

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2019.02.013

湖南省 14 个地级市权力清单编制的实证分析

王玉全

(中国海洋大学法学院, 山东 青岛 266100)

摘要: 梳理湖南省 14 个地级市公布的权力清单, 发现存在着权力类型及其所属权力数值相差较大、行政权力数量相差较大、不同公布方式权力数据不一、公布方式不统一且没有及时更新等诸多问题。上述问题的产生既有缺乏统一规划与指导、理论共识不足、观念存在误区、人员配备不足的原因, 又有多时不用造成权力遗漏、机构调整造成权力分殊的原因。为此应明确推行权力清单制度的关键所在, 从统一标准、依法编制、公众参与、动态管理、健全互联网+运行机制等方面进行优化。

关键词: 湖南省; 地级市; 权力清单; 行政权力

中图分类号: D922.1

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2019)02-0083-09

引用格式: 王玉全. 湖南省 14 个地级市权力清单编制的实证分析[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2019, 24(2): 83-91.

An Empirical Analysis of the Compilation of Power List of 14 Prefecture-Level Cities in Hunan

WANG Yuquan

(Law School, Ocean University of China, Qingdao Shandong 266100, China)

Abstract: The list of powers published by 14 prefecture-level cities in Hunan Province was sorted out, and it was found that there were large differences in the types of powers and their subordinate powers, large differences in the number of administrative powers, and different power data were published in different ways of publication, the methods of publication were not uniform and not updated in time. The above problems are caused by the lack of unified planning and guidance, the lack of theoretical consensus, the misunderstanding of ideas, and the lack of staffing. There are also many reasons why power imbalances and institutional adjustments result in power disequilibrium. To this end, the key to the implementation of the power list system should be clearly defined, from the aspects of unified standards, legal preparation, public participation, dynamic management, and sound Internet plus operational mechanisms.

Keywords: Hunan; prefecture-level cities; power list; administrative power

2013 年, 中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中

提出: 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。2014 年, 中共

收稿日期: 2018-11-12

作者简介: 王玉全(1991—), 男, 山东枣庄人, 中国海洋大学博士研究生, 研究方向为宪法学与行政法学。

十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出: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。2015年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》,对地方政府权力清单编制的具体工作进行了部署。中共十九大和中共十九届三中全会对权力清单制度又进行了重要论述:加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子;全面推行政府部门权责清单制度,规范和约束履职行为,让权力在阳光下运行。为此,湖南省各地市(州)也相继制定并颁布了权力清单。权力清单编制工作在湖南省推进顺利,取得了较为明显的成效。特别是“清单之外无权力,大厅之外无审批”等相关执行措施到位,在明晰权力边界、优化政府职能、确保依法行政方面发挥了重要作用,但湖南省权力清单编制工作仍存在一些亟待解决的问题。

一 湖南省政府权力清单编制工作存在的问题

湖南省共有14个地州市,均已公布了各自的权力清单。^[1-6]由于各地市(州)的具体情况各不相同,权力清单编制工作所采取的思路、方法也不一致,所以不同地区公布的权力清单势必存在差异。从公布的具体情况来看,发现各地市(州)所公布的权力清单也的确差异很大,其中多少包

含一些不合理的地方。(下文所有地市权力清单的数据包括最新公布的审核转报权力、共性职权权力、市县区属地管理权力、市级保留及受上级委托权力。其中有些地市部门权力清单数据,既有最新公布的数据,又有原来的数据。经过改变的,以最新的为准。例如,益阳市权力清单既有2017年9月份公布的,又有2015年公布的,以2017年的为准)

(一) 权力类型及其所属权力数值相差较大

作为同属一个级别的人民政府,彼此拥有的权力类型应当是相同的,每一权力类型包含的具体权力数量也应当是大体一致的,但从各地公布的权力清单来看,彼此却存在着很大差异。

1. 具体的权力类型不同。由于行政行为种类缺乏具体的法律依据,加之各地市(州)在编制权力清单时所依据的理论不同,权力类型的划分标准各不相同,尤其是在行政监督、行政裁决、行政备案等3类权力类型中,各市(州)的做法存在很大差异。从具体的权力类型而言,行政许可、行政处罚、行政强制、行政确认、行政检查、行政征收、行政给付、行政奖励等8项行政权力类型为所有市(州)权力清单共有,行政监督为株洲市、湘潭市、岳阳市、株洲市等4个地级市共有,行政裁决为长沙市、衡阳市、邵阳市、郴州市、娄底市、永州市、张家界市、湘西土家族苗族自治州(以下简称湘西州)等8地共有,行政备案仅为株洲市所特有。湖南省14个市(州)权力类型分布如表1所示。

