

权力清单制度实施问题及对策研究
——基于 29 个省级地税局实施情况的分析

**Research on the implementation of the powerlist system
and Its Countermeasures**
——Analysis of the implementation of the 29 provincial local tax bureaus

学位申请人：_____

学 号：_____

学 科 专 业：_____MPA_____

研 究 方 向：_____政府管理与绩效_____

指 导 教 师：_____

定 稿 时 间：_____2018 年 3 月_____

西南财经大学

学位论文原创性及知识产权声明

本人郑重声明:所呈交的学位论文,是本人在导师的指导下独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外,本论文不含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体,均已在文中以明确方式标明,因本学位论文引起的法律结果完全由本人承担。

本人同意在校攻读学位期间论文工作的知识产权单位属西南财经大学。本人完全了解西南财经大学有关保留、使用学位论文的规定,即学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版,允许论文被查阅和借阅。本人授权西南财经大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索,可以采用影印、缩印、数字化或其他复制手段保存和汇编本学位论文。

本学位论文属于

1、☐ 保密,在___年解密后适用本授权书。

2、☐ 不保密

特此声明。

学位申请人:

年 月 日

摘要

推行权力清单制度，是我国法治政府建设的重要举措，对全面深化改革、促进政府职能转变、推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。党的十八大以来，权力清单制度从地方探索试点阶段渐次步入中央统筹阶段和全国推行阶段，各地各部门从大规模清权、确权、晒权过渡到依法行权和动态调整，制度运行已相对平稳，实施效果充分展现。但实施过程中，权力清单制度也出现了定位不清、事项遗漏等一系列问题，影响了制度的落地落实和效果发挥，需要有针对性地进行研究解决，提出对策建议，以保障制度的稳步推行和有效实施。

本文立足实际、着眼于问题解决和作用发挥，选择以权力清单制度实施问题为研究对象，以 29 家省级地税局权力清单数据为研究支撑，通过分析有关理论、回顾制度历程，梳理制度特点及存在问题，探索问题原因，然后从当下实际出发，有针对性提出完善路径和方法，力争为各级政府及其部门更加务实高效地实施权力清单制度提供参考借鉴。

文章第一部分通过分析权力清单制度的背景意义、研究文献和方法等，确定本文的研究对象、视角、重点和思路。第二部分通过明确权力清单制度的概念、性质、理论渊源等，从理论层面对权力清单制度进行界定。第三部分为实例研究，通过分析 29 家省级地税局权力清单制度实施的特点、现状，比较有关情况和数据，梳理出权力清单制度实施存在的突出问题。第四部分对有关问题的原因进行归纳分析，指出了行政权力过度强势、“央地”之间缺乏统筹、地方政府各自为政、“自我革命”存在局限，配套保障跟进不力五个方面的原因。第五部分，立足于我国行政管理体制实际，分别提出了促进行政权自律自控、加强“央地”协调统筹、健全对地方政府及部门的考核评价、加强对“自我革命”的监督制约、完善配套保

障机制等具体建议。

关键词：权力清单制度 省级地税局 权力运行 统筹

Abstract

The implementation of the power list system is an important measure for the construction of a rule of law government in China. It has great significance for deepening the reform in an all-round way, promoting the transformation of government functions, and promoting the modernization of national governance system and governance capacity. Of the party since the third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee, the power list system to explore the pilot phase, the central co-ordination stage into the implementation phase from local authority list system from a large clear right, authentic right, right in the transition to the exercise and the dynamic adjustment process, the system operation is relatively stable, the system implementation effect and problems adequately. The problems in the implementation of the power list system have influenced the implementation and effect of the system of power list to a certain extent. It is necessary and urgent to carry out the targeted research.

This paper is based on our government practice, focused on problem solving and role play, choose to list of power system in our country as the research object, researched support to power 29 Provincial Local Taxation Bureau list data, through the review of system development and the analysis of the related theory, combing the characteristics and system the problems, explore the cause of the problem, and then to the current background as the starting point, puts forward the perfect path and methods, and strived for the governments and their departments at all levels are more pragmatic and efficient implementation of the power list system to provide a reference.

The first part of the article confirms the object, perspective, key points and train of thought of this article by analyzing the background significance, research literature and methods. The second part clarifying the concept of power list, summarizing the source of power list theory, defining the "administrative" self-made nature of power list, and pointing out the role of power list system. The

third part is a case study. It expounds the significance of the scope of the selection of the case, and points out the two characteristics of the implementation of the power list system of the provincial land tax bureau. Then, through the analysis of the relevant data and the status quo of the system implementation of the power list of the 29 provincial local tax bureaus, the outstanding problems of the system of power list are pointed out. The fourth part according to the operating characteristics of our government organizations and the power of the power list system implementation problems were analyzed, pointed out that the administrative power of the central "excessively strong, the lack of co-ordination of local government, lack of coordination," self revolution "limitations, supporting security follow five aspects of the reason. The fifth part, based on the reality of our country administrative system, are put forward to improve the administrative power, strengthen self-discipline and self-control "central" coordination and improvement of evaluation, local governments and departments to strengthen supervision of "self revolution" restriction, perfect supporting safeguard mechanism suggestions.

Keywords: Power list system, Provincial Land Tax Bureau, Power operation, Overall planning

目 录

1.绪论.....	1
1.1 研究背景和意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 国内外研究综述	4
1.2.1 国内研究综述	4
1.2.2 国外研究综述	7
1.3 研究内容及论文框架	7
1.3.1 研究目的和思路	7
1.3.2 研究内容框架	8
1.3.3 主要研究方法	8
2.权力清单制度的概念、性质及理论概述.....	10
2.1 权力清单制度相关概念	10
2.1.1 清单的概念	10
2.1.2 权力清单制度的概念	11
2.2 权力清单制度的性质	12
2.2.1 “工作手册”论	12
2.2.2 规范性文件论	12
2.2.3 政府信息公开论	13
2.2.4 法律载体论	13
2.2.5 行政自制中的行政规则论	14
2.3 权力清单制度相关理论	15
2.3.1 权力合法性理论	15

2.3.2 权力制约理论	15
2.3.3 有限政府理论	16
3.权力清单制度实施现状及问题——以 29 个省级地税局为例.....	18
3.1 29 个省级地局权力清单制度实施现状	18
3.1.1 省级地税局权力清单制度实施的总体特点	19
3.1.2 省级地税局权力清单制度实施的具体比较	21
3.2 29 个省级地税局权力清单制度实施存在的问题	24
3.2.1 定位不清	24
3.2.2 事项遗漏	25
3.2.3 版本各异	26
3.2.4 公示杂乱	27
3.2.5 效果欠佳	28
4.权力清单制度实施问题的原因分析.....	29
4.1 行政权力过度强势	29
4.2 “央地”之间缺乏统筹	30
4.3 地方政府各自为政	31
4.4 “自我革命”存在局限	31
4.5 配套保障跟进不力	32
5.完善权力清单制度实施的对策建议.....	33
5.1 促进行政权自律自控	33
5.1.1 将权力清单制度界定为“行政自制”的现实意义	33
5.1.2 将权力清单制度界定为“行政自制”的方法途径	34
5.2 加强“央地”之间的统筹协调	34
5.2.1 加强和规范中央层面的统筹	34
5.2.2 强化地方政府责任意识	35
5.3 完善对地方政府及领导的评价考核	35
5.4 强化对“自我革命”的监督制约	36
5.5 健全权力清单制度配套保障机制	37
参考文献.....	38
致 谢.....	41

1.绪论

1.1 研究背景和意义

1.1.1 研究背景

随着我国政治体制改革和对外开放的加快推进，建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府已经成为时代要求和现实需要。推行权力清单制度，让权力在阳光下运行，是我国法治政府建设的重要举措，对全面深化改革、促进政府职能转变、推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。

从 2004 年李友灿事件引发各地政府探索试点，到党的十八届三中、四中全会明确提出工作要求，再到 2015 年中共中央办公厅、国务院办公厅进行全面部署，权力清单制度实施总体上经历了地方探索试点、中央统筹规划、全国全面推行三个主要阶段，每一阶段都备受关注，是政府工作中一项不折不扣的“明星”工程。在中央进行统筹部署以后，各级地方政府和国务院试点部门进一步提升权力清单制度站位，将其作为贯彻落实党的十八届三中、四中全会精神的重要举措向前推进，紧锣密鼓地进行权力事项清理、权力清单编制发布，并探索建立了清单优化、事项动态调整及网上运行等制度机制，将权力清单制度改革不断向纵深推进。据统计，截止 2017 年 5 月，全国 31 个省份已全部公布省级部门权力清单，29 个省份公布了责任清单；已有 57 个国务院部门公布了权力清单。¹从当前各地各部门实施进程看，权力清单制度已从“清权”“确权”“晒权”的基础阶段逐步过渡到“行权”“优权”的成熟阶段，制度效果和问题均已充分展现，对这一制度进行总结和反思，

¹张洋.“放管服”改革:全国 31 省份、国务院 57 部门已公布权力清单〔N〕.人民日报.2017 年 5 月 18 日

有针对性地进行改进和提高，正当其时。

笔者长期在省级地税局主办权力清单相关工作，对权力清单制度发展历程较为熟悉，对省级地方政府和税务系统的权力清单制度实施情况比较了解。经长时间跟踪观察，笔者发现权力清单制度实施过程中存在一系列问题，经对这些问题的原因进行分析研究，笔者认为权力清单制度实施问题与我国当前行政权的地位和政府组织结构及其权力运行方式密切相关，要解决这些问题，需要提升权力清单制度的研究站位，从制度机制层面理清解决权力清单制度实施问题的思路，继而进一步推动具体问题的全面解决。基于此，本文拟通过研究权力清单制度有关基础理论，并立足于 29 家省级地税局权力清单制度有关情况，分析研究权力清单制度实施的特点、现状和问题，并探索归纳问题背后的体制机制原因，然后结合我国行政管理体制实际，提出完善和改进权力清单制度实施的对策建议，力争为各级政府及其部门推行权力清单制度提供参考借鉴。

1.1.2 研究意义

（1）理论意义

从权力合法性理论、权力制约理论、有限政府理论等行政权限权理论来看，政府的权力由人民通过制定法律的形式进行授予，“法无明文不可为”；政府权力行使不当将对社会造成极大危害，应当将权力关进“笼子”，不能自由扩张和任意行使；公开是权力寻租的天敌，权力应当在阳光下运行，接受人民监督；政府接受人民的委托行使权力，应当忠实履职尽责，违法行使权力，就应当依法承担责任；权力应当有边界，市场的归市场，政府的归政府，市场和公民能够自发处理的政府不能随便干涉。权力清单制度的主要作用是让行政机关权力事项及其依据等内容都清晰明了、对外公开、接受监督，防止权力寻租，同时通过建立责任清单、公共服务事项清单等一系列配套制度，强化政府责任和服务职能，方便群众办事，因此，推行这一制度正是行政权限制理论的一项重要实践，对该制度实施问题及对策进行研究，有助于进一步巩固升华行政权限权理念，丰富发展限权的方式和手段，推动行政权限制理论进一步完善提升。

