

## 從OECD「Behavioural Insights and Public Policy」報告-分析近期各國推動行為洞察與公共政策制訂之趨勢

任德寬

今年最新出爐之諾貝爾經濟學獎得主理查德·塞勒(Richard Thaler)，亦被尊稱為行為經濟學之父，他與法學教授凱斯·桑斯坦(Cass Sunstein)在2008年合著出版的《輕推》(Nudge)，讓大西洋兩岸的領導人巴拉克·歐巴馬(Barack Obama)和戴維·卡梅倫(David Cameron)共同為之驚艷，歐巴馬邀請桑斯坦擔任白宮「資訊及管制事務辦公室」(Office of Information of Regulatory Policy, OIRA)主任(2009-2012)，並協助在白宮成立社會與行為科學小組(Social and Behavioral Sciences Team, SBST)，而戴維·卡梅倫(David Cameron)則邀請塞勒前往英國，並在內閣辦公室內成立行為洞察小組(Behavioural Insights Team, BIT)。這正是各國開始正視推動行為洞察與行為經濟對公共政策的關鍵推力。

自英美等國陸續成立行為洞察機制((Behavioural Insights Unit, BIU))，作為政府設計公共政策之重要參考後，歐盟在2016年及OECD在今年也分別提出行為洞察政策研究的完整報告，並陸續針對該議題進行各項會議及討論，並該觀點融入政府治理與經濟革新的趨勢觀察中，本文將針對今年所出版的報告與相關趨勢，提供此一機制最新發展現況整理與分析。

經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)於2017年3月發表「行為洞察與公共政策：來自全球實例(Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World)」報告。該報告蒐集近年各地推動行為洞察之個案，說明如何將行為洞察嵌入政府決策、調查各國政府機構如何實踐行為洞察、因而察覺行為洞察在經驗與使用的限制、及行為洞察如何因應政策循環中的不同角色。此外，該報告也提到如何在政府所屬之公共治理機構及獨立監管機構，去實踐行為洞察的政策設計過程。該報告共整理行為洞察1百多件個案研究，包括消費者保護，教育，能源，環境，金融，健康與安全，勞動力市場政策，公共服務提供，稅收和電信等相關應用。根據本報告所蒐集的各國政策實例可知，行為洞察對公共政策的影響力，已經深入各國產業與政策領域，並展露其價值與實用性。

OECD對「行為洞察」案例的調查從2015年12月發出調查通知後，共收到60個公共機構的回覆，這些機構分別隸屬23個國家及聯合國開發計劃署與世界銀行。依據報告書內的統計分析，表示本次調查有159件回覆，其中82%的回覆機構為中央政府部門。這些政府部門包括從衛生和社會事務到財政和經濟領域。政府所屬的管制機構包含金融管制及電信與能源管制機構。但澳大利亞和加拿大等國也都有提出了在地方和國家層級上採用行為洞察概念推動「設計」實施公共政策和服務。而美國國內也有波士頓跟費城市政府自主推動行為洞察的政策實例。OECD報告也指出各機構對本次的調查回覆質素差別很大，許多答覆僅包括有限

的信息。因此，最終報告所收錄有具體內容的政策實例為 113 件，本篇分析報告，皆以報告收錄有具體內容的案例計算。

本次調查中英國，加拿大、丹麥和澳大利亞是回覆最多實例研究的國家（圖 1）。各國政府推動行為洞察導入公共政策的實例的高峰是 2013 年至 2015 年之間，佔整體案例的 7 成，而英國所推動的案例佔全部案例的 3 成。該報告中，所收錄的政策實例，最早實例是為英國的天然氣暨電力市場管制局(Office of Gas and Electricity Markets, OFGEM)在 2007 年至 2014 年之間所執行的推廣節能電表的節能計畫，本實例總計影響 61000 戶的電力計算與使用，計畫提供參與者裝設智慧型電表與即時訊息的顯示器，該計畫認為智慧電表提供歷史資料，供消費者學習節能的歷史數據，另一方面，也提供電力公司更精準的實際消費量，而非估算量。最短的推動實例，可能也僅有數週。

