

杨开峰 | 构建新时代中国公共管理知识体系

2021.06.20

作者：杨开峰

来源：《管理世界》，2021年第6期



杨开峰 | 中国人民大学公共管理学院教授

我国公共管理学科进步迅速，但是总体看还满足不了日益增长的对中国特色公共管理理论的需求。习近平总书记指出，我国哲学社会科学“学术命题、学术思想、学术观点、学术标准、学术话语上的能力和水平同我国综合国力和国际地位还不太相称”，公共管理学科的发展现状同样符合这个论断。

在双一流学科建设背景下，学科影响力的核心是知识体系。改革开放以来，我国公共管理知识生产与积累取得重大进展。学者们关注了很多中国特色的现象，提出了一些富有解释力的概念，出版了一些试图贯通中西的教材，发表了大量研究论文。但是，一个成熟的知识体系有更高要求。在一阶层面上，知识体系包括基本价值与假设、核心问题与内容、主要概念与命题、重要工具与方法，分别对应价值意识、问题意识、理论意识、科学意识；在二阶层面上，包括关于知识生产的知识和关于知识传播的知识，分别对应方法论和教育传承。知识体系既包括显性知识，也包括隐性知识。这些不同的方面需要构成一个系统完备、科学规范的体系。

（一）当前的问题

从知识体系角度看，公共管理学面临6个问题。一是价值意识有待进一步明确。现有公共管理知识受到西方理论的巨大影响，但是我们对西方理论背后的价值导向和意识形态缺乏足够认识。治理研究、公共性和公共价值研究、公平正义研究等等，或多或少带有西方中心主义和新自由主义倾向。公共管理学没有国界，但是一定有“为什么人”的问题。很多人对价值与认识论之间的关系还存在误解。

二是问题内容有待进一步聚焦。公共管理跨学科特征明显，边界不清，缺乏统一范式，因此在某种程度上存在公共管理研究的“丛林”。更重要的是，同美国公共管理学一样，理论与实践脱节令人忧虑，学术研究往往在重大公共政策问题上失声失语。在治理现代化背景下，我们的知识体系从管理向治理的转型还没有完成。

三是知识生产有待进一步反思。公共管理哲学研究不足，既缺乏对公共管理哲学最新研究进展的追踪与对话，也缺乏将马克思主义哲学应用到公共管理知识体系的系统努力。公共管理思想史研究孱弱，对西方公共管理思想史的研究不尽准确，对中国传统行政管理思想的现代转换不够重视。比较研究相对落后，受美国中心主义影响，比较往往缺乏广度，同时对各国制度与政策的路径依赖特征了解不够，缺乏深入的历史制度主义的研究。

四是理论水平有待进一步提升。西方公共管理学面临一个困境，即“拿来主义”多，对社会科学重大一般性理论贡献少，还处在确立一些独特概念的阶段，比如公共价值与公共服务动机。我国公共管理学也面临创新理论贡献不够、原创理论尤其不足的问题，还面临其他一些问题，比如规范性理论不够厚重的同时，解释性理论构建匮乏；理论批判性不足；基于缜密的经验研究的理论文章不够；对场景和分析层次不够敏感；基于机制的中层理论构建不够。

五是科学水平有待进一步提升。公共管理学科起步较晚，西方学界对方法的反思和重视也只是从20世纪80年代才开始，总体上落后于政治科学、企业管理、社会学等姊妹学科。我国公共管理学界在这方面已有很大改观，但是路还有很长，首要问题是科学精神与科学意识不足，其他问题包括质性研究不规范、量化研究不足与“乱用”并存、因果关系论证薄弱、方法与技术自主创新匮乏等。

六是教育传承有待进一步强化。我国目前有52家公共管理学科博士培养单位，但是不少学校培养定位不清，对基础性、理论性研究重视不够，在处理基础研究与智库研究的关系上认识模糊。对课程教育不够重视，缺乏系统的社会科学理论培训，总体上也缺乏有效的方法培训。一些具体领域的政策类专业对理论不够重视，很多研究往往有问题有方法有结果，但是无理论无机制无规律。

（二）原则与任务

解决这些问题需要坚持8个原则。一是战略性，服务国家战略，来自实践、服务实践、指导实践，处理好理论与实践的关系。二是价值性，强化价值引领，坚持马克思主义指引，坚持善治理念，坚持社会主义核心价值观，处理好一核与多样的关系。三是民族性，中国特色、世界眼光，民族的就是世界的，处理好特殊性与普遍性、本土化与全球化的关系。四是历史性，尊重文化传承，继往开来，处理好继承与发展的关系、存量与增量的关系。五是人文性，坚持以人为本，追求人的自由共生，强调人民性，满足人民美好生活的需要，处理好制度与人的关系、技术与人的关系。六是系统性，坚持系统观念，学科有机融合，处理好学科间的关系、学科内二级学科的关系，独立与交叉的关系。七是演进性，坚持学科规律，处理好规划与演进的关系，需求导向与知识逻辑的关系。八是多样性，坚持百花齐放，鼓励探索创新，处理好主流与特色的关系。

