

周永根, 秦挺鑫, 陈锐. 城市基层单位风险登记标准体系研究[J]. 灾害学, 2015, 30(3): 140–149. [Zhou Yonggen, Qin Tingxin and Chen Rui. Studies on Standard system of urban Risk Register of grassroots units [J]. Journal of Catastrophology, 2015, 30(3): 140–149.]

城市基层单位风险登记标准体系研究^{*}

周永根¹, 秦挺鑫², 陈锐³

(1. 湖南省社会科学院, 湖南 长沙 410003;

2. 中国标准化研究院 北京 100191; 3. 中国科学院科技政策与管理科学研究所 北京 100190)

摘要: 城市公共安全风险管理标准是城市公共安全风险管理的政策依据和技术支撑。我国城市公共安全风险形势日趋严峻, 但我国城市公共安全标准化特别是城市基层单位标准化严重滞后。对此, 梳理了我国城市基层单位风险登记标准体系类目与标准, 提出了城市基层单位风险登记标准体系框架。最后提出应从机构建设、风险管理标准、制度机制、队伍建设、经费投入和宣传教育等方面加强城市基层单位风险管理的策略建议。

关键词: 城市; 公共安全; 风险管理; 基层单位; 风险登记; 标准

中图分类号: X43 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000–811X(2015)03–0140–10

doi: 10.3969/j.issn.1000–811X.2015.03.026

道萨迪亚斯(C. A. Doxiadis)指出^[1]: “一个城市必须在保证自由、安全的条件下, 为每个人提供最好的发展机会, 这是人类城市的一个目标。”随着全球化和信息化的发展, 风险源不断增多, 风险的扩散性和变异性日益增强; 城市公共安全作为一个系统, 它的风险由于人群的聚集而被放大; 由于系统的脆弱性而易受破坏; 由于系统的社会敏感性而被激化及猝变^[2]。因此, 加强和改进城市公共安全风险管理, 控制城市中潜在的风险, 才能确保城市公共安全, 创造城市自由、安全的条件, 实现人类城市的目标。

英美等发达国家十分重视基层单位风险登记, 各基层单位风险登记标准体系十分完善, 包括各类基层单位都有相应的风险登记标准, 如社区^[3–4]、图书馆^[5]、企业^[6–8]等风险登记标准十分完善规范, 分工与协作涉及到从国家^[9]到地区^[10], 再到地方^[11]各个层面单位, 风险种类包括各类风险, 洪水、冰雹、火灾、化学危害等^[12], 风险管理流程环节也十分规范完善, 包括从风险评估、应对和恢复等程序^[13]。我国风险管理主要集中在国家和城市层面, 基层单位风险管理意识弱, 基础薄, 标准化滞后^[14]。

近年来日益严峻的公共安全形势引起了我国社会各界的普遍关注。中共十八届三中全会上作出了设立国家安全委员会的决定, 可见我国已经

把国家和社会的安全、风险管理摆上了重要的议事日程。城市公共安全风险标准是预防和应对城市公共安全风险的政策依据和技术支撑, 加强城市公共安全风险标准化, 特别是城市基层单位风险登记标准化, 是保障我国人民群众生命和财产安全, 消减城市公共安全风险, 促进城市安全有序运行和发展, 进而推动我国新型城市化健康可持续发展的内在要求。本文通过对我国城市基层单位风险登记标准体系类目与标准的梳理, 提出了城市基层单位风险登记标准体系框架以及实施城市基层单位风险管理标准化的建议。

1 我国公共安全风险登记标准的背景和需求分析

1.1 我国城市公共安全风险管理形势严峻

当前, 我国正处于社会转型、结构创新和城镇化快速发展的阶段, 随着城市规模急剧扩大和城市结构的日益复杂, 加之经济社会发展阶段和国外形势的影响, 城市公共安全风险也日益复杂化、多样化和严重化。城市公共安全问题在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四方面均不断涌现^[15]。

城市公共安全风险存在于生活、生产、生态

^{*} 收稿日期: 2015–02–04 修改日期: 2015–03–23

基金项目: 国家社会科学基金项目(15BGL181); 湖南省哲学社会科学基金项目(14YBA246); 国家科技支撑计划项目“突发事件应急管理技术标准研究”(2012BAK27B01)

作者简介: 周永根(1975–), 男, 湖南长沙人, 博士, 助理研究员, 主要从事城市运行与发展、产业标准化、技术创新与政策研究. E-mail: cst622@163.com

通讯作者: 秦挺鑫(1979–), 男, 重庆人, 博士, 副研究员, 主要从事公共安全标准化研究. E-mail: 419996251@qq.com

等方面,影响着国民经济的协调运作和可持续发展。如我国城镇化进程中的资源破坏、环境污染、水土流失、农作物污染等灾害十分严重;加上经济与社会发展严重失衡,各种重大社会等事故频频发生^[16]。据《中国新闻网》报道,1990—2002年,我国安全事故总量年均增长6.28%,最高时增长达22%^[17]。2003年的SARS事件,2008年的冰雪和地震等自然灾害,2010年的旱灾,2011年的洪涝和地震,2012年的食品、药品问题:肯德基45 d“速成鸡”、麦当劳过期产品加工出售、伊利奶粉“含汞门”、地沟油事件,以及干旱、风雹。此外,社会治安形势严峻,国内犯罪正逐渐向动态化、职业化的趋势发展,尖端科技的发展给恐怖分子、犯罪分子提供了现代化的作案手段。民政部、国家减灾办2013年11日发布2013年前三季度全国灾情统计信息表明,前三季度各类自然灾害共造成我国37 634.8万人次受灾,1 761人死亡,434人失踪,1 024.4万人次紧急转移安置,直接经济损失5 170.8亿元^[18]。这些安全问题给国家、社会和人民带来巨大的损失,引起了社会各界的高度关注。

我国公共安全形势日益严峻,我国进入危机频发期^[14]。但我国的安全风险管理相当滞后,频频发生的各类公共安全风险事故对我国城市公共安全应急管理体系提出了严峻的挑战和更高的要求。

