

2012年第1辑 总第 6 辑

Volume 77 Number 3 (September 2011)

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会 编
中国人事科学研究院



中国人事出版社

2012年第1辑 总第 6 辑

Volume 77 Number 3 (September 2011)

International Review of Administrative Sciences

国际行政科学评论



国际行政科学学会
中国人事科学研究院

编



中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际行政科学评论. 2012 年第 1 辑: 总第 6 辑/国际行政科学学会, 中国人事科学研究院编. —北京: 中国人事出版社, 2012

ISBN 978-7-5129-0349-4

I. ①国… II. ①国…②中… III. ①行政学-文集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 112533 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

保定市画美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13.25 印张 210 千字

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

《国际行政科学评论(中文版)》学术委员会

主 任：吴 江(Wu Jiang)
委 员：柏良泽(Bai Liangze) 陈振明(Chen Zhenming)
高小平(Gao Xiaoping) 胡 伟(Hu Wei)
姜晓萍(Jiang Xiaoping) 蓝志勇(Lan/Gerald)
林维峰(Lin Weifeng) 柳学智(Liu Xuezhi)
马 骏(Ma Jun) 王满传(Wang Manchuan)
吴建南(Wu Jiannan) 薛 澜(Xue Lan)
姚先国(Yao Xianguo) 张桂林(Zhang Guilin)
周光辉(Zhou Guanghui) 周志忍(Zhou Zhiren)

编 译 部 主 任：袁 娟(Yuan Juan)
编 译 部 副 主 任：熊 缨(Xiong Ying) 高桂萍(Gao Guiping)
本 辑 责 任 审 校：袁娟(Yuan Juan) 尤静(You Jing)
高桂萍(Gao Guiping) 张轶贤(Zhang Yixian)
冯凌(Feng Ling) 吴帅(Wu Shuai)

International Review of Administrative Sciences (IRAS) is published in three different language editions – English, French and Chinese.

IRAS first appeared in 1927. It is the oldest public administration journal specifically focused on comparative and international topics. It is the official journal of the International Institute of Administrative Sciences (IIAS), the European Group of Public Administration (EGPA), the International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA) and the Commonwealth Association of Public Administration and Management (CAPAM).

Editorial Committee of the International Review of Administrative Sciences

Christopher Pollitt (United Kingdom), Chairman and Editor of the *Review*, Isabella Proeller (Switzerland), Deputy Editor, Shamsul Haque (Singapore), Deputy Editor, Yves Emery (Switzerland), Catherine Humblet, Journal Manager.

Members: Christina Andrews (Brazil), Antonio Bar Cendón (Spain), Jan Bárta (Czech Republic), Anne-Marie Berg (Norway), Tony Bovaird (United Kingdom), Bidhya Bowornwathana (Thailand), Derick W. Brinkerhoff (United States of America), Robert Cameron (South Africa), Jacques Chevallier (France), Chris De Cooker (European Space Agency), Michiel De Vries (The Netherlands), Gavin Drewry (United Kingdom), Patrice A. Dutil (Canada), Maurizio Ferrera (Italy), Francesca Gains (United Kingdom), Gerhard Hammerschmid (Austria), Arie Halachmi (United States of America), Shamsul Haque (Singapore), Albert Hofmeister (Switzerland), Gyorgy Jenei (Hungary), Kenneth Kernaghan (Canada), Hendrik Kroukamp (South Africa), Wai-Fung Lam (China), Elke Loeffler (Germany), Anthony Makrydemetres (Greece), Elisenda Malaret I Garcia (Spain), Mike Mannin (United Kingdom), Sue Newberry (Australia), Bamidele Olowu (Nigeria), Soonae Park (South Korea), Jon S.T. Quah (Singapore), Seriy Sezen (Turkey), Manuel Quijano Torres (Mexico), Claude Rochet (France), Ali Sedjari (Morocco), James R. Thompson (USA), Ian Thynne (Australia), Sandra van Thiel (Netherlands), Turo Virtanen (Finland), Kiyoshi Yamamoto (Japan), Manchuan Wang (China), Clay Wescott (USA).

