管理视角

国家安全管理体制需系统设计

当前，我国面临并将长期面临复杂多变的安全形势，这就需要结合新的《国家安全法》的相关规定，加强对我国国家安全管理体制的系统设计，有效解决制约国家安全管理中的部门职能交叉、资源错配等体制性瓶颈问题，促进该法更好地操作执行，真正巩固和保障我国的国家安全。

□ 游志斌

7月1日，十二届全国人大常委会第十五次会议表决通过了新的《国家安全法》，该法着眼于我国经济社会发展和保障国家安全的实际需要，明确了维护国家安全的任务与职责，国家安全制度，国家安全保障，公民、组织的义务与权力等方面的具体制度。当前，我国面临并将长期面临复杂多变的安全形势，这就需要结合新的《国家安全法》的相关规定，加强对我国国家安全管理体制的系统设计，有效解决制约国家安全管理中的部门职能交叉、资源错配等“体制性瓶颈”问题，促进该法更好地操作执行，真正巩固和保障我国的国家安全。

优化顶层制度设计

新的《国家安全法》对我国的国家安全管理体制做了一些规定，但并没有界定内部安全、国土安全、国民安全、非传统安全等带有较大重合性的概念及其具体范畴，特别是，没有涉及国家安全管理体制与应急管理、网络安全管理、人民防空管理、公共安全管理等紧密联系的体制的关系。当前，细化国家安全管理的顶层制度设计，须考虑建立统一应对国内安全与国际安全、实体安全与虚拟安全、现实安全与战略安全的国家安全管理体制。

一方面，须注意优化国家安全管理的顶层框架设计。科学整合国家安全的各类资源，在中央国安委下，除设置包括安全、国防、外交、港澳台、民族宗教、财经等领导机构外，研究设置或并入中央网络安全与信息化领导小组、中央灾害管理领导小组（合并国家减灾委、国家安委会、国家抗震救灾指挥部、国家森林防火指挥部等机构）、中央维护稳定工作领导小组、国家反恐怖工作领导小组等机构；考虑在现有安全管理体制下，除增强对所有相关部门的整体协调能力，还应考虑建立对各单项安全问题办事机构（或秘书处）的协调关系；合理划分重大安全危机管理中的“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，研究建立“平战结合、平灾结合”、标准化的国家安全危机管理系统。

另一方面，注意配置并优化国家安全顶层管理机构的信息管理、参谋决策、人员训练、科研咨询等重要职能设计。研究在中央国安委下，构建“平战结合、平灾结合”的大情报体系，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快速共享，逐步解决各部门、各地方信息资源分割、闭锁的问题，强化对国内外、实体和虚拟安全信息的综合分析、快速研判和评估职能；研究在原有的相关领导小组的基础上，设立国家总体安全参谋组，研究设置国家军事安全和外交、情报、应急管理、金融安全等固定顾问岗位，促进国家安全辅助决策机构的专业化、专任化、高效化、科学化；加强国家安全管理培训工作，充分整合现有的相关资源，组建新型国家总体安全管理训练中心，切实提高各级领导干部的国家总体安全管理能力；加强安全危机管理科研工作，充分整合现有的相关资源，组建新型总体国家安全研究中心（或智库网络），加强对国家安全领域的重大问题的专门、持续、战略性研究，并辅助开展国家重大安全危机决策。

细化全流程和关键节点的制度设计

从理论和实践来看，加强国家安全管理应该是一项战略性的、高度复杂的系统工程，而不仅仅是管理对象、管理种类的罗列，须高度关注预防、保护、减缓、响应、恢复等管理流程中各阶段的设计，重视风险分析与评估、综合安全预警、危机决断、战略前视、事后评估等关键节点的科学设计。

