



### § 3. 政策行动建议的 工具选择

政策工具涵义与类别（6-3-1）

自愿性工具（6-3-2）

强制性工具（6-3-3）

综合性工具（6-3-4）

政策工具选择模型（6-3-5）

# 政策工具涵义与类别

## 政策行动建议中的工具要素

政策行动建议分析是指向解决政策问题的实际行动操作的，因此，政策行动建议分析所提供的倡议性主张中应当将政策目标与实现目标的手段统一起来。

政策行动建议中指向政策目标的手段就是政策实施的工具。

# 公共政策工具类别的图谱



# 自愿性政策工具

## 自愿性政策工具的总体特征

立足在自愿的基础上解决问题

能够在紧急情况下迅速解决问题

可以在多元网络治理中日益发挥作用

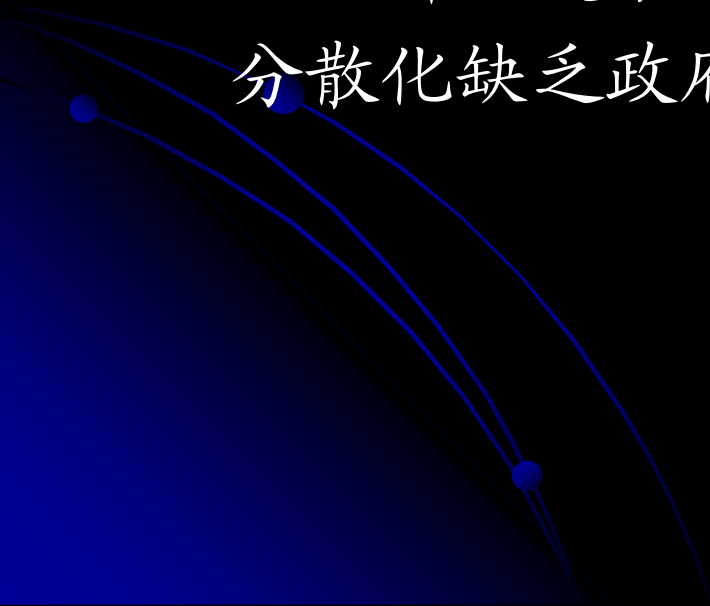
解决问题的成本比较低

不需要政府支付更多的经费

不能解决需要更多经费的问题

# 家庭和社区工具的特征

解决对儿童、老人、病人的照看  
对邻里、朋友感情和金钱的帮助  
不图经济回报，只求感情上满足  
只需要政府授权和少量补贴  
不能解决复杂的经济困难  
分散化缺乏政府服务的规模效应



## 自愿性组织工具的特征

不是被强迫成立也不以营利为目的  
可为无自理能力的社会成员提供帮助  
可填补政府公共服务的空白与漏洞  
在社会救助上具有灵活性，反应快  
有些自愿组织需要政府提供基金  
许多自愿组织会演变为官僚式机构

