

辽宁省律师协会

律师担任党政机关法律顾问工作业务指引

（征求意见稿）

辽宁省律师协会
政府法律顾问专业委员会
二〇二六年七月

目 录

第一章 总 则	1
第二章 一般工作流程	4
第三章 参与党内法规及规范性文件起草论证审查工作	7
第四章 参与立法和准立法工作	10
第一节 原则和依据	10
第二节 参与论证工作	12
第三节 参与起草工作	14
第四节 参与审查工作	16
第五章 重大行政决策和重大行政行为合法性审查	18
第一节 重大行政决策合法性审查	18
第二节 行政行为合法性审查	23
第六章 参与突发事件和信访案件处理	28
第一节 参与突发事件处理	28
第二节 参与信访案件处理	42
第七章 参与政府投资工作	46
第八章 参与公共资源交易工作	50
第一节 公共资源交易范围和原则	50
第二节 工程建设项目招标	50
第三节 国有土地使用权出让和租赁	55
第四节 矿业权出让	60
第五节 海域使用权出让	63
第六节 国有资产交易	65
第七节 政府采购	70
第八节 基础设施和公用事业特许经营	74
第九节 处置罚没和抵缴财物	77
第九章 参与处理行政复议和行政诉讼案件	79
第一节 参与处理行政复议案件	79
第二节 参与处理行政诉讼案件	83
第十章 日常法律事务服务	87
第一节 协议类法律文书起草和审查	87
第二节 日常法律咨询	90
第三节 参加会议和发表意见	90
第十一章 出具法律意见书	92
第十二章 附则	95

第一章 总 则

第一条 为了规范和指导我省律师担任党政机关法律顾问的执业行为，保证法律服务质量，充分发挥律师在提高我省党政机关依法执政、依法行政等方面的重要作用，根据《中华人民共和国律师法》、中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》和《辽宁省党政机关法律顾问工作规定》等相关规定，结合我省实际，制定本指引。

第二条 本指引所称“党政机关”，是指我省各级党（工）委及其所属部门、纪律检查委员会和各级人民政府及其组成部门、派出机构等具有行政职权的机关、机构、组织。

本指引所称“党政机关法律顾问”，是指接受前款中机关、机构、组织的聘请担任法律顾问的律师。

本指引所称“党政机关法律顾问工作”，是指律师接受前款中机关、机构、组织的聘请，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“顾问单位”，是指前款中聘请律师担任法律顾问的机关、机构和组织。

第三条 法律顾问要坚持正确政治方向，坚持中国共产党的领导，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。

第四条 法律顾问工作应当坚持忠于法律、钻研业务、勤勉敬业、诚信规范、独立谨慎、严守纪律等原则，为顾问单位提供

客观、准确、及时的法律服务。

第五条 法律顾问应当以促进经济社会发展、保障人民群众合法权益、推进法治政府建设为工作目标，通过提供专业法律服务做到各种风险的事先防范、事中控制和事后补救。

第六条 法律顾问的服务包括但不限于：

（一）提供日常法律事务咨询解答和法律培训等服务；

（二）参与起草、论证党内法规、规范性文件，以及地方性法规、地方政府规章、行政规范性文件，或者提供法律意见；

（三）为重大行政决策、行政行为提供法律意见；

（四）参与合作项目的洽谈，协助起草、修改相关法律文书或者以顾问单位为一方当事人的合同；

（五）参与信访案件和突发事件处理，提供调查、论证、处置等方面的法律意见和建议；

（六）对重大项目，改革、重组方案等事务提供法律风险调查、评估，以及咨询、论证意见；

（七）参与推进依法行政、法治政府建设研究工作，提出完善制度和解决问题的意见和建议；

（八）对行政执法案件，以及政府采购、国有资产处置等有重大影响的行政行为进行论证，提供法律意见；

（九）为民生项目，尤其在征收、环境保护等涉及国家和社会公共利益事务提供法律意见，维护社会稳定；

（十）参与处理行政复议、诉讼、仲裁、执行等法律事务，

协助顾问单位化解相关争议。

（十一）参加各类会议，依法提出意见和建议。

律师担任党政机关法律顾问的具体服务范围原则上以顾问合同的约定为准。但在紧急情况下，须在合同外承担维护社会稳定、促进经济发展的社会责任。

第七条 法律顾问享有下列权利：

（一）依据事实和法律，提出法律意见或者建议，不受任何单位和个人的干涉；

（二）获悉与法律服务事项有关的文件和资料；

（三）了解顾问单位内部相关工作规则；

（四）获得履行法律顾问职责所必须的工作条件和便利；

（五）获得约定的工作报酬和待遇；

（六）与顾问单位约定的其他权利。

第八条 法律顾问履行下列义务：

（一）遵守保密制度，不得泄露党和国家秘密、工作秘密、商业秘密以及其他不应公开的信息，不得擅自对外透露所承担法律顾问工作的内容及评论意见；

（二）不得接受对方当事人的委托，办理与顾问单位有利益冲突的法律事务；

（三）法律顾问及其利害关系人与其所承办的法律顾问业务有利害关系、可能影响公正履行职责的，应当回避；

（四）不得利用在担任法律顾问期间获得的非公开信息或者

便利条件，为本人及所在单位或者他人谋取利益；

（五）不得利用法律顾问身份谋取不正当利益，或者进行不正当竞争；

（六）加强对顾问单位法定职责、工作规则等实务及服务地区社情民意调查、研究。

（七）与顾问单位约定的其他义务。

第二章 一般工作流程

第九条 律师担任法律顾问后应尽快熟悉顾问单位的相关情况，包括但不限于：

（一）顾问单位的职能配置、内设机构、人员编制及领导的职责分工；

（二）顾问单位内部的联系、议事、行文、收发文、汇报、决策等工作规则和程序；

（三）顾问单位所涉法律事务的性质、种类，需优先处理的紧急事项，中、远期可能需要提供的法律服务。

分类整理和总结可能会向顾问单位提供法律服务所涉及的法律、法规、规章和规范性文件，做好前期准备工作。

第十条 与顾问单位建立高效沟通机制，明确相关业务联系人及联系方式，以及提交工作成果的途径和形式等必要事项，防止因沟通不畅影响工作效率。

第十一条 法律顾问工作中的非诉、非现场解答类业务一般

流程按先后顺序大致分为：需求对接、信息收集、法律分析、拟定意见、沟通反馈、出具意见以及总结改进等环节。

（一）事务受理与准备工作

1. 要求顾问单位确定待解决事项的具体范围和要实现的目的。

2. 要求顾问单位明确法律顾问完成工作的时间、形式和工作成果的标准。

3. 要求顾问单位提供与待解决事项相关的证据及背景资料，并查阅相关法律依据。

（二）事实认定与法律分析

1. 确定待解决事项涉及各方主体、执行或者实施程序，以及对各方主体权利义务的影响等事实。

2. 对照法律、法规、规章和规范性文件，分析待解决事项的合法性，判断可能存在的法律风险。

3. 按照合法可执行（实施）、违法（失当）须修改完善、违法（失当）应停止等不同情况，提出初步意见或建议。

（三）沟通反馈与出具最终意见

1. 提交初步意见，与顾问单位充分沟通，确定是否存在遗漏事实、观点，以及是否存在对待解决事项的误解等问题。

2. 提交的最终意见应当结论明确、依据充分，并将专业的法律术语转化为决策层易于理解的表达方式，除必要的事实陈述和法律分析外，不做无谓的添加和修饰。

（四）记录总结与改进

1. 按业务类型分别建立工作日志及服务记录，及时、准确记录服务过程及核心内容。

2. 对于妥善处理的重大、疑难或者具有代表性、典型性的法律事务做个案总结，形成具有指导意义的案例。

3. 按顾问单位的要求，分月、季、半年或者全年做阶段性总结，对高频出现的违法或者失当问题提出整改建议。

第十二条 法律顾问工作中的现场解答（会议）类业务一般流程大致为：信息收集、法律分析、发表意见。

收集信息包括事前要求顾问单位提供相关资料、事中听取介绍或者阅读资料，如因信息不全无法分析和发表意见应及时提问，争取全面掌握相关信息。

根据平时积累的法律知识或者现场查阅的法律资料，对照已掌握的事实信息，对待解决事项的合法性、合理性和可行性进行判断。

按照合法可执行（实施），违法（失当）须修改完善，违法（失当）应停止等不同情况发表意见，并进行必要的解释，提出相关建议。

第十三条 自开始承办法律事务时起，即应注意收集、保存有关材料。服务期满后根据《律师业务档案立卷归档办法》《律师业务档案管理办法》等有关规定，按照“一单位一卷”的原则建立纸质和电子工作档案并归档。

第十四条 本指引第三章至第十章对具体法律事务办理流程未作提示的，可以参照本章的提示办理。

法律、法规、规章、规范性文件和司法解释对具体法律事务办理流程有明确规定的，按照相关规定办理。

第三章 参与党内法规及规范性文件起草论证审查工作

第十五条 本章中的“党内法规”，是指党的中央组织，中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的体现党的统一意志、规范党的领导和党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度。

党章是最根本的党内法规，是制定其他党内法规的基础和依据。

本章中的党内“规范性文件”，是指党组织在履行职责过程中形成的具有普遍约束力、在一定时期内可以反复适用的文件。

第十六条 本章中的“参与起草工作”，是指法律顾问接受顾问单位委托，参与党内法规和规范性文件草案的初始起草，或者对其修改、废止文件的起草工作。

本章中的“参与论证工作”，是指法律顾问接受顾问单位委托，在党内法规和规范性文件制定、修改、废止和备案过程中，对其政治性、合法合规性、合理性、规范性、积极性和必要性等方面进行论证的工作。

本章中的“参与审查工作”，是指法律顾问接受顾问单位委

托，在党内法规和规范性文件制定、修改、废止和备案过程中，对其各方面进行审查的工作。

第十七条 本章中的起草、论证、审查党内法规和规范性文件工作，既有相同点也有不同点，法律顾问应当按照顾问单位的具体要求提供不同的工作成果。

第十八条 党的中央组织制定的党内法规名称为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则。

中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的党内法规，称为规则、规定、办法、细则。

不同名称的党内法规分别规定不同的事项。

凡是涉及创设党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分和组织处理的，只能由党内法规作出规定。

第十九条 制定党内法规，应当严格遵循效力位阶要求：

（一）党章在党内法规中具有最高效力，其他任何党内法规都不得同党章相抵触；

（二）中央党内法规的效力高于中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的党内法规，中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定党内法规不得同中央党内法规和规范性文件相抵触；

（三）中央纪律检查委员会以及党中央工作机关制定的党内法规的效力高于省、自治区、直辖市党委制定的党内法规，省、自治区、直辖市党委制定党内法规不得同中央纪律检查委员会以

及党中央工作机关制定的党内法规相抵触。

第二十条 上位党内法规明确要求制定配套党内法规的，应当及时制定；没有要求的，一般不再制定。

制定配套党内法规，不得超出上位党内法规规定的范围，作出的规定应当明确、具体，具有针对性、可操作性。除非必要，对上位党内法规已经明确规定的內容不作重复性规定。

第二十一条 法律顾问提供党内法规和规范性文件起草、论证、审查法律服务的参考依据主要有：

- （一）《中国共产党章程》；
- （二）《中国共产党党内法规制定条例》；
- （三）《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》；
- （四）《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》；
- （五）《中国共产党地方委员会工作条例》；
- （六）其他上位阶依据。

第二十二条 法律顾问在提供起草、论证、审查法律服务时，应当按照不同的工作需求，重点关注党内法规和规范性文件是否存在以下问题：

- （一）是否符合增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”等政治要求；
- （二）是否同党章、党的理论和路线方针政策相抵触；
- （三）是否同宪法和法律不一致；
- （四）是否同上位党内法规和规范性文件相抵触；

（五）是否与其他同位党内法规和规范性文件对同一事项的规定相冲突；

（六）是否就涉及的重大问题与有关部门和单位协商；

（七）是否存在谋求部门利益和地方保护问题；

（八）是否具有制定、修改、废止的必要性；

（九）是否符合制定、修改、废止的权限、程序以及规范表述要求。

法律顾问发现前款提示的否定性问题，应当及时向顾问单位提出明确的结论性意见和具体的处理建议。

法律顾问提供本条第一款法律服务的流程和相关工作标准，可以参照本指引第二章、第四章和第十一章的提示执行。

第四章 参与立法和准立法工作

第一节 原则和依据

第二十三条 本章中的“立法工作”，是指制定、修改、废止、解释地方性法规、地方政府规章等工作。

本章中的“准立法工作”，是指制定、修改、废止、解释行政规范性文件等工作。

第二十四条 法律顾问参与立法和准立法工作，是指在地方性法规、地方政府规章和行政规范性文件制定、修改、废止、解释和备案过程中，提供论证、起草和审查法律服务。

第二十五条 立法和准立法工作应当坚持以下原则：

（一）坚持中国共产党的领导，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持全面依法治省，深入推进法治辽宁建设，保障在法治轨道上实现辽宁全面振兴；

（二）坚持遵循立法法确定的立法原则，符合宪法、法律、行政法规和其他上位法的规定，依照法定的权限和程序，从国家整体利益出发，维护社会主义法制的统一、尊严、权威，不得与上位法相抵触；

（三）坚持以经济建设为中心，坚持改革开放，完整准确全面贯彻新发展理念，统筹发展和安全，注重保障和促进社会公平正义，优化法治化营商环境，服务高质量发展，为推进中国式现代化辽宁实践提供法治保障；

（四）坚持以人民为中心的发展思想，坚持和发展全过程人民民主，尊重和保障人权，保障和促进社会公平正义；

（五）坚持从实际出发，适应经济社会发展和全面深化改革的要求，科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任；

（六）坚持科学立法、民主立法、依法立法，增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性；

（七）地方性法规、地方政府规章和行政规范性文件应当明确、具体，具有针对性和可执行性，突出地方特色。对上位法已经明确规定的内容，可以根据本地实际情况进行补充和细化，一般不作重复性规定。

