

## 权力清单的定位不能僭越法律<sup>〔\*〕</sup>

○ 申海平

(上海市行政法制研究所,上海 200021)

〔摘要〕在当前权力清单制度的构建中,出现了“各部门不得在公布的清单外实施其他行政审批”和“清单之外无权力”等规定和认识。此类规定和认识使权力清单的定位僭越了法律,这不仅有违依法治国的基本方略,也会直接导致迟延法律生效等问题。权力清单是实施《政府信息公开条例》第9条和第10条规定的一种具体形式,属于主动公开的政府信息,其基本功能是实现行政权力的公开透明,是实现透明行政的重要举措,并不能划定权力的界限。权力清单应当明示其与法律规定不一致时以法律为准,权力清单公开的责任主体应为相应的权力行使机关。

〔关键词〕权力清单;法律性质;信息公开;依法行政

党的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》(以下简称《十八届三中全会决定》)明确提出:“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。”党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《十八届四中全会决定》)中两次提到了权力清单。2014年3月,国务院审改办在中国机构编制网公开国务院各部门行政审批项目汇总清单。在地方层面,吉林省、武汉市、成都市、北京市东城区、北京市西城区等多个省、市、区公布了权力清单。与此同时,学界也对权力清单的内涵、意义等展开了探讨。但遗憾的是,在这些研究中,对于权力清单的法律性质和功能,还未见有自法学的研究。相反,还产生

---

作者简介:申海平(1972—),上海市行政法制研究所副研究员,主要研究领域:行政法学和比较法学。

〔\*〕本文系上海市决策咨询委员会咨询项目“关于上海率先探索政府及其工作部门‘权力清单’问题研究”(编号:2014-001-02)的阶段性成果。

了“各部门不得在公布的清单外实施其他行政审批”,<sup>[1]</sup>“行政权力进清单,清单之外无权力”,<sup>[2]</sup>“不属于清单列举范围内的职能和权限,行政机关不得为之”,<sup>[3]</sup>当权力清单与法律规范发生冲突时应实行“有利相对人原则”<sup>[4]</sup>等一些值得商榷的规定和认识。这些规定和认识,不仅使行政机关的依法行政变成了“依权力清单行政”,更为严重的是,在使权力清单凌驾于法律之上、使权力清单的定位僭越法律的同时,将使行政机关和公众对权力清单的性质和功能产生错误的认识,从而可能阻碍权力清单制度的顺利实施。有鉴于此,有必要从理论上对权力清单的法律性质和功能予以澄清。

## 一、权力清单的定位与问题

根据其字面意义和《十八届三中全会决定》对权力清单制度的规定,权力清单,简而言之,就是地方各级政府及其工作部门的权力列表。<sup>[5]</sup>这种列表,是地方各级政府及其工作部门对法律所规定的权力进行梳理并列出的结果,并不能替代法律,更不能凌驾于法律之上。但目前一些行政机关和学者对权力清单的定位和认识已使其僭越了法律,并将会带来诸多问题。

### (一) 权力清单的目前定位僭越了法律

按照依法行政的要求,行政权只能来源于法律,行政权的运用必须服从法律,并受法律的约束。<sup>[6]</sup>但《国务院办公厅关于公开国务院各部门行政审批事项等相关工作的通知》(国办发〔2014〕5号)中明确规定:“各部门不得在公布的清单外实施其他行政审批”。有学者在接受新闻访谈时也表示,不在权力清单中把一项权力公布出来,你行使的话就是越权,要承担责任。<sup>[7]</sup>不管是国务院办公厅通知中的行政审批,还是该学者所说的权力清单中未公布的权力,都是指行政权。而按照该通知和该说法,如果这些行政权已有法律规定,但未列入权力清单,则行政机关不得实施。如此,依法行政就成为了“依权力清单行政”,权力清单似乎成为了“法律”,并且其效力等级还高于法律。

