

• 行政学研究 •

公共政策的行为途径： 通向一个“心理国家”？

李德国 陈振明

(厦门大学 公共政策研究院, 福建 厦门 361005)

摘要: 20世纪70年代后,行为经济学迅速发展,提出了大量与理性决策模式相违背的认知和行为特点,如“双曲贴现”、“冷热情感鸿沟”、“乐观主义偏差”、“认知吝啬者”、“偏好逆转”和“安于现状偏差”等。在行为经济学家看来,公共政策的调整范围,不仅有市场失败,还有“行为失败”,需要政府以新的“家长主义”方式施以关爱之手,帮助他们做出正确决策。基于非对称家长主义和自由家长主义的政策设计,是目前行为经济学应用于政策实践领域的两种主流途径,其具体政策工具包括化繁为简、警示、默认、社会规范等。行为经济学已经在社会福利、环境保护、消费者权益保护等政策领域显露身手,形成了可以称为政策设计的“行为透视”途径,在英国、美国、澳大利亚、新加坡等国被广泛实践,建设“心理国家”成为新公共管理运动之后的新一波改革浪潮。公共决策寻求行为经济学、行为科学和心理学的支持,是政策科学中的社会性回归和“人”的回归。在我国,结合国情和意识形态基础,建立具有中国特色的“行为透视”与“心理国家”模式,具有现实上的需要,值得学界进一步思考与探讨。

关键词: 公共政策; 行为经济学; 行为透视; 心理国家

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1009-8860(2018)05-0108-11

在过去几十年中,当代经济学一个最为重要的理论发展,也许就是融合了心理学研究成果的行为经济学。行为经济学挑战了新古典经济学的人性假设,将原本为理性选择框架所忽略的非理性、同情、利他、嫉妒乃至社会规范等,纳入了分析范式,其理论成果不断被嵌入主流经济学的架构,并对经济学的次级领域,如法律

经济、劳动经济、财务经济、金融决策等,产生了极其重要的影响。进入21世纪以后,行为经济学更是以一种新“家长主义”(paternalism)的立场在社会福利、环境保护、消费者权益保护等领域显露身手,形成了一种可以称为政策设计的“行为透视”(behavioral insight)途径,这种途径被英国、美国、加拿大、新加坡等众多国家所推

收稿日期: 2018-05-18

作者简介: 李德国(1982—),男,广西玉林人,管理学博士,厦门大学公共政策研究院副教授,主要研究方向为公共政策、公共服务;陈振明,厦门大学公共政策研究院教授,主要研究方向为公共政策、政府治理。

基金项目: 本文系国家自然科学基金青年项目“公共服务质量的‘助推机制’研究:理论、实验与应用”(71603223)、国家自然科学基金面上项目“作为一种国家治理新方式的合约制:机制设计与有效性检验”(71473210)、厦门大学教师类基础创新科研基金项目“基于客户关系管理的公共服务模式创新研究”和中国国家留学基金资助项目的阶段性成果。

崇并加以实践。本文对此加以梳理和总结,剖析“行为透视”所初步形成的政策工具箱,并从政策科学的角度分析“行为透视”所着力推动的“心理国家”治理模式的核心议题及其对我国的意义。

一、有限理性与行为失败

众所周知,新古典经济学构建在斯密于1776年《国富论》所概括的“经济人假设”基础之上,该假设经过一般均衡理论的推进后,构成了主流经济学中一脉相承的理性主义运动,并持续扩展到政治学(如公共选择理论)、社会学(如家庭经济学)、法学等领域,“经济学帝国主义”由此出现。在某种意义上,行为经济学是经济学帝国主义的一种反向运动:当经济学家用经济工具分析政治、社会等兄弟学科的时候,社会心理学家、行为经济学家开始用心理学来改善传统的经济理论。这一次,心理学成了“宗主国”,经济学成了被侵入的“领地”^{[1] (PP408-413)}。

实际上,早在20世纪40—60年代,卡托纳(George Katona)和西蒙(Herbert Simon)等人就开始举起行为经济学(或者说行为科学)的旗帜,试图应用心理分析来还原真实世界中个体的行为选择。卡托纳率先在宏观经济研究中引入了态度、期望、情感等心理学概念,提出了关于通货膨胀的心理预期假设,西蒙提出的“有限理性”假设(管理人假设)更是被视为现代管理理论的基石。

此后,政治学家主要将有限理性纳入了选举、投票乃至公共决策的政治过程,而有所不同的是,主流经济学家将有限理性吸收进了最优决策和全部均衡模型,将之理解为无限理性框架中的一个约束条件。20世纪70年代行为经济学兴起之后,有限理性假设方被构建为独立于“经济人假设”之外的平行性假设。尽管行为经济学家并没有像西蒙那样雄心勃勃地以“管理人假设”挑战“经济人假设”,但他们运用认知心理学理论极大地拓展了“有限理性”的范围,对与理性决策不相符的“异象”做出了科学化的解释和验证。

换言之,行为经济学对主流经济学的最大冲击,主要是对传统理性决策模型的反思与修正。正如社会心理学教授罗斯(Lee Ross)等指出的,个体的决策建立在特定情景影响之下,并非基于长期的福利。^{[2] (PP4-5)}卡尼曼(Daniel Kahneman)等人提出的前景理论(prospect theory)揭示了,个体决策往往依赖于独断而短暂的“参照点”(reference point),而不是决策方案各种可能结果的绝对效用值^{[3] (PP263-291)},进一步揭示了影响选择行为的非心理因素,真正动摇了经济学的逻辑基础——经济人假设。20世纪80年代初,受到卡尼曼所提出的前景理论启发,芝加哥大学泰勒(Richard Thaler)提出了“禀赋效应”(endowment effect)假设,并对个体的次优决策——如忽视机会成本、无力逃避沉没成本以及不有效的自我控制等——提供了大量的经验证据。^{[4] (PP39-61)}在卡尼曼和泰勒的启发下,大量的经济学家、心理学家加入了“解构”经典理性选择模型的队伍,挖掘出更多以往为主流经济学所忽视的非理性因素,形成了一股蔚为壮观的当代经济思想革命潮流。在过去几十年中,行为经济学家提出了大量与理性决策模式相违背的认知和行为特点,以下是一些较有代表性的观点:

