

地方政府权责清单中交叉职责的规制理路

陶立业¹, 刘桂芝²

(1.深圳大学马克思主义学院,广东 深圳 518060;2.东北师范大学政法学院,吉林 长春 130117)

摘要:作为一项形塑中国特色社会主义法治政府、服务型政府的基础性制度,地方政府权责清单能够以制度化方式理顺地方政府工作部门间的职责承接关系,进而产生规制政府交叉职责现象、规避政府职责交叉问题的制度效用。客观而言,我国业已公布和实施的地方政府权责清单在规制政府工作部门间交叉职责的制度设计方面仍然存在着规范性不足的问题。为了强化权责清单对交叉职责的规制效用,首先,各级地方政府及其工作部门要在认知层面严格区分政府职责交叉现象与政府职责交叉现象处置不当所引发的消极后果之间的本质区别,明确规制交叉职责与权责清单制度效用之间的内在关联;其次,要在制度设计层面秉持问题导向和目标牵引,完善权责清单关于规制交叉职责的内容版块,优化权责清单规制交叉职责的技术路线;再次,要在制度执行过程中切实发挥权责清单动态管理机制和协同落实机制的作用,确保在工作实践层面上对政府交叉职责实施有效的规制与规治。

关键词:政府权责清单制度化;交叉职责;制度设置;动态管理;规制保障

中图分类号:D 630

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)04-0108-08

自2014年浙江省、安徽省率先发布省级政府权责清单开始,尤其是2015年中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《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》(中办发[2015]21号)之后,我国地方政府自上而下基本上形成了政府权责清单体系。从落地成效看,地方政府权责清单在有效推进“放管服”改革、形塑法治政府与服务型政府、提升政府治理能力等方面初步显示了制度效用,但也存在着“清单标准规范不统一、内容差异较大、权责事项不对等、监督问责不具体、清单实用性不强”^①等问题。上述问题在地方政府权责清单交叉职责的规制实践中表现得尤为明显。如若已经付诸实施的权责清单不能对地方政府工作部门的职责交叉事项进行有效规制,那么相关部门在履

职过程中仍旧会因职责边界不清、责任主体不明等原因而出现不作为、少作为、乱作为等行为失范情形。因此,从制度设计和制度执行两个维度探讨政府权责清单中交叉职责的规制理路,对进一步提升地方政府权责清单的制度效用无疑具有积极意义。

一、理性辨析地方政府权责清单与交叉职责的内在关联

理性辨析地方政府权责清单与交叉职责的内在关联是厘清地方政府权责清单中交叉职责规制理路的首要环节。在地方政府权责清单制度化进程中,理性辨识和严格区分行政系统中客观存在的职责交叉现象与职责交叉问题之间的差别与联系,

收稿日期:2019-03-10

基金项目:国家社会科学基金一般项目“地方政府权责清单制度化中的职责交叉问题研究”(18BZZ059)

作者简介:陶立业,法学博士,深圳大学马克思主义学院特聘副研究员,硕士生导师,主要从事中国政治与政府治理研究;刘桂芝,东北师范大学政法学院教授,博士生导师,主要从事公共政策、政府治理研究。

定性分析规制交叉职责与权责清单制度效用之间的内在关联,是提升地方政府权责清单规范化水平的认识基础。

(一)政府职责交叉现象不等于政府职责交叉问题

在政府系统实际运行中,职责交叉现象和职责交叉问题均客观存在,但二者绝非可以置换的概念,不能等同视之。首先,政府职责体系中存在的职责交叉现象是现代政府职责协同的客观需要,是有限政府适应动态的公共治理环境、回应多元而增量的公共需求、解决多样而繁杂的公共问题的次优选择。现代政府通常以职能为基本依据设置工作部门,对公共事务实施归口管理。20世纪中叶以来,经济全球化、政治民主化、社会利益多元化以及科技信息化重塑并持续塑造着现代政府的外部生态,相伴而来的是越来越多的新的公共问题和公共需求杂糅出现,从而使政府职能部门常常处于职责内容递展拓展和职责边界张力拉伸的现实之中。在行政资源整体有限的情况下,以科层制为基本特征的现代政府,一方面要持续更新政府发展理念,以效能优势为依据展开与行政系统之外的市场主体、社会力量的竞争与合作,不断调适政府的职能角色及行为方式;另一方面则要在原有内部分工关系基础上,通过职能转变、机构调整、机制优化等方式,动态调整行政系统内部的分工格局和权责关系,进一步强化机构职能的衔接和职能机构的协同,从而使职能相近、相关的工作部门之间形成有机协作局面。因此,现代政府内部工作部门之间存在职责交叉现象既有理论上的合理性,也有实践上的必要性。