Ex Officio Members: Wim van de Donk, President of EGPA; Michiel de Vries, Director of IASIA Publications; Gérard Timsit, Director of IIAS Publications; Dieter Schimanke, Chairperson of the IIAS Finance Committee; Carolyn Johns, representative of CAPAM; Rolet Loretan, IIAS Director General

Editorial Address: Books for review, should be submitted to the Managing Editor, Catherine Humblet, IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. (email: catherine.humblet@gmail.com). The opinions expressed in the Review are those of the individual author or authors, and not necessarily those of the International Institute of Administrative Sciences. French edition (same contents as the English edition) published by the IIAS, rue Defacqz 1, Box 11, B-1000 Brussels, Belgium. All queries about subscriptions to the French edition should be addressed to the IIAS. For manuscript submission information see <http://iras.sagepub.com>

The English edition of *International Review of Administrative Sciences* (ISSN 0020 8523; 1461 7226 [online]) is published by SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, quarterly in March, June, September and December. Annual subscription (2011): Individual Rate (print only) £68/US\$126; Combined Institutional Rate (print and electronic) £618/US\$1144; Electronic only and print only subscriptions are available for institutions at a discounted rate. Note VAT is applicable at the appropriate local rate. Visit <http://iras.sagepub.com> for more details. To access your electronic subscription (institutional only) simply visit <http://online.sagepub.com> and activate your subscription. Abstracts, table of contents and contents alerts are available on this site free of charge for all. SAGE Publications is a member of CrossRef. Student discounts, single issue rates are available from SAGE Publications, 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP, UK. Tel: +44(0)20 7324 8500; Fax: +44(0)20 7324 8600 [email: subscription@sagepub.co.uk]; and in North America from SAGE Publications, 2455 Teller Road, Thousand Oaks, CA 91359, USA. Advertising rates may be obtained from advertising@sagepub.co.uk. Periodicals postage is paid at Rahway, NJ. POSTMASTER, send address corrections to *International Review of Administrative Sciences*, c/o Mercury Airfreight International Ltd, 365 Blair Road, Avenel, New Jersey 07001, USA. Printed by Page Bros (Norwich) Ltd.

Copyright © 2011 International Institute of Administrative Sciences

Abstracting and Indexing: Please visit HYPERLINK "<http://iras.sagepub.com> and click on the Abstracting/ Indexing link on the left hand side to view a full list of databases in which this journal is indexed.

前 言

《国际行政科学评论》(International Review of Administrative Sciences)是国际行政科学学会、欧洲公共行政组织、国际行政院校联合会、英联邦公共行政与管理联合会的官方期刊,创办于1927年,是公共行政领域最早的学术期刊,至今已有八十多年的历史。长期以来,该刊始终坚持自己的定位和标准,不断提高质量,在公共行政理论界和实践界具有广泛的影响,在国际公共行政领域的众多学术刊物中,具有独特的风格和重要的地位。该刊有以下几个特点:

一是国际比较性。该刊明确定位于“特别关注国际比较性问题”,力求通过鼓励对国际比较的思考来影响世界各国公共行政的发展趋势。为体现这一办刊宗旨,该刊一方面不断拓展发表文章所涉及的国家范围,以反映更多国家的公共行政理论研究和实践发展;另一方面,特别青睐对不同国家公共行政开展比较研究的成果。

二是实践性。与许多强调理论性的学术期刊不同,该刊强调要面向公共行政实践,要促进“学者和实践者之间的对话”。因此,该刊把与当前公共行政实践的联系程度、对公共行政现实问题的针对性、对实践的指导性作为选择刊发文章的重要标准。在所刊发的每篇文章之前,除“摘要”之外,还要提炼该文章“对实践工作者的启示”。

三是前沿性。这与其“实践性”的特点是紧密相联的。由于强调要面向公共行政实践,要对各国公共行政的未来发展趋势产生影响,该刊所发文章涉及的往往是当前公共行政不同领域的现实问题,是对当下问题的前沿性分析和探讨。

四是权威性。这种权威性不仅是因为该刊是前述公共行政领域最重要的四个国际学术组织的官方刊物,更是因为该刊在文章的甄选和评审过程中坚持严格的学术标准和规范的操作流程。该刊在论文评审中实行双盲制,即论文作者和评阅人都是匿名的。在收到投稿之后,根据内容由多名相关专业领域的编委分别评阅,提出意见,发给主编,并反馈给作者。评审意见包括总体意见和具体意见。前者是对是否接受所评阅论文提出结

