

风险与机会

管理风险以促进发展

主旨

风险管理可以成为促进发展的有力工具

过去 25 年里世界各地经历了前所未有的变化，其中很多变化是朝着好的方向。很多国家走上了国际融合、经济改革、技术现代化和民主参与的道路。它们的经济在增长，人民在摆脱贫困，生活水平的提高和国家之间的科学文化交流使数亿人受益。

随着世界的变化，各种机会也不断涌现。然而，伴随着这些机会也出现了许多旧的和新的风险——从失业、犯罪和疾病到金融风暴、社会动荡和环境损害等各种可能性。如果置之不理，这些风险就可能转变成危机，逆转来之不易的发展成果并危及造就这些成果的社会和经济改革。风险管理不当的后果可能是生命、财产、信任和社会稳定遭到摧毁，而常常是贫困人群受到的打击最大。

《2014 年世界发展报告》(WDR 2014) 认为解决办法不是为了避免风险而拒绝变化，而是要为变化带来的各种机会和风险做好准备。负责、有效地管

理风险可以拯救生命、避免经济受到损害、防止发展遭遇挫折，同时还能释放机会。这样做还有可能为发展中国家以及更多国家的人民带来安全和保障以及发展的途径（专题 1）。

有效的风险管理包括哪些内容？

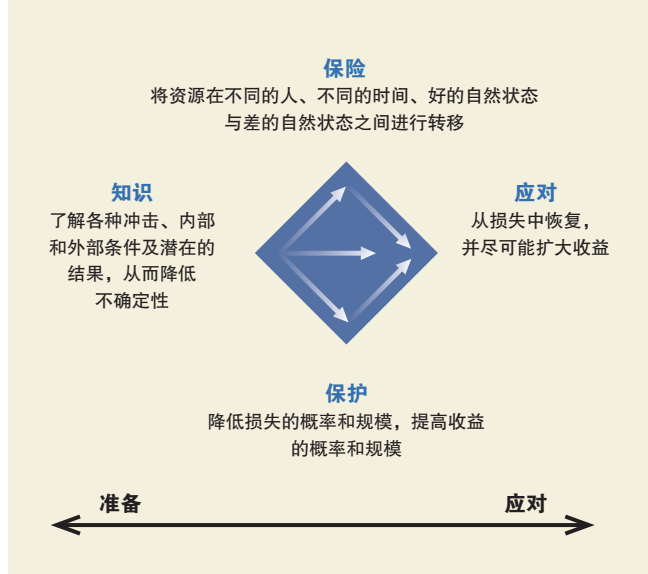
风险管理就是直面风险、进行风险准备并应对风险的过程，其目标有两个：形成韧性，韧性是人、社会和国家从负面冲击中恢复的能力；实现繁荣，这来自对能释放发展机会的正面冲击的成功管理。风险准备由三种可以提前采取的行动构成：获取知识、建立保护和获得保险。而一旦风险（或机会）成为现实，人们将采取行动应对发生的情况。有力的风险管理策略应包含所有这四个元素，它们相互作用并彼此补充（图示 1），比如，更多的知识可能导致资源在保险和保护之间得到更高效的配置。同样，更好的保险和保护可以降低风险应对的难度和成本。

专题 1 《2014 年世界发展报告》对风险管理过程的五个主要洞识

1. 冒险对追求发展机会来说是必要的。不行动的风险可能是所有方案中最糟糕的一种。
2. 要成功应对风险，很重要的一点是要从对发生的危机作出无准备、临时性的反应转变为主动、系统、综合的风险管理。
3. 仅仅识别风险是不够的，还必须找出风险管理中面临的权衡取舍和障碍，确定优先次序，并通过私人 and 公共行动来解决。
4. 对那些仅靠个人力量无法处理的风险，需要从家庭到国际社会的社会各层面采取共同行动，承担起风险管理责任。
5. 政府对管理系统性风险发挥着关键作用，要提供一个使各方能够共同行动、共担责任的环境，并向脆弱人口提供直接支持。



