

# 如何避免公共决策“一言堂”？

## ——聚焦《重大行政决策程序暂行条例(征求意见稿)》

### 焦点1 哪些事项将属于重大行政决策？

征求意见稿：拟规定重大行政决策的范围，包括编制经济和社会发展规划、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；制定开发利用、保护自然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；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。

各方意见：中国政法大学副校长马怀德表示，征求意见稿的一大亮点，是明确了什么样的决策适用重大行政决策程序，既规范了决策行为，又避免过多增加行政成本。也有专家表示，目前征求意见稿对适用范围规定过于抽象，“重大项目、重大政策、重大事项”等缺乏客观标准，有可能在执行过程中给逃避适用条例规定留下空间。

北京大学法学院教授姜明安等专家表示，应对重大决策的范围进行更加清晰的界定，规定的事项不能只有范围还要有标准，比如涉及多少钱、多少人等。避免一些地方为规避决策程序，对“重大”随意解读。

### 焦点2 如何避免公众参与决策“走过场”？

征求意见稿：拟规定作出重大行政决策包括5个程序：公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等。各方意见：马怀德指出，公众参与是

目前，《重大行政决策程序暂行条例(征求意见稿)》已经结束向社会征求意见。“新华视点”记者从国务院法制办了解到，目前国务院法制办正在汇总整理、分析研究各方意见。下一步将充分吸纳各方合理意见，进一步修改完善征求意见稿，尽快形成成熟的条例草案提请国务院常务会议审议。

记者采访参与条例制定的权威专家和法律界人士，深度解读这部被国务院列入“全面深化改革急需的项目”的行政法规。

### 如何减少“拍脑袋”决策？

行政决策过程中非常重要的程序，条例明确提出，除依法应当保密的外，涉及社会公众切身利益或者对其权利义务有重大影响的决策事项，应当广泛听取意见。

针对一些公众参与决策“不说白不说，说了也白说”的现象，中国行政法研究会理事、中央民族大学法学院教授熊文钊表示，听取意见可以采取向社会公开征求意见、举行听证会、召开座谈会等多种方式，但要避免形式化、走过场。

“以听证会为例，应当严格遵守组织听证会的相关规定，人员方面不能只选赞成的人参加听证，各方面的意见都要有。听证会记录要整理出来给决策者看，真正产生影响。”熊文钊说。

### 如何保证依法决策？

征求意见稿：拟规定，专业性、技术性较强的决策事项，需要进行专家论证的，应当组织论证其必要性、可行性、科学性等；重大行政决策的实施可能对生态环境、社会稳定等方面造成不利影响的，应当开展风险评估。

各方意见：一些基层干部表示，一把

### 手“拍脑袋”决策，导致财政买单、百姓遭殃的案并不鲜见。

熊文钊表示，征求意见稿多处针对科学决策问题。为避免“拍脑袋”决策，要在事前充分论证，以大量事实、数据作为支撑，并吸收业界的专家意见。同时要注重程序约束，让不科学的决策无法通过。

此外，姜明安建议，对于重大决策要进行风险评估，通过大数据分析，综合考虑经济、维稳、环境的风险。同时，要作决策的成本效益分析，不能只考虑好处，也要考虑付出的成本。

### 如何防范一把手“一言堂”？

征求意见稿：拟规定，决策事项应当经决策机关常务会议或者全体会议讨论，由行政首长集体讨论基础上作出决定。

为防止一把手搞“一言堂”，征求意见稿还规定，行政首长最后发表意见；行政首长拟作出的决定与出席的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；会议讨论情况和决定应当如实记录。

各方意见：福建师范大学公共管理学

院副教授张翔说，老百姓送给某些官员“一指没”等外号，表达了对一些干部大搞“一言堂”乱决策的不满。征求意见稿从程序设置和制度安排上，对行政首长对决策的影响进行限制，能够减少乱决策的发生。

南开大学法学院副教授李晓兵表示，一把手“一言堂”还容易导致政策朝令夕改，“新官不理旧事”。破解这些问题，就要努力实现决策的法定程序，保持政策持续性，不能换个领导就换个思路。重大行政决策的执行、修改都要依法进行，如果违反要追责、问责。

