

# 法律规制视域下权力清单后评估制度研究

## ——基于安徽省 16 市实施状况分析<sup>1</sup>

高丽虹

（安徽建筑大学公共管理学院，合肥 230601；安徽大学法学院，合肥 230039）

**【摘要】：**权力清单实施后的评估包括第三方评估机构评估、行政机关自身评估、学者评估等评估方式，各种评估方式均对权力清单实施后的情况进行一次客观的评价。本文主要利用信息数据梳理，从学术的角度分析目前权力清单实施过程中存在的清单制定依据、行政行为类型及权力项目数量、权力清单实施实效、权力清单监督制度构建等问题。解决评估过程中存在此类问题需要制定高位阶规范、建立权力清单精细化设立标准、明确权力清单性质、确立救济方式、强化权力清单监督制度实施细则，从而达到权力清单后评估制度的要求。

**【关键词】：**权力清单；后评估；制度；保障

**【中图分类号】：**D922.1   **【文献标志码】：**A   **【文章编号】：**1001-862X（2018）01-0098-005

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》，对于地方各级人民政府提出推行权力清单的要求。权力清单制度产生之初是党和政府对如何行使行政权力确立的一项新的制度形式，旨在通过一个文本对行政权进行梳理，将行政机关及其职能部门所享有的职权进行明确列举，也是对公众知情权的一个回应。至今该制度已实施两年，如何有效评估政府的权力清单制度，是权力清单后评估制度法律规制需要解决的问题。本文通过对安徽省 16 市权力清单实施状况进行分析，试图建立后评估制度法律规制体系，从而保障该项制度的进一步推进和实施。

### 一、研究现状与研究方法

#### （一）研究现状

基于权力清单制度实施时间较短，因此学界对其评估制度体系的建构研究不多，目前大多对权力清单的质量进行质性或量化分析，对权力清单研究主要集中在权力清单价值研究、权力清单的实现路径研究和权力清单的监督完善机制研究。

我国权力清单制度的推行已有明确规定，但对于实施标准、实施后的评估制度等学界有争议部分未予以明示。由于国家政权性质的多样性和政府管理方式的多元化，不同国家行政权力行使的评估模式不同。国外学者对于行政权力监督评估建立了相对完善的体系，但未有权力清单的提法。美国没有建立权力清单制度，但对于行政立法的评估制度研究较为深入，其评估核心

---

<sup>1</sup>本刊网址。在线杂志：[www.jhltnet.cn](http://www.jhltnet.cn)

**【基金项目】：**安徽省哲学社会科学规划项目（AHSKY2015D26）；安徽大学廉政法治协同创新中心项目“权力清单后评估制度研究”。

**【作者简介】：**高丽虹（1981-），女，安徽太和人，安徽大学博士生，安徽建筑大学公共管理学院副教授，主要研究方向：行政法学。

是行政部门利用评估工具对现行有效的规章进行逐页评估。<sup>[1]</sup>欧盟着重于对行政立法在某一方面的效果进行评估。<sup>[2]</sup>英国最先引入以成本评估为重点的行政效果评估。荷兰则采用事前评估和效果评估。综上所述，国外关于行政立法评估已开展多年，形成了比较完善的评估体系和评估程序，这为我国权力清单后评估制度的建立提供了有益的借鉴。

（二）研究方法

本文所用信息来源于安徽省 16 个市政府信息公开网中行政权力和责任清单栏目（不同市政府该栏目称呼略有不同）所梳理的行政权力事项和行政权力种类。通过来自于安徽省 16 个市政府信息公开网中获取的信息和数据，运用量化或者质化的分析方法，从获得的信息中探究权力清单在实践中的制定依据及标准、行为类型、实施绩效、事后监督机制等内容，从而对权力清单的质量及实施状况从目前已公开信息的角度进行一次整理、归纳与分析，针对权力清单的实施状况站在学者学术研究的角度进行评估。