其次,对政府职责交叉现象的处置不当则有可能引发政府职责交叉问题。职责交叉意味着责任共担,而模糊的责任共担关系潜伏着相关主体回避责任的风险。对此,实践层面的通行做法是通过定性的制度萃取,明确交叉职责的关联主体,并经过行政协调机制原则性确定交叉职责的承接关系和责任目标。受制于组织资源禀赋、履职能力、部门利益、责任认领意愿等主客观因素,政府相关职能机构及其工作人员在交叉职责的履行环节,完全有可能以职责边界模糊、条块关系局限、行政资源不足

等为由进行自利性责任认知和自我服务性责任认领,并展开责任推诿或资源争夺等消极博弈。在这种情况下,对政府职责交叉现象处置不当就有可能引发政府职责交叉问题。因之可见,政府职责交叉问题是行政系统中交叉职责的共担主体因资源能力不足、制度规定不明或协作机制不畅所造成的职责履行不力的情形,其消极后果是引发公众对政府消极表现的质疑与批评^①。现实生活中,公众对政府的质疑或批评多集中在政府能力所及但行为不力的领域。针对具体而明确的政府职能部门的为不力情形,公众可以依法按程序问责并督促其履行职责,然而针对由多部门共同担责但又相互推诿、消极避责的现实,公众问责常常会陷入乏力困局。此时,公众对职能部门的消极感知将会升级为对政府(甚至是对现行政治制度、行政体制)的质疑和不满,其消极影响极为深远。综上可知,政府职责交叉现象不等同于政府职责交叉问题。在现代政府运行中,存在适量可控的政府职责交叉现象有助于提升政府治理的协同性、整体性,但是对政府交叉职责的规制不当则会削弱政府的治理能力,消解政府的合法性和公信力。

(二)地方政府权责清单之于规制政府职责交叉现象的制度效用

政府权责清单通过对公共事务的定性切割和定量组合,并依次按照“定位”政府职能部门、“定向”分解政府职责、“定格”具体岗(职)位职责的实践理路,梳理出政府工作部门的“应为之事”“行事之权”和“应担之责”,能够有效强化政府权责匹配的对等性、科学性和政府履职行为的规范性、有效性。从应然层面看,政府权责清单能够产生廓清行政机构的职能边界、明晰行政主体的职责内容、明确行政权限及行为方式、强化社会监督等制度功效^②。

政府权责清单之于交叉职责的制度效用,主要体现在两个方面:其一,权责清单通过明晰交叉职责的责任主体和主体责任,明晰交叉职责的履职机制,压缩相关行政主体主观认知的弹性空间,从而使之能够各司其职、依法按章办事。在实际工作中,行政协调是落实某类交叉职责的常规工作机制,然

而行政协调的权变性往往使协调结果“成例”但不“成制”。因此,以设置政府权责清单这种“成制”方式对政府职责交叉现象进行规制,既能够避免行政协调的重复出现,又能够将分解后的职责充实到相关工作部门的职责体系之中并实施常规绩效管控。一旦交叉职责进入了相关工作部门的权责清单之中,在清单约束和绩效考核的前提下,各部门针对交叉职责就无法在“该不该做”的问题上彼此周旋,转而思考的则是“怎么才能做好”的问题,有助于改变交叉职责履行中“部门之间争做减法”的情形,从而以“部门内部做好加法”的方式提升交叉职责的履行效能。

