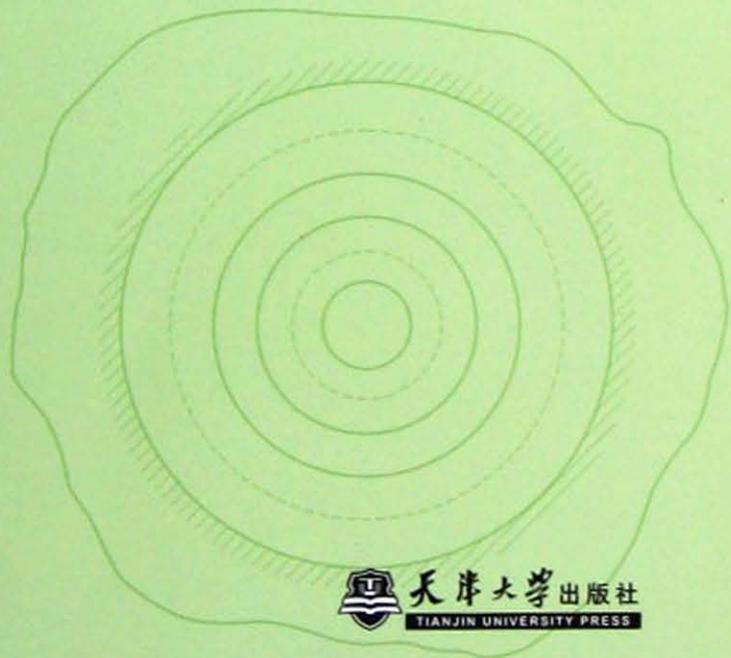


Study on Risk
Identification of
Public Administration
System

公共行政系统 风险辨识研究

Study on Risk Identification
of Public Administration System

王亦虹 夏立明 孟丽 著



 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

公共行政系统风险辨识研究

王亦虹 夏立明 孟 丽 著



图书在版编目(CIP)数据

公共行政系统风险辨识研究/王亦虹,夏立明,孟丽著. —
天津:天津大学出版社,2012.8
ISBN 978-7-5618-4463-2

I. ①公… II. ①王… ②夏… ③孟… III. ①行政
学-研究 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第206040号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨欢
地 址 天津市卫津路92号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647
网 址 publish.tju.edu.cn
印 刷 廊坊市长虹印刷有限公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 169mm×239mm
印 张 13.25
字 数 275千
版 次 2012年9月第1版
印 次 2012年9月第1次
定 价 28.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

近年来,社会各界对我国的许多突发公共事件进行了全方位、多视角的思考和讨论,其中,公共管理危机、公众信任危机以及建立公共卫生应急与预警机制是各方关注的焦点议题。公共管理的对象是公共事务,它所受到的关注程度也异常强烈,而最易引发公共管理危机的恰恰是一些可变性较强的公共事务。政府在公共管理过程中,潜藏着来自政策系统内部以及外部环境的风险因素,造成对公众的损害,从而导致政府的公信力下降、政治制度基础受到侵蚀以及政治资源分裂等一系列严重后果。在这种背景下,本书对公共行政系统进行了分析,并从风险管理的视角对公共行政风险评价系统做了研究,体现了实证化、动态性、多学科的特点,进而对现有的公共行政系统做了进一步的补充与完善。

本书首先结合现代公共行政学理论,从公共行政职能和作用的角度出发,将公共行政系统划分为六个子系统,并对这六个子系统分别进行了分析与描述。在对公共行政系统的结构和过程有了比较清晰了解的基础上,研究了整个系统的运作过程,继而按照软系统思维方法,从系统输入开始,建立了公共行政系统的概念模型。

风险管理是研究风险发生规律和风险控制技术的一门新兴管理学科,各经济单位通过风险识别、风险估测、风险评价,并在此基础上优化组合各种风险管理技术,对风险实施有效的控制和妥善处理风险所致损失的后果,期望达到以最小的成本获得最大安全保障的目标。本书根据公共行政系统各子系统的不同特点,分别对六个子系统的风险进行了识别,并对行政管理与行政环境之间的关系做了说明,二者是相互作用、相互制约、相辅相成的。

最后根据建立的各子系统风险因素指标体系,提出了相应的风险应对策略,为政策部门提供一系列行之有效的、可信度较高的风险控制措施。另外,本书还探索了公共政策的科学化决策命题,从而达到有效降低政策风险、提高公共政策质量的目的。

