

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

(第15卷)

# 中国公共政策评论

---

Chinese

Public Policy Review (Vol.15)

岳经纶 朱亚鹏 主编



商务印书馆  
The Commercial Press

Chinese  
Public Policy Review (Vol.15)



商务印书馆官方微信

上架建议：公共政策

<http://www.cp.com.cn>

ISBN 978-7-100-17051-2



9 787100 170512 >

定价：40.00元

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

(第15卷)

# 中国公共政策评论

Chinese

Public Policy Review (Vol.15)

岳经纶 朱亚鹏 主编

 商务印书馆  
The Commercial Press  
创于1897

此为试读, 需要完整PDF请访问: [www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)

## 图书在版编目(CIP)数据

中国公共政策评论.第15卷/岳经纶,朱亚鹏主编.  
—北京:商务印书馆,2019  
ISBN 978-7-100-17051-2

I. ①中… II. ①岳… ②朱… III. ①公共政策-中国-文集 IV. ①D601-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 014151 号

权利保留,侵权必究。

### 中国公共政策评论(第15卷)

岳经纶 朱亚鹏 主编

---

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商务印书馆发行

浙江临安曙光印务有限公司印刷

ISBN 978-7-100-17051-2

---

2019年1月第1版 开本 787×1092 1/16

2019年1月第1次印刷 印张 13.5

定价:40.00元

## 学术委员会 编辑委员会

编辑单位：中山大学中国公共管理研究中心

中山大学政治与公共事务管理学院

广州市人文社科重点研究基地广州社会保障研究中心

顾问：夏书章 马骏

主编：岳经纶 朱亚鹏

助理编辑：范昕

### 学术委员会（按姓氏拼音排序）

陈恒钧 台北大学  
陈振明 厦门大学  
陈 潭 广州大学  
丁 煌 武汉大学  
Duckett, J. 英国格拉斯哥大学  
Forrest, R. 香港城市大学  
关信平 南开大学  
顾 昕 北京大学  
古允文 台湾大学  
郭小聪 中山大学  
Holliday, I. 香港大学  
洪大用 中国人民大学  
黄黎若莲 香港城市大学  
黄卫平 深圳大学  
林尚立 复旦大学  
林闽钢 南京大学  
隆国强 国务院发展研究中心  
莫家豪 香港岭南大学  
倪 星 中山大学  
Ramesh, M. 新加坡国立大学  
任剑涛 清华大学  
申曙光 中山大学  
史卫民 中国社会科学院  
唐 钧 中国社会科学院  
王绍光 香港中文大学  
肖 滨 中山大学  
徐湘林 北京大学  
杨东平 北京理工大学  
郁建兴 浙江大学  
詹中原 台湾政治大学  
周光辉 吉林大学  
郑功成 中国人民大学

### 编辑委员会

陈 纲 纽约州立大学  
陈永杰 中山大学  
陈泽群 英国诺丁汉特伦特大学  
韩克庆 中国人民大学  
胡宏伟 华北电力大学  
黄晨熹 华东师范大学  
李秉勤 澳大利亚西南威尔士大学  
李 琴 暨南大学  
廖俊松 台湾暨南大学  
刘 骥 中山大学  
刘军强 中山大学  
刘 涛 德国杜伊斯堡-埃森大学  
聂 晨 北京航空航天大学  
彭浩然 中山大学  
彭宅文 中山大学  
施世骏 台湾大学  
吴少龙 中山大学  
谢宝剑 暨南大学  
杨立雄 中国人民大学  
赵德余 复旦大学  
张海柱 中国海洋大学  
郑雄飞 北京师范大学  
郑春荣 上海财经大学  
钟晓慧 中山大学  
周风华 华中师范大学  
庄文嘉 中山大学

