



国家治理现代化背景下的政府治理创新

由于各层级之间“职责同构”的限制，虽然各级落实方案的形式越来越完整，语言越来越规范，但是特点越来越弱，即使是最底层级制定的落实方案仍然与顶层设计方案差别不大，限制了具体方案在各地方层级的操作性。

今天的地方，与改革开放之初的地方已经迥然不同，彼此之间的差异更加多样，甚至有些方面的差距在不断拉大。只有承认这些变化，才能在进行顶层设计的时候不犯冒进主义、“毕其功于一役”的错误。

□ 杨雪冬

中国的改革开放是经济基础与上层建筑关系调整的过程。在这个过程中，政府治理作为上层建筑的有机组成部分，通过简政放权、财税体制改革、干部人事制度改革等多种形式，主动调整和变革，以回应经济基础变革的要求，顺应经济社会的发展。“创新”是近四十年来政府治理的主题之一，政府因而成为各个领域创新的火车头和第一推动力。

政府治理创新进入新阶段

党的十八届三中全会提出实现国家治理体系和治理能力现代化，完善中国特色社会主义制度的总目标，政府治理创新进入了新的阶段。这体现在以下五个方面。

顶层设计成为推进全面深化改革和全面开放的基本理念和方式。“四个全面”战略布局、“五位一体”总体布局、新发展理念成为各领域改革的基本遵循，具体领域的改革创新都要制定改革方案，明确时间表路线图，实行统一领导，协同推进。截止到2016年底，中央深改小组共召开31次会议，通过了200多个改革文件。根据2016年12月30日中央深改小组第三十一次会议的报告，2016年全年，中央深改小组共召开了12次会议，审议了146个重大改革文件；领导小组确定的97个年度重点改革任务和128个其他改革任务基本完成，中央和国家有关部门还完成了194项改革任务，各方面共出台改革方案419个。

改革创新的制度环境更严密，更有约束性。经过几十年的制度建设，中国的各项制度更加完备，法治环境不断完善，任何领域的任何改革都不能脱离制度约束，更不能挑战制度权威，根本目的是完善制度。因此，习近平总书记要求，要准确推进改革、协调推进改革、依法改革、有序改革。“该中央统一安排的各地不要抢跑，该尽早推进的不要拖延，该试点的不要仓促面上推开，该深入研究后再推进的不要急于求成，该先得到法律授权的不要超前推进。要避免在时机尚不成熟、条件尚不具备的情况下一哄而上，欲速而不达”。

改革解决的问题更难，涉及面更广，根源更深，更为复杂。经过几十年的发展，中国进入了改革攻坚期、深水区、社会矛盾凸显期。习近平总书记形象地说：“容易的、皆大欢喜的改革已经完成了，好吃的肉都吃掉了，剩下的都是难啃的硬骨头。”要凝聚改革共识，克服思想观念的障碍，打破利益固化的藩篱。

突出改革措施的执行力。习近平总书记认为，“制度执行力、治理能力已经成为影响我国社会主义制度优势充分发挥、党和国家事业顺利发展的重要因素”。他多次用“钉钉子精神”“踏石留印，抓铁有痕”等形象的话语来强调执行和落实的重要性。为了提高执行力，在党内管理和政府治理方面采取了多项举措。实现了对各省级机关、中央国家机关以及中央直属企业等巡视的全覆盖。本届政府从2014年开始采取全国范围的督查，至今已经举行3次，推动了相关政策的落实。

强调改革试点的规范化。试点改革是中国改革的重要经验。试点是“侦察兵和先遣队”，解决的是“必须取得突破但一时还不那么有把握的改革”，通过取得经验、掌握情况后冉推开。但是试点改革不是随意的、自发的，而是在整个顶层设计的框架下有组织地安排，有目的地实施。为了更好地发挥改革试点的作用，2016年3月，中央深改小组第二十二次会议审议通过了《关于加强和规范改革试点工作的意见》，为改革试点工作提供了基本遵循。

政府治理动力亟待提升

按照一般的理解，在如此锐意改革的中央领导下，各部门各地方应该迸发出更大的

活力和动力。然而，个别部门和地方的反应并不强烈，不仅“依法改革”的主动性不强，甚至出现“为官不为”“懒政怠政”的现象。从2015年开始，《政府工作报告》专列一部分谈“政府自身建设”。在多个场合，李克强总理严厉批评“门好进了、脸好看了，事难办了”“只要不出事、宁愿不做事”“不求过得硬、只求过得去”等懒政怠政现象。这样的结果是多种原因共同导致的。

个别地方的利益格局在一定程度上固化限制了其改革创新冲动。就一些地方的政府治理而言，稳定和秩序是其首选目标，探索创新多是对危机和挑战的应对。在改革开放的过程中，之所以在各地经常涌现出不同内容和形式的改革创新，主要是因为当地党委政府有着强烈的发展理念和担当精神。而经过了三十多年的发展变化，个别地方的利益格局基本形成，一些利益关系固化下来，制约和束缚了这些地方干部的思想行动，思想懈怠了，行动疲沓了。

