

政府权责清单制度势能何以向治理效能转化?

——基于县级数据的实证分析

王 杰 张 宇

摘要: 制度势能是制度固有的状态量,制度势能转化的实质在于将制度优势转化为现实的治理效能。从实践情况看,哪些因素影响权责清单制度势能的转化?怎样实现权责清单制度势能向治理效能的高效转化?要回答这些问题,可综合运用基于县级层面的1494份问卷调查数据,使用OLS回归和模糊集定性比较分析(fsQCA)探讨县级政府权责清单制度势能转化的影响因素和实现路径。研究发现:第一,县级政府权责清单制度势能的转化是多条件协同作用的结果,行政法治观念、职权承接能力、清单文本和制度认同等,是权责清单制度势能向治理效能转化的核心要素;第二,经共性归纳,可以从6种实现权责清单制度势能高效转化的条件组态中,进一步得到元政策牵动型、多激励促动型和命令链驱动型等3种成功模式。它们分别借助程序立法、动机强化和压力传导等“政策工具”推动制度势能高效转化。以上发现从公共政策执行视角加深了对权责清单制度实施过程的理解,对于更好实现权责清单制度势能向治理效能转化提供了实证依据。

关键词: 权责清单制度; 制度势能; 制度实效; 治理效能; 县级政府

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2025.04.011

一、问题的提出

政府权责清单制度是对“法无授权不可为,法律职责必须为”的现实回应,其肇始于督权治权的实践需要,形成于自下而上与自上而下相结合的制度创新和扩散,见效于制度势能的有效蕴积与转化。党的十八大以来,中央高度重视政府权责清单制度在国家治理现代化进程中的重要作用,并多次通过中央高层会议对这一制度的实施予以部署,为规范政府履职行为、提升公共服务效率和质量做了周延的顶层谋划。作为一个物理学概念,“势能”是指物体因其位形或属性而具备的状态量,蕴含着物体的空间状态和能力特质。“制度势能”是制度场域中多要素叠加互动而成的制度位能,主要由体现制度外在地位的“位势”和反映制度内在通性的“机能”所决定。其中,制度位势反映了制度环境的空间特征,指制度推行主体的科层级别及层级权威被认同的程度,是制度势能产生的外部前提;而制度机能则属于制度属性的范畴,指制度目标与现实境况之间的张力及制度主体的组织力与执行力,是制度势能产生的内在基础^①。

在政府权责清单制度实施过程中,中央政府的高位推动和制度本身的治理指向分别形塑了权责

基金项目: 国家社科基金后期资助项目“我国地方政府权力清单制度实效研究”(23FGLB002);扬州大学“青蓝工程”项目。

作者简介: 王杰,扬州大学商学院副教授,政府治理与公共政策研究中心特聘研究员,法治社会研究院特聘研究员,硕士生导师(扬州 225127; wangjie_4950@163.com);张宇(通讯作者),扬州大学商学院教授,政府治理与公共政策研究中心主任,法治社会研究院特聘研究员,博士生导师(扬州 225127; maggie_zhangyu@163.com)。作者感谢匿名评审人的宝贵意见和建议,文责自负。

^① 贺东航、孔繁斌:《重大公共政策“政治势能”优劣利弊分析——兼论“政治势能”研究的拓展》,《公共管理与政策评论》2020年第4期。

清单制度势能的位势条件和机能基础,是形成制度势能的核心前提。一方面,对各级政府部门而言,权责清单制度意在扎紧控权的“笼子”,给公权力运行设置合理边界。此时,自上而下的强制性制度变迁和科层压力的逐级传导能冲破制度实施阻力,令权责清单制度得到普遍遵行。可见,中央层面的统一部署及其权威性政治力量的嵌入,能为权责清单制度的顺畅实施提供力量保障。另一方面,在进一步全面深化改革背景下,权责清单制度被作为一项基础性制度向全国铺开,成为推动其他领域改革和实现政府治理现代化的重要支撑。在巨大的制度张力下,各地政府陆续开展清权、减权、制权、晒权工作,出台配合制度运行的政策举措,不断强化制度目标和治理价值,奠定了权责清单制度势能的机能内核。政府权责清单制度势能在制度位势和制度机能的双重作用下得以生成和累积,决定着制度实施的力度、速度和效度,是理解权责清单制度实施效果的重要切口^①。

在我国,县是国家治理的基本单元,是打通城与乡、工与农、国家与社会的重要节点。法律的执行、政策的落地,无一不是通过县这一关键环节才得以最终完成。根据2015年中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》,我国县级政府已于2016年年底全部完成清单制度的建设任务,总体形成了边界清晰、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,为规范部门履职,实现县域法治政府、责任政府和服务型政府建设的整体推进夯实了制度基础。然而,理论与实践无不表明,县级政府在履职过程中仍在一定程度上存在用权不规范、履责不到位或不作为等现象,致使权责清单制度的束权作用和改革价值大打折扣,迟滞了凭单履职、依单配权、用单监督和照单服务等制度显在的“划界控权”势能和推动公-私共治与公-公协同等潜在的“跨界合作”势能的释放。深化县域“放管服”改革,推进县域治理体系和治理能力现代化,离不开权责清单制度的有力支撑,需要将其蕴含的制度势能高效转化为现实的治理效能。然而,哪些因素影响县级政府权责清单制度势能的转化?怎样才能实现权责清单制度势能向治理效能转化?对此,将先利用统计检验识别出影响县级政府权责清单制度势能转化的关键因素,再借助定性比较分析探讨制度势能高效转化的条件组合与实现机制,在此基础上开展特色路径凝练,总结权责清单制度势能高效转化的有效模式,为进一步强化权责清单制度在县级层面的实施提供思路参考。

二、文献回顾与分析框架

政府权责清单制度势能作为制度固有的状态量,其转化过程是将制度固有价值加以释放并转化为现实治理效能的过程,体现了制度优势向治理效能转化的结果性特征。从结果层面看,制度势能转化和制度实施是一致的,制度势能转化后的结果状态和制度实施效果也是相通的,故而不难从权责清单制度实施效果即从结果视角反观制度势能的转化情况。学界普遍认为,制度效果即制度影响,主要包括制度目标实现程度及制度目标以外的实际效果。学者们通常借助经济、效率和效益等指标^②,或从投入、过程和结果等维度^③对政策效果进行评估。然而公共政策的公共性特征却令其执行效果无法被精确测量。从权责清单制度势能转化效果看,目前主要有定量和定性两种评价思路。在定量评估方面,有研究构建了一个包含5个一级指标和22个二级指标的量化评估体系,发现当前权责清单制度建设中存在的权责边界不清、内容不完整、监督不健全等问题^④。还有研究将权责清单制度运行效

