

论设区的市法律顾问制度运行机制的建构

石东洋

(山东省聊城市人民政府法制办公室,山东聊城 252000)

摘要: 该文建议县级以上地方各级党政机关应当普遍设立法律顾问、公职律师,建立以党内法规工作机构、政府法制机构人员为主体,吸收法学专家和律师参加的法律顾问队伍。法律顾问队伍,是党委政府重大决策的特色新型智库,是党委政府用法治思维和法治方式推进改革、促进发展的重要参谋助手。有效发挥法律顾问作用,应探索完善法律顾问参与党委、政府重大决策的途径和方法,完善法律顾问工作机制。行政机关应积极为法律顾问工作创造良好环境,搞好优质服务,使法律顾问制度规范化运行。

关键词: 法律顾问;制度完善;实施机制

中图分类号: D920.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2017)81-0081-05

法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。习近平总书记要求,各级领导干部要把对法治的尊崇、对法律的敬畏转化成思维方式和行为方式,做到在法治之下、而不是法治之外,更不是法治之上想问题、作决策、办事情。党的十八届三中全会决定明确指出,建设法治中国,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体化建设,并提出要普遍建立顾问制度。十八届四中全会提出健全依法决策机制,把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序。

1 设区的市推行法律顾问制度的现实价值

奉法者强则国强。奉法者强则市强。决策是政令的源头,必须依法决策,凡决策必走法定程序,用法治带给公众稳定的发展预期。

1.1 依法决策是加快法治建设的迫切需要

当前,设区的市正处于转型发展、攻坚克难的关键时期,对全面深化改革、调整经济结构、统筹城乡发展、保障改善民生等重大问题做出决策,涉及的法律问题广泛、复杂,解决好这些问题,不但要增强改革力量,还要靠法治力量。决策合法是决策科学的前提,依法决策是全面贯彻依法治国战略,运用法治思维和法治方式推动改革发展的基本要求,是深入

推进依法治市、加快法治建设的迫切需要。行政机关能否做到依法决策,直接体现着其依法行政水平高低,直接决定着政府职能全面正确履行,直接关系到2020年法治政府基本建成目标的实现。

1.2 行政机关依法决策水平亟待增强

从设区的市的情况看,尽管领导干部多数都有管理经验,经过了多岗位锻炼、多层次锻炼,但也不是“万事通”,不一定都具备过硬的法律素养,部分政府领导和行政部门负责同志法治素养还跟不上形势的发展要求,依法行政、依法决策水平还亟待增强。因此,快速提升领导干部依法决策水平,急需引入外脑,由政府法制机构组织专家学者、专业律师等法律顾问提供更加专业的法律咨询论证服务。

1.3 法律顾问队伍可为行政决策提供法制保障

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出:“积极推行政府法律顾问制度,建立政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍,保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。”政府法制机构是政府依法行政的参谋、助手和顾问,熟悉政府工作、精通法律知识、地位相对超脱,理应成为保证依法决策的中坚力量。政府法制队伍力量强了、水平高了,依法决策的水平就能够上一个新台阶。2016年中办、国办印发文件要求2017年底前县级以上地方各级党政机关普遍设立法律顾问、公职律师,建立健全党政机关法律顾问、公职律师制度,建立以党内法规工作机构、政府法制机构人员为主体,吸收法学专家和律师参加的法律顾问队伍,为行政决策提供法制保障。

收稿日期:2017-07-15

作者简介:石东洋,法学硕士,主要从事法治理论与政府立法等方面的研究。E-mail:15863530962@163.com

1.4 法律顾问队伍可推进政府治理能力现代化

发挥好法律顾问队伍这个“智库”的特殊作用,在处理涉法事务时善于借助法律顾问委员会这个“外脑”,解决工作中的短板,为重大决策提供法律帮助和智力支持,更好地推进科学发展。在推进重大决策的过程中,有法律顾问的参与和帮助,决策就多了一种视角,多了一分思考,科学决策、民主决策、依法决策也就多了一分保障,就可以避免乱拍脑袋决策,少走弯路。作决策善于集中法律顾问的智慧,从法律顾问中获取强大的智力支持,这既可以有效地防止决策风险,提高决策的科学化、民主化、法治化水平,也有助于依法保护各级领导干部,最大限度地减少违法行为的产生,推进政府治理能力现代化。

2 设区的市政府法律顾问制度的初步运行

十八届三中、四中全会指出要积极推行政府法律顾问制度。为什么要搞法律顾问制度?就是因为要建设法治国家、法治政府,如果没有法律顾问,期望政府负责人有法治意识、法治思维,但不能期望其都是法律专家。所以要建立以政府法制机构为主体,同时吸收专家和律师参加的法律顾问队伍。这一支队伍很重要,没有这一支队伍,我们的法治国家、法治政府建成都会受到影响。