国家治理内容的调整造成了地方领导干部的不适应。尽管经济发展依然是整个国家治理的中心任务，但是社会治理、环境治理、文化治理等上层建筑的调整也变得越来越重要。对于长期习惯于搞经济建设的不少领导干部来说，很难马上适应这些新的治理需要。这些新的治理任务，需要更细致的规划、精细化的治理以及长期的投入，不能简单地套用提高GDP的原有做法，甚至这些治理任务与发展经济的任务之间还存在着紧张乃至矛盾的关系。

顶层设计方案执行中的“时滞效应”。加强顶层设计，意在整体谋划，克服决策的碎片化和行为的短期性，发挥我国的制度优势。在设计顶层方案的时候，通过领导小组、部门联席会议、明确具体任务等方式，的确实现了这种制度创制的意图，但是在具体执行的过程中还存在着一定的“时滞效应”，设计方案不能及时地落实执行。“条块”格局是造成这种现象的主要原因。一方面，顶层设计方案是由作为“条条”的各职能部门执行的，需要与这些部门的系统要求对接起来；另一方面，顶层设计方案往往通过行政层级（块块）来贯彻执行，由于各层级之间“职责同构”的限制，虽然各级落实方案的形式越来越完整，语言越来越规范，但是特点越来越弱，即使是最低层级制定的落实方案仍然与顶层设计方案差别不大，限制了具体方案在各地方层级的操作性。

部分领导干部对从严管理的理解出现偏差，产生畏缩甚至推诿倾向。全面依法治国、全面从严治党，是提高国家治理制度化水平的战略性举措。从严管理是这些战略措施在各地方、各部门中的具体落实。然而，由于对这些战略举措认识的不到位，导致具体落实措施的简单化、武断化，扭曲了制度设计的初衷，走向了另一个极端。比如，把从严管理等同于凡事都要找依据，没有依据就不办事、不执行；把从严管理等同于凡事都要走程序，事事请示汇报，等领导批准；把从严管理等同于增加监督，混淆了决策和监督之间的边界，降低了决策的效率，等等。最重要的是，由于在从严管理过程中，部分领导干部没有厘清自主行为的空间边界，尤其是法律和政策的边界，因而行事小心翼翼，滋生了“多一事不如少一事”的心理。

对创新的激励机制不完善，效力不足。说到底，探索创新是由人来执行的，没有富有创新精神的各级领导干部，就不可能有遍布各地的创新探索。中国的干部队伍集聚着大量的社会精英，其中绝大部分是有理想、有抱负、有追求之人，这是中国制度能持续高效运行的重要原因。创新不能只依靠创新者的主观动力、个人情怀，必须构建起可持续的激励机制。现有的薪酬机制、晋升机制并没有将鼓励创新考虑在内，平均主义、“出头椽子先烂”的心理依然存在于某些地区的政治生态中。

社会舆论对地方领导干部塑造诱发的消

极情绪。尽管地方领导干部为了落实上级要求，采取了各种方法来克服困难、解决问题，但由于掌握的资源有限、监督制约乏力，加之部分人员能力和素质不足，容易出现行为的失范。舆论对地方领导干部的批评和消极刻画，增加了地方领导干部工作的难度，也诱发了消极情绪，比如“既然不能得到理解和承认，就不需要努力和担当”的心理。笔者参与了多届中国地方政府创新奖的评选，接触的许多领导干部都曾表示，他们之所以看重这个奖项，就是因为这是来自社会的评价。

