

*Placing Power in Check and Building a Clean
Government Through the Rule of Law*

权力法治 与廉政治理

陈国权 毛益民 等著

中国社会科学出版社

*Placing Power in Check and Building a Clean
Government Through the Rule of Law*

权力法治 与廉政治理

陈国权 毛益民 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

权力法治与廉政治理 / 陈国权等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 8

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8779 - 1

I. ①权… II. ①陈… III. ①地方政府—行政权力—研究—中国②地方政府—廉政建设—研究—中国 IV. ①D625②D630. 9

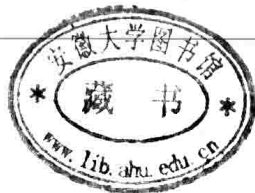
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 196872 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茜
特约编辑 王 琪
责任校对 刘 娟
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 环球东方(北京)印务有限公司
版 次 2018 年 8 月第 1 版
印 次 2018 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 26
字 数 338 千字
定 价 128.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

国家社科基金重大项目研究成果

序

为陈国权教授的这部书稿作序，是一系列偶然过程交织与叠加而生成的一個不意之果。不但我事先没有想到，国权教授恐怕亦是如此。

就这一议题的研究资历与成果而言，我显然不是一般意义上的不合适，而是特别不合适承当此一角色。

在权力制约、监督与反腐败的研究方面，国权教授（以及他率领的团队）可谓潜心探索、持之有恒，其研究之状可用“深耕精作”四字来加以描述。他曾两度领首席专家之衔，主持了相关的国家社科基金重大项目（“健全权力运行制约与监督机制研究”，2009年；“反腐败法治化与科学的权力结构与运行机制研究”，2014年）。其研究成果既有众多的专题论文——它们分别发表于《社会学研究》《政治学研究》等专业学术期刊；也有不少的学术专著，如《社会转型与有限政府》（人民出版社2008年版）、《责任政府：从权力本位到责任本位》（浙江大学出版社2009年版）、《权力制约监督论》（浙江大学出版社2013年版）。摆在我们面前的这部书稿《权力法治与廉政治理》是在2014年国家社科基金重大项目结项报告的基础上完成的，代表了国权教授在这一研究议题上达到的一个新高度。

相比之下，在国权教授擅长的研究领域，我只是一个刚迈开脚步，还没有完全入门的生徒。自 20 世纪 90 年代以来，我的学术关注聚焦于政治发展的民主化维度，对于权力制约问题虽有兴趣（相关的资料积累工作一直在断续地进行），但囿于时间和精力，无法投入实质性的资源。不过，近年来研究旨趣在不知不觉之中发生了一个变化，权力制约、监督问题日渐进入视野中心。导致这种变化的原因很多，其中最为主要的一个原因与这样一个基本判断有关：从经验层面来看，中国政治体制能否维系、完善和发展很大程度上取决于在权力制约、腐败治理和法治建设方面能否取得实质性的进步。

这一研究关注的转向，使我的思考与国权教授的研究产生了某种交集。准确地说，对国权教授及其团队的研究成果之学习和领悟，成为我切入这一领域的一个重要环节。而对浙江经验的共同关注、对理论议题的相似兴趣，构成了彼此之间相互交流的一个很好的管道。在这种情况下，国权教授建议，为他刚出版的《权力制约监督论》一书写一篇评论。我欣然允诺，要是没记错的话，这当是 2013 年深秋的事情。

在我所写的为数不多的几篇书评中，这是一篇写作过程最为漫长的文字。这倒不是因为诸事繁多而引起的耽误，事实上这期间我做了不少与书评内容相关的工作。例如，2014 年 11 月我参加了由浙江大学公共政策研究院、浙江省公共政策研究院和省编办联合主办的“第三届中国转型发展论坛”，应邀作了一个名为“从行政审批（改革）到权力清单制度——基于浙江实践的思考”的主题发言。2015 年暑假利用浙江大学高等人文社会科学研究院提供的驻访学者的机会，静心思考中国政治体制下的权力制约问题，并根据项目要求作了一个工作讲座。这些学术活动无疑为书评写作提供了很好的背景铺垫。不过，写作过程本身却一直断断续续。想起来写，卡住了停；写写读读，读读写写；可谓在读中写，在写中读。这样一直拖延到 2016 年的秋天才基本完稿，前后差不多经历了三个春秋。好在国权教授颇有耐心，没有提出任何的意见和抱怨；即

