
上海市科技行政部门权力清单制度研究 —框架构建与相关分析

任小龙^{1,2}, 谢维¹

(1. 上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200030;

2. 上海市创新政策评估研究中心, 上海 200030)

【摘要】权力清单制度作为政府行政体制改革的重要举措,对于建设廉洁、高效和服务型政府意义重大。在科技管理部门建设权力清单制度有助于激发创新,提高科技管理和服务水平。从制度导向、权力来源、建设主体、方法和流程等方面构建权力清单制度建设和研究框架,并对上海市科委的权力清单展开分析。研究发现,现有权力清单制度存在目标导向模糊、权力来源单一、实际执行效能不足等问题,针对这些问题,从权力制约和制度有效性等方面提出了完善上海市科委权力清单制度的对策建议。

【关键词】权力清单;框架构建;科技管理

【中图分类号】G322.751

【文献标识码】A

【文章编号】1001-7348(2016)17-0037-06

0 引言

当前,我国经济发展进入新常态,经济增长动力从要素驱动转向创新驱动。而创新驱动的关键在于科技管理体制的变革,通过制度变革释放市场活力,激发创新行为,因而科技体制改革成为科技创新的重要前提^[1]。科技管理体制变革的方向在于重塑政府在科技创新中的角色,提升并强化科技创新者的自由创新能力和主体地位,以创新主体的自主创新为依托,通过政府的政策指导和资源支持实现创新驱动发展。这就要求科技行政部门对自身角色有正确的定位,对行政权力有清晰的把握。在科技行政部门建立权力清单制度是实现政府职能转变和重塑的重要举措,对政府在创新实践中的作用发挥意义重大。

权力清单制度为一项全新的改革措施,其建设需要有完整的框架指导和流程塑造,必须在制度来源、制度导向、建设主体、建设流程、文本内容、监督完善等方面提出标准和指导,在强化权力制约和提升制度有效性方面着重把握,以提升制度的现实功效。

1 权力清单制度框架构建与相关分析

1.1 权力清单制度建设重要导向

收稿日期: 2016-05-20

基金项目: 上海市软科学项目(15692180700)

作者简介: 任小龙(1988-),男,河北张家口人,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生,研究方向为政府改革和基层政府治理;谢维(1990-),女,山东枣庄人,上海交通大学国际与公共事务学院硕士研究生,研究方向为政府改革和公共政策。

(1) 要求导向：中央和地方相关文件。

针对权力清单制度建设，中央和各个地方发布了一系列文件，对清单建设的流程和内容作了具体规定。这些文件成为权力清单制度建设的要求导向。中央在权力清单的主要文件《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》中对权力清单制度具体实施环节和流程进行了明确规定，包括权力梳理，权力清理，权力法律确认，权力流程制定，权力清单的公布、完善、监督、检查等环节。清单的具体内容包括权力的名称、主体、依据、运行流程、责任清单等。同时，上海市在 3 份相关文件中对权力清单工作提出了意见和要求：《2015 年上海市政府信息公开工作要点》将制定和公开市级权力清单作为年度信息公开的重要任务予以明确；《上海市 2015 年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案》中明确要求市级业务主管部门完成区县、乡镇街道实施的行政审批业务手册和办事指南所涉及实体性规范部分的编制，同时将权力清单的制定深化到行政审批外的其它权力，对权力进行标准化管理；《关于本市进一步推进政府效能建设的意见》中要求做到行政权力进目录，目录之外无权力。以上文件为上海市科技部门建立权力清单制度提供了指导原则和内容规定，成为转变职能、推动依法行政的重要举措。

(2) 需求导向：规范权力运行和提升行政效能。

权力清单制度建设的主要目的在于，解决政府在行政执法过程中存在的办事效率低下和权力滥用问题。这些问题的根源就在于政府权力不受制约，权力行使不透明，权力运行缺乏监督。权力清单制度就是通过对权力的明晰破解这些难题，通过对权力的规范推动服务型政府的构建。上海市科委的权力清单制度建设目标为：推动科技进步，依法、合理地对科技资源进行配置。通过对权力的制约，强化市场在科技资源配置过程中的决定性作用，提升科技发展水平。

