

公共管理与公共服务系列

政府工具导论

Introduction to Governmental Tools

陈振明 等/著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

政府工具导论

陈振明 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府工具导论/陈振明等著. —北京:北京大学出版社,2009.7

(公共管理与公共服务系列)

ISBN 978 - 7 - 301 - 15510 - 3

I . 政… II . 陈… III . 公共管理 - 研究 IV . D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 121157 号

书 名: 政府工具导论

著作责任者: 陈振明 等著

责 任 编 辑: 耿协峰

标 准 书 号: ISBN 978 - 7 - 301 - 15510 - 3/D · 2357

出 版 发 行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

电 子 邮 箱: ss@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 25.25 印张 420 千字

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 39.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

此为试读,需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com



前言

政府工具研究既是当代公共管理学理论研究的一个新的学科分支或主题领域,又是当代公共管理实践的一个新的重大课题。20 世纪 80 年代以后,在公共管理学及政策科学领域,出现了不少关于政府工具方面的论著。例如,胡德(C. Hood)的《政府工具》(1983、1986)、彼得斯和尼斯潘(B. Guy Peters and Frans K. M. Van Nispen)主编的《公共政策工具》(1998)、戴维·奥斯本等人主编的《政府改革手册:战略与工具》(2000)、莱斯特·M. 萨拉蒙(Lester. M. Salamon)等人主编的《政府工具——新治理指南》(2002)等。

在实践上,政府管理方式的创新,特别是市场化机制、工商管理技术和社会化手段在政府管理中的引入,是 21 世纪行政管理发展的一个基本趋势。自 20 世纪 70 年代末开始,伴随着全球化、信息化、市场化以及知识经济时代的来临,西方各国相继掀起政府改革的浪潮。尽管西方各国政府改革的战略和优先性不同,但都以改进管理方式为核心,并采取以引入市场机制和工商管理技术为特征的“管理主义”或“新公共管理”措施,追求提高行政效率,改善管理绩效,加强责任制,放松管制,增加灵活性和回应性等目标。西方的“管理主义”改革在将市场机制、工商管理技术和社会化手段应用于行政管理的实践上已积累起成功的经验,也留下了失败的教训;西方学者对这个问题做了大量的实证分析与理论研究,取得了丰硕的成果,但也有许多理论与实践难题没有解决。

在我国,随着市场经济的不断成熟和加入 WTO,行政体制改革的深化以

及政府职能的转变,政府治理模式以及行政管理的方式、方法和手段亟待创新。现阶段我国行政管理水平不高的一个重要原因是管理手段单一,管理方式落后,即缺乏管理方式方法的更新和现代化。这就迫切需要引入一整套与市场经济和加入 WTO 相适应的新的政府工具或现代化的公共管理技术,并建构起新的行政管理的实践模式。党的“十六大”报告将改进管理方式与深化行政管理体制改革、转变政府职能和推行电子政务并列,作为今后我国政府改革的四大内容之一。而管理方式的改进必须靠引入新的政府工具或现代化公共管理技术来实现。然而,目前国内学界缺乏对政府工具尤其是市场化工具、工商管理技术和社会化手段进行深入的理论研究和实证分析,不能为公共管理方式的创新提供理论基础以及提供行之有效的工具。因此,在当前开展政府工具的研究十分必要和迫切。

基于上述理由,近年来本人关注政府工具这一领域的研究,承担了包括国家社会科学基金项目——《政府工具与政府管理方式创新的研究》在内的多个课题的研究任务。多年来,我们对政府工具这一领域研究的基本思路是:既从理论上探讨政府工具的内涵、特征和功能,政府工具的分类、选择与评价及其标准,主要的市场化工具、工商管理技术和社会化手段应用的范围、机制和各自的优劣;又从实证分析上说明这些工具及技术的潜在价值和实际效果,特别是说明它们是如何引起公共管理方式创新,如何改善政府功能和提高行政效率的;并描述当代国内外政府工具的理论研究与实践应用的现状和发展趋势,指出政府工具研究与应用的重大学术价值和实践意义。

