

构建政府权力规制的公共治理模式^{*}

胡税根 翁列恩

摘要：在国家治理体系和治理能力现代化发展的背景下，对公权力的监督和制约已然成为当前治理变革的一项重点议题。因此，在新的政府治理体系内嵌入权力规制分析框架，不仅有助于在政治权力视阈内完善权力监督和制约机制，也有助于在公共治理视角下探索权力规范运行机制，推动法治政府和服务型政府建设。基于规制理论视角，通过探讨确权规制、用权规制、评权规制和督权规制等政府权力规制的治理框架，设计规范权力运行的正式和非正式制度安排，可以构建公权力的有效制约和控制机制、推动权力规制作为一种治理方式实现政府权力在法治框架内的规范运行，从而创建政府权力规制的新治理模式，为完善政府管理制度改革提供持续的动力。

关键词：权力规制 确权规制 用权规制 评权规制 督权规制

作者胡税根，浙江大学公共管理学院教授（杭州 310058）；翁列恩，中国计量大学公共事务系副教授（杭州 310018）。

引 言

20世纪80年代以来，随着新公共管理、新公共服务与新公共治理等理论与实践的发展，以政府与市场、政府与社会关系的重新定位为主要特征的政府治理变革已成为各国行政体制改革的重要内容。一方面，政府治理变革的目的是通过引入市场竞争机制提高政府效率、改进服务质量以增进公共利益，“公共性”为导向的治理创新对政府部门如何有效规范使用公权力提出了实质性挑战。另一方面，这项治理变革的政治性与权力性也更加凸显。随着政府内部权力的转移，以及政府与市场、社会之间权力关系的转型，尤其是市场竞争机制的引入，使权力关系和利益关系的

^{*} 本文系国家社会科学基金后期资助项目“地方政府创新的动因及其作用机制”（编号16FZZ001）、国家科技支撑计划“公共文化科技服务能力建设与绩效评估技术研究与示范”（编号2015BAK26B00）、国家社会科学基金重大项目“公共文化服务的指标体系构建与绩效评估研究”（编号12&ZD020）的研究成果之一。

敏感性、风险性显著增加。Cheol Liu 和 John L. Mikesell 通过研究美国财政支出规模、资源配置和腐败关系发现，公共支出的增加和公共项目建设本身并无问题，决策者应建立公共资源不被用于私人利益和公平有效使用资源的运作机制。^① 因此，对治理创新过程中政府权力的监督和制约以增进公共利益已然成为行政管理体制改革的重要议题。

2008 年，中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》和《国务院机构改革方案》，会议强调要贯彻精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，做到权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力。党的十八大以来，健全制约监督机制，正确行使公权力，提高权力运行的透明度也逐渐成为关注焦点。尤其是党的十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的战略目标，强调明确界定政府与市场、政府与社会的边界，加强对权力的监督和制约，把权力关进制度的笼子里，这为我国全面深化改革指明了方向。

在人类历史中，“对权力的节制”是一个悠久的难题。伯特兰·罗素认为仅局限在政治条件方面并不能找到圆满解决节制权力的办法，还需要考虑经济条件、宣传条件、心理和教育条件等方面。^② 诚然，通过构建腐败治理机制有助于实现对权力的制约和监督。然而，伴随市场经济的发展以及政府治理体系和治理能力现代化的要求，如何加强对权力的监督和制约还需要建立更为完善的治理模式。因此，在新的政府治理体系内嵌入权力规制理论与实践框架，不仅有助于在政治权力视阈内完善权力监督和制约机制，也有助于在公共治理视角下探索权力规范运行机制，推动法治政府和服务型政府的建设。

一、规制失灵与对规制者的规制：政府权力规制的肇始

（一）政府规制的多学科视角

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。政府规制主要包括了经济性规制和社会性规制。20 世纪 30 年代以来，为应对经济大危机而实施的罗斯福“新政”改革，推动了政府权力的扩张以及“行政国家”现象的出现，公共财政支出呈现出增长趋势。伴随“行政国家”现象的兴起和政府职能的增加，政府规制的作用

^① Cheol Liu and John L. Mikesell, "The Impact of Public Officials' Corruption on the Size and Allocation of U. S. State Spending," *Public Administration Review*, vol. 74, no. 3, 2014, pp. 346-359.

