

当代中国治理的 党政结构与功能机制分析^{*}

王浦劬 汤 彬

摘 要：中国经济社会发展取得世人瞩目绩效的重要原因之一，是中国特色党政治理结构的有效运行。与西方国家依托于韦伯式科层制的治理结构相比，中国国家治理的体制机制，具有独特的结构构成和运行功能：在治权构成方面，呈现为执政党通过政治领导，在组织和意识形态层面深刻塑造并融入中国特色的政府体系而成的集中统一的党政结构。这个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。在功能实现机制方面，当代中国治理贯彻行动性治理与科层治理、“行动主义”与“制度主义”、实质正义与程序正义辩证统一的运行原则，形成了独特的功能运行机制，从而实现了治理的主导性与基础性、战略性与常规性、绩效合法性与程序正当性的有机结合。在治理实践中，党政治理结构兼具的治理“弹性”和功能机制的复合性，成为国家治理优效的产生缘由。在深入推进国家治理体系和治理能力现代化的历史进程中，改革和发展的实践要求均衡协调政治领导性与行政规范性。为此，应在加强党的全面集中统一领导的前提下，以法治建设为基本方略，不断完善政治与行政统筹协调、良性互动的党政结构及其功能机制。

关键词：国家治理 党政结构 政治—行政 法治建设

作者王浦劬，北京大学国家治理研究院、政府管理学院教授，教育部“长江学者”特聘教授；汤彬，北京大学国家治理研究院研究助理、政府管理学院博士研究生。（北京 100871）

一、问题的提出

改革开放四十年来，中国在政治经济社会诸领域取得了令人瞩目的成就。对于这种优异治理绩效的产生机制和机理，国内外学界仁者见仁、智者见智。有学者以

^{*} 本文为国家“万人计划”哲学社会科学领军人才项目“当代中国治理模式研究”、教育部人文社会科学重点研究基地北京大学国家治理研究院重大项目“国家治理现代化发展战略研究”（17JJD810003）阶段性成果。

央地关系的视角审视经济增长成效，认为嵌入纵向行政链条中的特定激励模式释放了地方政府作为经济主体的积极性和潜能。^① 有学者引入“政府—市场”的关系变量，认为中央权力与市场机制双重限定下的自主性，赋予了地方政府发展经济的动力和能力要素。^② 与这种关注权力配置的研究视角不同，另有学者聚焦于治理架构的制度特性和功能特征。在西方的理论认知中，独立于政治的科层制被认为代表着治理理性和治理效能，是一国治理体制的基准。但是，当代中国治理的运行却呈现不同状态，它依托一套不同于西方科层制的组织原则、运作规范和价值特质的治理体制机制，取得了国家治理的优良绩效和显著的比较优势。对这一问题的把握和阐释，构成了国内外学界的研究热点。有学者认为，执政党主导下的“行动性治理”^③ 相对于科层体制具有“纠偏”作用，在一定程度克服了科层治理的内在缺陷。^④ 也有学者认为，在中国政治系统中，“行动性治理”并非外在于科层治理并与之不兼容的另一种治理，而是内在于科层体制的制度构件，二者在对立统一中形成了特殊的“反科层制治理”，这构成了科层制的减压装置。^⑤ 有学者将中西治理的关键差别概括为“韦伯式官僚体制”与“干部制”的分殊，并认为我国的干部制度专注于干部对于具体政策的执行表现，而不是干部接受规则体系刚性约束的状况，这些恰恰是治理效能的根源所在。^⑥

显然，既有研究注意到治理绩效蚀损的制度根源之一在于科层制的“负功能”^⑦ 缺陷，也意识到中国特色的治理结构对于消除科层制的负功能、提升治理绩效的重要作用。尽管如此，这些分析却停留在科层体制内部的多元主体博弈层面，停留在行动性治理启动和激活科层组织的动员效应方面。这种研究路径过度简化了我国政

-
- ① 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海：格致出版社、上海人民出版社，2017年，第14—22页。
- ② 参见陈霞、王彩波：《嵌入式自主：中国经济发展中的地方政府治理转型——以国家自主性理论为视角》，《江汉论坛》2015年第4期。
- ③ 关于这一独特的治理机制，学界也有用“运动式治理”、“任务性治理”等表述。本文取行动主义之义，以相对于制度主义的科层治理。
- ④ 参见周雪光：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，北京：三联书店，2017年，第37页。
- ⑤ 丁轶：《反科层制治理：国家治理的中国经验》，《学术界》2016年第11期。
- ⑥ 博·罗斯坦：《经济增长与政府质量的中国式悖论——“韦伯式”科层制与中国特色“干部制”》，臧雷振编译，《经济社会体制比较》2016年第3期。
- ⑦ 本文所指的科层制“负功能”来源于布劳、梅耶等人关于科层制弊端的经典研究，在汉语译著中，“‘反功能’被社会学家用来指称社会系统中有损适应和调解的一些特性”，因此科层制的反功能即是妨碍组织实现目标的扰动因素。（转引自彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，马戎、时宪民、邱泽奇译，上海：学林出版社，2001年，第139页）本文为避免汉语“反功能”所具有的歧义性，将之统一改为“负功能”，以与“正功能”相对应。

治生活中最为重要的常量，即中国共产党的执政地位和政治属性。针对这些缺陷，有学者提出“国家（中共）—官僚制—群众”的三元框架，并据此分析执政党与行政体制之间的差异，但落脚点却在于分析现代中国的科层制对国家治理议程的限定性，而对执政党本身治理功能的实现机理语焉不详。^①有学者指出，中国政治进程中政治运动的人事基础在于特殊的“政治科层制”，这一看法虽然触及执政党自身的制度层面，但同样未对执政党的治理过程展开深入讨论。^②同时，学界关于中国共产党治理角色的研究多是关于党的领导地位的规范性论证及党建的组织原则阐述，关于执政党治理国家的体制结构和功能机制的机理性探讨相对稀缺。

鉴于以上情况，本文尝试运用马克思主义的辩证分析方法，以当代中国治理党政结构内含的“政治—行政”关系为切入点，阐发当代中国治理中的党政结构及其功能实现的机理，从而揭示其治理优效的深层原因。在此基础上，根据国家治理发展对于政治与行政的规范性要求，阐述维护和保障结构性均衡的基本思路。

本文所说的“政治—行政”二分视角，是对既有研究成果的扬弃与借鉴。在古德诺的最初表述中，政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。^③金耀基在分析港英时代的政治生态时提出“行政吸纳政治”模式，其中行政是指政府行政管理体制，政治是指民众参与基础上的民意表达。^④有学者沿用这一概念内涵并用以分析当代中国基层治理，认为在基层治理层面，政府以科层体制的行政管理代替民众参与和利益表达，在达成经济绩效的同时，也产生了“行政遮蔽政治”的偏颇。^⑤实际上，这种原生于西方，将“政治”与“行政”预设相互排斥和截然分离的两种要素的分析框架，并不能解释当代中国治理的实践与绩效。在当代中国政治背景下，国家意志、人民意志与执政党意志在本质上高度统一，中国共产党的本质属性和执政地位，在法理意义上决定了中国共产党必然代表人民执掌政权、运行治权，并由此决定了执政党组织与其层级对应的政府体系必然融合而成“党政体制”，进而现实地体现为当代中国治理的党政结构和路径，^⑥使得中国共产党不仅是人民意志的引领和代表主体，也是国家意志的实施和运行主体。

