

构建政府权力规制的公共治理模式

□ 胡税根 翁列恩

浙江大学 公共管理学院 浙江 杭州 310018

所谓规制,一般是指政府对公共事务进行治理的一种工具,特指公共权力机构对社会共同体的活动依法施加持续的管理与控制活动。

政府规制主要包括经济性规制和社会性规制。近年来,政治学和公共管理学分别从公共权力、公共利益与治理结构的角度对政府规制的行为进行研究。政治学关注基于公共利益导向的公权力监督制约。政府规制的主体拥有公共权力,制约政府规制的过程实质上是对公权力的约束和控制。尽管政府规制具有公共利益基础,但在实践中并不是所有的政府规制都以实现分配正义这一非经济性目标为唯一宗旨,大量政府规制尤其是地方性政府规制对经济增长、区域发展的经济性诉求尤为突出。公共管理学则关注政府规制的结构性安排。在政府再造改革中,政府规制运用“控制战略”有效使用资源和制定决策规划,确保公共治理的多元化和信息共享,提高政府规制的绩效和参与者的满意度。

公共管理视角下的政府规制突出强调规制性事务的“动态属性”,规制机构需要发展推进制定“最优”规制的规制能力,而这种“最优”或“优化”规制需要反映和满足社会和公民不同程度的期望值。萨拉蒙认为规制是现代新治理环境中公共行动工具的重要组成部分,并将经济规制或社会规制区分为不同的政府治理工具,认为经济规制和社会规制都具有中等的高效性,虽然前者的公平性比后者更低一点,但经济规制可管理性程度更高。在这个意义上,政府规制已不能简单理解为政府对市场失灵的一种回应,而是政府管理公共事务、提升治理能力和实现

现代国家建构的治理工具。

在现实政府权力运行过程中,存在着确权、用权、评权和督权等关键环节,因而政府权力规制就是国家权力机关运用规制治理工具依法对政府权力进行持续的确权规制、用权规制、评权规制和督权规制的管理活动。权力的监督制约侧重于法律和政治角度对权力使用的正当性、合法性与公平性的解读,而权力规制侧重于从公共管理角度,对公共权力运行实施系统性结构治理的创新探索。

一、确权规制:政府权力运行的制度设计

在规制失灵的权力困境下对政府权力进行规制首先要重视确权规制,以落实“法无授权不可为”的法治政府理念。我国从中央到地方各级政府都拥有大量规制性权力,而所有这些权力都应具有合法性来源,即使一些权力属于自我规制也应纳入法治范畴。因此,取消没有合法性来源的职权也就成为确权的首要任务。不受限制的权力是权力运行风险的根源所在,确权正是要减少自由裁量和权力滥用风险,从而实现依法行政。

(一) 确权规制及其尝试解决的问题

作为对公共权力制定和执行的程序和结果实施规制性治理的一个过程,权力规制本质上是“对规制者的规制”的元规制,或者说是“对治理者的治理”的元治理。根据“元治理”理论,在市场、国家和公民社会互动的治理模式下,政府仍要保留其对治理机制开启、关闭、调整和另行建制的权力。英国政治学家杰索普认为政府在元治理方面扮演的主要角

色就是参与市场再设计、参与组织形式和目标的宪法改革以及司法再规制,为自组织创造条件,参与治理校准,继而为治理和监管制度提供基本原则。从公共部门角度看,政府运用治理工具对公共权力制定和执行进行规制管理,这实际上即是一项由政府部门主导的权力运行设计、规则制定和监管的机制。因此,权力规制的逻辑元点就在于政府部门厘清和确立权力边界。要实现“对规制者的规制”,首先需要明确政府规制权力的内容及其相应的责任部门。