## 卷首语

### 中国社会政策改革发展四十年的回望与前瞻

本卷出版之时正值举国上下庆祝改革开放四十周年。回首过去的四十年,中国社会经济发生了翻天覆地的变化,持续的快速经济增长,不仅极大地改善了人民生活,而且空前地壮大了综合国力。就社会政策发展而言,改革开放四十年中,我国的社会政策发展也经历了深刻的变革。从发展模式而言,我国的社会政策经历了从改革初期的国家主义,中经 20 世纪末和 21 世纪初的“发展主义”,进入新时代的“人民为中心主义”。从政策范式而言,过去四十年我国社会政策的发展与演进呈现出了这样一条范式演进脉络:改革开放和市场经济转型打破了具有浓厚“社会身份本位”特征的劳动保险制度;随着新世纪初期的社会政策扩展和新时代的社会政策深化改革,中国社会政策的范式开始朝着“人类需要本位”的方向逐渐演进。整体而言,中国社会政策四十年的演变可以概括为从“社会身份本位”范式向“人类需要本位”范式转型。

#### 从“国家主义”到“发展主义”的嬗变

从 1949 年到改革开放前的近三十年间,中国借鉴苏联模式建立起了一整套社会经济体制。在经济政策领域,中国建立起了一整套优先发展重工业和国有经济的计划经济体制;在社会政策领域,中国也逐步建立起了以国家保障为主要方式,以全民所有制单位职工为主要对象,以企业和机关事业单位为基本管理层次的社会保障制度。这一时期的社会政策主要面向城镇企业职工和国家机关工作人员,涉及养老、医疗、社会救济、优抚安置和社会福利等各个领域。在这一时期,政府通过单位为城镇职工提供全面的社会福利和服务,形成了具有中国特色的“单位福利体制”,进而使整个社会政策体系呈现出明显的“国家主义”的特征。这种“国家主义”的社会政策体系虽然突出了国家的福利责任,但这种国家责任却是二元分割和城市导向的,没有促进社会公民身份理念的建构。总的来说,“国家主义”模式的特点是小范围内的全面保障与大范围内的社会身份本位并存。一方面,国家在城镇职工的范围内建立了一套从教育、医疗、就业到住房大包大揽的劳动保险体系。而另一方面,在整个社会范围内,社会政策又存在着户籍身份、单位性质、职业身份等基于社会等级身份的分野。

改革开放后,中国开始进入发展市场经济体制的转型时代。在“效率优先”“发展至上”的国家战略下,中国的社会政策发展开始从“国家主义”转向“发展主义”。在“发展主义”的逻辑下,社会政策成为服务经济体制改革和经济发展的工具。一方面,国家开始强调社会福利和服务的商品化和市场化,有计划地从社会福利和公共服务领域退出,把许多社会公共服务职能让渡给社会和家庭;另一方面,为了在市场经济环境下继续兑现为国企职工提供养老金、医疗保障等福利待遇的责任,国家开始探索建立起以社会保险为主导的社会政策模式。经过多年的努力,国家在20世纪末为城镇职工建立了包括养老、医疗、失业、工伤和生育保险在内的全面的社会保险制度,并且在新世纪初把这套保险制度扩展到城乡居民,进而推动建设城乡统筹发展的社会保障体系。在这一阶段,“发展主义”的进步性体现在打破了“国家主义”模式下的单位福利制度,但社会保障制度在企业与事业单位之间、在职工与居民之间、在不同统筹地区之间、在本地人与外来人之间依然存在着显著的差别。换言之,以社会保险为主导的社会政策模式一方面扩展了社会政策的受益群体,另一方面,仍然受制于“社会身份本位”范式。

### 新世纪初期社会政策的扩展与“人类需要本位”的范式推进

进入新世纪后,发展主义社会政策模式所带来的问题日益严峻,并且开始得到中央决策层的有效回应。以2002年中共十六大为标志,中共中央开始重新解释“效率优先、兼顾公平”的含义,并且在随后的几年中陆续形成了“科学发展观”“和谐社会”“建设社会主义新农村”“基本公共服务均等化”“加快推进以改善民生为重点的社会建设”等新的政策理念,显示民生导向的政策主张和社会政策思维在政府执政理念中不断提升。与此相适应,中国进入社会政策的快速扩展期,显示出社会政策开始从“经济政策的附庸”走向“与经济政策并行”的定位。

