

# 功能性分权理论探索三十年

——陈国权教授访谈

● 陈国权      ○ 卢志朋



● 陈国权，男，1961年8月生，浙江温州人。现任浙江大学求是特聘教授、博士生导师，浙江大学中国地方政府创新研究中心主任，浙江工商大学公共管理学院名誉院长，浙江省有突出贡献中青年专家，北京大学中国政治学研究中心研究员，国家社会科学基金评审组专家。先后三次主持国家社会科学基金重大项目研究，主要研究领域：权力法治与廉政治理、地方政府创新等。出版《权力法治与廉政治理》《责任政府：从权力本位到责任本位》《权力制约监督论》《社会转型与有限政府》《政治监督论》《地方政府改革创新论》等著作，相关作品获得教育部人文社会科学优秀成果二等奖、三等奖及浙江省哲学社会科学优秀成果一等奖等奖项。

○ 卢志朋，浙江大学公共管理学院博士研究生。

○ 陈老师，您好，感谢您接受访谈。首先，想请您谈谈您是如何走上权力法治与廉政治理的学术研究道路的？

● 个人的命运往往与国家的发展息息相关，有时甚至会被某种无形的力量裹挟前行。对于我这一代大多数学者来说，从事的研究并非一种预设之后的理性选择，多是一种基于学术志趣的求知探索。我也不例外，从事中国特色权力制约监督理论研究也与当代中国政治经济发展历程密切相关。

我是改革开放后的1978级大学生，当时怀着投身工业现代化建设的梦想，报考了浙江大学精密机械工程专业，希望成为一名工程师。然而，人生的发展不以人的意志为转移，不可能沿着既定的规划前进。进入20世纪

80年代，中国的经济结构和社会环境发生了巨大改变，社会学、法学、政治学等学科得以逐步恢复重建，以前的敏感话题不再是禁区，越来越多的社会新现象、新问题引起了我的兴趣和思考，促使我在浙江大学获得工学学士学位后继续攻读第二法学学士学位，开始从机械工程领域向社会科学领域迈进。当时社会科学领域最热的研究话题莫过于市场经济发展和政治体制改革的讨论，无论是经济学家还是政治学者，都纷纷从不同的角度指点江山、挥斥方遒、建言献策。与之不同的是，市场经济（当时称之为商品经济）蓬勃发展过程中日益突出的腐败现象对我更有吸引力，我一直密切关注着两者之间的联系。

作为一项重大的历史性变革，改革开放的基本国策推动着计划经济体制向社会主义市场经济体制转型，这极大地激发了社会积极性和发展了社会生产力。然而，经济体制转轨涉及政治关系、社会关系以及经济利益的重大调整，不可能一帆风顺，当时的理论界甚至一度掀起了关于“腐败不可避免”的激烈争论。

与同代学人一样，我亲眼目睹了市场经济发展混乱与腐败多发现象以及由此而导致的政治风波。起初，我一直认为“双轨制”是造成我国经济体制转轨过程中腐败滋生和蔓延的主要原因。一方面，从计划经济向市场经济的转轨实质上是社会资源由行政配置向市场配置的过渡，在这个过渡时期，行政配置与市场配置必然出现共存的局面，导致各种资源（商品、资金、外汇等）平价与市价并存的“双轨制”，形成了商品的价差、资金的利差、外汇的汇差等大量租金；另一方面，体制转轨使企业成为具有独立经济利益的主体，而政府仍然对大量稀缺资源实行行政管制，掌握大量潜在租金的分配权。独立的经济主体为了获得巨额的租金利润，会千方百计地行贿，从而造成普遍性的腐败现象。对此，我先后撰写了《论行政管制中的寻租现象与廉政问题》《论经济体制转轨过程中的寻租现象与反腐败斗争》《论利益驱动与腐败现象的蔓延》等理论文章，分别从腐败危害、腐败成因、腐败治理等层面分析了当代中国政治腐败的内在机理和应对策略，后来这些观点陆续正式发表。