从20世纪80年代开始,权力下放和地方政府扩大权力成为政府再造改革中的一项重要战略。随着政府权力不断向下级政府以及经济与社会领域的转移,推动了政府职能转变和服务型政府建设。党的十八届三中全会指出我国进入了全面深化改革的新阶段,明确要求界定政府与市场和社会的边界,加快推进政府行政审批制度改革和“简政放权”的自我革命。2017年3月,李克强总理提出继续坚定不移推进“简政放权,放管结合,优化服务”三位一体改革。简政放权对公共权力规制尤其是行政审批制度改革提出了新挑战,包括如何厘清权力边界、如何建构权力运行机制、如何保障权力运行的规范和效率、如何强化公共服务功能等。因此,在全面深化改革的背景和新挑战下,确权对于权力规制的重要性日益凸显。

从确权尝试解决的问题看,权力规制要实现“对规制者的规制”,其逻辑元点就在于上下级如何合理分权,有效确定权力的边界属性,明确权责范围,为权力规制这一治理机制的建立奠定结构性基础。萨拉蒙认为规制管理的第一个步骤就是制定规则或法规,明确行为或结果的预期。好的规则应该能从合法性、公平性、可预测性等几个要素中得到解释,其基本特征是:普遍认为有必要;适合于欲解决的情境;规制一致的应用和合理的豁免;设立可预见的预期;能够被受影响的实体理解。同样地,对于权力的规制治理,其治理性结构应以权力的合法合理界定和良好规制的制定为基础,从而为权力规制执行提供基础。

(二) 确权规制的实施路径——权力清单制度建设

确权是建立权力规制结构的基础,也是实现权力制约的起点。党的十八届三中全会明确提出,要“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”。作为确权的主要实施方式,政府权力清单制度是政府各个部门依据其法定职责,梳理和界定其权力边界,按照合法确权和权力要素合理配置原则,将行政权力行使过程以清单形式公之于众并接受多元主体监督的制度形式。权力清单建设将权力法定和限制权力相结合,是权力规

制这一治理结构得以实现的重要制度设计。这项制度设计的主要内容及其功能应覆盖以下几方面。

第一,依法确权,实现职能职责法定。规制性权力与政府规制中的自我规制事项都需要明确法律依据或来源,确保职权有法可依和执法有据。当前各地权力清单建设主要依据的是《行政许可法》,按其规定将行政权力分为行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政给付、行政裁决、行政确认、行政奖励、其他行政权力等类别。通过依法合法确权,不仅是行政权力行使的根本保障,也为清除违规的权力、缩减行政审批、减少不必要或违法的规制提供法律依据。

第二,规定权力内容和规程,压缩自由裁量空间。监督行政权力就要以明确规定其权力内容和运行流程为手段,以发挥权力运行功能为基本原则,赋予每项权力的定量定性说明和技术操作规则,预防规制性权力扩大和侵犯公民权力的风险,有效压缩行政自由裁量空间。通过规定权力内容和规程不仅能解决过度规制和违规越权的难题,也有助于提升规制效率。

第三,明确用权主体,协调职责交叉关系。用权主体的一致性与明确化是确权的主要任务,直接关系到行政权力能否被执行和行政问责能否被履行。规制失灵也在于协调失灵,权力清单建设在确权时应以理顺政府部门职责为目的,明确用权主体,重新界定交叉、重叠、缺位等现象的职责。这实际上对行政权力规范运行提出了更高的要求,也是效率与问责的前提,对改革政府管理体制意义重大。

第四,明确政府责任范围,做到权责一致。按照权责一致理念,权力清单建设在厘清权力内容和主体的同时,还应明确与行政权力相应的责任,把责任内容和范围作为衡量行政权力执行绩效的评价标准。可以说,权力清单与责任清单以权责一致的基本原则共同构筑起权力规制的基础。与此同时,与责任清单相对应的除权力清单以外,更为重要的还是公共服务清单。公共服务清单有助于明晰政府责任,并确保行政权力的运行方向,从而使权力规制的治理变革真正能够释放“改革红利”。

权力清单建设是实施确权规制的一种主要实践方式。从我国权力清单建设实践来看,各种层级的政府权力清单制度正在建立和完善中,逐渐形成了依法确权、压缩自由裁量和明确职责范围的确权规制结构,为建立分工明确、责任清晰、运作高效的政府治理体系奠定了基本框架。

