

ICS 35.020

CCS L70

# 团体标准

T/HSPA XXXX—XXXX

## 文物保护单位安全管理风险评估指南

Guidelines for risk assessment of safety management  
for cultural heritage units

(征求意见稿)

2023 - XX - XX 发布

XXXX - XX - XX 实施

湖北省安全技术防范行业协会 发布

## 目 次

前 言 .....	II
引 言 .....	III
1 范围 .....	4
2 规范性引用文件 .....	4
3 术语和定义 .....	4
4 基本原则 .....	4
4.1 合规 .....	4
4.2 公正 .....	4
4.3 公开 .....	4
4.4 时效性 .....	4
5 构建评估指标体系 .....	5
5.1 概述 .....	5
5.2 确定评估内容 .....	5
5.3 评分方法 .....	5
5.4 确定权重 .....	6
5.5 评估风险分值计算方法 .....	6
5.6 评估等级划分方法 .....	6
6 评估程序 .....	6
6.1 概述 .....	6
6.2 发起 .....	7
6.3 组织评估 .....	7
6.4 评估等级判定 .....	7
6.5 出具评估报告 .....	7
附录 A （规范性） 安全管理风险评估指标项构成和评分细则建议 .....	8
附录 B （资料性） 安全管理风险评估打分表 .....	11
附录 C （资料性） 安全管理风险评估结论表 .....	12
参 考 文 献 .....	13
图 1 安全管理风险评估的一级指标 .....	5
图 2 文物保护单位安全管理风险评估程序 .....	7
表 1 文物保护单位安全管理风险等级 .....	6

## 前 言

本文件按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利。本文件的发布机构不承担识别专利的责任。

本文件由全国文物保护标准化技术委员会（SAC/TC 289）提出并归口。

本文件起草单位：中国人民公安大学、中南民族大学、湖北省安全技术防范行业协会、中国文物信息咨询中心、武汉旗云高科信息技术有限公司、重庆声光电智联电子有限公司、湖北省智能识别产品质量监督检验中心等。

本文件主要起草人：刘为军、张学文、江小平、李成华、石鸿凌、夏天、刘晓栋、丁宁、王奎、张伟、丁昊、孙斯。

## 引 言

国家文物局文物督发[2022]第12号文《文物安全防控“十四五”专项规划》要求强化文物主管部门的监管责任，指出开展“督促落实文物安全责任和措施，督导整治安全隐患和问题”是文物行政管理部门监管责任的重要内容。其中，“实施安全风险评估”任务还明确提出要对文博单位进行安全风险评估。国家文物局文物督函[2022]第410号文《文物系统安全生产大检查工作实施方案》指出排查文物保护单位的“安全管理问题”是排查整治的重点。进行文物保护单位安全管理风险评估可用来衡量其直接责任和措施的落实程度。评估结果是督促监管对象进行排查并整治安全管理漏洞的一个重要依据。对文物保护单位进行安全管理风险评估是文物安全工作迫切的实际需求。然而，因面临着文物保护单位的级别不同、文物种类不同以及安全风险的侧重点不同等诸多实际问题，制定出一个全国范围普适性的安全管理风险评估方法类标准是一个巨大的挑战。所以，制定一个为开展安全管理风险评估提供方向性的指导或提供具有价值性意义的指南类标准对推动文物保护单位的安全管理风险评估显得尤为重要。

# 文物保护单位安全管理风险评估指南

## 1 范围

本文件界定了文物保护单位安全管理风险评估的术语和定义，确立了文物保护单位安全管理风险评估的基本原则，提供了构建评估指标体系和评估程序的说明和建议。

本文件适用于指导文物行政管理部门对文物保护单位开展安全管理风险评估工作，以及文物保护单位组织自评。

## 2 规范性引用文件

下列文件中的内容通过文中的规范性引用而构成本文件必不可少的条款。其中，注日期的引用文件，仅该日期对应的版本适用于本文件；不注日期的引用文件，其最新版本（包括所有的修改单）适用于本文件。

