

「推力」政策工具的倫理省思^{*}

石振國^a

《摘要》

近年來，以整合公共政策、行為經濟學、心理學等領域所發展成的行為政策學在理論與實務上影響力日增，其中推力政策工具，尤其受到關注與討論，在國內也逐漸增加與受到採用。但此種帶有操控性質的方式，亦面臨倫理上的爭議，因此對於推力政策工具進行的倫理省思有其重要性。本文主要透過文獻分析方式，試圖達成以下幾個目的：釐清推力工具的意義、類型及相關質疑；引介推力工具主要倡議者 Cass R. Sunstein 對於倫理質疑的辯護；再嘗試由政策工具的倫理視角，重新對推力工具進行評估與省思，以做為後續決策者審慎應用的參考。本文首先說明推力工具的意義、多元型態與面臨的爭議，進而闡明 Sunstein 如何論證推力工具並不符合政府操控的界定及政府的介入有其必要性；再說明 Sunstein 如何由福利、自主、尊嚴與自治等四種價值為基礎對於推力工具進行辯護。但在評估後，可發現這些辯護方式仍有概念模糊、忽略條件、隱含價值、菁英取向、社會孤立等倫理上的疑慮。本文認為：推力政策工具雖有其優勢，但在運用上仍不能忽略倫理與價值層面的考量，特別是政策參與及社會公正等價值的追求，如此方有助於強化政策認同、鞏固民主體制。

[關鍵詞]：推力、政策工具、政策倫理、行為政策學、操控

投稿日期：110 年 7 月 27 日。

^{*} 本文初稿發表於 2020 年 10 月 31 日中國政治學會 2020 年會暨「新媒體時代下的解構與重構：公共治理、民主政治與國際安全」國際學術研討會。作者衷心感謝兩位匿名審查委員的細心指正。

^a 中華大學行政管理學系助理教授。

壹、前言

政策工具是政府落實政策意向、實現政策目標的關鍵，也是政策規劃與執行研究中必須考量的重要課題。隨著資訊與網路社會的來臨，資訊型政策工具（information-based policy tools）已被視為是當代最具影響力與發展潛力的工具類型（林水波，2007；Hood & Margetts, 2007）。若再由公共政策研究的整體發展來看，近年整合公共政策、行為經濟學（behavioral economics）、心理學等領域所發展成的行為政策學（behavioral public policy）正在日增影響力，其中推力方式（nudge）¹ 因實際運作樣態多元且具高度有效性（Howlett, 2019; Sunstein, 2020），更受到許多討論。

在國內，以推力為基礎的政策工具，也逐漸受到關注與採用，試舉近年三例說明：其一，2019年5月1日由總統公告施行之學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例（以下簡稱為私校退撫條例）第10條規定：未選擇退撫儲金投資標的組合者，由儲金管理會按教職員年齡配置在適當之投資組合。私校退撫儲金管理委員會即據此於2020年啟動「人生週期預設選項」措施。² 其乃因私校退撫儲金管理委員會雖自2013年起提供保守型、穩健型及積極型三種投資組合可資選

¹ Nudge 一字在中文尚無一致翻譯方式，國內較常見的譯法為「推力」，如曹書華（2018）、賴怡樺、林水波與陳敦源（2018）、張四明（2020）、賴怡樺（2021）等；范振煦（2019）及羅清俊（2020）譯為「輕推」；蔡昌憲（2016）則以「引導/推力」兩者併陳；大陸地區則普遍譯為「助推」（梁本彬、于菲菲、潘翠翠譯，2018）。如同李瑞華在 Nudge 一書中文版序所說：「Nudge 原意是用手肘輕碰對方，以達到提醒或推動的作用，那是一種似有若無的、很輕的、不可能推動對方的力道；但在關鍵時刻，卻能在無形中產生作用而明顯影響結果」（張美惠譯，2014：4），據此而言，譯為「引導」會失去其提醒並保留自主選擇的意涵；譯為「推力」或「助推」可能被誤解為用力或使勁協助，較無法顯示輕輕提醒的原意，且在前述中文版中，其完整書名為「推出你的影響力」，「推力」可能是封面編輯特別強調首尾兩字的結果，該書內文對於 nudge 一詞則將「輕推」與「推力」穿插並用，本文雖認為採「輕推」譯法較能明確接近英文原意，但為便於與國內學界多數用法接軌，仍採「推力」譯法。

² 所謂「人生週期基金」係採隨年齡增加逐漸降低投資風險的投資策略，以現行保守型、穩健型及積極型三種投資組合作為基本架構。根據教職員年齡自動調整三種投資組合配置比例，即年輕時選擇積極型，隨著年齡逐漸提高穩健型的投資比重，愈接近退休年齡，則配置於保守型組合。

擇，但因預設採保守型，以致至 2017 年選擇保守型之教職員多達 84%，因而收益較低。茲為使多數私校教職員能享有較高之投資收益，乃在制訂私校退撫條例時，一併將「人生週期預設選項」措施入法。³ 此種「預設選項」（defaults）的規定及立法理由，明顯運用了推力工具推動標的團體更大利益而進行的預設值措施。

再者，2019 年 5 月時任副總統的陳建仁於出席器官捐贈感恩音樂會時指出，臺灣可考量器官捐贈默許制，也就是歐洲國家施行的器官捐贈「推定同意制」（opt-out），意即除非確認死者生前表示反對，或有人知道死者曾明確表達過反對器捐，否則推定願意器官捐贈。但在該主張提出後，立刻引發政府器官捐贈制度恐將有重大變革的說法，甚至引起政府將強摘器官的疑慮，迫使衛生福利部於三天內立刻澄清並無此規劃，⁴ 不過在新聞稿中也指出：根據 2018 年統計，各國每百萬人口器官捐贈率，實施「推定同意制」國家普遍較「選擇同意制」（opt-in）高。主管機關雖然強調這兩種器官捐贈制度各有優缺點，卻也顯示政府相關主管機關，應該考量過運用預設值的政策工具以提高器官捐贈的比例，只是憚於多數民眾的反對，並不敢貿然推動。

其三，為因應 2020 年新冠肺炎（COVID-19）對於經濟活動所產生的停滯性衝擊，行政院依據嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 9 條規定，撥用紓困特別預算中約 510 億，針對全民發放每人 3,000 元額度的「振興三倍券」，預計可產生 1,000 億的消費效果。輿論對於三倍券的政策的主要質疑之一在於：為何政府要民眾先自掏腰包 1,000 元，再大費周章排隊買回價值 3,000 元的三倍券，何不由政府直接匯款至個人帳戶，如此豈不更加便利與好用？行政院對此的回應為直接發放現金易產生儲蓄效果，無法達到短期內刺激消費的振興經濟目標。若由工具設計角度觀察，此種方式所使用者正是推力工具中的預先投入（pre-commitment）方式（Corr & Plagnol, 2018; Howlett, 2019）。該方式指出，相較於天上掉下來的禮物會讓人輕忽，人們對於經由自己努力或已投注資源方得來之物，往往會更加注意並審慎使用。因此，既已花費時間排隊，又已投入 1,000 元成本，民眾當會更加重視並

³ 私校退撫儲金制度改變資料來源為財團法人私校退撫儲金管理會網頁之私校退撫條例修正（新三法）專區。2021 年 6 月 25 日，取自：
<http://www1.t-service.org.tw/detail/news/30080>。

⁴ 請參閱衛生福利部即時新聞澄清專區，「澄清『生前未反對器捐視為同意，衛福部擬推器官捐贈默許制』報導：現階段無推動器官捐贈默許制或推定同意制之規劃」之說明，2021 年 6 月 25 日，取自：<https://www.mohw.gov.tw/cp-17-48021-1.html>。

善用這已先投入沉澱成本的三倍券，從而有助於達到政府期待之振興經濟目標。

在前述三個案例中，各隱含了值得深思的政策倫理議題。第一個案例的倫理爭議在於：當政府覺得民眾無法做出最佳選擇時，是否能主動運用帶有引導方式的制度設計，以獲得較佳的成果？第二個案例的爭議點則在於：政府在追求公共利益極大化的前提下，能否以行為經濟學所發現的個人不完全理性為基礎，設計特定制度，以引導民眾做出目前尚未能普遍接受之觀念的決定，達成改變社會規範或習慣的長期目標？第三個案例的問題在於：當政府沒有對於政策工具的重要作用機制明確與民眾進行溝通，而將宣導焦點放在政策效益時，民眾仍可能無法接受或招致反彈，致使政策推動受阻，由隔年（2021 年）政府規劃「五倍券」時，即因反彈聲浪更大，而不得不改為免費領取方式，可得知溝通與透明對該類工具的重要性。

由前述三個案例所啟發的政策倫理議題，可知推力雖逐漸成為當代各國政府經常採用的政策工具，對於此類工具所可能產生的倫理議題仍值得深思，以避免可能的爭議與不良副作用。Sunstein 指出：行為政策學主要關注議題可區分為三大類，其一為工具的類型與內涵，其二為政府的角色與功能，第三為此類工具所能帶來的福利與效益（Sunstein, 2020）。由政策倫理角度觀察，可發現這也是思考推力工具倫理議題的重要面向，包括：第一，釐清推力作為一種政策工具的內涵與實際運作方式；其次，此類政策工具介入民間社會的正當性與程度（John, 2018），特別是部分推力工具類型所具有的隱性引導或操控（*tacit manipulation*）方式，是否會影響不利於民主參與與課責的疑慮（Alfano & Robichaud, 2018）；第三，此類政策工具所能帶來的效益與價值，包括個人與社會間價值取捨與價值衝突的問題（Sunstein, 2016）。這些也是本文所嘗試釐清的重要問題。

