

重大行政决策终身问责制度的困境与出路

——以地方立法样本为素材的分析

孔祥稳

摘要：在我国重大行政决策普遍失范的背景下，重大行政决策终身问责能够有效弥补程序性规则的不足，实现对决策权的有效控制。重大行政决策影响的严重性和后果的滞后性也决定了建立终身问责制度的必要性。但在建立重大行政决策终身问责的制度过程中，存在责任主体不清、问责范围不明、归责原则不统一、缺乏协调机制等障碍，可通过建立会议案卷制度明晰责任主体，用正面列举加反向排除的方式界定问责范围，实行过错归责与结果归责相结合的问责原则，建立跨区域跨级别协调机构，以解决追责机制不畅的问题。

关键词：行政决策；决策失范；决策监督；行政问责；地方立法

一、问题的提出

原成都市市长、市委书记李春城在任时因大规模推行旧城改造和拆迁而被媒体赋予“李拆城”的称号；原南京市市长季建业则因为开挖南京城墙而被民间称为“季挖挖”——这种戏谑化的称呼已非个案，背后所反映出的是媒体和公众对于行政官员草率决策现象的不满。总的来看，部分行政官员仅凭个人主观好恶就决定城市规划、项目引进等关乎社会发展和公共利益的重大事项的情况并不少见。实证研究也证明了决策失范的严重程度——由中国政法大学法治政府研究院发布的《法治政府蓝皮书：中国法治政府评估报告（2017）》显示，该年度被评估的100个城市在“行政决策”指标下的平均得分仅为72.19分（该指标满分100

分），其中最低得分仅为30分。如何将重大行政决策纳入法治轨道，成为当下我国行政法治建设面临的突出问题。

重大行政决策失范所造成的问题逐渐发酵，引起顶层设计者的重视。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，“建立重大行政决策终身责任追究制度及责任倒查机制”的制度对策，试图解决因时间跨度大难以追责而带来的问责威慑力有限的问题。国务院在2017年公布的《重大决策程序暂行条例（征求意见稿）》中，也单独设置了“法律责任”一章，对违反条例进行决策造成重大损失和恶劣影响的行为予以处理。

从学术研究状况来看，自2003年以后，

学界开始给予问责制度较多关注，相关文献的数量呈现逐年增加的趋势。但在党的十八届四中全会提出“重大行政决策责任终身追究”之前，尽管在建筑工程质量等领域已经实行了终身责任制度，但学界对于终身问责制的研究并不多。在十余名全国政协委员联名提交建议实行重大行政决策终身负责制的议案后，曾有媒体公开报道和讨论过这一问题，但学界依然缺乏深入、系统的研究。党的十八届四中全会之后，重大行政决策终身问责制度的研究有了大幅进步，产生一批有价值的研究成果，但在制度机理、运作机制等方面还存在较多有待厘清的问题。在地方纷纷出台行政程序规则的背景下，众多的规范文本给制度分析提供了新的素材。本文拟以现阶段各地方立法实践为基础，结合国务院公布的《重大行政决策程序暂行条例（征求意见稿）》，就重大行政决策终身问责制的理论基础及其制度建立过程中的困境与出路展开讨论。

二、重大行政决策终身问责制度的必要性

（一）为何需要问责：决策权程序控制的补充

从各地方的立法进路来看，出于规范行政决策的考量，各地方或是将重大行政决策寓于综合性行政程序规则中，或是针对重大行政决策制定专门的程序性规则，通过设定一系列的程序性规则，试图对重大行政决策进行规范。但正所谓“徒法不足以自行”，单纯的程序性规则在执行过程中所取得的效果较为有限。在实践中，程序性规则容易被掌握政治资源的行政官员运用各种手段加以规避，造成执行落空。有学者研究发现，被称为我国地方首部行政程序规则的《湖南省行政程序规定》引入重大行政决策听证程序，要求决策者说明决策的必要性和成本效益等信息，但在实践中却因引发诸多利益抵触、影响传统利益格局等方面因素而难以取得预期效果，导