权力清单本不应作为行政的依据,因为权力清单既不是法,也不是规范性文件。我国《立法法》、《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》等对我国各类法律、法规和规章的制定作出了规定,这些规定为从形式上判断权力清单是否为法律规范提供了依据。法的判断标准至少包括制定主体、制定程序、公布方式等多个要素,只要某一规范不符合其中任何一个要素,则从形式上可以断定不是我国法的形式。从目前已发布的一些权力清单来看,明显不符合这些判断标准。权力清单制度实施后,“依权力清单行政”的一个理由,也可能是认为权力清单是一种行政规范性文件。例如,某学者认为,权力清单是具有双向指导功能的规范性文件,为行政机关依法行政提供了约束尺度。<sup>[8]</sup>行政规范性文件对不特定公众和所属行政机关及其工作人员具有强制性拘束力,几乎不存在争议,而且有相应的法律依据。<sup>[9]</sup>在该种意义上,权力清单尽管不符合我国法的形式标准,但也会对权力清单中权力的行使机关及其工作人员具有拘束力,并由此可能

认为,行政机关及其工作人员应当“依权力清单行政”。关于权力清单是否为行政规范性文件,下文中还将就此展开,在此暂不作讨论。

将权力清单定位为对行政机关及其工作人员具有拘束力的清单,其本意可能是要敦促行政机关认真对待权力清单,将权力毫无保留地列明在清单中,从而达到控制行政权的目的。但这种定位却令权力清单僭越了法律。诚然,在理想状态下,如果行政机关在权力清单的梳理和发布中能认真、谨慎、依法进行,应该可以将法律中的权力梳理清楚并公布,实现权力清单中的权力与法律中的权力一致。但在实践中,各级政府所掌握的公共权力种类繁多、数量庞大,远远超乎想象。<sup>[10]</sup>由于人的认识的有限性和差异性,要将分散在不同法律、法规、规章等中的行政权力悉数列举,具有极大的挑战性。这从各地权力清单公布项目数量的差异就可见一斑。例如,同为北京市下辖的城区,北京市东城区公布的权力清单中行政许可事项为416项,<sup>[11]</sup>而西城区仅为223项。<sup>[12]</sup>依据《行政许可法》第14条至17条的规定,包括临时性许可在内的行政许可仅能由法律、法规、规章设定。作为同一直辖市下的区级政府,北京市东城区和西城区所实施的行政许可在理论上应当是一致的。出现这种巨大差异,原因除事项划分口径可能不同之外,也说明了不同机关在梳理中要将权力梳理清楚难度不小。这种情形下,权力清单中的权力与法律不一致的情况难免发生。如果行政机关没有将一项法律规定的行政审批或者行政处罚列入权力清单,而这份权力清单又对该行政机关具有拘束力,则该行政机关不得实施该行政审批或者行政处罚。这样,就使权力清单凌驾于法律之上。

## (二) 权力清单僭越法律带来诸多问题

在权力清单定位僭越法律的情形下,权力清单实际上将干扰法律的贯彻实施,对于依法行政、全面推进依法治国的危害不言而喻。

第一,法律规定的权力未列入权力清单时,可能导致公共利益和个人利益受损。法律赋予行政机关行政权力,其目的在于保护公共利益。如果权力清单未将一项法律规定的权力列入清单并予以公布,行政机关就不得行使这项权力,那么就将会造成行政机关的不能作为。行政机关不能作为的后果,直接涉及到公共利益。例如,如果法律规定的某一税收征收权未能列入权力清单,则税务机关就不得征收相应的税收;如果对污染环境行为的处罚权不列入权力清单,则环境保护机关难以对该种行为进行处罚。而对于欲从事法律规定经许可方可从事活动的某一行政相对人,如果权力清单未将该项行政许可权力纳入,则行政机关就无法为其办理并批准许可,从而造成该行政相对人要么不能从事该项活动,要么因未经许可非法从事该项活动,最终都可能导致其个人利益遭受不必要的损失。