本书涉及的主要内容有:

(一) 政府工具研究的兴起。本专题讨论政府工具研究的兴起、研究所取得的理论成就及学科的现状,说明政府工具研究对于当代公共管理学科发展的意义以及对政府治理(尤其是管理方式改进)的极端重要性。

(二) 政府工具研究的范式。本专题描述政府工具研究的理论脉络,评介政府工具的分析框架(以萨拉蒙的《政府工具——新治理指南》一书为例),并讨论“新治理”范式与政府工具的应用等问题。

(三) 政府工具的分类。这一专题探讨政府工具的分类方法,对政府工具的基本类型尤其是当代政府改革与治理中常用的工具以及志愿性工具做了简要的评述和分析。

(四) 政府工具的选择及评价。这一专题探讨政府工具的选择及评价的标准,影响政府工具选择及评价的因素,政府工具选择及评价的过程与程序以及中国政府改革与治理工具的选择等问题。

(五) 市场化工具。这一专题讨论 9 种主要的市场化工具的内涵、特征和功能,其应用的范围、机制、效果与局限性以及实践中须注意的问题。这 9 种市场化工具是:民营化、合同承包、税式支出、政府保险、用者付费、特许经营、凭单制、产权交易和内部市场。

(六) 工商管理技术。这一专题着重讨论全面质量管理、绩效管理、流程再造、目标管理、标杆管理、战略管理、顾客关系管理等七种工商管理技术在公共部门的应用,涉及这七种工具的演变、含义和功能,其应用的范围、机制、效果与局限性以及实践中须注意的问题。

(七) 社会化手段。这一专题讨论公众参与、听证会、公私伙伴关系等几种典型的社会化手段。具体内容包括公共政策制定中的公众参与、行政听证制度的构建和公私伙伴关系中的非营利组织三个问题。

(八) 政府工具应用的理性基础。作为前面各个专题的拓展和补充研究,本专题探讨工具理性、价值理性和制度理性的平衡与实现问题,力求体现我国政府工具选择、评价和应用的正确价值导向尤其是如何立足于国情,坚持以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导。

(九) 走向一个合约制政府。本专题讨论作为当代公共部门管理发展的一个基本趋势、建立在合同承包基础上的合约制政府的理论与实践问题,由此说明新政府工具的引入和应用对于政府治理及其新实践模式形成的意义。

总之,本书勾画出作为公共管理学一个分支学科政府工具研究的基本轮廓以及研究方向;从理论与实践的结合上,对政府工具的重要主题——政府工具的内涵、特征和功能,政府工具的分类,政府工具选择、评价及其标准,作为政府工具三种类型的市场化工具、工商管理技术和社会化手段应用的范围、机制、效果与局限性等进行研究,形成了较为系统的政府工具论。

作者认为,政府工具的研究很重要,在当前加强对这一领域的研究具有十分重要的理论和实践意义。就理论意义来说,这方面的研究可以全面了解政府工具的内涵、性质、类型和作用以及每种工具的潜力、优劣和应用范围等问题,形成关于政府工具的系统化知识,建立起作为公共管理学的一个分支学科政府工具学,拓展公共行政学以及公共管理学的视野,促进公共行政学与经济学、工商管理学的理论和方法相互渗透、融合和相互借鉴,丰富公共管理学的理论内容;还有助于更好地把握 21 世纪国内外公共部门管理研究领域的发展前沿,推动我国公共管理的理论在新世纪的全面发展。就实践价值来说,概括、总结和提炼一系列在国内外公共管理中被证明是行之有效的政府工具,对每种工具的特征、效力和优劣,其应用的机制、范围和条件进行了

