

西部水电移民动态协同风险管理模式设计

郑瑞强¹, 施国庆²

(1. 江西农业大学 经济贸易学院, 江西 南昌 330045; 2. 河海大学 公共管理学院, 江苏 南京 210098)

摘要:以全面风险管理思想和全面风险管理框架为指针,综合当前西部水电移民风险管理现状,文章提出建立“西部水电移民动态协同风险管理模式”,并对模式构建的全员参与、明确分工、信息沟通等原则进行阐述,对诸如强化全员风险管理意识、完善组织保障、健全信息系统、健全机制和风险治理网络等模式构建着力点进行了论述和分析,以更好推进西部水电移民风险管理工作,实现和谐移民,促进水电事业可持续发展。

关键词:西部水电移民;动态协同;风险管理;模式

中图分类号:C91 文献标志码:A 文章编号:1008-5831(2010)04-0001-06

一、全面风险管理思想

20世纪80年代末、90年代初,随着国际金融和工商业的不断发展,迅速发展出的新经济使企业面对的社会大环境发生了很大变化。企业面临的风险更加多样化和复杂化,诸如墨西哥金融危机、巴林银行倒闭等风险事件无不昭示着损失不再由单一风险造成,而是由多种风险因素交织作用而成的。人们逐渐意识到以零散的方式管理组织所面对的各类风险已经不能满足需要。正如风险管理专家席姆皮指出:风险似一头象,传统个别的风险管理人就像盲人摸象,虽然每个人都对一部分,但总的来说都是错的。在一个组织内部不同部门或不同业务的风险,有的相互叠加放大,有的相互抵消减少。因此,组织不能仅仅从某项业务、某个部门的角度考虑风险,必须根据风险组合的观点,从贯穿整个组织的角度看待风险,在此基础上产生了全面风险管理思想。

1998年,理论界提出了全面风险管理的概念(ERM)。1999年,《巴塞尔新资本协议》形成了全面风险管理发展的一个推动力,《巴塞尔新资本协议》将市场风险和操作风险纳入资本约束的范围,提出了资本充足率、监管部门监督检查和市场纪律三大监管支柱,蕴含了全面风险管理的理念。进入21世纪,尤其以2001年美国遭受9.11恐怖主义袭击、2002年安然公司倒闭等重大事件为标志,使众多企业意识到风险是多元的、复杂的,必须采用综合的管理手段,全面风险管理的概念获得广泛认同。

收稿日期:2009-10-26

基金项目:国家社会科学基金重点项目“征地拆迁移民社会稳定与社会管理的机制研究”(07ASH010);江苏省普通高校研究生创新计划“西部水电移民风险管理研究”(CX08B_046R)

作者简介:郑瑞强(1983-),山东鄄城人,江西农业大学经济贸易学院教师,博士,主要从事工程移民规划设计、监测评估研究;施国庆(1959-),男,安徽定远人,河海大学公共管理学院院长,中国移民研究中心主任,教授,博士生导师,世界银行和亚洲开发银行专家,主要从事移民科学与管理研究。

