

重大行政决策目录管理：概念、功能及其实现

王思博

浙江工商大学法学院 浙江杭州

【摘要】目的 决策是权力运行的起点，决策事项能否被编制进重大行政决策目录，决定了其是否适用《重大行政决策程序暂行条例》（以下简称《条例》），因此重大行政决策目录管理是实现科学、民主、依法决策，建设法治政府的关键所在。重大行政决策的界定是目录管理运行的基础与前提，对该问题的研究应以重大行政决策概念界定和认定标准为理论基础，结合地方目录管理的实践经验，从实体和程序两方面提供保障。**方法** 本文的研究方法为文献分析法、法律文本分析法和实证分析法。文献分析法是学术研究的起点，法律文本分析法是法学研究的方法之一。《条例》作为中央层面对重大行政决策进行规制的行政法规，位阶层级较高，研究意义重大，除《条例》外，地方人民政府及其工作部门还制定了大量和重大行政决策相关的规章、规范性文件。对这些法律文本进行分析，提炼出它们的共性，找到其中的差异并分析其背后的价值取向，将其上升为理论，是本文的研究路径。除此之外，本文还运用了实证分析法，通过对有关重大行政决策的裁判文书进行研究，得出理论方面的结论。**结果** 重大行政决策的界定是目录管理运行的基础与前提，对该问题的研究应以重大行政决策概念界定和认定标准为理论基础，结合地方目录管理的实践经验，从实体和程序两方面提供保障。重大行政决策概念界定应放在行政法学框架内，宜定性为行政行为。认定标准方面要定性分析和定量分析相结合，范围宜宽不宜窄。目前，目录管理仍存在较严重的碎片化问题，目录管理规范性文件尚未在全国范围内扩展，地方对于重大行政决策事项目录管理并没有全面落实，目录管理固定重大行政决策事项的价值功能没有得到实现。**结论** 需要树立整体思维，实现目录管理的整体化建设，制定重大行政决策目录管理办法的总则性规定，使目录管理建设从碎片化走向整体化，实现重大行政决策法治化，为法治中国和法治政府建设起到积极的推动作用。

【关键词】 重大行政决策；概念界定；认定标准；目录管理

Catalogue Management of major administrative decisions: Concept, Function and implementation

Sibo Wang

Zhejiang Gongshang University School of Law, Hangzhou, Zhejiang

【Abstract】Objective Decision making is the starting point of power operation. Whether decision-making matters can be compiled into the catalog of major administrative decisions determines whether they are applicable to the Provisional Regulations on Procedures for Major Administrative Decisions (hereinafter referred to as the Regulations). Therefore, the management of the catalog of major administrative decisions is the key to achieving scientific, democratic and law based decisions and building a government ruled by law. The definition of major administrative decisions is the basis and premise for the operation of directory management. The research on this issue should be based on the definition of the concept of major administrative decisions and the criteria for recognition, combined with the practical experience of local directory management, to provide guarantees from both substantive and procedural aspects. **Methods** The research methods of this paper are literature analysis, legal text analysis and empirical analysis. Literature analysis is the starting point of academic research, and legal text analysis is one of the methods of legal research. As an administrative regulation at the central level that regulates

major administrative decisions, the Regulations are of high rank and significant research significance. In addition to the Regulations, local people's governments and their working departments have also formulated a large number of rules and normative documents related to major administrative decisions. It is the research path of this paper to analyze these legal texts, extract their commonalities, find their differences, analyze their value orientation behind, and turn them into theories. In addition, this paper also uses the empirical analysis method to draw a theoretical conclusion by studying the judgment documents related to major administrative decisions. **Result** The definition of major administrative decisions is the basis and premise for the operation of directory management. The research on this issue should be based on the definition of the concept of major administrative decisions and the criteria for recognition, combined with the practical experience of local directory management, to provide guarantees from both substantive and procedural aspects. The definition of the concept of major administrative decision-making should be placed within the framework of administrative law and should be characterized as administrative act. In terms of identification criteria, qualitative analysis and quantitative analysis should be combined, and the scope should be wide rather than narrow. At present, there is still a serious fragmentation problem in directory management. The normative documents of directory management have not been expanded nationwide. Local directory management of major administrative decision-making matters has not been fully implemented. The value function of directory management to fix major administrative decision-making matters has not been realized. **Conclusion** It is necessary to establish a holistic thinking, realize the integrated construction of directory management, formulate the general provisions of directory management methods for major administrative decisions, make directory management construction move from fragmentation to integration, realize the legalization of major administrative decisions, and play a positive role in promoting the construction of a rule of law China and a rule of law government.

