

# 功能性分权与中国特色 国家治理体系\*

陈国权 皇甫鑫

**提要:**功能性分权是指决策权、执行权、监督权的分权。我国在推进国家治理现代化的过程中,正致力于构建决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构与运行机制。权力是履责的工具,权责一致是有效治理的前提。功能性分权生发于事务分工→职能分定→责任分置→权力分立的逻辑,具有抽象性、嵌套性、相对性等特征,适应并扎根于中国独特的政治经济基础。在功能性分权的框架下,可以通过政治权力与治理权力的统筹设置以及制约、监督、协调等机制的合理配置与动态调适,实现国家治理体系效率与廉洁双重目标的均衡。

**关键词:**功能性分权 国家治理 制约 监督 协调

## 一、问题的提出

构建科学有效的权力结构与运行机制是推进中国共产党治国理政和国家治理现代化的重中之重,也是健全“中国之制”、提升“中国之治”的关键所在。对于现代国家而言,权力的配置形态是国家治理体系的集中反映,并在一定程度上决定着权力运行与权力结果。在以美国为代表的部分西方国家,国家权力配置的基本形态为三权分立的政治性分权,具体体现为立法权、行政权、司法权三权之间及其内部的权力分立与制衡。西方政治性分权的权力配置形态决定了其制衡先于并优于效率的体制架构。毋庸置疑,无论在政治实践还是理论探索中,我们都否定了三权分立的政治性分权体制对于中国的适用性。但需要注意的是,

---

\* 本文系浙江省社科规划专项重点课题“基于整体性与法治化的党和国家监督体系研究”(21WZQH03Z)的阶段成果。感谢匿名评审专家的宝贵意见。文责自负。本文通讯作者为皇甫鑫(邮箱:huangfuxin0913@zju.edu.cn)。

在否定的同时,中国共产党逐步探索了中国特色的权力配置体系。党的十七大报告提出要“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”;党的十八大报告在此基础上提出要“确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调,确保国家机关按照法定权限和程序行使权力”;党的十九大报告则更进一步对决策权、执行权与监督权的运行予以明确要求,提出“构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制”。在我国,决策权、执行权、监督权的分权实际上是基于功能的权力划分。基于此,我们将中国共产党提出并持续探索的决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构与运行机制称为“中国特色的功能性分权”。

“功能性分权”是我们学术团队近期提出的新概念,但此前学界已展开了较为丰富的相关研究。这些研究主要集中在三个方面:一是将决策权、执行权、监督权的三分理解为行政分权,专指行政体制内的权力划分,讨论在行政体制内如何合理配置制约与协调机制以建设廉能政府(竺乾威,2014;王浦劬,2015;薛刚凌,2021:7)。行政三分的相关研究多以深圳的大部门制改革为实践案例(唐亚林等,2014)。二是分别以决策权、执行权、监督权为研究对象,对决策结构与过程(周光辉,2011)、执行效率与效果(麻宝斌、仇赞,2009)以及监督方式与路径(何增科,2011)等展开研究。三是对其实践意义的阐释和推进路径的研究,如唐亚林(2015)认为决策权、执行权、监督权相互制约构成了中国特色的功能性制约模式。

中国功能性分权的实践显然超越了行政三分的范畴,逐渐在执政党内部、国家体系内部以及党与国家体系之间展开。随着功能性分权实践的持续推进,出现了一些亟须回答的理论问题:第一,功能性分权的理论逻辑是什么?对于传统分权理论有何推进?第二,功能性分权与中国国家治理实践的适应性何在?第三,在功能性分权的框架下,如何实现国家治理多元目标的均衡,从而提升国家治理的整体效能?

本文认为,对于功能性分权的认识应当置于更加宏观的公权力配置视野。此外,只有从关系的角度看待决策权、执行权、监督权,才能明晰中国特色国家治理体系的全貌。再者,尽管功能性分权体系是一种功能性的权力制约模式,但其影响却超越了权力约束本身,应当将其视为理解国家治理的模型。基于此,本文试图回到功能性分权的理论根源,运用比较的方法讨论其在中国国家治理体系中的合理性与有效性问题。

## 二、分权的分工逻辑：从功能性分工到功能性分权

决策、执行、监督的事务分工是维持组织有效运行的基本方式。在政治体系中，决策活动、执行活动、监督活动的分离是理性政治秩序建立的起点，而后经由职能的分定、责任的分置与权力的分立形成决策权、执行权、监督权相互关联的权力体系。概言之，决策权、执行权、监督权三分的内在逻辑为事务分工→职能分定→责任分置→权力分立。

### （一）复杂性治理与功能性分工

现代社会具有复杂性治理的特征。在复杂性治理条件下，分工是一切社会活动达到预定目标的基本途径。在经济学看来，分工是提高效率的必要方式，“劳动生产力上最大的进步，以及所有劳动指向和应用的地方展现出的熟练程度、技能和判断力的提高，似乎都源于分工”（斯密，2014：7）。斯密在《国富论》中第一次系统阐释了劳动分工理论，认为分工之所以可以带来效率，其原因有三：第一，每一个特定环节的工人技能得到提升；第二，免除了在不同类型工作之间来回转换耗损的时间；第三，大量精减劳动力的机械的发明使一个人能够胜任多个人的工作。在斯密之后，其他经济学家提出的产业分工、区域分工、国际分工等理论总体上都是围绕分工与效率的关系展开的。社会学家孔德首次提出分工不是经济的独有现象，而是“社会生活最本质的条件”（转引自涂尔干，2020：26）。涂尔干进一步提出分工是“社会事实”，分工最直接的功能或作用是产生了两人或多人之间的团结感，形成了“社会团结”（涂尔干，2020：83-92）。与经济分工和社会分工相似，政治分工是政治体系理性化的产物，政治分工在提高效率的同时也可以增强政治主体间的联结。但与经济分工和社会分工不同的是，政治分工内含着权力属性，政治分工的本质在于权力的分配。

随着现代化进程的不断推进，国家治理的环境日益复杂，国家治理的任务也日益繁重。在此背景下，政治分工就成为复杂性国家治理的必然选择。亚里士多德最早从政体的维度提出了政治分工思想，认为一切政体都有三个要素：议事机能、行政机能和审判机能（亚里士多德，1965：218）。之后的学者多将亚氏的“政体三要素说”视为西方分权理论的源头，与西方分权体制中的立法权、行政权、司法权相对应。实际上，这一对应未必准确。从学理上说，与亚氏的政体三要素对应更为准确的是决策活动、执行活动与监督活动这一最基础的功能分化。

