

# 属地管理原则在基层党内问责中的滥用及其矫正

吕永祥, 王立峰

(武汉大学党内法规研究中心, 湖北武汉, 430072;  
吉林大学行政学院, 吉林长春, 130012)

**摘要:** 属地管理原则在基层党内问责中的滥用及其矫正, 是当前属地管理和党内问责交叉性研究中的薄弱环节, 亟待深入研究。从“角色责任→因果责任→能力责任→课责责任”分析框架来看, 属地管理原则的滥用主要体现在: 有的基层党内问责主体在未厘清基层条块系统的角色责任、未判明党组织和党员领导干部的因果责任和能力责任的情况下, 滥用属地管理原则草率认定问责对象。鉴于此, 基层党内问责主体应当将厘清基层条块系统的角色责任作为适用属地管理原则的前提条件, 将判明基层党组织和党员领导干部的因果责任和能力责任作为适用属地管理原则的后续归责环节, 以矫正滥用属地管理原则的行为。

**关键词:** 属地管理原则; 党内问责; 责任理论

**中图分类号:** D262.6

**文献标识码:** A

**开放科学(资源服务)标识码(OSID)**

**文章编号:** 1672-3104(2020)05-0148-10



中国共产党对超大规模的国家 and 政党组织进行有效治理, 依赖每个党组织和党员领导干部都守土尽责。作为一种督促党组织和党员领导干部守土尽责的管理原则, “属地管理是在以空间为标准划分的范围内, 由管理者统揽和负责的管理制度”<sup>[1]</sup>。按照权责一致原则, 属地管理原则不仅可以按照行政管辖区域确定公共事务的管理主体, 而且还可以帮助问责主体初步判断公共事务管理出现失误和过错的责任主体。从属地管理原则被运用于党内问责之中的实践来看, 在信访、环保等条块共治领域, 近些年属地管理原则在基层党内问责中被滥用的问题时常见诸《半月谈》《法制日报》《中国纪检监察报》等报刊的报道之中, 滥用属地管理原则认定问责对象是构成基层党内问责泛化的重要成因。从理论研究来看, 目前学术界对属地管理原则在基层党内问责

中的运用关注较少, 现有为数不多的研究成果主要聚焦于属地管理原则在基层党内问责中被滥用的表现形式及其消极影响, 对如何矫正基层党内问责主体滥用属地管理原则的行为尚缺乏系统研究。鉴于此, 本文将属地管理原则在基层党内问责中的运用作为研究对象, 对属地管理原则在基层党内问责中被滥用的具体表现形式及其矫正策略进行系统分析, 以期推动属地管理和党内问责交叉的深入研究, 为有效矫正基层党内问责主体滥用属地管理原则的行为提供政策建议。

## 一、研究现状与分析框架

### (一) 研究现状

目前学术界围绕属地管理和党内问责两个

收稿日期: 2019-10-08; 修回日期: 2020-06-07

基金项目: 教育部人文社会科学研究规划基金青年项目“新时代中国共产党党内问责精准化研究”(20YJC710045); 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进研究”(17JZD003)

作者简介: 吕永祥, 安徽亳州人, 博士, 武汉大学党内法规研究中心讲师, 主要研究方向: 党内问责, 联系邮箱: 767510814@qq.com; 王立峰, 辽宁鞍山人, 吉林大学行政学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 党内法规

研究领域已取得了较为丰硕的研究成果,但是对属地管理原则在基层党内问责中的运用这一重要的交叉性研究议题却较少关注,为数不多的现有研究成果主要聚焦在以下两个方面。

第一,既有属地管理研究主要聚焦属地管理的理论阐释<sup>[1]</sup>、属地管理地方实践的经验分析<sup>[2]</sup>、属地管理与垂直管理的比较分析<sup>[3]</sup>等议题,一些学者在开展属地管理研究时仅零散地论及滥用属地管理原则对基层问责实践的消极影响及其治理策略。杨凡分析了属地管理原则“变形”在问责、放管服改革等领域的表现形式,强调通过均衡基层权责配置等途径矫正滥用属地管理原则的行为<sup>[4]</sup>。赖先进揭示了基层政府执行属地管理原则过程中存在的权责不匹配、随意转嫁责任等问题对基层问责的消极影响,主张制定职能部门、乡镇(街道)等各自作为属地的管理责任清单,完善“主管部门责任”与“属地管理责任”相结合的责任追究制度<sup>[5]</sup>。在王阳看来,滥用属地管理原则会产生基层干部充当问责“替罪羊”等消极影响,防止滥用属地管理原则必须严禁上级职能部门以属地管理的名义随意向乡镇转嫁责任<sup>[6]</sup>。