第二十六条 法律顾问在参与立法和准立法工作中，提供论证、起草、审查法律服务的参考依据主要有：

（一）《中华人民共和国立法法》；

（二）《规章制定程序条例》；

（三）《法规规章备案审查条例》；

（四）《公平竞争审查条例》；

（五）国务院办公厅《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》国办发〔2018〕37号；

（六）国务院办公厅《关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》国办发〔2018〕115号；

（七）《辽宁省人民代表大会及其常务委员会立法条例》；

（八）《辽宁省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》；

（九）辽宁省人民政府《辽宁省规章规范性文件定期清理规定》；

（十）辽宁省人民政府《辽宁省行政规范性文件合法性审核办法》；

（十一）辽宁省人民政府《辽宁省规章行政规范性文件备案审查办法》；

（十二）其他上位法依据。

第二节 参与论证工作

第二十七条 本节中的“参与论证工作”，是指法律顾问接

受顾问单位委托，在制定、修改、废止或者解释地方性法规、地方政府规章和行政规范性文件的立项阶段，对其必要性、可行性、所要解决的主要问题、拟确立的主要制度等方面进行论证的工作。

第二十八条 必要性论证，包括制定、修改、废止、解释四个方面。其中：

（一）制定的必要性，主要是因上位法的规定难以直接适配地方具体情况，地方的特有问题需要更为详尽的规定加以解决，能够为推进中国式现代化辽宁实践提供法治保障。

（二）修改的必要性，主要体现在：

1. 部分内容与修改后的上位法不一致或者相抵触；
2. 国家政策重大调整，部分内容不能与之适应；
3. 部分内容明显不适应经济社会发展要求；
4. 部分内容的可操作性不强，需要予以细化和完善；
5. 效力级别相同的规定之间，对同一事项的规定不一致，需要协调统一。

（三）废止的必要性，主要体现在：

1. 主要内容与新的上位法或者上级机关的政策相抵触；
2. 依据的上位法已废止；
3. 主要内容已被新制定或者修订后的上位法涵盖；
4. 主要内容已被新制定的同位阶规定替代；
5. 主要内容已不适应经济社会发展要求。

（四）解释的必要性，主要体现在原条文规定需要进一步明

确具体含义，或者论证对象制定后出现新的情况，需要明确适用依据。

第二十九条 可行性论证，主要包括以下三个方面：

（一）论证对象是否适应全面深化改革的要求；

（二）论证对象是否能够发挥法治在治理体系和治理能力现代化中的重要作用；

（三）论证对象是否能对市场主体、营商环境、公平竞争、产业发展、投资就业、财政负担、公共利益、社会治理效果等各个方面产生积极的促进作用。

第三十条 解决问题论证，主要是看论证对象中有无明确所要解决的问题，问题是否需要以立法或者准立法的方式解决，论证对象的施行是否能有效解决问题。

第三十一条 确立制度论证，主要是看论证对象是否确立了相关制度，所确立的制度与上位法的精神相符，权益增减是否公平合理，程序保障是否完善。

第三节 参与起草工作

第三十二条 本节中的“参与起草工作”，是指法律顾问接受顾问单位委托，按要求完成制定、修改、废止、解释地方性法规、地方政府规章和行政规范性文件草案的起草工作。

第三十三条 法律顾问参与起草工作应当要求顾问单位提供立法或者准立法的目的、基本依据、调查研究成果和征求意见反馈情况等资料，为起草工作奠定基础。

第三十四条 地方性法规可以使用条例、办法、规定、规则和决定等名称。根据内容需要可以分章、节、条、款、项、目。章、节、条的顺序号用中文数字依次表述，款不编序号，项的序号用中文数字加括号依次表述，目的序号用阿拉伯数字依次表述。

第三十五条 地方性法规结构、文字等立法技术层面的具体问题，按照《全国人大常委会法制工作委员会立法技术规范》的相关规定执行。

地方政府规章和行政规范性文件的立法和准立法技术要求，参照前款的提示操作。

第三十六条 地方政府规章的名称一般称规定、办法，但不得称条例。除内容复杂的外，规章一般不分章、节，用语应当准确、简洁。

第三十七条 地方政府规章没有法律、行政法规、地方性法规的依据，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。

第三十八条 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。

第三十九条 地方政府规章应当体现行政机关的职权与责任相统一，以及精简、统一、效能的原则。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。相同或者相近的职能应当规定由一个行政机关承担，简化

行政管理手续。

第四十条 行政规范性文件是指除地方政府规章外，由行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称行政机关）依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。

行政机关内部执行的管理规范、工作制度、机构编制、会议纪要、工作方案、请示报告及表彰奖惩、人事任免等文件，不属于行政规范性文件。

第四十一条 行政规范性文件的名称一般称规定、办法、细则、通知和公告等。

起草行政规范性文件应当注意的问题，参照起草地方性法规和地方政府规章的相关原则、要求进行操作。

第四节 参与审查工作

第四十二条 本节中的“参与审查工作”，是指法律顾问接受顾问单位委托，对拟制定、修改、废止或者解释的地方性法规、地方政府规章和行政规范性文件草案，以及备案文本的合法性进行审查的工作。

第四十三条 地方性法规的制定权属于省和设区的市的人民代表大会及其常务委员会。其中，本行政区域特别重大事项的地方性法规，应当由人民代表大会制定。

地方性法规的修改权和废止权属于其制定主体。

地方性法规的解释权属于人民代表大会常务委员会。

自治条例和单行条例的制定、修改权和废止权属于自治县的人民代表大会，解释权属于其常务委员会。本指引如无特别说明，地方性法规中即包含自治条例和单行条例。

第四十四条 地方政府规章的制定权、修改权、废止权和解释权属于省和设区的市的人民政府。

第四十五条 行政规范性文件的制定权、修改权、废止权和解释权属于行政机关。内设机构无权制定、修改、废止和解释行政规范性文件。

第四十六条 设区的市制定地方性法规、地方政府规章的范围限于对城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护和基层治理等方面的事项，法律另有规定的除外。省人民代表大会及其常务委员会、省人民政府除应当遵守《中华人民共和国立法法》第十一条的规定外，不受上述限制。

制定行政规范性文件的范围限于行政机关本身的法定职权范围（两个以及两个以上行政机关联合发文的除外），且排除法律、法规、规章和上级机关行政规范性文件禁止规定或者已经规定的事项。

第四十七条 制定、修改、废止和解释地方性法规、地方政府规章和行政规范性文件的主要程序是否合法，参照本指引第二十六条提示的依据审查。

三个审查对象的制定、修改、废止和解释主要程序的具体步

骤和要求不尽一致，需仔细甄别，且要注意每个程序的时限要求，以及每个具体步骤的证明材料要求。

第四十八条 地方性法规、地方政府规章和行政规范性文件的合法性，应当根据不同情况，从以下方面进行审查：

（一）是否符合党中央、国务院重大决策部署和国家重大改革方向；

（二）制定、修改、废止或者解释主体是否合法，是否超越权限；

（三）是否违反上位法和上级政策的规定；

（四）是否违法设立行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等事项；

（五）是否无上位法依据设定公民、法人和其他组织的权利与义务，或者违法设定国家机关的权利与责任；

（六）制定、修改、废止或者解释是否违反法定程序；

（七）是否明显违背社会主义核心价值观和公序良俗；

（八）是否明显不合理，或者所规定的措施与其制定目的明显不符合比例原则；

（九）是否符合立法法及立法技术要求；

（十）是否因现实情况发生重大变化而不宜继续施行。

第五章 重大行政决策和重大行政行为合法性审查

第一节 重大行政决策合法性审查

第四十九条 本节中的“重大行政决策”，是指县级以上地

方人民政府（以下简称决策机关）制定有关公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大公共政策和措施；制定经济和社会发展等方面的重要规划；制定开发利用、保护重要自然资源和文化资源的重大公共政策和措施；决定在本行政区域实施的重大公共建设项目；决定对经济社会发展有重大影响、涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项等行政行为。

财政政策、货币政策等宏观调控决策，政府立法决策以及突发事件应急处置决策不适用《重大行政决策程序暂行条例》的规定。

第五十条 重大行政决策必须坚持和加强党的全面领导，全面贯彻党的路线方针政策和决策部署，发挥党的领导核心作用，把党的领导贯彻到重大行政决策全过程。

重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告。

第五十一条 根据《辽宁省重大行政决策程序规定》的规定，合法性审查分为决策承办单位的初步审查和决策机关负责合法性审查部门（司法局）的最终审查。两次审查虽然在时间上有先后之分，但审查的实质内容基本相同。

第五十二条 重大行政决策合法性审查的内容包括：

- （一）决策事项是否符合法定权限；
- （二）决策草案内容是否符合有关法律、法规、规章和上级政策的规定；
- （三）决策草案的形成是否履行相关法定程序。

第五十三条 法律顾问进行合法性审查前，应当根据不同情况，要求顾问单位提供真实、规范的下列资料：

（一）决策草案及起草说明；

（二）有关法律、法规、规章、行政规范性文件、上级政策等制定依据；

（三）按照规定履行公众参与、专家论证、风险评估程序的相关材料，或者未履行相关程序的说明；

（四）本单位的合法性初审意见、集体讨论决定材料；

（五）有关意见收集采纳情况；

（六）需要报送的其他材料。

决策承办单位的法律顾问要求顾问单位提供的资料不含前款第四项的资料。

顾问单位提供资料不全，致使法律顾问无法按要求完成审查工作的，应当要求顾问单位补正所需资料。

第五十四条 接收顾问单位提供的资料后，法律顾问应当对决策事项进行定性分析，确定决策事项属于哪一领域，应受哪些部门法调整。在此基础上，全面检索和掌握与该决策事项有关的全部法律依据。

第五十五条 检索法律依据工作一般按以下原则操作：

（一）检索范围，包括法律、法规、规章、行政规范性文件、司法解释、指导性案例等，并重点关注本省和本市对决策事项的相关规定。

（二）检索方法，按照法律效力层级，自上而下进行系统检索，同时需留意所检索规范的效力状态。

第五十六条 对决策事项是否符合法定权限的审查分为以下两个方面：

（一）决策机关的权限，即决策机关是否有法律、行政法规、本级或者上级地方性法规、上级地方政府规章，以及上级机关行政规范性文件的授权。同时还应当注意“权责法定”原则，授予政府部门的职权，不能由政府行使。

（二）执行机关的权限，审查原则同决策机关。但法律、法规、规章规定可由政府指定所属部门执行的除外。

第五十七条 对决策草案实体内容是否合法的审查，主要分为以下三个方面：

（一）决策机关和执行机关应当遵守的法律、法规、规章和行政规范性文件的具体规定中，对决策草案内容明确允许的，决策草案实体性内容合法。

（二）决策机关和执行机关应当遵守的法律、法规、规章和行政规范性文件原则性规定中，有对决策草案内容允许的精神，且没有任何禁止性或者限制性规定的，决策草案实体性内容也属于合法。

（三）决策机关和执行机关应当遵守的法律、法规、规章和行政规范性文件中，对决策草案内容作出了禁止性或者限制性规定，且决策草案内容不属于例外情况的，则决策草案实体性内容

违法。

决策草案中有实施、执行等程序性内容的，法律顾问还应当注意对实施、执行是否符合法定程序或者正当程序进行审查。如果程序性内容违法，决策草案内容也属于违法。

第五十八条 审查重大行政决策的程序性依据主要是《重大行政决策程序暂行条例》《辽宁省重大行政决策程序规定》，以及设区的市的相关规定。

第五十九条 对决策草案的形成是否履行相关法定程序的审查，主要分为以下七个方面：

（一）决策机关是否决定启动决策程序，且明确了承办单位或者牵头单位；

（二）承办单位在拟订决策草案前，是否开展了相关调查研究、全面准确掌握有关信息、充分协商协调等工作；

（三）承办单位是否依法履行了公众参与程序，履行程序的方式和时间是否符合法定要求；

（四）承办单位是否依法履行了专家论证程序，履行程序的形式以及参加论证的专家、专业机构是否具有法定资格；

（五）承办单位是否依法履行了风险评估程序，风险评估的主体和方式是否合法，评估报告是否具有法律效力、风险是否可控；

（六）承办单位是否依法履行了初步合法性审查、集体讨论决定程序，审查和决定结果是否符合提交决策机关讨论的形式和

实质性要求；

（七）承办单位报送的材料是否齐全、规范。

前款列举的事项均应有合法有效的证据加以证明。

第六十条 法律顾问对符合法定权限、内容合法、程序合法的决策草案，出具合法意见；对部分内容与法律、法规、规章和国家政策不一致的决策草案，提出修改意见；对未履行法定程序的决策草案，建议补充履行相关程序后再送请合法性审查。

第二节 重大行政行为合法性审查

第六十一条 本节中的“重大行政行为”，是指行政机关作出的重大行政处罚、行政强制、行政许可，重大国有资产处置、行政征收，重大行政协议以及其他对公共利益和行政相对方权利义务产生重大影响的行政行为。

前款所述重大行政行为不包括立法和准立法，以及重大行政决策行为。

重大行政行为和一般行政行为的合法性要素，以及审查要点没有区别，为避免造成误解，以下统称“行政行为”。

第六十二条 行政行为的合法性要素一般包括职权依据、事实证据、法律依据、法定程序和公允适当五个方面。

行政行为缺乏前款前四个要素即不具备合法性，但因笔误类错误导致适用法律或者程序出现轻微瑕疵，不影响行政相对方实体和程序性权利义务的除外。

公允适当要素只存在于有选择和裁量空间的行政行为中，缺

乏此要素的该类行政行为不具备合法性。

只能按唯一法律条文作出唯一结果的行政行为，不考虑公允适当要素。

第六十三条 作出行政行为的行政机关的职权，应当来源于法律、法规和规章的明确授予。

如授权依据没有明确某项行政职权由诸如税务机关、海关、乡镇人民政府等特定的行政机关行使，则需按“三定方案”或者“权责清单”确定行政机关的具体职权。

如授权依据表述“由县级以上人民政府组织实施”，则人民政府具体确定或组织的部门具有职权。

第六十四条 作出行政行为行政机关的职权依据分为以下三个方面：

（一）事项管辖权，即行政机关根据职责分工对特定事项（领域）的管辖，如自然资源主管部门行使土地、矿产资源等方面的职权，建设行政主管部门行使建筑活动方面的职权。除有相对集中执法的特别规定外，授权依据明确指向行政机关的职权，一般不得由其他行政机关行使。

