

风险管理与标准化丛书

# 公共事务活动风险管理

高晓红 崔艳武 著



中国质检出版社  
中国标准出版社

风险管理与标准化丛书

# 公共事务活动风险管理

高晓红 崔艳武 著

中国质检出版社

中国标准出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

公共事务活动风险管理/高晓红, 崔艳武著. —北京: 中国质检出版社, 2014. 3  
ISBN 978 - 7 - 5026 - 3963 - 1

I. ①公… II. ①高…②崔… III. ①公共管理—风险管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 321279 号

内 容 提 要

全书共分三篇十章, 主要内容包括: 公共事务活动管理与风险管理的基本理论、开展风险管理的必要性和重要性以及公共事务活动风险特性、国内外公共事务活动风险管理探索与实践, 公共事务活动风险管理的体系框架、公共管理部门风险管理体系实施模式, 公共事务活动风险管理识别技术、风险分析和评价技术、风险应对技术、风险沟通技术等, 并附录国家标准《公共事务管理活动风险管理指南》。

本书可供风险管理专业领域的科研人员以及政府、企业相关的管理人员参考使用。



中国质检出版社 出版发行  
中国标准出版社

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号 (100013)

北京市西城区三里河北街 16 号 (100045)

网址: www.spc.net.cn

总编室: (010)64275323 发行中心: (010)51780235

读者服务部: (010)68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

\*

开本 787×960 1/16 印张 12 字数 230 千字

2014 年 3 月第一版 2014 年 3 月第一次印刷

\*

定价 40.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 68510107

## 丛书编委会

名誉主任 刘源张

主 任 汤万金

副 主 任 高晓红 吕多加

成 员 (按姓氏汉语拼音排序)

崔艳武 刘碧松 刘 霞 李 为 孙会川

唐 钧 汤 滢 王志华 汪邦军 吴向前

信春华 杨 颖 杨跃翔 游志斌 张宏亮

张续超 张兆蕾 支东生

# 做中国风险管理的推动者

## (代序)

风险无时不在，无处不在。古往今来，风险都是既抽象又现实的问题。不论是否愿意，我们每个人每天都在与风险打交道。人们对风险的认识也是在与风险的不断斗争中逐步深化。最初，人们将风险等同于危险，视其为遭受不幸或灾难的洪水猛兽，人们谈风险而色变，每时每刻都在做着抵御风险的准备。后来，一些大胆的弄潮儿们注意到风险不仅会带来损失，往往也蕴藏着机遇，风险在一些行业里又成为愿打愿挨的游戏。

中国社会已经进入风险社会。“非典”疫情是国内公众认知风险的一个分水岭。从此之后，“风险”这个词在国内媒体上出现的频率明显增加。21世纪的前十年过后，国际形势继续发生深刻而复杂的变化，世界多极化和经济全球化的趋势在曲折中发展，中国在迎来发展机遇的同时，也置身于全球风险之中，环球同此凉热。未来十年既是中国经济社会发展的重要战略机遇期，也面临着诸多前所未有的风险挑战，社会矛盾和问题日益凸显，风险防控刻不容缓。

党和国家高度重视风险防控工作。特别是近年来，我国各级政府部门对风险管理的重视程度也在不断提高，从企业经营管理、金融风险、食品安全到公共安全、廉政风险和社会稳定风险等，风险管理的应用领域逐步扩大，应用程度不断加深。党的十八大报告中，就有七处提到“风险”的表述。然而由于对风险管理的研究起步较晚，国内风险管理的理论积累和实践基础还相对薄弱、风险意识不强、技术工具不多、整体水平不高，这也是造成我国众多企业经营不善、许多行业事故频发，甚至政府某些决策不力的重要原因之一。加强风险管理，努力提高我国风险管理水平，对于保证我国经济平稳发展、构建和谐社会都是极为必要和迫切的。

《风险管理标准化丛书》的出版恰逢其时。2007年11月，全国风险管理标准化技术委员会（SAC/TC 310）正式成立，本人是主任委员。这套丛书见证了风险管理标准化工作者这些年来所做出的努力。截至目前，SAC/TC 310 构建起了风险管理国家标准体系，发布风险管理国家标准6项，代表我国积极参与风险管理国际标准化工作，有力推动了风险管理在社会各界的应用推广。本丛书先期出版的《风险管理标准化导论》、《公共事务活动风险管理》和《企业法律风险管理指南——国家标准深度解读与最佳实践》，是结合近年来风险管理标准化工作实际，针对关注热点，紧贴社会需要，介绍了风险管理标准化近年来的理论成果与最佳实践。丛书纵览国际国内，站位高，角度新，内容丰富，既是风险管理研究和从业人员的专业书籍，也可作为普通公众了解和掌握风险管理知识的实用工具书。