第二,既有党内问责研究主要聚焦党内问责制的历史沿革与构成要素<sup>[7]</sup>、现实问题及其解决路径<sup>[8]</sup>等议题,一些学者在开展党内问责研究时仅零散地论及基层问责主体滥用属地管理原则的表现形式及其消极影响。刘美萍以信访领域为切入点,揭示基层问责主体滥用属地管理原则导致问责客体错位的具体表现形式<sup>[9]</sup>。梁建强将这种无论信访户身在何地,其户籍所在地基层干部都会被问责的问责模式称为“属地式”问责<sup>[10]</sup>。蒋来用进一步指出,“属地式”问责是基层问责异化的重要表征,其实质是乡镇在信访、国土、环保等领域不具备履职权力和履职条件,但仍被以属地管理名义追究责任<sup>[11]</sup>。就其消极影响而言,倪星认为,行业管理和属地管理的现实矛盾特别是上级行业管理部门以属地管理名义向乡镇转移责任的行为,打破了基层“谁主管、谁负责”的问责逻辑,加剧基层的权责分立<sup>[12]</sup>。

既有研究成果不乏真知灼见,但仍存在下述

缺憾:一方面,既有研究未将属地管理原则在基层党内问责中的运用作为一个独立而重要的研究议题,仅是只言片语地论及属地管理原则在基层问责中被滥用的具体情况及其消极影响,对如何矫正基层党内问责主体滥用属地管理原则的行为尚缺乏系统研究。另一方面,既有研究尚未对属地管理原则在基层党内问责中发挥的作用及其限度的准确定位,没有准确回答“属地管理原则在何种程度上可以被运用于基层党内问责之中”这一基础性问题。

## (二) 分析框架

开展属地管理原则在基层党内问责中的运用研究,需要借助相应的责任理论作为理论支撑。英国著名法学家哈特是分析实证主义法学的开创者,其责任理论见诸《惩罚与责任》《法律中的因果关系》等著作之中,在责任理论研究谱系中具有重大的影响。哈特的责任理论具有责任要素完整、追责逻辑严密、解释力强等优点,被国内学者运用于法律问责和政治问责等议题的分析之中,具有向党内问责领域拓展运用的倾向。在哈特看来,责任与权利从根本上看不是一个描述性的概念,而是一个具有归属意涵的概念<sup>[13]</sup>,意在判断行为与危害后果之间的因果关联。由此来看,问责过程在某种意义上就是一个判断责任归属并对所认定的问责对象实施责任追究的过程。而属地管理原则正与判断责任归属密切相关,它作为一种按照行政管辖区域确定公共事务管理主体和责任主体的管理原则,为基层党内问责主体清晰、高效地判断问责情形发生在基层哪一个党组织和党员领导干部的角色责任范围之内提供了依据。然而,党内问责主体判断承担属地管辖责任的某一党组织或党员干部最终是否需要发生问责情形承担责任,还需要同时考虑其他归责要件及其逻辑递进关系,并阐明诸项归责要件是否同时具备。哈特将责任划分为角色责任、因果责任、能力责任和课责责任四种类型,主张问责主体在使政府官员承担遭受制裁的课责责任之前,要准确判断政府官员是否对发生问责情形承担角色责任、因果责任和能力责任<sup>[14]</sup><sup>[212]</sup>。在这四种责任类型中,角色责任依据

法律法规和“三定方案”等制度来确定,属于事前明责的范畴。因果责任和能力责任则是问责主体判断责任归属时需要考虑的重要因素,属于事中归责的构成要件。课责责任基本上等同于责任追究,是事后追责。哈特的责任理论涵盖事前明责、事中归责和事后追责三大问责流程,系统阐释角色责任、因果责任、能力责任和课责责任在不同问责流程中发挥的具体作用及其逻辑递进关系,明确问责主体认定问责对象并对其实施责任追究的一系列前提条件,为本文分析属地管理原则在基层党内问责过程中发挥是否被滥用提供分析框架。

从分析框架的构建来看,在哈特的责任理论中,属地管理原则发挥作用的环节主要是判断问责情形发生在基层哪一个党组织和党员领导干部的角色责任范围之内,该作用受到复杂的基层条块关系影响。属地管理原则适用于“块”状管理系统,与实行垂直管理的“条”状管理系统相互作用、相互影响,厘清基层条块系统各自的角色责任构成基层党内问责主体适用属地管理原则清晰认定问责对象的前提条件。从“角色责任→因果责任→能力责任→课责责任”这一责任追究的运行逻辑来看,在适用属地管理原则判明角色责任的归属之后,进一步判明承担属地管理责任的党组织或党员干部是否对发生问责情形承担因果责任和能力责任,构成党内问责主体适用属地管理原则的后续归责环节,问责主体在综合分析研判角色责任、因果责任和能力责任的基础上才能精准认定问责对象并使其承担课责责任,见图1。

