

· 建构中国自主法学知识体系 ·

编者按：自建构中国自主知识体系的重要命题提出以来，法学界围绕建构中国自主法学知识体系的资源、路径、方法等，作出了卓有成效的理论探索，形成了广泛共识。有两点共识至为关键：其一，中国式现代化的实践，积累了丰富的经验与智慧，研究者应认真对待本土资源，从中总结提炼具有主体性、原创性、标识性的概念、观点、理论，“把论文写在祖国的大地上”；其二，中国自主法学知识体系的建构并不排斥文明交流互鉴，但研究者应牢固树立主体意识，不做西方理论的“搬运工”。本期刊发的两篇专题论文从不同视角践行并深化了这些主张。期待学界同仁进一步凝心聚力，从多维度展开思考，为中国自主法学知识体系的建构贡献更多智慧。

中国式现代化进程中的属地管理原则

叶必丰*

内容提要：中国式现代化进程中的属地管理改革，是以经济现代化为驱动和激励，以破除计划经济体制的障碍为问题导向，在持续和广泛的权力下放中推行的改革。属地管理原则经历了从事实原则到法律原则的发展阶段。它作为一个事实原则，是指导权力下放改革和事权层级分工的原则。它作为一个法律原则，系对属地管理改革成果的立法确认，其内部法律效果在于明确事权的层级分工从而消解职责同构，外部法律效果在于明确管辖权并拘束法院的司法审查。属地管理改革的合宪性可依据宪法上的两个积极性原则获得证成。伴随国家治理现代化的深入推进，属地管理原则日益重要，将其纳入法律保留范围的必要性也日渐凸显。对于是否实行属地管理，以及权力如何下放、事权如何分工等问题，应由法律作出概括性、一般性规定。对于属地管理改革的成果，在不违反上位法强制性规定的前提下，可按重要性法律保留原则，由法律、法规或规章具体确认。

关键词：中国式现代化 属地管理 权力下放 事权分工 分级负责

引言

中国式现代化是社会现代化和国家治理现代化的有机统一。党的十八届三中全会明确提出推进国家治理体系和治理能力现代化任务。国家治理现代化就是“国家治理制度和治理能力

* 上海交通大学凯原法学院教授。

的现代化,即治理制度和治理能力作为现代政治要素,不断地、连续地发生由低级到高级的突破性变革的过程”。〔1〕在国家治理能力中,“最重要的一点即中央政府将地方各级政府纳入共同治理目标的治理能力”。〔2〕要实现国家治理能力现代化,必须落实宪法第3条的规定,优化政府间的事权配置,健全充分发挥中央和地方两个积极性的体制机制,理顺中央、省、市、县和乡各级国家机关的权责关系,明确中央和地方以及地方各级的专有事权,并减少共同事权。基于我国国情,中央与地方事权划分的指导思想是,在加强中央宏观事务管理的同时赋予地方更多自主权,支持地方创造性开展工作。由此,推动全面深化改革,必然要求推动治理重心下移、权力下放。

属地管理原则是优化政府间事权配置或事权划分的法治原则之一。对于属地管理,公共管理学、经济管理学等学科已取得较为丰硕的研究成果,其研究涉及社区治理,以及信访、城管执法、医保管理、档案管理、应急管理等行业领域的属地化管理。相关研究的贡献集中在以下方面:第一,从理论上阐释了权力下放改革,提出了一系列具有代表性的理论观点,内涵丰富的行政发包制即为其中之一。〔3〕第二,探讨了属地管理的理论性质。有研究者认为,中国治理实践中的国家形态是一种“模糊治理体系”,体现为国家职能边界不清晰、政府内部职责关系不清晰、治理目标多元且相互冲突,属地管理是此种“模糊治理体系”的下位协调机制。〔4〕也有研究者对垂直管理和属地管理进行了比较分析,尝试厘清在什么情况下宜实行垂直管理,在什么情况下宜采用属地管理。〔5〕第三,分析了属地管理的制度优势。例如,将属地管理与基层治理现代化联系起来,〔6〕认为属地管理具有正当性、可行性和现实性,契合最密切联系原则、权利义务相一致原则。〔7〕第四,指出了属地管理实践的不足。有研究表明,在基层治理实践中,由于条块关系的复杂性,基层政府的运作中存在有权无责或权责失衡的现象。〔8〕迄今,行政法学界对于属地管理鲜有专门研究,为数不多的研究成果仅对突发事件应对中的属地管理进行了规范分析,探讨了属地管理的确立理由和组织机制,〔9〕以及行政执法权下沉中的属地管理实践。〔10〕

〔1〕 胡鞍钢:《中国国家治理现代化的特征与方向》,《国家行政学院学报》2014年第3期,第7页。

〔2〕 同上文,第5页。

〔3〕 行政发包制是“正式组织内部的层层发包关系”,“类似于企业内部的市场化关系”。参见周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期,第7页以下。

〔4〕 “模糊治理体系”的有效治理高度依赖两种协调机制的串联,即自上而下的上位统合机制和以属地管理为基础的自下而上的下位协调机制。参见叶敏:《下位协调依赖:对属地管理扩张的一个解释框架——以沪郊P街道的经验为例》,《公共管理学报》2022年第1期,第84页。

〔5〕 参见尹振东:《垂直管理与属地管理:行政管理体制的选择》,《经济研究》2011年第4期,第41页以下;皮建才:《垂直管理与属地管理的比较制度分析》,《中国经济问题》2014年第4期,第13页以下;曹正汉、聂晶、张晓鸣:《中国公共事务的集权与分权:与国家治理的关系》,《学术月刊》2020年第4期,第69页以下。

〔6〕 参见吕德文:《属地管理与基层治理现代化——基于北京市“街乡吹哨、部门报到”的经验分析》,《云南行政学院学报》2019年第3期,第5页以下。

〔7〕 参见李佳伦:《属地管理:作为一种网络内容治理制度的逻辑》,《法律适用》2020年第21期,第158页以下。

〔8〕 参见陈家建、张洋洋:《“非对称权责”结构与社区属地化管理》,《社会学评论》2021年第3期,第143页以下;颜昌武、许丹敏:《基层治理中的属地管理:守土有责还是甩锅推责?》,《公共管理与政策评论》2021年第2期,第102页以下。

〔9〕 参见戚建刚:《论突发公共卫生事件的“属地管理原则”》,《当代法学》2020年第4期,第37页;王旭:《重大传染病危机应对的行政组织法调控》,《法学》2020年第3期,第76页以下。

〔10〕 参见陈柏峰:《乡镇执法权的配置:现状与改革》,《求索》2020年第1期,第95页以下;卢护锋:《行政执法权重心下移的制度逻辑及其理论展开》,《行政法学研究》2020年第5期,第128页。

“治理国家是作出关乎国家前途的重大政治选择和基本决策”，〔11〕行政的基本内容是贯彻落实政治决策，采取各种必要的行动。属地管理原则是贯彻落实国家治理现代化的事权配置原则，属于内部行政范畴。基于内部行政非法律所能调整的理论，属地管理原则并非传统公法学的研究对象，但现代公法学认为，行政职权或职责是行政组织法关注的核心。职权法定是建设法治政府和依法行政的重要保障，也是行政机关实施行政行为的前提，故公法学有必要研究属地管理原则。〔12〕在中国式现代化的进程中，属地管理原则经历了从事实原则到法律原则的发展阶段。它作为一个事实原则，是指导权力下放改革和事权层级分工的原则。它作为一个法律原则，系对属地管理改革成果的立法确认，其内部法律效果在于明确事权的层级分工从而消解“职责同构”，外部法律效果在于明确管辖权并拘束法院的司法审查。在中国式现代化已经发展到重点推进国家治理现代化的当前阶段，要更加强调和重视属地管理改革于法有据。为此，本文拟结合中国式现代化的背景，在公法学上依次探讨属地管理原则是如何生成的，属地管理原则具有什么样的性质和功能，属地管理原则是如何发展成为一项法律原则的，以及如何更好实现属地管理改革于法有据等问题。

