



中国期刊方阵双效期刊
中文社会科学引文索引CSCSI来源期刊
中国人文社会科学核心期刊
全国中文核心期刊
RCCSE中国权威学术期刊
全国高校精品社科期刊

ISSN1000-8594

理论探讨

LILUN TANTAO



2015



理论探讨

(双月刊) 2015年第3期(总第184期) 5月15日出版

政治学研究

- 权力分工制度与权力清单制度:当代中国特色权力运行机制的建构..... 唐亚林 5
喧嚣者的扭曲主导与对应者的激愤表达及其调适..... 吕庆春,伍爱华 11
社会建构型福利体系的中国特色发展路径..... 曾瑞明 16
马克思视野下“国家—社会”关系理论与中国现代社会治理创新..... 段 妍 20

社会主义理论与实践

- 论社会主义核心价值观三个层面之间的关系..... 魏 波 24
实现联合国千年发展目标:中国的贡献与经验..... 朱贵昌 29
五四时期社会主义论战的内在逻辑:以《社会主义讨论集》为例..... 张立波,张 婷 33
马克思主义史上探讨东西方相互作用的首篇文献
——研读《中国革命和欧洲革命》..... 徐 芹 38

哲学论坛

- 道德信仰与价值共识..... 余玉花 42
论法的社会功能..... 常绍舜 47
当代中国马克思主义哲学史研究方法论之辨..... 曹典顺 51
“绝对精神”在青年黑格尔思想中的演进过程..... 王天成,田伟松 57
何谓政治哲学
——罗尔斯政治哲学观的阐释..... 谭清华 62
马克思所有制理论的人格奠基
——基于对马克思一个重要命题的分析..... 刘海江 66
当代俄罗斯马克思主义研究的新突破..... 陈 杨 70

经济纵横

- 新自由主义与资本主义经济危机
——基于阶级分析方法的研究..... 裴小革 74
新型城镇化背景下新生代农民工返乡创业体制机制建构..... 张秀娥,邢 鸥 79
二元经济结构下我国劳动力产业转移的影响因素及其政策启示..... 田 静 83
工农业协调发展的当下问题与现实路径..... 迟梦筠,龚勤林 87

投稿邮箱

科社、政治学 lltkks@163.com 哲学 lltzx@163.com 经济学 llttjgl@163.com 党建 lltdj@163.com 公共管理 lltzcc@163.com

- 二元结构下农田水利建设投融资体系构建..... 韩喜平,金 运 91
集群理论视角下服务业创新能力提升问题研究..... 任爱莲 95
管理者—员工的相互依赖不对称对关系绩效影响的实证分析..... 赵玉田,徐 群 99
促进经济结构升级的人力资源开发研究
——论高级专门人才培养必须与市场对接..... 李 姜,凌子山 103

党建研究

- 优化党内权力结构:构建从源头遏制党内权力腐败的新机制..... 郭文亮,单文龙,洪 汛 107
习近平对马克思主义学习型政党建设的探索与贡献..... 史家亮 111
国家治理现代化进程中提高党的决策民主化的有效路径研究..... 陈 亮,王彩波 115
社会资本视域下中国共产党治国理政绩效的提升路径..... 颜俊儒 120
推动领导干部财产公开制度试点之解析..... 陈志宏,徐玉生 124
深化纪检体制改革 实现制度创新的对策研究..... 谢璐妍 128
网络和平演变:意识形态安全的严峻考验及应对策略..... 许一飞,崔剑峰 132

公共管理研究

- 城市变迁中的双重吸纳
——基于国家与城市关系的历史视角..... 姚尚建 135
论人本化行政..... 宋玉波,陈 仲 140
服务型政府建设的逻辑..... 沈亚平,王阳亮 145
论执行型政府的软制度建设..... 蔡小慎,李洪运 150
用脚投票:权利自救下民工荒的一种解释框架..... 李贵成 154
社会冲突视角下环境群体性事件参与群体行为演变分析..... 李伟权,谢 景 158
新合作主义视域下的公民参与与城市社区治理
——基于德国城市绿色空间治理的思考..... 王 晨 163

