

伦敦城市风险管理的主要做法与经验

钟开斌

(国家行政学院, 北京 100089)

【摘要】伦敦在应对各级各类风险和突发事件的过程中,逐步建立了一套以全面风险登记为基本特点的城市风险管理体系。伦敦各级政府以复原力论坛为平台,建立跨地区、跨部门的合作机制,采取“风险=可能性×影响”的风险评估方法,每年都编制和公开发布《风险登记册》,成为各地编制应急预案、应急规划和业务持续计划的前提和基础,不断提高城市的风险防范和应急管理能力。

【关键词】风险管理; 风险登记; 应急管理; 伦敦

【中图分类号】 D7561.03 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-9314(2011)05-0113-05

伦敦是英国的首都、第一大城市及第一大港,是欧洲最大的都会区之一,也是世界四大世界级城市之一。在应对各种各样风险和突发事件的过程中,根据英国2004年制定的《民事紧急状态法》等相关法律的明确要求以及中央政府的统一部署,伦敦逐步探索建立了一套以全面风险登记为特点的城市风险管理体系,全面提高城市风险防范和应急管理能力。

一、伦敦开展城市风险管理工作的背景

(一) 英国应急管理模式的转变: 以复原力为核心

自20世纪90年代末以来,英国对突发事件应对工作进行了系统总结和反思,从冷战时期以民事保护为中心的模式逐步过渡到新时期以复原力(resilience)为中心的模式: 在突发事件方面,从以往以国家安全为主的单一性外来威胁,向新时期自然危险与人为威

胁交织的复杂风险转变; 在中央与地方关系方面,从以往中央主导的自上而下管理模式,向以地方响应为基础的自下而上模式转变; 在应对主体方面,从以往局限于以公共部门为主的封闭圈,向跨部门、跨地区的开放性、整合性模式转变; 在危机沟通和信息发布方面,从以往主要局限于政府内部的秘密运作模式,向强调信息公开透明的开放模式转变。

通过以复原力为核心,英国形成了一个全面开展风险管理的框架,强调以风险管理作为应急管理的核心,用科学的方法发现风险、测量风险、登记风险、处置风险,实现应急管理关口前移。^[1]从管理环节来看,英国以复原力为核心的应急管理包括风险识别、风险评估、能力建设、应急准备评估四大环节,具体又可进一步划分为风险监测、风险识别、风险评估、风险登记、应急规划与业务持续准备、能力分析、应急准备评估七个阶段。从管理层次来看,英国的应急管理体系包括中央、地区和地方三个层级。

【收稿日期】 2011-05-20

【基金项目】 国家自然科学基金重点项目“城市综合风险评估与应急处置若干关键问题研究”(70833003)

【作者简介】 钟开斌,男,福建武平人,国家行政学院应急管理培训中心副教授,博士,清华大学中国应急管理研究基地兼职研究员。

(二) 英国风险管理架构：“中央-地区-地方”三级

英国的风险管理包括中央、地区和地方三个层级。每一层级按照职责分工，建立不同的风险管理组织，开展风险管理工作。

1. 中央：对全国风险管理工作进行宏观指导

在中央层面，首相是英国全国应急管理的最高行政首长。相关机构包括内阁紧急应变小组（Cabinet Office Briefing Rooms, COBRA）、国民紧急事务委员会（Civil Contingencies Committee, CCC）、国民紧急事务秘书处（Civil Contingencies Secretariat, CCS）及各政府部门。

中央政府负责全国风险管理宏观政策制定以及跨部门、跨机构的综合协调，具体由2001年7月内阁办公室新设立的国民紧急事务秘书处承担。^[2]国民紧急事务秘书处不仅全天候开展风险评估工作，每年公布《全国风险登记册》，而且还负责牵头制定《地方风险评估指南》等工作规程，对全国各地、各部门的风险评估进行统一指导和协调。^[3]《地方风险评估指南》明确了从中央到地方的风险评估工作要求、全国统一规范的各级各类风险名录、风险评估的基本程序与方法、风险评估结果的运用等。该指南定期发布，第一类应急响应者可以通过副首相办公室向国民紧急事务秘书处进行反馈。2006年和2008年，英国内阁办公室发布了两份《地方风险评估指南》。