一、属地管理原则的实践生成

属地管理改革是以经济现代化为驱动和激励，以破除计划经济体制的障碍作为问题导向，在持续和广泛的权力下放，即国家治理现代化试验中推行的改革。属地管理原则形成于经济体制改革领域，后被运用到社会治理领域。

（一）改革中生成的属地管理原则

基于革命根据地的经济体制实践、国民经济恢复时期的体制实践、中国共产党关于中国经济体制的理论构想，以及后发大国工业化战略的选择，我国曾长期实行中国式计划经济体制。〔13〕计划经济体制的基本特征是，在国家和社会关系上，政府决定着社会生产、资源配置和产品消费；在中央和地方关系上，权力高度集中于中央。在计划经济时期，我国中央政府的部门数量庞大。1959年，中央政府部门数量已达81个，〔14〕到1981年，中央政府部门增至100个，达到历史上的最高峰。〔15〕当时的很多部门都是大而全的自循环系统，除机关外，还有学校、医院、宾馆、车队和出版社等企事业单位，它们不仅管理本部，还指挥省、地、县三级管理部门，不仅管社会，而且办社会。例如，原机械工业部等9个部门所属学院就有211所，〔16〕林业和铁路部门还有自己的公、检、法机构。

中央各部门对地方主管部门的集中指挥，以及所属企事业单位独立于地方的状况，导致

〔11〕 [法] 让·里韦罗、让·瓦利纳：《法国行政法》，鲁仁译，商务印书馆2008年版，第6页。

〔12〕 文中涉及属地管理的法律、法规、规章、规范性文件的数据或文本信息，系以“属地”“属地管理”为关键词从北大法宝数据库检索而得。

〔13〕 参见赵凌云：《1949—2008年间中国传统计划经济体制产生、演变与转变的内生逻辑》，《中国经济史研究》2009年第3期，第26页。

〔14〕 参见《1956—1959年国务院机构改革》，https://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1206961.htm，2023年11月9日最后访问。

〔15〕 参见《1976—1981年国务院机构改革》，https://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1206974.htm，2023年11月9日最后访问。

〔16〕 参见《国务院关于调整撤并部门所属学校管理体制的决定》（国发〔1998〕21号）。

“条块关系”的形成,严重妨碍了地方政府在辖区内的全面治理。因此,属地管理改革从地方经济领域开始。为解决社会供需矛盾,1987年,北京市政府率先要求,包括机关、部队、企事业单位在内举办的第三产业网点申请停歇业的,应按属地管理原则,由区、县级主管部门审查批准,^[17]此举体现了梳理“条块关系”的思路。为保障经济体制改革顺利进行,1988年,北京市政府把属地管理改革从经济领域推广到社会治理领域,要求各区(县)、街道、乡(镇)按属地管理原则,清理整顿各种危害改革或社会秩序的违法活动,^[18]此举体现了执法权下沉的改革思路。

“机关办社会”严重影响了各部门的治理能力,造成了重复建设和资源浪费,有关部门的各自为政也引发了政令不畅和部际矛盾。这些问题最早出现在社会治安领域。在农村改革启动后,各地小矿山发展迅速,在让村民脱贫致富的同时也带来很多社会治理问题。1988年9月,公安部等7部门采纳了北京市的属地化改革经验,要求公安派出所统一管理辖区内的爆破器材及相关人员。^[19]自此,属地管理改革向着三个方向发展。第一,改革在公安系统内深入推进,逐步覆盖到专门公安机关的体制改革、公路交通秩序整治、派出所事权配置、社会治安治理和治安行政处罚案件管辖等方面。公安部的属地管理改革确立了地方公安机关对专门公安机关的领导关系,如对港口公安局实行属地公安局与交通部公安局双重领导且以属地公安局领导为主的管理体制;^[20]将批量执法权下放到公安派出所,要求公安派出所以户口管理为基础负责辖区内的治安工作,协助县级公安机关侦破辖区内的刑事案件,^[21]以及监管辖区内涉及爆破器材、社会治安、废旧金属收购、机动车维修、赌博等事务。第二,公安系统的属地管理改革经验逐渐被推广到国务院各部门,内容涉及民政服务、住宅小区管理、基础教育管理和物价检查等。国务院部门规范性文件所确立的属地管理改革基本上属于权力下放改革,即国务院部门向省级主管部门,尤其是向县级主管部门下放部分事权。第三,国务院部门的属地管理政策进一步激发了地方的属地管理改革。例如,1989年,北京市把属地管理改革推进到了职工养老基金统筹、企事业单位社会职能的剥离和转移以及机动车尾气排放管理,广西壮族自治区则对建设环境治理实行属地管理。^[22]

基于社会治安属地管理改革的经验、社会治安问题的全面系统性,以及当时严峻的治安形势,中共中央和国务院决定对社会治安综合治理实行“条块结合,以块为主”的属地管理。1991年2月19日,中共中央、国务院发布《关于加强社会治安综合治理的决定》,要求有关部门下属的企事业单位服从所在地党政机关的统一领导,消除条块分割、各自为政、无人负责的现象。1992年,中央社会治安综合治理委员会印发《关于社会治安综合治理工作实行“属

[17] 参见《北京市人民政府关于严格控制第三产业网点停歇业的通知》(京政发〔1987〕49号)。

[18] 参见《北京市人民政府办公厅批转市公安局、市工商行政管理局关于继续整治危害改革的违法活动进一步稳定首都社会秩序的报告的通知》(京政办发〔1988〕21号,已废止)。

[19] 参见《公安部、国家计委、劳动部、物资部、农业部、能源部、国家建材局关于切实加强小矿山爆破器材安全管理的通知》(〔88〕公发20号)。

[20] 参见《交通部、公安部关于进一步加强港口公安管理的通知》(1989年7月14日)。

[21] 参见《公安部治安管理局关于解决城市公安派出所工作改革中几个问题的意见》(1989年4月24日)。

[22] 参见《贯彻〈关于外商投资企业中方职工退休养老基金统筹有关问题的通知〉中若干问题的处理意见》(京劳筹发字〔1989〕158号);《北京市人民政府办公厅关于市政府电子工业办公室所属企事业单位承担的社会职能移交区县政府管理的通知》(京政办发〔1989〕4号);《北京市人民政府办公厅关于限期治理尾气排放超标汽车的通知》(京政办发〔1989〕70号,已废止);《广西壮族自治区人民政府批转区建委关于治理建设环境整顿建设秩序若干问题的意见的通知》(桂政发〔1989〕57号)。

