

省级权责清单差异性研究:原因、问题、规范

徐军¹,王国栋²

(1.北京化工大学人力资源管理研究中心,北京 100029;2.中央编办事业发展中心,北京 100088)

摘要:权责清单制度是我国全面依法治国的重要举措。由于我国政治制度与行政体制的基本特征,各级政府的职责主要由国家层面法律法规规定,权责清单作为依据法律法规梳理的政府职责目录清单,当前已公示的31个省级政府权责清单间呈现较大差异是不合理的。针对权责清单间差异,通过定量和实证分析相结合的方法,我们可从内容、形式和事项数量等方面对已公示的清单数据的差异性进行研究。研究表明,区域间权责清单的差异既有地方自治需要及各省地理环境、人口资源、经济发展等不同而产生的客观差异;也有因权责清单制定标准不一致、不符合标准规范及人为因素等问题造成的差异。因此,权责清单制度建设既要尊重地方客观实际,又要通过健全标准体系、强化监督检查、深化权责清单应用等方式规范权责清单,消除不合理差异。

关键词:权责清单;差异性;省级;依法行政;职责法定

中图分类号:D 630

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)02-0093-09

权责清单制度是在中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中首次提出,十八届四中、五中全会进一步明确了建立健全权力清单制度的总体部署。十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中将权力清单制度重新表述为权责清单制度,再次明确“全面推行政府部门权责清单制度”。权责清单制度是以习近平为核心的新一届领导集体全面依法治国、建设法治政府、提升政府治理能力的重要举措。

十八届三中全会后,权责清单的建设已成为各级政府的重要工作。2015年之前,权责清单的制定处于探索阶段,这一阶段的研究集中在权责清单的定义、内涵以及法律属性^{[1][2]}。2015年之后,权责清单的制定进入实质性落实阶段,这一阶段的研究集中在某一地区^[3]或某一政府部门在权责清

单制定过程中好的做法、存在的问题及工作建议。2017年之后,各级政府基本完成权责清单的制定和公示,针对某级政府^{[4][5]}或某类部门^[6]的权责清单之间的差异性研究逐渐增多。

鉴于省级政府权责清单对于中央政府更具参考意义,本文拟选取31个省级政府公示的权责清单作为研究对象,从权责清单的内容形式和权责事项数量两方面,研究各省级政府权责清单间的差异,分析差异产生的原因,找出不合理差异及其引发的问题,进而提出对策建议。

一、权责清单及权责清单的差异性

(一)权责清单是本级政府的法定职责目录

政府部门权责清单(以下简称“权责清单”)是依据法律法规梳理本级政府各部门职责(职能)内

收稿日期:2018-07-27

作者简介:徐军,工学博士,北京化工大学人力资源管理研究中心讲师,主要从事公共政策研究;王国栋,中央编办事业发展中心工程师,主要从事政府治理、电子政务和权责清单研究。

容形成的目录清单,核心是政府职责目录管理,基本原则是“职责法定”,其主要作用体现在:一是明确政府职责内容,推进政府依法行政,成为加快法治政府建设的重要依托。通过梳理权责清单,让各级政府“摸清家底”,明确法律法规授权下的职责范围,推动政府转变为法律法规授权下的“有限政府”,在作为上转变为“法无授权不可为”。二是厘清职责边界,加快政府职能转变,成为推进“放管服”工作的重要抓手。权责清单是厘清上级政府与下级政府、政府各部门间职责边界的重要手段,也是厘清政府与市场、政府与社会关系的重要手段。权责清单有助于形成“边界清晰、分工合理、运转高效”的政府职能体系,加快国家治理体系和治理能力的现代化进程,也有助于推进简政放权,发挥市场在资源配置中的决定性作用,优化营商环境,激发市场活力。三是政府强化社会监督,是建设阳光政府、廉洁政府的重要方式。将政府权力以目录清单的形式接受群众监督,有助于推进权力的规范、高效、透明运行。

(二) 权责清单的不合理差异弱化了权责清单制度的权威性

由于我国政治制度与行政体制的基本特征,各级政府的职责主要由国家层面的法律法规规定。同时,“为维护党中央集中统一领导和国家法制统一、政令统一、市场统一”^[7],各级政府主要机构设置和职责配置也与中央政府基本对应。因此,理论上我国同级政府之间权责清单的差异性并不大,但实际的权责清单在内容和事项数量上均存在较大差异,是不合理的。