决策、执行、监督的功能性分工是任何现代管理活动都具备的三项功能和环节。组织通过这种专门化的分工实现组织效率的提升与组织间关系的联结,从而适应复杂性治理环境。历史上的三次社会大分工促进了社会生产效率的提高,使人类社会得以从野蛮时代向文明时代发展。正如恩格斯所言:“文明时代是社会发展的这样一个阶段,在这个阶段,分工、由分工而产生的个人之间的交换,以及把这两者结合起来的商品生产,得到了充分的发展,完全改变了先前的整个社会”(马克思、恩格斯,2012:190-191)。从这个意义上说,分工在某种程度上是一种自然规律,这一规律适用于各种经济组织、社会组织和政治组织。

## (二)组织职责的功能性配置

在政治体系中,分工活动的推进需要政治组织及其人员职能范围以及责任边界的划分。换言之,有效组织的基本特征是明晰的职能分配和责任履行,即组织职责的确定。

就组织职能而言,决策活动、执行活动、监督活动的功能性分工通过事务范围界定与职位赋予的方式生成决策职能、执行职能、监督职能,这一过程是将事务赋予组织或人的过程。在韦伯看来,分工是现代科层组织最重要的特征之一,体现出法理型权威基础上的价值理性(韦伯,1997:242)。实际上,科层制分工的核心是职能的分定,分工本身就是职业化运动,可以说科层制组织就是一个职位与职能体系,通过职位与职能的确定形成组织内的分工与协作关系(张康之、张乾友,2011)。作为一种典型的科层组织,政治组织的功能是经过政务活动的专业化分工而被注入特定职位的。因此,在政治组织理性化的过程中,职位成为事务分工与职能分定的纽带,形成事务与职能的互动关系。

组织责任与组织职能是一一对应的关系,有何种职能就需要履行何种责任,责任的不完全履行在某种程度上就意味着职能的不完全实现。因此,决策职能、执行职能、监督职能需要通过决策责任、执行责任、监督责任的履行来实现。换言之,职能是划定责任的准则。在传统政治理论中,有何种权力才能界定出相应的责任。然而,实践中经常会出现权责背离或权责不一致的现象。从理论上看,导致这一现象出现的主要原因在于政治组织的权力本位,由权力定义责任履行的范围。责任政治与责任政府理论的提出则在一定程度上颠覆了这一观点,认为政府先是由职能界定的责任主体,而后才成为权力主体(陈国权等,2009:2)。责任政治与责任政府的建构逻辑不仅需要责任先置,还必须责任分置,在决策、执行与监督职能分定的基础上确定决策、执行、监督的责任划分。

### (三) 功能性赋权与组织目标的实现

权力是履责的工具,权责一致是有效治理的前提。没有权力的责任将变成无源之水、无本之木,得不到履行;但责任也应当成为勘定权力的边界,确定有何种责任,才可赋予相应的权力,以防范出现任意行使权力而不履行责任、加深责权不对等、扰乱责权配置秩序的风险。在现代社会,公共事务的分工、公共职能的设定和公共责任的履行最终都需要落实到公共权力的赋予上。因此,决策责任、执行责任、监督责任的履行需要配之以决策权力、执行权力、监督权力,保障政治组织及其人员具备履行责任的工具,实现组织的既定目标。

依据现代科学管理过程的决策、执行、监督环节,经由事务分工、职能分定、责任分置确立的分权体系更具基础性、一般性和包容性。在这一逻辑中,分权的基础是分工。因此,“分权”这一概念从一开始就并不完全意味着制衡,更不必然与西方国家的“三权分立体制”相对应,我们应该更加客观、准确地看待“分权”。从本质上来讲,政治体制中所有分权形态都源于分工,公共事务越繁杂,对分工的诉求也就越强烈,就越需要分权。从决策、执行、监督的功能性事务分工到功能性职责配置再到功能性赋权,呈现出功能性分权理论的内在逻辑。在决策权、执行权、监督权相分离的功能性分权框架下,配之以不同的权力关系,就会形成完全相异的权力配置形态与权力运行结果。总体而言,这种框架既可以产生权力制衡的效果,又可以发挥分工提升效率的功能,由此也产生了中西方分权的根本差异。以美国为代表的西方国家将决策权、执行权、监督权的分权发展为立法权、行政权与司法权既相互分立又相互制衡的“政治性分权”,即以权力制衡为首要目标,在消极权力观的指引下让国家权力分立并赋予不同组织,组织间相互制衡,防止权力滥用专断。与西方国家的“政治性分权”不同,中国的权力配置方式是沿着决策权、执行权、监督权这一基础性的功能性分权体系来进行的,即以分工提升效率为首要目标,在积极权力观的指引下通过权力功能的划分及其协调制约机制的构建,促进国家治理效能的提升。

## 三、功能性分权:一种权力结构与运行过程的制度安排

如果说资本是经济生活中的权力,那么权力则是政治生活中的资本,权力及其配置是政治制度的核心。当作为一种权力结构与运行过程的制度安排出现

时,功能性分权便不再只是一种基础的、开放的分权框架了,而是具有了中国的底色,成为中国权力配置的指导方向,呈现出与西方政治性分权的显著差异。

### (一)西方政治性分权的理论源流

在西方,“分权”似乎与“政治”一样古老,贯穿政治研究与政治发展的始末。分权思想是西方政治思想史的核心议题,萌芽于古希腊,成熟于资产阶级革命时期。西方分权思想经历了从古希腊古罗马的政体论思想到资产阶级革命时期的分权制约思想,其中古希腊古罗马政体论思想的代表人物有亚里士多德、波利比阿(Polybius)、西塞罗(Cicero)等,资产阶级革命时期分权制约思想的代表人物有弥尔顿(John Milton)、洛克(John Locke)、孟德斯鸠(Montesquieu)、托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)、亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)等,这些思想的发展基本上确立了当代西方政治性分权研究与实践的基本框架和面向。亚里士多德是古希腊百科全书式的学者,是分权思想的鼻祖,如前文所述,他提出了著名的“政体三要素说”,即一切政体都应该由议事机能、行政机能和审判机能构成。波利比阿通过对罗马共和制的系统考察,深刻地阐述了“政体循环论”“混合政体论”和“分权制衡论”的思想。他认为古希腊和古罗马都摆脱不了“君主政体→暴君政体→贵族政体→寡头政体→民主政体→暴民政体”的循环。但是,他提出将君主政体、贵族政体与民主政体混合在一起形成执政官、元老会和公民大会相互牵制与平衡的“混合政体”,可以有效延缓政体的循环。西塞罗在继承亚里士多德的政体三要素说和波利比阿的混合政体论的基础上提出了新的混合政体论。他认为混合政体不仅是对不同政体的混合,更重要的是对议事、行政和审判的混合,通过相互牵制达到均衡。总的来说,古希腊古罗马的政体论分权思想为之后西方现代分权制衡思想的发展奠定了基础。

