安徽省律师担任政府法律顾问工作

业务操作指引

1. 一般性指引

第一章 总则

第一条 【制定目的】

为了规范律师担任政府法律顾问工作，适应法治政府建设的法律服务需要，根据《中华人民共和国律师法》、《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》、《律师担任政府法律顾问的若干规定》等相关法律、法规及规范性文件的规定，结合我省实际情况制定本指引。

第二条 【主体与责任】

律师是政府法律顾问业务的承办主体，负责具体办理政府法律顾问业务。

律师事务所是政府法律顾问业务的责任主体，应加强对本所律师办理政府法律顾问的业务管理，督促本所律师依法、勤勉、尽职。律师受律师事务所指派承办政府法律顾问业务造成顾问单位损失的，由律师事务所承担赔偿责任。

第三条 【相关定义】

本指引所称的法律顾问是指：律师依法接受政府及其具有行政职权的部门的聘请，以自己的专业知识和技能提供法律服务的专业性活动。

本指引所称的顾问单位是指：聘请律师提供法律顾问服务的政府及其具有行政职权的部门。

第四条 【基本原则】

律师事务所及律师办理政府法律顾问业务应遵守以下原则：

（一）促进法治政府建设原则

律师在办理政府法律顾问业务过程中，应始终以促进法治政府建设为原则，不断推动政府依法决策、依法行政的水平，防范法律风险。

（二）独立性原则

律师就政府重大决策、规范性文件的制定、重要行政行为等出具合法性审查意见以及为政府提供其他法律顾问服务时，应依法独立提出法律意见，不受任何组织、个人的干涉。

（三）积极谨慎执业原则

政府法律顾问业务有别于传统的法律顾问业务，律师办理政府法律顾问业务责任重大，应积极谨慎执业，除了应不断提高办理政府法律顾问业务水平以外，并可采取以下方式：

规范化服务。律师承办政府法律顾问业务，应当依据全国、省律师协会制定并发布的业务操作指引进行工作，并根据工作需要制定工作标准、流程。

全覆盖服务。律师应依法积极引导政府将行政职权运行中涉法方面及环节置于法律顾问服务范围之内。

第五条 【服务范围】

律师担任政府法律顾问的服务范围可以包括：

（一）为政府重大行政决策提供合法性审查；

（二）为行政规章和规范性文件的制定提供法律意见；

（三）参与重大突发性、群体性事件的处理；

（四）为政府重大投融资项目提供法律服务；

（五）处理政府日常法律事务；

（六）需要政府法律顾问参与的其他事务。

律师担任政府法律顾问的具体服务范围以律师事务所与顾问单位所签订的《政府法律顾问服务合同》的约定为准。

第六条 【服务类型】

政府法律顾问业务分为常年法律顾问和专项法律顾问。

（一）常年法律顾问。是指律师依法接受政府及其具有行政职权的部门的聘请，在约定的期限内（通常为一年或一年以上），为聘请方提供法律顾问服务，顾问关系随期限届满而结束的服务类型。

（二）专项法律顾问。是指律师依法接受政府及其具有行政职权的部门的聘请处理某项专门法律事务，顾问关系随该事务的完成而结束的服务类型。

第七条 【顾问律师的条件】

担任政府法律顾问的律师应具备下列条件：

1. 忠于宪法、法律，具有良好的职业道德；
2. 具有三年以上执业经验，专业能力较强；
3. 未受过司法行政部门的行政处罚或者律师协会的行业处分；

（4）热心服务社会公众事务。

第八条 【顾问律师的遴选】

律师事务所参与政府以公开招标、邀请招标、竞争性谈判等方式选聘法律顾问时，应尽可能推荐政治道德素质较高、业务能力较强的律师。

律师事务所履行政府法律顾问合同过程中，所指派的律师应符合法律顾问合同约定的条件。

律师协会可以向政府推荐相关法律领域的专业律师，担任政府法律顾问律师。

第九条 【顾问律师的权利】

律师为政府提供法律顾问服务享有下列权利：

1. 应邀参加、列席政府及其工作部门的有关会议；

（2）阅读、摘录、复制与服务事项有关的政府文件和资料；

（3）了解政府有关行政事务的信息、材料；

（4）获得履行法律顾问职责所必须的其他工作条件和便利；

（5）获得与履行职责相当的报酬。

第十条 【顾问律师的义务】

律师为政府提供法律顾问服务应履行下列义务：

（1）对工作中获知的国家秘密、商业秘密和个人隐私及不宜公开的其他信息，负有保密义务；

（2）不得在民商事诉讼或仲裁、行政诉讼中，担任所服务政府对象对方当事人的代理人；

（3）所提供的法律服务事项，涉及律师服务的客户或有其他利害冲突的，应及时告知顾问单位并主动回避；

（4）严格遵守《中华人民共和国律师法》、《律师职业道德和执业纪律规范》、《律师执业行为规范》的规定，禁止在担任政府法律顾问工作中，利用担任政府法律顾问的工作便利，进行不正当竞争；

（5）不得利用政府法律顾问身份谋取不正当利益。

第十一条【协会工作】

各级律师协会负责组织政府法律顾问业务的培训、指导工作，促进律师不断提升办理政府法律顾问业务的水平。

各地律师协会应当组织专业力量，深入研究法治政府建设中的法律服务需求，加强与政府相关部门的联系，积极搭建政府法律顾问工作平台，积极促进政府购买法律服务，推动政府法律顾问服务市场化。

第十二条 【风险提示】

鉴于政府在重大行政决策、行政规章和规范性文件制定、重要协议签订、重大突发性事件处理等领域的职责,律师应通过法律顾问服务，促进政府依法行政，立足于事前防范、事中控制，协助政府防范法律风险。

鉴于律师出具的法律意见将成为政府决策的重要依据，律师办理政府法律顾问业务应始终忠于事实与法律，所出具的法律意见应符合出具意见时的法律、法规及政策的规定，积极防范自身的执业风险。

第十三条 【律师承办政府法律顾问业务禁止行为】

（一）不得以政府法律顾问名义从事与履行政府法律顾问职责无关的法律事务；

（二）不得接受其他单位或个人的委托，办理与顾问单位有利益冲突的法律事务；

（三）不得利用担任政府法律顾问的身份，对有关单位及个人施加影响；

（四）未经授权，不得擅自对外公开所承办的法律顾问工作内容；

（五）未经授权，不得向新闻媒体就所承办的政府法律顾问业务发表评论性意见；

（六）不得利用承办政府法律顾问业务所获得的非公开信息为自己或他人谋利。

第十四条 【其他】

本指引由安徽省律师协会政府法律顾问法律专业委员会起草，并非强制性或规范性规定，仅为本省律师办理政府法律顾问业务提供参考。

1. 政府法律顾问合同

第十五条 【 法律顾问关系建立】

律师担任政府法律顾问，应当在协商一致的基础上，由律师事务所统一接受聘请，与顾问单位签订法律顾问服务合同，再指派律师或律师团队为顾问单位提供法律顾问服务。法律顾问的报酬，由律师事务所统一收取，受律师事务所指派提供法律顾问服务的律师不得直接从聘请方处收取任何报酬。

顾问单位如采取发放聘任书的方式直接聘请律师担任其法律顾问的，双方应及时签订法律顾问服务合同，明确权利义务。

第十六条 【合同类型】

政府法律顾问合同主要有：常年法律顾问合同、专项法律顾问合同。

第十七条 【定义】

常年法律顾问合同，是指为普遍建立政府法律顾问制度，促进、保障律师在推进政府依法行政中发挥积极作用，由政府及其具有行政职权的部门作为聘请方与律师事务所就提供日常性、基础性法律服务所签订的以年度为服务期间的法律服务合同。

专项法律顾问合同，是指为有效应对政府常规法律服务外的专业性、针对性较强的法律事务,确保政府重大决策和行政行为的科学性、合法性，有效防范政府专项事务中的法律风险，政府及其具有行政职权的部门作为聘请方与律师事务所就该专项法律服务所涉及的法律服务内容、服务流程等事项签订的法律服务合同。