目 录

第一章 绪论	(1)
1.1 研究背景与意义	(1)
1.2 国内外研究现状	(3)
1.3 研究内容与方法	(7)
第二章 公共行政系统界定	(11)
2.1 公共行政概述	(11)
2.2 系统理论基础	(15)
2.3 公共行政系统设计	(26)
第三章 公共行政子系统	(32)
3.1 信息子系统	(32)
3.2 咨询子系统	(35)
3.3 决策中枢子系统	(38)
3.4 执行子系统	(41)
3.5 财政子系统	(47)
3.6 监督子系统	(54)
3.7 环境子系统	(58)
第四章 风险识别在公共行政系统中的应用	(65)
4.1 风险管理原理概述	(65)
4.2 风险识别的基础理论	(70)
4.3 公共行政环境分析	(76)
第五章 公共行政子系统风险识别	(82)
5.1 信息子系统的风险识别	(82)
5.2 咨询子系统的风险识别	(94)
5.3 决策中枢子系统的风险识别	(102)
5.4 执行子系统的风险识别	(112)
5.5 财政子系统的风险识别	(132)
5.6 监督子系统的风险识别	(144)
5.7 风险因素指标体系	(150)
第六章 公共行政系统风险辨识与控制手册	(177)
6.1 信息子系统风险辨识及应对策略	(177)

- 6.2 咨询子系统风险辨识及应对策略 (179)
- 6.3 决策子系统风险辨识及应对策略 (182)
- 6.4 执行子系统风险辨识及应对策略 (186)
- 6.5 财政子系统风险辨识及应对策略 (193)
- 6.6 监督子系统风险辨识及应对策略 (196)
- 参考文献 (199)

第一章 绪 论

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

随着经济社会的发展以及全球化的不断深化,世界各国面对的行政环境更加复杂,所要面对的突发事件也来自各个领域且诱因更为复杂多变,事件的发生也更为突然和不可预测,社会影响性增大,这对我们应对突发公共事件的预警能力和应急处理能力都提出了更高的要求。

当前,世界范围内的危机形态呈现出新的特点。首先,危机呈现出多种变化的趋势:形式多样化,在政治领域、经济领域以及文化领域,危机都有发生,而且在危机发生以后,持续性明显加大,危机造成的损失以及对社会政治经济秩序的破坏程度呈上升趋势。其次,从诱发因素上看,危机产生的诱因更加不确定,经济、政治、文化、种族等各种因素相互交织,演变迅速,甚至在处理一些灾难或事故的时候,由于处理不及时或不得当,也会引发不同程度的社会危机。这些对公共危机的处理问题关系到公共行政的执行能力,对公共行政提出了新的挑战。

全球化使得风险在世界各国流动和蔓延,全球化使世界各国面临的社会风险加剧,世界上任何一个国家都面临更加多变的国际环境。改革开放 30 多年来,我国与世界的联系日益紧密,世界各国在经济、政治和社会等领域的变化都会不同程度地影响我国。2008 年下半年由美国“次贷危机”引发的金融危机在世界范围内扩散就是很好的例证。全球已经进入“风险社会”,中国也不例外。

近年来我国突发了很多公共事件,比如 SARS 病毒及禽流感肆虐、冰冻雨雪灾害、煤矿透水或瓦斯爆炸以及频发的交通运输事故等。社会各界在这些事故发生的同时进行着全方位、多视角的思考和讨论,而公共管理危机、公众信任危机以及建立公共卫生应急与预警机制则是各方关注的焦点议题。而公共管理危机实际上就是政府在公共行政过程中多种潜在风险因素的全面集中爆发。

由于公共管理的对象是公共事务,它所受到的关注程度也异常强烈,而最易引发公共管理危机的恰恰是一些可变性较强的公共事务。从风险理论的角度分析,公共管理危机实际上就是政府在公共管理过程中潜在的风险因素发生,造成对公众的实际损害,进而导致政府的公信力下降、政治制度基础受到侵蚀以及政治资源分裂等一系列严重后果。

随着人类社会环境的复杂程度和不确定程度的加剧,使政府和国家处于大量现实的和潜在的公共管理风险之中,这种国家风险的承受边界既不是经济上的破产,也不是国家组织人员的生理和心理上的崩溃,而是国家组织政权的稳定性。因此与其被动地对突发的危机进行应急处理,不如对整个公共行政系统进行风险分析与评价,运用先进的风险管理理论改善政府的有界理性,增进行政人员理解和把握现实和未来的能力,从而在公共行政中预先掌握应对风险的资源 and 措施,做到防患于未然。这样,既可以减小公共管理危机爆发的可能性,又可以节省大量的公共资源以及应对危机的成本。