——“双曲贴现”(hyperbolic discounting)。传统经济学认为,消费者在做跨期(intertemporal)决策时具有时间上的一致性,人们会将未来不同时间点的效用按照同一比率(指数函数的形式)进行折扣,而折扣后的未来各期效用之和就是人们对该决策赋予的总效用。但是,行为经济学却发现个体在做跨期决策时往往出现违反时间一致性的“自我否定”现象。例如,同样是相差一天,一个人在今天拿100元和明天拿到110元之间选择时,往往倾向前者;如果在第100天拿100元和第101天拿到110元之间选择时,则倾向于后者。对于这种宁可要相对较少的眼前收入,也不愿等待数额更多的日后报酬的现象,行为经济学家称之为“双曲贴现”。在行为经济学家看来,这种行为明显是非理性的,是个体对自我控制的不充分(如极度没有耐心)以致他们的决策都是倾向于立即获得好处,并尽可能推迟成本损失。^{[5] (PP443-478)}

双曲贴现解释了许多非理性的行为,如上瘾行为、总是推迟重要决策、过度借贷等。

——“冷热情感鸿沟”(hot-to-cold empathy gap)。行为经济学家发现,负面情绪(如愤怒、恐惧)、驱动心态(如饥饿、饥渴、性欲等)与感官心态(如痛苦)等一系列内心因素(visceral factors)在不同程度上牵制着人们的选择行为。当人们处在“热”状态(如热望、愤怒、妒忌或痛苦)时,人们就容易高估短期效益,低估长期成本或损失,从而做出各种冲动性决策;相反,若处在“冷”状态(如镇定、平静和理性),就更加倾向于对决策进行精心计算,衡量利弊,这就是所谓的冷热情感鸿沟。^{[6] [PP426-432]} 例如,处于饥饿状态当中的人们,会比酒足饭饱之后的人们,更加渴望一顿饕餮大餐;人们在热恋结婚之时,往往会忽视协定一份婚前协议的重要性,以致一旦分手时官司不断。

——“乐观主义偏差”(optimism bias)。在20世纪80年代,社会科学家发现人们往往具有一种不现实的乐观主义特征,认为自己“刀枪不入”(invulnerable),而别人才是不幸者、受伤者。换言之,人们总是毫无根据地期待未来的积极结果。例如,比实际平均数更多的人相信自己活得更健康、更长久;人们往往低估在未来遭遇离婚的可能性,并高估自己在就业市场的成功潜力。^{[7] [PP806-820]} 过度的乐观主义容易导致人们低估潜在风险,干扰人们的理性决策。卡尼曼等指出,这种过度乐观主义的缺陷,在另外一种认知偏差——锚定(anchoring)的影响下,更容易被放大。^{[8] [PP56-63]} 所谓锚定,是指人们往往选择特定的数值作为起始值,以此出发来评估某个决策或事件的价值,而这种起始值往往是基于片面的证据,或者根本就毫无理由。此外,还有一种与乐观主义偏见相反的认知缺陷——悲观主义偏见(pessimism bias)。在这种情形下,人们失去了自信,过度夸大不幸事件的概率,并导致不必要的风险规避。

——“认知吝啬鬼”(cognitive miser)。在20世纪50年代,社会心理学家海德(Fritz Heider)提出,人类具有归因(attribution)的基本需求——像“朴素科学家”(naive scientist)那样,总是理性和逻辑地将某种结果归咎于某种原

因——从而使我们理解的世界变得清晰、可定义、可预测并减少不确定性。^{[9] [PP79-82]} 到了70年代,心理学家却发现,人们一直在回避需要艰苦付出的理智思考,而是倾向于抄捷径来理解这个复杂的世界,与其说人们是“朴素科学家”,不如说是“认知吝啬者”。换言之,为了在判断过程中节省时间和精力,人们总是利用某种不完备的捷思(heuristic),将原本复杂的思维活动简化为“拇指规则”(rule of thumb)的游戏。

卡尼曼等进一步区分了两种类型的捷思:代表性捷思(representativeness heuristic)和可得性捷思(availability heuristic)。^{[10] [PP207-232]} 前者是指人们倾向于根据某种(可能是片面的)预设类型或特征来理解或归因特定事物,而不是这种特征的真实概率来推断。例如,即使人们被告知性别与企业高层管理者之间毫无相关性,他们仍然更可能根据已有的片面信息,将高层管理者的角色判定给男性;后者指的是人们往往应用容易理解或记忆的信息,来判断某种同类事件发生的可能性。例如,人们可能会根据某种印象深刻的空难事件高估了乘坐飞机的风险,却低估了日常生活中更可能发生的心脏病、糖尿病等风险。

——偏好逆转(preference reversals)。卡尼曼在1981年做过一项著名的实验:假设有600名“亚洲病”患者,有风险偏好(冒险)和风险厌恶(保守)两项治疗方案。如果将治疗预期结果分别表述为救活病人的数量和导致病人死亡的数量,多数被试者在前者表述中选择了保守方案,在后者表述中选择了冒险方案。^{[11] [PP453-458]} 在他们看来,在不同的决策框架(frame)中,人们对得失的判断往往由参照点决定,在参照点处于“相对获利区间”时,人们存在风险厌恶;在参照点处于“相对损失区间”时,人们则存在风险偏好。由此,对同一决策问题的不同表述,可能导致截然不同的决策偏好——所谓的“框架效应”(framing effect)。

