

行為主義導向的公共政策研究： 以政策工具「推力」為核心的初探*

賴怡樺**、林水波***、陳敦源****

摘要

行為經濟學 (behavioral economics) 崛起自 1990 年代，促使經濟學研究轉向關注人類行為，近十年來被大量應用於公共政策領域，催生了「行為政策學」(behavioral public policy)。然而，領域的快速竄起，卻萌生出既有知識與發現過於雜亂混淆等問題。本文旨在界定與釐析行為政策學的理论與應用，聚焦於探討該領域當前最核心的政策工具：推力 (nudge)。透過文獻檢閱，試圖討論幾個關鍵問題：行為政策學是新玩意或舊把戲？行為政策學從何而來？行為政策學是什麼？如何透過行為政策學「推」出影響「力」？細析「推力」一定正當且有效嗎？行為政策學只是一時之熱？研究發現行為政策學整合了傳統行為學派與行為經濟學的新元素，強調跨領域觀點與實驗法，可用以測試、設計與校準公共政策；其在西方正處於蓬勃發展階段，目前尚無止息的跡象，相對而言，臺灣的公共行政學門對此領域卻仍在草創的階段。推力訴求以效率方式改變政策標的行為，須具備五個要件，有六種常見策略；其可能存在倫理爭議且未必有效，關鍵在於與政策問題的適配。

* 論文發表於 2018 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會「變動中的公共行政：新價值、新議題與新挑戰」(6 月 2-3 日)，臺北：東吳大學。感謝匿名審查人提供寶貴之修正意見，惟一切文責由本文作者自負。

** 政治大學公共行政學系博士候選人，電子郵件：evalai920@gmail.com。

*** 臺灣大學政治學系退休教授，電子郵件：lisa@ntu.edu.tw。

**** 政治大學公共行政學系教授，電子郵件：donc@nccu.edu.tw。

期使本文的初探能推開後續研究之門，促進國內公共政策領域學子乃至政府部門，對於行為政策學有更好的理解與應用，進而提升領域發展與實質的推動成效。

關鍵詞：公共政策、行為科學、行為經濟學、行為政策學、推力

「越來越多的證據顯示，包括行為經濟學與心理學等行為科學所產製出來的學術成果顯示，這些關於人們如何作決策以及相關行動，可以被應用在設計更好的政府政策來造福美國人民。」

- 美國前總統 Obama 在 2015 年簽署的一份行政命令的前言¹

「總括來說，Richard Thaler 教授的貢獻，就是在經濟學與心理分析關於個人決策的研究之間搭起了橋梁，他的經驗研究發現以及理論上的深入論點，已經為目前行為經濟學領域打下良好基礎，這個新興領域已經對經濟研究與公共政策領域產生巨大的影響。」

- 2017 年諾貝爾經濟學獎新聞稿的最後一段²

壹、前言：行為政策學是新玩意抑或舊把戲？

社會科學研究以探討人類行為為大宗，幾乎社會科學的全部領域，例如社會學、政治學、經濟學與法學等，都陸續經歷過被「行為學化」的歷程，這在近 20 年來尤其興盛，發展出行為經濟學、行為政治學、行為社會學與行為法學等新領域（汪丁丁，2017）。公共政策領域的關注，主要也在於如何影響人類行為，導使其對政策的認同與投入；在近十年來興起行為科學研究的熱潮，並發展出「行為政策學」(Behavioral Public Policy，簡稱 BPP) 的研究新取向（Oliver, 2013）。更重要的是，如本文一開始所

¹ 原文如下：“A growing body of evidence demonstrates that behavioral science insights -- research findings from fields such as behavioral economics and psychology about how people make decisions and act on them -- can be used to design government policies to better serve the American people.” 請參網頁：<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>，檢索日期：2018 年 9 月 9 日。

² 原文如下：“In total, Richard Thaler’s contributions have built a bridge between the economic and psychological analyses of individual decision-making. His empirical findings and theoretical insights have been instrumental in creating the new and rapidly expanding field of behavioural economics, which has had a profound impact on many areas of economic research and policy.” 請參網頁：https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2017/press.html，檢索日期：2018 年 9 月 9 日。

引註的這兩段文字，這幾年行為經濟學不但為經濟學者贏得了諾貝爾獎，也成為包括英國與美國在內的多國政府，改善公共政策效能的一個新的途徑，對臺灣公共行政學界來說，這個跨越理論與實務界的學術風潮，有必要從整體發展的角度進行深入的脈絡回顧。

許多人將這股行為科學研究的熱潮，視為是社會科學領域中的一種典範轉移；然而，此種發展較宜視為是一種思潮的復辟 (Thaler, 2016; Oliver, 2017)。因為早自 1950 年代，在科學主義思潮的席捲下，行為主義便曾蔚為主流，其主張人類本質上是反射性的生物體，且人性不易改變，若想改變行為唯有透過操縱環境一途；行為學 (praxeology) 於是開始鑲嵌在社會科學的研究中，並專注於人類行為的探討 (Mises, 1949)。Herbert Simon (1955; 1957) 在當時即受到行為主義影響，其一方面批判古典理論所宣稱的全知理性，進而提出有限理性 (bounded rationality) 的決策行為觀點，另一方面質疑傳統行政學派行政諺語的主觀建構，進而提倡透過科學方法來研究公共行政，並循線發展出行為主義的行政學派與邏輯實證論的行政學派，掀起公共行政的行為研究革命。

衡諸近十年來興起的行為政策學，不盡然只是行為學起死回生的舊把戲，其中新的元素主要源於行為經濟學 (behavioral economics) 在 2000 年以降往政策領域的推展與應用。行為經濟學被認為是所有與行為學結合的社會科學領域中，發展最完整的 (Mises, 1949)。該領域的研究學者 Daniel Kahnema、Vernon Smith 及 Richard Thaler 先後於 2002 年與 2017 年獲頒諾貝爾經濟學獎，突顯該領域在當代堪稱一門顯學，不僅引起學術界各相關領域對於行為科學研究的不斷投入，其中推力 (nudge) 的深研，就是因為其具備透過小成本達致大成效的優勢，在調和民主自由與政府管制，以及財政壓力的加乘之下，激發各國政府積極發展以其為基礎的政策工具熱潮 (常鑫、殷紅海, 2003; Gopalan and Pirog, 2017)。羅清俊 (2015: 318-321) 即將結構 (architecture) 與推力的設計，歸類為取代傳統管制的備選方案之一。

時至今日，這股由行為經濟學帶動發展的行為政策學，無論在學術研究或政策實務上仍是炙手可熱的焦點。在 Google Scholar 上以關鍵字搜尋，2010 年代相關的討論文章一個月可達 5,200 多篇，較 1990 年代暴增

了 25 倍之多 (Rice, Hanoch, and Barnes, 2017: 14)；OECD 首度針對行為政策學實施國際性調查並於 2017 年出版報告書，亦發現行為觀點的政策研究已廣泛為世界各國及國際組織所接受並實際運用，其發展早已超越於趨勢之上 (move beyond a trend)。然而，由於整個領域的竄起及在國際與領域間的拓展十分快速，也有越來越多評論認為其既有的知識與發現過於瑣碎且混淆，例如 Richard Thaler (2016: 1597) 即提出警語：「倘若將所有的因素都納入行為經濟學的探討，那麼行為經濟學也不需要存在了」，Congdon (2013: 465) 指出即便行為取向公共政策研究的價值普遍受肯認，但實際上該怎麼做卻還相當不明確；而在各國政府與研究群起熱衷推力青睞之際，也有許多學者專家提醒「行為經濟學應不只是推力」(Bhargava and Loewenstein, 2015; Thaler, 2016; Gopalan and Pirog, 2017: S85)。為求領域更加成熟、穩定而長遠地發展，亟需釐析其清楚的界定與完整的理解架構 (汪丁丁, 2017)。

基於以上討論，本文主要目的，是要系統性地回顧行為政策學的理論與應用，總共可分三點：其一，釐清這個新興領域的界限與架構；其二，期待藉著整理該領域對公共政策學門發展的功能與限制，一方面填補學界的這項理論缺口，另一方面則提供有志進入該領域的學者未來研究發展的參考；其三，有鑒於「推力」是近年學界最常被討論與運用 (Rice, Hanoch, and Barnes, 2017: 19)、但也是最常被混淆的新興概念，本文也將從公共政策工具論的角度，來專節討論推力的定義、範圍與應用。國內目前尚未有針對行為政策學的專文研討，亦期待透過本文的引介，能為國內公共政策領域研究與政府政策實務，擴充新的領域。本文主要的論述架構如下：第二節將透過文獻的爬梳，闡明從行為經濟學至行為政策學的發展脈絡，及行為經濟學的核心內涵，以釐析行為政策學的來由與基礎；第三節探討行為政策學的主要內容與範疇，包括概念架構，及其在研究與實務上的應用；第四則聚焦討論最被廣泛運用的行為取向政策工具—推力的功能與可能的限制，進而歸結出其在研究與實務應用上的原則及應注意點項；最後，本文嘗試評述行為政策學的發展，提出未來在研究與實務上，實施與發展的建議。

貳、行為政策學從何而來？

行為政策學可視為是來自行為經濟學的引渡。傳統經濟學假設人類完全理性，能做出極大化其利益的最佳選擇，然此觀點並無法充分解釋許多的經濟問題與悖論（paradox），而陸續遭受批判。傳統經濟學是規範性經濟學，過去針對批評概以「錯誤」、「不理性」或與理論抵觸（puzzle）視之，甚少檢討理論本身的限制。行為經濟學則係描述性經濟學，試圖從人性出發，承認這些現象並加以修正（謝明瑞，2007：253；陳恭平，2009：16-18），促使經濟學的研究逐漸轉向建立在針對人類行為及其決策歷程的研究上。