同时，随着 20 世纪 90 年代国内外形势的发展变化，一大批发展中国家在致力于现代化建设的进程中，普遍受到腐败现象的严重困扰。由此，我的观察视角不再仅限于国内，而是进一步拓宽到与中国同处于现代化进程中的发展中国家。早在 1968 年，美国政治学大师塞缪尔·亨廷顿在《变革社会中的政治秩序》著作中，就抛出了“某一国家处于变革时期的腐化现象比该国在其他时期的腐化现象更为普遍。大致看来，有理由认为，腐化程度与社会和经济迅速现代化有关”的论断。无疑，这为处于现代化进程中的不发达国家敲响了警钟。延续着前辈的研究基础，我也尝试着将腐败问题纳入现代化理论框架之中加以分析，撰写了《不发达国家经济加速发展过程中腐败现象的对策研究》《腐败：现代化进程中的政治公害》等论文。其中，《不发达国家经济加速发展过程中腐败现象的对策研究》这篇论文刊于《社会学研究》1993 年第 6 期，这也极大地激发了我的学术兴趣和研究信心。

未曾想到，早期对腐败问题的关注竟会演变成我后

来具有自觉意识的学术研究领域。经过长期耕耘和持续探索，我的研究视野也从当初的腐败议题拓展到如今的功能性分权理论。弹指一挥间，至今已有三十余年了。

○ 在一个领域坚持耕耘 30 余年，真是不易。您刚才谈到您的研究视野从社会腐败议题延伸到功能性分权理论，可否请您讲一下这种研究历程的演变出于何种考虑？

● 在人类长达几千年之久的历史长河之中，腐败向来就和权力紧密联系在一起。“权钱交易”“权色交易”等腐败现象的背后，更深层次地反映了权力异化与滥用问题。那时，出于对知识的新鲜感和好奇心，我在工作之余如饥似渴地阅读《政府论》《论法的精神》《联邦党人文集》等西方政治学经典著作，权力、限权、制衡等概念在我脑海中反复呈现、交汇融合。其中，英国历史学家阿克顿勋爵“权力导致腐败，绝对权力导致绝对的腐败”的观点给了我极深的印象，这一观点已被近现代的政治家普遍认同，一定程度上促使我从权力的角度去探究腐败问题，这也是我思考中国特色权力制约监督问题的逻辑起点。

起点找到了，但具体怎么操作就成了下一步的主要问题了。所幸的是，这一时期工作的改变不经意间为我的研究找到了一个恰当的切口。“文革”以后，党的纪检部门经历了“撤一设”的逻辑反复，国家监察部门也开始组建，纪检监察工作步入正轨。1990 年，在国家监察部支持下，国家监察部浙江大学教育培训中心（后改建为中央纪委监察部杭州培训中心）成立了，我在该中心从事教学和科研工作。出于为全国纪检监察干部讲学的工作需要，我也逐步学习行政监察知识和研究纪检监察问题，在与纪检监察干部的交流之中更是获得了中国纪检监察系统实际运行的基本状况，从而引发我对权力制约监督理论的深层次思考，并试图以行政监察的小切口撬开腐败问题研究的大门。由此，我于 20 世纪 90 年代初在《浙江大学学报》先后发表《行政原则与行政监察职能的相关性分析》《行政监察领导体制研究》《我国行政监察的若干发展问题》等诸多文章，并出版了《比较行政监督导论》这部著作。及至 1998 年左右，从单一的行政监察研究拓宽到政治监督领域。总之，从权力的角度剖析腐败问题，成为了我这一阶段学术研究的基本面向。