其二,以清单推进电子政务和政务公开,为企业公众提供便民服务的同时强化社会监督。作为一项“厘清政府与市场、政府与社会边界的有效途径和实现公共行政权运行‘可视化’的基础性工程”,政府权责清单制度化“彰显的是一种‘双向度’的权力观,强调权力的民授、为民与受控”^[9]。一则,从便民服务角度看,公开化的权责清单能够为企业公众提供直接的办事指南,减少了信息不对称所造成的事前咨询、事中折返、事后问询的时耗以及由此引发的效率损失,推动地方各级政府积极践行以人民为中心的发展理念。二则,从社会监督角度看,公开化的权责清单能够为社会监督提供依据。通常,社会公众出于对公权力的惯性警觉和对利益实现的主观动机,对政府行为格外关注并会将其感知和体验反馈给政府,督促政府遵从公共意志、满足公共预期。社会监督对政府依法行政的现实价值无需多言,但是空泛的、离开具体情境的社会监督往往没有实际意义。在信息时代,公众注意力是一种稀缺而又发散的资源。地方政府公布权责清单实际上是一种积极争夺公众注意力、主动接受社会监督的“趋善”之举,意在通过政府的自我完善进而获得更为广泛的公共认同。政府权责清单出台之后,企业公众可依据可视化清单,对交叉职责相关承担主体的行为及履职效能施行具象性监督,并依据清单规定的“应担之果”进行问责,从而达到增强政府对公共需求的回应有效性、强化政府行为规范性的目的。

(三)交叉职责处置不当对地方政府权责清单制度的效用损耗

“权责清单的应运而生,是作为一项务实管用的制度来定位的,但有了清单不等于有了清单制度”^[4],政府权责清单“成制”并落地生效才是真正意义上的“制度化”。反观现实,我国地方政府权责清单关于交叉职责的制度化规制尚存明显优化空间。如果现行的地方政府权责清单在设计环节缺少关于政府交叉职责的责任主体、主体责任、对接机制及强化机制等事项的明细规定,那么在清单的执行环节,就极有可能出现政府工作部门的选择性执行、象征性执行等情形^[9],从而导致地方政府权责清单的制度效用损耗。其消极影响可从三个方面概括:其一是未能实质性解决政府工作部门间交叉职责有效运行的问题,有碍具体事务的办理和行政相对人需求的满足;其二是未能达到规范政府行为、提升政府治理效能等政府行为塑造的目标,有碍法治政府、服务型政府建设的有效推进;其三是从负面强化了社会公众对政府的刻板印象,有碍地方政府公共关系的改善和公信力的提升。在政府“一站式”服务理念和实践广为公众认可和赞许的背景下,公开的政府权责清单并未能对交叉职责施加积极影响,以前难办之事依旧难办,以往多跑之路仍要多跑,那么在公众感知中,“挂在网上”而“未能生效”的地方政府权责清单制度会不会是形式主义的另外一张面孔?若如是,不能有效解决职责交叉现象的政府权责清单制度本身不仅会受到公众的质疑,公众甚至可能由此产生对党和国家在新时代聚力建设法治政府、服务型政府的诚意和决心,以及新时代我国在政府建设领域的实践创新产生消极认知和评价。

综上,通过政府职责交叉“现象与问题之辨”以及交叉职责与权责清单之间效用关系解析,不难发现,党和国家推行地方政府权责清单并非要杜绝行政系统中的职责交叉现象,而是为了有效防治职责交叉问题。在应对思路上,地方政府势必要不断提升权责清单的规范化水平,从清单的制度设计和执行层面兼顾对部门间交叉职责的规制与规治。

二、完善地方政府权责清单关于部门间交叉职责的制度设置

完善地方政府权责清单规制交叉职责的制度设置,统属于“政府职责关系规范化”这一基本范畴,是对地方政府工作部门之间共担职责的细化分解和规范分工。我国地方各级政府应该在制度设置层面秉持问题导向和目标导向,通过对现行清单的摸查,借助逆向思维和倒逼机制,不断优化和完善权责清单关于交叉职责的制度设计。

