

公务员公共管理核心内容培训用书



公共政策

主编 汪玉凯

- 公共政策概论
- 公共政策系统
- 公共政策制定
- 公共政策执行
- 公共政策评估
- 公共政策终结
- 公共政策监控
- 公共政策分析



中国人事出版社

公务员公共管理核心内容培训用书



公共政策

主编 汪玉凯

副主编：何银虎 陈 稹

编 委：（排名不分先后）

汪玉凯 石 伟 何银虎

陈 稹 吴 静 曹誉曦

安卫华 祝明娟 曾永明

尚民志 赵明明

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策/汪玉凯主编. —北京:
中国人事出版社, 2006. 2
公务员公共管理核心内容培训用书
ISBN 978—7—80189—359—8

I. 公... II. 汪... III. 公共政策—干部教育—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 006517 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

710 毫米×1000 毫米 16 开本 12 印张 210 千字

2007 年 5 月第 2 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

定价: 25.00 元

若有印装质量问题, 请与印刷厂联系 (010) 82570560

前 言

《“十一五”行政机关公务员培训纲要》，明确了“十一五”期间行政机关公务员培训工作的指导思想、总体要求、基本目标、主要任务和保障措施，提出“十一五”期间要把全体公务员普遍轮训一遍。《纲要》提出，“十一五”期间要抓好六项主要任务，即围绕提高思想政治素质，加强政治理论培训；围绕能力建设，进一步深化四类培训；围绕提高政府行政效能，加强公共管理核心内容培训；围绕建设社会主义新农村和促进社区事业协调发展，加强基层公务员培训；围绕贯彻落实西部大开发、振兴东北地区等老工业基地和促进中部地区崛起等有关政策，继续加强公务员对口培训；围绕建设高素质、专业化公务员队伍，继续抓好学历学位等教育培训。

《纲要》同时强调，“十一五”期间公务员培训要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照整体推进、重点突出、按需施教、科学管理的方针，以制度建设为基础，以能力建设为主题，全面加强公务员培训工作，不断提高公务员整体素质和为人民服务的水平，努力造就一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的公务员队伍，为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会提供重要的政治保证、组织保证和人才保证。

温家宝总理在十届全国人大三次会议的政府工作报告中，明确提出要加强行政能力建设和政风建设，核心内容是努力建设服务型政府。强调要创新政府管理方式、提高行政效率和服务水平，健全社会公示、社会听证等制度，让人民群众更广泛地参与公共事务管理，提高依法行政能力，大力推进政务公开，增强政府工作透明度，提高政府公信力。建设服务型政府的重大决策，与“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”这个全面履行政府职能的十六字方针一道，共同构成了在完善社会主义市场经济体制过程中，通过推进建设来促进社会转型、建设和谐社会的重要指导思想。

建设服务型政府，对公务员的素质和能力提出了新的要求和新的挑战，迫切需要建设一支政治坚定、业务精通、纪律严明、作风过硬的公务员队伍。公务员是党政人才队伍的重要组成部分，公务员的能力决定着政府的管理和服务能力，公务员的水平决定着政府的管理和服务水平。培训承担着公务员能力建设的重要职责，是公务员队伍建设的一项重要的战略性、全局性、基础性和先导性的工作，是提高公务员政治业务素质、加强能力建设的重要途径。党和国家高度重视教育培训和人才培养工作，每当在革命、建设、改革面临新形势新任务的

重要时刻,总是把加强学习和教育干部的问题突出地提到全党面前。为适应新要求、迎接新挑战,国家人事部2005年下发了《关于在全国公务员中开展公共管理核心内容培训的通知》,2007年2月7日,国务院办公厅转发人事部《“十一五”行政机关公务员培训纲要》,对公共管理核心内容培训的目标、对象、内容和形式提出了明确要求。强调要通过培训,使公务员掌握现代公共管理知识,提高科学行政、民主行政、依法行政能力,切实树立和落实科学的发展观和正确的政绩观,进一步提高政府公共管理水平,为经济建设和社会发展提供优质高效的管理和服务。

为配合全国公务员公共管理核心内容培训,我们编写了一套公务员公共管理核心内容培训用书,本套丛书由中央党校、国家行政学院和中国人民大学等校的公共管理学院的教授及一些中央国家机关的专家编写,内容包括《公务员公共管理核心内容读本》、《公共行政》、《公共政策》、《公共经济》、《公共服务》、《公共危机与管理》等。

