

风险评估理论演进：风险评估到风险治理

冉雨涵

华南理工大学公共管理学院，广东 广州

收稿日期：2026年3月6日；录用日期：2026年3月20日；发布日期：2026年4月10日

摘要

本文综述了风险评估理论的发展历程和在公共管理中的应用。文章首先概述了风险管理学科的起源，从企业管理到公共部门和社会治理领域的扩展。接着，文章对危机与风险的概念进行了辨析，讨论了风险评估的多维性和主观性。在风险评估理论的梳理中，介绍了多种风险评估工具和技术，并强调了风险评估整合性框架的必要性。文章还探讨了风险治理中的社会影响评估，并指出在中国，社会风险评估正在逐步得到重视和发展。最后，文章提出了风险评估的未来发展方向，包括加强跨学科合作和提高评估的科学性与实用性。通过这些措施，风险评估将更好地服务于公共管理，为决策提供准确的支持。

关键词

危机与风险，风险评估，风险治理

The Evolution of Risk Assessment Theory: From Risk Assessment to Risk Governance

Yuhan Ran

School of Public Administration, South China University of Technology, Guangzhou Guangdong

Received: March 6, 2026; accepted: March 20, 2026; published: April 10, 2026

Abstract

This paper reviews the development of risk assessment theory and its application in public administration. It first outlines the origins of risk management as a discipline, tracing its expansion from corporate management to the public sector and social governance. Subsequently, the paper distinguishes between the concepts of crisis and risk, discussing the multidimensional and subjective nature of risk assessment. In examining risk assessment theories, it introduces various risk assessment tools and techniques, emphasizing the necessity of an integrated risk assessment framework. The paper also explores social impact assessment within risk governance, noting that social risk

assessment is gradually gaining prominence and development in China. Finally, it proposes future directions for risk assessment, including strengthening interdisciplinary collaboration and enhancing the scientific rigor and practical utility of assessments. Through these measures, risk assessment will better serve public administration by providing accurate support for decision-making.

Keywords

Crisis and Risk, Risk Assessment, Risk Governance

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

自 20 世纪 30 年代起,风险管理作为一门新兴的管理学科,其重要性迅速被全球范围内的政府机构、私营部门以及学术界所认可,并最初在企业管理实践中得到广泛应用与发展。随着时间的推移,特别是在 20 世纪 60 年代之后,风险管理的研究开始突破传统商业保险的范畴,逐步扩展至公共部门和更广泛的社会治理领域,为现代风险管理的理论发展和实践应用奠定了坚实的基础。在公共管理领域,危机评估作为风险管理的关键组成部分,其重要性随着社会政治、经济、科技等各领域快速发展所带来的不确定性因素的增加而日益凸显。危机评估涉及对潜在危机事件的识别、影响分析、概率评估以及应对策略的制定,是公共部门预防、准备和应对危机的基础。危机评估作为公共管理的核心工具,通过识别与分析风险、结合风险感知形成整合性框架,辅以社会影响评估,为决策者提供科学、系统的风险治理依据。对危机评估理论和实践发展的梳理,不仅对理论的本土化发展具有重要意义,也对指导公共部门制定更加科学、合理的风险管理策略和政策具有实际应用价值。

2. 概念辨析:危机与风险

在公共管理领域,风险与危机是两个密不可分且具有复杂联系的概念,它们在理论和实践中常常交织在一起。在危机情境的研究中,学者们提出了不同的定义来捕捉危机的多维特征。例如,Hermann 将危机界定为具有威胁性(Threatening)、紧迫性(Urgent)、和非常态化(Non-Routine)等属性的事件,这一定义强调了危机的紧迫性和对常规响应机制的挑战[1]。而 Booth 则从组织适应性的角度出发,将危机视为组织在面临剧烈变化时所遭遇的、难以用传统方法处理的压力环境,这一视角突出了危机对组织适应性和变革能力的考验[2]。

