

政治生态的学理分析与生成逻辑探索

——以“结构—功能—文化”为框架^{*}

王天楠

【摘要】中国特色社会主义进入新时代，对政治生态建设提出了更高要求。然而，作为学术范畴的政治生态理论远远落后于政治生态建设实践。本文力图从“结构—功能—文化”三个维度构建政治生态的学理分析框架，并在此基础上剖析政治生态结构要素错置与体系功能紊乱的关系、挖掘结构封闭与过程功能阻塞的成因、诊断结构主体倒置与政策重心偏移的症状、系统诠释文化固化与“流沙化”的缘由，由此探索结构上凸显现代性、平衡性、协调性特征，功能上包含政治性、民主性、人民性要素，内嵌法治文化、健全人格、权利意识元素的新时代政治生态建设路径。

【关键词】政治生态 “结构—功能”理论 新时代 政治体系

【作者简介】王天楠，中共辽宁省委党校（辽宁行政学院、辽宁省社会主义学院）副教授、硕士研究生导师。

〔中图分类号〕D09 **〔文献标识码〕**A **〔文章编号〕**1000—2952 (2020) 01—0073—11

政治生态是影响官民关系和政治清明的老问题。在古代社会，官员名为百姓父母官，实为驭民鹰犬、皇权家奴，既无崇高的信念伦理，亦无坚实的责任伦理。官场之中崇廉尚实、政简刑清当属鲜见，蚁羶鼠腐、贪墨成风乃是常态，终致官场生态坠入决疣溃痈之状态，王朝亦走入鱼烂取亡的尽头，由此，封建朝廷始终没有走出治乱往复的历史怪圈。新中国一改旧社会官场痼疾，公职人员每每材茂行洁，机关单位处处台阁生风。然而，近些年来，经济转型、社会转轨过程中滋生的腐败现象与权责失衡、监督阙如暗生的沉疴积弊交相作用，造成个别地方不良政治生态蔓延。

* 本文系国家社会科学基金一般项目“新时代社会主要矛盾变化视阈下公众价值观变迁及调适问题研究”(19BKS085)、辽宁省社会科学规划基金重点项目“习近平总书记政治生态思想的逻辑理路与战略意蕴研究”(L17AKS004)阶段性成果。

党的十八大以来，政治生态建设取得巨大成绩。随着一些“老虎入笼”、黠胥伏法，“不敢腐的目标初步实现，不能腐的笼子越扎越牢，不想腐的堤坝正在构筑，反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展。”^① 随着中国特色社会主义进入新时代，中央对政治生态建设提出了更高要求。本文力图从“结构—功能—文化”三个维度对政治生态问题进行深度剖析。

一、政治生态“三维”学理分析框架的建构

政治生态，引入的是生态学的概念和理念。一般而言，它被界定为国家政治生活的总和，它包括政治系统中的各种要素，如各种政治制度和规则、各种政治行为主体、各种政治行为方式、政治场域的各种政治文化和不同政治心理等。^② 然而，作为政治话语和隐喻式表达的“政治生态”概念带有模糊性和不确定性，如将其纳入规范的学理体系必须对它的组织结构、功能特性、内在逻辑与外在形态进行全方位剖析。“结构—功能”理论是分析政治生态的有效工具，该理论不但将国家看作一个动态发展的政治体系，而且借助了生态学的方法，注重体系各部分之间的相互依存关系以及体系同外部环境之间相互交流的关系形态。作为核心概念的政治体系由环境、输入、转换、输出和反馈等部分组成，这与政治生态的结构形态和功能特性相耦合，但其并没有突出文化在政治生态中的特殊作用，而是将文化作为第三级概念提出，即分别归属于体系功能、过程功能、政策功能之中。在现实中，政治文化决定政治生态的内在脉络，一定意义上，它是某个地方政治文化的外化，而政治文化是这个地方政治生态的缩影。鉴于文化在分析政治生态中的重要作用，本文将文化要素提升到与结构要素、功能要素并置的重要一极，提出“结构—功能—文化”三维分析框架。这样，整个政治生态犹如一株参天大树，“结构”是树的枝干，“功能”是维系树生存的光合、蒸腾等作用，而“文化”是树的根系。由此，这一三维分析框架更加立体地展现了政治生态的全貌，进而有助于深刻剖析政治生态的生成与治理逻辑。

（一）结构维度：政治生态的宏观架构

结构维度主要考察政治生态的整体框架，即宏观的制度规范、内在的权力配置以及政治角色之间的关系。它由制度要素、权力要素和主体要素三部分组成。

首先，制度要素是衡量政治体系现代化程度的重要标准。制度不但规制了政治主体的行为模式与行为边界，而且规定了政治机构的职权范围与运行程序。亨廷顿指出：“制度就是稳定的、受珍重的和周期性发生的行为模式。组织和程序与其制度化水平成正比例。”^③ 良好的政治生态需要通过制度化手段提升政治体系的组织化程度与程序化水平。这就要求不断通过全面深化改革破除制度中的陈规旧矩，通过制度要素的新陈代谢提升制度适应环境的能力，进而实现政治结构的优化与政治生态的优良。