第十八条 【法律顾问合同主要条款】

（一）法律顾问合同主要条款

（1）律师事务所及所服务的政府法律顾问单位的名称、住所等主体事项；

（2）双方协商确定的服务律师；

（3）具体服务范围；

（4）服务费用及给付方式；

（5）工作方式；

（6）双方权利义务；

（7）双方共同遵守的原则；

（8）利益冲突防范；

（9）法律顾问合同续签与变更、解除、终止；

（10）违约责任；

（11）解决争议的处理原则及方式；

（12）合同生效日期及有效期限；

（13）双方认为需约定或者写明的其他事项。

（二）法律顾问合同权利义务条款

顾问律师的权利应当包括但不限于以下几项：

（1）有权知悉、查阅、获取与委托事务有关的全部信息、文件、资料；

（2）有权组织、参加与委托事务有关的座谈会、听证会及其他会议，进行现场调研等；

（3）在约定的服务事项范围内，有权独立发表法律意见，不受任何单位和个人的干扰。

顾问律师的义务应当包括但不限于以下几项：

（1）对在提供法律顾问服务过程中获知的国家秘密、商业秘密、个人隐私和其他不宜公开的信息承担保密义务。

（2）按照聘请方规定的使用用途和方式，正当、合理、审慎地使用涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私等材料和信息；不得违规记录、存储、复制国家秘密、商业秘密、个人隐私等信息；不得留存国家秘密、商业秘密、个人隐私等信息的载体或介质。

（3）未经聘请方同意不得将获取的含有国家秘密、商业秘密、个人隐私等内容的文件或资料交于第三人保管或使用。

第十九条 【常年法律顾问合同签订要点】

（一）常年法律顾问合同服务范围条款

政府常年法律顾问提供的法律服务应基本覆盖政府决策行为及行政职权运作的全过程，通常包括但不限于：

1、对顾问单位重大行政决策的合法性、可行性及决策实施可能涉及的法律风险、社会问题，进行研究、论证、评估并提出书面审查意见；

2、为顾问单位起草或拟发布的行政规章、规范性文件草案进行合法性审查或法律论证并提供法律意见和建议；

3、对顾问单位在对外交往、重大项目谈判、重大招商引资行为中涉及的重要法律问题提供咨询、论证意见，对有关协议、法律文书进行起草、审查或修订；

4、协助顾问单位处理化解群体性、突发性重大社会矛盾纠纷；

5、对国企改制、企业破产清算等重大经济事项进行研究论证并提出书面法律意见；

6、受顾问单位委托，参与或代理涉及诉讼、仲裁、执行等法律事务，参与处理重大行政争议和民事纠纷；

7、参与信访接待、信访案件处理和行政调解工作并提供法律意见、建议；

8、受顾问单位委托，协助开展法制宣传教育，为乡镇、社区提供法律咨询等基本公共法律服务；

9、承办顾问单位交办的其他法律事务等。

1. 常年法律顾问收费条款

律师担任政府法律顾问，应当收取法律顾问费。收费标准可以根据法律事务的复杂程度、工作量、服务期限等因素综合考虑；收费方式可以按年收取、计件收费、计时收费等，具体收费方式由双方按照有关标准协商确定。

第二十条 【专项法律顾问合同签订要点】

（一）专项法律顾问合同服务内容条款

专项法律顾问服务是通过签订专业性、特定性的专项法律顾问服务协议，由受聘方为政府及其具有行政职权的部门就政府日常法律事务外的重点难点工作提供全过程、全方位法律支持，服务内容包括但不限于：

（1）参与处理重大突发性、群体性事件；

（2）为政府重大投资项目提供法律服务；

（3）为政府重大建设项目提供法律服务；

（4）为政府重大融资项目提供法律服务；

（5）为政府专项诉讼项目提供法律服务；

（6）为政府与社会资本合作（PPP）项目提供法律服务；

（7）为政府征收项目提供法律服务。

（二）专项法律顾问合同服务期限条款

专项法律顾问服务合同是以完成某一专业性、特定性服务事项为服务期限，该服务期限的条款表述建议科学合理，有利于合同履行。

（三）专项法律顾问合同服务费用条款

专项法律服务内容具有专业性、特殊性，法律服务费收取应当根据专项法律服务的工作要求、工作内容和服务期限等综合因素，具体约定。

专项法律顾问服务可约定按工作内容计费、按工作时间计费或按工作进度计费。对工作内容可明确的项目，建议按工作内容计费，约定范围内的顾问服务可根据项目标的额按一定比例收取固定费用；对于约定范围外其他法律服务另行商定收费标准。对工作内容较难确定的项目，建议按工作时间计费，基础工作时间内收取基础费用，超过基础工作时间按一定费率收取法律服务费。根据专项法律服务内容，也可约定根据项目实际进展情况，按工作进度支付律师费，建议聘请方与受聘方在合同中明确约定付款进度及付款节点。

对于同一专项法律顾问合同约定多个专项法律服务的，聘请方与受聘方可以“一事一标准”原则，在合同中逐项列明专项法律服务内容及对应的收费标准。也可采取将各专项法律服务打包方式，综合收取法律服务费。

（四）专项法律顾问合同工作方式条款

专项法律顾问服务除采取电话、传真、电邮等传统法律顾问服务方式，在政府重大项目中通常要求受聘方派驻律师全程参与并即时提供专项法律服务，所派驻律师的人数、时间、派驻要求建议明确约定。

第二十一条 【其他费用】

律师办理政府委托服务事项所发生的下列费用，由政府承担：

（一）相关行政、司法、鉴定、公证等部门收取的费用；

（二）前往本市、县外发生的差旅费等费用；

（三）征得政府同意后支出的其他费用。

第二十二条 【法律顾问合同期满】

法律顾问合同期满或终止前，律师事务所及律师应主动就是否续聘征询聘方意见，若聘方有意续聘，应及时就续聘条件进行磋商，以保证法律服务的连续性。

法律顾问合同因期满或法律服务事项完成而终止后，律师要及时写出总结报告，律师事务所应及时归档备查。

1. 政府法律顾问服务流程

第二十三条 【谈判签约】

（一）通过谈判方式签约一般分为以下六步：

1、了解顾问单位的权力清单及法律服务需求；

2、设计服务方案；

3、起草合同文本；

4、商务谈判；

5、修改完善合同；

6、签订合同。

（二）通过政府采购方式签约的，参照政府采购的相关步骤及要求进行。

第二十四条 【服务需求调研】

（一）服务需求调研是律师为了全面掌握顾问单位的基本情况及涉法事务，以便有针对性地提供法律服务而开展的一项情况调研工作，一般应在合同签订后及时进行。

（二）调研可采取的方式方法有：查阅政府部门的“三定”方案、权力清单，以厘清顾问单位的法定职权；梳理相关的法律、法规、规章及其他规范性文件，以明确顾问单位履职的规范要求；整理顾问单位以前发生过的涉访涉诉案件，以排查顾问单位工作的法律风险点；开展座谈、走访、问卷调查等活动，以掌握顾问单位的法律服务需求。

（三）调研结束后及时进行归纳总结，梳理出顾问单位的涉法事务、法律风险点以及防范措施，并提出切实可行的法律服务工作预案。

第二十五条 【团队组建】

（一）律师事务所应当根据顾问单位的法律服务需求情况，组建律师团队，为顾问单位提供专业化的团队服务。

（二）律师团队一般由主办律师、协办律师、工作秘书等人员组成。主办律师通常在合同中予以明确约定，其作为政府法律顾问服务的承办人和责任人为顾问单位提供法律服务，并对工作的法律后果负责；协办律师负责协助主办律师收集资料、草拟校核文稿、普通业务咨询的答复及其他辅助性工作；工作秘书负责协助顾问律师处理日常事务性工作，如会议纪要的整理制作、工作档案的收集整理等。

（三）组建律师团队应注重律师业务专长的合理搭配。在为顾问单位处理专业性问题时，应从专业角度出发，为顾问单位组建专业服务团队。

第二十六条 【首次会议】

（一）首次会议是指合同签订后召开的第一次正式工作会议。会议主要就工作平台的搭建、如何制定工作预案等事宜进行商讨，进一步明确顾问单位的服务需求、顾问律师的服务内容和方法、双方联系人及联系方式等。

（二）参加首次会议的人员包括但不限于：顾问单位的主要领导、分管领导、部门负责人、主办律师及其工作团队等。

（三）首次会议结束后，工作秘书应及时制作《会议纪要》、《联系人名册》等资料，并呈送顾问单位。

第二十七条 【工作平台】

（一）为方便工作开展，律师事务所可在电话、信函等传统方式之外，利用现代通讯等科技手段，搭建包括信息交互和文件传输在内的新型工作平台。

（二）信息交互平台主要是用以一般性信息的适时交流，具有开放性的特点，目前主要包括：

利用 QQ、微信等网络通讯工具组建法律服务工作群，主要用来适时接受法律咨询、受领工作任务、进行信息交流，其成员一般应涵盖顾问单位领导、部门负责人、顾问律师团队及双方联系人；