1.2 城市基层单位是风险管理的重要阵地和前沿哨口

社区、企业等城市基层单位是人们生活、休闲、工作的主要场所,基层单位的风险管理对维护人们的正常生活、工作秩序和保护人们的生命财产安全有着重要的意义。基层风险管理是经济社会风险的一种超前预防,通过社区、企业等单位公众感性的认识和对有关社区、企业地理位置、气候环境、居住人口状况等方面的数据信息的收集整理,对基层单位各种类型的风险进行评估和分析、描述,预测可能发生的风险类型、发展趋势、影响范围、程度等,并采取一定的措施减少、降低、消除风险发生可能性和概率的程度,消除隐患,可以将风险的发生控制在萌芽状态,达到降低风险的发生率,甚至避免风险的发生,减少或避免人身伤亡和财产损失。

1.3 我国城市基层单位公共安全风险标准化滞后

国际安全科学领域著名的“海恩法则”认为:每一起严重事故背后,必然有29次轻微事故和300起未遂先兆,而这些征兆背后又有1 000个事故隐患。事故是有征兆和隐患的,在很大程度上也是可以预防 and 控制的。我国当前严峻的城市公共安全问題与公共安全风险管理水平有着密切关系。近年来,虽然我国城市公共安全风险管理水平有所提高,但与发达国家相比,还存在诸多问题,还不能满足

当前我国城市风险管理的应有要求。我国城市特别是基层单位公共安全风险法律法规和标准体系不完善是导致我国城市公共安全风险管理水平低下、公共安全风险频发的主要原因之一。

我国在公共安全方面的研究起步较晚,相关标准、规范和法律出台晚而少,虽然当前已有一定数量的标准规范和法律法规,但不够健全深入。如公共安全应急体系的法律法规不完善,突发事件应急处理立法的可操作性不强,法律条文规定得过于笼统,专门立法很少,操作行不强^[19],等等,而城市基层单位标准化更显不足和滞后。

因此,加强我国城市基层单位公共安全风险标准规范建设是应对我国严峻的城市公共安全风险形势的迫切需要,也是我完善我国城市公共安全风险标准体系建设的本身需要,是消减和消除城市公共安全风险,保障人民人身、财产安全,促进城市正常运行和发展,推进新型城镇化建设的政策保障和技术支撑。

2 我国城市基层单位风险管理标准体系的构建

2.1 原则

2.1.1 以人为本的原则

基层单位风险管理标准化的首要任务是维护当地群众的根本利益,保障当地群众生命财产安全,最大限度地减少和避免各类风险给当地人民群众带来的威胁和危害。

2.1.2 预防为主的原则

基层单位风险管理标准化应注重各类风险的日常管理工作,加强基础性工作,提高防范意识,增强预警分析,做好预案演练,防止和减少重大风险的发生。防止已经存在的“潜在的危害”转化为“突发事件”^[20]。

2.1.3 统一协调的原则

中国安全科学应利于实现政府、企事业单位和人民群众齐心协力应对基层单位风险的局面。建立基层单位风险管理指挥平台,形成基层单位风险管理体系,实现风险管理的统一合作又有效分工。

2.1.4 广泛参与的原则

标准的制修订和实施应最大限度地发挥当地人民群众的积极性,动员广大人民群众参与到标准的制修订和贯彻实施中来。调动风险相关方社会、民众和政府等各方的积极性,形成政府、专业、企业和志愿者队伍和广大市民相结合的风险应对体制,实现风险管理的社会化^[21]。

