

摘要:【目的】以中国式行政决策制度体系现代化为背景,研究标准化支撑重大行政决策的作用机制,通过分析美国、英国和日本开展重大行政决策的工作经验,以及我国开展重大行政决策的标准化探索和实践,给出重大行政决策高质量发展的标准化路径。【方法】通过文献分析、实地调研、案例剖析等方法,运用标准化的原理并结合实践,进一步明确重大行政决策高质量发展的要求,给出标准化支撑重大行政决策的关键和重点。【结果】标准化可以从技术层面明确重大行政决策的范围,规范重大行政决策的制定和执行流程,通过决策后评估解决存在的问题,优化并固化改革成果。【结论】需要进一步融合标准和决策的需求和实际,充分发挥标准化在健全科学、民主、依法决策机制中的基础性、引领性作用。

关键词: 重大行政决策; 标准化路径; 高质量发展

DOI编码: 10.3969/j.issn.2097-857X.2026.05.014

Standardization Paths for the High-quality Development of Major Administrative Decisions

HAN Jing KANG Junsheng HE Bixian

本文受2024年度全面依法治市立项调研课题“重大行政决策地方标准研究”(项目编号: 11-1);上海市市场监督管理局政策研究课题“市场监管重大行政决策管理标准化路径研究”(项目编号: 20250238)资助。

韩晶, 硕士, 标准化工程师, 研究方向为社会管理和公共服务领域的标准化。

0 引言

2021年,中共中央、国务院印发《国家标准化发展纲要》,提出“标准化在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥着基础性、引领性作用”。对重大行政决策的工作要求和 trends 进行分析,结合标准化的理论和原理开展重大行政决策标准化研究,具有重要的现实意义。

1 标准化支撑重大行政决策的作用机制

1.1 重大行政决策标准化内涵分析

行政决策从哲学、管理学、法学等不同视角来看具有不同的定义。本质而言,“决策,即作出决定”^[1]。准确来说,决策是人们通过思维活动进行分析、设计、选择和作出决定的过程,包括提出待决策问题,确定决策目标,拟定、评估和选定备选方案以及修正完善和调整决策方案等环节^[2]。根据GB/T 20000.1—2014《标准化工作指南 第1部分:标准化和相关活动的通用术语》(以下简称“GB/T 20000.1—2014”)中3.1“标准化”的定义,重大行政决策标准化的内涵可以理解为:为了在重大行政决策范围内获得最佳秩序,促进政府、企业、社会公众实现共同效益,对现实问题或潜在问题确立共同使用和重复使用的条款以及编制、发布和应用文件标准的活动。

1.1.1 重大行政决策标准化对象

根据GB/T 20000.1—2014中3.2“标准化对象”的定义,重大行政决策的标准化对象可以理解为:重大行政决策过程中需要标准化的主题。首先,应针对重大行政决策过程中的“现实问题或潜在问题”,以问题为导向开展问题识别和判断,偶发的、影响细微的、现阶段科技和管理手段无法解决的问题均不属于标准化对象;其次,是“共同使用和重复使用的条款”,涉及较少主体使用的、使用频次较低的、投入产出性价比不高的活动也不属于标准化对象;最后,重大行政决策的标准化对象是过程和服务的结合体,前者在于规范重大

行政决策的流程和要点,后者在于引导企业、群众提高参与程度,在参与过程中为企业、群众提供温暖的、高效的公共服务。

1.1.2 重大行政决策标准化范围

标准化的本质是活动,包括制定条款以及编制、发布和应用标准文件4个方面,可归纳为标准的制定和实施2个层面。前者在于就重大行政决策过程中存在的问题进行识别并有针对性地运用统一、简化、协调、优化等原理进行优化和固化,形成条款,并履行起草、审核和发布等程序,形成标准化文件;后者在于将标准化文件积极应用于重大行政决策的全过程,通过宣贯、监督、考核等方式持续改进,提升行政决策效能的同时进一步提升标准的质量。

1.1.3 重大行政决策标准定位

根据GB/T 20000.1—2014中5.3“标准”的定义,重大行政决策标准定位有三点:一是以科学决策和工作经验的综合成果为基础研制标准,使标准的内容符合客观规律并贴合实际;二是应根据标准类别履行起草、征求意见、审定发布等标准制定程序,以程序保障标准内容的科学性和适用性;三是标准应公开,不断吸纳先进的、公认的技术规则^[3]和实践经验,在适用的前提下保持最优水平。

