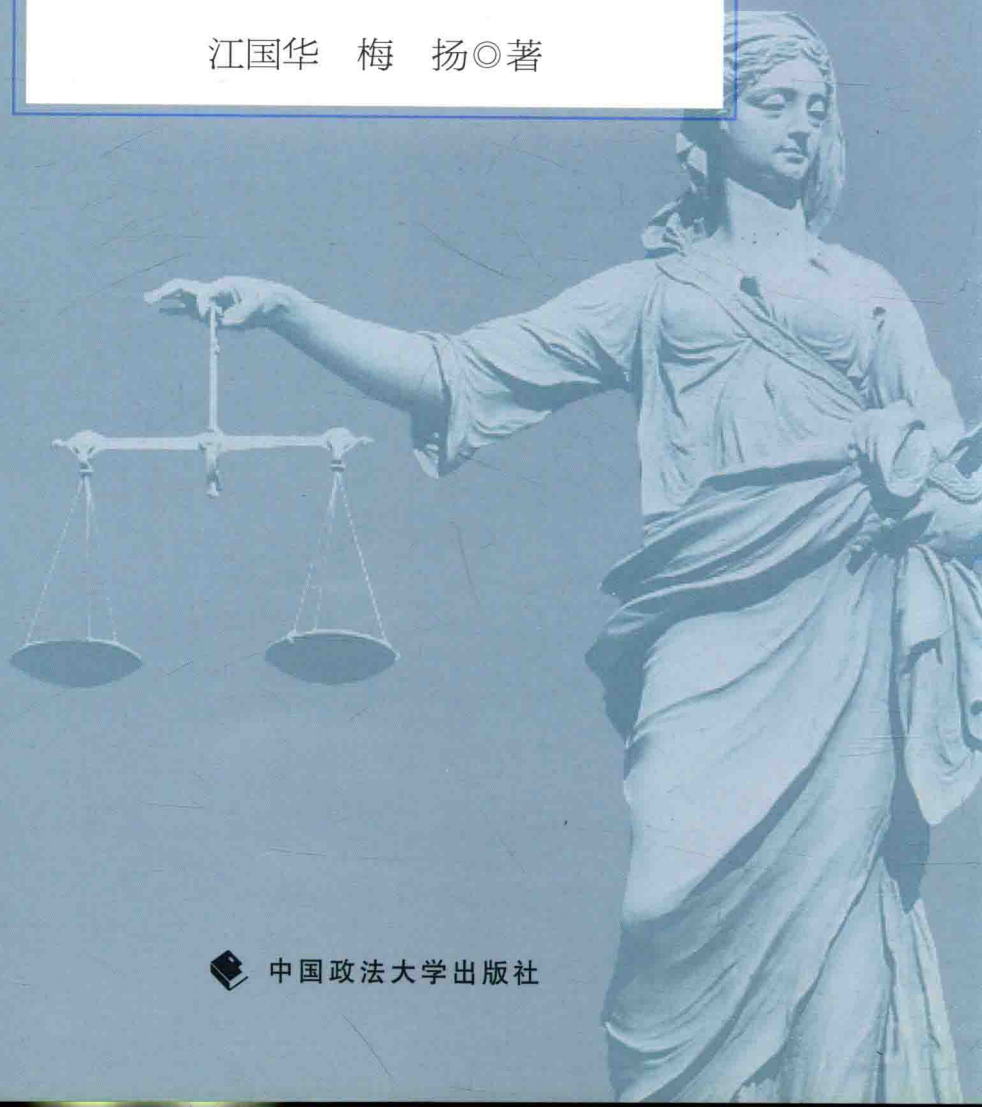



司法文明论丛

总主编◎江国华

重大行政决策 程序法学研究

江国华 梅 扬◎著



 中国政法大学出版社

 司法文明论丛

总主编◎江国华

重大行政决策 程序法学研究

江国华 梅 扬◎著



中国政法大学出版社

2018·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目 (C I P) 数据

重大行政决策程序法学研究/江国华, 梅扬著. —北京:中国政法大学出版社,2018.8
ISBN 978-7-5620-8536-2

I. ①重… II. ①江… ②梅… III. ①行政管理—管理决策—行政程序法—研究—中国
IV. ①D922.110.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 208157 号

出版者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	720mm×960mm 1/16
印 张	13.5
字 数	220 千字
版 次	2018 年 8 月第 1 版
印 次	2018 年 8 月第 1 次印刷
定 价	49.00 元

