

政治人类学评论

Political Anthropology Review

2017 · 2

新公共管理学范式

Paradigm of Neo-Public Administration

第 6 辑

陶庆·主编

新公共管理学：二〇一〇年学科基础
（一）国家市场、民主效率、等、N对
有序元素。

（一）公共经济、公共领域、公共政策、古典范、科层制范式、
新公共管理范式、新公共服务范式、全球治理范式、等、W种公共性W种范式、
来展示范式革命的五彩魅力。

如同任何一种新生事物出现一样，新公共管理学的兴起也不可能一蹴而就地
成熟起来，相反它往往是政治科学、公共管理学、
政策科学、经济学、社会学、人类学等诸种跨学科领域中的先贤智者，
自觉与不自觉地迈出各自学科领地，
向着未来共同目标即新型学科基质探索耕耘的漫长过程，
是从受人排斥到为人接纳、从个别现象到一般共识、
从量变积累到质变飞跃的复杂进程。



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

第 6 辑

政·治·人·类·学·评·论 (2017·2)
Political Anthropology Review

新公共管理学范式

Paradigm of Neo-Public Administration

陶 庆 · 主编



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

新公共管理学范式 / 陶庆主编. — 上海: 上海社会科学院出版社, 2017

(政治人类学评论; 第6辑)

ISBN 978 - 7 - 5520 - 2128 - 8

I. ①新… II. ①陶… III. ①公共管理—研究 IV.
①D035 - 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 230504 号

新公共管理学范式

主 编: 陶 庆

责任编辑: 路征远

封面设计: 黄婧昉

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021 - 63315900 销售热线 021 - 53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

排 版: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 上海新文印刷厂

开 本: 720×1000 毫米 1/16 开

印 张: 18

插 页: 2

字 数: 238 千字

版 次: 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 2128 - 8/D · 462

定价: 72.00 元

版权所有 翻印必究

主 办

上海师范大学法政学院
上海师范大学政治人类学研究所（筹）

主 编

陶 庆

编 委（以姓氏笔画为序）

马 骏 王浦劬 朱光磊 刘建军 阮云星 李俊清 何国强 纳日·碧力戈
范 可 林尚立 罗红光 和少英 竺乾威 金太军 周大鸣 周 平
赵旭东 胡 伟 钱 杭 徐杰舜 徐 勇 高丙中 郭苏建 常保国
商红日 董建辉 Chuan-Kang Shih Janine R. Wedel

编委主任（以姓氏笔画为序）

徐 勇 高丙中

上海师范大学应用文科振兴计划“学术刊物”类建设项目

“《政治人类学评论》（培育）”

资助成果（A-0312-17-307107）

教育部重点研究基地“北京大学国家治理研究院”重大项目

“政治人类学视野下的政治体制改革研究”

资助成果（11JJD810018）

前 言

陶 庆

“新公共管理学”(Neo-Public Administration, NPA)是作为一门学科来介绍给对这一领域感兴趣的学者朋友与研究生同学的。在过去多年研究生教学活动中,作为主讲教师,我一直在努力给出“新公共管理学”一个完整而全面的定义与概念。但是事实表明,实际上我根本不可能一下子就做到这一点,这除了个人精力与能力均力有不逮外,

还在于与“新公共管理学”具有高度关联与内在一致性的“政策人类学与地方治理”这门课程没有最终形成较为成熟的体系框架。换言之,公共管理学最终需要走向“治理”甚至“善治”,那么一种称为“政策人类学”的新范畴与新范式就应当与之有机“匹配”。在这一方面,我们进行了初步的研究,如《政治人类学评论》第3辑《政策人类学:新政治人

作者简介:

陶庆(1965—),男,安徽宁国人;上海师范大学哲学与法政学院教授;入选教育部“新世纪优秀人才”,获北京大学“优秀博士后奖”,复旦大学社会科学高等研究院驻院研究员,《政治人类学评论》主编。