### 如何保证依法决策？

征求意见稿：拟规定合法性审查为决策必经程序，规定未经合法性审查，或者经审查不合法的，不得提交决策机关讨论。为保证合法性审查质量，规定应当充分发挥政府法律顾问、公职律师的作用，并提供必要的材料和时间保障。

各方意见：在一些地方，政府决策合法性的问题比较突出。比如，中部某省一个成立仅四天的协调机构，发布全省范围内禁止燃放烟花爆竹的行政命令，引发社会对决策权限合法和程序合法的质疑。

多位专家学者认为，重大行政决策应遵循依法行政的基本原则与要求，应将依法决策于法律原则的第一位。

姜明安说，决策合法性首先是决策权限问题，要把决策部门是否有决策权搞清楚。同时，决策内容要合法，看是否符合法律法规。政府部门的决策不能与法律法规相对抗，对于非法决策还应该严格进行责任追究。

(据新华社)

## 第四批中央环保督察将全面启动 实现对全国督察全覆盖

记者7日从环境保护部了解到，近日第四批中央环境保护督察将全面启动，分别对吉林、浙江、山东、海南、四川、西藏、青海、新疆及新疆生产建设兵团开展督察进驻工作，实现对全国各省(区、市)督察全覆盖。

根据安排，8个中央环境保护督察组将于8月7日至15日陆续实施督察进驻。拟重点督察省级党委和政府贯彻落实习近平总书记关于加强生态文明建设和环境保护重要批示、指示精神和党中央、国务院决策部署情况；省级有关部门环境保护职责落实和工作推进情况；地市环境保护工作实

施情况。重点盯住中央高度关注、群众反映强烈、社会影响恶劣的突出环境问题及其处理情况；重点检查环境质量呈现恶化趋势的区域、流域及整治情况；重点督办人民群众反映的身边环境问题的立行立改情况；重点督察地方党委和政府及其有关部门环保不作为、乱作为情况；重点推动地方落实环境保护党政同责、一岗双责、严肃问责等工作情况。

环境保护督察进驻时间约1个月。进驻期间，各督察组将分别设立专门值班电话和邮政信箱，受理被督察省份环境保护方面的来信来电举报。

## 联合国安理会最新涉朝决议 反映了安理会成员一致立场

外交部发言人耿爽7日表示，联合国安理会近日通过的第2371号决议反映了安理会成员一致立场，中方始终主张朝鲜半岛问题应通过对话协商解决，呼吁国际社会支持“双暂停”倡议和“双轨并行”思路。

8月6日，安理会就朝鲜近期试射弹道导弹问题一致通过第2371号决议。耿爽说，该决议符合维护半岛地区和平稳定、推进半岛无核化进程及维护国际核不扩散体系的目标，符合此前安理会相关决议精神，反映了安理会成员的一致立场。

耿爽表示，决议在对朝采取新措施的同时也强调，制裁措施应避免对决议未禁止的经济活动与合作、粮食援助和 humanitarian 援助等安理会未禁止活动造成负面影响。决议重申维护朝鲜半

岛和东北亚和平与稳定，呼吁以和平、外交和政治方式解决问题，支持恢复六方会谈，并且强调有关各方应当采取措施降低半岛紧张局势。

他说，当前半岛形势复杂敏感，中方呼吁有关国家保持克制，为缓和半岛紧张局势，妥善解决半岛问题作出积极努力。中方始终主张半岛问题应坚持通过对话协商解决。

耿爽说，我们为此提出了关于朝鲜暂停核导活动和美韩两国暂停大规模联合军演“双暂停”倡议、实现朝鲜半岛无核化和建立半岛和平机制“双轨并行”思路。这是客观公正、合情合理的方案。我们呼吁国际社会支持上述倡议，为解决朝鲜半岛问题开辟现实途径。这也是安理会第2371号决议的精神。