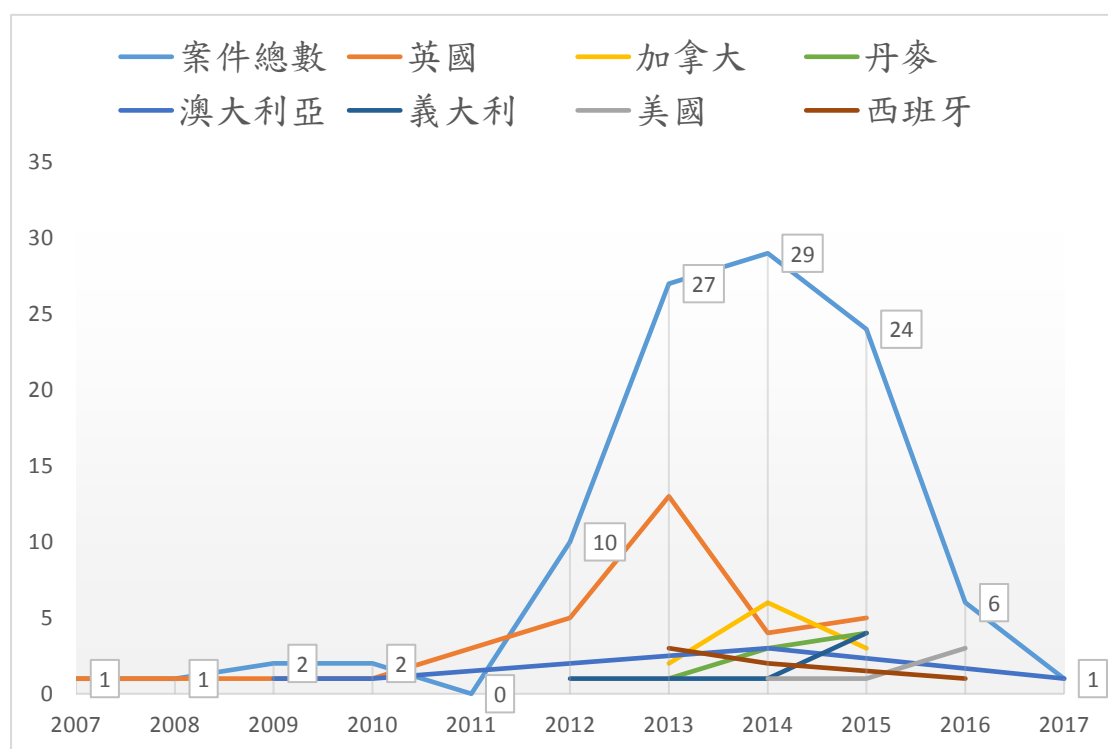


圖 1 近十年各國推動行為洞察的公共政策實例

資料來源：OECD (2017), Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World

以下先介紹英國、加拿大、澳大利亞及美國推動行動洞察的單位(Behavioural Insights Unit, BIU)及已經推動的實例，來說明在不同領域（消費者保護、健康、智慧財產保護、金融保險）及其實例中行為洞察對政策規劃的調整。

## 一、英國：消費者保護

### （一）著名推動單位

英國的行為洞察小組（Behavioural Insights Team，BIT），最初為英國內閣辦公室的一部分，目前是由英國內閣辦公室與英國創新基金會 Nesta 及其員工共同擁有的社會企業，其原先設立宗旨是為英國決策者提供建議，將行為科學應用於政策和促進戰略和政策制定。BIT 於 2014 年獨立為社會企業，仍為政府繼續服務。BIT 在當地透過政策試驗和實驗來測試行為及想法。

