



引用格式:沈开举,高培培.[J].郑州轻工业学院学报(社会科学版),2017,18(3):30-35.

中图分类号:D912.1 文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1009-3729.2017.03.005

文章编号:1009-3729(2017)03-0030-06

我国重大行政决策合法化研究

Study on the legalization of major administrative decision in China

沈开举,高培培

SHEN Kai-ju, GAO Pei-pei

郑州大学 法学院,河南 郑州 450000

摘要:重大行政决策合法化,从广义上讲,是指行政部门做出的决策符合相关法律法规要求的过程;从狭义上讲,是指审查机制的合法化。重大行政决策合法化是决策科学化的保证与决策顺利实施的前提条件,也是依法行政的内在要求、保障人民合法利益的必然要求。但是,目前我国重大行政决策合法化面临着相关法律法规位阶较低、合法性审查主体不明确、公众参与和专家论证的效果不强、监督力度不足等一系列问题。应在制定高位阶法律法规的同时,科学设置合法性审查主体,强化公众参与力度,完善专家论证制度,健全监督机制,以促进我国重大行政决策合法化进一步完善。

关键词:

重大行政决策;
合法性论证;
合法性审查

收稿日期:2016-07-20

作者简介:沈开举(1962—),男,河南省固始县人,郑州大学教授,博士生导师,主要研究方向:行政诉讼法。

我国作为一个崇尚法制的社会主义国家,依法治国是党领导人民治理国家的一项全局性、整体性和目的性的基本方略,是国家长治久安的重要保障和人民当家做主的根本保证。依法治国的基础和关键是依法行政,只有国家各级行政人员做到懂法、依法和守法,在日常工作中依法管理,杜绝权力滥用,保持优良的工作作风,才能避免决策失误。近年来,国务院相继出台了多个旨在推进依法行政的重要文件,明确提出行政机关应当依法行使行政决策权,即重视行政决策的合法化,同时将合法性审查确定为重大行政决策的必经程序。2004年,国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》明确指出,要“完善行政决策程序,重要行政决策在决策过程中要进行合法性论证”,首次将合法性论证用于重大行政决策中。2008年,国务院在《关于加强市县依法行政的决定》中详细规定了保证重大行政决策合法化的具体程序,各地方政府也先后出台了与之配套的政策和规定。2010年出台的《国务院关于加强法治政府建设的意见》指出,为了实现重大行政决策的合法化,需做到依法决策、科学决策和民主决策,进一步明确地将合法性审查列为重大行政决策的一个重要程序,使重大行政决策的合法化措施越发完善。目前,我国正处于社会主义发展的关键时期,中共十八大指出要全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设,在这一过程中各类重大行政决策势必会成为一种常态。在此背景下,深入研究重大行政决策合法化的必要性、面临的问题、优化策略等问题,具有重要的学术价值和迫切的现实意义。

一、重大行政决策合法化的含义与内容

什么是重大行政决策?其合法性的内涵是

什么?其主要包括哪些方面的内容?这些是我们必须首先搞清楚的问题。

1. 重大行政决策合法化的含义

行政部门为实现其特定行政目标,依照国家相关的政策和法律,针对其管辖权限范围内需要解决的问题,制定相关活动方案的行为过程称为行政决策。^[1-2]作为政府实现其管理职能过程中最原始、最基础的工作,行政决策决定着政府的活动目标 and 活动方向。重大行政决策的“重大”一词在于突出决策的重要性和影响力,但目前我国对“重大”还没有形成明确统一的判定标准,往往是由中央或地方政府根据决策内容与影响而界定。通常来说,重大行政决策是指行政机关为履行经济调节、公共服务、市场监管和社会管理等职责而作出的具有全局性、基础性、根本性和长远性的行政决策,如重大政府采购和投资项目的安排,经济、政治、文化发展的总体规划,政府的年度财政预算,重大突发事件应急方案,市场经济运行规则监管等,这些决策大多与公民的切身利益密切相关。^[3-4]

2010年,温家宝在全国依法行政工作会议上指出,“合法是决策的第一要件”。为保证重大行政决策能够得到公民的认可并有效实施,必须通过合法化的过程赋予其合法性地位,将重大行政决策从决策变为更加权威性的公共政策^[5]。从广义上讲,重大行政决策合法化是行政部门做出的决策符合相关法律法规要求的过程,它包括三个维度,即决策形式的合法化、参与的合法化和理性的合法化,此“三化”相互依存、密切关联、辩证统一。^[3]从狭义上讲,重大行政决策合法化是指审查机制的合法化,即重大行政决策必须经过合法性审查,具体指为保证决策程序依法进行、决策权限有法可依、决策结果和效果符合法律规定而进行的一种行政审查程序制度。