使稍有表达，也是颇为婉转的、带有温和期待的提醒。

不过，黄花菜毕竟凉了几番。等到我的书评文字出来，国权教授的第二个国家重大课题亦已结题，新书即将出版。在一次电话沟通中，国权教授再次建议，能否对书评文字做些修改，将部分内容转化为新书的序言？在前文所述的脉络内，这倒不失为一个“与时俱进”的点子。书评本是量体裁衣的细活，但考虑到两部书稿之间的内在联系，我觉得值得一试：一方面借此弥补一下有些内疚的心情，与此同时利用这一机会来了解和学习国权教授的最新研究成果。

这是本篇序言的大致由来。

在国权教授的诸多作品中，有两个相关的基本议题一直占据着中心的位置：一是关于腐败现象的经验研究，聚焦于不同类型的腐败成因及机制分析；二是从权力结构和体制层面进行理论思考，探寻解决问题的出路并提出相关的政策建议。这两大旋律在新的书稿中再次交替呈现。与《权力制约监督论》一书相比，新书稿在保持基本观点一致的前提下，在两个方面各有明显的推进。例如，在分析中国地方官场系统性腐败的制度环境和行为机制方面，作者力图说明土地公有制、地方政府职能与高廉政风险之间的经验关联，并从法治（缺失）的角度揭示地方政府的行为模式及腐败成因：“……地方政府治理中存在的三重逻辑，即政治逻辑、经济逻辑与法治逻辑。地方政府在治理过程中遵循政治逻辑和经济逻辑优先于遵循法治逻辑。在三重治理逻辑下，地方政府或是出于完成政治任务的需要，或是为了实现经济发展的目标，抑或是为了谋取官员个人私利，屡屡突破法律的约束、破坏法治的建设。一方面，地方政府及其官员常常对现有法律选择性执行，造成普遍的选择性执法局面，进而导致市场的非法化竞争和系统性腐败。另一方面，由于法律滞后性的客观存在，地方政府的许多制度创新对现行法律构成挑战，创新与法治间的紧张关系扩大了政治系统内部的高廉政风险。法治的缺失使得政治系统的运行缺乏法治化的制度环境，

从而成为系统性腐败发生的重要诱因。”^①

此处所展示的复杂的归因逻辑，最终与权力结构的特点联系在一起。用作者的话来说，“在集权结构下，权力过度集中，弱化了制约与监督等控权方式，进而造成了权力结构的非法治化。就中国而言，集权体制存在内外失衡、合谋等特征，且表现较高的韧性，这些都成了腐败滋生和扩散的肇端”。

问题的根源一旦找准，解决问题的出路便自在其中：“总体而言，高廉政风险的结构根源，在于权力结构的法治化不足，而克服权力结构的非法治化，现实路径在于建立健全国家廉政制度体系，推动权力结构的合理转型。”

《权力法治与廉政治理》一书的丰富内容显然不能用上述简短文字来加以概括，事实上这也不是本文作为序言（而不是导读）的目的。在此，笔者试图要做的事情是，在国权教授的新旧作品之间，凸显串联的“红线”，考察其对权力制约问题的理论思考，以及这种思考所体现的价值。为《权力制约监督论》一书所写的评议之词，之所以能用在这本新书上，这是一个最为重要的原因。我相信，这亦将有助于读者更好地理解这部新书所蕴含的意义。