(一) 思想内涵及特征

不同的组织机构对全面风险管理的定义和诠释并不相同。国际灾难精算师协会的定义为:全面风险管理是各行业的组织机构为了使投资人的长短期投资达到升值的目的而对各方面的风险进行估算、控制、规避、补救和监督的过程;国际内部审计师协会的定义为:全面风险管理是一种估算和应对影响组织战略目标的管理体系;加拿大财政委员秘书处的定义为:全面风险管理是一个从企业整体角度对风险的理解、管理和沟通过程。它具有持续性、主动防范性和系统性,并包括做出有助于实现企业整体目标的战略决策。在综合上述不同组织对全面风险管理定义的基础上,结合《萨班斯—奥克斯法案》在报告方面的要求和企业主动风险控制的要求,COSO (the committee of the sponsoring organization) 在2003年提出了企业全面风险管理框架,认为“全面风险管理是一个由企业的董事会、管理层和其他员工共同参与的,应用于企业战略制定和企业内部各个层次和部门的,用于识别可能对企业造成潜在影响的事项并在其风险偏好范围内管理风险的,为企业目标实现提供合理保证的过程”。具体可以理解为:全面风险管理是一个过程,它持续地流动于主体之内;由组织中各个层级的人员实施;应用于战略制订;贯穿于企业,在各个层级和单元应用,还包括采取主体层级的风险组合观;旨在识别一旦发生将会影响主体的潜在事项,并把风险控制在风险容量以内;能够向一个主体的管理当局提供合理的保证;力求实现一个或多个不同类型但相互交叉的目标——它只是实现结果的一种手段,并不是结果本身。William H · Panning 也指出,全面风险管理(ERM)是新的思维方式、测度方式和管理方式的三维统一体:从测度方式上看,它具有一定的技术管理性;从管理方式上看,它是一种行为;从思维方式上看,全面风险管理是一种理念和文化^[1]。

由此,可以看出全面风险管理具有以下特征。

(1) 认为风险是一个具有层级和整体特点的概念^[2]。对于一个组织而言,不同的风险具有不同的来源和不同的性质,对于组织整体目标实现的影响程度也不同。只有将风险归置于其所在主体和相应领域,才能更好地从组织整体发展和风险管理的角度把握。组织中从属于各个领域、各个利益相关者的每一个风险并不是独立的,而是相互联系、相互影响的。只有整体地、综合地、全面地认识和实施风险管理,才能从根本上有效控制风险^[3]。

(2) 全面风险管理的范围具有全局性和全面性。

风险管理不是针对每个独立部门面临的风险,而是

汇集部门内部、部门之间、部门与上级组织之间的所有风险。这样就避免了过去风险管理各部门分割和孤立,避免了信息孤岛现象出现,使组织能从全面协调的视角对风险加以控制和利用,使不同风险能部分实现对冲,也相应降低了风险管理的成本。同时,全面风险管理还是一种全方位的风险管理,不只限于涉及健康与安全技术的风险工程或风险实质等,也包括了文化社会因子的风险人文。

(3) 全面风险管理在组织总体发展战略框架内进行,促进战略管理目标的有效实现。在风险管理管理过程中,风险管理相关机构和工作人员应对组织整体与各个层级的组成部门的风险管理管理目标进行层级整合,并对应组织或系统总体发展战略,时刻明确组织风险管理是组织管理的重要组成部分,但其只是组织达成目标的手段,而不是目的。

(4) 全面风险管理是一个持续的全员参与的过程管理。全面风险管理要在所有组成部门所有活动分析的基础上,识别风险,评估风险,进而管理风险,这是一个持续进行的过程,不是阶段性的、暂时的行为,其更为关注从一个较长时期内建立组织的风险管理体系。同时,由于全面风险管理涉及组织中的所有活动主体,所以全面风险管理又体现出了全员风险管理的理念,要求所有组织成员在为了达成组织目标活动时,都要树立风险意识,对风险管理政策、风险管理体系、风险管理方法有一致、统一的理解和认识,并在实践中予以高度重视。

(5) 全面风险管理是一种综合性的风险管理,不仅表现在组织进行风险管理时采用的风险管理方法、风险管理技术的多样化和综合性,还表现在不同的利益相关群体对于组织风险管理工作管理价值定位的多样性认识方面。

(二) 全面风险管理框架

为了使全面风险管理思想更具有可操作性,2004年,COSO适应时代的要求,出台了《企业风险管理——整合框架》。COSO的风险管理整合框架中的风险管理概念、内容、框架构成了现代全面风险管理理论的核心。ERM框架定义全面风险管理,阐述原则、模式、标准,为企业和其他类型组织评价和加强全面风险管理提供了基础,并引入了风险偏好、风险容忍度、风险度量等概念和方法,为衡量企业风险管理的有效性提供指导。ERM框架对全面风险管理的定义比较宽泛,可运用于不同组织、不同行业 and 不同领域。定义的重心直接落在特定组织目标的实现上,为评价全面风险管理的有效性打下基础。