早在經濟學成為一門社會科學時，許多強調心理因素對經濟決策行為重要性的理念即已開始萌芽（謝明瑞，2007：255-260）。John Keynes（1936）即曾在《就業、利息和貨幣通論》書中提出動物本能（animal spirits）的經濟學術語，指稱影響與引導人類經濟行為的本能、習慣與感情等非理性因素；而在行為經濟學發跡之前，已存在許多蘊含人類行為與心理因素的經濟思想。例如「邊際效用學派」即試圖從個人的慾望中，探尋社會發展的經濟規律，並主張一切經濟的範疇都是人們心理的反映與表現。「制度經濟學派」中 Thorstein Veblen（1899）所定義的制度，亦係由人們的心理動機與生理本能所決定的思想與習慣形成。其他經濟學家則指出經濟生活中的非理性行為，例如 Becker（1976）提出怠惰與衝動兩個非理性行為的模型、Leibenstein（1966）提出經濟非理性「X 低效率」理論、Pigou 與 Keynes 提出樂觀下的錯誤、消費傾向、對資本資產未來收益的預期、流動偏好等影響經濟週期的非理性心理（Ambrosi, 2003）。Simon（1955）則提出「有限理性」的概念，主張由於決策情境的不確定、不完備與複雜性，人們通常沒有足夠的時間、資源與能力去運用可得的資源，以極大化其利益，只能做出滿意而非最佳的決策。可惜在 19 世紀末、20 世紀初新古典經濟學創始的時期，心理學被以尚未發展成系統性的學科為由拒斥於

經濟學之外，並未在主流經濟學中賡續發展，直至 Kahneman 和 Smith 獲得 2002 年諾貝爾經濟學獎後，行為經濟理論才獲重視（薛求知等人，2005；謝明瑞，2007：255）。

上述針對傳統經濟學假設的批判，主要係從理論分析上展開，實驗經濟學與行為經濟學則以實證批評為主。實驗經濟學提供經濟學家在實驗室條件下研究人類行為的有效方法，惟基本上仍遵循傳統經濟學的理论假設，偏屬經濟學方法論的革命。行為經濟學則挑戰傳統經濟學的基本假設，在前揭經濟學與心理學者的奠基之下，於 1990 年代始展露鋒芒 (Oliver, 2013)。行為經濟學可說是心理學與經濟學跨域連結的結果，其理論要素主要引自心理學上行為決策 (behavioral decision) 領域的研究，研究標的主要有二，其一為判斷 (judgment)，即探討人們如何主觀評估某一事件發生的機率；其二為選擇 (choice)，即檢視人們在面臨多元選擇或不確定性時的決策行為 (薛求知等人，2005；謝明瑞，2007：254；Purnell, Thompson, Kreuter, and McBride, 2015: 2)。針對上述研究標的，行為經濟學主要有以下兩個核心內涵：

一、行為經濟學的核心內涵 1：探詢人類不理性的行為模式及其影響因素

行為經濟學的貢獻之一，在於促動經濟學對人類本性的關注。例如 George Akerlof (1976) 早期即提出以認同的概念解釋為何人們在面臨相同經濟情境時會做出不同的選擇，至 2000 年與 Rachel Kranton 聯手在《經濟學季刊》(*Quarterly Journal of Economics*) 中發表了「經濟學與認同」一文 (Akerlof and Kranton, 2000)，並於 2001 年出版第一本強調認同效應在經濟及管理上作用的著作：《認同經濟學》(*Identity economics*) 專書，主張人們的經濟選擇除了基於金錢上的動機，也會受其認同的影響 (Akerlof and Kranton, 2001)；即在金錢誘因不變的情況下，人們傾向於避免去從事與其概念衝突的行動，而較會去從事符合其認同的行動 (Oliver, 2013)。除了認同，Akerlof 與 Robert Shiller (2009) 於《動物本能》(*Animal spirits*) 一書，探討影響經濟行為的人類心理因素，主張人類的動物本能，例如信心、公平、貪腐與蒙蔽、貨幣幻覺、故事等感知的問題，是導致經

濟動盪不安和反覆無常的關鍵因素，政府必須積極控管人們的「動物本能」，才能使經濟重現曙光，不能任憑市場自由行事。

基於對人類本性的關注，行為經濟學進一步探討人類不理性的行為，並試圖建立通用的模式。其中 Kahneman 與 Tversky 兩人被認為是行為經濟學研究領域的開創者，受認知心理學的啟發，特別側重於研究人在不確定情形下進行判斷與決策的過程，其所發展的展望理論可說是行為經濟學的理论基石(常鑫、殷紅海, 2003)。2017 年獲頒諾貝爾經濟學獎的 Richard Thaler (2016)，則被 Kahneman 譽為是行為經濟學集大成者，真正將其與 Tversky 的行為學研究與財務學、經濟學完善結合(薛求知等人, 2005)。究 Thaler (1980a; 1980b) 早自 1980 年便曾提出「推進一步消費者選擇的新理論」與「股市是否反應過度？」兩篇論文，1994 年集結其發表在《經濟學觀點期刊》(*Journal of Economic Perspectives*) 的一系列文章出版《贏家的詛咒》(*The Winner's Curse*) 一書(Thaler, 1994)，至 2015 年著書《不當行為》(*Misbehaving: The Making of Behavioural Economics*)，陸續透過實徵資料具體證實人類的經濟行為與決策有時會出現可預測的不理性(Thaler, 2015)。究行為經濟學並非一套既定的理論，而是長久且持續發展的相關理論的整合；既已發現許多心理因素導致人類的行為偏誤，下述為該領域中較常被討論與應用的六類。

(一) 捷思偏誤 (heuristics)

延續 Simon (1955) 的有限理性 (bounded rationality) 理論，Tversky 與 Kahneman (1974) 也關注人們在不確定條件下的判斷，兩人於 1974 年提出「捷思」(heuristics) 的概念，指出在有限的認知資源與條件下，人們傾向依賴某種捷徑的思考方式而非充分的分析，時而導致系統性的偏誤(薛求知等人, 2005)。所謂捷思式的方式，包括「易取性偏誤」(availability)、「代表性偏誤」(representativeness)、「認知失調」(cognitive dissonance) 等，只要能被反覆呈現、符合人們的經驗與偏好的認知狀態，即使準確性堪慮的資訊也多會被以為真實。

(二) 當下顯著性的謬誤 (present bias and salience)

對個人來說，當下資訊的確定性與「顯著性」(salience) 相對較能掌握；至於未來的不確定資訊，則只是以機率形式出現的不顯著資訊，故人們傾向重視當下而非長期的利益，並往往將未來的報酬打折。此外，「確認偏見」(confirmation bias) 指出人們通常較關注能支持其當下觀點或行為的事物，作為一種合理化自我的依據，或也可作為一種詮釋(薛求知等人，2005；Rice, Hanoch, and Barnes, 2017: 26-27)。

(三) 損失趨避的偏誤 (loss aversion)

人們對獲益與損失的價值評估並非對稱的，Kahneman 與 Tversky (1979) 稱之為「損失趨避」(loss aversion)，即相較於獲益，人們有較強的傾向去避免損失；這違反一般經濟理論中「願付價格」(willingness to pay) 與「願受價格」(willingness to accept) 的假定。損失趨避的概念被大量運用於其他偏誤類型，例如 Thaler (1980a) 所提出的「稟賦效應」(endowment effect)，即認為人們在放棄某樣東西時，要求的賠償往往多於其願意為那樣東西支付的；另 Samuelson 與 Zeckhauser (1988) 所指稱「安於現狀的偏誤」(status quo bias)，也論及人們對損失的價值評價高過於獲益，可能導致其不願改變，而傾向維持現狀。

(四) 心理帳戶 (mental account)

傳統經濟學認為同樣額度的金錢總是等值，是可相互替代的 (fungible)。Thaler 則主張金錢無法完全替代，因人們傾向將不同的收入來源歸入不同的心理帳戶，而不同帳戶的邊際消費傾向是不同的。例如人們可能會節省使用辛苦賺來的錢，卻快速花掉意外之財；另人們通常會將收入分配到不同的支出帳戶，金錢在各帳戶之間不具完全替代性，例如較不願動支儲蓄帳戶中的經費(薛求知等人，2005)。這也會影響人們的決策乃至於市場行為，例如可能願意花更多的錢去購買高價位名牌手機的手機殼，即因在心中其與他牌手機屬於不同的心理帳戶，導致同是一個手機殼，要價卻天壤之別。

（五）展望理論（prospect theory）

傳統的「期望效用理論」（expected utility theory）或「偏好理論」（preference theory）假定人們依其偏好行為，且只要選項實質內容不變，理性人不會因選項的表面描述異動而改變其偏好。Kahneman 與 Tversky（1979）則指出選擇行為會受參考點影響，當面臨獲益時是風險規避的，面臨損失時則是追求風險的，對於損失負偏好的程度常大於對利得的正偏好程度（薛求知等人，2005）。許多研究也證實人們的判斷會受許多與選擇本身無關因素的影響，例如「框架效應」（framing effect）、「脈絡影響」（context effects）等，資訊呈現的次序、框架的議題與呈現的脈絡等，皆可能左右決策（Purnell, Thompson, Kreuter, and McBride, 2015）。