权力制约曾是政治学和法学研究的重要议题。20 世纪“大政府”的出现使这个话题超越了传统学科的范围，而成为社会科学普遍关注的问题。其中，与政府治理直接相关的公共管理学从权力运行的角度提出了许多有价值的思想。20 世纪 90 年代流行颇劲的新公共管理运动便是一个很好的案例；它对于中国公共管理学者的影响——无论是机构改革的维度，还是政府权力制约的思考，可谓至深且巨。

作为一名公共管理专业的研究者，国权教授的这一身份具有“知识社会学”的意义——其对权力制约问题的思考具有鲜明的学科特征。大

^① 参见本书第 79 页。

致而言，公共管理学者对权力制约问题的思考是从权力运行的角度来切入的。我相信，这也是国权教授思考问题的最初出发点。但是与其同行不同，国权教授对这个问题的思考突破了权力运行维度的局限，而进入了权力结构的层面，由此（或许是无意之间）展开了一场与政治学经典理论的对话，并留下了诸多值得凝视的亮点。

为了方便行文，亦基于节省篇幅的考量，我想用以下十个命题来概括国权教授的核心论点，这种叙述方式虽然有过度化约之嫌，且难免“挂一漏万”，但它能以最简练的方式突出重点，把握精髓。^①

命题一：反腐败的治本之策在于制约（公）权力。

这是常识，也是思考的起点。所谓权力导致腐败，绝对权力绝对导致腐败。

命题二：权力制约必须从权力结构入手。

关于权力制约的讨论有多种思路，^② 国权教授认同法学家的观点：“只有将制约权力问题转化为一个权力的结构问题，对权力的制约才是可能的。”^③ “权力的制约关系实质上是权力结构问题。”^④

① 以下的概括乃基于对陈国权教授及其研究团队所发表的大量作品的阅读，在范围上既涉及《权力制约监督论》，也包括《权力法治与廉政治理》。

② 权力制约是一个涉及众多因素的复杂议题。何增科教授在一篇文章中，从九个方面——以分散权力制约权力、以专门监督制约权力、以倡导法治制约权力、以道德内约制约权力、以政务公开制约权力、以舆论监督制约权力、以信息技术制约权力、以公民权利制约权力、以民间力量制约权力——讨论了当代中国的权力制约问题。参见何增科《改革开放以来我国权力监督的重要变化和进展》，载《当代中国政治研究报告 VI》，中国社会科学出版社 2008 年版，第 18—33 页。

③ 参见周永坤《权力结构模式与宪政》，《中国法学》2005 年第 6 期，转引自陈国权《权力制约监督论》，浙江大学出版社 2013 年版，第 284 页。在《权力法治与廉政治理》一书中，陈国权等的观点有了新的发展，作者强调要超越（权力制约思考中）“以权力制约权力”的局限性：“权力控权是最直接也是在短期内最有效的控权模式，但以权力控制权力，不仅存在‘共谋’风险，而且还会陷入谁来控制控制权者的循环困境。因此，以权利控制权力就成为道德控权和权力控权的重要补充。权利控权的本义是以公民权利来制约国家权力，其内在机制是通过市民社会的多元权利对国家权力的分享和制衡来实现对国家权力的制约。”参见本书第 333 页。

④ 陈国权等：《权力制约监督论》，浙江大学出版社 2013 年版，第 284 页。

命题三：只有分权（制衡）才能实现权力制约。

分权（制衡）的观点乃自由主义思想之精髓。无论是洛克，还是孟德斯鸠；无论是分权理论，还是美国实践，到目前为止，在权力制约的思考和实践方面自由主义贡献了主流范式。

国权教授认可分权（制衡）的观念。具体而言，分权的意义体现在两个方面：（1）分权与制约之间存在内在的逻辑关系：“分权是制约的前提，只有在权力分解之后，才可能形成不同权力之间的钳制。”^① 因此，“分权制衡”是权力制约的唯一出路，也是具有普遍性的原理。（2）分权对于权力结构的转型具有重要意义：“分权是实现权力结构转型、遏制腐败的关键。”^② “分权制衡是权力结构法治化的核心要义，它意味着国家与社会之间，决策权、执行权、监督权之间，都达成了相互制衡的状态。”^③