激发政府治理创新动力的建议

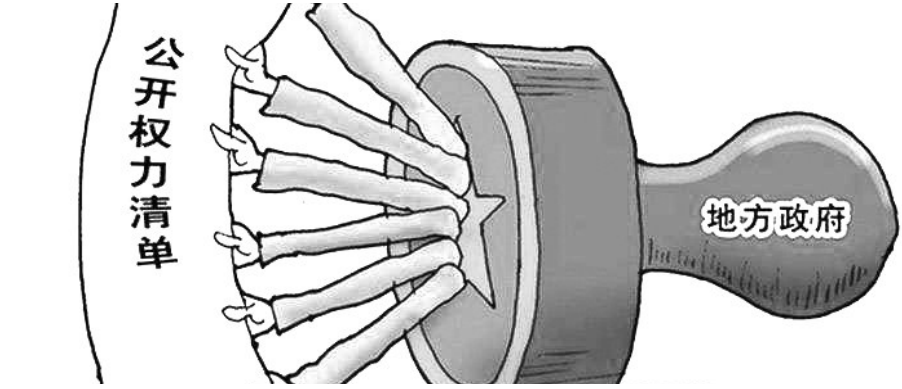
改革创新动力不足、消极行为增多引起了各方面的重视，其解决则需要多方协同努力。

应清醒地认识、辨析和承认地方发生的重要变化。今天的地方，与改革开放之初的地方已经迥然不同，彼此之间的差异更加多样，甚至有些方面的差距在不断拉大。只有承认这些变化，才能在进行顶层设计的时候不犯冒进主义、“毕其功于一役”的错误。决策者要自觉地在决策中坚持多样性的意识，做出有针对性的回应，这既是对地方的尊重，也有利于提升决策执行的效果。在许多治理问题上，地方不仅是上级要求的执行者，也是上级的合作者，更是问题的预警者。发挥地方的主动性和创造性，有助于控制问题的扩大、风险的传播，也能为决策制定和改进提供依据。

积极构建鼓励差别化探索的体制机制。长期以来，我国的决策执行中一定程度上存在着“一收就死，一放就乱”的恶性循环，造成了治理资源的巨大浪费。鼓励差别化探索必须以承认地方的多样性为前提，深化中央与地方，以及各层级政府之间的权责划分，在总的框架下确定具体目标时要尊重地方的自主性，确定政策效果衡量标准时切忌单一化。从全面深化改革的目标确定以来，习近平总书记就多次提到要把顶层设计与鼓励基层创新结合起来。他在中央全面深化改革领导小组第十七次会议上进一步明确提出，“中央通过的改革方案落地生根，必须鼓励和允许不同地方进行差别化探索”“要把鼓励基层改革创新、大胆探索作为抓改革落地的重要方法”。需进一步提高决策制定和执行的科学化水平，在决策过程中多关注地方的需求和具体情况，多吸收地方的经验做法。在执行的过程中给地方适度的变通空间，合理地配套资源，并允许试错、宽容失败。

在合理划分治理职责的前提下积极推动各类治理资源的合理配置。习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第十七次会议上提到，要针对基层工作的特点和难点，推动职能下沉、人员力量下沉，建立与基层改革实际需要相匹配的权责体系。近年来，通过多方面的努力，基层治理所需的资金、人力、办公场所、技术支撑等各类治理资源普遍增加，基层治理的能力也不断提高。但是，这些调整变化还不足以应对复杂、多样、琐碎的治理问题，因为许多治理问题需要更高层级的政府机构来协调，需要跨行政边界来合作解决。因此，既要合理划分治理职责，探索治理资源的跨边界配置，又要防止一些部门以资源下沉为借口下放责任，加重基层政府权责不对等的困难。

营造鼓励政府创新探索的社会舆论。充满活力的社会急切地呼唤着创新，社会创新反过来又会促进政府创新。这是三十多年改革开放带来的巨大变化。鼓励各级政府探索创新，不是简单地奖励几个优秀的领导干部，树立若干模范榜样，而是应努力营造鼓励探索、宽容失败的社会氛围，尤其是对领导干部的评价不能过度使用“一票否决”的方法。在舆论引导上，上级部门尤其不能频繁地使用批评问责，而应努力营造国家与社会、上下级之间相互信任的良好局面。



党的十八届四中全会后，中央要求各级政府工作部门，将行使的各项行政职权及其依据、行使主体、运行流程、对应的责任等，以清单形式明确列示出来向社会公布，接受社会监督。长期以来，部分政府部门权力行使中存在一些乱象：有滥权乱作为的，有设租寻租以权谋私的，有推卸责任不作为的。凡权力运作不当，都会给国家造成巨大损失，会严重阻碍我国经济社会发展步伐和改革进程。因此，要通过建立权力清单和相应的责任清单制度，规范政府权力，明确各级政府工作部门职责权限，全面推进依法行政。

权力清单制度本身也要统一规范化

权力清单用于规范权力，但各地权力清单却做得很不规范。出于因地制宜并在实践中完善的考虑，中央让各地各政府单位自行列出权力清单，并没有规范权力清单形式与内容的文件，也没有相应的行政法规，没有经由全国人大和地方人民代表大会审议立法。从已上网公开的各政府部门公示的清单来看，由于缺乏统一的标准，各地各政府单位各自为政，存在着划分权力的标准不统一、制度推行流程不统一、清单的格式规范不统一、清单覆盖的行政机关的层级不统一、清单公示渠道不统一等问题。

有些政府部门干脆走起了过场，搞起了形式主义的一套。如有政府单位的权力清单是“大清单”，并没有对具体的行政职权进行详尽解释，这样的“大清单”其实就是一本“糊涂账”，没有起到理清权力边界的作用。有些政府的权力清单仅仅用数字说明自己已经下放了许多行政审批项目，却不告知具体下放哪些项目。这种行为看似践行了中央“简政放权”的精神，其实很有可能下放的都是一些政府本身就不该管的权限，或者只是进行了权力的“合并同类项”。有些省份已经做到了省、市、县、乡（镇）四级政府都进行权力清单公示，而有些省份并未公示市级及以下级别政府的权力清单。

