

KNOWLEDGE TO POLICY
MAKING THE MOST OF
DEVELOPMENT RESEARCH

让知识推动政策的改变
如何使发展研究发挥最大的作用

〔加拿大〕弗雷德·卡登 (Fred Carden) / 著

徐秀丽 齐顾波 李小云 / 译



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

让知识推动政策的改变

如何使发展研究发挥最大的作用

KNOWLEDGE TO POLICY

MAKING THE MOST OF DEVELOPMENT RESEARCH

〔加拿大〕弗雷德·卡登 (Fred Carden) / 著
徐秀丽 齐顾波 李小云 / 译

图书在版编目(CIP)数据

让知识推动政策的改变：如何使发展研究发挥最大的作用/
(加)卡登著；徐秀丽，齐顾波，李小云译. —北京：社会科学
文献出版社，2012.4

ISBN 978-7-5097-3252-6

I. ①让… II. ①卡… ②徐… ③齐… ④李… III. ①发展中
国家-社会发展-研究 IV. ①D501

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 061126 号

让知识推动政策的改变

——如何使发展研究发挥最大的作用

著 者 / [加拿大] 弗雷德·卡登 (Fred Carden)

译 者 / 徐秀丽 齐顾波 李小云

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文分社 (010) 59367215

责任编辑 / 于占杰 范明礼

电子信箱 / renwen@ssap.cn

责任校对 / 杨怀怀

项目统筹 / 宋月华 张晓莉

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 16.8

版 次 / 2012 年 4 月第 1 版

字 数 / 278 千字

印 次 / 2012 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3252-6

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

Knowledge to Policy: Making the Most of Development Research

Fred Carden

Copyright © International Development Research Centre, 2009

This translation into Mandarin, completed by the Social Sciences Academic Press (China), has been authorized by Canada's International Development Research Centre (IDRC). The original English edition was published in 2009 by IDRC and Sage India.

© International Development Research Centre 2012

加拿大国际发展研究中心授权社会科学文献出版社出版本书中文译本。英文原版由IDRC和Sage India于2009年出版。

©国际发展研究中心 2012

前 言

近 200 年来，研究者一直在努力收集系统性的信息以影响公共政策。例如，早在 1833 年，盖瑞（Guerry）就作了一项研究，试图说明教育并不能减少犯罪（Cullen, 1975: 139）。而其他一些统计学家则通过不同的方法，分析了不同的数据来反驳这一观点。另一项早期的尝试是在 1844 年的法国，研究者计算了人们愿意支付的过路费的最大额度，进而推算出运河项目的价值（Toulemonde & Rochaix, 1994）。好的资料应该能影响政策——这一观点由来已久。社会科学家一直认为：一旦精密的研究工具和数据资料尽在掌握，那么政策制定者必定会关注它们，并采取相应的措施；要是没有这些信息的辅助，他们的决策又会是另一番景象了。

在过去，这样的研究常常被称为“应用研究”，如今则通称“政策研究”。近年来，无论在美国还是其他地方，政策研究都成了一项宏大的事业。政府开始资助这些研究，以期从中了解现实状况和政策的干预效果。自然科学和生物科学领域的研究者继续探索科技创新，推动社会和经济的发展；而社会科学家则开启了对经济和社会进程的研究，尤其是对政策干预的评估。

很快人们就发现，自然和生物学的研究能够创造利润，于是可以被快速地付诸应用。譬如，新研制出来的日用品和药物经常被投入生产。此外，其他一些研究也有了相应的价值，政府可以将其应用于国防或其他广受认可的公共领域。例如，政府经常运用经济研究来监测人们的生活成本、失业现象以及货币供应等状况，并预测未来的经济走向。但是，那些社会科学方面的研究（包括项目评估在内）往往很难对公共政策产生直接的、即刻的影响。同样处于不景气状态的，还有那些针对农业、生物和技术变革的研究，因为在社会上这些主题本来就存在一定争议。