對於此種在歐美國家廣受採納與重視的政策工具（John, 2019; Sunstein, Reisch, & Kaiser, 2019; Sunstein, 2020），國內相關研究似仍在起步階段，多數以特定政策或個案導入之推力工具或行為經濟學的應用為主，如范振煦（2019）探討推力工具對於資源回收政策的影響，曹書華（2018）、吳宓穎（2017）應用行為經濟學，探討理財顧問機器人對投資人決策與行為的影響等。其中賴怡樺（2021）應用行為推力政策工具的設計，透過角色模擬的實驗檢證該工具的成效與運作，為最接近行為經濟學研究途徑者。但由理論角度探討行為政策學的發展脈絡，並對推力政策工具的內涵進行完整論述者，目前僅見賴怡樺等人（2018）及賴怡樺（2021）兩文，特

別是前者，曾指出推力工具所面臨的倫理爭議與正當性議題，但因受限於論文主題，並未進一步深入探討。

由於推力工具的主要倡議者 Sunstein，他曾多次為文對推力工具的倫理議題進行辯護（Sunstein, 2014, 2015, 2016; Thaler & Sunstein, 2008），但辯護的妥當性值得再思，於是本文即在前述賴怡樺等人（2018）一文的基礎上，釐清推力工具的性質與操作內涵，進而引介 Sunstein 對於推力工具的倫理價值辯護，最後並嘗試由工具與倫理的角度，重新審視推力工具的倫理議題，期能對此政策工具，如要在國內頻繁應用時提供更審慎而周延的思辯觀點。由於本文主要以文獻分析方式進行相關理論與論述的整理與爬梳，相較於行為政策學所強調的實驗方法與循證（evidence-based）分析（Lepenes & Malecka, 2019），實務性與創新性較為不足，此為本文的主要限制。

貳、推力的工具特質、操作類型與面臨的質疑

一、推力做為政策工具的特質

推力可說是行為經濟學最核心的概念之一，根據 Thaler 與 Sunstein 的說法，其乃指透過選擇結構（choice architecture）的設計，在未禁止其他選項或改變經濟誘因的情況下，讓標的對象的行為朝著預期的方向改變（Thaler & Sunstein, 2008）。Sunstein 也以更精鍊的方式將推力界定為：一種包含私部門及公部門制度介入方式，以影響個人的行為，但同時能完全維持其選擇的自由，如 GPS 設備即為經常用以舉例說明的案例（Sunstein, 2020: 4）。故推力應該是一種更易於達成目標，且成本較低的工具選項。

當推力的應用由商業部門延伸至公共部門，即成為行為政策學的研究主題，並受到當代執政者的重視，試圖將此種成本低但效用大的作法，由政府部門應用並加以落實。就如英國前首相 Cameron 於 2010 年成立的「行為洞察團隊」（The Behavioural Insights Team, BIT），及美國前總統歐巴馬（Obama）所成立的「社會與行為科學團隊」（Social and Behavioral Sciences Team, SBST）（Halpern, 2015; Sunstein, 2016），就透過政府部門與專家團隊的協力，再經由社會實驗的方法，找出許多有效選擇結構的設計方法。

就政策工具觀點探究推力工具，主要議題包括：推力是否可視為政策工具的一種？若是，與既有的政策工具類型關係為何？其主要的工具特質為何？關於第一個議題，根據前述 Sunstein 的界定，推力的操作者包含私部門與公部門，一旦公部門採用推力方式作為達成政策目標的手段，其為政策工具的一類殆無疑義，這也是多數文獻的共識（張四明，2020；賴怡樺，2021；賴怡樺等人，2018；Howlett, 2019; John, 2018; Peters, 2015）。推力作為一種政策工具，不僅是一種不需要透過管制，也不需要經由強制力，甚至不需要豐厚的物質誘因，只需透過引導或鼓勵，或說是影響力的方式，就能有效達成政策目標的方法（Sunstein, 2020; Thaler & Sunstein, 2008）。其更具說服力之處，在於這些方法通常具有實證基礎作為支撐，可說同時滿足政策工具選擇的效能性與效率性標準。

關於推力工具與既有政策工具類型的關係，因推力工具具有不使用強制力、保持個人選擇自由、透過自動化（automatic）而非深思熟慮的個人決策過程，偏重軟性的資訊提供及選擇結構的制度設計方式等特質（賴怡樺，2021；Howlett, 2019），若以傳統普遍受到重視的 NATO 四種政策工具分類方式區分（Hood & Margetts, 2007）⁵，在性質上當與資訊類型工具較為接近，如 John（2018）就直接將推力視為資訊型政策工具的一種，Peters（2015）與 Howlett（2019）也歸類在資訊工具類型中討論，但後兩者也都指出推力類型工具指涉內涵頗多，與資訊工具的性質還是有些差異。

若不侷限於傳統政策工具類型的區分方式，也可將推力工具視為一種特殊的工具類型，如 Howlett（2019）雖將推力與資訊工具共同討論，也說明這是一種較新型態的工具類型，且在實際運作上通常會與其他工具搭配使用，Farmer（2020）將政府推力工具的內涵更加擴張，並強調必須與特定的政經社文環境鑲嵌，方能發揮有效治理的作用，國內學者賴怡樺（2021）、張四明（2020）等也認為推力工具是一種與資訊工具有部分類似，但作用機制與性質有所不同的政策工具。如果推力工具與資訊工具性質不同，其主要差異為何？賴怡樺（2021：27）由基本假設、預期效果、成本、利益、政策後果等五個面向對於資訊與溝通工具及推力工具進行比較，如表 1 所示。

⁵ NATO 分別指資訊（nodality）、權威（authority）、財政（treasure）、組織（organization）等四種政策工具類型。

表 1：資訊與溝通工具及推力工具之特性比較

	資訊與溝通工具	推力工具
基本假設	1. 偏好與個人價值及信仰一致的政策 2. 偏好有正向象徵的政策	1. 人的理性有限，可能做出錯誤的決策與行為 2. 政府有介入處理有限理性行為的必要性
預期效果	政策順服、投入與支持	標的行為自動化的改變
成本	成本較低	成本最低
利益	對個人有特殊利益、對社會有普遍性的利益	對個人有特殊利益、對社會有普遍性利益
政策後果	1. 一致的偏好 2. 通常需較多時間改變	1. 以最小的成本達致較大的成效 2. 個人內部選擇結構的自動化調整 3. 基於自由家長主義為個人定義並引導產生對其最佳的選擇與行為

資料來源：節錄自賴怡樺（2021：27）。

由表 1 可知，推力工具與資訊型政策工具雖有相似之處，其基本的理論基礎仍有極大的差異，資訊型政策工具認為只要政府所提供的資訊與個人的偏好、價值、信仰一致，標的對象就較容易支持、順服與投入，此與傳統經濟學對於個人理性的假定一致；推力工具則在行為經濟學的個人理性有限基礎上，認為政府透過標的行為自動化的選擇結構設計，即可有效改變標的對象的行為，且政府有責任引導個人進行最佳選擇，以達社會福利極大化（賴怡樺，2021：27）。由於推力工具對於政府的責任與落實方式較資訊工具更為積極，在倫理層面也引發更多的質疑與討論。

二、推力工具的操作類型

推力的實際操作方式，Thaler 與 Sunstein 指出有效設計選擇結構的六項原則，分別是誘因（incentives），指呈現出某些選項的真實成本，如碳足跡；瞭解對應關係（understand mappings），指提供選項與效益之間對應關係的充分資訊。又如 RECAP，也就是紀錄（record）、評估（evaluate）、比較不同價格（compare alternative prices）的相關資訊；再者，預設選項或預設推定值（defaults）；鋪設一條無作為，也就是不需要改變，致使該狀況得能讓人接受的路徑，也就是指出阻力最小的路；提供回饋資訊（give feedback），即透過系統設計讓人們知道自己做的好或不好，是否出了什麼差錯；預期可能的錯誤（expect error），乃指事先預期使

用者可能發生的錯誤，並盡可能設法避免或寬容，比如各種防呆裝置；簡化複雜的選項（*structure complex choices*），指提供琳瑯滿目選項中的簡化選擇標準。這六項原則各取一字母，剛好可以合成 NUDGES 這個字（張美惠譯，2014；Thaler & Sunstein, 2008）。

隨著推力工具種類的日益多樣化，Sunstein 將之簡化歸納為 10 種主要的類型：（1）預設值；（2）簡化資訊；（3）運用社會規範；（4）增加便利性；（5）揭露資訊；（6）運用警告、圖形化或其他類似方式警示；（7）引導小規模的預先投入；（8）提醒；（9）引發實際行動的意願；（10）將先前選擇結果的資訊進行回饋（Howlett, 2019: 36）。