## 二、属地管理原则在基层党内问责中被滥用的表现形式

“从过程上讲,问责中的责任认定是责任追究的前提,而责任认定就是要明确具体的责任归属和范畴。”<sup>[7]</sup>基于“角色责任→因果责任→能力责任→课责责任”的责任理论分析框架,基层党内问责主体适用属地管理原则判断责任归属具有一定的限度,它至多只能揭示基层“块”状管理系统的角色责任或条块共治事项中的一部分角色职责,无法据此判定某一基层党组织和党员领导干部对发生问责情形是否承担因果责任、能力责任。在基层党内问责实践中,有的问责主体为尽早锁定问责对象给相关方一个交代,忽视属地管理原则在认定问责对象中发挥作用的限度,以承担属地管辖责任为由将对发生问责情形不承担因果责任和能力责任的基层党组织和党员领导干部也纳入问责范围之内,衍生出“属地式”问责现象。

### (一) 未厘清基层条块系统的角色责任就滥用属地管理原则认定问责对象

“责任在政治活动和公共管理中最一般含义是指与特定的职位或机构相联系的职责”<sup>[15](594)</sup>。基于责任内容与责任主体身份之间的密切关联,哈特将人们在某一组织中基于特定的角色而承担的责任概括为角色责任<sup>[14](212)</sup>。当一项党内问责情形发生时,党内问责主体认定问责对象的一个前提条件,就是判断该问责情形发

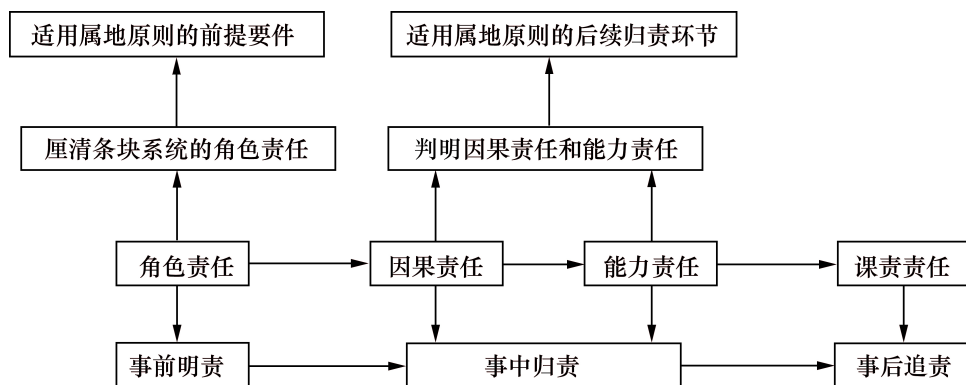


图1 责任理论分析框架

生在哪一个党组织和党员领导干部的角色责任范围之内。由于党组织和党员领导干部的角色责任与其所处组织机构的性质相关,而党内组织机构按照条块关系又可以划分为“条”形管理系统和“块”状管理系统两种类型,所以基层党内问责主体在厘清党组织和党员领导干部的角色责任时,需要综合考虑条块关系对判断发生问责情形的责任归属的复杂影响。“中国共产党的精准问责机制在问责对象层面体现为问责对象的精准认定”<sup>[16]</sup>,当扶贫、环保和信访等基层条块系统共同完成的重要工作发生失误或过错时,基层党内问责主体准确认定问责对象的前提条件就是,厘清基层条块系统各自的角色责任以及两者之间的责任边界。为提升基层治理的灵活性和有效性,基层条块系统的角色责任配置除了具有职责法定的稳定性以外,还具有根据实际工作需要灵活配置的变动性。在现行党内法规与国家法律对乡镇(街道)党委与县(区)直部门的法定职责缺乏清晰界定的情况下,有的县(区)直部门出于规避问责风险和履责压力等考虑,以实行“属地管理”为由,将本应当由其履行的责任以签订责任状的形式推卸给乡镇(街道)党委,主责部门变成督导部门,问责对象摇身一变成为问责主体<sup>[17]</sup>。

“一名乡镇党委书记告诉《半月谈》记者,从2018年1月至2019年7月,其所在的乡镇共认领各类《责任书》《任务告知书》共42份,其中属于乡镇职责范围内的有20项,剩余22项任务都是各单位和部门‘下放’的任务。”<sup>[18]</sup>在这此种情况下,有的基层问责主体未从法定职责层面厘清基层条块系统各自的角色责任,未判断责任状的合理性,就滥用属地管理原则认定问责对象,衍生出“执法在部门、责任在乡镇”的问题。举例而言,“中南某省环保督查发现某县部分企业存在环境污染问题,事后,企业所在地两名干部被问责,而县环保局工作人员却‘毫发无损’。”<sup>[19]</sup>

