

“政治势能”与中国治理： 从“高位推动”的经验检验到理论建构

贺东航

〔摘要〕“势能”原指物体在自然物理空间因位置高低而蕴含的不同能量；在中国政治空间中，党的系统与国家系统同样构成了一种政治结构，其中党的权力位阶在“党的领导”这一根本制度安排下居于更高位置，此即“政治势能”的核心隐喻。该概念源自中国治理实践中的“高位推动”机制，其运作在政策执行中呈现“趋势—权势—造势—定势—借势”的传导过程：由党确立方向（趋势），借助领导小组等机制赋予权威（权势），经由宣传与思想工作营造舆论、凝聚共识（造势与定势），最终将积聚的政治能量传导至行政系统，驱动各方面治理的快速执行（借势），深刻体现了党的领导制度体系的内在逻辑。本文从知识社会学的视角，系统分析了中国特色治理概念“政治势能”的理论建构过程，回溯了“政治势能”从地方实践经验到概念发现，再到理论体系化的知识生产全过程，以期深化对于中国政治学自主知识体系构建的学理性诠释。

〔关键词〕 政治势能；高位推动；党的领导制度体系；发现型概念；中国特色治理；自主知识体系

〔中图分类号〕 D25；D26 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000 - 4769 (2026) 02 - 0032 - 08

一、问题提出与学术意义

“政治势能”作为一个源自中国政治实践的本土治理概念，是近年来中国政治学界提出并逐步完善的学术新范畴。这一概念的提出，并非单纯的经验归纳与概念推演，而是源于对中国本土化治理经验的理论关怀，以及对既有学术研究特别是基于西方理论范式的科层制研究，在解释中国现象时显露出的理论局限与解释乏力的深切反思。

长期以来，在行政组织、公共政策与国家治理研究领域，马克思·韦伯的理性科层制理论提供了一个强大的分析框架，用以审视政府机构的运作逻辑。国内诸多研究多遵循此路径，或从应然层面论证中国行政体系应如何向韦伯式理性官僚制转型^①，或从实然层面将政策执行中的阻滞归因于科层制僵化、信息不畅与“经济人”的自利倾向，并据此开出以市场化、完善规章和加强监督为核心的“药

〔作者简介〕 贺东航（1967— ），复旦大学特聘教授，复旦大学社会科学高等研究院专职研究员、博士生导师，上海 200433。

〔基金项目〕 上海市哲学社会科学规划重大研究专项课题“中国治理政治学自主知识体系建构研究”（2025DZX003）

① 刘琳：《行政管理思想在我国政府工作实践中的应用——以马克思·韦伯的科层制为例》，《管理观察》2016年第1期。

方”。^①除此之外，也有研究探讨了中国当前行政执法体制改革的治理逻辑与改革成效，从理论上联系“整体性政府”与“后科层制”的思想，解释其治理的价值。^②

这一系列植根于韦伯范式的研究确实富有启示，但在解释中国独特的政策执行现象时，却面临着一个共同的理论盲区：它们大多预设了一个以“价值中立”和“技术理性”为圭臬的行政体系，却难以充分解释为何在中国的治理实践中，由党的各级垂直系统深度介入并主导某项专业性公共政策时，能产生如此强大的动员效果与执行突破——即实践中广为存在的“高位推动”现象。具体而言，现有研究的局限体现在：

1. 理论预设的“水土不服”：韦伯范式难以容纳中国“党员干部”与“国家公务员”双重身份交织的复合结构。它将官员简化为遵循规章的“官僚”，却无法有效分析其作为“党的干部”所承载的政治忠诚、意识形态使命与超常规动员的行为逻辑。

2. 对执行动力的“窄化”理解：既有研究多聚焦于行政科层内部的“技术逻辑”，将突破性的政策执行简单归因于资源投入或压力驱动，而未能揭示其背后由党的领导所启动的一套完整的“政治动能”传导机制。它们解释了常规状态下的行政运作，却无法解释为何在特定时期（如集体林改、脱贫攻坚、乡村振兴），同一套科层体系能爆发出截然不同的执行强度与速度。

3. 将中国问题简单归因为“韦伯化不足”：上述研究隐含的结论是，中国治理中的问题源于科层制“不够理性”“不够韦伯”。这种视角，忽略了中国治理的许多成功案例，其动力恰恰来自一套超越乃至重塑常规科层逻辑的政治动员体系。

