华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

论社会性管制政策工具的选用与创新

张秉福

(山东科技大学 文法系,山东 泰安 271021)

摘 要:政府对社会性管制政策工具的选择,往往要综合考虑政策目标、目标群体、适用范围、政府能力、应用背景等因素。目前可供选择和使用的社会性管制政策工具主要包括税收、补贴、排污权交易、行政许可、标准设立、押金返还、信息倡导、联合管制和监督检查等。我国当前的社会性管制政策工具创新应着重解决好政策工具的优化组合、强制型和激励型管制方法的综合运用以及新政策工具的引入和使用等问题。

关键词:社会性管制;政策工具;选用;创新

中图分类号:C931.2 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2010)02-0074-07

政策工具又称为政府工具、治理工具或政策手段,是公共政策执行主体(主要指政府行政部门)将其解决社会问题的实质目标转化为具体行动的手段、方法、路径和机制,是政策执行的技术,是政策目标与政策结果之间的桥梁。每种政策工具都有其特定的社会功能、适用范围和优劣利弊。社会性管制(或规制)是为保障全体公民的安全、健康、卫生和防止公害、保护环境及确保教育、文化等社会福利而对社会经济主体各种特定行为进行规范和限制的政府干预。社会性管制过程中政策工具的运用是否适宜,直接影响管制绩效,影响社会福利的增进程度。因此,政策工具的选用与创新,在政府社会性管制整体改革中的地位和作用十分重要。"完善的管制体系的一项核心管理能力就是选择出效率最高、效果最好的政策工具,无论这种工具是否具有法规强制力。"[1]

一、影响社会性管制政策工具选择的因素

社会性管制政策工具作为政府治理的重要手段,其目的是为了解决影响社会福利的公共问题。但是,每一种政策工具都有其经济、政治、文化和社会的网络背景,因而,政府选择社会性管制政策工具通常不是单纯出于技术方面的考虑,而是往往要综合考虑政策目标、目标群体、适用范围、政府能力、应用背景等诸多因素,是一项复杂的系统性工作。

(一)政策目标

政策目标是政策制定者希望通过政策实施所要达到的解决问题的社会效果,或所要避免的消极社会影响。政策工具的选择最终是为了达成特定的政策目标,因此政策目标为政策工具选择的全过程规定了价值导向,同时也为政策工具的有效性提供了评判标准。明确目标是政策得以有效实施的前提,目标不明确所带来的工具选择失误是政策实践中经常出现的问题。所以,在进行社会性管制政策工具选择时,必须首先考虑如何满足政策目标的要求。社会性管制政策目标往往针对的是特定的社会公共问题,因此,只有对相关公共问题进行分析判断之后才能明确政策目标的

收稿日期:2010-12-30

基金项目:山东省软科学研究计划项目(2008RKB121)

作者简介:张秉福(1964—),男,江西武宁人,山东科技大学文法系副教授,主要研究方向为社会主义市场经济理论.

实质,找到一个恰当的解决方案,从众多政策工具中选择有效的政策工具。

政策目标有单一目标与多元目标之分。在现代社会,政策所要解决的公共问题常常是比较复杂的,这就决定了政策目标往往不是单一的,而是多元目标的组合,有些目标甚至是相互冲突的,反映不同的利益诉求。复杂的政策目标体系对政策工具的选择提出了挑战。当政策目标彼此冲突时,需要对政策目标进行价值排序,然后根据价值的优先顺序有所侧重、有所先后地选择政策工具。而政策目标的多元性,也决定了政策工具选择的多元性,即要综合运用不同的政策工具,以解决复杂的公共问题。

政策工具在执行一段时间以后,还要考虑政策目标是否已发生转变。如果政策目标已经转变,就要考虑达成目标的工具是否还有存在的理由,是否需要改用其他政策工具。如果在政策目标变化前后使用完全相同的政策工具,那么政策目标的改变几乎没有什么意义。因为它会传达“政策是适宜的、成功的”这样的错误或不确切信息而掩盖了政策失误或过时这一事实。

