

加强法治政府建设，提升县域治理水平

——基于安徽Y县权力清单制度的思考

汪金玉

（安徽师范大学 法学院，安徽 芜湖 241003）

【摘要】法治是贯穿“四个全面”战略体系各个层面的基本主线，也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要保证。权力清单制度作为政府治理模式转型变革的创新举措，在实现政府治理法治化以及法治政府建设中扮演着重要角色。文章立足权力法治化的政府治理实践，以安徽省Y县的权力清单制度为例，指出了其施行成效以及可能面临的困境，一是角色定位不清，二是政策配套滞后，三是负面效应风险。为此，明确从着眼权力的法律支撑、厘清权力的运行规则、转变行政服务的理念三个层面入手，提出相应对策与建议。

【关键词】法治政府；县域治理；权力清单制度

【中图分类号】D63-31

【文献标识码】A

【文章编号】1674-8638（2016）01-0009-05

古语云“治国无其法则乱，守法而不变则衰”，可见法治在国家治乱兴衰中扮演着攸关重要的角色。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央在治国理政实践中依据新时期新阶段党和国家工作形势的发展变化，科学地提出了着眼于推进现代化事业和实现中华民族伟大复兴的“中国梦”的系统完整、逻辑严密而又互为融通的“四个全面”战略理论体系。作为“四个全面”战略思想的有机组成部分，依法治国这项基本方略被升级为顶层设计的高度，从而开辟了我国法治建设的新局面和法治发展的新境界。

十八届四中全会提出，要“深入推进依法行政，推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间，加快法治政府建设”。政府的权力源自人民的授予，这就逻辑地决定了贯穿政府行政过程与治理实践的权力运行应当也必须受制于体现党和人民意志的法律约束。如何运用法治的原则及方式创新政府治理机制，引领和打造完备的政府职能体系，进而实现“三个共同推进”和“三个一体建设”，成为现阶段各级政府所面临的一项重大课题。本文以安徽省Y县的权力清单制度为分析视角，对县级政府治理的法治化实质与路径作初步探讨。

一、政府治理法治化与依法行政的关系及其重要性

治理（governance）一词源自古希腊语和拉丁文，意为引导、控制和操纵，一般指代与国家公共事务相关的管理活动和政治活动。治理理论创始人之一罗西瑙（James N Rosenau）认为，治理是涉及一系列动态活动领域里的管理机制，是一种依托共同目标来支持的活动，这些活动的管理主体未必是政府，也不需要凭借国家强制力来实现。

美国莱斯特·塞拉蒙教授则认为，作为一项基本工具，治理就是实现公共服务的效益、效率及公平，并且逾越“公”与“私”

收稿日期：2015-11-23

作者简介：汪金玉（1989-），男，安徽桐城人。硕士研究生，研究方向：当代中国政府与政治。

二元结构、实现社会网络体系化的策略创新。治理是一个涵盖不同范畴的科学命题。我国学者关于治理的概念含义、治理的模型建构、治理的评价指标体系以及实施治理的多元主体与对象间的相互作用关系的见解众说纷纭。但综合来看，一个较为普遍的看法就是将政府的治理实践理解为由多元主体参与其中，依托公共权力和资源禀赋为实现公共利益而展开的公共管理活动。显然，实施治理的手段与策略在不同时期的不同社会条件下，甚至不同主客体间表现出特定的差异乃至不同。民主社会呼求政府法治化的治理，不仅在于法治既是构成善治民主的基本保证，而且也是增进社会公众利益的必要手段。“对于中国来说，法治的实现程度，几乎也就是民主的实现程度。”^[1]