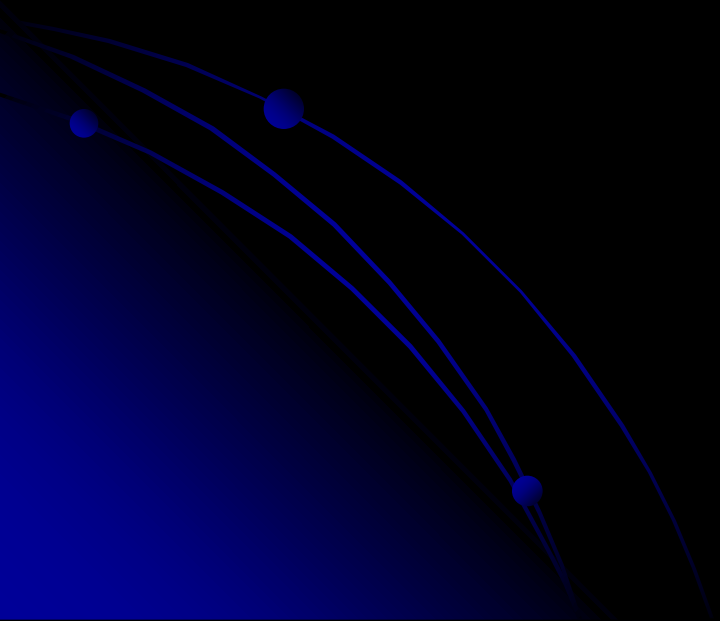
# 私人和市场工具的特征

消费者和生产者经市场互动都能获利

在提供私人产品和配置资源上有效

市场不能提供公共防务、警察、路灯等公共物品

市场会导致社会的不公平



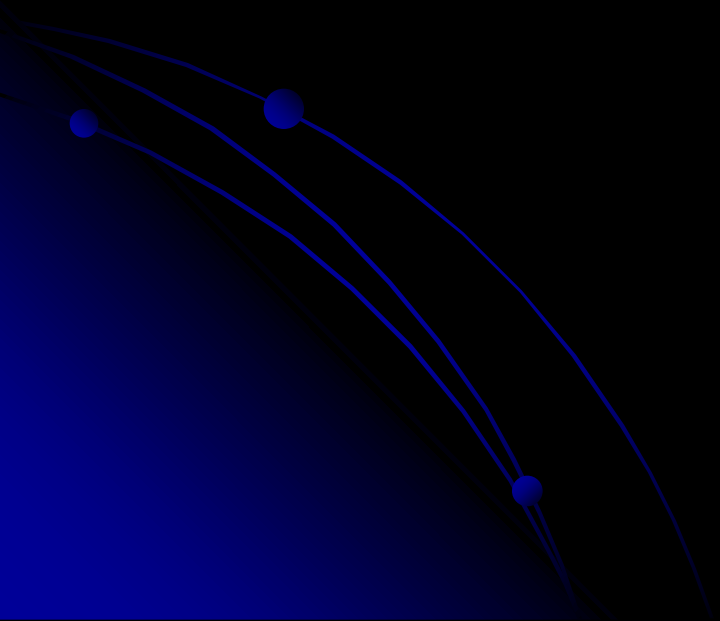
# 强制性政策工具

## 强制性政策工具的总体特征

政府直接命令个人或企业从事某种活动

政府很少给个人、企业以自由裁量权

政府直接提供物品和服务，支出较大





# 规制工具的性质

所谓规制是政府部门要求一部分个人或机构在作出一定行为时必须遵循一定的程序和行动方案。政府中有一定的职能机构来对规则的贯彻进行监督和管理。对不遵循者要加以处罚。

规制可分为经济规制和社会规制。前者是一种传统形式。它主要对产品的数量质量、投资回报、进入和退出行业作出规定。后者是新兴形式，主要对健康、安全和社会惯例作出规定。

