

重大行政决策合法性审查制度的梳理与展望

——以湖南省的实践为例

杨叶红

（中共湖南省委直属机关党校，湖南 长沙 410000）

【摘要】：建立健全合法性审查制度是保证重大行政决策依法进行的第一要件。目前重大行政决策合法性审查制度存在着制度位阶低，欠缺民主性和统一性；制度内容简单粗疏，欠缺合理性和可操作性；制度刚性弱，欠缺权威性和约束力等缺陷。这些制度缺陷严重影响了合法性审查的实际效果，需要通过提升立法位阶、细化制度内容、强化制度刚性等途径来进一步完善重大行政决策合法性审查制度。

【关键词】：重大行政决策；合法性审查；制度缺失；发展方向

【中图分类号】：D9 **【文献标志码】：**A **【文章编号】：**1004-3160（2017）03-0149-07

依法决策是法治政府建设的起点，重大行政决策事关经济社会发展全局、涉及群众切身利益，一旦决策失误将造成重大损失。因此，国务院从1999年以来出台的关于法治政府建设的重要文件都强调依法决策，明确要求建立重大行政决策的合法性审查制度，且将合法性审查与公众参与、专家论证、风险评估、集体审议等一起规定为重大行政决策的必经程序。2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》高度强调重大行政决策的合法性审查，将其作为全面依法治国战略布局中加强法治政府建设部分的重要内容。2015年中共中央、国务院联合颁布的《法治政府建设实施纲要2015—2020年》强调加强合法性审查。重大行政决策合法性审查受到理论界和实务界的普遍关注，成为研究的热点话题，相关制度也从无到有快速建立。与制度建设的快速发展形成鲜明对照的是，实际工作中行政首长“强权决策”“拍脑袋决策”现象屡见不鲜，重大行政决策合法性审查制度并没有发挥筛查和阻止违法决策的“过滤器”和“防火墙”作用。因此深入实际调查研究，梳理重大行政决策合法性审查制度现状，分析其存在的主要缺陷，提出完善制度的具体建议是当前理论研究的重要任务。

一、湖南省重大行政决策合法性审查的制度现状

2008年4月，《湖南省行政程序规定》在全国首次以地方立法的形式将合法性审查确定为重大行政决策的必经程序。随后，2008年5月，国务院在《关于加强市县政府依法行政的决定》（以下简称《决定》）中对市县政府明确提出建立重大决策合法性审查制度的要求。在中央层面规范性文件和省级政府规章的指导下，2009年以后，湖南省全部市州和部分县市区政府先后出台了关于重大行政决策程序规定的规范性文件，对合法性审查的制度建设进行了积极尝试。为了研究方便，本文选取了湖南省35个相关制度文本作为实证研究对象，从形式和内容两个角度对湖南省重大行政决策合法性审查的制度现状进行描述。这35个实证研究对象包含了1个省级政府规章、1个省级政府规定、14个市州级政府规定、11个县级政府规定以及8个地方政府职能部门规定。

（一）制度形式

1. 地方政府规章

2008 年 4 月,《湖南省行政程序规定》作为地方政府规章首次对合法性审查做出了规定,要求重大行政决策草案在集体审议时应当先由政府法制部门作合法性审查或者论证的说明。此时并没有明确将合法性审查视为与公众参与、专家论证同等重要的程序环节,只是把政府法制部门对决策方案草案的合法性审查或论证说明作为集体审议程序中的一个部分,也没有对合法性审查的主体、范围、内容、程序等做出具体规定。