这套培训用书,紧密结合我国公共管理和公务员队伍建设实际,具有知识面宽、重点突出、内容精炼、适于自学等特点。在策划、编写上突出了三个原则:

一是突出针对性。根据大规模培训公务员的任务和公务员培训工作实际,对学科内容进行合理取舍,突出重点、要点和关键点。

二是突出实用性。在原理运用和案例分析上,尽量联系国家行政管理、公共服务和公务员职业发展实际,以提高公务员的实际能力为核心。

三是突出有效性。从众多学科、内容中精选、确定这些用书,充分考虑公务员工作很忙等特点,以有限时间获取尽可能多的知识为原则,保证管用、有效。

建设服务型政府,大规模培训公务员公共管理核心内容是一项长期任务,编写公务员公共管理核心内容培训用书是一项有意义的工作,同时,也是公务员自身学习的需要。本套丛书的主要作者有:汪玉凯、石伟、何银虎、陈祺、吴静、曹誉曦、安卫华、祝明娟、曾永明、尚民志、赵明明。

本书在编写过程中,广泛吸收了公共管理学界已有的研究成果,有些案例直接选自相关出版物,并参考、引用了部分著作、文件资料,在此,我们一并表示衷心感谢!

当然,这套用书也需要经过实践检验,不断修改提高。因此,期望得到各级领导、专家学者和培训教育工作者的批评指正。希望各地、各部门,以及广大读者,尤其是参加培训的公务员提出宝贵意见。让我们共同为完成公务员公共管理核心内容培训的任务而努力。

编 者

2007年5月

目 录

第一章 公共政策概论	(1)
第一节 公共政策的内涵与特征	(1)
第二节 公共政策的功能	(3)
第三节 公共政策的类型	(5)
第四节 公共政策的形式	(7)
案例一 南京市拆迁新政	(11)
案例二 吉林省关于达到法定婚龄决定不结婚妇女的生育权的讨论·····	(16)
第二章 公共政策系统	(19)
第一节 公共政策主体	(19)
第二节 公共政策客体	(26)
第三节 公共政策环境	(26)
第四节 公共政策的组织系统	(28)
第五节 公共决策体制	(31)
案例一 美国的环境管制政策	(36)
案例二 中国民间脑库的艰难发展	(40)
第三章 公共政策制定	(46)
第一节 公共政策议程的设立	(46)
第二节 政策方案规划	(47)
第三节 公共政策合法化	(54)
第四节 具有中国特色的政策制定的基本经验	(56)
案例一 北京市城铁票价出台内幕	(58)
案例二 科学决策不炸坝分洪	(60)
案例三 我国基层教育政策改革的尝试	(62)
第四章 公共政策执行	(71)
第一节 公共政策执行概述	(71)
第二节 公共政策执行的过程	(75)
第三节 公共政策执行的手段	(76)
第四节 公共政策有效执行的条件	(77)

第五节	具有中国特色的政策执行的基本经验	(91)
案例一	减轻农民负担的政策执行问题	(93)
案例二	抗击“非典”战役中的决策与执行	(97)
案例三	綦江虹桥垮塌惨案及其教训	(100)
第五章	公共政策评估	(102)
第一节	公共政策评估概述	(102)
第二节	公共政策评估要素	(104)
第三节	公共政策评估的步骤	(108)
第四节	公共政策评估的模式	(109)
第五节	推进中国政策评估事业的思考	(114)
案 例	贫困地区生育公共政策评估	(116)
第六章	公共政策终结	(122)
第一节	公共政策终结概述	(122)
第二节	政策终结的对象与形式	(123)
第三节	公共政策终结的障碍	(125)
第四节	政策终结的策略	(126)
案例一	“孙志刚案件”引发的政策变革	(128)
案例二	某市《关于征收城市容纳费》的制定与取消	(133)
案例三	某市出租车营运权有偿使用试行办法	(136)
第七章	公共政策监控	(138)
第一节	公共政策监控概述	(138)
第二节	公共政策监控的功能活动	(140)
第三节	我国的政策监控机制	(143)
案例一	祸害百姓的“环保项目”该谁负责	(146)
案例二	三门峡工程决策过程及其教训	(150)
第八章	公共政策分析	(155)
第一节	公共政策分析的理论框架	(155)
第二节	公共政策分析的基本内容	(159)
第三节	公共政策分析的步骤	(163)
第四节	公共政策分析的方法	(165)
案例一	长江三峡工程的论证与决策	(172)
案例二	上海市医疗保障制度改革的实践	(179)
参考文献		(185)