比如，从国家安全流程设计的角度来看，国家安全风险评估工作是国家安全管理全流程的逻辑起点和关键一环。《国家安全法》第五十六条提出：“国家建立国家安全风险评估机制，定期开展各领域国家安全风险调查评估。”而我国现行的安全体制难于有效落实该项职责。这就需要建立国家综合安全风险评估制度，由中央国安委承担国家风险评估和隐患排查职责，指导各地、各相关部门开展安全风险评估和隐患排查。可建立国家重大安全风险清单，通过风险评估表，开发相关科技工具等方式，列出重大安全风险或安全隐患，建立国家中长期战略风险评估、一般性危机评估、即时性评估等系列评估制度，并及时为国家的重大决策提供有效支撑。此外，也可制作安全风险评估报告，将涉及公众的、非涉密部分安全隐患定期发布给公众，促进政府与公众之间的安全风险沟通，并引入可靠的第三方开展国家安全风险与隐患评估。同时，建立与安全风险评估与隐患治理相匹配的财政、社会、文化等方面政策。

预警系统也是国家安全管理系统中的一个重要节点。而在实际工作中，我国预警资源分散在多个部门，国家公共资源的整体利用率不高，军事部门、应急管理等部门的预警标准不融合、不统一，特别是重大安全危机管理条件下，预警发布往往不衔接、不顺畅。比如，现有的突发事件预警发布系统、国家应急广播系统、国家人民防空预警发布系统等方面的发布工作，由多个部门分段管理，预警发布设计中的系统性、整体性考虑不充分。今后，国家安全危机预警机制的建设应高度重视安全危机预警发布的全局性、整体性、系统性、基础性、立体化特点。这就需要深化中央国安委领导下的“平战结合、平灾结合”的综合安全危机预警机制，既考虑公共安全与应急管理的应对，也考虑战争情况下的应用；既考虑实体空间的安全预警，也考虑虚拟空间的安全预警。可按照“平战结合、平灾结合”的理念，来设计和完善我国的安全危机的立体化、针对全危害的预警系统，适用影响国家安全的各类突发事件和军事安全问题；完善综合预警发布系统和渠道，充分整合人民防空预警、突发事件预警发布、应急广播和电视等资源，着力解决危机预警的“最后一公里”问题；构建危机预警数据资源库，支撑预警信息的发布和分析；组建国家安全预警的专门团队，建立国家权威专家参与的快速预警发布机制。

深化关键部门制度设计

当前及未来一段时间，我国现有的国家安全管理能力与国家安全保障需求不匹配的问题越来越突出，现行的国家危机管控体制和运行机制在决策、协调、执行中存在的障碍越来越明显，国防安全与内部安全问题需要一体化应对的问题越来越紧迫，保障社会和谐稳定和促进经济社会持续健康发展的任务越来越艰巨。这就必须坚持“平战结合、平灾结合”的国家安全管理制度设计理念，加紧完善我国的国防动员体制，真正促进军民融合式发展，提高保障国家综合安全的能力。

目前，一些本应统筹管理或集中管理的应急管理资源分散在各个部门，既重复建设、浪费严重，又力量分散、效率低下。同时，政府应急救援服务职能严重偏弱，我国现行的人民防空、地震管理、救援和安全生产监管等体制已经越来越难以适应人民群众日益增长的公共安全服务需求，这就需要考虑以下方面的制度设计：一是抓紧研究组建“公民保护与应急救援部”，逐步推进消防力量的专业化和职业化，优化和合并人防、地震、公安消防、民政救灾、水上救援、安全生产监督管理等有关机构，构建立体化、全天候、多灾种的应急救援体系，重点加强公民保护、监测预警、综合救援服务、人民防空、志愿者队伍救援指导等执行和监督职能；二是把非战争军事行动能力建设纳入部队现代化建设和军事斗争准备全局中筹划和实施，并完善军地一体、标准统一的应急指挥、应急队伍、人才培养、装备保障等制度；三是建立具有中国特色的应急管理志愿者队伍，在建设普通应急志愿者队伍的同时，重点研究“平战结合、平灾结合”的体制设计，研究在民兵基础上，建立准军事化的应急志愿者队伍，在充分结合国家和各地突发事件风险实际情况的基础上，加强其规范化、专业化、模块化，提升其保障人民群众安全的综合能力。

