

基于证据的政策制定：英国的实践与启示

Evidence-based Policy Making: the Practice and Enlightenment from the UK

作者

李晓轩等(中国科学院科技政策与管理科学研究所北京100190)

中文关键词

基于证据的政策制定, 决策科学化, 科技支撑决策

英文关键词

evidence-based policy making, scientific decision, science into policy making

中文摘要

近年来, 基于证据的政策制定(evidence-based policy making)越来越为欧美国家所推崇, 英国是该政策体系的重要倡导者。本研究基于对英国政府部门、议会、科研机构、大学、企业, 包括能源与气候变化部、议会科技办公室、英国皇家学会等在内的18个部门的实地调研, 深入分析了英国基于证据的政策制定的实践与方法, 重点考察了政府决策支撑系统中独具特色的首席科学家制度。调研发现, 英国构成了确保政策制定者能够在政策制定过程中寻求有效证据的相对完善的体系, 科学和工程是英国政府寻求证据的重要来源, 科学共同体作为科学证据的提供者, 对英国政府的影响是多元化的并存在于政府的各个层面, 构成了有效的支撑网络体系。

英文摘要

Evidence-based policy making has been attached increasing emphasis in the European and American countries over the last decade, with the UK government as the main advocator of this concept. Based on the visit to the DECC, POST, the Royal Society, and other 15 UK agencies involving in evidence-based policy making, the research investigates the practice and approaches of UK evidence-based policy making system, especially, the Chief Scientific Advisory System. It can be seen that the UK has established an effective system to ensure the policy maker can use the evidence properly and timely. Science and engineering is the main evidence resources for the UK government. The diverse scientific community, as the major provider of evidence, can influence the UK government from different levels and in different ways, and thus forms an effective supporting network for evidence-based policy making.

1 缘起

当今政策制定的环境越来越复杂, 政策议题对专业化的要求越来越高, 公众和媒体对政策背后的事实依据的要求越来越严格, 迫使各国政府不得不思考政策制定如何更加科学, 如何使政策更有效地为经济社会发展和创新服务, 最大效率地使用有限的资源。近年来, 基于证据的政策制定(evidence-based policy making)越来越为欧美国家所推崇。基于证据的政策制定实际上就是将证据植入从政策制定到政策评估的政策环(cycle)的整个过程, 以确保政策的合理性、有效性和科学性。英国政府是该政策体系形成的重要倡导者, 早在1997年布莱尔政府在其宣言中就提出了基于证据的政策制定的理念, 1999年英国政府在《政府现代化(Modernizing government)》白皮书中, 明确要求政策应该是“前瞻性并基于证据的, 而非迫于短期压力并不针对症状的解决方案”[1]。如何使科学更好地支撑决策(science into policy-making), 是英国政府在推动基于证据的政策制定中优先考虑并卓有成效的一项重要政策。

为更好地了解英国政府基于证据的政策制定以及科学支撑决策的情况, 在英国驻华使馆、中科院发展规划局和中科院政策所的支持下, 中科院管理创新与评估研究中心于2012年3月和英国驻华使馆科技处联合举办了“中英科技支撑决策研讨会”, 2013年依托英国外交部SPF项目设立了“低碳经济: 如何发展基于证据的政策制定的方法的中英比较研究”项目。该项目由中科院管理创新与评估研究中心牵头, 成员来自于发改委能源所、国土资源部矿产资源储量评审中心、科技部战略院、中科院政策所、中科院过程工程所等。作为该项目的一项重要内容, 项目组一行8人于2013年6月17—22日赴英国开展了基于证据的政策制定特别是科技支撑决策情况的实地调研。

