

上海市住房和城乡建设管理委员会 上海市房屋管理局文件

沪建质安联〔2022〕423号

关于印发《关于进一步强化住建领域安全生产责任落实坚决防范遏制重特大事故的具体措施》的通知

各区建设管理部门、房屋管理部门、各特定地区管委会，各有关单位：

根据国务院安委会《印发〈关于进一步强化安全生产责任落实坚决防范遏制重特大事故的若干措施〉的通知》（安委〔2022〕6号）及市安委会《印发关于进一步强化安全生产责任落实坚决防范遏制重特大事故的若干具体措施的通知》（沪安委会〔2022〕6号），为切实守牢本市住建领域安全生产底线，保障全市安全生产形势平稳有序向好发展，我委制定了《关于进一步强化住建领域安全生产责任落实坚决防范

遏制重特大事故的具体措施》，现印发给你们，请抓好贯彻落实。

2022年8月24日

（此件公开发布）

关于进一步强化住建领域安全生产责任落实 坚决防范遏制重特大事故的具体措施

为深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产重要指示精神，全面落实国务院安委会进一步强化安全生产责任落实、坚决防范遏制重特大事故的十五条措施和市安委会七十八条具体措施，突出防范重大安全风险，坚决遏制重特大事故，严防较大事故，全力减少一般事故，进一步提升本市住建领域安全生产工作水平，确保城市运行安全和生产安全，为党的二十大胜利召开创造良好安全环境，结合工作实际，现制定以下 33 条具体措施。

一、严格落实安全监管责任

1. 牢固树立安全发展理念。各部门各单位要深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述，组织从业人员特别是“关键少数”深入学习贯彻，把安全有关法律法规、方针政策一并列为教育培训的重要内容，切实增强从根本上消除事故隐患的思想自觉和行动自觉。坚持以人民为中心的发展思想，坚持安全为上、安全为大、安全为要，把安全发展理念具体落实到行业领域发展各环节，做到安全生产与各项工作同时规划、同时部署、同时推进，建立健全最严格安全生产责任体系，始终把安全生产摆在突出位置抓紧抓实抓到位，

牢牢守住安全生产底线。

2. 落实党政负责人安全生产职责。严格落实《上海市党政领导干部安全生产责任制实施细则》要求，按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”和“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，推动部门落实安全生产责任。部门党政主要负责人要带头履行安全生产工作职责，加强统筹协调和组织部署，研究解决突出问题，明确领导干部安全生产职责和年度任务，督促班子成员履行职责，把安全生产落实情况纳入工作考核奖惩，推动安全生产目标管理责任制和责任追究制落实。部门分管负责人要分兵把口、各尽其责，组织分管行业领域抓好安全生产工作，严格落实安全生产责任制，及时组织分析安全形势、研究解决有关问题，开展安全检查活动，推动落实安全风险分级管控和隐患排查治理预防工作机制。

3. 明确安全监管职责。各部门各单位要严格落实《安全生产法》《上海市安全生产条例》有关规定，按照“谁主管谁牵头、谁为主谁牵头、谁靠近谁牵头”的原则，主动协调做好安全生产工作，对涉及职能交叉、职责不清、甚至存在监管盲区等情况以及新业态新风险，主动研究、依法予以明确或报请属地党委政府确定，细化明晰本单位内设的牵头及配合职能部门，并针对性抓好安全工作落实。对由其他有关

部门牵头涉及住建系统的事项，要按规定积极配合。

4. 切实加强行业安全监管。各部门要按照“谁主管谁负责”的原则，依法履行安全生产监管职责，落实安全工作责任，指导督促所属行业领域企业事业单位加强安全生产日常管理，重点抓好建筑施工、房管管理、城镇燃气安全监管工作。要进一步完善部门安全生产责任、权力、监管、任务四类清单，并认真加以落实。每季度要至少组织 1 次本行业领域安全生产形势研判、1 次安全生产检查，研究解决突出问题，明确和督促落实整改措施，牢牢守住安全底线。

二、严肃追究领导责任和监管责任

5. 依法查处领导干部失职失责行为。对不认真履行职责，造成较大及以上生产安全事故的人员，在被追究监管部门监管责任、主管部门行业安全管理责任、领导责任的同时，各部门要主动作为，落实行业系统和单位内部管理工作规定，对工作落实不到位、问题突出、事故多发频发的地区，实施专项督办、警示约谈、通报等管理措施，情节严重的要向属地党委政府通报情况，建议进一步处理。党政领导干部对发生生产安全事故负有领导责任且失职失责性质恶劣、后果严重的，不论是否已调离转岗、提拔或者退休，都要严格追究其责任。