張四明（2020）由政策工具觀點檢視 2020 年臺灣的新冠肺炎防疫措施後，曾指出：「口罩供需資訊平台」等類似推力（*quasi-nudge*）原理的資訊型工具頗具成效，並認為積極開發應用推力原理的新型態政策工具是值得政府努力的方向（張四明，2020：24）。本文認為，在 2020 年國內推動新冠肺炎的防疫作為中，已應用一些推力工具的技術，以下即根據英國政府將此類不需強制的行為改變技術所歸納為九項主要原則（Corr & Plagnol, 2018），配合國內狀況，對這九項原則的特質進行闡述。

（一）訊息傳遞者影響傳播成效

例如透過穿著白袍的醫師進行防疫宣導，其效果遠較穿西服的官員，對民眾更具說服力，也就是「因人廢言（或立言）」本是人之常情。

（二）心理捷徑左右對誘因的回應

誘因是政府經常使用的政策工具，但民眾對於誘因的回應，卻經常受到各類心理捷徑（*mental shortcut*）的影響，據行為經濟學指出：在不確定的情境下，個人進行判斷與決策，經常會出現系統性的盲點與偏差，乃簡化判斷，將複雜、模糊的訊息精簡為容易判斷的訊息，因此時間點、類型、規模、社會環境等參照架構（*frame of reference*），均會影響誘因工具的成效。例如一般人可能具有「離苦」甚於「得樂」的傾向，因此同樣數額的負面誘因（如違規記點或罰款），其效果較正面誘因來得佳。這是進行防疫工作時，除了宣導外，也必須透過專法提高各類處罰或強制措施的強度，如高額罰鍰、強制進檢疫所隔離等方式，以突顯出特別時期進行較嚴

厲措施的必要性，用以提高民眾的遵循意願。

（三）應用社會規範的從眾壓力

民眾的行為深受他人眼光的影響，提供民眾瞭解社會規範的訊息，也因此可以產生行為改變的作用，但須注意的是：此類外界壓力可能具有正反兩面的作用，例如讓民眾瞭解：為了防疫而進行隔離對於社會具有正面的貢獻，這雖可提高民眾配合的意願，但來自他人的異樣眼光，同樣會讓民眾畏於誠實提供旅遊史或接觸史，反而影響防疫的成效。

（四）預設選項可提高改變的成本

一般人會習於順從預設選項的設定，因為民眾傾向採取簡單、改變成本較低的選項，而不會細思預設選項的成本。例如由健保署主動在醫師就診病例上，提供病患旅遊史資訊，就可讓醫師更願意配合主動注意病患的動向，從而提高篩檢高風險病患的成效。

（五）以顯著性的訊息提高接受度

透過訊息的顯著性，可有效抓住訊息接受者的眼球，蓋民眾對於具新奇性、可近性、簡化可理解的資訊就接受度較高（Sunstein, 2020），相對而言，具重要性但反覆出現的資訊則會讓民眾忽視。例如疫情指揮中心記者會中，均會出現重要資訊的手版，以吸引閱聽眾關注，手版以簡要方式傳達關鍵資訊，因效果顯著，在後續各類記者會中，手版成為重要的表現方式。

（六）潛意識的線索會促發後續的行為

透過視覺、聽覺、味覺等感官的刺激，以連結相關的記憶，可以促發相關的行為，而不需要透過直接的提醒來改變行為。例如餐廳擺放更多愉悅笑臉的照片或調整音樂類型，或可有效刺激顧客更多消費，同樣，疫情流行期間，各類新冠肺炎病患的畫面，也會激起民眾的危機感，對於各項防疫資訊更加注意。

（七）情緒狀態明確影響決策行為

人類的情緒狀態本會自動且迅速影響決策行為，因人在正面的心理狀態下，會讓他或她在進行決策時偏向樂觀取向。反之，負面心理狀態下，則會偏向悲觀主

義。例如友善且正面的態度，本就可以增加貸款的需求額度。在疫情持續不斷時，會讓民眾陷入緊張且不安的情緒中，恐對於事情發展偏向悲觀，因而其風險承受能力亦會降低，此時要求增加來自疫區的包機返台，民眾自然會傾向拒絕。

（八）公開承諾或投入以確保行為的一致性

知難而退常常是事情無法完成的原因，但如透過公開承諾或投入某項計畫，縱使沒有任何誘因或懲罰，也較能有效抗拒執行成本的提升。例如疫情流行期間，各類口罩短缺，可能導致真正有需求者無法買到口罩，於是有民眾發起「我 OK，你先領」活動，把口罩留給有需求者，公開參與者，通常較能克制搶購動機，以維持自己的承諾。

（九）以外在行為影響自我的形象與信念

一般認為：外在行為是內在個性或信念的展現，但是當兩者衝突時，民眾也可能改變內在信念，以符合外在行為的形象。例如幾次受迫於外在壓力的捐款行為，可能讓人覺得自己原來是個慈善的人，從而持續慈善捐款，這可說是「自我實現預言」的印證。例如疫情流行期間，民眾為避免感染而勤於消毒與洗手，讓民眾認為自己是個注重衛生習慣的人，進而養成相關的習慣。不過，此類自我實現的現象，也可能往負面發展，例如有司機剛好不戴口罩而被質疑，其回答我較健康不易被感染（風險承擔能力較高），可能就讓不戴口罩行為持續下去。

三、推力工具所面臨的質疑

推力工具雖具有成本低廉、效果顯著、樣態彈性多元等政策工具選擇上的優勢（Sunstein, 2020），但由於其有效作用機制係建立在人會因理性的限制而做出錯誤決策的基礎上（賴怡樺，2021），且政府使用此類工具時往往是引導方式為之（Alfano & Robichaud, 2018），因此也受到一些的質疑。這些質疑的主要面向包括：

（一）對於引導性操控的疑慮

由於推力工具係以人類決策上的偏誤為基礎，決策者透過引導方式改變其行為，以矯正「行為市場失靈」現象（behavioral market failures）（Roberts, 2018），

帶有隱性操控的性質，但如 Peters（2015: 160）指出，推力此類具隱蔽性強制（covert coercion）特質的工具，在倫理上可能較直接強制更糟，因其完全剝奪標的對象的自主性。

對於推力工具的操控質疑，可由操控主體、範圍與動機等三面向說明。其一，決策者以操控方式，改變其所認為的行為者之不理性或不符合自身利益的行為，表示決策者較行為者更瞭解其利益或偏好，此與理性主義主張之自己才是自身利益的最佳判斷者相牴觸（White, 2013），且此舉更深一層的意涵，意味著決策者較一般人更理性或聰明，才有資格去影響或矯正他人，此亦牴觸民主社會的平等原則。其二，自由主義所能接受的政府干預範圍為避免「傷害他人（harm to others）」，避免傷害自己並非政府介入的範圍，因此即使維持不健康的生活形態亦屬自身的選擇，政府不該介入。但推力以「自由家長制」（libertarian paternalism）為基礎，為求整體社會福利極大化，引導一般人做出最符合自己長期利益的決策，成為政府的責任，此實逾越自由主義的界線，Korobkin（2009）即據此認為：自由家長制根本是重視整體社會福利更甚個人福利的「自由福利主義」（libertarian welfarism）。其三，操控常受到貶議之處，在於透過影響別人以達到自己的目的，也就是操控動機的問題。自由家長制認為：只要動機良善，如同家長為子女長遠利益考量，操控就有其正當性，Sunstein 即強調民眾對政府官員信任感（trustworthy）的重要性（Sunstein, 2016: 13），但要求民眾相信甚至仰賴政府，卻與民主政治所強調的參與及自主原則相悖，更會剝奪民眾選擇與成長的機會（White, 2013）。

（二）對於政府角色或功能的不信任

政府利用人類的理性限制遂行其隱而不顯的政策目標，對於人的基本自由權已經造成傷害（Goodwin, 2012），即使 Sunstein 強調推力工具已保留個人選擇自由，但這些自由的空間也僅是取決於決策者。推力工具往往出現資訊不透明或民眾參與不足的問題，出現「民可使由之，不可使知之」的狀況，這些往往是決策者自課責體系中脫逸的來源（Alfano & Robichaud, 2018）。

（三）推力工具範圍的模糊

John（2018）雖承認推力工具為當代社會無法避免的政策工具，但他認為，在缺乏民眾有效知情及參與的情況下，民眾所能接受的政府介入程度才是此類工具主

要的問題所在；Mongin 與 Cozic（2018）也指出：推力至少包含三種不同政府介入強度的意涵，在缺乏明確界定下，往往會出現溝通對話上的失焦。

（四）對於行為政策學基礎的質疑

行為政策學強調以實驗方法及循證分析為基礎（Lepenies & Małecka, 2019），但此種延續行為科學（behavioral science）客觀中立的理論觀點，實際上往往帶有特定的價值取向，而在行為政策學中，更因缺乏對標的團體的告知，而具有行政權宰制的特質（Lepenies & Małecka, 2019）。

上述幾個層面的質疑，可發現與倫理層面的探討息息相關，也是 Sunstein 所關注的政府角色與功能及個人價值取向的主題（Sunstein, 2020），以下即針對此倫理爭議加以引介與分析。