风险管理标准化工作未来大有可为。标准化作为国民经济和社会发展的基础，在推动自主创新、转变经济增长方式、建设创新型国家和资源节约型、环境友好型社会等方面发挥着重要作用。目前，全世界已有30多个国家和地区出台了风险管理法规和标准。与发达国家和地区相比，中国的风险管理标准化工作依然任重而道远。可以说，在未来几年，风险管理标准化工作机遇和挑战并存。SAC/TC 310 亟须在国家标准化战略的统一指导下，围绕社会管理创新、公共安全、经济安全和生态安全，紧紧把握社会各界对风险管理标准化工作的需求，进一步完善国标体系，认真制定风险管理领域标准化工作规划，从数量上和质量上切实推动风险管理标准制修订工作，联合各方面力量共同提高我国风险管理及其标准化水平，发挥更好的技术支撑作用。

让我们携起手来，共同做中国风险管理的推动者！

不胜欣喜，而乐为序。

刘源张

2013年12月

# 前 言

随着全球化和信息化的发展,风险的扩散性和变异性日益增强。“风险社会”已经成为现代社会的基本特征。无论是在商业领域,还是在公共领域,风险无处不在。并且,公共领域与商业领域相比,由于涉及公共利益,面临着数量更为繁多、形式更为复杂、危害更为严重的风险。以政府组织为代表的公共部门,集中掌握着大量社会资源和公共权力,其运作效率和运行安全直接影响着社会效率和公共利益。当前,在以政府为代表的公共部门导入和实施风险管理理念至关重要。

公共事务活动是公共管理部门的核心功能。本书分为“基础理论篇”、“体系建设篇”和“技术方法篇”3个部分。针对当前我国公共事务活动风险管理基础薄弱的现状,系统地考察了我国公共事务活动风险管理的环境特征,介绍和阐述了风险管理相关基础理论;探索构建公共事务风险管理的体系框架,提出了适应于我国公共事务活动风险管理的技术、工具和实施路径,将风险管理流程合理设计融入公共事务活动中;并选择典型公共事务管理活动进行了风险管理解决方案的应用研究。

与现有相关论著相比,本书所做的创新性工作概括如下:

1. 探索性地对公共事务的风险管理开展了系统研究,奠定了该领域的理论基础。聚焦于当前我国公共事务管理部门的风险问题,本书着眼于风险事件的“事先预防”,前瞻性地将风险管理理论引入公共事务管理领域中,系统地进行了公共事务活动风险特征、风险分类、运行机理等理论基础研究,切实提升公共事务活动中风险应对工作的科学性和有效性。

2. 应用系统管理思维,重视顶层设计,开创性地构建了公共事务活动风险管理框架体系。针对当前公共事务活动风险管理重流程管理、轻事前规划和事后评判的问题,在总结国内外实践经验的基础上,本书将国际通用的风险管理流程引入公共事务管理领域中,系统地分析了公共事务活动风险管理体系的主要构成要素,包括政策法规、主导机构、标准化指南、流程管理、风险管理绩效考评等,实现了公共事务活动风险管理体系的科学建构和合理运行。

3. 深入研究公共事务风险管理关键技术、方法和工具,丰富和完善了风险管理领域的技术方法体系。由于公共事务活动的风险管理属于新生事物,目前一线实务人员缺乏技术工具支持的问题较为普遍和突出。本书在对现有企业风险管理工具的适用性和技术特性进行梳理分析的基础上,深入研究并提出了适用于公共事务风险管理全过程的关键技术、方法和工具,并对其有效性进行了实地验证,丰富和完善了风险管理领域的技术方法体系。

本书的出版得到质检公益性行业科研专项“公共事务管理活动风险管理技术及标准研究”(课题号:201110254)的资助。

本书可作为各级公共事务部门和相关机构开展风险管理活动参考工具书,也可以作为全社会了解公共事务活动风险管理工作的理论读本。在本书的写作过程中,得到了中国标准化研究院、中国人民大学、国务院国资委研究中心支东生、中国矿业大学(北京)信春华、国家行政学院游志斌、北京大学张宏亮等专家的大力支持,在此一并表示感谢。