致“我国法治建设长期面临的难题是，法律的承诺难以兑现为生活的事实，某些法律甚至成为不易施行的‘画饼’”。

在单纯的程序性约束效果有限的背景下，以问责制对决策进行反向约束，迫使决策者更审慎、更规范地决策，以保障重大行政决策的科学性和合法性，不失为一个可行的路径。将问责直接与决策者的政治前途和政治生命挂钩，如同悬在决策者头上的达摩克里斯之剑，有着独特的监督和激励作用。正因为如此，近年来，以政府主导为特色的行政问责成为中国法治建设中的一条重要进路，发挥独特的制度功效。如有研究者所言：“它给行政执法人员带来的激励、督促、压力乃至惶恐，远甚于行政诉讼、正当程序和公众参与等其他任何一种依法行政进路。”

（二）为何面向重大行政决策：影响的严重性

事实上，如何科学合理地界定“重大行政决策”至今在学理上并无定论。其原因在于，作为“重大行政决策”上位概念的“行政决策”并不是出自大陆法系传统行政法学体系，对其内涵、外延的界定更多是从行政学、管理学角度来展开，并不是严格意义上的法律解释。此外，“重大行政决策”概念中的“重大”属于高度抽象的不确定概念，难以进行准确定义，导致“重大行政决策”概念的模糊。

但可以确定的是，相对于行政机关“一般决策”而言的“重大行政决策”并不是行政机关在日常工作中针对微小个案的决定处理，也不是一般的执法或行政裁量行为，通常具有基础性、战略性、全局性的地位和综合性、深远性的影响。具体而言，重大行政决策或是涉及的相对人较多，所需支出的成本或金额较大，或是对公共利益或公民权利义务影响较为深刻。在实践中，重大行政决策的效果往往与国

家或某一行政区划内的宏观政治经济规划、政策安排、产业结构调整等决定社会发展、民生的基本问题相关。对于此类影响力深远、影响范围广泛的决策行为，有必要确立更为严格的责任制度，从而化解在实践中“大事化小，小事化了”的追责难题。

在行为后果严重的情况下，有必要设置特殊的责任追究制度，延长对行为的追及时效。这一点与刑法上追诉时效的设置具有相同的法理。从刑法理论上讲，追诉时效期限的长短与罪行的轻重和刑罚的轻重相关，法定刑期越高的罪名，追诉的时效也就越长。同理，对于可能造成严重后果的重大行政决策，追究决策责任的时间应当延长。只有通过终身问责的方式，才能时刻警醒决策官员，在面对重大问题时必须审慎决策，充分听取各方意见，权衡考量各种因素。目前来看，在我国的立法实践中引入终身责任制的领域包括重大工程事故、环境损害以及司法错案，而上述三个领域均属于可能对相对人的权益和社会公共利益造成极大影响的领域。

（三）为何是终身问责：后果的滞后性

如前所述，重大行政决策通常具有全局性、深远性影响，在实践中多表现为对宏观经济规划、政策安排、产业结构调整或对招商引资等重大问题的决定。重大行政决策所具有的上述特点决定了其所造成的不利后果一般不会立刻显现，需要经过一段时间才会逐渐呈现和发酵。例如，在实践中，若决策者在引进某项工程、制定发展规划中存在重大过错，通常需要等到工程已经开工建设一段时间或计划已经付诸执行后，决策的错误才得以暴露，而此时距离决策做出可能已经有很长时间。

在此种特点下，决策者不规范决策、不科学决策的心理有可能被诱发和进一步纵容：决策时所需权衡的天平两头一边是短期内即可实

现的政绩和生产总值的大幅增长，另一边则是遥遥无期甚至因为时间久远而难以启动的问责。在趋利心理的影响下，决策者往往会存在侥幸心理，认为只要自己能够得到升职或其他任用，即使原来的决策出了问题，也可以“大事化小，小事化了”。从这个角度来看，终身责任追究是消除和遏制决策者侥幸心理的良药。

