

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2023.06.008

数字政府建设中的重大行政决策程序:问题与对策

尚海龙,张子奕

(河北大学 法学院,河北 保定 071000)

摘要:当数字技术介入政府重大行政决策程序,决策理念、模式、途径开始了新一轮的发展和变革。为解决继而引发的数字技术如何利用和规制的问题,本文建议:在科学决策方面,应综合数字化平台发展优势,以应对区域性专家库建设水平参差不齐、专家中立性不足等问题,并提供规范化工作保障和监管机制;以数据结合个人智慧,提升风险评估结论的科学性,借助数字便利拉长风险评估时间跨度以应对激增的社会风险。在民主决策方面,利用数字化疏通决策信息公开渠道,丰富数字化民主参与形式。在依法决策方面,加强合法性审查运用人工智能的法律规制,明确人工智能的工具地位;并以“终身”为目标,利用并规范数字化记录落实重大决策终身责任追究制度对依法决策的促进。

关键词:数字政府;重大行政决策;法治政府;程序价值;风险评估;信息公开

中图分类号:D922.1

文献标志码:A

文章编号:1672-626X(2023)06-0098-08

党的二十大报告提出加快建设网络强国、数字中国。深入推进数字政府建设、推动政府数字化转型是加快建设数字中国的必然要求。政府的数字化转型涵盖政府履职和政务运行的全过程,重大行政决策是政府履职和政务运行的重要环节。2019年4月《重大行政决策程序暂行条例》(以下简称《暂行条例》)公布,规定重大行政决策的程序由决策启动、公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定共同构成,将重大行政决策法治化问题研究从理论出路的探索转向了制度实践的建构。

数字政府的建设过程也是算法不断延伸到政府权利运行架构的过程^[1]。在建设数字政府的过程中,不仅要把数字技术融入重大行政决策过程,带动重大行政决策科学、民主、合法,同时还要防止数字技术对正当程序原则的无形侵蚀。在现阶段,数字技术介入重大行政决策程序后存在着何时、何处、何种程度利用数字技术的诸多混乱,模糊了数字技术使用的界限,没有实现数字技术的应用价值,也在无形之中消解了行政主体的独立人格,为我国数字政府建设埋下隐患,如在重大行政决策中存在地方主导的区域性专家论证的合理性问题、风险评估如何利用数字化提质增效、民主决策的数字参与渠道的拓展问题,以及算法审查合法性的法律定位问题等。

数字政府的建设亟需数字法治的护航。依据国家对数字政府建设的要求,本文试图在数字政府建设的背景下研究如何在重大行政决策过程中利用好数字化成果,界定数字技术利用的边界,厘清数字技术和决策主体的“人机关系”,对现行程序探求改进和完善的策略,据此提出具有针对性和可操作性的具体建议,以

收稿日期:2023-04-03

基金项目:教育部新文科研究与改革实践项目(2021090019)

作者简介:尚海龙(1972-),男,河北肃宁人,河北大学法学院教授,法学博士,研究方向为行政法与行政诉讼法;张子奕(2000-),女,河北秦皇岛人,河北大学法学院硕士研究生,研究方向为行政法。

规范数字化进程,促进数字化决策工作有序开展。并把大数据作为一种重要的技术资源引入重大行政决策模式优化的理论研究,探索法治新模式、正义新样态。

一、重大行政决策的数字化与科学性

(一)革新专家论证环节

“有限理性”理论认为人的信息加工和计算能力是有限的,任何人组成的任何组织都无法按照完全理性的模式去行动^[1]。政府组织同样不能全然理性、全知全能,重大行政决策的做出需要社会专家充当一个理性局外人的角色促使决策趋近理性状态。因此,专家论证是以引入专家意见和建议来提高重大行政决策科学性的重要手段。数字政府建设中应更加重视专家论证对科学决策的促进作用,使其持续成为促进政府科学做出重大行政决策的关键支撑,尤其是数字化时代政府在做出重大行政决策过程中愈加涉及专业性较强领域的情况下。

