从权力清单到履职清单：清单治理的重心位移及其限度

付海梅
广东海洋大学 法政学院，中国 ·广东 湛江 524088

摘要：权力清单制度全面推行已逾十年。以清单的功能指向为线索回溯其演进，可见清单的治理重心已由约束行政权位移至分配行政职责：形态上由单一的行政权力清单扩展为成套专项清单，重心上由编制公布转向实施运行，层级上由县级以上政府部门下沉至乡镇（街道）。湛江市十年间可查证的清单数据印证了这一位移：许可事项在清单中的比重持续走低，处罚与检查成为主体。位移的根源在于行政自制缺乏外部制衡、列举式技术难以处理模糊职责，以及政务服务逻辑压过了控权逻辑。清单制度的下一步不在于继续扩充事项，而在于明确其程序法效力、区分法定职权与上级交办任务、为动态调整设置外部程序。

关键词：权力清单；权责清单；履职事项清单；行政自制；基层减负

From the Power List to the Duty List: The Shift in Focus and Limits of List–based Governance

Fu Haimei
College of Law and Politics, Guangdong Ocean University, China Guangdong Zhanjiang 524088

Abstract: The comprehensive implementation of the power list system has spanned over a decade. Tracing its evolution through the functional orientation of the lists is evident that the governance focus of the lists has shifted from constraining administrative power to allocating administrative responsibilities: in form, it has expanded from a single administrative power list a set of specialized lists; in focus, it has shifted from compilation and publication to implementation and operation; and in hierarchy, it has descended from government departments at above the county level to townships (sub-districts). Verifiable list data in Zhanjiang City over the past ten years confirms this shift: the proportion of licensing in the lists continues to decline, while penalties and inspections have become the mainstays. The root of this shift lies in the lack of external checks on administrative self-rest, the difficulty of enumerative techniques in handling ambiguous responsibilities, and the logic of government services overriding the logic of power control. The next step for the list system not to continue expanding the items, but to clarify its procedural legal effect, distinguish statutory powers from tasks assigned by higher authorities, and establish external procedures for dynamic adjustments.

Keywords: Power list; List of powers and responsibilities; List of duties to be performed; Administrative self-restraint; Reducing burdens at the level

1 问题的提出

2015 年 3 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》（中办发〔2015〕21 号），要求省级政府于 2015 年年底前、市县两级于 2016 年年底前，基本完成政府工作部门及依法承担行政职能事业单位的权力清单公布工作[1]。这份文件把“全面梳理、清理调整、审核确认、优化流程、向社会公布”列为八项主要任务，落脚点在“公布”。彼时学界与实务界的共识是：把权力写在纸上、挂在网上，用权便有据可查，越权即无所遁形。

从“权力”到“权责”再到“履职，清单的名称与指向都在变。本文关心的是这一变化的性质：它是制度完善的必经之路，还是清单在多重改革议程中被重新定义的后果？若为前者，清单便完成了从控权工具到治理基础设施的升级；若为后者，则清单正被要求承担一项与其技术特征并不相称的任务。

既有研究为本文提供了扎实基础，但仍有两点不足。其一，研究多停留于单张清单的编制技术或单一年度的横向比较，缺少以清单“做什么用”为主线的长时段追踪。其二，乡镇履职事项清单作为一种新型清单，其与权力清单、权责清单之间的制度关系尚未被厘清。本文拟以湛江市 2016—2025 年的清单数据为观察窗口，勾勒清单治理重心的位移轨迹，分析其成因与限度，并提出再定位的可能路径。

2 重心位移的三重表现

清单的变化可以从三个方面观察：形态、工作重心与覆盖层级。三者不是彼此独立的三件事，而是同一进程的三个侧面；并置起来看，位移的方向才显得清楚。

2.1 形态：由一单到体系

2015 年的清单只有一张，即行政权力清单。责任清单在文件中排在“积极推进”的位置，是八项主要任务中的第七项。2018 年“两单融合”之后，官方表述中权责清单不再分列，但清单本身并未停止分化。行政许可事项清单、行政执法事项清单、行政审批中介服务事项清单、证明事项清单、涉企收费目录清单相继分立，2024 年又添乡镇（街道）履职事项清单。一份清单变成了一套清单。

这一变化不宜仅被理解为制度完善。分领域立单，意味着每一类清单都带有各自的主管部门、编制口径与上位依据。行政许可事项清单以《优化营商环境条例》第四十条为直接依据，行政执法事项清单依托《提升行政执法质量三年行动计划（2023—2025 年）》，乡镇履职事项清单则以中办发〔2024〕58 号为依据[5]。

