附件5

佛山市轨道交通2号线一期工程“2·7”透水坍塌重大事故整改措施落实情况“回头看”评估报告

2018年佛山市轨道交通2号线一期工程“2·7”透水坍塌重大事故（以下简称：佛山“2·7”重大事故）发生以来，广东省深刻吸取事故教训，坚决贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，进一步树牢安全发展理念，有效防控重大风险，狠抓安全生产各项工作，坚决防范遏制重特大事故，牢牢守住安全底线。根据《国务院安委会办公室关于织开展重大生产安全事故整改措施落实情况“回头看”工作的通知》要求，按照《广东省重大生产安全事故整改措施落实情况“回头看”工作方案》，省安委办派出工作组，于9月27日至9月28日，对佛山市轨道交通2号线一期工程“2·7”透水坍塌重大事故整改措施落实情况开展“回头看”评估。

评估工作组分成2个小组，采取听取汇报、座谈交流、查阅资料、实地察访、现场抽查等方式，对佛山市、禅城区党委政府及相关部门、企业在落实事故整改措施、责任人员刑事追责和党政纪处分、责任单位行政处罚等方面情况进行了核查与评估，查阅了有关资料，实地查看了在建的佛山地铁二号线、七号线上的3个建设工地。从总体上看，对“2·7”重大事故的责任追究和整改措施意见已落实。现根据检查情况评估如下。

一、责任追究意见落实情况

《事故调查报告》中的相关责任单位及企业的处罚意见和30名责任人员的责任追究意见均已得到落实。

（一）依法落实党纪、政务处分及其他问责

中交二航局副总经理施志勇（党内警告）等18名企业人员和佛山市政府副市长赵海（诫勉处理）等12名公职人员的党纪、政务处分或问责处理已全部落实。

（二）依法实施行政处罚

省应急管理厅已于2018年10月19日对中交二航局工程装备分公司及其负责人李明、中交二航局第三工程有限公司及其法定代表人严小卫下达行政处罚决定书。这两家企业及其主要负责人已全部缴清罚款。

（三）迅速落实其他处理建议

1.中国交通建设股份有限公司已于2018年8月10日向国务院国资委提交《佛山市轨道交通2号线一期工程TJ1标“2·7”隧道透水坍塌事故的检讨汇报》，作出深刻检查。

2.佛山市委、市政府已于2018年10月24日向省委、省政府报送《关于佛山市轨道交通2号线一期工程“2·7”透水坍塌重大事故检查的报告》，作出深刻检查。

3.佛山市交通运输局已依法对劳务派遣单位郑州市华禹建筑劳务有限公司作出行政处罚。

4.佛山市交通运输局已对中交二航局、广州轨道交通建设监理有限公司作出“不合格”信用评价，两年内取消这两家企业在佛山市辖区城市轨道交通项目的投标资格。

5.佛山市国土规划局已责成建设单位中交佛山投资发展有限公司重新整理佛山市轨道交通2号线一期工程报建材料并报审批，重新核发建设工程规划许可证；佛山市交通运输局已要求各参建单位对申请材料重新梳理，完善各标段规划许可证及用地批准手续。

二、整改成效显著

各级各部门和有关单位认真落实《事故调查报告》提出的6条防范措施建议，事故防范成效显著。

（一）牢记教训，全面加强和改进安全生产工作

“2·7”事故发生后，佛山市委、市政府深刻吸取教训，进一步牢固树立以人民为中心的发展思想，进一步提高政治站位，坚决落实党政领导干部安全生产责任制。佛山市委创造性开展了安全生产驻点督导，从2018年起连续3年高规格组建督导组，驻各区开展安全生产督导工作，有效解决一批安全生产“老大难”问题。市委市政府制定了《佛山市党政领导班子成员安全生产工作职责规定》，明确每一位市党政领导成员的安全生产职责，并在全省率先制定了《佛山市各级党政领导干部安全生产工作指引》，全面压实党政领导干部安全生产责任。

佛山市认真落实省委、省政府和省安委会有关部署，印发《佛山市安全生产专项整治三年行动实施计划》，深入开展专项整治，积极推动重大风险隐患排查工作，全方位立体化摸清底数。对排查的重大隐患，以“市长督查令”强力推进整改，加强过程监督，确保了整改到位。佛山市还全面推动“一线三排”工作，按照省“一线三排”工作机制和生产经营单位安全生产“一线三排”工作指引要求，全面排查、科学排序、有效排解事故隐患，安全生产工作成效显著。

