

实施权力清单制度对行政管理效能的影响研究

■ 叶中华* 白洁*

中国科学院大学公共政策与管理学院 北京 100049

摘要:推行权力清单制度是政府依法全面履行职能、推进行政体制改革、建设法治政府的重要内容之一,其主要功能在于调控行政立法、推进行政公开、提高行政效能、深化行政治理、优化行政服务。本文结合文献研究,通过收集、对比中央和地方各级政府公布的权力清单,总结出权力的保留和减少对政府行政管理工作带来的影响,包括能够使群众清楚的认识政府机构的家底、政府机构的服务更加高效、群众办事更方便快捷、有利于进一步释放市场活力等,同时发现权力清单制定和推进上存在的问题,并在此基础上,提出了相应配套措施,认为要完善法律法规清理调整机制、实现政府职能部门间的信息共享、优化权力清单动态调整机制、规范细化服务流程、健全地方政府绩效评估机制、完善监督体系。

关键词:权力清单 政府效能 行政服务

DOI:10.11842/chips.2019.03.010

权力清单制度是指政府及其工作部门以清单形式对清理后的行政权力事项进行公开,锁定职权边界、确认行政责任及明确行政流程的一种权力制约机制,其目的在于制约权力的专断与滥用,打破权力运行暗箱,追求社会公共价值。目前已有的文献大部分是着重研究权力清单制度制定和推进中的问题及其改善的建议,本文拟从行政管理的视角,集中研究权力清单对行政管理带来的影响,政府权力的限制会对政府行政管理工作带来哪些问题,并试图探究解决这些问题的办法。

1 权力清单与行政管理效能

1.1 权力清单

权力清单制度是针对我国单一制结构下政府权力

运行的随意性和领导人的主观色彩,为了防止权力的滥用和权力的不作为而提出的一项制度。它对各级党和政府及其各个部门、各主要党政领导岗位的种类、数量、法律依据、运行程序、行使边界、适用条件等进行详细的梳理,并以清单形式进行列举,以此为权力划定清晰的界限。权力清单中所列举的权力是法律允许行使的;不在清单范围内的则是没有依据的、不被允许行使的。清单式管理是国际上普遍运用的管理模式,因为它具有具体、明确、实操性强的特点。对外投资领域是国际上最早出现负面清单管理方式的领域。根据权力清单和负面清单制度,凡是法律没有禁止的事项,行政相对人都可以做;而凡是法律没有授权的事项,政府及其部门都没有权力行使^①。

* 叶中华,博士,教授,博士生导师,副院长,研究方向:科技管理与政策、高等教育和公共管理;白洁,在读硕士研究生,研究方向:行政管理。

权力清单的实质其实就是为行政权力打造一个透明的笼子,厘清公权力与私权利的边界,提供一种类似于业务手册或办事指南的清单,它既为行政机关管理和执法提供基本依据^[2],也为社会公众提供便利条件,使老百姓能够直观地了解政府内部权力是如何运行的,让政府掌握的公共权力、公共资源公开透明地呈现在老百姓面前。

1.2 行政管理效能

所谓行政管理效能,指的是政府部门及其工作人员在从事公务活动时,行使行政权发挥作用和获得相应结果的过程,以最小的成本投入来获取最大的社会效益和经济效益是实现行政资源的优化配置的途径。追求行政效能的目的是为了让群众得到更好的公共服务,共享社会发展成果。

行政效能的评价指标有公众满意度指标、公共服务指标、“阳光政府”指标、内部流程指标^[3]。公众满意度指标包括经济发展、社会保障、公共服务、环境资源等,是政府目标效能考核评价的重要价值取向。公共服务指标包括教育、文化、科技、卫生等。“阳光政府”指标是为了防止政府权力“暗箱操作”,提高政府的透明度,保障社会正常运转。内部流程指标包括行政决策、行政效率、公众投诉处理等,保证行政部门内部管理和履职有效性。效能建设的主要内容包括强化制度创新、推行政务公开工作、深化行政审批制度改革^[4]。

2 权力清单的制定和公布情况

2005年,国内首份地方政府权力清单在河北诞生,河北省邯郸市政府、省商务厅、省国土资源厅作为推行权力清单制度的试点单位,对权力进行清理、申报后,公布了全国第一份权力清单。

2015年3月24日,中办和国办联合发布《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《意见》)。《意见》提出,省级政府和市县两级政府分别在2015年年底和2016年年底要基本完成并公布政府工作部门、依法承担行政职能的事业单位的权力清单。乡镇政府根据各省(自治区、直辖市)结合实际研究确定推行权力清单制度工作。

