

政府决策评价

——英国地平线扫描的来源及演变

杨耀云

(环境保护部核与辐射安全中心, 北京 100082)

摘 要: 对政府决策进行有效评价, 对提高政府效能具有重要意义。英国在政府决策评价方面具有很强的前瞻性, 通过运用地平线扫描的方式对部门内和跨部门的决策进行分析、研究, 最终对决策作出评价, 以此来提高政府决策的科学性、促进跨部门间政策的协调性和提高政府服务效能。本文对英国地平线扫描的来源和演变等情况进行介绍, 为国内在加强决策制定、决策评价的科学性等方面提供参考。

关键词: 英国; 决策评价; 地平线扫描

中图分类号: C934; G327.561 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2015.12.011

政府决策评价, 特别是长期、跨部门的政府决策评价, 对提高政府效能意义重大。英国在决策制定和决策评价方面具有很强的前瞻性, 通过地平线扫描 (Horizon Scanning), 对政府机构的部门内和跨部门的决策进行分析研究和评价, 并以此来提高政府决策的科学性, 推动跨部门政策协调和提高政府服务效能。

1 地平线扫描名称来源

地平线扫描名称来源于 2007 年英国下议院公共管理委员会报告《管理未来》(Governing the future)^[1]: 你站在船头眺望地平线 (地平线扫描), 看见了冰山和供给船。你计算出到达冰山和供给船的速度和方向 (趋势分析), 并将这些信息输入到船的电脑中 (模型化), 然后绘制了路线 (路线图)。当在做这些的时候, 你想象着在供给船上吃着美食 (展望)。同时你也认识到冰山和供给船的速度和方向可能会改变, 因此, 你计算出一些选项确保你最有可能到达补给船 (场景描述)。即使已计划好所有事宜, 还是有可能发生意外, 撞到冰山上。因

此你命令你的水手进行疏散演练 (博弈), 当进行疏散演练时, 你从供给船最可能的位置反推出到达所需要的步骤 (回溯)。

2 地平线扫描的目标和意义

为了更有效率, 政府必须更具战略性、机敏性, 并持续不断的将重点放在执行上。政府内政服务改革是为了帮助政府在资源有限的条件下平衡优先项, 提高能力。地平线扫描是这个过程的一部分, 将确保政策制定者更好的了解, 做出正确的选择并提高效率。英国认为, 这将使政府能利用各种机会, 更好的面对不断深入和迅速改变的世界。

实际操作过程中, 总计约有 24 种不同的地平线扫描工具^[2], 通常所称的地平线扫描是对描述超越此时此地的分析活动的一个总称。英国政府对地平线扫描的定义是: 地平线扫描是一套系统化的信息检验方法, 以确认潜在的威胁、风险、紧急事物和机遇, 从而更好的准备, 纳入政策制定的过程。通过地平线扫描程序, 能够对政府的计划、政策做出回应, 帮助机构和组织检测到各种信号、趋势, 从

作者简介: 杨耀云 (1978—), 男, 硕士, 高级工程师, 研究方向为核技术、环境科技、创新政策。

收稿日期: 2015-11-12

而更有创造力的思考未来所需把握的方面，更好的利用各种机会，减少威胁。英国政府将地平线扫描用于考虑“新兴的趋势和当前政策和实践的潜在影响”，政策制定者应采取较为长远的战略，针对未来不确定性采取更具有弹性的政策。

地平线扫描被广泛用于战略决策制定过程，虽然不能完全精确的预测未来，但通过系统的、严密的方法调查未来趋势，对潜在的机遇和风险进行充分准备是至关重要的。

3 地平线扫描主要针对内容

地平线扫描被用作评价政府服务所具备的能力和结构，预测风险和确认中、长期机会，对英国未来的挑战提供跨部门有效的、共享的战略分析。地平线扫描重点关注政府的服务，同时也可在公共和

