

· 港口 ·



大型港口工程项目社会稳定风险评估 新框架探析

彭振武, 徐成彬, 侯斌

(中国国际工程咨询公司, 北京 100048)

摘要: 根据国家发展改革委关于投资项目社会稳定风险分析评估的相关规定和风险管理基本原理, 针对当前采用较多的以综合风险指数法为主要方法的项目稳评框架体系存在的问题, 提出“以问题解决为导向”的项目稳评新方法框架, 以及与该框架相对应的稳评准则, 并将其应用到大型港口码头工程项目的社会稳评实践中。

关键词: 港口项目; 社会稳定风险; 新方法体系; 以问题解决为导向

中图分类号: U 65

文献标志码: A

文章编号: 1002-4972(2014)06-0050-05

New methodology framework for social unrest risk assessment into large port project

PENG Zhen-wu, XU Cheng-bin, HOU Bin

(China International Engineering Consulting Corporation, Beijing 100048, China)

Abstract: Based on the rules of social unrest risk assessment about investment projects by National Development and Reform Commission and the basic theory of risk management, in view of the existing problems from the popular assessment framework about social unrest risk centered around the comprehensive risk index, the paper puts forward a new methodology framework oriented by problem solution and the correspondent criteria of social unrest risk assessment, and applies into large port project and other civil engineering.

Key words: port project; social unrest risk assessment; new methodology framework; assessment frame oriented by problem solution

港口项目的建设和营运往往对当地的社会系统及其存在的空间自然环境产生重大影响; 与此同时, 也会派生影响社会稳定的诸多风险^[1]。根据《国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》(发改投资[2012]2492号), 港口项目申请报告(或可行性研究报告)需要编制社会稳定风险分析篇章, 或者编制专门的社会稳定风险分析报告, 并由港口项目所在地政府或其指定的评估主体进行评估论证。从实际情况看, 目前我国重大工程项目有关社会稳定风险分析评估方法标准尚存在不少真空甚至误区, 亟需积极探索和科学论证。

1 项目稳评实践中常见的方法和标准存在的问题

关于投资项目社会稳定风险分析评估的方法和标准, 《国家发展改革委办公厅关于印发重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章和评估报告编制大纲(试行)的通知》(发改办投资[2013]428号)仅提出原则要求, 旨在鼓励各地区各部门根据项目所在地的具体情况和行业特点, 探索本地化的具体操作规范。笔者认为这种原则要求是合理的, 体现了因地制宜、注重实效的维稳理念。

由于项目稳评是一项新事物, 稳评方法体系和标准应用机制尚不健全。目前我国比较流行的

收稿日期: 2013-11-13

作者简介: 彭振武(1963—), 硕士, 教授级高工, 从事工程咨询评估、风险分析。

投资项目社会稳定风险分析和评估框架,是以判断项目整体风险等级为目标导向、以计算项目综合风险指数为核心方法,这种框架思路曾出现在国家发展改革委向相关单位征求关于项目稳评编制大纲意见的中期成果稿中。由于部分培训机构在培训时作为案例片面使用,导致很多从业机构开展稳评工作时,仍然误用这种被发改办投资[2013]428号文件所废弃的框架,使得当前在评价思路、目标、方法和判断标准设定等都存在诸多问题^[2],主要体现在4个方面。

1) 以套用多目标决策的思路分析项目整体风险等级。

在发改投资[2012]2492号文中,国家发展改革委将投资项目社会稳定风险水平划分为高、中、低3个等级,但从未推荐或批准采用某种定量方法来确定项目风险等级。按照当前流行的稳评框架,一般是在估计“单因素风险”的基础上,再叠加计算“项目整体风险”。这种分析思路源于或类似于多目标风险决策框架,而投资项目社会稳定风险管理的目标只有一个,即维持社会稳定,不具备多目标、多准则决策分析方法的适用条件。

