

学界聚焦

[Academic Community]

构建中国公共管理自主知识体系恰逢其时^{*}

——中国公共管理自主知识体系构建会议综述

薛 澜 赵 静^{**}

2024年7月,党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出“实施哲学社会科学创新工程,构建中国哲学社会科学自主知识体系”的重大部署,将构建自主知识体系确立为党和国家治国理政的重要纲领性目标,标志着这一任务正式融入中国式现代化的理论与实践体系。其中,为国家治理体系和治理能力现代化提供核心支撑的公共管理学科是重要的篇章之一。为推进这一任务的落实,2025年8月20日,由教育部委托、清华大学文科资深教授薛澜领衔的《中国公共管理自主知识体系构建研究》重大专项,以及由清华大学薛澜教授、厦门大学陈振明教授、电子科技大学丁煌教授、浙江工商大学郁建兴教授、中国人民大学杨开峰教授、清华大学朱旭峰教授分别担任负责人的系列重大课题在清华大学正式启动。来自国内外20多所知名高校的60余位专家学者及课题组成员齐聚一堂,围绕构建公共管理自主知识体系的研究路径、重点要点、问题挑战展开了广泛交流与深入探讨。现将有关观点综述如下。

一、构建公共管理自主知识体系的初步探索

当前,世界百年未有之大变局加速演进,中华民族伟大复兴进入关键时期,国家治理体系和治理能力现代化被提升至前所未有的战略高度。在此背景下,作为服务国家治理、政府治理与社会治理的实践性学科,公共管理须立足民族复兴与中国式

^{*} 教育部哲学社会科学研究重大专项《中国公共管理自主知识体系构建研究》总召集人薛澜、协调人赵静供稿。此次会议受教育部哲学社会科学研究重大专项项目《中国公共管理自主知识体系的宏观构建与顶层设计研究》(项目批准号:2025JZDZ044)的资助。

^{**} 薛澜,清华大学公共管理学院教授;赵静,清华大学公共管理学院副教授。

引文格式:薛澜,赵静. 2025. 构建中国公共管理自主知识体系恰逢其时——中国公共管理自主知识体系构建会议综述[J]. 公共管理评论,7(3):276-282.

Cite this article: Xue L., Zhao J. 2025. Time for Chinese public management body of knowledge: Review of the conference on building China's indigenous public management discourse[J]. *China Public Administration Review*, 7(3): 276-282. (in Chinese)

现代化目标,回应新时代重大变革,其关键路径在于建构中国公共管理自主知识体系。经过半年多的系统筹备与研究路径设计,《中国公共管理自主知识体系构建研究》项目组明确提出:“构建中国公共管理自主知识体系正当其时”。我国国家治理的复杂性与社会需求的多变性亟须通过公共管理的治理实践有效应对;数智时代的迅猛发展带来治理场景、工具与逻辑的深刻变革,迫切需要理论创新探索与研究范式革新;全球宏观管理思潮的演变与国际形势的复杂多变,更催生出多元治理理论的竞相涌现与跨国比较研究的现实需求。在此背景下,构建中国特色公共管理自主知识体系已成为推进中国式现代化、提升国家治理效能的理论基石与实践支撑。

项目组进一步提出,构建公共管理自主知识体系的核心目标是“扎根中国,联通世界”。一方面,要立足中国独特的制度环境与治理实践,明确公共管理的研究范畴、核心对象、分析层级、研究思路与方法论体系等关键要素,建构起具有主体性、原创性与解释力的自主知识体系,破解“中国经验难以复制”的实践难题,阐明中国治理成就背后的普适性知识及制度条件。其根本要义在于回答:中国治国理政的经验与实践是如何推动经济社会全面发展并取得现有治理成就的?其中蕴含的普适性知识是什么,存在怎样的制度要求和先决要素?另一方面,要以中国基本制度安排为参照基准,比较分析各国公共管理模式,明确中国知识体系的独特贡献与全球定位,凝练出中国理论的特色优势,拓展其解释边界与应用价值,形成既能深刻解读中国实践、又能为全球公共事务治理提供有益参考的普遍性理论。其关键在于回答:在当前中国治国理政的经验与实践中,哪些知识和理论具有更广泛的价值,能够在其他国家的公共事务运行中具备一定的解释力与指导性?其使用的约束条件和应用场景要求是什么?