私营部门中发挥作用^[3]。

英国地平线扫描主要针对以下3种主要类型的政府活动：

(1) 战略发展——地平线扫描被用于支撑核心的政府计划过程，用于设定高水平的长期目标，通过地平线扫描确认、监控、缓解总体风险水平。

(2) 政策制定——地平线扫描为未来政策验证发挥关键功能，使其对未来的不确定更具修复能力。

(3) 测试分析——地平线扫描及模型技术被用于测试特定系统的多种假设，探索其相互依存关系和在不同情况下的权重。

4 当前地平线扫描的组织结构

英国地平线扫描的组织结构如图1所示分为四类：

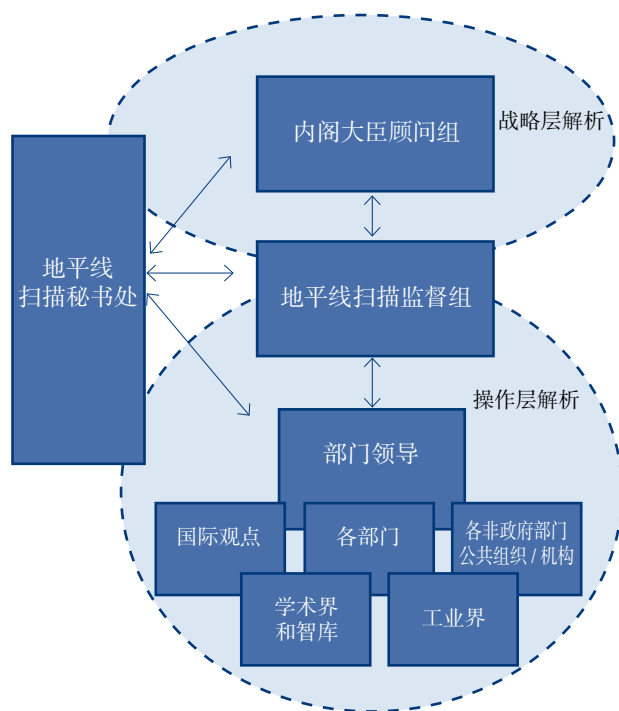


图1 英国地平线扫描的组织结构图

(1) “内阁大臣顾问组”（CSAG）。为了对跨部门的地平线扫描进行指挥和领导，由英国政府内阁负责地平线扫描活动的战略协调。“内阁大臣顾问组”由跨部门的5~6名内阁关键成员组成，讨论核心政策实施，当涉及到相关部门时，由所在部门的高级代表参加。

(2) “地平线扫描监督组”（HSOG）。“地平线扫描监督组”由5~6个部门，包括政府科学办公

室和内阁办公室的部门首长组成，确保通过地平线扫描活动获得的相关判断得到实施。HSOG主席由内阁大臣担任，同时也是CSAG成员之一。HSOG对政府部门负责人和利益相关方的调查结果进行质询，指定跨部门工作，对地平线扫描的出版物或摘要提出建议。HSOG每季度举行会议。

(3) “部门领导”（Departmental Lead）。由相关部门和利益相关方组成，协调地平线扫描的结果

和关键判断,共同实施相关政策。对跨部门地平线扫描的分析将由指定部门来领导和协调,由利益相关方实施。政策制定者、中小企业和学术界广泛参与,获得对地平线扫描应用的想法。

(4)“地平线扫描秘书处”(HSS)。HSS位于内阁,为地平线扫描整个过程提供支持。HSS是CSAG、HSOG和利益相关方的信息渠道,为跨部门的地平线扫描提供协调,按照内阁大臣的议程决定具体工作程序,维护地平线扫描数据库,防止重复劳动和鼓励知识共享。

5 英国地平线扫描演变的简要回顾

英国地平线扫描演变历史较长,经过了不断的探索。政府决策制定和评价是非常重要且复杂的过程,对英国地平线扫描的发展和演变过程进行梳理,有助于对政府决策评价相关问题进行分析研究。

(1)2004年,英国出版了“2004—2014科学与创新投资框架”^[4],承诺基于政府科学与创新办公室(现政府科学办公室)的前瞻性职能,建立地平线扫描中心(HSC)。HSC成立的目的是以科学为基础,为公共部门直接提供跨部门的优先设计和战略结构。HSC的一个项目就是由政府部门、私营业主、学术界和其他第三方的未来思考者共同组建“未来分析网络”(FAN Club,于2010年解散),HSC通过相关会议来周知地平线扫描的良好实践和未来战略分析。

(2)2008年7月22日,英国首相发布书面声明,确定需要显著提高地平线扫描的协调性。当年英国建立了地平线扫描单元(HSU)、国家安全秘书处(NSSec)和地平线扫描论坛(HSF)。地平线扫描单元位于政府内阁办公室,其设置是为了协调地平线扫描的活动,提高政府的总体效能。英国认为,将地平线扫描融入战略发展和做出战略决定,有益于英国的国家安全战略(NSS)。

