

政府职责体系构建中的 权责清单制度：结构、过程与机制

赵志远

内容提要：中国纵向政府间关系的调整，是贯穿行政体制改革过程的核心问题之一。剖析政府结构与其运行过程的互动机制可以发现，共生理论能够较好地解释在权力的“集中-分散”框架下“职责同构”得以维持较强生命力的问题。随着纵向政府间关系的调整思路由权力集中、分散向“确权”转变，以及“职责同构”的“重构”，需要瓦解旧的共生关系、逐步建立新的平衡，从而构建具有中国特色的政府职责体系。作为政府职责体系构建过程中重要的创新性制度安排，权责清单制度通过反馈、巩固和调配三个核心机制发挥其制度性功能，正在实现以机制调整带动结构优化这一目标。通过改革不断完善其核心机制，为其作用发挥创造有利条件，将是下一阶段完善权责清单制度的落脚点和重要任务。

关键词：权责清单制度 “职责同构” 共生理论 政府职责体系 确权

一、问题的提出与研究回顾

权责清单制度是中国行政体制改革过程中的一项创新性制度安排。它以权力清单为起点，在中央政府的推动下迅速扩散，形成了以权力清单和责任清单为核心、具有一整套制定程序的制度化体系。改革开放四十余年的实践，正在促成政府机构与职责体系的重大转变。十九届四中全会提出，要优化政府职责体系、优化政府组织结构、健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制，构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系^①；十九届五中全会再次强调，要加快转变政府职能，深化“放管服”改革，全面实行政府权责清单制度^②。政府权责清单制度在政府职责体系构建中的作用日益凸显。

权责清单的性质是权责清单制度研究的起点和基本问题。围绕其功能与法律属性，学界已经形成了两个主要的解释维度。基于功能的研究，可以归纳为信息公开说、行政改革说与权力制

① 参见《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》，《人民日报》，2019年11月6日。

② 参见《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》，第20页，人民出版社，2020年版。

衡说。三者之间有所交叉,在整体的历史逻辑上又存在一定的发展关系。对公民知情权^①和权力运行透明化的保障^②是理论研究的起点。随着实践的推进,有研究提出权责清单“不应限制于对行政权力简单的梳理和公布”^③。作为行政审批制度改革的主要“抓手”^④,它是政府内部一次“自上而下的行政自觉”^⑤,在廓清政府机关行使公权力和干预私权利的边界^⑥、保障简政放权成果^⑦、破除制约市场机制的障碍^⑧,以及推动政府职能转变^⑨等方面发挥着重要作用。而随着权责清单的制度化,其对于政府内部权力结构的重塑^⑩和对权力运行制度性结构的改革^⑪等制度性功能也得到了进一步挖掘。相比之下,基于法律属性的研究是一种问题导向的研究,包括将其定性为信息公开^⑫、行政规范性文件^⑬,以及规范性法律文件^⑭。由于具体研究过程涉及清单的梳理、清理、公布等不同环节,因而存在的主要问题是对其文本法律属性与制度环节法律效力的混淆。总体来看,相关研究呈现两个主要特征。其一,研究重点从清单的法律属性向清单制度与法律制度之间的关系转变;其二,开始对清单文本的法律属性与清单制度的合法性进行区分。随着程序性要素逐步被纳入现有研究体系,对权责清单制度构建合法性问题的研究也正迈向新的阶段。遗憾的是,现有的理论研究中,以目标为导向的功能研究和以问题为导向的应用研究之间还缺乏有效整合,这难免造成“应然”与“实然”的脱节。

近5年来,随着行政管理体制改革的不断深化,权责清单制度研究呈现出“一主多元”的特征,即在总体上围绕改革这一条主线,以多元化的视角展开。尽管其研究领域具有一定的分散性,但改革进程中各领域的紧密关系与顶层的整体设计,又决定其重点研究课题之间有着千丝万缕的联系。可以明确,相关研究已经开始摆脱“就清单谈清单”的狭隘视角,尝试在“清单与法律”“立法权与行政权”“授权与分权”以及“党政关系”等理论问题中,探索其制度化的必要性与制度功能发挥的有效途径。值得注意的是,在政府职责体系构建视角下对权责清单制度做深化和细化研究,要把握中国在加快转变政府职能阶段所要面对的两项重要的任务和挑战。

其一,应对“如何规范扩张中的行政权”这一各国面临的普遍性问题,需要从体制机制创新中寻找出路。处于职能转变阶段的中国政府,一方面要满足社会发展的客观需求,依赖行政机关主动、灵活、低成本和高效率的特征从而“廉价地实现正义”^⑮;另一方面,为保证法治政府建设的有效性,又必须为行政权设定合理的范围,通过“控权”对其进行结构性制约,从而保证其行使的正当性。在中国政府自上而下的授权体制中,模糊的行政规则与执行者的自由裁量权之间稳定

