

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

理论粤军·教育部在粤人文社科重点研究基地建设资助项目

2024. 5

VOL.17 NO.5

# 公共行政 评论

JPA  
Journal of Public Administration

## ● 专栏：交通与城市治理

专栏导语：从交通政策到城市韧性：可持续发展的新范式

.....	陈娜	1
“禁、限”政策能否长效缓解交通治理困境？ ——基于替代效应的实证分析		
.....	肖潇 程跃 刘鑫	4
“互联网+政务服务”平台能否提升城市韧性？ ——基于营商环境与创新的视角		
.....	刘敏 肖霞 杨彩婷 梁峻宇	26
新兴交通技术对城市韧性与可持续发展的影响研究		
.....	陈娜 陈璐 刘海清	46

● 论文

“拼凑式合作”：资源约束下基层治理的“权宜之计”？  
..... 徐国冲 宋知远 65

调查研究何以驱动政策形成？  
——以《农业六十条》的制定为例  
..... 费久浩 83

“体制化能动”：国家定纷止争的本土实践逻辑  
..... 汪广龙 杜超峰 104

外在激励如何影响基层公务员的公共服务动机水平？  
——一项调查实验研究  
..... 刘华兴 侯雅文 124

文有定法：探寻政府文书的写作逻辑  
..... 刘 杰 任 骏 陈念平 143

以文辅政：领导文书制定的运作机理  
..... 谢振达 161

行为公共政策的工具设计、应用策略与政策效应：基于类型学的分析  
..... 满小欧 张 雨 179

● 英文目录与摘要 ..... 196

# 行为公共政策的工具设计、应用策略与政策效应：基于类型学的分析

满小欧 张雨\*

**【摘要】** 行为公共政策的兴起使公共政策研究逐渐转向对个体行为决策的微观解释及有效干预，然而当前研究多局限于“助推”，一定程度上忽视了行为公共政策工具丛的拓展及其策略与效应的差异。论文基于政策工具的干预对象与干预核心，创新性地构建了需求行为型、需求能力型和供给行为型的行为公共政策工具类型学分析框架，并从三个主维度和六个子维度分别对四类行为公共政策工具，即助推、强推、助力和督推进行了系统深描与比较分析。研究表明，尽管行为公共政策工具均瞄准传统工具难以应对的“个体失灵”与“行为偏差”问题，但其干预策略不尽相同。政策制定者应在系统分析政策情境与实践场域的前提下，合理选择政策工具及其组合，以提高政策执行成效。

**【关键词】** 行为公共政策 政策工具 类型学 比较分析

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674 - 2486 (2024) 05 - 0179 - 17

## 一、引言

近年来，公共政策与行为科学的交叉融合推动了行为公共政策这一新兴研究领域的快速发展，通过引入行为经济学、决策心理学等相关理论和方法，行为公共政策聚焦于公众决策行为改变的微观解释及有效干预，其研究重点也从宏观政策设计逐渐转向微观个体的政策态度和行为决策。在行为科学对公共政策学科的影响下，现有研究主要围绕行为公共政策理论的起源与发展、行为公共政策工具范式及其应用等方面展开。一是从理论层面探索行为公共政策本质，提出政策科学研究从“理性人”到“行为人”的根本行为转向过程，通过对个

---

\* 满小欧，东北大学文法学院副教授、博士生导师；张雨，东北大学文法学院硕士研究生。感谢匿名评审专家和编辑部的修改意见。如有纰漏，文责自负。

基金项目：国家社会科学基金一般项目“人口负增长背景下中国内生性低生育问题的长效治理机制研究”（23BGL261）。

人行为与态度微观层面的跨学科分析，揭示政策的动态行为机制，进而探索提升政策有效性的理论路径（吕小康等，2018；Mohr & Davis，2023；景怀斌，2021）；二是在应用层面探究行为公共政策工具的干预效果，通过实验调查等实证方法，对助推与传统政策工具的干预效果进行比较分析（胡塞全等，2022；张书维等，2021）。

相比“禁令”和“经济诱因”等传统政策工具，行为公共政策工具以“有限理性”和“自由家长主义”为理论基石，探索更为多元化和包容性的干预方式，旨在通过深入理解和尊重个体行为复杂性和多样性的前提下，构建一种更加灵活有效的政策机制，以适应不同情境下的政策需求和目标（傅承哲等，2021）。其以柔性、精准的干预方式凸显了低执行成本、高社会效益等优势，在行为公共政策体系中扮演着至关重要的角色，能够帮助政府和公共机构“以小拨大式”实现特定目标或达到预期政策效果（景怀斌，2021）。然而，当前行为公共政策研究多局限于“助推”工具，一定程度上忽视了行为公共政策工具丛的拓展及其应用策略与效应的差异。尽管已有学者运用技术认知（Technocognition）等行为工具应对社交媒体传播中的错误信息现象（Gwiaździński et al.，2023），运用促进（Facilitating）、助推和助力三种行为工具构建行为改变资源模型（Behavior Change Resource Model）（Michaelsen & Esch，2022），讨论去偏差（Debiasing）和助推+（Nudge Plus）等对助推的替代作用（Banerjee et al.，2023），但鲜有研究对行为公共政策工具进行系统化的分类与讨论。超越“助推”以拓展行为公共政策工具，明确不同类型行为公共政策工具干预的特点和适用的政策情境，将有助于政策制定者选择更加适配政策目标的政策工具，从而提升政策执行效率，实现“精准施策”。

因而，本文在厘清行为公共政策理论起源的前提下，通过系统综合现有行为公共政策工具研究，依据行为公共政策工具干预对象（需求方或供给方）与干预核心（行为或能力），创新性地构建了“需求行为型”“需求能力型”和“供给行为型”的行为公共政策工具类型学分析框架，并从三个主维度和六个子维度，对四类行为公共政策工具，即助推（Nudge）、强推（Shove）、助力（Boost）和督推（Budge）进行了系统深描与比较分析。研究旨在拓展行为公共政策工具研究的理论性与系统性，识别不同类型行为公共政策工具的工具设计、应用策略与政策效应，为行为公共政策工具的理论研究与实践应用提供理论参考。

## 二、理论综述与分析框架

### （一）“有限理性”与“自由家长主义”：行为公共政策的理论基石

公共政策的制定和执行都离不开对经济成本与治理效益的综合权衡，这使得

公共政策领域对经济理论具有高度的依赖性。随着经济学领域逐渐出现“行为人”“有限理性”等代替“理性人”的假设，这一影响也扩散至公共管理与公共政策领域，不仅帮助政策制定者加深对人类行为的理解，而且在此基础上对政策效果和行为干预进行解释和评估，提高政策设计的有效性（Battaglio et al., 2019）。Thaler 和 Sunstein（2009）提出要“秉持温和的自由家长主义进行政府干预”，通过政策设计提升政策执行效力。因而，在探究行为公共政策如何植根于政策科学的理论源泉，进而关注政策工具对微观个体认知与行为形塑效应的过程中，“有限理性”与“自由家长主义”扮演着不可或缺的角色，是理解和研究行为公共政策重要的理论基石。

