

政府的实际运作提供了工具箱。

在我国，毛寿龙和张成福更多使用“政府治理工具”的概念，陈振明等学者则使用“政府工具”的提法。毛寿龙教授在他的《公共行政学》中谈到：“政府管理工具，又称政府治理方式，它主要是政府实现其管理职能的手段。”<sup>[2]</sup>张成福认为，政府工具是把政府实质性的治理目标或者政策目标转化为具体的行动，以改变政策目标群体的行为，从而实现政策目标的手段和机制。<sup>[3]</sup>陈振明认为，政府工具或者政策工具是人们为了解决某一社会问题或者达到一定的政府目标而采取的具体手段和方式。<sup>[4]</sup>国外对政府工具的研究相比我国要更系统和成熟，在国外研究的影响以及本国治理需要的双重背景下，我国对这一主题的研究近些年来才逐渐有了起色。国内对政府工具的实证研究主要集中在经济政策和环境领域，后来才逐步扩展到公共政策领域。今后可以借鉴西方国家对政府工具研究的最新成果，结合中国语境，寻找适合本土化的政府工具理论，以此推动本国政府工具的研究。

## 政府工具思想的内容

进入21世纪，萨拉蒙用“新治理”为政府工具研究做出了新的注解，在《政府工具——新治理指南》一书中，以“治理”代替“政府”为标志，强调了未来公共问题解决的核心，即“协作性”。同时，以“新”为标志，这些协作方式虽然不是全新的，却需要一个新的、更连贯的方式去处理，这一方式明确承认了它们带来的重大挑战和机遇治理工具的研究。这不仅在理论上拓展了公共管理学科视野，同时因为其较强的现实性和解释力。

### （一）政府工具的分类

政府工具具有多维性，因此使得每一种工具到底是归类于定义性特征还是归类于随特殊的表征（情境）而变化的设计特征，偶尔会出现模糊。比较而言，政府工具分类的多重维度展现了工具思路的一种优势。比较工具间的异同具有不同的维度，同时多种工具间可能也会在某种维度展现相同的一面，而在其他维度上则展现了不同的方面。这也就说明了工具分类的多重维度的合理性，可以分两步对工具进行分类：首先，基本的描述性特征可以被用于定义不同的工具；其次，定义工具的多种维度可被明确出来，从而以此定义对工具进行分类分析。但是，哪种分类维度更适合于工具分类？这就主要看我们在使用工具的时候所期望达到的结果是什么，以及哪些工具会影响我们所期望达到的效果。因此，对于工具分类，需要关注这两个基本的要素。

萨拉蒙认为有以下四种工具的分类维度：

#### 1、强制性

强制性衡量的是一个工具对个人或团体活动施加的限制程度。经济学家认为其本质上衡量了一个工具在何种维度上偏离了对市场的依赖，而政治学家关注的是工具对个人自由的侵害程度，与民主的联系在一起。在其他条件相同的情况下，工具的强制性程度越高，政策实施更有效，但对于个人的自由的侵害可能会越高，对政治合法性的威胁也会越大。

#### 2、直接性

直接性是衡量一个具有授权、资助或发起联合行动能力的政府机构参与施政行为的程度。一个直接的工具通常是由同一个政府行使授权、资助以及提供服务的全部职能。不同治理工具的直接性程度不同，在执行公共行动时，由同一个机构参与行使的职能越多，该工具的直接性就越强。

#### 3、自动性

自动性衡量的是一个工具利用现存的管理机构实现其运转，而非专门成立一个属于自己的管理机构的程度。市场并不是现存唯一可以实现公共管理目标的机构，另外还包括相对次要的地方政府网络、私人、非营利组织等，构建公共干预的方法就可以建立在既有的系统之上。经济学家罗伯特·列文指出，自动性是衡量公共项目成功与否的重要因素，高度依赖行政化系统的项目是很容易失败的，所以政府项目学会去依赖其他类似的系统，使私人行政方根据政策制定者所作出的详细计划而行动，而不是依靠公职人员事无巨细的行政管理方式。

#### 4、可见性

可见性衡量的是工具支配的资源在正常预算审议的过程中显示出来的程度。一个政府工具越不可见，就越难问责。由于问责的困难，对公共支出持反对意见的人们往往抵制不可见工具政策工具的使用。对于公共费用收益的一方希望以隐蔽的形式获得他们的利益。政府工具的可见性在很大程度上是用来衡量公平维度，一个项目中使用的政府工具越是可见，越容易用于再分配领域。

### （二）政府工具的评估标准

在政府工具选择的过程中，其实就是在做政府工具的评估，评估的过程就需要共同的可供选择的标准。萨拉蒙将评价政府工具的标准概括为以下五项评估标准：

#### 1、有效性

有效性是判断公共行为成功与否的最基本标准。它也是衡量一项行动实现其预期目的的程度。根据这样一个标准，最有效的政府工具便是可以最终解决公共问