## (二) 未判明因果责任就滥用属地管理原则认定问责对象

在问责专家博文斯(Bovens)看来,问责主体作为问责关系中的主导者,负责将问责对象的行为表现与奖惩机制勾连起来<sup>[20]</sup>。而问责主体对问

责对象实施惩罚的一个重要归责要件就是,问责对象的行为表现和问责情形的发生之间存在着因果关系。党内问责主体将因果关系运用于问责过程之中,是通过对党组织和党员领导干部的因果责任的判定来实现的。“因果责任是指在因果关系上造成、产生、引起了一定的结果,由于其为后果的‘前因’而对后果的产生负有责任。”<sup>[21](55)</sup>当某一项问责情形发生之后,问责主体认定问责对象的关键依据就是,该党组织或党员领导干部的过错行为在何种程度上导致问责情形的发生,即判断该党组织或党员领导干部是否应当对问责情形的发生承担因果责任。在党内问责实践中,党组织和党员领导干部的过错行为与问责情形及其后果之间经常不是一因一果的简单对应关系,在党内集体决策体制中,党委(党组)领导班子的集体决策失误通常是各个领导班子成员过错行为合力作用的结果,这种一果多因的复杂因果关系给问责主体判明因果责任的归属带来了困难。“任何事件都有多个同时存在的条件”<sup>[22](39)</sup>,我们无法将其中一个条件说成是原因而忽视其他条件对事件发生所起的作用。与判明因果责任归属的复杂性相比,属地管理责任的归属是较容易判断的。在基层问责实践中,有的问责主体基于忽视判断因果责任归属对精准认定问责对象的重要性、规避判断因果责任归属的复杂性等考虑,在问责过程中重属地管理责任的归属、轻因果责任的归属,未细致调查某一党组织或党员领导干部对其属地管辖范围内发生的问责情形是否承担因果责任,就草率将其认定为问责对象<sup>[10]</sup>。

## (三) 未判明能力责任就滥用属地管理原则认定问责对象

“在大多数情况下,‘他应当对其行为负责’这一表述常被用来断言此人具有特定的正常行为能力。”<sup>[14](227)</sup>党组织和党员领导干部的行为能力不仅直接影响其履职的效果,而且还是党内问责主体判断他们是否对发生问责情形承担责任时需要考虑的一个重要因素。正如哈耶克所说:“要使责任有效,责任就必须是明确且有限度的,而且无论从情感上讲还是从智识上讲,它也



必须与人的能力所及者相适应。”<sup>[23](99)</sup>按照“角色责任→因果责任→能力责任→课责责任”这一责任追究的运行逻辑,党内问责主体在判断某一党组织或党员领导干部对发生问责情形承担角色责任和因果责任之后,还需要进一步判断他们是否需要承担能力责任。“能力责任是一个人承担课责责任的前提。这些能力是一个人能够理解、认知和控制自己行为的能力,是由于某人精神上 and 身体上的原因,能够承担课责责任一种最低限度的要求。”<sup>[21](56)</sup>从能力与任务相匹配原则来看,党组织和党员领导干部不应当为他们尽最大努力却仍无力完成的任务事项而承担责任,“在事实性地将某一后果归结于某人后,他/她还可能由于缺乏行为能力等原因免于承担责任”<sup>[24](124)</sup>。党组织和党员领导干部不需要承担能力责任的情形是多种多样的,其中不具备履行职责所需要的法定职权和履职资源构成他们无须承担能力责任的两种主要免责事由。在“上面千条线,下面一根针”的基层政治体制中,基层党组织和党员领导干部的权力与责任、任务和能力的匹配度。然而,受到思维问责传统和问责能力不强等因素的影响,有的基层问责主体忽视了权责分离和名实分离对问责实践的消极影响,不对党组织和党员领导干部的能力责任进行深入分析,就按照属地管理的名义和方法来认定问责对象,就会导致有的党组织和党员领导干部并不具备完成某项任务的履职权力和履职资源,却仍被以属地管理的名义追究责任。“信访、国土、环保、交通等工作领域,乡镇、村社并不具有相应的权限和工作手段,履职条件不具备。但是问责制度主要按属地管辖进行设计,基层领导干部只能‘躺着中枪’。”<sup>[11]</sup>

### 三、基层党内问责主体滥用属地管理原则的矫正措施

#### (一) 将厘清基层条块系统的角色责任作为适用属地管理原则的前提条件

在错综复杂的基层条块关系之中,厘清以乡镇(街道)党委为代表的“块”状管理系统和以县(区)直部门为代表的“条”形管理系统的角色责任和相互之间的责任边界,是基层党内问责主体适用属地管理原则精准认定问责对象的前提条件,具体可以从以下方面入手。