C 目 录

CONTENTS

导 论 | 001

一、行政决策法学何以必要 | 002

二、行政决策法学何以可能 | 009

三、行政决策法学如何定位 | 016

第一章 我国行政决策立法的现状 | 026

一、法律文本的梳理 | 028

二、指标体系的建构 | 032

三、评估结果的观测 | 038

第二章 重大行政决策的基本意涵 | 047

一、重大行政决策的概念 | 048

二、重大行政决策的价值 | 055

三、重大行政决策的载体 | 062

第三章 重大行政决策公众参与制度 | 066

一、价值目标：民主性 | 067

二、实践考察与反思 | 071

三、制度安排与设计 | 078

第四章 重大行政决策专家论证制度 | 086

一、价值目标：科学性 | 087

二、实践考察与反思 | 090

三、制度安排与设计 | 098



第五章 重大行政决策风险评估制度 | 106

一、价值目标：安全性 | 107

二、实践考察与反思 | 111

三、制度安排与设计 | 118

第六章 重大行政决策合法性审查制度 | 128

一、价值目标：合法性 | 129

二、实践考察与反思 | 135

三、制度安排与设计 | 142

第七章 重大行政决策集体讨论决定制度 | 151

一、价值目标：民主性 | 152

二、实践考察与反思 | 158

三、制度安排与设计 | 164

第八章 重大行政决策终身责任追究 | 170

一、责任形式 | 171

二、追责主体 | 175

三、追责缘由 | 183

四、追责对象 | 187

附录：《重大行政决策程序暂行条例（征求意见稿）》 | 192

参考文献 | 200

导 论



在人类长期的法治实践中，由于行政决策更多的是与政治过程相关联，导致其在很大程度上总是以一种他者的身份存在，并未真正被纳入法治轨道。行政决策也就因此一直都属于政治学、行政学以及公共管理学等学科的研究范畴，在行政法学很少涉及。然而，随着社会经济的快速发展与进步以及全球化进程的不断推进，各国政府职能都发生了根本性的变革，“政治-行政”二分理论也随之逐步走向衰落，行政决策开始日渐成为行政机关偏爱有加的活动方式，并对社会公共利益和公民个人权利产生重要影响。如此，为规范行政决策权的行使，减少乃至避免决策违法、决策失误等事件的发生，继而实现行政决策的民主化、科学化以及安全化和法治化之目标，对行政决策，尤其是重大行政决策展开研究，就成为世界各国行政法学界难以回避的一个重要课题。在我国，近些年来，随着决策违法、决策失误事件的大量发生以及行政法学研究方法的逐步革新，行政决策也开始被纳入现代行政方式体系之中，并展现出其独立之品相——行政决策位于整个行政权力行使过程之顶端，是行政权力运行的起点，对行政机关的后续行政活动和方式有着非常重要的影响。它往往兼具抽象行政行为 and 具体行政行为、外部行政行为和内部行政行为双方之特性。有鉴于此，为顺应行政决策法治发展的现实需要，构造中国行政决策法学，实属必要！鉴于其涉及行政决策法理之阐释、行政决策权限之配置、行政决策程序之设定、行政决策责任之分担等内容以及承载行政决策民主性、科学性、安全性与合法性之规控等目标，行政决策法学应当兼具法学与管理学之双重属性，或可定位为行政法学与公共管理学之交叉学科。

一般而言，社会科学的本质在于其实践性，唯有关照社会现实，满足社会需求，社会科学的研究方能证成其自身存在的价值，否则必将为实践所放逐。“学术研究范式的流变受制于特定社会的理论需求——社会变迁乃学术或



者理论变迁的内在驱动力。除此而外，特定时代的学术发展及其内在趋向，亦构成特定学科研究范式流变的牵诱因素。”〔1〕作为一门重要的社会科学，法学当然也不例外，其研究也必须随着社会法治实践的发展而不断调适自身，并适时回应社会法治实践过程中所出现的一些新现象、新问题以及新趋向。唯有如此，法学研究才能获得最为根本和持续的推动力，并展示其应有的价值，发挥其应有的功能。

作为现代行政的一个重要方式，行政决策位于整个行政权力行使过程之顶端，是行政权力运行的起点，对行政机关的后续行政活动和方式有着非常重要的影响。然而，从现有的法学研究来看，行政决策究竟是一个什么样的概念？具体应该包括哪些内容？非但在我国诸多的行政法学教科书上无法找到答案，已有的各地方立法实践也大都规定得比较混乱，界定不一。同时，从比较法的文献以及国外的法律文本中也难以找到与行政决策相类似的表述，甚至连法学院的研究者们也都回答不了诸如行政决策和行政立法、行政规则、行政规划以及行政决定和行政许可等有何种区别之类的问题。〔2〕有鉴于此，面对社会法治实践的不断发展与变化，我国的法学研究也应当相应地为之准备，加大对行政决策相关理论的研究和储备，并适时创设行政决策法学，以为自身发展注入新的活力和动力。