(3) 现实导向（条件导向）：对现有资源的综合利用。

作为政府职能改革的关键内容，权力清单建设有明确的任务要求，需要在规定时间内完成，鼓励政府各部门间的充分合作，以及对第三方资源和力量的运用，以提升清单制度的效率和效能。在具体落实中，基本确立了从中央到地方依次展开，政府及各部门协调统筹，充分利用法制、行政和社会资源；由政府和相关领导牵头，成立专门的组织，在经费、人力相关资源的保障下，通过政府部门自身和政府法制办、编制办和审改办等单位的合作，推动权力清单形成有效的制度内容和实践模式。从资源和条件来看，权力清单制度建设可利用现有的政府内部和外部资源，这就为不同层级政府和部门基于自身和本地实际展开提供了现实性导向。

1.2 权力来源

权力清单制度建设的首要任务就是确定权力的来源。中央和地方在权力清单制度建设过程中明确强调，权力法定，清单之外无权力^[2]。权力法定就是要解决政府部门滥设门槛、滥用权力的问题，因而通过法定原则来梳理现有权力是制度建设的关键。这里“法”具体可分为 3 个层次：中央和地方的法律法规、审定公开的部门职责、实际的职能性文件。

(1) 法律法规体系。

现有法律体系从层次上分为法律、行政法规、部门规章和地方性法规。这构成了权力来源的一个由上而下的体系。在上海市科委的权力清单制度建设过程中，通过对有关科技管理方面的法律法规条文进行梳理，共统计到法律 4 项、行政法规 3 项、部委规章 6 项、地方性法规 5 项。内容相关的法律和行政法规、部委规章和地方性法规合并后共涉及 15 个类属。如果按照权力法定的原则，从具体的法律法规出发，科委的职能将主要集中于科技成果转化、科技进步、科学普及、中小企业科技支持、人类遗传资源管理、实验动物管理、实验室建设、高新企业认定、科普税收优惠、科技保密、科技资源共享、技术市场管理、科技资源共享、科技吸收与创新、科学技术奖励等方面（见表 1）。

表 1 上海市科技管理法律法规

类别	数量	名称	内容概要
法律	4	《中华人民共和国科技成果转化法(2015年修订)》	制定转化政策,管理指导,纳入规划并实施,转化项目招标,奖励优秀,处罚违法行为
		《中华人民共和国科技进步法(2007年修订)》	开展科技推广,制定科技发展规划,推动科技公平竞争,培训科技人员,提高科技人员待遇,对违反科技进步的行为给予处罚
		《中华人民共和国科学技术普及法》	负责开展科普工作,奖励,处罚
		《中华人民共和国中小企业促进法》	为中小企业提供科技支持
行政法规	3	《国家科学技术奖励条例》	推荐国家科技奖励候选人,设立地方科技奖项
		《人类遗传资源管理暂行办法》	管理,对出口和对外合作项目进行审批
		《实验动物管理条例》	资格认证,优秀表彰,处罚
		《高等级病原微生物实验室建设审查办法》	申请批复、审查权
部委规章	6	《科普税收优惠政策实施办法》	实施细则制定,科普基地认定、年检,科普活动认定,科普活动审批,出口审查
		《高新技术企业认定管理办法》	成立高新企业认定机构,开展认定、复审、监督、检查和备案工作
		《科学技术保密规定》	认定、备案、政策制定、监督审查、宣传培训、经费保障、涉外合作审批
		《省、部级科学技术奖励管理办法》	机构组建和项目评审
		《社会力量设立科学技术奖管理办法》	支持、引导和审批
		《上海技术市场条例》	技术合同认定登记、技术市场基金管理、交易机构设立备案、表彰和处罚
地方性法规	5	《上海市促进大型科学仪器设施共享规定》	购置评定、备案登记、奖励和处罚
		《上海市促进中小企业发展条例》	开展产学研交流合作项目
		《上海市鼓励引进技术的吸收与创新规定》	经费支持
		《上海市科学技术进步条例》	科技研究活动支持
文件	1	《上海市技术合同登记管理办法》	合同认定和登记