2.2 依据

以国家和地方政府有关法律、法规、规章和相关政策为依据,主要有:消防、生产、公共卫生、防震、社会救助、公共安全、突发事件、减

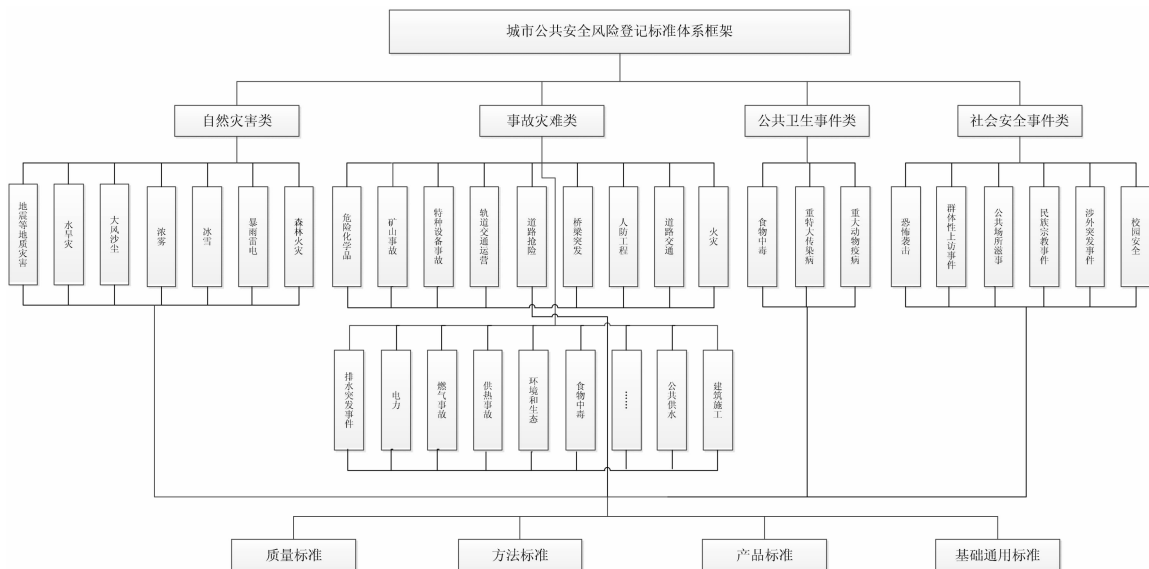


图1 城市公共风险登记标准框架

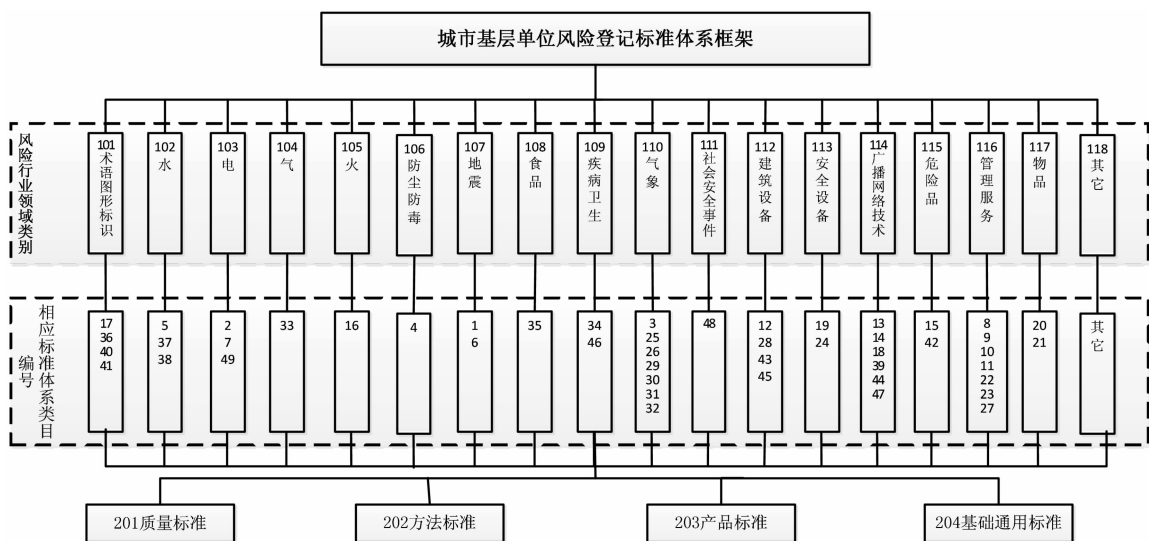


图2 城市基层单位风险登记标准体系框架

灾、动物防疫、食品安全等18项相应的法律法规；国家突发公共事件总体应急预案，国家专项应急预案21项；国务院部门应急预案57项，省级总体应急预案31项。

2.3 框架

2.3.1 城市基层公共风险登记标准框架

我国城市公共风险管理初步建立了由质量标准、产品标准、方法标准和基础通用标准构成的标准体系，在一定程度上满足了我国城市基层单位对风险管理的需求。城市公共风险登记标准可分为自然灾害类、事故灾难类、公共卫生事件类和社会安全类四类(图1)。

2.3.2 城市基层单位风险登记标准体系类目与标准

现行的城市社区、企业等基层单位风险管理标准按体系类目分，可分为地震救援、电气安全、

防尘防毒、防洪管理、风险管理等50个体体系类目，共180项标准，覆盖了社区、企业等城市基层单位生产、生活等各个方面(表1)。

2.3.3 城市基层单位风险登记标准体系框架

根据城市社区、企业等基层单位的生活生产实际行业领域，本研究将城市社区、企业等基层单位风险管理类别划分为水、电、气、火等17个行业领域，并将表1所示的50个体体系类目的各项标准归纳到该17个行业领域，方便基层单位风险管理过程中的实际操作与实施(图2)。

3 城市基层单位风险管理实施建议

3.1 加强基层单位风险管理机构建设与协调

(1)加强基层单位风险管理机构建设。基层单位风险管理机构建设是基层单位风险标准化有效

表 1 城市基层单位风险登记标准体系类目

体系类目标名称	项目名称	项目编号	级别	性质	类别
1 地震救援	1.1 社区志愿者地震应急与救援工作指南	GB/T23648-2009	国家标准	推荐性标准	方法标准
2 电气安全	2.1 电气设备的安全 风险评估和风险降低 第 1 部分: 总则	GB/T22696.1-2008	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	2.2 电气设备的安全 风险评估和风险降低 第 2 部分: 风险分析和风险评价	GB/T22696.2-2008	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	2.3 电气设备的安全 风险评估和风险降低 第 3 部分: 危险、危险处境和危险事件的示例	GB/T22696.3-2008	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	2.4 电气设备的安全 风险评估和风险降低 第 4 部分: 风险降低	20090097-T-469	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	2.5 电气设备的安全 风险评估和风险降低 第 5 部分: 风险评估方法示例	20090098-T-469	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	2.6 电气设备热表面灼伤风险评估 第 1 部分: 总则	GB/T22697.1-2008	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	2.7 电气设备热表面灼伤风险评估 第 2 部分: 灼伤阈值	GB/T22697.2-2008	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	2.8 电气设备热表面灼伤风险评估 第 3 部分: 防护措施	GB/T22697.3-2008	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
3 电子和电工机械专用设备制造	3.1 雷电防护 第 2 部分: 风险管理	GB/T21714.2-2008	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
4 防尘防毒	4.1 区域职业危害风险综合评价与分级技术标准		行业标准	推荐性标准	方法标准
	4.2 应急预案中防尘防毒技术规定		国家标准	强制性标准	管理标准
	4.3 作业场所化学物质职业危害风险评估技术规范		行业标准	推荐性标准	方法标准
5 防洪管理	5.1 城市防洪应急预案编制导则		行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	5.2 防洪风险评价导则	2003 年财政专项	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	5.3 台风风应急预案编制导则	水规计[2009]451 号	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	5.4 防汛应急预案编制导则	2008 年财政专项	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	5.5 洪涝灾害评估标准	2007 年财政专项	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	5.6 洪水风险图编制导则	2007 年财政专项	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	5.7 山洪灾害监测预警系统设计导则	水规计[2009]451 号	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	5.8 山洪灾害应急预案编制导则	水规计[2008]394 号	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	5.9 水旱灾害遥感监测评估技术规范		行业标准	推荐性标准	基础通用标准
6 防震减灾通用	6.1 防震减灾术语 第 1 部分: 基本术语	GB/T18207.1-2008	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	6.2 防震减灾术语 第 2 部分: 专业术语	GB/T18207.2-2005	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
7 房屋和土木工程建筑业通用	7.1 集中式蓄电池应急电源装置	建标[2005]81 号	行业标准	推荐性标准	产品标准
8 风险管理	8.1 空间信息技术自然灾害预警及评估	20076435-T-314	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	8.2 灾害避难场所管理		行业标准	推荐性标准	管理标准
	8.3 自然灾害承灾体分类与编码		行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	8.4 自然灾害现场调查评估 第 1 部分: 总则		行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	8.5 自然灾害现场调查评估 第 2 部分: 房屋倒损		行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	8.6 自然灾害现场调查评估 第 3 部分: 农作物损失		行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	8.7 自然灾害灾情统计扩展指标 第 2 部分: 基础设施损失情况		国家标准	推荐性标准	管理标准
	8.8 综合灾害风险防范救助保障数据集成标准 第 1 部分: 数据分类与编码		行业标准	推荐性标准	基础通用标准