### （二）實例介紹

2010 年英國公平貿易辦公室(Office of Fair Trading，OFT)的研究指出「價格的呈現方式，會影響到消費者對消費者決策和消費者利益」。在 2010 年的研究發現了以下結論：展示價格框架對於消費者決策和利益非常重要。舉例而言，廉價航空的機票定價或訂房網站上，訂房費用的呈現，都容易產生灌水定價(Drip pricing)現象，在進行搜尋與選擇的過程，陸續呈現隱藏的費用，而消費者會損失厭惡或稟賦效應，犯下更多的錯誤，並且在測試的價格框架下產生低於原先預期的消費者利益。進一步來說，實驗中的消費者利益是通過消費者的收益來衡量他們為商品單位支付的價格。消費者利益損失被定義為消費者錯失的預期回報量，因為他們做出了偏離最佳行為的決定。

實驗結果表明，在消費者利益損失方面，灌水定價(Drip pricing)是最損害最大的定價方式，陸續是限時優惠，特價商品不足或以近似品代替。總的來說，陳述價格的框架，容易誤導消費者產生重大的利益損失，價格分段呈現的透明度及清晰度不變或總價不變，但呈現的順序與時間長度，都有可能對消費者的決策產生重大的影響。

## 二、加拿大：健康

### （一）著名推動單位

加拿大政府樞密院辦公室(Privy Council Office，PCO)於 2015 年 2 月成立中央創新中心(Central Innovation Hub)，旨在通過探索新的政策和計劃工具如何幫助解決複雜的公共政策挑戰，幫助改變聯邦公共服務部門開展業務的方式。其任務包含與各部門，利益相關者和其他高層次的政府部門共同設計和實施解決方案，並基於嚴謹及循證原則下進行評估，並測量各項程序實驗的結果及紀錄公共部門創新的作用，以支持學習和推廣具有可靠影響的項目。今年該中心將啟動及運作加拿大影響力基金（Impact Canada Fund），該基金旨在加快解決加拿大所遭遇之重大公共政策挑戰而努力，並幫助政府將好想法進行測試與建立驗證而努力。

## （二）實例介紹

加拿大的公共衛生局自 2015 年 2 月開始推動「獎勵計畫(“Carrot rewards”)」的 5 年期健康推動方案，預計 2016 年 3 月在 BC 省推出應用程式。加拿大的公共衛生機構想要利用紅利累積點數的形式用獎勵措施來改善加拿大公民的健康行為。根據加拿大的研究發現，大多數的加拿大人都參與 1 種以上的紅利累積點數方案，而一般家庭可能擁有 8 種以上不同平台的紅利積點方案，因此，加拿大當局設計應用程式，以累積點數的方式引導個人學習及從事健康行為。在該方案對有註冊的加拿大人提供獲得紅利積點的機會。用戶可以下載應用程式，引薦朋友和家人，以及採取健康行動，例如參加心臟健康測驗，了解健康飲食選擇，參加體育活動則可以獎勵用戶。

## 三、澳大利亞：智慧財產保護

### （一）著名推動單位

澳大利亞政府行為經濟學小組（BETA）是澳大利亞政府首個將行為經濟學應用於政策，計劃和行政設計的中央政府單位。BETA 由總理府和內閣部主持，但是由澳大利亞公共服務部門 17 個機構共同支持。BETA 主旨是建立澳大利亞公共服務部門的行為經濟能量，並推動其在策略設計和執行政策之用，使用隨機對照試驗來測試有效性。他們運用行為經濟學專門知識來改進與合作夥伴在具體項目上合作的政策和計劃，建立澳大利亞公共服務部門與澳大利亞和海外學術界行為經濟學研究界之間的聯繫，並製作相關的工具和指南將行為經濟學和隨機對照試驗應用於政府政策和計劃。

### （二）實例介紹

澳洲的工業，創新和科學部（DIIS）希望能提升「商業化澳大利亞(Commercialisation Australia)」補助計畫，數據蒐集表格的資料品質。首先，DIIS 邀請參與「解商業化澳大利亞」的參與者與部門工作人員針對如何蒐集數據表格的流程進行討論，並對 22 名選定參與者進行訪談與管理部門人員互動，透過這些訊息，以簡化整體流程，最終設計開發出現場試驗來測量可能的管制措施，並透過電子郵件的內容進行 AB Test。就研究結果來說，這樣的影響作為並不明顯，但政府官員應用行為洞察的概念替澳洲政府減輕接受補助國內企業的管制負擔，為負責補助的官員提供更好的建議與實際操作，有助益於未來政策流程設計，這都將有助於他們設計未來的企業參與。