此处需要解决的一个问题是，终身问责制度中的“终身”究竟应当如何理解？应当将其认定为是公务员退休之前，即职务的“终身”，还是一直延伸到退休之后死亡之前？这一问题可以通过对现行《行政机关公务员处分条例》的解释寻求答案。该条例第五十二条规定：“有违法违纪行为应当受到处分的行政机关公务员，在处分决定机关作出处分决定前已经退休的，不再给予处分；但是，依法应当给予降级、撤职、开除处分的，应当按照规定相应降低或者取消其享受的待遇。”从立法表述中可以看出，作为规定公务员处分的一般规范，《行政机关公务员处分条例》对公务员行政问责的时间范围并不是仅止于公务员退休。公务员退休后虽然不再担任公职，但依然可以通过降低或者取消其享受的待遇的方式实现责任追究。也即该条例事实上已经承认了，终身问责制度中的“终身”是可以解释为包括公务员退休之后到死亡之前的时段的。

三、建立重大行政决策终身问责制所面临的障碍

（一）责任主体不清

《国务院组织法》第二条和《地方各级人民政府组织法》第六十二条分别确认了中央和地方各级人民政府实行首长负责制，行政首长对职权管辖范围内的重大事务有最终决定权。按照“权责统一”的行政法基本原则，行政首长应当对其所决定的事务承担相应的责任。但同时，我国在实际政策取向上又倡导民主集中

制原则，在实质上形成行政首长负责下的民主集中制，如一级政府中的常务会议、全体会议就在实质上属于民主集中制的制度体现。

集体讨论决策是控制决策权的有效手段之一。通过对决策权的分配和制衡限制决策者的权力，能在一定程度上实现决策的法治化和规范化。因此，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》也要求将“集体讨论”作为重大行政决策的必经程序。国务院《重大行政决策程序暂行条例（征求意见稿）》也设专章对“集体讨论决定”提出要求。

但是，集体讨论决策也会使得决策权在一定程度上呈现分散的外观，这是集体讨论决策天生的制度属性。若进行决策时，以集体讨论或多数决的表决的结果而非行政首长的个人意志为依据，但在责任追究时以行政首长作为责任归属者，则有可能破坏权责一致的原则，引发权责失衡。而倘若部分行政首长通过集体决策制度规避可能承担的责任，问责机制就有可能因难以确定问责对象而无法为继。同时，基于我国独特的党政关系，所谓“三重一大”等事项的决策需要提交同级党委会会议讨论。在党委会讨论中，行政首长并不一定具有最终的决定权，此时便存在由谁来承担最终责任的问题。

从目前的地方立法来看，各地重大决策的机制并未统一，见表1。但大部分地方都规定了需要经过政府常务会议、全体会议讨论和向党委、人大报告等程序。有的地方在相关立法中明确规定，政府重大行政决策事项需要请示报告党委的，应当在决策前向同级党委请示报告，但在责任主体上却仅笼统规定对“负有领导责任的人员”进行追责，而未明确这种领导属于行政领导抑或党委领导。这导致在实践中既有可能出现行政首长以提交党委会集体讨论为理由规避责任的情况，也有可能出现党委会决策失误而由行政首长承担责任的情况。一部

分地方立法在划定责任主体时采用了“行政首长”“直接责任人员”“负有责任的其他领导人员”“相关责任人员”等概念，但却并未明晰上述概念应当如何解释，给现实操作带来难题，见表1。