### 1. 政策决策转向：从“完全理性”到“有限理性”

传统公共政策主要基于“理性人”假设理解决策行为规范，但 Simon 等人（1966）研究发现，决策者无法做出最佳选择，只能获得最令人满意的结果。此后，行为经济学的发展也不断拓展了政策模型的认知基础，使“理性决策”的主导地位逐渐被“有限理性”替代，这一决策模式的转向也为揭示公众政策决策与行为规律带来了新视角。

自 20 世纪中叶 Von Neumann（1947）提出效用理论和 Savage（1954）提出贝叶斯决策理论以来，理性决策理论得到了空前发展。该理论认为决策者是“理性的经济人”，能够根据对获得的有效信息的理性思考及对资源进行加工，做出最优的方案选择。在这一理论的影响下，公众决策与行为被认为是在政策推动下做出的对自我最有利的理性选择。然而，20 世纪末以来，概率思维方法的提出促进了对不符合完全理性假设行为的发现与研究。决策管理之父 Simon 提出了“有限理性”决策，Kahneman 等人（1979）侧重对行为人在决策时因沉没成本、损失厌恶等因素导致的非理性行为进行解释，Thaler 和 Sunstein（2003）亦对“非理性行为”做出进一步解释，即个体的行为可能会受到人格、文化等多方面影响，由此产生的偏好反转和认知偏差，将使个体做出非效用最大化和与自身福利不相符的低效决策（李德国、蔡晶晶，2016）。因而，政府作为公共权力的拥有者和行使者，可以利用公众的“有限理性”决策特性，对个体非理性行为进行隐性干预，引导其做出利己决策进而改善公众行为（李胜、周玲，2023）。

因此，从“完全理性”到“有限理性”决策模式的转向，不仅有效解释了公共政策与公共治理中难以被经济模型所预测的非理性行为，对公共政策制定与执行予以纠偏，而且使以“有限理性”为基石之一的行为公共政策形成了不同于传统公共政策的政策框架与政策干预逻辑，成为政策科学发展的新方向，为政策设计提供了一条有效的行为途径。

### 2. “自由家长主义”：政策干预的第三条道路

如果说“有限理性”是行为科学进入公共政策领域的逻辑起点，奠定了公

共政策的行为转向,那么“自由家长主义”则是对传统政策科学与公共行政研究中自由主义理论和家长主义理论的有效折中,既补充了政府干预的决策理念,又聚焦了政府干预的价值取向,为政策干预提供了“第三条道路”(Halpern, 2016)。

早期传统政府的管理方式主要呈现出两种截然不同的价值取向:“强制型”家长主义和“放养型”自由主义。“强制型”家长主义认为政府应承担起“家长”的职责,在个体需要做出决策或缺乏理性时,对个体行为进行强制约束,帮助他们“正确”选择,如禁止、命令和财政抑制措施等,个体的自由选择权较弱(何贵兵等,2018)。“放养型”自由主义则秉持个体是自身利益最佳决策者的价值观,任何形式的外部干预都会造成其福利的损害,主张政府应该“放手”或不要过多干预。然而,由于个体行为的“有限理性”趋向,“强制型”家长主义在一定程度上对人们行为进行过于严苛的干预,“放养型”自由主义又缺少对人们行为偏差的规范,二者均存在一定的缺陷,不足以推动政府做出最优的干预选择。

在这两种价值理念选择的论争之下,Thaler和Sunstein另辟蹊径地提出了“第三条道路”——“温和型”自由家长主义(Libertarian Paternalism),旨在防止家长主义的过度干预和自由主义的过度放任,在保障公众自由选择权的前提下,引导人们做出符合自身利益的选择(杨超,2020)。这一干预模式并不强制政策目标群体应该或不应该做什么,而是保护其避免因自身推理偏差、行为惰性等导致的不良行为和错误决策,旨在利用人们稳定的认知偏差克服偏差本身,以达到政策目标群体和社会福利的最优(Merrick,2022)。例如,英国政府通过向拖欠税款的公民邮寄温和且非强制性的提醒信,推动政策目标的完成,显著提升了英国的纳税率<sup>①</sup>。

在“温和型”自由家长主义理念的影响下,行为公共政策工具以其柔性、精准的干预方式,规避了家长主义和自由主义的弊端,在给予个体最大选择自由的同时降低了政策成本,提高了政策执行效益,被广泛应用于国外公共部门和公共政策的多个领域,在推动养老金储蓄政策实施、提高疫苗注射率等方面均取得了显著的政策成效(Thaler,2015)。

## (二) 理论框架:基于行为公共政策工具设计视角的分析

如上文所述,在以“有限理性”与“温和型”自由家长主义为基石的行为公共政策导向下,产生了不同于传统公共政策的政策工具,并在政策实践领域获得了广泛应用。然而,当前研究多关注对单一行为公共政策工具(如助推)

---

<sup>①</sup> 英国财政部发布的《英国政府:打造公众信赖的数字化税收管理系统》报告中提到了税收管理系统改革的必要性,其中包括了利用数字化手段来提高税收管理的效率和效果。

的理论阐释与应用分析。尽管已有学者对个别行为公共政策工具进行比较与分析，但对这一领域的探讨仍有不足，特别是基于政策工具设计视角的系统性剖析。研究基于政策工具的两大核心要素——干预对象与干预核心，构建了行为公共政策工具类型学分析框架，系统比较当前四种典型的行为公共政策工具，即助推、助力、强推和督推，旨在进一步丰富与完善行为公共政策工具箱，助力政策制定者选择与政策情境“适配”的政策工具，实现精准施策。

首先，干预对象主要用以区分行为公共政策工具作用的目标群体，即需求侧或供给侧。具体而言，公共政策情境下需求侧（买方）指对产品、服务和信息等有需求的受众群体；而供给侧（卖方）指除政府外，提供产品、服务和信息的供给主体。卖方可以通过提供产品、服务和信息满足买方的需求，买方亦可通过反馈、评价等方式，影响卖方提供产品、服务和信息的质量和方向（丁煌、李晓飞，2010）。一般而言，行为公共政策工具主要通过认知和偏好对政策目标群体行为进行直接干预，即对需求侧进行干预，其作用路径主要表现为政策→需求侧群体行为。然而，这一行为干预方法却被供给侧群体为获利而利用，通过刻意制造需求方决策偏见的方式损害需求方利益（Akerlof & Shiller, 2015）。正如 Oliver（2015）所指出的，在商品或服务供给主体对政策需求方行为产生偏差诱导的情形下，需要对行为改变目标以外的对象进行监管，即对供给侧进行干预，通过公开监管市场活动，最大限度地限制供给侧主体借助行为信息优势对公众进行决策误导，防范“钓鱼”现象的发生。此外，相比需求侧干预，供给侧干预可以直接对类似“钓鱼”现象等强势主体危害弱势主体的行为进行源头治理，减少不公平定价、误导性宣传等行为的发生（Heidhues & Köszegi, 2017），其作用路径主要表现为政策→供给侧群体行为→需求侧群体行为。例如，英国政府对奶酪和巧克力制造商进行监管，要求其贴标准化食品标签，间接促使消费者减少甜食购买，以维护消费者的健康。