随着社会政策进入扩展时期,“人类需要本位”的社会政策范式开始得以发展,并部分取代“社会身份本位”政策范式。这种变化可以在政策层面得到明显的体现。在低保政策领域,已经实现了从城镇低保到农村低保的全面推进;在医疗保险领域,实现了从城镇职工基本医疗保险的扩面到城乡居民医疗保险制度的全面实施,实现了全民医保的国家战略;在教育领域,九年义务教育实现了免费;在养老政策领域,不仅实现从职工养老保险到城乡居民养老保险的扩展,一些地区还实行了高龄津贴制度。此外,城乡社会保障制度统筹加快推进,适度普惠型社会福利服务开始全面发展。就范式的演进而言,21世纪初期的中国社会政策在原有“社会身份本位”范式的基础上取得了一定程度的

突破,开始呈现出向“人类需要本位”范式初步迈进的前景。

尽管如此,这一时期社会政策领域中的“社会身份本位”范式窠臼依然残存,阻碍着“人类需要本位”政策范式的全面推进。首先,在既有财政体制的制约与社会政策地方化的格局下,地区之间的福利差距在拉大;其次,依据城乡、职业和地域区隔来制定社会政策的惯习依然延续,社会保障项目的碎片化特征没有明显改变。

## 走向“人民中心主义”:新时代社会政策的深化改革

2012年中共十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,中国的社会政策发展也进入了新阶段。社会政策在保持扩展的同时也呈现出在一些领域重点突破的局面。第一,一些社会保障项目,如养老、医疗等出现了全面整合的趋势,不仅城乡居民养老、医疗保险制度进行整合,而且公务员和事业单位养老金制度也开始与城镇职工养老制度并轨,同时基本养老金全国统筹也开始了实质性的推进。第二,中央政府继续加大在教育、医疗等领域的投入,社会政策再集中的趋势明显。第三,随着精准扶贫、健康中国、乡村振兴等一系列理念的提出,政府在贫困群体、老年群体、困难儿童、残疾人、退伍军人等特殊群体的社会政策领域集中发力,并在短时间内陆续出台了多项提升这些群体福利水平的政策。

总的来说,十八大以后的新时代是“人类需要本位”政策范式重点突破的时期,中国社会政策在范式的演进方面具有以下几个方面的特点。首先,通过以精准扶贫为代表的一系列政策举措,针对特殊群体的社会保护和基本社会安全网的建设得到了推进,社会政策对于弱势群体的兜底性保障得到全面增强。其次,得益于精准扶贫、健康中国等政策理念的推行,原有社会政策范式中的“社会身份本位”要素在企业职工和国家机关工作人员的基础上有所扩展,贫困群体、困难儿童和残障人士等特殊群体被纳入到社会政策覆盖的重点群体范围之内。再者,社会组织和公益慈善的力量得到了决策层的重视。随着《慈善法》等一系列政策法规的出台,政府和社会力量建立起良性互动的关系,拓展了社会服务的供给范围并提升了供给能力。

总的来说,尽管社会福利和社会服务的覆盖面已经有了很大的拓展,但当下的社会政策体系仍然具有一些明显的“社会身份本位”范式的残余。在重点群体社会政策推进的背景下,“社会身份本位”范式容易把本来属于普遍主义的公共服务供给范畴的福利资源捆绑在部分具有特定身份的群体之上,造成特定群体的“福利叠加”与全社会范围内基本公共服务的供给不足并存的现象。这一现象会进一步阻碍“人类需要本位”范式的实现。

## 推进“人类需要本位”,建设“社会中国”

就范式的演进而言,从计划经济时代的“国家主义”到市场经济转型阶段的“发展主义”再到新时代的“人民中心主义”,四十年来,中国社会政策模式呈现出从劳动保险制度下存在的基于职业、城乡和地域差别的“社会身份本位”福利制度,到社会保险制度下福利保障覆盖群体的扩展和“社会身份本位”范式的延伸,再到“人类需要本位”的初步发展和重点突破的特点。总的来说,在这一演进的过程中,中国社会政策的范畴和覆盖群体都出现了扩展。但是,就现状而言,现阶段的中国社会政策仍然体现着“社会身份本位”范式的许多因素,社会政策在制度和实践层面仍然面临着诸多问题,对“人类需要本位”范式的全面实现形成了挑战。福利供给的“地域不正义”、社会保障项目的碎片化以及基本公共服务供给的不充足,仍然阻碍着全体社会成员基本需要的全面满足,基于“人类需要本位”的社会政策体系仍未全面建成。