二、用权规制:政府权力运行的机制再造

权力规制不仅需要严格限制权力和界定权力范围,更需要在动态治理环境中确保权力得以规范、有

效地使用和运行。用权规制主要运用规制治理工具,构建权力运行的规制流程和权力主体的用权规制机制,使权力能在规制治理结构内有效地运转。

(一)构建权力运行的规制流程

构建权力运行的规制流程,就是要求权力运作应以公开、公正为基本原则,公开权力行使过程,建立合法的权力行使程序,让权力在阳光下运行。具体包括以下两方面内容:

第一,建立权力公开运行制度。权力规制执行的有效性在很大程度上取决于权力行使过程的公开透明性。提高权力运行的透明度是当前我国廉政建设的基本原则,也是加强行政监督的普遍做法。在权力规制视野内实行权力公开运行,其制度设计主要指向两个方面:一是权力决策制定和执行公开透明。静态权力清单实质是决策权的使用,权力规制应将权力清单转化为实质性的决策公开透明,使决策符合民意、紧扣民意和满足公共利益目标。规制性权力在使用中更要建立规制制定和执行的公开运行机制,比如要有预规则、拟议、公众评论、发布等一系列程序。权力决策的公开透明不仅是建立科学决策的基础,也是推动全面监督的重要渠道。二是权力运行的互动机制。权力公开的主体是政府部门,而公开的目的是让公众得以知情、参与和评价。随着新公共治理的兴起,社会日益增长的多样性、动态性和复杂性意味着规制或决策的动态性,同时也对权力运行动态适应调整能力提出了要求。新公共治理将其称之为“互动治理”。对引导互动良好运行的原则进行制定和应用以及对各种制度进行维护和管理,这些制度既能赋予互动一定的能力,也能对其施以控制。

第二,实施权力运行的过程控制。政府权力运行的科学化还在于权力运行的可控性。行政权力主体在运用权力过程中,应严格按照其权力设定的目标与程序进行,避免权力运行偏离预设的范围和方向。权力运行过程的程序严密性对于防范权力失范、权力不到位等运行风险具有重要作用。科学严密可行的权力运行程序设计,为用权主体合法合规地使用权力提供了现实操作守则,也为监督主体监控用权过程提供了合法性依据。权力运行程序侧重于权力主体如何用权的流程规定,不能将权力运行程序视为公民办理该事务的流程。权力运行程序规制的对象是权力及其运行轨迹,直接关系到权力运行全过程的监督管理,也直接影响权力决策的科学性,可以说是权力运行绩效评估和决策轨迹的重要前提。

(二)建立权力主体的用权规制机制

权力规制的直接作用对象实际上是各类用权主体,用权主体如何合法合规地使用权力,用权于民,

发挥权力运作绩效,这就主要取决于用权主体用权规制机制建构的科学性。权力规制在建立针对用权主体的用权管理机制时,既要能防范权力越位、权力失范、权力不到位、权力自肥等不良现象,又要赋予用权主体足够自由裁量空间和激励管理创新的制度能力。

第一,预控权力运行风险点。任何政府权力运行都可能隐含权力风险,规制性权力涉及的规制范围越大、规制预期收益越大则权力风险也就越大。权力运行的风险点锁定和预控,对用权主体而言,一方面能够依法预控权力运行风险,避免发生职权、道德风险事件;另一方面也能在风险限定范围内依法履行职权,提高行政权力运行效率和行政决策能力。权力风险点管理可从几方面着手。一是锁定权力风险点。依据权力运行规则,要从行政部门、制度机制、行政人员、工作岗位等角度依次排查权力运行的风险点与监管盲点。二是对权力风险点进行排序。在权力清单和锁定风险点基础上,对每一项权力风险点的内容、预期风险进行定性定量说明,运用科学标准手段对其进行分类与排序。在这方面,美国的主要做法是联邦政府部门的岗位及其雇员建立风险等级,有助于定期进行风险审查。三是借助大数据技术实施风险点管理。互联网+和大数据技术的发展,使得智能识别违法违规信息和预测权力风险都成为可能。

