

北京丰台长峰医院“4·18”重大火灾事故 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，住房城乡建设部、国家卫生健康委、国家消防救援局和全国总工会有关人员及专家组成的评估组，对北京丰台长峰医院“4·18”重大火灾事故（以下简称“4·18”事故，2023年4月18日发生，2023年10月31日结案）的整改和防范措施落实情况进行评估。中央纪委国家监委第五监督检查室同步组织开展对公职人员处理执行情况监督检查工作。

评估组认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神，通过查阅资料、座谈交流、随机抽查、现场核验、明查暗访等方式，对北京市、丰台区党委政府及有关部门单位、相关企业整改和防范措施落实情况进行现场评估，组织专家赴北京市朝阳区、丰台区和通州区，对医疗卫生机构、医养结合机构和施工工地等开展了明查暗访，以点带面印证整改和防范措施落实情况；对国家卫生健康委、住房城乡建设部、国家消防救援局提供的相关工作落实情况进行了核查。有关情况如下：

总体看，“4·18”事故发生以后，北京市深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署，深刻吸取事故教训，对照事故调查报告要求，狠抓安全

生产和消防工作，举一反三排查治理风险隐患，以实际行动全力提升首都安全治理水平。一年来，北京市统筹发展和安全的思想认识进一步提高，各方安全责任进一步压实，重点行业领域专项整治进一步深化，安全治理体系进一步完善，治理能力明显提高，安全形势总体稳定。国家卫生健康委、住房城乡建设部、国家消防救援局结合自身职责，举一反三扎实推动本行业领域吸取事故教训、落实防范措施、推进隐患整改工作。涉事相关生产经营单位和责任人的处理决定已落实。

一、主要整改措施和成效

（一）统筹发展和安全的思想认识进一步提高。“4·18”事故发生后，北京市委、市政府坚决贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和李强总理等中央领导批示要求，市委主要负责同志主持召开全市领导干部会议、全市安全生产工作会议，传达贯彻习近平总书记重要指示批示精神，部署开展安全生产和火灾隐患大排查大整治行动。市政府主要负责同志定期调度整治情况，推动制定实施加强安全生产和消防工作的十项硬措施、降低事故发生的红线措施、降低事故损失的兜底措施，推动建设“企安安”信息化支撑系统。市委、市政府通过市委常委会会议、市政府党组会议等多种形式，学习习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神，按照党中央、国务院部署，深入开展事故警示教育，督促各区各部门深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神，并纳入全市干部培训、党委宣传重点和党委理论学习中心组学习重要内容，坚决扛起确保首都安全稳定的重大政治责任。结合“4·18”事故暴露出的突出问题，丰台区委、

市卫生健康委党委分别召开深刻吸取事故教训专题民主生活会，研究解决事故暴露出的深层次问题。市住房城乡建设委党组专题研究安全生产工作，举一反三抓好问题整改工作。市消防救援总队党委组织开展专题“议防”，强化社会面火灾防控形势研判分析。事故发生后，全市各级各部门痛定思痛，对首都安全的极端重要性认识明显提升，统筹发展和安全的责任感、使命感进一步增强。

（二）安全监管责任进一步压实。“4·18”事故发生后，北京市委、市政府把维护首都安全稳定工作摆在更加突出位置，结合事故暴露出的行政审批、监管执法等方面存在的突出问题，着力压实各级政府和部门的监管责任。市委、市政府主要负责同志就安全生产工作作出 272 次批示，市委常委会会议、市政府常务会议 21 次研究部署全市安全生产工作，持续加强对安全生产工作的组织领导。**捋清监管责任**，根据《北京市安全生产工作职责分工规定》，编制了领导干部安全生产工作职责和年度重点工作“两个清单”，持续健全党政领导安全责任体系。开展新业态新领域安全风险研究，按照“谁主管谁牵头、谁为主谁牵头、谁靠近谁牵头”的原则，在“三管三必须”要求的基础上，制定《行业安全监管（管理）分工表（试行）》，细化明确 19 个门类、90 个大类行业管理和安全监管责任，并制定《关于进一步加强市级部门对区级对口部门安全生产工作指导的意见》，进一步明确监管责任和管理措施。**强化考核评价**，将安全生产纳入经济社会发展考核评价体系，市委、市政府派出安全生产督察组持续对各区各部门开展安全生产和消防考核督察及事故控制评价。今年以

来，对市卫生健康委、市住房城乡建设委、市消防救援总队和丰台区“4·18”事故整改和防范措施落实情况开展了专项督察，延伸督察 29 个区级部门和街道乡镇，抽查企事业单位 71 家，发现各类安全生产和火灾问题隐患 375 项，已整改 371 项，其他 4 项涉及违建、搬迁等历史遗留难点问题已落实管控措施。**严格责任追究**，事故发生后，北京市政府依法组织调查事故 11 起（含提级调查 6 起），市安委会挂牌督办事故 13 起，有关部门依法追究刑事责任 38 人、罚款 2686 万元，追责问责公职人员 159 人，进一步强化事故警示教育作用。