（六）錯估機率的偏誤（misestimation of probabilities）

傳統經濟學理論中的機率判斷常運用 Bayes 定理，假定人們會毫無偏見地依照先驗機率進行決策，然而許多行為經濟學的研究指出人類判斷的有限性，尤其對於缺乏經驗或資訊的事物，其判斷往往容易受到其他因素的影響，而產生可預期的偏誤方向。「過度樂觀」（unrealistic optimism）即指個人非理性地低估其可能損失的機率，或高估其無損失或受益的機率。可能導致錯估機率的因素，例如「定錨偏誤」（anchoring）所提出先前估算的脈絡，及「回憶偏誤」（recall bias）所主張由於回憶的準確性和完整性的差異所產生的系統誤差（Rice, Hanoch, and Barnes, 2017: 18-19）。

二、行為經濟學的核心內涵 2：利用或因應人類不理性的行為

上述針對人類不理性的行為模式及其影響因素的探討，帶給公私部門組織與政策很大的啟發：基於對人類本性的了解與操作的可行性，透過花費極少的途徑去影響人們的行動，是可能的。行為經濟學的另一個核心內涵，即在利用人類行為的不理性，促成商業或公益的目的；或設計因應的政策措施加以導正。在商業方面，例如 Akerlof 與 Robert Shiller（2015）的專書《釣愚：操縱與欺騙的經濟學》（*Phishing for Phools: The Economics of Manipulation and Deception*），即揭露市場機制如何利用消費者的無知

心理，計畫性地操弄及騙局，控制毫無防備的消費大眾。自 2000 年代以降，行為經濟學也始被大量應用於公部門的政策實務（Oliver, 2013），以因應人們不理性決策的問題。相較於傳統政策工具多係針對市場失靈問題（例如外部性）開處方，行為經濟學的政策工具論，主要是為因應個體追求效益導致失靈時的「個人內心之外部性」（within-person externalities）問題（Bhargava and Loewenstein, 2015: 396）。衡諸既有發展利用或因應人類不理性行為的行為改變技術中，最廣被運用的當屬推力，本文第肆部分將有較詳盡的討論。

行為經濟學已歷經一段長時間（尤其是近 30 年來）的發展。期間 1986 年美國芝加哥大學曾舉辦一場學術論壇，展現最新的行為經濟學論文。10 年後，1997 年第一本以收錄行為經濟學論文為主的期刊《經濟學季刊》（*Quarterly Journal of Economics*）正式創刊。再 20 年後，2017 年 5 月創刊了專注探討行為科學相關公共政策研究的期刊《行為政策學》（*Behavioral Public Policy*）。上述所提到的重要奠基者幾乎都曾榮獲諾貝爾經濟學獎的肯定，不可否認行為經濟學已接近「進入主流」。值得注意的是，不宜將此發展視為是對傳統經濟學的揚棄，而較宜被理解為豐富了經濟學內涵，並確保其免於許多錯誤與批評，使經濟學研究更貼近現實世界的思想（薛求知等人，2005；Mises, 1949）。行為政策學的發展，即係以行為經濟學所帶動往公共政策領域的應用為基礎。

參、行為政策學是什麼？

行為取向的政策研究由來已久，行為政策學（BPP）一詞的正式出現，可溯自 2013 年由英國倫敦政治經濟學院 Adam Oliver（2013）教授收錄相關論文所編輯出版的同名專書。近年來，行為政策學雖已逐漸成形，然而如同行為經濟學作為方興未艾的領域，整體尚未體系化（汪丁丁，2017；Bhargava and Loewenstein, 2015; Thaler, 2016; Gopalan and Pirog, 2017），相關概念與方法零散，實際上該如何做仍不明確（Congdon, 2013; Oliver,

2017)。本文嘗試透過相關文獻的爬梳與統整，探討其界定與核心內涵。

一、行為政策學的界定

行為政策學，即行為取向之政策研究的總稱。事實上，這種導入行為觀點的策略設計與執行，並不全然是新的工具或途徑，尤其在私部門中行銷與廣告領域的運用由來已久（OECD, 2015: 6）；惟隨著行為經濟學的興起，成為正式被公認的領域（*recognized discipline*）。究行為政策學的主要功能，在於發掘出著重「以動機基礎」（*incentives-based*）的傳統政策研究，所忽略的心理與行為層次影響因素，避免決策的偏誤與問題，且往往能透過較節省政府經費的方式，有效提升政策成效。惟這並非意味行為政策學能全面取代傳統政策分析途徑，成為解決政策問題的萬靈丹；其價值在於提供新的觀點與政策概念，及實徵的途徑去思考政策問題，有助於補充與精進傳統的政策學，發展更臻周延的政策領域（Pottenger and Martin, 2014: 4-5; OECD, 2015: 13）。以下進一步釐析其理論基礎、主要研究方法與分析策略。

（一）行為政策學的理論基礎

根據已出版之行為政策學專書與期刊論文，顯示目前領域中的政策研究與分析主要借用自行為經濟學的發現與方法，但學者多強調行為政策學應是跨領域為基底的，更廣泛涵納其他領域，例如心理學、人類學、社會學、政治科學、哲學、動物行為學、歷史乃至於文學的行為觀點；係「應用的行為科學」（*applied behavioural science*），而不只是行為經濟學的應用（Pottenger and Martin, 2014: 4; Oliver, 2017: 162-176）。

（二）行為政策學的主要研究方法

行為政策學的方法，主要受行為經濟學的影響。Thaler（2016: 1597）強調行為經濟學必須植基於心理學或其他社會科學的理論及經驗觀察，是循證基礎的（*evidence-based*），尤其須有行為的證據，以強化研究的因果關係與信效度（Gopalan and Pirog, 2017: S103-104）。由於實驗法較能將人

的行為因素與其他因素區隔開來，行為經濟學早期的方法較為單一，主要即為實驗設計。邇來則逐漸多元化，還囊括了傳統經濟學家所運用的各種方法，例如實證資料的蒐集與分析（薛求知等人，2005；Riedl, 2010: 68-69）。

（三）行為政策學的分析策略

行為取向政策分析的類型，根據歐盟的界定（Lourenco, Ciriolo, Almeida, and Troussard, 2016），主要有以下三種，形成行為政策學的分析策略：

1. 以行為測試的政策分析（behaviorally tested policy analysis）

政策在推廣或進行大規模實施之前，先透過嚴謹的小型實驗進行測試，實驗方法除了實驗室的模擬，也包括田野實驗（field experiment）等（陳恭平，2009：26；James, Gilke, and Van Ryzin, 2017）。例如欲透過教育措施糾正學生浪費水資源的壞習慣，先透過社會心理學實驗室針對相關措施進行測試，視其結果才斟酌推廣實施（Gopalan and Pirog, 2017: S86-88）。另實務上也有跨國組成「證據基礎政策聯盟」（coalitions for evidence based policy），發展、測試並相互分享行為政策措施的作法（OECD, 2015: 15）。

2. 以行為根據的政策分析（behaviorally informed policy analysis）

針對基於先前的行為證據所設計的政策進行評估或分析，但此類政策的檢證通常不如行為測試類別嚴謹。例如參考先前經研究所證實，透過提醒信能有效提升人們在期限內繳費的機率，據此設計並發送網路郵件給學生借貸的貸款者以提醒其繳款。該措施在實施之前並未經過嚴謹的前測，而係植基於與先前經研究證實措施的相似性（Gopalan and Pirog, 2017: S91-93）。

3. 以行為校準的政策分析（behaviorally aligned policy analysis）

針對通常是運用未能根據任何既存行為證據所發展的傳統政策工具（課稅或津貼等）的政策進行評估或分析（Gopalan and Pirog, 2017: S93-96）。例如提供符合條件民眾免費的大腸癌篩檢，卻仍無法有效提升篩檢率，經行為觀點的檢視，發現主要與民眾過度樂觀的心理因素有關，

啟示了案例中傳統的政策工具確有納入行為探究之必要。

二、行為政策學的核心內涵

前揭行為政策學的分析策略，可進一步整合入政策流程(policy cycle)中，形成行為政策學的核心架構。如圖 1 所示，茲將政策流程區分為問題建構、政策設計、政策執行與政策評估五個階段，可再進一步概要區分為「事前政策分析」(ex-ante policy analysis)、「事後政策分析」(ex-post policy analysis)與「政策設計」三大次流程。貫穿並交替應用於各政策流程的是行為政策學的三個分析策略：以行為測試、以行為根據、以行為校準，三者可能單獨使用，或先後、循環實施，例如針對某一問題先以行為校準評估行為觀點介入的必要，再以行為根據設計某一政策措施，後以行為測試其成效。

