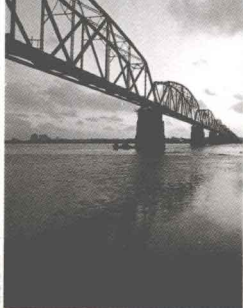


本书在全面分析公共部门风险及风险管理的定义、特点以及公共管理中风险管理的作用与功效等基础性概念和系统总结公共部门风险管理的国际经验与发展趋势的基础上，详细阐述了中国公共部门风险管理的现状及面临的挑战，并对中国各地、各相关部门风险管理实践作了系统性梳理。以此为前提，本书提出了中国公共安全风险管理体系统建设的具体内容，包括组织体系、机制建设、配套制度和保障机制等，并对中国公共部门风险管理工作的流程进行了深入分析，包括计划与准备、风险评估、风险处置、风险监控与更新、风险预警、风险沟通等重点环节的主要内容。



公共部门与风险治理



Risk Governance of
Public Organizations

周玲 朱琴 宿洁

编著

北京市哲学社会科学（清华大学）应急管理研究基地
风险与危机治理丛书

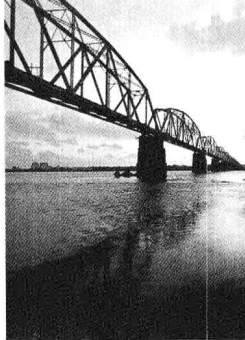
主编◎薛澜

北京大学出版社



北京市哲学社会科学（清华大学）应急管理研究基地
风险与危机治理丛书

主编◎薛澜



公共部门与风险治理

Risk Governance of Public Organizations

周玲 朱琴 宿洁

编著

北京大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

公共部门与风险治理/周玲,朱琴,宿洁编著. —北京:北京大学出版社,2012.9

(风险与危机治理丛书)

ISBN 978-7-301-21217-2

I. ①公… II. ①周… ②朱… ③宿… III. ①公共管理-风险管理-研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 213535 号

书 名: 公共部门与风险治理

著作责任者: 周 玲 朱 琴 宿 洁 编著

责任编辑: 高桂芳(pkuggf@126.com)

标准书号: ISBN 978-7-301-21217-2/C·0799

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市博文印刷厂

经 销 者: 新华书店

965 毫米×1300 毫米 16 开本 16.75 印张 257 千字

2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 39.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

丛书总序

薛澜

今天,世界多极化、经济全球化深入发展,科学技术日新月异。但与此同时,人类社会面临的各种风险也与日俱增。自然风险、环境风险、经济风险、社会风险、政治风险等已渗透在人们社会生活的各个方面。国际社会越来越呈现出德国社会学家乌尔里希·贝克所论述的风险社会特征。这些风险及其所带来的技术不确定性、自然灾害、经济危机和社会冲突等问题对政府转型和社会管理都提出了严峻挑战。

现代风险的特征之一就是其影响已不再局限在单一个体或组织内,而是具有广泛的社会影响。生态破坏、核泄露、化学污染、食品安全、禽流感等各类新型风险一旦发生,每一个社会成员都难以独善其身。伴随着人类社会系统的复杂程度提高,大多数风险日益成为公共风险,其后果的公共性日益增强。公共风险需要公共组织全面实施预警、防范、控制、处置等治理措施。正因为如此,政府和其他公共机构的风险治理已日益成为一种新型的不可或缺的公共服务。

现代风险的应对需要改革公共治理模式。传统公共风险治理主体单一,担子主要落在政府肩上。政府组织形式以科层制为代表,通过政府不同专业部门分工、不同层级间职能划分来组织动员资源;政府风险处置模式以行政手段为主,辅之以市场化、社会化等措施。但是,现代风险具有涉及知识的交叉性,波及主体的广泛性,损害后果的严重性,处置手段的多元性等特征,迫切需要动员更广泛的社会力量来参与治理,形成政府、企业、社会组织、国际机构、社区、族群、家庭等各类主体积极参与的新的共同治理结构,为公民安全和社会稳定构建坚强的保障。

