

# 建立法律顾问机制

## 为财政工作提供法律保障

浙江省财政厅 ●

“四”五普法期间，按照建设“法治浙江、法治财政”的要求，浙江省财政厅全面推进依法行政、依法理财，在编制少、人员紧的情况下，“借用外脑”，聘请专业法律人士和专家学者为法律顾问和咨询专家，从2001年起相继建立了“财会咨询专家库”、“政府采购评审专家库”和“财政支出绩效评价专家库”以及“财政普法宣传专家库”等。通过几年的实践，逐步形成以财政法制机构为基础、以常年法律顾问为骨干、以各类专家库为补充的比较系统的财政法律顾问机制，为财政部门较好地实现依法行政、依法理财提供了强大的法律保障。

1. 多方比较，聘请阵容强大的法律事务所为常年法律顾问，签订比较完善的法律顾问合同。省财政厅从2001年起，与在省内外具有较高知名度的浙江海通律师事务所签订协议，聘请其担任省财政厅的常年法律顾问。根据协议，事务所确定3-4名行政法、经济法方面的律师为常年法律顾问联系人，日常工作根据需要，由事务所及时指派专业律师提供咨询服务。律师事务所提供的服务内容，主要包括：就有关法律问题提供咨询意见，审查、修改、审定协议、合同及其他法律文书；应邀参与财政厅法制工作或其它法律事项的决策或谈判；参与财政厅立法项目、规范性文件的起草、审议和修改工作；协助财政厅开展法制宣传教育活动；代理财政厅参加诉讼、仲裁、调

解活动以及其它民事代理或刑事辩护性质的活动。

2. 根据依法决策、科学决策的需要，建立各类咨询专家库。财政工作涉及面广、专业性强，单纯依靠律师事务所的力量开展财政各项业务咨询活动仍然不够。因此，省财政厅相继建立了“财会咨询专家库”、“政府采购评审专家库”、“财政支出绩效评价专家库”以及“财政普法宣传专家库”等。人员组成包括会计事务所和有关学会的财会专家，企业集团的财务总监、技术权威，大专院校的教授、学者等，专家库归口由各业务处分别管理。为了使专家库的工作制度化、规范化，省厅专门制订了《聘用财会咨询专家暂行办法》，以确保各个领域专家的智慧得以充分发挥，确保财政各项业务咨询活动客观公正、规范有序地进行，确保各项决策的合法性、科学性。

3. 加强管理，整合资源，调动各方积极性，形成合力。促进依法行政、依法理财。法律顾问归口厅法制处联系管理，有关法律事务原则上通过法制处统一联系，其他专家库归口各业务处分别管理。内部各处室在发挥法律顾问作用和使用专家库上及时沟通合作，各处室与法律顾问及专家之间也及时沟通，加强联系。如法制处与法律顾问之间，除了在法律事务方面及时沟通、密切合作外，每年都要举行一到两次业务研讨会或联谊会，加强交流、增进友谊。对执法处罚中遇到的重大、疑难问题，及

时召开有法律顾问与有关专家学者参加的联席会议，分别从法律角度和专业知识角度加以论证，汇集多方智慧，取得合力效应。法律顾问费按合同规定支付，专家咨询费按统一标准支付。

4. 加强法制机构建设，充实力量，提高人员素质。行政机关内部管理上的法律问题由法制机构来反映，法律顾问、业务咨询专家的作用要通过法制机构来组织和引导，在借用“外脑”为自己服务方面，法制机构起到了中介和桥梁作用。几年来，省财政厅始终注重法制机构建设，机构精简了，法制机构力量却得到了加强。全省10个市中已有9个单设了法制机构，县（市）一级财政局也有90%以上单设法制机构。有的财政局还通过公开招聘方式从政法系统招聘公职律师来充实财政法制干部队伍。为了提高人员素质，省财政厅十分重视对法制机构干部的学习培训工作，除组织参加财政部和省里组织的各种培训外，每年举行一期全省财政法制干部培训班，各市也举行了不同形式的学习和培训。

5. 发挥法律顾问机制，推进依法行政、依法理财。在整个法律顾问体系中，财政法制机构起着基础性的作用，有关专家库的专家在不同的领域提供客观、公正、专业的咨询意见，为财政工作科学决策发挥了重要作用；法律顾问在法律专业尤其是法律程序方面提供了专业意见，特别是在行政诉讼应诉方面发挥了不可替代的作用，如