2. 行政规范性文件

2008 年 5 月,国务院在《关于加强市县政府依法行政的决定》中对市县政府明确提出建立重大决策合法性审查制度的要求,将合法性审查与公众参与、专家论证、风险评估、集体审议等一起规定为重大行政决策的必经程序。2009 年以后,湖南各级政府及其工作部门陆续以行政规范性文件的形式对重大行政决策程序作出具体规定,其中都涉及了合法性审查程序。为进一步规范重大行政决策合法性审查工作,湖南省人民政府于 2015 年 12 月出台了《湖南省重大行政决策合法性审查暂行办法》,对重大行政决策合法性审查做出专项规定。该文件明确要求自 2016 年 5 月 1 日起在湖南省全面推行重大行政决策合法性审查制度,并且对合法性审查的主体、范围、内容、程序、责任等做出了具体规定。在此文件的指导下,个别省直行政机关以行政规范性文件的形式对合法性审查制度做出了专项规定,如 2016 年 11 月湖南省公安厅制定出台了《重大行政决策合法性审查工作规定》。有部分市州政府或职能部门也以行政规范性文件的形式对重大行政决策合法性审查做出了专项规定,其中包括长沙市、湘潭市、郴州市、娄底市、怀化市、株洲市林业局和审计局。还有少数县市区政府对合法性审查做出了专项规定,如常德市武陵区、长沙市天心区、郴州市苏仙区政府。

(二) 制度内容

重大行政决策合法性审查的制度内容应当包括审查的主体、范围、内容、程序、结论及法律责任。笔者对 35 个实证研究对象的制度文本进行分析,对湖南省重大行政决策合法性审查制度化情况进行了数据统计,统计情况详见下表:

湖南省重大行政决策合法性审查制度化情况统计表

	审查 主体	审查 范围	审查 内容	审查 方式	审查 期限	审查 意见	法律 责任
规定 数量	35	35	20	11	12	11	9
制度 化率	100%	100%	57%	31%	34%	31%	25%

1. 审查主体

对于合法性审查主体的规定最早见于 2008 年国务院的《决定》,其中规定“市县政府及其部门做出重大行政决策前要交由法制机构或者组织有关专家进行合法性审查,未经合法性审查或者经审查不合法的,不得做出决策”。由此规定推断,审查主体可以是法制机构或者有关专家,但这仅仅是原则性规定。具体到湖南省的制度规范中,对审查主体各地规定不尽一致。大多数制度规定中审查主体包括法制机构和有关专家,如《湖南省重大行政决策合法性审查暂行办法》第九条规定,政府法制部门

可以视决策内容自行审查或交由法律专家和政府法律顾问进行合法性审查。有的将审查主体缩小，仅规定法制机构为合法性审查主体，将有关专家排除在审查主体之外，如《株洲市人民政府重大行政决策程序规定》。有的规定法制机构为合法性审查主体，法制机构可以视决策内容组织专家进行法律咨询或论证，如《怀化市重大行政决策合法性审查暂行办法》。有的将审查主体进行扩大，在法制机构和有关专家两个审查主体之外还增加了一个审查主体——政府办公室，赋予其对重大行政决策方案草案材料的初审权，如《郴州市重大行政决策合法性审查暂行规定》，邵阳市人民政府和长沙市天心区人民政府也做出了类似规定。

2. 审查范围

审查范围即重大行政决策事项范围，当前湖南省对重大决策事项的规定有三种典型模式。（1）总体概括+正面列举，先对“重大行政决策”概念内涵做简洁概括，然后列举几种具体的重大决策事项。邵阳、常德、岳阳、永州、株洲、张家界、益阳、衡阳、湘西等没有对合法性审查作出专门规定的地方都采取这种模式。（2）总体概括+事项目录，先对“重大行政决策”概念做简单总结，之后要求重大行政决策事项实行目录管理制度，纳入目录的决策事项应当进行合法性审查。如《湖南省重大行政决策合法性审查暂行办法》，还有湘潭、长沙、怀化、娄底等出台了专门规定的地市大多采取这种模式。（3）总体概括+事项目录+反面排除。例如，《郴州市重大行政决策合法性审查暂行规定》在总体概括、事项目录的基础上还从反面列举了一些应当排除在重大行政决策事项目录之外的事项，包括市场机制能够有效调节的和公民、法人、社会组织能够自主决定与自律自治的事项，体现了简政放权的指导思想。