续表 1

体系类目名称	项目名称	项目编号	级别	性质	类别
9 服务产业 基础通用	9.1 应急百宝箱	20081187 - T - 469	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	9.2 应急居住区基本公共服务 第 1 部分: 总则	20081188 - T - 469	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	9.3 应急居住区基本公共服务 第 2 部分 环境管理	20081189 - T - 469	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	9.4 应急居住区基本公共服务 第 4 部分 安全服务	20081190 - T - 469	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	9.5 应急居住区基本公共服务 第 5 部分 商业服务	20081191 - T - 469	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	9.6 应急居住区基本公共服务 第 6 部分 文化娱乐服务	20081192 - T - 469	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	9.7 应急居住区基本公共服务 第 7 部分 帮扶救助服务	20081193 - T - 469	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
10 公共安全	10.1 核事故应急情况下公众受照剂量估算的模式和参数	GB/T17982 - 2000	国家标准	推荐性标准	管理标准
	10.2 突发公共事件应急能力评价通则	20075956 - Z - 469	国家标准	指导性 技术文件	管理标准
	10.3 突发公共事件应急演练规范	20075957 - Z - 469	国家标准	指导性 技术文件	管理标准
	10.4 突发公共事件应急指南	20070183 - T - 469	国家标准	推荐性标准	管理标准
	10.5 消防应急救援技术训练指南	20100097 - T - 312	国家标准	推荐性标准	方法标准
	10.6 消防应急救援通则	20100098 - T - 312	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	10.7 消防应急救援训练设施要求	20100099 - T - 312	国家标准	推荐性标准	管理标准
	10.8 消防应急救援装备配备标准	20100100 - T - 312	国家标准	推荐性标准	方法标准
	10.9 消防应急救援作业规程	20100101 - T - 312	国家标准	推荐性标准	方法标准
	10.10 消防应急通信组网管理平台	20074873 - Q - 312	国家标准	强制性标准	产品标准
	10.11 消防应急照明和疏散指示系统	GB17945 - 2010	国家标准	强制性标准	产品标准
	10.12 消防应急指挥 VSAT 卫星通讯系统		行业标准	推荐性标准	产品标准
	10.13 应急信息交互协议 第 2 部分: 事件报送	20100180 - T - 469	国家标准	推荐性标准	管理标准
	10.14 应急信息交互协议, 第 1 部分: 预警信息	20100181 - T - 469	国家标准	推荐性标准	管理标准
11 公共安全 管理机构	11.1 报警统计信息管理代码 第 11 部分: 治安灾害事故分类与代码	GA/T753. 11 - 2008	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	11.2 城市公共安全应急联动系统基本功能要求	20051908 - T - 312	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	11.3 放射性物品库风险等级和安全防范要求	2007 年公共安全行业标准制、修订计划 第 16 号	行业标准	强制性标准	管理标准
	11.4 高等院校安全风险等级与技术防范防护级别	20074802 - Q - 312	国家标准	强制性标准	管理标准
	11.5 公安交通应急综合平台技术要求		国家标准	推荐性标准	管理标准
	11.6 公路网交通安全应急指挥系统建设标准交通事故快速勘查技术规范		国家标准	推荐性标准	管理标准
	11.7 广播电影电视系统重点单位重要部位的风险等级和安全防护级别	GA586 - 2005	行业标准	强制性标准	管理标准
	11.8 军工产品储存库风险等级和安全防护级别的规定	GA26 - 1992	行业标准	强制性标准	管理标准
	11.9 文物系统博物馆风险等级和安全防护级别的规定	GA27 - 2002	行业标准	强制性标准	管理标准
	11.10 消防应急照明灯具通用技术条件	GA54 - 1993	行业标准	强制性标准	基础通用标准
	11.11 冶金钢铁企业治安保卫重要部位风险等级和安全防护级别的规定	2008 年公共安全行业标准制、修订计划 第 43 号	行业标准	推荐性标准	管理标准
	11.12 医疗卫生机构安全风险等级与技术防范防护级别	20074804 - Q - 312	国家标准	强制性标准	管理标准
	11.13 银行营业场所风险等级和防护级别的规定	GA38 - 2004	行业标准	强制性标准	管理标准
12 公路管理与养护	12.1 恶劣天气公路应急资源配置指南	20100204 - T - 469	国家标准	推荐性标准	方法标准
13 互连互通	13.1 基于不同技术的应急视讯会议系统互通技术要求	GB/T21641 - 2008	国家标准	推荐性标准	方法标准
14 互联网	14.1 电信网和互联网安全风险评实施指南	YD/T1730 - 2008	行业标准	推荐性标准	基础通用标准