从管理学层面来看,清单制管理模式在企业管理中被广泛应用,已经被证明是一种行之有效的管理制度。阿图·葛文德指出清单编制有6大要点:1.设定清晰的检查点;2.选择合适的清单类型;3.简明扼要,不宜太长;4.清单用语精炼、准确;5.清单版式整洁,切忌杂乱无章;6.必须在现实中接受检验。¹这些要点可作为权力事项清理、权力清单编制的参考借鉴,虽然权力清单作为对社会公众公开的清单,具有公共制度的属性,需要充分尊重自身特点,但凡属清单都具有形式上的共性要求,所以,研究权力清单制度也可以为公共管理领域的清单管理做出更多的理论和制度贡献。

我国是实行单一制的国家,政府组织主要有纵向结构和横向结构两种形式。按纵向结构,我国政府组织一般可分为中央—省(自治区)—地级市—县—乡、镇五级结构,下级政府要服从上级政府。按横向结构,我国同级政府和政府同级部门又是一种平行的分工协作关系,互不隶属。²这两种结构是政府权力运行的平台,两种结构发生作用,则政府权力开始运行。在权力清单制度实施过程中,各级政府、政府各部门普遍参与,相互关系错综复杂,能够比较清晰地展现我国政府的组织结构以及政府权力的运行机制,因此,研究权力清单制度有助于对政府间关系和政府权力运行机制等理论进行再认识再思考。

(2) 政策意义

建设法治政府,是党和国家作出的一项重大战略部署,《法治政府建设实施纲要(2015-2020)》明确提出要在2020年基本建成法治政府,党的十九大又重申和强调了法治政府建设的重要性和紧迫性。研究权力清单制度实施的问题和对策,有利于充分发挥权力清单制度在法治政府建设中的抓手作用,促进行政机关进一步“清权、确权、晒权、行权、优权”,树立依法行政的良好形象,加快落实法治政府建设的各项部署和要求。

推进行政审批制度改革,是我国深化市场经济体制、促进政府职能转变的一项艰巨工程,党中央国务院从1998年前后开始实施行政审批制度改革以来,先后十几次取消下放审批事项,行政审批制度明显优化,但总体上仍然

¹ 阿图·葛文德(Atul Gawande)著;王佳艺译.清单革命 如何持续、正确、安全地把事情做好[M].杭州:浙江人民出版社,2012.07

² 陈振明主编.公共管理学原理[M].北京:中国人民大学出版社,2003.11:46-47

存在审批项目底数不清，“边取消边增加”、变相实施审批等现象。推行权力清单制度，将审批项目及办理程序对外公开，既限制了变相审批、违规审批，防止权力寻租，又同时提高了服务效能，让群众办事更加方便快捷，因此，改进和完善权力清单制度有助于行政审批制度改革这一工程的稳步推进。

（3）实践意义

当前，权力清单在清理、审核、发布后，已经全面进入实施、监督和完善阶段，此时正面临着发展瓶颈，各地对权力清单如何实践运行，如何接受监督等方面缺乏清晰的方向和思路，虽然仍在继续强调，但却鲜有具体举措。因此，急需解决权力清单制度实施中遇到的各种问题，破解瓶颈掣肘，推动制度继续深化落实。研究权力清单制度的实施问题及对策，有助于各级政府及部门进一步明确权力清单制度的推进方向和思路，持续将权力清单制度向前推进，促进权力清单的效果发挥。

十三届全国人大一次会议审议通过的《国务院机构改革方案》明确提出改革国税地税征管体制，合并国税地税机构，实行以国家税务总局管理为主和省（区、市）人民政府双重领导管理体制。本文对 29 家省级地税局机构职能的梳理、以及对其权力清单制度实施现状、问题及原因的归纳分析，较为客观地呈现了当前税务系统管理体制的特点及弊端，可以为即将全面铺开的国地税征管体制改革提供参考意见和建议。

1.2 国内外研究综述

1.2.1 国内研究综述

权力清单制度在地方试点阶段有“权力清单”和“行政权力公开运行”等多种提法，但实质内容大体相同，进入中央统筹阶段后，此项工作被正式确定为“权力清单制度”，随后的“责任清单”“负面清单”应属权力清单的配套制度。在十八届三中全会之前，学术界关注较少，相关研究文献不多，在十八届三中全会以后，尤其是中办、国办印发《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》后，学界对权力清单制度的研究逐步增多。总体来看，学术界主要围绕权力清单的概念、性质、理论基础、意义作用、

存在问题及建议等方面对权力清单制度开展研究，做了大量有效探索。

对权力清单的概念，学术界一般从形式和目的两个方面进行定义，从形式上，程文浩教授的观点是：权力清单是把各级政府和各级部门所掌握的权力进行全面统计，并将权力的列表清单公之于众；¹关保英教授的观点是：权力清单是指通过一个文本将行政系统的行政权力予以列举并成为依据的行政法文件或者不具有行政法效力的相关文本²。从目的上，张伟祺指出权力清单旨在明确政府及其部门的权力范畴和职能范畴³；瞿梵认为权力清单是为了把权力关进制度的笼子，让公众知道政府的权力边界⁴。

对权力清单的性质，按规范性文件说的观点，权力清单属于抽象行政行为，是一种特殊的规章以下的规范性文件⁵；按政府信息公开说的提法，权力清单集中梳理分散于法律法规规章和规范性文件中的权力事项，以清单的方式将之一一列出并将列表清单公布，接受公民监督，其实质是“政府主动公开的信息”⁶。行政规则说则认为权力清单应定性为一种行政自制规范。⁷

对权力清单制度的理论渊源，方柏华教授指出主要体现权力边界理论，具体分三个方面：广义政府的内部权力、政府权力与市场的关系、政府权力与社会的关系；⁸雷桑认为主要有两个理论来源，一是权限理论，权力清单就相当于国外权限的概念，二是有限政府理论，权力清单可以被用来抵抗“政府之恶”⁹；方伟康则归纳为“三理论”、“三原则”，即“权力制约理论”“权力集分理论”“国家结构理论”和“合法行政原则”“合理行政原则”“权责一致原则”¹⁰；其他研究者还提出权力清单制度与责任政府、诚信政府、服务型政府以及政府间关系等理论存在联系。

对权力清单制度实施存在的实际问题和对策，王亚红对权力清单制度法

¹ 程文浩.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[J].人民论坛·学术前沿,2014(09):90-95.

² 关保英.权力清单的行政法价值研究[J].江汉论坛, 2015(01):114-121.

³ 张伟祺.行政权力清单制度规范化研究[D].郑州大学,2017.

⁴ 瞿梵.权力清单：改革新起点（N）.中国政府监察报，2014年2月8日

⁵ 吴淑霞.政府权力清单制度的法律性质之界定[J].法制博览,2016(18):40-41

⁶ 李和中,刘耀毅.加强建立和完善行政权力清单制度[J].广州大学学报(社会科学版),2014,13(09):10-14.

⁷ 喻少如,张运昊.权力清单宜定性为行政自制规范[J].法学,2016(07):112-121.

⁸ 方柏华,李黄骏著.政治学视域中的权力清单——基于浙江案例的研究（M）.北京：中国社会科学出版社,2017.11.

⁹ 雷桑.权力清单制度的法理审视[J].法制与社会,2017(04):135-136.

¹⁰ 方伟康.地方政府权力清单制度的演进、问题与改进[D].西南政法大学,2016

律依据不足、主体和权限不规范、法律效力不强、内容不健全、运行平台不规范等方面问题作了阐述,提出要提升法治化水平、运行平台的科学化水平和监督实效。¹蔡小慎指出地方政府权力清单制度存在权力清理不彻底、标准不统一、口径不一致、权力事项变相隐藏、公示不健全,应当完善相关法律法规、促进多元主体合作、完善配套机制、监督协调机制和技术支撑。²张宇认为权力清单权力事项数量差距大,制定程序公正性缺位,过度关注制定而忽略作用发挥、监督机制不完善,因此应当转变官员和公民的观念、明确权力清单性质、科学制定清单、优化监管流程等,³宫春燕人认为,权力清单编制标准不统一、规范力度不够、运行环境不佳,应当确定编制标准、健全配套制度、完善运行环境等。⁴

另外,就研究范围和实例的选择来讲,学界多是选取一个或几个省、部门作为素材进行比对分析,选取的省份较为集中,一般为权力清单制度推行走在前面的河北、江苏、浙江、安徽等,在此基础上再进一步延伸到部分具有特色的省会或者地级城市,研究的内容通常为这些地方推行权力清单的具体历程和举措,以及权力清单的权力类别、权力数量、具体权力事项的划分以及等,研究方法和内容总体上都大同小异。

通过对国内权力清单制度的研究情况进行概括,可以发现,学界对权力清单制度的理论研究涉及各个方面,内容丰富,权力清单制度的轮廓正逐步清晰,但因权力清单制度诞生较晚,同时由于受学科差异和研究角度的影响,学界对权力清单制度的概念、性质、理论渊源等的理解并不相同。同时,权力清单制度的研究素材主要来源于一个省或部门的情况,缺乏全国范围的素材和情况作为研究支撑,具有地域特性,其研究成果的全面性、代表性不够。对权力清单制度实施存在的问题和建议,部分认识还停留在表面,没有深入总结背后存在的原因,提出的意见也存在针对性、操作性不强等问题。

¹ 王亚红.权力清单制度问题研究[J].学理论,2015(31):54-57

² 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, 2017.01

³ 张宇.地方政府推行权力清单制度存在的问题以及对策研究[J].法制与社会,2017(11):161-162.

⁴ 宫春燕. 地方政府推行权力清单制度面临的问题及对策研究[D].湘潭大学,2017.

