

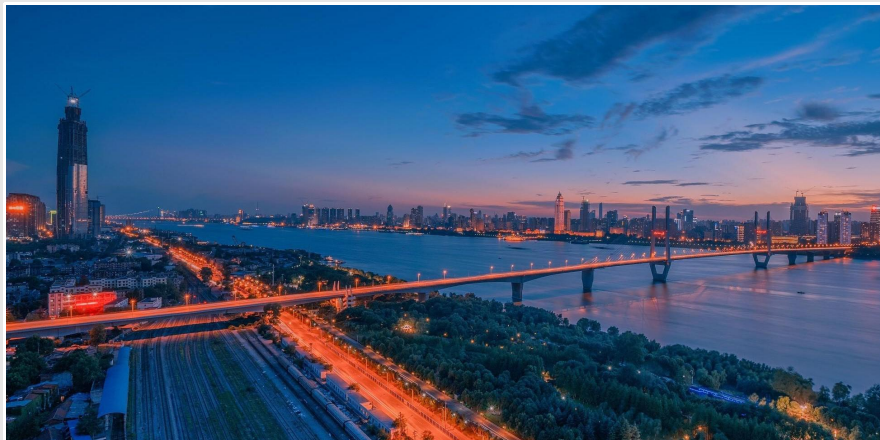


以人民为中心

——住房和城乡建设领域的风险防控

同济大学城市风险管理研究院院长、教授 孙建平

2020年10月20日



“人民城市人民建，人民城市为人民”

城市管理的
三个层次

安全

活力

品质

安全是基础、是底线



目 录

1

城市安全风险防控的形势要求

2

城市安全风险的防控重点

3

城市风险防控与应急管理中的管理短板

4

全周期城市安全管控体系的构建

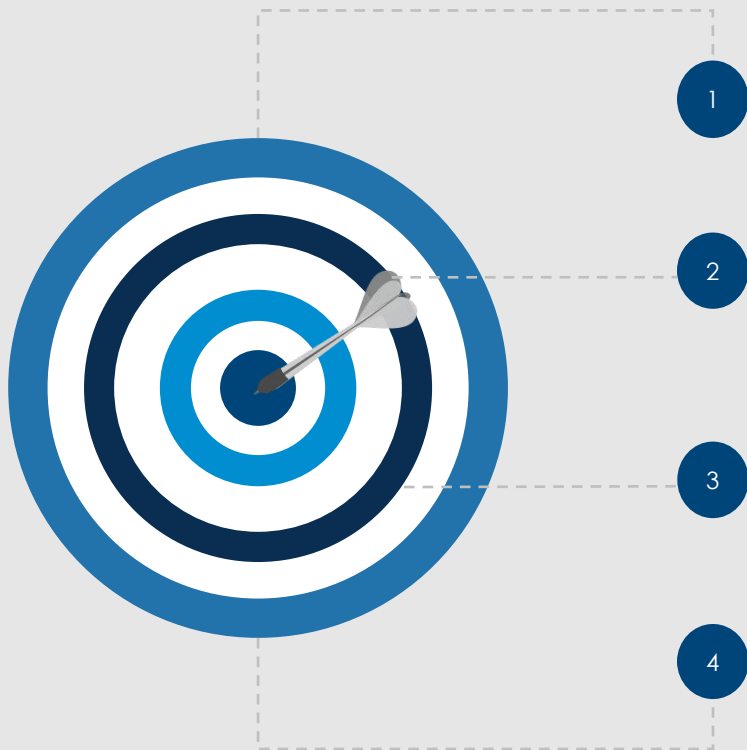
5

上海在城市风险管控领域的实践与探索



01

城市安全风险防控的形式要求



公共产品：人民美好生活基础指标

1. **安全**、民主、法制、公平、正义、环境——保障人民生活的必要基础；
2. 党的执政理念：“以人民为中心”；“人民城市人民建，人民城市为人民”，更是城市治理必须遵循的根本原则，也是加强城市安全的基本出发点。

