

• 行政学研究 •

# 基于助推理论的公共服务质量改进 ——一个研究框架

李德国 蔡晶晶

(厦门大学 公共政策研究院, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 要真正改善公共服务质量, 使用者的行为就不可缺场。在过去十几年间, 基于行为科学视角的助推理论已经引起学术界的广泛讨论, 并在慈善捐赠、器官捐赠、政策监管等领域得到了初步运用。本文初步建构了公共服务质量助推机制的分析框架和基本类型, 并应用厦门陈水总 BRT 纵火案等案例, 论证助推理论在公共服务质量领域的应用潜力。将助推理论引入公共服务质量领域, 建立公共服务质量的行为视角, 有助于我们建立更加完整的公共服务效用分析框架, 更好地揭示、解释和评估各种公共服务实践行动和使用者行为。

**关键词:** 公共服务质量; 行为科学; 助推理论

**中图分类号:** D035      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1009-8860(2016)05-0109-08

## 一、问题的提出

在二战以后政治科学、公共行政学的发展脉络中, 一个曾经辉煌一时的研究线索就是将政治化约为微观行为的宏观结果, “对消费者做出假设以解释市场, 对投票者做出假设以理解政治, 对官僚做出假设以理解官僚体制”<sup>[1] (P5)</sup>。但是, 由于研究方法的滞后、知识积累中的系统偏差等原因, 在过去 20 年间, 政治行为、公民行为研究的前进步伐已经大幅放缓。与此同时, 经济、效率与效果等来源于私营部门

的管理思想逐渐占据了公共行政话语体系的主流位置, 标准化、企业化、民营化已经演变成一种“政策时尚”并扩展到了世界各地。在这种时尚潮流下, 公共管理学家也已将制度改造和政府改革的任务“缩略地”表达为在公共支出中形成结余(经济), 改进公共服务的质量, 使政府的运作更有效率, 并将几乎所有人们想要借助公共部门去完成的事情, 都贴上“质量”的标签。<sup>[2] (PP1-2)</sup> 而在管理主义、工具主义的主导下, 公共行政领域似乎已经摒弃了行为研究的范式, 不再对公共服务的使用者做出假设以解释公共服务质量, 而是将关注力集中在组织再

收稿日期: 2016-06-21

作者简介: 李德国(1982—), 男, 广西博白人, 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服务、社会治理; 蔡晶晶, 厦门大学经济学院经济学系副教授。

基金项目: 本文系教育部人文社科研究青年项目“信息与激励: 改善公共服务质量的呼吁机制研究”(12YJC630084)、国家自然科学基金青年项目“农田灌溉合作行为的演进机理与促发机制研究”(71303198)、国家自然科学基金面上项目“公共服务质量持续改进机制的研究”(71273218)、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(CRM)的公共服务模式创新研究”的阶段成果。

造、全面质量管理、平衡计分卡、持续改善、流程再造和六西格玛等管理制度和技术上。

不可否认,公共服务质量受到制度、规则和技术约束,但这并不意味着服务使用者的行为是无意义的。

来自脑科学、神经科学的证据表明,要真正改善公共服务质量,使用者的行为就不可缺场。从认知的角度看,公民对公共服务的满意度是公共服务主体提供的服务与公民需求之间匹配程度的直接反映。一旦需求与供给不匹配,就会导致满意度下降,其影响因素既可能来自供给端,也可能来自需求端。已有的研究,包括公共服务动机研究、情绪劳动研究已经对供给者的责任、同情、承诺、面对面的人际交流等心理机制进行了大量的探讨,但是,人们往往把需求端(使用者)的行为过程视为“常量”而有意无意地进行省略处理。

事实上,改变或适应使用者的行为模式,同样是改进公共服务质量不可或缺的环节。世界银行《2015年发展报告:思维、社会与行为》传达的一个关键信息就是:在理解和改变人的行为方面我们可以做得更好,基于心理、社会和文化的行为机制,可以显著改善服务的供应。<sup>[3] (PPV-VI)</sup>而现实社会中公共服务供给遇到的一个常见问题就是,我们从来不对使用者的行为进行假设或解释,从而导致许多具有良好意图的服务无法有效输送。