公共政策概论



第一节 公共政策的内涵与特征

一、公共政策的内涵

公共政策是由政府或其他政策主体制定的、调整全社会利益关系并具有鲜明的目标或方向的政治行动或所规定的行为准则,它是一系列条例、法令、措施、办法等的总称。

由以上定义可看出,公共政策包括以下内涵:

- (1)公共政策由特定的主体,即由国家或政府、执政党及其他政治团体所制定及执行。
- (2)公共政策具有特定的价值取向,要实现特定目标或目的。
- (3)公共政策是政府为解决特定社会问题以及调整相关利益关系而采取的政治行动。
- (4)公共政策是一种行为准则或行为规范。

二、公共政策的特征

1. 公共政策具有公共性

现代社会的政府职能可以划分为政治统治职能与公共管理职能两种类型。其中,公共管理职能是政府职能的重要领域和基本方面。随着生产力的不断发展,社会关系的不断变化,社会公共事务日益增多,政府职能的发展趋势也就日益丰富、复杂和扩大。许多公共问题如人口问题、环境问题、资源问题、再分配问题等等,均被列入现代政府的管理范围之内,因而也就成为公共政策所要解决的主要政策问题。

2. 公共政策具有合法性

公共政策要让政策对象接受,就必须具有合法性。政策的合法性也是政策

具有权威性的保证。公共政策要具有合法性就必须经过一个合法化的过程,这个过程可以分为两个部分,第一部分是政治系统的合法化;第二部分是公共政策的合法化。如果政治系统不能被公众所认可,它所输出的政策必然难以被公众所接受;没有政治系统的合法性,公共政策的合法性也就无从谈起。

3. 公共政策具有强制性

公共政策的权威性是以其合法性为基础的,政策只有经过合法化的过程,才能具有对公众的约束力。

一般而言,一项政策不可能符合所有人的利益,有时不得不为了多数人的利益牺牲少数人的利益,为了全局的利益牺牲局部的利益,为了长远的利益牺牲眼前的利益。因此,一项政策的出台,对于那些不愿做出利益牺牲的对象而言,不能不带有一定的强制性,这种强制性往往同一些惩罚性措施相联系,若没有这些措施作后盾,政策就会成为一纸空文。

4. 公共政策具有层次性

公共政策有其层次要求。一般而言,高层次的政策对低层次的政策具有指导作用,但它往往都是概括性很强的原则规定,难以直接规范人们的行为,可操作性不强。只有把高层次的政策逐层分解并加以具体化,才能使之转化为低层次、具有可操作性的辅助政策。比如,中央政府制定的政策往往是从整个国家的全局出发,对地方政策具有宏观的指导性作用。而地方政府应依照本地区的实际情况,具体分析政策的目标群体,以中央政府的政策为框架,制定出适合本地区情况的政策。

5. 稳定性

公共政策必须保持一定的稳定性。朝令夕改、变化无常的政策,是最不得人心的。这样做不仅会丧失政策的严肃性和权威性,大大降低公众对政策的信任程度,影响社会秩序的稳定和生产力的发展,而且还会给政策执行带来许多麻烦,使政策执行机构无所适从,导致政策难以贯彻执行。

当然,强调政策的稳定性并不是要否定政策的变动性。事物都是发展的,没有一成不变的东西,公共政策应该随着环境的变化而有所调整,但保持相对稳定是绝对必要的。特别是一些关系全局和影响深远的政策,其稳定性具有极为重要的意义。而保持这种稳定性最根本的途径就是政策的法律化,即将政策上升为法律,这也叫政策立法。这样做能够防止因重要领导人更迭等因素所引起的政策大起大落。



第二节 公共政策的功能

一、导向功能

公共政策的导向功能,是指公共政策通过提倡、激励的方式,使有关机构、团体或个人朝决策者所希望的方向努力。如“改革开放”政策、“让一部分人先富起来”的政策、农村家庭承包责任制政策等等,引导社会组织、公民个人发挥主动性与创造性,发展经济、改变贫穷状态。

公共政策之所以对公众行为具有重要的引导作用,是由于政策本身的权威性以及政策的指导性。这种引导既包括行为的引导也包括观念的引导,它告诉人们应以什么为标准,应该做哪些事和不应该做哪些事。这种行为的引导必然对人的观念变化带来影响,这种影响在社会变革时期表现得尤为明显,这是因为人的观念变化在这一阶段有着强烈的动机需求。