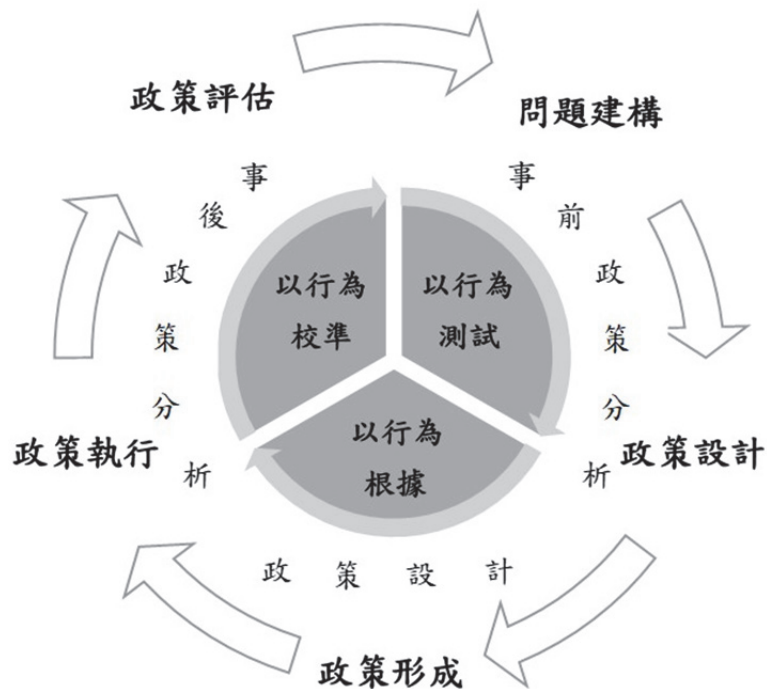


圖 1 行為政策學的核心架構

資料來源：本研究。

文獻中有關行為政策學的研究主要聚焦於政策設計與工具研析。OECD (2017) 調查其會員國落實行為政策學的情形，亦發現其在實務上多數被運用於政策設計的最後與執行階段，往往係針對其既存的政策進行修正，或透過行為方法促進其執行與順服；在政策流程中的其他階段，例如問題建構、政策評估等，應用則較少。然而事實上行為政策學的核心內涵應能廣布政策流程的各階段。以下分別從事前政策分析、政策設計、事後政策分析三個次流程討論之。

(一) 行為取向的事前政策分析 (ex-ante policy analysis)

在政策實施前的階段，涵括政策定案之前針對問題界定、備選方案、預評估等進行分析，作為決策的參考。其中針對關鍵的問題界定，傳統政策分析主要依據福利經濟學的架構，聚焦以效能與公平詮釋市場失靈（例如公共財、外部性、自然寡占等）的問題，及政府介入的必要性。行為政策學則再透過行為經濟學的觀點，重新框架 (reframe) 思考問題的結構，將前揭行為經濟學所發現的各種人類認知的偏誤納入可能的問題與導因範疇。市場失靈與心理因素面向的加總與整合，將有助於更周延而確切的政策問題診斷。在分析策略上，此階段可運用以行為校準策略去發掘問題的行為面向與切入點，進一步以行為根據策略去建構實際的問題內容，最後藉由以行為測試策略去檢驗問題建構結果的真確性；基此行為觀點的問題診斷之下，也有助於提升政策設計的有效性 (Gopalan and Pirog, 2017: S97-98)。例如 OECD (2017) 的調查報告發現，一些國家會實際運用行為政策學的策略，透過問卷調查或實驗室的實驗等方法去辨識政策問題，不僅作為問題建構，也提供相關政策再設計的一項基礎。

(二) 行為取向的政策設計 (policy design)

行為政策學的一大貢獻，在於發展出新的政策工具，豐富了政策工具箱 (policy toolkit) 的內容，有助於補充傳統政策工具的不足，使政策問題能得到更充分的因應。傳統經濟學所發展的政策工具，包括偏市場機制端的自願性、偏政府機制端的強制性，乃至於兩者的混合，主要皆係透過

規制與價格為本的策略去因應市場失靈的問題（例如外部性）；行為取向的政策研究則主要針對個人在利益追求上的失靈問題，將焦點放在內部性，或「個人內在的外部性」（Bhargava and Loewenstein, 2015: 396）。至於如何能算是行為政策學的政策工具？可參考 Loewenstein 與 Chater (2017) 以工具應用的理由及工具類型所交叉形成的政策工具分類九宮格（表 1），當中除了 A 細格之外皆有行為的元素，為行為政策學政策工具與設計的範圍，推力則僅為細格 I。以菸害防制為例，可能以外部性作為介入理由，但使用行為方法介入，即構成細格 C；或將抽菸界定為個人錯誤的風險認知與現況偏誤問題，但採取傳統的課稅介入，即細格 G；細格 B、E 與 H 則以經行為設計的傳統經濟工具作為介入，例如將損失趨避原理結合於課稅與津貼的設計；細格 D、E、F 則兼顧傳統與行為經濟學的觀點界定政策問題。須注意行為觀點的政策工具並不必然適用所有的政策問題與情境，Weimer (2017) 即曾透過確認是否存在市場失靈、市場失靈是否導因於人們的心智偏誤等，建構適用行為觀點政策分析的判準；另尚可透過針對工具的影響評估，及蒐集利害關係人對於問題的看法等方式加以過濾（OECD, 2017: 54-55）。

表 1 政策工具分類九宮格

實施工具的理由	工具類型		
	傳統經濟學 (例如課稅、津貼)	混合型(例如經過 行為設計的課稅)	行為取徑
傳統經濟學(例如外部性、資訊不對稱)	A (純粹的經濟學理論)	B	C
混合理由(例如優化 回應消費者偏誤)	D	E	F
行為經濟學(例如內部性、有限理性)	G	H	I (純粹的行為經濟學)

資料來源：引自 Loewenstein 與 Chater (2017: 29)。

上述政策設計與工具，主要運用及以行為校準及以行為根據的分析策略，而在政策正式大規模推動之前，透過以行為測試的策略，操作設計精良而嚴謹的前導研究，則更能確保工具的有效性及實施成效。例如英國的「行為洞察團隊」(Behavioral Insights Team, 簡稱 BIT) 即主張政策設計

應遵循「測試、學習、調整」(test, learn, adapt)的原則，先透過測試找出有效的政策工具，從中尋找造成有效或無效的因子，最後再運用相關發現去調整與設計後續或未來的政策與工具 (Gopalan and Pirog, 2017: S99)。

(三) 行為取向的事後政策分析 (ex-post policy analysis)

事後政策分析主要涉及政策評估，相較於政策流程中的其他階段，此部分的行為觀點運用尚少。然而鑒於行為政策工具與設計的蓬勃發展，有關如何評估其成效，則凸顯行為取向事後政策分析的重要性。由於對政策問題界定與人類行為的假定不同，行為政策學的政策評估亦將行為經濟學的觀點整合入傳統的福利經濟學觀點。例如 Weimer (2017; 2018) 即因應行為經濟學調整成本效益分析方法，包括考量因偏好的歧異性、非理性行為、個人自評偏好失真等所導致效益估算的偏誤問題，並呼籲應等同針對推力等措施實施成本效益評估，而不宜理所當然視其為非強制性則無成本。OECD (2017) 的調查也發現實務上已有一些個案實施行為取向的政策評估，其多起自於發現某項政策或措施無法有效達成其原先設定的目標，故而採取以行為觀點設計的評估，實際檢視政策執行的成效。在分析策略上，此階段亦可綜合運用以行為為根據、以行為測試、以行為校準等三種分析策略。

肆、「推力」，如何透過行為政策學推出影響力？

衡諸行為政策學的工具中，當屬推力³ (nudge) 的應用最廣泛，幾乎被視為同義詞，對此許多學者專家 (例如：Oliver, 2013; Loewenstein and Chater, 2017: 26-28; Gopalan and Pirog, 2017: S85) 皆極力澄清：推力只是

³ Nudge 有「手肘」的意思，顯示為當孩子在公共場合不乖時，可以有兩個選擇，一是咆哮或動手叫他安靜下來，另一則是用手肘輕推孩子，請他注意禮貌。

行為經濟學取向公共政策的一個途徑。另在推力所帶動行為經濟學的風行盛潮中，也引發有一些爭議與反思的聲浪。本文嘗試具體界定推力，並釐析當前的爭論與可能的因應。

一、什麼是推力？

推力係植基於行為經濟學所設計的政策干預或措施，促使人們行為的「選擇結構」(choice architecture) 往可預測的方向轉變；其特色在於容易執行且成本低，並非透過禁止、強迫，或明顯改變其經濟動機等方式 (Thaler and Sunstein, 2008; Loewenstein and Chater, 2017)。推力一詞首見於 Thaler 與 Sunstein (2008) 在 2008 年出版的同名專書。該書獲得產學官各界很大迴響，尤其啟發各國政府成立「推力單位」(nudge unit) 的潮流，致力發展以行為經濟學為基礎的措施。英國前首相 Cameron 於 2010 年成立「行為洞察團隊」(BIT)，為第一個成立於中央政府層級的推力單位，請 Thaler 為顧問，專責發展該國政府的推力措施。美國前總統 Obama 也成立社會與「行為科學團隊」(Social and Behavioral Sciences Team, 簡稱 SBST)，具體指示「運用行為科學的觀點提供美國人民更好的服務」(Gopalan and Pirog, 2017: S83)；並雇用 Sunstein 於 2009 至 2012 年擔任預算管理局 (OMB) 下資訊及管制事務辦公室的主任，發展與實施推力措施。其實在此之前 (約自 2000 年起) 即有行為經濟學者提出應用行為經濟學於政策的概念性架構，推力的興盛，主要與當代各國政府普遍面臨的財政壓力有關，此種「以小力，達大利」(little nudge makes big impacts) 的行為科學，可節省政府開支並有效發揮政策成效；此外由於奉行透過提醒而非強制人們做出對自己有利選擇的「自由家長主義」(libertarian paternalism)，也提供當代重視民主與自由的價值下，有效管理國家的方式 (Oliver, 2017)。一般而言，推力須具備以下要件，也可用於檢視某措施是否為推力的判準。下述以 Oliver (2017: 108-127) 所提出的五個推力要件 (ALIBI) 為基礎，再加諸成本考量；須注意並非不在要件內的就是劣質的政策工具或措施，而只表示那不是推力。

