

行为洞见与公共管理实践:国际进展与启示^{*}

吕孝礼 高娜 朱宪

[摘要] 当前全世界兴起了将行为洞见运用于公共管理实践的风潮。本文在收集国外主流行为洞见实务机构发布报告的基础上,构建了2008-2019年行为洞见实践案例集,并采用内容分析法分析了国外行为洞见实践的应用现状。研究发现:行为洞见主要干预对象为公众而较少涉及公共部门工作人员;应用主要集中在健康与安全、金融产品等领域,教育、劳动市场、公共服务递送等领域应用较少;行为洞见主要被用来促进受众的遵从行为;实务工作中更趋向于综合运用多种干预策略,通常先试点再推广应用;行为洞见影响范围广泛,部分得到了立法的承认。

[关键词] 行为洞见;公共管理实践;行为决策;助推

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2020) 08-0125-09

一、引言

当前全世界正在兴起一场新的公共管理运动——行为科学研究正以迅猛态势在公共管理实务中广泛运用。^{[1]-[4]}这项运动的兴起得益于诺贝尔经济学奖获得者理查德·塞勒和哈佛大学卡斯·桑斯坦的《助推:事关健康、财富与快乐的最佳选择》一书。他们认为,在不显著改变行为选择的经济诱因、不明令禁止可能备选选项的情况下,只需改变选择架构,就可以促使人们做出有益的选择。^[5]

目前多个国家和地区正在积极推动行为洞见在政策中的应用。欧盟委员会于2008年将行为洞见引入立法和监管工作。^[6]时任英国首相卡梅伦率先于2010年在首相办公室成立了行为洞见团队(Behavioural Insights Team, BIT),^①旨在将行为科学研究应用到公共政策中来提高政府政策及服务水平,^[7]有学者认为英国正在成为一个崛起的“心理国家”。^[8]新冠肺炎疫情在全球肆虐以来,英国政府在制定防控措施时也试图借鉴部分行为洞见研究结果,其卫生部门专家组也囊括了行为研究领域的专家。^[9]紧随英国之后,德国、荷兰、瑞典、法国和丹麦等欧洲国家也相应组建了类似行为洞见团队的机构。^[10]在学习英国行为洞见团队的模式之后,时任美国总统奥巴马于2015年9月15日签

署总统令,在其国家科学与技术委员会下设立社会与行为科学团队(Social and Behavioral Sciences Team, 简称SBST),鼓励各级政府在政策制定过程中运用行为科学研究成果来提高政策有效性。美国国家科学院、工程院和医学院将行为科学视为未来国家优先发展的研究领域。^{[11]-[13]}截至2012年全球已经有51个国家在国家层面发布了将行为科学引入政策实践的倡议。^[14]

此外,世界银行、经济合作与发展组织(OECD)等国际组织也纷纷倡导政策制定应充分考虑受众的心理和行为特点,推动其在实践中的发展。2015年世界银行发展报告明确将“思维、社会与行为”作为主题,呼吁将行为研究结论应用于政策实践。^[15]据2017年OECD报告统计,全球已有超过200个机构将行为洞见应用于公共政策中。^[16]该领域目前已涌现出一批由学者和实务工作者组成的国际学术共同体,比较知名的有治理与政治循证研究(Evidence in Governance and Politics)学术网络^②、欧洲助推网络(The European

^① 在2014年经过私有化之后,BIT由英国政府、英国国家科技与艺术基金会及BIT公司雇员共同持有股份。

^② 创建于2009年4月的治理和政治实证研究学术网络受到英国国际发展部和休利特基金会资助,由全球155名跨学科的学者和实务人员共同创立,旨在通过实验方法研究大众行为规律,为解决社会治理实践中的问题提供严谨的实证依据。

^{*} 基金项目:国家自然科学基金专项项目“重大突发公共卫生事件快速风险评估、决策支持和响应机制”(编号:72042012);国家自然科学基金面上项目“突发事件情景下组织间协同研判行为分析与模式优化研究”(编号:71774098);国家自然科学基金重大项目“重大国家安全事件管理机制研究”(编号:71790611)

作者:吕孝礼,清华大学公共管理学院华宇副教授,应急管理研究基地副主任;高娜,清华大学应急管理研究基地博士后,北京100084;朱宪,加拿大麦吉尔大学博士研究生,蒙特利尔

Nudging Network)^①、行为科学与政策协会(Behavioral Science and Policy Association)^②等。^[17]

在学术领域,目前已有大量与公共管理实务工作紧密相关的行为研究成果发表在各类顶级学术期刊,包括科学和美国科学院院报等综合类学术期刊,以及心理学、医学、经济学、政治学、法学、营销学、公共管理和公共政策等不同学科的旗舰期刊。此外,一些学术机构出版了专门的期刊,关注行为科学在政策研究中的应用,例如剑桥大学出版社推出了《行为公共政策(Behavioural Public Policy)》、自然杂志设立了《人类行为(Human Behavior)》子刊等。

将行为研究的结论直接用于公共管理实践是当前为数不多的社会科学研究与实务工作紧密结合的领域,^③一部分学者甚至认为这是少数公共部门发展步伐快于私营部门的领域。^④社会科学学者通过行为研究使得公共事务治理发生了前所未有的变革。不论从政策实践还是学术研究的角度看,国外行为研究在公共管理和政策中的应用取得了突飞猛进的发展。国内学者近年来也开始关注,从经典案例^{[18][19]}、政策执行的具体策略^[20]、政府的角色定位^[21]等方面对国外行为洞见进行了介绍,但仍缺乏对该领域实务进展的系统梳理。因此,本文尝试对国外公共管理实务中的行为洞见案例进行收集和梳理,系统分析目前行为洞见的应用现状,为国内治理实践提供启示。

