

建立政府律师、公司律师制度的初探 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\\_\\_E5\\_BB\\_BA\\_E7\\_AB\\_8B\\_E6\\_94\\_BF\\_E5\\_c122\\_483407.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E5_BB_BA_E7_AB_8B_E6_94_BF_E5_c122_483407.htm)

【编者按】中国律师行业的发展，至今不过20年的时间，在政府律师、公司律师、军队律师体系形成方面的研究还不甚深入，《建立政府律师、公司律师制度的初探》和《尽快在法律上确定公职律师制度》两篇文章对“公职律师”的定位提出了不同的观点，但只要自成文章，不同观点的碰撞将有利于新事物的完善。在我国关于建立公职律师制度在理论上已探讨多年，但是由于公职律师的概念、范围、特征缺乏明确的规范，目前并没有形成理论上的统一，在立法上和实践中存在很多现实的障碍。笔者并不赞同在我国律师发展的实践中使用公职律师这一概念，因为用这一概念无法解决现实中的很多问题，而且容易造成一些理解上的混乱。实际上，在国外也并没有公职律师这一概念，只有政府律师、公诉律师、军队律师、公司律师、法律援助律师这些与社会律师相对应的概念。在我国，公诉律师的职能目前由检察院来行使，军队律师制度已经建立并自成体系，另外，我国目前法律援助的义务主要由社会律师来承担，在国家目前难以拿出大量经费的情况下，建立法律援助律师制度的条件尚不成熟，而经过二十余年政府法律顾问、企业法律顾问工作的发展，建立政府律师和公司律师制度已经具备。在我国建立政府律师、公司律师制度是改变我国现阶段律师队伍的执业构成，扩大律师队伍，提高律师素质，增强律师队伍的整体实力的重要步骤。这对于发展和完善我国律师制度，扩展律师职业的社会功能，更

好地发挥律师在国家政治生活、经济生活和社会文化生活以及民主制度的推进等方面的职能作用都将产生深远的影响。适应实施依法治国，建设社会主义法治国家方略的需要，积极探索建立有中国特色的政府律师制度。政府律师是指行使作为规则制定的专家职能和法律服务职能的专职于政府机构的执业律师。政府律师的业务主要包括：参与政府部门规则的制定、对政府部门的重大决策提供法律意见、参与政府机构的对外谈判、代理政府处理涉讼事务等。

1、建立政府律师制度是促进政府依法行政，提高政府法治化程度的重要方式。实施依法治国，建设社会主义法治国家方略，很大程度上要通过政府依法行政来实现，这就必然要求一切政府机关依法管理国家的政治、经济、文化和其他各项社会事务。建立政府律师制度，有利于发挥律师作为规则制定的专家职能和各种法律服务职能作用，促进政府按照法定程序和规则履行法定职能，保障政府的行为严格符合国家的法律规定，促进行政管理的统一性和稳定性，从根本上提高政府依法行政的水平。

2、建立政府律师制度是适应政府职能的转变，提高政府决策水平和决策科学性的重要途径。社会主义市场经济体制的建立，必然要求政府转变行政职能，传统的以行政计划、命令等手段直接控制为主的经济调控已经逐步转变为以法律手段、市场手段等间接宏观调控为主。市场经济的统一性、自由性、公正性、公开性、竞争性等特点，决定了市场经济要协调有序的运行，必须要通过法制来引导、规范、保障和约束，归根结底行政管理必须法制化。建立政府律师制度，通过律师提供法律意见、起草规则等各种法律服务活动，有助于充分发挥政府依法管理经济中的宏观管理的作用，

从而提高政府的决策水平和决策的科学性。3、建立政府律师制度，是发展和完善有中国特色的律师制度的重要内容。我国目前已经初步建立起向社会提供法律服务的社会执业律师队伍，在国家的政治生活、经济生活和社会生活中发挥了十分重要的作用。虽然接受委托担任政府的法律顾问是社会律师的一项重要职能，但是由于政府职能上的特殊性和社会律师自身工作的多样性，决定了社会律师提供的法律服务有一定的优势，也同时有一定的局限性。另外设在政府内部的专职政府法律顾问由于缺乏明确的法律主体地位，在对外交流、履行职能方面都存在一定的障碍。而在政府部门建立为政府提供法律服务的专职律师，可以最大限度地发挥律师在提供政府法律服务方面的作用，并提高律师政府法律服务的水平，更加有效地服务于政府的依法行政。同时，建立政府律师制度也是加强律师队伍的统一管理，提高律师整体素质的一项重要措施。由此，建立政府律师制度，更好地发挥律师的社会功能，无疑是进一步发展和完善我国律师制度的一项重要内容。