(一)健全地方政府权责清单中关于交叉职责事项的版块设置

笔者通过在国务院官网“省级政府部门权责清单”信息版块上进行筛查发现,只有浙江、吉林、山东、海南、四川等为数不多的省份在省级权责目录中明确设置了“与相关职能部门的职责边界”栏目。以“高校毕业生就业服务”这一事项为例,浙江、吉林、海南、四川等省的权责清单均规定该事项由省教育厅、省人社厅共同承担并明确了分工,而其他大部分省份的该类事项基本上是由省教育厅和省人社厅在本序列责任清单中各自规定。地方政府运行的一般经验告诉我们,不可能只有上述几省存在着政府职责交叉现象。对大部分省份而言,交叉职责事项并不是不存在,而是没有在权责清单中予以明确。职能同构的组织设置以及权责清单自上而下的生成机理在一定程度上保证了我国地方政府权责清单内容和形式上的一致性。例如浙江,省、市、县三级政府权责清单关于多部门共担职责的规制在形式和内容上均保持了高度一致。同样,在省级权责清单目录中缺少关于交叉职责内容设置的省份,市、县两级政府清单中关于交叉职责的内容设置也对应“缺席”。因此,在现有清单中设置关于交叉职责事项的内容版块是完善我国地方政府权责清单制度的必要之举。

健全地方政府权责清单中关于交叉职责事项的版块设置,可参照浙江等省经验,整体上由省级政府发起,在省级权责清单目录中设置“与相关职能部门的职责边界”名目,并责成市、县两级政府以

省级职能部门交叉职责的分工协作原则为指引,在现有权责清单中增设并具体完善关于交叉职责事项的内容。

首先,省级清单编制部门要整体摸查省级职能部门间的职责交叉事项,健全省级权责清单目录。可按两种思路具体推进:第一种思路是在清单中已经设置交叉职责相关内容版块的省份,及时进行内部纵向摸查和横向比较借鉴,力争实现清单对职责交叉事项的全覆盖。例如山东省虽然在清单目录中设置了“与相关职能部门的职责边界”栏目,但是上文所谈到的“高校毕业生就业服务”事项就没有涵盖进去。再如江苏省在省级政府职能部门权责清单中的具体权责条目均设置了“其他共同审批部门”这一信息栏,但是在职责交叉领域并未注明其他部门具体所指以及职责关系内容。这类省份的现实任务是对现有清单进行“查漏”,及时健全职责交叉事项的规制内容。第二种思路是尚未在清单中设置交叉职责相关内容版块的省份,应借助清单动态管理机制,参照其他省份经验,尽快增设关于交叉事项的内容版块。这类省份的现实任务是对现有清单进行“补缺”,建立并健全交叉事项相关的规制内容。其次,省级职能部门需要筛查与其他部门之间的交叉职责名目,健全本部门权责清单关于交叉事项的规制内容。各省级职能部门应结合工作需要,梳理交叉职责及相关部门,并借助省级综合协调部门及同级协调机制,明确各自分工及职责边界,力求形成权责关系清晰、流程对接顺畅的分工协同关系,并对应充实到原有部门清单之中。需要强调的是,省级职能部门关于交叉职责的协调结果、清单样式对市、县两级政府工作部门权责清单的制定和完善工作将产生直接的示范和引导作用,因而关于交叉职责的行政协调沟通尽量上移,由省级职能部门层面完成,从而减少市、县两级政府在职责分工中的重复协调。再次,市、县两级政府应遵照省级清单目录以及省级工作部门权责清单的内容和形式,制定上下有效对接、行之有效的对应清单条目。国家推行权责清单的目的不是为了塑造政府权责形式上上下一致的美好观瞻,而是为了构建规范协同的政府权责生效机制。因此,市县两级政府权责清单中关于交叉职责的规制,可在保持