#### 1. 精细化编制乡镇(街道)与县(区)直部门的责任清单

党的十九届四中全会强调将清单管理制度作为优化政府职责体系的重要制度工具,要求“实行政府权责清单制度,厘清政府和市场、政府和社会关系”<sup>[25]</sup>。“权责清单制度具有权责定位清晰化、权责配置可视化等优势”<sup>[26]</sup>,除了可以用来厘清政府和市场、政府与社会之间的责任边界之外,还可以用来调整党政机关内部的条块关系。责任清单制度作为问责制的配套落实制度,是明晰基层党组织条块责任划分的重要制度载体。基于此,中央和地方各级党组织应当以党内法规和国家法律为依据,精细化编制清晰、具体、稳定的乡镇(街道)责任清单和县(区)直部门责任清单,明确基层条块系统的责任分工。乡镇(街道)责任清单和县(区)直部门的责任清单要充分体现属地管理和垂直管理在管理事项、管理方式和任务分工上的差异性,明确列举乡镇(街道)与县(区)直部门各自的专有职责。对于乡镇(街道)与县(区)直部门的共有职责,要明确由谁主管和由谁协管,由谁牵头和由谁协助,以责任清单的形式将两者的责任分工明确下来,以厘清基乡镇(街道)与县(区)直部门的角色责任和相互之间的责任边界,为基层党内问责主体准确判断角色责任归属提供制度保障。

#### 2. 健全乡镇(街道)职责准入制度和县(区)直部门负面清单制度

根据职责法定的法治原则,基层条块系统的角色责任应当具有法定性和稳定性等特征,不得因为临时性的工作任务安排而随意转嫁。秉持此种理念,《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》要求,垂直管理部门要“严格控制‘一票否决’事项,不能动辄签‘责任状’,变相向地方和基层推卸责任”<sup>[27](5)</sup>。为贯彻落实职责法

定的法治原则,防止县(区)直部门以签订责任状的形式任意向乡镇(街道)党委转移责任,中央和地方各级党组织还应当通过建立健全乡镇(街道)党委职责准入制度的形式,维护基层条块系统各自角色责任的稳定性和清晰性与权责配置结构的均衡性。乡镇(街道)党委职责准入制度应当规定,县(区)直部门将其职责范围内的公共管理事务交由乡镇(街道)党委承担时,应当提供相应的法律依据、充足的委托理由、确凿的证明材料并交由县级党委严格审核把关。为防止县级党委在职责分配过程中偏袒县(区)直部门,中央和地方政府还应当综合考虑基层治理的实践需要、党内法规的相关规定以及属地管理与垂直管理的合理分工等因素,系统编制县(区)直部门的负面清单,原则性地列举县(区)直部门不得转嫁给乡镇(街道)党委的职责事项,对县(区)直部门无法律依据、正当理由和严格的申请程序却执意将其法定职责转嫁给乡镇(街道)党委的行为进行严肃的责任追究。

## (二) 将判明因果责任和能力责任作为适用属地管理原则的后续归责环节

“归责即法律责任的归结,是指国家机关或其他社会组织根据法律规定,依照法定程序判断、认定、归结和执行法律责任的活动。”<sup>[28](173)</sup>虽然归责的概念源于民法,但是它因为体现出法律的一般原则和精神而具有向其他研究领域扩张的能力<sup>[29](58)</sup>,逐渐被运用于行政问责、党内问责等领域之中。归责是一项系统工程,按照“角色责任→因果责任→能力责任→课责责任”的责任理论分析框架,基层党内问责主体适用属地管理原则判断角色责任的归属只是归责过程的第一步,进一步判明承担属地管理责任的党组织或党员领导干部是否对发生问责情形承担因果责任和能力责任才是至关重要的后续归责环节。

### 1. 提升基层党内问责主体对因果责任和能力责任的分析研判能力

问责主体的问责能力是精准问责的基础性条件,基层党内问责主体滥用属地管理原则认定问责对象的行为,在很大程度上与其缺乏对因果

责任与能力责任的分析研判能力密切相关。针对基层党内问责主体存在的专业化培训相对较少、在判明因果责任和能力责任上存在能力恐慌和知识短板等问题,中央和地方各级党组织应当加强对基层党内问责主体的问责能力培训教育,将加强对归责原则的构成要件与运行逻辑的教育作为一项重点内容,凸显出判明因果责任和能力责任在精准认定问责对象中所起的重要作用。中央和地方各级党组织通过对“角色责任→因果责任→能力责任→课责责任”这一责任理论分析框架进行学理阐释与典型案例剖析,有助于使基层党内问责主体认识到适用属地管理原则判断角色责任归属的作用及其限度,引导基层党内问责主体在对角色责任、因果责任和能力责任等归责要件的综合分析研判中精准认定问责对象。一方面,从对因果责任的分析研判来看,党内问责主体在一果多因的复杂因果关系中判明因果责任的归属时,应当借鉴因果关系的类型化认知方法,区分“远因”与“近因”、直接原因与间接原因,根据因果关联的紧密程度来认定问责对象,并精准选取对不同问责对象的差异化问责方式。另一方面,从对能力责任的分析研判来看,党内问责主体判明能力责任的归属时应当统筹考虑个体条件和组织条件两个因素,在个体层面判明党员干部是否具备履行职责所需要的理解、认知和行为控制等能力,在组织层面判明党组织是否具备履行职责所需要的法定职权和履职资源。