表1 湖南省14个市(州)权力类型分布

权力类型	株洲市	湘潭市、岳阳市	长沙市、衡阳市、邵阳市、郴州市、娄底市、永州市、张家界市、湘西州	益阳市、常德市、怀化市
行政许可、行政处罚、行政强制、行政确认、行政检查、行政征收、行政给付、行政奖励	√	√	√	√
其他职权	√	√	√	√
行政监督	√	√		
行政裁决			√	
行政备案	√			
权力类型的数值	11	10	10	9

2. 同一权力类型的数值彼此不同。我国是单一制国家,同级人民政府所拥有的同一权力类型数值也应当大体一致,但从所公布的具体情况而言,全省各市(州)在这个方面的数值差异较大。下面仅以行政许可、行政处罚、其他权力类型为例来说明这一问题。行政许可是行政机关进行行政

管理最为倚重的一项权力,是衡量各级人民政府推行“简政放权”成效最直观的评价指标。在本次权力清单编制中,湖南省各市(州)开展了一项行政许可项目的“减法”比赛,导致行政许可的数值差异很大。据统计,行政许可权数量上最少的是益阳市,只有91项,最多的是张家界市,

有 287 项，两者相差达 196 项。其他市（州）在行政许可上也存在明显的差异，具体情况如表 2 所示。

表 2 湖南省 14 个市（州）行政许可数

地区	张家界	湘潭	长沙	衡阳	娄底	岳阳	常德
数量	287	246	217	205	192	183	176
地区	邵阳	湘西	郴州	株洲	永州	怀化	益阳
数量	158	156	150	141	138	135	91

行政处罚与老百姓的生活息息相关，也是行政机关行使最为频繁的一项权力。为了确保不遗漏自身的每项行政处罚权力，各行政机关对相关执法依据进行了地毯式的大检索。因此，在行政处罚权的具体数值上，各市（州）数值都很高，但彼此也存在很大差距。据统计，行政处罚数量最多的是湘潭市，有 2749 项，最少的是湘西州，只有 1052 项，两者的差距达 1697 项。湖南省 14 个市（州）行政处罚数如表 3 所示。

表 3 湖南省 14 个市（州）行政处罚数

地区	湘潭	娄底	郴州	岳阳	怀化	常德	株洲
数量	2749	2357	2303	2113	2062	2031	1967
地区	益阳	邵阳	衡阳	长沙	永州	张家界	湘西
数量	1958	1912	1864	1845	1808	1248	1052

其他权力是指不能纳入典型权力类型而行政机关依法享有或实际享有的权力。在具体权力清单的编制工作中，“其他权力”类型犹如一个行政权力的“百宝箱”，不便纳入典型权力类型的具体权力均可纳入“其他权力”。因此，纳入“其他权力”类型的行政权力数量存在很大差异。据统计，其他权力最多的是长沙市，达 379 项，最少的是张家界市，只有 140 项，两者相差 239 项。在公布的 14 个市（州）权力清单中，有 4 个市（州）的其他权力数值超过 300 项，分别是长沙市、郴州市、衡阳市、株洲市；有 6 个市（州）的数值超过 200 项，分别是湘潭市、永州市、岳阳市、怀化市、益阳市、邵阳市，其中湘潭市为 283 项；有 4 个市（州）的数值超过 100 项，分别是娄底市、湘西州、常德市、张家界市（见表 4）。常德市权力清单还将年检、备案、行政调解、财政资金专项分配等权力纳入其他权力。这些被保留的事项仍是审批、审核、审查、备案等事项，只不过总的名称从原来的“非行政审批”改为“其他行政权力”。从行政审批权力清单进入其他行政权力

清单，实际上只是“背心换马夹”，改了一个称呼而已。^[7]

表 4 湖南省 14 个市（州）其他权力数

地区	长沙	郴州	衡阳	株洲	湘潭	永州	岳阳
数量	379	326	318	305	283	233	246
地区	怀化	益阳	邵阳	娄底	湘西	常德	张家界
数量	242	211	205	192	183	166	140

3. 同一行政权力所属权力类型存在差异。按照法制统一原则，一项具体行政权力所属权力类型应当是一样的，不容许存在差异。如果一项具体行政权力所属权力类型不同，其所适用的法律依据就会不同，需要遵循的法律程序也会存在差异，行政相对人所享有的权利与义务也会不同。例如国有土地使用权登记发证的行为，如果将之归纳为行政确认，则行政机关在办理相关业务时，只适用《土地登记办法》《湖南省行政程序规定》即可；如果将之定性为行政许可，除适用上述规章外，还要遵循《行政许可法》的相关规定。在 14 个市（州）国土资源局公布的权力清单中，有湘西州、衡阳市、岳阳市将国有土地登记发证行为列为行政许可行政行为，其他 11 个市则将其归入行政确认的范畴。因此，衡阳市、湘西州、岳阳市国土资源部门在办理国有土地使用权登记证书时，还应当遵守行政许可的设定、实施程序、费用、监督检查等规定，并在颁发证书出现错误时，按照《行政许可法》追究其相应的法律责任。

