

我国重大行政决策公众参与的困境与实现路径

周 乾

湘潭大学法学院，湖南 湘潭

收稿日期：2023年4月17日；录用日期：2023年6月19日；发布日期：2023年6月28日

摘 要

重大行政决策是涉及重大公共利益以及社会公众切身利益的决策行为，公众对重大行政决策的参与权在宪法、行政法规以及地方性立法中得到明确，其参与主体包括以行政机关为代表的行政主体，也包括社会公众，这是由规范和现实双重需要决定的。但由于社会公众不直接行使行政职权，其不属于重大行政决策的责任主体。重大行政决策和公众参与必须基于公共利益、诚实信用以及科学实效的原则，以发展公共利益为目的，维护政府与公众之间的信赖利益，提高决策的科学性和实效性。当前，我国重大行政决策面临对接机构缺位、操作实践不足、参与方式、事项范围不明确以及责任和监督评价机制不健全的问题，应当在立法和实践层面同时发力，确定公众参与的对接机构并加强实践操作，还要明确参与方式和事项范围，改进责任和监督评价机制，确保责任传导和落实，从而提高公众参与重大行政决策的质效，推动国家治理体系和治理能力现代化。

关键词

重大行政决策，公众参与，主体，公共利益

The Dilemma and Implementation Path of Public Participation in Major Administrative Decisions in China

Qian Zhou

Law School, Xiangtan University, Xiangtan Hunan

Received: Apr. 17th, 2023; accepted: Jun. 19th, 2023; published: Jun. 28th, 2023

Abstract

Major administrative decision-making is a decision-making behavior that involves significant pub-

lic interests and the vital interests of the public. The public's right to participate in major administrative decision-making is clearly defined in the Constitution, administrative regulations, and local legislation. Its participants include administrative entities represented by administrative agencies, as well as the public. This is determined by the dual needs of norms and reality. However, due to the fact that the public does not directly exercise administrative powers, they do not belong to the responsible subject of major administrative decisions. Major administrative decisions and public participation must be based on the principles of public interest, honesty and credibility, and scientific effectiveness, with the goal of developing public interests, maintaining the trust and interests between the government and the public, and improving the scientific and effective nature of decision-making. At present, major administrative decisions in China are facing problems such as a lack of coordination agencies, insufficient operational practices, unclear participation methods and scope of matters, and inadequate responsibility and supervision evaluation mechanisms. Efforts should be made at both the legislative and practical levels to determine the coordination agencies for public participation and strengthen practical operations. It is also necessary to clarify the participation methods and scope of matters, improve the responsibility and supervision evaluation mechanisms, and ensure the transmission and implementation of responsibilities. In order to improve the quality and efficiency of public participation in major administrative decisions, and promote the modernization of the national governance system and governance capabilities.

Keywords

Major Administrative Decision, Public Participation, Subject, Public Interest

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

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



Open Access

1. 问题的提出

2014年,中国共产党第十八届四中全会通过了《关于全面推进依法治国重大问题的决定》,将“公众参与”作为重大行政决策五项法律程序的第一步正式确定。2019年国务院发布《重大行政决策程序暂行条例》(下称《条例》),其中的第二章第二节对“公众参与”进行了专门规定。早在《条例》发布之前,一些地方已经出台了行政决策的地方性法规、规章和规范性文件。例如在2008年湖南省就发布了《湖南省行政程序规定》,其中已经对公众参与行政决策作出了规定。重大行政决策是涉及重大公共利益以及社会公众切身利益的决策行为,而公众参与对于提高重大行政决策的质效具有独特价值。当前国家改革进入深水区,涉及公共利益的行政决策迫切需要成熟的公众参与制度进行协调和治理,推动公众参与重大行政决策深入是立法和实践的共同需要,公众参与重大行政决策也因此成为学界的研究重点。探讨公众参与重大行政决策,首先要界定重大行政决策的参与主体,即谁能参与重大行政决策的问题,以及重大行政决策的责任主体,即在决策过程中出现不当或不法情形时,谁承担责任的问题。并在充分分析我国重大行政决策公众参与立法和实践的基础上,找出现实存在的困境,并针对性研究其完善路径,推动公众参与重大行政决策高质量前行,为社会治理提供动力。