第二,设定用权标准和界限。用权标准包含两个层次:一是行为标准,明确合法合规的行为及相应的程序准则、操作要求;二是绩效标准,规定运用权力预期应达到的绩效目标。从规范和标准角度看,一些研究指出腐败是一种偏离常规的行为,为此需要确定偏差程度的标准。而偏差标准实际上取决于正向设定的标准和用权界限规定,只有明确的行为标准和绩效标准,才能测量偏差行为的程度并施以不同标准的惩处或奖励。设定用权标准也为用权主体如何依法合理地使用权力提供了行为准则与目标预期。从标准制度角度看,可从两种不同目标导向制定用权标准:一种是公益正当性模式;另一种是成本有效性模式,确保标准可供比较测量。用权标准在行为标准和绩效标准设置方面可以综合考虑两种不同模式。

第三,实施基于“内源防控”的自我规制。对用权主体而言,设定权力风险点和规定用权标准可以视为行政行为 and 决策执行的准则,然而权力失范现象的形成是一个内部责任和外部机制相互作用的过程。Robert Klitgaard 提出了权力腐败公式:腐败 = 垄断 + 自由裁量 - 责任,因此仅从权力监督和制约角度并不能激励用权主体履行职责,防止权力失范和激励官员履行职责还需建立相应的责任机制。权力

风险的最高控制状态在于道德文化与有效管理机制的结合。加强道德规范对各级官员行使权力行为的约束有其正当性与合理性。作为对权力进行整体性治理的规制方式,权力规制试图从用权主体角度建构基于“内源防控”的自我规制。

三、评权规制:政府权力运行的绩效衡量

通过评权规制对于发现权力失范以及实现权力合规运行是政府权力规制绩效保障的必要环节。从权力清单建设到用权管理机制设计、对权力进行规制最终都离不开科学的评价体系的建设。评权规制是检测用权违规、权力失范和评价用权绩效的执行工具。

在规制治理视域下,对规制的成本收益、规制的行为以及规制的效果等方面的评价属于规制治理本身的范畴。但在权力规制中,尽管运用了规制工具和治理方式,对权力运行及其结果的评价体系尚未完全建立起来。在实践层面,部分地方政府有将权力事项、部门职责和部门年度重点工作目标结合起来的尝试,但在权力运行测评、工作绩效考核明晰化量化方面仍无法实现评价可执行、可操作的目的。具体问题主要包括:一是缺乏标准化的过程评估。权力运行评价应对权力配置、使用、运行的过程进行评估,而不仅仅是行政权力涉及的工作内容和工作职责履行。当前,由于权力清单事项还有待细化、运行程序还不够规范、还缺乏具体的用权标准,这些都对权力运行过程评估的指标设置、评估程序和评估标准产生了影响,过程评估的科学性和可行性都有待提高。同时,权力运行涉及行政官员的用权行为,针对用权行为的评估其实施难度较高。二是评权主体难以确定。一般用权失范、违规等现象的审查评估主体是纪委,但纪委在权力运行绩效评估的专业性和权力相关绩效信息采集的技术方面仍有不足,评权主体的可靠性、专业性、客观性也足以影响评权过程和结果。三是权力运行绩效难以测量。权力运行绩效测量在定性定量上的困境使科学的评价体系无法建立起来,绩效信息采集的困难性也相应增加了。四是评权结果运用的现实障碍。权力规制的评价结果主要是对用权规范性的测量,换言之,其结果形式可能是以负面评价为主。这种评价结果的运用需要和行政问责制相结合,用权失范的结果在责任追究、政治任免等方面都具有否定性影响,因而实际操作中也更容易遭遇抵制。从理论层面和实践层面看,评权制度建设既要整合政府绩效评估理论和规制理论,还要实现权力监督制约和权力有效运行的目的,因此在评权指标体系和评权管理机制等方面都面临着障碍。