类学与公共政策》与第4辑《政策人类学：新政治人类学与公共服务》等两辑内容里，收集了共12篇论文，主要任务是从古典名著中寻找“政策人类学”范式的“学科基质”（disciplinary matrix）与“有序元素”（ordered element），主要表现出“五性要素”（five characters of APAP）的基本特征。又如，我在《上海师范大学学报》上刊文《政策人类学：“五性统一”的文化整体观》，也尝试从学科整体性视角来探讨“政策人类学与地方治理”的系统性结构与框架。但是，以上这些探讨还处于开始阶段，没有形成基本稳定的形态；因此，与之高度关联并具内在一致性的“新公共管理学”范式先试先行，就我们稍稍显得有些突兀了。不过，待将来我们再行整理出版系统化的“政策人类学与地方治理”范式，并与此次一同出版的较为系统化的“新政治人类学”范式相呼应，就会真正彻底打通有关具有公共性的“权力”“权利”研究等诸门学科的内在本质联系，形成一个更大范畴的“升级”版的“政治—行政—社会—管理—人文—真理”等一体化研究范式。

这次由2016级行政管理专业（科学型）部分研究生整理出来的系列材料，它在实质上是该研究生课程教学材料的整理与提炼，可以说第一次较好地反映了我心目中所谓“新公共管理学”范式的基本内容与基本结构。“范式”奠基者托马斯·库恩（Thomas S. Kuhn）在《科学革命的结构》（*The Structure of Scientific Revolutions*）中提出了“学科基质”（disciplinary matrix）与“有序元素”（ordered element）两个范畴。这也是“新公共管理学”据以产生与演化的关键要素。

新公共管理学“二四”“学科基质”——“国家市场/民主效率”等“2对矛盾4个因素”——是通过“三五”“有序元素”——“公共经济、公共领域、公共政策/古典范式、科层制范式、新公共管理范式、新公共服务范式、全球治理范式”等“3种公共性5个范式”——来展示范式革命的五彩魅力，而“二四”“学科基质”则通过“三五”“有序元素”来勾勒出范式革命的内在本质，两者不可分割互为一体，展示出新公共管理学的“二四”“三五”内在本质同一性。新公共管理学的“学科基质”“有序

元素”具有交叉跨学科的显著特征。如同任何一种新生事物出现一样，新公共管理学的兴起也不可能一蹴而就而就地“成熟”起来，相反它往往是政治学、公共管理学、政策科学、经济学、社会学等诸种交叉学科领域中的先贤智者，自觉与不自觉地迈出各自学科“领地”，向着未来共同目标即新型“学科基质”探索耕耘的漫长过程，是不断积少成多而厚积薄发的过程，是从受人排斥到为人接纳、从个别现象到一般共识、从量变积累到质变飞跃的复杂进程。但正如托马斯·库恩在其《科学革命的结构》中所说的那样，我们必须认识到一个范式在它最初出现时，它的应用范围和精确性两方面都是极其有限的。范式之所以获得了它们的地位，是因为它们比它们的竞争

对手更能成功解决一些问题，而这些问题又为实践者团体认识到是最为重要的。不过，说它更成功既不是说它能完全成功地解决某一个单一的问题，也不是说它能明显成功地解决任何数目的问题。范式在开始时很大程度上只是选取的、不完备的、有可能成功的预示。常规科学就在于实现这种预示，其方法是扩展那些范式所展示出来的特别有启发性的事实，增进这些事实与范式预测之间的吻合程度，并且力图使范式本身更加明晰。这段话也恰恰说明，新公共管理学还需要相当长的一个时期来强化“二四”“学科基质”与“三五”“有序元素”的一体化研究与发展，而这正是新公共管理学能够唤起跨学科交叉领域诸学人重新思考的地方。

2017年7月18日

于上海师大新村

目 录

前言	1
1 古典范式 ——公共管理审时度势的价值明镜 / 冯煜	1
2 科层制理论及实践探析 / 董琛婷	30
3 公共管理基本矛盾视域下的新公共管理 / 徐勇	52
4 探析新公共服务范式 / 胡媛媛	76
5 全球治理范式 / 魏莉莉	104
6 公共经济：国家与市场的博弈 / 曹怡华	131

7 公共领域：民主与效率的博弈 / 李吉莹	153
8 公共政策：科学化与民主化的统一 / 王 瑞	179
摘要（英文）	211
后记	267
征稿与撰稿体例（修订）	269

CONTENTS

Preface	1
1 Classical Paradigm	
—The Bright Mirror of the Value in Public Administration	
/ Feng Yu	1
2 Theoretical and Practical Analysis of Bureaucratic Paradigm	
/ Dong Chenting	30
3 New Public Management in the Perspective of Public Administration's Basic Contradiction	
/ Xu Yong	52
4 The Analysis of New Public Service Paradigm	
/ Hu Yuanyuan	76
5 Global Governance	
/ Wei Lili	104