（二）区域管辖权，即行政机关一般只能在本行政区域内行使职权。“本行政区域”应当按照《行政区域界线管理条例》第二条等有关规定确定。除与毗邻的地方人民政府所签行政区域界线协议书另有约定外，“飞地”上的执法行为由所在行政区域的行政机关行使管辖权。

（三）级别管辖权，即除授权依据有特别规定外，行政职权只能由授权依据确定级别行政机关行使，如安全生产重大事故、较大事故、一般事故分别由事故发生地省级人民政府、设区的市级人民政府、县级人民政府负责调查。

第六十五条 法律、法规和规章没有对行政机关可以委托行使行政职权作出直接、明确规定，行政机关不得擅自委托第三方行使行政职权。

行政机关不得将《中华人民共和国行政处罚法》第二十条第一款的规定作为委托实施行政处罚的直接授权依据。

第六十六条 在没有法律、法规和规章的直接授权，或者人民政府依法确定的情况下作出行政行为，属于无职权。

超越授权依据赋予的事项、区域或者级别权限作出行政行为，属于超越职权。

在法定职权范围内出于不正当动机、目的，背离法律授予职权的核心目的作出行政行为，属于滥用职权。

第六十七条 作出行政行为应当事实清楚，证据确凿。

事实清楚，是指根据法律、法规、规章规定的事实核心要素，以及法律要求“事实清楚”理应具备补充要素（一般包括主体、时间、地点以及行为方式、过程和后果等），作出行政行为所认定的要件事实清楚。

要件事实一般应载于法律文书中，须结构完整，逻辑清晰，且有确凿的证据加以证明。

证据确凿，是指行政机关据以作出行政行为的证据同时满足客观性、关联性、合法性要求，且证据充分、相互印证，能够清晰、有说服力地证明法定要件事实，达到足以支撑作出行政行为的证明标准。

证据的形式和标准参照《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第十条至第十八条的规定认定。

第六十八条 作出行政行为应当准确适用法律、法规、规章等依据（以下统称“法律”或者“法律依据”，特殊情况下还包括行政规范性文件）。

第六十九条 适用法律应当严格按照《中华人民共和国立法法》第九十八条至第一百零六条规定的基本原则执行。

第七十条 适用的法律应当生效于要件事实发生前，且效力持续到行政行为作出时。不适用已废止且对原规定事项无新规定的法律。

要件事实发生后，原法律被修改，且新的规定更有利于保护行政相对方合法权益的，适用新的规定。

第七十一条 适用法律具体的条、款、项、目应当表述清楚明确。适用的具体法律条文要与要件事实相对应。

第七十二条 适用与上位法相抵触的下位法具体条文，或者没有在法律文书中适用任何法律依据（包括仅表述了法律依据名称，没有适用具体条文），或者适用的具体条文不能与要件事实相对应的，属于适用法律错误。

第七十三条 行政机关作出行政行为应当履行法定程序，没有法定程序的，应当履行正当程序。

法定程序，是指由法律、法规、规章和行政规范性文件明确规定的，行政机关实施行政行为时必须严格遵循的方式、步骤、时限、顺序的总和。

正当程序，是指在没有法定程序的情况下，行政机关作出行政行为时，除涉及国家秘密和依法应受到保护的商业秘密、个人隐私外，应当公开，并听取行政相对方的意见，保障行政相对方和利害关系人的知情权、参与权和救济权。

第七十四条 本指引第六十一条列举的行政处罚、行政强制、行政许可、国有资产处置和行政征收，分别按以下提示的依据审查行政机关是否履行了法定程序：

- （一）《中华人民共和国行政处罚法》；
- （二）《中华人民共和国行政强制法》；
- （三）《中华人民共和国行政许可法》；
- （四）《中华人民共和国企业国有资产法》；
- （五）《行政事业性国有资产管理条例》；
- （六）《中华人民共和国土地管理法》；
- （七）《国有土地上房屋征收与补偿条例》。

除适用前款提示的法律和行政法规外，还应同时适用其配套法规、规章和行政规范性文件。所有法律依据中有关法定程序的规定均应遵守，不应遗漏。

第七十五条 行政机关在告知行政相对方享有申请听证权后，行政相对方没有申请或者表示不申请的，应当等到申请期限届满后才能作出行政行为。

第七十六条 行政机关是否履行了法定或者正当程序，均要有确凿的证据加以证明。

第七十七条 本指引没有详尽列举的行政行为有法定程序的，参照本指引第七十三条和第七十六条的提示审查。

第七十八条 审查行政行为是否适当公允，一般可参考以下因素：

（一）减损或者增加行政相对方的权益或者义务，是否与其行为的性质、情节以及对社会产生消极影响的程度相当；

（二）作出行政行为采取的手段、措施等是否为能够实现行政目的并且对行政相对方损害最小的限度；

（三）对与行政相对方的行为性质、情节等基本相同案件是否作出了基本相同的处理结果。

第七十九条 法律顾问对行政行为进行合法性审查前，要求顾问单位提供的材料，以及检索法律依据等准备工作，参照本指引第五十三条至第五十五条以及类似条款的提示操作。

第六章 参与突发事件和信访案件处理

第一节 参与突发事件处理

第八十条 本指引中的“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。

第八十一条 律师可参与突发事件的预防与应急准备、应急处置与救援、事后恢复与重建等阶段的相关工作，并提供法律咨询，以及起草、修改相关法律文件、文书，进行责任分析认定和处理、合法性审查等相应的法律服务。

第八十二条 法律顾问提供前条法律服务直接参考的基本部门法及其配套依据主要有：

- （一）《中华人民共和国突发事件应对法》；
- （二）中共中央、国务院《国家突发事件总体应急预案》；
- （三）国务院办公厅《突发事件应急预案管理办法》；
- （四）《突发事件应急预案编制导则第1部分：通则》GB/T 46793.1-2025；
- （五）《突发事件应急预案编制导则第2部分：乡镇（街道）》GB/T 46793.2-2025；
- （六）《突发事件应急预案编制导则第3部分：村（社区）》GB/T 46793.3-2025；
- （七）《辽宁省突发事件应对条例》；
- （八）《辽宁省人民政府突发公共事件总体应急预案》；
- （九）具体工作中可以参考的其他依据。

第八十三条 法律顾问参与自然灾害类突发事件处理提供法律服务时，还应当参考以下依据：

- （一）主要法律：

1. 《中华人民共和国防震减灾法》；
2. 《中华人民共和国防洪法》；
3. 《中华人民共和国水土保持法》；
4. 《中华人民共和国气象法》；
5. 《中华人民共和国森林法》；
6. 《中华人民共和国草原法》。

（二）主要行政法规：

1. 《自然灾害救助条例》；
2. 《军队参加抢险救灾条例》；
3. 《中华人民共和国防汛条例》；
4. 《中华人民共和国抗旱条例》；
5. 《地质灾害防治条例》；
6. 《气象灾害防御条例》；
7. 《人工影响天气管理条例》；
8. 《破坏性地震应急条例》；
9. 《地震监测管理条例》；
10. 《地震安全性评价管理条例》；
11. 《地震预报管理条例》；
12. 《森林草原防灭火条例》。

（三）主要地方性法规：

1. 《辽宁省防震减灾条例》；
2. 《辽宁省气象灾害防御条例》；

3. 《辽宁省水土保持条例》；
4. 《辽宁省河道管理条例》；
5. 《辽宁省实施〈中华人民共和国水法〉办法》；
6. 《辽宁省实施〈中华人民共和国气象法〉办法》；
7. 《辽宁省实施〈中华人民共和国森林法〉办法》；
8. 《辽宁省实施〈中华人民共和国防洪法〉办法》。

（四）主要部门规章：

1. 自然资源部《地质灾害防治单位资质管理办法》；
2. 水利部《水文监测环境和设施保护办法》；
3. 中国气象局《气象预报发布与传播管理办法》；
4. 中国气象局《防雷减灾管理办法》；
5. 中国地震局《水库地震监测管理办法》；
6. 民政部《救灾捐赠管理办法》；
7. 生态环境部《突发环境事件信息报告办法》；
8. 生态环境部《突发环境事件调查处理办法》；
9. 海事局《海上搜救应急处置工作规定》。

（五）主要地方政府规章：

1. 《辽宁省地质灾害防治管理办法》；
2. 《辽宁省雷电灾害防御管理规定》；
3. 《辽宁省人工影响天气管理办法》；
4. 《辽宁省地震预警管理办法》。

（六）主要应急预案和规范性文件：

1. 国务院《国家气象灾害应急预案》
2. 国务院《国家地震应急预案》；
3. 国务院《国家防汛抗旱应急预案》；
4. 国务院《国家突发地质灾害应急预案》；
5. 国务院《国家森林草原火灾应急预案》；
6. 国务院办公厅《自然灾害调查评估暂行办法》；
7. 自然资源部《海洋灾害应急预案》；
8. 水利部《调水工程运行管理办法》；
9. 辽宁省人民政府《辽宁省自然灾害救助应急预案》。

前款提示不是完全列举，具体工作中还要参考其他有关应对自然灾害类突发事件的相关规定。

第八十四条 法律顾问参与事故灾害类突发事件处理提供法律服务时，还应当参考以下依据：

（一）主要法律：

1. 《中华人民共和国安全生产法》；
2. 《中华人民共和国消防法》；
3. 《中华人民共和国铁路法》；
4. 《中华人民共和国海上交通安全法》；
5. 《中华人民共和国道路交通安全法》；
6. 《中华人民共和国民用航空法》；
7. 《中华人民共和国核安全法》；
8. 《中华人民共和国危险化学品安全法》；

9. 《中华人民共和国石油天然气管道保护法》；
10. 《中华人民共和国矿山安全法》；
11. 《中华人民共和国特种设备安全法》；
12. 《中华人民共和国电力法》；
13. 《中华人民共和国建筑法》；
14. 《中华人民共和国生态环境法典》。

（二）主要行政法规：

1. 《生产安全事故应急条例》；
2. 《危险化学品安全管理条例》；
3. 《特种设备安全监察条例》；
4. 《核电厂核事故应急管理条例》；
5. 《电力安全事故应急处置和调查处理条例》；
6. 《建设工程安全生产管理条例》；
7. 《放射性物品运输安全管理条例》。

（三）主要地方性法规：

1. 《辽宁省安全生产条例》；
2. 《辽宁省铁路安全管理条例》；
3. 《辽宁省消防条例》；
4. 《辽宁省高速公路管理条例》。

（四）主要部门规章：

1. 应急管理部《生产安全事故应急预案管理办法》；
2. 应急管理部《矿山救援规程》；

3. 应急管理部《高层民用建筑消防安全管理规定》；
4. 应急管理部《煤矿安全规程》；
5. 交通运输部《危险货物道路运输安全管理办法》；
6. 交通运输部《道路运输车辆动态监督管理办法》；
7. 国家安全生产监督管理总局《危险化学品重大危险源监督管理暂行规定》；
8. 国家市场监督管理总局《特种设备事故报告和调查处理规定》；
9. 生态环境部《突发环境事件应急管理办法》；
10. 生态环境部《突发环境事件调查处理办法》。

（五）主要地方政府规章：

1. 《辽宁省重特大生产安全事故隐患排查治理办法》；
2. 《辽宁省企业安全生产主体责任规定》。

（六）主要应急预案和规范性文件与技术规范：

1. 国务院《国家安全生产事故灾难应急预案》；
2. 国务院《国家食品安全事故应急预案》；
3. 国务院《国家核应急预案》；
4. 国务院《国家突发环境事件应急预案》；
5. 交通运输部《公路交通突发事件应急预案》；
6. 交通运输部《城市轨道交通运营突发事件应急演练管理办法》；
7. 国家环境保护总局《国家环保总局辐射事故应急预案》；

8. 国家环境保护总局《国家环保总局辐射事故应急预案》；
9. 生态环境部《突发环境事件应急监测技术规范》；
10. 国家能源局关于印发《电力安全事故调查程序规定》；
11. 辽宁省人民政府《辽宁省危险化学品事故应急预案》；
12. 辽宁省人民政府《辽宁省突发环境事件应急预案》；
13. 辽宁省人民政府《辽宁省辐射事故应急预案》。

前款提示不是完全列举，具体工作中还要参考其他有关应对事故灾害类突发事件的相关规定。

第八十五条 法律顾问参与突发公共卫生事件处理提供法律服务时，还应当参考以下依据：

（一）主要法律：

1. 《中华人民共和国突发公共卫生事件应对法》；
2. 《中华人民共和国传染病防治法》；
3. 《中华人民共和国国境卫生检疫法》；
4. 《中华人民共和国食品安全法》；
5. 《中华人民共和国药品管理法》；
6. 《中华人民共和国职业病防治法》；
7. 《中华人民共和国疫苗管理法》。

（二）主要行政法规：

1. 《突发公共卫生事件应急条例》；
2. 《中华人民共和国传染病防治法实施办法》；
3. 《中华人民共和国国境卫生检疫法实施细则》；

4. 《中华人民共和国食品安全法实施条例》；
5. 《国内交通卫生检疫条例》；
6. 《公共场所卫生管理条例》；
7. 《医疗废物管理条例》。

（三）主要地方性法规：

1. 《辽宁省公共卫生应急管理条例》；
2. 《辽宁省爱国卫生管理条例》；
3. 《辽宁省医疗废物管理条例》；
4. 《辽宁省食品安全条例》。

（四）主要部门规章：

1. 教育部、国家市场监督管理总局、国家卫生健康委员会《学校食品安全与营养健康管理规定》；
2. 海关总署《国境口岸突发公共卫生事件出入境检验检疫应急处理规定》；
3. 国家教育委员会、卫生部《学校卫生工作条例》；
4. 卫生部、交通部《突发公共卫生事件交通应急规定》。

（五）主要地方政府规章：

《辽宁省病媒生物预防控制管理办法》。

（六）主要应急预案和规范性文件：

1. 国务院《国家突发公共卫生事件应急预案》；
2. 国务院《国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案》；
3. 国务院《国家食品安全事故应急预案》；