现代风险应对也需要重建风险治理文化。中华文明产生于东亚

季风带农业区,风雨不调、丰歉间杂、灾荒接踵,其发展演进的历程本身也是一部与自然灾害不断斗争的历史。长期以来,东方农耕文明形成了独特的风险文化,尤以知识精英阶层强烈的“居安思危”、“忧患意识”为代表。惟其如此,才能使中华民族薪火相传,历经无数次文明碰撞与交流、民族荣耀与失落、社会动荡与变迁,甚至数次亡国灭种、断发易服的危机,但都表现出绵亘不绝的顽强生命力。其背后重要的源泉之一就是强烈的风险危机意识。但是,传统风险治理维护的是“家天下”的统治秩序,现代风险治理既关注社会和谐、政局稳定等宏观层面的传统风险,更着重以避免和减少普通公民的生命、健康、财产等方面的安全威胁为宗旨。

本系列研究强调了国家公共安全战略应该注重应急管理 with 综合风险治理的融合,凸显目前建立风险治理综合体系的重要性,使这个在社会常态中往往被忽略的问题引起政府决策者的重视,使政府公共安全战略从应急管理转向综合风险治理与应急管理并重,从事后应对转向关口前移,实现风险治理的制度化、常规性以及合理化,从而在更基础的层面提高应急管理绩效。通过借鉴国际上既有的风险治理经验,选择通过转型期中国若干重大风险治理案例、代表性的风险源以及典型地区,对中国风险治理的现状特点、治理缺陷、框架构建进行实证分析和理论基础研究,构建全面风险治理的模型和框架。

公共风险研究围绕转型期中国风险治理的背景、风险类型、治理主体、政策过程等问题,提出建立全面风险治理的总体架构思路。围绕这一思路所作的具体研究包括作为基础理论的“风险治理与转型期中国的新挑战”;借鉴美国地方政府改革、转型分析的“公共风险与地方治理危机”;着重于风险治理程序的“流程优化与风险治理”;着重于全面风险治理体系的“公共部门与风险治理”。这些研究主题从不同侧面对本研究所阐发的全面风险治理理论进行了进一步的诠释。

本套丛书是国家社科基金重大课题项目的系列研究成果,也是清华大学公共管理学院中国应急管理研究基地(北京市哲学社会科学研究基地)近年来研究成果的一个总结。有关研究工作也曾得到国家社会科学基金、国家自然科学基金、北京市哲学社会科学研究基地和其他有关经费的资助,对此我们表示诚挚的谢意!除了近期我们陆续出版发行的这些著作之外,我们还将陆续推出若干具体风险领域的应急管理研究成果,比如食品药品安全监管的研究、社会风险

治理研究、甲流感防控机制研究等等。这些研究,有的比较成熟,也有的还处于刚刚起步阶段,很多观点结论也都有值得商榷的地方。我们希望通过出版此套丛书,能够引起社会对风险治理的广泛关注,并对我们的研究不吝赐教,从而使中国的风险治理研究出现新的蓬勃发展的局面。

导 语	1
第一章 基本概念:公共部门与风险管理	4
第一节 公共部门的风险	5
第二节 公共部门的风险管理	14
第三节 公共管理中风险管理的作用与功效	25
第二章 公共部门风险管理的国际经验与发展趋势	31
第一节 国际组织的风险管理项目及规划	32
第二节 国外政府部门的风险管理项目及规划	44
第三节 公共部门风险管理的国际发展趋势	61
第三章 中国公共部门的风险管理现状	68
第一节 中国公共部门风险管理工作面临的挑战	69
第二节 中国公共部门风险管理的实践探索	76
第三节 中国公共风险管理的工作定位	96
第四章 公共安全风险管理体系	103
第一节 公共安全风险管理体系建设的前提	104
第二节 公共安全风险管理组织体系建设	107
第三节 公共安全风险管理的工作机制	116
第四节 公共安全风险管理配套制度与保障机制	124
第五章 公共部门风险管理工作要素分析	143
第一节 公共部门风险管理流程	144
第二节 公共安全风险评估技术	196
第三节 公共部门风险管理报告的撰写	203