英国驻华使馆科技处对此次调研做了充分准备, 在为期一周的调研中, 项目组先后与英国18个部门的人员包括首席科学家、政

下载PDF

发表/查看评论

当期文章

作者登录

Email Alert

Rss订阅



作者简介

李晓轩 中科院管理创新与评估研究中心主任, 中科院科技政策与管理科学所研究员, 博士生导师。主要研究领域为科研管理, 涉及科技评价、科技人力资源管理、科研经费管理3个研究方向。长期从事政府科技管理与政策方面的决策支撑研究工作, 主持承担了来自中科院、科技部、国家自然科学基金委、工程院、中国科协、国家人事部、国家知识产权局等研究项目40余项。主持中科院所属绩效评价研究专项, 积累了丰富的科技评价与管理实践经验。撰写了大量研究报告, 发表论文40余篇, 包括在Research Evaluation、Research Policy、Omega等重要国际刊物上发表论文多篇。E-mail: xiaoxuan@casipm.ac.cn

府官员、议员、政策专家、研究人员等进行了研讨。这18个部门为英国皇家学会（The Royal Society）、皇家工程院（Royal Academy of Engineering）、英国科学院（British Academy）、政府科学办公室（GOS）、英国国家科技艺术基金会（Nesta）、议会科技办公室（POST）、下议院能源及气候变化特别委员会（Commons Select Committee on Energy and Climate Change）、能源与气候变化部（DECC）、经济与社会研究理事会（ESRC）、外交和联邦事务部（FCO）、环境食品和农村事务部（Defra）、克兰菲尔德大学环境科学与技术系、英国陆上运营商集团（UK Onshore Operator Group）、健康与安全执行局（HSE）、核工业协会（Nuclear Industry Association）、核监管办公室（Office of Nuclear Regulation）、英国地质调查局（British Geological Survey）以及伦敦地质学会（Geo Soc）。

通过此次访问，对英国基于证据的政策制定尤其是对其以首席科学顾问为代表的科学咨询体系有了更加深入的理解。英国构成了确保政策制定者能够在政策制定过程中寻求有效证据的相对完善的体系，科学和工程是英国政府寻求证据的重要来源，科学共同体作为科学证据的提供者，对英国政府的影响是多元化的并存在于政府的各个层面，构成了有效的支撑网络体系。

2 英国科技支撑决策的基本情况

为英国政府提供科技支撑的力量大致分为两类。第一类是嵌入到政府内部（含非政府机关部门，Non-departmental public bodies）的科技支撑力量，以首席科学家制度为代表，是英国最具特色之处。第二类是在政府外部以提供专家咨询服务，或受政府部门委托提供研究支撑，或主动提交咨询报告等形式影响政策制定的力量，主要为学术团体、独立研究机构及大学等。对第二类科技支撑力量，英国政府在引导和激励方面也颇具特色。

2.1 设立政府首席科学顾问（GCSA）

英国政府设有一个由首相任命、作为首相和内阁在科学与经济相关活动中能够提供政策咨询的高级顾问，即政府首席科学顾问（Government Chief Scientific Adviser）。政府首席科学顾问在政府科学咨询系统中扮演着最高领导者的角色，一般由既具备卓越研究水平和成就，又具备优秀管理能力的资深科学家担任。政府首席科学顾问设立于1964年，任期5年，可以连任。现任政府首席科学顾问Mark Walport博士，为皇家学会院士，原任英国著名的维康信托基金会（主要资助医学研究）主任，之前曾任伦敦帝国学院医学部主任，其在建立联盟和权利平衡方面具有丰富的政治经验。

政府首席科学顾问直接向内阁秘书长（Cabinet Secretary）和首相（Prime Minister）提供科学与工程建议，同时在国家层面的科学、工程与技术政策上提供咨询。政府首席科学顾问的身份为公务员，兼任政府科学办公室主任，同时担任多个委员会负责人，较为重要的有首席科学顾问委员会（CSAC）主席、科学与技术理事会联合主席、全球科学和创新论坛主席等。另外，政府首席科学顾问还参与多个内阁委员会，如科学和创新委员会（SI）以及分析协调工作组（ACWG，由财政部的常务秘书长担任主席）等。