一、行政决策法学何以必要

众所周知，长期以来，行政决策一直都是中西方政治学、行政学以及公共管理学等学科的研究范畴，在法学学科中很少涉及。近些年来，随着“法治政府”“依法行政”等理念的提出和高涨，行政决策开始逐渐被引入我国的行政法学界，相关内容的研究也开始陆续有所展开。然而，从现有的研究成果来看，尚未形成一定规模，研究的科学化程度也不是太高，这显然与我国现今行政决策的使用现状以及实践中的法治化需求是不相称的。因此，在法学领域，创建单独的行政决策法学，并对行政决策的相关问题展开全面、详细、科学的研究，实属必要！

〔1〕 江国华：“中国宪法学的研究范式与向度”，载《中国法学》2011年第1期。

〔2〕 参见熊樟林：“重大行政决策概念证伪及其补证”，载《中国法学》2015年第3期。

（一）行政决策是现代行政的基本方式

不可否认，在相当长的时间内，在行政活动中都鲜见行政决策的身影。至于其原因，主要是受“政治与行政二分”^{〔1〕}观念的影响，早期的学者大都主张决策只是国家立法机构的事情，是一种完全的政治活动，行政机关的职能则主要是负责国家意志的贯彻，是一种纯粹的执行问题，并没有任何行使决策权的空间和可能。^{〔2〕}另外，长期的议会主权理论在某种程度上加剧了这种认知——议会拥有最高决策权，议会的决策不受任何限制，其他机关不仅不能对此进行审查，更不能对此加以否定，“夜警国家”“有限政府”以及“红灯理论”更是成为行政机关必须恪守的准则。在此境遇下，行政决策权根本就不可能产生：一方面，整个行政权都被压缩在狭小空间范围内的事实表明，行政决策权作为一种自主决断的权力不可能不被立法机关所否定。“因为政府职能极其有限，故这一时期的行政基本上是一种以执行议会法律为主的消极行政，并没有明显的行政决策的功能需求。”^{〔3〕}另一方面，行政决策主要是对未来情势所作的一种判断，自由裁量权是其核心，缺乏这种自由裁量权的存在，行政决策就根本不会有赖以产生的土壤。^{〔4〕}“绝对的或者超越的法治，反对政府有专断的、自由裁量的、无限制的特权。”^{〔5〕}

进入 21 世纪，随着社会发展，“政治与行政二分”理论开始走向衰落，

〔1〕 美国学者威尔逊于 1887 年发表的《行政学研究》一文，首先提出了“政治与行政二分”的观点，其认为政治是在重大而且带有普遍性事项方面的国家活动，而行政则是国家在个别和细微事项方面的活动；1900 年，美国学者古德诺出版其经典著作《政治与行政》一书，系统而详尽地阐述了“政治与行政二分”的思想理论，其认为在所有的政府体制中都存在着两种主要或基本的政府功能——国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。前者即为政治，是立法机关的主要职责，而后者则为行政，是行政机关的主要职责。参见〔美〕伍德罗·威尔逊：“行政学研究”，载彭和平等编译：《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社 1997 年版；〔美〕F. J. 古德诺：《政治与行政》，王元、杨百朋译，华夏出版社 1987 年版。

〔2〕 参见周庆行：《公共行政导论》，重庆大学出版社 2004 年版，第 238 页。

〔3〕 田飞龙：“行政决策程序的法定定位及其合理化需求”，载《江苏警官学院学报》2011 年第 3 期。

〔4〕 有学者认为，行政决策主要是指行政主体针对未来行政性事务所作出的一种判断之活动，其体现了行政自由裁量权综合运用过程和结果。可以说，自由裁量因素贯穿于行政决策之始终，包括议程设置之裁量、目标确定之裁量以及手段选择之裁量。参见卢剑锋：《行政决策法治化研究》，光明日报出版社 2011 年版，第 19 页；梁存宁：“行政决策的裁量性质及规制动因”，载《行政与法》2014 年第 7 期。