2.1 政府法律顾问制度的建立

2.1.1 坚持制度先行,搭建起政府法律顾问制度的基本框架

制度是保障。某市在2012年5月就建立了市政府法律顾问制度,并较好地开展了法律顾问工作,是所在省最早建立法律顾问制度的市。工作中,积极探索,坚持制度先行,先后出台了《市人民政府法律顾问管理规定》、《关于建立政府法律顾问制度的指导意见》等文件,对政府法律顾问的聘任、基本工作制度等作出了规定。制定了《市政府法律顾问工作规则》,明确了法律顾问的工作职责、权利义务、工作机制和聘期等,为规范法律顾问工作发挥了重要作用。该做法得到了省政府的高度重视。新闻媒体从不同角度,对市政府法律顾问工作情况作了全面报道,收到较好成效。

2.1.2 采取有力措施,加强对县市区的指导督导

2014年按照山东省政府的安排部署,县(市、区)政府普遍建立了政府法律顾问制度。多次派出督导组对各县市区的工作进行指导、督导,对建立政

府法律顾问制度的时限、程序、条件以及工作机制等提出明确要求,帮助各县市区解决工作中遇到的突出问题。特别是针对县(市、区)法律人才缺乏的实际,强调要严格聘任标准和程序,积极协调市律师事务所主动对接,确保选聘到政治合格、业务过硬的法律人才。到2014年底,所有的县级政府都按省政府要求建立了法律顾问制度。

2.1.3 加强法律顾问工作机构建设,全面履行好组织、联络、协调职责

市县法制机构注重加强政府法律顾问工作机构建设,切实承担起政府法律顾问日常工作职责,努力当好法律顾问的组织者、联络者和协调员。市政府法制机构在建立法律顾问制度之初,就积极与市编办等部门协调,将市法制服务中心改为市政府法律顾问室。2015年又将法律顾问室由差额事业单位转为公益一类事业单位。各县(市、区)政府法制部门也都增加了人员,做到了法律顾问工作有人抓、有人管、有人协调。这都为法律顾问工作的正常有序开展,提供了很好的保障。

2.1.4 充分发挥职能作用,为依法行政提供优质法律服务

一是为政府重大决策提供咨询和法律意见。市政府及其工作部门在重大行政决策中高度重视发挥政府法律顾问作用。近年来,市政府法律顾问共审查市政府批转的各类合同90多份,协议100多份,先后为市区供热管网改造、湿地公园建设、老城区建设等提供法律意见。对有些工作还按要求全程跟踪,随时提供法律服务。按市政府的要求列席有关政府常务会议和专题会议,围绕市政府的重点工作,积极建言献策,为市政府重大决策提供了优质高效的法律服务。二是参与政府规范性文件管理等事项。市政府法律顾问在政府规范性文件的管理中发挥了十分重要的作用。几年来,共协助起草规范性文件20件,提供修改意见800余条。同时,还参与了市政府规范性文件的清理工作。市政府法律顾问针对城市发展中存在的突出问题,积极主动地开展调查研究,先后对城市井盖的管理问题、停车场建设问题提出了意见和建议,起草了《市城市井盖管理办法》,得到了市政府的高度重视。三是拓宽思路,积极主动地开展法律服务。围绕助推经济发展,分别与30余家市重点企业进行了座谈,帮助企业解决了一批生产运营中所遇到的法律问题,并组织起草

了《市规范涉企行政执法行为暂行规定》;围绕市政府的工作热点、难点,市政府法律顾问通过“面对面”、“线连线”、“点对面”等方式,及时为市政府相关领导提供咨询服务。

几年来,市政府法律顾问工作质量不断提高、服务范围不断拓宽。市政府及各工作部门的领导同志有什么问题,都愿意听一听市政府法律顾问的意见和建议。这一方面说明市政府及其工作部门的依法行政意识显著增强。另一方面也体现市政府法律顾问的高度社会责任感,体现了法律顾问的法律水准。同时也提出更高的要求。法律顾问应更加主动地开展工作,以更高的法律水平、更高的工作效率,为市政府提供更优质的法律服务。

2.2 市法律顾问委员会的成立

2.2.1 成立新型法律智库

为全面贯彻党的十八届三中全会、四中全会精神,市下发了《关于成立市法律顾问委员会的通知》。这个委员会以市政府法制办为基本依托,以政府法律顾问为成员。机构的成立,彰显了党和政府依法执政和依法行政的决心,在社会上引起极大反响。在制度上实现与市政府法律顾问的对接,以发挥更大的作用。2016年3月份,成立了市法律顾问委员会,组建了新型地方法律智库,走在了全省的前列。