## 四、美國：軍人儲蓄

### （一）著名推動單位

歐巴馬總統通過行政命令 13707（2015），在國家科學技術委員會下創建了社會和行為科學小組（SBST），確立美國開始採用行為科學的做法。這一行政命令指示聯邦政府機構對其政策和計劃的設計採取行為科學觀點。該命令還邀請科技諮詢機構應該是整合應用行為科學家，方案官員和決策者的跨機構小組，其方向是向聯邦機構提供政策指導和諮詢，以追求這一指示。科技諮詢機構在 2015 年和 2016 年發布了年度報告，強調了其在支持總統指示方面取得的進展。不過，隨著川普總統上任之後，此一小組也隨之停止運作。

### （二）實例介紹

美國聯邦節約儲蓄計劃（Thrift Savings Plan，TSP），其目的是提供給聯邦政府部門的員工的退休金福利與稅賦優惠，該計劃允許員工提撥一定比例的薪資到個人退休金帳戶。自 2010 年以來，聯邦政府僱員的參與開戶率約為 87%，相對高於國防部的軍事人員的開戶率，相比之下，國防部的軍事人員目前沒有自動登記，參與率相對低了 44%。

但從 2018 年開始，新的服役人員將採強制登記。因此白宮所屬的(Social and Behavioral Sciences Team，SBST)與國防部合作，為其他現有服務人員提供解決方案。SBST 和 DOD 在 2015 年曾推動 2 個先期示範計畫，一種是積極的發信通知參加者，SBST 針對 80 多萬名未登記的服務人員發送督促開設 TSP 的一次性電子郵件，在一個月內新增了大約 5000 個參與人數和超過 100 萬美元的額外儲蓄。第二案，就是利用服務成員在轉移到新的軍事基地時作出 TSP 選擇性決定，整體來說，可以提高大約 4.3% 的入學率。SBST 和 DOD 發現，當軍人在進入新的環境下，透過要求軍人積極的選擇將可導致 TSP 參與率大大提高。