2 国际行政科学评论

论性意见,后者是对文章的详细评审意见,须指出文章的优点、不足、需作修改之处等,以尽可能使作者信服。客观公正的论文甄选,保证了刊物的质量,也成就了其学术权威性。

该刊有英文、法文、中文三个版本。2009年7月国际行政科学学会赫尔辛基年会召开前夕,中国人事科学研究院与国际行政科学学会签署了《国际行政科学评论》中文版的出版协议,2009年12月《国际行政科学评论》中文版第1辑正式出版,这是《国际行政科学评论》全球唯一的中文版。中文版的翻译出版,反映了公共行政实践与研究在世界范围内的发展,对于我国行政管理领域的理论和实践工作者而言,该刊是观察了解当前国际公共行政理论研究和实践发展的一个窗口,是在分析比较各国公共行政经验和教训基础上对照反思我国行政管理实践的一面镜子,也是我国行政管理领域的理论工作者走向国际并将我国行政管理实践推向世界的一座桥梁。令人欣喜的是,近年来我国已有多位学者的论文在该刊发表。该刊将成为展示我国行政管理理论研究和实践探索成果的一个重要舞台。

《国际行政科学评论》中文版的前5辑是将英文版的2期合并为1辑出版,为了保持与英文版同步,从2012年起,《国际行政科学评论》中文版的每一辑将与英文版完全相同,缩短与原版的时差,以增强同步性、时效性和适时性。

吴 江

《国际行政科学评论》中文版主编
中国人事科学研究院院长

目 录

IRAS

Volume 77, Number 3 (September 2011)

区分象征性政策和循证性政策：巴西为提高基础教育质量所作的努力 3

Distinguishing symbolic and evidence-based policies; the Brazilian efforts to increase the quality of basic education

米切尔丝 S. 德弗里斯

Michiel S. de Vries

翻译：阎佳馨 审校：柳学智 陈叶盛 终审：吴雯芳

他们的绩效都相同吗？对美国联邦机构的绩效感知、公民满意度与信任度的检验 18

Do they all perform alike? An examination of perceived performance, citizen satisfaction and trust with US federal agencies

福雷斯特 V. 莫格森 克劳迪娅·佩特雷斯库

Forrest V. Morgeson III Claudia Petrescu

翻译：吴佳顺 审校：张学进 魏建新 终审：孙涛

用户的感受能够影响供水服务的质量吗？尼加拉瓜莱昂市的案例 47

Can user perception influence the quality of water services?

Evidence from León, Nicaragua

威廉 F. 瓦斯克 珍妮佛·特鲁多 迪娜·弗朗西斯奇

William F. Vásquez Jennifer Trudeau Dina Franceschi

翻译：张学进 审校：于欣 张平平 终审：柳学智

在融合模糊中迷失? 公私合作如何导致责任悖论 68

Lost in diffusion? How collaborative arrangements lead to
an accountability paradox

汤姆·威廉姆 沃特·文·道瑞

Tom Willems Wouter Van Dooren

翻译:段晓雁 审校:孙彩虹 袁沁茹 终审:周志忍

新治理模式下以协作和绩效为中心的就业政策 91

Employment policy confronted with new patterns of governance
centred on coordination and performance

史蒂夫·雅各布 让·路易斯·杰拉德

Steve Jacob Jean-Louis Genard

翻译:于欣 审校:张毅 肖鹏燕 终审:吴雯芳

论公共专业人员执行新政策的意愿:政策异化的观点 111

Explaining the willingness of public professionals to implement new
policies: a policy alienation framework

拉斯·塔默斯

Lars Tummars

翻译:吴雯芳 审校:张毅 陈叶盛 终审:廖芳芳

保加利亚和罗马尼亚的共同农业政策管理:问责制和行政管理能力的障碍

138

Administering the Common Agricultural Policy in Bulgaria and
Romania: obstacles to accountability and administrative capacity

斯特凡·维格纳 凯利·拉巴 马丁·皮特里克

Stefan Wegener Kelly Labar Martin Petrick

多丽丝·马夸特 伊莎·蒂斯菲尔德 格特鲁德·布亨雷德

Doris Marquardt Insa Theesfeld Gertrud Buchenrieder

翻译:肖鹏燕 审校:廖芳芳 唐婷婷 终审:吴雯芳

转轨期国家和新兴经济体国家通过基于国际标准的财务报告制度建设现
代化政府 162

Modernizing governments in Transitional and Emerging Economies
through financial reporting based on international standards

