

律师办理政府法律顾问业务操作指引

第一部分 一般性指引

第一章 总则

第一条 【制定目的】

为了贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中全会精神，指导本省律师依法办理政府法律顾问业务，保证律师在政府及政府部门制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用，推动江苏法治政府建设，依据《中华人民共和国律师法》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，由律师事务所对外承担赔偿责任。

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。

第三条 【律师与政府法律顾问工作机构的关系】

政府法律顾问委员会或顾问团是政府设立的，由政府法制机构负责组建，受政府委托处理法律事务的顾问机构。

律师出具的法律意见与政府法律顾问委员会（顾问团）的意见不一致时，律师仅应对自己所出具的法律意见负责。

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、依法立法、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、政府立法及规范性文件的制定、重要行政行为等出具合法性审查意见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：

团队化服务。律师事务所可根据所承办政府法律顾问业务的需要，遴选具有不同专业特长的律师组建服务团队为政府及政府部门提供法律顾问服务，尽量避免采取单一律师服务方式。

可视化服务。律师可根据所承办政府法律顾问业务的需要合理运用各种文书、图表、网页、音像资料等有形载体，将所办理的政府法律顾问业务的流程、过程和结果以有形的、可视化的方式及时地提供给政府及政府部门。

全覆盖服务。律师应依法积极引导政府将权力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）为政府立法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政府所签订的《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政府部门的聘请，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政府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 【顾问律师的推荐与选派】

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、执业经验较丰富或者执业时间较长的律师。

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顾问合同约定的条件。

第八条 【业务拓展】

目前各级政府及政府部门正在依法全面建立法律顾问制度，律师及律师事务

所应积极拓展政府顾问单位。

律师为政府提供法律顾问服务的领域仍很有限,律师及律师事务所应积极拓展自己的业务,以便为政府及政府部门权力运行的各个方面和各个环节提供法律顾问服务。

第九条 【风险提示】

鉴于政府在重大行政决策、政府立法和规范性文件制定、重要协议签订、重大突发性事件处理等领域责任重大,律师应通过自身的法律顾问服务,促进政府依法办事,立足于事前防范、事中控制,协助政府防范法律风险。

鉴于律师所出具的法律意见将成为政府决策的附件,律师办理政府法律顾问业务始终应忠于事实与法律,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。

第十一条 【其他】

本指引由江苏省律师协会法律顾问委员会起草,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。

第二章 政府法律顾问合同

第十二条 【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。

第十三条 【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,由政府及其工作部门作为聘请方与受聘方就提供日常性、基础性法律服务所签订的以年度为服务期间的传统法律服务合同。

专项法律顾问合同,是指突破传统法律顾问模式,为有效应对政府常规法律服务外的专业性、针对性较强的涉法事项,确保政府重大决策和行政行为的科学性、合理性,有效防范政府专项事务中的法律风险,政府及其工作部门作为聘请

方与受聘方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。

第十四条 【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机构的名称、住所等主体事项；
- （2）双方协商确定的律师团队或服务律师；
- （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）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）在约定的顾问事项范围内，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）对受聘方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。

第十五条 【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

政府常年法律顾问可提供的法律服务基本覆盖政府决策行为及权力运转的全过程，通常包括但不限于：

- （1）参与政府重大决策的法律论证，提供法律论证意见；
- （2）参与政府立法和制定规范性文件；
- （3）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；

- （4）参与政府信访接待事务；
- （5）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；
- （6）参与政府内部人事管理；
- （7）代理非诉强制执行；
- （8）代理行政诉讼、行政复议、仲裁案件；
- （9）协助办理其他政府日常法律事务。

（二）常年法律顾问收费条款

常年法律顾问收费通常采取年费制，受聘方提供合同条款列明的政府日常涉法事务法律服务，由顾问律师按年收取固定费用。顾问律师代理行政诉讼、行政复议案件、非诉强制执行案件、仲裁案件，根据《江苏省律师服务收费标准》规定，双方协商确定收取律师费。顾问律师针对政府及其工作部门日常法律服务过程中的重点难点项目，可引导聘请方通过采购专项法律服务解决，并另行签订专项法律顾问合同。