【Keywords】 Publicity of government information; concept definition; standard; directory management

1 重大行政决策界说

1.1 重大行政决策的源起：行政决策

“决策”一词最早出现于我国先秦时期论政典籍《韩非子》中，原意是指决定某种策略、计谋。决策活动古已有之，但是，决策理论的形成是在 20 世纪中叶。^[1]行政决策属于公共行政活动，是决策的主要类型之一。有学者总结“所谓行政决策，是指国家行政机关或行政人员发挥行政管理职能，作出处理国家公共事务的决定”^[2]。

1.2 重大行政决策相较于行政决策的特征

有学者提出，重大行政决策具有基础性、战略性、全局性、社会涉及面广、与公众利益密切相关等特点。^[3]有学者赞同前述观点，认为对于重大行政决策的“重大”的理解是指具有全局性、长期性、综合性等特点的事项，或涉及决策相对人较多，成本或金额较大，对公共利益或公民权利义务影响较深刻的应属于重大行政决策。^[4]有学者进一步举例，重大行政决策一般具有全局性、长期性与综合性等特点，或涉及不特定多数人的利益，或成本投入较大，或对国家与公

共利益、对公民的权利义务影响极为深刻，也是相对宏观与基础性的、属于区域内的重要事项，如城乡规划的编制与修改、征地拆迁补偿标准制定、年度经济发展计划事项等。^[5]有学者从与一般决策相区别的角度进行界定，认为重大行政决策则具有基础性、战略性、全局性、长期性等特点，一般针对的是宏观的基础建设性等问题，涉及决策的利益群体范围广，成本投入较大，因此重大行政决策往往不能迅速而便捷地作出，其时效性也没有一般行政决策强。当然，重大行政决策与一般行政决策最大的区别在于重大行政决策程序要受到更为严格的政治与法律的控制^[6]。

通过梳理上述观点，可以看出学者们对于重大行政决策的特征形成了共识：基础性、全局性、长期性、综合性的特点，或社会涉及面广、或成本投入较大，或对国家与公共利益、对公民的权利义务影响极为深刻。

1.3 重大行政决策的法律性质

重大行政决策作为从行政管理学引入的概念，在融入行政法学体系中遭遇了困境。有学者认为，在概

念关系上,重大行政决策的上位概念是行政决策,但行政决策并不是传统行政法的概念,无论是在毛雷尔的《行政法学总论》中,还是在盐野宏的《行政法总论》中,我们都找不到行政决策的行为类型或与其类似的行政行为。^[7]从我国行政法学来看,在现有行政行为分类体系当中,无论是抽象行政行为如制定行政法规、行政规章和行政规范性文件,还是具体行政行为如处罚许可、行政处罚、行政强制、行政确认、行政奖励等,在这两大类分类当中都没有行政决策或者重大行政决策。目前学界关于行政决策的研究中,对其概念以及性质观点林立,尚未达成一致。

(1) 行政行为说

有学者持行政行为说,指出行政决策是一种行政行为,是指行政机关在职权范围内就行政管理的一定事项,确定目标,制定各种方案,选择方案,以及在执行过程中调整方案的行政行为。^[8]而持行政行为说的学者之间对于重大行政决策的类型化仍存在不同观点,主要在于具体行政行为与抽象行政行为的争议。有学者赞同行政行为说,但认为行政决策效力既可能溯及特定相对人,也可能波及不特定相对,因此行政决策行为兼具传统的具体行政行为与抽象行政行为的双重属性。^[9]有学者认同行政决策具有兼具具体与抽象的双重属性,将决策划分为具体行政决策和抽象行政决策,分别纳入具体行政行为与抽象行政行为的范畴,使得行政决策成为一种独立的行政行为类型,在现今“两分法”的行政行为体系中找到自己的位置。^[10]有学者通过对行政决策中抽象行政行为属性的概括,主张行政决策是行政行为中的行政决定,行政决策是指国家各级行政机关为履行行政职能,在其管辖权限范围内作出处理公共行政事务的决定^[11]。

(2) 行政过程说

有学者从行政过程的角度,指出行政决策是一种行政过程,是指国家行政组织为了实现行政目标,依据既定政策和法律,对面临要解决的问题,拟定并选择活动方案的行为过程。^[12]有学者反对行政过程论的观点,认为行政决策包含动态和静态的两重含义,静态的行政决策就是指行政决策最后形成的方案,动态的行政决策是指行政决策的过程,即确定目标、搜集和分析信息、确定备选方案、论证选择方案、确定方案以及执行中的方案调整等过程。显然,动态的行政决策过程中也包括执行性行政过程,所以按行政过程

性质的分类也有其缺陷^[13]。

(3) 行政方式说(行政活动说)