城市安全上升为国家战略

1. 《关于推进城市安全发展的意见》——科学判断和国家要求；
2. 城市安全进入系统化、规范化管理新阶段，为加强城市风险防控提供了科学依据；
3. 2018年应急管理部的组建，将单一灾种的救灾转为综合的减灾，从灾后的救助转到了灾前的预防预警；从体制上将安全管理提升到前所未有的高度，也从组织上为城市风险防控提供了保障。

国家治理体系和能力现代化的重要标志

1. 安全是基础、活力是关键、品质是目标，三者有机统一，才能构筑现代化的城市治理体系；
2. 通过体系、平台、机制建设，协同社会、市场、政府力量，提升城市安全治理能力；
3. 以精细化作为城市管理的实现手段，健全安全风险防范化解机制，坚持从源头上防范化解重大安全风险，真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。

住建和城乡事业的发展需要

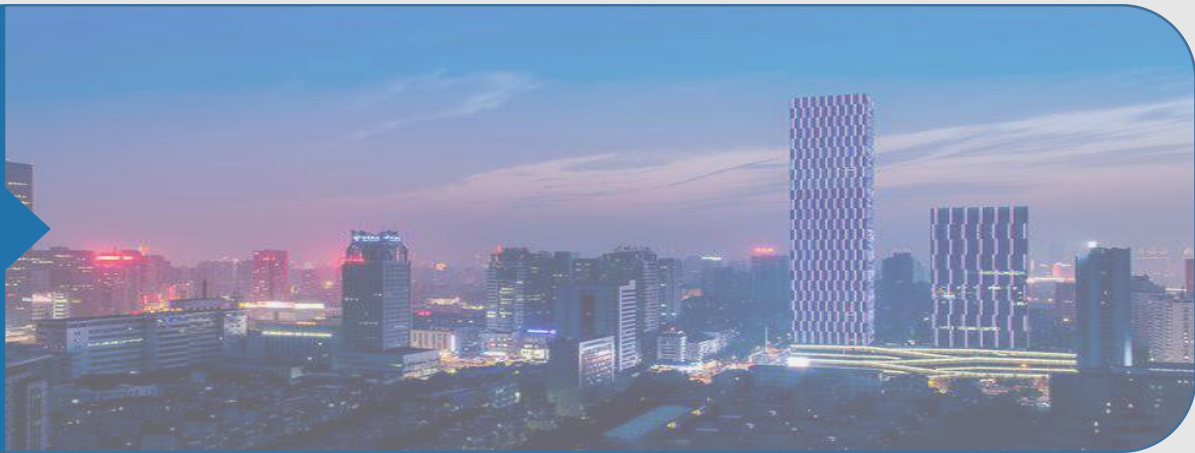
这次改革，将消防审批划进来，从原来的配合上升为主管，压力倍增。另外住建系统还是个兜底部门（拆违、渣土等）。



02

城市安全风险的防控重点

城市安全风险主要包括：自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全



住建系统当前的防控重点：

地下管线和城市病害风险

1

工程建设安全生产风险

2

自然灾害重点风险

3

生态环境重点风险

4

高空坠物风险

5

老旧建筑重点风险

6



1. 地下管线和城市病害风险

近年来，城市市地下管线体量逐渐增大。同时，在自然环境变化、建设工程频繁、道路疲劳荷载等多重因素共同交织的作用下，各类单管线事故和综合管线事故都在不断增长。

以上海为例：自2003年以来共发生道路坍塌事故95起，给城市交通、经济发展、社会安定造成越来越严重的生命财产损失和社会影响



2. 工程建设安全生产风险

房建、交通、修缮、拆除工程在建工地人员多、生产流动性大、露天和高空作业多，安全生产风险高、劳动密集，安全事故高发。上海近3年，各类工程建设施工安全事故累计69起，死亡人数累计89人。此外，目前仍处于疫情防控期间，从长期看，强化工地疫情防控管理不容松懈。



