

# 重大行政决策程序暂行条例

中华人民共和国国务院令 第 713 号:现公布《重大行政决策程序暂行条例》，自 2019 年 9 月 1 日起施行。

总 理 李克强

2019 年 4 月 20 日

## 第一章 总 则

第一条 为了健全科学、民主、依法决策机制，规范重大行政决策程序，提高决策质量和效率，明确决策责任，根据宪法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法等规定，制定本条例。

第二条 县级以上地方人民政府（以下称决策机关）重大行政决策的作出和调整程序，适用本条例。

第三条 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等方面的重要规划；
- （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。

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，并根据实际情况调整。

**第四条** 重大行政决策必须坚持和加强党的全面领导，全面贯彻党的路线方针政策和决策部署，发挥党的领导核心作用，把党的领导贯彻到重大行政决策全过程。

**第五条** 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。

**第六条** 作出重大行政决策应当遵循民主决策原则，充分听取各方面意见，保障人民群众通过多种途径和形式参与决策。

**第七条** 作出重大行政决策应当遵循依法决策原则，严格遵守法定权限，依法履行法定程序，保证决策内容符合法律、法规和规章等规定。

**第八条** 重大行政决策依法接受本级人民代表大会及其常务委员会的

监督，根据法律、法规规定属于本级人民代表大会及其常务委员会讨论决定的重大事项范围或者应当在出台前向本级人民代表大会常务委员会报告的，按照有关规定办理。

上级行政机关应当加强对下级行政机关重大行政决策的监督。审计机关按照规定对重大行政决策进行监督。

第九条 重大行政决策情况应当作为考核评价决策机关及其领导人员的重要内容。

## 第二章 决策草案的形成

### 第一节 决策启动

第十条 对各方面提出的决策事项建议，按照下列规定进行研究论证后，报请决策机关决定是否启动决策程序：

（一）决策机关领导人员提出决策事项建议的，交有关单位研究论证；

（二）决策机关所属部门或者下一级人民政府提出决策事项建议的，应当论证拟解决的主要问题、建议理由和依据、解决问题的初步方案及其必要性、可行性等；

（三）人大代表、政协委员等通过建议、提案等方式提出决策事项建议，以及公民、法人或者其他组织提出书面决策事项建议的，交有关单位研究论证。

第十一条 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。

第十二条 决策承办单位应当在广泛深入开展调查研究、全面准确掌握有关信息、充分协商协调的基础上，拟订决策草案。

决策承办单位应当全面梳理与决策事项有关的法律、法规、规章和政策，使决策草案合法合规、与有关政策相衔接。

决策承办单位根据需要对决策事项涉及的人财物投入、资源消耗、环境影响等成本和经济、社会、环境效益进行分析预测。

有关方面对决策事项存在较大分歧的，决策承办单位可以提出两个以上方案。

第十三条 决策事项涉及决策机关所属部门、下一级人民政府等单位的职责，或者与其关系紧密的，决策承办单位应当与其充分协商；不能取得一致意见的，应当向决策机关说明争议的主要问题，有关单位的意见，决策承办单位的意见、理由和依据。

## 第二节 公众参与

第十四条 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。

第十五条 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。

第十六条 决策事项直接涉及公民、法人、其他组织切身利益或者存在较大分歧的，可以召开听证会。法律、法规、规章对召开听证会另有规定的，依照其规定。

决策承办单位或者组织听证会的其他单位应当提前公布决策草案及其说明等材料，明确听证时间、地点等信息。

需要遴选听证参加人的，决策承办单位或者组织听证会的其他单位应当提前公布听证参加人遴选办法，公平公开组织遴选，保证相关各方都有代表参加听证会。听证参加人名单应当提前向社会公布。听证会材料应当于召开听证会 7 日前送达听证参加人。

第十七条 听证会应当按照下列程序公开举行：

- （一）决策承办单位介绍决策草案、依据和有关情况；
- （二）听证参加人陈述意见，进行询问、质证和辩论，必要时可以由决

策承办单位或者有关专家进行解释说明；

（三）听证参加人确认听证会记录并签字。

第十八条 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。

### 第三节 专家论证

第十九条 对专业性、技术性较强的决策事项，决策承办单位应当组织专家、专业机构论证其必要性、可行性、科学性等，并提供必要保障。

专家、专业机构应当独立开展论证工作，客观、公正、科学地提出论证意见，并对所知悉的国家秘密、商业秘密、个人隐私依法履行保密义务；提供书面论证意见的，应当署名、盖章。