本研究首先讨论了行为洞见的理论渊源,着重阐述了行为洞见与助推的联系与区别。其次,以2008年行为洞见受到国际社会广泛关注作为起点,收集2008至2019年期间国际主要行为洞见倡导机构(OECD、BIT、SBST、EC、世界银行等)公开发表的报告中提及的实践案例,构建行为洞见实践案例库,通过内容编码描述行为洞见实务工作的国际进展,并结合典型案例进行说明。最后结合分析结果,讨论在我国公共管理中应用行为洞见的前景和现实问题。

二、行为洞见的理论渊源

与古典经济学中的理性选择及效用最大化假设相反,行为经济学家发现,在进行社会福利选择时,公众时常难以做出对自身最有利的判断。^[22]一种解释是,面对不确定性,人们倾向于依赖启发式的思维方式,利用有限的线索对信息进行简化处理,这种思维方式可能产生偏误,导致个人决策失灵。^[23]针对这种情况,塞勒与桑斯坦提出了“助推”(Nudge)的方法用于促使人们做出“有益”的决策。助推字面含义指用胳膊肘等身体部位轻推或者轻搓别人的肋部,以提醒或引起别人注意。该理论认为,政策制定者可以基于人们的行为规律有针对性的设计备选方案,在不显著改变备选选项经济激励水平的情况下潜移默化地影响个人行为选择,从而更好地达到政策目标。^[24]

继助推之后,研究者又提出了新的术语——“行为洞见”(Behavioral Insight),它被认为是一种基于行

为和社会科学研究成果来辅助公共政策制定与执行的方法。^[25]与助推相比,行为洞见的含义更宽泛。^[26]二者的区别主要表现在干预策略和关注重点两个维度(见表1)。在干预策略设计方面,“助推”主要通过操作选择架构来改变人们的行为选择,而行为洞见包括助推及其他基于受众行为的传统干预措施,如管制、货币激励、信息供给等。从关注重点来看,助推更倾向于干预政策输出端,即设计政策的选择架构,而行为洞见策略则更关注政策的输入端,即干预多种政策工具选择。^[27]

表1 行为洞见与助推的区别

	助推	行为洞见
干预策略设计	操作选择结构	操作选择结构、管制、货币激励、信息供给
关注重点	干预策略输出端	干预策略输入端

资料来源: Lourenco et al. (2016)。

三、方法与数据

(一)研究方法

本研究通过定量和定性相结合的方法对当前国外行为洞见实践进行分析,通过量化编码分析行为洞见实践的现状其特征,并结合典型案例展开讨论。

(二)数据来源及筛选方法

本研究的数据来源于行为洞见主要倡导机构发布的公开报告,包括行为洞见团队(BIT)、社会与行为科学团队(SBST)、经济合作与发展组织(OECD)、欧盟委员会(EC)、世界银行(WB)。从上述机构报告中共计收集行为洞见实践案例665个,代表目前行为洞见实践的典型案例。其中,来自BIT报告的案例208个,SBST案例47个,OECD案例116个,EC案例131个,WB案例163个。

样本清理步骤如下。第一,由于试点或实验阶段的案例效果难以评估,因而删除处于试点或实验阶段的样本516个。第二,行为洞见自2008年以来受到广泛关注,因而删除报告中25个2008年之前的样本。第三,删除8个重复案例。第四,由于本研究关注行为洞见在公共管理与政策实践中的应用,因而删除1个以营利为目的的样本。最终共筛选出案例115个。

(三)分析变量的选取

本研究从行为洞见的应用领域、目标、参与主体、实施方式、策略、影响等方面对样本进行编码分析(编码表见表2)。

第一,目标。Gopalan和Pirog认为行为洞见的目

① 欧洲助推网络致力于在欧洲推广并应用行为研究的最新成果,并在欧洲及其他地区传播和分享行为科学在公共管理实践中的经验。

② 行为科学与政策协会是由公共和私营部门决策者、行为科学研究人员、政策分析人员和实务人员组成的全球性机构。它将推动严格的行为科学研究来服务公众利益作为自身的使命。目前已经有普林斯顿大学、哈佛大学、芝加哥大学、沃顿商学院以及BIT等机构广泛参与其中。

③ 基于2017年3月8日本文第一作者于伦敦对BIT时任管理主任Owain Service的访谈。

④ 网址为<https://www.hks.harvard.edu/news-events/publications/insight/management/bazerman>(2017年8月13日最后访问)。