2.2 重心：由公布到运行

2015 年纲领的八项任务，落脚点是“公布”。此后的要求明显向内移动。国办发〔2022〕2 号要求逐项编制实施规范，把清单由“有什么权”推进到“权怎么用”；国发〔2024〕3 号以“高效办成一件事”检验清单成效，标准变成了“办不办得成”。湛江市政务服务和数据管理局 2025 年法治政府建设年度报告所列考核指标，是“事项按期办结率 100%，即办率 67%，85% 的行政许可事项实现最多跑一次，18.5% 实现零跑动”一类运行环节的数字[15]。这些指标与“有没有清单”已无直接关系。

2.3 层级：由上而下沉

2015 年纲领对乡镇留有余地：“乡镇政府推行权力清单制度工作，由各省（自治区、直辖市）结合实际研究确”。这一留白于 2024 年被填补。中办发〔2024〕58 号要求全面建立乡镇（街道）履行职责事项清单[5]。2016 年湛江的清单止于市级 52 个单位，2025 年已延伸至 122 个镇（街）。

三重变化的方向是一致的：清单的作用对象由“权力”扩展为“权责对应”，再扩展为“全生命周期事项”；检验标准由“是否公布”转向“是否统一”“是否好用”。方向本身无可指摘，但它意味着清单正在被要求去做一件与原初设计并不完全相同的事。

3 位移的地方印证：湛江市 2016—2025 年清单数据

国家层面的变化，在地方可以找到对应。将湛江市十年间可查证的公开数据并置，位移的方向更为清晰。

2016 年，湛江市人民政府公布市政府部门权责清单（湛府〔2016〕24 号），涉及 52 个单位、6441 项行政职权。拆开来看：行政许可 345 项，占 5.4%；行政处罚 3311 项，占 51.4%；行政检查 465 项，占 7.2%；行政强制 259 项、行政征收 32 项、行政给付 31 项、行政确认 105 项、行政奖励 7 项、行政裁决 1 项，六类合计 435 项、占 6.7%；其他行政权力 1885 项，占 29.3%（见表 1）。

表 1 2016 年湛江市政府部门权责清单构成

职权类型	项数	占比（%）
行政许可	345	5.4
行政处罚	3311	51.4
行政检查	465	7.2
行政强制	259	4.0
行政征收	32	0.5
行政给付	31	0.5
行政确认	105	1.6
行政奖励	7	0.1
行政裁决	1	0.02
其他行政权力	1885	29.3
合计	6441	100.0

资料来源：湛江市人民政府《关于公布市政府部门权责清单的通知》（湛府〔2016〕24 号）。因四舍五入，分项占比之和与合计略有出入。

这一结构颇值得玩味。所谓“权力清单”中最受关注的部分——审批许可——仅占二十分之一；一半以上是处罚；近三成是无法归入九类而归入“其他”的事项。清单自诞生之日起，其名称与内容便已不完全吻合。

此后清单进入调整周期。湛江市人民政府办公室于 2017 年 11 月重新公布清单，取消和调整行政职权 565 项，调整后保留 6322 项。这两个数字不宜作简单相减：6441 与 6322 分属不同批次的公布口径，其间既有取消调整，亦有新增事项。清单的动态调整从来不是单向的减法，这一点在讨论“精简了多少”时经常被略过。

部门层面继续细化。以原市畜牧兽医局为例，该局对照广东省省直部门权责清单完善本级清单，最终保留 198 项，其中行政处罚 117 项、其他行政权力 35 项、行政许可 7 项。至 2025 年，结构特征更为明显：市城市管理和综合执法局公布清单 600 项，其中行政处罚 570 项、行政许可 19 项、行政强制 11 项；市生态环境局公布 547 项，其中行政处罚 494 项。许可事项在清单中的比重已微乎其微，处罚与检查成为主体。

清单的另一条线索在政务服务侧展开，用的是另一

套数字。市政务服务大厅综合窗口进驻 26 个部门、1417 项事项，截至 2025 年 11 月 14 日总办件量 46497 件；全市 122 个镇（街）成立党群（便民）服务中心，进驻事项 4596 项。与之相对，2019 年至 2024 年，湛江向各县（市、区）委托下放市级事项 139 项，其中委托 92 项、下放 47 项。