安德烈·纳瓦罗·各加莱拉 纽尔·佩德罗·罗德里·玻利瓦尔
Andrés Navarro Galera *Manuel Pedro Rodríguez Bolívar*

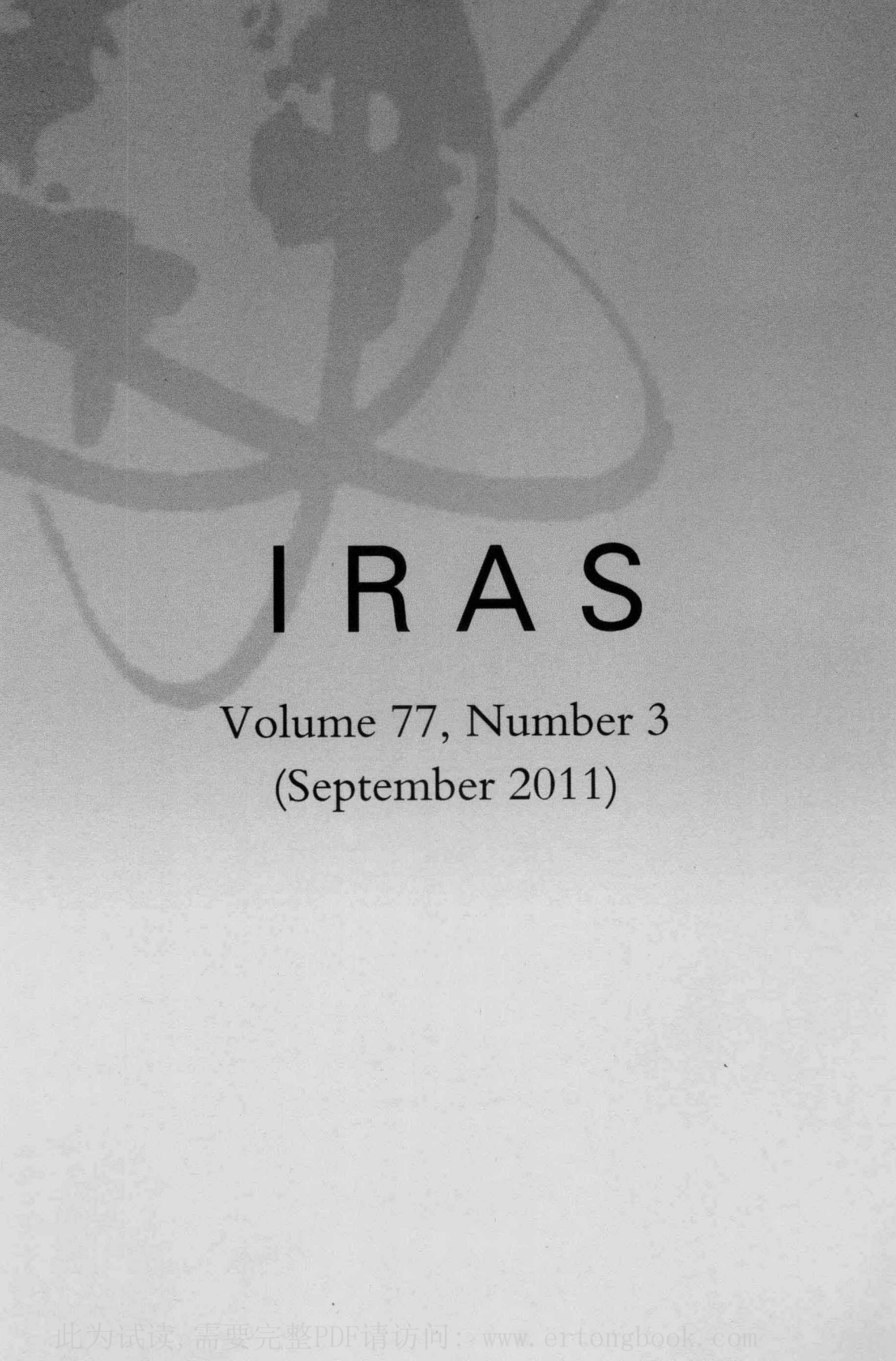
翻译:张敏 审校:万佳卉 徐婷 终审:王宇颖

书评 196

Book review

毛里西奥 I. 杜萨乌格·拉古纳
Mauricio I. Dussauge-Laguna

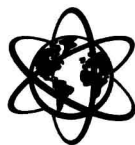
翻译:廖芳芳 审校:于欣 贺光磊 终审:刘芳



I R A S

Volume 77, Number 3
(September 2011)