其次，干预核心代表了行为公共政策工具在技术层面的差异，即直接改变行为或通过提高能力间接改变行为，这一技术的背后蕴含了作用理论、作用模式和价值理念等一系列的差异（Hertwig & Grüne-Yanoff, 2017；张书维等，2018）。行为公共政策的“行为”比社会科学和政策研究中论述的行为范围更小，更加强调个体的认知、情绪等因素。依据心理学界提出的个体“刺激-反应”作用模式，以助推为代表的行为工具在价值理念上更加注重个体的非理性，因而也更加倾向于通过选择架构的刺激直接干预个体行为（Kahneman, 2011）。然而，由于行为干预无法保证政策目标群体行为长时间地符合政策目标，Hertwig（2017）提出对人们的“能力”进行长期培养，以产生持久的行为效果。其背后的理论主要基于心理学界的发现，信息检索等决策策略可以在不损失客观理性的情况下减少决策复杂性进而提高决策速度，主要表现为刺激——

认知——反应，其价值理念更倾向于“简捷启发式规则是合乎生态理性的”，如以“助力”为代表的行为工具，通过简捷启发式的“教育”提高个体能力以改变其行为（刘永芳，2022）。

从行为公共政策的角度出发，干预对象和干预核心作为行为公共政策工具的两个核心分类依据，均可以帮助政策制定者明确政策的瞄准重点，通过精准地设计政策工具，确保政策的有效性和针对性，提高政策的效果和影响力。而二者的主要区别在于：干预核心侧重于“行为”，干预对象侧重于区分干预的“目标群体”，注重通过对政策规则的干预，影响政策工具直接指向的关键对象，在明确目标群体行为特征的前提下，助力政策制定与执行的成效。因而，从行为公共政策工具设计视角出发，研究构建了基于干预对象 - 干预核心的类型学分析框架，依据不同行为公共政策工具在这两个维度属性与特征的不同，将四种典型行为公共政策工具归纳为三类，即需求行为型、需求能力型和供给行为型。其中，需求行为型政策工具包括助推和强推，需求能力型政策工具包括助力，供给行为型政策工具包括督推，如图 1 所示。

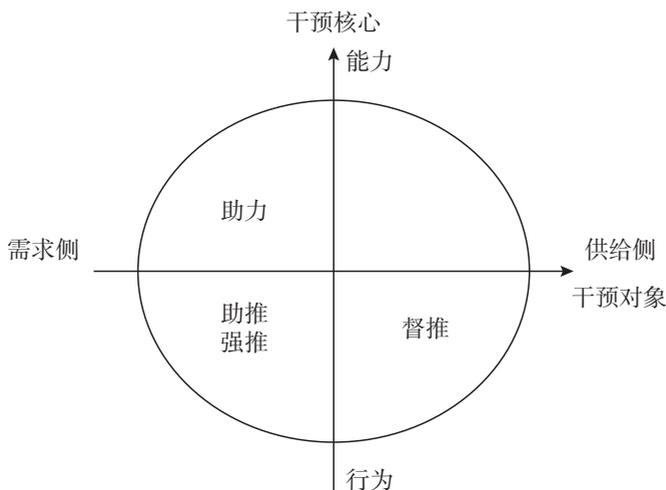


图 1 三类行为公共政策工具的类型学分析框架

资料来源：作者自制。

### 三、行为公共政策工具：基于类型学的比较分析

类型学是方法论研究的经典范式，其优势在于化繁为简，可以简洁地展现方法论体系的内在逻辑（吕立远、黄萃，2022）。应用类型学分析框架对不同行为公共政策工具进行划分，能够更清晰地展现行为公共政策工具的共性与差异，有助于对行为公共政策工具的理解。本文在对已有行为公共政策工具文献内容与核心观点分析的基础上，分别进行了一级编码主维度聚合与二级编码子维度

提炼，在编码过程中确保相似观点的互斥与相异观点的完备，最终将工具设计、应用策略和政策效应作为政策工具类型学比较分析的三个主维度，将理论基础、干预强度、干预特征、子工具、应用场域、适用条件作为分析的六个子维度。考虑行文的篇幅限制，编码过程简要呈现（见表1）。

表1 主维度与子维度的核心观点编码

一级编码	二级编码	关键词	内容
理论基础	理论	自由家长主义	康利主张禁止吸烟，这种类型的干预有时被称为是强推
		行为干预、行为监管	基于行为经济学的监管干预被称为督推
		家长自由主义 强自由家长主义	.....
工具设计	干预强度	强推大于助推	强推比助推更有力；督推强度大于强推
		督推大于强推	强推需要比助推更明确的干预且更有效
		助推大于助力	.....
应用策略	干预特征	助推内部性；督推外部性	自由家长主义解决的是内部性而不是外部性
		助力内部性；强推内部性	督推专注于解决外部性而不是内部性
		.....	.....
应用策略	子工具	默认选项、框架效应	桑斯坦将其分为家长式助推、教育式助推、利用个体偏见的助推
		长期/短期助力	根据被助力的能力分为风险素养助力、不确定性管理助力、动机性助力
		伤害他人行为的监管 不作为行为的监管 警示、劝诫、规劝	.....
应用策略	应用场域	养老、健康、医疗 就业、博彩业	强推应该在人们可能做出严重且不可逆转地干扰他们实现目标时进行干预
		不可逆转的实现目标	.....
		个体行为	应用于具有社会普遍性，有较广泛的社会影响的问题
应用策略	适用条件	负外部性非理性行为	面对可能产生负外部性的非理性行为
		社会影响的问题	.....
		间接培养	保留了个人的选择自由
政策效应	适用条件	直接干预	助力旨在通过灌输新的能力或间接培养存在的能力
		以小拨大	产生持久的行为效果
			.....

注：作者自制。核心观点仅部分列出，用以举例。

三个主维度整体遵循了“理论-实践-效应”的政策工具分析与评价逻辑，六个子维度进一步通过理论基础、干预强度和干预特征剖析工具设计的内在逻辑，子工具、应用场域和适用条件细化工具的应用价值，以政策效应延伸工具理念的实际影响。因此，研究分别对四种行为公共政策工具进行逻辑梳理、系统比较与分析，厘清行为公共政策工具的理论机理与实践价值（见表2）。

表2 行为公共政策工具比较

	需求行为型		需求能力型	供给行为型	
	助推	强推	助力	督推	
干预主体	需求侧	需求侧	需求侧	供给侧	
干预核心	行为	行为	能力	行为	
干预路径	直接		间接		
工具设计	理论基础	自由家长主义	强自由家长主义	家长自由主义	行为+监管
	干预强度	低	中	最低	高
应用策略	干预特征	解决内部因素导致的行为偏差	解决内部因素导致的行为偏差	解决内部因素导致的行为偏差	解决外部因素导致的行为偏差
	子工具	默认选项 框架效应 社会规范	警示 行为限制 规劝	短期助力 长期助力	监管伤害他人行为 监管不作为行为
	应用场域	养老、医疗、环保、慈善捐款等	健康、交通、抵押贷款等	教育、就业、公共卫生、扶贫等	博彩业、零售业、广告业等
	适用条件	短期、低执行成本、行为改变	因个人利益而产生的非理性行为	长期、能力提升、行为改变	对需求方产生伤害；损害社会利益
	政策效应	直接；易逆转；成本低廉	直接；易逆转；成本适度	间接；不易逆转；成本适度	间接；易逆转；成本略高

