

马丁·冯 彼得·杨 著
陈通 梁皎洁 等译

公共部门

风险管理

Public Sector Risk Managment



天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

公共部门风险管理

马丁·冯 彼得·杨 著

 天津大学出版社
Tianjin University Press

图书在版编目(CIP)数据

公共部门风险管理/(英)冯,(英)杨著;陈通等
译. —天津:天津大学出版社,2003.8
ISBN 7-5618-1812-2

I.公… II.①冯… ②杨… ③陈… III.公共管
理:风险管理 IV.D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 064552 号

责任编辑:张文红
封面设计:谷英卉
技术设计:油俊伟

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨风和
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
网 址 www.tjup.com
电 话 营销部:022-27403647 邮购部:022-27402742
印 刷 天津市宝坻区第二印刷厂
经 销 全国各地新华书店
开 本 170mm × 240mm
印 张 16.75
字 数 364 千
版 次 2003 年 8 月第 1 版
印 次 2003 年 8 月第 1 次
印 数 1-4 000
定 价 26.00 元

政府的一个基本职能就是管理风险。无论是客观环境、经济状况所带来的风险，还是选民偏好发生变化而导致的风险，都会对公共部门所服务的社区以及公共部门自身产生影响。所以，公共部门有责任对相关风险进行评估和识别。

公共部门的运作环境也在不断变化。“最佳绩效”原则广泛施行后，公共部门的工作不仅要高效、有力、有针对性，而且还必须创立一套能够充分展示公共部门工作成效的最佳方案和衡量标准。与此同时，各国中央政府、欧盟组织等对地方政府的权力下放速度和力度都在加快、变强，这无形中也增加了地方公共部门的风险。目前，政府鼓励各公共部门与私营部门合作，将一部分传统上由公共部门自己提供的服务内容外包，于是就出现了代理或授权风险。这样一来，控制风险的成本就成了头等要务。

但是，风险管理不仅仅是防止损失和降低成本。现在，越来越多的专家将“风险管理”定义为对所有风险的协调管理。从这个定义可以看出，风险管理当然应该包含风险承担，只有这样，才能真正有助于实现组织的整体发展目标。这种所谓“组织风险管理”的观点认为，风险管理是一种涉及组织中所有部门的基本管理职能，与组织整体的战略发展计划相关，旨在帮助和促进组织发展目标的顺利实现。据此，风险管理不仅仅是公共组织中的风险管理部门的职能，而且应当被视为组织的核心理念以及所有管理人员和普通员工的基本职责。



马丁·冯，文学颁授硕士，获英国特许保险学会ACII资质认证，担任Munich-American RiskPartners的副总裁，负责开发美国以外的公共与非营利机构相关业务。他从事公共风险融资、公共风险管理的实践已经有20多年。冯先生还曾在英国和世界各地发表过很多公共风险管理方面的演讲和著作。



彼德·杨，哲学博士，为圣托马斯商学院爱德华—布兰奇基金会保险专业的高级主任。杨博士负责制定风险管理专业工商管理硕士的课程大纲，以及风险管理、保险管理等专业培训课程的大纲。他曾在美国和英国等多个国家从事公共风险的管理，包括主持实施了对英国地方政府的风险管理现状的首次调查等。

译者序

现代经济社会是一个动态复杂巨系统,存在着极大的不确定性。风险是时刻存在的,无论是公共部门还是私人部门都要面对。从广义上看,社会风险可以划分为两大类:即私人风险和公共风险。私人风险是一种相对孤立的事件,一般不会产生社会性影响。这类风险通常可以借助市场机制将风险责任的成本分配融入到各项产品和服务之中,如保险市场,通过将风险在时空上分散、转移,使企业和家庭的某种风险化解于无形。而公共风险则是指产生社会性影响的风险。它一般具有三个基本特征。一是内在关联性。公共风险在发生过程中,对企业和家庭来说是相互关联、相互影响的,如癌症是一种可怕的疾病,但不会传染,是一种私人风险;而 SARS 疫病则不同,具有很强的传染性,构成公共风险。二是不可分割性。如同无法排斥社会中某一社会成员享受公共产品一样,每一个企业和家庭也无法游离于公共风险之外。如环境污染、刑事犯罪、疫病爆发等,尽管公共风险发生的时间、方式是不确定的,但社会成员遭受损害的可能性却是同等的,谁也无法逃避。三是潜伏性。公共风险很难正面识别,通常在积累到即将爆发时才被发现,才引致一系列措施出台。显然,公共风险是不适合被“市场管理”的。从这种意义上讲,政府的存在就是为了管理社会风险,风险管理是公共部门的一项基本职能。