1.2.2 国外研究综述

清单式管理这种管理模式起源于国外，阿图·葛文德的《清单革命》较为完整地阐述了清单管理的要领和作用。但在国外的公共管理领域，虽有体现这一思想内涵的规定和举措，但没有把此种管理专门整理提炼为一项制度，所以，权力清单制度以“制度”命名并正式推行，应当是我国政府首创。

国外虽然没有权力清单制度为直接研究对象的研究文献，但是，作为权力清单制度理论根基的行政权合法性理论和行政权限制理论的研究一直较为盛行，这些理论已经形成公民的一种基本共识，可以为我们推行权力清单制度提供更加充分的法理依据。比如“社会契约论”“天赋人权”“主权在民”“三权分立”等理念就认为，人民的权力来自于上天的授予，与生俱来，行政权则不同，行政权不是与生俱来的，它来自于人民通过法律形式的授予，这就要求行政机关权力法定，“法无明文规定不可为”。同时，行政权天然具有自利性和扩张性，当权者的道德是靠不住的，应当通过各种途径和方法对行政权进行制约和控制。

结合国内外研究现状来看，权力清单的一些基本观点尚未确立，研究的深度和广度尚嫌不够，这不利于从制度上解决当前权力清单制度实施存在的问题。因此本文拟从公共管理学、政治学两个学科的研究视角切入，从理论层面对权力清单制度进行明确界定，从实践层面对权力清单制度实施的问题进行梳理总结，并以此为基础找出问题并分析原因，最后提出有针对性的意见和建议。

1.3 研究内容及论文框架

1.3.1 研究目的和思路

本文研究的整体思路是：通过对权力清单制度的概念、性质、理论基础等进行研究分析，从学理层面对权力清单制度进行界定，为研究权力清单制度存在的问题及原因提供思想指导和方向引领，继而从实践和现实情况着手，通过分析 29 家省级地税局权力清单制度实施的特点、现状，比较有关情

况和数据，总结权力清单制度实施存在的问题。然后，再结合公共管理学、政治学、法学基本理论和我国行政管理体制特点，对存在问题背后的原因进行深入探索提炼，找到权力清单制度实施问题的症结所在，为下一步提出系统的、具有针对性和操作性的完善措施打下基础。最后，文章立足于本文对权力清单制度的定位，并结合我国行政管理体制当下实际，从方向和路径层面明确提出完善权力清单制度实施的对策建议。

1.3.2 研究内容框架

具体来讲，本文侧重于研究如下具体内容

第一部分为绪论，主要内容为研究背景、研究目的及意义、相关文献综述，研究方法，对全文进行概述。

第二部分介绍清单和权力清单的概念、性质基础理论等，对权力清单制度在理论层面作出界定。

第三部分分析比较 29 家省级地税局权力清单制度的实施现状，总结权力清单制度的推行历程、特点，重点梳理权力清单制度实施存在的各种问题。

第四部分对权力清单制度推行问题进行全面系统分析，归纳存在问题背后的原因。

第五部分从宏观层面指出在现行政府权力运行方式下完善权力清单推行机制的必要性和可行性，然后具体提出改进和完善权力清单制度实施的明确建议。

最后一部分是相关附录材料。

1.3.3 主要研究方法

本文主要采用如下研究方法。

1.文献研究。借助图书馆和网络全面收集权力清单制度相关资料，对现有文献的研究内容和角度以及方法进行归纳整理，着重理清权力清单基本内容，为理论研究做好准备。

2.理论研究。研究国内外限制行政权力相关理论，研究我国政府组织模式

及权力运行相关理论，研究这些理论与权力清单制度的关系，为实例研究打下基础。

3.调查研究。摸底调查各省地税局机构设置情况，全面收集权力清单制度实施情况，统计各地权力清单的有关数据，为相关研究工作积累详实的资料。

4.比较研究。对调查研究收集的数据进行对比分析，找准各地差异，找出问题并分析原因。

2.权力清单制度的概念、性质及理论概述

2.1 权力清单制度相关概念

2.1.1 清单的概念

清单式管理在国外有详细介绍,《清单革命》指出,人类的错误可分为两类,一类是“无知之错”,一类是“无能之错”,是指我们掌握了正确知识,却没有正确使用而犯下的错误。而现代世界的复杂性已经超出了人力所能控制的范围,任何一个需要从业人员掌控大量知识的领域都难逃厄运。作者提出,清单的编制可以能够杜绝或降低我们的无能之错,清单会提醒我们不要忘记一些必要的步骤,它不仅是一种检查方法,而且是一种高水平绩效管理的纪律。使用清单,就是为大脑搭建起一张“认知防护网”,它能够弥补人类与生俱来的认知缺陷,如记忆不完整或注意力不集中等。作者在书中提出清单的 4 大行事原则:权力下放、简单至上、人为根本,持续改善。¹

邓莉萍在《清单式管理》一书中结合阿图·葛文德的观点认为,清单式管理就是将某个领域的知识翻译成通俗易懂的表格,按照某种顺序陈列出来形成条目明晰、明细、准确、一目了然的清单,而后将清单内容应用于某项职能范围内的管理活动,并使之流程化、标准化、制度化。²

现代汉语对清单的定义是指详细登记有关项目的单子。根据现代汉语的解释并结合以上观点,我们可以得出,清单是某项内容、方法或流程的具体记录,清单的特点是简单清晰,便于记忆掌握,清单的作用包含提醒和归纳,便于总结、操作和检查等。

¹ 阿图·葛文德 (AtulGawande) 著;王佳艺译.清单革命 如何持续、正确、安全地把事情做好[M]. 杭州:浙江人民出版社,2012.07.

² 邓莉萍,谈松林主编.清单式管理 猪场现代化管理的有效工具.北京:中国农业出版社,2016.05.

2.1.2 权力清单制度的概念

权力清单是从 2014 年以后才在全国范围内普遍通行的一个概念，在中央对权力清单制度进行统筹部署前，各地对此项工作提法不全国统一，如江苏省、四川省开展此项工作的统一称谓是“行政权力公开透明运行”，各地也基本没将此工作上升为一种制度。党的十八届三中全会提出：“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。”，此时，权力清单制度才第一次在中央层面正式出现，中办、国办联合印发《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》后，各地各部门为和中央保持一致，纷纷将已经开展的行政权力事项清理发布的相关工作统一明确为推行权力清单制度，至此，权力清单制度的提法在全国范围内全面统一。

虽然权力清单制度已在全国普遍通用，但中央和地方的文件都没有对权力清单制度进行明确定义，学界根据各地各部门的工作实践，对权力清单制度的含义和内容进行了探索。有的学者从制度实施内容分析，认为权力清单制度是指政府及其职能部门以及其他行政主体将其所掌握的各项公共权力进行统计，以清单的形式，将权责事项、实施主体、操作流程等内容进行详细阐释，并进行公示的行政过程。¹有学者从制度功能分析，认为权力清单制度就是要把权力关进制度的笼子，让公众知道政府的权力边界，从源头上减少审批环节、降低审批门栏、激发市场活力；²也有人综合了制度内容和功能提出新的定义，指出权力清单制度就是指以进一步明晰和限定行政权力为目的，以通过合法地对行政权力的种类、数量和行政权力行使的方式、程序、边界等进行梳理，来对政府及其部门的权力范畴和职能范畴予以明确为主要内容的制度。³

综合以上分析，笔者认为，权力清单制度是一项应用制度，重在应用而非理论，不宜做过于学理化的解释，应以突出内容和功能为要，因此简而言之，权力清单制度应当是指将有合法来源的权力事项及其相关内容进行全面

¹ 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, 2017.01

² 瞿芃. 权力清单：改革新起点（N）. 中国政府监察报, 2014 年 2 月 8 日

³ 程文浩. 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[J]. 人民论坛·学术前沿, 2014(09):90-95.

梳理、归纳，以清单形式呈现并对社会公众公开，从而对内规范约束权力行使，对外方便群众办事、接受群众监督的一项制度。

2.2 权力清单制度的性质

2.2.1 “工作手册”论

权力清单的内容十分丰富，包含具体的依据、权力运行流程等，很多地方通过网站发布时还一并设立了“办事指南”板块，对内，它确实起到了指导行政机关工作人员规范操作，方便行政相对人办事的作用，因此，有学者就指出，权力清单属于行政规程、办事指南、行政程序手册，相当于行政机关单方面公布出来的具有双向指导和规范作用的“红头文件”，它并不排除现有法规文本的规范效力，但在发生冲突时实行“有利于相对人原则”¹。

笔者认为，公布权力清单的主要目的不在于为行政机关工作人员提供“操作手册”和为公民提供“办事指南”，如仅止如此不必使用“权力”如此“招风”的字眼，行政机关自身对“权力”的提法格外谨慎，而行政相对人提起“权力”总是又格外警觉，行政机关之所以直接用“权力”清单，就是为了表达限权控权、不怕监督的决心和勇气，所以，发布权力清单肯定有限权的目的，这不是“操作手册”和“办事指南”所能具备的。

2.2.2 规范性文件论

有学者认为，各级政府及其工作部门的行为规范，包括实体规范和程序规范，所以将权力清单定性为行政规范性文件，十分适当。²这种理论认为，“政府权力清单出台的一个重要功能就是通过限制行政权，用清单本身规范和约束行政权的运行”“政府权力清单针对不特定的相对人，而且可反复多次使用，这符合规范性文件的基本特征”。³

¹ 《莫于川教授出席推行税收执法权力清单制度专家座谈会》

<http://www.calaw.cn/article/default.asp?id=9482>，中国宪治网。（访问时间：2018.3.6）

² 解志勇.政府权力清单的理论与实现路径研究[J].人大法律评论,2016(01):180-194.

³ 胡旭. 政府权力清单研究[D].河北大学,2016.

笔者认为，政府规范性文件规范的对象是行政相对人而不是行政机关自身，把权力清单理解为规范性文件的说法实质上是把行政机关的自我规制界定为了规范性文件规范的范围，而如果认为权力清单的主要目的是为了规范行政相对人，这并不符合权力清单的本意。

2.2.3 政府信息公开论

持此观点的学者认为，权力清单显著的特征便是对外公开，这符合《政府信息公开条例》要求，它是官方制作并主动公开的政府信息，另外，党的十八届三中全会提出“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。完善党务、政务和各领域办事公开制度，推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。”¹将权力清单和政务公开有关要求放在一起，这也被认为权力清单应当属于政府信息公开，从作用上来看，公布权力清单有助于满足公民的知情权和监督权，这也和政府信息公开的作用一致。

笔者认为，按《政府信息公开条例》第二条规定，政府信息是指“行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息”。而权力清单的内容大部分来自法律法规的已有规定，这些内容显然不是行政机关制作或者获取的，也不是它所记录和保存的，而是人大等有权机关制作的，是法律文本自己记录的，所以不属于政府信息范围。

2.2.4 法律载体论

持这种观点的学者认为，政府权力清单不是权力的来源，清单本身不新设立权力，清单对外公布的权力事项及其相关内容，都有法律法规和规章的明文规定。编制清单是因为法律法规汗牛充栋，浩如烟海，相关权力事项及要求不便于公民了解，需要用清单的方式把法律法规规定的权力简明扼要的整理罗列出来，使公众更加方便的查询和引用。所以，权力清单应被定义为法律法规在新形势下的载体。²笔者认为，权力清单也不能完全承载法律，

¹ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

² 苏艺.行政权力清单在行政诉讼中的定位.行政法学会 2015 年年会论文集.中国行政法学会编.