地管理”原则的规定（试行）》（综治委〔1992〕1号），对社会治安综合治理的属地管理作了专门、全面的规定。同年，国务院在批转国务院纠正行业不正之风办公室工作要点报告的文件中认可了属地管理原则。^{〔23〕}党内法规的贯彻和国务院的认可，进一步推动属地管理改革持续、普遍地开展。属地管理原则逐渐被应用到税收征管、学校治安综合治理、出入境管理、安全生产管理、图书出版检查、企业年检和劳动用工执法等事务中。

（二）经立法确认的属地管理原则

1989年，为落实公安部关于推行属地管理原则的政策，《厦门市旅馆业治安管理细则》《长春市住宅小区建后管理办法》《河南省〈旅馆业治安管理办法〉实施细则》《黑龙江省文明单位建设暂行规定》（已废止）等地方政府规章率先规定了属地管理原则，开启了属地管理的立法进程。1991年，《呼和浩特市社会治安综合治理条例》《河北省社会治安综合治理条例》《广州市社会治安综合治理条例》（已废止）等地方性法规，贯彻中央的政策，规定社会治安综合治理实行属地管理。

在1993年宪法修正案明确“国家实行社会主义市场经济”的背景下，劳动者由“单位人”转型为“社会人”，中央也相应开启了属地管理的立法进程。在行政立法层面，1994年，劳动部出台《企业职工生育保险试行办法》，首次以部门规章的形式确立了属地管理原则。^{〔24〕}2003年国务院制定的《工伤保险条例》首次以行政法规的形式确立了属地管理原则。^{〔25〕}目前，规定了属地管理原则的行政法规内容涉及工伤认定、信访矛盾化解、重大动物疫情应急、艾滋病医学随访、退役兵安置、三峡枢纽安保、自然灾害救助、企业投资项目备案、农作物病虫害防治等事务。在全国人大及其常委会的立法层面，2004年修订的传染病防治法首次以法律的形式确立了属地管理原则。^{〔26〕}此外，海上交通安全法、^{〔27〕}基本医疗卫生与健康促进法、^{〔28〕}突发事件应对法都对属地管理原则作出了明确规定。^{〔29〕}

法律法规对于属地管理的规定，有的属于实施性规定，有的属于创制性规定。其中的创制性规定又可分为两类：第一，创制事权并确立属地管理原则。例如，突发事件应对法、传染病防治法等，既创制了行政机关的事权，又确立了属地管理原则。作为行政法规的《企业投资项目核准和备案管理条例》同样既创制了行政机关的事权，又确立了属地管理原则。^{〔30〕}第

〔23〕 参见《国务院批转国务院纠正行业不正之风办公室〈关于一九九二年纠正部门和行业不正之风工作要点报告〉的通知》（国发〔1992〕14号）。

〔24〕 《企业职工生育保险试行办法》（1994）第3条规定：“生育保险按属地原则组织。生育保险费用实行社会统筹。”

〔25〕 《工伤保险条例》（2003）第17条第3款规定：“按照本条第一款规定应当由省级劳动保障行政部门进行工伤认定的事项，根据属地原则由用人单位所在地的设区的市级劳动保障行政部门办理。”

〔26〕 传染病防治法（2004）第30条第1款规定：“疾病预防控制机构、医疗机构和采供血机构及其执行职务的人员发现本法规定的传染病疫情或者发现其他传染病暴发、流行以及突发原因不明的传染病时，应当遵循疫情报告属地管理原则，按照国务院规定的或者国务院卫生行政部门规定的内容、程序、方式和时限报告。”

〔27〕 海上交通安全法（2021）第67条规定：“海上搜救工作应当坚持政府领导、统一指挥、属地为主、专群结合、就近快速的原则。”

〔28〕 基本医疗卫生与健康促进法（2019）第86条第2款规定：“县级以上人民政府卫生健康主管部门对医疗卫生行业实行属地化、全行业监督管理。”

〔29〕 突发事件应对法（2007）第4条规定：“国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。”

〔30〕 《企业投资项目核准和备案管理条例》（2016）第1条仅规定了立法宗旨而未指明其执行的是哪部上位法，故可被视为国务院的创制性立法。该条例第3条第2款规定：“对前款规定以外的项目，实行备案管理。除国务院另有规定的，实行备案管理的项目按照属地原则备案，备案机关及其权限由省、自治区、直辖市和计划单列市人民政府规定。”

二,基于上位法对事权的设定创制属地管理原则。例如,食品安全法和《食品安全法实施条例》规定,国家市场监督管理总局负责全国的食品安全工作,县级以上市场监督管理部门负责本辖区内的食品安全工作,但没有规定属地管理原则及事权的层级分工。国家市场监督管理总局制定的部门规章《食品生产经营监督检查管理办法》规定了属地管理原则,并以此原则为基础,规定了省、市、县级市场监督管理部门的事权分工,此即对属地管理的创制。

总体来看,在我国现行法律体系中,规定了属地管理原则的法律法规数量较少。除实行垂直领导体制外,立法主要按照两种方式规定行政机关的事权:一是在总则部分概括规定国务院主管部门、地方各级人民政府及其主管部门在其管辖区域内负责相关事宜;二是在分则具体条文中规定某级行政机关的特定事权。即使在已有党内法规规定社会治安综合治理实行属地管理原则的情况下,全国人大常委会1991年作出的《关于加强社会治安综合治理的决定》在规范实施主体的职责时,仍然运用了上述立法技术。这就为因地制宜地推进属地管理改革预留了空间。自1994年属地管理原则首次写入部门规章,明确规定属地管理的规范性文件不断增多。截至2023年12月12日,有8000余份中央层面的规范性文件、230余份党内法规规定了属地管理相关内容;规定了属地管理原则的地方规范性文件多达23万余件,其制定主体不仅有省、市级国家机关,还有县级国家机关。^[31]其中,有的规范性文件对于属地管理的规定属于创制性规定,如《国务院关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》(国发〔2021〕26号)就创制了宣传普及该法知识的属地管理职责。

二、作为法政策的属地管理原则及其功能

在经立法确认之前,属地管理原则只是一项事实原则或法政策,但其在服务于国家治理现代化的权力下放改革和事权层级分工中,仍然发挥了不可替代的作用。事权的层级分工既是国家治理现代化的重要任务,也是国家治理现代化的关键举措。在权力下放改革过程中,属地管理原则与分级负责原则结合在一起,指导中央(上级)专属事权、央地(上下级)共同事权和地方(下级)专属事权的划分,并将事权配置给贴近公众的行政层级。

(一) 指导权力下放的属地管理原则

经济社会的现代化建设倒逼了经济体制改革,而经济体制改革的深化又推动了国家治理上的政治体制改革。1986年,邓小平指出,政治体制改革的内容有三个,“第二个内容是权力要下放,解决中央和地方的关系,同时地方各级也都有一个权力下放问题。第三个内容是精简机构,这和权力下放有关”。^[32]邓小平认为,政治体制改革是推进中国式现代化的保障。“我们提出改革时,就包括政治体制改革。现在经济体制改革每前进一步,都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制,就不能保障经济体制改革的成果,不能使经济体制改革继续前进,就会阻碍生产力的发展,阻碍四个现代化的实现。”^[33]权力下放的任务是还权于社会,

[31] 县级国家机关就属地管理制定的规范性文件如《贵德县人民政府办公室关于印发贵德县县乡“属地管理事项”主体责任和配合责任清单的通知》(贵政办〔2022〕94号)、《灵璧县关于落实属地管理责任进一步提升小区管理水平的意见的通知》(灵城市提升组〔2020〕1号)等。