全面风险管理框架由三个维度组成:第一个维度是企业的目标;第二维度是全面风险管理要素;第三维度是企业的各个层级^[4]。

第一维度企业的目标有4个,即战略目标、运营

目标、报告目标和合法目标。第二维度全面风险管理要素有8个,包括内部环境、目标设定、事项识别、风险评估、风险对策、控制活动、信息和沟通、监督。第三维度是企业的层级,包括整个企业、各职能部门、各条业务线及下属各个子公司。

企业全面风险管理三个维度的关系是:全面风险管理的8个要素都是为企业的4个目标服务的;企业各个层级都要坚持服从企业的4个目标;每个层次都必须从以上8个方面进行风险管理,该框架适合各种类型的企业或机构的风险管理^[5]。

从总体上看,全面风险管理认为在一切社会经济活动中,潜藏着种种风险。风险是一种客观存在,是不可避免的,而且在一定的条件下还有某些规律性。因此,人们只能把风险缩减到最小的程度,而不可能将其完全消除。这就要求社会经济各部门、各行业主动认识风险,积极管理风险,有效控制风险,把风险减至最小程度,以保证社会经济活动正常运行。

二、西部水电移民动态协同风险管理模式框架设计

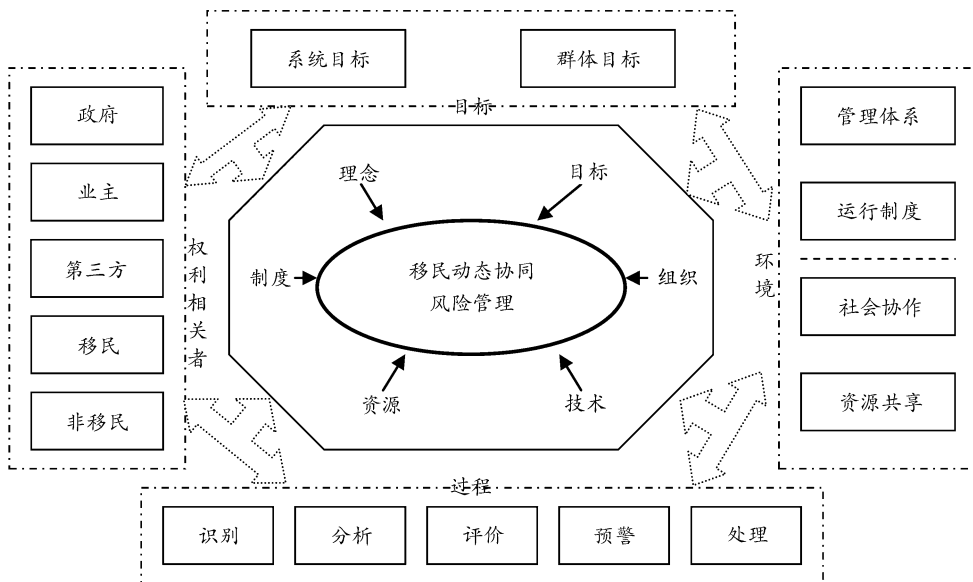


图1 西部水电移民动态协同风险管理模式框架

依据西部水电移民动态协同风险管理模式框架,可以将西部水电移民动态协同风险管理模式概括为:在水电移民系统整体工作目标的指导下,充分利用水电移民工作系统内外两种资源,发挥系统各个组成部门、各个利益相关群体的协同作用,通过系统各个利益相关者之间的群体目标整合与活动风险沟通、交流,在对移民工作系统各个组成部分风险全面识别、分析与整合的基础上,以系统各利益相关群体的有机协调为路径,以持续的风险过程管理为手段,以促进全面风险管理企业文化在水电移民系统内的传播为核心,建立协调、统一、持续的风险管理