第十六条 【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突破传统常年法律顾问模式，通过签订专业性、机动性强的专项法律顾问协议，由受聘方为政府及其工作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目标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。

第三章 政府法律顾问服务流程

第十七条 【谈判签约】

（一）通过谈判方式签约一般分为以下六步：

- 1、了解目标单位的基本业务范围及业务需求；
- 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。

第十八条 【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 & 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，以厘清顾问单位的法定职责和职权；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。

第十九条 【团队组建】

（一）律师事务所根据顾问单位的法务需求及调查摸底掌握的情况，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牵头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，根据问题性质、服务对象组建专业化团队。

第二十条 【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。

第二十一条 【平台建立】

（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。

由于政府法律顾问业务经常涉及保密性文件、信息的处理，所以一般不宜用个人邮箱进行文件传输，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还可采取数字签名等必要的加密手段。

第二十二条 【计划制定及实施】

（一）政府法律顾问业务在开展之前，一般应制定详细的工作计划，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，可参照本指引第四至第十章具体的类型化服务指引。

（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。工作底稿可保留所有文稿的修改过程，以便让客户了解到服务过程；工作日志和工作记录单可准确记录律师提供法律顾问服务的事项、工作时间等信息，以便在工作报告中进行统计汇总，作为今后对工作考核评价的基础文件。

第二十三条 【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的事实依据或法律依据的法律文件、资料以及经调查的证据，一般应在法律文书中列明。

（3）律师出具法律文书所用的语词应简洁明晰，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小组，对法律意见进行二级审核汇签。首先由主办律师对自己起草的法律文书进行审核，在确信没有法律、政策、文字

表述等障碍的情况下，报送至审核小组进行二次审核，经审核无误后，由主办律师在法律文书上签字，由律师事务所加盖公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；对一些重大的诉讼案件，可以在律师事务所内部设立“模拟法庭”，通过推演庭审攻防，洞察对手策略，透视法官思维，以提高诉讼类服务的质量。

第二十四条 【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。

第二十五条 【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。

第二十六条 【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。

第二十七条 【档案建立】

（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

或续聘书、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

第四章 重大行政决策合法性审查服务指引

第二十八条 【定义及范围】

根据《江苏省行政程序规定》，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）全省经济社会发展的重大战略、中长期规划、年度计划；（2）全省土地利用总体规划、自然资源开发利用总体规划；（3）全区经济和社会发展的中长期规划、年度计划和重大事项；（4）本市经济、社会发展战略的确定或调整；（5）本市年度或中长期经济社会发展目标的确定或调整；（6）本市城市总体规划，分区规划，各类专业规划的确定或调整；（7）本市大规模的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；（8）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。

第二十九条 【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）》、《江苏省行政程序规定》和《江苏省规范性文件和重大决策合法性审查程序规定》、《江苏省政府关于深化推进依法行政加快建设法治政府的意见》等。

第三十条 【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《江苏省行政程序规定》第三章“重大行政决策程序”和现有其他规定的程序开展合法性审查工作。

第三十一条 【获取审查资料】

在审查过程中，律师有权向政府及政府相关部门获取以下审查资料：

- （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、规章和国务院文件等制定依据；
- （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。

第三十二条 【定性规范检索】

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，确定属于本指引第二十八条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。除了本指引第二十九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，律师还应当至少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的第十二个、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) 江苏省国民经济和社会发展的第十二个、第十三个五年规划纲要，该纲要主要阐明未来五年江苏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，是特定五年江苏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) 《江苏省主体功能区规划》(江苏省人民政府文件，苏政发〔2014〕20号)，这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，在省级人民政府事权范围内制定实施细则；

(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》(1995年11月2日国务院第三十七次常务会议通过)；

(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) 《江苏省省级部门预算编制管理办法》(苏财预〔2006〕36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) 江苏省委贯彻落实《全面深化改革若干重大问题的决定》的意见(2013年11月25日中国共产党江苏省第十二届委员会第六次全体会议通过)；