1.2 重大行政决策标准化工作原理

标准化的工作原理包括统一、简化、协调和优化,其核心内涵与重大行政决策过程中工作的要点十分契合,适配重大行政决策的新趋势和新要求。

1.2.1 运用标准化统一原理,保障重大行政决策秩序

统一原理有助于保证事物发展所必需的秩序和效率,主要表现为明确必要的功能和确立统一的规范2个方面。针对重大行政决策相关法律法规中原则性较强的规定,标准从中观和微观的角度明确并统一重大行政决策的具体要求、步骤和措施,可为决策机关和决策承办单位规范高效地开展重大行政决策活动提供具体的操作指南,降低由于标准不一致造成的行政成本和责任风险。

1.2.2 运用标准化简化原理,提升重大行政决策效能

简化原理的主要目的是通过对标准化对象的

结构、形式、规格或其他性能进行筛选提炼,去除多余、低效的部分,保留必要、高效的环节,保持整体构成精简合理,在降低成本的同时使效率最大化。重大行政决策的程序设计为决策承办单位提供了程序顺序的选择权,当决策程序和其他工作环节有重叠时,应明确相同的程序仅需履行一次,以提高工作效率。

1.2.3 运用标准化协调原理,促进重大行政决策落地

协调原理的核心是通过有效的方式协调系统内外相关因素之间的关系,以实现整体功能最佳并产生实际效果的目标。首先需要识别系统内外相关因素,之后建立相关因素之间一致的、适应的、平衡的关系。重大行政决策关系到经济社会发展、重大公共利益或社会公众切身利益,因此在决策全流程中应广泛征求意见并协商一致,提取共性因素,达到多因素矛盾的综合平衡。

1.2.4 运用标准化优化原理,激发重大行政决策创新

优化原理是更高水平的标准化,通过确定目标、研究分析、建立模型、计算、评价决策等步骤,对标准系统的构成因素及其关系进行选择、设计或调整,达到最理想的效果。通过制定标准,将上海重大行政决策目录编制及动态调整、程序履行、决策执行和贯穿全流程运行管理等方面积累的经验 and 做法进行优化固化,建立健全重大行政决策的标准化管理机制,在此基础上进行创新性探索。

2 国内外重大行政决策标准化实践研究

2.1 国外重大行政决策标准化实践

经检索,美国、英国和日本暂时没有制定发布与重大行政决策相关的“标准”。各国在行政决策作出过程和执行中有充分的政策依据、专业的工作机构和科学的操作方法,基本和我国重大行政决策的流程一致,但在评估指标体系、效能评估工具、公众参与广泛性等方面的具体做法具有重要的参考与借鉴价值。

(1)有较为完善的法治保障。美国、英国和日本出台了大量关于重大行政决策的法律法规^[4],规

定了重大行政决策制定和执行的原则、主体、内容、标准、方式和程序,树立了重大行政决策的权威性,为重大行政决策规范化、标准化提供了法治保障。在此过程中,形成了决策权、执行权、监督权相互制约和协调的运行机制。

(2)有较为科学的工作方法。科学的工作方法建立在丰富的实践经验和理论研究之上。重大行政决策过程随着工作经验的积累不断完善,并通过实践验证工作方法的科学性和有效性,例如美国EPA的“十步法”、成本效益分析法^[5],英国的决策评估指标^[6],法国公共政策评估五阶段等。另外,理论研究的不断深化,尤其是分析法、信息化等方面的专业理论为重大行政决策的运行提供了智力支持。

(3)有较为有效的评估机制。美国、英国和日本均采用决策评估的方式加强对决策执行的监督,进而修正决策以提升其质量。评估结果有利于动态优化资源配置,综合考量决策的经济效益、社会效益和环境效益,通过衡量执行力倒推决策能力,使决策评估上升为治理能力的“标尺”,提振政府公信力。

(4)有较为强大的社会力量。重大行政决策工作不可仅依靠政府,而需动员全社会力量。一是智库的专业贡献,政府一般会以委托的方式组织专业权威的科研机构提供咨询服务^[7],并重视专家的意见和建议;二是新闻媒体、公众对决策制定和实施履行监督权,这就要求政府应对重大行政决策进行广泛公开和宣传,全面征集政策目标人群及专业人士和机构的意见,提高重大行政决策的知晓率和执行率。

2.2 国内重大行政决策标准化实践

2.2.1 制度建设

2019年,国务院印发《重大行政决策程序暂行条例》(国务院令第七13号),允许决策机关结合职责权限和本地实际确定决策事项目录和标准。之后,各地相继出台重大行政决策相关法规文件,如《上海市重大行政决策程序规定》《天津市重大行政决策程序规定》《江苏省重大行政决策程