[32] 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第177页。

[33] 同上书,第176页。

将权力下放给地方。“农村改革是权力下放，城市经济体制改革也要权力下放，下放给企业，下放给基层。”〔34〕上述权力下放思想，落实在改革政策上就是属地管理原则。

1. 以属地管理原则指导组织体制改革，理顺“条块关系”

我国对行政主管部门实行垂直领导和“本级政府领导、上级部门指导”两种组织体制。在实行中央或省级以下垂直领导体制的情况下，相应事权归属中央或省级行政机关。垂直管理部门驻各地的机构并非所在地方的机构，而是中央或省级行政机关的机构，故不受所在地地方政府的领导。垂直管理体制对遏制地方（下级）各自为政、违法建设具有明显优势，但对地方（下级）的发展具有较大挫伤性，〔35〕因而应被限制在全国或省级以下确实需要统一、任务比较专业、防范风险重于追求发展的领域。权力下放改革在组织体制上的对象并非垂直管理体制，而是有关部门在计划经济时代所设置的机构和所举办的企事业单位。改革的内容是把有关部门的医院和学校等下放给地方管理，把部队高校移交给地方管理。〔36〕对不能下放到地方的部门性机构或企事业单位，按事务类别重新配置管理权限。其中，对专门公安机关按“组织关系—业务关系”实行地方公安机关和主管部门双重领导，把专门公安机关的警务下放给了地方；将部门企事业单位的社会性事务，如社会治安、消防、专业技术人员考试、食堂卫生安全和医疗保障等事务交由地方管理。

2. 以属地管理原则指导事权下放，扩大地方自主权

事权下放改革是一种不改变组织机构隶属关系，仅下放某些行政审批权、行政监管权或行政执法权的改革。改革的对象是计划经济时代所形成的过分集中的权力，尤其是有关部门未经中央同意而自行设置的针对下级主管部门的命令或审批制度。〔37〕与对组织体制的改革不同，事权下放改革自1978年以来几乎从未停止。不论设立经济特区、确定沿海开放城市、设立自贸试验区，还是赋予地方以规章制定权、推行“放管服改革”，都属于权力下放改革。2023年的国务院政府工作报告提到，多年来中央“取消和下放行政许可事项1000多项，中央层面核准投资项目压减90%以上，工业产品生产许可证从60类减少到10类，工程建设项目全流程审批时间压缩到不超过120个工作日”。〔38〕“中央要注意发挥省市的积极性，省市也要注意发挥地、县、区、乡的积极性，都不能够框得太死。”〔39〕事权下放改革不只是中央向地方下放权力的改革，也是地方各级向其下级下放权力的改革。按照中央属地管理改革的要求，各省和设区的市也相应开展了放管服改革。例如，近五年来，江苏省累计取消和下放行政事权超400项，〔40〕福建省推出“一件事一次办”改革事项超8000个、精简审批环节60%以上。〔41〕事权下放改革的持续开展，不仅扩大了地方自主权，也充分调动了地方积极性。

〔34〕 前引〔32〕，邓小平书，第180页。

〔35〕 参见前引〔5〕，尹振东文，第41页以下；前引〔5〕，皮建才文，第13页以下。

〔36〕 参见《国务院批转卫生事业发展“十一五”规划纲要的通知》（国发〔2007〕16号）；《国务院办公厅、中央军委办公厅关于转发军队院校移交地方工作实施意见的通知》（国办发〔2004〕64号）。

〔37〕 参见《毛泽东著作选读》下册，人民出版社1986年版，第730页。

〔38〕 李克强：《政府工作报告——2023年3月5日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上》，<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2023/03/15/ARTI1678847165508176.shtml>，2023年12月27日最后访问。

〔39〕 前引〔37〕，毛泽东书，第731页。

〔40〕 参见许昆林：《政府工作报告——2023年1月15日在江苏省第十四届人民代表大会第一次会议上》，<https://www.jiangsu.gov.cn/col/col88024/index.html>，2023年12月17日最后访问。

〔41〕 参见赵龙：《2023年福建省人民政府工作报告——2023年1月11日在福建省第十四届人民代表大会第一次会议上》，http://www.fujian.gov.cn/szl/gzbg/zfgzbg/202301/t20230120_6097625.htm，2023年12月27日最后访问。

（二）属地管理的事权分工属性

我国的权力下放改革是为保障中国式现代化建设顺利进行而开展的一种政治体制改革。属地管理原则既是指导权力下放改革的原则，也是事权的层级分工原则。在事权的层级配置上，行政机关的层级越高就越远离公众。在此意义上，“属地”是指最贴近公众、与公众联系最密切的行政层级。相应地，属地管理原则要求把行政事权优先配置给贴近公众的行政层级。《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号）明确指出，为推进国家治理现代化，要“更多、更好发挥地方政府尤其是县级政府组织能力强、贴近基层、获取信息便利的优势，将所需信息量大、信息复杂且获取困难的基本公共服务优先作为地方的财政事权”；“信息比较容易获取和甄别的全国性基本公共服务宜作为中央的财政事权”。

指导我国权力下放改革的除了属地管理原则外，还有分级负责原则。分级负责原则的具体要求是，“根据基本公共服务的受益范围、影响程度，按事权构成要素、实施环节，分解细化各级政府承担的职责，避免由于职责不清造成互相推诿”。〔42〕属地管理原则与分级负责原则相结合，构成事权配置辅助性原则的重要内容。在一些西方国家的理论与实践，辅助性原则经历了从理论学说到事实原则再到法律原则的发展阶段。〔43〕辅助性原则的基本内容是：（1）凡个人能够独立承担的事务，政府应任由个人自己承担。若个人无法独立承担，则由政府提供辅助。（2）下级政府能够独立承担的事务，应任由下级政府承担。若下级政府无法独立承担，则由上级政府提供辅助。（3）国家对个人或上级政府对下级政府的辅助，不能代替个人或下级政府的自助。〔44〕辅助性原则调整的是政府与社会之间、上下级行政机关之间的关系，而属地管理原则与分级负责原则仅调整上下级行政机关之间的关系。属地管理原则与分级负责原则相结合，决定了“属地”具有相对性：相对于将事权配置给中央行政机关，将事权下放到省级行政机关，属于由“属地”管理；相对于将事权配置给省级行政机关，将事权下放到县级行政机关，也属于由“属地”管理。因此，属地管理既不意味着将所有行政事权属地化，也并非要将事权配置到最基层，而是在综合考虑各项因素后，将事权配置给贴近公众的行政层级。

在公法学上，行政机关的权力和职责具有统一性，或者说构成一体两面。中央的事权层级分工改革也要求权责利相统一，实现事权与财政经费相匹配，即“财”随“事”走。按属地管理原则下放事权后，地方（下级）行政机关就要担负起相应的责任。基于此，属地管理在很多规范性文件中也被称为属地责任。〔45〕在理论研究中，也有学者把“属地管理、分级负责”概括为属地责任制。〔46〕严格来讲，属地管理和属地责任其实是有区别的，前者侧重于事权的下放或分工，后者侧重于职责的履行。

〔42〕 《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号）。

〔43〕 参见李旭东：《辅助性原则及其对中国央地关系法治化的意义》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》2017年第5期，第38页。