研究,特别是对于这些工具在当代公共部门尤其是政府改革与治理中应用的实践及案例进行认真的实证分析,这将有助于加快现代化管理方法和技术在我国公共部门管理中的引入,促进政府管理方式以及管理方法、技术与手段的创新,推动我国行政体制改革和政府职能转变,从而提高政府管理的绩效及效率。

作为本书主编,陈振明负责全书的总体设计、各专题研究的指导和统稿的工作。各章的执笔人分别是:导论:陈振明;第一章:陈振明、和经纬、卢霞、王伟昌;第二章:陈振明、和经纬;第三章:吴法、刘洪、和经纬;第四章:卜敏、储亚萍、巴海英、李洁琼、张哲菁、魏丽艳、梁建东、陈敬德、黄培茹;第五章:陈振明、宋红、和经纬、于兵、林燕玲、曹艳秋;第六章:林燕玲、黄文江、蔡晶晶;第七章:谢耀南、陈诚;第八章:贺珍、陈振明。

本书既是一本关于政府工具的研究性论著,也是一本比较系统地介绍政府工具理论的教科书,还是一本政府工具应用的实践指南。它可以作为公共管理、政治学、经济学、社会学和教育学等学科专业的本科生和研究生(尤其是MPA专业学位研究生)、各类公务员培训班的相关课程(如“政府工具”或“公共管理技术”一类的课程)的教学参考书,也可以作为公共部门从业者特别是公务员了解政府工具知识及其应用实践的指南。

本书写作得到了国家社会科学基金的资助;北京大学出版社对本书的出版给予了大力的支持;耿协峰先生为本书的编辑和出版付出了辛勤的劳动;在研究和写作的过程中,我们也参阅和借鉴了大量国内外的研究成果。在此,深表谢意!鉴于政府工具研究是一个新领域,国内学者的研究刚刚起步,本项研究也只是一个粗浅的探索,有错谬和不足之处,谨请读者及专家赐教!

陈振明

2008年8月16日

于厦门大学成智楼



目 录

导 论 政府工具研究的兴起	1
一、政府工具研究的兴起及其背景	1
二、政府工具研究的主题	6
三、政府工具研究的新趋势	13
四、政府工具研究的理论和实践意义	15
第一章 政府工具研究的范式	
——理论脉络、分析框架与工具应用	18
一、政府工具研究的理论脉络	18
二、政府工具的分析框架	21
三、“新治理”范式与政府工具的应用	32
第二章 政府工具的分类	40
一、政府工具类别	40
二、当代政府改革与治理中常用的工具	44
三、志愿性工具	62
第三章 政府工具的选择与评价	72
一、政府工具选择研究的进展	72
二、政府工具选择与评价的标准	77
三、影响政府工具选择与评价的因素	84
四、政府工具选择与评价的过程与程序	97

第四章 市场化工具	103
一、民营化	103
二、合同承包	114
三、税式支出	121
四、政府保险	130
五、用者付费	141
六、特许经营	149
七、凭单制	157
八、政府间产权交易	164
九、内部市场	172
第五章 工商管理技术	186
一、全面质量管理	186
二、绩效管理	205
三、流程再造	217
四、目标管理	229
五、标杆管理	237
六、战略管理	244
七、顾客关系管理	257
第六章 社会化手段	266
一、公众参与:以公共政策制定为视角	266
二、行政听证	278
三、公私伙伴关系中的非营利组织	298
第七章 政府工具应用的理性基础	
——政府工具选择与评价中的价值和制度因素	309
一、政府工具应用中的工具理性、价值理性和制度理性及其关系	309
二、市场化工具应用的理性基础	327
三、工商管理技术应用的理性基础	331
四、社会化手段应用的理性基础	342
第八章 走向一个合约制政府?(代结论)	352
一、新公共管理运动与合约制政府的实践	353
二、合约制政府的理论基础与运行机制	360
三、合约制政府模式与中国政府改革	371
参考文献	386