截至目前,全国34个省级行政区中除了台湾省、香港特别行政区、澳门特别行政区外,其他31个省级政府

都已经公布了省级权力清单。有的省级部门削减了5000项左右行政职权,减幅达50%。大幅削减的事项主要是行政收费和一些资质资格的认证等权力事项。在削减过程中,部门职责交叉是不少地方深入排查的重点,有的地区仅省级部门就削减掉了十几项部门交叉事项,对于确实需要多个部门参与管理的部分事项,各参与部门也都明确了由谁牵头、如何分工履行职责^[5]。表1显示的是目前各省省级权力清单公布情况,从表上可以看出其中江苏、浙江、安徽、山东、四川、甘肃和内蒙古自治区已经完成了省、市、县3级政府部门的全部清单公开工作。按照《意见》要求,在2016年年底其他地方的各级地方政府也都应当基本完成政府工作部门以及依法承担行政职能的事业单位权力清单的公布工作。

表1 各地权力清单公布情况

直辖市	省级权力清单是否公布	3级全部公布	总数量(不含保密事项)	省级数量
北京市	是		4668	
天津市	是		4676	
上海市	是		6460	
重庆市	是		3709	
省份				
河北省	是			3995
山西省	是			未按类别划分
辽宁省	是(权责清单)			2005
吉林省	是	√	3675	2768
黑龙江省	是(权责清单)			3119
云南省	是	√		6435

(资料来源:各省机构编制网)

查看目前各地已经公布的权力清单,除了法律依据相似,其他各项如清单内容、清单格式没有统一的格式。从各地政府公布的清单来看,相同级别的政府及不同地方同一部门的权力数量差异较大。同是省级权力清单,青海省有7488项权力事项,而湖北省仅有2610项。不同地方同一部门如青海省省司法厅和湖北省省司法厅,青海省41项,湖北省22项(含子项)。权力数量差异大,其原因在于行政权力梳理过程中所依据的职权标准和权力类型标准不统一等。

权力清单的基本内容包括职权类型、名称、依据等,各地的权力清单详细程度不尽一致,有的地区比如西藏自治区的清单仅包括职权类别、数量及名称。表2是辽

表2 辽宁省级权力清单节选

职权类型	行政许可
职权编码	XKCZ00040000
职权名称	注册会计师执业资格审批
子项	无
职权依据	【法律】《中华人民共和国注册会计师法》(2014年8月31日修订) 第九条 参加注册会计师全国统一考试成绩合格,并从事审计业务工作二年以上的,可以向省、自治区、直辖市注册会计师协会申请注册。第十二条 准予注册的申请人,由注册会计师协会发给国务院财政部门统一制定的注册会计师证书。
实施主体	辽宁省注册会计师协会

(资料来源:辽宁省人民政府网)

宁省省级权力清单中类型为行政许可的一项事项节选,涵盖了职权类型、编码、依据、实施主体、流程图等11项内容,有效地完善了权力运行机制。通过这份详细的清单,需要办理审批的人可以清楚地了解到办理条件、申请材料、当事人权利、监督与投诉方式等信息,方便群众更快地办理事务,有效解决之前存在的“万里”审批难题。

3 权力清单对政府行政管理工作的影响和问题

3.1 正面影响

第一,权力清单的实施使群众能够清楚的认识政府机构的家底。制定“权力清单”,以清单的方式把政府及其各部门、其他权力机关拥有的权力、法律依据、行使流程等列举出来,是我国行政实践和制度建设上的一次创新之举,是政府实现依法行政的关键一步。该制度以制度的形式把政府的权力以“白纸黑字”的方式保存下来,既是给人民一个明确的交代,也是人民和政府之间的“契约”,有利于从源头上遏制腐败。

第二,权力清单实施后,政府机构的服务更加高效,群众办事更方便快捷。因为权力清单不仅公布了权力的名称、类别、法律依据等静态的信息,还对涉及公众和企业切身利益的行政审批类职权的动态信息进行了公布,包括申请需要的条件和材料、收费情况、办理具体流程等,并注明承办机构和承诺时限,有效地完善了权力运行机制。浙江省的一项调查显示,有72.1%的被调查者表示他们对权力清单在“方便群众办事”这一方面所发挥的作用感到满意^[6]。

第三,有利于进一步释放市场活力^[7]。推行权力清单制度实际上是一场对“全能政府”的改革,它通过充分厘清政府与市场的边界,进而删减不必要的和无依据的政府审批事项,把权力还给社会和群众,降低了社会交