近年来,基于行为科学、心理科学和认知科学的“助推”(nudge)理论成为政府监管、公共政策与公共服务领域的热门话题之一。从助推理论出发,构建一个公共服务质量的行为分析框架,正是本文的研究旨趣。

## 二、“助推”的兴起:从经济理论到政策行动

近年来,行为科学的研究成果越来越强烈地建议政府通过心理和社会机制——而不是限制人们的选择或使选择更加昂贵——来改善公众的福利。2008年,芝加哥大学行为经济学家泰勒(Thaler)教授和哈佛大学法学家桑斯坦(Sunstein)教授提出了“助推”理论,指出政府可以使用更“隐性”(covert)的策略来引导公众达成特定选择。

所谓“助推”,是指一种能够改变人们的行

为,使之按预期的方式进行的选择结构(choice architecture),它不会限制人们选择的机会,也不会显著地改变其中的经济诱因。“选择结构”的实质是一个框定个体选择的“环境”。换言之,通过情境打造和物质安排,我们就可以如同建筑设计师一样,促进使用者做出设计者所倾向于产生的行为或决定,整个过程就像是“用胳膊肘轻推一下”。一个能称之为“助推”的策略,其干预不能建立在显著物质诱因和行为限制的基础上,例如,补贴、税收、罚款、监禁等举措就不属于“助推”范畴。

“助推”理论的论证基础在于,因为信息、认知能力和自我控制等因素的限制,人在日常决策领域经常表现出“有限理性”、“过度自信”、“损失厌恶”(loss aversion)、“现状偏见”(Status Quo Bias)、“心理定格”(framework)等特征。由此,人们经常会做出与其自身福利不相符的低效决策。泰勒和桑斯坦把“助推”理论的哲学基础定义为“自由主义式的家长制”(libertarian paternalism),在他们看来,“助推”理论在刺激行为选择、改善个体福利上具有家长式作风,但它毕竟让目标个体或群体有自由选择的机会。

“助推”理论一经提出,就受到了各界的广泛注意。有学者认为,“助推”可以视为继科层(hierarchy)、市场(markets)、网络(networks)和说服(persuasion)之后的第五种政府治理模式。<sup>[4] (PP81-98)</sup>近年来,“助推”被认为在解决一系列问题上具有重要作用,这包括提升退休积蓄、器官捐赠、慈善捐赠和消费者健康等。

当然,“助推”理论在受到广泛关注的同时,也有不少学者提出了批评和质疑。一些研究者基于新自由主义的立场质疑“助推”策略的伦理基础。<sup>[5] (PP85-92)</sup>还有一些研究者认为“助推”理论难以针对公共政策中的“棘手问题”(wicked problem)——即复杂、混乱、没有明确解决方案、涉及多种价值观的问题(如气候变化)——提供有效的解决手段,不应该把“助推”视为万能药。2015年,针对学界提出的质疑与批评,桑斯坦指出,“助推”并不意味着要降低“人类组织”(human agency)在治理过程中的地位,也不会威胁服务使用者的选择权。我们所要做的,是要使“助推”机制的设计更符合人性基础,更加重视伦理议题,更加关注文化和

民族的差异性,从而避免政策实践过程中出现“动态不一致性”(time inconsistency)问题<sup>[6] [PP511-529]</sup>——即决策者在 $t$ 时按最优化原则制定一项 $t+n$ 时执行的政策,但这项政策在 $t+n$ 时已非最优选择。

2010年,英国政府在全球率先邀请行为经济学家成立Nudge特别小组,探索将行为经济学和心理学的学术研究应用于公共政策与公共服务领域。这个小组由13人组成,尽管外界不乏怀疑的目光,但他们的工作披露了“助推”行动在服务优化中的成果。例如,在提升就业率方面,Nudge特别小组会同英国试点城市的Job Center一起,帮助设计重找工作的过程,使之降解为更可控的一个步伐(从而提升求职者的韧劲和动力);找到方法让求职者做出某些具体的“主动承诺行为”(从而减少消极松懈和半途而废的现象);在提升慈善捐赠参与度方面,政策设计小组鼓励潜在的捐赠人承诺在下次获得加薪(而不是下一次拿到工资)的那一天做出捐款,从而使筹款效率更优。