其次，权力要素是政治结构的支配力量，是判断政治生态优劣的关键因子。作为政治结构的权力要素包括权力的组织体系、权力的配置以及各种权力之间的关系。优化权力结构要从三方面入手：一是明晰权力的归属，将权力属于社会共同体的法理应然与人民当家作主的执政党理念贯穿到政治系统运行的始终。二是形成权力主体与权力行使者之间明确的委托代理关系。“首先，这种委托应当

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日）》，人民出版社2017年版，第8页。

② 参见燕继荣：《政治生态是怎么被污染的》，《探索与争鸣》2015年第11期，第24页。

③ [美]塞缪尔·P.亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，世纪出版集团、上海人民出版社2008年版，第10页。

是真实的。其次，当受托人违背委托人意志行使权力时，必须承担相应的责任，并应有一个正当的程序保证委托人收回委托。”^①三是保障权力本身的有效性与不同性质权力之间的平衡性。这里，权力有效性的侧重点在权力的纵向运行方面，即处理权力系统层级结构时，要以章程的形式明确上级权力与下级权力的界限，不仅要保证权力的统一行使，而且要充分尊重下级的灵活裁量权。权力平衡性的重点是有效处理不同权力之间的横向制约问题。一方面，实现决策权、执行权和监督权三者各司其职、相互配合；另一方面，每种权力都要有明确的职责定位和权力边界，某一权力机关违反既定规则，其他权力机关能够及时启动监督程序，约束权力的滥用。

最后，主体要素是指政治结构中承担不同政治任务、行使不同职权的政治角色。个体角色是政治结构的基本单位，一个角色就是一种规则化的行为模式，角色以及角色间的关系直接影响政治生态的内部构造。良好的政治生态是由一个一个政治角色构成的，所谓“人人是环境，个个是生态”。因此，构建良好政治生态要从规范政治角色以及各角色间的关系做起。第一，要求角色的自律。这种自律必须建立在崇高的信念伦理和坚实的责任伦理基础之上。第二，要构建角色间的制约体系。民主集中制是实现集体领导、防止个人专权、实现角色间相互制约的重要组织原则。在实际运行中，通过强化民主集中制能够有效防止权力关系的异化，斩断上下级官员之间通过利益输送而形成的腐败链条，防止私人庇护与依附关系的产生。第三，角色间需要具有明晰的规范。因为各种制度、规章、程序、流程是规范角色关系的重要控制器。只有通过相应的制度规范，才能实现角色间的权责明晰、角色的权力范围明确、角色间的行为适当。

（二）功能维度：政治生态的运行状态

功能维度主要考察政治生态不同组成部分执行各自功能的情况，其中体系层次侧重政治生态的稳定，过程层次面向政治生态的循环，政策层次关注政治生态产品的实际作为。

首先，体系功能涉及政治体系的维持与适应，主要包含政治社会化、政治录用和政治交流三个方面。第一，政治社会化是政治观念、政治信仰形成、维持和改变的过程。每个政治体系都有执行政治社会化的机构，这些机构影响政治态度、培育政治价值、塑造政治信仰。在当代中国，中国共产党对马克思主义理想信念的培育，在体系功能意义上不但是凝结全国人民共同建设新时代中国特色社会主义的信念要求，而且指明了国家发展的道路、理论、制度与文化方向。第二，政治录用承担着推动政治生态吐故纳新的功能，决定了政治体系容纳的范围和政治角色的选择。而政治生态建设必须从政治录用开始，构建科学合理的选人用人机制，避免“劣币驱逐良币”对政治生态的戕害。第三，政治交流是政治体系同外部环境进行物质、资源、信息交流的主要渠道，是确保政治生态开放性的重要保障。确保政治交流畅通，一是要求政治体系是一个自主交流的系统，它能够独立自主地完成决策者与公众之间的信息交流。二是确保信息的充分性，信息的传播方式要多样，传播渠道要广泛，传播行为要自由。三是保证信息充分交流，公民应该有能力建立社会自愿团体，将作为“原子”的个人力量转化为作为“分子”的团体力量，并以团体方式实现相互对话，最终保证结构系统的对等性与开放性。

其次，过程功能关注政治生态的循环系统，这一层次将民众的要求转换为权威性政策输出。其中，利益表达、利益综合、决策和反馈是政治生态循环系统的四个关键环节。利益表达是科学、民主决策的重要依据；利益综合是把各种要求转变成政策选择的过程；决策和反馈是政治过程中关系密切但方向相反的两个环节，这两个过程的有序互动是实现下意上传、上令下达的有效途径，是政