① 参见奚旭初:《公布“权力清单”有利于依法行政》,《光明日报》,2009年11月3日。

② 参见段尧清、汪银霞:《政府信息公开机制研究》,第5页,高等教育出版社,2014年版。

③ 任进:《推行政府及部门权力清单制度》,《行政管理改革》,2014年第12期。

④ 参见赵含栋:《从权力清单制度入手,深入推进地方行政审批制度改革》,《中国机构改革与管理》,2014年第12期。

⑤ 罗亚苍:《权力清单制度的理论与实践——张力、本质、局限及其克服》,《中国行政管理》,2015年第6期。

⑥ 参见莫于川:《推行权力清单,不等于“依清单行政”》,《人民日报》,2014年4月23日。

⑦ 参见陈坤、仲帅:《权力清单制度对简政放权的价值》,《行政论坛》,2014年第6期。

⑧ 参见樊晓磊:《从“权力清单制度”看政府行为的进与退》,《中国党政干部论坛》,2014年第6期。

⑨ 参见马君昭:《基于权力清单制度的地方政府职能转变研究》,《云南行政学院学报》,2017年第3期。

⑩ 参见蒋德海:《“权力清单”应慎行——我国政务管理之法治原则反思》,《同济大学学报》(社会科学版),2015年第5期。

⑪ 参见沈志荣、沈荣华:《行政权力清单改革的法治思考》,《中国行政管理》,2017年第7期。

⑫ 参见中海平:《权力清单的定位不能僭越法律》,《学术界》,2015年第1期。

⑬ 参见喻少如、张运昊:《权力清单宜定性为行政自制规范》,《法学》,2016年第7期。

⑭ 参见王克稳:《行政审批(许可)权力清单构建中的法律问题》,《中国法学》,2017年第1期。

⑮ Edward L. Metzler, “The Growth and Development of Administrative Law”, *Marquette Law Review*, Vol. 19, No. 4, 1935.

的互补结构,为行政权的规范带来结构性的阻碍;而不同区域在发展阶段上的差异性与中央的相对集中统一之间形成的张力,也增加了行政权在运行过程中的复杂性。对行政权的规范还应当从体制机制的创新中寻找抓手。

其二,转变职能中的政府需要在改革实践与制度构建间的张力中寻求发展。在“两化叠加”阶段,政府要同时面对现代化和后现代化的问题^①,其职责兼具复杂性与动态性;而改革自身的不确定性又对法律制度的稳定性提出挑战,形成了“改革合法性与权力法定之间的紧张关系”^②。政府职责配置既要具备动态性与灵活性来满足多元化的需求,也要形成相对稳定的结构体系;既要保证将改革中经过检验的、相对稳定的部分保留下来,同时也要具备一定的前瞻性,保证其持续优化和动态调整的能力。总体而言,在加快推进职能转变阶段如何缓和改革与制度构建间的张力,如何平衡灵活性与稳定性、可调整性与权威性的关系,为创新性制度安排的权责清单制度提供了一个全新的思路。

其三,政府职责体系建设还处于初期,要求对其做进一步的细化与系统化研究。构建政府职责体系是一项重大研究课题,同时也是处于初探阶段的提法和思路。相关研究中,最具代表性的是从理论上对职责体系中六个重要关系的概括^③。就其意义来说,清晰的政府职责配置表有助于推动政府职能转变、深化机构改革^④;就其内容来说,它包含着央地职责关系、部门间职责关系以及垂直部门与地方政府间职责关系^⑤;就其发展来说,围绕“十六字”职能探讨职责配置^⑥或通过“以事性定权属、以事项配事权”^⑦进行事权划分都是研究不断深化的体现。由于这一课题涉及的领域广、内容复杂,理论与实践都在不同程度上存在碎片化问题。而权责清单制度作为长期改革经验积累的产物,其研究以纵向政府间关系为轴心,为促使研究成果间形成有机联动提供了可能。

作为中国政府职责体系构建过程中重要的体制机制创新,权责清单制度是诸多改革要素的综合体现。要发挥其核心的制度性功能,就要将其嵌入历史与空间的结构——中国纵向政府职责配置变化——进行剖析。在很长一个阶段内,作为中央与地方权力的“集中-分散”框架下职责配置状态的“职责同构”都发挥着重要的制度性优势。随着央地关系细化为纵向政府间关系、权力的集中与分散思路逐渐向“确权”思路转变,“职责同构”虽然出现种种不适应,却依旧能够维持生命力。这成为政府职责体系构建取得实质性进展的结构性障碍。遵循“结构-过程-机制”的分析逻辑,本文试图探析如下问题:“职责同构”如何调整自身以适应纵向政府间关系的变化?其得以长期存续背后的机制是什么?应当如何发挥权责清单制度的制度性功能,“打破”和“重构”现有的职责配置状态,为职责体系构建创造条件?