鉴于公共行政是一门年轻的学科。公共行政学之所以能独立,是因为它摆脱了政治学、法学等学科的压制和束缚,虽然在众多学者的研究热潮中公共行政学取得了长足的进步,但是公共行政在我国的研究历程毕竟还是很短的,理论研究的诸多方面尚未取得普遍共识。许多重要的原理、概念、内容还没得到明确的界定和深入的研究。其中,本课题所要研究的公共行政风险评价问题就是其中之一。关于对这一问题的研究,对于公共行政的整体研究具有至关重要的地位,它直接决定着公共行政研究的深化,公共行政事业的科学发展,乃至公共行政自身学科体系的建立。

所以在上述背景下,对公共行政风险进行动态分析和评价,体现实证化、多学科、动态性的特点是必要的,以达到对现有的公共行政系统做进一步完善与补充的目的。

1.1.2 研究意义

我国是一个灾害频繁发生的国家,每年都有不同程度的旱涝、霜冻、风沙等灾害发生,大量受灾人群会处于无力自救境地而成为临时或长期的弱势群体。改革开放30多年来,中国的经济保持了长期持续快速的的增长,在经济发展方面取得了举世瞩目的成就。但与此同时,我国的政治体制改革以及文化和法制等方面的发展却远远滞后于经济的高速发展,这就造成了我国目前的上层建筑已经不能完全适应我国的经济基础,在某些方面甚至出现了一些相互矛盾的地方。这一矛盾问题反映在社会领域就表现为各类突发公共事件的频频爆发。由于当前我国社会突发公共事件的爆发涉及各个领域,且各种诱发因素错综复杂、相互交织,所以其影响呈现出不断扩大的态势。由于突发公共事件的爆发往往具有很大的不可预测性,也就造成了我国社会整体风险和个人风险的加剧,我国已经进入“风险社会”。

公共管理的对象是公共事务,它受到的关注程度以及由此产生的蝴蝶效应异常强烈。在风险社会下,行政部门能否承担社会责任,是其能否适应市场和社会需求、实现可持续发展的主要因素。当社会存在着公共安全事件时,行政部门应承担起对公共安全方面的社会责任,应该责无旁贷。

研究公共行政风险具有以下重要意义。

1. 时代意义

全面加强我国公共危机管理是政府的重要目标。党的十七届五中全会强调,我国连续发生严重自然灾害,给受灾地区群众生产生活造成严重影响。这些灾害给我

国公共危机管理提出了新的要求和挑战。政府要坚持兴利除害结合、防灾减灾并重、治标治本兼顾、政府社会协同,尽快启动水利重点薄弱环节工程建设,加快建立地质灾害易发区调查评价体系、监测预警体系、防治体系、应急体系,提高对自然灾害的综合防范和抵御能力。因此,从现实的角度,在风险社会的背景下,研究公共危机管理,具有较强的时代性,符合我国的实际情况。

2. 理论意义

德国著名社会学家乌尔里希·贝克从“风险”的角度对社会的巨大变迁进行了全新的理解。转型期的中国已进入高风险社会发展时期,公共危机事件频发,严重威胁社会公众的生命、健康和财产安全。危机不仅会降低人们的幸福指数,还会影响政治、经济和社会的发展。提高公共危机管理的可操作性,减少危机带来的损失是理论热点,本课题将其与风险社会结合起来拓宽了理论视野。

3. 现实意义

研究公共危机管理必须从当前我国的实际出发。在风险社会背景下,人们对安全的呼声愈来愈强,如何搞好公共危机管理、有效保障公共安全已经成为摆在我们面前的紧迫任务。本课题从理论与实际联系的角度来探讨我国当前行政管理存在的问题及解决路径,以期对政府的应急管理工作提供理论指导,为实现有安全保障的和谐社会做出贡献。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国外研究现状

1887年,美国学者伍德罗·威尔逊在《政治学季刊》上发表《行政学之研究》一文,开公共行政学研究之先河,也标志着公共行政作为一门独立学科开始从政治学中分离出来。在西方,经过100多年的发展,公共行政研究领域已形成了多元理论共存、多元典范共争、多学科交叉研究的局面。公共行政研究经历了初创、演进、深化和拓展的若干阶段,变得日趋成熟和专业化,公共行政学已发展成为一门既具有丰富理论内涵又不乏重要实践价值的综合性学科。

