责编：王翠娟 E-mail:wangcuijuan2008@126.com Tel:010—62806237

◆战略思维

从战略思维看改革布局

——“ 战略思维论坛 ”第一次会议发言辑要

近日，以战略哲学专业为依托，第一次“ 战略思维论坛 ”在中央党校召开，国内知名战略研究专家共话“ 战略思维与改革战略 ”，从战略哲学的高度探讨国家改革战略问题，共谋学科建设发展蓝图。

段培君（中央党校战略哲学教授）：“ 在亚里山大胜利的根源里，人们总能找到亚里士多德。 ”战略与哲学具有深刻的联系。这种联系是中央党校设立战略哲学学科的基础。2012 年通过国务院学位委员会备案以来，中央党校成为第一家设立战略哲学学科的学府，并招收了第一届博士研究生。战略哲学学科的设立既是 2000 年中央党校将战略思维纳入基本教学要求以来积累发展的结果，同时它也为战略思维的研究提供进一步的学科支持。

从当前我国战略研究和战略实施的现状看，许多问题都需要提升到战略哲学的层面来研究。国家战略的研究，国家的愿景，包含了价值理想，对它的正确判断和普遍认同是国家战略目标制定的前提。哈佛的三圈理论，第一个圈讲的就是价值圈，有它的道理。价值理想与目标的实现，要求各种手段的有效支持，即必须按照规律合理配置资源。这种以价值追求为目标而实现的资源合理配置，是一种价值性的规律，涉及战略之“ 道 ”的真谛。近年来，围绕价值问题和中国梦的讨论，十八届三中全会《决定》中关于市场发挥决定性作用的论断，都体现了战略哲学中价值维度和规律维度的重要。因此，从战略哲学的角度对上述问题进行研究具有重要意义。

姚有志（军事科学院战略研究部部长、少将）：战略本是军事术语，在二战之后，战略才开始逐步被广泛应用。在改革开放之后，我国开始在经济社会发展等各个领域使用“ 战略 ”一词。因此，战略的内涵也扩展到对一切重大问题的筹划和指导。从战略的本质与战略思维具备的特征来看，战略都具备哲学思维的特征。战略的前瞻性、全局性、重点性、对抗竞争性、相对稳定性、实时调整性、政治导向性等基本要素均包含丰富的哲学思想，也都有必要上升到哲学层面理解和认识。

从战略哲学的角度看，我国的国防战略需要置于国家战略的框架中认识。在改革开放的不同阶段，国防战略呈现不同的情况。在改革开放初期的一段时间，军队建设以国家的发展大局为重，服务于经济和社会发展。1990 年代军队建设进入一个新的阶段，提出打赢现代技术战争，特别是高技术条件下的局部战争。之后提出打赢信息化战争，建设信息化军队。习近平同志当选中央军委主席以来，全军进一步统一战略思想，提出实现中华民族伟大复兴，必须坚持富国和强军相统一，努力建设巩固国防和强大军队。军队建设应着眼提高战斗力，能打仗、打胜仗是强军之要。

郭震远（中国国际问题研究所研究员）：大战略必然蕴含着大思维、大哲学。真正有价值的国际关系理论其实就是哲学思维、哲学方法的综合。

在国际关系问题上，我国目前面临的最大挑战是我们国家如何与世界相处且如何在世界舞台上自处。具体而言，中美新型大国关系建设与美国亚太战略挑战，领土主权完整与稳定国际周边环境、化解矛盾纠纷等几组国际关系矛盾都需要围绕上述挑战来协调。外交是内政的延续，这一挑战不仅仅是外交问题，同样关乎新时期下国内局势的改革深化。

在处理国家内政外交的重大战略问题时，在顶层设计之上，还有必要形成更为宏观、更为统揽全局的总体设计思想。总体设计的思想早就蕴含在钱学森先生对“ 两弹一星 ”工程的总设计与总协调之中。总体设计不仅涵盖顶层设计的目标指向，同时关注了摸着石头过河等方法论内涵。这就在总体论的视野下强调了战略目标与战略手段的系统性与协调性。

李鹏程（中国社会科学院哲学研究所研究员）：与战略学相比，战略哲学有必要进行形而上层面的思考，有必要对一些基本概念进行深入的反思与追问。其中，战略目的与战略行动两个问题是急需以哲学的方式给予关注的重要基础性范畴。