2. 重大行政决策合法化的内容

重大行政决策合法化是行政决策顺利实施的前提和基础,其内容涉及决策制定与合法性审查等多个方面。

(1) 决策权限合法化。决策权限合法化是指行政决策主体是否有权力作出该项重大行政决策,针对的是法律授权问题。行政决策主体是国家行政机关内部可以直接制定并实施决策活动且能够承担决策后果的个人或者机构。^[6]法无授权不可为,行政决策主体只能在法律规定的范围内行使权力,不可无权行事或越权行事,否则其决策是无效的。

(2) 决策程序合法化。重大行政决策的制定,必须遵守相应的方式、时间和顺序等法律的程序性规定。我国一直有重实体轻程序的传统,缺少与行政决策相关的独立的法律和行政法规,但重大行政决策的制定程序,必须按照现有的规范行政行为的程序性文件执行,否则其合法性将被质疑。

(3) 决策内容合法化。重大行政决策的内容必须合乎法律的规定:决策的内容要在行政决策机构的管辖范围内,决策内容的形式规定要依法进行。

(4) 审查主体合法化。对重大行政决策作出合法性审查的主体通常包括四种,即本机关外部法制机构、本机关内部法制机构、社会独立法制机构和本级人民政府法制机构,不同的审查主体往往会产生不同的审查效果,因此选择恰当、有效的审查主体至关重要。^[7]对比这四种审查主体不难看出,除社会独立法制机构外,其余的审查主体都与行政决策主体有着或多或少的利益关联,或是上下级关系,或是同事关系,所以应尽可能选择与行政决策主体无直接联系和利益来往的社会独立法制机构作为合法性审查的主体,以规避嫌疑。

(5) 审查内容合法化。目前国内对合法性

审查的具体内容没有作出统一的规定,对于哪些决策内容应当审查、哪些决策内容无须审查都没有明确的标准。合法性审查的内容不是越多越好,虽然审查内容越多,获得的信息越详细,决策执行后出现问题的可能性越少,但是过多的审查内容无疑会加重审查主体的工作任务,而工作量过大会导致审查不细致、难以抓住重点。合法性审查的内容也不是越少越好,因为审查内容过少,审查主体有可能漏掉和忽略很多重要的问题,最终可能导致决策审查不通过或者决策执行问题重重。因此,审查主体应掌握决策重点,从决策权限、决策内容和决策程序等几个关键方面进行审查,以提高审查效率,保证审查的科学性和合法性。

(6) 审查方式合法化。合法性审查的方式多种多样,如专家咨询、听证制度与公众参与等,根据实际情况选择合法且合适的审查方式至关重要。对于争议较大、内容复杂的决策,必须通过专家咨询会、听证会等有针对性的讨论会来审查;对于争议较小、内容简单的决策,通过书面或电子文件审查即可。

二、重大行政决策合法化的价值意义

社会主义政治文明建设的重要任务是保证行政决策的法制化、民主化和科学化。重大行政决策作为一种全局性的决策,关涉公民的根本利益和社会公共利益,决策一旦失败,公民和社会团体难以通过行政诉讼获得应有的救济。因此,完善重大行政决策的合法化程序、建立合法性审查制度,是行政决策科学化、民主化、法制化的重要保障,是社会主义政治文明建设的根本要求。具体来讲,重大行政决策合法化的价值主要体现在以下几个方面。

1. 决策科学化的保证

重大行政决策是解决社会矛盾的基础,与

影响范围较小的一般行政决策不同,它是针对全局的决策,在目标上考虑得更大,涉及的范围更广,影响也更为深远。重大行政决策一旦出现失误,势必会造成严重的损失,乃至灾难性的后果,导致经济社会发展受阻和人民利益受损。所以,重大行政决策的拟定与审查必须保证其科学性,严格避免随意决策、法外决策和非理性决策,确保决策权不会被滥用或者误用,以降低决策风险和避免决策失误。^[8]

2. 决策顺利实施的前提条件

重大行政决策只有通过合法化的过程才能够获得合法地位,未通过合法化认证的决策本身不具有合法性和权威性,难以获得公众的认可,一旦实施必然会遭到来自各方面的阻力,最终导致决策失败。^[5]