在查阅了大量文献资料后,我们认为目前公共行政研究的前沿国家是美国。自20世纪80年代中期,公共行政学已经从管理学和政治学中独立,形成了在其发展进程中的“第五范式”——公共行政学。其研究热点是公共行政的思想范式危机——如果根据运用于公共行政实践的知识所做出的行为之结果损害了人类的福利,我们就不得不断定这样的知识引起了社会病症。

古德诺通过给行政下定义从而解释了公共行政的本质问题,他认为,行政是执行国家意志的职能。行政学大师沃尔多在《行政国家》一书中认为,主张价值与事实区别的实证行政理论研究,会使公共行政化约为只重视行政效率与行政技术,而完全忽视了公共行政的公共本质。魏姆斯利及其同人在《公共行政与治理过程:转变美国

的政治对话》中批判私法企业的风潮,认为公共行政不同于企业管理,重申公共利益的重要性,主张公共行政应在民主社会的治理中扮演更为积极的角色,如执行和捍卫宪法的角色,人民受托者的角色,贤明少数人的角色,平衡论的角色以及分析与教育者的角色。弗里德里克森在《公共行政的精神》一书中提出构建公共行政公共性的一般理论。他认为,公共行政的公共性应满足四个基本的条件:一是必须建立在宪法之上;二是建立在得到强化了了的公民精神的基础之上;三是建立在对集体的和非集体的公众的回应之上;四是建立在乐善好施与爱心的基础之上。

而对于公共管理危机,主要是来自公众对政府能力的质疑、对公共事务的冷漠——人们不仅不再相信协调、规治和计划私有经济能够有所作为,甚至对这样做的可能性也产生了怀疑。

危机管理发端于20世纪40年代,研究怎样减少组织风险和处理实际发生的意外事故。20世纪50年代,随着经济不断发展,企业管理中引入了危机管理,企业危机管理理论被许多学者广泛研究并不断发展。此后,许多国家的政府将其引入政治领域并受到广泛关注。后来,许多学者从政治学和国际关系等不同的视角对危机管理进行了研究,并出版了相关的著作,其中比较有代表性的是艾利斯于1971年出版的《决策的实质》,赫尔曼1972年出版的《国际危机》。

事实上,自20世纪70年代以文森特·奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)、卡尔·博格格(Kar Bergth)等为代表的美国公共行政学家就开始对“公共管理危机”问题进行深入的反思性研究。在经历了一系列重大危机事件之后,公众开始产生共识:政府自身制造的公共问题比所解决的问题还多,政府的政策与计划不仅没有给人们的生活带来益处,反而还降低了人们的生活质量。

1980年以后,许多学者又从行政管理和公共关系的视角对危机管理进行研究,这一时期的研究比较有代表性的有:埃瑞克·斯特恩和丹·汉森以转型期社会为背景对危机管理进行研究;罗伯特·希斯从组织的视角来研究危机管理;Anna·Fornstedt从国家宏观层面的视角研究危机管理。目前,许多国家政府都建立有专门研究危机管理和应急管理的机构,并将危机管理的研究成果应用到具体的突发事件处理中。国外对危机管理理论的研究已经基本形成体系,许多学者分别从管理学、社会学、法学等不同的角度来研究危机预警机制。

政府公共行政从关注行政管理到提倡多元化的、以公民为中心的、分权与参与的综合治理结构,从效率主义到公平主义,进而转向公共服务的理念,凸显出了以下四个特点:被拓展的公共性、多元的主体性参与、系统化的公共产品、可持续的公共治理模式探求。它反映了现代社会的变换图景,具有革命性意义和实质的正义。

1.2.2 国内研究现状

从20世纪80年代,作为一门独立学科在中国重建以来,公共行政学或公共管理学在中国的发展取得了令人可喜的成就,也逐渐走向成熟和专业化。与此同时,中国的公共行政学在发展的过程中,由于历史的诸多原因,也产生了许多需要重视和解决

的问题。来自不同学科背景的学者常常从自己的学科角度切入公共行政研究,研究方法、研究内容以及指导思想各不相同,因而对于这门新兴学科并没有形成统一的研究视角,导致国内的公共行政研究并没有形成真正科学、合理的知识体系。

