

上海市人民政府令

第 35 号

《上海市重大行政决策程序规定》已经 2020 年 8 月 17 日市政府第 95 次常务会议通过,现予公布,自 2020 年 9 月 1 日起施行。

市 长

2020 年 8 月 24 日

上海市重大行政决策程序规定

(2020年8月24日上海市人民政府令第35号公布)

第一章 总 则

第一条 (目的和依据)

为了规范重大行政决策程序,保障科学、民主、依法决策,提高决策质量和效率,明确决策责任,根据《重大行政决策程序暂行条例》和有关法律法规,结合本市实际,制定本规定。

第二条 (适用范围)

市、区人民政府(以下称决策机关)重大行政决策的作出和调整程序,适用本规定。

市、区人民政府部门以及乡镇人民政府、街道办事处重大行政决策的作出和调整程序,参照本规定执行。

第三条 (党的领导)

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。

第四条 (部门职责)

市人民政府办公厅负责组织实施全市重大行政决策程序制度,协调、推进、指导本市重大行政决策工作。

区人民政府办公室负责在本区组织实施重大行政决策程序制度,协调、推进本区重大行政决策工作。

发展改革、财政、规划资源、司法行政等部门按照各自职责,配合做好重大行政决策相关工作。

第五条 (决策事项范围)

本规定所称重大行政决策事项(以下简称决策事项)包括:

- (一)经济和社会发展等方面的重要规划、计划;
- (二)有关公共服务、市场监管、社会管理、城市管理、环境保护等方面的重大公共政策和措施;
- (三)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)在本行政区域实施的重大公共建设项目;
- (五)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、行政法规对前款规定事项的决策程序另有规定的,依照其规定。财政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规定。

第六条 (决策事项目录)

决策机关应当根据本规定第五条规定的决策事项范围,结合职责权限和本地实际,确定决策事项目录,报经同级党委同意后向社会公布。

决策机关可以根据实际情况,对列入目录的决策事项进行调

整或者新增决策事项。

决策事项目录管理的具体办法,由市人民政府办公厅另行制定。

第七条 (基本原则)

重大行政决策应当遵循科学决策、民主决策、依法决策原则,依法保障公民、法人或者其他组织的知情权、参与权、表达权和监督权。

第八条 (监督机制)

重大行政决策应当依法接受本级人民代表大会及其常务委员会、上级行政机关以及审计机关的监督。

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决策事项,按照有关规定办理。

第九条 (考核与督察)

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,并纳入法治建设考评指标体系和法治政府建设督察范围。

第二章 决策草案的形成

第十条 (决策启动)

对列入决策事项目录的决策事项,决策机关应当适时启动决策程序。

有关方面要求或者建议新增决策事项的，由相关单位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）上级人民政府提出要求或者决策机关领导人员提出建议的，由决策机关的办公厅（室）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建议的，由提出建议的单位按照有关规定研究论证；

（三）人大代表、政协委员等通过建议、提案等方式提出建议的，由建议、提案承办单位研究论证；

（四）公民、法人或者其他组织提出书面建议的，由收到建议的单位或者建议内容涉及的单位研究论证。

第十一条 （决策承办单位）

决策机关启动决策程序的，应当明确决策事项的承办单位（以下简称决策承办单位）和办理期限；需要两个以上单位承办的，应当明确牵头的决策承办单位。

决策承办单位负责拟订决策草案和履行相关决策程序等具体工作。

第十二条 （决策草案拟订）

决策承办单位应当按照下列要求，拟订决策草案：

（一）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；

（二）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；

(三)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。

决策承办单位可以根据需要对决策事项提出两个以上方案,并对各方案的利弊进行分析,提出倾向性意见。

第十三条 (协商协调)

决策承办单位在拟订决策草案时,应当与决策事项涉及的单位进行充分协商,达成一致意见;不能达成一致意见的,应当及时报请决策机关协调解决,并说明争议的主要问题、不同意见及其理由和依据。

第十四条 (公众参与的一般要求)

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。

根据决策事项的性质类别、复杂程度、影响范围、社会关注度等因素,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。

第十五条 (公开征求意见)

