内容将结合中国律师业务发展的需要,进行不定期修订和完善;

6. 选题均由中华全国律师协会审定,由相关专业委员会推荐,以保证丛书质量,提高丛书的权威性,符合中国律师业务的发展需要。

法律出版社多年来一直致力于律师业务图书的出版工作,积累了丰富的出版经验和作者资源,近年来不断推出了新的律师系列丛书,并且加强了国外优秀律师实务图书的引进,开拓了中国律师的职业视野,提供了全新的职业理念,这是值得高兴的事情。

此次新版“律师业务必备”丛书的出版,是法律出版社进一步集中国内优秀的律师作者人才,总结国内律师的优秀执业经验,展现中国律师执业水平的新的努力。丛书的每一本书都将是倾力之作,每一位作者都不遗余力地贡献出了自己宝贵的执业智慧,有些著作甚至是作者花费了几年时间反复修改和完善的成果。“知人者智,自知者明;胜人者有力,自胜者强”,相信这套丛书将对广大律师和法律职业人士了解中国律师业务,开拓律师业务领域,提高自身执业能力起到重要的指导作用。

值此中华全国律师协会成立 20 周年之际,也谨以此丛书表示祝贺。



序

1997年中共十五大报告首次提出把“依法治国,建设社会主义法治国家”作为治国的基本方略。1999年3月15日九届全国人大二次会议通过的宪法修正案增加了“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”的新规定。“依法治国”被正式载入国家的根本大法,这标志着中国已开始迈向一个崭新的法制建设时期。2004年3月22日国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》)。《纲要》确立了建设法治政府的目标,是建设法治政府的纲领性文件,以《纲要》的发布为标志我国进入全面建设法治政府的阶段。党的十六大把“社会更加和谐”作为我们党要为之奋斗的一个重要目标明确提出来,这在我们党历次代表大会的报告中是第一次。党的十六届四中全会,进一步提出了构建社会主义和谐社会的任务,把和谐社会建设摆在重要位置。党的十七大报告要求,建设服务型政府。中共中央政治局2011年3月28日下午就推进依法行政和弘扬社会主义法治精神进行第二十七次集体学习。中共中央总书记胡锦涛在主持学习时强调,全面推进依法行政、弘扬社会主义法治精神,是坚持立党为公、执政为民的必然要求,是推动科学发展、促进社会和谐的必然要求。

推进政府法律顾问工作,是贯彻依法治国方略,推进依法行政的一项重要措施。开展政府法律顾问工作,使法律服务进入政府决策层,为政府重大决策、政府立法、管理经济、管理社会事务、行政立法、维护社会稳定,直接及时地提供法律咨询服务,避免和减少政府行政决策和管理的失误或违法,进而促进政府依法行政机制的建立和完善,推动国家各项事业的依法管理,使政府的管理决策进一步走向程序化、规范化和法律化,更好地体现党和人民的意志,实现依法治国、依法治省的目标,具有不可替代的作用。深化改革需要法律的规范和保障。在深化改革的过程中,不可避免地要引起各种利益关系的调整,也不可避免地会引起人们现有工作生活格局的变化,这必然会对政府依法行政的能力和水平提出更高的要求。推进政府法律顾问工作,是政府在新时期依法处理信访案件、调解纠纷、维护社会稳定的需要。

律师是推动法治化进程的一支不可忽视的重要力量。律师能有效地防范各类风险和预防纠纷,律师还是法律职业体不可缺少的组成部分。律师具有一定的参政议政能力,具有一种与政治亲密接触的职业天性。在现代文明建设中,法治追求的价值准则和目标是社会和谐,政府是法制建设的主导力量。律师以政府法律顾