此外,一些研究者专注于危机对组织绩效的负面影响,认为危机事件可能对组织的运营、财务状况和声誉造成严重损害[3],甚至威胁到组织的生存。这种观点强调了危机管理的重要性,以及在危机发生时采取有效措施以减轻负面影响的必要性。然而,也有学者认识到危机中潜藏的机遇。他们认为,危机事件中的不稳定因素,如风险、不确定性、威胁和冲突,同时也为组织提供了重新评估其战略方向、增强恢复力和提升社会声誉的机会[4]。从社会层面来看,危机可以被视为触发组织学习和创新的催化剂,促使组织在逆境中成长和进步[5]。

自德国社会学家乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)在 1986 年提出“风险社会”(Risk Society)这一概念以来,公共管理领域对“风险”的探讨便愈发深入与广泛。在公共管理的学术语境中,风险被广泛地定义为一种涉及潜在不利后果出现几率的情境,即风险是“在指定时间内发生特定不利事件或因特定挑战而导致

的概率”[6]。风险是一个复杂且多维的概念，不同流派对风险的认识存在差异，这种多样性的认识反映了风险本质上的复杂性，以及其在不同情境下的不同表现。

一方面，某些学者采取客观主义的立场，将风险定义为独立于个体感知和主观评价的客观现象。他们强调风险的客观性，认为风险的存在和发生具有不依赖于人意志的确定性。在这种观点下，风险管理的核心在于通过科学的方法，如观察、统计和预测，来量化风险的概率和影响，从而为决策提供坚实的数据支持[7]。另一方面，另一些学者则强调风险的主观性，提出了“风险感知”(Risk Perception)的概念。他们认为，个体对风险的感知和评估不仅受到客观事实的影响，还深受个人信念、偏好、价值观和文化背景等主观因素的影响[8]。在这种视角下，风险评估不仅需要考察风险的客观特征，还需要关注公众的风险感知和态度，并且有效的风险沟通和公众参与成为风险管理过程中不可或缺的环节，以确保决策的透明性和公众的接受度，消解风险继续发生的可能。此外，还有一些学者从风险产生的原因和导致的结果的角度进行分析。他们认为，风险的产生和演变是一个动态过程，受到多种因素的影响，包括技术条件、人类行为、社会结构和环境变化等[9]。

综上，风险代表着未来结果的不确定性，其内涵并非单一，而是一个多维度、综合性的概念。它不仅包括事件发生的概率，还涉及事件一旦发生可能带来的后果严重程度，以及这些后果对特定社会结构、制度安排或社会群体所产生的差异化影响。从这一意义上看，风险既具有客观属性，也包含明显的社会属性和情境属性。而危机则可以被理解为风险在一定条件下的集中爆发，是风险从潜在状态转化为现实冲击的过程。与一般风险相比，危机通常具有更强的突发性、紧迫性和高度不确定性，往往需要政府和社会在较短时间内做出迅速而有效的回应。

3. 风险评估理论梳理

蕾切尔·卡逊(Rachel Carson)在 *Silent Spring* 一书中唤醒了公众对工业化社会带来的环境风险意识[10]，实践也已经表明风险管理或者说风险治理对于降低现实危险、提升政府公信力、维护公共秩序起着十分积极的作用，成为了现代公共管理的重要内容。在公共管理的实践中，风险评估通常涉及对潜在威胁的识别、量化和评价，以及制定相应的缓解措施，其本质可归于用系统化的思维和方法确定行动重点或降低风险、优化风险 - 收益的平衡过程。近年来，公共管理领域对风险的认识不断深化，研究视角也逐渐从传统的客观技术分析，扩展到对风险主观感知、社会文化背景以及制度环境等因素的综合考量。这种更加全面和多维的分析框架，有助于公共管理者在复杂环境中更准确地识别风险来源，科学评估潜在影响，并制定更加有效和具有前瞻性的治理策略，从而更好地维护社会稳定，促进社会的可持续发展，并实现公共利益的最大化。