(二)目标群体

政策的目标群体是指政策直接作用和影响的社会群体。政策能否成功,并不是政策制定者和执行者一厢情愿的事情,它与目标群体有着直接的关系。目标群体能否接受和认可政策工具,是决定政策成败的关键因素。不同的政策工具对不同的目标群体会产生不同的影响,不同的目标群体也会对同一政策工具采取不同的反应。首先,目标群体会支持对其有利的政策工具,同时抵制那些对其不利的政策工具,使其难以展开。政策执行主体在进行政策工具选择时,迫于目标群体的压力,往往会选择具有较强可行性和可接受性的政策工具。其次,目标群体的规模会影响政策工具的选择。目标群体规模越庞大,越多样,想要用预定的政策工具来影响这个群体的行为就越困难。所要影响的群体越大,政府就越有可能使用自愿型而不是强制型的政策工具。最后,要求目标群体行为改变的程度也影响着政策工具的选择。要求目标群体行为改变较少的政策工具比较易于施行,而要求目标群体行为有较大改变的政策工具执行起来就比较困难。尤其是对那些在社会文化信仰体系中具有深厚基础的行为方式加以转变的政策工具,其执行过程往往会遇到来自目标群体甚至社会大众带有某种非理性倾向的强烈抵制。

所以,只有让目标群体认识到社会性管制政策工具对他们有利,才可能获得他们的积极支持。如果政策工具的运用对于目标群体会带来利益方面的损失,就应当建立利益补偿机制,让损失的利益得到有效补偿,或者对相关目标群体作出必要的让步,以确保政策工具的有效施行。

(三)适用范围

选择社会性管制政策工具的时候必须考虑每一种政策工具的应用条件和适用范围。任何政策工具都不是完美的,都有其自身适用的范围和条件,选择恰当的政策工具才能有利于政策目标的实现和公共问题的解决。市场化的政策工具,对于完全(或主要)使用市场交易行为方式的领域就很合适,而对于不能完全(或主要)按照市场交易原则来进行的活动则往往存在不相适应的一面。例如,我们不宜用市场化的手段,来评估政府在健康、安全、质量、环保、教育、文化等方面增进广义社会福利的公共财政支出,到底在多大程度上是有收益的。因为这种收益是潜在的、长期的和基础性的,是很难甚至无法用货币量来具体衡量的。在这些领域,就不能单纯依赖市场化的政策工具来达到公共问题的解决。

(四)政府能力

在进行社会性管制政策工具选择时,对政府能力的评估也必不可少。这里所说的政府能力主要是指政府的经济实力、行政能力、权力与权威、信息管理能力等实力的综合表现。政府能力不同,采取的政策工具也应有所不同。总体而言,当存在一个“强政府”与一个“弱社会”时,宜选择强

制型的政策工具;而存在一个“弱政府”与一个“强社会”时,则宜采取自由市场和自愿型工具。当同时存在“强政府”和“强社会”时,自由市场和自愿型工具可以被用作主流工具,而辅之以少量强制型工具;当同时存在“弱政府”和“弱社会”时,信息倡导将会是最优的选择。

现代公共管理的专业化和政策环境的复杂化,对政府能力提出了更高的要求。政府机构精干,组织结构合理,管理水平较高,就有利于各类政策工具的合理选用;政府能力不足,合适的政策工具就可能无法被选用,从而导致政策执行不力甚至失败。例如,对于健康、环境、安全、质量、教育等领域的某些公共问题,本来采用强制型的管制政策工具能较好地解决,但在某些情况下由于政府能力的欠缺而被迫选择混合型工具,甚至是自愿型工具,从而使政策执行的效果大打折扣。

(五)应用背景

政策工具的应用背景是指影响政策工具选择的环境因素,主要包括经济、政治和社会环境,意识形态因素及以往选用的政策工具等方面的影响和制约。首先,经济、政治和社会环境的变化会导致政策工具选择的变化。改革开放以来,随着社会主义市场经济和民主政治的发展,我国的经济、政治和社会环境都发生了巨大变化,公民社会逐渐兴起,促使社会性管制政策工具的选择开始摆脱计划经济体制下主要依赖强制型工具的局面,而转向更多地选用混合型工具和自愿型工具。其次,政策工具的选择很大程度上受到意识形态的影响。意识形态是一种信仰的体系,它为既存或构想中的社会秩序进行解释和辩护,并为其实现和完善提供策略[2]。不同意识形态阵营的人们会根据各自认定的正确政治主张而选用不同的政策工具。在我国,政府在公共事务管理中一直被赋予很高的地位。在这样的意识形态主导之下,很多政府部门不愿意采用那些向市场和社会放权的管制政策工具,或者使用时过于谨慎。最后,政策工具代表一种社会建构的实践形式,其意义和合法性被不断地加以建构和再建构。换言之,政策工具选择会形成路径依赖,以往选用的政策工具会阻碍新政策工具的选用。这是由于积累了以往选择的政策工具的使用经验,并且赢得了目标群体的支持和信任。因此,要选用新的管制政策工具,就必须付出额外的努力和代价。

