

# 一、大陸推動各級政府權力清單制度簡析

政治大學政治學系助理教授蔡中民主稿

大陸推動權力清單制度，要求各級政府機關依其法定職責梳理和界定權力邊界，並以列表清單形式對外公布，主動接受社會監督。

大陸國務院率先取消和下放 690 項行政審批事項，地方政府亦相應變革；其中廣東省調整行政審批事項近 2.8 萬項，另浙江省則由 12,300 項減至 4,236 項，降幅高達 65.5%。

權力清單的推行暴露出大陸行政機關的扭曲邏輯與制度性缺陷，若無完善的配套措施與監督制度，其負面效應將是大陸落實改革的一大挑戰。

## （一）權力清單制度為大陸重要施政目標

大陸於 2013 年「十八屆三中全會」通過「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」，其中「強化權力運行約制和監督體系」的段落中，提到「推行地方各級政府及工作部門權力清單制度，依法公開權力運行流程」。在 2014 年「十八屆四中全會」通過之「中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定」，大陸政府更進一步說明「推行政府權力清單制度，堅決消除權力設租尋租空間」，以及「各級政府及其工作部門依據權力清單，向社會全面公開政府職能、法律依據、實施主體、職責權限、管理流程、監督方式等事項」。

從這兩份大陸官方文件可以看出，權力清單制度是未來大陸政府重要施政目標，其定義為「政府各個部門按照法定職責，梳理和界定其權力邊界，並按照行政權力基本要素，將梳理出來的權力事項進行規範，以列表清單形式公之於眾，主動接受社會監督，自覺促進依法行政」；簡言之，就是明確規範、約制與監督政府的權力，給市場、企業與社會更大的發展空間。具體做法則是簡政放權、轉變政府職能、依法行政及政務公開。相

關概念與改革事項提出一年多來，對大陸各級政府的運作已產生重大影響，主要的邏輯是將行政審批制度透過取消或下放的方式進行簡化，釐清各級政府所擁有的職權及審批流程，並且將政府管理由事前審批，轉變為事中、事後監管與完善市場體制發展。

## （二）大陸各級政府推動權力清單制度情形

權力清單制度相關舉措最先由大陸中央發動，至今已先後取消和下放八批共 690 項行政審批事項，隨後地方政府跟進提出相對應的變革（詳附表）。

### 大陸各級政府權力清單統計（至 2014 年 12 月 12 日止）

公布單位	公布日期	備註
<b>中央政府</b>		
國務院 60 個機關	2014.3.17（首份）	八批共 690 項
<b>省、直轄市</b>		
浙江省	2014.6.25	約 12,300 項減少至 4,236 項，減少 65.5%
上海市	2014.6.29（首份）	首納 41 項權力事項，其中行政審批事項 24 項，政府定價事項 17 項
安徽省	2014.10.31	5,405 項減少至 1,712 項，減少 68%
廣東省	2014.12.2（縱向權力單，省、市、縣）	調整行政審批事項近 2.8 萬項，其中省級 578 項、市級 6,000 餘項、縣級 1.6 萬餘項
江蘇省	2014.12.10	保留行政權力事項 5,647 項
江西省	預計 2015.5.31	
北京市	預計 2017 年底	前三批權力清單中，精簡審批事項達 381 項，計 41.2%
<b>省會城市</b>		
廣州	2013.12.21	
寧波	2014.10.17.	首批權力清單涉及 44 個市級機關 4,189 項行政權力
長沙	2014.11.12.	行政審批事項由 485 項減至 219 項，減少 58.2%；行政職權由 9,221 項減至 3,393 項，減少 61.7%
青島	預計 2014 年底	
合肥	預計 2015.2.15 前	
濟南	預計 2015 年第一季	
<b>地級市</b>		
湖北省襄陽市	2014.1.16	梳理 13 類共 4,668 項，不涉及行政審批事項