2. 地区：负责本地区范围内风险管理工作的区域协调

英国的国土由爱尔兰东北部和整个大不列颠岛及周围的小岛组成，分为苏格兰、威尔士、北爱尔兰、英格兰四部分。其中，包括地位较特殊的大伦敦在内，英格兰共被分为9个政府级地区（government office region）。

地区一级主要负责本政府级区域内不同地方的风险管理协调工作，具体通过地区复原力论坛（Regional Resilience Forum, RRF）开展工作。每个地区都有明确的地区召集人，下设小规模应急规划小组。地区复原力论坛通常由3-7个地方复原力论坛组成，其职责是负责本政府级区域内跨地域、跨部门的风险评估和应急规划工作，并在发生突发事件时为地方的应急抢险救援工作提供必要的支持。地区一般不具有对地方的直接指挥管理权，只有在中央政府宣布全国进入

紧急状态时才能对地方进行指挥。

3. 地方：负责当地风险管理工作的具体实施

地方通过建立地方复原力论坛（Local Resilience Forum, LRF），具体负责本区域范围内的风险管理工作。目前，英国共有52家地方复原力论坛，其中英格兰和威尔士43家，苏格兰8家、北爱尔兰1家。英国各地的风险管理范围通常依据警力范围来划定，地方复原力论坛通常由当地警察局负责召集。地方复原力论坛的职责，是负责当地的风险评估、应急规划和信息共享。根据英国《国内紧急状态法》（Civil Contingencies Act）的规定，警察、消防、医疗急救等第一类应急响应者必须参加地方复原力论坛，辅助开展应急处置的第二类应急响应者可以根据论坛讨论的主题和内容有选择地参加。

二、伦敦城市风险管理的具体做法

(一) 风险管理组织架构

1. 伦敦城市风险管理的组织架构

伦敦共有7类不同性质的机构参与全市的风险管理工作。它们共同构成了一个“以伦敦地区复原力论坛为平台，以伦敦地区复原力项目委员会、伦敦风险顾问小组为辅助，以伦敦复原力小组、伦敦消防和应急规划局为枢纽，以地方复原力论坛、市区复原力论坛为基础”的上下联通、左右衔接的城市风险管理组织体系。

一是伦敦地区复原力论坛（London Regional Resilience Forum, LRRF）。该论坛成立于2002年，旨在协调中央政府与第一类、第二类应急响应者以及《民事紧急状态法》未包括在内的其他相关人员的关系。伦敦地区复原力论坛由伦敦复原力伙伴网络（London Resilience Partnership, LRP）的高级代表组成，属于部级协调层面的协调机构，伦敦市长为论坛的副主席。为了让各个相关领域的合作伙伴有针对性地集中于某一项准备工作，伦敦地区复原力论坛下设商业部门、志愿者部门、公用设施部门、宗教信仰部门、交通部门、卫生部门、地方当局、通讯部门、蓝光（Blue Lights Panel）共9个工作小组。

二是伦敦地区复原力项目委员会（London Regional Resilience Programme Board, LRRPB）。伦敦地区复原力论坛的具体工作由伦敦地区复原力项目委员会承

担,该委员会的主席由伦敦复原力小组(London Resilience Team, LRT)组长担任。根据所确定的本地区所面临的最高风险,伦敦地区复原力项目委员会负责制定地区资源分配方案,明确本地区的资源配置重点,提出相关的风险控制措施,并根据实践发展情况对配置方案不断进行调整和完善,以实现资源与任务之间的有效对接和正确匹配。

三是伦敦风险顾问小组(London Risk Advisory Group, LRAG)。该顾问小组主要由第一类应急响应者组成,必要时第二类应急响应者也应邀参加。该顾问小组服务于伦敦地区复原力论坛,主要职责为:通常每年举行一次会议,起草《地区风险评估指南》;每年要经常开会,研讨审议6个伦敦地方复原力论坛(LRFs)提交的《社区风险登记册》(Community Risk Register, CRR)。伦敦消防队的应急规划小组为伦敦风险顾问小组的牵头单位和秘书处。