公共政策的导向功能具有两种作用方式:一是直接引导;二是间接引导。比如,我国改革开放后的农村政策直接调动了农民发展农业生产的积极性,引导他们走上脱贫致富的道路;而农村剩余劳动力向城市的大量流入,必然会对城市居民的工作与生活带来影响,起到了农村经济政策间接导向的作用。

公共政策的导向功能从作用结果看,既有正向功能也有负向功能。所谓正向功能是指政策对事物发展方向的正确引导,体现了公共政策与事物发展规律的协调一致;所谓负向功能是指对事物发展方向的错误引导,表现了公共政策与事物发展规律的冲突和矛盾。这里需要强调的是,并非只有错误的政策才具有负导向功能,一些正确的政策也可能产生负导向功能。如西方某些国家的一些社会福利政策,使社会寄生阶层同时受益,懒汉越养越多,这无疑表现了政策的负导向功能。

二、调控功能

公共政策的调控功能是指政府运用政策手段对社会生活中出现的利益冲突进行调节与控制。政策的调控作用主要体现在调控社会各种利益关系,特别是物质利益关系。在社会生活中人们有着不同的利益需求,而且表现出阶段性的特征,利益的差别使冲突不可避免。为了平衡这种矛盾,保持社会的稳定和经济的发展,作为政府重要管理手段的公共政策需要承担起调控社会利益关系的重任。

公众的利益矛盾经常会涉及以下几方面的问题：第一，人民的利益增长得快一点、激进一点，还是慢一点、稳定一点之间的矛盾。第二，社会中一部分人与另一部分人的冲突。他们同属人民范畴，但处于不同阶层，利益矛盾此起彼伏。如工人与农民之间、国家职工与个体工商户之间、城里人与外来流动人员之间等等。第三，人民这方面的利益与那方面的利益之间的矛盾。

公共政策不仅需要指明人们应该做什么和不该做什么，而且还需要指明人们应该先做什么和后做什么，并以此调控社会群体和个人的行为趋向。因此，公共政策的调控功能还常常表现出其特有的倾斜性。政府工作在不同时期会有不同的侧重点，公共政策就应对此加以倾斜，即在大的目标前提下，优先考虑某一地区或某一领域的发展，并相应对某些利益群体加以保护，如我国特区经济政策和发展第三产业政策等就突出表现了政策的倾斜性特征。

三、管制功能

为避免影响社会良性运行的不利因素出现，公共政策就要发挥对目标群体的约束和管制职能。这种功能往往通过政策的有关条文规定明确地加以表现，通常采取两种途径达到这一目标。

(1)积极性管制。政策条文的规定突出正激励原则，即对某种行为加以物质或精神方面的奖励，以刺激这种行为重复出现的频率，从而达到减少其反向行为的目的。

(2)消极性管制。政策条文的规定突出负激励原则，即对某种行为加以物质或精神方面的惩罚，以抑制这种行为重复出现，从而达到有效管制的目的。

四、分配功能

对社会公共利益进行分配是公共政策的本质特征。分配功能是指公共政策对社会所拥有的各种资源在不同地区、不同部门、不同群体之间的分配进行调节。

每一项具体政策都会涉及“把利益分配给谁”这样一个问题，换句话讲，就是都要面临一个“政策使谁受益”的问题。人的利益需要是不同的，而社会资源却是有限的，因此，政策对利益的分配不可能同时满足所有人的需要，往往是一部分人从中获得了较多的利益，另一部分人却不能从中获取利益或损失了原有的利益。政策的这种利益分配功能对社会的良性运行和稳定发展有着非常直接的影响。近年来，虽然我们一直强调社会公正的原则，但社会的利益矛盾仍突出表现在分配不公的问题上，而物质利益的分配不公，更是公众瞩目的焦点。

那些不合理的分配政策如果得不到及时纠正,就可能激化社会的利益冲突,进而使物质利益上的矛盾转化为政治利益上的矛盾。因此,公正分配的问题既是重要的理论问题,又是紧迫的实际问题。



第三节 公共政策的类型

在现代社会,公共政策作为政府对团体和个人行动的有效干预手段,存在于社会生活的各个领域,其数量繁多、形式多样,有时令人难以辨别。公共政策的分类并无定式,根据不同的标准,可以作不同的分类。