第二十条 决策承办单位组织专家论证，可以采取论证会、书面咨询、委托咨询论证等方式。选择专家、专业机构参与论证，应当坚持专业性、代表性和中立性，注重选择持不同意见的专家、专业机构，不得选择与决策事项有直接利害关系的专家、专业机构。

第二十一条 省、自治区、直辖市人民政府应当建立决策咨询论证专家库，规范专家库运行管理制度，健全专家诚信考核和退出机制。

市、县级人民政府可以根据需要建立决策咨询论证专家库。

决策机关没有建立决策咨询论证专家库的，可以使用上级行政机关的专家库。

### 第四节 风险评估

第二十二条 重大行政决策的实施可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响的，决策承办单位或者负责风险评估工作的其他单位应当组织评估决策草案的风险可控性。

按照有关规定已对有关风险进行评价、评估的，不作重复评估。

第二十三条 开展风险评估，可以通过舆情跟踪、重点走访、会商分析等方式，运用定性分析与定量分析等方法，对决策实施的风险进行科学预测、综合研判。

开展风险评估，应当听取有关部门的意见，形成风险评估报告，明确风险点，提出风险防范措施和处置预案。

开展风险评估，可以委托专业机构、社会组织等第三方进行。

第二十四条 风险评估结果应当作为重大行政决策的重要依据。决策机关认为风险可控的，可以作出决策；认为风险不可控的，在采取调整决策草案等措施确保风险可控后，可以作出决策。

### 第三章 合法性审查和集体讨论决定

#### 第一节 合法性审查

第二十五条 决策草案提交决策机关讨论前，应当由负责合法性审查的部门进行合法性审查。不得以征求意见等方式代替合法性审查。

决策草案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。对国家尚无明确规定的探索性改革决策事项，可以明示法律风险，提交决策机关讨论。

第二十六条 送请合法性审查，应当提供决策草案及相关材料，包括有关法律、法规、规章等依据和履行决策法定程序的说明等。提供的材料不符合要求的，负责合法性审查的部门可以退回，或者要求补充。

送请合法性审查，应当保证必要的审查时间，一般不少于 7 个工作日。

第二十七条 合法性审查的内容包括：

- （一）决策事项是否符合法定权限；
- （二）决策草案的形成是否履行相关法定程序；
- （三）决策草案内容是否符合有关法律、法规、规章和国家政策的规定。

第二十八条 负责合法性审查的部门应当及时提出合法性审查意见，并对合法性审查意见负责。在合法性审查过程中，应当组织法律顾问、公职律师提出法律意见。决策承办单位根据合法性审查意见进行必要的调整或者补充。

## 第二节 集体讨论决定和决策公布

第二十九条 决策承办单位提交决策机关讨论决策草案，应当报送下列材料：

- （一）决策草案及相关材料，决策草案涉及市场主体经济活动的，应当包含公平竞争审查的有关情况；
- （二）履行公众参与程序的，同时报送社会公众提出的主要意见的研究采纳情况；
- （三）履行专家论证程序的，同时报送专家论证意见的研究采纳情况；



（四）履行风险评估程序的，同时报送风险评估报告等有关材料；

（五）合法性审查意见；

（六）需要报送的其他材料。

第三十条 决策草案应当经决策机关常务会议或者全体会议讨论。决策机关行政首长在集体讨论的基础上作出决定。

讨论决策草案，会议组成人员应当充分发表意见，行政首长最后发表意见。行政首长拟作出的决定与会议组成人员多数人的意见不一致的，应当在会上说明理由。

集体讨论决定情况应当如实记录，不同意见应当如实载明。

第三十一条 重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告。

第三十二条 决策机关应当通过本级人民政府公报和政府网站以及在本行政区域内发行的报纸等途径及时公布重大行政决策。对社会公众普遍关心或者专业性、技术性较强的重大行政决策，应当说明公众意见、专家论证意见的采纳情况，通过新闻发布会、接受访谈等方式进行宣传解读。依法不予公开的除外。