^① 孙季萍、冯勇：《中国传统官僚政治中的权力制约机制》，北京大学出版社2010年版，第7页。

治生态循环畅通的保障。

最后，政策功能关注政治生态与其他社会体系及环境的关系，它主要关注政策的结果以及反馈情况。阿尔蒙德指出：“公共政策表示在政治过程中形成的目标，反映决策联盟期望的社会结果，反映领导人认为可用以取得这些结果的手段。”^① 政策层次反映政治体系的实际作为，并与社会需求相呼应，是政治生态与社会生态的衔接点。政策能否满足社会需求要符合以下条件：第一，政策的选择唯下而不唯上，因为唯上型政策选择是形式主义、虚报浮夸蔓延及弄虚作假、欺上瞒下盛行的根源；而唯下型政策选择以人民的利益为鹄的，将人民主权的学理应然同“从群众中来，到群众中去”的群众路线有机结合，是决策科学化、民主化的基本保证。第二，政策具有执行能力，它与执行者的自身素质、主观意愿、创新性相关，这里每一种要素的缺失都可能导致懒政、惰政与乱政。第三，政策与外部环境的交流通过提取、分配、管制三种方式完成。良好的政治生态需要政治提取的适度，政治分配的公正以及政治管制的有法可依、于理有据。

（三）文化维度：政治生态的根系

政治文化为政治生态提供内在的精神养料。在某种意义上，政治生态是政治文化的外化，而政治文化是政治生态的缩影。政治文化从体系、过程、政策三个层面直接影响政治生态的优劣。

首先，体系文化提供政治体系的认同意识和权威的合法性基础，为政治体系的稳定及其各项功能发挥作用提供文化支持，对政治生态具有整合与保障功能。按照“结构—功能”理论，政权是一整套执行政治功能的结构体系，并且通过制定一系列准则指导政治活动，而体系文化赋予政权以合法性的实质就是赋予政治结构及其各项准则以合法性。这里的体系文化提供的是规则意识、法治文化以及服从合法性权威的理念。规则意识规范了政治生态的运行，法治文化保障了政治生态的有效治理，服从合法性权威理念维护政治生态的秩序，三种政治文化是构筑现代政治生态系统的关键要素。

其次，过程文化是人们在政治运行过程中产生的一系列认识、信念、感情和判断。它承担着两个主要功能：一是个人对自己在政治过程中影响力的看法。其中参与型的自我认知能够促使人们产生行动意向，并且成为良好公民的要素。因为公民积极参与到政治过程中，不但是决策的基础，而且为公民有效监督公共部门、矫正政治生态的偏失提供保证。二是个人对于自己同其他活动者之间关系的看法，即人们对其他政治活动者的认识、信念、感情和判断。其中政治活动者之间的信任文化至关重要，它不但影响公民是否能够为实现某一政治目标而达成共识，也影响不同部门、不同岗位的人们能否有效合作。

最后，政策文化是人们对公共政策的认知、情感与评价，它为政策的评价和反馈提供心理文化基础。政策文化是人们对美好社会的想象，即一个社会的公民如何看待理想社会。理想社会的标准建构在一定政策文化基础之上，政策文化决定了政策产品的评价。因而，人们对于政简刑清政治风尚的美好想象将为风清气正政治生态的构建提供内在动力。而不同政策文化决定不同社会变革方式。激进的政策文化直接导致政局变革剧烈、社会动荡，而趋于保守、温和的政策文化，则有效地保障了政治的稳定。从这种意义上说，政策文化决定了为净化政治生态而进行的政治变革能否有序进行。同时，政策文化决定了公共政策的倾向。所谓政策倾向就是公民对政治系统的政策方针或实际作为的选择，不同的政策倾向导致不同的结果。政策文化的导向是迎合上级还是遵从民意，不但直接影响政策的结果，而且影响政治生态能否良性循环。

^① [美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德、[美]小G.宾厄姆·鲍威尔：《比较政治学——体系、过程和政策》，曹沛霖等译，东方出版社2007年版，第297页。

二、不良政治生态生成逻辑的深层分析

政治生态问题的产生是复杂的，这是由于其本身不但由宏观的制度体系、动态的政治过程、微观的政策运行、相互关联的政治角色以及内在的政治文化决定，而且受经济状况、社会环境、风俗文化等因素影响，是集各种要素于一身的政治综合体。因此，挖掘政治生态问题的根源必须将结构逻辑、功能逻辑和文化逻辑同现实情况结合起来考察。

（一）结构要素的错置与体系功能的紊乱：制度粘性、权力任性与角色惰性

制度要素、权力要素和角色要素构成政治生态的宏观框架。然而，一些地方（如辽宁），计划经济进入较早，退出较晚，因而旧制度产生的惯性与粘性影响着新制度、新规范的贯彻实施。同时，将权力关进“笼子”里的制度体系尚待完善，对权力的约束监督机制仍在探索之中，对政治角色进行督促激励以及容错纠错机制还在摸索之中。由此，这些地方的制度粘性、权力任性、角色惰性仍然构成政治生态的结构性痼疾。