法治建设是一个系统完整的逻辑命题。提升法治水平有赖于社会各界特别是作为社会最大公共组织的政府部门在改革发展诸多领域、诸项环节以持之以恒姿态切实贯穿并有效落实。随着市场经济的深入发展和民主政治的推进，政府改革的呼声在文明进步的时代浪潮中日趋高涨。以权力清单制度为抓手推进县级政府的法治化治理，就是以权界的明晰促成结构的优化，以结构的优化推动职能的转变，以职能的转变深化政府的依法行政。通过明确政府角色定位，以公共选择机制为桥梁，以打破封闭垄断为手段，以完善监管机制为保障，切实提高权力运行的规范性、政策施行的适用性以及治理力量的平衡性，努力打造有限高效的服务型政府、廉洁奉公的责任型政府、公正透明的法治型政府。

二、Y 县推进权力清单制度的基本特点与初步成效

“所谓‘权力清单’，通俗地说，就是把各级政府和各个政府部门所掌握的各项公共权力进行全面统计，并将权力的列表清单公之于众，主动接受社会监督。”^[2]作为全国第一个同步公布省市县三级政府权力清单和责任清单的省份，安徽省明确要求全省 105 个县（市、区）政府于 2015 年 3 月份前晒出“两单”，目前全省正按照既定的时间表努力完善权责体系、加快推进“两单”运行的“提档升级”。Y 县响应上级号召，在积极推进“两张清单”制度的过程中呈现出涉及范围广、整合力度大、效果较明显的特征。县政府组织有关部门对各个职能相关部门的权责进行梳理排查、审核制定、公示征询及修订确权，最终促成了政府“两单”的基本成型。目前县级政府的“两单”、运行流程图、廉政风险点已审定完毕并正式对外公布。具体而言，首先，从总体结果看，政府权力由 3198 项精简到 1912 项，精简幅度达到 40%以上^[3]。其次，从权力类别来看，Y 县此次权力精简范围涵盖 10 大权力类型。再次，从权力清单公示的内容来看，既包含政府权力事项的总表、分表，权力事项部门间的交叉分散情况，每个权力项目的运行流程，也包含了行政执法责任清单、权力事项廉政风险点等。纵观“两单”整体内容，可以看出其从定性与定量相统一的角度按照“权力来源——权力运行——权力结果”三大环节对政府权力的性质原则、作用方式及目标结果作了本质性规定。

以县政府法制办为例，作为县政府的直属机构，法制办原有的主要职责包括编制年度计划、督促文件落实、纠正违法或不当行政行为等概括性的 12 个项目内容，其中所属权力类别既涉及行政确认和行政强制，也有行政裁决及行政复议，而根据权力清单目录的规定，法制办只享有行政裁决以及作为其他权力事项中的行政复议等 2 项权力。这不仅从宏观上明确了法制办的权力数量、权力类别、实施依据以及前置条件，厘清了每项权力类别所属的项目名称及其子项，而且也在操作层面具体化了行政办事的清晰流程，为政府部门优化服务流程、提高办事效益，削减内部交易成本，深入开展法治建设提供了重要契机。若从成本—收益角度看，行政成本的支出与业务量之间总是有着依存、联系而又相互制约的关系。通过权力清单来促使行政成本中固定成本更加清晰，让变动成本部分更为规范，进而有效避免因行政业务量的自由变量而出现行政成本的剧烈增减。政府治理的效益显然不能用纯粹的经济总量来衡量，因为治理的性质和对象决定了治理总体收益中必然包含社会的总体效益、民众的认可度以及必要的政府公信力状况。

市县作为国家公共管理体系的关键环节，在推进国家治理体系和治理能力现代化战略进程中扮演着重要角色。因此，坚持“依法定权”、“以权定责”，将政府行政行为与执法活动全面纳入法治化轨道，既是满足公众需求而使地方发展富有活力，完善公共事务管理体系的必然要求，也是全面深化改革、推动地方经济社会持续健康发展的潮流趋势。诚然，“县级政府及其职能部门虽然没有设定行政审批的权力，但诸多行政审批的实施操作者，其工作方式、方法及成效却直接决定群众办事方便与否、效率高低，决定着行政审批的社会评价和效果，影响着党、政府与人民群众的联系。”^[4]Y 县开展的“两张清单”制度，明确了

