

地方政府权责清单制度的治理进路 ——以有为政府为分析框架

◎赵守东 [中共黑龙江省委党校(黑龙江省行政学院)政治和法律教研部,黑龙江 哈尔滨 150080]

◎高洪贵 (山东工商学院 马克思主义学院,山东 烟台 264003)

摘要:权责清单制度是地方政府职能转变的重要载体,但控权取向使其陷入内部融合存在张力、与“三定”规定缺乏衔接、部门间职权事项存在冲突、运行透明度不高、实施中形式主义严重、实施后缺少效能评价等粗放治理窘境。有为政府为权责清单制度打开了治理进路,有为政府是在政府与市场关系语境下的“有限”“有所为”“有所不为”,在理念上能够带动地方政府权责清单制度由自律控权向有为治理转变,在制度建设上能够为地方政府权责清单制度提供靶向指引,按精准治理的路径,建立权责清单制度的权责事项融合机制、推动权责清单制度与“三定”规定有机衔接、推进权责清单制度的法治化、实现权责清单制度的标准化运行、完善权责清单制度的动态调整机制、健全权责清单制度的监督问责机制,从而使权责清单制度迸发强大的活力,推进地方政府职能转变。

关键词:行政改革;政府职能转变;权责清单制度;有为政府;地方政府

中图分类号:D630.1 文献标志码:A 文章编号:1005-460X(2021)02-0142-05

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2021.02.017

我国在全面建成小康社会的基础上,2021年又开启全面建设社会主义现代化强国的新征程。很多学者认为,我国治理成功的密码是有效市场和有为政府的有机结合;也有人认为,是有为政党(先锋政党)和有为政府的结合。毫无疑问,关于有为政府的讨论正引发学术界新的关注,也为权责清单制度等前期政府改革措施打开了治理进路。自党的十八届三中全会以来,政府权责清单制度日益成为政府和社会关注的焦点;党的十九届四中全会提出,“实行政府权责清单制度,厘清政府和市场、政府和社会关系”^[1];党的十九届五中全会在提出“全面实行政府权责清单制度”的同时,又提出“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合”^[2],明确了政府权责清单制度建设的整体性、协同性要求,体现了

政府权责清单制度建设在治理体系中的重要性,是新发展阶段有为政府建设的重要方面。本文尝试在我国有为政府兴起的理论背景下,构建一个理解地方政府权责清单制度演进规律的分析框架,探讨地方政府权责清单制度蕴含的实践逻辑和完善路径。

一、有为政府:地方政府权责清单制度的治理靶向

(一)有为政府的三层含义

关于有为政府的讨论并不是新话题,在西方学术界,从20世纪初期庇古提出针对市场失灵需要政府进行干预,到以凯恩斯为代表的学者们为弥补市场缺陷而主张政府职能扩展^[3],以“看得见的手”著称的有为政府得到相对广泛的认同和实践。我国从2000年开始,有学者对有为政府与有效市场的关系

收稿日期:2020-12-15

基金项目:国家社会科学基金一般项目“权力清单推进地方政府治理现代化的机理及对策研究”(15BZZ043)

作者简介:赵守东(1976—),男,黑龙江双城人,教授,硕士研究生导师,从事行政法治化研究;高洪贵(1973—),男,黑龙江庆安人,研究员,硕士研究生导师,从事中国政府与政治研究。

进行探讨,学者对有为政府大多持肯定态度,但对其理解不一,需要厘清有为政府的内涵。有为政府至少应当包括“有限”“有所为”“有所不为”等三个递进层面,“有限”指政府权力和行为方式受到法律的限制,限制的背后体现的是政府与市场、社会关系中,三者边界相对确定,政府不能“越位”干预应由市场、社会完成的事务。这里的“有限”不完全等同于有限政府。“有限”强调利用后发优势,划分政府和市场、社会的相对边界,当三者间关系变化时,适时修改划分边界的法律规则,政府同步根据法律规则调整行政权力的行使领域。有限政府理论自洛克基于“政府必要的恶”被提出后,不断在政治学、管理学和经济学等领域被以“权力滥用”“官僚低效”“政府失灵”等新的论据反复论证。有限政府探讨的虽然也是政府与市场、社会之间经济权力、社会权力分配问题,但其并不试图直接界定三者间的边界,而是强调能由市场做的就交给市场,政府根据市场的功能变化,被动调整自身职能。有为政府探讨的是在政府与市场关系中,当市场失灵时,政府在经济发展中的作为,实质是在划定政府与市场关系的前提下,探讨政府的能动作用。当前,政府职能范围仍然很大,市场、社会的发展高度依赖政府,强调“有限”,有其现实意义,否则又回到全能政府的老路上。“有所为”,强调“政府在法治规定的职能范围内,在充分放权并还权于市场和社会的前提下,更合理、更积极地作为,如培育公平完善的市场机制、关注社会分配公平、推进基础设施建设、提供社会公共服务等”^[3]。“有所不为”,强调政府行政权力运行的动机符合政治伦理、行为具有科学合理性,政府在职责范围内,不能以不当的动机、目的和行为损害企业、社会组织 and 个人的合法权益或者公共利益。