清单形式一致性的基础上,依法明确符合部门工作属性和现实要求的、有“合理差异”的权责关系^[2]。

(二)完善地方政府权责清单关于规制交叉职责事项的技术路线

在政府职能分工的组织原则基础上,按照“勘定职责边界→界定责任主体→确定履职流程→判定责任后果”的技术路线,藉由对地方政府工作部门间交叉职责的二次分解,明细交叉职责的权责边界、承接主体、衔接机制、行为规范及绩效评价等内容要点,科学优化地方政府权责清单对交叉职责的具体规制思路。

首先,依据交叉事项所蕴含的公共需求勘定交叉事项的权责边界。“作为现代科层制的典型代表,政府通常以整体形象示人,而经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等政府职能则交由具体部门承担。这就催生了一个政府职能部门之间合理分工的问题”^[6]。现代政府在内部分工环节一方面要积极契合经济社会动态而增量的发展需求,另一方面也要保证行政系统运行的规范和有序。在兼顾二者关系方面,现代政府的内部分工机制只能遵循优化逻辑而无法演绎完美逻辑,因之而成的政府内部的分工格局也只能在原则上明确政府权责的有效区间。这就需要在制度建设层面,借助权责清单细化明晰交叉事项的承接关系,进一步明确相关部门的职责边界。从逻辑上分析,“对政府活动的边界进行限定,是确保其公共性、有效性、责任性的重要条件”^[7]。勘定地方政府权责清单中交叉事项的权责边界实际上是在既有的“条块”关系基础上对“块块”关系实施二次界定。作为政府内部的二次分工,定性切割交叉职责的基本依据是部门职能和职责。以“中小学校车安全管理”事项为例,地方政府教育行政主管部门、交通部门、安全部门等对应承担的具体职责均与部门职能密切相关,并未额外附加部门原有的职能属性。因此,地方政府工作部门(尤其是省级职能部门)在完善部门权责清单时,应根据相关部门的职能特点,针对“块块”之间的交叉事项进行行政协调,以此明确相关部门的职能区间和权责限度,并将协商而成的职责分工方案编入各自部门的权责清单之中。

其次,按照归口管理模式界定地方政府权责清单中职责交叉事项的责任主体。这个环节包含两个层面:其一是通过行政协调在政府部门“块块”之间明确职责的归口定向分流;其二是按照业务分工关系明确部门相关内设机构的承接责任。交叉事项职责边界的勘定环节事实上已经完成了交叉事项的归口定向分流工作,相关承担交叉职责的职能部门基本明确。在此基础上,以专业化业务分工为基本运行机制的政府职能部门也需要将部门承接而来的交叉事项的工作职责交由相关内设机构落实到具体岗位职责上。地方政府在补充完善职能部门权责清单的过程中,可按照“先定性归口、再定向分流、后定位承接”的工作思路,将政府职能部门、职能部门的内设机构、内设机构的具体岗位关于交叉事项的承接关系予以明确,确保职责落实到位。

再次,借助常规工作机制规范地方政府权责清单中交叉职责的履职流程。对公众而言,政府权责清单最直接的功用在于提供高效快捷的便民服务指南。“挂在网上”“印在纸上”抑或“贴在墙上”的权责清单不仅要告知公众“这事谁来管”,还要清晰告诉办事人员“这事怎么办”。目前地方政府晾晒出的权责清单中基本上设置了职责事项的相关工作流程,只是在呈现方式以及可视化程度上存在差异。应该说,现有地方政府根据某项具体部门职责的工作要点和节点所制作的流程图,对公众信息检索、事务办理已然起到了积极的信息指引作用。在接下来关于交叉职责的流程设计和优化环节,相关部门需要清醒认识到,理清了本部门承担的交叉职责的工作流程之后,交叉职责的其他工作还要流转到其他相关部门。因此,承担交叉职责的部门——尤其是居于中间环节的工作部门——应在办事流程中理顺流程的来历和走向,标明流程的上游和下游,为企业公众提供清晰可循的办事指南。

最后,遵循权责一致原则,在地方政府权责清单中明确交叉职责履职不力的问责内容。从理论视角看,“为了保障政府具有其存在的正当性及合理性,必须把责任和问责作为不可或缺的制度要素,纳入政府的权力制度体系设计之中,由此建立起普遍的责任及责任体系,建立并实施严格的问责