（二）行政权力数量相差较大

1. 各市（州）拥有行政权力总数存在较大差异。整体而言，湘西州拥有的行政权力最少，为 1959 项，湘潭市最多，达 3749 项，两者相差近 2000 项。在 14 个已经公布全部权力清单的市（州）中，有 5 个市的行政权力数量超过 3000 项，7 个市为 2500~3000 项，1 个市在 2000 以下，各个地区之间的权力级差较大，具体权力数值如表 5 所示。

表 5 湖南省 14 个市（州）行政权力数

地区	湘潭	郴州	娄底	长沙	衡阳	岳阳	株洲
数量	3749	3454	3186	3131	3036	2969	2904
地区	常德	益阳	怀化	永州	邵阳	张家界	湘西
数量	2865	2807	2774	2730	2637	2049	1959

2. 同一行政机关所拥有的行政权力不同。按照常理，处于同一级别的行政机关所拥有的具体

权力应当大体一致,不会存在很大的差异。但根据公布的14个市(州)的权力清单来看,即使是同一行政机关,其所拥有的行政权力也存在较大差异。以公安局(其中有些市公布的权力清单将交通警察支队权力、公安消防支队权力分列,例如娄底市将市公安局与市公安局交通警察支队、市公安消防支队的权力分列,在最后统计时,将这些部门的权力数据统一纳入公安局权力数量中)和环保局为例(见表6和表7),综合来看,两者权力相差很大,湘潭市公安局的权力数量与张家界市相比,相差322项之多;株洲市环保局的权力数量是湘西州的近5倍,特别随着环保督察工作的推进,环保局权力清单的数量将会直接影响到各地市(州)环境保护的力度。

表6 湖南省14个市(州)公安局行政权力数

地区	湘潭	长沙	衡阳	怀化	岳阳	郴州	益阳
数量	382	381	358	337	295	280	276
地区	常德	娄底	株洲	永州	湘西	邵阳	张家界
数量	235	234	232	177	144	140	60

表8 益阳市不同公布方式所公布的权力清单数

第一种公布方式	行政许可	行政处罚	行政强制	行政征收	行政给付	行政确认	行政奖励	行政检查	行政裁决	其它行政权力	总计
	91	1958	155	31	17	48	38	180	5	211	2734
第二种公布方式	行政许可	服务事项									总计
	255	268									523

(四) 公布方式不统一且没有及时更新

1. 公布方式不统一。通过搜索14个市(州)的官网发现,株洲市、湘西州在官网首页中可以直接找到“权力清单”的内容;长沙市、湘潭市、衡阳市、张家界市、郴州市、益阳市在政务公开要点专栏里面可以直接找到“权力清单”的内容;邵阳市、娄底市、永州市、怀化市、岳阳市、常德市在政务公开——政务公开工作要点专栏——促改革/助力促改革/以政务公开助力促改革工作——放管服改革/“放管服”改革中可以查到“权力清单”的内容。可见,只有2个市(州)可以在官网首页上找到“权力清单”内容,其他12个地级市都需要在政务信息公开专栏中细致查询方能找到。

2. 权力清单数据没有及时更新。笔者于2018年6月10日登陆各市(州)的官网查阅发现,各市(州)权力清单数据更新的时间差异较大。株洲市、衡阳市、益阳市、郴州市、娄底市、永州

表7 湖南省14个市(州)环保局行政权力数

地区	郴州	株洲	娄底	常德	益阳	衡阳	永州
数量	157	140	132	131	123	103	95
地区	怀化	岳阳	长沙	湘潭	邵阳	张家界	湘西
数量	89	86	83	79	77	54	32

(三) 不同公布方式所公布的权力数据不一

按理说,同一时间同一人民政府在不同平台所公布的权力清单或按照不同公布方式所公布的权力清单数据应当是完全一致的,不可能存在差异;否则就会让人莫衷一是,实现不了权力清单制度所追求的目的。但据统计,同一政府通过不同方式公布的权力清单数据却不相同。例如益阳市在信息公开——重点领域信息公开——行政权力运行——权力清单中公布的权力清单,行政许可事项为91项,行政处罚事项为1958项,共计2734项;而在信息公开——部门权力清单中公布的权力清单,只有行政许可和服务事项,行政许可为255项,服务事项为268项,两者差异较大。益阳市不同公布方式所公布的权力清单数如表8所示。