现实中由于某些制度设计的不完备、不科学,使我国现阶段的专家论证环节并未全然发挥避免重大行政决策失误的作用。其一,在落实《暂行条例》第二十一条过程中出现了诸如专家选拔标准不明、地方可供选择的专家有限、专家意见受利益集团影响等一系列问题。具体来说,部分地区未具体规定专家选拔程序,造成了选择标准的缺失,扩大了地方政府的自由裁量权,出现人员选择的随意性,有的地方甚至任意选取非相关专业领域专家作为论证专家,这导致专家论证的实际结果难以得到群众信服^[2]。区域发展不协调使得各县级以上单位自主选拔的专家库组成人员质量参差不齐,管理水平良莠不齐使得部分地区的专家库建设粗糙,难以满足专家论证需求^[3]。由地方政府选拔专家库成员,也出现了专家及专业机构被利益胁迫的现象。其二,《暂行条例》中未明确专家论证的制度保障。地方立法也只是表示提供部分必要的工作保障,而在实践中,专家普遍反映政府的信息分享不够及时与全面^[4],进而影响专家论证结果的科学性。其三,受传统行政决策思想影响,重大行政决策中的专家论证走向形式化。有部分地区在专家论证环节,专家不出具专业的论证报告,只是口头发表意见,对决策机关起不到拘束作用。

《“十四五”数字经济发展规划》中明确指出,数字化技术和手段可以突破传统的时空限制,实现社会资源的快速集聚和重组重构,促进和实现均衡发展,扎实推进共同富裕,尤其是对边远地区发展有重要意义。因此,可以借助数字技术建立全国专家论证平台,通过下设全国统一数字化专家库、双向数字化信息传递功能、“双标签”数字系统专家选任功能和论证结论性材料上传功能应对专家论证环节的困局,提升其科学性。

首先,建立国家统一的数字化专家库以促进专家论证程序专业性发展。由国家有关部门统一管理专家库,统一选拔专家库成员,统一审核专家库成员资质,细化专家遴选标准,扩大专家选择范围,优化专家库人员组成,一是能提升专家论证的说服力和影响力,二是能使地方政府匹配到更适合的专家以应对各种专业性强的问题,三是能开拓异地专家机构论证途径和技术,在一定程度上维护专家论证的中立性,减少因地缘便利诱发的专家机构与利益主体之间的利益输送。当然,同时也要明确异地专家论证的方式和程序要求,利用数字化技术保证异地专家论证的顺利开展。

其次,开发双向数字化信息传递功能。所谓“双向”体现在决策机关向专家提供全面信息和专家向决策机关反馈论证过程中发现问题的渠道畅通。在向专家传递信息方面,以决策机关提供相关公开的政府文件和内部材料为基础,对决策机关没有提供的资料采用“申请”的方式取得,并协同利用政府内部的信息资源共享平台对相关信息进行数字化传递。同时,为保障专家进行前期研究有足够的时间,相关资料要在论证工作开展前7日内送达。在专家反馈方面,专家可以通过信息传递平台将论证过程中发现的问题和意见反馈给决策机关以及专家组其他成员,共同研讨、协商沟通的过程就是实现专家论证科学性的过程。

最后,利用数字系统进行专家选任工作,并对决策项目和专家进行“双标签”处理,以及推进论证结论性材料上传功能。根据所涉专业领域和地域对决策项目和专家进行“双标签”处理,利用“专业领域”标签限制决策机关在选任专家时只选任具有相关标签的专家;利用“地域”标签,规定决策机关在满足专业要求的基础上以就近、就便优先原则选任专家库内专家,提高公共资源的利用效率和专家论证的组织效率,另有规定的除外。“双标签”处理能够相对限制决策机关选任专家的权力。此外,以委任第三方机构的方式,定期对决策项目的标签匹配度进行监督和对专家的标签准确度进行审核,以中立的视角起到监督和运维的作用,倒逼决策机关适当选任专家论证成员。并要求专家论证程序完成之后在30日内将专家论证报告或专家论证会议台账上传至系统,以数字化记录的方式为可能启动的责任追究程序提供证据,让专家对论证结果负责,促使专家出具更专业的论证报告,约束决策机关行为。

