政策解读

城市安全风险评估规范

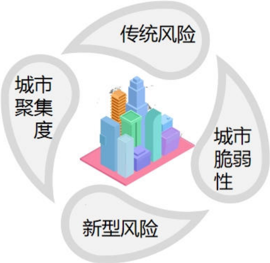
（征求意见稿）

为充分运用本市第一次自然灾害综合风险普查数据成果，有序推进本市各区、各相关部门开展城市安全风险评估工作，推动灾害事故风险隐患“早排查、早发现、早预警、早处置”，提升城市安全风险防范应对能力，市灾防办、市安委办在组织松江区、黄浦区、市交通委开展相关区域、领域安全风险评估试点工作的基础上，组织编制了《上海市城市安全风险评估规范(征求意见稿)》（以下简称《规范（征求意见稿）》），现将主要内容解读如下：

一、制定背景

城市集聚效应增大了城市安全风险

上海作为超大城市和口岸城市，具有复杂巨系统特征，城市运行始终面临着人口规模大、密度大、流动量大，高层和超高层建筑多，化工企业多，地下空间和管网复杂，体量巨大的高层建筑防火、超大客流量的轨道交通、危化物品生产存储运输环节等安全风险依然突出，传统和新型风险交织等风险因素和艰巨挑战，城市生命体的脆弱性不容忽视。



自然灾害频发使城市安全风险呈叠加态势

上海地处太平洋西岸亚洲大陆东沿，属于亚热带季风气候，容易遭受自然灾害的侵袭，特别是近年来台风频发、潮位趋高、暴雨极化、伴随着风暴潮洪“多碰头”，致灾因素呈现叠加态势，一旦发生自然灾害和事故灾难，可能引发连锁反应、形成灾害链。

风暴潮
暴雨极化
潮位趋高
台风频发

各级提出城市安全风险评估要求

《中华人民共和国突发事件应对法》

“省级和设区的市级人民政府应当对本行政区域内容易引发特别重大、重大突发事件的危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估，组织进行检查、监控，并责令有关单位采取安全防范措施”。

《上海市人民政府关于进一步加强城市安全风险防控的意见》

“各区、各部门要牵头组织开展本区域、本行业领域的城市安全风险辨识工作，每3年组织开展1次城市安全风险评估，评估风险防范措施落实情况、防范和应急处置能力，更新风险等级，划分风险控制责任等”。

上海市人民政府办公厅印发的关于《上海市应急管理“十四五”规划》的通知

“全面辨识、评判各类风险和危险源，系统掌握城市运行风险的种类、数量和各种状况，在关注传统风险的同时，密切关注包括楼宇经济、平台经济等新业态、新情况在内的城市运行新兴风险的生成和发展趋势，摸清安全风险底数”。

2021年新修订的《上海市安全生产条例》

“市、区人民政府应当建立健全本区级域安全风险防控体系。负有安全生产监督管理职责的部门应当结合城市运行全过程、各环节对安全生产的要求，对本行业、领域和重点单位定期开展安全风险辨识分析、评估控制和监测工作，加强研究、分析，及时发布预警提示信息，完善风险防控信息交流和成果运用，强化综合管控和源头治理”。

《2023年度上海市人民政府重大行政决策事项目录》

2023年2月28日，“制定上海市城市安全风险评估规范”被列入《2023年度上海市人民政府重大行政决策事项目录》。

国家及其他省市地方标准陆续公开发布

2017年
北京市安全风险评估规范（试行）

2019年
DB37/T 3546-2019 山东省城市安全风险评估导则
DB4403/T 4—2019 深圳市城市安全风险评估导则

2020年
DB41/T 1940-2020 河南省城市安全生产风险评估规范

2021年

DB36/T 1489-2021 江西省城市安全风险评估导则
DB32/T 4145-2021 江苏省城市安全风险评估导则
DB5101/T 116-2021 成都市城市安全风险评估工作导则

2022年

DB51/T 2967-2022 四川省城市安全风险评估导则
DB1331/T 016-2022 雄安新区城市安全风险评估导则

2023年

GB/T42768-2023 公共安全-城市安全风险评估

在此背景下，通过制订《规范（征求意见稿）》，探索上海市城市安全风险评估方法，强化城市安全风险全面统筹治理，可以为上海城市安全风险防控工作提供科学支撑。

二、制定过程

开展试点工作，探索风险评估技术路径。

2021年11月起，市灾防委办公室、市安委会办公会选取松江区、黄浦区为试点区域，市轨道交通（运营）行业为试点行业，开展试点工作。试点工作以“创建国家安全发展示范城市”“自然灾害普查”工作为基础，充分借鉴北京、深圳等其他城市的风险评估经验，以风险评估标准编制和风险信息平台建设为重点，总结试点经验、优化评估方案，形成以“点线面”风险评估框架为基础的风险评估技术路径。

工作基础	借鉴经验	工作重点	工作成果
创建国家安全发展示范城市 自然灾害普查	北京 深圳 ……	风险评估标准编制 风险信息平台建设	风险评估方案 “点线面”风险评估框架

成立起草小组，总结风险评估试点经验。

2022年10月，上海市应急管理局会同城市安全风险评估试点工作组成立了《上海城市安全风险评估规范》起草小组。起草小组充分总结、吸收风险评估试点经验，明确城市安全风险评估规范编制的目标、计划和编制框架。起草小组会同相关行业领域专家，通过研讨会、读稿会等，初步编制形成《规范（征求意见稿）》。