二、社会性管制政策工具的主要类型

从理论上讲,目前可供选择和使用的社会性管制政策工具主要包括:

(一)税收和补贴

税收和补贴是政府进行社会性管制以矫正外部性时最常用的政策工具。具体而言,市场的外部性是指在相互作用的经济主体中,一个经济主体的行为对其他经济主体构成一定影响,而该主体又没有根据这种影响产生的效果从其他主体得到报酬或向其他主体支付赔偿,由此造成经济活动的私人成本与社会成本、私人收益与社会收益不一致的现象。也就是说,市场交易常常会对第三方或是周围环境产生负面的或正面的影响,即产生负外部性或正外部性。存在负外部性的时候,社会成本是由其他社会成员承担的;存在正外部性的时候,社会收益是由其他社会成员共享的。市场机制的自发调节作用,无法遏制企业或个人的负外部性行为,也无法激励企业或个人的正外部性行为,需要通过政府社会性管制来解决。而在市场经济条件下,政府管制解决外部性首选的政策工具就是税收和补贴。当存在正外部性时,政府要给予补贴或税收上的优惠,鼓励市场主体(企业或个人)生产或消费;当存在负外部性时,则需要对市场主体征以特别的税收,通过征税提高生产或消费的成本,以抑制生产或消费。

(二)排污权交易

排污权交易是在当今世界广受关注的一种重要而有效的环境管制政策工具。它是指政府通过颁发许可证确定环境中可容许污染物的总排放量,然后由各污染源之间通过货币交换的方式相

互调剂排污量,从而达到减少排污量、保护环境的目的。排污权交易的一般做法是:首先由政府部门确定出一定区域的环境质量目标,并据此评估该地区的环境容量。然后推算出污染物的最大允许排放量,并将最大允许排放量分割成若干规定的排放量,即若干排污权。政府可以选择不同的方式分配这些权利,如公开竞价拍卖、定价出售或无偿分配等,并通过建立排污权交易市场使这种权利能合法地买卖。如果企业的污染物排放量超过国家允许的排放量标准,他们可以到市场上购买排污权;如果他们的排放量低于允许排放量,也可以将多余的排污权拿到市场上去交易。实际上,排污权购买者是在为排污付费,而排污权出售者则因节能减排而获得奖励。这种政策工具可以控制社会总排放量,提高企业清洁生产的自主性,更有利于降低治理污染的成本,使资源配置更有效率[3]。排污权交易首先被美国国家环保局(EPA)用于大气污染源及河流污染源管理,而后德国、澳大利亚、英国等国家相继进行了排污权交易的实践。近年来,不少学者又在探讨建立国际排污许可交易体系,以期控制环境的进一步恶化,国际上也开展了建立排污交易市场的实践。

(三)行政许可

行政许可是指政府行政机构应行政相对方的申请,通过颁发许可证、执照等形式,依法赋予行政相对方从事某项活动的法律资格或实施某种行为的法律权利的行政行为[4]。行政许可作为一种政策工具,是针对特定的人和特定的事做出的,其本质是禁止的解除。有关行政许可的条件、申请程序和对许可使用的监督规则等构成行政许可制度。通过对行政许可证的掌握和颁布,政府可以对由于外部性和信息不对称可能引起社会性损害的经济活动实行进入控制,即未经政府管制机构的批准不得进入。

