

优化营商环境背景下发挥行政主体 法律顾问作用研究

周雅婷

新疆财经大学法学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2024年2月4日; 录用日期: 2024年3月6日; 发布日期: 2024年4月8日

摘要

我国已经成为全球营商环境改善幅度较大的经济体之一, 在这样的大背景之下, 随着行政体制纵向改革的进行, 党的十八届三中全会提出了有关行政主体法律顾问制度的建设和落实问题。这对于加快推进法治政府的建设, 进一步优化营商环境起着重要作用。但是在建设和发展过程中, 依然存在行政主体法律顾问管理和制度保障等方面的问题。因此, 要最大程度地发挥行政主体法律顾问的作用, 挖掘其发展现状及建设过程中出现的问题, 并进一步明确解决问题的可行方法。通过构建科学的法律顾问管理机制等, 提高政府依法行政的水平, 提高制度执行力, 确保行政主体法律顾问制度在推进依法行政方面取得显著成果, 成为促进政府依法行政的重要力量之一。

关键词

营商环境, 行政主体法律顾问, 法治政府

Study on the Role of Legal Advisers of Administrative Entities under the Background of Optimizing Business Environment

Yating Zhou

School of Law, Xinjiang University of Finance and Economics, Urumqi Xinjiang

Received: Feb. 4th, 2024; accepted: Mar. 6th, 2024; published: Apr. 8th, 2024

Abstract

China has become one of the economies in the world with a large improvement in the business en-

vironment, under such a background, with the vertical reform of the administrative system, the Third Plenary session of the 18th Central Committee of the Party raised the issue of the construction and implementation of the legal adviser system for administrative subjects. This will play an important role in accelerating the construction of a law-based government and further optimizing the business environment. However, in the process of construction and development, there are still some problems in the management and system guarantee of legal advisers for administrative subjects. Therefore, it is necessary to give full play to the role of the legal adviser of the administrative subject, excavate the current situation of its development and the problems in the construction process, and further clarify the feasible methods to solve the problems. Through the construction of a scientific legal adviser management mechanism, the government can improve the level of administration according to law, improve the execution of the system, ensure that the legal adviser system of the administrative body can achieve remarkable results in promoting administration according to law, and become one of the important forces to promote government administration according to law.

Keywords

Business Environment, Legal Counsel for Administrative Entities, Rule of Law Government

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 行政主体法律顾问的价值与重要性

1.1. 优化营商环境，助力我国法治政府建设

我国正大力推行依法治国，建设法治政府。而如何才能建成一个让人民群众都满意，能够实现广大人民群众利益和要求的好政府呢？其中一点要求就是要防止政府在行使行政权的时候滥用公权力，杜绝懒政怠政等不良现象。而行政主体法律顾问的出现，提供了法律服务保障。行政主体法律顾问在法治政府建设中发挥着巨大的作用。行政主体法律顾问利用自身的专业优势，参与重大决策的审查，从而进一步提高政府的决策水平和能力，使得政府部门行政决策的公信力大幅提升，推动“放管服”改革向纵深推进。并且，我国法治政府建设以及优化营商环境的重要性日益凸显，这也得益于行政主体法律顾问制度的全面实施。

1.2. 规制公权力，预防政府行为风险

政府作为行使行政权的国家机关，如果对其公权力的行使不加以限制，必然会侵害公民的权利；并且，即便是正常行使公权力，也不可避免地会出现公权力损害公众利益的情况。行政主体法律顾问制度的实施，使得法律顾问参与到法治政府的建设过程中，这不仅仅是对政府的帮助，也是一种监督和约束[1]。

政府并非一个万能的存在。在履行职责的过程中，尽管行政主体法律顾问已经起到了预防风险的作用，但也不可避免地会出现“政府失灵”的情况。那当“政府失灵”时，某些领导干部，由于没有经过专业且系统的法律学习和训练，欠缺足够的法治思维或者法律专业知识，会出现法律适用上的错误。此时的行政主体法律顾问，就像是一个守护在人民与政府之间的“调解者”，连接双方，传达彼此的意思，促进二者的交流沟通，避免广大人民降低对政府公信力的认可程度。

