



《中国商报·法治周刊》  
官方微信平台

扫一扫 更精彩

# 中国商报

## 法治周刊

2021年4月6日 星期二 总第7402期 邮发代号 1-18



《中国商报·法治周刊》  
官方头条号



扫一扫 更精彩

完善制度壮大队伍 当好依法行政“守门人”

## 公职律师迎来新一轮发展机遇

本报记者 李海洋

梁敏睿是广西梧州市市场监督管理局的一名公职律师。公开资料显示,截至2020年12月初,像梁敏睿这样的公职律师,全国已有5.6万余名。这个数据相比2018年5月的2.4万人增长了一倍还多,这得益于近年来各地各部门对公职律师制度的大力推进。

中国商报·法治周刊记者了解到,公职律师队伍在不断壮大的同时,履职范围也从参与处理行政复议、诉讼、仲裁以及法治宣传等,扩展至为党政机关重大决策、重大行政行为提供法律意见,参与法律法规规章的起草和论证等。

业内专家指出,公职律师是依法治国的重要力量,是专门为党政机关提供法律服务的专业队伍,但在具体实践中公职律师制度尚存在一些现实问题,有待在今后的实践中进一步完善。

### 公职律师队伍蓬勃发展

公职律师是国家行政部门设立的政府律师,由政府支付薪水,属于国家公务员序列,主要办理本机关法律事务,以提高政府部门依法行政水平,在法律上维护国家利益。公职律师不得为社会提供有偿法律服务。

早在1993年,司法部出台《关于深化律师工作改革的方案》,提出了“逐步在国家机关内部建立为各级政府及行政管理部门提供法律服务的律师队伍”的构想。

1995年,上海浦东新区率先开展公职律师试点。此后,北京、南京等地陆续跟进。2002年,司法部《关于开展公职律师试点工作的意见》颁布,对公职律师的申请与审批、权利与义务以及管理归属等问题进行了规范。

2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推行法律顾问和公职律师制度的意见》,对推行两公职律师制度提出了明确的要求。2018年12月,司法部出台《公职律师管理办法》。

在全面依法治国的大背景下,各地各部门认真贯彻执行,公职律师队伍蓬勃发展。有关数据显示,截至2020年12月初,全国已有公职律师5.6万余名。其中,四川自贡市共有公职律师73名,涵盖市委办、市政府办、市委政法委、公安、税务、司法行政、市场监管等部门;江苏苏州从2018年1月开始推行公职律师制度,短短3年时间,已发展至493名,其中全市52个党政机关中

有29个已具备公职律师;河北税务系统从2013年开始推行公职律师制度,截至2019年11月全省税务系统已有211名公职律师,公职律师刘红霞正是最早那批中的一员。而截至2020年年底,浙江温州市共有公职律师432名,2020年新增长128名,同比增长42.11%。

在国家税务总局河北省税务局公职律师刘红霞看来,公职律师与社会律师最大的不同是公职律师多了一重身份,因此多了一份责任和使命。而这“多了一重身份”,指的是公职律师在执业过程中以律师身份提供法律服务的同时,还以公职人员身份履行公共职责。

广州公职律师赖晔晖认为,公职律师和社会律师的最大区别就在一个“公”字上,“公心在前,一心为公,为公服务”是公职律师的显著特征,也是由公职律师既是公职人员又是执业律师的双重身份所决定的。

“这就意味着公职律师不仅要致力于法律的运用,更要善于通过个案的办理检视部门行为,为规范部门行为、防范法律风险提供意见建议,通过内生变革动力推动部门加快法治化进程。”刘红霞解释说。

### 做好依法行政“守门人”

前不久,年近七旬的郭某因不服司法鉴定机构对其民事案件所涉鉴定作退案处理,以江苏省苏州市司法局投诉处理答复不合法为由提起行政诉讼。苏州市司法局法制处副处长、公职律师赵诣出庭应诉,详细阐释了司法鉴定退案的规范依据和技术原因,不仅赢得了法官支持,还彻底消除了郭某的误解。

律师给人的第一印象便是打官司。而作为公职律师,参与诉讼只是其一小部分职能。辅助决策、规范立法、统一执法、调处争议……公职律师在各地各部门法治政府建设中发挥了越来越重要的作用,被形象地比喻为依法行政的“守门人”。