表1 决策机制及责任主体对比

地方立法	决策机制	责任主体
《重庆市政府重大决策程序规定》	政府重大决策应当经过政府常务会议讨论决定，不得以传阅会签或个别征求意见等形式替代会议议决。需提交政府全体会议决定的，按政府全体会议工作规则的要求进行。	决策机关违反本规定，导致政府重大决策失误的，按照有关法律法规和《重庆市政府部门行政首长问责暂行办法》，追究行政首长和直接责任人员的责任。
《天津市人民政府重大决策程序规则》	市人民政府重大事项决策须经市政府全体会议或者常务会议讨论决定。	造成市人民政府重大事项决策决定失误和严重后果的，由监察机关按有关规定追究有关部门负责人和直接责任人员的行政责任。
《四川省重大行政决策程序规定》	对前款事项作出决定，应当报上级机关或者同级党委以及依法应当报同级人民代表大会及其常务委员会审查、批准、决定的和不宜公开的，按有关规定执行。	建立重大决策终身责任追究及责任倒查制度，对没有履行法定行政决策程序造成的决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，依法追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。
《内蒙古自治区重大行政决策程序规定》	政府重大行政决策事项需要请示报告党委的，旗县级以上人民政府应当在决策前向同级党委请示报告。政府重大行政决策事项依法应当提请同级人民代表大会或者其常务委员会审议决定的，由旗县级以上人民政府提出决策建议，依法提请同级人民代表大会或者其常务委员会审议决定。	对违反本规定，未经合法性审查或者未经集体讨论作出重大行政决策的，依照《行政机关公务员处分条例》是十九条第一项的规定，对负有领导责任的人员给予处分
《浙江省重大行政决策程序规定》	由政府决策的争项，应当由政府常务会议或者全体会议讨论决定；由部门决策的事项，应当由部门负责人集体讨论决定。有关决策事项按照规定应当听取领导机关、本级人民代表大会或者其常务委员会的意见，或者报请其批准、决定的，按照有关规定执行。	对决策严重失误造成重大损失、恶劣社会影响的，应当倒查责任、实行终身责任追究，依法追究行政首长、负有责任的其他负责人和相关责任人员的责任。
《广西壮族自治区重大行政决策程序规定》	政府部门重大行政决策涉及公众权益、社会关注程度高或者事关经济社会发展全局的，应当事先请示本级人民政府。政府重大决策出台前应当向本级人大报告。重大行政决策应当经行政机关集体讨论决定。	行政机关及其工作人员违反重大行政决策程序，应当听证而未听证、应当风险评估而未评估、未经合法性审查或者审查不合法、未经集体讨论作出决策，导致决策错误的，依法追究行政决策过错责任。

(二) 问责范围不明

如前所述，在界定问责范围时首先需要

面对的问题是，“行政决策”并不是严格意义上的法学概念，而更接近于行政学和管理学上的概念。无论是在大陆法系还是英美法系的行政法学理框架中，都很难对“行政决策”进行类型化。在大陆法系行政法的语境中，“行政决策”作为一个非类型化的行政活动概念，既可能涉及抽象的法规命令制定，也可能涵盖具体的行政行为。因此，在传统大陆法系的概念体系下，“行政行为”是行政活动对外体现的最终样态，行政决策则隐藏在不被关注的行政过程中。而在美国的行政程序法中，行政决策（Decision-making）同样既可能是一个具体的“命令（Order）”，也可能是一个抽象的“规则（Rule）”，而二者所受的约束也并不一样。因此，在重大行政决策法治化的过程中，究竟哪些行为应当被认定为行政决策，应当采用何种理论体系对其进行涵摄，都需要进一步考量。

此外，“行政决策”之前的定语“重大”进一步加剧界定难度。在具体的行政过程中，何为“重大”问题，会因为具体时间、地点、个人而形成不同的认知，在一定程度上会呈现内涵的动态性或不确定性。从已有的地方立法实践可以看出，各地方在对重大事项的界定上存在较大的差异，如天津市的地方立法中将人才工作、人才队伍建设中的重大事项列入重大行政决策范围，突出了人才工作在当地的重要性；贵州省则将土地、矿藏、水流、森林、山

