

# 欧盟未来框架计划将加大前瞻性预测工作

■编译 / 张翼燕 (中国科学技术信息研究所)

2017年9月,欧盟“地平线2020研究与创新政策的战略性预测”专家小组发布报告《欧盟研究与创新政策中的战略性预测——更广的使用,更大的影响》,提出了欧盟下一代研究与创新框架计划的前瞻性预测需求和机制。报告指出,欧盟当前已经开展了一些卓有成效的前瞻性预测活动,未来应开展三种类型的核心活动:建立快速响应机制、推动包容性预测、建设战略性前瞻预测网络。

## 一、前瞻性预测是未来框架计划制定的重要先决条件

欧盟框架计划自上世纪80年代实施以来,一直存在着一个非常明显的趋势,那就是主题延续性,这限制了框架计划对新出现的或者长远的危机和机遇作出积极的负责任的响应。

下一个研究与创新框架计划是未来和问题导向的。与以往时刻相比,近期频发的意想不到的危机,以及由他们引发的政策挑战的复杂性和紧迫性,使得前瞻性预测成为更为重要的主动、知情和集体行动的先决条件。框架计划需要对未来趋势和不确定性提供更具影响力的响应,要将重点放在解决破坏性和突发性挑战,实现科技的转变和进步,以及资助那些对政策、社会、市场和基础设施具有较强影响的项目。

前瞻性预测是实现欧盟未来研究与创新卓越的必要条件之一。欧盟要确保通过适当的程序,在下一个框架计划确定研究重点和制定决策之前,

系统地整合前瞻性预测成果。

## 二、对开展前瞻性预测的三个要求

下一个框架计划需要与公民和当地社区携手合作,发挥前瞻性预测在塑造和实现政策变革过程中的战略性作用。在一些成员国以及多国联合行动中,正在开展实验,以更有效地利用研究成果开展政策实践,在研究与创新计划的执行乃至设计阶段,加强与公民和利益攸关方的联系。当前研发创新项目正在每一处进行改革,下一个框架计划很可能是这许多实验和结果的汇集点。

前瞻性应驱动欧盟、全球和国家层面决策的广泛转移,包括政策视角从短期转向长期,政策选择把纵向轴(不同治理层面)和横向轴(政策领域和决策机构之间)的参与者更好地联系在一起。这种方法非常强调长期影响力,有助于为长期决策做好准备。

前瞻性不仅要能预测到新兴变

化,而且还要建立必要的创新生态系统来实施转型。研究和创新要在实践中产生影响,就必须建立创新生态系统,为创新蓬勃发展提供支撑环境。这些环境将随着创新自身的变化而变化,被广泛的参与者共同塑造。

## 三、开展前瞻性预测的三个核心活动及相关建议

当前,欧盟决策机构主要依靠以专家为主开展的分析性的前瞻性研究,或主要由专家和专家利益攸关方参与的常规式预测,没有或者较少强调公民的作用。因此,专家小组建议通过三种新型的前瞻性活动,提高政策制定和政策实施的核心进程的有效性,这些前瞻性活动迄今尚未在欧盟层面得到充分利用。

### 1. 快速响应机制

基于前瞻性方法和知识的“快速响应机制”(RRM)目标是识别和探究政策日程中的新兴趋势、挑战和可能的解决方案。“快速响应”的本

质是在政策感知和政策准备的早期阶段，也可能是在创新生态系统的形成阶段，快速地传递接收到的信息（如一些新出现的意想不到的情况）。

“快速响应机制”将建立一个由相关外部专家组成的网络，在短时间内向欧委会提供未来导向的情报信息，一是为高优先级别的需要紧急响应的政策问题提出政策方向、替代选项和解决方案。二是验证和补充欧盟研究重点。

“快速响应机制”在欧盟“未来研究与创新政策的安全领域”已经开展了试点项目，向欧盟研究与创新总司提供咨询意见。这个过程侧重于文献综述，从正在进行和已经完成的项目中，发现未来安全环境的主要趋势和驱动因素。“快速响应”小组从研究领域、政策的必要条件等方面，通过个人和社会的不同视角，反映了对安全的不同观点和不同理解。“快速响应”小组概述了安全环境的新的内容和不断变化的动态，以及这将如何影响欧盟的研究和创新政策，并建议在短期、中期和长期范围内采取一系列有针对性的结构性政策措施。

