

◎ 杨寅 著

行政决策程序、 监督与责任制度

XINGZHENG JUECE CHENGXU JIAN DU YU ZE REN ZHI DU

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

◎ 杨寅 著

行政决策程序、 监督与责任制度

XINGZHENG JUECE CHENGXU JIAN DU YU ZE REN ZHI DU

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政决策程序、监督与责任制度/杨寅著. —北京:
中国法制出版社, 2011. 2

ISBN 978-7-5093-2607-7

I. ①行… II. ①杨… III. ①行政管理-决策学 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 018572 号

策划编辑 马颖

责任编辑 邱小芳

封面设计 杨泽江

行政决策程序、监督与责任制度

XINGZHENGJUECECHENGXU JIANDUYUZERENZHIDU

著者/杨寅

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640×960 毫米 16

版次/2011 年 4 月第 1 版

印张/12.5 字数/146 千

2011 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-2607-7

定价: 35.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66078158

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

前 言

对行政程序的研究始于1994年我的博士学位论文选题。当时,中国行政法学界对行政程序的关注主要是借鉴、引进国外的制度经验和国内的行政程序法典化。1998年回国工作后,我将博士论文用中文整理出版,此时,感觉单纯的法典化讨论视野较窄;其中,最大的问题是,缺少对不同行政领域行政程序制度的研究和把握。这期间,我开始在华东政法学院为研究生讲授行政管理学课程,开始关注公共管理领域的一系列问题。这样的转向,丰富了我的行政法学思路与眼界,尤其觉得,对行政程序的研究必须同行政实践结合起来。

2002年,我作为富布莱特学者去美国访问一年,期间,集中对美国联邦行政程序的近期制度进行研究。美国的研究使我坚定了自己的看法——对行政程序的领域化探讨必不可少。2003年回国后,在上海市法治研究会的支持下,我带着一批研究生,开始研究不同或者说重点行政领域的行政程序问题,并于2005年形成了在法律出版社出版的研究成果:《公共服务政府与行政程序构建》。在该研究中,唯一没有涉及的领域就是行政决策,因为,我觉得这一领域非常重要,也很复杂,需要单独讨论。

很幸运,2006年,关于行政决策程序研究的课题申请获得了上海市教委批准,并作为重点项目立项。结合实际情况,我将项目名称确定为:行政决策程序与监督、责任制度研究。这一课题是我对行政程序研究兴趣的延续。课题研究期间,我在华东政法学院指导的两位研究生分别确定了与该课题有关的硕士论文:韩磊的《重大行政决策程序研究》和杨君的《行政决策责任追究制度法治化研究》。与此同时,我本人按课题计划开始对行政决策的基本理论进行研究。深入其中后,发现这一领域的理论分析非常复杂,概念的不确定、法学以外的知识储备(如决策心理学、

2 行政决策程序、监督与责任制度

经济学)、法学与非法学知识的融会贯通,等等。

2009年,上海市社会科学院法学所的行政法研究生狄馨萍、法理学研究生金峰也加入了我的研究项目,并在韩磊、杨君既有成果的基础上,完成了对行政程序与行政监督责任共计四章的写作任务。课题报告具体撰写分工如下:我本人负责第一章行政决策的概念和第二章行政决策基本理论;狄馨萍负责第三章行政决策程序的一般理论;韩磊、狄馨萍和我负责第四章重大行政决策程序;金峰负责第五章行政决策监督;杨君、金峰负责第六章行政决策责任。

本书是在对课题研究报告修改、补充的基础上形成的,其特点是:运用行政管理学、社会心理学、法学、政治学等多学科知识对行政决策理论与实践问题进行分析。在内容上由决策基本理论、行政决策程序、行政决策监督和责任四块内容构成。具体而言,在对中外有关决策和行政决策理论进行梳理的基础上,探讨行政决策程序中的基本问题和法治化问题;接着,结合我国行政决策实践,重点讨论重大行政决策中的制度构成,并对国内近期立法实践进行归纳分析;然后,概括出我国行政决策监督的现状、问题与完善对策;最后,分析行政决策责任追究的立法现状和实践,并提出完善我国行政决策责任追究制度的若干对策。