在英国政府的Nudge行动初战告捷后,美国政府亦于2014年成立了“白宫社会和行为科学组”(White House Social and Behavioral Sciences Team),旨在应用行为科学来帮助制定更高效、更低成本的公共政策。曾于2009年—2012年担任美国白宫信息与监察事务办公室(OIRS)负责人的桑斯坦教授,就应用“助推”理论来推动政府的简化,以简单、低成本的方式“循循善诱”地实现政府对人民的承诺,提升人民的生活水平,延长人民的寿命。当然,政府部门注意到“助推”等行为经济学理论并将其应用于监管、政策和服务领域,迄今还不到十年历史,这些理论仍有巨大的空间和潜力供学术机构和决策部门挖掘和发挥。

### 三、为什么改善公共服务质量需要助推: 从厦门陈水总BRT纵火案说起

目前助推理论的政策应用领域主要集中在政府监管、慈善捐赠、器官捐赠等方面我们认为,该理论在公共服务质量领域亦具有重要的发展潜力。其原因有二:第一,从心理认知的角

度看,公众对服务质量的感知伴随着由感觉、知觉、记忆、思维和想象等要素组成的认知过程,在公共服务质量领域引入行为经济学的分析框架具有理论上的逻辑一致性和必要性。第二,改善民生,提升公共服务供给侧的质量和效率,是当前我国政府改革的重要主题,但已有的政策工具箱内尚相对缺乏基于行为的干预机制。要言之,在公共服务质量领域引入助推机制,一个最贴合的原因就是将使用者的心理、动机和行为纳入政策行动框架,将公共服务真正做成立老百姓感到幸福的事项。当前公共服务供给的一个重要问题,就是容易忽略了与使用者行为的匹配,从而使得许多公共服务难以得到充分利用,或者社会并没有认真认同。

一个典型例子就是厦门的陈水总公交纵火案件。2013年6月7日18时20分许,福建厦门一公交车在行驶过程中突然起火,共造成47人死亡、34人因伤住院。6月8日晚,警方公布了陈水总的杀人动机:经过深入、细致的侦查和技术比对,并在其家中查获遗书,证实陈水总因自感生活不如意,悲观厌世,而泄愤纵火。根据陈水总遗书的自述,他曾在1970年因为家庭生活来源被切断,随全家下乡,历尽艰辛于1983年回城,但没有安排住房(一家10口住28平方米),没有安排工作,自谋出路,直至1994年(40多岁)才勉强娶妻生女,后又摆摊卖麻糍为生,但摊位遭到取缔,数十年一直挣扎在贫困线上。

至此,我们也许可以得出这样的结论:政府对底层贫困者的公共服务不充分。但是,根据2013年8月8日我们对陈水总所在的ZH街道负责人的访谈调研<sup>①</sup>,事实并非如此:

陈水总家庭比较特殊,比较贫困,一家7口中有4个是低保户,第二个特殊就是比较复杂,有吸毒的,有贩毒的,再加上受教育程度也比较低。这些情况,街道和社区其实都掌握得比较清楚。多年来,他们家一直是我们的关注对象,只要有一些社会救助的和民生方面安抚的政策,我们都会第一个考虑他们家。

我们在办理他的信访时,也做了很多的人文关怀,包括上门解释,给予慰问,而

<sup>①</sup>访谈资料为在2013年8月厦门大学公共事务学院课题组与厦门市思明区政府举行的“平安思明建设”课题座谈会上获得。

当时陈水总也没有做出过多的表露,因此这个事情也就成为我们社会管理方面的一个很迷茫找不到答案的东西。

陈水总失去工作后,社区工作人员让他申请低保,他本人不愿意接受,连表格也不愿意填写。他也申请了保障性住房,因为他们家的情况只能批准一房一厅。另外申请人的名字是陈水总,在我们要求其将房主的姓名更换为他的爱人的时候,他也不愿意办这些手续,社区已经变成他发泄的对象。他的哥哥7月11号才到社区来登记说要求申请经济适用房,结果15号就写信上访,作为政府工作人员,实在很困惑,我们现在的政府到底要做哪些,应该怎么做?