3.1. 作为管理工具的风险评估

在公共管理领域，私营部门凭借其长期积累的经验，已经发展出一系列成熟且有效的风险评估框架，这些框架对公共部门的风险管理实践具有重要的借鉴意义。例如，美国联邦应急管理委员会制定的持续性业务评价量表(Continuity of Operations Assessment Questionnaire, COOP)旨在评估组织在面临突发事件时保持关键业务运行的能力。英国政府的社会风险注册(Community Risk Register, CRR)则专注于识别和记录可能对社区造成严重影响的风险。世界银行的风险热区图(Hot Spots)利用地理信息系统(GIS)技术识别风险高发区域。哥伦比亚大学参与开发的灾害风险与管理指标(Indicators of Disaster Risk and Risk Management, DRMI)则提供了一套评估和管理灾害风险的指标体系。这些技术层面的风险评估工具通常基于一系列限制性假设和约束条件，以确保评估过程的系统性和可操作性。Peter 和 Tarpey 提出了较为通用的风险测量公式：风险 = 概率 × 严重性[11]，然而，由于不同的评估工具采用的方法论和参数设定存在差异，

使用不同的工具进行风险评估可能会得出不同的结果。这种现象在学术界引起了广泛关注，学者们通过比较分析不同风险评估方法的适用性和局限性，以期提高风险评估的准确性和可靠性。进一步来看，这一差异不仅反映了方法本身在假设、数据处理和指标选择上的差异，也提示风险管理实践中需谨慎选择和整合评估工具，以确保决策依据的科学性和评估结果的可比性。

3.2. 风险评估与风险感知

技术决定论者倾向于关注风险的技术属性和可量化维度，他们认为通过科学的方法可以准确预测和评估风险，从而为决策提供客观依据。这种观点强调了风险分析中的定量方法，如概率论和统计学工具，以及对风险因素的客观测量。相对地，社会建构主义者则将视角转向风险的社会文化维度，认为风险是社会力量、价值观念和权力关系相互作用的产物。这种观点认为，风险的感知和理解是由个体和集体的认知框架所塑造的，因此风险管理需要考虑公众的感知和态度。Starr 分析了风险的可接受性，指出风险的接受程度不仅取决于风险带来的潜在收益，还受到个体认知、价值观和文化背景等主观因素的影响[12]。这一理论为风险评估增加了伦理和价值判断的维度。Kasperson 等人提出了风险感知的社会放大效应理论，该理论认为个体和社会的心理反应、社会网络、制度安排和文化因素可以放大或减弱公众对风险的感知，进而影响风险行为和政策响应[13]。这一理论揭示了风险感知的复杂性和动态性，以及社会因素在风险管理中的重要作用。Sowby 提出的风险对比方法则是一种与风险沟通紧密相关联的技术，旨在通过比较不同风险来增强对风险主观性的测量和理解[14]，这种方法强调了风险沟通在塑造公众风险感知和促进风险管理中的重要作用。

这些理论的发展强调了风险感知和公众参与在风险评估过程中的重要性。有效的风险评估不仅能够提高信息透明度，增强公众对风险的理解，还有助于构建社会共识，提高政策的接受度和有效性。此外，风险的多维性和动态性要求风险管理者在评估时要考虑到风险涉及的方方面面，并持续监测和评估风险环境的变化，及时更新风险管理策略。这涉及对风险的整体认识能力，以及对现有风险管理框架的整合与适应。

3.3. 风险评估的整合性框架

传统的风险评估重视硬件问题等客观层面导致风险发生的原因，对事故的调查重点也在导致危险发生的直接原因上，例如机械故障、设计缺陷。这种分析方法往往集中于技术层面，结果也仅限于通过识别和纠正这些技术问题来预防未来的事故。随着对风险成因理解的深化，人们逐渐认识到除了这些直接原因外，还有许多其他因素可能对风险的发生起到关键作用。Perrow 在探讨了高风险技术系统的本质及其可能导致的事故时，提出了“正常事故”(Normal Accidents)的概念，强调了在高度复杂和紧密耦合的系统中，事故的发生具有某种“正常性”[15]。此外，组织文化、管理决策、人为失误等因素也会对风险的发生有着重要的影响作用。Lancaster 深入探讨了重大工程事故的原因的影响，特别强调了人为因素在其中的作用[16]。Vaughan 分析了 1986 年挑战者号航天飞机灾难决策过程，认为风险发生的原因在于组织文化和决策失误，而不应该将责任归咎于个别人员的不当行为[17]。

