

# 以责任清单提高政务公开质量

刘启川 张明华

习近平总书记指出，政务公开是法治建设的一项重要制度，要以制度安排把政务公开贯穿政务运行全过程，权力运行到哪里，公开和监督就延伸到哪里。落实习近平总书记关于政务公开的重要论述，就要通过积极构建良好的制度安排，切实以政务高质量公开提升群众的获得感和幸福感。在实践中，正在积极探索的责任清单制度，既能全面规定行政主体的责任和义务，又能系统规定积极职责和消极责任，可以很好地实现政务公开的全面性和系统性，为政务高质量公开奠定坚实的制度基础。

责任清单是指对行政机关的职责和义务情形以及不履行或不完全履行职责而需要追责情形，以表单的形式予以呈现。从制度文本而言，作为政务公开标准化规范化重要实现方式，责任清单已得到党和国家重大决定和政策文件的确认。首先，党的十九届三中全会《关于深化党和国家机构改革的决定》明确：“全面推行政府部门权责清单制度，实现权责清单同‘三定’规定有机衔接，规范和约束履职行为，让权力在阳光下运行。”这进一步明确和丰富了政务公开的形式，将权力清单和责任清单作为机构编制公开的承载形式。其次，《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》和《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》进一步明晰了责任清单在推进政务公开的地位及其实现方式，即“将地方各级政府工作部门行使的各项行政职权及其依据、行使主体、运行流程、对应的责任等，以清单形式明确列示出来，向社会公布，接受社会监督”“，逐一厘清与行政权力相对应的责任事项、责任主体、责任方式”。再次，继中办、国办制定出台《关于全面推进政务公开工作的意见》之后，《开展基层政务公开标准化规范化试点工作方案》明确：“依据权责清单和公共服务事项进行全面梳理，并按条目方式逐项细化分类，确保公开事项分类科学、名称规范、指向明确。”这直接明确了责任清单是实现政务公开标准化规范化的重要载体。

从根本上来说，责任清单是行政机关为消减行政权的负面效应，自觉自发地约束规范行政行为，并将其限制在合法合理的范围内。这是一种积极向善、追求善治的行政活动，其最终目的在于尊重、保障和实现公民权利。政务公开的制度逻辑也在于通过保障公民的知情权和参与权，从而致力于实现防止权力滥用和公民权利保障的目的。可见，在制度功能上，责任清单与政务公开是一致的。而且，责任清单对于政务公开的意义较为明显：一方面，对于行政机关，不但可以由此作为规范权力运行的行动方案，以及验证行政活动合法正当与否的标尺，而且还可以作为惩戒不法行政行为的依据和标准；另一方面，对于行政相对人，据此可以要求行政机关作出相应行为，也可据此监督行政权力运行，从而助推法治国家、法治政府与法治社会建设。不仅如此，有别于权力清单对法律法规规章的机械梳理，责任清单具有服务于民众、以实践为指向的制度功能。不论是有关职责和追责情形的清单式或流程图式的简易呈现，还是公共服务事项或事中事后监管事项的清晰例举，皆易于实现“群众看得见、听得懂、易获取、能监督、好参与”，真正做到决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。

责任清单涵盖职责清单和追责清单。结合“五公开”的具体内容，可以将职责的内部构造作出如下设计：首先，“管理公开”是履行管理职能的方式，这应当属于形式正义的实现方式。形式正义的基本要求是实现机构设置和权能配置的初衷，以及完成本职性职责和法定义务，因而，部门职责应是责任清单的当然内容。基于操作性和服务性要求，除了明确部门机构的职责事项，部门机构之间、上下级机构之间职责情形也应明确，职责边界亦应成为责任清单的内容之一。当然，基于监督的需要，为了实现权力清单与责任清单的衔接性，部门职责对应的权力事项应纳入到形式正义下的责任清单之中。其次，“决策公开、

执行公开、结果公开”是指权力运行主要环节的公开，是过程正义的实现方式，即为当前责任清单实践中具有过程性的事中事后监管，以及同样具有过程性的职责行使流程图。最后，“服务公开”是实质正义的重要体现方式，这在当前责任清单实践中表现为公共服务事项。

那么，以责任清单实现政务公开的制度框架应当如何确立？党的十八届四中全会明确“：各级政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。”具体可以从编制主体、编制依据、编制内容、编制程序等四个层面展开责任清单的法治化建构。需要说明的是，之所以借鉴权力清单设计政务公开的思路，是因为责任清单不但涵盖权力清单，而且比权力清单有更丰富的意涵。责任清单的编制规则，可主要围绕编制主体、编制依据、编制程序三个方面展开。

一是编制主体应具有合法性。在法理上，除了编制行为主体在编制自己责任清单时，可能存在应当回避的程序瑕疵外，更应当引起注意的是，行政机关不能作为自身责任清单的编制主体。因为行政权力的纵向和横向配置皆属于权力机关的权限范围，其他公权力机关皆不能行使。行政机关编制本机关的责任清单涉及的职责和追责事项，特别是职责事项，可能会影响到编制行为的合法性和正当性，由权力机关介入或者行使更具正当性。在当前法制框架下，可借鉴实践中权力机关提前介入的做法，具体可以由相应级别的人大常委会提前参与到编制活动中去。

二是编制依据应具有扩展性。由于责任清单是由职责事项和追责事项组合而成，责任清单需要涵盖《立法法》规定的法律法规规章所设定职责事项和追责事项，以“应为尽为”实现行政的公正、高效，充分彰显以人民为中心的发展思想，这也是法律所认可的。因此，在法律法规规章之外，其他以实现公共利益为目的的规范性文件，皆应成为责任清单的编制依据。值得注意的是，作为责任清单编制依据的规范性文件，不应当包括行政先例、合同的约定、公务组织的先行行为、生效法律文书等法律规范的适用结果。主要原因在于，上述内容是法律规范和自制规范的动态运用，并未在法律规范和自制规范之外创设新的职责事项。

三是编制程序应具有正当性。编制程序的正当性离不开行政公开和公众参与。首先，责任清单编制的整个过程应当全部公开，主要是因为：其一，责任清单只是对现有法律规范和政策文件中有关职责和追责事项的归纳和梳理，在被纳入责任清单之前都是客观存在的。因此，责任清单只能属于过程性信息中事实性信息，而事实性信息是被排除在豁免公开之外的。其二，按照“政务公开为原则，不公开为例外”的要求，责任清单不属于国家秘密、商业秘密、个人隐私，不在“例外情形”之列，所以责任清单编制的整个过程应当全部公开。其次，行政参与应当注重专家的全程参与和普通民众的事后监督。这主要是因为：一是责任清单编制是一项专业性和技术性较强的工作，譬如，从法律规范和政策性文件中梳理职责事项、厘清职责边界、绘制职责流程图等，普通民众并不能胜任，而专家的专业水准和参与能力远胜于普通民众，专家参与编制活动的整个过程，可以增强责任清单编制的科学性和民主性。二是由于作为责任清单编制依据的法律规范和政策文件，在纳入到责任清单之前，已经按照相应规定完成普通公众参与程序，再加之普通民众缺乏专业技术而影响责任清单编制的实效。因此，将普通民众参与限定为责任清单编制完成后的事后监督，既可以尊重责任清单制度的基本特性，又是践行宪法法律赋予公民监督权的一种良好制度选择。