有学者持行政方式说,指出行政决策是一种重要的行政方式。所谓行政方式是指公共行政主体为达成特定治理目标而行使职权、履行职责的活动及其过程的总称。它内在地包含行政行为和非行政行为双核。“行政决策”大致可以划入“非行政行为”之范畴。^[14]有学者认同前述观点,主张行政决策是行政决策主体为了履行政府职能,在其权限范围内,就某一公共事务如何处理做出决定的活动。^[15]有学者高度概括行政决策是形成公共政策的行政活动。^[16]行政方式说(行政活动说)否定了行政行为说。

通过梳理上述学说,可以看出学界目前对有关行政决策、重大行政决策性质尚且莫衷一是。行政方式说(行政活动说)对重大行政决策的性质进行了笼统的界定,无法将其纳入到行政法的范畴中是其弊端。行政过程说作为从外国引入的学说,其有别于行政行为的行政过程的观点尚且无法对接行政诉讼,且存在法理体系尚待发展、实践性不强等问题,采取行政过程说将会加剧重大行政决策概念的不确定性。本文认同行政行为说的观点,在合法性、程序性等方面可以对重大行政决策进行有效规制。重大行政决策兼具传统的具体行政行为与抽象行政行为的双重属性,是行政机关依法作出抽象行政决策和具体行政决策的行政行为。

(4) 重大行政决策的认定标准

① 不主张对重大行政决策界定标准的观点

有学者无意于解决重大行政决策判断标准问题,认为在规范化设计上,我们要做的不是提供具体的重大行政决策判断标准,而毋宁是要对这一判断权施加标准之外的其他控制,即权限控制、程序控制。换句话说,我们根本控制不了判断标准,而只能控制判断权本身。^[17]

② 以定性分析为重大行政决策划定范围

有学者运用定性分析的方式来提炼重大行政决策事项,当行政决策是涉及公民基本权利的抽象行政行为时,应属于重大行政决策的事项范围。^[18]因为权利是当代法哲学的基石范畴,^[19]法治精神内在的要求我们尊重、呵护、保障权利,特别是公民的基本权利。

有学者也赞同应设立重大行政决策的定性标准:

(1) 全局性,从空间范畴对重大行政决策的事项范

围进行界定；（2）长远性，从时间范畴对重大行政决策的事项范围进行界定；（3）公共性，从利益相关主体范畴对重大行政决策的事项范围进行界定；（4）高成本性，从成本效益范畴对重大行政决策的事项范围进行界定。^[20]

③以定量分析为重大行政决策划定标准

有学者提出三项具体标准：（1）人数标准：决策涉及的利益相关人人数众多且不特定，一般是影响到本区划内的所有人或绝大多数人；（2）时空标准：决策引发的影响空间范围广泛，涉及本区划之全部或大部，时间上持续长久，影响深远且不可逆；（3）成本标准：决策的成本依照当地经济发展水平或财政收入水平，需要较多的人力、物力和财力。此三重标准可用以衡量一项决策是否属于“重大”，若符合其一或二者以上，则可做出具体判断。当然，在具体操作判断过程中，虽然可以针对此三项标准做出具体量化，但也不能过于机械僵化，仍需要综合考虑诸如民众的普遍感受等社会性因素。^[21]

有学者富有创造性地指出，只要作为具体行政行为的行政决策涉及的资金达到本级人民政府财政收入的一定比例时，该决策就是重大行政决策。通过量化的方法来界定重大行政决策的事项范围，并得出结论：只要某一项行政决策所涉及的资金，达到本级政府财政的千分之二时，该行政决策即为重大行政决策。需注意的是，一些重大行政决策项目往往需要在较长的时间段才能够完成，因此，该千分之一的比例，应该是该项目的资金与该项目从开始到完成所需时间段内的本级政府的财政收入总额之间的比例。^[22]

上述有关重大行政决策认定标准的学说观点，为进一步界定重大行政决策的重大，梳理重大行政决策范围提供了思路和方法。本文认为应对重大行政决策划分认定标准，并且要综合运用定性分析和定量分析的方法，为保障重大行政决策的公众参与程序，范围总体上宜宽不宜窄，不可一概而论。具体而言，首先要明确的一点是，需要对重大行政决策划分标准以确定其范围，因为重大行政决策的内涵和外延问题，决定了事项是否是重大行政决策，能否进入目录，是否受《条例》调整，不能因为概念的不确定性而放弃对其界定，只是从程序上进行规制的方法反而会加剧其不确定，造成《条例》涵摄力的衰弱。其次，定性分析和定量分析的方法要综合运用且不可一改而论。在

定性分析上，全局性、时空性、高成本性、广泛性、公共利益性等特征不能机械僵化地要求全部符合，标准过于严苛只会导致重大行政决策范围被限缩，无法编制入目录，不能适用《条例》规定的程序，定性特征宜满足两个以上即可。在定量分析上，如前文所述，有学者认为决策占用资金达到本级政府财政的千分之二时，该行政决策即为重大行政决策。此方法有其数学上和模型上的依据，但也要考虑到各地区经济发展不平衡，最低工资标准等差异大，物价上涨等因素，不可僵化适用。综上，重大行政决策标准要结合定性分析和定量分析的基础上，不断探索认定。