^② 伯特兰·罗素：《权力论》，吴友三译，北京：商务印书馆，2012 年，第 223 页。

日益凸显。从经济学视角看，由于政府规制涉及的对经济活动的干预和限制，使大多数经济学家将其定义为一种由政府来执行的强制性的经济活动。^①新制度经济学更是强调“在由政治组织决定的正式制度和持久的非正式约束之间，二者的张力一定会对经济变迁方式有着重要的影响”。^②在有的学者看来，政府规制作为一种法规，是国家“强制权力”的运用。^③政府规制通过有效的制度安排为市场经济健康发展提供基础性的条件，以此满足公共利益的目标。从法学视角看，政府规制往往以制度性的法律形式出现，其焦点在于制定规制的程序、限制规制行为的立法以及规制的修正等司法控制。但规制与法律在主体和形式上都有所区别。法律倾向提供“集中化”的制度性安排，而在市场经济模式中，规制的制定和实施既可以由公共权力机构完成，也可以通过自我规制机构实现，并不总是指令性的、公益的和集中化的。^④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。前者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。后者则关注于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”^⑤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。^⑥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

-
- ① 潘石、尹栎玉：《政府规制的制度分析与制度创新》，《长白学刊》2004年第1期。
- ② 克劳德·梅纳尔编：《制度、契约与组织——从新制度经济学角度的透视》，刘刚等译，北京：经济科学出版社，2003年，第21页。
- ③ 丹尼尔·史普博：《管制与市场》，余晖等译，上海：上海三联书店、上海人民出版社，1999年，第29页。
- ④ 安东尼·奥格斯：《规制：法律形式与经济学理论》，骆梅英译，北京：中国人民大学出版社，2008年，第3页。
- ⑤ 美国学者戴维·奥斯本和彼得·普拉斯特里克提出政府再造的五项战略，其中“控制战略”是指随着权力的下移，地方政府组织、地方政府官员和社区等面临所赋予的更多权力需要解决如何使用这些控制性权力的问题。他们还提出发展中国家在权力下移过程中，如果放松管制，就应建立相应的新体制来控制下放的权力，如管理信息系统、利用结果的体制、审计体制以及腐败的惩处机制等。
- ⑥ John T. Scholz, "Reliability, Responsiveness, and Regulatory Policy," *Public Administration Review*, vol. 44, no. 2, 1984, pp. 145-153.

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。

（二）规制失灵及其表现

从总体看，现代政府规制是在市场经济条件下运用公共权力，以公共利益为导向对公共事务进行管理和控制的一种治理工具。然而，作为公权力的治理手段，政府规制的方式、内容以及效果等如果出现偏差，即政府规制出现失灵问题时该如何控制？所谓规制失灵，指的是政府在推行公共规制政策时，经济效率完全不能改善，规制成本超出了规制的收益。^① 具体而言，规制失灵表现如下：第一，高度的规制权力可能产生寻租行为，导致社会福利损失。政府规制的公共利益基础表明政府规制的目的在于弥补市场缺陷和维护社会公平价值，但规制干预内在的强制性和自由裁量性，使得规制部门在规制过程中往往受到被规制者寻租的影响。而公共选择理论也指出规制者也就是那些在现行立法之内实施管制的人，是典型的官僚而不是政治家。官僚以有利于他们的方式来明确规制中的价格，研究表明医疗服务、汽车运输、石油、航空运输等都存在“规制性的价格提高”现象。^② 受规制产业中的寻租行为存在于受规制者和规制机构自身，由此导致规制性权力的低效运行和社会资源大量浪费。第二，缺乏有效约束的规制权力将导致腐败。如果规制部门在制定最初的规制或改变一种规制的过程中就试图寻求自身利益最大化，或者受规制对象主动寻求规制行为的利益，那么政府规制就容易造成官员腐败和市场扭曲。基于提高效率和增进福利的政府规制如若缺乏对规制权力的监督约束机制，那么公共权力受到滥用的风险也就会显著增加，范围和程度越大的政府规制其腐败风险越大。第三，规制机构的规制绩效低下。市场经济环境中，政府规制不再仅仅是回应政治需求的象征性功能，而要求通过规制提高社会福祉。然而，在实际操作中，规制机构的规制绩效却十分低下。主要表现在：（1）规制权力的体系庞杂。从中央到地方，各级政府部门几乎都拥有大量的规制权力。庞杂的规制权力体系和政府部门间不够灵活的协调机制导致权责不清、交叉规制和规制效率低下。（2）规制权力运行不当。现行的司法控制重在对行政权力违法的监督控制，但对规制性权力的运行程序缺乏有效的管理与规定。以行政审批为例，各级地方政府对不同行政审批事项的流程、运作规定与标准不尽相同，行政审批这一主要的规制权力运用不当极易影响经济社会事务的管理效率和公众满意度。（3）缺乏对规制权力的监督评价机制。规制失灵本