3. 自然灾害重点风险

受特殊的地理环境影响，台风和暴雨是影响最大的两类自然灾害，上海每年要遭受2-3次的台风、数次暴雨及特大暴雨侵袭，下立交积水、道路积水、居民小区、树木倒伏、农田受淹、电力中断、店招店牌坠落等对城市运行产生较大影响，如2019年“利奇马”强台风影响期间，上海共转移安置施工作业人员、危旧房屋、工棚简屋内人员25.9万人，直接经济损失1.258亿元。



4. 生态环境重点风险

包括供水安全风险隐患，危化企业风险源和移动放射风险源对生态环境污染的风险隐患。水源安全方面，本地水源风险较小，主要风险隐患来自上游来水、水上交通事故等突发事件引发的污染，以及每年枯水期长江口咸潮的周期性入侵。企业风险源方面，上海共有15家高风险等级风险源单位。高风险移动放射源方面，上海重点监管的高风险放射源78枚，在存储、运输和作业环节均存在一定潜在风险。

住建系统当前的防控重点:



URMI

同济大学城市风险管理研究院
Institute for Urban Risk Management, Tongji University



本市各类房屋建筑量大面广，建筑物外墙外保温、玻璃幕墙、空调机架、户外设施和店招店牌等高空坠物隐患时有发生。上海12888栋既有玻璃幕墙建筑安全使用问题不容忽视。236个小区存在外墙外保温问题待维修、整改。同时，很多老旧小区的空调机架已达使用年限，超期服役危险重重。据不完全统计，上海户外广告设施约有29000余块，户外招牌设施约有36万余块，由于安装不规范和构件老化等原因，存在坠落伤人隐患，特别是在暴雨、台风情况下风险更大。



包括老旧住宅、历史保护建筑和民防工程三方面风险。老旧住宅：上海建于1950年至1996年，无抗震设防的老旧住宅约有1.46亿平方米，其中包括安全隐患最为突出的50万平方米的小梁薄板房屋，需要进行抗震加固或拆除重建；部分老旧小区消防设施设备老化或损坏，部分小区电梯使用年限已超过15年，消防安全风险和设施使用安全风险逐年增加。历史保护建筑：上海共有1058处、3075幢优秀历史建筑，不同程度存在结构性安全风险。民防工程方面，要因为工程建造年代较早、年久老化等原因，面临主体结构坍塌风险。

A nighttime photograph of a city street. In the background, construction cranes are visible against a dark sky. The street is lined with multi-story buildings, some of which are illuminated. In the foreground, several cars are parked along the side of the road, and a white metal barrier runs across the frame. A large blue and white graphic element, resembling a stylized arrow or a large number '3', is overlaid on the left side of the image.

03

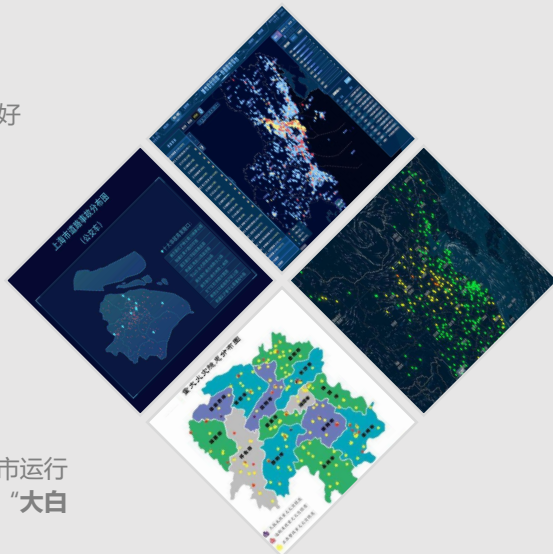
城市风险防控与应急管理中的管理短板

1、认识不到风险是最大风险

要有风险意识，然后结合当前工作特点，做好“五个转变”

2、刻意回避“大白象”现象

要警惕城市发展中的“黑天鹅”，防范城市运行中的“灰犀牛”，管好城市风险治理中的“大白象”。



3、一人生病、大家吃药

总是“多做多错、少做少错、不做不错”，最终将很难实现“事故问责”向“问题问责和事故问责并重”的可持续良性发展态势。

4、集体失职是事故的温床

现有的城市安全责任体系是“领导责任、属地责任、监管责任、行业责任和主体责任”，夯实各层责任，建立牵衡机制，确保不要发生“各级各类责任集体不到位，集体失职”的情况就是最后的底线。