GB/T 16571 博物馆和文物保护单位安全防范系统要求

GB/T 27921-2011 风险管理 风险评估技术

GB 50348 安全防范工程技术规范

## 3 术语和定义

GB 50348、GB/T 16571和GB/T 27921界定的以及下列术语和定义适用于本文件。

### 3.1

**安全管理风险 risk of safety management**

不确定性对安全管理目标的影响。

注1：文物保护单位在落实安全风险责任和措施等管理活动中存在着不确定性，如安全责任是否明晰、安全制度是否完善、安全措施是否有效实施，是否按照计划开展演练和培训，队伍力量是否足够等。

注2：风险通常用风险源、潜在事件及其后果和可能性来描述。

## 4 基本原则

### 4.1 合规

一级指标的选择以符合国家的法律法规和主管部门的规章制度为准则。

### 4.2 公正

评估以事实为依据。

### 4.3 公开

所采用的评估指标体系和评估程序宜事先向辖区的文物保护单位公开。

### 4.4 时效性

根据当前阶段的监管重点、文物安全风险变化特征以及文物保护单位业务需要，在评估前对评估指标体系进行动态调整。

## 5 构建评估指标体系

### 5.1 概述

宜从以下环节来构建评估指标体系：

- 确定评估内容：对文物保护单位的安全管理活动进行风险要素识别，包括一级指标和二级指标；
- 制定评分方法：规定每个指标项的评分细则；
- 确定权重：分别计算一级指标权重以及二级指标权重；
- 风险计算：给出风险分值的计算方法；
- 评估等级划分：给出如何根据风险分值划分出不同的评估等级。

### 5.2 确定评估内容

#### 5.2.1 一级指标

一级指标的考虑因素包括但不限于以下五个维度：安全责任明晰度、安全制度完善度、防护措施落实度，演练及培训完成度以及机构组织健全度，如图 1 所示。

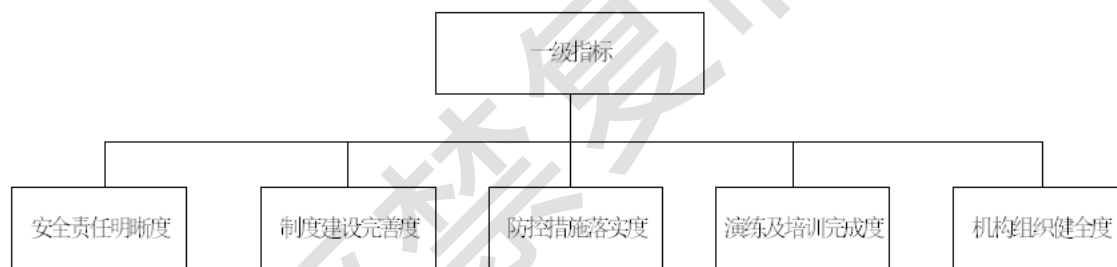


图 1 安全管理风险评估的一级指标

#### 5.2.2 二级指标

建立二级指标，宜考虑以下因素：

- 对每个一级指标，结合文物保护单位的自身实际情况，给出其包含的二级指标项；
- 附录 A 的表 A.1 给出了二级指标的构成建议。

### 5.3 评分方法

对二级指标制定评分细则，宜考虑以下因素：

- 在每次实施评估工作前宜结合文物保护单位的自身实际情况和差异性，制定出二级指标的评分细则。附录 A 的表 A.1 给出了二级指标评分细则的建议。
- 建议采用 5 分制对每个二级指标评分量化，得分越高表示该单位对应的二级指标项所涉及的风险越低。评分分值与风险程度对应关系建议如下：
  - 1 分为风险高；
  - 2 分为风险较高；
  - 3 分为风险中等；
  - 4 分为风险较低；
  - 5 分为风险低。

## 5.4 确定权重

宜采用 GB/T 27921-2011 附录 B.25 的层次分析法，得到二级指标的权重  $\omega_i$ ，以及一级指标的权重  $W_j$ 。

## 5.5 评估风险分值计算方法

5.5.1 对表 A.1 中的每个一级指标，由计算公式（1）得到其得分  $D_i$ 。

$$D = \sum_{i=1}^n F_i * \omega_i \quad (1)$$

式（1）满足以下描述：

- $n$  为一个一级指标所包括的指标项个数；
- $F_i$  为第  $i$  个评估二级指标项的评分值，其取值范围为[1, 5]；
- $\omega_i$  为  $F_i$  对应的权重，是采用 5.4 的方法得到的，其取值范围为(0, 1)；
- $\sum_{i=1}^n \omega_i = 1$ 。