① 王杰、张宇:《制度势能:政府权力清单制度的实施逻辑和效果差异考察》,《探索》2021年第2期。

② 卓越:《公共部门绩效评估(修订版)》,北京:中国人民大学出版社,2011年,第7页。

③ 倪星:《中国地方政府绩效评估创新研究》,北京:人民出版社,2013年,第115—116页。

④ 李欣:《政府权力清单制度的绩效评估体系构建与实践应用——基于模糊层次分析法的研究》,《党政研究》2019年第5期。

果操作化为审批权数量、政府办事效率、企业运行成本等三大指标^①,或是以新增企业单位数和新增固定资产投资来度量权责清单制度的改革绩效^②。在定性评价方面,有研究以“权责清单是否被当成司法审判的依据”为标准,对县级权责清单制度实效进行了司法检验^③,或通过观察权责清单制度“是否有效化解了地方政府职责划分不清的局面”来评判其实施效果之好坏^④。还有研究将权责清单制度实效与简政放权成效挂钩,即从简化审批、起底权责、监督用权和促进配套改革等方面对制度效果进行评价^⑤。不难看出,这些研究在评价内容界定上均考虑到了权责清单制度的目标和功能,为结果导向的评价指标选择提供了较好思路。

实践中,权责清单制度势能转化会受到多重因素的影响,离不开特定思想环境、制度环境和社会环境的支持。有研究注意到行政机关的法治理念和权责关系认知在制度势能转化中的基础性作用,指出需要从顶层视角重视制度权威性与法治政府建设对制度效力的保障^⑥。权责清单制度势能转化是立法机关、基层政府、群众组织、社区居民及其他利益相关者积极互动的过程^⑦,在此过程中,上级压力和横向竞争能够发挥一定的正向调节作用^⑧,而府际协同^⑨、司法认同^⑩、公众参与^⑪及社会信任^⑫等也是制度势能转化的必要支撑,可以加速制度实施进程。面向新时代,权责清单制度如何适应我国社会主要矛盾变迁的新需要、回应风险社会公共治理的新需求,是制度建设运行中不可回避的问题。对此,需要基于正当性原则、行政效能原则和比例原则对清单内容予以审视^⑬,通过动态调整机制实现清单内容实时更新^⑭,完善社会公开机制和监督问责机制^⑮,进一步推动权责清单对所有公权力的全覆盖,不断增强制度推行的内源动力和权责承接力^⑯。同时,还应积极引入技术治理手段,强化权责清单制度集成建设^⑰,发挥公共治理中的制度整合功能,规避官本位思想对权责清单制度进程的迟滞,在动态调适基础上实现清单内容与法律法规的有效衔接^⑱,进而形成上下联动、左右协调的清单实施体系,推动权责清单制度势能有效转化。

通过围绕制度势能转化进行的文献梳理,可发现若干影响权责清单制度势能转化的代表性论点。经关键词提取和维度凝练,可进一步提炼出主体、内容、机制和环境等权责清单制度势能转化的理论分析维度。这些维度既涉及制度的内在构成要素,又涵括制度的外部实施环境,表明权责清单制度势

- ① 高丽虹:《法律规制视域下权力清单后评估制度研究——基于安徽省16市实施状况分析》,《江淮论坛》2018年第1期。
- ② 陈升、王梦佳、李霞:《有限政府理念下行政审批改革及绩效研究——以浙、豫、渝等省级权力清单为例》,《公共行政评论》2017年第4期。
- ③ 王晓烁、吕中行:《县级权力清单实效性的司法检验》,《河北法学》2019年第1期。
- ④ 马岭、苏艺:《全面推行政府权责清单制度的法治意义》,《学习与探索》2018年第11期。
- ⑤ 王芃、丁先存:《县级政府“权力清单”的实践与反思》,《江淮论坛》2018年第1期。
- ⑥ 陈大为:《内在契合:建设法治政府与推行权力清单制度的关系研究》,《河南社会科学》2020年第1期。
- ⑦ 罗峰、徐共强:《基层治理法治化视野下的权力清单制度——基于上海市两个街道的实证研究》,《复旦学报(社会科学版)》2018年第2期。
- ⑧ 刘延海:《地方政府权力清单构建中的演化博弈行为——面向压力、竞争与回应条件的探索》,《经济体制改革》2015年第5期。
- ⑨ 朱光磊、赵志远:《政府职责体系视角下的权责清单制度构建逻辑》,《南开学报(哲学社会科学版)》2020年第3期。
- ⑩ 王晓烁、吕中行:《县级权力清单实效性的司法检验》,《河北法学》2019年第1期。
- ⑪ 喻少如:《权力清单制度中的公众参与研究——兼论权力清单之制度定位》,《南京社会科学》2016年第1期。
- ⑫ 赵勇:《地方政府权力清单制度的构建——以浦东新区为例的分析》,《上海行政学院学报》2016年第6期。
- ⑬ 朱新力、余军:《行政法视域下权力清单制度的重构》,《中国社会科学》2018年第4期。
- ⑭ 孙彩虹:《权力清单制定与实施的逻辑分析与发展路径》,《中国行政管理》2020年第4期。
- ⑮ 梁远:《让权责清单在落地运用中结出制度硕果》,《中国行政管理》2018年第8期。
- ⑯ 沈志荣、沈荣华:《行政权力清单改革的法治思考》,《中国行政管理》2017年第7期。
- ⑰ 陶立业:《地方政府权责清单制度基础性效用论析》,《理论探讨》2021年第4期。
- ⑱ 喻锋、梁绮琪:《行政执法法有否依据权责清单?——基于G市案例的实证分析》,《党政研究》2020年第2期。