○ 陈老师，对腐败问题的思考是您从事权力制约监督研究的逻辑起点，那么，后来何种因素促使您进行本土化知识创新，并系统提出功能性分权理论呢？

● 我们都知道，理论的匮乏一直是中国问题研究的

短板。在 20 世纪末和 21 世纪初这段时期，一大批西方经典理论被广泛地译介到中国。那时，套用西方经典理论解释中国问题成为时髦，以西方理论为中国发展“开药方”成为显学。身处时代之中，我也难免如此。在打开国际化视野的同时，我逐步从西方经济学、社会学、公共管理学等多学科的视角思考市场经济、权力监督等议题，先后撰写了《西方政治监督理论的发展逻辑》《转变中的公共行政范式——从官僚制行政走向后官僚制行政》《人性预设转变与公共行政理论变革》《论社会公正与政府的公共性》《有限政府：一种知识论的视角》《经济理性与新公共管理》等一系列学术论文，部分文章发表在《政治学研究》《公共管理学报》等刊物上，并出版了《政治监督论》《社会转型与有限政府》等著作。但这种将西方理论作为舶来品的研究方式似乎充满了“按图索骥”做学问的味道，对中国现实问题的解释力也越来越弱。

当时，我负责浙江大学 MPA 中心工作并担任 MPA 导师，与 MPA 同学有非常深入的交流。MPA 同学大多是地方政府工作人员，他们有经历、有想法，对地方政府的实践有非常鲜活的感性认识。在一次次交流讨论中，我愈发觉得西方理论与中国现实似乎有种脱离之感。正是看到了理论与实践的差距，我不得不进行反思：事实与理论，究竟谁处于优先地位？换言之，当书本的东西与现实的观察不一样时，是不顾复杂变化的现实，还是抛去理论束缚推倒重来，成为摆在我们面前的两条道路。毫无疑问，我选择了后者，从本土化实践出发，另寻理论出路。

也就是从那时起，我越来越关注发生在中国大地上的经验事实，特别是中国地方政府创新和民营化过程中出现的问题。经过长期的观察，我发现中国政府并非单纯地遵循着有限政府的逻辑。相反，各级地方政府在经济增长中一直扮演着极其重要的角色，在高经济增长背后体现了政府主导经济建设的高执政能力。当然，这种模式也蕴藏着权力滥用专断的高廉政风险，我将其称之为地方政府的“双高”现象，即“高经济增长与高廉政风险”。

此后，我的思路更加清晰了，带领我的团队有针对性地开展研究。特别是 2009 年以后，我的团队关于权力制约监督的相关研究议题先后三次获得国家社科基金重大项目资助。对此，我们一直秉持“国家水准和权威性”理念从事研究工作，尝试进行一些本土化的知识创新，提出了地方政府法治悖论、系统性腐败、腐败裂变

式扩散、“第三区域”、政企统合治理、三重治理逻辑等一系列理论命题和学术概念。经过我们团队的长期共同努力，初步形成了中国特色权力制约监督理论体系的系统化思考，即功能性分权理论。

○陈老师，功能性分权理论甫一提出，就引起了学界的广泛关注，您能否介绍一下功能性分权理论的核心观点？

●好的。我们所说的功能性分权是指决策权、执行权与监督权的分权。我们探索的功能性分权理论事实是对党的十七大提出的“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”的理论阐释。这一理论体系主要包括以下的观点：

首先，我们认为权力结构与运行机制的非法化导致了当代中国政治经济发展失衡。任何一个实际运行中的政府，不仅是一种体制、一个体系，也是一个因应环境变化的动态过程。这种动态过程折射到现实政治实践中，往往表现为政府职能的扩张和缩小以及由此带来的权力运行机制的变化。总的来看，在中国推进市场化改革过程中，政府职能和权力结构的动态调整既促进了中国经济长达四十多年的高速增长，也带来了权力滥用专断的高廉政风险，使得经济领域和政治领域的发展失衡成为普遍现象。因此，我们功能性分权理论聚焦于“双高”现象，从权力结构和权力过程的视角，系统剖析当代中国政治经济发展失衡的制度环境与行为机制。具体来说，一方面，地方政府经营行为和公司化运作模式的持续性存在，造成了国家与社会关系中的外部权力失衡和政治系统内部“决策权、执行权和监督权”的权力失衡，这种权力结构的双重失衡阻碍了当代中国政治经济的均衡发展，使得公民权利难以成为国家权力的制衡力量，决策权高度集中，执行权依附于高层权力，监督权则被弱化甚至边缘化。另一方面，权力过程的“名实分离”扩大了经济发展与政治发展之间的张力，在权力运行规范体系存在结构脆性的情况下，“名”与“实”的模糊状态通常会诱导地方政府权力的非法化运作，有不少政府往往借用合理性之名，掩盖其违法之实。我和我的博士生合作发表在《政治学研究》2017 年第 4 期的《名实分离：双重约束下的地方政府行为策略》一文，可算是功能性分权理论对这一现象的系统表述。