序实施办法》《宁夏回族自治区重大行政决策事项目录编制指引(试行)》《深圳市重大行政决策过程记录和立卷归档工作指引》《济南市重大行政决策程序工作指引》等,为重大行政决策运行管理提供了制度保障。

2.2.2 地方标准建设

目前,我国尚未制定与重大行政决策相关的国家标准、行业标准,部分省市的地方标准见表1。

2.2.3 存在问题

调研发现,部分部门与地区对重大行政决策的认识和理解存在较大差异,需要进一步明确“重大性”的认定标准;在实际操作中,部分单位结合重点工作和形势变化,对重大行政决策事项调进调出的程序不太明确;对于如何高效履行重大行政决策程序存在困惑,需要进一步明确程序履行规则;决策后评估工作的开展缺乏主动性,需要进一步引导;重大行政决策程序闭环管理需要进一步加强制度技术刚性。

3 重大行政决策标准化重点方向

3.1 重大行政决策事项判定

目前,关于重大行政决策事项的范围并未在学界和实务界形成统一认识,这给决策机关认定重大行政决策事项带来了巨大的挑战,故需要按照《重大行政决策程序暂行条例》第三条的规定对其范围进一步分解和细化。

3.1.1 重大行政决策的判定原则

重大行政决策判定采取定性为主、定量为辅的方法^[8],可以从以下几个方面入手进行大致判断:决策事项属于落实国家、本市重大战略部署和重要任务;决策事项属于本行业、本区域重点工作;决策事项对经济发展、社会稳定、公共安全、生态环境等方面产生重大影响;决策事项涉及重大公共利益或社会公众切身利益;决策事项涉及较大人财物投入、资源消耗等成本;决策事项周期较长,需要持续推进;决策事项涉及领域广泛,需要多部门协调一致;决策事项需经决策机关集体讨论决定。

根据相关规定,财政政策等宏观调控决策、政府立法决策及突发事件应急处置决策适用专项规定,不属于重大行政决策判定范围。

3.1.2 重大行政决策的事项类型

在判定原则的基础上,决策机关可结合实际,建立判定指标、程序等规则,综合判定具体决策事项是否具有重大性,并按照表2进行分类。

3.2 重大行政决策程序

重大行政决策包括决策启动、公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定等程序,其中后5个是必要程序。公众参与、专家论证、风险评估的顺序可由决策承办单位自行决定也可同步开展。为了进一步优化工作流程,决策承办单位按照相关规定已开展公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查的,在重大行政决策程序中可不重复履行。

表1 重大行政决策相关地方标准清单

序号	标准编号	标准名称	地区
1	DB42/T 2209—2024	重大决策社会稳定风险评估规范	湖北省
2	DB3210/T 1180—2024	重大行政决策合法性审查工作规范	扬州市
3	DB33/T 1291—2023	重大决策社会风险评估第三方服务规范	浙江省
4	DB2201/T 47—2023	行政规范性文件、重大行政决策和行政协议合法性审查规范	长春市
5	DB3201/T 1163—2023	重大决策社会稳定风险评估工作规范	南京市
6	DB3302/T 1150—2023	行政决策事项重大性判定规范	宁波市
7	DB3702/T 0011—2022	行政决策合法性审查规范	青岛市

表2 重大行政决策事项类型

序号	事项类型	具体事项
1		国民经济和社会发展总体规划、重要的区域规划、专项规划等
2	重要规划计划	重要的国土空间规划
3		重要的三年以上计划、行动方案等
4		经济稳增长、乡村振兴等经济发展领域重大政策措施
5		就业、教育、医疗、养老、文化、体育等民生保障领域重大政策措施
6		城市建设、安全运行、生态环保等城市治理领域重大政策措施
7	重大政策措施	开发利用、保护重要自然资源和文化资源等重大政策措施
8		优化营商环境以及涉企政务服务、公共服务、监管执法等方面的重大政策措施
9		涉及群众切身利益的重要政府定价商品和服务价格、民生保障待遇标准等重大政策措施
10		推进首创性改革、引领性开放等重大改革措施
11		重大的基础设施建设、公共资源开发项目等
12	重大建设项目	重大的民心工程、民生实项目等
13		高耗能、对环境存在重大影响的建设项目
14	其他	法律法规、规章和政策文件规定属于重大行政决策事项