国际行政科学评论



区分象征性政策和循证性政策：巴西为提高基础教育质量所作的努力

米切尔丝 S. 德弗里斯^①

Michiel S. de Vries

翻译：阎佳馨 审校：柳学智 陈叶盛 终审：吴雯芳

【摘要】 本文以巴西政府为提高小学生的成绩所作的努力为例，探讨如何区分象征性政策和循证性政策。

巴西政府的目标是基础教育水平要与发达国家看齐，并以下放教育系统权力和加强教师培训为原则实施相关政策。这些政策对国民和外界也许有吸引力，但却难以奏效，从这个意义上讲，这些政策是象征性的。

本文的主要论点是，如果政府在追赶国际潮流时（例如力求实施权力下放）少一些投机取巧，上述结果是可以避免的。政府可以让政策制定者较为彻底地分析问题，制定循证性政策。

对实践工作者的启示

本研究提出区分象征性政策和循证性政策的四个标准，并给出实例说明如何在实践中应用这些标准。这对政策制定者、政策分析者和政策评估者都有帮助。

^① 米切尔丝·德弗里斯(Michiel S. de Vries)，是荷兰内梅亨大学公共行政系教授。Email: m. devries@fm.ru.nl

【关键词】 巴西;教育发展;循证性政策制定;象征性政策制定

引言

想要在不利的情况下通过实施有效的公共政策来减少社会问题,其本身就是个问题。如果政府想提高小学的教育水平,但又缺乏足够的资金消除水平不高的原因,或者不愿或没有能力分配所需的资金,政府应该怎么办?

一种办法是利用象征性政策。施奈特(Schneider)和英格拉姆(Ingram)认为,“象征性政策使当选领导人能够充分表现其关注点但又不必为此分配资源”(1993: 338)。自1964年埃德尔曼(Edelman)关于此话题的经典著作问世以来,我们就知道象征性政策并非例外而更可能是常规的。在埃德尔曼看来,政府不过是各种政治符号和“有能力唤起大众情绪反应”的政府领导人的组合(Edelman, 1964: 73)。由于其特定的地位、背景、语言和问题操控权,他们能够不做任何事情就获得支持(Edelman, 1964: 90)。他甚至断言,因为受到一群权力精英的控制,政府领导人惟一的作用就是改变政策,为已经拥有丰富资源的群体提供经济利益。

这听起来有点激进,然而,如果没有标准来区分象征性政策和循证性政策,即哪些是确实有效减少问题抑或消除其成因的公共政策,则难以评判埃德尔曼是否正确。而这些辨别标准正是本文所探讨的主题。

本文对巴西政府为提高小学教育质量而出台的政策进行内容分析,同时对巴西学校水平不高的原因进行实证分析,并提出政策建议,在此基础上,对实际实施的政策和建议的政策进行比较。多元统计分析表明,关于政策究竟应该做什么,实际政策与建议政策之间存在巨大差异。结论是,根据埃德尔曼给出的定义,可以判断实际政策主要是象征性的。

接下来,本文探讨区分象征性政策和循证性政策的标准。然后阐述巴西政府实际实施的政策,认为通过相对简单的实证分析,可以将这些实际政策归类为象征性政策。最后,本文对区分象征性政策和循证性政策的提议进行评估。

一、区分象征性政策和循证性政策

尽管汉斯尤尔根斯(Hansjürgens)和吕贝·沃尔夫(Lübbe-Wolff)(2000: 146)认为“在政治上使用符号的必要性是毋庸置疑的”,但布卢多恩(Blühdorn)还是认为“符号政治这个术语既是对政治不足的批评,也是对造成政治不足的人的批评”(Blühdorn, 2007: 252)。