### 延伸阅读 >>>

### 日本民众抗议安倍 出席广岛核爆纪念仪式

日本广岛市6日在和平纪念馆举行原子弹爆炸72周年纪念活动。从全国各地赶来的数百名民众当天聚集在活动现场附近，抗议首相安倍晋三出席纪念仪式，并要求安倍下台。

抗议民众当天早早来到和平纪念馆附近集会，反对安倍出席仪式，并抗议他的修宪企图及其所牵涉的加计学园丑闻等一系列问题。他们高举“反对战争和修宪”“打倒安倍”等标语牌，不时高呼“安倍滚回去”等口号。

安倍在当天纪念仪式上的讲话中仍未提及广岛和长崎原子弹爆炸的历史背景。就在安倍讲话的同时，会场附近的抗议者仍在高呼反对口号。

专程从仙台赶来的松本一行说，安倍政权只保护极少一部分人的利益，企图修宪、挑起战争，这样的政治实在令人无法原谅。现在安倍的支持率也急剧下降，希望能让他早日下台。

日本是迄今唯一遭受原子弹轰炸的国家。为促使发动侵略战争的日本尽快投降，美军于1945年8月6日和9日向广岛和长崎空投原子弹。长期以来，日本借此把自己描绘成二战特别是核爆的“受害者”，但很少提及日本遭原子弹轰炸的历史背景。(据新华社)

### 东盟与中日韩外长会在马尼拉举行

8月7日，外交部长王毅出席在菲律宾马尼拉举行的东盟与中日韩(10+3)外长会。

王毅表示，今年是10+3合作启动20周年。20年来，10+3合作历经两次金融危机洗礼，成为东亚合作的主渠道，并发展为亚洲地区机制最完善、成果最显著的合作机制之一。为推动东亚国家对话合作、促进地区发展繁荣作出了重要贡献。不忘初心，方得始终。从10+3合作20年发展历程可以得出三点重要启示：一是完善机制建设是保障，二是加强务实合作是动力，三是促进区域一体化是方向。

王毅表示，中方始终是东亚合作的积极参与者和推动者。在当前贸易保护主义思潮抬头背景下，10+3应当担当起东亚合作主渠道的重任，在六个方面深化务

实合作，推动10+3合作向更高层次、更高水平迈进。一是加强规划指导，为10+3的可持续发展指引方向，可借鉴东盟成功经验，将东盟共同体蓝图延伸至东亚合作平台。二是推动加强粮食安全合作，支持加强10+3农业交流合作，缩小地区发展差距。四是深化财经合作，发挥亚洲金融合作协会作用，争取尽早达成区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)。五是创新产业合作模式，发挥各自优势，开展国际产能合作。六是加强人文交流，促进整个地区的文化和地方交流。

东盟各国外长充分肯定10+3作为区域合作主渠道的作用，积极评价10+3合作取得的丰硕成果，希望中日韩继续加大投入，帮助东盟实现共同发展繁荣。

## 海军组织实兵实弹对抗演习 实射各型导弹数十枚

海军7日在黄海、渤海相关海域组织了实兵实弹对抗演习，最大限度检验体系作战能力、战法训法、武器装备效能，共实射各型导弹数十枚。

这次演习是军队规模结构和力量编成改革调整后，海军首次组织在黄海、渤海两个方向同时实施的大型实兵实弹演习，是根据年度训练计划做出的例行性安排。

演习参演兵力以各战区海军为主，包括空军部分兵力，涵盖航空兵、潜艇、水面舰艇和岸防部队各类作战平台。参演部队分为红蓝双方进行“背靠背”攻防演练，数十艘水面舰艇、潜艇，10余架飞机和岸防部队组成多个突击群，紧扣实战要求，聚焦重难点问题，展开了诸军兵种合同对海陆突击、航空兵制空拦截等10多个课目的演练。