2 行政目录管理的理论争鸣

行政目录管理，又可称之为行政清单管理或清单管理制度。清单式管理是国际上普遍运用的管理模式，因为它具有具体、明确、实操性强的特点。^[23]通过北大法宝搜索分析，我国最早实行行政目录管理的规范性文件是中国汽车工业联合会、公安部在1988年5月16日发布的《中国汽车工业联合会、公安部关于实行摩托车生产企业目录和产品目录的管理办法的通知》（[88]中汽摩联字第362号）。随后，中央和地方都制定了大量有关行政目录管理的部门规章、地方政府规章和规范性文件。

目前，我国的行政目录管理主要有三张清单：“权力清单”、“责任清单”及“市场准入负面清单”。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出建立基于负面清单的市场准入制度，推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度。《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》提出要大力推行权力清单、责任清单、负面清单制度并实行动态管理。2015年，随着中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》的发布，各级政府的权力清单制度建设实践不断深入。李克强总理于2017年3月5日，在中华人民共和国第十二届全国人民代表大会第五次会议上所做的政府工作报告中提出了清单管理制度，指出要“全面实行清单管理制度，制定国务院部门权力和责任清单，扩大市场准入负面清单试点。”从此由零散的清单管理规范性文件到形成了清单管理制度。

中央推进清单管理制度如火如荼，但官方并没有对三张清单进行定义和解释，学界对于权力清单、责

任清单的性质观点林立，总结起来共有四种学说。

2.1 单子说

有学者提出，“政府权力清单是由政府制定的，没有强制性法律效力的记录政府权力的‘单子’，是政府权力事项的一种汇总方式”。^[24]有学者认为“权力清单本质上只能是个‘清单’，不可能是‘准法律’，不可能是规范性文件，更不可能是行政决定。”^[25]因为权力清单不是由享有立法权的国家机关制定的，不是按照立法程序制定的，不具备法律形式，权力清单列举的权力基本上是对现行职权的梳理，不可能创设新的权力，也不宜削减现行法授予的权力。单子说否定了权力清单的法律属性。

2.2 政府信息公开说

有学者从政府信息公开的角度，将权力清单界定为政府信息，认为“权力清单不宜定位为行政规范性文件，它只是向公众公开的政府信息中的一种。行政机关发布权力清单的行为，是一种将政府信息向不特定相对人的公开”。^[26]政府信息公开说同样否定了权力清单的法律效力。

2.3 内部规范性文件说

有学者不赞同政府信息公开说，认为“权力清单宜被定性为行政自制规范。权力清单虽然具有普遍性、可以反复适用等规范性文件的典型特征，也和其他行政规范性文件一样，在实践中存在规则创制的现象，但毕竟权力清单直接约束的对象是下级机关和所属公务员，其并不直接指向行政相对人。因此主张权力清单应属于一种行政自制规范，即内部规范性文件”^[27]。

2.4 规范性法律文件说

有学者提出“从权力清单的功能、内容、目标，以及地方政府编制实践过程来看，地方政府权力清单制度是以行政权力为中心而实施的一项法律制度，而权力清单是地方行政机关制定的规范性法律文件，具有明显的法律属性”。^[28]有学者通过实证分析的方式，对权力清单的法律性质探究，认为“权力清单宜定性为行政规范性文件”。^[29]规范性法律文件说肯定了权力清单的法律效力。

权力清单与重大行政决策目录同样是行政目录管理的方式，通过整理上述关于权力清单性质学说以及论证，为界定重大行政决策目录的性质提供了研究方法。

3 重大行政决策目录化管理的理论界说

2019年国务院公布《重大行政决策暂行条例条例》，第3条第3款规定决策机关可以结合职责权限和本地实际，确定决策事项目录，意味着我国重大行政决策目录管理走上了建设进程。遗憾的是目前关于重大行政决策目录管理的理论研究，总体上相对比较薄弱，专著尚且付之阙如，专门研究重大行政决策目录管理的论文也只有1篇，^[30]学界对于重大行政决策的研究方向主要在于公众参与制度、合法性审查、终身责任追究制度、风险评估制度以及后评估制度。理论研究的缺失引发了实践中的混乱，这也体现了对重大行政决策目录管理进行理论研究的迫切性。

3.1 重大行政决策事项目录管理的核心要义

《条例》第3条第3款将制定重大行政决策事项目录的权限授予了决策机关，决策机关可以通过制定目录的方式，认定哪些事项是重大行政决策事项，即认定哪些事项受《条例》调整，决策机关要因此履行《条例》规定的公众参与、专家论证、合法性审查等程序并承担《条例》规定的决策责任，这也体现了重大行政决策事项目录管理研究的重要性。有学者称“毫不夸张地说，谁掌握了目录的制定权，谁就掌握了重大行政决策的话语权。从这一角度来看，目录实际上比《条例》更加重要”^[31]。

