关于律师担任政府法律顾问

工作情况的调研报告

党的十八届三中全会通过的《决定》对新形势下全面深化改革作出了总体部署，提出了推进法治中国建设的目标任务，对推进法治中国建设、深化司法体制改革作出了全面部署。尤其值得我们关注的是将律师制度改革纳入了中央全面深化改革的总体布局，提出要推动政府法律顾问制度建设，落实企事业单位和人民团体法律顾问制度。这些重大决策对律师事业发展提出了新的、更高的要求，同时也带来了新的发展机遇。

近年来，在省委省政府重视下、在省司法厅和省律协大力推动下，我省律师担任政府法律顾问工作取得了一定的发展。目前，全省律师行业担任政府法律顾问1270家，比2012年增加794家，同比增长167%。律师担任企事业单位、社会团体和公民个人法律顾问2957家，比2012年增加374家，同比增长14.5%。特别是在省司法厅的大力支持下，全省124个司法行政机关、监狱戒毒所全部聘请了法律顾问。在2012年10月省司法厅在张掖市高台县召开律师担任政府法律顾问工作现场会议后，张掖市实现了政府法律顾问全覆盖。陇南、酒泉等地开展政府法律顾问工作情况进展顺利。为了更好的推进律师担任政府法律顾问工作，指导和规范全省律师从事政府法律顾问，2014年2月28日经省律协五届六次常务理事会决定，成立了政府法律顾问专业委员会，将从本行业角度出发开展相关研究和推动工作。总体来看，通过近几年的努力，我省律师从事政府法律顾问工作取得了良好的成绩，律师担任政府法律顾问工作数量不断增加，各律师事务所对此项工作的重视程度都在提高，如今已经有以政府法律顾问业务为专业发展方向的律所。相应的服务规范也在研究和制定中以探索服务内容的模板化，可视化，促进法律顾问工作的水平不断提高。

为进一步深入了解律师担任政府法律顾问工作在律师事务所层面的发展情况，掌握发展过程中存在的问题，及时提出有针对性的引导措施，省律协调研组在兰州、陇南等地进行了专题调研。调研组先后到省属所甘肃正天合、金城、甘肃兴正天律师事务所，兰州市属所甘肃东方人、玉榕、中立源、合睿、雷诺、诚域律师事务所，陇南市的甘肃阶州律师事务所、陇南北辰、康达、星河、朝阳律师事务所，共计13家律师事务所进行调研。

一、律师担任政府法律顾问工作的必要性

1.律师担任政府法律顾问工作是保障政府立法的合法性、规范性需要。依法行政的前提是要有一个合理、合法的法律制度。在政府的规章制度出台前，通过律师对其进行研究讨论，能够进一步提高立章建制的质量，从源头上做到依法行政，也可以使地方行政权力的运作更加符合法治精神，同时亦能满足构建和谐社会的基本要求。

2.律师担任政府法律顾问工作是对政府重大决策进行风险评估，协助政府依法管理。律师是中国特色社会主义的法律工作者，律师的第三方身份更有利于在各部门利益有冲突或者部门工作存在瑕疵时，能够较为独立、客观地发表意见，充分体现律师参与行政决策的价值。

3.律师担任政府法律顾问工作是为规避政府经济活动风险的需要。各级政府对一些大型基础设施承担着投资、建设、管理的责任，这些大型建设项目涉及众多法律问题。律师担任政府法律顾问后，审查、修改合同就成为日常法律服务工作的主要重点，将原来的事后补救工作转换为事前预防，为政府各项经济工作的顺利有序开展严把合同关，能够降低决策风险，避免不必要的经济损失。