首先，这些地方，计划经济时期集权型制度结构与官僚主义传统下的行政管理模式产生了极强的制度粘性，体系变革的迟钝不利于现代政治生态的建构。所谓制度粘性是指人们一旦选择了某种制度就会坚守该制度既定的方向。周雪光指出：当代的官僚体制与历史上的官僚制有诸多类似的特点，如从“向上负责制”到“向直接上级负责制”。^①这些制度结构的粘性成为现代政治体系功能紊乱的重要根源。虽然从1982年到2018年我国进行了八次机构改革，取得了巨大成绩，但是一些地方的机关干部长期受僵化、陈旧的行政思维模式和政治运作方式影响，产生强大的思维惯性与体制性路径依赖。因此，一些地方改革的措施没有真正落实或者落实有偏差，一些地方官僚主义与形式主义以变异的方式呈现。这些旧制度、旧体制的粘性不但影响地方营商环境，而且成为不良政治生态的重要体制性根源。

其次，个别地方，权力结构的失衡成为权力任性、腐败丛生的重要原因。一般而言，权力结构来源于两个层面，即体制层面和人格层面。在体制层面，权力来源于合法的或法定的职位；在人格层面，权力在很大程度上依附于政治体系中的人际关系以及不同政治角色的人格因素。胡伟认为：“由于社会条件与政治文化的不同，人格化权力结构的影响通常更为重要。”^②这种人格化权力可以通过人际关系不断辐射、延展。所谓的“二号首长”现象即指一些领导的秘书、司机、近亲属会因与领导的特殊关系而产生巨大的政治能量。翟学伟则将之称为“日常权威”，“它用来指称那些我们在政治和社会生活中本没有权威，却能靠其关系网赋予其权威的那些人……比如‘靠山’、‘撑腰’、‘后台’、‘人脉’、‘来头’、‘保护伞’等”。^③这种权威或权力通过关系网渗透到政治体系的各个层次和角落，导致现代政治中对权力进行规范与制约的制度设计难以实际发挥作用，即人格化权力加剧权力结构的失衡。而一些地方人格化权力的泛滥则是政治生态恶化的天然催化剂。

最后，一些地方，政治角色的官僚化为不良政治生态蔓延推波助澜。在我国，领导干部是政治体系的主体，政治主体的官僚化是影响政治角色精神面貌与工作作风的重要因素之一。官僚化与官僚体系的结构特性相关，如某些基层单位工作人员长年从事单一枯燥的工作，且受层级与晋升空间所限，常会陷入自我懈怠与消耗的“内卷化效应”之中。在这种状态下，人们往往仅满足完成工作

^① 参见周雪光：《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》，三联书店2017年版，第77页。

^② 胡伟：《政府过程》，浙江人民出版社1998年版，第140页。

^③ 翟学伟：《中国人的关系原理——时空秩序、生活欲念及其流变》，北京大学出版社2011年版，第128页。

的形式，而不追求工作的质量与价值。同时，“相互推诿”“好人主义”“论资排辈”等“机关病”加剧了官僚主义的泛滥。在行政部门自我激励机制不健全的条件下，一些公职人员外无竞业压力、内无竞争动力，诞生了所谓“佛系干部”。由此，官僚制度“内卷化效应”的弊端与某些机关单位的僵化习气相互配合，共同助长了懒政、惰政与乱政之风。

（二）结构的封闭与过程功能的阻塞：单向度表达、利益综合被垄断、“失聰式”反馈

政治生态能否循环畅通的首要条件是政治体系的内部要素与外部要素能否在开放的状态下保持协调与互动，即公共政策部门能否有效实现公众的切身利益、满足公众的实际需求。当前不良政治生态的结构性问题表现为个别地方政治体系的封闭固化，即公众的诉求难以通过正常渠道送达到政治体系中或者难以得到相关部门的重视，个别公共决策与公众利益相脱节。某些地方（如作者所在的城市）在为“创建国家卫生城市”而“一刀切”地取缔地摊的过程中缺乏同老百姓的沟通与协调。这直接导致党和政府与人民群众沟通出现问题，群众的呼声被漠视、群众的利益被无视、群众的嘱托被忽视。这种结构性问题呈现到过程功能层面，表现为政治生态循环链条的各个环节出现问题，整个政治生态运转异常。

首先，一些地方“单向度”的利益表达直接导致政治过程运行不畅。一般而言，双向多渠道的利益沟通与表达渠道是确保科学、民主决策的重要依据。但是，源于各方面原因，公众主动参与政治的热情较低、政治表达能力较弱，且表达环节过于倚重官方渠道，形成利益表达的“单向度”，堵塞了政治生态系统的循环。其次，一些地方利益综合过程被垄断。由于权力在资源配置中的决定性作用，资源围绕权力展开，出现某些官商勾结共同垄断利益综合的现象。而一些普通百姓关心的问题难以在利益综合中脱颖而出，如一些容易产生邻避效应项目的盲目上马，很多都是开发商影响利益综合的结果。最后，一些地方“拍脑门式”决策与“失聰式”利益反馈使政治输入系统与输出系统出现断裂。决策是将有效政治要求转换成权威性政策的过程，是政治过程的关键阶段。由于上述“单向度”的利益表达、“分肥式”利益综合以及唯上不唯下的利益输出让决策不但失去民意基础，而且成为地方社会稳定的隐患。输入系统与输出系统的断裂，导致了地方政治生态循环系统紊乱。