1、认识不到风险是最大风险



URMI

同济大学城市风险管理研究院
Institute for Urban Risk Management, Tongji University

城市风险防控与应急管理中，首先要有风险意识，然后要结合当前工作特点，做好“五个转变”

五个转变

1

工作对象

从以“事件为中心”转变为以“风险为中心”

2

工作方向

从习惯于“亡羊补牢”转变为“未雨绸缪”

3

工作内容

从单纯“事后应急”转向“事前、事中防控”

4

工作机制

从行政单方主导转变为更多发挥市场作用、鼓励社会参与

5

工作环境

从被动危机公关转向主动引导公众

2、刻意回避“大白象”现象



URMI

同济大学城市风险管理研究院
Institute for Urban Risk Management, Tongji University



我们应警惕城市发展中的“黑天鹅”，防范城市运行中的“灰犀牛”，管好城市风险治理中的“大白象”。

“大白象”是“导致风险失去控制的态度和行为”。其外在特征为：**量大面广、长期积累、需要巨大的投入和冒一定的风险才能解决**。其管理表征为：因为其**投入大**，而**效益展示度不大**，从而选择对其**忽视不见，避而不谈**，只寄希望其不要在管理者任期内产生问题，或宁可事后救援出成绩，也不要事前投入出效益。最终往往是问题越积越多、越积越大，“走马换将、击鼓传花”。刻意回避“大白象”往往是部门隧道视野、任期效应、考核短视等多因素的共同作用结果。

在本次疫情中，新冠病毒“黑天鹅”快速演化为疫情“灰犀牛”，这其中城市公共卫生体系中的若干头“大白象”起了催化剂的作用。最近，全国降雨较大，强降雨“黑天鹅”快速演化为城市看海“灰犀牛”，这其中，也可以看到城市排水蓄水功能建设和维保中的“大白象”。

▶ 3、一人生病、大家吃药



URMI

同济大学城市风险管理研究院
Institute for Urban Risk Management, Tongji University

一地发生安全事故，全国上下亡羊补牢；上下一般粗，各地一个样，针对性差。



把握不住重心

间接导致基层工作把握不住重心，掌控不了关键，只能全盘照抄，生吞硬咽，规范动作多，自选动作少，久而久之，形式主义就自然抬头。

敏感性不足

间接导致城市对新风险敏感性不足。新业态、新模式是城市经济发展的必然，也必将会带来新风险。风险防范并非羚羊挂角、无迹可寻，风险是可以被预测、预防和预控的。

责任意识的缺位

间接导致各级责任意识的缺位。“主动担当”还是“被动应付”既有文化理念层次上的驱动也有机制制度设计上的牵引。

4、“集体失职”是重特大事故发生的“温床”



URMI

同济大学城市风险管理研究院
Institute for Urban Risk Management, Tongji University

- 现有的城市安全责任体系是“领导责任、属地责任、监管责任、行业责任和主体责任”；
- 夯实各层责任，建立牵衡机制，确保不要发生“各级各类责任集体不到位，集体失职”的情况就是最后的底线。



2015年天津港“8·12”特别重大火灾爆炸事故对24名相关人员采取刑事强制措施，对123名责任人员提出了处理意见。牵涉到地方政府、交通运输委员会、海关、安监、规划和国土资源、市场和质量监督、海事、环保、公安、行政审批及技术服务机构等多个部门和环节，存在贪污受贿、玩忽职守、违规审批、弄虚作假等行为。

2019年“响水事故”显示：地方党委没有处理好安全与发展的关系，“红线”意识不强；应急管理、生态环境及其他管理部门不积极主动，信息不积极共享，造成监管脱节；中介机构弄虚作假，诚信缺失，误导干扰监管工作；企业主体长期违法违规，安全管理混乱。在这种近乎“真空”的责任体系面前，“响水事故”的必然性就大大的增强了。



