

地方政府权力清单制度变迁逻辑、 现实困境与优化路径

——基于31个省级权力清单的过程追踪分析

牟春雪^{1,2}

(1.东南大学 马克思主义学院;2.东南大学 中国特色社会主义发展研究院,江苏 南京 211189)

摘要:权力清单制度作为新时代推进政府治理体系与治理能力现代化的内在要求,其推行是一个不断深化的系统过程。本研究关注地方政府权力清单制度动态调整过程,以省级政府这一权力清单体系中承上启下的关键环节为研究对象,基于过程追踪框架对我国31个省级权力清单历时性实施状况进行剖析,探索权力清单制度变迁逻辑,并从推行过程的经验材料中发掘其现实困境表现及其成因。根据上述分析,应从加强顶层设计、健全法律法规体系、完善相关配套制度、建立多元主体参与机制、建构统一信息技术平台等路径出发进一步提升权力清单制度效能。

关键词:权力清单制度;过程追踪;省级政府

中图分类号:D089

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2023)01-0084-09

一 问题的提出

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中明确提出“全面实行政府权责清单制度”。全面实行权责清单制度是“十四五”时期深化我国政府职能转变的重要举措,也是新时代推进政府治理体系与治理能力现代化的内在要求。权力清单作为权责清单制度体系建设的起点和重要组成部分,其依据法律法规梳理、明列、公开本级政府及其部门的职权和职责,从而规范政府权力行使,划定政府权力边界。自2015年3月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》(以下简称《指导意见》)后,我国基本形成了自上而下的权力清单体系,其中省级政府处于权力清单体系中承上启下的关键环节,既需要有效承接中央政府的顶层设计,又需要监督指导市县级政府,其执行情况直接影响着整体权力清单体系建设。权力清单是伴随体制改

革、机构设置和职责配置等进程不断动态调整的,探究权力清单制度推行的过程,对进一步提升权力清单制度效能具有重要意义。

因此,本研究关注省级政府这一关键环节,基于过程追踪框架分析31个省级权力清单历时性实施状况变化,从经验材料中探究其推行中的现实困境及其成因,并提出优化其制度安排的路径,以期构建权责明确、依法行政的政府治理体系提供借鉴。

二 地方政府权力清单制度变迁的过程追踪分析

(一) 本文分析框架

本研究以我国2015—2022年基本形成权力清单体系后31个省级权力清单动态调整情况为研究对象,采取过程追踪法对权力清单制度调整情况进行剖析。过程追踪法在社会科学研究中通常被界定为致力于描摹各种因果机制^①。相对于

收稿日期:2022-09-11

基金项目:国家社会科学基金项目(20BKS185);江苏省社会科学基金项目(22MLD011)

作者简介:牟春雪(1991—),女,辽宁大连人,博士,讲师,主要从事公共政策与社会治理研究。

①Bennett A, Checkel J T. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p.25.

其他分析方法,其更关注事件发展的历时性,通过对研究事件过程阶段的众多行为进行描述和分析展现各个关键要素的相互作用与运行机制,从而在小样本研究设计下也能找到与理论相符的那些事实,有助于弥合质性研究和量化研究的鸿沟,为社会科学研究者提供了独特的分析视角和框架,逐渐得到学术界的广泛推介^①。根据关注的维度

不同可以将过程追踪区分为理论检验型、理论建构型和解释结果型。这三种方法在不同维度上相互区分,可以分别应用于分析中,也可以相互嵌套混合应用于分析设计中^②。本研究综合运用理论建构型与结果解释型过程追踪来构建权力清单过程分析框架,如图 1 所示。