（三）结构主体的倒置与政策重心的偏移：唯上型政策选择、短视型政策制定、数字型考核标准

民主集中制是党的根本组织制度和领导制度，同时也是构建中国政治结构的基本原则。民主集中制要求在民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。这就要求民主在政治结构中起基础性作用，政治决策需经过充分的民主协商形成。然而，“目前，一些党员干部为民服务不实在、不上心、不尽力，脱离群众。”^① 这造成一些地方政治结构中民主的基础性作用被弱化或虚化，决策失去了民意依据与协商基础，集中与民主的关系倒置。如汤森和沃马克指出：“决策者或领导者总是被一些人员和机构的圈子所包围，这些人指望可从中找到某种门路。其结果是，领导人经常埋怨面对着‘文山会海’。另一方面，一项决定一旦作出，就再也无法提出反对意见。”^② 这种局面不仅体现在横向的“班子成员”的结构关系中，而且体现在纵向的政府与人民群众的结构关系中，结构主体的倒置最终导致政策重心向上偏移。

公共政策在整个政治过程中占据重要地位，政策重心的偏移在一些地方产生了严重的后果。首先，唯上型政策选择。由于科层制固有的结构性特征，自上而下型资源配置方式以及不合理的考核、晋升标准，导致了某些地方政府唯上不唯下的政策选择模式。唯上型的政策选择的后果是形式主义、

① 习近平：《在“不忘初心，牢记使命”主题教育工作会议上的讲话（2019年5月31日）》，人民出版社2019年版，第4页。

② [美]詹姆斯·R. 汤森、[美]布兰特利·沃马克：《中国政治》，顾速、董方译，江苏人民出版社2010年版，第64页。

虚报浮夸蔓延，各种打着民生旗号的政绩工程层出不穷。只顾面子、不顾实际、以上级意志为鹄的的统计数据进一步助长了各地弄虚作假、欺上瞒下的歪风邪气。唯上型的政策选择不但严重破坏了民主集中制的组织原则，而且使上下级的工作关系演变为等级关系，党员干部与人民群众的联系脱节，政治生态乃至社会生态遭到严重破坏。其次，“短视型”政策制定。一些地方农业传统深厚，小农经济思想根深蒂固，加上部分领导干部实用主义的行政思维，直接导致了政策的“短视”与急功近利（如华北某地区“唯GDP”造成环境污染严重）。一些地方罔顾长远利益、专注短期效应的政策制定与执行（如缺乏长远规划的城市建设），导致了极其恶劣的影响。最后，数字型考核标准。一些地方遵循行政便捷原则而不是人民满意度标准制定的各种生硬的数字型政绩考核标准，不但助长了弄虚作假、数字出政绩的歪风邪气，而且造成一些地方形式主义泛滥，导致政治生态与经济生态恶化的严重后果。

（四）政治文化的痼疾：人情流俗、历史流毒与文化“流沙化”

政治文化是政治体系的“神经中枢”，也是构造政治生态的内在基因。在剧烈的社会转型过程中，历史流毒、人情流俗与转型期的不确定性交相呼应，导致政治文化在形塑政治生态过程中的正面作用被弱化，负面效应被放大。

首先，中国传统社会呈现“差序格局”。独特的血缘、地缘关系与人际结构成为人情关系社会的滥觞。此结构滋生的人情流俗影响深远，时至今日，一些地方浓郁的乡土人情仍然是一些官场重人情轻规矩、重关系轻纪律风气与团团伙伙、拉帮结派痼疾的重要根源。错综复杂的人际关系也使以法律、契约为规范的现代社会秩序让位于以各种人脉、人情为挈领的关系网络。陈旧的人情流俗不但降低了体系文化在国家认同和权威合法性方面的作用，而且严重破坏了地方政治秩序，造成地方政治生态恶化。

其次，政治文化具有强大的惰性，这让某些古代官场文化流毒容易在现代的政治机体中借尸还魂，成为制约个别地方政治发展的重要因素。如福山指出：“人类的制度不像基因，可得到精心的设计和选择；它们的代代传播凭借文化，而不是遗传；它们因各种心理和社会的机制，而被注入内在价值（intrinsic value），变得不易变革。”^①受千年封建专制文化流毒影响，官本位观念在一些人头脑中根深蒂固，成为个别地方政治生态恶化的痼疾。所谓官本位就是以做官为本、以掌权为纲、以仕途升迁为人生目标，一切服从“乌纱帽”大小，一切服务官阶高低。这种以权力为中心和标尺、把人分成三六九等的落后观念与现代社会的平等理念水火难容，是一些地方权力崇拜、等级特权盛行、干群关系紧张的重要文化根源。官本位观念也是滋生劣质过程文化的重要因素，它使政治角色在自我定位时将权力大小作为自我评判的标准；在处理自我与他者关系时，将上下级的分工合作关系异化为依附关系，将平等的同事关系异化为你死我活的竞争关系，最终将政治过程看作个人角逐权力的“沙场”。