3.2 重大行政决策事项目录的性质界定

重大行政决策事项目录的性质，关乎其可诉性以及规范性等问题，目录是否具有法律效力，涉及到能否就目录提起行政诉讼或者附带性审查。目录的性质，决定了应当对其进行什么程度的规范管理以及监督。目前，学界对重大行政决策事项目录进行定性的文献只有一篇。学者认为“目录应当被理解为一种行政规范性文件，制定目录的过程，其实就是制定行政规范性文件的过程。目录符合抽象行政行为的适用对象的不确定性和反复适用性的识别标准。抽象行政行为的概念外延只有行政法规、规章和行政规范性文件。目录制定主体和制定程序不符合行政法规和规章的制定权限。因此目录不可能是行政法规和规章，只可能是规范性文件”^[32]。

本文认为重大行政决策事项目录宜定性为行政规范性文件。第一，目录虽然在物理表征上只是一张写了编号、重大行政决策事项、承办单位等内容的“目录”，但目录的事项涉及到公民、法人或者其他组织的权力、义务，《条例》第3条第1款第5项对重大

行政决策事项进行了兜底性规定：“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”，因此，目录不能是“单说”的没有法律属性的单子。第二，目录虽然是由决策机关内部制定的，但其法律效果是外化的，目录规定的承办单位根据目录实施重大行政决策事项，对相对人的权益产生重大影响，因此，目录不能是内部规范性文件。第三，虽然《条例》第3条第3款规定了“决策机关可以根据本条第一款的规定，结合职责权限和本地实际，确定决策事项目录、标准，经同级党委同意后向社会公布”，看似涉及到政府信息公开的范畴，但目录制度的目的在于通过制定目录，确定要实施哪些重大行政决策事项，履行《条例》规定的程序并承担决策责任，提高重大行政决策的科学性、民主性、合法性。这与《中华人民共和国政府信息公开条例》第一条规定的“为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息，提高政府工作的透明度，建设法治政府，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用”的功能定位完全不同，目录制度的目的在于更好地进行决策，而政府信息公开是为了保障相对人的知情权，因此，目录不能是政府信息。第四，目录宜定性为行政规范性文件。一方面，目录事项的全局性、广泛性等特征，满足抽象行政行为适用对象不特定的特点；另一方面，目录看似是一次性的，不能反复适用，但一旦形成目录，后续可以根据目录进行决策后评估并且可以根据实际情况对目录事项进行动态调整，因此满足抽象行政行为反复适用性的特点。抽象行政行为包括行政法规、规章和规范性文件。目录的制定主体和制定程序不符合《中华人民共和国立法法》、《规章制定程序条例》的规定，因此目录不是行政法规、规章。根据现行地方立法规定，行政规范性文件是指除政府规章外，行政机关依据法定职权或者依据法律、法规、规章制定的涉及公民、法人或者其他组织权利、义务，具有普遍约束力且可以反复适用的文件。^[33]目录的制定主体和制定程序满足规范性文件的要求，因此目录宜定性为规范性文件。

司法实务方面，通过中国裁判文书网和北大法宝搜索，全文中提到“重大行政决策事项目录”的裁判文书共有5份，1份是湖南省高级人民法院的判决书，^[34]4份是广东省高级人民法院的裁定书。^[35]1个

案件的原告认为被告未依据市人民政府年度重大行政决策听证事项目录组织听证，据此请求撤销被告的行政行为。4个案件的原告认为被告未依据市人民政府年度重大行政决策事项目录制定有关规范性文件，据此请求对规范性文件进行合法性审查。虽然相关案件数量不多，但可以反映出相对人对于重大行政决策事项目录的信赖，这体现了行政法原理中的信赖保护原则。因为如果相对人并不信赖目录，就不会要求行政机关依据目录组织听证，裁判文书中人民法院也肯定了目录的法律效力。因此，基于裁判文书进行实证分析，同样反映了目录不是没有法律效力的“单子”、不是政府信息、也不是内部规范性文件。目录宜定性为行政规范性文件。

4 重大行政决策目录管理的实践探索

4.1 重大行政决策目录管理文件起步阶段

对重大行政决策事项进行目录管理，发端于地方，最早由广州市人民政府制定的《广州市重大行政决策目录管理试行办法》于2014年1月1日施行。目录管理的功能在于通过目录这样直观清晰的方式对重大行政决策这一不确定法律概念进行固定化及具体化，以此推进重大行政决策的法治化。随后不断有地方政府采取了这种方式出台相应规范性文件，直到这种目录管理的方式为中央所吸收，2019年9月1日实施的《条例》第3条第3款建立了重大行政决策事项目录管理制度。