2010年10月,国务院出台了《关于加强法治政府建设的意见》,对“依法科学民主决策”进行了专门的阐述,提出了明确要求;与此同时,国内行政法学界对制定《行政程序法》的努力仍在继续。在此背景下,希望本书能够丰富行政决策的理论基础,准确、全面地概括我国行政决策实践中的缺陷与问题,凸现重大行政决策程序的制度构成和既有立法中的问题,为地方立法的完善和国家层面相关立法的出台提供参考。

最后,对上海政法学院学生倪文蝶、叶小菁为整部书稿校对工作所付出的精力和时间表示感谢;也向中国法制出版社对本书出版的鼎力支持和严谨的工作精神致谢!以上浅见,识为前言。

杨 寅

2011年2月于沪上佘山脚下

目 录

第一章 行政决策的概念

第一节 什么是决策

- 一、决策的起源 1
- 二、决策的含义 3
- 三、决策的特征与要素 5

第二节 行政决策

- 一、行政决策的含义与特点 8
- 二、行政决策的地位、功能与类型 11

第三节 行政决策与公共政策、行政规划和行政规范

- 一、行政决策与公共政策 15
- 二、行政决策与行政规划 19
- 三、行政决策与行政规范 25

第二章 行政决策基本理论

第一节 行政决策体制

- 一、行政决策权力的分配 31
- 二、行政决策系统 35
- 三、行政决策主体及其运作 41

第二节 行政决策的原则

- 一、有效性原则 47
- 二、合法性原则 49

2 行政决策程序、监督与责任制度

三、民主性原则 51

四、科学与可持续性原则 53

第三节 行政决策方法

一、行政决策方法概述与分类 56

二、直觉决策方法 57

三、定性分析决策 60

四、定量分析决策 62

五、电子决策与电子政务 64

第三章 行政决策程序的一般理论

第一节 行政决策程序概述

一、行政决策程序的概念及功能 68

二、行政决策程序类型化及其法律意义 71

三、行政决策程序的构成环节 73

四、行政决策程序设置的原则 77

第二节 行政决策程序法治化

一、行政决策程序法治化的必要性 82

二、行政决策程序法治化的内容 83

三、我国行政决策程序法治化的沿革 84

四、行政决策程序法治化的基本措施 86

五、我国行政决策程序法治化的路径选择 89

第四章 重大行政决策程序

第一节 重大行政决策程序的制度构成

一、公众参与 96

二、专家咨询 100

三、可行性/不可行性论证	103
四、合法性审查	108
五、集体审议	110
六、成本—收益分析	113
七、信息公开	115
八、资源、环境影响评价	117
九、弱势群体保护	120
十、公共利益衡量	121
十一、区域协调	123
十二、试点试行	125
十三、事后评估	127
第二节 当前我国重大行政决策程序的立法实践	
一、现有重大行政决策程序的立法梳理	130
二、现行重大行政决策程序规范中运用的程序制度	137
第三节 我国重大行政决策程序规范评价	
一、规范重大行政决策程序中的宏观问题	140
二、对现行重大行政决策程序规范文本的评述	143

第五章 行政决策监督

第一节 行政决策监督概述

一、行政决策监督的界定	148
二、行政决策监督与行政决策监控	150
三、行政决策监督的分类	151
四、行政决策监督的功能与价值	152
五、行政决策监督体系	153

4 行政决策程序、监督与责任制度

第二节 我国行政决策监督的现状与问题

- 一、行政决策失误的监督现状 156
- 二、行政决策监督中存在的问题 159

第三节 完善我国行政决策监督的对策

- 一、加强各种形式的监督 162
- 二、重视事前监督和事中监督的结合 164
- 三、优化行政决策监督主体自身建设 165
- 四、提高行政决策监督法治化水平 166
- 五、落实行政决策责任追究制度 167

第六章 行政决策责任

第一节 行政决策责任概述

- 一、行政决策责任的界定 168
- 二、行政决策责任的分类 169
- 三、行政决策责任追究的原则 172
- 四、行政决策责任追究的必要性和意义 175

第二节 我国行政决策责任追究的立法现状与实践

- 一、行政决策责任追究的立法现状 178
- 二、行政决策责任追究的实践困境 185

第三节 完善我国行政决策责任追究制度的现实对策

- 一、加快行政决策责任追究的立法工作 187
- 二、加强行政决策主体及其工作人员的法律责任意识 189
- 三、完善行政决策责任的监督机制 189
- 四、行政决策责任追究程序的法治化 190