为此,基于“社会中国”的视角,我们认为,中国社会政策的发展应当以“人类需要本位”的全面实现为目标导向,实现社会政策的价值基础从“身份本位”的等级特权到“普遍主义”的社会权利,社会保障制度的覆盖面从“政策全覆盖”到“人员全覆盖”,社会政策与经济政策的关系从“从属关系”到“良性循环的相互适应关系”的三大转变。

本卷共有十二篇论文,分属四个专栏。

近年来,行为经济学在公共政策和公共管理研究中得到了广泛的应用。为了探讨行为经济学对公共政策与公共管理的影响这一理论前沿问题,本卷组织了三篇论文。蒙克和汪佩洁的论文有宏大的理论抱负,旨在通过分析从经典政策科学到行为政策科学的范式转移,进而尝试建立一个行为政策科学框架以指导实践。他们建立的行为政策科学框架建基于行为经济学对人类认知行为特征的修正,强调了行为政策科学以问题为导向的典型特征。张书维、王宇和周蕾的论文则在行为公共政策视角下讨论“助推”(nudge)和“助力”(boost)这两大行为公共政策的干预工具。文章按照“认知基础—干预核心—效果评价”的政策逻辑,对比了助推和助力的差异,进而介绍了这两个工具在养老、健康等六大民生政策领域的应用。不仅如此,文章还提出了关于这两大工具的关系模型,认为行为公共政策视角下的助推和助力可以达致殊途同归。以上两篇文章对行为政策科学的讨论具有明显的理论色彩。岳经纶和张虎平通过梳理国际公共管理领域两大顶尖期刊 PAR 和 JPART 最近几年的论文,分析和介绍了实验方法在公共管理研究中的应用情况。研究结果显示,公共

管理研究中最为常用的实验方法为调查实验法,即在调查研究中加入实验控制的思想;研究的内容主要为政府行为包括公共服务动机、透明度与政策决策;公民感知与态度包括公共服务绩效评价、满意度、信任等议题;公民行为包括公民参与、共同生产等议题。文章在指出实验方法在公共管理中的研究已经开始逐步增长的同时,也留意到相应的应用中还十分不规范,缺乏统一的一致性标准,实验研究的评价机制尚未得到统一。

医疗卫生专栏有两篇论文,一篇是量化研究,一篇是质性研究。谢予昭和顾昕的论文基于 CHNS 2009 和 2011 年数据,实证研究了中国社会医疗保险中的逆向选择行为。他们的研究发现:逆向选择在公立的社会医疗保险中的确有可能存在,但其存在性具有不确定性;逆向选择有可能随着政府补贴水平提高、保险给付结构改善以及保险制度建立的时间延续而降低。王春晓是研究三明医改的专家,他的论文从卫生治理体系整合的政治学视角,对医改的三明模式进行了再研究。文章认为,中国的卫生治理体系一直带有“碎片化”特征,因此三医联动是公共管理问题,是卫生治理体系的问题。三明医改之所以成功,主要是建立一把手负责的领导体制,突破部门利益格局,进行治理体系整合,真正实现了三医联动。

养老保险与服务专栏有三篇论文。黄博函和谢嘉丽的论文根据政策执行的“模糊—冲突”模型,对私营企业普遍存在的养老保险政策执行偏差进行了研究。文章主要采用访谈方法对珠三角地区私营企业进行实地考察,通过引入模糊—冲突模型进行政策执行过程分析,辨识出养老保险政策在私营企业执行的高模糊性和高冲突性的政策性质,找出了影响私营企业养老保险政策执行结果的关键性因素。在此基础上,有针对性地提出解决问题的对策建议。肖敏慧、宋华泰和李晨烽的论文基于 2005—2015 年的中国省级面板数据,利用空间计量模型对中国地方政府基本养老金待遇调整行为进行了实证研究。他们的研究发现,基本养老金增速与在岗职工工资增长率挂钩,但与 CPI 的关系并不显著;养老负担越重、财政依存度越高的省份,其基本养老金的增速反而越快;基本养老金增速在经济发展水平接近的省份之间存在显著的空间正相关。孙林的论文关注社区居家养老服务。论文基于对广州市社区居家养老服务需要与利用的调查,运用需要层次理论及“需要—需求关系”理论,发现老年人的社区居家养老服务中的优势需要仍主要是生理层次的生活照顾与健康照顾需要,而由于社区居家养老服务的实施中缺乏需要评估,加上受社会福利水平和老年人自身消费能力等因素的影响,已有的社区居家养老服务项目的利用率并不高。