(2) 机构职责审定(编制办审定)。

行政管理机关的设立是经过编制部门核定的,具有明确的章程,章程对于设立机构的职能和分工有较为明确的规定。通过对政府和职能部门公开的机构章程、职责进行梳理,可确定政府具体的法定权力,以此作为权力来源的内容之一。通过对上海市科委工作准则和章程进行梳理和分析,可确定科委的公开权力职能。在《上海市科学技术委员会主要职责》中共列出 14 项职能,可基本等同于 14 项权力。科委权力职能的实现主要依靠机关、办、处和直属事业单位,这些办、处和直属事业单位的权力职能也体现了科委的行政管理职能。

(3) 实际职能(文件和业务)。

当前,我国政府行政实践主要是通过相关文件指导展开的。通过对现有政府部门的文件进行梳理,可以准确把握政府实际的权力运作,这些文件可作为权力清单中权力来源在实践层面的一个取向^[3]。通过从中央到上海市科委一级的梳理,共收集到国务院文件 7 项、上海市文件 16 项、科委文件 30 项,其中国务院和上海市相关文件内容多属于宏观性政策引导,主要涉及科技推动、科技管理、科技人才、科研资金、产业政策、体制改革等,而上海科委的文件基本上都是关于科技行政管理具体内容的规定。因此,从文件总体来看,科委的职能范围比较广,涉及科技实践的方方面面,在管理上较为深入和具体,在科技管理中权力较为宽泛。文件作为法律执行的具体措施,对于法律的一般性规定给予了拓展和解释(见表 2)。