能能否得到转化以及转化到什么程度,需要发挥制度内外因素的耦合效应,以消弭制度设计与执行间的结构性张力。从主体维度看,政府各部门是制度势能转化的第一责任人,是制度目标能否实现的关键,其他公权力机关、社会组织、普通公众等作为监督者和合法性提供者的角色参与到制度势能转化过程,是促成“依单行政”的倒逼力量。从内容维度看,周延的清单文本和明确的履职要求为权责清单制度势能转化指明了方向,不仅实现了权责运行有保证、执法过程有参照,还实现了履职监督有依据、绩效评估有标准。从机制维度看,实现权责清单制度从文本到实效的转化,还离不开特定方式和路径的催化,它们将制度场域中各要素加以协调和整合,通过监督、调节、考核、反馈等机制推动条块协同与纵横互补^①,确保制度势能成功转化。从环境维度看,权责清单制度势能的转化是制度场域多要素叠加互动的结果。作为一种宏观性治理要素,制度环境持续影响并形塑着制度的形态及其运行方式。权责清单制度势能的高效转化离不开全社会法治氛围的培育以及对清单内容的认知与认同,有利的制度环境会加速制度进程,增强制度的效力和生命力。

基于此,可构建一个“主体-内容-机制-环境”四维分析框架(见图1),以分析政府权责清单制度势能转化的影响因素和可行路径。其中,主体是动力,内容是基础,机制是关键,环境是依托,四者共同勾勒出一条权责清单制度势能“靠谁转化—转化什么—如何转化—在什么场域下转化”的故事线。以往研究对权责清单制度势能转化及其目标达成情况的探讨多从规范演绎视角出发,个别计量研究文献又以变量的独立性及变量间关系的线性和对称性为前提,相关结论并未得到实证资料的有力支撑。而现实公共管理实践中并不存在完全对称的线性因果关系^②,其更多呈现的是一种多因素的叠加互赖和因果间的多因并发特征,因而需要以一种整体性视角重新审视权责清单制度势能的转化过程。有鉴于此,可在理论分析基础上采用集合论的方法加以探讨,以回答两个问题:一是从学理上搭建权责清单制度势能转化与制度目标实现之间的逻辑勾连,建构权责清单制度势能转化的分析框架,阐明地方治理场域下权责清单制度势能谁来转化、转化什么以及如何转化这一治理命题。二是基于实地调查数据识别权责清单制度势能转化的关键因素,总结势能转化的共性模式与个性特征,由此揭示什么样的条件组合能够推动权责清单制度势能的高效转化。

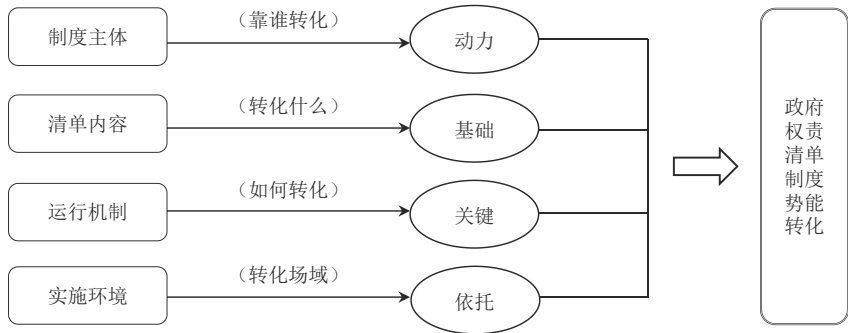


图1 理论框架

三、实证设计

(一)变量选取

1. 结果变量。结果变量是“权责清单制度势能转化效果”,用“制度实效”(system effectiveness,简称

① 倪星、王锐:《条块整合、权责配置与清单化管理模式创新》,《理论探讨》2023年第3期。
② 杜海峰、李树苗、朱正威等:《公共管理与复杂性科学》,《浙江社会科学》2009年第3期。

se)测度,体现的是制度目标的实现程度和制度势能的释放程度。前已述及,制度势能转化后的结果状态和制度实施效果是相通的,二者均体现了制度优势向治理效能的转化情况和制度目标的达成情况。因此,为有效测量制度势能转化效果,可立足权责清单制度的治理价值,通过广泛的实地调查和政策文本解读,从制度目标视角确立结果变量的解释维度,并相应提炼核心测量指标。

自党的十八届三中全会首次正式提出政府权责清单制度改革举措以来,中央高层会议多次对权责清单制度的实施加以部署,使制度实践不断完善,制度目标逐步清晰。从“依法公开权力运行流程”(党的十八届三中全会)和“消除权力设租寻租空间”(党的十八届四中全会)到“限制政府对企业经营决策的干预,减少行政审批事项”(党的十八届五中全会)和“转变政府职能,深化简政放权”(党的十九大),再从“减少微观管理事务和具体审批事项”(党的十九届三中全会)和“厘清政府和市场、政府和社会关系”(党的十九届四中全会)到“建设职责明确、依法行政的政府治理体系”(党的十九届五中全会)和“优化政府职责体系和组织结构”与“深化简政放权、放管结合、优化服务改革”(党的二十大)……顶层谋划不断分解着权责清单制度的改革目标,为“划界控权”显势和“跨界合作”潜势的转化指明方向,集中反映了权责清单制度的程序性、边界性、激励性和服务性价值,并相应形成规范履职过程、厘定权责边界、强化职能落地和优化政务服务等制度子目标。基于此,参考理论研究成果和县级治理实际,履职规范度、审批简化度、效率提升度和服务满意度,是解释前述制度子目标实现程度的核心指标。对县级政府权责清单制度势能转化情况的具体测量情况见表1。

表1 结果变量解释维度及其操作化

解释维度	操作化指标	测量内容	文献依据
程序性	履职规范度	权责清单制度对行政机关用权过程的约束程度(规范履职过程)	陈大为,2020;喻少如,2016
边界性	审批简化度	政府对市场和社会过度干预的减轻程度(厘定权责边界)	马岭、苏艺,2018;陈升等,2017
激励性	效率提升度	权责清单制度对行政机关主动履职的推动程度(强化职能落地)	倪星、王锐,2023;高丽虹,2018
服务性	服务满意度	权责清单制度对政务服务质量的提升程度(优化政务服务)	梁远,2018;赵勇,2016

