战略参考

构建国家安全人才培养体系

□黄四民

在“总体国家安全观”理论下，国家安全人才的内涵和外延也将发生变化，其岗位范围将更广，其能力要求将更全面。因此，各层次国家安全人才的数量和素质亟待全面提升，而数量和素质的全面提升需要依托于相应的国家安全人才支撑体系，需要有相应的平台、机制和制度，在选人、育人和用人等环节进行有机的整合。

构建国家安全人才支撑体系的紧迫性

人才资源历来都是国家安全战略制定和执行的基本保障，是国家安全能力的基础。任何一个国家的安全战略发生变化后都会对人才资源提出新的要求。当前，习近平总书记提出的“总体国家安全观”，是国家安全理论的创新与升华，无论在内涵还是外延上均极大丰富了传统安全理论。在“总体国家安全观”的概念下，新的国家安全体系集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体。在此体系下，影响国家安全的因素趋于增多，风险和威胁趋于多样，传统安全与非传统安全相互交织。新的国家安全战略的实施需要多部门和机构、军警与地方甚至学科领域在不同层面的相互联动和整合。因此，国家安全人才需要具备系统思维、风险理念、协调能力、合作文化和实践经验的能力，尤其是跨部门行动能力。具备这些能力的国家安全人才队伍的建立和培养是国家安全战略有效实施过程中无法逾越的环节。

目前我国国家安全人才的培养体系还建立在传统的国家安全概念上。根据教育部2012年印发的《普通高等学校本科专业目录（2012年）》，本科专业12个学科门类中，法学门类下设公安学，工学门类下设安全科学与工程、公安技术、核工程和计算机，医学门类下设公共卫生与预防医学等专业，这些门类中有部分专业涉及传统意义下的国家安全相关的人才培养，但是院校或专业交叉少，条块分割严重，未形成针对总体国家安全人才的学科与培养体系，包括能力要求、课程体系、教学和培训模式、质量和认证保障体系。因此，现有的国家安全人才培养方式不能满足“总体国家安全观”下国家安全战略对人才队伍在知识、技能和经验等方面的新要求，更没有针对国家安全战略在选人、育人和用人等环节的平台、机制和制度。

国家安全战略的部署和落实需要坚持人才为先。十年树木，百年树人。构建国家安全人才支撑体系需要消化和吸收“总体国家安全观”理论的新内容，相应的平台、机制和制度的建立需要有一个梳理、磨合和持续改善的过程，高素质人才队伍的培养需要经历选人、育人和用人等多个环节，而其中每一个环节都不是在短时间内可以完成的。为了尽快满足国家在应对各种安全威胁和挑战时对人才的需求，国家安全人才支撑体系的构建应该成为当前国家安全工作统一部署狠抓落实的重要一环、刻不容缓。

美国国家安全人才队伍建设的经验与教训

美国“9·11”恐怖袭击事件发生后，其国家安全战略发生了重大改变。在战略实施过程中，逐渐认识到执行国土安全关键性任务的人才需求与供给之间的缺口是他们面临的主要挑战之一，尤其是跨机构协调与合作能力不足的问题。这些问题使得美国政府和相关机构饱受指责，并使公众对美国政府的能力缺乏信心。为此，他们总结出赢得人才才能赢得反恐战争的经验与教训，制定了一系列的相应法规和政策，投入了大量的人力、物力和财力去尝试与探索建立高素质国家安全专业队伍的模式。

由于在伊拉克战争、阿富汗战争以及卡特里娜飓风灾害事件应急响应过程中，国家安全行动相关人员暴露了跨机构协调与合作能力不足的问题，美国政府开始重视国家安全专业人才队伍的建设。2007年布什总统签署了13434号总统令《国家安全专业人才发展》和发布了《安全专业人才发展国家战略》，并成立以白宫人事管理办公室主任为主席，包括17个政府部门部长或机构领导为成员的安全专业人才发展国家战略行政指导委员会。在奥巴马总统当政下，美国政府发布了2010年《美国国家安全战略》、2010年财政年度《国防授权法》、2010年国土安全部《四年度国土安全审查报告》和国防部《四年防务审查报告》，这些报告均强调由国家安全专业人才执行综合的跨部门流程的重要性，并提出改革国家安全专业人才的教育与培训模式，以使得他们能够迎接现代国家安全问题的挑战。

为了加快国土安全人才的培养，2002年以来，全美逐渐形成了三大国土安全教育联盟或网络，包括：以美国海军研究生学院国土防御和安全中心为核心的“高校和机构合作伙伴方案”，强调国土安全培养模式探索和课程体系建设；在国土安全部科技署高校计划办公室支持下的“国土安全高校计划网络”，致力于国土安全未来和科技人才的培养；北美防空联合司令部、美国北方司令部和国土防御助理国防部长办公室共同支持的“国土安全与防御教育联盟”，推动国土安全学科的质量与认证体系。十余年来，美国国土安全相关的各类学位和培训项目从无发展到440余个，参与高校近400所。设有应急管理专业的高校数目由2001年不到80所增长到2012年近260所。这些高校既包括世界一流大学，也包括一些社区大学。政府也不断加强对这些项目的支持力度，如美国海军研究生学院国土防御和安全中心的国土安全硕士学位项目，在2002年到2008年间，该中心共获经费投入1.076亿美元；位于芝加哥郊区的杜佩奇学院投入2500万美元建立面积为66000平方英尺的国土安全教育中心。

构建我国国家安全人才支撑体系

在总体国家安全战略下，现阶段我国国家安全人才支撑体系的构建可以在如下几方面开展。

在中央国家安全委员会下设立专门的国家安全人才发展战略跨部门指导委员会，以及其领导下的具体负责机构，统筹国家安全人才发展战略的顶层设计和贯彻实施。当前和未来对自然或人为灾难的应对已经超越了政府各部门界限和各级政府界限，我们面临的国家安全威胁需要从不同的视角、以多种知识和技能、涉及不同部门（包括军、警、地以及私有部门）的专业队伍协作，共同寻找应对方法。因此，该指导委员会需要根据国家安全战略目标，制订国家安全专业人才发展战略，也需要统筹相应资源保障该战略的贯彻实施。

尽快成立包括国家安全相关的执行部门（包括军、警、地）和教育部门的管理者与专家组成的跨部门和跨机构团队，针对我国新的国家安全体系，调查与梳理人才资源需求（包括范围、数量和能力）及支撑体系的现状和问题，找出差距，探讨提升国家安全人才队伍素质的策略和途径。在此基础上，形成国家安全人才职业发展和国家安全学科发展调查报告，并向中央国家安全委员会提出政策建议。

尽快选择具代表性的军、警、地、高校进行试点，根据国家安全人才培养和职业发展的规律以及能力要求，探索高效的培养模式，逐渐在选人、育人和用人等环节探索相应的平台、机制和制度。总结试点经验，并部署在更大范围推广试点模式，形成具有中国特色的国家安全人才发展体系。

构建国家层面的国家安全人才教育与培训交流平台或联盟，在必要的政策和资源支持下，建立相应的信息与经验分享机制，鼓励在国家安全人才教育与培训过程中就课程体系、培养模式和标准认证等方面共同探索，加速培养满足国家安全战略不同需求的人才队伍，特别是具备系统思维、风险理念、协调能力、合作文化和实践经验，尤其是跨部门和跨机构行动能力的人才。

灾难处置中需要怎样的行政指挥

□曹海峰 宋劲松

近一段时间以来，全国多地接连发生火灾事故，造成重大人员伤亡或财产损失，事件应对中暴露出的诸多问题值得我们深思，特别是主要党政领导“赴现场指挥”“第一时间做出部署”的科学性与合理性值得审视和探讨。

火灾事件发生后，有关行政领导按分级负责的原则第一时间赶赴现场在国内外都是通行的做法，这有利于鼓舞应急队伍的士气，有利于调集资源支持应急处置，有利于安抚灾民。但绝不意味着行政领导可以“现场指挥灭火、救援工作”，而让公安消防等部门负责人“现场‘协助指挥’”。

紧急事务中，特别是军事行动中，专业指挥、按级指挥是非常严格的职责。美国军事信息系统非常发达，美军最高统帅部可以直接指挥前线单兵作战，但这也是在经过严格授权之后才生效。在2011年5月1日美军海豹突击队击毙本·拉登行动中，从有关新闻画面中，我们看到，美国总统奥巴马和美国国务聊希拉里只坐在美军最高统帅部指挥桌的旁边观摩，而军事主官们则在指挥桌岗位指挥，虽然美国总统的权力大，但并没有取代专业指挥官的岗位。

突发事件由于其突发性、紧迫性和后果的不确定性，其应急指挥与军事指挥有很大的相似性，因此，许多发达国家均制定了应急指挥条例，例如美国的“事故指挥体系（ICS）”，德国的“应急操作指挥与控制系统的领导与指挥规则（DV/100）”，英国的“金、银、铜”应急指挥体系。以德国的应急指挥体系为例，德国突发事件指挥组织由政治总负责人负责，下设行政指挥部与战术指挥部。两种指挥部均不是常设机构，而是根据发生的事件由机关领导在规定的时间内组建而成的。在事件规模大或持续时间长的灾难中，地区或地方当局的领导应该在政治层面设立总指挥部，总指挥（如市长、首长）负责灾难现场和行政管理所有措施的启动、协调及责任，为确保完成该责任，需设立战术指挥部和行政指挥部。战术指挥官根据联邦州的法律法规指定；行政指挥部（也可叫特殊事件危机小组，指挥与协调组）是根据联邦州法律法规进行的政务会，根据控制灾难和恢复重建的需要而包含所有相关的组织、机构和部门。行政指挥部的任务是在行政上快速地完成综合决策，在灾难时间压力下平衡和考虑所有必须的方方面面。根据有关法律法规，行政指挥部可采取的措施有：决定疏散居民区、照顾或替换其他相关人士、或者按行政法规对其他人采取措施、卫生与健康保护、财产保护等。行政指挥部由以下几个部分组成：指挥部总指挥、行政指挥部协调小组、指挥部常设成员（如警察、消防、卫生等）、指挥部事件专设成员（根据是否涉及自身部门而选择参加，如农业、林业、兽医行业，食品行业，公路管理和交通，中小学教育事业，经济等几个部门的负责人）。



在美国“9·11”事件应对中，纽约市长朱利安尼接到飞机撞击世贸中心的消息后立即中止所有活动驱车赶往现场，加入到消防部门和警察部门设立的临时指挥所。朱利安尼加入临时指挥所后主要负责为消防和警察部门协调直升机、救护车等应急资源，动员各部门力量全力配合救援，但并未取代现场指挥官的指挥权。同时，作为纽约市长，朱利安尼将主要精力集中在如何第一时间与民众进行沟通、稳定安抚民心，如何有效组织全市医疗力量救助伤者，如何获取联邦政府的资源帮助，如何确保市政机构有效运作，以及如何应对接下来可能面临的更大危险等方面。

随着我国各级领导干部的应急管理意识不断增强和公众对突发事件关注程度不断提高，领导干部“第一时间赶赴现场、领导指挥应急救援工作”已成为我国突发事件应对的“规定动作”。但由于我国目前还没有现场应急指挥机制的相关标准，使得行政首长与应急处置指挥长之间的职责边界模糊，其结果首先是现场专业指挥官主要精力放在给领导汇报，甚至需要调集宝贵应急资源保障首长安全，影响了应急指挥工作，甚至可能贻误宝贵战机。其次，如果行政首长与现场指挥长没有合理分工，容易造成关注点不全面，顾此失彼，特别是对衍生、次生灾害的风险疏于防范。

为提高我国的应急管理效率，切实保护人民生命财产安全，需学习发达国家的宝贵经验，规范我国突发事件现场指挥机制。原则上，行政首长聚焦于行政决策，关注重点在于应急资源的统筹调度、突发事件信息公开、公众沟通，以及交通管制和疏散居民等重大事项决策；现场指挥长则应关注业务处置层，主要职责在于从专业技术角度开展事件处置与应急救援，有效减缓和控制突发事件的现场影响。

通过法律法规明确行政指挥与专业指挥的职责边界。当前应急实践中，行政协调指挥与专业技术指挥一般不做严格区分，这与应急管理越来越专业化、精细化的发展趋势已不适应。应尽快在相关的法律法规中，对应急指挥组织体系架构、行政与专业指挥职责权限予以规范，并尽快出台必要的规范性文件。通过制度化建设明确行政指挥与专业指挥的权责，专业指挥官负责组织实施一线的具体应急活动，行政指挥官负责政策层面和全局性重大策略的制定以及重要资源的保障。

建立标准化、模块化的专业应急指挥组织模式。按照发达国家标准化、模块化的应急指挥组织体系思路搭建战术层面的应急专业指挥部，通过标准化的工作流程，进一步明确从指挥官到现场指挥部各工作组等各个模块的角色定位、职责权限、工作流程和资源获取途径。并实现指挥组织体系的可移植性和可扩展性，最大限度地提高应急指挥的衔接效率。

加强应急指挥部演练，提高各项法规制度和预案的执行效率。英国、美国、德国和法国的有关培训机构专门设置了对行政首长的应急指挥部演练课程，而且还进行行政指挥部与战术指挥部的演练，使行政首长们能熟练掌握应急指挥的工作流程与职责，并有效地与专业的战术指挥部无缝链接，以有效应对突发事件，保护公民的生命财产安全。虽然应急指挥专业性强，但我国大多数行政首长往往沿用常态下的工作方法与思路进行应急指挥，因此，我国需要对行政首长们进行经常性的应急指挥部演练。

管理语录

如果现在的管理者要对组织中的任何重要事项进行成功的变革，不管他采取什么具体方法，这都是一个耗时的、高度复杂的过程，绝不可能是非常简单、闪电式完成的工作。在那些最成功的变革案例中，人们会采取八个复杂的步骤：制造一种紧迫感；组建一个足够强有力的团队来指导这个过程；制定一个适当的愿景；广泛沟通这个新的愿景；使员工可以根据这个愿景采取行动；创造充分的短期成果，使他们的行动可信，使讽刺者无话可说；形成一种势头，并用它来解决那些棘手的变革问题；把新的行为稳定在组织文化当中。

要进行成功的飞跃，必须经历这八项行动，其中每一项都要花一些时间。要创造出所有必要的条件，使新的行动巩固下来，不会随着时间流逝而消失，可能要花几年的时间。这样的时间框架对于那些追求短期、快速反应的管理者来说是难以接受的。其中一部分原因是他们采取的不是先发制人的战略，实际上他们总是试图赶上表现最好的竞争对手。他们难以抗拒跳过一两个步骤或者快速完成整个过程的诱惑。所以，再造、重组等等只能推动组织渐进式地前进，而且成本往往很高。

——摘自[美]约翰·P·科特《领导力革命》

管理法则

管理关键词

借力大数据 提升公共服务质量

□李志明

大数据时代，公共管理领域的决策将日益基于数据分析而作出，大数据在政府公共服务领域必将发挥重要的决策支撑作用，甚至能够为公共服务提供方式带来革命性影响。可以说，大数据不仅是技术变革，更是一场社会治理方式的变革，政府应当因势利导，借力大数据优化公共服务方式，提升公共服务质量。

准确把握公共服务需求

公共服务本质上属于以服务形式提供的公共产品。由于服务具有不可分割性，服务的生产过程同时也是消费过程，因此，对于作为服务提供者的政府来讲，要想让自己提供的公共服务“合口味”、进而提升公共服务质量，必须在提供服务之前掌握大量的决策支撑信息，特别是准确把握服务对象对于公共服务种类以及质和量等方面的需求。这其中就涉及如何高效地将社会成员的真实需求收集起来并进行有效的整合。

在收集和获取公共服务需求信息时，传统的入户调查式方法不仅费时费力，而且还得“一事一查”，效率极差；而运用大数据技术则可以轻而易举地解决这个问题。我们只需要将多部门建立的信息数据库加以归集、整合、转化，并进行挖掘、处理和分析，就可以很快地准确把握服务对象的公共服务需求。当中可能的困难是需要将不同部门数据格式、采集标准、显示规范都不同的海量数据读取、转换并统一呈现出来，数据清理的工作量和难度还是很大的。对此，政府可以设立或指定专司大数据归集、处理、挖掘和分析的部门来专门负责，并借助最新数据处理技术来解决，政府其他业务部门有数据使用需要时只须“按需下单”即可，省时省力、效率倍增。

精确核算公共服务成本

现代政府在每出台一项公共政策的时候，都需要进行成本核算。同样，在开展公共服务时，政府也需要进行成本——效益分析，将成本费用分析法运用于政府部门的计划决策中，以寻求在公共服务决策上如何以最小的成本获取最大的收益。这是公共决策科学性以及经济性原则所要求的。

以往，政府在开展公共决策可行性论证以及编制公共服务预算时，往往只能依靠已有的零散信息直接进行成本概算，或者依靠外部专家进行所谓的“充分”论证。事实上，这两种常见的成本核算方式所能掌握的数据信息都是不完全的，一般业务部门和外部专家所能掌握的信息处理能力也相对有限，据此得出的成本核算结论往往距离真实情况较远。因此，这些传统的公共决策成本核算方式都不可避免地存在很大缺陷。主要表现在：政府在进行公共服务决策时，如果将成本和困难估计大了，可能导致该提供的公共服务没能提供，影响服务需求的满足和社会问题的解决；反之，如果将成本和困难估计小了，则可能导致公共服务的财务可持续性存疑，影响政府公信力。政府在编制公共服务预算时，如果将成本概算多了，可能导致公共服务项目经费结余过多、出现年底“突击花钱”等非正常现象，影响公共资金使用效率；如果将成本概算少了，则可能导致公共服务项目经费短缺，致使原本应该提供的公共服务项目无法提供、原本能够达到的服务水准也无法达到。

大数据时代，政府在进行公共决策或进行编制公共服务预算时，可以借助大数据技术在海量数据处理和挖掘方面的优势，对分散在政府各个部门的数据进行有效整合，剔除无效和干扰信息，进行深度挖掘，寻找数据间的关联性，既考虑当前情况，也预测未来变化，从而能够基于相对完全信息得出成本核算结论，提高决策科学性和预算准确性。

合理配置公共服务资源

政府提供公共服务，不可避免地会碰到一个可及性问题，也就是如何准确高效地将公共服务资源配置和递送给有需要的社会成员。从社会成员的角度来讲，就是他们能否更便捷、以更低的成本享受到政府提供的公共服务。公共服务的可及性问题不仅直接影响公共服务的供给效率，也关系到公共服务项目能否最终“落地”、满足社会成员的服务需求。从理论和实践两个方面来看，民生服务可及性主要受到公共服务资源配置均等化水平、公共服务管理服务体系及具体服务流程完善程度这两个方面的制约和影响。大数据时代，政府完全可以借力大数据技术优化公共服务资源配置，并对公共服务管理服务体系及具体服务流程进行再造。这一点不仅对于公共服务资源配置顶层设计重要，而且对处在公共服务“最后一公里”的基层末梢也是至关重要。

具体而言，在优化公共服务资源配置方面，大数据技术能够在以人口为核心的关键数据、各种类型构成数据以及公共服务机构和设施分布数据的支撑下，很清楚地提示公共决策者哪个地方公共服务资源过于集中，哪个地方相对缺乏。这样就能够有效防止政府部门在进行公共服务资源配置时将“均等”标准变成“平均”指标，搞平均主义、“撒胡椒面”，有助于政府将公共服务资源向欠发达区域、乡村地区以及困难群体重点倾斜。

在公共服务管理服务体系及具体服务流程再造方面，大数据技术能够帮助政府部门在公共服务供给过程中实时定位公共服务的重点对象，迅速找到管理服务体系中的薄弱环节及具体服务流程中的遗漏缺憾与服务盲区，并据此提出再造公共服务体系及具体服务流程的合理化建议，使得政府提供的公共服务能够靠前接近最有需要的重点人群。