參、推力工具的倫理爭議與回應

推力工具以其非強制性、有效性及簡約性的訴求，從經濟領域走向政策領域，且普遍獲得各國的重視與採納，美國、英國、德國等國政府都曾成立專門團隊，致力於進行該工具適用的議題與方式的研擬，導致在理論界與實務界蔚為風潮（John, 2019; Sunstein et al., 2019）。

這股風潮不禁讓人聯想起二十世紀後半期曾風起雲湧的「新政府運動」。若比較這兩者，或可以發現有些相似之處。例如：兩者都以政府花費更少、成效更好為主要訴求；兩者都有可明確指認的引領風騷者與關鍵著作。新政府運動的「聖經」為奧斯本與蓋柏勒（Osborne & Gaebler, 1992）的《新政府運動（*Reinventing Government*）》（丘昌泰，2013：2），而推力工具的主要來源則為 Thaler 與 Sunstein 的《推出你的影響力（*Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*）》（張美惠譯，2014）。兩者都在理論界與實務界引起鉅大迴響，也讓理論與實務兩界的連結更為緊密。而在實務界的主要支持者下台後，其政策上的影響力也開始消退，如新政府運動在柯林頓（Clinton）總統卸任後趨於式微，而推力工具在歐巴馬總統卸任後也出現衰退的現象。當然，以資訊為基礎的推力工具（John, 2018），若能與當代資訊社會的環境密切鑲嵌，長期而言亦可能成為一種重要的政策工具（Farmer, 2020）。

值得注意的是，兩波運動的發展雖有雷同之處，但影響的政策類型卻有著顯著的不同。新政府運動的主要訴求在於政府結構與流程的改變，主要的政策場域發生在政府內部，可說是構成性政策（constitutive policy）類型，對此可以用效率性或效能性作為主要評判標準。然而，推力工具的對象多數以一般或特定民眾為主，且通常與管制性或誘因性等其他類型工具配套使用，而成為組合性的工具型態（Howlett, 2019）。既然與標的對象直接相關，其政策倫理的面向也出現更多的爭議。Sunstein 後來陸續出版的 *Why Nudge?*（2014）與 *The Ethics of Influence*（2016）等書，就有相當比例的篇幅在釐清或回應相關的倫理爭議與質疑。

Sunstein 將行為政策學的主要議題區分為工具內涵、政府角色、福利效益等價值問題三大類（Sunstein, 2020）。從國家理論觀點而言，在分析層次上應為先確認政府角色與功能，如民主國家通常偏好規模較小的政府，其次探討此國家所追求的主要價值與偏好，然後再對具體政策進行規劃與取捨（Dunleavy & O’Leary, 1987）。以此架構分析推力工具的倫理爭議與回應，可由三個層面進行，第一個層面為國家進行操控是否違反倫理原則，而隱含的問題即為國家干預的必要性與程度問題；第二層面為這些推力的政策工具，是否與民主政體與社會的重要價值相互衝突，Sunstein 逐漸彙整相關質疑觀點後，認為可就福利、自主、尊嚴、自治等四項價值進行討論（Sunstein, 2014, 2015, 2016）；第三個層面則就具體計畫或政策進行倫理價值或手段進行考量，如前述私校退撫儲金或器官捐贈的預設制度，但此層面涉及個別政策的價值取捨及判斷，並非本文以整體政策類型層次為焦點所論述的範圍。因此，本文以下僅就前兩個層面進行說明。

一、由政府操控的推力工具是否違反倫理？

對於推力工具最根本的疑懼為：此工具來自政府操控是否恰當，有沒有違反人民自由意志的問題。此問題也是公務倫理最根本的出發點之一，蓋民主的權力分立體制本來自對政府的不信任，因此建立各種人民直接或間接制衡與監督的體制。政府利用心理學對於一般人思考或行為盲點與誤區的發現，而透過公權力對於民眾的思考或行為進行隱晦的控制，是否會從根本摧毀民主體制的基礎。這是評論者認為推力工具或行為政策學最為危險之處，也因此有人稱同時在理論界與實務界均有重大影響力的 Sunstein，為「全美最危險的男人」（the most dangerous man in

America) (洪靖, 2015)。

對於政府操控的質疑, Sunstein 先就「操控」進行定義, 他將操控界定為「無法讓人民充分展現或應用其反思與深思熟慮能力的程度」⁶ (Sunstein, 2016: 82), 他認為: 「充分程度」雖然帶有模糊, 但已經可以作為識別是否操控的基礎, 例如洗腦式的廣告是操控, 道路標誌則不屬於操控。

此外, 此定義以「反思與深思熟慮能力」的展現為判準, 乃反映了推力工具背後的行為經濟學基礎, 而行為經濟學的理論來源之一為 Kahneman (2011) 所提出大腦運作「雙系統理論」(dual system theory): 系統一為自動化或反射性(reflexive)思考, 也就是習以為常的慣性選擇, 跟隨他人的從眾選擇, 或是無意識地受條件或環境影響的選擇方式; 系統二則是深思熟慮(deliberative)或反思性(reflective)思考, 也就是傳統理性選擇、反覆思辨的選擇方式。不過, 操控通常意味著選擇設計者(choice architect)巧妙應用人性思考的盲點, 去影響人們採用系統一的思考方式, 甚至是剝奪採用系統二思考方式的機會(Sunstein, 2015: 445)。

在這個定義下, Sunstein 認為推力工具的許多型態並不符合操控的特質, 其中包括各種資訊揭露的要求, 例如要求食品包裝上明確標示出成分或熱量; 各類提醒或警告措施, 例如在稅單上以特殊字體或顏色標示截止日期, 或在鄰近學校的道路標示顯著的兒童標誌或照片, 以提醒駕駛人要減速。至於透過某些事實的陳述, 例如在道路旁豎立「超速會致命」(Speed Kills!)標語; 稅單上提醒「九成以上納稅人按時繳稅」; 電費單上標示出同地區平均用電量, 這些不同樣式影響民眾行為的措施, 是否屬於操控的範圍, 可能就容易落入模糊空間。

Sunstein 以表 2 說明操控特質與可接受程度之間的關係(Sunstein, 2015: 108), 表 2 縱軸為操控手段強度, 橫軸為操控意圖。表 2 右下欄通常指自利或貪腐官員的檯面下作為; 右上欄則指只提供部分真相、無法合理化自己決策的拙劣官員作為; 左上欄為民間企業的廣告或部分政府機構作為; 左下欄則為如前述資訊提醒之類的政府作為。Sunstein 進而指出, 推力工具操作類型雖然多元, 但是均落在表 2 左方兩欄內, 經由表 2 也可顯示, 在福利、自主、尊嚴等重要倫理價值考量下, 即使推力工具有操控的疑慮, 多數仍在可接受範圍(Sunstein, 2015: 108)。

⁶ 原文為: the extent that it does not sufficiently engage or appeal to their capacity for reflection and deliberation.

表 2：操控特質與可接受程度關係表

	善意且知情	惡意或不知情
非高度操控	基於福利考量可接受；涉及自主與尊嚴仍可能可接受	不可接受
高度操控	基於福利考量可接受；涉及自主與尊嚴可能受到反對	極為不可接受

資料來源：Sunstein (2015: 108)。

由於推力工具的立基為行為心理學的研究，因此這種有意識或無意識的操控行為，在日常生活中也經常出現，包括家人之間的善意提醒，各式各項經過精心設計的商業廣告，政治領域中經常出現的選舉策略。想想 2020 年，美國政府發給所有國民的新冠肺炎的紓困支票中，均出現時任總統川普（Trump）的簽名，不也具有顯著的操控意圖，甚至誘引選民投票支持的傾向？如果我們對於生活中的各式推力策略習以為常，不認為這些事情嚴重違反倫理原則，為何對於政府出自善意的推力會有高度的疑懼呢？此時，目的性、意圖性與成效性成了 Sunstein 建構其「自由家長制」的重要論據（Sunstein, 2014）。

Sunstein 以「自由家長制」作為推力工具的理論依據，同時對於政府操控的疑慮進行辯護。而所謂的自由家長制，乃指政府所推行的推力工具，通常保有民眾的自主選擇權，乃至具有退出制（opt-out）的設計。當標的團體具有使用經驗或經過深思熟慮後，仍保有選擇或拒絕的機會，因其並未強制剝奪民眾的選擇權，所以是自由主義式的誘引。不過，對於政策的適用範圍或選項的設計，本來自於少數專家或決策者透過循證方式精心擘劃而產出，以確保工具的有效性。這些專家或決策者若透過政府資訊的公開，以確保其動機乃出於公共利益，且目的在提高總體社會福利，因之就決策過程與目的來說，又帶有家長制的特色（Thaler & Sunstein, 2008）。

申言之，自由家長制具有幾項特色（Sunstein, 2014, 2016）：首先，Sunstein 指出推力工具的重要特質在於：「非強制性」，也就是其仍然保有民眾自由選擇的權力，這與傳統家長制強制要求不可變更完全不同。故傳統家長制可以說硬性的家長制，而推力則屬於軟性的家長制，因此並未違反自由主義的精神。