尽管如此，在很长的时间内，人们还是认为知识就是力量，好的研究将会导向好的政策。因为有效的知识能补偏救弊，从而对公共政策产生影响。在政策领域中，没有人愿意与科学背道而驰。然而，到了20世纪70年代，人们却渐渐发现，研究成果并非总能得到认可；事实上，许多行动者都对其置之不理。

那么问题出在哪里呢？是宣传不到位，政策制定者不知道那些研究发现？是表达不当，政策制定者不能理解这些研究？是传统的政治恐惧作祟，执政者出于对党派纷争和个人抱负的考虑而将知识放在一旁？还是价值观的问题，因为这些研究发现与政策制定者的信仰和意识形态相左，所以才遭冷遇？或许，这只是简单的时间问题。研究对政策产生影响需要很多年的时间，而许多研究者却操之过急了。除此之外，还有其他原因导致研究的效果好坏不一。

20世纪70年代中期，社会科学家开始实施经验研究，分析政策制定者和政府官员在何种程度上“使用”了研究成果。他们发现，“使用”（use）是一个非常含糊的概念。对于亟待解决的问题，政策制定者很少会坐等研究者把解决方案呈递过来。在更多情况下，他们会运用大量的个人经验来解决这些问题，或是通过其他渠道来获取信息和建议。他们需要权衡各方利益，既要考虑选民的想法，还要顾及竞选资助者的意志。而这些方面却是研究的一大盲

区。总之，政策制定是一个非常复杂的过程，而研究只是其中小小的一部分。

再者，研究也并不能产生主导性的影响。政策决策者所处的机构有着传统的工作模式和游戏规则。在一个机构中，有很多因素都会对政策制定产生影响，譬如政治利益、意识形态、信仰、来自其他渠道的相左信息、工作人员的执行力、对成本的考虑、预算的可行性、官场斗争以及传统的条条框框等。期望研究成果左右政策在很多情况下是不现实的。

一些新的研究着眼于现状分析。他们发现，现状并非如某些人认为的那样绝望。研究结果并非总是被随意地束之高阁。某些发展研究或许不会取得立竿见影的效果，但经过一段时间以后，它对决策的影响却慢慢显现出来。政策制定者表示，他们很重视这些研究，也愿意听取那些好的研究建议。这样看来，研究就是一个信息来源，它能提供新的概念、观点和新的视角来看待既有问题。研究报告的发布可以激发众人的讨论和反思。它给了决策者一个机会，让其能够重新审视做了什么、没有做什么。总之，对于那些位高权重的决策者来说，研究的确具有多种价值。

在国际发展这个重要领域中，上述内容同样适用。针对国际发展，人们作了相当多的研究（Yin et al. , 1988; Reimers & McGinn, 1988; Court et al. , 2005; Stone & Maxwell, 2005; Livny et al. , 2006）。结果发现，国际发展与采用研究影响实证研究的其他领域相比有两个不同之处。首先，这些地区往往缺乏完善的制度来整理和吸收研究成果，无法批判性地思考或思考研究成果对于本地问题的影响。政府结构里没有相应的部门来承担这些功能，而且，有些决策者又不具备足够的个人经验用以处理政策问题。其次，这些地区获得的大部分发展知识都来源于世界银行这样的国际机构，而世界银行通常有自己的考虑。尽管它们愿意帮助发展中国家，但其做法并非基于发展中国家的经验。当然，世界银行给发展中国家提供

的不只是研究，还有重要的资助。所以，这些国家的决策者在最初往往会对其颇为抵触，但最后却都纷纷屈从于这些不大中肯的研究建议了。

在对一些研究的影响作出分析之后，人们提出了新的观点。他们发现，影响政策制定者对待研究的态度，不仅包括其自身的能力、兴趣，工作机构的游戏规则，同时还包括某些更大的环境因素。比如，如果研究成果的传播渠道能够多一些，整个大环境对新观点能够包容一些，决策制定的过程能够民主一些，那么，政策研究也就更容易受到认真对待了。如今，有些国别对比研究也注意到了这些特点。