公布單位	公布日期	備註
山西省晉中市	2014.8 開始	5,175 項減至 1,874 項
山西省忻州市	2014.10.21	清理 89,254 項權力
廣東省佛山市	2014.11.12	保留權力 11,773 項
安徽省蕪湖市	2014.11.27	保留 2,565 項，減少 65.9%，其中行政審批 166 項，減少 39.6%
福建省寧德市	預計 2015 年初 (1/15-2/15)	
<b>縣、縣級市</b>		
浙江義烏市	2013.12.28	省、市放權義烏，確定 5,139 項權力
浙江富陽市	2014.3.7	原始行政權力由 7,800 餘項減至 6,100 餘項，減少 21.8%；常用行政權力 2,500 餘項減至 1,534 項，減少 38.6%
浙江平陽縣	2014.9.25	7,503 項機關職權只保留 3,847 項
浙江海鹽縣	2014.10.15	保留 4,779 項
雲南鳳慶縣	2014.10.15	保留行政審批 157 項

### （三）觀察與分析

從表象上看來，權力清單的公布讓政府職權更為清楚，但因此暴露出行政機關的扭曲邏輯與制度性缺陷，也將對大陸政府進一步落實改革帶來相當大的挑戰。

首先，權力清單的制定流程與涵蓋內容不一。一方面是由於大陸中央並未提出統一規劃，另一方面則是各地政府對權力範圍的認知有所出入，即便提出清單的基礎是要對自我所擁有的權力有清楚認識，但對大陸許多行政機關而言，向來多按慣例行事，對實際權力並不清楚，因此在自我權力區劃都不明白的情況下，遑論完整地區分與認定。部分地方政府甚至設計制式權力清單範本交由各單位自行填寫，卻造成表格無法反映實際狀況的困境。再加上缺乏法律基礎及行政權與管理權的混淆，最終的結果便是地方政府各行其是，提出各式各樣的權力清單。在行政機關自我清理的前提下，很難期待經此程序產生的權力清單能發揮功效。

其次，權力清單對政府機關的實際利益造成直接影響。在自我限縮與約束的前提下，清單的列表、實施與監督存在許多隱憂。例如多種權力集中在一個項目中，造成項目數量減少的假象，但機關實際權力未受損害；

原有行政業務轉換成事務性管理項目，或表面取消行政權力但主管單位仍以慣例方式行之。有些地方政府則趁此機會將責任大、風險高的權力事項，尤其是關於安全生產的業務取消或調整，藉此減輕課責壓力；或將被迫取消的權力事項轉移給「二政府」（各類評審機構與協會，代替政府執行行政業務），故清單雖然看起來更精簡，但對民眾與企業而言，要經歷的行政程序並未減少。

第三，權力清單的文件性質以政策性的「通知」為主。此類文件皆非法律文件，因此內容對於執行單位、權限及效力等規定不明確，甚至有違法、逾權的現象。尤其是權力清單的產生方式是由主管單位自我清查，但統籌與監督單位卻又不同，分屬於發展改革委員會、編制辦公室、法制辦公室等。各級政府的權力清單之發布單位及其權限相當不明，且在沒有法律效力前提下，這樣的文件並無法作為行政機關的依據，也無法確切保障民眾權益。除此之外，紅頭文件等非正式法規所賦予的限制性權力，行政機關可選擇性取消或保留，沒有法律框架的約束，反而容易造成權力混亂。

第四，權力清單的執行過程具負面效果。在明確各級政府所擁有的權力後，官員因權力限縮而缺乏尋租之可能，因此會出現的兩種反應：一、消極抵制，以權力清單為名不積極作為，甚至提出形式性的清單，無法確切落實；二、大力發展清單外的中介權力，官員在直接擁有的行政審批權取消後，便間接要求企業通過評估、檢測、鑑定等中介機構程序，尋求自我利潤。

簡言之，在大陸各級政府紛紛提出權力清單之際，亟待完善相關聯的配套制度以收相輔相成之效，例如大陸國務院的「信息公開條例」、行政覆議法及行政訴訟法、行政機關的法治考核指標、「各級人民代表大會常務委員會監督法」，如此一來，才能從資訊公開、行政程序、法治建設、監督規範等面向，提供權力清單完備的功能，不致最終淪於政府行政事項的簡單列表。權力清單的理想目標是各級政府「為所當為」，可惜在當前大陸各級政府間未能建立健全的監督關係下，權力清單制度激起的只是「亂作為」、「少作為」、「不作為」等亂象；若結構性的問題無法解決，司法與監督機制未能建立，即便各級政府最終都提出了各自的權力清單，終究也難脫紙上文章的命運。