3. 依法行政的内在要求

依法行政是依法治国的关键,依照法律法规行使权力是我国社会主义法制的必然要求。依法决策是依法行政的前提,决策合法是行政合法的必要条件。行政主体要遵循“权力法定”原则,不越权行事,其行政手段不应根据个人意愿随意实施,而应依据一定的法律法规行事,不能超越法律法规的界限。^[5]在重大行政决策合法化过程中,无论是决策的制定还是决策的审查,都应严格依法进行,这体现了我国依法行政的内在要求。

4. 保障人民合法利益的必然要求

依法治国、依法行政,其根本目的是为了维护广大人民群众切身利益。政府科学民主决策,能够反映人民的意愿,增强人民群众对政府的信赖和认同;而错误的决策,将背离人民的意愿,损害政府在人民心中的形象。重大行政决策合法化,要求依法制定决策和依法审查决策,将决策的重点放在推进发展和改善民生上,保证决策的科学性、民主性,从而保障人民的合法权益。

三、我国重大行政决策合法化现状

迄今为止,尽管国务院已经出台了多个用于推进依法行政的重要文件,提出要重视重大行政决策的合法化,加强法治政府建设,各地市也建立了相应的重大行政方案合法性审查机制,但是依法决策和依法审查的目标并未完全实现,还存在诸多问题。

1. 相关法律法规位阶较低

行政决策主体制定重大行政决策的权力属于行政权,理应受到法律的约束和规范。^[8]自2008年国务院出台《关于加强市县依法行政的决定》开始,江西、青海、湖南等十多个省、市、自治区均先后出台了针对重大行政决策的地方规章制度^[9],完善了重大行政决策的合法化程序,从立法的角度制定了科学民主的决策程序,使重大行政决策的制定、审查和实施有法可依。但由于地方行政法规的位阶相对较低、权威性不高且约束力不强,这些法规往往被束之高阁,未能有效实施。而最高立法机关关于重大行政决策的高位阶法律法规却一直没有出台,立法进程严重滞后。

2. 合法性审查主体不明确

由于中央并未对重大行政决策合法性审查的主体做出统一明确的规定,也未限制审查主体的选择,各地区通常根据自己的需求和当地实际情况选择相应的机构作为合法性审查的主体,探索适合自己的审查模式。目前,最常见的审查主体是本机关内部法制机构,因为这种选择对于行政机关来说是最简便和最有利的。但是这种审查主体的审查效果不太理想。合法性审查主体与行政决策主体同属一个机关,往往是上下级的关系,审查主体就算是发现了决策问题也难以违背领导的意愿,审查作用难以体现。而另外两个审查主体——本机关外部法制机构和本级人民政府法制机构,由于审查主

体与决策主体同为政府工作人员,多为在工作中和生活中经常打交道的同事,在中国浓厚的人情社会氛围下,审查通常是走一下过场,作用不大。此外,各地政府法制机构还或多或少地存在人员配置不合理的现象,审查人员良莠不齐,合法性审查的专业水平难以保证。

3. 公众参与和专家论证的效果不强

公众参与攸关其利益的重大行政决策,不仅有利于决策的民主化,而且能够提升决策的质量,是实现重大行政决策合法化的重要途径。我国某些地区在一些领域已经进行了公众参与的探索,如杭州的开放式决策。但是目前所进行的公众参与的探索,存在着决策效率较低、参与效果较差,甚至“作秀”参与和不文明参与的情况,参与程序还有待完善。另外,在重大行政决策制定和实施过程中,还需要借助“外脑”的力量,科学、全方位地为决策咨询、论证,即专家论证^[10],参考论证的结果对决策作恰当的修改,能够有效保证政府决策的合法性^[11]和科学性。但目前我国的专家论证大多流于形式,多数专家只是被动地参与重大行政决策,常受到委托机关的干扰和暗示,对决策结果难以产生实质性影响。甚至有的地方政府为了使决策能够顺利进行,只挑选与自己意见一致的专家参与论证,严重违背了设立专家论证的初衷。

4. 监督力度不足

目前我国重大行政决策方案合法化面临着自我监督为主、上级监督为辅、外部监督缺乏的现状。自我监督即相关机构和个人自觉管束自己依法行政的行为,这种监督的效果十分有限。上级监督通常指人大及其常委会的监督,我国宪法规定人大及其常委会依法享有对国家检察机关、审判机关和行政机关的监督权。但上级监督目前面临着两方面的困境:一方面,缺乏与人大对重大行政决策合法化监督相关的法律法规,人大的监督职能难以正常发挥;另一方面,