那么,政府该如何应对公共风险,更好地行使其公共风险管理的基本职能呢?呈献在读者面前的,由马丁·冯(Martin Fone)和彼得·杨(Peter C. Young)撰写的《公共部门风险管理》一书,从一个侧面较好地回答了这一问题。

应该看到,中国作为世界上的文明古国,风险管理的观念早已有之,但真正有操作意义的风险管理理论和实务,则始于改革开放之后。伴随中国市场取向的改革和全方位对外开放的发展,人们不断深化了对市场风险的认识。相伴而来的是对工程项目、企业运营、金融市场等领域风险管理理论的研究与应用热潮的兴起,并取得了丰硕的研究与应用成果。从风险管理学科体系建设角度看,基于现代市场经济的风险管理在我国刚刚起步,一方面,理论研究尤其是应用研究还有待不断深化,另一方面,学科体系存在很大缺失,对公共风险的研究几乎是一个空白,大大滞后于其他领域风险管理的研究与应用。我国已经进入后 WTO 时代,今年春季一场突如其来的 SARS 凸现公共风险,加强公共风险管理理论的研究已是刻不容缓。在 SARS 爆发期间,我和我的同事们改变了原来的工作计划,集中时间翻译了《公共部门风险管理》一书,奉献给研究和关注我国公共风险管理的读者,“他山之石,可以攻玉”,希望这本书对读者有所裨益。

本书重点阐述了公共部门的风险管理职能,即所谓组织风险管理(ORM)问题,在很大程度上,反映了国际上公共风险研究的侧重点和基本情况。作者用合同、责任、承诺与协议(COCAs)代表一种组织风险暴露方式,而且作为风险评估的基础和风险控制的

手段。从而将抽象的理论具体化。

本书最大的特点是务实性。全书共分为十一章,每一章由概述、原理与概念、实际应用、查询工具、相关阅读等部分组成。对于研究公共风险、公共管理、公共经济等有关理论的学者来说,本书在阐述公共风险管理理论的同时,将为您提供一系列的原始资料和典型案例;对于政府及非政府公共组织的管理者来说,本书将向您揭示公共风险辨识、评估、控制、转移、融资等机制,介绍国际上通行的公共风险管理模式,为您制定风险管理决策提供帮助;对于公共管理专业的研究生来说,本书为您提供了背景资料和典型案例,将有助您深化对相关理论和实务的理解把握。

本书的另一特点是通俗易懂。全书采用深入浅出、循序渐进的方式,系统生动地描述了公共风险管理的基本内容和基本原理,理论阐释与实际案例有机结合,论证得体、结构严谨,易于读者理解。

本书的两位作者是国际公共风险管理领域的知名学者和实践者,结合他们的研究与实践,提出了一些新的见解,对当前风险管理流行的学术观点进行了辨析,尽管有的观点值得商榷,但我们认为可以扩展读者的视野,具有参考借鉴意义。

本书中文译本忠于原著,在翻译过程中未做任何改动,使读者把握本书的全貌。本书的翻译工作由陈通组织实施,第一、十一章由刘丽姝翻译;第二、三章由陈通翻译;第四、五、六章由张俊艳翻译;第七、八章由郑春东翻译;第九章由郑春东、刘丽姝翻译;第十章由杨文明翻译;全部译稿由梁洸洁博士校对。

由于时间仓促,加之译者学识所限,疏谬之处在所难免,欢迎读者不吝赐教。先行致谢!