1.3. 创新法治社会治理方式，实现社会公平正义

我国正大力推进社会主义法治国家建设，追求的目标之一就是要让人民群众感受到公平正义。中国是人口大国，在建立和发展社会主义民主政治的过程中，要让每一个人民都在政府的决策制定和实施中都感受到公平正义[2]。诚然，这并非易事。在行政主体法律顾问中的成员中，有一部分人是律师和高校的法学教授，在他们的日常工作和生活中，能接触到各行各业的群众，倾听他们的诉求。因此，当政府在作出涉及民生的重大决策，或制定涉及公共利益的政策和法规时，由于这些行政主体法律顾问对民众的真正利益需求有着清晰的了解，所以就能提出更加反映民意的法律建议和意见，回应民众的呼声。通过这样的方式，政府能够充分倾听人民群众的声音，制定更公平的决策，从而有利于实现民主决策的目标。

2. 行政主体法律顾问制度发展现状及存在的问题

2.1. 现状

行政主体法律顾问制度经过多年的实践，在省市一级和基层政府成效显著。从全国范围上看，自推动出台《关于切实加强党政机关法律顾问工作充分发挥党政机关法律顾问作用的意见》等文件，我国现有公职律师队伍达到7万人[3]，目前已经组建了8200多个行政主体法律顾问机构，其中多是以内部法制办工作人员、公职人员、社会律师和专家学者等主体构成，以律师职业为例，据现有数据供查阅，可知目前受聘进入行政主体法律顾问队伍的人员约有23,500名律师，占全国律师总数的1/10以上[4]。

2.2. 存在的问题

目前，在法治政府的建设过程中，依然存在行政主体法律顾问管理和制度保障等方面的问题。

2.2.1. 选任制度不规范

我国基层行政主体法律顾问的选聘条件不明确，实际操作中存在较大的自由度。受熟人社会影响，选聘过程中存在主观任意问题，导致选任程序缺乏竞争择优机制。乡县一级政府在基层法治化建设中仍受熟人社会印记影响，无法确保引入的法律顾问是基于其专业水平或“人情”，进而导致真正有能力能够胜任此位置的人才珠沉沧海。这不仅未能体现选聘中的竞争意识，反而助长拉关系、走后门等不良之风。

首先，关于行政主体法律顾问的选任，缺乏一个统一、细致的程序规则，导致选任过程存在较大的自由度和主观任意问题。此外，行政主体法律顾问的工作持续性和有限性存在问题，个别部门将法律顾问工作形式化，背离制度建设的初衷。部分地方政府对法律顾问制度的理解和重视不足，将其视为应对考核的任务，缺乏深入分析和认识。

2.2.2. 缺乏完备的考核机制

考评行政主体法律顾问制度的机制，是由其管理机构对法律顾问的工作能力、职业道德素养等进行综合评估，并将其作为奖惩的指标。然而，在实际运行过程中，政府并未明确规定在具体提供法律服务等方面的考核管理机制。由于缺乏统一而明确的考核标准，以及效力等级更大的规范性文件来规定此类问题，因此就有必要建立起适当的管理机制，明确考评的人员、考评方法以及结果的分类划分，将其作为对行政主体法律顾问评价结果参考和指导标准，以提高行政主体法律顾问的服务水平，确保其以合适方式履行职责，为各级政府提供高质量的法律服务。

2.2.3. 保障制度不健全

行政主体法律顾问的薪酬，具体的数额并没有一个明确的标准来规定，在实践中，两办《意见》之规定以工作量的多少来决定薪酬的高低，但是对工作量的具体计算，到底是以具体的顾问贡献来衡量，还

是单纯以工作绩效来核算，并没有准确的定论。由于没有统一的薪酬标准，具体要给行政主体法律顾问多少的报酬，大部分情况下由政府一方决定，有较大的随意性，容易影响行政主体法律顾问的工作积极性。

此外，大部分政府部门在编制财政计划时，都会考虑到行政主体法律顾问的经费问题。然而，部分政府部门存在将本应用于行政主体法律顾问经费的资金用于其他用途的情况。不完善的经费保障制度导致行政主体法律顾问的权益难以得到保障，从而对工作效率产生影响。

2.2.4. 管理制度不严格

行政主体法律顾问的管理存在着模式不统一的问题。那么，到底应由谁来负责管理行政主体法律顾问呢？在不同地区，管理行政主体法律顾问的主管部门各不相同。有的地方由司法局负责，而有些地方则由政府法制部门管理。缺乏明确的管理部门标准，使得行政主体法律顾问面临着一系列问题，例如他们的业绩考核和辞职等事项，往往会被不同部门来回推诿，导致问题无法得到妥善解决，从而无法达到预期的效果。