德国的『五贤人』委员会

□ 张颖春

在德国，最享有盛誉的政府经济决策专家咨询组织莫过于德国经济专家委员会，全称是“为总体经济发展提供建议的专家委员会”，有时被译为德国政府经济顾问委员会，由于该委员会成员是五位最富盛名的经济学家，在我国也称之为“五贤人”委员会。

德国经济专家委员会是一个为德国政策制定者在经济政策方面提供建议的学术组织，根据1963年《经济发展专家委员会组建法》组建。这部法律明确规定：设立该委员会的目的是“为定期评估德意志联邦共和国的经济发展状况，有助于所有政府经济决策机构和公众理解经济现象”；主要工作内容是在专家委员会的年度报告中对本年度经济形势予以描述，尤其是出现整体经济供需不平衡问题的时候，应当揭示导致整体经济供需不平衡的现实和潜在根源，并对未来经济发展趋势做出预测。

委员会由五位成员组成，对成员的资格分为两部分，学术资格方面，各成员“须具备经济科学的专业知识和经济政策事务方面的经验”；社会身份方面，可以是大学教师或经济和社会科学研究机构人员，但为了防止利益输送，各成员“不得为政府机构或任何联邦和地方州立法机构的成员，不得为联邦、州或其他公法法人机构成员”。此外，专家委员会成员“不得为任何贸易组织、雇主协会或工会的代表，或者与这些组织保持持续业务关系，委员会成员在被任命为专家委员会成员前一年内也不得担任过此类职务”。

法律对德国经济专家委员会的工作运行做出了全面的规定和保障。第一，要求委员会坚持中立立场，为避免受到利益集团的影响或介入具体利益纠纷，规定委员会的“研究应依托各种不同的假设，分析论述其可能产生的不同后果，应揭示不良发展势头，并指出避免或抑制这些发展势头的可能，但不得针对任何经济或社会政策的具体措施提出建议”。第二，对委员会的工作独立性予以明确保证，即委员会“仅受本法律规定约束”，而且“对于特定问题的少数不同意见有权在报告中陈述”。作为一个独立的团体，虽然委员会成员由政府任命，但成员的任期却是5年，这种有意与4年一次的政府选举周期错开的做法，也在一定程度上保障了其独立性。第三，为支持委员会工作提供便利条件。在信息支持方面，允许委员会在起草报告前，为经济和社会组织代表发表看法提供机会，获取社会经济信息；允许委员会向联邦主管部长和德意志联邦银行行长进行咨询，而且他们必须提供意见。另外，联邦和地方州政府机构必须为专家委员会提供行政支持。规定“联邦统计局肩负专家委员会办公室职能”，负责获取并收集素材，为专家委员会召开会议、印刷出版委员会报告做技术准备，及必要的其他相关行政工作。在财政支持方面，专家委员会成员有酬金并可以报销差旅费。第四，联邦政府对专家委员会每年编写并提交的年度报告必须做出回应。法律规定联邦政府必须及时向立法机关提交委员会的研究报告，并同时由委员会出版发表，而且联邦政府必须在八个星期之内向立法机关提交对此报告的评论，并同时提出经济政策。第五，委员会成员由联邦政府提名，由联邦总统任命，但对成员的选任联邦政府必须听取专家委员会成员的意见。

德国经济专家委员会虽然是一个专家咨询组织，但由立法设置，也就成为德国政府的经济决策咨询制度，具有以下三个特点。

首先，德国经济专家委员会是依法设立，使政府经济决策咨询有法可依。德国经济专家委员会虽然没有明确的隶属机构，但从人事任免、任职期限、任职资格、条件要求、工作内容、工作程序、工作支持等方面来看，专家委员会只对法律负责，根据法律的要求实现其职能设置。由于德国经济专家委员会能够保持独立性，所以评价高于诸如美国总统经济顾问委员会等其他同类机构。《经济发展专家委员会组建法》明确规定，政府必须对专家研究报告进行回应。与此相应，联邦德国《经济稳定与增长促进法》中规定：联邦政府在每年1月应向联邦议院和联邦参议院提交年度经济报告。报告内容应包括政府对于专家委员会的年度意见书所提出的意见。可见，严密的法律规定明确了政府对专家意见的回应机制，将专家咨询的意义和作用落到了实处。

