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

◆战略参考

发挥好国家安全委员会的战略平台功能

□游志斌

习近平总书记在设立国家安全委员会的说明中指出：“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。”从管理学角度来看，“平台”常具有环境创建、问题汇集、沟通协调、资源重整、技术设计、控制运行等方面特点。从目前一些国家或国际组织的管理应用来看，一个国家或一个机构都可以是一个平台。对于我国而言，设立国家安全委员会，是创新社会治理体制和健全公共安全体系的关键内容，是在新形势下推进我国治理体系和治理能力现代化的重要步骤。充分发挥好其战略平台的功能，有利于最大限度地统筹好内外部安全问题，提升重大安全问题的决策效率和决策质量，提高我国的战略风险管理能力，促进国家资源进行合理配置，进而提升我国的整体安全治理水平。

发挥好治理统合功能

设立国家安全委员会，为有机有序、有效有力地统合国家安全领域内的治理主体和对象奠定了前提条件。从内外部安全来看，国际地区形势中的不稳定、不确定因素增多，涉外安全问题呈上升趋势并具有外溢内延的突出特点。从实体安全和虚拟安全来看，由于互联网的广泛应用，以及微博、微信等新型传播渠道的介入，发生在现实世界的安全问题和虚拟空间的关联性会越来越强，并且呈现出国际与国内相互呼应、相互交织、相互放大的趋势，其影响更广、管理更难。

由于安全管理制度、理念和治理能力等方面原因，在我国的安全管理领域，安全管理的主体众多，长期存在“多龙治水”的现象，这严重制约和影响了国家资源的合理配置和安全治理能力的提升。比如，从国防动员委员会、国家防汛抗旱总指挥部、国家减灾委员会、国务院安全生产委员会、国家防震抗灾委员会、国务院食品安全委员会、国家森林防火指挥部、中央社会管理综合治理委员会、中央维护稳定工作领导小组、国家反恐怖工作领导小组等诸多相关机构的实际工作情况来看，议事协调机构过多、过杂，安全管理的职责交叉、重叠且权威性不足。应逐步撤销和合并上述机构，将安全管理职能相近的协调工作、业务趋同的重大安全事项进行集中和集约管理，在国家安全委员会的平台上进行治理统合，这有利于统筹国家内部安全和外部安全、实体安全与虚拟安全的管理，解决“多龙治水”的突出问题，最大限度地优化配置各类资源。

发挥好紧急决断功能

从汶川大地震、“七·五”事件、2013 年芦山地震等一系列重特大突发事件的应对来看，我国依旧沿袭信息报送“从下到上”，命令下达“从上到下”的逐级“领导批示化”的决策响应程序。由于重大安全危机发生后，在短时间内难于确认和统计具体损失、情势瞬息变化等原因，这种“批示化决策”制度极易导致错失处置的最佳时间。

设立国家安全委员会，在其职能配置中要重点加强其针对重大安全危机的紧急决断和战略决策制度设计：一是加强重大危机响应制度设计，研究和总结重大安全决策的“制度响应设计”，即在重大危机情况下，不再通过逐级领导批示响应，而是通过建立“事前责任划分”制度、“预授权”制度、事后总体评估和责任追究制度等体系化的制度设计，确保在重大安全危机下的响应机制自动启动，最大限度地提升决策效率并防止权力不被滥用；二是合理划分重大安全管理中的“后方行政决策权”和“前方现场指挥权”，完善现场指挥和后方领导决策的整体制度设计，真正建立起属地化领导和现场专业化指挥相衔接、相协调的制度，加快建立平战结合、平灾结合的标准化的突发事件指挥体系；三是在国家安全委员会平台上，建立综合国家安全信息管理制度，加强综合国家安全信息管理资源的整合和共享，逐步解决各部门、各地方信息资源分割、闭锁的问题，构建平战结合、平灾结合的大情报信息体系，强化对国内外、实体和虚拟安全信息的综合分析、研判和评估功能，重点加强基于综合安全信息的预警预测、决策支撑等方面功能。

发挥好风险管理和战略规划功能

近几年，一些主要国家已经构建了规范、严密、系统的政府风险管理制度，并成为政府施政的基本战略，英国、法国、美国等一些国家已开始实施政府战略风险管理。比如，2011 年 11 月，美国联邦政府开展国家战略风险评估（SNRA），开始对国家安全领域的各类风险开展全方位、系统性和定量化的分析和测算。当前，我国政府对战略风险的研判和应对能力亟待提升。设立国家安全委员会后，一方面，加强其对政府风险管理建设工作的统一领导或指导，加强对推进政府风险管理工作的整体设计，建立和完善中央各有关部门参加的政府风险管理工作制度，加强对政府风险管理推进工作全过程的指导、监督检查和总结改进。同时，加快建立国家风险评估制度，调查、识别和管理综合国家安全领域的重大风险，建设政府风险管理经验快速推广的平台，促进政府内部以及与公众之间风险沟通的顺利开展。另一方面，充分发挥国家安全委员会的战略规划功能，变被动的重大安全问题管理转为主动安全风险控制，制定国家风险管理总体规划、国家综合安全战略等重大政策，制定综合国家安全标准，将综合国家安全中的重大问题，与国民经济和社会的发展结合起来统筹谋划，推动军民融合发展，统筹军队作战、国防动员、公共安全管理体系内的资源与相关社会资源的管理和共享，促进各类资源平灾结合、平战结合的共享集约化水平。

发挥好战略支撑功能

设立国家安全委员会，通过合理配置国家安全委员会的相关职能，可以在以下领域提供战略支撑功能，解决困扰安全管理中的一些突出问题。

在国家安全委员会的领导下，建立包括负有安全管理职责的中央领导在内的所有领导干部的岗位培训制度。从一些主要国家的国家安全委员会实际职能来看，都直接负责或指导高级官员的重大安全危机管理培训。当前，应结合实际工作需要，真正把提高中高级公务员及其团队的管理能力作为安全管理培训工作的中心任务，抓紧制定重大安全危机中的高级领导干部安全管理岗位规章和行动指南，明确其岗位职责，促进其决策或指挥的科学性和规范化。在国家安全委员会的指导下，逐步建立党、政、军系统内的最高培训机构间的、针对高中级领导干部的综合国家安全协同培训制度，进一步整合综合国家安全管理领域内的培训资源，真正树立“用最好师资、最优方法，开展最具针对性的培训”的理念，促进包括中央领导在内的各级领导干部真正履行好其岗位需要的安全管理职责。

建立国家重大安全事件应急演练制度。应急演练是检验和提高安全管理部门和人员实战能力的重要手段。当前，应结合国家综合安全管理工作的实际特点，应在国家安全委员会指导下，在建立和完善中央政府定期演练制度，围绕我国面临的重大安全风险，开展跨省、跨部门、中央领导直接参与的综合性演习，以加强中央和地方之间、各部门间、军地之间的协调意识和支持支援能力，切实加强高风险突发事件的应对工作。

加强重大安全管理中的评估制度设计。设立国家安全委员会有利于加强对安全管理工作的评估和总结，应注意以下方面：一是抓紧建立重大安全事件评估和改进制度，设立国家安全委员会为及时总结整个安全管理领域的教训提供了重要支撑，应针对每次的对重大安全事件开展调查和评估工作，及时查找和总结安全管理工作中存在的教训，并加强相应的及时改进工作的制度设计；二是开展重大安全政策的评估工作，比如，定期开展包括国防政策、国家安全战略等方面的评估工作；三是加强对国外安全政策的评估和分析工作，充分借鉴国外安全管理工作的经验和教训，为完善我国的安全政策提供参考，为我国的海外活动和公民保护提供指导和建议。

◆公共决策

政策执行应纠正主观偏差行为

□周国雄

党的十八届三中全会对全面深化改革作出战略部署，具有重要的里程碑意义。“一分部署、九分落实。”当前，重要的任务在于发扬“钉钉子”精神，开拓进取，求真务实，攻坚克难，一往无前地把全会所确定的改革任务落到实处，把改革蓝图变成生动现实，不断开创当代中国改革发展新局面。推进改革，是中国共产党治国理政的重大部署，是当下中国公共政策执行的重要内容，有很多新情况、新问题、新挑战亟待我们研究应对。其中，尤其要警惕和纠正改革政策执行过程中的主观偏差行为，确保中央的改革意图不变形、不走样、不打折扣，得以顺利实现。

公共政策执行中的主观偏差行为，是指公共政策执行主体在贯彻落实上级制定的公共政策时，基于自身利益最大化的考虑，未能严格按照政策精神实质和地方实际情况，有效地贯彻落实上级政策，致使上级政策目标部分或全部落空的特定行为的综合。常见的主要有五种类型。

第一，政策敷衍。主要是指在政策的贯彻执行中，由于该项政策有损于执行主体利益，或者虽无利益损失，但执行起来耗费资源和精力，致使执行主体只做表面文章，以会议落实会议，以文件落实文件，表态很坚决，但不落实具体措施，使政策执行浮于表面、流于形式，不了了之。第二，政策附加。政策执行主体在执行上级政策的过程中，人为附加了不恰当的内容，使政策的调整对象、范围、力度、目标超越了原政策的要求，影响了原政策精神的忠实表达。政策附加表面上看起来是地方政府结合实际贯彻落实上级政策，是具体问题具体分析，而其实质则是利用附加不合理的条款为上级政策强行增添若干新的目标，变相扭曲上级政策精神，从而达到谋取自身不正当利益的目的。第三，政策替代。当政策执行主体与上级政策之间出现较大的利益冲突时，执行主体利用政策的抽象性、原则性特征和自由裁量权，以本地区或本部门具有特殊性为借口，作出不同于原有政策精神实质的解释，从而扭曲上级政策精神为我所有，甚至以自行制定的“土政策”直接替代原政策。政策替代的实质就是钻政策和制度的空子，打着“实事求是”的旗号，对上级政策阳奉阴违，因此具有较大的迷惑性和破坏性。第四，政策残缺。任何一项公共政策都是由若干相互配套的具体条文和措施所组成的，形成一个多层面、多因素的有机整体，共同指向特定的政策目标。在执行政策前，应当对政策内容全面领会、整体把握。但少数执行主体出于自身利益的考虑，以政策条文是否符合以及多大程度符合自身利益为依据，对上级政策条文分别采取积极执行、消极执行、拒绝执行等行为，使原本完整的政策在选择执行中残缺不全，影响了政策整体功能的发挥。第五，政策截留。当某项公共政策可能严重损害自己的不正当既得利益时，执行主体利用政策信息掌控权，采取不学习、不传达、不贯彻，隐瞒、截留该政策的主观偏差行为。这种行为在信息化时代条件下，虽然有所收敛，但仍具有一定存在空间，且多涉及特定对象的利益调整，容易酿成社会稳定问题，其政治和社会影响十分恶劣。

这五种类型的行为，在不同的公共政策执行过程中，表现手法、程度和影响力各不相同，有的甚至几种表现形式相互渗透、叠加，带来政策执行阻滞，严重损害了公共政策的严肃性和权威性。之所以出现公共政策执行主观偏差行为，从博弈角度看，主要在于公共政策各博弈主体利益具有差异性，部分博弈主体为了维护其所代表的局部利益，不惜牺牲大局利益，以各种手法阻滞上级决策落实。这些行为不论其表现形式如何，本质都是公共政策执行者对利弊得失的权衡和自身利益最大化的考虑所选择的不同态度和策略，有的还具有一定的主观恶性。具体到改革，从以往实践看，大凡出台重大改革举措，执行过程中的各种主观偏差行为都会在一些执行主体中程度不同地出现，给改革政策落实带来制约和影响。

当前，中国的改革已经进入深水区，由于涉及思想观念、体制机制和利益格局的重大调整，在各执行主体中，必然会产生利益冲突。这些冲突，有的可以预见，有的充满变数，有的相对温和，有的则可能比较激烈，使改革政策落实过程充满艰辛和挑战。这也是中央反复强调要敢于啃硬骨头，敢于涉险滩的初衷所在。如政府加快转变职能，大幅减少行政审批事项，把资源要素的配置权更多让渡给市场，不仅对传统的治理理念和治理机制产生冲击，更势必大大减少一些人的权力寻租机会，给这些人的既得利益和预期利益带来不利影响。在改革政策落实过程中，不排除可能有部分利益攫取者，为了维护既得利益，或取得新的更大利益，千方百计阻碍、扭曲改革，使改革举措不能全面落实，效果大打折扣，甚至可能背离改革初衷，给事业带来重大损失。对此，必须高度警惕，切实加以纠正和克服。

解决这一问题的根本着眼点在于，贯彻党的十八届三中全会要求，“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”，使克服改革政策执行中的主观偏差行为，成为推进国家治理体系和能力的重要方面、具体体现。坚持标本兼治、综合治理，通过建立健全系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各项改革举措能够全面有效地加以落实。治标，在于对各种改革政策执行主观偏差行为及时发现，及时纠正，并以其为反面教材，警示有关方面吸取教训，坚定不移地走改革发展之路。这在政策执行制度体系还不够完善的情况下，是确保政策落实不可或缺的手段。治本，在于强化制度建设，发挥制度的治本功能。

从长远来看，克服改革政策执行的主观偏差行为，重在治本：完善民主决策制度，实现各执行主体利益博弈的重心前移，最大限度凝聚改革的思想共识和利益共识，增强改革决策的科学性、针对性和有效性；完善信息公开制度，以不公开为例外，及时向社会发布各种决策信息，以公开促落实、促监督；完善干部选拔任用制度，把领导改革的能力、表现和成效作为各级领导班子和领导干部考核任用的重要方面，把更多信念坚定、锐意改革、作风优良的干部用起来，发挥干部的关键作用；完善绩效考核制度，把领导改革的情况作为重要内容，纳入考核体系，鼓励改革创新，宽容失误失败，发挥考核的指挥棒作用；完善执行监督制度，搭建平台、畅通渠道、保障权利，调动各类监督主体的积极性和主动性；完善责任追究制度，主要是对那些消极对待改革，甚至变相拒绝改革的行为，采取必要的组织措施和纪律措施；巩固和深化党的群众路线教育实践活动成效，聚焦形式主义和官僚主义等突出问题，抓整改和建章立制，形成作风建设的长效机制。此外，还要积极培育政策执行文化，提高各类公共政策执行主体的执行意识，自觉讲政治、讲纪律、讲大局，抓好各项改革举措落实。

◆战略思维

威慑战略中的威胁可信性

□胡 卫

威慑战略是战略主体解决冲突的常用战略之一。它是一种低成本的解决冲突的方法。通常冲突的一方向另一方发出一个威胁，这一威胁能够使冲突的另一方感到害怕，而不敢做出使冲突升级的行动，从而使冲突保持在双方都可控制的限度之内，达成在冲突内的有限合作关系。

威胁有时是单向的，甲在威胁中所承诺的行动能够给乙造成严重损失，而乙却无法威胁到甲，例如鸣枪示警，鸣枪的甲会对乙构成威慑，乙却不能。有时威胁是双向相互作用的，双方都具备威胁对方的能力和可实现的行动，并且在对方行动之后，自身具有更强的反制能力。由于这种反制能力的存在，冲突可能会因此而不断走向升级，冲突不断升级就意味着双方的损失不断升级，而这却是双方不愿看到的结果。这种相互威慑的条件一旦形成，冲突的双方考虑到未来不断升级的冲突及其造成的损失，反而可以在冲突的初期就达成有限的合作关系，例如核威慑状态下的美苏冷战关系。

威慑战略的核心是如何形成有效威胁。威胁就是发出一个承诺的信号并且这个信号到达了被威胁的一方。如果被威胁的一方不按照威胁的要求行事，那么威胁的发出方，要让被威胁的一方承受痛苦和损失。即使威胁发出方会因此使自身也蒙受损失，他也会这么做。如果威胁成功了，那么就没有必要去做威胁中所承诺的事情，威胁发出方所要做的事情仅仅就是成功发出威胁的信号。但是如果威胁失败了，那就需要花费成本和代价去做威胁中所承诺的事情，而且还可能没有任何效果。因此，实现有效威胁的关键是威胁能够使被威胁方相信这个威胁，即威胁的可信性问题。

战略学家托马斯·谢林认为，威胁的有效性来自于两个方面：一个是威胁的力量，另一个是威胁的可信性。威胁的力量是指威胁的发出方有足够的能力，使其做出的威胁付诸实施和执行。威胁的可信性是指这一威胁能够被真正付诸实施的可能性。这两个方面不一定要同时满足才能形成有效威胁。比如一个拿枪威胁别人的人，他的枪里面可能没有子弹，但是被威胁的人只要相信他的枪里有子弹威胁就能够成功。如果枪里面没有子弹，理论上就不具有威胁的力量，但是只要对方相信有子弹，这个威胁就具备了可信性，也就是一个有效的威胁。

第一种提高威胁可信性的方法是类似破釜沉舟的方法。谢林在其著作《冲突的战略》中提出了这一方法，后来这一方法被人们总结为“谢林定理”。在冲突过程中，一方之所以会让步，是因为他知道对方不会让步了，如果你能够让对方相信你不会再让步了，你就能够获得主动性。谢林认为，放弃自身的一些选择或者通过一些方式约束自身的行为，反而能表明自己不会再让步了，能够增加威胁的可信性，从而增加在冲突中的主动性。生活经验告诉我们，更多的自由选择权总能给我们带来更多的机动性和更好的机会，而谢林定理与生活经验恰恰相反。

实际上，人们早已发现了这一规律，只是没有这方面的专门理论研究，“破釜沉舟”“背水一战”“死而后生”等成语正是反映了这一规律。破釜沉舟和背水一战都是战争一方在攻打和撤退两个选项中放弃了撤退这个选项，只给自己留下攻打的选项，从而获得主动权。在冷战时期，核武器的出现和应用减少了美苏两国的选择，约束了他们自身的行为。在没有核武器的条件下，两国可以较为自由地选择让步还是不让步，可以选择军事冲突的范围、对抗程度、兵力与武器投入数量，甚至不惜选择走向全面战争。核武器的出现缩小了他们的选择范围。在有核条件下，一旦发生核战争，两国无步可让，核威慑所发出的威胁是具有可信性的一个威胁。决策者需要考虑到一旦发生军事冲突，冲突的升级方向很有可能就是走向核战争。全面核战争的结果没有赢家，只有给全人类带来无情的毁灭，这是谁都不愿意看到的结果。考虑到这一结果，双方都会在冲突的初期慎重决策，努力将冲突控制在非军事冲突的范围之内，或者将军事冲突控制在极为有限的常规战争状态下，以避免全面战争的爆发和核战争的爆发。因此，核武器的出现既减少了美苏两国自身的选择空间，增加了威胁的可信性，约束了自己的行为，同时也使对方的行为得以约束，使战争的可能性减少，和平的可能性增加了。

提高威胁可信性的第二个方法是将威胁分解。如果一个威胁的规模过大反而会降低这一威胁的可信性。为了提高这一威胁的可信性，需要将这类威胁进行分解，构建成可分步骤可分割的威胁。电影中常见的情节是甲用枪威胁乙道：“快说，不说我就杀了你！”通常乙的回答是：“哈哈，杀了我你就永远不会知道证据藏在哪了！”这时甲的威胁可以看作是一个规模过大的威胁，不足以使乙置信。这时甲常用的方法是采用分步骤的威胁，将威胁改为不足以使乙致命的酷刑，例如，割脉放血、将乙反复溺水等。这时一个规模较大的威胁，被分步骤地实施，威胁的可信性提高了。

阿维纳什·迪克希特在其著作《策略思维》中曾经讨论过一个有趣的案例。美国政府遇到一个关于征兵的麻烦问题。数以百万计达到法定年龄的青少年，不按照规定去进行应召入伍的注册。罚不责众，处罚这么多没有按规定注册的适龄青少年，是一个规模过大的威胁。政府没有足够的力量去处罚，而违法者也不相信政府真的会去处罚这么多的违法者。这几乎是一个不可能的任务。迪克希特提出了一个解决办法，即将这一规模过大的威胁分步骤设计实施。政府宣布要按照字母顺序从 A 到 Z 依次追究违法者。例如，姓氏为 Aaron 的人知道，假如不去注册，他就会最先被处罚，于是只好乖乖注册。接着，Adam 会想，既然叫 Aaron 的都注册了，惩罚就会轮到他。以此类推，一直到 Z 开头的姓氏的人，例如 Zoe 等，也不得不乖乖就范。

提高威胁可信性的第三个方法是将威胁随机化，构成随意威胁。随机威胁是指当对方未能遵守威胁所要求的行为时，发出威胁的人，可能会实施威胁，也可能不会实施威胁要做的事情。这样本来不容易被相信的一个规模过大的威胁，变成了一个随机实施的威胁。随机威胁之所以能够提高可信性，是因为威胁表现成为威胁方和被威胁方都不能控制的状态，而这种规模过大的威胁一旦进入不可控制的状态其后果不可设想。

警察在审讯犯人时，常使用“好警察”和“坏警察”的审讯方法。通常警察很难直接威胁嫌疑犯，因为嫌疑犯都知道警察不敢使用非法的酷刑，也不敢以枪杀自己作为威胁。于是，“好警察”唱白脸，“坏警察”唱黑脸，他们俩一唱一和。这一情节在电影中经常出现。“好警察”会说，你乖乖跟我们合作吧，我会向法官求情的，老实招了吧！这样说嫌疑犯当然不会招。这时出现了一个“坏警察”，这个“坏警察”十分生气，近乎失去了理智，他表现出好像已经无所谓，已经不在乎他所拥有的一切，甚至不在乎他自己的未来，他要给他的好同事、好兄弟报仇。如果嫌疑犯不招供，“坏警察”就准备拿枪把他杀死。幸亏有“好警察”拦住了“坏警察”，使事态得以控制。于是嫌疑犯还怀有一丝希望不打算招供。这时“坏警察”的疯狂状态不断升级，“好警察”越来越控制不住他了，就在“坏警察”要开枪的那一刻，嫌疑犯招供了。“好警察”与“坏警察”的审讯方法就是在审讯中利用“坏警察”这样一个随机威胁来增强威胁的可信性。当只有“好警察”的时候，枪杀威胁是不可能的；当“坏警察”出现的时候，枪杀威胁有可能实施，也有可能不实施，威胁成为了随机威胁，“坏警察”疯狂不可控的状态使嫌疑犯得以屈服。

以上三个方法，很多时候是在没有其他良策的情况下不得已而为之的威胁策略，它们在提高威胁可信性的同时，也增加了为实施威胁而导致损失升级的风险。战略决策者需要在放弃部分选择与争取主动性之间寻找平衡；在可分解可分步实施的小惩罚与实施最终威慑的大规模报复之间寻找平衡；在威胁的可能与不可能之间，清晰与模糊之间，理性行为与非理性行为之间寻找平衡。而对于这些平衡的把握和拿捏，恰恰体现出战略决策者的决策艺术和水准。