(3)2008年9月,英国政府推出地平线扫描论坛的高级官员名单。地平线扫描论坛与地平线战略单元(地平线扫描单元的新名称)紧密配合,以满足在英国国家安全战略的承诺:加强政府地平线扫描的能力,促进计划和早期预警。地平线扫描论坛按季度举行,作为国家安全相关地平线扫描工作的主要办事和协调团体。

(4)2010年3月,地平线扫描单元被转移至国家安全秘书处战略与项目团队。此时,内阁办公室的地平线扫描协调功能不复存在。

(5)2010年10月,英国发布“处于不确定年代的强大英国:国家安全战略”^[5]报告,考虑到未来的风险、未来的选择,以及对此做出应变、响应的能力,强调了对地平线扫描的需求。这个议题纳入了战略防务与安全审查(SDSR)。在“跨政府地平线扫描的年度授权”下,国家安全秘书处对10个优先领域特定的国家安全风险评价(NSRA)的地平线扫描结果进行了评定。

(6)2012年4月,英国下议院公共管理专责委员会发布“政府战略思考:没有国家战略,切实可行的政府战略是否能出现?”^[6]报告,再次强调关注整个公共服务战略思维的滑坡。该报告指出,未来智力与安全前景网络(FUSION)是跨部门战略思维成功应用的例子。FUSION的主要功能是作为一个地平线扫描实际工作者的知识共享网络,在这里对各种想法进行测试、开发、质疑和广泛分享,但没有指挥或协调功能。

(7)2012年底,为确保地平线扫描有效用于政策制定,英国政府任命了一个跨部门的评价组,由联合智力委员会的乔恩·戴(Jon Day)领导。

(8)2013年1月,英国内阁办公室发布了“跨部门地平线扫描评议”^[7]报告,对相关地平线扫描相关背景、历史进行了梳理和回顾,对跨政府部门地平线扫描进行了评价,强调了几个问题:历史上政府的地平线扫描一直不好协调;部门孤岛导致重复劳动和缺乏远见;未经培训官员一直试图解释政策效果不佳与政策的相关性,使得地平线扫描的结果易被忽视等。报告建议建立新的跨部门地平线扫描枢纽,使其位于政府心脏——内阁办公室。这个建议得到了英国政府的迅速回应和实施。

(9)2013年7月,政府宣布建立一种新的地平线扫描程序,采取一种新的联合的方法^[8],代替跨部门的地平线扫描。在内阁中,由内阁大臣杰里米·海伍德(Jeremy Heywood)领导建立两个指导团队。英国议会科技委员会对相关单位有关地平线扫描的有效性、效果、挑战、应对方式等进行质询。

(10)2014年2月,英国政府举行2天的跨政府“战略前瞻专题研讨会”,来自政府、工业界、

学术团体的 200 多名代表参加，其成果之一是帮助建立地平线扫描的 2 年计划。英国政府发起成立“新兴技术兴趣群体”，包括 29 个政府机构代表和来自英国皇家学会、奥雅纳（ARUP）、BP 和 NESTA 等机构的外部专家。政府也使用学术建议团体，包括 Ipsos MORI, NatCen Social Research、曼彻斯特大学等公司和研究机构。

（11）2014 年 4 月，英国议会科技委员会发布了“政府地平线扫描”（2013-14 第 9 次报告）^[9]。该报告对政府如何充分利用地平线扫描，如何提高效率，有何新技术，政策系统面临何种挑战，政府如何做出回应，地平线扫描存在的问题，有何改进提高之处等提出了质询，收到了 18 份书面陈述和 17 份口头证据，并对政府的“地平线扫描工作”提出了 16 条建议和意见。

（12）2014 年 3 月，针对议会报告有关政府科学办公室在地平线扫描程序中作用的建议，内阁大臣建立新的“地平线扫描团队”，将两个跨部门的地平线扫描团队（地平线扫描秘书处和地平线扫描中心）的力量、专家、网络等进行整合。

（13）2014 年 7 月，英国议会科技委员会发布“政府地平线扫描：政府对议会科技委员会 2013-14 第 9 次报告的回应”^[10] 报告，收集了政府对议会质询意见的回应备忘录。政府在回应中认同议会对地平线扫描相关的建议，描述了政府采取的相关行动，确认政府在 2 年计划的第 1 年取得了很大的进步，包括：确认大数据是未来分析的特殊领域；提供战略论坛来考虑未来的机遇和威胁；建立跨部门的共识，探索将单个部门的政策纳入政府整体部署。在第 2 年，政府将进一步加大外部专家参与，提高对地平线扫描程序的认识，并采取一系列方法（如高水平圆桌讨论）和其他在线、离线参与工具。该报告对议会的 16 条建议逐一做出了回应。