争鸣与探讨

- 论公民预防职务犯罪的义务设定..... 包家新 167
推进国家治理现代化的路径选择..... 史献芝 171
解放与救赎
——马克思主义关于人的解放思想对基督教救赎思想的批判比较探要..... 胡乃岩 174

MAIN CONTENTS

The Power Division System and Power List System: Constructing Contemporary Power Operation Mechanism with Chinese Characteristics TANG Ya-lin 5

On the Interrelationship of three Levels of Socialist Core Values WEI Bo 24

On Moral Belief and Value Consensus YU Yu-hua 42

On the Methodology of History of Marxist Philosophy Research in Contemporary China CAO Dian-shun 51

The New Liberalism and Capitalist Economic Crisis
——Based on the Method of Class Analysis PEI Xiao-ge 74

Establishing Systems to Facilitate the New Generation Migrant Workers to Start their Own Business at Hometown in the Context of New Urbanization ZHANG Xiu'e & XING Ou 79

Optimizing CPC's Power Structure: Establishing a New Mechanism to Suppress Corruptions from Origins GUO Wen-liang, SHAN Wen-long & HONG Xun 107

XI Jinping's Contribution to Building a Marxist Learning Party SHI Jia-liang 111

Dual Absorption during the Process of Urban Development
——A Historical Perspective on the Relationship between Nation States and Cities YAO Shang-jian 135

On Human-oriented Administration SONG Yu-bo & CHEN Zhong 140

权力分工制度与权力清单制度：
当代中国特色权力运行机制的建构

唐亚林

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

摘要:权力制约模式可分为结构性权力制约模式与功能性权力制约模式两种,前者建构框架性制度结构,体现政治制度的性质,并日益退隐到幕后,而后者建构操作层次,成为运行机制,体现政治制度的质量。当代中国建构了坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一的结构性权力制约模式,并在努力探索建构决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系这一功能性权力制约模式,从而实现对权力运行机制的中国特色建构。中国特色权力运行机制的内核包括两大内容:一个是“说‘不’的权力分工制度”,即在集体领导与分工负责制基础上的“副职分管、正职监管、集体领导、民主决策”的新型权力运行机制;另一个是“说‘是’的权力清单制度”,即“法无授权不可为”的新型权力运行机制。建构中国特色权力运行机制的最大意义,在于通过功能性权力制约模式的再造,带动结构性权力制约模式的再造,最终实现权力制约模式的中国式创新。

关键词:权力制约模式;权力分工制度;权力清单制度;权力运行机制

中图分类号:D616 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-8594(2015)03-0005-06

探索对权力的有效制约与协调促进之道,是中国共产党在坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一的基本框架下,建立决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制的根本任务,更是开创中国特色政治发展道路,特别是权力制约的中国式道路的题中应有之义。

一、权力制约的两种模式及其弊端

1. 权力制约的两种模式

权力制约的模式可以概括为两种:一种是结构性权力制约模式,另一种是功能性权力制约模式。结构性权力制约模式,是针对由一方垄断决策和发起行动的“完整权力”(integral power)而言的,其目的是要建立参与者之间权力平衡和划分领域为特征的分散权力(intercursive power)关系。而设计用于限制完整权力的措施包括定期检查掌权者的行为(立法和司法审查),定期重新确认掌权者的法律地位或免职和接替(任期和继承规则),规定他可以控制的领域或该领域内供他

选择的范围(“公民自由权”),以及涉及冤屈的上诉和请愿权利^[1]。

从国家层面,结构性权力制约模式就是把国家权力划分为立法、行政、司法等三权,三权之间彼此分立,相互制衡,辅之以多党竞争、公开选举、司法独立等方式,从而达到建构资本主义宪政制度体系之目的,这是一种框架性制度结构,体现政治制度的性质。这种资本主义宪政制度体系是随着现代大工业的出现而降生的,主要针对的是以往不受制约的专制权力即完整权力而言的。然而,这种框架性的结构性权力制约模式在运行过程中逐渐被一种功能性权力制约模式所取代,并退隐到幕后发挥一种独特的“调节器”与“稳定器”之作用。

功能性权力制约模式,是针对行政权扩张引发的政府过程层面的决策权、执行权、监督权的配置状态,它是立法权、行政权、司法权三权的重心从传统的以立法权为中心向以行政权为中心转移过程中,呈现的新型操作性权力制约模式,即为确保行政理性与效率,通