其次，在較具爭議的家長制部分，Sunstein 及其支持者提出幾個支撐論點，之一在於推力工具具有重要地位的預設值部分，論者認為預設值類似環境或條件，例

如地心引力也可看成是人類無可避免的預設值。而憲法對於憲法制訂後的遵循者而言，同樣亦屬預設值，只要保持可以改變選擇的空間即可。此即為 Sunstein 所述，所有人類生活選項均需設定預設值，由政府進行較佳的預設值有何不可？

第三，就適用範圍而言，由政府發揮推力的影響力，以達成選擇設計者的預設值或設定的目標，是否具有侵害人民自由權利的疑慮呢？對此，Sunstein 及其支持者認為，家長制可以分成對於手段的介入與對於目的的介入。而推力工具主要在於對於手段的介入，因此其介入的乃偏向於技術性的事物或普遍性的價值。如推力一書副標題所提到的健康、財富、幸福等，這些都是民眾不會反對的事項，更何況在行為經濟學的引導下，還能有效祛除民眾的思考盲點，增加民眾福祉。

第四，評論者質疑家長制是否有滑坡現象（slippery slope）的可能，致讓政府逐漸掌控人民生活的各個面向，進而走向威權。例如，為了杜絕煙害，政府可能強制在煙品包裝標示警語，到設置禁煙區、劃設吸煙區（由預設可抽煙到預設不可抽煙），最後可能走向完全禁止。對此 Sunstein 則指出，透過資訊公開的監督與可改變的制度設計，乃在民主制度中仍保有可在滑坡煞停的可能，更何況會走向滑坡，更可證明該工具的有效性（Thaler & Sunstein, 2008）。

二、推力工具與主要倫理價值是否衝突？

Sunstein 除論證國家介入或操控人民生活具正當性，並認為福利、自主、尊嚴與自治等四大價值為當代國家重要的倫理價值基礎（Sunstein, 2016: 3），因此他也由這四個價值回應他人對於推力工具的質疑（Sunstein, 2014, 2015, 2016），進一步鞏固其自由家長制的倫理基礎。

（一）福利

就福利價值而言，雖然 Sunstein 承認「福利」是個具有歧義性的概念（Sunstein, 2016: 53），但其所立基的立論，本較偏向經濟模式效用主義的想法，這也可由推力一書所標舉的健康、財富主題來印證。此時，同樣持效用主義立場的古典自由主義代表人物彌爾（John Stuart Mill），他主張除非會對別人造成傷害，否則應聽任於個人自由決定，因為自己才是福利或偏好的最佳決定者，這也就是所謂「傷害原則」（the harm principle）的指涉，蓋由此原則可推論國家為必要之惡，

而政府所執行的事物愈少愈好，此種小政府的觀點，顯然與 Sunstein 的自由家長制相左（洪靖，2015；Sunstein, 2015: 434）。那麼，政府透過推力工具的介入，對於個人福利是增加或減損呢？

Sunstein 以三個理由說明：推力工具有助於個人福利的增加。首先，Sunstein 並不否認個人才是自身福利的最適決定者，且當代行為經濟學的研究成果也明確顯示，個人會因為各種決策過程的偏差或盲點，以致無法選擇較佳的目標完成方式，於是透過選擇設計者的協助，如適時的提醒或提供必要的資訊，便更能有助於促成個人目標的達成，俾讓福利更為提升。此即 Sunstein 所稱的「軟性」或「工具性」的家長制（洪靖，2015；Sunstein, 2014），也就是：在不透過強制與保留選擇自由的條件下，協助個人達成目標（Sunstein, 2015: 433）。以 GPS 導航系統為例，GPS 並不會對使用者決定的目的地進行干涉，卻能在過程中協助使用者做出更加的選擇（Sunstein, 2016: 58）。

其次，自由主義者強調：個人可以經由自主決定的試誤過程中，進行各種經驗的學習，以得到成長的機會，但如果都由選擇設計者進行安排，是否會剝奪個人經由學習而增強追求幸福的能力呢？對這個提問，Sunstein 認為，透過保留選擇自由的安排，個人並不會喪失經驗學習的能力（Sunstein, 2015: 436），雖然透過各種推力工具的協助，可能會讓學習的項目或路徑與過往不同，但這並不意味著個人就會失去學習的機會。再以 GPS 導航系統為例，GPS 使用者的學習型態，雖然與使用地圖者不同，但並不能否認這也是一種適應時代演變的學習方式，更何況在工具輔助下，可以避免一些錯誤的發生，以利提高學習的效率（Sunstein, 2016: 60）。

第三，每個人雖然都有自由選擇的機會，但不意味著所有的人都想要或需要對所有的事情進行選擇，因對於一些個人並不覺得特別重要的事情上，也許順從預設值的設定，本就是一種便利的選項，一旦經由選擇設計者的有效安排，可以讓個人的基本福利值提高，同時保留更多的精力，去學習處理更重要的事項，這對於福利的提升即具有積極的作用（Sunstein, 2016: 62）。

（二）自主

就自主性而言，尊重個人自主性，讓每個個體可以依照自由意志選擇人生發展路徑，乃是民主社會中的重要價值。此時，政府的介入是否會影響人民的自主性

呢？在此與福利價值的辯護類似，Sunstein 以軟性、工具性的自由家長立場（洪靖，2015；Sunstein, 2014），說明：推力工具只是輔助個人進行知情的（informed）決定與善意的提醒而已，其並未干涉個人的選擇（Sunstein, 2015: 438）。此外，每個人終其一生所需進行的決定何其多，並非所有事情都需貫徹其自主性，因某些事情可能只依循慣性而做成決定，因此對於這些不是深思熟慮的決定，若能透過有效預設值的協助，更能有助於提高個人福利（Sunstein, 2016: 64）。

此外，Sunstein 認為，個人無法脫離社會進行決定，因涉及公共生活領域事務的自主性，應該在社會脈絡中落實，此即「真實成本」的問題。例如選擇是否要吸煙，看似個人自主判斷問題，但政府是否應當將吸煙所增加的社會成本，以「健康捐」或其他方式附加在煙品價格上？一旦健康捐達到一定程度，又可能影響個人的選擇，那麼是否可以說：政府藉由某些手段影響個人的自主性呢？Sunstein 主張適度反映或提醒社會成本增加，但仍保留個人選擇的自由，才是有助於提昇社會整體福利的作法。最後，Sunstein 還提出一個以子之矛攻子之盾的論點，他質疑，如基於人性，有許多人會傾向於不選擇，或選擇接受預設值，此時，某些質疑自由家長制論點者，若強迫其一定要做出選擇，以符合自主性的價值，這樣是否也算是一種家長制呢？（Sunstein, 2016: 67）

（三）尊嚴

就尊嚴價值而言，尊嚴一樣是具有歧義的價值，其內涵有一部分與自主相似。例如剝奪個人選擇自由的同時，我們也會認為這樣會傷害個人尊嚴。Sunstein 以反面呈現方式主張：對於尊嚴的侵害，是對於個人的不尊重或羞辱。更具體而言，則指涉個人被預設為能力不足、容易犯錯，無法做出正確的決定。因此，他或她在從事一些活動時，乃必須徵詢另一方的同意，這就是把標的對象當成不經世事的小孩（Sunstein, 2015: 441）。

對於侵害個人尊嚴的質疑，Sunstein 認為推力工具僅具工具性的作用，多數人並不會認為使用導航系統是侵害尊嚴的行為，而是透過資訊的提供，讓人們得以做出對自己更佳的決定。同樣地，認為推力工具有礙尊嚴似為過慮。因為，即使運用前述系統一進行某些帶有情緒性或煽動性的提醒作為，如強制要求煙品包裝必須帶

有警告性的文字或圖案，似乎會被質疑有不尊重標的對象的恐嚇，但若能藉此減少個人或社會整體成本，就福利主義觀點而言，也是具有效益的價值取捨（Sunstein, 2015: 440）。

再就預設值而言，政府對於許多選項的預設值是否剝奪個人選擇權，而侵害其尊嚴呢？Sunstein 認為：尊嚴議題必須以個案方式進行程度或具體情況來判斷，例如退休金計畫的預設方案，一般人並不會認為與個人尊嚴有關，而是更關注其對於福利的影響。更何況，再次運用前述的反質疑邏輯，強制要求每個人對於每件事都必須進行考慮與判斷，不也是一種對於個人的不尊重（Sunstein, 2016: 71）。

（四）自治

最後，就自治價值而言，Sunstein 由兩個角度檢視推力工具與自治的關連性，其一為民主參與觀點，民主制度的核心價值在於：民眾透過自我決定與自我管理生活方式與公共事務。就此而言，自治的內涵與自主及尊嚴又密不可分，而透過推力工具的採行，可以有效降低投票與決定成本，從而有助於公民參與的實現。例如美國已有部分地區採行預設的選民自動註冊方式，無需另外進行選民登記，以鼓勵民眾積極投票；而競選活動的宣傳、辯論，也可視為促使政黨或候選人提供選民更充分的資訊，以促成其投票的制度設計。這種經由民主參與，不但可為這類推力工具注入正當性，經由民意的制約，也可讓推力工具的適用範圍受到限制，如前述器捐制度的預設值，就會受到當代民意接受度的影響（Sunstein, 2016: 74）。

