

编者按:在当前风险种类不断增多、风险关联性愈发明显的新形势下,必须建立全要素、全流程的海事综合风险管控机制。我们在传统水上安全监管风险基础上创新性地提出了海事综合风险管控理念,介绍了天津海事局在海事综合风险管控领域的成功实践经验,并提出加强海事综合风险管控的相关建议,供参阅。

关于新形势下加强海事综合风险管控的建议

郑霖¹, 李智青², 周然¹, 朱乐群¹

(1. 交通运输部天津水运工程科学研究院, 天津 3000000; 2. 中华人民共和国天津海事局, 天津 300211)

当前我国风险防控工作具有极端紧迫性和艰巨性,习近平总书记多个场合强调要有效防范化解各类风险隐患。《交通强国建设纲要》提出要“完善预防控制体系,强化风险防控机制建设”,《国家综合立体交通网规划纲要》提出要“加强交通运输安全风险预警、防控机制和能力建设”。交通海事作为综合交通运输系统的重要组成部分,其风险防控更具特殊性。随着国内外环境及条件的深刻变化,海事系统所面临的风险来源日益多样化,风险的种类不断增加,风险的流动性、关联性、复合性特征也逐步凸显,这必然对海事风险管控工作提出新的更高要求。因而,在新形势下加强海事综合风险管控尤为必要。

1 海事综合风险管控理念提出的背景

传统海事风险主要是指水上交通安全监管风险,即海事部门在船舶、船员、通航秩序、船舶防污染管理等监管过程中所引发的风险,它更多聚焦外部生产作业领域,如遇到航道航行障碍未及时清除或设警示标志导致船舶通行受阻,船舶发生溢油处理不及时造成水面污染等。随着风险形势的变化与升级,近些年在海事风险管控实践中发现,除传统安全监管风险因素外,由工作人员履职、内部安全、财经纪律、党风廉政等风险因素引发的海事风险案例屡见不鲜。此类风险可统称为新型海事风险,它更多聚焦海事部门内部管理领域,如海事机构外网网站发生敏感数据泄露、三公经费使用不合理、工作人员违反组织纪律等,造成一系列经济损失和不良影响,给海事部门风险管控工作带来了极大挑战。因而,仅关注传统风险的单点管控模式已无法满足新形势下多源头、复合型海事风险管控的需要,必须树立全要素、全过程的海事风险管控“综合”理念,统筹考虑传统与新型海事风险因素,建立覆盖全生命周期的海事综合风

险协同管控机制。

2 海事综合风险管控理论与实践

2.1 海事综合风险的内涵及分类

与传统海事风险不同,海事综合风险主要是指海事部门在水上安全监管、工作人员履职、内部基建及网络运行、资金使用、党风廉政建设等过程中引发的全要素风险。通过对传统与新型风险因素系统梳理,可将海事综合风险分为以下五类:安全监管风险、履职责任风险、内部安全风险、财经纪律风险、党风廉政风险。其中,安全监管风险是海事部门在船舶及船员管理、通航秩序管理、船舶防污染管理等监管过程中所引发的风险;履职责任风险是海事工作人员不正当履职履责导致个人责任追究所引发的风险;内部安全风险是海事单位内部基础设施建设及网络运行引发的风险;财经纪律风险是海事部门资金预决算、招投标、三公经费支出等过程引发的风险;党风廉政风险是海事单位在开展党风廉政建设工作过程中引发的风险。

2.2 海事综合风险管控实施难点

在传统向综合风险管控模式转变过程中,存在以下亟待解决的难点和痛点问题:一是海事综合风险管控流程尚不完善。以往单一、被动式的风险管控模式由于缺乏综合衡量及自下而上的主动性,管控流程相对简单,无法适应新形势下综合风险管控的要求,因而需要建立一套覆盖全生命周期风险管控领域流程,保障海事综合风险管控工作更好开展;二是海事综合风险管控组织模式不够健全。由于海事综合风险涉及领域较多,风险管控职责分散在各个部门,缺乏统一领导和管理,导致风险管控工作呈现出“碎片化”、“难协同”的状况,因而需要根据综合风险管控的实际需求重新进行组织架构设计,推动综合风险管控工作高效运转;三是海事综合