Nick W. Hurst 在《Risk Assessment: The Human Dimension》一书中对风险评估这一决策过程中不可或缺的环节进行了深刻的探讨和分析，在传统的风险评估步骤的基础上，特别强调了人类行为和认知在风险评估过程中的重要性，为人们提供了一个较为全面的风险评估框架[18]。风险评估的整体框架从风险识别开始，在这一阶段，Hurst 指出人类的认知偏差和信息处理限制可能会影响对潜在风险的识别；接下来的风险分析阶段中，Hurst 强调了在分析过程中考虑人类的不确定性和复杂性的重要影响，无论是定性还是定量的分析方法，在不同情景下的运用都会受到人的主观性的影响；在风险评价阶段，Hurst 探讨了

如何通过评估风险的可接受性、确定风险等级和制定风险应对策略等方法，将风险分析的结果转化为可操作的信息；最后，Hurst 也强调了风险沟通的重要性，认为有效的风险沟通对于确保所有利益相关者都能理解风险评估结果至关重要。

风险评估整合性框架是一个全面、系统、动态的风险管理工具，通过对风险情况的全面分析，从成因、结果、影响等多维度进行综合判断，有助于确保风险决策的科学合理性，并提高决策的质量和效率。整合性框架与风险管理的动态性相适应，能够应对快速变化的社会环境和不断出现的新风险，因此也能确保政策的持续有效性。

3.4. 风险治理：社会影响评估

传统上，关于风险的讨论大多集中在工业操作和灾难性事故等特定领域，其主要评估目标是减少这些事件对社会造成的不利影响。这类风险评估通常依赖于概率分析和损失估算，强调事件发生的可能性及其直接后果。然而，随着社会复杂性和治理需求的增加，对风险概念的理解逐渐深化，风险评估开始在更广泛的治理领域显示出其重要性。在现代治理实践中，风险评估已不再局限于单一事件或工业事故的预测与控制，而是发展为一个综合性框架，不仅关注减轻负面影响，还强调风险管理对社会稳定、公共福祉和可持续发展的贡献。

社会影响评估(Social Impact Assessment, SIA)是风险治理领域的重要理论框架之一，其核心目的是对外部干预措施——包括政策变动、规划调整、项目实施或大型工程建设——所引发的社会效应及其动态变化进行系统分析、跟踪和管理[19]。这一定义明确强调了对所有可能的社会影响进行评估，无论是积极效应还是消极效应，都被纳入考量范围，从而体现了社会影响评估在广义风险评估中的重要角色。与传统以技术或经济指标为核心的风险评估不同，社会影响评估侧重于公共治理过程，关注政策或项目在不同社会群体、社区结构、资源分配及社会关系中的实际作用。Wolf 提出了“人的影响”概念，进一步强调社会影响评估的核心目标是保护和提升民众生活质量，并在政策形成、执行及结果反馈中建立合理可靠的社会关系机制，以确保治理行为的合法性和有效性[20]。

在国际上，社会影响评估已被广泛应用于各类公共政策、基础设施建设及跨国投资项目中，形成了较为成熟的理论体系和操作指南。例如，联合国和世界银行均提出了系统的社会影响评估方法，将环境、社会、经济等多维度指标纳入综合分析，以提高项目可持续性和社会接受度。在实践中，社会影响评估不仅有助于识别潜在的负面社会效应，还能发现政策或项目的潜在积极效益，为决策者提供权衡利益、优化资源配置的科学依据。同时，社会影响评估的动态性和参与性特征，强调利益相关方的意见和社会群体的反馈，使风险管理更加透明、民主和可接受。