这些差异中,一部分是因地方政府自治需要及自然环境、人口资源、经济发展等不同而客观产生的,属于合理差异;另一部分是因权责清单实施标准不一致及人为因素等问题产生的,属于不合理差异。这些不合理差异弱化了权责清单制度的权威性,损害了政府公信力,带来一系列问题:各级政府工作成效难以得到合理评估,工作中的问题难以及时发现;以精简审批事项数量为重点的简政放权工作容易成为“数字游戏”;区域间交流出现障碍,同级政府间难以相互参考借鉴;社会公

众看不懂清单,难以进行有效监督。

二、权责清单在内容、形式上的差异及成因分析

截止到2017年底,中央层面公开出台的指导性文件只有《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》(简称《指导意见》)^[8]。依据《指导意见》对权责清单的要素和权力类型的说明,我们可分别从“权责清单要素”、“权力类型”、“权责是否一张清单”三方面分析各省级政府公示的权责清单在内容、形式上的差异。

(一) 清单要素的差异源于清单实际应用的差别

《指导意见》中提出“将每项职权的名称、编码、类型、依据、行使主体、流程图和监督方式等”以清单的方式公示,我们将权责清单中公示的职权的名称、编码、设定依据等称为权责清单要素。统计结果表明,各省级政府公示的权责清单要素存在较大的差异(详见表1)。

1.“职权名称”、“权力类型”、“行使主体”要素:所有省级政府均对这三个要素进行了公示。

2.“设定依据”要素:90.3%的省级政府对职权“设定依据”进行了公示,仅上海、重庆、安徽没有公示。根据“职责法定”的原则,公示的权责清单须有法可依,并应随法律法规的“立改废释”动态调整。因此,通过公示职权“设定依据”,才能体现“职责法定”,让无法可依的权责事项无处藏身。

3.“流程图”要素:公示“流程图”的省级政府仅占22.6%,另有浙江、湖南等8个省级政府在权责事项中关联了政务服务事项中的“办事指南”,并在“办事指南”中公示“流程图”,这样,公示“流程图”的省级政府合计达到41.9%。公示“流程图”要素是规范权力运行流程、提高权力运行透明度的重要手段。政务服务是政府面向公众服务的“窗口”,是“放管服”改革的重要内容,如浙江的“最多跑一次改革”、江苏的“不见面”审批均是以优化政务服务推动“放管服”改革,而“办事指南”是公众办事的指引,将权责清单与“办事指南”关联,可以强化公众监督、方便群众办事。

4.“编码”要素:公示“编码”的省级政府占比为 67.7%,各地公示的编码主要有三个特点:一是编码规则主要由权力类型、部门码、地域码、通用码、子项码、顺序码等组合而成;二是各地区编码规则不一致,即使是部门码的编码规则也存在差异,如广东采用组织机构代码,山东采用三位数字自编码;三是存在一些本地化的特色编码规则,如天津编码规则中包含两位职能编码,黑龙江编码规则中包含一位实施层级码。随着大数据、云计算技术的发展,政务信息数据共享互通的需求使得“编码”成为权责清单中必不可少的要素。全国统一的编码规则和编码体系有助于将依据同一法律法规条文设定的权责事项标准化,实现数据共享,便于省级政府间的横向比较。

5.其他要素:除以上 6 项要素外,各省级政府在制定权责清单过程中根据本地区的实际需求扩展了其他要素,超过 40%的省级政府在权责清单或关联的办事指南中增加了“收费标准和依据”及“办理时限”要素。这两项要素有利于规范权责运行,避免政府乱收费、不作为。

权责清单的实际应用性越强,应用范围越广,其清单要素越完善。

表 1 31 个省级政府公示的权责清单要素

权责清单要素	公示地区占比	地区(数量)
职权名称	100%	31
行使主体	100%	31
权力类型	100%	31
设定依据	90.3%	除安徽、上海、重庆外的其他 28 个省级政府
编码	67.7%	河北、吉林、山西、天津、江苏、浙江、江西、山东、湖北、广东、海南、四川、重庆、云南、陕西、西藏、青海、宁夏、新疆、黑龙江、北京 21 个省级政府
流程图	22.6%* 41.9%**	河北、吉林、天津、浙江、湖北、陕西、宁夏 7 个省级政府
收费标准和依据	22.6%* 45.2%**	河北、吉林、山东、河南、湖北、陕西、新疆 7 个省级政府
办理时限	25.8%* 48.4%**	河北、吉林、山东、河南、湖北、陕西、云南、西藏 8 个省级政府
关联办事指南	25.8%	浙江、江西、湖北、湖南、海南、四川、重庆、甘肃 8 个省级政府