问的身份,通过提供各种法律服务,规范政府各项职能的行使,促进法治政府形象的塑造,成为全社会诚信的典范,彰显了其在构建和谐社会过程中的独特价值。在政治关系领域中,律师应当成为民主政治的推进者。在现代民主政治中,公权力得到有效界定和规范,私权利得到张扬和繁荣是政治和谐的首要表现。律师成为公私两权的对话者与制衡者,进而成为民主政治的推进者的真正实现不仅表现为律师能在法庭中自由辩论,更在于必须扩大律师对政治的参与广度与深度,赋予其在政治上的“无限发展可能”。而参与法治政府形象的塑造正是律师对“无限发展可能”的重要实践。律师的双重角色价值决定了律师在政府形象塑造中将大有作为。同时,律师以政府法律顾问的角色出现,在提供法律服务中所体现的独立性、中介功能和能够协调社会关系的特征,使其能在服务政府的过程中,建立起政府与公众之间对话关系,在监督行政行为的过程中,保障合法合理,公平正义,对塑造和维护法治政府形象方面发挥重要作用。著名法学家江平先生有一句名言:“律师是一段时期社会法治整体状况的晴雨表,律师兴则国家幸。”亚里士多德说:“要使事物合乎正义,须有毫无偏私的权衡,法律恰好是这样一个中道的平衡。”理性政府要求政府决策应该从广大群众利益出发,政府决策应以大多数人利益为出发点。法律是政府决策的首要依据,而政府法律顾问重要作用是保障法律的执行,这样政府法律顾问就是理性政府的重要组成部分。

本书作者赵耀是云南省一位既年轻又有作为的律师,他带领的云南八谦律师集团分工明细、专业化程度高,在中国律师界有一定的声誉。八谦律师在政府立法过程中,提出的许多建议得到采纳。政府法律顾问制度在我国探索时间短、积累的经验不多。此书的出版,不仅填补了政府法律顾问制度法律研究领域的空白,也能为各级政府法制机构和政府法律顾问借鉴和学习。期待读者提出宝贵经验,把这一制度的研究引向深入。

是为序。

云南省人民政府首席法律顾问

祁希元

二〇一一年五月三十日

目 录

第一章 政府法律顾问制度概述	1
第一节 中国政府法律顾问	1
第二节 政府法制机构	9
第三节 政府法律顾问室	13
第四节 政府法律顾问与政府法制机构	17
第五节 政府法律顾问特征	19
第二章 政府法律顾问制度建设	22
第一节 律师与政府法律顾问	22
第二节 政府法律顾问主体	25
第三节 政府首席法律顾问	32
第四节 政府法律顾问与公职律师	36
第三章 政府法律顾问制度的产生	43
第一节 政府法律顾问产生基础	43
第二节 政府法律顾问作用	48
第三节 政府法律顾问存在的问题和定位	54
第四章 中外政府法律顾问制度比较	61
第一节 美国政府法律顾问制度	61
第二节 英国政府法律顾问制度	64
第三节 日本政府法律顾问制度	67
第四节 澳大利亚政府法律顾问制度	71
第五节 中国香港地区政府法律顾问制度	72
第六节 中国澳门地区政府法律顾问制度	76
第五章 政府法律顾问的聘请	79
第一节 聘请法律依据	79
第二节 政府法律顾问聘请程序	80

第六章 政府法律顾问职责与原则	87
第一节 政府法律顾问的基本素质	87
第二节 政府法律顾问职责及工作方式	89
第三节 政府法律顾问工作原则	97
第七章 政府法律顾问权利与义务	101
第一节 政府法律顾问权利	101
第二节 政府法律顾问义务	103
第八章 政府法律顾问业务范围	105
第一节 综合业务	106
第二节 信访及投诉处理	111
第九章 行政诉讼与行政复议疑难问题	118
第一节 行政诉讼起诉期限	118
第二节 行政诉讼受理范围	120
第三节 行政诉讼主体	121
第四节 行政诉讼履行判决	133
第五节 行政诉讼举证责任	134
第六节 行政复议	137
第十章 政府法律顾问与政府决策	139
第一节 政府决策	139
第二节 政府决策与行政决策	146
第三节 行政决策与信息公开	152
第四节 行政决策程序	156
第五节 政府法律顾问参与重大决策作用和方式	163
第十一章 政府法律顾问与重大事项社会稳定风险评估化解	170
第一节 重大事项社会稳定风险评估化解	170
第二节 重大事项社会稳定风险评估范围	172
第三节 重大事项社会稳定风险评估内容	175
第四节 重大事项社会稳定风险评估组织	179
第五节 重大事项社会稳定风险评估程序	179