县政部门的权责担当，指明了政府治理的主攻方向、重点领域和关键环节；也成为政府部门深化改革与转变职能、提高廉洁自律意识的突破口，为政府部门按图索骥、依法行政、构建服务经济社会发展的有效转型机制、不断提升法治化治理能力及水平提供了实际路径。

三、权力清单制度实际运作可能面临的困境

权力清单和责任清单的颁布和施行，旨在强调政府部门必须树立“法定职责必须为、法无授权不可为”的法纪意识，从“政治硬件”高度以刚性约束来规范政府的实际用权行为，防止权力行使越位、缺位乃至错位，进而推动政府部门机构与职权、程序与责任的规范化、透明化及法定化。鉴于权力清单制度目前正处探索试点阶段，加之缺乏必要的经验借鉴，因此实际操作中也存在一些亟待解决的问题。

首先，权力清单的角色定位。权力清单制度作为上级部门号召推行的政策命令，县级政府在具体操作时势必遇到一个难以回避的问题，即应当如何对“权力清单”的性质或者角色进行科学定位。如果按照“政府权力进清单、清单之外无权力”^[5]的规定，那么政府部门难免形成“依权力清单行政”的模糊认识，而这种理念似乎与传统的“依法行政”产生了法理范畴的某种冲突，因此，如何界定权力清单的法律性质和政治功能便成为问题解决的关键所在。按照莫于川教授的解释，权力清单的性质类似行政规程或行政程序手册，并且可以作为一种具有双向功能的行政规范性文件，“既为行政机关依法行政提供了约束尺度，也为企业、公民依法办事提供了诸多便利。”^[6]也有学者立足《立法法》、《行政法规制定程序条例》等视角或立场，认为“依清单行政”显然缩减了现代依法行政的丰富内涵，是一种形而上学的、简单僵化的解读和操作，权力清单具有明显的僭越法律之嫌^[7]。

其次，权力清单的政策配套。权力清单制度的推行实施必须依托相关政策法规的协调配合。概而言之，至少包含两部分内容：其一，注意梳理并公开与权力清单相对的“非权力清单”。地方政府权力类型涉及的权力项目包括 10 大门类，此外还具有诸如行政合同、行政服务以及行政指导等非权力项目。能否妥善处理好权力行为与非权力行为的清理确认以及协同配套，是构成防范杜绝行政不作为与行政乱作为、消除权力寻租设租空间和填补反腐倡廉漏洞的重要内容。其二，尽管当前涉及行政权限的法律法规数量丰硕，但由于以往法律法规对既有行政权能的规定失之具体和过于分散，从而导致行政部门权责边界相对模糊，致使行政相对人诉诸无门。这就要求政府部门务必统一思想、凝聚改革共识，在明确改革目标和发展方向的同时，加快推进权力清单和法律法规的整合与融合。

再次，权力清单的负面效应。权力清单旨在明确政府职能部门的权力类别，使其更为高效地行使权力职能，提升组织的服务水平和社会治理能力。随着现代化进程中市场经济的纵深发展和社会利益格局的加剧分化，公共事务变得越发繁杂多样，这在客观上不仅造成政府机构的组织规模日趋扩充膨胀，也使政府部门在权力功能的作用向度上呈现出明显的专门化态势。权力清单制度的实行，一方面确有弥补权力分工不合理、权力设置不均衡以及事权划分不明确这些体制弊端所造成的缺陷的效果，但另一方面也会招致由于对权力的过于细化而带给某些部门推诿扯皮甚至“懒政”的借口。

四、完善权力清单制度，提高政府法治化水平

（一）着眼权力的法律支撑，落实权力法治化建设

建设法治政府，是全面落实依法治国基本方略的重要内容。建设现代法治政府，核心要义就是加快政府治理的法治化与透明化建设。通过创新治理和依法治理，完善地方政府的治理能力结构，打造完备的地方政府治理体系，从而全面推进地方政府的治理水平。