表 2 编码表

编码	名称	1	2	3	4	5	6
D1	目标	改善服务质量	提高服务使用率	促进受众遵从	其他		
D11	促进受众遵从	对规章制度的遵从	对政策倡导的遵从				
D2	应用领域	能源	环境	健康与安全	教育	劳动市场	金融产品
		7. 消费者保护	8. 税收	9. 公共服务递送	10. 电信	11. 其他	
D4	组织机构	政府	社会组织	企业			
D3	干预对象	公众	企业	国家机关工作人员	专业社会服务提供者		
D5	实施方式	先试点再推广的方案	根据已有行为洞见策略的知识或实践开展的方案	既无试点也无经验支持的方案			
D6	策略	降低决策难度	增加行为吸引力	利用社会影响	促进及时决策	行为洞见综合运用	其他
D61	降低决策难度	默认选项	降低行动的阻碍	简化信息			
D62	增加行为吸引力	情感效应	改变信息呈现方式	个性化信息	设置奖励或制裁		
D63	利用社会影响	社会规范	社会网络	承诺			
D64	促进及时决策	特殊时机提醒	克服当前偏误的影响	制定行动计划			
D7	实施范围	多国	全国	市 / 区 / 地区	一个 / 多个机构	没有披露	
D8	出台法律 / 规章	是	否				

资料来源:作者自制。

标包括改善政府服务质量、增加受众的遵从行为、提高公众对政府服务的使用率及其他。^[28]本研究将增加受众的遵从行为进一步细分为规章制度遵从(促进公众积极参与政府倡导的项目)和政策倡导遵从(规范被监管对象的行为)两类。

第二,应用领域。行为洞见的应用领域非常广泛,^[29]本研究以 OECD 的分类标准为依据,将行为洞见的应用领域分为能源、环境、健康与安全、教育、劳动市场、金融产品、消费者保护、税收、公共服务递送、电信及其他(如志愿服务、房屋登记、选举)11 个类别。^[30]

第三,参与主体,包括行为洞见的组织机构和被干预对象。组织机构包括政府、社会组织、企业三类;被干预对象包括公众、企业、国家机关工作人员,以及公共部门专业社会服务的提供者 / 提供平台,如医生、教师和网站等。

第四,实施方式。本研究采用欧盟委员会的分类,^{[31]-[33]}包括:(1)先试点再推广的方案(Behaviourally-tested initiatives),指经过严格的实验或试点后才在一定范围内推广的行为洞见方案;(2)不经过试点,直接以行为洞见的一般理论知识或已有经验为依据开展的方案(Behaviourally-informed initiatives);(3)既无试点也无经验支持的方案(Behaviourally-aligned initiatives),方案仅建立在设计者对个人心理和行为特点的一般认识。^[34]

第五,策略。BIT 从被干预对象行为决策的角度出发,提出了较为简洁的 EAST 框架对行为洞见的内容进行分类。该框架将行为洞见划分为降低决策难度的行为洞见(Easy)、增加行为吸引力的行为洞见(Attractive)、利用社会影响的行为洞见(Social influence)、促进及时决策的行为洞见(Timely)。本研究在 EAST 分类框架基础上增加了“多种行为洞见策略综合运用”和“其他”两个类别。

其中降低决策难度的策略有:默认选项,即将目标选项设置成默认选项提高人们的采用率;降低行动的阻

碍,通过降低某一方案的困难程度来提高采用率;简化信息,通过降低信息的复杂程度,让人们更容易理解。

增加行为吸引力的策略有:情感效应,通过唤起人们的某种情感来增加选项的吸引力;改变信息呈现方式,主要利用字体、印刷形式、颜色等方式,吸引人们的注意力;个性化信息,通过提供个性化的信息(例如个人消费数据)来增加行为吸引力;设置奖励或制裁,指设置经济奖励或惩罚来增加选项吸引力。

利用社会影响的策略有:社会规范,通过说明大多数人都采取了某一行为来增进目标遵从;社会网络,利用社会网络中其他成员的影响来改变人的行为;承诺,鼓励人们对他人作出承诺,从而显著增加对所许诺行为的采纳。

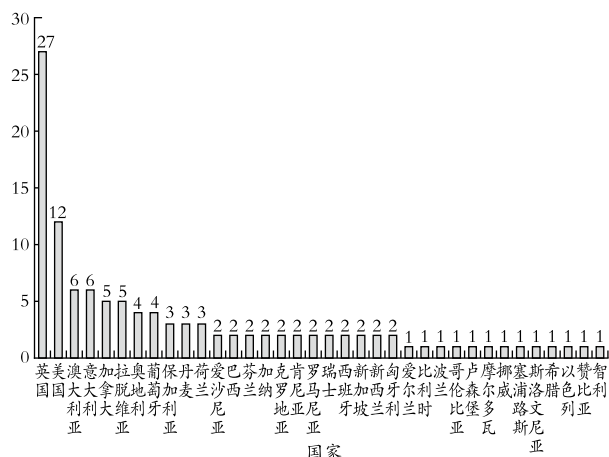
促进及时决策的策略有:特殊时机提醒,通过在节日、生日等特殊时间提醒个人采取某一行为,促进及时决策;克服当前偏误的影响,意指人们往往更关注当下而忽视了长远的成本和收益,政策制定者应有意调整某一项福利行为的当前成本和收益;制定行动计划,通过帮助人们制定清晰、明确的行动计划来提高目标行为的采用率。^[35]

第六,影响。本研究主要从实施范围及是否得到立法承认两个维度对影响进行分类。实施范围包括多国、全国、市 / 区 / 地区、一个 / 多个机构、没有披露。立法承认编码为“是否出台相关法律或规章”。

四、结果与讨论

(一)总体情况概述

所选取的 115 个样本分布范围较为广泛,共涉及六大洲 36 个国家。其中欧洲占比最高(68%),其次分别为北美洲(15%)、大洋洲(7%)、非洲(4%)、亚洲(3%)、南美洲(3%)。从案例所属国家来看,样本中的多数案例来自发达国家,英国(27 个)、美国(12 个)、澳大利亚(6 个)、意大利(6 个)的行为洞见实践最多,四个国家的样本量占到总样本的 44.3%(所选样本的国家分布图见图 1)。