二、从结构入手:权力的“集中-分散”框架下的“职责同构”

纵向政府间关系的调整贯穿中国政府改革与发展的全过程。“职责同构”这一概念的提出,

① 参见朱光磊:《“两化叠加”:中国治理面临的最大难题》,《中国社会科学报》,2014年11月17日。

② 胡税根、徐靖芮:《我国政府权力清单制度的建设与完善》,《中共天津市委党校学报》,2015年第1期。

③ 参见朱光磊:《政府职责体系构建中的六个重要关系》,《中国机构改革与管理》,2013年第6期。

④ 参见朱光磊:《中国政府职能转变问题研究论纲》,《中国高校社会科学》,2013年第1期。

⑤ 参见张伟:《构建政府职责体系应把握的基本框架》,《中国党政干部论坛》,2009年第12期。

⑥ 参见沈荣华:《纵向行政体制改革的思考》,《中国行政管理》,2008年第9期。

⑦ 王浦劬:《中央与地方事权划分的国别经验及其启示——基于六个国家经验的分析》,《政治学研究》,2016年第5期。

正是对长期以来中国纵向政府间权责关系总特点的概括。它指出不同层级政府在纵向间职能、职责和机构设置上存在高度统一、一致的特征^①。新时代,在政府职责体系构建的视角下,概念的提出者对“‘职责同构’批判”进行了再批判,认为“职责同构”一词的批判性在下降,“职责同构”在当下的政治环境中仍然具有较强的生命力^②。也有类似观点指出,各级政府的“职责同构”,是中国作为坚持党的集中统一领导的单一制国家的鲜明特点^③。因此,在理解政府间事权划分这一问题上,要看到“职责同构”具有的两面性。十八大以来,中央不断强调各级政府的职责配置问题,建设职责明确、依法行政的政府治理体系已经成为政府职能转变的首要目标^④。从政治层面来说,充分发挥中央与地方“两个积极性”是处理纵向政府间关系的重要原则;从管理层面来说,如何具体调动“两个积极性”,则经历了从权力集中、分散到权责“确认”的阶段转换。中华人民共和国成立以来,中央与地方的权力配置模式长期处于集中与分散此消彼长的二元关系中。历年来的持续改革使得权力的“集中-分散”框架发生诸多变化,“同构”的纵向关系模式也在权力结构与其运行过程的互动中获得一定的自我调适能力,但纵向关系处理的思路与框架转换所带来的客观冲击也不容忽视。

第一,在权力集中或分散的总体趋势下,各领域在处理权力的集中、分散关系时既有区别又能够彼此联系,这种相互“配合”能够基本维持权力体系的相对平衡。以20世纪80年代初期和90年代初期为节点,在政治领域,通过对纵向管理层次和管理手段的调整,干部人事管理权限经历了中央高度集权、逐步向下放权和选择性集中部分权限等不同阶段^⑤;在财税领域,尽管政策的摇摆性较大,也依然能够以“统收统支”“分级包干”和分税制以来权力向中央的适度集中等关键概念来概括其调整的阶段性特征。与之相对应,以改革开放为节点,中央在行政权和立法权上则逐步赋予地方政府更多自主性,从而避免了权力体系“收得过紧”或“放得过散”。可以说,权力在不同领域的相对集中或分散,也恰恰形成了这一阶段改革不断推进的动力来源。尽管未能摆脱权力集中与分散的框架,但“同构”模式在不同领域间权力集中或分散的差异性与互补性中进行了自我调适,基本可以维持社会经济发展的平衡与稳定。

第二,中央与地方政府权力的配置由中央政府决定,地方政府参与的积极性逐渐提高,具体实施过程中行政、经济、立法等手段相互叠加。单一制的国家结构形式决定了由中央政府自上而下授权的模式。因此,在纵向间政府的权力配置上,中央政府掌握着绝对的主导权。随着社会主义市场经济体制的逐步建立,为了适应地方社会经济发展的需要,中央给予地方更多自主探索和政策试验的空间。地方政府的积极性得到充分调动,在权力配置的调整中也开始发挥更加重要的作用。在这一过程中,中央和地方政府针对权力的集中、分散的变化均采取了相应手段。尤其是在改革快速推进时期,以各类政策性文件、规范性文件的出台为代表的行政手段成为制度调整优化的主要方式;一些重大制度变化——如通过修订《中华人民共和国立法法》使“设区市”获得立法权——也涉及立法手段的运用。尽管“同构”模式在提高改革的执行效率上发挥了一定作用,但随着改革法治化和规范化程度不断提高,它所面临的问题也愈加凸显。一方面,政府不得不提高组合使用多种改革手段的能力,以满足多元化的改革需求;另一方面,由于依法治国提出的更高要求,不仅主要依靠行政手段的模式要发生改变,各类手段运用——特别是行政手段的运