利用微信公众号、微博等建立网络发布平台，主要用来及时发布信息，最新法律资讯、典型案例分析、律师事务所（律师）工作动态等内容均可在此平台及时发布更新。

（三）文件传输平台主要是用以传输重要的工作文件，具有封闭性的特点，目前主要包括专门的电子邮箱和电子传真。

政府法律顾问业务涉及保密性文件、信息处理的，应设立专门的电子邮箱（需在首次会议时予以明确），并安排专人对帐号、密码等进行管理，重要的文件在传输时可采取数字签名等必要的加密手段。

第二十八条 【计划制定及实施】

（一）政府法律顾问业务在开展之前，应制定的工作计划，对时间进度、人员组合、工作步骤、工作方式、风险防控等进行系统的计划和安排。

（二）做好与顾问单位的协调对接。工作计划特别是专项法律事务工作计划在实施前，一般应事先征求顾问单位意见，向其分析、讲解相关的法律关系、法律依据，以及采取不同的工作方案可能产生的法律后果，得到顾问单位的确认后再组织实施。

（三）在实施过程中，如涉及到政府重大决策的合法性审查、重大突发性群体性事件的处理、政府重大投融资项目的法律服务等业务，可参照本指引类型化服务指引。

（四）在实施过程中，律师一般应制作并保存工作底稿、工作日志、工作记录单等基础工作资料。

第二十九条 【产品提供】

（一）律师为政府提供法律顾问服务，可提供的产品主要有文书类服务和诉讼类服务。文书类服务包括出具合法性审查意见书、法律意见书、律师函等法律文书，诉讼类服务包括行政复议、行政诉讼、民事诉讼等法律服务。

（二）律师在提供文书类服务时，应做到审慎、严谨、规范。

（1）律师在出具法律文书之前，应对顾问单位提交的材料进行仔细的审查，对相关事实可以进行必要的调查；如对提交的材料仅作形式审查的，在法律文书中应当明确提示。

（2）律师对作为其发表法律意见所依据的事实证据和法律依据，一般应在法律意见文书中列明。

（3）律师出具法律文书所用的语词应规范、明晰，一般不得使用模糊类的措辞。对不符合有关法律、法规、规章、规范性文件规定的事项，或已勤勉尽责仍不能对其法律性质或其合法性作出判断的事项，律师可发表保留意见，并说明相应的理由。

（4）律师事务所可成立专门的审核机构，对法律意见进实行审核汇签。首先由主办律师对自己起草的法律文书进行审查，在确信没有法律、政策、文字表述等障碍的情况下，报送至审核机构进行审核，经审核无误后，由主办律师在法律文书上签字，由律师事务所加盖印章后提交给顾问单位。

（三）律师在提供诉讼类服务时，一般应事先做好详细的预案，对诉讼中存在的法律风险进行预判，并书面告知顾问单位。

第三十条 【信息反馈】

（一）信息反馈是指律师将法律服务中所采取的工作方法、所取得的工作成果、所耗费的工作时间等重要信息，通过一定的方式向顾问单位进行汇报，以便让顾问单位全面掌握律师提供法律服务的全过程，工作报告是最常用的一种信息反馈方法。

（二）工作报告通常按时间节点出具。提供常年法律顾问服务的，可按月、半年、全年分别向顾问单位进行工作报告；提供专项法律顾问服务的，可按事先与顾问单位商定的重要节点进行工作报告，或按项目的特征和发展进程，在相应节点向顾问单位进行工作报告。

（三）在进行信息反馈时，除了提交工作报告，还可附上相关的工作底稿、工作日志、工作时间统计图表等资料，以增强报告的可信度和说服力。

第三十一条 【回访调整】

（一）回访的目的是为了及时了解顾问律师的服务质量、工作责任心以及顾问单位的满意度，以便对服务不断地进行评价和调整。

（二）律师事务所可安排顾问律师以外的专门人员，定期到顾问单位进行回访，征求意见。对于提供常年法律顾问服务的，律师事务所可以按月度、季度、半年、年终进行回访；对于提供专项法律顾问服务的，律师事务所可在服务过程中按合理节点进行回访，服务时间较长的，也可参考常年法律顾问的回访安排。

（三）律师事务所应将回访过程中征集到的意见和建议及时反馈给律师团队，顾问律师应迅速采取措施，调整服务。

第三十二条 【工作总结】

（一）提供常年法律顾问服务的，在每个工作年度结束后，律师团队一般应对全年工作进行一次系统的回顾，并形成年度工作总结报告，及时提交给顾问单位和律师事务所；提供专项法律顾问服务的，在任务完成后，应及时进行总结。

（二）服务期满或任务完成后，主办律师还可以合适的方式与顾问单位保持适当的联系，以保持良好的信息沟通。

第三十三条 【档案管理】

（一）按照“一单位一卷”的原则为顾问单位建立纸质工作档案。

工作档案应包括但不限于以下内容：政府法律顾问合同、政府法律顾问聘书、收费凭证、服务需求调研报告、会议纪要、联系人名册、律师团队名册、在工作平台上传送的重要信息、文件、传真的书面文印稿、工作日志、工作记录单、工作底稿、法律意见书、工作报告、工作总结、回访意见书等。

工作档案由律师事务所负责留存保管。

（二）按照分门别类、全面、及时的原则，做好电子档案的归档与备份工作。律师针对法律服务中不同的事项，设立不同的文件夹，分门别类，按形成的时间顺序进行保存。

律师保存的电子档案应当全面，包含从顾问单位处取得的和发送给顾问单位的所有电子文档。另外，对于双方往来的邮件正文、通过网络即时通信软件形成的重要聊天记录、文档发送记录等，也应以适当方式保存。

律师对电子文档须及时保存，并定期备份，以防止文件损坏后无法找回；对于需要保密的资料，则可考虑利用各种软件内置的加密功能，或者使用专业加密工具软件，对该当做加密处理。

第二部分 类型化服务指引

1. 重大行政决策合法性审查服务指引

第三十四条 【定义及范围】

本指引中所指重大行政决策，是指由县级以上地方人民政府依照法定职权，对关系本行政区域经济社会发展全局、社会涉及面广、与公民、法人和其他组织利益密切相关的下列事项作出的决定：

（一）编制国民经济和社会发展规划、重要的区域规划和专项规划以及财政预算。包括：（1）经济社会发展的中长期规划、年度计划；（2）土地利用总体规划、自然资源开发利用总体规划；（3）经济、社会发展目标的调整；（4）城市总体规划、分区规划、各类专业规划的确定或调整；（5）城市改造规划或重要街区、路段的改造规划以及城市公共管理职能的确定或调整；（6）一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算等。

（二）制定行政管理体制改革的重大措施；

（三）制定公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大措施

（四）确定和调整重要的行政事业性收费以及政府定价的重要商品、服务价格；

（五）决定政府重大投资项目和重大国有资产处置；

（六）需要由政府决策的其他重大事项。

第三十五条 【应当重点关注的基础性规范】

律师在对重大行政决策开展合法性审查服务时，应当重点关注以下法律法规等规范性文件：《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》、《国务院关于加强法治政府建设的意见》、《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》、《中共中央、国务院法治政府建设实施纲要（2015-2020 年）》和《安徽省人民政府重大事项合法性审查程序规定》（皖政〔2015〕125号）、《安徽省人民政府工作规则》（皖政〔2013〕29号）等。

第三十六条 【审查启动】

启动重大行政决策的合法性审查程序，一般应由政府或政府部门等作出专项委托。律师对重大行政决策开展合法性审查，属于专项法律服务，建议在审查前签订专项法律服务协议，明确需要审查的重大行政决策的内容、审查流程、审查期限、服务费用等内容，并明确约定应提供合法性审查的书面报告。