^① 胡税根、黄天柱：《政府规制失灵与对策研究》，《政治学研究》2004 年第 3 期。

^② 参见丹尼斯·C. 缪勒：《公共选择理论》，杨春学等译，北京：中国社会科学出版社，1999 年，第 291—293 页。

质上是与规制性权力的运行失当和规制绩效低下相关的一种现象，或者说是政府在限制性规则的制定能力和执行能力方面的规制能力的不足。^①

（三）规制责任与政府权力规制

正是因为规制失灵现象的普遍存在，如何根据规制者的责任对规制者进行规制俨然成为学术界和实践者关注的焦点。与规制机构、规制者拥有规制权力相对应的是，规制权力的责任结果和责任形式需要以权责一致的制度设计加以规范和衡量。以政府规制为例，实际上对规制者责任的履行和规制行为的正当性有着更直观的要求。一般而言，对规制者的规制责任包含以下四个方面：一是经济责任，规制行为应达到行政成本最小化和提高生产效率的目标，控制成本和提高产出是规制者首要的经济性指标；二是政治责任，政府规制的公共利益属性取决于规制者制定和执行规制的公平正当性，确保规制目标的公共利益导向，维护社会的公平正义价值；三是法律责任，制定规制的程序和流程应具有合法性，符合法律规定和程序性公正的基本原则；四是结果责任，作为规制者责任中最重要的实体性责任，强调规制对社会产生经济性和非经济性的结果。^② 尽管规制设计应以社会福利最大化为目的，但大多数规制却并不能满足帕累托最优条件，虽然造成了规制的赢家，也同样造成了输家。^③

基于规制失灵的困境，如何运用规制治理的工具对制定和执行规制的公共权力进行持续的监督和制约，以达到理性运用公共权力实现公共利益的目标。由于政府权力在现代国家权力结构中的地位和作用日益凸显，因此，建立科学有效的政府权力规制体系已经刻不容缓。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。政府权力规制理论框架的提出，对于现阶段完善权力监督制度、深化政府规制理论以及推动政府治理能力现代化具有重要的理论和实践应用价值。与此同时，对政府权力规制不仅是控制规制者滥用规制权力政治风险的现实需要，也是在政府治理能力现代化的语境下提高政府规制绩效、实现权力公开透明运行和提升公共服务质量的客观要求。

① 杜钢建：《政府能力建设与规制能力评估》，《政治学研究》2000年第2期。

② 参见安东尼·奥格斯：《规制：法律形式与经济学理论》，第114页。

③ 凯斯·R·桑斯坦：《权利革命之后：重塑规制国》，钟瑞华译，北京：中国人民大学出版社，2008年，第37—38页。

二、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。^①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。“从复杂的规章制度和等级命令转换成共同的使命和承担绩效责任制度”，将决策权、回应顾客及解决问题的权力下放至基层政府乃至社区。^②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