### 2. 建立健全判明角色责任与判明因果责任、能力责任之间的衔接机制

矫正基层党内问责主体滥用属地管理原则认定问责对象的行为,需要基层党内问责主体改变对发生问责情形的责任归属的单因素判断方式,在错综复杂的问责情境中,构建判明角色责任与判明因果责任、能力责任之间的衔接机制。

第一,从角色责任与因果责任之间的衔接机制来看,基层党内问责主体在适用属地管理判断问责情形发生在哪一个基层党组织或党员领导干部的角色责任范围之内以后,还应当进一步健

全问责调查机制,在属地管理机构或人员的过错行为与发生问责情形及其危害后果之间建立因果关联,从空间定位和因果逻辑两个维度精准认定问责对象。新修订的《中国共产党问责条例》第九条至第十一条对问责调查的审批、启动、人员构成等事项做出具体规定,为基层党内问责主体精准认定问责对象奠定制度基础。基层党内问责主体开展问责调查时应当树立结果与过程并重、原因与后果并重的理念,通过实地调研、深入了解党组织或党员领导干部管辖范围内发生问责情形的主要原因以及各相关方在问责情形发生之前和发生过程中的行为表现,据此判断其过错行为是否是构成导致问责情形发生的主要原因,以判明党组织或党员领导干部是否承担因果关系,为精准认定问责对象提供关键证据。

第二,从角色责任与能力责任之间的衔接机制来看,基层党内问责主体应当遵循“严管与厚爱结合、激励与约束并重”<sup>[30]</sup>的问责原则,将问责机制与容错纠错机制协调推进、统筹建设。按照“角色责任→因果责任→能力责任→课责责任”这一责任理论分析框架,基层党内问责主体适用属地管理原则判断角色责任的归属之后,还需要考虑承担属地管理责任的基层党组织或党员领导干部对问责情形的发生是否要承担能力责任。基层党内问责主体在判明能力责任时应当遵循权力与责任相对应、任务与能力相匹配的权责配置原理,对主观动机良好且不具备履职权力和履职条件的基层党组织或党员领导干部予以容错免责,以激励他们改革创新、担当作为。但是需要指出的是,这种因不具备履职权力和履职资源而免于承担能力责任的情形在基层党内问责中只应当是特例,否则将会削弱基层治理的有效性和基层问责机制的严肃性与权威性。为均衡配置基层的权责结构和能力与任务匹配关系,一方面,从履职权力的角度看,中央和地方各级党组织应当将任务下达与权力下放统一起来,在将环境治理等各项重要任务向乡镇(街道)下派的同时,也要通过环境治理综合执法改革等形式,以

委托执法等方式赋予乡镇(街道)一定的环境治理权力,来改变乡镇(街道)有责无权的尴尬局面。另一方面,从履职资源的角度看,中央和地方各级党组织应当将事权下放与资源下沉有机结合起来,“改变财权事权不对等的组织设计”<sup>[31]</sup>,推动资源分配向乡镇(街道)倾斜,在条件允许的情况下尽力充实乡镇(街道)的人力、物力和财力等资源,为其履行法定职责和上级职能部门下达的任务奠定资源基础。

## 四、结语

总而言之,属地管理作为基层治理中一种重要的管理原则,目前已经被广泛运用于信访维稳、环境保护、安全生产等领域,并与这些领域的问责事件密切相关。属地管理原则在基层党内问责中的运用既有其现实必要性,又亟待进一步规范和完善。本文基于“角色责任→因果责任→能力责任→课责责任”这一责任理论分析框架,探究了属地管理原则在基层党内问责中被滥用的表现形式及其矫正策略,以期起到抛砖引玉的作用。属地管理原则在基层党内问责中的运用不仅是处于属地管理研究与党内问责研究交叉性地带的一个重要理论议题,也是当前基层治理中一个较为突出的实践性问题,亟待来自公共管理、政治学、法学等学科的学者基于本学科乃至跨学科视角对其进行更为深入的理论探讨,为规范属地管理原则在基层党内问责中的运用做出更多的智识性努力。

## 参考文献:

- [1] 张铮,包涵川. 属地管理: 一个关于行政层级延长的分析框架——基于对 Z 街道办事处的观察[J]. 中国行政管理, 2018, 396(6): 96-101.  
ZHANG Zheng, BAO Hanchuan. Apanage management: An framework for analyzing the extension of administrative levels based on the investigations of Z sub-district offices[J]. Chinese Public Administration, 2018, 396(6): 96-101.