四是伦敦复原力小组(LRT)。该小组2002年在中央政府驻伦敦办公室(Government Office for London, GOL)的基础上成立,是一个由公务员和相关合作伙伴的成员共同组成的跨部门工作小组,目前转由大伦敦市政府(Great London Authority, GLA)负责。伦敦复原力小组代表伦敦复原力伙伴网络关系开展工作,伦敦地区复原力项目委员会负责对其工作进行监督考核。与其他地区复原力组织一样,伦敦复原力小组负责向伦敦地区复原力论坛秘书处、区域协调工作小组(Regional Coordinating Group, RegCG)或地区民事紧急状态委员会(Regional Civil Contingencies Committee, RCCC)提供建议,确定紧急情况下是否需要启动地区一级的应急响应。伦敦复原力小组还是英国政府了解伦敦发生突发事件后有关风险后果管理和灾后恢复工作信息的首要信息渠道。

五是地方复原力论坛(LRF)。地方复原力论坛是英国《民事紧急状态法》所规定的最主要的跨部门合作机制。地方复原力论坛的职责包括如下三个方面:通过《社区风险登记册》,整合形成各方认可的当地风险图景;为第一类响应者提供系统的、事前规划好的、综合协调的途径,以便让他们根据《民事紧急状态法》的要求完成工作任务;起草跨部门的应急预案和其他文件(包括各种文本和协议),组织实施跨部门演练。英国《民事紧急状态法》和《国内紧急状态法案执行规章草案》(2005年)规定,各地必须建立地方复原力论

坛,而且地方复原力论坛每半年至少召开一次会议。

六是伦敦消防和应急规划局(London Fire and Emergency Planning Authority, LFEPA)和伦敦消防队应急规划小组(London Fire Brigade Emergency Planning Team, LFB-EP)。英国《国内紧急状态法案执行规章草案》赋予伦敦消防和应急规划局很多法定职责,具体包括:确保6个地方复原力论坛都制定有《社区风险目录》;协助伦敦地方当局开展应急演练和人员培训,提高应急预案的有效性和针对性;代表伦敦地方当局制定伦敦地区各种重大突发事件的应急预案;根据《应急准备》第9款,伦敦消防和应急规划局还承担伦敦地方政府的很多重大突发事件应对工作。伦敦消防和应急规划局还承担了伦敦6个地方复原力论坛秘书处的职责。

七是市区复原力论坛(Borough Resilience Forum, BRF)。伦敦的每个市区都建有市区复原力论坛(有些名字可能有所差异)。市区复原力论坛主要负责市区一级的应急响应综合协调工作,召集第一类响应者开展跨部门的应急规划,也负责反映当地社区的需求。英国《民事紧急状态法》和《国内紧急状态法案执行规章草案》未对市区复原力论坛做出硬性要求,因此这种合作平台属于各市区之间的自愿合作行为。

2. 伦敦的地方复原力论坛(LRFs)

伦敦共有6个地方复原力论坛。根据地方互助协议,每个地方复原力论坛由辖区内的5-6个自治市区组成,将辖区内的32个自治市区和伦敦市有机整合。

地方复原力论坛的主席由当地行政首长担任,成员包括:应急抢险救援部门、辖区内的地方当局、相关政府机构、卫生部门、公用设施部门、志愿者组织、商业部门以及军队。地方复原力论坛的核心工作之一,是识别和评估当地可能引发突发事件的洪灾、大流感、公用设施破坏等各种风险,为《伦敦社区风险登记册》(London Community Risk Register, LCRR)提供基础信息。此外,伦敦的6个地方复原力论坛的成员以及其他相关部门和人员,联合组成了伦敦风险顾问小组。该小组的主要任务,是最终确定伦敦所面临的各种风险并制定《伦敦社区风险登记册》。