什么是符号政治?如何辨别它?埃德尔曼在其1964年的经典著作中

主张,有必要把政治视为能吸引许多观众的体育比赛,把政治活动视为有组织的团体为获取具体实在的好处而进行的活动(1964: 5)。政策制定者通过使用符号达到此目的。什么是符号?符号是自身以外某种事物的代表,通过时间、空间、逻辑或通过符号的想象,符号能够激起某种态度、某种印象或某种事件(Edelman, 1964: 6)。符号的功能是获得支持,即使政策没能有效减少问题。这就是埃德尔曼所说的“能够在某种环境下帮助头脑发现各种潜能”(1964: 13),其目的是形成某种统一意识和团体意识,以得到大众支持或动员大众。第二个功能是减少复杂性并吸引大众传媒的关注,例如,将复杂的问题变成一个俏皮话。尽管这样做确实可以吸引记者和媒体的注意,但与此同时也造成了两难局面,因为政策问题有复杂的层面,且为了解决这些问题,政策的复杂性是必要的。

鉴于这些功能,可根据以下特征来识别象征性政策:

- (1)具有宣传性的,强调表象和表面;
- (2)不关心政策能否有效解决当前的问题,而关心政策的曝光度;
- (3)在道德上是有争议的,因为这类政策以取巧的论点和背后操作取代有实质性内容的观点,从而欺骗公民,掩饰隐藏的意图,削弱社会信任(Blühndorn, 2007: 258);
- (4)事实上,没有组织的政治团体通常分配不到具体实在的资源和利益(Edelman, 1964: 23)。

埃德尔曼认为,出于政治制度的必要性,符号政治倾向于巩固和加强那些已经拥有权力的人的地位。2005年他甚至补充说,那些失去权力的人会被社会边缘化,以至于不再有望在政治制度中得到体现。

埃德尔曼的分析存在一个问题,他假设象征性政策是有意制定的,好像政策制定者渴望制定出那样的政策。他假定政府官员不是真正关心不公平和低绩效问题。他还假定政策制定者事先知道,主要的政策措施在帮助目标群体方面不会有效。但情况未必如此。即使政策制定者有意实施有效的政策,象征性政策也有可能产生。有时,由于合理性的限制、体制和政治障碍,或者缺乏所需的人力和物力资源,政策制定者在解决政策问题时会选择次优的解决办法。有时他们只是遵循所谓的最佳实践,而不考虑这些实践是否符合它们的特定环境,有时他们是被迫实施一些政策,因为某个上级权威部门认为这样做是最好的而要求他们执行(一些国际组织如世界银行和国际货币基金组织,经常被指责没有充分考虑环境的动态性和复杂性,就将一些具体政策强加给发展中国家)。这些理由说明,对于象征性政策,我们不要总是一味责备。在这种情况下,标准变得不再那么具有归罪性。这对于实证分析也是有利的,因为实际上很难查明政策背后的真正动机。同时,我们不想与象征性政策原来的标准偏离得太远。因此,我

们对这些标准进行了调整,消除关于个人动机的假设,由此得出以下象征性政策的标准:

- (1)表述过于简单;
- (2)忽视背景特征;
- (3)无视实证分析;
- (4)使优势群体受益。

与象征性政策相反的,是一些学者所称的可信的政策(Blühdorn),或如今所讲的循证性政策。有些人认为,这种类型的政策制定起源于英国布莱尔政府,其政策基于“重要的是能奏效”这一格言。戴维斯(Davies,2004)认为,政府机构的改革和现代化是1997年和2001年布莱尔政府的一个主要特征,其发布的各种白皮书,比如《现代化政府白皮书》(Cabinet Office,1999a),内阁办公室战略决策团队所做的《关于21世纪专业化政策制定的报告》(Cabinet Office,1999b)及之后内阁办公室的报告《更有效政策制定》(Cabinet Office,2001),都直白地提倡这种观念。

