

政府权责清单制度实施问题的 归因分析

——基于NVivo11的质性研究



□叶 勇 尤金凤

[福州大学 福州 350108]

[摘 要] 【目的/意义】政府权责清单制度的顺利实施，对于强化权力运行与监督，落实行政机关责任担当，保障人民群众合法权益，完善国家治理体系具有重要意义。【设计/方法】为深入探析目前政府权责清单制度实施过程中存在问题的原因，采用质性研究方法，结合扎根理论，借助NVivo11软件作为编码和分析的工具，对15名政府工作人员的访谈文本资料进行整理。【结论/发现】研究表明思想认识存在偏差、相关配套机制缺失、社会公众参与不足、制定缺乏规范性与法律法规依据，这5个因素影响了政府权责清单制度的顺利实施。

[关键词] 政府；权责清单制度；扎根理论

[中图分类号] D630

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2021)-5016

Attribution Analysis of the Implementation of the Government's Power and Responsibility List System —Qualitative Research Based on NVivo11

YE Yong YOU Jin-feng

(Fuzhou University Fuzhou 350108 China)

Abstract [Purpose/Significance] The smooth implementation of the government's power and responsibility list system is of great significance for strengthening the operation and supervision of power, implementing the responsibility of administrative agencies, protecting the legitimate rights and interests of the people, and improving the national governance system. [Design/Methodology] In order to deeply analyze the reasons for the problems in the implementation of the current government's power and responsibility list system, qualitative research methods are adopted with grounded theory, and NVivo11 software is used as a coding and analysis tool. Interviews with 15 government staff are sorted out. [Conclusions/Findings] The results have shown that five factors, including deviations in ideological understanding, lack of relevant supporting mechanisms, insufficient public participation, lack of normative formulation, and lack of legal and regulatory basis, have affected the smooth implementation of the government's power and responsibility list system.

Key words government; power and responsibility list system; grounded theory

[收稿日期] 2021-04-12

[基金项目] 国家社会科学基金（15BZZ071）。

[作者简介] 叶勇（1978-）男，福州大学经济与管理学院副教授；尤金凤（1997-）女，福州大学经济与管理学院硕士研究生。

一、问题的提出

由于任何权力都可能发生自我扩张和异化,因此必须对其进行监督制约,将权力放进制度的笼子里,确保权力运行过程的公开化、透明化,才能有效地规范权力运行。对于不断强化的政府权力,也需要运用权责清单制度来监督和制约,这是促进政府依法行政的重要工具,也是国家深化“放管服”改革的重要制度保障。党的十八大以来,从中央到地方各级政府都对权责清单制度进行了积极的探索,积极推进权责清单制度的实施和改革,权责清单制度的构建经历了从权力清单到责任清单再到权责清单的制度演进过程,权责清单制度是实现“把权力关进制度的笼子”“法无授权不可为”和“法定职责必须为”的重要制度设计。政府权责清单制度的顺利推行对于政府职能转变、权力运行优化、市场资源配置、社会管理和公共服务的加强意义重大,这在我国的政策文件中也得以体现。2018年1月,中央机构编制委员会办公室、国务院法制办公室印发的《中央编办、法制办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》,强化了对于积极推进权责清单标准化规范化建设的要求。2020年7月,国务院办公厅印发的《2020年政务公开工作要点》,再次强调了全面梳理本机关依法行使的行政权力和依法承担的公共服务职责,更新完善权责清单并按要求公开的必要性。因此,必须充分发挥政府权责清单制度在深化简政放权、推进政府职能转变、推进政府治理体系和治理能力现代化中的基础性制度效用。

政府权责清单制度是一项具有中国特色的权力制约与监督机制,国外几乎没有直接与权责清单制度相关的研究,但是国外学者在政府权力制衡、政府权责关系、政务信息公开、制度实施效果等方面的研究成果能够为推进我国政府权责清单制度的研究提供一定的有益借鉴。国内学者对政府权责清单的研究主要集中在近十五年的时间,虽然研究起步较晚,但发展得很快。“权责清单”一词在2016年首次出现,并在论文中被运用,学者也逐步向“权责清单”的研究聚焦。唐亚林、刘伟从建构现代政府的高度,通过比对权责清单制度的制度精神,提出权责清单制度存在的问题,并给出建构现代政府的中国方案^[1]。徐刚、杨雪非通过A市Y区政府的个案研究,分析了区(县)政府在权责清单制度执行中的象征性执行悖向性逻辑^[2]。马岭、苏艺基于民