① 参见朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2005年第1期。

② 参见张志红:《中国政府职责体系建设路径探析》,《南开学报》(哲学社会科学版),2020年第3期。

③ 参见黄宏志:《关于政府职责体系构建研究的几个问题》,《中国机构改革与管理》,2019年第12期。

④ 参见周望:《优化纵向间政府职责和机构配置的框架性设计》,《探索》,2021年第1期。

⑤ 参见邱实:《中央与地方关系变迁的学理分析:基于治理权限“集中”与“下放”的视角》,《兰州学刊》,2020年第7期。

用——都须更加谨慎。

第三,改革过程并非权力的集中、分散的简单循环,政府纵向权力配置在理论与实践中具有螺旋上升的态势。在理论研究中,这种螺旋上升主要体现为“集分平衡”^①、“选择性集权”^②等观点的提出。它们意味着,央地关系研究在不断尝试突破权力集中与分散的二元对立,试图从动态的角度阐释央地关系的变化。在实践中,每一次改革所带来的结构性改变,都使得对权力下放或收缩的调试不可能回到过去的状态。用体制机制创新弥补由于权力结构调整而带来的缺陷,已经成为改革中常见的做法。例如,在干部管理权限大幅度下放的同时,中央运用扩大干部交流机制与回避制度来防范“地方主义”的产生。由此可见,根据纵向政府间关系处理框架的转换对“职责同构”进行结构性调整,正在逐渐成为改革的重要内容。

“职责同构”是中国纵向政府间关系长期发展的产物,在权力的“集中-分散”框架下通过自我调适展现出较强的生命力。但也正如上文所述,随着社会经济的发展和各领域改革的不断推进,权力的“集中-分散”框架无论在理论上还是实践中都面临着种种挑战。尽管体制惯性使得实践具有滞后性,但也面临着一定的阻力;“确权”“政府职责体系”等概念的提出,则在不断推动纵向政府间关系问题研究进入摆脱权力集中、分散概念的新阶段。由于缺乏立法程序和相应组织法的保障,在以政策文件和行政命令为主导的纵向权力配置模式下,权力的“集中-分散”框架下的“职责同构”在发挥体制优势的同时,也要承担不断增加的体制成本。它所带来的负面效应,会随着社会经济发展要求的提高而愈加凸显,“同构”的职责配置终究要进行“重构”。当然,要打破现有结构,还须分析其背后的运行机制,即找到权力的“集中-分散”框架为“职责同构”创造的生存条件。

三、“共生效应”：“职责同构”得以维持的一种解释

在现代政府理论的四维分析框架中,职能、机构、体制和过程共同形成一套完整的分析工具^③。其中,作为逻辑起点的职能、其承担者机构以及由机构间关系形成的体制共同构成政府权力的静态结构部分;政府过程则强调动态的、运行中的和现实的政府。结构与过程相互依赖、相互影响,其中“过程负责‘适应’或‘打破’,结构负责‘秩序’,结构侧重对过程的抽象,过程侧重解释结构的触发机制”^④。结构-过程分析框架有助于剖析中国政府复杂的条块关系,但要理解为何“职责同构”在政府职责体系构建的转换期依旧具有生命力、权责清单制度如何发挥作用等问题,还有必要进一步延伸。为了挖掘权力的“集中-分散”框架下“职责同构”的生存机制,本文尝试将共生理论引入分析,即提出,当过程的“适应”与结构的“秩序”高度一致时,二者之间就会产生“共生效应”(symbiotic effect)。

共生(symbiosis)作为一个生物学概念,最初旨在描述地衣中某些藻类和真菌之间的相互关系^⑤。它强调两种或两种以上生物共同生活在一起的现象,并认为当共生关系高度发展时,共生