就权力清单制度而言，首先，要确保以程序的正义保证结果的正义。在致力于依照公之于众的行政办事流程图以打破程序繁琐、权责不清以及审批繁多此类体制流弊之外，始终坚持依法秉公办事，健全行政执法程序，完善行政监督内外部体系，使

政府的权力行使过程同时受制于“权利”与“权力”的双重约束。其次，遵从用法律的依据作为权力行使的依据。必须树立法律权威，保证以法治权。摒弃以往对权力归属的抽象思辨，强化政府权力运行诸环节的法治化程度，既是聚焦克服政府管理实践中存有的人治化倾向的必由之路，也是完善政府权威结构、实现政府治理活动步入法治化轨道的基础性保证。“权力的使用和运行要规范，主要依靠法律。可以把法律、法规、党规、条例的相关规定集合起来，学习对照，重大问题应该都有规范，然后遵照执行。”^[8] Y 县制定和颁布的县级政府部门权力清单，除了明确各职能部门行政办事所遵循的清晰步骤与流程以外，其中重要一项就是列出了不同权力类型都有相应的实施依据。以县政府法制办为例，其权力类型包括行政裁决和行政复议两项，在项目名称对规定的具体两项作出必要的解释之后，指出其实施依据分别根据《中华人民共和国审计法实施条例》第五十二条、第五十三条以及《中华人民共和国行政复议法》第三条条款的规定。这就使权力清单中明确的政府权力获得了必要的法律支撑。

（二）厘清权力运行规则，科学推进权力清单制度

随着市场化深入发展，以往“全能型”、“管理型”的政府越发难以适应现代社会的变化需求。现代政府正在努力朝着“服务型”与“有限型”的方向迈步发展。然而值得注意的是，与这一潮流趋势几近悖逆但已成不争事实的是现代政府的权力非但没有弱化，反而愈加强化。“在现时代，政府的公共权力作用并不能弱化，一个现代民主社会需要一个权力有限受制、运行高效，富有权威的政府。”^[9] 这就涉及怎样完善市场机制而深化行政体制改革的问题。

转变政府职能既包含科学定位政府角色、优化政府结构体系，也包括作为政治生活核心内容的政府权力合法及有效运行。具体而言，其一，必须遵循市场运行的基本规则，以权力清单之举束政府有形之手、明政府所属之权、规政府应有之责。鉴于“建立权力清单制度首要是界定权力”^[10] 这个事实前提，因此必须通过厘定权力的范围和边界，明确政府审批权限，确保市场这只“无形之手”在自由、开放、公平而又竞争的规则体系中良性运作，以市场活力的充分激发实现社会资源的优化合理配置。落实行政权力制度化、规范化和透明化的监督运行规则，业已成为助推地方法治经济发展的必由之路。其二，加快构建开放、透明而规范的权力运作模式，既是规避权力寻租和越界违规、提高政府部门办事效率的必然要求；也是保障公民基本权利，有效维护合法权益的基本保证。

权力清单制度作为 Y 县政府治理实践中分权化改革的基本形式之一，主要特征就在于实现了行政权（或审批权）的相对下放和有限分散。其施行打破了传统政府机构改革屡陷“精简”与“膨胀”二者循环往复的怪圈，助推了政府职能重心的位移以顺应信息时代权力结构的分化与重组；也是夯实地方政府实现治理目标的法治化根基，构建创新型地方社会治理体系的有效策略手段。Y 县作为省内经济发展相对较快的县市，权力清单制度的推行贯彻，其意义不仅有助于构建结构合理、程序严密而又监督问责的新型政府管理体系，也有利于推进地方政府还政于民、让利于民，从而加快发展县域经济和改善民生。

