

上海市人民政府文件

沪府发〔2021〕3号

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

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

为深入贯彻落实习近平总书记关于防范化解重大风险重要论述和考察上海重要讲话精神，践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，保障城市安全运行和人民群众生命财产安全，根据《中华人民共和国突发事件应对法》和中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进城市安全发展的意见》等法律法规和政策文件，现提出进一步加强城市安全风险防控意见如下：

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持人民至

上、生命至上,把保护人民群众生命安全摆在首位,不断强化安全发展和安全韧性适应理念,始终将安全发展贯穿城市发展各领域和全过程,始终坚守发展决不能以牺牲安全为代价这条不可逾越的红线,全面落实城市运行风险防控的主体责任、领导责任、监管责任和属地责任,完善城市安全风险防控和应急保障体系,提高风险防控和应急处置能力,毫不放松抓好常态化安全风险防控和隐患排查治理,为加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市,进一步完善城市安全治理体系,筑牢城市安全防线。

(二)工作目标

到 2025 年,建立完善覆盖各区、各行业、各领域、各重点单位的城市安全风险防控体系,健全优化安全风险防控机制,基本形成“各级政府分级负责、相关部门分类管理、责任主体认真履责、社会公众积极参与”的城市安全风险防控格局,不断提高城市安全风险防控工作常态化、标准化、规范化、智慧化水平,做到风险防控更加科学、源头治理更加有效、标准规范更加健全。到 2035 年,基本实现城市安全治理体系和治理能力现代化,城市运行安全和安全生产保障能力显著增强,市民安全素质明显提升,基本建成能够应对发展中各类风险、有快速修复能力的“韧性城市”。

(三)工作原则

各级政府及有关部门、单位要按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必

须管安全”的原则,加强组织领导,细化工作方案,明确重点任务,分解落实责任,持续深入抓好城市安全风险防控工作。

(四)防控对象

城市安全风险防控是对可能导致人员伤亡、财产损失及其他不良社会影响的单位、场所、部位、设备设施和活动等进行风险辨识、分析、评价、控制并持续改进的动态过程。主要工作对象包括:

1.危险化学品生产、储存、使用、经营和运输的单位及化工园区,钢铁、铝加工(深井铸造)、粉尘涉爆、液氨制冷、有限空间作业和高温熔融金属作业企业,加油(气)站、电梯及大型游乐设施等相关行业领域生产安全风险。

2.重大工程、新改扩建工程、小型工程、房屋修缮工程等施工安全风险,既有玻璃幕墙等建筑附着物、空调外机等外立面附加设施及其他建筑安全风险。

3.老旧小区、大跨度厂房仓库、冷链物流、大型商业综合体、高层建筑、“三合一”场所、农村自建出租房和电动自行车违规使用等存在的消防安全突出风险。

4.城市轨道交通、道路交通、水路交通、航空运输、铁路运输等交通安全风险。

5.城市电力、供水、排水、油气管网、燃气、通信、网络等城市“生命线”重要基础设施安全风险。

6.城市综合体、客运车站、地铁站、渡口、码头、民用机场、商场(市场)、宾馆(饭店)、体育场(馆)、会堂、图书馆、展览馆、博物馆、

宗教场所、医院、福利院、养老院、学校、公园、景区、电影院、公共娱乐场所等人员密集场所的安全风险。

7. 体育比赛、文艺演出、展览会、展销会、游园、灯会、庙会、花会、焰火晚会等大型群众性活动的安全风险。

8. 气象灾害、洪涝灾害、地质灾害、海洋灾害、地震灾害、农林生物灾害、森林火灾等自然灾害及其次生衍生灾害风险。包括但不限于建设年代早的老旧民防工程坍塌风险、建筑边坡滑坡坍塌风险；城市低洼区及城市内涝积水点的水淹危害风险；易受台风、暴雨、雷击等影响的设备设施灾害事故风险等。

9. 其他可能导致重特大事故、群死群伤的事故(事件)风险。

各级政府及有关部门、单位要结合实际,进一步明确本区域、本行业领域、本单位安全风险防控工作目标和具体内容。

二、主要任务

(一) 建立完善城市安全风险防控体系

1. 建立完善防控责任体系。各企事业单位(含科研院所)是本单位安全风险防控的责任主体,负责建立健全本单位安全风险防控制度规范,定期开展安全风险辨识分析、评估控制和监测预警工作,组织制定并实施本单位的安全风险控制措施和应急预案演练,强化与属地政府及其相关部门的安全风险联控,将本单位安全风险控制在合理可接受水平。各行业领域管理部门负责督促指导本行业领域的安全风险防控工作,建立健全本行业领域安全风险监管责任制以及监督管理、重大安全风险联防联控等制度机制、技术

标准,组织辨识评估、监测预警、分级防控本行业领域内的重大安全风险,落实行业领域安全风险监管责任。各区政府负责本行政区域内的安全风险防控工作,建立健全本行政区域内安全风险监管责任制以及监督管理、重大安全风险联防联控等制度机制,组织辨识评估、监测预警、分级防控本行政区域内的重大安全风险,指导督促街道(乡镇)落实属地管理责任,完善安全风险发现上报机制,做好辖区安全风险防控工作。

2.建立健全综合协调机制。各级政府建立安全风险防控综合协调机制,综合统筹本行政区域内安全风险防控工作,定期研究安全风险防控重大问题,推动落实属地和行业领域安全风险防控工作。对于涉及跨地区、跨部门或安全风险防控主体责任不清,且协调解决存在较大困难的;或需协调国家相关部委、其他省(区、市)的重大安全风险,由区政府或市行业领域管理部门上报市政府。