找工作流程、帮助失业者制定就业计划等方法,减少了失业救助依赖。^[53]行为洞见在公共服务递送方面的应用主要集中在电子政务领域,包括促进机动车许可证网上更新、促进公众与行政机构在线沟通、增加住房凭证在线认证等。^{[54][55]}如加拿大安大略省机动车管理机构利用改变信息呈现方式的策略,重新设计了牌照更新的提醒信息,采用了更加醒目的颜色来突出牌照更新的网址,强调在线更新的益处等,促使机动车牌照网上更新从 10.3% 提高到 14.6%。^[56]

3. 主要被干预对象:公众

当前实践中行为洞见干预对象最多的是公众,占 75%,对企业、社会服务提供者/提供平台、国家机关工作人员的干预较少,分别为 15%、7% 和 3%。在企业方面,英国政府平等办公室规定企业网站男女薪酬信息的呈现方式必须为钱币图片,原因是英国 BIT 的一项实验研究表明,与表格、文字等形式相比钱币图片能使公众更好地理解性别与收入差异的关系。^[57]在社会服务提供者/提供平台方面,澳大利亚新南威尔士州应用行为洞见使乡村教师申请人数扩大了 3 倍:一是用部分填好的电子申请表代替纸质申请,同时增加可供选择的学校数量、提供更丰富的学校信息,让申请变得更加便捷;二是在申请截止前向申请者发送提醒信息,促进申请者及时决策。^[58]

仅有 3% 的样本干预对象为国家机关工作人员,且主要用于改善其一般行为而非管理行为。例如,美国农业部经济研究服务办公室为了促进工作人员采取环保行为,将复印机的默认选项设置为“双面打印”,使这一行为的采用率从 46% 提高到 51.8%。^[59]在工作人员健康行为方面,为鼓励工作人员接种流感疫苗,新西兰税务局采取了一系列行为洞见策略,包括办公场所接种以降低接种障碍,并为工作人员提供个性化的信息,设置奖励以增加接种吸引力,使疫苗接种率提高了 75%。^[60]

4. 最主要的组织者:中央政府

政府是行为洞见的主要组织者,单独由政府组织开展的案例占 59.1%,并且在 32 个多类组织合作的案例中有政府参与的多达 27 个。在样本中,由中央政府组织和参与的占 76.5%,地方政府组织和参与的仅占 0.5%。例如加拿大安大略省政府与罗曼特行为经济研究中心曾合作开展促进器官捐赠行为的研究,发现与旧的、较长的器官捐赠登记表相比,在公共服务大厅分发简化的登记表可以使登记人数增加 2.29 倍,目前该行为洞见策略在安大略全省范围内推广。^[61]研究型的社会组织在推动行为洞见应用方面同样发挥了重要作用,研究型社会组织参与的样本占 38.3%。其中专门的行为洞见研究机构(如 BIT、SBST 等)、高校是主要的参与者,分别达到 22.6% 和 7.8%。^①

5. 策略选择:更趋向于综合运用多种干预策略

多数公共管理项目倾向于综合运用多种行为洞见

策略来实现政策目标(占 35.7%)。例如,告知军人应该加入退休保障计划的做法不能有效改变他们的行为。为此,美国国防部在新年之际(特定时间)给现役军人发邮件,提醒他们加入退休保障计划的简要步骤(简化信息),并强调不加入将失去储蓄的机会(激发人们对损失的厌恶)。一个星期后军人退休保障注册率提高了 5.2%。^[62]除了综合运用多种行为洞见策略,较多使用的策略为降低决策难度和增加行为吸引力,分别占总样本的 25.2% 及 21.7%。利用社会影响以及促进及时决策应用较少,均占总样本的 1.7%。

将综合运用多种策略的案例进行拆分,按照行为洞见策略的子类进行统计,发现使用比率最高的策略是降低行动阻碍(19%)、改变信息呈现方式(15%)、设置奖励或制裁(10%)和社会规范(10%),合计占总体的一半以上(54%)。个性化的信息(4%)、利用社会网络(4%)、特殊时机提醒(4%)、制定行动计划(4%)、克服当前偏误的影响(1%)等使用率较低(见图 2)。

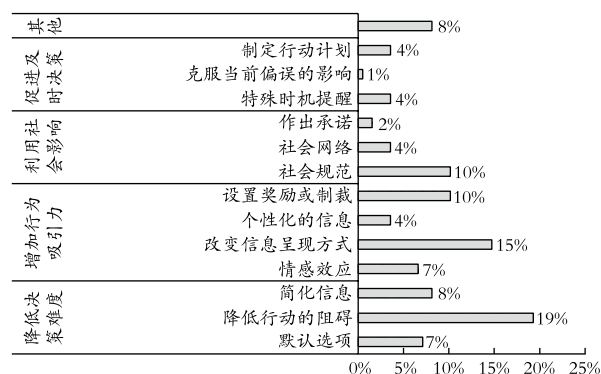


图2 行为洞见策略的使用分布图(N=197) ②

资料来源:作者自制。

6. 实施方式:约三分之一的行为洞见经过前期试点

行为洞见强调基于确凿的证据,多数案例基于前期试点或已有行为研究结论,分别占 37.4% 和 32.2%,而 30.4% 的行为洞见仅基于研究者对受众心理和行为特征的一般理解,未经过严格的研究证实。例如,奥地利交管部门重点宣传儿童交通事故现场视频和每年儿童交通事故数量,用于提高公众对儿童道路安全脆弱性的认识。^[63]该案例使用了情感效应策略,主要依据项目设计者对公众行为的理解,没有经过研究验证。在他们看来,借助儿童交通事故死亡率进行宣传能够唤起公众对儿童的同情心,减少儿童交通事故的发生。