所谓的公共行政指的是那种以有效增进公共利益、对公共利益进行公平分配的组织管理和调配控制理论,其不以利益最大化为目的。而相对于公共行政理论的私行政则指的是组织在对其内部事务进行组织管理时并非基于公共的利益。二者间最本质的区别就是是否具有营利性以及是否服务于公共利益。公共行政主要有社会行政和国家行政,其中国家行政占主导地位,也是最主要的部分。尽管传统意义上的国家行政几乎与公共行政是等同的,但其边缘部分就是社会行政。社会文明发展到现阶段,公共行政也呈现出扩大发展的趋势。

随着公共管理学科在我国的创建与发展,公共行政作为一个新兴研究方向受到越来越多的关注。目前我国学者的研究主要集中在行政组织、行政决策、行政立法等具体行政管理职能领域以及人事行政、财务行政等具体行政活动领域。

王彬提出了未来我国的公共行政管理的发展方向,即将向着传统行政理论和现代行政理论相结合、本土行政理论和西方行政理论相结合的方向发展,包括管制型向着服务型转变;官本型向着民本型转变。亓光、杨海蛟指出,公共行政理论是为了满足资本主义国家政府的治理需要,在吸收、融合政治学、社会学、管理学等学科理论的基础上形成的理论体系。政府的基础地位、事实与价值的关系和效率伦理的阐释是公共行政理论的核心范畴。公共行政理论的演变历程表明它是一个实践化的理论体系,是政府治理的历史选择,具有规范化的规律可循。最后提出观点:在当代,只有将对既有理论的反思和中国实践的阐释有机结合起来,才能形成中国化马克思主义的公共行政理论。汪前臣在公共行政的研究途径中指出,研究公共行政就是认知和理解公共行政学的视角、方法和手段。他把近年来国内外研究者从公共行政发展历程等多个角度对公共行政学的研究途径进行了归纳,发现公共行政的研究途径往往是交叠的,并提出从逻辑意义上对公共行政研究途径的探讨和分析对于公共行政理论和实践的发展有着很大的价值。

可见,我国学者对公共行政的研究是从多个路径切入展开的,都取得了一定的成果。但从总体上看,还比较分散、零乱,不明确、不系统、不深入,人们并没有科学而准确地揭示出公共行政的本质。对许多问题的研究多半还停留在表层。

从风险理论的角度分析,公共管理危机实际上就是政府在公共行政过程中潜在的风险因素的发生,造成对公众的实际损害,进而导致政府的公信力下降、政治制度基础受到侵蚀以及政治资源分裂等一系列严重后果。

对于公共行政领域的风险问题,仅有少数学者在一些公共政策的论著中提出了影响政策的若干风险因素,如胡宁生在其2000年出版的《现代公共政策研究》中对这些因素进行了定性的分析,并介绍了进行风险评价的一般方法,这些工作都是对政策风险研究的有益探索。尤建新、谭旋引入目前广泛应用于金融领域的ARCH方法

作为风险分析理论与技术,提出公共管理风险分析、评价与控制方法的构想。钱再见根据公共政策制定过程的自身独特的活动特质提出的多种风险因素,如决策信息的完备性程度、决策程序的规范化程度和决策方法的科学化程度等,并对公共决策风险的降低进行了对策分析。周玲、马奔借鉴外国的经验通过风险管理,政府能尽早确认并应对潜在的危险,及时地按照合理的成本确保部门制定正确的公共服务目标并提供所需服务,尽可能地避免损失和把握潜在的机会;同时,风险管理还能通过改善效率、做出更有效的决策和支持创新等方面帮助政府部门提高公共服务质量。付聪、尹贻林提出,在公共政策系统中潜在很多来自于系统内部或外部的风险因素,这些因素基于政策过程中公共政策制订、政策执行和政策环境三方面对公共政策产生风险影响。针对这些风险因素进行了系统的识别和风险分析,以期达到有效降低政策风险、提高公共政策质量的目的。邓瑛、王琦琦、松凯等人提出,风险评估是科学高效应对突发公共卫生事件的工作基础。鉴于当前我国突发公共卫生事件风险评价工作和研究尚处于起步阶段,借鉴管理科学中风险管理理论,概括了当前国内外突发公共卫生事件风险评估的研究进展,对如何改进突发公共卫生事件风险评估工作提出建议,以促进我国突发公共卫生事件工作的开展。张其春、林昌华、郝永勤基于政府公共风险管理整合机制的协同化、系统化、全面化特征,建立了一个涵盖风险管理全过程、全要素、全员、全球化以及政府内部五个方面的整合框架。马体国、栾一兰、买佳指出,社会风险具有普遍性、突发性、复杂性、难以预测性及全球性特征的特点,鉴于此我国政府必须通过建立危机管理预警机制、建立全面危机管理体系、建立公开透明的危机信息管理机制、建立全球性的危机治理模式等措施来提升政府应对公共危机的管理能力。