律师应当严格按照《安徽省人民政府重大事项合法性审查程序性规定》（皖政〔2015〕125号）规定的程序开展合法性审查工作。

第三十七条 【获取审查资料】

在审查过程中，律师有权向顾问单位获取以下审查资料：

（一）重大行政决策方案；

（二）方案制定背景、必要性、可行性和形成过程的说明；

（三）法律、法规、规章和上级行政机关规范性文件等制定依据；

（四）听取公众意见及意见采纳情况的书面记录；

（五）专家论证情况书面记录；

（六）依法举行听证会的，提供相关书面记录；

（七）风险评估报告；

（八）决策事项承办单位法制机构出具的合法性初审意见书；

（九）进行合法性审查所需要的其他资料。

第三十八条 【定性与规范检索】

律师在获取审查资料后，应当对需要审查的重大行政决策事项作出定性，确定属于本指引第三十四列举的哪一种类型的重大决策事项。在此基础上，律师应充分查询该类决策事项是否已出台相关法律、法规、规章等规范性文件，全面掌握与该决策事项有关的法律、法规、规章等规范性文件的规定。除了本指引第三十五条所述应当关注的基础性规范外，对于不同类型的重大决策事项，律师还应当关注以下规范性文件：

（一）与“编制国民经济和社会发展规划、重要的区域规划和专项规划以及财政预算”方面的重大决策有关的规范性文件，包括但不限于：

（1）中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要，该纲要主要阐明国家战略意图，明确政府工作重点，引导市场主体行为，是特定五年我国经济社会发展的宏伟蓝图，是全国各族人民共同的行动纲领，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据；

（2）安徽省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要，该纲要主要阐明未来五年安徽省国民经济和社会发展目标、发展任务、发展重点和政策取向，是政府履行职责的重要依据，是特定五年安徽经济社会发展的宏伟蓝图，是全省人民共同奋斗的行动纲领；

（3）《安徽省主体功能区规划》是相关部门调整完善财政、投资、产业、土地、农业、人口、环境等相关规划，制定相关配套政策，建立健全绩效考核评价体系的基础规划；省级人民政府及各相关部门负责所辖区域的主体功能区规划的实施，根据该规划确定的各项政策；

（4）《中华人民共和国预算法》；

（5）《中华人民共和国预算法实施条例》（国务院令第186号）

（6）《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号）

（7）《安徽省预算审查监督条例》（安徽省人民代表大会常务委员会公告（第三十三号））

（二）与“制定行政管理体制改革的重大措施”方面的重大行政决策有关的规范性文件，包括但不限于：

（1）《关于深化行政管理体制改革的意见》（2008 年 2 月 27 日中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过）；

（2）《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议于 2013 年 12 月 4 日做出）；

（3）中共安徽省委《关于贯彻落实党的十八届三中全会精神全面深化改革的意见》；

（4）国务院《2015 年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案》(国发〔2015〕29 号)；

（5）安徽省机构编制委员会办公室网上公布的相关政策法规。

（三）与“制定公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大措施”方面的重大行政决策有关的规范性文件，包括但不限于：

（1）《国务院关于印发国家基本公共服务体系“十三五”规划的通知》，该规划主要阐明国家基本公共服务的制度安排，明确基本范围、标准和工作重点，引导公共资源配置，是“十三五”乃至更长一段时期构建国家基本公共服务体系的综合性、基础性和指导性文件，是政府履行公共服务职责的重要依据；

（2）《安徽省“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，该规划主要阐明安徽省基本公共服务的制度安排，明确主要范围、标准和工作重点，引导公共资源配置，是未来几年乃至更长一段时期构建安徽基本公共服务体系的综合性、指导性文件，是全省各级人民政府履行公共服务职责的重要依据；

（3）《中华人民共和国环境保护法》；

（4）《国务院关于印发国家环境保护“十三五”规划的通知》；

此外，在对“社会管理”、“市场监管”方面的重大决策进行合法性审查时，建议可检索和参考作出社会管理、市场监管重大决策的主体所属上级主管部门、国家各部委发布的有关社会管理、市场监管方面的通知、办法、意见等。

（四）与“确定和调整重要的行政事业性收费以及政府定价的重要商品、服务价格”方面的重大行政决策有关的规范性文件，包括但不限于：

（1）《中华人民共和国价格法》，该法规定：政府指导价、政府定价的定价权限和具体适用范围，以中央的和地方的定价目录为依据。中央定价目录由国务院价格主管部门制定、修订，报国务院批准后公布。地方定价目录由省、自治区、直辖市人民政府价格主管部门按照中央定价目录规定的定价权限和具体适用范围制定，经本级人民政府审核同意，报国务院价格主管部门审定后公布。省、自治区、直辖市人民政府以下各级地方人民政府不得制定定价目录；

（2）《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》（国务院令第 281 号）。

（五）与“决定政府重大投资项目和重大国有资产处置”方面的重大行政决策有关的规范性文件，包括但不限于：

（1）《中华人民共和国企业国有资产法》；

（2）《地方行政单位国有资产处置管理暂行办法》(财行[2014]228 号)；

（3）《安徽省省级行政事业单位国有资产处置管理暂行办法》（安徽省人民政府令第214号）；

（4）国务院各部委关于国有资产处置的办法、通知等；

（5）本指引第七章有关“政府投资项目法律服务指引”涉及的其他规范性文件。

第三十九条 【审查内容】

合法性审查的内容主要包括：

（一）是否违反宪法、法律、法规、规章、上级行政机关规范性文件；

（二）是否超越法定权限；

（三）与其他相关政策、规定是否协调一致；

（四）是否符合规定程序；

（五）是否对可能损害的权利人的权益进行有效保护；

（六）根据具体的决策事项，律师认为需要审查的其他内容。

第四十条 【审查标准】

通过规范检索，律师可将所需审查的行政决策事项区分为“有规则依据的行政决策事项”、“有原则依据的行政决策事项”和“无依据的行政决策事项”进行归类，针对不同类型的行政决策事项，律师在审查标准上应有所不同。

（一）“有规则依据”，是指相关法律、法规、规章已经对该类行政决策事项的决策权限、决策程序、决策内容、决策手段、决策效果等相关内容作出较为详细的规定，有相对明确的操作规则可循。对此，律师开展合法性审查的标准是：是否符合这些具体规则；

（二）“有原则依据”，是指相关法律、法规、规章虽然尚未对该类行政决策事项的决策权限、决策程序、决策内容、决策手段、决策效果等相关内容规定较为详细的操作性规则，但是已在其中部分内容上作出基础性、指导性的规定。对此，律师开展合法性审查时，除了审查行政决策事项是否符合

这些基础性、指导性的规定外，还需要具体从以下方面作出综合评价：

1、决策主体在决策权限方面是否具有行政组织法上的概括性授权依据，是否违反《宪法》和相关组织法；

2、决策程序是否遵循公开、公平、正当原则；

3、决策内容是否符合以下原则：

（1）比例原则，即适当、必要、具有目的与手段的相称性；

（2）尊重和保障人权原则，即没有侵犯宪法规定的公民、法人的基本权利；

（3）信赖保护原则，即充分保护行政相对人信赖政府行政行为而产生的信赖利益，对信赖利益给予了相应补偿；

（4）行政应急性原则，即在紧急情况下作出没有明确法律依据或与通常情形下的法律依据相抵触的重大决策时，是基于国家安全、社会秩序、公共利益的考虑，且必须控制在必要的限度内；

（5）责任行政原则，即政府部门对于自己的决策内容负责，对由此实施的行政活动承担法律责任。

4、决策执行手段是否与决策目的和相对称和相适应，在实现决策目的的情况下，是否对行政相对人的侵害减少到最低限度。

（三）“无依据”，是指既无规则依据，也无原则依据。对此，律师应当根据“法无明文规定即禁止”的行政法原理，认定该项决策事项违法。

第四十一条 【审查意见书】

律师对重大行政决策进行合法性审查后，应当根据不同情形出具《重大行政决策合法性审查法律意见书》，供决策机构参考。法律意见书应当载明下列内容：

（1）审查的重大行政决策方案名称及其主要内容；

（2）获取的审查资料情况；

（3）与审查事项有关的法律、法规、规章和政策依据情况；

（4）合法性审查过程的描述；

（5）合法性审查结论：明确提出合法或者违法的结论，以及理由、依据和相关的意见建议，对与起草单位、承办单位不一致的意见，应当在合法性审查意见中予以说明。

第四十二条 【参照适用】

顾问单位作出行政处罚、行政许可、行政赔偿、行政裁决、行政强制等具体行政行为的决策，以及政府采购等其他方面的决策，律师可以参照上述指引提供合法性审查服务。

第五章 参与地方政府规章及规范性文件制定的服务指引

第四十三条 【定义】

（一）参与地方政府规章制定法律服务，是指在地方人民政府根据法律、行政法规和本省的地方性法规制定地方政府规章过程中，协助政府依照法定职权和法定程序制定规章，提供论证、起草、审核等专项法律服务。