收稿日期:2015-04-05

基金项目:国家社科基金重大项目“包容性公民文化权利视角下统筹城乡文化一体化发展新格局研究”(12&ZD021)阶段性成果

作者简介:唐亚林(1967—),男,安徽宿松人,教授,博士研究生导师,2012年国家社科基金重大项目首席专家,政治学博士,从事公共管理与比较政治研究。

过不同部门与群体分别掌握决策权、执行权和监督权以及彼此间的制约与协调,以全面提升政府回应民众需求的能力和绩效。

从政府层面,功能性权力制约模式就是通过权力运行过程中的职能分工,即决策、执行、监督、评估等四大环节来体现权力的实际运作状态,它是建构政治制度的操作层次,成为运行机制,体现政治制度的质量。实际上,在西方发达国家,日常公共事务的决策、执行、监督与评估等工作主要由总统或者总理来负责,其具体质量如何,反映了执政者及其背后所代表的政党所获民意的支持度,并不直接反映国家的框架性政治制度体系的绩效。

区分这两种权力制约模式的由来与内涵,理清二者的关系,是讨论中国特色权力运行机制的理论前提。

2. 权力制约两种模式的弊端

以英、美等国为主的西方发达国家,因为工业化开启较早,在建构针对专制权力的制度创新方面,最大的成果就是形成了结构性权力制约模式。经过几百年的运行,这种因应资本主义早期工业化而生的结构性权力制约模式,其弊端也日益明显。总体而言,存在两大主要弊端:

第一大弊端是民主控制能力的下降。应该说,西方发达国家政治制度中政党制度的两党竞争、议会制度的参众两院、司法制度的独立审判等制度设计,目的是防止总统(首相)权力、立法权力、司法权力一家独大,其本质在于建构一个民主控制的制度体系。但是,现在党派之间频发的恶性竞争以及背后的大资本的金钱操纵,让一些有利于民生的法案或者某党主张的、事后被证明是长远战略眼光的法案迟迟难以通过。也就是说,当初设计得比较完美的民主制度,在实际运行过程中会受到很多因素的干扰,无法发挥其预期的作用。

造成民主控制能力下降的根本原因,一方面在于无处不在、无孔不入的资本深度介入到现代政治过程,出现了所谓议会、政府与利益集团相互勾结的“铁三角”现象。“企业共同体将经济权力转化成政策影响和政治通道的能力,连同它与中产阶级社团和宗教保守派结盟的能力一道,使得它成为联邦政府中最有影响力的力量……经济权力、政策专家和持续的政治胜利之间的结合,使得公司的所有者和主管们成为支配阶

级(dominant class),他们不仅掌握着绝对的权力,而且拥有权力型塑其他群体和阶级必须活动于其中的经济和政治框架”^[2]。另一方面在于原有的以立法权为中心的三权分立与制衡模式,逐渐向以行政权为中心的三权分立与制衡模式转变,掌握了行政权的总统(首相)成了“帝王般”的总统(首相)。“总统的执行办公室变成了政府的‘效率’部分,而国会、法院、州议会和其他权力中心成了政府的‘尊严’部分,它们的工作很轻松,这样可以专心致力于履行政府的礼仪职能”。犹如当初亚历山大·汉密尔顿忧虑的那样,“强化行政部门意味着政府‘逐渐向君主制迈进’。不适当地强化行政权力,会导致绝对主义和专制主义”^{[3]144}。

第二大弊端是制度自主性丧失,整体功能失调。当初资本主义民主制度是在工业化大生产兴起的过程中、在农业社会向工业社会转型过程中蓬勃生长出来的一种政治制度体系^①。这种政治制度框架体系发展到今天,确实很难应付复杂的国际贸易分工体系、国际金融和全球治理等叠加局面,出现了一种被笔者称为“制度无以统合不确定性”之特质^[4]。

这种“制度无以统合不确定性”特质,往往导致既有的民主制度体系及其运作机制在实践过程中发生种种扭曲和异化,功能失调乃至负功能现象频发,无以有效统合和应对各种不确定性与复杂性交织的挑战。恰恰对于带有框架性的政治制度体系,几百年来西方社会缺乏根本性改造,其结果是“普遍的制度失败问题开始折磨美国全国政府,对全国性政府机构实质性权力实施限制的问题,不再被当作需要在宪法层次进行考虑的基本宪政事务而被提出来”^{[3]154}。