〔44〕 参见刘莘、张迎涛：《辅助性原则与中国行政体制改革》，《行政法学研究》2006年第4期，第10页。

〔45〕 参见《第十三届全国人民代表大会第五次会议关于2021年国民经济和社会发展计划执行情况与2022年国民经济和社会发展计划的决议》（2022年3月11日第十三届全国人民代表大会第五次会议通过）；《国务院办公厅关于印发新污染物治理行动方案的通知》（国办发〔2022〕15号）；《交通运输部等二十三个部门和单位关于进一步加强海上搜救应急能力建设的意见》（交搜救发〔2022〕94号）。

〔46〕 参见郑永君：《属地责任制下的谋利型上访：生成机制与治理逻辑》，《公共管理学报》2019年第2期，第44页。

一种具有广泛影响的观点认为，“在属地管理体制下，地方职能部门受地方政府和上级部门‘双重领导’，其中主管部门负责工作业务的‘事权’，而地方政府管‘人、财、物’”。〔47〕也就是说，属地管理即地方政府对主管部门的组织领导、上级主管部门对下级主管部门的业务领导。这种观点基本反映了我国属地管理的现实。例如，水法（2016）只用了4个条款规定县级以上人民政府的水务事权，其中有2个条款规定县级以上人民政府的水务事权可以由水行政主管部门行使；而规定县级以上行政主管部门水务事权的却有34个条款。立法“主要规定部门的职权，导致了法律的实施机关‘纵队化’、权力部门化、政府职权虚化，从而进一步造成了条块分割、部门林立和职权交叉，削弱了国务院对其主管部门，尤其是削弱了地方政府对其工作部门事权上的统一领导”。〔48〕即使立法上规定上下级主管部门之间系指导关系，下级主管部门也往往会把上级主管部门的指导意见当作指示或命令。但是，属地管理具有事权层级分工的属性。属地管理的本意是，划分中央（上级）专属事权、央地（上下级）共同事权和地方（下级）专属事权，地方（下级）行政机关对其专属事务具有最终决策权。中央（上级）行政机关不能分享地方（下级）对专属事务的决策权，但有权在事前通过立法加以规范、在事后对地方（下级）的决策进行合法性监督。

在改革开放初期，属地管理的事权层级分工属性也许还没有被明确认识到。当时一些规范性文件虽然明确规定了属地管理原则，并按该原则对事权进行了层级分工，但并没有明确称属地管理原则为指导“事权分工”的原则。2016年《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》明确指出了事权层级分工与国家治理现代化之间的逻辑关联。该指导意见认为，合理划分中央与地方财政事权和支出责任，是推进国家治理现代化的客观需要，既是国家治理现代化的任务，又是国家治理现代化的重大举措。如今，立法往往会在确认属地管理原则的基础上，对“事权”的设定或分工进行明确表述。例如，《食品生产经营监督检查管理办法》（2021）在第一章（总则）第3条中规定，监督检查应当“遵循属地负责”原则。该办法的第二章不仅以“监督检查事权”命名，还对国家市场监督管理总局，省级、设区的市级、县级市场监督管理部门的监督检查事权进行了分工。

三、作为法律原则的属地管理原则及其效果

在旨在实现国家治理现代化的权力下放改革和事权层级分工中，属地管理原则是一种法政策原则，但它一经法律、法规或规章确认就转化成为法律原则，在其基础上形成的制度就成了法律制度。作为法律原则的属地管理原则具有内部和外部的双重法律效果，内部法律效果体现为明确事权的层级分工从而消解“职责同构”，外部法律效果在于确定管辖权主体并拘束法院的司法审查。

（一）内部法律效果：事权的层级分工

属地管理原则一般被安排在法律、法规或规章的总则部分。例如，突发事件应对法（2007）第一章（总则）第4条规定：“国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。”根据属地管理为主的原则，该法对突发事件的应对作出

〔47〕 前引〔5〕，尹振东文，第42页。

〔48〕 叶必丰：《执法权下沉到底的法律回应》，《法学评论》2021年第3期，第51页。

了详细的层级分工：第一，县级人民政府对辖区内发生的所有突发事件负总责，并具体负责辖区内突发事件的预防、应急宣传和演练、应急物资储备、信息采集制度的建立，以及突发事件报告的受理。在属地管理的基础上，该法按分级负责原则规定了县级以上人民政府的应对职责。第二，各行政主管部门在本级政府的领导下开展突发事件的应对工作。第三，法律、行政法规可以规定国务院有关部门对突发事件的应对职责。对此，地方人民政府应当积极配合并提供必要的支持。第四，针对突发事件应对中的具体事务，该法规定了乡级人民政府、街道办事处和群众性自治组织的职责。部门规章因受权限制约，只能规定主管部门，而不能规定地方人民政府或“条块关系”中的层级事权分工，因而对属地管理原则往往不作概括性规定。例如，作为部门规章的《市场监督管理行政处罚程序规定》规定了县级、设区的市级与省级以上市场监督管理部门对于行政处罚案件的管辖分工，但没有通过概括性条款规定属地管理原则。对于该程序规定而言，属地管理原则仍作为一项法政策原则存在于其制定依据中。〔49〕

法律上属地管理原则及其相应制度的内部法律效果是，使行政机关之间的事权层级分工得到明确，从而有助于消除“职责同构”现象。职责同构是指“在政府间关系中，不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一、一致”。〔50〕比较我国宪法上国务院的职权、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法（以下简称“地方组织法”）上地方各级人民政府的职权，可以发现，国务院只有国防、外交等7项专属事权，乡、县、设区的市和省级政府都没有各自的专属事权，因而绝大部分事权都是央地共同事权。〔51〕单行法上除有个别条款规定了特定层级行政机关的专属事权外，同样没有对各级行政机关的事权加以分工，其对行政主管部门事权或职责的格式化表述是：县级以上地方行政主管部门负责本行政区域内的某项事务。职责同构的消极影响是多方面的，其中最为典型的就是层层申报、审批和检查导致行政事务缺乏终局性、地方缺乏自主空间。〔52〕立法若能根据属地管理原则作出具体制度安排，明确事权的层级分工，尽可能多地规定专属事权，减少层级共同事权，将有助于消除职责同构的弊端。例如，《市场监督管理行政处罚程序规定》（2022）第8条规定了市场监管处罚属地管理制度，根据该条，在省、自治区，属地管辖机关是县、设区的市市场监管部门，省、自治区市场监管部门不再设执法队伍，不负责执法事务；在直辖市，直辖市市场监管部门是属地管辖机关，国务院市场监管部门不再负责执法事务。这样，市场监管执法领域就不再存在“职责同构”现象。〔53〕

（二）外部法律效果：确定管辖权主体

“管辖权规定同时具有外部和内部两种效果，其内部效果是划分了不同行政组织的职责范围，其外部法律效果是它确定了对公民作出处理决定的主管组织。”〔54〕作为法律原则的属

〔49〕《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于深化市场监管综合行政执法改革的指导意见〉的通知》（中办发〔2018〕62号）要求，在市场监管领域开展综合行政执法改革，落实属地管理责任，依法、合理划分事权，减少职责交叉。

〔50〕朱光磊、张志红：《“职责同构”批判》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2005年第1期，第102页。

〔51〕同上文，第103页。

〔52〕参见叶必丰：《论地方事务》，《行政法学研究》2018年第1期，第23页。

〔53〕当前，我国有的立法虽然确立了属地管理原则，也对管理体制作了专章规定，但所规定的基本上仍是共同事权，并没有真正科学合理地划分层级事权，也没有消解职责同构。例如，部门规章《学校食品安全与营养健康管理规定》（2019）和《食品生产经营监督检查管理办法》（2021）都在第3条中规定了属地管理原则，但前者的第6条至第11条、后者的第7条至第12条都仅对共同事权作了规定，而没有明确事权分工，故尚未打破职责同构。