(二)巩固风险评估作用

首先,探索风险评估程序中数据分析与传统风险评估方式的融合模式。数字技术的发展使得在风险评估程序中树立数据思维成为地方政府科学做出重大行政决策的必然选择。通过数据采集、储存和关联分析深度挖掘数据价值,可以修正决策者的直觉偏差或经验误导,提高评估主体工作效率及评估结果的可靠性。但在此过程中也出现了“拍脑袋决策”和“唯数据论”两种极端的决策方式,危及风险评估结果的准确性。

信息社会中数字政府的运作与传统农业社会、工业社会政府以小批量数据进行统计和为决策提供信息支撑的方式不同,在特定情况下改变了重大行政决策基于因果关系的逻辑推理模式。数据分析以相关性分析为基础,进行关联数据的自动搜寻,快速分析数据之间可能的相关规律,使数据价值从量的累积直至发生质的变化^{[6]137}。因此在科学做出重大行政决策的过程中,“拍脑袋决策”和“唯数据论”两种极端的决策方式都不可取。一方面,信息社会为风险评估提供了数量巨大、来源广泛、格式多样的数据基础,“拍脑袋决策”显然不足以支撑评估的可靠性,决策者不仅要树立数据思维,更要不断提升数据挖掘能力,为风险评估工作提供科学的依据和支撑。另一方面,相关关系并不全然合理,“唯数据论”并不可取^{[6]139},因此决策者必须对相关的数据进行审查,阐明其与事实和做出决定之间存在着合理关联^[7]。总之,要抓住数据这个关键的生产要素,不断探索并合理应用数字革命影响下的风险评估方式,实现决策科学化与法治化的紧密融合。

其次,数字政府建设应当强调风险评估程序对重大行政决策的长期预防作用。政府的重大行政决策常常关系到广大人民群众切身利益,社会风险评估作用凸显。在现代性风险急剧滋生蔓延背景下,人类已经置身于一个弥散着化学风险、环境风险以及食品安全风险等诸多现代技术风险的世界之中,再加上人们法治意识和民主意识的提升,他们的权益诉求逐渐呈现出多元化的趋势^{[8]108}。每一个重大行政决策都潜在影响着公民的日常生活,然而实践中风险评估仅仅被认为是一个静态过程^[9],主要在做出决策前起预测作用,没有认识到多变的时局对评估结果的动态影响,缺乏一定的跟踪反馈机制,进而加大了应对风险的难度。

长期对重大决策开展动态风险监控会消耗大量行政资源。这种成本与效益之间的矛盾,实质是动态监控的高损耗与风险的危害性之间的矛盾。立法者与行政主体没有对重大行政决策实行动态风险监控大多是受到必要性原则的影响,在分析动态评估的成本和收益之后做出取舍,轻视了动态因素可能造成的影响。行政主体大多数时候凭借自己的“法感”选择一个所谓的“最小损害”手段^[10],在比较和分析中被“成本与收益”所支配,过分注重动态风险评估所带来的效果。风险评估反向分析决策的可行性,是将风险治理的关口前移,实现源头治理的科学手段,不应该按照“法感”判断定义决策的现实影响与实际风险。同时,也存在着决策者主观上对待重大行政决策的风险评估程序重要性认识不清,对风险抱有侥幸心理。

因此在大数据背景下,为了能够科学地应对风险,需要引入数字技术优化重大行政决策风险评估程序,建立以数字化动态评估监控系统为基础的简易监控程序,利用算法程序对风险动态评估,及时跟踪反馈相关风险。简易监控程序在应用时要注意以下三点:其一,范围上的普遍性。作为一个基础性的风险预防措

施,重大行政决策已经在影响程度上区别于一般行政决策,着重体现重大行政决策对社会秩序产生的广泛而深刻的影响,如果还需要以重要程度为尺度对其进一步区分,那么无论是在理论上还是实践过程中都会加剧因标准界定不明而导致的理论和实践乱象,不利于对风险的普遍监控。其二,时间上的持续性。动态风险监控不仅需要贯穿重大行政决策过程始终,还要根据决策种类持续一定时间。其三,应用效果上的基础性。简易监控程序是以防范风险、节省行政资源为理念达到基础的监控效果,不能将其认定为动态风险评估监控的唯一形式和必经程序,对于确有必要进行更高强度动态风险评估监控的,决策者应选择更为适宜的方式和工具,投入更多的行政资源。