第十二章	政府法律顾问与信访	184
第一节	信访与和谐社会构建	184
第二节	涉法信访	187
第三节	信访的主要类型和特征	192
第四节	政府法律顾问参与信访工作	208
第十三章	政府法律顾问与其他部门关系	212
第一节	政府法律顾问与政府法制机构	212
第二节	和谐社会构建与政府顾问制度	214
第三节	政府法律顾问制度与依法行政	216
第十四章	政府法律顾问与立法	219
第一节	地方政府立法概述	219
第二节	政府法律顾问在立法中的重要作用	223
第三节	立法程序	226
第四节	立法听证制度	233
第十五章	政府法律顾问制度创新	250
第一节	政府法律顾问制度新发展	250
第二节	突发公共事件	256

第一章 政府法律顾问制度概述

随着市场经济的深入、和谐社会的构建以及政府管理方式和管理职能的转变,政府工作中涉法事项越来越多,急需提高行政决策法治化水平,发挥法律手段在经济和社会事务中的作用。建立政府法律顾问制度,是实现政府职能转变、推进法治政府建设的一项重要手段。“争人权的人,先争法治;争法治的人,先争宪法。”^①中共十七大全面系统阐述科学发展观的科学内涵、精神实质和基本要求,更进一步明确要求“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”,并把“法治政府建设取得新成就”作为实现建设小康社会目标新要求的重要内容。摆在我们面前的任务是:在确立了正确目标的前提下,我们如何脚踏实地地实现这些目标。研究中国政府法律顾问制度是律师界应该自觉作为当前最重要的研究课题。

第一节 中国政府法律顾问

一、中国法律顾问起源及概念

(一) 中国律师制度

律师作为一个职业群体,律师职业在中国正式得到确立还很短暂。从1906年修订法律大臣伍廷芳、沈家本主持修订的《大清刑事民事诉讼法草案》确立律师制度算起,至2011年不过105年,从新中国成立后1954年开始组建由律师组成的法律顾问处算起是57年。虽然历史短暂,但是中国律师身处的时代,或苦苦求索为国家为民族探求出路,如沈家本、伍廷芳等;或在为收回治外法权,如董康、李祖虞、陈霆那般奔走呼号。他们以法律为武器,在反帝反封建的斗争中身先士卒。他们的事迹可歌可泣,众所周知的有施洋,有为进步学生仗义执言的刘崇佑,有古道可风的章士钊,有戎装赴战的王屏南,有集律师、法学家、诗人于一身的李木庵、沈钧儒、史良等。可以说,近代中华民族反帝反封建、建设新中国等一切大事中,律师都发挥出独有的作用。中国律师人数在律师制度恢复重建30年间增长了800多倍,从1979年律师制度恢复之初的不足200人,到2009年年底,全国执业律师已达16.6万人,年均增长5500多人。截至2010年12月31日,我国执业律师人数已超

^① 罗隆基:“论人权”,载《新月》1929年第2卷第5号。

过 20 万,达到 20.4 万。^① 而随着经济社会发展对法律需求的日益增长,律师人数呈现逐年快速递增的趋势。2010 年一年间,中国执业律师净增近 4 万人。^②

(二) 律师参政议政

我国律师的参政议政,最早应追溯到 1949 年召开的政治协商会议上,当时还没有人大,政协其实就是最高权力机关,662 名代表中,有 14 位律师,选出的 180 名委员中,有 9 位律师。比例之高,是现今律师参政议政无法比拟的。1979 年我国恢复律师建制以来,1988 年,全国人大代表中才首次出现了律师的身影。之后,律师作为人大代表和政协委员的人数逐年增加,十一届全国人大、政协中的律师数量已经达到了 14 人。