(一) 推力須有行為經濟學的基礎

行為科學在政策領域的應用其實行之有年，推力和既有策略的差異之一在於，必須是基於行為經濟學的基礎，而非標準的理性選擇模式所發展出來的（Oliver, 2017: 111）。表 1 政策工具分類的九宮格中，推力僅屬於以行為經濟學為理由與設計的工具類型（細格 I），其餘細格是更廣泛的行為取項政策工具；相較之下，推力可說是純粹的行為經濟學工具。

(二) 推力須是維護自由的（liberty-preserving）

家長主義（paternalism）的政策，係以促進公共福祉為理由干預人們行動，且不提供抉擇的自由與負責的機會。推力發展出的政策哲學則為自由家長主義，以維護自由、反規制為特徵之一，主張鑑於人們行為的不理性，政府有責任也應採取某些制度或物質設計，透過提醒而非強制的方式去「引導」民眾做出對自己更有利的選擇，個人仍可選擇自行其道（Thaler and Sunstein, 2008）。

(三) 推力須主要以內部性（internalities）為標的

自由家長主義的另一個特徵為關注內部性而非外部性，因其仍為家長主義的一種形式，故干預的前提是行為的改變須有益於人們。有關人們行為導致其他人不受害或不利益的部分，即外部成本的問題，已超出個體行動的層次，則為家長主義政策因應的標的（Oliver, 2017: 108-127）。

(四) 推力須植基於自動化（automatic）選擇的決策過程

Kahneman（2011）延續 Keith Stanovich 與 Richard West 的分類法，在《快思慢想》（*Thinking, fast, and slow*）專書中提出大腦運作的「雙系統理論」（dual system theory）：系統一為自動化的（automatic）思考，系統二則是深思熟慮的（deliberative）思考。推力即期透過改變選擇的環境與結構，促使人們深思熟慮的偏好與自動化的決策一致，以不經刻意思考或不明顯的方式去改變行為；傳統經濟學則假定人們完全是深思熟慮的理

性思考 (Thaler, Sunstein, and Balz, 2013: 428-439)。松村真宏 (2018) 邇來提出的「仕掛學」，意指透過有形卻似無形的裝置，喚起人們的注意與反應，作用於程式運算以外的真實世界，即為類似概念。

(五) 推力不採用高額的財務誘因 (financial incentives)

推力針對行為的改變技術，主要係透過改變人們決策環境的選擇結構，聚焦在無意識 (unconscious) 的設計而非控制，並不試圖改變人們的經濟動機。其他行為經濟學的工具可能涉及較大程度的動機 (Gopalan and Pirog, 2017)，而那往往須透過較強制的方式落實，則背離了推力所強調的自由原則 (Oliver, 2017)。

(六) 推力不花費大規模的成本

上述部分推力的觀點或技術，在公私部門可能都既有一些類似的政策方案或措施；相較於過去的作法，推力的另一特點則是花費較少。如同 Thaler 與 Sunstein (2008) 所主張，推力的設計是讓人們可以用最低的成本 (例如一個按鈕，甚至未來可能出現一個念頭或一眨眼的技術) 決定其選擇。

二、推力怎麼做？

基於上述六個要件，推力旨在利用人們不理性的系統性，即行為經濟學所歸結出來的認知或行為偏誤，以改變其行為往對其有利的方向發展，並促進福利。Thaler、Sunstein 與 Balz (2013: 428-439) 臚列出六種最關鍵的推力策略如下，各項策略的第一個英文字母恰構成「nudges」這個單字。其中最受歡迎的是「提供預設選項」，往往能以效率的方式實質改變人們行為 (Sunstein, 2017a; Rice, Hanoch, and Barnes, 2017: 19-20)。

(一) 合適的動機設定 (incentives)

即便行為經濟學多探討傳統經濟學所忽略的因素，但也並非是全然否

定；有關價格與動機，例如基本的供給與需求理論，是經濟學的根本概念，亦應被納入選擇結構的設計中。關鍵在於動機的設定應是因人制宜的，具體可透過四個問題去設計：誰使用？誰選擇？誰支付？誰獲利？此外也須考量可能的動機衝突（incentive conflict）問題，故動機須是顯著的（salience），差異須能確實被注意到，並足以導致動機的發生或改變，且須留意獲利與損失的顯著性可能不同（Thaler, Sunstein, and Balz, 2013: 428-439）。

（二）幫助個人理解其決策結果（understanding mappings: from choice to welfare）

面對複雜的情境，人們往往難以預期其選擇的結果是否正確，Thaler、Sunstein 與 Balz（2013: 428-439）將此種選擇與獲益之間的關係稱為「映射」（mapping）。好的選擇結構能促使人們有能力去映射，並藉此選擇對其有利的選項。關鍵在轉換有關可能結果的資訊，連結於選擇的項目，使個人理解其選擇的結果，進而往期望的方向發展。例如將選項數字化或圖像化，轉換為較容易理解且接近真實的資訊。此外人們通常很難妥善處理從產品到價格的映射，政府可能不易管制業者如何收費，但可管制其揭露資訊的方式，例如規定電信業者明確呈現消費者的消費清單與報表，使其確知消費的情況及可支用的額度；這對電信業者來說花費很少但確實能有效幫助個人，重點在於使人們有能力去做選擇。

（三）提供預設選項（default options）

由於人們有拖延、惰性與損失厭惡等特性，為促使其選擇某個選項，一個有效的方法是直接將其設定為預設值，除非人們主動修改設定，什麼都不做即視為是選擇了那個預設的項目（Johnson and Golstein, 2013: 417-427）。此種選擇的效果可再被強化，例如在不用選擇（opt-out）的選項加註有關選擇這個項目後果的資訊，幫助其理解決策的結果。須注意政府提供預設選項固然有其正當性，尤其當選項複雜或困難時，人們需要一個合理且有感（sensible）的預設狀態，幫助其作出對自己有利的選擇；

但這有時也被視為是某種要求或命令的選擇。一個折衷的解決方法是將內隱的預設選項外顯化，強化個人選擇時的意識。此外，預設選項較適用在簡單的是或否的二分決策，而非較複雜的情境；且由於人們傾向視預設選項為討厭的或較差的選項，而偏好有更好的預設，固可設法多了解人們的習性與想望（Thaler, Sunstein, and Balz, 2013: 428-439）。

（四）給予顯著的回饋（give feedback）

增強人們對某方面偏好的一個最好方法是，當做得好或做錯時，能及時提供顯著的回饋訊息，甚至能在可能發生錯誤之前預先提出警示，例如當車速過快時自動發出提醒訊息。回饋方式除了話語或文字，還可透過很多方式或活動去精進，例如油漆時若重疊刷色，乾了之後新舊刷痕會很明顯且不美觀，有些品牌進而將油漆改良為當重疊刷色時會呈現不同的顏色作為警訊，油漆乾了才轉為原色。惟須注意警示的訊息須合理而實在，以免太多非實質的警告最後反讓大家傾向忽略，產生「放羊的孩子的效應」（boy who cried wolf）（Thaler, Sunstein, and Balz, 2013: 428-439）。

（五）避免可預期的錯誤（expect error）

良好的設計能預期人們可能的犯錯或遺忘等問題，並運用多次呈現的線索或促進方法，降低其犯錯率，進而使要求的行為成為一種習慣。例如人們傾向於在完成主要的任務後，遺忘與前階段有關的事物，即心理學上的「完成後錯誤」（post-completion error）。對此可採用 Norman（1988）所提供的「強制功能」（forcing function）策略，設定為達致某步驟，須先完成另一個步驟，例如在 ATM 領款時，須先取卡才能順利領到錢，以避免忘記取卡的可能錯誤。此外在公衛領域，為確保民眾依規定時間與劑量用藥，也會設計較容易記憶與操作的方式，例如設定每天早上服用 1 顆，使服藥自動化；另針對服用一段時間須暫停服用的藥物，則設計將服用期間劑量剛好裝入一個瓶罐。這些方法除了發揮提醒作用，也有助於將複雜的資訊轉換成容易理解與操作的步驟，進而排除政策執行的可能問題，提升實施的成效（Thaler, Sunstein, and Balz, 2013: 428-439）。

（六）簡化複雜的選項（structure complex choice）

人們會依據可得選項的複雜程度採用不同的策略進行選擇，當選項很少且很明確時，傾向檢視所有的備選方案加以權衡；當選項很多時，則可能採取其他不適當的策略，例如補償（compensatory）策略，即選擇一個優劣條件落差很大的項目。好的選擇結構，應能簡化或再設計複雜的決策情境於心智所能因應的程度。Tversky（1972）即提出「藉面向消除雜訊」（elimination by aspects）的策略，例如以三原色的方式而非文字筆畫排列呈現色彩目錄，使選擇變得較簡單。這在當今電腦與網路科技的發達之下，更容易實踐，例如在網路購物中透過「協同過濾」（collaborative filtering）的方式，推薦消費者其他類似屬性者也偏好的相關商品。