2020年,在江苏省常熟市出台《关于加快推进全市社会组织高质量发展的实施意见》的过程中,常熟市民政局公职律师顾晋才不仅全程参与了这项决策的实施过程,还在审查意见草案合法性时发现其存在与行政公开原则和行政许可法中相关规定不符的内容,果断提出修改意见并被采纳。

业内专家指出,公职律师从事法律、法规、规章、规范性文件的起草以及合法性审查工作,从内容合法、程序正当等方面进行审核把关,有助于提高政府立法和制度建设的



近年来,公职律师队伍蓬勃发展。截至2020年12月初,全国已有5.6万余名公职律师。图为法律援助公职律师正在向某企业职工发放法律援助宣传材料。  
CNSPHOTO 提供

质量。

为了确保作出的行政行为合法、合规,证监会机关各业务部门和派出机构重视发挥公职律师的作用,建立了以公职律师为主的法律内部审核制度,以解决日常监管和稽查执法中遇到的各类法律问题。

国家发展和改革委员会同样建立了内部合法性审查制度,新修订了本委规章、规范性文件合法性审查指南,要求起草司局在将规章、规范性文件送法规司进行合法性审查之前,本司局的公职律师应当协助对文件的合法性进行预审。

公职律师发挥离得近、叫得应、专业熟、反应快、介入早等优势,全力服务党政机关依法决策、依法行政。在突如其来的新冠肺炎疫情等危急关头,更是以法律人的担当,严谨、务实、扎实地开展工作,全力当好政府的法律参谋和助手。

“这条限制措施有依据吗,是否会对推动企业复工复产产生不利影响?”2020年2月4日22时,四川省德阳市应对新冠肺炎疫情指挥部法制组办公室灯火通明,来自德阳市司法局的吴振华、陈欣、冯曾珍、王军及市场监管局的林文文5名公职律师正在起草企业复工复产、居住小区管理的有关政策。

而这只是广大公职律师积极参与疫情防控工作的一个缩影。据媒体报道,疫情发生以来,各地公职律师积极投身防疫战场,广西梧州公职律师梁敏睿、广东湛江公职律师王露霖、江苏南通公职律师吴燕燕、江苏常州公职律师张加林等都是这场战役的参与者与见证者。

业内专家指出,疫情期间各级政府作出的各种重大决策和采取的各种措施都应当有法可依,公职律师的重要职责就是为所在单位讨论决定重大事项提供有效法律意见。

中国商报·法治周刊记者了解到,公职律师队伍在不断壮大的同时,履职范围也从参与处理行政复议、诉讼、仲裁以及法治宣传,扩展至为党政机关重大决策、重大行政行为提供法律意见,参与法律法规规章的起草和论证等,有力推动了各地各部门法治政府建设。

天津市司法局提供的一组数据显示,仅2020年上半年,天津公职律师为党委、政府讨论决定重大事项提供法律建议1816件,参与法律法规规章起草、党内法规草案和规范性文件送审稿的起草、论证699件,起草、修改、审核法律文书或合同、协议1172件,参与信访接待、矛盾调处、涉法涉诉案件化解等3283

件,参与行政处罚审核、行政复议、行政诉讼等10832件。

### 制度有待进一步完善

今年1月,中共中央印发《法治中国建设规划(2020-2025年)》,明确提出发展公职律师队伍,充分发挥公职律师在重大行政决策中的作用。同在1月召开的全国司法厅(局)长会议也提出,推动中央和国家机关以及县级以上地方党政机关普遍开展公职律师工作。这意味着公职律师将迎来新一轮发展机遇。

业内专家指出,当前,尽管公职律师制度已经全面建立,但在工作中仍然面临一些问题和困难。一方面,近两年来公职律师的人数虽然增长了一倍多,但尚未实现全覆盖,公职律师发展水平未能与经济社会发展和党政机关法律服务需求相适应。另一方面,部分公职律师参与所在单位法律事务工作主要停留在较浅层面,突出表现在“两多两少”:公职律师参与行政诉讼、复议、政府信息公开等具体法律事务多,为重大决策、重大事项提供的法律意见少;对公职律师履行岗位职责提出的要求多,对不按规定听取公职律师法律意见的行为依法依规追究责任的少。

链接 >>>

### 各地公职律师管理差异

律师按照服务对象和工作身份,分为社会律师、公司律师和公职律师。社会律师的执业机构是律师事务所,依法为各类社会主体提供有偿法律服务;公职律师是党政机关公职人员;公司律师是国有企业员工,只能为本单位服务,代表本单位从事律师法律事务。

