

大众观点 周末特别报道

省政府主要领导在开会前，往往会问“法律顾问到了没有”；一位法律顾问的工作，从教政府工作人员写合同开始；一位法律顾问在政府引进重大项目时，提出自己的专业意见，使政府否决了投资方的不合理要求……山东各级政府建立法律顾问制度以来，法律顾问的作用日渐显现，对法律顾问成为摆设的担心渐渐消除

法律顾问：给政府决策加道保险

省政府法律顾问张巧良—— 建议被科技体制改革文件采纳

□ 本报记者 赵君

康桥律师事务所首席合伙人张巧良至今记得，今年4月14日凌晨5点，天开始蒙蒙亮，在办公室通宵加班后，自己终于完成了关于《深化科技体制改革加快实施创新驱动发展战略的若干措施》(讨论稿)的意见和建议。打印、装订，4个多小时后，上午9:30，张巧良准时来到深化科技体制改革座谈会会场，与科研单位、企业负责人以及专家学者等一起，为全省深化科技体制改革出谋划策。

这次座谈会上，张巧良承担的是省政府法律顾问的职责。两年前，包括他在内的15位法学专家和法律实务工作者被正式聘任为山东省人民政府法律顾问。“这个日期我记得很清楚。”张巧良告诉记者，“省委副书记、省长郭树清为我们颁发了聘书，并勉励我们充分发挥专业优势，为推进政府依法行政、维护群众合法权益、促进社会公平正义贡献力量。”

据了解，省政府法律顾问承担六大职责：重大行政决策的法律论证、合法性审查；重要政府立法项目和规范性文件的研究、论证；重要、疑难行政复议、行政应诉案件的研究、论证；重要

经济项目、资产处置、涉及社会稳定等重要事项、重大突发事件的法律论证；国内外重要合同、协议的审查、洽谈；省政府交办或者委托的诉讼、仲裁及其他工作事项。

两年多来，张巧良参与政策、方案讨论数十次，重大复杂疑难案件处理七八次，充分发挥了智囊作用。

今年4月12日，省科技厅将《深化科技体制改革加快实施创新驱动发展战略的若干措施》(讨论稿)送到了张巧良手中，请他参加即将召开的相关座谈会，并提意见和建议。

“从接到通知到开会，只有两天的准备时间，时间紧、任务重，而且涉及内容专业性强，需要认真补课学习，才能保证发言质量，不泛泛而谈，不说外行话。”张巧良告诉记者，为此，他迅速召集律师事务所律师十余名组成支援团队，查阅材料，多次开会讨论，几经修改，最终形成意见建议稿，从文件与法律冲突，推进科技创新管理法治化、大力发展环保科技以及部分条款语言表达不清或不全面等方面给出了意见和建议。

张巧良说，讨论稿第37条“股东依法以专利权等非货币出资所占注册资本比例可以达到百分之七十”，不符合现

行《公司法》规定。2014年3月前施行的《公司法》第27条第3款规定：“全体股东的货币出资金额不得低于有限责任公司注册资本的百分之三十。”自2014年3月起施行的《公司法》第27条第1款规定：“股东可以用货币出资，也可以用实物、知识产权、土地使用权等可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产作价出资；但是，法律、行政法规规定不得作为出资的财产除外。”

“《公司法》已取消非货币及货币出资比例的限制，股东可以用专利、专有技术、商标、软件著作权等知识产权100%出资，无需对非货币出资比例进行许可或限制。”张巧良说，修改稿吸纳了我的建议，删除了这一内容。

首份意见建议提交一个月后，张巧良又在修改稿的基础上，从合理规范人员流动、科技创新人才聚集培养和使用等方面给出了第二稿意见建议，供省政府参考。

“开始担任法律顾问时，我是有担心的：对于一些直接产生行政决策的会议，政府会不会对法律顾问有限制而不让参加？法律顾问会不会因为难以深入开展工作、发挥应有作用而成为花瓶和摆设？”张巧良坦言，“但事实证明，我一开始的担心是多余的，是低估了政府依法行政的决心。两年来，省政府多次邀请法律顾问参加专题会议，每逢开会研究重大决策事项、重要合同签订、重大信访案件，必请法律顾问到场，并给予充分的发言机会。省政府主要领导在开会前，往往也会问‘法律顾问到了没有’。”