^① 鲍勃·杰索普：《治理与元治理：必要的反思性、必要的多样性和必要的反讽性》，《国外理论动态》2014 年第 5 期。

^② 戴维·奥斯本、彼得·普拉斯特里克：《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》，谭功荣、刘霞译，北京：中国人民大学出版社，2002 年，第 45 页。

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。^① 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。在实践层面上，确权是与政府信息公开几乎同步完善发展的一个过程。2000年前后，国内启动对行政机关具体行政行为全面规范的工作，随后开展了行政执法责任制建设，要求依法界定执法职责，包括梳理执法依据、分解执法职权和确定执法责任。^② 《政府信息公开条例》颁布后，2008年全国政务公开领导小组开始推进行政权力公开透明运行，2009年中央纪委、中央组织部以江苏省睢宁县、河北省成安县和四川省成都市武侯区为试点开启“县委权力公开透明运行”工作。其间，权力清单制度建设的探索逐渐兴起，地方政府开展了多种形式的权力清单改革。2008年浙江省绍兴市钱清镇率先以编码方式建立“定权力内容、定权力流程、定权力责任”的权力清单，确定了77个关键岗位廉政风险点。^③ 2009年四川省成都市在全国率先推行行政权力网上公开透明运行工作。2013年起，地方政府纷纷建立行政权力公开透明运行网，以晒权力清单和行政权力流程图的方式公开行政职权与责任。如北京市西城区、杭州市富阳区的行政权力公开透明运行网，安徽省青阳市、广东省乐昌市等地的市委权力公开透明运行网等。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

① 莱斯特·M. 萨拉蒙：《政府工具：新治理指南》，肖娜等译，北京：北京大学出版社，2016年，第142页。

② 国务院办公厅：《国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见》（国办发〔2005〕37号），2005年7月9日。

③ 胡税根、余潇枫、许法根：《扩权强镇与权力规制创新研究——以绍兴市为例》，杭州：浙江大学出版社，2011年，第186—187页。

体监督的制度形式。^① 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。“官僚制组织中的权力是不能被视为人的权力,而是一种附着在岗位和职位上的权力……这种权力必须受到规范和约束”。^② 伴随市场经济转型升级,厘清政府权力边界,明确权力来源的法律依据,确保在宪法和法律范围内合法使用权力。规制性权力与政府规制中的自我规制事项都需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。由于市场失灵的普遍存在,规制性的行政权力得以迅速扩大,“但它们在实施过程中却造成了比无规制市场的效率问题更严重的无效率”。^③ 以食品、药品和环境保护规制为例,规制效果并不尽如人意。究其原因,主要在于过度规制和规制的低效率。因此,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。目前我国一些地方政府在理顺用权主体方面开展了有益的实践。浙江省权力清单建设将行政权力分为“省级保留”的行政权力、市和县(市、区)属地管理、共性权力、审核转报等四类不同用权主体,解决了用权主体在层级方面的障碍,特别是基层用权主体与基层治理能力的问题。

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

^① 胡税根、徐靖芮:《我国政府权力清单制度的建设与完善》,《中共天津市委党校学报》2015年第1期。

^② 张康之:《公共行政的行动主义》,南京:江苏人民出版社,2014年,第292页。

^③ 参见凯斯·R.桑斯坦:《权利革命之后:重塑规制国》,第113页。

为衡量行政权力执行绩效的评价标准。2014年10月,浙江省在全国发布了首张省级政府部门责任清单,系统梳理了各个部门的职责、与其他部门的职责边界、事中事后监管制度和公共服务事项。此后,各地政府也相继开展了责任清单建设。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。

三、用权规制：政府权力运行的机制再造

依法确权强化了政府部门承担经济社会管理责任的主体地位,然而权力规制能否有效监督政府权力和提升政府权力运行绩效则取决于权力运行机制的完善与否。换言之,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。这里就涉及两方面的问题:一是规制权力的运行机制。界定权力的最终目的并非是限制权力,而是确保权力的正确有效使用。二是规制用权主体的用权管理机制。以限制权力为内核的权力规制总体上构建了监督和制约权力的管理机制,其理论假设在于“任何形式的腐败都归结于有权力的主体”。^①治理腐败是行政管理有效性、公平性和合法性的所在,因此反腐败就需要增加横向水平的系统监督和制裁机制。^②因此,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

^① Ciprian Rotaru, Raluca Georgescu and Dumitru-Alexandru Bodislav, “The Evolution of Corruption and Its Current State: A Case Study on Romania,” *Theoretical and Applied Economics*, vol. 610, no. 1, 2017, pp. 99-108.