最后，当前社会正处于由传统向现代转型的过程中。一些地方原有的官场伦理被打破，现代公共生活的责任伦理尚未成熟，人们的信仰与价值根基不牢，总体精神层面呈“流沙化”状态。由此，某些公职人员既缺少“民能载舟亦能覆舟”的民本文化规约，又缺乏“为纳税人尽责”的公务员操守，更欠缺“全心全意为人民服务”的社会主义文化觉悟，部分地方的公务人员权利意识淡薄、法治理念阙如、官本位盛行、特权思想严重，如此政治文化成为个别地方政治生态恶化的缩影。

^① [美] 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，广西师范大学出版社2012年版，第23页。

三、新时代政治生态建设的路径探索

政治生态问题的凸显虽是近几年地方治理中暴露出来的新问题，但究其原因，既有历史纠葛，亦有现实因果，囊括了多重要素。因此，必须从结构、功能和文化三个维度入手，才能避免“井蛙之见”与“医头医脚”的治标之法，进而全面化解政治生态困境，实现政治生态的“山青水秀”。

（一）重塑新时代政治生态的结构要素：现代性、平衡性、协调性

现代性、平衡性和协调性是构建新时代政治生态在结构方面的要求。这里的现代性突出的是治理体系的完善与治理能力的提升，平衡性强调的是权力安排的适当，而协调性是指结构中角色间关系的协调。

首先，新时代政治生态建设要纳入国家治理体系和治理能力现代化的进程中。这既是对政治生态进行结构性顶层设计的需要，也是实现政治生态现代化的路径需要。由此，深化党和国家机构改革成为第一要义，这要求国家机构适应社会主义市场经济的发展要求，从资源调配的主导者变为“自发秩序”的守护者、公共生活的服务者、宏观发展的调控者。为此，要遵循市场经济的运行规律、社会生活的治理规律和行政事务的管理规律，处理好政府与市场的关系，缩减审批事项，放权于市场；要理顺政府与社会的关系，减轻政府负担、还权于社会；要协调好各部门间关系，解决职能不清、责权不明、推诿扯皮等问题，使政治的上层建筑与市场经济的基础相匹配。

其次，新时代政治生态要求“完善权力配置和运行制约机制。坚持权责法定，健全分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗制度，明晰权力边界，规范工作流程，强化权力制约。”^①因此建立制约、监督与有效规范相结合的权力平衡体系势在必行。一要在权力运行方面，实现决策权、执行权与监督权的相互监督制约，这就要求强化决策责任、执行责任和监督责任，完善责任细则，列出责任清单。二要在权力空间方面，横向调整分散且相互独立的权力结构，落实集体领导与民主决策体制，实现民主与集中的适当；纵向调整“层次性弱化的权力结构”，理顺上下级的关系，平衡上下级权力结构，制定合理的权力运行流程；外部制约方面，强化以权利制约权力的机制，全面落实公民权利、代表权利和党员权利，实现权力的外部制约与内部制衡相结合，实现权力与权利之间的平衡。三要在权力配置方面，构建合理分权、适度放权、适当限权的平衡性权力结构。四要在完善权力监督体系方面，打通问责和巡视的“任督二脉”。在问责方面，建立党内、行政与社会三位一体的问责体系；把对涉及人事、财政及重大事项的常态性问责与针对问题的专项问责结合起来；将问责与日常考核和职务晋升联系起来。另外，发挥巡视“利剑”的作用，完善常态巡视与专题巡视相结合的机制，党内巡视与党外座谈互补的机制，巡视与纪检、司法相互配合的机制。由此，通过平衡性权力体系的构建，最终将权力运行纳入制度化、规范化、程序化轨道。

最后，新时代政治生态建设要求结构主体保持高度的协调性，为此要规范角色间的关系、完善角色规章和强化角色自觉。一是要规范“一把手”与其他班子成员的角色关系，发挥集体领导体制既有分工协作、又能相互监督制约的功能。在党委领导体制中，“推进党委权力运行的流程化，完善党委议事决策机制，以流程控制和集体决策限制‘一把手’专断”。^②要以民主集中制的组织原则解决权力结构的制约弱化，要以公开透明化解权力运行中的暗箱操作。二是完善相关规章制度，以规

^① 《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》，《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，人民出版社 2019 年版，第 64 页。

^② 朱昔群、胡小君：《民主集中制的制度化：领导体制、制度体系与工作机制的综合研究》，《马克思主义与现实》2014 年第 3 期，第 19 页。

章程序明确职权与职责，以法规条文规范应为与禁止。习近平总书记指出：“铲除不良作风和腐败现象滋生蔓延的土壤，根本上要靠法规制度。”^①因此，要用明确的规章制度协调角色之间的关系，提升角色关系的法治化水准。三是强化角色自律。自律是化解角色间矛盾冲突的最好办法，是将矛盾纠纷消灭在萌芽状态的最佳方式。为此，要通过加深彼此了解，避免矛盾隔阂，实现团结互助；要通过提升角色的思想境界与道德层次实现角色行为上的自觉与自律；要通过培育角色的协作互利精神，化解利益纠纷，实现合作共赢。