三、企业主要负责人必须严格履行第一责任人的责任

6. 严格落实企业主要负责人安全生产第一责任人责任。企

业法定代表人、实际控制人、实际负责人严格落实企业安全生产第一责任人责任，对本单位的安全生产工作全面负责，应亲自推动安全生产制度的建立，经常深入一线检查安全生产工作，监督安全生产制度落实，研究解决安全生产突出问题。要牢固树立安全发展理念，带头执行安全生产法律法规和规范标准，加强全员、全过程、全方位安全生产管理，做到安全责任、安全管理、安全投入、安全培训、应急救援“五到位”，在安全生产关键时间节点要在岗在位、盯守现场，确保安全。重点做好安全保障，加强安全基础建设和能力提升，落实事前谋划组织、事中监督调度、事后考核奖惩机制。要建立健全企业安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，督促、检查安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患。

7. 严格落实全员安全责任。企业应根据工作岗位的性质、特点和内容，明确各岗位的责任人员、责任范围、责任清单，制定从企业主要负责人到一线从业人员的安全生产职责，实现企业安全生产责任全员全岗位全覆盖、安全生产责任全过程追溯。加强企业安全文化建设，将安全文化阵地向一线班组和工作现场延伸，强化员工安全生产意识。企业应每年组织全员安全生产责任制落实情况考核，考核结果与员工收入、晋级等挂钩，激发全员参与安全生产的积极性和主动性，推动全员安全生产责任制落实。

8. 依法加强企业负责人追责问责。对故意增加安全管理层级，层层推卸责任、设置追责“防火墙”的，发生事故要直接追究集团公司主要负责人、分管负责人的责任。严格落实重大危险源安全包保责任制等制度规定，对弄虚作假、逃避责任的，依法追究包括实际控制人在内的主要负责人的责任。对发生重大特大事故负有主要责任的，在追究刑事责任的同时，明确终身不得担任本行业单位主要负责人。要特别加强过程管理和最后一公里责任落实，完善企业规章制度，把隐患当事故来处理，对违章指挥、违规作业、违反劳动纪律等“三违”行为要及时坚决纠正、严肃查处整治，对责任人一追到底、绝不姑息。

四、深入开展全市住建领域安全生产大检查

9. 全面开展安全生产大检查。制定本市住建领域安全生产大检查工作方案，聚焦房屋建筑工程、住宅修缮工程、建构筑物拆除、房屋征收、自建房及“两改房”、住宅小区运行安全、房屋租赁、城镇燃气、地下空间等，坚持“四早五最”，持续深化“治已病、防未病”理念，深入排查重大安全风险和重大事故隐患，列出清单，明确要求，压实责任，限期整改，不断强化“与风险赛跑”意识，切实把问题解决在萌芽之始、成灾之前，防止隐患变成事故、小事故变成大事故。

10. 深入推进住建领域专项整治三年行动。全面排查整治风险隐患，减存量遏增量，解决突出问题，消除重大隐患，完善

制度措施。全面滚动开展风险和安全隐患排查，做细做实问题隐患和制度措施“两张清单”，重点开展危大工程风险管控专项行动，突出抓好各类建设工程深基坑、高支模、脚手架、施工机械等危大工程安全整治，坚决遏制群死群伤事故发生。深入分析行业安全生产共性问题 and 突出隐患，总结评估安全生产专项整治三年行动近两年实施效果，建立专项整治成果评估推广应用机制。

11. 扎实推进房屋建筑工程安全生产治理行动。各部门各单位要切实抓好治理行动的落实，聚焦危险性较大的分部分项工程，深入排查整治安全隐患，严厉打击违法违规行为，夯实安全生产基础，提升施工现场人防物防技防水平，坚决遏制房屋建筑工程生产安全事故发生。要压实参建各方主体责任，严格履行企业主要负责人第一责任人责任，落实关键人员岗位职责，完善企业安全生产保障体系，“逐企业、逐项目、逐设备”精准排查和消除重大隐患。加强市场现场联动治理，重拳出击开展“打非治违”。加强施工现场人员安全管理，严格落实安全生产培训教育制度，提高从业人员安全素质，发挥一线施工人员做好安全生产的主动性，提升企业本质安全水平。

12. 全力推进自建房安全专项整治工作。各部门各单位要在本市城镇房屋和农村房屋安全隐患排查整治基础上，严格落实本市专项整治工作方案中的各项要求，对照专项整治范围和重