西方现代分权制衡思想开端于资产阶级革命时期。英国资产阶级革命斗士弥尔顿基于自然法和社会契约提出“人民政府说”,认为统治者的权力不是神授的,而是来自于人民的授权,人民才是主权者。对于如何控制人民授权的公权力,他提出用地方权力来限制中央权力的设想,以防止国家走向专制,这为之后形成纵向制约体制作了铺垫。洛克在经历英国资产阶级革命之后,提出著名的限制政府与分权学说。与弥尔顿相同,洛克从自然状态的不稳定出发,论述了社会契约的合理性,之后又提出国家权力应该是被限制的,在外部受民众的限制,在内部需要进行分权。他将国家权力分为立法权、行政权与外交权,立法权是国家最高权力,行政权与外交权隶属于立法权。孟德斯鸠是法国杰出的资产阶级

政治家,他继承和发展了洛克的分权学说,正式提出“三权分立”,为美国和法国资产阶级革命提供了有力的理论依据。孟德斯鸠分权与制衡理论的起点是政治自由的至高无上,为了保证公民的政治自由,必须要防止权力的滥用专断,其基本方式是以权力制约权力,将国家权力分为立法权、行政权、司法权,并分别赋予立法机关、行政机关和司法机关。除了权力分立之外,还需要通过交叉、否决、审查等方式形成权力间的制约关系。美国是世界上第一个实践“三权分立”学说的国家,参加建国的先贤们基于实践发展了三权分立的政治性分权理论。托马斯·杰斐逊在继承孟德斯鸠思想的基础上提出立体制衡思想,即联邦与地方政府的层层分权。亚历山大·汉密尔顿分权思想的重点则在于对立法权的制约,基于此,他提出两院制的分权制约、加大行政权和“司法独立”等主张。在西方资产阶级革命之后,政治性分权的形态已基本稳定,但对于三权分立体制的实践又产生了新的讨论,主要集中在对三权分立体制的反思(Ackerman,2000)、对公民制约公权力的探索(Gargarella,2014)、行政权的扩大以及对行政权的控制(Katyal,2006),还提出了“受约束的议会模式”等分权制衡形态等(Ackerman,2000)。从西方政治性分权的理论源流可以得知,其分权的首要目标是对权力的制衡。

## (二)抽象性、嵌套性、相对性:功能性分权体系的基本特征

与西方的政治性分权不同,当前中国特色的功能性分权体系不以制衡为首要目的,首先是一种保障权力运行效率的方式。因此,决策权、执行权、监督权三权之间的配置不是以组织对抗为核心的制衡关系,而是呈现出以下基于权力分工与效率提升的鲜明特征。

第一,功能性分权具有抽象性而非组织性的特征。抽象性意指功能性分权是基于决策、执行、监督的管理过程的分权,而非在组织主体层面的分权,即权力并非固定地赋予某一特定的组织或主体。美国“三权分立”的政治性分权本质上是组织性的分权,国会、总统和最高法院三个组织形成相互制约的关系。而功能性分权则并非将决策权、执行权、监督权赋予某一特定主体,而是以公共事务的完成为目标,从管理活动环节出发进行权力配置,以实现管理活动既定目标的要求来配置决策权、执行权、监督权之间的关系。换言之,同一主体可能会承担多种功能,且在不同的权力运行环节发挥不同的功能,或决策,或执行,或监督。第二,功能性分权具有嵌套性而非水平性的特征,嵌套性意即决策、执行、监督三权内部可以继续细分决策、执行、监督。例如,决策权的行使过程中又内含下一层次的决策权、执行权、监督权;执行权行使的过程中又需要下一层次的决策、执

行和监督;当然,监督权的行使也需要下一层次的监督决策、监督执行以及对监督权行使的监督。第三,功能性分权具有相对性而非绝对性的特征。相对性意指功能性分权的关系属性,即相对于A,B可能行使的是执行权;相对于C,B可能行使的是决策权抑或监督权。例如,相对于市委而言,市人民政府在一定程度上行使执行权,在此关系中,市委行使决策权和业务上的监督权。相对于区(县)人民政府,市人民政府在一定程度上行使决策权和业务监督权。需要注意的是,这种相对性当且仅当彼此相关联时才存在。

### (三)效率与廉洁:功能性分权体系双重目标的均衡

国家治理是一门对多重目标进行平衡的艺术。权力是国家治理的核心工具,因此国家治理平衡的关键自然就在于权力的配置与调适。那么,对于中国国家治理而言,如何在功能性分权的框架下通过科学合理的权力配置平衡多元目标就至关重要。

古今中外,对权力的认识一直有不同的意见,形成了不同的权力观。福柯(1999)曾指出我们不能仅从消极方面描述权力,还要认识到权力的创造性与生产性,即既要认识到权力的消极属性,防止权力任性,又要开发权力的积极属性,促进权力生产。在中国,改革开放以来的“经济增长奇迹”就直接体现了权力的积极属性。因此,激发权力的积极作为、提升其运行及产出效率有其必要性。在中国政治与行政体制改革中,对效率的追求一直都是重中之重。然而,不受约束的权力容易任性,从而导致乱作为甚至严重的腐败现象。因此,在国家治理中,必须要对权力进行约束,防止权力任性。事实上,国家治理的效率目标与约束目标在某种程度上存在冲突,过强的权力约束会压缩权力可为的空间,增加权力运行的成本,从而降低权力效率;但一味地激发权力效率,无视权力的约束问题,则会造成严重的权力运行失误甚至腐败问题。改革开放以来中国出现高经济增长与高廉政风险并存的“双高现象”,就意味着在国家治理中出现了效率与约束的失衡(陈国权、皇甫鑫等,2021:1-15)。

不同国家或一国不同时期对效率与约束优先次序的选择是关系国家发展的一项重大战略。从美国建国立宪的历史来看,其政治体制最为核心的政治性分权服务于控制国家权力优先于提升权力运行效率的总体目标。当今联邦制的美国是由脱离英国独立的13个州组成的邦联转化发展而成的。在邦联制之下,各州十分独立,各州之间的联系较为松散,这种松散的邦联使得美国的国家能力极弱,无法抵御外部的威胁,也难以解决内部的跨域治理问题。美国建国先贤意识