第一章 行政决策的概念

第一节 什么是决策

一、决策的起源

1. 人类的生存和发展需要导致了人类的决策活动。作为人类有意识的活动，决策是人类的固有行为，可以同人类的所有活动领域与活动类型相联系。人的活动是一种有目的、有意识并可以蕴涵一定理性因素的活动，这是人类能够区别于其它动物的重要标志。这种“有目的行动”之前所构成的支配人的行动的目标和意图，在本质上就是决策行为。因此说，决策自古以来就存在，决策是人类社会发展中的重要现象。

上古时期，人类在以生存为目的的劳动实践中，产生了早期朴素的决策思想。在文字产生之前，这种决策思想以本能方式储存在人脑里。文字的产生，极大地促进了决策活动的发展，并使人类决策活动产生了质的飞跃。正是这样的飞跃，以往的各种决策经验才得以积累、保存并广为流传，使更多人的行动逐渐避免了操作前的盲目性，从而更好地适应、改造大自然，以创造更佳的生活环境。

就人类学的研究来看，占卜术作为介于原始宗教与巫术之间的一种精神文化，同原始社会人们的决策活动有着极为紧密的联系。在原始社会生产力和人类认识能力极端低下情况下，占卜起源于原始的前兆信仰和各种崇拜。在万物有灵观念下，先民们认为事物之间都有因果关系，于是，就把偶然发生的一些奇特自然现象和生理

现象，都看作是神灵的某种启示。为了能够及时得到神示来趋吉避凶，先民们便开始采取人为手段来主动地获取兆示内容，于是占卜术应运而生。^①

2. 中国古代的占卜一开始就是和农事、狩猎、征伐、祭祀等联系在一起的，是与社会生活相关的一种专门活动。在上古时代，尤其是殷商西周之际，事无大小巨细，只要与生活稍有关联都要祈求神灵的启示，然后，再根据神灵启示决定行动与否和行动计划。在商王朝，对于卜筮的迷信几乎到了狂热的程度，每日必卜，每事必卜，每事必占，如任命官员、征伐出战、祭祀祖神、修筑城池等大事的决策皆列其间，任凭占卜神意的左右摆布。^② 于是占卜术也成为各种决策的重要手段和依据，甚至使人的主观思维和判断所起的作用降为次要。

此后，由原始占卜术发展演变而来的《周易》占筮术，以其完整系统的文字卦符体系，逐渐成为上古决策的主要手段，并对后世有深远影响。《周易》的产生缘于先民对决策根据和方法的迫切需要，是远古预测方术发展变异的阶段性成果，其本身包含一整套比较系统周密的决策思想和原理。概而言之，就是《周易》中合理的哲学思想内核，即以天地人为研究对象，以阴阳对立统一为基础，以变易理论为核心，以理、象、数、占为手段，以守中持正、趋吉避凶为目的，经过推理演绎所得到的概念或文字卦符体系。

从决策文化的视野看，《周易》在运用卦象、卦理进行预测与

① 中国新石器时代考古的大量资料表明，古代中国占卜术的发展至迟可以追溯到距今五千年以前。这时中国境内已出现以兽骨和畜骨为材料的占卜技术。其中最早的一项卜骨遗存出自位于今内蒙古巴林左旗的富河沟新石器时期遗址中，距今约 5300 年左右。在中原地区，大量的卜骨资料亦发现于距今 5000 至 4000 年之间各个新石器时期文化遗址中。从 20 世纪大量出土的甲骨卜辞中，可以证明原始占卜术的确左右着上古的决策。谢金良：“综论我国古代易学及相关术数学的政治决策作用”，<http://www.lun-ventianxia.com/produnt.free.5028038.2/>，2009 年 6 月 18 日访问。