6 启示

地平线扫描在英国政府中应用已经非常普遍，其执行一直处于变化之中，还存在一些缺点和不足，如，历史上地平线扫描的协调过程并不好；地平线扫描的结果容易被忽视；缺乏公众对其活动的广泛参与，倾听外部观点的机会不够等。但是英国对此

高度重视，将其作为提高政府决策效能和服务水平的重要举措之一，并不断发展、完善。

英国善于制定规则，善于把握宏观政策发展方向，在决策制定和决策评价方面具有很强的前瞻性，并不断推进政府治理结构和政策的调整。政府决策评价是复杂且艰难的过程，地平线扫描在英国发展演变的时间较长，英国通过议会和政府核心层面进行协调推动，以提高政府决策的科学性，推动跨部门政策协调和提高政府服务效能，其相关考量、经验和做法值得借鉴。■

参考文献：

- [1] House of Commons Public Administration Select Committee. Governing the Future[R]. London: House of Commons, 2007.
- [2] UK Government Office for Science. Horizon scanning toolkit[R]. London: Foresight Horizon Scanning Centre, 2008.
- [3] Cabinet Office. Review of Cross-Government Horizon Scanning[R]. London: Cabinet, 2013.
- [4] HM Treasury. Science and innovation investment framework 2004-2014: next steps[R]. London: HM Treasury, 2006.
- [5] Her Majesty. Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy[R]. London: Her Majesty, 2010.
- [6] House of Commons Public Administration Select Committee. Strategic thinking in Government: without National Strategy, can viable Government strategy emerge? [R]. London: House of Commons, 2012.
- [7] Cabinet Office. Review of cross-government horizon scanning[R]. London, Cabinet Office, 2013.
- [8] Cabinet Office. Horizon scanning programme: a new approach for policy making[R]. London: Cabinet Office/ Government Office for Science, 2013.
- [9] House of Commons Science and Technology Committee. Government horizon Scanning, Ninth Report of Session 2013-14[R]. London: House of Commons, 2014.
- [10] House of Commons Science and Technology Committee. Government horizon scanning: Government Response to the Committee's Ninth Report of Session 2013-14 [R]. London: House of Commons, 2014.

Evaluating Decisions Made by Government— The Birth and Development of British Horizon Scanning

YANG Yao-yun

(Nuclear and Radiation Safety Center, the Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of
China, Beijing 100082)

Abstract: Evaluating decisions made by government is of great significance in improving the efficiency of government's work, while the UK has stepped further than other countries in decision-evaluating. The UK at first uses the method called Horizon Scanning to analyse and study the decisions made within or across departments, then makes evaluation on the decisions. The UK attaches great importance to this method and by this to enhance the scientificity of decision-making, promote the policy coordination of cross-departments and improve the efficiency of government service. This paper briefly introduces the birth and development of Horizon Scanning with the purpose of providing reference for China in its decision-making and decision-evaluating.

Key words: UK; decision-evaluating; Horizon Scanning

(上接第 66 页)

[8] PACEC. Strengthening the Contribution of English Higher Education Institutions to the Innovation System: Knowledge Exchange and HEIF Funding[EB/OL]. (2012-04)[2015-07-03]. <https://secure.pacec.co.uk/>

documents/HEIF11-15-FullReport.pdf.

[9] 李振兴. 创新的第三引擎——英国高等教育创新基金发展概况及其启示[J]. 全球经济技术瞭望, 2015,30(2): 29-34.

Analysis of the Application of Research Outputs of UK's Higher Educational Institutes

LI Zhen-xing

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: The purpose, process and content of Higher Education – Business and Community Interaction Survey in UK is introduced to make a further understanding of the interaction between higher educational institutes and business, community and public sectors. The landscape of application of research outputs of higher educational institutes in UK is given by detailed analysis. Insights and suggestions were given as follows: the scale of research outputs in UK higher educational institutes are wide and the application modes were abundant and variable, setting up the system of statistics survey of the application of the research outputs of higher educational institutes in China is necessary and urgent, the relation between IP activities and application of research outputs should be understood objectively, systemic supports to technology transfer activities of higher educational institutes and other research institutes should be given.

Key words: UK; higher educational institutes; research outputs; Higher Education Innovation Fund (HEIF)