

政府治理的工具基础： 西方政策工具理论的知识学诠释

孙志建^{*}

【摘要】“政策工具”的理论认知的薄弱会极大限制政府治理的思路与绩效。国际学界已就政策工具进行了跨学科、多视角的研究。但我国内地学界对这些理论成果的系统性引介仍属凤毛麟角。以知识学诠释为进路，综合运用系谱学与类型学，可以较为系统地展现政策工具研究的理论图景。按照系谱分析逻辑，对政策工具的概念与知识谱系（功能论、资源论和策略论）予以梳理。继而，依照类型学逻辑，对政策工具研究中并存甚至是竞争性的阐释视角、学派以及政策工具（及其评估标准）的类型进行考察。在此基础上，对政府治理实践分别从目的理性、工具理性、程序理性和评价理性等层面进行反思性阐释。

【关键词】公共政策工具化 政策工具 政府治理实践 知识学诠释

【中图分类号】D033 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2011）03-0067-37

一、问题的提出

心理学家马斯诺称，“当您的唯一工具就是锤子时，每个问题看起来都像一颗钉子”（麦尔菲，2010）。彼得斯（Peters，2000）也发现，“一些政策制定者对特定的政策工具情有独钟，使用相同的政策工具去处理几乎所有的政策问题”。在公

^{*} 孙志建，复旦大学国际关系与公共事务学院，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社会科学基金重点项目“建设服务型政府与完善公共服务体系研究”（07AZZ010）。

共管理中,政策工具的缺乏及对其理论认知的薄弱,使得政府在应对社会问题的思路上千篇一律,譬如用“编制”控制不同属性组织中公职人员的膨胀,用“奖惩”这种财税措施来治理各类社会问题,用“运动性执法”来建构街头秩序等,这极大地影响了政府治理能力的提高,甚至危及到政府的合法性。奥斯本、盖布勒(2006:6)认为,现代政府诸多失灵之处“不在目的而在于手段”。在很大意义上,组合既有政策工具的能力的不足以及开发新政策工具步伐的迟缓,这已成为制约我国行政管理体制改革的深层次的原因。

自达尔和林德布鲁姆(Robert Alan Dahl & C. E. Lindblom)在1953年出版的《政治、经济与福利政策》中较早对“社会技术”(social techniques)(Voß, 2007: 43)进行研究以来,国际公共政策学界就政策工具相关问题,譬如工具属性、行为假设、类型学、适用性权衡等已经展开持续的理论探讨与案例研究。截至2011年7月底,在“中国期刊全文数据库”中以“政策工具”(吕志奎, 2006; 顾建光, 2006; 顾建光、吴明华, 2007; 姜国兵, 2008; 李玲玲, 2008; 黄红华, 2010; 刘媛, 2010)、“政府工具”(陈振明, 2004; 陈振明、和经纬, 2006)和“治理工具”等为关键词,搜索到我国内地学界对“政策工具”英文文献进行的相对规范述评的理论综述8篇。以相同关键词在“中国博士学位论文全文数据库”中搜索,获得5篇政策工具的理论综述(邹峻, 2007; 周英男, 2008; 黄红华, 2009; 杨洪刚, 2009; 崔先维, 2010)。另外,在一些正式出版的政府工具研究著作(陈振明, 2009)中,也有较好的理论回顾。这些成果有助于我国内地学界和实践者了解西方学界政策工具的理论概貌。但既有的综述性研究也有值得推进的地方,譬如,既有理论综述多秉持“手段—目的隐喻”,对政策工具的概念的聚类分析尚不充分;既有的综述性研究多属于领域聚焦的选择性评述,对政策工具研究的理论间关系(譬如理论谱系、分析视角与学派等)探讨不足;较少有文献从政策工具的角度系统阐释政府治理实践的工具基础等。在既有政策工具综评文献的基础上,本文试图在这几点上作出补充和发展。

本文在综述研究的问题、进路、方法以及范围等方面具有以下特点:第一,以知识学诠释为进路对西方政策工具理论进行系统评述。在知识学视域下,对于知识来说,起决定作用的是为知识奠定基础的秩序结构,譬如权力、利益以及观念等。另外,知识学注重“就知识的可能性因素做出分类、组合、排列,并建立

其相互关系的方式方法”（萨拉森，2010）。换言之，知识学探讨的是知识的一般发生问题（费希特，2007）。换言之，知识学涉及知识的发生学，它试图弄清知识是如何发生的，且彼此间有什么内在的关联等。在本文，知识学诠释进路强调，既要对政策工具的事实知识（譬如政策工具的类别等）进行梳理，亦要从理论上对政策工具的“定律”知识（譬如谱系、视角、学派间理论关系等）进行总结（罗素，2008）。

第二，以清晰的问题导向和合理的方法来指导综述性研究，而非简单的观点陈述。本文试图从政策工具理论角度来考察政府治理实践的工具基础。在中国语境下，“政府治理”的表述并不十分规范，但该表述在本文有其特殊意义。“政府治理”概念试图将作为传统用语的“governance”（治理艺术）和作为理论的“governance”（治理理论）以及作为我国官方措辞的“治理”（治理行动）等予以融合。另外，出于分析的便捷性考虑，采用“政府治理”概念，有助于将“公共治理”“政府（内部）管理”和“国家治理”等领域的政策工具研究整合进本文的分析框架来评述。在知识学诠释进路的启发下，本文将综合运用系谱学（genealogy）和类型学（typology）两种互补性的分析逻辑（前者以回溯和反思性为导向，后者则具有更强的比较和对话的功能）对政策工具理论的历史传承和横向关系作较为系统的呈现。本文中，“系谱学”是打了折扣的，它仅意味着要追问政府对某种政策工具的持续性偏爱的潜在逻辑，揭示其行动观念与实践的“根源”；同时，对既有的政策工具理论予以批判性的检视（古廷，2010：49）。这种系谱学分析逻辑对于理解政府治理实践的政策工具基础的意义是值得重视的。运用这种逻辑，本文试图厘清何为政策工具知识确立基础的结构因素。另外，这种逻辑强调不宜将实践中的政策工具视为某种必然性的产物，而当反思其偶然性根源（彼得斯、冯尼斯潘，2007）。在社会科学中，“类型学”是一种对社会现象划分进行研究的方法，它强调通过多维的分类（multidimensional classification）来扩展和深化有关社会事实的知识。类型学同分类学（Taxonomy）稍有不同，前者的关键特征在于其维度代表着理想性或启发式的概念而不是经验事实，而后者划分类别的依据主要是那些经验上可观察和可测量的特质（Smith，2002）。类型学本质上属于比较研究的范畴（McKinney，1969），它以可比较性为标准来组织数据，以此它构成了一种简化社会现象的研究策略。在政策工具研究中，学者采取

的基本理论生产策略就是类型学，这也是本文采用类型学来进行理论综述的原因之一。

第三，将理论综述的范围同研究目的紧密联系起来。本文试图系统展现英文学界政策工具研究的知识谱系与理论图景。这决定了一方面，在文献选择上，将聚焦一般性政策工具理论文献，而较少涉及具体政策领域（譬如货币政策、教育政策等）的政策工具研究成果；另一方面，在诠释对象上，本文主要聚焦在政策工具的视角、理论等知识间关系上，而对零散的观点暂不予评述。

二、“政策工具”研究：概念与知识谱系

（一）作为基础性概念的“政策工具”

要深刻把握“政策工具”概念的理论旨趣，就需对其内涵进行辨析。所谓“工具”（instruments/tools）是指主体实现特定目的或履行特定职责所采用的技术（techniques）、措施（measures）、机制（mechanism）、方法（methods）、策略（tactics）与手段（means）等。研究者往往在论述中交叉使用这些词汇。在英语文献中，有多种“政策工具”表述，诸如“政策工具”（policy instrument/ tool）、政府工具（the tools of government）、政府技术（governmental techniques）、治理工具（tools of governance / governing instrument）等。实际上，概念差别反映了学者考察问题角度的不同。

总体上讲，学者主要从以下三种角度来研究政策工具：（1）功能论。功能论又称为“目的论”，它具有较强的“手段—目的分析”隐喻。功能论从广义角度对政策工具进行界定，该视角倾向于将政策工具看成是实现政府管理目标的诸多手段，因而，这种视角也或多或少具有静态的、机械的“社会工程”色彩（冯尼斯潘、林格林，2007）。其代表人物包括一些经济学家（譬如重商主义者、古典自由主义者、凯恩斯主义者、新自由主义者等），工具主义法学家（庞德，2008；萨默斯，2010），布鲁金、霍芬（2007）等公共政策学者。（2）资源论。这种视角将政府所具有的核心资源视作其履行职能的政策工具。而且，随着对政府行政资源及其展现形式的理解的不同，政策工具研究也得到相应拓展。采用这种视角的

主要代表人物有韦伯（2004a；2004b）、拉斯韦尔（拉斯韦尔、哈罗德，2005；Lasswell & Kaplan，1970）、林德布鲁姆（Eugene & Mc Gregor，1981；林德布鲁姆、查尔斯，1996；Voß，2007）、胡德（Hood，1983；2006；2007 Hood & Margetts，2007；胡德等，2009）等。（3）策略论。这种视角将政策工具视作各种“治理策略”。在学界，策略论包括两个分支，它们以不同的学科为基础，关注的策略也有所差别。一种遵循政治学传统，考察国家或政府为实现其统治或管理目标，所采取的一系列策略性行动，譬如“柔性化”与“治理术”（福柯、迈克尔，2010）、“简单化”与“标准化”（斯科特，2011）等；另一种源自行政学阵营，尤其是以新公共管理（NPM）理论和“治理”理论为基础，考察政府进行公共治理的一些策略，譬如“民营化”或“竞争性”等（Savas，2000；奥斯本、盖布勒，2006；库珀，2007）、“社会化”（Salamon，1981；1987；萨拉蒙，2009）、“网络化”与“协作性”（阿格拉诺夫等，2007；戈德史密斯等，2008）、“协同性”与“整体性”（Perri et al.，2002；Dunleavy et al.，2006）以及“参与性”（托马斯，2005）等，从这个层面考察政策工具的学者汇聚成当下一个松散却颇具政策影响力的学术共同体。