市6个地级市权力清单数据更新于2017年,湘潭市、常德市、岳阳市3个地级市权力清单数据更新于2016年,邵阳市、怀化市、张家界市、湘西州4个地级市的权力清单数据更新于2015年。随着法律、法规和规章的修改,相关权力清单数据也应当及时更新。

二 湖南省权力清单存在问题的成因分析

湖南省各市(州)所公布的权力清单存在显著的差异,这既不利于法制统一原则的贯彻,也给公民、法人和其他组织等造成不必要的麻烦。造成上述现象的原因是多方面的,主要原因可概括如下:

(一) 缺乏统一规划与指导

湖南省各市(州)在制定权力清单的过程中,依据的是中共湖南省委办公厅、湖南省人民政府办公厅2015年印发的《关于推行各级政府工作部门权力清单制度的实施意见》(以下简称《实施

意见》)。该《实施意见》虽然对各市(州)权力清单的编制工作进行了部署,但在实际操作过程中仍缺乏统一指导。在对湖南省 14 个市(州)权力清单进行统计分析的过程中,发现很少有市(州)在权力清单的分类标准、格式规范、运行流程方面相一致。各地市只是参照《实施意见》,自行制定本市的权力清单审查标准,不同地区间存在较大的差异,缺乏统一的审查标准指导体系。此外,政策的规范性较差,对许多具体问题只是原则性地进行规定,不够规范严谨,可操作性较差,政策很难发挥应有的效能。^[8]由于各市(州)在处理具体问题坚持的理念、思路与操作方法不同,在具体权力类型化处理时,就会采取不同的做法,从而造成行政权力的数量存在较大差异。

(二) 理论共识不足

在依法治国的大背景下,我国依法行政进程取得了长足的进步,但也存在法律体系不完备、行政法理论储备不足等问题。至今我国还未出台《行政程序法》,典型行政行为的类型及其法律特征等执法实践中亟待明晰的问题仍缺乏实在法的依据,在理论上也是“仁者见仁、智者见智”。在权力清单的编制工作中,就遇到了一系列难以解决的理论问题。在行政行为的类型化问题上,湖南省 14 个市(州)在行政许可、行政处罚、行政强制、行政确认、行政检查、行政征收、行政给付、行政奖励 8 项行政权力类型上取得了共识,但在行政监督、行政裁决、行政备案等几项权力类型上存在很大的分歧。此外,学术界对行政权力类型概念与性质的认识不同,划分标准也存在差异,造成了权力清单编制工作的困难。例如法律法规规定的“登记”类型很多,包括产权登记、机动车登记、婚姻登记、户籍登记、抵押登记等。上述登记可分为许可登记与非许可登记,但哪些登记属于许可登记,哪些登记属于非许可登记,现实中没有标准答案,各市(州)的做法可能存在差异,这样就会造成权力清单编制工作的分歧。(根据国务院法制办关于《行政许可法疑难问题解答》,产权登记、机动车登记、婚姻登记、户籍登记、抵押登记等不是行政许可;但根据《道路交通安全法》第 7 条的规定,机动车经公安机关交通管理部门登记,取得机动车行驶证,方可上道路行使,因此,将机动车登记视为非许可登记是值得商榷的)

(三) 观念存在误区

1. 政绩观念。目前,简政放权成为行政体制改革的重要内容,一些地方人民政府基于所谓政绩观的考量,认为本地政府的行政权力越少,就越能体现有限政府的理念,在政绩上就能加分。上述观念在行政许可目录的编制过程中表现得尤为明显。作为权力清单制度具体执行者的地方政府,一方面希望通过审批事项和环节的减少优化投资环境,促进整个地方社会的福利最大化;另一方面则希望尽可能保留其权力,少承担责任,实现地方利益和部门利益最大化。^[9]在相关法律、法规没有修改之前,行政机关擅自删除相关行政许可目录,就会构成行政不作为,是一种违法行为。为了达到政绩要求,又不违背相关法律法规规定,权力清单编制机构便采取一种变通的方式:将职能部门的相关权力加以合并,如此便能在很大程度上压缩行政许可的数量;同时某项行政权力目录下面设立子权力目录,将被压缩的行政许可项目在子目录中恢复,以满足职能部门不愿意放权的需求。如此一来,虽然从一级目录上看,行政许可的数量大大减少了,简政放权工作似乎取得了“重大进展”;但从二级目录上看,行政权力一个也没有减少,简政放权工作并没有实质性进展。

