

湖南长沙“4·29”特别重大居民自建房 倒塌事故整改和防范措施落实情况 评估报告

根据安全生产法关于“负责事故调查处理的国务院有关部门和地方人民政府应当在批复事故调查报告后一年内，组织有关部门对事故整改和防范措施落实情况进行评估”的有关规定，国务院安委会办公室成立由应急管理部牵头，教育部、自然资源部、住房城乡建设部和全国总工会有关人员及专家组成的评估组，对湖南长沙“4·29”特别重大居民自建房倒塌事故（以下简称“4·29”事故）的整改和防范措施落实情况进行评估。中央纪委国家监委同步组织开展对公职人员处理执行情况监督检查工作。有关情况如下：

总体看，“4·29”事故发生以来，湖南省委、省政府痛定思痛、深刻反思，全面贯彻落实习近平总书记重要指示精神，各级领导干部风险意识和安全发展理念明显转变，防范化解重大安全风险责任逐步压实，居民自建房安全专项整治纵深推进，城乡房屋安全管理制度机制不断健全，城市安全保障水平得到提高，基层安全治理能力有效提升，安全生产总体形势稳定好转。自然资源部、住房城乡建设部和市场监

管总局深刻汲取事故教训，认真落实党中央、国务院决策部署，立足职能职责，对照调查报告提出的涉及面上的有关问题教训和整改措施，组织实施专项整治，落实完善法规制度，强化督导检查，取得明显成效。涉事相关企业人员、社会人员和公职人员的处理决定均已落实到位。同时，也有一些难点问题需持续推动解决。

一、主要整改措施和成效

（一）筑牢思想防线，各级领导干部风险意识和安全发展理念明显转变。调查报告公布后，湖南省各级党委、政府和各有关部门及时组织传达，针对事故中暴露出一些领导干部对满大街存在的风险熟视无睹、视而不见等突出问题，深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产、城市安全发展等重要论述，深入剖析风险认识上的差距，深刻反思安全发展能力上的不足。湖南省委全会专题审议 2023 年安全生产工作，在全省释放既要重视经济发展“显绩”，也要重视防范化解风险“潜绩”的强烈信号。“4·29”事故后，全省各级领导干部风险意识、统筹发展和安全的理念明显转变，认为对他们是终身的警示，一致表示坚决打好自建房安全翻身仗，全力抓好安全生产工作。

（二）拧紧责任链条，防范化解重大安全风险责任逐步压实。健全责任体系压实责任。针对望城县改区后实行“一改三不改”政策导致的涉事房屋在多次治理中漏查漏管的突出问题，长沙市印发《关于调整优化望城区管理体制的实施方案》，进一步理顺市、区两级权责关系，实现望城区管理

体制向市辖区转变。**严格督导检查强化责任。**湖南省政府统筹开展了包括“打赢安全生产翻身仗”在内的“发展六仗”专项督查，省人大常委会组织开展的安全生产“一法一条例一规定”执法检查，均将居民自建房安全专项整治情况作为检查重点内容。**加强考核激励落实责任。**湖南省政府将安全生产纳入真抓实干督查激励内容，对未发生较大事故的市州、区县分别给予奖励，激励责任落实。

（三）实施重点攻坚，居民自建房安全专项整治纵深推进。**全面排查摸清底数。**湖南省制定《湖南省自建房安全专项整治工作排查指导手册（试行）》和《湖南省自建房安全专项整治重大安全隐患排查判定要点（试行）》，严格落实“三到位”“六步法”和“应鉴尽鉴”的排查鉴定要求，统一居民自建房重大安全隐患标准。**科学分类整治隐患。**望城区创造性提出“十个一批”隐患整治措施（加快鉴定放开一批、精准分类自住一批、动员拆除重建一批、拆危拆违销号一批、提前征收安置一批、“留证排危”处置一批、引导商户转移一批、工程加固除险一批、实物货币救助一批、修修补补销号一批），被部际协调机制办公室作为典型做法推介。**源头管控增量风险。**湖南省自然资源厅组织各地编制“多规合一”乡村规划，在乡镇、村庄规划编制和实施中，严格执行“新建居民自建房一般不得超过三层”的规定，落实村民建房层数和高度的管控。湖南省住房城乡建设厅强化资质许可把关，在全省开展建设工程质量检测机构资质动态核查，依法查处 17 家提供虚假材料申请建设工程资质的企业；加强房

屋安全鉴定管理，督促市州整改问题鉴定报告 1180 份，对出具虚假报告的，不予列入房屋安全鉴定机构公布名单。**充实基层监管力量。**湖南省积极推进建立市、县、乡三级房屋安全管理机构，长沙、湘潭等地成立市级房屋安全管理事务中心，长沙市所辖全部县市区和娄底冷水江市、涟源市、娄星区均设立了房屋安全管理机构，桂阳县、汝城县、冷水江市等县市建立了乡镇、街道房屋安全管理站。