^② F. Schatz, “Fighting Corruption with Social Accountability: A Comparative Analysis of Social Accountability Mechanisms’ Potential to Reduce Corruption in Public Administration,” *Public Administration and Development*, vol. 33, no. 3, 2013, pp. 161-174.

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。党的十六大提出要建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，党的十七大将其深化为“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”，突出强调“必须让权力在阳光下运行”。党的十八大还进一步指出加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。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。权力清单的主要局限性就在于其静止性，无法测量权力运用与否以及运用的结果。浙江省杭州市于 2008 年开始尝试市政府常务会议“开放式决策”，2009 年通过了《杭州市人民政府重大行政事项实施开放式决策程序规定》，增强了公共政策制定的透明度和公众参与度。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。传统的权力运行往往为单向式，缺乏公众及其他主体与权力主体的互动，因而也经常导致权力运行与公众期望值的落差。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。^①

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。^② 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。实践层面上，地方政府在开展权力清单建设的同时也以权力流程图的形式公开运行程序，但权力流程管理仍存在很多问题。一是程序本身的合法

① 参见斯蒂芬·P.奥斯本：《新公共治理——公共治理理论和实践方面的挑战》，包国宪等译，北京：科学出版社，2016 年，第 65—66 页。

② 胡税根、余潇枫、许法根：《扩权强镇与权力规制创新研究——以绍兴市为例》，第 218 页。

合规性；二是不同层级、不同部门之间运行程序的衔接程度；三是程序过度限制与自由裁量之间的平衡，近年来关于腐败的一些研究表明，为公共行政与公共服务的过程和程序设定过度的无效限制反而不利于防腐；^①四是权力运行程序与办事流程的区分。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。（1）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。（2）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。（3）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。尽管权力规制非常复杂，但仍需要以标准为运作核心，建立“判断遵守某个规则的基准”。^②用权标准也包含两个层次：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

^① Adam Graycar, "Awareness of Corruption in the Community and Public Service: A Victorian Study," *Australian Journal of Public Administration*, vol. 73, no. 2, 2014, pp. 271-281.

^② 莱斯特·M. 萨拉蒙：《政府工具：新治理指南》，第143页。

常规的行为，为此需要确定偏差程度的标准。^①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。当然，标准既可以是统一的，也可以根据不同地区、不同部门而变化，但要注意制定和实施的成本，同时标准既不可具体标准繁多而过于繁琐，也不可太过模糊。^②

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和决策执行的准则，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，^③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。关于权力监督和腐败问题的晚近研究都比较集中于官员问责、道德控制和诚信建设方面，认为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。在过去 30 年中我国始终没有放松道德规范，“尽管不能夸大其效果”。^④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。

四、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。然而，作为权力规制重要的执行保障，当前我国在科学评权制度建设方面还没有引起足够的重视，这也成为提升权力规制绩效的掣肘所在。

① Seraphim Voliotis, “Establishing the Normative Standards that Determine Deviance in Organizational Corruption: Is Corruption Within Organizations Antisocial or Unethical?” *Journal of Business Ethics*, vol. 140, no. 1, 2017, pp. 147-160.

② 参见安东尼·奥格斯：《规制：法律形式与经济学理论》，第 163—171 页。

③ Dumitru-Alexandru Bodislav, Ciprian Rotaru and Raluca Georgescu, “Globalization of the Corruption Phenomenon—Human Capital Gone Wild,” *Theoretical and Applied Economics*, vol. 23, no. 3, 2016, pp. 163-176.