总的来看，以上观点观察到了具体现象，却未能提炼出驱动这一现象的核心理论变量。正因如此，当西方公共政策理论面对“为何一个专业性政策的主管部门，会主动寻求党口部门联合发文以推动工作”这类中国场景下的常态问题时，其解释力显然捉襟见肘。这就迫切要求研究者从中国本土实践出发，总结提炼出符合自身政治语境的原创性概念工具。在这一背景下，“高位推动”首先作为一个精准的经验性描述进入学术视野。但它带有浓厚的官场话语特征，尚不足以构成一个价值中立、逻辑严谨的学术概念。任何源自经验的新概念若不“入籍”学术系统，终将沦为“概念孤儿”。^③为此，本文的研究切入点正在于：直面既有科层制理论在解释中国政策执行实践时的局限，从“高位推动”这一本土经验现象出发，进行系统的学术提炼与理论建构。

本文的核心任务与理论定位在于：提出并系统阐释“政治势能”这一概念，旨在将中国特色的“党的领导”这一根本制度安排，如何具体转化为政策执行驱动力的内在机制，上升为一个具有普遍分析力的政治学理论范畴。这不仅是为了更精准地描述“高位推动”现象，更是为了揭示其背后党政关系互动、官员行为逻辑切换以及政治能量传导的核心过程，从而构建一个能够同时容纳“行政科层逻辑”与“政治势能逻辑”的更具解释力的中观理论框架。

这一概念的提出与理论建构，不仅能够深化我们对中国特色政策执行动力机制的理解，丰富公共政策研究的理论视野，为理解中国治理和政治运行机制提供新的分析框架，也是构建中国政治学自主知识体系的一次积极尝试与努力。

二、“政治势能”的前半身——“高位推动”

“政治势能”概念植根于中国治理实践，其经验基础可追溯到改革实践中形成的“高位推动”工作机制。因此，我们先梳理“高位推动”一词的出现和演进，为“政治势能”的形成提供经验依据。

“高位推动”一词最初在20世纪90年代末至21世纪初的媒体报道中零星出现，当时多与“高度重视”连用，表示政府部门对某项工作的积极态度。彼时这一提法并未直接与“党委领导”的机制相联系，影响有限——在中国知网检索1992—2003年的文章，仅找到15篇含有“高位推动”关键词的文献。真正将“高位推动”用于指称党委高层主导推动政策落实的工作机制，始见于21世纪初的新一轮农村集体林权制度改革实践。2004年，江西省在林改试点中创造性地实行了“书记主抓”的机制。2007年3

^① 参见董全亮：《公共选择视角下科层制与政府失灵关系透析》，《商业时代》2008年第26期；陈晓珊：《借鉴科层制的权力运作理论完善我国政府采购的防腐机制》，福州大学，硕士学位论文，2003年。

^② 吴建南、张攀：《整体性政府与后科层制——行政集中执法改革的案例研究》，《行政论坛》2017年第5期。

^③ 徐勇：《将概念带入学术体系：为“概念孤儿”寻家》，《中国社会科学评价》2022年第4期。

月，一篇提到江西林改工作机制的文章《高位推动 整体推进——江西省林权制度改革的做法和经验》提到：“在省级领导的带动下，逐渐形成了‘党委统一领导，政府组织部署，部门加强指导，村组具体实施’的工作机制，为林改的有序推进提供了坚实保障。”^①这是2006年以来，媒体首次用“高位推动”来表述以党委领导为核心的公共政策执行机制。而像林业改革这本由一个专业性职能部门林业厅所负责的政策转移给党口等政治机关来总负责，是国外公共政策执行所没有的现象。随后，各林改试点省份的林改主管部门也开始使用“高位推动”表述类似的机制。^②据统计，截至2008年一季度，在知网以“高位推动”为关键词可检索到30余篇相关文献。^③“高位推动”作为党委高层带动政策执行的方法，很快在林改实践中得到广泛传播和认可。2008年国家林业局在全国推广林改时，将“三级书记抓林改”扩展为“五级书记抓林改”的全国工作机制，即从中央到省、市、县、乡五级党委书记都亲自担任林改领导小组负责人。^④