命题四：西方的控权制度不适合中国。

然而，承认分权制衡的必要性并不意味着可以直接照搬西方的政治制度。国权教授认为：西方控权制度“扎根于西方特定的历史条件与社会文化环境。如果将此分析框架套用于中国，则不可避免会遭遇不适之困境”^④。

① 参见本书第 18 页。

② 参见本书第 336 页。

③ 参见本书第 113 页。

④ 参见本书第 123 页。更为具体的论证是这样的：“在中国，由于政治体制的特殊性，这一分析框架存在诸多争议和局限。首先，我国是由中国共产党领导的、事实上一党执政的国家，执政党对行政、司法、立法具有深刻的影响，可以说中华人民共和国成立以来的行政、司法、立法体系都是在中国共产党的领导下建立起来的；其次，中国的政务体系是由执政党与国家机关共同构成的党政体制，党政体制作为一个有机的政务大系统，又包含了执政党系统、国家系统两个亚系统，而行使立法权的人大、行使行政权的政府和行使司法权的司法机关则属于国家系统。换言之，执政党系统可以通过作用于国家系统来影响这三种权力，然而西方国家的三权分立则预示着执政党系统的运转应该遵循三权分立的内在逻辑，无法对三权之间的作用机制产生影响。因此，这种‘嵌套式’的政治系统决定了无法借用西方国家平行循环式的分权制衡框架来分析。”参见本书第 26—27 页。

命题五：寻找新的分权形式，超越西方的控权制度。

上面的叙述似乎设置了某种思维“陷阱”：一方面，只有实行分权才能实现权力制约的目的；另一方面，西方的控权制度安排又被认为不适合中国。如何跳出这一看上去似乎无解的悖论？

从逻辑上说，分权原理是普遍的，但分权的具体形式不是唯一的。西方式的控权制度只是分权制衡的一种特定方式。因此摆脱困境的出路在于：能否寻找到新的分权方式，从而既超越西方的控权制度，又满足权力制约的功能目标？公共管理学者为我们提供了解决问题的方案：在决策权、执行权和监督权的区分中寻找一种功能替代的机制。

为了便于表达，不妨将基于决策权、执行权和监督权的区分而进行权力制约的思考称为“新三权论”，以区别于传统的西方式控权学说。^①

命题六：“新三权论”的逻辑论证。

国权教授对于“新三权论”做了颇为详细的论证，为了精确表达作者的观点，请允许我做较长的引述：“对于决策权、执行权与监督权之三分逻辑，可表述如下：首先，社会分工是使一切社会活动达到预定目标的基本途径以及提高社会活动效率的基本手段。社会活动越复杂，分工就越细密；社会组织化程度越高，分工就越严格。决策、执行与监督是任何管理的三项基本活动，组织行为的专业化分离是社会分工在组织管理领域的反映，有利于管理水平的提高。任何政治组织都需要实行决策活动、执行活动与监督活动的三事分工，决策、执行与监督三事分工是使复杂政务活动提高效率、实行科学管理的必然要求。其次，由于政治组织及其人员从事任何一项政务活动都需要设定相应的职能，决策、执行与监督三事分工就发展为决策职能、执行职能与监督职能的三职分

^① “中国特色权力制约监督理论”的提法受到陈国权教授的启发：“近年来，权力制约权力模式或者说三‘权’分立在中国语境下有了新的发展，不再指西方国家的国家权力在立法、司法和行政层面的政治性宏观三分，而是指公共权力在决策、执行和监督层面的制度性微观三分。”参见陈国权等《权力制约监督论》，浙江大学出版社2013年版，第10页。