社会治理与政策专栏有四篇文章。赵建国和于晓宇的论文基于 CGSS (2010)的微观调查数据,从社会资本和政治功效感两个视角出发,利用联立方

程模型实证考察了政府信任对公民有序政治参与的影响及其作用机制,发现政府信任通过社会资本和政治功效感两条途径显著提高了公民有序政治参与的积极性。蒋红军和郭小敏的论文关注乡村贫困治理研究文献,通过对贫困认知、扶贫主体、扶贫过程与扶贫绩效等论域的深入文献研究,描绘了乡村贫困治理的知识谱系和学术图景,呼吁新时代乡村贫困治理研究思维的创新。刘巧虹的论文是一个关于公共政策的案例研究。论文通过定性与定量研究方法,对中国传统文化教育政策变迁进行了追溯和探索,提供了一个利用间断均衡理论分析中国公共政策变迁的案例。温金荣与程璆的文章讨论一个特殊的社区治理问题,那就是国有农场的社区治理。国有农场是特殊的国有企业,兼具企业属性和社区属性的双重特质,在企业“为社会职能”的历史情境下,社区治理成为国有农场的重要职能。随着国有农场改革的深化,国有农场社区治理已经成为国有农场“办社会职能”改革的重要内容。文章认为,国有农场社区治理的困境由来已久,当前面临合法性身份缺位、有效性机制失位、组织性职能越位以及稳定性功能错位等一系列问题。针对这些问题,文章提出了以下对策建议:把握农场制度变迁与改革的政策导向,提升社区治理的回应性与公众参与度,推进协同共治和多元善治的治理格局,以及提高社区设施和基本保障的可持续性。

岳经纶

2018年12月

于中山大学

中国公共管理研究中心/  
政治与公共事务管理学院  
社会保障与社会政策研究所  
广州社会保障研究中心

# 目 录

## 理论前沿

- 政策科学的范式转移:从经典政策科学到行为政策科学  
..... 蒙 克 汪佩洁(1)
- 行为公共政策视角下的助推与助力:殊途同归  
..... 张书维 王 宇 周 蕾(20)
- 实验方法在公共管理研究中的应用:基于 PAR 和 JPART  
两种期刊(2010—2017)的文献分析 ..... 岳经纶 张虎平(39)

## 医疗卫生研究

- 中国社会医疗保险中的逆向选择行为:基于 CHNS 2009 年和  
2011 年数据的实证检验 ..... 谢予昭 顾 昕(60)
- 卫生治理体系整合的政治学:三明模式再研究 ..... 王春晓(75)

## 养老保险与服务研究

- “模糊—冲突”模型下的私营企业养老保险政策执行偏差研究  
..... 黄博函 谢嘉丽(90)
- 中国地方政府基本养老金待遇调整行为研究  
..... 肖敏慧 宋华泰 李晨烽(105)
- 社区居家养老服务需要与利用研究:以广州市为例 ..... 孙 林(117)

## 社会治理与政策

- 政府信任如何影响公民有序政治参与:基于社会资本和  
政治功效感的双重视角 ..... 赵建国 于晓宇(133)
- 乡村贫困治理的知识谱系与学术图景 ..... 蒋红军 郭小敏(154)
- 中国传统文化教育政策的变迁:基于间断均衡理论视角 ..... 刘巧虹(172)
- 国有农场社区治理的困境及对策探析 ..... 温金荣 程 璆(190)

