

如何避免公共决策“拍脑袋”“一言堂”?

聚焦《重大行政决策程序暂行条例(征求意见稿)》

新华社 翟永冠 丁小溪 刘怀丕 梁建强

目前,《重大行政决策程序暂行条例(征求意见稿)》已经结束向社会征求意见。“新华视点”记者从国务院法制办了解到,目前国务院法制办正在汇总整理、分析研究各方意见。下一步将充分吸纳各方合理意见,进一步修改完善征求意见稿,尽快形成成熟的条例草案提请国务院常务会议审议。

记者采访参与条例制定的权威专家和法律界人士,深度解读这部被国务院列入“全面深化改革急需的项目”的行政法规。



焦点一:哪些事项将属于重大行政决策?

征求意见稿:拟规定重大行政决策的范围,包括编制经济和社会发展规划等方面的重要规划;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;制定开发利用、保护重要自然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。

各方意见:中国政法大学副校长马怀德表示,征求意见稿的一大亮点,是明确了什么样的决策适用重大行政决策程序,既规范了决策行为,又避免过多增加行政成本。

也有专家表示,目前征求意见稿对适用范围规定过于抽象,“重大项目、重大政策、重大事项”等缺乏客观标准,有可能在执行过程中给逃避适用条例规定留

下空间。比如,车辆限行、企业限产的决策,对公民的财产权、市场经济的自发调节做出了限制,算不算重大?

北京大学法学院教授姜明安等专家建议,应对重大决策的范围进行更加清晰的界定,规定的事项不能只有范围还要有标准,比如涉及多少钱、多少人等。避免一些地方为规避决策程序,对“重大”随意解读。

焦点二:如何避免公众参与决策“走过场”?



征求意见稿:拟规定作出重大行政决策包括5个程序:公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等。

各方意见:马怀德指出,公众参与是行政决策过程中非常重要的程序,条例明确提出,除依法应当保密的外,涉及社会公众切身利益或者对其权利义务有重大影响的决策事项,应当广泛听取意见。

针对一些公众参与决策“不说白不说,说了也白说”的现象,中国行政法研究会理事、中央民族大学法学院教授熊文钊表示,听取意见可以采取向社会公开征求意见、举行听证会、召开座谈会等多种方式,但要避免形式化、走过场。

“以听证会为例,应当严格遵守组织听证会的相关规定,人员方面不能只选赞成的人参加听证,各方面的意见都要有。听证会记录要整理出来给决策者看,真正产生影响。”熊文钊说。

焦点三:如何减少“拍脑袋”决策?

征求意见稿:拟规定,专业性、技术性较强的决策事项,需要进行专家论证的,应当组织论证其必要性、可行性、科学性等;重大行政决策的实施可能对生态环境、社会稳定等方面造成不利影响的,应当开展风险评估。

各方意见:一些基层干部表示,一把手“拍脑袋”决策,导致财政买单、百姓遭殃的案例并不鲜见。

熊文钊表示,征求意见稿多处针对科学决策问题。为避免“拍脑袋”决策,要在事前充分论证,以大量事实、数据作为支撑,并吸收业界的专家意见。同时要注重程序约束,

让不科学的决策无法通过。

此外,姜明安建议,对于重大决策要进行风险评估,通过大数据分析,综合考虑经济、维稳、环境的风险。同时,要作决策的成本效益分析,不能只考虑好处,也要考虑付出的成本。

焦点四:如何防范一把手“一言堂”?

征求意见稿:拟规定,决策事项应当经决策机关常务会议或者全体会议讨论,由行政首长在集体讨论基础上作出决定。

为防止一把手搞“一言堂”,征求意见稿还规定,行政首长最后发表意见;行政首长拟作出的决定与出席的会议组成人员多数人的意见不一致的,应当在会上说明理由;会议

讨论情况和决定应当如实记录。

各方意见:福建师范大学公共管理学院副教授张翔说,老百姓送给某些官员“一指没”等外号,表达了对一些干部大搞“一言堂”乱决策的不满。征求意见稿从程序设置和制度安排上,对行政首长对决策的影响进行限制,能够减少乱

决策的发生。

南开大学法学院副教授李晓兵表示,一把手“一言堂”还容易导致政策朝令夕改,“新官不理旧事”。破解这些问题,就要努力实现决策的法定程序,保持政策持续性,不能换个领导就换个思路。重大行政决策的执行、修改都要依法进行,如果违反要追责、问责。

焦点五:如何保证依法决策?

征求意见稿:拟规定合法性审查为决策必经程序,规定未经合法性审查,或者经审查不合法的,不得提交决策机关讨论。为保证合法性审查质量,规定应当充分发挥政府法律顾问、公职律师的作用,并提供必要的材料和时间保障。

各方意见:在一些地方,政府决策合法性的问题比较突出。比如,中部某省一个成立仅四天的协调机构,发布全省

范围内禁止燃放烟花爆竹的行政命令,引发社会对决策权限合法和程序合法的质疑。

多位专家学者认为,重大行政决策应遵循依法行政的基本原则与要求,应将依法决策置于法律原则的第一位。

姜明安说,决策合法性首先是决策权限问题,要把决策部门是否有权决策搞清楚。同时,决策内容要合法,看是否符合法律法规。政府部门的决策不能与法律法规相对抗,对于非法决策还应该严格进行责任追究。