第六章 公共部门专项风险评估:以产品质量安全风险 监管为例	209
第一节 中国产品质量安全风险监管的总体情况	209
第二节 食品安全监管风险管理流程	219
第三节 食品安全监管风险评估的技术与实现	223
第四节 食品安全监管风险评估结论	224
第七章 公共部门区域风险评估:以公园安保工作风险 评估为例	228
第一节 公园安保工作风险管理的总体情况	228
第二节 公园安保工作风险管理工作流程	232
第三节 公园安保工作风险评估的技术与实现	233
第四节 公园安保工作风险评估结论	241
第八章 总结	248
参考文献	253
后 记	259

导 语

近十几年来,世界各地发生了一系列不同类型的重大灾难,如2001年美国“9·11”事件之类的恐怖袭击,2004年印度洋海啸、2008年中国汶川地震和2011年东日本大地震之类的自然灾害,2003年SARS危机和2009年甲型H1N1流感之类的新发传染性疾病,以及2010年墨西哥湾漏油事件之类的重大技术性事故等等。这些重大灾难的频繁发生,使各个国家、地区和世界性组织深刻认识到整个国际所面对的环境威胁正在发生巨大改变。多次巨灾的应对启示我们:当今社会,风险的性质和孕育风险的环境一直在发生变化,最突出的特征体现在风险形成与演变表现为复杂系统,导致风险由多种因素复合而成,其存在形式、发生方式及影响范围,均呈现出复合性的特点,从而使风险较之以前带有更加强烈的外部性与公共性、严重性与放大性,这不仅改变了传统危害,甚至制造了新的危害。同时,社会管理风险的能力也在发生变化,主要表现为突发事件的传播方式、应对方式的改变,以及社会与经济关键系统脆弱性的扩大。^①这样,一旦风险转化为突发事件,往往会给整个社会和经济赖以生存的关键系统和设施带来严重损害。

随着风险管理环境的变化,国际减灾和应急管理战略也在不停地调整中,其趋势主要体现在:第一,从单一的自然灾害向复合型灾难延伸,由单项减灾向综合减灾转变,由单一事件处置向多种事件综合应对转变;第二,从重在处置向重在预防与应急准备转变;第三,由减轻灾害向减轻灾害风险、加强风险管理转变,并由单纯减灾向减灾与可持续发展相结合转变;第四,从一个国家减灾向全球减灾和区域

^① 闪淳昌、周玲:《从SARS到大雪灾:中国应急管理体系建设的发展脉络及经验反思》,《甘肃社会科学》,2008年第5期,第40—44页。

减灾转变,更加强调合作、协调、联动和高效,更加强调运用先进的科技手段与方法。这就导致公共部门的应急管理工作较之先前具有更强的复杂性与艰巨性。对于决策者而言,当今世界面临的威胁极其复杂,需要及时予以处理,因此,如何做好充分的准备,无疑是摆在面前的一项严峻的挑战。

全过程的应急管理工作应当包括突发事件的事前、事发、事中、事后的整个管理过程,然而,其管理对象从本质上讲还是突发事件本身。为了从最基础的层面实现应急管理工作“关口前移”,就需要从“事件”管理往前进一步延伸到对“风险”的管理。同时,成功的应急管理工作不能仅限于动员整个社会资源有效地应对“事件”和“风险”,而是要站在“治理”的战略高度,从公共治理结构等更基础的层面改善整个系统的运行,加强包括“软”和“硬”两方面在内的基础设施制度建设,确保整个社会在常规和非常规状态下的稳定运行。综上所述,未来国家的应急管理工作应当向应急管理 with 风险管理并重的治理模式转变。

公共治理的目标是为了促进各行为主体积极参与处理公共事务,在共同利益基础上,通过协调和合作,保证公共决策的科学性,并实现公共利益最大化。而构建风险治理格局就是要鼓励所有的行为主体能够主动参与和处理突发事件。由此可见,公共治理因其主体多元化、行动网络化、决策科学化、管理综合化、模式动态化等本质特征,成为构建转型期中国风险治理结构建设的核心与基础。