〔5〕 〔英〕戴雪：《英宪精义》，雷宾南译，中国法制出版社 2001 年版，第 202 页。



自由资本主义时期“管得越少越好”的理念受到了冲击，全球范围内的政府职能都发生了根本性变革，行政机关越来越多地介入人们的生活和国家事务的各个方面，尤其是随着科技进步，社会事务变得日益复杂且日趋专业化，囿于各种理念和体制因素，议会没有时间也没有能力去解决这些时间紧张、复杂度高的事情，其规则供应能力也就渐显不足。^{〔1〕}在这种情况下，为应对社会管理需要，不论是大陆法系国家，还是英美法系国家，都对行政机关的权力进行了大幅度扩充。“议会不得不将大量关于具体事务的大权授权行政机关，自己仅限于规定一个或多个具有永久性的法律框架。地方政府被授予了立法权，它们有权制定地方性法规和部门规章。”^{〔2〕}与此同时，议会也不再独享决策权，而是与行政机关进行分享，行政机关不仅获得了某些事项的决策权，而且其权力中的自由裁量因素也显著增加，行政决策开始作为一种独立的行政方式在行政执法实践中广泛使用。“在现实中，行政决策作为行政管理的‘大脑’，是大量执行性行政活动的依据，其影响无处不在，无时不有。”^{〔3〕}“行政决策几乎遍及人们生活的各个方面，是行政活动的重要组成部分。”^{〔4〕}比如，在我国，公共服务、市场监管以及经济调控都被视为政府的主要职能，行政机关也因此被赋予了大量关涉公民生活和国家事务的决策权，行政决策的使用频率、影响深度和广度都是以往任何时候所无法比拟的。

总而言之，行政决策在现代行政活动中的客观、普遍存在，意味着它已经成了一个同行政处罚、行政强制以及行政征收和行政指导等一样的常态化行政方式。如此，为关照社会发展现实，回应法治实践需求，并扩充我国法学的疆域，行政决策也理应同上述行政方式一样在我国法学研究中占有一席之地。

〔1〕 受经典理论学家思想的影响，立宪者当时在设计立法机关时普遍都实行会期制，并且会议的时间还比较短。根据有关学者的统计，在世界各国的宪法中，明确实行立法机关短期会议制的国家占据着大多数。另外，立法机关的代表通常是由社会民众选举产生，民众对其政治性的期待可能甚于对其专业性的要求。因此，议员可能是最好的政治家，但是不能要求他们处理只有专家才能处理的高技术问题，即使涉及的技术问题是专家以外的人所能了解的，在议会讨论这种细节事项也是不合适的。具体可参见蒋劲松：“代议会期制度研究”，载《法商研究》2015年第1期；程雪阳：“议会代表制的变动：信息、回应与责任”，载《甘肃政法学院学报》2015年第3期。

〔2〕 [英] 威廉·韦德：《行政法》，徐炳等译，中国大百科全书出版社1997年版，第557~558页。

〔3〕 张倩：“重大行政决策法治化路径探究”，载《湖北社会科学》2016年第1期。

〔4〕 张永桃：《行政学》，高等教育出版社2009年版，第155页。

（二）行政决策法治化乃行政法治的内在需要

在目前这个以“行政”为中心的时代，作为现代行政的一个基本方式，行政决策虽然已经无处不在、无时不在，其影响或直接，或间接，但由于行政决策并不具备《立法法》中所确定的行为外形，也不像行政处罚、行政强制以及行政许可和行政征收等行为那样具体形成、变更特定相对人的权利义务关系。因此，长久以来，行政决策都是处在一种事实上的“法治盲区”。“在人类的法治实践中，由于行政决策更多地与政治过程相关联，导致它在很大程度上总是以一种他者的身份在场——并未纳入法治的轨道。”^{〔1〕}“有些行政决策——这类行政决策在行政法上可能既不属于行政许可、行政强制等具体行政行为，也不属于行政立法、制定规范性文件等抽象行政行为，甚至只是行政法上的内部行为或者是事实行为——其法治化尚不具备完善的制度基础，法治化还仅仅停留在观念表达或对其他制度的简单借鉴上。”^{〔2〕}这就客观上刺激了实践中该种权力运行的主观性和随意性，“三拍式”决策、“无规则式”决策以及“独断式”决策等现象也就不断发生，由此所引发的群体性事件亦不计其数（参见表 0-1）。另外，根据国务院发展研究中心作出的初步估算，从新中国成立到 2000 年，在 2 万多亿元的财政总投资中，由于党和政府决策失误所造成的浪费在 1 万亿元以上。^{〔3〕}世界银行也曾经作过有关的评估，在“七五”至“九五”期间，我国政府决策的失误率在 30% 左右，由此所造成的财产损失在 4000 亿至 5000 亿元之间。当然，这还不包括一些资源浪费、环境污染以及社会动荡等诸多潜在损失。^{〔4〕}

表 0-1 近些年我国发生的典型决策失误事件

发生时间	事件类型	发生原因
2004 年 4 月	江苏违规钢铁项目事件	决策违规，未经国家有关部门审批，引起环境污染
2004 年 7 月	四川万源追星事件	决策失误，严重脱离实际，引起群众不满