其次，由于经济领域的决策既涉及社会各方利益的调整，又具有高度的专业性，所以德国政府经济决策咨询由反映社会价值选择与专业理性进行问题诊断的两个环节组成。一方面，通过设立德国经济专家委员会，依靠专家的专业能力对经济发展状况进行问题诊断。需要注意的是，《经济发展专家委员会组建法》要求专家委员会不得提供具体政策建议，是为了防止专家理性影响社会价值选择，最终目的是要考虑经济政策在执行过程中如何减少阻力。另一方面，联邦政府的“国家经济平衡发展委员会”可视为对前者的有益补充。该委员会根据《经济稳定与增长促进法》设立，其组成人员包括：联邦经济部长、财政部长；每州代表一人；由联邦参议院根据地方提议决定的乡镇与县的代表四人。联邦经济部长为国家经济平衡发展委员会主席，联邦银行有权参加会议。委员会成员结构表征了对社会各方利益的协调性，利于政府采取宏观经济政策时达成共识、减少阻力，而且国家经济平衡发展委员会中还内设了以联邦财政部长为主席的“国家信贷特别小组”。

最后，德国经济专家委员会具有高度的开放性。德国经济专家委员会的工作内容不仅仅是提出研究报告，也参与某些实际的政府工作。除了通过为政府咨询的内部渠道对政府施加影响，也通过公众渠道扩大影响力。现在随着网络技术的发展，德国经济专家委员会在公众中的影响力也逐渐扩大，已经建立了德语、英语两种版本的官方网站，包括研究报告等内容都可在网上查阅。另外，2004年6月，比阿特丽斯·威德·迪毛罗被任命为德国经济专家委员会成员，作为该组织的第一位女性成员，威德·迪毛罗的到来不仅扫除了性别壁垒，跻身于德国政府和议会的经济智囊团，而且她也是委员会中第一位非本国成员，对此，威德·迪毛罗本人认为，“我瑞士人和意大利人的身份没给我造成过任何障碍”。

科学评价中国特色新型智库

□ 权　衡

中国特色新型智库是以战略问题和公共政策为主要研究对象、以服务党和政府科学民主依法决策为宗旨的非营利性研究和咨询机构，具有明确的公共政策性、公共利益性和非营利性特点，即围绕公共政策，服务公共利益，提供决策咨询。从其功能定位来说，就是充分发挥中国特色新型智库咨政建言、理论创新、舆论引导、社会服务、公共外交等重要功能和作用。

目前，全国各地都在积极行动，围绕上述有关中国特色新型智库建设的新定位和新功能，努力探索构建一批国家级高端智库和具有地方特色的新型智库体系，积极发挥为党和政府提供决策咨询的重要作用。这无疑是一件好事。但是在具体实践层面上，有一个问题值得进一步探讨，那就是如何科学评价中国特色新型智库的问题。

科学评价中国特色新型智库，需明确智库的功能定位和属性，首先要对智库、高校及研究机构、政府这三者之间的边界界定清楚。从全球智库发展来看，智库的基本定位和功能大致可以概括为两句话，即：智库是沟通大学与政府的桥梁，是连接专业知识与公共政策的纽带。目前，在推进中国特色新型智库建设的过程中，智库、高校与政府三者的定位和边界有趋向模糊甚至彼此代替的趋势和误解。毫无疑问，高校、科研院所可以从事决策咨询研究并为公共政策提供咨询服务，但是，它们毕竟有其内在的属性和特定的功能。发展高校智库，建设各类智库体系，不等于把高校和科研单位基本的教书育人及其科学研究的属性改变。同时，提倡发挥智库的决策咨询功能和作用，也不等于说智库直接代替政府来制定政策，因为决策咨询服务和制定政策本身不是一回事，制定政策本身比政策咨询的要求更高，需要考虑的依据、条件、因素更为复杂，甚至需要立法等各种程序。我们强调发挥智库的决策咨询功能，显然不能把它与政府制定公共政策本身等同起来。智库就是指专门为决策者在应对社会、经济、科技、军事、外交等方面问题，提供客观的理论依据、思想观点、政策建议的非营利性的公共研究机构。因此，既不能把高校及科研单位的科研考核指标体系简单拷贝过来用于评价智库，也不能用制定政策的标准来评价智库，而需要从智库自身功能定位及其在沟通科研单位与政府的桥梁和媒介作用出发，探索并制定科学的智库评价指标体系。

