

《助推》合著者卡斯·桑斯坦倾力奉献

简化



政府的未来

[美] 卡斯·桑斯坦 (Cass R. Sunstein) ◎著
陈丽芳◎译

SIMPLER 
The Future of Government



中信出版社·CHINA CITIC PRESS

SIMPLER
The Future of Government

简化 政府的未来

[美] 卡斯·桑斯坦 (Cass R. Sunstein) ◎著
陈丽芳◎译

图书在版编目 (CIP) 数据

简化: 政府的未来 / (美) 桑斯坦著; 陈丽芳译. —北京: 中信出版社, 2015.2

书名原文: *Simpler: The Future of Government*

ISBN 978-7-5086-4952-8

I. 简… II. ①桑… ②陈… III. 国家机构-行政管理-研究 IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第 268880 号

Simpler: The Future of Government

Copyright © 2013 by Cass R. Sunstein

Simplified Chinese translation edition © 2015 by China CITIC Press

ALL RIGHTS RESERVED

本书仅限在中国大陆地区出版发行

简化: 政府的未来

著 者: [美] 卡斯·桑斯坦

译 者: 陈丽芳

策划推广: 中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者: 三河市西华印务有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 18 字 数: 218 千字

版 次: 2015 年 2 月第 1 版

印 次: 2015 年 2 月第 1 次印刷

京权图字: 01-2013-3212

广告经营许可证: 京朝工商广字第 8087 号

书 号: ISBN 978-7-5086-4952-8 / D · 296

定 价: 45.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

服务热线: 010-84849555 服务传真: 010-84849000

投稿邮箱: author@citicpub.com

以相关性、可行性和与监管目标一致为前提，在法律允许的范围
内，所有政府机构都必须考虑并确定能减少民众负担、保证办事方式
灵活、提高公众自主选择权的监管方法，提升为公众服务的能力。这
些监管办法包括警告、适当的默认处理机制、信息披露要求以及合理
公开信息等，以保障民众的知情权。

——第 13563 号总统令，《提升政府规定和监管审查工作的成效》

球探们一再强调：“这家伙体能不错！这个队员的身体素质是最
棒的！”每当听到有人这样说时，比利就会说：“我们这儿可不卖牛仔
裤，光有型有什么用！”就这样，哪怕这个球员集万千宠爱于一身，
比利也有可能把他从种子选手名单中剔除！

——迈克尔·刘易斯，《点球成金》

谨以此书献给萨曼莎·鲍尔（**Samantha Power**）和理查德·泰勒（**Richard Thaler**）。

化繁为简

化繁为简从来就是一个大有文章的主题。本书主要阐述了如何简化政府，去除不必要的繁文缛节，提高政府工作效率，建设有利于国家、方便民生的方法。以最先进的计算机和平板电脑为例，我们在 10 年前根本无法想象这类设备的应用程序的复杂程度。但在用户看来，计算机的界面非常友好、应用简单、信手拈来，我们根本不需要用户指南，仅凭自己已经掌握的简单操作方法就能够轻松使用。政府的运行也应该如此。

我之所以说这番话，不是认为政府的规模应该变小。我认定在某些领域里，浓缩即是精华，有时候是越小越好。政府机构应该被简化，但本书讨论的并不是“政府可否被取代”这样的问题。要简化政府，首先政府得存在。而“用户友好”这一类词并不代表用户应该变得更加友好，产品应用需要化繁为简，这样才能增强用户的满意度，因为用户很难接受纷繁琐碎、杂乱无章的事物。诚然，有些事情简化不了。

但对于政府的未来，简化则是大势所趋。无论现有政府的机构规模如何，冗余必然存在。要理解我何以得出这些结论，并了解当前简化政府的过程以及政府未来的发展方向，就必须从回顾过去开始。

2008 年，我和妻子萨曼莎·鲍尔第一次约会。确切地说，那个时候我们还没有谈恋爱。当时，她曾试探性地问我：“如果你可以自由选择世界上所有的职业，除了法律教授外，你还愿意做什么？”后来我才知道，她期望听到的答案是加盟东大街乐队或与歌手布鲁斯·斯普林斯廷同台献艺，再不然在波士顿红袜队当游击手也行。没想到我在沉思片刻后，却用最憧憬而期待的表情对她说：“进入白宫信息与监察事务办公室（OIRA）。”