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

(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) 江苏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“十二五”规划的通知》(国发〔2012〕29号)，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“十二五”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)《江苏省政府办公厅关于印发江苏省“十二五”基本公共服务体系规划的通知》(苏政办发〔2013〕152号),该规划主要阐明江苏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江苏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“十二五”规划的通知》(国发〔2011〕42号);

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》(中华人民共和国国务院令 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》(主席令第5号),由中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第五次会议于2008年10月28日通过,自2009年5月1日起施行;

(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)《江苏省省级行政事业单位国有资产处置管理办法》(江苏省财政厅,苏财规〔2011〕27号);

(4)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。

第三十三条 【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、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) 是否对重大决策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。

第三十四条 【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、本源性、原理性的规定。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、本源性、原理性的规定外，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、平等、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，是否对公民等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。

第三十五条 【审查意见书】

律师对重大行政决策开展合法性审查后，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。

第三十六条 【参照适用】

政府作出行政处罚、行政许可、行政赔偿、行政裁决、行政强制、行政复议、信息公开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

第三十七条 【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，是指在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。

第三十八条 【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。

第三十九条 【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》（2001年11月16日国务院令第332号）、《法规规章备案条例》（2001年12月14日国务院令第337号）；
- （3）《江苏省规范性文件制定和备案规定》（2009年4月12日江苏省人

民政府令第 54 号)；

(4) 其他相关法律法规规定。

第四十条 【制定主体及内容界定】

(一) 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。

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。

第四十一条 【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。

第四十二条 【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，对地方政府规章及规范性文件的立项、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，应当向该省、市人民政府报请立项。该省、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。涉及国家安全、外汇汇率、货币政策的确定以及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《法规规章备案条例》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內容，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。

第四十三条 【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。

（4）审查规范性文件主要制度和措施是否合理、可行。

第四十四条 【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。

草案起草服务属于专项法律服务内容，双方应另行签订专项法律服务合同。

第六章 参与重大突发性、群体性事件处理的服务指引

第四十五条 【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。

第四十六条 【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。

第四十七条 【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。

第四十八条 【应当重点关注的专门性规范】

除了重点关注本指引第四十三条中的基础性规范外，律师还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，应当至少关注以下规范性文件：

（1）《国家自然灾害救助应急预案》（2011年10月16日修订）；

（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》（国务院于2006年1月22日颁布）；

（2）国家安全监管总局、国家煤矿安监局、国务院安委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，应当至少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》、《国内交通卫生检疫条例》等法律法规；

（2）《突发公共卫生事件应急条例》；

（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，除了关注前述第三条的基础性规范文件外，还可参照《国家自然灾害救助应急预案》、《自然灾害救助条例》等规范性文件。

第四十九条 【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）对政府应急预案的编制是否符合有关法律、行政法规和制度提供法律

咨询意见和建议；

（二）为各级人民政府及其部门制定总体应急预案、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）对政府及其部门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）提醒和辅导政府部门根据本指引第四十三条、第四十四条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；发现有可能激化矛盾、扩大事态等问题和苗头时，立即向司法行政机关等部门报告。

第五十一条 【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，为政府部门制定有关救助、补偿、抚恤、安置等善后工作方案提供法律意见；

（三）对政府部门组织实施有关救助、补偿、抚恤、安置等善后工作方案提供法律咨询和建议；

（四）对于非政府责任范围的事项，接受政府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，协助政府部门及相关权利人做好责任追究工作；

（五）从法律层面剖析突发事件的发生原因和经过，协助政府部门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；

（六）提醒和辅导政府部门按照有关规定统一、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。

第五十二条 【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。

第五十三条 【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政府部门对群体性事件的处理并提供相应的法律服务：

（一）参与政府部门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）根据政府有关部门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的部门表达合理诉求，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，为政府部门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 政府投资项目法律服务指引

第五十四条 【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。

第五十五条 【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。

第五十六条 【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）等与城乡规划、环境保护、水土保持、土地使用、节约能源、资源利用等方面相关的规范性文件；