定。将政府的职能按决策、执行与监督三项基本活动进行组织化分离，适应政府管理专业化和专门化的特点，有利于政府更有效、更准确地承担职能。再次，政府职能的分化必然需要制度化的岗位和具体的个人来落实相应的责任，所以政府组织的建设应该以责任为目标，根据政府履责的需要决定政府权力的配置，以责任勘定政府权力的约束边界，按照履责的要求建构组织机构和配备人员编制。因此，决策责任、执行责任与监督责任的三责分置就成为决策、执行与监督三分的核心要素。最后，政府责任的履行需要相应的权力。从责权一致的关系出发，政府应保障公职人员在履行责任时有相应的权力为工具，从而决策、执行与监督的三责分置要求决策权、执行权与监督权的三权分立，决策权、执行权与监督权的分立与制衡是政府责任分置的逻辑延伸。于是，决策权、执行权与监督权的三权分立就成为决策、执行与监督三分的逻辑结果。”^①

“综上所述，决策、执行与监督三分的内在逻辑是清晰而明确的：社会分工是从事一切社会活动达到预定目标的基本途径和提高管理效率的基本手段，任何政治组织都需要实行决策活动、执行活动与监督活动的三事分工；政治组织从事任何一项政务活动都需要设定相应的职能，于是从三事分工发展到决策职能、执行职能与监督职能的三职分定；组织职能的分化需要相应的制度化岗位和具体的个人来承担责任，进而从三职分定发展到决策责任、执行责任与监督责任的三责分置；政治组织及人员履行责任必须配置相应的权力为手段，因此从三职分定发展到决策权、执行权与监督权的三权分立。”^②

命题七：在分工基础上重构分权制衡理论。

从分工原理的普遍性出发，从分工推导出分权（两者之间存在着必

^① 参见本书第123—124页。

^② 参见本书第124页。

然联系),在分权与制衡之间建立联系,推导出分权制衡的必然性与普遍性。由此区分了两种不同形式的分权制衡:(1)基于立法—行政—司法权的分权制衡;(2)基于决策—执行—监督权的分权制衡。

国权教授认为,一方面,这一逻辑是对立法、行政与司法三分逻辑的发展和超越。^①另一方面,两种不同的分权制衡观点又可以整合到统一的分工—分权—制衡的理论框架之中。

命题八:“新三权论”为中国特色权力制约提供了出路。

“根据政府管理过程所具有的决策、执行与监督环节将权力划分为决策权、执行权和监督权……是一种更具操作性和普适性的权力划分方式。据此,中国提出要‘建立健全决策权、执行权和监督权既相互制约又相互协调的权利结构和运行机制’……是符合历史规律和中国国情的,也应该根据这个逻辑建立具有中国特色的权力制约体制。”^②

命题九:从集权体制向制约(分权)体制的转型。

通过决策、执行、监督权的分权机制实现权力的相互制约,实现权力法治化。从制度上解决权力制约的问题,最终实现从集权体制向制约体制(分权体制)的历史性转型。^③“在国家廉政治理中,基础制度的现代化就是从传统的权力结构和运行机制转变为法治化的权力结构和运行机制,具体来说就是权力结构从集权走向制约;权力监督从单一走向多元;权力控制从统一走向分类。”^④

^① 最初,作者小心翼翼地区分了分工制约与分权制约:“在实践中,我国也建立了一套以权力制约权力的制约和监督制度,只不过与西方资本主义国家相关制度不同,这一制度的原则是分工制约,而不是西方国家的分权制约。”参见陈国权等《权力制约监督论》,浙江大学出版社2013年版,第10页。

^② 陈国权等:《权力制约监督论》,浙江大学出版社2013年版,第46、65页。

^③ 关于“转型”的表述,作者前后有不同的表述。在2013年的著作中,权力结构转型是指从“集权结构”向“制约结构”的转型;在本书中,作者提出了一个新词“权力结构的法治化转型”,认为“权力结构的法治化转型,是当前中国转型与发展对政治体制改革的必然诉求”。但基本观点前后保持一致,并无本质变化。