（二）参与规范性文件制定法律服务，在指在本省行政机关依照法定职权和法定程序制定的除规章外，涉及公民、法人和其他组织权利义务，并具有普遍约束力的各类文件过程中，提供论证、起草、审核等专项法律服务。

第四十四条 【服务类型】

律师参与地方政府规章及规范性文件制定，常规服务类型通常包括但不限于：

（1）地方政府规章及规范性文件制定论证；

（2）地方政府规章及规范性文件制定审查；

（3）地方政府规章及规范性文件草案起草等。

第四十五条 【法律依据】

地方政府规章及规范性文件制定审查的法律依据主要有：

（1）《中华人民共和国立法法》；

（2）《规章制定程序条例》（国务院令第322号）；

（3）《法规规章备案条例》（国务院令第337号）；

（4）《安徽省行政机关规范性文件制定程序规定》（安徽省人民政府令第149号）；

（5）《安徽省行政机关规范性文件备案鉴定办法》（安徽省人民政府令第196号）；

（6）其他相关法律法规规定。

第四十六条 【制定主体及内容界定】

1. 省人民政府根据法律、行政法规和本省的地方性法规的规定，就执行法律、行政法规、地方性法规需要制定规章的事项及属于本省行政区域的具体行政管理事项，可以制定地方政府规章。
2. 设区的市人民政府制定地方政府规章，限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。

（二）地方各级人民政府、县级以上地方人民政府所属工作部门、县级以上地方人民政府依法设立的派出机关、法律法规授权的组织，可就其职权范围内的事项，依照法定权限及规定程序制定规范性文件。

地方人民政府设立的非常设机构，以及行政机关的内设机关、下设机构，不得制定规范性文件。

第四十七条 【论证服务】

律师对地方政府拟制定规章及规范性文件的事项，可提供调研论证，就制定该规章及规范性文件的必要性、对经济和社会可能产生的影响、制定的合理性等方面出具调研论证意见和建议。

第四十八条 【地方政府规章制定审查服务】

（一）地方政府规章程序审查

审查地方政府规章应当严格依照相关法律法规规定，对地方政府规章的立项、起草、审查、决定和公布、备案和清理程序进行审查。

（1）立项程序

省、较大市人民政府所属工作部门或者下级人民政府认为需要制定地方政府规章的，应当向省、市人民政府报请立项。省、市人民政府法制机构应当对制定规章的立项申请进行汇总研究，拟订本级人民政府规章制定工作计划，报本级人民政府批准后执行。审查规章制定计划应当确保其形式符合提交要求，明确

规章的名称、起草单位、完成时间等。

（2）起草程序

地方政府规章起草可以由所属一个工作部门或者几个工作部门具体负责起草工作，也可由政府法制机构起草或者组织起草。

起草地方政府规章，应当深入调查研究，总结实践经验，广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取书面征求意见、座谈会、论证会、听证会等多种形式。

起草地方政府规章，直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益，有关机关、组织或者公民对其有重大意见分歧的，应当向社会公布，征求社会各界的意见。起草单位也可举行听证会。

（3）决定和公布程序

地方政府规章须经政府常务会议或者全体会议决定，由省长或市长签署命令予以公布，并及时在本级人民政府公报和中国政府法制信息网以及在本行政区域范围内发行的报纸上刊载,方可生效。

审查公布规章的命令，应当确保其内容符合规定，应当载明该规章的制定机关、序号、规章名称、通过日期、部门首长或者省长、市长署名以及公布日期。规章自公布之日起 30 日后施行。公布后不立即施行将有碍规章施行的，可以自公布之日起施行。

（4）备案和清理程序

地方政府规章应当自公布之日起 30 日内，由本级人民政府法制机构依照《中华人民共和国立法法》和国务院《法规规章备案条例》的规定向有关机关备案。

地方政府规章进行定期清理，如发现已制定规章与新公布的法律、行政法规或者其他上位法的规定不一致乃至相抵触的，应当及时修改或者废止。修改、废止地方政府规章的程序，可参照国务院《规章制定程序条例》（国务院令第322号）的有关规定执行。

（二）地方政府规章实质审查

审查地方政府规章草案应当从制定主体、形式和内容等方面进行全面审核，重点需对政府规章制定的合法性进行审查，确保其内容符合规定。在此基础上出具书面意见。

（1）审查制定主体是否符合法律法规规定。

（2）审查地方政府规章是否遵循规章制定形式。规章的名称一般称“规定”、“办法”，但不得称“条例”。法律、法规已经明确规定的内容，规章原则上不作重复规定。除内容复杂的外，规章一般不分章、节。

（3）审查地方政府规章内容是否合法。地方政府规章应当切实保障公民、法人和其他组织的合法权益，在规定其应当履行的义务的同时，应当规定其相应的权利和保障权利实现的途径。无法律、行政法规、地方性法规的依据，地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。

（4）审查地方政府规章是否遵循《中华人民共和国立法法》确定的立法原则。地方政府规章内容应符合宪法、法律、行政法规、地方性法规和其他上位法的规定，并注意与其他相关规章的协调、衔接。

（5）审查地方政府规章是否符合职权与责任相统一原则。在赋予有关行政机关必要的职权的同时，应当规定其行使职权的条件、程序和应承担的责任。

（6）审查地方政府规章是否符合精简、统一、效能的原则。地方政府规章应当科学规范行政行为，能够促进政府职能向宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护转变，有效推进地方治理体系和治理能力现代化建设。

第四十九条 【规范性文件制定审查服务】

（一）规范性文件程序审查

规范性文件制定的程序审查参考上述地方政府规章程序审查。

（二）规范性文件实质审查

（1）审查规范性文件制定主体是否符合规定。制定的规范性文件，应符合法定权限和程序，贯彻法制统一原则，坚持依法行政，体现行政机关权责统一要求，有利于促进政府职能转变和管理创新、推进地方治理体系和治理能力现代化的全面深化改革目标的实现。

（2）审查规范性文件体例结构和文字表述是否规范。政府规范性文件，应当符合立法技术要求，确保体例结构和文字表述的规范性。规范性文件的名称，可根据需要称“决定”、“办法”、“规定”、“细则”、“意见”、“通告”等，但不得称“条例”。对于法律、法规、规章或上级规范性文件已经明确规定的内容，规范性文件原则上不作重复规定。规范性文件一般不分章、节，内容复杂的情况除外。

（3）审查规范性文件内容是否合法，与其他相关规范性文件是否协调一致。规范性文件,应以实施法律、法规、规章的相关规定为主，不得创设行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收征用（法律、法规另有规定的除外）、机构编制及其他应由法律、法规、规章或上级行政机关规定的事项，不得违法增加公民、法人或者其他组织的义务或者限制公民、法人或者其他组织的权利。

1. 审查规范性文件主要制度和措施是否合理、可行。

第五十条 【草案起草服务】

律师参与地方政府规章及规范性文件草案起草或直接参与规章及规范性文件制定工作，应当本着有利于发挥律师专业特长原则，加强与政府法制部门沟通与协调，科学划分起草内容章节。

具体制定程序参考上述地方政府规章制定工作指引。

第六章 参与重大突发性、群体性事件处理的服务指引

第五十一条 【突发事件定义】

本指引所称的突发事件是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。按照社会危害程度、影响范围等因素，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。

第五十二条 【律师参与突发事件处理的阶段】

在突发事件的预防与应急准备、应急处置、事后恢复与重建等阶段，律师可参与处理并提供相应的法律服务。

第五十三条 【应当重点关注的基础性规范】

律师参与重大突发性事件的预防和处理时，应当重点关注以下法律法规等规范性文件：《中华人民共和国突发事件应对法》、《国家突发公共事件总体应急预案》、国务院《突发事件应对预案管理办法》等。

第五十四条 【应当重点关注的专门性规范】

律师应当根据重大突发性事件的不同类型（自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等），关注与该类型事件相关的专门的规范性文件，具体而言：

（一）处理和应对干旱、洪涝灾害，台风、冰雹、雪、沙尘暴等气象灾害，火山、地震灾害，山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害，风暴潮、海啸等海洋灾害，森林草原火灾和重大生物灾害等“自然灾害”事件时，应当关注以下规范性文件：