本书正是其中之一。这个研究受到国际发展研究中心（International Development Research Centre，简称 IDRC）的支持，大大丰富了我们的知识库。在本书中，弗雷德·卡登（Fred Carden）讨论了一系列问题，正是这些问题决定着研究能够对发展中国家的官僚机构、立法机关和行政部门产生多大影响。本研究的最大亮点在于：它基于已有的研究素材，深入分析了那些研究的成败之处，而不是想当然地推定研究一定能够影响决策。本书着眼细微而又不失长远，留意到很多研究都是以令人意外的方式逐步渗透到公共领域之中。它同时还意识到，人本身——人们从一个地方到另一个地方的流动——就是一个很好的传播渠道。研究者成为政府部门的领导，便能将他的研究知识引入其中；而政府官员在研究中担任顾问，也有利于他们直接吸收研究结果，将其应用于相关的政策实践。

这样的探索为进一步的研究奠定了基础。如果利用本研究的方法来进行其他探索，相信更多的问题也将迎刃而解。从某种意义上来说，每个案例都有其特殊性，要对它们进行概括是非常不易的。但是基于研究中心和其他机构在世界各地收集到的丰富信息，我们依然可以从中获得一些重要的经验。例如，我们能够对不同领域的

政府行为进行比较。另外，由于国际发展研究囊括了技术、生物以及社会研究在内的诸多方面，因此，我们还能针对不同经验研究的影响力展开对比，看看它们在什么样的前提下、在多大程度上完成了自己的使命，最后提出一些有价值的问题。例如，相对于教育和卫生医疗而言，农业领域的研究是否更容易付诸应用？针对有些问题，如果一同参与研究的利益相关者存在不平等的关系（例如普通员工和管理人员），那么研究是否更难影响到政策？在通信、社会服务或是其他政府活动领域，究竟是哪些因素推动或制约了他们对研究成果的吸收？尽管这些问题相当复杂且变幻莫测，但吾辈求索之路依然是光明的。

如今的研究应用性越来越强，许多研究都致力于探索什么样的社会环境、制度结构、领导策略和实践活动才能更好地推动发展，政策制定者真该好好利用这些知识！如果没有引起政策层面的重视，那么再好的研究也没有意义。为了不让这些成果付诸东流，人们发起了一项运动，以鼓励各个层次的决策者重视研究发现。而首批的运动倡导者就是那些奋斗在第一线的研究者，且一些政府官员也已经加入进来。在所有的领域中，医疗卫生领域表现得尤为活跃，生物学和临床专家进行了好的研究，得到了健康专家的采纳，最后还成功地影响了卫生服务政策。英国布莱尔政府倡导的“循证政策”（Evidence-based Policy）为把研究置于政策的核心地位提供了强有力的推动。

“循证政策”的含义是：各个层面的决策者应该关注研究的发现，包括数据、评估及分析等。在事实依据的照射之下，某些误导我们的陈词滥调就会现形，对此，决策者应该毫不犹豫地摒弃之，并根据研究成果去做一些取向积极的活动，从而完善政策。然而，这些都是想当然的设想。

这样的设想过于乐观了。尤其是在发展中国家，按照它们的传统，根本就不会根据研究成果来制定政策。即便不能让政策制定者

制定严格意义上的循证政策，但至少可以使其多多考虑眼下的事实。在残酷的现实下，最初参与运动的支持者们不得不降格以求，他们原本呼吁执政者制定“以事实依据、为基础的政策”，结果的不理想使得他们退而求其次，力图让事实依据部分地影响政策制定。可如今，他们却只能期望政策制定者“知晓事实依据”。对很多人而言，研究似乎是一个非常有价值的活动。它将现实的新鲜气息带给政策部门，能够揭示社会运转中的新关系和新概念。但是，我们应该对此保持合理的预期。