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,并可以通过媒体访谈、专家解读等方式对社会公众普遍关心或者专业性、技术性较强的问题作出解释说明。

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,应当在公开征求意见时予以说明。

第十六条 (召开听证会的情形)

有下列情形之一的,可以召开听证会听取意见:

(一)决策事项直接涉及公民、法人或者其他组织切身利益或者存在较大分歧的;

(二)决策草案引起社会广泛关注的;

(三)决策承办单位认为需要听证的其他情形。

法律、法规、规章对召开听证会另有规定的,依照其规定。

第十七条 (听证会程序要求)

决策承办单位或者组织听证会的其他单位(以下称听证会组织单位)应当在召开听证会的30日前发布听证会公告,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,应当同时公布听证参加人遴选办法。

遴选听证参加人应当公平公开进行,保证相关各方都有代表参加听证会。听证会组织单位应当在召开听证会的7日前向社会公布听证参加人名单,并将听证会材料送达听证参加人。

听证会应当依法公开举行,并由听证会组织单位根据听证会情况制作听证报告。

第十八条 (民意调查)

对文化教育、医疗卫生、社会保障、资源开发、环境保护、公用事业等民生决策事项,决策承办单位可以委托专业调查机构进行民意调查,了解决策草案的社会认同度和接受度。

民意调查对象应当具有相关性和代表性。

第十九条（专项听取意见）

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、行业组织及其他社会组织、群众代表进行沟通协商，充分听取意见建议。

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。

第二十条（专家论证的一般要求）

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、专业机构对其必要性、可行性、科学性等进行论证。

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（专家、专业机构的独立性要求）

专家、专业机构应当独立开展论证工作，依法履行保密义务，并对提出的论证意见负责。决策承办单位应当为专家、专业机构论证提供必要保障，支持其独立开展工作，不得提出倾向性意见或者暗示。

本市逐步推行专家、专业机构论证意见的公开。

第二十二条（决策咨询论证专家库）

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。

区人民政府可以根据需要建立决策咨询论证专家库或者使用市人民政府的专家库。

第二十三条 （风险评估的一般要求）

重大行政决策的实施可能对社会稳定、公共安全等造成不利影响的,决策承办单位或者负责风险评估工作的其他单位(以下称风险评估单位)应当组织开展风险评估。

法律、法规、规章对开展专项风险评估有特别规定的,从其规定;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。

第二十四条 （风险评估的开展）

风险评估单位可以自行或者委托专业机构、社会组织等开展风险评估,对决策事项的主要风险源、风险点进行排查,科学预测、综合研判决策实施的风险,形成风险评估报告,明确风险等级,并提出预防、控制风险的具体措施和处置预案。

第二十五条 （风险评估结果）

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。

第二十六条 （决策草案完善与报送）

决策事项经过公众参与、专家论证、风险评估程序的,决策承办单位应当认真研究公众意见、专家论证意见、风险评估结果,充分采纳合理意见,对决策草案进行修改完善,并经本单位合法性初审和集体讨论通过后,形成正式决策草案,报送决策机关。

第二十七条（特定情形下的终止）

有下列情形之一的，决策承办单位可以提请决策机关的行政首长直接终止决策程序：

（一）经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；

（二）经专家论证认为决策事项在专业上、技术上不可行的；

（三）经风险评估认为决策事项存在重大风险且无有效应对措施。

第三章 合法性审查和集体讨论决定

第二十八条（合法性审查的一般要求）

决策草案提交决策机关讨论前，应当由决策机关负责合法性审查的部门进行合法性审查，不得以征求意见、会签等方式代替合法性审查。合法性审查的时间一般不少于7个工作日。

市人民政府作为决策机关的，由市人民政府办公厅负责决策草案的合法性审查；区人民政府作为决策机关的，由区人民政府办公室或者区司法行政部门负责决策草案的合法性审查。

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。

第二十九条（合法性审查材料）

决策承办单位送请合法性审查，应当提供决策草案及相关材

料；提交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。

第三十条（合法性审查内容）

合法性审查应当包括下列内容：

- （一）决策事项是否符合决策机关的法定权限；
- （二）决策内容是否符合有关法律、法规、规章和政策规定；
- （三）决策草案形成过程是否符合法定程序要求。

第三十一条（参与合法性审查）

决策机关应当建立相应的工作机制，发挥法律顾问、公职律师在重大行政决策中的作用。负责合法性审查的部门应当组织法律顾问、公职律师参与合法性审查，并保障其独立提出法律意见。

