

# 從經濟人走向社會人： 對公共政策理論的再詮釋\*

張巧函\*\*

## 《摘要》

過去在古典經濟學及理性主義的影響下，從 Lasswell 於 1951 年發展「政策科學」(policy science) 一詞開始，影響了後續政府在制定公共政策時，傾向找出一個能夠滿足問題需求及利害關係人滿意的最佳解。然在真實世界中，理性主義期盼的答案並不存在，人類經常基於某些個人內在因素，做出理性主義無法解釋的種種「異常」或「非理性」行為。由於政府對於「異常」及「非理性」的陌生與無知，導致公共政策在制定與執行上，難以契合許多利害關係人的真實需求，以致失去了民眾對政策的支持。行為經濟學及演化心理學的出現，給了公共政策另一個可能的答案：人類並非是經濟人，而是作為社會人存在。本文透過文獻分析法，從行為經濟學的展望理論、捷思、認知偏誤，以及演化心理學中的心智模組、社會適應等觀點，提出人們做決定時可能產生的思考慣性及生物機制，部分回應了過去公共政策過程理論無法完整回答的微觀層次問題，也對未來的公共政策決策者在政策實務規劃及設計上，提供不同角度的寶貴見解。

[關鍵詞]：行為經濟學、演化心理學、捷思、認知偏誤、心智模組

---

非送審類文章。

\* 作者感謝國立政治大學公共行政學系蘇偉業教授對本文給予的修正與建議，使得本文更加完整。本文如有不妥或錯誤之處，由作者自行負責。

\*\* 張巧函為國立政治大學公共行政學系博士生，email: 110256502@nccu.edu.tw。

## 壹、前言

公共政策是政府出於解決公共問題之目的，選擇作為或不作為的過程（Anderson, 2014, p. 7）。為了做出好的政策選擇，政府需要透過系統性的方法去了解問題根因，找出最佳方案。過去的公共政策學者如 Lasswell，即積極倡導使用科學方法對公眾問題進行分析及提出解方（Lasswell, 1951）。在傳統經濟學的假設中，人類作為「經濟人」（economic man）會選擇做出能帶來最大利益的行為（Simon, 1955）。

前開假設也影響了多數公共政策學者，使他們相信政府係基於成本效益原則下展開行動。政府在認知到政策實施的效益大於成本時，才會採取更主動的干預措施（Sunstein, 2018）。因此政府會將投入及產出的各項資源，轉化為不同測量變項，評估干預措施的投入程度，以得到最有效率的解決方案。以社會福利政策為例，經濟學家會將社會福利政策轉化為「函數」，計算人們對不同函數的「偏好」，能得到最大值結果的函數即是最好的政策（Chang, 2000）。

但事實上，一項社會福利政策很難同時滿足所有人的偏好，又達到公平原則（Farber, 2003）。經濟學所勾勒的資源分配最佳曲線是存在於封閉式的理想世界中，很難對分析及預測真實世界的情況。過去在古典經濟學的影響下，政策過程的理論多傾向從 Lindblom（1959）有限理性及漸進主義的角度解釋公共政策的異常情況。在後實證主義影響下，政策過程理論開始重視不同利害關係人在政策過程中的價值。但即使這些理論開始納入了「政策行動者」的角色，對於為何某些政策議題的論述能打破當前的主流價值，在古典經濟學的人性假設下，我們對於人們的決策偏好，至今仍未能完全掌握（Jones, 2003; Özsoy, 2009）。

但「行為經濟學」（behavior economics）和「演化心理學」（evolutionary psychology）的出現，對於人們為何會做出非理性預期的選擇提供了另類的說法，填補了過去古典經濟學、理性主義無法解釋的空白。前者試圖回答人類的基本假設並非純粹理性。在不同認知及心理條件下，人們對風險及利益的選擇結果會有所差異（Kahneman & Tversky, 1979, 1984）。而後者指出大腦為了適應現代生活會有所進化，但也代表大腦及其外顯行為會受到生物基因及本能的限制（Kurzman, 2010），在潛意識中影響著人們的各種決策。

本文選擇行為經濟學及演化心理學二者探討政策過程及實務的原因，在於政策

本質上係反映決策者對於人性的假設及看法（Somit & Peterson, 2003）。受限於古典經濟學的人性假設，在公共政策規劃中，人類總是被視為一個「經濟人」，換言之，在古典經濟學的視角中，人類對政策偏好的選擇來自「自利」，也就是人類認為政策本身能給自己帶來多少好處而定。

但在行為經濟學及演化心理學的視角中，人類被視為一個「社會人」（social man）。在社會人的觀點中，人類的決策偏好不僅是對個人利益的計算，也會受到個人與社會文化、個人對社會環境的適應機制所影響（Özsoy, 2009; Uusitalo, 1989）。因此在某些條件下，人類甚至願意犧牲自身利益，做出「利他」（altruistic）的選擇。但在過去古典經濟學中，這些決策行為可能被視為非理性、異常的，難以被說明或解釋的。

人為何會出現非理性的決策偏好及行為？行為經濟學給出的答案是，在個人受到「參照點」（reference point）、「框架效應」（framing effect）的影響下，會改變自己的認知及選擇，並產生認知偏誤。而演化心理學從生物演化的角度出發，認為人類決策偏好的背後，潛藏著各種應對生存、疾病及繁衍等情境的「心智模組」（mind module）。

人類的決策偏好不僅是對於計算某項事物為自身所帶來的利益多寡，更包含了對投入團體生活、性別及年齡、以及遵守某些規則的偏好（Cosmides & Tobby, 1994）。這些都是過去古典經濟學在經濟人的觀點下，長久以來未能解釋非理性決策的限制。但是從社會人的觀點中，我們可以瞭解過去這些未被理解的決策偏好為何會發生，以及這些決策偏好的優先順序為何會被重新排列。