4.律师担任政府法律顾问工作是协助政府维护社会稳定。律师的第三方身份也有利于进一步加强政府与公众之间的沟通。律师可以从情、理、法多种角度出发，协助政府做好信访工作，并积极调解处理一些矛盾纠纷案件，从法律的角度对事件的利害关系进行分析，使当事人打消采取过激行动的念头。对无理上访户、缠访户做好息诉息访工作，并为符合条件有特殊困难的来访群众提供法律援助。这样不仅分流了一部分法律方面的纠纷，还缓解了上访人员和政府的对立情绪，防止过激行为，从而化解政府与群众之间的矛盾，而且也提高了政府信访工作的效率，使信访工作中大部分涉法问题得以及时解决，避免了重复上访。从近年来律师参与各级党委政府信访接待工作，也证明了这一举措切实减轻了政府接访工作的巨大压力，对维护社会稳定起到了积极促进作用。

5.律师担任政府法律顾问工作是促进政府自觉依法行政。随着我国法治化进程的推进以及法律知识的普及，人民群众的法律意识不断增强，政府的违法行政行为，“民告官”的现象也时有发生。此时政府法律顾问可通过出具“案件分析报告”、“法律风险提示”等启发政府依法行政、依法管理的法律意识和理念，对促进政府今后依法行政有着独特的效果和作用。

二、律师担任政府法律顾问工作中存在的主要问题

1.政府及相关部门对律师担任法律顾问工作认识不足，重视不够。要推进民主法治进程，实现“依法行政”和建设“法治政府”，必然要求政府及领导干部要学法、守法和用法。因此，政府法律顾问工作的开展和作用的发挥取决于政府的重视和支持。在对律师事务所实地调研中可以发现，现实中很多政府部门对律师担任政府法律顾问工作的重要性和重大意义认识不够，仅仅将律师的工作局限在为政府提供法律咨询、起草审查合同、代理诉讼案件等一些传统法律服务上，而在其他重大项目、重要问题决策上较少听取法律顾问意见或律师出具意见后也不一定被采纳。使律师参与政府日常事务的广度与深度均不够，导致各律师事务所服务的政府法律顾问单位不多，在全所业务中所占比重较小。

2.政府法律顾问缺乏经费保障。我省还未将政府及各部门的法律顾问经费纳入财政预算，政府法律顾问的经费没有保障，导致有的单位想请法律顾问而苦于财政没有专项费用，单位又没有多余的经费而作罢。很多政府机关只能以交通补贴、参会补贴等方式给予律师一定的劳务补偿。政府法律顾问经费因缺乏制度支撑，随意性较大，长效机制有待完善。

3.政府法律顾问缺乏明确的收费标准。律师担任政府法律顾问是律师制度恢复后比较重要的业务类型，后期的很多律师事务所都是由最初的政府法律顾问处改制而来，经过长期发展后现状并不令人满意。由于政府法律顾问市场缺乏监管和统一的标准，导致政府法律顾问的专业水平和服务质量参差不齐、收费标准不一，由此产生了律师事务所及律师相互杀价、恶性竞争、靠关系竞争等现象。这些行为已经严重影响律师法律服务市场的规范化、有序化发展，也对推动法治政府的建设产生阻力。调研中较为集中和普遍的问题是，现行的收费标准在此类业务的规定上过于笼统，缺乏可操作性。

4.律师提供政府法律顾问服务标准不够规范。虽然全国律协制定出台了相关的服务操作指引，但规定的内容和方式已经不能适应当前需要，无法解决律师在实际服务过程中出现的新问题。现阶段，迫切需要从行业管理的角度出发，在广泛调查研究的基础上制定出台更加有针对性的服务规范。同时，律师行业对提供政府法律顾问业务缺乏深层次、专业化的研究。律师队伍的服务能力有待进一步提高。