导论 政府工具研究的兴起^{*}

政府工具(governmental tool)研究既是当代公共管理学理论研究的一个新的学科分支,又是当代公共管理实践的一个新的重大课题。在实践上,“手段创新是良好治理的先决条件”——这一治理原则的重要性越来越得到人们的认可。党的十六大报告已将改进管理方式与深化行政管理体制改革、转变政府职能和推行电子政务并列,作为我国政府改革的四大内容之一。而管理方式的改进必须靠引入新的政府工具或现代化公共管理技术来实现。下面介绍作为公共管理学新分支的政府工具学的兴起、主题和意义。

一、政府工具研究的兴起及其背景

1. 政府工具研究的兴起

政府工具,又称政策工具(public policy instrument)或治理工具(governing tools)。对它的研究并不是一个全新的、突然出现的话题。在社会科学的各学科特别是经济学、政治学以及行政学中都有其渊源。在经济学领域,经济政策工具历来构成经济政策研究的一个重要方面,工资、价格、利率等往往被当做政策工具看待。二战后,在西方社会科学领域中,政府工具备受各学科的关注。在政治学领域,达尔和林德布洛姆在《政治、经济和福利》(1953)中已

^{*} 研究生杨淑娣为本文的修改提供了相关的资料。

论及政府工具的基本原理,在此之后,政治学中的政府工具或政策工具的研究沿着两个不同的方向发展——一个是注重对工具的政治属性的研究,它以政治文化及意识形态的研究为基础;另一个是沿袭结构—功能传统,力求通过对工具的研究来确定公共政策功能。在公共行政学领域,行政工具及行政方法也早已构成一个重要的理论主题,公共行政学为工具途径的产生和发展做出了贡献。在法学领域,法律法规也往往被当做一种社会控制的工具,20世纪初,庞德(Pond)就提出过法律是一种社会控制工具的观点。

政府工具成为20世纪八九十年代西方公共管理学和政策科学研究的一个焦点,并正在成长为一个新的学科分支或主题领域。20世纪80年代以后,在公共管理学及政策科学领域,出现了不少关于政府工具方面的论著。其中,在80年代最有影响的著作可能要算英国学者胡德(Christopher C. Hood)的《政府工具》(1983)。在该书中,胡德将所有的政府工具看做信息、财政、强制性权威和组织这四种治理资源的运用。当政府面对公共问题时,就会运用这四种资源,去达成监督社会及改变其行为的目标。工具选择的因素受资源限制、政治压力、立法以及过去工具失败之教训的影响。依胡德的看法,工具选择是国家目标、资源、组织与标的团体能力的自然功能。原则上政府偏好的是信息基础的工具,因信息资源不易耗竭,对公民的限制亦最少,当期望落空时才采取强制性工具,然而权威也比使用组织好,因为资源的损耗性低。^①

在90年代,最有影响的著作可能要算美国学者彼得斯和荷兰学者尼斯潘(B. Guy Peters and Frans K. M. Van Nispen)所主编的《公共政策工具》(1998)一书。该书是一本会议论文集,较全面地反映了当时政策工具研究的现状。涉及四方面的内容:一是对政策工具研究领域的现状描述和分析,指出工具研究开始于对工具的分类,然后是对工具的有效性分析,从只注重工具特性分析的工具主义研究途径发展到工具与情境相结合的建构主义研究途径,诸多学者的观点代表了欧陆研究传统,而非北美视角;二是考察政府主体对工具选择的影响,从对工具属性描述的文献来看,这个方面经常被忽视,因此该部分强调工具的政治属性——一个在多数文献中尚未引起足够重视的因素;三是对工具概念赋予更动态的解释,并考察政策工具与受其影响的社会政治环境之间的关系;四是对当前的工具研究文献作了述评,并分析了公共政策

^① Christopher C. Hood, *The Tools of Government*, The Macmillan Press Ltd., 1983.