担任公职律师满3年,且最后一次年度考核称职的,经律所考核合格的,可转为社会律师。公职律师经历计入社会律师执业年限。

公职律师可通过申请而获得,公职律师可转换为社会律师。依法取得司法行政机关颁发的公职律师证书,是成为公职律师的一个关键。2019年,司法部印发的《公职律师管理办法》,对公职律师的申请与审批作出了规定。实践中,各省、市、自治区也作了各自的规定。

在公开可查询到的26个省、市、自治区公职律师管理办法(试行)等对于公职律师进行单独规定的文件中可以看到,申请公职律师范围最大的省份是内蒙古自治区,

对于公职律师如何履职,目前一些单位没有制定很好的考核办法,一定程度上影响了公职律师作用的发挥。专家建议,应进一步引导未配置公职律师的单位挖掘、引进符合条件人员积极申报,同时督促有关单位法制部门加强落实对公职律师的管理责任,强化督查考核,完善激励机制。

“提高公职律师的履职水平,确保公职律师作用的发挥,各级党政机关需要形成一个工作机制,保证重大的行政行为的出台、实施,必须经过法律顾问团队,没有律师的法律意见,相关负责人将承担重大的法律责任。”业内专家指出,国务院颁布的《重大行政决策程序条例》为这个工作机制的建立提供了法律依据,应加强顶层设计,尽快确立。

此外,在中国政法大学教授王进喜看来,在公职律师的双重管理体制中,司法行政机关和律师协会的管理需要进一步加强。他建议,司法行政机关应当尽快制定公职律师履职工作程序,律协应当尽快修改律师执业行为规范,内含公职律师行为规范。各公职律师所在单位可因地制宜,在有条件的地方对公职律师进行集中管理,实现一定程度的规模化和专业化,为服务全面依法治国作出更大贡献。

单位性质、人员性质都很放得开。申请条件简便的省份是辽宁省、安徽省、江苏省,没有特殊要求。申请材料最少的省份是辽宁省,只需要提交4项申请材料。

上述有关统计发现,公职律师便于转换为社会律师的省份是北京市、重庆市、吉林省、黑龙江省、辽宁省、河北省、贵州省、内蒙古自治区,都是直接更换执业证。

据介绍,公职律师申请容易、保障较好、转换方便的省份是内蒙古自治区。公职律师较难申请,保障含糊,对转换设置障碍的省份是江西省:一是申请材料10项,是已查到的省份里最多的;二是对公职律师证取得设置条件最多的。

而浙江省公职律师转社会律师的条件被认为最“苛刻”:要求连续任职5年以上,或者连续任职3年以上且办理复议、诉讼、法援案件等5件以上,每年度考核称职的,可不经律师事务所实习,但应当参加省律师协会的社会律师任职前培训并经所在地律师协会考核合格。

“

近年来,各地各部门大力推进公职律师制度,目前全国已有5.6万余名公职律师。尽管公职律师制度已经全面建立,但在工作推进中仍然面临一些问题和困难。专家建议,司法行政机关应当尽快制定公职律师履职工作程序,律协应当尽快修改律师执业行为规范,内含公职律师行为规范。各公职律师所在单位可因地制宜在有条件的地方对公职律师进行集中管理,实现一定程度的规模化和专业化,为服务全面依法治国作出更大贡献。



### 公职律师发展加快

●今年1月,中共中央印发《法治中国建设规划(2020-2025年)》,明确提出发展公职律师队伍,充分发挥公职律师在重大行政决策中的作用。同在1月召开的全国司法厅(局)长会议也提出,推动中央和国家机关以及县级以上地方党政机关普遍开展公职律师工作。

●公职律师队伍在不断壮大的同时,履职范围也从参与处理行政复议、诉讼、仲裁以及法治宣传,扩展至为党政机关重大决策、重大行政行为提供法律意见,参与法律法规规章的起草和论证等。



近日,安徽省合肥市公安局组织党员民警、辅警代表来到合肥大蜀山革命公墓和李克农故居,缅怀革命先烈,接受革命传统教育、爱国主义教育,激励民警坚定理想信念,传承好红色基因,以实际行动和优异成绩庆祝中国共产党成立100周年。图为民警、辅警代表在警魂墙前重温入党誓词。  
范天娇 宋军/摄