（二）改革破题，全面推动轨道交通监管机制体制建设

佛山市深刻吸取事故教训，立行立改，全面加强轨道交通监管机构建设，组建了市轨道交通局，将市交通运输局轨道交通建设、养护和运营的行业管理职责、轨道交通执法职责、轨道交通工程质量和施工安全监督管理职责，以及原市轨道交通建设管理办公室的相关职责进行了深度整合，轨道交通监管能力大幅提升。

在建章立制上，佛山市政府修订了《佛山市城市轨道交通管理办法》和《佛山市轨道交通工程建设安全生产事故应急预案》，市交通运输局、轨道交通局先后印发了《佛山市城市轨道交通建设行业诚信管理办法》《佛山市城市轨道交通工程（单位、分部、分项工程）质量验收工作指引》等一系列管理制度和办法，全面规范了对轨道交通施工安全和工程质量的监督管理。

在监管力量上，佛山市在2020年7月引入了轨道交通工程质量安全行业管理服务组、轨道交通工程质量与施工安全监督服务站和轨道交通工程质量安全监督检测服务站三个专业服务机构，增强了专业监督服务人员和检测仪器设备配置，行政监管力度不断强化。佛山市还在2019年组建成立了轨道交通行业“两委一库”，即佛山市轨道交通顾问委员会、佛山市轨道交通技术委员会和佛山市轨道交通专家库，为佛山市轨道交通建设提供强有力的技术支撑。

（三）压实责任，全面落实中央驻粤建筑企业主体责任

佛山市城市轨道交通各参建单位进一步完善安全生产管理体系，全面落实安全生产主体责任，推动形成了安全发展的良好内生机制。中交二航局进一步健全安全生产责任制，修订了局、分子公司、项目部三级架构下各工作岗位的安全生产责任制，细化各岗位安全生产职责，设立了“2·7”安全生产警示日，每年的2月7日全局在建项目停工一天，开展事故案例警示教育。去年7月15日，省应急管理厅王中丙厅长率队到佛山市，对中交二航局进行了专项检查，之后，中交二航局迅速开展了主题教育会，组织了安全生产专题学习培训班，开展了全覆盖的安全生产排查整改，整治工作取得了显著成效。下属的中交二航局装备分公司、三公司，以及中交佛山投资发展有限公司等也都全面落实安全生产主体责任，自觉接受属地政府部门安全监管，并从优化组织机构、完善有关管理制度等方面进行了全面系统的整改。

佛山市也全面加强了对中央驻粤建筑企业的监管，印发了《佛山市全面落实企业安全生产主体责任行动方案》，对驻地央企依法严查严管，实施无差别化的监管执法措施，并通过企业自评自改、政府督促指导和监督检查、社会参与监督共治的方式推动企业逐步建立自我约束、持续改进的安全生产长效机制。佛山市还进一步规范了轨道交通工程建设市场秩序，实行违法行为人终身禁入和违法企业列入“黑名单”制度，对于重大安全风险管控不力、多次发生险情且现场管理无明显改观的单位以及发生重大安全生产事故造成不良社会影响的单位进行惩戒，倒逼企业压实主体责任。

（四）管控风险，全面加强轨道交通工程安全管理

“2·7”事故发生以来，省住房城乡建设厅按照《广东省房屋市政工程施工安全生产约谈制度》要求，分别约谈了广州、深圳、佛山市住建局和广州市交通运输局、佛山市轨道交通局等9个主管部门和中国铁建、中铁二局、中建四局、广东腾越等15家施工企业的主要领导、分管领导以及相关部门负责人。省住房城乡建设厅深刻吸取事故教训，部署开展了全省建筑施工安全专项治理行动、房屋市政工程施工安全专项治理行动和房屋市政工程施工安全百日攻坚行动等系列行动，并通过购买第三方服务的方式，组织专家力量在广州、深圳、佛山、东莞4个市抽选在建城市轨道交通工程线路，找准施工安全关键节点开展监督巡查。