(二) 风险评估的流程

通过风险识别和风险评估,伦敦下属各自治市区以及伦敦各级政府发布风险登记册,成为编制应急规划、应急预案和业务持续计划的主要基础。

1. 风险评估的基本方法

一旦识别了某种风险，伦敦风险顾问小组将根据“风险 = 可能性 × 影响”的标准，评估该风险在近5年内的可能性以及可能造成的后果，进而给该风险打分赋值。在此基础上，可以进行不同类别风险之间的排序。通过风险识别和评估，将产生《社区风险登记册》。《社区风险登记册》成为有效监控和处置风险、为当地应急预案编制小组明确工作重点的工具。

风险的可能性以5年为基准，从低到高划分为5个等级。其中，最高为50%的概率，最低为1/20000概率。根据健康、社会、经济和环境四个方面的影响，即综合考虑人员伤亡、财产损失、需要转移安置的人员、对当地基础设施和社区服务的影响、对经济和环境的影响等指标，风险造成的影响从低到高也划分为5个等级。根据风险的可能性及其造成的后果，伦敦将风险从低到高划分为低风险、中风险、高风险、极高风险共四级。

2. 伦敦重大风险排序

根据“风险 = 可能性 × 影响”方法，伦敦风险顾问小组评估确定每年的风险矩阵图。2010年版的《伦敦社区风险登记册》，评估确定了当年伦敦的风险矩阵图，并列出了伦敦所面临的三类最高等级的风险：一是极端天气，包括洪灾、暴风雪和狂风、低温和大雪、热浪等；二是影响健康的卫生事件，主要是流感大流行，三是公用设施损坏，即水、电、气、热、通讯等关键基础设施中断。

(三) 伦敦风险登记册的管理

1. 《伦敦社区风险登记册》的内容

伦敦社区风险登记表提供了已经由地方复原力论坛确认、对伦敦可能产生潜在影响的各种自然灾害和人为威胁风险信息。其中，伦敦政府网站所公开发布的《伦敦社区风险登记册》，只包括了各类非恶意事件（即各种自然灾害风险），而不包括各种人为威胁（主要是指恐怖袭击事件）。各种威胁属于风险评估的对象，但考虑到有关恐怖袭击事件的信息比较敏感且可能被人利用，因此相关信息不对社会公开。这类人为威胁包括利用爆炸、生物、化学、辐射、电子攻击等手段的各种传统袭击。

2010年版的《伦敦社区风险登记册》主要包括七个方面的内容：一是引言，介绍该风险登记册的背景；二是伦敦概况，介绍伦敦的自然环境、人口结构、经济社会发展等；三是伦敦当前所面临的主要风险；四是应对这些风险的基本策略与方法；五是开展风险评估的重要性；六是全国风险登记册概况；七是专业合作伙伴的社区风险登记册。

2. 风险登记的格式

各地按照英国内阁办公室统一的格式进行风险登记（表1），归纳列出本地区所面临的各级各类风险，最终形成本地区的风险登记库。风险登记表的主要内容包括风险编码、一级风险、二级风险、后果描述及可能进展、可能性、影响、风险等级、现有控制措施、危及相邻地方的风险、现有预警信息措施、牵头责任部门、评估日期12个方面。

表1 伦敦的风险登记表格格式示例

风险编码	一级风险	二级风险	后果描述及可能进展	可能性	影响	风险等级	现有控制措施	危及相邻地方的风险	现有预警信息措施	牵头责任部门	评估日期
HL28	工业事故与环境污染	液化石油气/天然气等可燃气体储存点发生火灾或爆炸	描述：波及1公里，导致150伤50死。进展：100死100伤。	低 (1)	中 (3)	中	设有油料管理员	x	√	伦敦消防队	-

注：部分地方的风险登记册不包括现有控制措施、相邻地方的风险、现有预警信息措施、复查日期4项内容，其他8项为共有内容。

通过对各级各类风险进行系统、完整的评估和登记，伦敦下属的6个地方复原力论坛以及伦敦地区复原力论坛将产生风险等级汇总图。各个地方复原力论坛将列出本地区各级各类共几十种风险的等级汇总图，在此基础上确定风险优先等级。

3. 风险登记册的管理

伦敦建立了风险登记的更新和发布制度。各个市县、地方和地区的风险登记册编制完成后，需要根据风险态势的变化、复原力论坛讨论结果等对风险进行更新。同时，每次风险评估和登记的结果都在伦敦消