① 参见王沪宁:《集分平衡:中央与地方的协同关系》,《复旦学报》(社会科学版),1991年第2期。

② 参见李振、鲁宇:《中国的选择性分(集)权模式——以部门垂直管理化和行政审批权限改革为案例的研究》,《公共管理学报》,2015年第3期。

③ 参见朱光磊:《现代政府理论》,第11—15页,高等教育出版社,2006年版。

④ 吴晓林:《结构依然有效:迈向政治社会研究的“结构-过程”分析范式》,《政治学研究》,2017年第2期。

⑤ 参见张宪省、贺学礼:《植物学》,第406—407页,中国农业出版社,2003年版。

的生物会在生理上表现出一定的分工,在组织形态上产生新的结构^①。20世纪五六十年代,共生概念开始为部分社会科学工作者所关注^②,他们将资源、优势、竞争、目标等概念引入分析过程。本文试图进一步拓展共生及其相关概念的应用范围,通过将它应用于政府结构与运行过程的分析,揭示政治现象背后的机制。因此,本文将共生效应定义为“系统内所有成员因通过某种互利机制而有机组合、实现共同生存发展的现象”。当然,由于学科视角和分析对象具有特殊性,首先必须对它做进一步的解读。共生概念的核心在于指出,系统中的任一成员都因为这个系统获得比单独生存更多的“利益”,它强调成员因相互作用而获得更好的生存。本文则要进一步指出,共生效应本身是中性的。我们只能断定共生系统中的成员都因共生而获得更强的生存能力,但无法以共生本身的维度对共生结果做出评判。只有将作为局部的共生系统置于整个社会经济发展的环境中,才能够根据其与社会经济发展目标是否一致等标准,对共生效应的价值做出判断。共生有时会造成社会发展的阻碍,情况之一是共生主体本身的性质与社会发展目标不一致,因而其不仅无助于社会经济的发展,甚至会成为发展不得不应对的难题;情况之二则更常发生,即在社会变迁过程中,共生主体逐步落后于社会发展,导致共生关系偏离初始目标,因而成为发展中的阻碍。从历史制度主义的角度来看,要摆脱这类共生所产生的“制度惯性”和“路径依赖”,需要以外力进行干预,以新的机制逐步替代旧的机制,从而打破初始的共生关系,形成新的稳定关系。

将共生理论引入本文分析有两点必要性。其一,它是对结构与过程互动关系中“二者高度一致”这一情况的提炼与概括。前文的分析表明,其内涵要比将这种关系简单概括为“良性互动关系”更加丰富,便于在权力的“集中-分散”框架向“确权”框架的转换中分析“职责同构”现象。其二,共生理论为在结构-过程分析框架中引入“机制”这一要素提供了方便。它有效地揭示了结构与过程互动关系背后的一类逻辑,进而形成“结构-过程-机制”的分析框架,为权责清单制度的必要性以及如何打破旧的共生关系提供理论支撑。基于上述分析,权力的“集中-分散”框架下“职责同构”的生命力可以从以下几对重要的共生关系中寻求解释。

第一,缺乏法律程序保障的授权、收权,与“职责同构”中机构的简单上下对口产生共生效应,表现为机构改革中“精简-膨胀-再精简-再膨胀”的循环问题。当代中国的中央地方关系是一种授权体制^③,而分级授权下的“职责同构”是现行条块关系模式的主要机制^④。在缺乏组织法保障和法律程序不甚健全的权力“集中-分散”框架下,授权体制的灵活性和随意性都比较大。纵观2008年以前的六轮机构改革,可以明显看到其由于缺乏法律和制度保障而出现的反复性和随意性。典型表现就是机构的分分合合与重复设置。1988年政府机构改革首次提出“转变政府职能是机构改革的关键”^⑤这一命题,揭示出机构改革实质上是政府在社会经济发展过程中职能变化的外在体现。转型社会对政府职责配置的灵活性与动态性提出更高要求,第八轮机构改革中“归类政府职责”“明确府际差异”等提法,也印证了这一点。当职权配置频繁变化时,在“条条”的钳制下,机构设置就倾向于形成简单的上下对口结构,以便提高权力收、放的便利性;而“上下一般粗”的机构设置,为中央政府通过授权与收权调整纵向权力关系提供了“便捷”“高效”的渠道,以行政命令为主导的授权体制也得到了有效的组织保障。

① 参见李博:《生态学》,第110页,高等教育出版社,2000年版。

② 参见赵红、陈绍愿、陈荣秋:《生态智慧型企业共生体行为方式及其共生经济效益》,《中国管理科学》,2004年第6期。

③ 参见薛利强:《授权体制——当代中国中央地方关系的一种阐释》,《云南社会科学》,2007年第5期。

④ 参见周振超:《条块关系的变迁及其影响机制——基于政府职责的视角》,《学术界》,2020年第5期。

⑤ 《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》,第48页,人民出版社,1987年版。

第二,庞杂和不甚规范的地方性立法和行政立法,与“职责同构”中的条块分割产生共生效应,表现为改革缺乏整体性和系统性。1979年,“二级立法体制”建立。2015年,《中华人民共和国立法法》修订,地方的立法权限进一步扩大,制定地方性法规的权限扩大至设区市的人民代表大会及其常务委员会。而现实中的问题是,中国地方性法规和部门规章数量庞杂,由于程序性要素不健全、改变和撤销成本较低,致使地方性立法和行政立法质量良莠不齐。而在地方政府的运行过程中,上级“条条”也主要通过业务指导、政策影响和资源控制等多重手段干预基层“块块”。缺乏统筹设计的地方和行政立法恰恰加剧了政府条块分割的程度。同时,“条条”与“块块”之间彼此相对割裂、未能形成伙伴与合作关系,也进一步削弱了地方和行政立法的整体性和规范性。在条块分割的政府管理体制下,缺乏法律和组织保障的分散化改革必然面临着“地方主义”“部门主义”等难题,呈现出“碎片化”的特征。