^④ 参见本书第336页。

命题十：社会经济发展是推动权力结构转型的关键力量。

“……随着从计划经济向初级市场经济再向现代市场经济的转型，我国从一元社会逐步迈向多元社会，权力主体之间原有的集权结构已不可能再维系下去，为适应经济社会的发展，必然要求新的制衡结构取而代之。”^①

在此基础上，国权教授提出了颇为系统的“权力结构转型的发展策略”，分别涉及制约与监督协调发展、一元与多体协同发展、内部与外部相互衔接、刚性和柔性相互结合、纵向与横向相互协调这五个方面。^②

在概述本书的要点时，笔者有两个颇为强烈的感受：

第一，在权力制约研究的问题上，公共管理学者确实走在了政治学研究者的前面。

对这一现象可以作多重解释，一个方便的猜测是与学科性质有关。如前所述，随着大政府（行政国家或福利国家）的出现，公共管理学将权力制约的研究拓展到了权力运行的领域；法学研究亦与时俱进，发展出了行政法（Administrative law）或行政宪制（Administrative constitution）。^③ 相比之下，政治学在这方面的思考似乎仍围绕着重权分立的中轴在原地打转，或因议题敏感而刻意回避。

另一个原因可能与中国改革的策略有关。中国改革开放的一大方法论特点是政治问题行政化、行政问题技术化、技术问题数量化，经由这一方式避免可能引发的高敏感度的政治争论，以及可能导致的改革举措的难产或肠梗阻。通过先行先试的结果成功来证明改革政策的正当性，所谓先将孩子生下来再说，如果是健康的再领结婚证、补生育指标。这

① 陈国权等：《权力制约监督论》，浙江大学出版社2013年版，第289页。

② 同上书，第292—308页。

③ 参见杰里·L·马肖《创设行政宪制：被遗忘的美国行政法百年史（1787—1887）》，中国政法大学出版社2016年版。

种事后主义被理论化为“实践是检验真理的唯一标准”。与此匹配的是，改革本身倾向于从最为容易的环节入手，所谓先易后难，先外围后中心，用成功改革所积累的资源来解决难度更高的问题，形成良性的改革推进机制（路径依赖）。在这种情况下，与政治学相比，研究政府行为的公共管理学可谓占据了“天时、地利、人和”的优势。在不少情况下，穿着政治学马甲通不过的关卡，换成公共管理学的背心或许能成功闯关。在权力制约问题上亦是如此。在中国语境下，“老三权分立”难有市场，而基于“新三权论”则可以成为官方承认的理论符号。

但是，这些方便的解释却不能解释为什么是国权教授扮演了这一角色。要回答这个问题，我们必须转向另一个话题。

第二，在主流理论与中国现实的互动方面，国权教授做出了有益的尝试。

中国改革的另一个方法论特点是以问题为导向，在解决问题的过程中，从事技术的、程序的、体制机制的乃至制度的创新。在这一过程中，学术研究与改革实践之间呈现出一种动态的辩证关系。在早期阶段，各种倡导性研究占据着主导地位，从海外引入的新知识、新观念发挥了明显的启蒙作用。随着改革实践的深入，在倡导性研究的旁边，逐渐发展出新的研究类型——对中国问题的实证研究，以及对改革经验的理论提炼和概括。在这一阶段，如何将主流理论与中国国情结合起来成为一个新的议题。

纵观国权教授的研究，不难发现这一历时变化也发生在他的身上。近年来，他越来越关注中国现实、越来越重视经验研究。在某种意义上，对开发区（他称之为“第三区域”）的研究便是一个很好的案例。通过经验研究，揭示地方政府的行为逻辑和各种微观机制，深化对腐败成因的分析，在此基础上有针对性地提出反腐败的政策建议，并在理论层面形成独具特色的观点。在这样的研究中，经验与理论、分析与对策、事实与价值得到了较好的统一。