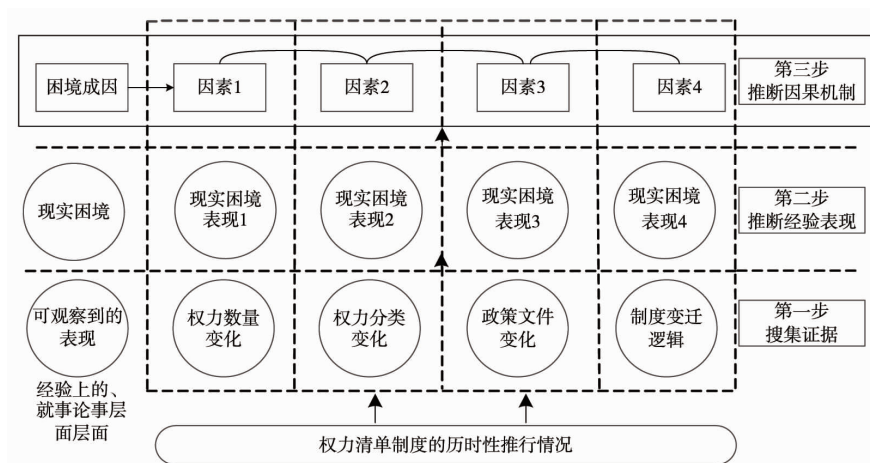


图 1 省级权力清单制度推行过程追踪分析框架

(二) 数据来源与分析

本研究于 2016 年 8 月、2017 年 12 月以及 2022 年 5 月分别统计除中国港澳台地区外 31 个省级权力清单情况,相关数据均来自各省级政府官方网站、各职能部门网站、机构编制网等,并将 31 个省级权力清单中权力事项数量、结构以及政策文件等情况置于时间顺序之中,以探究权力清单制度推行过程中的变化情况。

第一,从行政权力事项数量来看,总体上呈现精简的趋势。从 31 个省级行政区公布的行政权力事项总量来看(如图 2 所示),超过 65% 的省级行政区行政权力总数呈现精简的趋势。虽然总体上呈现精简的趋势,但各省公布的权力事项数量仍存在巨大差异,以 2022 年为例,公布行政权力事项数量最多的为北京市,共 10 640 项;其次为陕西省,共 8 436 项;而公布行政权力事项数量较

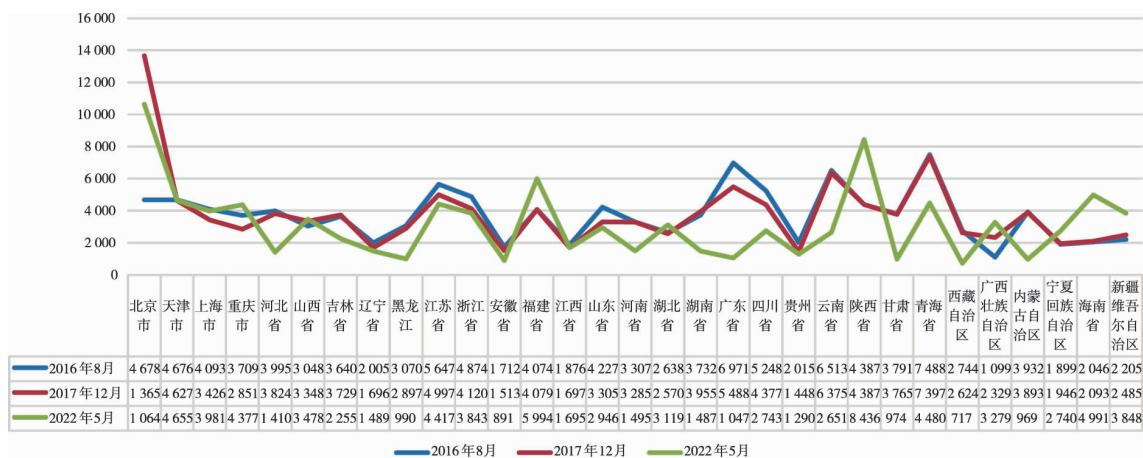


图 2 2015—2022 年 31 个省级行政权力事项数量变化

^①Mahoney J, Thelen K. *Advances in Comparative-historical Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p.46.

^②德里克·比奇,拉斯穆斯·布伦·佩德森:《过程追踪法:基本原理与指导方针》,汪卫华译,格致出版社、上海人民出版社 2020 年版,第 3,11 页。

少的省份分别为西藏自治区、安徽省、内蒙古自治区、甘肃省以及黑龙江省,权力事项数分别为717项、891项、969项、974项及990项。

第二,从行政权力事项类型来看,总体上呈现规范的趋势。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《指导意见》要求,各省(自治区、直辖市)政

府可参照行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政给付、行政检查、行政确认、行政奖励、行政裁决和其他类别的分类方式(9+X),结合本地实际,制定统一规范的分类标准。从31个省级行政区公布的行政权力事项类型来看(如表1所示),以“9+X”分类作为规范标准,可以发现采取