点，精准开展摸排评估，细化目标任务，落实行业部门监管责任，督促严格落实产权人和使用人安全责任。要倒排工期，挂图作战，对安全隐患立查立改、快查快改，确保按期完成排查整治工作。管控措施要严格，对排查中发现存在严重安全隐患、不具备经营和使用条件的，要立即采取措施，确保不发生重特大安全事故。分类整治要扎实，加快对初判存在安全隐患自建房开展安全鉴定，依据鉴定结论分类采取处置措施，积极探索自建房解危的经验做法，对确实存在生活困难的群众给予必要的帮扶，确保社会稳定。要严厉打击危及房屋安全的违法违规行为，加快既有房屋安全管理长效机制建设。

13. 深入推进城镇和农村房屋建筑安全隐患排查整治。持续推进城镇既有房屋安全隐患排查整治，坚持全面排查和重点治理相结合，对存在重大结构隐患的要抓紧鉴定，分级分类制定科学合理的处置措施，坚决防止隐患变成事故。抓紧研究完善相关管理制度，加快推动建立城镇房屋安全隐患常态化治理机制。继续深入开展“两违”专项清查工作，抓紧完成全覆盖清查，对违法违规审批问题，按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”要求，严格按照法定责权，依法依规实施整改。严格落实超高层建筑规划建设管理要求，加强既有超高层建筑安全管理。抓实抓好农村房屋安全隐患排查整治工作，在完成阶段性整治目标的基础上，推进全面整治工作，分类制定

整治措施，通过维修加固、拆除重建等工程措施，彻底消除安全隐患。

14. 深入开展燃气行业安全排查整治专项行动。各燃气企业要全面开展本单位安全生产隐患排查，切实完成整改闭环；要严格把关安全用气条件，配合各行业主管部门推动可燃气体报警装置安装工作；要落实燃气管道设施和瓶装液化石油气隐患排查整治，提升管道本体安全建设和瓶装液化石油气的管理水平。管理部门要严格燃气市场准入，整顿燃气经营市场秩序，淘汰一批供应保障能力弱、设施设备基础差、安全管理水平低的企业；要落实老旧小区燃气和燃气工程隐患排查整治，提升居民用户本质安全水平和燃气施工安全水平；要加强燃气数字化转型，提升重要节点实时监控和预警能力。

15. 加强住宅小区运行安全管理。各部门要切实落实城市住宅小区运行安全监管属地主体责任，督促落实房屋所有权人房屋使用安全主体责任，督促物业服务企业履行“发现、劝阻、报告”职责，按法律法规规定和合同约定做好住宅小区运行安全管理工作，加强对消防、电梯、充电桩等共用设施设备的运行维护管理和安全风险隐患排查。加强电动自行车充电安全隐患综合治理，严禁电动自行车“进楼入户”“飞线充电”等行为。持续巩固打通“生命通道”集中治理行动成果，加大住宅小区占用消防通道行为整治力度，配合公安、消防救援等部门

集中开展消防通道安全检查，对住宅小区等人员密集场所和高层建筑封闭安全出口、堵塞疏散通道的，立即责令整改。

五、牢牢守住项目审批安全红线

16. 严把项目安全审批关。各部门各单位要建立完善安全风险评估与论证机制，严把项目审批安全准入关，要加强建设项目安全监管和保障安全投入，建设项目安全设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用，安全设施投资应当纳入建设项目概算。对建筑施工等行业领域高危项目和人员密集场所，不得以集中审批、优化营商环境和服务企业为名，降低安全门槛，严禁项目“带病过关”。要加强建筑施工企业安全生产标准化考评、安管人员、特种作业人员核查检查，确保人员配备、安全条件等方面符合要求。

17. 严防项目审批安全红线失守。各部门各单位要全面强化建筑施工项目及企业的安全监管，督促工程项目严格履行基本建设程序，坚决杜绝“边审批、边设计、边施工”情况，严厉打击未批先建、边批边建、非法生产等违法违规行为。及时排查检查，对发现的违规审批、未履行基本建设程序施工等不达标项目严肃查处，造成事故的终身追责。涉及其他有关部门的事项要及时移送处理，避免出现监管盲区。

六、严厉查处违法分包转包和挂靠资质行为

18. 深入开展市场行为专项治理。深入推进建设行业清源，

聚焦建筑市场、建设程序及承发包行为的突出问题，继续加大整治打击各类违法违规行为，强化源头治理，加强市场和现场的联动，不断深化工程建设领域市场行为治理，营造良好的建设市场秩序。各部门要按照“谁的资质谁负责、挂谁的牌子谁负责”原则，严格资质规范化管理，加大检查力度。对发生生产安全事故的，严格追究资质方的责任，防范遏制出借资质、无序扩张。要督促生产经营单位与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议明确责任，履行统一协调管理等法律义务。