注:★为只在权责清单中公示该要素的省级政府占比,**为在权责清单及其关联的办事指南中公示该要素的省级政府占比。

(二)权力类型的差异源于分类标准缺乏明确的法律依据

《指导意见》中指出,权力类型“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”,其中,“其他类别的确定,要符合国家法律法规”。以上分类方式通常简称“9+X”,“X”为其他类别,包含 1 种或多种权力类别。将各省级政府的权力类型细分为两类:第一类符合“9+X”分类方式,“X”包含 1 种“其他类别”(简称“9+1”)或多种自定义权力类别;第二类是不完全符合“9+X”的分类方式。

此外,23.4%的省级政府权力类型中存在“行政审批”类别。行政审批包括调节外部行政法律关系的外部行政行为 and 调节内部政府管理关系的内部行政行为,行政许可主要是指前一种^⑨。由于权责清单是政府面向公众晒权的方式,而内部审批行为虽是职责目录的范畴但却不宜纳入公示的权责清单。因此,将行政审批统一表述为行政许可更加规范,数据统计中将行政审批视同行政许可。第一类符合“9+X”分类的省级政府共 19 个,占比 61.3%,其中,符合“9+1”分类的省级政府 16 个,另有上海、黑龙江、青海对 X 自定义了其他权力类别。第二类不符合“9+X”分类的省级政府共 12 个,占比 38.7%,其中有 11 个省级政府仅在“行政检查”和“行政裁决”两个权力类型上有差异(详见表 2)。

权力类型存在差异的主要原因是权力类型在法律上尚无明确的分类标准,《指导意见》中对权力类型的分类只是建议分类。行政许可、行政处罚、行政强制因有《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政强制法》的相关法律依据而概念明确,但其他权力类型则缺少法律上的明确定义,如《最高人民法院关于规范行政案件案由的通知》(法发[2004]2 号)把行政行为划分为 27 类。清单梳理中因权力类型概念模糊而任意归类^⑩,在行政审批制度改革中为精简数量而将许可事项随意调整为其他类别的现象时常发生。因此,在法律上明确权力类型的分类标准有利于建立清晰的职责目录,提升权责清单的标准化程度。

表2 31个省级权责清单的权力类型统计

分类	子类	省级政府	说明
第一类符合“9+X”	X只包含一种“其他”类型(9+1)	河北、辽宁、天津、江西、湖北、广东、广西、海南、四川、贵州、云南、山西、西藏、宁夏、新疆、北京	9+1
	X包含自定义权力类型	青海	X是行政收费、行政监督类别、其他
		黑龙江	X是行政监督检查、行政征用、行政复议、税费减免、年检类别、其他
第二类不完全符合“9+X”		上海	X是行政决策、行政备案、行政复议、行政指导、行政规划、行政调解类别、其他
		内蒙古	与“9+1”比较;无行政强制、行政检查、行政裁决;新增行政强制措施、行政强制执行、行政监督检查
		吉林、山西、浙江	与“9+1”比较;无行政检查
		江苏	与“9+1”比较;无行政检查,新增行政征用
		安徽	与“9+1”比较;无行政检查,新增行政规划
		福建	与“9+1”比较;无行政检查,新增行政监督检查、行政征用
		山东、甘肃	与“9+1”比较;无行政检查,新增行政监督
		河南	与“9+1”比较;无行政裁决
	湖南	与“9+1”比较;无行政裁决,新增行政监督	
	重庆	与“9+1”比较;无行政检查,新增监督检查	

资料来源:根据2017年12月底各省级政府门户网站权责清单公示信息统计。

(三)“权责是否一张清单”是权责清单中“权”“责”是否对应的体现

《指导意见》提出,“在建立权力清单的同时,要按照权责一致的原则,逐一厘清与行政职权相对应的责任事项,建立责任清单”。权力清单的意义是明确职权范围,依法行政。责任清单的意义是明确责任主体,健全问责机制。目前各省已制定的责任清单有两种模式:一种是“安徽模式”,即“权责一张清单”,在公布权力事项的同时明确应有的责任,权力事项和责任事项制定成权责相对应的一张清单。74.2%的省级政府采用该模式(详见表3);另一种是“浙江模式”,即“权责两张清单”,责任清单所列明的责任事项是法律法规等要求行政主体承担的行政职责,其中列明了规划、政策、标准的制定实施、事中事后监管制度、公共服务和政府内部管理事项,它也是政府宏观管理、内部管理等领域的“权力清单”^[1]。具体表现为权力事项和责任事项两张独立的清单。

尽管权责两张清单中的责任清单能更好地体现权力主体承担的行政职责,但缺乏权责对应。因此,权责一张清单能够更好地体现权责一致,有利于政府行使职权时明确责任主体和责任内容,健

