《盐田区小散工程和零星作业安全生产

管理实施细则》政策解读

一、目标任务和依据

根据市政府的部署要求，为进一步加强我区小散工程和零星作业安全生产管理，规范小散工程和零星作业安全生产，落实小散工程和零星作业安全生产主体责任，防止和减少安全事故发生，保障人民群众生命安全。依据《深圳市小散工程和零星作业安全生产纳管暂行办法》等法律法规，结合盐田区实际，制定出台《盐田区小散工程和零星作业安全生产纳管实施细则》（以下简称《实施细则》）。

二、背景和必要性

（一）建设活动的多样性决定了安全生产的复杂性

目前，我区的工程建设活动大体上可分为两大类：

第一大类，是管理职责明确的建设活动，主要包括以下三类：一是需办理施工许可或报建手续的房屋市政工程、交通工程、水务工程等，其工程造价在30万元以上且建筑面积在300平方米以上（依据《建筑法》《建筑工程施工许可管理办法》进行的限额划分），由住建、交通、水务等建设工程主管部门依职责分工分别监管；二是临时建筑活动，按照《深圳市临时用地和临时建筑管理规定》进行监管；三是违法建设活动，按照查违相关规定进行监管。

第二大类，是尚未纳入监管的建设活动，具体可分为以下三类：一是普通小散工程，《建筑法》《建筑工程施工许可管理办法》规定，工程造价30万元以下或建筑面积300平方米以下的小型建设工程无需办理施工许可证。《实施细则》将小散工程定义为：“按规定无需办理或无法办理施工许可证的小型建设工程。”二是零星作业，将零星作业定义为：“在法定的公共区域进行的存在高处坠落、触电、物体打击、坍塌等特定安全风险且依法无需许可审批的小规模非工程建设类生产作业经营活动。”三是历史遗留违法建筑内开展的施工活动以及其他限额以上因无法办理规划手续未纳入我区施工许可范围的建设工程，包括限额以上无法办理施工许可的历史违建装修工程、城中村综合整治项目、农贸市场整治项目，以及在东部华侨城、盐田综合保税区和特发小梅沙旅游中心等独立片区内开展的综合整治等项目。

（二）小散工程和零星作业具有特殊性

小散工程和零星作业类型繁多（详见《办法》第三条、第四条）且具有以下特点：一是点多、量大、面广。小散工程、零星作业的活动数量非常多，且分布在大街小巷及各类房屋建筑中。二是规模小、工期短。小散工程、零星作业规模小、工期短，对相关违法违规行为需要快速发现、快查快处。虽然法律法规有相关资质、资格要求，但小散工程、零星作业尚未纳入监管，从业队伍和人员鱼龙混杂，安全意识淡薄。

（三）盐田区小散工程和零星作业安全生产形势严峻

2018年，深圳市小散工程和零星作业安全事故频发，伤亡人数占全市建筑业的一半以上，已转化为安全生产工作的一个主要矛盾，安全生产形势非常严峻。盐田区小散工程和零星作业安全事故也时有发生，2018年共造成4死3伤，其事故类型主要集中在高处坠落、触电、物体打击、起重及机械伤害等，亟需出台《管理细则》予以全面纳管。

三、主要思路

《盐田区小散工程和零星作业安全生产纳管实施细则》共计六章二十六条，主要从定义范围、纳管原则、属地管理职责、行业主管部门职责、主体责任、纳管程序、考核管理及附则等方面，对小散工程和零星作业的安全生产进行规范。主要思路如下：

（一）全面纳管和分类纳管相结合

1.全面纳管。基于客观存在的安全风险，将之前未纳入监管体系的建设活动全面纳管，包括：（1）小散工程和零星作业；（2）限额以上的历史遗留违法建筑二次装修以及暂未纳入我市施工许可范围的建设工程。

2.分类纳管。小散工程按照定义细化为九类，零星作业细化为六类。特别需要指出的是：限额以上的历史遗留违法建筑二次装修工程（不含加建、改建、扩建）以及限额以上但暂未纳入我区施工许可范围的建设工程安全生产，参照《实施细则》予以纳管。依法依规应予禁止或应当控停的违法建设活动除外。