续表 1

体系类目名称	项目名称	项目编号	级别	性质	类别
15 化学原料及化学制品制造业 安全生产	15.1 国家危险化学品应急救援基地建设标准	20082223 - Q - 450	国家标准	强制性标准	管理标准
	15.2 化工项目定量风险评价导则	安监总政法[2009] 34 号 - 23	行业标准	推荐性标准	方法标准
	15.3 危险化学品爆炸事故应急指挥程序	安监总政法[2009]34 号 - 26	行业标准	推荐性标准	方法标准
	15.4 危险化学品单位事故应急救援预案编制通则	20082238 - Q - 450	国家标准	强制性标准	管理标准
	15.5 危险化学品单位应急救援物资配备规范	20082239 - Q - 450	国家标准	强制性标准	管理标准
	15.6 危险化学品应急救援指挥人员培训大纲和考核标准	安监总政法[2008]144 号 - 60	行业标准	推荐性标准	管理标准
16 环保、社会公共安全及其他专用设备制造	16.1 建筑火灾逃生避难器材 第 5 部分: 应急逃生器	20074838 - Q - 312	国家标准	强制性标准	产品标准
	16.2 企事业单位灭火和应急疏散预案编制及实施通用要求	20074855 - Q - 312	国家标准	强制性标准	管理标准
17 基本术语	17.1 灾害评估基本术语		国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	17.2 灾害信息基本术语		国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	17.3 自然灾害管理基本术语	GB/T26376 - 2010	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
18 计算机服务业通用	18.1 信息技术 运行维护服务应急响应规范	20091400 - T - 469	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	18.2 信息技术服务 运行维护 第 3 部分: 应急响应规范		国家标准	推荐性标准	基础通用标准
19 家用电力器具制造	19.1 应急呼叫器	GB/T26200 - 2010	国家标准	推荐性标准	产品标准
20 家用品安全 (一般消费品安全)	20.1 消费品安全风险评估通则	GB/T22760 - 2008	国家标准	推荐性标准	管理标准
	20.2 消费品全生命周期风险管理原则	20100596 - T - 424	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
21 家用音响设备制造	21.1 应急声系统	GB/T16851 - 1997	国家标准	推荐性标准	方法标准
22 监测	22.1 灾害管理空间信息产品	20080929 - T - 314	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	22.2 灾害遥感监测 第 2 部分: 灾害监测	20091529 - T - 314	国家标准	推荐性标准	方法标准
	22.3 灾害遥感监测 第 3 部分: 风险评估		国家标准	推荐性标准	方法标准
	22.4 灾害遥感监测 第 4 部分: 灾情评估	20091530 - T - 314	国家标准	推荐性标准	方法标准
	22.5 灾害遥感监测 第 5 部分: 恢复重建评估	20091531 - T - 314	国家标准	推荐性标准	方法标准
	22.6 自然灾害遥感监测应急响应工作规程		行业标准	推荐性标准	方法标准
23 减灾救灾	23.1 灾害应急响应等级划分	20080930 - Q - 314	国家标准	强制性标准	管理标准
24 建筑、安全用金属制品制造	24.1 门的紧急开启装置	Q2005 - 119T	行业标准	推荐性标准	产品标准
25 抗旱管理	25.1 旱情风险评价导则	水规计[2003] 82 - 87 号	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
26 雷电灾害防御	26.1 爆炸和火灾危险环境气象灾害防御装置检测技术规范	20101026 - T - 416	国家标准	推荐性标准	管理标准
	26.2 雷电灾害调查技术规范	QX/T103 - 2009	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	26.3 雷电灾害风险评估技术规范	QX/T85 - 2007	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
27 评估	27.1 自然灾害评估	20070277 - T - 314	国家标准	推荐性标准	方法标准
28 起重运输设备制造	28.1 电梯、自动扶梯和自动人行道 风险评价和降低的方法	GB/T20900 - 2007	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	28.2 电梯用于紧急疏散的研究报告	20090106 - Z - 469	国家标准	指导性技术文件	基础通用标准

续表 1

体系类目名称	项目名称	项目编号	级别	性质	类别
29 气象服务	29.1 暴风雪灾害天气等级	20101011 - T - 416	国家标准	推荐性标准	管理标准
	29.2 暴雪灾害评估方法	20090846 - T - 416	国家标准	推荐性标准	方法标准
	29.3 暴雨洪涝灾害等级	20080301 - T - 416	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	29.4 冰雹特征及灾害调查规范	20101013 - T - 416	国家标准	推荐性标准	方法标准
	29.5 超级杂交稻制种气候风险等级	20090858 - T - 416	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	29.6 地质灾害气象等级划分	QX/T - 2004 - 17	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	29.7 干旱灾害等级	20078505 - T - 416	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	29.8 龙卷灾害调查与强度等级	20090848 - T - 416	国家标准	推荐性标准	方法标准
	29.9 农村民居气象灾害防护技术规范	20101020 - T - 416	国家标准	推荐性标准	管理标准
	29.10 气象应急演练编制指南		国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	29.11 气象灾害产品规范	QX/T - 2008 - 15	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	29.12 气象灾害管理业务规范	20068694 - T - 416	国家标准	推荐性标准	管理标准
	29.13 气象灾害预警信号发布	QX/T - 2004 - 16	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	29.14 气象灾害预警预报影视制作规范		行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	29.15 突发公共事件应急气象服务	20068695 - T - 416	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	29.16 突发气象灾害预警信号	20068699 - T - 416	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	29.17 应急临时安置房防雷技术规范	20101029 - T - 416	国家标准	推荐性标准	管理标准
	29.18 应急移动现场气象服务流程	20080315 - T - 416	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	29.19 中国北方牧区草原干旱灾害等级	20072651 - T - 416	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	29.20 渍涝风险气象等级	20078525 - T - 416	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
30 气象观测方法	30.1 气象移动监测车使用规程(环境气象移动监测车 应急实施规范)	QX/T - 2007 - 37	行业标准	推荐性标准	产品标准
31 气象数 据管理	31.1 风电场雷击风险评价技术规范		行业标准	推荐性标准	方法标准
	31.2 风电场气象灾害预报技术		行业标准	推荐性标准	方法标准
	31.3 风电场气象灾害预警发布规定		行业标准	推荐性标准	方法标准
	31.4 风电场台风风险评价技术规范		行业标准	推荐性标准	方法标准
	31.5 陆地风电场气象风险评价技术规范		行业标准	推荐性标准	方法标准
32 气象灾害	32.1 气象灾害等级(重点)	QX/T - 2009 - 23	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	32.2 气象灾害调查、分析及评估业务技术规范(重点)	QX/T - 2009 - 31	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	32.3 台风灾害评估业务规范(重点)	QX/T - 2009 - 32	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
33 燃气生产 和供应业	33.1 电磁式燃气紧急切断阀	建标[2008]103 号	行业标准	推荐性标准	产品标准
34 人口与 健康信息	34.1 健康危害因素监测与风险评估基本元数据标准		国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	34.2 健康信息学 IT 风险管理应用 医疗设备		国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	34.3 健康信息学 健康软件安全风险分类		国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	34.4 健康信息学 健康软件系统配置和应用相关的临床风险管理指南		国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	34.5 健康信息学 IT 业风险管理应用于健康软件研发		国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	34.6 健康信息学 健康危害因素监测与风险评估		国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	34.7 健康信息学 突发公共卫生事件应急处置信息系统 功能规范		国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	34.8 健康信息学 卫生事件应急处理信息系统核心元 数据		国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	34.9 健康信息学 医疗设备与医疗信息系统远程维护的 信息安全管理 第1部分:需求与风险分析		国家标准	推荐性标准	基础通用标准
35 食品安全	35.1 食品安全风险分析工作原则	GB/T23811 - 2009	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	35.2 微生物风险评估在食品安全风险管理中的应用 指南	GB/Z23785 - 2009	国家标准	指导性技 术文件	基础通用标准

