

国家治理过程的“可视化”如何实现

——权力清单制度的内涵、意义和推进策略

清华大学公共管理学院教授 程文浩

【摘要】权力清单所涵盖的范围就是行政权力的合法行使范围，清单以外就是行政权力不能随意进入的范围。在全面深化改革的背景下，权力清单制度是强化权力运行制约和监督、确保权力正确行使的重要制度。在宏观把握上，应严格树立原则纪律、汲取各地创新经验并统一全国规范；在中观战略上，可结合相关改革举措，采取广泛多层级的立体化推进形式；在微观战术上，应以严格的核查问责制度、信息化政府建设和协商式民主建设为配套保障；在深化实施时，则需深入研判法律约束、改革盲区和未来限度，从而把握改革脉络。

【关键词】权力清单 廉政建设 行政体制改革 国家治理 惩治和预防腐败体系

【中图分类号】D630 **【文献标识码】**A

党的十八届三中全会《决定》明确提出，“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”。中央发布的《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》也将权力清单作为“强化权力运行制约和监督，确保权力正确行使”的重要制度予以强调。可见，在全面深化改革的时代背景下，推行权力清单制度已成为行政体制改革和廉政建设的一项重要任务。

权力清单制度的内涵

权力清单制度是权力公开透明运行的一项基础工作。权力清单就是对于各级政府及其各个部门权力的数量、种类、运行程序、适用条件、行使边界等予以详细统计，形成目录清单，为权力划定清晰界限。换言之，清单所涵盖的范围就是行政权力的合法行使范围，清单以外就是行政权力不能随意进入的范围。权力清单制度的任务包括合法确权、编制清单以及编制权力运行流程图、时限表，关键环节是准确及时向社会公布，主动接受社会监督。该制度要取得成功，要达到四个目标要求，分述如下：

第一个目标要求是“三个全覆盖”，即层级全覆盖、部门全覆盖、领域全覆盖。层

程文浩，清华大学公共管理学院教授、廉政治理研究中心主任。研究方向为政府管理、廉政建设。主要著作有《预防腐败》、《中国行政改革措施的廉政作用》（论文）、《中国财政供养的规模及影响变量——基于十年机构改革的经验》（论文）等。

级全覆盖，是指纵向从顶至底，从中央到基层的各级党和政府都应全面推行权力清单制度，不存在不受监督的特殊层级；部门全覆盖，是指横向到边，即凡是掌握公共权力的党政部门（国家安全机关除外）都应制定并公开自身的权力清单，不存在不受监督的特殊部门；领域全覆盖，是指除涉及国家机密的权力之外，所有其他公共权力都应在统计和公开之列，不存在不受监督的特殊权力。三个“全覆盖”应成为权力清单制度的基本原则，这不仅符合公平原则，而且能有效消除权力公开的暗区、盲区，提高制度的权威性和有效性。

第二个目标要求是制度规范化，即权力清单的编制过程、公开过程，都要由全国统一的制度加以规范，不能由各地区、各部门随意开展。制度化是确保权力清单制度严肃性和严格性的基本条件。

第三个目标要求是详细具体化，即权力清单的内容必须明确而具体，不能模糊笼统、一带而过。具体而言，权力清单应涵盖到各级党和政府及其各个部门、各主要党政领导岗位的各类权力（包括决策权、审批权、执法权、监督权等）。清单不仅要明确各项权力的职责权限，而且要明确权力的法律依据和法定程序，包括权力依据、负责部门、监督投诉渠道等。权力清单的具体化意味着要做到两个“全面”，一是要全面涵盖各项权力，二是要全面反映每项权力的要素。唯有权力清单制度具体化，才能确保社会监督的效果，防止虚报、瞒报、谎报等作假行为，实现对权力的有效监督与制约。

第四个目标要求是公开透明化，即将编制后的权力清单及权力运行流程图及时、

准确、完整地向全社会公开，主动接受社会监督。公开工作也应做到制度化和流程化，公开权力不仅应成为官方与社会的共识，而且应成为对各级党政部门的强制性要求。

推行权力清单制度的意义

权力清单制度是达成全面深化改革事业核心任务的开源数据。第一，权力清单是基础权力信息的集合。全面深化改革的总目标是建立现代国家治理能力和治理体系。公共治理实际上是由公共权力的行使所构成的系统工程。权力事项是一种“元”政治概念，单一权力相互之间的连接、组合、行使、收效、传导、互动等过程，直接影响着治理过程、治理质量和治理绩效。权力清单的公开，如同技术开发中源代码的公开，将为政府、社会、企业和学术界提供观察、分析和评估权力行使过程及其行使结果的基础信息和数据库。而权力运行流程公开后，将直接暴露政府体系内部固有的低效、浪费、腐败等问题，从而为政府再造、优化流程、提高效率、重塑结构提供基本依据。