2. 扩权诿责观念。现实中,存在一些没有法律依据或者法律依据过时的权力,为了将这些“名不正、言不顺”的权力合法化,一些行政机关千方百计将这些权力纳入“权力清单”。此外,随着依法行政进程的加速,“有权必有责、用权受监督、失职要问责、违法要追究”成为权力行使的新常态。由于权力梳理以处于行政流程各个“节点”的“具体行政行为”为标准,这就可能引起在缺乏法律规范硬性约束的条件下,行政机关基于各种需求对管制流程进行任意控制和设置,从而导致管制“节点”的增加或减少。^[10]为了逃避相关法律责任,一些行政机关通过各种技巧将一些含金量不高、风险系数较高的权力排除在权力清单之外。

(四) 人员配备不足

目前,湖南省各市(州)权力清单的编制工作都是由党委的编制办公室牵头,具体工作由人民政府法制办公室负责。在具体编制工作中,法

制办采取统分结合的方式,首先由各职能部门按照要求梳理自身的权力,提交各自的权力清单;再由法制办对职能部门提交的权力清单进行审查,提出反馈意见,并由各职能部门对之加以完善;在此基础上,法制办整合各职能部门提交的权力清单,形成全市(州)权力清单合成版,送交市(州)政府常委会集体讨论通过。从上述工作流程来看,权力清单的编制工作具体承担主体为市(州)人民政府法制办公室与各职能部门的法制科室。从实际力量配置而言,在湖南省,各市(州)法制办工作人员大约在20名左右,基本上由一个科室来负责协调权力清单的编制工作。按照正常的编制,一个科室的人员大约为2~3名。据统计,一个市(州)具有执法主体资格的单位在70个左右,由2~3名工作人员来审查、协调负责70个单位的权力清单编制工作,可能难以胜任,出现纰漏的概率较高。此外,各职能部门法制科室的力量普遍较为薄弱,只有2~3名工作人员,还要承担大量的日常法制工作,只能抽出为数不多的工作人员来具体负责权力清单的工作。仅凭几个人就要梳理出一个职能部门的所有职权,要做到定性准确、分类明晰、法律依据完整且不遗漏、不叠加,遇到交叉权力时,还需与其他职能部门协调,并且要求在规定时间内完成规定的任务,难度很大。加之,法制部门工作人员对相关法律知识不一定了解,没有进行系统培训,权力清单编制工作的知识结构储备不够,在一定程度也会影响权力清单的编制质量。

(五) 影响权力清单质量的其他因素

1. 多时不用造成权力遗漏。多时不用,也称之为“长期不用”。清理发现,一些行政权力长期处于“多时不用”的状态,比如档案局的档案鉴定、接收档案、提前或延期开放档案等权力。多时不用使得编制行政权力清单的工作人员,在审查人员的提示之下仍然认为本单位“确实没有行使过”这些权力,而认定本单位是不拥有这些权力的;即使审查人员为其提供了行政权力具体事项的依据,也仍然存在拒绝将其列入本单位行政权力清单内的情况。

2. 机构调整造成权力分殊。机构调整是指两个或两个以上的行政机关合并为一个行政机关,或者一个行政机关分设为几个行政机关。比如株洲

市、娄底市并没有将农业机械化管理局合并到农业委员会中,而是分开编制权力清单;其他地市将其合并到农业委员会,则会造成职能上有所不同,自然也会影响到行政权力清单的数量。又如湘潭市、邵阳市有旅游外事侨务港澳局,而其他地市(州)则没有这个单位,也会造成权力清单的数量不同。由于全省14个地区机构编制没有达到完全统一,也使得各地市(州)的行政权力清单内容差异较大。

3. 信息不畅造成权力数据不一。权力清单制度推行与电子信息平台息息相关,完善健全的电子信息平台可以方便广大人民群众的参与、监督,从而更好地为人民群众服务,提高公共利益。^[11]一方面,在数据互通方面,各公示平台各自为政,相互之间缺乏信息共享,容易造成数据孤岛,产生不同网页数据不一的现象;另一方面,随着相关法律、法规、规章的修改,信息数据没有及时更新,也会造成权力清单数据的不同。例如,郴州市人民政府办公室印发了《郴州市政府工作部门权力清单和责任清单动态管理暂行办法》(郴政办函〔2017〕70号)的通知,对权力清单数据进行调整;^[12]而邵阳市、怀化市等地市(州)至今尚未见到有关文件出台。