3. 对行政主体法律顾问所存在问题的分析

3.1. 受传统老旧观念影响，认知存在错误

受历史观念和传统的“官本位”思想的影响，部分地区仍存在消极的政治文化心理。这些地区仍没有转变自己的定位，认为自己还是“管理者”的角色身份，这也成为行政主体法律顾问制度发展的障碍。在地方政府特别是下级的基层政府中，老一代地方官员“官大于民”的特权心态仍然存在。可见，行政主体法律顾问制度，尤其是在基层政府的法律顾问，其发展面临着诸多考验。

3.2. 思想上缺乏足够重视

一方面，某些干部受“熟人社会”的影响，对法治信念的理解和执行程度相对薄弱，更注重人情往来，对法律顾问制度建设过程中需要贯彻的精神理解不到位，在思想上不够重视。部分政府缺乏为民服务的意识，没有将人民群众的利益诉求作为自己一切工作的出发点和落脚点，导致对民众的服务意识淡薄。这种情况下，行政主体法律顾问制度也变得难以落实。

另一方面，部分基层地区对社会建设和社会治理的重视程度不够，认为经济建设才是居于主导地位，才是最重要的，并错误地认为只要地区经济发展，人民的物质生活水平提高后，所有的治理难题就能迎刃而解。在大部分资源向经济建设倾斜的情况下，法治政府建设也因政府行政水平的差异，在建设上呈现逐级递减的趋势，只能将极少部分资源分配给基层行政主体法律顾问制度的建设，导致进展缓慢。

3.3. 相关制度规范尚未完备

自十八届三中、四中全会以来，全面建立行政主体法律顾问制度的提出，各级人民政府及其所属本部门纷纷制定相应的规范性文件。虽然，《律师当然行政主体法律顾问的规定》和两办《意见》等文件已经确认和保证了行政主体法律顾问的地位，但统领该制度的具体政策文件和法律规定尚未出台。此外，由于不同行政级别政府的法治建设水平存在差异，行政主体法律顾问制度在省市县乡四级政府中的发展存在递减趋势。就比如，省人民政府制定了一系列配套部署的规范性文件，虽起到了统领作用，但大部分文件由于过于笼统，缺乏统一标准的制度依据，下级政府参考时仍处于摸索阶段，导致其所制定的文件无法充分考虑当地具体情况。关于行政主体法律顾问的选任、考评等制度规定也模糊不清。因此，迫切需要进一步完善行政主体法律顾问制度的相关规章制度，以确保其科学性和标准化。

4. 对于行政主体法律顾问制度的改进建议

4.1. 构建科学的行政主体法律顾问管理机制

4.1.1. 完善行政主体法律顾问选聘制度

首先，政府应该确立一个明确的选聘程序和分类设计选聘细则，设置一个统一的标准，否则就可能出现公权力滥用的问题。公权力一旦被滥用，在选聘过程中就容易出现任人唯亲、拉关系、走后门等不规范现象，导致行政主体法律顾问队伍建设过程的问题日益突出，进而影响到行政主体法律顾问制度的平稳发展。此外，应该从职业道德、专业素养等多个角度确立选聘标准，并且，在选聘时引入竞争机制，建立公开、竞争的招募机制，所有选聘流程都要向社会公开。

为了更好地分类设计行政主体法律顾问的选任标准，可以根据不同部门的特点，制定相应的专业知识背景要求。就当前情况来看，大部分顾问队伍成员主要由专家和社会律师组成。对于社会律师，可以参考其专业领域、成功案例和职业经验等方面作为选聘的参考因素；而对于专家学者来说，可以考察其科研成果和职称登记情况[5]。分类设计选任标准有利于充分发挥专业优势，高效地解决各个部门的问题。由于行政主体法律顾问所涉及的专业领域广泛，所需的专业技能也不尽相同，因此需要以职业专长为基准进行选聘。例如，在制定规范性法律文件时，负责提供法律意见和建议的顾问除了需要具备立法法律知识，还需要熟悉所在地区的经济、政治和文化发展情况；而在应对突发情况或代表政府应诉时，顾问则需要具备丰富的实践经验和深厚的专业知识。

4.1.2. 健全行政主体法律顾问考核评价制度

对于法律顾问的工作成果和履职绩效等方面进行合理的考察，对表现优异的法律顾问进行物质奖励和精神表彰。这样既可以激发法律顾问的工作热情，保持他们积极的工作状态，也能够激励其他顾问投入到工作去。同时，认可和表彰也是社会地位的一种体现，这也会吸引更多的社会律师和学者加入到行政主体法律顾问队伍中，进一步推动“法治政府”的建设。当然，对于工作失误较多、服务意识较弱的法律顾问，可以采取解聘或降低薪酬的方式进行惩罚。