(二)有为政府对地方政府权责清单制度的靶向功能

权责清单源于地方政府依法行政实践,其后被中央政府肯定,上升为全国性改革措施。权责清单制度是地方政府及其部门在对自身行政权力全面梳理的基础上,“清单式”公示职权目录、职权事项、法规依据、办事流程和责任承担,并以此行使职权的行政权力运行方式。权责清单制度的初始价值在于划定地方政府行政权力界限,依法行政,是政府系统的自律性控权改革。在权责清单制度完成清单编制并划定政府权力边界后,在理念上,其控权取向无法与政府主导、其他治理主体参与的我国政府治理理念对接;在实践中,政府系统的自律约束导致地方政府缺

少动力机制推动清单实施,权责清单制度的发展遇到瓶颈。

有为政府的提出对权责清单制度的建设具有靶向意义,其强调划定政府、市场关系的前提下,“更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合”^[2],在理念上兼容权力清单制度划定政府权力边界的控权取向,又不止步于单一控权取向,能够挖掘出权责清单制度重新定位政府与社会、市场关系,为多元主体共同治理提供制度空间的治理价值,其强调政府能动作为,有为治理能够推进权责清单制度在划定政府权力边界的基础上,推动地方政府能动作为,进而接轨我国政府主导、其他治理主体参与的政府治理范式。在有为政府提供的治理进路下,地方政府权责清单制度焕发生机,即通过清单编制,界定地方政府及其部门的职权、责任,界定地方政府在与社会组织、企业等治理主体合作治理中,在哪些领域“有为”,在哪些领域“无为”,将地方政府的职能限定在“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护”^[1]等五个方面。通过实施主体、法律依据、办理流程、责任承担的公示及按清单行政,从正向督促地方政府及其部门在法定范围内积极行使权力,能动作为;从反向防止地方政府及其部门滥用权力,预防乱作为,推动地方政府由粗放治理迈向精准治理,建设有为政府,进而体现地方政府在合作治理中的主导地位。

二、粗放治理:地方政府权责清单制度运行的实践考察

(一)权责清单制度的内部融合存在张力

政府职责体系具有“两位一体”的权责同构特性,法律法规在赋予行政主体权力的同时,也课以义务、责任,依照法律法规制定的权力清单、责任清单也应匹配契合,但从对我国 31 个省级政府清单的梳理看,有 14 个省份采用权、责清单分立的体例,编制清单时缺少一体化设计,造成权力清单中的政府部门职权、运行流程与责任清单中的政府部门职责事项和追责事项,未能有效对应、衔接。一些地方政府部门权力清单中规定了行政主体的权力范围,但是对应的义务和责任缺失,一些地方政府部门的责任清单,对于不履行或不正确履行行政职责的行为,缺少罚则规定。

(二)权责清单制度与“三定”^①规定缺乏衔接

编制“三定”规定是 20 世纪 80 年代行政体制改革形成的制度成果,主要界定部门职责、规定内设机

^①“三定”规定在性质上是规范性文件,最初是从文件内容的角度称为“三定”方案,1998 年国务院机构改革时从文件形式的角度改称为“三定”规定。

构、核定人员编制,它与权责清单虽都具有规范部门职责的作用,但在规制重点和性质上存在差别。“三定”规定是从内部对政府部门职责、机构、人员进行的规定,权责清单制度则是对政府部门权责事项进行的梳理,属于一种权责事项的外部索引和参考,并不建立新的权责事项,权责事项需要在通过“三定”规定后,才能成为有法律法规依据的政府部门职责。一些地方政府在制定、实施权责清单时,忽视了其与“三定”规定内外的对接,造成二者衔接上的困境。