通过上述职务的安排，为首席科学顾问开展多种多样的政策咨询、支撑工作提供了保证。例如，他可以直接向首相和内阁秘书长本人提供建议；可以通过内阁委员会提供建议；可以在与不同部门的部长和常务秘书长（permanent secretaries）的常规会议上对交叉议题提供建议；可领导特别组成的咨询小组关注某个特定的领域，如针对自然灾害的议题小组；当需要紧急科学建议时，政府首席科学顾问还作为紧急科学咨询小组的联合主席，寻找和组织外部专家进行咨询。一般情况下，作为由各部门首席科学顾问共同组成的首席科学顾问委员会主席，政府首席科学顾问可以就跨部门议题提出或推进科学动议。首席科学顾问委员会成员每周都会以非正式的方式碰面，每年安排4次正式的交流，通过跨部门科学顾问不间断的对话，可以为部长们提供更为有效和全面的建议。

作为政府首席科学顾问，以其个人力量不可能完成如此多的工作，因而政府科学办公室（Go-Science）就成为其直接的研究支撑力量，以确保其能够及时有效地完成政府所需要的咨询任务。2012—2013年政府科学办公室用于管理和项目的预算为680万英镑[2]，工作人员约70人[3]。政府科学办公室需为政府首席科学顾问提供其所需的科技问题的研究支撑，同时，还对未来科学问题开展预见研究（foresight），及时把握科技发展趋势。预见（Foresight）项目主要关注未来世界的发展趋势及潜在的科学证据。Foresight项目主要针对与科学相对密切的领域，如洪水和传染病预防等。Foresight研究是政府制定长期规划的前提。Horizon Scanning项目是政府科学办公室部署的针对整个政策图谱中的小型项目，其目的是提高政府现阶段政策制定所需的系统思考能力[4]。

在为政府提供科技咨询的同时，政府首席科学顾问还肩负着推进基于证据的政策制定的制度建设任务，以提升政府工作中嵌入基于证据的政策制定方法的能力。目前，由政府首席科学顾问负责制定并持续完善的英国《政策制定中使用科技和工程建议指南（Guidelines on the use of scientific and engineering advice in policy making）》，详细说明和规范了如何在政策制定中获取和使用科学证据及咨询建议的方法与要求[5]。《指南》自1997年第一次出版，经征询公众意见后，至今已经更新到第三版。

2.2 设立政府部门首席科学顾问（CSA）

作为政府首席科学顾问制度的发展，自2011年起，英国所有政府部门均设有首席科学顾问（Chief Scientific Adviser, CSA），主要负责各部门获取和使用科学与工程建议，确保在政策制定中向部长们提供符合政策需求且不带偏见的科学证据。上议院科学技术委员会建议，部门首席科学顾问任期3年，可以连任[6]。目前英国政府共有22位部门首席科学顾问。

部门首席科学顾问主要通过外部聘用（external recruitment）的方式来任命，并规定首席科学顾问必须是科学家，且在科学界享有很高荣誉，同时要求其依然能够积极从事研究工作。英国政府认为，部门首席科学顾问在任职期间继续从事研究工作是有意义的，这样更容易保证其所提供建议的独立性。政府部门和任职的部门首席科学顾问及其从事科学研究的单位签有兼职固定期合同（part-

time and fixed-term contracts, 内容涉及在政府部门的机构工作分配以及薪酬承担方式。为确保部门首席科学顾问从事科学研究,其一般在政府部门的工作时间为每周4天[7]。

除部门首席科学顾问外,每个政府部门配有固定的支持其工作的研究团队,他们的身份为公务员。各部门依据其需要支撑团队规模不等,例如,环境食品及农村事业部(Defra)首席科学顾问的支撑团队超过100人,他们都是证据和分析专家,此外,通过项目,部门首席科学顾问间接领导着由Defra下属的非政府机关部门机构(也称隶属机构,Arms Length Bodies)为其提供重要的证据研究活动。而联邦事务部的首席科学顾问支撑团队相对于Defra则要弱很多。首席科学顾问的地位、职责、掌控预算职能等因部门而异。如Defra的首席科学顾问全面负责该部涉及的经济、社会和科学方面的咨询事务,而英国国际发展署(DFID)的首席科学顾问则与首席经济学家、首席统计学家、社会学家一起,共同管理所涉及的事务。在英国,各部门首席科学顾问设置的时间也不同,有些部门如外交联邦事务部(FCO)在近几年才设立了首席科学顾问。