第三，从学术发展的脉络来看，国权教授关于权力制约的研究具有某种标志性的意义。

要了解这一意义，我们必须拉长焦距。19世纪末，西方社会科学作为救国存亡的工具被引入中国，开启了一场不断中国化的旅程。在这一过程中我们遭遇了不同的“主义”：从“中学为体，西学为用”到“全盘西化”；从教条主义、经验主义到中国化；从“拿来主义”到“本土化”；从西方普遍主义到中国特殊论，等等，不一而足。改革开放以来，似曾相识的各种争论又以新的方式炒了一遍回锅肉。这一主题的反复呈现，一方面表明中国尚未完成现代化的目标，至今仍在路上；另一方面也显示，在现代化道路的探索中，中国学者扮演了多重且持续演变的角色：从当初的西学传播者（翻译、转述、拷贝、输入）逐渐成长为具有自主和反思意识的探索者。

国权教授及其研究团队在权力制约问题上的思考之所以值得充分肯定，乃是因为它标志着中国学者在一个重要研究领域的重要转型。在这一转型中，西方学术资源依然是重要的，但不再是膜拜的经典。在经验研究领域内，在西方被证明是行得通的知识还必须通过中国实践的检验，只有在再次取得证明之后，才能拥有科学知识应该享有的尊崇地位。在这一检验过程中，如果需要，可以结合中国的本土实践进行知识创新，包括发明新的概念以及理论重构，甚至建构超越中西对立的具有更广泛普遍性的分析框架。

在这方面，国权教授及其研究团队为我们树立了一个很好的榜样——在比较政治学的知识谱系内，重新设置研究议题，探索新的分权理论，建构基于分工原理的普遍分析框架。这样做不但需要理论素养，更需要理论勇气。我相信，在中国学术的发展史上，这种转型的意义无论怎样强调都不为过。唯其如此，中国社会科学研究方能拥有真正的生命力，才能与国际学术的同行展开有品质的对话。

当然，对国权教授研究作品的肯定并不意味着他的研究已臻完美，

也不表示笔者全然赞同其所表达的观点。在学术转型的初期，创新之可贵并不在于它的成熟与否，而在于其突破的程度。

探索权力制约的中国道路是人类历史上从未有过的实践。在这一过程中，我们必须回应诸多充满挑战性的问题。例如在理论层面，需要进一步思考的问题有：分工、分权与制衡三者究竟是什么关系？分工、分权是否必然导致制衡？在权力制约的功能方面，决策、执行和监督与立法、行政和司法是否等值？在将两者统一在同一分工原理之中时，立法功能是否能够还原为监督？“新三权论”如何发挥权力制衡的作用？其作用机制是什么？能否促成集权体制向分权体制的转型？等等。在实践层面，问题同样尖锐：究竟应如何理解当下中国的权力制约与反腐败实践？它是在探索一种分权制衡的道路，实现从集权体制向制约体制的转型，还是在集权体制的框架内引入某些因素，从而在维持集权体制的前提下，不断优化权力结构和运行过程？（后一取向可称为“集权体制下的权力制约”）如果说在权力制约的历史进程中，西方社会经历了一个从分权制衡到行政法，再到新公共管理运动（决策与执行的二分法）的过程；那么在维持集权体制的前提下，发展行政法，规范政府权力，以及行政权力的分权实践是否能实现相同的目标？换言之，能否将行政法和行政分权从西方的历史语境中抽离出来，将其与中国的民主集中制原则相结合？如果可以结合，那么最终会形成怎样的一种格局？是一种新型的集权体制，还是最终不可避免地导致集权体制向分权体制的转型？沿着这一思路，类似的问题还可以继续询问下去。

回应这些挑战构成了中国学术发展的时代契机。在一定程度上，这也是中国学术发展命脉与自信之所在。可以肯定，对这些问题的不同回答必然会导致学术的大分化。我们尚无法清晰地判断这种分化是否会构成范式危机的扳机，但可以肯定的是，它必将带来相应的震荡。处在这样一个时代，与其说是一种不幸，不如说是一种眷顾。面对着未来的开放性，中国知识界需要从事多元的知识建构——这一点并不局限于权力