数字政府建设过程中必须利用好数字化,抓住数据这个关键生产要素提高评估效率和降低评估难度,逐步将风险评估程序贯穿重大行政决策过程始终,重视每一次重大行政决策的潜在风险和对相关关系影响的预测,最大限度地防止社会动荡和群体性事件的发生。风险评估是防范社会风险、推动政府科学决策的重要环节,亟待嵌入大数据特征和功能,助推评估工具模式创新,从而为重大行政决策提质增效,实现《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》中提到的“到2025年政府决策科学化取得重要进展”的工作目标。

二、重大行政决策的数字化与民主性

(一)搭建决策公开共享平台

在农业社会这种低信息社会形态中,对信息生产和流动进行垄断和控制意味着秩序和稳定,国家政策对于信息的控制是治理的常见表现形式^[1]。而在当今信息社会下,如果还是持续对信息垄断,各种对重大行政决策的猜疑将成为信息发酵的安全隐患,扰动整个社会系统的平衡稳定。事实上,在重大行政决策面前,政府对信息的垄断实际上并不能起到抑制矛盾的作用,甚至会造成更严重的信任危机,对重大行政决策的信息及时进行社会公示,做好解释工作,树立诚信政府形象更有助于预防和化解危机,对于社会反响过大的决策也可以尽早处理并及时止损。利用透明公开的信息稳定社会舆论风向,是信息社会实现民主的重要决策方式,即政府公共部门拥有的信息、数据应当更为广泛地向公众开放^[2]。

作为主权者的公民,当然也希望知悉政府在做出重大行政决策过程中的行为信息,但是困于公民(委托人)与决策者(代理人)之间信息掌控的不平等地位,公民对行为细节并不了解或者不愿付出大量时间精力去密切关注决策者的动向,此时就可能滋生决策者的机会主义心理,通过美化和掩饰重大行政决策信息,将自己的利益最大化^[3]。这种状态普遍存在于“委托-代理”关系中^[4]。纵观政府的行政信息公开行为大多不是自愿和自我驱动,更多是受上级命令或者写于成文规则中的激励机制所驱动^[5]。

鉴于此,重大行政决策信息公开应当以公民的知情权为出发点,打破政府信息垄断地位,顺应平台经济的发展,建立信息化重大行政决策信息公开平台,驱使决策者进行信息公开。2020年,广西将“决策机关应当加强社会公众参与平台建设”写入《广西壮族自治区重大行政决策程序规定》,2022年,《天津市重大行政决策公众参与工作规则》第九条对建立完善重大行政决策公众参与平台做出了相关规定。上海、福建、云南等多个省份相继出台的2023年政府工作报告中,也可以发现多地均将在其辖区内推动智慧城市建设和区域一体化数字平台建设作为重要部署内容,平台经济成为大力发展方向。

未来,建议将重大行政决策中不涉及国家机密、商业秘密、个人隐私的过程性信息在平台上向公众公开,推动政务信息向社会公众逐步开放,释放数据活力,为智慧城市建设和奠定坚实的基础。统一决策信息共享的标准、平台与程序,做到相互联系,畅通群众获取决策信息的途径,进行社会公示,维护社会公正。同时,加强对决策信息公开是否及时和完整的监管,确保数字共享平台投入有效、功能好用、绩效客观^[6]。将“还数于民”作为数据共享价值层面的前提,将数据产生的价值落实到维护公民权益层面^[7]。决策公开共享

平台中的信息可以被多方主体获得,公众可以通过平台查看重大行政决策做出的过程公示,避免决策暗箱操作,决策主体能够听到各方的意见建议,实现公众对重大行政决策的过程监督。