多项，规定条款也越来越细致，风险防范的意识也越来越强。”刘建忠说。

威海市政府法律顾问采取“顾问团”形式，平时化整为零，各个顾问分别负责几个部门的法律事务，遇到重大问题则由政府法制办召集成立临时工作组协同工作。

刘建忠主要联系4个政府部门。“刚与这些部门接触的时候，他们对法律顾问的认识还是不到位的，有的部门甚至认为是又给他们加了道‘紧箍咒’，从来不主动联系我。”刘建忠说，“现在，随着追责制度越来越完善，实施越来越严格，不论是单位领导还是普通工作人员，遇到问题都能及时咨询我们。”

对于自己联系的4个部门，刘建忠制定了详细的工作方案。刘建忠打开电脑，展示了其中一个部门2015年的工作记录，大大小小的事项列了100多项。“光靠我自己跑不过来，我在事务所专门组织了一个团队协助我工作。”

据了解，威海市政府出台文件，明确了法律顾问工作经费按需拨付、上不封顶的保障原则。相对于经济收入，政府法律顾问更看重这份责任。“虽然每年政府也支付一定的劳务费用，但我们担任政府法律顾问，更看重的是政府在依法行政工作上的进步。通过担任不同部门的法律顾问，也倒逼我们加强学习，不断完善自己的知识储备，争取做一个‘多面手’。”刘建忠说。

济宁市任城区政府法律顾问 刘淑闰、张恒—— 多“问”方能体现“顾”的价值

□ 本报记者 尹彤

作为“老顾问”，同时担任济宁市政府、济宁市任城区政府法律顾问的山东佳特律师事务所主任刘淑闰，明显感觉到自己比以前忙了。

为实现法律顾问全覆盖，2014年任城区成立了区政府法律顾问委员会，在226名报名人员中确定了24个律所85人首批入选人才库，聘请了5名政府法律顾问，从业近30年的刘淑闰成为其中一员。而在此之前，刘淑闰早就已经是济宁市政府的法律顾问了。

针对法律顾问参与性不高，承担法律事务数量偏少，处理法律事务质量偏低，参与法律事务范围狭小等问题，任城区制定制度规则，进一步细化了法律顾问工作内容，初步确立了工作考评标准和奖惩退出制度。

近年来，随着政府需要法律顾问的地方越来越多，刘淑闰的助手张恒律师作为任城区人才库的一员，更多参与到任城区的法律顾问工作中。

法律顾问通过多种途径参与政府重大事项决策和行政行为，尤其政府引进的重大项目，更需要法律顾问的专业意见。

去年，任城区和某公司洽谈一重大项目，但该公司要求任城区不能再和其他公司合作类似的项目。“不能使用行政手段干预市场。”张恒提出了自己的专业意见，并分析利弊，最终任城区否定了该项要求。

战略合作协议签订后，在审查合同时，张恒又发现合同中没有注明该公司在任城区注册的分公司与总公司承担连带责任，一旦分公司因各种原因无法继续项目，受损害的只有区政府。“尤其招商引资、引进大项目上，政府可能花很多精力考虑如何创收、如何带动当地经济、如何利用政策促进本地发展，但律师考虑更多的是法律问题。”张恒说，从法律的角度更冷静客观的处理问题，政府决策就多了一份视角，多了一份思考，决策的科学性也就多了一份保障。

法律顾问对政府处理最为头疼的涉诉信访案件也有帮助。两个月前，刘淑闰在任城区参加了一场信访案件分析会。任城区政府将部分信访案件涉及的部门分管领导召集到一起，逐一汇报案件，然后由法律顾问分析如何处理合法合规。“这样做能提高各部门的法律意识，促进他们依法行政。”刘淑闰说，类似的工作他参与了不少。

但两位律师也表示，目前，政府法律顾问工作仍属起步阶段。对法律顾问来说，多“问”方能体现“顾”的价值。以对合同的审查为例，法律顾问往往只是对合同本身进行审核，对于签订合同的“前因后果”了解不多，给予的审查时间时常不足。如果法律顾问全程参与，更能规避风险，也能更好的依法行政。



□新华社发

华北东北大范围陷“霾伏”

环境保护部5日晚间通报，受不利气象条件影响，11月2日起，我国东北、华北地区出现了大范围重污染过程，最大影响面积分别达到63万和38万平方公里。环保部表示将密切关注空气质量状况，继续对各地政府应急措施落实情况开展督查，及时要求各地落实整改措施。