與自治價值相關的第二個角度為透明，蓋經由對推力工具公開揭露相關資訊，可有效化解決策者黑箱決定的疑慮。由於行政與立法部門的分立，於是在法律層次的推力工具，因立法必經公開辯論與決定過程，較無隱匿的疑慮；但行政部門自行決定採行的推力工具就較容易受到質疑；於是 Sunstein 贊同行政部門在執行推力工具計畫時，除了公開審議、聽證會等行政公開程序外，尚應遵循最大範圍的資訊公開原則，包括作法與理由，都必須清楚揭露，以確保行政部門不致因特殊利益或外界壓力而扭曲民意。以部分退休金組合的預設值為例，除了必須說明預設值的內容，還必須充分說明：採取這些預設值的理由與好處，以符合透明原則。不過，有些觀點認為，讓標的團體瞭解自己正在接受推力工具，可能影響該工具的效能，但 Sunstein 認為：許多推力工具原本就有公開的性質，如提醒與警示，以致多數推力

工具也不致因透明而影響到預期結果（Sunstein, 2016: 157）。就此而言，推力工具與自治的內涵並不相悖。

肆、推力工具的整體評估與省思

關於政策工具的規劃與選擇是否涉及與倫理及道德層面的問題，Hood 與 Margetts（2007: 161-165）主張，政策工具如同交通工具或日常生活中所使用的各類工具相似，其本身與價值判斷並不相關，其價值的涉入在於使用者的意圖，或許受此種政策工具中立主張的影響，在 Howlett（2019）、Salamon（2002）Hood 與 Margetts（2007）等對於政策工具的著作中，極少出現對於政策工具倫理的探討。但若持此政策工具價值中立的觀點，恐出現前述 Lepenies 與 Małecka（2019）對於行為政策學所持行為主義立場的批判與困境，也就是政府施政與日常工具終究有本質上的差異，即使政府宣稱價值中立（value-free），實際上已隱含一些價值偏好。Peters（2015）則認為，若僅由工具的基本概念，即手段與目的連結來看，效用將成為唯一的價值判準，但這顯然是過於狹隘的觀點，應由整體性的角度關照政策工具的倫理議題。本文即延續此種整體性的觀點，由政策工具的評估角度，對於推力工具進行省思。

政策工具在經過審慎規劃後，尚必須通過決策者的評比與採擇，抑或立法機關的審議，方能落實為實際的政策。Peters（2015: 115-120）由經濟、行政、政治、倫理等幾個主要面向，提供評估政策工具的主要標準，我們可由這幾項標準，瞭解推力工具的優劣勢所在。

在經濟面向上，Peters（2015）提出經濟與效能兩項基本指標，前者指能以最少的花費獲得最大的成果，後者指能有效達成政策目標。推力工具帶有資訊政策工具的特質（Howlett, 2019），本具有花費成本小、普及性及穿透性高等特質，以致政府不用付出高額的強制及監督成本，即可獲得顯著的成效；且資訊工具可明確鎖定標的對象，進行精準與迅速的資訊提供，有效發揮政策影響力。例如各式提醒與警告資訊的提供，就可發揮「微小的行為改變而產生重大影響」的作用。因之，從經濟面向來講，其可說是推力工具最具優勢之處。

在行政面向上，Peters（2015）提出了多項判斷標準，包括能明確射準標的團體；有效落實工具的執行度，並進而獲取民眾的支持，以提高正當性；能迅速短期

見效，以獲得民眾先期的支持；執行組織與標的團體，對工具的熟悉程度而增加順服程度等。就此面向而言，推力工具仍有顯著的優勢。以臺灣防疫過程中，政府適度使用的細胞簡訊為例，確實能有效達到提醒高風險民眾注意，又能得到民眾支持與順服的作用。雖然在過程中也曾出現因執行組織對於該項工具的不夠熟悉，有時出現錯誤訊息的狀況，但整體而言，政府使用該類工具可說瑕不掩瑜。

在政治面向上，Peters（2015）指出與多數民眾價值的一致性、資訊能見度及課責等標準，也就是該工具應該具有水土相符的特性，不應隨意移植（林水波，2001），並透過相關資訊的公開透明，讓民眾瞭解政府的意圖與作法，對相關主事職司者也有適度的責任追究管道。而就政治面向而言，雖然 Sunstein 也一再強調推力工具與資訊透明並不相悖（Sunstein, 2016; Thaler & Sunstein, 2008），但是該類工具對於透明與課責的主張或作法，確實較為不足。例如由前述政府關於器官捐贈預設值的議題為例，可看出決策菁英與一般民眾，對於某些議題的價值取向可能並不一致，但在缺乏同理對話的情況下，民眾不但無法支持，也缺乏適當的課責管道。由此可見，支撐推力工具的自由家長制，要通過政治面向的標準可能較為不易。

在倫理面向上，Peters（2015）認為自主性與公平性（equity）是諸多倫理標準中較為重要者。自主性的主要內涵在於：盡可能保留民眾自己生活方式的選擇權，例如以現金支付的老人年金，可以讓老人們有較大的選擇自由，即使他們可能因此選擇買酒而非健康的食物。這樣的情況好過監獄內的囚犯，每日被迫吃低脂低油的健康三餐（Peters, 2015: 120）。公平性則指涉：相同條件的標的對象受到平等待遇的程序公平，以及透過政府施政減少社會不平等的結果公平。

在前文中已引介 Sunstein 自己所歸納對於福利、自主、尊嚴與自治等四種主要倫理價值的辯護，對照 Peters 所提的自主性與公平性兩個倫理標準，可以發現兩者觀點明顯不同。但就政府施政角度而言，公平性顯然是無法忽略的重要政策價值（Dunn, 2018），不論是程序正義、分配正義、世代正義與互動正義，均為政策倫理所不容忽視的主題（林水波，2001）。

正如 Roberts（2018）所指出：Sunstein 在 *The Ethics of Influence* 一書中，以涵蓋福利、自主、尊嚴、自治四個面向所建立的價值多元主義（value pluralism）分析架構雖然精密（Roberts, 2018: 1054），但缺乏對分配正義這個重要價值的足夠關懷，即使行為經濟學的前提是所有人都是可受推力工具影響的（people are nudge-

able)，在現實生活中，卻可發現有部分標的對象，可能受制於教育、資訊、經濟等外在基本條件限制，使推力工具無法對其發揮有效的作用，Roberts（2018: 1057）稱這類團體為「抗推力人口」（nudge-proof populations），這類對象通常是中低收入、少數族群、單親家庭等傳統定義上的弱勢團體，例如退休金提撥預設制度，可能因為弱勢團體缺乏必要的知識與能力，無法評估退出的優缺點與可能性，使得選擇退出對於抗推力人口成為難度較高的選項，更遑論推力試圖達成的優先選擇綠色能源與健康生活形態，對弱勢團體而言更是奢求。Roberts（2018: 1062）更進一步指出，雖然由柏瑞圖最適狀態（Pareto Optimality）的標準而言，縱然抗推力人口無法選擇決策者認為的較佳方案，但只要社會優勢團體透過推力工具改善其福利，仍然可以達到整體社會福利增加的效果。但從分配正義觀點而言，此舉無異加劇貧富差距，甚至形成相對剝奪感，這顯然不是合理的社會狀態，因此，Roberts（2018: 1065）主張：在 Sunstein 的價值多元主義架構中，增加第五項分配正義價值，確實有其必要性。在 Sunstein 關於推力的相關著作中（Sunstein, 2014, 2015, 2016; Thaler & Sunstein, 2008），也可看出公平或分配正義並非其所關注的重要議題，可見推力作為一種政策工具，在倫理面向仍有值得省思的空間。

伍、推力作為政策工具的倫理省思

推力工具及作為基礎的行為經濟學，每對於自由主義的公共哲學形成顯著的挑戰。就傳統倫理哲學的範疇而言，在認識論上，自由主義下的公共哲學肯定：所有成年人均具有理性判斷的能力，可以瞭解何謂好或善，以及如何促進自己或大眾的福利（或避免傷害自己或他人的福利，即彌爾所稱的傷害原則），政府毋須過度介入，但自由家長制質疑：個人是否具有充分的能力或知識，以瞭解什麼才是真正的或長期的好或善，且由各種實證實驗說明人理性判斷能力的不足。此種人類天性的缺陷，不僅提供資本家、政客等有心人士的操作空間，也讓政府提供資訊或引導成為實際上的需要。

在行動論上，自由主義下的公共哲學認為：人有實踐理性或道德行動的內在動力與能力，願意積極參與公共事務，以追求社會公平正義或共善的理想。不過，自由家長制則主張作為行動主體的個人，即使知道什麼才是好或善，也可能因為缺乏行動的意願或能力，無法落實福利或倫理原則，此時同樣需要政府透過引領工具，

才能導引個人落實倫理行動（White, 2018）。

而在方法論上，自由主義下的公共哲學較重視後行為主義的觀點，認為人類社會與自然現象無法等同，科學研究也無法完全價值中立，行為經濟學則將人的行為視為研究的客體，更重視實驗而非論理的方法，以發掘人類行為的模式與偏誤，其立場反而與行為主義較為接近，且在政策價值取向上，乃強調效果是政府工具選擇的重要標準（Lepenies & Malecka, 2019）。