本文将“政治”与“行政”视为国家权力构成和运作的不同要素和方式：“政

① 参见周雪光：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，第79—84页。

② 冯仕政：《中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释》，《开放时代》2011年第1期。

③ 参见弗兰克·J·古德诺：《政治与行政：一个对政府的研究》，王元译，上海：复旦大学出版社，2011年，第11页。

④ 参见金耀基：《中国政治与文化》，香港：牛津大学出版社，2013年，第235页。

⑤ 耿羽：《行政遮蔽政治：基层治理动员机制的困境——以白沙区征迁工作为例》，《甘肃行政学院学报》2017年第6期。

⑥ 景跃进、陈明明、肖滨主编：《当代中国政府与政治》，北京：中国人民大学出版社，2016年，第4—8页。

治”指称当代中国治理过程中执政党执掌国家政权、运行国家治权的特定要求和形态。在实践中，这种方式常常以行动性治理为基本形式。“行政”则是指由科层制政府所承担的执政党治理国家的要求和意志的执行体系和过程，是一种常规性政府治理形式。概言之，“政治”与“行政”方式，本质上是执政党领导人民治理国家不同途径，执政党根据国家治理战略性、系统性与协同性的实际需要，在二者之间灵活切换，以聚合和发挥制度优势，促成治理绩效最大化。

二、集中统一：当代中国治理的党政结构

作为当代中国治理的主要组织依托，党政结构的典型特征在于党的集中统一领导地位和党政关系之间的复合结构：首先，在体制结构上，它体现为执政党和政府体系的“一体双轨”，有学者称之为“党政双轨行政结构”。^①其中，中国共产党掌握着领导权和核心决策权，总揽全局，发挥着战略领导和决策中枢作用。党的十八大以来，执政党深度融入政府体系，形成了党政一体的复合型治理结构；政府体系作为党的战略决策的行政实施体系，是党和国家决策的执行主体，在组织形态上则呈现为纵向延展的层级结构。其次，在功能运行上，它体现为“政治”与“行政”的“双轨一体”，即执政党通过对政府体系的全面融入，将自身的组织机构、行动逻辑、意识形态、价值导向等深层“基因”植入政府体系，从而实现了对后者的深度改造，使其成为承载执政党初心使命的中国特色科层制。这种紧密联系经由执政党的科学统筹，形成具有系统性、整体性和协同性的治理结构。

（一）作为执政党的中国共产党：组织形态和意识形态

中国共产党集革命性、先进性、纯洁性和理想性于一身，无论是革命时代严酷的斗争环境，还是建设时期的发展和治理绩效目标，都对党的能力提出了特殊的政治、思想、组织和作风要求。为此，中国共产党在长期的革命和建设实践中发展出了严密而高效的组织体系。从整体上看，执政党组织具有“主干—经络—细胞”三位一体的结构：包括各级党委体系，基层党组织（基层委员会、总支部、支部）和党组，以及作为组织微观细胞的党员。^②

首先，从中央到地方的各级党委构成了执政党组织体系的主干。需要强调的是，中国共产党的组织体系是按照民主集中制原则建构的，其虽然也具有层级结构，但这种层级结构与科层制在本质属性、指导原则和行动逻辑等方面存在极大差异。其次，中国共产党在基层和具体领域中具有系统的非科层化网络组织体系：一是在机

^① 胡伟：《政府过程》，杭州：浙江人民出版社，1998年，第292—295页。

^② 参见景跃进、陈明明、肖滨主编：《当代中国政府与政治》，第54—61页。

关、企业、学校、街道社区、农村社区、社会组织等基层单位中，中国共产党普遍设有基层委员会、总支部委员会、支部委员会等党的基层组织。截至2018年底，中国共产党共有基层党委23.9万个，总支部29.9万个，支部407.2万个，^①党在执政治国中，凭借自己的组织系统实现对社会、市场等领域的全面领导。二是在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中，广泛设置发挥领导核心作用的党组。^②由此，执政党将政府、社会、市场等领域有效联结并整合一体，形成了一套“横向到边，纵向到底”的组织网络。最后，作为执政党组织人格化构成要素的党员包括两种身份类型：干部和普通党员，干部兼具党员和领导的双重属性；^③普通党员则从事于各行各业，并以自身为纽带，将党组织的意志要求和影响力传输到各自的工作领域、职业角色和人际网络之中。

可见，中国共产党的组织形态明显区别于纯粹的科层制组织：一方面，它的主体结构具有层级形态，并以民主集中制为组织原则，以此形成民主基础上的领导权威性、高度的内聚力、巨大的动员力和强大的行动力，它实施严格的党规党纪，以此保证党的意志和指令得到有效实施和执行。另一方面，中国共产党作为政党组织，又具有非科层化的组织网络，广泛超越了科层制的限度。

在意识形态层面，中国共产党的特殊属性集中体现在：

首先，中国共产党作为长期执政的政党，并非西方意义上以组织选举、竞夺政权为目标的工具型政党，而是有着远大理想和巨大能量的中国工人阶级、中国人民和中华民族的先锋队。在本体论层面，它坚持人民立场，秉持以人民为中心的宗旨，始终以人民的根本利益为行动指南和依归，^④因此，党性与人民性具有高度一致性。在认识论层面，中国共产党的人民立场体现为“从群众中来，到群众中去”的群众路线，^⑤认识来自于群众，验证于群众。在方法论层面，中国共产党人“坚持一切为了人民、一切依靠人民，充分发挥广大人民群众积极性、主动性、创造性，不断把为人民造福事业推向前进”，^⑥并以人民作为革命和建设事业的伟大主体和巨大动力。

其次，党的人民性立场深刻塑造了中国共产党的行为方式，不仅确认了以人民为中心的根本原则，也确立了密切联系群众的工作方法。相较于科层制，中国共产

① 《2018年中国共产党党内统计公报》，2019年6月30日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-06/30/c_1124689885.htm，2019年7月19日。

② 参见《中国共产党章程》，北京：人民出版社，2017年。

③ 参见冯仕政：《中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释》，《开放时代》2011年第1期。

④ 王浦劬：《“人民性”思维：新时代政治发展的逻辑主线》，《光明日报》2018年5月18日，第11版。

⑤ 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第899页。

⑥ 习近平：《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第40页。

党更为重视行动路线本身的设计和推进。这是一种“行动主义”取向的行为逻辑。^①

最后，中国共产党是马克思列宁主义政党，遵循历史和社会发展规律的革命属性，决定了其具有突破不适应生产力要求的既有制度规则的动力，而打破不合理的“条条框框”的束缚，谋求无产阶级和全人类的全面解放和发展，则是其内化而持久的政治信仰和政治动力。同时，它将历史进程视为必然通向自由的必由之路，将人民群众视为历史的创造者，由此将社会主义和共产主义社会的理想与人民利益统一于“实质正义”的范畴，这种实践性的崇高使命和强烈意愿，使得中国共产党始终把实现实质正义尊奉为优先践行的奋斗任务。