——安于现状偏差(status quo bias)。在日常生活中,一个常见的现象就是:即使目前的情况可能不尽理想,或者只要稍作改变就能获得更大好处,但人们还是会什么都不做或者总

是推迟决策。行为经济学家指出,这种现象与下述两种人类心理机制有关:一是损失厌恶(loss aversion),即人们对损失和获得的体验敏感程度是不同的,损失的痛苦远远大于获得的快乐。比如,一个人的月薪从8000元涨至9000元,与从20000元降至10000元相比,前者所获得快乐更大。科学家甚至从脑神经角度指出,损失厌恶的个体差异可以通过比较由腹内侧前额皮层(ventromedial prefrontal cortex)和腹侧纹体(ventral striatum)所主宰的脑神经差异来进行测量。^[12] (PP515-518) 二是禀赋效应(endowment effect),通俗点说就是敝帚自珍,拥有某种物品之后对其估值会大幅提升,由此,一旦拥有了某种物品之后,我们就会习惯拥有,并以此为基准来考虑得失。

在行为经济学家看来,上述行为模式都属于与理性决策模型相去甚远的“异象”,是一种与市场失败相似的“行为失败”(behavioral failure),会导致人们做出与自身福利不相称的错误决策。在过去很长时间内,政策科学深受经济学理性选择学说的影响,将政策分析的出发点假定为人们能够根据诱因(如金钱)及所面临的约束条件来做出理性、效用最大化的决策。而行为经济学认为人们的决策是在有限理性的“认知”框架中做出的,即使他们做出了能够与社会最优结果一致的决策,亦未必有足够的执行力去实现。

二、家长主义与政策设计

正是由于人类行为的不完美、不理性特征,在实际的公共事务中,决策者常常会遭遇是否需要干预人们的自愿行为使之更好地实现自身福利的政策场景。例如,是否允许银行将部分具有较大透支风险的新客户(比如大学生)自动转入到某种设置了特殊门槛的“透支保护”计划中(除非他们主动选择退出)?药品外包装是标明成功率还是失败率?换言之,政府是否应该站在一个“家长主义”(paternalism)立场,施加某种行动(如限制选择的自由),把正要通往危险之路的“不明真相”个体拉回来,帮助他们走上正确的轨道?

在传统的经济理论框架中,个体都被视为总是理性的,是自身利益的最好裁判者,对个体决策的任何形式干预,只可能毁灭其最优决策并损害福利。为此,限制个人选择自由的家长主义政策通常是不受欢迎的,除非这些政策有利于改善另一部分个体的福利,例如,对市场失败进行纠正,实施一定程度的收入再分配等。

但是,在行为经济学家看来,考虑到各种潜在的非理性行为,这种“家长主义”是必要的,公共政策的调整范围,不仅有市场失败,还有“行为失败”。人们总是可能出现各种行为的系统性偏差,这就要政府施以关爱之手以帮助他们做出正确选择。

当然,行为经济学家所指的“家长主义”,并不是传统所指的道德家长主义——如认为性交易是一种道德堕落,即使性工作者能过上更好生活,也应该禁止,而是一种新的“非对称家长主义”(asymmetric paternalism)或“自由家长主义”(libertarian paternalism)。

“非对称家长主义”的政策设计途径由美国行为经济学家卡梅里(Colin F. Camerer)等提出,他假设:(1)消费者可以分为有限理性和完全理性两种类型;(2)有一部分消费者可以归入有限理性范畴(可以用 p 标示)。再假设决策者施加一种家长主义式的公共政策来减少有限理性消费者的错误,但这种行为限制可能对完全理性消费者增加了成本。如果用 B 来标示有限理性个体的纯收益,用 C 来标示完全理性个体的纯成本,用 I 来标示可能的政策执行成本,用来标示企业利润的可能变化。那么,这项政策的收益大于0的时候,就是合理的,如以下公式所示:^[13] (PP1211-1254)

$$(p \times B) - [(1 - p) \times C] - I + \Delta \Pi > 0$$

根据上述公式,可以称为“非对称家长主义”的政策必须具有以下特征:对有限理性个体创造较大收益(B 值较大),对完全理性个体仅施加很小成本或者没有伤害(C 值较小)。可以看出,“非对称家长主义”是一种务实性的提法,减少了对于家长主义的规范性争论,为评估相关政策设计的效率和稳健性提供了具体框架。

哈佛大学桑斯坦(Cass Sunstein)从人类决策行为的各种失败出发,挑战了密尔的“伤害原

则”——除非其对他人构成伤害,否则政府不能对其施加权力,在此基础上提出了自由家长主义,将之视为一种柔性家长主义——在不施加物质成本基础上影响个人选择,和一种工具性家长主义——仅在符合个人目的基础上施加干预。在他看来,自由家长主义通过所谓的“选择架构”(choice architecture)——将不同选择按特定形式或过程来进行安排——保留了个体的自主性和选择自由。^[14] 桑斯坦把自由家长主义的政策设计途径称为助推(nudge)——在不施加禁令或经济诱因的基础上设置能够干预个体行为的选择架构,使之按照预期的方向前进。