6 Public Economy: The Game between State and Market	
/ Cao Yihua	131
7 Public Sphere: The Game between Democracy and Bureaucracy	
/ Li Jiying	153
8 Public Policy: The Unity of Science and Democracy	
/ Wang Rui	179
Summary (In English)	211
Epilogue	267
Calling for Submissions (Revised)	269

古典范式

——公共管理审时度势的价值明镜

冯煜

摘要：威尔逊 1887 年《行政学研究》的发表，标志着行政学作为一门正式学科的诞生。而所谓古典范式，是区别于科层制与“政治—行政二分法”而言的。在时间层面上，古典范式指称 19 世纪末 20 世纪初之前这段庞杂的历史时期的管理思想；在 19 世纪末 20 世纪初之前，公共管理尚未成为一门独立的学科。在内容层面上，区别于“政治—行政二分法”提出后行政与政治事务的相分离，古典范式时期政治与行政混合不分，行政作为政治的代言人没有任何独立的地位，行政的相关思想与政治思想相融合。同样地，与科层制之后王权、政党等对行政事务控制力的削弱对比，古典范式时期王权、政党等对行政事务实现了高度掌控。古典范式的经济自由思想，主要分为早期的市场经济自由和亚当·斯密的市场自主思想两个层次；古典范式

作者简介：

冯煜(1994—)，女，江苏南通人，上海师范大学哲学与法政学院公共管理专业研究生。

的公民主权意识思想,主要分为古希腊城邦的公民思想、公民享有推翻暴政权和公民享有普选权三个层次;古典范式的当代价值主要分为市场和民主的价值观和当下公共管理审时度势的价值明镜两个层次。古典范式是19世纪末20世纪初之前公共管理未成为一个独立学科阶段的管理思想,这一个悠远绵长的历史阶段所蕴含的管理思想实际上是一种理想的模式。

关键词: 自由市场 公民主权 国家干预 自由主义 政治民主

范式(Paradigm)一词自1962年由美国哲学家托马斯·库恩在《科学革命的结构》一书中首创后,赢得了自然科学和社会科学研究者的共同青睐,被广泛应用于科学哲学领域和社会科学领域。范式源于希腊语“Paradeig-ma”,其含义为“模范”或“模型”。在库恩(2012:157)看来,他将范式的第二种意义视为“指谓着那个整体的一种元素,即具体的谜题解答;把它们当作模型和范例,可以取代明确的规则以作为常规科学中其他谜题解答的基础”。为了更清晰地解释范式,库恩在《再论范式》一文中指出:“‘范式’一词无论是实际上还是逻辑上都更接近‘科学共同体’一词,一种范式是,也仅仅是科学共同体成员所共有的东西。反过来说,也正是由于他们掌握了共同的范式才组成了这个科学共同体。”(同上,2004:288)人们为了应对新的环境,解决新的问题,就不得不寻找新的理论模式和解决问题的框架,“一个新范式往往是在危机发生或被明确地认识之前就出现了,至少是萌发了”(托马斯·库恩,2012:79)。

一、古典范式的经济自由思想

所谓自由主义,以自由这一价值为核心,信奉个人主义,追求自我利益,作为一种意识形态,自由主义最早可以追溯至文艺复兴时期人文主义对于国教权威的对抗。自由主义者约翰·格雷将普遍主义、个人主义、平等主义及改良主义视为教条式的自由主义的四个方面的构成要素。“当代的自由主义由发源于同一祖先的分立的、经常是彼此冲突的思想支流构成,这一祖先,就是众所周知的古典自由主义。”(萨丽,2003:28)古典自由主义源于经济学上的投入产出原则,认为一国的真正财富不是金银总量的增加,而是其国民创造的商品服务的数量,是一种支持个人先于国家存在的政治哲学,强调个人的权利、私有财产,并主张自由放任的经济政策,认为政府存在的目的仅在于保护每个个体的自由。古典自由主义从投入与产出的视角出发,重视国民创造的商品服务的数量,而在个人与国家的利益层面,古典自由主义以个人