2. 重大行政决策的主体

2.1. 参与主体

行政决策是行使行政权力的主体依法在职权范围内对有关事项进行决定的行为,因此重大行政决策

的参与主体首先包括以行政机关和其他行使行政权力的组织，即行政主体。行政主体具有行政事项的决策权并肩负对应的行政责任，其代表国家进行重大行政决策并实施社会治理，是重大行政决策的“主持人”。行政主体作为行政决策的参与主体是基于规范和现实的双重需要，如果行政决策不涉及行政主体的参与，则整个决策和治理将处于“无政府状态”，无法有效地协调有关各方的利益以及事项的执行。在行政主体之外，公众也属于重大行政决策的参与主体[1]。公众参与的公众在具体行政决策语境下应包括行使行政决策职权的主体以外的自然人和单位。传统观点认为重大行政决策的参与主体仅包括行政主体，依据在于认为行政决策权属于行政主体的法定职权，而公众并没有行政决策的权力，无法直接对行政事项作出决定，因此不在重大行政决策参与主体的范围内。这种说法仅是从行政职权的角度来界定参与主体，具有局限性，同时也不符合公众越发广泛参与社会治理的实践现实。公众作为参与主体同样是基于法理与现实的双重需要。首先，公众的参与地位在我国宪法第二条第三款¹中已有明确规定，《条例》以及各地的地方立法也都对此进行了细化规定。其次，重大行政决策追求和发展的是社会公共利益，而公众正是公共利益的主体，公共利益受到保障或损害会对公众生活产生显著影响。再次，公众是社会上的大多数人，代表最广泛的民意，是重大行政决策是否科学、能否落实的决定性因素，没有公众参与的重大行政决策必然缺乏根基。最后，人民主权的民主政治理论揭示了代议制政府的权力来源于人民，即行政机关的行政决策权在本质上来源于社会公众，政府是参与主体本身就意味着社会公众也是重大行政决策的参与主体。

2.2. 责任主体

不同于重大行政决策的参与主体，责任主体是在出现法定或约定事由的情况下，承担不利后果的人，行政决策的语境下责任主体即是在重大行政决策的过程或结果出现不符合法律规定的情形或造成公共利益的损失时，为此承担不利后果的主体。重大行政决策的责任制是确保行政决策质量的支柱，其确定决策不当的不利后果，以督促决策机构作出正确的决策。重大行政决策责任主体的界定，决定了当出现行政不法或不当时不利后果的归属问题[2]。学界较为一致地认为，作为行政职权的行使者，政府及其工作人员属于重大行政决策的责任主体，其理由首先是基于权责一致原则。根据该原则，政府及其工作人员具有法律规定的行政职权，由于不当行政或违法行政产生的不利后果，应当由政府及其工作人员承担，即职权和责任是对应的，是行政职权的行使者就意味着是行政责任的承担者，即责任主体。其次是根据人民主权原则，政府及其工作人员行使行政职权，肩负公众的政治信赖，因不当行政或违法行政给公共利益造成损失，也损害了公众的信赖利益，故此承担责任。最后，从因果关系的角度，政府及其人员的不当管理或非法行政行为在客观上是非法或有害的，与公众利益的损失之间存在的因果关系客观且显著，其承担责任的逻辑很清楚。2010年，国务院发布《关于加强法治政府建设的意见》，该意见明确把“公众参与”作为重大行政决策的必要程序。公众参与日渐受到重视，已成为重大行政决策的法定程序之一，因此公众能否成为重大行政决策的责任主体的问题受到学界关注。由于公众仅是积极的参与方以及信息的提供者，并不行使行政决策权，且“公众”属于集合概念，具有不特定性[3]，落实其责任欠缺现实可能性，因此公众不属于重大行政决策的责任主体。

3. 重大行政决策公众参与的原则

3.1. 公共利益原则

重大行政决策的目的和根本价值在于维护和发展公共利益[4]，基于此价值和目的，重大行政决策的公众参与应当遵循公共利益原则。这意味着在重大行政决策中，公共利益决定着参与的方向，并且是否

¹ 《中华人民共和国宪法》第二条第三款规定：“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”