④ 何增科：《改革开放 30 年来我国权力监督的重要变化和进展》，《社会科学研究》2008 年第 7 期。

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定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:(1)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。(2)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。(3)权力运行绩效难以测量。权力运行绩效应以公共利益和社会正义优先还是成本收益为主的效率优先?同时,对权力运行绩效与政府部门绩效两者的界定也尚未加以区别。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。(4)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。因此,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。政府自主评权能增强权力规范运行的自觉性和责任性,自我评估在评权主体建设中是不可或缺的环节。用权主体自身对权力运行流程和职责熟悉度较高,权力运行绩效信息采集渠道会更通畅和准确,通过自我评估指标体系监测也可在一定程度上避免违法违规行为,健全干部勤政廉政和作风建设长效机制。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。与行政部门不具有隶属关系的第三方专业机构参与绩效评估已是政府绩效评估中的典型实践。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。公众作为评权主体对用权规范和权力绩效具有直观感知,权力规制的公共利益目标能否实现,这与公众能否有效参与评权息息相关。权力运行结果能被社会舆论积极正面地评价也是权力规制推动责任型、服务型和创新型政府建设的结果。社会评权要注意建立政府与公众关于权力运行流程、过程、结果等绩效数据信息的沟通渠道,保证评估数据的真实性。

然后,权力运行绩效应综合效率性指标和公平性指标。20世纪80年代以来,政府部门绩效管理及指标测量应用成为许多发达国家政府管理改革工具,并逐渐推广到发展中国家铺开实践。英国政府绩效评估建立的“3E”^①指标体系因其对公共部门成本收益的过度考量,忽视社会福利损失问题而备受争议。为弥补纯经济效益型绩效评估的缺陷,“3E”评估指标体系中增加了“公平性”维度(Equality)演变成“4E”评估体系,现已成为公共部门诸多领域评估的主要准则。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

^① “3E”指的是英国撒切尔夫人执政时期提出的政府绩效评估三大准则,包括经济(economy)、效率(efficiency)、效益(effectiveness)三项绩效评估准则。

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。构建公民对权力运行的满意度指标实则涉及的核心问题是，公共部门及其行政人员既要向领导负责，承担政治责任，还要通过公共服务供给绩效的展示向公众负责。这种内外部评估相结合有助于提高权力运行绩效和政府问责，促使用权主体更负责地使用权力。

最后，重视评权结果运用。权力规制的治理绩效与能力在一定程度上有赖于权力运行评价结果的运用。加强评权结果运用是提高权力规制执行能力的重要手段，也有利于强化行政问责和形成激励机制。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。评权结果有可能是正向的评价指数，也可能是权力失范的负面评价，如果评权结果与行政官员政治责任紧密挂钩，就要建立规范标准的评权结果运用制度，防止滥用评权结果，保障合法公正地使用。评权结果运用纳入法治化轨道能树立权力规制的权威，从而保持权力规制的持续性。二是评权结果的标准化。无论是定性还是定量的评权结果都应采取标准化形式，为奖惩激励和责任追究提供科学合理依据。不同部门的行政权力运行评价标准可以差异化，但总体原则应保持一致。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。评权是实现“违规可追究”的基础，评权结果最终要确保违规可问责。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。

五、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。^①总体上，我国权力监督机制建

^① 参见胡税根、余潇枫、许法根：《扩权强镇与权力规制创新研究——以绍兴市为例》，第225页。

设正在不断完善中,内外部监督渠道也正日益扩大以保障权力运行规范化。但在用权监督方面,仍存在监督动力落实不到位,忽视监督权监督等诸多问题。^① 权力规制通过限制、规范、运行、评价权力的过程,建立权力监控、督查机制,以“控”、“督”来实现权力规制作用,使权力运行流程和结果都能在有标准、有程序、可持续的监督之下。因此,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。^② 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。监督制度若缺乏足够法律保障和监督标准,监督主体主动监督和汇报违规行为的主动性就会降低。因而,监督的标准化、规范化也是保障监督主体权益的需要。

第二,扩大社会监督,增进公民信任。全面监督不仅是全程监督问责,还在于监督主体多元化拓展。从行政实践和民主政治发展角度看,权力失范特别是重大政治腐败事件对公民如何评价民主具有潜在的重要影响,特别是公民对政府与民主的满意度、信任度。腐败的潜在负面后果增加了政府机构与人际关系之间的不信任,也会影响公民文化,加强“坏”的社会资本。^③ 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