（二）凸显新时代政治生态的功能特征：政治性、民主性、人民性

政治性、民主性和人民性是新时代政治生态在功能方面的特征。政治性强调政治生态的制度属性，民主性重点在政治生态的运行过程，人民性突出政治生态的政策导向。

首先，政治生态在制度体系方面要适应政治性的要求。党的十九大报告指出：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”^②党的十九届四中全会再次强调：“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，党是最高政治领导力量。”^③同时，党的领导也是保持政治生态正确政治方向的根本前提。党的领导体现在把握政治生态的政治方向、谋划政治生态治理的大局、制定净化政治生态的策略、提升改善不良政治生态的能力和定力，最终确保党总揽政治生态建设的大局，协调化解政治生态各要素的矛盾和冲突。坚持政治生态的政治性，还要树立马克思主义的理想信念，锤炼党性修养，补足“精神之钙”，驱散“思想之霾”，使领导干部在政治立场上站稳脚跟，在诱惑面前经得起考验，对簠簋不饬敢于亮剑，最终确保新时代政治生态的政治方向。

其次，过程的民主性是新时代政治生态在运行过程方面的要求。这需要在政治过程的各个环节都贯彻民主原则。其一，利益表达环节，要立足民意、遵循民愿、了解民情，拓宽利益表达的民主渠道，增设听取民意、吸纳民情的新型协调部门，利用微信、微博、政府网页、政务热线等多种渠道了解民情民意。其二，利益综合环节，要按照民主的原则协调好、沟通好各方利益。要努力将各阶层的利益诉求集中、归纳和提炼为整体的、全面的利益诉求，使之与集体及社会主导性群体的利益要求紧密结合，努力将民情民意转变为政府的政策选择。最少受惠者获得最大利益的“差别原则”应当提倡，金钱与权势的渗透必须抵制，谨防各种既得利益者结成联盟，使利益综合陷入“权贵分肥”的境地。其三，决策是把人民的政治诉求通过民主程序转换成权威性政策的关键性阶段。这一方面要依照民主程序进行决策，公职人员依法定程序履行职责、依法定范围行使权力，防止越权决策、越级决策、违规决策；另一方面，要强化决策责任，完善重大决策的跟踪、问责、监察、反馈机制。其四，建立正面反馈与负面反馈相结合、自我反馈与外部反馈相配套、上层反馈与下层反馈相衔接的机制，并努力构建通畅的信息交流渠道与反馈处理机制，使决策者由失聰或选择性失聴的“装睡者”转变为听得进逆耳之言、敢于改正过失的“清醒者”，进而力保新时代政治生态的民主性。

最后，政策取向的人民性既是提升政策实际作为的重要保障，也是新时代政治生态在政策取向方面的要求。因为政策的实际作为是政治过程的结果，它将政治过程中形成的应然目标转化为社会

^① 习近平：《在十八届中央政治局第二十四次集体学习时的讲话（2015年6月26日）》，《习近平关于“不忘初心、牢记使命”论述摘编》，中央文献出版社、党建读物出版社2019年版，第154页。

^② 《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日）》，第20页。

^③ 《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》，《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，第23页。

期望的实然效果，是公众判断政治生态优劣最直观的标尺。而政策的输出也是政治生态与社会生态、经济生态互动衔接的关键一环，只有保持政策取向的人民性，才能保障人民的利益，实现人民的期望，提升人民的福祉，最终体现新时代政治生态的人民性。习近平总书记指出：“全党同志要把人民放在心中最高位置，坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准，使我们党始终拥有不竭的力量源泉。”^①这里，考核体系是实现以人民为中心思想的重要制度载体之一。因为考核体系的价值决定了政策取向的方向。因此，在考核体系、考核标准和考核侧重方面体现人民性是确保政策取向人民性的前提条件。一是考核体系应由单一体系向广大人民群众参与的多元体系转化。随着服务型政府理念的打造、现代国家治理体系的构建，政策实际作为的考核越来越需要广大人民群众的参与，建立国家、社会、企业、个人等多元主体组成的考核体系势在必行，进而根除“唯上型”政策选择和“短视型”政策执行。二是考核标准由重指标的增长向重人民幸福指数转化。“考核是一根‘指挥棒’，有怎样的考核导向就会产生怎样的行为。”^②因此，将民生诉求、公众愿望与居民幸福指数纳入考核范围，成为提升政策实际作为、遏制不良政治生态滋生的重要举措。三是考核重点由结果导向向过程导向转化。侧重执行过程、执行手段与方式的考核能够有效地控制政策执行中的偏差，既防患于未然，又督促官员改善执法细节、注意人文关怀，进而密切党同人民群众的血肉联系、深化领导干部与人民群众的鱼水之情。