19. 加强建筑市场违法违规行为查处。各部门各单位要深入开展专项监督检查。整治不规范建设程序和建设管理行为，严查使用未经审查的或者审查不合格的施工图设计文件进行施工、“边审查、边设计、边施工”、未取得施工许可证提前施工、任意压缩合理工期和造价等行为。整治建设单位违法发包行为，严查将工程发包给无资质或者资质不满足要求单位、将建筑工程支解发包、建设单位指定分包单位等行为。整治各参建单位不规范承包和违法分包行为，严查无资质或者超越资质承揽工程业务、出借资质或者挂靠资质承揽工程业务、将所承揽的工程业务转包或者违法分包、劳务分包单位将劳务作业再分包等行为。

七、切实加强劳务派遣和灵活用工人员安全管理

20. 加强从业人员安全生产统一管理。建筑施工等生产经营单位

要开展劳务派遣人员和灵活用工人员用工检查，落实将劳务派遣、灵活用工人员纳入用工单位从业人员安全生产的统一管理，加强劳动保护用品配备使用、工伤预防培训和三级安全教育培训，保障与其他人员享有同等安全权利，并对本岗位安全生产工作负责。管理部门要加强行业监管，督促用工单位履行安全生产保障责任，全面落实安全培训主体责任和持证上岗、先培训后上岗制度，深入开展超龄用工治理，严厉打击违法用工的“黑企业”以及未经培训无证上岗等违法行为。对用工单位不履行安全责任指使或者强令员工违反安全规定冒险作业的，依法给予处罚，鼓励推动用工单位通过转正留用等多种方式，减少劳务派遣工，优化人员年龄、技能、知识结构。

21. 加强危险岗位用工管理。建筑施工等生产经营单位要对危险岗位严格控制劳务派遣用工数量，加强企业危险岗位雇佣使用劳务派遣、灵活用工情况的排查整治力度，未经安全知识技能培训合格的不能上岗。特种作业人员必须按规定完成培训、通过考核，取得特种作业人员操作资格证方可上岗。国有企业和大中型企业要带头减少危险作业领域灵活用工人员，合理安排灵活用工人员参与其他一般性作业，提高工人安全素质，不断提升灵活就业人员的保障水平。

22. 加强劳务用工实名制管理。各部门要加强辖区建设工程施工作业人员和管理人员实名制管理工作落实情况，加大排查整治力度，对

未按规定开设及使用农民工工资专用账户、未按合同约定支付工程款及人工费、未按月（周期）足额发放农民工工资、实名制系统中用工未做到应录尽录，用工考勤不完善等问题，要依法依规严肃处理。

八、重拳出击开展“打非治违”

23. 组织开展“打非治违”专项行动。紧盯建筑施工、城镇燃气等重点行业领域和安全风险较大的企业、项目，组织开展打非治违专项行动。依法精准严厉打击违法建设、非法施工、盲目赶工期抢进度冒险施工、层层转包等各类典型非法违法行为。依法精准采取停业整顿、关闭取缔、上限处罚、追究法律责任等执法措施，加大违法违规行为和案件处理力度，坚决曝光一批重大安全隐患，惩治一批典型非法违法行为，查处一批非法违法企业，停工一批不符合安全生产条件的项目。

24. 坚决打击非法违法行为保护伞。深挖严打行业领域幕后关系网，在调查中发现公职人员顶风作案、屡禁不止，以及责任不落实、监管不到位、失职渎职造成事故的，甚至与违法企业“猫鼠一家”，充当背后“保护伞”的，要移交纪检监察机关依规依纪依法严肃处理、从重惩处，并对典型案例公开曝光、

绝不手软。

九、坚决整治执法检查宽松软问题

25. 加强行业执法检查。按照分类分级监管执法的要求，推动部门编制年度监督检查计划，明确重点检查企业和重点执法事项，建立健全安全生产检查机制。加强重要时段安全生产督查检查，加强部门间联合执法，持续保持高压态势。对发生生产安全事故、多次违法违规、安全生产问题突出的企业项目，加大执法力度。要组织专家参与执法过程，委托第三方承担执法过程中的专业技术工作，解决安全检查“检查不出问题”的难题，提高执法专业化水平。

26. 强化执法工作督导。各部门要理直气壮开展安全生产监督检查执法，坚决整治执法检查宽松软、走过场、选择性执法等问题，紧盯各类违法行为不放，督促企业彻底整改到位。市级部门要定期赴各区开展督导工作，抽查有关企业、项目，定期统计各区工作进展情况，对查处问题数量较少、现场问题较多的区域实施重点督导。