学者胡安·林茨认为,“总统的相对固定的任期,将政治议程断裂为非延续的、严格分界的时期,未能给某些重大事由所需要的连续适应过程留下空间……总统授权的持续时间成为所有政治行为者考虑事情时的一大关键因素”^[5]。也就是说,实行任期制的总统制使得长期性的战略政策很难获得一个稳定性的延续。

从结构性权力制约模式的两大弊端可以看出,西方社会当初基于一定的经济社会文化环境孕育而生的政治制度框架体系,愈来愈不能统合如今复杂的局势了,只不过它仍然是“两害相权取其轻”之后的理性选择而已。这是结构性权力制约模式无以化约的困境。

功能性权力制约模式的弊端则表现为愈来愈突破结构性权力制约模式的约束,并日益走向一种集中,产生了一种建立在政府职能的扩张化与福利化基础上的“大政府”或者“行政国家”现象^{[6]168}。“当政策制定和执行管理的职能充分一体化在总统办公室内行使的统一命令结构时,赋予公法的决定法律效率的裁量权就为总统所有了”^{[3]139}。因此,在实际运作过程中,这种权力高度集中于行政部门的现象,又面临着重新分权的要求。20世纪80年代末,依据1988年实施的《改善政府管理:下一步行动计划》的规划,英国开始实施分权化改革,将政府的政策制定与执行服务的职能分开,创设专门的执行机构即执行局,享有充分的自主权,并以企业的方式来运作。设置专门的执行局这一改革措施,其背后实际上就是反映了对功能性权力制约模式的弊端的改革取向。

二、权力运行机制:权力制约模式的中国式改造

2013年11月,中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,在理论层面上正式提出了“把权力关进制度笼子,构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系,健全惩治和预防腐败体系”之权力制约目标。其中,“把权力关进制度笼子”是建构结构性权力制约模式的目标,“构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系”是建构功能性权力制约模式的目标。

1. 结构性权力制约模式的中国式建构

面对着人类社会出现的两种权力制约模式,在结构性权力制约模式建构方面,中国共产党没有采取西方的三权分立制,也没有采取多党竞争制,而是强调要把“权力关进制度笼子”,需要坚持党的领导、人民当家做主、依法治国的有机统一。但是,这“三者的有机统一”统一到哪里去?2013年11月举行的中共十八届三中全会通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出了用“三者的有机统一”来“深化政治体制改革”的任务,即“紧紧围绕坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一深化政治体制改革,加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,建设社会主义法治国家,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”。从中我们可以看出,“三者的有机统一”的潜在走向,将会统一到“民主”和“法治”这两个关键词之上。

而且,该决定还明确了建构结构性权力制约模式的发展方略和具体推进路径,即发展方略是“完善党和国家领导体制,坚持民主集中制,充分发挥党的领导核心作用”,具体推进路径包括:其一,“规范各级党政主要领导干部职责权限,科学配置党政部门及内设机构

权力和职能,明确职责定位和工作任务”。其二,“推行地方政府及其工作部门权力清单制度,依法公开权力运行流程”。其三,“完善党务、政务和各领域办事公开制度,推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开”。

2014年9月5日,中共中央总书记习近平在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上发表讲话,提出了“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一的根本制度安排”这一新论断^[7],其背后暗含着将“三者的有机统一”回到“权力的来源、权力的行使、权力的制约”^[8]这一对权力进行制约的基本运行轨道上来的逻辑思考。

这反映了中国共产党在结构性权力制约模式方面的一种建构性探索,由此也可看出中国共产党的强大学习能力和包容十足的智慧。

2. 功能性权力制约模式的中国式建构

对于建构功能性权力制约模式之目标,执政的中国共产党一直在探索过程中,而且试图将其作为建构权力制约模式的突破口来看待,并在实践过程中逐渐形成了一种独特的权力运行机制,体现了“权力制约的中国式改造”之特点。