2. 条件变量。基于政府权责清单制度势能的生成逻辑并结合前文搭建的理论框架,以学界关注较多的12个变量作为研究的条件变量(见表2)。

表2 条件变量及其选取依据

变量维度	关键变量	基本假定	文献依据
主体维度	依法行政观念(<i>cal</i>)	依清单行政也是依法行政,清单制度的有效实施离不开执行机关及其公务员法治意识的培养	沈志荣、沈荣华,2017
	制度实施动力(<i>msi</i>)	权责清单制度推行过程中必然会遭遇一定阻力,只有破除阻力、增强动力才能使制度得到有效运行	陈升等,2017;赵勇,2016
	职权承接能力(<i>aua</i>)	权力的梳理和清理过程涉及部分职权的下放或转移,只有承接好这些新权力,才能使清单得到有效实施	郑曙村,2020;孙彩红,2017
内容维度	清单内容(<i>lc</i>)	周延的清单建构是使权责清单制度价值和功能得到完整、正确实施的基本前提	孙彩红,2020;王春业,2016
	清单公开度(<i>ld</i>)	清单的公开意味着权力运行过程及其监督方式的公开,有助于倒逼政府规范用权并主动履职	陶立业,2021;袁刚,2017
	法治化程度(<i>ls</i>)	权责清单制度的法治化能够克服制度实施中的行政自治现象,从而提升制度实施刚性和规范性	朱新力、余军,2018;沈志荣、沈荣华,2017

续表 2

变量维度	关键变量	基本假定	文献依据
机制维度	监督力度(<i>ss</i>)	对权力监督力度越强,就越能倒逼行政机关按清单流程规定履行职权	喻少如、张运昊,2016
	上级考核压力(<i>sp</i>)	来自上级部门的考核压力是下级部门依单行政的牵引力,压力越大,下级部门推行清单的效率就越高	刘延海,2015;孙彩红,2020
	部门协同性(<i>ds</i>)	权责清单对部门交叉职权进行了划分,只有协同合作才能有效发挥政府职能	朱光磊、赵志远,2020;罗峰、徐共强,2018
环境维度	制度认同度(<i>si</i>)	高度的制度认同是行政机关依单履职、司法机关照单裁决、社会公众凭单监督的基本前提	王晓烁、吕中行,2019;梁远,2018
	公民法律意识(<i>ccl</i>)	公众法治观念越强,越有可能依据权责清单监督政府	陈大为,2020;马岭、苏艺,2018
	公众参与度(<i>pp</i>)	公民参与不仅能增强制度实施的合法性,还能对政府用权过程形成有力监督	王芃、丁先存,2018;喻少如,2016

3. 控制变量。为厘清人口特征变量、区域变量、县级单位类型变量等对县级政府权责清单制度势能转化效果的影响,这些变量成为分析模型中的控制变量。

(二)研究方法

以普通最小二乘回归(OLS)和模糊集定性比较分析(fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis, fsQCA)来探讨县级政府权责清单制度势能的转化路径。回归分析旨在识别出影响权责清单制度势能转化的关键因素,在此基础上,利用 fsQCA 探讨制度势能高效转化的条件组合和有效进路。fsQCA 由查尔斯·拉金首创,是一种案例导向的研究方法,它基于布尔代数和集合论思想,从组态视角来分析社会现象的复杂因果关系^①,即因果关系并发性、条件组态等效性及条件作用的非对称性^②,兼具定性与定量分析的双重优势。简言之,定性比较分析主要基于对前因条件(X)和特定案例结果(Y)的集合分析,发掘其中存在的因果关联,其集合关系和因果关联分别用一致性(consistency)和覆盖度(coverage)两类指标加以判断。一般认为,前因条件必要性检验的集合一致性应在 0.9 以上^③,而条件(组合)充分性分析的集合一致性应为 0.85 以上^④。集合覆盖度是在明确集合关系一致基础上,判断既定条件或条件组态能够在多大程度上导致结果的发生。

(三)数据来源

分析数据源于 2017 年 10—11 月、2021 年 7—8 月和 2024 年 4 月三次开展的“县级政府权责清单制度实施状况”的问卷调查,组成多时段混合截面数据。该调查涉及我国 11 个省(市、自治区)的 30 多个县级行政区。问卷采用李克特五点量表法进行设计(1=“不符合”,2=“不太符合”,3=“一般”,4=“比较符合”,5=“符合”)。调查地点主要选择县(区)行政服务(审批)中心和县城街边的商户,调查对象主要包括公共部门工作人员和社会公众等,前者主要针对一线执法人员和窗口审批人员,后者主要集中于行政服务中心的办事群众和与执法部门有较多接触的个体商户。调查采用线上线下相结合的方式开展,共回收有效问卷 1494 份,其中,行政机关和事业单位人员问卷 655 份,企业人员、个体工商户和其他公众问卷 839 份。同时,通过开展若干场次的访谈调查,回收访谈资料 21 份,为统计分析提供了必要的经验支撑。经初步检验,解释变量间的相关系数均在 0.55 以下,可以排除回归模型存在严

① 查尔斯·拉金:《重新设计社会科学研究》,杜运周等译,北京:机械工业出版社,2019 年,第 75 页。
② 杜运周、贾良定:《组态视角与定性比较分析(QCA):管理学研究的一条新道路》,《管理世界》2017 年第 6 期。
③ 张明、杜运周:《组织与管理研究中 QCA 方法的应用:定位、策略和方向》,《管理学报》2019 年第 9 期。
④ 查尔斯·拉金:《重新设计社会科学研究》,第 29 页。

重多重共线问题的可能。

(四)模糊集校准

在校准中,由于问卷刻度本身已经对变量水平进行了区分^①,故根据变量值的实际分布,将刻度1—5划分为五个模糊区间,即[1.0, 1.8)、[1.8, 2.6)、[2.6, 3.4)、[3.4, 4.2)和[4.2, 5.0],分别对应选项“不符合”“不太符合”“一般”“比较符合”“符合”。在此基础上,借鉴拉金的定性锚点法对问卷数据进行结构化校准,在征询专家意见后,将4.2、3.4和1.8分别校准为条件变量与结果变量的完全隶属阈值(0.95)、交叉点(0.5)和完全不隶属阈值(0.05)。