7. 实际影响:影响范围广泛,部分得到立法的承认

行为洞见应用范围广泛,约三分之二的行为洞见案例在全国范围内实施(66.1%)。样本中跨国实施的案例共两项(仅占 1.7%),均由 BIT 组织和参与。第一项是其基于行为科学与数据科学开发的人

① 将多类组织合作的案例中的具体组织类型进行进一步细分并汇总,所以行为洞见的组织者合计大于 100%。

② 本图是将综合运用多种行为洞见的策略进一步拆分并与其余案例中的行为洞见策略加总,因此行为洞见策略总数(197)大于样本数量(115)。

才招聘平台。不同于传统的简历筛选,该平台对应聘者的选聘基于与工作岗位相关的行为测试结论,目前已为包括英国政府部门、希尔顿等跨国企业在内的60多个政府和其他组织所采用;^[64]第二项为BIT关于家电节能标签(信息提供)能够促进公众购买节能产品的研究结论,该结论获欧盟认可并在欧盟范围内推广使用。^[65]此外,13%的行为洞见在市/区/地区范围内使用,15.7%的行为洞见被一个或多个机构采用。

行为洞见的价值也在一些国家立法工作中得以体现,样本中13.9%的行为洞见以法律或规章制度的形式予以确认。例如,美国将默认选项运用于多项社会保障法案,包括《节约储蓄计划》(Thrift Savings Plan, TSP)、《个人退休账户》(Individual Retirement Accounts, IRAs)、《无饥饿健康儿童法案》(The Healthy Hunger-Free Kids Act)等,用以提高参保率,完善养老保障和儿童营养保障制度。^[66]

五、在争议中前行

行为洞见是创新公共管理的工具。本研究发现,行为洞见已在以英国为代表的国家得到应用,近70%由各国中央政府组织和参与,超过三分之二的行为洞见在全国范围内得到推广,少数案例已得到立法承认,应用领域涵盖健康与安全、金融、税收、环境保护等众多方面。整体来看,行为洞见起到了引导人们做出有益选择、提高政府服务质量和使用率的积极效益。然而,行为洞见并非完美,在一些领域也备受争议。本部分将结合前文发现就行为洞见的优势与局限展开讨论。

(一) 优势

越来越多的公共管理实践者和学者认为应在更广泛的领域运用行为洞见,这对改善公共部门缺乏资源及有效激励的现状很有帮助。^[67]首先,行为洞见能够起到“四两拨千斤”的作用。^[68]^[69]应用行为洞见无需调整现有国家制度,而是通过改变微观的选择架构来调整公众或相关主体的行为倾向。^[70]政策制定者可以综合利用降低决策难度、增加行为吸引力等简易且有效的办法引导公众作出“正确的”选择,从而通过一种成本较低的方式达到增进社会福利的目标。例如美国著名的养老保险项目——“为明天储蓄更多”(Save More Tomorrow),将随工资增长调高养老储蓄比例设置为默认选项,仅在试点期间就将职工养老储蓄率从3.5%提高到了13.6%,截止到2017年已有约1500万美国民众因此而提高了养老储蓄。^[71]

其次,行为洞见一定程度上可弥补传统政府工具的不足。^[72]由于公众决策的有限理性,传统的政府管制、信息提供等方式难以改变公众的行为,容易导致政策失灵。而本研究发现,超六成的行为洞见应用对象是个体公民,从公众行为决策规律出发对症下药,能够有效影响公民个人行为并达到政策目标。^[73]

第三,行为洞见强调政策制定与执行要考虑公众

心理与行为,可倒逼管理者从受众的角度出发,有助于政府转变管理理念。

最后,研究者还可以通过行为实验为政府工作者的政策制定提供更加扎实的证据,因而应用行为洞见也是促进学界和实务界共同生产知识的手段。^[74]

(二) 争议与局限

现实中行为洞见并非完美的万能药,一些行为洞见仍然备受争议,不少评论呼吁应谨慎使用这一政策工具。^[75]第一,行为洞见研究结论的适用性受到质疑。根据本文统计,仍有30.4%的行为洞见未经严格的实证研究即得到应用,而基于行为实验推广的行为洞见策略多基于小尺度有限情景的实证研究,部分研究结论难以跨情景推广。有学者发现在增大样本量、改变统计方法后,部分行为洞见产生的效应无法复现。^[76]

同时,行为洞见的有效性不易评估。行为研究揭示了一系列影响个人行为决策的因素,但仍缺乏对其影响机制的深入理解,例如行动者并非消极的个体,也可能会主动避免助推的压力,^[77]行为洞见方案的有效性很可能受观测变量之外的其他不确定性因素和情景因素的影响。^[78]例如,西班牙器官捐赠采取默认选项的方式,使其器官捐赠率处于国际领先地位。然而在该制度实行的前十年,捐献率增长缓慢。西班牙移植系统管理者将高捐赠率归功于该行业的基础设施投资、持续的组织创新,以及大众媒体的宣传,而非行为洞见。^[79]