〔1〕 肖北庚、王伟：《行政决策法治化研究》，法律出版社 2015 年版，第 1 页。

〔2〕 吕成：“行政法学方法论之比较——以行政决策作为分析对象”，载《大连大学学报》2010 年第 1 期。

〔3〕 肖北庚：“行政决策法治化的范围与立法技术”，载《河北法学》2013 年第 6 期。

〔4〕 朱四倍：“决策失误或比贪污受贿更可怕”，载《羊城晚报》2011 年 6 月 25 日。



续表

发生时间	事件类型	发生原因
2005年11月	松花江水污染事件	拖延决策,在事故发生后10天才向社会通报
2007年3月	厦门PX项目事件	违法决策,未听取民众意见,未做好信息公开工作
2010年4月	辽宁庄河千人下跪事件	滥行决策,发生小规模冲突和社会骚乱
2011年2月	长沙市古玩市场搬迁	决策失误,没有进行科学论证,造成巨大的经济损失
2012年7月	四川什邡宏达铅铜项目	决策违规,没有征求公众意见,引发群体事件
2014年3月	广东茂名PX项目	决策失误,没有向公众充分说明,引发群体事件
2015年1月	广东河源火电厂项目	决策违规,没有做好评估论证工作,引发群体事件
2015年9月	广西贺州征地事件	决策违法,政府无理扩大征地范围,引发群众抗议
2016年7月	交通运输部网约车管理	决策违法,出台的法律违反上位法,引发社会热议

决策失误造成了巨大的国有财产损失,所引发的后续社会问题也十分庞杂,这引起了我国人民群众的不满。为缓和干群关系,增强党和政府的施政合法性,规范行政决策行为,并着力推进它的法治化进程,就成了近年来我国党和政府不得不高度重视的一个课题。2000年10月,中共十五届五中全会审议通过了中共中央《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,首次在官方文件中提出了“行政决策”这一概念,并明确了“推进行政决策科学化、民主化”之目标;2003年10月,中共十六届三中全会审议通过了中共中央《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,进一步将“行政决策程序”置于政策“前台”,并提出“要完善政府重大经济社会问题的科学化、民主化、规范化决策程序,充分利用社会智力资源和现代信息技术,增强透明度和公众参与度”。紧接着,国务院先后起草和出台了《全面推进依法行政实施纲要》《关于加强市县依法行政的决定》以及《加强法治政府建设的意见》(已失效,下同)等数部纲领性文件,对行政决策的程序和主要制度进行了原则性的规定;2014年10月,中共十八届四中全会审议通

过了中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，更是对“重大行政决策程序”进行了专节介绍，其指出：“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，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。”

实践中决策失误事件时有发生，再加上中央政策文件上的密集要求，共同反映出行政决策法治化已经成了我国行政法治建设的内在需要。“决策权是行政权力中最重要权力，也是政府工作的中心环节。没有决策的法治化，就无法有效规范决策权力，无法将其纳入法治轨道，也无法建成法治国家和法治政府。”〔1〕这引导并推动了我国法学研究者们加大对行政决策的理论研究，以为未来进行行政决策立法，将行政决策纳入法治化轨道，做好充足的知识储备。

（三）行政决策无法被行政行为所涵摄

既然随着社会的发展，行政机关获得了大量的决策权，行政决策开始作为现代行政的基本方式，在行政执法实践中客观、普遍存在，那么为何不将行政决策纳入行政法学的研究视野，并借助此种路径实现行政决策的法治化目标，反而却让其长期游离于行政法学体系之外呢？在这里，我们就不得不提到行政决策被传统行政法理论所遮蔽的一个重要原因，亦即“行政行为形式论”——对行政机关的各种行为方式予以法律上的类型化，不同类的行政行为，其特点、构成要件以及效力和适用等都会呈现出差异，并通过此构建起对行政权力合法性控制的一整套行政法体系。〔2〕该种理论主要源自于类型化的研究方法——科学最基本的假设是：大自然本身是有秩序的，科学研究就是发现这种秩序并进行秩序化的活动，而类型化就是这种秩序化活动的重要表现。“每一门科学研究的领域中都有无数的对象，科学研究的任务是揭示每一类对象的内在本质和它们之间的内在联系，这就需要以类型化为基础。”〔3〕基于这种认知，对行政机关纷繁复杂的行为方式进行分类并予以类型化就成了

〔1〕 马怀德：“完善权力监督制约关键在于决策法治化”，载《中国党政干部论坛》2015年第3期。

〔2〕 另外，中国行政法学体系也主要是围绕行政行为这一中心而建构。其中，行政主体理论所要解决的问题是谁（Who）作出行政行为；行政程序理论是为了解决如何（How）作出行政行为；行政救济理论则是为了解决行政行为作出的效果（Result）问题。参见江国华：“从行政行为到行政方式：中国行政法学立论中心的挪移”，载《当代法学》2015年第4期。