在林改“高位推动”的具体实施层面，相关林改试点省份均由各级党委出面相继成立“林改工作领导小组”，实现对财政、人力与行政权力的统筹协调，即从林业部门推进转为党委主导的“高位推动”格局，权势显著抬升，形成“党委政治意志——地方行政落实”的纵向传导链条。领导小组成员涵盖发改、财政、林业、自然资源、农业农村等部门。领导小组承担了政策协调职能和负责改革方案审定与试点评估，实现了“党委决策—政府执行—部门协同”。在林改推进过程中，产权界定、收费制度和林地经营权流转涉及多个部门利益。党委领导小组通过“会商制+督办制”打通纵向与横向的信息壁垒，协调财政部门下达专项资金、司法部门建立林权纠纷仲裁机制、金融机构设立林权抵押贷款业务，形成以政治权威为核心的多元协调机制。“高位推动”使改革资源获得再分配，资金使用纳入党委督查体系，保证了财政、组织、人力资源的统筹调度。由于林业两金（育林基金、维持简单再生产费）的取消，触动了部门利益格局。书记直接主持专题会议，要求“谁拖延谁负责”“谁设卡谁问责”，形成了以政治压力倒逼行政改革的典型案例。通过“领导小组”，将林业、国土、税务等部门整合进统一一窗口，显著减少审批层级。各地“领导小组”建立林改“周调度、月通报、季督查”机制，将改革成效与市县党政领导政绩考核挂钩，形成了以政治责任驱动行政落实的强约束体系。

在各级党委权威的直接介入下，跨部门、跨层级的资源得以及时调配，使得复杂的林改任务在较短时间内取得了突破，到2012年，约27亿亩集体林地实现确权发证，8949万多农户获得林权证。^⑤

“高位推动”作为工作方法在随后启动的脱贫攻坚中被进一步验证和发挥。2015年全面打响脱贫攻坚战以来，党中央将扶贫提升为重大政治任务，通过一系列顶层设计和组织举措把高层意志传导到基层。具体来说，脱贫攻坚是“高位推动”的“极致”形态，其政治地位被提升至“实现第一个百年奋斗目标”的核心任务。2015年中央扶贫开发工作会议上，党的最高领导人讲话强调，要形成五级书记抓扶贫、全国动员促攻坚的局面。^⑥会议结束后，全国迅速构建了“党中央统揽、国务院统筹、地方落实”的政治执行格局。脱贫攻坚实行“省负总责、市县抓落实、乡村具体执行”的责任分解机制。中央和省级党委与地方党委需要签订“责任书”，明确目标任务与考核指标。责任书的存在是行政合同和政治承诺构成了强势的上下级政治约束关系。由于脱贫攻坚涉及财政、农业、教育、卫健、住建等二十多个部门。中央层面建立“国务院扶贫开发领导小组”，地方党委则以“脱贫攻坚指挥部”统筹资源配置。财政部设立专项资金，银保监会推进“扶贫小额信贷”，国土资源部保障扶贫用地指标，各部门政策形成“并联执行”的组合拳。中央纪委、国务院扶贫办联合设立“专项巡视”和“第三方评估”，形成“计划—执行—考核—问责—纠偏”。领导干部如脱贫任务未完成，将被“一票否决”。该机制将政治承

① 江民：《高位推动 整体推进——江西省林权制度改革的做法和经验》，《湖南林业》2007年第3期。

② 贾治邦：《云南林改经验值得总结借鉴》，《云南林业》2007年第6期。

③ 数据来源于中国知网“高级检索”，<https://kns.cnki.net/kns8s/AdvSearch?crossids>，2025年4月20日。

④ 《集体林改 中国农村改革的又一座里程碑——国家林业局局长、全国绿化委员会办公室主任贾治邦答记者问》，《国土绿化》2008年第8期。

⑤ 贺东航、孔繁斌：《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》，《中国社会科学》2019年第4期。

⑥ 《党史上的今天》，2025年11月27日，<https://www.forestry.gov.cn/lyj/1/dszl/20251127/650661.html>，2025年12月20日。

诺与个人仕途直接绑定，极大提升了政策执行的刚性。在人力资源的组织化配置层面，由各级党委组织部部署，累计选派25.5万个驻村工作队，290多万名县级以上党政机关干部担任第一书记或驻村干部，形成“人往基层走、权随任务下”的组织动员模式，这种党员干部“驻村攻坚”将政治责任很快转化为治理执行力。2021年，脱贫攻坚经过五年时间宣告完成任务，见表1。^①