第二,法律规定的权力未能及时列入清单的,可能产生迟延法律生效的结果。权力清单的发布、修改同样要遵从一定的程序,难免出现滞后于法律的情形。如果“依权力清单行政”,可能在事实上将产生迟延法律生效的结果。例如,2013年12月28日,《全国人大常委会关于修改〈海洋环境保护法〉等七部法

律的决定》公布并实施。该决定删去了《中华人民共和国计量法》第10条第2款中的“并向国务院计量行政部门备案”的规定。但该备案仍然出现在国务院审改办2014年3月公开的国务院各部门行政审批项目汇总清单中。直至2014年6月25日,国务院审改办才将该备案事项从质检总局的行政审批事项汇总清单中予以删除。<sup>[13]</sup>这样,《全国人大常委会关于修改〈海洋环境保护法〉等七部法律的决定》关于删去“并向国务院计量行政部门备案”的规定在实际上就迟延至2014年6月25日才得以实施。

第三,将法律之外的权力列入清单的,不仅可能构成违法行政,更可能为行政机关工作人员带来刑事责任。众所周知,行政职权法定。但在实践中,并不能排除有些行政机关将一些法律之外的权力列入权力清单的可能性。此种情形下,“依权力清单行政”,就成为了违法行政。依据《公务员法》第54条的规定,如果公务员实施这些权力,还将依法承担相应的责任。尽管目前针对权力清单,还未曾有过行政机关工作人员承担相应责任的案例发生,但行政机关工作人员如果“依权力清单”违法行政,导致因“玩忽职守罪”而被追责的可能性并非没有。长乐市财政局原局长王凯锋因“执行上级文件”被法院判处“玩忽职守罪”一案便是前车之鉴。<sup>[14]</sup>

## 二、权力清单的法律性质及其功能

权力清单的定位不能僭越法律,但权力清单在法律上如何定性?应具有什么功能?以下以行政行为理论等为基础对之进行逐一分析。

### (一) 权力清单属于政府主动公开的信息

“法律的调整对象是行为”。<sup>[15]</sup>行政机关发布权力清单的行为类型,在一定程度上可决定权力清单的法律性质。通过对照目前各地、各部门已发布的权力清单的内容和有关法律发现,行政机关发布权力清单的行为,与《政府信息公开条例》第9条、第10条的有关规定十分契合,是一种主动公开政府信息的行为。目前各地公开的权力清单的内容,尽管构成和详略都有很大差异,但归纳起来,权力清单的内容不外乎两个部分:行政权力的基本信息和权力运行流程。前者主要包括行政权力(通常包括行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费等)的事项名称、实施主体、实施依据、承办机构等,后者主要包括行政权力运行中的办理流程、办理流程等。<sup>[16]</sup>而《政府信息公开规定》第9条中规定,行政机关应当主动公开反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况;第10条中规定,行政机关应当重点公开行政事业性收费的项目、依据、标准,重点公开行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及申请行政许可需要提交的全部材料目录及办理情况。

行政机关发布权力清单的行为,是一种将政府信息向不特定相对人的公开。这种主动公开,在外国信息公开法律中也有类似规定。例如,泰国《官方信息法》第7条中规定,国家机关应在政府公报上公布重要权力、义务与工作方法的

简要介绍等官方信息;《保加利亚公共信息获取法》第15条中规定,为了保证行政活动的透明度,也为了最大程度地方便获取公共信息,行政机关内的每个主要官员应定期出版包含描述其权力以及组织结构、程序和责任等的最新信息。<sup>[17]</sup>