续表 1

体系类目名称	项目名称	项目编号	级别	性质	类别
36 数据规范	36.1 减灾救灾应用产品元数据规范		行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	36.2 减灾救灾应用数据分类编码规范		行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	36.3 减灾数据产品命名规范		行业标准	推荐性标准	基础通用标准
37 水的生产和供应业通用	37.1 城市应急供水预案编制导则	水规计[2008]394 号	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
38 水资源管理	38.1 生态风险评价导则	水规计[2000]510 号	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
39 通信设备、计算机及其他电子设备制造通用	39.1 电子电气产品中有害物质存在的风险评估		国家标准	推荐性标准	方法标准
40 通用规范	40.1 减灾救灾产品符号库		行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	40.2 灾害制图分类		行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	40.3 灾害制图符号		行业标准	推荐性标准	基础通用标准
41 图形符号	41.1 应急导向系统 设置原则与要求	GB/T23809 - 2009	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
42 危险化学品管理	42.1 化学品风险评估通则		国家标准	推荐性标准	方法标准
43 文化馆	43.1 文化馆灾难、安全事故应急预案		国家标准	推荐性标准	管理标准
44 无线广播电视传输服务	44.1 地面数字电视紧急广播技术规范	20091432 - T - 425	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	44.2 移动多媒体广播 第 4 部分: 紧急广播	GY/T220.4 - 2007	行业标准	推荐性标准	方法标准
45 艺术表演场馆	45.1 第 1 部分 剧场演出安全应急预案		国家标准	推荐性标准	管理标准
	45.2 第 2 部分 临时搭建演出安全应急预案		国家标准	推荐性标准	管理标准
	45.3 演出场所灾难、安全事故应急预案		国家标准	推荐性标准	管理标准
46 疫病防治	46.1 病媒生物危害风险评估原则与指南 鼠	20091602 - T - 361	国家标准	推荐性标准	方法标准
	46.2 病媒生物应急监测与控制 水灾	20091603 - T - 361	国家标准	推荐性标准	方法标准
	46.3 病媒生物应急监测与控制 通则	20050928 - T - 306	国家标准	推荐性标准	管理标准
	46.4 动物及动物产品流动风险分析准则	2009 - 244	行业标准	推荐性标准	方法标准
	46.5 动物及其产品风险分析导则	2005 - 123	行业标准	推荐性标准	方法标准
	46.6 动物饲养场无疫风险分析准则	2009 - 245	行业标准	推荐性标准	方法标准
47 应急通信	47.1 不同紧急情况下应急通信基本业务要求	2009H294	行业标准	推荐性标准	方法标准
	47.2 公用电信网间紧急特种业务呼叫的路由和技术实现要求	YD/T1406 - 2005	行业标准	推荐性标准	产品标准
	47.3 网络安全应急处理小组建设指南	YD/T1826 - 2008	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
	47.4 网络与信息安全应急处理服务资质评估方法	YD/T1799 - 2008	行业标准	推荐性标准	基础通用标准
48 娱乐业	48.1 营业性演出突发事件应急管理规范		国家标准	推荐性标准	管理标准
49 照明器具制造	49.1 灯的控制装置 第 8 部分: 应急照明用直流电子镇流器的特殊要求	GB19510.8 - 2009	国家标准	强制性标准	产品标准
	49.2 灯具 第 2 - 22 部分: 特殊要求 应急照明灯具	GB7000.2 - 2008	国家标准	强制性标准	产品标准
	49.3 电池供电的应急疏散照明自动测试系统	20090957 - Q - 607	国家标准	强制性标准	产品标准
	49.4 可寻址数字照明接口 第 202 部分: 控制装置的特殊要求 固定应急照明(设备类型 1)	20090962 - T - 607	国家标准	推荐性标准	产品标准
50 质量管理	50.1 风险管理 术语	GB/T23694 - 2009	国家标准	推荐性标准	基础通用标准
	50.2 风险管理 原则与实施指南	GB/T24353 - 2009	国家标准	推荐性标准	管理标准
	50.3 风险管理从业资格通用规范		国家标准	推荐性标准	管理标准
	50.4 风险管理——风险评估技术	20090118 - T - 469	国家标准	推荐性标准	方法标准
	50.5 公共事务管理风险评估指南		国家标准	推荐性标准	管理标准