由於自由家長制對於自由主義的修正，也激起一些質疑或批判的聲浪。作為推力工具與自由家長制的主要理論建構者與倡議者，Sunstein 以法律學家的雄辯方式，對於來自各方的質疑，提出強力而周延的辯護。若跳脫這些論辯過程，而將推力工具定性為政府推動政策的方式之一，從政策工具的觀點重新審視，或許能發現推力工具除了價值論辯之外，猶有一些可能需要進一步思考的倫理議題，而這些議題包括以下幾項。

一、概念模糊

推力工具雖具有明顯的資訊政策工具特質，但 Sunstein 認為自由家長制才是推力方式的共同特徵。為了涵蓋這些類型殊異的進行方式，Sunstein 對於家長制給了一個寬鬆而籠統的定義，其認為「家長制乃指透過政策影響人們的選擇，致使人們享有更好的生活，而所謂的『更好』係依據人們自身的判斷」（張美惠譯，2014：13）。因之，Hausman 與 Welch（2010）指出，此定義不僅概念模糊，而且簡化了該書所引用之 Van de Veer 的說法，忽略原文中所強調的家長制乃帶有違反當事人意志的定義。因強調更好的結果與生活的寬鬆定義，讓推力工具的內涵變得極為廣泛，可說只要政府為了人們得到更好的結果，其所從事者皆可視為推力工具，因此圖形化的表示、顯著的提醒、增加便利性等，在此寬鬆定義下均屬於自由家長制的類型，但這些具資訊屬性的政策工具，一般人顯然不會認為屬於家長制的範疇，Mongin 與 Cozic（2018）即指出推力指涉不同三種不同內涵，在使用上應注意釐清。此外，Sunstein 在回應政府操控，以及由福利、自主、尊嚴與自治等四大價值回覆對推力工具的質疑時，忽略了操控概念的多元性（Wilkinson, 2013），並選擇性地以不同類型工具回應各種質疑，這也應當與 Sunstein 對主要概念的界定籠統有關。

二、忽略條件

政策工具的使用有其鑲嵌的條件、脈絡與氛圍，資訊政策工具也是如此（林水波，2007；Farmer, 2020），但在 Sunstein 等的倡議過程中，往往聚焦於推力工具的神奇效果，忽略該工具有效發揮的前提或條件（Thaler & Sunstein, 2008）。蓋推力工具中的一項作為，係應用社會規範的壓力，以從眾心理為基礎，讓標的對象自動順服。如在稅單上說明有九成的民眾會按時繳稅，讓高中生知道有超過 7 成以上不吸煙等，都可有效達成影響標的對象行為的目標。對此，Peters（2015: 107）就一針見血地指出，此類推力工具要奏效，必須在多數民眾都願意接受社會規範的共識型社會才有可能。Howlett（2019: 230）更具體地說明，包括不同偏好的對象、工具適用的環境條件等，均會影響推力工具的接受度，也就是，在一個社會規範較為分歧，民眾對於政府資訊信任程度較低的社會中，此類工具的效用可能會大打折扣，因此，規範工具仍需有強制力工具作為後盾，如稅款逾期繳交會受到處罰。此種過度樂觀或部分真實的倡議方式，可能會讓主事者對工具效益有過高的期待。

三、隱含價值

推力工具在行為經濟學、循證政策分析的支撐下，普遍獲得執政者的青睞，而其最具說服力理由，在於可提出各類實證作為政策工具選擇的基礎，在 Sunstein 的著作中（Thaler & Sunstein, 2008），乃充斥著許多有效的實驗與案例，其隱而不顯的台詞，當是這些方法都這麼有效，為什麼不肯模仿、採用呢？此種以能「有效」改變標的對象行為，成為優先於其他價值考量的標準，恰也是實用主義（pragmatism）的重要論點。此種政策工具選擇標準的改變，可能是行為政策學對傳統政策工具理論的重要衝擊，讓主事者在選擇政策工具時，將社會公平、世代正義等重要價值的排序往後直落。

四、菁英取向

推力工具雖然宣稱可以在不使用強制力，並能保持民眾自由選擇權的情況下，讓民眾或社會獲得更佳的福利。然而，在選項的提供或行為操控的過程中，幾乎完

全由政府官員或專家學者進行資訊的壟斷以做成決定，並不向民眾進行合理化的論據說明，且在「有益處的推力」（nudge-for-good）大帽子下，將各類推力工具的採擇，都可以說成是技術性或無關緊要的技术設計問題，這是典型菁英主義的想法（Lepenies & Małecka, 2019）。對此，Peters（2015）直接表達，用掩蓋或是隱密的方式，對民眾進行操控，其對民主的傷害，比公開控制更大。而在政策工具倫理的標準中，民眾知情參與是經常被提及的要素（林水波，2007；Howlett, 2019; Peters, 2015），因透過多元的民眾參與，不但可降低決策菁英可能出現的思維盲點風險外，也可增加標的對象的認同感與向心力，提高政策的正當性。這本是解決民眾對政府信任感低落、增加社會規範作用的有效方法。

五、社會孤立

推力工具以個體經濟學及行為心理學為主要理論依據，這兩者的分析單位皆偏向個體主義，形成論者所質疑的原子化途徑（atomistic approach）（Goodwin, 2012）。這就是將政策標的對象視為孤立的社會個體，只能成為政府工具應用（或操控）的對象，無法也無能參與政策工具設計或選擇的決定。此種狀況可類比為單一消費者，只能是市場價格的接受者，雖然有選擇其他商品或拒買（即退出）的自由，但個人對市場是無直接影響力的。再者，推力工具強調政府在選擇結構上的善意及優越性，加上保留個人選擇的自由，雖能有效增進個人與社會福利，但如同習於使用 GPS 者，可能會減損理解地圖的能力。習於接受政府推力的公民，可能也會流失思辯複雜公共問題的能力，如同習於做選擇題的學生，要求其回答申論題，可能會面臨無法適用的困境。更進一步言，民主政治的精神，應是公民在自由選擇的過程中，得到賦能（empowerment）的機會，而不僅是單純的選擇而已，而這是推力工具亟待補強之處（Engelen, 2019; Goodwin, 2012）。第三，推力工具無法提供公民共同進行對話與審議的機會，只強調以個人福祉進行選擇，這就等於剝奪民眾思考與解決如社會公平、貧富差距、程序正義等整體性社會議題的機會，恐對民主政治造成根本的傷害（Goodwin, 2012; Howlett, 2019）。

陸、結論

推力工具雖然極具發展潛力，但如同各類政策工具皆有其行為假定與適用的情境與條件（林水波，2001；Howlett, 2019），熱衷使用者若能由政策工具角度細思其優勢、劣勢、機會、威脅，在運用上或許更能增加民眾的認同。推力與其自由家長制基礎，經常受到來自倫理層面的質疑，Sunstein 宣稱可由福利、自主、尊嚴與自治等四項主要倫理價值加以回應。吾人若由政策倫理層面反思，難免會發現僅針對這四項價值討論，難免有乞求論點（begging the question）謬誤之嫌。⁷例如對於公平正義或公民對話、賦能等民主制度的重要基礎，在相關論述中顯然有所不足。本文先釐清推力工具的主要內涵，繼而由 Sunstein 觀點引介其對於推力的倫理價值的辯護，再嘗試由政策工具倫理觀點，省思推力工具可能面臨的倫理問題，或可獲得以下幾項重要啟示。

一、有效政策工具需跨域思考

隨著當代政府任務日益複雜，政策工具箱內涵蓋的種類也應更加多樣化，方能進行有效治理。因此，來自不同領域的啟發，透過跨域思考，以開創新的政策工具整合型態乃具必要性。推力工具即為跨域思維下的產物，其匯集經濟學、心理學、政策學的研究成果，佐以商業行銷的實務經驗，讓決策者體認標的對象的非理性因素，以及政策可對此的施力方式，為政府提供有效的新型工具。

二、推力具資訊政策工具特質

Sunstein 雖認為推力的理論依據為自由家長制，但從政策工具觀點來看，該工具實際上具有資訊政策工具的特質（Howlett, 2019; John, 2018）。而資訊政策工具被視為當代最具發展潛力的工具，具有廣泛性、精確性、即時性、回應性、經濟性

⁷ 乞求論點謬誤（fallacy of begging the question）指在論證主張的前提裡預設了結論（Dunn, 2018: 383），作者在此指 Sunstein 預設了推力僅涉及四項倫理價值，且未說明為何僅限於這四項推力較具優勢的價值，對於公平正義等其他重要的公共價值卻略而未談。

等特質（林水波，2007；Hood & Margetts, 2007）。而推力工具中的揭露資訊、增加便利性、簡化及使用圖形化、提醒等方式，均可視為資訊工具的落實應用，而使用資訊工具所必須注意的資訊倫理難題，也是推力工具同樣必須面臨的問題。