通过大量文献研究发现,在当前学科发展边缘性、综合性、交融性特点的大背景下,公共行政研究也显现出以下趋向。

(1) 从价值分析转向实证分析——由注重“应然”、偏重对价值的考虑转向从“实然”出发,注重事实调查和分析。

(2) 从静态分析转向动态分析——从注重组织的结构、规章制度、规范原理的静态制度结构研究转向对行政活动中的人和行政过程的研究。

(3) 从单科分析转向多科分析——传统的行政学较少利用其他学科进行研究,随着研究领域的扩展,尤其是公共行政环境的复杂程度和不确定程度日益增加,公共行政研究应逐渐成为一种带有多学科特征的研究,其中政治学、管理学、经济学、社会学、心理学与其有着较密切的联系。

(4) 从比较分析转向生态分析——生态研究把不同生态的行政体系的特点作为比较的重要内容,使比较具有较为合理的基础,防止将一些行政模式简单地套用。

但是,将公共行政风险作为独立方向,按照风险分析管理技术对其进行规范的辨识、估计、评价和控制的研究尚未有可查资料。

1.3 研究内容与方法

1.3.1 研究内容

公共行政是国家行政机构依法管理社会公共事务的有效活动,其主体是国家行政机构,客体为社会公共事务,与管理社会公共事务的主体相应的必然是具有社会公共权威的机构,而这一机构在现代社会中非政府莫属。于是,我们即可建立公共行政系统模型:关系到公共利益的问题,即“输入”,被公共行政管理机构接收,通过有效的管理过程将其变为政府的决定和行动,即“输出”。这些输出对社会、经济、政治环境产生影响,公众对这些影响产生偏好或者厌恶,抑或无动于衷,进而形成公众对公共事务的要求,这就是与系统相连的“反馈”,它可能改变先前的决定和行动。

本文研究内容如下。第一章,绪论。主要阐述本文的研究背景及意义,国内外研究现状及总体思路。第二章,公共行政系统界定。阐述公共行政和系统的相关理论。第三章,公共行政子系统。划分了七个子系统并进行阐释。第四章,风险识别在公共行政系统中的应用。介绍了风险管理的原理、过程和 risk 评价方法。第五章,公共行政子系统风险识别。分别对上述子系统进行了风险识别。第六章,公共行政系统风险辨识与控制手册。对六个子系统的相关风险分别进行了识别,并列出了相应的应对策略。

我们力图通过上述研究,使处于行政过程中的任一环节和阶段的行政管理人员,对其正在进行的公共事务管理中面临的现实的或潜在的风险都能做到心中有数,并能通过风险控制系统进行调控,乃至采取应对风险的措施。

1.3.2 研究方法

1. 风险管理方法

20世纪50年代发展起来的风险管理理论最初是企业为了应对来自社会经济生活各个方面的不确定性以及企业自身经营活动带来的动态风险。目前,风险管理的研究对象可以从广义和狭义两方面界定:从广义上说,风险管理是研究人类社会活动中的种种不确定性;从狭义上说,风险管理则是研究造成人类生命和财产损害的不确定性。

当前风险管理主要分为两类:一类为经营管理型风险管理,其研究内容包括对政治、经济、社会变革在内的所有企业风险(包括纯粹风险和投机风险)管理;另一类为保险型风险管理,其内容仅将可保风险作为风险管理的对象。

美国风险管理学家威廉斯和认为:风险管理是通过对风险的识别、衡量和处理,以最少的成本将风险导致的各种不利后果减少到最低程度的科学管理方法。它一方面揭示了风险管理的实质是最经济合理的方式消除风险导致的各种灾害性后果;另一方面则指出风险管理是包括风险识别、风险衡量(估测和评价)、风险处理等一

整套系统而科学的管理方法。这就是运用系统论的观点和方法去研究风险与环境之间的关系,运用安全系统工程的理论和分析方法去识别、估测和评价风险,然后根据对成本与效益的比较分析,针对所面临的风险做出客观而科学的决策,以确定处理风险的最佳方案。