主集中制,分析了政府权责清单制度应有的功能定位以及努力方向^[3]。徐军、王国栋以31个省级政府权责清单作为研究对象,研究各省级政府权责清单间的差异,进而分析原因提出措施^[4]。李军鹏立足新时代,提出新时代政府权责清单制度建设的目标主要、任务以及对策^[5]。朱光磊、赵志远围绕职责体系的构建逻辑探究完善权责清单制度的举措^[6]。

一项制度需要经历一系列过程,才能从最初的制度设计转换为具体的可操作的制度安排,然而由于社会环境中存在着一些干扰因素,从而使得最初的制度设计与最后实际的制度安排不相符。正如美国政策学者艾利森所言:“在实现政策目标的过程中,方案确定的功能只占10%,而其余90%取决于有效的执行。”目前政府权责清单制度的实践过程中也出现了实际制度安排与制度目标存在差距的情况。从政府权责清单制度提出以来,虽然经过这些年的发展,政府的依法行政、简政放权、工作效率、公众满意度等方面都取得了相应的成效,但是,通过这几年的实施,我们也发现越往基层延伸,政府权责清单制度的推行存在的问题越多、困境越大,如何健全和完善政府权责清单制度,从而推进政府依法行政,是亟待解决的问题。深入探析政府权责清单制度实施问题的原因,对于规范权力运行,健全和完善政府权责清单制度,进而推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

关于政府权责清单制度的研究虽然取得了一定的成果,但是研究成果采用的研究方法比较单一,较多的是采用经验性的总结与描述来分析政府权责清单制度的实施,采用质性研究方法的较少。因此本研究力求借助质性研究的方法,运用访谈法以F省L县15名具有代表性的政府工作人员作为研究对象进行深度访谈,从而对政府权责清单制度实施问题进行归因分析,以期政府权责清单制度的顺利推行提供参考借鉴。

二、研究设计

(一) 研究方法 with 工具

质性研究是指以研究者本人作为研究工具,在自然情境下采用多种资料收集方法对社会现象进行整体性探究,使用归纳法分析资料和形成理论,通过与研究对象互动对其行为和意义建构获得解释性理解的一种活动^[7]。质性研究有三种资料收集方式即观察、访谈和实物收集。

扎根理论(Grounded Theory)是美国学者格拉

塞 (Barney G. Glaser) 和斯特劳斯 (Anselm Strauss) 在1967年首次明确提出的, 并提倡基于原始数据发展理论, 使得质性研究本身作为一种可靠的方法论获得合法性的。扎根理论在国内广泛应用于社会科学的多个领域, 强调系统搜集和分析经验事实, 在经验事实的基础上进行理论抽象, 其宗旨就是基于经验资料建构理论。扎根理论要求对资料进行逐级编码, 包括开放式登录、关联式登录、核心式登录。

NVivo软件是由澳大利亚QSR公司开发的一款能够对图片、文档、视频、音频等数据资料进行组织、存储、检验和分析的计算机辅助质性分析软件。研究者借助NVivo软件分析问卷、访谈材料, 经过创建项目、导入资料、建立节点、节点编码、资料分析、模型建立等一系列步骤, 可以更好地提取有用信息, 对复杂资料进行有效分析, 从而获取更可靠的结论。本研究将F省L县的政府工作人员作为研究对象, 对其进行深度访谈, 了解受访对象对于政府权责清单制度实施问题的感受, 借助NVivo11软件对访谈资料进行分析归纳, 同时运用扎根理论对政府权责清单制度实施问题进行归因分析。

(二) 研究对象及样本

本文研究对象所选择的是县 (区) 级政府, 这是因为县 (区) 级政府在我国行政层级中处于“承上启下”的关键地位, 是行政审批改革的重点突破口, 也是当前政府权责清单制度实施的重要主体。党的十八届三中全会召开后, 为贯彻中央和省、市关于全面深化行政审批制度改革的决策部署, F省L县开始全面建立并实施政府权责清单制度, 在这个过程中, F省L县以建设服务型 and 法治政府作为发展的核心, 逐步实现政府职能的转变,