第二,部分行为洞见的合法性和合伦理性存在较大争议。目前行为洞见主要目标在于促进公众对制度和政策的遵从,其中致力于减少受众未能注意到的错误的行为洞见策略易于得到受众欢迎。对于公众明确了解行为风险的情况,行为洞见的合法性仍充满争议。例如,有公众喜爱赌博或投资高风险领域,能否称其为错误的行为本身没有定论,^[80]因而有学者认为行为洞见可能会侵犯受众的合法权利,^[81]更为激进的观点甚至将行为洞见视为“洗脑”的手段。^[82]行为洞见可能被某些机构用于追求特定利益团体的目的,而损害公众利益,^[83]例如企业很可能利用消费者的行为偏见来实现自身经济目标,而不顾及社会效益。^[84]部分行为洞见因难以区分自由选择和专制主义的界限而受到公众抵制。例如,为了改善公众健康状况,前纽约市长布隆伯格计划禁止销售大杯加糖饮料。这一计划因纽约市民强烈反对而搁浅,市民认为这是一种傲慢的家长式作风,并指责布隆伯格试图成为市政保姆。^[85]

第三,部分行为洞见本身可能向公众传递误导性信息。例如,给某一食物贴上健康的标签,虽然有助于引导公众选择健康的饮食行为,但同时也可能使公众低估食物的热量,导致过度食用。^[86]

第四,在政策制定时仅考虑行为这一个方面也会导致政策失灵。例如行为洞见研究发现公众对于政策的遵从存在倦怠效应,随着时间进展,公众的政策遵从

度会减弱。在疫情防控中,如果忽视流行病学的防疫规律,仅基于行为这一个方面而制定防控政策,很有可能做出延缓响应以防止公众过早倦怠的决策,难以实现有效防控。^[87]

第五,行为洞见难以解决结构性问题。降低受众决策难度、增加有益行为的吸引力等行为洞见策略尽管能够产生一定的社会影响,但其作用仅局限于对行为做微小调整,难以触动产生社会问题的结构性因素。例如,行为洞见可以提高公众的节能行为,但不能完全解决气候变化的问题;社会弱势群体可能因行为洞见获得更多的资源,但贫困、代际不公平等结构性问题仍然存在。^[88]

六、行为洞见与中国公共管理实践

尽管受到一定的质疑,但科学的公共政策制定与执行始终无法离开对于人类行为规律的理解和认识,正确的应用行为洞见有助于增进社会的福祉。

行为洞见仍然有更多可能的应用空间。本文发现,当前大部分行为洞见集中在健康与安全、金融风险领域,在养老、教育、职业发展、公共安全、风险管理等领域的应用有待进一步挖掘。降低行为障碍及改变信息呈现方式等策略已经被广泛采用,而利用社会影响、促进及时决策以及其他策略仍值得探讨。另外,目前大多数行为洞见关注公众行为,而较少关注国家机关工作人员和公共服务提供者。实际上,政策制定者、服务提供者的决策和行为也受到非理性因素的制约,^[89]帮助公共管理者做出“正确”决策是今后行为洞见的重要应用方向。

行为洞见距离中国政策现实同样不遥远。经过近十年的发展,全球多国已在应用行为洞见方面积累了丰富的素材,为我国提供了有益的借鉴。同时,中国有着应用行为洞见的广阔土壤。首先,某些公共政策已蕴含了行为洞见的思想。例如,为了促使高风险人群及时检测和预防艾滋病,卫生部艾滋病预防及干预项目采用了结果告知、外展咨询、营造支持性环境、促进交流、生活关怀等降低目标人群决策难度的策略,被誉为国家层面运用行为洞见改变受众行为的典范。^[90]一些地方政府也已经将行为洞见的思想运用于公共服务中,比如南京市将地铁二号线学则路站的楼梯设计成钢琴键的形式,市民走楼梯时楼梯就会奏出音乐,从而激发市民走楼梯的兴趣,可以减少一旁扶梯的拥挤程度。此外,我国公众对政府运用行为洞见更为包容。一项针对多国公众的调查显示,除日本以外,所有国家的公民都较支持行为洞见,并且中国、韩国公众的支持度最高。^[91]最后,行为洞见也可以应用于近年来我国出现的一系列社会管理议题,例如垃圾分类、个人所得税申报、疫情防控等,可应用行为洞见以增进公众的接纳度,提升治理水平。

在我国采纳行为洞见时应注意下述问题。首先,行为洞见的应用要立足于本土现实,避免简单的生

搬硬套和“拿来主义”。同样的行为洞见策略在不同地区使用产生的效果可能不同。例如,西班牙器官捐赠制度默认公民为器官捐赠者,使器官捐赠率提高0.037%,相同的办法应用于希腊捐赠率仅提升了0.005%。^[92]而黄元娜等学者通过实验研究发现,在中国器官捐献默认“决定退出”制度比默认“决定参加”制度下的器官捐献登记率更高,^[93]呈现出独特的特点。因此,在借鉴不同国家行为洞见实践成果的基础上,也需要结合我国社会现实和文化背景,在试点实验后,选择性、创造性地使用行为洞见策略。

