



## 第二章 社会挑战的本质

2.1 审视挑战的方式	20
2.2 如何看待社会挑战转变的实例	22
2.3 应对挑战的方式	23
2.4 优先排序待应对社会挑战的方法实例	24
2.5 按挑战类型区分的全球委员会报告	25
2.6 参考文献	27

本章是探讨本报告核心问题三章中的第一章：在应对社会挑战的过程中，所有决策者对证据系统化使用应涉及哪些内容？第三章关注决策和决策者，或对证据的需求。第四章关注研究、证据综合和指南以及证据的供给。

版权所有©2022麦克马斯特大学。保留所有版权。本报告采用创作共享署名4.0国际许可证授权。未经出版商事先书面许可，不得以任何形式改编本报告的任何部分。

本报告和其中包含的信息仅供参考和公共利益所用。虽然秘书处和委员们已努力确保撰写本报告时信息是最新和准确的，且按原样发布，无任何形式的明示或暗示担保。本报告中包含的信息并非用于替代财务、法律或医疗建议。

麦克马斯特大学、证据委员会秘书处、委员们和出版商对因使用本报告中包含的信息而直接或间接造成或据称造成的损失或损害不承担任何责任或义务。麦克马斯特大学、秘书处、委员们和出版商明确否认因使用或应用本报告所含信息而产生的任何责任。

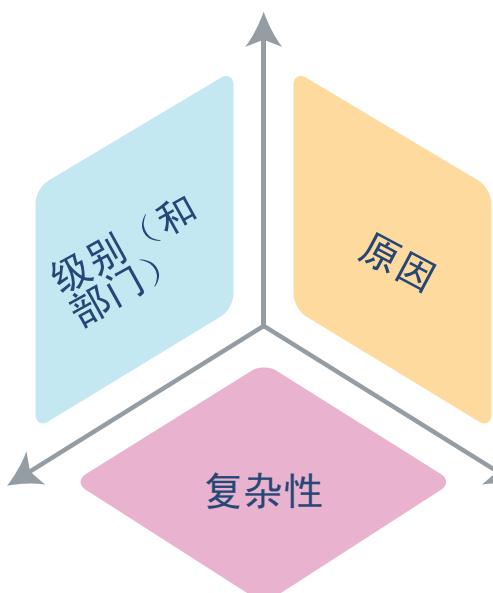
本报告的出版商是麦克马斯特卫生论坛（McMaster Health Forum）（地址：加拿大安大略省汉密尔顿市主路西1280号米尔斯纪念图书馆417号，1280 Main St. West, MML-417, Hamilton, ON, Canada L8S 4L6）。麦克马斯特卫生论坛代表证据委员会，欢迎读者对本报告提出任何反馈和影响报告建议途径的意见。请将您的意见或建议发送至邮箱 [evidencecommission@mcmaster.ca](mailto:evidencecommission@mcmaster.ca)。

本报告的引用：

应对社会挑战的全球证据委员会. 第二章：社会挑战的本质. 证据委员会报告：为决策者、证据中介和以影响力为导向的证据生产者敲响警钟并指明前进道路 [Chapter 2. Nature of societal challenges. The Evidence Commission report: A wake-up call and path forward for decision-makers, evidence intermediaries, and impact-oriented evidence producers]. 汉密尔顿：麦克马斯特卫生论坛, 2022年；p. 19-27.