图示 1 风险管理中互相联系的元素



风险准备的收益大于其成本

因为风险管理不当而产生的危机和损失代价很高，但为进行更充分的风险准备而采取的措施也有很高的成本，因此，进行风险准备是否物有所值？证据表明，收益会大于成本，有时甚至会远远大于成本。比如，旨在减少营养不良及相关健康风险的矿物质补充剂带来的收益至少比成本大 15 倍。

风险管理还要求对不同的风险及对每种风险进行准备的相对必要性做出评估。鉴于有限的资源，确定重点和作出选择是不可避免的和必要的。比如，一个容易受到暴雨困扰，同时还面临国际金融冲击风险的小国，就必须决定花多少资金来防范洪水和储备多少资金以减缓金融动荡的影响。

要考虑的不仅是各种权衡取舍，还有各种协同作用。“双赢”的局面可以降低风险（损失的概率）和增加可能的收益。典型的例子是对营养和预防医疗的投资、营商环境的改善和有秩序的货币和财政政策。这种协同作用非常普遍，应该受到重视，但这并不是说它们毫无成本或者容易实施。

个人和社会进行管理风险的难处

如果风险管理能产生积极的影响并且具有成本效益，那么为什么个人和社会不能更好地管理风险？尽管每个实例的具体答案都不同，但这个问题总是与个人和社会所面临的障碍与

制约因素有关，包括缺乏资源和信息、认知和行为方面的失败、缺少市场和公共产品以及社会和经济的外部性。这种现实传递出一个重要的信息：仅仅识别风险是不够的，还必须找出风险管理中面临的障碍，确定优先次序，并通过私人 and 公共行动来解决。

整体性的风险管理方式

虽然个人自身的努力对管理风险至关重要，但如果没有外部环境的支持，他们能取得的成功将是有限的（专题 2）。大多数个人本来就不具备应对大的冲击（比如一家之主病倒）、系统性冲击（比如自然灾害或金融危机）或多重冲击（比如干旱之后又发生食品价格震荡）的能力。在这种情况下，需要从家庭到国际社会的社会各层面采取共同行动，承担起风险管理责任。这些社会和经济体系可以用不同但互为补充的方式支持人们的风险管理。

- 家庭是提供支持、共享资源、保护家庭成员（特别是脆弱的成员）并使他们可以对未来投资的主要单位。
- 社区提供非正式的保险和保护网络，帮助人们处理个体风险，并整合资源来应付共同面临的风险。
- 企业有助于吸收风险和对风险所包含的机会加以利用、稳定就业、增加收入、促进创新以及提高生产率。
- 金融体系可以在负责任地管理自身风险的同时提供有用的风险管理工具，比如储蓄、保险和信贷。
- 国家具有管理国家和地区层面系统性风险的地位，可以为其他系统的运作提供良好的环境，并对脆弱的人群提供直接支持。这些作用可以通过社会保护（保险和救助）、公共产品（国防、基础设施、法律和秩序）和公共政策（监管、宏观经济管理）来实现。
- 国际社会可以提供专业知识，推动政策协调，并汇集资源用于应对那些超出一国能力或跨越国家和代际界限的风险。

这些体系相互作用，常常互为补充，有时会彼此替代发挥风险管理的作用，比如，企业依赖宏观经济的稳定、公共服务和金融产品保持活力和持续为人们提供收入和就业。金融体系可以提供保险、储蓄和信贷，但前提是有足够多的家庭和企业使用这些服务，而且经济要有一定的稳定性和可预见性。通常，只有具备法治和合理的监管框架等必要的公共服务，市场才能越来越多地提供风险管理的工具和资源。

专题 2 来自全球的几个关于风险和风险管理的事实

尽管取得了一些进步，仍有许多人依然十分脆弱：

- 发展中国家有超过 20% 的人每天的生活费不到 1.25 美元，有近 75% 的人每天的生活费不到 4 美元。
- 发展中国家有 70% 的人不使用正规的金融工具。
- 南亚和撒哈拉沙漠以南非洲地区有超过 70% 的劳动力处于自我雇佣状态，不能从公司内部的风险分担措施中获益。
- 生活在脆弱和受冲突影响国家的人占全球人口的 15%，2010 年时全球有三分之一的人生活在极端贫困中。