易成本,极大地激发了市场经济的活跃程度,使经济活力得到充分释放,确保了市场在资源配置中的决定性作用^[8]。

3.2 存在的问题

3.2.1 政策先行,法律滞后

根据现阶段地方政府推行权力清单制度的过程中可以看出,用以规范权力清单制度的法治保障力明显不足,影响了权力清单制度在地方政府推行的统一化和规范化,进而导致权力清单制度在地方政府推行的效果不一致,引起社会的质疑。在各部门梳理制定权力清单的过程中,由于在一些权力规定上法律法规与政策存在矛盾,不得不暂时以政策作为权力清单设立的依据,就出现了权力规定变动在先,而法律规定调整在后的现象^[9]。

从现阶段权力清单的制定和公布情况可以看出,权力清单制度在地方政府的推行过程中缺乏统一化及规范化,推行的效果也不一致。有的省份如浙江、吉林等的省、市、县3级清单都已公开,部分省份如湖北、安徽省则是省级清单已公开,但部分市县级清单未公开。各地划分权力的标准也不尽一致,比如,湖南省的权力清单按类别划分为行政许可、行政处罚、行政征收、行政强制、行政给付、行政确认、行政奖励、行政检查、行政监督和其他行政权力这10类,而陕西省的权力清单虽然也分为10类,但是与湖南省不同的是,陕西省没有行政监督这一类事项,取而代之的是行政裁决。还有一些省份如吉林省的权力清单并没有按照权力的类别划分,而是分为了行政权力、共性权力和审核转报事项3个模块。另外,大部分权力清单都公开了行政审批权,而其他的一些行政权力比如行政处罚、行政征收、行政强制等还没有进行梳理公开。导致这种现象的原因在于相关法制保障的缺失。权力清单制度的推行需要法定程序来规

范,而目前尚无统一详细的权力清单推进流程图,导致各地在实施这项制度的过程中频频出现内容不一、进度不一等现象,严重影响了权力清单制度的效力,容易引起社会的质疑。

3.2.2 权力清单信息公示平台发展不健全

为了方便社会参与、监督权力清单制度的推行,使权力清单能更好地为人民群众服务,提高政府的服务效能,有必要建立健全完善的电子信息公示平台。目前从各省份的实践来看,存在电子信息平台标准不统一、信息碎片化的问题,而且其相互之间信息不能共享,信息的更新也不甚及时,不利于广大人民群众获取政策信息,对权力清单制度的实行进行参与、监督,影响政府的行政效能。权力清单制度的实施是一项持续的工作,清单公布后,要及时根据法律法规调整、政府职能变化以及社会发展等客观因素进行相应的更新,以确保权力清单的科学性、时效性^[10]。另外,电子信息公示平台的运用需要工作人员对网络使用、维护和更新等都熟练地掌握,部分地方政府的工作人员还很难达到要求,因此要加强对工作人员的培训管理。

3.2.3 权力清单制度绩效评价指标体系尚未建立

权力清单制度绩效评价是指通过建立科学的主客观评价指标体系,借助内外部评价主体的力量,对其实施情况和效果进行跟踪和评价,观察其是否达到设计初衷的过程。权力清单制度方兴未艾,建立绩效评价指标体系可以对权力清单的推行效果进行科学、全面的评价,判断政府目标的实现程度,为进一步修正和优化权力清单提供可靠的信息源泉。但是目前对于政府权力清单制度绩效评价的理论研究较为缺乏,评价的主体暂时还不明确,绩效评价的指标体系也尚未建立。结合权力清单制度的评价利益主体多元性和制度独特性,该绩效评价指标体系的构建应遵循系统多维性、科学性、公众参与性、动态发展性和导向性原则,从多个维度进行评价,对指标的权重进行科学的设定。

3.2.4 权力清单运行的保障机制还未建立

当前权力清单制度的建设中存在许多问题:选择性放权,放小不放大,放虚不放实,形放实不放,明放暗收等,在工作过程中,也存在部门之间协调不一、推诿扯皮等问题。根据统计数据,各个省份的权力清单中,“其他行政权力”这一类别下的权力数量占总数量比例较高,

其中包含了法律法规中没有规定的、不能明确分类的权力。虽然其他权力的存在有其必要性,但在政府实际操作中,往往会成为部门寻租的工具,损害公共利益^[11]。造成这些问题的原因在于监督机制不健全,缺少监督依据,以及民主监督渠道不畅。权力清单制度的运行需要完善的制度措施作支撑,各地需要尽快制定健全目录管理、政务公开、监督制约等各项规章制度,以实现清单的动态调整和监督。

