

公共管理本土化视域下中国治理实践的理论逻辑

庞道晶

三亚学院，海南三亚，572022；

摘要：在国家治理体系和治理能力现代化持续推进的背景下，中国治理实践在治理主体结构、治理方式及治理目标等方面呈现出鲜明的制度特征，对既有公共管理理论提出了新的解释诉求。本文以实事求是思想为指引，立足公共管理本土化视域，以马克思主义认识论为方法论基础，围绕“实践—政策实验—经验制度化—理论命题”的理论生成逻辑，尝试系统分析中国治理实践的内在运行机制，论证中国治理实践并非公共管理理论的外在应用领域，而是在特定制度情境中通过政策实验、经验累积与制度固化，持续生成公共管理理论命题与分析框架的内生机制。研究认为，中国治理实践是丰富和发展公共管理理论的重要现实基础，可为深化公共管理本土化认知、构建中国公共管理学科体系提供理论支撑。

关键词：公共管理本土化；中国治理实践；理论生成逻辑；制度情境；中国公共管理学

DOI：10.64216/3104-9702.25.08.012

1 公共管理学需要在本土化进程中实现新发展

习近平总书记在党的十八届三中全会上首次提出“国家治理体系和治理能力现代化”这一重大理论命题，并将其作为全面深化改革的总目标；党的十九届四中全会专门就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作出部署，国家治理体系和治理能力现代化被提升为国家发展的重要战略目标。纵观中国国家治理现代化的探索过程，已然形成了依托中国自身政治制度和实践特征的治理模式，其治理主体结构、治理方式以及治理目标等方面均呈现出明显区别于以西方国家经验为基础形成的公共管理理论范式的运行逻辑。

既有公共管理研究在理论资源上主要依赖新公共管理、新公共服务以及治理理论等西方理论范式，其在解释市场化改革、政府职能转变以及多元主体参与公共事务治理方面具有重要价值，但其理论前提却无法摆脱特定制度环境与社会结构假设。若直接移植用于解释和指导中国治理实践，易出现解释力不足甚至偏差的问题，导致相关理论难以有效落地。面对中国治理实践的复杂性与制度独特性，公共管理学亟须在理论生成路径上实现结构性调整，即由以既有理论移植与修正为主，转向以中国治理实践为起点的理论生成取向，从而重塑学科的解释框架与概念体系。正如习近平总书记在考察中国人民大学时所强调的：“加快构建中国特色哲学社会科学，归根结底是建构中国自主的知识体系”^[1]，要在构建

自主知识体系过程中实现学科进步、知识发展与研究创新，需要将实践议题转化为原创性知识生产以实现知识增长进而完成中国公共管理学自主知识体系的建构^[2]。中国公共管理学要突破西方中心主义的理论窠臼，扎根中国治理实践土壤，用中国道理总结好中国经验，把中国经验提升为中国理论，以制度逻辑为分析主线，充分融入人民民主专政、全过程人民民主、以人民为中心、党的领导、中华文化等实际；聚焦治理过程中的主体结构、政策过程与基层治理创新等关键维度，提炼具有本土解释力的公共管理概念体系与理论命题，进而形成既扎根中国大地又具普遍意义的中国公共管理新范式，进而推动公共管理学的新发展。

2 中国治理实践的时代特征及其公共管理意涵

知识不只是被界限在论证中，它还可以被界限在故事、思考、叙述、行政制度和政治决策中^[3]。中国治理实践深深植根于中国特色社会主义制度体系，是中国共产党领导下推进国家治理体系和治理能力现代化的具体体现。其运行逻辑体现了公共管理理论与中国实际的有机结合与持续创新。

从整体视角来看，中国治理实践不仅仅是公共管理活动的简单叠加，而是一种制度整合为基础、政策协调为手段、公共目标为导向的综合治理模式。这一模式强调顶层设计与基层探索的双向互动，注重制度韧性与治理弹性的动态平衡。治理目标突破单一效率导向，通过多维度制度协调，实现效率、公平与稳定等多重价值的

有机统一,形成适配复杂国情的多目标复合型治理路径。

从治理主体结构来看,中国治理实践呈现出鲜明的“主导—协同—参与”特征,不同于以政府为唯一中心的传统行政管理模式,也有别于完全去中心化的多元治理模式。中国共产党在国家治理中发挥着领导核心作用、总揽全局协调各方,政府在治理过程中承担着依法组织实施经济调节、市场监管、社会管理、公共服务等主体责任,同时社会组织、市场主体和公众在特定领域和层级中有序参与公共事务治理。这种治理主体结构是党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系的生动体现。

从治理方式来看,中国治理实践强调问题导向与实践导向相结合。在改革和发展过程中,政策制定和制度创新要和社会发展更好相适应,面对社会主要矛盾变化,以现实问题为起点,积极回应社会关切,通过试点探索、经验总结和制度推广等方式不断优化治理方案。这种渐进式、动态调整的治理方式,体现了在复杂治理情境中对稳定性与灵活性的统筹把握,既避免激进变革带来的系统性风险,又确保治理效能随时代演进持续提升。

从治理的根本出发点来看,中国治理始终锚定“人民至上”这一根本价值,将增进人民福祉、促进共同富裕、保障人民当家作主贯穿于政策设计、执行与评估全过程。正如习近平总书记强调的:“推进任何一项重大改革,都要站在人民立场上把握和处理好涉及改革的重大问题,都要从人民利益出发谋划改革思路、制定改革举措”。

上述治理实践特征对现有公共管理理论提出了新的要求。一方面,传统以效率或市场竞争为核心的理论范式无法全面解释中国治理实践中人民至上、制度整合与治理目标的整体性取向;另一方面,中国治理实践本身已成为公共管理理论创新的重要现实基础,需要在理论上予以修正。因此,亟需构建一种扎根中国实践、融通中西智慧的新型公共管理理论范式。