制度。”^[8]因此,不管地方政府权责清单是分开设立还是两单融合,均需在责任清单中明确设置“应为之事”及“应担之责”两方面基本内容。从地方政府公布的权责清单的内容看,有的省份政府权责清单只是列举了各类职责事项而缺少对应的问责追责内容。针对这类情形,地方各级政府应及时在清单中添加问责环节。有的省份虽然在责任清单中设置了问责版块,但是只明确了问责原则或依据,具体关于“谁问责”“问责谁”“怎么问责”的表述语焉未详或描述过于笼统。这类清单实际上只是表明了问责的态度和立场,缺乏对问责情形和关键事件的具体规定,更遑论操作层面的具体惩治了。整体上看,补充完善我国地方政府权责清单中的问责内容,可按照逐层细化的思路,采用“先定性,后定量”的方式方法,最终在具体权责事项中明细问责情形、关键事件以及对应后果。交叉职责是政府职责的具象表现,因此,对职责交叉履职不力的问责亦含其中,无需另外论述。

三、完善地方政府权责清单关于规制交叉职责事项的动态管理机制

理论和实践交互显示,一项制度由于其适用环境一直处于动态变化之中,制度制定及实施之初的时效性、有效性会随着外部环境的变化而出现损耗,因而有必要适时对制度设计、制度落实机制进行必要的优化和完善。目前,来自官方和学界的信息均已表明,我国地方政府在权责清单制度化实践中出现了一系列突出问题,亟需借助清单的动态管理机制,坚持效率导向,及时对现有清单进行设计优化、动态调整、创新落实。简言之,在“制”中求“变”方能保证政府权责清单制度效用的活性。具体而言,完善地方政府权责清单关于规制交叉职责事项的动态管理机制要做到“三个及时”。

首先,及时回应公共需求。权责清单制度“是中国试图给出的构建现代政府的重要方案”^[9],是新时代建设中国特色社会主义法治政府、服务型政府的创新举措,其目的不是“做样子”而是要“办实事”。相关部门应该根据清单实施之后的公众感知和评价,坚持便民高效的基本原则,积极吸纳公众建议,

回应公共诉求,及时优化关于交叉职责的制度设计及履职机制。

其次,及时适应机构和行政体制改革进程。党的十九大提出了“统筹考虑各类机构设置”“转变政府职能,深化简政放权”“赋予省级及以下政府更多自主权”“在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公”等改革要求,以更高要求启动了新一轮机构和行政体制改革。在此轮机构和行政体制改革中,党政机构合并设立或合署办公、政府机构整合以及简政放权等改革措施势必会对一些部门的原有机机构设置、职能结构、权责关系产生直接影响。职能整合、机构合并有可能减少甚至是消除了某些交叉职责,与此同时,职能分开、机构增减拆分也有可能诱发一些新的交叉职责。这些新的变化势必要及时体现在部门权责清单的调整上。

再次,及时呼应法律法规的立改废释。法治政府建设一方面要完善法制,另一方面要践行法治。毋庸赘言,法制是法治的基础。随着我国依法治国实践的推进和经济社会的快速发展,中国特色社会主义法制体系日渐完善。在这个良性发展的动态过程中,与政府相关的行政法律法规体系也不断通过立改废释得以健全和完善。“法无授权不可为”“法定责任必须为”是世界范围内约制政府行为的通则。职责法定是我国建设法治政府、政府依法行政的根本要求,一旦立法领域对原有行政法律法规进行立改废释,那么相关调整结果就必须要及时投射到政府的相关职责清单内容上。“权责清单对行政职权行使的规定必须遵循职权法定原则”^[10],这是对完善地方政府权责清单的原则性要求,其中自然包括关于交叉职责的具体内容。各部门应该及时根据法律法规的变化,按照职责法定原则,提升交叉职责分工关系的法制化。

四、健全地方政府权责清单关于交叉职责的规制保障

关于部门间交叉职责的制度化规制固然重要,但若缺乏落实层面的保障机制,“晒出来”清单未必能够产生预期功效。因此,地方政府在权责清单制度化实践中,还需要从制度运行层面积极健全权责

