

Regulation of the Major Administrative Decision-Making Procedures in the View of the Rule of Law Thinking

Liping Wang¹, Xiaorui Su²

¹Tianjin University of Commerce, Tianjin

²Agricultural Bank of China, Beijing

Email: 384133883@qq.com

Received: Nov. 1st, 2016; accepted: Nov. 17th, 2016; published: Nov. 22nd, 2016

Copyright © 2016 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

It is significant to regulate the major administrative decision-making procedures under the background of constructing a nomocracy government, defining the concept of major administrative decision-making scientifically is the important cornerstone. The definition of major administrative decision-making is faced up with the dilemma that concept embodied in its upper administrative decision-making in the field of administrative law is not so independent and the broad extension is difficult to determine too. We can improve the scope of major administrative decision-making issues by studying the administrative decision of the rule of law theory and the practice of the rule of law major administrative decision-making research. Firstly, our government should improve the major administrative decision-making system and ensure the participation of multiple subjects; Secondly, our government can encourage government leaders and civil servants use the rule of law thinking to prevent the abuse of administrative discretion; Thirdly, the relevant departments should build a major administrative decision-making annual directory system so as to promote the concept extension of curing.

Keywords

The Rule of Law Thinking, Major Administrative Decision-Making, Epitaxial

法治思维视角下重大行政决策事项范围界定

王丽萍¹, 苏小蕊²

¹天津商业大学, 天津

²中国农业银行股份有限公司, 北京

Email: 384133883@qq.com

收稿日期: 2016年11月1日; 录用日期: 2016年11月17日; 发布日期: 2016年11月22日

摘要

规范重大行政决策程序在当前建设法治政府的时代背景下具有重要意义, 而科学、合理地界定重大行政决策的概念是其重要的基石。重大行政决策概念界定的困境体现在其上位概念行政决策在行政法学领域中独立性不强, 外延宽泛而难以确定。通过对行政决策法治理论和重大行政决策的法治实践研究来完善重大行政决策事项范围: 一是完善重大行政决策提起制度, 保证多元的参与主体; 二是鼓励领导干部运用法治思维以防止行政自由裁量权的滥用; 三是建立重大行政决策年度目录制度以促进其概念外延的固化。

关键词

法治思维, 重大行政决策, 外延

1. 引言

党的十八大提出法治是治国理政的基本方式。党的十八届四中全会要求提高党员干部法治思维和依法办事能力, 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、集体讨论确定为重大行政决策必经的五大程序。中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015~2020年)》中明确指出, 为推进行政决策科学化、民主化、法制化, 要完善重大行政决策程序制度并对其五个必经程序做出了更为细化的规定。目前我国各地方政府纷纷出台了重大行政决策以及重大行政决策程序的相关规定, 为重大行政决策提供了一定的制度依据。但是, 重大行政决策存在着内涵难以界定的基础性问题, 这关系到后续重大行政决策程序的科学性和合理性。当前在中央对重大行政决策的评价标准未作统一规范以及内涵未明确界定的背景下, 一些地方政府通过定性和定量相结合的方法并结合本地区的实际情况对其概念加以界定。一方面, 概括了重大行政决策区别与一般行政决策的本质特性, 另一方面通过列举加“兜底条款”的方式明确了重大行政决策的范围。本文通过分析重大行政决策概念的依附性和外延的不确定性等困境, 对解决当前“中央缺位, 地方先行”的重大行政决策问题提出对策建议。首先, 通过完善重大行政决策的提起制度, 从源头上保证重大行政决策事项确实符合“重大”的标准; 其次, 用法治思维去控制和约束行政机关对重大行政决策的自由裁量权, 通过提升领导干部的法治思维来确保决策中的法定程序切实运行; 最后, 通过制定重大行政决策年度目录制度来固化其概念的外延。