另外,很多部门还设有更为独立的科学顾问委员会(Scientific Advisory Committees),聘请学术机构著名人士担任委员。委员的意见和建议往往通过部门首席科学顾问反映到各部的领导。科学顾问委员会成为部门首席科学顾问联系共同体的重要桥梁,同时,能够在特定议题上(specific topics)提供咨询建议。

各部门也非常重视科技支撑政策制定的制度规范建设。以环境食品及农村事业部(Defra)为例,为更好地指导“证据”的研究、搜集与使用,Defra制定了专门的“证据投资战略”(Evidence Investment Strategy, EIS)。该战略明确了Defra在日益复杂和相互关联的环境下,证据获取的计划和方式,并且特别关注影响重大的证据的来源和使用。EIS还规范了Defra与实验室、发布网络、咨询委员会和其他主要政府部门和机构的合作方式,以及首席科学家的工作程序和方法等。

2.3 强化学术团体及大学、政府科研机构在政策制定中的作用

伴随着基于证据的政策制定的不断深入发展,英国政府在引导和激励不同类型学术团体与大学从传统活动模式以及传统学术价值转变为为政策制定提供多样化的支撑服务方面做了大量努力。

英国皇家学会是英国最有名望的学术团体。近年来,为政府决策支撑服务成为皇家学会的重要使命,其以多种方式影响政府决策,包括发布报告(Reports)、政策声明(policy statements)、私人简报(private briefings)、公众讨论、与媒体合作以及向政府推荐专家等。在为政府决策支撑服务中,皇家学会具有其鲜明的特色,即独立自主性。皇家学会很少接受政府委托,一般以学会自主发布报告等来间接影响政府。如2011年,在日本福岛核泄露之后,英国皇家学会针对在国际大环境下英国未来核能发展走势进行了研究,并发布了《核能复兴时代的燃料循环管理》(《Fuel cycle stewardship in a nuclear renaissance》)报告。虽然该报告对政府政策没有直接约束力,但通过与议会沟通,该报告内容以议会科技办公室简报形式发布,并最终通过上院科技委员会提出建议,对政府政策产生影响。

与英国皇家学会不同,英国皇家工程学会则主要承担政府委托项目,为政府政策制定提供直接支撑。有时,两家学会也会共同承担来自政府的研究支撑任务。比如,2012年,皇家学会与皇家工程院一起受上届政府首席科学顾问Sir John Beddington委托,开展了一项关于水力压裂法技术风险的科学和工程证据研究,其目的是帮助政府了解英国的页岩气发展现状,明确在争议较大的情况下页岩气的未来开采政策走向。项目启动之前,政府首席科学顾问首先向首相等国家层面的领导进行宣传,并询问各部部长意见,在各方达成一致之后,才交由两家学会共同研究,完成了《英国的页岩气开采:水力压裂法的综述》(《Shale gas extraction in the UK: a review of hydraulic fracturing》),报告中的建议全部被相关部门采纳。此报告是受政府委托,对政府部门具有一定约束力,因此能够对政府决策形成直接影响。

除皇家学会、皇家工程院外,英国科学院(British Academy,也译为英国社会科学院或英国人文社会科学院,是英国人文和社会科学领域的国家科学院)也是支撑政策制定的重要学术团体。英国科学院所起的作用类似皇家学会,主要提供独立的判断和建议,而非直接承担政府委托任务。除这三家学术团体外,其他学术团体如伦敦地质学会也会通过发布独立报告、为政府推荐专家、提出独立政策建议等形式开展支撑政策制定的研究活动。