① 陈朝宗:《权力制约与权力监督的制度创新研究》,《福建行政学院学报》2008年第5期。

② 董敏志:《制度化权力监督与政治体制改革》,《江苏行政学院学报》2013年第1期。

③ Manuel Villoria, Gregg G. Van Ryzin and Cecilia F. Lavena, “Social and Political Consequences of Administrative Corruption: A Study of Public Perceptions in Spain,” *Public Administration Review*, vol. 73, no. 1, 2013, pp. 85-94.

力滥用的有效途径。^① 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。全面督权实现全过程和主体多元化监督亟需凭借权力运行信息的收集、处理、公开和反馈等技术手段以提高权力监督效能。因此，可以尝试运用“信息规制”对权力运行中的信息进行规制管理，使这些信息能为监督所用，提升督权效果。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。尽管大数据治理在公民隐私保障、平等权、预测技术等方面都受到很多争议，但建立政务大数据开放与共享的平台正在逐渐成为共识。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，^② 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。^③ 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。权力监督中发现问题时必须依据责任追究程序和标准及时督促整改，并予以奖惩。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。

① 李涛、刘雪焕：《扩大公民有序政治参与，完善权力监督制约机制》，《政治学研究》2008年第3期。

② 陈家刚：《协商民主与国家治理》，北京：中央编译出版社，2014年，第264页。

③ 范如国：《复杂网络结构范型下的社会治理协同创新》，《中国社会科学》2014年第4期。

结 语

党的十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化建设的战略目标，而国家治理体系和治理能力现代化的关键之一在于国家权力的执行机构——政府的治理体系和治理能力现代化。而政府治理体系和治理能力现代化的衡量标准就是政府权力运行法治化。然而，在新公共治理结构中，权力的决策模式和公共事务管理越来越多地具有“非结构化”的特点。换言之，传统的政治制度安排或权威机构指定的方案未必一定是可行的政策实践。治理的非结构化以及政府与公民、社会互动性的增加都促使公共部门应协调不同利益、价值观通过协商寻求政策方案，这也意味着权力运行的非结构化因素增加、权力运行的互动性日趋明显。政府权力规范运行已然不是传统限制和监督权力的制度安排所能解决的，而是需要创建政府权力规制的新治理模式，设计规范权力运行的正式和非正式制度安排，发挥权力运行中各类主体和功能的功能，寻求权力法治化运行和民主的政策实践结果。

政府权力规制正是在新公共治理和国家治理能力现代化背景下对权力运行及其各种相互关系进行管控的新型权力治理模式，以确权规制、用权规制、评权规制和督权规制为主要结构，目的在于实现规范权力运行过程和履行政府职责的有效结合。有学者提出了改进政府责任的六项工具选择，包括决策者的正当性、道德行为、回应性（公民参与、听证会）、开放性、资源使用最佳化（财政程序）、改进效率或效能（评估）等。^① 政府权力规制以权力属性和权力运行过程为基础，在法治化框架内构建规范权力运行的机制，综合运用改进政府责任的各种工具，实现权力运行法治化和用权结果最佳化。21 世纪以来，公共领域的“治理”已然成为公共管理研究的主要议题。伴随公共服务供给主体多元化、政府与社会交互作用网络化、公共政策执行与执行碎片化等特征，应加强政府权力规制路径优化的思考。尽管当前的权力清单建设在“权力法定”原则与改革合法性之间存在内在张力，行政体制内上下级联动改革的行动难题，未来确权规制应关注从政府层级结构的演进和行政分权改革入手，把层级结构变迁和分权化改革这些变量引入权力规制，让权力规制能在纵向政府间关系演进中实现有效的权责匹配。同时，在用权规制改革领域，我国目前改革的重点是行政审批制度中“放、管、服”改革，然而，从权力规制角度看，行政审批权不仅仅是面向公众的流程再造和减少审批事项的问题，还在于权力运行中“层级壁垒”和“部门壁垒”的双重障碍，由此推动行政审批跨部门的并联审批改革和扁平化改革尤其值得关注。在评权规制改革中，在碎片化、多元化公共服务供给