5.5.2 文物保护单位的风险分值  $R$  由计算公式（2）得到。

$$R = \sum_{j=1}^m D_j * W_j \quad (2)$$

式（2）满足以下描述：

- $m$  为一级指标的个数；
- $D_j$  为 5.5.1 节中得到的第  $j$  个一级指标得分，其取值范围为[1, 5]；
- $W_j$  为一级指标对应的权重，是采用 5.4 的方法得出的，其取值范围为(0, 1)；
- $\sum_{j=1}^m W_j = 1$ 。

## 5.6 评估等级划分方法

宜根据风险分值  $R$  的得分来确定文物保护单位安全管理风险等级，分值与评估等级对应关系建议见表 1。

表 1 文物保护单位安全管理风险等级

分值R	$4.5 < R \leq 5$	$3.5 < R \leq 4.5$	$2.5 < R \leq 3.5$	$1.5 < R \leq 2.5$	$1 \leq R \leq 1.5$
风险等级	A	B	C	D	E
风险高低说明	风险低	风险较低	风险中等	风险较高	风险高

## 6 评估程序

### 6.1 概述

开展文物保护单位安全管理风险评估的程序宜包括发起、组织评估、评估等级判定和出具评估报告，见图 2。



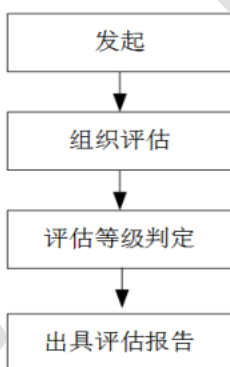


图 2 文物保护单位安全管理风险评估程序

## 6.2 发起

评估的发起有两种方式，一是由文物行政管理部门委托第三方组织实施，二是由文物保护单位自行组织，进行自评。

## 6.3 组织评估

组织评估时宜按照以下步骤：

- a) 宜成立由不少于 5 名相关专业人员组成的评估小组。
- b) 按照第 5 章给出的方法，结合待评估单位的文物类型、单位级别、安全风险特征以及监管业务重点等实际情况，构建出被评估单位的评估指标体系。
- c) 准备《文物保护单位安全管理风险评估打分表》，其参考样式见附录 B 的图 B.1。
- d) 被评估单位根据评估指标体系中的二级指标项要求的内容，进行待评估材料的准备。
- e) 组织评估小组进行现场打分，在进行现场打分时宜：
  - 评估小组成员核对材料并现场查勘；
  - 对二级指标项进行独立打分，并填写《文物保护单位安全管理风险评估打分表》；
  - 评估小组成员宜就所通过的材料对文物保护单位进行质询。

## 6.4 评估等级判定

开展评估等级评定，该过程宜：

- a) 收集本文件 6.3e) 步骤的《文物保护单位安全管理风险评估打分表》，按照本文件 5.5 方法计算得到每个表的风险分值  $R$ 。
- b) 去掉最高分和最低分后，对剩余的风险分值  $R$  得分计算平均值，此平均值为被评估单位安全管理的总评风险分值。
- c) 采用本文件 5.6 方法获得该单位的文物安全管理风险等级。

## 6.5 出具评估报告

评估小组出具评估报告时宜包括以下内容：

- a) 给出风险改善建议，建议的内容宜包括以下内容：
  - 对每个一级指标中得分最低二级指标项，分别给出改善建议；
  - 对每个一级指标的评估，分别给出改善的建议；
  - 从措施落实以及漏洞封堵等角度给出降低安全管理风险的总体建议。
- b) 出具《文物保护单位安全管理风险评估结论表》，其参考样式见附录 C 的图 C.1。



## 附录 A

(规范性)

## 安全管理风险评估指标项构成和评分细则建议

表 A.1 提供了安全管理风险评估指标体系的一级指标、二级指标的参考构成，以及给出制定评分细则需要考虑的因素建议，其中，一级指标项 5 项，二级指标项总共有 19 项。