我区相关国家机关、事业单位、国有企业作为建设单位或业主的小散工程和零星作业，由相关国家机关、事业单位依法自行履行安全生产统一协调、管理职责，不适用本《实施细则》。

在居民住宅以及生产经营单位内部进行的零星作业安全监管，按照有关法律法规执行，不适用本《实施细则》。

（二）社区网格化巡查为主，物业管理单位巡查为辅

《实施细则》规定了对小散工程和零星作业实行社区网格化巡查和物业管理单位巡查两种方式，同时遵循“建设单位（业主）、生产经营单位、物业管理单位、社区工作站、街道办事处（以下统称“责任主体”）各负其责”的原则，各责任主体全面落实“六个一”要求，即“一份备案、一份承诺、一次教育、一套单张、一套监管、一套执法”。

（三）属地管理和行业督导相结合

1.属地管理。《实施细则》规定，由各街道办事处组织对辖区内的小散工程和零星作业履行直接监管职责，包括组织实施相关安全管理工作、落实安全生产全纳管和常态化监管等、细化完善相关安全生产管理机制、建立相关工作流程、建立健全辖区各社区工作站、物业管理处，以及网格日常安全巡查制度等。

2.行业指导。区应急局、区住房建设局对辖区小散工程和零星作业的安全生产监督管理履行综合指导职责，统筹协调、督促各部门、各单位抓好小散工程和零星作业的安全生产管理，并对工作落实情况进行督查、督办、考核；区应急管理、消防部门负责具体协调指导安全监管、消防监管等职权范围内的零星作业安全生产违法行为的查处工作；区城市管理和综合执法部门负责具体协调指导全区小散工程执法查处工作，以及零星作业涉及的违反城市管理法律法规行为的查处工作；区住建、水务、交通、规土查违、电力、教育、卫生、文体旅游等部门按照各自监管职责分工，分别负责查处街道办事处上报的小散工程和零星作业涉及的其他违法行为。

四、有关事项说明

对比市《暂行办法》，《实施细则》内容主要在以下几方面进行了细化，特说明如下：

（一）明确由相关部门自行负责纳管的范围

我区相关国家机关、事业单位、国有企业作为建设单位或业主的小散工程和零星作业，由相关国家机关、事业单位、国有企业依法自行履行安全生产统一协调、管理职责，不适用本实施细则。

（二）增设了对独立区域纳管问题

我区小散工程纳管范围在市《暂行办法》规定9类小散工程的基础上，增加了限额以上在东部华侨城、沙头角保税区、盐田区港保税区和特发小梅沙旅游中心等独立区域范围内，及其他限额以上的因无法办理规划手续未纳入我区施工许可范围建设工程参照小散工程纳入安全监管。

（三）明确了小散工程和零星作业安全生产备案申请材料

申请小散工程备案的，要求提供建设单位申请人的身份证件、与施工企业签订的工程承发包合同、施工企业的资质证书等资料；申请零星作业备案的，只需提供备案申请人的身份证明文件、施工人员的信息及作业资格文件等资料（（详见《实施细则》附件4））。

（四）、明确了小散工程和零星作业安全生产相关指引

参考深建质安〔2018〕217号、深安办〔2019〕11 号文有关指引，盐田区以深圳市住房和建设局印发的《深圳市小散工程安全生产指引（试行）》《深圳市小散工程安全生产巡查工作指引（试行）》《深圳市小散工程安全生产核查工作指引（试行）》《深圳市小散工程安全生产执法工作指引（试行）》作为辖区小散工程安全生产、巡查、核查、执法工作指引；以市安委办印发的《深圳市零星作业安全生产执法工作指引》、《深圳市零星作业安全巡查要点》作为辖区零星作业巡查要点和执法工作指引。

五、纳管流程

（一）纳管备案

（二）日常安全巡查

（三）执法查处