本文透過文獻分析法，先盤整出行為經濟學及演化心理學的主要理論，再借用此二理論的觀點，重新詮釋公共政策過程理論及實務。本文研究目的在於幫助公共政策領域的學者及實務工作者，打破過去囿於理性主義及傳統經濟學下，對經濟人假設及決策偏好的慣性思維，將行為經濟學及演化心理學的核心內涵（社會人），嵌入公共政策領域的新觀點，具高度的參考價值。

本文重點在於探討以下項目：（一）介紹行為經濟學及演化心理學的基本內涵；（二）從行為經濟學及演化心理學的角度，如何重新詮釋公共政策過程；（三）行為經濟學及演化心理學對於未來公共政策實務的啟示為何？

## 貳、行為經濟學及演化心理學的基本內涵

公共政策理論認為，政策過程在「政策次系統」中，會受到不同的政策行動者們左右其方向（Sabatier & Weible, 2007; Schmid et al., 2020），但在行為經濟學及演化心理學的範疇，影響政策過程更深層的根本，係來自這些政策行動者在心理認知、環境適應上的認知偏好，影響他們對政策的偏好及所採取的行動。以下進一步說明行為經濟學和演化心理學的基本內涵：

### 一、行為經濟學的基本內涵

行為經濟學和古典經濟學對於人性假設的差異在於，前者導入了心理學的觀點，解釋人類如何按照內心價值作出決策與行動；後者則是遵依經濟人的假設，認為人永遠都會按照理性準確地行動。而前者所重視的內心價值，在後者眼中通常是不理性的行為，但在行為經濟學的觀點中，人類的決策偏好在真實世界中，本就會受到心理因素（認知、情感）影響，導致作出非完全理性的決策選擇，這才是人類最真實的模樣。

行為經濟學的崛起，係從 Kahneman 與 Tversky（1979）提出「展望理論」（prospect theory）談起。展望理論認為人們對於前景的期待是正向時，傾向迴避風險；但人們對前景的期待是負向時，反而會選擇尋求風險（賭一把）（Kahneman & Tversky, 1979; McDermott, 2004; Tversky & Kahneman, 1991, 1992）。簡言之，展望理論指出人類都會想盡早確保眼前利益，並盡可能迴避或延後損失（真壁昭夫，2021）。過去經濟學家們相信「外生因素」（exogenous factors）會影響人類的決策偏好（Thaler, 2016），並假定人類作為經濟人，人們應能完全理解其情境中的外生因素如何運作。

但事實上，人類無法完全瞭解及掌握這些外生因素。人類的決策偏好會受到所處情境中的框架、參照點所影響（Kahneman & Tversky, 1979; Purnell et al., 2015），當人類對於某項結果的預期及判斷偏離了理性，即產生了所謂的「認知偏誤」（cognitive bias）。此係指人類的判斷或決策會系統性地偏離理性（Blanco, 2017; Haselton et al., 2016）；這種認知被扭曲的情況並不是隨機發生的，而是人類習慣於依賴「捷思」（heuristic）進行決策判斷，<sup>1</sup> 導致決策上的認知偏誤產生

---

<sup>1</sup> 捷思係指人類會受到某些因素的影響，習慣性地依賴心智捷徑形成特定的知覺結果。

(Kahneman & Tversky, 1979, 1984; Kuehnhanss, 2018)。

基於上述，行為經濟學認為人類心理的基本假設有三項特徵：過度自信、厭惡損失及自我控制 (Thaler, 2016)，<sup>2</sup> 這些特徵會影響人類的決策偏好，使其偏離古典經濟學所強調的理性行為。也就是說，人類會受到情緒、環境及選項所呈現的方式影響其決策，以致容易產生「框架效應」(framing effect)、「現狀偏差」(status quo bias)、「從眾行為」(herd behavior)、「錨定效應」(anchoring effect)、「心理帳戶」(mental accounting)等認知偏誤，詳如表 1 所示。

表 1

行為經濟學中常見的捷思及認知偏誤

專有名詞	原理	案例	參考文獻
框架效應	相同的資訊以不同方式表達，會使人們系統性地產生不同反應	在營養品中標示某營養成分含「3 公克」或「3,000 毫克」，但後者的標示文字會讓消費者覺得含量更高	康納曼 [Kahneman] (2018)；賴怡樺 (2021)；Bellé et al. (2018)；Norman & Delfin (2012)
現狀偏差	人具有將一切事物維持不變的傾向，因為想要迴避不同選項帶來的可能損失及不安	當經濟景氣時，人們會傾向投給現任執政黨，維持社會現況；當經濟不景氣時，會投給在野黨改變現況	真壁昭夫 (2021)；賴怡樺 (2021)；Bellé et al. (2018)
從眾行為	人們有跟隨流行的心理偏好，成群結隊能使人們感到安心	散戶在從事股市投資時，易受到新聞事件或分析師推薦影響，成群結隊地買賣股票	真壁昭夫 (2021)
錨定效應	當人們評估某項未知數值時，會習慣以一道數值作為參考值，預估值與參考值通常會很接近	政府宣布補助大專畢業生每人新臺幣 2.2 萬元的企業實習薪資，造成許多企業以 2.2 萬元作為起薪標準，形成低薪現象	康納曼 [Kahneman] (2018)；真壁昭夫 (2021)；賴怡樺 (2021)；Bellé et al. (2018)；Norman & Delfin (2012)
心理帳戶	人們在心中存有許多個不同的心理帳戶，例如「獎勵」與「日常消費」帳戶，對於不同的心理帳戶會有不同的消費態度	賭客會將贏來的錢視為「賭場的錢」而非「自己的錢」，「賭場的錢」會讓賭客更願意從事高風險賭注	塞勒 [Thaler] (2016)；賴怡樺 (2021)

資料來源：本研究整理。

<sup>2</sup> 依據 Thaler (2016) 的說法：(1) 過度自信係指人類往往對自己的能力過於自負；(2) 厭惡損失係指當人們遭遇損失時所面臨的心理衝擊，比獲得相同數量的成功更為強烈；(3) 自我控制係指當人們面對選擇當下的快樂及十年後的快樂時，即使兩者實際數量相等，人們仍會認為當下快樂所帶來的愉悅感，大於十年後才能享受到的快樂。