但是,这些社会救助服务并没有获得陈水总的认同。类似习近平在2015年兰考县考察时曾讲过的“塔西佗陷阱”:“无论发表什么言论、无论做什么事,社会都给以负面评价。”

现在他们这些家庭不信任你,政府给予的温暖关怀他们不认为是关怀和帮助……回想起来,我们思明区在保障民生方面确实已经做了很多工作,但是我们的这种保障对这些真正贫困的这些阶层来讲,他们可能已经习以为常,甚至不觉得这是一种关怀和帮助。

个中原因,一方面可能是公共服务并没有真正贴合社会需求,从而导致使用者难以接受:

政府在做好事的时候要考虑是否真正做好或者有没有适应住户的生活需求。例如说,在旧城区,室内基本上是没有地方晾晒衣服的,我们改造的时候是要将防盗窗和墙面拉平的,这样就无法晾晒衣服了,因此这里就产生了矛盾。

另一方面,也许是政策表达的方式无法被处于底层的使用者所理解。我们习惯以一种“上帝”的视角去组织公共服务,但是对于公共生活的美好,不同的使用者在不同心智模式的影响下,会有完全不同的理解。例如,贫困不仅威胁人们的生存,也会影响人们的大脑结构和社会认知。Hanson等人的研究就发现,贫穷家庭的儿童,大脑灰质(神经元和突触密集的部位)

体积显著低于来自富有家庭的儿童,差异达0.4个标准差,不仅如此,脑灰质体积的差距随着年龄增长逐渐变大。<sup>[7] (P=80954)</sup> 哈佛大学穆来纳森(Mullainathan)等人研究发现,穷人们缺少金钱,而他缺少时间,两者内在的一致性在于,即便给穷人一笔钱,给拖延症者一些时间,他们也无法很好地利用。在长期资源(钱、时间、有效信息)匮乏的状态下,人们对这些稀缺资源的追逐,已经垄断了这些人的注意力,以至于忽视了更重要更有价值的因素,造成心理的焦虑和资源管理的困难。

陈水总案件提醒我们,好心并不能总能办成好事,公共服务供给亦是如此。如果我们否认使用者的思维模式和行为习惯,公共服务就难以形成高效供给的状态,或者难以真正产生提高社会幸福感的作用。

笔者于2016年4月以厦门大学2015级的48名MPA学员为对象开展了访谈,部分具有实践经验的访谈对象也指出了不同公共服务领域存在的“认知”问题:

在社会保险中,许多参保对象对于养老保险的认识不够充分,导致他们不愿意参加养老保险。例如,一位20出头的年轻人,他会认为养老保险需要等到他50岁甚至60岁的时候才可以享受到退休待遇,现在却每个月需要从工资中扣除缴纳养老保险费用,扣款是眼前每个月都在发生的事情,享受待遇却是几十年后的事,就放弃缴纳养老保险。(编号:XMGG15002)

乡镇综治信访维稳工作中,群众信‘访’与不信‘诉’的现象普遍存在,甚至认为越‘缠访’与‘闹访’越能解决问题,因此在当前的信访工作中,群体性上访,越级上访等现象较严重。(编号:XMGG15023)

上述现象实际上并不是孤例。我国各地出台了大量的公共服务措施,但是否考虑到服务使用者易于接受和理解呢?不少公共服务政策,如创业扶持政策、人才服务政策、就业支持政策、医疗保健政策、社会保障政策,知之者少,受惠者更少。据《中国青年报》日前报道,共青团浙江省委调查显示,针对“对政府颁布的创业扶持政策了解多少”,选择“很了解”的同学