一般而言,风险管理的基础程序是风险识别、风险估测、风险评价、风险控制和管理效果评价。本课题将按照上述风险管理的分析方法和程序对公共行政风险进行研究。

2. 风险因素预先分析法

风险因素分析法是指对可能导致风险发生的因素进行评价分析,从而确定风险发生概率大小的风险评估方法。其一般思路是:调查风险源→识别风险转化条件→确定转化条件是否具备→估计风险发生的后果→风险评价。

风险因素分析法的关键之一,在于对各个因素风险程度的估计。各个因素风险程度通常可以采用描述法,即以“高、中、低”或“好、较好、中等、较差、差”等标准来描述。但由于所分级别一般都有限,这种描述估计结果的方法往往过于粗略,只能大体反映各因素的风险程度,也不便于审计人员考查其对最终固有风险的影响。另外一种常用方法就是打分法,即将各因素的具体情况与标准水平做一比较,然后根据其差异情况用绝对分值来表述要素的风险程度。与描述法相比,打分法能够较详细地反映各要素的风险程度,也有利于审计人员考查其对最终固有风险的影响。

风险因素分析法的另一个关键问题,是估计各个因素风险程度对最终固有风险的影响程度。由于与固有风险敏感关系不同,不同的因素对最终固有风险的影响是不同的。在评价固有风险时,这种影响差别是通过给不同的因素设置不同的权数来区分的;而这些权数一般采用经验值设置或根据专家意见确定。

3. 因果图法

因果图法即因果分析图,又叫特性要因图、石川图或鱼翅图,它是由日本东京大学教授石川馨提出的一种通过带箭头的线,将质量问题与原因之间的关系表示出来,是分析影响产品质量的诸因素之间关系的一种工具。

因果图法是一种适合于描述对于多种输入条件组合的测试方法,根据输入条件的组合、约束关系和输出条件的因果关系,分析输入条件的各种组合情况,从而设计测试用例的方法,它适合于检查程序输入条件涉及的各种组合情况。因果图法一般和判定表结合使用,通过映射同时发生相互影响的多个输入来确定判定条件。因果图法最终生成的就是判定表,它适合于检查程序输入条件的各种组合情况。采用因果图法能帮助我们按照一定的步骤选择一组高效的测试用例,同时,还能指出程序规范中存在什么问题,鉴别和制作因果图。

因果图法着重分析输入条件的各种组合,每种组合条件就是“因”,它必然有一个输出的结果,这就是“果”。

4. 事件树分析法

事件树分析(Event Tree Analysis,简称 ETA)起源于决策树分析(简称 DTA),它是一种按事故发展的时间顺序由初始事件开始推论可能的后果,从而进行危险源辨识的方法。一起事故的发生,是许多原因事件相继发生的结果,其中,一些事件的发生是以另一些事件首先发生为条件的,而一事件的出现,又会引起另一些事件的出现。在事件发生的顺序上,存在着因果的逻辑关系。事件树分析法是一种时序逻辑的事故分析方法,它以一初始事件为起点,按照事故的发展顺序,分成阶段,一步一步地进行分析,每一事件可能的后续事件只能取完全对立的两种状态(成功或失败,正常或故障,安全或危险等)之一的原则,逐步向结果方面发展,直到达到系统故障或事故为止。所分析的情况用树枝状图表示,故叫事件树。它既可以定性地了解整个事件的动态变化过程,又可以定量计算出各阶段的概率,最终了解事故发展过程中各种状态的发生概率。