3. 审查内容

重大行政决策合法性审查制度的核心是审查内容的规定。在 35 个制度文本中，有超过半数（20 个）的制度文本明确列举了审查内容。虽然各地的规定略有不同，总体来说审查内容主要包括重大行政决策的主体、程序及内容是否合法三个方面，如《湖南省重大行政决策合法性审查暂行办法》。这三个方面都是围绕重大行政决策是否合法进行审查，但是目前仍有一些地方规定了审查主体可以对决策草案的合理性进行审查。如《怀化市人民政府重大行政决策合法性审查暂行办法》第九条在列举了对主体、程序及内容是否合法进行审查外，还规定了一个兜底条款：“（五）决策是否存在其他法律问题”，这一规定对审查内容进行了极大地扩展，将合理性审查涵盖了进来。《天心区人民政府重大行政决策合法性审查暂行规定》第八条则明确将“是否存在适当性问题”这类合理性审查列入审查内容之中。

4. 审查方式

审查方式是审查主体对重大决策方案草案进行审查时采取的具体形式，例如书面审查、调查研究、征求意见和法律咨询与论证等形式。在 35 个制度文本中有 11 个规定了审查方式，而且对于审查方式的规定往往非常简单。如《湖南省重大行政决策合法性审查暂行办法》没有对法制机构审查方式做出具体规定，仅仅指出法制机构可以采取书面或会议形式组织有关专家对重大决策草案进行合法性审查。对于审查方式规定得比较具体多样的有怀化市、长沙市天心区和常德市武陵区，在书面审查之外，还规定了调查研究、外出考察、发函书面征求意见以及在区政府网站公开征求意见等形式，审查主体可以根据需要采用其中的一种或者几种。

5. 审查期限

审查期限是指审查主体受理审查事项后应当在规定的期限内进行审查。在 35 个制度文本中有 12 个规定了书面审查期限。已有的审查期限规定有两种模式：一种是规定一个固定时限，一般为 10 个工作日，如《湖南省重大行政决策合法性审查暂行办法》；一种是“常规期限+延长期限”，在规定了一个常规期限的基础之上再规定一个延长期限，如《娄底市人民政府重大行政决策合法性审查办法》。期限的计算一般规定是自受理之日起算，至于采取书面审查形式以外的诸如召开会议、进行调研考

察、发函书面征求意见以及在网站公开征求意见等形式所需要的时间是否计算在审查时限内则没有统一规定，只有审查方式规定得比较具体多样的怀化市、长沙市天心区和常德市武陵区明确规定上述时间不计入审查期限。

6. 审查意见

法律评价和处理建议是审查意见的两个主要内容。法律评价是审查主体针对重大行政决策草案是否合法、存在哪些违法的具体情形所做出的审查结论。处理建议是审查主体在法律评价基础上提出的处理意见。在 35 个制度文本中有 12 个对审查意见的法律评价内容和处理建议种类做出了明确规定，以《湖南省重大行政决策合法性审查暂行办法》的表述最为典型，结合法律评价和处理建议规定了四种常见的审查意见类型。这四种意见类型分别是职权、程序及内容均合法的建议进行决策；职权不合法的建议提请有权机关决策或经依法授权后决策；程序不合法的建议补正程序后再决策；内容不合法的建议进行修改后再决策。合法性审查意见书是否能够公开？对此问题大多数制度文本没有涉及，但也有的明确规定合法性审查意见书应当保密，不能对外公开，仅供行政机关内部使用合法性审查意见有何法律效力？35 个制度文本中有 24 个都将合法性审查作为集体审议的前置程序，并且规定经审查不合法的不得做出重大决策，但却很少明确规定合法性审查意见的法律效力。只有常德市武陵区 and 长沙市天心区的制度文本中明确规定审查意见是政府重大决策的“重要依据”。