（四）补齐制度短板，城乡房屋安全管理制度机制不断健全。**完善城乡既有房屋安全法规制度体系。**湖南省人大常委会出台《湖南省居民自建房安全管理若干规定》，首次明确“居民自建房”法定概念及其安全管理的主体责任，进一步厘清省市县三级住房城乡建设、自然资源、农业农村等部门职责边界，防止相关部门日常监管相互推诿回避矛盾；累计配套出台 40 多个涵盖隐患排查、安全鉴定、整治销号、工作考评等全链条政策和技术文件，强化居民自建房安全整治和规范管理的政策和技术支撑。**规范新建居民自建房全周期安全管理。**湖南省制定在村庄规划中强化农村居民点选址安全、做好居民自建房不动产登记管理工作等政策措施，严格规范新增居民自建房管理；出台《湖南省限额以上居民自建房审批管理指南》等文件，规范全省限额以上居民自建房审批管理，将其纳入基本建设程序监管。**明确居民自建房经营“准入”前置。**湖南省市场监督管理局等 15 部门联合印发《湖南省居民自建房用作市场主体住所（经营场所）管理办法（试行）》，将房屋安全鉴定合格证明作为办理营业

执照的前置条件，从源头上有效防范了居民自建房经营安全隐患。

（五）创新工作举措，城市安全保障水平得到提高。创新城市运行安全常态化隐患查整机制。长沙市聚焦消防安全、违章建筑、轨道公交、城市内涝、重点商区、旅游景区、城镇燃气、特种设备、桥梁隧道、高危生产企业等 10 个重点行业领域，构建以“查整分离、逐月销号、联合督办”为核心的城市运行安全常态化隐患查整机制，明确由市直有关部门进行排查并形成整改任务清单，属地政府和有关单位负责整改，市安委办和市政府督查室联合负责交办督办。**创新经营性居民自建房信息公示制度。**湖南省在经营性居民自建房张贴统一的“房屋安全明白卡”，显示房屋安全鉴定信息、安全状态、房屋安全责任人、房屋安全管理监督人等信息。

（六）强化支持保障，基层安全治理能力有效提升。加强专业指导。望城区引领物业企业党组织积极参与基层治理，创新“专家+团队+管家”模式，建立 34 个专业 77 人的区级专家库。**加强宣传教育。**长沙市出台《关于加强安全生产宣传教育的实施意见》，利用“党员微网格”“屋场夜谈”“敲门入户”等方式，组织安全生产“公开课”“大家谈”“班组会”等学习活动，组织“一把手讲安全、谈责任”活动 1643 场次。**加强举报奖励。**湖南省修订《湖南省安全生产领域有奖举报实施办法》，对举报重大安全生产事故隐患及重大非法违法生产经营建设的奖励 5000 元至 30 万元，2023 年全省共接各类举报 2.7 万件、奖励 856 万元，创历史新高。

通过评估，对做好居民自建房治理工作有5条启示：一是必须坚持系统治理。居民自建房治理工作环节多、链条长、涉及面广、政策性强，是一项复杂的系统工程。湖南省、长沙市在这次整治过程中出台了居民自建房建设、使用、经营、鉴定等一系列政策，形成了闭环管理的制度体系。实践证明，只有坚持系统观念、整体推进，才能做到真抓实干，确保居民自建房治理取得实实在在成效。二是必须坚持创新治理。居民自建房安全多数属于历史遗留问题，线长面广、情况复杂。湖南省以地方性法规将新建自建房纳入基本建设程序，在管控增量上起到很好效果。长沙市天心区创新统筹重建破局，逐步实现由危房到新房、忧居到优居的转变，为城市连片危旧房屋改造提供了先行经验。实践证明，必须坚持以创新理念指导居民自建房治理，才能找到“控增量、消存量”的最优解。三是必须坚持社会治理。居民自建房治理最终还是要落实到基层一线、落地到千家万户。长沙市高新区因地制宜全面整治经营性自建房安全隐患，涉外片区采取“群众自筹资金，政府负责配套”方式，整体拆除重建、彻底消除隐患，配套完善公共设施，是“人人尽责、人人享有”社会治理模式的鲜活案例。实践证明，充分调动群众参与社会治理的积极性、主动性，有助于解决居民自建房治理中的难点、痛点问题。四是必须坚持精准治理。居民自建房用作经营隐患大、风险多，必须精准施策治理。长沙市出台D级危房使用责任人应急撤离指导意见，形成了“停用-迁离-安置-管控”的系列措施；按照“市级统筹、区县交叉”的原则，对

经营性自建房逐一上门复核、确保每一栋房屋“真销号”的做法值得借鉴。实践证明，只有精准把握问题、精准提出对策，聚焦群众身边的突出问题精准发力，才能取得治理效能的最大化。五是必须坚持协同治理。居民自建房治理涉及多部门、多层级，需要条块结合，共同开展整治。湖南省住房城乡建设、自然资源、市场监管、消防等部门分工负责，分类推进居民自建房“四性”隐患整治，采取企业自查、区县互查、专家诊查和警示曝光等务实措施，有效杜绝了治理盲区。实践证明，必须构建横向协同、纵向联动的工作网络，将工作触角延伸到每个环节、每片区域，才能形成居民自建房治理合力。