仅为5.4%,有60.6%的同学选择“不了解”,还有11%的同学选择“没有渠道了解”。<sup>[8]</sup>可见,在公共服务领域纳入行为科学的分析框架,更深入地了解服务使用者的心理特点、理解能力和行为机制,将公共服务质量的研究对象从抽象的组织分析转向具体的人的行为分析,具有十分重要的现实意义。上述例子告诉我们,公共服务迫切需要增加心理视角、认知视角和行为视角,更充分地考虑人的因素。

#### 四、公共服务质量如何助推: 分类框架和实践机制

从理论的视角看,助推理论对公共服务质量研究的意义,最主要就是引入效用的概念来重新拓宽质量的含义。众所周知,行为经济学之于新古典经济学的一个贡献,就是提出了新的效用分析框架。例如,卡尼曼提出效用概念二分法,将效用区分为决策效用(decision utility)和体验效用(experienced utility)。而在传统的新古典经济学中,体验效用函数和决策效用函数是统一的,理性个体试图最大化的效用不受默认选项等行为机制的影响。这意味着:一般来说,服务供给者不提供任何“助推机制”(n);服务使用者的决策效用(d)是关于服务实际结果(x)的函数(平稳和逐渐增加的);决策效用(d)等同于体验效用(e):

$$n = \phi \quad (1)$$

$$d = \phi \mu(x) \quad (2)$$

$$d = e \quad (3)$$

(1) 随着当代心理学和神经科学逐渐揭开大脑“决策黑箱”,人们发现大脑中确实存在两个神经系统,分别与欲求和快乐有关。<sup>[9]</sup>决策效用和体验效用分别对应于不同的神经系统,二者之间也就存在不一致的情况。<sup>①</sup>换言之,引入行为经济学的分析就是要“放松”公式(1)、(2)和(3),重新设计效用函数。对于公共服务质量领域而言,增加了体验效用的分析

框架,意味着公共服务质量要和社会认可的幸福度联系起来,避免自说自话的“质量改善”。对此,我们可以做出如下初步假定:在公共服务供给过程中引入助推机制后,服务使用者的决策效用和体验效用可能出现不一致;体验效用受服务实际结果和可接受结果(取决于社会习俗、环境约束或历史惯性等因素)的综合影响,具有个体异质性;体验效用可以更真实地反映和评估公共服务的质量。

在建立起初步的分析框架后,接下来的一个具体问题就是:公共服务质量领域的助推机制。在这方面,已有的文献主要是根据助推的特性——如隐蔽/有意识和公开/潜意识、透明和不透明<sup>[10]</sup>,助推的目标对象——如以自我为中心(戒烟、减肥等)和以社会中心(垃圾回收利用、慈善捐赠等)<sup>[11]</sup>,助推的认知机制——如自动认知处理(automatic cognitive processing)和审议性处理(deliberative processing)<sup>[12]</sup>来建立分类机制的。

本文根据助推的认知特点和层次来建立分类框架,将公共服务质量的“助推”机制界定为三个层面:“简化机制”、“默认机制”和“纠正机制”。其中,“简化机制”仅涉及较简单的认知思维,“默认机制”需使用者具有一定的反思性和自主性,但程度不高,“纠正机制”则较多地依赖使用者的反思性、自主性和审议性。

——公共服务的“简化机制”。“简化机制”主要寻求通过信息提供或选择简化来增进社会福利。“简化机制”的社会心理基础在于:当人们面对种类繁多的选择时,需要对复杂性本身做出反应,结果难以识别出最优选项,因而面对更复杂的决策时,人们甚至根本不愿意积极做出选择。这意味着人们的决策不仅受呈现给他们的信息的影响,也受到信息呈现和表达方式的影响。有鉴于此,公共服务机构通过提供更加简化的服务描述或限制服务种类,就可以方便使用者判断服务的合适性或在相同的“政策市场”上对服务做出比较。

<sup>①</sup>在卡尼曼看来,决策效用表达的“想要能力”(wantability)是根据预期结果作出理性选择的表达;体验效用是高兴或悲伤的程度,是对结果真实体验的满足感或痛苦。若人们想要的正巧是自己喜欢的,喜欢的也是自己所选择的时候,“效用”的这两种含义就一致了。为了测量“体验效用”,卡尼曼采用了两种方法:“快乐测量仪”和“回顾性评级”。参见丹尼尔·卡尼曼《思考:快与慢》北京:中信出版社2012版。