风险管控执行落地难度大。综合风险管控作为一种新型风险管控模式，势必会给海事管理机构的管控工作带来一定冲击，无论是海事工作人员综合风险管控意识的转变还是单位软硬件条件的配套都存在较大提升空间，因而需要采取创新性手段，促进综合风险管控工作更好落地。

2.3 海事综合风险管控实践经验

2018年，天津海事局在海事系统内率先开展了海事综合风险管控工作并取得了良好成效，为防范化解各类海事风险提供了有力支撑。通过调研分析，将其实践经验总结如下：一是注重综合风险管控顶层设计，制订了包括工作管理办法、管控工作手册、年度工作要点在内的一系列文件，为单位综合风险管控工作开展提供有效指导；二是注重综合风险数据库建设，定期在各部门开展综合风险梳理工作，形成涵盖263项内容的风险事件数据库与34项重大风险清单，在全局内共享；三是注重综合风险管控流程优化，构建了包括组织架构设计、风险辨识方法、风险评估标准、分级防控方案、评价改进模式等在内的一整套综合风险管控流程，并根据风险形势变化动态调整。

3 加强海事综合风险管控的对策建议

3.1 推广全生命周期海事综合风险管控流程

建议在充分借鉴综合安全评估法（FSA）、PDCA循环管理法等风险管控方法基础上，在海事系统推广由“风险辨识—风险评估—风险防控—评价与监督”四要素构成的全生命周期海事综合风险管控流程。其中，风险辨识的范围应覆盖水上安全监管、海事员工履职、单位内部安全运行、项目资金使用、党风廉政建设等全领域；风险评估是将综合风险辨识的结果按照不同类型风险评估标准进行评估，为确定综合风险的级别提供依据；风险防控是按照风险发生的概率和后果严重程度，将风险分为重大风险和一般风险两个等级进行管控。针对重大风险，需要制定综合风险管控预案进行防控，管控预案的制定要注重各类风险的内部关联性；评价与监督是每个季度从风险辨识的覆盖性、管控措施的有效性和监督落实情况等方面对风险管控工作进行分析评价，保证综合风险管控形成完整闭环。

3.2 推行海事综合风险管控组织模式

为保障海事综合风险管控工作顺利过渡与高效运行，建议在海事系统内部推行由“领导层—推进层—执行层—研究层”构成的组织架构体系。领导层可组建由

海事管理机构主要领导牵头的综合风险管控工作领导小组，负责综合风险管控工作的统筹把控；推进层是在海事管理机构的风险主管部门设立综合风险管控推进办公室，负责组织开展风险管控的全面工作；执行层是根据实际业务职责，组建各领域风险管控工作组，负责组织、协调、监督、评估本组范围内各项风险的管控工作；研究层是各风险管控工作组招募人员成立风险管控工作研究小组，组建具有扎实理论功底与实践经验丰富的专业讲解团，加强集中培训与各小组间的互动研讨，在持续提高风险管控水平的同时培养一批综合风险管控专业人才。

3.3 推动海事综合风险管控有效执行

建议从“绩效考核+系统协同+氛围营造”三个层面入手，促进海事综合风险管控工作更好落地执行。绩效考核层面，可将“综合风险管控”作为一项指标列入海事机构日常工作绩效考核中，出台细化的考核标准与相应奖惩措施，强化每一位海事管理机构工作人员的综合风险管控意识；系统协同层面，可探索建立专门的综合风险管理信息系统，按照综合风险管控流程进行模块设置，加强和完善风险信息在各风险工作组之间的集成与共享，促进线上线下工作协同；氛围营造层面，通过打造“海事综合风险管控工作室”、举办“海事综合风险管控宣传周”等创新活动，注重突出海事风险管控的“综合性”理念，助力海事综合风险管控各项工作顺利开展。