工具途径的研究将面临的挑战。^①

本世纪初的代表作则是莱斯特·M. 萨拉蒙(Lester M. Salamon)等人主编的《政府工具——新治理指南》(2002)一书。^②在该书的导论中,萨拉蒙确定了工具研究途径的理论框架,此后各章不同学者对每一种具体工具的分析都是在这个理论分析框架内进行的。萨拉蒙在其理论框架下对每一种政府工具的分析包括三个方面:(1)工具理论——关于不同工具的运行特性以及工具的提供系统和提供方式的理论;(2)选择理论——关于如何针对公共行动的目标及政治环境来选择与之相适应的工具的理论;(3)运行理论——关于如何最有效地运用新的工具来达到目标的理论。

同时,在关于当代西方政府改革的文献中,也有大量论及政府改革工具的内容甚至专著。例如,欧文·休斯在《公共管理导论》中提出了政府干预的四种经济手段:供应、补贴、生产和管制;奥斯本和盖布勒在进行全国性调查时发现,在提供公共服务的常规办法之外,还有36种不同的其他选择办法,这是政府箭袋中的36支箭,分别归入传统类、创新类和先锋类;萨瓦斯在《民营化与公私合作伙伴关系》中提出了10种公共物品和服务的制度安排。还有这样一本书,书名叫做《创新工具:管理公共部门组织的创造性战略》,书中讨论了多种公共部门的创新工具及具体应用案例,包括战略规划、流程再造、全面质量管理、标杆管理、绩效管理、团队管理和民营化等。^③

在我国,政府工具的研究刚刚起步,陆续有一些论著问世。代表性的论文有张成福的《论政府治理工具及其选择》、张璋的《政府治理工具的选择与创新》、毛寿龙和李文钊的《政府职能和管理方式研究》、陈振明的《政府工具研究与政府管理方式改进》等。

2. 政府工具的研究途径

国外政府工具的研究已形成了多种途径,根据前述《公共政策工具》一书的说法,主要有如下四种基本途径:

(1)工具主义。工具主义途径又称古典途径。它认为,人们知道一种特殊的工具,了解其内在的作用机制,这种工具的效果已被证明或具有十分的

① S. Linder and B. Guy Peters, "The Study of Public Policy Instrument", *Policy Current*, 1992, pp. 4—5.

② Lester M. Salamon, and Odus V. Elliot, *Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002.

③ Steven Cohen and William Eimick, *Tools for Innovators: Creative Strategies for Managing Public Sector Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998.

现实性;人们在大部分可预测的环境中可以期待其产生的效果;并且,恰当的工具可以将政策失败转变为政策成功。因此,政府工具研究应弄清工具的属性与特点,以便辨别、提炼少数具有普遍适用性的工具,扩大其应用范围。工具主义认为工具的属性本身就构造了政策过程,即工具使用及其效果的好坏是由政府工具的特性预先决定了的,政策失败是由于所选择的政府工具存在着缺陷,这是一种工具至上主义的观点。这种途径假定,人们可以通过对各种工具进行逐一的经验研究从而形成对各种工具及其应用的解释;而且经过一定时间的研究,可望形成一整套工具理论以及确定有关工具的各项原则。

(2) 过程主义。这种途径的支持者并不承认存在着超出特殊具体问题之外的工具。他们认为,各种工具之间有着重要的差别,没有哪一种或哪一类工具具有普遍的适应性;恰当的工具并不是抽象计算的产物,而仅仅是一种在动态适应过程中的试探性解决办法;工具的恰当与否是因具体情况而定的。因此,过程主义者所强调的是工具发展的重复性过程,而不是工具的特性。