〔3〕 李大勇：“行政行为分类的逻辑考量”，载《法律科学》2013年第5期。



很多国家行政法学的一个重要研究方法。^{〔1〕}

固然,该种研究方法有助于对思维对象的提炼和概括,却也不免具有“无法涵盖一切特性,而是对已有的或历史的形形色色之现象,基于个别化的处理”之缺陷。^{〔2〕}“行政行为形式论”极易使人们在对行政行为的认识上形成一种比较固定的、先入为主的思维模式,即每当出现一种新的行政方式时,人们便会不禁地问道,这一行为方式到底是抽象行政行为还是具体行政行为?是外部行政行为还是内部行政行为?是行政立法、行政许可,还是行政规划、行政处罚?最终的妥协之道则是牵强地将其纳入那些已类型化的行政行为之中。于行政决策而言,作为一种新的行政方式,其也会遭受上述困境——行政决策兼具抽象行政行为和具体行政行为,外部行政行为和内部行政行为双方之特性,^{〔3〕}它既有可能以行政立法的形式出现,也有可能以行政规划的形式出现,甚或是其他的一些形式出现,既有的分类理论并不能给予其一个恰如其分的解释和分析,对其定性十分困难。在行政法学界,其经常会极其草率地被行政立法、行政规则、行政规划、行政决定以及行政处分等行政行为所替代。^{〔4〕}这实质上反映出许多行政法学研究者实际上并未将行政决策纳入行政行为的体系之中,在相当长的时间内,实务领域鲜活生动的行政决策现象并未能真正进入行政法学的研究视野。“行政决策这一行政活动之类型,因其关涉事项千差万别,性质各异,难以归入到行政法学已然成熟的类型化的特定行政行为之中,而行政法体系在某种程度上即是围绕类型化的行政行为

〔1〕 参见叶必丰:《行政行为原理》,商务印书馆2014年版,第38~70页。

〔2〕 吴庚:《政法理论和法学方法》,中国人民大学出版社2007年版,第66页。

〔3〕 对此,韩春晖教授认为,从行政决策的实践来看,我们并不能对行政决策作出是或不是的二值逻辑判断,相反,其是兼具抽象行政行为和具体行政行为,外部行政行为和内部行政行为双方特性的;杨红教授则认为,行政决策的行为归属具有一种独立性,其往往兼具抽象行政行为和具体行政行为、外部行政行为与内部行政行为双方的特征。这对现有行政行为理论造成巨大冲击。参见韩春晖:“行政决策终身责任追究制的法律难题及其解决”,载《中国法学》2015年第6期;杨红:“地方政府重大行政决策程序研究——以文本分析为视角”,载《甘肃政法学院学报》2013年第6期。

〔4〕 有的学者认为行政决策是形成政府的方针、政策以及规划等具有普遍约束力的一种行为;有的学者认为行政决策是行政机关以及其他具有公共管理职能的组织作出的可能对特定多数人或者团体的利益产生重大影响的决定行为,包括但不限于城市规划、公共设施管理等决定。参见杨海坤、李兵:“建立健全科学民主行政决策的法律机制”,载《法律与政治》2006年第3期;陈新民:《中国行政法学原理》,中国政法大学出版社2002年版;王锡铤:《行政过程中公众参与的制度实践》,中国法制出版社2008年版。

概念体系构建起来的，不能将行政决策作类型化的归属，就无法依循既有的行政规范体系与行政法理论，探寻行政决策的法治化路径。”〔1〕

由此可见，在现有的研究视角和研究方法下，试图通过将行政决策纳入行政法学体系来实现其法治化目标的进路是行不通的，或者说成本是极其“昂贵”的。故此，为加强与社会法治实践的衔接，并为法学发展注入新的活力和动力，有必要打破并跳出传统研究思维的窠臼，另辟蹊径，创建单独的行政决策法学，对行政决策的法理基础、权限配置以及程序设置和责任追究等内容展开全面研究。

二、行政决策法学何以可能

从前文的论述中，我们获知，在我国开展行政决策法学研究与教学具有充分的理论正当性和实践必要性。但更为重要的是，近年来，源于社会法治实践的需求，以及一些域外研究的影响，我国法学研究者已经开始给予行政决策一定的关注，并随之在实务领域展开了形式多样的立法实践。毫无疑问，这会为我国行政决策法学的研究提供充足的理论储备和实证素材，使其创设成为一种可能。