（1）《国家自然灾害救助应急预案》（国办函〔2016〕25号）；

（2）《自然灾害救助条例》（国务院令第 577 号）；

（二）处理和应对重大安全生产事故等事故灾难事件时，应当至少关注以下规范性文件：

（1）《国家安全生产事故灾难应急预案》

（2）国家安全监管总局、国家煤矿安监局、国务院安全生产委员会办公室等发布的关于防范“事故灾难”的相关预案、通知及指导意见等。

（三）处理和应对重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的“公共卫生事件”时，应当关注以下规范性文件：

（1）《中华人民共和国传染病防治法》、《中华人民共和国食品卫生法》、《中华人民共和国职业病防治法》、《中华人民共和国国境卫生检疫法》；

（2）《突发公共卫生事件应急条例》(国务院令第376号)、《国内交通卫生检疫条例》(国务院令第254号)；

（3）《国家突发公共卫生事件应急预案》。

（四）处理和应对“社会安全事件”时，可参照《国家自然灾害救助应急预案》、《自然灾害救助条例》（国务院令第577号）等规范性文件。

第五十五条 【应急预案制定过程中的法律服务】

在突发事件的预防与应急准备阶段，律师可着重就应急预案的制定提供法律服务，具体可从以下几个方面开展工作：

（一）对顾问单位应急预案的编制是否符合有关法律、法规、规章和有关制度提供法律咨询意见和建议；

（二）为顾问单位制定总体应急预案、专项应急预案、部门应急预案等提供法律咨询意见和建议；

（三）参加应急预案编制部门和单位组成的预案编制工作小组，为编制应急预案开展的风险评估和应急资源调查工作提供法律咨询意见和建议；

（四）为应急预案的定期评估和及时修订提供法律咨询意见和建议。

第五十六条 【应急处置过程中的法律服务】

在突发事件的应急处置阶段，律师可着重从以下几个方面提供法律服务：

（一）对顾问单位作出和公布的有关应对突发事件的决定、命令、信息等文件作出法律审查和建议；

（二）提醒和辅导顾问单位根据本指引第五十四所列举的相关法律法规履行相应职责和开展相关工作；

（三）参与应对突发事件措施的讨论，从法律角度对相关措施是否与突发事件可能造成的社会危害性质、程度和范围相适应，提出专业性法律意见；

（四）从依法行政的角度给政府提出意见和建议，发现有可能出现激化矛盾、扩大事态等问题时，立即向司法行政主管机关等部门报告。

第五十七条 【事后恢复与重建过程中的法律服务】

在突发事件事后恢复与重建阶段，律师可着重从以下几个方面提供法律服务：

（一）参与重大突发性事件的法律调查，全面查清客观事实，为事件定性和追责提供事实依据；

（二）从法律角度分析和界定政府责任范围，为顾问单位制定有关救助、补偿、抚恤、安置等善后工作方案提供法律意见；

（三）对于非政府责任范围的事项，接受顾问单位委托向相关责任人发出责任承担及损害赔偿方面的法律意见书，协助顾问单位及相关权利人做好责任追究工作；

（四）从法律层面剖析突发事件的发生原因和经过，协助顾问单位总结突发事件应急处置工作的经验教训，为制定改进措施提供法律咨询和建议；

（五）提醒和辅导顾问单位按照有关规定统一、准确、及时发布突发事件事态发展和应急处置工作的相关信息。

第五十八条 【群体性事件定义】

本指引所称的群体性事件是指由某些社会矛盾引发的特定群体或不特定多数人临时聚合形成的偶合群体，以人民内部矛盾的形式，通过没有合法依据的规模性聚集、对社会造成负面影响的群体活动、发生多数人语言行为或肢体行为上的冲突等群体行为的方式，或表达诉求和主张，或直接争取和维护自身利益，或发泄不满、制造影响，因而对社会秩序和社会稳定造成重大负面影响的各种事件。

第五十九条 【参与群体性事件处理的法律服务】

律师可着重从以下几个方面参与顾问单位对群体性事件的处理并提供相应的法律服务：

（一）参与顾问单位组建的群体性事件处置工作组，从法律角度对工作组的工作方式及其采取的措施提供咨询意见和建议，必要时开展法律辅导；

（二）根据顾问单位的要求参与群体性事件的上访接待工作，向相关人员开展法制宣传和法律咨询，处理好维护社会稳定与维护群体当事人合法权益的关系；

（三）引导群体当事人依法向有管辖权的机关表达合理诉求，不越级或群体上访，帮助相关人员确定合法、合理、合适的法律救济途径和方案；

（四）参与群体性事件的法律调查，全面查清客观事实，为顾问单位作出合理决策提供事实依据；

（五）对群体性事件发生和处置过程中发生的违法、犯罪行为开展法律分析，提出责任追究的法律方案，必要时协助政府部门开展法律责任追究工作；

（六）根据相关法律、法规、规章和规范性文件的要求可以开展的其他法律服务。

第七章 办理政府信息公开业务服务指引

第六十条 【定义与范围】

政府信息，是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。相关政府信息的获得，有利于律师全面了解所承办业务的有关事实和政策依据，有利于保障当事人合法权利，有利于提高律师的服务水平和服务质量。

政府信息一般限于政府现有的信息，一般不包括需要汇总、加工或重新制作的信息；政府信息一般也不包括行政机关在日常工作中制作或者获取的内部管理信息以及处于讨论、研究或者审查中的过程性信息。

第六十一条 【禁止与例外】

涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息一般不属于可公开的政府信息，但经权利人同意公开或者行政机关认为不公开可能对公共利益造成重大影响的涉及商业秘密、个人隐私的政府信息，可以予以公开。含有不应当公开内容，但可作区分处理的，其余部分应属于可申请公开的政府信息。

对于是否属于商业秘密的判断可适用《中华人民共和国反不正当竞争法》及国家工商局《关于禁止侵犯商业秘密行为的若干规定》等法律法规来判断；对于个人隐私，一般认为个人的生理、身体、健康、财产、家庭、个人经历等，个人不愿为他人公开或知悉的秘密，属于个人隐私。

政府信息已移交各级国家档案馆的，依照有关档案管理的法律、行政法规和国家有关规定执行。

第六十二条 【法律依据】

办理政府信息公开业务法律依据主要有:

1、《中华人民共和国政府信息公开条例》（国务院令第492号）；

2、《国务院办公厅关于施行《中华人民共和国政府信息公开条例》若干问题的意见》（国办发〔2008〕36号）

3、《安徽省政府信息公开办法》（安徽省人民政府令第256号）

4、《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》

5、《安徽省人民政府办公厅关于进一步做好政府信息公开工作增强公开实效的通知》（皖政办秘〔2015〕90号）

第六十三条 【信息公开回复】

律师应准确理解信息公开申请书所申请的政府信息的内容：对申请内容明确的，应提示顾问单位围绕申请内容提供信息；对申请内容不明确的，应提示顾问单位关告知申请人作出更改、补正；对申请内容信息类别、项目繁多的，应提示顾问单位要求申请人按“一事一申请”原则调整申请方式；对申请人提出多个公开申请但内容信息拆分过细，导致顾问单位须对现有信息进行拆分处理才能答复的，应提示顾问单位要求申请人对所提申请作适当归并处理。

第六十四条 【律师建议】

律师应根据具体情况建议顾问单位分别作出如下答复和处理：

1、属于公开范围的，应当按照申请人要求的形式予以提供。无法按照申请人要求的形式提供的，可以通过安排申请人查阅相关资料、提供复制件或者其他适当形式提供。对于已经依法公开的信息，应以告知申请人获取该政府信息的方法和途径的形式来进行答复；

2、属于不予公开范围的，应当告知申请人并说明理由。承办机构应及时归档有关不予公开的依据如保密审查材料、第三方意见的询证材料及机关的审查意见等。对申请公开的政府信息中含有不应当公开的内容，但是能够作区分处的，应提示行政机关提供可以公开的内容。

3、依法不属于受理行政机关公开或者该政府信息不存在的，应当告知申请人。对能够确定该政府信息的公开机关的，应当告知申请人该行政机关的名称、联系方式。对政府信息不存在的检索、查找的过程记录，要求形成内部说明。