英国国家科学艺术基金会(Nesta)是英国基于证据的政策制定的推动过程中不得不提的一家独立公益性机构,其作为著名的科技创新战略和政策智库,在英国政界乃至全球科技、政策研究领域都享有盛名。Nesta工作领域中一个重要的模块即建立有用证据联盟(the Alliance for Useful Evidence),由经济与社会研究理事会(Economic and Social Research Council)与大彩票基金(Big Lottery Fund)一起创建,面向任何组织和个人开放并提供研究资助。联盟的目的是促进和扩展研究并寻求证据,为英国的应用及急需解决的焦点问题提供解决方案的建议[8]。

政府研究机构除积极寻求外部影响政府决策的研究议题、为政府咨询提供专家团队支撑之外,还非常注重自身内部的机制设计,完善为影响政府工作及时提供可靠性证据的有效途径。如通过高层次会议(high-level meetings)邀请政府相关部门的人员参与讨论,交换信息与认识(knowledge exchange),以此寻求政府政策的研究需求,辨别未来可能合作的领域和机制;举办工作层次的会议(working-level meeting),邀请官员和项目的相关人或委托人参加,发现政府的近期需求,并为高水平会议的议题及议程进行前期准备。通过与政府相关部门人员不间断的交流,建立理解和信任;还通过协议和备忘录,确保常规的联系和交流。除正式对话之外,还有一些非正式的交流途径,如通过电话或邮件,使政策制定者能够及时地从他们信任的科学家那里快速获取信息[9]。

大学是英国研究力量的主体,具有深厚的学术传统和独立、自由的科学文化传承。近年来,英国改革了对大学研究工作的评价

体系 (RAE) 建立了新的 (REF) 评价体系。核心是在传统研究质量评价的基础上增加了对社会影响力和学术环境两方面的评价。其中, 在对社会影响力的评价中, 重要的一项指标是研究证据对公共政策与服务的影响, 以此来引导和激励科学家在学术研究的基础上增强对政策制定的支撑作用。

2.4 提升科技对议会的支撑作用

由于议会的工作是辩论和审查 (about debate and scrutiny), 而不是决策本身, 因此, 科技对它的支撑作用不同于政府。为了有效地辩论, 科学咨询必须涉及更为广泛的政治观点和议题。为了通过议会审查, 需要为议员提供足够的、简明透彻的科学证据。为议会提供科学咨询的主要有议会科技办公室 (Parliamentary Office of Science and Technology, POST)、下议院特别委员会 (The Commons Select Committees) 的科技专家和跨党派议会团体 (All-party Parliamentary Group) 中的科技专家。其中, 议会科技办公室以通过发布科技简报影响议员; 特别委员会则吸纳科学家的意见和建议以议程形式直接影响政府政策; 跨党派议会团体作为一种自发组成的团体, 科学家作为其成员参与讨论, 从而间接地影响议会和政府。另外, 上议院设有科技委员会, 由上议院中有科技背景的议员构成, 其中不乏著名科学家。上议院科技委员会一方面关注政府科技问题, 提出质询和建议, 另一方面也是议会科技咨询的重要力量 [10]。POST 共有 9 个固定成员, 是议会内的一个独立机构, 在行政上归属下议院。议会科技办公室的角色是支持在议会的讨论和审查中研究证据的使用并提供建议。其通过 4 页的简报和常规事务 (regular events) 来引导议员关注和讨论某方面科技的发展情况。简报主要由外部年轻科研人员 (通常是博士研究生) 完成, 并经同行专家评议, 由议会科技办公室定稿。另外, POST 成员每年用将近 15% 的时间和特别委员会一起讨论和研究证据如何介入到审查活动中。

针对每个政府部门的政策, 都会有一个下议院特别委员会审查这些政策。特别委员会至少有 11 位议员, 可自行决定审查范围, 在审查过程中会邀请科学家加入。审查主要以搜集书面和口头证据的形式进行调查, 并将结果向下议院报告, 同时在议会网站上公布。特别委员会对所监管的政府部门提出的质疑, 政府部门通常要在 60 天以内做出答复, 但并不要求一定按议会的建议改变。特别委员会对政府工作审查中, 最重要的一项考察是政策制定的影响, 这对政府部门工作要求很高, 对政策的合理性要求很强, 因此, 政府部门迫于压力必须寻求更好的证据来保证政策的合理性。

