

构建我国政府律师制度的几点思考 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E6_9E_84_E5_BB_BA_E6_88_91_E5_c122_483314.htm

加入WTO对我国政府工作和律师工作都带来了新的挑战，建立政府律师制度已势在必行。所谓政府律师，是指律师队伍中一个比较专业且分工很细的群体，具体是指具有律师资格，依法取得政府律师执业证，享有国家公务员待遇，为所在政府部门提供法律服务的专业人员。政府律师不同于与社会上的以赢利为目的的执业律师，由于各种原因我国尚未建立政府律师制度，本文在此作点粗浅的探索。

一、构建政府律师制度的必要性

(一) 建立政府律师制度，是政府机关应对入世的需要。我国已正式加入世界贸易组织，“入世”对我国经济生活的影响无疑是巨大的，但对我国政策、法律制度的影响同样不可低估。WTO所遵循的是规则运作，它要求其成员在履行协议的过程中，必须使自身与之相关的法律、法规作出相应的调整。无论是国家法律、法规，还是地方法规、规章，以及与贸易有关的政策措施的制定、实施，都应该符合WTO的基本原则和规则，这就使我国目前的法律框架面临着重新构造的必要。与此相应，政府的职能形态必须作出相应的调整，职能部门必须进行重新组合，运作方式必须由“权力”向“规则”转变，政府必需按照国际惯例出牌，从而实现向现代化政府的历史性转变。现代化政府行为有两个突出的特征：合法性、有效性。显然，政府管理行为像过去那样只靠长官意志和行政命令已行不通。现代化政府管理行为的合法性应包含两层意思：一是政府的一切活动必须置于宪法和国家法律、行

政法规及规章的控制和约束之下，政府管理行为不但内容要合法，而且实施程序也要合法；二是政府的管理行为如果违反了法律规定，就要承担相应的法律责任，就会成为被告。目前我国有七百多种行政法规、四千多种地方性法规和近三万多种部门和地方行政规章，各级政府的行政决策者不可能都做到精通或掌握这些行政法律、法规和规章。有一批政府律师专门为政府提供日常的法律咨询服务，可以有效地保证行政决策和管理行为的民主化、科学化和法制化，减少政府违法，避免决策失误，这是政府机关实现依法行政的重要举措，对于依法治国方略的实现也具有重要的意义。（二）建立政府律师制度，是我国律师行业应对入世的需要。加入WTO以后，大量外资和外国律师事务所将进入我国，律师行业必然要与国际接轨，社会对律师提供法律服务的要求也越来越高，这就决定了律师行业必然向专业化分工发展，律师参与政治、走进政府必将将成为现实。建立政府律师制度不仅有利于提高律师的社会地位，有助于律师业务的发展，而且有助于提高律师行业专业化、社会化分工程度，有助于律师发展上规模、上档次、上水平。建立政府律师制度也是律师行业规范化管理的要求。目前我国有部分政府法律工作人员虽然按法律规定不能以律师名义执业，但事实上却在履行着政府律师的部分职责，如出庭代理等。由于名不正言不顺，执业上受到诸多条件的限制，而且还造成了管理上的混乱。另一方面，目前执业律师承担法律援助的费用由政府负担，这时执业律师实际上也是充当政府律师的角色。建立政府律师制度，不但可解决律师行业管理混乱的问题，实现统一的规范的行业管理，而且有利于加强对法律服务人员的引