(3) 权变主义。这种途径又称工具—背景研究途径,它所持的是传统的社会计划观点。权变主义者认为,工具选择的根据是:工具的绩效特征是如何满足某种特殊问题背景的需要的。一旦政策的目标或目的明晰化了,那么,直截了当的事情就是要去工具箱中找出最适应的工具。因此,工具的研究既要注意弄清解决问题的特定要求,又要注意选出最适合这种要求的工具。权变主义途径试图通过同时考察工具本身的特性和工具的应用背景来解释工具的应用过程,它与古典途径的区别在于,它认为工具的使用过程及其效果不仅由工具的特性决定,而且由工具应用的环境或背景(包括执行组织、目标团体及其他利益相关者等)所决定。这种途径注意到了工具使用过程中环境因素的作用。在这里,工具至上主义受到了挑战。

(4) 建构主义。这种途径比权变主义又前进了一步。它认为,要了解特定工具被采用的脉络背景的特殊性,就必须了解这些工具的主观意义。在这里,主观意义既表示非工具性的方面(如符号的或伦理的内涵),又表示那些其意义和解释被价值和感知所中介的工具性特征。依这种途径,并不存在关于工具及其特征的客观现实,相反,工具代表了一种社会地建构了的实践形式,其意义和合法性被不断地加以建构和再建构。建构主义认为政府工具在政策系统及其运行过程中并不起决定性作用,它只是决定政策系统与政策过程的众多因素之一。在这里,政府工具研究重心发生了转移,人们关心的不再是“工具”,取而代之的是政策系统、政策网络、决策系统和执行过程。因

而,“工具性”特征几乎完全消失了。

由此可见,政府工具研究似乎是越来越自我否定,从第一个途径到第四个途径的演变使得政府工具的“工具性”特征的重要程度越来越低,似乎工具主义理论不再适用。这在一定程度上反映了政府工具的研究走向及其发展过程中工具主义所面临的威胁。

3. 政府工具兴起的背景

政府工具研究的兴起有其深刻的背景及原因。20 世纪发生的两次世界大战,给各国人民带来了巨大灾难。战后,各国政府为重建国计民生、振兴经济、改善人民生活,一个近乎全能的“大有为”政府如雨后春笋般成长起来。“稳定的社会制度结构、从混乱中建立秩序”赋予了政府统治的正当性和强大的政府权威,使得政府功能涵盖了社会的各个方面,政府能够对经济社会生活进行广泛深入的干预。政府理所当然地被视为社会的权力中心,是处理公共事务、解决公共问题的唯一主体。几十年间,政府采用国有化、经济管制和社会管制等传统的干预手段来解决经济社会发展中出现的各种问题。而从 20 世纪 70 年代开始,西方各国相继陷入了一场空前的深刻的治理危机之中。政治冲突、财政赤字、社会问题等使政府束手无策,无法按照原有的方式继续治理下去。财政危机和权威信任危机,使得传统的治理工具(过分管制等)的基础受到削弱,传统的治理工具失灵了。80 年代初,荷兰的吉尔霍德委员会得出结论:政策工具知识的缺乏和不足是导致政策失败的重要原因。因此,解决政策失败问题的关键在于建立和发展一门政策工具理论并将它付诸实践。^①“手段创新是良好治理的先决条件”,这一治理原则的特殊重要性开始得到各国政府和公众的认可。

具体来说,政府工具研究在公共管理学和政策科学中兴起的原因有以下几个方面。

一是政府管理以及政策执行的复杂性导致人们对政府工具或手段的反思,实际的行政管理以及政策执行对工具方面知识需求的增长,这就要求对公共政策问题做更多的科学与实证分析和研究。由于政府工具研究致力于如何把一个简单但却难以回答的社会问题付诸实施,因此,从政策目标和途径的关联来思考,政府工具研究能够为公共管理实践做出贡献。