实现简政放权为人民群众提供便利。经过六年多的时间, F省L县政府权责清单制度从无到有, 从制定县级政府权责清单延伸至乡镇政府权责清单, F省L县对政府权责清单制度的积极探索, 积累了经验, 并取得了一定的成效, 促进了F省L县在日后的发展中实现全面高质量的发展, 并且为我国全面建成小康社会提供县域层面的制度保障, 具有一定的代表性, 但不可否认的是F省L县政府权责清单制度在制定和实施的过程中也仍然存在一些问题, 通过对其影响因素进行深入分析可以为政府权责清单制度的顺利实施提供一定的参考和借鉴。

因此本研究采取目的性抽样的方式, 选取了F省L县15名工作人员作为访谈对象, 访谈对象均在政府权责清单制度改革的主要部门和岗位, 这其中既包括县直部门主要负责同志、分管领导, 也包括科室负责人、具体经办人员, 可以说他们是F省L县政府权责清单制度实施的直接参与者和实践者, 因此他们所提出的关于制度实施存在问题和成因是最直接的, 具有一定代表性。

为了保证访谈内容的真实性 and 准确性, 本研究采取先后进行面对面访谈的方式进行, 每位被访谈者的访谈时间大约为20-30分钟, 同时在被访谈者同意的情况下对整个访谈过程进行了录音和文字记录。在访谈过程中, 访谈内容主要集中在“结合自身工作实际, 您认为推行政府权责清单制度过程中存在哪些问题?” “您认为造成这些问题的原因是什么?” 访问者不会局限于访谈提纲的题目顺序, 而会根据实际的访谈情况对访谈问题进行弹性处理, 积极鼓励被访谈者思考回忆、进行解释和详细描述, 在整个访谈过程中重视对某些问题的细节进行深入探究。访谈结束后, 对被访谈者匿名处理, 用大写的英文字母进行顺序编号, 见下表1。

表 1 访谈对象信息表

采访对象	任职单位	岗位或职务	工作职责	工作年限 (年)
A	政府办公室 (法制办)	科员	负责合法性审查	7
B	发展和改革局	副局长	分管项目审批及权责清单管理	15
C	机构编制委员会办公室	副主任	负责全县权责清单的编制汇总及相关事宜协调	20
D	教育局	科员	负责机关内部规章制度建设	8
E	发展和改革局	四级主任科员	负责办理固定资产投资项目审批、核准、备案手续	12
F	行政服务中心管委会	工作人员	负责业务科工作	5
G	生态环境局	审批科副科长	建设项目环境影响审核、行政审批标准化建设和管理	19
H	卫生健康局	窗口负责人	负责行政审批和管理服务项目把关, 审核和签发许可证	27
I	市场监督管理局	审批科负责人	负责工商等事务的行政审批	23
J	自然资源和规划局	审批科科长	分管本部门行政审批有关工作	20
K	人力资源和社会保障局	科员	负责本部门行政审批, 权责清单的实施	3
L	公安局	民警	负责审批业务审核	8
M	公安局	民警	负责审批业务审核	13
N	行政服务中心管委会	主任	主持行政服务中心管委会全面工作	26
O	住房和城乡建设局	副局长	分管规划、造价、审批工作	18

（三）研究过程

本研究基于访谈法获取的原始资料信息，严格遵循质性研究中常用的理论建构方法——扎根理论，借助NVivo11软件作为编码和分析的工具，通过对访谈文本资料进行开放式编码、主轴式编码、选择式编码的逐级编码，从而探索出目前政府权责清单制度实施存在问题的原因所在。

1. 访谈文本的初步整理

本研究利用NVivo11软件的词频、自动编码分析等探索型分析功能对访谈文本进行了初步探究，有助于提高编码的准确度和效率，最终搜集到50个有实际意义的词汇。除了“清单”“权责”“制度”词汇的词频较高外，“行政”“部门”“事项”“权力”“政府”“服务”“审批”“监督”“职责”以及“调整”“公开”“信息”“编制”等亦是频次比较高的词汇。由此可初步推断，在访谈中受访者对政府权责清单制度的关注较多，权力事项梳理、行政审批、动态调整、信息公开等可能是受访者平时接触比较多、诉求较多的方面。