- [2] 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[J]. 云南行政学院学报, 2019, 21(3): 5-12.  
LV Dewen. Territorial management and grassroots governance modernization——Based on the experience analysis of “street and township whistling and department registration” in Beijing[J]. The Journal of Yunnan Administration College, 2019, 21(3): 5-12.
- [3] 尹振东. 垂直管理与属地管理: 行政管理体制的选择[J]. 经济研究, 2011, 46(4): 41-54.  
YIN Zhendong. The vertical management and the jurisdictional management: The choice of administrative management system in China[J]. Economic Research Journal, 2011, 46(4): 41-54.
- [4] 杨凡. 属地管理原则“变形”的表现、根源及其矫治[J]. 领导科学, 2020(2): 89-92.  
YANG Fan. The manifestation, root cause and correction of “deformation” of territorial management principle[J]. Leadership Science, 2020(2): 89-92.
- [5] 赖先进. 执行中需进一步理清属地管理原则[N]. 学习时报, 2018-11-5(6).  
LAI Xianjin. Need to further clarify the territorial management principles during implementation[N]. Study Times, 2018-11-5(6).
- [6] 王阳. 滥用“属地管理”问题成基层治理绊脚石[N]. 法制日报, 2018-12-10(5).  
WANG Yang. Abuse of “territorial management” becomes a stumbling block for grassroots governance[N]. Legal Daily, 2018-12-10(5).
- [7] 谷志军. 党内问责制: 历史、构成及其发展[J]. 社会主义研究, 2017(1): 99-104.  
GU Zhijun. Inner-party accountability system: History, constitution and development[J]. Socialism Studies, 2017(1): 99-104.
- [8] 吕永祥, 王立峰. 当前党内问责制存在的突出问题及其解决路径——基于问责要素的系统分析[J]. 社会主义研究, 2017(5): 105-111.  
LV Yongxiang, WANG Lifeng. Main problems of intra-party accountability mechanism and its solutions——Based on the systematic analysis of accountability elements[J]. Socialism Studies, 2017(5): 105-111.
- [9] 刘美萍. 当前行政问责存在的偏差及其治理[J]. 江苏行政学院学报, 2019(6): 110-115.  
LIU Mei-ping. Deviation in current administrative accountability and its governance[J]. The Journal of Jiangsu Administration Institute, 2019(6): 110-115.
- [10] 梁建强, 周楠, 高皓亮. “找背锅人易, 找负责人难”——滥用问责“五座大山”伤了基层干部[J]. 半月谈, 2018(19): 38-41.  
LIANG Jianqiang, ZHOU Nan, GAO Haoliang. “It's easy to find people who are in trouble, it's hard to find people in charge”—abuse of accountability “five mountains” hurt grassroots cadres[J]. China Comment, 2018(19): 38-41.
- [11] 蒋来用. “问责异化”的形成与矫正机制研究[J]. 河南社会科学, 2019(7): 2-10.  
JIANG Laiyong. Research on the formation and correction mechanism of “accountability alienation”[J]. Henan Social Sciences, 2019(7): 2-10.
- [12] 倪星, 王锐. 权责分立与基层避责: 一种理论解释[J]. 中国社会科学, 2018(5): 116-135.  
NI Xing, WANG Rui. The separation of power and responsibilities and avoidance of responsibility at the grass-roots level: A theoretical explanation[J]. Social Science in China, 2018(5): 116-135.
- [13] HART H L A. The ascription of responsibility and rights[J]. Proceedings of the Aristotelian Society, 1948, 49(1): 171-194.
- [14] HART H L A. Punishment and responsibility: Essays in the philosophy of law[M]. Oxford: Oxford University Press, 1968.
- [15] 戴维·米勒, 韦农·波格丹诺. 布莱克威尔政治学百科全书[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2002.  
MILLER D, BOGDANOR V. The blackville encyclopedia of political science[M]. Trans. DENG Zhenglai. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 2002.
- [16] 吕永祥, 王立峰. 党内“精准问责”的要素要件和运行机理[J]. 理论探索, 2020(3): 53-60, 112.  
The constituent elements and operating mechanism of the inner-party accurate accountability[J]. Theoretical Exploration, 2020(3): 53-60, 112.
- [17] 河北省邯郸市纪委监委研究室. 关于基层形式主义官僚主义突出问题的调研[N]. 中国纪检监察报, 2019-04-25(8).  
Research Office of the Commission for Discipline Inspection and Supervision Committee of Handan City, Hebei Province. A Survey on the Significant Problems of Grassroots Formalism and Bureaucratism[N]. China