(三)权责清单制度中部门间职权事项存在冲突

由于地方政府间协作治理机制缺失,我国“上下级行政机关之间存在事权责任不清、权限不明、职能交叉、规范性、稳定性不够”^[4]等问题。在权责清单编制过程中,因为没有统一的标准,不同层级政府的清单结构、内容安排各异,职权名称、数量各异;有的地方政府对于部门职能的划分过于烦琐,同一性质的职能被分散到不同部门,不同部门的清单中职责相互交叉,甚至重叠。

(四)权责清单制度运行透明度不高

基于科学、合法、可操作性和利益相关性考虑,权责清单编制、调整过程需要对外公开,吸纳公众传递的信息和反馈的意见,但政府部门多将权责清单视为本系统自律工作,认为无须外部参与。一些地方政府在编制权责清单时,往往是政府唱“独角戏”,在编办与其他政府部门间闭门编制,不向社会、利益相关者公开;一些政府部门“自身权力下放、转移、调整和取消直到制定成清单进行公布都由自主决定并独立完成”^[5],且往往“对清单的内容进行有选择的公开,这导致部分关键清单内容公开度不定”^[6],公众因不了解相关信息,无法参与,只能接受公示的结果,按清单办事。

(五)权责清单制度实施中形式主义严重

基于控权理念的权责清单在实际工作中表现为条条框框的束缚,加之权责清单不直接产生政绩,造成一些地方政府在实施权责清单时不严格按照政策去执行,偏重于做表面文章,追求形式上的完美,没有实际作为。权责清单制度从最开始的试点到普遍施行,形式主义问题比较突出。一些地方政府部门仅仅是对权责清单中简单易行和上级重视的内容认真执行,而“在无硬性要求的情况下,对于工作方案制订、责任清单的梳理、运行流程图、权责事项审查”^[7]以及项目效果评价等难度大的工作表现出明显的消极态度。此外,权责清单虽是政府权力运行的行动指南,但在效力上不是法律法规,一些政府工作人员往往不能正确认识其功能,致使权责清单制度处于虚置状态。

(六)权责清单制度实施后缺少效能评价

权责清单制度的实施效果,需要从不同的评价和反馈机制中判断。从我国地方政府权责清单制度运行的实践看,各地普遍缺少权责清单制度执行效能的评价机制,较少引入第三方机构评估,缺少反馈渠道。一些政府部门没有及时准确地搜集整理公众对这项制度的反馈信息,许多有价值的评价和观点“石沉大海”,甚至一些政府部门公布清单不及时、网站建设不完善,公众不能及时地查阅到清单信息,很难对其效能作出评价。缺少效能评价,使得地方政府权责清单制度的进一步完善缺少充分的现实依据。

三、精准治理:地方政府权责清单制度的治理路径

转变政府职能,实现地方政府治理现代化,需要解决地方政府权责清单制度在单一控权取向存在的问题,在“有限”“有所为”“有所不为”的靶向指引下,通过精准治理改革,提升地方政府权责清单制度的治理效能。

(一)建立权责清单制度的权责事项融合机制

有为政府的“有限”“有所为”“有所不为”是一个整体,其要求权力清单和责任清单不是各自为政、互不联系的分散制度,二者互为条件和补充,共同构成地方政府职能转变的重要制度载体。为实现权责清单制度的整体治理效能,在职权行使上需要按照权责法定和权责匹配的原则“在二者间建立互嵌融合机制,保证权力清单和责任清单相互融合”^[8],才能实现部门职权、主体、运行流程与责任一体化,构建“有限”“有所为”“有所不为”的新型行政权力运行框架。

一是协调权责事项相对应。根据“权责一致”原则,在权力清单的基础上,依法明确每项行政权力对应的责任事项,将具体的责任细分到位,并依法明确问责事项、问责依据、追责情形和免责情形等内容,根据责任清单加强对地方政府及其部门用权履职的监督检查。二是同步调整权力清单和责任清单。根据地方政府“放管服”的改革进度,同步调整权力清单和相对应的责任清单,进一步界定各级地方政府的权力边界和责任定位,厘清政府与市场、社会的关系,为政府、企业和社会组织合作治理提供规则指引,推动地方政府更好地履行经济调节、市场监管、社会治理、公共服务、生态环境保护等职能。三是建立“权调责变、同步联动”机制。在权力事项调整的同时,同步出台责任主体、追责主体和责任承担指导目录。实现“权力亮出来,责任担起来”,促进权、责清单融合,发挥清单制度的整体效能。