(四)标准设立

相对于行政许可,标准设立是在生产经营过程中进行社会性管制的政策工具。标准设立既可以用来管制外部性,也可以用来管制信息不对称。外部性领域的技术标准由环境质量标准和污染物排放标准(主体标准)以及方法标准、样品标准和基础标准(配套标准)组成[5],它是维护环境质量、控制污染、保护人类健康和生态平衡的重要政策工具之一。信息不对称领域的技术标准是指政府在产品、服务、劳动场所安全性等可能产生社会性危害的方面对信息优势方制定的一系列准则,其目的在于保障信息劣势群体的利益、安全和身体健康。在执行标准时,政府管制机构必须强制要求或鼓励信息优势方在进行经济活动时遵守。

(五)押金返还

押金返还,是指潜在污染性产品的购买者要预先支付一笔额外的费用,当他们把用过的或废弃的污染性产品或其包装物送到回收中心再利用或处理时,再把这笔额外的费用退还给他们。这一政策工具既能避免或减少污染,又能提高回收和再利用率,是一种鼓励更高水平的物资循环利用的机制。这种政策工具一般由制造商自愿执行,在一些国家由政府强制执行。押金标准的确定,应基于消费者自行或非法处置产品(废物)所可能导致的社会成本。如果押金标准过低,就达不到经济刺激的效果;过高,消费者和物价管理部门就会抵制。世界上许多国家都采用这种政策工具来处理仪器和饮料包装、杀虫剂包装、电池、轮胎、润滑剂和塑料等物品。有些国家还对汽车车体收取押金,以鼓励汽车材料的重新利用。

(六)信息倡导

信息倡导是指政府为改变人们的不良偏好和行为,向个人和企业提供信息,加以倡导或规劝。信息倡导不涉及奖励和惩罚,也不具有强制性,公众没有义务作出特定的回应。这类政策工具假定私人行为领域必须保持不受政府强制力侵犯;或者人们有足够的能力和动力,以至于一旦获得新信息,就能自动调整其行为,从而实现政策目标。“焦油含量中”、“吸烟有害健康”等各种公益广

告,是信息倡导类政策工具的典型例证。作为政策工具,信息倡导有许多优点:对政府处理那些尚无明确解决办法的问题来说,倡导是一个良好的出发点;如果找到了更优的政策工具,很容易就能改变所倡导的政策;倡导的成本很低,也容易实施,如果倡导能解决问题就不必采取其他措施了;倡导与重视论据、说服、个人责任和自由的自由民主社会的理念和规范相一致。然而,在危机时期,信息倡导是一种虚弱无力的政策工具。

(七)联合管制

联合管制是指政府与企业等其他组织通过谈判协商达成一致,双方分工合作,共同制定和执行管制政策。联合管制与传统政府管制的最大区别在于政府不再是唯一的管制主体,意味着管制主体的多元化和网络化,反映着政府从"统治"(government)到"治理"(governance)的转变。对于专业性很强并且行业组织等第三部门发达的领域,联合管制通常是政府的选择。目前,发达国家联合管制的领域主要涉及到海关、电信、互联网安全等方面,联合管制的力度和成熟度也在大幅度提升。随着区域一体化和经济全球化的发展,联合管制这种有效的政策工具正在为越来越多的政府和机构所采用。联合管制主体的多元性决定了价值目标冲突的潜在性。因此,融合与协调就成为联合管制的核心意义所在,集体规则与共同管制是必要而可行的[6]。

(八)监督检查

政府颁布某一领域的社会性管制政策,目的是要被管制者(企业或个人)执行。然而企业和个人是否会执行,即是否会遵循政府的管制政策,则不仅取决于政策的合理性和政府的权威性,也取决于政策执行的方法选择、过程监控和力度掌握。监督检查,就是一种强化政策执行的必要手段,是政府社会性管制的重要政策工具。它指的是政府管制机构依据有关的法律、法规、政策和标准对被管制者进行监督、检查、检验、鉴定、评价,必要时采取紧急控制的措施,以确保被管制者按照政府政策的要求进行生产经营活动[7]。在我国,监督检查是广受重视的传统型管制政策工具。其他国家的政府也经常通过定期或不定期的检查、监管和处罚等措施,督促企业和个人遵循政府的管制政策。

三、社会性管制政策工具的创新

现代社会是高度发展的社会,社会所面临的公共问题日益复杂,原有的政策工具及其实施方式对于层出不穷的新问题有时显得力不从心,这就需要进行政策工具创新,以适应社会性管制实践发展的新要求。同时,社会性管制政策工具的创新也是公共管理方式创新的重要组成部分,是进一步转变政府职能和提高行政效率的必然要求。立足当代中国国情,借鉴发达国家经验,我国当前的社会性管制政策工具创新应着重解决好以下几个方面的问题:

(一)政策工具的优化组合

不同事物和因素之间具有个性特点的优化组合是一种常见而重要的创新形式。但古典的工具主义提倡一种单一的政策工具理念,认为单一的政策工具就能够应付人们所面对的各种政策问题。然而,随着政策环境的变化和政策工具研究的深入,尤其是在政策网络的分析框架之下,政策工具的优化组合正变得越来越重要。因为政策工具的选用受到各种交织在一起的因素的影响和制约,不同的目标群体对于政策有着不同的利益诉求,不可能用单一的政策工具来达到多元目标群体利益的满足。公共政策本质上是一种社会价值的分配,而政策工具作为这种价值分配的一个重要机制,在很大程度上起着利益协调和分配的中介作用。政策工具的优化组合与协调运作可以取长补短,避免单一工具应用的片面性,收到单一工具所难以实现的效果。由于政策工具的优化组合更符合现代经济和社会发展的要求,能更好地促进政策目标的实现,因而成为政策工具创新

的一条重要路径。而如何在内容庞杂的“工具箱”中筛选出合适的工具并将其进行优化组合,则是问题的关键所在。不同的政策主体由于利益视角和认知水平的差异,对于政策工具的选择标准和偏好也不相同。我们对社会性管制政策工具的分析不应该从单一维度出发,而必须置于多维视角之下,这样才能更好地认识各种政策工具使用的利弊得失。

(二)强制型和激励型管制方法的综合运用

在社会性管制领域,以往为实现管制政策目标而经常采用的工具,如行政许可、标准设立、监督检查等,基本上都属于强制型的政策工具。而激励型管制政策工具则是放弃强迫企业服从的传统方式,转而利用市场机制,为被管制者提供选择和行动的机会,引导、激励被管制者主动服从管制要求,从而实现管制政策目标,因而又称为市场化的政策工具。

与强制型政策工具相比,市场化政策工具对于被管制者而言具有两个突出的优点:市场化工具使企业和其他被管制主体能以成本最低的方式达到监管目标;市场激励机制鼓励通过创新和技术革新实现这些目标[8]。政府通过税收、补贴、排污权交易、押金返还等市场化政策工具,提高或降低从事某种特定活动的成本,从而对被管制者提供充分激励,以鼓励被管制者做出政府所希望的行为或避免出现不合理的行为,进而实现社会性管制的政策目标。而且,与强制型政策工具相比,激励型政策工具还能更好地解决管制者与被管制者之间信息不对称所引发的逆向选择、道德风险、竞争不足以及设租、寻租等问题,在改善企业服务方面效果也比较明显[9]。目前我国社会性管制领域仍然以强制型工具为主,市场化工具的运用尚处于起步和探索阶段。但在国家实行绿色 GDP 后,节能减排工作进展并不顺利,市场化工具更应引起我们的高度重视。因此,在节能减排等重点领域,有必要加大市场化政策工具的运用范围和力度,综合运用强制型管制方法和激励型管制方法,增强企业服从管制的责任感和主动性,以确保政府管制政策目标的如期实现。

(三)新政策工具的引入和使用

传统政策理论认为,政府是管理公共事务的唯一主体,政府依靠其强制力和权威,通过政策的单方面制定和施行,集中掌握和调配各种社会资源,就可以实现各类管制政策目标。然而,随着现代治理精神的逐渐确立,政府的社会角色定位也相应转变,更多地强调公平、理性、放权和互动的新政策理念日益深入人心。因此,20 世纪 80 年代以来,为适应社会环境的变迁和经济发展的需要,在西方各国新公共管理运动中涌现出许多新型政策工具,如生产守则(Codes of Conduct)、生态标签(Eco-labels)、标杆管理(Benchmarking)、自愿协议(Voluntary Agreements)、平衡计分卡(Balanced Scorecards)等等。与传统政策工具相比,新政策工具具有明显的市场化和社会化的特点,其着重点已经不再是政府统治的单方性,而是更多地聚焦于治理的双边性甚至多边性上。