导和监督。二、国外政府律师制度现状 世界上许多国家和地区早已建立了政府律师制度。目前，美国、澳大利亚、新西兰、斯里兰卡、新加坡、香港等国家和地区都建立了政府律师制度。在这些国家和地区的政府和议会中，都拥有相当数量的政府律师，为政府在各个领域提供法律服务。如美国各级政府都有律师，仅联邦政府雇用的律师就达几千人，其中国务院法律顾问团有律师三十九名，司法部有律师近一千名，另纽约市政府有律师四百多名；新加坡有二百多名政府律师被派驻各政府部门；在香港特别行政区，大约有四百五十名官方律师活跃于律政司、法律援助署、破产管理署、注册总署、廉政公署等政府部门。这些国家和地区的政府律师，对政府的重大决策和政治生活方面的影响巨大，起着极其重要的作用。例如在美国轰动世界的海湾战争及微软公司反垄断案中，就有许多政府律师为决策者提供法律服务，律师的意见直接影响决策。三、构建我国政府律师制度需要解决的几个问题 目前我国有些政府部门已从律师事务所聘请了执业律师作为本单位的法律顾问，如去年深圳市人大常委会专门为人大常委聘请了19名法律助理，但这些律师主要提供商业性服务，而且很多是挂名的，并不能真正代表政府部门的利益。另一方面，政府许多部门设有政策法规司、处、室、科等机构，有大量的法律专业人员，他们中很多持有律师资格证却不能以律师身份出现。因此，建立政府律师制度已形势在必行。目前急需解决以下几个方面的问题：（一）修改《律师法》，提供法律保障。《律师法》规定，律师是“是依法取得律师执业证书，为社会提供法律服务的执业人员”。“国家机关的现职工作人员不得兼任执业律师”。这限定了

国家工作人员不能担任律师，律师不能成为国家工作人员。我个人认为两者并没有不可逾越的障碍，《律师法》制定以前，律师都是公务员的身份，又为社会提供赢利为目的的法律服务，就有可能出现律师利用公务员身份去谋利的问题。但现在律师与公务员似乎水火不融，公务员中很多具有律师资格又为政府工作的人不能成为律师。因此我建议修改《律师法》第2条，改为律师是“是依法取得律师执业证书，为国家、社会提供法律服务的执业人员”。“依法取得律师执业证书，为社会提供法律服务的执业人员，称为执业律师；为国家机关提供法律服务的执业人员称为政府律师，政府律师不得为社会提供有偿服务”。司法部门在注册时区分是执业律师还是政府律师，这样执业律师通过政府聘用、司法部门注册而获取政府律师牌照，成为政府律师；政府律师辞去公职、司法部门注册即可成为执业律师，在法律上解决了两者的冲突，从而在立法上为设立政府律师制度扫清了障碍。（二）设政府律师机构，提供组织保障。撤消现有的政府法制部门，县级以上人大常委会及政府设政府律师顾问团，各级行政执法机关必需配备一定数量的政府律师，将现有的各级政府机关的政策法规司、处、室、科一律改名为政府律师顾问处（室），列入公务员编制，配备专门的法律专业人员，一般应具有已通过全国司法考试从事律师工作的资格。政府律师顾问处内设首席律师、首席律师助理、律师若干，其负责人为政府首席律师，首席律师享受同级政府部门副职待遇，各级政府事业单位、国有投资、控股公司也应参照政府机关设立律师工作机构。政府律师供职于政府，只办理涉及政府内部有关的诉讼或非诉讼法律事务，不接受外单位或其他

当事人委托。因此，其工作职责包括咨询和实务两方面。咨询方面包括：（1）为政府重大决策提供法律依据，并对其合法性进行论证，提出咨询意见；（2）为引进项目、招商引资、政府国内外重大经济项目的谈判提供法律咨询；（3）为政府部门对外交往、外事活动提供法律咨询。实务方面包括（1）草拟、修改政府签订或审批的各种合同；（2）受理群众投诉，协助政府负责人处理群众来信来访，代表政府向社会弱势群体提供法律援助；（3）代理政府参与以政府为被告的行政、民事、经济案件的诉讼活动，担任政府的代理人；（4）起草、修改行政规章、规范性文件或其他法律文书，为政府负责人讲解或辅导国家新颁布的法律、法规，在政府机关内部宣传法律知识。（三）建立政府工作律师首问制。为了确保政府律师不是形同虚设，必需建立刚性的运作机制。建议建立政府律师首问制，即凡是政府部门重大决策必需有政府律师出具的法律意见书才能有效。政府首席律师列席政府常务会议，律师提供能不能做的法律意见，把握法律关；政府负责人作出是否应该做的决定，把握政策关。行政执法机关在发布规范性文件或者作出重大行政处罚决定时，应征求政府律师的意见。立法机关在起草法律法规时也应征求政府律师的意见。当然这些制度均应通过立法的形式如《政府律师工作制度条例》等正式确立。