（二）政府体系：中国特色的科层制

科层制是现代政府机构的主要组织形式，我国的政府体系是在继承本国传统的基础上，借鉴科层制而逐步形成的中国特色的科层制。

首先，它是中国历史自身生成的制度形态，是中国优秀传统文化惯性和制度惯性交互作用而形成的制度设置，是具有历史继承性和本土性色彩的政府组织形式。正如学者所指出的，历史中国的国家建设进程发轫于先秦时期，并为剧烈的战争环境所深刻塑造，由此产生了形式上颇为“早熟”的古代科层制。自秦以降，大一统国家的治理需要进一步促进了古代科层制的完善和精致化。^②这种科层制在长期的国家治理实践中与社会不断交相互动，成为中国优秀传统政治文化和制度文化的结构性要素，并为现代国家政权选择性继承和保留，从而构成了中国特色科层制的本土成分。其次，在由传统向现代转型的历史进程中，现代中国在国家建构中引入了现代科层制要素，这构成了中国特色科层制的外域成分。在组织形态上，它呈现为首长负责制，具有自上而下的层级结构：一方面，涵盖从作为中央政府的国务院到基层的乡镇政府，其间包括省（直辖市/自治区/特别行政区）、地级市（自治州）、县（自治县/市辖区）、乡（民族乡/镇）等数个政府层级；另一方面，除以属地管理原则为基础的各级地方政府外，还包括中央部委和省下垂直管辖的工作部门体系，其以业务管理为原则。二者形成纵横交织的“条块”网络。^③这种结构性存在，使得政府成为各种实体机构的集合，科层制的政府体系因“条块”和职能分割而存在众多“缝隙”，由此产生了治理短板。与此同时，作为“国家”的现实形态，在改革开放背景下，它与市场、社会领域之间又有明确的边界，甚至因此出现了治理的空白。

① 张康之：《论社会治理模式的转变：从制度到行动》，《探索》2019年第3期。

② 参见弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，桂林：广西师范大学出版社，2012年，第109—110、112—113、130—132页；赵鼎新：《东周战争与儒家国家的诞生》，夏江旗译，上海：华东师范大学出版社，2006年，第149—150页。

③ 参见景跃进、陈明明、肖滨主编：《当代中国政府与政治》，第186—187页。

依托这种中国特色的科层制体系，现代中国构建了独特的科层治理结构，相较于西方科层治理，它有较强的制度弹性和灵活性。当然，它也不可避免地带有科层制的天然缺陷，从而限制了治理绩效的持续产出。

（三）党政结构的统筹构成

在当代中国的治理实践中，执政党和政府体系并非独自运行、各成一系，而是在执政党集中统一领导下，形成了统筹协同的党政结构。

首先，当代中国治理的党政结构是中国特色社会主义事业发展的逻辑必然。1949 年，中国共产党领导人民建立了社会主义新中国，奠定了社会主义中国治理的经济基础和制度基础。改革开放以来，中国共产党领导人民发展了中国特色社会主义事业并且取得巨大成就，进一步开辟了国家治理现代化的广阔前景。由此可见，“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”。^① 国家治理党政结构是中国特色社会主义的本质体现。

其次，当代中国治理的党政结构是中国共产党执政地位发展的逻辑必然。作为执政党，中国共产党必然代表人民掌握政权，运行治权，领导人民有效地治理国家，维护、实现和发展人民利益。执政党按照人民意志对国家权力进行集中掌握和实施运行，是中国共产党执政的题中应有之意，是执政党与国家政权关系的法理逻辑。

再次，当代中国治理的党政结构，是中国共产党的组织形态、意识形态与中国特色的政府科层制特性和功能辩证结合和相辅相成的逻辑必然。如前所述，中国共产党作为中国特色社会主义建设事业坚强领导核心的执政地位，而其初心理想、历史使命、组织体系、思想力量、政治动员、资源凝聚和决策实施等，使得中国共产党在国家治理和发展中具有高度的权威性、核心性和主导型，因此“中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导”。^② 而以中国特色的科层制作为主要构成内容的政府治理体系，在党的组织形态和意识形态塑造下，本质上是人民政府和服务于人民的政府，因此，在具备规范性、系统性和制度性的同时，尤其重视实质正义的达成。同时，面对广土众民的超大规模性、转型社会的高度复杂性、全面深化改革和推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，以科层制为依托的政府制度主义治理作为一种常规技术方案，存在着天然的治理短板，这就使得完善和发展当代中国治理的党政结构具有紧迫性和必要性。当代中国治理的“党政结构”作为党集中统一领导的治理形式，以辩证唯物主义思维，将行动主义、行动性治理、实质正义与制度主义、科层治理、程序正义有机融合统一，从而实现了对科层治理的超越。

^① 习近平：《在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话》，北京：人民出版社，2016 年，第 22 页。

^② 习近平：《在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话》，第 22 页。

由此可见，当代中国治理的党政结构，正是适应和切合执政党治国理政要求的政治与行政的复合型制度安排。

在中国共产党的“三位一体”复合结构中，由各级党委及其工作部门组成的主体部分具有层级细密的特点，这与其以执政党身份运行行政权的政府体系组织结构具有高度的契合性，构成了执政党实现融入和统筹协调功能的双边组织基础。

经由党对政府体系的有机融入与统筹协调而形成的党政结构，在党的集中统一领导下形成以下特征和特性：

第一，在组织形态上，它呈现为立体网络结构。其中，“立体”是指党组织与政府组织的相对位置呈现立体而非平面关系：党组织处于领导和决策地位，政府组织处于实施和执行地位，二者构成一种“领导—被领导”的关系；“网络结构”是指党组织以执政领导权为支撑，全面融入政府体系，由此构成统一的治理网络。

第二，在价值取向上，它体现为执政党意识形态的主导性。中国共产党是由马克思主义和中国人民革命斗争实践深刻塑造而成的政治组织，它以人民为中心的价值立场以及由此衍生的行动主义思维模式和实践理性，与典型的科层制原则之间存在着显著差别。这种状况，经由执政党组织对政府体系的领导和改造，逐步衍化为党政体制结构的价值导向和行为取向，并进一步内化为治理体制的结构要素。

第三，在治理方式上，“归口管理”、设置“党组”、“党管干部”等组织措施，是执政党落实对政府体系的全面领导，实现对其组织融入和功能整合的主要路径。^①政治领导的实现，必须依托科学有效和操作性强的机制路径，使得领导的“原则”向“现实”绩效转化。在长期的国家治理实践中，执政党逐渐发展和完善了“归口管理”、“党组”、“党管干部”等整合和运行政府体系的体制结构，在政府管理各个方面实现有效整合、协调、监督和约束，并将国家治理和政府治理纳入执政党战略实施的既定轨道，实现党的职能部门统一归口协调管理职能，统筹本领域重大工作，牢牢抓住事业发展的“牛鼻子”。同时，从中央到地方的各类“领导小组”、“委员会”、“指挥部”等议事协调机构，是贯彻党的领导地位，顺畅运行党政体制的重要制度设施和机构安排。从构成类别上看，学者根据不同维度对其进行了细致的类型学划分，相比于执政党和政府体系各自的内设小组，融通二者的跨党政领导小组是党政体制的直接组成部分。^②而各类常设性领导小组和依托特定工作议题所设立的专项性、临时性领导小组则分别对应于科层治理和行动性治理形式。^③

第四，在治理特性上，首先它形成了党政机构职能相辅相成的均衡结构。这一方面表现为战略与政策、政务与事务、领导与实施机构职能之间统一、归口、协同

① 参见景跃进、陈明明、肖滨主编：《当代中国政府与政治》，第23—24页。

② 参见吴晓林：《“小组政治”研究：内涵、功能与研究展望》，《求实》2009年第3期。

③ 参见原超：《“领导小组机制”：科层治理运动化的实践渠道》，《甘肃行政学院学报》2017年第5期。

管理的结构性均衡；另一方面表现为党政结构的功能性均衡，即党政机构基于治理需要，有机结合治理柔性和刚性，从而有效克服了政府科层体系的内生性“刚性”缺陷。其次它有效覆盖了边界分明的科层制所无法触及和覆盖的空间，有效弥合了政府体系内部的治理“缝隙”问题；^①执政党的基层组织并非国家机关的组成部分，从而在国家权力未梢达致的地方，实现了“简约治理”和“有效治理”的统一。执政党的党员因为职业属性而自然属于社会的一部分，从而成为“国家”与“社会”的有机纽带和复合构成，由此实现了国家与社会的“整体性治理”。如同学者所言，这是一种新质的“政治社会”，构成了在社会之中支持现代国家的政治基础。^②