——公共服务的“默认机制”。“默认机制”表现为一种预先确定的选择,如果当事人没有采取行动去改变,这个选择就会生效。日常生活中经常出现“默认”选择的场景,如安装软件、购买飞机票或点餐等。越来越多的研究发现,“默认机制”在不少领域具有影响个体行为的巨大力量,这包括退休储蓄,个人消费、器官捐赠等。近年来实验经济学以明确的证据证明,与“惩罚”、“奖励”、“沟通”等机制一样,“默认机制”有助于解决社会合作的困境。<sup>[13]</sup>从心理学角度看,“默认机制”之所以有效,可能是由于当事人认为这些选项是被某种权威设定的或是其他多数人的选择,也可能是人们没有足够的时间慎重做出决定。

——公共服务的“纠正机制”。“纠正机制”主要是决策者在掌握足够信息的情况下,直接纠正公共政策的表达方式或执行方式,以帮助当事人提高决策质量。例如,美国政府规定以行驶一定距离(一般是100英里)所耗油量来刻画燃油效率,不再使用“英里/加仑”的传统形式,这是因为大部分消费者并不了解燃油消耗量和消耗效率之间的关系。<sup>[14] [PP1593-1594]</sup>当然,如果某种纠正措施不容易强制执行,决策者也可以利用“启发式框架”(revelatory frames)——即推动人们“主动选择”能够反映决策者真实偏好的行为,而不需要求助于“默认机制”——来引导政策对象主动改变行为。例如,美国的Opower公司向10万户居民邮寄“家庭能用消费报告”,报告中将家庭的用电情况与同一时期同地区其他家庭的用电情况进行比较。通过这一干预措施,这些家庭的能源消费降低了2%。<sup>[5] [P18]</sup>

## 五、效果评估、实施策略和进一步需要解决的问题

助推机制不是万能药,并不是每一种心理或行为失误都需要政府干预。“由于政策制定者本身也可能存在认知偏误,他们必须寻找和依靠完善的证据,表明干预能取得预期效

果。”<sup>[5] [P20]</sup>为此,我们应该对每种具体的助推机制开展效果评估,建立证据库,为下一步开展实践提供依据。

政策效果评估方面,现有方法主要有两种:一是非实验或计量的方法,即通过综合使用统计方法、微观数据和理论模型来比较参加项目和未参加项目个体的结果差异;二是社会实验的方法,即通过随机分配的方法将社会实验的参与者分成实验组和控制组,通过对照两组的实验结果而考察该项目的价值。我们可以采取在社会实验基础上形成的“田野实验”方法来评估助推机制的社会效果。“田野实验”通常涉及对真实世界的介入和干预,其基本操作方法是:从一个总体中随机选取被试样本,然后随机将被试分为控制组与处理组,在控制其他因素不变的情况下,对处理组被试进行实验处理,并根据随后两组被试的数据比较,得出因果效应。