从战略目的看，涉及哲学研究的价值论分析。价值设定是战略的核心出发点与落脚点，然而，实证科学的传统导致许多战略研究者或制定者将战略目的当作不言而喻、不证自明的天然存在，所有的战略设计建立在一个没有哲学合法性的价值目标之上。比如区域建设、官员考核均单纯以 GDP 来衡量。我们处在一个经验主义与人文主义交织并行的时代，战略设计的经验行为绝不能将人文的价值关怀排斥在外，而应在战略设计、战略决策之前进行必要的价值论证。

从战略行动看，涉及哲学研究的因果论分析。学者们都尝试以理性的思维来建立一个符合科学认知的社会行为图示。然而社会行为的因果性分析与自然科学的研究图景具有本质的差别，即社会行为图示具有更大的不确定性，这一不确定性又在本质上源于作为社会的人的想象力与情感。这就需要我们在对社会行为图示进行言说的过程中引入必要的文化基础分析。如《菊与刀》的人类学研究便为美国对日本进行战后管理提供了重要的战略决策参考。

丰子义（北京大学哲学系教授）：哲学思维所具备的宏观性、总体性思维与战略思维是相通的。十八届三中全会吹响了新的改革的集结号。从战略目标看，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化；从战略重点看，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用；从战略立足点看，全面深化改革，必须立足于我国长期处于社会主义初级阶段这个最大实际，坚持发展仍是解决我国所有问题的关键这个重大战略判断；从战略的出发点和落脚点看，促进社会公平正义、增进人民福祉成为深化改革的出发点和落脚点；从战略手段看，进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力成为改革的重要动力；从战略步骤看，到 2020 年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果；从战略方法看，加强顶层设计和摸着石头过河相结合，整体推进和重点突破相促进，形成改革合力。总之，《决定》包涵着丰富的战略哲学思想，继续研究改革问题，继续推进改革实践，离不开这些思维。

刘敬鲁（中国人民大学哲学院教授）：全面深化改革的终极价值目标是促进社会公平正义、增进人民福祉。为了服务于这一价值追求，我们将改革的总目标设定为完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。在总目标的统揽下，又围绕经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革等各个方面形成了一个改革发展的子价值体系。比如，在经济体制方面，要追求更有效率、更加公平、更可持续的发展；在政治体制方面，要发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主；在文化体制方面，要建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系，推动社会主义文化大发展大繁荣；在社会体制方面，要更好保障和改善民生；在生态文明体制方面，要推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局；在党的建设制度方面，要完善党的领导体制和执政方式，保持党的先进性和纯洁性。改革方向的确定与方法的选择都需要紧紧围绕这一战略价值体系来展开。这实质上也是战略哲学的问题。

（古荒、胡卫整理）

◆管理关键词

国家治理现代化及其评估

□何增科

十八届三中全会提出，全面深化改革的目标是推进国家治理体系和治理能力的现代化。这为学界提出了一个新的重大的研究课题，需要开展深入的研究。

国家治理：主体、过程与产品

国家治理是国家联合市场和社会力量对社会公共事务的合作管理。国家治理可以从多种维度去分析。从横向来看，可分为经济治理、政治治理、社会治理、文化治理、生态治理等。从纵向来看，可分为基层社会治理、地方国家治理、全国性国家治理、国家参与区域治理和全球治理等。

我们也可以从国家治理主体、过程与产品的统一体角度来分析国家治理。在国家治理体系中，执政党与政府是最重要的治理主体，但其他治理主体的作用和影响不容忽视。国家治理是一个动态的过程，从输入端的利益表达、利益综合、政治录用、信任与支持，到政策制定、政策实施、法律适用，再到政策效果的评价与反馈及相应的政策强化或调整，构成了一个完整的循环，这个循环周而往复。国家治理的产品至少包括自由、安全、福利与团结等四大类产品。

国家治理现代化：冲突与回应

国家治理现代化是对工业化、城市化、信息化、市场化、全球化五大浪潮强力冲击的一种积极回应的结果，它本身就是一种政治发展和政治现代化。社会经济现代化过程中出现了新的社会阶层和新的职业群体，他们对政府提供的公共产品服务提出了新的更高的要求，产生了“ 期望值革命 ”。政府提供公共产品能力与期望之间的落差会招致不满。新的社会阶层和职业群体还有了政治参与的自觉意识和强烈要求，并具备一定的政治参与能力。这股政治参与的浪潮对现有体制的制度容量提出了严峻考验。政治参与要求受挫同样会产生强烈的不满。

国家治理能力的提升与国家治理体系的扩容是执政党和政府应对现代化诸方面产生的冲突的可行选择。这种冲突——回应机制推动着国家治理体系的现代化。

国家治理现代化的评估

国家治理现代化有两大评估维度：一是建立强有力的国家，提高国家满足社会期望的能力。这是国家治理能力现代化评估的维度。二是建立公众可问责的国家，实现公民及公民社团政治参与的制度化。这是国家治理制度体系现代化评估的维度。现代国家及其国家治理体系与治理能力应体现富强、民主、文明、科学、理性的特征。

国家治理能力可以从多个维度来分析，从履行国家治理过程诸功能对执政党和政权能力的要求来看，国家治理能力应包括如下能力：接纳参与能力、政治整合能力、精英录用能力、战略规划能力、法律实施能力、资源提取能力、监管能力、再分配能力、维持团结能力、政治沟通能力、政治合法化能力、政治革新能力。国家治理能力现代化的评估应涉及角色的专业性、机构的自主性、规则的有效性、行为的规范性、多主体之间的协调性等维度。对不同的治理主体，国家治理能力要求各不相同。

国家治理体系现代化程度实际上是国家治理制度体系的民主化法治化。国家治理体系现代化程度可以从国家治理产品的维度来衡量。自由和权利是为全体公民平等拥有还是仅为少数人所享有？公民个人安全与国家安全是否受到同等重视和保障？社会福利普及程度和实际水平如何？社会团结是一种机械团结还是有机团结？国家治理产品的状况体现着一个国家的国家治理水平。同时还可以结合国家治理过程和国家治理结果来衡量国家治理制度体系现代化程度，建立起以透明、参与、法治、公正、效益、回应、责任、廉洁、稳定等现代善治基本价值为评估维度的评估框架进行动态化测量。

总之，国家治理体系和治理能力的现代化及其评估问题反映着全面深化改革目标的实现程度，其重要性不言而喻，需要进一步深入研究。

“ 治理 ”之道的变迁

□王亚楠

党的十八届三中全会指出将推进国家治理体系和治理能力的现代化作为全面深化改革的总目标之一，要创新社会管理体制，开展有效的政府治理。这说明“ 治理 ”将作为一种改革方向深入国家事务、社会事务和政府事务的各方面。“ 治理 ”一词的运用，预示着由管理向治理的变迁。

“ 治理 ”之道的变迁，首先体现在理念的变迁。从古至今，国家与社会和人民的关系，经历了由统治到管理再到治理的演变。政府从前是以一个全能型“ 管家 ”的姿态出现在公民社会生活的方方面面，事无巨细，统统都要管。政府是唯一的权力中心，强化了“ 政府统治 ”的理念，随之形成了以“ 管 ”为主的行为模式。现在塑造治理理念，在国家、社会和人民的关系中引入平等的观念，政府不再是一个高高在上的存在，在处理各种关系中要采取平等、对话、协商的方式，这也是进一步理顺政府与市场关系、政府与社会关系的题中应有之义。治理理念引导下的政府也是一个贯彻“ 以人为本 ”理念的政府，要由“ 为民做主 ”向“ 为民服务 ”转变，更多地发挥政府服务的职能，因为对政府来讲，治理更多包含服务之义，这也符合当前建设服务型政府的要求。

“ 治理 ”之道的变迁，其次体现在治理主体的变迁。统治或管理时代，政府基本是国家和社会的权力中心，国家事务和社会事务的处理中只有一个主体。治理时代则截然不同，全球治理委员会对治理的界定是：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其公共事务的诸多方式的总和。这意味着，在治理主体上，体现了一元向多元的转变。在多元主体参与下，构成社会治理的网络，在这个网络中，各主体采取竞争、合作等方式参与国家和社会的治理。治理主体多元化，要求进一步深化改革，转变政府职能，更多的领域要对私营部门和社会开放。要进一步建立和完善多元主体的合作机制，制定行为规则和相关法律法规，保证多元主体参与下合作网络的有序运行。

“ 治理 ”之道的变迁，再次体现在治理方式的变迁。管理到治理的转变，治理方式上体现为从管制、指挥向合作的转变。既然治理的理念是平等参与的、是服务的，治理的主体是多元的，那么在以提供公共服务、处理公共事务为目标的平等的多元主体间，合作是最有效的方式。现代社会是一个日益复杂的社会，没有哪一个主体独自拥有处理国家和社会事务的能力和资源，所以要用合作的方式来整合各种资源。包括政府在内的各主体之间是一种合作的伙伴关系，要采取对话、协商和有效的合作机制来实现有效的治理。在深化改革的过程中，要注意政府与社会主体、市场主体，以及社会主体与市场主体合作机制的构建，合作机制是否完善是合作治理成败的关键。

“ 治理 ”之道的变迁，最后体现在权力运行的变迁。传统统治和管理时期，权力的来源是单一的，所以权力的流向多是自上而下的。治理理论中，政府不再是唯一的公共权力来源，政府职能转变过程将进一步还权于社会，放弃不该管、管不好的事务，因为多元主体在参与治理时，被赋予了公共权力，公共权力的多中心，必然带来权力运行的变化，由自上而下变为上下互动，由仅有纵向的权力运行增加了横向的权力运行。权力运行的多向性，使上情能够下达、下情能够上达，提高了权力行使的合理性、增强了合法性。权力在治理网络间的自由流动，能够激发整个治理网络的活力，发挥更大的主观能动性和创造力，从而提高权力运行的效率，最终达成良好的治理效果。

◆战略参考

国家安全委员会设立后的安全管理

□公方彬

十八届三中全会《决定》是一个纲领性文件，因而改革方案多表现为指导性和方向性。正因如此，明确提出建立国家安全委员会十分抢眼，又因为其敏感性而受到国内外的高度关注。根本而言，人们关注的并不是一个新机构的产生，而是由此而来的各种深层的矛盾和问题。

为什么要设立国家安全委员会？对此，习近平总书记关于《决定》的说明中已经作出清晰解释：一个是应对现实威胁的需要。“ 我国面临对外维护国家主权、安全、发展利益，对内维护政治安全和社会稳定的双重压力，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多 ”。另一个是弥补短板的需要。“ 我们的安全工作体制机制还不能适应维护国家安全的需要，需要搭建一个强有力的平台统筹国家安全工作 ”。简言之，设立国家安全委员会是应时、应势、应需而生。

我们建立的国家安全委员会较其他国家有何差异？美国国家安全委员会由总统主持，是最高级别的国家安全及外交事务决策委员会，主要任务是协助总统处理外交及安全事务并制定相关政策。俄罗斯联邦国家安全委员会，同样由总统主持，由国家权力部门的主要成员参加，但职能要比美国小得多，主要是力量协调，更多工作在审议重要的国家和社会安全事项，制定统一的国家安全政策。

我国建立的国家安全委员会，其职能也是清楚的，就是“ 制定和实施国家安全战略，推进国家安全法治建设，制定国家安全工作方针政策，研究解决国家安全工作中的重大问题 ”。这些职能与国家经济贸易委员会相似，只是国家安全的生命线地位更突出，资源调动范围更大，领导层次更高。所以，我们的国家安全委员会的职能介乎于美国与俄罗斯国家委员会之间，甚至更倾向俄罗斯模式。这是由国家的体制制度决定的，中国与美国的体制制度存在很大的差异，作为联邦制国家的美国，其总统和内阁权力主要集中在国防和外交，政府基本不参与经济运行，更不管理各州事务，我们的中央政府要管理国家的一切，那么就意味着在各部门责权明确的情况下，不会再集合到一起，再设一个架构，且由最高领导具体处理。

那么，我国的国家安全委员会的工作重心和运作该是什么样子？要想阐明该问题，首先需要弄清当下中国面临何种安全威胁。笔者认为，中国面临的传统安全威胁在下降，这奠基于三个判断：一是人类文明已经不再以巨大毁灭和殖民为价值取向；二是中国的巨大体量和快速提升的军事力量决定着没有哪个国家以战争来遏制中国，包括美国；三是冷战结束以来，中国提倡世界和谐，因而不会与外国形成大规模的军事冲突，即使周边矛盾上升，也一定是局部和有限的。

这是否可以说应对传统安全威胁的任务已经消失？当然不是，安全环境是建立于遏制战争的能力之上。虽然传统安全威胁存在下降趋势，同时有些规律也必须正视：一个是大国崛起必遇挑战，也就是“ 成长的烦恼 ”。因为新的大国崛起，意味着打破旧的秩序，在适应新秩序过程中难免碰撞和冲突。二是制度差异与苏联解体，把中国推向尖峰对决的席位。改革开放以来，中国共产党的政治理念较前发生了很大的变化，尤其倡导“ 跳出冷战思维 ”，但意识形态斗争不会真正消失。三是利益关系的磨合与平衡需要很长的过程。比如，当年采取的是无条件援助非洲，现在追求互利共赢，这种新的关系模式就需要双方重新定位，并且逐步适应。所有这些虽然不一定发展成为传统安全威胁，但一定要有相应的能力。

到这里，我们就可以说国家安全委员会在各方呼吁 10 多年后的今天正式上路，主要推手不再是传统安全威胁，而是非传统安全威胁。因为应对传统安全威胁完全可以依托中央军委，而新的安全威胁恰是既有部门机构所不及或不够的。我们面临哪些非传统安全威胁？第一，文化安全威胁。西强我弱的文化生态在今后很长时间内无法改变。历史早就证明，对一个民族的改变根本在文化，失去了自己的文化就意味着失去自我。目前的中国属于政治文化一枝独秀，民族文化停滞不前，被好莱坞大片深刻改造的中国青年一代，正在发生着价值观念和思维方式上的大改造，这方面我们处在被动挨打的地位，几乎失去还手之力。第二，网络安全威胁。过去一个阶级推翻另一个阶级，一个政权改变另一个政权，需要大量地积聚力量，而今网络号召与反政府游行，就能迫使政府垮台，政权更迭，制度改变。正是由于网络的巨大力量，美国等西方国家把影响和改革中国的途径移师网络，我们尚未做好应对该领域挑战的准备。第三，分裂势力和恐怖活动带来的安全威胁。这其实是世界共同面临的安全威胁，但由于意识形态差异的存在，我们面临的该领域的威胁将比西方国家面临的威胁要复杂得多，应对起来难度大得多。第四，意识形态斗争带来的安全威胁。由于西方占领着话语权，过去是两种话语系统、两种价值坐标，甚至两种思维方式，应对挑战并不困难。冷战结束后，世界进入单一话语系统和评价尺度时代，处于别人设定的话语系统和价值体系中进行博弈，压力之大可想而知。第五，非传统安全威胁与传统安全威胁交织在一起，或由非传统安全威胁导致传统安全威胁挑战，或者说演化过程中的威胁。这实际上也非传统应对方式所能解决。

归结起来讲，如果以应对传统安全威胁为着眼点，不必设置新机构，发挥原有机构的功能即可。再者，在新的安全威胁成长过程中，我们一直在增设新机构，或赋予原有部门新职能，从这个意义上讲也不需要增设部门机构。之所以成立具有统筹各种力量功能的国家安全委员会，主要是因为新的安全威胁有很高的关联度和复杂性，有的威胁甚至带有虚拟性，这就决定了非单一部门所能独立应对，必须建立具有相当权威性，具备统筹各种力量的上位机构。这就是国家安全委员会建立的根本原因。

那么，该机构应该拥有多大的权力和执行力？其运行方式会是怎样的？这个问题属于国家安全委员会正式成立并进入运行后逐步回答的。一定意义上直接决定于最高领导人的执政理念和执政风格，比如对该委员会的借重度。而借重度带来的是委员会的强弱和虚实。总体来看，不会赋予国家安全委员会以更多执行权，尤其不会以委员会执行力替代相关政府机构的执行力。

换个角度，只要国家安全委员会不进入实体化，依照中国人的价值观和行为方式，它就不会发生更大的权力和执行力，故而只能是筹划和协调功能，咨询和建议功能。需要补充说明的是，由于我们的权力运行机构很成熟，且权力很大，不可能再将权力让渡给新部门，同时，这些强势机构不仅有直通最高决策者的能力，而且最高决策者也要依托这些强势机构来落实决策，故而该委员会作用发挥也将有一个较长的形成过程。