二、实施现状及存在问题

（一）权力清单的制定依据

如表 1 所梳理，在安徽省 16 个市政府公开的关于实施权力清单的规范性文件中，针对权力清单的制定依据可以分为五个方面：1. 法律、行政法规。法律是全国人大及人大常委会制定，行政法规是国务院制定，按照立法效力等级的规定，除宪法之外，它们具有最高的法律效力，效力及于全国。在制定权力清单时，其成为当然依据。2. 规章，包括国务院部门规章和地方政府规章。纵观表 1，只有亳州市对规章做了区分，并将依据中规章的制定主体在权力清单适用中予以限定。其他地方未作详细规定，是否意味着权力清单制定过程中，各类规章均作为其依据？那就意味着不同市政府由于其制定规章不同，因而行使不同行政权力。笔者认为此类问题，需要由同一规定予以明示。3. “三定”等规范性文件。“三定”等规范性文件这里是指所有有关“三定”规定<sup>①</sup>的规范性文件，抑或是除了“三定”规定还包括其他规范性文件？已公开的政府文件未能清晰表达。4. 参照省厅及其他市的做法。笔者认为在权力清单的依据中予以此种规定并不妥当。参照执行是针对具体行政行为所采取的一项措施，将其运用到制度的制定中，掩盖了权力清单制定机关的主体性，从而损害其制定内容的权威性，同时也增强其制定内容的不确定性。

表 1 权力清单的制定依据

| 区划   | 制定依据                                                                                                                            |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 合肥市  | 法律、法规、规章、部门“三定”等规范性文件。                                                                                                          |
| 亳州市  | 现行有效法律、行政法规、国务院的决定和命令、地方性法规、国务院部门规章和省政府规章。省部级文件作为权力来源，必须提供现行有效的上位法依据。市厅级及以下行政机关制定的文件自行设定的行政权力一律按工作责任或工作任务或政府服务项目对待，不得作为行政权力的来源。 |
| 淮北市  | 政府权力必须有法律法规或规章的明确规定，不得自行设定。                                                                                                     |
| 宿州市  | 法律法规规章、“三定”规定等规范性文件，参照省厅及其他市的做法。                                                                                                |
| 阜阳市  | 法律法规规章和“三定”规定。                                                                                                                  |
| 蚌埠市  | 法律法规规章和部门（单位）“三定”规定等规范性文件。                                                                                                      |
| 淮南市  | 法律、法规和有关规范性文件。                                                                                                                  |
| 滁州市  | 法律法规规章、“三定”规定等规范性文件。                                                                                                            |
| 六安市  | 法律法规规章、“三定”规定等规范性文件。                                                                                                            |
| 芜湖市  | 法律法规规章、“三定”规定等规范性文件。                                                                                                            |
| 马鞍山市 | 法律法规规章、“三定”规定。                                                                                                                  |
| 安庆市  | 法律法规规章、“三定”规定等规范性文件。                                                                                                            |

|     |                      |
|-----|----------------------|
| 池州市 | 法律法规规章、“三定”方案等规范性文件。 |
| 铜陵市 | 法定职责必须为、法无授权不可为。     |
| 宣城市 | 法定职责必须为、法无授权不可为。     |
| 黄山市 | 法律法规规章、“三定”方案等规范性文件。 |

（二）行政行为的类型及权力项目数量

16 个市政府已公布的权力清单内容，发现关于权利清单中所涉及的行政行为主要包括 10 类行政权力：行政审批、行政处罚、行政征收、行政给付、行政奖励、行政强制、行政确认、行政裁决、行政规划及其他权力。如表 2 所示，笔者统计了 2016 年 16 市的权力清单目录中各市市级行政权力总数。从该统计数据可以看出，每个市行政权力总数都不相同。笔者随机对行政权力总数最多的亳州市政府和行政权力总数最少的合肥市政府的具体行政权力目录进行了分析。市级政府行政机构的设置上，根据国务院《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》规定，地方各级人民政府行政机构的设立报上级政府批准。因此在其设置的机构数量中，其总量由上级政府进行控制，差别不大，即使有数量的差别，在其行使的行政权力数量上也不应该有大的差别。因为职权数一定，所不同的是由这个机关行使，还是由别的机关行使的问题。合肥市由 51 个行政机关制定权力清单，亳州市也由 51 个行政机关制定权力清单，其权力清单的数量却相差了近 1 倍。