(二)拓宽公众参与渠道

公众通过多种渠道和途径接收信息、表达意见进而参与到重大行政决策程序是公众参与的重要内容。唯有经得起批评、质疑、论证所形成的公共政策方案才具有可行性^[18]。《暂行条例》中详细规定了重大行政决策程序公众参与的多种形式和渠道,《天津市重大行政决策公众参与工作规则》第九条也要求决策承办单位应当充分利用政府网站、社交媒体、移动互联网等信息网络途径,拓展公众参与渠道,增强参与效果。但是在实践中形式主义和参与效果不理想的问题仍较为严重,未能实质调动公众参与行政决策的积极性,集中表现为:其一,数字政府建设中仍然没有改变全能型政府管控的模式,权利本位和包办主义观念仍然存在;其二,在“大政府-小社会”的二元结构中,数字化方式促进公众参与的效果并不特别显著,公众的参与意识未能得到有效改善;其三,地方重大行政决策公众参与工作规则文件中对于参与途径只是列举,并没有规定参与途径应用场景的指导性要求,传统途径和数字化途径的应用之间没有有效衔接。

为确保贯彻民主决策原则在重大行政决策中的体现,地方政府应当进一步丰富民主形式、拓宽民主渠道,推动形式民主向实质民主转变。明确公众的数字参与权利,让公众真正了解政策信息、真心表达建议并真实参与决策^[19]。首先,增添数字新形式。地方政府在数字化转型的过程中,应当注重公众参与从传统模式向“数字+”形式拓展,即开展原有途径的数字化利用。例如线上发放调查问卷、线上听证会等,实现线下参与和线上参与的融合。数字参与为行政机关提供更符合公众需要、公众情况和公众愿望的定制服务创造条件,在损耗适当的前提下使个人能够充分参与、选择多样化或个性化的参与途径。同时,数字技术的应用也便于记录民主决策过程,通过系统自动记录次数、时长、内容、过程等数据直观反映地方政府民主决策的实施效率,这种数字化留痕在一定程度上也有效抑制“形式主义假民主”。

其次,开拓数字新渠道。部分地区在地方政府制定的相关重大行政决策公众参与规定中均明确将政务新媒体列为向社会公开征求意见的可选途径之一,在原有传统媒体的基础上增加微博、微信、新闻客户端等新媒体。地方政府利用政务新媒体平台公布过程信息,能够借流量之势助力公众参与,使服务更加便捷。互联网的强交互功能使信息交换不受空间限制,信息垄断成为历史^[20],公众能随时随地接收重大行政决策的过程性信息,有助于公众充分了解相关决策。地方政府收集网民的反馈进行分析,是向社会征求意见、民意调查的数字化拓展利用。同时,以算法为核心的分发机制提高了内容分发效率,减少人工负担。《浙江省人民政府关于深化数字政府建设的实施意见》《山东省数字政府建设实施方案》均提到依托全省统一的政府信息公开业务数字化应用建设成果,优化政策智能推送,推动政策信息集成智能发布,实现从“人找政策”到“政策找人”的转变。数字时代下政府应更加开放,贯彻数字化转型,充分发挥“众智”作用,动员和吸纳社会治理主体的参与热情,通过自我创新来实现数字化变革。

最后,“数字+”模式作为公众参与形式的多样化拓展,应根据实际情况评估后,与传统模式做到效果上的相互补充,让政民之间高效互动、对话、合作。利用数字化创新服务方式,保障人民群众广泛参与决策,无论是固守传统途径还是只利用线上途径都不利于民主决策。未来的行政法体系不能仅仅用一套法律规范来解决所有的行政法律问题,而是要有针对性地建立多个规范来处理对应的类型问题^[21]。与此同时,不同新媒体平台的受众群体有所差异,且并不能精准涵盖所有相关利益群体,很难认为进行单一宣传能够做到全面。另外,由于平台自身的算法推荐机制和“信息茧房”的存在,使得政府信息的传播空间、传播范围、影响力受到限制,话语主导权也在逐步削弱。因此决策者要兼顾不上网群体参与决策、反馈意见的权利,为无法使用网络的群体提供其他参与途径。例如,决策者对待与决策最为密切的利益相关团体时,主动采用社区、基层访谈等参与形式就具有特殊的价值与意义。面对面地听取公众意见,填补了网络和传统媒体覆盖不到

的范围,精准把握一线情况,更具真实性和现实性¹⁷⁸⁰。在落实民主决策的过程中需要合理利用数字手段优化公众参与决策制定的程序,畅通公众表达利益诉求的渠道,引导公众发挥更有效的作用,兼顾多方面的利益,提高公众对决策的满意度,最大程度地实现民主决策。