著者

2013年11月

# 目 录

|                                |        |
|--------------------------------|--------|
| 第一篇 基础理论篇 .....                | ( 1 )  |
| 第一章 公共事务管理与风险管理 .....          | ( 3 )  |
| 一、背 景 .....                    | ( 3 )  |
| 二、现代风险管理的发展脉络 .....            | ( 3 )  |
| 三、几个重要概念 .....                 | ( 5 )  |
| 四、开展风险管理的必要性和重要性 .....         | ( 8 )  |
| 第二章 公共事务活动风险特性 .....           | ( 11 ) |
| 一、国内典型公共事务活动风险案例解析 .....       | ( 11 ) |
| 二、公共事务活动风险的特征 .....            | ( 34 ) |
| 三、公共事务活动风险的分类 .....            | ( 37 ) |
| 四、公共事务活动风险的分级 .....            | ( 43 ) |
| 第三章 国内外公共事务风险管理探索与实践 .....     | ( 45 ) |
| 一、英 国 .....                    | ( 45 ) |
| 二、加拿大 .....                    | ( 47 ) |
| 三、美 国 .....                    | ( 48 ) |
| 四、其他地区及相关组织 .....              | ( 49 ) |
| 五、国内公共事务活动风险管理实践 .....         | ( 51 ) |
| 六、小 结 .....                    | ( 54 ) |
| 第二篇 体系建设篇 .....                | ( 57 ) |
| 第四章 公共事务活动风险管理的体系框架 .....      | ( 59 ) |
| 一、公共事务活动风险管理运行机理 .....         | ( 59 ) |
| 二、公共事务活动风险管理体系构建准备 .....       | ( 62 ) |
| 三、公共事务活动风险管理体系的构成要素 .....      | ( 68 ) |
| 四、公共事务活动风险管理流程及关键控制点 .....     | ( 73 ) |
| 第五章 公共管理部门风险管理体系实施模式 .....     | ( 87 ) |
| 一、××市公共安全事务活动风险管理体系导入与实施 ..... | ( 87 ) |

|                                  |         |
|----------------------------------|---------|
| 二、标准制修订管理活动风险管理试点应用 .....        | ( 89 )  |
| 第三篇 技术方法篇 .....                  | ( 101 ) |
| 第六章 公共事务活动风险管理识别技术 .....         | ( 103 ) |
| 一、公共事务活动风险识别框架 .....             | ( 103 ) |
| 二、公共事务活动风险识别过程 .....             | ( 104 ) |
| 三、公共事务活动风险识别技术及其选择 .....         | ( 107 ) |
| 四、公共事务活动风险识别案例——公共政策风险识别案例 ..... | ( 112 ) |
| 第七章 公共事务活动风险分析和评价技术 .....        | ( 116 ) |
| 一、公共事务活动风险分析和评价的特征 .....         | ( 116 ) |
| 二、定性分析与评价方法 .....                | ( 116 ) |
| 三、定量分析与评价方法 .....                | ( 120 ) |
| 四、公共事务活动风险分析和评价过程 .....          | ( 121 ) |
| 五、公共事务活动风险分析和评价案例 .....          | ( 129 ) |
| 第八章 公共事务活动风险应对技术 .....           | ( 142 ) |
| 一、公共事务活动风险应对方案制定 .....           | ( 142 ) |
| 二、公共事务活动风险应对技术及策略 .....          | ( 145 ) |
| 三、公共事务活动风险应对技术的评估和选择 .....       | ( 149 ) |
| 四、公共事务活动风险应对案例——行政腐败风险应对案例 ..... | ( 158 ) |
| 第九章 公共事务活动风险沟通技术 .....           | ( 163 ) |
| 一、风险沟通概述 .....                   | ( 163 ) |
| 二、公共事务活动信息沟通框架 .....             | ( 164 ) |
| 三、公共事务活动信息沟通机制 .....             | ( 166 ) |
| 第十章 重要技术标准研制 .....               | ( 174 ) |
| 一、研制原则 .....                     | ( 174 ) |
| 二、编制情况 .....                     | ( 174 ) |
| 三、主要内容 .....                     | ( 175 ) |
| 结束语 .....                        | ( 180 ) |
| 一、主要成果 .....                     | ( 180 ) |
| 二、研究展望 .....                     | ( 181 ) |
| 参考文献 .....                       | ( 182 ) |