岭、荒地、滩涂、水域等自然资源开发利用和生态环境保护政策的制定或者修改列入重大行政决策范围，突出了环保的重要性；广西壮族自治区甚至将“为民办实事的重大事项”这样高度抽象性的表述列入重大行政决策的范围中。进一步分析地方立法的范本还可以发现，有的地方明确规定属于重大事项的政府行为则在另一个地方的规定中被明文排除，如《广州市重大行政决策程序规定》第七条规定“政府规章的制定，地方性法规建议案的拟定”不适用该规范，《广西壮族自治区重大行政决策程序规定》则认为“提出地方性法规草案、制定政府规章和重要的规范性文件”均属于政府重大决策事项。地方立法中纷乱复杂的操作意味着问责的范围需要得到厘清。

（三）归责原则不统一

现行《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》要求对“决策严重失误，造成重大损失或者恶劣影响”的党政领导干部实行问责，但并未对“严重失误”“重大损失”“恶劣影响”等关键词进行定义。从法解释学的视角来看，以上表达均属于典型的不确定法律概念，需要进一步明确内涵、外延或通过实践确立解释、适用的具体规则；而从归责原则类型化的角度来看，“严重失误”指向过错归责原则，“重大损失”和“恶劣影响”则指向结果归责原则，因而该规定所确立的归责原则为“过错加结果”双重归责原则。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》则提出：“对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任”，提出了过错归责、违法归责和结果规则等三重规则原则相结合的体系。

观察各地方立法，能够看到更为纷繁多样、难以操作的归责原则。如表2所示，目前



的地方立法中包含过错责任原则、违法归责原则、违法加过错责任原则和违法加结果归责原则等多种模式，在实践中极易引发混乱。

归责原则的不清晰直接导致问责缺乏客观、明确的依据。在终身问责制下，标准模糊所造成的影响被进一步放大。人的认知能力是有限的，无论多睿智的决策者，在决策时都会受到时空条件和信息条件的限制，而难以充分预料事物发展方向。如前所述，重大行政决策失误的后果具有滞后性，当决策造成不良后果需要启动问责机制时，若以后果发生时的客观状况判断决策是否有误，对于决策者显然是不公平的。过于严苛的问责将抑制政治活动的热情，造成“不求有功，但求无过”的庸官心理、懒政心理。因此，问责制度的构建必须通过对问责标准和归责原则的明确，保护官员不暴露在过大的被问责风险中，大胆果断地履行其职责，不会因为害怕“乱作为”而滑向“不作为”。

（四）缺乏协调机制

重大行政决策失误所带来的后果有的可能在当时就显现，但更多时候是在决策执行过程中或执行完毕后一段时间内才逐渐显现和暴露。无论是从法律对同一职位的任期限制还是从实际的政治规则来看，各级领导干部通常不可能长期处于同一行政岗位。当重大行政决策失误的后果显现，即严重后果出现时，责任人往往已经发生职务变动或岗位调整，若由原主管机关的纪检监察和组织人事部门启动问责，在级别管辖和地域管辖上均存在障碍。尤其是当责任人担任更高级别的领导职务时，追究责任就显得格外困难。此外，即使启动问责机制，在进行问责的过程中，调查取证工作也会因人员流动、资料散失而存在极大的难度。

有研究提出，对于异地为官的情形，若由原单位对责任官员进行追究，会引发公正性怀疑；而新单位则既没有意愿，也不方便对

官员在原岗位上的行为进行责任追究。如《深圳市行政过错责任追究办法》第六十三条就规定：“依照本办法规定应当追究行政过错责任的行政机关工作人员，所在单位作出处理决定前已经调离到新单位的，原所在单位可向其新单位提出处理建议，新单位无正当理由应当采纳。”在立法以“可以”而非“应当”的表达赋予原单位提出处理建议与否的裁量权的前提下，无论是以和为贵的传统文化还是行政系统内部的科层机制都无法给予原机关提出建议的动力与压力，再加上“建议”本身没有实质性的法律拘束力，异地问责的最后结果通常只能是不了了之。