权力清单不宜定位为行政规范性文件,它只是向公众公开的政府信息中的一种。行政规范性文件一般以“通知”、“公告”、“意见”等形式发布。<sup>[18]</sup>一些权力清单,也是以“通知”、“公告”等形式发布。例如,吉林省人民政府以公告方式发布政府部门权力清单,天津市工商局以通知方式发布工商系统行政审批及行政执法权力清单。由于二者在发布形式上的相同性,权力清单容易被误认为是行政规范性文件。但不能由此推定,权力清单就是行政规范性文件。具体而言,有着以下三个方面的理由:一是正如本文第一部分所述,将权力清单定位为行政规范性文件,将造成权力清单僭越法律的局面出现。二是从《政府信息公开条例》第10条的规定来看,也不宜将权力清单定位为行政规范性文件。《政府信息公开条例》第10条将行政法规、规章和其他规范性文件单列为重点公开的政府信息中的一项,而将行政许可有关的公开列为了另一项,两者构成了完全不同的两类政府信息。三是即使从目前已公开的权力清单来看,其中许多权力清单的发布仅是在网站予以公开,也没有以行政规范性文件的形式发布。例如本文前面提及的北京市东城区、西城区的权力清单。

## (二) 权力清单的基本功能是实现行政权力的公开透明

权力清单制度自提出以来,各界对权力清单的功能作出了多种解读。其中,以“划定权力说”最为常见,即认为权力清单划定了行政机关行使权力的边界。<sup>[19]</sup>但这种功能定位,并不符合权力清单的法律性质,更可能与权力清单制度推出的初衷相背离,也有违行政职权法定原则。

从权力清单的法律性质来看,权力清单只是向公众公开的一类政府信息,其基本功能是实现行政权力的公开透明。《政府信息公开条例》第1条明确规定,制定该条例的目的是为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息,提高政府工作的透明度,促进依法行政,充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用。行政权力并不是任意产生的,而是由法律、法规、规章等规定的。目前,这些行政权力大量分散在法律、法规、规章等中,公众很难对行政主体具有哪些权力以及这些权力是如何运行的能有一个完整清晰的认知。通过发布权力清单,公开权力运行流程,让公民便于查询和知晓行政权力,对于保障公民的知情权,为公民有效参与和监督行政权力运行提供了基础。这是行政机关在《政府信息公开条例》第9条有关规定基础上对政府信息公开工作的进一步深化,是实现透明行政的重要举措。

权力清单的这种功能也与《十八届三中全会决定》和《十八届四中全会决定》对其的定位相一致。按照《十八届三中全会决定》的规定,权力清单制度旨在“公开权力运行流程”,并将之与党务、政务和各领域办事公开制度规定于同一段落中。《党的十八届三中全会〈决定〉学习辅导百问》一书中也将权力清单



制度纳入了“如何进一步完善党务、政务和各领域办事公开制度”一文中予以辅导。<sup>[20]</sup>《十八届四中全会决定》则在“全面推进政务公开”小节中明确规定：“各级政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。”《党的十八届四中全会〈决定〉学习辅导百问》一书中更是将权力清单的功能明确定位于“推进行政权力的公开化、透明化”。<sup>[21]</sup>

权力清单并不能划定权力的界限。行政法上的职权法定原则不仅要求行政职权来源于法，还进一步要求行政职权的行使必须具有明确的法定依据。<sup>[22]</sup>权力清单只是将法律、法规、规章等所规定的行政机关权力及其运行流程进行了列举，并没有也不应该在这之外增加行政机关的权力或者减少其权力。从一些省市推行政权力清单制度的要求来看，这些省在审核确认权力事项时，也已明确提出了“取消没有法定依据的行政权力事项”的要求。<sup>[23]</sup>同样，在理想状态上，行政机关只要依法行政，行政权力的行使就应该是规范的。有没有权力清单，公开不公开权力事项及其运行流程图，并不会改变行政权力的行使。当然，从目前行政权力的运行状况来看，由于行政的广泛性和复杂性，法律规定的分散、模糊和变化性，许多行政机关对自己有多少权力也不甚清楚。这就给行政权力的依法规范运行带来了困难，也容易出现权力的滥用、误用和缺位。推行权力清单制度，从各地实践来看，一般至少要经过理清权力事项、审核确认权力事项、公开权力清单等程序。<sup>[24]</sup>通过这些程序，使行政机关对自己有哪些权力、应该怎样行使有了清楚明了的掌握。可以说，权力清单的公布，解决的是行政权力“列单明细”的问题。至于权力清单中的权力，则全部来自于法律，而不是权力清单能划定的。