7. 法律责任

法律责任的相关规定是重大行政决策合法性审查制度有效运行的必要保障。在 35 个制度文本中有 9 个规定了责任追究制度。规定了法律责任的制度文本均为合法性审查的专项规定，其他制度文本都没有对法律责任做出明确规定。法律责任的基本表述是以《湖南省重大行政决策合法性审查暂行办法》为蓝本，以违法或泄密为前提进行责任追究。《天心区人民政府重大行政决策合法性审查暂行规定》对于责任追究则在违法的基础上增加了决策结果条件，即违法的重大行政决策需要造成重大损失或者恶劣影响才追究责任。

二、当前重大行政决策合法性审查制度存在的主要缺陷

从中央到地方均高度重视依法决策，重大行政决策合法性审查制度从无到有快速建立。与制度建设的快速发展形成鲜明对照的是，重大行政决策法治化遭遇了现实困境，违法决策屡见不鲜，并且常常因决策违法引发群众质疑，损害政府公信力，甚至酿成群体性事件。为何现有的重大行政决策合法性审查制度不能有效防范违法决策，甚至陷入“好看中不用”的困境？导致这一问题的原因是多方面的，但重大行政决策合法性审查制度不完善是造成合法性审查机制失之于粗、失之于软的重要原因。具体而言有以下几个方面：

（一）制度规范位阶低，欠缺民主性和统一性

当前对重大行政决策合法性审查进行规范的最高效力位阶是省级政府规章，其余均为行政规范性文件，没有一部地方性法规。截至 2017 年 2 月，涉及重大行政决策合法性审查的地方政府规章有 38 部，行政规范性文件有 485 份。地方政府规章约占制度规范总数的 7%；行政规范性文件约占制度规范总数的 93%。在 38 部地方政府规章中，对重大行政决策合法性审查进行专门立法的更是凤毛麟角，只有河北省唐山市和贵州省贵阳市以政府立法的形式对此做出专项规定，仅占规章总数的 5%。由上述数据分析可知，重大行政决策合法性审查的制度规范位阶较低，绝大多数属于各级人民政府制定的行政规范性文件，尚未有地方人大制定地方性法规对合法性审查进行规范。各级人民政府既是重大行政决策的实施主体，也是决策监督制度的设计主体。政府既是立法者又是执行者的身份冲突影响了制度的公正性，由行政权以“作茧自缚”的形式主导内部监督制度设计也欠缺民主性，因此难以从制度源头上对决策权进行有效规范。

（二）制度内容简单粗疏，欠缺合理性和可操作性

根据对湖南省重大行政决策合法性审查制度文本的统计分析，在 35 个相关文件中，对合法性审查制度进行专项规定的只有 12 个，只占总数的 34%，其他大多数文件对此只进行原则性、概括式规定，缺少具体规则。现有的制度内容简单粗疏，存在着合理性和可操作性不强的问题。具体而言有以下两方面：

首先是审查主体设置不合理。审查主体设置是构建重大行政决策合法性审查制度的首要环节，审查主体设置是否合理是决定制度能否有效实施的关键因素。重大行政决策合法性审查制度是“行政自制”理论在实践中的具体运用。行政自制是指“行政系统或者行政主体对自身违法或不当行为的自我控制，包括自我预防、自我发现、自我遏止、自我纠错等一系列内设机制”。^[1]行政自制理论的具体实施应根植于调整行政系统的组织架构和运行模式。行政主体的内部自我控制、自我约束需要避免行政权力的过度集中，行政权力的自查、自律和自控需要在内部进行分权，分散过度集中的行政权力，通过行政权力的彼此分立与相互博弈来实现内部制衡，这要求重大行政决策审查主体应当独立行使审查权。当前无论中央或地方的重大决策合法性审查制度规定均将合法性审查的主体定位为本级政府或本部门法制机构。法制机构作为各级政府和职能部门的内设机构，与本级政府或本部门存在隶属关系，在人、财、物等方面依附于本级政府或本部门。法制机构在对本级政府或本部门的重大决策进行合法性审查时，由于依附性强，缺失独立地位，往往会受到多方因素的影响，难以做出公正的审查决定。有学者曾犀利地指出：“行政法制机构的合法性审查能否发挥实效，还得看地方主要领导的脸色而定”。^[2]审查主体设置的不合理是合法性审查制度不能有效发挥作用的重要原因。