4、在政府机构内部设立政府律师制度是世界上通行的做法。世界上许多国家和地区都建立了政府律师制度。新加坡有政府律师260多人。美国的政府律师人数更多，联邦政府内部有专门的首席律师职位，政府律师在政府决策中发挥着十分重要的作用。据不完全统计，美国政府律师占全国执业律师总数的约10%。我国香港特别行政区的政府机构中大都设有政府律师，为政府提供各种法律服务。各国的法治实践已经表明，在政府机构内部建立政府律师制度是有效发挥政府职能的有效手段。经过二十余年的发展，我国目前已经初步具备了建立政府律师的条件。据不完全统计，在

各级政府部门任职的具有律师资格的全国有上万人，而且这个人数还在日益增加，同时，近年来政府法律顾问工作也有了很大发展，在一些地方如上海浦东已经积累了较丰富的政府律师经验，取得了很好的效果。据统计，目前全国有4195个地、县、市人民政府组建了法律顾问团(组)，有8365个国家机关和政府负责人聘请律师担任法律顾问。上海的律师还应邀参与政府重大决策课题研究和信访工作；在《政府工作报告》的形成过程中，听取律师的意见；政府重大投资或其他经济方面的决策，也吸收律师参加，由律师起草各种法律文书。但目前这项工作在全国发展很不平衡，在管理上存在很多问题，在工作推进上存在许多滞障，为了使这项工作走上法制化、规范化的轨道，有关部门应在借鉴世界上发达国家关于建立政府律师制度的经验的基础上，通过扩大试点范围，结合我国的实际，制定有关发展我国政府律师的政策和规范，使这项工作纳入整个国家法治发展的大局中，更大限度地发挥律师在参与管理国家事务中的职能作用，为实现依法治国，建设社会主义法治国家目标作出更大的贡献。适应建立社会主义市场经济体制和现代企业制度的需要，积极探索建立有中国特色的公司律师制度。公司律师是指专职于企业内部(并不局限于国有企业，包括各类企业)为企业提供各种法律服务的执业律师。公司律师的业务主要包括，帮助公司依法制定的各项制度和内部规范、就企业的各项决策提供充分的法律意见、起草审查各类合同、参与公司的对外各种项目谈判、进行必要的资信调查、代理处理诉讼、仲裁等争议法律事务等。

- 1、建立公司律师制度是促进企业依法经营，提高企业依法经营管理水平的重要措施。从一定意义上，市

市场经济是法制经济。中国加入WTO后，市场经济法制化的程度就更高。市场经济体制和现代企业制度的建立，要求市场主体的活动严格按照法律的规定进行。实践表明，规范市场经济有效运行的法律制度的实施，市场主体的活动的依法进行，都离不开律师的深层次参与。建立公司律师制度，可以使公司律师通过深层次的参与公司的各种经营事务，将法律服务直接引入公司决策层面，参与公司的重大决策，向所任职的公司提供优质高效的法律服务活动。公司律师的这些活动，在依法规范市场主体活动方面必然发挥十分重要而又不可替代的作用。可以说，建立公司律师制度，是提高公司依法经营管理水平的一项行之有效的措施。

## 2、建立公司律师制度

有助于预防交易风险，降低市场主体交易成本，促进经济活动依法有序运行。市场经济从某种意义上又是风险经济。要有效地降低市场主体的市场风险就必须把市场经济的各种活动纳入法制轨道。公司律师通过向企业提供各种法律服务，参与经营决策，可以从法律方面对决策性风险提出预见性意见，从而有效地防止漏洞的发生。现代市场经济中的生产要素已经从过去的劳动力、资本、土地、生产资料扩展到技术、信息、管理、人才等，生产要素的流动更加迅速，范围更加广阔，经济全球化和经济一体化的进程在加速进行，保障这种快速发展、高度发达的市场经济的有效运行的关键在于法律。建立公司律师制度，使公司律师通过自己的专业知识向企业提供各种法律服务，提供各种经济政策、法律信息，沟通投资与交易，有效促进市场主体在市场经济法律允许的范围内正常活动，对于促进经济的流转，降低交易成本，预防交易风险，发挥市场在资源配置方面的基础作用具