二、评估发现的主要问题

（一）自建房安全管理平台还需要进一步完善。平台互通互查推进不及预期。湖南省住房城乡建设部门的居民自建房安全专项整治管理平台与房屋建筑和市政设施普查信息系统实现了系统和数据整合，但与工程建设项目审批管理系统尚未实现互通互查，与自然资源、市场监管等部门系统还需进一步融合。**尚未实现施工许可线上办理。**湖南省住房城乡建设厅印发《湖南省限额以上居民自建房审批管理指南》，要求限额以上居民自建房施工许可等手续应通过工程建设项目审批管理系统办理，但相关系统功能模块开发推进较慢，长沙市该类施工许可目前均是线下审批，未实现线上办理。

（二）专项整治还需要进一步深化。有关部门举报奖励

机制不完善。湖南省自然资源厅、住房城乡建设厅未按照安全生产法有关规定和调查报告提出的“建立群众举报奖励机制”要求，制定安全生产举报奖励制度。有的市县住房城乡建设部门思想认识不到位，认为举报奖励是其他部门牵头的工作，本单位只接受转办举报即可。**监管执法不扎实。**抽查发现部分区县市场监管部门在开展特种设备日常安全监督检查中，检查人员责任心不强，检查不认真、走形式，检查记录填写随意，多份记录中发现的主要问题竟然是“电梯已年检”。

（三）汲取教训还需要进一步强化。**统筹发展和安全专题培训仍需加大力度。**湖南省对住房城乡建设、应急管理等部门相关负责人组织开展了统筹发展和安全专题培训，对其他行业领域的培训尚需按照湖南省干部教育培训规划进一步加快推进，不断提升安全发展的能力水平。**安全生产绩效考核体系有待完善。**《长沙市 2023 年度领导班子绩效考核实施细则》对市民政、卫生健康、生态环境部门的领导班子绩效考核重点任务和主要职能指标考核细则中（个性指标），安全生产工作内容不突出，未能充分体现相关行业领域落实“三管三必须”的职责要求。

（四）责任追究还需要进一步细化落实。**违法违规问题查处不全面。**湖南湘大工程检测有限公司在没有取得有关检验检测资质前，借用其他单位的资质开展过房屋安全检验检测工作，调查报告中提出由湖南省有关方面依法依规查处出借资质的有关单位违法违规问题，但湖南省有关方面没有开

展相关工作。**安全监察指令不严谨**。针对调查报告中南通九茂机电设备有限公司存在的未书面告知和未依法申请电梯监督检验等问题，长沙市市场监管局未经研究论证就对该公司下达特种设备安全监察指令书，要求“向望城区市场监管局办理施工告知，向湖南省特种设备检验检测院申请监督检验”，但监察指令书与实际不符，事发后涉事房屋和电梯均已倒塌，问题已不存在。

三、工作意见建议

一是进一步深刻汲取教训，压紧压实防范化解重大安全风险责任。湖南省尤其是长沙市现任各级领导干部经历“4·29”事故后，风险意识普遍增强，但仍需举一反三持续深化。要进一步完善安全生产考评体系，将负有安全生产工作职责的相关部门履行安全生产工作情况纳入年度领导班子绩效考核。要审慎评估下放到乡镇街道的房屋安全监管行政事项实施情况和承接能力，防止“接不住、管不好”。在严格安全生产问责的同时，要研究建立正向激励机制，激励引导干部敢抓敢管，提振“精气神”。

二是进一步聚焦核心关键，健全完善城乡房屋安全管理等法规制度体系。国家层面要加快推进建筑法修订，加快制修订农村房屋建设管理和城镇房屋安全管理相关法规。湖南省要加快建立限额以下工程全链条安全监管机制。进一步建立完善国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制。要统筹考虑存量自建房确权登记发证有关事宜，防范非法建筑合法化风险。完善各行业部门安全生产举报奖励制度。加强

法规宣贯和业务技能培训，不断提升基层监管执法规范化水平。

三是进一步加快信息系统建设，切实巩固自建房安全专项整治成效。湖南省要推动住房城乡建设部门与自然资源、市场监管等部门打通行业数据共享渠道，不断完善居民自建房安全监管业务协同体系。湖南省住房城乡建设厅要指导市县加强对自建房专项整治信息系统的管理，确保平台数据信息真实、准确、完整地反映自建房现状；加快推进限额以上居民自建房审批管理体系建设。

四是进一步紧盯重大隐患，深入推进安全生产治本攻坚三年行动。各地区要坚决落实国务院安委会工作部署，统筹推进实施安全生产治本攻坚“八大行动”。积极推进学好用好重大事故隐患判定标准工作，督促指导企业、安全生产社会化服务机构和监管部门对照判定标准，深入排查治理重大事故隐患，建立重大事故隐患数据库，严格督查督办和闭环管理，强化责任倒查，持续推动重大事故隐患动态清零。要突出重点行业、重点领域、重点地区，紧盯群众身边的安全风险，积极实施一批“人防、技防、工程防、管理防”等治本之策，努力推动安全生产治理模式向事前预防转型。