

政府法律顾问

工作保障机制研究

ZHENG FU FALÜ GUWEN
GONGZUO BAOZHANG JIZHI YANJIU



政府法律顾问工作保障机制研究课题组 / 主编



四川大学出版社

政府法律顾问

工作保障机制研究 ➤

ZHENG FU FALÜ GUWEN

GONGZUO BAOZHANG JIZHI YANJIU

政府法律顾问工作保障机制研究课题组 / 主编



四川大学出版社

责任编辑:徐 凯
责任校对:张伊伊 徐志静
封面设计:墨创文化
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

政府法律顾问工作保障机制研究 / 政府法律顾问工作保障机制研究课题组主编. —成都: 四川大学出版社, 2017. 2

ISBN 978-7-5690-0394-9

I. ①政… II. ①政… III. ①国家行政机关—法律顾问—工作—研究—中国 IV. ①D926. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 043788 号

书名 政府法律顾问工作保障机制研究

主 编	政府法律顾问工作保障机制研究课题组
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5690-0394-9
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	3.25
字 数	45 千字
版 次	2017 年 4 月第 1 版
印 次	2017 年 4 月第 1 次印刷
定 价	16.00 元



版权所有◆侵权必究

- ◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。
电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065
- ◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。
- ◆网址:<http://www.scupress.net>

《政府法律顾问工作保障机制研究》

✦ 课 题 组

主 持 人：郑书宏

课题组成员：李世新 郑书宏 彭长江

刘 艳 严晋雯 刘 文

蒋琴琴 张锡菊 曹正阳

内容简介

本书在梳理政府法律顾问制度在我国的历史沿革及域外的发展经验基础之上，对四川省及成都市政府法律顾问的工作经验进行了总结和思考。尤其是以自 2004 年即聘请律师事务所作为法律顾问的成都市城乡房产管理局为考察对象，总结了其涉法事务会签、创新法治宣传手段等方面的有益经验，以期为行政机关如何尽职尽责，提高行政管理的可接受性，逐步形成良性治理能力提供参考。

郑书宏简介

郑书宏，副主任律师，四川君合律师事务所创始核心合伙人，法学客座教授。锦江区人大常委会，四川省优秀律师、成都市优秀律师。西南政法大学经济法硕士研究生，曾任检察官。四川大学 EMBA 高级工商管理硕士。成都市锦江区人大代表、成都市锦江区律师协会副会长、成都市锦江区人大法制工作委员会委员、成都仲裁委员会仲裁员、德阳仲裁委员会仲裁员、中国国际贸易促进委员会/中国国际商会四川调解中心调解员。

郑书宏律师还担任了四川省房地产业协会常务理事、四川省保护消费者权益委员会消费咨询

专家、四川省商务青年企业家联合会理事、四川省律师协会保险事务专业委员会委员、四川省保险行业协会法律专业委员会委员、四川省律师协会维权委员会委员、成都市房管局总法律顾问、成都市政法系统作风监督员、成都市律师协会理事、成都市律师协会公司法专业委员会副主任、成都市律师协会考核委员会副主任、成都市律师协会实习考核委员会委员等职务。

2014 年郑书宏律师代理的两起商事案件入选四川省高级人民法院十大典型案例。

2008 年“5·12”地震发生后，郑书宏律师通过组织志愿者、购买各种物资并将其送到灾区、亲自运送伤员、亲自从废墟中抢救伤员以及清理掩埋受难者遗体等方式参与抗震救灾，获得四川省司法厅颁发的 2008 年“优秀志愿者”荣誉称号；2011 年郑书宏律师集结社会贤达人士共同发起成立众善缘爱心基金会，并担任会长，众善缘爱心基金会现有会员 70 多人，资助失学贫困学生两百余人。

前 言

2004 年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》，全面推进依法行政工作，指出政府法制机构的重要性，并对其进行了定位和要求。2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出“普遍建立法律顾问制度，完善规范性文件、重大决策合法性审查机制”。2016 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》，对政府法律顾问的条件、聘任、权利和义务作出了制度安排。

建立政府法律顾问制度是促进依法行政、建



设法治政府的迫切要求，也是创新社会治理的客观要求，更是促进转变政府职能的现实需求。截至 2014 年，全国约 23 500 名律师受聘担任各级政府部门的法律顾问，占律师总数的 1/10，多省（区、市）构建了省、市、县三级政府法律顾问工作体系。截至 2014 年 3 月，四川省共有 2 722 个市、县级政府及其部门聘请 3 000 名律师担任了政府法律顾问。这些律师为各级政府部门提供咨询、出具法律意见书、参与重大项目研究、参与涉法涉诉信访处置，为政府科学决策、依法行政、促进经济发展、加强社会管理、维护社会稳定、推进社会主义法治国家建设作出了积极贡献。

本书着眼于政府部门法律顾问工作保障机制的思考，在梳理法律顾问制度相关理论的基础上，对国内的政府法律顾问制度建设的基本情况以及实践经验进行分析总结，对政府部门法律顾问工作的科学遴选机制、创新法治宣传手段、建立涉法事务会签制度等方面的机制建设以及制度

实践、法律顾问在政府依法行政、尽职尽责过程中的作用进行研究，以期为当前成都市推进法治建设工作提供参考。

本书共分为五部分，第一部分对我国政府法律顾问的发展历史进行了梳理，以呈现清晰的发展脉络与顾问工作状态。第二部分为域外政府法律顾问工作机制的考察，选取具有代表性的我国香港地区、新加坡、日本、美国和英国五个地域为考察对象，研究其顾问的具体工作机制与管理机制。第三部分从四川省政府法律顾问团、成都市政府法律顾问室及成都市城乡房产管理局顾问单位出发，总结出政府法律顾问不同的组成形式、选聘方式、服务范围、考核方式。第四部分则在第三部分的基础上论述成都市城乡房产管理局聘请法律顾问以来形成的良性治理模式，如建立涉法事务会签制度、创新法治宣传手段、协助行政机关尽职尽责、促进顾问单位自身发展。第五部分针对目前政府法律顾问制度中出现的问题提出了制度构建的思考和建议，希冀为政府法律