到了这个问题,便开始了制宪过程。从美国制宪的过程来看,其中充斥着对联邦权力甚至是对公权力本身的怀疑。1787年制定的《美利坚合众国宪法》将联邦权力横向划分为立法权、行政权、司法权且分别赋予国会、总统和最高法院,并将国会分为参议院和众议院。在纵向层面,也建立了联邦政府与州政府的分权体系。这些权力分配体现出强烈的消极权力观,即对公权力持怀疑甚至否定的态度。尽管近百年来其行政权得到了扩大,但三权分立的体制结构没有大的变化,仍然是权力控制优先于权力效能的发挥。

与美国的政治性分权体制不同,中国特色的功能性分权体系源于以效率为导向的分工逻辑。在功能性分权的框架下,通过制约、监督、协调机制的合理配置,可以一定程度上实现提升权力运作效率与防止权力滥用双重目标的均衡。在决策权、执行权、监督权之间及其内部构建权力分工基础上的协调机制可以提升公权力的运行效率,构建权力分工基础上的制约机制可以防止公权力的滥用专断。例如,在执行主体间构建起协调机制可以提升权力运行的效率与效果,在多个决策主体间构建起制约关系可以在一定程度上防止决策失误和决策腐败。对于权力的约束,可以根据环境和需要相机选择制约控权或监督控权等。因此,作为中国国家治理的双重目标,提升权力运作效率与防止权力滥用专断不可偏废,中国国家治理的关键就在于对双重目标的平衡。当然,效率与廉洁仅是国家治理众多目标的其中之一,此外还有公权力体制外部的社会稳定、社会公平等目标。

总的来说,中国特色的功能性分权是一种基于积极权力观的权力结构与运行机制,从改革开放的实践来看,一个积极有为的政府是必要的。但不得不关注的是,经济快速发展的背后可能会隐藏严重的腐败现象,其原因是功能性分权制约机制的构建与作用发挥不足。因此,要对中国发展的积极权力观进行合理定位,建设一个有合理边界、高效廉洁的“积极政府”(徐勇,2019)。

#### 四、功能性分权体系的制度基础

权力配置形态与制度基础紧密关联,我们不能脱离制度基础来评价权力配置形态的好坏优劣,关键在于权力配置形态与制度基础的适应性程度高低。因此,考察功能性分权与中国特有的政治经济基础的适应性就显得尤为重要。

### (一) 功能性分权与党和国家的有机整体

党的十九届三中全会审议通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》。总的来说,这次党和国家机构改革是一次系统性、整体性、协同性改革,其突出特点之一是统筹设置党政机构,防止机构重叠、职能重复和工作重合。习近平总书记在十九届三中全会上所作的《关于深化党和国家机构改革决定稿和方案稿的说明》中明确指出:“各级各类党政机构是一个有机整体。推进国家治理体系和治理能力现代化,必须统筹考虑党和国家机构设置,科学配置党政机构职责……党的有关机构可以同职能相近、联系紧密的其他部门统筹设置,实行合并设立或合署办公,使党和国家机构职能更加优化、权责更加协同、运行更加高效”(本书编写组编著,2018:86)。实践中,党和国家机构改革迅速推进,党和国家逐渐呈现有机整体关系。显然,党和国家的有机整体关系是功能性分权最为重要的政治基础,功能性分权能否适应中国治理实践的关键首先在于能否适应党和国家的有机整体关系,可以说有机整体的党和国家是功能性分权的作用场域。

从理论上讲,党和国家的有机整体关系是指中国共产党与国家机构结成了统筹协同的系统,体现为静态联结的权力结构与动态连续的权力过程。在权力结构维度,党和国家的有机整体关系表现在党和国家根本的行为目标具有一致性,治理主体的整合、治理职责与治理功能的分工等特征在党与国家机构之间更加明确,其具体形式包括但不限于以下三种类型:一是中国共产党通过归口管理、委员会、领导小组以及党组等形式对国家机关及其部门进行领导,“以党的治理体系现代化引领国家治理体系现代化”(杨典,2020)。二是中国共产党与国家机构形成了公共治理过程中的职责分工关系,坚持一类事项原则上由一个部门统筹,突出核心职能、整合相近职能、充实协调职能,统筹设置党和国家机构,科学配置党和国家机构职责(本书编写组编著,2018:85)。三是中国共产党与国家机构以组织整合的形式共同参与到治理实践中,最常见的方式是合并设立或合署办公。因此,在我国,“党”与“国家”不是分立的权力形态(刘杰,2011),而是同属于一个治理结构。在西方的分权体制下,国家体系内部的统一整合已较难实现(张静,2015:104-106),更不用说党与国家的有机整合了。所谓权力过程,是指权力之间动态的运行关系。阿尔蒙德等将政治过程看作从政治要求和支持的输入到权威性政策输出的转换过程,并指出这一过程由四个环节构成,分别是利益表达、利益综合、政策制订、政策实施(阿尔蒙德、鲍威尔,1987:16-18)。从这个角度来看,权力过程维度的党和国家有机整体关系是指

中国共产党和各个国家机关同属于利益表达、利益综合、政策制订与政策实施这一完整的政治过程。在这一过程中,中国共产党和各国家机关共同参与、完成同一项公共事务。在国家重大发展事项的规划、重大决策的制定与实施的过程中,中国共产党和各国家机关几乎都参与其中,各有分工,这从“五年规划”的制定与实施中可见一斑。<sup>①</sup>当前我国党和国家的有机整体关系已逐渐受到学术界的关注。有学者指出,在当代中国的治理实践中,只有认可中国共产党作为公权力的要素,才能构成一个完全的公权力概念(景跃进,2019),执政的中国共产党和国家体系并非独自运行、各成一系,而是形成了党政统筹协调的治理结构,这一结构既具有政治的权威性和开拓性,又具有行政的规范性和科层性(王浦劬、汤彬,2019)。

中国共产党和国家机构的有机整体关系决定了功能性分权与西方政治性分权在对象上的根本差异。在西方国家,政治性分权的对象是国家体系,而不包括政党。在西方实践中,政党只具有代表与表达功能,扮演着选举工具的角色,发挥连接国家与社会的作用(萨托利,2006:56-59)。在选举结束之后,政党只能通过在国家体系中任职的党员以及议会党团来间接地影响国家治理。显然,中国共产党超越了只具有代表、表达与选举功能的西方政党,履行着公共治理的职能,在实践中发挥着整合、分配、引领的作用(唐亚林,2017)。有学者认为中国共产党本质上是治理型政党,中国特色的国家治理呈现出政党中心的国家治理,中国共产党在国家治理和社会治理中发挥着核心领导作用(郭定平,2019,2021)。基于此,以分工为核心逻辑的功能性分权是在党和国家的有机整体中展开的。在这一体系内,决策权、执行权、监督权的关系在不同维度、不同层级有不同的呈现。在宏观层面,横向上党中央和各级党委行使决策权,并以决策权行使的有效性和科学化引领国家治理的现代化。相对于党委行使的决策权,人民政府行使执行权。监督权可以分为业务监督权和廉政司法监督权,业务监督权通常由决策者或决策代理人行使,廉政司法监督权则由专门的纪检监察与司法组织行使。同时,纵向上权力也具有相对性,上级对下级行使决策权,下级相对于上级而言行使执行权。举例来说,相对于下级党委,上级党委行使决策权;相对于上级党委,下级党委行使执行权。这种相对性在国家体系内部亦然。在中微观层面,功能性分权呈现嵌套性的特征,即一级决策权内部又存在下一层级的决策权、执行权、监督权的分权。执行权与监督权亦然。以人民政府行使执行权为