清单关于部门间交叉职责的规治保障。

首先,激活地方政府与经济社会关于权责清单中交叉职责的信息交互机制。政府与经济社会进行充分的信息交换是经济社会对政府的基本要求,也是现代政府有效运行的现实需要。在公共领域,政府与经济社会互为信息交换主体。在公共需求转化成公共政策议题以及成为公共政策内容的过程中,经济社会相关主体是信息推送方,而政府是公共需求的信息筛选者、偏好评价者。在公共服务过程中,政府是政务信息发布者,而经济社会主体作为利益相关者则成为公共服务体验者、制度政策评价者,并将其体验和评价信息反馈给政府,促使政府更加精准把握和遵从公共价值吁求。从这个意义上讲,政府权责清单完全可以视为政府与经济社会信息交互的产物,并且清单的规范性、有效性会在政府与经济社会良性的信息交互中逐步提升。

在地方政府权责清单公布实施环节,激活地方政府与经济社会关于权责清单中交叉职责的信息交互机制,一方面,地方政府要加强政务信息平台建设,提升政务信息推送能力。对地方政府来说,公众眼中的某一项具体事务就可能是需要多部门共担的交叉职责。如果对政府多部门共担职责的办事流程和要求缺乏了解,那么公众在处理与政府部门“一对多”的关系中常常处于被动处境。为了避免这类情形,相关职能部门有必要加强清单制度的公布宣传力度,将关于职责交叉事项的清单信息“挂在网上”“印在纸上”“贴在墙上”,主动拓宽公众的信息获得渠道,尽可能使清单内容被公众知晓。另一方面,地方政府要畅通与公众关于权责清单实施成效的互动环节,提升对公众反馈信息的捕捉吸收能力。权责清单由政府发布和实施,但是企业公众等利益相关者对权责清单产生的现实成效最具发言权。来自政府之外的信息反馈,表达了相关利益主体关于权责清单规制交叉职责实效的直观体验和评价。这些体验和评价之中包含了清单实施中的现实问题、公众的价值预期以及政府改善和优化清单的思路建议。因此,地方政府应该依据公众关于权责清单规制交叉职责的信息反馈,不断优化交叉职责的履职机制。

其次,规范地方政府工作部门关于权责清单中

交叉职责的工作协同机制。受制于行政系统内部的“条块”分工关系,地方政府工作部门通常是按照职能导向承接交叉职责中与本部门直接相关的部分责任。也正是这种专业分工格局要求相关部门在交叉职责的履职环节形成有效对接的工作协同机制。虽然前文已经提到,在各部门制定关于交叉职责相关清单内容时要借助行政协调,规范各部门之间的分工关系,但是清单的具体落实工作仍旧在“块块”内部完成。为保证交叉职责的履职成效,可按照履职的工作流程,从事前、事中、事后三个环节规范地方政府工作部门关于权责清单中交叉职责的工作协同机制。基本思路是:各相关部门可借助行政协调,通过工作联席会议明确部门间工作协同规范。其一是理顺履责环节的工作对接节点和基本流程,尽量减少企业公众向不同部门重复发起业务流程。其二是打通部门之间的“信息孤岛”,强化业务信息的共享与互认,尽量减少企业公众向不同部门重复提供信息材料。其三是定期清理部门间具体工作中的工作协同阻碍,解决交叉职责相关的新增问题。

再次,落实政府内设机构关于交叉职责履职的组织管理机制。一旦被纳入某一政府工作部门的职责范围,政府交叉职责的相关落实工作就成为了该工作部门的常规业务,并最终要由政府内设机构的具体岗位承担。健全的组织管理规范是对交叉职责承接主体实施有效行为引导和绩效管控的直接依据。前文已述,权责清单大体涵盖了工作部门职责相关的“应为之事”“行事之权”和“应担之责”等基本内容。为了有效发挥权责清单的制度功效,地方政府应积极推动组织管理规范与权责清单的有机对接,在组织管理规范和岗位工作规范中系统细化和有机融合权责清单的规范要求,并在组织管理中强化对交叉职责履职的绩效管控和强化。