2011 年全国人大代表、政协委员中律师有 22 人,比 4 年前多一倍。律师代表委员渴望议政团队壮大,除了参加人大、政协等传统参政议政方式外,在其他领域律师的身影也开始出现:如热点公益事件“孙志刚案”、许霆案、邓玉娇案都有律师的参与,并且发挥了律师应有的作用,或启蒙,或通过个案推进法制进步,有的甚至直接促成了不合理的法规如《城市收容教育管理办法》的废止;有的向国家立法机关建议要求废除《劳教管理办法》这部按照《立法法》的规定已经违法的法规。但这些热心公益的律师数量还很少,大部分律师还没有养成自觉参政议政、关注国家大事的自觉意识。少数关心国事的律师的行为还存在被误解的现象。著名学者贺卫方说:“政治参与如此不足,律师尚需努力。不过,仔细想来,需要努力的又何止是律师呢?”^③如安徽、陕西等省律师是直接考试成为高级法院副院长。虽然这些尚属个例,但应该成为一个趋势,律师中应该不仅成为法院院长,应该出现越来越多的市长、省长。律师由国家法律工作者改革为社会法律工作者的措施有助于律师社会职能的提升。然而,这种改革被误认为是律师政治地位的沦落。加上相应的配套措施不到位,虽然律师的角色转换了,其社会职能却反而下降了。传统参政议政方式中,如人大、政协界别中没有律师界别,进入政协、人大的律师很少以律师身份,许多都是以民主党派等身份进入。其他非传统参政议政方式如公益诉讼、参加听证、向国家机关提交建议等,律师很难得到尊重,甚至被当做“刁民”对待。严重打击了律师参政议政的热情,以至于许多律师彻底沦为“事不关己高高挂起”的低头闷声发财的“法律个体户”。律师职业,自诞生起便一直与社会进步和政治文明紧密地联系在一起。中国律师,作为中国特色社会主义事业的建设者,理应担负起历史使命,为推动国家民主化和法治化进程,为社会主义法制建设贡献出应有的力量。中国律师的参政议政环境已初步形成,希望更多的律师参政议政。

从目前的实践看,律师参政议政的基本路径有以下方式:

① 何堂年、李茂明:“论律师参政议政”,载中国律师网,访问时间:2011 年 3 月 20 日。
② 刘耀堂:“中国律师人数首次突破 20 万”,载中国律师网,访问时间:2011 年 1 月 8 日。
③ 贺卫方:“律师的政治参与”,载《中国律师》2001 年第 3 期。

(1)通过参与立法表达意见。立法活动包括立法起草、立法听证、立法修改和立法论证、立法决策等各个过程。

(2)通过成为地方各级人大代表、政协委员,直接参政议政。

(3)通过担任各级地方政府及其部门的法律顾问,拓宽律师参与国家政治生活的渠道,扩大律师参政议政的广度与深度。

(4)通过其他途径积极参政议政。例如,在英国,律师是法官、检察官的摇篮。再如,律师在执业过程中对政府行政存在的问题提出批评建议,等等。

(三)中国法律顾问制度起源

19世纪60年代,清政府为了镇压太平天国,兴办洋务事业和抚驭外夷,开始从英法等西方国家引进“外援”,这种始于军幕的外籍人才聘用体系,很快扩展到国内的各个行业中,并逐渐成为近代新兴产业的主要技术来源。清末民初,现代化事业飞速发展的邻国日本成了中国政府引进顾问的主要国家,日本顾问所从事的工作涉及了军事、练兵、法律、教育、技术等多个领域。

