

再次，政府选择工具的价值理性奠定了工具有效性的基础。政府在选择工具时，政策受益者因个人认知结构、专业背景、工作能力的欠缺以及“官本位”思想的带动，使得政策受益者更青睐于追求使自身权力最大化的工具，却替代了更优的工具选择；受到传统管制观念的驱动，政府工具从目标的制定、工具的识别，到工具清单的罗列，到选择的确定和优化，都是政府一手包揽，与其他主体的合作缺乏正式制度的制约，或者建立在熟人社会之上。这些内部化的行为显然不是从公共利益出发，背离了公共理性的价值引导，异化了工具的选择，最终影响政策目标的实现。

（二）推进政府工具思想在我国的应用策略

治理体系讲的是框架性问题，而治理能力讲的则是政府如何治理社会方面的能力，这就涉及政府治理工具的选择和创新。为更好推动政府工具思想在我国实践中的价值，应该注意以下几点：

其一，就萨拉蒙政府工具思想在我国实施的适用情形来看，不同的政府工具有不同的适用情形。如有些政府工具并不适用于解决这些问题或者某些政府工具被错误地运用在其不适用的情形下，如政府机构过度的干预私人组织。实质上，政府工具的选择是主客观因素共同作用的结果，需要考虑政策工具的特征、政策问题、政策环境、目标受众四个要素。^[5]在复杂性政策环境下，以目标群众的公共利益作为指导，用可持续发展的眼光，结合政策问题的特征，灵活选择与这些因素相匹配的工具。当然，选择政府工具的前提条件是明确政府工具类别及其适用性，决策人员应该提高自身的认知能力和专业技术，适应市场和社会的发展需要，熟练掌握和应用政府工具的技能。公共问题的复杂性及其不确定性表明使用单一工具无法有效应对和解决问题，因此在选择工具的过程中不限于单一工具，而是尽可能地组合和应用多种工具，充分发挥政府工具自身的有效性。政府工具的选择标准亦相当于评估标准，针对政府工具怎么选的问题，萨拉蒙指出政府工具选择的客观标准，即有效性、高效性、公平性、易管理性、合法性和政治可行性。政府工具的选择并非一蹴而就，在政府工具的应用中应该以结果为导向对工具实施的全过程进行监督和评估，从而确定继续使用还是调换其他工具，规避不必要的风险。这些状况与我国的基本国情相关，萨拉蒙的政府工具思想作为在西方政府背景下的产物，移植到我国还需要进行本土化改造，才能在我国治理实践中发挥出切实的效果。在今后对政府工具的研究中，在借鉴国外最新发展成果的基础上，中国学者要立足于我国的基

本国国情，研究一套具有中国特色的政府工具理论，开发适用于我国国情的“政府工具箱”。

其二，萨拉蒙的政府工具思想给我国政府的治理带来了可借鉴的实践价值：萨拉蒙指出“项目工具的选择是一个政治问题，而不仅仅是经济问题，涉及重要的权力和目标以及公平和效率问题”。^[6]这里强调政府工具的选择是一种理性行为。而政府工具的选择应该以公共理性为主导兼顾多元理性，包括经济理性、社会理性等，使工具理性和价值理性实现动态的平衡，从而发挥工具的效能；传统政府和私人组织之间存在着紧张的关系，政府作为代表人民意志的唯一合法授权机构，因此也获得了至高无上的权力。萨拉蒙的政府工具思想则强调公共与私人部门之间的协作，政府把握公共政策大方向，私人组织提供具有创新和活力的服务，将二者优势互补。目前有些政府部门将部分的工程外包给私人组织，与私人组织之间形成协作的关系；在政府改革前，我国实施公共管理的主体只有政府，强调权力高度集中，形成自上而下的指挥链，萨拉蒙的政府工具思想主张政府应该扮演积极的角色，激励相关利益群体参与到公共活动中，磋商达成协议，形成合作网络的关系，将政策的知情权和方案的选择权交给利益主体；传统的公共管理注重管理技能的重要性，管理技能本质上是控制技巧。与传统公共管理不同，萨拉蒙的政府工具思想认为控制技能应该转向赋权技能，反对“官本位”思想，主动营造公平、客观、公正的政策环境，使利益主体聚集在一起，实现相互依赖。萨拉蒙的政府工具思想已经充分的运用到了我国政府的实际治理中，并发挥了重要作用。

其三，在政府工具的实施路径中，我国政府依然发挥着重要的作用，但是政府并不是唯一的权力中心，非营利组织、公民组织以及私营部门也成为了不同层面的权力中心，并承担管理公共事务的职责。在今后，我国政府应该培育和引导私人组织的发展，发挥社会多元主体的作用，政府也要致力于与私人组织发展伙伴关系。同时，目标群众作为接受公共服务的受益对象，其认可度关系到政府的合法性。因此，政府要给予公众对政府工具实施效果的表达和建议权。这一变革意味着市民社会和民间组织将成为发展的潮流，多元竞争将不断地涌入公共物品的提供和生产中；随着经济全球化、市场化、信息化的发展，过度的管制将会阻碍人、财、物、信息的流动。针对传统管制制度的缺陷，我国应致力于管制制度的改革，厘清管制类工具的适用情形，着重完善管制的程序、机构本身、监督和评估。放松管制在一定程度上可以改善企业的效率，促进服务的多元