2. 实施数据编码

主要运用扎根理论“自下而上”的思维方式，在逐字逐句认真阅读的基础上，对文本资料进行开放式编码、主轴式编码、选择式编码的逐级编码。在利用NVivo11软件对第13位受访者M的访谈资料进行编码时，没有出现新的自由节点，接着继续对第14至15位受访者N、O的资料进行编码，均没有出现新的可作为自由节点的编码，表明数据已经达到饱和，受访者人数符合要求。

（1）开放式编码。扎根理论的首要步骤就是进行开放式编码，在开放式编码的过程中将原始资料概念化，提炼出最为有用的信息。利用Nvivo软件在对被访谈者的原始访谈文本进行逐行编码的过

程中，重视分析和把握每一个实词或每一段句子，如果一段文字涉及多个节点，则将具体文字在不同的节点下分别标记，如果无法确定某些文字所属的节点应该放置于哪个树状节点下，则将其暂时标记为自由节点，否则将文字内容具体标记为某个子节点，然后放置于某个树状节点下。开放式编码是对原始数据的概念化，在NVivo11中通过开放式编码产生了128个开放式编码，55个开放式编码节点，产生的参考点数为287个。

（2）主轴式编码。“主轴式编码的过程主要是挖掘概念类属之间的各种联系，从而表现资料中各个部分之间的有机联系。”结束对所有资料的编码后，利用软件分类，仔细阅读和思考每一节点下的具体内容，必要时根据内容对节点的名称进行相应的修改，同时比较不同节点的内容，必要时合并或重组一些节点，深入研究树状节点的逻辑性，并调整部分子节点的位置。本研究通过梳理各个概念词之间的关系，将第一步开放式编码所得到的55个自由节点整理归纳成15个主题类属。

（3）选择式编码。选择式编码是整个模型的核心部分，进一步提炼了核心范畴，对主范畴与其他范畴之间的关系进行了说明。基于前两个阶段，选择式编码系统分析了已有的概念、类属，从而产生“核心类属”。本文通过对不同类属进行分析比较、归纳出五个核心类属，包括思想认识存在偏差、相关配套机制缺失、社会公众参与不足、制定缺乏规范性、法律法规依据缺失这五个核心类属共同构成了政府权责清单制度实施存在问题的原因维度，最终得到的访谈文本三级编码的统计结果如表2所示。

经运算检验后，发现研究者编码的平均相互同意度（0.852）和信度（0.920）均在可接受的信度

表 2 访谈文本三级编码的统计结果

序号	选择式编码	主轴式编码	编码数（频数）		来源的访谈文本数	
1	思想认识存在偏差	专业素养有待提升	33	77	11	15
		主观动力不足	20		12	
		权力来源观错位	12		9	
		官本位思想阻碍	12		5	
		监督机制不健全	27		9	
2	相关配套机制缺失	缺乏责任追究机制	19	75	11	15
		动态调整机制不健全	18		10	
		缺乏绩效评估机制	11		10	
3	社会公众参与不足	政府宣传工作不到位	38	60	8	12
		公众参与意识不强	22		11	
4	制定缺乏规范性	缺少部门间协调机制	23	39	9	11
		缺乏程序规范性	16		9	
5	法律法规依据缺失	顶层设计不完善	23	36	10	13
		权力清单定位模糊	7		5	
		制定主体缺乏权威性	6		5	

标准范围内,表明该编码整体一致性信度较高,结果是可靠的。由此,可认为本研究的访谈文本编码结果具有一定的可信度,能较好地归纳出访谈文本的核心观点,具有较强的解释力。

三、研究结果与分析

通过运用NVivo11软件对15份访谈文本资料进行编码、整理和分析,本研究构建了政府权责清单制度实施存在问题归因分析的基本框架(图1),总体来说,政府权责清单制度实施存在问题的原因

有5个,其中政府工作人员“思想认识存在偏差”是其内因,而“相关配套机制缺失”“社会公众参与不足”“制定缺乏规范性”以及“法律法规依据缺失”是影响政府权责清单制度顺利实施的外因。同时,通过对访谈文本的分析我们也可以了解到,部分外因虽然可以直接对政府权责清单制度的实施产生影响,但是大部分外因需要通过内因才能发挥其影响作用,即当个体在受到外部环境压力时,只有将其转化为自身的主观动力,积极采取措施,才能有效推进政府权责清单制度实施。