她后来又问：“这是个什么部门？”其语气有几分不屑。看到我如此认真，她才煞有介事地好奇起来。不过这个问题也不算太无聊，毕竟我和她因此有了第二次见面的机会。

白宫信息与监察事务办公室位于华盛顿，是一个对白宫颇有影响力的部门，规模不大，但作用不小，其简称就是 OIRA，英语全称是“White House Office of Information and Regulatory Affairs”。它是按照《缩减文书工作法案》的规定成立的。这个法令确有其事，我可没瞎掰。《缩减文书工作法案》规定未经白宫信息与监察事务办公室的允许，禁止美国联邦政府的任何机构从民众身上收集信息，也不得要求民众填写任何表格。1981 年，罗纳德·里根总统授权白宫信息与监察事务办公室监管联邦立法过程，这可是一项具有划时代意义的举措。里根总统还以总统令的形式发布了一项颇具争议的重大法令，即“仅当政府的监管行动对社会的潜在利益大于潜在损失时，才准予执行”。里根总统还指定白宫信息与监察事务办公室负责监督这一法令的执行。

那一年，我还是美国司法部的一名年轻律师。机缘巧合，我有幸

参与了确立白宫信息与监察事务办公室职能合法化的工作，我甚至有机会参与所有颇具成效的重大规定的拟定过程。我能领导白宫信息与监察事务办公室的工作，可以说圆了我将近 30 年的梦想。

2009~2012 年，我担任白宫信息与监察事务办公室的负责人。因为身居这一要职，我辅助监督联邦政府各大机构颁布了近 2 000 条规定。在奥巴马总统的领导下，我提出了简化政府管理工作的建议，包括法规用语凝练直白，减少繁文缛节，化繁为简，减少颁布成本高、意义不大的规章制度等。我主张按照行为经济学的原理，以简单、低成本、追求自由的方式，“循循善诱”地实现政府对人民的承诺，促进储蓄，提升人民的生活水平，延长人民的寿命。遵照奥巴马总统的指示，我提出要以成本和收益为导向，努力确保政府工作规范，一切从事实和证据出发，而不是凭借直觉、传闻、教条，或者按照少数权贵的意志办事。

本书描述了我担任白宫信息与监察事务办公室负责人期间美国政府发生的变革。我提出的诸多简化政府规定的建议和举措，其中一些得以实施，一些即将出台，还有一些有望在遥远的未来实现。正如大家看到的，这些举措不仅在全球很多国家的政府贯彻实施，还在无数私人组织中开展，包括大大小小的公司。在个人生活中，我们也不可避免地使用这些方法。所有人都可以从化繁为简的原则和行动中受益。

为美国法治保驾护航

白宫信息与监察事务办公室负责人常被人称为美国的“法治沙皇”。这绝对是言过其实。美国总统负责治理美国，美国也不可能有“沙皇”，但是这种说法足以明确这个部门的影响力和工作范围。白宫

信息与监察事务办公室是美国法治的保驾护航者。

该办公室负责监督有关空气清洁和水资源、食品安全、金融稳定、国民安全、医疗保健、能源、农业、工作场所安全、性别和种族歧视、高速公路安全、移民、教育、犯罪、残疾人权利等方面的联邦法规。没有白宫信息与监察事务办公室的批准，美国任何内阁部门，包括交通部、财政部、国务院和美国环境保护署都不得颁发任何重要的指令和规定。这已经成了不成文的规定。

当然，白宫信息与监察事务办公室也并非独挑大梁、自成一体的机构，其负责人直接为美国总统效力。总统行政办公室内有很多重要人物有权对政府的规定提出自己的看法。例如，白宫信息与监察事务办公室凡事都要征得管理和预算办公室主任的同意，这位主任内阁成员的工作重心通常是预算，但对政府规定的拟定也有发言权。此外，美国国家经济委员会和美国国内政策委员会的主席也有权监督联邦政府的规定，这两个机构在美国白宫西翼均设有办公室，它们的立场也很重要。

对于科学问题，科学技术政策办公室主任的看法具有核心作用。美国总统经济顾问委员会针对经济问题拥有权威的专家见解，在联邦政府制定规定的过程中发挥着不可替代的作用。副总统办公室常肩负着补充重大信息的信息。白宫办公厅主任负责白宫的日常事务管理。无论美国总统是谁，办公厅主任的人选至关重要，因为这个人要效忠总统、保证总统工作的有序开展。白宫信息与监察事务办公室隶属于总统行政办公室，不是自由的个体组织，而总统是白宫所有部门当仁不让的领袖。