（一）现实基础

近些年来，为了满足实践上的需要，以及呼应政策上的要求，我国已经在行政决策的立法实践上开展了大量有益的尝试，并取得了一定成果。〔2〕虽然，这些法律文本基本都停留在地方立法层面，并且无论是在体系架构上，还是在内容规定上，都不免存在着这样或那样的问题，但不可否认的是，它们都会为我国行政决策法学的创设提供丰富的素材。“归纳、分析我国地方行政决策程序立法中基本特点和不足，提炼其积极经验，对完善我国政府决策体制，并推动我国行政决策相关研究，具有重要作用。”〔3〕截至目前，在北大法宝上进行检索，共查询到有关行政决策的法律文本大约 50 个，〔4〕它们主要

〔1〕 周叶中：“论重大行政决策问责机制的构建”，载《广东社会科学》2015年第2期。

〔2〕 对此，叶必丰教授认为我国行政决策入法的最重要外部条件和支配力就是党的政策，在共产党的历次报告中，“决策”一词出现的频率逐渐提高，并不断具体化。如此，逐渐发展的党中央“决策”政策，也必将推动并影响着我国地方法程序立法。参见叶必丰：“行政决策的法律表达”，载《法商研究》2016年第2期。

〔3〕 杨寅、狄馨萍：“我国重大行政决策程序立法实践分析”，载《法学杂志》2011年第7期。

〔4〕 本次统计截止日期为2017年12月31日。



以以下几个不同的形式出现。^[1]

第一类是统一规定行政决策程序的，这类的法律文本大约有 27 个。这其中，在立法主体上，省一级的法律文本大约有 12 个，它们分别是《重庆市政府重大决策程序规定》（2005 年）、《天津市人民政府重大事项决策程序规则》（2008 年）、《江西省县级以上人民政府重大行政决策程序规定》（2008 年）、《青海省人民政府重大行政决策程序规定》（2009 年）、《广西壮族自治区重大行政决策程序规定》（2013 年）、《宁夏回族自治区重大行政决策规则》（2015 年）、《内蒙古自治区重大行政决策程序规定》（2015 年）、《甘肃省人民政府重大行政决策程序暂行规定》（2015 年）、《浙江省重大行政决策程序规定》（2015 年）、《辽宁省重大行政决策程序规定》（2015 年）以及《云南省重大行政决策程序规定》（2016 年）和《上海市重大行政决策程序暂行规定》（2016 年）；市一级的法律文本大约有 15 个，它们分别是《广州市重大行政决策程序规定》（2010 年）、《淮南市重大行政决策程序规定》（2012 年）、《哈尔滨市人民政府重大决策规则》（2012 年）、《苏州市重大行政决策程序规定》（2013 年）、《武汉市人民政府重大行政决策程序规定》（2015 年）、《邯郸市重大行政决策程序规定》（2015 年）、《西安市政府重大行政决策程序规定》（2015 年）、《无锡市重大行政决策程序规定》（2015 年）、《南宁市重大行政决策程序规定》（2016 年）、《沈阳市重大行政决策程序规定》（2016 年）、《鞍山市人民政府重大行政决策程序规定》（2016 年）、《沧州市重大行政决策程序规定》（2017 年）、《德州市重大行政决策程序规定》（2017 年）以及《昆明市人民政府重大行政决策程序规定》（2017 年）和《南通市人民政府重大行政决策程序规定》（2017 年）。

第二类是附带规定行政决策程序的，这类法律文本大约有 10 个。2008 年 4 月 17 日，《湖南省行政程序规定》正式向社会颁布实施，这打破了多年来我国统一行政程序立法实践一片沉闷的局面，继而实现了中国统一行政程序立法的破冰之旅。^[2]受此影响，紧接着，我国相继有 9 个省市制定和出台了各自的行政程序规章，它们分别是《汕头市行政程序规定》（2011 年发

[1] 江国华、梅扬：“地方行政决策程序立法的考察与评估”，载《湖北社会科学》2017 年第 4 期。

[2] 参见应松年：“中国行政程序法立法展望”，载《中国法学》2010 年第 2 期。

布, 2016年修正)、《山东省行政程序规定》(2011年)、《西安市行政程序规定》(2013年)、《海口市行政程序规定》(2013年)、《江苏省行政程序规定》(2015年)、《宁夏回族自治区行政程序规定》(2015年)、《兰州市行政程序规定》(2015年)以及《浙江省行政程序办法》(2016年)和《蚌埠市行政程序规定》(2017年)。在上述这些法律文本中,除《宁夏回族自治区行政程序规定》外,几乎都单列一章或者单列一节对行政决策的程序进行了规定。