〔54〕〔德〕哈特穆特·毛雷尔：《行政法学总论》，高家伟译，法律出版社2000年版，第507页。

地管理原则决定了层级行政机关之间的事权分工，同时也影响着行政机关与相对人之间的关系，决定了哪个行政机关有权对相对人实施行政行为，或相对人应该与哪个行政机关发生法律关系。例如，根据高等教育法（2018）第29条第1款对属地管理原则的规定，可以确定设立实施本科及以上学历教育高等学校的审批主体是教育部，设立实施专科教育高等学校的审批主体是省级人民政府、备案主体是教育部，设立其他高等教育机构的审批主体是省级教育主管部门。该法按属地管理原则规定了有关行政机关的专属事权，法定的行政机关构成相关事务的唯一管辖权主体。当然，如果按属地管理、分级负责原则确立了共同事权，则多个行政机关都是管辖权主体。对于有管辖权的行政主体的行政行为，相对人有配合义务，其他公民则有忍受义务。如果行政机关没有事务管辖权，则其所作的行政行为构成无效行政行为。

属地管理原则的外部法律效果既包括对公民的拘束力，也包括对法院的拘束力。^{〔55〕}目前，司法机关已广泛适用属地管理原则认定行政职责。^{〔56〕}具体到行政案件上，属地管理原则是法院确定行政诉讼被告以及认定行政行为是否超越权限的依据，常见的适用情形有：（1）行政事权属地化的，由属地行政机关以自己的名义实施行政行为，不能再以原事权行政机关为被告。^{〔57〕}事权转移不同于委托，原事权行政机关不能再行使被属地化的事权。在无行政机关认领已发生的行政行为时，可以根据属地管理原则推定被告即事权主体。^{〔58〕}（2）根据属地管理原则分拆行政事权的，视具体情况分别予以认定。例如，最高人民法院在裁判中指出，法定主体为整治环境作出了关闭相对人养猪场的决定，并按属地管理原则由属地基层政府实施拆除，并不违反法律强制性规定；^{〔59〕}法定主体对征收补偿事务予以分拆并实行属地管理的，属地化事务应视为行政委托。^{〔60〕}（3）根据属地管理原则认定行政机关没有相应权限。例如，最高人民法院在裁判中认为，属地管理中政府对所属机关的统一领导权，并不是直接对相对人作出行政行为的职权，故相关诉讼不能作为履行法定职责之诉；^{〔61〕}信访和举报都实行属地管理原则，行政机关对越级信访或者举报以无法定职权为理由不予受理的，或者告知当事人已责成属地行政机关作出回复的，法院应予以支持；^{〔62〕}街道办事处根据区政府的属地管理安排，行使法律规定应由乡镇人民政府行使的强制拆除权，违反了事权的强制性规定，构成超越职权，应承担法律责任。^{〔63〕}

需要说明的是，属地管理原则的外部法律效果包括确定管辖权，但这并不意味着属地管理

〔55〕 参见〔日〕平冈久：《行政立法与行政基准》，宇芳译，中国政法大学出版社2014年版，第294页以下。

〔56〕 从北大法宝的检索情况看，引用属地管理原则进行裁判说理的案件不仅包括行政案件，也包括刑事案件、民事案件、知识产权与竞争纠纷案件、国家赔偿案件等。在刑事案件中，属地管理往往影响玩忽职守罪、滥用职权罪等罪名的认定。民事案件的审理之所以也可能涉及属地管理，是因为不少民事法律关系的存在要以行政行为或行政事实为基础。

〔57〕 参见最高人民法院（2020）最高法行申1043号行政裁定书。

〔58〕 参见最高人民法院（2020）最高法行申9152号行政裁定书。

〔59〕 参见最高人民法院（2020）最高法行申3924号行政裁定书；最高人民法院（2019）最高法行申13928号行政裁定书。

〔60〕 参见最高人民法院（2017）最高法行申2289号行政裁定书。

〔61〕 参见最高人民法院（2019）最高法行申8434号行政裁定书；最高人民法院（2018）最高法行申5109号行政裁定书。

〔62〕 参见最高人民法院（2018）最高法行申10089号行政裁定书；最高人民法院（2020）最高法行申11050号行政裁定书；最高人民法院（2020）最高法行申4502号行政裁定书；最高人民法院（2019）最高法行申7556号行政裁定书。

〔63〕 参见最高人民法院（2017）最高法行申1063号行政裁定书。

等同于地域管辖。属地管理原则是不同层级行政机关间的事权配置原则。地域管辖是同级行政机关之间的事权分工行使制度。地域管辖规则可能采用属人主义也可能采用属地主义。究竟采用属人主义还是属地主义,取决于立法上的规定。一般说来,负担行政的地域管辖以属地主义为主,以属人主义为例外。例如,根据行政处罚法(2021)第22条,行政处罚由违法行为发生地的行政机关管辖,而不论违法行为人的所在地为何;〔64〕只有在法律、行政法规或部门规章有明文规定的例外情况下,才由违法行为人所在地行政机关管辖。〔65〕授益行政的地域管辖以属人主义为主,以属地主义为例外。例如,根据《社会救助暂行办法》,最低生活保障和特困人员供养等都实行属人主义,由申请人户籍所在地行政机关管辖;对就业救助可以实行属地主义,由住所地行政机关管辖。

四、属地管理改革的法治要求

属地管理改革的合宪性可以依据宪法上的两个积极性原则获得证成。伴随改革的持续、广泛开展,国家治理现代化的深入推进,属地管理原则日益重要,将其纳入法律保留范围的必要性也日渐凸显。对于是否实行属地管理,权力如何下放、事权如何分工等问题,应由法律统一作出一般性规定。对于属地管理改革的成果,在不违反上位法强制性规定的前提下,可按重要性法律保留原则,由法律、法规或规章具体确认。

(一) 属地管理改革的宪法依据

自1978年以来,我国在处理改革与法治的关系方面形成了三种实践模式:“改革—法律”模式,即先改革后立法;“法律—改革”模式,即先立法后改革;“法律决定—改革试点—立法推广”模式,即先作出一个有法律效力的改革决定,选择若干地方或部门作为可控“实验室”进行改革试点,边改革试错边检验总结,最后再通过立法将行之有效的改革经验推广至全国。〔66〕我国的属地管理改革采取的是“改革—法律”模式,即先开展属地管理改革,在改革取得成功后,再由立法加以确认。属地管理改革是一种渐进式改革。渐进式改革“能够充分利用已有的组织资源,保持制度创新过程中制度的相对稳定和有效衔接”,“可以避免大的社会动荡和资源的浪费”。〔67〕它区别于激烈的一次性或整体性改革,具有试验性、持续性和广泛性。属地管理改革的特点决定了,国家难以通过一次性立法为其提供具体的法律依据。法律、法规或规章需要在保持稳定的同时为改革预留空间,有意识地不对改革事项作过于具体的规定,而仅对改革的基本边界或底线作出规定。