<sup>①</sup> 有关“五年规划”制定与实施过程中的参与主体及其关系,可参见鄢一龙(2013)。

例,执行权内部仍可分为执行中的决策、对执行中决策的执行以及执行中的监督。总之,在功能性分权框架下,同一主体在不同的权力环节所行使的权力类型可能是不同的,或决策,或执行,或监督,呈现权力的抽象性、嵌套性、相对性等特征。功能性分权制约、协调等机制的构建正是在这些特征与关系之下展开的。

## (二)功能性分权与以公有制为主体的经济基础

经济基础决定上层建筑,这是马克思主义基本原理的重要内容。功能性分权作为中国公权力配置的基本形态,必然要适应中国特有的经济基础。基于此,本文尝试从经济发展形塑权力配置的角度来阐述功能性分权与中国特色国家治理的适应性。

对于中国国家治理而言,1978年召开的党的十一届三中全会是一个转折,即由以阶级斗争为纲转向以经济建设为中心,这在一定程度上体现出合法性来源转变为绩效合法性(赵鼎新,2016)。在以经济建设为中心的背景下,党和国家的核心目标在于挖掘和激活各类生产资料,促进经济社会发展。十一届三中全会召开以前,绝大多数生产资料的利用效率较低,无法形成较高的生产产出。1992年党的十四大提出构建社会主义市场经济体制,1997年党的十五大确立了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度并延续至今。实际上,中国特色社会主义市场经济区别于西方国家市场经济最主要的标志就是“以公有制为主体”,即公有资产在社会总资产中占主导地位(50%以上)。在制度层面,目前中国公有制的表现形式分为国家所有和集体所有。从实践来看,集体所有具有不完全性,在实质上需要政府的确认。因此,可以统称为由政府<sup>①</sup>代为经营公有资产。

公有资产占主导的社会资产分配形态为公权力的资产经营行为提出了要求、奠定了基础。同时,来自内部与外部的动力和压力造就了从中央到地方各层级的积极权力观与效率保障观。在中央层面,这种权力观念来源于中国共产党的使命以及绩效合法性压力,也源于民众与国际社会的期待和压力,动力与压力的双重作用铸就了公权力对公有资产积极经营的行为取向。在地方层

---

① “政府”概念可以有三个维度的理解:一是行政机关,在中国指各级人民政府;二是国家政权机关,在中国指包括各级人民代表大会及其常务委员会、人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院等在内的国家体系;三是此处这样从治理职能履行的角度来定义,具体是指具有治理职能的中国共产党与国家机构的有机整体关系,这是中国特色的政府概念,有着公权力的内涵。

面,来自上级的绩效考核以及官员晋升压力使得地方政府积极借用土地等资源进行经济运作成为各地的普遍选择。换言之,在以经济建设为中心的指引下,政府有责任、有压力也有动力对土地等公有资产进行经营以使其保值增值,从而形成总体上追求效率的政府形态,即有为政府,这在某种程度上也是强国家能力的体现。

与此同时,也有学者将中国的市场概括为“制内市场”(郑永年、黄彦杰,2021),这反映出中国政府对市场发展的强大影响力。从这个角度讲,中国市场的良好发展也离不开积极有为的政府。中国政府的角色不是单一的,不仅扮演着市场与社会秩序维护者的角色,还是经济发展的直接建设者。生产资料公有既赋予公权力积极作为的基础,又赋予其责任和能力,强调公权力积极作为的效率要求形塑了特定的权力配置形态。

有为政府建基于积极权力观和效率导向,这在某种程度上意味着在权力配置中协调优先于制约。因此,可以在权力分工的框架下构建权力协调机制,实现权力运行效率的提升。需要说明的是,这种权力协调机制的构建不仅可以在决策权、执行权、监督权三权之间,也可以在权力内部展开。反之,如若采用“三权分立”的政治分权体制,则会增加权力制约与运行的摩擦,尽管能有效控制权力的滥用,但无法保障权力运行的效率。因此,政治性分权无法与当前中国的基本国情与发展需求相适应,而中国特色的功能性分权体制则与以公有制为主体的经济基础形成较强的适应性。

正如中国的经济基础与权力配置的关系一样,西方的权力配置也是一套系统工程。以美国为代表的西方国家实行以私有制为主体的经济制度,社会绝大多数的生产资料被私人掌握,经济社会发展的活力主要在于市场。那么,这就需要有一个有效的市场,以便利私有资产的公平交易和保值增值。当前西方国家的市场机制是较为健全的,但西方有效市场的前提是防止公权力对市场的干预,对公权力持怀疑甚至否定的态度,强调公权力的有限性。这就形成了西方的消极权力观以及消极权力观下的有限政府理论。一方面,有限政府体现在职能有限,即压缩政府行为的范围,与市场和社会保持一定的距离;另一方面,有限政府体现在权力受控,其基本方式是分权制衡,即形成以制衡为首要目标的政治性分权体制。显然,西方这种公权力配置的逻辑是制约大于效率的。至此,从经济基础与权力配置的关系理路来看,中西方国家的治理逻辑呈现显著差异,如图1所示。