表1 考察“政策工具”内涵的三种视角

视角	学科基础	代表人物	内涵	特点
功能论	经济学、法学和行政学	重商主义者、亚当·斯密、凯恩斯、萨默斯、布鲁金等	指达到政策目标的手段	静态的、机械的“社会工程”色彩；“手段—目的”隐喻；效果导向
资源论	社会学、政治学、行政学	韦伯、拉斯韦尔、林德布鲁姆、胡德等	指政府履行职能可供利用的资源及其展现形式	动静结合；适宜类型学分析；系统化理论主阵营；资源导向
策略论	政治学、行政学	马基雅维利、福柯、斯特特、奥斯本、萨瓦斯、萨拉蒙、菲利普、库珀、登利维、佩里、希克斯、阿格拉诺夫、斯蒂芬、戈德史密斯、托马斯等	指使目标得以实现的一系列政治性或管理性策略	动态的主体间关系；情境化理论和系统化理论；重视政策工具使用的制度环境；策略导向

资料来源：笔者整理

（二）“政策工具”研究的知识谱系

基于上述分类，本文将从功能论、资源论和策略论三个方面回溯政策工具的理论脉络与知识谱系。

1. 功能论政策工具的知识谱系

在公共政策研究中，对“政策工具”关注最早兴起于经济政策领域。可以说，正是经济性政策工具日渐彰显其影响力之后，“政策工具”的理论价值才逐步为研究者所重视。实际上，在20世纪中期政策工具理论产生之前，各种零星的政策工具观点已经随着现代经济学的产生与发展而不断演化。此时的政策工具理论更多属于功能论（或者说是“目的论”），即认为政策工具是实现某项政策主张的手段，政策工具随着国家战略定位或政策目标的调整而转变。

在17、18世纪重商主义时期，欧洲各国纷纷接受“国家实力”“自给自足”和“民族主义”等政策主张。为了使之付诸实践：

国家通过提供补贴、特殊待遇、特权和垄断权的方式，鼓励本国产业的发展，通过占有殖民地和降低工资成本，鼓励对外贸易，同时，通过关税、航海法和贸易管制等措施对贸易加以调节。（福斯菲尔德，2003：21）

很明显，这些措施都是实现上述几项政策主张的手段。随后的经济史也证明了这一道理，经济学（尤其是“公共经济学”）理论实质上最终都属于经济政策、社会建设甚至是更大范围的国家治理政策工具理论。显而易见，一个国家的经济政策制定是秉持亚当·斯密的经济学观点抑或是采用凯恩斯主义或新自由主义的政策主张，其差别都将最终在政策工具的层面清晰地体现出来。

经济学文献中的政策工具研究有一个共同的问题，即它将政策工具的选择视为一个理性的、线性的和技术性的活动，而忽略其内在政治属性（Peters，2002：552 - 564）。不过，值得注意的是，经济学领域的政策工具研究并非铁板一块。豪利特（Howlett，2004）将其分为两代，“第一代”理论存在两个缺陷：其一，它倾向于宣扬一个误导性的观念，即认为政策工具的选择的本质是技术性的，因此，它会低估详细考察政策工具具体使用情境的必要性；其二，它倾向于僵化地描绘政策工具抉

择，譬如使用“好与坏”的措辞，将那些赞同市场方案的政策工具视为“好的”，而将非市场方案看成是“坏的”。而以新制度经济学等为代表的“第二代”理论实现了两个转变，即更加强调政策工具使用的制度背景及其交易成本；更加强调超越好与坏的措辞，注重政策工具组合（instrument mixs）。

另外，在现代法学研究中兴起的公法理论、工具主义法学等也对公共政策圈子中发展起来的政策工具理论产生了非常重要的影响。譬如，以“工具主义法学”为例，它的基本主张包括：（1）反对形式主义，倡导“经验性”知识。工具主义者认为现实法律拓展与细化应当依据从普遍需求和利益中总结出来的政策目标，而非假想的概念逻辑和“完美的”概念体系（萨默斯，2010）。（2）注重对“社会事实”和“社会手段”之间的适配性进行持续的调查。“旧的问题变化了，旧的解决方法也就过时了。新的问题出现了，新的社会手段也将应运而生”（萨默斯，2010）。（3）相信通过“科学地”制定和实施法律（这种“技术”），人类可以对社会秩序施加影响。（4）工具主义者往往假设法律目标包含某种期待的行为假设，这些行为指示以“‘做这个’或更为常见的‘不能做那个’”的形式呈现（萨默斯，2010）。工具主义法学兴起于政策工具理论热潮之前，它的一些观点已经深刻影响到政策工具的研究。譬如，它所强调的要对社会事实和社会手段进行持续调查的主张，已成为政策工具选择理论的支柱。另外，在政府监管领域的政策工具，譬如规则设定、标准制定等“引导器”就具有非常强的行为指示（胡德等，2009）。因此，借用工具主义法学的一些观点可以丰富和深化政策工具的理论研究。

在20世纪70年代，普雷斯曼和威尔达夫斯基（2010：345-348）就“政策执行”作出了开创性的研究。他们强调，政策执行研究需要关注目的与手段的适配性。这种呼吁使得研究政策执行的学者纷纷开始重视政策工具研究。文献回顾显示，在政策工具研究中，功能论是备受青睐的一种观点。譬如，休斯（2001）认为，政府工具是指“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”。另有学者称，政策工具包括那些用于影响行为和社会秩序，以及寻求直接或者间接地影响公共物品和服务提供的公共行动的程序或实质性的形式（Eliadis，2008）。如果说这是较为隐讳的功能论，那么，相比较而言，布鲁金与霍芬（2007）则鲜明道出了功能论的“手段一目的隐喻”，他们认为“政策工具”是指那些为达到某些具体政策

目标所采用的各种手段及其组合。

相对来讲,“功能论”所理解的政策工具外延非常宽泛,在政府治理中,只要是有助于西蒙所称的“终极目的”(西蒙,2004)实现的政府管理或公共政策措施都可以纳入其分析框架。因而这种视角也构成了理解和反思“政策工具”理论与实践的基础性视角。实际上,“资源论”和“策略论”也都深受功能论或目的论政策工具研究的影响。但是,这种视角也是不尽完美的,譬如,它将政策工具视作中性、静态甚至机械的,放弃了对其政治属性的认知;将“效果”视为评价政策工具优劣的唯一准绳,忽略了其他价值;假定政策制定者控制了政策工具的选择,而低估了其他行动主体对政策工具选择过程的影响等(冯尼斯潘、林格林,2007)。

2. “资源论”政策工具的知识谱系

“资源论”政策工具研究认为政策工具就是指政府履行职能时可供利用的各种政府资源。换言之,它强调以“政府资源”为线索,关照不同管理者对各类政府资源及其展现形式的偏好,进而提炼和发展政策工具的基本理论。在政策科学产生之初,虽然尚未形成成熟的政策工具研究风尚,但资源论政策工具研究的早期观点已经逐步赢得其声誉。譬如,韦伯(2004a)认为,政府是合法垄断暴力的机构。换言之,它具有象征性和实质性地动用强制性政策工具的能力。此外,现代政府的另一种重要的政策工具就是理性的官僚制组织(层级节制、控制幅度等),以及透过官僚制所促成的一些政策工具,譬如文官制度、党派中立、功绩制和常任制等(韦伯,2004b)。可以说,这些都是政府可供选择的相对有形的、实质性的政策工具。同时,由于政府也具有设计和使用“象征”和“象征性议程”的资源优势,亦处于分配“象征资本”的枢纽地位。因而,政策科学的创始人拉斯韦尔等(拉斯韦尔、哈罗德,2005; Lasswell & Kaplan, 1970: 71)强调将“象征”也视为一种政策工具来加以研究。科布和埃尔德(Cobb & Elder, 1973)认为象征性政策工具通过蕴含于其中的认知性成分、评价性成分以及系统性影响等来对目标群体发挥作用。譬如,通过“认知成分”和“效用评价”的组合来影响受众的倾向性(orientation)等。另外,象征性政策工具具有较强的模式维持和系统整合功能,恰当地运用这种柔性工具有助于淡化政府治理实践中的强制色彩。

达尔和林德布鲁姆也是资源论政策工具研究的代表人物。在1953年出版的《政

治、经济与福利政策》中，他们认为要通过更多的运用社会科学知识来强化理性社会行动，从而提高政策能力。同时，两位学者强调“政治经济政策”构成了理性社会行动的必要技术（prerequisite techniques）（Voß, 2007：42）。随后，林德布鲁姆在《政治与市场》中从政府资源的角度总结出三种政策工具，即权威（authority）、交换（exchange）和说服（persuasion）。其中，权威是一种较为依靠强制力的政策工具；而交换属于诱导性政策工具；而说服则属于无需强制和诱导就能促进行动有序协调的政策工具。在治理实践中，三种政策工具存在较为频繁和复杂的混搭情形（Eugene & McGregor, 1981）。可以说，这是早期政策工具研究的经典代表，它激发了学者对政策工具的研究热情。1983 年，英国著名行政学家胡德（Hood, 1983）的《政府工具》就对政府的一般性工具做了总结。以政府所拥有的主要资源，即信息枢纽（nodality）、法理权威（authority）、公共财力（treasure）和正式组织（organization）等为依据，胡德提出了政府工具的“NATO”框架，该框架囊括了政府的枢纽（譬如信息）工具、法制工具、财税工具和直接行动的工具等，并且作者强调，每种工具都同时扮演识别器（detectors）和成效器（effectors）两种角色。可以说，这部著作是政策工具理论朝向体系化迈进的代表作（表 2）。

表 2 以资源为基础的政策工具分类

		政府的主要治理资源			
		枢纽地位	法理权威	财税手段	正式组织
使用工具的目的	成效器	建议 培训	监管 使用者付费 许可证	补助金 贷款 财税支出	科层制行政 公共企业
	识别器	报告 调查	官方统计 注册登记	民意测验 顾问咨询	档案保存 监督报告

资料来源：Howlett（2000）

实际上，大部分理论色彩较强的政策工具文献都属于“资源论”的范畴。不同的是，它们各自对政府资源类别的强调存在分歧，或者对政府资源的属性（譬如强制色彩）、展现形式等在侧重上有所差异。在政策科学产生之初，有一种简单却颇有影响的分类框架，它倾向于将政策工具划分为肯定性（affirmative）和否定