04

全周期城市安全管控体系的构建

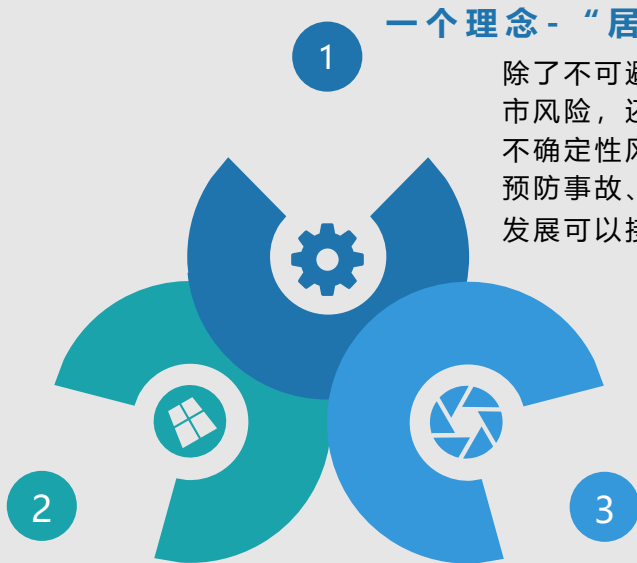




“事前科学防，事中有效控，事后及时救”的全周期城市安全管控体系会因城市特征的不同而有所“个性”，但在固化理念、把握关键、优化机制、落实抓手这几个层面上具有一定的共性。

两个关键-抓住“预警决策、应急保障”两个关键

- 风险预警与应急决策：要充分利用大数据、云计算、人工智能、物联网、区块链等新兴技术，围绕“风险感知参数化、数据挖掘知识化、人机结合智慧化”实现风险适时预警、应急决断科学，并将这一套平台积极融入政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”中；
- 要解决应急保障问题。在应急活动中，人员就是“战斗员”，装备就是“枪支”，物资就是“弹药”，三者的结合就是应急战斗力的保证。不解决战时的应急物流保障这个“卡脖子”的问题，不实现“战斗员、枪支、弹药”有效结合，不确保正确的人用正确的装备配齐正确的物资，很难实现事故事件的高效应急响应。



一个理念-“居安思危、系统防范”的理念

除了不可避免的自然灾害外，无论是传统的城市风险，还是新技术、新业态、新模式带来的不确定性风险，我们都可以主动地、科学地去预防事故、控制风险，将其降低到城市与经济发展可以接受的程度。

三个机制-创建“多元共治、精细防控、多重保障”机制

一是“党建引领、政府主导、市场主体、社会参与、法制保障、文化支撑”的多元共治机制。
二是城市风险“认知、研判、赋权”的精细防控机制。
三是“制度安排、科技创新、保险媒介、协同发展”的多重保障机制。

三个机制-1.多元共治机制



URMI

同济大学城市风险管理研究院
Institute for Urban Risk Management, Tongji University

党建引领——以党建为路径，聚焦工作重点，突出精准发力，发挥基层党组织在共治自治中的组织领导作用，实现党建“一颗子”激活城市安全与风险治理的“一盘棋”。

文化支撑——要认识到不注重“差异性”则无法形成“合力”这一客观规律。在实践的过程中，要不断地以安全文化的引领力、凝聚力、约束力和感染力来推动城市各级主体责任的落实，来培育城市安全理念、城市风险意识，形成对应的工作态度，养成对应的工作习惯，最终实现华夏文明的传承和创新。

法制保障——城市安全风险与应急管理管理要强调“依法治理”，引导城市安全管理在法治轨道上平稳运行。“小智治事，大智治制”。要结合城市发展过程中出现的新情况、新问题，抓紧填补法律体系漏洞，不断完善分级负责、分类管理的城市风险防控机制，健全制度、改进标准，加强普法，提高全民法治意识和城市风险防控与应急意识。要特别重视如何考虑发挥党内法规制度去补短板，强弱项、促成效，重点完善执法缺位的追责问责机制。