其次，在借鉴国外理论知识时，我们发现西方“三权分立”的政治性分权模式无法从根源上解决我国权力结构与运行机制的非法化难题。权力分工是国家治理复杂化的要求，但以西方“三权分立”为表现形式的政治性分权，注重于建立立法权、行政权、司法权既相互

分立又相互制衡的权力体系，它扎根于西方特定的历史条件与社会文化环境，将此分析框架套用于解决我国权力结构与运行机制的非法治化难题，不可避免遭遇不适之困境。一方面，西方政治性分权模式与当代中国公有制经济为主体的经济基础的契合性困境。“经济基础决定上层建筑”是马克思主义经典理论的重要论断。而作为上层建筑重要组成部分的国家权力制度安排也要适应于相应的经济基础。当今中国的基本经济制度是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展。特别是土地公有制的制度安排，使得政府（尤其是地方政府）拥有经营土地、经营辖区、经营城市的责任和权力。与之相反，西方政治性分权模式根植于西方私有财产制度之中，它是与私有制为主体的自由市场经济相匹配的权力制衡体制。就此而言，经济基础的差异一定程度上导致了西方“三权分立”的政治性分权模式无法从根源上解决我国权力结构与运行机制的非法治化难题。另一方面，消极权力观下的有限政府理念与当代中国的效率优先战略的适应性困境。通常情况下，国家权力的配置与社会制度的安排总是隐含着某种主观预期和理论预设，也就是我们所说的权力观念。西方的政治性分权是消极权力观的产物，对公权力的使用持有谨慎的态度，往往要求政府权力在限制的空间内发挥作用，并采取内部制衡与外部监督的多种方式对政府权力进行限制，建立有限政府。而中共十一届三中全会召开后，我国开始追求效率优先战略，将经济增长绩效作为执政合法性的重要基础，更多体现了积极权力观下的有效政府理念。显然，面对当代中国有效政府建设的现实状况和复杂情形，西方“三权分立”的政治性分权模式难以作出有效的理论解释，更无法为积极权力观下权力运行机制的优化提供有效的“药方”。

再次，我们强调，虽然中国不适合采用政治性分权体制，但需要建立法治与有效的功能性分权体制。大家都知道，一个高效的、廉洁的政府，无论是对于经济的发展还是社会的进步都是不可缺少的，处于社会主义现代化进程中的当代中国更是如此。否定西方“三权分立”体制对于我国适用性的同时，并不意味着否定分权制衡的必要性。为此，我们团队另辟蹊径，基于中国的经济基础和政治制度，试图超脱西方“三权分立”的政治性分权思想束缚，锚定权力高效运行和低廉政风险的双重目标，旨在建立健全决策权、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，为当代中国的权力法治与廉政治理提供思路。一方面，我国公共治