上述六種關鍵的策略，以推力的發源地美國及英國為核心，於今已廣泛被各國政府所借用（OECD, 2017）。有關推力的實務策略迄今仍不斷推陳出新，在美國方面，例如 Thaler 與 Sunstein（2008）於《推力》專書中提出 12 種推力，Sunstein（2016）出版《影響的倫理》（*The ethics of influence: Government in the age of behavioral science*）盤點 34 種在美國常見的推力。英國方面，行為洞察團隊（BIT）的領導人 David Halpern（2015）出版專書《在推力小組內部》（*Inside the nudge unit: How small changes can make a big difference*），及在那之前團隊成員出版的《心智空間報告》（*Mindspace report*）（Dolan et al., 2010）也從英國實施的經驗中歸結出推力運作的原則與建議。綜觀推力在公共政策的應用，已遍及稅收、健康照護、津貼（如退休金等）、慈善捐款、交通安全、犯罪防治、教育、環境保護與能源節約，乃至於發展經濟等，且多數經實驗證實為有效。

三、推力一定正當且有效嗎？

推力作為一種源自行為經濟學所發展的新興政策工具，截至當前雖廣受推崇與討論，卻也無法避免遭受爭議與批判。究針對推力所提出的質疑聲浪，最主要係針對其有效性與倫理議題。依據文獻，解決問題不該期待有萬靈丹的出現，而推力正如同其他類型的政策工具優缺並存，不一定有效亦未必正當。另一方面，有關推力的倫理問題爭議仍未有定論，關鍵應在

於了解問題的導因，並設法避免，使推力的成效能發揮得更好。以下先探討導致推力無效、不正當的原因，並試圖依此建構成功推力的要訣。

（一）推力為何會無效？

事實上当 Thaler 與 Sunstein (2008) 出版《推力》時，便提醒「若認為只靠推力就能解決經濟危機，那未免太天真了」。一個基礎的共識在於，即便許多推力經實驗證明有效，但有時推力確實無法發揮預期的效果 (Executive Office of the President, 2015; Halpern, 2015; Thaler, 2015)；惟事實上本不存在總是有效的政策工具，不宜因此否定推力的價值，其仍提供新的選項，尤應採取行動去幫助人們管理複雜的選擇、抗拒誘惑，並避免被社會影響力誤導 (Thaler and Sunstein, 2008; Sunstein, 2017b)。Sunstein (2017b) 特別撰文探討導致推力無效的原因，歸結出導致推力無效的 5 個主要原因：

1. 對於行為、人們可能反應的理解錯誤

在實施推力之前，若未先驗證推力工具背後的行為假定是否適用於實施標的與情境脈絡，則可能產生無效或非預期的效果。以預設選項為例，美國政策預設男女婚後維持婚前姓氏，但多數女性會因為「先前偏好」(antecedent preferences) 例如社會規範，並考量婚後姓名的更改反而是一種慶祝活動或利益（維持原姓氏較容易被詢問或檢視，反倒是麻煩）而仍選擇冠夫姓。究預設選項通常適用於先前偏好不存在或很弱的情況；畢竟可以輕推孩子吃健康食物，但卻很難消除其對炸薯條的喜好。

2. 資訊的傳遞混淆或複雜

倘若推力策略中所呈現的資訊過於繁雜或容易使人感到混淆，也會限制其影響人們行動的實質成效。例如「揭露的策略」(disclosure) 或教育領域的推力，通常較可能被認為過於抽象而較難產生明確的影響成效。

3. 人們可能抗拒某些推力，或拒絕官方的操弄

這涉及兩個方面，其一為人們可能知覺到受操控而感到生氣或憤怒，但又因惰性或社會壓力而無法拒絕，則政府如何去假定例如預設選項對個人的有利性便有疑慮。其二與利害關係人有關，即當推力涉及第三方的利害關係與影響（尤其當其亦有動機與能力去接觸標的對象時），便可能促

動其實施「反推力」(counternudge)，導致推力失敗。例如美國推出保護消費者被銀行抽取透支費(overdraft fee)方案，預設除非消費者自行設定，否則帳戶無法透支消費；因影響銀行利益，引發銀行復仇的反推力：提供容易操作的同意透支選擇、行銷說服、給予經濟誘因、誤導不選擇透支會吃虧等。

4. 推力可能只有短期效果

推力的刺激可能在一開始有效，其後刺激的顯著性和意義就降低了。預設規則的效果雖相對持久，但仍可能隨時間失效，或其中的心理機制被突破，須隨時留意環境變化，關注適用性並設法達致長效。

5. 一些推力可能有預期效果，但同時產生了補償行為(compensating behavior)，導致整體效果無效

須留意推力的實施可能引發「反彈效應」(rebound effect)，例如受推力吃了健康食物，其他時間又因補償心理吃了更多垃圾食物。致使推力的效果只是一種幻象，徒勞無功。

若推力被證實無效，怎麼辦？Sunstein (2017b: 13-19) 認為這並非壞事，因應的方式端視推力失敗的原因而論，主要有三：其一，若推力的失敗係因自主選擇的結果成功(freedom worked)，則不如接受人們理性選擇的結果，將此視為是一種安全閥，篩選出效果不佳的推力；例如針對保護消費者被銀行抽取透支費(overdraft fee)方案，不接受帳戶無法透支消費預設選項的消費者，有可能是基於需求將透支消費作為一種較方便且低利率的借貸途徑，其行為不改變未必是傷害。其二，若結果顯示推力不夠好，則不如將其視為一種假設檢定的結果，從失敗中學習嘗試並持續試驗，推動其他推力(nudge better)，例如強化推力的易行性，或考量實施脈絡調整適用標的對象的範圍。其三，若推力失敗導因於推力本身的問題(nudge failed)，則仍應避免自主選擇導致的問題，可斟酌兩種因應方式：(1) 實施兩個可作為「反-反推力」(counter-counternudges)的原則：當不確定預設是否適合所有人，可增加預設的彈性，即告訴消費者其可選擇或不選擇，並提供變更選擇的簡易方式，即實施「變更規則」(altering rules)；實施「框架規則」(framing rules)，設定或管理說服人們選擇或不選擇的框架，以避免操弄或傷害。(2) 提供動機、指令與禁令：部分領域確有實

施家長式措施的正當性，此外例如預設規則通常保護作選擇的人，但有時其實第三方才是主要標的，針對污染防治等類政策，較不適用推力。推力的使用多作為補充更為積極的方法，或當其他方法不可行時（例如政治因素）的一種替代方法；倘若推力真不適用，就試試看其他更適合的方法，勿陷入工具選擇的迷思。

針對推力是否有效的相關議題是，推力的成效如何評估？對此 Sunstein (2017b: 22) 則主張推力的效果不能只是從整體來看，一些看似無效的推力，若從特定的區間、脈絡、群體來看其實是有效的。此外，推力成效的評估，重點應在於福利 (welfare)，而非有效性，究推力的重點之一為「知情選擇」(informed choice)，例如警示行動中的可能危機也是一種效用，即使人們不行動也不會衍生問題，反而有助於福利的促進。惟由於推力的行為假定已偏離傳統經濟學，也挑戰了效益評估方法，有關成效評估的理念與方法仍待共識 (Weimer, 2018)。

(二) 推力為何會不正當？

推力的政策哲學植基於自由家長主義，由於仍屬家長主義形式，往往因倫理議題備受質疑，且並非所有選擇結構的改變或預設選項，目的都是讓人們的生活更好或更容易 (Thaler, Sunstein, and Balz, 2013: 428-439)。在私部門，例如廣告行銷、金融服務、出版業等領域，都擅長透過行為科學或選擇結構的改變以極大化其獲利，其中許多對消費者來說無疑是傷害。這給了政府合理的理由運用推力反轉這些操弄以保護消費者。此外人們無可避免得面對選擇的結構，政府也有正當性運用推力的技巧以提供人們更好的服務，使其能有更好的決策，最終增進福利 (Bhargava and Loewenstein, 2015; Oliver, 2017)。問題在於家長主義仍存在某種程度的操弄 (manipulate)，且私部門操弄之下的惡性推力，可能在市場競爭的壓力中自然淘汰掉，公部門則沒有這樣的競爭機制，政府為政治利益等有意操縱人民，將更使人擔憂 (Thaler and Sunstein, 2008; Sunstein, 2016)。以預設選項為例，即被視為是一種要求或命令的選擇，人們可能不想被預設選項左右去選擇某個項目，卻囿於惰性或社會壓力而無法拒絕 (Thaler, Sunstein, and Balz, 2013: 428-439)。

針對倫理的爭議，Thaler 與 Sunstein（2008）的回應主要強調自由家長主義的政策措施只是引導人們做選擇，並未代表其作決定，選擇權仍在於個人。兩人並引用 Camerer 等人（2003）所提出的「不對稱家長制」（asymmetric paternalism），指出政策的設計應要幫助社會上最不具判斷力的人，同時讓最具判斷力的人負擔的成本減至最低；並自詡自由家長制能提供的第三條路，在最棘手的時代民主辯論中突破重圍。惟其也坦承明確的界定仍很難找到，例如 Oliver（2017）主張自由家長主義的原則之一是行為的改變必須有益於人們，但誰能定義對人們的益處？如何確保政治或自利交易（self-dealing）的考量不會對人們造成戕害？仍無定論。