2. 重大行政决策概念界定的困境

在重大行政决策法治化的建设中, 一直存在着概念内涵难以界定, 外延难以确定的问题。目前理论界普遍认为, 行政决策的概念在行政学界具有一定的独立性, 但是行政法学界却难以给重大行政决策提供一个确切的概念。现有的文献资料中对其概念的界定也只是基于重大行政决策与一般行政决策区分的视角, 部分省市还通过制定年度重大行政决策目录的方式来弥补实践中重大行政决策范围难以确定的缺陷。

2.1. 上位概念“行政决策”的独立性不强

研究重大行政决策的概念首先要对其上位概念“行政决策”进行界定。在行政学领域中,行政决策作为独立的概念而存在。我国行政学界普遍将行政决策的概念定义为,“行政决策是指具有法定行政权的国家行政机关或有合法权限的政府官员为了实现行政目标,依据既定的政策和法律,对面临要解决的问题,拟定并选择活动方案,做出决策的行为。”^[1]行政决策的特点在于:决策主体的特殊性;决策目标的长远性、公共性和非营利性;决策对象的宏观性和综合性;决策执行的权威性与强制性;决策影响力的深远性^[2]。国内行政学领域的学者对行政决策的概念从不同角度进行了界定。一是行政决策与行政环境、行政职能、行政组织、行政领导、行政法治以及行政监督等概念平行且独立存在。目前国内行政学的教材大多都是按照这种逻辑加以编排的,如夏书章^[3]的《行政管理学》认为行政决策是个复杂的过程,其中存在许多机构、部门、个人间的相互作用,可能在若干阶段上依次逐渐展开,因此将其放在第九章的政策过程与政策分析方法中进行介绍;陈振明^[4]等译的《行政过程的政治——公共行政学新论》中主要包括行政组织学和行政行为学,而行政行为学就包括行政机关如何决策以及决策之后如何执行。二是些学者认为决策学处于行政学的核心地位,在教材中将行政决策单独列出一个章节。如吴挽澜^[5]主编的《行政学新论》,将行政决策放在第三章进行详细的阐述。

在行政法学的学科背景中,行政决策的独立性却是有待商榷的。行政法学现有的概念群中并没有行政决策这一概念,但对行政决策的定义的认识存在两种观点。一部分学者认为行政决策既是具体行政行为,又是抽象的行政行为。如果要解决的问题是具体的行政问题,那么此类行政决策即属于具体的行政行为,完全可以通过行政处罚、行政许可、行政奖励、行政裁决、行政合同、行政指导、行政赔偿等具体行政行为而达成;如果要解决的问题是抽象的行政问题,不管是问题的对象还是问题的法律效果都是宽泛和不确定的,可以将此类问题纳入抽象行政行为之中,通过行政法律法规对其进行规范。还有一部分学者认为,在行政法学界,行政决策行为难以类型化,即处于具体行政行为和抽象行政行为之间的模糊地带,行政决策行为兼具具体行政行为与抽象行政行为的双重属性^[6]。具体表现在:一方面,行政决策作出后往往会形成行政规范性文件,如“决定”、“意见”、“通知”等,其效力在一定范围内具有普遍性,并涉及到不特定相对人的权益;另一方面,一些规范性文件具有很强的针对性,能够对特定对象的权利义务产生直接的影响,如政府针对某一地域的征用土地的决策文件,其效力并不适合反复适用。因此,不管行政决策能否归类于具体行政行为和抽象行政行为,在行政法学界,其在概念表述上似乎没有独立意义可言。

2.2. 重大行政决策的外延难以确定

重大行政决策属于行政决策的一部分,廓清重大行政决策与一般行政决策的区别是确定重大行政决策外延的基础性工作。研究者茅珠芳^[7]、曾哲^[8]将行政决策区分为重大行政决策和一般行政决策,认为重大行政决策是指行政机关所作出的在国家、社会或地区范围内影响重大的、涉及公共利益的、针对重大事项的决策行为。但是从当前我国的行政法治实践来看,这种宏观的概括并不能准确界定重大行政决策的概念外延,正如《上海市重大行政决策程序研究报告中》^[9]所言,“重大行政决策是个不确定的法律概念,对其做一个明确而具体的界定是不现实的,确定某事项是否为重大行政决策的标准也不是单一的,必须根据地方经济和社会发展情况多角度衡量。”