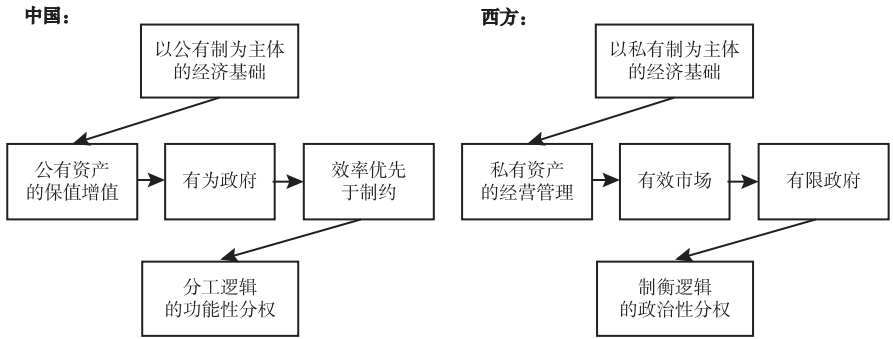


图1 经济基础形塑权力配置的中西方进路

## 五、功能性分权提升治理有效性的两种机制

近年来,关于中国国家治理模型的讨论有了较大进展,学者们提出了诸多有解释力的理论模型,如“权威体制与有效治理”(周雪光,2017)、“上下分治的治理体制”(曹正汉,2011)、“中国特色的财政联邦主义”(Motinola et al.,1996;Qian & Weingast,1997)、“行政发包制”(周黎安,2014)、“项目制”(折晓叶,2011;渠敬东,2012)以及“晋升锦标赛”(周黎安,2007),等等。这些理论模型为理解中国国家治理提供了有价值的视角,发现了国家治理中的竞争机制、风险分散机制等。然而,已有研究缺少对权力配置与权力运行的一般性层面的分析。基于此,本研究从权力配置与运行的角度解释功能性分权提升治理有效性的两种机制:一是政治权力的集中与治理权力的功能性划分,二是制约、监督、协调机制的合理配置与动态调适。

### (一)政治权力的集中与治理权力的功能性划分

一般来讲,权力可以分为政治权力和治理权力。政治权力关系着政权的安定,治理权力则是指为了公共事务、职能、责任的履行而行使的权力。在当代中国,政治权力与治理权力的运作逻辑与表现形式有显著差异。总的来说,政治权力是集中统一的,而治理权力却存在功能性划分,二者的良性互动为治理有效性的提升奠定了基础。

政治权力的集中体现为中国共产党的集中统一领导。中国共产党是最高政治领导力量,党政军民学、东西南北中,党是领导一切的。在国家治理体系中,中

国共产党居于核心地位,发挥总揽全局、协调各方的作用。政治权力集中的主要方式是把党的领导贯穿到党和国家机构履行职责的全过程中。政治权力的集中有利于政治秩序与社会秩序的稳定,从而为公共治理提供良好的环境。同时,政治权力的集中可以赋予中国共产党权威性和较强的回应性,便于为公共治理领域的拓展与公共治理行为的推进提供强大的驱动力和灵活性(冯仕政,2011)。与中国相比,美国的政治权力是分散的,突出体现在两党竞争,民主党和共和党在总统选举、国会法案甚至法院裁判等方面都存在分歧,甚至形成政治极化现象。在政党竞争分散政治权力的同时,依据权力分立与制衡的原则进行权力分流并分别注入立法、行政、司法等特定国家机关中(刘志鑫,2021)。美国这种政治权力的分散损失了权力运行的效率,甚至会出现“为否定而否定”的现象,形成所谓的“否决体制”(veto system)(Fukuyama,2014)。

治理权力的划分体现在决策权、执行权、监督权的功能性分权体系。为了更好地实现公共事务治理的效果,实现善治的目标,治理权力的分权或放权必不可少。随着公共事务治理复杂性的提高,以公共事务内容类别不同为依据进行划分是各国的普遍之选,即成立专业部门进行治理,形成具体政务分工。此外,基于公共事务治理过程的分权是当前中国正在探索的制度安排,通过决策、执行、监督的专业化,逐渐形成决策科学、执行坚决、监督有力的体制机制。

总体而言,政治权力与治理权力的统筹配置是功能性分权得以产生治理有效性的关键机制之一,政治权力的集中与治理权力的功能性划分之间形成了良性互动与支持的关系。其中,政治权力的集中可以为公权力的运行提供一个稳定连续的环境,从而确保治理权力主体的目标统一、力量集中;同时,由于政治权力集中于中国共产党的领导,所以可以为党委决策提供较大的决策势能,从而保障决策的有效落实。而治理权力的功能性划分则以专业化、理性化、科学化的方式提升权力运行效率。

## (二) 制约、监督、协调机制的合理配置与动态调适

在功能性分权体制下,治理有效性机制除了政治权力的集中与治理权力的划分相结合之外,还有制约、<sup>①</sup>监督、协调机制的合理配置与动态调适。其中,制

---

① 此处的“制约”与前述“决策权、执行权、监督权相互制约”中的“制约”含义不同。前文中的“制约”泛指权力约束,而此处的“制约”则指一种特定的权力约束方式,下文将进行详细论述。当前学术界和实务界多将“制约”与“监督”两种不同的权力约束方式混同使用,本文试图做出系统的区分。

约与监督机制为治理有效性提供廉洁保障,防止公权力的滥用专断;协调机制则为治理有效性提供效率保障,提升公权力的运行效率。

以廉洁为目标,制约与监督是两种不同的控权机制(陈国权、周鲁耀,2013),二者所产生的控权效果和所适用的治理场景有所不同。其中,制约的控权效果优于监督控权,但制约控权的成本和对效率的损失也高于监督控权。同时,二者在事权状态、主体地位、权力方向、控权原则、作用位置、作用机制以及作用时效等方面都存在差异(见表1)。在事权状态方面,制约强调将事权分离并分配给不同主体,使得一项事务的完成必须经过多个主体的协商与妥协;监督则强调在保证单一主体事权完整的基础上,由另一主体对其行为的过程及结果进行约束。在主体地位方面,制约强调两个或多个主体间地位对等,以形成彼此制衡的关系;监督则可在监督者与被监督者权力地位不对等的情境下进行,其依据是委托代理关系或宪法法律赋予监督主体的监督权力。在权力方向方面,制约强调权力关系的双向性,权力主体在权力过程中形成相互约束的关系;监督则呈现权力关系的单向性,监督主体不直接参与被监督主体所从事公共事务活动的权力过程,而是以第三方或委托者的角度对被监督者的行为过程及结果进行追究。在控权原则方面,制约强调程序的正当性,以程序合法性保证权力过程中对权力主体的及时约束;监督则强调过程及结果的透明性,以便于第三方或委托者进行过程的监控和结果的追究,做到监督有依据。在作用位置方面,制约通常作用于公权力体制内部;监督则内外兼可,在内部表现为第三方专责监督机构或委托者对代理者的监督,在外部表现为诸如民众、媒体等对公权力主体的约束。在作用机制方面,制约主要由体制内力量凭借制度设计发挥相互制衡的作用,而监督则是多元主体在纠错和查处中规范权力运行。在作用时效方面,制约强调防患于未然,具有明显的前瞻性;监督则以纠错或查处的方式减少或挽回损失,具有相对滞后性。制约与监督的差异可以用“保险箱”的例子形象地说明。一个