法律不是依托权力清单而存在，法律也不会因权力清单制作而改变自身原有的内容或效力，法律的效力高于权力清单，如果权力清单编制不准确或者错误，不影响法律本身的规定及其效力。

2.2.5 行政自制中的行政规则论

在理论界，行政自制又称“行政自我控制”，是指“行政主体自发地约束其所实施的行政行为，使行政权在合法合理范围内运行的一种自主行为”¹。这种自我规制基于自愿和主动，蕴含了自我限权、接受监督的意愿，也有自我规范、提升效能的决心，同时包含了为行政相对人提供方便的目的，但这种自我控制并不排除外部的立法和司法控制，只是更加侧重内部的自省和自控，以此探索以自身为控制主体的积极主动的控权方法和路径。行政自制有行政自我评价、优化行政组织结构，制定行政规则等。但是一般只有规则才能被外界广泛知晓，权力清单制度就属于行政规则。

笔者比较认同此种观点，笔者认为，基于权力清单的意义及其局限性，将权力清单界定为行政自制中的“行政规则”较为妥当。总体上看，权力清单制度与行政自制高度契合，一方面，权力清单制度是政府自己主导下的“自我革命”，是自愿和积极主动的行为，是对自我权力的规制。另一方面，因为权力清单的效力不可能高于法律，且清单不可避免会存在错误或者遗漏，无法真正做到“清单之外无权力”，所以清单并不排除外部的立法和司法控制，不能宣称“清单之外的权力一律不行使”。在此种定位下，权力清单制度仍然具有重大意义，它的直接作用在于，通过发布权力清单可以督促行政机关依法履职尽责，可以与群众进行交流沟通，接受群众监督，进一步改进和优化权力行使，也可以借此向市场和社会释放一种善意，树立行政机关依法行政的良好形象。

¹ 崔卓兰,刘福元.行政自制——探索行政法理论视野之拓展[J].法制与社会发展,2008(03):98

2.3 权力清单制度相关理论

2.3.1 权力合法性理论

中国古代对权力来源的主导观念是“君权天授”，这不是现代法治理念，对今天的民主政治指导价值有限。具有现代意义的法治理念成熟于欧洲，按照卢梭《社会契约论》的阐述，“社会权利乃是为其他一切权利提供了基础的一项神圣权利，此权利基于约定产生的，重点在于明白约定的内容”¹ 洛克认为，国家未形成之前，公民接受的是自然法的统治，每个人都有自由平等的权利，但每个人完全自主的行使权力，则可能对他人的权利造成损害，因此，人们只有把一部分权利让渡给国家，由国家统一而公平地行使，以便平等有效的保证每个人的私有财产和自由平等安全。按以上观点，政府的权力同每个人的权力不一样，不是与生俱来的，是人民为了更好的行使权力，而通过契约的形式，把自身的部分权力让渡给政府形成的公权力，对于没有让渡的权力，则完全由自己行使，任何组织机构不得侵犯。我国的宪法第二条第一款规定：“国家的一切权利属于人民”，这对我国的公权力来源作了明确的界定。

权力合法性理论对权力清单制度的指导作用在于，一方面，行政机关行使的权力事项，必须要有法律依据，“法无授权不可为”，没有法律依据的，不能列入权力清单，不得行使；另一方面，对法律有明确规定的，行政机关应当认真履行职责，做到“法定职责必须为”，有法律依据的事项，应当全部列入权力清单，不能遗漏，同时，对有法律依据的事项，还必须按照法律规定的条件和程序行使，不能违法行使权力。

2.3.2 权力制约理论

从行政权力属性来看，行政权力具有天然扩张的基因，霍布斯在《利维坦》里提到，政府是一个力大无穷的神兽，它既是必须的，但又可能对公民

¹ (法) 卢梭著,何兆武译.社会契约论[M]. 北京: 商务印书馆, 2003.第 4-5 页.

权利造成无法抗拒的威胁和或无法承受的伤害¹，一方面，我们需要政府介入市场和私人生活，避免市场调节失灵和公民自律失控，损害公共利益、侵犯他人权益，但也正因如此，我们就不可避免地会深受行政权力影响甚至控制。从权力行使者角度来看，人性对权力也存在欲望，孟德斯鸠认为，一切有权力的人都容易滥用权力，这是一条千古不变的真理，这种滥用一直到权力受到限制为止²，所以无论是从行政权属性还是从权力行使者人性角度来讲，我们都需要设计一套制度对行政权力进行必要制约，使它既发挥积极作用又不至于过度侵犯市场和公民自由。

关于如何限制行政权力，洛克最早提出三权分立的思想，他将国家权力划分为立法权、司法权、行政权，使三种权力分属不同群体，相互制约。孟德斯鸠进一步发展了洛克的学说，更加强调权力制衡。另外，按照权力来源理论，政府的权力来自于公民的授权，公民作为权力的委托人，自然享有对被委托人行使权力的监督权。我国宪法对行政权力的限制也作出了规定，我国的全国人民代表大会和地方各级人民代表大会及其常务委员会具有监督同级行政机关的权力，也能够撤销同级政府制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令，人民也具有监督国家机构及其人员的权利。

权力制约理论对权力清单制度的指导作用在于，第一、在全国范围内推行权力清单制度，是一项重大改革举措，应当于法有据，如果要强调“清单之外的权力一律不得行使”，则理应由立法机关来决定，行政机关不得绕过立法机关自行决定权力是否行使。第二、权力清单制度的推行也不能沦为行政机关领导谋求政绩的工具，不能因领导个人喜好或者政绩需要随意增减权力事项。第三，推行权力清单制度，对市场和公民生活具有重要影响，理应满足公民的参与权和监督权。

2.3.3 有限政府理论

有限政府理论与权力合法性理论、权力制约理论属于同一精神内核，相辅相成，也主要来源于霍布斯、洛克、孟德斯鸠等人的学说。另外，亚当斯

¹ （英）霍布斯（Hobbes）著；黎思复，黎廷弼译. 利维坦[M]. 北京：商务印书馆

² 蔡乐钊著. 孟德斯鸠分权论研究[M]. 上海：上海三联书店, 2016.05: 36-40

密则从政府和市场的关系角度论述了政府权力的有限性，逐步使“政府的归政府、市场的归市场”成为一种现代政府的核心理念。我国学者也对有限政府理论进行了进一步研究论述，有人提出，有限政府的“有限”至少包含三个方面：政府规模有限、政府权力有限、政府职能有限¹。我国《行政许可法》也明确了有限政府原则，《行政许可法》第十三条明确规定了不得设立行政许可的情形：凡属于公民法人其他组织能够自主决定的；市场机制能够有效调节的；行业组织或者中介机构能够自律管理的；行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的都不宜设定为行政许可。

有限政府理论对于权力清单制度的指导作用在于，目前我国将权力清单制度作为推行行政审批制度改革、促进简政放权、激发市场活力的重要抓手，通过推行权力清单制度，编制发布权力清单，可以进一步减少制约市场的权力事项，防止变相审批、违规审批和权力寻租。

¹ 宫春燕. 地方政府推行权力清单制度面临的问题及对策研究[D].湘潭大学,2017.

3.权力清单制度实施现状及问题——以 29 个省级地税局为例

3.1 29 个省级地税局权力清单制度实施现状

研究权力清单制度的实践，可以从宏观、中观、微观三个层面进行研究，宏观研究可以将全国各省和各部门一起作为研究范围，微观研究可以只选择一个省、部门甚至一个部门的机构作具体细致的研究，而中观研究则介于二者之间，可通过选取全国一个具有代表性的系统来进行研究，既体现全国性又体现专属性。因本文重点研究的是权力清单制度的问题及完善建议，范围太小不足以归纳全国整体状况，范围太大又会因情况相似而造成重复研究，为此笔者结合自身工作经历，选择以中观角度切入，将全国的省级地税局权力清单制度实践状况作为研究实例，具体而言，如此选择基于如下两点考虑。

第一、省级政府及其工作部门是权力清单制度的主要推行者，能够整体展示权力清单制度实施全貌。地方政府的权力清单制度主要由省级层面进行统一安排部署，大部分地方的做法是由省级机关统一清理本系统省、市、县三级机关的权力事项，另外，省级处在政府纵向结构的中间层级，上承中央，下启市、县、乡，是权力运行的枢纽，所以，研究省级权力清单制度实施情况，能够窥斑见豹，了解权力清单制度实施的全貌。

第二，地税系统特殊的行政管理体制，使其权力清单制度实施状况具有代表和典型意义。1994 年推行分税制改革以来，对各省地税局而言，国家税务总局负责税收业务指导，“人、财、物”由各省管理，但随着《国税、地税征管体制改革方案》的推进和地税系统被全面纳入税务总局绩效考核范围，加之新一轮税收征管体制改革将国地税进行合并，省级地税局实际已成为国家税务总局和省级政府双重领导的机关，在此体制下，省级地税局推行

权力清单制度必然需要同时承接税务总局和省政府工作安排，这就客观上增加了统筹实施权力清单制度的难度，因此，省级地税局权力清单制度的现状和问题就比其他机关更加复杂，具有代表和典型意义。

3.1.1 省级地税局权力清单制度实施的总体特点

(1) “自下而上”和“自上而下”相结合

从纵向发展过程来看，省级地税局权力清单制度经历了“自下而上”和“自上而下”两个阶段。在十八届三中全会以前，中央尚未对权力清单制度进行统筹，此项工作处于各地自行摸索试点阶段，河南、江苏、四川等地率先进行探索实践，上述省的地税局按照地方政府统一要求，开展了权力清单相关工作，而此时，因国务院各部门尚未开展试点，国家税务总局并未对此项工作进行部署。十八届三中、四中全会后，国家税务总局对权力清单制度进行了专题调研，了解各地工作开展情况，收集进一步推进工作的意见建议，并对已经发布的省地税局权力清单进行了研究分析，直至 2014 年，国家税务总局印发《推行税收执法权力清单制度的指导意见》，权力清单制度方正式在全国税务系统推行。从这个阶段来讲，正是地方政府的积极试点推动了中央做出全面推行的决定，相对应的，也是各省地税局的探索实践为税务总局在全国税务系统推行权力清单制度打下了基础，整个改革处于“自下而上”的运行状态。

而从十八届三中、四中全会后，尤其是中办国办《指导意见》和国办《国务院部门权力和责任清单编制试点方案》印发后，权力清单制度开始在中央和地方全面推行，中央层面全面加强了对整个制度推行的指导和监督，前期已经开展权力清单相关工作的地方，按照《指导意见》要求进行了进一步规范调整，前期没有开展工作的地方，也按要求正式开启此项工作。此阶段内，各省地税局按照地方政府统一安排，进一步调整权力事项类别，并对照权力清单开展了责任清单的编制发布工作，同时，在税务系统内部，省级地税局按照税务总局《推行税务行政处罚权力清单制度工作方案》及发布的第一批税务处罚权力清单范本，对应发布了第一批税务行政处罚权力清单，并积极对税务总局的权责清单提出意见和建议。从此阶段情况来看，权力清单制度

处于“自上而下”的运行状态。

权力清单制度“自下而上”再到“自上而下”的改革模式是我国政治、经济领域改革的一般思路。积极稳妥是这种改革的最大的优点，前期的探索试点范围较小，既保证推行效率，也能避免大规模的系统风险，而后期的全面推行既能吸收前期试点的经验和成果，也能对前期的缺点和不足进行改进和预防，从而提高整个制度的合理性、统一性，便于大范围内正式推行。这种改革的缺点在于，前期的试点由于缺乏统一指导，规划往往不够周密系统，后期要进行修改甚至重新设计，而后期的统一推行又会使前面已经探索推行的地方要对照进行调整规范，但调整规范的难度往往要大于全新开展的难度，这就是我们常说的“先发劣势”或“后发优势”。