全问责机制。

表3 权责是否一张清单统计

分类	占比	省级政府
权责一张清单	74.2%	内蒙古、吉林等23个省级政府
权责两张清单	25.8%	河北、江苏、浙江、福建、山东、河南、湖南、四川8个省级政府

资料来源:根据2017年12月底各省级政府门户网站权责清单公示信息统计。

三、权责事项数量的差异及成因分析

在各省级政府权责事项数量的统计数据中(详见表4),权责事项数量最多的北京属于直辖市。直辖市是市县两级行政层级权力结构,其他省级政府是省市县三级行政层级权力结构,因此,直辖市与其他省级政府的权责事项数量不具有可比性。为消除行政层级的影响,我们只统计27个非直辖市的省级政府的权责事项的数量,选取极差和标准差两个反应数据离散度的指标分析权责清单在权责事项数量上的差异,并对权责事项的主项和子项进行区分统计,如:采矿权及其转让审批的权责事项,包含采矿权新立、变更、注销、延续、转让5个子项,按主项统计为1项,按子项统计则为5项。按主项统计,27个省级政府清单事项数量均值为3467.5,极差为5949,标准差为1440.7,数量最多的是青海,共7397条,最少的是贵州,共1448条。按子项统计,均值为3854.3,极差为5949,标准差为1587.0(详见表5)。数据的离散度高,表明权责事项数量的差异性大。

根据《立法法》关于“法”的界定,权责事项的设定依据应是法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例,以及部门规章和地方政府规章。法律、行政法规和部门规章的适用范围是全国,因此,地方立法是各省级政府行政权力差异的主要原因。根据北大法宝法律数据库的收录数据统计,截止2017年底,我国现行有效法律2398部,行政法规8649部,部门规章10731部。省级地方性法规(含自治条例、单行条例)共15855部,省级政府规章共14959部,平均每个省级地区约有1000

部,不足法律法规总数的5%。因此,由以上数据粗略估算,各省级政府的权责事项数量本应大体一致。各省级政府在权责事项数量上的较大差异是不合理的,这既有各省级政府客观实际情况带来的差异,也有因为标准不一致、不符合标准规范、人为主观因素等问题导致的差异,具体原因如下。

表4 清单事项数量统计

省级政府	31个省级政府权责清单事项数量统计			27个非直辖市省级政府权责清单事项数量二次统计			27个非直辖市省级政府教育部门权责清单事项数量统计	
	部门数	按主项	按子项	部门数	按主项	按子项	按主项	按子项
安徽	53	1513	1513	43	1462	1462	33	33
福建	43	4079	7286	40	4065	7265	60	78
甘肃	45	3765	4355	39	3713	4303	49	51
广东	52	5488	5995	44	5262	5764	159	171
广西	40	2329	2871	36	2309	2851	40	56
贵州	55	1448	1448	50	1338	1338	11	11
海南	41	2093	2093	35	1966	1966	74	74
河北	49	3824	3871	38	3777	3824	72	72
河南	46	3285	3368	42	3143	3226	24	26
黑龙江	43	2897	2897	41	2893	2893	43	43
湖北	60	2570	3454	43	2452	3319	51	65
湖南	37	3955	3955	34	3935	3935	35	35
吉林	47	3729	3729	44	3697	3697	29	29
江苏	45	4997	5298	40	4959	5259	75	75
江西	46	1697	1901	42	1667	1871	37	42
辽宁	43	1696	3514	38	1668	3481	18	27
内蒙古	35	3893	3893	33	3878	3878	47	47
宁夏	41	1946	1946	38	1936	1936	45	45
青海	47	7397	7397	41	7170	7170	83	83
山东	54	3305	4113	43	3245	4044	38	38
山西	51	3348	3348	45	3307	3307	66	66
陕西	50	4387	4387	42	4263	4263	58	58
四川	45	4377	5133	39	4286	5037	33	58
西藏	37	2624	2873	34	2619	2868	47	47
新疆	52	2485	2661	46	2372	2548	34	42
云南	47	6375	6648	42	6278	6548	79	82
浙江	45	4120	4120	39	4072	4072	36	36
北京	57	16678	16593	-	-	-	-	-
重庆	38	2851	3094	-	-	-	-	-
天津	53	4627	4627	-	-	-	-	-
上海	41	3426	3426	-	-	-	-	-

资料来源:根据2017年12月底各省级政府门户网站权责清单公示信息统计。

表5 清单事项数量离散度指标统计

离散度指标	27个非直辖市省级政府权责清单事项数量统计			27个非直辖市省级政府权责清单事项数量二次统计			27个非直辖市省级政府教育部门权责清单事项数量统计	
	部门数	按主项	按子项	部门数	按主项	按子项	按主项	按子项
极差	25	5949	5949	17	5832	5832	148	160
均值	46.3	3467.5	3854.3	40.4	3397.5	3782.4	51.0	55.2
标准差	5.8	1440.7	1587.0	3.9	1414.0	1566.0	28.1	29.4