和近期的众多研究一样，针对一些国际发展方面的研究，本书对它们的影响展开了仔细的考察。作者弗雷德·卡登评估了 23 项 IDRC 资助的研究项目。这些项目由相应的发展中国家自己实施，涵盖了信息技术、医疗卫生、国际贸易和农业等领域。最初，弗雷德选择了 25 项研究作为调查对象，在研究中心的工作人员看来，这 25 项研究都成功地对政策产生了影响。弗雷德和他的同事开发了一套信息收集工具，借此探索了每个研究所涉及的事件；并且还举办了一些培训，统一了大家的认识。由于使用了统一的调查框架，这些千差万别的案例也就具有了可比性。在紧张的实地工作之后，他们共完成了 23 个案例的调查。这实在是一项伟大的工作。

“研究是如何渗透到政策制定中的？”在本书开篇，作者首先展示了他对这个问题的精到理解。调查者们并不期许那些研究项目能够对相应国家的政策迅速产生直接的影响。相反，他们更关注研究项目是通过哪些微妙而又多样的途径，来逐渐影响政策制定者的观念的。例如，研究者通过什么样的沟通渠道和哪些沟通者，让研究成果有意或无意地进入了决策领域。对于相互对立的研究证据，以及由此产生的不同结果，作者一直有所留心。不得不承认，在看待此次研究以及这本书时，我不是一个中立的观察者。尽管没有参与最初调研计划的制订和工具开发，但后面的工作我却深入其中。我参加了一个培训会，与实地研究者们讨论，在实地工作中与他们

互动，与研究中心员工和委员们一起参加会议，并且负责了一部分数据的分析。我的两个高年级博士生——斯维特拉娜（Svetlana Karuskina-Drivdale）、沙赫拉姆（Shahram Paksuma）和我一起，花费数月时间分析案例报告、撰写案例摘要、将过程和事件分类、确定主题，并撰写报告。弗雷德·卡登对案例及研究中心知识的把握能力，我们难以望其项背。在此项事业中，斯维特拉娜、沙赫拉姆以及本人仅仅是贡献了绵薄之力。

这是一项可敬的研究。我也曾参加过其他一些类似的研究工作，但它们都没有像这个研究一样具有如此大的号召力，能够把这么多领域的专家汇集到一起，使他们深入而严谨地分析研究和政策的互动过程。弗雷德·卡登可谓作出了一项卓越的贡献。他将研究领域和国际发展领域结合起来作了精到的解释。因此，本书非常值得细细品读。

当然，本书也有美中不足之处，那就是作者把研究看得有些理想化了。他似乎相信研究永远是好的、正确的，如果决策者采纳了研究结论，就一定会制定出更好的政策。我们也期望如此。然而，研究者也难免会犯错。尽管研究、证据、学习这些词被赋予了太多的光环，但如果决策者对于研究不闻不问，我们往往无法知道研究结果到底怎样。

但不管怎样，我们依然能从本书中学到很多东西。它给我们展示了许多具体的案例，让我们了解到研究在不同的政策领域能产生的直接或间接的影响。更重要的是，它还指出了在什么样的前提下，研究才能在政策领域里被加以重视。为此，以斯维特拉娜为主的研究人员专门创立了一个研究框架。该研究在方法论方面作出了难以磨灭的贡献。希望其他研究此类问题的同道中人能多多检验这一方法，并充分利用本研究的一些创新之处。

令人欣慰的是，本书作者所作的研究正在被“应用”。国际发展研究中心对其研究结论给予了密切的关注。总之，本书希望告诉

读者的是：好的研究才能够产生影响。所谓“好的研究”，就得依托严谨的设计和方法，与机构利益和关注点紧密相连，通过频繁的沟通，抓住从读者那里获得反馈的宝贵机会，并讲述重要的内容。对于研究工作而言这确实是一个非常有用的启示。

卡罗尔·韦斯 (Carol H. Weiss)