ISBN 978-1-927565-39-1 (Online)  
ISBN 978-1-927565-33-9 (Print)

## 2.1 审视挑战的方式



一项挑战可以从它通常被应对的级别、被标记为一个值得关注问题的原因，(1) 或是从潜在问题的复杂性等方面进行审视。一项挑战的其他维度可以包括时间范围（例如，健康和社会服务对经验和结局的影响通常可以在几周和几个月内进行评估，而气候行动的影响是要建立几十年和几个世纪的模型）和利益相关者的复杂性（例如，一些挑战可以与一个组织良好的利益相关者协会讨论，而其他挑战需要与大量不同规模和资源的团体，包括民间社会团体接触）。

一项挑战可以被消极地表达（作为一个问题）或积极地表达（作为一个目标或力量来建立）。可持续发展目标和原住民经常倡导的基于优势的方法就是后者的实例。

用于描述一项挑战的标签在一些人看来是中性的，而在另一些人看来则是政治化的。例如，在巴西，如“可持续”这样的词既被那些寻求保护亚马逊雨林的人们使用，也被那些寻求开放雨林进行采伐的人们使用（在“可持续林业”标签下）。

通常应对挑战的级别（和部门）	国内部门	<ul style="list-style-type: none"><li>卫生系统未能改善健康结局和照护经验</li><li>学校面临的虚拟教学困境</li><li>生活水平下降</li></ul>
	国内跨部门	<ul style="list-style-type: none"><li>抗生素耐药性</li><li>基于性别的暴力</li><li>不平等程度日益加剧</li><li>对机构缺乏信任</li><li>未能实现可持续发展目标</li></ul>
	全球（或区域）协调	<ul style="list-style-type: none"><li>COVID-19疫苗接种的不平等模式</li><li>气候变化</li></ul>

将挑战标记为一个值得关注问题的理由	价值观	“这个问题没有反映出我们同处一个社会的本质”
	过去	“这个问题正在变得更糟糕”
	辖区内的其他群体	“这个群体的情况比其他群体差很多”
	其它辖区	“这个国家的情况比其他国家的情况差很多”
	其它框架	“这不是一个人数不足或工人分配不均的问题，而是一个财政激励措施不一致的问题”

潜在问题的复杂性	简单	因果关系易于识别，解决方案可能涉及单一行动
	复杂	可以确定原因，解决方案可能涉及规则和程序
	非常复杂	有些原因可以确定，有些是隐藏的，有些可能是其他原因的结果，解决方案是多方面的，可能需要在实施中进行调整
	“多维复杂度” (危险)*	原因更加复杂，因为现状可能成为原因，也因为反馈的循环运作，所以解决方案是高度具体的，错误或不合时宜的解决方案可能使问题变得更糟

\*一些委员对区分复杂程度和使用“危险”这个标签的价值提出质疑，因为该标签有时被贴在具有显著复杂性的问题上。在此，我们使用“多维复杂”一词来指代更高的复杂性，并且注意到有些人将此类问题认为是危险的。一位委员指出，复杂性通常表现为平衡各部门的结果（例如，一项干预可能会改善教育结局，但会恶化健康结局），以及需要对干预进行适当排序。另一位委员指出，其他人将这种挑战称为“混乱”，这些挑战的混乱性质可能意味着你从昨天尝试的解决方案中所学习的内容今天并不适用。(2)



### 政府政策制定者, *Soledad Quiroz Valenzuela*

是一名政府科学顾问，她为区域和全球努力贡献本国经验，提高政府科学建议的质量

我的一些委员同事专注于改进已经存在的东西，但在拉丁美洲的许多国家，我们还没有关键的基础来使用证据应对社会挑战。一些政府没有咨询机构，所以我们需要从建立咨询机构开始。大多数政府缺乏接受过如何在工作中常规使用证据培训的工作人员。我不认为只有拉丁美洲存在这方面的问题。在担任国际政府科学咨询协作网(INGSA)政策副总裁期间，我从其他地区的同事那里听到了类似的描述，像INGSA这样的协作网可以在展示适用于其环境的证据支持系统的相关性方面发挥关键作用。