表 2 上海市科技行政部门职能性文件

类别	数量	名称	类型
国务院文件	7	《国务院办公厅关于发展众创空间推进大众创新创业的指导意见》	科技推动
		《关于加强和改进中央财政科研项目管理的若干意见》	科技管理
		《关于科技型中小企业技术创新基金的暂行规定》	科研资金
		《关于为外国籍高层次人才和投资者提供入境及居留便利规定的通知》	科技人才
		《国务院关于加快科技服务业发展的若干意见》	科技推动
		《进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》	产业政策
		《深化科技体制改革实施方案》	体制改革
		《关于进一步加大财政支持力度加快建设具有全球影响力的科技创新中心的若干配套政策》	科技推动
		《国家科技重大专项资金配套管理办法》	科研资金
		《中共上海市委、上海市人民政府关于加快建设具有全球影响力的科技创新中心的意见》	科技推动
		《关于本市加大对科技型中小企业金融服务和支持的实施意见》	科技推动
		《关于本市进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》	产业政策
		《关于改革和完善市级财政科技投入机制大力促进科技成果转化和产业化的实施意见》	科研资金
		《关于加快推进上海高新技术产业化的实施意见》	科技推动
		《关于进一步加快转制科研院所改革和发展的指导意见》	体制改革
		上海市政府文件	16
《关于实施〈上海中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)〉若干配套政策》	科技规划		
《关于推动科技金融服务创新促进科技企业发展的实施意见》	科技推动		
《上海市促进高新技术成果转化的若干规定》	科技推动		
《上海市大型科学仪器设施共享服务评估与奖励办法》	科研管理		
《上海市国家级重要科研设施和基地建设配套支持办法》	科技推动		
《上海市技术合同登记管理办法》	科技管理		
《上海市人民政府贯彻国务院关于进一步促进中小企业发展若干意见的实施意见》	科技推动		
《国家重要科技计划项目上海市地方匹配资金管理暂行办法》	科技管理		
《国家科技重大专项资金配套管理办法实施细则》	科研管理		
《行政执法行为规范性文件(技术市场类)》	科技管理		
《行政执法行为规范性文件(科学技术类)》	科技管理		
《技术合同认定登记办事指南》	科技管理		
《技术先进型服务企业认定办事指南》	科技管理		
《科普活动认定指南》	科技管理		
《上海高新技术成果项目转化程序认定》	科技管理		
《上海工程技术研究中心建设与管理暂行办法》	科技管理		
《上海科技事业单位岗位设置管理办法》	科技管理		
《上海科技型中小企业创新基金管理办法》	科技管理		
《上海科委科技计划管理费管理办法》	科技管理		
《上海科学技术奖励规定》	科技管理		
《上海市高新技术企业认定管理办法》	科技管理		
《上海市科普基地认定指南》	科技管理		
上海市科委文件	30	《上海市科普税收优惠实施细则》	科技管理
		《上海市科委行政规范性文件评估管理办法》	科技管理
		《上海市软科学研究计划管理办法》	科技管理
		《上海市重点实验室建设与运行管理办法》	科技管理
		《上海自然科学基金管理办法》	科技管理
		《实验动物出口审批指南》	科技管理
		《实验动物工作单位从国外进口实验动物原种登记单位指定办事指南》	科技管理
		《政府资助科技和产业化项目信息共享管理办法》	科技管理
		《上海市科学技术委员会工作规则》	科技管理
		《实验动物使用许可证的核发办事指南》	科技管理
		《上海市优秀科技创新人才培育计划管理办法》	科技管理
		《国家科技企业孵化器(高新技术企业创业服务中心)认定(初审并推荐)办事指南》	科技管理
		《关于改革和完善本市高等院校、科研院所职务科技成果管理制度的若干意见》	科技管理
		《实验动物生产许可证的核发办事指南》	科技管理
		《上海市科技小巨人工程实施办法》	科技管理

1.3 权力清单制度内容构成与组织实施

(1) 清单文本：权力清单和责任清单。权力清单制度不是一个简单的行政举措，而是要构建一个制度体系，具有丰富的内容构成。权力清单制度的主要内容是权力清单，并辅之以责任清单。目前，上海市科委只公布了权力清单，而没有公布责任清单。已在清单列出的权力文本从适用范围、事项名称、办理依据、办理机构、审批条件、审批数量、申请材料、审批期限、审批证件、收费标准、申请人权利和义务、咨询途径、投诉渠道、办理方式、决定公开、流程图、相关表格和范本等 17 个方面对权力行使予以界定，有效压缩了自由裁量空间，有利于依法行使职权。但先期公布的权力清单中权力类型较为单一，目前只涵盖了行政审批和处罚，尚未涉及其它行政指导、奖励等权力。

(2) 组织（实施）机构：业务部门、编制办、审改办。权力清单制度建设作为一项政府内部职能变革的新制度构建，需要有效的组织力量和组织机制。在中央和地方政府部门的实际建设过程中，政府作为主导者发挥总体性协调作用。具体的业务职能部门、编制部门、审批改革部门、法制部门作为重要参与力量，共同完成清单拟定、核准和发布任务。上海市科委的权力清单制度建设主要由体制改革与法规处负责具体任务，通过对权力的梳理确定清单草稿，交由科委会议讨论后，通过编制办和审改办审核批准，进而向社会发布。

(3) 制定方法：内部整合、委托、咨询、合作。在具体的权力清单制度建设过程中，不同地方政府和部门采取了不同制定方式，有些通过内部力量整合独自完成本部门的权力清单制度建设，有些通过委托和咨询的方式，借助一些专业性部门来完成，也有些通过部门间合作，以及政府与市场、社会的合作来实现^[4]。从流程来看，主要由政府内部主导，通过政府内部职能部门的合作来完成，这样制定的权力清单缺乏社会参与，特别是科技管理对象的参与，靠自我约束实现对权力的制约显然在逻辑上存在问题。