第三,权力执行过程中行政权的无序扩张,与“职责同构”中的职责划分不清之间产生共生效应,表现为行政职权向行政行为转化时出现的种种问题。由于社会经济发展和政府管理的需要,现代国家的行政权或多或少具有扩张倾向。而在加快政府职能转变阶段,政府的行政权不仅在规范上面临着更高要求,在现实中也更易出现无序扩张。这种无序扩张对外表现为国家力量对市场和社会的过度干预;对内表现为工作任务“层层加码”、履职不力和责任推诿等问题。纵向职责划分不清是“职责同构”长期固有的问题之一,为行政权的无序扩张留下了空间。现实中典型表现是基层政府中出现的“上面千条线、下面一根针”现象。由于权责归属不清晰,基层政府承担了大量不属于本级政府的任务,导致其在缺乏人力、技术、能力甚至相关权限的情况下实施执法行为。反之,行政权过度扩张加固了以行政手段为主导的改革模式。由于缺乏制度化的保障,这种模式的改革更易出现反复性和随意性,为合理配置各级政府职权、明确权责划分带来更大困难。

当然,这里有必要对以上分析再作两点说明。其一,本文仅抽象出三对较为典型的共生关系。在实际的政府改革过程中,它们彼此交织、相互作用,共同形成了权力的“集中-分散”框架下“职责同构”与其对应过程的共生效应。其二,上述内容并非旨在完全否定“同构”模式。对于脱离权力的“集中-分散”框架的“同构”模式应当辩证看待。即我们要明确,“职责同构”的哪些部分“存在且合理”,而哪些部分需要借助外力予以“打破”。回到“结构-过程-机制”思路可以发现,从权力的“集中-分散”框架到“确权”框架下政府职责体系的构建,对“同构”能起到“瓦解其旧的共生关系、替代旧的运行机制”作用的新机制,必须兼顾改革过程的动态性与结构秩序的稳定性、改革内容的合理性与改革手段的合法性。

四、打破“共生”:权责清单制度功能发挥的三个核心机制

与体制相比,机制是一个动态的概念。其内涵是“遵循和利用某些客观规律,使相关主体间关系得以维系或调整,实现预期的作用过程”^①。伴随着权力的“集中-分散”框架的瓦解,由职责层次^②构成的具有中国特色的政府职责体系进入初步构建阶段。如上文所述,改革是一个螺旋上升的过程,它为新时期政府职责体系的构建积累了大量经验、创造了有利条件;而权责清单

① 李松林:《体制与机制:概念、比较及其对改革的意义——兼论与制度的关系》,《领导科学》,2019年第6期。

② 朱光磊教授认为,从职责层次入手将五级政府的职责划分为三个层次,对于摆脱行政层级之于政府职责体系构建的束缚是有所助益的。参见朱光磊、杨智雄:《职责序构:中国政府职责体系的一种演进形态》,《学术界》,2020年第5期。

制度正是社会变迁和改革不断推进的产物。在政府职能转变和各领域改革深入推进的阶段,权责清单制度正在通过不断完善其制度性功能,带动政府纵向权力结构和过程的重构。要打破权力的“集中-分散”框架下“职责同构”得以存续的共生关系,通过逐步调整建立新的平衡,需要不断完善这一制度中各自发挥作用而又相互联系的核心机制。

(一) 反馈机制:改革对象的体系化

构建权责清单制度是一个系统性工程,它紧密联系着政务服务体系建设和法律制度的完善^①。反馈机制意指作为中间“桥梁”的权责清单制度能够在二者之间发挥双向反馈作用,通过促进政务服务实践和法律法规清理优化的有机联动,实现改革的体系化推进和整体性政府构建。

2013年11月,浙江省开始探索“三张清单一张网”的建设^②,随后,纵向覆盖四级地方政府的政务服务网站建设在全国各省迅速扩散;2018年10月,随着西藏自治区政务服务网站上线,中国省级网上政务服务平台体系基本建成。线上政务服务体系的迅速发展,还表现为其功能的不断完善。浙江省推出“最多跑一次”改革仅一年,省、市、县可网上申请办理事项的开通率就分别达到79.9%、61.5%、55.9%^③。伴随着权责清单制度的发展,政务服务体系正在进一步完善其“权责配置检验”的功能;也正是在这一过程中,法律制度的角色由“作为依据”逐步向“参与互动”转变。