与实验相关的假设主要涉及两个方面<sup>①</sup>:一部分涉及机制本身的结果及相互比较,另一部分涉及被机制“干扰”的使用者特性。

H1: 提供信息能够帮助服务使用者做出更符合自身福利的选择。

H2: 简化机制有助于提升服务使用者的体验效用。

H3 “纠正机制”能够减少使用者的偏见和失误,改善“心智模型”。

H4: 使用者的自我性、反思性和审议性意识越高,“纠正机制”的效果就越大。

H5 “默认机制”能够影响服务使用者的行为选择。

H6 “默认机制”有助于推动公共服务的合作供给。

H7: 具有更多感情倾注的服务使用者,更容易接受助推机制。

H8: 有助于集体福利改善的助推机制,比单纯强调个体效用的助推机制更容易被社会接受。

理解公共服务使用者的行为,找出有效的干预措施是一个复杂的反复过程。即使我们找到了在“科学意义”上有效的措施,在具体的

<sup>①</sup>限于篇幅,关于研究假设的提出背景和过程在此不做详细介绍。

政策领域实施仍然挑战巨大。对此,我们借鉴“循证实践”(evidence-based practice)或“循证决策”(evidence-based decision)的思想,在实验结果基础上结合访谈、观察等定性方法,建立实践“证据库”,推动理论成果向政策实践转化。“循证决策”是一个提升政策有效性的“实践运动”,它可以确保政策干预产生最佳结果,同时提高政府的有效性,减少资源浪费,使得公共支出“物有所值”。此外,我们也借鉴现代管理学的实施策略,如“用户体验”、“红队研判”(从竞争对手或对立面角度审视问题,提高对问题的全面理解),以及世界银行提到的“调整式设计、调整式干预”(从试验中学习)策略,为决策者实施“助推机制”来提高公共服务质量提供更有针对性的政策建议。

当然,无论是效果评估还是实施策略,以下两个问题必须加以重视:

一是助推机制在公共服务质量领域的“恰适性”问题。“恰适性”问题是指一种制度或机制对其存在环境及其相关人的恰当性和适应性。<sup>[15]</sup>为此,一个应该关注的问题是,助推机制能否在满足公共需求的重复性实践过程中形成程式化的行为模式,且能够为公共服务的使用者所乐意接受,即助推机制能否在公共服务质量领域有效地影响和激励使用者的行为按照预先设计的方向发展。这个问题可以进一步分解成两个不同层面的问题:一个是规范层面的:哪种助推机制最适于提升公共服务质量;另一个是实证层面的:什么因素能解释不同助推机制之间的功效(efficacy)——“一个制度能否在有缺陷的世界里兑现它在空想世界中的许诺,以及在成本不高的情况下失败能否被补救?”<sup>[1](P130)</sup>只有对这些问题开展深入探索,我们才能对某种理论进行客观评价,避免过度高估。

第二,公共服务质量助推机制设计的“激励相容”问题。与私人服务不同,由于同时存在集体目标和个人目标,公共服务的一个重要特点就是很难建立强烈的责任关系。<sup>[16](P52)</sup>既然基于行为、心理和态度的“助推机制”不依赖于物质诱因和限制机制,那么,它如何对作为委托人的决策者与作为代理人的使用者之间的利

益进行“有效捆绑”,激励代理人采取最有利于委托人的行为并实现“激励相容”呢?换言之,“我们真的能设计出激发动机的制度吗?”<sup>[17](P232)</sup>在这方面,心理学、行为科学、经济学能够给我们提供哪些理论依据呢?本问题的探索有助于建立助推机制的实践基础,使助推机制更好地实现既定的社会目标。

当前理论界和学术界对公共服务质量的认知仍更多地停留在“工具主义”、“理性主义”阶段,强调管理者加强公共服务质量评估和监管<sup>[18](P5)</sup>,将质量改进的任务“简单”地分配给了管理者,相对忽略了使用者的态度、心态和行为及其可能存在的影 响。助推理论吸纳了当代心理学、脑科学、神经科学和行为经济学的新思想和新证据,将之引入公共服务质量领域,有助于建立更加完整的公共服务效用分析框架,使之更好揭示、解释和评估公共服务实践行动和使用者行为。

本研究初步建立了一个基于助推理论的公共服务质量改进研究框架,我们相信,更加深入的研究将有助于拓展公共服务质量的理论体系,将研究对象从抽象的组织分析转向具体的人的行为分析;有助于提供新的“政策工具”——如简化信息、改变默认选项、将刺激限定为损失而非获得、设定冷静期等,使服务使用者更好地了解与获得服务;有助于更好地了解现行政策的预期结果,例如,将“惰性”(inertia)引入评估框架就可以更好地了解政策的实施效果,或者通过建立控制组,开展实验分析来发现实际的政策影响;有助于减少决策过程中出现的粗心(inattention)、短视(myopia)等主观过错,更好地意识到实际决策能力的制约。我们期待在这一领域出现新的知识要素、分析框架和经验证据,推动我国的公共服务质量研究与实践继续向前发展。

#### 参考文献:

- [1]詹姆斯·G.马奇,约翰·奥尔森.重新发现政治制度:政治的组织基础[M].上海:三联书店,2011.
- [2]波利特,鲍克尔特.公共管理改革:比较分析[M].上海:上海译文出版社,2003.