三、重大行政决策的数字化和依法性

(一)明确合法性审查分工

依法行政原则适用于所有行政行为,只有走上法治的轨道,行政决策才能保证科学、民主¹²²¹。《暂行条例》实施以来,从中央到地方的各级政府都更加注重对重大行政决策的合法性审查,并且取得了显著效果,在一定程度上提高了重大行政决策的合法性水平。由于重大行政决策的复杂性、重大性、全局性,地方政府积极响应数字政府建设将自动化审查注入重大行政决策的合法性审查过程,提高行政效能。随着算法技术不断更新优化,算法审查在重大行政决策中扩张应用的弊端和风险逐渐显露。“数字赋能”不等于“数字万能”,即使是自然科学也有其无法衡量的限制,而越是复杂的公共事务就越难以精确衡量¹²³¹。

造成算法审查风险有主客观两方面的原因。主观上审查者对算法过度依赖,甚至无条件信任其审查结果。行政法多头、多级的立法体制造就其内容种类不一、纷繁复杂、变动迅速的特点,这是对决策审查者关于法律、法规、规章和国家政策有关规定掌握和检索能力的考验。而在执行过程中单一的法律效果常常会产生集体的社会效应,一旦出现失误便会对政府公信力和廉洁形象造成一定的负面影响,这将会给审查者心理上的压力。这共同促使审查者过度依赖算法承担部分合法性审查工作。客观上算法技术本身存在弊端。其一,设计者虽然会将一些考量因素写入代码,但却无法将人类社会的价值判断融入。重大决策往往涉及从中央到地方许多相关规定,内容上也多有涉及行政原则,需要审查者对所涉及的法律政策与社会情况进行综合性分析才能得出智慧的判断,疑难问题也往往需要组织讨论,这都是算法技术目前无法支持的。由于数字技术是完全依照预先设定的算法去完成一系列指令,再加上现有技术的限制无法将所有情况都设定进去,就注定审查结果的准确程度符合正态分布模型。排除效果极好和极差两种极端状态,在一般情况下考虑,审查者即使对审查结果产生疑问,最终也会选择去相信这个结果。其二,自动化技术本身具有黑箱性。表面上看,人工智能通过数据、算法、代码来运行,但本质上是通过设计者的编程而运作,不免受设计者的意志、判断标准等因素影响,也会出现检索误差等情况,过度使用将侵害正当程序原则。

为有效防范和规避算法审查风险,提升对合法性审查的助益,在合法性审查程序中要进一步明确人工智能的辅助作用。在制度层面上,明确政府在合法性审查过程中的主体地位和算法的工具属性,在“人机关系”中划定人与人工智能之间的权利归属以及人工智能可以辅助的审查范围。并在立法上明确,任何从机器得到的数据和结果,除了极其直接地证明了的行政事实,都要经过审核判断之后才能使用,而且没有其他类型的证据构成证据链的机器证据,就不能作为审查终结的证据,否则就是非法行政行为¹²⁴¹。人工智能并不能完全替代人在合法性审查程序中的重要作用,纵容算法逐渐从辅助工具转变为现在或未来的智能代理与智能主体,获得独属于人类的决策权,将使算法分析逐渐代替行政机关的专业判断成为行政权威的来源,造成行政权威的转移。为避免算法权力的进一步扩张,需要明确算法辅助行政是立足于技术工具性的“人治主导”,“算法治理”的同时注重“治理算法”,确保人类在任何时候和任何阶段都能够控制算法,而非被控制¹²⁵¹。在主体意识层面上,督促审查者不能过度依赖人工智能的审查结果以及将人工智能的审查结果作为审查的唯一依据,强化审查者的主体意识。虽然算法审查很可能通过技术发展和自主学习在未来弥补技术上的缺陷,但是短时间内算法的工具地位不会改变,仍然需要人来发挥主观能动性主导重大行政决策的合法性审查工作。在进一步精细化完善算法程序的同时,目前更为重要的是提高审查者的职业素养与法律审查能

力,提高行政机关的主动性与明确人工智能的工具性,实现合法性审查的法治数字化,让技术赋能法治化发展。地方政府不但要严格把控审查者的选入门槛,而且要定期对审查主体开展培训活动,并制定相应考察机制,提高审查者的理论功底和多学科知识水平。