由于对法规理解不一致，在权力分类和项目数量上，也就产生了差异。同一个省内，有的县梳理出2800多项权力事项，有的梳理出不到2300项行政权力。这些不统一不一致，影响到行政审批制度改革规范化、标准化推进。对于取消和下放行政审批事项，有些地方习惯于攀比数量，甚至把这个数字作为政绩来考核，却没有充分考虑到审批权下放的实际效果。如果省政府下放给区政府100多项审批事项，但区级部门确认能行使的权限不到50%，导致审批改革效果大打折扣。

此外，公开权力清单没有体现出足够的服务性和便民特征。地方各级政府公开权力清单，对于公众约束和监督政府权力行使，在效果上还不是很突出，没有向民众提供方便。对政府而言，权力清单尚未很明显地促进政府职能转变，事中、事后监管职能还没有得到预期的强化。权力清单的动态调整，还没有与社会需求完成无缝对接。

权力清单用于清理权力运作中的乱象，其本身也应该是规范化的。权力清单制度的相关法律法规及文件的缺失，可能是导致各地各级政府权力清单缺乏统一标准与规范的直接原因。对此，中央应当尽快推进权力清单制度的标准化与规范化建设，公布标准化的权力清单模板，以制度的形式设立标准，使得权力清单的建立、编制、公布与实施规范化，并使权力清单制度涵盖至各级政府的各个部门。

责任清单应尽早兑现

简政放权不能止于列出权力清单，更为重要的是完成与清单相关的制度配套，特别是健全监管制度。权力清单制度如何才能不演变为政府的自导自演走过场，又如何防止出现权力乱象或者不作为现象呢？其关键节点在于明确责任，公开透明，将自身纳入公众的监督之下。

对于权力行使流程，不应有权而无责，责任清单应早日兑现。当权与责没有绑定在一起，且权力缺乏有效监管监督时，权力清单本身也就失去了“明确政府权力界限”的意义。这就要求我们在建立权力清单的同时，应当遵循权责一致的原则，建立起与之相对应的“责任清单”，

权力清单制度也应规范化

管理视角

□袁刚 丁虹

并为权力清单制定“流程图”。在“责任清单”内，应该梳理、罗列与行政权力对应的责任事项、明确责任主体，并且健全问责机制，将权力清单制度与责任清单制度有机连接。而“流程图”的作用则是将权力的行使程序化，规定权力行使的条件、时限、程序。

从根本上讲，权力清单公示的不是政府的权力，而是政府的义务与责任，权力清单不能脱离责任清单而存在。但是我们看到，在建立权力清单的同时建立起责任清单的政府少之又少。安徽省政府是推行“权责一体”的先行者。在建立权力清单制度的同时，安徽省率先建立起了与之相匹配的政府责任清单制度。这份责任清单一共编制了12万条责任事项，2万条追责情形，3万条法律法规依据。针对权力清单内的每一项行政权力，将权力对应的责任转化为具体的清单条目，责任明确到人、到岗，责罚制度清晰，追责情形具体，责罚体系完善，且明确指出了行政机关在权力行使中应履行的义务以及未履行义务可能带来的后果。

权力清单的公示不应是“一次性”的。在梳理各地各级政府权力清单的过程中，我们发现，有的政府并没有界定权力行使的期限，更没有根据现实需要对权力清单进行调整与修改，同时也没有在公示权力分类时规定各项权力行使时的规范。权力清单“流程图”的缺失，不仅会使各级政府与行政机关及其公职人员在行使权力时无据可依，亦会导致群众难以行使监督权。

权力清单只有在有效的监督下执行，才不会沦为自导自演的纸上谈兵。对权力的有效监督，是权力行使流程中的一个重要部分。在公布权力清单时，应当选定恰当的监督主体，并且创新权力监督模式。北京市西城区政府将责任清单的完善与信息化政府建设结合起来，创建了行政权力标准数据库，对区内政府及各个职能部门执行行政权的情况进行监控监督，同时还制定了配套的考核机制，如《西城区行政权力公开透明运行工作过错责任追究暂行办法》和《西城区行政权力公开透明运行工作投诉受理办法》等，使责任追究可以操作，责任清单得以兑现。

随着各级政府及各个政府部门相继公布自己的权力清单，权力清单制度已进入了实践总结和制度完善的阶段。权力清单制度的建立取得了卓著成果，但是依然存在诸多问题，需要进一步完善，规范权力运作的政府权力清单制度本身也应规范化，这些问题的解决，也正是我们在下一阶段健全权力清单制度的着力点。