跨党派议会团体为民间组织, 一般是由上议院议员和下议院议员针对某个感兴趣的议题组成的组织, 吸纳议会外部的跨党派人士参加, 其中, 包括大量来自不同领域的科技人士。目前英国共有 100 多个跨党派团体 (group), 其经费主要来自产业界捐赠。各团体通过讨论和报告影响政策制定。跨党派议会团体的报告虽然对政府没有行政约束力, 但因其质量很高, 深受政府欢迎。同时, 由于团体的开放性, 为政府高层与专家、公众、媒体等共同讨论提供了机会, 在一定程度上间接影响了政府决策。

2.5 讨论设立更具综合性的政府首席顾问 (Chief Adviser) 制度

1999 年, 英国政府内阁办公室对公共政策中所采用的证据做了如下描述: “专家的知识、现有国内外研究、现有的统计资料、利益相关者的意见、以前的政策评价、网络资源、咨询结果、多种政策方案的成本估算、由经济学和统计学模型推算的结果 [11]。”因此, 除科学因素之外, 还应该综合考虑其他因素, 如经济、社会影响等。事实上, 英国政府部门已设有首席分析师、首席经济学家等。最近, 一些团体正在推动英国政府设置一个比首席科学顾问更加综合的政府首席顾问, 将科学、经济、社会等因素综合起来为政府部门提供建议, 以弥补在中央政府层面对科学之外的其他方面重视不够的缺陷。

3 几点认识

随着公众和媒体在政策制定与执行方面的关注及压力的增加, 基于证据的政策制定以及科技支撑决策成为欧美国家共同的话题。英国国家科技艺术基金会 (Nesta) 在报告中宣称, “在美国历史上没有一个总统像奥巴马政府一样热衷于基于严格证据 (rigorous evidence) 的决策” [12]。英国作为基于证据的政策制定的主要倡导者, 在推行基于证据的政策制定以及科技支撑决策方面有其独到之处。

3.1 形成了中央政府首席科学顾问和部门首席科学顾问相衔接的制度

现在欧美国家中央政府设立首席科学顾问比较普遍, 而在政府各部门设立首席科学顾问并与中央政府首席科学顾问制度相衔接来看, 英国是走在前面的, 具有可借鉴性。另外, 英国实行了部门首席科学顾问同时继续在大学或研究机构任职的制度, 保证其科学咨询的独立性。不过, 这种“脚踏两只船”在保证独立性的同时, 无疑会影响到部门首席科学顾问在咨询作用上全身心投入, 这种做法在英国可能没有问题甚至效果更好, 但在其他国家就不一定可行。比如, 对于地域和人口规模更大的国家就不一定适用。对于制度规范还不尽完善的国家, 如何保证部门首席科学顾问不利用自己的特殊身份谋取其科研方面的便利也是一个问题。

3.2 通过评价导向引导学术共同体发挥科技对政策制定的支撑作用

科技进入到政策制定过程之中, 不是仅仅在政府设置少数几个首席科学顾问职位能解决的, 它需要学术共同体的广泛参与。在这方面, 英国政府很好地利用了评价向来推动。英国政府对科研的资助主要有两种形式, 一种是通过研究理事会 (RCUK) 对科学家个人的项目资助, 一种是通过高等教育拨款委员会 (HEFCE) 对大学的大量拨款资助。目前, 这两种资助形式都有严格的绩效评价制度。本次访问中, 政府研究理事会之一的经济与社会研究理事会 (ESRC) 专门介绍了政府对 ESRC 的影响 (impact) 评价以及 ESRC 对所资助项目的影响评价, 重点评价其对政府制定支撑作用的情况。ESRC 已经形成了如何进行影响 (impact) 评价的一整套比较好的方法。英国对大学的研究评估, 从过去只关注研究质量的评估 (RAE), 发展到了现在的既关注研究质量、还关注影响 (impact) 和研究环境的评估 (REF), 将对政府决策提供支撑的情况作为一个重要的评价指标。REF 评价结果既决定了英国大学在研究领域的声誉, 还决定了 HEFCE 对大学的拨款资助的规模。目前, 因科学的不确定性, 如何评价影响 (impact)、如何测量对