表1 两项重大公共政策在“高位推动”的共性与差异

比较维度	集体林改	脱贫攻坚
政治任务定位	行业改革，生态文明建设的重要组成	全局性政治任务，国家战略工程
党委统筹机制	省级党委领导小组统筹，行业部门协同	五级书记体系垂直贯通，中央书记处直接督导
跨部门协调	以领导小组为枢纽，打破林业、财政、国土利益壁垒	政府间“并联执行”机制，财政—金融—教育—卫生协同
资源调配方式	省级自筹为主，中央补助为辅	中央财政主导，社会资本与人力全面动员
动员强度	中等；行业内政治势能积聚	极强：全党全国系统性动员
执行周期与考核	长期渐进，阶段性评估	短限时，刚性考核、一票否决
结果导向	制度性突破（确权发证、市场流转）	政治性兑现（全面脱贫、制度固化）

从表1来看，党委统筹是“高位推动”的制度基础；跨部门协调与负向激励是突破执行瓶颈的关键机制；政治责任链与绩效核验机制确保政策执行到位，差异在于林改属于政策探索型“高位推动”，而脱贫攻坚则属于更高一级的政治任务型的“高位推动”。两项政策都说明了党委主导所形成的政治动员能使部门协同显著增强，使政策执行链条由“碎片化”逐步转向“系统化”，形成了新型权责对应与考核模式，提高了政策执行力。

三、“政治势能”的核心内涵、理论逻辑与结构维度

“政治势能”这一概念以更抽象和理论化的方式，揭示了中国公共政策执行中的“高位推动”现象及内在动力机制。由此，我们将详细阐述“政治势能”的概念界定、理论逻辑和结构维度，解析其核心涵义及分析框架。

（一）概念解析。在物理空间中，“势能”是指物体因所处位置不同而具有不同能量，位置越高则势能越大。同样，在中国政治空间中，存在党的系统和国家系统的政治结构，根据“党的领导”这一根本领导制度性的安排，在党与政府的位置相比中，党的权力所处的位阶显然是更高的，其所裹挟和释放的能量（势能）也比政府强。本人将这种物理学的概念迁移到对中国政治体系的描述中，首次提出了“政治势能”这一术语，用以概括描述党的领导制度体系所蕴含的动能量及其投射到中国公共政策执行机制的表现。^②其定义如下：政治势能，是指在中国共产党的领导制度体系下，通过权力位阶的赋码（发文层级、议事协调机制、书记亲自抓等），组织动员的嵌入（领导小组/指挥部、条块协同、宣传动员）与行为规则的转化（政治优先级、干部“看齐”与责任考核），所形成的一种可累积、可传导、可转化的治理潜在能量，能够在特定议题上采取政治站位→组织统筹→执行动量链，进而转化为政策执行的实际效能（动能）。其本质已不是一次性的“政治信号”，而是可分层累积、具有历时性与情境可感知性的势场，能解释中国国家治理的逻辑和现象。

“政治势能”这一概念的提出，将中国公共政策实践中的“高位推动”机制用学术语言加以提升和抽象化，并赋予其更坚实且能与国内外学界进行对话的理论基础，使学界能够更精确地分析中国特色的治理特征及其背后的中国政治制度的安排。

（二）“政治势能”的核心内涵。作为对“高位推动”的理论提炼，“政治势能”包含了多重意涵，主要体现在以下几个维度：

“政治势能”既不同于笼统的“政治权威”，也不限于组织动员本身，而是涵盖权威合法性、资源配置权与话语动员力的合力，并明确其由潜能转化为执行动能的条件与路径。中国共产党是这一势能的生

① 王松磊、吕鸿强：《脱贫攻坚中的政治势能与政策执行——基于扶贫政策文本与地方政府行为的分析》，《中共福建省委党校（福建行政学院）学报》2020年第3期。

② 贺东航、孔繁斌：《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》，《中国社会科学》2019年第4期。