1.3.2 研究思路

本文的研究思路如下。

(1) 甄别公共行政的参与者与影响者及其在系统中的直接和间接影响作用,在此基础上分析界定公共行政系统的若干子系统,绘制系统分析图。

(2) 运用环境分析理论,对公共行政环境进行识别,研究公共行政系统的内部和外部环境。

(3) 分析公共行政系统及其子系统的运行机制,按照各子系统的不同特点,并结合其环境影响因素选择风险辨识方法。

(4) 运用恰当的方法对公共行政各子系统进行规范的风险分析与识别,构建相应的风险指标体系。

(5) 根据子系统的风险指标体系,对各风险因素提出相应的应对策略。

技术路线如图 1-4 所示。

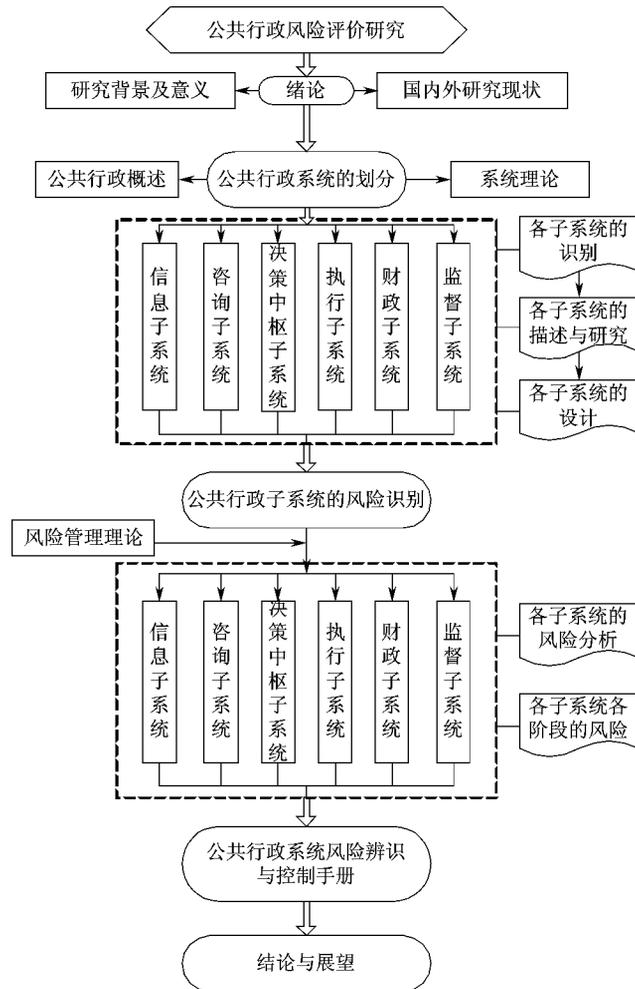


图 1-1 技术路线图

第二章 公共行政系统界定

2.1 公共行政概述

自从世界上有了人类以来,就有了管理。而行政是一种特殊的管理形式。自从有了国家和政府,就有了行政问题。公共行政,作为人类社会活动的一个重要组成部分,其历史的发展是与人类社会的发展同步的。任何组织化的社会均需要某种公共的权威以维护公共的秩序,需要公共的权威来协调人类的活动,需要公共的权威来进行社会稀缺资源有价值的分配,需要公共机关提供某种公共的服务。因此,正如行政史学者格兰登所言,公共行政是世界上最古老的职业。但是直到 19 世纪末 20 世纪初,行政学才渐渐走出政治学的怀抱,开始了蹒跚学步的成长历程。因其与政治国家和市民社会之间有着广泛而密切的联系成为具有重要价值的研究课题,备受官员、学者以及普通民众的关注。现代行政是公共行政。在民主国家里,行政权力源于人民主权和人民权利,属于公共权力。公共行政承担着整个国家和全体公民赋予它的特殊职责,管理国家事务和社会公共事务。正因如此,现代公共行政学的创始人之一怀特视公共行政为现代政府治理的心脏。

2.1.1 公共行政的概念

要理解公共行政的概念,首先必须理解“行政”。“行政”一词,在我国历史典籍中早就出现过。意思是推行政令,执掌政事。例如,在距今 2000 多年前编写的《左传》中,就有“行其政事”、“行其政令”的记载;而在《史记·周纪》中则有“召公、周公二相行政,号曰‘共和’”的叙述。在西方,2000 多年前的古希腊哲学家亚里士多德就使用过“行政”一词。现代英语中的“行政”(administration)源自拉丁文 *administare*,意为国家事务的管理。这些都是对“行政”的词源意义上的解释,而在学科意义上的解释则因学者观察行政的角度的不同而不同。

国外一些公共行政的学者从不同的角度定义了行政或公共行政的概念,归纳起来,他们主要从以下三个视角加以规定。

第一,从国家组织分工关系上加以界定。西方资本主义国家的政权是按照“三权分立”思想和原则建立起来的。国家政权被分为立法权、行政权和司法权三个部分,他们分别由议会、政府和法院三个部门行使,三个部门之间既相互对立,又相互制约,从而达到相互平衡。根据“三权制衡”原理,一些行政学者从资本主义国家组织分工关系上界定了行政的内涵。在这里,公共行政存在着广义和狭义两种解释。从