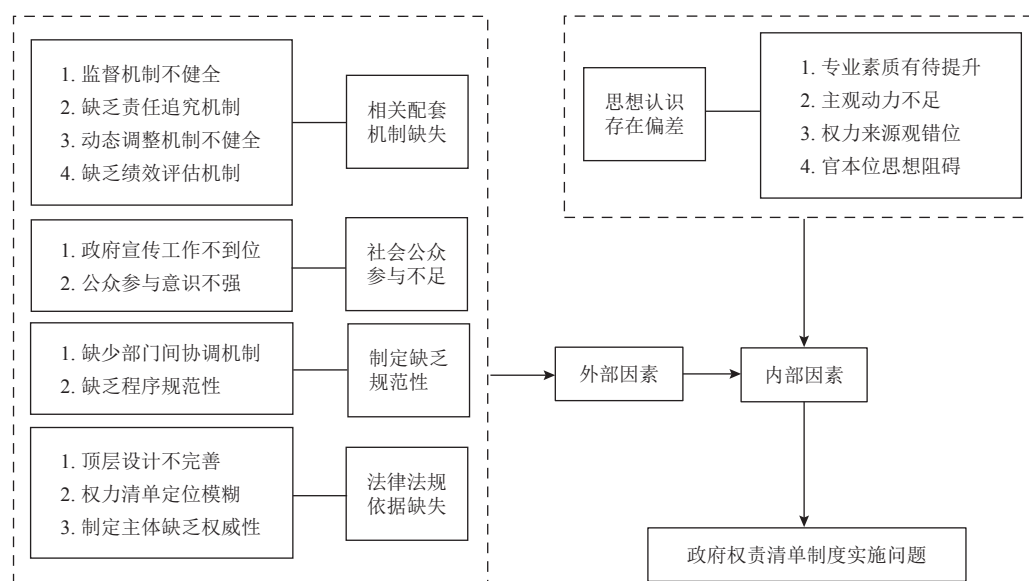


图1 政府权责清单制度实施问题归因分析的基本框架

（一）思想认识存在偏差

根据编码参考点数来看,作为内因的思想认识存在偏差是影响政府权责清单制度实施的关键因素,材料来源为15,参考点数为77,约占总参考点数的27%,其中包含专业素养有待提升(33)、主观动力不足(20)、权力来源观错位(12)、官本位思想(12)4个方面。被访谈者反映的权力清理不彻底等问题,首要原因是对权责清单制度的认识不足,缺乏重视,存在应付性的态度。作为梳理政府权责清单的主体,如果思想认识存在偏差,就会阻碍政府权责清单制度工作的开展。(1)专业素养有待提升。公共事务的复杂性使得政府的权责事项也呈现出复杂性的特点,编制政府权责清单这项工作专业性强、精准度高、工程量巨大,因此对于一些行政人员来说,科学合理进行清权、确权、晒权与制权是一个巨大的挑战,要求其具备较高的素质。但从访谈结果了解到,多数政府工作人员对政府权责清单的内容和意义并不明白,也仍旧以过去

的惯性经验来处理政府权责清单制度。例如被访谈者I说:“其实我对政府权责清单的相关知识还比较缺乏,在制定权责清单的工作中,我一般就是拿上级政府部门的模板来改一改就用了。”(2)主观动力不足。政府工作人员的主观责任感直接影响着政府权责清单制度的推行,如果工作人员能够积极履责,责任感较强,主观动力较足,就非常有利于实施权责清单制度,否则就会严重影响权责清单制度的实施。有5名被访谈者表示,他们在工作存在敷衍的态度,认为权责清单制度只是阶段性的任务,熬过去就可以了,没有充分发挥自身的主观能动性。(3)权力来源观错位。正确的权力来源观可以为实施政府权责清单指明方向,而错位的权力来源观则导致相反的结果。行政人员必须深刻意识到自己手中掌握的权力源自于人民,确保自己手中的权力是用来为人民群众谋福祉,这才能使这个制度真正落到实处。被访谈者B坦言,目前一些行政人员仍抱着为小团体谋取私利的想法,完全没有

