

关于《江门市重大行政决策程序规定（第二次征求意见稿）》的起草说明

根据市政府工作安排，修订《江门市人民政府重大行政决策程序规定（试行）》已列入 2021 年度江门市规范性文件制定计划预备项目，由市司法局负责起草工作。根据《重大行政决策程序暂行条例》等规定，结合我市实际，形成《江门市重大行政决策程序规定（第二次征求意见稿）》（以下简称《规定》），现将具体起草说明如下：

一、修订背景和必要性

党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）把健全依法决策机制作为深入推进依法行政、加快建设法治政府的重要方面，明确提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的法定程序。《法治政府建设实施纲要（2015-2020 年）》进一步提出了推进行政决策科学化、民主化、法治化的具体目标和措施。2019 年 4 月 20 日，国务院颁布了《重大行政决策程序暂行条例》（以下简称《条例》），对重大行政决策事项范围、重大行政决策的作出和调整程序、重大行政决策责任追究等方面作出了新的具体规定。2021 年 9 月 10 日，

省政府颁布了《广东省重大行政决策程序规定》（以下简称《省决策规定》）对《条例》重大行政决策程序作了进一步细化。

《江门市人民政府重大行政决策程序规定（试行）》自2014年8月1日施行以来，对规范我市各级政府重大行政决策，健全重大行政决策机制，进一步提高重大行政决策的质量和效率发挥了积极作用。但在实践中仍存在不少薄弱环节，如重大行政决策范围不明晰、程序执行不到位、监督机制不够完善等。为深入贯彻落实中央、省、市的部署要求，进一步完善我市重大行政决策的体制机制，推进科学、民主、依法决策，提高重大行政决策的质量和效率，根据《条例》《省决策规定》对《规定》进行修订十分必要。

二、修订依据

- （一）《重大行政决策程序暂行条例》；
- （二）《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》；
- （三）《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》；
- （四）《广东省重大行政决策程序规定》；
- （五）《广东省重大行政决策听证规定》；
- （六）《江门市政府行政决策合法性审查工作规则》。

三、修订思路

一是确保修订内容与上位法保持一致。对照《条例》《省

决策规定》等规定，对《江门市人民政府重大行政决策程序规定（试行）》与上位法不一致的条款进行修改，调整我市重大行政决策程序规定的适用范围、重大行政决策事项范围，强化党对重大行政决策领导，细化法律责任等条款。

二是增强决策程序的可操作性。结合我市改革发展实际，重点修订与我市发展实际不相符合之处，进一步明确决策启动、公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论和决策公布、决策执行与决策后评估为重大行政决策的法定程序，细化和充实重大行政决策法定程序的内容，为我市重大行政决策工作提供科学有效的制度依据。

三是做好与我市现行政策制度的衔接。吸收《江门市人民政府重大决策出台前向市人民代表大会常务委员会报告规定（试行）》《江门市政府行政决策合法性审查工作规则》等文件中涉及重大行政决策的相关内容，并将我市行之有效的具体方式方法予以提炼，结合《条例》《省决策规定》等内容和要求，进行合理、畅通的衔接。

四是充分学习借鉴其他地区在重大行政决策方面的有效实践经验和做法。广泛参考上海、重庆、贵州、武汉、南宁等地的相关制度规定，集众之所长并结合我市实际进行修订，使《规定》既能保持内容充分全面，同时又能够适应我市重大行政决策工作的实际需要。

四、修订过程

为高效优质完成我市重大行政决策程序规定修订工作，我局专门成立修订工作小组，认真开展调研和起草工作。工作小组认真学习研究了《条例》《省决策规定（征求意见稿）》。2020年9月15至21日，我局组织调研组先后到中山、佛山、甘肃兰州等地开展调研学习，借鉴外地在重大行政决策方面的实践经验和做法。

根据《条例》规定以及学习调研情况，结合我市工作实际，我局起草形成《江门市重大行政决策程序规定（第一次征求意见稿）》，向各县（市、区）人民政府，市有关单位，中直、省直驻江门有关单位等共48个单位、市政府法律顾问以及社会各界征求意见。共收到修改意见66条，采纳意见56条，部分采纳意见1条，不采纳意见9条。我局及时与相关单位沟通，就意见采纳情况达成共识，并对文稿进行了修改完善。

此时《省决策规定（征求意见稿）》仍处于修改完善阶段，为了与省的决策程序规定要求保持统一，且省内大部分兄弟城市均未出台或修订重大行政决策程序规定，据此，我局向市政府报告建议暂缓报审程序。

2021年9月，省政府颁布了《省决策规定》，我局立即根据《省决策规定》的新要求对我市重大行政决策程序征求意见稿再行修改完善，形成了第二次征求意见稿，再次向各县（市、区）人民政府，市有关单位，中直、省直驻江门有关单位等共48个单位、市政府法律顾问以及社会各界征求意见。