其中,尤以教育顾问人数最多(见下表)。^①为让读者深入了解中国法律顾问制度,简单介绍近现代的基本情况。

表一

年份	日本教习及 有关教育顾问	其他顾问 教师	总计 (括号内为兼任教)
1903(光绪29)	99	49	148
1904(光绪30)	163	71	234(2)
1909(宣统元)	424	125	549(17)
1912(民国元年)	63	96	159
1913(民国2年)	84	93	177(3)
1918(民国7年)	36	394	430
总计	869	828	1697(22)

1. 民国时期法律顾问情况。

民国初年,中央政府的外国顾问已经开始呈现出系统化趋势,主要原因是西方列强都希望通过增加在华顾问的形式,影响中国统治当局的对外政策,从而能从中获益。此时的在华外国顾问群体,更多的是在国际关系层面体现着中外关系的力量对比。民国初年,中央政府的外国顾问以日本与英国人居多。据调查,总统府及

^① 资料来源:《清国雇佣本邦人名表》明治三十六年(1903),三十七年(1904),四十二年(1909),大正二年(1913),七年(1918)各版。本表转引自贾坤:《近代来华外国顾问群体研究》,吉林大学2009年硕士研究生论文。

中央政府各机关所聘外国顾问官,凡计有二十一人,其人名国籍如下表:^①

表二

宪法顾问	(日人)有贺长雄、(法人)伯洛特、(美人)顾特纳
政治顾问	(英人)莫里循
司法顾问	(英人)布朗诗司比克德、(比人)戴克德
军事顾问	(日人)阪西利八郎、(法人)普利昭德、(德人)丁介尔曼
交通顾问	(日人)平井晴二郎、中山龙次郎、原有之顾问法人沙海昂氏前已归化中国为交通部技工
总统府顾问	(德人)孟德
审计处顾问	(俄人)高纳罗夫
公债局顾问	(德人)龙伯(按此人现已逝世)
监政处顾问	(英人)李瓜德、(日人)郑永昌、河野般雄、(德人)毛尔、(丹人)金伯尔、(英人)巴尔特仁

民国后期,来华外国顾问群体的形式出现了变化,从开始的个人、非集体的形式,逐渐发展为顾问团的形式。这种大规模的顾问团主要集中在军事领域,为中国的建军工作及抗战初期的作战指导作出了许多的贡献和影响。这个时期曾经经历了4个较有组织规模的官方、半官方、非官方的外国军事顾问团,分别是苏联(1923~1927)、德国(1928~1938)、苏联(1937~1942)、美国(1942~1948)。此外还有一些小规模法国顾问团、意大利顾问团、英国顾问团,等等。

以1949年为分界,前有英、美、德、法、日的法学顾问,后有前苏联“红色”的法学顾问,相继来华,先后移植或传授了大陆法、英美法以及社会主义法,对中国法律由传统导入近现代具有不可忽视的作用。正式以法律顾问的名义招聘外国专家,是在20世纪初。在1902年刘坤一、张之洞和袁世凯的联名奏折里,最早提出应在民法和刑法方面各聘一名日本法律顾问帮助中国编制现代法典,理由是“日本法律发达,‘该国系同文之邦,其法律博士,多能读我之会典律例者,且风土人情,与我相近,取资较易’”。^②于是4年以后,一批日本法学家陆续来到北京,成为弥补缺乏西方法律知识的修律大臣沈家本的得力助手。他们有:1906年受聘来华的东京帝国大学的法学士冈田朝太郎,他担任清政府修订法律馆调查员,帮助起草了新刑律、刑事诉讼法、法院编制法等法律草案;同年受聘来华的松冈义正任清政府修订法律馆顾问,起草民律,并在京师法律学堂讲授民法、民事诉讼法和破产法,讲授商