有效地维护和发展社会公共利益是审查重大行政决策的基本标准，而行政决策要获得正当性基础，也需要符合公共利益。但是，公共利益的内涵具有不确定性。因此，该原则要求决策集团探索和完善社会利益的表达渠道，保证社会公众能够便捷、充分地表达自身的诉求。同时，识别和协调公众的多元甚至冲突的利益。

3.2. 诚实信用原则

行政机关实施行政决策肩负了公众的信赖，不正当或者不法决策以及行政决策中的不诚信行为，都会造成公众信赖利益的损失，对政府公信力造成破坏。重大行政决策中诚实信用原则的基本要求是各参与方在参与重大行政决策过程中，要秉持诚信，恪守承诺。具体而言包括两层内涵，第一是行政机关在行政决策中发布的信息应当准确且全面。不论是公开的信息或是针对某些个人或组织的信息，行政机关都应对其真实性承担法律责任。公众作为参与主体，在参加行政决策过程中公布信息也应当准确、真实，不得散布虚假信息。因为信息是作出判断的依据，信息不准确、缺乏时效性或者片面，都会对行政主体和公众产生误导性，直接损害决策和参与的质效。第二是作出行政决定后，行政机关不得在没有正当、合理理由和合法程序的情况下变更或停止执行有效行政决定。因法定的正当事由需要变更或停止实施的，需要采取弥补措施，减少公共利益的损失，并为产生直接损失的公众提供补偿。因为重大行政决策涉及重大公共利益，保持基本的稳定性是必要的，并且重大行政决策是通过政府和社会公众通力合作作出的，承载着合意属性，政府不能轻易撤销或改变。除此之外，社会公众对行政决策具有信赖利益，若政府不能保证行政决策的稳定性和可预期性，将导致社会公众无所适从，同时也将损害政府公信力，影响社会治理。因此，重大行政决策必须遵循诚实信用原则，秉持诚实，恪守承诺。

3.3. 科学实效原则

科学实效原则由重大行政决策的目的和作用所决定，是指在重大行政决策的过程中，各参与方必须一切从实际出发，尊重客观规律，注重行政决策的社会实效，克服形式主义的弊病，《条例》第五条²对此予以了明确。重大行政决策影响和决定社会重大利益，对决策的质效具有较高要求，由于社会治理的复杂性，即便在努力调研，做了较为充分的分析的情况下，也未必能补足一切遗漏，进而作出完美的决策，但是充分的调研分析以及群智的论证，至少可以在较大程度上减少决策失误，即便再出现失误的条件下，也为改进提供了充足的可能性，而不尊重客观规律的盲目参与作出的行政决策很难保证科学性，其拘泥于老旧形式和繁琐程序，用低效繁琐的程序阻却和消磨公众参与行政决策的热情，将实质参与变成走过场[5]。背离科学实效的后果便是决策和参与的形式化，而形式化则是抹杀重大行政决策效能的“杀手”，形式化的参与不如政府独自决策，因为其无法聚集群智和民力，也无法最大限度的聚合信息，反而还会极大消耗社会成本，抹杀政府和公众对社会治理的信心。

4. 我国重大行政决策公众参与的现实困境

4.1. 公众参与对接机构缺位

我国宪法第二条第三款规定人民依法通过各种途径参与国家事务的管理，此为公众参与重大行政决策的宪法依据。《条例》作为重大行政决策的统筹性行政法规，其对公众参与重大行政决策进行了细化和规定，其中第十一条³虽然规定了明确决策事项的承办机关，涉及两个以上单位的，需要确定牵头机

²《重大行政决策程序暂行条例》第五条规定：“作出重大行政决策应当遵循科学决策原则，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持从实际出发，运用科学技术和方法，尊重客观规律，适应经济社会发展和全面深化改革要求。”

³《重大行政决策程序暂行条例》第十一条规定：“决策机关决定启动决策程序的，应当明确决策事项的承办单位(以下简称决策承办单位)，由决策承办单位负责重大行政决策草案的拟订等工作。决策事项需要两个以上单位承办的，应当明确牵头的决策承办单位。”