一、根据政策层次分类

根据政策层次,可以将公共政策划分为总政策、基本政策和具体政策三种基本类型。

1. 总政策

总政策是一个国家或地区的带有全局性、根本性、决定社会发展基本方向的政策,包括总路线、总方针、总纲领、总政策、总任务、基本路线等。

2. 基本政策

基本政策是次于总政策而在社会生活的各个领域、部门或方面起主导作用的实质性政策,一般可以将基本政策称为基本国策。

基本政策是相对于具体政策的主导性政策,它确定具体政策所应采取的态度、所应依据的假设以及所应遵循的原则。任何一个国家或一个政治系统都会有若干基本政策或国策作为其根本的行动准则,它们常常明确地写在国家的根本大法——宪法里,如果在宪法中没有详细的阐述,那么也可以在国家所信奉的重要思想家的著作中和政府对国家宪法的解释里。此外,一个国家的基本政策还可以从执政党的党纲里,政治首脑的指示中,政府所参与的国际条约里,一些具体的法律法规和政策条文中发现和确定。

3. 具体政策

具体政策是一个比较宽泛的概念,可以从不同的角度加以理解。广义的具体政策是指除基本政策以外的所有公共政策,包括实质性政策、战略与策略、规则与程序等;狭义的具体政策则单指实质性政策,它主要涉及政府的财政预算

和发展计划,以及政府各个部门(如经济、社会、外交等)的相关政策。具体政策不能背离基本政策,必须与其方向保持一致。

具体政策最典型的特征是变动性,相对基本政策而言,它所持续的时间通常要短得多。政府可根据实际情况的变化,随时改变具体政策。例如,“实行计划生育,控制人口增长”是我国的基本政策,在这一方针的指导下,20世纪70年代执行了“只生一个好,允许生两个”的具体政策。进入80年代后,随着人口形势的进一步严峻,则制定了“只许生一个,严禁超计划生育”的具体政策。

二、根据政策对社会和有关人们之间关系的影响分类

根据政策对社会和有关人们之间关系的影响,可以将公共政策划分为分配性政策、调节性政策、自我调节性政策和再分配性政策四种类型。这种分类方法是美国政策科学文献中最常见的分类方法之一,它是由著名政治学家罗威等人提出的。

分配性政策涉及将服务和利益分配给特定部分的个人、团体、公司和社区;调节性政策与将限制与约束加之于个人和团体的行动有关,它减少那些受调节者的自由和权力,这使它明显区别于分配性政策,后者的实施只会增加受调节者的自由和权力;自我调节性政策如同调节性政策一样,涉及对某一事物或团体的限制或控制,但这种政策与调节性政策不同,它不是别的团体强加上来的,而是受调节的团体主动要求,并作为保护和促进自我利益的手段而出现的;再分配性政策涉及政府在社会各阶级(层)或团体中进行有意识的财富、收入、财产或权利的转移性分配。

三、根据政策所涉及的社会生活领域及其问题分类

按照所涉及的社会生活领域及其问题的不同,可以将公共政策划分为政治政策、经济政策、社会政策和文化政策。

政治政策就是政府处理政治问题或调整政治关系方面所采取的行动或规定的行为规范;经济政策是政府处理经济问题或调整人们的经济利益关系的手段,或用沃特森的话说,经济政策是政府采取的以影响经济生活为目的的行动;社会政策是指政府用来处理狭义的社会(社会学意义上的社会)问题所采取的行动或行为规范。

四、其他分类

根据影响的时间长短,公共政策可以分为长期政策、中期政策和短期政策。

根据涉及的不同领域,公共政策可分为国防政策、外交政策、经济政策、人口政策、教育政策等。

根据政策制定主体在管理系统中所处的层级不同,公共政策可以分为中央政策、地方政策和基层政策。

根据政治活动的不同方式,公共政策可以分为权力型政策、妥协型政策与博弈型政策(或竞争型政策)。



第四节 公共政策的形式

在西方国家,公共政策多以法的形式出现。当代中国的公共政策,从其实质特征看,充分体现出中国共产党的领导作用;从其形式特征看,则由三部分构成,即党的政策、人大立法和行政决策。

一、党的政策

中国共产党制定的政策是其在一定历史时期为实现一定的目标和任务而规定的调整国际上国与国之间、国内团体与团体之间、人与人之间关系与行为方式的依据和准则。党的政策往往以直接和间接两种形式形成国家的公共政策。