围绕上述目标,项目组着力系统回答三个递进式的基础性问题:公共管理的自主知识体系是什么、为什么要构建,以及如何构建。首先,什么是公共管理的“自主”的知识体系?如何确定公共管理实践的知识边界,哪些本土知识、概念、理论能够成为自主知识体系的构成要素?其次,目前的公共管理知识体系为什么尚未达到“自主”标准?现有的知识体系在哪些方面不能有效解决现实问题?再次,公共管理学科如何构建自主性概念?如何用跨学科方式提出新概念、凝练新知识、构筑新体系,以及如何在跨学科研究中坚守本学科边界?同时,项目组也立足公共事务管理的基本特征,将其划分为宏观(全球治理)、中观(国家治理、公共政策)及微观(政府/组织治理、社会治理)三个层面,并进一步细化为五类问题。通过对这五类问题的深入探究,项目组旨在为中国公共管理学界开展自主知识体系建构提供清晰的理论框架与研究路径。

二、当前如何构建公共管理自主知识体系的集体共识

第一,自主知识体系源于中国经验且能融入世界知识体系。与会专家一致认

为,知识体系是人类智慧的结晶,是人类认知的系统化呈现。公共事务管理的知识既是世界的,也是本土的,其与国家治理需求和基本制度体系息息相关。中国公共管理自主知识体系应该是在中国知识生产中保持主体性、原创性的体系,但学界的目标并非构建一个孤立的知识体系。中国在其悠久的历史中积淀了独特而深厚的知识传统,其发展历程本身就是世界历史的重要组成部分。中国与世界的关系,体现了知识体系与文明的互鉴交融。

北京大学邱泽奇认为,公共管理自主知识体系的构建,要从纯粹学习走向学习基础上的反思,将国家体制作为变量纳入知识体系,从学理层面总结中国的治国理政实践。这一过程不仅是对传统公共管理理论的超越,更是对人类知识体系的贡献。清华大学杨永恒指出,要深刻领会习近平总书记“让中国哲学社会科学真正屹立于世界学术之林”精神,公共管理学界不是关起门构建一片跟世界学术不一样的林,中国学术是世界性的学术存在,要为世界学术作贡献。厦门大学陈振明认为,构建自主知识体系,须对中国传统治国理政思想进行创造性转化,对西方公共行政理论体系开展批判性超越,立足中国改革实践推动理论原创突破,最终形成既能解释中国之治又能贡献于全人类公共事务治理的知识体系。芝加哥大学杨大力提到,美国政治学第一次年会正是在芝加哥大学校园举办,他深感荣幸能够在清华大学参与这次重要的思想盛会。他强调,鉴于当前中国世界大国地位,突出自主知识体系的全球性意义尤为关键。从中国视角出发构建公共事务的理论框架,须以全球责任为出发点,体现出中国对全球治理与人类共同发展的积极担当与贡献。中山大学肖滨认为,自主知识体系构建应源于学界对中国公共管理真实世界的回应。尽管人类治理问题具有共性,但治理路径、方式与策略各有不同。深入探索中国治理实践的知识要点和创新思路是满足知识普遍性品格的重要方式。

第二,自主知识体系是要回答实践问题、引领实践发展,而非标新立异。近年来,党中央提出“中国式现代化”“人类文明新形态”“国家治理体系和治理能力现代化”等重要理念,体现了中国共产党对治国理政规律认识的深化。公共管理学界肩负着重要使命,即推动习近平新时代中国特色社会主义思想的话语转化与理论创新,以国际社会易于理解和关注的方式,总结中国历史经验、把握现实治理规律。这不仅有助于深化对中国实践的理论指导,更能向世界讲好中国故事,传播中国智慧。