理的法治化要通过决策权、执行权与监督权的分权与制衡来实现。我们认为，决策权、执行权、监督权的相互制约有助于防止权力滥用专断。“权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败”，分权制衡与监督对防止权力滥用专断有正向效应。分权才能形成权力与权力之间的制约关系。换言之，唯有将权力分解开来，构建起权力之间的交叉关系，才可以有效压缩权力滥用专断的空间。因此，我们功能性分权理论主张在公共权力机关分工基础上重构分权制衡理论，从三事分工、三职分定到三责分置，最终循序推导至“决策、执行与监督”三权分立，这种权力类别及权力运行环节的区分可以为不同权力之间的钳制奠定基础。另一方面，我国公共治理的有效性要通过决策权、执行权与监督权的相互协调来实现。我们发现，决策权、执行权、监督权的相互制约能够保障权力运行效率。权力分离是防止权力滥用专断前提，而在分离的基础上建立起多重权力运行协调机制，则是保障权力运行效率的关键。众所周知，分工和协调是现代管理活动提高效率的必然要求，在政府管理过程中为了提升效率的分工就体现为功能性分权，二者的内涵具有一致性。随着公共事务复杂性程度的提高，单一权力主体显然无法应对繁杂的事务，这就要求将繁杂的公共事务进行分工，将政府职权进行划分，以保证公权力的运行效率。但为了避免权力分立的碎片化导致运行效率的丧失，需要在权力结构和权力过程维度建立起一些制约与协调机制。在功能性分权的框架下，当代中国已经进行了初步探索，并取得了一定成效。例如，建立了权力的制度化配置、权力的单向监督以及基于事权分离基础上的权力约束等制约机制；完善了互动式协调机制、介入式协调机制以及混合协调机制等公权力协调体制，等等。当然，由于我国“强监督—弱制约”控权模式的长期影响，基于事权分离的制约机制在当代中国政治实践中还有巨大的完善空间。

总之，功能性分权体系旨在建立健全决策权、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，通过合理配置集权与分权、制约与协调等要素之间的关系，强调决策权、执行权、监督权在运行过程中通过协调配合与相互约束等方式提高效率、发挥效能，从而实现保障权力运行效率和防止权力滥用专断的双重目标。

○ 相比西方三权分立的政治性分权模式，您认为中国有着自身独特的分权模式。那么，这种功能性分权模式有着什么样的特征和功能？

● 一定的政治体系只有与一定的社会环境取得动态

平衡，才能够生气勃勃地成长，并推动整个社会前进。我觉得功能性分权在中国的形成有其特定的制度环境、文化基础和现实需要。一方面，功能性分权体系从属于一统集中的国家权力，在中国共产党的集中统一领导下进行治理权力的分离。中国共产党对国家的统一领导体现为组织嵌入和个人嵌入两种形式。在组织嵌入层面，党的各级各类组织（党委、纪委、党组等）在公权力体系中发挥重要作用，切实行使公共权力；在个人嵌入层面，党员通过进入国家系统并担任职位，在实践中落实党对国家系统的领导。故而，在国家权力集中统一的前提下，功能性分权理论更加注重组织内治理权的分权，试图通过制度化手段在同一组织内部进行决策、执行、监督的职能划分，并赋予特定主体进行特定职能的履行及其特定权力的行使，对权力进行制约和监督，保障公民权利。另一方面，功能性分权能够赋予公权力主体较大的行动空间。我们在描述“强政府—弱社会”这一中国政治力量对比的真实写照时，也不能忽略强大的国家能力在中国经济社会发展中的显著作用。因此，功能性分权理论在现实中国政治发展的基础上，强调公权力的拥有者可以通过行使多元政策工具激发市场和社会活力。还需更进一步指出，在当代中国，公权力主体仍然掌控着市场要素（资本、土地、人口流动），积极参与经济建设，推动经济活动的发生。但为了便于公权力主体展开与其他部门的协调，在决策权、执行权、监督权分离的基础上进一步加强三权之间的协调沟通，从而提升公权力行为的效力以及提升各个权力主体分工协作的效率。

○ 陈老师，我们还注意到，在功能性分权理论中，您将“党和国家”作为特定研究对象，并以“广义政府”这一名词加以概括，您能否为我们简单介绍一下“广义政府”的基本含义？