第三十三条 决策机关应当建立重大行政决策过程记录和材料归档制度，由有关单位将履行决策程序形成的记录、材料及时完整归档。

#### 第四章 决策执行和调整

第三十四条 决策机关应当明确负责重大行政决策执行工作的单位（以下简称决策执行单位），并对决策执行情况进行督促检查。决策执行单位应

当依法全面及时、正确执行重大行政决策，并向决策机关报告决策执行情况。

第三十五条 决策执行单位发现重大行政决策存在问题、客观情况发生重大变化，或者决策执行中发生不可抗力等严重影响决策目标实现的，应当及时向决策机关报告。

公民、法人或者其他组织认为重大行政决策及其实施存在问题的，可以通过信件、电话、电子邮件等方式向决策机关或者决策执行单位提出意见建议。

第三十六条 有下列情形之一的，决策机关可以组织决策后评估，并确定承担评估具体工作的单位：

- （一）重大行政决策实施后明显未达到预期效果；
- （二）公民、法人或者其他组织提出较多意见；
- （三）决策机关认为有必要。

开展决策后评估，可以委托专业机构、社会组织等第三方进行，决策作出前承担主要论证评估工作的单位除外。

开展决策后评估，应当注重听取社会公众的意见，吸收人大代表、政协委员、人民团体、基层组织、社会组织参与评估。

决策后评估结果应当作为调整重大行政决策的重要依据。

第三十七条 依法作出的重大行政决策，未经法定程序不得随意变更或者停止执行；执行中出现本条例第三十五条规定的情形、情况紧急的，决策机关行政首长可以先决定中止执行；需要作出重大调整的，应当依照本条例

履行相关法定程序。

## 第五章 法律责任

第三十八条 决策机关违反本条例规定的，由上一级行政机关责令改正，对决策机关行政首长、负有责任的其他领导人员和直接责任人员依法追究任。

决策机关违反本条例规定造成决策严重失误，或者依法应当及时作出决策而久拖不决，造成重大损失、恶劣影响的，应当倒查责任，实行踪身责任追究，对决策机关行政首长、负有责任的其他领导人员和直接责任人员依法追究任。

决策机关集体讨论决策草案时，有关人员对严重失误的决策表示不同意见的，按照规定减免任。

第三十九条 决策承办单位或者承担决策有关工作的单位未按照本条例规定履行决策程序或者履行决策程序时失职渎职、弄虚作假的，由决策机关责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法追究任。

第四十条 决策执行单位拒不执行、推诿执行、拖延执行重大行政决策，或者对执行中发现的重大问题瞒报、谎报或者漏报的，由决策机关责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法追究任。

第四十一条 承担论证评估工作的专家、专业机构、社会组织等违反职业道德和本条例规定的，予以通报批评、责令限期整改；造成严重后果的，取消评估资格、承担相应任。

## 第六章 附 则

第四十二条 县级以上人民政府部门和乡级人民政府重大行政决策的作出和调整程序，参照本条例规定执行。

第四十三条 省、自治区、直辖市人民政府根据本条例制定本行政区域重大行政决策程序的具体制度。

国务院有关部门参照本条例规定，制定本部门重大行政决策程序的具体制度。

第四十四条 本条例自 2019 年 9 月 1 日起施行。

### 《重大行政决策程序暂行条例》解读

为规范重大行政决策程序，国务院于 2019 年 4 月 20 日颁布《重大行政决策程序暂行条例》（下称《条例》），自 2019 年 9 月 1 日起施行。

#### 一、出台背景

党的十八大以来，党中央、国务院高度重视科学民主依法决策。党的十八届四中全会提出，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。2015 年 12 月，党中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要（2015-2020 年）》，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。但实践中，一些地方政府仍存在行政决策尊重客观规律不够，听取群众意见不充分，违法决策、专断决策、应及时决策而久拖不决等问题，严重损害了政府公信力，影响改革推进和经济社会发展。为进一步推进行政决策科学化、民主化、法治

化，提高重大行政决策的质量和效率，制定出台的专项行政法规。

## 二、主要内容

《条例》共 6 章 44 条，主要包括以下四个方面内容：

（一）明确了重大行政决策事项范围。鉴于重大行政决策的复杂性和多样性，《条例》采用两种方式对事项范围加以规定：一是通过“列举+排除”列举了 5 类重大行政决策事项：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；制定经济和社会发展等方面的重要规划；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；决定在本行政区域实施的重大公共建设项目；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。《条例》同时规定，上述 5 类事项，法律、行政法规对其决策程序另有规定的依照其规定。同时，列举了 3 项排除事项：财政政策、货币政策等宏观调控决策，政府立法决策，突发事件应急处置决策不适用《条例》。二是授权决策机关制定决策事项目录、标准。《条例》规定决策机关可以根据上述规定，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，并根据实际情况调整。