2) 采用综合风险指数法得出的结论具有较大随意性。

从方法论角度看,一般不能将相互独立的风险进行“耦合”或叠加,如果存在关联风险,可将它们视为联合体,以保持风险之间的独立性。项目存在多个能够独立引发社会稳定风险事件的风险,不能通过加权平均计算的方式将相互独立风险的评价值(综合指数)作为判断项目“风险等级”的依据。按照综合风险指数法计算,通过加权叠加计算的评价值与风险数量及其权重有关,项目综合风险指数一定小于最主要风险的风险程度评价值,而且项目整体风险水平越叠加越低,这显然在逻辑上也是不成立的。

3) 风险等级判断标准设定缺乏严谨性。

除了综合风险指数法,当前流行的稳评框架

还提出了判断投资项目社会稳定风险等级的其他标准,如从单因素风险程度及其个数的角度判断不同风险等级。按照基本逻辑,如果某项目存在一个可能导致严重群体性事件的风险,就可直接判断该项目属于高风险,无需两个及以上“重大风险”才构成项目高风险等级的必要条件。此外,综合风险指数法和其他标准得出的风险评价结论常常是相悖的^[3]。

4) 扭曲了项目稳评目的的本质。

以最为常见的综合风险指数法为例,通过加权计算项目综合风险指数,将原本翔实凝重的社会稳定风险评价工作转换为简单的数字计算,即只要项目综合风险指数小于0.36,项目稳评就可冠以“低风险”等级的身份顺利过关。由此,地方政府或评估主体不遗余力地将稳评焦点集中到如何使综合风险指数小于0.36的数字上,从而忽略甚至刻意规避了项目稳评的核心任务——提出化解项目涉稳风险的措施方案^[4]。

2 以问题解决为导向的稳定框架体系

针对当前项目稳评方法标准存在的问题,从可能引发社会稳定风险的问题出发,建立“以问题解决为导向”的项目稳评框架(简称新框架),用以投资项目社会稳定风险的分析和评估实践。

2.1 新框架的基本思路和逻辑过程

以问题解决为导向的项目稳评框架,是以项目所有社会稳定风险均处于“低风险状态且可控”为评判基本准则,以预防和化解影响社会稳定的各项主要风险为主线,遵循“发现问题—分析问题—解决问题”的研究思路,在对可能引发社会不稳定后果的各种风险因素进行调查、识别、分析和应对措施的基础上,评价各风险是否均处于低风险状态,且可采取有效措施控制社会稳定风险^[5]。

2.2 新框架的主要内容

新框架以“解决问题”为主线,以项目所有

风险均处于“低风险且可控”状态作为判断项目可行的依据，内容包括风险调查、风险识别、风

险分析、风险评价及风险应对措施研究。新框架体系如图1所示。



图1 “以问题解决为导向”的项目稳评框架体系

2.3 项目风险等级评价准则

鉴于大多数地区开展项目稳评工作尚未确立自己的风险等级评判标准，即缺乏一个判断拟建项目的社会稳定风险程度能否被当地政府所接受的判断基准，在当前情况下，需要根据国家发展改革委有关文件提出的原则要求，并参考 GB/T 24353—2009《风险管理原则与实施指南》等标准，结合项目具体情况，构建一个符合基本逻辑的风险等级评价准则。

风险分析评价准则包括确定风险发生可能性、影响程度和风险程度（可能性与影响程度的组合）度量的基本标准，是稳评框架体系的组成部分。确定风险程度最为常用的风险评估技术是风险可能性-影响矩阵。可根据需要对风险的可能性、后果和

程度按大小高低分为不同的档级，比如5档分级可定性地分为“重大”、“较大”、“一般”、“较小”和“微小”。为方便排序和相互比较，可将风险的可能性与影响程度参照事先定义的标准进行赋值，比如“较大”赋值定义在(0.8, 0.6]区间。本文按5档分级为例，提出的社会稳定风险评价准则及判断标准见表1。需要注意的是，由于不同的风险事件发生原因及影响的表现形式千差万别，并且政府、项目单位和评估主体的风险偏好也不同，在事先定义标准时必须明确各风险因素的内涵、档级的确切尺度和与数字表达的对应关系。比如，什么情况属于“较大”档级，是用(0.8, 0.6]还是(0.6, 0.4]来赋值表达这需要根据项目性质、评估要求和风险偏好等事先研究确定。