在理论研究上,本书将在国家公共安全战略实现应急管理与综合风险治理全面融合的基础上提供全新的思路,即从更基础的层面改善政府应急管理。当前中国缺乏对政府综合性风险管理体系的研究,与综合风险治理相关的法律体系、机构体系、科技支撑体系、社会风险意识等方面缺乏研究。本书提出风险治理,就在于现实中很多“突发事件”是“风险”,是可以在“分析”的基础上去“治理”的,这种“治理”因而可能是更科学、更有效率、成本更小的。针对目前中国应对公共风险压力增大的紧迫需求、风险治理综合体系缺乏以及相关概念(应急管理、危机管理与风险治理)容易混淆的现状,本书凸显目前建立风险治理综合体系建设的重要性,使这个在社会常态中往往被忽略的问题引起政府决策者的重视,使政府公共安全战略从应急管理转向综合风险治理与应急管理并重,从事后应对转向主动保障,

实现风险治理的制度化、常规化以及合理化,从而在更基础的层面提高应急管理效率。

现实意义上,通过本书,有利于推动中国公共风险治理综合框架的研究朝理论性与实用性相统一的方向发展。本书一方面认真研究风险治理较完善的国际化大城市、国际组织的先进做法和经验,力图总结出可供我国借鉴的成功经验,推动我国风险治理和政策选择向国际化、前沿性方向发展。有关研究成果既满足中国应急管理工作的要求,又能在城市甚至是国家风险治理综合体系建设方面有所贡献。另一方面,本书在对相关地域和行业的风险治理进行实证调研的基础上,从综合风险治理的组织体系、机制体系、社会风险意识等多个方面入手,较详细地探讨了中国目前风险治理体系的现状,并对今后我国综合风险治理体系进行了框架设计和发展展望,并提出了发展建议。

本书由北京师范大学社会发展与公共政策学院副教授周玲主持编写,清华大学公共管理学院硕士研究生朱琴、中央财经大学管理科学与工程学院副教授宿洁对本书的思路和框架结构提出了多个建议并参与了部分章节的编写工作。本书得以顺利出版,还要特别感谢清华大学公共管理学院的助理研究员沈华博士,北京城市系统工程研究中心助理研究员方曼,北京师范大学社会发展与公共政策学院的硕士生王玉安、方菁、许琪、喻声援等,他们对本书资料汇总和文字撰写付出了大量心血。

第一章 基本概念:公共部门与风险管理

人类在很早以前就有了风险意识的萌芽。在西方,巫师和巫术可以追溯到很早时期的历史,当人们要表达对于未知的恐惧,对所遭受的突如其来、逃脱不了的灾难给出令人信服的解释时,“巫师”是个信手拈来的标签。这里就渗透着最原始的风险意识:也就是对未知的恐惧,这既有对损失的恐惧、也有对伤害的恐惧。而这种主体及其对未知的恐惧是风险管理问题的核心。^①面对无法解释和控制的自然灾害和疾病,人们将之归于神的意志,于是修建神坛,时常拜祭,祈求神灵的佑护,这些行为都渗透着最朴素的风险管理意识,即在灾难发生之前,试图通过一定的手段减少损失。逐渐地,人们产生了原始的保险意识,即互助互济的思想。春秋战国时期的墨子就提出:“有力者疾以助人”、“有力以劳人”。又如公元前 4000 年我国长江上的皮筏商人就懂得将自己的货物分放在其他商人的筏子上来运送皮货,这样,即使一艘皮筏失事,自己的货物也不会全部损失,这就是保险损失的分摊思想的雏形。^②

而风险管理慢慢发展为一门新兴的管理学科,受到世界各国政府、企业和学术界的高度重视,则是在 20 世纪前后。风险这一概念起源于经济领域,1895 年,美国学者海恩斯(Hayens)在《作为经济因素的风险》(*Risk as an Economic Factor*)一书中最早提出风险的概念并加以分类;在他看来,风险是潜在的损害或损失的机会或可能性。^③随着工业革命的诞生,企业风险管理的思想开始萌芽。1916 年,法国

① William C. Clark, “Witches, Floods, and Wonder Drugs: Historical Perspectives on Risk Management”, Richard C. Schwing and Walter A. Albers, Jr. ed., *Social Risk Assessment: How Safe is Safe Enough?* Plenum Press, 1980: 287—313.