② 可从先秦文献《礼记·曲礼》以及此后的《尚书·洪范》、《史记·齐世家》和《论衡·卜筮篇》中找到相关事例。

决策的时候,不仅揭示了宇宙间事物发展、变化的自然规律和对立统一的法则,而且形成了自身的决策文化观雏形。首先,贯通于天、地、人各方面的预测决策思想,尤以“定吉凶”、“定天下”的政治决策思想为主;其次,形成了一套独特的预测天文、地理、人事的方法;再者,体现在《易经》六十四卦爻辞和《易传》中的一种辩证精神。^①为此,有学者将《周易》视为我国现存最早的一部关于决策科学的大全。^②当然,究其实质,《周易》中的占筮术只是一种上古社会辅助决策的预测之术。古代统治者固然有不少信奉占筮术,但更多的统治者则是按自己的愿望来决定是否听奉卜筮结果,^③尤其是商周之后。^④

二、决策的含义

1. 决策不仅可以表现为一种纯粹的个人行为,也可以是一种组织乃至国家性的活动,其通常含义就是做出决定(decision-making)的意思。我国早在先秦时代就出现了“决策”一词。《韩非子·孤愤》中有曰:“智者决策于愚人,贤士程行于不肖,则贤智之士羞主人之论悖矣”;楚汉相争时期,韩信提出:“决策东乡,争权天下”的战略思想。除此以外,我国古代的《孙子兵法》、《战国策》、《资治通鉴》等著述也包涵了丰富的政治和军事决策的

① 谢金良:“综论我国古代易学及相关术数学的政治决策作用”,<http://www.Lunwentuanxia.com/produt.free.5028038.2/>,2009年6月18日访问。

② 从政治决策思想的角度总结《周易》,主要有两大方面:(1)是决策之道,主要有阴阳、经权、安人、中正、德行、用人、为政、贵谦等8种;(2)是政治决策之原则,有均衡与对称、相称与结合、盈足与蓄通、物序与均势、中和与适度、和谐与协调、主次与取舍、互补与权变等8种。还可从规律论、全息论、信息不灭论、信息可用论、相互感应论、时空论等六方面来评判《周易》在决策理论方面的贡献。鲍宗豪:《决策文化论》,上海三联书店1997年版,第17-39页;陈传康、董恒宇:《周易策略与经营管理》,万国学术出版社1993年版,第55页。

③ 此正如荀子所言:“卜筮然后决大事,非以为得求也,以文之也。故君子以为文,而百姓以为神”。见《荀子·天论》。

④ 詹鄞鑫:《八卦与占筮破解——探索一种数术文化》,中州古籍出版社1991年版,第225-233页。

经验、思想和方法。

尽管在远古和封建君主时代,个人或组织意义上的决策就已经存在。但是,在本质上,人类在这一时期的决策,尤其是政治决策,是依托于人们对神明或君主的顶礼膜拜而存在的,这样的决策要么是依纯粹偶然的“神测”而产生,要么是据君权的臆断而定夺。也就是说,远古和封建时代的决策由于缺少对自然和人类的系统认识与把握,缺乏现代法治的制约和保障,决策也就时常会偏离科学和理性。如同人类的自身发展规律一样,人类决策的行为和理论也经历了由不成熟到成熟,由蒙昧型、经验型到科学型、法治型的发展历程。

2. 现代科学管理意义上的决策起源于西方的管理学,而作为一门学科意义上的决策科学和理论,^① 则是在 20 世纪初才出现的。^② 人们一般将美国学者西蒙(Herbert Simon)有关决策的论述视为决策理论发展的里程碑,其前称为古典决策理论,其后为现代决策理论。^③ 在管理学和经济学的意义上,决策被解释为公司或政

① 所谓决策学是指研究、探索和寻求做出正确决策规律的科学。决策学的研究主要包括三个方面:(1)对决策学自身的基础研究,主要研究决策学的范畴包括决策概念、决策要素、决策结构和决策理论。(2)对决策组织和方法的研究,即做出正确决策的体制、原则、方法和程序。(3)决策应用研究,如领导决策、企业决策等。参见孙秀君:《决策法学》,人民法院出版社 2000 年版,第 7 页。