为推进行政法治建设,我国各地方政府陆续通过使用或综合使用定义法、列举法等方法对何种决策事项为重大行政决策进行了规定,但是在实践中这种立法表述技术难免存在一些缺陷。首先,定义法,即对重大行政决策的本质特征或概念的内涵和外延的确切而简要的说明。但是这种方法比较宏观,给行

政机关留下较大的自由裁量空间，难以保证“重大”之界定标准的客观公正性，因而外延也是不确定性的。如将重大行政决策定义为：行政机关所做出的在国家、社会或地区范围内影响重大的、涉及公共利益的、针对重大事项的决策行为；其次，列举法。即对何种决策事项为重大行政决策事项进行一一列举的方法。从对各地重大行政决策的立法实践来看，列举法是普遍采用的一种方法。各地普遍以《国务院工作规则》第22条中的规定，即“国民经济和社会发展规划及国家预算，重大规划，宏观调控和改革开放的重大政策措施，国家和社会管理重要事务、法律议案和行政法规等。”^[10]为参照，结合本省或本市的实际情况稍作改变进行列举。如黑龙江省和天津市对本省或本市内国民经济和社会发展规划、计划的拟定；财政预算及预算执行中新发生的大额资金支出、重大国有资产处置、重大项目 and 重要专项资金安排意见；涉及本区域内经济社会发展、改革开放、社会稳定方面的重要政策及工作部署等列为重大行政的决策事项。但是列举法对重大行政决策外延只能起到有限的限制性效果。一方面“兜底条款”的存在削弱了列举法的限制效果。如黑龙江省重大行政决策范围中的第十九条：“对全区具有全局性、长远性影响或者与群众利益密切相关的其他重要事项。”“其他重要事项”实际上说明了重大行政决策外延的不确定性；另一方面规定中的“授权条款”也说明了重大行政决策概念外延的模糊性。如山东省重大行政决策范围中的第二十四条的规定：“重大行政决策事项，由县级以上人民政府在前款规定的范围内确定，并向社会公布。”^[11]

3. 重大行政决策概念界定的补正方案

如前所述，从理论界和各地的立法实践来看，重大行政决策的概念缺陷难以避免，为提高立法者的法治思维，推进行政法治建设，建设法治政府，须将重大行政决策的事项范围尽可能地固定化，缩小不必要的自由裁量空间，让权力的行使在法制的轨道上正常运行。

3.1. 完善重大行政决策的提起制度

虽然目前我国部分重大行政决策的产生是借助于人大会议及政协会议代表议案提起制度来实现的，但是更多的则是由主持重大行政决策事项的行政机关自行提起。一项决策的做出是多方利益群体互相作用的过程，这种由行政机关单一主体提起重大行政决策事项难免存在忽视利害关系人对重大行政决策的影响权，使得重大行政决策是基于领导或者集体领导自由意志的结果，从而导致重大行政决策在提起确定环节就失去了制约。为此，应建立一项复杂的、多元的、由多种方式共同组合而成的重大行政决策提起制度，使重大行政决策的提起尽可能限制由掌握主动权的行政机关自行提起，以避免裁判者又是运动员所导致的程序不公正的问题出现。将程序的分权功能引入重大行政决策的提起中，即将重大行政决策的提起权或启动权交由不同的主体实施。如《中共广东省委贯彻落实〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的意见》中指出，“凡地方立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报同级党委讨论决定。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。增加有法治实践经验的人大常委会专职委员、人大专门委员会委员比例。探索和完善法规规章多元起草机制，对专业性较强的法规规章草案，委托第三方研究起草等。”^[12]需要注意的是，包括由人大会议代表及政协会议代表所提起的重大行政决策议案，也有必要借助一定的公开程序和反馈程序，保障公众的知情权，保证人大代表们真正代表利害关系人的利益。