资料来源：作者自制。

### （一）需求行为型政策工具：助推与强推

需求行为型政策工具是基于政策需求侧对目标群体行为进行干预的行为公共政策工具，主要包括助推和强推两种类型。尽管同属一种类型，但二者在政策工具设计、应用策略和政策效应维度方面均存在一定差异。

首先，在政策工具设计维度，借鉴 Thaler 和 Sunstein（2009）对助推工具的分析层次，本研究主要从理论基础、干预强度与干预特征三个方面进行辨析。理论基础关注行为公共政策工具所遵循的框架模式与理论思想，干预强度则反

映了行为公共政策工具对政策群体行为干预的力度大小。(1) 助推工具主要基于 Sunstein 的自由家长主义和 Oliver 的反监管主义。自由家长主义强调通过善意引导目标对象的选择和行为完成既定政策目标 (Gigerenzer 等, 2019)。反监管主义则反对使用“胡萝卜 + 大棒”的激励方式和压力式劝诫, 提倡借助政策群体自身的内在因素, 如规范、意识等完成政策行为。在以上两种理论基础的引导下, 助推工具在保留政策目标群体选择自由的前提下, 通过对选择架构的改变触发 (Trigger) 目标群体内部认知和动机, 助推行为的变化, 其强度更加温和, 也更易被人们所接受 (Oliver, 2018)。(2) 相比助推自由家长主义式的温和干预, 强推工具不仅对政策目标群体行为进行微调, 更强调对目标群体可能产生的自我伤害性非理性行为进行约束, 并增加了一定程度的法律监管措施。因此其理论基础主要基于 Mower (2014) 提出的强自由家长主义, 是一种基于广义成本与收益的衡量, 而非盲目式强制干预, 当该行为的社会收益远超个人收益时, 其作用才会更加突出。因此, 相比助推“温和、提醒式”的行为干预, 强推倾向于“强烈、略带强制性”的行为干预, 其干预力度有所增强, 且在对可能产生自我伤害的非理性行为干预方面更具有影响力。例如, 在个体提出离婚或进行购房购车等超额消费时, 强制给予其一定期限的冷静期, 防止因冲动或从众等心理而产生不理智行为。此类涉及健康、安全等略带竞争性的领域, 往往需要采取强有力的监管措施, 规范目标群体行为, 保护其免受因自身行为偏差而导致的伤害。

其次, 本研究主要基于 Oliver (2018) 提出的“解决内部/外部因素”, 区分不同政策工具的干预特征。由于个体行为决策不仅会受到自身认知和偏好等内部因素的作用, 还会受到周围环境和供给方行为等外部因素的影响, 如超市中商品的摆放位置和数量会间接影响消费者的购买行为。因而, 以内部/外部因素来刻画行为公共政策工具的干预特征主要在于区分行为公共政策工具是保护人们免受自身伤害还是免受他人伤害。其中用以解决外部因素所导致的行为偏差的行为工具 (督推) 详见下文分析。尽管助推和强推均用以修正因内部因素而产生的行为偏差, 但需提及的是, 二者的干预途径却不尽相同。助推以保障个人和群体行为自由为前提, 主张政府不得施加任何带有误导性的政策对目标群体行为进行干预 (Oliver, 2019); 而强推则通过阻止政策目标群体做出对自身产生伤害的行为, 促进其愿望的满足。因而相比助推, 强推有着更高的强制性和干预性。

最后, 应用策略指应用行为工具时所需的一系列方式方法。从政策工具的应用策略和政策效应维度来看, 研究主要从子工具、适用条件和应用场域进行比较分析。由于助推的研究较为广泛, 其子工具也呈现多样化分类, 如 Baldwin (2014) 根据助推策略对个体自主性的干预程度将助推分为初级 (轻微引导)、中级 (偏向引导) 和高级 (塑造偏好) 三个类别; Thaler 和 Sunstein (2009) 共

同提出助推子工具分类，即改变诱因、理解“选项 - 结果”关系、默认选项、基于反馈、预判错误和选项结构化等。与此同时，也有学者指出助推可被归纳为三大策略，即增加策略、减少策略和转换策略，政策设计者可根据现实场景，通过使用颜色或形状等视觉提示吸引注意力、调整选项顺序等政策设计，以决策过程中选项被呈现和组织的方式不同而对个体行为进行纠偏（张书维等，2019）。相比助推，强推通过警示、行为限制等偏家长式监管方法对目标对象行为进行干预，以确保目标群体免受自身伤害，其中行为限制指直接对目标群体行为进行限制，而非限制选择。在监管范围上，区别于传统禁止命令式的强权监管，强推主张当目标群体为了追求个人最大利益可能做出严重损害社会整体利益的行为时，对其进行“限制”，并非“全部禁止”。从政策效应来看，二者均在公共政策实践中发挥积极作用，一是在养老、慈善捐款等方面均可见助推的应用。例如，运用“设置默认选项”助推器官捐赠、退休储蓄等。二是在反式脂肪含量限制和个人抵押贷款额度限制等方面，强推展现出显著的政策效果，其原因在于，上述政策领域往往需要更高的干预水平，以确保政策群体的安全与健康。但强推工具的应用仍需注意其适度性问题，且应对工具的实施成本、干预程度和干预范围等进行充分评估，以免偏离政策目标。

综上，助推遵循“自由家长主义”，在保持选择自由的同时，通过对公民的偏好和能力的掌握，引导政策目标群体朝特定方向前进，是一种自愿信息类和柔性手段并存的温和型政策工具，适用于在短期内通过低成本的方式产生行为改变（张书维等，2022；句华，2017）；强推则遵循“强自由家长主义”，主张通过时间约束、额度限制等方式，在政策目标群体可能做出严重干扰其自身实现目标的决定时，对其行为进行干预，是一种更强的微调变体，虽然限制选择但并不消除选择，因其更高的强制性和干预性，更适用于考量成本和效益的竞争性领域，以纠正目标群体的“当前选择偏差”（Schneider & Graham，2017）。

## （二）需求能力型政策工具：助力

不同于需求行为型政策工具，需求能力型政策工具通过技能、外部环境等培养政策目标群体的决策能力，使其有意识地避免可能出现的认知偏差，这一类型代表性的政策工具为“助力”（Grüne-Yanoff & Hertwig，2016）。基于张书维（2018）等学者对助推与助力的论述，本文通过对二者进行比较，进一步阐明助力的理论基础、应用策略与政策效应。

首先，助力工具的理论基础主要基于奥地利经济学派的“家长自由主义”，以人类认知过程的“简捷启发式”为认知基础，将复杂的过程简单化，利用人的认知可塑性培养认知能力，在维护决策者个人能动性的前提下，选取透明且适当的积极介入实现行为治理。有学者指出，助力所遵循的家长自由主义比助推的自由家长主义更接近自由主义，需要政策制定者对目标更加确定，需要实