政策制定影响的效果的方法还不完善,在英国学术界存在一定的争议。但从总体来看,此指标通过价值引导使得学术团体从传统的象牙塔中开始关注研究的社会效果,这在推动科技为经济、社会发展服务上无疑是一种进步。

3.3 保证科技对政策制定支撑的多元化的生态结构

多元化作为支撑决策体系科学化发展的有效保障,在英国得以很好的实现。在英国科技支撑系统中,有受政府委托的研究支撑(如皇家工程学会),受行业委托的研究支撑(如大学的研究中心),有代表科学共同体独立声音的研究报告(如皇家学会),有媒体、公众与科学家的自由研讨(如Sciencewise[13])等,从而保证了证据的强健性和科学性,也为政策辩论(policy debate)提供了可能。在此多元化系统下,不同的观点均可通过网络、媒体等途径影响公众,在开放性平台下如何维持科学的公信力,并正确引导社会与公众,避免极端言论以科学或科学家名义传播而造成对社会及政策制定的负面影响是一个重要的问题。为此,英国提供了一系列行业准则和指南来保障科技支撑决策系统的健康发展,如政府部门中的所有分析行业都有行为准则,如《公共生活的七大原则(The seven principles of public life)》[14]。在科学共同体有相应的伦理规范,如《ESRC研究伦理框架(ESRC Framework for Research Ethics)》[15]。这些做法是非常值得借鉴的。

3.4 构建了职责明确、程序清晰的科技支撑决策的制度化方法体系

英国政府首席科学顾问、各部门首席科学顾问及委员会、理事会等均有特定的工作内容及工作职责。如政府首席科学顾问就跨部门交叉议题方面扮演着重要角色,各部门首席科学顾问与部门委员会一起就某一特定的较为狭窄的专业领域为部长提供建议。政府部门、议会、研究机构内部等都有为科技支撑决策设置的一整套有效措施。比如,由政府首席科学顾问负责制定并不断完善了的英国《政策制定中使用科技和工程建议指南(Guidelines on the use of scientific and engineering advice in policy making)》,规范了如何在政策制定中获取和使用科学证据和咨询建议的方法和要求[16]。Defra制定的“证据投资战略”(Evidence Investment Strategy, EIS),明确了Defra证据获取的计划和办法。如下议院特别委员会为了完善对政府部门的监督作用,通常会先发布短评(a press notice)列出感兴趣的主题,并邀请相关方提交书面证据(written evidence)。根据主题需要、外部截止时间以及委员会决定采取的口头证据(oral evidence)数量,决定质询时间,并最终向下议院提交报告。研究机构也通过多种规范化形式积极寻求与政策制定者的交流与合作,有些甚至形成文档文件供内部研究人员培训及与其他部门交流和参考时使用。这些做法也具有很大的借鉴价值。

4 对我国科技支撑决策的启示

改革开放以来,我国一直在积极探索决策科学化的理论与方法。1977年在全国科学大会召开、科学的春天即将到来之际,钱学森提出了建立“科学的科学”这一学科的倡议。1986年7月,万里副总理在首届全国软科学研究工作座谈会上,做了“加强软科学研究,实现决策的科学化和民主化”的报告,将决策民主化和科学化看成是政治体制改革的重要课题,小平同志批示“很好,全文发表”,陈云同志批示“这个讲话,解决了我们党多少年以来没有解决的一个重要问题”。从现在看,虽然我国在决策的科学化方面已经有了长足的实践与进步,但决策凭主观经验的色彩依然浓重,决策的科学化还远未实现。从科技对决策或政策制定的支撑作用来看,还远未形成科技支撑决策的完整有效的体系。为此,中央正在积极推动智库建设,研究机构也纷纷重视对国家决策或政策制定的支撑作用。当此之际,作为现代议会民主制度的开启者及现代科学重要发祥地的英国在推进基于证据的政策制定的理念、措施和特点,对我们无疑具有重要的启示意义。

