

山东省人民政府安全生产委员会文件

鲁安发〔2023〕24号

山东省人民政府安全生产委员会 关于进一步加强企业外包施工作业安全 管理的指导意见

各市人民政府安委会，省政府安委会成员单位：

外包施工作业主要是指发包单位将生产经营建设项目、生产工艺和环节等整体或者部分发包给具有主体资格及相应资质的生产经营单位的施工作业行为，主要包括工程量大、工期较长或涉及危险作业、工艺的高风险外包施工作业行为，以及工程量较小、临时性的低风险外包施工作业行为。

近年来，企业在以外包方式从事生产建设和设施设备安装、维修等项目作业过程中，屡屡引发事故，外包施工安全管理不到

位问题十分突出，暴露出发包、承包、监管等环节还存在盲区漏洞。为进一步加强企业外包施工作业安全管理工作，有效防控安全风险，防止和减少生产安全事故，经省政府同意，现提出如下指导意见。

一、构建全链条责任体系

(一) 严格落实发包单位首要责任。发包单位要承担起统一协调、管理职责，牵头组织各承包单位建立全过程风险管控制度，将承包单位项目部纳入本单位的安全管理体系，建立健全本单位外包项目的发包管理、承包单位安全资质审查、安全培训教育、安全技术交底、安全检查、考核奖惩等一系列管理制度，并严格执行。要依法与承包单位签订安全管理协议，明确安全管理具体条款，企业主要负责人在项目开工前要牵头组织开展安全条件审查，每季度至少带队开展1次外包作业全面安全检查，坚决杜绝“以包代管”“包而不管”现象。

(二) 严格落实承包单位主体责任。承包单位要在其资质范围内承接工程，规范组织施工作业，一律不得采用国家明令禁止的设备、工艺技术，不得以出租、挂靠等方式允许他人以本单位名义承接工程。承包单位不得将其承包的全部工程转包给第三人或者将其承包的全部工程支解以后以分包的名义分别转包给第三人，不得将工程分包给不具备资质条件的单位。施工总承包单位依法对施工现场安全生产负总责，建立现场安全生产管理体系，接受并服从发包单位的统一管理，加强分包工程安全管理。

对分包单位相应资质或者安全生产条件的审查，由发包、总承包单位等共同进行。

（三）严格落实属地和部门监管责任。各级政府安委会及时研究涉及企业外包施工安全的重大问题，将企业外包施工安全管理纳入安全生产巡查考核重要内容，对发生涉及外包施工的较大及以上生产安全事故的，年度考核一律不得评为优秀。各级负有安全生产监管职责的部门要按照“三管三必须”要求，定期分析研判本行业领域企业外包施工安全风险，将企业外包施工安全管理纳入日常监管和执法检查的重要内容，每半年要针对企业外包施工开展1次专项检查。建立安全监管执法责任倒查机制，对发现非法违法外包施工不处理处罚或跟踪整改不到位的，依法严肃追责问责。

二、完善全方位管理机制

（一）严格承包单位资质审核和风险评估。发包单位要专门建立对承包单位资质、安全生产条件进行审查的管理制度，从资质、业绩、设备、信誉、财务状况、施工力量配置、安全费用投入、履约评价等方面全方位考察承包单位的真实实力，确保承包单位具备相应资质和安全生产条件，严禁以任何形式将工程项目发包给不具备相应资质、条件的单位或个人。发包单位要定期对承包方施工现场安全管理、制度规程执行、安全投入、人员管理、涉险事件发生率等进行综合评估，经评估不符合安全生产条件的，应责令承包方整改，整改不到位的应依法解除承包合同。

(二) 严格安全教育培训管理。施工作业前，发包单位要针对作业现场的特点、主要危险、应急处理措施和进入现场的安全注意事项等，组织对承包单位相关人员进行安全教育培训。承包单位要针对外包施工项目对所有作业人员开展一次专项安全教育培训，发包单位要派员参加并监督指导。未经安全培训并考核合格的，一律不得上岗作业。项目部负责人、安全管理人员和特种作业人员要严格按照有关规定持证上岗。外包作业人员在执行施工作业任务时，承包单位不得擅自更换作业人员。特殊情况需要换人时，要征得发包单位同意，并对新上岗的从业人员进行上岗前的专项安全生产教育培训。

(三) 加强统一安全管理。外包项目有两个以上承包单位或外包项目施工作业过程中存在交叉作业的，发包单位要对多个承包单位的安全生产工作以及同一作业区域内的多个相关方的交叉作业实施统一协调、管理。对安全风险较大、涉及危险作业的外包项目，发包单位要明确一名公司(厂)级领导专项负责，并对外包项目施工全过程实施监督管理。

(四) 严格外包作业人员管理。发包单位要组织对本单位外包作业人员全部实行实名制管理，建立“一人一档”台账，内容应包括外包队伍合同签订情况、人员信息、持证情况、参与培训情况、考核记录等。鼓励有条件的单位建立实名制信息化系统。外包单位作业人员发生变动时必须及时通知发包单位安全管理部门，并动态更新“一人一档”台账。