有十分重要的意义。3、建立公司律师制度有助于发挥公司律师在提供公司法律事务方面的天然优势，为企业提供更好的法律服务。公司律师和政府律师一样，其服务对象的范围局限于所任职的单位。由于公司律师服务对象的单一性，决定了公司律师对所任职公司的事务的了解要比公司外的社会律师更清楚，因此，其提供的法律服务就具有更强的针对性、时效性和预防性。同时，随着现代企业制度的建立，公司的规模越来越大，公司内部的法律事务也越来越复杂，只有专职于公司内部的公司律师才可以为公司提供更加有效和切合实际的法律服务。建立公司事务律师制度和建立政府律师制度一样，不但不会冲击社会律师的业务，相反却是对社会律师职能的重要补充。实践必将表明，建立公司律师制度是发展和完善我国律师制度的又一重要内容。4、建立公司律师制度，也是世界上通行的做法。世界上很多国家都建立了公司律师制度。据不完全统计，在美国，在公司法律事务部工作的专职执业律师约占全美律师的12%。在世界上最大的证券交易所纽约证券交易所4000多工作人员中就有2000多人是律师。在经济日益全球化的趋势下，公司律师的作用越来越突出，在当今的国际贸易谈判和国际经济纠纷的处理中，公司律师已经成了不可缺少的重要角色。律师在规范市场经济运行方面所发挥的独特的监督和预防作用已经为发达国家市场经济的实践所证明。在我国，目前建立公司律师制度的条件已经完全具备。我国从1980年起就开始在国有大、中型企业建立法律顾问室。二十余年来，企业法律顾问工作有了长足的发展，一大批具有律师资格的人员，进入到企业法律顾问室工作，另外国家还专门组织了全国企业法律顾问资格

的统一考试。但是由于企业内部的专职法律顾问缺乏明确的法律主体资格，在履行职务过程中受到很大的局限，如调查取证、资信调查、代理诉讼以及对外交流等方面受到很多限制，严重影响了应有的职能的发挥。从历史和实践的角度看，企业专职法律顾问制度只是向公司律师制度的过渡形式。在企业法律顾问的基础上建立公司律师制度，是推进公司法律顾问工作上台阶的重要举措。律师行业主管部门应在认真调查研究的基础上，借鉴国外公司法律事务部设立公司律师的有益做法，结合中国国情，在通过试点不断积累经验的前提下，逐步建立有中国特色的公司律师制度，为社会主义市场经济体制和现代企业制度的建立作出更大的贡献。在立法上完善对政府律师、公司律师的规范与管理。由于政府律师、公司律师都是在所在单位执业，以律师的身份为所在单位提供各种法律服务，这就决定了对政府律师、公司律师的行为规范和执业管理应有别于在律师事务所执业的社会律师。

1、关于行为规范方面。政府律师、公司律师的执业服务对象应仅限于所在单位，不能对外接受法律服务业务。这是政府律师、公司律师与社会律师在执业行为规范方面的最明显的区别。此外政府律师、公司律师在遵守统一的律师执业规范的同时，还要遵守本单位和所在行业的行为规范。

2、关于监督管理方面。政府律师是具有律师身份的政府公职人员、公司律师是具有律师身份的公司职员，均具有双重身份，这就决定了对政府律师、公司律师的管理要实行双重管理。一方面政府律师、公司律师不仅要接受所在单位的管理，遵守本单位的规范，同时也要接受律师行业管理部门的管理。律师行业主管部门对政府律师、公司律师的管理主要体现在执

业证照的颁发、业务的指导与监督、违反律师执业规范的处罚等宏观管理方面。对《律师法》的修改首先是关于律师的定义范围应作出相应调整，应扩大律师的定义范围。其次，关于律师的执业机构问题。《律师法》规定，律师的执业机构是律师事务所，要发展政府律师、公司律师这一规定也必须作出相应的调整修改。再次，关于律师执业的权利与义务问题，应增加对政府律师、公司律师必要的单独规范。另外还涉及政府律师、公司律师纳入全国律师协会会员以及执业证书的颁发等具体的管理、监督等问题，这些都需要法律作出相应的调整。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)