译 者

2003年7月于天津大学

序

——英国地方政府 风险管理人协会

英国地方政府风险管理人协会(简称 ALARM)成立于 1992 年。ALARM 一直不遗余力地在英国各级地方政府机构中宣传、倡导和推动风险管理文化的形成。迄今为止,ALARM 的会员已经超过 1 200 人,是公认的“发展和传播对公共部门风险管理颇有影响力和真知灼见的卓越论坛”。协会在发展壮大的过程中,对于来自公共部门风险管理实践第一线的诸多挑战,感受颇深。协会将向成员们提供有效的风险管理技能和手段、帮助风险经理不断提升风险管理的水平、满足各自组织中最高管理层的需求视为己任。ALARM 认为,本书的出版,可以说是在迎接上述挑战的历程中跨出了重要的一步。

风险时时刻刻、无所不在,公共部门中也是如此。近来,公共部门管理中的一些新的发展趋势,如“最优化政府”发展目标的提出,商业管理模式在公共部门日常管理中越来越多的应用等,无疑为公共部门的风险管理提出了新的挑战。不过,上述挑战仅仅是公共部门风险经理需要面对的众多新问题中的冰山一角而已。正如本书中所阐明的那样,风险管理职能应该是公共部门中每个人的职责,从当选的高级官员到普通雇员,都责无旁贷。

很多公共组织由于根本不存在风险管理机制,所以莫名其妙地承担着很多本来不该、实际上也无须由公共组织来承担的风险。要想改变这种局面,组织管理文化和实践必须增添风险管理的内容。实践证明,不引入风险管理文化和机制的话,公共部门不可能实现“最优化”的发展目标,也不可能遵照商业管理的宝贵经验,改善自身的管理过程。

《公共部门风险管理》一书介绍了大量有关风险管理的过程、技巧、措施与信息的内容,专门为公共部门的管理者们而写,因为本书强调:风险管理是无论官阶高低的所有公共部门管理者们义不容辞的基本责任。

有鉴于此,ALARM 特别推荐《公共部门风险管理》一书,它既可以作为了解公共部门风险管理知识的入门读物,也符合英国风险管理学会认证课程的要求,可以入选“英国风险管理学会认证课程教学用书”。

英国地方政府
风险管理人协会主席
Liz Taylor

英国地方政府
风险管理人协会会长
Kevin McGlone

序

——英国风险管理学会

英国风险管理学会(简称 IRM)成立于 1986 年,是一个专业性教育机构,提供风险管理的专业资格认证。

在通过了规定的 5 门核心课程“公共部门风险管理”是其中一门核心课程)的学习后,才会获得 IRM 的准会员资格。当然,还有一些可根据个人兴趣和专长自选的选修课需要完成。

公共部门的风险管理之所以需要引起特别的关注和专门的研究,主要因为公共风险较之私营部门的风险而言,无论从本质上,还是存在的范围和普遍性,都有着相当的差别。对公共风险进行管理,恰恰是公共组织存在的基础和理由。本书从理论和实践两方面,论述了公共部门风险管理作为一门独立学科的必要性和重要性,为所有从事公共部门风险管理相关事业的业内人士提供了必要的指导。

1992 年成立的英国地方政府风险经理人协会(简称 ALARM),从另一个角度证明了风险管理职能在当今公共部门中的重要地位。IRM 很高兴有此机会与 ALARM 合作,共同推荐这本《公共部门风险管理》,让更多的人了解风险管理。

IRM 坚信,随着公共风险管理教学大纲的不断改进,加上这本专业教科书——《公共部门风险管理》的出版发行,公共风险管理学科建设必然会得到逐步的加强。对于参与管理决策和提供管理服务的一线风险经理人来说,这本书无疑可以帮助他们在组织中建立和完善风险管理文化。

英国风险管理学会主席

Maureen Gibbi

作者简介

马丁·冯(Martin Fone)是美国 Munich-American Risk Partners 公司驻伦敦分公司的副总裁,负责开拓和发展美国以外的公共、非营利性业务。他最早从市政互助保险公司开始了自己的保险业生涯,后曾任职于普华永道会计事务所,并出任过苏黎世市政府的风险管理服务经理。

马丁以优异的成绩毕业于剑桥的 Trinity 学院。他不仅是英国注册保险机构联合会的副会长,而且是英国风险管理学会的会员。

马丁·冯长期致力于为英国的公共机构开发整合式风险管理机制,寻找能够将风险自留、风险转移的融资效率最大化的风险融资解决方案。他周游英国各地和世界各国,发表演讲,著书立说,大力宣传公共风险管理的理念,是英国地方政府风险经理人协会的积极倡导者和支持者。

彼德·杨(Peter C. Young)是美国 St Thomas 大学商科研究生院保险专业 E. W. Blanch 高级研究员,负责风险与保险管理专业的工商管理硕士课程。此前,杨博士在美国明尼苏达州的 St Cloud 州立大学商学院讲授风险管理。