表 2 行政权力项目总数

| 区划  | 行政权力数 | 区划   | 行政权力数 |
|-----|-------|------|-------|
| 合肥市 | 1372  | 滁州市  | 1945  |
| 亳州市 | 2878  | 六安市  | 2112  |
| 淮北市 | 2440  | 芜湖市  | 2565  |
| 额市  | 1573  | 马鞍山市 | 2142  |
| 阜阳市 | 2421  | 安庆市  | 2533  |
| 蚌埠市 | 1785  | 池州市  | 2191  |
| 淮南市 | 2381  | 铜陵市  | 1619  |

笔者进一步选择了其中一个机关——市教育局进行比较，如表 3 所示。在表 3 所列的行政处罚内容中，合肥市教育局针对民办高中阶段学校的处罚达到 5 项，而亳州市教育局是概括性地描述民办学校发生管理混乱、严重影响教育教学情形的处罚 1 项。这表明在进行行政职权梳理时，两行政机关在技术规范上无统一标准。此外，两者在处罚事项上也存在差别，合肥市教育局针对高中阶段学校教师品行不良、侮辱学生的行为进行处罚，而亳州市教育局无此项规定只规定针对弄虚作假、骗取教师资格的行为处罚。由此看出两行政机关梳理职权时在规范内容的设定上也无统一规定。笔者也随机统计了其他市的权力清单中相同部门的行政职权梳理情况，大都存在此类问题。

表 3 合肥市与亳州市教育局行政权力数对比

| 行政权力类型 | 合肥市教育局 | 亳州市教育局 |
|--------|--------|--------|
| 行政许可   | 2      | 0      |
| 行政处罚   | 6      | 2      |
| 行政确认   | 3      | 5      |
| 行政规划   | 0      | 2      |

|      |    |    |
|------|----|----|
| 行政裁决 | 0  | 1  |
| 行政给付 | 0  | 1  |
| 其他   | 3  | 12 |
| 职权总数 | 14 | 23 |

### （三）权力清单实施实效

针对企业而言，通过调研，多数企业认为通过权力清单的实施，企业运营成本降低，提高了办事效率。以亳州市级行政审批项目为例，其由 395 项减少为 84 项，同时其公布的权力流程图给予企业以明确的指引。根据亳州统计信息网数据显示，其地区生产总值与全部财政收入累计增长率分别为 8.9%和 13.2%。多数企业认为权力清单尤其是行政审批制度改革，已经成为增强企业生产总值和增加财政收入的关键之一。

针对个人而言，通过调研，多数社会公众认为此种行为是政府管理方式的变化，是法治政府的建设要求，其明确看到权力清单公示，但对于行政职权本身并无深入了解，而当涉及自身事件时，其认为现行的权力清单是法律法规具体体现，以前无该项公示，仅能说明政府行为存在暗箱操作空间，政府行为违法。因此，社会公众对该种行为反应较为淡漠，部分公众甚至并不知晓该项制度存在。

对于参与该项清单编制和修订工作的政府工作人员而言，针对该项行为的观点分为两派：一种观点认为该项行为是一项有效的行政行为，通过对权力清单的梳理，政府自身明确行政职权制定监管细则等。这表明权力清单的推进对行政机关来说是硬性指标。

### （四）权力清单监督制度的构建

如表 4 所示，每个市对权力清单的监督制度均有规定，对权力清单的运行监管主要表现为以下几个方面：1. 对权力清单实施动态调整。针对每年权力清单数量的变动建立权力清单动态调整机制，及时更新权力清单的内容，有效实现简政放权，明晰政府机构的职权范围，有效适应市场机制的变化要求。2. 明确权力运行监管流程和内容。大多数市的权力运行监督管理办法均对权力保留事项、权力取消转移事项、权力下放事项及权利流程变更事项进行明确规定，有效明晰监管关系，防止出现监管真空和重复监管。同时在监督中构建事前监督、事中监督和事后监督制度。3. 明确责任追究制度。虽然不同市对责任追究的细化程度不同，但均规定对于权力清单的不良实施应承担的法律后果。