（三）怎麼推才正當且有效？

基於上述針對推力疑慮的探討，顯示推力的實施未必有效或正當，尚須掌握關鍵的作法，綜整文獻主要有三大原則，各原則之下內涵實施要訣，如圖 2。

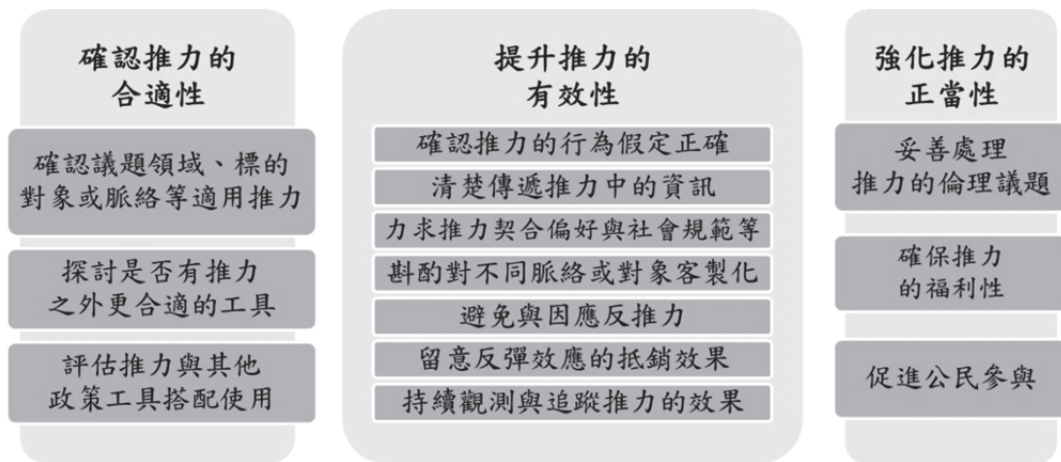


圖 2 推力實施的三大原則與要訣

資料來源：本研究。

1. 確認推力的合適性

回歸到政策工具的設計專業，須考量政策目的、目標與實施的情境，進而對應形成工具的假定、邏輯與資源（Howlett and Fraser, 2018）；且不同的政策工具彼此之間並非互斥，多數時候為相互搭配使用，形成相輔

相成的工具組 (toolkit)，重點在於工具及其目標之間具有一致性，且目標須與工具相容 (Howlett and Rayner, 2013)。一般來說，當個人的偏好差異不大，或很容易評估的情況，推力的成效較佳 (Thaler and Sunstein, 2008)。在實施推力之前，應先確認議題領域、標的對象或脈絡等是否適用推力作為因應，且應更廣泛地思考是否有推力之外更合適的政策工具，並評估推力與其他政策工具的搭配使用。如此方能在一開始先確保推力工具的採用正確無誤。

2. 提升推力的有效性

如前所述，推力失敗的導因可能包括對人們行為反應的機制理解錯誤、資訊傳遞的混淆或複雜、人們基於自主或利益等的抗拒、有短效而無長效、產生補償行為等 (Sunstein, 2017b)。故為提升推力的有效性，須避免落入以上問題，並考量推力實施的對象與脈絡，儘可能客製化並契合其偏好與社會規範。這些要訣的實踐，有賴於專業能力與資訊的掌握，設計或使用推力的人必須有足夠的資訊與能力去判斷怎麼做對被輕推的人最有利 (Thaler and Sunstein, 2008)。

3. 強化推力的正當性

相較於有效性，推力的倫理議題尚難處理，惟仍可能透過積極的態度與作為加以因應。除了堅持推力的福利性原則，即在效果上須對人們有益 (Oliver, 2017)，既已提出強化推力倫理性的一個重要原則是「透明度」，即對民眾公開推力實施的動機、方法與過程，透過監督來設定政府推力的安全閥，限制與指導其運作。惟公開宣示可行嗎？Thaler 與 Sunstein (2008) 認為大致上是可以的，但針對一些潛意識的作法，可能與公開原則衝突，這類手法無法讓人接受，就在於它看不見，也就無法監督；Luc Bovens 則認為倫理課責應不要求政府須解釋其所實施的措施，尤其當完全的透明將可能限制措施的有效性時，重點在於人們有能力針對該措施進行辨別與判斷 (House of Lords, 2011)。與此賦能議題相關的，是公民的賦權與參與。Peter John (2018) 新出版有關推力與行為政策學的專書中，即提出公民參與的概念，一方面使民眾對實施在其身上的推力設計與運作有更多了解，另一方面也更強化推力措施的回應性 (responsiveness)，涵容民意之後提升為更高層次的推力 (nudge plus)。

伍、結語：行為政策學只是一時之熱？

究行為取向的政策研究由來已久，近十年由於行為經濟學開始被大量應用於公共政策領域，催生了行為政策學，成為正式被公認的領域。本文最主要的目的，即在針對這個方興未艾的新興領域進行探究，嘗試建構其體系化的內涵，並強化運用上的操作化。站在前人的肩膀上，我們發現行為政策學的領域內涵正逐漸成形與壯大，雖尚未完全體系化，但已能形成可操作的概念框架與方法，且在實務上不斷累積經驗與成效。本文也具體界定了行為政策學的工具之一：推力的概念、實質內涵與操作上的原則與要訣，即便在倫理議題上仍難完全排除爭議，但不可否認其在政策理論建構與實務上的貢獻。行為政策學不僅帶動公共政策領域中行為觀點（behavioural insights）的再興，貫穿整個政策流程，更強化了以人們心理與行為機制為基礎的政策研究與設計，及實驗等嚴謹方法的運用，豐富並周延了政策領域在窺探這個世界的視角。

幾乎社會科學的全部領域都正在被「行為學化」，行為政策學作為一方迅速萌芽但相對較新的公共政策分析途徑（Oliver, 2017），只會是一時之熱嗎？回顧賽局理論在初起之時，也曾引發熱議與不看好的聲浪，當時的一些評論者以為其只會曇花一現，而如今該理論不僅穩定發展且仍在領域中佔有一席之地。OECD（2015: 7）曾高度評價行為政策學，認為不能再將其視為只是稍縱即逝的潮流，而已是公共政策領域中實質的趨勢。鑒於行為政策學在理論與實務上具備實質與開創性，我們也相信行為政策學確有機會能發展成為政策研究領域中一個重要的分支。甚且由於行為科學的現代型態是腦科學與遺傳學，未來甚至可能進一步趨向「腦科學化」，結合腦神經科學的應用與發展（汪丁丁，2017）。

展望行為政策學的未來，本文謹總結並研提三點在發展上的建議：其一，期待行為政策學能賡續完成體系化的工程，並與行為經濟學之外其他領域的行為科學取得連結與應用，使其實質內涵能更臻成熟；其二，除了

政策設計與工具，行為政策學應能更廣泛應用在政策流程中的其他環節，例如政策評估，使其應用範疇更為完整；最後，這套西方國家所發展出來的理論與實務經驗，是否適用於其他國家的脈絡？仍是探究中的課題。目前已有一些學者指出行為政策學在中國大陸應用上的限制，發現可能主要導因於體制的適用性（趙駿，2011；汪丁丁，2017）。至於在臺灣，過去既有探討心理學在社會與產業脈絡下的各種可能應用方向，例如汪曼穎、葉怡玉、黃榮村（2013）的文章討論認知心理學於硬體系統、介面設計、產品開發、錯誤診斷與人為疏失、人員甄選、環境系統的應用潛能。針對行為政策學的應用研究，目前在公共衛生、商務及法學等領域發展較多，研究結果則多顯示推力乃至於行為政策學在本土脈絡實施的可行性。例如劉汗曦（2009）的研究發現藉由「推力」中「預設值」（default）的設計，可解套對於電子病歷自主控制機制的疑慮與爭論；陳怡璇（2012）研究運用脈絡地圖於說服科技的互動設計，結果顯示確有助於促進健康的飲食習慣；吳宓穎（2017）發現應用本於行為經濟學的機器人投資顧問服務平臺，可有效改善投資人的決策；陳敦源、賴怡樺（2018）的研究證實基於行為經濟學原理設計的衛教單，能有效促發醫院病患參與大腸癌篩檢的決定與行為。行為政策學在臺灣的研究與應用方興未艾，期望未來能有更多實務與經驗研究投入，提供更為本土的觀點與循證的建議。

參考文獻

一、中文部分

- 吳宓穎，2017，《機器人投資顧問法治之建構—以行為經濟學為觀點》，臺灣大學科際整合法律學研究所碩士論文。
- 汪丁丁，2017，《行為社會科學基本問題》，上海：上海人民出版社。
- 汪曼穎、葉怡玉、黃榮村，2013，〈臺灣認知心理學的應用：從認知研究到科技脈絡裡的人性化設計〉，《中華心理學刊》，55（3）：381-404。
- 松村真宏，2018，《仕掛學：使人躍躍欲試、一舉兩得的好設計》，臺北市：遠流。
- 常鑫、殷紅海，2003，〈Daniel Kahneman 與行為經濟學〉，《心理科學進展》，11（3）：256-261。
- 陳怡璇，2012，《運用脈絡地圖於說服科技之互動設計：以促進健康飲食習慣為例》，臺中科技大學說媒體設計系碩士論文。
- 陳恭平，2009，〈人非聖賢：簡介行為經濟學〉，《人文與社會科學簡訊》，10（4）：16-28。
- 陳敦源、賴怡樺，2018，〈提升我國大腸癌篩檢率之推力策略研析〉，國民健康署委託研究計畫（107A107015）。
- 趙駿，2011，〈行為法經濟學在中國的挑戰與機遇〉，《浙江學刊》，5：176-181。
- 劉汗曦，2009，《由病人資訊隱私權觀點論我國全民電子病歷政策》，國立政治大學法律學研究所碩士論文。
- 薛求知、黃佩蓉、魯直、張曉蓉，2005，《行為經濟學：理論與應用》，臺北市：智勝文化。
- 謝明瑞，2007，〈行為經濟學理論的探討〉，《商學學報》，15：1-46。
- 羅清俊，2015，《公共政策：現象觀察與實務操作》，臺北市：揚智。

二、英文部分

- Akerlof, G. A. 1976. "The Economics of Caste and of the Rat Race and Other Woeful Tales." *Quarterly Journal of Economics*, XC: 599-617.
- Akerlof, G. A., and R. E. Kranton. 2000. "Economics and Identity." *Quarterly Journal of Economics*, CVX(3): 715-753.
- Akerlof, G. A., and R. E. Kranton. 2001. *Identity Economics: How Our Identities Shape Our Work, Wages, and Well-Being*. Princeton: Princeton University Press.