2.2.2 完善相关制度

在政府法律顾问制度的基础上,对有关制度进行了修改完善,制定了《法律顾问委员会工作规则》、《法律顾问管理制度》以及第一届市法律顾问以及法律顾问专家库专家的选聘方案。

2.2.3 完成市政府法律顾问的换届工作

在聘任方式上采取社会公告与定向邀请的方式,实行法律顾问加法律专家库的模式。聘请了15名法律顾问,60名法律专家。前者以市内为主,后者以市外为主,内外结合。力争建成高素质、实效能的法律顾问团队。招聘的名义是市法律顾问。

3 特色新型法律智库法律顾问的产品供给

法律顾问是市法律工作方面的骨干力量,具有较高的专业理论和丰富的法律实践经验,要牢固树立“真心实意做参谋,脚踏实地当助手”的服务理念,充分发挥专业优势,积极献言献策,在协助市委、市政府依法决策、推进依法治市、有效防控法律风险、加快建设法治城市等方面作出更大贡献。

3.1 评估论证重大决策

法律顾问要围绕中心,服务大局,站在对党的事业负责、对政府负责、对法律负责的高度,思考、研究、处理问题,时刻忠诚于党,与党中央和省、市委保持高度一致,这是做好工作的前提。围绕市委、市政府重大决策,聚焦适应引领经济发展新常态、落实五大发展理念、推进供给侧结构性改革、保障和改善民生、全面从严治党、推进法治建设等涉及全局性、战略性的重大政策意见及重大改革举措,提供法律咨询意见或进行法律风险评估。在具体工作中,尽快熟悉市委、市政府行政管理流程和规律,对经济社会发展、城镇建设、生态建设、生产力布局、产业转型升级、建设“都市区”等重要规划中涉及的法律问题;对市委、市政府各项委托事务,要勤勉尽责,认真准备,对委托事项背景、涉及的政策问题、法律问题、专业技术问题等,要充分了解,从全市、全盘的角度上认认真真研究,仔细论证,提高法律意见准确性、针对性和建设性,发挥好评估论证作用。

3.2 审查论证立法项目

改革中面临许多难题,比如,在农村改革上,推进城镇化涉及到农村土地制度、城乡土地征用制度、户籍制度等改革;在法治改革上,如何创新社会管理的体制机制;在民生改革上,如何解决上学难、看病难、教育均衡发展、孤残儿童救助、养老等问题。“重大改革必须于法有据”,这些都需要运用法律思维和法治方式去推进改革、解决问题。“小智治事,中智治人,大智立法”。新立法法赋予了设区的市地方立法权,要善于发挥立法的引领作用,破解改革难题,实现立法和改革决策相衔接,善于将市委、市政府决策部署以法律的形式固化下来,为“十三五”时期市经济社会发展的良好开局提供法制保障。围绕提高立法质量,为市委、市政府研究立法规划、年度立法计划、重要法规草案提供有价值的咨询意见。法律顾问要一对一负责地方立法项目,在地方立法草案起草中发挥核心作用,加强对地方性法规草案和规章草案起草工作的指导、审查,积极为地方立法提供咨询服务和智力支持,增强立法的科学性,保障地方立法质量。要围绕改革发展涉及的重大法律问题,比如,如何推动创新发展,加快形成有利于创新发展的工作和管理制度;如何推动协调发展,促进城乡区域协调发展;如何推动绿色发展,加快解决群众反映强烈的环境问题;如何推动开放发展,营

造法治化的市场环境;如何推动共享发展,保障人民群众在各方面的合法权益,及时提出对策建议,发挥好参谋智囊作用。

3.3 审查把关规范性文件

法律顾问是市法律界的精英,同时各自的本职工作都比较繁忙。担任市委、市政府的法律顾问,充分体现了市委市政府对法律顾问的充分信任,另一方面担负的使命也十分光荣,责任重大。要处理好本职工作和法律顾问工作的关系,要围绕省市委、市政府管理制度建设,积极参与市委、市政府重要规范性文件草案的研究论证或起草工作,要对规范性文件积极提供合法性审查意见,保证既合法合规,又体现群众意愿,要通过规范提高规范性文件质量,确保形成的制度能够立得住、行得通、用得好,不断提高市委、市政府规范性文件制度建设水平。要坚持原则,敢于担当,敢讲真话,对不适当的行政决策和行政命令要敢于提出纠正意见,发挥好审查把关作用。