然而，白宫信息与监察事务办公室有权推迟或者叫停政府规定，甚至对总统内阁成员有否决权。这表明其负责人在政府制定规定的过

程中举足轻重。比如，白宫信息与监察事务办公室认定有更理想的高速公路事故的救助方式，只要这种方式更人性化、更高效、更简单，且与当前所用方式不同，哪怕不能确定其成效，白宫信息与监察事务办公室也有机会和交通部合作一起探讨是否应采纳新的做法。若白宫信息与监察事务办公室认定某条涉及清洁水资源的规定不能实施，那么这条规定就有可能胎死腹中。我担任白宫信息与监察事务办公室负责人若干年后，曾有一位美国总统内阁成员来到我的办公室向顾问诉苦：“我是给卡斯·桑斯坦打工的。”虽说这只是句玩笑话，但也足以说明白宫信息与监察事务办公室的地位。

白宫信息与监察事务办公室在制定总统工作日程的过程中扮演着重要的角色。在获得总统和其他高层官员的支持后，这个部门有能力影响美国政府的发展方向。白宫信息与监察事务办公室可以否决复杂、经济负担重的政府指令，也可以大力提倡和推动某些指令的实施。它还可以通过鼓励政府机构保护中小企业，让它们无须受制于某些耗时耗力的规定。该部门可以出台新的规定以保护人权和食品安全，避免性侵犯，大幅度提高汽车燃料的经济性。它还可以支持政府预防恐怖袭击的行动，要求政府机构废除或者减少过时或者代价巨大的行政规定，采取措施避免司机分心驾驶，禁止人们歧视性取向不同常人的，推进电子化医疗归档的实施，降低成本，帮助医院拯救更多的生命。白宫信息与监察事务办公室在多个方面均能施加其独特的影响力，帮助相关机构拯救生命、改善生活。

我和奥巴马总统相识于1991年，当时他刚开始在芝加哥大学法学院教书，20多年来，芝加哥大学法学院一直是我的职业的大本营。大约在1990年左右，芝加哥大学的一位朋友兼同事跟我谈及一位血气方刚、言辞犀利的年轻人，此人当时正担任《哈佛法律评论》的编辑。

我对当时的谈话记忆犹新，大概是因为奥巴马这个名字很特别的缘故。这位朋友认为芝加哥大学法学院缺乏奥巴马这样的人才。于是，我和奥巴马就成了同事，之后又成了朋友。从那以后，幸运之神眷顾了我，否则我也不可能在白宫信息与监察事务办公室从事我梦寐以求的事业。

监管魔球

对待政府监管问题，有些政府官员往往会关心哪些群体支持或者反对某项政策提议，哪些群体对公共政策满意，哪些人对政府不满，某些可行的监管措施能否取悦民众而不是得罪民众。这些问题本身很重要，政府官员需要寻找这些问题的答案，但是这些问题却并非核心问题。我的手下偶尔会提及利益群体的观点和立场，我给出的回应是（希望我的回答到位，还不失幽默感）：“都想些什么呢？能别那么俗气吗？”

作为白宫信息与监察事务办公室的主管，我主张重点回答下列问题：提出的管理规定可能产生怎样的后果？我们对其的了解程度如何？这些管理规定对民众产生了怎样的影响？涉及的成本和回报分别有多少？政府采取怎样的措施才能摆脱一切按照直觉或者预期行事的方式？现行的政府规定对美国民众产生了怎样的影响？有哪些管理规定是真正为人民服务的？我们如何才能化繁为简，提高工作效率？

要回答这些问题，需要有科学的方法。联邦政府内外各领域的专家也是不可或缺的。为了确定政府管理规定的影响，经济学家起到了核心的作用。社会科学多个领域的前沿发展和先进理念也为我们研究如何简化政府提供了有益的见解，包括行为经济学等。我们关注的并非标准的经济学理论所虚拟的人们的行为，而是实实在在的行为。我

们努力将这些领域的最新发现融入政府的决策过程中。前方的道路还很漫长，我们在探索之路上将大有作为。

显然，这方面的研究需要更多的实证基础，这也正常。人们需要务实、理智的政府。一如大家喜欢天气晴好多过寒风凛冽的日子。看看《点球成金》这本畅销书（后被改编成电影并获得奥斯卡奖提名）中描述的比利·比恩和他那位沉迷于统计数据的助理保罗·德波戴斯塔的故事。他们二人将奥克兰运动家队打造成为一流的棒球队。这两位举世闻名的人物在短短的几年时间里，迅速改写了美国棒球队的历史。他们用实实在在的数据说话，大胆开拓、突破常规，不再靠惯例进行决策的判断。