第二,行为洞见的应用应更为注重公民权利和隐私保护等伦理问题。可考虑建立由公民广泛参与的安全与伦理审查制度,^{[94][95]}确保行为洞见的合规性。

第三,政策制定者应重视对行为洞见方案的综合评估。对行为洞见效用的评价不能只考虑直接成本,还应进行社会效应的评估。^[96]例如,减少福利项目的繁文缛节可以减少公众参与的障碍,但这种做法同时也可能降低公众对该项目的支持。^[97]此外,政策制定者也应充分认识到,行为洞见方案不可能对所有公众产生同质化的正面影响,在制定政策时有必要考虑公众偏好的异质性。

第四,行为洞见研究机构是在公共管理实践中应用行为洞见的重要推动力量,可以考虑组建跨学科的行为洞见研究机构。当前国际上大部分行为洞见机构隶属于政府,^[98]且组织形式设置比较灵活:既可以在中央层面成立行为洞见机构,与其他部门开展合作;也可以分部门设立行为洞见研究团队;还有的国家设立了行为洞见协调机构,与各部门的行为洞见研究团队共同开展合作。^[99]鉴于机构设置、人员配备等机构管理的复杂性,可先行在环境、公共卫生、交通、税收等与公众行为密切联系的部门试点组建行为洞见研究团队,作为沟通学术界和实践者的纽带,推动行为洞见发展。

【参考文献】

- [1] Benartzi S, Beshears J, Milkman K L, et al. Should Governments Invest More in Nudging?. *Psychological Science*, 2017, 28 (8).
- [2] [26] [28] [31] Gopalan M, Pirog M A. Applying Behavioral Insights in Policy Analysis: Recent Trends in the United States. *The Policy Studies Journal*, 2017, 45 (S1).
- [3] [14] [90] Whitehead M, Jones R, Howell R, et al. *Nudging all over the World: Assessing the Global Impact of the Behavioural Sciences on Public Policy*. Economic and Social Research Council, 2014.
- [4] [79] Dellavigna S, Linos E. *RCTs to Scale: Comprehensive Evidence from Two Nudge Units*. Working

- Paper, 2020.
- [5] [24] [71] Thaler R H, Sunstein C R. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. New Haven: Yale University Press, 2008.
- [6] [10] European Union, *Behavioural Insights Applied to Policy: Overview across 32 European Countries*. European Union, 2016.
- [7] Bennhold K. Britian's Ministry of Nudges. *The New York Times*, 2013-11-7.
- [8] Jones R, Pykett J, Whithead M. *Changing Behaviours: On the Rise of the Psychological State*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar, 2013.
- [9] Devlin H. Behavioural Scientists Form New Front in Battle against Coronavirus. *The Guardian*, 2020-3-14.
- [11] National Research Council, *Intelligence Analysis for Tomorrow: Advances from the Behavioral and Social Sciences*. Washington D.C.: The National Academies Press, 2011.
- [12] National Research Council. *Intelligence Analysis: Behavioral and Social Scientific Foundations*. Washington D.C.: National Academies Press, 2011.
- [13] National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. *The Value of Social, Behavioral, and Economic Sciences to National Priorities: A Report for the National Science Foundation*. Washington D.C.: The National Academies Press, 2017.
- [15] [47] World Bank. *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*. Washington, D.C.: World Bank, 2015.
- [16] [25] [30] [33] [37] [38] [40] [43] [48] [51] [53] [54] [56] [60] [61] [65] [98] OECD. *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from around the World*. Paris: OECD Publishing, 2017.
- [17] 李晓倩, 吕孝礼, 徐浩等. 国外公共管理实验研究的进展与启示[J]. 公共管理评论, 2017 (2).
- [18] 句华. 助推理论与政府购买公共服务政策创新[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2017 (2).
- [19] 王湘红, 马万超. 引入行为“助推”手段提高公共政策有效性[N]. 社会科学报, 2018-12-27.
- [20] 张书维, 梁歆佚, 岳经纶. 行为社会政策: “助推”公共福利的实践与探索[J]. 心理科学进展, 2019 (3).
- [21] 孙志建. 迈向助推型政府监管: 机理、争论及启示[J]. 甘肃行政学院学报, 2018 (4).
- [22] [94] John P. *How Far to Nudge? Assessing Behavioural Public Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2018.
- [23] Tversky A, Kahneman D. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 1974, 185 (4157).
- [27] [32] [34] [36] [39] [41] [63] Lourenço J S, Ciriolo E, Almeida S R, et al. *Behavioural Insights Applied to Policy: European Report 2016*. European Union, 2016.
- [29] Alemanno A, Sibony A-L. *Nudge and the Law: A European Perspective*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015.
- [35] The Behavioural Insights Team. *EAST: Four Simple Ways to Apply Behavioural Insights*. London: Institute for Government and Cabinet Office, 2014.
- [42] The Behavioural Insights Team. *Behaviour Change and Energy Use: Behavioural Insights Team Paper*. London: The Behavioural Insights Team, 2011.
- [44] [49] The Behavioural Insights Team. *The Behavioural Insights Team Update Report 2013-15*. London: The Behavioural Insights Team, 2015.
- [45] [66] Social and Behavioral Sciences Team. *Social and Behavioral Sciences Team: 2016 Annual Report*. Washington D.C.: National Science and Technology Council, 2016.
- [46] [50] [57] [58] [64] The Behavioural Insights Team. *The Behavioural Insights Team: Annual Report 2017-18*. London: The Behavioural Insights Team, 2019.
- [52] [55] The Behavioural Insights Team. *The Behavioural Insights Team Update Report 2016-17*. London: The Behavioural Insights Team, 2017.
- [59] [62] Congdon W J, Shankar M. *The White House Social & Behavioral Sciences Team: Lessons Learned from Year One*. Washington D.C.: Behavioral Science & Policy Association, 2015.
- [67] Battaglio R P, Belardinelli P, Bell N, et al. Behavioral Public Administration ad fontes: A Synthesis of Research on Bounded Rationality, Cognitive Biases, and Nudging in Public Organizations. *Public Administration Review*, 2019, 79 (3).
- [68] Sunstein C R. *Human Agency and Behavioral Economics: Nudging Fast and Slow*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2017.
- [69] [89] Vlaev I, King D, Dolan P, et al. The Theory and Practice of “Nudging”: Changing Health Behaviors. *Public Administration Review*, 2016, 76 (4).
- [70] 朱德米, 李兵华. 行为科学与公共政策: 对政策有效性的追求[J]. 中国行政管理, 2018 (8).
- [72] Porto F D, Rangone N. Behavioral Sciences in Practice: Lessons for EU Rulemakers. in Alemanno A, Sibony A-L. *Nudge and the Law: A European Perspective*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015. pp29-60.