四、结果与讨论

(一)政府权责清单制度势能转化的影响因素

利用OLS回归对潜在影响变量的显著性进行检验,建立回归模型如下:

$$se = \beta_0 + \beta_i x_i + \beta_k control_k + \epsilon \quad (1)$$

式(1)中, se 表示县级政府权责清单制度势能转化效果,即制度实效水平, x 表示待检验的条件变量,控制变量 $control$ 包括被调查对象个体特征、行政区划类别及区域因素等。表3回归结果显示,依法行政观念(cal)、制度实施动力(msi)、职权承接能力(aqa)、清单内容(lc)、法治化(ls)、监督力度(ss)、上级考核压力(sp)、部门协同性(ds)、制度认同(si)、公民法律意识(ccl)和公众参与(pp)等11个变量系数显著且为正($p < 0.05$),表明在保持其他条件不变的情况下,县级政府权责清单制度势能转化效果会随这些变量的强化而得到不同程度的提升。而清单公开程度(ld)对制度势能转化的积极作用并未得到实证支持($p > 0.05$)。尽管将政府职权及其运行方式以清单形式向社会公开,是使公众了解政府权力“底数”,进而实现对公权力有效监督的重要方式,但只有当权力公开与民主制度有效配合时,督权效力才能显现。然而,县域政治生态下的权力集中在一定程度上迟滞了县域民主治理理念的培育^②,使得“县权公开”的监督功能难以得到有效释放。

控制变量中,性别、年龄、行政区划类型和区位特征等因素对制度势能转化的影响均不显著($p > 0.05$)。学历因素($\beta = 0.055, p < 0.01$)对制度势能转化结果具有显著正向作用,表现出学历越高,对势能转化的评价就越积极。企业工作人员、个体工商户、社会公众等“非公”群体对权责清单制度势能转化效果的看法比机关事业单位人员更为积极。可能的解释在于:其一,权责清单制度向全国各地的推行,表现出一种自上而下、各地各部门同步推进、无差别实施的特征,令其势能转化效果的县域差异和地区差异不明显。其二,学历层次在一定程度上反映着个体的认知水平,在县域治理场景下,公众认知水平越高就越倾向于支持基层政策执行,从而强化对基层行动的信任并给予较高的绩效评价^③。同时,较低的认知水平通常会限制人们对权责清单制度实施状况的理解,从而难以对制度势能转化情况给出客观评价,甚至作出消极判断。其三,伴随近年来的全面深化改革和以人民为中心的中国式现代化进程的纵深推进,各级政府持续深化“放管服”改革,通过规范履职行为和优化职责体系来减少政府对市场和社会的过多干预,并将职能重心转移至事中事后监管和公共服务上,使市场活力和社会创造力不断迸发^④,也使企业和公众对权责清单制度优势及其治理效能的感知更为强烈,因而对制度势能转化成效持有更积极的看法。

① Wagemann C., Buche J., Siewert M., “QCA and Business Research: Work in Progress or a Consolidated Agenda”, *Journal of Business Research*, 2016, 69(7), pp. 2531-2540.

② 牟广东、唐晓清:《“县权公开”:实践探索、推进思路》,《理论探索》2013年第5期。

③ 王敏:《基层动员式治理如何获得一线参与者支持——一个秸秆禁烧政策的追踪调查》,《农业经济问题》2024年第1期。

④ 李文钊、翟文康、刘文璋:《“放管服”改革何以优化营商环境?——基于治理结构视角》,《管理世界》2023年第9期。

为检验上述结果的稳健性,基于东、中、西部不同区域数据,采用分样本回归法进行检验,回归结果均未改变前述变量系数的显著性与正负性,表明前述结果稳健。

表3 回归系数(n=1494)

	B	t		B	t
(常量)	-0.777***	-5.410	<i>cal</i>	0.084***	4.598
性别(女)	0.008	0.292	<i>msi</i>	0.048*	2.423
年龄	-0.009	-0.500	<i>aua</i>	0.134***	6.991
学历	0.055**	2.974	<i>lc</i>	0.143***	7.767
职业(企业)	0.163**	2.958	<i>ld</i>	0.020	1.036
(事业单位)	0.048	0.903	<i>ls</i>	0.048*	2.547
(个体工商)	0.213**	2.734	<i>ss</i>	0.056**	2.949
(其他职业)	0.219***	3.565	<i>sp</i>	0.096***	6.054
县类(县级市)	-0.021	-0.517	<i>ds</i>	0.113***	5.712
(县)	-0.048	-1.423	<i>si</i>	0.074***	4.322
(其他类型)	-0.014	-0.252	<i>ccl</i>	0.238***	13.850
区域(中部)	-0.039	-1.164	<i>pp</i>	0.046**	2.984
(西部)	-0.020	-0.527			

注：* p<0.05,** p<0.01,*** p<0.001。

(二)政府权责清单制度势能转化逻辑分析

回归结果体现了公民法律意识、清单内容、法治化建设、上级压力等对制度势能转化的独立净效应及其因果关联。然而,权责清单制度存在于一个复杂的政府治理场域之下,其实施过程涉及制度主体、客体、对象、资源等多因素的叠加与互动,蕴含着复杂的作用机理。因而,只有找到权责清单制度场域中各要素优化组合的“钥匙”,及时回应并破解制度张力,才能使制度势能得以高效转化。

1. 单一条件分析。借助fsQCA 3.0软件,检验了推动制度势能转化的单一条件的必要性和充分性。结果显示,仅高行政法治意识(*cal*)这一条件的集合一致性结果大于0.9,其余条件均在0.9以下,表明强烈的行政法治意识是权责清单制度势能高效转化的必要前提,行政机关及其公务员能否做到依法行政,直接关乎制度效能能否有效释放,其余条件则不构成对制度势能转化的单独制约作用。而所有条件的充分一致性均小于0.85,说明任一条件均不能单独带来制度势能的高效转化,显然,这是多条件协同作用的结果。

2. 条件组态分析。组态分析是一种通过真值表揭示逻辑上全部条件组合,并从中发现能够产生特定案例结果的充分条件组合也即“配方”的过程。我国是一个拥有2800多个县级行政区的超大型国家,各地县情多样,发展不一,且不同区县对特定公共政策的执行也遵循着不同的规律。因而,就权责清单制度实施结果而言,其成功路径绝非千篇一律。为减轻冗余路径的不利影响,使凝练出的条件组态更接近县级政府权责清单制度势能转化的现实状况,将案例频数阈值设置为6,原始一致性阈值设定为0.85,可得6条复杂解、6条中间解和4条简约解,表明县级政府权责清单制度势能高效转化路径不止一种,多条渠道殊途同归。由于中间解既能观照现实,又能起到一定的预测作用,能够有效化解理论与现实的张力,故而选择中间解作进一步分析。