（2）“交流合作”与“比较竞争”同存在

从横向上看，省级地税局之间的“交流协作”和“比较竞争”同时存在。先行试点单位公布的清单范本为后行单位提供了良好借鉴，后行单位在对先行单位经验成果进行借鉴吸收的基础上，再结合自身研究对清单进行进一步调整规范，反过来又促进先行单位进一步优化已经发布的清单，如此循环往复，权力清单整体上越来越规范合理。从 29 家单位情况看，大部分地方发布的权力清单都不是最初发布的清单版本，有些地方进行了多次版本更改和事项调整。比如，江苏从 2008 年起开始推行权力清单，最初的权力类别有行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收和其他行政权力五类。此种权力事项划分方法基本被后来的其他地方借鉴吸收，以此为基础继续拓展，比如四川在 2011 年的版本就在以上五项类别的基础上再增加行政裁决和行政给付、行政确认三类。再进一步具体看各地的事项归类，不少省级地税局对行政处罚和行政征收事项进行了归类处理，而这些归类高度相同，如果每个省级地税局都完全独立归类，最终的结果必然五花八门。就自身的经历来讲，笔者在权力清单工作中，既向开展较早省份的单位进行过咨询，也多次接受过其他省份有关单位人员的咨询。

而“比较竞争”主要是被动卷入所属政府之间的竞争。在中央对权力清单制度提出要求后，特别是行政审批制度改革进入全面取消非许可审批项目最后攻坚阶段时，各地纷纷将权力清单制度作为落实中央决策部署，推进简政放权的一张王牌作文章。在清单发布时间上，要求尽快发布，在权力事项

数量上，则要求越少越好。各省之间此时出于暗中较劲状态，都密切地相互关注对方的动态，各省负责审核发布权力清单的部门如果发现其他省的权力事项少于本省，则会立即通知本省对应的部门研究参考。在本省内部，则通过归类、整合等技术处理方式让权力事项变少，但权力的实质数量不变，只把清单的编制方式进行调整，以达到比其他省份更少的目的。

平行部门之间的配合协作和良性竞争，有助于权力清单制度在全国范围内迅速落实和持续优化，但如果竞争无序，仅将权力清单作为捞取政绩的面子工程，一味要求从快从简，则权力清单的质量就得不到保证，推行权力清单制度就沦为作秀，达不到自我约束和接受监督的目的。

3.1.2 省级地税局权力清单制度实施情况的具体比较

除香港、澳门、台湾以外，我国有 31 个省级行政区，其中 22 个省、5 个自治区、4 个直辖市。笔者对所有省级行政区地税局的权力清单进行了调查研究，从该单位门户网站或当地政府门户网站、信息公开统一平台收集整理了相关信息和数据，收集时间截止到 2018 年 1 月 31 日。根据相关信息显示，31 家省地税局都在推行权力清单制度，因湖南省地税局权力清单在政府网站和该局门户网站没有查到（但有关于权力清单征求意见的相关信息），不纳入研究名单；西藏自治区不单设地税局，由国税局代行地税职责，权力事项没有划分国地税，所以也不纳入研究名单，所以纳入研究名单的省级地税局实际为 29 个。从中央层面的法律依据来看，29 个省级行政区的地税系统的行政权力基本相同，因税收的立法权高度集中于中央，除中央授权外，地方无权制定税收法规或规章，所以，因地方立法进入行政权力清单的事项极少，在这里不做单独区分比较。29 家省级地税局权力清单中的权力事项数量如图 1：

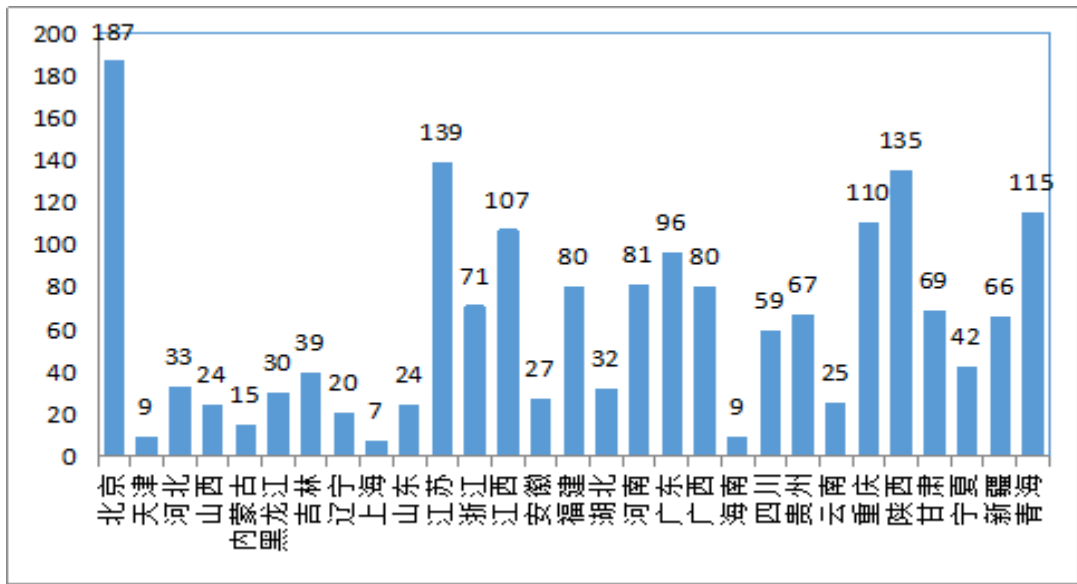


图 1 29 家省级地税局权力事项数量汇总

根据图 1 的情况可以看出，各省地税局权力事项数量无一相同，最多的为北京地税，187 项，最少的为上海地税，7 项。100 项以上的共有 6 家，50-99 项的共 9 家，其余 14 家为 50 项以下。当前，较多纳税人在全国各地均有业务，在不同的地方办理涉税事务时，会发现各地权力事项数量存在较大差异，自然会觉得很难理解，从而影响对行政机关的评价。当然，各省地税局因机构设置和地方立法权限不同，也因权力清单编制具体方式不同，权力事项数量的真实差异没有表格展现的明显，但纳税人一般不会注意此等细节，基本不会改变固化的看法。

为进一步提高各地清单对比的科学性，笔者进一步研究整理了各省地税局机构职能情况和权力清理方式，尽量将具有相同职能和相同权力清理方式的省地税局归为一类比较，增强对比的有效性。在具体比较之前，笔者先行介绍省级地税局的机构设置和职能职责情况。总体而言，省级地税局一般由省局机关、直属税务分局（或大企业局，以下简称税务分局）、稽查局组成，省局机关除实施法律法规规定由省级地税局实施的权力事项外，不行使具体面向纳税人的权力事项。税务分局负责省本级的税收征管，可以行使除省局和稽查局专属行使权力以外的其他权力，不同地方可能对具体的征管范围规定不同，比如有的省的税务分局只负责对大企业进行税收征管，但权力事项总体差异不大。稽查局负责对偷税、逃避追缴欠税、抗税、骗取出口退税等

案件的查处等，可以行使检查、处罚、强制等多种权力。具体而言，29 个省级地税局机构组成可以分为两类，第一类，由省局机关+税务分局+稽查局组成，是典型的全职能税务局，此种机构设置下的省地税局权力事项，基本能够完全涵盖省、市、县三级地税局的权力事项，第二类，由省局机关+稽查局组成，没有分局，不具有日常税收征管职能。根据 29 个省级地税局网站公布的机构及其职能的介绍，属于第一种大概有 19 个，属于第二种情况的有 10 个。另外，各地开展权力事项清理的工作范围也有不同，29 家省地税局有 14 家对省、市、县三级地税机关的权力进行统一清理发布，而这 14 家中，又有 4 家是属于第二类，所以，综合机构设置和清理工作范围来看，权力事项能涵盖全省地税部门权力事项的省地税局应该为 $19+4=23$ 家，从理论上讲，这 23 家省级地税局权力事项基本相同。经统计，23 家省地税局权力事项分类明细如表 1：

表 1 23 家省级地税局权力事项分类数量明细表

	行政许可	行政处罚	行政征收	行政强制	行政确认	行政检查	行政裁决	行政给付	行政奖励	其他
北京	4	84	66	11	6	1	0		1	14
河北	5	19	3（类）	6			0			
山西	5	3（类）	2（类）		1		0	1	1	12
内蒙古	2	3（类）		7	1	1	0		1	
黑龙江	1	7（类）	15	3（类）	1	2	0		1	
吉林	4	6（类）	15	6	2		0			7
江苏	4	70	17	6	36		0		1	5
浙江	异常	43	3（类）	8	5		0			12
江西	6	53	5（类）	4	10		0			28
安徽	2	9（类）	3（类）	4	1		0			8
福建	4	33	14	9	1	8	0			11
湖北	5	7（类）	8	6	1	1	0		1	3（类）
河南	1	37	14	5	8	3	0	1		13
广东	2	55	8	10	3	2	0		1	15
广西	5	47	15	4		6	0		2	1
贵州	4	35	17	6	2	1	0		1	1
云南	2	9（类）	4（类）	5		3	0		1	1
重庆	4	54	24	6		8	0		1	13
陕西	5	81	23	7	4	3	0		2	10
甘肃	2	33	18	6	3		0		1	6
宁夏	6	22	3（类）	2		2	0			7
新疆	1	48	4（类）	2	2	4	0		1	4
青海	6	52	17	9	12	1	0		1	16

对明细表的有关数据，笔者将在阐述省级地税局权力清单制度实施存在问题时一并对比分析。

3.2 29 个省级地税局权力清单制度实施存在的问题

通过对 29 个省级地税局权力清单制度实施现状和特点的调查分析，可以看出，虽然我国权力清单制度已经在省级层面全面推行，且取得了一定成效，尤其在简政放权、公正文明执法和政府形象树立三个方面起到了很好的造势作用，但整个制度推行深受政府权力纵向运行与横向运行机制的影响，产生了一些共性问题，从而影响了权力清单制度的推行效果。

3.2.1 定位不清

由于各地对权力清单的性质理解不同，对其功能的要求不同，因此对权力清单制度的定位存在较大差异。虽然学术理论界对权力清单的性质主要有“行政指南说”“政府信息公开说”“法律载体说”“规范性文件说”“行政自制说”，但就各地政府对权力清单的明确要求来看，主要分为两类。