## ○规制工具的优势

规制只需定标准，所需信息少

能对预料之外的突发事件能够及时作出处理

在目标明确时比其它工具更有效率

依赖可预见性，可作出执行计划

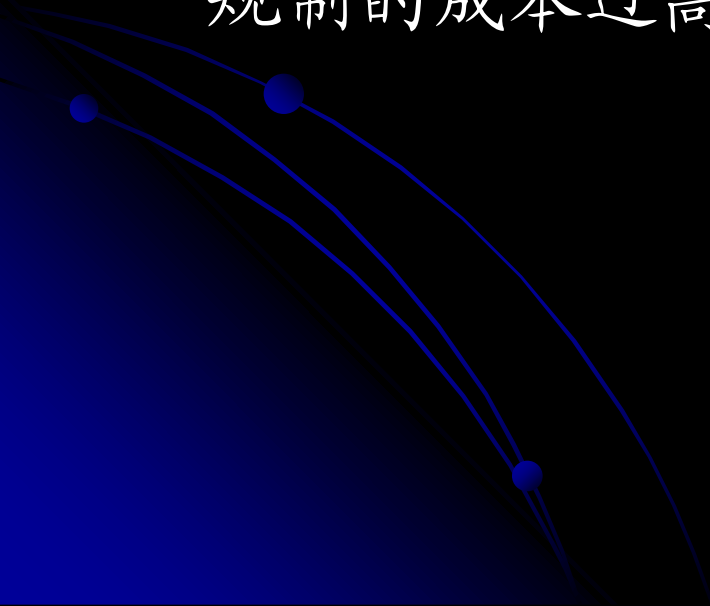
能对危机事件作出快速反应

与补贴、税收相比政策成本低

可以用来进行政治动员

## ○规制工具的缺陷

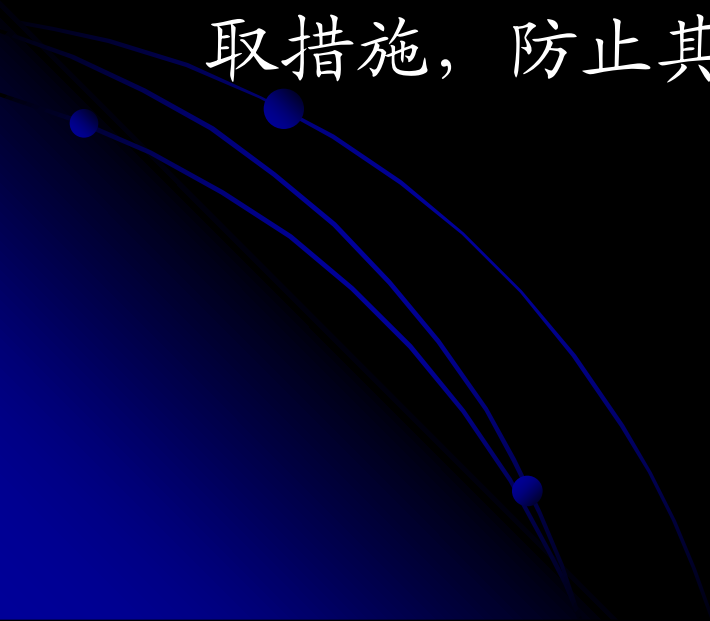
限制交易，影响价格机制，引发经济混乱，  
有时会阻止试验、创新和技术进步，  
不允许随机应变，缺乏灵活性，  
无法对所有不受欢迎的行为都加以规制，  
规制的成本过高，



# 公共企业工具的性质

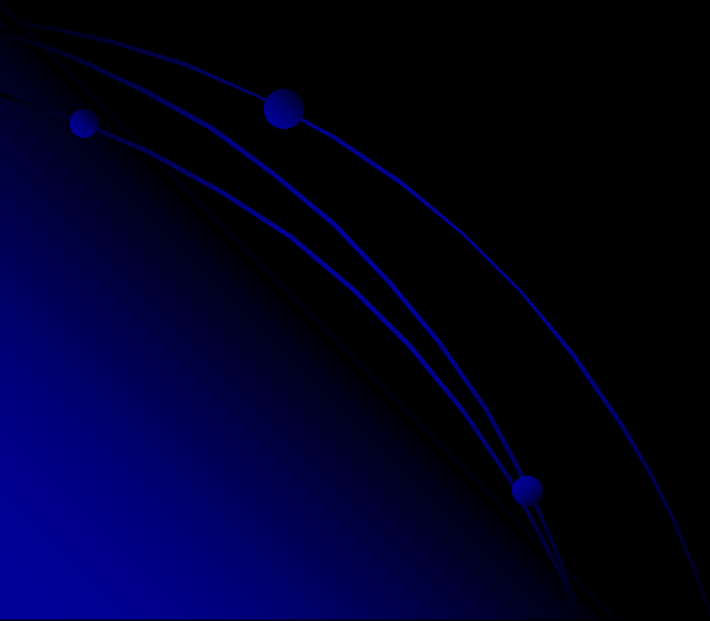
任何一种社会制度下的政府公共管理都会利用公共企业来作为政策执行的工具。公共企业是政府创办的，为满足公共物品和公共服务需要的一种手段。