其次是审查制度的可操作性不强。制度的可操作性需要通过内容的明确和程序的规范来实现。湖南省现有重大行政决策合法性审查内容的制度化率仅达到 57%，而且由于缺乏统一立法的要求，已有制度对审查内容的规定各不相同，有的规定只审查合法性，有的规定既审查合法性又审查合理性。审查内容的模糊不清导致法制机构工作人员在实际操作中因为对审查内容理解模糊，不敢贸然进行审查，那么违法的重大行政决策就得不到事前的有效监督。湖南省现有重大行政决策合法性审查程序过于粗疏，其中审查方式的制度化率仅达到 31%，审查期限的制度化率仅达到 34%，并且基本没有审查流程的规定。由于审查程序不明确不具体，法制机构工作人员对审查程序把握不准，在如何判断决策草案报送材料是否齐全，如何对送审材料进行接收登记、如何具体运用审查方式、如何反馈审查意见等上面都存在疑问。

（三）制度刚性弱，欠缺权威性和约束力

首先是合法性审查意见书的法律效力不明确。审查意见是不是行政机关做出重大决策的依据？它对决策承办单位有何约束力？现行制度对此少有规定。以湖南省相关制度为例进行分析，《湖南省重大行政决策合法性审查暂行办法》没有明确合法性审查意见的效力，仅在十三条要求“重大行政决策未经合法性审查或者经审查不合法的，不得作出决策”。常德市的《武陵区人民政府重大行政决策合法性审查制度》第十二条则规定：“区政府法制机构出具的合法性审查意见是区人民政府决策的重要依据。”审查意见效力不明或只作为“重要依据”导致审查意见不具备明确的法律效力。甚至有的地方规定审查意见需要保密，仅供内部参考，不得外泄，行政不公开进一步削弱了审查意见的法律效力。

其次是法律责任规定不明。如果缺失法律责任规定，合法性审查将是一纸空文。在现有的重大行政决策合法性审查制度中，法律责任的制度化率最低。在少数已有责任规定的制度文本中对法律责任往往仅用一个条文进行规定，追责内容占重大行政决策合法性审查制度的比重非常小，责任主体、归责原则、追责情形和责任形式等内容基本没有规定。而且在责任条款中仅规定追究重大行政决策主体的责任，而忽视了法制机构自身的责任追究。重大行政决策的合法性审查权不仅是法制机构的权力，也是其法定职责，那么有权就应有责。若没有强有力的责任追究机制为后盾，合法性审查制度必将形同虚设，丧失应有的权威性。

三、重大行政决策合法性审查制度的发展方向

（一）提升立法位阶，增强统一性和民主性

从中央立法层面来看，为增强重大行政决策合法性审查的统一性，可以由最高国家权力机关全国人大制定《行政程序法》，或是由最高国家行政机关国务院制定《重大行政决策程序条例》。由于前者较难形成共识并且需要比较长的立法时间，所以由国务院先行制定行政法规更为可行。2014 年国务院已经启动了《重大行政决策程序暂行条例》的立法工作。2016 年国务院将《重大行政决策程序暂行条例》立法列入了“全面深化改革急需的项目”，要求国务院法制办抓紧办理，尽快完成起草和审查任务。作为中央层面立法，国务院在制定行政法规时应当吸收现有地方先行立法的共性经验与成熟制度，详细构建重大行政决策中的合法性审查程序，注重制度的精细化和可操作性，避免内容过于概括和原则，防止出现条例出台后地方政府再通过大量重复立法来细化操作规则的现象。