(4) 构建流程：清权—减权—制权—晒权。权力清单制度建设的首要工作是对政府部门现有权力进行摸底和清理。在清权的基础上，对没有法律依据且不适应改革需要的权力项目进行删减，从而确保权力的精简，为防止权力滥用提供源头上的准备。对于清理后的权力选项要从权力运行的角度给予详细界定，减小权力运行的自由裁量权，确保权力行使的正当性和有效性。通过对权力行使主体、依据、流程、时效等多个方面进行详细规制，可以确保权力运行的高效、廉洁和服务性。权力清单要完成权力约束，仅在内部确立规范是不够的，权力清单发挥其效用的基础在于将权力项目和内容对社会公开，通过透明化和公开化，强化社会外部力量的监督，同时提供权力对象与政府部门互动的行动指南。以上 4 个环节在权力制定过程中缺一不可，只有在各个环节严格把关，通过认真的流程化创制，才能确保权力清单的科学性和有效性。

(5) 建立动态完善机制和制度监管体系。制度的生命在于不断完善，通过与环境之间信息流的互动，确保制度内容与现实环境变化相协调。因此，在确立和发布权力清单制度后，通过权力行使对象和社会的反映来评估和检验清单制度的效能是权力清单制度建设的重要环节，运行反馈有助于进一步提高权力清单的适应性。权力清单制度不是一蹴而就的，需要经过长期的动态调整，以确保权力被不断修正和完善。可通过广泛的社会监督，确保政府部门按照权力清单制度的具体规定行使权力。通过对权力运行的了解，社会将形成有效的权力监督机制^[5]。这种对权力内容和运行流程公开的权力清单制度也可以推动政府部门在行政执法过程中自我约束。此外，可建立权力清单奖惩机制，对违反清单的政府部门和人员给予处罚。

2 权力清单制度建设的重点与方向：权力制约和制度有效性

2.1 以权利和责任制约权力

权力清单制度的根本目标就是推动政府依法行政，确保权力运行的高效、公正、廉洁。其关键在于权力的制约，将权力关在笼子里，在实践中主要通过权利和责任来实现^[6]。权利与权力具有共生性，没有权力的权利得不到保障，而没有权利的权利，其基础则不会稳固。在政府行政过程中，必须注重保护和发挥行政对象的权利，对权力的监督和制约是权利的一项最基本内容。

具体落实到权力清单制度建设过程中就是强化公民的参与权利，体现在制定过程中的民意参与，执行过程中的行动参与和监督过程中的渠道参与^[7]。

对权力制约的另一种有效方式是明确权力背后的责任，构建权责一体、权责匹配的完善的权力清单制度。责任清单是权力清单制度的重要组成部分，缺乏责任清单的权力清单制度将流于形式，难以发挥权力制约的效果。责任清单明确了权力行使的标准，使权力监督有的放矢。

2.2 权力清单制度发挥效能的关键在于提升制度的有效性

(1) 处理好制度的来源和认同。权力清单制度作为一项新创建的制度，其来源决定了制度与环境的关系，权力清单制度的来源范围越广、越能体现权力对象的利益，其制度便越容易被认同（冯务中，2005）。必须在权力清单制度建设中扩大来源，将政府部门内部各单位、社会创新主体以及专业人员和普通公民的意见、诉求作为广泛性源流。应构建激励机制，激发各主体投入到制度构建中。在参与过程中，各主体对制度内容的认同会得到强化，给予认同支持是制度发挥有效性的重要条件。

(2) 强化制度结构的完备性，构建制度生态。作为一个规则体系，制度通过不同的规则和规范实现对行为主体的约束，确保各种交易行为和行动的有效性，权力清单制度就是通过对权力行为的约束来促进行政效能的提升。而制度约束力的一个重要基础则是制度本身的完整性。制度能够涵盖权力运行范围，强化不同流程和过程中多环节的效用发挥。有了整体性的制度体系，权力清单制度才可能在实践上取得满意的效果。