性 (negative) 两类, 也就是我们所熟悉的胡萝卜 (激励) 与大棒 (惩罚) 的通俗分类法 (Bertelmans-Videc et al., 1998)。韦唐 (Evert Vedung) 对此进行了完善, 提出包括经济措施 (胡萝卜)、监管机制 (大棒) 和信息工具 (说教) 等三种政策工具在内的分析框架。另外, 洛伊 (Lowi, 1968) 在分配性政策、再分配政策、监管性政策和构成性 (constituent) 政策等之间做出了影响深远的区分。而麦克唐奈和埃尔莫尔 (McDonnell & Elmore, 1987) 将政策工具分为命令性工具、激励性工具、能力建设工具和系统变化工具等四种, 它在传统“胡萝卜加大棒”二分法的基础上强调要重视“能力建设”和“系统变化”等政策工具。施奈德和英格拉姆 (Schneider & Ingram, 1990) 将政策工具分为五种, 即权威、激励、能力、象征与忠告、学习, 其特色在于对“象征”“学习”等政策工具的重视。兰德里和瓦罗 (Landry & Varone, 2005) 认为, 政策工具包括自我监管 (私人行为)、规劝、公共支出、规制 (含征税)、公共所有权 (Landry & Varone, 2005), 这种分类就是以政府资源的强制色彩为依据进行的划分。

文献回顾显示, 在资源论政策工具研究中类型学分析较为兴盛, 因而它也易于理论化并形成具有一般意义的系统的政策工具理论。这印证了麦金尼 (McKinney, 1969) 的观点, 即作为一种理论与方法论的混合手段 (theoretical-methodological devices), 类型学在理论建构上是确定有效的。通过从整体上考察资源论政策工具研究, 可以发现其理论生产的方式有两种: 一种是从“政府资源”的种类考察入手来提炼政策工具理论, 但是这种做法有其局限性, 原因很简单, “政府资源”的种类总是有限的。另外一种做法则是从政府资源的“特征”“展现形式”等入手, 相对而言, 这是未来资源论政策工具研究的重点和方向, 也将是理论生产的主要领域。之所以会得出这样的判断, 有两个理由: 一方面, 从现实考虑, 随着市场经济的发展和公民社会的成长, 公民的权利意识和纳税人意识逐步增强, 同时, 技术环境的变化和国际舆论的压力等也改变了政府治理的生态系统, 各国政府应当改变同国际主流趋势相违背的做法 (譬如专断、封闭等)。另一方面, 从理论上考虑, 政策工具的“可见性”“可接受性”等特征属性也越来越成为一种政策工具成功与否的关键 (伍德西德, 2007)。在文献中, 也有不少研究对这种政策工具的实践和理论生产的转向进行了判断。譬如, 豪利特等 (Howlett et al., 2006) 指出, 第一代政策工具研究聚焦于“那些直接影响社会中公共物品

和服务的生产与提供的‘实质性’政策工具”。但近期的研究则越来越关注一些“‘程序性’政策工具”，即那些通过间接地影响政策过程而对政策结果施加影响的工具。换言之，新近的政策工具研究更加重视从工具的特征属性和展现形式等方面来提高政策设计与执行有效性。

3. 策略论政策工具的知识谱系

由于关切层面的不同，策略论政策工具研究可以划分为两个分支：一种是“公共治理的‘策略’”，它主要以行政学等为理论基础，关注的是公共服务的提供方式以及政府同市场、第三部门以及公民等之间的关系策略等；另一种是“国家治理的‘策略’”，它主要以政治学等为理论基础，关注的是国家实施统治的过程中，治理者同被治理者之间的互动策略等。

在20世纪80年代之前，还没有具有里程碑意义的政策工具理论产生，这主要是因为，在这个时期，政府治理无论在体制层面还是在机制层面，都“没有一个政府能够娴熟地把市场作为民主化的公共政策的一个工具使用”（林德布鲁姆、查尔斯，1996）。其他社会化的政策工具、第三方服务主体也没有大规模使用。换言之，政策工具的研究对象尚未成熟，这一现状本身制约了政策工具的知识生产。可以说，政策工具理论是随着NPM浪潮所推动的“企业家政府”和相应管理工具的兴起以及“民营化”改革与相应市场机制的引入等而发展来的，继而，在“治理”理论的影响下，获得进一步的勃兴。因此，真正意义上的政策工具研究热潮出现在20世纪80年代。在这个阶段，“改革的核心不只是政府管理的范围与规模发生了根本性变化，政府的基本形式（form）——公共行为的工具（tool）即解决公共问题所使用的手段（instrument）或者方法也发生了根本性的变化”（萨拉蒙，2009）。在此阶段，一些行政学家开始对政府管理中的民营化、市场化、社会化等政策工具转向进行深入研究，产生了一批具有深远影响的经典之作，譬如萨瓦斯的《公共部门的民营化：如何精简政府》（Savas，1982）以及萨拉蒙于1989年推出的《超越民营化：政府行动的工具》等（Salamon，2001）。随后，在1992年出版的《改革政府》（奥斯本等，2006）和《政府改革手册：战略与工具》（奥斯本等，2004）等著作中，奥斯本等提出了一系列政策工具清单和改革的战略工具。在差不多同一个时期，萨拉蒙（Salamon，1981；1987）等关于“第三方政府”（third-party government），以及艾格兰夫（Robert Agranoff）等（O’Toole，1996；

Milward, 1996; Agranoff & McGuire, 1998; Milward & Provan, 2000; Howlett, 2000; Terry, 2005; 阿格拉诺夫等, 2007) 关于“空心化国家”(Hollow State)的研究,也都汇入公共治理策略论政策工具的理论家族。在20世纪末至21世纪初,随着新公共管理所推动的私有化、民营化等政策工具的问题逐步显露,与“新治理”、“合作治理”、“网络化治理”与“整体性治理”等理论逐渐影响到公共服务供给与生产的方式、制度与机制等,学界开始对公共治理的政策工具进行系统的实证研究和理论总结,产生了诸多综合性、反思性的理论著作,策略论政策工具研究得到了长足发展。

通过对既有的政策工具理论的系统考察,有研究指出,现有的政策工具理论是非常片面的,它过于关注环境政策和经济政策领域。而且,它过分聚焦于政策目标,而忽视了人的行为(布鲁金、霍芬,2007)。另外,既有的政策工具研究亦过分局限于经济学与管理学等知识基础。因而使得“国家治理中的‘策略’”这个领域的文献往往被目的论和资源论政策工具研究忽略掉。追根溯源,在实践层面对这种策略进行倡导即是马基雅维利。他在《君主论》中提出了诸多具有现实主义甚至是带有功利色彩的“统治的艺术”和“统治的科学”(马斯泰罗内,2001)。笔者认为,不能在理论上将这种策略定性为一种可供选择的政策工具。但是,政策工具的使用是套嵌在政治过程中的,这些政治层面的策略会深刻影响到政策工具的权衡。因此,在研究上揭示和批判性反思此类策略,是完全有必要的。法国思想家福柯(Foucault)提出“治理术”(governmentality)这个新的概念。在他的研究中,“治理术”是指由制度、程式、分析、反思、计算和策略所构成的总体,使得这种特殊然而复杂的权力形式得以实施。这种权力形式的目标是人口,其主要知识形式是政治经济学,其根本的技术工具是安全装置(apparatus of security)(福柯、米歇尔,2010)。通过这些装置和知识,福柯认为现代国家不需要通过抑制性的、强制性的、严格的以及直接的控制形式来将权力延伸至社会领域,而是通过策略性地使用非暴力性、非强制性和间接的技术和制度,在人们追求其自身的目标过程中实现对其思想、想法、需求和行为的塑造和操纵(Valverde, 2007)。譬如,在通过向领地民众发放福利的过程中,将其家庭人口、收入、组织归属和宗教信仰等信息一并搜集上去。正是在这个意义上,罗斯等认为,“治理术”构成了一种看待政府治理的方法的新角度(Nikolas et al., 2006)。

斯科特(2011)在《国家的视角》中揭示,“简单化”构成了国家治理的基本策略。在这种策略的影响下,一系列科学化、标准化的管理工具被应用于政府管理实践。那么,这种实践揭示了怎样的深层的结构性因素呢?斯科特认为,这些治理策略反映的是“中央集权的管理设计”的基本要求。由此可见,政策工具(“治理策略”)同环境之间具有高度的互动性和互构性,每种政策工具都有其深刻的社会背景和制度根源。

4. 小结

在20世纪80年代,公共政策的研究者对政策工具的特征、选择、类型学与行为假设等进行了研究,并尝试从政策工具的角度来理解政策网络、政策衔接与公共政策过程。由此,一批具有影响的理论文献应运而生(Trebilcock & Hartle, 1982; Woodside, 1986; Elmore, 1987; McDonnell & Elmore, 1987; Linder & Peters, 1989; Atkinson & Nigol, 1989)。20世纪90年代以来,国际公共政策学界开始陆续出现较有分量的系统的政策工具理论著述,对目的论、资源论和策略论等进行了有所侧重(譬如,较少从政治的角度讨论治理策略)的综合性评述。这主要包括:在《胡萝卜、大棒和说教:政策工具及其评价》(Bertelmans-Videc et al., 1998)这本文集中,多位学者就监管、补贴、信息技术和民营化等政策工具进行了类型学研究和案例分析,同时也对政策工具的选择、实施与评估(合法性与有效性)等问题进行了探讨;在彼得斯和冯尼斯潘于1998年主编的《公共政策工具:对公共管理工具的评价》中,多位学者探讨了政策工具特征、动力学、政治属性等问题,并较为系统地对政策工具的研究方法和理论派别等进行了总结;2002年,萨拉蒙主编的名为《政府工具:新治理指南》的政策工具研究文集问世,其内容涉及到传统的与现代的政策工具,经济性与社会性的政策工具等多种类型,另外,除开一些旧领域之外,文集也覆盖了一些新的主题,譬如政策工具的问责、政策工具与民主的关系、政策工具与新治理的关系等(Salamon, 2002)。这份文集的出版是政策工具研究领域的重大事件。此外,在最近几年,胡德、豪利特等学者也都开始对既有的政策工具研究进行评述,公共政策工具的研究进入了理论反思时期。

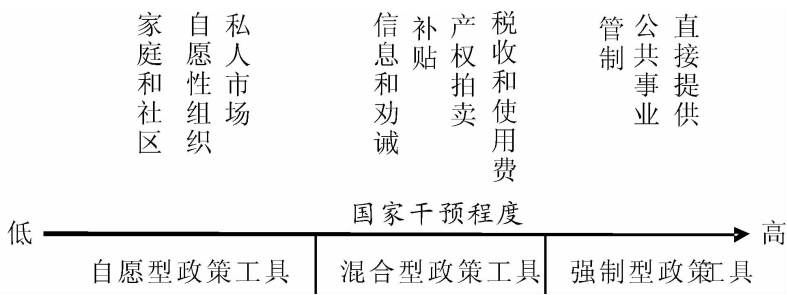
总的来讲,要在政策工具研究领域形成相对成熟的一般性理论是有难度的。相比较而言,资源论和公共治理策略论较为容易发展出相对通用的理论,而目的