加快科学的权力运行评价体系建设势在必行。

首先,建立评权规制的目标体系。每一项权力对应实现的目标与组织机构的职责在管理规范要求上实际上是不同的,现有的大量权力清单所附加的部门职责并不等同于权力目标,也非权力规制的目标。权力规制的目标体系一方面包含了权力规范运行的操作要求,另一方面包含着权力规范运行的结果。由于部分权力可能是跨部门运作的,因此权力规制目标体系也有可能是跨层级、跨部门的综合性目标。目标体系既要设置常规性正向目标,也要设置例外的负向目标;既要有一定期限的中长期目标,也要有年度执行目标。

其次,评权重点应该是权力运行情况的合规性。权力运行评价与政府绩效评估的区别在于前者强调取得绩效结果的合法性、合规性,包括决策程序、履行职责、选人用人程序等情况,而政府绩效评估更侧重综合性的结果导向评价。权力运行评价的主要目标是权力运行规范性,评价指标设计也应以权力运行规范为主要内容。权力运行规范性的测量指标可以采用定性定量相结合的模式,采用关键事件法、权力风险点评估等方法进行。例如可以建立权力运行规范指数评估,用权力运行规范指数这一较为客观的评估方式确定权力运行状况,以此作为考核用权主体的依据。权力运行规范指数也是政府机构法治化水平和治理能力的重要体现,在实践意义上对于推进行政问责和法治化建设颇具价值。

再次,重视评权主体的多元性建构。评估主体的权威性、可靠性和客观性也是用权评估的主要保障,用权失范的审核评估直接考验着评估主体的客观公正性。构建多元的评权主体体系,可从三个方面展开:一是自主评权。自主评权有助于强化用权主体规范权力运行的责任意识,是政府加强自身建设尤其是廉政建设的重要机制。二是专业评权。第三方参与用权评价在绩效评估技术专业性和科学性、可信度方面具有一定优势,也能保证评权过程独立和结果公正。因而第三方评权的科学性和权威性更强,评权结果的可接受程度更高,这很大程度上能弥补自我评权的缺陷,避免评权结果受到官僚主义的抵抗,推动了评权机制向专业化方向发展。三是社会评权。社会广泛参与评权能对用权主体形成压力和监督力,也是政府责任机制的一种主要实现工具。从公共权力的性质和公共利益导向看,权力运行绩效评估也需要综合效率性和公平性指标,建立科学、公正、全面的权力运行评估指标体系。一方面需考虑权力运行的成本效益性,另一方面需考虑权力运行的公平正义性。这就要求权力运行评价的指标必然要导向公共利益,并凸显公平属性。除权力规范运行的过程评价以外,更要以公民参与的满意度评价为基础建立公平性评价指标,这也是提高现

代政府回应性的责任政府建设路径之一。

最后,重视评权结果运用。评权结果运用包含三个方面的机制设计:一是评权结果运用的制度化、规范化、法治化。建立规范标准的评权结果运用制度,保障合法公正地使用。评权结果运用纳入法治化轨道,从而保持权力规制的持续性。二是评权结果的规范化管理。评权结果的标准化能为评权执行常态化提供持续支持机制。三是违规问责的规范化。违规问责机制在权力规制治理框架内,应重点把握问责事项清单化、问责程序公正化、责任追究法制化这三项基本原则。违规问责的规范化才能将权力运行绩效测评与责任追究有机结合,形成较为完整的权力规制绩效评估体系,推动权力规制科学化、精细化、规范化管理。

四、督权规制:政府权力运行的责任建构

从权力清单建设到用权管理机制设计,对权力进行规制最终都离不开科学的评价制度与全面的权力运行监督机制。前者是检测用权违规、权力失范和评价用权绩效的执行工具,其工具性意义更强;后者重在强化行政监督与规范问责,以全面综合的监督权力运行提高政府公信力与治理能力,其制度性意义更显著。权力规制这一治理方式的实现不仅需要评价了解其效果,更需要通过监督机制增加政治上的执行动力。