十、着力加强安全监管执法队伍建设

27. 加强安全监管机构执法队伍建设。各部门要充分考虑建筑施工等安全监管执法的专业性、特殊性，积极争取属地党委政府支持，切实落实“安全生产执法工作只能加强、不能削弱”要求，加强安全监管机构和人员队伍建设，解决工作经费紧张、

工作职责不清、人员不齐、人岗不适等制约安全监管的突出问题，配齐建强市区两级监管执法队伍，确保有足够力量承担监管执法任务。

28. 持续提升安全监管能力。各部门要加强对监督执法人员的业务培训，强化市区联动，提升业务水平。加强安全监管和执法衔接，积极应对新形势新变化，探索创新适应行业发展的新型监管模式，推行分级分类重点监管，充分发挥政府购买服务作用，通过第三方服务方式强化监管力量，推进安责险风控机构参与监管模式。促进监管数字化转型，加快推进智慧工地建设，提升住建领域智慧监管能力，提高安全监管效能。

十一、重奖激励安全生产隐患举报

29. 严格落实隐患举报各项举措。加大《上海市建设工程安全生产事故隐患举报奖励办法》《液化石油气违法行为举报奖励制度》等实施力度，积极拓宽领域安全生产违法行为和风险隐患举报渠道。及时处理报告或者举报，并对报告人、举报人的信息予以保密，保护报告人、举报人的合法权益。对报告安全生产重大风险、重大事故隐患或者举报安全生产违法行为的有功人员，依法给予奖励。加强社会动员宣传，利用好“随申办”“12345”热线等平台，鼓励人大代表、工会组织、企业员工等发现、报告、举报事故隐患和安全生产违法违规行为。

十二、严肃查处瞒报、谎报、迟报、漏报事故的行为

30. 严格落实事故信息报送制度。按照《安全生产法》《上海市建设工程生产安全事故管理规定》等规定，严格落实事故信息直报等制度。畅通事故信息收集、投诉举报渠道，快速核查投诉、举报信息。对谎报、瞒报或者推延不报的，对直接责任人和负有管理领导责任的人员，依规依纪依法从严追究责任，涉嫌犯罪的依法移交司法机关处理。对初步认定瞒报的一般事故，一律上报市安委会挂牌督办，必要时提级调查。

十三、统筹做好经济发展、疫情防控和安全生产工作

31. 统筹做好安全生产和疫情防控工作。各部门各单位要坚持“外防输入、内防反弹”总策略和“动态清零”总方针，坚持常态化精准防控和局部应急处置相结合，完善安全防疫一体化机制，坚持系统观念，构筑住建领域群防群治的严密防线。针对疫情防控常态化形势下可能出现的新情况、新问题、新风险、新隐患，加强行业领域分析研判，正确处理安全生产和疫情防控的关系，协调有序推进各项工作，引导形成良好的市场预期，促进本市经济发展。要强化建筑工地疫情防控，实施封闭化管理，细化防控措施，加强人员防护，严防疫情反弹。要积极做好物业服务区域内等疫情防控工作，指导物业服务企业配合街道社区，按要求做好人员疏导、防疫检查等各项工作。

32. 加强小型工程的安全生产和疫情防控。各区要实现辖区小型工程全面纳管，严格落实企业主体责任、街镇安全监管责

任和区行政主管部门的行业管理责任，加强小型工程安全生产日常巡查检查，坚决杜绝“小工程大事故”。同时要切实加强小型工程的疫情防控，全面落实四方责任，实现小型项目统一纳入属地防疫网格化管理，实现疫情防控全覆盖、无死角，有效防范疫情在小型项目现场传播。

33. 加强灾害性天气下的安全防范工作。密切关注极端天气信息，及时了解、发布预警信息，完善应急预案，建立健全应急抢险队伍，备齐备足抢修车辆、设备等各类应急救援物资，加强应急演练，强化与有关部门协调联动，宁可十防九空、不可失防万一。加强风险提示和安全宣传，做好安全风险防范，确保城市安全度汛。严格落实事故信息报告制度，畅通信息和通信渠道，及时核实、上报有关信息，坚决杜绝瞒报谎报迟报漏报事故行为。一旦发生事故灾害，按照规定要求第一时间应对处置，做好现场指导工作，全力保障人民群众生命财产安全和社会稳定。

抄送：市应急管理局。

上海市住房和城乡建设管理委员会办公室

2022年8月31日印发