“这家伙是个运动员，比利，是个可造之才。”一个老球探说。

“他击球不行。”比利说。

“击球还行吧！”老球探说。

“还行？那怎么球飞过来的时候，他傻愣愣的？”比利反唇相讥道。

“他还算是个球手吧！”老球探说。

“擅长击球吗？”比利问。

“击球还行。”老球探有些犹豫不决。

保罗看了这个球手大学时期的棒球比赛记录，他显然缺乏一些闪光的成绩。

“我就问一个问题”，比利说，“他要是擅长击球，怎么就拿不出更好的击球成绩呢？”

球探们一再强调：“这家伙体能不错！这个队员的身体素质是最棒的！”每当听到有人这样说时，比利就会说：“我们这儿可不

卖牛仔裤，光有型有什么用！”就这样，哪怕这个球员集万千宠爱于一身，比利也有可能把他从种子选手名单中剔除！

人们对待政府监管的态度和做法与很多古板的棒球球探的思维方式 and 做法类似。比利·比恩接手棒球队之后，一切都变得不同。球探看重的是球员是不是这块料，有没有过硬的身体素质。

就政府管理工作而言，有些言论常不绝于耳。“公众非常担心！民意调查显示绝大多数人希望对空气污染问题采取保护措施！业内观点非常激进！环境保护主义者可能会失去理智！某位高权重的参议员对此很不安！如果发生意外，赔了钱让人永远翻不了身啊！”我在政府工作，每个星期都会听到有人这样说。

这些提法完全没有说到点子上。要知道政府管理的关键是要明确政府出台的政策和规定对应的目标是什么。实际上，政府的作用是寻找更好的定位管理规定目标以及实现的方法。政府都要向比利·比恩和保罗·德波戴斯塔学习，敢于挑战传统，在出台管理规定前预测其作用，在事后进行验证。同时，要适时让一些高调出台但收效甚微的规定退出历史舞台。

政府的工作不是摆花架子。

监管魔球：有所为，有所不为

2009~2012 年，美国政府出台了很多新规定。众所周知，很多规定拯救人民于水火之中，省时省力。(不得不说，很多规定本身非常复杂。)还有一些可能受某些影响力巨大的组织的青睐，颁布的指令难见天日。政府出台了新的规定，并修正、简化甚至取消了一些现行的规定。

我们坚持对成本和收益进行全面分析，并且已发布了具有历史意义的规定来提高汽车和卡车燃料的经济性，帮助消费者节省了数百亿美元，提升了能源安全，大大净化了空气。（虽然这些好处并非我们出台这个政策的初衷，但它为人们创造的收益无疑是巨大的。）我们采取的提升高速公路安全的措施绝无仅有，打击分心驾驶的力度也是空前的。我们出台了规定，允许艾滋病病毒携带者进入美国。我们针对飞机乘客颁布了很多新的保障措施，禁止航空公司的航班延时超过3个小时，并要求各大航空公司公布隐性收费项目，对航空公司超额预订的现象征收更高的罚金；还规定若出现两小时的停机坪延误，航空公司需要为乘客提供食物和水。

我们大大提升了冰箱、洗碗机、洗衣机和其他家用电器的能源效率。我们给电厂设定了严格的空气污染控制指标，每年拯救了数万人的生命。我们采取了一系列措施来提升学生的营养状况，以减少儿童肥胖症的发生。我们还增加了烟草税，要求厂家在香烟的包装盒上增加健康警告图示。我们还严厉打击针对残障人士、性别、性取向的歧视现象。

在实施这些措施时，我们拒绝发布有利于进步团体大力提倡的多项规定，因为实施这些规定没有充分的根据，尤其在经济萧条的时期，这些规定很不实惠。诚然，奥巴马总统第一届政府发布的规定要远远少于里根、乔治·H·W·布什、克林顿和乔治·W·布什等多位总统领导的政府发布的规定。我们仔细检查了各届政府发布的规定的数量和成本，我们不再执行前几任总统的规定，主要是为了减轻政府的负担，确保有效地简化政府工作，杜绝不必要的麻烦。奥巴马总统曾亲口告诉美国环境保护署，他本人不支持也无法批准减少臭氧排放空气污染治理的规定。虽然这个决策饱受非议，但无疑是

完全正确的。

只要法律允许，我们仍会坚持全面分析政策的收益和成本。我们关注的是经济发展，力图创造就业机会，我们的主要目标是保证政府政策的出台不会影响这两个目标的实现。我们意识到某些规定需要私有经济领域承担很高的成本，并非只有少数不起眼的“企业”在为这些成本埋单。消费者也可能要承担这些高昂的成本，即商品或者服务的价格往往更高，而这一现象对于那些没有多少可支配收入的人来说无疑是雪上加霜。工人也有可能受到伤害，如薪资缩水、工作时间缩短，甚至连工作都保不住。而大型企业若要承担政府规定的高昂成本，受到负面影响的人就更多了。小型企业创造的就业机会很多，但它们却面对着巨大的监管压力。这样一来，无论是经济形势，还是民众本身，都免不了为此吃尽苦头。