人大对重大行政决策的监督通常是被动的,只有当决策文件在审查中出现问题并向人大反映后,监督程序才启动。^[9]外部监督是指社会监督,包括公众监督、媒体监督等。重大行政决策涉及面广,对社会利益格局具有较强的调整功能,与人民群众的切身利益密切相关,因此外部监督具有主体多元、监督力度强等重要特点。但是,我国重大行政决策外部监督的制度建设滞后,外部监督的作用难以真正发挥。

四、完善我国重大行政决策合法化的对策

1. 制定高位阶的法律法规

“法令行则国治,法令弛则国乱”,法律是一个国家长治久安的有力保障。我国作为法制国家,重大行政决策合法化相关规定只在各级政府出台的相关法规、规章和规范中出现,且常常被忽略,没有独立的、高位阶的相关法律出台,缺乏强制性,无助于决策的执行。因此,为推进依法行政,真正实现重大行政决策的法制化、民主化和科学化,最高立法机关应尽快制定相关的高阶法律法规,并据此建立一套刚性的重大行政决策的合法化审查程序,对决策主体、决策权限、审查主体、审查内容等做出明确规定。^[4]

2. 科学设置合法的审查主体

为了确保重大行政决策的合法化,科学设置合法的审查主体至关重要。中共十八届四中全会提出要“推行政府法律顾问制度,建立法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍,保证法律顾问在制定重大决策、推进依法行政中发挥积极作用”。政府法律顾问可以胜任重大行政决策合法性审查的职责,且具有多种优势:一方面,政府法律顾问作为审查主体,与决策主体是并列的关系,具有平等的法律地位,能够排除人为的干扰、保持中立的立

场;另一方面,政府法律顾问队伍由相关专家和律师组成,具有丰富的专业知识,不仅能够保证决策的合法性和科学性,而且可以兼顾决策的民主性。^[12]当然,政府法律顾问作为审查机构,也必须依法行使审查权力,避免因个人或部门利益而导致“走后门”情况的发生。

3. 加强公众参与力度,完善专家论证制度

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》中提出,要“健全依法决策机制,把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序”。从近两年的具体情况来看,尽管各地区为保证重大行政决策的顺利执行,也强调加强公众参与和专家论证制度,但是整体上并未达到预期效果。为保证重大行政决策的民主化和科学化,应引导和鼓励公众参与到决策的审查中,同时完善专家论证制度,虚心听取专家对决策的建议和指导。

4. 健全监督机制

重大行政决策方案合法化的过程是一个需要不断进行监督的过程,无论是决策的制定、审查还是实施,都离不开监督。健全的监督机制是保证重大行政决策合法化的重要手段。首先,应制定相关的法律法规,明确人大及其常委会行使监督权力的范围和方式;其次,应加强人大及其常委会的自我监督能力,避免滥权现象的发生;最后,应加强社会舆论、新闻媒体和公众的监督,保障重大行政决策始终能够有助于改善民生、促进经济社会的持续健康发展。

参考文献:

- [1] 刘莘. 法治政府与行政决策、行政立法[M]. 北京:北京大学出版社,2006:77.
- [2] 肖北庚. 行政决策法治化的范围与立法技术[J]. 河北法学,2013(6):10.
- [3] 朱晓明. 重大行政决策合法化的三个维度[J]. 浙江师范大学学报(社会科学版),2013(2):46.
- [4] 杜欣霖. 完善重大行政决策合法性审查机制[J]. 行政管理改革,2014(2):51.
- [5] 郭渐强,彭璐. 重大行政决策方案合法化研究[J]. 湖南师范大学学报(社会科学版),2014(2):76.
- [6] 杨寅. 行政决策程序、监督与责任制度[M]. 北京:中国法制出版社,2011:41.
- [7] 刘淑君,喻海龙,刘玉萍. 重大行政决策合法性审查问题研究[J]. 齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版),2015(8):21.
- [8] 杜欣霖. 合法性是重大行政决策的第一要件[J]. 党政干部参考,2014(15):32.
- [9] 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.
- [10] 李慧. 论地方政府重大行政决策专家论证制度的完善[J]. 湖北警官学院学报,2014(7):50.
- [11] 程琥. 公众参与社会管理机制研究[J]. 法学杂志,2011(s1):27.
- [12] 宋智敏. 从“法律咨询者”到“法治守护者”——改革语境下政府法律顾问角色的转换[J]. 政治与法律,2016(1):60.