西部水电移民风险管理是一项复杂的系统工程,要实现水电移民风险的全面管理,就需要一个系统的框架将水电移民系统管理范围内的风险管理活动形成一个有机整体。图1给出了西部水电移民动态协同风险管理模式的基本框架,该框架包括了以下6个方面的内容:从运行过程来看,包括风险预警、全面风险识别、全面风险分析、有效风险处理以及风险处理后检查与评价等5个阶段;从风险管理机制构成要素来看,包括了理念创新、目标定位、制度建设、组织设计、资源供给以及技术改进等6个部分;从风险管理利益相关主体角度,包括了政府、移民、业主、第三方等;从风险管理目标上看,包括了水电移民系统风险管理整体目标、各利益相关主体单一目标等。除此之外,西部水电移民风险管理必须在内外两个和谐环境下运行,一是有序的内部环境,在水电移民系统内部,建立以政府风险管理为主、其他利益相关群体风险管理为辅的移民风险管理体系与运行制度;二是开放的外部环境,建立一个从地方到中央“以政府为主导,各种社会力量参与”的良性沟通的社会协作机制与资源共享机制。

体系与运行制度,以全面、系统实现西部水电移民所有风险通盘管理的一种风险管理模式。它是水电移民系统各利益相关群体在系统风险管理整体目标的指导下相互作用、结构优化集成系统化的结果,是一种移民系统全面管理监控模式。

三、西部水电移民动态协同风险管理模式构建

(一)西部水电移民动态协同风险管理模式构建原则

全员参与原则。全员参与指的是水电移民的所有利益相关者都要提高风险意识,熟悉其所处群体、所在领域的潜在风险,并做到尽量了解和掌握风险

管理流程和规避的方法。因为不管利益相关者出自水电移民系统的何种层面,都是水电移民活动和风险的使动者和结合体,只有全员重视、全员参与,才能真正实现全面风险管理。

明确分工原则。水电移民系统在进行水电移民工作时,系统具有整体目标,各个利益相关群体也在整体目标的指导下具有其群体利益指向,这就要求处于水电移民风险管理中心和主导地位的政府要根据不同阶段的系统目标,以及各个业务部门、利益相关群体移民工作范围与次级风险管理目标进行风险管理任务和责任的分工,明确相关利益群体在风险管理中的责权利。各个利益相关群体在进行移民工作时,也要时刻将自身工作与系统整体目标结合起来,并及时纠偏。

信息沟通原则。加强信息沟通不仅指政府、业主、移民、非移民等利益相关群体之间的横向沟通,也指同一群体层级之间的纵向沟通。一种风险往往由多种因素诱发,跨越不同层级,涉及不同利益群体,而且风险在不同的相关群体或部门可能处于不同的风险寿命阶段,因此,良好的信息沟通可能以较低代价处理水电移民工作中所遇到的风险,而不是等到风险愈演愈烈后错失应对的最佳时机。

循序渐进原则。水电移民动态协同风险管理模式的建立和完善是一个长期、持续的过程,需要各个参与主体在实践过程中的多次磨合与制度调整,因此,模式的构建与发挥作用需要根据区域水电移民风险管理实际,可先满足合规要求,然后关注改进效益、提高效益。

(二)西部水电移民动态协同风险管理模式构建着力点

1. 注重政府风险管理整合,强化全员风险管理意识

政府是水电移民工作的主要实施主体,同样在水电移民风险管理工作中也占据主导地位。在全面风险管理理念指导下,实现西部水电移民动态协同风险管理的首要前提就是政府要转变水电移民风险的传统认识,地方各级政府应该从战略高度重视水电移民风险处理的重要性,从利益相关者的角度全方位识别水电移民风险并进行系统的整合管理。因为水电移民工作中的许多风险在本质上都是相互联系的,通过以政府为主导的风险管理整合,可以节约风险管理成本,提高风险管理效率。同时还应积极培养包括移民、非移民、各种组织的成员的风险意识。因为他们虽然在动态风险管理中不是管理主体,却是参与主体,他们的心理和行为是否直接关系到政府主导的动态协同风险管理系统的有效性。地方各级政府通过新型动态协同风险管理思想的宣传和建设,可以重塑民众的水电移民风险管理