## 二、演化心理學的基本內涵

演化心理學認為人類大腦像電腦般，係由不同的心智模組構成，心智模組有專門功能且彼此獨立，為對應人類進化過程所面臨的特定問題而生（Baron-Cohen, 1997; Gerrans, 2002; Siegert & Ward, 2002）。其認為，人類的決策偏好不僅來自於認知到某項商品或服務產生的效用有多少，其對於團體生活、性別、年齡等的認知也會影響心智模組，以致決策偏好改變（Cosmides & Tooby, 1994）。演化心理學借鑒了達爾文的天擇論，試圖以生物學及遺傳學的觀點，解釋人類在社會團體生活中所展現出的心理及行為。

演化心理學的代表學者有 Buss（2012）、Cosmides 與 Tooby（1989, 1994, 2000, 2013）。一般認為，人類的心智模組可透過遺傳、學習、文化傳承等途徑形成，包含以下特性：（1）目的係為解決生存適應問題；（2）只能接收一小部分消息；（3）依據某種決策規則將接受的訊息，轉化為情緒或行為輸出（Buss, 2012; Dunbar et al., 2005）。

常見的心智模組可分為：「自我保護」（self-protection）、「避免疾病」（disease avoidance）、「社交歸屬」（making friends）、「地位追求」（attaining status）、「伴侶吸引」（mate acquisition）、「留住伴侶」（mate retention）及「照顧家人」（kin care）（Griskevicius & Kenrick, 2013; Schaller et al., 2017）。這些心智模組好比為一種「次自我」（subselves），在不同情境下會出現並主宰人類決策偏好的優先順序，以確保人類能在團體生活中獲得成功（Kenrick & Griskevicius, 2013）。

演化心理學將人類社會視為一種具有汰擇機制的環境，人類的心智模組及行為必須採取與他人合作的方式，才能成功適應團體生活的運作機制（Caporael & Brewer, 1991; Capra & Robin, 2020）。演化心理學修正了過去古典經濟學的「經濟人」的人類假設，進而提出人類是「社會人」的基本假設，其主張因為人必須在團體社會求得成功，因此其心理特徵主要呈現出特質如後：人類不喜歡被所屬團體孤立，也希望能獲得團體內其他人的認同。

基於前開假設，人類為了在團體社會中生存，會願意遵守道德規範（或社會契約），從事社會交換的合作行為（Cosmides & Tooby, 2015）。但此類社會行為並非單純的利他行為，而是經過權衡、評估後所採取的「謹慎合作」（wary

cooperation) (Alford & Hibbing, 2004)。<sup>3</sup> 為了進一步說明人類的心智模組是如何在團體社會中運作，詳見表 2 的說明及案例：

表 2

演化心理學中常見的心智模組及案例

心智模組	原理	案例	參考文獻
自我保護	人們本能地會去感知周遭可能的危險訊號，並主動尋求安全及迴避損失	當人們感受到社會治安欠佳時，會願意花費更多金錢投資保全設備、雇用警衛，以及購買武器	Griskevicius & Kenrick (2013); Kenrick & Griskevicius
避免疾病	人們會規避任何與病菌有關的事物，看到不佳的氣味、他人咳嗽即會啟動自我保護機制，極力避免和他人接觸	2020 年 Covid-19 爆發時，美國政府宣布禁止到過中國的非美國人民入境（因為疾病，對外來人口的容忍度降低）	(2013); Schaller et al. (2017)
社交歸屬	人們天生喜歡像家人般的隸屬感，當人們感覺彼此是一家人時，就會互相信任，發展出互惠行為，彼此團結合作	美國西南航空以「家庭精神」經營企業，2001 年 911 事件後美國各航空公司開始裁員，西南航空以全體減薪取代裁員，而該公司員工也堅守崗位從未罷工， <i>Fortune</i> 雜誌後續將該企業評比為最佳雇主	Griskevicius & Kenrick (2013); Kenrick & Griskevicius (2013)
伴侶吸引	為了吸引異性，增加自己的潛在魅力，男性或女性會願意承擔風險成本（例如金錢或健康），讓自己能從眾多競爭者中脫穎而出，吸引潛在伴侶的注意	男性會花大錢購買名車，彰顯個人社經地位優勢；女性會願意冒險進行整容手術，或吃減肥藥瘦身	

資料來源：本研究整理。

古典經濟學對於經濟人的假設多年來已被學界詬病其限制，雖然有限理性已修正了理性主義的說法。然行為經濟學和演化心理學的見解已告訴我們，「經濟人」

<sup>3</sup> 依據 Alford 與 Hibbing (2004) 的見解，當人們採取謹慎合作時，為了維持團體合作，個人須遵守以下條件：(1) 和所屬團體內的人合作；(2) 不喜歡團體外的人；(3) 懲罰或驅逐不合作的團體成員；(4) 透過團體規範獎勵他人；(5) 對團體內其他成員的社會地位及名聲保持敏感度；(6) 如果其他團體成員的違規行為未受到處罰，則停止合作。

的假設，並無法完整解釋人類在真實世界中的決策偏好，人類會因為個人情緒、所處情境中的框架、團體生活中的社會規範因素等影響其決策偏好的優先順序，進而做出有違理性的決策行為。因此，人類並不是作為經濟人，而是作為社會人來適應真實世界的遊戲規則，做出決策判斷。

## 參、行為經濟學及演化心理學對公共政策過程理論的重新詮釋

有關公共政策過程的相關理論，通常會提到 Jones 等人（1998）的「間斷均衡理論」（punctuated equilibrium theory）、Sabatier 與 Weible（2007）的「倡導聯盟架構」（advocacy coalition framework），以及 Kingdon（1993, 2014）的「多元流程理論」（multiple streams theory）。在公共政策的變遷過程中，微小的政策變遷通常被歸因於「內生因素」（endogenous factor），但重大的政策變化通常被歸因於外生因素（Baumgartner et al., 2009; Kingdon, 1993, 2014; Sabatier, 1988）。