环保部督查雾霾应对 发现三类问题

山东球磨铸铁管有限公司被点名

新华社北京11月5日电 5日，记者从环境保护部获悉，针对近期京津冀及周边地区持续雾霾，环保部督查组开展专项执法检查，共发现三类问题，11处存在问题的污染点位。环保部环境监察局局长田为勇介绍，环保督查组对河北省石家庄市、唐山市、保定市、衡水市和山东省济南市重污染天气应对及“高架源”污染物达标排放情况开展专项执法检查。11月3日-4日，督查组共检查各类污染点位68家(处)，发现存在问题的污染点位11处，问题主要集中在三个方面：——部分城市重污染天气应急预案减排措施不合理。河北省保定市满城区重污染天气应急预案的应急停产企业名单包含长期停产企业，难以实现应急减排效果；保定市北外环路以北仍有建筑工地未按应急预案要求停止土石方作业。

——部分工业企业存在违法排放行为。河北省迁安市宝利源炼焦有限公司超标排放、弄虚作假，破坏大气污染排放自动监测设备，目前已被当地环保部门立案查处并移送公安机关；保定市雪松造纸厂烟气排放黑、拖尾；保定市奥宇钢铁有限公司个别时段二氧化硫排放超过应急减排标准；济南市山东球磨铸铁管有限公司脱硫系统腐蚀严重，烟气泄漏。

——一些企业物料堆场和局部扬尘问题严重。田为勇表示，针对上述问题，环保部已责成当地政府及相关部门查处，并督促尽快落实整改。下一步，环保部将继续关注重点地区的重污染天气应对问题。

我省修订自然灾害救助应急预案 灾情稳定前 应滚动发布灾害损失

□记者 赵君 报道

本报济南讯 日前，我省修订印发《山东省自然灾害救助应急预案》(以下简称“预案”)，对应急响应启动条件、响应终止程序、灾情信息报送、灾后救助与恢复重建、组织指挥体系等方面进行了修改完善。

在应急响应方面，预案明确省级自然灾害救助应急响应分为I、II、III、IV四级，并将倒塌和严重损坏房屋户数纳入应急响应统计指标。

预案要求，本省行政区域内，一次自然灾害过程出现下列情况之一的，启动I级响应：死亡50人以上；紧急转移安置或需紧急生活救助50万人以上；倒塌和严重损坏房屋10万间或3万户以上；干旱灾害造成缺粮或缺水等生活困难，需政府救助人数占农业人口25%以上，或300万人以上。

出现下列情况之一的，启动II级响应：死亡30人以上，50人以下；紧急转移安置或需紧急生活救助20万人以上，50万人以下；倒塌和严重损坏房屋1万间或0.3万户以上，10万间或3万户以下；干旱灾害造成缺粮或缺水等生活困难，需政府救助人数占农业人口20%以上、25%以下，或200万人以上、300万人以下。

出现下列情况之一的，启动III级响应：死亡20人以上，30人以下；紧急转移安置或需紧急生活救助10万人以上，20万人以下；倒塌和严重损坏房屋0.5万间或0.2万户以上，1万间或0.3万户以下；干旱灾害造成缺粮或缺水等生活困难，需政府救助人数占农业人口15%以上、20%以下，或100万人以上、200万人以下。

出现下列情况之一的，启动IV级响应：死亡10人以上，20人以下；紧急转移安置或需紧急生活救助1万人以上，10万人以下；倒塌和严重损坏房屋0.3万间或0.1万户以上，0.5万间或0.2万户以下；干旱灾害造成缺粮或缺水等生活困难，需政府救助人数占农业人口10%以上、15%以下，或50万人以上、100万人以下。

在灾情信息报告和发布方面，预案提出，对造成3人以上死亡(含失踪)或房屋大量倒塌、农田大面积受灾等严重损失的突发性自然灾害，县级以上民政部门应立即核实并在1小时内上报本级政府、市级民政部门、省民政厅和民政部。省民政厅接报后立即报告省政府。逐级上报到省政府的时间距灾害发生最迟不得超过3小时，不得迟报、谎报、瞒报和漏报。