② 关于决策科学的产生与发展,以及决策学与管理学、组织学、心理学的关系,可参见孙秀君:《决策法学》,人民法院出版社 2000 年版,第 11 - 14 页。

③ 决策理论的发展演变大体经历了三个阶段:第一是 20 世纪初管理学诞生到 20 世纪 40 年代,称为古典规范性理论期,以决策人是“经济人”为前提,强调决策的方法与规范。第二是 20 世纪四五十年代之后,称为现代理论期,以决策者的心理和行为环境的个性差异为前提,强调决策行为和决策心理。第三是 20 世纪 70 年代之后至今,称为现代决策理论的发展期,以效用理论、博弈论和决策支持技术为代表,分别强调以预测模型为基础的决策分析,决策人与相关人的相互作用,以及决策对物理、电子技术和其他科学的借用与依赖。其中,第二阶段的代表性学者就是西蒙,其核心贡献是将他的“有限理性”(limited rationality)理论在决策领域加以应用,从而克服了单纯强调决策者经济理性的弊端。参见王佃利、曹现强:《公共决策导论》,中国人民大学出版社 2003 年版,第 19 - 26 页;英文文献可参见 Herbert Simon and Associates, Decision Making and Problem Solving, <http://dieoff.org/page163.htm>, 2009 年 9 月 20 日访问。

府在确定其政策或选择实施政策的有效方法时所进行的一套活动，其中包括收集必要的信息以对某一方面建议做出判断，以及分析可以达到预定目的的各种可供选择的方法等活动。也就是说，决策是指为实现一定的目标，企业或其他社会组织按照一定的程序制定若干行动方案并加以抉择的活动过程。^①

综上所述，决策可以有两种字面含义：首先，决策可以指做出决定的活动；其次，管理学意义上的决策是指在若干方案中进行优化选择的过程。决策可以定义为：人们或社会组织在对某一具体事物具有一定认知的基础上，为实现一定的目标而作出决定或确定行动方案的活动与过程。

关于这一定义需要阐释两点：第一，人们一般都习惯于将决策理解为一种决定，但不容忽视的是决策还是一种过程；^② 第二，在使用“作出决策”这一表达方式时，实际上蕴涵了作出决定和确定方案两种决策活动类型。“决策过程论”强调的是决策过程中程序的突出意义；对“作出决策”进行两分，揭示的是决策行为的可分解性。

三、决策的特征与要素

1. 决策的特征

(1) 认知性。从心理学上说，决策不是人的本能活动，属于人的意志活动的范畴，应当以对事物具有一定的认知为基础。

(2) 目标性。决策不是人的盲目活动，而是一种理性的决断过程，它应当针对具体问题、围绕一定的目标而进行。

(3) 过程性。决策是一种以认知为基础，围绕目标而作出决定或确定行动方案的活动，它不仅表现为一种结果，更表现为一种

① 王佃利、曹现强：《公共决策导论》，中国人民大学出版社2003年版，第1页。

② 例如，英国著名公共政策教授 Richard Rose 就曾经强调，人们不应当把决策或政策只看作是某个孤立的决定，而应当将其视为是由“或多或少有联系的活动组成的一个较长的过程”。Richard Rose, *Policy - Making in Britain: A Reader in Government*, (1969), London: Macmillan and New York: Free Press, pX.

动态过程。决策内容与结果的是非、优劣一般都是由决策过程的特质所决定。

(4) 优化选择性。决策是理性化的活动，通常都表现为在多个方案之间进行分析、比较而进行优化选择的过程。

(5) 决策的预测性。无论是作出决定，还是确定行动方案，决策都不仅是对经验、历史的回顾以及现实的描述，它更是对未来情况的预见和把握。

(6) 应受监督性。肆意是人之本性，要实现决策的理性化，必须要对决策的认知基础、决策过程以及其实施质量加以监督。这种监督主要依靠决策程序和决策责任两大制度得以实现。^①

2. 决策的要素

(1) 决策主体。决策主体是决策的主动发动者和目标确定者，也是决策活动中对决策对象的认知程度和主观意志判断的体现者，还是决策过程中程序要求的贯彻者与决策责任的承担者。决策主体既可以是个人，即决策者；也可以是集体或组织。决策活动是以决策者和决策组织为主体的活动。

(2) 决策对象。决策对象是决策可能影响或实际影响的事物，任何通过人的行为能够施加影响的事物均可以成为决策对象，包括自然、社会和思想、文化。^②

(3) 决策目标。决策目标是指决策者针对决策对象作出决策决定或通过实施决策方案而所追求的行为目的与愿景。决策目标是判断决策实施绩效以及确定决策责任的重要考量因素。