我们不仅对出台理想的政府规定感兴趣，也很关注放松管制。从今往后，放松管制将是政府工作的重点。这也应该是新时代政府的一大特点，也是监管魔球发挥作用的关键。为此，我们启动了一项具有历史意义的“政府管理回顾工作”，旨在通过调查所有有案可查的政府规定，明确需要精简、简化甚至取缔的工作流程。这类回顾工作已经帮助我们减少了大量成本高、收益低的规定和要求，也因此节省了几十亿美元，缩减了数百万小时烦琐的文书写作时间。我希望在不远的将来，这方面的工作能取得更大的进步，这方面的统计数据也必然延续上升的趋势。

实际上，对当前存在的规定进行“回顾性分析”，旨在明确哪些做法可行，哪些不可行，已经成了美国政府常规工作的一部分。美国政府采取这一举措，引起了世界各国的关注，这可以说是自里根总统30多年前首创白宫信息与监察事务办公室以来，美国政府在监管政

策领域取得的最重要的创新，也是简化政府的核心特征。

不管未来谁将入主白宫担任美国领袖，政府这样的转型必然存在，主要是因为这样的变化不带有任何政治倾向。要知道，有很多政府管理制度逼着民众选择自己的政治立场，而定期开展回顾性分析的政策则不会。无论你是民主党还是共和党，是自由派还是保守派，是左翼分子还是右翼分子，针对成本和收益进行慎重分析都是必要的，对现有的政府规定进行审定将一直是政府工作的一部分。

政府监管模式的转型将会一直持续。为了简化政府工作，保证人民的安全和健康，促进经济发展，我们需要不断深入探索。

助推和选择架构

我已经提出，助推是监管的一种重要手段。多年来，我曾和好友兼同事——堪称“点子先生”的经济学家理查德·泰勒多次探讨过这个问题。助推的方法很多，无强制性质，人们有自主选择权。在助推的机制下，人们的身心更健康，还能创造出更多财富，让自己的生活更幸福。比如，政府规定汽车公司要公开新款汽车的燃料经济性、开展反对开车发信息刷推特的教育活动、鼓励用人单位为雇员办理储蓄计划等。助推措施堪称精简的典范，易操作、得人心。泰勒的格言就是“助推让一切更简单”。

崇尚助推的人意识到了自主选择的重要意义，这也体现了自由市场的规律，体现了人们对个人自由的尊重。助推让人们有自主决策的空间。同时，助推的做法承认民众也有犯错的时候。在某些情况下，我们可以对其进行因势利导。助推为人们针对特定的情境做出选择创造了条件，而公共和私人机构都能提供可选的方案。不管我们是否留

意，助推无处不在。

要简化政府，发挥监管魔球的作用，就必须采用适当的助推手段。对人们的思维和行动模式要有正确的理解，不能仅凭臆想做事，要以审慎的实证检验结果为前提，这样才能正确实施助推。这里的关键问题是助推是否可行。最佳的助推方法具备收益最高、成本最低的特征。

选择架构是指人们做决策时所处的社会环境。我们无法脱离社会环境生存，因此选择架构是生活中必不可少的一部分，虽然很多人往往对之视而不见。例如，读者会选择先读哪一类书？书店的选择架构就体现了这一点。点击进入在线图书销售网站，哪些书在页面上直接显示，这里选择架构也发挥了作用。人们打开电脑，进入餐馆、医院或者杂货店，选择贷款种类、医疗保险计划或网站收藏，申请驾驶执照、施工执照或者社会保障福利时，都会受到选择架构的影响。对我们而言，这里的关键问题是相关的选择架构是否有利，是否简单可行，是否对民众存在剥削性质等。若助推得当，就能改善选择架构。

在我效力于奥巴马政府期间，政府颁布了许多新规定，在多个领域起到了良好的助推作用。

- 方便民众选择的创意措施，包括简化大学申请程序、方便退休储蓄、为学生提供营养餐以及健康保险的程序。
- 信息披露要求，旨在保护学生、消费者和投资者，确保他们享有事先知情权。
- 强调提升人们的选择自由、最大限度推进人们自由的监管措施。
- 公共和私人部门的合作，旨在减少因吸烟、分心驾驶和肥胖等导致的死亡和疾病。
- 非常重视衡量成本和收益的标准，坚持监管措施的收益与成本相