清华大学过勇认为,中国公共管理实践蕴含着丰富的智慧,如何对治理实践中已经形成的成熟做法进行理论总结和提升是构建自主知识体系当中需要关注的问题。中国人民大学杨开峰强调,中国国家治理的知识体系具有深厚的历史渊源和实践根基,其制度体系的优势正是通过中国式现代化道路的巨大成就得以展现的。中国人民大学何艳玲认为,理论的飞跃既不体现在词序的标新立异,也不体现在简单的逻辑自洽、自证上,归根到底要体现在回答实践问题、引领实践发展上。清华大学薛澜指出,中国公共管理学界可沿用各国通用且能有效解释实践的概念,而对独特的中国问题则可通过“新瓶装旧酒”与“旧瓶装新酒”相结合的方式,实现概念创新

和理论框架创新的融合,揭示中国实践背后的普适原理。公共管理自主知识体系构建并非全盘重构,而应立足回应并引领实践问题与方案。东北大学张雷认为,学界不应“横空出世”地创设新概念,更稳妥的方式是从已有实践和研究中梳理那些已经沉淀下来的独特概念和范式,这才是构建中国自主知识体系的关键所在。与会专家普遍认为,当前的重点是从1949年新中国成立后,特别是改革开放和新时代以来的真实治理实践中,系统提炼关键节点、重大事件、核心政策及枢纽性机制制度,着力揭示支撑中国治理成效的稳健运行机制。

第三,思考构建自主知识体系时,应秉承比较、历史和未来三个视角。自主知识体系构建科学性的提升核心在于更充分彰显客观性与规律性。在回顾历史与展望未来的同时,公共管理学界尤其要立足“他者视角”:既要清晰认知其他国家的知识体系样态,以此为参照锚定中国的自主性定位;又须在构建过程中始终秉持比较思维,通过与国际知识体系的对话形成理论接口,既推动本土理论的创新发展,也为全球学术提供可借鉴的经验。

芝加哥大学杨大力认为,构建中国自主知识体系,不能仅局限于研究自身,还须深入研究其他国家的知识体系,才能形成更具全球视野的自主体系。华中科技大学许晓东提出,构建自主知识体系要厘清历史与现实的关系,分清实践与理论的问题。在历史与现实维度,中华文化中蕴含着丰富的治理智慧,如注重在动态中解决问题的思维、“治大国若烹小鲜”的智慧、精准施策的分寸感等,这些智慧需要深入分析和传承;在实践与理论维度,公共管理既是实践场域也是理论生长点,尤其是中国共产党领导下的国家复兴发展本身就是一个宏大的公共治理实践过程,其中蕴含着丰富的理论创新空间。北京大学句华认为,葛兆光先生从历史视角揭示世界眼中的中国形象与国内认知存在很大差异,令人深受启发。她建议学界研究以全球视野提炼中国经验,推动更具国际影响力的知识贡献。北京大学杨立华认为,当前推进自主知识体系构建,应放在历史的长视野中加以审视,思考“二十年后人们如何看待我们今天的工作”。电子科技大学丁煌指出,构建公共管理自主知识体系应从比较研究中寻找起点,即通过对比发现现有知识体系难以解释中国现实问题的症结所在。他强调,自主知识体系离不开文明互鉴,正如习近平总书记所指出,要放在世界范围内来考量,让中国知识体系不仅服务中国,也能被世界理解和接受。

三、公共管理自主知识体系构建研究的重点与要点

第一,知识体系构建的目标应落脚到治理效能的提升上。习近平总书记关于全面深化改革的总目标是“完善和发展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”。当前公共管理研究偏重制度维度,对治理能力要素关注不足。因此,自主知识体系构建应聚焦“将制度优势转化为治理效能”这一核心命题,把学术实践锚定在提升治理效能上——这既是回应国家治理现代化战略需求的必然要

求,也是推动理论创新与实践创新良性互动的关键环节。中国社会科学院大学江小涓认为,“充分发挥市场在配置资源的决定性作用”是经济学学科关注的问题,而公共管理学科应该聚焦于“更好发挥政府作用”,尤其是,公共管理学科应关注制度成本的问题,探索更高效、更低成本的政策与管理实践。厦门大学陈振明指出,我国政府治理理念正经历着深刻的演进与时代升华,其逻辑脉络清晰地体现为从追求“效率”到注重“效能”,再到如今迈向“高效能治理”的认识深化与特色表达。