三、辩证统一：党政结构的功能机制

在国家治理实践中，当代中国的党政复合结构转化为国家治理的功能机制，党政复合结构的特征和特性，相应转化为国家治理的机制功能。这种转化过程，进一步实现了执政党“政治”因素与科层制“行政”因素的辩证统一：一方面，党政结构的“政治”领导优势有效抑制了“行政”的负功能，克服了其治理短板；另一方面，“政治”和“行政”的有机统一，使得党政复合结构的运行实现了国家治理主导性与治理基础性、国家治理战略性与治理常规性、国家治理绩效合法性与程序正当性的辩证统一，由此赋予国家治理功能机制以“弹性”，在国家治理法治性、规范性和程序性基础上，提升了国家治理机制功能的柔韧性、兼容性和适应性，强化了其应对挑战和化解风险的治理能力。

（一）政治引领行政：主导性与基础性的辩证统一

党政结构的功能机制之一，在于政治引领行政，由此实现了治理主导性与基础性辩证统一的机制功能。中国共产党的领导，在实践中体现为国家治理的核心主导性。这种核心主导性，是执政党发挥政治优势，把握中国特色社会主义现代化事业正确前进方向的根本保证。而供给公共产品和公共服务，维持社会正常运转，处理常规行政事务的治理功能，则在维护社会秩序和促进社会发展过程中发挥着国家治理的基础性作用。两者的辩证统一，既表现为政治性与社会性在治理结果方面的绩效叠加，又表现为体制机制的创新累积。与其特定的功能指向相匹配，国家治理的主导性，呈现为执政党的“行动主义”行为取向对“制度主义”局限性的超越；而国家治理的基础性，则主要依托于科层体制，遵循的主要是“制度主义”机制逻辑。

治理机制本质上是一种问题解决机制，制度主义治理机制的基本特征在于：

^① 参见叶敏：《政党组织社会：中国式社会治理创新之道》，《探索》2018年第4期。

^② 汪仕凯：《政治社会：一个中层理论》，《学术月刊》2017年第7期。

一是对治理对象及环境系统的抽象与简化。马克思主义认为，人的本质“是一切社会关系的总和”。^①而社会在本质上则是人与人之间关系的总和。个体人的复杂性经过人际关系的传导，产生了指数级累积，而环境变量的介入，更加剧了这一复杂性。因此，作为一种“人造事物”，治理机制对于问题的解决具有相对性。制度主义治理机制通过对治理对象的简约化而将其纳入认知能力的范围，这种“化繁为简”的行动策略逐渐演化为特殊的思维模式。^②在这一逻辑主导下，制度主义治理将“制度”作为简化机制，从繁杂、凌乱甚至碎片的事实中提炼、抽象出一些基本原则与规范，再以其为标准，来裁剪具体的治理经验和实践。在这一互动过程的循环往复中，这些原则、规范和规则渐趋稳定而沉淀为制度规则。因此，在制度主义视域中，一些不能为规则所吸纳的社会成分，常常会遭到选择性忽略。明确的制度架构则提供了对未来的明确预期，并且通过排除方式消解了一切不确定因素。个体对事件过程的确信性、稳定性和明确结果的信心，成为治理秩序的源泉和心理基础。^③

二是对程式主义的信仰。程式主义是对规则体系的遵循与坚守在过程和程序方面的反映。如前所述，为了发挥简化机制的功能，必须排除各种不确定性因素的干扰，尤其是人格化因素的影响，这就要求将制度塑造为非人格化的客观实体。对于个体来说，事件发展和走向都具有高度的偶然性，而明确的程序规范则能够提供“以不变应万变”、“以一般对特殊”的应对方案，通过锁定事件进程而锚定最终结果，其优势在于将风险控制在小范围和低层次。因此，从博弈论的视角出发，理性个体的最优行动策略是遵从程序规定，从而大概率地获得理想成果。这种基于“成本—收益”的理性算计动机，在长期的实践中会逐渐内化为行为习惯，成为一种价值偏好和信仰状态。

但悖论在于，制度主义治理机制的这些优点也带来了一些负面影响。一方面，简化逻辑确实为治理机制的有效运作提供了稳定的支点和预期，将治理过程化约为简明的规则操作流程，降低了认识的复杂性。但是，与此同时，这种“删繁就简”的简化思路，可能导致“削足适履”的极化后果。因为，规则体系无法涵盖的、从制度之网中遗漏的不稳定因素，实际上并未得到妥善处置，而是以“忽略”、“回避”等形式被掩盖起来，成为治理的风险隐患。制度主义治理机制的有效性，实际是建立在抽象规则对具体现实还原的“逼真度”之上的，二者之间的差距越大，其治理效能越低。因此，在面对当代高度复杂的治理议题时，这种治理机制时常力有不逮。同时，对程式主义和程序正义的过度偏好，也会导致实质正义的悬置和虚化，程序

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年，第139页。

② 柳亦博：《由“化繁为简”到“与繁共生”：复杂性社会治理的逻辑转向》，《北京行政学院学报》2016年第6期。

③ 参见向玉琼：《从制度主义转向行动主义的社会治理——读张康之教授〈公共行政的行动主义〉》，《北京行政学院学报》2015年第5期。

正义本身被作为治理目标而非实现目标的路径和手段，“这种做法可以膨胀到使对服从规章制度的特别关心干扰组织实现既定的奋斗目标”。^①

制度主义治理机制集其治理的正副功能于一体的主要原因，是人类自身认知的有限性与自然及社会的无限复杂性之间的鸿沟。制度主义治理机制形成于近代理性化、科学化的发展潮流中，具有一定的历史进步性。但是，特定的治理机制必然与相应的治理对象相匹配，当治理对象不断丰富和改变时，治理机制也会随之嬗变，或是自我革新、自我升级以适应不断变化的社会形态，或是经过历史和实践筛选而被新的治理机制所代替。在历史实践中，制度主义治理机制在占据主导地位的同时，实际上也不断面临变化社会中的诸多挑战，实际上，恰恰是这种鸿沟，构成了特定治理机制生成与变迁的内在动力。

与之形成鲜明对照的是，中国共产党的人民性立场和革命性属性所衍生的“行动主义”取向的治理机制，具有鲜明的“问题导向”和“绩效导向”特性。如同习近平总书记指出的那样，治国理政必须“要有强烈的问题意识，以重大问题为导向，抓住关键问题进一步研究思考，着力推动解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题”。^② 相对于制度主义治理机制的“路径依赖”和“制度惯性”困境，这种治理机制显然在特定条件下更为手段灵活、方法可靠和行动有力，也为制度创新提供了更大的弹性空间。它适应了执政党的初心使命、政治宗旨、价值取向和组织文化在治理实践中的现实转化和绩效呈现，超越了制度主义治理机制的局限性，实现了“政治”与“行政”的融合，形成了国家治理机制的整体性塑造。这种新塑的机制，契合了执政党通过“跨越式发展”实现建设和治理绩效的需要，也满足了国家治理和公共治理的多层次、差异化的基础性需求。