资料来源:根据2017年12月底各省级政府门户网站权责清单公示信息统计。

(一) 公示清单的政府部门类别标准不一致, 公示部门数量差异较大

各省级政府公示的权责清单中,部门数量均值为46.3,标准差为5.8,最多的湖北有60个部门,最少的内蒙古仅35个部门,公示部门数量的差异较大。数量差异产生的原因,有各省级政府机构设置不同的客观因素,但主要和直接的原因是各省级政府选择公示清单的政府部门不同,选择标准不一致。

公示清单的政府部门类别(机构类别参照国务院组织机构中的类别划分^[12])存在差异,主要体现在:(1)少数省级政府如广西的清单中只有政府组成部门和政府直属机构,而大部分省级政府如湖北、甘肃的清单中还包括法制办等政府办事机构以及扶贫办等政府议事协调机构;(2)对于一个机构两块牌子,具有政府行政职能但列入党委序列的机构如档案、保密、密码管理、台办、互联网信息管理等部门,各地是否公示也存在差异。有20个省级政府公示了档案部门的权责事项,而台办部门的权责事项仅在浙江、福建等7个省级政府公示;(3)对于承担行政职能的事业单位,各地是否公示也存在差异,如湖北公示了省政府采购中心具有行政职能的事业单位的权责事项;(4)对于中央垂直管理机构的公示存在差异,以气象、地震部门为例,有12个省级政府公示了省气象局,有9个省级政府公示了省地震局;(5)部分省级政府还公示了群团组织的权责事项,如山东、安徽公示了省贸促会,山东、湖北、四川公示了省残联的权责事项;(6)对于政府组成部门或直属机构的公示也存在差异,如国家安全部门的权责清单只在20个省级政府公示;(7)浙江、湖南等6个省还统一公示了省级政府的共性权力。

我们为保证所统计的各省级政府的部门尽可能一致,将承担行政职能事业单位、具有政府行政职能但列入党委序列、中央垂直管理的部门、办事机构、议事协调机构、群团机构等部门去掉,只统计除此之外的政府组成部门、直属机构和部门管理机构。在重新统计后的数据中(表4“27个非直辖市省级政府权责清单事项数量二次统计”),部门数量均

值 40.4, 标准差 3.9; 按主项统计, 均值 3 397.5, 标准差 1 414.0, 极差 5 832; 按子项统计, 均值 3 782.4, 标准差 1 566.0, 极差 5 832。数据离散度未发生明显改善。

鉴于部分省级政府对政府组成部门、直属机构和部门管理机构的公示仍不完整, 我们进一步选取在政府职能体系中较为重要且相对独立的、对除直辖市外的 27 个省级政府的教育部门进行统计(表 4“27 个省级政府教育部门权责清单事项数量统计”), 按主项统计, 均值 51.0, 标准差 28.1, 极差 148; 按子项统计, 均值 55.2, 标准差 29.4, 极差 160。数据离散度未明显改变, 这表明公示部门范围和行政层级的差异只是造成清单数量差异性的因素之一。

(二) 权责清单的范畴缺少明确定义, 涵盖的职责内容标准不一致

权责清单是政府的职责目录, 但本级政府的职责并非均由法律法规赋予本级政府行使, 并且有些职责对行政相对人并无直接影响。哪些职责应列入本级政府权责清单, 缺少统一的标准规范, 各地差异性较大: 一是委托行政行为是否列入本级政府权责事项, 各地做法不一。“行政委托是基于管理需要, 某一行政主体(委托人)委托另一行政主体或其他组织及个人(被委托人)以委托人的名义代行职权或其他事务, 其行为效果归属于委托人的法律制度。”^[13]根据权力来源不同, 行政行为一般分为职权行政行为、授权行政行为以及委托行政行为。近年来在简政放权的改革中, 为了不与法律法规相冲突, 上级政府经常采用委托方式向下级政府下放权责事项, 这种委托事项应列入上级还是本级政府的权责清单并无统一标准。如浙江定义“省级保留”的行政权力是指省级部门直接行使和委托下放市、县政府主管部门行使的行政权力, 即省级政府委托下放的事项仍在省级政府清单中公示。二是“审核转报”是否列入本级政府权责事项, 各地做法不一。中央政府将部分权责事项的初审权下放至省级政府, 省级政府负责对这些权责事项进行初步筛选、形式审查后再报送中央政府进行实质性审查, 称之为“审核转报”。“审核