彼德曾在明尼苏达州立大学攻读风险管理专业博士课程,并获得博士学位;他的硕士学位为 Nebraska-Omaha 大学的公共管理硕士,专攻中央与地方政府研究。

杨博士是全球公认的公共部门风险管理专家之一。他不仅与人合著了很多被世界各地的学校广为使用的风险管理教科书,而且还发表了大量的关于机构风险管理理论和实践的论文。他积极为商业和政府组织提供保险和风险管理方面的咨询意见,而且是风险与保险管理协会教育委员会委员。他除了积极参加公共风险管理协会的活动以外,还担任了该协会明尼苏达州管理分会的顾问。此外,他还被邀请为伦敦城市大学以及东京的 Aoyama Gakuin 大学的客座教授、导师。

阅读指南

《公共部门风险管理》这本书,重点讨论的是风险管理实践,特别是公共部门的风险管理。作者编写本书的主旨在于帮助读者理解风险管理的原理,并将之实际运用到日常管理工作当中。为此,书中理论阐述部分简洁明了,着重突出了对理论实际应用的讨论。

虽然本书没有对原理进行详细展开,但读者无论如何都应该对一些相关的基本理论有所了解,才能真正读懂这本书。这些贯穿全书的重要理论前提、原理和概念包括以下几点。

- 风险管理是对组织所有风险的管理。当今大多数学者和风险经理人都赞成,风险管理正在逐步超越单纯管理风险的范畴,向着功能更强大的通用管理职能发展。本书先是详细介绍了传统风险管理的内容,然后在新旧对比的过程中,让读者自然而然地接受了关于风险管理的全新、全面的理解。
- 公共组织的存在目的之一就是管理风险。尽管这种说法容易招致政治哲学家的异议,但当代民主社会的现实证明,公共机构之所以存在,从根本上是为了帮助应对社会所面临的各种风险的(如抵御外来入侵,战胜威胁大众健康、福利和安全的共同威胁以及维护公共秩序等)。仔细观察后不难发现,风险管理并非外围的、纯技术性的狭义管理职能,它是政府目的实现的核心推动力量。
- 公共风险有别于私人风险。公共与私人机构之间的很多差别,有时候界限似乎并不那么清晰。实际上,过去15年间,很多发达国家的政府,不得不重新审视公共组织建立的必要性和根本原因,对“哪些职能由私人或准私人机构来履行更为有效”的问题进行再度分析和评估。然而,本书要说明的观点是:虽然公共组织面临的很多风险很难与私人机构所面对的风险严格加以区别,但两者在风险暴露层面存在根本的差异。进一步说,公共组织面临的很多风险都不同于私人风险,也正是两种风险的差异性,大大限制了私人机构对于风险的管理能力。

- 分析公共组织的风险时,可将公共组织视为合同、义务、承诺与协议的总和。研究政治学和公共组织的研究中,传统上必然需要分析团体、团队间的相互作用以及政府与平民的关系等问题。我们不想否定这种习惯性研究框架的有效性,但是这样的研究思路的确不适用于对公共部门风险管理的探讨。建立一个完整理解和控制组织所有(几乎所有)风险的理论分析框架相当困难。惟一可行的系统分析方法需要将风险暴露分解为尽可能小的研究单元。所以,本书最后建立了一套分析风险管理概念和实践方法的框架基础:将公共组织视为机构经理(或当选官员)与各个经销商之间形成的众多合同、义务、承诺与协议的总和。
- 风险管理不仅是科学,更是一种艺术。人们倾向于把风险管理看做一种可以完全遵照经济、金融、统计等科学模型来运作的管理职能。的确,这种看法有它正确的一面,风险管理,特别是公共组织环境中的风险管理,必然需要对人和组织应对风险的过程和策略有相当深入和丰富的了解。例如对组织的风险评估,与其说它好比是对树蛙这种动物的基因突变可能性的统计学分析,还不如说它更类似于历史学家对于第一次世界大战爆发原因的探究过程。风险经理的确需要掌握一定的统计分析知识,但是演绎、推理能力,洞察力,直觉,对人类行为的理解力,以及有效沟通的能力等,对风险管理者来说,恐怕更是不可或缺的。在风险经理的实际工作中,上述能力远比以建立数学模型为主的单一技能要有用得多。