（五）推广着装标识管理制度。发包单位要组织外包单位作业人员统一穿戴“红马甲”、袖标、喷涂标识的安全帽等区别于本单位职工的着装，并在作业区域醒目位置张贴外包作业人员安全生产职责，在作业之前签订安全风险告知书或审查承包单位签订安全风险告知书情况，告知准备作业人员相关的安全风险及应急处置措施，做到统一安全交底、统一安全防护、统一过程监控，确保在各项安全措施到位的前提下，开展各类作业。

三、严格全过程安全管控

（一）建立企业外包施工报告制度。涉及高风险外包施工作业行为的发包单位，要及时组织向县（市、区）负有安全生产监督管理职责的部门和所在地乡镇（街道）报告本单位外包施工作业计划及进展情况。涉及低风险外包施工作业的发包单位，要健全企业内部外包施工报告管理制度。报告内容主要包括发包方名称、外包队伍名称和资质、所属地区、监管单位、作业地址、作业内容、特种作业证书等相关材料。鼓励结合实际建立企业外包施工信息化管理系统，对企业报告的外包施工信息进行汇总、分析、研判、审查、管理，提高监管效能。对未按要求进行报告的企业，一律实施重点监管。

（二）严格进场安全审核。发包单位要把好外包作业人员进场安全关，承包单位施工作业人员进场前，要经发包单位项目负责人审核批准。加强对承包单位作业人员进驻的管理，严格做到“五个一律”，即未与承包单位（分包单位）签订正式劳动合同

或劳务派遣协议的一律不得进场，未经专项安全教育培训或培训考核不合格的一律不得进场，未取得相关安全资格证书的一律不得进场，未按标准落实安全防范措施的一律不得进场，未穿戴安全防护用品的一律不得进场。

（三）加强作业现场安全管理。要把作业现场安全管理作为重点，严格执行“五个必须”，即必须编制安全作业规程、施工方案，必须全面开展1次安全风险辨识，必须开展安全技术交底，必须严格落实作业审批制度，必须建立作业现场统一协调、管理机制。发包单位、承包单位要建立健全安全隐患排查治理制度，组织开展定期、不定期、季节性以及专项安全生产检查，发现作业现场存在安全隐患，要闭环整改到位。

（四）加强危险作业安全管控。承包单位在进行爆破、吊装、动火、临时用电、挖掘、有限空间等危险作业，以及在有火灾、爆炸、触电、中毒窒息等事故风险的危险场所进行作业，要严格落实“作业票”审批管理制度，经发包单位审核通过后实施，编制应急预案或现场处置方案，配备必要的应急处置装备物资。发包单位要指派专人，对作业现场实施全过程监督。《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》中明确相关工作程序的，从其规定。

四、实施最严格安全监管

（一）落实差异化监管措施。对有高风险外包施工项目的企业，要一律实行重点监管，加大检查和执法力度；重要节假日、重要会议、重大活动等重要敏感时段，一律落实最严格的驻点监

督措施，实行蹲守驻点或流动驻点，合理安排驻点监督力量靠前驻守、盯紧看牢，确保不出问题。对有危险作业、检查发现存在重大事故隐患的外包施工项目，要实行重点关注、严查严管，依法增加专项检查、执法检查 and 诊断检查的频次。

（二）用好有奖举报手段。要及时修订安全生产有奖举报奖励标准，进一步细化明确涉及企业违法外包行为、外包施工项目安全隐患的具体举报情形。各级负有安全生产监督管理职责的部门要及时受理、及时查处相关举报事项，对举报查实的一律依法从严处罚，并及时发放举报奖励，做到应奖尽奖、依法重奖、依规快奖，动员企业员工和群众参与到隐患排查整治中来。

（三）严格事故调查处理。外包施工项目发生事故后，发包单位和承包单位负责人均应当按规定向事故发生地负有安全生产监督管理职责的部门报告，并启动相应的应急预案，采取有效措施，组织抢救，防止事故扩大。对发生涉及外包作业的生产安全事故，要一律倒查外包施工作业安全管理制度措施落实情况，一律倒查发包全过程的合法性及日常监管的有效性，严格倒查责任。对重要时段、敏感时期发生涉及外包作业的生产安全亡人事故或造成较大社会影响的，一律实行提级调查。对发生生产安全事故负有责任的发包、承包单位，一律依法实施罚款、停工、停业整顿、降低或吊销资质、吊销执业资格等处罚。坚持“谁的资质谁负责、挂谁的牌子谁负责”，对发生生产安全亡人事故的，严格追究资质方的责任，建设主管部门要立即停止施工企业在本

省范围内投标资格，并一律按照上限期限暂扣或吊销安全生产许可证，坚决防止出借资质、无序扩张。

（四）强化失信惩戒。负有安全生产监督管理职责的部门要在安全生产违法行为信息库中，如实记录外包施工领域的安全生产违法信息。对外包施工领域存在安全生产严重失信行为（因生产安全事故或者违反安全生产法律法规，受到行政处罚，并且性质恶劣、情节严重的行为）的生产经营单位或者机构及其有关人员，要严格落实《安全生产严重失信主体名单管理办法》等制度规定，依法依规实施联合惩戒。要严格落实在国家有关信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统等公示相关信息，暂停项目审批，实施行业或者职业禁入，取消评先评优资格，政府资金项目申请、财政支持等方面予以限制等相关惩戒措施。