政府创办的公共企业必须是有限的，而且要采取措施，防止其垄断性。



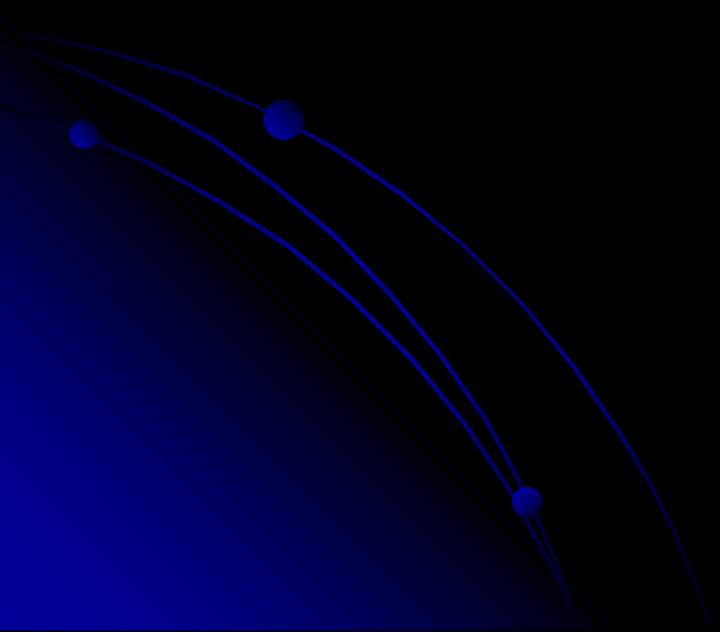
## ○公共企业工具的优势

能提供私人企业不能提供的公共物品和服务，  
与规制相比，公共企业的公司运作程序简化，  
政府开办公共企业所需信息较少，  
公共企业可以为政府提供公共基金，



## ○公共企业工具的缺陷

政府不能有效地控制公共企业，  
公共企业因为很难倒闭，所以效率较低，  
公共企业具有垄断地位，



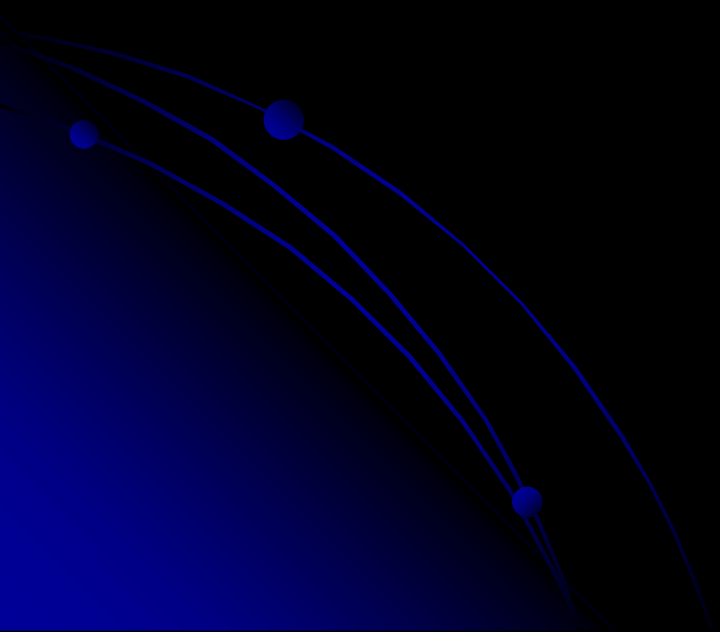
## 直接提供工具的性质

是政府广泛使用的、基本的政策工具。它通过政府工作人员，运用公共资金，直接向民众提供公共物品和公共服务。

绝大多数国家政府通过直接提供的工具来完成以下职能：国防、外交、政策、消防、社会保险、教育、公共土地管理，人口普查、地质勘探、维护公园、修筑道路，等等。

## ○直接提供工具的优势

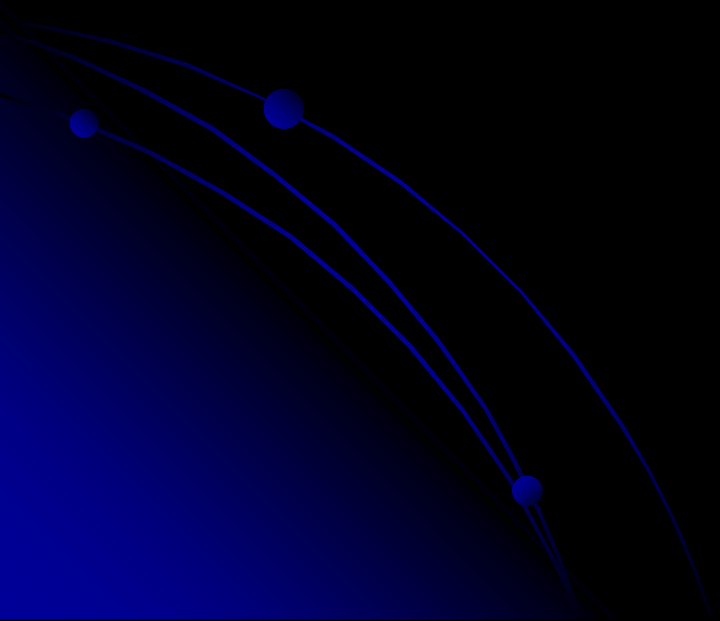
所需信息比其它的强制性工具更少，  
可为部门提供效率更高的资源、技能和信息，  
可避免间接提供时的协商、讨论，  
可使交易成本最小化，