转报”仅为中央政府赋予省级政府的初审职能, 权责事项本身仍归属于中央政府。“审核转报”权责事项是否列入本级政府的权责清单需要依据是否有相应的法律法规将初审职能赋予省级政府, 不能一概而论。浙江、湖南等省级政府将“审核转报”事项单独列成清单, 而黑龙江则将“审核转报”事项列入本级政府权责清单。三是政府内部审批等内部权责事项是否列入权责清单, 各地做法不一。内部权责事项不是公众关注内容, 不宜列入政府公示的权责清单。但政府内部权责事项作为政府职责的组成部分属于权责清单的范畴, 应梳理成单独的内部权责清单加以区分。如福建单独公示了内部审批清单。四是规划、政策、标准的制定实施等职责是否列入权责清单, 各地做法不一。浙江将规划、政策、标准的制定实施等职责列入责任清单, 而非权责清单; 安徽将规划类职能列入权责清单中“行政规划”权力类型中。五是部分政府职责归到权责清单还是公共服务事项清单界限不清。在权责清单之外, 广东、浙江等省级政府还梳理了公共服务事项清单。广东主要将登记、备案、核准等类别职责归到公共服务事项清单, 而浙江主要将咨询、指导、服务、培训等类别职责归到公共服务事项清单, 将备案类别的职责归到权责清单。

(三) 权责事项最小颗粒度标准不一致, 细化程度各异

54.8%的省级政府将权责事项细化为主项和子项, 这是权责事项细化程度不同的一个外在表现。细化程度不同主要是由权责事项梳理的最小颗粒度标准不一致导致: 一是权责事项梳理依据的法律法规的结构单位不同。法律条文是由编、章、节、条、款、项、目的结构单位构成。各省级政府选择哪一结构单位的法律条文作为依据梳理形成权责事项, 决定了事项梳理的细化程度, 也直接导致了事项数量上的差异。例如, 依据《互联网信息服务管理办法》设定的药品、医疗器械互联网信息服务审批, 广东依据第四条、第五条梳理了“互联网药品信息服务资格证书核发”、依据第十七条梳理了“互联网药品信息服务资格证书换发”两项行政许可事项; 而内蒙古、辽宁等大多数省级政府只

有“互联网药品信息服务资格审批”¹项行政许可事项。二是部分省级政府在依据法律法规的基础上,又进一步从权力运行、服务行政相对人的角度进行梳理。如广东依据行政相对人提交的材料不同将“中外合作办学审批”进一步细化为“本科以上高等学历教育”、“高等专科学历教育”、“非学历高等教育”、“高级中等学历教育”中外合作办学审批4个子项;而内蒙古、辽宁等大多数省级政府却没有做进一步细化。除此之外,由于缺少最小颗粒度的标准,部分省级政府为了从事项数量上突出减政放权的成效,存在对事项进行“打包”的现象,将内容类似的事项归并为一个事项,以达到减少公布事项数量的目的,并未起到实质精简事项的作用¹⁴。

(四)国家法律法规空间效力范围以及地方立法的客观差异

适用于各省级政府的法律法规存在差异。一是国家层面法律法规的空间效力范围存在差异。如《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国海域使用管理法》的空间效力范围是沿海地方各级人民政府。因此,依据上述法律设定的权责事项只适用于沿海省级政府。二是地方自治的需要以及地理环境、人口资源、经济发展等方面差异使得地方立法存在差异。根据北大法宝数据统计,广东现行有效的各类省级法规合计1415部,而西藏只有383部,两者相差3.7倍。由于地方性法规等设立的权责事项是本地区专有的行政权力,相互之间不具备可比性,事项数量上也必然存在差异。如新疆“对未使用规范的国家通用语言文字和少数民族语言文字的处罚”的设立依据是《新疆维吾尔自治区语言文字工作条例》。

(五)部分权责事项设定依据不规范,不属于法律法规的范畴

根据《立法法》关于“法”的界定,对于规定部门职责的“三定”规定以及相关的机构编制文件不属于“法”的范畴,但在清单制定实践中,政府部门普遍将“三定”规定作为重要依据。在“机构编制法定化”¹⁵完成之前,应当承认“三定”规定在梳理权责清单中的“依据”地位¹⁶,而一般规范性文件不应

作为设定依据。但是部分省级政府的权责事项依据却是公告、通知类规范性文件。如河北“高水平运动员高考优惠资格认定”事项的设定依据为《教育部关于做好2006年普通高等学校招生工作的通知》(教学[2006]2号)。