**表 1** 制约与监督的差异

类别	制约控权	监督控权
事权状态	分离	完整
主体地位	对等	可不对等
权力方向	双向	单向
控权原则	程序正当	过程及结果透明
作用位置	体制内	体制内外皆可
作用机制	相互制衡	纠错与查处
作用时效	前瞻性	滞后性



保险箱需要同时拥有钥匙和密码才可打开,若钥匙和密码分别掌握在两人手中,只有在两人都同意的情况下才可打开,则二者之间是制约关系;若钥匙和密码掌握在一人手中,而另一人在旁监控以免掌握钥匙和密码者的不正当使用,则二者属于监督关系。

在实践中,制约和监督在同一体制内不具有绝对性,即不存在绝对的制约型体制,也不存在绝对的监督型体制。制约和监督的混合是现代国家构建控权模式的普遍选择,二者间的选择性侧重构成不同国家控权模式的独特性。在功能性分权体制之下,中国已初步构建起决策权、执行权、监督权之间及其内部的权力约束机制。其中,监督机制可以分为内部监督与外部监督,内部监督主要包括纪检监督、人大监督、国家监察、司法监督、审计监督等,外部监督主要包括民主党派监督、政协监督、媒体监督、公民监督、网民监督、社会组织监督等,何增科(2018)曾据此勾勒了“中国政治监督体系大厦图”。毋庸置疑,当前中国的控权方式主要是监督控权,在以监督控权为主的模式下,根据情境的适配在某些领域也采取了制约控权机制,如以下两例所示。

### 1. 十八大以来纪检监察系统加强垂直领导,增强了对同级党政机关的制约

纪检监察机关的领导体制关系着廉政建设的成效,一定程度上反映出经济社会发展的要求。改革开放以来,纪检监察机关领导体制发生了多次演变,大致经过受同级党委的单一领导→以同级党委为主的双重领导→十八大以来上级纪委垂直领导的强化等过程。在党的十八大之前,纪检监察机关以同级党委领导为主,强调纪检监察工作要围绕和服从党委的中心任务,这就使得纪检监察机关监督功能的发挥时常受到影响,甚至出现“效率优先,兼顾廉洁”的现象。党的十八大以来纪检监察机关的垂直领导逐渐加强,具体体现为纪委对同级党委成员、上级纪委对下级党委常委的案件查处权限扩大。从这一变化可以看出,同级党委主导重大案件的查办权被打破,庇护违纪违法官员的余地受到大幅压缩。这反映出同级纪委与同级党委之间已形成初步的制约关系,这一变化实际上是由监督控权向制约控权的调适。

### 2. “五不直接分管”制度

“五不直接分管制度”是指在党的十八大之后普遍推行的部门或单位主要负责同志不直接分管财务、人事、工程建设项目、物资(服务)采购和审批(执法)事项的制度。分管负责同志对职责范围内的工作负直接领导责任,主要负责同志则加强指导和监管,形成主要负责同志和分管负责同志的分工责任机制。与此同时,“五不直接分管”通常与集体决策和主要负责同志末位表态制度同时施

行。“五不直接分管”制度的推行在一定程度上形成了决策权、执行权、监督权相互制约的权力结构与运行机制,强化了对“一把手”权力的约束。

总的来说,在功能性分权的框架下,当代中国基本上形成了“强监督—弱制约”的控权模式,加强了对权力滥用专断的约束控制,但仍有进一步完善的空间。当然,功能性分权不仅要解决权力的约束问题,还要解决权力的效率问题,即通过构建权力间的协调机制提升权力运行效率。权力之间的协调既包括决策权、执行权、监督权之间的协调,也包括各自内部的协调。从协调方式来看,可以分为介入式协调、互动式协调和混合协调(陈国权、皇甫鑫等,2021:103-108);从协调内容来看,可以分为跨部门协调、跨区域协调等。协调应是分工的伴生物,分工之后如果各行其是、互不合作,很多公共事务将无法得到很好的处理,从而大大降低公权力运行的整体效率。因此,构建协调机制对提升公权力运行效率、保障治理有效性具有必要性。随着社会的发展,协调的机制在发生改变,由最初通过成立新组织的方式保障公共事务的协调,到成立临时联席会议的方式进行协调,再到通过信息技术以线上的方式实现协调。当然,这几种协调机制各有其优势、效力和适用场景。总的来看,当前我国构建起了多重协调机制,这些机制使得政府更加整合。此外,从近年来国家治理的实践来看,监督不仅是一种权力约束的机制,而且逐步呈现出保障与提升权力效率的特征,如“监督保障执行”等实践。需要注意的是,当前中国的功能性分权体系及其制约与协调机制还不甚完善,这在一定程度上会影响效率与廉洁双重目标甚至多重目标的均衡实现。因此,逐步完善基于功能性分权的中国特色国家治理体系是当前推进国家治理现代化的可行和必要路径。

## 六、结 论

公权力的配置问题是关系党和国家发展的重大理论与现实命题。毋庸置疑,西方三权分立的政治性分权体制是不适合中国基本国情和发展需要的。中国共产党在否定西方三权分立体制对中国之适用性的同时,逐步探索出了更适合中国基本国情和发展的功能性分权体制,即决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构与运行机制,形成了中国特色国家治理体系。决策、执行、监督相分离的功能性分权是一种基础性分权,生发于权力分工的逻辑,经由职能分定、责任分置的过程,形成了权力分立的基本形态。当作为一种权力结构

与运行机制的制度安排出现时,功能性分权便具有了中国特色,具体体现为抽象性、嵌套性与相对性等特征。总的来说,功能性分权与中国独特的政治经济基础相适应。在功能性分权的框架下,可以通过政治权力与治理权力的合理配置以及制约、监督、协调等机制的科学构建实现国家治理效率与廉洁的均衡。

党的十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标,即“完善和发展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”。当前,我国正处于国家治理体系现代化的关键时期。从理论上讲,国家治理体系现代化的过程本质上就是现代国家理性构建的过程,其核心在于公权力体系的科学配置。在传统的社会科学研究中,立法、行政、司法三分是理解中国治理实践的基本框架。但随着国家治理体系现代化的深入推进,这一框架愈发呈现出与实践的不适应性。首先,作为中国特色国家治理体系关键组成部分的中国共产党与监察委员会等党和国家机关显然无法纳入立法、行政、司法框架中的任何一个分支,仍用此框架分析中国实践势必会产生偏差。此外,中西方立法机关、行政机关、司法机关的关系存在显著差异,采用同一框架会带来根本性谬误。因此,在推进国家治理体系现代化的过程中,重构中国特色公权力配置的理论框架与实践进路有其必要性。需要注意的是,理论的重构不能变成自说自话,不能只注重特殊性而忽视一般性,而要基于中国实践构建更具解释力的一般性理论。