## 政策科学的范式转移:从经典政策科学到行为政策科学\*

蒙克 汪佩洁\*\*

**【摘要】** 近年来,行为经济学在公共政策中得到了广泛应用。与此同时,公共政策的理论框架仍然建立在古典经济学的假设之上,难以应对层出不穷的新挑战。面对政策实践中越来越多的行为问题,公共政策学者亟须进行理论突破:提出一个行为政策科学框架并用以指导实践。本文进行了这样的尝试。在总结经典政策科学模型的基础上,本文根据行为经济学对人类认知行为特征的修正,建立了一个全新的行为政策科学框架。该框架强调了行为政策科学以问题为导向的典型特征。同时,文章基于行为经济学的政策风险,对其伦理争议进行简要探讨。

**【关键词】** 行为经济学 政策科学 助推 伦理问题

### The Paradigm Shift of Policy Science: From Classical Policy Science to Behavioral Policy Science

Ke Meng Peijie Wang

**Abstract** Behavioral economics has been widely applied in the field of public policy in recent years, whereas the study of public policy still has its theoretical grounds built on assumption of classical economics. With more and more behavioral problems in the making of public policy, there is an urgent need to make a theoretical breakthrough, i.e. to put forward a behavioral policy framework and use it to guide practice. This article attempts to do so. Drawing on human cognitive behavioral characteristics identified by behavioral economics, this article formulates a theoretical framework of behavioral policy

\* 基金项目:本文为国家社会科学基金(编号:041502320)、清华大学自主科研基金(编号:52300201216)、唐仲英基金会仲英青年学者计划的研究成果。

\*\* 蒙克,清华大学公共管理学院助理教授;汪佩洁,清华大学公共管理学院博士生。

science. This new paradigm modifies classical policy models, emphasizes the problem-oriented characteristics of behavioral policy science, and reveals ethical dilemmas of public policy making based on behavioral economics.

**Key words** Behavioral Economics, Policy Science, Nudge, Ethic Problems

行为经济学的发展为根植于经济学之上的政策科学提供了新的理论范式。作为经济学的第二种传统(Loewenstein & Charter, 2017),行为经济学已广泛应用于公共政策实践,尤其是以助推为代表的改善人类行为选择的计划在欧美多个国家落地,掀起了关注行为经济学的政策意涵与应用前景的浪潮。<sup>[1]</sup>对公共政策研究者而言,如何看待行为经济学的理论创新及其在政策实践中应用,并借鉴其研究成果对经典政策科学进行改造,成为必须面对的宏大理论课题。为此,既需回顾经典公共政策的理论体系,找到其与行为经济学的对话层级,又要寻找行为经济学对政策科学最关键的理论启发,并将其引入公共政策框架。

对此,本文进行了初步尝试。首先,回溯公共政策的传统理论模型,找到行为经济学与之对话的理论原点——认知行为,在此基础上比较经典范式与行为范式公共政策框架的区别与联系。为了突出行为范式的独立性,建立一个全新的行为政策科学框架,使之成为政策科学的新范式、新模型。最后,本文对行为政策科学中的应用及相关伦理问题进行探讨。

## 一、政策科学及其认知基础

公共政策学是旨在描述、解释公共政策现象的一门学科,为达至这一目标,政策科学引入经济学、政治学、管理学等学科概念,逐步建立起分析公共政策的理论模型,这些模型也正是政策科学研究的基本单位。从艾里逊(Allison, 1971)剖析古巴导弹危机时采用理性选择等模型开始,政策模型随着实践不断丰富,其中应用最广泛的包括制度主义模型、过程模型、理性主义模型、渐进主义模型、团体理论模型、精英模型、公共选择模型和博弈论模型等(戴伊, 2011)。

根据宁骚(2011)的观点,这些看似毫无规律的政策模型大体可归为两类:一是关于权力本质的模型,二是关于人的认知能力本质的模型,两者共同构成了政策模型分野的底层逻辑。其中,认知能力本质的模型核心区别

---

[1] 阿克洛夫、奥利弗和著名行为经济学家桑斯坦于2017年在剑桥大学出版社在线平台共同成立了 *Behavioral Public Policy* (《行为公共政策》) 学术期刊,以推动行为科学相关研究及其在公共政策中的应用。该刊每半年发行一期,由阿克洛夫、奥利弗和桑斯坦担任编辑。