（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》（国家计划委员会令[第 3 号]）、《江苏省招标投标条例》（江苏省人民代表大会常务委员会公告 第 33 号）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）《国务院办公厅关于加强和规范新开工项目管理的通知》（国办发[2007]64号）、《江苏省政府办公厅转发省发展改革委、省统计局关于加强新开工项目管理规范投资统计工作意见的通知》（苏政办发[2008]3号）等有关项目开工管理的规范性文件；

（七）《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令 第 590 号）、《江苏省贯彻实施〈国有土地上房屋征收与补偿条例〉若干问题的规定》（苏政发[2011]91号）、《江苏省住房和城乡建设厅关于进一步做好国有土地上房屋征收工作的通知》（苏建房管[2013]595号）、《江苏省国土资源厅关于进一步做好征收土地政府信息公开工作的通知》（苏国土资发[2013]311号）等有关项目实施过程中征收补偿问题的规范性文件；

（八）《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;

(九)《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;

(十)其他与政府投资项目有关的规范性文件。

第五十七条 【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发展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政府部门审批;

(七)是否需要办理与规划、环境保护、水土保持、土地使用、节约能源、资源利用、技术法规等方面相关的手续;如果需要办理,是否已经依法办理;

(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。

第五十八条 【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。

第五十九条 【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，是否已经依法办理相关手续，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。

第六十条 【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）项目单位提供虚假情况骗取政府投资资金；

（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。

第八章 政府融资项目法律服务指引

第六十一条 【定义】

政府融资项目法律服务，是对政府通过各种方式开展的融资活动提供法律服务，本指引主要针对地方政府专项债券和政府融资平台两种形态提出有关法律服务的基本方法和要求。

第六十二条 【地方政府专项债券法律服务的基本内容】

地方政府专项债券，指省、自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。对于地方政府发行专项债券的行为，律师提供法律服务的主要内容是开展合法性审查并出具法律意见书。

第六十三条 【地方政府专项债券法律服务应重点关注的规范性文件】

律师为地方政府发行专项债券提供法律服务时，应当重点依据以下规范性文件的相关规定：

（一）《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43号）、《财政部关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库[2015]83号）等全国性规范性文件；

（二）《江苏省人民政府办公厅关于进一步加强政府性债务管理的通知》（苏政办发[2013]137号）、《江苏省人民政府办公厅关于印发江苏省政府性债务管理暂行办法的通知》（苏政办发[2012]67号）等地方性规范性文件。

第六十四条 【地方政府专项债券的合法性审查】

律师对于地方政府发行专项债券行为开展合法性审查并出具法律意见书时，应当审查的事项包括但不限于：

（一）审查发行专项债券的地方政府主体是否明确，划清政府与企业界限，对地方政府专项债券只能通过省、自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）举借，不得通过企事业单位等举借；

(二) 审查地方政府举债权限。根据国务院相关规定, 省级政府经国务院批准可以适度举借债务, 市县级政府确需举借债务的, 应由省级政府代为举借;

(三) 审查地方政府债务规模是否超过依法批准的限额;

(四) 审查地方政府举债程序和资金用途的合法性;

(五) 审查地方政府是否已经落实专项债券的偿债来源, 如果存在担保机制, 则需审查担保方式是否合法、规范;

(六) 审查债券期限及其发行规模是否符合相关规定;

(七) 审查地方政府专项债券的发行机制(比如债券的信用评级、承销方式、发行利率、登记托管、上市交易等)是否合法、规范;

(八) 审查地方政府发行专项债券的风险防控措施是否合法、规范;

(九) 审查地方政府发行专项债券时以及债券存续期间是否已经依法进行了信息披露, 是否存在虚假记载、误导性陈述或重大遗漏;

(十) 审查政府是否已经依法将举债过程中的相关事项报告给财政部等有关部门;

(十一) 依照相关法律、法规、规章应当审查的其他事项。

第六十五条 【政府融资平台法律服务的基本内容】

政府融资平台, 是指由县级以上(含县级)人民政府及其部门和机构、所属事业单位等依法设立的、具有政府公益性项目投融资功能, 并拥有独立企业法人资格的经济实体, 包括各类综合性投资公司和行业性投资公司。该经济实体应具有稳定的经营性收入, 并能够主要依靠自身收益偿还债务。律师为政府融资平台的融资活动提供法律服务的主要内容是开展合法性审查和辅导, 必要时出具专项法律意见。