在我国,随着市场经济的不断成熟和政府职能的逐步转变,引入和使用各类新型政策工具,完善社会性管制实践方式,形成新的行政管理微观模式,正在成为行政管理体制改革和机制创新的一个基本趋势。为规范管制行为,提高管制效率,新政策工具的引入和运用应当注意以下问题:

第一,立足国情,选择使用。各国国情不同,价值偏好不同,对新政策工具的选择和运用也不完全相同。任何理论、方法的引进都要与本国实际相结合。而且,每一种新政策工具都存在不足之处,在应用于公共问题的解决时,必须首先弄清其应用机制、条件和范围,在实践中使其逐步优化和完善。另外,新工具之“新”也并非绝对化,不能迷信新工具,旧工具也可以用新策略来实施,从而取得良好的政策执行效果。

第二,建立健全监督制约机制。把政府的部分公共服务职能通过民营化、承包、出租、委托代理等形式交给民营部门去履行,是我国社会性管制改革的方式之一。但如果各竞争主体的监督制约保障机制缺位,就容易导致各竞争主体行为失范。而一个缺乏有效监督制约机制的组织,也难

以保证其自身的健康和行为的高效。因此,在引进新政策工具尤其是市场化工具的同时,应加快行政体制综合配套改革步伐,在打破原有政府官僚行政体制之后,必须建立健全行政主体的监督制约保障机制,避免产生监督制约的缺位。

第三,新政策工具实施的前提是政府的理念转变。首先,树立市场经济条件下,企业和公民是主体的理念。政府的主要职能是为经济发展提供良好的市场环境和社会环境。无论是行政垄断提供公共服务,还是由市场提供,或者由政府和市场联合提供,政府都应该把人民利益最大化作为改革和发展的最终目的,使全体人民共享改革和发展的成果。其次,树立"非禁即入"的理念。在计划经济体制下,凡事都要经过允许、审批才能干,这种理念抑制了创新。在当前的经济和社会转型时期,要转变这种观念。在公共服务的提供领域,只要不违背公众利益,不违背客观规律,不违反法律法规,都可以引入竞争机制,吸引私人部门及第三领域的力量,与政府自身直接掌握的社会资源结合起来,共同满足不断增长的公共需求。再次,树立依法行政的理念。依法行政是规范政府行为的前提和基础。在公共服务的公开招标和契约治理过程中,必须严格执行相关法律规定,以规范各方的权利和义务,确保公共服务的质量和效率,更好地满足社会公众的公共需求。

参考文献:

[1] 王林生,张汉林. 发达国家规制改革与绩效[M]. 上海:上海财经大学出版社,2006:166.
[2] 彭怀恩. 政治学的世界[M]. 台北:风云论坛出版社,1993:43.
[3] 韩庆华,赵 宇,卢夏瑾. 对我国发展循环经济财税政策的思考[J]. 财政研究,2008,(9):30-32.
[4] 罗豪才. 行政法学[M]. 北京:北京大学出版社,1996:175.
[5] 谢 地. 政府规制经济学[M]. 北京:高等教育出版社,2003:174.
[6] 方卫华,周 华. 新政策工具与政府治理[J]. 中国行政管理,2007,(10):69-72.
[7] 黄新华. 论政府社会性规制职能的完善[J]. 政治学研究,2007,(2):60-70.
[8] [美]凯斯·R·孙斯坦. 风险与理性——安全、法律及环境[M]. 师 帅,译. 北京:中国政法大学出版社,2005:326.
[9] 李 沫. 激励型监管的行政法思考[J]. 政治与法律,2009,(10):86-91.

On the Selection and Innovation of Social Confining Policy Instruments

ZHANG Bing-fu

(*Department of Literature and Law, Shandong University of Science and Technology, Taian* 271021, *China*)

Abstract: The government's choice on the social confining policy tools will often consider a comprehensive policy objectives, target groups, scope, government capacity, application background etc.. The current social confining policy tools available mainly include taxes, subsidies, emissions trading, administrative permissions, standard settings, deposit refund, information, advocacy, joint control and supervision and inspection etc. The innovation of the current social refining policy tool of china should focus on the optimizatian of the combination of tools, the integrated use of compulsory and incentive-based refining methods as well as the introduction of the new policy instruments and the use of other issues.

Key Words: social refine; policy tool; selection; innovation