一般而言,权力监督是指政府主体或社会主体对行政权力的来源和运行过程进行控制和约束而制定规范性系统,并对公权力的设定和运行实施监察和督导,以保证公权力沿着制度化、法制化、公共化轨道运行。权力规制构建的全面督权机制是执行权力规制和实现责任政府、法治政府、服务型政府等善治目标的必要举措,也是权力规制在限制权力和监督权力这两个方面均衡发展的体现。

从权力规制治理角度看,推行可持续发展的督权规制应致力于主体、过程、技术、结果运用等几个层面。

第一,推进监督制度体系化、标准化建设。全面督权首先指的是监督制度贯穿权力运行过程,从确定权力界限、规定权力运行流程到设定用权标准、建立评价用权机制,都要以“公开化”和“阳光化”为基础,打造透明公开的权力运行环境,让监督权得以全面履行。一方面,需要强化权力规制各个环节的监督功能,流程制定、决策程序、运行结果都要做到透明公开和同步监督,构建监督制度体系,全面接受各类监督主体的监督。另一方面,权力监督应逐渐走向标准化、规范化、常态化。一是要将宪法的规定和党的执政原则具体化作为制度安排和监督标准,贯穿到对权力的具体监督中,这是权力监督成败的

关键所在。二是设置明确的用权标准,为全面督权提供监督依据和操作准则,权力监督在形式、内容、问责等方面也应做到监督的标准化运作,使监督有依据有规则有程序。

第二,扩大社会监督,增进公民信任。权力规制实行全面监督应将参与权、监督权交还给社会,扩大社会监督渠道,推进用权监督社会化,减少权力寻租机会,增进公民对政府的信任度。监督主体多元化的主要发展方向是扩大公民政治参与,这不仅是构成限制与监督权力体系的前提和基础,也是限制或制约权力滥用的有效途径。扩大社会监督,用权部门首先做到权力运行制度、流程和信息公开“三公开”,只有基于权力运行和结果公开,才能提升社会监督效果。

第三,运用“信息规制”监督权力运行。所谓信息规制,一是公开化,要保证日常政务信息、运权流程、决策程序和方案公开,做到对象、时间、内容等方面的全面公开;二是规范化,要明确哪些信息适合公开,防止信息不当泄露引起权力不当使用现象;三是信息化,建立用权事项的信息管理平台,尤其涉及决策事项、制定重要规制时,用权管理信息化能确保用权决策过程有迹可查和有序可依。随着互联网+和大数据发展,用权信息管理还能辅助用权决策和预测权力失范行为,信息督权也是今后权力规制的一个发展方向。

第四,重视大数据治理的介入。推动政务大数据的开放与共享有助于解决权力监督制约制度设计方面的缺陷,也是实现“以社会制约权力”保证权力民主运作的解决路径,有助于清晰地整理复杂网络结构下各类主体的职责权限,对于推进政府自身管理改革和建立社会治理多元主体复合协同机制都具有重要意义。对权力规制而言,能根据数据进行预测、制定方案和实施行动。基于自主预置功能的大数据治理在防范权力风险、识别权力失范事件、监督权力运行过程、评估权力运行效果等方面都具有显著效果。

第五,全面督权与责任追究相结合。全面督权在结果运用方面必须建立督查问责机制,形成“控、督、究”一体的督权制度。要实现权力规制的作用,监督权力运行就需要将权力监控与责任追究二者合一,确保督权有效果、能问责、能追究。就政府主体而言,应制定责任书、问责条例与办法、责任追究对象、范围与程序、责任追究结果等责任追究机制。责任追究机制有力推进了监督权力运行、完善政府职责履行和责任型政府建设,是现代政府的一项重要制度性安排,也是从责任角度减少权力失范和规范权力运行的一种行政机制。

■ 《中国社会科学》2017年第11期,约18500字