（二）政治统筹行政：战略性与常规性的辩证统一

党政结构的功能机制之二，在于政治统筹行政，由此实现了战略性与常规性辩证统一的机制功能。前者植根于执政党的远大理想与战略任务，后者源于国家治理的经常性需求。具体而言，执政党以实现中国特色社会主义共同理想和共产主义远大理想为社会发展的终极目标，面对社会主义初级阶段和后发现代化的现实国情，执政党提出了全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴的“五位一体”总体布局和“四个全面”的战略布局，持续努力满足人民日益增长的对于美好生活的需要。执政党的理想目标和战略方略，对国家治理体系和治理能力提出了高度要求，使其必须突破常规治理的轨道，通过特定的制度设施，激发和释放治理动能，创造优良

① 罗伯特·K. 默顿：《社会理论和社会结构》，唐少杰、齐心等译，南京：译林出版社，2015年，第350—351页。

② 习近平：《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，《习近平谈治国理政》，第74页。

绩效。而国家治理的社会生活内容，主要是日常性和常规性事务，其出发点是维护社会正常运转及其秩序。因此，国家治理战略性与常规性的分野，明确了各自所依托的治理方式，即行动性治理和科层治理。而当代中国治理的党政复合结构，使得这两种治理机制达成辩证统一、相辅相成的立体网络均衡与协同共治关系。

行动性治理机制是执政党历史进程的产物。中国共产党诞生和成长于严峻的革命实践，因应形势的需要，发展形成了组织和发动人民群众参与革命斗争的传统。中华人民共和国成立后，革命运动转化为党治理国家的特定手段。从革命斗争到现代化建设的核心任务转换，革命政党在执掌政权、运行治权的新历史条件下治理国家的要求，催生了继承性与发展性的双重逻辑。在动员人民参与、依靠人民群众力量的唯物史观指导下，革命运动的传统方式与治国理政的新需要相结合，逐步形成了独特的行动性治理机制。通过人民群众有序参与国家治理过程，发挥人民的创造力和活力，执政党获得了克服科层制痼疾，进行机制体制创新的强劲动力和助力，也获得了整合各类资源，在短时间内创造出超常绩效的治理能力。

对于国家治理而言，治理内容的日常性和治理目标的秩序优先性，决定了常规化的科层治理机制具有常态适用性。如前所述，这种科层治理机制所依托的中国特色的科层制，是在吸收借鉴中国传统和现代科层制合理成分基础上形成的，既具有独特形态，又具有科层制的一般逻辑。

在典型的科层制中，明确的劳动分工、专业化的职位层级、程式化的操作流程和规范以及价值中立的工作伦理等，用以确保组织运作的高效率。^① 现代国家的组织形式虽然不同于典型的科层制，但其“偏离”主要是技术性而非原则性的。但是，在长期的实践过程中，许多学者和实务工作者发现，科层制不仅具有治理的“正功能”，也存在与之相背离的“负功能”。

科层治理的运行逻辑在于，以纵横交织的层级体系为组织载体，以非人格化的规则体系为行动规范，以权威基础上的“命令—服从”为主要方式，推动政策自上而下的贯彻执行。其主要特点在于：首先，组织网络的具体构造与其治理对象的规模、体量等存在对应关系，例如广土众民的基本国情就决定了中国科层结构在垂直和水平两个维度上的高度复杂性；其次，上下级之间的“委托—代理”关系沿着层级链逐级复制，除链条两端之外的其他职位节点，都兼有上级的“代理人”和下级的“委托人”双重身份。而这两种身份在特定情况下可能存在着内在张力：对于“委托人”而言，其第一要务是为了政策目标的充分实现而对下级进行有效监督；对于“代理人”而言，其动机和行动逻辑则是“成本—收益”考量，倾向于运用不对称信息优势规避上级监督。政策落实的难度越大，这种张力关系越显著。所以，在

^① 参见彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，第19—20页。

实践中，各级政策执行者往往根据事务属性对两重角色进行优先性排序。^①

科层制的另一项负功能在于制度惯性，这种惯性体现为既定制度框架对科层组织行为逻辑和行动路径的限制和锁定，它会使得科层治理迟缓和僵硬，甚至使得体制改革和技术升级滞后于治理对象的变化，使得治理手段与治理目标之间不匹配。这一问题在面临社会结构转型，社会流动性增强，社会复杂性叠加和社会风险扩散等多重治理新情况时更加突出。同时，科层组织在长期运作过程中，会基于自身利益考量进行选择执行和变通执行，^② 从而造成政策执行梗阻。

科层治理还受到制度刚性的困扰。如前所述，科层制运行的基本原则包括对非人格化规则体系的严格遵从，这一原则是祛除政策过程中非理性因素以保障政策执行效率的关键，但是，其极化发展也可能带来官僚主义弊病。而中国科层制对规则程式的理解往往带有某种实用主义色彩，即对规则体系秉持选择性采用的态度，具体体现为：在特定情况下坚持规则，而另一情况下则以非正式规则代替正式规则，甚至还对正式规则予以非正式运作。^③

正是科层制的诸种内在限度使得科层治理机制存在治理短板，这种困境实际上难以在科层制内部加以解决。作为一种外部性解决方案，在中国的国家治理实践中，执政党通过自己的执政地位领导并融入政府行政体制，建立起遵循其意志和逻辑的集中统一的党政结构，并通过其相应的功能机制来应对科层机制的弊端。换言之，即以行动性治理作为科层治理机制弊端的纠偏机制。^④ 这一应对方式的基本原理在于：执政党领导下的集中统一的“党政结构”，运行政治权力，突破行政科层运作过程，以特定治理事项为中心，绕过繁复的科层链条，将任务及其配套资源精准靶向至特定层级、机构和职位，以提升执行效率，防止信息扭曲和目标置换导致的绩效损失。^⑤ 而行动性治理的即事和即时性特征，使其避免了制度惯性和制度刚性导致的反应迟钝和治理失灵，在应对纷繁复杂的国家和社会治理事务中显示出巨大优势。

就功能而言，以群众动员的形式使人民有序参与国家治理过程，一方面形成了对科层制的有效制衡，通过多种路径和渠道的监督抑制了“官僚主义”弊端的滋长，净化政治生态，维护科层治理的功效。另一方面也激发了人民群众的创造力和活力，尤其以中国共产党发达的组织网络为纽带，实现治理格局中的网络化联动。因此，

① 参见周雪光：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，第101页。

② 参见罗伯特·K. 默顿：《社会理论和社会结构》，第353页。

③ 参见谢志焜、曹景钧：《低制度化治理与非正式制度——对国家治理体系与能力现代化一个难题的考察》，《国外社会科学》2014年第5期；孙立平、郭于华：《“软硬兼施”：正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇定购粮收购的个案研究》，清华大学社会学系主编：《清华社会学评论：特辑》，厦门：鹭江出版社，2000年，第21—46页。

④ 参见周雪光：《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，第439页。

⑤ 参见折晓叶：《县域政府治理模式的新变化》，《中国社会科学》2014年第1期。

治理问题的解决，不再仅仅依赖科层治理，进而纾解了治理压力。

在当代中国治理实践中，国家治理战略性与常规性的辩证统一，实际体现为行动性治理与科层制的融合：一方面，行动性治理从外在于科层制的治理形态逐步转变为依托于科层制的内在制度构件，由此实现了“行动性治理科层化”，同时，因为政治与社会动员被纳入稳定的制度轨道，所以，它获得了秩序供给优势；另一方面，吸收了行动性治理要素的科层治理，也将这些要素改造为特定治理议题所触发的治理手段，从而出现了“科层治理”与“行动性治理”相结合的功能机制，并因其灵活性的提升而获得绩效提升优势。^①