# 第一篇

---

## 基础理论篇

公共事务活动是公共部门的核心功能。公共事务的公共属性和以公共利益为核心的特征，使得公共事务活动的风险管理呈现出自身的独特性。本篇旨在从理论上清晰地界定公共事务活动风险管理的相关概念和定义，明确地把握实施公共事务活动风险管理的重要性，是公共事务活动风险管理实践有效开展的前提。



# 第一章 公共事务管理与风险管理

## 一、背景

所谓公共事务，是指那些涉及全社会成员的公共利益、满足其共同需要、关系其整体生活质量的一系列活动，以及这些活动的最终结果。社会性、阶级性、公益性和规模性是其最主要特征。狭义的公共事务管理即公共行政管理（政府事务管理），广义的公共事务管理还包括社会事务的管理。公共管理是公共行政的一种范式，强调其管理工具、手段特征，但又不同于工具性、技术性鲜明的管理学，是价值体系和工具体系有机结合的学科。公共管理是在民主过程、公共责任及政治体系，通过强化管理能力，达到降低行政成本、提升政府绩效和服务质量的目标。

本书中的公共事务活动，指公共事务管理组织依据法律法规的授权，对涉及公共利益的各类事务进行管理的活动。公共事务活动是公共部门为解决公共问题，维护和实现公共利益，根据宪法及法律的规定，运用公共权力对公共事务施加影响的活动。公共事务活动可以包括经济调节、市场监管、社会管理、公共服务等各个方面，如公共基础设施的运维、流动人口管理、行业监管、社会保障、自然资源 and 环境保护、突发公共事件的应对等。

对于公共事务活动的理解，有以下两点需要注意。首先，公共事务活动并不等同于公共事务管理组织的活动：公共事务管理组织的活动既包括组织行使公共事务管理职能的活动，又包括组织自身的人事、财务、后勤等内部管理活动；而公共事务活动仅指对涉及公共利益的公共事务的管理活动。其次，公共事务活动并不包括由公民或第三方组织自主管理性质的公共事务，如社区公共事务、非营利组织等社会组织管理的公共事务。

## 二、现代风险管理的发展脉络

风险是一个古老的概念。自从有了人类，便有了风险，也同时有了人类对危机的恐慌和对安全的渴求。在对风险的认识过程中，人们开始思考如何应对风险的可能损失，以及如何对其进行有效管理的问题。随着经济和社会的发展，人们管理风险的水平也在不断提高。由此可知，人类主动、有意识的风险管理思想、

内容与方法不是与生俱来的，而是在长期与风险打交道的过程中逐渐成熟与完善起来的，是人们长期艰苦探索形成的结晶。

现代风险管理理论主要起源于美国。在 20 世纪早期和中期，一些美国公司发生的重大损失使高层决策者认识到风险管理的重要性。在美国保险管理学会的推动下，风险管理的研究、教育风行起来，并引发了一连串风险管理思维的演变。风险管理作为学科开始得到系统关注始于 20 世纪 50 年代。1955 年，美国宾夕法尼亚大学沃顿商学院的施耐德教授提出了规范的“风险管理”的概念。20 世纪 80 年代，随着金融市场的发展，特别是金融衍生产品的使用，银行风险的增大引起了国际上的严重关注，国际清算银行于 1988 年发表了第一个巴塞尔协议，提出了商业银行的经营规范。与之相应，对一般非金融企业，各国的监管也在不断加强。

面对风险的发展与变化，不少学者从新的高度、更加整体化的层面关注与发展风险管理及其思想。从 20 世纪 90 年代开始，风险管理迈向“现代风险管理”这一新的里程。如在 1998 年，美国当代风险管理与保险学权威之一的斯凯柏（Skipper）教授以其新著《国际风险与保险（International Risk and Insurance）》献给读者，书中对风险管理给出了一个简明又全面的定义，“风险管理是指各个经济单位通过对风险的识别、估测、评价和处理，以最小的成本获得最大安全保障的一种管理活动”；并指出“传统的风险管理主要涉及那些只有损失而没有获利可能性的情况，而这一观点正在随着企业管理者和政府官员的意识转变而转变，即他们意识到零散的风险管理和对一个组织可能面临的所有风险连贯统一的管理相比缺乏效率和效能，这种整体性的方法包括所有可能存在的结果，既有损失机会，又有获利可能”。现代风险管理的特征主要有以下 4 点：第一，它是整合性的管理方法与过程，是融合各类学科的管理方法。它也是融合财务性风险与危害性风险于一炉的管理理念。第二，它是全方位的。管理面向的对象不仅限于风险工程与风险财务方面，也包括风险人文方面。风险工程面向健康与安全技术。风险财务面向各类风险理财与安全设备投资决策。风险人文面向人为作业绩效与文化社会因素的影响。第三，不同的管理哲学思维，造成风险的不同解读，进一步产生了不同的管理方法。第四，它适用任何的决策位阶，包括个人、家庭、公司、社会团体、政府与国际组织等以及总体社会。