关,但仍然没有为公众参与确定明确的对接机构,不同决策事项的牵头和承办部门不同,若将其作为公众参与的对接机关,也存在常变动、稳定性不足的问题。在此基础之上,各省市、各地市也相继出台和完善了重大行政决策公众参与的法规、规章和规范性文件,但也未有明确、统一的公众参与对接机构。公众参与的对接机构是指代表进行重大行政决策的机关与公众参与进行具体对接的政府部门,其负责发布重大行政决策的有关信息,并收集公众提供的参与信息和对重大行政决策的意见、建议,对公众参与进行协调和引导,提供各种参与渠道等,即公众参与的负责机构。对接机构缺位是现阶段重大行政决策公众参与难以深入开展的原因。公众赋予政府行政决策的权力,而公众参与是监督和辅助政府决策的途径。但公众自发的参与存在无序、低效的弊端[6],甚至可能引起混乱,造成社会资源的浪费并降低行政决策效率。而政府是重大行政决策公众参与的“主持人”,应当承担引导、协调公众参与的责任。在行政框架下,职权和责任的明确是保障效率的前提,职权和责任的边界不清晰则会引起滥用权力和渎职的风险。现阶段没有明确、稳定、统一的公众参与对接机构,意味着在重大行政决策公众参与上并没有明确的责任机关,没有一个具体的部门或者机构负责此事,即“主持人”的缺位。这首先会导致公众参与重大行政决策的无序和低效,阻碍实践的深入开展。缺乏明确的对接机构,决策信息就需要从不同部门或平台发布,导致发布和反馈的信息不及时、不准确、不全面,致使公众因难以全面收集决策信息而产生误导性认识。从多个不同的来源发出的信息通过进一步传播,在传播过程中可能被改动或者“变质”,导致信息准确性下降,并且没有责任的督促,难以保证政府发布信息的及时性,即便及时发布,由于信息出自多门,在公众获取决策信息时可能参与渠道已经关闭,丧失了时效价值,即决策主体与公众之间的连通不畅,相对应的公众的意见和建议也难以传导到决策机关,这将从根本上阻碍公众对重大行政决策的参与,因为对信息的知悉是参与的前提[7]。其次是缺乏明确的对接机构会限制政府引导、协调公众参与的专业性,降低公众参与重大行政决策的质效。没有专门的对接机构,各行政机关或部门在进行重大行政决策时则只能自行对接,而各行政决策机关或部门并非专门负责公众参与的机关,缺乏公众参与的经验且没有足够的资源和人力来保障协调公众参与的专业性,即便有也成本太高、负担过重,以至成本和收益不匹配。最后,缺乏明确对接机构会导致公众参与的责任难以落实和传导下去,即便出现不当或不法情况,也难以有效追责,致使公众参与重大行政决策受不到重视。

4.2. 公众参与实践操作不足

公众参与重大行政决策,是行政主体与社会公众双向协同的实践行为,需要在实操的过程中积累经验、完善流程和机制。公众参与重大行政决策不仅是提高决策科学性的过程,也是提高参与质效的过程。虽然早在2004年,国务院就在《关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》中提出建立行政决策机制,要把公众参与、专家论证和政府决定结合起来。近些年中央和地方的立法活动都对重大行政决策公众参与进行了规范和保障,譬如在中央立法层面,《条例》在第十四条⁴、十五条⁵和十八条⁶规定了公众对重大行政决策的发表意见权、知情权以及合理建议获得采纳的权利。在地方立法层面,《上海市重大行政决策程序暂行规定》第七条首先规定了可以采取座谈会、听证会、问卷调查或者实地走访等方式听取

⁴《重大行政决策程序暂行条例》第十四条规定:“决策承办单位应当采取便于社会公众参与的方式充分听取意见,依法不予公开的决策事项除外。听取意见可以采取座谈会、听证会、实地走访、书面征求意见、向社会公开征求意见、问卷调查、民意调查等多种方式。决策事项涉及特定群体利益的,决策承办单位应当与相关人民团体、社会组织以及群众代表进行沟通协商,充分听取相关群体的意见建议。”

⁵《重大行政决策程序暂行条例》第十五条规定:“决策事项向社会公开征求意见的,决策承办单位应当通过政府网站、政务新媒体以及报刊、广播、电视等便于社会公众知晓的途径,公布决策草案及其说明等材料,明确提出意见的方式和期限。公开征求意见的期限一般不少于30日;因情况紧急等原因需要缩短期限的,公开征求意见时应当予以说明。对社会公众普遍关心或者专业性、技术性较强的问题,决策承办单位可以通过专家访谈等方式进行解释说明。”