(3) 增强制度的可操作性。制度的生命力在于制度的明确性和灵活性。简单而言，对制度调节的对象、内容、手段和流程均应有明确界定，这样在执行过程中，才能更好地适用和规范制度。

3 上海市科技行政部门权力清单制度存在的问题与对策

3.1 上海市科技部门权力清单制度存在的问题

(1) 权力清单制度范围与实际权力行使范围发生错位。科委的权力清单只涉及行政审批权和处罚权，对具体的科技管理权力则未涉及，权力清单规定的权力范围比实际权力行使范围要小很多。这就造成清单之外大量行政权力不受约束，给权力清单限制和规范权力带来了巨大挑战。

(2) 缺乏明确规范造成权力清单制度的法律效力模糊，存在清单适用问题。由于权力清单制度的建构缺乏明确的法律界定，既有文件的规范十分笼统，没有给出明确的实施办法和法律效力界定。“清单之外无权力”将权力清单作为政府行政权力的唯一来源，这种界定的好处就是使权力运行的标准和依据十分清晰，容易对权力进行约束和规范，但带来的问题则是清单对法律的超越。从实际运作来看，上海市科委的行政权力清单缺乏明确的配套性解释，尚未对清单的适用范围和原则给予规定，只是将其视为政府信息公开的一种形式。信息公开取向对权力清单制度的效用显然会被削弱，在实际执行中很难保证权力被有效制约。

(3) 制度建设缺乏足够的重视，权力清单制度推行动力不足，建设缺乏连续性。清单制度并没有对实际的科技管理产生重大影响。由于制度建设自上而下，制度实施单位往往处于被动地位，缺乏话语权，这也导致其积极性不高，对清单制度缺乏足够的重视，推行动力不足。目前，上海市科委的权力清单在向社会公开后尚没有进一步调整，相关责任清单和实际运作规范仍未出台。同时，缺乏反馈和改进渠道，以及对实际运行效果的跟踪和完善机制，在有效配套和后续政策支持不足的情况下，权力清单制度的贯彻执行效果大打折扣。

(4) 权力清单没有体现科技部门行政管理的特殊性。上海市科技发展有自身特点，权力清单制度应紧密结合上海科技发展

实际和科技管理的特殊性加以制定、完善。现有权力清单过多机械地搬用法条，未能有效体现上海科技发展的市情，以及上海科技管理的服务性、前瞻性和创新性特点。这种较为僵化的制度建构将对制度的实际效能产生很大影响，特别是对于重特大科技创新工程、科技载体创新、科技服务创新可能产生一定反作用。权力清单不是要完全消除行政自由裁量权，而是要对自由裁量的空间、方向和程度进行限定，确保自由裁量权背后的责任得到体现（冯务中，2005），否则机械地限制权力也会造成服务丧失、效率低下。

3.2 科技行政部门权力清单制度完善策略

（1）明确法律效力和适用原则。职权法定是构建权力清单制度的基本共识，权力清单制度的内容必须以法律为准绳，法律既是权力的来源也是权力的标准。权力清单制度本身不是立法行为，其效力不能超越现有法律，但可作为一种行政规范。在具体实践中，强化操作规范效用，以清单为具体操作规程，精细行政执法，强化行政效能，对于推动法制化、服务性的现代行政管理体制意义重大。因此，权力清单适用于具体的权力实践，是一种指导性规范。科技行政管理部门应通过权力清单制度对现有职能进行整合和梳理，为政府依法行政、提升服务效能提供有力的制度保障和行为规范。