1992 年，美国 COSO 组织（The Committee of Sponsoring Organizations of The National Commission of Fraudulent Financial Reporting，全国虚假财务报告委员会下属发起人委员会）发表了《内部控制—整合框架（Internal Control - Integrated Framework）》，明确指出广义的内部控制是一切企业管理中的必要内容。1995 年，世界上第一个风险管理国家标准诞生，由澳大利亚和新西兰联合制订的 AS/

NZS 4360 明确定义了风险管理的标准程序。20 世纪末,受公司巨额亏损和金融丑闻的刺激,全面风险管理的理念获得商业界的广泛认同。尤其是安然、世通等事件后,风险管理更加为各国所重视,美国出台了萨班斯 - 奥克斯利 (Sarbanes - Oxley) 法案来规范上市公司的行为,这被称作是自 20 世纪 30 年代罗斯福新政以来对美国商业界影响最为深远的改革法案。全面风险管理 (Enterprise Risk Management, ERM) 理论就是在这种背景中应运而生的。ERM 的核心理念是:风险管理不仅是对过去的单个业务的单个风险进行管理,而应从整个系统的角度对所有风险的综合管理。ERM 系统/体系要求风险管理系统不仅仅处理市场风险或信用风险,还要求处理各种风险,并要求包含这些风险涉及的各种多种资产与资产组合,以及承担这些风险的各个业务单位,从业务员到机构整体、从总公司到各分公司、从本国到外国。ERM 系统/体系要有能力在一致的基础上测量并加总这些风险,考虑全部的相关性,而不是分离的,用不同的方法去处理不同的风险。

在我国,现代风险管理是 20 世纪 60 年代后期传到我国台湾地区的,而传入我国内地则是在改革开放以后。我国加入 WTO 之后,在迎来发展机遇的同时,也面临着更为复杂的政治经济形势及相应的风险因素。特别是 2003 年“非典”疫情之后,“风险”这个词在国内媒体上出现的频率明显地增加。2004 年 12 月“中航油”事件的爆发,更使得风险管理走进了中国企业家的视野。频发的风险事件,呼唤人们必须要提高风险意识,不断提高我国风险管理和风险控制的能力和水平。从 2003 年开始,国务院国资委组织进行了“中央企业全面风险管理指南”课题的研究,并于 2006 年 6 月颁布了《中央企业全面风险管理指引》。之后,财政部、工商联、保监会、证监会等部门相继出台了风险管理指引或规范。

### 三、几个重要概念

#### (一) 公共风险

在现代社会中,风险呈现出一个新的特征即“风险的公共性”。风险的公共性是指无论风险的产生机制如何,只要风险本身——其“可能性”或“后果”将涉及公众利益,包括政府、个人和各类组织,此时风险就具有了公共性,可以称为公共风险。可以看出,公共风险是与个体风险相对应的一个概念。

自然灾害风险无疑属于公共风险。而许多由于技术、道德、政治、经济和社会问题引发的风险,随着当前信息技术的发展与社会融合的加速,风险的影响效

应被加倍扩大,也越来越具有公共风险的特征。公共风险并不都是由自然、公权主体等具有公共性质的主体引发,个人、家庭、企业等社会微小单元同样也可能引发。利用网络疯狂传播的计算机病毒风险即是典型事例。因此,凡是对公共利益造成潜在不确定性影响的风险,都可以确认为公共风险。