- Discipline Inspection and Supervision Newspaper, 2019-04-25(8).
- [18] 赵阳. 一名乡镇(街道)党委书记的自述: 认领 42 份责任书, 一半多是“甩锅”[J]. 半月谈, 2019(14): 43-45.  
ZHAO Yang. A township (street) party committee secretary's self-reported statement: Claiming 42 letters of responsibility, more than half of which are "dumping pots"[J]. China Comment, 2019(14): 43-45.
- [19] 白广磊. 失责必问、问责必严成为常态——问责条例出台以来各级党组织开展问责情况调研报告[J]. 中国纪检监察, 2019(14): 29-31.  
BAI Guanglei. Negligence to be held accountable, accountability must be strict become the norm —— Investigation report on accountability of party organizations at all levels since the publishment of the accountability regulations[J]. China Discipline Inspection and Supervision, 2019(14): 29-31.
- [20] BOVENS M. Analysing and assessing accountability: A conceptual framework[J]. European Law Journal, 2010, 13(4): 447-468.
- [21] 王若磊. 政治问责论[M]. 上海: 三联书店, 2015.  
WANG Ruolei. A theory of political accountability[M]. Shanghai: SDX Joint Publishing Company, 2015.
- [22] H.L.A. 哈特, 托尼·奥诺尔. 法律中的因果关系: 第 2 版[M]. 张绍谦, 孙战国, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2005.  
HART H.L.A., TONY H. Causation in the law: Second edition[M]. Trans. ZHANG Shaoqian, SUN Zhanguo. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 2005.
- [23] 弗里德里希·冯·哈耶克. 自由秩序原理[M]. 邓正来, 译. 上海: 三联书店, 1997.  
HAYEK, F A. The constitution of liberty[M]. Trans. DENG Zhenglai. Shang: SDX Joint Publishing Company, 1997.
- [24] J.L. AUSTIN. Philosophical papers[M]. Oxford: Oxford University Press, 1961.
- [25] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2019-11-6(01).  
Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Upholding and Improving the Socialist System with Chinese Characteristics and Promoting the Modernization of the National Governance System and Governance Capability[N]. People's Daily, 2019-11-6(01).
- [26] 吕永祥, 王立峰. 防止党内问责泛化的有效路径探析[J]. 中州学刊, 2020(2): 11-17.  
LV Yongxiang, WANG Lifeng. On the effective way to prevent the generalization of accountability within the party[J]. Academic Journal of Zhongzhou, 2020(2): 11-17.
- [27] 中共中央办公厅. 关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知[M]. 北京: 人民出版社, 2019.  
The General Office of the CPC Central Committee. The Notice on Solving the Outstanding Problems of Formalism and Relieving the Burden of Grassroots[M]. Beijing: People's Publishing House, 2019.
- [28] 张文显. 法理学: 第 5 版[M]. 北京: 高等教育出版社, 2018.  
ZHANG Wenxian. Jurisprudence: The fifth edition[M]. Beijing: Higher Education Press, 2018.
- [29] 王利明. 侵权行为法归责原则研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.  
WANG Liming. The study on tort law imputation principle[M]. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 2004.
- [30] 中国共产党问责条例[N]. 人民日报, 2019-09-05(03).  
Accountability Regulations of the Communist Party of China[N]. People's Daily, 2019-09-05(03).
- [31] 李华君, 王臻荣. 行政问责力度的测量与分析: 基于 2003—2017 年重特大矿难的数据[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2020, 26(2): 119-131.  
LI Huajun, WANG Zhenrong. Measurement and analysis of administrative accountability strength: Based on the data of super heavy and severe coalmine accidents from 2003 to 2017[J]. Journal of Central South University (Social Science), 2020, 26(2): 119-131.



## Abuse and its redress of the territorial management principles in the grassroots intra-party accountability

LV Yongxiang, WANG Lifeng

(Research Center of Party Law, Wuhan University, Wuhan 430072, China;  
School of Administration, Jilin University, Changchun 130012, China)

**Abstract:** Abuse and its redress of the territorial management principles in the grassroots intra-party accountability is not only a prominent practical problem, but also a weak point in the cross-section study of territorial management and accountability within the party, hence calling for urgent and profound study. In Hart's responsibility theory, the analysis framework of "role responsibility → causal responsibility → capacity responsibility → liability responsibility" can compatibly explain the abuse of territorial management principles which is mainly reflected in that some grassroots party accountability entities abuse the accountability object recklessly identified under the circumstances that they have not clarified the role responsibilities of the grassroots block system, and have not identified the causal responsibility and capacity responsibility of the grassroots party organizations and party cadres. In view of these, the grassroots intra-party accountability subject should clarify the role responsibility of the grassroots block system as the prerequisite for the application of the territorial management principles, and take judging the causal responsibility and capacity responsibility of the grassroots party organizations and party cadres as the follow-up responsibility attribution process of the application territorial management principles so as to redress the abuse of territorial management principle.

**Key Words:** Territorial Management Principle; Intra-Party Accountability; Responsibility Theory

[编辑: 游玉佩]