## ○直接提供工具的缺陷

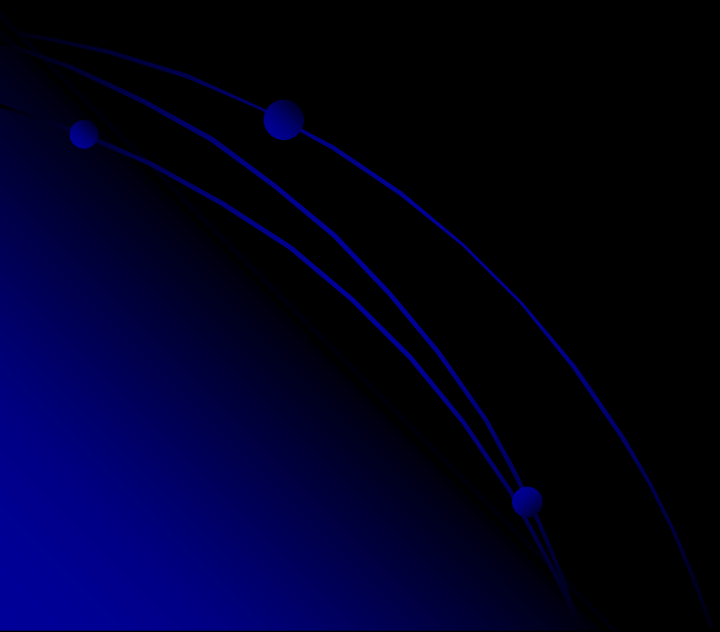
缺乏灵活性可能导致低效，  
导致政治控制，  
官僚机构不是竞争主体，不重视成本问题，  
政府部门间职能交叉会影响工具的使用，



# 混合性政策工具

## 混合性政策工具的总体特征

介于强制性与自愿性之间，  
体现政府的权威性、主导性，  
表现政策利益相关者的回应性，



## 信息发布工具的性质

是政府向私人和公司传递消息，希望他们按照政府的愿望改变自己的行为。这类信息包括旅游信息、计划信息、经济社会统计信息等。

有些行为带有个人的特征，政府无法强制个人都改变行为方式，这时发布信息是好的选择。政府本身又掌握着社会经济的大量信息，因此，利用发布来引导公众人采取有益的行为是政府容易做的规制措施。

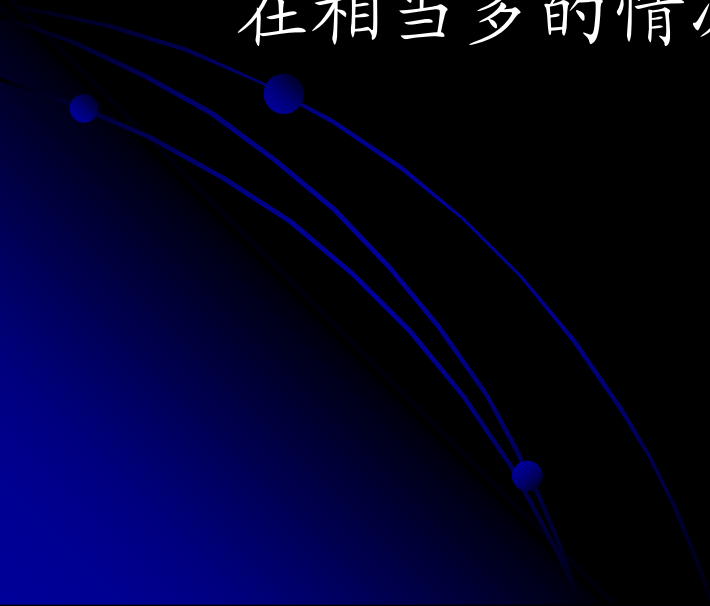
## ○信息发布工具的优势

具有普遍性，能让公众增加知识

在一些情况下能引导人们改变行为

## ○信息发布工具的缺陷

在相当多的情况下人们不愿意接受信息的引导



## 劝诫和说服教育工具的性质

是政府希望私人和公司要通过努力来改变偏好和行为方式。比如敦促人们励行节约、不要浪费清洁水，保持身体健康、多利用公共交通，等等。

劝诫和说服教育这种工具形式只是比信息发布更多一点政府引导的色彩。

## ○劝诫和说服教育工具的优势

当政府面对公共问题而一时无好的解决方案时，先行劝诫是好的选择。一旦问题解决了，就无需再采取措施。一旦找到好的解决方案，又可以转换工具。

发生社会危机时，政府先作劝诫可以表明它政府正在设法解决危机

在没有其它好的方案可以迅速解决公共问题时，政府仍可以作道义的劝告

## 补贴工具的性质

是在政府主导下，由政府、私人、企业和社会组织联合起来向其它的私人、企业、社会组织提供多种形式的财政转移。这是政府对个人和社会作出了政府鼓励的行为的奖赏。个人、企业、社会组织获得了补贴，其行为的成本和收益都会改变，从而更能按政府所希望的行为方式行事。