### 三、权力清单公开制度的完善建议

#### （一）应明示权力清单与法律规定不一致时以法律为准

“法治要求政府权力必须以一种可知的、可预测的方式行使”。<sup>[25]</sup>权力清单的法律地位和功能并不与目前一些规定和一些专家的认知相一致，权力清单中的权力也与法律规定的权力难免发生不一致的情形。因此，行政机关公开权力清单的同时，有必要明确告诉公众，当权力清单与法律规定不一致时，应以法律为准。这样，既可以使权力清单与法律规范的可能冲突得以化解，也可以使行政执法人员和公众对权力清单的性质有一个准确的认识，避免行政执法人员置权力清单于法律之上的可能，避免公众对权力清单产生不必要的预期。

从目前已公开的权力清单中，也不乏有行政机关对此问题有所认识。例如，上海市人民政府法制办公室在《区（县）市场监督管理部门权力清单（工商、质检、食药监、物价领域行政审批、行政处罚、行政强制事项）统计说明》中就特别注明：“除上述已统计的权力清单外，如其他法律、法规、规章对市场监督管理部门执法职责作出规定的，该执法职责一并列入市场监督管理部门的权力清

单”。<sup>[26]</sup>但不无遗憾的是,通过该种注明方式,仅能将法律、法规、规章规定的、该权力清单中未列举的权力纳入该部门的执法职责,而对于该清单中有可能与法律、法规、规章规定的不一致的权力应当如何处置,并没有给出答案。

## (二) 权力清单公开的责任主体应为相应的权力行使机关

权力清单的公开属于行政机关主动公开政府信息的行为,《政府信息公开条例》对其公开主体有着明确的规定。《政府信息公开条例》第9条中明确规定,行政机关应当主动公开反映本机关机构设置、职能、办事程序等情况;第10条中明确规定,县级以上各级人民政府及其工作部门应当依照上述第9条的规定,在各自职责范围内重点公开行政收费、行政许可事项的有关情况;第17条中也明确规定:“行政机关制作的政府信息,由制作该政府信息的行政机关负责公开”。但从目前已公开的权力清单来看,一些权力清单的公开主体可能由于其性质认识不清,并没有按照《政府信息公开条例》规定要求进行。例如,吉林省人民政府发布省政府部门行政权力清单的行为就不符合这一要求。按照上述《政府信息公开条例》的规定,吉林省人民政府应当发布自己的权力清单,省政府部门应当各自发布本部门的权力清单。

权力清单应当由行使行政权力的机关制作发布,不仅是《政府信息公开条例》规定的要求,也是在准确定位权力清单法律性质和功能的情形下,加强对权力清单的编制、发布的监督和责任追究的需要。在原有“清单之外无权力”等的功能定位下,权力清单对行政机关及其工作人员具有拘束力,他们在编制和发布权力清单时就会慎之又慎。而基于权力清单应有的性质和功能,权力清单对行政机关及其工作人员并不具有拘束力。如此,为确保权力清单内容的准确、完整,使权力行使机关切实负起责任、认真编制并发布权力清单,有必要明确权力清单公开的责任主体为权力行使机关,对于权力清单中出现的错误,也应由该机关承担。如果由各级政府以其名义发布,对于公众的责任便落在了发布权力清单的各级政府。各级政府实质上将为各部门的责任而背书。