佛山市在“2·7”事故发生后，立即对全市所有地铁建设项目进行了全面深入的事故隐患排查，重新对辖区内复杂地质条件下的盾构施工安全风险进行分析研判，对所有排查出的1998项隐患进行了整改。在此基础上，佛山市每年定期开展在建轨道建设交通工程安全专项检查，2019年以来共开展各类安全检查212项次，共发现和整改质量安全问题1494条。佛山市还印发了《加强城市轨道交通工程关键点风险管控通知》《进一步加强城市轨道交通工程盾构施工安全管理的通知》等文件，健全了轨道交通工程安全风险分级管控体系，提升安全生产风险防控能力。

央企方面，中交二航局明确了内部下属单位施工的任务下达形式，清晰界定参建各方在项目层面的安全管理责任，重新梳理建设工程合同、分包合同、设备合同、物资合同、投融资合同范本中的有关安全生产的责任条款，强化外部分包工程的安全管理，还编印了《地铁项目管理的标准化指导手册》，全面提升城市轨道交通工程现场管理水平。中交佛山投资发展有限公司加强了重大风险管控工作，在各施工单位自控、监理单位监控的基础上，委托了第三方机构每周对风险点危险源进行辨识、评估和动态分级管理，制定风险管理清单，实行领导双包保和挂牌督办制度，建立起“点+线+面”安全管理体系，构建起安全生产分级管控防线。

（五）突出重点，进一步做好复杂地质条件下的盾构施工安全，加强关键指标的监测监控

为进一步优化技术规范，省住房城乡建设厅2018年11月16日致函全国建筑施工机械与设备标准化技术委员会，提出在以后修编《全断面隧道掘进机 盾构机安全要求》(GB/T34650-2017）》第5章中增加“盾尾刷、盾尾油脂的性能标准”；明确“盾尾密封备用装置和快速安全更换盾尾刷的相关工艺要求”；增加“盾尾密封耐压性能的测试方法和检验标准”等，进一步加强复杂地质条件盾构施工安全风险防范，提高盾构机盾尾密封安全可靠性，应对不可避免的盾尾刷磨损和密封性能下降，确保安全。

央企方面，**在盾构施工上，**中交二航局组织梳理了在建轨道交通业务领域存在的高危风险，建立了高风险盾构隧道风险清单，加强了盾构机选型管理，补充完善了《轨道交通工程盾构机选型管理办法》，进一步明确盾构机选型、刀盘刀具形式、盾尾刷道数等关键参数的要求。中交二航局三公司以项目部为试点，针对不同预警等级，采取多种方式严格控制盾构掘进施工风险，项目部对事故发生段以及类似地层中盾构区间施工风险进行重新梳理、辨识、评估，制定了盾尾刷更换标准及盾尾涌水涌砂、盾构下穿建筑物群等一系列针对较大及以上安全风险的防控、应急措施。**在监测监控上，**中交二航局将在建的佛山地铁中的盾构机接入盾构施工安全监控中心，通过风险源列表、报警信息、实时监控等项目建设过程数据的积累，建立风险应对措施和技术方案等数据库及知识库，为安全生产提供技术支撑。

地市层面，佛山市聘请了盾构施工专家成立盾构施工安全风险专班，对全市在用的盾构机安全状况实行不定期检查，对在施的盾构作业进行安全评估，落实盾构施工安全风险动态管控制度。**在监测监控上，**佛山市在“智慧安全佛山”项目中，特别增设轨道交通安全监测模块，及时发现开挖施工、地质沉降、暴雨内涝、燃气泄漏和人群突然集聚可能会对地铁运行产生影响的安全风险。**在救援能力建设上，**佛山市各轨道交通项目标段及运营公司成立了应急救援队伍42支（其中运营线路5支），共有应急救援人员1347人。

（六）合理安排工作时间，依法保护员工的合法权益

中交二航局将员工交接班时间接入盾构施工安全监控中心，实施动态管控；中交二航局三公司、装备分公司把作业人员劳动时间、交接班制度落实情况作为日常安全检查的重要内容，严查违规脱岗、离岗等问题。