三、加强律师担任政府法律顾问工作的对策及建议

（一）通过提供服务影响政府转变观念，重视政府法律顾问的作用。建设法治政府、依法行政是构建和谐社会的前提和保障。政府工作要高效运行并减少失误，关键要做到依法决策、科学决策和民主决策。为此，充分听取法律顾问的意见和建议，善于运用法律方式来保障政府工作顺利开展非常重要。加强与律师的合作与沟通，充分发挥律师担任政府法律顾问的作用，尤其是在重大决策上，律师的全程参与相关决策活动，真正做到事前有律师意见，事中有律师论证，事后有律师总结研究，既有利于推进政府依法行政，也有利于律师顺利开展执业活动，达到政府和律师共赢、国家和群众受益的良好效果。律师行业要通过提供良好的法律服务，影响政府及各部门加强对律师担任政府法律顾问工作的重要性和重大意义的认识。律师作为专业的法律工作者，具有扎实的法律基础，娴熟的处理诉讼及非诉讼业务的工作能力及丰富的工作经验，在协助各级政府依法行政、规范性文件的起草与论证、重大项目投资的法律可行性论证、大型活动法律框架设计、政府行政、民事纠纷的预防与调处方面可以发挥出重大的作用。政府各部门通过充分发挥政府法律顾问的作用，认真听取法律顾问在行政执法、行政复议、行政诉讼、信访接待以及重大决策过程中所涉及的法律问题方面的咨询意见和建议，能够进一步促进我省政府工作的规范化、法制化。

（二）建立法律顾问经费保障和服务收费制度化建设。一方面要努力争取各级政府及部门能够将法律顾问经费纳入财政统一预算，专项拨付，专款专用，接受审计，其经费标准可根据各单位具体法律事务的多少及律师行业的收费标准进行核定。另一方面，要积极与物价部门协调沟通，综合分析提供服务工作量和服务范围，制定适合政府法律顾问工作的律师行业收费标准。在全省统一规定收费标准有困难的情况下，省律协要在目前收费标准许可的范围内，首先制定出台行业性的指导意见，寻求合理的定价机制，使法律顾问服务收费合情、合理、有据、可信，切实规范律师担任政府法律顾问工作的业务收费标准流程。

（三）建立公平竞争的政府法律顾问选聘制度。进一步加强与政府法制部门沟通，向省司法厅汇报争取，切实规范政府法律顾问的选聘工作。省律协政府法律顾问委员会要从行业管理的角度推动建立政府购买法律服务的公开招标制度建设，通过对执业律师的培训，建立我省律师服务法治政府的律师事务所及律师人才储备库，采取统一培训，通过考核后编入储备库的基本原则，按照统一的资格、条件和标准进行管理，以提升律师服务法治政府的质量，保证律师的专业水平和服务水平，加强对政府法律顾问工作的监管。

**（四）**加强政府法律顾问业务专业化建设。“打铁还需自身硬”，要想充分发挥律师在政府法律顾问工作中的重要作用，强化自身建设、提高服务能力、规范服务标准是重中之重。因此，省律协政府法律顾问专业委员会要细化职能分工，成立专门业务小组，在负责与政府及相关部门的外联、向政府相关部门介绍律师从事政府法律顾问的具体情况、推进政府购买法律服务和争取政府政策性的支持等方面，为律师从事政府法律顾问工作创造良好的环境和平台，让政府各部门可以充分的认识到律师担任政府法律顾问的重要性和主要工作内容，同时也可以深入的了解政府各部门的需求，从而能够更好的、更有针对性的开展法律服务工作，使得律师在担任政府法律顾问工作中发挥出更好的作用，着力突破制约法律顾问工作的瓶颈问题。要指导各市州律师协会按照省律协的总体工作安排，并结合各地实际，尽快的成立相应的政府法律顾问专业委员会，有针对性的开展工作，打通各级政府部门和律师之间横向及纵向的沟通、联络渠道，更好的为全省及各地法治政府的建设提供服务。在律师事务所层面，必须高度重视政府法律顾问业务的专业化建设，要实现政府法律顾问服务从个体走向规模化、团队化、专业化。律师事务所要加快律师担任政府法律顾问业务的产品研发，在提供行政执法法律服务、立法项目法律服务以及政府重大决策和重大项目投资法律服务等方面研究制定具体的操作规范，特别要研究服务中的增值点，把一般服务转向解决矛盾突出问题的专项服务，用高标准的规范、高水准的服务和专业化的产品赢得政府及其部门的信任，大力拓展服务领域，切实为法治政府建设和律师行业发展争取更加广阔的空间。