表4 县级政府权责清单制度高实效结果的条件构型

	中间解						简约解				
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	N1	N2	N3	N4	
<i>cal</i>	●	●	●	●	●	●	●				
<i>msi</i>	●	●	●	●		⊗					
<i>aua</i>	●	●	●	●	●	●	●	●	●		
<i>lc</i>	●	●	●	●	●	●		●		●	
<i>ls</i>	●			●	●	⊗					
<i>ss</i>	●	●	●		●	●					
<i>sp</i>	●	●		●	●	●					
<i>ds</i>	●	●	●	●	●	⊗					
<i>si</i>	●	●	●	●	●	●			●	●	
<i>ccl</i>		●	●	●	●	⊗					
<i>pp</i>			●	●	●	⊗					
原始覆盖度	0.451	0.469	0.453	0.383	0.384	0.110	0.794	0.751	0.761	0.762	
唯一覆盖度	0.022	0.011	0.046	0.012	0.011	0.006	0.025	0.010	0.008	0.059	
总体一致性	0.944	0.963	0.965	0.966	0.964	0.875	0.775	0.815	0.811	0.802	
解的覆盖度	0.574						0.891				
解的一致性	0.932						0.723				

注:●核心条件存在,●辅助条件存在,⊗核心条件欠缺,⊗辅助条件欠缺。

为更好呈现权责清单制度高实效的生成逻辑,对中间解作进一步简化后,可求组态最小割集,即 $C1 \cap C2 \cap C3 \cap C4 \cap C5 \cap C6 = cal * aua * lc * si$ = 行政法治观念*职权承接能力*清单内容*制度认同。同时,根据fsQCA运算规则,既在中间解出现又在简约解出现的条件为核心条件,而仅在中间解出现的为辅助条件。由表4可知核心条件为*cal*、*aua*、*lc*和*si*,恰好等同于中间解各组态的交集。由此可见,子路径 $cal * aua * lc * si$ 是实现政府权责清单制度高实效的关键,各要素彼此联结、相互作用,是推动县级政府权责清单制度势能转化的根本支撑。

3. 转化路径凝练。前述高制度实效的条件构型虽成分各异,但存在一定规律性。根据布尔代数简化规则,如果产生同一结果的布尔表达式中只相差一个条件,那么可以将该条件删去并得到一个更为简化的表达式^①。因而,经路径化约和规整,可得3条新的高制度实效的实现路径,即:

$$\begin{aligned}
 R1 &= C1 + C4 = cal * msi * aua * lc * ls * ss * sp * ds * si + cal * msi * aua * lc * ls * sp * ds * si * ccl * pp \\
 &= cal * aua * lc * si * msi * ls * sp * ds (ss + ccl * pp) \rightarrow cal * aua * lc * si * msi * ls * sp * ds \\
 &= 行政法治观念 * 职权承接能力 * 清单内容 * 制度认同 * 制度实施动力 * 法治化 * 上级考核 * 部门协同 \\
 R2 &= C2 + C3 = cal * msi * aua * lc * ss * sp * ds * si * ccl + cal * msi * aua * lc * ss * ds * si * ccl * pp \\
 &= cal * aua * lc * si * msi * ss * ds * ccl (sp + pp) \rightarrow cal * aua * lc * si * msi * ss * ds * ccl \\
 &= 行政法治观念 * 职权承接能力 * 清单内容 * 制度认同 * 制度实施动力 * 监督 * 部门协同 * 公民法律意识 \\
 R3 &= C5 + C6 = cal * aua * lc * ls * ss * sp * ds * si * ccl * pp + cal * ~msi * aua * lc * ~ls * ss * sp * ~ds * si * ~ccl * ~pp \\
 &= cal * aua * lc * si * ss * sp (ls * ds * ccl * pp + ~msi * ~ls * ~ds * ~ccl * ~pp) \rightarrow cal * aua * lc * si * ss * sp \\
 &= 行政法治观念 * 职权承接能力 * 清单内容 * 制度认同 * 监督 * 上级考核^②
\end{aligned}$$

① 杜运周、贾良定:《组态视角与定性比较分析(QCA):管理学研究的一条新道路》,《管理世界》2017年第6期。

② 注:公式中的“~”表示逻辑“非”,指该条件缺失或不发生。

上述路径既有共性也有差异,共性是由行政法治观念、职权承接能力、清单内容和制度认同组成的子路径,是权责清单制度势能转化的行动基础和必经之路。差异则是在其他个性化条件嵌入后形成的独特实践模式,体现了制度势能转化之路的非唯一性。为检验组态结果的稳健性,本文将案例频数阈值和原始一致性阈值分别调整为7和0.8,得到5条指向高实效的中间路径。路径一致性为0.942,覆盖度为0.568,这些路径均包含 $cal*aqa*lc*si$ 的子组态,且经化约后依然可得上述3条整合路径,表明组态分析结果是稳健的。

(三)进一步讨论

我国县级政府基数庞大、类型众多,各地对权责清单制度的执行遵循着各自的方式,使县级政府权责清单制度势能转化的成功经验既有其共性,也有各自的特色。

1. 制度过程的“中心-边缘”逻辑。作为一项规范行政行为的政策性举措,政府权责清单制度势能转化离不开包括行政机关、司法机关、社会公众等在内的多主体的协同与合作^①。而单因素分析结果却表明,行政机关的高行政法治意识是实现制度势能转化的唯一必要前提,各地政府主导着制度实施的进程并发挥“木桶”效应。这一发现证实了地方治理的“中心-边缘”逻辑^②,凸显了行政机关在地方公共治理中的核心角色。政府权责清单由法律法规细化而来,依单行政与依法行政具有内在一致性。较高的法治素养能够使依单行政成为依法行政的副产品,使制度有效落地。同时,制度实施并非“以政府为中心”。行政机关在权责清单制度实施中扮演着约束性“短板”的角色,离开各部门主动限权的“自我革命”精神,权责清单的划界控权和跨界合作的势能将难以得到有效释放。