2002年,中共十六大报告提出了“按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求,继续推进政府机构改革”之目标,初步尝试从决策、执行、监督相协调视角,建构功能性权力制约模式,只不过那时是将其放在“行政体制改革”的内容之中。到2007年中共十七大时,则将其拓展到整个权力运行过程,即提出了“坚持用制度管权、管事、管人,建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”之目标,基本形成了功能性权力制约模式的基本理论框架,且将其从行政体制领域拓展到政治体制范畴,并特别突出了“制约与协调”的中国式特色。到2013年中共十八届三中全会时,提出了建构“决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系”之目标,这标志着功能性权力制约模式的基本内容得到正式确立。

3. 权力运行机制:权力制约模式的中国式改造实践成果

围绕着建构“决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系”之目标,执政党与各级政府相继从权力结构科学化配置、权力在阳光下运作、权力运行规范化监督等三大方面进行了诸多探索,并出现了四大创新性案例:第一个是2001—2004年深圳的“行政三分制改革”;第二个是“县委权力公开透明运行”试点工作;第三个是问责制的建构;第四个是巡视制度的深化^{[6]164-167}。

2001—2004年,深圳尝试了“行政三分制”改革。

^① 政治制度的设计体现当时农业社会的特点,莫过于选举日的确定了。为什么美国的总统选举和国会选举要放在11月第一个星期一之后的星期二这一固定的日子呢?很简单,那时的美国还是个农业国家,11月正好是秋收结束、农闲之际,民众可以有空坐着马车去城里投票。人们在星期天做礼拜,周一去城里投票,因为有可能遭遇暴风雪造成耽搁,不得不在城里住一个晚上,再接着去投票,故就把投票的时间设定在周二。所以,这样一种投票制度设计有着深厚的经济社会文化背景。此做法对当代中国农村基层的选举制度也有借鉴价值:鉴于当代中国农村的青壮年劳动力平时多外出打工,多半在春节期间返乡,过着“候鸟”般“来回穿梭”的生活,因此,可以考虑把中国农村基层的村民委员会换届选举时间改到每年的春节期间进行,既可以保证农村社会的真正主力可以全程全员参与直选过程,也是一个民主意识的有益培训和教育过程。

其做法是从行政权运作过程视角,将行政权划分为决策权、执行权和监督权等三个“板块”内容,同时将政府部门重组为承担制定政策、规划、标准等职能并监督执行的“委”、承担执行和监管职能的“局”和协助市长办理专门事项的“办”,并建构了沟通“委”、“局”、“办”的协调机制,以实现“决策相对集中、执行专业高效、监督有力到位”的目标。深圳的“行政三分制”改革在职能调整、部门整合的基础上推动了政府组织结构的重构,并且通过决策权、执行权和监督权之间的相对分离与独立及其有效协调机制的建构,既在一定程度上促进了行政系统内部运作过程的优化,提升了公共服务水平,也通过职能的分工、权力边界的划分和相应的责任体系的建构,改变了原来的公共权力部门化运作方式,体现了一定程度的权力间平衡与制约之特征,还相应地推动了决策权、执行权与监督权“三权”既相互制约又相互协调的探索建构历程。

2010年,中共中央纪律检查委员会与中共中央组织部联合发布了《关于开展县委权力公开透明运行试点工作的意见》,着重在实际中探索“列举县党代会、全委会、常委会及成员、职能部门权力清单,划清权力边界,推进政务信息公开,尝试决策风险评估,开展干部民主推荐测评,描绘权力运行流程图”等工作。如今,这一思路和做法在政府部门得到了全面推广。2014年3月17日,国务院审改办在中国机构编制网公开了国务院各部门行政审批事项汇总清单,涵盖了60个有行政审批事项的国务院部门,以及正在实施的行政审批事项共1235项。2015年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。该指导意见指出:“推行地方各级政府工作部门权力清单制度,是党中央、国务院部署的重要改革任务,是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要举措,对于深化行政体制改革,建设法治政府、创新政府、廉洁政府具有重要意义。”^[9]这标志着各级地方政府的权力运行机制建设,开始从理论设计进入全面推进的实践阶段。