● 好的。长期以来，无论是政治学理论研究还是现实政治实践，通常会以“党和国家”及其相关概念来描述中国的公权力体制，诸如“党国体制”“党政体制”“党治国家”“以党的领导权为核心的国家权力结构”等概念描述成为理解中国共产党体系与国家体系之间关系的重要内容。然而，“党和国家”的抽象概括会带来一种误解，即“党和国家”的概括存在西方政党理论的特定知识含义，无法准确地反映中国共产党与西方政党的本质区别以及中国共产党与国家体系的整体性特征。无论从政党的性质还是政党的功能来看，中国共产党与西方政党都有着本质的区别，中国共产党体系与国家体系形成了紧密的整体性关系。为了更为准确、客观地描

述和理解中国的公权力体制，更加明确地反映“党和国家”的整体性，我们用“广义政府”这一整体性概念替代“党和国家”的概括。强调“党和国家”是一个有机整体，主要基于两个方面的认识：

首先，我们强调中国共产党与国家之间的关系不同于西方政党与国家之间的关系。西方政党具有代表和表达两个典型功能，扮演着选举工具的角色。但中国共产党在行使代表和表达功能的同时，兼具国家利益整合分配和价值引领的角色，对公共资源的权威性分配具有不容忽视的影响力。更为关键的是，在当代中国的治理实践中，执政党和国家体系并非独自运行、各成一系。作为唯一的执政党，中国共产党的各级党组织全面嵌入到国家治理体制之中，实现对国家和社会各个领域的领导，形成了具有中国特色的“以党领政、党政分工”的党政关系。

其次，我们认为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和解决现实的公共治理问题。比如，在国家重大发展事项的规划、决策以及实施过程中，中国共产党和国家体系都参与其中，各有分工；在干部人事任免过程中，各级党组织向国家机关主要职位推荐党员，行使举荐权，人民代表大会及其常务委员会对党组织建议的国家机关领导人选进行依法选举任命；等等。概言之，由中国共产党与国家机关统合形成的“广义政府”在同一个政治体系之中共同履行着现代国家建设的各项职能。

○ 理论只有服务于实践问题的解决，才能不断彰显其应有的生命力。中国学者在关注现实问题的同时也注重未来走向的思考，您能谈谈功能性分权理论对于当代中国政治改革和廉政建设的意义与启示吗？

● 好的。不难发现，腐败作为一种社会政治现象，长期存在于人类社会发展的各个历史阶段之中，对经济社会的正常运行产生了十分恶劣的影响。它负作用的威力堪与点燃一场巨大社会变革的催化剂相比，轻则损耗政府效能、造成管理混乱，重则导致国家衰败、政权更迭，古今中外因严重腐败导致人亡政息的例子比比皆是。从积贫积弱和战火纷飞的旧社会一路走来的中国共产党人，更是深明此理。2018年1月11日，习近平总书记在十九届中央纪委二次全会上的讲话指出：“自我监督是世界性难题，是国家治理的哥德巴赫猜想。”也就是说，寻求一种适合中国国情的权力监督模式，对于纵深推进党风廉政建设和反腐败斗争显得尤为重要。在我

的记忆中，“哥德巴赫猜想”是一个非常神圣的名词。1978年元月，徐迟在《人民文学》上发表了题为《哥德巴赫猜想》的报告文学，所昭示的永攀科学高峰的精神品质，激励了一代又一代的青年学子，同样也给了我极大的震撼。出于个人研究兴趣的考虑，尽管我转战到社会科学领域，无法享受攀登科学技术的那份愉悦，但正如习近平总书记所强调，“自我监督”是国家治理的“哥德巴赫猜想”。从这个意义来说，我和我的团队长期从事的“自我监督”议题研究，也可称得上是国家治理“哥德巴赫猜想”的破解过程。就此而言，功能性分权理论对于当代中国政治改革的最大意义就在于挖掘中国“广义政府”的自我监督的内在机理和探索具有中国特色的廉政治理之路。

○陈老师，您和您的团队连续三次受国家社科基金重大项目资助，这在人文社科领域实属罕见。据了解，您作为首席专家承担的第三项国家社科基金重大项目“基于法治中国建设的党和国家监督体系研究”这项课题即将结题，学术界很期待相关研究成果，想请您介绍一下三次重大项目的具体内容，可以吗？