4.顾问单位收到政府信息公开申请后，告知申请人予以补正，申请人未补正的，顾问单位仍应按照案件的具体情况分别处理，不应一概不予回复或理会。

第六十五条 【涉及第三利益处理】

涉及商业秘密、个人隐私的信息，公开后可能损害第三方合法权益的，应当书面征求第三方意见。第三方不同意公开的，律师应建议顾问单位依一定标准对是否构成商业秘密或个人隐私进行审查，不应单纯以第三方是否同意公开作出决定。顾问单位认为不公开可能对公共利益造成重大影响的，应当予以公开，并将决定公开的政府信息内容和理由书面通知第三方。

第六十六条 【涉及信息二次处理建议】

行政机关一般不承担为申请人汇总、加工或重新制作政府信息的义务，也不承担向其他行政机关和公民、法人或者其他组织搜集信息的义务。若申请公开的是涉及信息的二次处理结果的，律师可建议顾问单位直接告知申请人该信息不存在。

第六十七条 【期限】

律师应提示顾问单位在收到信息公开申请之日起15个工作日内进行答复，如需延长答复期限的，须经政府信息公开工作机构负责人同意，并告知申请人，延长答复的期限最长不得超过15个工作日。涉及本指引第六十五规定的征求第三方意见所需时间不计算在本条时限内。

第六十八条 【 应诉与复议】

申请人提出复议或诉讼的，律师应在顾问单位收到复议申请书副本或起诉状副本的法定期限内会同有关处室将作出答复所依据的证据、依据和有关材料进行提交，并提出书面的答复书或答辩状。

第八章 政府投资项目法律服务指引

第六十九条 【定义】

政府投资项目法律服务，是对在我国境内使用政府性资金（包括财政预算内投资资金、各类专项建设基金、国家主权外债资金以及其他政府性资金）进行的固定资产投资活动提供法律服务。

第七十条 【政府投资项目法律服务的基本内容】

律师可根据政府投资项目的不同情况，从以下几个方面提供部分或者全部法律服务：

（一）对项目决策立项环节的合法性开展审查；

（二）对项目的投资方案开展法律策划，并对具体方案的实施提供法律辅导；

（三）在项目的建设实施阶段提供有针对性的法律服务；

（四）防范和控制政府投资项目各个阶段可能发生的违法风险。

（五）与政府投资项目有关的其他法律服务。

第七十一条 【应重点关注的规范性文件】

律师在为政府投资项目提供法律服务时，应当重点关注以下法律、行政法规、规章、地方性法规及其他规范性文件的相关规定：

（一）《中华人民共和国预算法》、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发[2014]45号）等有关项目资金来源及投资规模的规范性文件；

（二）《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》（国发[2002]13 号）、《规划环境影响评价条例》（国务院令第 559 号）、《国务院办公厅关于印发<城市总体规划修改工作规则>的通知》（国办发[2010]20 号）、《政府核准投资项目管理实施办法》（工信部规[2014]416 号）、《固定资产投资项目节能评估和审查暂行办法》（国家发展和改革委员会令第 6 号）等，与项目实施有关的行政许可、建设规划、环境保护、土地使用、能源节约等相关的规范性文件；

（三）《中华人民共和国保守国家秘密法》、《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例》（国务院令第 646 号）、《国务院国有资产监督管理委员会关于印发<中央企业商业秘密保护暂行规定>的通知》（国资发[2010]41 号）等有关国家秘密、商业秘密的规范性文件；

（四）《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国招标投标法实施条例》（国务院令第 613 号）、《工程建设项目招标范围和规模标准规定》（国家发展计划委员会令第 3 号）、《安徽省《实施中华人民共和国招标投标法》办法》（安徽省第九届人民代表大会常务委员会第三十四次会议通过）等有关项目招投标的规范性文件；

（五）《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国合伙企业法》、《中华人民共和国中外合资经营企业法》、《中华人民共和国中外合作经营企业法》、《中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例》（国务院令第 648 号）、《中华人民共和国中外合作经营企业法实施细则》（国务院令第 648 号）、《企业法人登记管理条例》（国务院令第 648 号）、《公司登记管理条例》（国务院令第648 号）等与企业组织形式相关的规范性文件；

（六）《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第 590 号）等有关项目实施过程中涉及征收补偿问题的规范性文件；

（七）《建设工程勘察设计管理条例》（国务院令第 662 号）、《建设工程安全生产管理条例》（国务院令第 393 号）、《建设工程质量管理条例》（国务院令第 279 号）等有关项目建设实施过程的规范性文件；

（八）《中华人民共和国企业国有资产法》、《企业国有资产监督管理暂行条例》（国务院令第 378 号）、《企业国有资产产权登记管理办法》（国务院令第 192 号）、《国有资产评估管理办法》（国务院令第 91 号）、《国务院办公厅转发财政部关于改革国有资产评估行政管理方式加强资产评估监督管理工作意见的通知》（国办发[2001]102 号）等有关国有资产管理的规范性文件；

（九）其他与政府投资项目有关的规范性文件。

第七十二条 【项目决策立项环节的合法性审查】

律师对政府投资项目提供法律服务时，应当首先对项目投资的决策和立项环节开展合法性审查，并提供法律意见书。合法性审查应重点关注的问题包括但不限于：

（一）投资项目是否符合国家对产业发展方向和产业结构调整的指导政策要求；

（二）投资项目与本级人民政府依法批准的投资规模、资金来源和使用方向是否相符；

（三）资金投向是否用于关系国家安全的经济和社会领域；

（四)作为投资决策重要依据的建设规划是否已经按照规定权限和程序获得批准；

（五）对经济、社会和环境有重大影响，涉及重大公共利益的项目，在决策时是否已经充分听取社会公众意见，特别重大的项目是否已经专家评议（但是涉及国家安全、国家秘密、商业秘密，以及法律、法规和国家有关规定不允许公开的项目除外）；

（六）项目建议书、可行性研究报告、初步设计或者资金申请报告是否已经分别报请依法享有审批权限的审批机关批准；

（七）是否需要办理与建设规划、环境保护、水土保持、土地使用、能源节约、资源利用等方面相关的行为许可；如果需要办理，是否已经依法取得行政许可；

（八）如果涉及利用社会资金建设，法人和其他组织申请政府投资资金是否符合相关规定的条件和程序；

（九）根据相关法律、法规、规章应当审查的其他方面的问题。

必要时，律师也可针对上述某个方面的问题出具专项的法律意见书。

第七十三条 【项目投资方案的法律策划及辅导】

政府投资项目的具体投资方案，一般存在直接投资（拨款投入）、资本金注入、投资补助、转贷、贴息等多种方式，律师可以根据以下不同情况对项目具体的投资方式开展法律实施方案的策划及辅导，必要时出具法律意见书或法律方案策划书：

（一）对于本级人民政府事权范围内的政权建设、公益性和公共基础设施等非经营性项目，需要政府投资占主导地位的，可以依法采用直接投资的方式，通过拨款投入。对于采用直接投资（拨款投入）方式的项目，律师应重点从以下方面开展法律策划和辅导：

（1）根据国有资产管理相关规定对所形成的国有资产的管理方式；

（2）通过招标等方式选择专业化的项目管理单位，负责项目的建设实施，建成后移交项目使用单位。

（二）对于需要发挥国有经济控制力和影响力，以及需要政府扶持的经营性项目，可以依法采用资本金注入方式进行投资。对于采用资本金注入方式的项目，律师应重点从以下方面开展法律策划和辅导：

（1）有关部门、国有资产监督管理机构或者其他机构依法行使国有股权出资人权利的方式；

（2）如果含有外国投资者或者台港澳投资者出资的，在审批后应当依照外商投资法律法规办理外商投资企业设立、变更、终止及登记等有关事项。

（三）对于需要政府扶持的项目，可以依法采用投资补助的方式，给予一定限额或比例的资金支持。其中，对非经营性建设项目的投资补助可以通过拨款方式无偿投入；对经营性建设项目的投资补助可以作为资本公积金进行管理。对于采用投资补助方式的项目，律师应重点区分非经营性建设项目和经营性建设项目，分别对作为拨款无偿投入和作为资本公积金管理的方式开展法律策划和辅导；

（四）对符合国民经济和社会发展战略，促进经济社会协调发展和城乡区域协调发展的项目，可以依法采用转贷方式使用国家主权外债资金。对于采用转贷方式的项目，律师应重点对资金流转过程开展法律策划和辅导；