外生因素係指政策次系統外部的非認知因素，例如外部環境、社經條件、文化價值及外部事件等（de Voogt & Patterson, 2019; Sabatier, 1988），此類因素在政策變遷中被視為「鉅觀層次」（macro-level）的外部系統；而內生因素係指政策子系統內的政策行動者們，包含「政策企業家」、利害關係人等（Kingdon, 1993, 2014; Sabatier, 1988）。對於內生因素的討論，前開理論大多聚焦於政策行動者會採取哪些外在行動以推動政策議程，例如：遊說、形成合作聯盟等。這些政策行動者們在政策次系統中所採取的具體行動，本文將其定義為「中觀層次」（meso-level），係指政策子系統內的運作過程。

本文認為，過去的政策過程理論對政策過程在鉅觀及中觀層次的運作機制，尤其在外生因素方面皆有相當豐富的討論（Baumgartner et al., 2009; Kingdon, 1993, 2014; Sabatier, 1988），但較少聚焦在內生因素上，尤其是「微觀層次」（micro-level）中政策行動者、利害關係人，是如何形成個人的決策偏好。而行為經濟學及演化心理學賦予公共政策的新視角，係從微觀層次的個人視角出發，進一步呈現出公共政策發展過程的真實樣貌。

以日本政府於 2022 年宣布重啟核電為例。當我們以間斷均衡理論及倡導聯盟架構（Baumgartner et al., 2009; Jones, 2002, 2003; Jones et al., 1998）的觀點進行分析時，首先在鉅觀層次上，可以看到由於俄烏戰爭爆發、國際能源總署（IEA）宣布



支持核能為乾淨能源（International Energy Agency, 2022）等焦點事件，改變了日本社會文化中長期以來的反核立場。

在中觀層次方面，多元流程理論也會告訴我們，政策企業家、政策行動者在政策次系統中的行動，他們基於「核心信念」（core belief）組成同盟網絡，將其所關心的公共問題轉移至「政策之窗」，經由政策之窗的開啟，進而影響日本政府在決策上的改變。透過現有政策過程理論的視角，我們可以清晰地看見政策在變遷過程中的鉅觀（社會文化、外部系統）及中觀層次（政策次系統）的動態過程，並了解到外生因素在過程中的運作機制。

但本文發現，過去的政策過程理論，雖然已意識到在政策次系統中，政策行動者可能採取哪些行動，以及這些行動對於政策變遷的潛在影響。但卻忽略了在微觀層次中，究竟有哪些內生因素會影響政策行動者、利害關係人形成決策偏好，或是改變他們決策偏好的優先順序。而政策行動者、利害關係人的決策偏好，攸關於他們對某項政策立場的接受度與支持度，對於該政策的成功或失敗，有著不可低估的重要性。

過去的政策過程理論認為，當社會文化價值及政策次系統形成主流政策印象時，政策是不容易改變的。從行為經濟學的角度來看，這代表人類在穩定安全的條件下，通常會厭惡改變，迴避風險，反映了人們偏好「維持現狀」的心理。因此當社會經濟穩定時，人民傾向投票給執政黨；但經濟不景氣時，人民傾向投票給在野黨（真壁昭夫，2021）。而影響人們投票偏好改變的關鍵，係人們對於前景的預期心理為正面或負面所致。

當人們預期經濟會衰退時，就願意冒險改變現狀，但在承受風險的同時為了獲得安全感，會產生成群結隊的「從眾效應」的心理（如表 1）。人們會組成不同的團體從事政策相關的行動，而這種心理與 Sabatier 與 Weible（2007）倡導聯盟架構的主張略有不同，在行為經濟學看來，這些人結成團體行動並非僅出於共同信念，可能包含了人們不喜歡被排除在團體之外，認為歸屬團體當中，能帶來更多的安全感，也更有利維護自身利益的心態。

另一方面，從演化心理學的角度看來，為什麼某些特定價值（例如：公平、正義、環保）在政策議程設定中比其他價值更容易取得「正當性」呢？Kingdon（1993, 2014）認為政策之窗的開啟吸引了人們的關注，最終影響了決策者的選擇。而演化心理學更進一步地關注在於這些價值在政策議題中是如何透過論述形塑公眾的認知。人們對不同政策價值的辯論，即象徵了不同心智模組在爭取該議題的

主導權，例如在 Covid-19 期間我國政府部分涉及限制人身自由的防疫措施，即引發了基本人權（地位追求）及公共衛生（避免疾病）的路線之爭。<sup>4</sup> 換言之，演化心理學希望了解政策議題的論述方式及情境脈絡，啟發了人們哪一部分的心智模組，主導他們做出最終的選擇。

再者，以倡導聯盟架構為例，當政策行動者出於某種目的形成同盟，為了約束彼此行為以獲取共同利益，會訂定團體規則，其中如果有人破壞規則卻未獲得懲罰，其他成員即會中止合作（Alford & Hibbing, 2004; March & Olsen, 2011; Sabatier & Weible, 2007）。以演化心理學的角度來看，其他成員選擇中止合作的行為可能就包含了兩種心智模組在內。在環境資源稀少時，人們會受到社交歸屬的心智模組影響，組成同盟透過團隊合作分配資源，但當團體中出現背叛者破壞了規矩，此時人們自我保護的心智模組被啟動，而自我保護的優先度會更高於社交隸屬，為了保護自己的利益，自我保護的心智模組會主導人們選擇中止合作，以免遭受更多的損失。

從行為經濟學及演化心理學的角度，我們對於政策過程中的個人層次有了更多元且透徹的理解：影響人類決策的原因，並非僅有古典經濟學所主張的「效用」。在行為經濟學看來，人們對於「效用」大小的價值評估並非是一成不變的。人們認為每個選項的效用有多少價值，都會隨著情境及條件不同而變動。而演化心理學告訴我們，人類的決策下隱藏著多個不同的心智模組，因應特定的情境目標，相應的心智模組會取得主導權，進而左右人們的決策。