成者、转化者和承载者；其“政治势能”是沿着“权力位阶—组织动员—执行动能—价值引领力”的联动过程中不断被“激发/转化”，从而保证治理的有效性与持续性。

1. 权力位阶与政策势能：政策发文单位（制定/发布政策的主体）的权力等级是政治势能的首要标志。层级越高的权力机关发布的政策，往往蕴含越强的政治势能。例如，以党中央或党中央联合国务院名义出台的政策文件，因其代表最高权威，能够迅速提升政策的政治地位，强化各级政府对政策执行的政治认同与责任意识。“党—政联合发文”常使公共政策上升为作为政治机关——党的议题，从而显著提高政策优先级并引入更多资源投入。^①相反，如果仅由部委自行发文，其蕴含的政治势能相对较弱。因此，党政联合发文形式的政策和政府单独发文在出台时就会具有强弱不等的政治势能，它反映了中国政治体制中党处于最高权力地位这一结构特征。如果党口同意联合发文，意味着将获得政治机关更高层级的政治承诺、关注，也就有可能具有了更强大的执行推动力，其政策更容易在下级中得到贯彻落实。总的来说，“党—政联合发文+领导小组”的模式等同于为政策“赋码”与“升格”，把专业性政策“上提”为党的议题，从而带来更强的跨部门统筹力与政治性责任追踪；而“政府单发”则通常停留在部门职责线，势能更弱、传导更窄。如当脱贫扶贫上升为国家/党的中心任务后，扶贫口作为相对“弱势部门”就会因议题升格而成为“强势部门”；而多部门联合发文的势能明显强于单部门发文。

2. 组织动员与政策执行速度：政治势能直接影响政策执行的动力强度和速度效果。附带高政治势能的政策一经进入执行环节，往往能被地方专业和技术性官员迅速感知和识别——政治性优先，进而诱发他们积极推动政策落实的行为。地方政府对高势能政策的迅速响应，体现出中国政治体制中政治优先原则的制度特征。地方官员在行动逻辑上通常遵循“政治优先事项”，这意味着其行为受到两种制度逻辑的共同约束：其一，行政逻辑。作为职能部门的负责人，其职责以公共事务管理为核心，强调依法行政、程序规范和制度依循；其二，政治逻辑。作为党组书记，其核心任务在于贯彻党的路线方针政策，强化政治把关和意识形态引领，确保部门工作方向与中央决策保持一致。这两种逻辑在实际治理中交织运行，其中政治逻辑往往居于主导地位，使地方官员在面对高势能政策时能够形成政治上的高度一致性和执行上的迅捷反应。

当中央和上级的政治号召力通过组织体系的传导，因为这一联合发文的公共政策一定会带有政治符号动员，这就是超越了政策本身的技术因素，即政策文本中某些带有政治象征意义的措辞（如“政治任务”“重点工作”等）就蕴含着特定的势能信号。如在脱贫攻坚中，在“五级书记一起抓”之下，党委系统的动员链更为直达，政治压力与资源在短时间迅速下沉，组织密度、干部到岗到责与考核追踪都更强，呈现出更高组织强度的势能注入。

3. 执行动能与党的领导体系：从更根本的层面看，“政治势能”概念揭示了中国共产党的领导制度体系在中国场域中如何贯穿并驱动政策执行全过程。它形象地反映出党对政府行为的影响机制，强调了党的领导对政策执行的影响。例如，在中国特色体制中，职能部门主官往往还具有党组书记身份，在“行政机关逻辑”与“党的岗位逻辑”之间切换；当两者张力出现时，党的岗位逻辑优先，从而把“不能、先不先”转化为“必须办、马上办”，这就是政治势能转化为动作幅度、时效与协同的关键。

“政治势能”这一学术范畴将抽象的“党的领导”转化为具体的分析单位，使我们能够系统考察党领导下政策执行的内在动力结构和官员行为逻辑的切换，“政治势能”揭示了中国政治的核心制度——党的领导体制。

上述三个层面的内涵可以对应到“政治势能”的结构维度：一是政治位阶，党与政府的关系；二是组织动员，政策执行有一条强调“政治导向+路线宣传+基层动员+意识形态统一”；三是执行动能，工作要具有“大局观”与“政治敏锐性”的传递并激发执行的过程，体现为基层官员响应高层号召所爆发的行动力和执行效能。通过这三维结构，“政治势能”勾勒出中国特色政策执行机制的图景，下面将其分解为五个层次（过程）。^②

① 贺东航、孔繁斌：《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》，《中国社会科学》2019年第4期。

② 贺东航、孔繁斌：《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》，《中国社会科学》2019年第4期。

(1) 趋势(奠定方向):政策制定的初始阶段,党和国家最高层确立总体方向和政治必要性,为后续行动定调。这一阶段相当于为政策注入初始的政治势能来源(确定“政治大局风向标”)。例如,中央对宏观形势与战略目标的判断形成“大政方针/宏观叙事”(如生态文明、共同富裕、脱贫攻坚/乡村振兴的战略接续),议题进入党中央议程设置,提出总目标与路线。这一党的最高层“定向一定调”,表明政治必要性与总体路线确立,形成“大势”的背景。