② 刘新立:《风险管理》,北京大学出版社 2006 年版,第 29 页。

③ 景怀斌:《公共危机心理——SARS 个案》,北京,社会科学文献出版社 2006 年版,第 3 页。

科学管理大师亨利·法约尔(Henri Fayol)在他的著作《一般与工业管理》(*General and Industrial Management*)中首次将风险管理思想引进企业经营管理之中,但当时未形成完整的风险管理体系。在研究领域,1956年《哈佛经济评论》发表了美国学者拉塞尔·格拉尔(R. B. Gallagher)的论文《风险管理——成本控制的新时期》(*Risk Management: New Phase of Cost Control*)。该论文首次提出并使用了“风险管理”一词。从此,风险管理作为一门系统的管理科学开始在美国兴起,此后逐步在企业、政府与社会管理中得到广泛运用。

20世纪70年代以后,风险管理历史上出现了一个革命性的转变,即从传统的以保险为核心的风险管理中脱离出来,逐渐形成现代全方位的风险管理格局。其中,以政府的实践探索为典型代表,他们在核能管制、环境、能源、公众健康等公共政策制定中开始探索使用风险管理的手段;尤其是在2001年“9·11”事件后,国际风险管理进入了一个新的阶段,各国政府逐步成为风险事务的主要管理者。

第一节 公共部门的风险

一、公共部门风险的定义及特点

在理论界,关于风险的学说主要有三种。一是风险客观说,认为风险是客观损失的期望值,可以预测并运用统计方法加以描述和计算。二是风险主观说,认为人们对未来不确定性的看法同个人的知识、经验、精神和心理状态等主观因素有关,风险是主观的认知和判断。三是风险因素结合说,即不强调区分风险的主观或客观属性,而是关注风险产生的原因、后果与人类行为之间复杂的互动关系。

在实践中,不同国家和组织对风险的界定也不尽相同,但普遍强调“可能性”和“影响”两个方面。例如,澳大利亚/新西兰风险管理标准认为,风险是“事情发生的可能性及其可能产生的影响”;国际风险分析协会将风险界定为“对人类生命、健康、财产或者环境安全产生不利后果的可能”;美国政府的相关报告将风险定义为“在一系列特殊的环境状况下产生特定后果的可能性,这些特定的后果通常是不利的”;英国内阁办公室的报告指出,风险是“不确定性和后果的结合”;而联合国的报告将风险界定为“由自然或人为因素相互作用而

导致的有害后果的可能性或预期损失”^①。

简言之,“风险”包括两个基本要素:可能性与不利后果。其中,“不利后果”包括主观和客观两个方面,即可能产生的客观损失(人员伤亡、经济损失、环境影响等)和可能造成的主观影响(人群心理影响、社会影响、政治影响等)。根据风险的基本定义,从政府公共事务管理的角度来看,公共部门的风险可被定义为:即将发生且对既定目标,尤其是对公众服务目标产生影响的事件。^②

与传统风险相比,现代社会风险具有高度不确定性、隐蔽性、高度关联性、跨越时空性、迅速扩散性和高度危害性等特点。具体来看,公共部门的风险具有以下特点:

1. 风险是一种可能性

风险不是事实,是价值观、特定环境和未来事件的组合^③,风险的形成是一个逐渐演变的过程。具体而言,在应急管理中,“风险”是相对于“突发事件”而言的,它是突发事件发生之前孕育的一种状态,即突发事件发生的一种可能性。风险的这一特性表明,在日常管理工作中,通过系统地分析和评估各种风险因素,并采取手段来预防、控制、消除和减少风险,能够帮助控制风险转化为突发事件,从而实现应急管理工作“关口前移”的目标。