(六)“放管服”改革进程与改革力度的客观差异,表现为各省在“清权”、“放权”、优化服务方面的差别

“放管服”改革是本级政府促进职能转变的重要抓手,是优化营商环境的创新举措。各省级政府依据本地区经济发展、社会建设状况,在减政放权、优化服务方面的力度存在差异:一是“清权”的内容不同。梳理权责清单是政府“清权、确权、配权、晒权、制权”的过程,“清权”既是将没有法律法规依据的事项清除,同时也是将虽有法律规范依据,但不适用于本地区经济社会发展需要或者未实际开展工作的事项进行冻结,省级政府对冻结的事项不公示不行权。如《宗教事务条例》设定的“藏传佛教活佛传承继位审批”列入甘肃、云南的权责清单,却未列入江苏、浙江的权责清单。二是“放权”力度不同。权责事项的取消(“放权”于市场)、下放力度不同也会对数量产生影响。江苏在2016年度共取消和下放133项省级行政审批事项,将居民赴港澳定居许可由省公安厅下放至市公安机关,取消户外广告登记、统计从业资格认定等¹⁵。三是优化服务、权力运行流程再造的力度不同。部分省级政府为统筹管理,提高政府部门间流转效率,将职能相近的权责事项进行整合。如海南在2015年将省域城镇体系、土地利用总体、生态环境等规划职能进行整合管理,简称“多规合一”¹⁶,这直接减少了本地区事项的数量。

(七)其他人为因素

建设权责清单制度的重要目的是厘清政府权责范围,规范政府履职。权责清单制度的建设过程实质上是中央政府、地方政府、政府各部门以及行政相对人等主体间的博弈过程¹⁷。地方政府和政府各部门作为本级权力的行权主体,属于权力寻租的利益既得方,在制作权责清单时存在抵制、隐

瞒、推诿、拖延、少报和隐瞒不报的情况。同时,地方政府少数工作人员存在懒政的工作观,加之业务水平不高以及对权责清单认知度不足,使权责事项数量出现了不合理的伸缩。如教育部门在广东有159个主项、171个子项,而在贵州只有11个主项、11个子项,两者数量的差异明显不合理。

因此,各省级政府权责事项数量差异性产生的原因既有国家法律法规空间效力范围、地方立法以及“放管服”改革进程的客观差异,也有公示清单的政府部门类别、权责清单涵盖的职责内容、权责事项细化程度等标准不一致的问题,以及部分权责事项设定依据不规范与其他人为因素产生的问题。

四、对策与建议

各省级政府权责清单间差异较大,产生的原因也较为复杂。权责清单制度的建设是一个长期过程,其基本建设原则是既要尊重地方客观实际情况,又要全国一盘棋,消除不合理差异,统筹推进权责清单制度建设。

(一) 尊重权责清单区域间差异的客观情况

因地方自治及地方在地理环境、人口资源、经济发展、“放管服”改革进程与改革力度等方面的差异,权责清单之间的差异是客观存在的。十九大报告中提到,“赋予省级及以下政府更多自主权”,各地区因地制宜合理配置权责,建设适合自身发展需求的权责清单制度,符合党和国家的总体战略部署要求。

(二) 加强顶层设计,健全标准化体系,建立通用参考目录,规范因标准不一致产生的差异

一方面,在现有《指导意见》的基础上,完善标准规范,健全标准化体系,包括:制定权责事项最小颗粒度的标准;明确权责清单涵盖的职责内容的范围;制定统一的编码规范和编码体系规则;在法律上明确权力类型的概念;进一步明确“政府各部门”包含具体机构类别的范围;进一步明确清单要素的公示要求;进一步明确权责两张清单的地区

推进“两单融合”等。另一方面,建立国家级、省级权责清单通用参考目录。同级政府间的权责事项有较高的相似度,各地区自行梳理权责清单,既做了重复性工作,也容易因对标准理解不同造成区域间差异。通用目录库的建设有助于降低各级政府权力清单建设的难度和工作推进成本,缩小区域间差异。中央政府应在现有“中央指定地方实施的行政许可事项汇总清单”基础上,完善国家级权责事项通用目录库;省级政府可以借鉴广东、江苏等先行省份的经验,建立省级通用目录库。国家政务服务平台的规划中已提出建设国家级、省级政务服务事项目录库的思路^[18]。

(三) 强化监督检查,消除由于不符合标准规范、人为因素带来的不合理差异

在完善标准化体系的基础上,对标准在各地区的实施情况、权责清单制度建设中政府、部门和个人推诿、敷衍、懒政、不作为、在简政放权中玩数字游戏等问题我们要进行全方位监督检查,并着手建立督查通报机制,通报权责事项存在问题的地区和部门,强化权责清单工作的严肃性。