开展的组织保障。基层单位风险管理是一个庞大、复杂的巨系统, 涉及行业、领域众多, 只有设立风险管理机构或部门一集职能, 才能使风险得到有效管理和控制, 才能实现风险的精细化管理。当前, 我国一些城市基层单位还没有专门设置风

险管理机构、部门和职能。有的虽然有相关管理机构、部门或职能, 但设置不健全、合理, 因此, 必须加强基层单位风险管理标准化机构和职能的建设。

(2) 加强基层单位标准体系的统一和整合。基

层单位安全风险的社会性和扩散性,一个灾害和事件的发生,常常涉及到许多的部门和领域,尤其在当今这种开放和多变的形势下,单一的法律法规就无法实现综合的预防和应对。因此,必须理顺加强基层单位风险管理机构与相关纵向以及横向相关机构的关系,加强机构间分工和协作。

3.2 深入开展基层单位风险管理标准化和综合标准化研究

加强标准化研究。围绕基层单位风险管理及发展的需要,准确把握基层单位风险管理及发展对技术标准的需求,做好标准的总体规划和顶层设计,加强基层单位风险管理标准研究和自主创新,加快风险管理及发展的关键技术、核心技术向技术标准的转化,加大与国际标准接轨的力度,力争在标准制修订上实现新突破,确保标准制定工作有序、高效开展。

加强综合标准化研究。在某些基层单位风险管理标准化对象及技术领域众多,系统性强,包含的专业门类细、学科覆盖面广,必须要跨行业、跨部门、跨企业,以系统工程为基础开展的风险管理。当前,我国有关突发公共事件应急处置的法律,主要是针对特定灾害的单项法律法规^[22],有关多个机构、多个区域如何协调应急的综合性规范性文件或标准比较薄弱。因此在一定领域内行业之间要加强综合标准化的研究,实行综合标准化。加强综合标准化工作,加强综合性标准制修订是公共安全风险的内在要求。

3.3 建立完善基层单位风险管理标准体系

坚持速度、结构、质量、效益相结合的原则,加强对国家标准、行业标准的跟踪与研究,结合当地基层单位风险管理特色,建立、完善与国家标准、行业标准相协调的地方基层单位风险管理标准体系。根据地方基层单位风险管理发展的实际,及时调整地方标准体系结构,制订技术先进、科学合理、适度超前、操作性强的地方标准。完善标准制修订工作程序和制度,坚持开门制修订标准,广泛吸取当地居民及地方利益相关方的意见。

当前,城市基层单位风险管理标准体系已初具规模,初步完成了人们急需的和行业基本的公共安全风险标准制修订工作。目前要针对自然灾害类、事故灾害、公共卫生事件类和社会安全事件类进一步梳理,加强缺乏和薄弱的相关法律法规和标准的制修订,以及相关法律法规的社会宣传、动员和实施等。

3.4 建立和健全标准化规章制度和运行机制

建立健全标准化法规政策体系。依据国家、行业有关风险管理的法律法规标准,加快建立适合地方基层单位风险管理的标准化法规政策体系;加强法律体系的协调统一,促进跨部门的协调和合作。建立标准实施、监督、反馈工作机制,加大对标准实施的监督力度。

加强经费保障体制。建立国家、社会、企业

共同参与的多元化投入机制。一方面,国家和地方财政要根据标准化工作的情况,安排标准化专项工作经费;另一方面,要鼓励企业、社会多渠道筹措资金,加大对标准化的多元化经费投入^[23]。

建立培育标准化人才队伍建设体制。加强风险管理标准化管理人员和标准化专业队伍建设,建立健全风险管理标准化专家库。构建以标委、质监、科技和各行业主管部门为主体,以教育科研院所、企业技术开发中心(培训中心)为主体的统筹规划协调、分类管理、分级实施的标准化人才队伍建设体制。

建立标准化宣贯机制。要建立完善基层单位风险管理标准化工作宣传、贯彻制度和机制,利用各种形式开展风险管理标准化培训、宣传活动,宣贯活动要做到常态化、规范化。不断提高全社会对风险管理标准化工作服务经济社会发展重要性的认识,营造全社会高度关注、积极参与风险管理标准化工作的良好氛围。

建立考评机制。要继续制修订城市基层单位风险管理考评标准体系,健全公众参与考评控制的制度。当前特别要注意将科技手段引入考评机制,提高考评衡量的准确度和考评结果的客观性。

建立激励机制。对采用国际标准和国外先进标准的产品,在政府采购时优先选用。加大对制修订的先进标准、标准化工作突出的单位和个人给予表彰与奖励。

3.5 加大标准化队伍建设力度

依托行业、企业和专业技术机构,结合城市基层单位风险管理标准化的现实需要,组建和培养各行业既有技术专业特长又懂标准知识的标准化人才队伍。要加强宣传培训,培养风险管理从业人员标准化素质。充分利用风险管理相关人才和专家的资源优势,通过报告、大讲堂、培训班等形式广泛开展城市基层单位管理标准化知识技能的宣传和培训。宣传培训要实现制度化、常规化、定期化,使从业人员的标准化素质及时跟上技术创新的标准化要求。

3.6 加大经费投入

建立以财政投入为主、市场化运作为辅的经费筹集和使用机制。鼓励企业、社会多渠道筹措资金,加大对标准化的多元化经费投入。政府部门要把标准化工作经费纳入财政预算,各行业主管部门要将标准化工作经费纳入部门预算。要安排专项经费,用于风险管理标准化科研项目、标准化推广活动、专业标准化技术委员会组建、标准化示范试点建设,采用国际标准或国外先进标准、标准文献资源及信息服务平台建设、地理标志产品保护和标准奖励等。