其他人则认为这种说法给予布莱尔政府过多的赞美,并认为,布莱尔政府制定循证性政策这一意图本身,就是完完全全的象征性政治。例如,关于发动伊拉克战争,后来据披露,并不是证据导致政策的产生,而是政策导致证据受到操纵(政策性证据而非循证性政策)。此外,正如威廉·邓恩(William Dunn,1994)在其著名的政策制定导论中所言,循证性政策(尽管说法不同)的精髓能追溯到19世纪早期。第二次世界大战后,随着智库和政策分析的出现,以及诸如兰德(RAND)等机构的建立,它才流行起来。如今,“循证性政策”这一术语流行开来,旨在促进循证性政策的各种组织(如循证性政策联盟)也纷纷出现。循证性政策的目标是:(1)通过战略性投入,加强严格的评估——最好是随机的评估,增加已被研究证实的干预措施;(2)通过激励和帮助州/地方的项目承接人有效实施这些干预措施,促使现有的已被研究证实的各种干预措施得到广泛的应用(<http://coalition4evidence.org/wordpress>)。所发现的另一个实例是:俄勒冈州卫生署循证性政策中心。该中心以证据和合作来应对政策挑战,帮助发现与政府、企业 and 非营利部门的决策者需求相关的研究,与合格的研究人员合作,开展原创性研究,为政策问题提供证据性答案;汇集有志于在决策中应用证据性研究的各方资源;在循证性决策过程中应用高质量的研究成果(<http://www.ohsu.edu/ohsuedu/research/policycenter>)。此外,伦敦国王学院有一个证据和政策中心,它的网站告诉我们:

公共政策和社会政策的循证方法基于这样一个信念:如果在决策过程中,能够通过<http://www.evidencenetwork.org/>透彻地了解相关问题,并追问以下问题,就能制定出质量更高的公共政策和社会政策。

什么构成有效的证据？

它在决策过程中(能够或应该)发挥什么作用？

如何以最佳方式生成缜密的新证据？

如何能发现现存证据并评价其作为政策和实践教训的价值？

如何以最佳方式将证据从评价者传递给政策制定者和实践者？

我们怎样确定证据是否产生了影响？

在2008年4月对高级公务员发表的一次演讲中,循证性政策制定甚至也得到澳大利亚总理陆克文(Kevin Rudd)的提倡,他认为“循证性政策制定是改革派政府的核心”。在陆克文看来(Rudd,2008),政策制定者需要方法论、好的数据及可以随时审查的证据,而这需要时间、优秀且独立的人员以及包容的决策环境。

一般而言,循证性政策是有确凿的客观证据支撑的公共政策。循证性政策被定义为一种方法,该方法“通过将研究得来的最佳证据置于政策制定和实施的中心,帮助人们对政策、方案和项目做出合情合理的决策”(Davies,1999:3)。循证性政策既是一项战略性活动,又是一项操作性活动,其部分作用在于,为未来的政策制定者和实践者提供一个证据基础。循证性政策和实践,可以确定问题的已知和未知情况,就此意义而言,它应该是对意外事件做出的第一反应(Davies,2004:6)。戴维斯认为,循证性政策建立在各种证据基础之上,这些证据包括:研究性证据,如影响和实施证据、描述分析证据、统计建模;经济性证据,如政策的成本效益和成本效用分析;道德证据,比如相对有效性证据、相对成本证据、人们的看法和经验;以及社会证据(Davies,2004:15)。

帕森(Pawson,2006)在其关于循证性政策的畅销书中提出了一个三步法:首先是阐释政策理论,即政策背后的因果关系假设、结果假设和常规假设;其次,将这些假设作为假说,检验其可信性;最后完善政策理论。

尽管乍看之下,人们几乎都会自动选择循证性政策而非象征性政策,但这样做也需要克服一些障碍。例如,在实践中人们能区分两者吗?更重要的是,证据是否一直存在争议?有过于简单、脱离政治现实之嫌吗?并不是所有研究都有足够的分量成为合理决策的基础(Davies et al.,2000),实证研究不能顾及反对者的利益,而且这种研究往往做得太迟而派不上用场,事实不是如此吗?穆拉加(Mulga,2003)认为,社会科学知识具有不确定性;不同领域的知识具有不同的地位;决策包含证据以外的因素;决策不仅仅是“什么奏效”的问题,而是以什么样的代价奏效以及得到怎样的结果;循证性政策本身可被视为一种政治意识形态;习惯和传统能对政策制定产生重要影响。所有这些事实意味着,将研究证据置于中心位置是错误的。尽管这种批评有些夸大其辞,但认为完全基于证据的政策是不可行