2009年,《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》开始实行,意味着权力制约进入实质性的制度建设阶段。这种对权力进行问责的做法,始于2003年年初SARS肆虐时期对部分高官应对突发事件不力的权力问责风暴,正式成型于2009年《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》,深化于2013年中共十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中关于“落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任,纪委负监督责任”的规定,进一步拓展于2014年中共十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干

重大问题的决定》中关于“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”的规定。

巡视制度是一种自上而下的新型权力监控制度,愈来愈制度化。巡视不是目的,而是通过巡视发现问题,并将巡视结果转化为具体的处理依据,并关注整改的结果,使被巡视对象的问题得到真正的解决。巡视制度的一大特点在于巡视组只拥有调查、了解情况与问题的权利,不得干预被巡视地区、单位的正常工作,不可以具体办案。发现问题后不能查办,只能按照程序允许后反馈给被巡视对象要求其整改,或者移交给有关单位进行深入调查、查处。2012年,中共十八大后,巡视制度得到极大加强,发挥了极大的震慑作用,在遏制腐败蔓延的“治标”层面取得了显著成效,并为“治本”建设赢得了时间和战略空间。

三、中国特色权力运行机制的内核:说“不”的权力分工制度与说“是”的权力清单制度

1. 说“不”的权力分工制度:“副职分管、正职监管、集体领导、民主决策”的权力运行机制

当代中国的两大组织体系——自上而下的中国共产党组织体系以及政府组织体系,分别实行“委员会制”和“行政首长负责制”。“委员会制”实行的是民主集中制原则,在领导制度上实行的是集体领导与分工负责相结合的制度,即凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,由党的委员会集体讨论,做出决定;委员会成员要根据集体的决定和分工,切实履行自己的职责。“行政首长负责制”是指凡重大事务在集体讨论的基础上最后由行政首长拍板决定,并负全责的行政领导制度。

毫无疑问,对于“委员会制”中的“集体领导与分工负责相结合的制度”,其在实践中的最大不足,就是权力容易集中到党委书记的手中,并缺乏有效的约束,容易导致各种问题的发生。邓小平曾经深刻地指出:“权力过分集中的现象,就是在加强党的一元化领导的口号下,不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委,党委的权力又往往集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导,往往因此而变成了个人领导。全国各级都不同程度地存在这个问题。权力过分集中于个人或少数人手里,多数办事的人无权决定,少数有权的人负担过重,必然造成官僚主义,必然要犯各种错误,必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等。”^[10]

为弥补“委员会制”中的“集体领导与分工负责相结合的制度”的不足,就需要加大对权力运行的规范化和制度化建设,推进权力运作的公开化、透明化、问责

化。有鉴于此,各地党组织相继进行了一些有针对性的探索,并在实践中产生了两大制度形式:一是党政主要领导“五项不直接分管工作”制度,即党政“一把手”不分管“干部人事工作、财务工作、工程建设项目、行政审批、物资采购”五项工作;二是党政主要领导“末位表态”制度,即党政“一把手”在决策过程中集中多数人的意见后末位表态。在这两大制度形式基础上,型构了“副职分管、正职监管、集体领导、民主决策”的权力运行机制。

目前,在省级层面,2014年2月山西省出台了《关于党政主要领导不直接分管部分工作的若干规定(试行)》^[11]。该《规定》提出,党政主要领导担负总揽全局和对班子成员监督管理的主要责任,不直接分管干部人事工作、财务工作、工程建设项目、行政审批、物资采购等五项工作。“五项不直接分管”的事项,由班子成员分管。分管人员对所分管工作承担直接领导责任。同时,还明确规定,党政主要领导应当支持和指导班子成员在职责范围内独立负责地开展工作,班子成员应当按照分工及时向党政主要领导请示汇报工作。党政主要领导是指全省党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、人民团体和事业单位的领导班子主要负责人。党政主要领导,除了要带头执行集体领导和个人分工相结合的制度,还应自觉维护集体领导,发挥领导班子中其他成员的作用。今后,党政机关如遇干部人事、财务、采购等重大问题决策时,应当严格执行相关议事规则进行领导班子集体讨论决定。该《规定》还指出,在讨论时,班子成员应当充分发表意见,对不同意见要认真讨论。党政主要领导集中多数人的意见后末位表态。集体讨论情况,应当有会议记录并存档备案。