表1 社会稳定风险评价准则及判定标准

风险等级	风险评价准则	风险程度判定及风险对策	
高风险	大部分利益相关者(包括社会上项目关注者,下同)对项目有意见、反应特别强烈,可能引发冲击和围攻党政机关、要害部门及重点场所,聚众闹事造成财产重大损失和人员伤亡事件,非法集会、示威、游行,罢工、罢市、罢课等大规模群体性事件。	存在重大风险(风险程度 $R \geq 0.64$)。风险为不可接受,项目不可行或需对项目方案进行重大调整。	
中风险	部分利益相关者对项目有意见、反应强烈,可能引发集体上访、请愿,围堵施工现场,堵塞交通,出现媒体负面舆情,发生极端个人事件等矛盾冲突。	存在较大风险($0.64 > R \geq 0.36$)。风险为有条件接受,需采取降低和消除风险的应对措施,对项目方案进行优化调整。	
低风险	多数利益相关者支持或者不反对,但少部分对项目建设有意见。可能引发个人(或极少数)非正常上访,静坐、拉横幅、喊口号、散发宣传品等。	项目所有风险均处于“低风险状态且可控”。 风险为可接受($R < 0.36$),项目可行。	风险可容忍($0.36 > R \geq 0.16$), 但要有风险应对措施预案。 风险可自担($0.16 > R \geq 0.04$), 可采用一定措施自行承担。 风险可忽略($R < 0.04$),无需 风险防范措施。

3 港口项目社会稳定风险分析评估案例

3.1 项目概况

本项目位于山东沿海某港,建设1个25万吨级油品泊位及配套设施,设计年通过能力1500万t。码头采用蝶型布置,工作平台墩、靠船墩和系缆墩为沉箱重力式结构,装卸船工艺采用4台DN400的全液压驱动输油臂,总投资约4亿元(不包含罐区)。

3.2 风险调查

风险调查主要是收集与项目社会稳定相关的信息,是“发现问题”的基础。主要内容为:拟建项目法规的符合性;周边自然环境、社会环境状况和项目对当地社会经济的影响;利益相关者对拟建项目的意见和诉求,尤其是受损群体的意见;项目所在地政府有关部门和基层组织、社会团体的态度;同类项目曾引发的社会稳定风险事件等。风险调查向项目相关居民和企业共发放并回收了126份社会稳定风险调查表(个人)和9份社会稳定风险调查表(企业)。

3.3 风险识别

风险识别是从调查的项目社会稳定信息和收

集的资料中“发现问题”。在文案收集、现场调研和征询12名专家意见的基础上,课题组充分分析了港口项目状况和特点,编制了包含政策规划及审批程序、征地(征海)拆迁及补偿、生态环境影响、项目管理、经济社会影响、项目安全生产、海域使用、工程方案和职业卫生健康等9大类型共计36项的风险因素对照表。利用风险因素对照表,通过专家与课题组的讨论和沟通,识别本项目存在船舶作业溢油、社会稳定风险管理体系、消防安全和通航安全4个主要风险因素。

3.4 风险分析与风险评价

风险分析与评价是“分析问题”,分析风险的来源和判断风险水平等。在本案例中对风险程度等按5档分级,采取专家主观判断定性分析,对4个主要风险的发生可能性、影响程度(后果)进行深入分析,判断各主要风险的风险程度。为便于风险发生可能性、影响程度等风险要素的度量、大小排序和多位专家判断意见,对专家定性判断成果赋予特定数值来表示。本项目4个风险的发生可能性、影响程度和风险程度评价结果如表2所示。