佛山市人社部门制定年度劳动保障监督检查工作巡查计划，确定了每年巡查的企业和工程建设项目的数量，明确将轨道交通建设等重点项目列入日常重点巡查范围。禅城区人社局印发了《禅城区人力资源和社会保障局关于开展轨道交通工程劳动保障专项检查的通知》，对全区轨道交通工程项目及其各参建单位遵守劳动保障相关法律法规情况进行全面检查，确保轨道交通工程建设各参建单位做到合理安排员工的工作时间和休息休假，避免员工因长期超负荷工作引发的身心疲惫，从而导致危害员工的身心健康情况的发生。

三、存在问题

（一）一些事故整改措施的落实仍有待加强

“2·7”事故的整改措施落实，有些比较缓慢，比如调查报告中提出的，要求对事故中的2号线一期工程TJ1标未按照法定条件作出行政许可的情况予以改正，重新申请施工许可。18年4月份，佛山市已经明确了重新申报施工许可的程序和要求，但是发生事故的该标段这2年一直没有申请行政许可，直到3天前的9月25日，才核发施工许可证，事故整改落实缓慢。而且这也说明，这两年里，2号线一期工程TJ1标，一直在没有施工许可的情况下施工。

还有对于防范轨道交通施工造成的坍塌事故，防范措施还是不足，主要体现在施工单位对复杂地质条件下盾构施工透水坍塌风险认识不到位、风险评级不合理，有些符合认定为一级重大风险的，被评定为二级风险，还有对于安全生产事故应急预案缺乏可操作性，坍塌、触电等不同类型事故的预案几乎一样，还有安全培训教育没有结合岗位实际情况开展，比如防水作业的岗位，培训内容针对性不强。

（二）一些企业主体责任落实不到位，施工现场风险管控不足

检查组检查的三个施工标段中，每个都存在一定的安全隐患，反映出企业安全生产主体责任的落实还不够到位，主要表现在风险识别不全面，看不到、查不出风险隐患。**地铁二号线TJ1标段中，**隧道现场施工的风险告知牌上，没有坍塌、透水、窒息风险的警示；地面钢筋加工棚处小型机具标识牌信息缺失，内容空白；地面钢筋加工棚也没有固定，在强风时容易移动失稳；施工现场部分开关箱内接头明露，缺绝缘罩，容易触电、短路；隧道内电瓶车装运散材无固定措施，在移动中容易散落；隧道中的泥浆中继站、冻结法操作平台沿轨行区前后未设置警示、限行标识，容易发生事故。**地铁二号线广州南站中，**施工现场管理不规范，铁质围栏悬挂电缆的位置，以及个别分配电箱，没有做重复接地；施工现场氧气瓶库和乙炔瓶库与活动板房的距离不符合要求；还有负一层底板临边处未设置防护，容易发生高坠事故。**地铁七号线陈村新城站中，**格构柱上未设置防撞警示标识，负一层木枋、模板堆放处未配置灭火器材，这些都是隐患。总体感觉，这些企业对安全生产的重视程度还不够，施工现场的安全生产宣传标语很少，安全生产氛围不浓厚。

（三）轨道交通工程安全监管工作仍有待加强

 今年以来，佛山轨道交通建设领域，已经发生了11次事故或者险情，共造成2人死亡，5人受伤，事故起数已经远远超过了去年。我们检查了有关资料，但从执法数据看，轨道交通管理部门的安全生产监管力度，相比去年有所下降，去年市轨道交通局出具的行政处罚有20份，今年以来只有5份，相比去年大大建减少。还有市轨道交通局每月统计的轨道交通工程重大风险统计表，8月有31个重大风险，7月有37个重大风险，这些风险都是二号线、三号线的，没有一个七号线的风险，不符合常理，也不符合省安委办部署的“一线三排”工作要求。目前，在建的三条地铁线路，建设主体都不同，施工单位也都是央企，监管难度很大，监管能力有待进一步提升。我们检查资料时注意到，市轨道交通局开展的有关检查的通报中，每次都提到有企业没有按时完成整改任务。