（三）转变行政服务理念，加强人才队伍建设

推崇民主决策、顾客导向和市场机制，注重分权与授权的行政过程和结构创新，是现代新公共管理运动所倡导的基本价值理念。以权力清单制度为重要抓手推动政府治理方式的转型变革，既要建立一套既联系又区别、既分明又协调的制度体系和运行机制，也需要转变公职人员的行政服务意识。“清权，也是做加法。这里加的应该是政府的服务精神、办事效率、履职态度。”^[11]

转变行政服务理念，全面推进服务型政府建设，最根本的就是要变革以往“官本位”和“权力本位”而为“民本位”与“权利本位”。具体而言，一要进一步加大对相关制度的宣传。可以利用现代信息技术通过网上发布、印发资料、开展活动等多种形式，拓宽公众获取信息的渠道和来源，保障公众应有的知情权、参与权及监督权，为政府部门依法办事、规范服务，人民群众办事有门、投诉有道奠定广泛的社会舆情基础。可以借鉴江苏海门市以行政服务中心作为推进政府职能转型的重要载体和有利抓手的成功经验。切实做到科学设置、权力归类、联署办公，以规范化的流程和标准化的服务，降低行政办事成本，优化行政服务质量，在提升政府良好形象的同时，促进政府简政放权。二要改革和完善政府部门绩效考核指标体系。随着市场经济条件下社会

价值评判体系的积极转变，政府部门必须立足科学公正、规范具体和易于操作的前提基础，以肩负的管理职责和服务职能为着力点，本着“以人为本、服务便民”的原则，引导政府各部门做到目标明确、分工合理及协调配合，切实保证既要做“对”事，也要做“好”事。竭力避免任何形象工程或政绩工程，坚决防范言语生硬和吃拿卡要，严厉杜绝“周期长、程序繁、监督难”的低效管理和官僚作风，确保建立起一支德才兼备、法纪严明、业务过硬的高素质人才管理队伍。这也是全面贯彻从严治党的关键要求之所在。

总之，法律是治国之重器，法治的地位及功能决定了其贯穿深化改革、党的建设和建成小康社会各个战略布局的必要与必然。以权力清单制度为契机，增强法治的价值引领和制度威严，就要以清晰的权界明确责任的担当，以法治的精神助推体制的改革，以阳光的规则铸就科学而又完备的机构职能体系。加强地方政府的制度化建设和法治化水平，是扎实推进简政放权、促进政府职能转型、构筑县域治理稳健格局、最大释放改革红利的大势所趋。

参考文献

- [1] 俞可平. 增量民主与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 140.
- [2] 柳霞. 权力清单制度: 将权力关入透明的制度之笼 [N]. 光明日报, 2014-01-17 (11).
- [3] 桐城市政府召开市(县)级政府权力清单和责任清单制度建设新闻发布会 [EB/OL] (2015-02-28) [2015-10-12]. http://www.ahjgbzw.gov.cn/sxjgbzc/inc/web_content.php?id=103576.
- [4] 龚维斌. 中国社会体制改革报告 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014: 310.
- [5] 安徽省人民政府关于公布安徽省省级政府权力清单和责任清单目录的通知 [EB/OL] (2014-10-31) [2015-10-13]. http://www.ahjgbzw.gov.cn/include/web_content.php?id=98236.
- [6] 王比学. 推行权力清单, 不等于“依清单行政”(问政)——专访中国人民大学教授莫于川 [N]. 人民日报, 2014-04-23 (17).
- [7] 申海平. 权力清单的定位不能僭越法律 [J]. 学术界, 2015 (1): 126-134.
- [8] 谢庆奎. 政治·政府·社会 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2013: 111.
- [9] 乔耀章. 政府理论 [M]. 苏州: 苏州大学出版社, 2003: 221.
- [10] 陈坤, 仲帅. 权力清单制度对简政放权的价值 [J]. 行政论坛, 2013 (3): 23-26.
- [11] 艾丹. 权力清单只是职能转变的起点 [N]. 湖北日报, 2014-04-01 (03).