意识,培养良好的风险社会文化和风险管理责任,树立起全员风险管理思想,

2. 完善机构设置,提供组织保障

水电移民风险管理是移民工作系统中各个利益相关者应共同承担的职责。建构一个简洁高效、运转协调的风险管理体系,为西部水电移民动态协同风险管理提供组织保障至关重要。基于动态协同风险管理模式框架和风险管理工作实际,政府发挥其在风险管理中的主导地位 and 整合作用,把水电移民工作各个参与主体的风险管理任务与责任从水电移民工作系统的角度进行分解和统一,并在充分利用系统内部和社会资源的基础上进行系统、科学的分配。因此,西部水电移民动态协同风险管理,应该在区域地方政府及其有关管理部门的统一领导下,全面识别水电移民风险,综合分析移民风险的利益关联关系,明确风险管理参与部门与群体的职能与责任,通过建立健全畅通的管理体系,对区域水电移民风险管理进行统一领导、分工协调,逐步将风险管理专门化、制度化和法制化。可以尝试建立一个综合性、常设性的综合灾害风险管理的组织体系和协调部门。其他利益相关群体应该围绕政府及其主管部门的风险管理机构,建立相对应的移民风险管理网络,具体负责管辖领域内的风险分析与管控。

由于动态协同风险管理模式涉及内部和外部两个环境,涉及水电移民系统内外两种资源的利用与整合,因此,积极广泛动员社会力量,共同组成统一完善的“政府主导,利益相关群体参与,社会力量整合”的风险管理体系,为西部水电移民风险管理的有效施行提供坚实的组织保障。

3. 建立健全风险管理信息系统,提供信息化保障

信息化是风险管理的一个重要发展趋势。信息是风险管理工作的基础。西部水电移民动态协同风险管理要实现高效运转,做到对水电移民风险能够发现得早、控制得住、处置得好,首要的基础性工作就是利用现代先进的计算机和网络技术,特别是区域网络能以友好的用户界面给风险管理主体提供及时、最新的风险管理信息。风险管理信息系统不仅可以在水电移民风险管理主体内部进行移民风险信息交流,而且能用科学的方法对当前的风险态势进行评估,并根据评估结果将风险管理的目标进行分解,最终达到对风险进行全面监控,实现水电移民风险的全面管理。动态协同风险管理信息系统应按照“横向到边,纵向到底,网络交互”的原则进行设计与建设,应能在对系统风险信息整体把握审视的基础上进行通盘管理。“横向到边”是指风险管理信息系统建设应包含所有的管理主体与利益相关主体的风险信息;“纵向到底”是指水电移民风险管理子系统

都按照统一的风险管理流程进行,即风险识别、风险评价、风险决策与风险监督等不断改进的往复循环;“网络交互”是指建立畅通的信息沟通渠道,使风险信息能够满足多个部门、多个群体、多个风险进行交互性、多层次利用。