建议：投资“快速响应机制”，对于对未来具有重要影响力的事件，能够有效地协调和执行快速反应，并能够主动地为与未来框架计划高度相关的问题提出建议。

## 2. 包容性预测

当前正在进行的框架计划的前瞻性预测活动解决了从全球到地方的不同层次的政策决策，但大部分是自上而下的。欧盟当前正在努力加强自下而上的前瞻性活动。例如，在CIMULACT (Citizen and Multiactor Consultation on Horizon 2020) 项目中，在共同制定欧盟研究议程时，

基于现实、有效和共享的愿景，公民的观点被优先考虑。然而，迄今为止的主要做法还是让公民参与预定议程和自上而下定义的社会挑战。下一个框架计划的真正挑战将是在多大程度上能够为公民和当地社区提供空间，让他们制定自己的议程、设计自己的活动并吸引与之有关的利益相关者。

专家组认为，有必要转向一种新形式的包容性前瞻预测，不仅要具有很强的参与性，而且还要结合自下而上的、多层面的和多层次的方法。包容性前瞻预测要求公民和当地社区与其他行动者共同设计和共同实施一些项目，反映他们在欧盟、国家和全球挑战和机遇中的优先关切。

欧盟当前正在实施的“民主2.0”，是向更多开展审议性决策和公众参与治理的政治制度的转变。作为自下而上的前瞻性预测流程的一部分，“研究与创新政策的战略性预见”专家组组织了一次互动式学习研讨会，参与者包括对区域政策制定、趋势分析和公民赋权等领域进行研究的外部专家，目的是在“民主2.0”的背景下对规划和政策设计的前瞻性预测过程和工具等做出说明。参与者的任务是发展自下而上的前瞻性预测的概念，确定相关行为者，引入工具、政策、计划和技能等，最终帮助将自下而上的面向未来的思维嵌入研发创新政策中。这些因素对研发政策变得越来越重要。

建议：发展相应的能力以及在组织和体制上作出安排，推动包容性愿景在下一个框架计划中的使用。当前公民感觉自己越来越与国家和政府脱节，因此，下一个框架计划需要更多地加强与公民之间的联系。实现方法包括：基于个人研究和创新项目的增

量方法，引入由当地社区和公民推动的试点活动，投资未来素养和相关技能以及培训。

## 3. 战略前瞻网络

现实和未来世界的复杂性和破坏性，要求对社会优先事项和期望的理解和共鸣的呼声，与公民共同设计有效的措施和框架来解决重大社会挑战的需求，塑造了欧盟研发政策不断发展的新框架。这就要求建立一个前瞻性预测网络，以便在不断变化和复杂的环境中为委员会提供有效的决策支持，通过重塑相关问题来破译未来挑战，并提供适当的解决方案。为欧盟研究与创新政策提供决策服务，一个开放的、灵活的、独立的专业情报实体网络至关重要。这个网络的作用是自下而上触发进程，推动利益相关者的参与和实现快速响应。

战略性预测网络的设计应提供一个可操作的框架，能够根据任务和活动要求，为决策提供长期（主动的）和短期（次要的）的情报支持。

操作框架可以采取独立的智囊团的形式，以一批专注于前瞻性预测和战略发展的独立专业人才为核心。成员由委员会任命并向委员会报告。智囊团可以下设小而专的专案小组，由前瞻性预测专家和领域专家参加。智囊团与委员会合作，可以专注于快速响应行动，不仅关注技术事实和数据，而且重点关注感应到的社会变化和未来趋势。

建议：建立一个战略性的前瞻性预测网络，作为独立的欧盟智库，与国家预测活动行为主体、公民和利益攸关方联络，对未来现象和趋势提供战略情报和分析，并促进前瞻性预测成果在实践中的应用和改进。