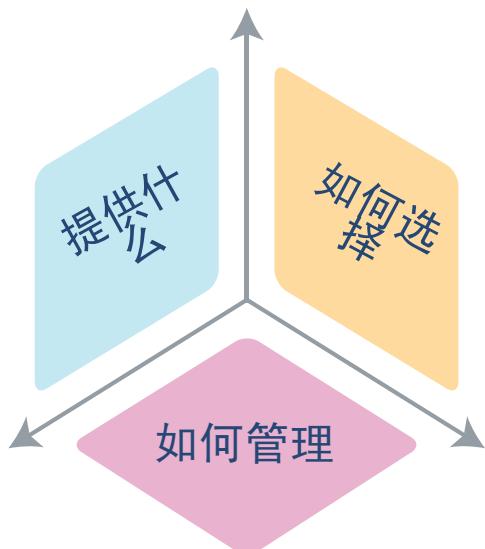
“ ”

## 2.2 如何看待社会挑战转变的实例

不可持续的捕鱼做法提供了一个有趣的示例，说明我们看待社会挑战的方式会随着时间而改变。不可持续的捕鱼做法曾被视为复杂的国内部门问题，但却越来越被理解为非常复杂或“多维复杂度”问题的一部分，以及国内跨部门和全球（或至少是区域）协调问题。（3）

级别	需要理解挑战的领域			管理框架
单一物种渔业管理	单一物种 			渔业管理计划
单一物种渔业管理的生态系统方法	单一物种 	 气候  生态学  栖息地		渔业管理计划
基于生态系统的广泛渔业管理	多物种 	 气候  生态学  栖息地		渔业管理计划
基于生态系统的全海洋管理	 水产养殖  节约  发展  生态旅游  能源	 渔业  海洋  石油和天然气  保护区  其他		区域海洋计划

## 2.3 应对挑战的方式



应对挑战的方式

说明

所提供的是什么	说明
单一干预	基于干预的利大于弊，以及购买者可负担性和使用者可接受性的相关证据质量选择干预（如政策、计划、服务或产品）
干预包	选择固定预算内对结局有最大改善的干预作为最佳干预包
干预的协同组合	选择干预的最佳组合的依据是：一些干预与其他干预的互动方式可能是“整体大于部分之和”，或者它们同时实现多个目标

如何选择或开发	循证干预的选择	从已被证明对当地遇到的相同问题有效的干预中选择
	开发新的干预	干预是由研究人员、创新者和其他人设计的
	共同设计的干预	由接受干预者和（或）干预提供者以及研究人员、创新者和其他人员共同制定的一项干预
	社区主导的行动	干预是由意识到需要干预并将接受干预的社区代表制定的

如何进行长期管理	组合管理	选择一个最佳组合，以实现战略目标，匹配交付能力，并在实施变革举措和维持正常业务之间取得平衡，同时优化投资回报
	系统思考(5)	根据对复杂的适应性系统中的相互关系和相互作用模式的理解，对干预进行组合、调整和替换，这些系统本身也以不可预测的方式不断变化

## 2.4 优先排序待应对社会挑战的方法实例

许多方式可用于社会挑战的优先排序。它们可以因挑战的广度和所涉及的时间范围而不同，也可以因它们能够为优先次序的设定所提供信息的程度而不同。优先次序的设定可能是针对与证据相关的全球公共产品（我们将在第六章中再次讨论），也可能是针对证据中介使用的策略（我们将在第五和第六章中再次讨论）。以下我们概述了5种可用于优先考虑社会挑战行动的一般方式。第一种方式考虑了所有可能的部门，其余四种方法来源于卫生部门。对于每个示例，我们都提出了该方式的优缺点。