基于非对称家长主义和自由家长主义的政

策设计,是行为经济学应用于政策实践领域的两种主流途径,其具体政策工具有重叠之处,但侧重点有所不同,前者的底线是不对理性个体构成伤害,后者则是个体退出某种选择的自由。目前来看,助推是最具影响力的政策设计途径,但也有一些容易模糊的地方,主要是一些已经被证明行之有效的行为干预政策,如社会规范、财政刺激、劝服等,在是否应该纳入助推类政策范畴内引起一些争议。如果以不同干预对行为的影响程度(限制、简化、规劝和帮助)作为参照点,大体上可以把非对称家长主义称为强家长主义,自由家长主义称为软家长主义,并构建出如下政策工具框架(见表1):

表1 基于新家长主义的政策工具箱

强(非对称)家长主义			软(自由)家长主义		
限制选择	简化选择	规劝选择(诱因)	帮助选择(助推)		
减少选择机会	化繁为简	增加选择成本 (或收益)	警示	设置冷静期	信息披露 默认 改变物理环境 社会规范

——减少选择机会。针对因“双曲贴现”、“损失厌恶”而导致的拖延症,施加时间、范围或数量上的限制,从而减少选择的机会。如在公共场所设置吸烟区,严格规定申报研究项目的最后期限而不是滚动申报,针对医生或律师设置职业资格或执照等。从新自由主义经济学角度看,限制或者减少选择(如设置特定职业门槛)造成了额外的社会成本,而从行为经济学角度看,这是一种非对称监管——对有能力的人成本较低,但对没有能力的人构成障碍。

——化繁为简。化繁为简也是一种非对称的监管,它不是要削减政府职能或减少选择,而是针对复杂的决策(如养老保险计划)出台更多的明文规定并简化流程——对有能力的人没有成本,对于能力不足的人构成帮助。例如,简化消费者按揭贷款的流程,保证按揭程序更加简便、迅捷和清晰。

——增加选择成本(或收益)。主要是对某种行为施加财政上的诱因或惩罚,使其从中获利或承受损失,例如,针对香烟或城市拥堵增加征税,对购买节能汽车或物品回收减少征收。还有类似财政诱因的机制,如美国一些企业实

施“带薪志愿者假”(paid time off volunteer)政策,给予员工每年40个小时或5个工作日的用于志愿服务,期间继续发放薪水。

——警示或规劝。一种建立在保护动机理论(Protection Motivation Theory)基础上的行为干预机制,认为个体对特定信息源的威胁严重性和可能性进行评估后,会产生保护动机并进而采取保护行为。为此,针对可能危害自身利益或社会利益的行为(如吸烟、闯红灯、乱扔垃圾等),可以设置警示标语(如在香烟包装盒上标记详细的危险信息),或者通过其他大众传媒开展规劝(如利用人气偶像宣传不良健康饮食的后果),引导人们去改变行为模式以保护自身利益。

——设置冷静期(cooling off)。根据“冷热情感鸿沟”等行为特征,针对重大的消费决策设置一定的冷静期,避免人们在高度情绪化或遭受其他社会压力情况下做出糟糕决策。例如,我国规定从投保人收到保险单并书面签收日起10日内的期间为犹豫期,期间投保人可以无条件解除保险合同。又如,在申请结婚与颁发结婚证、申请离婚与颁发离婚令之间设置一

定时期 避免冲动行为。

——信息披露。针对“框架效应”等行为特征 通过突出显示关键信息 或者比较不同行为选项的真实成本 帮助个体做出有利于自身的决策。如要求彩票管理部门提供中奖率和收益率等真实信息; 要求养老供应商提供参与人退休后的预计月收入情况; 提醒消费者当月数据流量即将用完 等等。

——改变物理环境。通过改变特定环境的物理布局 引导人们产生或改变特定行为。一个典型应用是交通静化(traffic calming) ——一种源于欧洲并在美国许多城市被广泛推广的交通管理方式 即通过设置路拱和减速平台、加高交叉路、缩减街道宽度等物理方式来降低车速 (但不是禁止行车) 改善社区安静性并减少交通事故。又如 商店或者餐厅可以改变物品陈列格局 将健康的食品摆放在比较醒目的位置上 方便人们选取健康食物。

——默认(defaults)。针对“安于现状偏差”或者“损失厌恶”等行为特征 将具有较高价值或较小成本的选项设置为默认结果 让个体在什么也不做的情况下 也从中获益(或使更大的群体受益)。典型的运用例子是医学救助无望的情况下默认捐赠器官; 默认加入某种保健计划 除非明确表示退出; 将上网不被追踪隐私设置为浏览器的默认处理机制。默认机制可能是最简单、也容易被接受的一种行为干预机制 在许多实践中取得了成功。例如 默认自动登记 而不是主动申请参加 大幅增加了美国参与 401(K) 退休福利计划的人数。

——社会规范。社会规范的逻辑是 个体行为并不总是结果导向的(如果你需要达成 Y, 就采取 X 行动) 而是受到社会团体中其他成员的影响(因为其他人采取 X 行动,我也采取)。基于此,可以通过提供别人正在做什么的信息 来影响或引导人们的行为。例如 告知能源消费者与周围邻居的能源使用情况对比结果 帮助消费者实施节能行为。又如 美国一些校园通过开展社会规范营销(social norms marketing) 运动 告知更大群体学生对于饮酒的态度和行为 有效降低了因群体认同压力(别人喝我也要喝)而过度摄入酒精的学生比例。

以上根据行为的干预程度 初步梳理了九种基于新家长主义的政策工具。在新自由主义者看来,“谦虚是相信自由的人的显著美德 而骄傲则是家长主义的”(弗里德曼语) 认为家长主义对保护他人的利益过度自信了。然而,随着近年来学界对非理性决策行为的不断挖掘 人们越来越意识到需要政府的家长主义干预来减少个人的判断失当 政府不是包办代替的“保姆” 但可以成为“助手” 协助公民在面临选择时做出正确的决定。^{[15] (PP7-24)}