4 法律顾问制度规范有序运行的机制建构

法律顾问队伍,是党委政府重大决策的特色新型智库,是党委政府用法治思维和法治方式推进改革、促进发展的重要参谋助手。要进一步探索完善法律顾问参与市委、市政府重大决策的途径和方法,完善法律顾问工作机制。要积极为其创造良好环境,搞好优质服务,使法律顾问在全市经济社会发展中发挥重大作用。

4.1 加强法律顾问制度顶层设计

2016年3月22日,中央深改会议审议通过了《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》,2016年6月21日,中办、国办印发了《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》,明确要求党政机关主要负责同志作为推进法治建设第一责任人,要认真抓好本地区本部门本单位法律顾问、公职律师、公司律师制度的实施。各级党政机关讨论、决定重大事项之前,应当听取法律顾问、公职律师的法律意见;起草、论证有关法律法规规章草案、党内法规草案和规范性文件送审稿,应当请法律顾问、公职律师参加,或者听取其法律意见;依照有关规定应当听取法律顾问、公职律师的法律意见而未听取的事项,或者法律顾问、公职律师认为不合法不合规的事项,不得提交讨论、作出决定。对应当听取法律顾问、公职律师的法律意见而未听取,

应当请法律顾问、公职律师参加而未落实,应当采纳法律顾问、公职律师的法律意见而未采纳,造成重大损失或者严重不良影响的,依法依规追究党政机关主要负责人、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的责任。

4.2 健全法律顾问工作体制

进一步强化法律意识,全力支持法律顾问工作,加大对市法律顾问工作的宣传力度,充分尊重法律顾问独立发表法律意见的权利,充分尊重法律顾问的劳动成果。“逢决策会必请法律顾问,逢文件必请法律顾问审,每逢大事必问法律顾问”,要强化这种意识。凡决策的重大事项,出台的重要法规规章和规范性文件,都要把合法性审查作为前置程序,主动向法律顾问和专家咨询,虚心听取意见建议。部门的重要行政决策,事先征求法律顾问的意见,重要法律事务都要落实法律论证制度,所有规范性文件、经济项目、资产处置、政府合同协议,要进行合法性审查,认真吸收和采纳法律顾问依法提出的意见建议,以合法规范的工作体现法律顾问的成效。

4.3 完善法律顾问工作机制

健全法律顾问工作制度,完善相关工作机制,借鉴外地经验、结合实际,不断创新探索,尽快完善法律顾问参与党委政府决策的工作机制,明确法律顾问参与重大涉法事务的启动程序、工作范围、工作程序和工作规范,加强法律顾问日常管理,实行法律顾问人员、值班、坐班制度。完善法律顾问的选拔聘用、联络协调、工作管理、奖励追责制度。完善考核评价机制,对法律顾问服务质量及时作出综合评价,作为评优及续聘、解聘的重要依据。通过对法律顾问的规范管理,切实发挥法律顾问的最大优势,进一步提升依法治市工作水平。

4.4 优化法律顾问工作环境

为法律顾问和专家履行职责创造良好条件。保障法律顾问参与决策过程相关工作,列席审议决策的相关会议,有充分的时间精力对决策涉及的法律问题进行深入研究论证。加强法律顾问成员的业务培训与政治学习,组织外出学习考查、请相关专家作报告等形式,加强对法律顾问成员的业务培训;定期组织法律顾问认真学习习近平总书记系列讲话和党的方针政策,学习市委、市政府重大决策部署,进一步提高法律顾问成员的业务素质和议政水平。加强对各级各部门建立法律顾问制度的指导和调度,尽

快实现法律顾问制度全覆盖。协调落实经费保障,确保市法律顾问制度规范有序运行。

参考文献

[1] 中央宣传部编.习近平总书记系列重要讲话读本[M].

学习出版社,2016.

[2] 袁曙宏.健全依法决策机制[N].经济日报,2014-11-27.

[3] 袁曙宏.政府应建立法律顾问制度[EB/OL].新华网.2016-09-09.

On the Construction of the Operating Mechanism of the Legal Adviser System in Cities with Districts

SHI Dongyang

(Legislative Affairs Office of Liaocheng Municipal people's Government, Liaocheng, Shandong Province252000, China)

Abstract: The local party and government organs at or above the county level should set up positions of legal advisers and public lawyers, and establish legal counselors with official positions in party and government law institutions as the main body, including law experts and lawyers. Legal adviser team, which is a new think tank with characteristics for the decision-making of the party committee and governments, plays an important part in promoting reform and development with the rule of law. It is advised that exploring how legal advisers participate in the government's major decision-making better and improving the working mechanism can effectively play the role of legal adviser. The administrative organs should actively create a favorable environment for legal advisers and do a good job in quality service so that the legal adviser system can be implemented in a standardized way.

Key words: legal adviser; system improvement; implementation mechanism