表 A.1 安全管理风险评估指标项构成及评分细则建议

一级指标	二级指标	制定评分细则需要考虑的因素
D1:安全责任明晰度	D11:直接责任人公示公告	制定本项评分细则宜考虑以《文物保护单位文物安全直接责任人公告公示办法(试行)》(国家文物局2020年12月15日发布)的要求内容为依据来制定,根据满足度评分,满足度越高则得分越高
	D12:文物安全风险评估	制定本项评分细则宜考虑三个方面:1、最近一次开展评估的日期;2、是否涵盖了本单位所有的风险类型(包括但不限于以下类型:盗窃盗掘风险、火灾风险、雷电风险、生产安全事故风险和自然灾害风险等)评估工作;3、评估结论。如果是在一年内开展涵盖本单位所有风险类型的评估工作且评估风险水平较低的情况,则此指标项风险低,则得分越高
	D13:安全风险清单	制定本项评分细则宜考虑四个方面:1、是否有风险清单;2、清单是否涵盖所有风险类型及风险点位;3、清单内容描述是否全面(内容宜包括风险点对应防护对象名称,位置描述,风险类型,风险描述,风险成因,风险发生可能性,风险的影响程度,历史事件等9个内容);4、是否采用信息化系统进行管理。上述四个方面做得越好,则得分越高
	D14:安全管理员清单	制定本项评分细则宜考虑四个方面:1、是否有清单;2、是否每个风险点位都指定了安全管理员;3、安全管理员联系方式是否畅通;4、是否采用了信息化系统进行管理。如果上述所有方面都做得好,则得5分。上述四个方面做得越好,则得分越高
	D15:责任书签订	制定本项评分细则宜考虑三个方面:1、是否已与所有的安全管理员签订了责任书;2、责任书中的职责规定是否明确;3、是否采用了信息化系统进行管理。上述三个方面做得越好,则得分越高

续表A.1 安全管理风险评估指标项构成及评分细则建议

D2:安全制度完善度	D21:制度	制定本项评分细则宜考虑三个方面:1、制度是否全面(视单位具体情况,制度种类包括但不限于:文物安全风险评估与控制、安全责任落实、安全巡查检查、安全隐患整改整治、安全防护工程实施与管理、值班值守、消防管理规则、培训与演练制度、库房管理制度、文物出国/境展览管理规定,安全定期汇报制度等);2、制度内容质量;3、是否采用了信息化系统进行管理。上述三个方面做得越好,则得分越高
	D22:应急预案	制定本项评分细则宜考虑三个方面:1、预案是否涵盖了本单位的安全风险类型;2、预案内容是否完整;3、是否通过相关专家评审。如果预案涵盖全面,内容完整且通过了专家评审,则得分越高
D3:防护措施落实度	D31:日常巡查	制定本项评分细则宜考虑五个方面:1、是否有巡查计划安排;2、巡查计划覆盖风险点是否全面;3、巡查执行落实率;4、是否有巡查记录;5、是否采用了信息化系统进行管理。上述五个方面做得越好,则得分越高
	D32:隐患整改	制定本项评分细则宜考虑五个方面:1、是否有隐患清单;2、整改是否及时;3、是否有整改记录;4、是否采用了信息化系统进行管理。上述三个方面做得越好,则得分越高
	D33:设施设备维保	制定本项评分细则宜考虑五个方面:1、是否有定期检修计划;2、是否检修记录档案;3、检测是否按计划,维修是否及时;4、设施设备在线率;5、是否采用了信息化系统进行管理。上述五个方面做得越好,则得分越高
	D34:系统效能评估	制定本项评分细则宜考虑三个方面:1、最近一次开展评估的日期;2、评估是否涵盖了本单位所有的信息系统;3、评估结论。如果是在一年内开展涵盖本单位所有系统的评估工作且系统效能等级高的情况,此指标项风险低,则得分高
	D35:事件处置	制定本项评分细则宜考虑五个方面:1、是否有报警(或者预警)事件记录档案;2、是否有事件处置记录;3、突发事件是否按照应急预案及时处置;4、重大事件是否及时向上级部门汇报;5、是否采用了信息化系统进行管理。上述五个方面做得越好,则得分越高
	D37:值班值守	制定本项评分细则宜考虑三个方面:1、是否有值班值守的记录;2、是否存在不到岗或脱岗的现象;3、是否采用了信息化系统进行跟踪管理。上述三个方面做得越好,则得分越高
	D38:公众监督	制定本项评分细则宜考虑两个方面:1、是否采用了多种形式公开报警举报渠道(如公示牌、网站、移动应用APP、微信公众号、二维码等);2、所公开渠道的信息通畅情况。如果形式越多样、便捷越安全且交互信息越通畅,则得分越高