表2 归责原则对比

地方立法	立法表述	归责原则
《黑龙江省人民政府重大决策规则》	对超越决策权限、违反决策程序以及对决策事项的提出或者执行不力、偏离决策目标和内容等问题，应当依法追究有关人员的行政责任。	违法、过错
《江西街县级以上人民政府重大行政决策程序规定》	违反本规定，有下列情形之一：（一）应当听证而未听证作出决策的；（二）未经合法性审查或者经审查不合法作出决策的；（三）未经集体讨论作出决策的。违反本规定，应当依法作出决策而不作出决策，玩忽职守、贻误工作的……	违法
《青海省人民政府重大行政决策程序规定》	省政府有关部门、西宁市、各自治州人民政府、海东行署违反本规定，导致省政府决策失误的，依法给予直接负责的主管人员和其他直接责任人员行政处分。	违法
《湖北省人民政府重大行政决策程序规定（试行）》	对违反重大行政决策程序规定，导致决策严重失误，造成重大损失或者恶劣影响的，由监察机关按照有关规定进行行政问责，并追究相关人员责任；构成犯罪的，移送司法机关依法追究法律责任。	违法加结果
《内蒙古自治区重大行政决策程序规定》	对违反本规定，未经合法性审查或者未经集体讨论作出重大行政决策的，依照《行政机关公务员处分条例》第十九条第一项的规定，对负有领导责任的人员给予处分。对依法应当作出决策而不作出决策，玩忽职守、贻误工作的，依照《行政机关公务员处分条例》第二十条的规定，对直接责任人员给予处分。	违法、过错
《甘肃省人民政府重大行政决策程序暂行规定》	对违反本规定，导致决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响，以及决策不能全面、及时、正确实施的，按照有关法律、法规，严格追究负有责任的领导人员和其他直接责任人员的责任。	违法加结果

《浙江省重大行政决策程序规定》	对决策严重失误造成重大损失、恶劣社会影响的，应当倒查责任、实行终身责任追究，依法追究行政首长、负有责任的其他负责人和相关责任人员的责任。	结果
《宁夏回族自治区重大行政决策规则》	对决策严重失误或者依法应当及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，依法追究决策机关主要负责人、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。	结果

四、对策与建议

(一) 建立决策会议案卷制度

在政府全体会议、常务会议等集体决策中，不能因决策者的人数众多而否认责任的存在，而应当通过对责任主体的科学合理规定落实问责制度。从权责统一的角度出发，在问责机制启动时，参与集体决策的人员均需要承担责任，接受问责。但若能证明自己在会议的讨论或表决中提出不同意见、反对最终决策的，则构成减轻责任或免责的事由。这一规则已在地方立法实践中试水，例如，《浙江省重大行政决策程序规定》第二十二条第二款就规定：“集体讨论决定决策事项时，有关人员严重失误决策明确持不赞成态度或者保留意见的，应当免除或者减轻责任。”

这要求重大行政决策必须建立会议案卷制度，对会议中的相关信息进行准确的记录并保存。此类记录保存于政府内部档案中，不对社会公开。但当决策出现不良后果需要问责时，可以由相关办案机关调查会议记录，并在必要时决定是否向社会公开。从美国的经验来看，政府内部会议的讨论记录、表决记录都需作为政府信息而存档，但一般不向公众公开，因为公开此类信息有可能会造成决策者的压力，抑制政治自由。国务院公布的《重大行政决策程序暂行条例（征求意见稿）》第三十三条也规定了决策归档制度，但决策档案的相关规范还需要进一步明确。

有法学社会学的考察表明，在我国法院系统实行已久的审判委员会制度中，表决情况

和各自的意见都会记录在档。对外，审判委员会决定的案件由审判委员会和合议庭共同承担责任，但在内部，则是由持多数意见的委员对该决定负责。该制度在近年错案追究制的压力下，以经济利益相关的方式进行了运作并取得了一定的效果，这一相似经验或许可以为问责制度的建立提供参考。