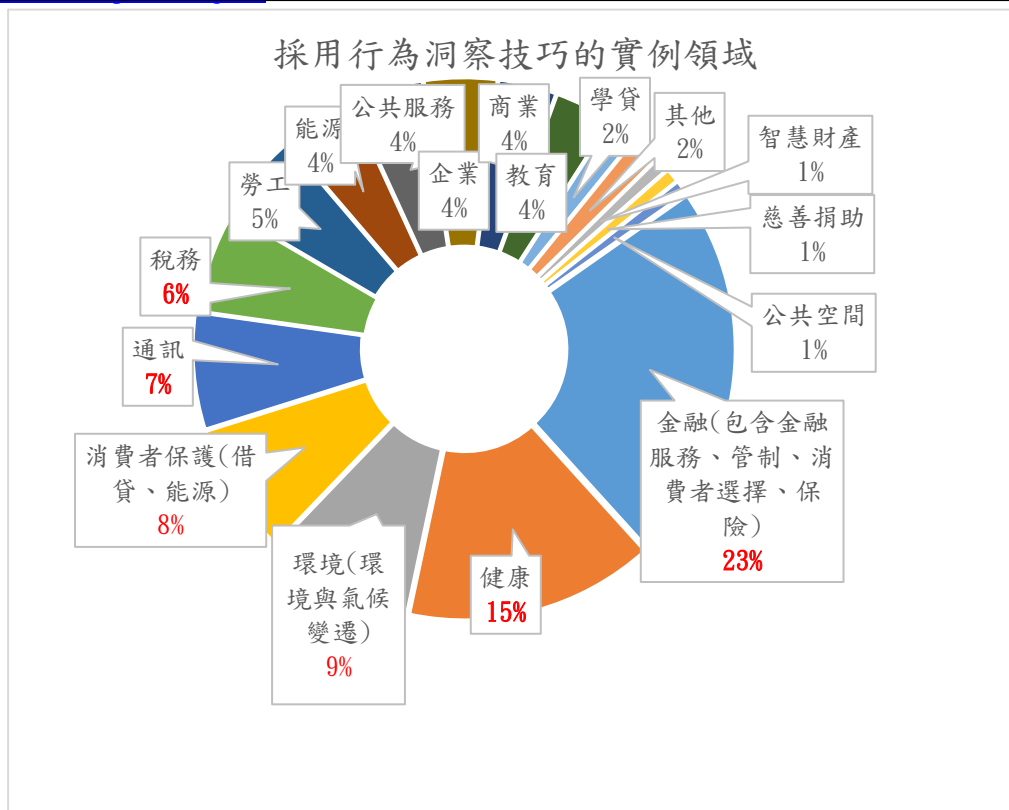


圖 2 近十年各國推動行為洞察的公共政策實例（領域別）

資料來源：OECD (2017), Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World

以上四國的實例領域，除智慧財產保護之外，分別代表各國政府最常運用行為洞察的領域，是第 1、第 2 及第 4 位（金融保險、健康、消費者保護，見圖 2），其調整作法，包含(管制、獎勵、提醒、調整格式及流程)。該報告都有詳列，各實例的電子報告連結，可再進一步詳讀。總的來說行為洞察對公共政策影響力，並沒有隨著政府領導人的更替而消散，反而隨著「開放資料」、「開放科學」、「透明治理」等議題，逐漸成為近年政府管制的革新架構。當我們在面對管制與民主爭論或遭遇專家信任與公民治理的困境，為政者應能從此一框架，得到新思路。

## 五、行為洞察與政策循環

西方各國政府從 2008 年的金融海嘯到 2009 年的歐債危機都深受打擊及震撼，因此西方各國更支持採取實證方法來詮釋各種能應用行為洞察的證據，並且期盼能測量行為與政策之間的相互影響。舉例來說，歐盟委員會在歐盟消費者權益指令中禁止在網路銷售的預選框架，特別是處理灌水定價或隱性成本的所造成消費者決策失誤(OECD, 2016c)。

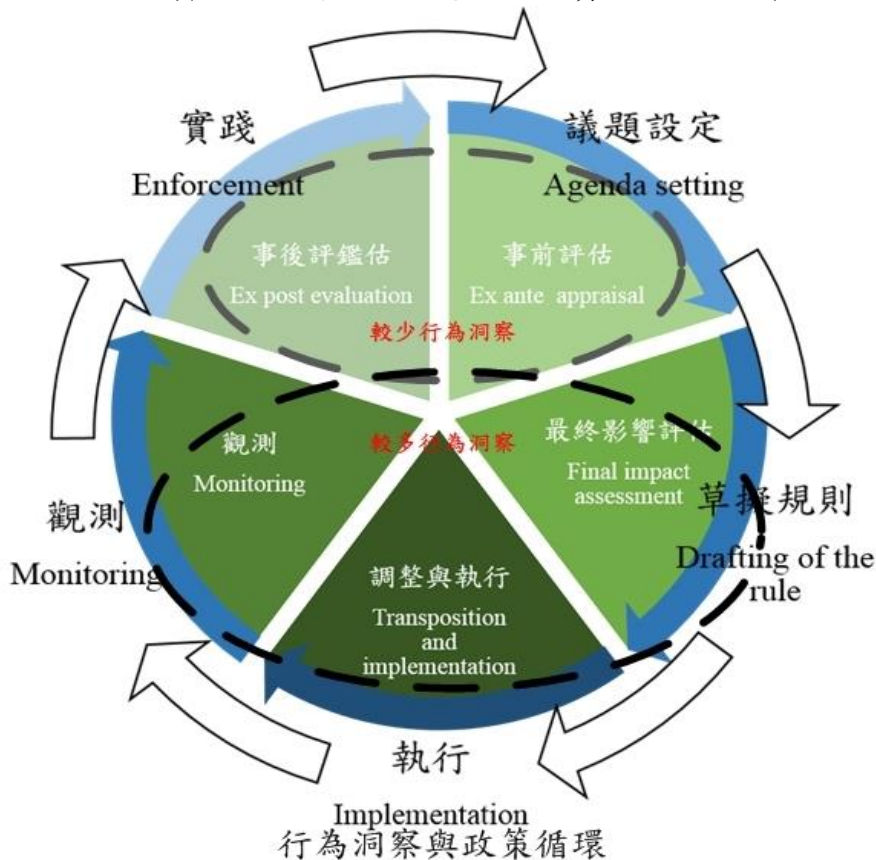
本報告引述 Shogren (2012) 的研究指出，在環境政策設計中，行為經濟學對於風險，衝突和合作及機制設計都提供直覺性的觀察角度，在消費者並不完全了解足夠訊息下，且消費者自身行為不完全理性的影響，新的市場失靈，提供政府採取政策工具介入市場干預的作為，當然這點與西方社會習慣質疑政府投入管制市場氛圍有關。