表1 2015—2022年31个省级行政权力类型变化

省份	2016年8月	2017年12月	2022年5月	省份	2016年8月	2017年12月	2022年5月
北京市	9+X	9+X	9+X	辽宁省	9+X	9+X	9+X
天津市	9+X	9+X	9+X	四川省	9+X	9+X	9+X
云南省	9+X	9+X	9+X	海南省	9+X	9+X	9+X
宁夏回族自治区	9+X	9+X	9+X	广西自治区	9+X	9+X	9+X
新疆维吾尔自治区	9+X	9+X	9+X	西藏自治区	9+X	9+X	9+X
陕西省	9+X	9+X	9+X				
上海市	“9+X”外增加行政复议、行政命令、行政备案、行政规划、行政指导、行政决策、行政调解	“9+X”外增加行政决策、行政备案、行政复议、行政指导、行政规划、行政调解	9+X	安徽省	“9+X”外增加行政征用、非行政许可、行政规划,无行政检查	“9+X”外增加行政规划,无行政检查	无行政检查“8+X”
重庆市	9+X	“9+X”外增加监督检查,无行政检查	9+X	湖南省	“9+X”外增加行政监督,无行政裁决	“9+X”外增加行政监督,无行政裁决	9+X
河北省	“9+X”外增加非行政许可、行政征用	9+X	9+X	贵州省	“9+X”外增加行政服务、行政处理、行政监管、非行政许可审批	9+X	9+X
山西省	无行政检查“8+X”	无行政检查“8+X”	9+X	河南省	无行政检查、行政奖励“7+X”	无行政裁决“8+X”	“9+X”外增加增加公共服务
吉林省	无行政检查“8+X”	无行政检查“8+X”	“9+X”外增加共性权力	江西省	无行政检查“8+X”	9+X	行政检查为行政监督检查
湖北省	9+X	9+X	“9+X”外增加公共服务	甘肃省	9+X	“9+X”外增加行政监督,减少行政检查	无行政征收、行政强制“7+X”
黑龙江	“9+X”外增加非行政许可、行政征用	“9+X”外增加行政监督检查、行政征用、行政复议、税费减免、年检类别	“9+X”外增加年检、行政征用,无行政检查	青海省	“9+X”外增加行政监督和行政指导	“9+X”外增加行政收费、行政监督	“9+X”外增加公共服务、行政监督、行政收费
江苏省	“9+X”外增加行政征用、非行政许可和行政规划,无行政检查	“9+X”外增加行政征用,无行政检查	“9+X”外增加行政征用、审核转报清单,无行政检查	福建省	“9+X”外增加非行政许可、行政征用	“9+X”外增加行政监督检查、行政征用,无行政检查	“9+X”外增加公共服务、行政征用

续表 1

省份	2016 年 8 月	2017 年 12 月	2022 年 5 月	省份	2016 年 8 月	2017 年 12 月	2022 年 5 月
浙江省	“9+X”外增加行政征用、非行政许可、行政规划,无行政检查	无行政检查“8+X”	无行政征收“8+X”	内蒙古自治区	无行政裁决“8+X”	“9+X”外增加行政强制措施、行政强制执行、行政监督检查,无行政强制、行政检查、行政裁决	行政检查为行政监督检查
山东省	9+X	“9+X”外增加行政监督,无行政检查	9+X	广东省	“9+X”外增加行政指导,无行政奖励	9+X	9+X

该分类方法的省份由 2015 年的 48.4% 上升至 2017 年末的 51.6%,2022 年上升至 61.3%,总的来看,31 个省级行政区的行政权力事项类型划分的规范程度不断上升。权力类型的明确划分是权力清单制度建设的基础,划分标准差别不利于行政事项的有效承接和下放。

第三,从权力清单制度政策文件来看,总体上呈现分散的趋势。通过梳理 31 个省级行政区权力清单制度建设的政策文件(如表 2 所示),可以发现相关政策文件主要集中于 2014 年和 2015

年,而此后,相关政策文件相对较少,这体现了权力清单的动态调整与相关政策文件指导不同步。其中广东、安徽等省份基本每年会发布相关政策文件,并动态调整权力清单,政策文件的发布与权力清单调整呈现同步性。而大部分省份是根据中央政府要求、地方实践创新诉求临时发布相关政策文件,无法保证与权力清单动态调整同步。此外,还有很多省份(如河南、甘肃等 10 余省份)自 2015 年之后并无相关政策文件发布,在清单动态调整中依然沿用既有的政策文件。