施过程更加透明，也更大程度维护了政策目标群体的行为自由。因而，当政策目标群体所需做出的决策可以通过培训、教育等方式解决时，助力工具便可支持政策目标群体做出有效的行为决策。例如，在风险已知和可测的情况下教授个体特定领域的风险知识，以提升个体在风险来临时的应对和反应能力等。与此同时，助力与助推有着相同的干预特征，即通过解决内部因素导致的决策偏差，引导目标群体行为发生预期变化。在这一相似性上，认知心理学家 Hertwig 和 Grüne-Yanoff（2017）指出“助力与助推并不完全独立，也不是完全相互替代的”，在财务决策、自我控制等领域中，个人能力可以被助推也可以被助力。但由于助力是通过培养政策目标群体的长期能力而发挥作用，干预强度较低且透明性较高，往往需要花费更多的时间。

其次，从政策工具的应用策略和政策效应来看，助力工具更加注重政策目标群体的能力自主性和长期时效性。根据运用时间，助力主要分为短期助力和长期助力。短期助力指经过短时间学习帮助人们培养适用于特定环境的专项技能；长期助力指在理想情况下，通过增加政策目标群体的新能力或提高现有能力，永久性地改变其认知和行为方式，且该能力可以在任何环境中适用。由于短期助力更偏向对特定情境和问题的针对性修正，而长期助力旨在促进普遍、持久行为的产生，因而成为政策实践领域的主流和代表。亦有学者指出，助力是助推的衍生品，反复影响行为的助推可能在无形中培养政策目标群体的能力，进而产生行为习惯（Espinosa et al., 2022）。因而，助力更多地被应用于教育、就业等领域，通过宣传和培训提高公众对政策的掌握和理解能力，如通过社区宣传和开设讲座，帮助公众提高医学等知识。

综上，尽管如张书维（2018）所指出的，助力与助推“局部重叠，殊途同归”，但相比于助推作用的即时、短暂和易逆转性，助力通过能力培养产生持久的行为效果，不仅克服了助推工具易逆转的效用不足，且给予政策制定者更多选择，用更低的认知成本延长了政策执行效果，适用于对个体能力的提升和促进行为的长期改变。

### （三）供给行为型政策工具：督推

不同于前两类从需求侧对政策目标群体行为或能力进行干预，以解决内部因素导致的行为偏差问题，供给行为型政策工具主要通过对供给侧行为的监管间接干预需求侧群体行为，以解决外部因素造成的行为偏误。即通过监管供给方，间接助推需求方，亦可称为带有监管性质的助推，其代表性的政策工具为督推。督推由 Oliver（2018）提出，是基于行为经济学理论，以供给方行为为中介，间接对需求方行为进行干预的政策工具，其嵌于助推的价值基础之中，是将助推理念与监管工具相结合，介于自由市场和传统监管之间的一种行为公共政策工具。

首先，在政策工具设计方面需要特别指出的是，尽管督推中包含了助推策略，但其助推主体并非局限于政府，供给方作为中间桥梁也承担了对需求侧群体行为修正的责任。在干预过程中，督推强调对供给方行为监管，进而解决因供给方利益导向行为而产生的助推无效问题。督推工具的理论基础更接近 Mill (1869) 的“强调政府监管的合法性”，即通过使用信息披露、公众的参与反馈等多样化方式，为公开监管提供信息，防止和降低因供给方利益导向行为造成的损害。如政府要求贷款公司公布排名，这会促使公司提升服务以维护其排名，从而既让客户深度了解公司情况，又可以防止利益导向下的伤害行为。当然，供给行为型工具所提及的供给方并非单一企业或制造商，而是可能对行为改变目标产生影响的所有供给主体。不同于助推只着眼于政府和政策目标群体之间的直接联系，督推是建立在法律约束基础上的监管，在一定程度上有效地避免了决策者因偏好影响而产生的决策偏差。此外，督推所具有的监管性质亦不同于强推，强推力求阻止需求方因个人利益导向而产生的非理性自我伤害行为，督推则主张通过施加法律准则约束供给方，从行为修正源头入手，运用带有监管属性的干预阻止供给方利益最大化行为，从而实现政策执行的有效性，其干预强度和干预成本也将高于强推 (Mojašević & Nikolić, 2022)。以监管香烟广告投放行为与监管公众吸烟行为为例，政策无法做到限制公众的吸烟自由，仅能对公众吸烟行为进行劝诫与警示，但经过对香烟广告投放的大力监管，可以大幅度降低公众因广告吸引而增加的香烟购买行为，但这也提高了政策执行的成本。因而，督推将干预诉诸法律，借助供给方的中间桥梁，间接作用于需求方行为，通过对供给方行为产生的外部性问题进行监管，最大程度增加供给方对需求方产生伤害行为的成本，降低供给方发生负外部性行为的概率，进而推动需求方行为向政策预期方向发展。

其次，在应用策略方面，督推在助推的基础上将监管和激励措施交叠使用，间接推动目标群体行为决策的改变。根据 Oliver (2018) 的分类，督推主要分为两种：一是针对会对他人造成伤害行为活动的监管，即由于供给方的利益导向行为产生的对供给方有利而对需求方存在潜在危害的行为。例如，新闻媒体因拥有强大的社会影响力，可能利用人们的刻板印象、统计知识不足等弱点，进行谣言制造等损害弱势个体利益的行为，政府可以借助督推工具进行官媒认证，提示个体媒体报道的可信度，从监督供给方行为着手促进需求方群体决策与行为的理性化。二是针对本可以为他人带来利益却不作为的行为活动的监管，即由于一方惰性或偏见导致的“不作为”而阻碍他人利益。例如器官捐赠，除公众自身对器官捐赠行为产生抗拒外，捐赠过程的繁琐和需要耗费的时间和精力亦是影响捐赠者做出器官捐赠决策的因素。因而，有些国家将器官捐赠上升到法律层面，通过监管汽车销售商，让人们在缴纳车险时必须选择是否登记成为器官捐赠候选人，提高了民众器官捐献率。

最后，在应用场域、适用条件和政策效应方面，英国已经在烟草和博彩业等领域应用了督推策略，如规定香烟制造商必须选用纯色香烟盒，间接助推人们降低香烟的购买欲望；将机器可以接受的赌注（每20秒）限制在2英镑以内的监管要求，防止人们沉迷赌博。值得指出的是，在督推过程中，单一的监管措施可能会引起供给方的不满与抵抗情绪，因而监管和激励措施的相辅相成必不可少，配合“合规制度”，包括激励、信息提供等多方面条款的使用将有助于督推的连贯性和有效性（Giest, 2020）。也正因为供给行为型工具以供给方为干预中介，间接影响需求方的决策行为，更加适用于因供给方利益最大化而对需求方产生可能性伤害或损害社会利益等行为的干预。

除对上述三类行为工具的维度分析外，强推和督推这样略带有强制色彩的政策工具也被视为广义的行为工具。有以下三点需着重强调：其一，使用要求方面。强推和督推更依赖于对政策收益的衡量和行为信息的掌握程度，需要政策制定者具备更高的经济核算和信息收集能力；而助推和助力通常以较小的成本或仅对政策环境稍加改变即可影响群体行为，对政策制定者的能力要求稍弱。其二，干预不足方面。督推通过监管供给方，间接影响需求方行为，可能在一定程度上忽视个体的内在动机；而助推和助力则基于个体自身行为偏好进行纠偏，更易于个体理解政策选择。其三，长期效果方面。强推和督推带有一定的强制性，可能会产生立竿见影的效果，但是个体抵触和依赖心理等问题，仍值得进一步探讨。