4.2 重大行政决策目录管理的现实困境

截止到2021年3月31日，通过北大法宝先行检索、百度补充检索的方式检索了全国31个省级行政区域（22个省、5个自治区、4个直辖市）的目录管理的情况，共发现22个现行有效的关于重大行政决策事项的目录管理的行政规范性文件（见表1）。

从规范内容来看，目录管理规范性文件的适用范围是重大行政决策目录的编制和调整，以程序调整为主，在程序上基本都规定了重大行政决策事项的拟纳入、报送、合法性审查、审议与审定、印发与实施、公开、动态管理、档案管理程序等。

从制定时间来看，最早的制定时间为2014年，在2019年9月1日《条例》实施以后，只有5份规范性文件出台，可以看出地方上对目录管理规范性文件总体热情不高，没有像雨后春笋般随《条例》制定相应的规范。

表 1 重大行政决策目录管理的规范性文件

序号	名称	发布主体	施行时间	备注
1	《广州市重大行政决策目录管理试行办法》	广州市人民政府办公厅	2014年1月1日	有效期3年，尚未修订
2	《合肥市人民政府重大行政决策目录管理暂行办法》	合肥市人民政府办公厅	2015年9月21日	有效期3年，尚未修订
3	《益阳市重大行政决策目录管理办法》	益阳市人民政府办公室	2015年12月1日	2020年2月3日修订
4	《株洲市人民政府重大行政决策目录管理暂行办法》	株洲市人民政府办公室	2015年12月6日	2020年6月19日修订
5	《武汉市农业委员会重大行政决策事项清单和年度目录管理办法》	武汉市农业委员会办公室	2016年2月1日	有效期5年，尚未修订
6	《泸州市重大行政决策目录管理暂行办法》	泸州市人民政府办公室	2016年4月30日	
7	《阿拉善盟本级重大行政决策目录管理办法》	阿拉善盟行政公署办公厅	2016年10月17日	有效期5年
8	《苏州市重大行政决策目录管理办法(暂行)》	苏州市人民政府办公室	2016年11月1日	有效期3年，尚未修订
9	《苏州市园林和绿化管理局重大行政决策目录管理办法(暂行)》	苏州市园林和绿化管理局	2016年12月1日	有效期3年，尚未修订
10	《佛山市重大行政决策目录管理办法》	佛山市人民政府办公室	2016年12月15日	
11	《绍兴市人民政府重大行政决策目录管理制度(试行)》	绍兴市人民政府办公室	2017年1月1日	
12	《淄博市重大行政决策目录管理办法(试行)》	淄博市人民政府办公厅	2017年1月25日	有效期至2019年12月31日，尚未修订
13	《滨州市重大行政决策目录管理办法》	滨州市人民政府办公室	2017年3月29日	
14	《奉贤区人民政府重大行政决策事项清单和年度目录管理办法》	上海市奉贤区人民政府办公室	2017年4月19日	
15	《承德市重大行政决策目录管理办法》	承德市人民政府办公室	2017年6月1日	有效期3年，尚未修订
16	《金山区人民政府重大行政决策目录管理办法(试行)》	上海市金山区人民政府	2018年6月13日	有效期2年，尚未修订
17	《通辽市人民政府重大行政决策目录管理办法》	通辽市人民政府	2018年10月30日	
18	《嘉定区人民政府重大行政决策目录管理办法(试行)》	上海市嘉定区人民政府	2019年10月8日	
19	《静安区人民政府重大行政决策事项目录管理暂行办法》	上海市静安区人民政府	2019年11月12日	
20	《上海市商务委员会重大行政决策目录清单管理办法》	上海市商务委员会	2020年5月19日	
21	《闵行区司法局重大行政决策事项目录管理规定(试行)》	上海市闵行区司法局	2020年5月25日	
22	《上海市重大行政决策事项目录管理办法》	上海市人民政府办公厅	2020年9月1日	

从制定主体来看，1个制定主体为直辖市人民政府（约占总体的4.5%），1个制定主体为行政公署，12个制定主体为市级人民政府（约占总体的54.5%），4个制定主体为区级人民政府（约占总体的18.2%），4个制定主体为政府工作部门。可以看出当前目录管理的规范性文件制定主体较为分散，从直辖市人民政府，到区人民政府工作部门都有制定规定。其中7份属于上海市（约占总体的31.8%），其他15份规范性文件分别属于14个地级市，22份规范性文件来自全国1个直辖市和14个地级市（仅占全国293个地级市的4.7%），可以看出当前目录管理的规范性文件呈现碎片化的现象，没有在全国范围内扩展。