在实际运行层面，以各类“领导小组”、“指挥部”等为代表的议事协调机构是实现科层治理和行动性治理有机统一的制度联结点。如前文所言，作为党政体制机制运作的重要制度载体，跨党政的各级领导小组不仅有效落实了党对政府的集中统一领导，也通过聚合自上而下的高位优势和协同能量，有效消解了政策执行梗阻，疏通了政策过程。具体而言，领导小组的运行原理在于，通过高规格的机构设置和领导挂帅，赋予特定治理事项以中心地位，并根据业务需求确定相关成员单位。小组办公室则负责各项日常工作。这样一来，一是通过机构设置和人员配置等一系列举措向行政体系内部和外部传递信号，明确相关任务的重要性，从而将各单位、部门和人员的认知统一到目标工作上，为其实施奠定思想认识基础。二是确立小组的领导核心作用，将“块块”与“条条”整合起来，从而将部门之间的横向协调关系转化为纵向的“命令—执行”关系，以强激励强约束破除科层体系职能分割、功能交叉、权责不明等梗阻性因素，为政策协调和协同执行奠定权威基础。

（三）政治融通行政：绩效合法性与程序正当性的辩证统一

党政结构的功能机制之三，在于政治融通行政，由此实现了绩效合法性与程序正当性辩证统一的机制功能。在当代国家治理实践中，绩效合法性来源于治理主体对治理绩效的高度重视，并在行动层面体现为国家与人民对治理优效的优先性排序和共同追求；程序正当性，体现为治理过程的程式化和非人格化运行，以治理体系的制度化、治理架构的稳固性为支撑，以操作流程的相对规范和明确为保障。在价值导向和运行机理上，两者的关系体现为“实质正义”与“程序正义”之间的辩证统一和相辅相成。

程序正义是法治和科层治理等所内含的基本原则，是检验政治体系法治化、制度化、规范化的重要指标，也是政府体制改革、制度主义治理的价值底色和目标指向。它不仅关乎人民群众对治理过程公平性的感知，也维系着治理体系和治理过程

^① 原超：《“领导小组机制”：科层治理运动化的实践渠道》，《甘肃行政学院学报》2017年第5期。

的稳定性。对程序正义的坚守，可以有效减少“目的证成手段”的片面倾向，^① 客观保障和促进实质正义的达成。但是，在现实政治生活中，程序正义与实质正义之间存在复杂的互动关系。一方面，在社会政治生活和依法治国实践中，程序正义并非实质正义的充分条件，^② 故而无法在功能上确保实质正义的稳定实现。另一方面，两者在特定情境下存在相互背离甚至冲突的可能，例如程序正义原则的极端化发展，恰恰会造成实质正义虚化的困境。针对这种情况，准确合理地厘清程序正义和实质正义之间的关系，无疑有利于消除盲从程式主义的认识误区。

在当代中国治理情境中，实质正义与程序正义具有更为复杂的制度面相。如前所述，当代中国治理体系中的科层制并非严格意义上的科层制，在此背景下，程序规范是体制改革的价值取向，而并非有待矫正的制度窠臼，但程式主义在这其中可能会处于一种选择性适用状态。这表明，克服程式主义及其导向的程序正义的局限性，不仅是我国制度改革和治理实践中需要直面的现实议题，而且具有建设性和平衡性两种发展要求：一是要继续以程序正义为目标推进治理体系的制度化，从而消除机会性“程式主义”产生的低制度化问题；二是要明确程式主义和程序正义的适用边界，并以实质正义的价值所求相平衡、相规范，防止其极端化发展造成事实上的“非正义”状态。

科层制政府体系的运作和发展契合于程序正义理念。相形之下，中国共产党的初心使命和政治属性决定了它对实质正义具有强烈的使命意识和实践动力，而实现实质正义的过程，决定了执政党必须保持革命属性、行动自觉和政治自主。同时，马克思主义的精髓在于实事求是。对一切从实际出发和实事求是原则的奉行，赋予了执政党倡导和力行实效的组织品格、行动哲学和工作作风。概言之，在政治属性和实践属性的综合作用下，中国共产党对践行实质正义具有高度使命感，并且必然通过党政结构将这种思想特质和价值取向转化为政府的人民性和服务性等价值特质。

国家治理绩效合法性与程序正当性的辩证统一，兼顾了国家治理对绩效产出与制度化发展的双重需求，通过将实际治理效益，如人民群众的“获得感、幸福感、安全感”与“公平正义”的治理过程相结合，在合法性层面实现了价值合法性、程序合法性和绩效合法性的有机统一。^③ 同时，在效果上，它以稳定性为基础，为经济社会发展营造良好的制度环境，并通过实现好、维护好和发展好最广大人民的根本利益要求，获得人民群众对国家政策实施的支持和参与，厚植执政基础，由此实现“政治”与“行政”的相互证成和辩证融通。

① 参见尼科洛·马基雅维里：《君主论》，潘汉典译，北京：商务印书馆，1985年，第85—86页。

② 参见戴维·米勒：《社会正义原则》，应奇译，南京：江苏人民出版社，2001年，第104—105页。

③ 赵鼎新：《社会与政治运动讲义》，北京：社会科学文献出版社，2006年，第176—178页。

综上所述，当代中国治理的党政结构，实际上是以执政党为核心与枢纽，通过政治与行政的整合，组织形态与意识形态的组合，形成了集中统一并且具有三重维度的“弹性”治理结构：首先，它在思维方式层面实现了党的价值理念与政府的科层制原则的有机结合，并在此基础上进一步实现了行动主义治理与制度主义治理的有机结合；其次，它在组织结构层面实现了党组织的网络结构与政府的中国特色科层制结构的有机结合，并以之为依托支撑起行动性治理与科层治理的有机结合；再次，在价值导向层面，它实现了实质正义与程序正义的有机结合，从而实现了基于绩效的非常规治理与基于程序的常规治理的有机结合。由此，它达成了国家治理的主导性与基础性、战略性与常规性、绩效合法性与程序正当性的辩证统一。

这种治理结构的辩证统一关系同时具有内在“均衡”、外在“互补”的丰富内涵：一方面，由执政党的政治性而生发出的三种治理要素，分别构成了对相应的行政性治理要素局限性的矫正与克服。另一方面，它也与之共同组成了国家治理的完整复合结构。这种兼具权威性、开拓性、柔韧性、制度性和规范性的弹性治理结构，构成了当代中国治理的体制结构基础。

“政治”与“行政”的紧密结合，产生了政治有力引领行政、深度统筹行政和有机融通行政的当代中国治理的功能机制，这些功能机制在确保国家治理的根本方向和总体战略的同时，也具备制度张力所激发的持续发展活力，使得治理的党政主体能够奉行实事求是、从实际出发的马克思主义根本原则，辩证结合不同的治理任务和价值目标，结合具体治理情境进行思维、政策和手段采用和调适。这种治理结构和机制的弹性空间，使得当代中国治理体制机制具有很强的包容性和适应性，并衍生出了优异治理效能。

四、当代中国治理的发展要求及其调适路径

在当代中国治理的实际发展和运行中，政治与行政有机结合辩证统一的复合治理机制，也可能发生结构性偏差：一是侧重强调国家治理柔性，可能抑制国家治理的制度化发展；二是单纯注重国家治理科层化，可能使“党政结构”及其功能运作陷入科层制负功能的闭合叠加循环。因此，国家治理的长效发展，必然要求在政治与行政结构和机制之间建立起结构性均衡关系，在持续激发国家治理效能的同时，持续推进治理制度化。