4. 国务院《国家突发重大动物疫情应急预案》；

5. 国家卫生健康委、国家中医药局、国家疾控局《国家卫生应急队伍管理办法》；

6. 辽宁省人民政府《辽宁省食品安全事故应急预案》；

7. 辽宁省人民政府《辽宁省鼠疫控制应急预案》。

前款提示不是完全列举，具体工作中还要参考其他有关应对突发公共卫生事件的相关规定。

第八十六条 法律顾问参与社会安全类突发事件处理提供法律服务时，还应当参考以下依据：

（一）主要法律：

1. 《中华人民共和国国家安全法》；
2. 《中华人民共和国反恐怖主义法》；
3. 《中华人民共和国网络安全法》；
4. 《中华人民共和国数据安全法》；
5. 《中华人民共和国人民警察法》；
6. 《中华人民共和国治安管理处罚法》；
7. 《中华人民共和国刑法》。

（二）主要行政法规：

1. 《大型群众性活动安全管理条例》；
2. 《互联网信息服务管理办法》。

（三）主要地方性法规：

1. 《辽宁省大数据发展条例》；

2. 《辽宁省公共安全技术防范条例》。

（四）主要部门规章：

1. 公安部《公安机关反有组织犯罪工作规定》；

2. 公安部《公安机关办理行政案件程序规定》；

3. 公安部《公安机关办理刑事案件程序规定》；

4. 中国银行保险监督管理委员会《银行保险机构应对突发事件金融服务管理办法》。

（五）主要地方政府规章：

1. 《辽宁省大型社会活动安全保卫办法》；

2. 《辽宁省治安特业服务管理办法》。

（六）主要应急预案和规范性文件：

1. 中央网络安全和信息化领导小组办公室《国家网络安全事件应急预案》；

2. 公安部《公安机关人民警察现场制止违法犯罪行为操作规程》；

3. 中国人民银行、外交部、公安部、国家安全部、司法部、财政部、住房和城乡建设部、国家市场监督管理总局《反洗钱特别预防措施管理办法》；

4. 《辽宁省人民政府突发公共事件总体应急预案(简本)》。

前款提示不是完全列举，具体工作中还要参考其他有关应对社会安全类突发事件的相关规定。

第八十七条 法律顾问参与突发事件中社会救助类工作提供

法律服务时，还应当参考以下依据：

（一）主要法律：

1. 《中华人民共和国社会救助法》；
2. 《中华人民共和国红十字会法》；
3. 《中华人民共和国慈善法》。

（二）主要行政法规：

1. 《社会救助暂行办法》；
2. 《自然灾害救助条例》。

（三）主要地方性法规：

1. 《辽宁省实施〈中华人民共和国红十字会法〉办法》；
2. 《辽宁省奖励和保护见义勇为人员条例》。

（四）主要部门规章：

1. 民政部《救灾捐赠管理办法》；
2. 民政部《慈善组织信息公开办法》。

（五）主要政府规章有：

《辽宁省社会救助实施办法》。

（六）主要应急预案和规范性文件：

1. 国务院《国家自然灾害救助应急预案》；
2. 财政部、应急部《中央自然灾害救灾资金管理暂行办法》（财建〔2020〕245号）；

3. 国务院《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》（国发〔2014〕47号）；

4. 民政部、财政部《民政部、财政部关于进一步健全完善临时救助制度的意见》（民发〔2025〕68号）；

5. 辽宁省人民政府《辽宁省自然灾害救助应急预案》。

社会救助类工作涉及的法律规范并不仅限于前款的提示，本节对其他类型突发事件参考依据的提示中，也有该类工作的相关规定，法律顾问在提供该类法律服务时亦应一并参考。

第八十八条 本节对各种类型突发事件提示参考的依据，没有涵盖全部规范并且存在交叉情况，法律顾问在提供相关法律服务时还应当全面查阅。

第八十九条 法律顾问参与突发事件预防与应急准备阶段的常见工作一般是提供法律咨询，起草、修改或者审查地方人民政府总体应急预案、专项应急预案，以及地方人民政府部门的应急预案。

起草、修改或者审查各类应急预案的流程和原则，参照本指引第四章的相关提示操作。各类应急预案的具体内容，应当符合本节提示的依据以及上级机关文件的要求，并且与本地区的实际情况相符。

第九十条 法律顾问参与突发事件应急处置与救援阶段的常见工作一般是提供法律咨询，起草、修改或者审查相关法律文件、文书，进行相关方责任分析认定和处理。

应急处置与救援阶段的法律文件主要是顾问单位发布的决定、命令、公告、通告、意见、通知、通报等公文；法律文书主

要是民事合同和行政协议等；责任是指行为人实施违法行为导致发生突发事件，或者在突发事件发生后实施违法行为应当承担的法律后果。

第九十一条 起草、修改或者审查相关法律文件的流程和原则，参照本指引第四章相关提示操作。但法律、法规、规章规定紧急情况下可以简化程序的除外。

民事合同、行政协议等法律文书的起草、修改或者审查工作，参照本指引第十章第一节的提示操作。同时还应注意合同、协议是否涉及招标投标、政府采购等特殊程序。

第九十二条 责任分析认定与处理工作分以下两个方面：

（一）法律顾问应顾问单位的要求，参照以下提示概括分析突发事件中可能存在的责任人，确定具体责任人：

1. 根据顾问单位提供以及自己掌握的事实情况判断突发事件的类型和性质，检索与其对应的法律、法规、规章、预案、技术标准和规范性文件；

2. 用检索成果中的义务性规定（包括法定职责）对照基本事实，筛查在特定事项中应尽义务的主体，概括确定可能存在的责任人。

3. 对顾问单位或者嫌疑责任人提供的合法有效证据材料，筛查的嫌疑责任人是否实际履行了相应义务，最终确定其是否对作为或者不作为行为造成的后果承担法律责任。

（二）对顾问单位已经确定的责任人，并拟对其作出处理决

定的合法性审查，参照本指引第五章第二节的提示，确定责任人违反的具体规定、违法要件事实，对照要件事实的法律责任条款确定责任，并考虑适当公允要素提出审查意见。

第九十三条 法律顾问参与突发事件事后恢复与重建阶段的常见工作，一般是提供法律咨询，起草、修改或者审查相关法律文件、文书。

事后恢复与重建阶段的法律文件主要是制定相关帮扶和优惠政策，制定救助、补偿、抚慰、抚恤、安置等善后工作计划；前述法律文件及协议类法律文书的起草、修改或者审查原则、规则等，与本指引第十一条和第九十一条的提示相同。

第二节 参与信访案件处理

第九十四条 本节中的“信访”，是指公民、法人或者其他组织采用信息网络、书信、电话、传真、走访等形式向各级机关、单位反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，有关机关、单位依规依法处理的活动。

本节中的“信访人”，是指采用前款形式反映情况，提出建议、意见或者投诉请求的公民、法人或者其他组织。

第九十五条 法律顾问参与信访案件处理工作应当遵循坚持党的全面领导、坚持以人民为中心、坚持依法按政策解决问题、坚持源头治理化解矛盾等基本原则，协助顾问单位落实信访工作责任，维护社会和谐稳定。

第九十六条 法律顾问参与信访案件处理，在程序方面主要

适用以下法规和规范性文件：

- （一）中共中央、国务院《信访工作条例》；
- （二）司法部、国家信访局《关于进一步深化人民调解参与信访工作对接推进信访工作法治化的意见》；
- （三）国家信访局《依法分类处理信访诉求工作规则》；
- （四）国家信访局《信访事项简易办理办法》；
- （五）国家信访局《信访事项内容分类》；
- （六）国家信访局《初次信访事项办理办法》；
- （七）国家信访局办公室《关于进一步加强和完善信访事项统筹实地督查工作的规定》；
- （八）国家信访局办公室《协调解决“三跨三分离”信访事项工作规则》；
- （九）最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部《关于依法处理涉法涉诉信访工作衔接配合的规定》；
- （十）辽宁省政府《辽宁省信访事项复查复核办法》；
- （十一）中共辽宁省委办公厅、辽宁省人民政府办公厅《信访工作责任制实施细则》。

前款提示不是完全列举，具体工作中还要参考其他有关信访处理的相关规定。

第九十七条 法律顾问参与信访案件处理，可以提供以下法律服务：

- （一）参加信访接待，现场回答相关法律问题；

（二）对信访人提出的申诉求决类事项是否导入何种程序处理进行分析论证；

（三）为信访部门协调解决重要信访问题提供法律咨询或者合法性审查服务；

（四）为信访事项办理、复查、复核机关起草、修改或者审查信访处理意见、复查、复核意见；

（五）参加信访联席会议，提供法律意见和处理建议。

第九十八条 法律顾问参加信访接待工作时，应当热情礼貌、端庄稳重，按照已掌握的事实依法谨慎解答，避免激化矛盾，维护社会稳定。

引导信访人依法向有管辖权的机关表达合理诉求，不越级上访或群体上访，帮助信访人确定合法、合理、合适的法律救济途径和方案。

对于接待前已知的信访人和事项，应当在与顾问单位研究后做好解答提纲或者谈话预案，提高工作效率。

第九十九条 涉法涉诉信访事项导入何种程序处理，应当按照以下规则操作：

（一）准确界定实质诉求事项对应的法律性质、法律关系和法定程序；

（二）依据“权责法定”原则，导入有法定管辖权的机关按照对应的程序处理；

（三）管辖机关之间的职权有交叉的，按行使职权的先后顺

序，导入顺序在先的机关按照对应的程序处理；

（四）管辖机关之间的职权没有交叉的，可以根据信访人的选择，导入其中一个机关按照对应的程序处理。

第一百条 涉法涉诉信访事项未依法终结，是指应当通过行政复议法、三大诉讼法及司法解释规定的程序，处理程序尚未启动，或者已经启动，没有履行完行政复议，以及侦查、审查起诉、一审、二审、再审、申诉、执行、终结、复议、复核、复查等全部法定程序的情况。但因超过法定时效、期间或者其他法定事由确实无法履行上述程序的除外。

第一百零一条 法律顾问参与本指引第九十七条第三项至第五项工作提供的法律服务，重点研究的核心问题如下：

（一）信访人是否享有其实质诉求主张的合法权益；

（二）原办案机关是否全面履行了法定职责，处理程序和结果是否合法、公正、适当；

（三）现处理方案是否能够依法、按政策解决问题，是否能够从源头治理化解矛盾，维护社会和谐稳定。

研究前款核心问题，应当在查清信访事项所涉及的相关事实后，用已查清的事实和诉求对照相应的实体法规范和程序法规范，在不违反政策法规强制性规定的情况下，提出法律意见或者处理建议。

第一百零二条 信访事项的处理分为支持、不支持和解释说明等三类结果。除非调解协议书或者和解协议书另有约定外，其

他处理意见不能为信访人设定新的义务。

在信访处理过程中发现信访人原违法或者犯罪行为未经处理，或者需要从重、加重处理的，应当另行启动程序处理。

第七章 参与政府投资工作

第一百零三条 本章中的“政府投资”，是指在中国境内使用预算安排的资金进行固定资产投资的建设活动，包括新建、扩建、改建、技术改造等。

第一百零四条 法律顾问提供政府投资项目法律服务参考的法律、法规、规章和行政规范性文件主要有：

- （一）《中华人民共和国预算法》；
- （二）《中华人民共和国预算法实施条例》；
- （三）国务院《政府投资条例》；
- （四）《国务院办公厅关于促进政府投资基金高质量发展的指导意见》国办发〔2025〕1号；
- （五）国家发展和改革委员会《中央预算内投资项目监督管理办法》；
- （六）国家发展和改革委员会《中央预算内投资资本金注入项目管理办法》；
- （七）国家发展和改革委员会《中央预算内直接投资项目概算管理暂行办法》；
- （八）国家发展和改革委员会《中央预算内直接投资项目管

理办法》；

（九）国家发展和改革委员会《关于规范中央预算内投资资金安排方式及项目管理的通知》；

（十）国家发展和改革委员会《关于进一步加强中央预算内投资管理有关工作的通知》；

（十一）国家发展和改革委员会《政府投资基金投向评价管理办法（试行）》；

（十二）国家发展和改革委员会、财政部、科技部、工业和信息化部《关于加强政府投资基金布局规划和投向指导的工作办法（试行）》；

（十三）辽宁省人民政府《辽宁省省级政府投资基金管理办法》；

（十四）辽宁省人民政府《辽宁省省本级政府投资项目管理暂行规定》；

（十五）辽宁省人民政府办公厅《关于促进政府投资基金高质量发展的实施意见》；

（十六）辽宁省发展改革委《辽宁省固定资产投资项目节能审查和碳排放评价实施办法》。

前款提示不是完全列举，具体工作中还要参考其他有关应对政府投资的相关规定。

第一百零五条 法律顾问可以在政府投资立项决策、投资项目实施等阶段，提供起草、修改相关法律文件或者法律文书，提

供法律咨询、法律风险以及合法性审查等法律服务。

第一百零六条 在政府投资不同阶段提供法律风险和合法性审查服务，应当根据不同情况重点关注以下问题：

（一）政府投资资金是否投向了市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、重大科技进步、社会管理、国家安全等允许或者鼓励的公共领域的项目，是否符合产业政策以及地方的实际需要；

（二）政府投资是否与本地区经济社会发展水平和财政收支状况相适应，是否存在违法违规举借筹措政府投资资金的情形（包括要求施工单位垫资建设，增加隐性债务等）；

（三）按投资项目安排的直接投资、资本金注入、投资补助、贷款贴息等投资方式是否符合相关规定，是否平等对待各类投资主体，是否设置了歧视性条件。

（四）投资项目建设是否具备必要性、技术经济可行性，社会效益以及项目资金等主要建设条件是否能够落实；

（五）初步设计及其提出的投资概算是否符合可行性研究报告批复，以及国家有关标准和规范的要求；

（六）项目单位报批的文件和投资主管部门或者其他有关部门审批程序是否合法，重大公共建设项目是否依法履行了重大行政决策程序；

（七）项目用地是否已经处理好征收、补偿、安置等法律关系，并完成必要的通水、通电、通路、土地平整等前期开发工作，

项目单位是否已经办理了建设用地不动产登记；

（八）政府投资项目所需资金是否落实到位；

（九）项目单位是否已经办理了环境影响评价手续、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证（国务院规定应当审批开工报告的重大政府投资项目，按照规定办理开工报告审批手续）；