(二)提升城市安全风险防控效能

1.切实开展安全风险评估。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,并形成评估报告。城市安全风险评估为本区域、本行业领域风险隐患体检式评估,不替代环评、安评等专项评估工作。风险等级的评定有行业标准的,依其规定。无行业标准的,风险等级原则上从高到低划分为重大风险、较大风险、一般风险和低风险,分别用红、橙、黄、蓝4种颜色标

示,具体分级标准由相关行业领域管理部门制定。

2.加强监测预警与数据共享更新。各区、各部门要建立城市安全风险信息动态更新制度,根据情况变化和风险控制实施成效,适时更新风险信息,调整风险防控策略。依托城市运行“一网统管”,强化风险信息汇聚,用好各类适用技术,绘制“红、橙、黄、蓝”4色等级安全风险分布图。原则上,一般风险和低风险信息每年更新1次,较大风险信息每半年更新1次,重大风险应实时监测预警。

3.强化安全风险防控和应急准备。各区、各部门要督促指导本区域、本行业领域重大风险防控责任主体建立安全风险防控记录、制订风险控制方案、细化风险防控措施并认真抓好落实工作。对发现的各类问题,要依法依规采取措施;对发现的风险隐患,要督促涉事单位按照轻重缓急程度整改消除;对发现的跨部门、跨领域、跨区域重大风险,要及时启动综合协调机制,强化协同防控力度,调整应急处置方案,落实应急处置准备,适时发布预警或提示信息。

(三)增强城市安全风险治理能力

1.加强城市安全源头治理。各区、各部门要按照城市总体规划、综合防灾减灾规划等要求,规范优化居民生活区、商业区、经济技术开发区、工业园区、港区及其他功能区的防灾减灾空间布局,推进韧性城市建设。加强灾害防御设施、应急避险设施、人防设施建设,逐步提升基础设施安全标准。加大城市生命线系统基础设

施全生命周期维护管理力度,推动基础设施数据库融合建设,强化与市政设施配套的安全设施建设。

2.加强重点领域综合治理。加强危险化学品生产经营单位分级分类防控,开展化工园区区域安全风险整体评估,推进粉尘涉爆、液氨制冷、有限空间作业生产经营单位和加油(气)站安全风险隐患排查整治,加强化工企业工艺处置队和专职消防队建设。加强重大工程、新改扩建工程、小型工程、房屋修缮工程等施工领域安全管理,加强既有玻璃幕墙建筑安全监管及建筑外立面附加设施安全整治,做好风险辨识评估,落实应急举措。聚焦高风险场所和区域火灾防控,加强老旧小区、大跨度厂房仓库、冷链物流、大型商业综合体、高层建筑、“三合一”场所、农村自建出租房和电动自行车违规使用等安全风险隐患排查,鼓励有条件的单位运用物联网等技术手段,提升消防防控能级。推进智能交通安全管理系统建设,不断加强交通安全风险隐患治理,建立跨区域运营突发事件应急合作机制,完善“四长联动”应急机制。加快推动电力、燃气、供排水、航空、轨道交通、大型综合体、保税港区、机场、大型交通枢纽等的安全风险评估工作。推进实施防台防汛水利提升工程、自然灾害监测预警信息化工程、自然灾害综合风险普查工程等灾害防治重点工程建设。

3.提升应急管理能力。推动各类应急指挥系统融合建设,健全多部门协同预警发布和响应处置机制。构建高可信度的第三方安全评估模式,推动开展重点领域及基层安全风险与减灾能力调

查评估。强化高层建筑、地铁、化工、船舶、大跨度建筑事故等专业救援力量。完善街镇、居村应急管理组织和应急设施,发挥各级应急管理部门、城市运行管理中心在应急联动中的作用。

三、保障措施

(一)加强组织推进。各级政府及有关部门、单位要高度重视城市安全风险防控工作,加强组织领导,明确责任分工,定期研究分析安全风险防控工作,协调解决防控重大问题,推进城市安全风险网格化管理。要将安全风险防控工作纳入各级政府督查督办事项、安全生产和灾害防治考核,以及高质量发展评价,推动各项防控任务落地。要研究制定重大安全风险“一票否决”的具体情形和管理办法,建立完善重大安全风险联防联控机制,切实有序有效抓好风险防控工作。

(二)强化保障支持。制定完善社会力量参与城市安全风险防控的政策法规,建立健全城市安全风险辨识评估、监测预警、分级防控等相关政策、标准和规范性文件。加大安全风险防控和隐患排查投入力度,统筹保障安全风险防控资金,确保专款专用,优化升级技术装备配备。依托城市运行“一网统管”,不断提升城市安全风险防控网格化、信息化、智慧化水平。

(三)推进多元共治。加强安全生产、防灾减灾、应急救援等安全文化“五进”,抓好“安全生产月”“消防宣传月”“防灾减灾宣传周”“国际减灾日”等主题宣传活动。建立完善安全风险举报奖励制度,用好各类服务、举报热线,动员全社会力量维护城市安全。

探索建立基层安全顾问制度,推动开展社区应急防灾技能提升实
事项目。推进实施安全生产责任保险,建立完善巨灾保险制度,推
动多年期、多灾因巨灾保险落地,强化城市安全风险评估、监测预
警、大灾理赔技术支撑。鼓励各高校、科研院所、专业机构参与城
市安全风险辨识、研究、咨询、评估和防控,协同提升城市安全风险
防控水平。

2021 年 4 月 30 日

(此件公开发布)

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2021 年 5 月 8 日印发