三、推力工具倫理爭議多面向

行為經濟學的部分基礎，乃建立在人類決策行為的缺陷上。當選擇設計者試圖利用這些缺陷以遂行其目的時，倫理爭議自然無可避免。而當選擇設計者為具有公權力的政府時，其倫理爭議亦會在多個層面出現，包括工具設計者的操控意圖、工具選擇過程的菁英取向、執行過程的缺乏參與、執行結果對社會整體的影響等。而化解這些倫理爭議的方法，或許仍在尊重民主制度的基礎上，以開誠布公、真誠對話的方式進行溝通，如此可能會減損本項工具的效用，卻是維繫民主價值的必要代價（John, 2018）。

四、以工具配套化解倫理爭議

因公共問題往往複雜難解，僅賴單一工具有時難以有效處理，若能透過多種工具組合的方式因應，發揮綜合效應（synergy），彌補單一工具缺失，或許更能有效達成目標，也就是混合式工具（mixed instruments）或瑞士刀模式（Swiss army knife of government）（Peters, 2015），但在進行配套使用時，需注意工具間的相容性及互補性，避免相互抵銷彼此的效用。推力本屬於強制性較小的軟性工具，若能與權威型工具搭配，讓標的對象瞭解決策者顯性與隱性的意圖；或是與參與型及能力養塑型工具搭配，賦予民眾更積極的角色，都能化解部分倫理層面的疑慮。

五、倫理思考為工具選擇關鍵

在經濟理性與工具理性思維的主導下，政府政策工具的選擇，往往偏好能立竿見影與節省成本的速效型工具，而以人性弱點作為槓桿的推力工具，確實符合此種快速又有效的潮流。然而，公共政策所要處理的經常是多元價值衝突的難題，速效型工具或許短期有效，但對長期而言，卻可能是民主制度崩壞的源頭。因此，以涵容（inclusion）與平衡為目標的價值衝突處理方式，或許需要付出更高的協商成

本，長期來看，卻是民主政治得以穩定運作的重要基礎（陳敦源，2014），因此，以倫理觀點思考政策工具的選擇，確實有其無可替代的重要性。

政策工具的選擇，不能只以便利的主軸思考，還要兼具倫理與整合，方能達及較佳的目標。尤有甚者，政策不僅在引領標的順服而已，更在養塑他或她的能力，且必須能與各國特定的環境系絡密切鑲嵌，才能有效發揮政策工具的效能，並維持民主社會的運作（Farmer, 2020），此時還要仰賴多元不同的工具整合，才是邁向政策成功之途。

參考文獻

- 丘昌泰（2013）。**公共管理**（3版）。臺北：智勝。
- 吳宓穎（2017）。**機器人投資顧問法治之建構：以行為經濟學為觀點**。國立臺灣大學法政學院法律學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 林水波（2001）。**公共政策論衡**（初版二刷）。臺北：智勝。
- 林水波（2007）。**公共政策析論**。臺北：五南。
- 洪靖（2015）。幸福人生全因政府助推？評《Why Nudge?》及其翻譯，2021 年 5 月 25 日，取自：<https://blog.hungching.com/2015/11/book-review-on-why-nudge.html>。
- 范振煦（2019）。**輕推對資源回收的影響力**。國立臺灣大學經濟學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 梁本彬、于菲菲、潘翠翠（譯）（2018）。**助推：小行動如何推動大變革**（Halpern, D.著）。北京市：中信出版集團。
- 張四明（2020）。臺灣 2020 年新冠肺炎防疫大作戰之啟示：政策工具觀點分析。**文官制度季刊**，12（4），1-32。
- 張美惠（譯）（2014）。**推出你的影響力：每個人都可以影響別人、改善決策，做人生的選擇設計師**（Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. 著）。臺北：時報文化。
- 曹書華（2018）。**行為財務學在機器人理財顧問的運用、實務與挑戰**。國立政治大學經營管理碩士學程碩士論文，未出版，臺北。
- 陳敦源（2014）。公共政策規劃與評估：角色、思維、與制度環境下價值衝突管理的倫理問題。**公共治理季刊**，2（3），12-28。

- 蔡昌憲（2016）。我國股權性質群眾募資之管制發展：從創櫃板到民間募資平台。
臺大法學論叢，45（1），249-313。
- 賴怡樺（2021）。行為經濟學觀點的政策分析與工具設計：以我國文憑主義為個案之探究。國立政治大學公共行政學系研究所博士論文，未出版，臺北。
- 賴怡樺、林水波、陳敦源（2018）。行為主義導向的公共政策研究：以政策工具「推力」為核心的初探。**行政暨政策學報**，67，1-37。
- 羅清俊（2020）。**公共政策：現象觀察與實務操作**（2版）。臺北：揚智文化。
- Alfano, M., & Robichaud, P. (2018). Nudges and other moral technologies in the context of power: Assigning and accepting responsibility. In D. Boonin (Ed.) *The palgrave handbook of philosophy and public policy* (pp. 235-248). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Corr, P. J., & Plagnol, A. C. (2018). *Behavioral economics: The basics*. New York, NY: Routledge.
- Dunleavy, P., & O'Leary, B. (1987). *Theories of the state: The politics of liberal democracy*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach (6th Ed.)*. New York, NY: Routledge.
- Engelen, B. (2019). Ethical criteria for health-promoting nudges: A case-by-case analysis. *The American Journal of Bioethics*, 19(5), 48-59.
- Farmer, D. J. (2020). *Beyond public administration: Contemplating and nudging government-in-context*. New York, NY: Routledge.
- Goodwin, T. (2012). Why we should reject 'nudge'. *Politics*, 32(2), 85-92.
- Halpern, D. (2015). *Inside the nudge unit: How small changes can make a big difference*. London: Ebury Press
- Hausman, D. M., & Welch, B. (2010). Debate: To nudge or not to nudge. *The Journal of Political Philosophy*, 18(1), 123-136.
- Hood, C., & Margetts H. Z. (2007). *The tools of government in the digital age*. New York, NY: Palgrave MacMillan.
- Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments*. New York, NY: Routledge.
- John, P. (2018). *How far to nudge: Assessing behavioural public policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- John, P. (2019). The international appeal of behavioural public policy: Is nudge an Anglo-

- American phenomenon? *Journal of Chinese Governance*, 4(2), 144-162.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Korobkin, R. (2009). Libertarian Welfarism. *California Law Review*, 97(6), 1651-1685.
- Lepenes, R., & Małecka, M. (2019). The Ethics of behavioural public policy. In A. Lever & A. Poama (Ed.), *The Routledge handbook of ethics and public policy* (pp. 513-525). London: Routledge.
- Mongin, P., & Cozic, M. (2018). Rethinking nudge: Not one but three concepts. *Behavioural Public Policy*, 2(1), 107-124.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Roberts, J. L. (2018). Nudge-proof: Distributive justice and the ethics of nudging. *Michigan Law Review*, 116(6), 1045-1066.
- Salamon, L. M. (Ed.) (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. New York, NY: Oxford University Press.
- Sunstein, C. R. (2014). *Why nudge? The politics of libertarian paternalism*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Sunstein, C. R. (2015). The ethics of nudging. *Yale Journal on Regulation*, 32(2), 413-450.
- Sunstein, C. R. (2016). *The ethics of influence: Government in the age of behavioral science*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Sunstein, C. R. (2020). *Behavioral science and public policy*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Sunstein, C. R., Reisch, L. A., & Kaiser, M. (2019). Trusting nudges? Lessons from an international survey. *Journal of European Public Policy*, 26(10), 1417-1443.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decision about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
- White, M. D. (2013). *The manipulation of choice: Ethics and libertarian paternalism*. New York, NY: Palgrave MacMillan.
- White, R. F. (2018). An introduction to “nudge science”. *Politics and the Life Sciences*, 37(1), 114-119.
- Wilkinson, T. M. (2013). Nudging and manipulation. *Political Studies*, 61(2), 341-355.

An Ethical Reflection on “Nudging” Policy Tools

Chen-Kuo Shih^a

Abstract

The influence of behavioral public policy which integrated the research on public policy, behavioral economics, and psychology has increased in theory and practice in recent years. And nudging tools have attracted extensive attention and discussion especially. In Taiwan, policy tools based on nudge have increased and been adopted gradually. But the characteristic of manipulation for nudging policy tools alarmed some ethical critics. It is vital to evaluate and reflect on these ethical controversies. The main purpose of this article is to elucidate the meanings, contents, and critics of nudging policy tools and to introduce the response to critics of Sunstein, an important proponent of nudging theory. After evaluating and reflecting on the ethical issues of nudging policy tools, the author reminds decision-makers to use nudging tools carefully. This article illustrates Sunstein’s arguments about the necessity of government intervention and the reasons for nudge being incompatible with manipulation. The article also discusses Sunstein’s justifications from the values of welfare, autonomy, dignity, and self-government to consolidate the ethical foundation of nudging tools. Finally, the author points out the ethical doubts of these justifications from Sunstein. These doubts include ambiguous concepts, neglected context, laden value, elitism, and social isolation. The author emphasizes the importance of ethical considerations such as policy participation and social justice for nudging policy tools. These considerations are vital for

^a Assistant Professor, Department of Public Administration, Chung Hua University.

strengthening policy identification and democratic consolidation.

Keywords: nudge, policy tools, policy ethics, behavioral policy science, manipulation