#### 四、结论与讨论

行为科学的兴起和发展使公共政策产生了由外到内的变革，“有限理性”对微观个体行为的诠释和“自由家长主义”助推政府干预的温和转向已成为行为公共政策研究的理论基石，在此基础上形成了不同类型的行为公共政策工具，并在养老、健康等领域广泛运用。本文基于政策工具“干预对象”与“干预核心”两个要素，构建了需求行为型、需求能力型和供给行为型行为公共政策工具类型学分析框架，并分别从工具设计、应用策略和政策效应三个主维度，对助推、强推、助力和督推四种行为公共政策工具进行系统地比较与深描，为政策制定者在不同情境下的政策工具选择提供理论支持，为我国行为公共政策工具设计提供理论与实践参考。

类型学的分析结果表明，尽管行为公共政策工具均瞄准传统工具难以应对的“个体失灵”和“行为偏差”问题，但其干预策略不尽相同。需求行为型政策工具既提高了“完全放任”的自由边界，隐性柔和地引导政策群体的行为选择，又破除了传统监管的盲目强制性与禁止权威性，引入对政策收益的衡量和行为选择的限制，及时纠正行为的外部效应。需求能力型政策工具则以能力为

干预核心，培养目标群体持久的行为效用，体现“助人自助”的实质性思维。以督推为代表的供给行为型政策工具，将直接监管供给方与间接助推需求方作为干预的策略选择，通过对利益导向的供给型行为和偏见导向的不作为行为进行有效监管，促进政策效益的最大化。

然而，上述三类工具在实践过程中仍需被审慎对待。需求行为型政策工具因干预需求侧群体行为而存在潜在合法性和有效性的争议。对于助推而言，政府所引入的行为干预措施是否合法、政策制定者是否真正了解政策群体的真实需求、是否阻碍个人意识培养等问题，都面临着实践考验。而强推工具在使用过程中由于缺乏行为影响的衡量机制，成本收益难以量化，可能存在主观判断上的利益权衡，同时被监管的行为是否可以促进社会福祉仍需达成广泛共识。需求能力型政策工具的局限主要表现在对成本的衡量和政策群体的适用性方面。对于助力而言，能力的培养需要消耗一定的时间和学习成本，需要具备一定的政策前瞻性，其政策效应也会受到政策群体接受知识能力的制约，如针对受教育水平较低或特殊群体的政策设计，应充分考虑此类群体对该工具的认同和接受度，避免盲目推进。供给行为型政策工具则需要将权衡的群体范围扩大，同时警惕商业利益对监管的实质影响。以督推为例，因其对供给方进行直接监管，可能会使利益受损方产生抵触情绪，进而影响商品服务的供给与经济效益，而供给方也可能为了避免自身利益受损，利用商业利益隐秘干涉监管过程，诱发新的问题。因而，政策制定者应在理性分析政策情境的前提下，合理选择政策工具，以提高政策的执行成效。

此外，基于类型学的研究在行为工具的穷尽性方面存在一定的局限。其一，由类型学分析框架可知，理应存在一种供给能力型行为工具，通过提升供给侧对公众（消费者）的服务供给能力，使其在把握行为规律、提升供给决策能力的基础上自觉优化供给方式，从而间接改变供给侧群体行为，进而改变需求侧群体行为。但综合现有研究，暂时未找到该类型所对应的“准确”政策工具，有待未来研究予以补充。其二，对于其他三类行为工具，研究仅以四个代表性工具进行综合性比较分析，未来研究中亦可增加同类型未尽政策工具的讨论，以补充和完善行为公共政策工具丛，如增加特定行为的阻力以减少该行为发生的阻推（Sludge）工具和有助推基础上融入自我意识与内部思考的助推+工具，亦属于需求行为型政策工具。

综上，尽管存在局限，但正如本文开篇所指出的，行为公共政策工具是对传统政策工具的补充与拓展，在弱化工具强制性的同时，实现了宏观政策与微观个体行为的有效联结，在为公民提供更多自主权的基础上，以更低的成本温和推动政策群体的行为选择，以“四两拨千斤”的杠杆效应提高政策执行的有效性（Tummers, 2019）。在行为公共政策工具不断从理论研究延伸到政策实践的发展趋势下，我国也应进一步推动行为公共政策工具的本土化应用。已有调

查表明，中国属于“绝大多数支持助推的国家”，中国公众对助推工具的应用表现了极高的热情，支持率超过90%（付春野等，2022）。同时，我国已有的降低艾滋病预防目标人群决策难度、地铁楼梯钢琴键设计理念、垃圾分类知识能力提升等政策，均已蕴含行为公共政策理念（吕孝礼等，2020），公共危机情境下的柔性治理工具对社区“数字鸿沟”亦实现了有效治理（傅承哲等，2024）。因而，我国应在遵循传统政策工具策略的同时，进一步加强对行为公共政策工具的政策设计与政策实践，通过加强本土化的行为公共政策工具研究以及开展政策试点，发挥政策工具的组合效应，解决政策执行过程中的“堵点”问题，实现行为公共政策工具学术研究和政策实践的并驾齐驱。

## 参考文献

- 丁煌、李晓飞(2010). 公共政策执行过程中道德风险的成因及规避机制研究——基于利益博弈的视角. 北京行政学院学报, (4): 16-23.
- Ding, H., & Li, X. F. (2010). On the Cause and Elusive Mechanism of Moral Hazard in the Process of Public Policy Implementation. *Journal of Beijing Administration Institute*, (4): 16-23. (in Chinese)
- 付春野、吕小康、张雅睿(2022). 公共政策中助推策略的伦理争议. 公共行政评论, 15(3): 179-195+200.
- Fu, C. Y., Lyu, X. K., & Zhang, Y. R. (2022). Ethical Issues of Nudging in Public Policy. *Journal of Public Administration*, 15(3): 179-195+200. (in Chinese)
- 傅承哲、黄伟俊、欧昊麟(2024). 公共危机情境下“柔性治理”如何跨越“数字鸿沟”? ——基于三种政策工具的实证研究. 公共行政评论, 17(2): 140-156+199-200.
- Fu, C. Z., Huang, W. J., & Ou, H. L. (2024). How Can Flexible Governance Bridge the Digital Divide in Public Crisis Situation? An Empirical Study of Three Policy Tools. *Journal of Public Administration*, 17(2): 140-156+199-200. (in Chinese)
- 傅承哲、梁倩盈、卢泳莉(2021). 乡村振兴中的大学生创业政策：供给内容、实现机制与行为效应——基于行为公共政策的视角. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 57(5): 62-78.
- Fu, C. Z., Liang, Q. Y., & Lu, Y. L. (2021). College Students' Entrepreneurship Policy in Rural Revitalization: Supply Content, Realization Mechanism and Behavior Effect: A Study Based on the Perspective of Behavioral Public Policy. *Journal of Guangxi Normal University(Philosophy and Social Sciences Edition)*, 57(5): 62-78. (in Chinese)
- Gigerenzer, G.、栾胜华、刘永芳(2019). 人非理性且难教化? 论支持自由家长主义的证据. 心理学报, 51(4): 395-406.
- Gigerenzer, G., Luan, S. H., & Liu, Y. F. (2019). Are We Truly Irrational and Almost Impossible to Educate? Analyzing the Scientific Evidence Behind Libertine Paternalism. *Acta Psychologica Sinica*, 51(4): 395-406. (in Chinese)
- 何贵兵、李纾、梁竹苑(2018). 以小拨大：行为决策助推社会发展. 心理学报, 50(8): 803-813.
- He, G. B., Li, S., & Liang, Z. Y. (2018). Behavioral Decision-Making Is Nudging China Toward the Overall Revitalization. *Acta Psychologica Sinica*, 50(8): 803-813. (in Chinese)
- 胡赛全、刘展余、雷玉琼、刘盼(2022). 公众对助推型减碳政策的偏好研究：基于联合实验与机器学习方法. 公共行政评论, 15(3): 40-61+197.
- Hu, S. Q., Liu, Z. Y., Lei, Y. Q., & Liu, P. (2022). Public Preference for Nudge-Based Decarbonization Policies: A Conjoint Experiment with Machine Learning Approach. *Journal of Public Administration*, 15(3): 40-61+197. (in Chinese)
- 景怀斌(2021). 行为公共政策研究的知识构建：三个层面及范式选择. 中国行政管理, (9): 56-63.
- Jing, H. B. (2021). The Knowledge Structure of Behavioral Public Policy: Three Perspectives and Its Paradigm. *Chinese Public Administration*, (9): 56-63. (in Chinese)
- 句华(2017). 助推理论与政府购买公共服务政策创新. 西南大学学报(社会科学版), 43(2): 74-80.
- Ju, H. (2017). Boosting Theory and Policy Innovation in Government Purchase of Public Services. *Journal of*