（五）对于需要政府扶持的经营性项目，可以依法采用贴息的方式，支持项目使用银行贷款。对于采用贴息方式的项目，律师应重点从以下方面开展法律策划和辅导：

（1）贴息资金应确用于项目的银行贷款利息偿还过程；

（2）贴息资金不形成新的权益，在建项目应冲减工程成本，竣工项目应冲减财务费用。

（六）采用其他投资方式的，应具有相应的法律、法规、规章等依据，并依法开展切实可行的方案策划和辅导。

第七十四条 【项目建设实施阶段的法律服务】

在政府投资项目的建设实施阶段，律师可以着重提供以下几个方面的法律服务：

（一）根据投资方式的不同，从法律角度帮助组建不同形式的项目单位。其中，采用直接投资（拨款投入）方式的非经营性投资项目，一般应当通过招标等方式选择专业化的项目管理单位，负责项目的建设实施，建成后移交项目使用单位；采用资本金注入方式的经营性投资项目，应当按照批复的项目建议书、可行性研究报告组建项目法人；

（二）起草、制定、审查项目建设实施过程中所涉及的合同或其他法律文件；

（三）帮助制定并落实有关投资项目的法律风险管理措施，必要时出具法律风险评估报告；

（四）项目建设实施过程中如果涉及招标采购活动的，应对招标采购活动的合法开展提供法律辅导，必要时出具招标采购法律审查意见书；

（五）开工建设时应审查投资计划是否已经下达，是否已经依法获得批准，是否已经满足国家规定的开工条件。不符合开工建设条件时，应当作出法律提示；

（六）采用直接投资、资本金注入方式的投资项目，在建设过程中需调整项目概算时，从法律角度提示相关部门按规定程序和权限报原概算审核部门批准；

（七）协助有关部门组织竣工验收，控制竣工验收过程中的法律风险；

（八）协助项目单位在竣工验收合格后及时与使用单位办理移交手续；

（九）协助国有产权持有单位按照国家有关规定办理国有产权登记，明确国有产权归属；

（十）参与项目建成运行后有关部门组织的对项目质量、投资效益、环境影响等开展的后评价，并从法律角度发表专业意见。

第七十五条 【法律风险控制】

律师在对政府投资项目开展法律服务时，应注重防范和控制以下法律风险：

（一）项目建议书、可行性研究报告、初步设计、资金申请报告违法审批；

（二）未按法律规定招投标导致工程腐败；

（三）投资主管部门或有关部门未按规定拨付建设资金；

（四）投资主管部门或有关部门强令或者授意项目单位违反相关法律规定；

（五）投资主管部门或有关部门因故意或重大过失造成项目重大损失；

（六）国家机关及有关单位的工作人员在项目建设过程中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、索贿受贿；

（七）项目单位提供虚假证明文件骗取政府投资资金；

（八）项目单位未按规定履行有关程序擅自开工；

（九）项目单位未经批准擅自提高或者降低建设标准，改变建设内容，扩大或者缩小投资规模；

（十）项目单位转移、侵占或者挪用建设资金；

（十一）项目单位未及时办理竣工验收手续，或者未经竣工验收或者验收不合格即交付使用；

（十二）已经批准的项目，项目单位无正当理由未及时实施或者完成；

（十三）有关咨询评估机构在咨询评估时弄虚作假或者评估结论意见严重失实；

（十四）项目发生重大质量事故；

（十五）其他可能追究相关法律责任的重大法律风险；

必要时，律师可就上述问题出具专项的法律意见书、法律风险报告、法律风险防范意见书等。

第九章 政府日常法律事务服务指引

第七十六条 【定义】

政府日常法律事务服务，是指在常年法律顾问合同约定的日常法律服务范围内，为政府常规行政管理工作提供基础性法律服务，包括协助政府起草、审查或修订重大合同，项目合作协议及其他重要法律文书，参与政府信访接待事务，协助政府开展法制宣传教育，举办专题法治讲座、法律培训等活动，参与政府人力资源管理，代理非诉强制执行、代理行政诉讼、行政复议案件及仲裁案件等。

第七十七条 【合同、协议等法律文书起草、审查服务】

（一）应当重点关注的基础性规范

律师开展政府合同、协议等法律文书起草、审查服务，应当重点关注的基础性规范包括但不限于：《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国招标投标法实施条例》等。

（二）工作要点

协助政府起草、审查或修订重大合同、项目合作协议及其他重要法律文书，应结合实际情况充分维护政府的合法利益，注重合同条款内容审核同时，应当注重政府招标投标程序及内部审批程序审核。提供服务过程中，不断加强实务总结与经验提炼，推进政府合同文书的规范化、标准化，可参考《中华全国律师协会律师办理合同审查业务操作指引》。

第七十八条 【参与信访接待】

（一）应当重点关注的基础性规范

律师参与信访接待工作，应当重点关注的基础性规范包括但不限于：《信访条例》（国务院令第 431号）、《国务院法制办公室、国家信访局对<信访条例>第三十四条、第三十五条中“上一级行政机关”的含义及<信访条例>适用问题的解释》（国法函〔2005〕253 号）、《安徽省信访条例》（安徽省第八届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过，安徽省第十届人民代表大会常务委员会第二十次会议修订）等。

（二）工作要点

律师参与信访接待应注重运用法律专业知识，客观分析论证信访诉求的合法性及合理性，做好释法劝导工作,引导信访者循法律途径解决纠纷。

办理政府信访接待事务，应切实参与具体工作，坚持客观公正立场，注意对信访积案进行全面梳理和评查、分析总结症结成因，提出具有针对性的法律应对意见，着重解决陈年积案，有效化解社会矛盾。

第七十九条 【法制宣传服务】

（一）应当重点关注的基础性规范

律师参与政府法制宣传工作，应当重点关注的基础性规范包括但不限于：《全国人民代表大会常务委员会关于加强法制宣传教育的决议》、《全国人民代表大会常务委员会关于进一步加强法制宣传教育的决议》等。

（二）工作要点

律师面向政府开展法制宣传教育，除举办专题法治讲座、法律培训外，应当以案例展示、实务交流等创新形式，开展内容生动、主题鲜明的法制宣传活动，着重培养政府领导、干部的法治思维，有效解决政府及其工作部门行政管理、经济活动等方面的实际问题。

第八十条 【政府人资资源管理服务】

（一）应当重点关注的基础性规范

律师参与政府人力资源管理，应当重点关注的基础性规范包括但不限于：《中华人民共和国公务员法》、《中华人民共和国劳动合同法》、《行政机关公务员处分条例》（国务院令第 495 号）、《事业单位人事管理条例》（国务院令第 652 号）等。

（二）工作要点

律师应当协助顾问单位依法、有效、快速解决人事争议，律师应协助顾问单位与工作人员签订聘用合同，明确规定聘用期限、双方的权利义务以及违反聘用合同所应承担的法律责任等各项内容。

第八十一条 【代理非诉强制执行服务】

（一）应当重点关注的基础性规范

律师应代理政府非诉强制执行服务，应当重点关注的基础性规范包括但不限于：《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国行政强制法》、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》等。

（二）工作要点

公民、法人或者其他组织不履行行政决定的，律师可以依照《行政强制法》的规定代理行政机关，向人民法院申请强制执行 。律师代理政府申请非诉强制执行，应重点审查非诉强制执行的前提条件是否具备，严谨把握申请执行的期限，严格遵循申请非诉强制执行的法定程序。

第八十二条 【代理复议、仲裁或诉讼】

（一）应当重点关注的基础性规范

律师应代理政府复议、仲裁或诉讼，应当重点关注的基础性规范包括但不限于：《中华人民共和国行政复议法》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国仲裁法》、《中华人民共和国行政复议法实施条例》等。

（二）工作要点

代理政府进行行政复议，或者代理政府作为一方当事人的行政诉讼、民商事诉讼和仲裁案件，律师应政府要求代理行政复议案件，应勤勉尽责，并在政府的授权范围内行使代理权。依法办理相关委托代理手续，充分与政府及其工作部门沟通交流，谨慎制定代理方案及相关诉讼文书，妥善管理案件卷宗及证据材料。

第三部分 附则

1. 附则

第八十三条 【参照执行】

本指引所称的“政府”，包括各级人民政府及其相关职能部门。各级党委、人大、工会等党群组织、参照公务员法管理的事业单位、社会团体聘请律师担任法律顾问的，参照本指引执行。

第八十四条【另行制定】

因受本指引涉及政府法律服务领域限制，必要时，可对相关政府法律服务领域另行制定法律顾问业务操作指引。

第八十五条 【解释】

本指引由省律师协会常务理事会负责解释。