在于对“决策过程是否理性”的预设(assumption)不同,而这恰恰体现了行为经济学与古典经济学的根本争论。具体而言,根据决策理性程度高低,依次有广博理性模型、有限理性模型/满意决策模型、渐进主义模型和垃圾桶模型这几类。<sup>[1]</sup>

广博理性模型对人类决策的理性程度最为乐观,其将决策行为视为完全理性判断的过程,即决策目标明晰、决策信息完备、预期净收益明确,等等。然而,这种对决策行为的极度简化受到了激烈批判,人们逐渐放弃了决策者是“理性人”和决策环境完全理性的假设,开始接受人类认知的局限,其中以西蒙的有限理性模型和林德布鲁姆的渐进主义模型最为典型。西蒙(1959)将信息的代价视为有限理性的最重要依据,比如很少有人等到信息完备才做出决策。他将这种决策者称为“行政人”,行政人在决策时往往受到多重约束,如多元价值的碰撞,公共政策的政治、社会、文化等属性,以及组织本身的结构限制等,使得行政人无法进行理想中的最佳决策,只能尽可能追求令人满意的结果。渐进主义根据美国政治的经验事实,发现完全理性主义模型在实际中无法实行,决策行为只是对现有政策渐进调适并达到动态均衡的过程。此外,“垃圾桶模型”将决策过程视为一个模糊状态下复杂问题的决策现象,即决策是在碰巧出现的问题、解决方案、参与者和选择机会之间结合的结果,是理性主义光谱之外的超理性行为。这些模型事实上都在试图回答决策者与决策过程是否完全理性这一问题。较晚出现的政策网络等新模型,从某种程度上也打破了理性主义的预设,例如倡议联盟框架,就是将政策过程视为不同政策子系统中各个联盟相互影响的结果(萨巴蒂尔,2004),这与决策的理性取向有本质区别。

由此可见,政策模型的一个基本分歧正来自对其理论基础——古典经济学“理性人”假设的反思与批判。尽管存在上述争论,理性主义价值取向在政策科学的主导地位仍然难以撼动,经济学视角的政策解释与评估一直是政策科学中的显学,“成本—收益”分析亦是政策分析最常见的方法。学者们习惯于在古典经济学的假定之下展开政策研究,将人视为追求效用最大化,拥有稳定偏好、理性预期,以及最佳信息处理能力的行为者。

行为经济学的发现则为政策模型创造了全新的认知基础。一方面,人的理性特征较为复杂,不仅仅是简单的“成本—收益”计算;另一方面,认知是一个综合行为,除了理性维度,还存在意志力与自利程度的差异。其核心发现是真实的人(real people)的行为模式其实系统性地偏离了“经济人”(homo economicus)的假定,并集中表现为有限理性、有限意志和有限自利(Jolls et al.,

[1] 这一分类下还包括了规范最佳模型、综合扫描模型等。

1998)<sup>[1]</sup>三种特征。

第一,有限理性(bounded rationality)概念最早由西蒙提出,他发现人的认知能力并非是无限制的(Simon, 1959)。行为经济学家在西蒙的基础之上发展了有限理性假设。两者的区别在于,西蒙的有限理性模型侧重行为人在决策时面临的有限条件,以及受到的种种价值干扰,而行为经济学侧重人类本身固有的有限理性倾向。具体而言,有限理性可以分为有限的判断和有限的决策两类。一方面,人通常凭借经验法则而非理性计算做出判断,因而对事情的可能性估计存在偏差,如卡尼曼和特韦尔斯基(Kahneman & Tversky, 1978)提出的启发法。此外,人们还往往过于高估和自信(乐观偏误),存在后见之明偏误、自私偏误、遗漏偏误等非理性特征;另一方面,有限决策指人在决策时通常会偏离理性,前景理论对此进行了总结,主要表现为损失厌恶和禀赋效应,即人在决策的时候,不理性往往来自厌恶损失,或更加看重已经拥有的禀赋,不愿意放弃沉没成本等,因此回避改变,导致决策失误。