论和国家治理策略论则更多是领域约束和问题导向的，换言之，这种分析往往需要结合特定的问题来发展情境性理论。那么，从上述三种角度来看，未来的政策工具研究的走向如何呢？笔者认为，三种视角各有自身的用武之地。首先，功能论是基础性视角，也是最广义的视角，因而它有助于将诸多的新的政府行为纳入到政策工具的研究范畴之内；其次，资源论是体系化理论的主要生长领域，而且，以政府资源的“特征”“展现形式”等为导向的政策工具研究会越来越显现其重要性；最后，策略论是一个新兴领域，在当下，以 NPM 和治理理论等为代表的“策略论”政策工具研究已逐步占据主导性地位，而国家治理策略这个层面的政策工具研究也逐步获得了越来越多的关注。另外，就理论生产的走向，学者指出：

学科和范式的内部细化和丰富化固然重要，可以对事实作出新的或进一步的解释，形成新的理论。但是理论创新发生的一个重要区域是现有的学科之间和范式之间的交界区域，此时的理论创新即理论整合。（敬义嘉，2006）

对于政策工具研究而言，未来政策工具理论生产的一个重要方向也将发生在学科、知识谱系与理论范式（学派、视角等）之间的融合处。很大程度上，豪利特（2006）、萨瓦斯（Savas，2000）等学者关于政策工具的研究就建立在“知识谱系融合”这种理论再生产的逻辑之上。以豪利特等学者的研究为例，该研究根据国家对政策子系统的强制性程度，将政策工具划分为强制性工具、自愿性工具和混合性工具三类（表3）。很大程度上，这种新的政策工具解释框架就是对资源论和策略论的一种融合。一方面，汲取资源论政策工具研究的观点，但强调政府资源（强制力）的展现形式的转向（弱化强制性色彩）；另一方面，主张通过市场化和社会化等公共治理策略来进行公共事务治理（豪利特，2006）。

表 3 政策工具图谱：一种理论的融合



资料来源：豪利特等（2006：144）

三、逐渐繁荣的政策工具研究：视角、学派与类型学

在系谱学政策工具综述的基础上进行类型学研究是非常有意义的，它能清晰地呈现出“功能论”“资源论”或者“策略论”等政策工具研究各自的观点在当下政策工具研究圈子中的受欢迎程度等，同时，也能清晰地认识到各种理论视角和进路等在不同政策工具上的适用性等。总的来讲，“类型学”属于比较研究范畴。在此，它一方面关注政策工具研究中并存的视角与学派；另一方面，运用这种方法，也可以对政策工具及其评估标准的类型进行全面比较。

（一）政策工具研究的视角

依据关注领域和研究目的之不同，可以将国际公共政策学界的政策工具研究区分为两种：一种是特定政策领域的政策工具研究（policy-domain-specific analysis），譬如反贫困、环境保护、低碳经济、街头秩序的建构等领域。这种类型的政策工具研究往往具有较强的政策设计色彩，研究的实践性和目的性较强。一种是政府层面一般性政策工具（government-wide policy instrument）的研究。这种研究更为强调对政策工具进行理论上的类型学分析，并对各种政策工具的特征、功能及其适用环境进行合乎逻辑的推演（Hood，2007）。然而，无论是哪种类型的政策工具研究，深入的理论探讨都需采取恰当的分析视角和研究进路。

在研究加拿大政府治理中的政策工具选择问题时，学者区分理性选择（Rational Choice）和新制度主义（Neo-Institutional）两种视角。相比较而言，前者重视利益，关注行动者的动机；而后者则重视制度环境，关注主体的行动逻辑。

二者各自有不同的功能定位和适用领域。但阿特金森等（Atkinson & Nigol, 1989）认为两种分析视角在政策工具的研究中是可以结合起来的。譬如，在政策制定过程中，强调效用和收益最大化的理性选择视角具有更大的影响，而在具体的政策执行环节，新制度主义视角则更能对具体情境中政策工具作用机理给出合乎逻辑的阐释。另一批学者强调政策网络视角（Network-based Perspective），也就是说，主张从政策网络的角度来考察政策工具的选择。该视角的一个核心观点为：一种政策工具越是能展现既有政策网络的特征，譬如互赖性（interconnectedness）和连贯性（cohesion）情况，就越容易被遴选出来（Bressers & O'Toole, 1998；布雷塞尔斯, 2007）。

卡斯基等（Kassim & Gales, 2010）则区分了功能主义和政治社会学这两种进路。功能主义进路强调，在考察政策工具研究的理论功效时，研究者可以区分宏观与微观两个层面。在宏观层面，政策工具研究为我们观察国家干预的变迁动力学提供了富有洞见的视角；而在微观层面，由于政策工具的多样性和复杂性，政策工具的理论也提醒实践者应当将政策选择和政策变迁视为一种必须谨慎对待的问题。这是“功能主义路径”的理论贡献之一。但是，这种政策工具研究进路也是存在问题的，譬如，它假设政策工具是既存的，实践者仅需从工具箱中挑选最适合的即可。同时，它假设政策工具的关键问题是确保有效性。另外，它拒绝同时承认特定政策网络的重要性和社会中分部门（subsectors）独立性。在对“功能主义进路”的局限性予以批判和反思的基础上，学界发展出了“政治社会学进路”。这种政策工具研究进路强调从两项基本的概念界定工作出发。其一，从国家与社会关系的角度，重新界定“公共政策工具”，将政策工具视为一种制度。“作为一种制度，政策工具为行动者赋予了机会结构，并影响他们的行为方式，使一部分行动者和利益诉求较之于另一部分占优势。”（Kassim & Gales, 2010）另外，作为一种制度的政策工具也能按照其自身的逻辑来塑造公共政策。其二，提出了“公共政策工具化”（public policy instrumentation）的概念。公共政策工具化构成了治理者和被治理者相互适应的方式。它关注那些使得政策工具实现操作化并被挑选出来的过程。同时，它将权力视作这个过程需要首先考虑的要素，因为，行动者之间的权力平衡直接影响到政策工具的选择（Kassim & Gales, 2010）。可见，政策工具研究的政治社会学进路强调扎根物质性和社会性的现实。同时，较之于功能主义进路，它更加关注过程，因而更具动态性。另外，它将权力视角提到了

空前的高度，这有助于呈现政治工具选择过程中深刻的政治内涵。

在现实公共政策中，政策工具往往以组合方式发挥作用。那么，在研究这种背景下的政策工具时有哪些理论进路可供选择呢？豪利特等（Howlett et al., 2006）归纳了三种：一种是传统的政策“领域”进路（policy domain approach），即按照“功能假设与逻辑”在官僚机构内确定政策领域（譬如农业政策、环境政策、福利政策等）的边界。这种视角认为，政策工具的选择遵循最初的政策纲领。在该视角影响下，政策工具研究往往具有较浓厚的演绎色彩，很难形成相对精确且可重复的结论。另外两种视角，都试图跳出政策领域的分析框架，而从“政策网络结构”的角度出发，更加客观地界定政策工具组合应用的“功能单位”。一种是“项目”进路（program approach），它集中关注在财政和国库等治理资源是如何使用的，因而它主要用政府项目来作为领域界定的基础。这个视角将项目和政府组织结合起来，运用经验研究和定量方法对各个领域的税收、支出、账单等其他记录，以分辨不同的政府活动模式，有助于对政府规模增长做出相对精确的解释；一种是“立法”进路（legislative approach），它主要是围绕立法和监管措施所确立起来政策空间来划分领域，以便对政策空间中执行政策所用到的一揽子政策工具的组合进行研究。

（二）政策工具研究的学派

在回顾 20 多年的政策工具研究时，胡德（Hood, 2006）区分了三个学派：第一个学派采用“工具的制度分析路径”（即“制度作为工具进路”）（institutions-as-tools approach）。它将公共治理中涉及的各类组织形式，譬如公共企业、独立或私营企业承包方、各种形式的公私合作伙伴关系等都视为政府进行公共服务和社会管理的政策工具。这个学派的代表人物是萨拉蒙，他认为公共政策中各种制度形式构成了新治理范式的核心；第二个学派采用“工具的政治分析路径”（politics-of-instrumentally approach）。其关注焦点在于政策工具选择的政治属性，这主要是指塑造工具选择的“利益”和“观念”等深层次因素。对于这个学派而言，政策工具是否被视为制度或其他形式的公共行动并不十分关键，其要害在于是一种什么样的政治化的、意识形态化的和认知性的过程导致最终选定了一种政策工具。这个学派的代表人物包括林德尔和彼得斯等，他们强调要将政策工具的选择同政策问题的属性联结起来；第三种是其他一般性分析路径。这个学派倾向

于对政策工具不做制度分析和政策工具选择政治学分析，它所感兴趣的是从一般意义上区分不同的工具类型，塑造一个较为完备的政策工具箱，譬如胡德本人在《政府工具》 《数字时代的政府工具》 等著作中所进行的工作。另外，达尔（Dahl）、林德布鲁姆（Lindblom）、埃尔莫尔（Elmore）、韦唐（Vedung）等学者也是属于这个阵营。

林德尔和彼得斯（2007）根据同政治的关系上的差异，将政策工具的研究划分为四个基本的思想学派，即工具论、过程论、备用论和构造论（表4）。首先，对于工具论来说，政策工具的评估不过是具有专业知识指导的一种技术性的事务，而非某种讨价还价或者政治上的承诺，换言之，政策设计有效地排除了政治。其次，由于过程论者回避了设计的概念，它认为“合适的政策工具不过是具体决策情景的一个功能”，而且，至少在意义上，它代表了工具论观点的反题，也就是用政治调节来替代技术分析。再次，备用论最为接近传统社会规划的观点，按照这种观点，对于政策工具的选择应该是根据它们的绩效特征在多大程度上满足解决某一具体问题的要求，备用论认为政策设计可以塑造政治，因为不同的竞争模式和党派之争是围绕不同政策工具的选择而展开的。最后，构造论十分重视政策工具的主观意义，“一方面，这就有关确定的政策问题的定义提出了质疑，拒绝了所谓中性政策工具的神话；另一方面，承认了在政策工具研究中的专业人员是带有信念和感观的”。构造论也十分强调政策工具同特定政策问题的匹配性，要达成这种匹配就需要尽可能地促进协商。在政治和工具设计的关系上，它摒弃了二分法的观点，将政策工具设计以及政治视为相互构成的，认为政策设计作为相互竞争的政策工具的构造，它是一种互动的概念。