(二)优化决策过程留痕模式

十八届四中全会提出建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制,是中国共产党为抑制领导干部利用集体决策的决策主体模糊性,抱着“法不责众,罚不及众”的错误想法,胡乱对待重大决策的现象,也是在总结历史经验教训的基础上为避免集体决策成为个人意志的附庸和个人逃避责任的“避风港”而提出的重大任务。但是长期以来,重大决策终身责任追究制度存在着追责启动难、责任认定难、证据固定难的“三难”困境^[26]。究其原因,从决策做出到决策追责存在较长的时间跨度,同时在决策做出的过程中,往往会牵涉纵向的上下级机关和横向的同级机关等多个部门的众多决策主体^[27],时间跨度之大、决策主体之多都在客观上导致了难以收集相关证据和确认责任主体,继而带来问责威慑力有限的问题。

终身责任追究制度的创新在于“终身”,落实难度也在于“终身”,如何跨越时间维度,保证决策过程和多元主体信息能够长时间完整储存下来并在追究中尽可能准确“复盘”决策过程、明确责任主体是实现重大决策终身责任追究制度的关键。重大决策台账机制的建立,通过逆向还原重大决策全过程完整保留追责证据^[28],在一定程度上确保了证据的完整性。但是如果决策台账数据依旧以保存在纸上为一般方式,那么在政府数字化转型扎实推进的背景下,将会增大未来责任追究过程的难度和成本。

因此,为适应数字政府建设发展,要运用大数据等信息管理手段对重大决策过程建立数字化台账,对既定程序的格式内容建立可反复使用的标准模板以简化台账记录。建立数字化台账固然可以明确具体环节决策失误的相关责任主体以及对应的决策内容和过程,但同时需要建立长期的电子决策档案管理制度为数字化台账的留存提供基础保障。电子决策档案管理要重视硬件建设和人员配备,严格程序规范使用,严格按照电子介质的保存要求选择储存场所,定期对电子档案的存储环境进行维护,及时对决策数据进行统筹管理,保证决策数据的清晰完整,以适应重大决策终身责任追究制度长期性的特点。严格管控电子决策档案的查询体系,建立系统完备的查询机制,明确电子决策档案的获取内容、主体、途径、程序等。并限制数据“只进不出”,避免相关责任主体为逃避责任追究修改或删除决策相关数据,保障决策档案稳定和安全。

同时,在制度设计上要注重统筹促进电子决策档案与重大行政决策程序所设立的相关数字技术平台的数据互通和功能互助,整合多来源、多视角、多模式的数据,形成信息系统集成。通过连结多个数字技术平台,将专家论证、风险评估、公众参与等程序在数字平台上的使用数据备份到电子决策档案中,收集来自决策者、专家、公众等多方主体视角下参与决策的过程性数据,结合传统模式和数字模式进一步丰富证据来源,补充证明数字化台账内容,进而形成近乎完整的全过程证据链条。在追责过程中,对于能够与来自平台的过程性数据相互印证的数字化台账则进一步确认其证明力,对于有冲突的则需要综合考虑其是否具有证据能力。确保当启动重大决策失误终身责任追究程序时,追溯当年决策过程的档案进行调查取证,做到有章可循、有据可查、证据真实,从根源上对决策者起到震慑作用,促使其依法决策、纠偏违规行为,用数字化的决策过程留痕模式助推依法决策过程。

四、结语

数字化作为赋能经济社会发展动力的总抓手,必须始终坚持在法治轨道上前进,政府数字化转型必将影响重大行政决策的法治化建设。要充分释放数字化转型的数据红利,完善和发展重大行政决策的程序价值,以适应数字化时代发展的需要。通过构建全国统一的数字化专家库满足不同地区对高水平专家的需