二是福利国家的失败以及政府工作的低效率,导致人们对工具途径的政治及意识形态上的支持。

^① 陈振明:《政策科学——公共政策分析导论》,中国人民大学出版社 2004 年版,第 169 页。

三是当代社会科学实践性的增强,特别是应用性社会科学领域日益介入政府的政策和管理实践,导致这些学科的学者对包括工具性知识的更多的追求(例如,大学的法律和政策学者同时也参与实际生活中政策与法律的制定、执行和评估过程)。这种学术与实践的密切结合引发了更多的学者投身于解决实际社会问题,推动了对政府工具的研究。

四是公共管理学和政策科学的研究领域自身的扩展导致了政府工具被纳入学科的视野之中。尽管政府工具研究有其深远的渊源,然而,在20世纪70年代以前,社会科学(包括公共行政学)中并没有形成系统的政府工具理论。有如荷兰学者范·尼斯潘所说:在20世纪70年代之前,公共行政学界对于政府工具的系统研究非常匮乏,甚至关于是否应该研究这一领域的争论都几乎没有出现过。^① 政策科学奠基人叶海卡·德洛尔(Yehezkel Dror)在1971年的《政策科学设计》一书中就已注意到公共行政学中政府工具研究的匮乏,认为对于工具实践的忽视导致了公共行政学缺少一种具有说明力的知识体系。^② 随着公共管理理论的发展,要求公共管理与公共政策学科拓展范围并增强解释力,这就推动了政府工具研究在20世纪70年代之后的迅速发展。

二、政府工具研究的主题

政府工具研究涉及一系列问题,其核心是如何将政策意图转变为管理行为,将政策理想转变为政策现实。我们着重介绍下列几个主题及其理论成就:

1. 政府工具的特性

什么是政府工具?它有哪些基本特征?这是政府工具研究最基本的问题,现已形成各种解释及定义。最常见的定义是:“一个行动者能够使用或潜在地加以使用,以便达成一个或更多目的的任何事物”(A. Hoogerwerf)。简单地说,政府工具就是达成政策目标的手段。尽管“内部管理”、“人力资源政策”、“网络管理”、“政策实验”等东西在某种角度上可以看做政府工具,但最好是将政府工具限定在实现政策目标或结果的手段这一特性上。

事实上,政府工具既被界定为一种“客体”(object),也被界定为一种活动(activity)。一方面,工具被当做一种客体,胡德认为政府所做的是尽力用各

① Van Nispen, et al, “On Instrument and Instrumentality: A Critical Assessment”, in *Public Policy Instrument*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998, p. 205.

② Yehezkel Dror, *Design for Policy Science*, New York/London/Amsterdam: Elsevier, 1971, p. 72.

种治理工具来塑造我们的生活,迎合各种目的。^① 他用木匠业和园艺业的工具来比喻政府的治理工具,并认为“工具”概念可以通过将之区分为“客体”和“活动”从而得到更明晰的理解。^② 而在法律文献中,人们往往将法律和行政命令称为工具。另一方面,工具也被当做是活动过程。里格林(Arthur B. Ringeling)将工具概念描述为“一系列的显示出相似特征的活动,其焦点是影响和治理社会过程”或“致力于影响和支配社会进步的具有共同特性的政策活动的集合”。^③ 这种定义扩大了工具的范围,将某些非正式的活动也纳入工具之中,然而这却使“政策”与“工具”的界限更加模糊。另外,欧文·E. 休斯在《公共管理导论》一书中将政府工具定义为:“政府的行为方式,以及通过某种途径用以调节政府行为的机制。”^④

萨拉蒙将政府工具(或公共行动的工具)看做是一种可辨认的通过集体行动致力于解决公共问题的方法或途径,通过这种方法,集体行动得以组织,公共问题得以解决。^⑤ 他认为政府工具有如下三个特征:(1) 政府工具有一些共同属性,这些共同属性使得这些工具得以识别。此外,每一种具体工具都有其自身区别于其他工具的特性。(2) 每一种工具规定行动的结构,它不是随意的或者临时的,而是一种制度化的行动模式。它规定谁有权操作公共项目,其角色是什么,与他人关系如何。也就是说,它是一组公共行动的权利与义务。(3) 这种结构化的行动是一种集体行动,目的是解决公共问题,这表明这种结构化行动不只是政府行动。