表 4 政策工具研究的四种学派

学派	关键要素	评估模型	与政治的关系
工具论	工具特质	在约束条件下的最佳性	政策设计不包括政治
过程论	适应性	演化中的相容性	政治不包括政策设计
备用论	互适性	政策工具与任务相匹配	政策设计塑造政治
构造论	引发的意义	对于相互竞争的意义的揭示	作为政策设计的政治

资料来源：林德尔、彼得斯（2007：42）

（三）政策工具及其评估标准的类型学

在政策工具研究领域，早期最具影响的分类是由洛伊（Lowi，1968）提出的（Smith，2002）。随后，如上文所讲，一批资源论政策工具研究开始运用类型学来建构一般性的理论。从文献上看，政策工具研究者较为集中地在两个维度上提出类别分析框架：一种是政策工具的基本种类；一种是支持政策工具选择的评估标准。因此，政策工具类型学分析需要兼顾这两个方面。兰德里和瓦罗（Landry & Varone，2005：106－115）的研究就集中于这两个维度。

学者在对政策工具类型予以划分时，遇到的第一个问题就是分类的标准是什么。用类型学研究的术语来讲，即考察的变量（variables）或属性（attributes）是什么（Welsh，1971）。譬如，有的学者以政府资源为依据，有的则以强制性的强弱为变量，另外也有综合运用这两者进行政策工具的分类等。总之，基于研究兴趣、问题领域和研究假设的不同，研究者会提出不同的政策工具分类。因而，这也就决定了政策工具类型划分上存在着发散性（divergences）和多样性的特点（表5）。

表5 政策工具类型的发散性

政策工具 类型学	Hood（1984）	Doern & Phidd （1992）	McDonnell & Elmore（1987）	Schneider & Ingram（1990）
视角 标准	以资源为基础 政府的基本资源	连续性(continuum) 法律强制程度	以资源为基础 政府行动的预 期效果	连续性 行为特质
类型	①信息枢纽 ②权威 ③财税 ④组织 （每种工具兼有 “识别器”和“成 效器”功能）	①自我监管（私人 行为） ②规劝 ③公共支出 ④规制（含征税） ⑤公共所有权	①命令 ②诱导 ③能力建设 ④系统变迁	①权威 ②激励 ③能力 ④象征与忠告 ⑤学习

资料来源：Landry & Varone（2005：109）

政策工具类型的发散与多样也为政策选择和横向比较提出了挑战，这就引起学者对政策工具选择标准的分析。如上文所言，多数情形下政策工具类型划分往往仅关注一到两个层面的依据，但政策工具评估标准则往往涉及多层面的指标

(譬如成本、效率与公平等等)。总体来看,学界主要根据四类指标来对政策工具的选择进行分析:(1)资源密集性。这同运作成本相关;(2)目标群体的设定(targeting)。这同承担政策工具之潜在收益与风险的既定接受者的选择适当性和清晰性相关;(3)政治风险。这是指政策工具的公共可见性和对选民的潜在影响;(4)对国家干预的约束。这同影响界定政府和私营市场主体之角色的财力和意识形态约束相关。兰德里和瓦罗(Landry & Varone, 2005)发现,尽管各类文献的理论导向大相径庭,但通过类型学分析,他们发现政策工具的评估指标上存在收敛性(convergence)和趋同性的特点(表6)。这也说明了,虽然政策工具的实践千变万化,但其深层次的约束性条件(譬如作为评价指标的价值)却具有高度的稳定性。

表 6 政策工具评估标准的收敛性

政策工具	Sabatoer & Pelkey	Salamon	Linder & Peters	Trebicock
属性	(1987)	(1989)	(1989)	(1994)
理论视角	倡议联盟框架	政策执行、公共管理	政策设计	公共选择
评估标准	①经济资源	①效率	①资源密集性	①效率
	②政治成本	②政治支持	②政治风险	②政治性考虑
	③经济成本	③行政稳定性与质量	③财政与意识形态	③分配性考虑
	④功效(efficacy)	④供应与目标设定的有效性	④目标群体的设定(targeting)	

资料来源: Landry & Varone (2005)

(四) 小结

一项政策工具的入选是多种因素的产物,充满了变数和偶然性。一个重要原因为每种具体的政策工具在技术上都是可替代的(豪利特等, 2006)。实践中那些历史悠久的政策工具未必是必然的选择,随着时空的变化,一项政策工具的合理性也应当被重新论证。另外,政策工具的开发、选择和使用以及对政策工具知识的形成等,受到“权力”“利益”和根深蒂固的“观念”等深层次的结构因素

的约束。正是这些纷繁复杂的因素使得政策工具越来越变成一个极富理论魅力的研究领域。

总体上讲，同“关于事实的知识”和“关于事实之间的一般关联的知识”二分（罗素，2008）的知识学密切相关，本文集中评述了两种政策工具类型学：一种是事实层面类型学，它主要关注实践中可能的政策工具种类及其划分和选择的依据等。这种政策工具类型学的功能在于探索不同政策工具的特征、行为假设、适用环境和潜在功能等；一种是“定律”层面的类型学，它更加重视从知识间关系的角度去揭示不同进路、视角与学派之间的分歧与共性，以及对话契机与可能性。这种政策工具类型学，尝试对并存的理论视角、研究进路和学派等各自的用武之地进行定位。应当讲，对于理解纷繁复杂的政策工具实践领域而言，“类型学”的简化效用是非常值得借鉴和坚持的。但在公共政策研究中，类型学也有其自身无法克服的缺陷。譬如，它无法穷尽所有的政策工具类型，选择性地忽略诸如“措辞”“甜言蜜语”等非正式工具；另外，对政策工具的机械分类往往会造成“灰色的工具领域”，使得某些工具的归类不明确（布鲁金、霍芬，2007）。但更大的问题在于，一些研究倾向于在尚未对某种类型划分进行适应性（goodness of fit）验证的前提下，就用其去解释社会现象（McKinney，1969），甚至试图去指导、规范和预测实践（Smith，2002）。

四、从政策工具的角度理解政府治理实践

“工欲善其事，必先利其器”。政府各种功能的妥善履行很大程度上倚重于政策工具的有效利用，因此，从政策工具的角度考察政府治理实践就具有重要的理论和实践意义（Hood，1983；Woodside，1986；Peters，2000；Salamon，2002；Lascoumes et al.，2007；Kassim et al.，2010）。总体来讲，政府治理实践的好坏取决于其行动的目的、手段、程序以及民众的感知和评价等等。基于此，本文从目的理性、工具理性、程序理论和评价理性四个维度^①对政府治理实践进行阐释。

^① 政府治理实践的“四种理性”分析框架受到两项研究的启发：（1）金观涛（2010）区分了目的理性、工具理性和评价理性；（2）笔者曾区分了目的理性、程序理性和评价理性。孙志建（2009）。

（一）政府治理实践的目的理性层面

政府治理实践的目的理性层面是一个非常宽泛的理论问题。此处所讲的“目的理性”主要是强调要清晰地认识到政府治理实践中政策工具的目的结构与目标属性的复杂性。

1. 目的结构的复杂性

在考察政府治理实践的目标时，分析者需要对其政策工具的目标结构进行剖析。它包括两个方面：一方面，目标的“层级式结构”。赫伯特·西蒙曾从事实与价值的角度探讨了决策过程中手段与目的关系的问题。他认为：

“……每一层相对于其下层都是目的，相对于其上层又是手段。通过目的的层级结构，行为得以保持完整性和一致性，因为每个备选行动方案都使用综合的价值尺度即‘最终’目的来权衡。”（西蒙，2004）

这也就解释了为什么在政策工具分析的文献中，有些“政策”本身也被视作一种政策工具；另一方面，目标的“平行式结构”。也就是说，同一种政策工具可能存在两种冲突性的功能取向。以农业补贴政策为例：

从农业补贴的本质来看，它既属于具有粮食增产为导向的“选择性激励机制”，亦构成一种以农民增收为导向的“福利再分配的工具”；也就是说，农业补贴政策兼具农业政策和农户政策双重属性。（孙志建，2010）

因此，在推行农业直补政策过程中，必须对“农业补贴”这种政策工具的目标取向与价值属性进行判断，并进一步使之明晰化，避免政策工具自身的冲突在政策体系内造成目标模糊。

2. 目标属性的复杂性

在威尔逊（Thomas Woodrow Wilson）看来，行政机构属于一种行动中的政府。因此，考察其实践，需要通过“经验性的实践”而非“教条式的设计”来进行（威尔逊、伍德罗，1997）。在实践中，要了解各种公共政策及其工具的目标与影响，仅仅阅读政策文本或者仅通过了解正式的制度安排是行不通的。这有四个原因：首先，间接目标。政策目标并不都是直指终极目标的，譬如，农业补贴政策

可以通过促进规模化、机械化农业生产等间接目的的达成，从而更好地促成稳定粮食生产的实现（孙志建，2010：109）；其次，“隐形”目标。文献揭示，在西方，一些住房政策会被赋予特定规划功能（Vliet，1985），甚至是社会控制的目的。因此，在政策工具研究中，需要深究政策工具的隐形功能；再次，象征效果。从长远来看，特定政策工具（象征性或实质性）或多或少都具有一些较为突出的象征性影响，这种影响会深刻地影响到政策变迁的收益与成本分析（孙志建、杨子江，2008）；最后，“脱耦”现象。迈耶和罗恩（Meyer & Rowan，1977）的研究揭示了组织领域的“脱耦”（decoupling）现象，它确保正式组织在保持标准化、法制化和正式化的结构的同时，出于操作性考虑，而在活动层面形成一种“脱耦化的结构”（decoupled structure）以便灵活地进行相应的调整。因此，“脱耦”意味着组织中的活动（activities）同结构（structures）出现了分离，也就是说，组织中的实际做法同形式安排出现一定程度的脱节。

由于存在这些现象，学者在研究官僚机构及其政策实践目标时，不可片面地聚焦于正式结构、政策文本、成文规则等，而应该将终极目标与间接目标、显著效果与隐形效果、实质性效果与象征性效果，以及正式规则与实际做法等结合起来。出于类似的考虑，戴伊（2008）强调，政策评估不应从目标着手，而是要系统地评估政策实施后的“政策的影响”。