第一类，指出权力清单有刚性约束，明确要求没有列入清单的权力事项不得行使。如四川、海南、云南。四川省要求“未列入清单的权力事项，各地各部门不得行使”，海南要求“政府权力进清单、清单之外无权力”，云南则为“原行使的直接面对行政相对人的行政职权未列入权力清单和责任清单的不得继续实施。”。此种定位认为清单编制是一种立法或准立法行为，在性质上将清单等同于法律、法规和规章，要求行政机关必须遵从，在功能上，则把清单的“限权”作用放在首位，这一点与行政审批制度改革要求相吻合。笔者认为，此种定位实质上使清单的效力超越了法律，因为依照上述要求，如果法律明确规定行政机关行使某项权力，但该权力在清单编制时因清理遗漏等原因而没有进入清单，此时该事项便不能行使，那么此时的清单就取得了对抗法律的效果。显然，这种性质定位存在问题，清单由政府部门制定，政府部门制定的具有最高效力的法律规范就是行政法规，而法律由全国人大及其常委会制定，效力要高于行政法规，清单必然不能对抗法律。笔

者进一步认为，“清单之外无权力”只能是一种理想状态，而清单编制是一项实务工作，实务工作疏漏误差在所难免，所以，不能基于一种无法达到的理想追求而对实践操作提出刚性约束。另外，在实践中，一项权力往往同时也是一项义务，如果行政机关不再行使，那么相对人便无法办理相关事项，政府将面临失职风险。

第二类，声明权力清单的发布不是为了固化权力，希望相对人提出意见建议并进行监督，后续将会持续改进和调整。如河北、内蒙、青海等省，其中，河北的声明具有代表性，河北的声明言道：“向社会公开行政权力清单，不是对现有行政权力予以固化，清单公开后，省政府及各部门将广泛听取社会各方面的意见建议，有针对性地进一步加大取消、下放力度，持续推进简政放权，省政府将根据部门职责调整和权力事项的增减情况，及时对省政府部门行政权力清单进行动态调整，并向社会公开。”¹笔者认为，此类声明虽然没有明确界定权力清单的定位，但实际上指出公布清单不是固化权力，是为了满足相对人的知情权、参与权和监督权，也是为了促进行政机关进一步简政放权。相比“清单之外无权力”的刚性约束，此种表述显然更为柔和，符合“行政自制”特征。

3.2.2 事项遗漏

权力事项遗漏有多种表现。第一，定位不准造成遗漏。在法律法规中，对某项行政行为的规定一般较为简单，但实际运行却比较复杂，需要结合程序和对相对人权利义务的影响来综合判断其性质。比如退税，退税就是多征收了纳税人的税款而返还给纳税人，从字面理解，退税应当是行政机关的一项义务。但在实践中，税务机关办理退税往往需要对纳税人的退税申请进行实质审核，以确定是否退税和具体退税金额等，所以，退税又具有权力的特征。从各省地税局权力清单来看，福建、内蒙古、河南、重庆等地都未将退税列入权力事项。第二，清理范围不全面。法律规范浩如烟海，各省地税局对《税收征管法》及其实施细则、《发票管理办法》等税收工作常用法律规

¹ 《关于公开省政府部门行政权力汇总清单的说明》<http://www.hebjgbz.gov.cn/hebbianban/qd/qlqd/>，（访问时间：2018.1.31）

范比较熟悉，但是对其他公用法律法规和税务总局部门规章等，因工作中不直接使用或者很少使用，容易清理遗漏，比如《注册税务师管理暂行办法》中的认定和处罚等，广东、辽宁、重庆、内蒙、四川等地都没有将其列入权力清单。第三、人为的技术处理。因权力事项的认定较为严格，原则上要有规章以上法律规范作为依据，但在实践中，有些行政行为设定依据不够充分，而实际工作又确有需要，此时，为了调和法律规定与现实需要的矛盾，这些行为就以公共服务事项的名目出现。同时，也存在为体现简政放权效果而故意将部分权力事项调整为公共服务事项的做法。

3.2.3 版本各异

就权力清单与责任清单是否实行“一表两单”来看，各地情况不同，内蒙古、辽宁、上海等16家省地税局将权力清单与责任清单合二为一，称为“一表两单”，而北京、天津、河北、山西等13家省级地税局则选择权力清单和责任清单分开编制，单独发布。就清单包含的内容来看，总体上有编码、事项名称、权力依据、实施主体等项目，但几乎每个地方的项目都在此基础上有增有减，所发布清单中的项目没有一个地方是完全相同的。从权力依据来看，有的省级地税局权力事项要求以法律、法规和规章为依据，即使引用规范性文件也只做直接依据而不能做单独依据，如河北、黑龙江、吉林、山东等省的17家省级地税局，但是还有部分省地税局把权力依据的位阶下放到规范性文件，有些权力事项仅有规范性文件作为依据，如北京、内蒙、辽宁、江苏等12个省市地税局。就权力类别划分来看，各地总体上与中办国办《指导意见》保持一致，只有山东不是行政检查而是行政监督；大部分省地税局没有行政给付，但山西、河南两地有行政给付事项。就某一权力事项的具体定性来看，各地也有较多不同，比如对税款滞纳金的加收事项，江苏、吉林、安徽、湖北等省地税局将其归为行政强制类，而浙江、福建、江西、海南等省地税局将其归为行政征收类，广东省地税局等则归为其他类；再如对加处罚款一项，湖北、四川、重庆等省地税局将其归为行政强制类，而江西、山东等省地税局将其归为其他权力类，河南、贵州、广东等省地税局则完全没有此事项。就权力清理口径来看，北京、江苏、河南、广东等19个省市地税

局严格以具体的行政行为为对象，发布的权力事项以具体的行为为名称，而河北、山西、内蒙古、黑龙江等10个省市地税局为减少事项数量或编制方便，将相似的具体行政行为合并为一个大项，以大项作为事项名称，在大项下面再具体划分小项。

3.2.4 公示杂乱

权力清单制度推行与电子信息平台建设息息相关，完善健全的电子信息平台可以方便广大人民群众参与、监督，从而更好地为人民服务，提高公共利益¹。当前，国务院试点部门和地方各级政府都通过网络平台对外公开了权力清单，公示渠道为两个层级，一是各部门门户网站，二是本级政府网站或统一的信息公开平台。大部分省级地税局的权力清单在本部门和本级政府的网站和信息公开平台都进行了公开，但江西未见政府统一公开，内蒙、河北、海南等地的省地税局则只由政府进行公开，门户网站无公开；福建、河南、广西、青海等地的省地税局权力清单虽然两个层级都公开，但二者公开的内容又不完全一致。分开来看，即使同一层级的公示，在栏目设置、方式上都有较大不同。在各省地税局门户网站，大部分单位的权力清单选择放在“政府信息公开”或者“政务公开”栏目，如福建、云南、安徽、广西等地的省地税局，但北京地税选择的栏目为“办税服务”，上海地税则是“税收宣传”。在清单的发布形式上，大部分地税局直接公布，少部分则用了公告形式，如贵州、山西等地，也有的以前用公告，现在则直接发布的，如四川、江西等地。政府层级的公示有两种平台，一是政府的门户网站，这是大多数地方的公示渠道，二是统一的信息公示平台，浙江、四川、甘肃、新疆通过政务服务网发布、陕西、吉林、黑龙江通过权责清单专用的公示系统发布。权力清单公示的平台、标准、形式不统一，一方面导致公示信息的共享性差、造成资源浪费，一方面给公民查询知晓带来了极大的不便，阻碍了公民的参与和监督。

¹ 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(05):99-102.

3.2.5 效果欠佳

首先，权力清单制度对提高政府机关及其工作人员依法行政意识的引领作用不够。在省级政府层面，推行权力清单制度是一项新工程、亮点工程，一方面表明对中央决策的坚决贯彻，一方面又能吸引社会公众眼球，而对清单的真正作用倒不一定特别关心。就具体行使权力的工作部门而言，发布权力清单是一种公权力的自我约束，是自上而下的一种强制性政策变迁，因此，对权力清单制度只是被动执行，以至于对清单的编制发布随意、敷衍、并未充分考虑其合理性、科学性。其次，权力清单制度对行政机关“简政放权”的推动作用不够。各地一方面出于保留权力的私心，一方面由于当前事中事后管理的缺位，部分已经取消的审批权力变相隐藏在行政确认和其他行政权力类别中，只是名称不再保留“审批”字样，其办理流程、提交资料等几乎与审批项目取消前相同。再次，权力清单制度对行政机关依法履职尽责的规范作用不够。虽然所有地方都提出要严格依照权力清单行权履责，有的地方甚至提出“清单之外的权力一律不得行使”，但总体来看，这种要求停留在纸面上，清单与实际运行存在“两张皮”现象，这主要有三点缘由。一是各地虽有监督惩戒机制，但并未真正行使；二是部分权力事项虽未进入清单但又是必须办理的事项，否则影响行政相对人的权益；三是权力清单一般较为粗略，不如本部门的“工作手册”和“办事指南”详尽，不便于具体操作，如税务机关工作有《纳税服务规范》《税收征管规范》《税务稽查规范》等，这些规范的内容都是权力清单无法完全涵盖的。最后，权力清单制度在对公民参与权、监督权的保障作用不够。权力清单制度推行以来，各地各部门都表明了接受监督的态度，各级媒体都在广泛宣传，但鲜有相对人对此发声，笔者主办权力清单多年，期间从未接到相对人对权力清单的意见或建议。这种现象主要基于三点原因，一是长期以来公民缺乏对公权力的参与和监督意识，或者是公民因以往的参与和监督很少发挥实质作用而变得漠然；二是权力清单内容繁杂、发布凌乱，不够通俗简明，不便于查询了解，客观上影响了相对人的参与和监督作用发挥。三是相比于权责事项，相对人更为关心政府部门“办事指南”等与日常生活密切相关的内容，非因矛盾冲突而不会刻意去关心一个部门的职责权限等。

4.权力清单制度实施问题的原因分析

文章第三部分立足于详细梳理和具体描述省级地税局权力清单制度实施特点的客观问题，经过进一步深入思考和研究，笔者发现这些问题虽然看上去各成一体，但问题背后又有规律可循，这个规律就是我国政府组织结构及其权力运行机制，因此，从政府组织结构和权力运行机制角度来分析权力清单制度存在问题的原因，将有助于我们从宏观上、整体上理清权力清单制度的推行思路，从而更加有针对性地提出改进权力清单制度实施的具体措施建议。本文基于统计数据、文献梳理及政府权力运行相关理论和实践，认为如下几个因素是导致权力清单制度实施问题的根本性原因。

4.1 行政权力过度强势

任何权力都具有自利性或扩张性，行政权自然也不例外。建国以来，我国长期处于计划经济时代，实行高度集中的政治经济体制，行政权“一家独大”的情况较为显著，立法机关、司法机关及社会公众对行政权的监督制约功能一直较弱。推行政治经济体制改革以来，这种情况虽有转变但转变不彻底，导致一些政府的重大决策和行动面临合法性问题。当前，权力清单制度完全由政府主导推行，立法机关并未参与，如果把权力清单制度界定为一种“行政自制”，政府主导无可厚非，但不少地方却要求“未列入清单的权力一律不得行使”，虽然这种要求的本意是一种自我控制和约束，展现政府厉行法治的决心，但此种要求显然越过了法律。退一步讲，因政府自身具有行政立法权，可以制定行政法规和规章，如果要赋予清单“法”的效力，则理应以国务院制定行政法规和地方政府制定规章的形式确定清单的地位，而目前权力清单制度的正式依据仅为中办国办的《指导意见》，这份文件显然不属于法的正式渊源。同时，各级政府即便就权力清单制定了行政法规和规章，