第六十六条 【政府融资平台法律服务应重点关注的规范性文件】

律师为政府融资平台提供法律服务时, 应当重点依据以下法律法规等规范性文件的规定:

(一) 《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国商业银行法》等法律;

(二) 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43 号)、《国务院办公厅转发财政部人民银行银监会关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题意见的通知》(国办发[2015]40 号)、《财政部、发展改革委、人民银行、银监会关于制止地方政府违法违规融资行为的通知》(财预[2012]463 号)、《国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于加强土地储备与融资管理的通知》(国土资发[2012]162 号)、《国家发展改革委办公厅关于利用债券融资支持保障性住房建设有关问题的通知》(发改办财金[2011]1388 号)、《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理

有关问题的通知》（国发[2010]19号）、《国家发展改革委办公厅关于进一步规范地方政府投融资平台公司发行债券行为有关问题的通知》（发改办财金[2010]2881号）等全国性规范性文件；

（三）《江苏省人民政府办公厅关于印发江苏省政府融资平台公司管理暂行办法的通知》（苏政办发[2012]68号）、《江苏省人民政府关于加强政府融资平台公司管理有关问题的通知》（苏政发[2010]111号）等地方性规范性文件。

需要注意的是，因国家对地方政府融资平台的政策和规定在不同时期可能会发生变化，故律师应关注相关规范性文件的变化过程，准确把握最新的政策和规定，根据最新的规范性文件开展法律服务。

第六十七条 【政府融资平台的合法性审查及法律辅导】

律师为政府融资平台提供法律服务时，应当促进融资平台合法合规以及在符合国家政策的前提下开展融资活动。具体而言，律师对地方政府融资平台应重点从以下几个方面开展合法性审查及法律辅导：

（一）根据国家对地方政府融资平台公司分类清理和规范的要求，审查相关的地方政府融资平台公司是否属于应当清理的范围，对于相关规范性文件规定不再承担或不再保留融资功能的融资平台公司，律师应当从合法合规经营的角度出具不应继续开展融资活动的法律意见；

（二）对于符合国家最新政策要求、能够继续开展融资活动的融资平台公司，律师应按照《中华人民共和国公司法》等有关规定，从充实融资平台公司资本金、依法出资、完善治理结构、规范偿债资金来源等角度，提出法律意见和建议；对此，应特别注意以下问题：

（1）政府办公楼、学校、医院、公园等公益性资产不得作为资本注入融资平台公司；

（2）乡镇一级不得成立融资平台公司；

（3）地方政府将土地注入融资平台公司必须严格按照《中华人民共和国土地管理法》经过法定的出让或划拨程序：其中，以出让方式注入土地的，融资平台公司必须及时足额缴纳土地出让收入并取得国有土地使用证；以划拨方式注入土地的，必须经过有关部门依法批准并严格用于指定用途；融资平台公司经依法批准利用原有划拨土地进行经营性开发建设或转让原划拨土地使用权的，应当按照规定补缴土地价款。

（4）地方各级政府不得将储备土地作为资产注入融资平台公司，不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司偿债资金来源；

（5）符合条件的融资平台公司因承担公共租赁住房、公路等公益性项目建设举借需要财政性资金偿还的债务，除法律和国务院另有规定外，不得向非金融

机构和个人借款，不得通过金融机构中的财务公司、信托公司、基金公司、金融租赁公司、保险公司等直接或间接融资。

（三）对于具体的融资项目，律师应审查是否符合国家宏观调控政策、发展规划、行业规划、产业政策、行业准入标准和土地利用总体规划等要求，是否按照国家有关规定履行项目审批、核准或备案手续；

（四）对于融资项目的担保机制，律师应注意审查是否存在政府违规担保行为，对于以下政府违规担保行为，律师应当通过向相关政府部门出具法律意见书等方式明确告知和提示违法风险：