从地方立法层面来看，为增强重大行政决策合法性审查的民主性，应由省级人大或常委会先行制定《重大行政决策和规范性文件合法性审查条例》，而后由地方各级政府及部门根据自身工作实际，制定本级政府及部门的合法性审查实施细则。2014 年 10 月十八届四中全会要求“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制”，这一要求指明了立法体制应由行政主导让位于人大主导，是针对行政主导立法造成的“部门本位主义”问题提出来的。由人大主导立法可以更加开放地听取意见凝聚共识，更加全面地平衡行政机关和行政相对人之间的利害关系，有利于增强立法的民主性和科学性。为何要将重大行政决策和规范性文件合法性审查一并制定？因为重大行政决策和规范性文件联系十分紧密，行政规范性文件是重大行政决策的主要载体，对重大行政决策的合法性审查是对决策行为的事前审查，对行政规范性文件的备案审查则大多是对决策行为的事后审查。2013 年党的十八届三中全会和 2014 年党的十八届四中全会均提出“完善规范性文件 and 重大行政决策合法性审查工作机制”的要求，将规范性文件 and 重大行政决策的合法性审查相提并论。实践中，许多地方出台了规范性文件前置审查的相关规定，如安徽省、河北省、浙江省，要求各级政府及职能部门制定规范性文件 and 做出重大行政决策一样先要经过法制机构的合法性审查，并且对合法性审查的范围、内容、程序做出了具体规定，以加强对规范性文件的管理。

（二）细化制度内容，增强合理性和可操作性

一是合理设置审查主体。合法性审查主体行使的是行政监督职能，应当相对被审查对象居于更高的位阶，才能对决策主体形成有效制约。只有当审查主体是决策主体的上级行政机关，至少也是平级行政机关时才能保障审查主体的相对独立性，才能超越利益束缚，做出客观公正的审查结论。首先可以将行政机关内部的合法性审查主体适当上提一级。合法性审查作为一种内部的事前法律监督，既不能将合法性审查主体从行政系统中完全独立出来，但又要尽可能提升审查主体的中立性，因此将合法性审查主体适当上提是比较科学合理的办法。具体而言可以将政府部门重大决策提升至由本级政府法制机构进行合法性审查；将垂直管理部门及街道办事处、乡镇政府重大决策提升至由上级行政机关法制机构进行合法性审查。^[3] 其次是将特别重大、复杂、疑难的决策事项提升至由政府法律顾问对其进行合法性审查。政府法律顾问中律师和高校专家相对独立的主体地位使其能够在决策中更为公正地对重大决策开展合法性审查，有效避免因违法决策给经济、社会发展和公民权益造成不应有的损失。最后是将县级以上政府重大行政决策提升至由同级人大常委会进行合法性审查。根据宪法、地方组织法的规定，县级以上的地方各级人大常委会有权撤销本级人民政府不适当的决定和命令，这是人大常委会一项重要的监督职权。加强对县级以上政府重大决策的事前监督是体现人大及其常委会法律地位、保障人民当家作主的重要举措。基于此，2013 年中共中央出台的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出政府重大决策出台前要向本级人大报告的制度。在中央对政府重大决策出台前要向本级人大报告的要求指导下，各省市陆续出台制度要求政府重大决策在出台前向本级人大常委会报告，由人大常委会对重大决策草案进行讨论决定，如广东省深圳市、贵州省贵阳市和安顺市，四川省巴中市和遂宁市、安徽省池州市、内蒙古自治区鄂尔多斯市等地市。人大常委会对重大决策事项的讨论决定自然应当包括对于决策草案合法与否的审查，因此将县级以上政府重大决策提升至由同级人大常委会进行合法性审查具有理论和现实依据。

二是明确规定审查内容。提高审查主体层级存在一定的弊端。上级行政机关、政府法律顾问和人大常委会对重大行政决策背景信息难以做到完全了解，而且因为审查主体层级的提高会增加政府法制机构的工作任务，政府法制机构可能没有相应的人力予以保障。因此在实际审查过程中，对重大行政决策的审查应只针对主体、内容、程序的合法性问题，不应涉及合理性问题。合法性审查只对决策主体的职权、程序、内容、依据等方面是否合法进行审查，不对决策的合理性进行审查。合理性、科学性、