意识到自己手中的权力源自公众,导致公权私用这种情况时有发生。(4)官本位思想。受我国传统政治文化的影响,部分领导干部和基层工作人员“法无授权不可为、法定职责必须为”的思想认识仍然比较淡薄,没有从思想意识、工作作风、执法方式等方面上扭转管理者和执政者角色,缺乏对公民权利的尊重和认同,要想在这种观念之下实行政府权责清单制度更是难上加难^[8]。

(二) 相关配套机制缺失

根据编码参考点数来看,相关配套机制缺失的材料来源为15,参考点数为75,约占210个外因编码参考点数的36%,因此,相关配套机制缺失是首要外因,其中包含监督机制不健全(27)、缺乏责任追究机制(19)、动态调整机制不健全(18)以及缺乏绩效评估机制(11)四个方面。(1)监督机制不健全。政府权责清单制度效用的发挥主要由两个基本因素所决定:一是制度本身是否完善,二是监督机制是否健全^[9]。地方政府无法自己评估权责清单制度实施的好坏情况,监督机制的设置对于政府权责清单制度的运行具有十分重要的意义^[10],没有独立的第三方参与对权责清单制度实施的监督,会影响清单的权威性,但事实上监督主体常常存在缺失的情况。例如,被访谈者E表示,目前权责清单制度的监督主体不是很明确,主要是政府部门对自己进行监督,在这种情况下,要想保持监督的公正独立是很困难的。(2)缺乏责任追究机制。建设政府权责清单制度是一项长期性的工作,要让发挥实效,就要建立完善责任追究制度,明确追责主体、追责手段、追责机构这些方面,如果连由谁问责、如何问责、向谁问责等都没有统一规定,那么政府权责清单制度将变成一项形式工程。例如,被访谈者O说到:“虽然大多数政府都已经制定出责任清单,但各地的责任清单的内容实际上存在较大差异,针对性也不强,进而使得监督与问责无法真正发挥作用,追责力度不强。”(3)动态调整机制不健全。政府权责清单公示后,为了保障权责清单的权威性,确保其准确性和时效性,也必须对权责清单进行及时调整。多名被访谈者普遍反映政府权责清单制度自推行以来,没有规范的动态管理机制,上级有通知、有要求的时候,进行局部调整,上级没通知、没要求,照旧执行。政府权责清单制度调整不及时,就会使权责清单制度的准确性、时效性、权威性受到质疑,不利于其作用的发挥。(4)缺乏绩效评估机制。在政府权责清单制度实施过程中,只有监督机制是不足够的,还需

要建立健全完善的绩效评估机制,评估分析政府权责清单制度的整体推行效果,进而对政府权责清单制度的实施进行修正优化。政府权责清单制度的绩效评估机制包含评估主体、评估客体、评估过程、评估方式与途径和评估结果等。通过系列访谈可以发现,当前地方政府权责清单制度缺乏统一的评估标准,完整的评估体系也还未建立,评估机制仍不健全,从而制约着地方政府权责清单制度的发展。正如被访谈者C所说:“我觉得没有评估的能力和条件,评估的话会增加我的工作量,还是等着中央层面来开展评估吧。”

(三) 社会公众参与不足

政府权责清单制度实施问题也受到社会公众参与不足的影响,这一编码材料来源为12,参考点数为60,约占编码参考点总数的21%,主要包括政府宣传工作不到位(38)、公众参与意识不强(22)两个方面。(1)政府宣传工作不到位。公开是政府权责清单制度建设的重要环节,从目前来看,各地政府的信息公示平台基本建立起来了,但是不管是上下级政府间还是同级政府部门间都缺乏有效信息共享,从而造成部门之间“信息孤岛”的现象。由于政府宣传工作不到位,政府推行权责清单制度过程中并没有达到预期效果,也阻碍了社会公众对政府权责清单制度的有效参与。(2)公众参与意识不强。一方面,大部分社会公众受到传统政治思想文化的影响,还是较为畏惧政府部门,对于政府权责清单制度也没有明确清晰的认识,认为这与自身的生活关系不大,认为“多一事不如少一事”,因此没有积极参与到政府部门的行政管理活动中去;另一方面,虽然随着社会主义法治化的发展,公众权利意识有所提升,有些社会公众虽然有较强烈的参与积极性,但是由于信息不对称,以及自身法律意识较为缺乏,参政议政和维权的能力都较低,因此也慢慢降低了对政府权力行使的关注,降低了对政府权力进行监督的积极性。被访谈者F坦言:“在梳理和编制政府权责清单的过程中我们几乎没有听取考虑社会公众的意见看法,公众由于自身的局限性参与观念意识也比较薄弱。”而在政府权责清单制度的推行过程中,要想充分实现公众权利,就必须让公众参与到权责清单的制定、公开以及落实的所有环节中。