在对行政主体法律顾问的绩效考核中，可以引入中立的社会第三方机构或其他国家机构对行政机关法律顾问进行评估，加强和监督考核。通过内外两方面的考核主体，以行政机关为主导，提供工作指导，由外部评估主体进行专业和中立性的考评，可以更公正客观地评估行政主体法律顾问的绩效。相对客观的考核结果也能在一定程度上鼓励顾问提供更有效的法律服务，推动“法治政府”的建设。

4.1.3. 完善行政主体法律顾问工作的保障体系

行政主体法律顾问保障制度的完善是推动依法行政并促进其稳步推行的核心要素。然而，在我国，行政主体法律顾问保障制度尚未健全，缺乏顶层系统的制度性设立，并且各地政府对于行政主体法律顾问的保障也存在不一致的情况。不健全的保障制度导致了法律顾问在为服务对象提供帮助付出劳动后，无法得到相应的服务回报。这不可避免地会影响法律顾问的工作积极性。

要进一步完善行政主体法律顾问的工作保障机制，一方面应确保经费充足，制定合理的薪资水平。行政主体法律顾问为政府履行行政管理职责提供法律服务，理所应当得到相应的服务回报。另一方面，应确保行政机关对重大行政决策的终身责任追究和责任倒查制度的有效落实。对于政府未采纳或忽视法律顾问意见，甚至未让其参与决策、任意行事的情况，应进行责任追究。此外，对于行政主体法律顾问队伍中的内部公职人员未依法履行法律顾问职责、滥用职权的情况，也应严格追究其玩忽职守的责任。

4.2. 提高政府依法行政的水平，提高制度执行力

法治社会的建设对于法治政府的建设至关重要。加强对法治建设各方面的关注，对于推行基层行政主

体法律顾问制度和提高制度执行力具有重要意义。

充分发挥行政主体法律顾问的职能非常关键,这对于提高政府依法行政水平等方面起着重要作用。政府的法律顾问可以全面参与法治宣传、法律咨询、信访维稳等与民众公共事务相关的社会治理工作。这种“外脑”和“法务纽带”的作用,进一步促进和推动了法治政府的建设。通过这种方式,政府能够维护和提升自身在广大社会民众中的形象,同时创造一个和谐稳定的良好社会环境,并为打造良好的生态环境营商环境提供法治支持。

在行政主体法律顾问制度实施之后,需要进一步加强对行政机关内部系统的宣传普及,让政府工作人员充分认识和理解该制度的优势。要自觉地掌握制度的重要内容,在制度建设中不断提高制度意识和规则意识。同时,还需要积极宣传行政主体法律顾问制度的优势,从落实依法行政和推进法治政府的角度出发,将行政主体法律顾问制度的执行作为强化依法行政的重要一环。

5. 结语

在推进社会法治化发展中,各级政府迫切需要解决如何打造良好的服务型政府等问题。为了应对这一难题,我们需要重新审视目前行政主体法律顾问所面临的困境与挑战。在传统角色定位下的行政主体法律顾问,已经无法满足新形势下法治政府建设的需要。我国行政主体法律顾问制度在实践中不断巩固完善,角色定位转变为“法治守护者”,在打造服务型政府的同时充分发挥其辅助作用。

综上所述,制度的发展是一个逐步完善的过程。对行政主体法律顾问制度的进一步完善仍需在实践中不断探索。同时,我们应持续重视制度发展,通过提高专业理论知识和实践经验,弥补其薄弱之处,不断改进和突破。

参考文献

- [1] 赵耀. 政府法律顾问实务[M]. 北京: 法律出版社, 2011.
- [2] 张秀芹. 推进法治政府建设打造法治化生态环境——以河南省政府法律顾问制度的实施为视角[J]. 中外企业文化, 2022(2): 35-37.
- [3] 司法部 2021 年法治政府建设年度报告[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2022-03/31/content_5682614.htm, 2022-03-11.
- [4] 陈丽玲, 诸葛旸. 政府法律顾问制度的实践与完善[J]. 行政与法, 2018(3): 16-23.
- [5] 宋智敏. 从“法律咨询者”到“法治守护者”——改革语境下政府法律顾问角色的转换[J]. 政治与法律, 2016(1): 60-68.