第二，权力清单制度的实施为全社会提供了讨论公共权力和资源的基础信息平台。全面深化改革事业的重点是经济体制改革，其核心是“使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用”。

要做到这一点，需要处理好政府与市场关系，全面正确履行政府职能。这包括两个方面的任务：一是政府把该放的权力放开、放彻底；二是政府把该管的事情管好、管到位。权力清单的公布，有利于促进政府、市场、社会共同就“政府哪些该



管、哪些不该管”的核心问题进行讨论、形成共识，从而构建更科学民主的公共决策机制和公共管理机制。这无疑将有助于深化改革的核心任务的达成。

权力清单制度是破除利益藩篱和凝聚改革合力的重要工具。第一，权力清单制度将直接破除体制内外的既得利益藩篱。正因权力界限不够清晰、权力运行不够公开、权力监督难以实现，既得利益群体才能够运用所掌握权力设租寻租、培植市场垄断者和利益共谋者。权力清单制度如能严格执行，公共权力无法随意延伸到清单范围之外，将极大压缩腐败分子的寻租空间。即使在公共权力能合法行使的领域，由于各项权力及其运行流程已经充分公开，官员的自由裁量权亦将被大大压缩，以权谋私的机会也会相应减少。

第二，权力清单制度将成为凝聚改革合力的重要工具。长期以来，权力滥用、寻租、腐败等状况致使市场交易成本偏高，在一些行业内，普通企业要与政府有意扶植的具有半官方背景的企业进行不公平竞争。权力事项和运行流程一旦公之于天下，不仅能强化公务人员的规范责任意识从而提升行政效率，也将显著减少政府对市场与社会活动的过度干预，减轻企业和群众的负担。从长远来看，权力清单制度将为释放改革红利、激发社会活力、消除市场扭曲提供制度保障。

权力清单制度是构建权力监督制约与惩防腐败体系的基础工程。权力清单制度是建立惩防腐败体系、从源头上预防腐败的一项基础性工程。腐败是公权私用行为，要想有效预防腐败，就必须掌握公共权力和公共资源的家底。监督和制约权

力的前提是公开权力。权力清单制度从权力源头着手，通过强化舆论监督、公众监督、民主监督等多元监督作用，能有效弥补党政自我监督的不足。该项制度如能顺然延展至党务、政务和各领域，彻底落实系统性的公开制度，就将为“权力运行的制约与协调机制”奠定坚实的基础，从而全面实现对腐败的源头治理。

权力清单制度的具体策略

当前，权力清单制度尚未在全国范围内铺开。但是，前期已有不少地方开展试点，积累了相关经验。权力清单制度在今后一个时期的推进策略是：在宏观把握上，应严格树立原则纪律、汲取各地创新经验并统一全国规范；在中观战略上，可结合相关改革举措，采取广泛多层级的立体化推进形式；在微观战术中，需以严格的核查问责制度、信息化政府建设和协商式民主建设为配套保障；在深化实施时，则需深入研判法律约束、改革盲区和未来限度，从而把握改革脉络。

严格树立“公开是惯例，不公开是例外”的原则纪律。没有信息公开的硬性纪律，就无法从根本上防止瞒报、谎报、漏报等抵制权力公开的行为。例如，邯郸市在推行相关制度时宣布，“除了依法需要保密的，如果哪项权力不上报、没经清理，就视为放弃”，此举迫使许多单位重新补报了一些隐蔽的行政权力。权力清单制度的灵魂在于信息公开。凡不涉及国家机密的公共权力，都应在强制公开之列，主动接受公众监督。确有理由不能加以公开的事项，也应该在党政机关内部列出目录、说

明理由，并报上级审核备案，而不能由部门及其领导自行确定。除已经公开的事项外，各级政府部门不得擅自新设事项。

广泛汲取地方创新经验，建立全国统一规范。地方创新竞争是中央政策制定时汲取经验的重要源泉。同一层级体量的地方政府之间往往存在着制度创新的竞争关系，某项创新制度在某地取得良好效果，通常能带动其他地区迅速效仿。河北邯郸在率先公布市长权力清单后，河南郑州也随即予以公布，此后安徽、北京西城区、上海与武汉等地纷纷表示将进行更大程度的公开。上海自贸区的“负面清单”为权力清单制度的双向思维提供了启发，即“清单未列即可行”。权力清单制度的推进，应该同时厘清“行政权力”与“公众权利”的相对关系，以信用情况考核和加强日常监管来代替事前审批，真正为企业和群众松绑。