⁶《重大行政决策程序暂行条例》第十八条规定:“决策承办单位应当对社会各方面提出的意见进行归纳整理、研究论证,充分采纳合理意见,完善决策草案。”

公众意见,并提出可通过媒体访谈、专家解读等途径对公众普遍关心的问题作出解释和说明。不仅如此,该条还明确了对于重大民生决策,可通过委托专业调查机构进行民意调查,以了解决策草案的社会认同度和承受度,以及对于公众意见的处理情况,要求通过便于公众知晓的方式公开反馈,这对公众的知情权、发表意见的权利进行了明确保障,又如《沈阳市重大行政决策程序规定》第十一条第二款规定了公众参与的结果会作为市政府决策的重要依据之一,并且对公众合理建议获得采纳的权利进行了规定,但目前的参与与实践仍然不够深入和广泛,不少地方或者领域的公众参与仍然仅停留在规范层面,这限制了重大行政决策参与的落地和完善。

4.3. 参与方式和事项范围不明确

公众通过何种方式来参与重大行政决策直接影响参与质效,不同的参与方式各有优势,可以适用于不同的实践情况。以往老旧、过时的参与方式存在效率低、代表性差的弊端,不能满足当前公众参与的现实需要,仅采取单一方式也无法实现预期的参与效果。现阶段,虽然立法对参与方式进行了非穷尽列举式规定,但仍然存在不明确的问题。譬如,《条例》第十四条第二款规定了听取意见可以采取座谈会、听证会、书面征求意见等多种方式,但该款用语使用的是“可以”一词,对方式的使用要求没有做强制性和更细致的规定。没有规定必须采用方式的数量,实践中存在仅通过座谈会或听证会一种或两种方式听取意见的现象,也没有规定必须采取的方式,并且列举的方式中不乏封闭、代表性不强的方式[8],新媒体等新兴高效的方式则未被列举规定,导致公众参与的形式存在一定老旧倾向,可能会出现流于形式的风险。《条例》第三条⁷对重大行政决策的范围进行了界定,但在第二节公众参与部分却没有对参与的范围和事项进行明确规定。而且并非所有事项都在公众参与的范围之内,相反参与事项范围不清会制约公众参与重大行政决策的预期性,致使公众不知道何种事项能够参与、何种事项不能参与,对政府亦如此,进而对公众参与的启动形成了障碍。

4.4. 责任和评价制度不健全

公众参与的评价机制是落实责任制的前提,其通过对公众参与进行评估和反馈,了解参与过程中的问题和不当行为,进而为责任的传导提供清晰导向,为参与机制的改善提供方向指引。权责失衡是行政决策失误以及行政主体不作为、乱作为的重要内因,只有落实责任制,才可能推动参与机制的持续完善以及参与质效的持续提升。不少重大行政决策立法都对责任与评价机制进行了规定,但当前仍然处于责任与评价机制不健全的状态。譬如,《条例》第三十八条至四十一条规定了重大行政决策的法律责任,其中第三十八条规定了违反条例以及违反条例后作出严重失误的决策或者久拖不决的责任以及对失误决策表示不同意见的减免责任。第三十九条和四十条分别规定了决策承办单位和执行单位以及个人的责任,第四十一条规定了评估专家、机构和社会组织的责任。但都是原则性规定,即规定了违反条例以及违反条例进行不当决策的要追究责任,但对追究何种责任、谁来追究以及如何监督和评价等没有进行规定[9]。没有为重大行政决策公众参与确定监督机构和评价反馈机制。如果没有对重大行政决策公众参与过程的监督,则难以发现其中的问题和风险,不对行政决策和公众参与进行评价就难以启动以上的责任条款。不能落实责任的责任制度则会成为“空中楼阁”[10],导致只有在出现重大舆情或者公共事件时才会进行事后追责,无法对重大行政决策和公众参与的质效起到预期的督促作用。

⁷《重大行政决策程序暂行条例》第三条规定:“本条例所称重大行政决策事项(以下简称决策事项)包括:(一)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;(二)制定经济和社会发展规划;(三)制定开发利用、保护重要自然资源和文化资源的重大公共政策和措施;(四)决定在本行政区域实施的重大公共建设项目;(五)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。法律、行政法规对本条第一款规定事项的决策程序另有规定的,依照其规定。财政政策、货币政策等宏观调控决策,政府立法决策以及突发事件应急处置决策不适用本条例。”