## 肆、行為經濟學及演化心理學對未來公共政策實務的啟示

行為經濟學及演化心理學於公共政策的重要啟示有二：（一）在理論方面，此二理論能補足過去政策過程理論對於內生因素的討論不足，讓政策變遷的理論內涵，以及從鉅觀到微觀的過程皆更加完整且清晰；（二）在實務方面，此二理論能打破決策者對於經濟人假設的慣性偏好，能促使決策者對當前的社會問題能有更多

---

<sup>4</sup> 本文中將基本人權歸類於演化心理學中「地位追求」心智模組的原因，係依據 Kenrick 與 Griskevicius（2013）對地位追求的論述，人們需要在群體中獲得地位及得到他人尊重。而基本人權係指人作為人類應享有生命及自由等權利，以維繫人性尊嚴。故本文認為基本人權係人們希望個人的生命及自由權利能獲得他人尊重，與演化心理學「地位追求」此一心智模組的意旨最為相近。

面向的理解，也能組合及善用不同的政策工具，提升治理成效。

尤其在實務面上，當決策者習慣以古典經濟學的思維，預設人們的決策偏好係基於個人利益的損益多寡而定，下意識就會認同在政策工具中使用經濟人導向的政策工具（例如：胡蘿蔔或棍子）會是最有效率的做法。但此種政策設計的思維過於簡化了人們看待政策的反應與行為動機。有學者研究指出，人們並非總對政策中的胡蘿蔔或棍子選項作出反應，他們也會受到大環境、現有資訊、選項框架等因素所影響，做出不同的偏好選擇（Andersson & Almqvist, 2022; Olejniczak et al., 2020; Pacheco-Vega, 2020）。

以 Covid-19 防疫措施為例，古典經濟學認為在資源有限的前提下，政府應該把資源投入在能挽救更多人生命的選項上。然行為經濟學指出了人們有現況偏誤的傾向，一般民眾會習慣偏向同情及重視發生在眼前的死亡個案，更勝於其他看不見的個案（Halpern et al., 2020）。因此政府為了在緊急情況下維持民眾對政府的信賴與支持，反而會選擇將資源花在採取緊急措施拯救眼前的患者，而非採取長期防止更多死亡的措施。

那決策者該如何善用行為經濟學帶來的啟示，運用在公共政策的決策上呢？「推力」（nudge）是對此類問題的其中一種回應。推力善用人類對心智捷徑的依賴慣性，透過調整選擇框架以影響人們的決定，讓人們能自主做出更好的決定（Kuehnhanss, 2018; Thaler, 2018）。消費券即是運用推力的一項實例（石振國, 2021），當政府發放消費券時，人們會將消費券視為「獎勵」，對於獎勵帳戶的金錢，人們的消費態度會更大方，更願意購買高價品，進而達到政府刺激消費、振興經濟的政策目的。但推力本身也受到一些批評，包含可能助長「家長式主義」（paternalism）、控制或操縱公民，使得人們在不知情的誘導下做出選擇，而非出於個人真正的自由意志（Amir et al., 2005; Thaler, 2018）。

在演化心理學方面，首先演化心理學能幫助決策者更好地連結個人的心智模組、政策需求與社會情境間的關係。Alford 與 Hibbling（2004）從進化論觀點出發，認為人們天生有合作的傾向，這是因為人們相信合作能提升每個人所獲得的好處，願意為了共同利益犧牲部份個人利益。然而當他們感知到周遭社會環境的改變（例如：團體規範無法有效約束成員行為），就會立即調整自己的行為。Alford 與 Hibbling（2004）更指出，人們雖然經常表達對參與式民主的渴望，但事實上人們並非真正關心民主程序，他們只是希望那些掌握權力的人無法利用自身地位作出自利行為。這是心態及行為係源自於是一種來自群居生物的自我保護本能。

「共享性資源」(common pool resource) 即為結合演化心理學應用於公共政策的實例。該理論指出當人們面對有限的公共資源(如:森林、水等),為了讓佔有資源的共同成員們能夠合理分配及使用這些資源,這些共同使用資源的人們可透過建立一套有效的治理制度(Ostrom, 1992, 2002),<sup>5</sup> 包含對資源監測、使用權管理、衝突管理等,用以約束團體內成員對於有限公共資源的使用行為。這套治理制度曾在日本的森林共有制、西班牙及菲律賓的灌溉系統獲得了成功(Ostrom, 1992)。但 Ostrom (2006, 2008) 後來也指出,當治理制度是一種從外部強加的、過於簡單且「理想」的解決方案,即使設有監控制度,成員們也會很快開始相互欺騙,導致制度失敗。

演化心理學指出了人類在前開政策案例中,為何會選擇合作或中止合作的理由。人們選擇合作的理由是為了能在資源有限及面臨他人競爭下,能確保自身從團體生活中獲得一定程度的利益保障;而人們選擇中止合作的理由是,當人們意識到團體規則遭受破壞且懲罰機制未見效,顯然其所處社會環境的條件已經改變,因此人們啟動另一種心智模式(自我保護),取代原有的心智模式(社交歸屬),阻止搭便車者繼續損及自身利益,並確保自己能獲得資源。換言之,從演化心理學的角度來看,人們渴望參與民主的原因,是想避免被更強大的群體所欺凌,也是一種來自群居生物的自我保護本能。

因此,政府在制定及執行公共政策時,必須正視大多數人們為何會對某一項政策突然改變態度,並應致力於探討其深層原因為何。以「厭惡搭便車」現象為例,政府在處理公共財問題上,應鼓勵讓所有的資源使用者們,都能直接參與管理制度的制定與執行,也應該正視資源使用者們所處的真实情境及心理動機,避免輕率地選擇使用經濟誘因的政策工具(胡蘿蔔或棍子);此外,政府也要極力避免發生少數人不勞而獲、坐享其成的案例,致使造成民眾的反感,降低對政府及該項政策的支持。