（1）除法律和国务院另有规定外，地方各级政府及其所属部门、机构和主要依靠财政拨款的经费补助事业单位，均不得以财政性收入、行政事业等单位的国有资产，或其他任何直接、间接形式为融资平台公司融资行为提供担保；

（2）政府不得出具担保函、承诺函、安慰函等直接或变相担保协议，不得以机关事业单位及社会团体的国有资产为其他单位或企业融资进行抵押或质押，不得为其他单位或企业融资承诺承担偿债责任，不得为其他单位或企业的回购（BT）协议提供担保，不得从事其他违法违规担保承诺行为。

（五）审查地方政府融资平台是否符合“六真标准”，即：

（1）注入平台的国有资产必须真实；

（2）资金必须真正用到中央确定的投资项目上；

（3）平台公司必须真实；

（4）对外披露的报表必须真实；

（5）平台公司所拥有的权限、平台公司国有资本经营管理和出资人信息必须真实；

（6）必须真正接受银行间市场交易商协会等相关机构的事后督查。

（六）对于适宜采取 PPP（政府和社会资本合作）模式的融资平台公司在建项目，优先采取政府和社会资本合作模式，弥补在建项目增量融资需求，对此律师可以依照本指引中 PPP 项目法律服务指引的相关内容开展法律服务；对于已签合同贷款额不能满足建设需要，且符合国家有关规定并确实没有其他建设资金来源，但又暂时不宜转为 PPP 模式的融资平台公司在建项目，地方政府按法律要求和有关规定发行政府债券解决增量融资需求的，律师可以依照本指引中有关地方政府债券法律服务指引的相关内容开展法律服务。

（七）依照法律、法规、规章或者相关规范性文件应当注意审查的其他问题。

第六十八条 【法律风险防范机制及配套制度设计】

律师在为政府融资项目提供法律服务时，应帮助建立法律风险防范机制及相关配套制度，具体可从以下几方面着手开展设计：

（一）帮助政府建立对违法违规融资的惩罚机制，尤其是对于政府部门在预算之外违法违规举借债务、以支持公益性事业发展名义举借债务用于经常性支出或楼堂馆所建设、强制金融机构提供政府性融资等行为制定风险防范制度；

（二）帮助政府建立对违规使用政府性债务资金的惩罚机制，尤其是对于挪用债务资金或改变既定资金用途、违法违规对企业注资或财政补贴等行为制定风险防范制度；

（三）帮助政府建立对其他相关违法违规行为的惩罚机制，包括但不限于：违法为相关单位和个人债务提供担保、违规干预金融机构正常经营活动等；

（四）帮助建立并完善债务报告和公开制度；

（五）帮助建立考核问责机制等其他相关配套制度。

第九章 政府与社会资本合作（PPP）项目法律服务指引

第六十九条 【定义】

政府和社会资本合作（PPP）项目，是政府为增强公共产品和服务供给能力、提高供给效率，通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系的一种项目。PPP 通常是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。

在 PPP 项目的合作方（社会资本方）采购、合同签署、项目公司设立、履约管理、违约处理、中期评估、移交等环节，律师均可提供法律服务。律师提供 PPP 项目法律服务，应根据不同项目的特点，有针对性地提供专项法律服务，包括但不限于策划操作模式、审查项目合法性、起草或审查 PPP 合同、建立和完善法律风险防控机制等。

第七十条 【应重点关注的规范性文件】

律师为 PPP 项目提供法律服务时，应当重点依据以下法律、行政法规、规章、地方性法规以及其他规范性文件中的相关规定：

（一）《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国合同法》等法律；

（二）《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（国家发展和改革委员会、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、中国人民银行令第 25 号）等部门规章；

（三）《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）、《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发[2014]60 号）、《财政部关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的