- Akerlof, G. A., and R. J. Shiller. 2009. *Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*. Princeton, NJ, US: Princeton University Press.
- Akerlof, G. A., and R. J. Shiller. 2015. *Phishing for Phools: The Economics of Manipulation and Deception*. Princeton, NJ, US: Princeton University Press.
- Ambrosi, G. M. 2003. *Keynes, Pigou and Cambridge Keynesians: Authenticity and Analytical Perspective in the Keynes–Classics Debate*. UK: Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Becker, G. S. 1976. *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bhargava, S., and G. Loewenstein. 2015. “Behavioral Economics and Public Policy 102: Beyond Nudging.” *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 105(5): 396-401.
- Camerer, C. F., S. Issacharoff, G. Loewenstein, T. O’Donoghue, and M. Rabin. 2003. “Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for ‘Asymmetric Paternalism’.” *University of Pennsylvania Law Review*, 151(2003): 1211-54.
- Congdon, W. J. 2013. “Psychology and Economic Policy.” In E. Shafir ed., *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 465-474.
- Dolan, P., M. Hallsworth, D. Halpern, D. King, and I. Vlaev. 2010. *MINDSPACE: Influencing Behaviour for Public Policy*. London: Institute of Government.
- Executive Office of the President, National Science and Technology Council. 2015. *Social and Behavioral Sciences Team 2015 Annual Report*. from <https://sbst.gov/download/2015%20SBST%20Annual%20Report.pdf>. Retrieved May 1, 2018.
- Gopalan, M., and M. A. Pirog. 2017. “Applying Behavioral Insights in Policy Analysis: Recent Trends in the United States.” *Policy Studies Journal*, 45(S1): S82-S113.
- Halpern, D. 2015. *Inside the Nudge Unit: How Small Changes Can Make a Big Difference*. London, United Kingdom: WH Allen.
- House of Lords. 2011. *Behaviour Change*. London: The Stationery Office.
- Howlett, M., and J. Rayner. 2013. “Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design.” *Politics and Governance*, 1(2): 170-182.
- Howlett, M., and S. Fraser. 2018. “Matching Policy Tools and Their Targets: Beyond Nudges and Utility Maximization in Policy Design.” *Policy & Politics*, 46(1): 101-124.
- James, O., S. R. Jilke, and Van Ryzin. 2017. *Experiments in Public Management Research: Challenges and Contributions Paperback*. Cambridge: Cambridge University Press.
- John, P. 2018. *Assessing Behavioural Public Policy: New Horizons in Public Policy Series*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

- Johnson, E. J., and D. G. Golstein. 2013. "Decisions by Default." In E. Shafir ed., *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 417-427.
- Kahneman, D. 2011. *Thinking, Fast and Slow*. London: Allen Lane.
- Kahneman, D., and A. Tversky. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica*, 47(2): 263-91.
- Keynes, J. M. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan & Co.
- Leibenstein, H. 1966. "Allocative Efficiency vs. X-Efficiency." *American Economic Review*, 56(3): 392-415.
- Loewenstein, G., and N. Chater. 2017. "Putting Nudges in Perspective." *Behavioral Public Policy*, 1(1): 26-53.
- Lourenco, J. S., E. Ciriolo, S. R. Almeida, and X. Troussard. 2016. *Behavioural Insights Applied to Policy*. Brussels: Joint Research Centre.
- Mises, L. von. 1949. *Human Action: A Treatise on Economics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Norman, D. A. 1988. *The Design of Everyday Things*. New York: Doubleday.
- OECD. 2015. *Behavioural Insights and New Approaches to Policy Design: The Views from the Field*. from <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-summary-report-2015.pdf>. Retrieved May 1, 2018.
- OECD. 2017. *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*. from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>. Retrieved May 1, 2018.
- Oliver, A. 2013. *Behavioural Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oliver, A. 2017. *The Origins of Behavioural Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pottenger, M., and A. Martin. 2014. "Insights into Behavioural Public Policy." from http://bespoke-production.s3.amazonaws.com/msog/assets/57/a90860db6a11e598e6ffb0dfa6cc94/MSG_Behavioural_Public_Policy_6-14.pdf. Retrieved May 2, 2018.
- Purnell, J. Q., T. Thompson, M. W. Kreuter, and T. D. McBride. 2015. "Behavioral Economics: 'Nudging' Underserved Populations to Be Screened for Cancer." *Public Health Research, Practice, and Policy*, 12(6): 1-9.
- Rice, T., Y. Hanoch, and A. J. Barnes. 2017. "A Brief Overview of Behavioral Economics." In Y. Hanoch, A. J. Barnes, and T. Rice eds., *Behavioral Economics and Healthy Behaviors: Key Concepts and Current Research*. New York: Routledge, 12-27.
- Riedl, A. 2010. "Behavioral and Experimental Economics Do Inform Public Policy." *Public Finance Analysis*, 66(1): 65-95.

- Samuelson, W., and R. Zeckhauser. 1988. "Status Quo Bias in Decision Making." *Journal of Risk and Uncertainty*, 1: 7-59.
- Simon, H. A. 1955. "A Behavioral Model of Rational Choice." *Quarterly Journal of Economics*, 69(1): 99-118.
- Simon, H. A. 1957. *Models of Man: Social and Rational*. Oxford, UK: Wiley.
- Sunstein, C. R. 2016. *The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sunstein, C. R. 2017a. "Default Rules Are Better Than Active Choosing (Often)." *Trends in Cognitive Sciences*, 21(8): 600-606.
- Sunstein, C. R. 2017b. "Nudges That Fail." *Behavioral Public Policy*, 1(1): 4-25.
- Thaler, R. H. 1980a. "Toward a Positive Theory of Consumer Choice." *Journal of Economic Behavior and Organization*, 1(1): 39-60.
- Thaler, R. H. 1980b. "Does the Stock Market Overreact?" *The Journal of Finance*, 40(3): 793-805.
- Thaler, R. H. 1994. *The Winner's Curse: Paradoxes and Anomalies of Economic Life*. New York: The Free Press.
- Thaler, R. H. 2015. *Misbehaving: The Making of Behavioural Economics*. New York, NY: W. W. Norton & Company.
- Thaler, R. H. 2016. "Behavioral Economics: Past, Present and Future." *American Economic Review*, 106(7): 1577-1600.
- Thaler, R. H., and C. Sunstein. 2008. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Thaler, R. H., C. R. Sunstein, and J. P. Balz. 2013. "Choice Architecture." In E. Shafir ed., *The Behavioral Foundations of Public Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 428-439.
- Tversky, A. 1972. "Elimination by Aspects: A Theory of Choice." *Psychological Review*, 79(4): 281-299.
- Tversky, A., and D. Kahneman. 1974. "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases." *Science*, 185 (4157): 1124-1131.
- Veblen, T. 1899. *The Theory of the Leisure Class*. New York: Penguin Books.
- Weimer, D. L. 2017. *Behavioral Economics for Cost-Benefit Analysis: Benefit Validity When Sovereign Consumers Seem to Make Mistakes*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.

Weimer, D. L. 2018. “When are Nudges Desirable? Benefit Validity When Preferences Aren’t Consistently Revealed.” Paper presented at the Public Administration Review (PAR) Symposium on behavioral approaches to bureaucratic red tape and administrative burden, May 23-24, Washington, DC.

The Direction of Behavioralism in Public Policy Research: A Review on “Nudge” as a Policy Tool

Yi-Hua Lai* Shoei-Po Lin** Don-Yun Chen***

Abstract

Behavioral economics -arose in the 1990's- criticized the assumptions of rational self-interest in traditional economics and led the economic research to transfer its focus to human behaviors. Those findings have been applied more and more to the field of public policies for decades and facilitated the domain of behavioral public policy. However, it is found that the concepts and findings in the field are too messy and confused due to its rapid development. This study aims to clarify the theories and applications of behavioral public policy, with a focus on the core concept “nudge”. Through the literature review, we try to answer several key questions: Is behavioral public policy a new or an old idea? Where does behavioral public policy come from? What is behavioral public policy? How to nudge? Does nudge always work and valid? Will behavioral public policy just be a temporary fashion? Findings indicate that behavioral public policy integrates traditional behavioral approach and new elements of behavioral economics, and focuses on interdisciplinary aspects and experiments methods. It can be applied to test, design and adjust public policy. The field has been booming in

* Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University.
E-mail: evalai920@gmail.com.

** Emeritus Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.
E-mail: lisa@ntu.edu.tw.

*** Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.
E-mail: donc@nccu.edu.tw.

the West, while still in the initial stage in Taiwan comparatively. Nudges can be used to change target behaviors effectively. There are five components and six common strategies of nudges. Nudges might be ethically controversial or ineffective, while the key is the adaptiveness to policy problems. This study can contribute to the clarification of behavioral public policy, and benefit to better understanding and application.

Key Words: public policy, behavioral science, behavioral economics, behavioral public policy, nudge