行為經濟學剛開始對管制政策做出的貢獻是可提出不修正干涉規則，但仍可

以影響管制的結果，在最小成本下，達到政策影響力，而 OECD 在 Lunn (2014) 的報告中，就開始討論行為經濟如何調整政府既有的管制政策。2015 年世界發展報告 (World Bank, 2015) 的報告重點是將行為洞察應用於發展政策，並且將行為洞察的結果與行為心理與社會基礎結合在一起。世界銀行報告提出三項原則，為設計和實施發展政策應用新的行為觀點提供了方向：

- (一) 自動思考：人們自動做出大部分的判斷和選擇，而不是故意的。因此，既有的選擇架構（即框架和預選設定）的微小變化可能會對行為產生強烈的影響。
- (二) 社會思考：人們的行為和思考往往深受他們周圍的人做什麼和思考。政策社記者必須了解社會意義，規範和網絡如何影響個人可以幫助決策者了解這會結構如何將人們拉到集體行為的某些框架和模式，以及幫助設計更具創新性和更有效的干預措施。
- (三) 用心理模式思考：某一特定社會中的個體有一個共同的觀點，使他們了解周圍的世界和理解 他們自己。心理模型往往來自社會互動的認知方面，人們通常將其稱為文化。

本報告指出，行為洞察多用在政策循環及管制政策相對較晚的階段(圖 3)，主要是在既有的政策框架下，對政策執行和管制行為階段的前後步驟時進行調整和改進。執行者透過行為洞察分析，調整執行方案，有助於提高政策和管制的有效性，並填補政府往往忽視的實施差距 (OECD, 2015b)。



資料來源：OECD(2017) Behavioural insights and publicity: Lessons from around the world

圖 3：行為洞察與政策循環的歷程分析

## 參考文獻

- 一、Lunn, P. (2014), *Regulatory Policy and Behavioural Economics*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en>. (accessed 11 November 2017).
- 二、OECD (2015b), “Behavioural insights and new approaches to policy design: The views from the field”, OECD Seminar Summary, Paris, [www.oecd.org/gov/behavioural-insights-summary-report-2015.pdf](http://www.oecd.org/gov/behavioural-insights-summary-report-2015.pdf) (accessed 11 November 2017).
- 三、OECD (2016c), *Recommendation of the Council on Consumer Protection in ECommerce*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255258-en>. (accessed 11 November 2017).
- 四、Shogren, J. (2012), “Behavioural Economics and Environmental Incentives”, *OECD Environment Working Papers*, No. 49, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k8zwbhqs1xn-en>. (accessed 11 November 2017).
- 五、Sousa, L. J., Ciriolo, E., Rafael, A. S., Troussard, X., & European Commission. (2016). *Behavioural insights applied to policy: European report 2016*. Luxembourg: Publications Office. [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn\\_new.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf) (accessed 11 November 2017).