4 位移的成因与限度

以下三节讨论位移的成因：行政自制的限度、列举技术面对模糊职责的无力，以及政务服务逻辑对控权逻辑的挤压。末一节则转向限度本身——清单被寄予的三项预期，十年间兑现了多少。

4.1 行政自制的内在限度

清单由政府主导编制、自行审定。起步阶段这样做是必要的——只有政府自己清楚自己有多少项职权。但到了调整阶段，“自己给自己划线、自己判断有没有越线”的结构性弱点便暴露出来。薛瑞汉早在 2016 年即建议引入地方人大审议机制，以保证清单的稳定性与权威性，这一建议至今未见大范围落实。前述“子项合并”以制造精简假象的做法，正是缺乏外部约束时的典型表现。

4.2 列举技术面对模糊职责

清单的技术形式是表格，表格的形式是逐行列举。这决定了它擅长处理“有明确法律依据的事项”，不擅长处理“没有明确依据但确实在承担的责任”。2016 年清单中 1885 项“其他行政权力”，2025 年乡镇清单中面对心理健康服务、新就业群体权益保障等新任务难以界定归属而归入“其他”的现象，是同一限度的两种表现。清单要做的是划界，而现实中大量职责是模糊的、重叠的、随任务生成的。用列举的方式处理模糊地带，结果要么是留出一个很大的“其他”，要么是把模糊地带留在清单之外。

4.3 三重未竟的预期

十年间，清单被寄予三项预期目标，兑现程度并不一致。

其一，清单能否约束权力。清单能列出的只是“依法设定”的权力。那些没有法定依据、却借备案、证明、目录、计划、认证、年检等名目实际发挥许可功能的做法，本就不在任何一张清单上。国办发〔2022〕2 号专设“严肃清查整治变相许可”一条，要求将此类做法认定为变相许可并予以纠正[3]。这一条的存在本身即说明：清单公布七年之后，清单之外仍在发生许可。

其二，清单能否被适用。司法适用是较硬的检验。刘启川的判断是，权责清单在法律性质上属于内部行政规范性文件，效力具有外溢性——法院一般不会仅以“违反清单”为由撤销行政行为，但清单可被用来印证职权边界。清单在司法上难以立足，原因并不复杂：它不是法律，也不是法规。《优化营商环境条例》第四十条将行政许可清单管理写入行政法规，“清单之外不得违法实施行政许可”始有行政法规层面的依据[13]；但权责清单整体至今未有对应的法律位阶。

其三，清单能否为基层减负。这项预期至 2024 年之后方被明确提出。中央编办数据显示，乡镇（街道）清单平均 340 项中，“上级部门收回事项”124 项，占三分之一以上。这个数字通常被作为减负成绩上报；换个角度看，一个乡镇必须在清单上写明的事项仍有 340 项，其中基本履职 117 项、配合履职 99 项。“收回”的 124 项，其存在恰恰说明过去相当一部分事权的下沉本身就缺乏依据。

5 结语

十年时间，清单制度由一项改革举措变成了行政管理的常规动作。它做到了不少事：摸清了政府权力的家底，统一了事项的分类口径，为政务服务提供了数据底座。但它最初被赋予的那项任务——让权力在清单之外无法行使——尚未完成；且在功能位移之后，完成的难度反而更大。

这不是清单本身的过错。任何一份表格都无法单独约束权力；能约束权力的是表格背后的程序、监督与责任。十年之后再看，真正需要补充的是一个当年没有条件回答的问题：清单要不要有法律效力？如果要，是哪一种效力。

参考文献：

[1] 中共中央办公厅，国务院办公厅. 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：中办发〔2015〕21 号[Z]. 2015-03-24.

[2] 中共中央办公厅，国务院办公厅. 关于深入推进审批服务便民化的指导意见：厅字〔2018〕22 号[Z]. 2018-05.

[3] 国务院办公厅. 关于全面实行行政许可事项清单管理的通知：国办发〔2022〕2 号[Z]. 2022-01-10.

[4] 国务院. 关于进一步优化政务服务提升行政效能推动“高效办成一件事”的指导意见：国发〔2024〕3 号[Z]. 2024-01-09.

[5] 中共中央. 关于全面建立乡镇（街道）履行职责事项清单的意见：中办发〔2024〕58 号[Z]. 2024-08.

基金项目：湛江市哲学社会科学规划一般项目，《湛江市权力清单制度建设研究》，ZJ16YB14。

作者简介：付海梅（1979.03-），女，汉族，吉林长春人，讲师，政治学博士，研究方向：中外政治制度。