三 推进权力清单的关键与优化措施

湖南省各市(州)推进权力清单的工作是一个系统工程,不仅需要从宏观方面加强统一领导,与湖南省政府的权力清单相适应,而且还要求注重运行过程中的细微之处。

(一) 推行权力清单的关键

1. 全面严格权力清查。对于权力清查而言,要做到掌握以下几个方面情况:一是要摸清现有政府机关部门的数量和编制情况,尤其是要掌握合并和分立的行政机关的数量。二是要明确权力清单中每一项权力的运行次数,对此可询问相关部门的行政工作人员。对于运行次数多的权力要严加合法性审查,运用相关法律、法规清晰界定其权力类型和行使的界限;对于运行次数少的权力,要看其是否具有相关的法律依据,根据上位法是否需要废止。三是明晰交叉和衔接的权力。对于因部门合并或分立而产生的权力交叉问题,要明晰其权力交叉的依据以及交叉之处,必要时

请有关行政机关予以说明。对于相衔接的权力，要明确每一阶段该权力行使机关的权力范围以及该权力设置的目的及意义。

2. 权力来源合法、正当的论证。行政权力只有进行严密论证，才能具有合法性、权威性、正当性，从而才能够得到人们的信服。“权力清单制度不仅要解决政府管理事项模糊、职能交叉的问题，更为重要的是对进入目录的权力事项的以及权力清单最终呈现的有关权力运行的范围和程序进行合法性论证，以与法治形成具体对应关系。”^[13]推行权力清单制度，应将权力的正当性论证作为规范权力行使的着力点。对于权力取消、权力冻结、权力整合、权力委托、权力转移、权力下放、权力合并等，都应当具有明确严格的现行法律、法规、规章依据等。对行政权力事项进行科学、合理、全面的梳理，确保进入清单中的每一项权力都做到来源有据、于法有据。对于没有法律依据、法律依据过时以及行政机关私自决定的权力要严格予以清除。

3. 加强权力监督。行政权力如果不正当行使，就会出现“权力滥用、权力寻租、权力腐败等异化现象，导致政府职能履行不到位、行政效率低下、市场机制不能充分发挥作用”^[14]。单单依靠权力清单静态纸面上的规定，而缺乏有效的监督机制，就容易使权力清单沦为白纸宣言。对于政府部门“自我认定”的权力清单，尤其要加强社会公众的外部监督。第一，权力清单的内容应当根据便于公民监督的目的设置，尤其是权力清单的编制体例要符合公民的阅读习惯，使每一个公民都可以清晰明了地看懂表格的内容。第二，可以引入权力清单运行监督报告表制度。贵州省赫章县扶贫开发办公室对待扶贫工作权力清单就采取报表的形式，报表的内容包括权力运行责任人分解及授权情况、权力运行内部监督情况、公开情况和报告情况，每一部分都有相关负责人签字，从而实现了权力运行的全方位监督。^[15]第三，要充分利用现有的网络信息技术建立权力清单检索体系和导引，权力清单内容和政府的网上政务大厅无缝对接。第四，发挥监察委员会的作用。在权力清单的制定、公布和行政权力的行使方面，织密筑牢监督网络，将监察触角延伸到权力清单的各个方面，实现全方位监督。

（二）权力清单的优化措施

1. 统一规划、统一标准。在权力清单的运行过程中，上级政府要加强对下级政府的指导，加强整体规划和顶层设计，出台相关的规范文件，确保权力清单制度的协调一致。权力清理工作应当按照统一标准进行，权力清单的构成要素、规范要求、运行流程等内容应由省政府以制度的形式加以固定化和规范化，而不是由各地行政机关随意设计和自主确定；要明确细致地规定清理范围、清理对象、清理依据、清理标准和清理审核程序，明确具体的工作分工和时间进度，及时总结清理审核的重点和内容提纲，调整部门职责和编写权力清单的原则；统一权力类别划分、权力事项名称、实施依据、处罚标准等标准；已经完成权力清单制定的部门要按照此要求进行清理修改，以保证法治的统一性。^[16]必要时，也可制定《湖南省权力清单编制条例》。同时，可以建立定期反馈制度，对于权力清单运行过程中出现的难题及时反馈给上级政府。针对权力清单制度推行不力的地级市进行通报批评，责令其整改完善；对于权力清单运行良好的地级市及时予以奖励。