(1)在我国要推进基于证据的政策制定,首先要注重发挥各级人民代表大会的作用,改革决策体制机制,增加透明度,以此,提升在政策制定、政策执行情况下监督评估过程对“证据”的需求。从英国的经验来看,将“基于证据”的方法以及政府首席科学顾问制度融入决策体系并保证“证据”的独立性与科学性,是各级政府自觉的需求,否则,其拟出台的政策或正在执行的政策就无法有效面对议会的质询或公众的质疑。在我国,随着人大作用得到更好发挥、绩效评估与问责制度的建立与推进,对“证据”以及科学支撑决策的需求必将极大提升。

(2)在我国推进基于证据的政策制定,无疑是需要如英国的政府首席科学顾问以及部门首席科学顾问制度所起的对政府的咨询作用,但是否同英国一样设立政府首席科学顾问以及部门首席科学顾问制度,仍需从我国国情出发。从世界范围看,并不是所有发达国家都设有政府首席科学顾问,如日本、美国的总统首席科学家的职责与英国政府首席科学顾问也不尽相同。另外在我国,部门的总工程师类同于英国的部门首席科学顾问,但运行的机制不同。在这一点上,借鉴英国部门首席科学顾问制度中保持科学家独立性、弱化行政级别的方法应该是有益的。

(3)在我国推进基于证据的政策制定,就要高度重视科技支撑决策的制度规范和方法建设。在这方面,我们可以借鉴英国在实践中积累的一些经验,如英国政府的《政策制定中使用科技和工程建议指南》,以及环境食品及农村事业部(Defra)制定的“证据投资战略”。目前,我国政府的决策中也广泛使用了外部研究支撑,且每年的委托经费量也不算少,但是由于没有很好的规范,问题不少,如:不同部门和机构低水平重复研究,各自为阵;研究缺少利益平衡机制,容易受委托方意志左右;研究报告缺乏外部同行评估,容易形成研究者自说自话,客观性和全面性不够;产出的报告往往只交给委托方(有的甚至被要求不能以其他形式如论文发表),报告不能公开出版,得不到监督,不能让公众了解所需信息,也因此发挥不出应有效益;等等。这些问题都迫切需要通过制度规范和方法改进来解决。

(4)在我国推进基于证据的政策制定,可以优先发挥综合性科研机构的作用,以此为榜样,带动科学共同体为政策制定起到更有力的支撑作用。在这方面,中国科学院、中国工程院、中国社会科学院等应发挥带头作用,如同皇家学会、皇家工程院以及英国科学院在英国科技支撑决策体系中处于非常重要的位置一样,中国科学院、中国工程院、中国社会科学院在中国也应该可以发挥更重要作用。同时,中国科协、中国社科院等也应发挥带头作用,带动科学共同体为政策制定起到更有效的支撑作用。

的作用。另外，中国科学院、中国社会科学院不仅是荣誉性组织，还是最高水平的研究实体，集中了中国优秀的、高层面的研究人才，其作用无疑应该更大一些。事实上，中国科学院、中国工程院、中国社会科学院目前就是我国最好也是最重要的学术咨询机构，但是，其作用还远未得到充分发挥，离国家的需求也还有相当距离。要发挥好这三个机构的作用，除了明确的使命要求外，可以借鉴英国在社会影响评价方面的一些好的制度与方法，通过价值引导提升三院在科技支撑决策方面的作用，从而对我国科学共同体起到示范效应。

1996-2009 中国科学院版本所有 备案序号：京ICP备05002857
地址：北京三里河路52号邮编：100864 Email:bulletin@cashq.ac.cn
技术支持：北京勤云科技发展有限公司