五、强化源头性治理措施

（一）加强正向激励和典型引领。对安全管理规范、三年内未发生生产安全事故和涉险事件的发包单位、承包单位，可给予提高安全生产措施费拨付比例、依法适当减少检查频次、支持申请政策性资金和各类评优评先等激励措施。分行业分领域选树一批外包项目安全管理到位、安全生产工作取得显著成绩的典型标杆企业，抓好经验总结和推广，使广大企业学有榜样、行有标杆，自觉对标对表、向先进看齐。

（二）强化外包施工作业标准化建设。按照有制度、有辨识、有台账、有管理、有培训、有检测、有审批、有交底、有过程、

有预案“十有”标准，全方位完善外包项目安全生产管理标准、作业标准和技术标准，强化外包作业组织保障、资金保障、素质保障、源头保障，推动发包单位、承包单位全面对标对表，健全外包项目安全管理体系，全面提升企业外包项目安全管理水平。

（三）规范招标投标管理。规范外包作业项目招投标流程，坚持“应招必招”，发包单位（招标人）要严格资质条件设定，不得设置不合理条件，防止低价中标。各级负有安全生产监督管理职责的部门要指导发包单位依法改进评标方法，从项目安全和质量的角度，科学、动态确定工程造价，完善工程造价管理体系，保障安全投入，确保投资造价满足安全施工需要。

（四）配齐项目安全管理机构和人员。发包单位应当依法设置安全生产管理机构或者配备专（兼）职安全生产管理人员，对外包项目的安全生产实施管理和监督。针对高风险的外包施工项目，承包单位要设立或明确项目安全管理机构，配备专职安全管理人员，确保具备相应的安全生产管理能力。项目专职安全员数量必须满足下列要求：作业人员在100人以下的，至少配备1人；作业人员在100至300人的，至少配备2人；作业人员在300人以上的，至少配备3人，确保满足项目安全管理需要。

六、强化全覆盖专项整治

（一）全面摸清底数。2023年12月底前，要以县（市、区）政府（含功能区管委会）为主体摸清辖区内所有外包施工底数，各行业部门逐一建立各行业领域企业高风险外包项目台账，做到

外包项目应纳全纳，并实行动态管理。涉及低风险的外包施工作业的外包单位要建立台账备查。

（二）抓好问题隐患排查整改。从现在起至 2024 年 3 月份，在全省范围内开展一轮生产经营单位外包施工问题隐患起底式排查整治行动，各级各有关部门要聚焦企业外包施工各项制度措施落实，聚焦发包、承包单位责任落实，聚焦源头治理和风险防控体系建立、落实，聚焦发包全过程的合法性、规范性，聚焦日常监管的针对性、有效性，聚焦非法转包、违法分包打击治理，开展起底式问题隐患排查，建立问题隐患台账，闭环抓好整改。专项整治期间，各市政府安委会要于每月 5 日前将《外包施工作业安全管理专项整治统计表》报省政府安委会办公室。

（三）强化督导检查。省政府安委会有关成员单位要严格落实行业监管责任，采取暗访检查、随机抽查和联合检查等方式，加大对本系统、本行业领域企业外包施工安全管理措施落实情况的督查力度，强化跟踪调度、闭环管理，重大问题要及时报省政府安委会。省政府安委会办公室将加强综合督查，严格执行警示、约谈等制度措施，强化压力传导。

（四）健全长效机制。各级各部门要深入分析专项整治发现的共性问题 and 突出隐患，深挖背后的深层次矛盾和原因，完善制度措施，采取治本之策，强化事故防范。住建、交通、水利、电力、民航、铁路等负有建设工程安全生产监督管理职责的部门要结合本行业领域实际研究配套措施，进一步健全完善相关制度规

定，确保有规可依、有章可循。其他负有安全生产监督管理职责的部门要进一步健全本行业领域企业外包安全管理体系，强化全过程安全管理。

山东省人民政府安全生产委员会

2023年10月26日



附件

外包施工作业安全管理专项整治统计表

填报单位:

填报日期: 年 月 日

行业领域	排查摸底情况			发现问题情况								执法处罚情况					
	排查高风险外包施工项目(个)	派出检查组(个)	出动检查人员(人次)	发现问题隐患(项)	未进行施工报告(家)	承包单位不具备资质(家)	发包单位未设立安全管理机构或配备人员(家)	承包单位项目安全管理人员配备不足(家)	发包单位安全教育培训不到位(家)	承包单位安全教育培训不到位(家)	发现非法转包、违法分包(起)	立案起数(起)	处罚金额(万元)	责令停产停业整顿(家)	失信惩戒企业(家)	暂扣许可证件(个)	吊销许可证件(个)

(信息公开形式：主动公开)

抄送：省政府安委会主任、副主任；国务院安委会办公室。

山东省人民政府安全生产委员会办公室 2023年10月26日印发