3.2.1 决策启动

该环节包括明确决策办理期限、拟订决策草案和达成一致意见等环节,在与决策事项有关的法律法规、规章和政策等基础上,运用深入调研、听取意见、掌握信息、充分协调等方式方法,形成初步的决策草案。草案内容包括但不限于决策事项名称、决策目标设定、决策依据梳理、工作任务分解、措施方法构建、时间进度安排、决策事项执行和配合单位情况、成本核算以及决策实施后评估的相关计划等信息。另外,决策草案起草说明包括决策建议的来源、拟订决策的目的和程序、意见建议征集与采纳情况、风险评估情况等内容。如果涉及经济主体开展经营活动,还应启动公平竞争审查程序。决策事项需综合测算人财物投入,因投入成本较大,还应对经济、社会、环境效益进行科学分析并准确预测,避免造成损失。

3.2.2 公众参与

该环节力求覆盖利益相关方并与重大行政决策内容相匹配,涉及企业生产经营活动的应充分听取企业和行业组织等意见。依法不予公开的,也

应采取适当方式听取行政相对人意见,必要时专项听取人大代表、政协委员以及有关基层组织的意见,贯彻“发展全过程人民民主”理念^[9],夯实行政活动的合法性基础。征求意见可通过官方网站、政务新媒体(设置公众参与模块)以及报刊、广播、电视等“线上”和“线下”渠道,设立重大行政决策公众参与联系点,也可通过人民建议征集、市民服务热线等渠道,选取有代表性的区域、群体、企业和行业协会商会等,广泛征求意见。公众参与也是信息公开的重要体现,公布决策草案及其说明、提出意见的方式和期限等信息,采取公开征求意见、座谈会、实地走访、民意调查、问卷调查、书面征求意见、听证会等方式,对公众意见进行归纳整理、研究论证,形成客观的公众参与情况报告,完善决策草案。调查显示,公众对决策草案的接受程度较低,可能严重影响决策有效执行的,市场监管系统可提请决策机关终止决策程序。

3.2.3 专家论证

该环节强调专家、专业机构的专业性、代表性和中立性,可采取书面咨询、视频电话会、座谈会

或其他方式,重点就经济社会效益、决策执行条件、可能面临的风险或问题、决策方案是否可行及修改建议等内容开展论证,并出具书面论证意见。实践中,应从重大行政决策专家咨询库中选择专家、专业机构;对涉及面较广、争议性较强、内容特别复杂的决策事项,或对论证问题存在重大分歧的,持不同意见的各方都应当有代表参加论证,并对分歧进行充分研究和回应。

3.2.4 风险评估

该环节强调从社会稳定、公共安全、生态环境、财政金融和其他可能引发国家安全、公共安全、经济社会安全的情形中查找和识别风险,可自行开展风险评估,或委托具有相关专业能力和资质的高等院校、科研机构、社会组织等第三方机构,必要时还可邀请人大代表、政协委员、法律顾问、专家学者及社会组织等参加。风险评估的方式包括但不限于舆情跟踪、调研走访、座谈会等,内容包括但不限于决策执行可能对经济社会发展的影响、决策的制定依据和背景、利益相关方的意见建议、决策执行单位的意见建议、舆论及媒体对决策事项的反响程度、决策执行准备情况、可能遇到的难点,以及国际、国内相同或类似决策事项引发的风险及其处置情况等。在综合研判的基础上形成风险评估报告,明确风险等级,提出风险应对措施。

3.2.5 合法性审查

该环节重点强调“两审制”,市场监管局法规处应按照合法合规、科学合理、协调一致、程序规范的标准,在法律顾问、公职律师出具的法律意见基础上形成合法性审查意见。另外,对于需要修改或补充履行相关程序的,不计入7个工作日内的审查期限,以确保审查时间充裕。在调研过程中也发现合法性审查意见仅援引法律条款作为审查意见,缺乏事项和法律法规的关联性说明。规范的审查意见应充分论证权限、程序、内容的合法性。

3.2.6 集体讨论决定

集体讨论作为重大行政决策出台的最后一步,需要局长办公会议对决策事项进行集体讨论研

究,不得以传阅会签或个别征求意见等形式代替会议议决。会上应判断决策启动、公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查程序是否履行完毕,局长根据讨论情况对审议的事项作出同意、不同意、修改、再次审议等决定。

3.2.7 决策公布

该环节强调“应晒尽晒”原则,关注决策公布的广泛性和便捷性,提高政府工作的透明度。已决定的决策事项应当通过政府信息公开平台、官方网站或其他方式向社会公开,必要时可采取新闻发布会、媒体访谈或政务新媒体等方式进行宣传解读,方便社会公众查阅和监督。