权力清单制度的严肃性和严格性需要从中央层面制定全国统一的规范予以确保。各地方自行探索，容易导致标准不一。因此，要充分汲取地方实践所积累的创新经验，将其整合到全国规范之中，并鼓励各地政府充分进行创新竞争，探索出适合当地特点的新的权力公开方式和途径。

结合相关改革举措，以多层次立体化为推进形式。第一，编制权力清单，应与审核清理、合法确权与机构改革协调进行。权力清单的编制过程是调整利益格局、转变政府职能的动态过程。党政部门应该严格按照简政放权的精神，在不违背既定法律法规前提下，对权力事项进行全面清理审核，该调整的坚决调整、该下放的坚决下放，对超越法律法规范围的额外自设权力事项坚决予以取消。涉及国家机

密、经分析确有必要予以保留的，则合法予以确权。同时，权力清单的编制与公开还需要结合事业单位的分类改革。在权力清单的编制过程中，应按照“政企分开、政事分开、政社分开”的原则，分类推进事业单位与行政机关的全面脱钩改制，做好过渡性安排，让权力清单真正系统、全面地呈现和规范行政权力及其衍生权力。

第二，权力清单制度，应采取广泛多层次的立体化形式予以推进。权力清单制度的推进，应涵盖政府的各个层级及主要领导岗位，涵盖政府的各个部门，涵盖各类权力事项。例如，成都市的权力清单覆盖市、区（市）县、乡镇（街道）三级，取得了良好成效；2010年全国权力公开透明运行改革选取69个县（市、区、旗）作为试点单位，即考虑到县级政权承上启下，从县级切入有助于推进和深化改革；再如河北省万全县进一步延伸至农村，明确村干部权力的依据、界限，强化村民知情权、监督权，将权力清单制度与基层民主建设相结合，使村干部滥用权力导致的上访案件数量显著下降。^①以上案例表明，在权力清单制度试点中，若能选好切入层级、广泛结合行政条块、多个层级延伸递进，就能取得良好的效果。

以核查问责机制、协商式民主建设为配套保障。第一，权力清单制度的落实，需要坚实的核查监督制度保障。权力清单应连带核查清单、责任清单^②以及民众“权利清单”^③的落实。要以清单为依据，严格问责，惩治和纠正某些政府部门与公务人员的不作为、乱作为等行为。若无坚实的核查问责为制度的权威提供保障，权力清单制度将成一纸空文。同时，还需因



地制宜、因时制宜地运用多元监督体系来确保制度落实。

第二，权力清单制度的完善，可以结合信息化政府建设。对权力清单中的每个权力事项进行编码记录后，便能设计一套网上运行系统。上海、南京的网上政务大厅已经做出有益尝试：“通过输入办事序号和身份证号查询办事进度情况，在线受理栏目可以清晰查到某项行政事项的代码、办理机构、收费情况等，并可直接网上完成表格填写、法律依据查询等操作。”^④在此基础上，可以建立起各层级政府及其工作部门的权力事项、权力运行的信息共享平台，并搭载电子监察系统、信用管理系统、考核评估系统等模块予以完善。政府可委托专门专业机构管理维护该系统，作为权力监督的重要信息化手段。

第三，权力清单制度的巩固，可内嵌于地方的协商式民主政治建设。权力清单制度中对于权力行使的运行流程规范，可与协商式民主建设的工作有机整合，形成联动。对较高级别的党政领导干部而言，人民群众即使能阅读其岗位的权力清单，仍难以对其手中权力进行有力监督。其原因在于我国民主集中制的“集中”环节仍是民众无法近距离观察的小范围决策过程。对此，2005年邯郸成安县探索的县委常委、全委会“社会旁听制”值得关注。让民众代表来旁听决策会议，民众当场不能发言，但可以深入观察并在会后予以评价。如此，社会公众可以将现实中的权力运行过程与权力清单的规定予以比照，从而对主要领导干部行使权力构成有效制约。