2. 落地见效的行动基础。如前所述,子路径“行政法治观念*职权承接能力*清单内容*制度认同”是县级政府权责清单制度势能高效转化的共性条件组合,体现了权责清单制度势能转化的共同行动基础。伴随国家治理现代化进程的不断推进,公众公民意识不断养成,法治观念逐步增强,对美好生活的向往令其时刻关注政府行为^③,监督政府履职,倒逼政府主动依清单行政,并不断提升履职能力。权责清单为各部门用权提供了基本程式。在清单式治理下,清单内容即履职标准^④。离开建构优良的清单文本,依单履职不仅不利于法定职能的有效落地,反而会成为一种履职的阻碍。此外,权责清单制度对政府行为的规制离不开行政机关的主动遵从。但作为一项具有明显法律属性的制度安排^⑤,权责清单制度除了需要行政部门的积极配合外,还离不开人大、司法和社会公众等的普遍认同与自觉遵循。只有得到社会各界的共同遵行,权责清单制度在国家治理中的撬动作用才能得到有效释放。总之,行政法治观念体现了制度环境的支撑性,职权承接能力体现了执行主体能力的关键性,清单内容体现了政策文本的基础性,制度认同体现了目标群体的遵从性,这些条件共同形塑了权责清单制度势能转化的核心过程。可见,由前述四个条件构成的子路径,是县级政府权责清单制度势能转化的基本要求,是制度有效运行的必经之路,而其他条件则分别形塑了权责清单制度势能转化的独特模式。

3. 势能转化的独特模式。根据前文所凝练三条路径的构型特征,可将它们分别归纳为元政策牵动型、多激励促动型和命令链驱动型三种不同模式。事实上,这些路径所涵括的差异化要素有效充当了制度势能转化过程中的“政府工具”作用,使之呈现出不同的逻辑与特色。

第一,元政策牵动型(R1)。这一模式除了基本的制度实施条件外,还涉及法治化、部门协同、上级考核和制度实施动力。该模式与另两种模式的重大不同在于“法治化”条件的存在,说明加强权责

① 朱光磊、赵志远:《政府职责体系视角下的权责清单制度构建逻辑》,《南开学报(哲学社会科学版)》2020年第3期。

② 张桐、王亚婷:《中心—边缘结构:一个社会科学研究的新视角》,南京:南京大学出版社,2019年,第140页。

③ 张宇、刘伟忠:《公共政策活动中的公共价值共同生产——基于公民政策参与有序性的观照》,《贵州社会科学》2020年第5期。

④ 陈升、李兆洋、唐云:《清单治理的创新:市场准入负面清单制度》,《中国行政管理》2020年第4期。

⑤ 赵志远:《政府职责体系构建中的权责清单制度:结构、过程与机制》,《政治学研究》2021年第5期。

清单制度法治化建设,是推动制度势能高效转化的重要方式。权责清单制度势能转化中的法治逻辑,是在实质法治基础上将程序法治纳入制度运行全过程,实现制度出台有法可循、制度调整依法推进、制度落地靠法保障,实质上是一种元政策视角的制度运行规则确立过程。这一法治引领下的制度实施过程,通常外显为立法先行、依单履职和依法行政同步推进的制度变现特征。调研发现,一些区县政府在权责清单推行中,均依照上级统一出台的相关规定,将清单的制定、发布、调整、执行等置于有章可循的法治框架之下,为权责清单制度势能的高效转化注入了合法性和落地的刚性。同时,权责清单与行政法治具有内在一致性,法治是权责清单制度建设和实施的保障,权责清单完美诠释了“法无授权不可为”“法律职责必须为”的依法行政原则,其清权、减权、督权、制权等环节都有着严格的法律属性^①。因此,权责清单制度的元政策意蕴在于,将法治观念和法治逻辑融入权责界定、结构和运行全过程,从而实现对政府履职的有效约束。若脱离法治轨道,则难以对公权力实现有效规制。

第二,多激励促动型(R2)。该模式成功之处主要在于行政机关制度实施动力充足,能够对部门履职进行强有力监督,还能就职权交叉和复杂议题开展协商共治,因而这是一种依靠县级政府自我约束实现制度落地的路径选择。权责清单虽不具备行政法的强制力,但也绝非职权目录那么简单,其实施过程意味着政府部门的自我设限,是一种行政系统内部的“自制”机制^②。这种行政履职中的自我规制涉及多方面的激励源,是一种先将激励内化再将激励强化的作用过程。调研发现,县级政府之所以选择主动推行权责清单制度,原因在于其受到了文化、政治、经济和社会等多重动机因素的激励和驱动。文化动机是行政机关为维护自身法治信仰、政治责任感及“以人民为中心”发展思想而产生的内在激励;政治动机是出于职务晋升、提高政治声誉或避免被问责等考虑而产生的制度实施动机;经济动机是一种希望通过优化地方营商环境和企业效率提升,进而实现财政收入增长的愿望;而社会动机则是一种以制度实施换取社会认同和群众支持的心理倾向。这些动机叠加下的心理博弈结果,通常是行政机关选择主动推行权责清单制度,以持续不断的行动力推动制度势能高效转化。例如,河北省兴隆县为更好发挥权责清单制度对优化发展环境、增强市场活力的支撑作用,于2014年9月出台“行政权力清单制度实施方案”,据此对各部门权责清单建设提供指导,并加强制度实施过程的督导检查,为实现权责清单制度势能的高效转化提供了有力保障。

第三,命令链驱动型(R3)。这一路径与其他路径的不同之处在于包含了履职监督和上级考核两个条件,且制度实施动力成了非必要条件。权责清单制度能够在缺乏充足实施动力的情况下,依然取得良好的势能转化效果,这不仅和各类支撑性条件有关,更离不开督权机制的倒逼和上级部门的推动。这种外源性动力体现了一种科层内部自上而下的命令-服从机制^③,能够在很大程度上抵消因实施动力不足所导致的制度进程的迟缓。在行政实践中,上级政府常借助行政命令、目标分解、绩效考核等手段使任务压力逐级下沉^④,形成一种从中央到地方的“命令链”。县级政府处于命令链的末端,承载压力最大,这将迫使县级政府主动作为,紧抓权责清单制度建设和实施工作。如,2017年4月,北京市大兴区、天津市北辰区、河北省石家庄赵县等7个区县政府曾因大气污染防治不力,相关权责履行不到位,被环保部相继约谈。一些地方还通过“年终法治考核”或“双随机、一公开”等形式对各部门特别是市场执法部门的履职过程进行监督,以规避县域治理中的“监管失灵”问题。可见,科层压力的逐级传导,迫使县级政府不得不投入足够的注意力资源加快制度建设^⑤,从而在短期内实现制度变现。