●好的。我和我的团队非常荣幸，围绕权力法治与廉政治理这一议题，连续三次承担国家社会科学重大项目，即《健全权力运行制约与监督研究（09ZD007）》（2009），《反腐败法治化与科学的权力结构与运行机制研究（14ZDA016）》（2014），《基于法治中国建设的党和国家监督体系研究（18VSI052）》（2018）。对我而言，三次重大项目的研究历程也是个人学术思想不断锤炼的过程，功能性分权理论正是在“现象观察—问题解剖—概念创新—范式构建”这一以问题为导向的逻辑循环中不断深化的。

具体来说，在第一个国家社科基金重大项目《健全权力制约与监督机制研究》中，我和我的团队更多的是基于中国经济社会现象的密切观察，系统描述和分析权力制约监督机制的内涵与外延、结构特征、运行方式、制度功能。我们指出，现有的权力约束机制无法对权力运用主体进行有效监督，腐败成为了经济发展过程中的普遍现象，甚至出现了从个体的偶发性向部分地区或机构的群发性、组织性转变的系统性腐败现象。同时，腐败行动者相互交换生产和再生产腐败网络的裂变式腐败以及公职人员与家庭成员共同谋取私利的家庭式腐败等诸多的现实政治问题和潜在政治隐患，给经济社会发展带来了巨大的危害。我们从制度反腐和权力制约监督等层面提出了一些解决路径。这些研究的成果形成了《权

力制约监督论》一书。

在第二个国家社会科学基金重大项目《反腐败法治化与科学的权力结构和运行机制研究》中，我们延续并拓宽了权力制约监督研究思路，开始立足于土地公有制、“双高”现象等本土化问题的剖析，从权力结构与权力过程两个维度出发解释中国出现腐败现象和廉政风险的制度性根源，提出了地方政府“法治悖论”和“三重治理逻辑”等命题，认为地方政府既是推动法治建设的关键力量，又是破坏法治建设的主要主体。这种悖论现象源于地方政府三重治理逻辑之间的矛盾性，即地方政府在治理活动中普遍存在着政治、经济和法制三重目标，围绕不同目标相应形成了以巩固政权为导向的政治逻辑、以经济发展为导向的经济逻辑和以法律约束为导向的法制逻辑。在我国现实治理活动中，“以经济建设为中心”的发展战略导致经济逻辑成为主导、对权威秩序的追求导致政治逻辑对法制逻辑的优先性，最终导致法治秩序的缺失。在此基础上形成了学术专著《权力法治与廉政治理》。

我主持的第三项国家社科重大课题于2018年立项，也是我的团队近三年主要的研究工作。这项课题试图在前两项课题“现象观察、问题剖析和概念创新”的基础上，进一步突破权力制约监督研究的局限，从更加宏观的视角构建中国特色权力制约监督理论体系。目前，我们的一些研究成果散见于《政治学研究》《经济社会体制比较》《社会科学战线》《中国行政管理》等刊物上，并形成了一部待出版的书稿，书名暂定为《新三权：功能性分权理论》。“新三权论”这个词是对功能性分权理论的通俗化表达，源于清华大学政治学系景跃进教授对我们研究成果的十大命题的概括和评介。详细地说，这项课题成果主要围绕广义政府决策权、执行权、监督权的权力结构和权力运行过程，立足于当代中国权力制约监督的生动实践和复杂状况，借鉴和融合中西方政治哲学经典文论中相关内容和思想，对权力制约、社会分工、三权分立等思想的源流加以辨析，系统阐述功能性分权与政治性分权在基本理念、制度基础和表现形式等方面存在的差异，对功能性分权的基本原理做出明确的界定，从理论概括的抽象层面系统提炼功能性分权理论体系的专业术语，从而提出有别于西方“三权分立”的理论体系，即“新三权论”，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和运行机制的理论。

（责任编辑：王胜强）