## 钓鱼网站呈上升趋势 成手机安全新威胁

360手机卫士联合360互联网安全中心最新发布的《2017年第二季度中国手机安全状况报告》显示，钓鱼网站则呈不断上升趋势，成为用户手机安全新威胁。

二季度，360手机卫士共为全国用户拦截各类垃圾短信约23.4亿条。在各类垃圾短信中，以广告推销居多，占比高达97.7%，其次为诈骗短信。

报告分析认为，造成垃圾短信数量持续下降的主要原因有三点：政府和基础电信运营商的持续治理，尤其是近两年来公安部、工信部等部委实施的专项打击行动，对以伪基站为代表的电信诈骗起到了一定的震慑作用；短信在

即时通信等社交软件竞争下的被依赖程度降低；专业安全厂商不断改进升级，促进手机安全软件智能拦截技术能力得到提升。

在垃圾短信的拦截量持续下降的同时，钓鱼网站的拦截量则不断上升。二季度，360手机卫士共为全国手机用户拦截各类钓鱼网站攻击7.7亿次，手机端拦截钓鱼网站次数占总拦截量(93.2亿次)的8.2%，呈现出上升趋势。

报告指出，总的来说，钓鱼网站已从PC端向手机端发展，并且转移势头较为迅猛，成为用户手机安全新威胁。

(以上均据新华社)

## “鱼鹰”在澳出事 日本不淡定了

### 日方已要求美方提供坠机相关信息，并克制在日本境内飞行“鱼鹰”

美国军方一架“鱼鹰”运输机5日在澳大利亚东海岸附近坠海，鉴于出事飞机隶属于位于日本冲绳县的美军普天间基地，日本不淡定了。日本新任防卫大臣小野寺五典6日表示，日本已要求美国方面提供这次坠机事故的相关信息，并克制在日本境内飞行“鱼鹰”。

根据美国海军陆战队方面消息，5日下午，一架载有26人的MV-22“鱼鹰”运输机在澳大利亚昆士兰州附近坠海，23人获救，3人失踪。美国海军陆战队6日宣布中止搜救行动。

事发后，小野寺五典6日下午对媒体记者说：“我们将持续要求美国方面克制飞行‘鱼鹰’，直到我们就这起坠机事故得到满意答复。”

小野寺五典本月3日刚刚接替菅义伟身的前任稻田朋美，出任日本防卫大臣。他告诉媒体记者，日方向美方提出克制“鱼鹰”飞行的同时，还要求美方尽快提供相关信息，查明原因并防止类似事故再次发生。

他同时表示，日本陆上自卫队定于本月10日在北海道与美国海军陆战队举行联合训练，6架“鱼鹰”运输机原定参加。但坠机事故发生后，日方将与美方就是否让“鱼鹰”继续参加进行商讨。

小野寺五典说：“日本将敦促美国最



MV-22B鱼鹰旋翼机

大程度考虑安全因素，把对当地居民造成的影响降到最低。”他还计划最早于14日前往冲绳县，向县知事翁长雄志等人说明如何应对类似事故。

对于小野寺五典的表态，冲绳县以及计划部署“鱼鹰”地区的民众并不领情。不少人对“鱼鹰”的安全性感到担忧，并表示“绝对不希望‘鱼鹰’在我们上空飞行”。

“鱼鹰”运输机是一种倾转旋翼机，即可像直升机一样升降，像飞机一样飞行。

按日本媒体说法，美军现阶段在冲绳普天间基地部署了20多架MV-22型“鱼鹰”。

近年来，“鱼鹰”运输机多次发生事故。2015年，美军一架“鱼鹰”运输机在夏威夷的训练中着陆撞毁，两名美海军陆战队成员死亡。去年12月，美军一架“鱼鹰”飞机在冲绳附近海面迫降，5名机组人员受伤。事发后，翁长雄志称这起事故“令人极其愤慨”，名护市政委员会一名官员则称“鱼鹰”是一款“瑕疵产品”，根本就不该允许起飞。(据新华社)

## “通俄门”调查全面升级 特朗普危险了？

美国总统特朗普今后几个月的日子恐怕不会太好过。据美国媒体近日报道，主持“通俄门”调查的特别检察官罗伯特·米勒已经在华盛顿召集联邦大陪审团。有分析认为，此举意味着“通俄门”调查正在加速推进，且重点已落在总统核心圈。