通知》（财金[2015]57号）、《国家发展改革委关于切实做好<基础设施和公用事业特许经营管理办法>贯彻实施工作的通知》（发改法规[2015]1508号）、《财政部关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金[2014]76号）、《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金[2014]113号）、《国家发展和改革委员会关于开展政府和社会资本合作的指导意见》（发改投资[2014]2724号）、《财政部关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》（财金[2014]156号）、《财政部关于印发<政府和社会资本合作项目政府采购管理办法>的通知》（财库[2014]215号）、《财政部关于政府和社会资本合作示范项目实施有关问题的通知》（财金[2014]112号）、《政府和社会资本合作项目通用合同指南（2014版）》等全国性规范性文件；

（四）《江苏省财政厅关于推进政府与社会资本合作（PPP）模式有关问题的通知》（苏财金[2014]85号）等地方性规范性文件。

第七十一条 【项目合法性审查】

当政府使用 PPP 模式共同参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营时，律师应对 PPP 项目的合法性开展审查，并出具法律意见书。审查的事项包括但不限于：

（一）项目是否属于国家相关规定中可以使用政府与社会资本合作模式的范围；

（二）项目的前期评估论证、实施方案编制、合作伙伴选择、项目合同签订、项目组织实施以及合作期满移交等工作的实施主体是否明确；

（三）项目实施方案是否已经通过有关联审机制开展可行性评估，是否已经据此作出相应的项目决策；

（四）政府与社会投资人之间有关特许经营权、定价、财政补贴等收益约定的规则是否合法；

（五）社会投资者是否已经合法出资；

（六）社会投资者为建设和运营合作项目独自或与政府共同成立的特别目的公司是否合法设立，公司章程和组织结构是否合法等；

（七）社会投资者或特别目的公司通过银行贷款、企业债、项目收益债券、资产证券化等市场化方式举债并承担偿债责任的合法性；

（八）是否已经合理设计和构建有效的风险分担机制；

（九）是否已经依法建立合理的退出机制；

（十）依照法律、法规、规章或者相关规范性文件应当审查的其他问题。

第七十二条 【操作方案的法律策划】

对于 PPP 项目，律师可以对具体的操作模式开展法律方案策划：

（一）对于具有明确的收费基础，并且经营收费能够完全覆盖投资成本的项目，可通过政府授予特许经营权，采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有一运营—移交（B00T）等模式；

（二）对于经营收费不足以覆盖投资成本、需政府补贴部分资金或资源的项目，可通过政府授予特许经营权附加部分补贴或直接投资参股等措施，采用建设—运营—移交（BOT）、建设—拥有一运营（B00）等模式；

（三）对于缺乏“使用者付费”基础、主要依靠“政府付费”回收投资成本的项目，可通过政府购买服务，采用建设—拥有一运营（B00）、委托运营等市场化模式；

（四）具体交易结构的策划可着重从项目投融资结构（包括项目资本性支出的资金来源、性质和用途，项目资产的形成和转移等）、回报机制（社会资本取得投资回报的资金来源，包括使用者付费、可行性缺口补助和政府付费等支付方式）、相关配套安排（由项目以外相关机构提供的土地、水、电、气和道路等配套设施和项目所需的上下游服务）等方面展开。

第七十三条 【项目合作方采购的合法性辅导】

对于 PPP 项目社会资本合作方的选择，律师应当协助政府依法开展采购工作，根据《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国政府采购法》、《财政部关于印发政府和社会资本合作模式操作指南（试行）的通知》（财金[2014]113号）、《财政部关于印发〈政府和社会资本合作项目政府采购管理办法〉的通知》（财库[2014]215号）等法律法规和其他规范性文件的规定，通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判等多种方式，公平择优选择具有相应管理经验、专业能力、融资实力以及信用状况良好的社会资本作为合作伙伴。

第七十四条 【项目公司设立法律服务】

律师可以为 PPP 项目公司的设立提供法律服务，引导社会资本和政府指定的相关机构依照《中华人民共和国公司法》的相关规定，依法设立或参股项目公司；并协助项目实施机构和财政部门（政府和社会资本合作中心），依法监督社会资本按照采购文件和项目合同约定，按时足额履行对项目公司的出资义务。