---

<sup>5</sup> 依據 Ostrom (2002) 的見解,一套成功且具持續性的公共池資源治理原則,包含八項要素:(1)清楚定義的邊界;(2)成員的成本付出與資源使用獲益成正比;(3)治理規則來自於成員們的集體選擇;(4)設有監控制度;(5)對於違規的成員給予制裁;(6)設有衝突解決機制;(7)政府對該項組織權利有最低程度的認可;(8)針對規模更大的資源,其治理制度係由多層次的「巢狀企業」(Nested enterprises)所組織。

## 伍、結語

本文從古典經濟學為起點，指出過去公共政策過程理論雖能勾勒出外生因素在政策過程中的運作機制，但對於政策行動者、利害關係人的決策偏好缺乏完整的討論。這也導致決策者在政策設計時，慣於使用經濟誘因的政策工具（胡蘿蔔和棍子），但對於政策目標受眾偏好的認識過於狹隘（經濟人假設），導致無法產生預期的政策成效。

但從行為經濟學及演化心理學兩大學派的觀點來看，人類作為政策的目標受眾，應該被視為一個「社會人」而非「經濟人」。社會人在團體生活中所呈現出的心理特徵是：對自己的能力過度自信，比起獲利更厭惡損失；此外，社會人也明白團體生活比個人生活更有競爭優勢，會願意遵守團體規範，犧牲某部分的個人利益，希望得到團體內其他成員的認同，提升並保障自身在團體內的地位，不喜歡被其他成員孤立或當成異類。

在此種心理特徵下，人類會受到「參照點」、「框架效應」及所處的社會情境所影響，改變自己的認知及決策偏好。在行為經濟學的視角中，這種改變的結果可能是依賴捷思所導致的一種認知偏誤。在演化心理學的想法中，這種改變象徵著人類在面對不同社會情境下，會改變相對應心智模組的優先順序，以適應變動的外在環境，並在團體社會中保障其生存優勢。

因此，本文透過探討行為經濟學及演化心理學對政策科學及實務的共同意義，希望能踏出過往受限於古典經濟學的人性假設，也期待能帶給公共政策新的啟發，不僅是透過增加對政策過程內生因素的討論，也借鑒了心理學、生物學的社會適應觀點，在前開的討論內容建構更清楚且完整的理論基礎。雖然這些理論仍無法完全涵蓋人類的所有行為，但也提供了比以往的政策過程理論更清楚且深入的答案。本文將行為經濟學及演化心理學對公共政策理論及未來實務的啟示，歸結於下表 3：

表 3

行為經濟學及演化心理學對公共政策的啟示

理論	對政策過程理論	對政策實務
行為經濟學	認為政策行動者可能因為過度自信、厭惡損失及自我控制的心理特徵，並受到情緒、環境及選項所呈現的方式影響其決策偏好，造成認知偏誤，進而影響對政策的接受程度。	<ul style="list-style-type: none"><li>● 反思政府在政策制定及執行上可能犯下認知偏誤，並理解公眾也可能因認知偏誤對政策造成誤解，因此政府應適時提供資訊主動澄清。</li><li>● 政府可善用「推力」理論，改善政策工具設計，讓民眾能更好地理解及支持政策。</li></ul>
演化心理學	無論是政策行動者、政策企業家或是公眾，為成功適應團體生活，會謹慎地覺察所處情境及團體內其他成員的行為，改變個人對政策議題的決策偏好，視情形選擇做出自利或利他的行為，保障個人在團體內的生存及競爭優勢。	<ul style="list-style-type: none"><li>● 心智模組能幫助決策者更好地了解政策行動者及利害關係人的偏好，使決策者在議題設定、政策工具的選擇上能更加多元且靈活，使政策設計能更貼近人類的真實生活。</li><li>● 人們突然改變對政府或政策的支持態度，可能是因為所處的社會環境、團體規則發生變化，改變了人們的決策偏好（啟動了不同的心智模組以因應環境變化），政策規劃者應留意此一現象，避免失去民眾對政策的支持。</li></ul>

資料來源：本研究整理。

行為經濟學在公共政策的運用上已有不少實例，各國政府亦開始嘗試運用推力在小型政策中，例如臺灣的消費券、葡萄牙的器官捐贈同意制度等。而演化心理學在公共政策實務上目前仍處於驗證階段，尚未見到明確的相關政策實例，但其對於公眾政策認知偏好的見解，也值得決策者納入政策規劃及設計的思考中。最後，本文希望透過理論、文獻及相關案例間的交互對話，讓學者及實務工作者們看到行為經濟學及演化心理學在公共政策中仍潛藏著許多可能性，皆值得進一步深入探討及研究。

## 參考文獻

丹尼爾·康納曼 (Kahneman, D.) (2018)。快思慢想 (洪蘭譯；1 版)。天下文化。(原著出於 2012) [Kahneman, D. (2018). *Thinking, fast and slow* (Hung, D.-L., Trans.). Global Views - Commonwealth Publishing Group. (Original work