三、行为透视: 从理论到实践

二战以来 许多国家雄心勃勃推动的发展政策都没有取得预期的成效 这包括国际援助(减少贫困)、金融监管、失业率、气候变化、药物滥用、青少年失学 等等。许多政策之所以失败 很大程度上在于对人类本性的简单化理解。例如 在减少贫困方面 行为经济学家发现 许多国家的低收入家庭并没有把钱投入到那些改变命运的领域 而是在婚礼、嫁妆、仪式、电视等领域花销不菲^{[16] (PP74-75)}; 低收入家庭宁愿一直居住在教育、治安较差的环境 也不愿意稍微增加支出以搬迁至其他学区。^{[17] (PP1-33)} 这些行为,实际上与前面所述的双曲贴现 或者时间不一致性有一定的关系 贫困导致人们的认知判断力受到影响 更容易把当前的痛苦或享乐放大 低估未来要承受的后果。如果政策仅将激励机制建立在提供金钱诱因的基础上 而不去关注其动机与心智 就很可能面临失败的命运。

在最近十余年中 我们发现 公共政策在特定社会问题领域的失效 与行为的失败具有密切的联系。无论是金融市场的“非理性繁荣” 还是房地产市场的投机炒作; 无论是健康领域的“精神刺激革命”(成瘾行为) 还是贫富阶层的“认知差距”; 无论是社会领域的种族歧视 还是环境领域的气候变化…… 这些问题都与非理性的人类行为有着或多或少的关系。精心设计的政策未必会被社会认可; 用心良苦的愿景未必会产生行动 “懂得很多道理 却依然过不好这一生”。总之 不去分析政策背后的“人性密码” 将会导致更大的政策失败。

正是在这种现实背景之下,越来越多的政府开始尝试运用行为经济学、行为科学去设置修正行为偏差的激励措施,应用基于家长主义的“政策设计”思路,谋求更加简化、高效的政策工具来达成政策目标。学术界也开始把这股致力于利用或修正“非理性”因素去改善市民和消费者福利的政策实践称之为“行为透视”(behavioural insight)与“行为经济学”、“行为科学”形成三足鼎立、从理论到实践的发展局面。这股“行为透视”的潮流,是从英国率先掀起的。

2004年,由时任首相布莱尔直接领导的“首相策略小组”(Prime Minister's Strategy Unit)颁布了“个人责任与行为变化”(Personal Responsibility and Changing Behaviour)报告^[18],指出基于行为的政策干预对于改善医疗、健康、犯罪与反社会行为、教育等公共服务领域具有重大的作用。由此,英国众多智库乃至政府部门开始探索基于行为经济学的政策设计途径。

2010年,英国内阁建立了“行为透视”的政策清单,即所谓的MINNSPACE——消息(messenger)、诱因(incentives)、规范(norms)、默认(defaults)、突显(salience)、促发(priming)、影响(affect)、承诺(commitments)、自我(ego)行为经济学、行为科学从理论转化为了可操作的政策工具。同年,卡梅隆领导的联合政府创建了著名的“行为透视小组”(Behavioural Insights Team, BIT),并设立包括了泰勒(Richard Thaler)等行为经济学家在内的专家咨询委员会。该小组并不直接参与制定政策,其功能是帮助并推动政府部门应用基于行为经济学的政策设计途径,曾被媒体戏称为“不列颠助推部”(Britain's Ministry of Nudges)。

在此后的两年中,BIT小组参与了一系列改革探索,提出了大量的政策建议,这包括:探索运用不同诱因改变能源消费者行为;探索通过行为干预推动控烟;推动机动车管理部门建立死后默认器官捐赠政策;探索运用承诺机制改善就业率;推动建立midata项目,给予消费者从企业获取电子化数据的权限,等等。BIT小组揭示了,公共治理的大问题或许有意想不到的简单解决方案。例如,小组成员发现,在鼓励普通家庭安装节能装置问题上,家庭安装率

较低的一个重要原因就是不愿清扫阁楼,如果配合提供免费清洁阁楼服务,家庭安装率就会得到明显的提升。

BIT小组的另一个重要贡献,就是沿着上述“MINDSPACE”报告的思路,把复杂、抽象的行为经济学理论转化为直白易用的政策用语,如提出所谓的EAST四原则——使之容易(make it easy)、使之有吸引力(make it attractive)、使之合群(make it social)和使之适时(make it timely);同时使用随机控制实验的科学方法来提供询证数据(evidence-based data),把“行为透视”推上了科学化、标准化和证据化的道路,也由此成为行为经济学应用于政策设计的统一称谓,并逐渐扩展到美国、法国、丹麦、加拿大、澳大利亚、新加坡等国家。目前,BIT小组已经转为社会目的公司(social purpose company),并在悉尼、纽约和新加坡开设了分支,继续推动“行为透视”。

美国是行为经济学的研究重镇,2000年后陆续有政府部门运用行为经济学的理论简化大学贷款流程、在退休储蓄计划中嵌入“默认”机制并取得了初步成效,但系统的政策实践主要起源于2012年,时任总统奥巴马任命桑斯坦为白宫信息与管制事务办公室(Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA)主任,在监管领域探索实施“助推”政策。

2014年,美国白宫的科技政策办公室(Office of Science and Technology Policy)仿效英国做法,组建了“社会与行为科学小组”(Social and Behavioral Sciences Team, SBST),奥巴马亦于2015年签发了《应用行为科学设计来更好地服务美国人民》的行政命令,授权该小组识别可以应用行为经济学的政策领域并提供具体的政策建议。在2015至2016年期间,SBST小组在促进退休储蓄、帮助低收入儿童获取免费午餐、推动清洁能源使用、改善个人健康、提高就业率和改善政府效能方面取得了一系列成就。