构建新时代中国公共管理知识体系面临十大任务。一是坚持马克思主义的立场、观点与方法，重塑公共管理哲学与公共管理思想史。全面应用辩证唯物主义和历史唯物主义，对西方公共管理学中新实用主义和不同形式的实在主义进行梳理、对话、重构，加强中外公共管理思想史、制度史研究。

二是弘扬社会主义核心价值观与传统文化，锚定有中国特色的公共性与公共价值。公共、公共性、公共利益、公共价值是公共管理的根本性概念，既具有民族性又具有时代性，要充分利用我国传统思想资源，遵循习近平新时代中国特色社会主义思想，研究这些概念的中国特殊性与世界一般性，研究它们背后制度安排的多样性与权变性，研究它们在改革实践和具体政策中的意蕴和作用。

三是从中国公共管理实践的普遍意义出发，发展中国公共治理学与比较公共治理。去除当前治理研究的西方中心主义色彩，总结中国国家治理现代化经验，不但用西方学者能听懂的语言讲好中国故事，更要在经验的基础上融合重构现有理论，提出创新概念和命题，在更高层次上发展解释力更强、解释面更广、包容性更大的理论。

四是围绕“五位一体”战略布局改革进展，更新二级学科配置与重点理论议题。比如在政治治理上，要深入研究中国共产党在我国公共管理中的作用，创新政治—行政关系的研究；在经济治理上，要深入研究我国市场化改革的经验教训，创新政府定位、政府职能、政府边界、政府监管的研究；在社会治理上，要围绕构建共建共治共享的社会治理共同体，创新社区治理、社会组织、基层民主、公民参与的研究，等等。

五是坚持问题导向与目标导向的紧密结合，创造解释性与指导性兼备的理论知识。既要着眼当下需求，发展具有高度适用性和解释性的理论，也要着眼长远格局，发展具有高度指导性和规范性的理论。既要避免规范性理论研究目空一切，自说自话，缺乏经验基础，也要避免解释性理论研究肤浅零碎，让数据或“现状”牵着鼻子走，缺乏思想深度。

六是因应先进生产力与颠覆性科技的发展，构建大数据人工智能时代的管理模式。新兴技术深刻改变着社会结构和社会心理，改变着治理思想、治理主体、治理工具、治理流程、治理结构，在这个重大的社会转型中，公共管理学者要参与、影响、型塑新的治理模式构建，保证其公共性和伦理性。

七是适应后常规科学与跨学科发展的需要，反思公共管理的学科边界与组织体系。公共管理问题越来越跨界、跨时空、跨学科，要在凸显公共管理学内核的基础上，增强公共管理学对其他学科的驱动力、指引力、整合力；同时，广泛吸收借鉴其他学科的理论与方法，助力本学科创新，推动跨学科研究和交叉学科发展。

八是整合宏观、中观、微观不同研究视角，联接宏观政策、组织管理、个体行为。要在组织与个体行为的基础上研究宏观体制与政策的形成与变迁、冲突与摩擦、信号与效应，要在宏观转型与改革的背景下研究组织与个体的观念与激励、决策与选择、适应与博弈。

九是推动“量质结合”的方法创新与规范，强化知识生产过程的科学性与批判性。方法是认识世界、改造世界的工具，新方法为理论释放新空间。不但要继续从其他学科引进、消化、规范研究方法，还要鼓励方法的自主创新；不但要发挥定量方法的精确性、客观性，还要发挥定性方法的深刻性、丰富性，特别要推广案例研究，发掘治理现代化的富矿，从改革实践中构建原创理论。

十是落实“立德树人”根本任务钻研教学，保障知识传播过程的有效性与创新性。克服博士生培养不重教学的错误认识，既重视到实践中去，向实际工作者拜师，又要重视在课堂中学，钻研经典与前沿文献，对社科理论熟稔于心，胸中有丘壑。重视研究生教材建设，教材写作要强调在实践经验基础上的政治性、理论性、基础性和国际性。

原文刊发：

王永贵、汪寿阳、吴照云、吴晓波、毛基业、戚聿东、张维、苏宗伟、朱旭峰、杨开峰、杨立华、席西民、李新春、张玉利、徐向艺、刘志阳、闫妍、魏江、郇亮亮：《深入贯彻落实习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上的重要讲话精神 加快构建中国特色管理学科体系》，《管理世界》，2021年第6期，第1-35页。

[点击此处查看](#)

中国人民大学公共管理学院 版权所有 | 地址: 北京市海淀区中关村大街59号求是楼 | 邮政编码: 100872 | 联系电话: 010-62511122
院长信箱: spapdean@ruc.edu.cn | 京ICP备05005523号-1



[友情链接](#)