- published 2012)]
- 石振國 (2021)。「推力」政策工具的倫理省思。文官制度，13 (2)，33-64。  
[Shih, C. K. (2021). An ethical reflection on “nudging” policy tools. *Journal of Civil Service*, 13(2), 33-64.]
- 真壁昭夫 (真壁昭夫) (2021)。行為經濟學：人非永遠理性，人心更能帶動經濟，消費心理如何運作，一本輕鬆看透！(伊之文譯；1 版)。晨星出版。(原著出於 2018) [Makabe, A. (2021). *Use it now even if you have zero knowledge! Behavioral Economics* (Yi, Z.-W., Trans: 1st ed.). Morningstar Publish. (Original work published 2018)]
- 理查·塞勒 (Thaler R. H.) (2016)。不當行為：行為經濟學之父教你更聰明的思考、理財、看世界 (劉怡女譯；1 版)。先覺出版。(原著出於 2015)  
[Thaler R. H. (2016). *Misbehaving: The making of behavioral economics* (Liou, Y., Trans.) Prophet press. (Original work published 2015)]
- 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〔未出版之博士論文〕。國立政治大學。[Lai, Y.-H. (2021). *Policy analysis and tool design from the perspective of behavioral economics: A case study of credentialism in Taiwan* [Unpublished doctoral dissertation]. National Chengchi University.]
- Alford, J. R. & Hibbing, J. R. (2004). The origin of politics: An evolutionary theory of political behavior. *Perspectives on politics*, 2(4), 707-723.
- Amir, O., Ariely, D., Cooke, A., Dunning, D., Epley, N., Gneezy, U., Koszegi, B., Lichtenstein, D., Mazar, N., Mullainathan, S., Prelec, D., Shafir, E., & Silva, J. (2005). Psychology, behavioral economics, and public policy. *Marketing Letters*, 16(3/4), 443-454.
- Anderson, J. E. (2014). *Public policymaking an introduction* (8th ed). Cengage Learning.
- Andersson, P., & Almqvist, G. (2022). Carrots, sticks, sermons or nudges? Survey evidence of the Swedish general public's attitude towards different public policy tools. *Behavioural Public Policy*, 1-26.
- Baron-Cohen, S. (1997). *Mindblindness: An essay on autism and theory of mind*. MIT Press.
- Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B. D., Mortensen, P. B., Nuytemans, M., & Walgrave, S. (2009). Punctuated equilibrium in comparative perspective. *American Journal of Political Science*, 53(3), 603-620.
- Bellé, N., Cantarelli, P., & Belardinelli, P. (2018). Prospect theory goes public:

- Experimental evidence on cognitive biases in public policy and management decisions. *Public Administration Review*, 78(6), 828-840.
- Blanco, F. (2017). *Cognitive bias*. Springer Link, May 8. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-47829-6\\_1244-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-47829-6_1244-1)
- Buss, D. M. (2012). *Evolutionary psychology: The new science of the mind* (4th ed.). Pearson Allyn & Bacon.
- Caporael, L. R. & Brewer, M. B. (1991). Reviving evolutionary psychology: Biology meets society. *Journal of Social Issues*, 47(3), 187-195.
- Capra, C. M., & Rubin, P. (2020). Evolutionary psychology and economics. In T. K. Shackelford (Ed.). *The SAGE Handbook of Evolutionary Psychology: Integration of Evolutionary Psychology with other disciplines* (pp. 320-328). Sage Publication.
- Chang, H. F. (2000). A liberal theory of social welfare: Fairness, utility, and the Pareto Principle. *Yale law journal*, 110(2), 173-236.
- Cosmides, L., & Tooby, J. (1989). Evolutionary psychology and the generation of culture, part II: Case study: A computational theory of social exchange. *Ethology and Sociobiology*, 10(1-3), 51-97.
- Cosmides, L., & Tooby, J. (1994). Better than rational: Evolutionary psychology and the invisible hand. *The American Economic Review*, 84(2), 327-332.
- Cosmides, L., & Tooby, J. (2000). Evolutionary psychology and the emotions. In M. Lewis & J. M. Haviland-Jones (Ed.) *Handbook of emotions* (2nd ed., pp. 91-115). Guilford.
- Cosmides, L., & Tooby, J. (2013). Evolutionary psychology: New perspectives on cognition and motivation. *Annual Review of Psychology*, 64(1), 201-229.
- Cosmides, L., & Tooby, J. (2015). Adaptations for reasoning about social exchange. In D. M. Buss (Ed.), *The handbook of Evolutionary Psychology* (2nd ed., pp. 625-668). John Wiley & Sons.
- de Voogt, D. L., & Patterson, J. J. (2019). Exogenous factors in collective policy learning: The case of municipal flood risk governance in the Netherlands. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 21(3), 302-319.
- Dunbar, R., Barrett, L., & Lycett, J. (2005). *Evolutionary psychology: A beginner's guide*. Oneworld Publications.
- Farber, D. A. (2003). *The problematics of the Pareto Principle*. SSRN, February 20. <https://ssrn.com/abstract=384142>
- Gerrans, P. (2002). The theory of mind module in evolutionary psychology. *Biology and*



*Philosophy*, 17(3), 305-321.

- Griskevicius, V., & Kenrick, D. T. (2013). Fundamental motives: How evolutionary needs influence consumer behavior. *Journal of Consumer Psychology*, 23(3), 372-386.
- Halpern, S. D., Truog, R. D., & Miller, F. G. (2020). Cognitive bias and public health policy during the COVID-19 pandemic. *JAMA*, 324(4), 337-338.
- Haselton, M. G., Nettle, D., & Murray, D. R. (2016). The evolution of cognitive bias. In D.M. Buss (Ed.) *The handbook of Evolutionary Psychology* (2nd ed., pp. 968-987). John Wiley & Sons. <https://doi.org/10.1002/9781119125563.evpsych241>
- International Energy Agency. (2022). *Nuclear power and secure energy transitions*. IEA, September. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/016228e1-42bd-4ca7-bad9-a227c4a40b04/NuclearPowerandSecureEnergyTransitions.pdf>.
- Jones, B. D. (2002). Bounded rationality and public policy: Herbert A. Simon and the decisional foundation of collective choice. *Policy Sciences*, 35(3), 269-284.
- Jones, B. D. (2003). Bounded rationality and political science: Lessons from public administration and public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 395-412.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & True, J. L. (1998). Policy punctuations: U.S. budget authority, 1947-1995. *The Journal of Politics*, 60(1), 1-33.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-292.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1984). Choices, values, and frames. *American Psychologist*, 39(4), 341-350.
- Kenrick, D. T., & Griskevicius, V. (2013). *The rational animal: How evolution made us smarter than we think* (1st ed.). Basic Books.
- Kingdon, J. W. (1993). How do issues get on public policy agendas. In W. J. Wilson (Ed.), *Sociology and the Public Agenda*, (pp. 40-53). SAGE Publication.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed). US: Pearson Education Limited.
- Kuehnhans, C. R. (2018). Nudges and nodality tools: New developments in old instruments. In M. Howlett, & I. Mukherjee (Eds.), *Routledge handbook of policy design* (pp. 227-242). Routledge.
- Kurzban, R. (2010). *In Why Everyone (Else) Is a Hypocrite*. Princeton University Press.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. In D. Lerner, & H. D. Lasswell (Eds.), *The policy science: Recent developments in scope and method* (pp. 3-15). Stanford University Press.

- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (2011). The logic of appropriateness. In R. E. Goodin (Ed.), *The Oxford handbook of political science* (pp. 478-497). Oxford University Press. 10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0024
- McDermott, R. (2004). Prospect Theory in political science: Gains and losses from the first decade. *Political Psychology*, 25(2), 289-312.
- Norman, E. R. & Delfin, R. (2012). Wizards under uncertainty: Cognitive biases, threat Assessment, and misjudgments in Policy Making. *Politics & Policy*, 40(3), 369-402.
- Olejniczak, K., Śliwowski, P., & Leeuw, F. (2020). Comparing behavioral assumptions of policy tools: Framework for policy designers. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(6), 498-520.
- Ostrom, E. (1992). Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. *Natural Resources Journal*, 32(2), 415-417.
- Ostrom, E. (2002). Common-pool resources and institutions: Toward a revised theory. In B. Gardner & G. Rauser (Eds.) *Handbook of Agricultural Economics* (2nd ed., pp. 1315-1339). Elsevier.
- Ostrom, E. (2006). The value-added of laboratory experiments for the study of institutions and common-pool resources. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 61(2), 149-163.
- Ostrom, E. (2008). The challenge of common-pool resources. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 50(4), 8-21.
- Özsoy, I. (2009). From economic man to social man. *Bilig*, (48), 177-206.
- Pacheco-Vega, R. (2020). Environmental regulation, governance, and policy instruments, 20 years after the stick, carrot, and sermon typology. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(5), 620-635.
- Purnell, J. Q., Thompson, T., Kreuter, M. W., & McBride, T. D. (2015). Behavioral economics: “Nudging” underserved populations to be screened for cancer. *Preventing chronic disease*, 12, E06.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Science*, 21(2-3), 129-168.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework. In theories of the policy process. In P. A. Sabatier (Ed), *Theories of policy process* (pp. 189-220). Westview Press.

- Schaller, M., Kenrick, D. T., Neel, R., & Neuberg, S. L. (2017). Evolution and human motivation: A fundamental motives framework. *Social and Personality Psychology Compass*, *11*, e12319. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/spc3.12319>
- Schmid, N., Sewerin, S., & Schmidt, T. S. (2020). Explaining advocacy coalition change with policy feedback. *Policy Studies Journal*, *48*(4), 1109-1134.
- Siegert, R. J. & Ward, T. (2002). Evolutionary psychology: Origins and criticisms. *Australian Psychologist*, *37*(1), 20-29.
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The quarterly journal of economics*, *69*(1), 99-118.
- Somit, A., & Peterson, S. A. (2003). From human nature to public policy: Evolutionary theory challenges the “Standard Model”. In A. Somit & S. A. Peterson (1st ed.), *Human nature and public policy: An evolutionary approach* (pp. 3-18). Palgrave Macmillan.
- Sunstein, C. R. (2018). *The cost-benefit revolution*. MIT Press.
- Thaler, R. H. (2016). Behavioral economics: Past, present, and future. *The American economic review*, *106*(7), 1577-1600.
- Thaler, R. H. (2018). Nudge, not sludge. *Science*, *361*(6401), 431-431.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1991). Loss aversion in riskless choice: A reference-dependent model. *The Quarterly journal of economics*, *106*(4), 1039-1061.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1992). Advances in prospect theory: Cumulative representation of uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty*, *5*(4), 297-323.
- Uusitalo, L. (1989). Economic man or social man — Exploring free riding in the production of collective goods. In K. G. Grunert & F. Ölander (Eds.), *Understanding Economic Behaviour* (pp. 267-283). Springer Netherlands. [https://doi.org/10.1007/978-94-009-2470-3\\_16](https://doi.org/10.1007/978-94-009-2470-3_16)

# From Economic Man to Social Man: A Reinterpretation of Public Policy Theory

Carol Chiao-Han Chang\*

## Abstract

In the past, the influence of classical economics and rationalism, beginning with Lasswell's introduction of the term policy science in 1951, has influenced subsequent governments to develop public policy to find the best solution that meets the needs of a particular public problem and its satisfactory outcome with the stakeholders. Nevertheless, under practical circumstances, the expected outcomes posited by rationality may not always be manifested. Human beings frequently make decisions that are considered "anomalous" or "irrational" due to personal circumstances that cannot be fully explained by rationality. As a result of the government's lack of awareness and knowledge regarding such "anomalous" and "irrational" behaviors, the development and execution of public policies encounter challenges in effectively addressing the genuine requirements of various stakeholders. Consequently, this misalignment contributes to a decline in public endorsement for these programs. The advent of behavioral economics and evolutionary psychology presents an additional potential answer for public policies: People are not existing as economic men but social men. This study employs an analysis of relevant literature to shed light on the cognitive habits and biological mechanisms that individuals may acquire when engaging in decision-making processes. It explores these phenomena from the perspectives of prospect theory, heuristics, cognitive biases, mental models,

---

\* PhD Student, Department of Public Administration, National Chengchi University, email: 110256502@nccu.edu.tw.

and social adaptation within the domains of cognitive psychology and biology. The current study partially addresses the micro-level inquiries that previous theories on the process of public policy were unable to comprehensively address. Moreover, it offers useful insights for future decision-makers in public policy, aiding them in practical planning and design from various perspectives

**Keywords:** behavioral economics, evolutionary psychology, heuristic, cognitive bias, mind module