表 2 省级权力清单制度建设政策文件

省份	政策文件	省份	政策文件
北京市	京政发〔2015〕16 号、京政发〔2015〕62 号、京政发〔2015〕12 号	天津市	津政办发〔2020〕10 号、津政办发〔2016〕9 号、津政办发〔2015〕85 号、津党办发〔2015〕8 号
河北省	冀政办发〔2015〕10 号	上海市	沪府发〔2014〕16 号
山西省	晋政发〔2016〕35 号、晋政办发〔2021〕7 号、晋政办发〔2017〕174 号、晋政办发〔2016〕150 号、晋政办发〔2015〕66 号	内蒙古自治区	内政发〔2019〕16 号、内蒙古自治区人民政府令第 208 号、内政办发〔2015〕8 号
辽宁省	政发〔2016〕73 号、辽政发〔2015〕28 号	吉林省	吉政数审改〔2019〕8 号、吉政办发〔2016〕8 号
黑龙江省	黑政办发〔2021〕41 号、黑政办发〔2017〕74 号、黑政发〔2015〕9 号	福建省	闽政办〔2018〕76 号、闽政〔2014〕40 号
江苏省	苏政办发〔2014〕81 号	河南省	豫政〔2015〕45 号
浙江省	浙政发〔2014〕8 号、浙政办发〔2015〕109 号、浙政办发〔2015〕110 号、浙政办发函〔2016〕65 号	江西省	赣府发〔2021〕21 号、赣府发〔2016〕11 号、赣府厅字〔2014〕144 号、赣府发〔2020〕20 号
安徽省	皖政〔2021〕46 号、皖政〔2019〕72 号、皖政〔2018〕43 号、皖政〔2017〕73 号、皖政〔2016〕29 号、皖政〔2014〕76 号、皖政〔2014〕29 号、皖政办秘〔2015〕138 号、皖政办秘〔2014〕274 号	广东省	广东省人民政府令第 270 号(2020)、粤府〔2020〕1 号、粤府函〔2017〕15 号、粤府办〔2016〕15 号、粤府〔2014〕72 号、粤府〔2015〕24 号
山东省	鲁政字〔2019〕247 号、鲁政字〔2016〕76 号、鲁政办字〔2015〕81 号、鲁政字〔2014〕230 号、鲁政字〔2014〕141 号	四川省	川办发〔2021〕79 号、川办发〔2020〕82 号、川办函〔2014〕141 号、川办发〔2016〕108 号、川办发〔2019〕66 号
湖南省	湘政发〔2015〕3 号	云南省	云政发〔2017〕64 号

续表 2

省份	政策文件	省份	政策文件
湖北省	湖北省人民政府令第 382 号(2015)、鄂办发〔2015〕23 号	新疆维吾尔自治区	新政办发〔2016〕147 号、新政办发〔2016〕114 号、新政发〔2015〕72 号
广西壮族自治区	桂政发〔2020〕6 号、桂政发〔2019〕55 号、桂政发〔2016〕80 号、桂政发〔2016〕72 号、桂政发〔2015〕47 号、桂政办发〔2014〕123 号、桂政发〔2014〕78 号	宁夏回族自治区	宁政办发〔2021〕68 号、宁政发〔2014〕113 号、宁政办发〔2015〕32 号、宁政办发〔2017〕170 号
贵州省	黔府办发〔2019〕13 号、黔府办发〔2019〕15 号、黔府办发〔2021〕17 号	西藏自治区	藏政发〔2015〕93 号
陕西省	陕政办发〔2016〕17 号	甘肃省	甘政办发〔2015〕124 号
青海省	青政办〔2021〕101 号、青政办〔2014〕202 号、青政办〔2015〕83 号、青政〔2015〕54 号	海南省	琼府办〔2015〕162 号、琼府〔2015〕84 号、琼府办〔2021〕6 号
重庆市	渝府发〔2015〕66 号		

(三) 省级政府权力清单制度变迁逻辑

基于地方政府权力清单制度变迁历程及其变迁过程中变化情况,可以发现地方政府权力清单制度变迁中呈现以下逻辑。

1. 中央推动与地方创新协同推进的动力逻辑

权力清单制度肇始于 2005 年河北省邯郸市针对行政权力异化而展开的权力清单审核工作,并出台了全国首份市长权力清单。2009 年 3 月,中纪委、中组部在江苏睢宁县、河北成安县、四川成都市武侯区开展县委权力公开透明运行试点工作。地方性尝试为权力清单制度在全国范围内推行进行了有益探索,并逐渐从局部探索上升为国家意志。2013 年党的十八届三中全会决定首次提出“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度”。2014 年国务院首次公开了各部门权力清单,地方层面浙江省、安徽省等地也向社会公布了权力清单,由于缺少中央层面的统一规范标准,全国各地形成各具特色的实践模式。自《指导意见》对地方各级政府公布权力清单作出了相应要求后,全国各地积极实践权力清单制度,并对权力清单不断进行动态调整,促使权力清单成为政府进行职权配置与调整的重要工具^①。正是在中央政府自上而下指导和地方政府自下而上创新共同作用的推动下,权力清单制度才不断发展完善。

2. 强制性压力与主观性推行并存的执行逻辑

《指导意见》就地方政府权力清单制度推行任务进行了要求,并规定了省、市、县三级政府权力清单公布的期限,形成了对地方政府权力清单制度构建的强制性压力。党的十九届四中全会与

