

确保重大决策在法治轨道上运行

马太建

习近平总书记强调，要“把党和国家工作纳入法治化轨道”。推进重大决策法治化，是深化全面依法治国实践的迫切需要，是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。2019年5月，李克强总理签署国务院令，公布《重大行政决策程序暂行条例》。这是我国第一部从中央顶层设计的层面规范重大决策的专门法规，标志着推进重大决策法治化迈出了新的坚实步伐。在新时代推进重大决策法治化，必须在党的集中统一领导下，使重大决策的制定、执行和监督始终在法治轨道上运行。

推进重大决策法治化的制度建构

探索重大决策范围界定制度。构建重大决策法治化的制度规范，首先必须明确重大决策的范围。目前的普遍做法是，对重大决策的范围采取“概括+列举”的方式进行表述，凡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重大事项都是重大决策。但由于各地实际情况千差万别、各部门职能又不尽相同，所以立法上对重大决策的界定往往比较原则，在实践中难以把握。近年来，江苏省率先探索重大行政决策程序规范化管理试点工作，先后于2015年、2018年进行两批试点，要求各地各部门编制重大行政决策目录，实行重大行政决策目录化管理和网上公开透明运行。通过编制重大决策目录，可以直观形象而又易于识别、易于操作、易于复制地明确重大决策的范围。这些创新做法得到普遍认可。国务院《重大行政决策程序暂行条例》就规定，决策机关可以确定“决策事项目录、标准”，经同级党委同意后向社会公布，并根据实际情况调整。

健全重大决策程序制度。决策程序首先是决策如何作出或制定的程序，主要包括公众参与制度、专家论证制度、风险评估制度、合法性审查制度、集体讨论决定制度。国务院《重大行政决策程序暂行条例》对决策启动、公众参与、专家论证、风险评估等决策草案形成程序，决策草案合法性审查、集体讨论决定和决策公布程序，以及决策执行和调整程序等作了明确规定，并把这些程序确认为法定程序。目前重点是尽快将这些程序进一步细化，制定具体的配套制度和程序性操作规则。除此之外，决策程序也包括决策作出后如何执行或实施的程序。《重大行政决策程序暂行条例》对此作了规定，但还比较原则，应进行深入研究挖掘。一是重大决策意图释明和执行动员制度。决策机关要运用新闻发布会、组织专家访谈、培训解读等多种形式阐释决策意图，决策执行单位要结合实际认真组织执行动员。二是重大决策任务清单制度。决策执行单位要及时制定重大决策落实的具体办法和配套措施，把重大决策的各项要求细化转化为具体工作举措，形成任务清单。三是重大决策执行情况报告制度。决策执行单位要积极推进重大决策具体细化方案的组织实施，适时向决策机关报告决策执行情况。

强化重大决策监督制度。决策监督既包括对决策制定的监督，也包括对决策执行的监督。一是重大决策落实情况督促检查制度。要进一步规范督促检查的主体、对象、内容、程序和方式，通过跟踪调查、专项督查、投诉举报、征集社情民意等多种形式，重点加强对污染防治、防范和化解重大风险、脱贫攻坚、产业发展、城乡建设、重点项目、民生保障等重点领域重大决策落实情况的督促检查。二是重大决策考核评估制度。要建立健全重大决策跟踪反馈评估制度，确定有关机构和人员跟踪决策执行情况、反馈实施效果，根据实际情况组织第三方进行决策后评估，并适时调整和完善有关决策。要将重大决策落实情况转化为具体、量化的考核指标，通过科学的考核评价，判断重大决策落实情况。三是重大决策责任追究制度。按照“谁决策、谁负责”“谁执行、谁负责”“谁评估论证、谁负责”的原则，对重大决策失误或落实不

力等违法违规行为，要建立健全终身责任追究制度及责任倒查机制，切实加强对重大决策作出或执行活动的监督。要完善重大决策落实责任标准和责任追究启动机制，建立多元督查与问效问责衔接联动机制，强化问责的可操作性和刚性约束，确保决策权和决策责任相统一。

推进重大决策法治化的路径选择

抓住重大决策透明度这个基础。增强重大决策透明度，是推进重大决策法治化的基础和首要环节。一是探索建立重大决策预公开制度。凡重大决策事项，除涉及党和国家秘密、商业秘密、个人隐私，以及可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定和依法依规禁止公开的外，决策草案和依据在决策前都应向社会公布。要针对重大决策信息不同于一般公务信息的特点，积极而审慎地推动重大决策过程信息的公开，最大限度地全面、及时、准确公开重大决策信息。二是建立健全重大决策信息公开指引机制。决策机关和决策执行单位要为公众了解和获取重大决策信息提供必要的指导和帮助，制定便于公众知晓和查找、检索的信息公开指南。三是完善重大决策“公告—评论—反馈”的信息公开运作机制。探索公开有代表性的特别是持有异议的公众意见、对公众意见的处理回应反馈意见、专家论证意见等机制，不断将保障公众知情权、参与权、表达权和监督权引向纵深。

抓住重大决策规范度这个关键。要严格遵守重大决策的法定权限和法定程序，从源头上防止和消除随意决策、拍脑袋决策等现象。一是规范重大决策启动程序。启动重大决策程序，必须经过充分研究论证。要规范重大决策研究论证的程序规则，完善研究论证的责任主体、范围、方式、流程、时限等，坚持未经充分研究论证，不决定是否启动重大决策程序；未经广泛深入开展调查研究、全面准确掌握有关信息、充分协商协调，不拟订和提出重大决策草案。二是规范合法性审查机制。不得以征求意见等方式代替合法性审查，并保证必要的审查时间。坚持重大决策草案未经合法性审查或者经审查不合法的，不提交会议讨论。要大力借助专业机构、社会组织等第三方力量进行重大决策合法性审查，大幅提高第三方参与重大决策合法性审查的比例。要发挥法律顾问、公职律师在合法性审查中的作用，组织法律顾问、公职律师提出法律意见，明示法律风险。三是规范重大决策风险评估。凡可能对社会稳定、公共安全造成不利影响的，都要积极组织开展重大决策风险评估，防止该评估而不评估、重复评估或评估“走过场”现象，坚持“风险可控”才决策。探索将重大决策廉洁性评估纳入风险评估。

抓住重大决策满意度这个核心。提升重大决策满意度，是推进重大决策法治化的核心和保障。一是坚持以人民为中心，确保重大决策经得起人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应这一根本工作标准的衡量和检验。二是提高公众参与的组织化程度。建立公众参与培育引导机制，培养公众参与的兴趣、习惯和能力。探索建立公众参与代表制度，规范公众参与代表的产生和选取办法。充分发挥民间组织在公众与政府之间的沟通桥梁作用，逐步推动公众参与由个体参与向有组织的参与转变。探索建立常态化、便捷化的重大决策集体讨论公众旁听制度，防范出现“一把手”个人决策风险。建立公众参与效果评估机制，增强公众参与重大决策的实效。三是提升公众参与的专业水准。探索建立“公众+专家”共同参与机制，建立公众参与公众代表库和专家学者库，确保不同利益群体的意见建议通过参与代表平等地表达。对专业性、技术性较强的重大决策事项，要充分发挥有代表性、中立性的专家、专业机构的作用。建立决策咨询论证专家库，健全专家公平遴选、专家责任认定、专家诚信考核和退出机制，确保经过专家论证的重大决策，更易于广大人民群众所理解、支持和接受。