3.7 加强宣传交流

以“公共安全风险宣传日”等主题活动为契机,通过新闻媒体、网络平台、宣传资料等多种形式,宣传风险管理标准化知识和技术,营造全社会了解风险管理标准化知识、参与标准化活动、享用

标准化成果的良好社会氛围。

3.8 提高基层单位风险管理标准化意识和水平

(1) 要提高标准化意识。标准化是组织现代化生产建设和实现科学管理的重要手段。基层单位风险是整个城市、社会风险的重要滋生地和重要管理对象。风险标准化工作人员以及市民必须提高对风险标准化工作的认识, 认真学习贯彻《中华人民共和国标准化管理条例》、国家有关风险管理标准化的各项方针政策以及地方关于风险管理标准化工作的管理办法, 将风险管理标准化工作作为事关城市和社区发展的基础性、支撑性和长期性工作摆上重要议事日程。

(2) 提高标准化水平。要加强对风向管理标准化工作的组织领导, 根据风险管理机构改革和人员变化的情况及时调整充实, 以适应风险管理标准化工作的发展要求; 制定相应的政策和措施, 安排专门人员, 组织专业力量, 创造良好条件, 完成好相关风险管理标准化工作任务; 督促各相关部门落实其职能职责, 密切协调配合, 形成工作合力; 定期研究解决风险管理标准化工作中的有关困难和问题; 做好风险管理标准的贯彻、实施和监督工作, 全力推进风险管理标准化工作。

参考文献:

- [1] Doxiadis K A. *Anthropolis: City for Human Development* [M]. Norton, 1975.
- [2] 向良云. 非常规群体性突发事件演化机理研究 [D]. 上海: 上海交通大学, 2012.
- [3] Brigade L F. *London community risk register* [R]. London: Greater London Authority 2011.
- [4] Bland S. *Emergency planning* [J]. *Journal of the Royal Army Medical Corps*, 2007, 153 (2): 126 - 129.
- [5] T RK S L. *Environmental risks in Africa the case of Egypt* [EB/OL]. (2011 - 06 - 12) [2014 - 11 - 11]. <http://www.geema.org/documentos/1316174204H4mGY9nk1la03EW6>.
- [6] Wu D, Olson D L. *Enterprise risk management; coping with model risk in a large bank* [J]. *Journal of the operational research society*, 2010, 61 (2): 179 - 190.
- [7] Chapman R J. *Simple tools and techniques for enterprise risk management* [M]. John Wiley & Sons, 2006.
- [8] Nocco B W, Stulz R M. *Enterprise risk management; Theory and practice* [J]. *Journal of Applied Corporate Finance*, 2006, 18 (4): 8 - 20.
- [9] Cabinet Office. *National risk register* [R]. London: Cabinet Office, 2008.
- [10] Team L R. *London Community risk register* [R]. London: Greater London Authority, 2011, 9.
- [11] Warwickshire. *Warwickshire Community Risk Register* [EB/OL]. (2010 - 10 - 11) [2014 - 11 - 13] <http://www.warwickshire.gov.uk/communityriskregister>.
- [12] Cabinet Office. *National Risk Register 2013* [R]. London: Cabinet Office, 2013.
- [13] Masten A S, Obradovic J. *Disaster preparation and recovery: Lessons from research on resilience in human development* [J]. *Ecology and Society*, 2008, 13 (1): 1 - 16.
- [14] 薛澜, 张强, 钟开斌. 危机管理: 转型期中国面临的挑战 [J]. *中国软科学*, 2003 (4): 6 - 12.
- [15] 吕孝礼, 张海波, 钟开斌. 公共管理视角下的中国危机管理研究——现状、趋势和未来方向 [J]. *公共管理学报*, 2012 (3): 112 - 121, 128.
- [16] 张强. 浅谈我国公共安全保障机制的建设问题 [J]. *国际技术经济研究*, 2004 (4): 12 - 16.
- [17] 何学秋, 宋利, 聂百胜. 我国安全生产基本特征规律研究 [J]. *中国安全科学学报*, 2008 (1): 5 - 13.
- [18] 民政部救灾司. 民政部国家减灾办发布 2013 年前三季度全国灾情 [EB/OL]. [2014 - 01 - 25]. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201310/20131000527449.shm>.
- [19] 刘士驻, 任亿. 论城市应急管理 [J]. *中国公共安全: 学术版*, 2006 (4): 44 - 58.
- [20] 薛澜, 周玲. 风险管理: “关口再前移”的有力保障 [J]. *中国应急管理*, 2007 (11): 12 - 15.
- [21] 李彤. 论城市公共安全风险管理 [J]. *中国安全科学学报*, 2008 (3): 65 - 72, 179.
- [22] 赵汗青. *中国现代城市公共安全管理研究* [D]. 长春: 东北师范大学, 2012.
- [23] Warner K, Bouwer L, Ammann W. *Financial services and disaster risk finance: Examples from the community level* [J]. *Environmental Hazards*, 2007, 7 (1): 32 - 39.

Studies on Standard System of Urban Risk Register of Grassroots Units

Zhou Yonggen¹, Qin Tingxin² and Chen Rui³

(1. *Hunan Academy of Social Sciences, Changsha 410003, China*; 2. *China National Institute of Standardization Beijing 100191, China*; 3. *The Institute of Policy and Management, CAS, Beijing 100190, China*)

Abstract: Urban public safety risk management standards are policy basis and technical support of urban public safety risk management. China's risk situation is becoming increasingly serious, but urban public safety standardization, especially urban grassroots units standardization is seriously lagging behind. This paper reviewed risk management categories and standards of risk Register standard system of urban grassroots units, and proposed risk register standard system framework of urban grassroots units. Finally it proposed advices to strengthen the implementation of risk management of urban grass-roots units in the follow aspects as institution-building, risk management standards, institutional mechanisms, team building, funding and advocacy and education, etc.

Key words: urban; public safety; risk management; grassroots units; risk register; standard