2. 坚持依法编制的原则。博登海默说：“法律的进步作用之一乃是约束和限制权力。在法律统治的地方，权力的自由行使受到了规则的阻碍，这些规则迫使掌权者按一定的行为方式行事。”^[17]推行权力清单的过程中必须坚持权力清单于法有据，依法编制。作为权力依据的法律规范，应当包括法律、法规、规章，不应包括其他规范性文件、会议纪要以及各种政策方案。同时，对于权力依据的判断要坚持上位法优于下位法、下位法不与上位法相冲突、新法优于旧法的原则，在规范依据上面做到合法合规。一是对于没有依据的权力必须及时清理，尤其要注重清理各级行政机关根据“红头文件”赋予的剥夺行政相对人的不正当职权。针对行政机关内部私自确立的权力应及时清理，不因领导人员的意志而发生动摇，对干预权力清单工作的人员追究相关责任。二是对于依据过时的权力必须及时剔除。例如有些市（州）权力清单所依据的法律法规已经到期，应当予以清理取消；但考虑到收费的可持续性，继续保留了这些收费项目。这种行为明显与权力清单的制定目的相违背，应当及时清除。三是有上述依据

的权力必须列入权力清单的内容之中。对于行政机关工作人员出于规避监督心理而不将权力列入的现象,要及时加强引导、说服教育,运用法律知识讲解列入的缘由和意义;必要时追究相关人员责任,严格贯彻职权法定原则。

3. 增加公众参与程序。在权力清单编制和更新的过程中,可以通过政府购买服务的方式加强专业团队的参与,聘请具有法学专业背景的专业团队参与权力清单工作。同时,邀请有关专家学者对权力清单推行过程中的一些疑难问题进行解答,提供法律建议;对有争议性的权力进行讨论,出具相应法律意见。可以建立专家评审委员会作为第三方评估机构,对权力清单的推进情况进行综合评价打分。公众参与也离不开普通民众。在权力清单动态更新和评估过程中,可以引入听证程序,挑选具有代表性的群众,倾听不同群众的心声。对于权力清单的实施情况,特别是牵涉公众较多或者涉及公共利益较多的行政权力,更要吸纳公众意见,收集不同民意。在评价体系中,可增加公众打分这一环节,实现权力为民所知晓、为民所服务。在监督过程中,公众也可发挥积极的作用。例如,湖州市的相关做法值得借鉴:“公民、法人和其他组织认为市政府部门有违反规定的,可拨打12345市长热线,或向上级主管部门、市监察局等单位举报。相关部门将在30个工作日内调查处理,如情况属实,涉及的责任人员将被问责。”^[18]

4. 建立权力清单动态管理机制。行政权力并不是一成不变的,它一直处于不断的变化当中,可能其具体事项名称不变,但当中的某部分内容规定、承办机构或者实施程序有所变化等。所以,必须建立权力清单动态管理机制,对权力清单实行定期更改或者其他管理,制定《湖南省权力清单动态调整工作规范》。例如,长沙市国土资源局的国土登记发证行为,在2014年前属于行政审批事项,但在其后却调整为行政确认事项,长沙市国土资源局在制定权力清单的过程中便要及时修改统一。当上级政府下放权力或者下级政府转移权力给上级政府的情况下,都应当及时调整两级政府的权力清单。比如,株洲市司法局在《湖南省司法厅关于委托市(州)司法行政机关实施部分司法鉴定管理权限的通知》(湘司发[2016]36

号,委托期限自2017年1月1日至2018年12月31日)发布后,对司法鉴定机构、司法鉴定人变更登记、延续登记的行政许可行为进行了调整。2015年《立法法》修改后,设区的市新制定并颁布了一系列城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的地方性法规和规章。为此,市政府应统一组织开展权力清单的相关变更,各地市(州)职能部门应当及时增加或减少相关权力,例如环保局、住建局、规划局等。2018年国家机构改革之后,对于合并以及合署办公的部门,应当根据职责的调整和相关法律法规的修改及时调整权力清单。

5. 健全“互联网+”权力清单的运行机制。在各级政府相继建立电子政务平台的情形下,互联网与政府的关系愈来愈紧密,为此,权力清单的运行机制也可借助于互联网平台加以完善。首先,各互联网平台公布的权力清单应保持一致。平时负责发布信息的行政机关工作人员在上传相关文档时,要认真审查核对,确保与原稿相一致,与各平台发布情况相统一。其次,各平台公布信息应以行政相对人为核心。权力清单的网上公布系统应符合行政相对人的阅读习惯,做到清晰明了地呈现相关的权力运行状况,便于行政相对人随时监督。再次,要对权力清单公布的每一事项逐一编码,建立检索体系和导引。在各市(州)政府网站的显著位置公布权力清单事项,与各部门的网上政务大厅无缝衔接。最后,可以利用微信等平台创新权力清单的运行方式。例如,荆门市马河镇建立了“制度+清单+流程”的“小微权力”监管体系,针对村(社区)6类36项小微权力事项配套制定了27项权力运行流程图,并制成二维码,在9村1社区公开栏、马河民意微吧等微信群公开宣传。村民只要扫一扫二维码,手机上就能立刻显示各类事项的办理流程。据悉,2017年马河镇涉及“小微权力”监管立案3件,给予3名党员干部党纪处分,诫勉谈话1人,约谈4人,批评教育2人;2018年已立案3件。^[19]