自然灾害发生后，受灾地区县级以上减灾委或民政部门应当第一时间向社会发布简要信息；灾情稳定前，应当及时向社会滚动发布自然灾害造成的人员伤亡、财产损失和自然灾害救助工作动态及成效、下一步安排等情况；灾情稳定后，应当及时评估、核定并按有关规定发布自然灾害损失情况。

关于组织指挥体系，预案新增“专家委员会”内容，明确提出省减灾委设立专家委员会对全省减灾救灾重大决策、规划和重大自然灾害的灾情评估、灾害救助、恢复重建等工作提供决策建议、理论指导和技术支持。据了解，省减灾委专家委员会已于10月31日正式成立。

威海市政府法律顾问刘建忠—— 我们向政府说了“不”

□ 本报记者 彭辉
本报通讯员 李忠蕾

威海某大型文化设施改造是威海市政府着力推进的为民办事实之一，但改造不仅要拆除周边违章建筑，更有数十户商家的租赁合同尚未到期。政府原本打算在2015年底之前改造完毕，但业主和商户的抵制情绪强烈。此时，威海市政府法律顾问刘建忠等就参与到这项工作中来。

“我们通过认真细致的工作，摸清了设施的建设、产权、租赁、转租等相关问题的来龙去脉，发现这已不是一家主管部门的事，而是牵扯到土地、城管、消防、城管等多个部门，有些问题的解决必须要经过公告、公示等程序，而且需要一步一步来，一年的时间光程序也走不下来。”刘建忠团队拿出了符合法律精神的解决方案，并专门为此去分管市长处汇报过两次。“最终政府采纳了我们的方案，不再强调完成时限，而是采取更加积极稳妥的方式推进。”刘建忠说，“这相当于我们向政府说了‘不’。”

“我认为，法律顾问最重要的作用

是预防和化解，只有把问题消灭在萌芽状态，带来的负面影响才能最小化。除了会说‘不’，还能提出怎么办，这才是一名合格的法律顾问。”这位快人快语的律师说。

威海市政府法律顾问团成立以后，市政府法制办规定，政府各部门签署的合同在报送审查之前，要获得法律顾问出具的法律意见书。如果缺少这个意见书，合同就不能签订不能生效，合同涉及的财政拨款也不能到位。政府主动将权力关进了制度的笼子里，也对法律顾问的工作能力提出了高要求。

“说实话，刚开始担任政府法律顾问时，我发现政府部门的合同普遍都比较简单，尤其是风险防范的条款很少，一旦对方违约，就会陷入被动。”刘建忠说，“这种现象的发生与政府部门的强势地位是有关系的，总觉得企业不敢跟政府‘耍心眼’，但从专业角度来讲，这种合同存在瑕疵。”

因此，刘建忠的法律顾问工作是从教政府工作人员写合同开始的。“这两年变化很大，最直观的表现是合同变长了。原来半页纸，一页纸，现在变成好

派出所将探索设立检察室(官)

最高检：完善对公安派出所刑事侦查活动监督



□新华社发

今后，检察机关将探索在主城区、城乡接合部、刑事案件高发区域公安派出所设立检察室(官)。

地区检察机关共办理公益诉讼案件1710件。使用出让领域371件，国有资产保护领域280件，食品药品安全领域110件。根据全国人大常委会授权决定，提起公益诉讼前，人民检察院应当依法督促行政机

11月5日，最高人民检察院检察长曹建明在向十二届全国人大常委会第二十四次会议作加强侦查监督、维护司法公正情况的报告时透露，检察机关将坚持以司法公正为引领，深化司法改革，进一步完善对公安派出所刑事侦查活动监督机制。

曹建明说：“将探索在主城区、城乡接合部、刑事案件高发区域公安派出所设立检察室(官)。”同时，检察机关将以刑事强制措施和侦查手段监督制度。

“全面落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革，加强与公安机关的沟通和衔接，共同建立监督与支持有机统一的检警良性互动关系。”曹建明表示，“检察机关将严格把握证据条件，强化瑕疵证据补正和非证据排除，推进客观性证据审查运用。”

此外，最高人民检察院检察长曹建明在十二届全国人大常委会第二十四次会议上作关于检察机关提起公益诉讼试点工作情况的中期报告时说，自2015年7月全国人大常委会授权最高检在13个省、自治区、直辖市开展提起公益诉讼试点以来，至2016年9月，各试点