① 资料来源:《东方杂志》,第十卷,第五号《内外时报——中央外国顾问一览表》。

② [苏]亚·伊·切列潘诺夫:《中国国民革命的北伐——一个驻华军事顾问的札记》,中国社会科学出版社1981年版。

法等课程;1908年受聘来华的日本监狱法先驱小河滋次郎来华身为修律馆顾问、完成改善狱政任务,并在京师法学堂讲授教育学,这些来自邻国日本的法律顾问们在短短的五六年时间里,把刑法、民法、商法、诉讼法、监狱法等西方法律知识系统地介绍到中国。民国以后,日本著名国际法学家贺长雄、美国人古德诺和威罗贝、威罗璧兄弟、法国人宝道、爱师嘉拉等,先后受聘为北洋政府和南京国民政府的法律顾问,继续从事清末法律编纂的事业。直至1946年庞德来华成为中国近代法律史上最后一位法律顾问。^①

2. 袁世凯法律顾问——古德诺。

民国初年袁世凯复辟帝制时,有位来自美国的学者,袁世凯的法律顾问古德诺在报上发表了一篇名噪一时的文章——《共和与君主论》,鼓吹中国宜实行君主制,对帝制运动产生了推波助澜的舆论效果。古氏因此事在中国近代史上留下恶名。但也有研究者认为,应当客观评价古德诺对中国法制建设的功与过。

古德诺的学术成就主要是在行政法学领域,是美国公共行政与市政学重要的奠基人和权威学者,著有《政治与行政》等书,对20世纪美国功能主义政治学的发展颇有影响。在19~20世纪之交,美国市政管理体制变革运动(即美国历史上著名的“进步运动”)中,古德诺是积极的推动者和倡导者。当时美国原有的市政体制弊丛生,腐败现象层出不穷,社会上要求改革的呼声不断高涨。古德诺积极参与纽约市的市政体制改革,起草该市市政法案,是当时颇负盛名的社会改革人士。他主张行政适度集权并对政治保持一定的独立性,将效率、等级官僚制以及纪律引进公共管理的实践之中,对美国公共行政体制的改革发挥了积极作用。

1913年3月15日,古德诺与中华民国政府在华盛顿签订了一份聘用合同。中

^① 参见贾坤:《近代来华外中顾问群体研究》,吉林大学2009年硕士研究生论文。

罗斯科·庞德(Roscoe Pound, 1870~1964)是美国著名的法学家,美国社会学法学的集大成者。庞德出生于内布拉斯加州的林肯城,13岁那年,庞德进入了内布拉斯加州大学攻读植物学专业。1888年,庞德从内布拉斯加州大学毕业。1889年庞德来到哈佛大学法学院,在那里只逗留短暂的一年后便离开了。此后,庞德没有再接受过正式的法律教育,也没有再为申请法律学位而进行过任何努力。尽管他只接受了极少的法律教育,但这并没有影响他成为一名伟大的法律研究者,他致力于对法律和社会、现代工业社会的需要和利益的研究以期弥补以往研究的空白。完成在哈佛大学的学习后,庞德回到家乡并在其父的法律事务所从事法律工作。当然他并没有因此而放弃植物学方面的研究,其于1897年获得了哲学博士学位,1899年被任命为内布拉斯加州大学法学院法理学和国际法教授。由于被庞德所提倡的社会学法学所吸引,西北大学于1907年任命他为法学教授。后来,他又在芝加哥大学、哈佛大学等学校工作。除了参加教学活动,庞德的社会活动也相当丰富。例如,1921~1931年,他曾担任胡佛总统的法律观察和实施委员会的成员。1946~1949年,作为顾问受聘于中华民国司法部、教育部,并“改革国民党的司法制度”等。庞德一生著作甚丰。庞德的法学思想主要集中在对法律概念、法律的历史发展、社会工程与社会控制及社会利益的探讨。他主张,法律的概念应包含司法和行政运作成分,20世纪以来,法律的发展不仅应保护个人利益,更应加强保护社会利益,即侧重于社会化的法律的发展。他主张,法的目的是尽可能建筑社会结构,以有效地控制;他还主张,由于人的本性而不可避免出现的社会矛盾和冲突,以最小的阻力和浪费最大限度地满足社会中人类的利益。庞德的社会学法学具有自由主义、社会福利主义色彩,对我国近代的立法、司法和法学研究产生过影响。