总之,深入推进和完善我国地方各级政府工作部门权责清单制度是当前有效深化推进法治政府、服务型政府建设,切实规范地方政府依法行政行为,加速提升地方政府治理能力现代化的现实任务。针对权责清单对政府交叉职责规制力不足的现实,地方各级政府一方面要在制度设计层面秉持问题导向和目标导向,健全权责清单关于规制交叉

职责的内容体系,另一方面要在制度执行层面切实发挥权责清单的动态管理机制作用,健全地方政府权责清单关于部门间交叉职责的规制保障,确保权责清单对政府交叉职责规制与规治的有机统一。

注:

- ① 参见《关于深入推进和完善地方各级政府工作部门权责清单制度的指导意见》,中央编办发[2018]23号,2018年1月。

参考文献:

- [1] 杨志云,殷培红,和夏冰.政府部门职责分工及交叉的公众感知:基于环境管理领域的分析[J].中国行政管理,2015,(6):82-87.
- [2] 徐军,王国栋.省级权责清单差异性研究:原因、问题、规范[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2019,(2):93-101.
- [3] 王湘军,李雪茹.从“碎片化”到“整体化”:清单管理制

度健全路径探论[J].行政论坛,2019,(2):48-57.

- [4] 梁远.让权责清单在落地运用中结出制度硕果[J].中国行政管理,2018,(8):13-17.
- [5] 徐刚,杨雪非.区(县)政府权责清单制度象征性执行的悖向逻辑分析:以A市Y区为例[J].公共行政评论,2017,(4):54-79.
- [6] 陶立业,刘桂芝.新时代中国特色社会主义新型政府构建的三重逻辑[J].马克思主义研究,2018,(9):20-29.
- [7] 阳东辰.公共性控制:政府环境责任的省察与实现路径[J].现代法学,2011,(2):72-81.
- [8] 任建明.责任与问责:填补权力制度体系的要素空白[J].理论探索,2016,(5):5-10.
- [9] 唐亚林,刘伟.权责清单制度:建构现代政府的中国方案[J].学术界,2016,(12):32-44.
- [10] 曾哲,曾心良.权责清单软法属性的证成及规制[J].南京社会科学,2019,(1):102-108.

【责任编辑:来小乔】

Regulatory Approaches to Overlapping Responsibilities in the Local Government's Power and Responsibility List

TAO Li-ye¹, LIU Gui-zhi²

(1. College of Marxism, Shenzhen University, Shenzhen, Guangdong, 518060; 2. College of Political Science and Law, Northeast Normal University, Changchun, Jilin, 130117)

Abstract: As a fundamental institution to build a law-based and service-oriented socialist government with Chinese characteristics, the local government's power and responsibility list can straighten out the powers and responsibilities among the departments of local governments in an institutionalized manner, and serves as an institution to regulate and prevent the overlapping responsibilities in the government. Objectively speaking, the local government's power and responsibility list published and implemented in China is inadequately normative regarding the institution design in regulating the overlapping responsibilities among government departments. To make the list of powers and responsibilities better regulate overlapping responsibilities, first of all, local governments at all levels and their departments should distinguish the essential difference between the phenomenon of overlapping responsibilities and the negative consequences caused by improper handling of the phenomenon, and define the inherent relationship between regulating overlapping responsibilities and the effectiveness of the institution of the power and responsibility list. Secondly, we should uphold problem-oriented and goal-oriented institution design, improve the content section of the power and responsibility list on regulating overlapping responsibilities, and optimize the technological route of the power and responsibility list on regulating overlapping responsibilities. Thirdly, in the process of institutional implementation, the dynamic management mechanism, collaborative implementation mechanism should be brought into full play to ensure effective regulation and governance of overlapping responsibilities in the government at practical level.

Key words: institutionalization of the government's power and responsibility list; overlapping responsibilities; system setting; dynamic management; regulatory guarantee