## ○补贴工具的多种形式

赠款。赠款给生产者是为了让其生产更多的相关物品和劳务，也可运用政府基金支持中小学和大学教育。赠款需要经过预算环节。

减税。包括延期缴税、削减税收、税收豁免、降低税率、部分免税等。这一工具不需要经过预算，不需要动用现金。



票证。是标有货币面额的纸质凭证。消费者凭票证可以获取相应的物品和劳务。虽然政府也需要运用现金，但与赠款不同，它直接提供给消费者。

贷款。它与赠款也不同，不能将全部贷款视为补贴，补贴的只是利差。

限产。对特殊商品限制产量，这也是一种补贴。因为产量减少了，价格就提高了。生产者的利润也高了。

## ○补贴工具的优势

某些人不愿意做公众希望他做的行为，补贴就可以解决问题，

对于政府来说，补贴是可以灵活使用的工具，

补贴可以鼓励个人、企业 and 组织创新，

管理补贴这一工具的成本较低，

补贴在政治上更容易接受，

## ○补贴工具的缺陷

需要运用现金的补贴需要从政府当年的预算中列支，就容易遇到预算通过的困难，

对何种对象需要补贴需要先行调查，成本较高，

有些补贴 对公众和社会是间接发生作用的，不适合在危急时刻使用，

有时补贴并不是十分必要的，补贴就会成为某些人的意外收获，导致不公平

# 产权拍卖的性质

是政府通过可转让的消费权证，在没有市场的领域创造市场，主要是创造稀缺资源消费权市场。这些资源可以是土地、出租车营运牌照，摩托车牌照，也可以是有污染的材料。

政府为了控制和限定污染物的使用，通过拍卖使用权来分配这些有限额的资源。要使用污染物的公司必须先 in 拍卖市场购买使用权，然后才能购买污染物本身。那些有替代资源的厂商就会放弃使用污染物。

## ○产权拍卖工具的优点

容易构建。政府只要事先确定允许使用的某种物品的最大数量，并以此为基础来规定出上限，其余交由市场操作，

调整灵活。政府需要在需要时可以对原先规定的上限加以调整，

给出了政府能够容忍的不受欢迎的活动的固定数量，

## ○产权拍卖工具的缺陷

可能鼓励投机。投机者者可以通过高价买断并独占所有产权，对其它弱小的企业设置进入壁垒，

可能产生灰市和黑市。无力和无机会购买产权的企业和商家就会在无奈下行骗，强制的成本就很高，

存在一定的不公平。不是以需求分配产权，而是以购买力分配资源，

# 征税工具的性质

本来是公民和企业对国家应尽的义务。政府征税是为了增加收入。但征税也可以作为鼓励或限制某些行为的政策工具。

征税可以用来建立对个人有好处的保障保险基金。个人所得税中有一部分就是用于建立社会保障基金的。

征税还可以用来约束不受欢迎的行为，对饮酒、吸烟、使用高级化妆品加以征税，是政府试图减少这些行为。

## 用户收费工具的性质

类似于产权拍卖。目的还是让不受欢迎的行为维持在一一定的、可接受的水平上。

产权拍卖是控制内部性行为，用户收费是控制外部性行为。比如，对污水排放收费，污染者就会将排放量控制在一定水平上。如果排放者继续付出成本来减少污水排放，其减排的成本正好等于政府收取的排污费用。政府力求将排污的收费水平维持在社会收益等于社会成本的点上