方式	示例	优点	缺点
长期运作的广泛社会挑战	全球优先事项研究所制定研究议程的方法 <sup>(6)</sup>	关注非常长期的问题，包括我们之后的许多世代，以及生存风险（例如，人类的灭绝）	关注需要证据的“桶”，而不是关注每个“桶”内需要回答的具体问题或回答问题的证据类型
短期运作的中程挑战	分配资源的方法，如方案预算和边际分析、技术评估和多标准价值评估 <sup>(7)</sup>	关注如何在一个部门内最好地分配财政和人力资源，以实现最大的资金价值	与此表上下几行相同，并且倾向于不定期进行，而不是作为实时过程
现在需要开展新的原始研究的特定研究问题	詹姆斯-林德联盟方式旨在让患者、照护者和专业人士参与到特定主题的十大未解答问题（或证据不确定性）的优先排序中	由需要使用所产生证据的人确定研究重点，并核查每个潜在优先问题是否存在最佳证据	倾向于关注产品和服务，而不是关注如何将许多不同产品和服务的正确组合提供给需要它们的人
现在需要对全球范围内的最佳证据进行综合的特定研究问题	SPARK工具可以让政府政策制定者和利益相关者参与到卫生系统安排和实施策略相关证据综合问题的优先排序中，以获得需要产品和服务的正确组合 <sup>(8)</sup>	与上一行相同，并且注重证据综合以补充原始研究的内容	缺乏对未来需求的预测，这可能包括随着政治和经济反复出现的问题，以及必须做好准备的问题
现在需要根据符合当地情况的证据具体决定，通常是在很短时间内完成	COVID-END方式优先考虑国家和国家各级决策者对快速证据综合的紧急需求，在1~10天内完成，并在一年内从共同的资金池中提供资助	使用可能有效的替代指标（高级别要求和来自多个辖区的关注）。核查最佳证据是否已经存在或已经被综合，并确认工作是否可以在要求的时间内和双月支出目标内完成	新的全球公共产品生产时可能出现重复，并且这些产品的质量可能低于由强大方法学团队制作的实时证据综合，这些团队可以预测未来需求并以容易符合具体情境的方式进行更新

\*替代MCVA的方法是基于质量调整生命年的增量成本效果比，这是一种单一标准的价值评估

## 2.5 按挑战类型区分的全球委员会报告

全球委员会的报告提供了一个有趣的窗口，让我们了解常在委员队伍中的“知名人士”是如何看待挑战的。我们对2016年1月以来发布的70份委员会报告分析发现：

- 大多数委员会报告（46份）都涉及国内和全球的层面
- 仅有三个部门得到7份以上委员会报告的关注，即卫生、公共安全和司法以及食品安全和保障，分别有22、17和12份报告关注
- 仅有四个可持续发展目标（SDGs）得到6份以上委员会报告的关注，即良好健康与福祉（SDG 3），和平、正义与强大机构（SDG 16），零饥饿（SDG 2），以及体面工作和经济增长（SDG 8），分别有25、16、10和7份报告关注
- 近一半的委员会报告（33份）将其所处理的问题称为复杂问题，没有报告使用简单、非常复杂或危险的标签
- 在将某一挑战称为值得关注的问题时，最常使用的理由是价值观（59）和与过去作比较（52）
- 大多数挑战被积极地描述为目标或指标（39），而不是消极地描述为问题（31）
- 大多数委员会报告（43）提出了干预包，没有像《疾病控制优先事项3》报告那样严谨，且没有谈及如何制定干预或如何长期管理这些措施。

请注意，一份委员会报告可能涉及一个以上的部门和可持续发展目标。因此，这些数字加起来不一定是我们分析的报告总数。

挑战形式		委员会报告的数量
<b>审视挑战的方式</b>		
<b>应对挑战的通常级别</b>	国内和全球	47
	国内（例如，国家或次国家）	17
	全球协作	6
<b>应对部门</b>	卫生	23
	公共安全和司法	17
	食品安全和保障	12
	经济发展和增长	7
	自然资源	5
	基础设施	4
	气候行动	4
	文化和性别	3
	教育	3
	就业	2
	能源供应	2
	环境保护	1
	政府服务	1
	儿童和青年服务	1
	社区和社会服务	1
	住房	1
	娱乐	0
	运输	0
	公民权	0