五中全会进一步明确了权力清单制度建设的方向,强调权力清单制度与“三定”规定有机结合、健全权力清单动态调整机制。这种中央政府层面的顶层设计优化可以最大程度地调动各级地方政府的积极性、能动性,从而在全国范围内迅速构建起权力清单制度体系^②。省级政府在权力清单制度体系中处于承上启下的关键环节,具有较大的自主决策空间,使其在权力清单制度推行过程中体现了较强的主观性。如在实践中,从行政权力事项类型划分来看,根据《指导意见》应划分为“9+X”共 10 类权力类型,但各省形成了多种不同的权力类型划分。

3. 应急性变迁与现实需求相背离的调整逻辑

在中央政府顶层设计的压力下,省级政府迅速承接中央政府下放、取消的行政事项,又对本级政府行政权力事项进行梳理、精简、优化、公示等。在这样较短时效和较大压力共同作用下,省级政府在贯彻执行中央政府决策、指导市县级政府制定权力清单的过程中呈现应急性的特征。这一特征使省级政府在制定权力清单过程中会采取观望的态度,简单地复制中央政府权力清单、模仿其他省级政府策略,对清单在实际工作中的后续效用关注不足,导致其无法满足政府实践应用需求^③。因此,基于省级政府实践应用以及进一步规范的需求,各省级政府积极自我革命,从而在行政权力事项数量方面呈现较大变化,在行政权力事项类型方面进一步规范,并积极完善配套政策制度建设。

①王辉,张继容:《政府权责清单制度的历史变迁与完善策略》,《改革》2022 年第 1 期。

②孙彩红:《权力清单制定与实施的逻辑分析与发展路径》,《中国行政管理》2020 年第 4 期。

③王杰,张宇:《制度势能:政府权力清单制度的实施逻辑和效果差异考察》,《探索》2021 年第 2 期。

4.技术嵌入与制度创新相互促进的互构逻辑

在权力清单制度推行过程中,与建设初期仅有几个省份设立信息公开平台相比,当前各省级政府政务服务网站进一步完善,这为权力清单的公开公示提供了充分的载体,并进一步完善在线行政权力事项办理渠道,提升政务服务便捷程度。2016 年底浙江省在全国率先提出并实施“最多跑一次”改革,2017 年江苏省提出“不见面审批”服务改革,2019 年底山东省省级依申请政务服务事项网上可办率高于 90%。数据信息技术的嵌入不仅可以促进政务服务流程再造、推进“数据跑路”代替“群众跑腿”,还可以使权力清单的多平

台有效联结和可视化展示成为可能。而技术嵌入作用的发挥离不开政府行政权力事项合理的配置和调整,根据法律法规明晰权力事项边界和运行程序是技术嵌入作用发挥的前提和基础。

三 地方政府权力清单制度推行的现实困境与问题归因

通过对省级政府权力清单制度推行的过程跟踪,根据过程中的经验材料发掘其现实困境表现,可以发现其现实困境是一系列法律法规、配套制度、参与主体、技术手段等实体因素共同作用的产物(如图3所示)。

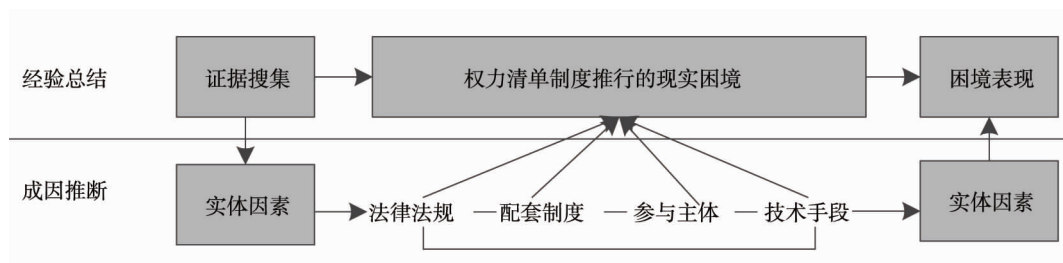


图3 权力清单制度推行困境及其成因

(一) 地方政府权力清单制度推行现实困境表现

权力清单制度推行是一个不断深化的系统过程,基于其推行过程的经验材料呈现以下现实困境。

1. 权力数量梳理的“数字减少”导向

省级政府在梳理和公布行政权力事项的过程中会呈现“数字导向”的趋向,以行政权力事项数量来衡量权力精简和简政放权的成效。总的来看呈现精简趋势,但 31 个省级行政区公布的行政权力事项数量依然差距较大。一方面,在权力数量梳理口径上,为了追求数量上的减少,各省在权力清单梳理中普遍选择将子项合并为总项的做法。采取这种方式的省份从 2016 年的 22.6% 上升为 2017 年底的 54.8%,将子项合并为主项虽然看起来事项数量减少,但权力依然是原来的权力,并没有从实际上精简。另一方面,从行政权力清理上来看,仍有很多省份清权不彻底,应列入清单的事项未列入,而这一部分事项也无法彻底取消或者下放给下级政府部门,很多政府选择设置“中介服务清单”“公共服务清单”等,从而形成“单外单”。