第三十二条（合法性审查意见）

负责合法性审查的部门应当及时出具合法、不合法、部分修改或者补充履行相关程序等书面审查意见，并对合法性审查意见负责。

决策承办单位应当根据合法性审查意见，对决策草案进行必要的调整或者补充。

第三十三条（相关部门审核）

决策草案涉及财政资金安排、规划调整、土地利用等方面重要内容的，决策机关可以根据实际需要，要求同级发展改革、财政、规划资源等相关部门提出审核意见。

第三十四条（决策草案提交讨论）

决策草案提交决策机关讨论,应当包含下列材料:

(一)决策草案及其起草说明,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)按照规定履行公众参与、专家论证、风险评估程序的相关材料,或者未履行相关程序的说明;

(三)合法性审查意见;

(四)有关意见收集、采纳情况等需要报送的其他材料。

第三十五条 (集体讨论决定)

决策草案应当经决策机关常务会议或者全体会议讨论。

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。决策机关可以根据实际情况,邀请决策事项有关方面代表列席集体讨论并提出意见建议。

集体讨论决定情况应当如实记录,不同意见应当如实载明。

决策机关行政首长在集体讨论的基础上作出通过、修改完善或者不予通过的决定。

第三十六条 (请示报告)

重大行政决策出台前应当按照规定向同级党委请示报告。

第三十七条 (决策公布和解读)

决策机关应当以下列方式公布、解读重大行政决策,依法不予公开的除外:

(一)通过本级人民政府公报、政府网站、政务新媒体以及在本

行政区域内发行的报纸等途径,及时向社会公布重大行政决策;

(二)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,同时公布公众意见、专家论证意见的采纳情况,并通过新闻发布会、接受媒体访谈等方式进行宣传解读。

第三十八条 (档案管理)

决策机关应当建立重大行政决策全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

第三十九条 (决策执行单位)

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。

第四十条 (问题报告与反映)

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,可以向决策机关或者决策执行单位提出意见建议。决策机关或者决策执行单位应当及时进行研究,并以适当方式予以反馈。

第四十一条 (开展决策后评估的情形)

有下列情形之一的,决策机关应当组织决策后评估,并确定承担评估具体工作的单位:

(一)决策所依据的法律、法规、规章、政策以及其他客观情况发生重大变化的;

(二)决策实施后明显未达到预期效果的;

(三)公民、法人或者其他组织对决策实施提出较多意见的;

(四)决策机关认为有必要的其他情形。

决策后评估不得委托决策作出前承担主要论证评估工作的单位开展。

第四十二条 (决策后评估的方式与效力)

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,必要时可以向社会公开征求意见。

决策后评估结果应当作为重大行政决策继续实施、调整、中止或者终止执行的重要依据。

第四十三条 (决策调整机制)

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。确需调整、中止或者终止执行的,应当经决策机关常务会议或者全体会议集体讨论决定;情况紧急的,决策机关行政首长可以先行决定中止执行,再提交集体讨论决定;需要作出重大调整的,应当依法履行相关法定程序。

第五章 法律责任

第四十四条（责任追究与处理）

对违反本规定的行为，依照《重大行政决策程序暂行条例》和有关法律法规的规定，进行责任追究和处理。

第四十五条（改革创新容错机制）

按照本规定进行决策的探索性改革事项，未能实现预期目标，但有关单位和个人依照规定程序决策、执行，且勤勉尽责、未牟取私利的，不作负面评价，依法减轻或者免除相关责任。

第六章 附 则

第四十六条（施行日期）

本规定自2020年9月1日起施行。2016年10月31日上海市人民政府令第47号公布的《上海市重大行政决策程序暂行规定》同时废止。

报送：国务院，市人大常委会。

主送：各区人民政府，市政府各委、办、局。

抄送：市委各部门，市政协办公厅，市监察委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2020年8月26日印发