深入研判“法律约束、当前盲区与未来限度”，把握改革脉络，着力创新

方法。第一，权力清单制度的拓展，需要深入研判法律约束。权力清单制度改革主要受到法律、立法层面的约束。行政权力事项的设立依据，主要来自于相关组织法、行政许可法、行政处罚法等法律法规，这些法律法规实际上成为权力清单制度的改革红线与禁区。应深入研判全面深化改革的新形势，将不再符合改革形势、不再适应发展规律的法律法规通过合法程序进行调整或废止；对需要建立法律规范、加强监管而当前有所缺失的领域，尽快启动立法程序进行法律法规的补充和完善，为权力清单制度发挥正面效应清淤除障，并将权力清单制度可能的负面效应予以剔除。

第二，权力清单制度的深化，需要重点关注当前盲区。深化改革《决定》中“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度”的表述并不涵盖“中央政府及其工作部门”。2014年1月8日，国务院常务会议决定“公开国务院各部门全部行政审批事项清单”^⑤深具魄力。而审批清单并不等于权力清单，非行政许可、具体领导岗位权力等并不在审批清单内。当前，中央政府各工作部门及其行政首长的权力清单的编制与公开，面临着一定现实困难。不可忽视的是，仍有大量行政权力来自于中央垂直管理部门，地方仅能联系不能领导，属于《决定》表述范围之外；即使在地方政府工作部门中，也有大量权力属于中央部委业务指导范围，因而存在规避改革的空间。在权力清单制度推行中需要深入考量上述盲区。

第三，权力清单制度的成功，需要清醒认识未来限度。需要清醒认识到权力清单制度只是深化改革系统性措施中的一部分，有其自身限度。在涉及国家安全机

密、国家重大格局调整等领域时，权力与运行流程的彻底公开，可能造成国家利益受损。因此，要清醒认识权力清单制度的范围和边界，避免出现该项制度的负面效应大于所带来的正面效应的状况。

（清华大学公共管理学院硕士研究生杨诗哲是本文的共同作者）

注释

①④《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm。

②《中共中央印发 建立健全惩治和预防腐败体系2013-2017年工作规划》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/25/c_118708522.htm。

③编写组：《党的十八届三中全会决定 学习辅导百问》，北京：学习出版社、党建读物出版社，2013年，第122页。

⑤程文浩：《预防腐败》，北京：清华大学出版社，2011年，第22～23页。

⑥程文浩：《预防腐败》，“前言”。

⑦王方杰：《探索政务公开透明运行

机制“权力清单”公布之后》，《人民日报》，2006年1月16日，第5版。

⑧⑮《李克强主持召开国务院常务会议决定进一步推出深化行政审批制度改革三项措施》，http://www.gov.cn/ldhd/2014-01/08/content_2562378.htm，来源：国务院办公厅，2014年1月8日。

⑨⑭唐小涛：《成都区县乡镇权力清单年内公布》，《成都商报》，2009年11月3日，第2版。

⑩姜洁：《县委权力公开透明运行试点扫描》，<http://www.people.com.cn/h/2011/1122/c25408-843115647.html>，2011年11月22日。

⑪焦磊立：《河北省万全县为村干部开出“权力清单”》，<http://www.nbc.gov.cn/article/xxzh/201002/20100200005754.shtml>，摘自《中国纪检监察报》，2010年2月1日。

⑫万全：《比“权力清单”更重要的是“责任清单”》，《人大建设》，2006年第10期，第27页。

⑬尹卫国：《要“权力清单”也要“权利清单”》，《中国监察》，2012年第1期，第43页。

责编/武洁

How to Make National Governance Processes "Visible"?

—Connotation, Significance and Implementation Strategies of the Power List System
Cheng Wenhao

Abstract: The areas covered in the power list are what the administrative power can lawfully exercise control of, and administrative power may not touch its fingers on other areas. Under the background of deepening reform comprehensively, the power list system is important in strengthening restriction and oversight of power use, and ensuring that the powers are correctly exercised. From the macro perspective, the government should implement strict principles and disciplines, and learn from the innovation experience of various localities and make a unified national standard; strategically, it can be promoted in a three-dimensional, multi-tiered manner, with the help of relevant reform measures; in terms of the specific methods, the government should take relevant supportive measures, such as adopting a strict verification and accountability system, making itself information-based and developing deliberative democracy; in implementing it, the government need to deeply study and evaluate the legal constraints, the hard-to-reform areas and the future reform limits, so as to grasp the orientation of reform.

Keywords: power list, building an honest and clean government, administrative system reform, modern state governance, the punishment and prevention system