在县级层面,2011年浙江省嘉善县开展了县委权力公开透明运行试点工作^[12]。在“五个不分管”制度的原则指导下,嘉善县辖属的95个党政单位主要负责领导不直接分管干部人事、财务管理、工程建设、行政审批和物资采购等五项工作,该五项工作由领导班子中的其他成员负责分管。其中,分管财务的副职领导不分管工程建设项目。在“五个不分管”制度的运作中,包括县委书记在内的党政单位第一负责人的权力被弱化,重大权力集于一人的现象得以纾解。涉及重大资金和人事任免的权力被分解给其他县委常委或副职干部,有利于实现班子内部权力的均衡配置,避免由于第一负责人的集权而削弱了集体领导的效用。同时,嘉善县在召开县委常委会议、县委常委会、政府常务会议、政府全体会议时,普遍实行重大事项决策“末位表态”制度。在讨论重大决策、长远发展规划、重大项目安排、人事任免和干部奖惩、大额资金使用、固定资

产处置、重大工程招投标和突发性事件处置等内容时,主持会议的党政最高负责人不预先给会议设定基调,而是在所有与会人员发表完观点之后再表达其意见。

由党政主要领导“五项(个)不(直接)分管”制度和“末位表态”制度而构筑的“副职分管、正职监管、集体领导、民主决策”的权力运行机制,其实质就是一种说“不”的权力分工制度,其目的是要改变“集体领导与分工负责相结合的制度”下权力容易集中于党委书记个人手中的弊端。

当然,这种“说‘不’的权力分工制度”在实际运作中仍然可能会走样,其效果仍有待进一步观察。比如,规定会议上不能定调,不能事先表态,那可不可以事先沟通和交换意见呢?是不是可以先把工作做在前头呢?虽然对这些问题不清楚,但这种状况很可能会发生。而且,在一起工作,其他人很容易发现党政主要领导的个人偏好的,也会出现“投其所好”或者意见不一致时保持缄默的状况的。如果可以事先把工作做好的话,或者存在党政主要领导的实际影响力仍然很大的情况,那么这个党政主要领导“五项不直接分管工作”制度与末位表态制度又能够说明什么问题呢?因此,我们要看到的不仅仅是制度建构本身,还要看到这个制度建构背后大家都遵规则行事的制度精神。

此外,还有一点需要注意,山西省试图建构“副职分管、正职监管、集体领导、民主决策”的权力运行机制,有一个无法回避的问题,即在实践中,党政正职与副职往往是由上级一张纸或前后任命的,集体领导和个人分工负责相结合的制度在一些地方或单位往往会形成个人分管领域的“地盘化”与“庄园化”现象。因此,“正职监管”制度,在纸面上看是行得通的,但实际中未必会有实际效果。

2. 说“是”的权力清单制度:“法无授权不可为”的权力运行机制

2015年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》,要求将地方各级政府工作部门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。通过建立权力清单和相应责任清单制度,进一步明确地方各级政府工作部门职责权限,大力推动简政放权,加快形成边界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、依法保障的政府职能体系和科学有效的权力监督、制约、协调机制,全面推进依法行政。这一汲取多年地方改革实践经验的指导意见,意味着各级地方政府的权力运行机制建设开始进入全面推进的实践阶段。

作为统一部署,该《指导意见》对实施“说‘是’的权

力清单制度”的基本环节进行了系统规定:一是全面梳理现有行政职权,二是大力清理调整行政职权,三是依法律法规审核确认,四是优化权力运行流程,五是公布权力清单,六是建立健全权力清单动态管理机制,七是积极推进责任清单工作,八是强化权力监督和问责。