## ○征税和用户收费工具的优点

两者都易于建构，人们都希望降低成本，  
两者都是对不受欢迎的行为的持续的财政约束，

两者都易于促进行为创新，

两者使用起来较为灵活，标准可以调整，

两者都是受欢迎的工具，



## ○征税和用户收费工具的缺陷

需要为制定合理的征税和收费标准而支付成本，

在寻求合理的收费标准时可能对资源的合理配置产生影响，

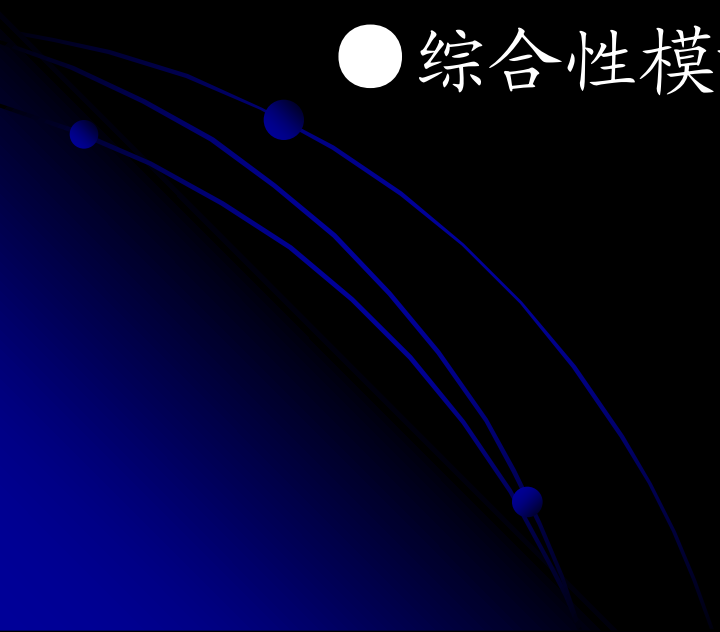
在危机时期这些工具的效果普遍不好，

执行不容易，管理成本高，

# 政策工具选择模型

选择合适的政策执行工具是政策执行的重要方面。政策行动建议分析中工具选择有三种模型：

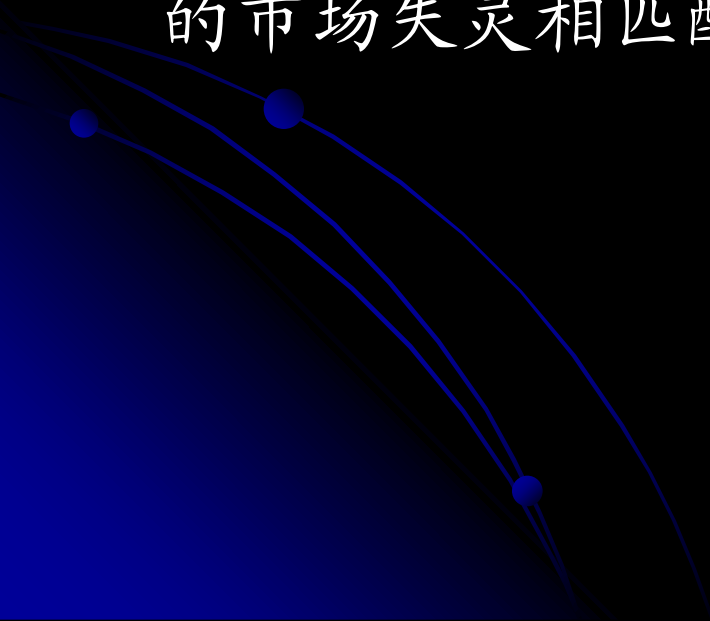
- 经济学模型
- 政治学模型
- 综合性模型



# 政策工具选择的经济学模型

福利经济学家更多地倾向于政府对社会干预，从而选择纠正市场失灵的混合政策工具。

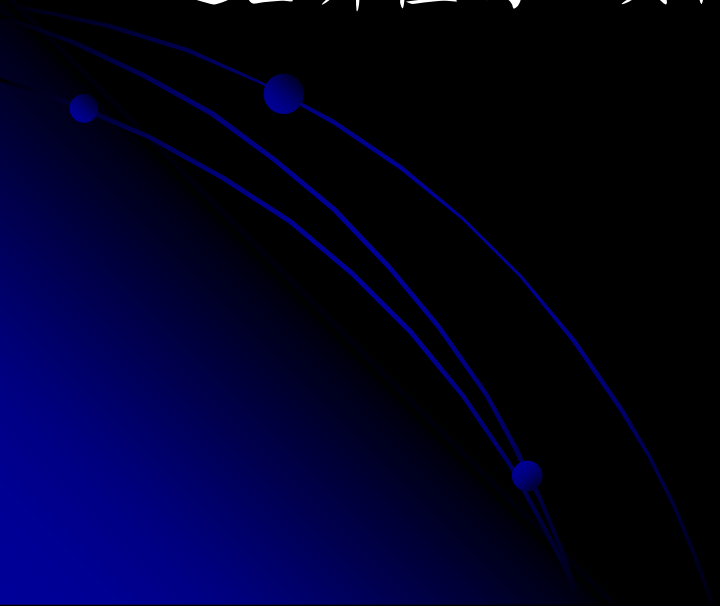
在进行政策工具选择时，倾向于作严格的技术上的操作，以便选择能有效克服市场失灵的政策工具：评估各种工具的特征，将它们与不同类型的市场失灵相匹配，估计其相对成本