权力清单公开的责任主体应为相应的权力行使机关,并不是要取消权力清单中的审核环节和权力清单统一公开的平台。权力事项的梳理、权力流程图的编制,本身具有很强的专业性,应安排法制部门或者专门设立的机构,对各部门的权力清单进行审核,以确保权力清单的完整、准确。目前在各地的权力清单编制过程中,都设置有来自于权力行使机关之外的审核、审定等环节。例如,山东省在推行行政权力清单制度中就设置了“省转变政府职能简政放权工作领导小组办公室负责组织行政权力事项审核确认工作”、“报省政府确定”和“省政府公布”等环节。<sup>[27]</sup>但这种审核、审定不能代替各部门编制和发布权力清单的主体责任。权力清单中的事项、权力运行流程图,最终应当由各部门确定并发布。在各部门自行公开权力清单的基础上,各级政府或者其委托的机关,可以通过统一公开平台公开各级政府及其所属部门的权力清单,方便公众知晓和监督。但同时,统一公开平台也要与权力清单制作部门建立通畅的权力清单变更、修改机制,减

少二者不一致所带来的权力清单不清的问题。

#### 四、结 语

推行权力清单制度,既是贯彻落实《十八届三中全会决定》和《十八届四中全会决定》的要求,同时也是政府信息公开工作的进一步深化,是一项实现公众知情权、参与权、表达权和监督权的基础工程。但这项制度的推行,同样应当置于法治的框架中。权力清单的基本功能是实现行政权力的公开透明,而不是划定行政权力的边界。权力清单的定位不能僭越法律。对当前“清单之外无权力”等类似规定和认识对法律实施乃至全面推进依法治国所带来的不良影响,我们应当有所警惕。

与此同时,也应注意到,面对法律、法规、规章中规定的众多行政权力,除行政处罚、行政许可、行政强制、行政收费等明确可以界分的权力外,各个行政机关有哪些权力、如何分类等,在理论上很难达成共识。这类问题同样困扰着行政机关。在权力清单公开的初始阶段,除可能需要公众给予更多的理解和包容外,这些问题也需要法学观点予以解答。特别是在不远的将来,按照李克强总理在2014年夏季达沃斯开幕式上的致辞,政府不仅要拿出“权力清单”,还要给出“负面清单”,理出“责任清单”。<sup>[28]</sup>如何将清单纳入到法治框架下运行,如何在理论上对行政机关编制和发布这些清单给予指导,法学研究应有所作为。

#### 注释:

[1]《国务院办公厅关于公开国务院各部门行政审批事项等相关工作的通知》(国办发[2014]5号)。

[2]吴光于:《行政权力进清单,清单之外无权力》,《新华每日电讯》2014年10月20日第6版。

[3]任进:《权力清单和负面清单的法治意义》,《学习时报》2014年1月27日第5版。

[4]《莫于川教授出席推行税收执法权力清单制度专家座谈会》,http://www.calaw.cn/article/default.asp?id=9482,2014年11月10日访问。

[5]权力清单制度是否限于在《十八届三中全会决定》所提出的地方各级政府及其工作部门推行,也是一个需要研究的问题。当前,国务院部门行政审批事项汇总清单已公布。在地方,除地方各级政府及其工作部门之外,还有大量法律、法规授权的组织在行使行政权力。基于对权力监督的需要,这些组织也应推行权力清单制度。由于本文研究主题的限制,在此不作进一步讨论。

[6]叶必丰:《行政行为原理》,商务印书馆,2014年,第189-190页。

[7]《专家解读权力清单法治价值:谨防变为一场政治秀》,http://live.jcrb.com/html/2014/938.htm,2014年11月10日访问。

[8]《推行权力清单,不等于“依清单行政”》,《人民日报》2014年4月23日第17版。

[9]叶必丰:《行政规范法律地位的制度论证》,《中国法学》2003年第5期。需要说明的是,在行政法学上,“行政规范性文件”通常也被称为“其他规范性文件”、“行政规范”、“行政规定”等。