### “通俄门”调查升级，迫使证人与检察官合作

《华尔街日报》近日援引消息人士的话报道，米勒已在华盛顿选任了一个大陪审团，聚焦于小特朗普去年与“俄罗斯政府律师”密会一事。这是“通俄门”调查迅速推进的信号。

美国联邦竞选法规定，禁止竞选活动中谋取、接受或获得外国资金、政治献金或任何“有价值物品”。有分析称，米勒其中一个调查方向是此次会会后，特朗普阵营相关人士是否要求俄罗斯公开涉及民主党候选人希拉里的黑材料，以及特朗普事前或事后对会面是否知情。路透社4日引述两名知情者的话说，陪审团已向包括特朗普的长子小特朗普、女婿库什纳以及俄罗斯律师韦谢利尼茨卡娅在内的多人发出传票。

大陪审团是联邦检察官常用的一种调查方式。大陪审团有传票权，检察官可以借此传唤一些不愿作证的证人，并强制

收集经济实体和个人的银行记录、邮件以及公司文件等材料。而随着取证手段的多样化，刑事指控会随着调查的深入而随时被提出。

大陪审团是由普通美国公民组成，以闭门方式工作，研究检察官收集的证据是否足够用来进行刑事诉讼。不过，大陪审团并不决定被告人是否有违法行为。

美国联邦最高法院出庭律师张军认为，如果米勒组成大陪审团的消息属实，可以看作“通俄门”调查的一个“阶段性成果”。

美国乔治·华盛顿大学法学院教授兰达尔·伊莱亚森指出，如果检察官和FBI的初步调查表明，并没有足够证据能够构成起诉，他们便会决定不再进行正式调查，也不会选任大陪审团。可见，“通俄门”的剧情发展与之相反。

### 检察官或越过总统“红线”

小特朗普密会“俄罗斯政府律师”一度被外界认为是“通俄门”的重要证据，不过，米勒显然没有把这一事件当作调查唯

一的突破口。

据美国有线电视新闻网(CNN)报道，米勒团队目前已经掌握特朗普与俄罗斯有关的商业交易信息，以期通过这一角度为调查提供更坚实的路径，而非一直停留在俄罗斯是否干预大选这一模糊而笼统的问题上。

过去几十年，特朗普的房地产生意和金融交易一直是美国联邦调查局和司法部的关注对象。而就在不久前，特朗普对《纽约时报》表示，他的商业交易是调查人员“不可触碰的红线”。

特朗普此前曾告诫米勒，应将调查限于大选，暗示如果调查扩展得太广，他将解雇米勒。但是，美媒认为，特别检察官的职责给了米勒追踪他所遇到的所有罪行的广泛权力。共和党派议员已经多次警告特朗普不要解雇米勒，因为那将带来一场政治灾难。

针对总统有意向司法部副部长罗德·罗森斯坦施压，迫使后者解雇米勒的传言，特朗普的另一名律师杰伊·塞库洛3日接受福克斯新闻采访时澄清：“总统没想要解雇罗伯特·米勒，因此那些传言都不属实。”

### 调查将花费数月，未必得出刑事指控

尽管米勒召集大陪审团的消息一石激起千层浪，但也有评论认为，米勒招募大陪审团完全在意料之中，不断爆出的“新闻”只是在重复已知事实。

有报道称，米勒选任大陪审团参与调查已经有段时间了。大陪审团的诉讼进程通常秘密进行，因此并没有很多“内幕”曝出。但是，那些收到作证传票或者被要求出示文件的证人并不受保密规则约束，他们可以自由向媒体爆料。由此可见，很可能是有人刚收到传票便跟记者联系，因此才有了所谓的“突发新闻”。

需要注意的是，大陪审团参与调查，并不意味着一定会得出刑事指控。在这件复杂的案件中，调查各种不同的指控、传唤证人、审阅文件、并让证人到场就需要花上一段时间。因此大陪审团的工作可能将持续几个月。外界相信，调查工作至少将延续至明年。(据新华社)