2.权力清单分类规范性不强

当前,各省级政府在权力清理中缺乏统一的

规范标准,影响制度的良好施行。从权力清单事项分类来看,实践中采取《指导意见》中要求“9+X”分类方式的省份逐渐增加,但很多政府部门在权力分类中判断标准不一,出现同一行政权力事项在不同省份被划分到不同类别中的现象,甚至将无法明确判断的事项直接归类于“其他权力”事项。在各省权力清单中其他权力类别是权力事项数量最多的类别之一,在广东、江西等省份该类别是数量最多的类别。“其他权力”事项成为各省权力清单中的兜底性权力类别,将不能明确分类、法律规范未明确规定的事项纳入该类别,甚至成为政府部门保留隐形行政权力事项的重要形式。此外,同类别行政权力事项在数量上有较大的差别,以“行政处罚”事项为例,北京市、广东省、湖南省该类别权力数量分别为1304项、378项、4项。

3.权力清单制度执行力度不足

首先,权力清单制度创新简单模仿其他地区、其他职能部门,在政策创新中采取观望态度,简单照搬、模仿其他地区、其他职能部门创新型做法,缺乏出于本地区、本部门情况主动创新的动力。其次,权力清单制度象征性执行,即省级政府贯彻落实中央指示,按照要求完成了清单编制和公布

工作,但在实际工作中并没有具体运用。一旦实际工作中需要使用,则会推出新的清单,如海南省公布的政务服务清单包含不见面审批事项清单、最多跑一次清单、免证办清单等14个清单。此外,在权力清单内容设置上,依据《指导意见》一般应包括每项职权的名称、编码、类型、依据、行使主体、流程图和监督方式等,但各省级政府权力清单中不同程度地存在缺项问题,如辽宁省、上海市等缺少项目编码,江西省、福建省等缺少监督方式等。

4. 权力动态调整机制不健全

权力清单的制定和发布不同于一般政府事务,需要根据法律法规立改废释情况、机构和职能调整等情况及时调整。但在地方政府实践中则倾向于将权力清单制定和公布视为阶段性任务,制定和公布后就表示任务完成,而对权力清单后续动态调整关注不足。首先,权力清单调整的标准不明确。权力清单动态调整包含取消、下放、增加、变更等诸多情形,但实践中权力调整面临着程序法规定不足,缺乏切实的法律法规来规范政府权力调整中的自由裁量权。其次,权力清单调整与政策指导文件不同步。从31个省级权力清单制度政策文件来看,主要集中于2014年和2015年,且多简单复制中央政府文件,省级政府之间文件内容同质性较强,权力事项调整依然沿用既有的政策文件。最后,权力清单调整的审核过程不足。权力清单的调整由政府部门来审定,由政府裁定自身的权力,缺乏监督与审核,难以摆脱自我授权的悖论^①。

(二) 地方政府权力清单制度推行现实困境成因

根据权力清单制度推行的过程经验材料,影响权力清单制度作用效果的因素如下。

1. 规范权力清单制度的法律法规缺失

一是权力清单本身性质定位模糊。学界从不同的角度出发,将权力清单定位为具有约束力的规范性文件、政府信息公开中的一部分内容等。其性质定位决定了其不同的约束力和权威性,当前其性质定位模糊,无法完全涵盖权力清单的作用和目标,导致清单作用难以充分发挥。二是清单制定主体存在争议。当前,各级政府权力清单制定基本由相应的政府机关主导,并报上级部门汇总及公示。由政府裁定自身权力,难免陷入

“既是运动员,又是裁判员”的怪圈中,清单制定缺乏法理支撑。三是权力清单编制权威性依据不足。通过梳理规范权力清单的政策文件可以发现尚无法律法规性质的文件,制定依据主要为“通知”形式的规范性文件。“通知”形式的规范文件由于权威性不足,可能导致清单编制的规范性不足^②。

2. 权力清单制度配套制度未有效衔接

权力清单制度的作用充分发挥需要有效衔接和协调运转的配套制度体系支撑。在权力清单制度运行过程中,政府部门更重视权力清单制定的过程,对后续制度建构不完善。一方面,权力清单事中事后监管制度缺失。省级政府在权力清单制定过程中对各职能部门及其公职人员缺乏明确、详细和具体的程序规定,使责任追究难以落实,往往导致制度贯彻不到位、实施效果不理想。另一方面,权力清单制度实施效能评估与监督制度缺乏。当前,权力清单制度的制定和调整主要由上级政府机关或政府内部相关监察部门来对其效能进行评估和监督。而作为行政相对人的社会公众关于清单调整效能的意见反馈渠道缺乏,以专家学者为代表的第三方评价机制不健全。这些外部评估机制的缺乏导致难以形成对权力清单调整效果的真实反馈。