（十）项目建成后，是否按照国家、省、市有关规定进行竣工验收，并在竣工验收合格后及时办理了竣工财务决算。

政府投资项目涉及自然资源、城乡规划、环境保护、土地和房屋征收、招标投标、企业运营，以及建筑、安全生产等因政府投资衍生的法律事务，法律顾问须一并认真研究。

第一百零七条 本章中的“法律文件”，主要是指在政府投资过程中，相关行政机关作出审批、决定、许可、备案、确认等行为形成的相关文件。

法律顾问提供对前款法律文件的起草、修改以及合法性审查服务，根据行为性质、类型，参照本指引第五章第二节提示的审查方法和原则操作。

第一百零八条 本章中的“法律文书”，包括在政府投资过程中形成的行政协议，以及与行政机关行使职权无关的民事合同、可行性研究报告、设计文件等文书。

法律顾问提供对前款法律文书的起草、修改以及风险和合法性审查服务，根据行为性质、类型，分别参照本指引第八章第二节、第七节和第十章第一节的提示操作。

第八章 参与公共资源交易工作

第一节 公共资源交易范围和原则

第一百零九条 本节中的“公共资源交易”，仅指我省涉及公共利益、公众安全的具有公有性、公益性的，由行政机关直接作为交易一方当事人，并且较为常见的资源交易活动。

前款中纳入公共资源交易平台进行交易的资源如下：

- （一）依法必须招标的工程项目；
- （二）国有土地使用权；
- （三）矿业权（采矿权、探矿权）；
- （四）海域使用权；
- （五）企业国有产权和资产；
- （六）行政事业性国有资产；
- （七）政府采购（包括集中采购和分散采购）；
- （八）基础设施和公用事业特许经营权；
- （九）司法机关涉诉、抵债或罚没资产；
- （十）行政执法部门罚没、抵缴资产。

我省纳入公共资源交易平台进行交易的其他资源详见《辽宁省公共资源交易目录（2024年版）》及其今后的动态调整文件。

第一百一十条 公共资源交易应当遵循公开透明、公平竞争、资源共享、高效便民、诚实守信、合法合规等原则。

第二节 工程项目招标

第一百一十一条 法律顾问在依法必须招标的工程建设项目进行招标过程中提供相关法律服务，主要参考以下依据：

（一）《中华人民共和国招标投标法》；

（二）《中华人民共和国招标投标法实施条例》；

（三）国家发展和改革委员会《必须招标的工程项目规定》；

（四）国家发展和改革委员会《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》；

（五）国家发展和改革委员会《招标公告和公示信息发布管理办法》；

（六）国家发展和改革委员会《评标专家和评标专家库管理办法》；

（七）国家发展和改革委员会、工业和信息化部、监察部、住房城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、商务部《电子招标投标办法》；

（八）国家发展和改革委员会、工业和信息化部、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、国家广播电视总局、中国民用航空局《工程建设项目施工招标投标办法》；

（九）国家发展和改革委员会、工业和信息化部、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、国家广播电视总局、中国民用航空局《工程建设项目货物招标投标办法》；

（十）国家发展和改革委员会、工业和信息化部、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、国家广播电

影电视总局、中国民用航空局《工程建设项目勘察设计招标投标办法》；

（十一）国家发展和改革委员会、工业和信息化部、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、国家广播电视总局、中国民用航空局《评标委员会和评标方法暂行规定》；

（十二）国家发展和改革委员会、工业和信息化部、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、国家广播电视总局、中国民用航空局《工程建设项目自行招标试行办法》；

（十三）国家发展和改革委员会、工业和信息化部、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、国家广播电视总局、中国民用航空局《工程建设项目申报材料增加招标内容和核准招标事项暂行规定》；

（十四）国家发展和改革委员会、工业和信息化部、财政部、住房和城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、国家广播电视总局、中国民用航空局《工程建设项目招标投标活动投诉处理办法》；

（十五）国家发展和改革委员会、工业和信息化部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、农业农村部、商务部、国家广播电视总局、国家能源局、国家铁路局、中国民用航空局《关于建立健全招标投标领域优化营商环境长效机制的通知》；

（十六）国家发展和改革委员会办公厅《关于进一步做好〈必须招标的工程项目规定〉和〈必须招标的基础设施和公用事业项

目范围规定〉实施工作的通知》；

（十七）住房和城乡建设部《建筑工程设计招标投标管理办法》。

前款提示不是完全列举，具体工作中还要参考其他有关必须招标的工程建设项目进行招标的相关规定。

第一百一十二条 前条中的招标，包括工程建设项目的勘察、设计、施工、监理招标，以及与项目工程建设有关的重要设备、材料等采购招标。

第一百一十三条 法律顾问在提供法律服务过程中，根据顾问单位的不同需求，重点关注以下问题：

（一）工程建设项目是否属于依法必须招标的项目，是否存在将必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标的情况，进行招标项目的相应资金或者资金来源是否已经落实；

（二）按照国家有关规定需要履行项目审批、核准手续的依法必须进行招标的项目，其招标范围、招标方式（包括公开、邀请招标）、招标组织形式是否已经报项目审批、核准部门审批、核准；

（三）招标人是否具备招标的法定主体资格，自行办理招标事宜的招标人是否具有编制招标文件和组织评标的能力；

（四）招标公告是否通过国家指定的媒介发布，投标邀请书是否向三个以上具备承担招标项目的能力、资信良好的特定的法人或者其他组织发出，招标公告和投标邀请书载明的事项是否符合

合法定内容；

（五）招标文件是否有招标项目的技术要求、对投标人资格审查的标准、投标报价要求和评标标准等所有实质性要求和条件，以及拟签订合同的主要条款等内容；

（六）招标文件中是否存在以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人，或者对潜在投标人实行歧视待遇，或者要求特定的生产供应者等内容；

（七）招标人在招标过程中是否存在向他人透露已获取招标文件的潜在投标人的名称、数量、标底以及可能影响公平竞争的有关招标投标的其他情况；

（八）招标人是否为投标人预留了不少于二十日的编制投标文件所需合理时间，是否在要求投标人提交投标文件截止时间十五日前，对已招标文件进行必要的澄清或者修改；

（九）招标代理机构是否具有法定资质，是否具备与招标项目匹配的编制招标文件、组织评标等相应能力，是否与行政机关和其他国家机关存在隶属关系或者其他利益关系；

（十）评标人是否具备法定资格，评标委员会的组建是否合法（包括人员构成以及是否存在回避等情形），评标方法和评标程序是否符合国家规定；

（十一）开标是否邀请了所有投标人参加，是否在招标文件确定的提交投标文件截止时间的同一时间公开进行，是否存在投标人少于三人的情况，开标过程是否合法、是否记录并存档备查；

（十二）评标委员会成员是否按照招标文件规定的评标标准和方法对投标文件提出评审意见，评标过程有无非法干预、影响；

（十三）投标人对投标文件中有含义不明确的内容、明显文字或者计算错误作出的必要澄清、说明，是否超出投标文件的范围或者改变投标文件的实质性内容，评标委员会是否暗示或者诱导投标人作出澄清、说明；

（十四）在确定中标人前，招标人是否与投标人就投标价格、投标方案等实质性内容进行谈判；

（十五）确定的中标人是否为能够最大限度地满足招标文件中规定的各项综合评价标准，或者能够满足招标文件的实质性要求且投标价格最低（投标价格低于成本的除外）；

（十六）招标人是否自收到评标报告之日起三日内公示了中标候选人，是否依法向中标人发出了中标通知书；

（十七）招标人和中标人是否在法律规定期限内，按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同，是否又签订了背离合同实质性内容的其他协议。

前款提示内容仅限于行政机关参与的招标、开标、评标和中标，以及签订合同环节。投标合法性和投诉等问题可参照第一百一十一条提示的相关规定审查。

第三节 国有土地使用权出让和租赁

第一百一十四条 本节中的“国有土地使用权出让”，是指国家以土地所有者的身份将国有建设用地使用权在一定年限内

出让给土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金（价款）的行为。

国有建设用地使用权的出让人是市、县人民政府自然资源主管部门，受让人是境内外的自然人、法人和其他组织，但法律法规另有规定的除外。

第一百一十五条 本节中的“国有土地使用权租赁”，是指自然资源主管部门与土地使用者签订国有土地使用权租赁合同，将国有建设用地（不包括国有农用地和未利用地）出租给土地使用者使用，并收取租金的行为。

国有建设用地使用权租赁关系的当事人，与国有建设用地使用权出让关系的当事人相同。

国有土地使用权租赁是国有土地有偿使用制度的方式之一，是出让方式的补充。不是一般意义上的民事租赁关系。

对于经营性房地产开发用地，无论是利用原有建设用地，还是利用新增建设用地，都必须实行出让，不实行租赁。

第一百一十六条 法律顾问在参与国有土地使用权以公开出让（包括招标、拍卖、挂牌方式），或者以协议方式出让工作过程中提供相关法律服务，主要参考以下依据：

- （一）《中华人民共和国土地管理法》；
- （二）《中华人民共和国城市房地产管理法》；
- （三）《中华人民共和国民法典》；
- （四）《中华人民共和国城乡规划法》；

（五）《中华人民共和国土地管理法实施条例》；

（六）《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》；

（七）国务院办公厅《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100 号）；

（八）《辽宁省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》；

（九）国土资源部《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》；

（十）国土资源部《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范（试行）》；

（十一）国土资源部《协议出让国有土地使用权规定》；

（十二）国土资源部《闲置土地处置办法》；

（十三）国土资源部《国土资源部规范国有土地租赁若干意见》；

（十四）自然资源部、国家市场监督管理总局《国有建设用地使用权出让合同（示范文本）》；

（十五）财政部、自然资源部、国家税务总局、中国人民银行《关于将国有土地使用权出让收入等四项政府非税收入划转税务部门征收有关问题的通知》；

（十六）国土资源部办公厅《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》；

（十七）住房和城乡建设部《城市国有土地使用权出让转让

规划管理办法》；

（十八）住房和城乡建设部《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》；

（十九）住房和城乡建设部《建设用地容积率管理办法》建规〔2012〕22号；

（二十）辽宁省人民政府《辽宁省国有土地使用权招标投标挂牌出让办法》；

（二十一）辽宁省人民政府《辽宁省国有土地使用权租赁办法》。

前款提示不是完全列举，具体工作中还要参考其他有关国有土地使用权出让和租赁的相关规定。

第一百一十七条 法律顾问在国有建设用地使用权出让过程中提供法律服务，根据顾问单位的不同需求，重点关注以下问题：

（一）拟出让的地块是否为“净地”，其用途、年限和其他条件是否由市、县人民政府自然资源主管部门会同相关部门共同拟定方案，并按照国家规定报经有批准权的人民政府批准；

（二）拟协议出让的地块是否符合法定条件，协议出让的出让金是否低于按国家规定所确定的最低价；

（三）拟出让的地块是否属于工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地，是否应当以招标、拍卖、挂牌公开方式出让；

（四）招标、拍卖、挂牌出让文件内容是否齐全、规范，是

否在投标、拍卖、挂牌开始日前 20 日发布了公告，公布了出让地块的基本情况和招标拍卖挂牌的时间、地点；

（五）招标、拍卖、挂牌的标底或者底价是否经具有法定资质的机构评估、是否经集体决策；

（六）招标、拍卖、挂牌的程序以及确定中标人、竞得人的条件是否合法，中标通知书或者成交确认书的内容是否齐全、规范；

（七）中标通知书或者成交确认书以及国有土地使用权出让合同中对投标或者竞买保证金转作定金、抵作土地出让价款的顺序和条件是否正确；

（八）国有建设用地使用权出让合同约定的支付土地价款和交付土地的顺序、时间和条件是否合理，规划条件（出让地块的位置、使用性质、开发强度等）、开工竣工时间以及违约责任是否清晰明确；

（九）国有建设用地使用权出让合同是否按照自然资源部和国家市场监督管理总局制定的使用说明填写；

（十）出让人或者其他行政机关是否具有以“招商引资”“旧城改造”“国有企业改制”等各种名义减免土地出让收入，实行“零地价”，甚至“负地价”，或者以土地换项目、先征后返、补贴等形式变相减免土地出让收入的行为。

第一百一十八条 法律顾问在国有建设用地使用权租赁过程中提供法律服务，根据顾问单位的不同需求，重点关注以下问题：

（一）拟出租的土地是否排除了法律、行政法规规定可以以划拨方式取得国有土地使用权的用地，或者应当以出让方式取得国有土地使用权的经营性房地产开发用地；

（二）拟出租的土地经市、县自然资源主管部门会同住房和城乡建设等行政管理部门拟定了国有土地使用权租赁方案，并报经市、县人民政府批准；

（三）短期租赁期限是否超过 5 年，长期租赁期限是否超过法律规定同类用途土地出让的最高年期；

（四）租赁合同的内容是否全面、规范，特别是对租金标准及其调整办法、合同的解除和终止条件，合同解除或者终止时地上建筑物、构筑物和其他附着物的处置，以及违约责任的约定是否清晰明确。

第四节 矿业权出让

第一百一十九条 本节中的“矿业权出让”，是指国家以矿产资源所有者的身份将矿业权（包括探矿权和采矿权）在一定年限内让与矿业权受让人，并由矿业权受让人缴纳矿业权出让收益、矿业权占用费等有关费用的行为。

矿业权出人，是指按照规定权限出让矿业权的国务院自然资源主管部门，或者县级以上人民政府自然资源主管部门。受让人是指符合探矿权、采矿权申请条件或者受让条件的、能独立承担民事责任的法人。

第一百二十条 矿业权应当通过招标、拍卖、挂牌等竞争性

方式出让，法律、行政法规或者国务院规定可以通过协议出让或者其他方式设立的除外。

第一百二十一条 探矿权的期限为五年，采矿权的期限最长不超过三十年。矿业权期限届满可以依法申请续期，期限届满未申请续期或者依法不予续期的，矿业权消灭。

第一百二十二条 法律顾问在参与矿业权公开出让（包括招标、拍卖、挂牌方式），或者以协议方式出让工作过程中提供相关法律服务，主要参考以下依据：

- （一）《中华人民共和国矿产资源法》；
- （二）《中华人民共和国矿产资源法》实施条例；
- （三）《中华人民共和国民法典》；
- （四）《中华人民共和国行政许可法》；
- （五）自然资源部《矿业权出让交易规则》；