为先,推崇个人自己的利益满足。在经济层面上,以自由放任为主要的特征,而所谓经济层面的自由放任即体现在古典自由主义对国家与市场关系的处理上。在古典自由主义看来,国家与市场的关系应当呈现市场的独立自主不受管制,只有这样一个充分自由的市场才能真正合理分配资源、最大限度地满足人类的需求。除市场自由观外,古典自由主义对人性论也表达了他们的看法。个人的主权尤其是个人财产的所有权是古典自由主义理论中非常重要的部分。亚当·斯密(2005: 456)在《国富论》一书中指出:“他指导这种工业去使其产品能具有最大的价值,只是为了他自己的利益,也像在许多其他场合一样,他这样做只是被一只看不见的手引导着,去促进一个并不是出自他本心的目的。”古典自由主义基本呈现自由放任的状态,经济层面上认为保障贸易的自由会促进世界的和平,政治层面上则认为类似竞争性市场的国家体系,一只无形的手会自动调节国际秩序。

(一) 早期的市场经济自由

西方古代管理思想主要源于文

明的古国——古埃及、古巴比伦、古希腊和古罗马。“希腊人的思想经过长期的积聚,它的创造力达到了惊人的高度,二十三个世纪以来,在明智的人心目中,一向是他们从过去得到指导和鼓舞的灯塔。”(赫·乔·韦尔斯,1982: 10)古希腊被视为西方思想文化的发源地,它在西方历史发展的进程中扮演着极其重要的角色,它所创造的辉煌和发挥的作用是其他任何一个历史时期的文明体难以超越的。古希腊的文明和思想对其他历史时期的发展也起着不可磨灭的作用与影响。黑格尔(1960: 15)也曾言:“一提到希腊这个名字,在有教养的欧洲人心中……自然会引起一种家园之感……凡是满足我们精神生活,使精神生活有价值、有光辉的东西,我们知道都是从希腊直接或间接传来的。”黑格尔对于古希腊的精神与文化是极其尊重的,古希腊独特的精神魅力使之成为多个学科争相追溯的圣地,管理学也不例外。

同时,它作为一种政治单位,“最早诞生于小亚细亚的希腊移民中间,目的是为了抵御佛里吉亚人、吕底亚人的威胁。城邦一词在《荷

马史诗》中指堡垒或卫城,同乡郊相对,而卫城周围则为市区。后世把卫城、市区和乡郊统称为一个‘polis’,综合土地、人民及其政治生活而赋予了邦或国的意思”(顾准,1982: 6)。

城邦是自由经济的直接产物。城邦的形成是分布于古希腊各地民族经济文化发展的必然结果,这些民族在自己生活的地域先后建立起了城邦。古希腊的城邦经济是公元前8世纪至公元前4世纪的奴隶制经济,城邦经济的种类繁多,整体上经济呈现自主的状态。古希腊独特的地理环境孕育了古希腊的文明,也影响着古希腊社会经济的发展。马克思主义理论家普列汉诺夫(1974: 44)认为,“人类的经济发展是在地理条件的影响下进行的。正是由于某个社会的地理环境的这种或那种性质,经济发展才以或快或慢的速度进行,并采取这种或那种方向”。古希腊经济发展方向的确定和经济的发展状况主要受其地形和海洋环境两方面的影响。“岛屿是希腊领土的重要组成部分,约占全国面积的五分之一。”(乔治·W.霍夫曼,1982: 399)山地遍及古希腊

大陆及各个岛屿上,位于山地之间的平原面积并不广阔而十分狭小。古希腊的地貌中也很少有高原盆地,即使分布着少量的高原与盆地,它们的占地面积也都不大。贫瘠的土壤、水利条件的不充足再加上干燥的地中海式气候,使得种植谷物来满足生存食物的需求是不现实的。在地形与气候的影响下,谷物的种植是难以达到高产量来满足人们的需要。在这种情况下,古希腊人加大了对橄榄、葡萄、无花果和耐旱的大麦的种植,园艺种植业在其古风时代得到了古希腊人的青睐。海洋环境极大地弥补了古希腊内陆交通不便的弊端,为古希腊商业活动的开展和海外贸易的发展提供了很大的便利。雅典、古埃及、科林斯等海外贸易较为发达的城市,位于沿海或自己的岛屿上,拥有优越的海港,可以建造码头、海上运输等设施。在爱琴海的南部,有数百个岛屿,这些岛屿为亚洲和欧洲贸易的联系提供了便利。良好的海上交通为古希腊海上贸易的繁荣铺好了前进的道路。“希腊人的贸易大道是海路。”(林丹,1963: 63)海路的便捷也推动了造船业和航海技术的兴起