在实践中,各地根据自身的特点,一方面推出了诸如权力目录清单、风险防控清单、权力运行流程图清单等清单。如浙江省嘉善县自2011年启动县委信息公开化改革以来,着手梳理和归纳权力种类,共总结出权力目录清单、风险防控清单和权力运行流程图清单“三份清单”,共梳理出32项县委职权和87个县委风险点,其中包括集体行使职权12项,个人行使职权20项^[13]。其中,权力运行流程图包括如下环节:从议题征集到议题提请、议题确定、议题预告(特殊议题征求制约部门意见),再到议题研究,接着进入县委常委全会全委会决策环节,而后是公开环节,最后是执行环节。在常委会全委会决策时还有一个风险点的识别(防止决策随意性、议事规则执行不到位),具体防控措施是邀请“两代表一委员”和专家列席会议。另一方面将权力清单与责任清单有机结合。在建立权力清单的同时,要按照权责一致的原则,逐一厘清与行政职权相对应的责任事项,建立责任清单,明确责任主体,健全问责机制。如安徽省在全国率先建立政府责任清单制度,针对每一项行政权力,将其对应的责任转化为明确具体的清单条目,划分为责任事项和追责情形,明确行政机关及其工作人员的权力行使中应履行的义务以及未履行义务可能带来的不良后果。共编制了1.2万条责任事项,2万条追责情形,明确列出3万条法律法规条款依据,给行政权力套上责任的“金箍”^[14]。

通过建构说“是”的权力清单制度,并将其与责任清单制度有机连接,其目的是要建构“法无授权不可为”以及“法定职责必须为”的新型权力运行机制。但是,在现实政治生活中,尤其是在以熟人社会为特质的地方政治生态中,我们知道被邀请参与监督的有关方面代表和专家很少敢公开“叫板”地方政府领导和相关决策和管理行为的。此外,对权力的问责,尚存在法理问责不够、全程问责缺乏、常态问责乏力等客观状况。这种说“是”的权力清单制度在实践中的绩效,尚有待与信息公开、参与制约、绩效评估等一系列制度与流程相配合。

四、结语:用中国特色权力运行机制的建构带动权力制约模式的中国式创新

当代中国通过多年的实践探索,相继从“说‘不’的

权力分工制度”和“说‘是’的权力清单制度”双重视角,建构了集体领导与分工负责制基础上的“副职分管、正职监管、集体领导、民主决策”的新型权力运行机制,以及“法无授权不可为”的新型权力运行机制,其最大的意义在于通过权力运行机制的建构,推动功能性权力制约模式的再造,进而带动结构性权力制约模式的再造,最终实现权力制约模式的中国式创新。

进而言之,“说‘不’的权力分工制度”和“说‘是’的权力清单制度”的探索背后,实际上折射的是权力制约的中国式意义,即中国共产党试图走出一条中国特色的政治发展道路,特别是权力制约的中国式道路。

参考文献:

- [1] [美]丹尼斯·朗. 权力论[M]. 陆震纶,等,译. 北京:中国社会科学出版社,2001:11-12.
- [2] [美]威廉·多姆霍夫. 谁在统治美国:权力、政治和社会变迁[M]. 吕鹏,等,译. 南京:译林出版社,2009:5.
- [3] [美]文森特·奥斯特罗姆. 美国公共行政的思想危机[M]. 毛寿龙,译. 上海:上海三联书店,1999.
- [4] 唐亚林. 中国式民主的内涵重构、话语叙事与发展方略[J]. 探索与争鸣,2014,(6).
- [5] [美]胡安·林茨. 总统制的危机:上[J]. 罗湘衡,译. 国外理论动态,2011,(1).
- [6] 唐亚林,等. 让权力在阳光下运行:决策权、执行权和监督权互相制约与协调[M]. 上海:上海人民出版社,2014.
- [7] 习近平. 在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话[N]. 人民日报,2014-09-06.
- [8] 唐亚林. 马克思主义权力观:共产党执政体系的制度基础[J]. 探索与争鸣,2010,(10).
- [9] 中办国办印发. 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[N]. 人民日报,2015-03-25.
- [10] 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1983:328-329.
- [11] 山西:党政主要领导不直接分管人事财务等工作[EB/OL]. http://news.ifeng.com/mainland/detail_2014_02/09/33629789_0.shtml.
- [12] 中共嘉善县委关于开展县委权力公开透明运行试点工作的实施方案[Z]. 善委[2011]22号.
- [13] 嘉善县党务公开网[EB/OL]. <http://www.jsdw.gov.cn/col/col6181/index.html>.
- [14] 范天娇. 安徽省人大常委会听取深化行政体制改革报告,全国率先建立政府责任清单制[N]. 法制日报,2014-12-17.

[责任编辑:刘建明]