（四）一些安全生产重点工作进展缓慢，有些工作落实不到位

对省里一些安全生产工作或者部署，落实比较缓慢。今年1月全省安全生产考核，在对佛山的现场考核时提出了整改任务，其中要求厘清各部门安全生产职责，消除监管空白，2月份，市应急局就向市委编办上报了《佛山市党政部门及中央、省驻禅有关单位安全生产工作职责》送审稿，但是到现在过了7个月了，编办一直没有回复，文件一直没有印发，一些职责还是没有厘清。有些工作虽然落实了，但是一定程度上存在形式主义，比如佛山市印发的《佛山市安全生产专项整治三年行动实施计划》中，涉及城市轨道交通建设安全整治的内容很少，仅有的几句内容，与省的方案一模一样，一字不差，没有突出佛山轨道交通安全整治的特点和形势，文件上下一般粗。

（五）吸取事故教训不够深刻，安全生产形势严峻

今年以来，佛山市安全生产形势不容乐观。尤其是今年上半年，佛山市的事故数排名全省第一，事故死亡人数排名全身第二。虽然总体上事故是同比下降的，但下降幅度远小于全省平均水平（1-8月佛山市事故数同比下降13.07%，远小于全省事故37.7%的下降幅度）。特别是在河源龙川“5.23”较大坍塌事故后，在全省开展了建筑施工领域大排查大整治一个月后，又发生了顺德“6.27”较大坍塌事故，吸取事故教训不够深刻。而且我们再检查台账的时候发现，顺德“6.27”事故发生后，市安委办并没有就该事故发出通报或紧急通知。虽然市委、市政府层面有相应部署，但是安委办作为综合监管部门，相应的工作部署不够及时。

四、工作建议

**（一）进一步提高政治站位,坚守底线思维、红线意识**

佛山市各级党委、政府和相关部门要深入贯彻习近平总书记关于安全生产的重要论述和重要指示精神，以贯彻落实《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》为抓手，进一步严格落实《地方党政领导干部安全生产责任制规定》，把维护人民群众生命财产安全，作为牢固树立“四个意识”、坚决做到“两个维护”的具体体现，坚守底线思维、红线意识，切实扛起“促一方发展，保一方平安”的政治责任，不断增强防范化解重大风险能力。

**（二）进一步落实各方责任，重点压实建筑企业安全生产主体责任**

中交二航局等中央驻粤企业要进一步支持地方政府做好本地区安全生产工作，要按照有关法律法规，自觉接受当地政府及相关部门的安全监管。各中央驻粤建筑企业要进一步落实主体责任，特别是强化企业管理人员安全生产责任，推动企业安全生产责任全员全岗位全覆盖。要不断强化企业安全风险排查管控，落实“一线三排”工作机制，及时发现和消除事故隐患。要强化企业安全教育培训，提升应急救援能力，确保一旦发生事故，能够第一时间启动应急响应，采取有效措施组织救援，有效避免人员伤亡。

1. **进一步加强行业监管，切实做好轨道交通建设安全管理**

佛山市轨道交通局等有关部门要认真履行轨道交通工程建设安全监管职责，加强轨道交通工程建设质量安全监管，督促参建各方严格落实工程建设相关质量安全法律法规和标准规范，要进一步加大违法违规行为查处力度，规范工程建设市场秩序，严肃查处不具备资质施工以及违法转包、分包、挂靠等非法违法行为，对不符合安全生产条件的单位坚决清除出市场。对存在复杂地质条件施工风险意识不足、风险管控措施不落实、赶工期抢进度、冒险作业、冒险抢险等突出问题的，要责令相关责任单位坚决停工整改。佛山市各部门要进一步完善联防联控机制，健全多部门协同预警发布和响应处置机制，提升轨道交通工程建设事故应急处置能力，确保轨道工程建设施工安全。

**（四）深刻汲取事故教训，举一反三做好安全生产工作**

佛山市要深刻汲取今年以来发生的福建泉州“3·7”坍塌、山西临汾“8·29”饭店坍塌等重大事故，以及我省发生的河源龙川“5・23”较大坍塌事故、佛山顺德“6·27”较大坍塌事故等一系列事故教训，全面做好安全生产特别是建筑施工领域的安全生产工作，要针对暴露出的突出问题，专题进行研究，落实各项安全责任。要持续开展安全生产专项整治三年行动，突出建筑施工、危化品、非煤矿山、交通运输、消防等重点行业领域，明确各部门整治职责和任务分工，全面推动安全监管水平进一步提升，确保安全生产形势稳定，切实保障人民群众生命财产安全。