（九）自然资源部《关于深化矿产资源管理改革若干事项的意见》；

（十）自然资源部、财政部《关于制定矿业权出让收益起始价标准的指导意见》；

（十一）自然资源部办公厅《关于矿业权出让底价有关事项的通知》；

（十三）辽宁省自然资源厅《关于加强矿产资源管理若干事项的通知》；

（十四）辽宁省自然资源厅《辽宁省自然资源厅关于加强矿

业权管理促进矿业高质量发展的意见》；

（十五）辽宁省自然资源厅、辽宁省公共资源交易中心《辽宁省矿业权出让交易实施细则》

（十六）辽宁省财政厅、辽宁省自然资源厅、国家税务总局辽宁省税务局《辽宁省矿业权出让收益征收办法》。

前款提示不是完全列举，具体工作中还要参考其他有关矿业权出让的相关规定。

第一百二十三条 法律顾问在矿业权出让过程中提供法律服务，根据顾问单位的不同需求，重点关注以下问题：

（一）矿业权出让前，出让部门是否对拟出让的勘查或者开采区域进行核查，确保其符合国土空间规划管控要求；

（二）矿业权出让前，出让部门是否会同相关部门做好了矿业权出让后，保障矿业权人能够依法依规正常开展勘查或者开采的前期准备工作；

（三）新设采矿权范围是否与已设采矿权垂直投影范围重叠，可集中开发的同一矿体是否设立了 2 个以上采矿权；

（四）矿业权出让前，出让部门是否提前 30 个工作日在其门户网站、公共资源交易平台等处发布了出让公告，出让公告的内容是否全面、具体，是否符合国家主管部门规定；

（五）出让公告所载投标人或者竞买人的资质条件、资金实力，以及确定中标人、竞得人的标准和方法等内容，是否符合法律、法规、规章和政策文件的规定；

（六）出让公告发布期间，公告内容发生变化的，是否按原发布渠道重新发布出让公告或者变更出让公告，涉及矿种、范围、出让年限等重大变化的，投标截止日、公开拍卖日或者挂牌起始日是否按照规定的时间顺延；

（七）招标、拍卖、挂牌的程序以及确定中标人、竞得人的条件是否合法，中标通知书或者成交确认书是否在规定期限内发出，其内容是否齐全、规范；

（八）矿业权出让合同是否依据中标通知书或者成交确认书签订，是否具备国家主管部门要求的基本内容，对于一般权利义务条款，以及违约责任、争议解决方法和途径的约定是否清晰明确；

（九）出让部门是否保护了在同等条件下，依法享有优先取得探矿权人的合法权益。

第五节 海域使用权出让

第一百二十四条 本节中的“海域使用权出让”，是指国家以海域所有者的身份将海域使用权在一定年限内出让给海域使用者，并由海域使用者向国家支付海域使用金的行为。

海域使用权出让人是指代表国家出让海域使用权的县级以上人民政府海洋行政主管部门（经国务院批准用海的除外）；受让人是指符合用海法定条件的单位和个人。

海域使用权出让分为通过招标、拍卖方式出让和以审批方式出让（此方式不纳入公共资源交易平台进行交易）。

第一百二十五条 法律顾问在参与海域使用权公开出让工作过程中提供相关法律服务，主要参考以下依据：

（一）《中华人民共和国海域使用管理法》；

（二）《中华人民共和国海洋环境保护法》；

（三）国家海洋局《海域使用权管理规定》；

（五）财政部、国家海洋局《关于调整海域、无居民海岛使用金征收标准的通知》；

（七）自然资源部办公厅、农业农村部办公厅《关于优化养殖用海管理的通知》；

（八）自然资源部《关于进一步加强海上风电项目用海管理的通知》；

（九）自然资源部《关于进一步做好用地用海要素保障的通知》；

（十）《辽宁省海洋环境保护条例》；

（十一）辽宁省人民政府《辽宁省海域使用管理办法》；

（十二）辽宁省人民政府《辽宁省海洋环境保护办法》；

（十三）辽宁省自然资源厅《关于推进海域使用权立体分层设权的通知》。

前款提示不是完全列举，具体工作中还要参考其他有关海域使用权出让的相关规定。

第一百二十六条 法律顾问在海域使用权出让过程中提供法律服务，根据顾问单位的不同需求，重点关注以下问题：

（一）海洋行政主管部门是否根据海洋功能区划、海域使用论证结论、海域评估结果等制定了海域使用权招标、拍卖方案，并报有审批权的人民政府批准。涉及有关部门和单位的，是否已经征求意见；

（二）海洋行政主管部门或者其委托的单位，是否根据批准的招标、拍卖方案编制了招标、拍卖文件，并发布招标拍卖公告；

（三）标底、底价是否根据海域评估结果等确定，是否低于海域使用金、海域使用论证费、海域测量费和海域评估费等费用总和，标底、底价在招标、拍卖活动过程中是否采取了保密措施；

（四）招标、拍卖程序是否符合法律规定，海域使用权出让合同对出让海域的位置、面积、坐标、用途、期限、价款、交付与验收、规划和环保要求、期满处置与续期、变更与解除、征收和征用、其他权利义务、违约责任等核心要素条款是否齐全，约定是否清晰明确；

（五）成交确认书以及海域使用权出让合同对履约保证金转作定金、抵作出让价款的顺序和条件是否正确。

第一百二十七条 除前条提示事项外，法律顾问还应注意法律、法规、规章等对海域使用权的实体性规定，以及与招标和拍卖有关的程序性规定。

第六节 国有资产交易

第一百二十八条 本节中“国有资产交易”分为企业国有资产交易和行政事业性国有资产交易。

本节中“企业国有资产交易”包括履行出资人职责的机构、国有及国有控股企业、国有实际控制企业转让其标的企业各种形式出资所形成权益（即企业产权转让）；国有及国有控股企业、国有实际控制企业转让本企业重大资产（即企业资产转让）。

本节中“企业国有资产交易”不含国家出资企业增资。

本节中“行政事业性国有资产交易”，是指行政事业单位对难以调剂利用的办公用房、车辆、仪器设备以及其他资产，按照规定的权限批准后，对外出租或者出售。

第一百二十九条 法律顾问在参与国有资产交易工作过程中提供相关法律服务，主要参考以下依据：

- （一）《中华人民共和国企业国有资产法》；
- （二）中共中央办公厅、国务院办公厅《党政机关办公用房管理办法》；
- （三）国务院《企业国有资产监督管理暂行条例》；
- （四）国务院《国有资产评估管理办法》；
- （五）国务院国资委、财政部《企业国有资产交易监督管理办法》；
- （六）国务院国资委《企业国有资产评估管理暂行办法》；
- （七）国务院国资委《企业国有资产交易操作规则》；
- （八）国务院国资委《关于企业国有资产交易流转有关事项的通知》；
- （九）国务院国资委《关于优化中央企业资产评估管理有关

事项的通知》；

（十）财政部《行政事业性国有资产管理条例》；

（十一）财政部《地方行政单位国有资产处置管理暂行办法》；

（十二）财政部《事业单位国有资产管理暂行办法》；

（十三）财政部《关于盘活行政事业单位国有资产的指导意见》；

（十四）《辽宁省企业国有资产监督管理条例》；

（十五）辽宁省人民政府《辽宁省行政事业单位国有资产管理暂行办法》；

（十六）辽宁省财政厅、辽宁省机关事务管理局《辽宁省省级行政事业单位国有资产配置、使用及处置实施办法》；

（十七）辽宁省机关事务管理局、辽宁省公共资源交易中心《辽宁省省级行政事业性国有资产处置网上交易规则（试行）》；

（十八）辽宁省机关事务管理局、辽宁省财政厅《辽宁省省级行政事业单位国有资产出租出借管理办法》。

前款提示不是完全列举，具体工作中还要参考其他有关国有资产交易的相关规定。

第一百三十条 法律顾问在企业产权转让过程中提供法律服务，根据顾问单位的不同需求，重点关注以下问题：

（一）拟转让的企业产权的权属是否清晰，是否存在法律、法规禁止或限制转让的情形，已设定担保物权的企业产权是否符合民法典等有关法律、法规规定，涉及政府社会公共管理事项的，

是否依法报政府有关部门审核；

（二）转让方是否依法对标的企业进行了审计和资产评估，并完成资产评估核准或备案程序，评估机构是否持有省级以上人民政府国有资产管理行政主管部门颁发的国有资产评估资格证书或者认可文件；

（三）转让方是否依法制定了企业产权转让方案，其内容是否全面、具体、清晰明确，产权转让涉及职工安置事项的，安置方案是否经职工代表大会或职工大会审议通过；

（四）履行出资人职责的机构作为转让方的，是否依法履行了内部决策程序并作出书面决定；国有独资企业作为转让方的，是否由企业负责人集体讨论后作出书面决定；国有独资公司作为转让方的，是否由董事会作出书面决定；国有资本控股公司、国有资本参股公司作为转让方的，是否依据公司章程由公司股东会或者董事会作出书面决定；

（五）国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司、国有资本参股公司作为转让方的，其转让事项是否报经同级国资监管机构批准；履行出资人职责的机构决定转让全部或者部分企业产权，致使国家对该企业不再具有控股地位的，是否报经本级人民政府批准；

（六）企业产权转让是否针对受让方设置资格条件，确需设置的，是否有违反公平竞争原则，所设资格条件内容是否在信息披露前报同级国资监管机构备案并取得同意意见；

（七）企业产权转让是否在依法设立的产权交易场所公开进行交易，转让信息披露内容是否齐全、清晰明确，正式披露转让信息公告期间是否符合国家有关部门的规定；

（八）产权转让底价是否低于经核准或备案的评估结果，降低转让底价低于评估结果的 90%时，是否经转让行为批准单位书面同意；

（九）受让方为境外投资者的，是否符合外商投资产业指导目录和负面清单管理要求，以及外商投资安全审查有关规定；

（十）产权转让合同条款是否齐全，约定是否清晰明确，是否能够满足合同全面履行、追究对方违约责任以及解决争议途径等方面的实际需要。对受让方支付价款的时间、方式、担保等事项的约定是否符合国家有关部门的规定。

第一百三十一条 国家对企业资产转让的相关要求低于企业产权转让的要求标准，法律顾问参与该项工作时，按前条提示参考的相关依据操作即可。

第一百三十二条 政府部门、机构、事业单位持有的企业国有资产交易，有特别规定的，按照特别规定办理。但按照现行监管体制，还要比照企业国有资产交易的相关规定办理。

第一百三十三条 法律顾问在行政事业性国有资产交易过程中提供法律服务，根据顾问单位的不同需求，重点关注以下问题：

（一）拟出售、出租的行政事业性国有产权属是否清晰，是否存在法律、法规禁止或限制交易的情形，是否符合闲置、难

以调剂利用等前置条件；

（二）拟出售、出租的行政事业性国有资产是否经具备法定资质的评估机构评估了出售底价和租金标准；

（三）行政事业性国有资产权属单位是否履行了内部决策程序，拟出售、出租事项是否报经有权单位审核、审批；

（四）行政事业性国有资产是否通过公共资源交易平台以市场化、公开化的竞争方式出售、出租；

（五）其他应关注、研究和解决的问题，参照国家、省和各市相关规定操作。

特别提示：国家设立的研究开发机构、高等院校对其持有的科技成果，可以自主决定转让、许可或者作价投资，不需报请审批或者备案，可以通过协议定价、在技术交易市场挂牌交易、拍卖等方式确定价格。但通过协议定价的，应当在本单位公示科技成果名称和拟交易价格。

第七节 政府采购

第一百三十四条 本节中的“政府采购”，是指国家机关和事业单位、团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内，或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。

政府采购工程以及与工程建设有关的货物、服务，采用招标方式采购的，适用招标投标法及其实施条例；采用其他方式采购的，适用政府采购法及其实施条例。但必须招标的工程项目除外。

第一百三十五条 法律顾问在参与政府采购工作过程中提供相关法律服务，主要参考以下依据：

- （一）《中华人民共和国政府采购法》；
- （二）《中华人民共和国政府采购法实施条例》；
- （三）国务院《保障中小企业款项支付条例》；
- （四）国务院《公平竞争审查条例》
- （五）财政部《政府采购非招标采购方式管理办法》；
- （六）财政部《政府采购代理机构管理暂行办法》；
- （七）财政部《政府采购货物和服务招标投标管理办法》；
- （八）财政部《政府采购质疑和投诉办法》；
- （九）财政部《政府采购信息发布管理办法》；
- （十）财政部《政府购买服务管理办法》；
- （十一）财政部《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》；
- （十二）财政部《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》；
- （十三）财政部《关于政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法有关问题的补充通知》；
- （十四）财政部《政府采购评审专家管理办法》；
- （十五）财政部《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》；
- （十六）财政部《政府采购需求管理办法》；
- （十七）财政部《关于推动解决政府采购异常低价问题的通

知》；

（十八）辽宁省人民政府办公厅《关于进一步深化政府采购制度改革意见的通知》；

（十九）辽宁省财政厅《辽宁省政府采购网上商城采购管理办法》；

（二十）辽宁省财政厅《关于推进辽宁省政府采购项目远程异地评审工作的通知》；

（二十一）辽宁省财政厅《辽宁省政府采购社会代理机构监督考核办法》；

（二十二）辽宁省财政厅《关于印发全省政府采购全流程电子化实施方案的通知》；

（二十三）辽宁省财政厅《关于推行辽宁省政府采购“暗标盲评”工作的通知》；

（二十四）辽宁省政府集中采购目录及采购限额标准。

前款提示不是完全列举，具体工作中还要参考其他有关政府采购的相关规定。

第一百三十六条 法律顾问在政府采购过程中提供法律服务，根据顾问单位的不同需求，重点关注以下问题：

（一）政府采购是否符合预算。对纳入集中采购目录属于通用的政府采购项目，采购人是否委托了集中采购机构代理采购。采购人委托的采购代理机构是否具有法定资质；

（二）采购人与代理机构签订的委托代理协议对代理采购的

范围、权限和期限等事项是否清晰明确，是否能够满足实现采购目的的客观需求；

（三）政府向社会公众提供的公共服务项目，是否就确定采购需求征求社会公众的意见；

（四）对供应商进行资格预审的，资格预审公告是否在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上发布；