有些学者特别注意政府工具的多样性和动态性特征的研究。在他们看来,政府工具并非一经选定就固定不变,它必须不断地调整以跟上社会经济发展的需要。在使用过程中,它会随着时间推移而发生改变,即使它们本身不变,主体运用它们的方式、策略以及目标团体为了逃避该工具的影响而采取的策略都有可能发生巨大改变。另外,一种模式并不能适应各种不同的情况。因此,需要对工具的多样性和动态性做更多的研究。神经机械学为研究工具的易变性提供了研究框架,另一种有益的研究则是把工具的实施看成是

① Christopher C. Hood, *The Tools of Government*, The Macmillan Press Ltd, 1983, p. 2.

② C. Hood, *The Tools of Government*, London: Macmillan, 1983.

③ See B. Guy Peters and Frans K. M. Van Nispen (eds.), *Public Policy Instruments*, Northampton: Edward Elgar Publishing Inc. ,1998, p. 14.

④ [澳]欧文·E. 休斯:《公共管理导论》,中国人民大学出版社2001年版,第99页。

⑤ Lester M. Salamon, *The Tools of Government: An Introduction to the New Governance*, New York: Oxford University Press, 2002, p. 19.

一个学习的过程。

国内学者也对政府工具作了界定。例如,张成福认为,政府工具是把政府实质性的治理目标或政策目标转化为具体的行动,以改变政策目标群体的行为,从而最终实现政策目标的手段和机制。^①毛寿龙等说,政府管理方式,又称政府治理工具,它主要是指政府实现其管理职能的手段。^②在笔者看来,政府工具或政策工具是人们为解决某一社会问题或达成一定的政府目标而采取的具体手段和方式。^③

2. 政府工具的分类

分类研究是各种学科研究的基础性工作,政府工具分类的形成被看成是工具研究的最基本的成果之一。在相当长的时间里,政府工具的分类主要依据工具特性来进行。为了形成一种明确的分类,学者们已做出很大的努力。然而,现有的分类都不能令人满意,没有一个分类方法能够穷尽所有政府工具。由于分类所依据的标准不一,研究者们对于工具分类也就自然不同。

荷兰经济学家科臣(E. S. Kirschen)最早试图对政府工具加以分类,他着重研究这样的问题,即是否存在着一系列的执行经济政策以获得最优化结果的工具。他整理出64种一般化的工具,但并未加以系统化的分类,也没有对这些工具的起源和影响加以理论化探讨。

美国政治学家罗威、达尔和林德布洛姆等人也做过类似的研究,但他们倾向于将这些工具归入一个宽泛的分类框架中,如将工具分为规制性工具和非规制性工具两类。萨拉蒙推进了他们的讨论,增加了开支性工具和非开支性工具两种类型。

著名政策分析家狄龙(Van der Doelen)将政府工具划分为法律工具、经济工具和交流工具三类,每组工具都有其变种,可以限制和扩展其影响行动者行为的可能性。另一种更新近的三分法是将政府工具分为管制性工具、财政激励工具和信息转移工具。

胡德在《政府工具》中提出了一种系统化的分类框架。他认为,所有政府工具都使用下列四种广泛的“政府资源”之一,即政府通过使用其所拥有的信息、权威、财力和可利用的正式组织来处理公共问题。

① 张成福:《论政府治理工具及其选择》, <http://www.grchina.com/privacy/rucmpa/zcf-1.htm>。

② 毛寿龙、李文钊:《政府职能和管理方式研究》, <http://wiapp.88990.com/wpapers/wpaper200309.html>, 2002-03-20。

③ 陈振明:《政策科学——公共政策分析导论》,中国人民大学出版社2004年版,第170页。