（三）夯实新时代政治生态的文化底蕴：法治文化、完善人格、权利意识

新时代政治生态需要现代政治文化作为支撑，“发展社会主义先进文化、广泛凝聚人民精神力量，是国家治理体系和治理能力现代化的深厚支撑。”^③也是新时代政治生态建设的重要内容。这就要求培育现代的体系文化、过程文化和政策文化。

首先，体系文化方面，消除乡土文化的不良影响，培育法治文化。法治文化能够有效地将人情流俗转化为契约规范，将潜规则转化为显性制度，进而在体系层次形成政治生态的认同与支撑体系。为此，一是宣传树立法律至上的观念。法治要求全体社会成员普遍地遵守法律的规约，不得有任何个人、集团或部门超然于法律之上、游离于法律之外，进而从根本上否定特权意识和人治思维；二是政府不得违背其价值前提，按照法律要求行使政府权力，并且把政治生活的基本规则纳入法治的轨道，使政府权力受到理性的、透明的、稳定的宪法性规约，使法治文化成为新时代政治生态的内在价值。

其次，过程文化方面，涉及两个层面的内容。在个人自我定位层面：一是树立政治主体意识，个体应摆脱依附权力的臣属心理，消除等级观念，建立完善的政治人格。二是培育政治平等意识，每一个政治角色都是政治过程中不可或缺的一分子，每一个人都应当担当各自责任，因此不同岗位的公职人员只有岗位与职责的区分，没有等级的差异，在人格属性与工作关系上人人平等。三是培育政治责任意识，肩负政治责任与赋予政治权利应该成为一个问题的两个方面，因为权利与责任是对等的，公职人员在享受权利的同时要牢记心中的责任以及政治岗位赋予的责任使命。在处理个人与其他活动者的关系层面：搭建人际信任体系，形成信任文化。这里，信任不但是一种微妙的心理状态，而且是社会资本的重要组成部分，它能够有效压缩腐败生存的社会空间，提高政府机构的行

^① 习近平：《在庆祝中国共产党成立九十五周年大会上的讲话（2016年7月1日）》，《十八大以来重要文献选编（下）》，中央文献出版社2018年版，第352页。

^② 金太军、张健荣：《“为官不为”现象剖析及其规制》，《学习与探索》2016年第3期，第45页。

^③ 《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》，《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，第42页。

政效率，进而为政治生态的良性运行提供润滑作用。构建信任文化要分两个层次：第一个层次是政治角色之间的信任关系，这就要求规则的透明、制度的规范、责任的明确与赏罚的分明。第二个层次是公职人员与公众之间的信任关系，这要求公职人员提升公而忘私、摩顶放踵的思想道德层次，营造返朴还淳、风清气正的社会风尚，恪守洗手奉职、纤尘不染、不忮不求的职业素养，培育澹泊寡欲、刚肠嫉恶、风骨峭峻的为官之德。

最后，政策文化方面，以实现人民群众的根本利益为鹄的，突出公共政策的服务性，规范国家权力，实现人民权利。为此要从四个方面入手：一是树立权力来源于权利的观念，国家权力的配置、国家公务人员的产生、国家权力机构的设置及其运作方式和程序等要成为公民行使权利的结果。二是树立权力服务于权利思想，国家权力的目的和价值都体现在为人民的权利服务之中，维护正义、保障自由、防止侵权、惩恶扬善是国家权力的应尽之责。三是树立权力以权利为界限的理念，主体可以尽其所能地行使自己的意志自由，充分享有宪法和法律所认可和保护的利益，创造性地发挥其才能和潜力。四是树立权利监督权力的观念，用人民的监督权利防止公权力的滥用。由此，通过权利意识的提升，有效保障公共政策人民性、服务性，进而彰显新时代政治生态的制度属性。

综上所述，只有从结构、功能和文化三个维度共同努力，才能构建起新时代“风清气正”的政治生态，进而培基固本、正本清源。

（责任编辑：周勤勤）

The Theoretical Analysis and the Exploration of the Generative Logic of Political Ecology—Based on the Framework of “Structure—Function—Culture”

Wang Tiannan

Abstract: Socialism with Chinese characteristics has entered into a new era, which puts forward higher requirements for the construction of political ecology. However, the theory of political ecology lags far behind the practice of political ecology construction. This paper tries to construct a theoretical analysis framework of political ecology from three dimensions of “structure-function-culture”. Based on this, it analyses the relationship between the misplacement of political ecological structural elements and the disorder of system functions, finds out the causes of structure closure and process function blocking, diagnoses the symptoms of the inversion of the structural main body and the offset of policy focus, and systematically explains the reasons for cultural solidification and “quicksand”. Therefore, it explores a political ecological construction path in the new era, which highlights the characteristics of modernity, balance and coordination in structure, contains the elements of politics, democracy and people's nature in function, and is embedded with the factors of the culture of rule by law, sound personality and right consciousness.

Keywords: political ecology; “structure-function” theory; new era; political system