第七十五条 【项目合同起草与审查】

对于 PPP 项目，律师应当帮助起草、审查、完善有关的合同，包括：

（一）辅助项目实施机构和社会投资者参考国家相关部委发布的《政府和社会资本合作项目通用合同指南》签订项目合同，并细化合同内容，明确服务标准、价格管理、回报方式、风险分担、信息披露、违约处罚、政府接管以及评估论证等内容，确保合同内容全面、规范、有效；

（二）起草、制定、审查包括项目合同、股东合同、融资合同、工程承包合同、运营服务合同、原料供应合同、产品采购合同和保险合同等在内的其他各类合同，形成完整的合同体系，明确各类权利义务关系。

第七十六条 【合同履行管理与违约处理】

在 PPP 项目合同履行过程中，律师应当协助政府部门做好履约方面的管理工作，并在发生违约事件时做好责任追究和争议解决方面的相关工作，具体包括但不限于：

（一）提醒合同双方牢固树立契约意识和信用意识，明确项目合同一经签署必须严格执行，无故违约必须承担相应责任；

（二）协助项目实施机构做好有关社会资本交纳履约保证金的工作；确保履约保证金的数额不超过 PPP 项目初始投资总额或者资产评估值的 10%，无固定资产投资或者投资额不大的服务型 PPP 项目的履约保证金不超过平均 6 个月服务收入额；

（三）协助项目实施机构做好有关社会资本或项目公司履约的监督工作；

（四）当社会资本或项目公司违反项目合同约定，威胁公共产品和服务持续稳定安全供给，或危及国家安全和重大公共利益的，律师应协助政府做好项目的临时接管工作，直至启动项目提前终止程序；

（五）按照项目合同约定的条件和程序，协助项目实施机构和社会资本或项目公司根据社会经济环境、公共产品和服务的需求量及结构等条件的变化，提出项目合同修订方案；

（六）在项目实施机构、社会资本或项目公司未履行项目合同约定义务时，及时通过律师函、法律咨询等形式告知违约方应当承担的违约责任，协助有关当事人做好停止侵害、消除影响、支付违约金、赔偿损失以及解除项目合同等工作；

（七）在项目实施机构、社会资本或项目公司发生争议且无法协商达成一致时，根据相关合同约定做好仲裁或诉讼方案的策划和准备。

第七十七条 【项目移交法律服务】

在项目实施机构或政府指定的其他机构代表政府收回合同约定的项目资产环节，律师可以着重从以下几个方面提供法律服务：

（一）严格依照项目合同中的移交条款，协助有关主体按照约定的移交形式、补偿方式、移交内容和移交标准做好移交工作；

（二）参与项目移交工作组，根据合同约定帮助工作组与社会资本或项目公司确认移交情形和补偿方式，制定相关方案；

（三）审查移交资产的评估报告，帮助合理确定补偿金额；

（四）协助工作组审查社会资本或项目公司移交的项目资产清单、知识产权和技术法律文件等，确保办妥法律过户和管理权移交手续。

第七十八条 【法律风险防范机制及配套制度设计】

律师在为 PPP 项目提供法律服务时，应帮助建立法律风险防范机制及相关配套制度，区分以下不同的风险情形制定相应的解决机制：

（一）对于系统性金融风险或不可抗力，应建立政府、社会资本或项目公司根据项目合同约定协商修订相关条款的机制；

（二）对于项目出现重大经营或财务风险，应建立相关债权人利益受损的风险预防机制；

（三）对于社会资本或项目公司违反项目合同约定、威胁公共产品和服务持续稳定安全供给，或危及国家安全和重大公共利益的情形，应当建立政府临时接管机制。

第十章 政府日常法律事务服务指引

第七十九条 【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。

第八十条 【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》

第八十一条 【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）、《江苏省信访条例》、《江苏省委办公厅、省政府

办公厅关于印发〈江苏省信访听证暂行办法〉的通知》（苏办发〔2005〕27号）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。

第八十二条 【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。

第八十三条 【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

律师应当协助政府及其工作部门依法、有效、快速解决聘用争议，律师应协助政府与政府工作人员签订聘用合同，明确规定聘用期限、聘用期间甲乙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。

第八十四条 【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》、《最高人民法院关于执行〈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。

第八十五条 【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。