求,借助双向信息传递功能及时互通完整信息,保障论证工作顺利进行,利用数字系统的“双标签”模式进行专家选任工作,限制决策机关的专家选任权,并要求专家论证结论性资料上网,通过强化监督防范决策机关任意对待专家论证程序。在发挥数据基础在风险决策中优势作用的同时注重数据与决策者个人智慧的相互促进作用,构建基础性的风险监控体系维持动态风险评估,长期防范决策风险,以逐步达到科学决策的时代要求。利用数字技术不断拓展民主参与的多样化途径,坚持决策信息公开,最大程度上实现民主决策。同时,坚持以人为主导,明确数字算法的辅助决策工具地位。利用数字化过程留痕完善重大决策台账机制,助推重大行政决策终身责任追究制度落实,倒逼决策主体依法决策。将算法权力关进制度的笼子,实现法制维度与技术维度深度融合、同频共振。以法治化规范数字化,以数字化赋能法制化,健全科学、民主、依法的决策机制,实现数字政府建设和重大行政决策的协同发展。

参考文献:

- [1] 邓经超.数字政府技术资本侵蚀的生成机理与法律规制[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2023(2):135-148.
- [2] 赫伯特·西蒙.西蒙选集[M].黄涛,译.北京:首都经济贸易大学出版社,2002:432-457.
- [3] 王晨.我国重大行政决策专家论证制度的优化路径研究[D].武汉:中南财经政法大学,2020.
- [4] 刘青青.我国重大行政决策专家论证存在问题及完善对策研究[D].哈尔滨:中共黑龙江省委党校,2021.
- [5] 张慧颖,王佳,张颖春,齐欣原.决策专家咨询中的信息不对称问题探析[J].天津大学学报(社会科学版),2015(4):319-323.
- [6] 王益民.数字政府[M].北京:中共中央党校出版社,2020.
- [7] 高秦伟.行政许可与政府规制影响分析制度的建构[J].政治与法律,2015(9):61-74.
- [8] 江国华,梅扬.重大行政决策程序法学研究[M].北京:中国政法大学出版社,2018:80-106.
- [9] 郑理.我国重大行政决策风险评估制度的优化研究[D].武汉:中南财经政法大学,2017.
- [10] 刘权.论必要性原则的客观化[J].中国法学,2016(5):178-195.
- [11] 戴长征,鲍静.数字政府治理——基于社会形态演变进程的考察[J].中国行政管理,2017(9):21-27.
- [12] 张涛.开放政府数据法治化的地方实践与制度完善——以浙江等9个省市为分析样本[J].贵州大学学报(社会科学版),2019(5):75-82.
- [13] 刘世锦.经济体制效率分析导论[M].上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994.
- [14] 柯武刚,史漫飞.制度经济学:社会秩序与公共政策[M].韩朝华,译.北京:商务印书馆,2000.
- [15] 沈岿.论行政法上的效能原则[J].清华法学,2019(4):5-25.
- [16] 管志利.政府数字化转型的总体性分析及合作治理之道[J].行政与法,2022(10):22-33.
- [17] 沈费伟,诸靖文.数据赋能:数字政府治理的运作机理与创新路径[J].政治学研究,2021(1):104-115+158.
- [18] 丘昌泰.公共政策:基础篇[M].北京:巨流图书公司,2004:206.
- [19] 高秦伟.数字政府背景下行政法治的发展及其课题[J].东方法学,2022(2):174-187.
- [20] 何柏生.数字的法律意义[J].法学,2022(7):3-22.
- [21] 江必新.行政法律规范现代化若干问题研究[J].法律适用,2022(1):3-11.
- [22] 俎璐.重大行政决策法治化理论研究的实践转向——对《重大行政决策程序暂行条例》地位的再思考[J].西部法学评论,2022(4):42-51.
- [23] 郑磊.数字治理的效度、温度和尺度[J].治理研究,2021(2):5-16+2.
- [24] 查云飞.行政裁量自动化的学理基础与功能定位[J].行政法学研究,2021(3):114-124.
- [25] 雷刚.数字政府时代的算法行政:形成逻辑、内涵要义及实践理路[J/OL]. [2023-04-16].电子政务:1-17.
- [26] 陈科霖,谷志军.重大决策责任倒查机制:基于特殊预防理念的研究[J].新视野,2018(1):90-94.
- [27] 吴杰华.任期制下领导干部重大决策终身责任追究制度的构建困境及其化解机制[J].领导科学,2021(5):29-31.
- [28] 谷志军.重大决策责任追究法治化研究[M].北京:中国社会科学出版社,2020:127.

(责任编辑:何 飞)