因为本书以“理论联系实际”为特色,每章的结构安排也体现着这个目的。首先是“原理与概念”部分,帮助读者理解章节中将要探讨的主题。第二部分将相关原理和概念与具体公共组织的实际情况相结合,这部分内容主要包括在每章“实际应用”部分的案例讨论之中。第三,读者可以把探讨过的理论和措施实际用来分析一些现实事件。每章的最后都是一些经典文献摘录,为的是让读者有机会从“相关阅读”中学到更多相关知识。

目 录

序——英国地方政府风险经理人协会	1
序——英国风险管理学会	2
作者简介	3
阅读指南	4
第一章 风险、不确定性与公共部门的风险管理	1
概述	1
原理与概念	1
什么是风险?	2
何谓不确定性?	4
其他重要概念	5
公共部门的风险	6
结语:合同、责任、承诺与协议——COCAs	10
实际应用	
判断对风险的态度	11
查询工具	
建立风险管理图书馆	13
相关阅读	
私有与公共部门的风险管理不同吗?	14
第二章 公共部门的风险管理:简介	27
概述	27
原理与概念	27
公共风险管理的历史	28
风险管理者的职能	29

组织风险管理	30
组织风险管理模式	31
实际应用	
组织风险管理的层次	34
查询工具	
范例:风险管理指导原则	35
相关阅读	
地方政府的风险管理:职业现状	37
第三章 风险评估	53
概述	53
原理与概念	53
风险评估框架	54
风险辨识工具和技术	59
风险分析	62
风险测算	64
实际应用	
缺席成本	68
查询工具	
供新手使用的“风险清单”	72
相关阅读	
英国警察当局的组织风险管理:整合管理	74
第四章 风险控制	84
概述	84
原理与概念	84
什么是风险控制	85
风险控制措施	86
强制风险控制	93
实际应用	
游乐场的安全	94
查询工具	
1998 年的《人权法》	95
相关阅读	
意外事故/危机管理计划	96

目录	3
第五章 资产风险暴露	100
概述	100
原理与概念	100
有形资产的风险暴露	101
金融资产的风险暴露	104
人员资产的风险暴露	106
关于资产风险暴露的结论	109
实际应用	
地下储油罐:问题资产	110
查询工具	
地方政府的财务	111
相关阅读	
金融风险管理	116
伦敦哈马舍尔德自治区政府的利率掉期	116
加利福尼亚州橘县的案例	118
第六章 责任风险暴露	122
概述	122
原理与概念	122
法律风险暴露	123
法律责任问题与争论	125
道德责任	133
实际应用	
超越权限和对雇员的赔偿	134
查询工具	
伍尔夫改革快速入门	136
相关阅读	
管理诉讼:简介	139
第七章 风险融资原理	142
概述	142
原理与概念	142
风险融资的定义	143
风险融资的类别	144
自留/转移分界线	146
风险融资方法回顾	147

实际应用	
保障极恶劣天气下的除雪预算	154
查询工具	
风险融资技术术语汇编	156
相关阅读	
风险融资市场展望	157
第八章 保险	160
概述	160
原理与概念	160
保险概述	161
保险合同	162
保险的制度问题	167
实际应用	
公共机构典型的保险组合	172
查询工具	
如何分析保险合同	175
相关阅读	
贝尔文计划	178
第九章 成员所有组织与政府联营体	181
概述	181
原理与概念	181
成员所有合作社的有关概念	182
成员所有合作社的模式	182
政府音资源共享联合体	183
形成的原因	185
成功的关键	189
成员所有合作社的未来	192
实际应用	
组建联合体的挑战	193
查询工具	
评价联合体	194
相关阅读	
资源共享联合体的未来	198

目录	5
第十章 风险管理方案的管理	208
概述	208
原理与概念	208
风险管理的任务	209
风险管理方案的设计与执行	211
风险沟通	214
合同管理	216
方案审计与核查	220
实际应用	
公司监管,最佳值原则与组织风险管理	220
查询工具	
管理者的工具	225
相关阅读	
一个风险管理的小型案例研究	227
第十一章 风险管理决策分析	232
概述	232
原理与概念	232
确定风险管理中的决策分析问题:基本内容	233
决策分析框架	235
主观性与决策分析的融合	237
成本—收益分析	240
实际应用	
Neustadt-May 模式	243
查询工具	
一个简单的风险管理决策过程	244
相关阅读	
决策工具:简介	245