2. 风险的不确定性与损失的公共性、外部性

风险来自不确定性,这包括发生与否不确定、发生时间不确定、发生的空间不确定、带来的损失不确定。值得注意的是,不确定性带来的后果具有双重性,一方面是损失,一方面是获利。并不是任何的不确定性都是风险,只有当未来可能发生损失时,才可以成为风险,如果未来的所有结果中不包括损失,谈论风险就没有任何意义。同时,在公共管理领域,这种损失体现为公共性与外部性,风险越来越具主体间性,其管理具有更多的公共性要求。所谓的公共性主要指主体间性,这是随着人与人之间交往增加而逐步扩大的公共领域。

但同时必须意识到,风险并不一定意味着损失,正是事先意识到

① 北京市突发事件应急委员会办公室:《北京应急管理理论与实践》,北京出版社2012年版,第181—182页。

② *Manage Risk to Improve Public Service*, Report by the Comptroller and Auditor General (Britain). H. C. 1078-1 Session 2003—2004: 22 October 2004. London: the Stationary Office. 2004.

③ A. Bostrom, “Future Risk Communication”, *Futures*, 2003 (35): 553—573.

了可能存在的损失,就能够及时采取手段避免损失,实现转“危”为“机”,因此,风险也同时蕴藏着机会,这就为公共部门积极地面对风险、了解风险、创新手段应对风险提供了基础。

3. 风险的客观性

尽管风险的发生具有不确定性,但风险是客观存在的,不论人们是否意识到,也无论人们能否准确估计出其大小,风险本身是“唯一”的。同时,它也是可以通过一定的手段进行计量,风险的两个组成要素,即“可能性”与“不利后果”,都可以通过相应工具进行测量。

4. 风险的共生性、衍生性与系统性

风险的共生性、衍生性与系统性主要产生于现代社会的“互联性”与“耦合性”,风险的这些特性会影响到社会所依赖的各种系统的关键功能,例如健康、交通、能源、电信等,并且它的影响是跨越地理界线和组织边界的。风险的共生性、衍生性与系统性同时在国内和国际的范围内处于自然事件,经济、社会和技术发展,以及政策推动的行动的交集上。^① 系统风险给风险管理带来的更大的挑战,以及更大范围的治理缺陷。

在公共管理组织体系内部,这些特性主要来自于体制内各部门之间的依存性,随着依存性的不断增强,一个领域的决策会对另一个、甚至多个领域产生连锁影响,这是政策制定者在现代社会中所面临的一个主要挑战。在一个相互依存的安全环境中,作为一个互相联系的体系中的一员,每一个个体或组织必须单独做出决策、采取措施来调控潜在损失。尽管这些措施可能会减轻某种直接损失对一个国家、一个组织或者个体带来的风险,但仍有可能因其他个体或组织没有采取类似措施而连带地遭受损失。对风险相互依存性的理解可以帮助我们在进行具体决策时更多地综合考虑各个环节和方面的因素,尽量保证做到科学决策。

二、公共部门风险的分类

对风险具体形态的认知与界定,是公共部门建立理论分析框架并开展风险管理实践的基础,因此,需要对公共部门风险的具体形态

^① IRGC (International Risk Governance Council), 2005, *White Paper on Risk Governance-Towards an Integrative Approach*, p. 13.

进行类别划分。从公共部门的实践需求出发,可以依据不同的维度和标准对风险进行分类(见表 1-1)。

表 1-1 公共部门的风险类别

划分标准	风险类型
系统性风险(风险领域)	自然灾害(如洪水灾害);技术或工业事故(如核工业、化学工业等);传染病;食品安全(疯牛病);恐怖主义(包括生物恐怖主义,网络恐怖主义)
政府的组成层级	部门、地方层级的风险;各地、各部门之间的风险;国家层级的风险
风险发生的频率	常见型、偶见型、特异型
风险的诱因	物理诱因、化学诱因、生物诱因、自然力量、社会通信危险、合成的危险(结合体)导致产生的风险
风险的级别	极高风险、高风险、中风险和低风险
公共管理业务(事务)	涉及公众与公共部门利益的风险;公共部门处理风险事务过程中的业务风险
所需保护的关键设施和资源(专项管理部门)	农业和食品;能源;公众健康和保健;电信;邮政和运输业;交通系统;化学;商业设施;政府设施;紧急事务处理部门;水坝;核反应堆;原料和垃圾;国防工业基地;国家纪念性和标志性建筑

资料来源:

(1) IRGC(International Risk Governance Council), 2005, *White Paper on Risk Governance-Towards an Integrative Approach*, 79.