[10]向楠:《廉政专家程文浩:普查并公开权力清单是反腐基础工程》,《中国青年报》2013年12月19日第7版。

[11]数据来源:数字东城行政权力网上透明公开运行平台,http://202.108.143.120/zwdt/MoreInfo\_OU.aspx?Type=XK&OUGuid=&OUName=&DataType=&Dept=1&RightClassQiYe=&RightClassGeRen=&RightClassGreen=&RightClassZhuTi=&SearchText=,2014年11月10日访问。



[12]数据来源:西城区政府行政权力运行平台, <http://zfqgk.bjxch.gov.cn/XCQLGKzqmlgk.yes?leibie=zxql&fenlei=行政许可>, 2014年11月10日访问。

[13]《国务院各部门行政审批项目汇总清单变更情况》, <http://spgk.scopsr.gov.cn/hmspx/biangengList>, 2014年11月12日访问。

[14]刘松山:《“红头文件”冲突法律的责任归属——兼评福州王凯锋案》,《法学》2002年第3期。

[15]张文显:《法哲学范畴研究(修订版)》,中国政法大学出版社,2001年,第60页。

[16]数字东城行政权力网上透明公开运行平台, <http://202.108.143.120/zwdt/default.aspx>, 2014年11月10日访问;西城区政府行政权力运行平台, <http://zfqgk.bjxch.gov.cn/index.yes>, 2014年11月10日访问;吉林省政府部门行政权力清单公开系统, <http://jl.gov.cn/rdzt/zwtz/qlqd/anfenli/>, 2014年11月10日访问;武汉市市级行政权力和政务服务事项清单网, <http://qlgk.wh.gov.cn:8888/whsxzqlgk/index.jhtm1>, 2014年11月10日访问;成都市行政权力网上公开透明运行平台, <http://www.chengdu.gov.cn/hall>, 2014年11月10日访问。

[17]周汉华主编:《外国政府信息公开制度比较》,中国法制出版社,2003年,第377、583页。

[18]姜明安主编:《行政法与行政诉讼法(第五版)》,北京大学出版社、高等教育出版社,2011年,第176页。

[19]任进:《权力清单和负面清单的法治意义》,《学习时报》2014年1月27日第5版;全津、雷欣:《厘清政府市场边界推进权力清单制度》,《理论导报》2014年第2期;杨永加:《权力清单有哪些作用》,《学习时报》2014年2月24日第5版。

[20]本书编写组编著:《党的十八届三中全会〈决定〉学习辅导百问》,党建读物出版社、学习出版社,2013年,第121-122页。

[21]本书编写组编著:《党的十八届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,党建读物出版社、学习出版社,2014年,第73页。

[22]周佑勇:《行政法基本原则研究》,武汉大学出版社,2005年,第168页。

[23]《安徽省人民政府关于推行省级行政权力清单制度的通知》(皖政[2014]29号)、《福建省推行省级行政权力清单制度实施方案》(闽政[2014]40号)。

[24]《安徽省人民政府关于推行省级行政权力清单制度的通知》(皖政[2014]29号);《福建省推行省级行政权力清单制度实施方案》(闽政[2014]40号);《山东省人民政府关于在全省推行行政权力清单制度的通知》(鲁政字[2014]141号)。

[25]余凌云:《行政法讲义》,清华大学出版社,2010年,第91页。

[26]上海市人民政府法制办公室:《关于推进本市中心城区市场监督管理体制改革试点相关法制保障工作汇编》,第25页。

[27]《山东省人民政府关于在全省推行行政权力清单制度的通知》(鲁政字[2014]141号)。

[28]郭金超:《李克强详解三张施政“清单”:政府要拿出权力清单》, <http://politics.people.com.cn/n/2014/0910/c70731-25636852.html>, 2014年11月10日访问。

[责任编辑:禾平]