3.2. 以法治思维控制行政机关的自由裁量权

重大行政决策与一般行政决策的区别往往很难有一个固定的标准，二者只是程度上的差异。我国地域广泛、幅员辽阔，东中西部经济、社会环境存在着较大差异，在一个区域属于重大行政决策的，未必

在其他的区域也是重大行政决策, 同一区域的重大行政决策在不同的时间段也是不固定的。因此, 诸如“对全区具有全局性、长远性影响或者与群众利益密切相关的其他重要事项”此类的“兜底条款”具有其存在的必要性, 但是它的存在也给了行政机关一定的自由裁量空间。因此, 为了限制行政自由裁量权的行使, 防止重大行政决策是基于领导干部自由意志的结果和公权力侵犯私权利情况的发生, 要提高党员干部法治思维和依法办事能力, 健全依法决策机制。同时, 要求领导干部必须用法治思维消解政法思维, 用法治思维和意识去控制和约束权力的行使。

3.3. 建立重大行政决策事项年度目录制度

创建重大行政决策目录制度是对原有制度的补充, 这种思路是通过建立相关配套制度来将重大行政决策事项的范围予以固定化, 并且根据本区域环境的变化更新固化的重大行政决策事项目录。

在实践中, 一方面要注意目录制度本身并不能解决重大行政决策的概念缺陷问题, 它只是一种补充性的方案, 而且目录文本本身具有临时性, 往往以一个年度为限; 另一方面, 目录决策事项范围的选定应该尽可能向独立的概念地位靠近, 避免对行政法学上的具体行政行为与抽象行政行为的重申, 选择只将未经法律规定的各种行政行为纳入目录, 彰显重大行政决策目录的独立性价值。同时, 目录制度应配有动态的机制。因为, 随着建设社会主义法治国家、法治政府的进程不断推进, 未经法律规定的行政行为也有可能纳入法治的轨道。因此, 要保证重大行政决策目录能够适应这种变化。

4. 结语

科学、合理地界定重大行政决策的概念是保证重大行政决策按照法定程序运行的重要基础。在当前难以避免重大行政决策概念困境的背景下, 必须在重大行政决策的提起环节引入多元参与的主体, 尤其重视权利相关群体的发言权和表达权, 避免裁判者即是裁判员又是运动员的双重身份而带来的程序不公正; 鼓励领导干部运用法治思维和意识去控制和约束行政自由裁量权的行使, 避免公权力的滥用造成私权利被吞噬的后果; 建立重大行政决策事项的年度目录制度, 通过建立相关配套制度来将重大行政决策事项的范围予以固定化, 并且根据本区域环境的变化更新固化的重大行政决策事项目录。

参考文献 (References)

- [1] 吴肇基. 行政学[M]. 北京: 中国戏剧出版社, 2001: 136-136.
- [2] 魏娜, 吴爱明. 当代中国政府与行政[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 89-91.
- [3] 夏书章. 行政管理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2008: 237.
- [4] 陈振明, 等, 译. 行政过程的政治——公共行政学新论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [5] 吴挽澜. 行政学新论[M]. 台湾: 幼狮文化事业公司, 1990: 5-9.
- [6] 黄学贤, 桂萍. 重大行政决策之范围界定[J]. 山东科技大学学报, 2013, 15(5): 35-37.
- [7] 茅珠芳. 论重大行政决策的程序制约[J]. 江西行政学院学报, 2013, 15(3): 9-12.
- [8] 曾哲. 我国重大行政决策权划分边界研究[J]. 南京社会科学, 2012(1): 92-98.
- [9] 刘平, 费文婷, 丁立, 王天品, 王晓妹, 高俊. 上海市重大行政决策程序研究报告[R]. 2009: 64.
- [10] 国务院关于印发《国务院工作规则》的通知[J]. 司法业务文选, 2013(21): 35.
- [11] 山东省行政程序规定[J]. 山东政报, 2011(14): 13.
- [12] 中共广东省委贯彻落实《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的意见[N]. 南方日报, 2015.

期刊投稿者将享受如下服务：

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ass@hanspub.org