表 4 行政权力清单监管制度规定依据

| 区划  | 规范性文件                                                           |
|-----|-----------------------------------------------------------------|
| 合肥市 | 《合肥市政府权力清单责任清单动态调整和权力运行监督管理办法》<br>《合肥市人民政府办公厅关于制定政府权力运行监管细则的通知》 |
| 亳州市 | 《亳州市人民政府办公室关于建立政府权力清单等清单运行监管机制的通知》                              |
| 淮北市 | 《淮北市政府权力运行监督管理办法》                                               |
| 宿州市 | 《宿州市市级政府权力清单和责任清单动态管理暂行办法》                                      |
| 阜阳市 | 《阜阳市政府权力清单和责任清单动态管理办法》                                          |
| 蚌埠市 | 《关于开展政府权责清单动态调整和监督检查的通知》                                        |
| 淮南市 | 《淮南市人民政府关于加强政府权力运行监管的实施意见》                                      |
| 源州市 | 《滁州市人民政府办公室关于开展政府权力清单和责任清单动态调整工作的通知》                            |

|      |                                                                                   |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 六安市  | 《六安市人民政府关于衔接落实国务院省政府取消和调整行政审批项目暨政府权力清单动态调整事项的通知》<br>《六安市人民政府办公室关于制定政府权力运行监管细则的通知》 |
| 芜湖市  | 《芜湖市人民政府关于印发芜湖市市级政府权力清单和责任清单动态管理办法(试行)的通知》                                        |
| 马鞍山市 | 《关于开展市级政府权力清单和责任清单动态调整工作的通知》《关于制定政府权力运行监管细则的通知》                                   |
| 安庆市  | 《安庆市人民政府办公室关于印发安庆市市级政府权力清单和责任清单动态管理办法(试行)的通知》<br>《安庆市人民政府办公室关于制定政府权力运行监管细则的通知》    |
| 池州市  | 《池州市人民政府权力运行监督管理实施办法》                                                             |
| 铜陵市  | 《铜陵市政府权力运行监督管理办法》                                                                 |
| 宣城市  | 《宣城市政府权力清单和责任清单动态调整管理办法》                                                          |
| 黄山市  | 《黄山市市级政府权力清单和责任清单动态管理暂行办法》<br>《黄山市人民政府办公厅关于贯彻落实省政府权力运行监督管理办法的通知》                  |

16 个市虽然对权力清单的监督运行有规定，但仍存在一定问题：1. 缺乏具体监督程序。针对权力清单的动态调整，每个市均作了具体的规定，但在何时遵循何种程序进行调整，规定并不明确，有些是每个职能部门的调整，有些是全市统一调整，并无完整的程序性规定。同时对于权力运行中事前监督、事中监督和事后监督程序的设定，没有一个市有明确的设定。2. 监督内容规定不明确。针对权力清单的监督制度，有些市规定由机构编制部门督促指导，监察部门责任追究，法制部门进行专项监管，政务部门负责权力运行流程监管，如淮北市，但具体监督事项并未进行明确列举。有些市仅规定由各部门负责本部门的权力行使监督工作，由编制部门督导，法制部门法制监督，监察部门责任追究，如蚌埠市。由本部门自己监督自己，他部门监督又未作出具体规定，因此监督效果难以保证。3. 缺少责任追究力度。针对权力清单实施的责任追究制度，每个市规定不尽相同。如合肥市对于责任追究规定得较为具体，而亳州市仅规定严格责任追究，并未规定具体追究内容。

### 三、结论及启示

#### （一）制定局位阶依据

我国关于权力清单的制定具体依据主要有两个政策和一个行政规范性文件<sup>②</sup>，这是目前关于权力清单制定的最高依据。但究其性质，在立法效力层级上并非处于立法效力的最高位阶，因而此种设置有害权力清单的权威。根据行政法的合法性原则，行政机关的行为必须有明确的法律依据，法无明文规定不得为，如若行政机关依清单行为，则该清单的来源必须有明确的上位法依据，而对于不同的行政机关，行政行为的合法性依据纷繁复杂，领域众多，若是普通社会公众很难对于行政机关如此繁多的行政职权进行明确的梳理，而行政机关本身的梳理行为即权力清单的制定既对自身行政职权予以明确，同时又对失效过时的规范性文件进行了清理，该种行为对于行政机关来说是有益行为。但由于行政机关自身业务范围、工作人员能力区别，在进行权力清单的制定时依据标准、梳理范围等不可避免存在差异性，因而对于权力清单的梳理制定国家层面的法律法规是合理的。