4. 完善风险管理机制,健全风险管理制度

健全过程管理机制。动态协同水电移民风险管理要求根据风险管理过程机制健全和完善水电移民的风险识别、风险衡量、风险决策、风险执行以及风险后评价机制^[6]。在水电移民风险管理工作中,最重要的工作就是进行风险识别,即要判定存在哪些风险因素、引起这些风险的主要原因、这些风险因素引起的后果及严重程度等。在这期间,要采用先进、科学的方法,多次反复分析,对水电移民风险进行全面认识和理解。在识别了水电移民各种风险及潜在损失之后,对风险进行衡量,估计各种损失将发生的频率及损失的严重程度,以便于评价各种潜在损失的相对重要性,从而为拟订风险处理方案、进行风险管理决策做准备。风险管理决策是指根据风险管理的目标和宗旨,在科学的风险识别、衡量的基础上,合理地选择风险管理工具,从而制定出处置方案的一系列活动。在做出风险管理决策后,能否达到预期的风险管理目标,则取决于执行。在实施风险管理方案后的一段时间内,由风险管理人员对相关部门及人员进行回访,考察评价实施风险管理方案后政府管理水平、风险状况的变化,并对风险管理全过程进行系统的、客观的分析。通过风险管理活动实践的检查总结,评价风险管理问题的准确性,检查风险处理对策的针对性,分析风险管理结果的有效性,通过分析评价找出成败的原因,总结经验教训,及时有效地反馈信息。

健全内部控制机制。(1) 风险管理与常态管理融合机制。有效的风险管理是无法单独进行的,必须融进水电移民系统整体管理机制中,与系统层次管理、组织层次管理中的人力资源管理、目标管理、业务管理等融为一体,使风险管理与常态管理相结合,成为日常活动不可缺少的一部分。只有将风险管理融入日常的管理理念和实践中,才能使风险成为常态管理中自然考虑的一部分,习惯性地不被忽视,才能通过日常工作自觉规避和降低风险。实行动态协同管理,既是指从组织系统整体的角度理解管理风险的连续性、前瞻性和系统性,也是将风险管理与常态管理相结合,其中包括将风险管理实践与日常决策、计划、执行等管理环节相结合。(2) 风险管理绩效评估和控制机制。在风险管理计划的实施过程中,由于风险的动态性和可变性,必须对计划实施的效果进行评价,对其适用性、成本收益比进行分析、检查、修正和评估,做好系统的反馈措施。评估

结果还应反馈到管理活动所涉及的利益相关方,以确保风险管理能长期高效率地运行。(3) 风险学习机制。风险知识的学习和积累是水电移民系统获得和保持风险管理能力的重要途径。学习过程必须持续不断,而不是与特定风险管理项目相联系的暂时性工作。持续学习过程依靠完善、严格的制度来保证和规范,必须有明确的责任制度加以约束。

建立风险责任共担机制,妥善处置移民风险^[7]。要通过科学的风险识别与整合,明确水电移民系统各利益相关群体的风险因素,全面清理政府、业主等风险管理主体或利益相关群体的管理职能交叉,落实风险的主管单位和主要责任单位,理顺水电移民风险管理过程中的责任主体,切实落实水电移民风险管理工作的问责制。风险管理主体承担的风险责任不是固定不变的,而是根据风险发生的实际环境具体分析得出。

风险预警机制。面向复杂的水电移民工作内容和环境,建立水电移民风险预警机制,能够综合运用早期征兆信息、不确定性问题、不确定性问题产生的原因以及对策之间存在的相互联系的逻辑关系:一方面是征兆信息与结果之间的对应关系以及解决不确定性问题的对策之间的关系;另一方面是随时间变化而不断变化的时间关系,即刻画风险不确定性因素的演化趋势和规律^[8]。在风险管理主体共享预警信息并产生协同预警情况下采取预控对策。

风险应急联动机制。风险事件往往发生突然,且没有按照常规程序进行处理的时间。如果不能迅速、果断、有效和及时地控制局面,就有可能使矛盾激化、事态扩大,产生严重的后果。因此应提高水电移民风险相关群体的危机管理意识与能力,按照综合化、专业化和系统化的要求建立应急管理体制。由于水电移民风险应急管理需要发挥多个部门的综合力量,因此,应建立健全风险应急联动机制,完善应急预案,使得在风险发生时,相应的风险管理主体能够上得去、挺得住、拿得下。同时还应建立和完善突发风险事件的制度化管理,有效应对作为水电移民风险积聚点的群体性事件,维护社会稳定和经济的可持续发展。