(1)直接形式。党的历次代表大会和中央全会通过的政策性文件,以及党的主要领导人所发表的重要讲话,如中国共产党十一届三中全会公报、邓小平同志的南方谈话等。党的这些政策都是直接采取公共政策形式贯彻于社会生活的各个领域和各个方面。

(2)间接形式。从党的十三大开始,工作中开始强调“党的领导是政治领导,即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权推荐重要干部。党对国家事务实行政治领导的主要方式是:使党的主张通过法定程序,变成国家意志”。这里所谓的法定程序主要涉及三种类型:

第一,中共中央与国家其他机构联名发布的政策文件,如中共中央与国务院联名发布的决定、指示等。这种政策告知形式在中国的政策制定过程中表现得极为普遍。

第二,中共中央单独提出政策倡议,国家有关机构据此制定具体的政策方案,并依照法定程序加以通过。如1982年1月,邓小平同志在中央政治局会议上作了题为“精简机构是一场革命”的报告,提出了机构改革的指导原则。会后,国务院据此拟定了国务院机构改革的行动方案,并经全国人大常委会讨论

通过,以公共政策形式加以颁布。

第三,国家有关机构以党的政策为指导原则制定相关政策,如全国人大的刑事立法等。总之,党虽然具有对国家重大事项的决策权,但由于国家事务涉及全民利益,需要一体遵行,所以这种决策往往需要转变成为国家形式。

二、人民代表大会的立法

我国宪法规定,国家机关体系有四大组成部分,即国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关。显然,国家权力机关在国家机关体系中居首要地位。它有权决定同级其他国家机关的领导人选,并从法律制度和原则上规定它们的机构设置、职权范围、人员编制和活动方式。国家行政机关、审判机关和检察机关由国家权力机关产生,由其赋予职责和权力,对其负责,接受其监督并向其报告工作。它们与国家权力机关的关系不是平行而是从属关系,完全不同于资本主义国家的三权分立体系,形成以国家权力机关为主的议行合一的国家机关体系。

立法是人大的首要职权,主要表现为以下几种形式:

(1)宪法。全国人大有权修改宪法和解释宪法,并监督其实施。而人大对宪法的每一次修改和解释都意味着我国公共政策的重大变动。

(2)基本法。宪法精神或基本原则必须通过基本法的形式加以体现,全国人大所制定和修改的刑事、民事、国家机构、选举等法律都属于基本法的范畴。

(3)其他法律。这里是指超出基本法律性质的其他法律,但仍包括在现行宪法所界定范围之内。其他法律涉及外交、治安、环保、土管、工商、统计、专利等多种领域。

(4)地方性法规、自治条例和单行条例。我国是单一制国家,执行地方立法只是为了贯彻国家立法或补充国家立法。根据宪法规定,地方人大可制定地方性法规,并报上级人大批准和备案。民族自治地区的人大有权制定自治条例和单行条例,并报上级人大批准和备案。地方人大虽也从事立法活动,但都没有独立的立法权。

(5)人大决定。除立法权外,人大还具有决定权、任免权和监督权。决定权的表现形式就是决议、决定、命令、条例等的制定和颁行。一般而言,凡是批准性文件都采用决议的形式,它一般不具有实体的规定性和行为的规范性,而是对已有文件或事件的一种带有批准、告知、确认、表态、结论等性质的法律文件形式;而决定则是一种对事情做出实体性规定和对行为进行规范的法律文件形式。但从政策角度来看,不仅命令、条例等都属于决定的范畴,而且决议、决定也不具有实质性区别。因此,人大行使的任免权与监督权也可统统纳入决定的

范畴。

三、国家行政机关的行政决策

国家行政机关指国务院及其组成部分和地方各级人民政府,它们是国家权力机关的执行机关,行使国家行政权。决策是国家行政机关重要的职能表现,行政部门所作的决策,即行政决策,是当代中国公共政策的一个重要组成部分。所谓行政决策是指国家行政机关在法定的权力和职能范围内,在履行行政职能的过程中,就所面临的相关问题制定的行动方案和行动准则。行政决策作为公共政策出现主要有以下几种形式:

(1)行政法规。行政机关依据国家宪法规定和全国人大授予的权力制定行政法规,习惯上被称为政府立法活动或行政立法活动。行政法规常以总理令的形式加以发布,在公共政策中占有极其重要的地位。