5. 我国重大行政决策公众参与的完善路径

5.1. 明确公众参与对接机构

政府作为公众参与的“组织协调员”，应当将组织协调、引导公众参与重大行政决策的职能归属于某一个部门，即作为该部门的专属职能之一。有了明确的对接部门，则可以避免决策和参与信息出自多门，公众难以收集的弊端，相应的公众的信息、意见、建议等可以集中地向该部门反馈，降低了政府与公众之间的交互成本和难度，能更好地聚集民智、民力。并且，将公众参与重大行政决策的职能归属于某个具体部门，具体的决策机关与公众在该部门的引导下依法有序参与重大行政决策，不仅增强了公众对参与决策的预期，也提升了政府组织、引导重大行政决策公众参与的专业程度，该部门在参与实践中反复积累组织经验，改进组织方式，消除实践中发现的问题，从而为进一步完善公众参与、提升重大行政决策质效提供了可能。同时，有了明确、稳定的对接机构，公众参与的责任落实才有清晰的传导路径。

5.2. 积极开展公众参与实践

现阶段对于重大行政决策的公众参与，不论是中央还是地方都进行了广泛的立法，但是各地公众参与在实操层面较为薄弱，严重缺乏经验。在确定了稳定、明确的对接机构的基础之上，应当尽快出台各核心领域的公众参与方案，并且及早开展实践活动，对实践情况进行记录和事后分析，尽早摸索出一套简单、高效的实操办法。在反复的实践运用过程中，总结公众参与过程中的问题并针对性拿出对策，改进机制和方式，形成公众参与重大行政决策的传统和习惯，提炼出较为固定、科学的组织协调模式，包括信息发布平台、方式和参与、反馈的模式以及突发情况的应急处理方案等，不断提高公众参与重大行政决策的水平和效率，在不断累积的实践中降低操作成本。

5.3. 明确参与方式和参与事项范围

在参与方式上，应当作出更具强制力、更细致的规定，如规定必须采用方式的数量，避免行政主体象征性地采取一种或者两种方式听取意见，防止公众参与的局限性。同时要规定必须采用的方式的类别，即必须采用在该类别中的数种方式，提高参与方式的综合性，避免仅采用类似的几种较为封闭、代表性低的方式听取意见，将公众参与沦为走过场的现象。并且还需要及时更新参与的形式，充分应用便捷、高效的信息技术手段，并对其进行列举式规定，利用好科技资源和条件，让技术服务于社会治理，提升公众参与的效率和质量。在广播、报纸等传统媒介以及座谈会、书面征求意见等传统形式之上，综合利用电视、互联网和其他媒体建立“多元立体”的公众参与信息系统，譬如拍摄视频广告和文本广告，借助电视媒体以及微博、公众号、短视频新型融媒体以及地方政府网站对行政决策事项和信息进行公开和宣传，提高公众参与的认知度和热情^[11]，并通过线上、线下的多种途径集中收集意见和信息。在专门性上，建立专门的公众参与系统，让公众能够通过线上途径表达自己的诉求，对行政决策表达意见^[12]，提出自己的社会治理建议等。举办公众参与行政决策的电视节目，让公众充分表达诉求，对公众关心的问题作出回应，深入讨论交换意见，并接受监督。

在公众参与的事项范围上，不是所有重大行政决策事项都可以采用广泛的公众参与，更不是所有的行政决策都要进行重大行政决策相当规模的公众参与实践，因此需要明确参与事项的范围。通过立法明确规定不适用公众参与的事项以及适用公众参与的事项，如涉及国家安全、国家秘密的决策事项不适用公众参与，又如涉及环境保护、文化保护、民生资源价格政策的重大事项决策适用公众参与^[13]。由于社会事务交织复杂，立法无法做到穷尽式列举，所以应当形成界定事项范围的实质标准，并指定以此标准认定事项范围的机构，笔者认为可以以社会公共利益以及影响对应相对人群体利益程度为实质标准，在相对明确的列举范围内，留足适用实践情况的空间，从而保障公众参与的持续开展和实质化。