（二）推动权责清单制度与“三定”规定有机衔接

“三定”规定是对政府部门内部职责、机构、人员的规定，权责清单制度是对政府部门外部权责事项的梳理，二者有机衔接，能够打通地方政府内部治理与外部治理的壁垒，更好地设计地方政府“有限”“有所为”“有所不为”的边界。

一是加快“三定”规定的转型升级。有限政府建设推动政府职能由全能转变为有限，并具体化为各级政府的事权，这就要求中央事权和地方事权进一步科学划分，地方事权具体确定，尽可能安排到具体的层级。“三定”规定要适应这一改革方向，先从外部确定各级地方政府及其部门所承担的事项和责任，甚至具体到内设机构和直属单位，再根据事项和责任，在政府内部优化政府职责体系、完善政府组织结构、规范机构设置、合理分配人员编制，实现事权与“三定”规定相吻合，“三定”规定与权责清单相衔接。二是发挥权责清单的编制效用。近几年，权责清单制度的编制与完善将各级地方政府部门的工作重心、职责数量等进行了系统归纳与安排，实现了信息对称，明确了权责边界，不但实现了精简机构和相关工作人员、压缩了相关机构的规模，而且对于提升职能部门与编制管理部门的协同治理起到了关键的作用。应进一步发挥权责清单对于编制管理部门核定政府部门编制资源的积极作用，推动政府部门理顺职责关系，加强部门责任。通过权责清单的梳理、调整，厘清各部门的业务数量、业务性质及业务之间的内在联系，进而明确所需要设定的机构、人员，在这一前提下，加强“三定”规定的修改和完善，实现定岗定编，做到“三定”规定与权责清单制度的有效衔接。三是推进“三定”规定公开。除了法律规定的涉密内容以外，将“三定”规定与权责清单通过相关文件同步公开。

（三）推进权责清单制度的法治化

权责清单制度作为政府系统依法行政的实践，是对现行法律、行政法规、规章中行政权力的梳理，目前只有各级政府的规范性文件在政策层面予以规定，缺少法治的硬性保障与约束，是其粗放运行的重要原因。为规范其实施，保障地方政府“有限”“有所为”“有所不为”地行使行政权力，应该将其纳入法治轨道。

一是制定行政法规推进权责清单实施。一些学者主张制定法律予以规范，但并不合适。权责清单是政府系统依据法律规定对其职权运行作出的制度安排，是政府系统为加强执行立法机关制定的法律而采取的自律性改革举措，如果在政府系统之外，再用国家立法的方式推行权责清单，就超出了政府系统

自律的范畴，变成“他律”，改变了权责清单的性质，权责清单就不再是权责清单。不能立法规范权责清单的实施，并不是说权责清单不能在法治轨道上运行，政府执行法律的抽象行政行为包括行政法规、规章和规范性文件，当前各级政府制定的规范性文件不足以保障权责清单精准运行，可以将权责清单的运行依据由政策上升为行政立法，通过中央政府制定行政法规、地方政府制定规章，对权责清单的制定、调整和实施予以规范，这既体现了权责清单的自律性质，又赋予权责清单制度强制执行力，约束地方政府及其部门依规实施。二是根据简政放权现状及对相关法律法规立改废释。当前，各级政府大力推行简政放权，其基本方式是对下委托，这些委托下级政府及其部门行使的权力事项，基本不会再收回，但 these 权力事项在法律上仍然归属于上级政府及其部门，为反映职权行使现状，巩固简政放权成果，应通过对相关法律法规的立改废释，直接规定权力事项由下级政府及其部门行使。三是推进权责清单制度运行的程序化和规范化。权责清单制度的建立、实施和针对新情况作出的完善，都是利益格局调整的过程，通过法定程序，规范地方政府权责清单实施，能有效减少阻力，推动地方政府权责清单制度的顺利实施。

（四）实现权责清单制度的标准化运行

权责清单编制的标准化主要是针对地方政府权责清单建设存在地域化的难题而采取的措施，能以统一性维护权责清单制度的权威性，进而保障各级地方政府履行职能时“有限”“有所为”“有所不为”的一致性。

一是制定统一的权责清单编制标准。由中央政府制定统一的权责清单编制标准或者提供范本，并对其进行持续追踪和评估，以处理好简政放权等一系列问题，实现政府系统内部权力的科学调整和分配。二是明确规定权责清单的结构及覆盖主体。在符合相关法律法规和规章的前提下，对权力清单和责任清单的内容进行细致设计，权力清单的内容应包括权力类型、项目名称、行使主体、行使依据、权力运行流程等；责任清单的内容应包括责任事项、责任岗位以及追责情形等。另外，在新一轮政府机构改革之后，党的组织在我国行政权力系统中具有重要的地位，党对于各项事务的领导作用进一步加强，可以进一步扩大权责清单制度的主体范围，将行使公共管理职权的党政合署办公机构也列入权责清单的范围之中。三是探索政府权力运行流程的标准化。对于权责清单中每一项具体权力进行分析，绘制标准的权力运行流程图，实现操作流程和权力运行的规范化，