应对可持续发展目标	目标3: 良好健康与福祉	26
	目标16: 和平、正义与强大机构	16
	目标2: 零饥饿	10
	目标8: 体面工作和经济增长	7
	目标6: 清洁饮水和卫生设施	5
	目标10: 减少不平等	5
	目标12: 负责任消费和生产	5
	目标4: 优质教育	4
	目标9: 产业、创新和基础设施	4
	目标17: 促进目标实现的伙伴关系	4
	目标5: 性别平等	3
	目标1: 无贫穷	3
	目标13: 气候行动	3
	目标7: 经济适用的清洁能源	2
	目标14: 水下生物	2
	目标11: 可持续城市和社区	1
	目标15: 陆地生物	1
	未明确说明	1
潜在问题的复杂性	复杂	33
	简单	0
	非常复杂	0
	多维复杂度 (危险)	0
	未明确说明	37
将一项挑战标记为值得关注问题的原因	价值	60
	过去	52
	辖区内其他团体	12
	其它辖区	7
	其它框架	3
	未明确说明	1
框架	积极的	39
	消极的	31
应对挑战的方式		
提供什么	干预包	43
	干预的协同组合	20
	单一干预	1
	未明确说明	6
如何开发	共同设计的干预	14
	选择循证干预	4
	制定新的干预	1
	社区主导行动	1
	未明确说明	50
如何进行长期管理	系统思考	12
	组合管理	5
	未明确说明	53

## 2.6 参考文献

1. Kingdon JW. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Longman; 2011.
2. Snowden D, Boone M. A leader's framework for decision making. *Harvard Business Review* 2007; 85(11): 68-76.
3. National Marine Fisheries Service. *Ecosystem-based fisheries management policy*. Silver Spring: National Oceanic and Atmospheric Administration; 2016.
4. Jamison D, Nugent R, Gelband H, et al. *Disease control priorities: Third edition (nine volumes)*. Washington: World Bank; 2015-2018.
5. Adam T. Advancing the application of systems thinking in health. *Health Research Policy and Systems* 2014; 12(1): 50.
6. Global Priorities Institute. *A research agenda for the Global Priorities Institute*. Oxford: University of Oxford; 2020.
7. Seixas BV, Dionne F, Mitton C. Practices of decision making in priority setting and resource allocation: A scoping review and narrative synthesis of existing frameworks. *Health Economics Review* 2021; 11(1): 2.
8. Akl EA, Fadlallah R, Ghandour L, et al. The SPARK Tool to prioritise questions for systematic reviews in health policy and systems research: Development and initial validation. *Health Research Policy and Systems* 2017; 15(1): 77.



### 政府政策制定者, *Fitsum Assefa Adela*

是一位致力于以整个政府的视角进行内阁级规划和发展的坚定政策制定者

作为内阁成员和国内宏观经济团队的主要参与者，肩负着为有效发展规划和政策设计提供最佳建议的重大责任，主要集中于解决社会挑战。这使得我领导的人们既为计划和政策提供基础，也为备选政策建议提供基础。

加入证据委员会，以及于过去三年在决策顶端和复杂的环境中努力制定政策的经历，都为我提供了一个理想的机会，让我能够再次强调综合与当前问题相关的多种形式证据的必要性。

为了支持在政策制定中使用证据，并监测我们带来的影响，我的团队一直在开发新的监测和评估指标，以更好地追踪实现可持续发展目标 (SDGs) 的进展。此外，我们也一直在与利益相关者合作制定国家多维贫困指数 (MPI)，以弥合现有贫困衡量标准的空白。虽然全球MPI能够为国际比较奠定基础，但国家MPIs可以提供我们所需的对本地环境的敏感性。

因此，我强烈支持第三章中关于决策和决策者的见解，特别是第3.3节中关于政府政策制定者对证据的需求及其使用证据的环境的观点。我也十分支持第6.2节中提供的关于证据支持系统的见解，它强调了基于地方（国家或次国家）环境的必要性。鉴于在这方面缺乏全球公平，第6.1节中关于全球公共产品和公平分配能力需求的见解也很重要。本报告将有助于指导我们以最佳的方式使用证据正确理解和有效解决社会挑战。

”