哈佛大学荣誉退休教授

序 言

治理水平是影响一个国家发展道路的关键因素。在一个有活力的经济体系中，治理越是开放、可靠和有效，公共政策越会推进创新与公平，发展也就越能为人民服务。而要实现善治，我们的研究者就得去发现和整合知识，并将这些知识传播开来，推动发展的可持续和民主化。

为了改善人民尤其是穷人的生活，发展研究总得通过影响政策来推动发展。但是这些影响是怎么发生的？围绕这一问题，本书给出了一些富有启发性的答案。本书所作的研究，特别是在视野与方法论方面的探索，揭示了发展研究与政策制定互动过程中的关键要素。不仅如此，它还展现了一种以事实依据为基础的策略。据此，研究者和政策制定者可以相互配合，用最新的知识来影响公共政策和行动。

在加拿大国际发展研究中心内部，这个评估的作用已经有所显现了。在它的影响下，我们机构坚信：在发展研究领域里，重要的不只是研究本身，同时还应包括研究的应用。所以，如今我们支持的研究项目比以前更加强调发展中国家各个群体的参与。他们中既

有研究者、普通公民，也有政策的制定者和执行者。在他们的合力下，我们的投入也更有成效了。但是，这次评估所带给我们的不只这么一点，它还揭示出了一个更为重要的道理：用合适的方式来开展研究，我们可以增强一个国家的研究能力，以及分享和使用这些研究的能力，使政府变得更加透明、回应性更强也更加成功，进而推动治理的民主化——而这正是可持续发展不可或缺的。

书中很多案例都显示，研究至少可以在三个方面促进善治。第一，研究鼓励开放的质询和讨论。第二，研究将知识赋予人民，迫使政府提高责任感。第三，研究扩大了政策的选择面，让决策者有了更大的空间。

首先，开放的质询和讨论能让人拥有真正的思想自由和表达自由，这是民主治理的基础。在这种宽容的氛围下，人们可以各抒己见，没有被报复之虞；而政府也从谏如流，愿意对现有状况作出改变。这样的社会容易激发创新，研究也有了用武之地——它可以收集大量的事实依据，让人们在分析问题时不偏不倚，有助于和平地解决争端并容纳差异。

其次，从实践的角度来说，一个开放的政府能够很好地化解社会问题；而从原则的角度来说，人民有权参与一些决策过程从而决定自己的命运。但是，如果他们不具备相应的知识，那么无论怎样参与也只是一个形式而已。通过发展研究，尤其是相关利益群体直接参与研究以后，人民就有了知识作武装，能够更好地参与政策磋商、评判政府的表现了。因此，研究加强了民主的问责制度。

再次，研究扩大了政策的选择面，能够借助新的解决办法或折中方案来重新审视旧有的问题和社会分化。因为，研究能提供可靠的资料，帮助人们摒除党派偏见、驱散怀疑；同时，它还能刺激技术、社会及商业领域的创新，为发展进程创造更多的选择。这些重要的结论凝结了众多人的辛勤努力和付出，但本书在内容和结构安排方面对此不再赘述，务求简洁明了。

在上篇，我们列出了研究的主要发现，希望对研究者、政策制定者以及支持发展研究的机构有所帮助。这部分的核心观点就是：要影响政策决定和行动，研究者就得根据相应国家的政治、社会和经济背景来开展自己的工作。

中篇概述了每一个研究案例。所有的文字都是围绕同一个问题展开的，那就是研究者如何才能让研究对政策的影响最大化。我们按照清晰的结构，揭示了各个案例的特别之处，并得出一个基本的结论：研究必须顺时应势，对政策问题展开细致的研究并将此明确地表述出来，吸引政策群体的注意和参与，这样才能发挥研究的最大影响力。

在下篇，我们讲述了这项评估的缘起、挑战、方法论以及产出。对于这些故事，从事政策和项目评估的专家一定会特别感兴趣。但除他们之外，我相信还有更多的人会被这些内容深深吸引。毕竟，这五年来的评估工作涉及了相当多的具体问题，跟发展中国家的政策制定者、研究者以及某些资助机构的日常工作紧密相关。本书可以为他们提供崭新的视角。