（2）将权力清单涵盖到实际的权力运作范围内，增加权力选项。科委现有权力清单只包括行政审批和行政处罚权力，对具体科技项目和工程的行政指导和管理权力没有得到体现，而这部分又是科委日常行政的主要内容。因此，应增加权力清单的权力类型和内容，使权力清单深入到具体的行政事件中，确保科委的所有权力都纳入权力清单目录，以此规范权力运行。如果清单不能完全涵盖现行权力，那么清单的效能和权威将会被挑战，其标准功能将无法得到实现。

（3）提升开放性和透明性。权力清单制度不仅仅是政府自身权力执行的一种规范，同时也对权力行使对象，特别是对与政府互动较为密切的科技创新主体具有较大作用。管理的目的是服务，而服务的前提是服务主体能够对服务对象的需求有准确了解，服务性也是权力清单制定的一个取向和标准。因此，在单独制定权力清单的同时，要尽可能听取相关主体的呼声和诉求，通过充分吸取各方意见，提升权力清单的科学性，使制度贴近实践并体现科技管理的特点，使权力清单制度的执行能够在管理和服务方面得到有效协调^[8]。

（4）完善和提升权力清单执行能力。制度的生命在于其能不能在实践中得到有效执行，这就需要在制度的精细化和完整性方面予以强化。首先，必须将权力清单制度的规定落实到权力行使的每一步，对细节、目标、结果方式、条件、特点进行综合把握。细致的规定可以提高执行准确度，增强执行动力。同时，要构建完整的制度内部体系，强化制度各环节的衔接，将制度本身构建成一个完整的有机体。这样，在具体执行中就能在各环节、各阶段保障制度及时到位，防止出现执行偏差和权力腐败。

（5）构建并完善制度体系和生态。行政体制改革是一个综合性工程，权力清单制度作为行政体制改革的一环必须纳入到整个改革部署中。首先，要实现科委内部管理机构的协调合作，使制度执行在整个科技管理部门内形成统一规范；其次，要将科委的权力清单制度和相关权力运行制度有效结合起来，解决两者之间的适用原则问题，并作出明确规定，防止出现重复适用和任意适用问题；最后，权力清单制度作为一项新的制度实践，需要与现行制度环境紧密贴合，以最小的制度成本取得最大的制度效果，进而提升制度效能^[9]。

4 结语

本文建构了一个完整的权力清单制度建设和分析框架，并对上海市科技行政部门的权力清单制度建设展开了研究。在权力清单内涵和流程既有研究的基础上，从权力来源、目标导向、重点方向予以拓展，并针对性地提出了上海市科技部门权力清单制度建设的切实问题和对策，对完善其权力清单制度具有重要的现实意义，同时可为普遍性权力清单制度的建设和研究提供参考。

参考文献:

- [1] 张来武. 论创新驱动发展[J]. 中国软科学, 2013(1):1—5.
- [2] 李克强. 国务院第四次廉政会议上的讲话 [EB / OL] .
http://news.xinhuanet.com/legal/2016-04/15/c_128896320.htm. 2016.4.15.
- [3] 申静. 地方政府推行权力清单制度路径构建[J]. 人民论坛, 2015,29:39—41.
- [4] 张鸣. 省级政府部门推进权力清单制度研究: 基于浙江实践的考察[J]. 电子科技大学学报: 社科版, 2015(1):18—22.
- [5] 陈向芳, 邓薇. 行政权力清单制度评析及完善—以制度价值为研究视角[J]. 广东行政学院学报, 2015(3):9—15.
- [6] 汪进元. 权力制约的理性思考与模式选择[J]. 法学评论, 1998(1):10,31—36.
- [7] 魏吉华. 试论“责任性权力”及其建构[J]. 理论与改革, 2005(2):29—32.
- [8] ARONSTEIN , SHERRY . Ladder of Citizen participation [J] . Journal of American Institute of Planner S , 1969 (4) : 216 — 224 .
- [9] HADE SALEH ESFAHAN . InstitutionS and government controls [J]. Journal of Development Economic S , 2000 (63) : 197 — 229 .