# 与时俱进 推动地方财政立法

## 湖南省财政厅

近年来,湖南省紧紧围绕财政中心,加强地方财政立法,推进依法理财,先后制定出台了《湖南省乡镇财政管理条例》、《湖南省财政监督条例》、《湖南省实施〈中华人民共和国会计法〉办法》和《湖南省非税收入管理条例》等4部地方性法规,还修订完善了《湖南省耕地占用税实施办法》等3部省政府规章,整顿了财经秩序,规范了财政管理,促进了地方财政经济发展。

### 改进方法,增强地方财政立法的科学性

科学的立法手段直接关系到法律的可操作性。湖南省在立法实践中注重改进

律师具有调查取证、查阅法院档案的基本权利。一是参与财政普法教育工作。省财政厅多次邀请法律顾问和专家学者在本厅及下属财政局举办的法制讲座和培训班上讲课。比如,政府采购法、行政许可法、财政违法行为处罚处分条例颁布前后,为充分发挥法律工作者和专家学者对专业研究较深、学术水平较高的特长,邀请他们为财政系统干部举办讲座,对一些法律法规的立法背景、意义及相关的重点条文进行解读,使财政干部在第一时间掌握其精神实质,保证依法行政工作质量和水平。二是参与财政立法调研和财政建章立制活动。财政部门每年都要制定大量的规范性文件,为确保合法性及合理性,在文件起草中都要邀请法律顾问参与审查,并要求其提

方法,不断增强地方财政立法的科学性。

(一) 广泛调研,夯实立法基础。在地方财政立法工作中,以深入基层蹲点调查、召开座谈会和研讨会、外出考察学习、发放问卷以及开展网上调查等多种方式开展了大量的调查研究,夯实了立法基础。几年来,省财政厅就地方财政立法工作组织调研组40多个,深入基层调研300多天,召开座谈会600多人次,发放调查问卷3万多份。如在湖南省非税收入管理条例起草中,从2001年初开始,组织全省财政部门针对预算外资金管理中存在的问题,开展广泛深入的调研,形成了25万字的调研成果,还多次邀请高校的专家学者和州市县财政

出法律上的意见和建议。例如,2005年在正式出台《浙江省省级财政国库集中支付管理办法》、《浙江省中介机构参与绩效评价工作暂行办法》、《浙江省政府采购文件备案管理暂行办法》等法规之前,都请常年法律顾问参与审查。三是参与重大合同决策、谈判。如省财政厅社会保障处在审查“浙江社保资金保值增值投资项目”时,为确保10亿元人民币的社保资金合法、安全的保值增值,邀请厅法律顾问参与了项目合同样本的审查,就合同的合法性、格式、法律用语的准确性、担保形式、财政利益的保障等问题提出了建设性意见。随后,法律顾问还参与了省财政厅与受托的投资公司及担保单位就签订合同问题进行的谈判,很好地维护了财政厅的合法权益。四是参

部门的有关人员召开非税收入管理研讨会,就非税收入的性质、内涵、作用以及非税收入管理改革的思路进行深入研究,为非税收入管理改革在理论和实践上作了充分的准备,《湖南省非税收入管理条例》一经颁布即在全国引起了强烈反响,很多媒体作了全方位报道。《湖南省财政监督条例》出台时,也充分听取人大代表和多次反复地征求各方面意见,召开专家论证会及各种形式的座谈会27次,征求意见建议400多条,草案先后修改了28次,凝聚了全省上下的聪明才智和辛勤汗水。

(二) 充分反映民意,力求立法透明。在起草和审查财政法规草案时,严

与行政处罚、行政复议程序。近年来,省财政厅在行政处罚、行政复议过程中,不仅重视实体的合法性,也充分重视程序的合法性。在作出行政处理、行政处罚、行政复议等决定时,都会邀请法律顾问、财会专家参与案件调查、案件讨论、列席听证会、审定法律文书,以最大限度地确保内容和程序的合法性。五是代理涉及财政厅的诉讼案件。如2005和2006年间,在某注册会计师诉财政厅行政处罚案和某市民诉财政厅行政答复案两起行政诉讼案的一审、二审程序中,省财政厅均依法委托法律顾问、财会专家担任全权代理人。厅法制处、法律顾问和财会专家分工协作、密切配合,均取得了胜诉。在案件执行中,法律顾问还受托担任代理人,代为办理申请、和解等相关法律事务。●