- [3]世界银行. 2015 年世界发展报告: 思维、社会与行为(概述) [R]. 华盛顿 2015.
- [4]Mols F. ,Haslam s. A. ,Jetten J. and Steffens ,N. K. Why a Nudge is not Enough [J]. European Journal of Political Research 2014 ( 1) .
- [5]Goodwin ,T. Why We Should Reject “Nudge” [J]. Politics 2012 ( 32) .
- [6]Sunstein ,C. R. Nudges ,Agency & Abstraction: A Reply to Critics [J]. Review of Philosophy and Psychology 2015 ( 3) .
- [7]Jamie L. ,H Hair & N. Shen ,D. et al. Family Poverty Affects the Rate of Human Infant Brain Growth [J]. PLOS ONE 2013 ( 12) .
- [8]董碧水. 逾六成大学生不了解创业扶持政策 [N]. 中国青年报 2016-02-23.
- [9]Berridge ,K. C. Food reward: Brain Substrates of Wanting and Liking [J]. Neuroscience and Biobehavioral Reviews ,1996 ( 20) .
- [10]Felsen G. ,Castelo N. ,Reiner P. B. Decisional Enhancement and Autonomy: Public Attitudes towards Overt and Covert Nudges [J]. Journal of Decision Making 2013 ( 8) .
- [11]Marteau TM ,Ogilvie D ,Rol and M ,Suhrccke M ,Kelly MP Judging Nudging: Can Nudging Improve Population Health? [J]. British Medical Journal ,2011 , ( 342) .
- [12]Hansen ,P G. and Jespersen ,A M. ,Nudge and the Manipulation of Choice: A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy [J]. European Journal of Risk Regulation 2013 ( 1) .
- [13]Altmann S. & Fal ,A. The Impact of Cooperation Defaults on Voluntary Contributions to Public Goods [EB/OL]. [http://www. socialpolitik. ovgu. de/sozialpolitik\\_ media/papers/Altmann\\_ Steffen\\_ uid406\\_ pid354. pdf.](http://www.socialpolitik.ovgu.de/sozialpolitik_media/papers/Altmann_Steffen_uid406_pid354.pdf)
- [14]Larrick. R. P. & Soll J. B. The MPG Illusion [J]. Science. 2008 ( 5883) .
- [15]秦国民 ,高亚林. 恰适性: 推进国家治理现代化的制度建设原则 [J]. 中国行政管理 2015 ( 9) .
- [16]世界银行. 2004 年世界发展报告: 让服务惠及穷人 [R]. 北京: 中国财政经济出版社 2004.
- [17]罗伯特·古丁 ,汉斯·迪特尔·克林格曼. 政治科学新手册 [M]. 上海: 三联书店 2006.
- [18]孙晓莉. 政府购买公共服务的实践探索及优化路径 [J]. 党政研究 2015 ( 2) .

责任编辑 思源

## Quality Improvement of Public Service Based on the Boost Theory:

### A Framework for Researches

LI De-guo & CAI Jing-jing

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

**Abstract:** To truly improve the quality of public services ,the users’ behavior should not be absent. Over the past decade ,the boost theory from the perspective of behavioral science has caused widespread discussions of the academic community and has been applied in domains of charitable donation ,organ donation ,and policy regulatory authorities. This paper builds the preliminary analytical framework and basic types for the boost mechanism for improving quality of public services and applies them in the case study of Chen Shuizong’s BRT arson crime in Xiamen to point out that the boost theory has great potential in the improvement of quality of public services. The introduction of boost theory into the quality domain of public services and the building of behavior perspective for improving quality of public services can help us build a more complete analytical framework for the effectiveness of public services ,resulting in a better demonstration ,explanation and evaluation of practice of public services and users’ behavior.

**Key Words:** quality of public services; behavioral sciences; Boost Theory