3. 权力清单制度推行中多元主体参与不足

权力清单制度涉及政府、市场组织、社会组织以及社会公众等多元主体的利益调整,各主体基于自身的利益诉求和价值判断的理性行动选择,极易引发改革阻力。一方面,多元主体参与空间较为狭窄。权力清单制度推行的相关指导文件中对政府部门权力梳理和动态调整等进行了规定和约束,使权力清单制度推行呈现政府主导的相对闭合的运作状态,其他主体难以参与。仅由政府进行权力清理、流程再造等往往难以贴合作为权力客体的市场组织、社会公众的现实需求,束缚企业生产经营、影响群众创新创业的事项取消下放还不够。另一方面,多元主体参与能力较低。良好的参与能力是有效参与的重要前提,公共意识缺失和能力保障不足导致多元主体在权力清单制度推行中作用难以充分发挥。作为行政相对人的社会公众和市场组织如不涉及自身利益,会倾向于采取消极参与的“搭便车”行为。此外,一些社会组织承担了政府下放的中介服务事项,但由于

^①陶立业:《论地方政府权责清单制度的执行梗阻》,《学术界》2021年第4期。

^②刘启川:《权力清单推进机构编制法定化的制度建构——兼论与责任清单协同推进》,《政治与法律》2019年第6期。

这些社会组织仍在人、财、物等方面依赖政府,难以独立实现其所承接的权力事项高效运行。

4. 权力清单制度推行中技术工具理性倾向

信息技术的快速发展为权力清单的公开公示及其应用提供了更加便捷的载体,但其运行中仍呈现工具理性的倾向,未能实现信息技术与权力清单深度融合。一是标准不统一导致清单事项难以相互衔接。在清单公示中各省级政府公示要素都是类似的,但在形式和程序上有较大差异,以事项编码为例,辽宁等省份在清单公示中无编码,其他省份编码均按照自身标准编制。这种标准的不统一导致各类信息平台中行政权力事项数据难以有效对接。二是信息共享程度有待提升。当前,各级政府纵向不同层级、横向各部门之间信息共享不足,数据难以互通互联。因此,各级政府应加强业务协作和数据共享,消除数据壁垒,实现“数据跑路”代替“群众跑腿”。三是在权力事项公示中很多事项调整后未及时公示,也未在线上平台及时进行流程再造。在31个省级政府权力清单公示中,仅有浙江省、山东省以及内蒙古自治区单独公示近期调整事项。

四 地方政府权力清单制度推行的优化路径

根据权力清单制度推行过程中呈现出的现实问题,应从以下几个方面强化权力清单制度的规范性与有效性。

(一) 加强顶层设计,构建统一的权力清单制度建设规范

为保障权力清单制度良好运行,需要从中央层面进行统一的顶层设计,形成各级政府上下一致的权力清单。第一,出台统一的清单规范标准。中央政府应在现有的《指导意见》等政策文件基础上,进一步完善清单编制标准规范、责任主体以及调整流程等,形成针对地方政府具有可操作性的清单模板,在权力事项名称、编码、类型、行使主体以及办事流程等方面做标准化指引。第二,形成省级权力清单通用参考目录。同层级政府间的权力事项有较高的相似性,由各地自行进行权力事项梳理难以避免地方政府的主观意志,导致区域差异大、选择性放权等问题。由中央政府形成省级权力事项通用参考目录可以降低地方政府执行偏差,形成各级政府相互联动的权力清单制度体系。第三,规范兜底性“其他行政权力”类别事项管理。应对“其他行政权力”类别事项进一步

进行梳理,形成进入该类别事项的规范标准,精简和缩小其他行政权力事项数量及范围。

(二) 健全法律法规体系,保障权力清单制度的科学推行

法律法规是权力清单制度合法性的根本来源,通过对现行法律、行政法规、规章中行政权力进行梳理而形成清单,可以提高权力清单制度推行的科学性,因此,应进一步健全相关法律法规体系。第一,明晰权力清单法律性质定位。由作为立法机关的人民代表大会及其常务委员会在相关法律中明确权力清单的性质定位,赋予其较高的强制力和约束力。第二,完善权力清单相关法律法规体系。基于政府与市场、社会关系的变化,及时对相关法律法规进行立改废释,将制约市场发展、与政府实践相悖的权力事项相关法律法规条文进行修订或者废止,保障权力调整事项与法律法规同步。集中清理、废除各级行政机关自行颁布的涉及行政相对人权利义务的“红头”文件,从而真正实现法无授权不可为。第三,以法律法规形式规范权力清单推程序。行政权力事项的调整带来利益的调整,通过法定程序规定权力事项取消、下放、新增等情形及其程序要求,可以降低制度推行阻力,规范权力清单制度推行过程。