4 配套措施

要达到中央对于建立权力清单的总体设想,各地政府既应落实好制度层面的要求,又要根据具体实际工作中遇到的问题、反馈,及时采取相应的配套措施来强化长效机制。

4.1 加强权力清单的专门立法工作,优化动态调整机制

目前权力清单的推进过程中存在立法滞后的问题,没有从立法层面上明确推进权力清单制度最为核心的内容,即编制和公开清单的主体是谁、主体有何权限、清单有何效力,与相关法律法规的衔接配套也有待提高。一些地区和部门公布的权力清单的依据缺乏法律支撑,仅依据相关部门的“红头”文件就确定权力事项,与职权法定的现代行政法治理论原则不符^[12]。

因此对不适应改革要求和制约市场在发挥配置资源方面起决定性作用的法律法规应尽快由有关部门应及时修改、废止,尤其是对各级行政机关有关行政相对人权利和义务的“红头”文件要集中清理、修改、废止^[13]。这不仅是深化完善政府部门权力清单的基本保证,而且是解决行政相对人合法权益遭到削减或增加其义务、行政机关在法外设定权力等问题的重要途径,实现政府“法定职责必须为”、“法无授权不可为”的基础^[14]。

权力清单一经公布,各部门不得擅自进行修改,也不能行使清单以外的权力,否则将被追责,因为其具有相对稳定性和刚性约束力。但为了确保权力清单与时俱进、科学有效,应根据相关法律法规的立改废情况、机构改革和职能调整的进展情况,及时调整和更新权力清单的内容,并按规定程序在政府网站等载体向全社会公布^[6],确保清单的权威性、有效性,严防其变成应付上级要的一纸空文。

4.2 构建信息共享平台,规范细化服务流程

政府的权力是人民赋予的,因此政府机构应遵守“全心全意为人民服务”的宗旨,政府掌握的公共资源也

是来自于人民,是公共资源的保管者而不是享有者,所以政府有义务合理地利用公共资源,为公众提供便利。然而在现实生活中,人民在政府部门办事或进行行政审批时却屡屡遭到“刁难”。这一方面反映出权力机关以管理者自居的观念仍然根深蒂固,另一方面也反映出政府部门之间缺乏信息沟通与共享^[15]。所以为了给社会和人民提供更好的服务,健全权力清单的配套设施,各部门亟需建立一个沟通数据的信息共享平台^[15]。应以权力清单为基础,进一步优化办事流程,简化办事手续,结合电子政务建设,设计一目了然、易操作的便民服务手册和网上运行系统,详细地列出行政相对人应准备的材料、收费情况、办理具体流程等信息,站在老百姓的角度上为老百姓着想,建立服务型政府,满足人民日益增加的公共服务需求^[16]。对不同办理事项,应根据涉及部门的多少、评估评审环节的时限等,承诺其办理的时限,以提高行政效能,更好地为老百姓服务。

4.3 健全绩效评估机制

把公务人员严格遵守权力清单展开工作情况纳入政府绩效考核评价体系,推进权力清单公开运行走向常态化、规范化。传统的绩效评估多由专门机构对结果进行评估,建立完整的权力清单和责任清单后,政府职权的梳理、公布、实施等全过程都应接受绩效评估,将“权力的分解和配置是否科学合理;裁量标准和尺度的制定是否公平、公正、公开且具有可操作性;行使权力的标准和尺度是否具有确定性;行使权力过程是否便民高效”

等作为考核内容^[17]。在确定政府目标绩效考核评价的指标权重和指标体系时,加大公民参与和第三方专家评估的比重。应依据这两份清单考核地方政府及其各部门的工作履职情况,将评估结果与公务员评奖评优、领导干部选拔任用相挂钩,并根据评估结果制定相应的整改措施,激励政府不断提升其管理和服务水平,制约权力的专断与滥用。

4.4 构建权力清单责任追究机制,完善监督体系

权力的行使对应着责任的承担,但是一些地区对于违背权力清单制度的行为缺乏相应的责任追究机制。当出现违反或超越权力清单的行为时将没有相应的责任制度对其追责。在一些部门仍存在行政审批“一长四多”的现象,即办理时限长、经手中介多、盖章数量多、收费多、材料多^[18]。因此为了防止清单程式化、形式主义,第一要按照有权必有责的原则,注意清理与权力清单权力事项相对应的责任事项,建立完整的责任清单^[19];第二要健全问责机制,明确问责主体、内容、程序、后果;第三要公开透明问责过程,接受媒体和公众的广泛监督。