5. 完善风险治理网络建设

依据风险管理逐步向治理发展的趋势,笔者尝试提出建设风险治理网络,支撑和保障动态协同风险管理模式的运行。风险治理网络是一个全主体、全危险要素、全过程应对水电移民风险的长期合作网络和制度平台,由政府及其职能部门、业主、社会组织、移民个人及家庭等,作为地位与权力彼此平等的决策主体或行动主体,各自明确其具体角色、法律责任和恰当的行为响应,在共识原则与默契套路之下,不约而同地按照统一的风险管理话语与行为规

范,共同开展水电移民风险的消减与管理工 作,各主体在各司其职、各尽其责、各避其险之中自动实现共同应对、协手应急、联合避险。从理论基础而言,风险治理网络引入了现代政府的公共治理理念,将治理思想与方法作为构建水电移民风险管理体系的理论依据和指导方针,在理顺政府组织及相关力量的基础上,制度化地引入社会全主体力量的参与。从结构一功能的层面,风险治理网络是一个多主体间的合作网络和扁平结构的组织体系,各治理主体彼此之间的关系由原来的垂直高耸的金字塔结构,演变为以政府为核心、其他社会主体制度化协同合作、共同治理风险的网络结构,具有整合力量、协同各方的强大功能。在权力制衡中共享信息、共担责任、分担风险,形成常态管理与应急管理的上下联动、网络应对的格局。

6. 强化风险管理研究与实践结合,提高风险管理水平

水电移民风险管理还是一个不很成熟的专业,其理论研究十分匮乏,已经影响到了水电移民工作的顺利开展。因此,应该加强水电移民风险管理理论研究和学科建设,借鉴国内外风险管理理论研究探索与实践经验,结合西部水电移民工作实际,为水电移民风险管理实践活动提供理论依据,构建适合西部水电移民工作特点的风险管理体系。同时加强

水电移民工作人员的风险管理知识和技能的培训,强化组织队伍建设,提高西部水电移民风险管理水平。

参考文献:

- [1] PANNING W H. Using enterprise risk management to maximize shareholder value [M]. Washington D. C: AS/SOA ERM Symposium, 2003.
- [2] MEULBROEK L. Integrated risk management for the firm: a senior manager's guide [Z]. 2002:3.
- [3] 卓志. 风险管理理论研究 [M]. 北京:中国金融出版社, 2006:274.
- [4] 张志明. 企业风险管理框架简介 [J]. 财会通讯, 2004 (8):46.
- [5] DELOITTE. Enterprise risk management practical approach [EB/OL]. (2008-11-20). <http://www.deloitte.com>.
- [6] 张小明. 论公共危机事前风险管理及评估 [J]. 北京科技大学学报(社会科学版), 2007(1):36-41.
- [7] Robert Tusler. The elements of project risk management [DB/OL]. (2005-01-17). <http://www.Netcomuk.Com>.
- [8] Editorial. The role of pilot studies in reducing risk on projects and programs [J]. International Journal of Project Management, 2005,23(1):1-6.

Dynamic Coordinate Risk Management Model Design of the Western Hydropower Resettlement

ZHENG Rui-qiang¹, SHI Guo-qing²

(1. School of Economics and Trade, Jiangxi Agriculture University, Nanchang 330045, P. R. China;

2. College of Public Administration, Hohai University, Nanjing 210098, P. R. China)

Abstract: In the light of the risk governance and full risk management, as well as the realistic practices, the text puts forward the dynamic coordinate risk management model, explains the principles, such as participation and information connection. This paper also proposes that it should be paid more attention to strengthening the risk management consciousness, constructing the scientific mechanism and network to prompt the western hydropower resettlement risk management, and realize the harmony resettlement and hydropower development.

Key words: western hydropower resettlement; dynamic coordinate risk; risk management; management model

(责任编辑 傅旭东)