（二）政府治理实践的工具理性层面

在政府治理实践中，“工具理性”意味着要从政策工具自身的隐喻、适用环境和运行逻辑等方面进行综合考虑，提高开发、运用和组合各种政策工具的科学性与合理性。

1. 政策工具的基本隐喻

政策工具研究的“手段—目的分析”（means-ends analysis）的隐喻对于考察政府治理实践也是有意义的。首先，在政策工具研究文献中，研究者有时会将“内部管理”或“内部组织”“人力资源政策”“政策试验”以及“网络管理”等视为政策工具。敏锐的学者指出，问题的关键在于“政策工具应用的焦点在于政策产出或政策效果的实现”（布鲁金、霍芬，2007）。实际上，政策工具关乎政府与政策目标群体的关系。卡茨姆等称，对政策工具的关注就意味着将注意力指向规

则的运行机制，以及政府与被治理者的关系上来（Kassim & Gales, 2010）。因此，在政策工具研究者看来，只要政府的一项措施尚未触及政府与公民关系，没有为政策终极目标的实现踢上临门一脚，那么，无论它被冠之以“机制”、“方式”抑或是“政策”等头衔，它都只能被看成是政策工具。其次，在治理社会问题时，政策工具与目标应当统筹考虑。在政策工具抉择时，政策理念与目标起到定向和引导的作用，而对手段认识的提高，也有助于我们界定和设定政府治理的目标。实际上，只有当行动者同时选择手段与目的时才能确立目的的合理性（阿隆，2011）。最后，上文对“目的的层级式结构”“间接目标”等方面的讨论，其重要启示在于：在政策设计与执行中，应当加强配套政策工具的使用或者降低政策工具之间的摩擦和内耗，以便促进政策间协同和政策体系的衔接力度，从而更有效地促进总体政策目标的达成。这是一项至为关键的工作，也是手段一目的隐喻的应有之意。实际上，学者对政策工具组合、政策执行风格等方面的讨论，也就是出于这一考虑（Howlett, 2005: 31 - 50）。

2. 政策工具的适用环境

一种政策工具的理论至少需要考虑三个变量，即工具、效果及环境（Bressers & Klok, 1988）。对于政策工具的使用而言，一个重要的环境因素就是“空间”。以城市流动摊贩治理为例，一种观点认为，可以通过给流动摊贩颁发“营业许可证”等措施来进行管理。但是，这个观点存在一个问题，那就是它忽略了该项政策工具所赖以运行的环境，即“营业场所固定”这个“空间”环境要求。另外，环境也可以是国家与社会关系状况。伍德赛德（Woodside, 1986）认为，不同制度形式（譬如多元主义、社团主义或社会主义等）的政府治理研究都可以借用政策工具理论。只是应当注意的是，在开展研究或进行政策设计时，需要对国家与社会间的权力关系进行衡量。而彼得斯（Peters, 2005: 73 - 91）也认为，政策工具的选择依赖于国家与社会彼此的能力情况。当国家和社会能力都强的时候，政策工具适合用“选择”或“互助合作”；而当二者能力都较弱的时候，意味着政府的政策工具能力不足；在社会强而国家能力较弱的情形下，政策工具往往体现为“相互依存”的色彩；最后，在社会弱而国家能力较强的情形下，政府则倾向于运用“强制”或“命令与控制”等政策工具。

3. 政策工具的运行逻辑

在政策设计中，需要考虑诱因（causes）、价值和工具等三种基本要素（Linder & Peters. , 1989）。由此来看，政策工具选择构成了政策设计的核心问题。这就需要对政策工具化的自身效应进行分析。拉斯卡米斯（Lascoumes, 2007）总结了政策工具的三种动力逻辑，即“惯性效应”，这种逻辑使政策工具在一定程度上能抵抗外部压力的干扰，而且，一种政策工具被实施后，它会成为塑造制度环境和政策网络强有力的变量；“对危机问题的表征”，它意味着一种政策工具（譬如“监管”）的采用会引起社会对工具所针对潜在问题（譬如“环境污染”）的关注，这是一种“工具引起的表征”（instrument-engendered representation）；“使一项议题成为需要应对的问题”，譬如特定治理工具（譬如“犯罪统计”）为决策者对某种现象（譬如青年、人身侵害犯罪、移民社区之间的关联性）提供了一种因果解释系统，这使决策者倾向于将该问题列入必须予以重视的问题之列。也就是说，政策工具除了受到政策目标、制度环境等因素的限定外，它还有它自身的运行逻辑。通过这种逻辑，它会反过来在运行中重新塑造公共政策本身，甚至产生一些预期之外的效果。但是，在政府治理实践中，政策工具的应用也存在工具悖论，即政策工具的选择往往是以目标为导向的，但特定工具的选择可能导致目标置换等反效果发生。因此，需要对政策工具自身的运行逻辑及其潜在逻辑缺陷持谨慎态度。

（三）政府治理实践的程序理性层面

从理论上讲，在现代民主法治国家，“程序”体现在政府治理实践的方方面面，譬如目标设定的程序、决策程序、实施程序以及评估程序等。而“程序理性”就是指在政府治理实践中运用各种政策工具的程序（形式上的法定程序）要合理合法，而且要体现基本的程序正义（元规则）。

以时下舆论关注较多的强制拆迁为例，当拆迁引发社会矛盾，受到舆论批评的时候，一些地方政府的官员也常以“我们是为了公众利益，程序上是完全合法的”等诸如此类的措辞来公关或辩护。但是，从程序理性角度来考察，这种辩护仍然显得有些脆弱，它需要经得起三步追问：

首先，目的可以为手段（政策工具）提供合理性辩护吗？“工具必定是对某事

物具有工具性。”（萨默斯，2010）这意味着手段与目标是紧密相关的。政府在使用政策工具的时候，不能将政策目标的确立和政策工具的选择割裂开来。萨默斯（2010）认为，在政策分析过程中，“价值评估”的对象不当是孤立的目标或单独的手段，而应该是“具体的手段目标组合”。换言之，在政策工具的开发、选择与使用上，工具合理性当以目的合理性为前提，这是功能论、资源论和策略论三种政策工具理论共同的观点；但反之则不然，以好的目的来为手段进行辩护的做法是无效的。

其次，这里所讲的“公共利益”是事实上的“公共”或“公众”的利益吗？也就是说，政策目标（“公共利益”）的界定“程序”是否合理。基于上文的分析，“强制力”（A）、“程序”（B）等都属于政府单方可控的资源型政策工具。因此，倘若简单地以B政策工具为A政策工具提供合法性辩护，其逻辑体现为：“自己说自己好话”，即从政府单方面所确定的程序来赋予政策目标以绝对的合理性与合法性。显然，这不符合现代法治行政的基本原则。

最后，在一些地方政府的暴力拆迁中，“程序合法”往往是赋予强制力以合法性的一种方式 and 措辞。那么，“程序合法”中的“程序”的确立符合程序正义吗？在民主和法治社会中，政府的政策工具使用要符合法定程序，这是基本的要求。但需要注意的是，这种“法定程序”的形成、运行过程本身也应向民众开放，接受民众的监督。面对公众对政策工具（譬如强制拆迁）的合法性质问，地方政府不能以“程序合法”来做挡箭牌。要谨防官员将规则和规则遵循变成目的（弗雷德里克森，2008）。依据资源论政策工具的观点，在现代政府治理实践中，政府资源（“程序”）的“展现形式”应当进行适应性转向，强调淡化单方决定的强制性色彩。譬如，通过赋予广大的利益相关者（譬如，目标群体、公众以及媒体等）以实质性参与的权利来提高法定“程序”的程序正义。这种确立程序的程序是现代政府治理的元规则（meta-rules），即规则的规则。

（四）政府治理实践的评价理性层面

政府管理实践的“评价理性”意味着要从目标群体、公众甚至整个社会的角度来考察一项政策工具的优劣。在这个意义上，“政策工具”就被视作是公民与政府关系的缩影。这种关系约束的存在意味着政府在进行政策工具选择时面临一个

基本的“价值张力”。以“公民参与”为例，它既属于政府治理的工具与策略，亦是公民实现和捍卫自身权益的基本途径。从这个意义上讲，“界定公民参与的适宜度主要取决于最终决策中政策质量要求（quality）和政策可接受性要求（acceptability）之间的相互限制”（托马斯，2005）。换言之，政府的政策工具权衡需要在“可治理性”（政府角度）与“公民权”（民众角度）之间维持适度平衡，这构成了政府治理实践的重要规范性压力。

表 7 政策工具选择面临的四种约束

	结构—正式	文化—非正式
恰适性逻辑	可行性（这适合吗？）	可接受性（它能被接受吗？）
后果逻辑	有效性（这有效吗？）	合法性（它被允许吗？）

资料来源：作者自制

那么，从哪些角度去考察政策工具的优劣呢？绩效、成本抑或合规性？林林（Ringling，2005：186）的研究指出，政策工具的选择涉及合法性、可接受性、可行性和有效性等四个维度的权衡。从表 7 可以看出，政策工具的开发、选择和使用不仅要受到正式的规则约束，而且，它也需要接受非正式的规则或文化的评价；它既要关注规范性的价值，也需要强调政策工具的合目的性和结果导向。尤其需要注意的是，当政府从行政资源的角度开发和选择政策工具的时候，这种资源型政策工具的“特征和展现形式”及其“产出和附带效果”符合特定时空下的文化习惯和约定俗成的传统吗？另外，某些政策工具具有较为显著的分配效应（譬如补贴、税收和发奖等），那么，对于这些政策工具的使用就应当从紧从慎（豪利特等，2008）。应当说，政府治理实践中的政策工具选择是一项复杂的政策行动，它需要综合权衡多重因素。而且，从长远考虑，倘若对上述规范性要求考虑有失偏颇，那么，相对应的政策工具往往容易引起诸多的副作用和反效果甚至是“补偿性回馈”（compensating feedback）（圣吉，2007：65），即用来解决问题的政策工具变成一种亟需解决的问题。但从分析上考虑，正是这点使得政策工具理论有助于实践者和分析人士更好地理解政策的失败与成功（Bressers & Klok，1988）。

五、结束语

政策工具研究直接服务于反思政府管理模式的理论探讨。然而，政策工具的实践是随着行政生态的变化而演化的，这对政策工具研究的理论化提出了要求。但是，“理论化”仅仅是政策工具理论创新的基础性方面，要使这种理论能覆盖到政府治理实践的各个方面与环节中去，就需推动政策工具理论走向体系化。