表2 主要风险分析与评价

风险类型	风险	发生可能性	影响程度	风险程度
生态环境影响	船舶作业溢油	较高(0.56)	较大(0.76)	较大(0.43)
项目管理	社会稳定风险管理体系	较低(0.35)	中等(0.44)	可自担(0.15)
项目安全生产	消防安全	中等(0.47)	较大(0.66)	可容忍(0.31)
工程方案	通航安全	很低(0.16)	较小(0.21)	可忽略(0.03)

3.5 风险应对

风险应对是“解决问题”，提出防范和化解项目建设与运营中可能引发的社会稳定风险的办法。根据项目特点和可行性研究等前期研究成果

等，课题专家组与建设单位共同研究讨论，提出了针对主要风险的可行的一系列风险应对措施（表3）。主要风险中的通航安全风险为“可忽略”，可不针对其提出风险防范和化解措施。

表3 风险防范和化解措施

风险因素	主要防范和化解措施	责任主体	协助单位
船舶作业溢油	增加布设生产性围油栏,配备溢油回收装置、防火性围油栏等	建设单位	环保局
社会稳定风险管理体系	建立工程建设领导协调小组工作机制,促成由当地各级政府 and 业主单位参加的协调小组,协调解决有关社会稳定问题	港口开发区管委会	建设单位
消防安全	建立严格的消防安全制度和监督、检查保障机制,确保港区所有活动按有关操作规程要求进行	建设单位	公安局消防支队

3.6 应对措施后的稳定风险再评价

结合对提出的风险防范及化解措施的分析,对采取应对措施后的主要风险进行再评价,结果如表4所示。

表4 采取应对措施后的主要风险分析与评价

风险因素	风险可能性	影响程度	风险程度
船舶溢油	中等(0.44)	中等(0.51)	可容忍(0.22)
社会稳定风险管理体系	较低(0.31)	较小(0.26)	可自担(0.08)
消防安全	中等(0.45)	中等(0.44)	可容忍(0.20)

3.7 评价结论和风险等级判定

项目符合国家相关法律法规、相关规划和政策;可行性研究等前期论证充分,工程技术成熟,环保方案完善,不涉及征地拆迁。项目周边人群基本都是直接或者间接受益者。项目存在部分稳定风险,但采用相应的风险防范措施后,项目风险是可以容忍并且可控。

在4个主要风险中,落实风险防范和化解措施后,2个风险程度为“可容忍”、1个“可自担”和1个“可忽略”。因此,对照项目社会稳定风险等级评判参考标准(表1),本项目社会稳定风险等级为“低风险”。

4 结语

根据上述分析,在港口等重大工程项目社会稳评中应停止使用以综合风险指数法为主要方法

的项目稳评框架体系,防止偏离稳评目的,出现数字游戏和流于形式。

“以问题解决为导向”的项目稳评新方法框架,围绕项目的社会稳定目标,按照“发现问题—分析问题—解决问题”的思路,以项目所有社会稳定风险处于“低风险且可控”为准则主线,回归了国家建立投资项目稳评机制的初衷,体现了稳评目的要求,并在某大型油品码头项目稳评中得到验证,可以在港口等重大工程项目稳评实践中使用。

参考文献:

- [1] 邢国江. 港口项目的社会影响分析与评价[J]. 水运工程, 1994(5): 53.
- [2] 彭振武, 徐成彬. 当前项目稳评框架主要问题[J]. 中国投资, 2013(11): 59-60.
- [3] 彭振武, 李开孟, 徐成彬. 当前我国普遍采用的以整体风险等级为导向的项目稳评框架问题剖析[J]. 技术经济, 2013(12): 75.
- [4] 李开孟, 彭振武, 徐成彬. 我国项目稳评机制存在的问题、原因及对策[M] // 创新与创业管理: 9辑. 北京: 清华大学出版社, 2013: 138.
- [5] 徐成彬, 李开孟, 彭振武. 以问题解决为导向的投资项目社会稳定风险评估新框架[J]. 技术经济, 2014(1): 83.

(本文编辑 郭雪珍)