（一）结构性均衡：国家治理复合机制的发展要求

第一，以政治的引领性优化行政的制度性。

在当代中国，国家治理的有效运作实际上依赖于执政党权威和核心领导力对国家治理进程的有效融入与主导，依赖于党政体制结构和功能机制由此获得的运转灵

活性和制度弹性。不过，在推进国家治理现代化的进程中，国家治理不断以专业化、程式化、制度化等为标准，推进科层制因素的增长，执政党也会逐步被纳入制度化建设和发展的轨道，科层制逻辑也将逐步从政府体系内部扩展到党政体制机制的总体层面。同时，在提升治理绩效的刚性约束下，推进治理制度化还可能以另一种形式和路径呈现，即行动性治理的制度化。如前文所言，行动性治理转化为一种科层制构件，将有利于实现秩序供给优势与绩效提升优势的有机结合。但是，行动性治理的功能前提，是科层治理机制的组织失灵，^①作为一种纠偏机制，它能够在短时期内通过高度的组织动员，以集中释放的超强力量突破执行梗阻，从而畅通治理过程，达成治理目标。但是，其制度化也意味着常态化，使用频次的提升，可能稀释上级对相关治理议题和项目的注意力，从而导向一种边际效益递减的效果，^②削弱其治理的有效性。与此相似，各级“领导小组”、“委员会”等议事协调机构的设置一方面有效发挥了政治和治理优势；另一方面，其数量的过度增长，也可能分散上级注意力，弱化集中统一的权威效果。

因此，实现“结构性均衡”发展目标的关键之一，就是以政治引领性优化行政制度性，持续加强和充分发挥执政党全面领导和政治优势，在实现制度性治理效能的同时，抑制科层化发展过程中的伴生性负功能，从而破解制度弹性的损耗与强激励失灵问题。

第二，以行政制度性强化政治引领性。

如前所述，科层制具有负功能等天然局限性，但其起源、发展和应用，却契合于现代工业社会的治理需要。所以，在既有的研究文献中，通常认为在从传统社会向现代社会过渡的发展中国家，治理困境很大程度上源自治理体系的制度化程度低下，其破解发展难题、提升增长绩效的体制改革方向是推进治理的制度化，并且达成“形神兼备”的实质目标，即不仅要在组织架构的形式意义上构建科层制，也要培植与之相适应、相支撑的制度文化和制度信仰。

但是，在当代中国治理中，国家治理的制度化实际上是由多重变量共同决定的。首先，当代中国政府体系具有特殊的科层组织特性，具有正式制度非正式运作以及对规则、程序等制度化核心要素的选择性和策略性执行等非制度化特征。此外，政府体系作为由共产党员身份和公务员身份相互重叠而形成的“政治科层制”，具有明确的人民价值导向。其次，中国共产党具有特定的组织特性。执政党与革命党、行政机制与政治机制、科层治理与政治动员等多组辩证统一关系，共存于中国共产党组织体系和运作过程之中。这种多元辩证统一属性，造成了相辅

^① 崔志梅：《条块职责转换的组织学分析：基于地方国土部门的实证研究》，《公共行政评论》2018年第6期。

^② 参见练宏：《注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析》，《社会学研究》2016年第4期。

相成的治理合力。

当代中国治理的重要命题在于政治引领性与行政制度性之间的辩证关系。如前所述，执政党的组织形态和意识形态具有不断超越既有体制机制进行改革的革命基因。在特定时空条件下，这种执政党治理方式可以有效超越科层治理的短板，从而在特定阶段和特定领域促成超常治理绩效。中国特色治理也会因为强大的绩效合法性动力而存在超越既有体制机制的改革创新倾向，行动性治理机制也天然具有溢出既定体制的行动逻辑和演进趋势，因此，在当代中国，推进国家治理制度化发展，往往是通过持续的体制革命和改革来实现的，这就形成了当代中国在治理现代化进程中独特的辩证发展方式。与此同时，从当代中国国家治理现代化的发展来看，国家治理制度化、规范化的发展又是其推进国家治理现代化的必然要求。实践证明，低制度化的治理难以保证治理绩效的持续产出和稳定实现。因此，在建设和完善中国特色国家治理体系的历史进程中，把握政治引领性与行政制度性之间的辩证关系，保持政治与行政的结构平衡，促进政治领导机制与科层机制良性互动，在制度改革和制度创新中，实现国家治理制度建设，不仅是落实国家治理优效性的主要路径，而且是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方略。

（二）法治联结：国家治理内在辩证关系的调适路径

基于党的领导、人民当家作主和依法治国的总体方略，当代中国治理中“政治”与“行政”关系的相互辩证和精准调适路径，在于强化法治建设。如前所述，当代中国治理中“政治”与“行政”的辩证关系具有两个层面，这也决定了以法治建设调适两者平衡的实践路径有二：

一是在国家治理体制内部。一方面，以依法执政的基本原则和实践举措实现和深化其法治维度，从而抑制行动性治理机制对于既定制度架构的溢出和创新冲动，将国家治理所体现的“政治”要素纳入法治化和制度化的发展轨道；另一方面，执政党切实贯彻依法执政和依法行政的原则，合理界定执政党的功能范围，在积极发挥其国家治理优势的同时，防止其遭遇科层制逻辑的侵蚀，从而维持科层治理与弹性治理之间的结构性均衡。

二是在执政党组织和科层体系之间。通过依规治党引领依法治国，确保党对国家政治生活各领域法治发展的全面领导，从而将“政治”与“行政”统一于国家治理的法治化进程，并以法治化为支点，推动国家治理现代化发展。具体而言：

第一，以依规治党作为依法执政的前提和保障。

中国共产党的组织特点和行为方式，深刻影响和塑造着中国政治发展和体制机制改革的总体态势和走向。因此，破解国家治理制度化、规范化建设进程中的难题，实现国家治理中“政治”和“行政”的平衡，关键是在全面加强党的领导的前提下，

确保党在宪法和法律的范围内运行,而实现这一目标的前提和支点,则在于执政党自身的建设和依规治党。党的十八届四中全会决议指出,“党内法规既是管党治党的重要依据,也是建设社会主义法治国家的有力保障”。^①由此明确了党的制度建设和法规实施对于推进国家政治生活法治化的根本作用和实施机制。

党的制度建设集中体现为通过不断完善和健全党内法规制度体系落实全面从严治党的政治目标。据此,则不仅使得党的政治生活和行为方式尽皆有据可循、有章可依,也在党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的政治建设和制度建设中,抓住领导干部这个“关键少数”,^②在党员领导干部层面强化法治意识和规则意识,并配套系统完备的监督、问责和激励机制,使法治意识贯彻于党、内化于心,逐渐成为制度文化。而党内法规与国家法律体系的有机协调和科学衔接,则可以全面实现法治规范的进一步健全与完善,为国家治理制度化奠定典章基础,并且通过传导效应,实现法治制度文化在国家政治生活各领域的传播和成长。这种制度文化贯穿于党领导社会主义现代化建设的各个环节,体现为“党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”的法治建设格局,执政党成为法治建设的践行者、承载者、领导者和推动者。

第二,以依法行政作为国家治理制度化的建设方向。

如前所述,在当代中国治理中,执政党经由“党政结构”而融入行政过程,因此,依法行政必然是执政党治国的题中应有之意。通过将法治政府建设的基本原则和目标任务纳入国家治理现代化的任务,推动治理体制机制的调适与完善,是推进国家治理制度化建设的基本思路和核心要义。这就要求在党政复合结构和运行机制的前提下,合理界定党和政府的权能,并以党内法规和国家法律体系的形式予以确认。通过法理层面的制度设计和权力安排,以权力制约权力、权利约束权力的双重途径界定权力的限度,为国家治理的制度化发展奠定法治基础。