（一）基于政策工具的现代政府治理模式

以政策工具为中心的政策研究（instrument-centred research）以及诸多政策工具的理论为我们理解现代政策过程、政府治理实践等提供了诸多有意义的思路 and 理论工具。当下，已经逐步进入新治理范式时期，这种治理范式有五个基本特点，即从机构与项目转移到工具；从科层转移到网络；从“公共 VS 私人”转移到“公共 + 私人”；从命令与控制转移到谈判与磋商；从管理转移到赋能（萨拉蒙，2009）。借用上述对政策工具的理解，这五点都可以说是对实践中政策工具应用前景的一个判断。如此来看，政策工具研究将越来越成为一种理论潮流。

萨拉蒙对新治理理念中政府治理工具的转向的探讨是一种理论性的趋势判断。在实践中，现代政府治理一个突出特点体现为“政策工具混搭”。之所以说是一种“混搭”，有两个原因：其一，不同的谱系的政策工具（譬如功能论、资源论和策略论）共同服务于政府治理的实践；其二，一系列秉持不同价值的政策工具在政府管理改革中被套嵌在一起。以深圳的公务员分类管理改革为例：依据《深圳市行政机关公务员分类管理改革实施方案》，此项改革的主要内容包括“职位分类”和“聘任制”两项。按职位性质、特点和管理需要，将全市行政机关公务员职位划分为综合管理、行政执法、专业技术三大职位类别。其中，综合管理类公务员仍沿用传统的公务员管理模式，而行政执法类、专业技术类公务员则适用“聘任制”这种新的制度。从此项改革的内容、改革的制度环境等来考察，公务员分类管理涉及以下几种政策工具，譬如，“科层制行政”，这是一种资源论政策工具，它以理想官僚制为原型；“职位分类”，这是以科学管理原理为基础的一种管理技术；“聘任制”，这是属于策略论政策工具阵营，它是以 NPM 作为理论基础，“大

部制”，这是强调“整合”策略的政策工具，它以整体性政府理论为指导。简单的罗列，使我们清晰地认识到现代政府治理模式的政策工具基础，而且，这些政策工具存在的一些相互不一致的价值取向。因此，要深化行政管理体制改革，要拓展政府治理社会问题的思路，提高政府治理的能力等，就需要不断提高政策工具的理论水平。对于此问题，彼得斯（Peters，2000）的建议是：在政策设计环节，将“政策问题”“政策工具”以及“对工具的管理”三种要素结合起来考虑，促进政策工具同公共管理实践的耦合，以提高政策工具使用的有效性。

（二）政策工具研究的理论化与体系化

在未来的政策工具研究中，“理论化”主要是指要拓展功能论、资源论和策略论各自的舞台，并随着实践中政策工具的约束环境的变化而对理论做出修正，以提高理论的适应性。譬如，随着信息与通讯技术的快速发展，政策工具的应用环境发生了显著的变化。胡德等（2007）认为，这种变化并未对政府可供选择的政策工具造成颠覆性的冲击（孙志建，2011）。但是，在数字时代，政府工具的实现形式上将发生三个大的变化：（1）赛伯探测（cyber-detection），它意味着，政府在信息时代可以利用各种技术（譬如照相机技术、数据匹配技术、芯片技术、全球定位系统等）来进行识别、探测和追踪等；（2）群体聚焦（group-targeting），它是指在信息时代，一些特殊的技术使政府更加容易使用一些成效工具（effecting tools），无论这种政府工具是面向大众的抑或是特殊群体（譬如吸烟或者肥胖人群）；（3）政府（信息）枢纽地位式微（variable nodality），同传统的政府控制的物理信息枢纽相比，在强大的搜索引擎的支撑下，公民的信息渠道变得更加多样化。譬如其他政府的网站、私人部门以及随着 Web2.0 技术支撑的个体化的信息源。另外，在网络化时代，“公共信息运动”（Weiss & Tschirhart，1994）、“政府沟通”（Howlett，2009）等政策工具将在政府治理实践中发挥越来越大的作用。

而“体系化”则意味着要系统地推进政策工具的理论研究和知识生产，以便形成较为完整的政策工具解释框架。萨拉蒙（2009）认为，研究者和实践人士可以结合具体的政策问题和政策环境，深入拓展有关政策工具三方面的知识：首先是“工具的知识”，即各类工具的标志性特征和可能的结果；其次是“设计的知识”，即使政策工具同社会问题、价值约束、政策环境与总体目标等相匹配，这也

就是政策工具选择的知识；最后是“操作的知识”，即如何使用不同的政策工具，并管理与之相应的复杂系统，实现政策目标。另外，“体系化”也意味着力争在科学的研究方法和视角的指导下，在恰当的问题领域发展一些有助于解释政策实践的一般性理论。对于这点，除了胡德提出的“NATO”政府工具分析框架之外，特里比尔科克等学者（Trebilcock & Hartle, 1982）所进行的研究也值得重视。该研究以“解除管制”作为实践背景，试图对“那种在政策制定过程中不加批判地接受新的监管措施，并在超过有效期很长时间后，仍继续维持既有监管规则的倾向”（Hill, 2005: 23 - 25）进行理论探讨。特里比尔科克等认为这个政府治理现象反映的理论问题是“政策工具选择”，在其研究成果《治理工具的选择》中提出了涵括三个理论支柱的分析框架：（1）选择的范围。作为框架的基础支柱是这样一种观点，即“监管”仅仅是政府藉以对经济和社会施加影响的众多工具之一，众多工具之间是替代或互补的关系，当一种政策工具完成使命，就必须进而选择最恰当工具推进政策目标。（2）选择的机理。第二个支柱强调，政策工具选择受到自利动机的驱使。（3）选择的过程。第三个支柱认为，政策工具的选定是政治家、官僚和利益集团等政治行动者理性互动的结果。其他学者，譬如萨拉曼以及豪利特等都对政策工具研究的体系化理论建设做出了贡献。

（三）政策工具理论生产的走向与限度

政策工具研究，“一方面，像科学和工程学一样，强化政策分析的预测功能；另一方面，像一门手艺（craft）一样为政策分析提供一种可供选择的曲目单”（Elmore, 1987）。换言之，政策工具的实践兼有科学性和艺术性，相应的研究也应当采取不同的研究方法，譬如，像货币政策、财税等政策工具的研究可以采用统计技术和定量的方法，而诸如公共参与、象征性议程等政策工具的研究则应当注重通过采用规范的质性研究方法（譬如访谈、阐释学、扎根理论等）。另外，在研究团队上，公共事务的复杂性和跨领域性决定了单学科的政策工具研究具有先天不足的缺陷。因此，在后续研究中，需要经济学家、政治学家、心理学家和社会学家实施通力合作（思德纳，2005）。但是，需要注意的是，政策工具研究关注的是公共政策与政府治理实践中的实用性知识，过度的脱离社会事实的理论提炼会影响理论本身的解释力。如此来看，庞德等学者的提醒是有意义的：任何问题

的最大敌人即是该问题的研究者本身（庞德、罗斯科，2008）。因此，如同公共行政理论的定位一样，政策工具研究应当在复合性张力中，譬如解释性与应用性、批判性与建构性、简约化与抽象化等之间维持适度的平衡。

参考文献

- 阿隆（2011）. 历史讲演录. 张琳敏译. 上海：上海译文出版社.
- 阿格拉诺夫等（2007）. 协作性公共管理：地方政府新战略. 李玲玲等译. 北京：北京大学出版社.
- 奥斯本、普拉斯特里克（2004）. 政府改革手册：战略与工具. 谭功荣等译. 北京：中国人民大学出版社.
- 奥斯本、盖布勒（2006）. 改革政府：企业精神如何改革着公营部门. 周敦仁译. 上海：上海译文出版社.
- 彼得斯、冯尼斯潘编（2007）. 公共政策工具——对公共管理工具的评价. 顾建光译. 北京：中国人民大学出版社.
- 布鲁金、霍芬（2007）. 研究政策工具的传统方法. 载 B·盖伊·彼得斯、弗兰斯·K·M·冯尼斯潘编. 公共政策工具——对公共管理工具的评价. 顾建光译. 北京：中国人民大学出版社.
- 布雷塞尔斯（2007）. 在政策网络中的政策工具选择. 载 B·盖伊·彼得斯、弗兰斯·K·M·冯尼斯潘编. 公共政策工具——对公共管理工具的评价. 顾建光译. 北京：中国人民大学出版社.
- 陈振明（2004）. 政府工具研究与政府管理方式改进. 中国行政管理, 6.
- 陈振明、和经纬（2006）. 政府工具研究的新进展. 东南学术, 6.
- 陈振明（2009）. 政府工具导论. 北京：北京大学出版社.
- 崔先维（2010）. 中国环境政策中的市场化工具问题研究. 长春：吉林大学.
- 戴伊（2008）. 理解公共政策. 孙彩虹译. 北京：北京大学出版社.
- 费希特（2007）. 全部知识学的基础. 王玖兴译. 北京：商务印书馆.
- 冯尼斯潘、林格林（2007）. 论工具与工具性：一种批判性的评价. 载 B·盖伊·彼得斯、弗兰斯·K·M·冯尼斯潘编. 公共政策工具——对公共管理工具的评价. 顾建光译. 北京：中国人民大学出版社.
- 福柯、米歇尔（2010）. 安全、领土与人口：法兰西学院演讲系列，1977—1978. 钱翰译. 上海：上海人民出版社.
- 福斯菲尔德（2003）. 现代经济思想的渊源与演进. 杨培雷等译. 上海：上海财经大学出版社.