^① Mark Turner、David Hulmer：《政府再造与发展行政》，倪达仁等译，新北：台湾韦伯文化事业出版社，2001 年，第 129 页。

和决策制定模式中，如何提高公共服务供给效率、评估公共部门绩效和维护公共价值导向就是现代公共部门改革迫切需要解决的主要问题，加快推进第三方评估和发挥公民评价的主体作用应成为评权规制改革的新方向。作为督权规制，重在对公权力推行可持续发展的全面监督、制约与控制，督权规制实际上贯穿于权力规制整体结构与过程中。作为信息时代治理的工具，大数据“正在模糊治理导向的工具和非治理导向的工具之间的边界”，^①一方面大数据提供的是所有数据收集、整理的纯技术，另一方面大数据搭建了为社会与公民提供参与政府事务管理的渠道与沟通平台，进而实现更为有效的智慧决策，为社会提供“可持续的解决方案”。

当今，全球范围内都在进行着公共治理变革的深刻反思与实践探索。公共领域的治理变革与创新在深层次上，实质是公共权力的运用和规制。权力规制在公共治理意义上致力于构建“把权力关进制度的笼子”的权力运行结构和治理实施路径。一方面，政府权力规制建立了以确权规制、用权规制、评权规制和督权规制为要素的政府权力治理的新模式，依据法律法规限定和确定公共权力的范围、职责和标准，做到依法治权，使权力规制这一治理机制具有足够的合法性。另一方面，政府权力规制在合法性结构基础上明确了权力规范运行的实施路径和操作准则，结合结构变迁、信息治理、绩效控制等途径，使权力规制的结构趋向功能导向的优化，也是进一步监督制约权力和提高权力运行绩效的治理创新。我国正处于经济社会发展的新时期，建立政府权力规制治理的新模式和新机制不仅是全面深化改革的需要，也是推进法治政府和服务型政府建设的需要，更是推动政府治理体系和治理能力现代化的现实要求。

〔责任编辑：李潇潇〕

^① 桑尼尔·索雷斯：《大数据治理》，匡斌译，北京：清华大学出版社，2014年，第232页。

protection of these rights requires that they be classified, specified and quantifiable in criminal legislation. Such legislation also requires effective identification and measurement of legal interest and meticulous execution of justice. The criminal law guarantee of ecological civilization is subject to the influence and constraints of the overall value of rule of law; hence criminal law, in conjunction with the constitution, administrative law and environmental law, should take on the mission of protecting the legal interests of the environment. The organic unity of criminal law techniques and environmental science will be conducive to the realization of human value under criminal law in an ecological society.

(5) Constructing a Public Governance Model Regulating Government Power

Hu Shuigen and Weng Lie'en • 99 •

Against the background of the modernization of the national governance system and capacity, the oversight and restraint of public power has become a significant topic of current governance reform. Therefore, embedding an analytical framework of power regulation in the government's new governance system not only makes for improved oversight and constraint mechanisms within the sphere of political power, but also helps explore the mechanisms behind the normative operation of power in terms of public governance, as well as promoting the construction of rule of law government and service-oriented government. Regulatory theory discusses the governance framework of the regulation of government power, including regulation of the confirmation, exercise, assessment and oversight of power. On this basis, we can design the formal and informal institutional arrangements that regulate the operation of power, building up effective mechanisms of constraint and control over public power and promoting the regulation of power as a means of governance. This will enable us to realize the normative operation of government power within the framework of the rule of law, so as to create a new governance model of government power regulation and provide a continuous impetus for the further reform of the government management system.

(6) Transition in Governmental Governance Mechanisms and Development of Social Organizations

Huang Xiaochun and Zhou Li'an • 118 •

The existing research generally ignores the function of the internal operational logic of the administrative system in the development of social organizations when it discusses relations between the contemporary Chinese government and social

• 206 •