(2) OECD, *Emerging Risks in the 21st century: An Agenda for Action*, 2003.

(3) 薛澜:《对北京市奥运风险评估报告的评价及下一步工作的建议》(内部资料),2008 年 2 月。

(4) *National Infrastructure Protection Plan*, Department of Homeland Security (USA), 2006.

(5) Simona Verga, Alain Goudreau, Wendy Nicol, *Developing an All-Hazards Risk Assessment in Canada*, Davos 2008 Orals and Posters.

1. 系统性风险分类

从风险的复杂性来看,可以分为个体风险和系统风险。一部分风险只对个体产生影响,并未危及整个社会,如交通肇事等。然而,其他一些风险则可能波及更宽的范围,所带来的危害也可能随之扩散,这里的系统风险主要指的是社会运转所依赖的系统(如环境、卫生、运输以及电讯等系统)产生影响的风险。OECD 在 2003 年发布的报告凸显了管理这些系统风险的紧迫性与重要性:当前风险变得更

加难以预测,灾难事件的覆盖面很广——涉及环境、财产、健康、生命,包括欧洲巨大风暴灾害和水灾、加拿大的风暴灾害、艾滋病、变种克雅氏病、非典型肺炎以及美国的“9·11”袭击和日本的沙林毒气攻击事件等等。^①由此可见,系统风险是在全球化的大趋势下,随着经济、技术、文化和环境各领域得到快速发展、各领域的相互依赖性逐渐加强,导致危险的病原体、污染物和技术性事故更加容易扩散的情况下产生的新型概念。自然事件(部分被人类行为改变和放大,例如温室气体的排放)、经济、社会和科技的发展与政策驱动的行为之间的互动,导致风险的复杂性增强。这些新的相互关联与互动的风险领域也需要新的风险处理方式,系统风险的处理则需要依靠一个整体的、系统的方法来识别危险、评估风险、管理风险等,这就需要超越常规的因果分析手段,关注各要素之间的依存度和关联性。

2. 按政府组成层级分类

按照政府的组成层级来看,公共部门的风险主要分为三种,每一种的处置手段都不同:第一,部门、地方层级的风险,这些风险可以演变成国家层级的风险。第二,各地、各部门之间的风险,如果一个部门的风险没有被消除,那就可能会演变成其他部门的风险。第三,国家层级的风险,即任何一个部门或地区都无法处理、需要有国家层面的一个核心部门来领导多个部门或地区共同协作来应对的风险。^②

3. 按风险发生频率分类

按风险事件发生的频率进行分类^③,公共部门的风险主要分为三种:第一,常见型风险事件。此类事件发生比较频繁,虽然每次发生都有不同的特点,但基本形态有规律可循。如气象灾害(夏季暴雨积水引起的交通堵塞),煤矿生产安全事故(重大煤矿瓦斯爆炸等等)。此类事件由于经常发生,因此相应的管理程序已经比较成熟,核心的问题是如何根据事件具体的变化进行多样化的调整以进一步提高应对的针对性和有效性。第二,偶见型风险事件。此类事件偶有发生,事件发生的规律有一定的脉络,但仍然有较大的不确定性,如一定范围的电网瘫痪,劫机事件等。此类事件种类繁多,损失的不确定性较

^① OECD, *Emerging Risks in the 21st century: An Agenda for Action*, 2003.

^② *Manage Risk to Improve Public Service*, Report by the Comptroller and Auditor General (Britain), H. C. 1078-1 Session 2003—2004: 22 October 2004. London: the Stationary Office, 2004.

^③ 薛澜:《对北京市奥运风险评估报告的评价及下一步工作的建议》(内部资料), 2008年2月。