当前,我国绝大多数立法还没有规定属地管理原则,而仅规定了有关事务由县级以上行政机关负责。少量已经规定属地管理原则的立法,都属于对属地管理改革成果的确认。按照法治原则,改革应在宪法和法律的范围内进行。目前,属地管理改革在宪法上的基本依据是第3条第4款。该款规定:“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”这一规定也被称为央地事权分工的两个积极性原则。两个

〔64〕 行政处罚法(2021)第22条规定:“行政处罚由违法行为发生地的行政机关管辖。法律、行政法规、部门规章另有规定的,从其规定。”

〔65〕 参见《公安机关办理行政案件程序规定》(2020)第10条。

〔66〕 参见前引〔48〕,叶必丰文,第53页。

〔67〕 林毅夫、蔡昉、李周:《论中国经济改革的渐进式道路》,《经济研究》1993年第9期,第8页。

积极性原则是属地管理改革在宪法上的根本依据，也是权力下放改革的概括性规则。具体而言，在处理央地事权分工问题上，如果更加强调中央的统一领导，就应适用行政权集中或中央统筹原则；如果侧重于发挥地方的主动性、积极性，则实行属地管理。为了充分调动地方的主动性和积极性，中央政府还可以“将保留之外的治理事项（甚至包括某些本该由中央政府直接管辖的事项）及其职权（甚至包括决策权）”逐级发包给“作为承包方的地方各级政府”，由后者来具体决策和执行，实行自主的属地化管理。^{〔68〕}以两个积极性原则为基础，属地管理改革可以突破某些条条框框，但必须“遵循宪法规定和法律、行政法规的基本原则”，^{〔69〕}“不得突破改革创新实践需要，不得涉及法律绝对保留事项，不得突破必要限度的法制统一原则，不得超越授权的特定地域范围”。^{〔70〕}

（二）对属地管理原则的概括性规定

我国对行政机关的职权实行法律保留原则。宪法第89条列举规定了国务院的17项具体职权，并规定国务院行使全国人大及其常委会授予的其他职权；宪法第107条第1款规定县级以上地方各级人民政府行使“法律规定的权限”；立法法（2023）第11条第2项规定，各级人民政府的职权只能由法律规定。根据上述规定，涉及行政机关职权配置的属地管理立法，应当受法律保留原则的检验。但是，法律保留原则的检验应聚焦于属地管理的创制性立法。有的属地管理创制性立法既设定了行政机关对公民的事权，又设定了该事权的行政机关层级分工。其中，对公民事权的设定如何才能符合法律保留原则，长期以来都是学界的研究重点，本文不再赘述。在此仅说明，属地管理立法是以对公民事权的合法设定为前提的。如果立法对公民事权的设定违法，则赋予行政机关的事权也就失去了赖以存在的前提，也就不存在事权上的领导关系和事权的层级分工。

我国对行政机关职权的法律保留是一种重要性保留而非全部保留。对于重要性保留，可以从横向和纵向两个维度认识。在横向维度，即行政机关与公民的关系层面，行政职权重要性保留的判断因素包括行政机关与其他国家机关的关系、基本权利保障、国家任务的需求等。^{〔71〕}在纵向维度，即中央与地方的关系层面，重要性保留的判断因素包括民主集中制原则和市场统一性。^{〔72〕}在综合考虑上述判断因素后，具备重要性的行政职权由法律保留，包括行政机关的领导体制，以及中央与地方、上级与下级间事权的基本分工等，都只能通过法律来规定。宪法明确规定了国务院的中央人民政府和最高国家行政机关地位，以及国务院对全国各级各类行政机关的领导权。地方组织法明确规定了地方各级人民政府间的领导关系，具体规定了县级以上地方人民政府的事权和乡级人民政府的事权。在地方组织法对国务院主管部门与地方主管部门、上级主管部门与下级主管部门间的领导或指导关系作出原则性规定的基础上，各单行法规规定了国务院主管部门和县级以上地方主管部门间的审批关系和事权。对上下级行政机关间事权

〔68〕 丁轶：《等级体制下的契约化治理——重新认识中国宪法中的“两个积极性”》，《中外法学》2017年第4期，第877页。

〔69〕 例如，《全国人民代表大会常务委员会关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定》（2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过）明确指出：“授权上海市人民代表大会及其常务委员会根据浦东改革创新实践需要，遵循宪法规定以及法律和行政法规基本原则，制定浦东新区法规，在浦东新区实施。”

〔70〕 李德旺、叶必丰：《地方变通立法的法律界限与冲突解决》，《社会科学》2022年第3期，第83页。

〔71〕 参见王贵松：《行政活动法律保留的结构变迁》，《中国法学》2021年第1期，第139页。

〔72〕 参见俞祺：《央地关系中的法律保留》，《中国法学》2023年第2期，第200页。

的具体分工,宪法和法律仅保留了享有具体分工权的主体,即哪些主体有权作出事权分工由宪法和法律规定,而未保留如何具体分工。例如,宪法第89条第4项明确规定,国务院规定中央和省级行政机关间职权的具体划分;地方组织法(2022)第73条、第76条明确规定,下级行政机关办理上级行政机关“交办的其他事项”。

渐进式的属地管理改革不是对所有事权的全面的、整体性改革,而是对部分事权或特定事权的调整,属于层级行政机关间事权的具体分工,故不违反法律保留原则。但是,长期的单个行政机关的个别事权下放,在全国范围内已经具有普遍性,且下放的事权已呈现出固化的态势。属地管理改革旨在推进国家治理体系和治理能力的现代化,是我国当前深化行政管理体制改革的重要任务。对于是否应适用法律保留原则,不仅要结合行政机关与公民之间的关系、行政机关相互之间的关系来分析,还应当结合行政机关与其他国家机关之间的关系来认识。^[73]既然属地管理规定对法院具有拘束力,关系到对行政机关是否超越权限的认定,在一定程度上决定着公民应向哪级法院起诉,那么属地管理原则显然已经具备足够的重要性因素。但是,我国迄今只有4部法律对属地管理原则作了规定,无法覆盖所有实行属地管理改革的领域。此外,如果不将属地管理原则规定在法律当中,已下放的事权就有被重新收回的可能。实践中曾出现过因设区的市人大或政府上收区县级行政机关的职权,而区县级行政机关拒绝执行相关决定而引发的争议。有意见认为,职权上收违背职权法定原则和属地管理原则。全国人大常委会法工委根据宪法和地方组织法上关于县级以上地方各级人民政府职权的规定指出:“法律、行政法规明确赋予地方人民政府的职权,县级以上地方各级人大及其常委会、县级以上地方各级人民政府不得擅自改变。法律、行政法规笼统规定由地方各级人民政府或者县级以上地方各级人民政府行使的职权,中央已决定就有关领域的行政管理体制进行改革的,设区的市政府可以据此对市辖区政府的职权进行调整或者上收。”^[74]基于上述理由,属地管理改革不仅需有宪法上的两个积极性原则作为依据,还应以法律的统一规定作为基础。

当然,由法律作出统一规定,并不意味着要对行政机关繁杂的层级事权分工在法律上作出全面、具体的规定,而是要对事权应如何具体分工、权力应如何下放(即属地管理的实行及其限度)作出概括性、一般性规定。可以考虑采取的修法思路是:根据宪法第89条第4项之规定,在作为宪法性法律的国务院组织法中规定,国务院有权根据实际情况和发展需要在全国实行属地管理、分级负责原则;在同样作为宪法性法律的地方组织法中,在第73条中增加一款,规定县级以上地方各级人民政府的职权分工,可根据实际情况和发展需要实行属地管理、分级负责的原则,同时删除下级行政机关办理上级行政机关“交办的其他事项”之规定。在法律作概括性规定的基础上,具体的属地管理规则可以通过单行法律、法规、规章或规范性文件加以明确。