也不能对抗作为上位法的法律，要真正使权力清单具有“清单之外无权力”的效能，至少必须由全国人大常委会制定法律。当前，如果不处理好权力清单的性质定位，从中央到地方政府强力推行的权力清单制度确实面临合法性问题。

4.2 “央地”之间缺乏统筹

权力清单制度虽然经历了“自下而上”和“自上而下”两个阶段，但以“自上而下”为主。从理论上讲，这种自上而下的改革“有利于快速地推进地方政府学习、贯彻和落实，很好地实现预期制度安排，降低制度改革和实施的成本”¹，但实际运行却会受多方面情况影响。第一种情况，地方对中央的要求执行不力，“上有政策，下有对策”。比如对于中央取消的审批事项，虽然中央一直强调不能违规审批、变相审批、“明放暗不放”，但如果涉及到地方利益，地方往往会通过各种方式和手段扭曲中央政策，通过变更权力名称、调整权力类别等手段，继续保留行使该项权力，这种情况下，权力清单对简政放权的促进效果便会大打折扣。第二种情况，中央统筹缺位或不力，导致地方无所适从，各行其是。就目前来讲，各省和国务院各部门都已经全面推行权力清单制度，相关成效和问题已全面体现，权力清单制度的实施正处于打破“瓶颈”的关键时刻，急需中央统一定位和进一步指导协调，但中央层面自中办、国办《指导意见》之后，再无系统性跟进指挥，只在审批制度改革中进行零星强调，以至于各地犹豫观望、徘徊不前。另外，地方政府试点在前，国务院部门试点在后，但国务院部门对地方对应部门存在纵向影响，因此地方工作部门要同时接受所属政府和国务院部门的工作领导和指导，具体实践中很难统筹落实。具体到省级地税局而言，各地省政府和税务总局就权力清单制度的进程、要求各不相同，地方政府要求所属各部门必须统一规范，税务总局则强调整个税务行业应当整齐划一，省级地税局虽然多方沟通但效果并不理想。这些情况都会对整个权力清单制度的推行造成较大影响，直接影响权力清单制度的实施力度和效果。

¹ 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, 2017.01

4.3 地方政府各自为政

按照政府间横向关系理论，地方政府间的横向关系，大体上分为竞争与协作。平行政府间的合作一般有两个条件，一是中央政府的要求和安排。二是双方有前期合作的基础。就权力清单制度推行来讲，中办、国办《指导意见》并无地方政府间相互合作的要求和安排，地方政府前期也是独自进行探索试点，所以，总体来讲，地方政府在权力清单制度实施中合作关系较少，相互之间的取长补短也是工作人员之间的私下交流而非制度机制安排。由于缺乏充分的沟通交流，地方政府除接受中央有限的指导外，推行权力清单制度基本各自为政。地方政府之间的竞争也是导致各自为政的一个原因，这种竞争实质体现为地方政府领导之间的政绩的竞争。在中国地方政治中经常见到的现象是，新官上任后便会采取各种措施做出政绩，通过各种形式放大政绩信号。¹中央对权力清单制度进行统筹部署后，各地都想争先发布所谓的“全国首张清单”，自然不会主动与其他地方政府交流经验，待“头彩”的竞争落幕后，地方政府又会转而在“特色”上做文章，有意保持本地区权力清单的与众不同，故意与其他地方存在区别。所以，正是由于地方政府之间缺乏合作又暗藏竞争，造成权力清单的内容、栏目、公示等形式上的差异和清单的定位、权力的清理口径、权力类别的划分、具体权力事项的归类等实质差异。

4.4 “自我革命”存在局限

权力清单制度由政府自己发起，旨在限制和规范自身权力，接受群众监督，使“变相审批”“隐性审批”“暗箱操作”等失去空间，具有“自我革命”的性质。这种意愿和勇气值得充分肯定，但“自断手腕”式的改革不可避免地存在执行难、走形式问题。一方面，由于自我革命是向自己“开炮”，存在“下手难”，政府部门对自身权力事项很难彻底清理，特别是对一些能够带来寻租收益的权力总是千方百计保留到其他领域，比如列入公共服务事项，如此，部分权力事项就有意识地“遗漏”，在清单之外体外循环。另一

¹ 廖宏斌.土地违法:一个政府行为的组织制度分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2017,56(04):11-17

方面，这种“自我革命”完全由自己操作，表面上看是以一级政府名义发布清单，但政府之下由各部门负责，部门之内又由各内设机构、直属机构等自行申报，而这些机构往往就是指定一名工作人员承担清权的全部工作。这种流程之下，清权是否全面、彻底，主要取决于工作人员的主观努力程度和个人能力水平，不可避免地存在权力事项少报、漏报等情形。虽然本单位法制部门和政府法制部门要对清单进行审核，但审核只能尽量使列入清单的权力合法规范，而对于少报、漏报的事项，因法制部门对其他部门或其他机构的具体业务不熟悉而无法知晓。另外，由于“自我革命”由自己掌控，制度进程得不到保障，容易中途停滞甚至半途而废，这也是目前权力清单制度由“热”转“冷”的一个重要原因。

4.5 配套保障跟进不力

一是责任清单琐碎机械。责任清单作为权力清单的配套清单，对于打造“权责一致”的政府有积极意义，但是对各地责任清单进行比较分析，发现体例高度类同，一般分“责任事项”和“追责情形”两栏，其中，责任事项往往针对权力运行的每个流程对应提出应当遵守的规定或应当注意的情形，类似于“操作手册”，十分繁琐，笔者认为应当是权力行使的具体规范而不是责任，至于追责情形，更是千篇一律，基本只是列明了相关法律法规，起不到指导作用。二是动态调整机制运行不畅。各地基本都建立了权力清单的动态管理办法，但具体运行中存在脱节现象，省级机关负责清理省、市、县三级权力事项的省份，往往存在省级已经调整而市、县没有调整的情况；在政府和部门之间，也存在部门已经调整而政府调整滞后的情况。另外，有些审批事项上级已经取消，但并没制定事中事后管理措施，地方并不知道如何进行具体调整。三是信息技术支撑不足。各地信息公开平台开发不完善，公示渠道不统一，上下级政府之间、同级政府部门之间的大量数据无法实现信息共享，导致公示不完善，影响了群众的参与和监督。有的地方同时在推行政权力网上公开运行，要求将权力清单内的所有权力事项在政府统一的权力运行系统运行，但是各部门权力事项类别相同但具体流程往往不同，经常出现在系统里无法正常运行的情况，影响了权力的有效行使。

5.完善权力清单制度实施的对策建议

前文中,笔者经过对29家省级地税局权力清单制度实施情况的比较研究,梳理总结了权力清单制度实施存在的问题,并从权力属性、政府组织结构及其权力运行角度对问题的原因进行了研究分析。笔者认为,应当在我国行政管理体制大环境下,通过更加科学理性地规划定位、更加积极主动地平衡协调、更加周密细致地具体部署来完善和强化权力清单制度推行,使权力清单制度真正成为法治政府建设的重要抓手,维护公民权利的重要保障。

5.1 促进行政权自律自控

当前,在政府部门已经全面实施权力清单制度的情况下,再让立法机关主导权力清单制度缺乏实际操作可能,另外,为权力清单制度专门立法也无必要,且立法耗时长、程序复杂,难以解决当下问题,所以,在现阶段,继续由政府主导权力清单制度实施是切合实际的最优选择。当然,基于政府权力在国家权力中的强势地位,此时必须对行政权加以限制,促进行政权自我约束和控制,避免与现行法律产生矛盾和冲突。将权力清单制度的性质界定为“行政自制”,则是解决当前权力清单制度与法律规定矛盾冲突的有效途径。

5.1.1 将权力清单制度界定为“行政自制”的现实意义

笔者前文分析了将权力清单定性为“行政自制”行为的内在合理性,现在,再从客观现实角度分析其外在必要性。第一,此定位有效规避了合法性风险。既定性为“行政自制”,政府便是当然的制度推行主体,只要符合一般行政原则,推行此项制度无须经立法机关审核同意,清权、确权、审核、发布、调整一整套流程都可以自主完成。第二,此定位有效减轻了制度推行

成本。如果将清单编制定性为“立法”或者“准立法”，赋予清单“法”的效力，那么就必须为整个权力清单制度“立法”，而“立法”时间长、成本高、效果滞后，会严重影响权力清单制度推行效率，也会给今后清单的动态调整带来极大不便。第三，此定位无损权力清单制度的意义和作用。行政自制同样对行政机关具有约束力，违法行权将承担内部后果；行政自制更加柔和，更容易与相对人沟通交流，相对人的参与权、监督权同样可以得到保障；界定为行政自制还避免了作出“清单之外无权力”的承诺又最终没有做到引起的社会不满以及由此可能承担的责任。

5.1.2 将权力清单制度界定为“行政自制”的方法途径

中央政府层面在对权力清单制度进行下一步统筹指导时统一界定权力清单的“行政自制”性质，为各地各部门吃一颗“定心丸”，及时解决各地认识不清、要求不一的问题。各地各部门主动更改公示平台上关于“清单之外无权力”“清单之外的行政权力一律不得行使”的规定，同时更加强化对清单征求意见、接受监督、持续改进的态度；在今后制发权力清单制度相关文件时，也一律不沿用以前的刚性表述，在内部工作会议等场合，重新宣传清单的定位；将行政审批制度改革与权力清单制度做合理区分，取消的行政审批项目不列入行政审批项目清单，但不一定不列入权力事项清单，有些审批项目实际上包含一些事务性工作，今后还需继续办理，所以要列入权力清单，只是不能再按审批程序办理。

5.2 加强“央地”之间的统筹协调

5.2.1 加强和规范中央层面的统筹

当前，从全国范围来看，省一级地方政府和大多数国务院部门都公布了权力清单，且很多地方的权力清单是省级机关统一清理发布省、市、县三级权力事项，所以，权力清单制度基本已经全面覆盖，整体上已经从前期的大规模清权、确权、晒权过渡到依法行权和动态调整阶段，运行相对成熟和平

稳，相关的问题和效果都已充分展现。所以、此时是进行系统总结分析的最佳时刻，同时，当前权力清单制度已经进入瓶颈，各地对下一步如何推进都在等待中央的手势。所以，无论是出于对过去工作的总结、定位，还是对下一步工作的安排部署，此时都必须要有中央政府出面进行统筹协调，及时巩固前期成果、改进工作制度和办法、明确下一步行动指南。