- Southwest University (Social Sciences Edition)*, 43(2): 74–80. (in Chinese)
- 李德国、蔡晶晶(2016). 基于助推理论的公共服务质量改进——一个研究框架. *江苏行政学院学报*, (5): 109–116.
- Li, D. G., & Cai, J. J. (2016). Quality Improvement of Public Service Based on the Boost Theory: A Framework for Researches. *The Journal of Jiangsu Administration Institute*, (5): 109–116. (in Chinese)
- 李胜、周玲(2023). 碳中和政策创新扩散的行为机理与模式——基于行为公共管理的视角. *中国人口·资源与环境*, 33(1): 101–111.
- Li, S., & Zhou, L. (2023). Behavioral Mechanisms and Mode of Carbon Neutrality Policy Innovation Diffusion: From the Perspective of Behavioral Public Administration. *China Population, Resources and Environment*, 33(1): 101–111. (in Chinese)
- 刘永芳(2022). 有限理性的本质辨析与价值之争. *心理学报*, 54(11): 1293–1309.
- Liu, Y. F. (2022). The Essence of Bounded Rationality and Debate over Its Value. *Acta Psychologica Sinica*, 54(11): 1293–1309. (in Chinese)
- 吕立远、黄萃(2022). 网络分析方法在公共管理与公共政策研究中的应用. *公共管理评论*, 4(4): 149–178.
- Lyu, L. Y., & Huang, C. (2022). The Application of Network Analysis to Public Management and Policy Research. *Public Administration Review*, 4(4): 149–178. (in Chinese)
- 吕小康、武迪、隋晓阳、汪新建、程婕婷(2018). 从“理性人”到“行为人”: 公共政策研究的行为科学转向. *心理科学进展*, 26(12): 2249–2259.
- Lyu, X. K., Wu, D., Sui, X. Y., Wang, X. J., & Cheng, J. T. (2018). From Rational Man to Behavioral Man: The Behavioral Turn of Public Policy. *Advances in Psychological Science*, 26(12): 2249–2259. (in Chinese)
- 吕孝礼、高娜、朱宪(2020). 行为洞见与公共管理实践: 国际进展与启示. *中国行政管理*, (8): 125–133.
- Lyu, X. L., Gao, N., & Zhu, X. (2020). Behavioral Insights and Public Administration Practices: Progress and Implications. *Chinese Public Administration*, (8): 125–133. (in Chinese)
- 杨超(2020). 近十年国外助推理论研究述评及进展. *陕西行政学院学报*, 34(1): 65–71.
- Yang, C. (2020). A Literature Review on the Development of Nudging Theory. *Journal of Shaanxi Academy of Governance*, 34(1): 65–71. (in Chinese)
- 张书维、胡鑫雅、王宇(2022). 助推生育意愿的默认选项效应研究: 以“二孩”为支点. *公共行政评论*, 15(5): 4–26+196.
- Zhang, S. W., Hu, X. Y., & Wang, Y. (2022). The Effect of the Default Option to Nudge Fertility Intention: The Two-child Policy as Fulcrum. *Journal of Public Administration*, 15(5): 4–26+196. (in Chinese)
- 张书维、梁歆佚、岳经纶(2019). 行为社会政策: “助推”公共福利的实践与探索. *心理科学进展*, 27(3): 428–437.
- Zhang, S. W., Liang, X. Y., & Yue, J. L. (2019). Behavioral Social Policy: Nudge in the Practice and Exploration of Public Welfare. *Advances in Psychological Science*, 27(3): 428–437. (in Chinese)
- 张书维、谭小慧、梁歆佚、朱亚鹏(2021). “助推”生育政策: 信息框架影响生育意愿的调查实验研究. *公共管理与政策评论*, 10(1): 42–54.
- Zhang, S. W., Tan, X. H., Liang, X. Y., & Zhu, Y. P. (2021). Nudging Fertility Policy: Two Survey Experiments of the Effect of Information Framework on Fertility Intention. *Public Administration and Policy Review*, 10(1): 42–54. (in Chinese)
- 张书维、王宇、周蕾(2018). 行为公共政策视角下的助推与助力: 殊途同归. *中国公共政策评论*, 15(2): 20–38.
- Zhang, S. W., Wang, Y., & Zhou, L. (2018). “Nudge” and “Boost” from the Behavioral Public Policy Perspective: All Roads Lead to Rome. *Chinese Public Policy Review*, 15(2): 20–38. (in Chinese)
- Akerlof, G. A., & Shiller, R. J. (2015). *Phishing for Phools: The Economics of Manipulation and Deception*. Princeton: Princeton University Press.
- Simon, H. A. (1966). *Theories of Decision-making in Economics and Behavioural Science*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Baldwin, R. (2014). From Regulation to Behaviour Change: Giving Nudge the Third Degree. *The Modern Law Review*, 77(6): 831–857.
- Banerjee, S., Grüne-Yanoff, T., John, P., & Moseley, A. (2023). It's Time We Put Agency into Behavioural Public Policy. *Behavioural Public Policy*: 1–18.
- Banerjee, S., & John, P. (2024). Nudge Plus: Incorporating Reflection into Behavioral Public Policy. *Behavioural Public Policy*, 8(1): 69–84.
- Battaglio, R., Belardine, P., Bellé, D., & Cantarelli, P. (2019). Behavioral Public Administration ad fontes: A