(三) 完善相关配套制度,健全权力清单制度推行制度体系

权力清单制度的深入推行与规范运行离不开完善的配套制度作为保障。第一,建立权力清单绩效评估考核制度。通过形成科学有效的权力清单制度评估考核体系,从多维度、多主体出发对清单制度执行效果进行评价,并将评价结果与政府部门及其内部公职人员考核挂钩,以此提升各级政府及其内部部门推行权力清单制度的积极性。第二,建立权力清单制度全过程监管制度。对权力清单制度的监管应包含对事前准备、事中运行以及事后追责等全过程的监管。应严格依据法律法规梳理行政权力,明确执行中的责任主体与责任要求,对其权力行使进行约束,对执行中不作为、乱作为等情形相关责任主体进行问责。第三,完善权力清单动态调整制度。通过中央政府统一形成权力清单动态管理办法,明确动态调整的时间、主体、流程、方式等,并将调整后的结果及时进行公示,使社会公众及时获知权力事项变更情况,以接受人民群众监督,便利群众办事。

(四) 建立多元主体参与机制,提高权力清单制度推行协同效能

多元主体的现实需求及问题反馈对促进权力

清单制度深入、优化政务服务起着重要作用,因此各级政府应建立起多元主体参与机制。第一,拓宽多元主体的参与空间,优化多元主体参与途径。一是应建立起专家咨询制度,就行政权力事项取消、下放等提供专业意见,对清单编制结果进行审查,以保障权力清单制定的科学性。二是要通过政府信息公开、媒体宣传等多渠道对权力清单进行宣传,对行政相对人反应强烈的行政权力事项进行充分调研、讨论,凝聚多方共识,形成改革合力。第二,优化多元主体参与能力,提升多元主体参与意愿。一方面要整合多元主体价值目标,多元主体虽然有各自的利益诉求与价值追求,但权力清单制度建设中各主体间存在目标和诉求契合点和交汇点,应通过政策引导、舆论宣传等途径引导多元主体形成符合公共理性的共同价值理念。另一方面要提升社会组织承接权力事项的能力,由于政府下放的一些中介服务事项仍具有公共属性,完全由市场组织或社会组织供给往往难以保障其服务效果,仍需政府对其承接的服务进行规范监管,提升其承接服务能力。

(五)构建统一信息技术平台,形成权力清单制度数据资源体系

信息技术嵌入可以为权力清单制度推行提供强有力的技术支撑,政府应从以下几方面着手完善技术应用。第一,搭建统一的信息技术平台。通过对行政权力事项进行标准化处理,形成省级范围内统一的信息技术平台,不仅可以打破“信息孤岛”,实现政府跨层级、跨部门的数据信息共享,还可以促进省内各级政府、政府内部各部门之间行政权力事项有效衔接,实现各类行政权力事项的互通互联^①。第二,形成权力清单制度建设数据资源体系。权力清单制度建设过程中会形成大量数据资源,可从中发掘行政相对人对权力事项及其流程、要件等的真实需求,从而从用户的角度思考行政权力事项运行的具体流程等。第三,统一的信息技术平台可以为多元主体参与权力清单制度提供便捷的网络平台,实现主体间的云互动,充分表达自身意见建议,激发其参与公共事务热情,更好地对行政权力清单制定过程、结果进行监督。

The Institutional Change Logic, Existing Predicaments, and Optimization Path of Local Government's Power List System: Evidence from the Process Tracking Analysis on 31 Provincial Power Lists

MU Chun-xue^{1,2}

(1. School of Marxism Studies, Southeast University, Nanjing 211189, China;

2. Institute of Chinese Socialist Development, Southeast University, Nanjing 211189, China)

Abstract: Nowadays, the implementation of the power list system, which is a necessary means for governments to promote the governance system and enhance the governance capability, is a systematic process of continuous deepening. This study mainly focuses on the dynamic adjustment process of the local government's power list system. Specifically, based on the process tracking framework, this paper analyzes the historical implementation data of 31 provincial power lists in China and explores the logic of power list institutional change, the existing predicaments, and the corresponding causes. Based on the above analyses, it suggests that the efficiency of the power list system should be further improved by strengthening the top-level design, optimizing the system of laws and regulations, promoting relevant supporting systems, establishing a multi-subject participation mechanism, and constructing a unified information technology platform.

Key words: power list system; process tracking; provincial government

(责任校对 龙四清)

^①石亚军,王琴:《完善清单制:科学规范中的技术治理》,《上海行政学院学报》2018年第6期。