第三类是专门规定行政决策程序某个制度的,这类的法律文本大约有12个,涵盖了行政决策程序的四项制度。其中,对行政决策听证制度进行专门规定的法律文本大约有6个,它们分别是《重庆市行政决策听证暂行办法》(2004年)、《太原市政府重大事项决策听证办法(试行)》(2005年)、《贵阳市重大行政决策听证规定(试行)》(2005年)、《汕头市人民政府行政决策听证规定》(2008年)以及《大连市重大行政决策听证办法》(2009年)和《广东省重大行政决策听证规定》(2013年);对行政决策合法性审查制度进行专门规定的法律文本大约有3个,它们分别是《汕头市人民政府行政决策法律审查规定》(2008年)、《贵阳市人民政府重大行政决策合法性审查规定》(2010年)以及《唐山市重大行政决策合法性审查规定》(2016年);对行政决策责任追究制度进行专门规定的法律文本大约有2个,它们分别是《深圳市行政决策责任追究办法》(2009年)和《四川省重大行政决策责任追究暂行办法》(2016年);对行政决策的范围进行专门规定的法律文本有1个,即《汕头市人民政府重大行政决策量化标准规定》(2014年);对行政决策信息公开进行专门规定的法律文本有1个,即《深圳市人民政府重大决策公示暂行办法》(2006年)。

(二) 理论储备

行政决策研究在理论上的成就多出于政治学、行政学以及公共管理学领域,国外的一些学者,如西蒙、林德布洛姆、埃齐奥尼、戴伊、哈贝马斯等在决策理性、决策阶段以及决策参与者等若干领域展开了丰富的研究,法学学者对此则涉猎不多。^[1]然而,在20世纪80年代,我国已经有个别法学研究者基于自身高度的理论敏感性而对行政决策有所关注。时至今日,经过数

[1] 朱海波:“地方政府重大行政决策程序立法及其完善”,载《广东社会科学》2013年第4期。



十年的发展与积累，在我国法学学科领域，关于行政决策的研究业已形成了一定的规模，这无疑会为我国行政决策法学的创设打下良好的理论基础。比如，1985年，中国政法大学的应松年教授在《政治与法律》上发表了“第七讲行政决策”的专题文章，对“行政决策的内容和意义、行政决策的种类、行政决策的基本步骤和几个关系”等四个基本问题作了一般性的介绍。虽然从论述的具体内容来看，其法学色彩并不是太浓，但它首次提出将“行政决策”引入我国的法学研究之中，具有开创性的价值和意义；^{〔1〕}1992年，苏州大学的杨海坤教授在其所著的《中国行政法基本理论》一书中明确主张行政法学应该研究行政决策，并开始把行政决策正式作为一种重要的行政行为来看待。甚至，根据行政管理过程的不同，杨海坤教授还将行政行为分为行政决策行为、行政立法行为、行政执法行为以及行政司法行为和行政救济行为这五大类；^{〔2〕}2006年，中国政法大学刘莘教授出版了其《法治政府与行政决策、行政立法》一书，首次从法治政府的视角来对行政决策展开研究和分析，并提出了“行政决策法治化”这一基本命题，其指导价值和现实意义是不言而喻的；^{〔3〕}2011年，上海政法学院杨寅教授所著的《行政决策程序、监督与责任制度》一书，对行政决策的概念、体制、原则以及程序、监督和责任等一系列基本问题进行了详细的理论研究和梳理，其内容则更加全面，法学色彩也更加浓厚。^{〔4〕}

受此影响，一系列有关行政决策的文章和论著如雨后春笋般大量涌现，并随着中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的颁布和实施达到了一个高潮（参见图0-1）。2018年3月1日，在中国知网上，以“行政决策”为篇名进行检索，共导出相关法学类文献800余篇，内容涉及行政决策的方方面面，甚至已经侵蚀到了传统政治学、行政学以及公共管理学等学科的研究阵地（参见图2）。比如，尹奎杰的《重大行政决策行为的性质与认定》（《当代法学》2016年第1期）、熊樟林的《重大行政决策概念证伪及其补正》（《中国法学》2015年第3期）等文献对行政决策的概念及相关法理问题进行了研究；王万华的《地方重大行政决策程序立法之规范分析》（《行政

〔1〕 参见应松年：“第七讲行政决策”，载《政治与法律》1985年第4期。

〔2〕 参见杨海坤：《中国行政法基本理论》，南京大学出版社1992年版。

〔3〕 参见刘莘：《法治政府与行政决策、行政立法》，北京大学出版社2006年版。

〔4〕 参见杨寅：《行政决策程序、监督与责任制度》，中国法制出版社2011年版。