可行性审查任务应当在公众参与和专家论证程序中以解决。如果合法性审查主体也审查决策的合理性、科学性问题，这不仅会增加法制机构的审查负担，也会使决策程序中角色分工混淆、职责不清。

三是细化审查程序。重大行政决策合法性审查制度的实体价值只有通过具体详细的程序设计才能得到实现。审查程序主要包括报送程序、受理程序、审查程序和处理程序四个方面。审查程序的设计要把行政效率作为重要考量因素。效率是行政权运行的基本要求，“行政效率是行政权的生命，没有基本的行政效率，就不可能实现行政权维护社会所需要的基本秩序的功能”。^[4]首先是报送程序，应当规定决策起草主体报送时的统一格式，要求提交报审报告、重大行政决策草案文本及其说明、公众意见和专家论证材料、制定依据等材料，并同时报送电子文本。其次是受理程序，应当规定由法制机构相关处（科）室直接接收，接收后应对报送材料进行形式审核以确定是否登记。再次是审查程序。出于保障行政效率的考虑，法制机构的合法性审查应当以书面审查为原则，但在有必要的时候可以采取调查研究、外出考察、发函书面征求意见以及在区政府网站公开征求意见等形式进行审查。最后是处理程序。法制机构应在 10 个工作日内完成合法性审查，出具审查意见。对内容复杂、争议较大或涉及其他重大问题的可适当延长审查期限，延长期限一般不超过 10 个工作日。采取书面审查形式以外的诸如召开会议、进行调研考察、发函书面征求意见以及在网站公开征求意见等形式所需要的时间不计算在审查时限内。

（三）强化制度刚性，增强权威性和约束力

首先是强化合法性审查意见的应用效力。这需要从三个方面着手：一是明确审查意见的具体内容。审查意见是合法性审查的结果，应当包括法律评价和处理建议两个主要内容。法律评价主要针对决策主体职权、决策程序和决策内容是否合法，处理建议主要包括建议进入集体审议、不进入集体审议、修改补正后进入集体审议。具体而言，对于决策职权、程序、内容均合法的，建议进入集体审议；对于职权不合法的，建议不进入集体审议或者改由法定主体决策或经其授权决策后进入集体审议；对于程序不合法的，建议重新履行或补正程序后进入集体审议；对于内容不合法的，建议不进入集体审议或者修改后进入集体审议。二是明确审查主体作出的审查意见是作出重大行政决策的“依据”。对于审查主体做出的否定性意见、修改补正型意见，重大行政决策承办单位应当严格遵照执行。只有在审查意见认定合法之后才能将重大决策草案提交集体审议。三是应当依法公开审查意见。重大行政决策往往涉及重大利益调整，除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的决策信息以外，其余决策信息都应当通过网络、报刊和电视等途径主动公开。

其次要健全重大行政决策合法性审查的责任机制，明确责任主体、归责原则、追责情形和追责形式。对于重大行政决策主体的责任，应规定凡属未经合法性审查作出重大行政决策或者经合法性审查不合法却依然作出重大行政决策的是违法行政，并依照《行政机关公务员处分条例》的相关规定，对负有领导责任的公务员给予行政处分，对决策机关予以通报批评，并在年度绩效考核中扣减相应分值。对于法制机构的责任，则应规定如果法制机构未严格履行审查责任，导致违法的重大行政决策通过审查的，行政监督机关要追究法制机构有关领导和责任人的责任；情节严重、造成重大影响的，由行政监督机关或监察机关按规定程序启动行政问责机制。

参考文献：

- [1] 崔卓兰，于立深. 行政自制与中国行政法治发展[J]. 法学研究，2010（1）：35-47.
- [2] 王仰文. 重大行政决策合法性审查问题研究[J]. 理论月刊，2012（1）：99-103.
- [3] 宋艳慧，周兰领. 重大行政决策合法性审查的主体模式及其选择[J]. 领导科学，2011（7）：36-38.
- [4] 姜明安. 行政法与行政诉讼法[M]. 北京：北京大学出版社、高等教育出版社，1999：269.