第二,学界应构建一个具有包容性和易拓展的知识体系。当前公共管理自主知识体系构建将对学科迭代、知识创新产生极大的影响,其背后的路径演化须有意识地加强顶层设计,并在学术共同体中形成共识与合力。南京农业大学欧名豪认为,知识体系构建与学科体系建设密不可分。公共管理自主知识体系构建从开始设计就应充分考虑如何将现有学科体系“2+X”模式中的更多二级学科方向纳入,并为新兴学科方向预留接口,确保知识体系的包容性。中国科学技术大学魏玖长指出,学科的生命力与其开放性、包容性和跨学科连通性密切相关,学科建设不仅要有深度,更要有广度与温度,不仅要坚守本体,更要开放协同。清华大学薛澜也指出,公共管理学科具有天然的多学科交叉属性,特别是在国家治理、全球治理等复杂公共事务管理领域,公共管理与政治学、法学、国际关系等学科有着广泛而紧密的联系,其应用属性决定了必须注重与多学科的互动、融合与知识互鉴。

第三,自主知识体系构建应注重典型场景选择与概念范畴。在知识体系构建过程中,场景性的体现与选择至关重要,这不仅关系到体系的现实针对性,也直接影响理论提炼的深度与适用性。与会专家指出:全球治理的知识体系构建须聚焦跨国性、复杂性问题,其场景选择应突出全球性、战略性与共同关切,强化对具有普遍国际影响议题的预判与战略考量;公共政策知识体系则须围绕经济政策、社会政策、环境政策、创新政策等代表性领域展开深入分析;国家治理知识体系的构建,尤其要明确国家与政府的核心概念范畴,注重回溯古代国家治理制度史,同时系统总结改革开放四十多年的实践经验。

针对政府治理研究,北京大学邱泽奇提出,理论固守点和切入角度应基于公共组织的效率逻辑。中山大学肖滨、上海交通大学吴建南、中国科学技术大学魏玖长等均认为,要关注政府内务治理,聚焦与人财物、结构相关的要素,探索与总结编制管理优化、公务员制度改革、“放管服”改革等。清华大学薛澜认为,中国政府部门历经多次改革以适应改革开放需求,中国通过九轮机构改革提升了公共行政效率的实践,对许多发展中国家极具启发价值。

在社会治理的讨论中,浙江工商大学郁建兴认为,中国超大规模国家的社会治理实践将极大丰富人类治理知识谱系。当前虽已形成部分经验概念,但仍须提炼系统化的知识体系。中山大学肖滨强调,该主题的知识体系构建要紧扣“能管得住、保持有序,但又不至于管死”的社会治理难题。东北大学张雷、四川大学姜晓萍等均认为,研究社会治理应兼顾历史、当下与未来的治理判断与趋势,既包含枫桥经验、安

徽桐城“六尺巷”等特色实践,也涵盖网络与数字治理前沿探索,还应回溯古代保甲制、巡视制度及近代街居体制等历史经验。

针对全球治理议题,与会专家认为公共管理视角下的全球治理知识体系尚未成型,具有更强的开拓性,当前首要任务是提供具体可操作的实践知识,这正是公共管理区别于国际关系、国际政治的独特价值所在。中国农业大学徐秀丽提出“以末为先、以外观内”的思路,强调应在全球视域下探讨全球治理乃至公共管理其他议题,没有理论上对立和对话的“他者”,就无法构建起有关自我和自主的叙事。芝加哥大学杨大力认为,全球治理知识体系要定位于“如何贡献方案”而非单纯国际资源支持。电子科技大学丁煌提出,要先明确“国际性公共物品”概念,才能对内提供全球性公共物品,对外打破欧美中心主义。清华大学朱旭峰、高宇宁等认为,知识体系构建的核心应聚焦不同学科之间的视角差异。华中科技大学许晓东建议,应从古代战国时期的实践中总结提炼并获得启发思考。