五、主要内容

《江门市规定》共分为6个章节，共63条，分别为总则、决策草案的形成、合法性审查和集体讨论决定、决策执行和决策后评估、法律责任以及附则。其中“决策草案的形成”一章中分为决策启动、公众参与、专家论证以及风险评估四节，“合法性审查和集体讨论决定”一章中分为合法性审查以及集体讨论和决策公布两节。主要内容包括以下六个方面：

一是关于决策主体范围。《规定》明确了决策主体是市、各县（市、区）人民政府，并规定市、各县（市、区）人民政府部门以及乡镇人民政府（街道办事处）参照执行。

二是关于决策事项范围。《规定》采取列举、目录管理和公开相结合的方式规定重大行政决策事项范围，保证决策机关能够自主地、实事求是地确定目录，也便于接受社会公众监督。

三是关于决策启动。为遏制草率启动决策、上马项目，减少行政和财政资源浪费，《规定》将“决策启动”作为第二章“决策草案形成”的第一节，主要明确决策建议研究论证单位和决策承办单位，并对决策建议书内容以及决策承办单位拟定决策草案提出了具体要求。

四是关于决策法定程序。决策法定程序包括公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论五个环节。公

众参与是民主决策的重要体现，对涉及公众切身利益的事项，应当充分听取其意见建议；专家论证是科学决策的重要体现，对专业性、技术性较强的决策事项，应当开展咨询论证；风险评估是防范决策风险、减少决策失误的重要举措，由决策承办单位或者决策机关指定的有关单位进行风险评估或者委托开展第三方评估，经评估认为风险不可控的，在采取措施确保风险可控后再行决策；合法性审查是依法决策的重要保障，未经合法性审查或者经审查不合法的，不得提交决策机关讨论；集体讨论决定是民主决策的重要内容，明确集体讨论决定为决策必经程序，同时对集体讨论应当提交的材料、提交讨论的流程、列席单位和决策公布等内容作出规定。

五是关于决策执行与实施后评估。为了保证决策执行、及时发现决策偏差、提高决策纠错效果，《规定》明确了决策执行监督和决策执行中止与调整程序，对评估主体、评估对象、评估程序及评估报告内容、评估结果运用等内容作出了具体规定。

六是关于法律责任。《规定》严格决策责任追究，规定决策机关应当建立重大行政决策终身责任追究制度及责任倒查机制，并对决策过程中的各类主体分别规定了相应的法律责任。

六、修订亮点

（一）压实部门责任，推动部门履职尽责。《规定》在

《条例》《省决策规定》的基础上擦亮对责任主体的模糊认定，对“有关单位”提出了准确指向。《规定》第十二条明确决策事项建议研究论证责任主体的确定办法，加强对决策启动前论证的重视，保障决策事项行之必要、行之有效；第四十九条衔接《江门市重大行政决策全过程记录和档案管理规定》相关规定，明确决策承办单位为决策事项档案管理责任单位，推进重大行政决策全过程记录工作的有序开展。

（二）设置时限要求，避免久拖不决。我市正面临着重大发展机遇，区域环境发展正迎来历史性变革，这要求我们站在发展变革的新起点上，主动作为，要以时不待我、只争朝夕的紧迫感，抢抓发展机遇，担当作为、全力以赴抓落实。为此，《规定》创设时限要求，第十三条规定决策机关决定启动决策程序的应当明确办理期限；第四十四条规定“决策草案暂缓审议或修改后再次提请审议的，期限一般不得超过1年”。以具体的时限要求倒逼部门紧抓工作进度，切实助力我市跑出高质量发展加速度。

（三）明确上级要求，填补制度空白。自《广东省重大行政决策听证规定》施行以来，我市严格落实相关规定，切实保障人民群众的知情权、参与权，保证决策事项科学性、可行性。鉴于我市暂未出台相关制度规定，为全面、系统制定《规定》，《规定》第十九条、第二十条吸收了省听证规定的重要内容，指出听证事项范围及听证会举办程序要求，

填补我市在重大行政决策事项听证规定方面的制度空白，为我市重大行政决策事项听证工作的开展提供依据。

（四）衔接现行制度，延续有效做法。《江门市政府行政决策合法性审查工作规则》自 2020 年施行以来，在严格落实公众参与、专家论证、风险评估等法定程序，压实部门法律论证等方面取得一定成效，为充分发挥制度优势，《规定》吸收了《江门市政府行政决策合法性审查工作规则》对送审材料的相关要求，延续有效做法，同时保证制度衔接畅通。

（五）拓宽民主渠道，充分听取民意。人大代表、政协委员是群众与政府的纽带，基层组织则集聚着最广大人民群众的心声。习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的重要讲话中强调，要“发展全过程人民民主”。为促进民主决策，《规定》第十六条第四款规定：“决策承办单位可以根据决策事项内容和实际需要，听取人大代表、政协委员以及有关基层组织的意见建议”。此举进一步拓宽民主渠道，汇聚最真实的“中国声音”，推进决策事项更好地为了人民、服务人民。

江门市司法局

2021 年 12 月 2 日