中国特色新型智库评价体系应当有一系列综合因素和科学依据，应当有助于引导中国特色新型智库沿着自身的特点和轨道健康运行。智库本身的重要功能、多元化的要求、丰富的内涵决定了对它的评价指标应当是多维的、动态的，而不是单一的、静止的。因此，科学评价中国特色新型智库应当充分体现如下几方面的重要因素和指标。

评价智库的资政建言和政策影响能力，即智库对公共政策的影响力指标。包括智库研究成果转化为内部专报、建言建议、智库专家参与政府决策咨询的次数及层次、智库专家应邀给决策者授课、直接或间接参政议政的次数及层次、智库专家到政府部门中的任职比例以及智库人员曾在政府部门任职的人员比例，即所谓“旋转门”机制等等。这是评价智库政策影响力的核心指标体系。通过考察这些方面的指标，大致可以观察智库的资政建言能力和水平。

智库的学术影响力及其转化能力。智库与一般政策制定者最大的区别在于，政策建议和咨询意见是建立在扎实的学术研究和理论创新基础上的。因此中国特色新型智库必须考察其在学术界产生的影响力指标，包括智库人员与学术界合作交流机会，重要的学术报告会、论坛，公开出版学术论文、专著、会议文集等出版物，在国内外核心期刊发表、转载的论文数量，智库人员应邀参加国内外学术会议的数量及层次等。这是评价智库理论创新能力的核心指标。通过考察这些指标，大致可以了解中国智库的理论水平以及决策咨询的基础、深度和科学性、前瞻性等能力和水平。

智库的社会影响能力以及舆论引导能力。智库也要具有舆论引导功能，能够在争论中发出声音，而不是失语。因此，需要考察智库在社会舆论及其引导方面产生的影响力指标，包括智库网站建设、智库专家在媒体上发表的成果数量及质量、智库学者接受媒体采访的频率以及智库研究对社会弱势群体政策需求的人文关怀。这是评价智库社会影响能力的核心指标体系。通过观察这些指标体系，大致可以了解中国智库的社会影响程度、舆论引导能力和水平等。

智库的国际影响能力。智库具有的一个重要功能就是“二轨外交”，因此，需要考察智库在国际学术界、外交政策、国际政治经济等领域产生的影响力，包括在国际舞台上和重要事件中的话语权、影响力，以及在国际重要会议、论坛等方面的思想观点和政策主张等。建立这样的指标评价，有助于引导中国特色新型智库走向国际化、提高国际话语权和影响力。



智库的竞争能力和可持续发展能力。需要重点考察智库自身生存和发展能力，包括智库运行的经费投入、顶级专家数量及其研究能力、国内外机构合作和交流渠道等等。考察这些指标，有助于引导智库发展更加注重可持续性和竞争力提升，防止短期化、利益化和“僵尸化”现象。

需要说明的是，以上多维指标体系和多向度的考察，可以充分体现中国特色新型智库建设过程中的三个内在关系：一是智库建设中需要处理好应用研究与理论研究的内在关系，二者之间需要相互转化，需保证做到重大现实问题依靠理论指导，重大理论问题依赖实践支撑。二是智库建设中需处理好政策咨询与社会舆论引导的关系。智库不单单是做好决策咨询服务，更要反映社情民意，充分发挥权威智库对社会进步的引领作用。三是智库建设要处理好对内服务与对外服务的关系，促进国内智库与国际智库的合作、交流，提高中国在国际政治经济舞台的话语权和影响力。

战略参考