具体来讲，中央层面应做好三方面统筹，第一，统一确定权力清单的形式和内容。在吸收各地优良作法的基础上，明确权力清单的形式和内容要求，制定权力清单范本要求各地比照调整，并重新发布全国统一格式的权力清单。第二，统一权力事项的清理口径。统一按“职权法定”原则清理权力事项，只清理具有规章以上法律规范作为依据的权力事项，对只有规范性文件做依据的事项要求取消，暂时不能取消的应明确过渡期。第三，确定以国务院各部门为主导的确权机制。在业务方面，因国务院各部门对各地政府部门实行“系统”垂直指导，对本行业权力事项远比地方政府熟悉，因此应当确立由国务院部门为主导的“一竿子到底”的清权确权机制。国务院各部门应当首先制定本行业有全国性法律依据的基础清单，然后由各地根据地方立法情况补充“地方性”清单，这样可以避免各地事项不清、归类不一的情况。

5.2.2 强化地方政府责任意识

地方政府是权力清单制度推行的第一主体，按照“中央管建”，“地方管干”的原则，地方政府在中央统筹编制清单后，要严格依法执行并健全清单制度的相关保障机制。地方政府处于权力运行的前沿，对权力事项的实际运行情况较为清楚，应切实加强对权力清单制度的总结和思考，经常性向中央建言献策。定期开展对本级政府各部门执行中央权力清单制度情况的相关检查督导，尤其检查中央取消的项目是否执行到位，是否还在“变相审批”“违规审批”，对不按要求执行的情况严肃处理。

5.3 完善对地方政府及其领导的评价考核

地方政府施政一贯坚持实用主义，而实用主义的一个典型特征就是缺乏

全局性思维,¹健全对地方政府推行权力清单制度的考核评价机制,有利于增强对地方政府行为的约束,减少非理性竞争带来的走形式、浪费资源等问题。具体来讲,第一,应当淡化“第一张清单”“最具特色清单”等感情色彩过于浓厚的评价。发布清单只是权力清单制度的一部分,权力清单制度更重要的意义在于对照清单依法行权,促进严格规范公正文明执法,依法保护行政相对人的合法权益。因此,应当引导新闻媒体更加理性地评价权力清单制度推行情况,而不是只看形式和表面,鼓励各种浮夸作秀的不正之风。第二、纠正盲目精简权力事项的做法。在行政审批制度改革、“放管护”、供给侧结构性改革背景下,不少地方为体现简政放权,强行要求精简权力,甚至明确提出“权力事项不能多于某省”,并提出每个部门精简的具体数量等。这种做法导致一些有明确法律依据的、依法必须由政府实施的事项取消,给经济秩序和公民生活造成了不利影响。第三、改进对地方政府领导的政绩考核方式。在现行体制下,领导意志对政府行为影响力巨大,许多重大决策之所以失误,往往是领导违法决策、一意孤行的结果。在权力清单制度中,应重点考察政府领导是否违法要求减少权力事项,是否一味追求从快从简,是否拍板决定“变相审批”和“违规审批”等。第四,逐步探索由第三方组成的评价机制。委托专家和组建专业机构组成的独立于政府之外的社会第三方对权力清单制度进行评价并实时通报,体现评价的动态性、真实性。

5.4 强化对“自我革命”的监督制约

权力清单制度虽然作为一种“行政自制”,可以由政府主导推行,但由于“自我革命”式的改革自身存在局限,所以,需要多元主体加强监督和制约,共同促进权力清单制度的优化和落实,提高行政机关依法行政的能力和水平。一是发挥权力机关的监督作用。权力清单为权力机关监督行政权力提供了一个良好的工具,以前立法机关监督执法机关往往无从着手,人大代表一般不如行政机关公务人员熟悉法律,所以监督总是空洞宽泛,现在有权力清单后,立法机关可以有针对性地根据法律法规的立、改、废等情况,对照

¹ 幸强国.当代实用主义的再批判[J].延边大学学报(哲学社会科学版),2000(01):10-14.

审查行政权力事项是否动态调整。二是加强行政机关内部的监督问责机制建设。对故意瞒报、漏报权力事项、不按清单规定违法行政、不及时按规定动态调整权力事项等行为，严格依照行政执法责任规定追究相关责任。三是有意识引导新闻媒体进行监督。新闻媒体出于职业属性，对新事物敏感，监督能力较强且专业，在整个权力清单制度的推行过程中，新闻媒体的报道起到了推手作用。今后，应引导新闻媒体进行理性监督、深入监督，把监督从清单发布等形式方面深入到权力执行等实体方面，进一步增强监督效果。四是大力保障社会公众的监督。公众的参与和监督既是完善和改进权力清单制度的客观需要，也是人民民主政治权利的应有之义。民众对权力清单的关注远低于行政机关最初的预想，这也客观上导致行政机关在发布权力清单时不再如当初一样谨慎。政府应有意识向民众宣讲权力清单的意义和作用，而不是只在不显眼的角落象征性地公布监督电话等。

5.5 健全权力清单制度配套保障机制

一是进一步健全责任清单。简明扼要明确责任事项，将责任事项与操作指南区分开来，不必将一般性的程序环节明确为责任内容，不必将各种资料一一列出。建议去掉追责情形，各种情形错综复杂，无法一一尽列。二是进一步优化权力清单的动态调整机制。要建立规范的清单约束制度，不能随意进行调整，对于要增减或修改的权责事项及对应要素要有完善的论证体系及导入机制，以保证清单的严肃性和统一性。应当明确省级机关对省、市、县三级权力的统一清理和确认机制，市、县政府不能自行调整权力事项，必须由省级机关统一调整后才能调整。三是加强信息技术保障建设。将各地的门户网站、政务服务网、权力清单公示系统与行政执法公示系统等多种公示渠道进行整合，推动各省建立统一的权力清单公示平台，实现信息共享，降低信息成本，方便公众查阅。

参考文献

- [1] 阿图·葛文德（AtulGawande）著；王佳艺译. 清单革命 如何持续、正确、安全地把事情做好[M]. 杭州：浙江人民出版社, 2012.07
- [2] 陈振明主编. 公共管理学原理[M]. 北京：中国人民大学出版社, 2003.11: 46-47
- [3] 雷桑.权力清单制度的法理审视[J].法制与社会,2017(04):135-136.
- [4] 方伟康. 地方政府权力清单制度的演进、问题与改进[D].西南政法大学,2016
- [5] 程文浩.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[J].人民论坛·学术前沿,2014(09):90-95.
- [6] 关保英.权力清单的行政法价值研究[J].江汉论坛, 2015(01):114-121.
- [7] 张伟祺. 行政权力清单制度规范化研究[D].郑州大学,2017.
- [8] 瞿芑.权力清单：改革新起点（N）.中国政府监察报，2014 年 2 月 8 日
- [9] 吴淑霞.政府权力清单制度的法律性质之界定[J].法制博览,2016(18):40-41
- [10]李和中,刘耀毅.加强建立和完善行政权力清单制度[J].广州大学学报(社会科学版),2014,13(09):10-14.
- [11]喻少如,张运昊.权力清单宜定性为行政自制规范[J].法学,2016(07):112-121.
- [12]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,2017.01
- [13]郑俊田,鄧媛莹,顾清.地方政府权力清单制度体系建设的实践与完善[J].中国行政管理,2016(02):6-9
- [14]汝绪华,汪怀君.政府权力清单制度:内涵、结构与功能[J].海南大学学报(人文社会科学版),2017,35(02):58-65.
- [15]王亚红.权力清单制度问题研究[J].学理论,2015(31):54-57.

- [16]张宇.地方政府推行权力清单制度存在的问题以及对策研究[J].法制与社会,2017(11):161-162.
- [17]宫春燕. 地方政府推行权力清单制度面临的问题及对策研究[D].湘潭大学,2017.
- [18]邓莉萍,谈松林主编. 清单式管理 猪场现代化管理的有效工具. 北京: 中国农业出版社, 2016.05.
- [19](法)卢梭著.何兆武译.社会契约论[M]. 北京: 商务印书馆, 2003.第 4-5 页.
- [20](英)霍布斯(Hobbes)著;黎思复,黎廷弼译. 利维坦[M]. 北京: 商务印书馆
- [21]蔡乐钊著. 孟德斯鸠分权论研究[M]. 上海: 上海三联书店, 2016.05: 36-40
- [22]颜佳华. 当代中国社会转型期政府权力运行机制重塑研究[D].华东师范大学,2004.
- [23]解志勇.政府权力清单的理论与实现路径研究[J].人大法律评论,2016(01):180-194.
- [24]胡旭. 政府权力清单研究[D].河北大学,2016.
- [25]崔卓兰,刘福元.行政自制——探索行政法理论视野之拓展[J].法制与社会发展,2008(03):98
- [26]郭楠. 垂直管理体制下税务机关与地方政府关系的研究[D].西北大学,2010
- [27]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(05):99-102.
- [28]廖宏斌.土地违法:一个政府行为的组织制度分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2017,56(04):11-17
- [29]幸强国.当代实用主义的再批判[J].延边大学学报(哲学社会科学版),2000(01):10-14.
- [30]谭军星. 权力清单制度建设存在的问题及完善路径研究[D].河北师范大学,2017.
- [31]陈雯. 我国政府推行权力清单制度存在的问题和对策研究[D].河北师范大学,2017.
- [32]戴星. 权力清单制度研究——以功能主义为视角[D].安徽大学,2016.王蕾.

权力清单制度基本理论及实践研究[D].山东大学,2017.

[33]孙敦宇. 论权力清单的行政法构建[D].南京师范大学,2016.

[34]潘小伟. 权力清单制度的作用及限度研究[D].华东师范大学,2017.

致 谢

时光如流水，在弹指的瞬间，我在西南财经大学公共管理学院的研究生学习生活就快要结束了，在两年紧张的学习生活中，通过聆听老师的讲解、参与有关的实践活动，我学到了大量知识，也得到了充分锻炼，各方面能力都有提高。在此，我感谢公共管理学院为我们提供了良好的学习环境和教学资源，也感谢公共管理学院的各位老师，你们辛勤的传授、无私的奉献让我们收获满满。

我也要感谢我亲爱的各位同学，虽然相处短暂，但我们在学习生活中真心交往、同心协作、彼此帮助、共同前行。两年的同窗生涯留下了我们的欢声笑语和奋斗身影，而这一切即将定格，但我们记忆依旧、友谊长存。

当然，我最要感谢的是我毕业设计的指导老师。本文是在悉心指导和严格要求下完成的，从方向的选择、题目的拟定、素材的确定再到论文初稿、定稿写作，廖老师全程倾注了大量心血，从精神上给予我鼓励支持，在学术上给予我指导帮助，在治学上给予我引领示范，他渊博的知识阅历、精湛的学术水平、严谨的治学态度、高尚的人格魅力使我获益匪浅、深受感动。在毕业设计顺利完成之际，我谨向 表示深深的感谢和崇高的敬意。

最后，我要感谢所有帮助、支持我的朋友和家人，也感谢百忙之中审阅本文的各位老师。