防队等网站及时进行公布,接受社会各界的监督和反馈。以中部伦敦为例,从2006年2月至2010年8月,该地方的风险登记册共经历了1.0版本到1.13版本,共进行了13次更新。每次更新的结果都及时通过伦敦消防队网站进行公布,接受社会各界的监督和反馈。

三、伦敦城市风险管理工作的主要经验

风险管理是当前英国应急管理工作的基础和关键,用科学的方法发现风险、测量风险、登记风险、处置风险,是英国各地区各部门应急管理的工作重点。纵观伦敦以风险登记为核心的城市风险管理工作,突出地具有规范化、制度化、标准化、程序化、精细化等特征。

一是关口前移,突出风险评估在应急管理工作的核心地位。风险管理是一项具有日常性、基础性、前瞻性的工作,是实现预防为主、标本兼治的重要途径。^[4]在2004年之前,面对各种突发事件,英国政府注重的是主要是事后第一时间的抢险救援工作。2004年《民事紧急状态法》的颁布,促使英国应急管理实现了从注重事后应对向注重事前预防的重大转变,风险监测、评估、登记以及以此为基础制定业务持续计划、编制应急预案并开展相应的应急管理宣传、教育、培训、演练工作,成为英国各地区各部门开展应急管理工作的核心任务。

二是强化法制,为风险管理工作提供明确的法律要求和有力的法律保障。英国《民事紧急状态法》对各地的风险管理工作提出了统一、明确的法律要求,要求第一类应急响应者必须编制完成当地的风险登记册。同时,风险评估结果还成为第一类应急响应者编制各部门应急预案的基础。英国《国内紧急状态法案执行规章草案》第三部分,对各地开展风险评估工作提出了明确的法律要求:第一类应急响应者必须相互合作,编制完成当地的社区风险登记册。

三是统一规范,实现从中央到地方的有效整合和相互兼容。英国《国内紧急状态法案执行规章草案》第四章的应急准备指南及其附录,提供了各地开展风

险评估的基本流程与方法。国民紧急事务秘书处负责牵头制定《地方风险评估指南》等规程,作为各地区开展风险评估工作的基本指导。该指南明确了从中央到地方的风险评估工作要求、全国统一规范的各级各类风险名录、风险评估的基本程序与方法、风险评估结果的运用等。

四是跨域合作,实现不同地区、不同部门和不同层级之间的协调联动。复原力论坛是当前英国开展跨地区、跨部门、跨层级风险管理和应急处置工作的关键性机制。该论坛不完全以行政地域为界,而是从资源整合的角度搭建各地区应急管理部门和人员相互协作的平台。英国法律虽然没有对地区复原力论坛和区县复原力论坛提出硬性规定,但明确要求地方复原力论坛每半年至少召开一次,第一类应急响应者必须参加,第二类应急响应者视情况选择性参加。

五是公开透明,实时更新和及时发布风险评估结果和登记情况。伦敦地区、地方和区县根据风险态势变化、新一次复原力论坛会商结果以及新版《地方风险评估指南》的要求,对本地的风险进行动态更新。在风险评估结果的公开方面,伦敦遵循“公开是原则、不公开是例外”的原则,除了恐怖袭击类人为风险等不宜公开敏感信息外,风险源、风险发生的概率与后果、风险的地域分布、风险等级矩阵图、预警信息、风险态势及发展情况等都对及时对社会公开,政府还提供有关个人和组织如何应对风险的各种对策建议,不断提高社会各界的风险防范意识和应急能力。

[参 考 文 献]

- [1] 李雪峰. 英国应急管理的特征与启示 [J]. 行政管理改革, 2010, (3).
- [2] 国务院办公厅“公共安全管理能力培训团”. 英国应急管理考察报告 [J]. 中国应急管理, 2007, (1).
- [3] 游志斌. 英国政府应急管理体制改革的重点及启示 [J]. 行政管理改革, 2010, (11).
- [4] 薛澜, 周玲. 风险管理:“关口再前移”的有力保障 [J]. 中国应急管理, 2007, (11).

责任编辑 杨海洋