目前,经济合作发展组织(OECD)、世界银行和欧盟已经广泛介入了相关的政策议程。OECD近年来发布了一系列研究报告,包括《行为透视与政策设计的新途径》(Behavioural Insights and New Approaches to Policy Design)、

《规制政策与行为经济学》(Regulatory Policy and Behavioural Economics)、《行为透视与公共政策:世界的经验》(Behavioural Insights and Public Policy Lessons from Around the World)等,系统总结了 OECD 国家的经验;世界银行的《2015 年世界发展报告:思维、社会与行为》描绘了行为干预工具与传统政策制定方式组合使用的广阔前景;欧盟委员会于 2013 年发布了《在欧盟政策制定中使用行为经济学》(Applying Behavioural Sciences to EU Policy-making)的研究报告,为欧盟国家在政策制定过程中嵌入行为经济学提供了通用框架。

在亚洲国家中,新加坡最早展开行动。从 2012 年开始,BIT 小组就先后与新加坡人力部(Ministry of Manpower)、公共服务署(Public Services Division)等政府部门合作,在就业、退休储蓄、住房、交通和环境保护等方面开展了大量的探索。比较典型的案例包括:健康促进局(Health Promotion Board,HPB)于 2014 年启动全国性减肥运动“100 万公斤挑战”(One Million KG Challenge),通过奖励来激励全民一起减肥,目标是至 2016 年吸引人们减去累计 100 万公斤的体重,目前该运动已经启动第 2 期;陆路交通管理局(Land Transport Authority)于 2012 年启动“灵活行程奖励”(Travel Smart Reward)计划,上班族如果选择在非高峰时段出行,就可以按地铁搭乘公里数换取奖励积分并参加幸运抽奖;国税局(Inland Revenue Authority)通过提供具有社会规范功能的短信(如 96% 的雇主已经及时纳税)提醒服务,大幅提高了及时纳税从而避免罚款的公众比例。

除此之外,BIT 小组和世界银行等国际组织也在哥斯达黎加、危地马拉、墨西哥、摩尔多瓦等发展中国家启动了多项随机控制实验,并取得了积极的结果。可以说,公共政策设计的“行为透视”,已在世界范围内呈现燎原之势,一股新的改革热潮已经吹进新公共管理运动以后略显沉闷的公共部门。对此,有学者认为,一种新的治理模式——“心理治理”或“心理公共管理”^{[19] [PP45-56]},甚至是一种新的国家模式——“心理国家”已经兴起。^{[20] [PP23-52]}

四、政策科学与心理国家

在某种意义上,公共决策寻求行为经济学、行为科学和心理学的支持,是政策科学中的社会性回归和“人”的回归。在政策科学的发展脉络中,一个容易被忽略的事实就是,作为学科鼻祖的拉斯韦尔(Harold Lasswell)亦是政治心理学的先驱者。在拉斯韦尔庞大的思想体系中,两个看似截然不同的学科,实际上在方法论(个案导向)和认识论(经验主义)等层面上都有着兼容性和继承性关系。^{[21] [PP23-36]}拉斯韦尔指出,公共政策既是一个过程模型(包含情报、推广、规定、行使、应用、终结、评价等七个阶段),也是一个社会模型(包含参与者、观点、情境、基准价值、战略、结果与影响等七个要素)。在他看来,后者构成了一幅复杂的“认知地图”,公共政策不仅仅是一种“明示”的权力实施过程,也是一个“潜在”的认知改变过程。^{[22] [PP18-39]}

实际上,在许多经典的教科书中,公共政策的定义往往与行为有关:为了解决社会问题,达成特定目的,针对机构、团体和个人的行动所制定并执行的行为准则和行为规范(包括法律、规制措施、原则、规划、干预等)。毫无疑问,公共政策一直在影响人类行为,对人们的行为和事务的发展加以引导,如通过税收政策来吸引投资,通过道路安全政策来促进安全驾驶行为等。在这个意义上,公共政策本身就包含着“行为”、“心理”等逻辑,当代行为经济学和认知心理学的快速发展,为我们弥补这一长期不被重视的环节,提供了诸多方法论和认识论上的参考。它提醒我们,政策科学不仅要研究决策体制、机构、规则、程序和资源,还要研究作为参与主体的“人”的行为,研究这些行为主体面临的激励和惩罚机制、行为约束与社会规范、情绪和动机,以及理性与非理性行为的社会后果,等等。

无论是理论还是实践,当代公共管理(公共政策)与行为科学、心理学之间的对话,已经碰撞出了积极的火花。对此,我们可以形成以下初步判断:“行为透视”是继新公共管理运动之后又一波全球性的政府改革与政策创新浪潮。如果说,新公共管理弱化了凯恩斯主义的

国家干预,通过契约自由重构了政府部门与私人部门之间的关系,那么“行为透视”就是秉承了“家长主义”精神,通过干预非理性个体的行为失败,为公共治理增加了“心理治理”的维度,也为国家建设增加了“心理国家”的愿景。

正如英国学者佩里(Perri 6)在20多年前所判断的,政府权力的经济学视角在20世纪下半期占据了主流位置,但它终将像早前的军事视角和帝国视角一样被淘汰,在21世纪,具有心理导向性和社会敏感性的政府模式将会崛起。^[23] PP260-285)当代公共政策导入心理因素,开拓行为途径,已经初步塑造了“心理国家”的新治理模式。这种新模式的核心议题包括:

第一,在治理领域上,将个体的“自我伤害”行为纳入政策范畴。19世纪以来,公共政策的设计深受密尔的“伤害原则”所影响,政策对个体的治理被主要限定在“防止其伤害他人”的范围之内。例如,我们只禁止公共场所吸烟(因其伤害到他人),对其他场合的吸烟则放任不管。在“心理国家”的治理范式之下,这些伤害到自身的行为(如吸烟、酗酒、不健康饮食、过度消费、浪费能源等),实际上可以通过提供选择架构等新的政策设计方式,在不伤害到个人自由、不依赖政府强制惩罚的情况下来加以调整和引导。

第二,在治理机制上,设计帮助个体改善自身福利的政策工具。不可否认,一部分与社会最优结果存在严重背离的行为(如道德败坏、犯罪等),仍然依赖法律、规制、惩罚等传统的政策工具。但是,个体往往也会建立众多与社会最优结果一致的决策意图(如脱贫、减肥、储蓄、健康饮食、锻炼身体、打预防针等),只是由于心智力不足、自我控制力差、拖延症等原因而疏于执行。这个时候,我们就可以借助理学、行为科学的理论成果,设计更为节约、高效的政策工具,如默认、助推、提醒、简化等,“四两拨千斤”地去解决那些棘手的社会问题。

第三,在治理机构上,建立推动行为干预的专业组织,收集科学证据。如前所述,不少发达国家已经成立官方组织,如英国BIT、美国SBST等。根据OECD的总结,目前主要有三种组织模式^[24] PP34-35):一是分散模式(各个政府

部门分头推进)二是中央引导模式(通过中央政府部门,如总统办公室、内阁办公室来推进)三是项目模式(根据特定项目建立特定专业团队来推进)。这些组织机构的一个特点就是重视专家团队(尤其是心理学家、行为科学家)、智库的专业知识,并广泛利用随机控制试验、实验室试验、社会调查等方式来推动政策实验,为政策创新建立证据支持。

第四,在治理目的上,将提升人民的幸福感(或者说获得感)作为重要的政策目标考虑进来。行为经济学与过去一段时间里引起热烈讨论的幸福经济学具有许多共同的特性,两者都挑战了传统经济学的效用最大化决策框架。^[25]传统公共政策的目标往往以经济发展或者利益获得为主要目标,将幸福感、获得感等心理要素留给了个体去自行调节。心理国家的建设,意味着政府必须将经济成就转化为幸福感,重新考虑那些与幸福感有着重要联系的公共物品(如清洁空气、城市精神、公共安全、生物多样性)的价值,并通过积极的行为干预帮助个体纠正那些(潜在)破坏幸福感的坏决策(如过度消费、不良饮食、不注重锻炼等)。

诚然,在贫困、犯罪、气候变化等当代复杂的社会问题面前,没有任何的解决方案堪称完美,心理国家建设所依赖的政策工具箱,仍然在发展和成熟之中。但是,我们应该看到这个新型政策工具箱的优势:高度重视个体自身的情境,像GPS导航那样指引个体做出选择但并不强求他们;即使这些政策工具出现了错误,人们也可以选择置之不理,其造成的后果也比一刀切的禁令或惩罚更加轻微;注重政策效果(如增加实际利益)与心理效果(如获得群众认同)的结合,将政策目标推至更为底层的认知层面,等等。对于这个新生事物,我们需要保持既宽容又审慎的态度。

五、结 语

在我国,能否结合现实的国情和意识形态基础,建立具有中国特色的“行为透视”与“心理国家”建设模式,值得学界进一步思考与探讨。有意思的是,桑斯坦近期一项针对多个国

家公众之于“助推”的态度研究指出,中国是所有调查国家中赞成率最高的国家之一,在某些调查选项甚至大幅领先于英美等发达国家。在他看来,个中原因很难解释,或许是由于中国民众对政府的信任度比较高,也或许是民众连威权体制都经历了,接受相对温和的助推政策更不是问题。^[26]

我们认为,在中国探索公共政策的行为途径,推动“心理国家”建设,对于创新政策工具,提高决策质量,解决政策落实的“最后一公里”问题,具有积极的意义。我国仍然处于新旧转轨的过程中,频繁出现的新政和旧的思维系统之间存在巨大的落差,在政策设计过程中加入行为经济学的洞见,对决策情境进行微调,根据社会偏好设计干预措施,就可以大幅减少心理偏差对政策的消极影响。例如,在贫困问题上,行为经济学认为贫困主体的心理特征显著影响其选择行为,贫困情境导致的短视、思维狭窄、对机会不敏感等“认知税”是使贫困群体维持低收入水平的重要原因之一。从这个角度出发,在我国目前开展的精准扶贫工作中,理解贫困人口的行为及其心理,消除“心理差距”就显得尤为必要。^[27]

总之,对于当代认知心理学、行为科学的研究成果,我国的经济领域、健康领域乃至法学领域都已经密切关注并着力转化为实践,而公共管理与政策科学领域的回应仍然相对较少,落后于现实发展的需要。我们建议学术界分配更多的注意力到相关基础研究领域,加强与认知心理学、行为科学乃至神经科学的对话,探索这些知识框架、政策工具在中国实现本土化的可能性;积极利用随机控制实验、社会调查等方法,开展小范围的政策实验,为进一步的应用建立科学证据支持;从我国丰富的历史文化资源以及近年来治国理政的经验出发,挖掘融合传统智慧和现代行为科学的政策创新资源。“楚歌一首三百唱,八千子弟归江东”,我国向来就有“不战而屈人之兵”的心理战略传统。我们期待中国政策科学在这一传统上开花结果。

参考文献:

[1] Glaeser, Edward L. Psychology and the Market [J].

The American Economic Review, 2004, (2).