制定标准规范，广泛征求各级意见建议。

2023年5月31日，完成《规范（征求意见稿）》第一轮征求意见收集，共收集46家单位、企业的反馈意见。2023年6月至9月，上海市应急管理局会同市消防救援总队、起草小组，针对第一轮征求意见，召开了多次专业讨论会议，对条款内容逐条细化完善，并对修改内容形成了一致意见。

三、主要内容

《规范（征求意见稿）》共计7章、40条，主要内容如下：

第一章 总则

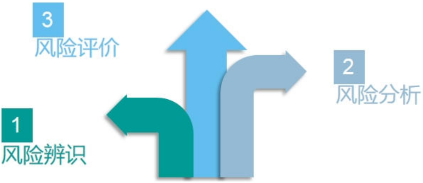
阐述了城市安全风险评估规范编制的依据、目的和意义，明确了城市安全风险评估的定义（包括事故灾难风险评估、自然灾害风险评估、综合减灾能力评估），评估的对象、原则以及范围（包括事故灾难风险评估、自然灾害风险评估、综合减灾能力评估、风险分析与综合评估和风险防控和更新），规范了参与评估活动的各相关部门、单位。

第二章 职责分工

规定市安全生产委员会办公室和市自然灾害防治委员会办公室是城市安全风险评估工作的总牵头单位；市级相关行业领域主管部门，区安委办、区灾防办，按照各自职责统筹协调做好本区域、本领域的安全风险评估工作，并将评估结果、风险源清单报送市安委办、灾防办；区级行业、领域主管部门，乡镇人民政府、街道办事处，以及开发区、工业园区、港区、风景区等功能区管委会，指导协调辖区内居民小区、企事业单位等，按照各自职责做好相关风险要素的调查统计和上报，配合各上级部门（单位）做好评估工作。

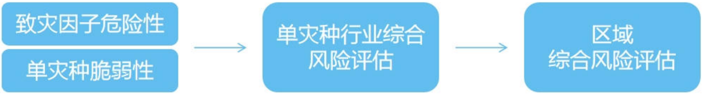
第三章 事故灾难风险评估

明确了事故灾难风险单元的评估流程和相关要素。定义了事故灾难风险评估工作流程，包含风险辨识、风险分析、风险评价等，其中风险分析又分为固有风险评估和控制风险评估两方面；推荐采用矩阵分析法对事故灾难风险进行评估，便于量化风险等级；对老旧小区、经营性自建房和电动自行车违规使用等存在的消防安全突出风险，“九小”场所（指：小学校或幼儿园、小医院、小商店、小餐饮场所、小旅馆、小歌舞娱乐场所、小网吧、小美容洗浴场所、小生产加工企业）等行业领域监管不明确的调查统计工作，补充规定了由属地街镇负责，并按要求上报区安委办、灾防办。



第四章 自然灾害风险评估

明确了自然灾害风险单元的评估流程和相关要素。细化了自然灾害风险单元中主要致灾因子的种类；强调自然灾害各单灾种市级主管部门应结合常态化自然灾害风险普查评估和监测预警，定期开展致灾因子危险性评估和基于承灾体单体的脆弱性评估，并结合市应急管理部门给出的承灾体暴露度评估结果，开展单灾种行业综合风险评估；明确了市应急管理部门要基于承灾体单体，开展自然灾害的脆弱性评估，开展基于各承灾体行业的综合风险评估（如房屋、医院、学校等），开展社区、街镇、行政区等区域综合风险评估。



第五章 综合减灾能力评估

明确了扩大减灾能力评估范围，即包括事故灾难的“灾”，也包括自然灾害的“灾”，分居（村）、街道（镇）、行政区3个层级，设置不同评价指标。其中，居（村）、企业等基础单元层级的综合减灾能力评估重点关注本单元内部的应急能力水平；街镇、行政区的综合减灾能力评估，主要关注组织管理、治理防范、风险防控、监测预警、预防准备、应急救援、快速恢复及应急保障等方面的能力水平。明确各区应结合本辖区各相关行业部门综合减灾能力实际，自下而上，分别开展街镇以居（村）为评估单元、区级以街道（镇）和区级功能区为评估单元的区域综合减灾能力评估；街道（镇）也以居（村）为评估单元开展相关评估工作。

第六章 风险分析与综合评估

定义了“点、线、面”评估框架，并分别对“点”风险、“线”风险和“面”风险进行了解释；明确各级应形成包括安全风险的基本情况、灾害事故发生的可能性及危害程度、灾害事故影响范围、安全风险管控和应急措施，以及评估结论与建议等内容的城市安全风险评估报告，应汇总形成风险源清单和风险四色图。

面 区域风险：可能影响某个区域安全的整体风险。

线 类别风险：某行业、领域同一种类风险的集合。

点 点位风险：某一企事业单位或社会组织整体安全风险分级在地理坐标上的分布。

第七章 风险防控和更新

要求各区、各部门根据评估结果采取有针对性的风险防控措施，如工程技术措施、管理措施、应急准备等；规范了风险监控、风险更新的内容和频次；强调了评估结果的报送频次，并要求加强大数据、物联网、人工智能等信息技术在城市安全风险评估工作中的应用；规定了规范施行起止日期。

四、实施意义

- 规范城市安全风险评估实践，提升防范化解重大安全风险的科学性、规范性和精准性。
- 夯实安全生产“三管三必须”责任，建设完善城市安全风险防控体系。
- 提升城市安全风险防控效能，增强城市安全风险治理能力，保障经济社会高质量发展。

上海市应急管理局