（二）严明了重大行政决策的作出程序。《条例》规定承办单位负责重大行政决策草案的拟订等工作，并要求承办单位应当在广泛深入开展调查研究、全面准确掌握有关信息、充分协商协调的基础上，拟订决策草案。在此基础上，重点规定了公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨

论决定的具体要求。

1.关于公众参与。《条例》第十四条规定除依法不予公开的决策事项外，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。听取意见的方式可以是召开座谈会、听证会（决策草案及其说明等材料应在听证会7日前送达听证参加人）、实地走访、问卷调查、民意调查、书面征求意见、向社会公开征求意见（一般不少于30日）等，同时规定决策事项涉及特定群体利益的，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。

2.关于专家论证。《条例》第十九条规定专业性、技术性较强的决策事项应当组织专家、专业机构进行论证。为提高论证质量，从专家论证的基本要求、选择专家的标准和健全专家队伍管理机制等3个方面做出了具体规定。

3.关于风险评估。《条例》第二十二条规定重大行政决策的实施可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响的，应当组织评估决策草案的风险可控性。同时规定，风险评估结果应当作为重大行政决策的重要依据，决策机关认为风险可控的，可以作出决策；认为风险不可控的，在采取调整决策草案等措施确保风险可控后，可以作出决策。

4.关于合法性审查。《条例》重申了合法性审查是重大行政决策的必经程序。决策草案提交决策机关讨论前，应当由负责合法性审查的部门进行合法性审查。不得以征求意见等方式代替合法性审查。决策草案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。对国家尚无明确规定的探

索性改革决策事项，可以明示法律风险，提交决策机关讨论。同时规定了送请审查应附具的材料、审查时间（一般不少于7个工作日）以及审查的内容等。

5.关于集体讨论决定。《条例》第三十条明确其为重大行政决策的必经程序，规定重大行政决策草案应当经决策机关常务会议或者全体会议讨论。同时，对会议议事规则提出了要求，会议组成人员应当充分发表意见，行政首长最后发表意见。行政首长拟作决定与多数人意见不一致的时候，应当说明理由。集体讨论决定的情况，应当如实记录。重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告。

（三）规范了重大行政决策的调整程序。调整程序不仅是一种补充程序，更是重大行政决策程序自我修复的重要手段。《条例》在建立健全决策执行中的问题反馈机制和决策后评估制度的基础上，规定依法作出的重大行政决策，未经法定程序不得随意变更或者停止执行，需要作出重大调整的，应当履行相关法定程序。

（四）完善了重大行政决策责任追究制度。《条例》规定决策机关应当建立重大行政决策过程记录和材料归档制度，并分别规定了对决策机关、决策承办单位和承担相关工作的单位、执行单位以及承担论证评估的专家和组织等应予追责的情形。《条例》明确，违反条例规定造成决策严重失误，或者依法应当及时作出决策而久拖不决，造成重大损失、恶劣影响的，倒查责任并实行终身责任追究。

### 三、贯彻建议

一是提高认识，加强学习。规范重大行政决策程序，是建设法治国家、法治政府的必然要求，是完善中国特色社会主义法治体系、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。建议各级各部门要把学习、宣传《条例》提上重要议事日程，深刻领会精神实质，熟练掌握《条例》的具体规定。要充分发挥主流媒体等宣传阵地作用，通过多种形式宣传报道学习贯彻《条例》的举措和成效。

二是细化措施，狠抓落实。对照《条例》规定，建议由县司法局牵头，抓紧制定相关配套制度和 workflows，编制明确重大行政决策事项范围目录清单、重大行政决策责任追究等制度，全面规范重大行政决策行为。各级各部门也要完善决策事项内部运行机制，进一步畅通公众、专家参与决策的渠道，做好前期准备，做到在集体讨论决策前 7 个工作日，将决策草案及相关依据材料提交合法性审查，充分保证必要的审查时间。

三是严格程序，依法行政。建议各级各部门要以《条例》实施为契机，自觉恪守合法行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的依法行政基本要求，严格按照决策启动、公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定、决策公布等程序规范执行，不断提升我县法治政府建设水平。