(二) 用正面列举加反向排除的方式界定决策范围

有研究者提出，在以“行政行为”概念为中心的行政法学理论体系不发生大变化的情况下，对重大行政决策进行法治化限定有两种方式：一是仅将其作为一种政策性宣传或程序性理念而非具体的法律概念，在每一类行政行为的法治化进程中推进重大行政决策的法治化；二是创建用以固定外延的目录制度，对重大行政决策这一概念进行具体厘定。从目前各地方的立法实践来看，均倾向于采用第二种方式。而从国家立法的进展来看，正在制定中的《重大行政决策暂行条例》同样倾向于采用第二种路径对重大行政决策进行专门规范。

如前所言，重大行政决策一般具有基础性、全局性的地位和综合性、深远性的影响。在这一标准下，对十余部地方立法进行分析可以看出，各地所共同肯认的重大行政决策大致可包括以下六个类型：（1）重大规划、计划类：如编制和通过国民经济和社会发展规划、年度计划，编制财政预决算、重大财政资金安排，制定城市总体规划、土地利用总体规划、自然资源开发利用总体规划、生态环境保护等专业规划等；（2）重大改革类：如政府公共职能调整、行政管理体制改革与社会管理体制创新、国有企业改革等；（3）经济建设类：如政府重大投资项目、重大国有资产处置、重要专项资金安排等；（4）自然资源开发利用类：如土地、矿藏、水流、森林、山岭、荒地、滩

涂、海域等自然资源开发利用；（5）社会重点领域类：如土地管理、劳动就业、社会保障、科技教育、文化卫生方面的重要政策；（6）重点行业监管类：关系国民经济命脉、国家安全的行业和特种行业的监督和管理。

其中，存在较大争议的是地方政府制定政府规章和重要规范性文件的行为是否应当纳入重大行政决策的范围中。从行为属性上看，制定规章和重要的规范性文件符合重大行政决策基础性、全局性的地位以及综合性、深远性的影响的特点。但需要注意的是，规章和规范性文件一般具有抽象性，而非针对某一具体问题做出，在决策性质上与一般重大决策有所区别，且通常已有其单独的制定颁布程序，无须再纳入重大行政决策程序中进行重复规范。

此外，在进行正面概括列举的同时，可以考虑通过反向列举的方式将一部分不适宜被归入重大行政决策范围的事项排除。从特点上看，此类事项通常也在一定范围内具有较大影响力，但出于行政效率或行政特权的需要，往往给予行政首长较大的裁量空间，如人事任免行为、突发事件的处理和应对等。从目前的地方立法来看，此类行为也被排除在各地方的重大行政决策范围之外，见表3。

表3 各地立法明文排除的情形

地方立法	明文排除的情形
《重庆市政府重大决策程序规定》	人事任免、行政问责和重大突发事件的处理，不适用本规定。
《青海省人民政府重大行政决策程序规定》	有关突发事件应对的决策程序，适用《中华人民共和国突发事件应对法》等有关法律、法规、规章以及规范性文件的规定。
《辽宁省重大行政决策程序规定》	对政府内部管理事务和依法应当保密的事项作出决定，不适用本规定。制定地方性法规草案和政府规章及应对突发事件等需要行政机关立即作出决定的，依照有关法律、法规、规章规定执行。
《内蒙古自治区重大行政决策程序规定》	旗县级以上人民政府人事任免以及内部事务管理措施的制定，不适用本规定。
《浙江省重大行政决策程序规定》	突发事件应对、立法、城乡规划、土地利用总体规划、土地和房屋的征收与补偿、政府定价、地方标准制定等相关法律、法规另有决策程序规定的事项，其决策活动适用相关法律、法规的规定。

还需要注意的是，在立法模式上，应当在中央立法确立基础标准的情况下，承认各地方在确定“重大行政决策”范围上的自主权限。我国幅员辽阔，区域间发展不平衡，各地所面对的具体事项和具体情况都有所差异，在这一省市影响并不重大的事项，到另一省市则可能关涉重大。因此，在国家层面的立法中，应当给予各地方一定的自主权。例如，少数民族聚居较多的贵州省将“制定或者修改事关少数民族和民族自治地方经济社会发展的重大政策”纳入该省重大行政决策的范围中，即是符合地方特点的规定。