(三) 对属地管理改革成果的具体确认

法律对属地管理原则的概括性规定,只能为属地管理改革提供原则性法律依据。属地管理改革是在不同时期以分门别类的方式展开的,对于属地管理改革的既有成果需要通过单行立法加以具体确认。单行法在创制属地管理原则时,也应遵循重要性法律保留原则。无论创制属地管理原则还是实施属地管理原则的立法,都不得违反上位法的强制性规定。当前,尤其需要指

[73] 参见前引[55],平冈久书,第294页。

[74] 《上级人大或政府是否有权将下级行政机关的职权上收》, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/lfgz/xwdf/2007-02/25/content_363241.htm, 2023年12月22日最后访问。

出的是，未经授权不得将行政机关的专属事权作为属地化改革的对象。例如，我国《旅行社条例》（2020）第9条规定，经营出境旅游业务应当由国务院旅游行政主管部门或者其委托的省级旅游主管部门许可。下位法未经授权不得将该许可事项属地化改革为由县级旅游主管部门许可。同时，绝大多数单行法都将事权配置给县级以上的行政机关，未经授权，下位法在确立属地管理原则时，不得突破县级行政机关的底线。国务院在有关综合执法的多份文件中明确指出，严禁以属地管理为名将执法责任转嫁给基层。^{〔75〕}为规避上述限制，有的地方将行政征收、环境整治和安全生产等较为复杂的行政事务分拆，再将分拆出的部分事务实行属地化管理，这对行政行为及其责任的认定造成了困扰。^{〔76〕}立法确需将行政事权下沉到乡级行政机关的，需要在充分考虑属地行政机关承接能力的基础上创新制度。^{〔77〕}极端地设想一下，如果把县级行政机关90%以上的事权都下放到乡镇政府，那么乡镇政府将无法胜任所下放的事权。如果乡镇政府为胜任所承接的事权而大规模扩建并设立相应主管部门，那么就需要改革宪法和地方组织法所规定的基层政权制度了。

获得授权的下位法可以对法定事权主体作出相应的属地化改革。这里所说的授权，具体包括授权作出决定和授权变通立法两类。前者如行政处罚法（2021）第24条授权省级主体作出属地管理的决定，^{〔78〕}后者如全国人民代表大会常务委员会授权经济特区制定经济特区法规。不管是授权作出决定还是授权变通立法，获得授权的立法主体都应当严格遵循授权法的规定。第一，权力主体不得改变，如授权法规定可以进行变通立法的主体是省人大的，不能扩大到省政府或其他国家机关。即便授权法所规定的权力主体不特定，也不得突破授权界限。例如，行政处罚法（2021）第24条将属地管理改革权力授予“省、自治区、直辖市”，虽未指明特定主体，但可以明确的是，不具有行政处罚法实施权的组织，如省政协和群团组织，并非该条所指的“省、自治区、直辖市”。严格地说，该条中的“省、自治区、直辖市”也不包括省级行政主管部门，因为行政主管部门不能全面代表该行政区域，不能领导乡镇人民政府或街道办事处。因此，只有省级人大或省级人民政府才有权依据该条制定属地管理的下位法。第二，适用区域不得改变。例如，根据授权法的规定，仅能在特定区域内适用的变通立法，不能超出特定区域适用。第三，事权不得改变。例如，授权法要求仅对贸易事项进行变通立法的，不能对其他领域事权作出变通，授权法要求对行政处罚进行属地化改革的，不能扩大到对行政强制进行属地化改革。

结 语

中国式现代化起步于经济现代化。经济现代化建设推动了改革开放，推动了经济体制改革

〔75〕 参见《国务院办公厅关于交通运输综合行政执法有关事项的通知》（国办函〔2020〕123号）；《国务院办公厅关于文化市场综合行政执法有关事项的通知》（国办函〔2021〕62号）；《国务院办公厅关于市场监督管理综合行政执法有关事项的通知》（国办函〔2022〕94号）；《国务院办公厅关于应急管理综合行政执法有关事项的通知》（国办函〔2023〕51号）。

〔76〕 参见最高人民法院（2017）最高法行申62号行政裁定书；最高人民法院（2017）最高法行申7726号行政裁定书；最高人民法院（2016）最高法行申4058号行政裁定书等。

〔77〕 参见叶必丰：《行政机关间的事务委托和职权委托》，《中国法学》2022年第3期，第39页以下。

〔78〕 行政处罚法（2021）第24条第1款规定：“省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使，并定期组织评估。决定应当公布。”

和政治体制改革。体制改革和创新正是国家治理现代化的本质。“没有制度创新就没有国家治理现代化，而治理现代化的进程则反映了制度创新。”〔79〕就此而言，我国的国家治理现代化与经济现代化可谓取得了同步发展。国家治理现代化的重点是按照两个积极性原则组织地方力量、激发地方积极性。作为一项在国家治理现代化进程中持续推进的改革，属地管理改革发挥着鼓励地方积极探索的重要作用。

我国的属地管理原则与一些国家通行的辅助性原则在发展历程上有明显不同。辅助性原则经历了“学说—事实原则—法律原则”的发展阶段，而属地管理原则经历的则是“改革实践—事实原则—法律原则”的发展阶段。属地管理原则是以问题为导向，通过一项项个别性、渐进式改革，在现代化进程中逐步内生、再经法律确认的原则，而非通过一次性的顶层设计从外部嵌入到改革之中的法律原则。属地管理原则的形成与发展，鲜明地体现了“中国式现代化新道路”的特征，属地管理原则本身也构成中国作为全球最大的改革开放实验室经过不断探索而自主生成的法学知识。新时代中国公法学不仅有必要研究和梳理属地管理原则的知识体系，更应致力于推动属地管理原则向着理论化、学说化的方向发展。

Abstract: The reform of the territorial management system in the Chinese path to modernization is driven and motivated by economic modernization, taking the removal of obstacles from the planned economic system as the problem-oriented direction and implemented through continuous and extensive decentralization. The principle of territorial management has undergone a developmental process from a factual principle to a legal principle. As a factual principle, it guides the reform of decentralization and the division of powers and responsibilities at different levels. As a legal principle, it is the legislative confirmation of the achievements of the territorial management reform, with the internal legal effect of clarifying the division of powers and responsibilities at different levels in order to eliminate isomorphic responsibility and the external legal effect of clarifying jurisdiction and restraining judicial review by courts. The constitutionality of the territorial management reform can be justified based on the two initiatives principle in the Constitution. With the deepening of state governance modernization, the principle of territorial management is becoming increasingly important and the need to include it in the scope of legal reservation is also becoming increasingly prominent. General and comprehensive provisions of law should be made on whether to implement territorial management, how to delegate powers, and how to divide responsibilities. As for the achievements of the territorial management reform, subject to the non-violation of mandatory provisions of superior laws, specific confirmation may be made by laws, administrative regulations or rules in accordance with the principle of non-delegable legislative power concerning major questions.

Key Words: Chinese modernization, territorial management, decentralization of power, division of powers and responsibilities, hierarchical responsibility

〔79〕 前引〔1〕，胡鞍钢文，第7页。