从当代中国治理中的“政治”与“行政”的辩证联系来看,执政党的政治功能主要体现为对政府的集中统一领导、统筹协调和权威保障,在组织完善和技术操作层面理顺现有行政体制,避免职能交叉、机构冗杂、事权混乱;与此同时,充分发挥执政党的政治优势,将党的领导地位落实为“对国家立法的主导,对政府执法的监督,对公正独立司法的支持,对全民守法的示范”,^③从而充分发挥中国治理体制中“政治”与“行政”的相辅相成优势。进而言之,依法执政和依法行政的改革方略也划定了各级党政机构的职能权限,有效防止了“职能超载”及“角色混淆”,促成了各司其职、各负其责的“政治”与“行政”复合机制的形成和完善。

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《人民日报》2014年10月29日,第1版。

^② 习近平:《加强党对全面依法治国的领导》,《求是》2019年第4期。

^③ 陈明明:《双重逻辑交互作用中的党治与法治》,《学术月刊》2019年第1期。

第三，以依法治国作为政治与行政联结与统一的实践路径。

法治建设为当代中国治理中的“政治”与“行政”的有机结合提供了实施路径，尽管如此，作为这一路线图的逻辑起点，法治本身却不是先验存在的。因此，立足于中国特色社会主义法治实践，规划社会主义法治建设的科学进路，设计切实可行的法治建设实施方案，关乎以法治化推动国家治理制度化行动策略的整体效果和成败得失。在当代中国治理的实际场景和历史进程中，要提升法治建设的效力，保障和巩固法治建设成果，必须超越“自发秩序”的传统法治发展模式，坚持和贯彻中国共产党是法治建设的领导者、主导者和实施者，确认和坚持“党的领导是社会主义法治最根本的保证”。^①全面依法治国有助于加强和改善党的领导，不断提高党领导依法治国的能力和水平，巩固党的执政地位，从而使执政党本身不断强化为实现中华民族伟大复兴中国梦提供法治保障这一历史使命的关键能力。党内法规体系、制度建设和法治理念的培育，使中国共产党成为力行政治的践行者，而党的行为模式和价值导向的法治化，则经由党内法规与国家法律的衔接，通过党对国家政治生活的全面领导而产生溢出效应，由此推动国家政治生活向法治化的全面发展。

因此，通过法治建设，明确规定触发国家治理中功能机制的事项范围、发动主体、施行周期和运行边界，从而将中国治理中的“政治”和“行政”统一于中国共产党领导的法治进程，使得执政党治理的权威性、柔韧性与制度性，统一转化为政党权威对法律秩序和政治制度化的领导和支柱作用，以切实实现中国共产党领导下的全面依法治国，是推进国家治理优化升级的必然要求，也是实现行动性治理与科层化治理、政治机制与行政机制有机结合、相互强化和辩证支撑，从而不断强化和优化中国共产党领导下的国家治理立体网络模式的对策思路和切入点。

结 语

本文的出发点在于，根据国家治理的当代中国现实场景，深入把握和探究优异治理绩效的体制机制根源。本文的核心目标在于，厘清当代中国，尤其是党的十八大以来，中国共产党集中统一领导下的国家治理的体制结构和功能机制的总体样式，通过辨识当代中国治理中“政治”与“行政”体制机制的不同属性、基本特征和实际功能，分析两者之间的辩证统一关系及其有机结合的内在逻辑，进而阐明当代中国治理的党政结构的具体构成和功能机制的深层原理。

具体而言，在当代中国国家治理中：

第一，中国共产党是国家治理集中统一领导的核心力量，这是人民中国的政治属性、中国共产党的政治属性和中国国家治理属性的现实规定，也是中国国家治理

^① 习近平：《加强党对全面依法治国的领导》，《求是》2019年第4期。

的本质特征和最大优势。

第二，长期执政并且领导人民有效治理国家的中国共产党，融入和领导国家治理体制机制，是执政党治理国家的法理所在和必然要求。因此，中国共产党集中统一领导下的党政结构，是实现政治与行政辩证统一于中国国家治理实践进程的组织依托，其本身本质上也是政治与行政辩证统一关系的体现。

第三，政治与行政的辩证统一与统筹协调，在体制机制方面，复合构成当代中国治理的党政体制结构和功能机制，体现着政治战略弹性和行政制度刚性的辩证统一，体现着以政治与行政合力形成优良绩效的复合功能。在学理层面，作为一种对传统的政治与行政二分法的逆向思维，这种基于政治与行政集中统一和统筹协调的解析视角，可以超越既有理论，以理论原创性提升对当代中国治理经验事实和绩效的解释力。

第四，政治与行政是党政结构的两种治理方式，其各自衍生的治理思维、价值理念和治理手段，经由两者的辩证互动，形成了辩证复合的党政功能机制，其具体表现为行动主义与制度主义、行动性治理与科层治理、实质正义与程序正义的辩证统一，进而实现了国家治理的主导性与基础性、战略性与常规性、绩效合法性与程序正当性的辩证统一，从而产生了国家治理的“弹性”效能，强化了其适应性和包容性。

第五，在当代中国治理发展进程中，优化政治与行政结构性均衡，是国家治理现代化的必然要求。在中国共产党集中统一领导和统筹协调下，在国家治理制度建设进程中，以法治建设统筹政治功能与行政功能，深度融合政治与行政体制机制，是当代中国国家治理体系和治理现代化的现实路径。同时，随着当代中国国家治理丰富实践的深入推进，政治与行政统筹协调的体制结构和功能机制等也将不断创新和发展，并将围绕职能厘定和协作模式等核心议题形成更为优化的制度表达，据此展开的深入分析和论述也将成为今后研究的思路和方向。

〔责任编辑：刘 倩〕

ABSTRACTS

- (1) **An Analysis of the Party-Government Structure and Functional Mechanism of Contemporary Chinese Governance** *Wang Puqu and Tang Bin* • 4 •

One important reason of China's remarkably fruitful economic and social development is the effective operation of the party-government structure with Chinese characteristics. Compared with the governance structure relying on Weber-style hierarchy in Western countries, the institutional mechanism of China's national governance has its unique structure and functions: in terms of the constitution of administrative power, it is presented as a centralized and unified party-government structure formed by the ruling party through its political leadership, in profoundly shaping and integrating the government system with Chinese characteristics at the organizational and ideological levels. This structure has political authority and pioneering, as well as administrative normativity and hierarchy. With respect to the mechanism of function realization, contemporary Chinese governance implements the dialectical and unified operation principle of activist governance and hierarchical governance, "activism" and "institutionalism," substantive justice and procedural justice, resulting in a unique mechanism of function operation, and has thus realized the organic combination of governance's dominance and foundation, strategic and routine, performance legitimacy and procedural legitimacy. In the practice of governance, the "flexibility" of governance and functional mechanism of the party-government structure underlie the superiority of national governance. In the historic process of deepening the modernization of the national governance system and governance capacity, the practice of reform and development requires a balanced coordination of political leadership and administrative norms. To this end, under the premise of strengthening the party's overall centralized and unified leadership, the rule of law should be taken as the basic strategy, and the political and administrative coordination and benign interaction of the party-government structure and its functional mechanisms should be continuously improved.

- (2) **The Concept of *Dasein*: Historical Clues in Marx's Early Situating of Thought**
Zhang Yibing • 25 •

The crucial concept of *Dasein* (being there) in Heidegger's ontology is actually the *Dasein* in the sense of "existence" of the philosophy of Kant and Hegel. In his early writings, the young Marx frequently used such concepts as *Dasein* (existence), *gesellschaftliche Dasein* (social existence), and *Existenzweise* (the mode of existence), but during the period 1845-1847, when historical materialism was