总之，这部著作极具开创性，其论据和观点非常有价值和说服力，结论和建议也很有实用性。参照本书的建议，相信众多同人可以作出更多富有效率和成果的发展研究。本书让我们愈加坚信：只要很好地设计和执行研究，我们终将推进治理的民主化，而这正是可持续发展所需要的。

莫林·奥尼尔 (Maureen O'Neil)

加拿大卫生服务研究基金会 会长兼首席执行官

加拿大国际发展研究中心 前主任

致 谢

这项研究是一项真正的参与式事业。从研究起步到终稿付梓，我们始终与许多人保持着互动。其中最重要的就是国际发展研究中心的合作伙伴和员工们。出于对这项评估的兴趣和需要，他们在整个研究中无偿奉献了自己的时间和心力。我想特别感谢那些参与了约翰内斯堡、曼谷、蒙得维的亚、蒙特贝洛以及渥太华研讨会上的所有人，他们对案例进行了初步分析。即使是粗算下来，他们也不下百人。其中，渥太华的顾问小组给予了非常多的建议以及关照，其成员有：Rohinton Medhora、John Hardie（由 Lauchlan Munro 代表）、Terry Smutylo、Ronnie Vernooy、Linda Waverley，还有黛安娜·斯通（Diane Stone）和卡洛斯·弗加拉（Carlos Vergara）这两大“外援”。另外，国际发展研究中心前主任莫林·奥尼尔给了我们持续的支持，极大地鼓舞了我们。

卡罗尔·韦斯在本研究设计阶段的参与非常宝贵，其丰富的政策评估经验让我们受益良多。在分析阶段，她的研究团队成员——斯维特拉娜和沙赫拉姆帮助我们搭建了研究结论的主体框架，发挥了核心的作用。在韦斯教授的指导下，这两位研究者始终保持着勤

勉和仔细的工作作风，梳理了数千页的定性资料。她们这个团队的洞察力是极其宝贵的。

如果没有实际开展案例研究的评估者，我们就不可能拥有如此丰富的数据来开展研究。为了确保案例的可比性，他们析微察异、下了很大的工夫。在整个研究过程中，他们及时调整了自己的工作方式，最后给我们呈现了全面的数据和精彩的案例故事。这些评估者有：Bienvenido Argueta、Chris Ackello-Ogututu、David Brooks、Leanne Burton、Sarah Earl、Bryon Gillespie、Fernando Loayza、Luis Macadar、Zenda Ofir、Kirit Parikh、María Pía Riggirozzi、André Saumier、Terry Smutylo、Eman Surani、Iryna Lyzogub、Bob Pomeroy、Khamate Sene、Ramata Thioune、Tracy Tuplin 及 Diana Tussie。

在本研究的设计、实施和早期的整合工作中，Evert Lindquist 提供了大量知识，他与 IDRC 共同开发出来的研究框架催生出很多有用的方法，促进了我们的思考和讨论，极大地充实了案例研究。

除了我们以外，其他机构也开展了相似的工作。例如，海外发展研究所（ODI）的“发展研究和政策项目”便是其中之一。有幸的是，我们和这个项目团队一起合作，从约翰·扬（John Young）以及其他团队成员那里学到了很多，让我们对政策影响这个问题有了更深入的思考。此外，全球发展网络（Global Development Network）开展了一个“连接研究与政策项目”。黛安娜·斯通让我们与这个项目团队建立了联系，此后她还对我们自己的讨论给予了大量的帮助。

斯蒂芬妮·尼尔森（Stephanie Nielson）全职参与此项研究两年之久，是我的主要搭档。她精心准备文献综述，与案例撰写者保持着积极的沟通，一直关注着案例研究的一致性，待人耐心而又宽容。要是没有她，我们很难对这些案例进行整体的分析。正是她的协作和热情，我们才得以在各个阶段与这么多人共事。

约翰·海（John Hay）是一个非常重要的同事，他始终如一地