3 公共管理本土化的理论逻辑生成机制

公共管理理论的形成与发展离不开具体治理实践的支撑,并最终指导实践。从公共管理本土化的视角来看,中国治理实践是公共管理理论生成与演进的内生基础之一。只有纳入中国治理实践与深入分析其运行逻辑,才能推动公共管理理论的创新发展。

从认识论层面看,马克思主义认识论强调实践是认

识的来源、动力和检验标准。认识并非先验生成,而是在实践过程中不断深化和发展的过程,这与中国共产党长期坚持的实事求是思想高度契合。中国治理实践作为一种长期、系统且不断演进的社会实践形态,为公共管理理论的形成提供了持续而丰富的认识基础。公共管理理论唯有全面回应各国(至少是主要国家)的现实治理问题、接受实践检验,方能保持理论活力。

在理论生成路径上,中国公共管理理论创新应遵循“实践—政策实验—经验制度化—理论命题”的逻辑链条。一方面,中国在公共管理实践中形成了现有理论未涵盖的新方案、新思想,通过学术研究被概念化和理论化,需要及时补充到现有的公共管理理论中去;另一方面,公共管理理论在运用于中国治理实践过程中不断遇到现有理论无法指导或解释的新问题。不同于抽象演绎或比较分析主导的理论建构路径,中国公共管理理论生成以政策实验为核心中介环节。通过地方试点、差异化探索与分层推进,中国治理实践在不断试错与修正中积累可复制、可推广的制度经验。这些经验在被总结、规范并上升为制度安排的过程中,逐步凝练为具有解释力的理论命题,构成中国公共管理理论“由实践入理论”的典型生成机制。

从学科发展的角度来看,中国特色社会主义重要制度作为中国国家治理的标识性规范,其在整合公共管理知识的过程中扮演着重要的集成式角色^[4]。制度情境是公共管理理论建构的重要约束条件,主要指由政治制度、治理结构、政策过程及其运行规则所共同构成的具体治理条件,是公共管理理论生成与适用的重要前提。中国独特的政治制度、行政体制和社会结构,以及不同于西方的历史传承、文化传统、快速变化的经济社会发展水平等都决定了公共管理理论不能脱离具体制度环境而进行抽象建构。对西方公共管理理论的借鉴,应当建立在充分理解其制度前提的基础之上,通过情境化转化实现理论的本土适配,并开放包容、借鉴吸收。

从总体上看,中国公共管理实践并未以颠覆性方式否定既有公共管理理论,而是通过不断生成新的治理情境、治理工具与制度经验,推动公共管理理论在分析框架、概念体系与适用边界层面实现结构性调整与本土化发展。中国公共管理本土化的理论逻辑具有明确特征:一是以制度整合为核心,强调政治、行政与社会治理机制之间的协同作用;二是以国家治理体系和治理能力现代化为导向,将公共管理理论置于国家发展全局之中加

以审视；三是以实践检验为标准，通过治理实践不断修正和丰富理论内涵。

4 中国治理实践对公共管理理论创新的主要启示

中国治理实践首先对公共管理中的治理主体理论提出了重要启示。治理主体不再是政府、市场和社会之间的简单并列关系，而是在党和国家制度体系框架下形成主导明确、分工协同的治理结构。这一实践经验为重构公共管理中的治理主体分析框架提供了重要参考。治理主体的权责边界与互动逻辑，正随着“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的治理体系日益成熟而动态演化。

在治理过程层面，中国治理实践表明，治理并非线性推进的政策执行过程，而是一个持续学习、动态调整和反馈修正的复杂过程。公共管理理论有必要更加重视政策实施过程中的互动机制和制度学习效应。

在治理绩效评价方面，中国治理实践强调公共价值实现、社会稳定和长期发展目标的统一。这一导向突破了单纯以效率或成本控制为核心的绩效评价模式，为公共管理绩效理论提供了新的研究方向；同时，中国治理实践对公共管理方法论的革新亦具深远意义。

5 结论

通过对中国治理实践的系统分析可以发现，中国治理实践在运行逻辑和制度结构上均具有鲜明特征，很多现象已超出西方经验主导的公共管理理论解释范畴，实

践效果亦系统性偏离该理论预测，而且这种情况不是偶然的，而是稳定重复出现。中国的公共管理实践是主要通过问题类型、治理逻辑与制度条件的变化，推动公共管理理论在适用范围、分析框架与概念工具层面发生重构与拓展，并非以“否定—替代”的方式冲击既有理论。但是中国公共管理实践为公共管理理论的发展提供了一种不同于西方经验路径的治理样本，势必通过丰富经验类型与治理逻辑，推动公共管理理论从以西方经验为主导的单一路径，转向能够容纳不同制度类型、不同治理逻辑与不同发展阶段经验的多源生成型理论体系。未来公共管理研究应持续深化对中国治理实践的理论总结，在理论自觉与实践回应的互动中，不断推进中国公共管理自主知识体系的建设。

参考文献

- [1] 坚持党的领导传承红色基因扎根中国大地走出一条建设中国特色世界一流大学新路,人民日报 2022年4月26日
- [2] 任勇、周芮,面向实践的中国公共管理学自主知识体系建构,上海交通大学学报(哲学社会科学版),2024年(9),第38页
- [3] 米歇尔·福柯,知识考古学,谢强等译,生活·读书·新知三联书店,2003年,第204页
- [4] 任勇、朱友伟,中国公共管理自主知识体系建构的制度基础,学海,2024(05),第67页

作者简介: 庞道晶(1979-), 三亚学院副教授。