虽然全部省级和大部分市县级权力清单已经公开,但社会公众对其了解程度并不高,尚未形成广泛的监督力量。要实现建立清单初衷,就必须建立社会广泛参与机制、完善社会力量监督。政府应引导新闻媒体尤其是微信、微博等新媒体加强舆论宣传,鼓励公众通过邮件、电话等各种渠道对权力运行情况进行反馈、监督,及时回应媒体和公众对行政行为的质疑。

参考文献:

- [1] 程文浩. 国家治理过程的“可视化”如何实现——权力清单制度的内涵、意义和推进策略[J]. 人民论坛·学术前沿, 2014(9): 90-95.
- [2] 张力, 任晓春. 论我国权力清单制度的运行逻辑与现实考量[J]. 东南学术, 2016(5): 48-54.
- [3] 唐一雄. 公共部门行政效能建设的现状及对策研究——以Y市工商管理部门为例[D]. 南京: 南京师范大学, 2015.
- [4] 马春庆. 为何用“行政效能”取代“行政效率”——兼论行政效能建设的内容和意义[J]. 中国行政管理, 2003(4): 28-30.
- [5] 中国机构编制网. 全国省级政府部门权力清单全部公布[EB/OL]. http://www.scopsr.gov.cn/zxdd/zygg/201601/t20160129_284657.html, 2016-01-29.
- [6] 范柏乃, 张鸣. 权力清单制度: 浙江经验、实施功效和推进机制. 光明日报, 2015-04-27(003).
- [7] 王振国. 推行政府权力清单制度的成效与思考[J]. 机构与行政, 2015(10): 22-24.
- [8] 宋国涛. 论政府权力清单制度的三重功能[J]. 行政科学论坛, 2018(1): 22-26.
- [9] 王克稳. 行政审批(许可)权力清单建构中的法律问题[J]. 中国法学, 2017(1): 89-108.
- [10] 蓝志勇, 张腾, 李廷. 从“不破不立”到“以立促破”——行政审批制度改革创新思考[J]. 理论与改革, 2017(1): 110-

118.

- [11] 刘启川. 独立型责任清单的构造与实践基于31个省级政府部门责任清单实践的观察[J]. 中外法学, 2018, 30(2): 440-454.
- [12] 薛瑞汉. 市县推行权力清单制度问题研究[J]. 中州学刊, 2016(1): 1-6.
- [13] 王太高. 权力清单中的地方政府规章——以《立法法》第82条为中心的分析 and 展开[J]. 江苏社会科学, 2016(3): 138-147.
- [14] 陈伟, 杨超. 权力清单制度建设中的主要问题及消解路径[J]. 南方论刊, 2015(7): 35-37.
- [15] 李佳运. 简政放权背景下的权力清单制度研究[D]. 南京: 南京大学, 2016.
- [16] 郑俊田, 郜媛莹, 顾清. 地方政府权力清单制度体系建设的实践与完善[J]. 中国行政管理, 2016(2): 74-74.
- [17] 赵勇. 规范化与精细化: 大城市政府权力清单升级和优化的重要方向[J]. 上海行政学院学报, 2018(1): 81-88.
- [18] 姜水静. 地方各级政府全面推行权力清单制度问题研究[J]. 长沙: 长沙大学学报, 2015(1): 53-55.
- [19] 杨玉华, 凌军辉, 岳德亮. 省级权力清单, 实施起来是啥样?[J]. 新城乡, 2015(4): 52-53.
- [20] 陈向芳. 基于清单管理模式的政府权责边界构建问题研究[J]. 理论导刊, 2017(1): 4-9.

Research on the Impact of Implementing Power List System on Administrative Efficiency

YE Zhonghua, BAI Jie

School of Public Policy and Management, UCAS, Beijing 100190

Abstract: The implementation of the power list system is one of the important contents of the government's full implementation of its functions in accordance with the law, the promotion of administrative system reform, and the construction of a government under the rule of law. Its main functions are to regulate administrative legislation, promote administrative openness, improve administrative efficiency, deepen administrative governance, and optimize administrative services. This paper combines literature research to collect and compare the power lists published by central and local governments, summarizing the impacts of power reservations and reductions on government administration. It can enable the people to clearly understand the responsibilities of government agencies, make the services of government agencies more efficient, make the people more convenient, and help to further release market vitality. At the same time, it finds problems in the formulation and promotion of power lists. On this basis, it proposes corresponding supporting measures and believes that it is necessary to improve the cleanup of laws and regulations, adjust the mechanism, realize information sharing among government functional departments, optimize the dynamic adjustment mechanism of power list, standardize and refine service processes, improve local government performance evaluation mechanism, and improve supervision system.

Keywords: power lists; government effectiveness; administrative services

(责任编辑:何岸波; 责任译审:毛子英)