在中国，社会风险评估的发展经历了引进理论、吸收经验、结合本土实践的渐进过程。尽管在国家层面尚未形成广泛的制度化认可，一些政府部门和专业机构已经开始探索其应用价值。例如，环境保护部门在环境影响评价体系中逐步引入社会维度，全面评估项目对环境及社会的综合影响[21]。城市规划、公共政策制定、重大工程项目等领域也逐渐采用社会风险评估方法，以预见并降低政策或项目可能带来的负面社会效应，确保社会稳定与可持续发展。同时，随着大数据、人工智能和社会舆情分析技术的发展，社会影响评估的科学性和精准性得以进一步提升，为政策设计提供了更丰富的量化和定性依据。在未来，系统化、制度化和标准化的社会风险评估方法，将成为公共治理和风险管理的重要组成部分，有助于推动中国公共管理向更加科学、透明和可持续发展的方向发展。

4. 总结与讨论

本文深入探讨了风险评估理论的演进及其在公共管理领域的应用，从早期的风险管理实践到现代风

险治理的整合性框架，揭示了风险评估在社会发展中的重要性。为了适应日趋显化的风险社会、应对错综复杂的国内国外新生态，风险评估应与新的治理思想相匹配。这意味着风险评估不仅要作为一项技术活动，更应成为促进社会参与、增强透明度和责任感的治理工具。风险评估的整合性框架需要融合多学科的知识和方法，包括社会科学、行为科学、环境科学等，以全面识别和理解风险的多维性质。

在全球化背景下，风险的跨国性和互联性要求风险评估必须具有国际视野和协作机制。这包括与国际组织合作，共享风险信息，协调风险管理策略，以及在全球层面上制定共同的风险评估标准和协议。同时，随着社会的发展和科技的进步，新的风险类型和风险源不断出现，风险评估也需要不断创新和更新。这可能涉及利用大数据、人工智能等先进技术来提高风险识别和评估的准确性，以及开发新的风险评估模型和工具来应对新兴风险。此外，风险评估的有效性也依赖于公众的参与和理解。因此，加强公众风险意识教育，提高公众对风险的认识和理解，是风险评估工作的重要组成部分。通过公众参与，可以更好地反映社会对风险的关切和偏好，使风险评估更加贴近社会实际，更具有社会合法性。最后，风险评估应与风险治理的其他环节紧密结合，形成闭环管理。风险评估的结果应直接指导风险管理和决策，而风险管理的实践和经验又可以反馈到风险评估中，不断优化和完善风险评估的方法和过程。

在此基础上，还需要进一步强化制度化与常态化的风险评估机制，使其嵌入公共决策与政策执行的全过程。政府在重大政策制定、重大工程建设以及公共项目实施之前，应建立系统化的风险研判程序，通过前期评估与持续监测相结合的方式，对潜在不确定因素进行动态识别与预警。同时，应推动信息公开与数据共享机制的完善，使不同部门之间能够及时交换风险相关信息，减少信息壁垒带来的判断偏差。在治理实践中，风险评估不仅是预测和分析工具，也是一种重要的政策沟通方式，通过公开透明的评估过程，可以增强公众对政府决策的理解与信任。此外，在复杂社会环境中，还需要加强多层次治理主体之间的协同，包括中央与地方政府、政府与市场、政府与社会组织之间的合作，通过构建多元主体参与的协作网络，提高整体风险治理能力。