在权责清单制度构建初期,作为权责梳理结果的公布载体,政务服务网站主要发挥着政府对外信息公开的功能。这一阶段的政府职权梳理工作按照“依法梳理”原则,着重强调“法无授权不可为”;法律制度的功能主要体现在为行政职权梳理提供依据。相关文件的常见表述是“依据相关法律、法规和规章,全面清理各类行政职权、梳理权力运行流程”。随着学界逐渐区分清单制度与清单文本各自的法律属性,权责清单制度构建也开始由一项单纯的行政活动,转而成为兼具行政和法律属性的活动^④。《国务院部门权力和责任清单编制试点方案》强调,在全面梳理职权的过程中,“需要对有关法律、行政法规进行立改废的,同时提出相关建议”^⑤;十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》也明确提出:要全面推进政府部门权责清单制度,全面清理部门规章和规范性文件^⑥。权责清单制度对法律制度的反向作用开始得到重视,而政务服务实践过程中的经验积累则能够为这一转变提供依据和支撑。以浙江省政务服务网为例,根据网站公布的权责清单事项变化情况,自2014年11月至2021年5月达到1767条^⑦,几乎所有事项调整都对职责状态、实施主体、行使层级和实施依据进行了详细说明。面向社会公众和市场主体的政务服务建设与法律法规调整之间的互动关系变得更加清晰与透明。

进一步完善权责清单制度的反馈机制,应当对政务服务一线工作的反馈给予更多重视,建立

- ① 参见朱光磊、赵志远:《政府职责体系视角下的权责清单制度构建逻辑》,《南开学报》(哲学社会科学版),2020年第3期。
- ② “三张清单一张网”系指政府权力清单、企业投资项目负面清单、财政专项资金管理清单和省、市、县三级联动的浙江政务服务网。2014年10月1日,浙江省发布全国首份省级责任清单,“四张清单一张网”正式建成。参见范柏乃、张鸣:《加快政府职能转变的实现路径:四张清单一张网》,第95页,浙江大学出版社,2016年版。
- ③ 参见《光明日报》调研组:《“最多跑一次”改革启示录》,《光明日报》,2017年11月18日。
- ④ 参见王克稳:《行政审批(许可)权力清单构建中的法律问题》,《中国法学》,2017年第1期。
- ⑤ 《国务院办公厅关于印发国务院部门权力和责任清单编制试点方案的通知》,《中华人民共和国国务院公报》,2016年第2期。
- ⑥ 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,《人民日报》,2018年3月5日。
- ⑦ 数据来源于浙江政务服务网站, https://www.zjzfwf.gov.cn/zjzw/item/list/adminrightsbg.do?webId=1&qk_kind=&ouguid=&fromdate=&todate=&code=&shiji=6,2021年6月22日。

畅通的反馈渠道,使政务服务工作中积累和经过实践检验的经验更为有效和迅速地传递至立法领域,为梳理和清理庞杂的地方与行政立法提供抓手和规范的途径;同时,政务服务实践也应承担政策调适和职权调配结果检验的任务,做好政策落地与执行工作,以便形成双向反馈的闭环。在立法不断规范和政务服务有效整合的条件下,政府条块分割的问题也将得到缓解,助益整体性政府的建设。

(二) 巩固机制:改革进程的稳态化

以行政法学为研究视角,权责清单制度可以被视为一种准立法活动。其调整对象包括行政组织行为、抽象行政行为 and 具体行政行为^①。在行政权的末端,它关注行政职权向行政行为的转化;在行政权的中部,它通过梳理、清理等程序判断行政职权是否符合法律规范并对其进行纠偏。最终,它通过反馈机制抵达立法领域,并以这一完整过程带动组织结构和过程的调整优化。不同环节性质的差异,赋予了权责清单制度兼顾行政手段灵活性和立法手段稳定性的特征,这也是巩固机制的主要内涵。

在政府职能转变的过渡阶段,权责清单制度一方面能够包容改革对政府的调整,另一方面又能够维持整个制度体系的相对稳定,对改革成果予以保障。具体实践中,这体现在文本和程序两个层面。在文本层面,除依据相关法律法规和行政规章外,各地政府在梳理权责清单时的标准或多或少存在差异。例如,在权责清单制度的构建过程中,长期存在“两单合一”与“两单分离”的差异化发展趋势;部分地区在梳理责任清单时,会额外将一般性规范文件、三定方案和有权机关批准的文件作为参考依据^②;加之清单文本的灵活性较大,这些因素均为其制度化不断探索和动态调整留下了空间。而出于中国各地方及其政府发展差异较大的考虑,权责清单制度构建也较大程度地保留了行政手段。事实上,允许其文本内容在合理范围内的差异性,不仅符合改革的规律,也有助于改革不断探索与持续推进。在程序层面,权责清单制度与机构编制、“三定方案”,以及地方组织法的联系愈加紧密。早在1975年,邓小平就提出了“编制就是法律”^③的论断。后随着改革对法治化要求的不断提高,权责清单制度在推进机构编制法定化的进程中开始发挥重要作用。在体制改革、机构设置和职责配置逐步到位的条件下,其累积的制度化成果将为地方和部门组织法的形成与优化提供充分的借鉴。