5.4. 健全责任和评价机制

重大行政决策的监督和责任机制的任务是纠偏,即防范行政决策中可能出现的错误和风险,以维持重大行政决策的质量,一定程度上避免决策失误的损失。首先是在规定重大行政决策法律责任的基础上,应当与《公职人员政务处分法》《监察法》以及党内法规的规定相衔接,明确在重大行政决策公众参与中对于不当、不法行为承担何种责任,并且应当优化对个人责任和单位责任的识别,防止个人责任与单位责任混同。其次是需要健全行政决策监督机制和问责机制,保障责任链条清晰传导,从而敦促政府在决策时集思广益。譬如建立专业化、标准化的在线监测和意见反馈平台,公众可以就行政决策中存在的问题发表自己的见解。同时适用时效制度,督促政府及时回应公众的反馈^[14]。最后,对于重大行政决策的评价、评估应当基于双向或多重评价体系进行,引入社会力量评估重大行政决策,而不能仅依靠政府评估,如此才能对重大行政决策的整体质效作出较为客观的评价,发现其中的风险和不足,从而改进。

6. 结论

公众参与重大行政决策具有现实意义,既能推动行政决策主体兼听则明,作出更加科学的决策,又能促使决策充分体现公众意愿,保障公众的权益,还能带动公众参与社会治理的热情和意识,为形势复杂的社会治理贡献智慧。作为行政决策参与主体的行政主体和社会公众应当在遵循公共利益、科学实效以及诚实信用原则的基础上充分协作,减少双向连通的障碍,集聚政府和公众智慧,提高重大行政决策的质量。当前公众参与重大行政决策过程中存在的专业化对接机构缺位、参与实践不足、公众参与的方式和事项不明确以及责任和评价机制不健全的问题是相互联系的,明确了公众参与的专门对接机构,可以有力地推动参与实践的开展和深入,而随着参与实践的深入,参与的方式和事项范围也会不断完善和明确。落实重大行政决策的责任制度和评价机制,对重大行政决策公众参与进行客观评估,才能充分发现问题,将责任落实下去,从而推动重大行政决策公众参与的不完善,服务于新时期社会治理。

参考文献

- [1] 王万华、宋烁. 地方重大行政决策程序立法之规范分析——兼论中央立法与地方立法的关系[J]. 行政法学研究, 2016(5): 24-40, 130.
- [2] 杨昌彪. 公众参与环境行政决策制度的缺陷及其完善[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2016, 17(4): 76-82.
- [3] 晏林. 环境保护公众参与的困境及突破[J]. 江西理工大学学报, 2017, 38(4): 36-43.
- [4] 姚坚. 论重大行政决策过程信息公开[J]. 当代法学, 2017, 31(5): 60-67.
- [5] 胡斌. 行政决策公众参与的名与实——检视北京市公共交通票价改革的听证历程[J]. 行政法学研究, 2017(1): 107-120.
- [6] 赵志磊. 公众参与制度与公众参与效果[J]. 信阳师范学院学报(哲学社会科学版), 2020, 40(1): 16-22.
- [7] 章楚加. 重大环境行政决策中的公众参与权利实现路径——基于权能分析视角[J]. 理论月刊, 2021(5): 82-90.
- [8] 周丽. 公众参与行政决策的有效性及其实现[J]. 哈尔滨师范大学社会科学学报, 2019(6): 61-65.
- [9] 周勇, 周敏凯. 公众参与行政决策的法律机制: 成效、困境、改进——基于《法治社会建设实施纲要(2020-2025年)》的思考[J]. 中国行政管理, 2021(9): 71-77.
- [10] 任雨, 王利雪, 张海川. 县级政府重大行政决策法治化建设分析——以扬州宝应县为例[J]. 浙江树人大学学报, 2019(4): 100-104.
- [11] 吕姝洁. 公众参与行政决策法律意识的分析[J]. 社会科学家, 2018(3): 118-122.
- [12] 王锦杰. 重大行政决策公众参与权能构造的法规范分析[J]. 海峡法学, 2021, 23(1): 82-88.
- [13] 王锦杰. 重大行政决策探析[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报, 2020(2): 12-16.
- [14] 罗彪. 作为过程的地方重大行政决策——以公众参与视角[J]. 天水行政学院学报, 2020, 21(3): 57-61.