本文通过地方各级政府网站搜索为主，网页搜索为辅的方式收集到全国地方各级决策机关制定的重大行政决策事项目录样本。从目录制定范围来看，全

国31个省级行政区域，共有26个省级行政区域制定了重大行政决策事项目录，黑龙江省、陕西省、青海省、西藏自治区尚且没有制定重大行政决策目录，地方对于重大行政决策事项目录管理并没有完全落实，全面铺开。从目录事项数量来看，各市级政府之间、行使同一行政管理职权的省厅级与市局级之间，目录规定的事项差异极大，少则如《武汉市人民政府2019年度重大行政决策事项目录》仅有2个事项，多则如《2017年南宁市政府重大行政决策目录》具有80个事项。全国范围内，东部沿海地区的目录事项很可能并非西部内陆地区的重大行政决策。同一省级行政区域内，少数民族聚居地区的目录事项很可能并非汉族聚居区的目录事项。省级目录事项也很可能与市级、区级、乡镇级目录事项不一致，目录样本呈现碎片化、层级化、差异化的特点。综观而论，虽然目录管理制

度已经取得一定成效,但目前还存在较严重的碎片化问题,目录管理规范性文件没有在全国范围内扩展,地方对于重大行政决策事项目录管理并没有完全落实,目录样本呈现部门化的态势,各政府层级的目录之间缺乏有效衔接。

4.3 重大行政决策目录管理的制度构建

针对上述重大行政决策目录管理碎片化的现实困境,需要运用整体思维对目录制度进行整体化的制度构建。整体思维是运用整体概念识物想事、整理思想的一种思维方式。其核心要义就是要关注事物之间的相互联系与作用,并将这些相互联系与作用的要素当成一个有机统一体。^[36]从整体化的路径来讲,第一,提升目录制度的地位,吸收地方制定的有关重大行政决策目录管理规范性文件的经验,逐步推进重大行政决策目录管理总则性的试点,并由国务院研究制定《重大行政决策目录管理办法》,以规范目录的制定权。《条例》出台以来,浙江省对目录管理制度十分重视,迅速响应并研究论证,浙江省人民政府办公厅2021年1月13日发布了《浙江省重大行政决策事项目录编制指引(试行)》,从总体要求、事项范围、编程序、管理机制和其他事项等五方面对目录的编制提供了总则上的指引,为重大行政决策目录管理制度贡献了浙江经验。第二,在推行目录制度时应遵循统一性和区别性相结合的原则,给予地方进行微调的空间,但需要为这种微调制定规则。(1)列明地方在实施目录时的调整情形。具体可采取正面列举加反面排除的模式。(2)明确调整程序。各地如果需要调整,应将需要调整的具体条目以及相关理由一同提交给市级人民政府,由其将本市需要调整的情形进行汇总,上报省级人民政府批准。第三,要明确重大行政决策和重大行政决策事项目录的性质,重大行政决策宜定性为行政行为,重大行政决策事项目录宜定性为规范性文件,允许相对人对重大行政决策进行行政救济,提起行政复议、进行行政诉讼,允许相对人对作为重大行政决策依据的目录提起附带性审查。第四,破除障碍,确保重大行政决策目录制度落地生根。重大行政决策目录管理制度是一场决策机关的自我革命,要求决策机关履行重大行政决策程序,承担重大行政决策责任,部分决策机关尚未转变政府本位的固有思维,认为决策程序繁琐,害怕承担决策责任。因此,要破除重大行政决策目录管理的制

度障碍。

5 结语

重大行政决策关系与国家的政治、经济、文化等方面密切相关,涉及到广泛的公共利益,重大行政决策的科学化、民主化、法治化,对于国家治理能力和治理体系的现代化、建设法治中国和法治政府有着关键的作用。编制重大行政决策目录,实行目录管理制度,决定了《条例》能否得到适用,涵摄力能否达成。本文正是基于重大行政决策目录管理制度的重大价值展开研究,通过梳理学界有关学说、司法实务中的判决书和裁定书、地方各级人民政府出台的目录管理的规范性文件以及地方各级人民政府、政府工作部门编制的重大行政决策目录,分析其中的共性和差异并提炼其背后的成因,总结出重大行政决策目录管理制度的实施现状以及现实困境,通过将学说上升为理论,以整体化的路径对重大行政决策目录管理提供了对策并进行了制度构建,以实现目录管理的价值功能。虽然重大行政决策事项目录具有差异化、动态化的特点,但通过在实践中不断积累经验,重大行政决策目录管理制度会逐渐增强科学性、民主性、法治性,推动我国法治政府建设,为法治中国添砖加瓦。