#### （二）明确精细化设立标准

16 个市政府的权力清单中涉及的行政行为大约包含 10 个种类，但每种行政行为的具体表现均不相同，出现这种现象一方面为国家层面缺乏建立权力清单的统一标准，另一方面也表明行政机关对于行政行为的梳理享有较大的裁量权。此种情况下，权力清单的合法性审查变得尤为必要，而对于权力清单进行合法性审查目前仍存在审查主体、审查依据、审查内容等方面规范缺失的状况，因此为避免审查程序难以推进，需要对权力清单的明确精细化设立标准。该种精细化设立标准将行政行为类型化，同时对每一类型行政行为进行分解将其归为某项职权，并对某项职权进行细化，将其直接适用于某个领域的社会现象，从而将同一层级政府部门的权利事项进行规范化，基本做到省市县三级政府权力清单中涉及行政行为的具体内容基本一致，针对区域化特色行为内容可以通过审核备案制度予以完善。

### （三）厘清权力清单性质

“权力清单的法律效力是权力清单制度的核心问题。”<sup>[3]</sup>笔者认为，公布权力清单是行政机关行政职权行使的一种方式，即颁布行政规范性文件的行政行为。当企业、个人因该规范的颁布，其合法权益受到侵害，可以针对具体行政行为提起行政复议和行政诉讼，并可一并提出对该规范性文件进行审查。对于政府自身而言，将权力清单纳入行政规范性文件，一方面促使行政机关认真制定权力清单，规范行政职权的行使，另一方面给予权力清单以规范效力，成为政府信息公开的一种表现形式，并赋予相对人司法救济途径，可以促使政府及时公开信息，使行政权力的行使纳入相互联系与制约的法律规范体系中，为建立透明政府提供法律保障。笔者在调研中发现每个市均建立权力清单动态调整机制，基本一年一次对于其目录清单进行调整，因此将权力清单的性质定义为行政规范性文件更为适宜，其动态调整属于规范性文件的更新，由于在效力层级上未赋予其较高的效力，这也给予其提供调整空间，与政府行政管理领域的多样化相适应。

### （四）强化监督制度实施细则

从行政法视角看，权力清单制度以规范和控制行政权为目标。<sup>[4]</sup>安徽省 16 市均出台对于权力清单的监督规定，尤其是权力清单的动态调整机制正是对权力清单进行监督的另一种表现方式。这种现象表明，我们在发展权力清单制度的同时已建立对其监督制约制度。针对目前监督领域存在问题，笔者认为首先上位法明确监督程序，对于事前监督，事中监督，事后监督作出明确而具体的程序规定，程序正义是保证实体正义的重要手段，此举是将权力清单纳入法治化的重要途径。其次明确监督内容，对于行政机关何种部门进行哪一领域的监督明确规定，无论是行政机关编制部门的监督，还是法制部门监督及监察部门监督，由于监督内容不同，共同构成监督体系的重要内容。最后建立责任追究制度，明确规定责任追究主体、适用程序、责任范围、责任对象，建立完善的责任追究体系。通过对于权力清单监督制度的细则化规定，逐步减少在权力清单制度实施中存在的矛盾，推动法治政府的发展。

## 注 释：

（1）“三定”规定（方案）是国务院和县级以上地方人民政府各部门主要职责、内设机构和人员编制规定的简称，是政府部门对外履行职责，对内实施管理的重要依据。

（2）两个政策是指党的十八届三中全会和四中全会分别提出的“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程”和“推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间”。一个行政规范性文件是指中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》。

## 【参考文献】：

[1]龙晓林. 美国行政立法后评估概况[J]. 政治与法律, 2008, (1).

[2]席涛. 立法评估评估什么和如何评估——以中国立法评估为例[J]. 政法论坛, 2012, (5).

[3]林孝文. 地方政府权力清单制度法律效力研究[J]. 政治与法律, 2015, (7).

[4]尹少成. 权力清单制度的行政法解构[J]. 行政论坛, 2016, (1).