(2)行政措施、决定和命令。行政措施、决定和命令与行政法规在实质构成要件上虽未明确做出规定,但在发布形式上则有显著区别,即行政措施、决定和命令往往以国务院文件或国务院办公厅文件的形式发布。无论是行政法规,还是行政措施、决定和命令,都被称为国家政令,具有相同的法律效力。

(3)部门规章。部门规章是国家法律和行政法规的进一步具体化,外部形式也与国家法律和行政法规很相似,同样具有较强的规范性,常常以部长令的形式加以发布。部门规章须报国务院备案,国务院有权予以改变或者撤销。部门规章与行政法规在制定内容上的划分原则是:凡仅涉及一个部门内的关系的,凡调整内容明确限于部门职权范围内的,须采取部门规章的形式加以规范;凡法律未作规定且国务院也未发布过决定、命令的,凡全国性的和涉及几个部门的关系的,凡调整内容是否属于部门职权范围尚未明确的,均须采取行政法规的形式加以规范。

(4)地方性规章。根据我国宪法和地方政权组织法,有权制定规章的只有法律明确授权的地方政府,如省、自治区和直辖市政府,省会城市的市政府,以及计划单列市的市政府等。地方性规章与地方性法规在内容上的划分一般表现在如下几个方面:第一,地方性法规是法律原则的具体化,地方性规章是行政法规的具体化。第二,涉及地方司法活动的,制定法规;涉及地方行政机关自身调整的,制定规章。第三,法律和行政法规未作规定,需要创设新的实体及其权利义务时,制定法规,即地方性法规可以在与法律和行政法规不相抵触的前提下,对法律和行政法规未纳入调整范围的问题做出先行规定;只有在不涉及创设新的实体及其权利义务时,可以制定规章,即地方性规章的制定必须以法律和行政法规为依据。第四,本地区重大事项由地方性法规规定,其他事项由地

方性规章规定。

(5)地方性行政措施、决议和命令。根据宪法和地方政权组织法的规定,地方各级政府有权规定行政措施,发布决议和命令。那么怎样区分这些措施、决议和命令与地方性规章呢?第一,地方性行政措施、决议和命令并不一定需要以上级部门的法规文件为依据,只要事务属于自己的职权范围就可以做出相关决定。第二,从行政法角度而言,地方性规章可以设定有限的处罚种类和处罚权,而地方性行政措施、决议和命令则不能做这样的设定。第三,司法部门在审理行政案件时要参照地方性规章,而地方性行政措施、决议和命令则不属于参照依据。

四、国家司法机关的司法决策

人民法院和人民检察院作为司法机关是我国国家机关体系中一个重要的组成部分。宪法规定,人民法院是司法审判机关,独立行使审判权,人民检察院是司法监督机关,独立行使检察权,行政机关、社会团体和个人无权加以干涉。从我国目前实际情况来看,司法机关的作用更多地表现在政策执行和监督方面,并没有真正成为政策制定的主体。换言之,在公共政策的多种表现形式中,并不存在司法决策这种形式。原因如下:

(1)我国议行合一的政治体制与西方一些国家三权分立的政治体制有着显著的区别。一方面,我国的司法机关与立法机关并非平行关系,它由人大产生,受人大监督,并对人大负责;另一方面,我国司法机关接受中国共产党的统一领导,在党的方针、路线指引下进行审判和检察工作。

(2)从我国司法机关参与立法过程的情况来看,现行法律未对法律草案的起草人做出明确规定,实践中通常由法律议案的提案人所属机构或部门起草。司法机关当然有权向全国人大及其常委会提出与自身工作和自身组织有关的法律议案,而当立法过程进入实质性阶段之后,司法机关在基础阶段所起的主导作用也就不复存在了。

(3)我国司法机关在法律实施过程中做出的相关判决和裁定,是把一般性法律运用于具体和个别的情况,并不能作为以后适用法律的基础,是一种非规范性的法律文件,并不具有公共政策表现形式的一般特征。

(4)法律解释在三权分立的体制中是司法决策的重要途径和形式,而在我国,司法机关虽然也具有法律解释权,但这种权力极为有限,仅限于在司法工作中具体应用法律的相关问题。法律、法规和规章的解释更多地是由全国和地方的人大,以及国务院和地方各级政府作出。因此,司法机关所作的法律解释不可能具有公共政策的一般特性。