参考文献

- [1] 许文惠、张成福、孙柏瑛:行政决策学,中国人民大学出版社1997年版,第1页。
- [2] 朱勤军:公共行政学,上海教育出版社2002年版,第152~153页。
- [3] 罗豪才:重大行政决策程序应入法,中国社会科学报2011年3月3日。
- [4] 曾哲:我国重大行政决策权划分边界研究,南京社会科学2012年第1期。
- [5] 解志勇:程序法定是重大行政决策的“安全锁”,光明日报2014年11月4日。
- [6] 黄学贤、桂萍:重大行政决策之范围界定,山东科技大学学报(社会科学版)2013年第5期。
- [7] 熊樟林:重大行政决策目录制度的问题与应对——以〈重大行政决策程序暂行条例〉第3条第3款为对象,行政法学研究2019年第6期。
- [8] 皮纯协:行政程序法比较研究,中国人民公安大学出版社2000年版,第269~270页。
- [9] 黄学贤、桂萍:重大行政决策之范围界定,山东科技大学学

- 报（社会科学版）2013年第5期。
- [10] 茅铭晨：“行政决策”概念的证立及行为的刻画,政治与法律 2017年第6期。
- [11] 杨寅:公共行政学,北京大学出版社 2009年版,第220页。
- [12] 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,第77页。
- [13] 黄学贤、桂萍:重大行政决策之范围界定,山东科技大学学报（社会科学版）2013年第5期。
- [14] 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,当代法学 2015年第4期。
- [15] 梁津明:关于完善我国行政决策程序问题的探讨,天津师范大学学报（社会科学版）2004年第3期。
- [16] 王万华:重大行政决策中的公众参与制度构建,中共浙江省委党校学报 2014年第5期。
- [17] 熊樟林:重大行政决策目录制度的问题与应对——以〈重大行政决策程序暂行条例〉第3条第3款为对象,行政法学研究 2019年第6期。
- [18] 郭兴利:重大行政决策事项范围的法治化限定,南京师大学报（社会科学版）2017年第5期。
- [19] 张文显:法哲学范畴研究,中国政法大学出版社 2001年版,第335页。
- [20] 谭九生、赵友华:省级政府重大行政决策程序立法实践及其完善路径,求索 2017年第2期。
- [21] 周叶中:论重大行政决策问责机制的构建,广东社会科学 2015年第2期。
- [22] 郭兴利:重大行政决策事项范围的法治化限定,南京师大学报（社会科学版）2017年第5期。
- [23] 程文浩:国家治理过程的“可视化”如何实现——权力清单制度的内涵、意义和推进策略,人民论坛·学术前沿 2014年第9期。
- [24] 于琳琳:地方政府权力清单的多维度诠释,重庆社会科学 2015年第11期。
- [25] 杨登峰:正确认识政府权力清单与法的关系,中国党政干部论坛 2016年第4期。
- [26] 申海平:权力清单的定位不能僭越法律,学术界 2015年第1期。
- [27] 喻少如、张运昊:权力清单宜定性为行政自制规范,法学 2016年第7期。
- [28] 林孝文:地方政府权力清单法律效力研究,政治与法律 2015年第7期。
- [29] 黄学贤、刘益浒:权力清单法律属性探究——基于437份裁判文书的实证分析,法治研究 2019年第1期。
- [30] 熊樟林:重大行政决策目录制度的问题与应对——以〈重大行政决策程序暂行条例〉第3条第3款为对象,行政法学研究 2019年第6期。
- [31] 熊樟林:重大行政决策目录制度的问题与应对——以〈重大行政决策程序暂行条例〉第3条第3款为对象,行政法学研究 2019年第6期。
- [32] 熊樟林:重大行政决策目录制度的问题与应对——以〈重大行政决策程序暂行条例〉第3条第3款为对象,行政法学研究 2019年第6期。
- [33] 上海市行政规范性文件制定和备案规定(上海市人民政府令第46号公布)第2条。
- [34] 湖南省高级人民法院(2017)湘行终709号行政判决书。
- [35] 广东省高级人民法院(2018)粤行申389-398号行政裁定书、广东省高级人民法院(2018)粤行申325-383号行政裁定书、广东省高级人民法院(2018)粤行申384-388号、399-433号行政裁定书、广东省高级人民法院(2018)粤行申434-468号行政裁定书。
- [36] 苗东升:论系统思维（三）:整体思维与分析思维相结合,系统辩证学学报 2005年第1期。

收稿日期: 2022年9月14日

出刊日期: 2022年10月26日

引用本文: 王思博, 重大行政决策目录管理: 概念、功能及其实现[J], 科学发展研究, 2022, 2(5): 25-33
DOI: 10.12208/j.sdr.20220147

检索信息: RCCSE 权威核心学术期刊数据库、中国知网 (CNKI Scholar)、万方数据 (WANFANG DATA)、Google Scholar 等数据库收录期刊

版权声明: ©2022 作者与开放获取期刊研究中心 (OAJRC) 所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS