战略参考

美国国家安全人才支撑体系的发展

□黄四民

2001年，“9·11”恐怖袭击事件的发生拉开了世界反恐活动的一个序幕，标志着国家安全非对称性时代的来临。在此背景下，美国国家安全问题呈现出综合性、复杂性、多变性和不确定性的态势。这种变化对国家安全的战略规划者、管理者、行动执行者以及技术专家等人才队伍的要求也产生了深刻的影响。为了应对这种变化，美国政府认识到国家安全人才队伍需要更新思维理念、知识结构、技术能力、职业经验。在过去十余年间，美国政府和社会投入了大量的人力、物力和财力去探索与尝试建立一支有效的国家安全人才队伍，积累了丰富经验与教训。

2001年至2005年：人才教育与培训探索期

美国“9·11”恐怖袭击事件发生后不久，美国一些智库机构和高校就开始思考国家安全人才支撑体系可能面临的挑战，开始提出相关的应对策略和建议，以及开始规划和实施国家安全人才的教育与培养计划。

“9·11”事件之后，与国土安全及其相关学科领域（包括应急管理）的教育和培训项目在多个层面和级别进入了全面和快速的发展过程。从数量规模来看，设有国土安全项目的高校数目从无增长到数百所，设有应急管理专业的高校数目由2001年不到80所增长到2005年近140所。从培养机构来看，包括社区大学、军事院校、教学和研究型大学。从培养对象来看，包括军警人员、政府在职人员、私有部门在职人员以及在读学生。从国土安全教育与培训项目的类别来看，包括副学士、学士、硕士和博士学位项目，以及相关研讨班或短期职业培训项目。从教学模式来看，有课堂学习、在线学习、实证教学等。从学科建设来看，可分为：建立在已有的理论和课程基础上的项目，包括应急管理、刑事司法、国际关系、情报以及其他社会科学领域；采用海军研究生院国土防御与安全中心模式的项目；通过实践与理论的结合，重新建立国土安全学科领域。从核心内容领域来看，包括恐怖主义，法律、政策和管理，应急管理和响应，情报与信息等。

更为重要的是，在这段时期，为了更好分享国土安全教育与培训的资源和经验教训，加快国土安全人才的培养，全美逐渐形成了几大国土安全教育联盟或网络，给人才支撑体系的发展奠定了基础。第一个是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网络，即于2004年创建的高校和机构合作伙伴方案。该方案为数百所高校无偿分享国土安全课程及相关资料，传授教学与培养经验，为他们尽快建立自己的相应课程体系提供便利。第二个是国土安全与防御教育联盟，于2003年夏季由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成立。其宗旨是促进国土安全相关教育项目的发展，帮助国土安全相关项目研发，鼓励联盟机构的合作，并试图推进各类国土安全教育学位项目的标准化。第三个是由国土安全部科技署高校计划办公室引领，以在校学生为主体，以未来国土安全科学与工程专业人才为主要培养目标。其使命是在美国高校中建立稳定的国土安全研究与教育团体，通过研究与教育计划培养国土安全文化，整合跨相关学术研究机构的国土安全活动，开发长久稳定的国土安全科学与工程人力资源。

2006年至2014年：人才支撑体系逐步建立

在伊拉克战争、阿富汗战争以及飓风卡特里娜灾害事件应急响应过程中，政府和军方暴露了在管理大规模跨部门国土安全行动方面协同能力不足的问题，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，以及国土安全学科体系在规范与质量认证方面的问题。这些问题使得美国政府和相关机构饱受指责，公众对政府的能力缺乏信心。于是，美国政府、国会、智库机构和学术界开始从国家安全专业人才职业发展规划、国土安全学科体系和教育培训认证等方面反思和总结国土安全教育与培训的经验与教训，探讨和尝试国家安全人才支撑体系建设的战略调整。

在报告《联邦政府对卡特里娜飓风的响应：经验与教训》的影响下，2007年5月17日，布什总统签署了13434号总统令《国家安全专业人才发展》，以增强当前和未来国家安全岗位专业人才的教育、培训和经验，成立了以人事管理办公室主任为主席，由17个政府部门或机构首脑为成员的行政指导委员会，并于2007年7月发布了《国家安全专业人才发展战略》，对提升国家安全专业人才能力的框架体系给出更为详细的阐述。该国家战略明确指出，通过提供教育、培训和职业经验（跨部门）的机会，增强国家安全专业人才与任务相关的知识、技术、能力和经验，努力实现稳定和整合的国家安全职业发展计划。军队和地方在防预、阻止、保护、响应和恢复各环节及其职责内是紧密相连的，成功地完成国家安全使命依赖于联邦政府部门或机构间高度合作和相互间对权限、任务要求、能力和行动等的理解。其预期的目标包括：更好地理解合作机构的目的和任务要求，公共部门和私有部门间的相互依赖与配合，以及不同组织文化；使得职业发展能超越组织、政府层级、使命和特定的国家安全学科；提升在动态风险环境中保卫国家安全的整体能力。

2008年底，奥巴马正式当选为美国总统后，国家安全专业人才职业发展的问题继续得到重视。奥巴马政府发布的2010年《美国国家安全战略》强调由训练有素的国家安全专业人才执行综合的跨部门流程的重要性，并提出改变国家安全专业人才的教育与培训以使得他们能够迎接现代国家安全问题的挑战。2010年《国防授权法》第1054款要求研究职业发展体系和跨机构国家安全专业人才管理。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》均提出为了应对国家安全已知和未知的机遇与挑战，需要新的能力与政府流程，建议国会向政府部门分配更多的资源并全面执行“国家安全职业计划”，从而增加获得机构交叉训练、教育和专业经验的机会。

在国家安全专业人才发展体系的推进过程中，下列几项工作特别值得关注：国家安全专业人才的职业发展，包括能力、培训和跨机构任务；鼓励发展的激励；经费支持问题；军队与州和地方机构融入。为此，《2008年国家安全专业人才法案》《2010年跨部门国家安全职业教育、管理和发展系统法案》和《2011年跨部门人事轮岗法案》等支持法案相继出台。

在国土安全学科建设方面，早期形成的三大国土安全教育联盟或网络更为成熟。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”（包括340余所高校），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”（包括200余所高校），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”（包括250余所高校），推动国土安全学科的质量与认证体系。

当今以及未来，现代社会的复杂性和相互依赖的特征使得人们在应对人为和自然灾害时，需要整合政府多部门甚至社会力量共同努力。这种整合依赖于具备系统思维、风险理念、协调能力、合作文化和实践经验的人才。没有足够的合格人才就无法彻底贯彻和有效实施国家安全战略。因此，在美国国家安全战略转型时期，美国政府和人才教育与培养机构十分重视建立国土安全人才支撑体系，投入了大量的精力和资源于国土安全人才队伍的建设。通过十余年的探索与实践，他们已经逐渐形成了一定规模的教育与培训网络，建立了相对成熟的教育培养模式和学科体系，并且培养了一批满足国土安全新要求的专业人才。

管理法则

政府风险管理的几个重点

□唐 钧

社会转型过程中，政府风险管理面临巨大挑战，如何提高政府风险管理能力，亟需做好以下几个方面的工作。

固化风险评估、全面推行科学决策和前置式管理。转型期的危机导致的社会综合损失，不仅包括人员死伤和财物损毁，还有社会恐慌导致的政治、经济、生活甚至秩序层面的综合负面影响，甚至在更深层次上危害到政府公信力。因此，公共服务管理不能寄希望于危机爆发后的“举国应灾体制”，而要充分做好科学决策，在危机爆发前就规避和消弭政府不能承受、民众不能容忍的危机。

社会风险评估的固化是前置式管理的关键。第一，社会风险的评估，不能仅局限于高危风险和公共安全，更要拓展到中度以上的风险和社会保障等综合方面的评估，从而得出更有信度和效度的评估结论；第二，落实第三方的客观评估，杜绝自建自评，而要切实引入中立的社会风险评估方，得出真实的评估结论；第三，实施动态持续的风险评估，不仅针对小范围的最直接利益相关群体和开展短期的告示和调查，还要遵循社会风险的连锁反应规律持续地进行风险评估，得出把握社会风险新动态和新生社会风险的动态评估结论。

> 社会转型过程中，政府风险管理面临巨大挑战，亟需做好以下几个方面的工作：固化风险评估，全面推行科学决策和前置式管理；引入责任管理，落实风险责任，切实开展全方位的风险控制；完善风险应对，系统处置“最短板”问题，切实从薄弱领域稳步提升整体水平；优化风险运营，争取社会“最大公约数”，提升民众的满意度；培育风险文化，强化共同治理，全民防治社会风险。

落实风险责任、切实开展全方位的风险控制。传统观念认为“铁路警察、各管一段”，灾难酿成大祸就该追究应急处置部门的责任。但是在风险社会，风险责任往往是连带状态，“前段祸起萧墙、中段添油加醋、后段不知所措”，经常轻饶甚至放过了“放火者”，却严惩了“救火不力者”。以今年1月3日大理巍山古城火灾为例，这次事故很大程度上是由于城楼被违规出租当作商业用途导致的。当前，虽然举国关注文化遗产的保护，但却较难开展全国范围的问题排查和有效的清退整治，这种情况下一旦发生灾难，应急处置往往异常艰难且成效极差。

因此，政府在风险管理创新过程中，亟待引入责任管理，开展立体联动。一方面是建立健全风险责任的上游、中游、下游的责任分工和连带式管理制度，从源头上落实责任和排查风险，在风险显现苗头时就防微杜渐，才能切实防灾减灾。另一方面是强化巩固条条和块块的立体联动，清除“各扫门前雪”式的风险壁垒，逐步转变为风险连带和共同担责制度，变“拼命推责”为“主动揽责”，形成强有力的风险内部控制局面。

完善风险应对、系统处置“最短板”问题。传统的观念认为防灾减灾靠的就是高精尖，所以倾向于配备最先进的硬件设备，宣传报导也总是侧重于国际领先、国内最好等等。但是问题却往往出在管理制度或人员疏忽等“意外”和“漏洞”上。因此，改革“出彩”往往要靠“长板效应”，宣传最先进或者最成功的改革点。在整个防卫系统中，最差、最短的一项，直接决定了安全水准。因此，政府风险管理不能追求宣传效果，而是应该优先抓“最短板”问题，切切实实地从薄弱领域稳步提升整体水平。

优化风险运营、争取社会“最大公约数”。转型期的社会纠纷中，极少数民众的不满情绪可能会转变为抗议，甚至更极端的行为。传统上，社会服务管理通常应用法律维度，进行单维度的法律定性，例如是否违反游行法、是否触犯治安管理条例等。但是从风险管理的视角，社会治理需要引入“社会总账”的综合评估，不仅仅要评估是否违法、合法不合理等复杂问题，还要回应民众的质疑或批评、政府公信力是否出现瑕疵等综合社会风险指标。

因此，政府风险管理不仅局限在危机处置方面，更体现在公共服务时的社会风险运营和争取社会的“最大公约数”，形成民众积极参与风险治理、了解并配合支持社会公共事务的良好局面，在充分的风险沟通中切实提升民众的满意度。

培育风险文化、全民防治社会风险。谣言是公共安全的大敌，经常扰乱救灾秩序甚至人为引发灾难。从风险管理的视角，新媒体环境下的谣言大致可分为三类：第一类是故意破坏社会秩序，第二类是为了非法牟利，第三类是为了规避风险的善意提示。谣言映射出的是转型期的社会问题：一方面是社会秩序管理的欠缺，另一方面则是民众安全感的不足。

因此，政府风险管理亟需在注重“内生型风险”的内控基础上，强化“外生型风险”的全民共同治理。党政部门既要主动防治风险，还要积极培育风险文化，倡导民众遵守秩序、邻里守望。在敦促民众承担配合社会治理责任的同时，鼓励民众履行其信息员、第一反应人、自救互助等社会义务。只有全民防治社会风险，才能可持续地全面优化社会风险环境。

“核争议”中的政府公众沟通

□董泽宇

2013年7月4日，南方某市政府向社会发布了一份社会稳定风险评估公示，征集拟在当地建设中核集团核燃料项目的公众意见，公示期为十天。不料公示激发公众强烈反对，7月12日近千名群众高喊“誓死反核”“要生命，不要GDP”等口号，在市政府门口“集体散步”，直到7月13日该市顺应民意，以下发红头文件的方式正式宣布取消核燃料项目，事件方才得以平息。从“稳评”公示发布到项目终止，只有短短不到十天的时间，却造成投资约370亿元的国家重大建设项目戛然而止，直接经济损失上亿元，政府公信力受到影响。

迟到的沟通

随着人们环境保护意识的普遍增强，公众对涉核项目存在不同程度的抵触情绪。虽然核燃料项目不同于核电站，只是负责制作供核电站发电用的核燃料棒，不存在发生核爆炸的可能性，对环境的辐射风险也基本可以忽略不计，其安全性从本质上说远超出核电站。上述“核争议”的发生暴露出地方政府在科普宣教、信息公开和公众沟通等方面存在一系列突出问题。

科普宣教范围窄、时间短。科普宣教是引导公众理性认知的基础，公众本能抵制核燃料项目在很大程度上是由于缺乏核能环保常识造成的。2012年底至2013年初，中核集团先后三次组织当地党政干部和村民考察内地宜宾等地的核燃料厂，2013年1月，当地政府邀请清华大学核能专家在当地举办核燃料科普讲座，均取得不错的效果。但是由于地方政府急于推进项目进程，科普宣教各项准备工作不足，当地民众对于核燃料知识知之甚少，就连列席讲座的当地干部也是一知半解，由此造成对核燃料厂心存疑虑，出现大量反对声音。更为关键的是，当地政府将利益相关者局限于本地，忽略了周边城市公众核知识的科普宣教，而本次“核争议”的主要反对力量就来自外围地区，本地人反而很少参与。

信息发布不够公开、透明。由于初期地方政府信息披露工作不够及时、公开，缺乏透明度，所以带来了许多误解。2012年12月该市与中核集团签订了投资意向协议，2013年3月在北京举行核燃料项目合作协议签字仪式。虽然随后当地的媒体、政府网等发布了相关消息，但是大部分公众缺乏关注，对此并不知情。直到2013年7月“稳评”发布后引起轩然大波，该项目才被公众初步了解。网民们提出种种疑问，公开质疑当地政府的做法，最后汇集成网络“八问”，通过微博、微信、QQ群、论坛等方式迅速传播开来。例如，中核集团依据国家规定在厂址兴建的气象观测塔被网友指证为项目开工的主要依据，实际上该塔只是为了在前期工作中进一步搜集气象等环境评价资料，离项目开工还有很长的距离。

公众沟通行动迟缓，缺乏互动。“稳评”公示发布以后，在当地与外围地区立即招致大量反对声音，在网络上事态逐步升级。但是当地政府不仅应对缓慢，只在公示第二天召集媒体对项目基本情况进行了说明与回答，此后便不再公开回应民众关切，而且在沟通方式上主要采取宣讲会和核知识讲座等“单向告知”模式传递信息，没有与公众进行互动沟通，也没有将其意见纳入到风险决策过程中，以致无法取得公众的真正信任。直到在公众“反核”情绪持续发酵近一周后，该市才真正意识到问题的严重性。从7月9日起，当地政府先后通过网络回复了网友“八问”，在政府信息网上发表九篇“挺核”文章，邀请核专家宣讲并接受多家媒体采访，组织各部门官方微博发布核电安全知识，邀请国家级、省内以及境外媒体进行座谈等。但是，这些姗姗来迟的公众沟通举措为时已晚，未能等到落实，7月13日当地政府便宣布彻底放弃核燃料项目。

沟通方式错位，技术专家意见与公众主观风险感知存在巨大差异。传统的风险管理观念认为，“风险=事件发生的概率×特定后果的规模大小”，风险的大小取决于可能性和危害程度两种因素。但是随着人们对于风险认识的不断深入，风险水平不再局限于技术层面，还取决于主体对风险的主观感知。专家倾向于从技术角度理性地阐释风险的实际大小，而公众往往是从主观的角度去感知与理解未知的风险。在“稳评”公示期间，多位专家反复强调核燃料项目的极高安全性，但是在大众舆论面前，专家们的观点显得十分苍白无力。有的专家就曾无奈地表示，该项目“已经说得很明白了，你们为什么就是不相信呢”？凸显政府与公众沟通方式出现较大偏差的困境。

政府与公众如何有效沟通

此次“核争议”是典型的“邻避运动”，简称NIMBY（Not In My Back Yard），意即“不要建在我家后院”，指的是虽然承认可能有生态风险的公共设施是必要的，但是居民不希望垃圾处理场、核电站、变电站等“厌恶”类设施建在自家附近区域，往往通过游行示威等激烈的方式反对项目规划与建设。这类事件并不是中国独有的现象。随着公民环保意识不断觉醒，20世纪西方发达国家多次发生激进的环保运动。随着“邻避运动”的发展，西方发达国家逐渐形成了通过经济补偿和风险缓解两大手段解决“邻避”问题的成熟经验，其中公众沟通等方式是更为有效的途径。

合理划定利益相关者范围。科学准确地界定利益相关者范围是做好科普宣教、信息公开、公众沟通等工作的必要前提。如果利益相关者划定范围狭窄，将损害公众的知情权与潜在利益，激发社会矛盾。反之，如果范围过大，则会浪费政府行政资源，提高企业运营成本。针对重大工程建设项目，为了避免与减少社会稳定风险，防止在项目规划与建设初期政府工作部署定位出现重大偏差，应当超越传统的行政区划视野，将所有受到项目潜在影响的地区和人群都纳入到利益相关者的界定范围，采取有针对性的社会稳定风险预防措施。

积极开展公众科普宣教。由于涉核项目对周围环境具有风险溢出效应，项目的顺利实施离不开公众的理解与支持。2000年11月在美国与欧洲核学会ANS/ENS国际会议上，美国核管会主席认为“公众的态度对决定核技术能否面临21世纪的挑战并成为能源技术的一部分，将起到至关重要的作用”。实际上，在“核争议”中许多持反对意见的公众掌握的核能知识近乎空白，只是出于对核项目的恐惧心理，不加辩解地加以反对，甚至出现歇斯底里的宣泄行为。为了引导公众理性认知与看待核能项目，一个很重要的途径就是由政府主导长期开展核知识科普宣教活动。

健全政府信息公开机制。现代政府治理理念认为，“正义不仅应当被实现，还应当以看得见的方式被实现”，只有通过“看得见”的方式，公开透明地披露政府相关信息，自觉接受公众的公开监督，在阳光下实现正义，才能保障政府的公信力。2008年国务院颁布实施的《政府信息公开条例》明确规定，行政机关应当通过“政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式”主动公开“涉及公民、法人或者其他组织切身利益的”政府信息。政府部门应当增加重大项目的透明度，选择可信的第三方评估机构发布独立的分析报告，提高公众对政府的信任度。

加强政府与公众的风险沟通。风险沟通是缓解公众风险感受水平的重要方面。对于政府部门来说，公共危机不仅来自于突发事件本身，更来自于公众对突发事件接受、解释与反应的方式与过程。有效的公众风险沟通可以帮助人们充分理解风险的实际状况，降低人们对于核能项目的风险感知水平，及时化解民意积怨。为了充分沟通信息，化解公众抱怨与抵触情绪，政府应当搭建有效的公众沟通平台，将邻避设施的选址方式从“决定—宣布—辩护”的传统形式转变为“参与、自愿、合作”的形式，通过听证会、座谈会、新闻发布会、电视辩论、新媒体等各种渠道，为政府、项目执行方与普通大众之间提供表达意见与互动交流的机会，重视发挥“意见领袖”的带领作用，广泛凝聚社会共识，最大程度地减少社会不稳定现象的发生。

管理语录

能把冬天的冰淇淋卖出去，就不会害怕夏天时的竞争了。

——巴菲特有限公司创始人、“股神”沃伦·巴菲特

如果谁领先一步，连续不断地抛弃旧产品，开发新产品，那么，竞争对手就会为了追赶你而疲于奔命，遭受挫折，你就能够建立起自己在经营上的优势。

——英特尔公司总裁保罗·奥特利尼

每一家公司都应该充分发挥自身的竞争优势，选择最有利于自己的市场去竞争。

——国际竞争力和竞争战略专家、哈佛商学院副教授迈克尔·波特

案例分析