

加快推进重大行政决策法治化

张华民

为了健全科学民主依法决策机制，规范重大行政决策行为，提高决策质量，保证决策效率，国务院于今年5月8日公布了《重大行政决策程序暂行条例》，并已于9月1日正式施行。《暂行条例》的施行不仅是推进行政决策法治化建设的重要内容，而且也为推进行政决策法治化建设提供了实践范本，对完善法治政府建设具有重要意义。在贯彻落实《暂行条例》过程中，从加快推进重大行政决策法治化建设的角度看，我们应着力把握以下几方面重点内容。

促进公众参与是推进重大行政决策法治化的重要基础

法治化的重大行政决策过程是体现多数人的意志、保障多数人的利益的过程，公众广泛和有效的参与是这一过程真正实现的基础。《暂行条例》专列第二章第二节对“公众参与”进行规范。法治化的公众参与尤其要强调以下方面。

扩大公众参与主体的广泛性。市场经济条件下，不同利益主体的存在是必然的。这些利益主体既包括公民个人主体也包括组织主体，既包括代表国有财产利益的主体也包括代表非公有制经济利益的主体，既包括公共利益主体也包括私人利益主体，既包括直接利益主体也包括间接利益主体。当前，必须认识到在改革过程中利益群体的分化和重组是常态，利益群体之间的利益矛盾也是惯常现象，在这种情况下，就必须充分注意各利益群体的利益需求，在协调各方不同利益的基础上作出凝聚各方共识、反映各方意愿的行政决策。

提高公众参与决策的有效性。公众参与行政决策不仅要求有充分的机会表达自己的意见，更重要的在于公众的主张能对行政决策者的决定产生实质性的影响。社会公众参与行政决策既要充分发挥个体参与方式的作用，同时随着经济社会的发展还要高度重视与特定群体利益相关的群体参与方式的作用，这些都是提高公众参与行政决策有效性的重要形式。《暂行条例》第十四条就明确规定，决策事项涉及特定群体利益的，决策承办单位应当与相关人民团体、社会组织以及群众代表进行沟通协商，充分听取相关群体的意见建议。

坚持程序公正是推进重大行政决策法治化的基本保障

完善政府关于重大行政决策的程序规则，是防止重大行政决策出现专断和失误的必备要件。政府有关行政决策的所有行为都必须遵循必要的程序规则，而且这些程序规则必须体现现代法治要求的正当法律程序精神，既要符合程序性正当法律程序，又要符合实质性正当法律程序。通篇贯穿程序规范，是《暂行条例》最典型的特征。为了实现重大行政决策法治化，强化以下程序显得尤为重要。

信息公开程序。信息公开是行政决策法治化的必要前提，是公众知情权的重要保证。行政决策法治化应该是一个开放的、互动的行政决策过程组成的体系，开放的关键是行政决策信息对普通公众的公开，充分满足公众对涉及自身利益的公共事务和其他重大决策事项的知情权，从而促进公众在知情的基础上作出理性的分析和判断，保证公众与行政决策之间保持一种良性互动关系。政府信息公开要真正做到服务于行政决策法治化而不流于形式，就必须对信息公开权的权属、信息公开的范围、内容、形式和监督进行符合

法治要求的科学规范，在我国，其重点是强调人民代表大会在信息公开权属和信息公开范围、内容、形式上的决定权，规范政府的执行权，强化公众的监督权。

公众听证程序。举行听证是行政决策法治化的重要形式，是公众表达权的重要保证。公众参与行政决策的形式有多种，听证是其中比较常规的一种，它是行政机关指定有关的公民、法人或其他组织，在其主持下，就预定的决策主题，进行口头举证、质辩和辩论的活动。为保证公众通过听证有效参与行政决策，应结合国外开展听证的有益经验和我国听证实践的成功经验，在听证实践中，重点完善和加强以下行政听证程序：明确听证参加人员中保持各种不同意见的人对等参与；听证参加人员有权对草案内容提问、质证并提出自己的意见和依据；各方有权交叉盘问并展开辩论；听证结束后，听证笔录交参与人员审核无误后签字；正式听证形成的结论应当与行政决策建立起因果关系。

权利救济程序。行政决策法治化不仅要有保障公民知情权和表达权的法律程序，而且还要有保障公民对因违法和不当行政决策行为造成权益受到侵害而提起救济的法律程序。“没有救济的权利不是真正的权利”，所以对由于违法和不当行政决策行为造成行政相对人损害的，应该使受害人的合法权益得到保护和恢复，从而使行政决策部门在运用决策权力时更加谨慎。由于行政决策一般都具有公益性，很少有直接的利害关系人，所以，为了完善权利救济程序，应该进一步改进我国行政诉讼受案制度、进一步完善我国公益诉讼制度，通过对受损公民权利和公众权益的有力救济来倒逼重大行政决策法治化建设的持续推进。

实现权责统一是推进重大行政决策法治化的关键环节

习近平总书记强调，有权必有责，用权受监督，违法要追究。在重大行政决策法治化过程中，必须强调重大行政决策主体的权责统一，完善行政决策监督体系，健全行政决策责任追究制度。《暂行条例》第五章对法律责任作出明确规定，甚至提出“实行终身责任追究”。在贯彻过程中应该突出以下内容。

完善行政决策监督体系。行政决策监督体系法治化是保证行政决策具有科学性民主性、实现行政决策权责统一的重要条件。从权力运行的流程看，行政决策监督应该贯穿于行政决策的全过程，行政决策监督体系应该是一个多元化、多方位的综合系统。一方面包括行政决策内部监督体系，如因隶属关系实行的自上而下监督、内部横向部门的监督、审计机关的专门监督等，另一方面包括行政决策外部监督体系，如人大的监督、人民政协的监督、监察机关的监督、司法审判机关依申请进行的审查、社会舆论的监督等。从行政决策法治化保障公众权利的根本宗旨看，进一步完善行政决策外部监督体系尤其是强化社会舆论监督非常必要。要进一步规范和强化社会舆论监督，使公众可以通过各种媒体或利益团体表达对行政决策的意见，从而达到对行政决策行为进行有效的监督。

健全行政决策责任追究机制。明确行政决策权责分配是健全行政决策责任追究机制的条件。由于我国行政机关实行行政首长负责制的特点，决定了行政决策的权责划分应当以个人权责划分为基础，以集体权责划分为辅助。实现这一要求，必须明确划分行政机关的决策权限和行政机关负责人的决策权限、行政机关负责人在行政机关中的地位和决策所起的作用、行政机关的决策责任和行政机关负责人的决策责任及其责任追究方式。明确划分行政决策权责分配与责任追究，目的就是要防止无决策权却承担决策责任和有决策权却不承担决策责任现象的发生，既要防止行政决策当断不断、久拖不决，又要防止行政决策越权违法、责任不明，行政首长“一言堂”。在具体实践中应当通过制度确定行政机关不同层级、不同岗位决策责任的具体内容及承担方式，使决策责任能够在运行中得到具体实施和履行。在法治化的行政决策责任中，承担法律责任的主观要件应该是“过错”。在行政决策中出现决策失误是不可避免的，但要区分造成决策失误的客观因素与非客观因素。由客观因素引起的决策失误，决策行为是合法的行为，造成损害应由国家承担责任，决策者可以不承担法律责任；由主观过错引起决策失误，决策行为是违法或不当行为，造成损

害的国家应承担责任，同时决策者应承担决策失误责任。只有做到权责分明、有责必究、损害赔偿并使之规范化，行政决策才能真正达到权责统一的法治化要求。