- [73] Viscusi W K, Gayer T. Behavioral Public Choice: The Behavioral Paradox of Government Policy. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 2015, 38 (3).
- [74] 吕孝礼, 朱宪. 答沃尔多之问: 公共危机管理研究的挑战与未来[J]. 公共管理与政策评论, 2019 (4).
- [75] [77] [96] Weimer D L. When are Nudges Desirable? Benefit Validity when Preferences are not Consistently Revealed. *Public Administration Review*, 2020, 80 (1).
- [76] [87] Finkelstein D. Nudging People to Do the Right Thing Works. *The Times*, 2020-3-5.
- [78] [80] Lunn P. *Regulatory Policy and Behavioural Economics*. Paris: OECD, 2014.
- [81] Aaken A V. Judge the Nudge: In Search of the Legal Limits of Paternalistic Nudging in the EU. In Alemanno A, Sibony A L. *Nudging and the Law: What can EU Law Learn from Behavioural Sciences?* Oxford, UK: Hart Publishing, 2015.
- [82] [88] Stillman S. Can Behavior Science Help in Flint?. *New Yorker*. <https://www.newyorker.com/magazine/2017/01/23/can-behavioral-science-help-in-flint>.
- [83] 何贵兵, 李纾, 梁竹苑. 以小拨大: 行为决策助推社会发展[J]. 心理学报, 2018 (8).
- [84] Loewenstein G, Chater N. Putting Nudges in Perspective. *Behavioural Public Policy*, 2017, 1 (1).
- [85] Ehrenhalt A. Why “Nudge” Policies Should Be Used Gently. *Governing*. <https://www.governing.com/columns/assessments/gov-nudge-behavioral-economics.html>.
- [86] Marteau T M, Ogilvie D, Roland M, et al. Judging Nudging: Can Nudging Improve Population Health?. *British Medical Journal*, 2011, 342 (7791).
- [91] Sunstein C R, Reisch L A, Rauber J. Behavioral Insights all over the World? Public Attitudes toward Nudging in A Multi-country Study. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2921217>, 2017.
- [92] August A M. *On Nudging in Public Policy*. Redlands, CA: University of Redlands, 2015.
- [93] 黄元娜, 宋星云, 邵洋. 以小拨大: 默认选项和反应模式效应助推中国器官捐献登记[J]. 心理学报, 2018 (8).
- [95] Sunstein C R. *Why Nudge: The Politics of Libertarian Paternalism*. New Haven: Yale University Press, 2014.
- [97] Julian C, Aar E L, Baekgaard M, et al. Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions. *Public Administration Review*, 2020, 80 (1).
- [99] Mukherjee I, Giest S. Behavioural Insights Teams (BITs) and Policy Change: An Exploration of Impact, Location, and Temporality of Policy Advice. *Administration & Society*, 2020 (Online First).
- (责任编辑 王跃然)

Behavioral Insights and Public Administration Practices: Progress and Implications

Lv Xiaoli Gao Na Zhu Xian

[**Abstract**] Applying behavioral insights (BI) to public administration practices has been prevalent globally. Based on reports issued by international institutions, this paper established a case bank of BI in public administration practice from 2008 to 2019 and analyzed current progress using content analysis. Results indicate that citizens are the main objects of BI, while public officials are rarely studied; BI mainly applied to areas like health, safety and financial service. Health, safety, and financial products are major application areas; BI are mainly used to increase public compliance; It is more likely to combine multiple intervention strategies in one case and usually strategies would be tested before applying in practices; BI have a wide range of impacts in practice, some of which have been enacted by legal institutions.

[**Keywords**] behavioral insights, public management practice, behavioral decision-making, nudge

[**Authors**] Lv Xiaoli is Huayu Associate Professor at School of Public Policy and Management, and Associate Director at Tsinghua's Center for Crisis Management Research. Tsinghua University; Gao Na is Postdoctoral Researcher at Center for Crisis Management Research, Tsinghua University. Beijing 100084; Zhu Xian is Ph.D candidate at Desautels Faculty of Management, McGill University. Montreal