面对几个世纪以来的特大金融危机和经济全球性衰退，不同国家的政府选择的干预工具是不一样的。

美国选择的是适合增加储蓄、减少财政赤字、制止货币贬值的工具；

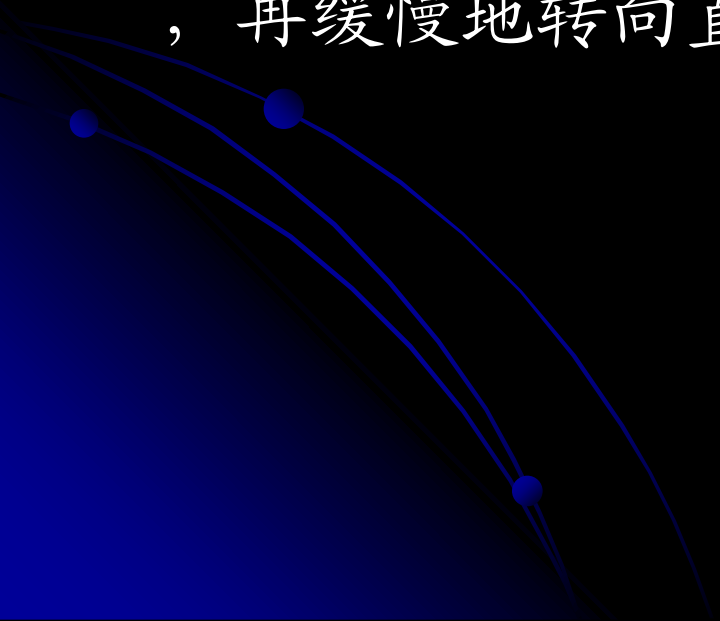
中国选择的是调整产业结构、增加内需、货币适当升值的工具体系。



# 政策工具选择的政治学模型

一种观点认为，政府总是倾向运用没有强制性或强制性较小的工具，除非有外部压力，才会使用其它工具。

因此，政府选择政策工具时典型的做法是，开始时只是采取最低限度的行动，如劝告，如不成，再缓慢地转向直接提供。



政治学选择的另一种观点认为，政府政策工具的选择并不是一件技术上的事情。选择往往取决于资源约束、政治压力、法律框架，以及以往工具使用的教训。

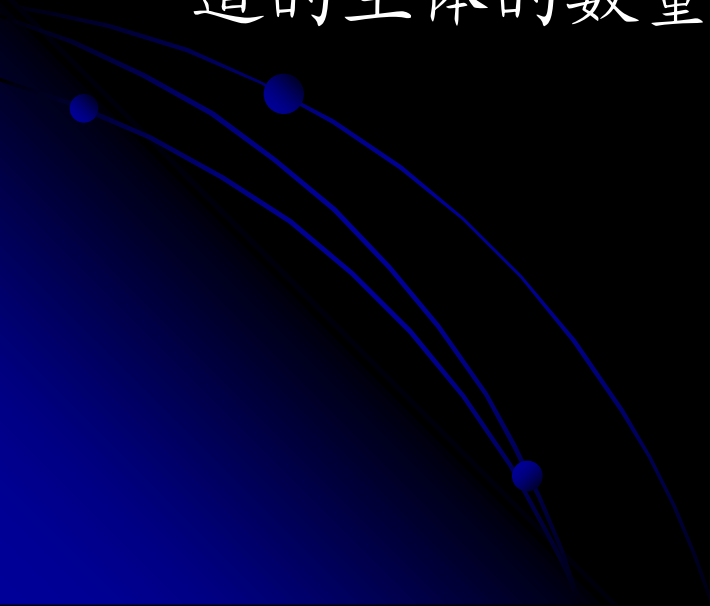
政府经常会因环境变化而重新选择政策工具。常常从基于信息的工具转向基于其它资源的工具，从仅仅依靠强制到借助金融和组织资源的工具。

# 政策工具选择的综合性模型

政策工具选择取决于两个变量：

- 政府计划能力的大小，政府可以影响社会行动主体的组织能力的高低；

- 政府面对的行动主体的状况，政府需要打交道的主体的数量和规模；





## 区分三类政府

● 集权型政府。首先选择规制工具，而且扩大社会规制。在引发社会反抗时，才会考虑混合型或自愿型政策工具。

● 放任型政府。首先考虑混合型与自愿型政策工具，到不得已时再采用强制型政策工具。

● 威权型政府。强制型与混合型工具并重。



		政府面对的标的群体状况	
		高	低
政府能力	高	市场工具	受管制的公共企业 直接规定的工具
	低	自调节的、基于 社区和家庭的工具	混合工具