(2) 权势(权威赋能):通过党中央或党委系统介入,将政策上升为重要政治议程,并建立相应的“党的领导小组”组织机制,书记亲自抓,以统筹协调各行政职能部门行动。这一阶段的动作是采用党政联合发文,成立领导小组/指挥部、书记挂帅,明确“一把手负责”。党委书记入场,领衔“工作小组”,提供权力位阶与组织统筹,以及打包授权跨条线的调度。

(3) 造势(舆论营造):按照“党管宣传”的原则,运用党媒和各种宣传动员手段营造有利于政策实施的舆论氛围和社会支持,使各界形成共识。这一阶段进一步放大了政策的政治站位,相当于为政策执行继续累积“势能”。这一阶段表明政策进入执行前夜,其动作是党管宣传框架下的集中报道、权威讲话、典型示范、作战图/时间表发布;把技术性议题转译为“政治任务”。此一阶段,党的组织宣传系统与党建条线同频发力,形成“从上到下、从内到外”的势能扩散,并统一叙事。

(4) 定势(共识固化):政策精神和原则被各级官员与公众普遍接受内化,形成稳定共识和责任感。经过此阶段,政策的重要性已在体制内外确立,为全面推进打下思想和政治基础。经过多轮造势后到了第四阶段,此时干部与公众形成稳定期望与责任共识。

(5) 借势(落实转化):基层和下级官员感受到来自高层的政策压力和重要性,因而“顺势而为”,采取积极行动落实政策。换言之,下级借助上级所赋予的政治势能来推动本地的执行工作,将潜在的势能转化为实际的执行动力,从党的治理逻辑转至行政的治理逻辑,这一阶段将强调“方案制定+项目化推进+绩效评估”,工作流程的专业化和流程化,注重公务员队伍和技术专家的专业能力,重视可行性和操作细则。党委在这一阶段的角色是判断措施是否落地有效及阶段性成果等可测量的绩效指标,以便从组织路线与干部管理中启动奖惩及晋升通道。

上述五阶段传导的内在逻辑如下:趋势提供势源;权势完成“位阶赋码”并把组织(领导小组)装置搭起来;造势实现“认知与政治优先级”的全体感知;定势把共识固化为制度预期与责任体系;借势把潜能转成干部的动作与绩效。五阶段中的每一环,党委都分别扮演“定调—赋码—扩散—固化—转化”的不同角色,显著地呈现了政治执行过程中的“高位推动”“压力传导”与“治理效能”。

更为重要的是,“趋势—权势—造势—定势—借势”的五阶段链深化了我们对中国治理及其背后政治制度安排的认识:即以物理学隐喻为切入,表明党的权威地位(位置)蕴含巨大势能,经由党的组织体系传导,转化为行政口的行动力量,为中国式治理经验研究提供了理论创新,并诠释了何以某些公共政策的执行力会在特定时期(政治增压期)突然大幅增强。

四、“政治势能”概念的知识社会学意义

“政治势能”自提出以来,在学术界和社会层面均产生了一定反响。因此,我们将结合CSSCI数据库、中国知网等相关学术数据和资料,考察该概念的传播轨迹,并从知识社会学角度分析其意义,揭示这一概念在中国自主知识体系建构中的角色。

(一) 学术传播。作为一种新的分析框架,“政治势能”在政治学及相关领域引起了广泛关注和探讨。概念提出后不久,便有多篇学术研究加以引用或展开实证应用,在政治学、公共管理学、党史党建、马克思主义理论等多个学科领域都产生了重要反响。在政治学研究,有学者用“政治势能”作为分析单元,重估地方治理并补齐“压力型体制/业绩锦标赛”对政治逻辑解释不足之处,解释“政治任务”驱动的价值/权威理性与组织动员如何改变政府行为边界与优先级(如党委定向、书记挂帅、跨层级压力传导),成为学界被用于重新审视新时代地方治理的新特征与行为逻辑。^①在公共管理研究中,有学

^① 参见王绪:《科层统合与整体协同:党建引领赋能地方政府治理的双重逻辑——基于湖南省长沙市L市“最多跑一次”改革的扎根理论分析》,《地方治理研究》2025年第4期;张树华、刘开君:《回应型治理:政党底色、逻辑演进与理论展现——以北京接诉即办和浙江新时代“枫桥经验”为案基》,《甘肃行政学院学报》2025年第4期。