风险如果管理不当，危机会随之而来：

- 在非洲死于干旱的人比死于任何其他灾害的人都多，而实际上过去四十年里发达国家没有人死于干旱。
- 低收入国家五岁以下儿童因疾病和伤害死亡的比率几乎比高收入国家高 20 倍。

- 1970 年到 2011 年间发生过 147 次银行业危机，受到打击的国家有 116 个：危机的前三年中新兴市场的平均累计产出损失达 26%。
- 尽管一再的警告持续了 11 个月之久，2011-12 年间索马里的饥荒仍使 258,000 人丧生；捐助群体为避免政治和安全风险而错过了早期干预的机会。

有效的风险管理可以提高对负面冲击的韧性和利用正面冲击的能力：

- 1990 年到 2010 年之间，发展中国家中能获得改善的卫生设施的人口所占的比例从 36% 增加到 56%，而麻疹的接种率增加了一倍，母婴死亡率下降超过 40%。
- 加纳和印度以及其他国家有降雨保险的农民增加了对化肥、种子和其他投入品的投资。
- 尽管十年前多数发展中国家受到顺周期偏好的不利影响，但现在它们中有超过三分之一采取了能减轻衰退的反周期宏观经济政策。

使风险管理成为发展日程的主流

《2014 年世界发展报告》提出了在社会不同层面改善风险管理的数十个具体政策建议。然而，它给出的首要建议就是应该以积极、系统和综合的方式实施这些建议以取得最佳效果。为了达到这个目的，报告主张各国建立国家风险理事会，它有助于使风险管理成为发展日程的主流。这个理事会可以是一个新的机构或者由现有机构改革而成：最重要的是方式的改变——一种向在国家甚至国际层面进行协调、系统的风险评估过渡的方式。实施这些建议要求政府大幅改变制定和实施其整体规划的方式，将变化和不确定性视为现代经济的基本特性。

改善风险管理公共行动的五个原则

《2014 年世界发展报告》通篇的分析表明对支持人们风险管理至关重要的公共行动可以遵循一些关键原则。

1. 不要引发不确定性或不必要的风险

国家应该力求减少不确定性和降低风险，或者至少不要使之恶化。政府为什么或者怎么会加剧风险和不确定性呢？首先，它可能延续歧视某些群体（比如妇女或某些种族群体）的社会规范，使他们更加脆弱。第二，它可能优待政治上支持自己的群

体而牺牲其他人的合法利益。第三，内部碎片化和缺乏组织协调的政府可能采取自相矛盾的政策或者不能有效执行政策。最后，在面对难题时，政府可能被意识形态、一厢情愿的想法或者简单的绝望所左右，而不是依靠建立在良好证据和分析基础上的措施。

2. 向人们和机构提供正确的激励，促使他们在不将风险或损失转嫁他人的前提下进行自己的风险规划和准备

正确的激励对于避免发生一部分人获益是以牺牲其他人为代价的情况至关重要。应该避免救助，但如果不得不进行救助，那么救助方案的设计要避免提供不当激励。在 2000-01 年的银行业危机后土耳其的作法（特别是土耳其银行监管机构的坚定立场）提供了一个典型的例子。社会保障可能因为不鼓励自立以及给国家造成不可持续的负担受到批评。直接将对人们的激励考虑在内的设计可以避免这些问题的出现。设计良好的安全网——如孟加拉、巴西、印度和墨西哥等国的有条件转移支付或工作福利项目——改善了家庭在教育、医疗和创业方面的做法，同时又保持了财政上的可持续性。人们对于个人和社会责任思维模式的两个转变对有效的风险管理至关重要：那就是从依赖到自立，从孤立到合作。提供正确的激励对这两个方面都有所帮助。