[2] Ross, Lee, Richard E Nisbett, and Malcolm Gladwell. The Person and the Situation: Perspectives of Social Psychology [M]. London, UK: Pinter & Martin Publishers, 2011.

[3] Kahneman, Daniel, and Amos Tversky. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk [J]. Econometrica, 1979, (2).

[4] Thaler, Richard. Toward a Positive Theory of Consumer Choice [J]. Journal of Economic Behavior & Organization, 1980, (1).

[5] Laibson, David. Golden Eggs and Hyperbolic Discounting [J]. Quarterly Journal of Economics, 1997, (2).

[6] Loewenstein, George. Emotions in Economic Theory and Economic Behavior [J]. American Economic Review, 2000, (2).

[7] Weinstein, Neil D. Unrealistic optimism about future life events [J]. Journal of Personality & Social Psychology, 1980, (5).

[8] Lovallo, Dan and Daniel Kahneman. Delusions of success. How optimism undermines executives' decisions [J]. Harvard Business Review, 2003, (7).

[9] Heider F. The psychology of interpersonal relations [M]. New York: Wiley, 1958.

[10] Tversky, Amos, and Daniel Kahneman. Availability: A Heuristic for Judging Frequency and Probability [J]. Cognitive Psychology, 1973, (2).

[11] Tversky, Amos, and Daniel Kahneman. The Framing of Decisions and the Psychology of Choice [J]. Science, 1981, (4481).

[12] Tom, Sabrina M., Craig R. Fox, Christopher Trepe, and Russell A. Poldrack. The Neural Basis of Loss aversion in Decision-making under risk [J]. Science, 2007, (5811).

[13] Camerer, Colin, Samuel Issacharoff, George Loewenstein, Ted O' Donoghue, and Matthew Rabin. Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for "Asymmetric Paternalism" [J]. University of Pennsylvania Law Review, 2003, (3).

[14] Thaler, Richard H., Cass R. Sunstein, and John P. Balz. Choice Architecture (April 2, 2010) [J]. Choice Architecture (April 2, 2010) [J]. <https://ssrn.com/abstract=1583509>

[15] Le Grand, Julian, and Bill New. Government Paternalism: Nanny State or Helpful Friend? [M]. Princeton, New Jersey: Princeton University Press,

- 2015.
- [16] Banerjee, Abhijit and Esther Duflo. *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* [M]. New York: Public Affairs, 2011.
- [17] Chetty, Raj. *Behavioral Economics and Public Policy: A Pragmatic Perspective* [J]. *Social Science Electronic Publishing*, 2015, (5).
- [18] Halpern, David. Clive Bates, Geoff Mulgan and Stephen Aldridge. *Personal Responsibility and Changing Behaviour: The State of Knowledge and its Implications for Public Policy* [J/OL]. July 13, 2018 < <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/pr2.pdf> >.
- [19] Gimmelikhuijsen, Stephan, Sebastian Jilke, Asmus Leth Olsen, and Lars Tummors. *Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology* [J]. *Public Administration Review*, 2017, (1).
- [20] Jones, Rhys. *Changing behaviors: On the Rise of the Psychological State* [M]. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.
- [21] Ascher, William and Barbara Hirschfelder-Ascher. *Linking Lasswell's Political Psychology and the Policy Sciences* [J]. *Policy Sciences*, 2004, (1).
- [22] Lasswell, Harold D. *A pre-view of policy sciences* [M]. New York: Elsevier, 1971.
- [23] Perri 6. *Governing by cultures* [A], in Geoff Mulgan (ed.) *Life After Politics: New Thinking for the Twenty-first Century* [C]. London: Fontana, 1997.
- [24] OECD. *Behavioral Insights and Public Policy: Lessons from Around the World* [R]. OECD Publishing, 2017.
- [25] Levinson, Arik. *Happiness, Behavioral Economics, and Public Policy* [J/OL]. NBER Working Paper (No. 19329). July 13, 2018 < <http://www.nber.org/papers/w19329> >.
- [26] Sunstein, Cass R., Lucia A. Reisch and Julius Rauber. *Behavioral Insights All Over the World? Public Attitudes Toward Nudging in a Multi-Country Study* [J/OL]. *Social Science Electronic Publishing*. 4 May 2017 < <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2921217> >.
- [27] 胡鞍钢. “消除心理差距,助力‘造血’扶贫” [EB/OL]. 光明网. 2017-02-23 < http://economy.gmw.cn/2017-02/23/content_23796077.htm >.

责任编辑 思源

Behavioral Approach to Public Policy: Building a “Psychological State”?

LI De-guo & CHEN Zhen-ming

(Institute of Public Policy, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Since the 1970s, as a relatively new field of economics, behavioral economics is developing fast, which combines economics with psychology to better understand human nature, such as hyperbolic discounting, hot-to-cold empathy gap, optimism bias, cognitive miser, reversed preference, and readiness for status quo. Integrating behavioral economics into public policy results in a new set of principles for both understanding the role of government and informing policy design. Since individuals cannot free themselves from behavioral errors, it would be necessary for the government to give them a helping hand in the manner of new paternalism. Policy design based on asymmetric paternalism and libertarian paternalism is the main practice of behavioral economics in the field of social welfare, environment protection, customer protection, etc. The behavioral insight of public policy had been widely using in the developed countries, such as UK, U.S., Austria, Singapore, and also prompted a wave of “psychological state”. Public decision-making seeks the support of behavioral economics, behavioral science and psychology, which is the social return in policy science and the return of “people”. In China, to construct the “behavior insight” and “psychological state” model based on the national conditions and ideological basis, is of practical need, and it is worth further thinking and discussion in the academic circle.

Key Words: public policy; behavioral economics; behavior insight; psychological state