者运用“政治势能”度量治理的资源/势场，解释跨部门、跨层级协同难题是如何化解的，提供了碎片化治理的操作路径。^①在党建/马克思主义中国化研究中，有学者将“政治势能”理论化为党的领导制度体系的势能，讨论“中国共产党为什么能”的议题。^②

以上表明“政治势能”具有巨大的理论拓展空间，成为阐释中国政治社会现象的一个富有想象力的新范式，进一步扩大了该概念在不同情境下的解释力，为理解中国国家政策与治理提供了新视角。^③

从CSSCI数据库和中国知网数据来看，自2019年提出“政治势能”概念后，以“政治势能”为主题或关键词的学术成果数量逐年增长。在核心期刊、学位论文、研究报告等各类文献中，该概念被频繁讨论和引用，显示出学界对这一本土理论的浓厚兴趣和认可度。“政治势能”的高被引情况证明了这一概念已成为研究中国政策执行问题的重要切入点。它所体现的对中国共产党领导下政策执行机制的揭示，与中国政治制度的内在逻辑高度契合，因而获得了广泛共鸣。总的来说，学术界对“政治势能”的传播和应用展现出三个特点：一是跨学科、多领域的接受度高，反映出其理论范式的适应性；二是以实证研究为导向，不断丰富和检验这一概念的内涵，使之逐步走向成熟；三是视为解释中国政策执行与治理机制的本土化理论切口，认可其将党的领导制度体系—组织动员—执行动能—价值引领联动起来的范式价值，拓展了多学科的使用场景，补齐了既有西方框架在解释中国政治与公共管理实践方面的缺口。

（二）社会传播与知识社会学意义。除了在狭义学术圈内的影响，“政治势能”作为一种概念话语也具有更广泛的知识社会学意义。它体现了实践经验向学术概念转化的典型路径。源自基层治理实践的“高位推动”官场术语，经过学者提炼升华，转变为“政治势能”这样的理论语言。这一转化过程表明，在中国语境下官方话语与学术话语并非割裂，而是可以通过智识加工实现对接，从而丰富社会科学的本土话语体系。“政治势能”将一个带有意识形态色彩的经验提法——高位推动，改造为具备中立分析力的社会科学理论工具。采用这种“去意识形态化”的学术表达既保持了对中国政治现实的敏感度，又立足于学术研究的客观中立要求。

从社会传播看，尽管“政治势能”概念本身主要活跃于学术和政策研究圈，但由于其背后的思想内涵已融入对中国治理模式的讨论之中，结果在官方的表述中也直接出现“政治势能”这一词汇，在党校教材和新闻媒体评论等载体中，用政治势能对党的领导所起决定作用的论述日渐增加，可以视作对“政治势能”思想的呼应。例如，2023年初，围绕中央科技委员会设立报道，媒体使用“政治势能”解释组委设置的政治背景，体现“学术—政策—舆论”的互动与回流，政治人物、媒体和公众使用“政治势能”这一表述提高了社会对这一概念的认知度。

五、结语

“政治势能”概念的提出反映出中国学界回应中国治理实践需求、构建自主理论话语的尝试，从一个侧面说明了中国本土经验完全可以成为社会科学理论创新的源泉。应星区分了概念生产的“发明”与“发现”，“发明”概念是更宏大的工程，因此他主张重视概念的“发现”——即由研究者对某些已经存在、但原非社会科学理论术语的用语赋予社会科学理论的含义，从而将一个非理论术语转化为理论概念。应星认为，概念的“发明”是需要研究者凭借宏大的理论图式，主动设计全新的术语。它要求对既有范式进行系统性重构，因而往往工程浩大、落地成本相当高。而概念的“发现”方面，研究者捕捉那些在政治口语、行业行话、媒体报道乃至民间俚语中已被频繁使用、但尚未“入籍”社会科学的词汇，把它们经过严格的“分析—抽象—界定”流程，转化为可操作、可互证的理论概念。^④应星强调，后者

① 参见锁利铭、贾小岗：《制度性集体行动框架下的中国协作治理：本土化应用与一般性拓展》，《理论探讨》2025年第2期；丁翔、宋锐辉、孔繁斌：《政务数据共享如何实现整体智治？——以N市非法流动加油整治为例》，《中国行政管理》2025年第5期。