专题3 《2014年世界发展报告》中的部分政策建议

对家庭：

- 与私营部门合作，实行公共医疗保险，要特别重视传染病和事故伤害的预防和治疗
- 与私营部门合作，实行公共教育，重点放在培养具有灵活性、对劳动力市场变化适应性强的技能
- 建立针对穷人的安全网，比如将现金直接发给妇女的有条件转移支付
- 针对家庭暴力和性别歧视出台切实可行的法律

对社区：

- 提供有助于降低灾害风险的公共基础设施，基础设施的建设要经过与周围社区的协商
- 建设交通和通讯基础设施，特别要融合和整合孤立社区
- 通过警察防止普通犯罪和有组织犯罪，特别要以受到犯罪威胁的社区为目标
- 针对民族或种族歧视出台切实可行的法律

对企业部门：

- 保障和尊重私有产权
- 精简对税收、劳动力市场、企业进入和退出市场的监管并使之可以预测
- 制定切实可行的职业安全、消费者保护和环境保护法规
- 考虑将社会保险（即：医疗保险和养老金）与就业状况脱钩的可能性

对金融体系：

- 建立良好的金融基础设施（支付系统、信用信息）以促进金融包容性和金融深化
- 制定切实可行的鼓励消费者保护和金融机构竞争的法规
- 对总体金融体系进行宏观审慎监管，以减少金融危机和避免金融救助
- 制定能在金融包容性、金融深度和金融稳定性之间妥善权衡的国家金融战略

对宏观经济：

- 以价格稳定为目标，由独立的央行制定透明、可信的货币政策
- 大多数国家应在透明可信的货币政策前提下实行灵活的汇率制度
- 在独立的财政委员会帮助下，实施反周期、可持续的财政政策
- 为自然灾害、金融危机和人口老化造成的养老金负担等或有负债预先做好准备

对国际社会：

- 参加双边、地区和全球性协议，以分担跨国风险、强化国家能力和应对共同风险，同时支持积极主动和相互协调的干预
- 对气候变化等暂时难以应对的全球性风险，与有同样想法的国家政府结成“自愿联盟”，形成吸引其他国家参与的激励。

3. 对风险管理采取长期视角，建立超越政治周期的制度机制

诱导国家保持长期视角，不为公共意见或政治联盟的反复无常所动需要制度机制，比如，国家提供医疗服务必须以连续的、可持续的资金为基础才能取得成功。泰国和土耳其近来向全民医疗保险制度的过渡提供了这方面的成功案例。金融体系必须在包容性和稳定性之间保持恰当的平衡。在马来西亚，中央银行、财政部和私营部门互相配合制定针对金融部门的长期战略。反周期的货币和财政政策也要求采取长期的视角。就这一点而言，智利、哥伦比亚和挪威一直以长期预算平衡为目标。

4. 通过清晰、可预见的制度框架提高灵活性

适应新环境的灵活性对加强韧性、抓住机会而言非常必要。典型的例子包括家庭为应对变化的经济形势而搬迁以及企业面对技术和需求冲击进行创新。国家面临的一个挑战就是如何在保持合理、透明、可预见的制度结构的同时提高灵活

性。就企业来说，丹麦的“灵活安全”模式就提供了这样的平衡，将市场灵活性与强有力的社会安全网和再就业政策结合起来。就宏观经济来说，具有浮动汇率的通胀目标制提供了灵活且制度上健全合理的货币政策的良好范例。

5. 在鼓励自力更生、保持财政可持续性的同时保护脆弱人群

对于仍极易受冲击影响的脆弱家庭，国家可以提供安全网。只要支持明确地以脆弱人口为对象，并且以鼓励劳动为目标进行设计，即使是低收入国家也可以提供安全网。埃塞俄比亚的“生产性安全网体系”为数百万家庭提供了粮食保障，同时对社区资产进行了投资。国际社会也可以向脆弱人口提供资源和专业知识。尽管受到许多诟病，在可靠的当地机构的协调配合下提供的海外援助却一直十分成功，2004年海啸后的印尼就是这种情况。通过促进持续的增长，有效的风险管理可以降低脆弱性并有助于消除极端贫困。