(四) 深化权责清单的应用,推进权责清单同“三定”规定及政务服务的有机衔接

通过深化权责清单的应用,更好地发挥出权责清单的作用,并在应用中不断发现问题,改进完善。一是推进同“三定”规定的有机衔接,让权责清单成为精细化管理的法定职责目录。二是推进同政务服务的有机衔接,让权责清单成为法定行权依据,并从增加公众“获得感”、提升政务服务水平的角度优化权责清单。

参考文献:

- [1] 申海平.权力清单的定位不能僭越法律[J].学术界,2015,(1):126-134.
- [2] 刘同君,李晶晶.法治政府视野下的权力清单制度分析[J].法学杂志,2015,(10):62-68.
- [3] 张白云.突出重点强化配套编织纵横交错有机统一的“权责网”——长沙市权力清单制度建设的探索[J].中国机构改革与管理,2016,(1):26-27.
- [4] 蔡小慎,牟春雪.我国地方政府权力清单制度实施现状

- 与改进对策——基于 30 个省级行政区权力清单分析[J]. 学习与实践, 2017, (1): 45-53.
- [5] 中国行政管理学会课题组. 权责清单制定中的难题与对策[J]. 中国行政管理, 2017, (7): 6-9.
- [6] 刘东斌. 部分省份省级档案行政权力清单实证分析[J]. 理论探讨, 2015, (6): 13-16.
- [7] 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定(2018年2月28日中国共产党第十九届中央委员会第三次全体会议通过)[EB/OL]. 中国政府网. http://www.gov.cn/zhengce/content_5270704.htm. 2018-03-04.
- [8] 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(中办发[2015]21号)[EB/OL]. 中国政府网. http://www.gov.cn/xinwen/content_2837962.htm. 2015-03-24.
- [9] 国务院行政审批制度改革工作领导小组办公室. 深化审批制度改革推进服务政府建设[M]. 北京: 中国方正出版社, 2008. 315-316.
- [10] 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): 6-9.
- [11] 权力清单和责任清单的关系[EB/OL]. 浙江政务服务网. http://www.zjzfwf.gov.cn/art/art_805900_77302.html. 2015-08-07.
- [12] 国务院组织机构[EB/OL]. 中国政府网. <http://www.gov.cn/guowuyuan/zuzhi.htm>. 2018-02-10.
- [13] 胡建森. 行政法学(4版)[M]. 北京: 法律出版社, 2015. 553.
- [14] 艾琳, 王刚. 行政审批制度改革探究[M]. 北京: 人民出版社, 2015. 288.
- [15] 江苏 2016 年取消下放 133 项行政审批事项[EB/OL]. 人民网. <http://js.people.com.cn/n2/c360300-28978631.html>. 2016-09-09.
- [16] 海南: “多规合一”改革引领全国[EB/OL]. 新华网. <http://zt.hainan.gov.cn/info/1313/51749.htm>. 2018-12-06.
- [17] 刘延海. 地方政府权力清单构建中的演化博弈行为——面向压力、竞争与回应条件的探索[J]. 经济体制改革, 2015, (9): 36-43.
- [18] 国务院办公厅关于印发“互联网+政务服务”技术体系建设指南的通知(国办函[2016]108号)[EB/OL]. 中国政府网. http://www.gov.cn/zhengce/content/content_5159174.htm. 2017-01-12.

【责任编辑: 周琍】

Discrepancy of Power and Responsibility Lists of Provincial Governments: Causes, Problems and Regulations

XU Jun¹, WANG Guo-dong²

(1. Human Resource Management Research Center, Beijing University of Chemical Technology, Beijing, 100029;

2. Development Center of State Commission Office of Public Sectors Reform, Beijing, 100088)

Abstract: The power and responsibility list system is an important measure for Chinese government to govern the country by law. Due to the basic characteristics of China's political system and administrative system, the responsibilities of governments at different levels are mainly stipulated by laws and regulations at the national level. Therefore, it is unreasonable that the already published power and responsibility lists of 31 provincial governments show great differences. In view of their differences, this paper, by combining quantitative and empirical analysis, studies differences in the lists from the aspects of content, form and number of items. The study shows that the differences of the power and responsibility lists include not only objective differences caused by different needs of local autonomy, geographical environment, population resources and economic development of each province, but also differences caused by inconsistency of the standards of the power and responsibility lists, nonconformity with the standard norms and human factors. Therefore, the establishment of power and responsibility list system should not only conform to local reality, but also standardize the power and responsibility list through improving the standard system, strengthening supervision and inspection, taking the application of the power and responsibility list to the next level, so as to eliminate unreasonable differences.

Key words: the power and responsibility list; discrepancy; at the provincial level; law-based administration; statutory duty