② 参见杨欢、丁俊萍：《当代中国党领导国家政权机关的制度体系与过程机制》，《理论与改革》2021年第3期；唐皇凤、杨婧：《中国特色政党主导型城市应急管理体系：运行机制与优化路径》，《学海》2021年第5期。

③ 参见李文钊：《中国公共政策研究：回顾、进展与展望》，《公共行政评论》2019年第5期；丁建彪：《整体性治理视角下中国农村扶贫脱贫实践过程研究》，《政治学研究》2020年第3期；韩志明：《面向治理碎片化的再组织化——基层党建引领的治理优势及其效能》，《治理现代化研究》2021年第5期。

④ 应星：《从“发明”到“发现”：中国社会理论的概念生产方式》，《开放时代》2023年第3期。

能降低创新门槛、提高经验贴合度，是扩展中国理论话语最经济也最被低估的方式，也契合徐勇关于“为概念寻家”的倡议——通过明确语境、厘清逻辑，把实践词汇正式纳入学术共同体的知识坐标。^①

表2 “政治势能”作为典型的“发现型概念”示意表

概念生成环节	“政治势能”对应做法	符合“发现”范式的理由
原生语境	党政公文与官场口语中的“高位推动”	语词早已存在于实践话语
学术提炼	界定为“公共政策发文位阶所携带的权力能量强度”，即公共政策上升为作为政治机关——党的议题	用社会科学语言赋予可检验的属性
理论化	引入“势能—动能”物理类比，嵌入中国政治空间中的“党—政”双系统分析框架	架起实践与抽象之间的桥梁
经验验证	农村林改、脱贫攻坚等多案例比较	以中国经验反向推动概念成熟

表2说明了“把已经存在但尚未理论化的词汇——经由学术阐释——转化为分析工具”的知识生产逻辑。从知识社会学视角看，它有三重意义：第一，回应治理实践的即时需求。“政治势能”把官方语汇中隐含的党—国关系的权力信号转换为可观测变量，为解释“为什么同一政策在不同阶段会表现出截然不同的执行强度”，提供了本土化、情境化而又具可操作性的指标体系。第二，理论自主性的意义。它不依赖西方既有模型即可展开严谨分析，证明“中国经验自身就能产生创新概念，而非仅是外国理论的验证田”。这种“发现”式概念生产扩充了中国政治学的词汇库，为自主知识体系提供了底层语义资源。第三，重塑学术共同体的概念观。“政治势能”的迅速流行——自2019年以来在知网可检全文超过5500篇——说明学界对“本土发现”正显著提高敏感度：理论创新的起点可以是对日常政治话语的敏锐捕捉，而非必然从宏大抽象起步。

“政治势能”这一概念的学理启示在于：第一，从语词考古到机制揭示。“政治势能”完成了从“口语→概念→机制”，为“发现型概念”提供了范例路径。第二，微观嵌入宏观。它把党的首长批示、联合发文、领导小组等微观仪式与宏观治理效能挂钩，展示了“发现型概念”也能托举中程理论。它揭示了中国治理体系中党的领导小组等机制的运作原理，强调了党的权威对政策执行成败的决定性作用，深化了我们对中国治理体系的认识和中国第二套治理逻辑的内在特征。第三，可移植性。已有不同学科的学者将该框架推广到数字政府、基层共同体动员、党建等领域，证明“发现”并不局限于单一案例，而是具有跨领域解释潜能。

在应星“发明—发现”二分法的视野里，“政治势能”属于典型的“发现型”理论创新，它源出本土政治语境，经过学术净化与经验检验，表明中国治理的活生生经验可以滋养本国话语，并上升为可广泛迁移的分析范畴——这恰是知识社会学意义上“地方经验—概念发现—理论推展”的良性循环。这提示我们，如何从中国政治实践生长出解释中国的理论与概念，将其以上升提炼出具有普遍意义的学术话语，这种探索本身是很有意义的，应当成为中国学者在构建本土化知识体系自主性方面的自觉，也可以展示本土知识生产的自信。中国政治学经历了从理论推演、应然研究到本土实践、实然认知乃至构建中国经验理论体系的过程，“政治势能”这一术语或许能在其中提供一个理解“中国之别”与“中国之治”的维度。

(责任编辑：陈 果)

^① 徐勇：《将概念带入学术体系：为“概念孤儿”寻家》，《中国社会科学评价》2022年第4期。