## (二) 社会风险

20世纪80年代,由于技术进步和技术应用的不确定性涉及环境、公共安全和健康问题,引起了社会公众的关注,因此西方学界开始从环境和社会结构的角度来研究技术风险,后来这种研究逐渐扩大到其他形式的社会风险。社会风险理论认为,社会风险应该被看成是一种一般由社会产生而不是由自然决定的风险,并强调今天的风险与过去的风险之间有重大差别:过去的风险主要由自然事件引发,而当今的风险自工业革命以来主要是人为和技术发展的结果。1980—2000年前后欧美学者发表了大量的有关社会风险及其管理的文献,涉及的领域包括社会不公平风险(如贫困、失业和犯罪)、环境/技术风险(如水资源污染、转基因研究与克隆技术风险等)和公共健康风险(如食品和药品安全、传染疾病等),这些领域的研究初步形成了风险的社会结构与公众知觉理论、社会风险管理的公众参与理论以及风险的社会管理模式理论等。可以看出,社会风险是与自然风险相对应的一个概念。

我国对社会风险的研究起步较晚。由于现代社会的风险性特征和我国社会发展加速转型期的高风险性,当前迫切需要加强对社会风险的研究。任何一个社会发展到特定阶段,必然要面临众多社会风险。但是所处环境不同,不同国家面临的风险特征、类型存在差异。比如,发达国家面临的诸多社会风险中,生态环境、种族问题、恐怖活动等更受关注。而由于我国目前正处在社会结构调整和社会转型期间,利益格局的调整极易引发各种社会问题和社会冲突,因此我国当前关注的社会风险,更多是由利益诉求引发的社会矛盾对社会稳定和社会秩序造成的不确定性。

## (三) 公共部门风险

长久以来,对公共部门风险存在一种模糊的认识,即把公共风险混同为公共部门风险。事实上,与私营部门风险类似,“公共部门风险”更准确地应理解为可能影响公共部门目标实现的不确定性。由于公共部门涉及公共事务和公共服务的特殊性,虽然很多情况下公共部门风险的产生可能会涉及公共利益,但是在论及公共部门风险时,我们更多是关注公共部门风险对公共部门自身的影响。例如,一项错误的公共政策的制定可能会招致公共利益的损害,这时会造成公共风

险,然而“公共部门风险”更关注的是该政策可能对公共部门自身声誉和公信力的损害。

#### (四) 公共事务活动风险

风险是不确定性对目标的影响 (ISO 31000: 2009)。基于这一定义,公共事务活动风险是指,公共事务活动中存在的相关不确定性,对公共事务活动目标实现的影响。

从过程导向的视角看,公共事务活动的风险主要来自公共事务管理人员、公共事务管理流程和公共事务管理对象3个方面;从结果导向的视角看,公共事务活动的风险来自公共事务活动的社会后果,包括人民群众的生命财产受到危害、社会管理秩序遭受破坏、公共事务管理部门公信力受到削弱等问题。显而易见,公共事务活动风险是公共部门风险的一种,会影响公共管理部门目标的实现;同时,由于其涉及公共利益的特性,有相当大的可能演变为公共风险或社会风险。

#### (五) 公共事务活动风险管理

风险管理是指导和控制某一组织与风险有关问题的协调活动 (ISO Guide 73: 2009)。基于这一定义,公共事务活动风险管理是指,指导和控制公共事务活动风险相关问题的协调活动。

公共事务活动风险管理要求根据公共事务活动的特性,将风险管理的制度、流程、技术等全面应用于公共事务活动。公共事务活动风险管理的目标在于最大限度地防范和规避风险,避免其演变为危机事件,提高风险应对的前瞻性和主动性。从而,一方面保证公共事务活动计划的顺利实施,实现公共事务活动中的部门目标,最大限度地避免责任事故;另一方面兼顾公共目标的实现,维护公共利益。

公共事务活动风险管理显著区别于应急管理,主要体现在:第一,从管理对象上看,风险管理应对的是综合风险,既包括潜在的,也包括显性的;应急管理应对的是已经发生的公共事件;第二,从关注阶段上看,风险管理侧重事前防范,时时刻刻规避和防范风险;应急管理则侧重事后回应和及时处置。

通过对上述几个概念的理论阐述,可以看出,公共风险、社会风险和公共部门风险是基于不同的目的而相继提出的,并非完全处于同一个维度。其中,公共风险关注的是风险后果的影响范围,社会风险在当前情境下则专指由于特定事由引发特定后果的一类风险,公共部门风险表述的是特定组织可能面临的危险。对三者概念的明确界定有助于在管理实践中有正确认识和应用。