（五）供应商是否具备一般法定条件，采购人规定供应商的资质、业绩、规模等特定条件是否必要、合理，是否存在对供应商实行差别待遇或者歧视待遇的情形；

（六）单位负责人为同一人或者存在直接控股、管理关系的不同供应商，以及以不同身份投标、报价的同一供应商是否参加了同一项目政府采购活动；

（七）采购人不以公开招标方式采购的，是否符合法定条件。采取邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价等方式采购的，是否符合法定条件。采购人是否具有规避公开招标采购的行为；

（八）采用最低评标价法的，是否符合技术、服务标准统一等法定条件。采用综合评分法的，评审标准中的分值设置是否与评审因素的量化指标相对应。评标时有无将招标文件中没有规定的评标标准作为评审依据的情形；

（九）采购人或者采购代理机构是否从政府采购评审专家库中随机抽取了评审专家，没有随机抽取的是否符合财政部门规定的例外情形；

（十）采购人或者采购代理机构是否在中标供应商确定之日起2个工作日内发出中标通知书，并在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上发布了内容齐全的公告；

（十一）采购人与中标、成交供应商是否在中标、成交通知书发出之日起三十日内，按照采购文件确定的事项签订政府采购合同。履行过程中签订补充合同的，采购金额是否超过原合同采购金额的10%。

前款中没有提示到相关事项，可以参照本章第二节关于工程建设项目招标的提示操作。投标合法性和质疑与投诉等问题可参考前条提示的相关规定审查。

第八节 基础设施和公用事业特许经营

第一百三十七条 本节中的“基础设施和公用事业特许经营”，是指政府采用公开竞争方式依法选择法人或者其他组织作为特许经营者，通过协议明确权利义务和风险分担，约定其在一定期限和范围内投资建设运营基础设施和公用事业并获得收益，提供公共产品或者公共服务。

本节中的特许经营，不含商业特许经营以及不涉及产权移交环节的公建民营、公办民营等方式的经营。

基础设施和公用事业特许经营是基于使用者付费的政府和社会资本合作（PPP）模式，政府就项目投资建设运营与社会资本开展合作，不新设行政许可。

第一百三十八条 法律顾问在基础设施和公用事业特许经营

过程中提供相关法律服务，主要参考以下依据：

（一）《中华人民共和国招标投标法》；

（二）《中华人民共和国政府采购法》；

（三）《中华人民共和国行政许可法》；

（四）《中华人民共和国招标投标法实施条例》；

（五）《中华人民共和国政府采购法实施条例》；

（六）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《基础设施和公用事业特许经营管理办法》；

（七）国务院办公厅《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》；

（八）《辽宁省市政公用设施保护条例》；

（九）《辽宁省城镇燃气管理条例》；

（十）《辽宁省高速公路管理条例》；

（十一）辽宁省人民政府《辽宁省城市供水用水管理办法》；

（十二）辽宁省人民政府《辽宁省城市污水处理费征收使用管理办法》；

（十三）辽宁省人民政府《辽宁省人民政府关于推广运用政府和社会资本合作模式的实施意见》；

（十四）辽宁省财政厅《辽宁省政府和社会资本合作（PPP）项目绩效管理实施细则》。

前款提示不是完全列举，具体工作中还要参考其他有关基础

设施和公用事业特许经营的相关规定。

第一百三十九条 法律顾问在基础设施和公用事业特许经营过程中提供法律服务，根据顾问单位的不同需求，重点关注以下问题：

（一）特许经营项目是否属于使用者付费的基础设施和公用事业项目，项目经营收入是否具备覆盖建设投资和运营成本并获取一定投资回报的条件；

（二）政府对使用者付费项目建设期给予投资支持，是否违规或者增加隐性债务，是否一视同仁。政府付费是否仅限于按规定补贴运营。政府有无使用财政资金弥补项目建设和运营成本的情形；

（三）政府是否擅自增设行政许可事项以及通过违法增设的许可事项向特许经营者收费，政府是否以基础设施和公用事业特许经营名义滥用行政权力排除、限制竞争；

（四）特许经营是否符合法定方式，是否具有在建设工程完成后直接将项目移交政府，或者通过提前终止协议等方式变相逃避运营义务等违规情形；

（五）拟公布实施的特许经营政策事项，是否送国务院发展改革部门充分征求意见并经过评估与宏观政策取向一致；

（六）特许经营项目实施机构履行筹备、实施及监管等职责，是否经本级人民政府根据事权范围依法依规授权；

（七）特许经营项目是否符合国民经济和社会发展规划纲要、

专项规划、区域规划、国土空间规划，是否对建设运营标准和监管提出了明确要求；

（八）实施机构是否按国家规定进行了特许经营可行性论证确保特许经营模式可以落地实施，其编制的特许经营方案内容是否全面，且符合国家相关规定的要求，实施政府定价的，特许经营方案中有关投资回报、价格及其测算是否征求了价格主管部门意见；

（九）特许经营方案是否按照政府投资项目审批权限和要求，报投资主管部门或者其他有关部门审核。特许经营期限超过 40 年的，是否具备法定条件；

（十）实施机构以公开竞争方式选择特许经营者，是否符合招标投标和政府采购等方面的法律、法规、规章和行政规范性文件的相关规定；

（十一）实施机构与依法选定的特许经营者签订特许经营协议是否具备《基础设施和公用事业特许经营管理办法》规定的主要内容，是否能够满足合同全面履行、追究对方违约责任以及解决争议途径等方面的实际需要；

（十二）特许经营协议是否约定了价格或收费的确定和调整机制，价格或收费的确定和调整是否符合相关法律、行政法规、国家价格政策规定。

第九节 处置罚没和抵缴财物

第一百四十条 本节中的“罚没财物”，是指行政机关依法

对被处罚人作出罚款、没收违法所得、没收非法财物的行政处罚决定所指向的财产。

本节中的“抵缴财物”，是指行政机关在行政强制执行过程中，被处罚人拒不履行缴纳金钱给付义务时，行政机关对依法查封、扣押的被处罚人合法财物，经法定拍卖、变卖等方式处置后，用所得价款抵缴其应缴款项的财物。

本节中的“处置罚没、抵缴财物”，仅指行政机关依法对罚没、抵缴财物进行公开变价的行为，不含对罚没、抵缴财物的移交、保管以及罚没收入的上缴等程序。

第一百四十一条 法律顾问在行政机关处置罚没、抵缴财产过程中提供相关法律服务，主要参考以下依据：

- （一）《中华人民共和国行政处罚法》；
- （二）《中华人民共和国行政强制法》；
- （三）《中华人民共和国拍卖法》；
- （四）国务院《罚款决定与罚款收缴分离实施办法》；
- （五）财政部《罚没财物管理办法》；
- （六）公安部《公安机关涉案财物管理若干规定》；
- （七）辽宁省人民政府《辽宁省罚没财物管理办法》。

前款提示不是完全列举，具体工作中还要参考其他有关处置罚没和抵缴财物的相关规定。

第一百四十二条 法律顾问在行政机关处置罚没、抵缴财产过程中提供法律服务，根据顾问单位的不同需求，重点关注以下

问题：

（一）处置机关是否依照法律法规和本级人民政府的规定取得了处置权；

（二）拟处置财产公开拍卖前是否按规定履行了审批和备案等相关程序，是否委托具有资质的检测鉴定机构进行检测鉴定，是否进行了检验检疫，是否委托价格认证中心或者有相关评估资质的第三方评估机构进行了价值评估；

（三）处置机关是否通过摇珠、竞争等公开方式选择具有公物拍卖资格的拍卖人，确定的拍卖方式、流拍后降价幅度、拍卖时间等能否实现价值最大化，以及避免国家财产贬值流失的目的。

第一百四十三条 本节中的公共资源交易均涉及交易各方履行合同义务问题，法律顾问须自启动交易程序时即提示行政机关全面评估自身和对方的履行能力，并在设置履行条款和违约责任时按照公平合理和切实可行原则进行约定。

第九章 参与处理行政复议和行政诉讼案件

第一节 参与处理行政复议案件

第一百四十四条 鉴于公职律师、专职律师和兼职律师均可成为行政复议机关、行政复议机构、行政复议被申请人的法律顾问，故本节中的“参与处理行政复议案件”，是指以下四种情况：

（一）公职律师以行政复议人员的身份，代表所在单位（行政复议机关或者行政复议机构）审理行政复议案件；

（二）公职律师以代理人的身份，代理所在单位（行政复议被申请人）参加行政复议；

（三）专职或者兼职律师以法律顾问的身份，协助行政复议机关或者行政复议机构或者行政复议被申请人办理行政复议案件；

（四）专职或者兼职律师以代理人的身份，代理行政复议被申请人参加行政复议。

第一百四十五条 公职律师审理被申请复议的行政行为是否合法，参照本指引第五章第二节的提示审查。同时还应注意审查以下事项：

- （一）被申请复议的行政行为是否为被申请人作出；
- （二）被申请复议的行政行为是否属于行政复议范围；
- （三）收到的行政复议申请是否属于本机关管辖范围；
- （四）被申请人的主体资格是否符合规定；
- （五）申请人与被申请复议的行政行为有无利害关系；
- （六）行政复议申请是否在法定申请期限内提出；

（七）行政复议机关是否受理过同一申请人就同一行政行为提出的行政复议申请；

（八）申请人申请行政复议时，人民法院是否已经受理了其就同一事实提起的行政诉讼；

（九）行政复议申请是否有具体的行政复议请求和理由；

（十）共同复议代表人变更行政复议请求、撤回行政复议申

请、承认第三人请求的，是否经被代表的申请人同意；

（十一）申请参加行政复议的第三人是否与被申请行政复议的行政行为或者行政复议案件处理结果有利害关系；

（十二）申请人、第三人委托的代理人是否具备法定条件，委托事项、权限和期限等是否清晰明确、合法有效；

（十三）申请人是否在法定或者延长合理的期限内提交了补正材料；

（十四）被申请人是否在法定期限内提交了作出行政行为的证据、依据和其他有关材料；

（十五）被申请人提交的证据是否为行政复议期间自行向申请人和其他有关单位或者个人收集；

（十六）当事人达成和解是否自愿，和解的内容是否损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，是否违反法律、法规的强制性规定；

（十七）行政复议机构审理行政复议案件的各个环节是否符合法定程序；

（十八）行政复议机关作出维持、变更、撤销或者部分撤销行政行为，确认行政行为违法、无效，责令被申请人重新作出行政行为、履行法定职责，驳回申请人的行政复议请求、行政赔偿请求，决定被申请人承担行政赔偿责任或者依法订立、继续履行行政协议、采取补救措施或者赔偿、补偿损失等行政复议决定的，是否符合法定条件。

第一百四十六条 公职律师代理所在单位（被申请人）参加行政复议，自收到行政复议申请书副本或者行政复议申请笔录复印件之日起，参照以下提示完成全部代理工作：

（一）审查确认行政复议申请是否存在前条一至八项提示的，行政复议机关可能决定不予受理或者驳回申请的情形；

（二）整理作出被申请复议行政行为所依据且能证明认定要件事实和履行法定程序或者正当程序的全部证据，以及据以作出被申请复议行政行为的职权依据和实体、程序、自由裁量等方面的全部法律依据；

（三）起草行政复议答复书。一般情况下，答复书应当清晰、完整阐述作出被申请复议行政行为的职权依据、认定的要件事实及主要证据、适用的法律依据、履行的法定程序，并根据案件具体情况说明被申请复议行政行为是否公允适当；如果行政复议申请确实存在行政复议机关决定不予受理或者驳回申请的情形，也可以仅阐述请求行政复议机关决定不予受理或者驳回申请的事实、理由和依据；

（四）在法定期限内，向行政复议机构提交行政复议答复书，以及本条第二项提示的证据、依据和其他有关材料；

（五）行政复议机构组织听证的，须提示所在单位负责人参加听证的时间、地点和其他事项，并充分做好各项准备工作。听证会上，应当按照主持人的指挥完成答辩、出示证据、质证、辩论、最后陈述等环节的相应工作；

（六）听证结束后，向所在单位汇报听证争议焦点、质证情况，申请人主张、第三人和本方答辩意见，以及对案件的风险评估、预测结果和后续处理建议等事项；

（七）参加调解或者和解前，拟定不损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，且不违反法律、法规的强制性规定的调解或者和解条件，报被申请人作出决定；

（八）申请人未在法定期限内提起行政诉讼的，应及时撰写结案报告，对案件相关情况及所在单位存在的问题、应当吸取的经验教训等方面进行总结，并按照机关档案管理的要求进行归档；

（九）行政复议决定书、调解书或者和解协议书中有所在单位履行相应义务内容的，及时提示所在单位履行。

第一百四十七条 鉴于公职律师参与处理行政复议案件的工作范围和深度完全覆盖了专职律师和兼职律师的相关工作，故本节中的相关提示仅以公职律师为例。

专职律师和兼职律师参与处理行政复议案件参照对公职律师的工作提示操作即可。

特别注意：行政复议的申请期限适用行政复议法及其实施条例的规定，除其他法律、行政法规另有特别规定外，不适用行政诉讼的起诉期限以及民事诉讼的诉讼时效制度。

第二节 参与处理行政诉讼案件

第一百四十八条 本节中的“参与处理行政诉讼案件”，是指法律顾问以代理人的身份，代理行政机关参加一审、二审、再

审和被申请执行、申请非诉执行的行政诉讼案件。

第一百四十九条 法律顾问自收到起诉状副本之日起，参照以下提示完成一审全部代理工作：

（一）审查确认行政起诉是否存在以下可能被人民法院裁定不予立案或者驳回起诉的情形：

1. 被诉行政行为是否为被告作出；
2. 被诉行政行为是否属于行政诉讼受案范围；
3. 原告的起诉是否符合人民法院级别管辖、地域管辖、专属管辖的规定和当事人协议管辖的约定；
4. 原告与被诉行政行为有无利害关系；
5. 原告起诉的案件是否属于法定应当先向行政机关申请复议的案件，行政复议机关是否已经依法处理；
6. 原告是否在法定起诉期限或者诉讼时效内提起诉讼；
7. 原告是否属于重复起诉，或者其他有管辖权的人民法院已经受理了其就同一事实提起的行政诉讼；
8. 原告提起诉讼时，行政复议机关是否已经受理了其就同一事实申请的行政复议。