总之,权力清单制度通过对权力事项梳理、明确权力依据及职责范围提出各类权力的管理要求,将政府的权力界限置于清单的范围之内,一方面,能优化权力运行制度,提高政府治理的法治化水

平；另一方面，能优化政府治理的路径选择，推动服务型政府的转型。^[20]虽然行政权力难以确定，权力清单公布的数据和形式不一，行政机关对权力清单的重视程度不足，权力清单约束行政权力的效果仍有限。但只要做到权力清单的动态调整，行政机关依清单行政，在互联网思维和权力清单网上运行平台的影响下，结合“巡察+监察”融合监督的新途径新方式，权力清单终会发挥约束行政权力行使、简政放权、便利民众的功用。

参考文献：

- [1] 湖南省政府信息公开重点工作中各地市权力清单数据 [EB/OL]. [2018-06-10]. <http://www.hunan.gov.cn/topic/hnzfxgk/xzql/qlqd/>.
- [2] 长沙市人民政府工作部门权力清单 [EB/OL]. [2018-06-10]. <http://zwfw.hunan.gov.cn/hnvirtualhall/430101000000/jsp/csserviceapprovetimes.jsp?type=xndtbm&areacode=430101000000&pdc=0>.
- [3] 衡阳市人民政府工作部门权力清单 [EB/OL]. [2018-06-10]. http://www.hengyang.gov.cn/xxfb/gzyd/2017zlcgg_65874/fgg_65895/qlqd_48784/szfgzmqld/.
- [4] 常德市人民政府工作部门权力清单 [EB/OL]. [2018-06-10]. <http://www.changde.gov.cn/col/col4051/index.html>.
- [5] 娄底市人民政府工作部门权力清单 [EB/OL]. [2018-06-10]. http://www.hnloudi.gov.cn/zwgk/rdzt1/qlqd/gzmqld_11634/shzb/.
- [6] 怀化市人民政府工作部门权力清单 [EB/OL]. [2018-06-10]. http://www.huaihua.gov.cn/web/10001/10002/10009/25678/25681/content_386929.html.
- [7] 王克稳. 行政审批（许可）权力清单建构中的法律问题 [J]. 中国法学, 2017(1): 98.
- [8] 周雄文, 周凌. 论长株潭区域法治保障机制的意蕴与创新 [J]. 湖南工业大学学报（社会科学版）, 2017, 22(6): 45.
- [9] 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): 50-51.
- [10] 朱新力, 余军. 行政法视域下权力清单制度的重构 [J]. 中国社会科学, 2018(4): 114.
- [11] 杜敏. 权力清单制度: 理论维度、现实困境与发展展望 [J]. 科学社会主义, 2015(5): 101.
- [12] 郴州市人民政府办公室关于印发《郴州市政府工作部门权力清单和责任清单动态管理暂行办法》的通知 [EB/OL]. [2018-06-10]. http://www.czs.gov.cn/html/zwgk/ztbd/11819/15033/15034/content_897488.html.
- [13] 姜水静. 地方各级政府全面推行权力清单制度问题研究 [J]. 长沙大学学报, 2015, 29(1): 54.
- [14] 郑京平. “两个清单”意义不凡 [J]. 中国国情国力, 2014(6): 1.
- [15] 2018 年 6 月份权力清单运行监督报告表 [EB/OL]. [2018-08-10]. <http://www.gzhezhang.gov.cn/zwpt/BMGOV/fpb/zwgk/52628.shtml>.
- [16] 薛瑞汗. 市县府推行权力清单制度问题研究 [J]. 中州学刊, 2016(1): 4.
- [17] 博登海默. 法理学: 法律哲学与法律方法 [M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1999: 358.
- [18] 政府部门权力清单接受公众监督 为权力清单再加“紧箍咒” [EB/OL]. [2018-06-10]. http://www.sohu.com/a/86289790_142268.
- [19] 打开微信扫一扫 尽晓权力运行流程 东宝区创新构建“小微权力”监管体系 [EB/OL]. [2018-07-10]. http://www.jingmen.gov.cn/zwgk/zwtd/qxdt/201805/t20180509_237092.shtml.
- [20] 田洋洋. 权力清单制度对政府治理能力现代化的功能研究 [J]. 东南大学学报（哲学社会科学版）, 2017, 19(增刊 1): 11.

责任编辑：徐海燕