尽可能地做到权力运行过程可查询、流程可控制、责任可追究,实现“控权”“治理”流程的标准化。

(五)完善权责清单制度的动态调整机制

在现代社会,政府需要解决的公共问题层出不穷、变化不断,有为政府的建设重点也因公共治理的焦点变化不断位移,权责清单制度的内容应体现这一规律。当前,在我国行政体制改革中,简政放权与新一轮政府机构调整两大改革举措叠加,简政放权带来职权垂直调整,机构调整带来职权横向调整,地方政府权责清单的内容调整成为常态,健全完善动态调整机制,能够精准地实现地方政府职权事项在“有限”“有所为”“有所不为”间的合理调整。

一是制定地方政府权责清单动态管理办法。在管理办法中确定动态调整的主体、时间、方式及幅度,确立权责清单制度动态调整的有关标准,实现权责清单定期集中调整与实时调整的协同。地方政府权责清单不仅应该定期集中调整,还应该根据地方政府治理实践中存在的问题不断优化。二是注重权责清单动态调整的合法性。在地方政府治理实践中,应该根据法律法规的立改废释情况,及时对权责清单进行调整;对实践中需要调整,但法律法规尚未变动的职权事项,应该暂缓调整,等待法律的立改废释,或者可以先采用委托的方式,由法定机构将职权委托其他部门行使,再调整清单,防止权责清单制度在实施过程中与法律法规冲突。

(六)健全权责清单制度的监督问责机制

有效的监督问责机制可以督促地方政府依照权责清单的具体事项和流程依法行使职权并承担责任,对于滥用职权的后果起到警示和监督作用,进而维护权责清单制度的规范性、权威性,是实现地方政府“有限”“有所为”“有所不为”的强有力保证。

一是明确担责主体和追责主体。权责清单制度的目的之一是对地方政府及其部门的权力进行有效界定与约束。实现对权力的约束就应该明确相应的担责主体和追责主体。权责清单编制部门在进行编制过程中应该根据法律法规规定,确定担责主体和追责主体,防止主体缺位。二是推进工作流程、办事进度的可视化。政府工作流程的可视化是实现社会

监督的前提,应该通过政府的网络办公平台,在权责清单公开的基础上,对行政相对人,实现办事流程、进度可查询;对社会公众,按照政府信息公开制度的要求,除了部分需要保密事项以外,其他事项均应公开,从而获得来自行政相对人和其他外部监督主体的监督压力,形成对权责清单制度运行的监督。三是健全监督检查制度化体系。有效的监督问责需要相应的制度保障,应梳理行政问责依据,制定权力监督流程,公示重点监督环节,公布问责指导案例,形成监督问责制度机制,将权力清单监督检查制度化、常态化。

总而言之,权责清单制度是地方政府职能转变的重要载体,其实施效果直接关系到地方政府治理现代化的实现程度,有为政府为地方政府权责清单制度打开了治理进路,使其迸发出强大的制度活力,能直接推动地方政府职能转变,加快实现地方政府治理现代化。

参考文献:

- [1]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06(001).
- [2]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[N].人民日报,2020-11-04(001).
- [3]姜杰,蒋文丽,梁贝贝.行政定位的演变与“有效政府”[J].中国行政管理,2014,(11):38-42.
- [4]樊继达.变迁中的垂直型市场监管:梗阻及其消解[J].理论学刊,2011,(9):38-41.
- [5]鲁泽汉,周实.建立权责清单监督管理机制问题探究[J].沈阳干部学刊,2017,(6):33-36.
- [6]李珍刚,古桂琴.清单式治理在中国公共领域的兴起和发展[J].江西社会科学,2020,(8):182-191,256.
- [7]徐刚,杨雪非.区(县)政府权责清单制度象征性执行的悖向逻辑分析:以A市Y区为例[J].公共行政评论,2017,(4):54-79.
- [8]王湘军.从“碎片化”到“整体化”:清单管理制度健全路径探讨[J].行政论坛,2019,(2):48-56.

(责任编辑:于健慧)