

乏对政府的基本信任。

二是“合法性陷阱”。“合法性陷阱”是指在行政决策过程中，由于决策主体权威不足，既无有效的信息交换机制来说服当事人接受决策，又无充分的资源保障公平交换促进当事人接受决策，从而导致“决而难行、决而不行”的情境。在我国，有些行政决策未能综合当地居民的政策偏好，导致“合法性”严重不足。

三是“邻避陷阱”。“邻避陷阱”是指在行政决策过程中，由于利益相关的少数人强烈反对导致符合多数人福祉的决策难以作出或者难以执行的情境。“邻避”这一概念的英文为NIMBY，是Not In My Back Yard的缩写。该词本身源于一个经典场景：某一社区的居民很容易对于安装垃圾箱的方案达成高度共识，却很难对垃圾箱装在社区中什么位置达成基本共识，因为每个居民都不希望垃圾箱在自己后院。在我国，“邻避陷阱”是行政决策中的一种普遍现象。

四是“罗生门陷阱”。“罗生门陷阱”是指在行政决策过程中，与决策有关的各方当事人都是从自身利益出发，按照有利于自己的逻辑来解释和理解决策中的各种相关信息，造成真相难以被澄清的混乱局面，进而导致行政决策的当事人无法被决策主体“说服”的情境。在我国，“罗生门陷阱”也屡屡发生，常常造成行政决策中多方主体之间的信息不对称和信息混乱。

## 《条例》历史定位 改变我国行政决策“无法可依”状况

我国行政决策法治化的进程曾历经“八步”，具体体现为八个重要文本和法律。它们依次为1999年国务院颁布的《关于全面推进依法行政决定》、2004年国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》、2008年国务院颁布的《关于加强县市政府依法行政的决定》、2010年国务院颁布的《关于加强法治政府建设的意见》、2012年党的十八大通过的报告、2014年党的十八届四中全会通过的决议、2015年中共中央和国务院颁布的《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》和2019年国务院颁布的《重大行政决策程序暂行条例》。

其中，1999年国务院颁布的《关于全面推进依法行政决定》提出：“各级政府和政府各部门及其领导干部，必须严格遵守宪法和法律、法规，严格执行党和国家的政策，严守纪律，带头依法办事，依法决策，依法处理问题，切实领导、督促、支持本地方、本部门严格依法办事。”这是我国首次明确提出“依法决策”，开启了我国追求行政决策法治化的历史进程。

2004年国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》规定：“建立健全公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制。实行依法决策、科学决策、民主决策。”该规定强调行政决策必须实现合法性、科学性与民主性的内在统一，为我国行政决策法治化的探索指明了方向。

2008年国务院颁布的《关于加强县市政府依法行政的决定》遵从依法、科学、民主的决策方向，具体规定了听取意见制度、公众参与制度、合法审查制度、集体决定制度、实施后评价制度和责任追究制度等，特别是对于听证制度，作了非常详细且具有针对性的规定，旨在提高行政决策中公众参与的实效性。

2010年国务院颁布的《关于加强法治政府建设的意见》提出坚持依法科学民主决策的制度建设方向，并且明确要求各级决策机关必须遵守五大必经程序：公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论。这是我国第一次明确提出了行政决策应当进行风险评估的程序要求，并且强调主要对行政决策的社会稳定、环境影响和经济安全方面进行评估。

2012年党的十八大报告和2014年党的十八届四中全会决议都对行政决策的法治化作出了比较宏观但明确的规定。2015年中共中央和国务院颁布的《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》贯彻落实这两次会议精神，具体规定了行政决策的公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论和责任追究等制度建设要求。

2019年国务院颁布的《重大行政决策程序暂行条例》则表明，我国行政决策法治化基本完成。此前，在行政执法领域中，我国已经制定《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》等一系列法律，基本建成行政执法的基本体系；在行政救济领域，我国制定了《行政复议法》