(四) 制定缺乏规范性

这一编码材料来源为11,参考点数为39,约占编码参考点总数的14%,包括缺少部门间协调机制(23)、缺乏程序规范性(16)两个方面。(1)缺

少部门间协调机制。从访谈过程,我们可以了解到政府部门之间存在缺乏有效顺畅的协调机制已成为政府权责清单制度建设过程中的突出问题。随着公共行政管理环境和公共行政事务的日益复杂化,仅仅只是依靠某一个政府部门来处理复杂的公共行政事务,很难有效解决公共问题,因此需要完善部门间协调机制,加强各政府部门的沟通与合作。如果政府部门之间缺乏有效沟通,信息共享未能实现,出现了信息壁垒,就会使得政府部门行政效率过低、行政成本偏高。被访谈者E就谈到:“参与权责清单编制的县直单位,在权责梳理阶段由于没有充分沟通协商,导致权责归属存在重复或者漏项。”(2)缺乏程序规范性。就政府权责清单制度而言,通过程序控制的权力,比通过组织法控制的权力,对于保障清单制度的合法性更具重要意义,因为程序控制的权力可以实现各阶段的约束和监督,及时发现问题,阻止由于“一步错步步错”所致的结果不正义,真正地将程序正义与结果正义结合起来。政府权责清单制度只有经过标准化程序的运作,严格规定权责的依据,权力的划分标准,以及对权力的行使责任进行严格的规划,从而才能形成合理高效的政府权责清单制度,才能保证权责清单的顺利实施。目前的权责清单制度没有统一的编制程序,也没有统一的推进流程图,这在很大程度上导致了各地实施该制度时出现权责清单内容不统一,进度不统一的问题,严重影响了政府权责清单制度的效力。正如被访谈者G表示:“由于没有统一的标准,具有相似功能的同类部门梳理权力时,会出现不同的权力事项名称,使得梳理工作产生严重的差异。”被访谈者A也表示:“政府权责清单制度的规范程度不够,清单制度公布后,与其他县区相比,项目名称、法律依据、项目数量上存在较大出入。”

(五)法律法规依据缺失

这一编码材料来源为13,参考点数为36,约占编码参考点总数的13%,包括顶层设计不完善(23)、权力清单定位模糊(7)、制定主体缺乏权威性(6)三个方面。(1)顶层设计不完善。顶层设计是从全局出发统筹规划某一个任务或项目的各方面、各层次,强调各要素之间围绕核心理念进行有机匹配和有序衔接,以实现集中有效资源,高效完成任务目标。政府权责清单制度作为深化行政体制改革的一项新制度,只有完善的顶层设计才能保障权责清单制度的总体进度和执行效果。自中央明确提出推行政府权责清单制度以来,地方政府积

极响应号召,取得了一定的成效,但地方政府在推行权责清单制度的过程中仍然面临着一系列问题,这在一定程度上反映了我国制度顶层设计的欠缺,直接造成地方政府不能充分高效合理地利用相关资源,影响政府权责清单制度建设。(2)权力清单定位模糊。一项新制度的出现,必须有明确的法律定位,定位不清会导致体制在实施过程中受到各种困难。被访谈者表示,目前有关政府权责清单的各种官方文件并没有明确规定权责清单制度的内容和外延,也没有明确规定权责清单的特性和效力,这导致在制定权责清单时会存在着巨大的认识和理解差异,法律概念的模糊直接导致了清单的定位不清,也降低了权责清单制度的约束力和权威水平,增加了政府的实践难度。(3)制定主体缺乏权威性。实行政府权责清单制度的目的是为了防止政府权力的滥用,让权力在阳光下运行,接受人民的监督。政府权责清单的制定主体应该是代表人民的利益和意志的各级人民代表大会,而不是负责执行人民意志的政府及其相关部门。目前我国没有明确统一的政府权责编制主体,导致在实践中执行主体与编制主体合成一体,“谁的清单谁制定谁执行”的现象层出不穷。由政府主导权责清单的编制,出现“自我认定、自我执行、自我裁量”的情形,从而导致政府权责清单的实际作用收效甚微。例如,被访谈者B说到:“在政府权责清单制定中人大没有参与进来,在初步制定后,也缺乏本级人大的有效审议,政府权责清单制度的权威性和合法性其实是站不住脚的。”