3.3 重大行政决策实施

3.3.1 决策执行

决策执行环节强调决策执行单位制定重大行政决策执行方案、执行重大行政决策、报告决策执行情况等工作。重大行政决策执行应总体协调,避免决策缺损和决策对立,其他部门按分工和职责推进落实决策事项。执行决策的责任处室(单位)应当全面、及时、正确地贯彻执行决策,将决策执行与相关配套政策的修改完善有机结合。对重大行政决策执行过程中发现问题、客观情况发生重大变化,导致决策目标难以实现或大打折扣的应当及时执行报告制度。当决策在验证确需变更的,应重新履行决策程序。

3.3.2 决策后评估

该环节强调评估方法的科学性、评估指标的适用性、评估程序的高效性以及决策后评估结论的重要性,包括确定评估项目、第三方评估、听取意见、评估方法、评估指标、评估程序和结果运用,从而形成重大行政决策闭环管理。建立健全的决策执行考核评价体系和重大行政决策跟踪反馈制度^[10],实行年终考核与日常考核、内部评估与社会评估相结合的机制,督促责任处室(单位)限期整改督查发现的问题,持续改进、明确监督考核、自查自纠、复制推广等工作。评估单位出具评估报告,包括评估工作情况、决策实施基本情况、决策目标实现程度、问题和原因分析、继续

实施的潜在风险、评估结论以及调整决策的意见建议等内容。鉴于决策后评估结论可作为决策继续实施、中止执行、终止执行或调整决策,以及决策机关推动政策落地、安排财政投入、统筹政策管理的依据,切实以评促建、以评促改,倒逼重大行政决策高质量发展。

3.3.3 持续改进

围绕重大行政决策全过程,开展宣贯动员、人员激励等活动,充分运用信息化系统,做好档案管

理工作。持续改进明确监督考核、自查自纠、复制推广等工作,推动重大行政决策高质量发展。

4 结语

标准化是科学化、民主化可操作的技术手段,标准可规定具体的操作步骤、措施和要求,可为决策机关规范高效地开展重大行政决策活动提供技术支撑,促进决策科学化、民主化、法治化。

参考文献

- [1] 竺乾威.公共行政学(第三版)[M].上海:复旦大学出版社,2008.
- [2] 陈益升,孔昭君.决策与科学[M].北京:科学技术文献出版社,1994.
- [3] 尚虎平,刘俊腾.公共政策全过程科学评估:逻辑体系、技术谱系与应用策略[J].学术研究,2023(3):47-57.
- [4] 席涛.美国管制:从命令控制到成本收益分析[M].中国社会科学出版社,2006.
- [5] 收益—成本分析前沿:联邦优先事项和未来研究方向[EB/OL].(2024-06-02)[2025-09-22].<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/12/FINAL-SFBCA-Annual-Report-2023.pdf>.
- [6] 苏建忠,杨成韞.英国和加拿大规划监测评估的最新进展及启示[J].国际城市规划,2015(5):52-56.
- [7] 荆林波,奚祺海.国外政府制定公共政策的对比分析及其对中国的启示[J].国外社会科学,2017(6):38-46.
- [8] 尹奎杰,王箭.重大行政决策行为的性质与认定[J].当代法学,2016(1):70-78.
- [9] 习近平.在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N].人民日报,2021-07-02(2).
- [10] 李曜坤.加快完善我国重大政策评估制度[N].中国经济时报.2022-08-25(A3).

(上接第98页)

- [4] 何成,李根,景磊,等.低光照场景下10 kV配网带电作业机器人目标识别[J].电子设计工程,2025,33(6):16-20.
- [5] 李勇鹏,王拓.基于智能控制的10 kV配网带电作业效率提升方法研究[J].中国信息化,2025(10):62-63.
- [6] 陈宇涛.配网双臂作业机器人的人机协作关键技术研究[D].合肥:中国科学技术大学,2023.
- [7] 兰泮卜,赵文博,朱凯,等.基于具身智能的移动操作机器人系统发展研究[J].中国工程科学,2024,26(1):139-148.
- [8] 李颂元,朱祥维,李玺.基座模型技术背景下的具身智能体综述[J].浙江大学学报(工学版),2025,59(2):213-226.
- [9] 许志伟,李涛.具身智能:从智能感知到生态共生的进化[J].计算,2025,1(4):20-21.
- [10] 邵宏,谢大雄.具身智能机器人技术[J].中兴通讯技术,2024,30(S1):40-44.
- [11] 王金龙.配网超声波带电检测技术及缺陷分类识别方法[J].自动化应用,2024,65(9):164-166.
- [12] 薛锦辉,苗鸿宾,贾程翔,等.制造过程中协作机器人意图理解研究[J].机械制造与自动化,2025,54(2):238-242,247.