功能性分权理论是构建中国特色社会主义政治理论的一次尝试。总的来说,基于中国实践的政治理论建构尤其需要关注以下三个问题:第一,以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的具有中国特色的经济基础决定了中西方政府的角色定位显著不同,由此形成了中西方国家对政治与公共管理实践诉求的差异。第二,公权力的积极属性。权力本身是履责的工具,对权力属性的不同看法通常会塑造完全不同的权力配置体系。显然,当前中国社会仍需要进一步激发权力的积极作用,以公权力的积极作为与正确行使带动社会总资产的高效利用,从而推动经济社会的快速发展。第三,效率与廉洁的均衡问题。在公权力体系内部,如何避免效率与廉洁的失衡是关乎体制稳定与发展的关键要素,故而将“均衡”纳入政治理论建构的全过程显得尤为必要。就功能性分权理论本身而言,我们还应当认识到决策权、执行权、监督权相分离的功能性分权不是现代国家治理的全新产物,一定程度上是基于历史的延续与创新。从秦朝的三公九卿到隋唐的三省六部,再到清朝军机处、六部、都察院的分立,实际上是古代中国决策、执行、监督分权的体现。固然古代分权与现代分权有别,但对其历史的梳理有助于进一步厘清功能性分权的一般原理。总之,以功能性分权来审视中国特色的国家治

理体系具有可行性,建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构与运行机制对于完善中国国家治理体系具有重大的现实意义。

### 参考文献:

- 阿尔蒙德,加布里埃尔·A·小宾·G厄姆·鲍威尔,1987,《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖、郑世平、公婷、陈峰译,上海:上海译文出版社。
- 本书编写组编著,2018,《〈中共中央关于深化党和国家机构改革的决定〉〈深化党和国家机构改革方案〉辅导读本》,北京:人民出版社。
- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- 陈国权等,2009,《责任政府:从权力本位到责任本位》,杭州:浙江大学出版社。
- 陈国权、皇甫鑫等,2021,《功能性分权:中国的探索》,北京:中国社会科学出版社。
- 陈国权、周鲁耀,2013,《制约与监督:两种不同的权力逻辑》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》第6期。
- 冯仕政,2011,《法治、政治与中国现代化》,《学海》第4期。
- 郭定平,2019,《政党中心的国家治理:中国的经验》,《政治学研究》第3期。
- ,2021,《百年中国共产党的独特性再认识——基于治理型政党的视角》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- 何增科,2011,《建构现代国家廉政制度体系:中国的反腐败与权力监督》,《广州大学学报(社会科学版)》第1期。
- ,2018,《中国政治监督40年来的变迁、成绩与问题》,《中国人民大学学报》第4期。
- 福柯,米歇尔,1999,《规训与惩罚》,刘北成、杨远婴译,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 景跃进,2019,《将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构》,《探索与争鸣》第8期。
- 刘杰,2011,《党政关系的历史变迁与国家治理逻辑的变革》,《社会科学》第12期。
- 刘志鑫,2021,《为什么人民代表大会是国家权力机关?》,《环球法律评论》第2期。
- 麻宝斌、仇赞,2009,《大部制前景下中国中央政府部门间行政协调机制研究》,《云南行政学院学报》第3期。
- 马克思,卡尔·弗里德里希·恩格斯,2012,中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局《马克思恩格斯选集》第四卷,北京:人民出版社。
- 渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 萨托利,乔万尼,2006,《政党与政党体制》,王明进译,北京:商务印书馆。
- 斯密,亚当,2014,《国民财富的性质和原因研究》上卷,郭大力、王亚南译,北京:商务印书馆。
- 唐亚林,2015,《权力分工制度与权力清单制度:当代中国特色权力运行机制的建构》,《理论探索》第3期。
- ,2017,《从党建国体制到党治国体制再到党兴国体制:中国共产党治国理政新型体制的建构》,《行政论坛》第5期。
- 唐亚林等,2014,《让权力在阳光下运行:决策权、执行权和监督权互相制约与协调》,上海:上海人民出版社。
- 涂尔干,埃米尔,2020,《社会分工论》,渠敬东译,北京:生活·读书·新知三联出版社。
- 王浦劬,2015,《论转变政府职能的若干理论问题》,《国家行政学院学报》第1期。

- 王浦劬、汤彬,2019,《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》第9期。
- 韦伯,马克斯,1997,《经济与社会》上卷,林荣远译,北京:商务印书馆。
- 徐勇,2019,《基于中国场景的“积极政府”》,《党政研究》第1期。
- 薛刚凌,2021,《法治视野下的政府权力结构和运行机制研究:决策权、执行权、监督权的制约与协调问卷调查数据分析》,北京:中国人民大学出版社。
- 亚里士多德,1965,《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆。
- 鄢一龙,2013,《目标治理:看得见的五年规划之手》,北京:中国人民大学出版社。
- 杨典,2020,《以党的治理体系现代化引领国家治理体系现代化——基于政党社会学的分析》,《社会科学》第7期。
- 张康之、张乾友,2011,《论权力分化的启、承、转、合》,《学海》第2期。
- 张静,2015,《法团主义》,北京:东方出版社。
- 赵鼎新,2016,《国家合法性和国家社会关系》,《学术月刊》第8期。
- 折晓叶,2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。
- 郑永年、黄彦杰,2021,《制内市场:中国国家主导型政治经济学》,邱道隆译,杭州:浙江人民出版社。
- 周光辉,2011,《当代中国决策体制的形成与变革》,《中国社会科学》第3期。
- 周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- ,2014,《行政发包制》,《社会》第6期。
- 周雪光,2017,《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 竺乾威,2014,《大部制改革与权力三分》,《行政论坛》第5期。
- Ackerman, Bruce 2000, “The New Separation of Powers.” *Harvard Law Review* 113(3).
- Fukuyama, Francis 2014, “American in Decay: The Sources of Political Dysfunction.” *Foreign Affairs* 93(5).
- Motinola, Gabriella, Yingyi Qian & Barry Weingast 1996, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China.” *World Politics* 48(1).
- Gargarella, R. 2014, “‘We the People’ Outside of the Constitution: The Dialogic Model of Constitutionalism and the System of Checks and Balances.” *Current Legal Problems* 67(1).
- Katyal, Neal Kumar 2006, “Internal Separation of Powers: Checking Today’s Most Dangerous Branch from Within.” *The Yale Law Journal* 115(9).
- Qian, Yingyi & Barry R. Weingast 1997, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.” *Journal of Economic Perspectives* 11(4).

作者单位:浙江大学公共管理学院  
责任编辑:杨可