政府主导——以政府为核心，着重机制创新，解决统筹规划、法规标准、基层架构、人才培养、产业培育等问题。

市场主体——以企业为载体，解决技术支撑问题。当前要解决监测布局、信息传输、动态评估、人机决策、远程指挥、实时调度、在线准备、救援装备现代化等问题。

社会参与——强化资源流动性，规划第三方管理，制定购买服务清单和管理方法，强化第三方评估，形成淘汰机制。要优化社会资源，解决安全生产、防灾减灾等方面融资投资问题，完善投入结构。要加强外脑利用，充分发挥各类智库的作用，积极引导智库关注当前工作中的重点，提出解决工作难点的方法和思路。

城市风险“认知、研判、 赋权”的精细防控机制

1

要建立风险研判机制

要拓宽风险认知渠道，完善突发事件风险发现机制，摆脱单一的传统行政手段。

2

形成集体建议

在专业性较强的领域里，充分吸收专家意见，形成集体建议，为科学决策提供依据。

3

完善风险预警机制

加强属地赋权，完善风险预警机制，让属地管理敢于承担起风险预警的责任，强化治“未病”能力。



“制度安排、科技创新、保险媒介、协同发展”的多重保障机制

1

2

3

4

要加强制度安排

针对“传统风险量大面广、新型风险潜滋暗长”的局面，遵照城市风险防范的科学规律，形成一套具备“柔性”、“包容性”特点的制度体系，并将其纳入到整个城市管理制度体系中。要明确指导思想、工作原则，界定工作范围，做到权责一致，优化考核方法，形成长效机制。

要强化科技创新

以需求为导向，优化整合各类科技资源，加大先进适用装备的配备力度，围绕预防与准备、监测与预警、响应与实施、恢复与重建做好“互联网+”这个新模式，补齐“城市风险关联性分析”这个短板。

要重视保险媒介

要充分利用好“保险”这个政府与社会之间的有力媒介。引导安全专业服务机构多元化发展，改变长期以来“政府兜底”这样一个局面，将更多的“人、技、财、物”投入到城市风险防控与应急管理的活动中。

要做好协同发展

协同好政府、市场、社会这三个辨识度最高的主体。政府解决机制问题，市场解决技术问题；社会解决认识和行动问题。同时，强化区域协同发展，应对大灾大难。

05

上海在城市风险管控领域的实践与探索



“五个一” 措施



一套制度安排，实现工作的可持续。重点是制定好一份工作落实的意见。包括领导重视，思想统一、责任落实和组织保障，通过一系列制度，纳入工作安排，明确指导思想、目标任务、措施路径，排出计划表，路线图，形成长效机制。把更多的时间、精力、财力、物力投入到城市安全风险防控上来。



一张安全风险地图（风险清单）——底数清、情况明。要包括隐患排查、风险辨识、分类、分级、评估、评价等内容，做到精准施策。

一本管理手册——明确标准、要求、措施、责任，落实谁来做，怎么做，做什么，做到响应及时、处置得当、施策精准，实现城市安全运行精细化管理。



一个预警和管理平台，确保风险处于受控状态。运用互联网、大数据、人工智能等新技术，通过“城市大脑”、“运营中心”等载体，实现分色预警、分级响应、分类处置，应急救援。



一张风控保单，构建责任落实难的“让渡机制”。运用保险这个政府与市场、社会门的媒介。推行安全综合保险+风险单元自控+第三方专业技术服务，运用社会力量和市场方式分担风险、锁定损失，强化风控，把保险机制作为一个有效抓手，最大限度调动和激发市场的积极性和活力，通过机制设计让更多的企业、个人和社会团体，作为第三方从事专业技术服务。



同济大学城市风险管理研究院

Institute for Urban Risk Management, Tongji University

思则有备 同舟共济



上海市静安区江场路1377弄17号

舜杰大厦18楼



上海市杨浦区四平路1239号

同济大学衷和楼12楼



2020 感谢聆听

THE END



官方二维码