(4) 决策体制。决策体制是指决策者或决策主体在进行决策活动时的组织形态，以及决策主体与其他外部相关组织与个人、决

^① 除了上述六项特点之外，还有学者认为，决策应当具有可实施性。参见张勤：《行政决策论》，同心出版社1997年版，第2-3页。笔者的观点是，决策的可实施性主要是针对确定行动方案的决策而言的，而对于作出决定的决策则不一定要具有这两种特点。也就是说，可实施性不是能够涵盖两类决策的普遍性特征。因此，没有将其列出。

^② 贺善侃、黄德良：《现代行政决策》，上海大学出版社2001年版，第8页。

策主体内部不同工作机构与人员相互之间的权力配置与分工。决策体制往往影响着决策工作的成本与效率。

(5) 决策信息。决策信息是指有关决策对象、决策目标、决策内容以及决策环境等各方面的知识和消息。决策信息是决策活动必须的考量和导向因素，是决策的前提和条件。信息质量的高低和信息数量的充足与否会直接影响决策内容的科学性、针对性和可实施性。

(6) 决策方法。决策方法是决策者在掌握相关信息的基础上为及时、高效作出决策而遵循的策略。决策方法既可以表现为对特定指导思想和理论模型等意识形态的运用，也可以表现为对物质形态的技术设备和手段的采用，在保障决策质量方面，决策方法具有不可或缺的意义。

(7) 决策程序。决策程序是规范、约束决策者作出决策的步骤、方式、顺序、时限方面的系列要求。程序不仅对保障决策质量中的科学性具有重要价值，对质量中的民主、效率和法治的捍卫更是必不可少。在决策过程中，如果要求决策者恪守一种具体的决策方法，此时方法就演变成程序问题。

(8) 决策环境。作出一项决策往往会受到内外部各种环境条件的影响和限制。内部环境因素包括决策者和决策体制两个方面，外部环境因素通常会包括自然、政治、社会经济、历史、文化、人口，甚至是国际因素。上述诸多决策环境因素对不同社会领域的决策或者相同社会领域不同决策层级的决策的影响会有所不同。例如，企业决策、行政决策；中央政府行政决策、地方政府行政决策。

(9) 备选方案。决策不仅是作出决定，还是围绕决策目标确定行动方案的过程，因此，在制定最终或最优方案之前，需要对若干方案进行甄别、比较，这就必须要设置若干方案以备选用。从内容对比上说，若干备选方案之间既可以是近似的，也可以是相反的。备选方案的全面性、科学性与可实施性对决策的质量，尤其是

决策实施至关重要。

(10) 决策后果。为实现决策目标，作出决策之后，就需要实施，然后，还要对实施决策的结果进行衡量、判断。决策后果主要涉及两大问题：一为绩效；二为责任。绩效就是根据决策目标对决策实施结果进行评估；随后，要对决策实施结果与决策目标之间的差距确定责任。确定决策责任不仅会涉及决策实施者，也会涉及决策者或决策主体自身。只作决策，不顾后果，就难以保证决策质量和决策实施绩效，决策后果是科学决策的保障因素。

第二节 行政决策

一、行政决策的含义与特点

1. 什么是行政决策

行政决策又称政府决策，是指国家行政机关及其工作人员为实现一定的行政目标，^① 根据法定权限，按照法定程序对其职责范围内的公共事务作出决定或确定行动方案的活动与过程。^② 从政府活动的特点看，确定行动方案的一般表现就是确定政府活动的计划，即行政计划。也就是说，行政决策可以包括作出行政决定和制定行政计划两种决策类型，前者称为结果性的行政决策，后者称为方案性的行政决策。^③

从决策主体上看，这里所说的行政决策既包括各级人民政府的

① 严格说来，在法律属性和范围上，政府同行政机关存在一定的区别。政府一定是行政机关，但行政机关却不一定是政府。在我国国内法的意义上，政府一般就是指中央、省（自治区、直辖市）、市（州、盟、直辖市的区）、县（旗、市辖区）、乡五级人民政府。这五级人民政府都是行政机关，其职能部门也是行政机关，但后者却不是政府。本书在使用行政决策时，不严格区分行政与政府两个概念，将行政决策等同于政府决策。

② 关于行政决策的定义，另可参见莫岳云：《行政决策学》，中国社会科学出版社2004年版，第8页。

③ 对该分类的详细论述，见本节第二部分关于行政决策类型的阐述。