（三）实行过错归责与结果归责相结合的问责原则

从前文分析可看出，在归责原则上，当前各地立法并未统一，而采用不同的标准。从保障问责实效的角度出发，对重大行政决策的终身责任追究应当确立过错归责原则与结果归责原则相结合的问责体系。此处的过错归责原则应当吸收违法归责原则，将违法归责作为过错归责的一种客观化形态来处理。对于在重大行政决策中违反法定决策程序，未经过公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论等法律、法规明确规定的程序即做出决策的，或是在进行实体判断时存在故意（如接受他人贿赂或请托）、重大过失（如未考虑到应当考虑的因素，或者考虑不该考虑的因素）所做出的决策造成严重后果或恶劣影响的，均应当启动问责。目前，国务院《重



大行政决策程序暂行条例（征求意见稿）》中即采用这一标准，该意见稿第三十八条规定：“决策机关违反本条例规定，造成决策严重失误或者依法应当作出决策而久拖不决，造成重大损失、恶劣影响的，对行政首长、负有责任的其他领导人员和直接责任人员，依法依规给予处分。”但是，该条例中何为“重大损失”“恶劣影响”还需通过问责单行立法予以进一步明确。

在确立过错归责和结果归责相结合的问责标准后，对于决策者是否具有过错这一关键问题的认定，应当从两个维度上进行考察。首先，不能仅要求决策者负担一般理性人的注意义务，还要求其尽到审慎注意的义务方可免责。因为决策者之所以承担决策任务，往往是因为推定其所具有一般人所不及的政治才能，如仅以一般理性人的标准对其设定要求，无法实现促进政府公共服务优化的目的。其次，应当以决策时的客观条件而非决策后果出现时的客观条件对决策者是否存在过错进行判断。即使再英明的决策者，对未来的事件也不可能完全预知，倘若用决策时不可能掌握的信息来对决策者进行问责的话，无疑是有失公平的。

（四）建立跨区域协调问责机制

重大行政决策终身责任追究制度意味着对决策者实行无期限的责任制，意味着问责的开展不受决策者职务调动、岗位调整等因素影响，这要求国家必须在全国层面建立健全跨区域的协调问责机制，以保证在全国范围内形成问责的合力，解决终身问责制度下地域管辖和级别管辖的难题，以及在证据收集、责任认定方面可能出现的不力和推诿。当前公布的《重大行政决策暂行条例（征求意见稿）》并未对这一制度做出规定，可考虑由国务院公务员行政主管部门承担这一任务，或在国家监察体制改革中赋予监察部门相关监督权限。在需要启动跨区域的问责机制时，以组建特定问题调查

组等方式实施问责。

五、结语：建构中的行政法治

对重大行政决策相关法律问题的讨论充分反映出，我国行政法治实践与行政法学学术研究呈现出独特的互动关系。与西方部分法治发达国家自发性、内生性的法治建设模式不同，我国在改革开放至今四十年的法治建设中，党政领导的推动在法治建设进程中发挥了积极作用，我国“法治政府要求各级政府必须坚持在党的领导下，在法治的轨道上开展工作，做到法定职责必须为，法无授权不可为”。我国的法治建设模式可以归属于政治力量主导下的法治建设。这种带有强烈建构性的法治政府建设之路，在具备积极推动力的情况下，也会因其强烈的首长意志和建构性在某种程度上与传统的学术理论和学术谱系出现龃龉和不协调。这意味着行政法学的研究在传承学术谱系，完善学术脉络的同时，不能故步自封于书斋，还需要更多地观察实践面向，推动学术与行政法治实践的交流与互动，从而制定更为良善的规范与制度。

（本文作者系对外经济贸易大学法学院副教授）