第二点是有限意志(bounded willpower)或非完全自控(incomplete self-control)。行为经济学家根据“双曲贴现”模型发现(Thaler, 2015),人们会在明知违背长期利益的情况下而做出选择,这就一种现时偏见(present bias),可见完全的意志力并不存在。自控力差导致的种种成瘾、储蓄不足、拖延等问题都是人有限意志力的典型表现,在教育、医疗和养老等项目非常普遍(Altman, 2012)。因此行为经济学认为,法律和公共政策应当限制公民的某些行为,这对意志力有限的人以及社会整体福利是有益的。

第三点是有限自利(bounded self-interest)。有限自利不等于简单的利他主义(altruism)。有限自利指人们会关心他人甚至陌生人的福利,讲求互惠,是一种相当普遍的表现。有限自利的假定表明,个人的自利行为会受到公平观念的约束。例如,即使在市场环境下,人们也会关注是否受到了公平对待。如果受到公平对待,人们会比古典经济学预测的更加善良,通过奖励公正者、惩罚不公平行为表现出“基于互惠的有限自利”(Jolls et al., 1998)。类似的,现实生活中广泛存在着积极互惠与消极互惠,前者指人们回应友善的行为会更加友好,后者指对待恶意报以报复性的回应(Fehr & Gächter, 2000)。一般来说,消极互惠要远多于积极互惠,即使没有任何物质奖励,人们也会惩罚有害行为,这反映了维护社会价值的普遍心理。

行为经济学对古典经济学最大的挑战在于对其“理性人”假定的质疑,因此,有限理性作为行为经济学的核心观点,集中反映了人类认知的局限性,而

[1] 波斯纳(Posner, 1998)将这些特点称为认知怪癖(cognitive quirks)。

有限意志与有限自利特征从某种程度上属于有限理性的派生,在一些情况下,有限意志与自利正是有限理性的根源所在。可见,这三个特征之间的区别并不明晰,只是彼此侧重点不同,但为了研究与应用更具有针对性,进行分类仍然是有必要的。

## 二、比较政策科学的两种范式:政策阶段论视角

行为经济学开辟了对人类认识能力的新观点,还十分重视政策对象在政策过程中的表现,这些都是其与传统公共政策的明显区别。为了更加全面地比较传统公共政策与行为政策科学,本文以政策阶段为框架对二者进行分析。之所以选择政策阶段框架,是因为其相比于其他政策模型观察更加完整,涉及从政策问题、议程设置等一直到政策终结的整个政策生命(policylife)(萨巴蒂尔,2004)。<sup>[1]</sup>关于政策阶段的划分从三分法到九分法不一而足,其中最为普遍的是对政策阶段的五分<sup>[2]</sup>,涵盖议程设置、政策规划、政策选择、政策执行和政策评估等主要政策流程。由于行为经济学并不像政治学那样关注前期议程设置等环节,其重心在于政策规划、政策选择与政策执行等中后期,因此,接下来将从这三个方面对经典政策科学与行为政策科学进行比较。

在经典政策科学理论中,政策规划主要分为明确政策目标和确定政策方案两个步骤。首先,根据实际政策问题确定目标,通常是在公平、效率、自由和安全四个元目标之间进行取舍判断,并进一步细化具体的政策子目标。当代公共政策实践要求政策目标尽可能地明确具体,对有关概念、时间、目标内容等进行清晰界定或说明,能够量化的要予以量化。其次,政策方案规划过程中,通常需要构建一个目标与备选方案矩阵(韦默、瓦伊宁,2013),运用不同的标准对政策目标及其备选方案进行预测和评价。一般情况下,整个政策规划过程均由政府主导,有时会邀请专家做相关的政策规划与预评估,为决策者制定政策规划提供参考。

政策选择是在政策规划的基础之上,在诸多备选方案中进行选择的政策阶段。民主国家中,通过议会或者民众直接投票选出政策方案,政策选择也成

[1] 根据宁骚的观点,尽管政策阶段论的观点受到了不少批评,政策过程阶段论尚未成为标准的理论模型,但应该将其视为有关政策过程的知识条理化的有用叙述框架,而不应赋予其理论模型所应有的更多功能。

[2] 邓恩(2011)将政策过程阶段分为议程建立、政策形成、政策采纳、政策执行、政策评估等阶段;戴伊(2011)将其分为问题认定、议程设置、政策形成、政策合法化、政策执行等,并在后期又加入了政策评估。