- 弗雷德里克森 (2008). 公共管理概论. 于洪等译. 上海: 上海财经大学出版社.
- 古廷 (2010). 福柯. 王育平译. 江苏: 译林出版社.
- 戈德史密斯等 (2008). 网络化治理: 公共部门的新形态. 孙迎春译. 北京: 北京大学出版社.
- 顾建光 (2006). 公共政策工具研究的意义、基础与层面. 公共管理学报, 4.
- 顾建光、吴明华 (2007). 公共政策工具论视角述论. 科学学研究, 1.
- 豪利特等 (2006). 公共政策研究: 政策循环与政策子系统. 庞诗等译. 北京: 三联书店.
- 胡德等 (2009). 监管政府: 节俭、优质与廉政体制设置. 陈伟译. 北京: 三联书店.
- 黄红华 (2009). 统筹城乡就业中的政策工具选择与优化. 杭州: 浙江大学.
- 黄红华 (2010). 政策工具理论的兴起及其在中国的发展. 社会科学, 4.
- 金观涛 (2010). 探索现代社会的起源. 北京: 社会科学文献出版社.
- 敬义嘉 (2006). 实践、学科和范式: 组织理论变迁综述. 社会, 6.
- 姜国兵 (2008). 对公共政策工具五大主题的理论反思. 理论探讨, 6.
- 库珀 (2007). 合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇. 上海: 复旦大学出版社.
- 拉斯韦尔、哈罗德 (2005). 政治学: 谁得到什么? 何时和如何得到? 杨昌裕译. 北京: 商务印书馆.
- 林德布鲁姆、查尔斯 (1996). 政治与市场. 王逸舟译. 上海: 上海三联书店.
- 林德尔、彼得斯 (2007). 政策工具研究: 四个思想学派. 载 B·盖伊·彼得斯、弗兰斯·K·M·冯尼斯潘编. 公共政策工具——对公共管理工具的评价. 顾建光译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 吕志奎 (2006). 公共政策工具的选择——政策执行研究的新视角. 太平洋学报, 5.
- 李玲玲 (2008). 论政策工具与公共行政. 理论探讨, 1.
- 刘媛 (2010). 西方政策工具选择理论的多途径研究述评. 国外社会科学, 5.
- 罗素 (2008). 人类的知识. 张金言译. 北京: 商务印书馆.
- 麦尔菲. (2010). 竞争性解决方案: 战略家的工具箱. 黄再译. 上海: 上海财经大学出版社.
- 马斯泰罗内、萨尔沃 (2001). 欧洲政治思想史: 从十五世纪到二十世纪. 黄华光译. 北京: 社会科学文献出版社.
- 庞德、罗斯科 (2008). 通过法律的社会控制. 沈宗灵译. 北京: 商务印书馆.
- 普雷斯曼、威尔达夫斯基 (2010). 政策执行. 载沙夫里茨等编. 公共行政学经典 (第五版). 北京: 中国人民大学出版社.
- 萨拉蒙 (2009). 新政府治理与公共行为的工具: 对中国的启示. 李婧译. 中国行政管理, 11.
- 萨拉森 (2010). 福柯. 李红艳译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 萨默斯 (2010). 美国实用主义工具法学. 柯华庆译. 北京: 中国法制出版社.

- 斯科特 (2011). 国家的视角. 王晓毅译. 北京: 社会科学文献出版社.
- 思德纳 (2005). 环境与自然资源管理的政策工具. 张蔚文、黄祖辉译. 上海: 上海三联书店.
- 圣吉 (2007). 第五项修炼. 郭进隆译. 上海: 上海三联书店.
- 孙志建、杨子江 (2008). 危机决策情境中象征性议程的适用与误用. 新乡学院学报, 5:
- 孙志建 (2009). 理解官员问责制的本质、内嵌关系及其异化风险——从“嵌性制度演化”为视角. 新政治学, 2.
- 孙志建 (2010). “选择性激励”抑或“福利再分配”——目标模糊的农业直补政策执行研究. 中国农村公共政策研讨会文集 (澳门大学).
- 孙志建 (2011). 数字政府发展的国际新趋势: 理论预判和评估引领的综合. 甘肃行政学院学报, 3.
- 托马斯 (2005). 公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能与新策略. 孙柏瑛译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 韦伯 (2004a). 学术与政治. 钱永祥等译. 桂林: 广西师范大学出版社.
- 韦伯 (2004b). 支配社会学. 康乐等译. 桂林: 广西师范大学出版社.
- 伍德西德 (2007). 政策工具的可接受性与可见性. 载 B·盖伊·彼得斯、弗兰斯·K·M·冯尼斯潘编. 公共政策工具——对公共管理工具的评价. 顾建光译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 威尔逊、伍德罗 (1997). 行政学研究. 载彭和平编. 国外公共行政理论精选. 彭和平、竹立家等译. 北京: 中共中央党校出版社.
- 西蒙 (2004). 管理行为. 詹正茂译. 北京: 机械工业出版社.
- 休斯 (2001). 公共管理导论. 彭和平等译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 杨洪刚 (2009). 中国环境政策工具的实施效果及其选择研究. 上海: 复旦大学.
- 周英男 (2008). 工业企业节能政策工具选择研究. 大连: 大连理工大学.
- 邹峻 (2007). 欧盟地区政策研究: 制度安排与政策工具. 上海: 复旦大学.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (1998). Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (1): 67-91.
- Atkinson, M. & Nigol, R. (1989). Selecting Policy Instruments: Neo-Institutional and Rational Choice Interpretations of Automobile Insurance in Ontario. *Canadian Journal of Political Science*, 22 (1): 107-135.
- Bertelmans-Videc, M. L., Rist, R., & Vedung, E. (1998). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick: Transaction.
- Bressers, H. & Klok, P. J. (1988). Fundamentals for a Theory of Policy Instruments. *International*

- Journal of Social Economics*, 15 (3/4): 22 – 41.
- Bressers, H. T. A. & O'Toole, J. L. (1998). The Selection of Policy Instruments: A Network-based Perspective. *Journal of Public Policy*, 18 (3): 213 – 239.
- Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1973). The Political Uses of Symbolism. *American Politics Research*, 1: 305.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3): 467 – 494.
- Eugene, B. & McGregor, J. (1981). Administration's many Instruments: Mining, Refining and Applying Charles Lindblom's Politics and Markets. *Administration and Society*, 13: 347 – 375.
- Elmore, R. F. (1987). Instruments and strategy in public policy. *Policy Studies Review*, 7 (1): 174 – 86.
- Eliadis, F. P. (2008). Instrument Choice in Global Democracies. Available on line:
http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=law-droit_instrument_foundation#evolution
- Hill, M. (2005). Tools as Art: Observations on the Choice of Governing Instrument, In Howlett, M., Eliadis, P. & Hill, M. eds. *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (2006). The Tools of Government in the Information Age. In Moran, M., Rein, M. & Goodin, R. E. eds. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance*, 20 (1): 127 – 144.
- Hood, C. & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. (1991). Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, 19 (2): 1 – 21.
- Howlett, M. (2000). Managing the “Hollow State”: Procedural Policy Instruments and Modern Governance. *Canadian Public Administration*, 43 (4): 412 – 431.
- Howlett, M. (2004). Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy & Society*, 23 (2): 1 – 17.

- Howlett, M. (2005). What is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes and Policy Implementation Styles. In Howlett, M., Eliadis, P. & Hill, M. Eds. *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Howlett, M., Kim, J. & Weaver, P. (2006). Assessing Instrument Mixes through Program-and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research. *Review of Policy Research*, 23 (1): 129 – 151.
- Howlett, M. (2009). Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis. *Canadian Political Science Review*, 3 (2): 23 – 37.
- Kassim, H. & Gales, P. L. (2010). Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach. *West European Politics*, 33 (1): 1 – 21.
- Landry, R. & Varone, F. (2005). The Choice of Policy Instruments: Confronting the Deductive and the Interactive Approaches. In Howlett, M., Eliadis, P. & Hill, M. Eds. *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Lascoumes, P. & Gales, P. L. (2007) Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1): 1 – 21.
- Lasswell, H. D. & Kaplan, A. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Linder, S. H. & Peters, B. G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9 (1): 35 – 58.
- Linder, S. H. & Peters, B. G. (1989). From Social Theory to Policy Design. *Journal of Public Policy*, 4 (3): 237 – 259.
- Lowi, T. J. (1968). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 33: 298 – 310.
- McDonnell, L. & Elmore, R. (1987). Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9 (2): 133 – 152.
- McKinney, J. C. (1969). Typification, Typologies, and Sociological Theory. *Social Forces*, 48 (1): 1 – 12.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83: 340 – 363.
- Milward, H. B. (1996). Symposium on the Hollow State: Capacity, Control, and Performance in Interorganizational Settings. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (2): 193 – 195.
- Milward, H. B. & Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration*

Research and Theory, 10 (4): 359 – 379.

Nikolas, R., Malley, P. O. & Valverde, M. (2006). Governmentality. *Annual Review of Law and Social Science*, 2: 83 – 104.

O' Toole, L. J. (1996). Hollowing the Infrastructure: Revolving Loan Programs and Network Dynamics in the American States. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (2): 225 – 242.

Perri, Leat, D., Seltzer, K. & Stoker, G. (2002). *Towards holistic governance: The new reform agenda*. London: Palgrave Press.

Peters, B. G. (2000). Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (1): 35 – 47.

Peters, B. G. (2005). Policy Instruments and Policy Capacity. In Painter, M. & Pierre, J. Eds. *Challenges to State Policy Capacity*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Peters, B. G. (2002). The Politics of Tool Choice. In Salamon, L. M. Eds. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

Ringling, A. B. (2005). Instruments in Four: The Elements of Policy Design. In Howlett, M., Eliadis, P. & Hill, M. Eds. *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Salamon, L. M. (1981). Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action. *Public Policy*, 29 (3): 255 – 275.

Salamon, L. M. (1987). Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research*, 16 (1 – 2): 29 – 49.

Salamon, L. M. (2001). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28 (5): 1611 – 1674. Chatham, NJ.

Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

Savas, E. S. (1982). *Privatizing the Public Sector*, Chatham House Publishers.

Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers.

Smith, K. B. (2002). Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification. *Policy Studies Journal*, 30 (3): 379 – 395.

Schneider, A. & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *Journal of Politics*, 52

(2): 510 – 529.

Trebilcock, M. & Hartle, D. G. (1982). The Choice of Governing Instrument. *International Review of Law & Economics*, 2: 29 – 46.

Terry, L. (2005). The Thinning of Administrative Institutions in the Hollow State. *Administration & Society*, 37: 426 – 444.

Valverde, M. (2007). Genealogies of European States: Foucauldian Reflections. *Economy and Society*, 36 (1): 159 – 178.

Vedung, E. (1980). Policy Instruments: Typologies and Theories. In Bertelmans-Videc, M. L. , Rist, R. C. & Vedung, E. *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick: Transaction.

Voß, J. P. (2007). *Designs on Governance. Development of Policy Instruments and Dynamics in Governance*. School of Management and Governance, University of Twente, Enschede. Available on line: http://doc.utwente.nl/58085/1/thesis_Voss.pdf

Vliet, W. V. (1985). Housing Policy as a Planning Tool. *Urban Studies*, 22: 105 – 117.

Welsh, W. A. (1971). Toward Effective Typology Construction in the Study of Latin American Political Leadership. *Comparative Politics*, 3 (2): 271 – 280.

Weiss, J. A. & Tschirhart, M. (1994). Public Information Campaigns as Policy Instruments. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13 (1): 82 – 119.

Woodside, K. (1986). Policy Instruments and the Study of Public Policy. *Canadian Journal of Political Science*, 19 (4): 775 – 793.