顾问工作有所助益。

四川君合律师事务所担任成都市城乡房产管理局法律顾问十多年以来，通过成都市城乡房产管理局这一平台，积累了大量为行政机关服务的经验。深入了解房产行政部门相关政策法规，接触了大量实践案例以及疑难问题的处理方式与流程。感谢成都市城乡房产管理局及各部门领导、工作人员对我所服务工作的理解与支持！

四川君合律师事务所
郑书宏主任律师团队

2017 年 3 月

目 录

一、我国政府法律顾问的发展历史·····	(1)
(一) 初创阶段 ·····	(2)
(二) 试点阶段 ·····	(4)
(三) 逐步发展阶段 ·····	(6)
(四) 全面发展阶段 ·····	(8)
二、对政府法律顾问工作机制的域外考察 ·····	(11)
(一) 我国香港特别行政区政府法律 顾问制度 ·····	(11)
(二) 新加坡政府律师制度 ·····	(20)
(三) 日本政府法律顾问制度 ·····	(25)
(四) 美国政府法律顾问制度 ·····	(30)
(五) 英国政府法律顾问制度 ·····	(37)

(六) 小结	(42)
三、实践中的政府法律顾问制度	(44)
(一) 政府法律顾问的组成形式	(45)
(二) 政府法律顾问的选聘	(49)
(三) 政府法律顾问的服务范围	(50)
(四) 对法律顾问的考核	(60)
四、促进行政机关依法行政, 良性治理 ...	(63)
(一) 建立涉法事务会签制度	(63)
(二) 创新法治宣传手段	(70)
(三) 协助行政机关尽职尽责, 达到 良性治理的目的	(75)
(四) 促进了法律顾问单位自身的发展	(79)
五、构建科学的政府法律顾问保障体系 ...	(81)
(一) 进一步细化和完善法律顾问的 选聘制度	(82)
(二) 保障政府法律顾问的独立性 ...	(84)
(三) 保障政府法律顾问的合理报酬 ...	(85)
参考文献	(86)

一、我国政府法律顾问的发展历史

深入推进依法行政，建设法治政府，法律顾问这一角色尤为重要。我国内地政府设立政府法律顾问，起步于 20 世纪 80 年代，经历了从初创到全面发展的不同阶段。

与发达国家相比，我国有关政府法律顾问的制度建设起步比较晚且发展非常不完善。政府法律顾问制度的建设我国法治建设紧密相连，主要表现在法治建设要求政府机关及其工作人员必须严格按照法律开展工作。我国政府法律顾问制度的建设由于历史原因，中间有过中断，这也意味着我国政府法律制度的建立与建设必将经历坎



坷的过程。实际意义上，我国政府法律顾问制度的建立和取得发展是在党的十一届三中全会确立改革开放政策以后。

但截至目前，就各地政府法律顾问制度的实施情况来看，仍旧不大相同。从人员数量看，各地多寡不均；从服务形式看，有些地方是政府机构的工作人员，有些地方是顾问团，有些地方是公职律师，还有较多的地方是聘用律师；从实施成效看，有些地方的政府法律顾问在政府行为中参与度高，能够较好地履行责任，有些地方则完全流于形式。各地出现较大差异的原因在于至今仅有几部政府规章，规范政府法律顾问的法律或行政法规尚未出台。

总体而言，我国政府法律顾问制度大抵经历了四个阶段：初创—试点—逐步发展—全面发展。

（一）初创阶段

我国的政府法律顾问制度建设缘于人民政府



内部法律机制的建设。1949 年中华人民共和国成立时，根据中国人民政治协商会议第一届全体会议制定的《中华人民共和国中央人民政府组织法》第十八条和第二十一条的规定，于 1949 年 9 月设立了中央人民政府法制委员会。^①

1954 年 10 月，经第一届全国人大常委会第二次会议批准，我国设立了国务院法制局，中央人民政府法制委员会随即撤销。^② 1955 年，周恩来在国务院常务会议上作出机关企业建立“法律顾问室”的指示，同年 4 月，国务院法制局制定了《关于法律室任务职责和组织办法的报告》，对机关单位设立法律室的性质、地位、职责以及成员构成等方面作了比较明确的规定，但国务院法制局于 1956 年被撤销。

1980 年和 1981 年，国务院先后成立了国务

① <http://www.chinalaw.gov.cn/article/jgznlsg/>，国务院法制办公室。

② <http://www.chinalaw.gov.cn/article/jgznlsg/>，国务院法制办公室。



院办公厅法制局、国务院经济法规研究中心，1986年，这两个机构合并，称为国务院法制局。

此为政府法律顾问制度在我国的开端，在国务院内部设立法制部门，主要任务集中于法律法规的起草、审核、修改。当然，在社会急需发展经济的背景下，此阶段法制部门起草、审核、修改的内容多为经济法律法规，对行政权力并未系统关注。

（二）试点阶段

1980年，第五届全国人大常委会通过《中华人民共和国律师暂行条例》，第二条规定了律师的主要业务，包括“接受国家机关、企业事业单位、社会团体、人民公社的聘请，担任法律顾问”。1989年，司法部发布了《关于律师担任政府法律顾问的若干规定》，紧接着，1993年司法部出台《关于深化律师工作改革的方案》，其中提出要采取试点的方式在我国国家机关逐步建立起为各级政府部门及其派出机构提供法律专业服