四、结语

针对以上研究结论,政府权责清单制度的有效实施可以尝试以下策略。第一,提高行政人员的思想认识。思想是行动的先导,思想认识不到位,政府权责清单制度便不能推进,所以必须首先提高行政人员的法律意识、为人民服务意识,促使他们树立正确的权力观,依法行使权力,违法则需要承担相应的责任。第二,强化相关配套机制。相关配套机制是制度能否顺利运行和实现预期效果的关键因素,因此政府权责清单制度实施问题的破解,需要供给完善的配套制度,改善优化制度供给效应^[11]。第三,加大宣传,促进公众有效参与。政府权责清单制度的有效推行离不开公众的参与和监督。政府应利用多渠道、多方式进行宣传^[12],使公众清楚地了解政府的职责权限,清楚权力运作流程,同时建

立完善的公众参与机制,充分听取社会公众的意见看法,以保证清单制度的有效实施和后续完善。第四,加强协调,统一标准。政府权责清单制度的实施涉及多元主体,明确多元主体的权责,加强他们之间的协调合作,有利于政府权责清单制度的顺利实施。同时要对政府权责清单制度体系建立统一标准,统一平台,实现区域联网逐步向全国联网转变^[13]。第五,完善相关法律法规建设。政府权责清单制度的顺利实施,需要进一步加强顶层设计,建立起与权责清单制度相配套的法律法规,确保权责清单制度的实施有切实的法律制度作为保障。

本研究对政府权责清单制度实施问题进行了归因分析,得到的结论较为真实可靠,但也仍存在一些不足。首先,本研究虽然尽可能客观、中立地进行质性研究,但是很难避免存在一定的主观性,使得个别模糊语句的编码可能存在偏差;其次,研究范围有待进一步细化,本研究仅从整体上对政府权责清单制度实施问题进行把握,因此研究结果适用于分析政府权责清单制度实施产生问题的总体情况,无法完全适用于特别情境;最后,样本量不足,本研究访谈了15名不同岗位的政府工作人员,在今后的研究还需进一步扩大样本量,通过大样本量进行验证,以期对政府权责清单制度实施问题有更为深入的实证研究。

参考文献

[1] 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+322.

[2] 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, 10(4): 54-79+193-194.

[3] 马岭,苏艺. 全面推行政府权责清单制度的法治意义[J]. 学习与探索, 2018(11): 75-80.

[4] 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, 36(2): 93-101.

[5] 李军鹏. 新时代现代政府权责清单制度建设研究[J]. 行政论坛, 2020, 27(3): 41-46.

[6] 朱光磊,赵志远. 政府职责体系视角下的权责清单制度构建逻辑[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2020(3): 1-9.

[7] 陈向明. 质的研究方法与社会科学研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2001.

[8] 程守艳. 从“权力清单”到“责任清单”——对政府职能部门权限划分的思考[J]. 江苏技术师范学院学报, 2011, 17(3): 18-21+38.

[9] 张力,任晓春. 论我国权力清单制度的运行逻辑与现实考量[J]. 东南学术, 2016(5): 48-54.

[10] 沈荣华,冯英. 权责清单制定中的难题与对策[J]. 中国行政管理, 2017(7): 6-9.

[11] 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): 45-53.

[12] 孙祥生,彭冰瑶. 地方行政权力清单制度实施效果研究——基于民众评价的调研分析[J]. 浙江万里学院学报, 2018, 31(2): 19-23.

[13] 谢建平. 权力清单制度:国家治理体系和治理能力现代化的制度性回应[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2014, 46(6): 108-112+152.

编辑 朱娜