- Synthesis of Research on Bounded Rationality, Cognitive Biases, and Nudging in Public Organizations. *Public Administration Review*, 79(3): 304 – 320.
- Espinosa, V. I., Wang, W. H., & Huerta de Soto, J. (2022). Principles of Nudging and Boosting: Steering or Empowering Decision-Making for Behavioral Development Economics. *Sustainability*, 14(4): 1 – 18.
- Giest, S. (2020). Do Nudgers Need Budgeting? A Comparative Analysis of European Smart Meter Implementation. *Government Information Quarterly*, 37(4): 101498.
- Grüne-Yanoff, T., & Hertwig, R. (2016). Nudge Versus Boost: How Coherent Are Policy and Theory? *Minds and Machines*, 26(1): 149 – 183.
- Gwiażdźniński, P., Gundersen, A. B., Piksa, M., Krysińska, I., Kunst, J. R., Noworyta, K., Olejniuk, A., Morzy, M., Rygula, R., Wójtowicz, T., & Piasecki, J. (2023). Psychological Interventions Countering Misinformation in Social Media: A Scoping Review. *Frontiers in Psychiatry*, 13: 974782.
- Halpern, D. (2016). *Inside the Nudge Unit: How Small Changes Can Make a Big Difference*. New York: Random House.
- Heidhues, P., & Köszegi, B. (2017). Naivete-Based Discrimination. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(2): 1019 – 1054.
- Hertwig, R. (2017). When to Consider Boosting: Some Rules for Policy-Makers. *Behavioural Public Policy*, 1(2): 143 – 161.
- Hertwig, R., & Grüne-Yanoff, T. (2017). Nudging and Boosting: Steering or Empowering Good Decisions. *Perspectives on Psychological Science*, 12(6): 973 – 986.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 47(2): 263 – 291.
- Merrick, W. (2022). But Does the Nudge Fit? Institutional Structure and Behavioural Insights. *Behavioural Public Policy*: 1 – 17.
- Michaelsen, M. M., & Esch, T. (2022). Functional Mechanisms of Health Behavior Change Techniques: A Conceptual Review. *Frontiers in Psychology*, 13: 725644.
- Mill, J. S. (1869). *On Liberty*. London: Penguin Classics.
- Mohr, Z., & Davis, J. (2023). Simon's Behavior and Waldo's Public: The ABCS Model of Public Behavior and Social Interactions. *Journal of Behavioral Public Administration*, 6: 1 – 9.
- Mojašević, A. S., & Nikolić, L. (2022). Nudge, Shove, Budge, Sludge and Administrative Burden: Terminological Demarcation and Practical Implications. *Facta Universitatis, Series: Law and Politics*, (1): 83 – 96.
- Mower, G. B. (2014). Against Autonomy: Justifying Coercive Paternalism. *Journal of Medical Ethics*, 38(4): 393 – 397.
- Oliver, A. (2015). Nudging, Shoving, and Budgeting: Behavioural Economic-Informed Policy. *Public Administration*, 93(3): 700 – 714.
- Oliver, A. (2018). Nudges, Shoves and Budes: Behavioural Economic Policy Frameworks. *The International Journal of Health Planning and Management*, 33(1): 272 – 275.
- Oliver, A. (2019). Towards a New Political Economy of Behavioral Public Policy. *Public Administration Review*, 79(6): 917 – 924.
- Savage, L. J. (1954). *The Foundations of Statistics*. New York: Dover.
- Schneider, A. L. J., & Graham, T. N. (2017). Nudging and Shoving: Using In-Game Cues to Guide Player Exertion in Exergames. *Entertainment Computing*, 19: 83 – 100.
- Thaler, R. H. (2015). *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*. New York: WW Norton & Company.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2003). Libertarian Paternalism. *American Economic Review*, 93(2): 175 – 179.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. London: Penguin.
- Tummers, L. (2019). Public Policy and Behavior Change. *Public Administration Review*, 79(6): 925 – 930.
- Von Neumann, J., & Morgenstern, O. (1947). *Theory of Games and Economic Behavior (2nd rev. ed.)*. New Jersey: Princeton University Press.

Governance with Documents: The Operational Mechanisms of Drafting Leadership Documents

..... Zhenda Xie

**Abstract** Governance with documents, which assists policymakers in completing political and administrative work through written materials, is a fundamental operational mode in contemporary Chinese politics. This paper focuses on the drafting of grassroots leadership speech reports, which serve as essential tools for hierarchical communication and authority transmission. These documents are not only routine instruments for signaling intentions and mobilizing efforts but also common vehicles for demonstrating to higher level audiences the commitment of lower-level leaders to fulfilling their duties. However, this topic has not received sufficient attention from the academic community. A comprehensive department in District A was chosen as a case study, and data was collected through participatory observation, structured interviews, and informal interviews. Leadership documents, differing from the often-studied administrative documents, primarily involve governance content within “blocks” rather than procedural nodes within “lines.” The drafting process is an administrative task characterized by a significant asymmetry in organizational resources and responsibilities. The challenges are in handling heterogeneous information and cross-departmental collaboration. For operational mechanisms, leadership documents reinforce compliance with higher-level directives and provide guidance for lower-level work, shaping ideological identification and enhancing governance efficiency. This is meant to promote the transmission of authority within the bureaucratic system. Although documents are intended to serve as communication carriers between different hierarchical levels, drafters use strategies to selectively present information, thereby exacerbating information asymmetry and constraining information communication within the bureaucratic system.

**Key Words** Leadership Documents; Bureaucracy; Leadership Intent; Authority Transmission; Information Communication

The Tool Design, Application Strategies, and Policy Effects of Behavioral Public Policy: A Typological Analysis .....

Xiaoou Man & Yu Zhang

**Abstract** The rise of behavioral public policy gradually led to research into the microscopic explanation of individual behavioral decision-making and effective intervention. However, the current research is mostly limited to “nudging”. This ignores the expansion of the behavioral policy tool series and the differences in its strategies and effects. Based on the intervention object and intervention core of policy tools, this paper constructs a typological analytical framework for behavioral policy instruments such as “demand-behavioral,” “demand-capacity,” and “supply-behavioral.” It also provides a systematic, in-depth description and comparative analysis of the four types of behavioral policy tools—Nudge, Shove, Boost, and Budge—from three main dimensions and six sub-dimensions. Although these behavioral policy tools target the problems of “individual failure” and “behavioral bias” that are difficult to solve using traditional tools, their intervention strategies are different. Prior to choosing policy tools and their combinations, policymakers should systematically analyze the policy context and practice areas to improve the effectiveness of policy implementation.

**Key Words** Behavioral Public Policy; Policy Instruments; Typology; Comparative Analysis

# 公共行政评论

双月刊，2008年创刊  
第17卷，第5期（总第101期）  
2024年10月15日出版

Journal of Public Administration  
Bimonthly, Since 2008  
Vol.17 No.5  
Published in October 2024

主管单位 中华人民共和国教育部  
主办单位 中山大学  
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-  
中山大学中国公共管理研究中心  
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨  
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部  
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司  
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University  
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China.510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486  
CN44-1648/D

邮发 国内46-364  
代号 国外BM8839

国内外公开发行  
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248241