续表A.1 安全管理风险评估指标项构成及评分细则建议

D4: 演练及培训完成度	D41: 培训	制定本项评分细则宜考虑五个方面：1、是否有培训计划，计划内容是否包括培训目标、培训时间、培训对象等方面；2、培训内容设置是否全面，宜从理论知识、法律法规、设施设备操作等方面检查；3、培训落实情况；4、是否有培训记录档案；5、是否采用了信息化系统进行管理。上述五个方面做得越好，则得分越高
	D42: 演练	制定本项评分细则宜考虑六个方面：1、是否有演练计划，计划内容是否包括演练目标、预案、时间和参加人员等方面；2、演练科目是否全面；3、演练落实情况；4、是否有演练记录档案；5、是否有演练总结报告；6、是否采用了信息化系统进行管理。上述六个方面做得越好，则得分越高
D5: 机构组织健全度	D51: 组织机构设置	制定本项评分细则宜从组织结构清晰度、人员配置到位情况两方面进行考虑。如果组织结构清晰，人员配置齐全则得分越高
	D52: 人员结构	制定本项评分细则宜考虑年龄结构、兼职人员比例、具有专业技术职称比例、是否有消防志愿队、安全协防队等因素。如果年龄结构合理、兼职人员比例适当、具有专业技术职称比例较大、且成立有消防志愿队以及安全协防队，则得分越高

## 附录 B

(资料性)

## 安全管理风险评估打分表

图 B.1 提供了安全管理风险评估打分表的参考样式。

文物保护单位安全管理风险评估打分表

序号	一级指标	二级指标	评分细则	评分分值	备注
1					
2					
3					
...					
...					
计算风险分值R:					
评估人员: (签字)					
评估时间:					
注: 本表中的“一级指标”、“二级指标”和“评分细则”来源于评估实施前结合单位实际情况按照第5章方法构建出来的评估指标体系。					

图 B.1 《安全管理风险评估打分表》参考样式

## 附录 C

(资料性)

## 安全管理风险评估结论表

图 C.1 提供了安全管理风险评估结论表的参考样式。

文物保护单位安全管理风险评估结论表

安全管理风险评估结论		
		编号: ****-****-****
被评估单位	名称	
	统一代码	
单位类型		
评估依据	1、根据《T/WWXT ****-**** 文物保护单位安全管理风险评估指南》第5章方法构建出来的评估指标体系。 2、关于开展全国文物系统安全生产大检查工作的通知,国家文物局文物督函,[2022]第410号。	
评估时间		
评估结果	评估分数	
	评估等级	
备注	1、评估打分详情见《文物保护单位安全管理风险评估打分表》; 2、需要给出所采用的评估指标体系。	
评估小组成员签字		
审核人签字		
组织评估单位签章		
注:编号栏填写内容为:组织评估的文物行政单位名称-年度-评估序号		

图 C.1 《安全管理风险评估结论表》参考样式

### 参 考 文 献

- [1] 关于进一步加强文物安全工作的实施意见, 国办, [2017]第81号.
  - [2] 关于加强文物保护利用改革的若干意见, 中办、国办, 2018年10月.
  - [3] 文物安全监管平台建设指南, 国家文物局文物督发, [2020]第24号.
  - [4] 文物安全防控“十四五”专项规划, 国家文物局文物督发, [2022]第12号.
  - [5] 关于开展全国文物系统安全生产大检查工作的通知, 国家文物局文物督函, [2022]第410号.
  - [6] 中国银保监会办公厅关于印发消费金融公司监管评估办法(试行)的通知, 2020年12月30日.
  - [7] GB/T 24353—2009. 风险管理 原则与实施指南
  - [8] 甘肃省不可移动文物安全直接责任制实施办法, 甘文局安发[2022]8号.
  - [9] 关于加强文物保护单位治安防范工作的意见, 公安部公治安[2021]1685号.
  - [10] GB/T 41020—2021. 建筑物财产保险火灾风险评估指南
-