① 关保英:《权力清单的行政法构造》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2014年第6期。

② 喻少如、张运昊:《权力清单宜定性为行政自制规范》,《法学》2016年第7期。

③ 杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》2012年第11期。

④ 张文翠:《基层政府政绩目标设置博弈与压力型体制异化——基于北方七个地市的实地调研》,《公共管理学报》2021年第3期。

⑤ 杨华、袁松:《中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查》,《公共管理学报》2018年第1期。

五、结论与启示

基于实地调研数据,以多元回归和模糊集定性比较分析方法,对县级政府权责清单制度势能转化的影响因素和条件组态进行探讨,指出了制度势能高效转化的基本路径,为权责清单制度在县级层面的更好实施提供了理论依据。其一,依法行政观念是推动制度势能高效转化的唯一必要前提,表明政府在权责清单制度实施中发挥着主导角色,证实了县域公共治理中的“中心-边缘”结构特征。其二,有六条路径能够实现县级政府权责清单制度势能的高效转化,它们虽然“配方”各异,但共同包含“行政法治观念*职权承接能力*清单内容*制度认同”这一子路径,体现了公共政策成功执行所不可或缺的执行机关、政策方案、目标群体和政策环境等要素的重要性。其三,三种制度势能转化的有效模式,即元政策牵动型、多激励促动型和命令链驱动型,它们分别借助程序立法、动机强化和压力传导等“政策工具”推动权责清单制度势能高效转化。边际贡献在于,基于集合论和组态分析注意到了多变量在权责清单制度势能转化中的共时作用,揭示了制度张力对势能转化过程的约束效应,使研究结论更加契合制度实践的复杂性与动态性特征,因而更具现实观照性。

推动政府权责清单制度势能转化是一项系统性工程,应当因地制宜地采取举措并加以推进。对县级政府而言,应根据各地区位特征和资源禀赋,充分整合制度实施场域中的不同要素,不断回应和化解制度实施中的阻力和矛盾,化制度实施张力为势能转化动力,增强权责清单制度的社会适应性和普遍遵从性,推动权责清单制度势能向治理效能持久转化。首先,行政机关的法治意识是权责清单制度势能转化的最基本前提,县级政府除加强公务员法治精神法治思维培育外,还应按照权责法定与权责相称原则进一步完善和更新清单内容,夯实制度实施的法治基础。其次,在完善制度实施基本条件基础上,县级政府可通过加强制度法治化建设、完善绩效考核机制和施加多层次激励等途径,增强制度实施刚性和动力,实现权责清单制度高效且有序落地。最后,要借助普法教育和政策宣传,提升公众特别是低学历群体对政府权责清单的知晓度与认同度,扫清权责清单制度实践中的观念与行动障碍,同时不断优化营商环境,增强市场主体政务服务满意度,助力制度势能高效转化。

应当指出,这一研究数据虽属于一种多时段随机调查组成的混合截面数据,但缺乏对特定对象的连续跟踪测量,从而难以把握权责清单制度势能转化的动态过程及其变迁特征。同时,受篇幅所限,尚未就不同类型或不同时期县级政府权责清单制度势能转化的效果差异进行分析。此外,对于转化低效或转化不足的诱发机理缺乏足够关注,从而未能形成相互印证的路径机制。接下来研究将在合理选样基础上,针对特定区县开展多期跟踪调查,立体呈现县级政府权责清单制度势能转化效果的变迁样貌,分析不同区域、不同类型和不同时段政府间权责清单制度势能的转化特征、效果差异及其诱致机理,尤其关注那些制度势能转化失败现象的发生机制。此外,也将通过辩证分析那些以相反值出现在成功或失败路径中的条件及其作用,以期从中取得更有意义的理论发现。

How Can the Institutional Potential of Governmental Power and Responsibility List System Be Transformed into Governance Effectiveness? —An Empirical Analysis Based on County-level Data

Wang Jie Zhang Yu

(School of Business, Research Center for Government Governance and Public Policy, Institute of Legal Society, Yangzhou University, Yangzhou 225127, P.R.China)

Abstract: Drawing upon the physical concept of potential, this study investigates effective transformation pathways for institutional potential of China's county-level governmental power and responsibility list system. As a crucial analytical framework for understanding policy implementation effectiveness, the transformation of institutional potential of power and responsibility list system entails converting its inherent values - including standardized administrative procedures, clarified jurisdictional boundaries, enhanced bureaucratic efficiency, and improved service quality - into tangible governance efficacy. However, persistent issues such as irregular exercise of power, inadequate fulfillment of responsibilities, or administrative inaction at the county-level governments reveal the insufficient actualization of institutional potential. Deepening the "delegate power, streamline administration and optimize government services" reforms while advancing county-level governance modernization necessitates systematic transformation of power and responsibility list system's institutional potential into concrete governance outcomes. From an operational perspective, what determinants impede the actualization of institutional potential embedded in power and responsibility list systems? How can we realize the efficient transformation from the potential of power and responsibility list systems to measurable governance outcomes?

Utilizing multi-period pooled cross-sectional data ($n=1494$) from China's county-level surveys, this research employs OLS regression combined with fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis to examine determinants and realization pathways for the system potential conversion. Three major findings emerge: First, the transformation of the potential of the power and responsibility list system of the county-level government is the result of the synergistic effect of multiple conditions. Core transformation elements encompass administrative rule-of-law awareness, authority implementation capacity, list documentation quality, and institutional legitimacy recognition. Second, six effective conditional configurations for institutional potential conversion are identified, categorizable into three archetypal paths: meta-policy driven path, multi-incentive driven path, and command-chain driven path. These paths respectively operationalize through distinct policy instruments: statutory proceduralization, incentive optimization, and hierarchical accountability mechanisms. The study proposes three-pronged recommendations: strengthening civil servants' legal awareness through systematic training programs; updating power and responsibility list system content based on statutory authority-proportionality principles while optimizing performance evaluation mechanisms; enhancing public awareness and acceptance of power and responsibility list system, particularly among less-educated demographics. This research advances theoretical understanding of public policy implementation through the institutional potential lens, providing empirical evidence for optimizing the conversion of power and responsibility list system's institutional potential into governance efficacy.

Keywords: Power and responsibility list system; Institutional potential; Institutional effectiveness; Governance effectiveness; County-level government

[责任编辑:王苏苏]