（二）整理作出被诉行政行为所依据且能证明认定要件事实和履行法定程序或者正当程序的全部证据，以及据以作出被诉行政行为的职权依据和实体、程序、自由裁量等方面的全部法律依据；

（三）起草行政答辩状。参照对起草行政复议答复书的提示

撰写，并可以根据实际情况简化；

（四）在法定期限内向人民法院提交行政答辩状，以及本条第二项提示的证据、依据和其他有关材料；

（五）人民法院组织庭前交换证据的，应当携带证据原件或者经与原件核对无误的复印件、照片等参加审前会议；

（六）人民法院开庭审理的，须提示行政机关负责人参加法庭审理的时间和地点等事项，并充分做好各项准备工作。法庭审理时，应当按照法官的指挥完成答辩、出示证据、质证（辩论）、最后陈述等环节的相应工作；

（七）法庭审理结束后，向行政机关汇报审理的争议焦点、质证情况，原告主张、第三人和本方答辩意见，以及对案件的风险评估、预测结果和后续处理建议等事项；

（八）参加调解或者和解前，拟定不损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，且不违反法律、法规的强制性规定调解或者和解条件，报行政机关作出决定；

（九）收到一审裁判文书后应立即转交行政机关。一审法院判决行政机关败诉的，应及时提示行政机关研究是否提出上诉，并给出倾向性建议。

第一百五十条 行政机关和原告均未在法定期限内提出上诉的，应及时撰写结案报告，对案件相关情况以及行政机关存在的问题、应当吸取的经验教训等方面进行总结，并按照档案管理的要求进行归档。

第一百五十一条 行政判决书、调解书或者和解协议书中有关行政机关履行义务内容的，及时提示行政机关单位履行。

第一百五十二条 法律顾问代理行政机关参加二审、再审诉讼，依据行政诉讼法、相关司法解释，参照上述提示操作。

第一百五十三条 法律顾问代理行政机关参加被申请执行案件，应当重点关注以下问题：

（一）行政判决书、调解书是否具有可执行内容；

（二）申请执行人申请执行是否超过法定时效；

（三）申请执行人与原告不是同一主体的，变更申请执行人是否合法。

第一百五十四条 法律顾问代理行政机关申请非诉执行案件，应当审查申请非诉执行是否符合以下前置条件：

（一）行政机关是作出行政决定的主体。但有特殊规定，作出行政决定的主体与申请执行主体不一致的除外；

（二）行政机关对行政决定没有行政强制执行权；

（三）行政决定已经生效并具有可执行内容；

（四）被执行人是生效行政决定所确定的义务人；

（五）被执行人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不履行行政决定，经依法催告仍不履行行政决定确定的义务；

（六）行政机关在法定期限内提出执行申请；

（七）拟向其提出执行申请的人民法院具有管辖权。

第一百五十五条 法律顾问代理行政机关申请非诉执行案件，应当向人民法院提供以下材料：

（一）强制执行申请书；

（二）组织机构代码证、法定代表人身份证明、授权委托书、受委托人身份证明等必要的资格性材料；

（三）行政决定书及作出行政决定所依据的证据和法律依据（参照本指引第 条提示的内容提供）；

（四）被执行人在行政处罚或处理程序中，以及在执行程序中提出的意见；

（五）行政机关已经依法履行催告程序的证据；

（六）申请强制执行标的情况。

第十章 日常法律事务服务

第一节 协议类法律文书起草和审查

第一百五十六条 法律顾问提供协议类法律文书的起草与审查服务时，应当坚持合法性、公平性、可行性原则，特别注意协议内容是否存在滥用权利损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益的情况。

第一百五十七条 协议的起草与审查应确保签约主体合法、程序严谨合规，协议内容条款完备、权责清晰，用语周延、无歧义，既要满足当事人签订协议的目的，还要避免因约定不明发生争议，导致协议难以履行。

第一百五十八条 法律、行政法规、地方性法规、部门规章和地方政府规章均可作为判断民事协议和行政协议合法性的依据。行政规范性文件的内容涉及公序良俗的，也可以作为判断民事协议和行政协议合法性的依据。

具有违法性的民事协议和行政协议并不当然无效。

第一百五十九条 判断协议效力的依据分以下两种情况：

（一）判断民事协议效力的直接依据是法律、行政法规效力性强制性规定。但地方性法规、部门规章、地方政府规章和行政规范性文件的内容涉及国家安全、社会稳定、公平竞争秩序或者国家、社会公共利益和公序良俗的，也可以作为判断民事协议效力的参考依据；

（二）前项所列依据种类及内容均可成为判断行政协议效力的依据。同时，前项所列依据中对行政机关作出的禁止性规定（包括没有可以签订行政协议的授权性规定），也可以作为判断行政协议效力的依据。

可撤销的民事协议依据民法典判断；可撤销的行政协议依据行政复议法和行政诉讼法判断。

第一百六十条 法律顾问在提供起草、审查协议法律服务过程中，重点关注以下问题：

（一）签订协议的背景，各方当事人签订协议所要实现的目的、对协议内容提出的具体要求和条件；

（二）协议各方当事人应当具备法律要求的主体资格，以及

履行协议义务的能力；

（三）协议各方当事人应当按照相关规定履行签订协议的审批、决议、公开和公平竞争审查等必要的前置程序；

（四）协议的内容不违反法律、行政法规、地方性法规、部门规章、地方政府规章和行政规范性文件的规定；

（五）协议的内容一般应当包括标的、数量、质量、价款或者报酬、履行期限、地点和方式、违约责任、解决争议的方法等必要的条款；

（六）协议条款的表述应当逻辑严谨，不存在前后矛盾，并足以保障当事人能够充分理解，依据协议本身即可解决履行和承担违约责任等核心问题；

（七）协议标的物或者履行行为等涉及部门法特别调整的，协议相关内容应当与部门法及其配套法规、规章的特别规定相符；

（八）协议的内容依赖于非当事人的第三方作出或者不作出一定行为才能得以履行的，应当充分考虑第三方能否作出或者不作出当事人希望的行为；

（九）行政协议的内容必须具有可执行性，即对当事人应当履行的义务和应当承担的违约责任的约定必须清晰、明确，具有确定性和可量化性；

（十）行政协议可以按民事诉讼法的规定约定管辖，不能约定仲裁条款，但法律、行政法规或者我国缔结、参加的国际条约另有规定的除外。

第一百六十一条 本节中没有提示到相关事项,可以参照《中华全国律师协会律师办理合同审查业务操作指引》的相关规定操作。

第二节 日常法律咨询

第一百六十二条 法律顾问处理日常法律咨询一般应当通过正式书面函件接收咨询要求,并进行接收与登记,尽量避免口头答复重大事项。

对事实情况或者法律关系较为复杂的问题,可要求顾问单位提供相应材料。遇到紧急咨询,须记录沟通时间、内容及答复要点。

第一百六十三条 法律顾问应当全面分析咨询事项涉及的合法性风险及社会影响。经认真研究后及时形成明确反馈意见,列明法律依据及操作建议。

咨询意见应审慎使用绝对化表述,并需提示潜在风险点。

第一百六十四条 反馈咨询意见避免通过非正式渠道传递敏感信息。涉密信息应当确保安全,不得通过互联网传输。

第一百六十五条 法律顾问应当留存咨询材料、咨询意见书及沟通记录等资料,以备复查。

第一百六十六条 对可能引发诉讼、复议、信访的咨询事项,应同步准备应诉、息访等预案。

第三节 参加会议和发表意见

第一百六十七条 法律顾问接到会议通知后,应确认会议性

质与议题，并要求顾问单位提前提供会议材料。

法律顾问参加会议前，应当充分了解会议议题涉及的基础事实，并对拟讨论议定事项进行合法性、合理性和可行性研究，形成发言提纲。

如发现拟讨论议定事项明显缺乏合法性、合理性或者可行性，应当及时提前与顾问单位沟通。

第一百六十八条 法律顾问应当准时参加会议，并严格遵守着装、发言、保密等会议纪律。

第一百六十九条 法律顾问在会议上发表意见，应当阐明结论性观点及其所依据的事实、理由和法律依据，并对合理性或者可行性有缺陷的问题，提出补充、完善建议。拟讨论议定事项存在风险的，应当及时提示。

第一百七十条 对于确有合法性障碍的事项，根据不同情况提出相关意见或者建议：

（一）如拟讨论议定事项实体违法，且无其他合法方案替代，法律顾问应当坚决提出反对意见，并对其违法性及违法后果作出充分说明。

（二）如拟讨论议定事项实体合法，仅是程序、方法或依据上有所欠缺，法律顾问应当根据顾问单位的行为目的和预期效果，提出保障拟讨论议定事项合法化的解决建议。

第一百七十一条 对临时通知参加的会议，法律顾问可以口头发表初步意见，会后及时补充书面意见；对确实不了解相关事

实或者暂时无法查阅相关法律依据判断合法性、合理性和可行性的，不发表意见。

如拟讨论议定事项重大且复杂，需要进一步进行论证的，法律顾问应当指出问题所在及进一步论证的必要性，并根据实际情况在会后向顾问单位提交书面意见。

第一百七十二条 法律顾问参加会议应当做好会议记录，并将出具书面意见及相关材料归档保存。

第十一章 出具法律意见书

第一百七十三条 本章中的“法律意见书”，是指法律顾问在为顾问单位提供法律服务过程中，就特定法律事务，通过书面形式提供的、具有法律分析和专业判断功能的综合性书面文件的统称。

第一百七十四条 法律意见书的文字表述应当精练、简洁，不使用与解决法律问题本身无关的修饰性、宣示性、解释性语言，不人为增加法律意见书的文字、篇幅，避免造成顾问单位相关人员因阅读无必要性文字影响工作效率。

第一百七十五条 法律意见书的意思表述应当明确、具体，用语严谨、规范、易懂，语义清晰、边界确定，不模糊、不抽象、无多解，避免使用非必要且晦涩专业术语和行业内部简化俗称的不规范语言。

第一百七十六条 法律意见书的内容表述应当突出重点、注

重实效，围绕顾问单位以及行政相对方或者其他相关方行为的合法性、合理性、可行性、可能存在的风险、解决路径和方法展开分析论述，并提出明确的意见、建议。

第一百七十七条 法律意见书所阐述（认定）的事实应当具有证据证明，分析论述以及结论性意见、建议应当具有相应的法律依据。

第一百七十八条 法律意见书的格式（用纸幅面尺寸及版面要求、印制装订要求、格式各要素编排规则，以及计量单位、标点符号和数字的用法等），参照《党政机关公文格式》（GB/T 9704-2012）相关规定，并根据实际需要选择应用。

第一百七十九条 法律意见书主体的一般核心结构可以参考以下提示：

（一）标题一般用 2 号小标宋体字，编排于版头分隔线下空二行位置，分一行或多行居中排布；回行时，要做到词义完整，排列对称，长短适宜，间距恰当，标题排列应当使用梯形或菱形。

（二）主送机关编排于标题下空一行位置，居左顶格，回行时仍顶格，最后一个机关名称后标全角冒号。如主送机关名称过多导致公文首页不能显示正文时，应当将主送机关名称移至版记。

（三）正文法律意见书首页应当显示正文。一般用 3 号仿宋体字，编排于主送机关名称下一行，每个自然段左空二字，回行顶格。文中结构层次序数依次可以用“一、”“（一）”“1.”“（1）”标注；一般第一层用黑体字、第二层用楷体字、第三

层和第四层用仿宋体字标注。正文一般分为以下两个部分：

1. 说明出具法律意见书的原因及简要过程。

2. 对具体法律事务进行分析论证。鉴于立法、准立法和协议类文件、文书条文较多，须整体评价后，就存在问题的条文逐一提出意见和修改、完善等建议。

（四）附件说明，如有附件，在正文下空一行左空二字编排“附件”二字，后标全角冒号和附件名称。如有多个附件，使用阿拉伯数字标注附件顺序号（如“附件：1. ×××××”）；附件名称后不加标点符号。附件名称较长需回行时，应当与上一行附件名称的首字对齐。

（五）发文人（或单位）署名、成文日期和签名（或印章），根据顾问单位的要求，签署承办法律顾问姓名或者加盖律师事务所印章。成文日期用阿拉伯数字将年、月、日标全，年份应标全称，月、日不编虚位（即1不编为01）。

（六）页码一般用4号半角宋体阿拉伯数字，编排在文书版心下边缘之下，数字左右各放一条一字线（-1-），页码应当连续编排。

第一百八十条 法律意见书中总结性适用、引用的法律依据时，应当单独提供完整的法律依据条文（包括法律依据全称、制定机关、文号、施行日期和时效性）作为附件，或者用注脚的方式注明上述内容。

第一百八十一条 如法律顾问已经勤勉尽责仍不能对相关法

律问题作出明确结论的，可以发表保留意见，并就法律风险问题向顾问单位作出特别提示。

第十二章 附则

第一百八十二条 本指引旨在针对律师受聘成为党政机关法律顾问后开展相关工作提供参考的指导意见，并非强制性规定。

第一百八十三条 本指引的内容如有与法律、法规、规章、规范性文件和司法解释规定不一致之处，以法律、法规、规章、规范性文件和司法解释的规定为准。

第一百八十四条 本指引中引用参考的法律依据如发生修改、废止等情况，或者新立法和准立法成果对本指引所涉法律事务进行规范的，法律顾问应当以新规定为参考依据。

第一百八十五条 本指引由辽宁省律师协会政府法律顾问专业委员会负责解释，由常务理事会负责修改。

第一百八十六条 本指引于 2026 年 月 日印发。