四、公共管理自主知识体系构建探索中仍须探讨的问题

第一,自主知识体系构建的逻辑起点是什么。公共管理作为历经百年发展,并且在人类历史长河中积累了丰富知识的学科,无须从头构建。但构建自主知识体系须系统回答以下关键问题:自主知识体系应从何处切入?逻辑起点是核心概念、基础范畴,还是运行机制?换言之,如何构建源自中国、包含中国发展经验且具有普适意义的公共管理研究框架和理论体系。中国社会科学院大学江小涓指出,构建自主知识体系须深入思考普适性定位的边界——知识体系的包容性越强,其普适性范围越广,但普适性应止于何处才能体现中国特色与自主性?这一关键问题亟待厘清。华中科技大学许晓东提出,知识体系构建的逻辑起点应首先明确是以中国文化为根基,还是以国际通用理论概念为基础。本质上,学界须首先探究和确立知识体系的思维来源。中国科学技术大学魏玖长认为,应从隐含边界与前提假设切入,指出“发展与资源的有限性约束”是中国公共管理自主知识体系的两大隐含前提,并强调中国治国理政之所以能快速见效、成效显著,其底层逻辑在于具备透过现象洞察本质的思维能力与实践智慧。

第二,如何处理公共管理应用性和理论性的关系。作为一门实践导向的学科,公共管理的目标是解决实际公共问题。这一特性决定了其知识体系天然具有动态性与场景适应性,而构建自主知识体系的关键挑战正源于如何平衡学科的应用性与理论性的关系。中国社会科学院大学江小涓指出,公共管理面临的挑战是,相较于其他学科依托核心理论根基生长出枝叶,公共管理学科缺乏“主干理论大树”,现有理论呈分散状态,这导致通过理论根基来实现跨国知识衔接的难度较大。中国人民大学杨开峰进一步提出,当前构建既能涵盖中国治理场景中的复杂性、多样性与异质性,又能向世界有效传递中国价值、中国经验与中国理论的知识体系,尤其需要重

点探索如何在国家治理实践中,将“以人民为中心”等国家治理核心价值取向转化为可操作、可验证的理论表达与实践路径。这些问题是当前理论建构的关键,亟须学界重点挖掘。

第三,自主知识体系构建的方法与路径是什么。北京大学杨立华认为,自主知识体系是自然浮现生长的,学者应扮演“接生婆”角色催化其显现,当前研究须秉持“小目标、小步走、慢出活”的务实思路。上海交通大学吴建南强调“浮现”逻辑,主张通过结合自上而下建构与自下而上实践演进,推动中国特色理论知识的自然生成。南京农业大学欧名豪认为,自主知识体系的构建须将理论本身作为研究对象,立足中国经验与历史脉络,探究能否提炼出区别于西方的中国特色政府治理理论,并初步形成体系化可能。浙江工商大学郁建兴认为,自主知识体系的构建既源于对实践经验的总结,也需要主动建构。若仅依赖自然演进,其过程将过于漫长,必须通过主动干预与提炼加速这一进程。北京大学句华提到,中国自主知识体系的构建实为世界融合的产物:中国实践曾大量借鉴西方,与世界深度互动,既受世界影响,也反哺世界。

通过深度讨论与交流,与会专家们一致认为,公共管理自主知识体系构建过程涉及的知识体系庞大,当前须先找到一个较为合理、具有可操作性的研究切入点。重要的是,须多组织讨论和交流,扎实调研,不断反思构建过程,达成学界共识是公共管理自主知识体系构建中的必要环节。

在场专家呼吁学界同仁要齐心协力,以系统性、原创性、引领性的学术成果,回应国家治理现代化与全球治理变革的重大需求,尤其鼓励青年学者勇担使命,主动投身当代公共管理自主知识体系的创新实践,共同为构建具有中国特色与世界影响力的治理知识体系贡献智慧力量。

本次会议汇聚了公共管理学界同仁的宝贵见解,为我国公共管理自主知识体系构建提供了新的思考方向,在学科建设道路上迈出了探索性的一步。此次会议所讨论的愿景,将为构建彰显中国特色、中国风格、中国气派的公共管理自主知识体系注入新的动力,助力公共管理学科在中国发展实践与全球学术对话中逐步形成自身话语力量。