综上所述，风险评估在新的治理思想下，应成为一个开放、动态、参与性强的系统过程，能够快速变化的风险环境，为社会提供科学、合理、有效的风险管理支持。通过不断地创新和完善，风险评估将更好地服务于社会的可持续发展和公共利益的最大化。同时，在现代治理体系不断演进的背景下，风险评估还应进一步嵌入公共政策制定与实施的全过程，通过制度化安排将其转化为常态化的治理机制。通过持续的监测与反馈机制，可以及时发现潜在问题并进行预警，从而提升政府决策的前瞻性与科学性。与此同时，风险评估过程本身也应保持开放性与适应性，根据社会环境、技术条件以及治理需求的变化不断进行方法与工具上的调整与优化。只有在持续学习与动态调整的过程中，风险评估体系才能不断提升其解释力与实践价值，更好地支撑复杂社会环境下的公共决策，为构建更加稳健、包容与可持续的社会治理体系提供重要基础。

参考文献

- [1] Hermann, C.F. (1963) Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, **8**, 61-82. <https://doi.org/10.2307/2390887>
- [2] Booth, S.A. (1993) *Crisis Management Strategy: Competition and Change in Modern Enterprises*. Routledge.
- [3] Coombs, W.T. (2007) Protecting Organization Reputations during a Crisis: The Development and Application of Situational Crisis Communication Theory. *Corporate Reputation Review*, **10**, 163-176. <https://doi.org/10.1057/palgrave.crr.1550049>
- [4] Heath, R.L. (1998) New Communication Technologies: An Issues Management Point of View. *Public Relations Review*, **24**, 273-288. [https://doi.org/10.1016/s0363-8111\(99\)80140-4](https://doi.org/10.1016/s0363-8111(99)80140-4)
- [5] Olsson, E. (2014) Crisis Communication in Public Organisations: Dimensions of Crisis Communication Revisited. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, **22**, 113-125. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12047>

-
- [6] Royal Society (1992) Risk: Analysis, Perception and Management. Report of a Royal Society Study Group, Royal Society, London.
- [7] Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., *et al.* (2003) At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disaster. 2nd Edition, Routledge.
- [8] Douglas, M. and Wildavsky, A. (1982) How Can We Know the Risks We Face? Why Risk Selection Is a Social Process. *Risk Analysis*, **2**, 49-58. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.1982.tb01365.x>
- [9] Renn, O. (2005) White Paper on Risk Governance: Towards an Integrative Approach. International Risk Governance Council.
- [10] Carson, R. (2002) Silent Spring. Houghton Mifflin Company.
- [11] Peter, J.P. and Tarpey, S.L.X. (1975) A Comparative Analysis of Three Consumer Decision Strategies. *Journal of Consumer Research*, **2**, 29-37. <https://doi.org/10.1086/208613>
- [12] Starr, C. (1969) Social Benefit versus Technological Risk. *Science*, **165**, 1232-1238. <https://doi.org/10.1126/science.165.3899.1232>
- [13] Kasperson, J.X., Kasperson, R.E., Pidgeon, N. and Slovic, P. (2003) The Social Amplification of Risk: Assessing Fifteen Years of Research and Theory. In: *The Social Amplification of Risk*, Cambridge University Press, 13-46. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511550461.002>
- [14] Sowby, F.D. (1965) Radiation and Other Risks. *Health Physics*, **11**, 879-887. <https://doi.org/10.1097/00004032-196509000-00008>
- [15] Perrow, C. (1994) Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies. Basic Books.
- [16] Lancaster, J. (1996) Engineering Catastrophes—Causes and Effects of Major Accidents. Abington Publishing.
- [17] Vaughan, D. (1996) The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture and Deviance at NASA. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226346960.001.0001>
- [18] Hurst, N. (1998) Risk Assessment: The Human Dimension. The Royal Society of Chemistry.
- [19] Vanclay, F. (2002) Conceptualising Social Impacts. *Environmental Impact Assessment Review*, **22**, 183-211. [https://doi.org/10.1016/s0195-9255\(01\)00105-6](https://doi.org/10.1016/s0195-9255(01)00105-6)
- [20] Wolf, C.P. (1983) Social Impact Assessment: The State of the Art. In: *Environmental Impact Assessment*, Springer Netherlands, 391-401. https://doi.org/10.1007/978-94-009-6795-3_21
- [21] 史玲玲. 社会影响评价: 理论, 方法与实证[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017.