由此,可以从三方面总结巩固机制对保证改革进程稳态化的作用。其一,以“放管服”改革、历次机构改革为代表的重要改革的成果,能够通过权责清单制度固定下来。改革措施“有其名必有其实”,加之其公开环节引入了多方监督,能够有效减少改革过程中的反复性和随意性。其二,权责清单制度正在形成动态管理机制,涉及的权责事项新增、取消、合并、拆分、下放与承接、废止、划转、内容变更等操作,已经能够实现全过程记录。其管理过程反映了“痕迹管理”的特征,增强了改革过程的可追溯性。其三,权责清单制度将程序性要素^④引入改革进程,使得权力法定与改革合法性之间的紧张关系得到一定程度的缓和,为权力的“集中-分散”框架的打破和“确权”框架的逐步建立奠定了基础。要完善巩固机制,还应当加强其与反馈机制的相互作用,以立法和制度化手段为主、创新多元化途径巩固改革成果,确保改革进程的稳步、高效推进。

① 参见刘启川:《权力清单推进机构编制法定化的制度建构——兼论与责任清单协同推进》,《政治与法律》,2019年第6期。

② 参见赵勇:《地方政府权力清单制度的构建——以浦东新区为例的分析》,《上海行政学院学报》,2016年第6期。

③ 《邓小平文选》,第2卷,第20页,人民出版社,1994年版。

④ 参见刘启川:《共通性:权责清单与机构编制法定化关系解读》,《内蒙古社会科学》(汉文版),2019年第5期。

(三) 调配机制: 职责体系的动态化

政府职责体系的构建并非一劳永逸, 职责配置也并非一成不变。尤其在推进政府职能转变的重要过渡期, 各领域改革相继进入深化和细化阶段, 职责体系构建也要特别注意反映改革变化, 提高动态调整能力。具体在权责清单制度的发展中——尤其是纵向政府职责配置的部分, 就需要在确保职责边界和事权划分大体清晰的同时, 允许职责层次内和职责层次间的动态调整。职责层次概念指出, 政府的基本职能虽然是作为一个整体存在的, 但它“也是某种结构, 包含着若干个方面、若干个层次”^①。“确权”“职责体系”等概念的提出为“央地关系”迈向“纵向政府间关系”提供了思路指导。如果能够以“职责层次”的形式整合政府职责, 就能够在保持中国纵向五级政府的基本结构的前提下, 充分发挥多层级政府的结构优势。调配机制的作用, 就是在反馈机制和巩固机制的配合下, 通过权责清单制度实现纵向政府各层次间及各层次政府内部职责的配置和调整, 保证职责体系的弹性与动态优化。

构建科学合理、动态灵活的政府职责体系, 与十九届四中全会提出“构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系”^②的要求是一致的。调配机制作用的发挥要特别注意以下两个方面。第一, 增强政府职责体系的动态性要以相对稳定的职责层次结构为基础。在针对中国纵向政府间关系的研究中, 减少政府层级、推动政府结构的扁平化的观点得到普遍认可。但是在中国的国家治理过程中, 从中央到地方的纵向五级政府结构已经形成了复杂的纵向互动模式, 在大国治理的过程中发挥着重要作用。因此, 从政府职责的视角出发, 单纯依靠减少政府行政层级的做法也并非处理政府纵向关系的唯一方案。事实上, 围绕“职责层次”的划分, 对政府在职责上的“同构”进行解构, 不仅相对降低了问题的解决难度, 也符合政府运行过程的客观规律, 有助于各级政府和政府各部门间的分工合作与伙伴型关系的形成。第二, 政府职责体系的动态性体现为职责在“层次内”和“层次间”的调配。伴随着法律法规的立改废释以及相关改革对权责配置结构的影响, 各级政府的权责配置势必发生相应调整。在职责层次内, 权责互动主要体现在纵向的“大”调配, 即以事性为基础, 在各领域形成错落而有序的职责结构; 在职责层次间, 权责互动则体现为纵向“小”调配与各级政府的自我调整。权责清单制度作为职责调配结果的载体, 其调配功能也正是在这一过程中发挥作用的。

权责清单制度的三个核心机制之间相互作用、形成合力, 通过替代旧的运行机制, 逐步瓦解权力的“集中-分散”框架下的“职责同构”及其对应权力运行过程之间平衡而稳固的共生关系, 进而形成中国特色政府职责体系下新的平衡关系。与“结构-过程-机制”这一问题剖析逻辑相对应, “机制-过程-结构”的问题解决逻辑从而形成。综合以上分析, 本研究可以得出相应的结论, 即当下完善权责清单制度的主要任务和落脚点, 是坚持和发展这一重要创新性制度安排, 在各领域改革创造的有利条件下, 不断促进反馈、巩固和调配这三项核心机制作用的发挥, 从而真正实现以机制调整带动政府结构的优化。

作者: 赵志远, 南开大学周恩来政府管理学院、南开大学中国政府发展联合研究中心(天津市, 300350)

(责任编辑: 林立公)

① 朱光磊:《现代政府理论》,第72页。

② 参见《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》,《人民日报》,2019年11月6日。