（三）医疗卫生机构安全管理进一步加强。“4·18”事故发生后，北京市主要从完善安全监管机制、规范医疗卫生机构审批监管、夯实医疗卫生机构安全基础、深入排查整治系统安全隐患等方面入手，强化安全监管。**明确任务职责**，以市政府名义印发《关于加强医院安全生产监管的工作方案》，明确加强医院卫生健康行业监管、施工安全监管、消防安全监管等 5 个方面 21 项任务，并强力推进落实。健全卫生健康系统安全监管体系，进一步明确安全生产职责分工，推动各区卫生健康部门规范安全管理机构设置，增加安全管理人员和专职安全员 61 人。各医疗卫生机构均明确安全生产和消防管理机构，配备专职人员，强化安全管理。**严把准入关口**，严格医疗卫生机构行政审批、校验和执法监督，将规划和自然资源、住房城乡建设等相关部门许可情况作为医院准入重要依据。**强化院内管理**，组织相关医院对失能失智等特殊患者配备具备定位、电子围栏预警等功能的智能手环，采取人防、物防、技防措施，加强入院病患管理，提高初期火灾扑

救处置和应急疏散能力。优化行动不便和失能失智患者病区管理，推进将集中收治病房和医疗用房设置在较低楼层等便于疏散转移区域。**加强风险监测**，全面开展风险辨识，落实分级管控措施，制定《关于加强本市社会办医院运行风险综合监管工作方案》，从安全风险等方面做好监测预警，促进非公立医院规范健康发展；印发《关于进一步加强医疗机构消防安全工作的指导意见》和《加强全市卫生健康系统安全生产和消防安全系统化管理工作方案》等制度规范，建立健全涵盖 14 类 93 项 615 条内容的医疗卫生机构安全生产和消防安全体检系统，开展医疗卫生机构执业情况核查，每年对医院进行 2 次体检，强化安全风险隐患主动发现、主动治理。**排查整治隐患**，事故发生后，丰台区重点整治医疗卫生机构违法建设、在用危房等历史遗留问题隐患，共完成整改 732 个点位，整改面积 63.35 万平方米；加强全市各医疗卫生机构隐患排查整治，共检查医疗卫生机构 2.8 万家次，发现整改隐患 4.4 万项，对 50 名干部职工给予撤销职务、扣除绩效、解除劳动合同等处理，约谈 206 家存在重大安全隐患和火灾高风险等级医院的负责人，依法关停 11 家存在重大火灾隐患的医疗卫生机构，进一步压实了安全管理责任。

（四）建设工程安全监管力度进一步加大。针对“4·18”事故暴露出的建设工程规划、施工安全监管存在的短板漏洞，北京市立足从根本上消除事故隐患、从根本上解决问题，下决心攻坚克难推动解决。**严格登记备案**，印发《关于进一步加强人员密集场所限额以下小型工程拆改结构作业管理的通知》，健全限额以下小型工程施工安全管理政策措施体系，明确高风险限额以下

小型工程实行登记验收销账制度，上线运行“高风险限额以下小型工程信息系统”，将施工所在项目是否属于违法建设作为限额以下小型工程施工备案的核查要件，全市登记高风险限额以下小型工程 5.3 万项，较事故发生前增长近 3 倍，同时加大对限额以下小型工程的安全生产日常巡查和宣传教育。**加强监管执法**，组织对建筑业企业资质开展核查，责令资质不达标的 749 家企业限期改正，注销 3167 家企业不满足资质标准条件的 5442 项资质。北京市印发《关于进一步加强房屋建筑和市政基础设施工程全口径施工安全管理的通知》，要求对限额以上工程严格履行建设许可程序，开展过程施工安全监管，严禁以肢解工程、虚报规模、虚签合同等手段规避办理施工许可手续。对街道（乡镇）及有关部门发现的违法建设问题，依法依规严查重处，共检查房屋市政项目 6.4 万次，实施行政处罚 2215 起，罚款 980 余万元，坚决杜绝“只管合法、不管非法”。以“零容忍”态度坚决遏制新生违法建设，按月整理卫片执法中未整改到位的新生违法建设线索，督促属地及时消除违法状态。完成全市公共公益类违法用地、违法建设专项整治，涉及建筑 507.11 万平方米，拆除存在严重安全隐患的存量无证医疗用房 2.73 万平方米。**设置禁用门槛**，修订《北京市禁止使用建筑材料目录》，将溶剂型地坪涂料、溶剂型内外墙涂料、溶剂型防水涂料及其它不符合挥发性有机化合物含量限值标准的建筑类涂料与胶黏剂列入禁止目录，并组织开展含挥发性有机化合物产品使用专项检查，累计检查生产销售企业 1.9 万家次、相关产品 4.3 万件，没收问题产品 228 件，下发责令改正通知书 19 份。

（五）消防安全基础进一步夯实。“4·18”事故涉事医院对消防检查发现的问题视而不见，涉事施工企业组织未经培训人员冒险动火作业，是导致事故发生、造成后果扩大的重要因素。北京市针对此类问题，强化治理措施。**严管重点单位**，突出标本兼治，建立完善消防防范风险长效机制，修订实施一系列地方标准，推进医疗、养老等行业消防安全标准化管理，进一步明确消防安全重点单位界定条件，共组织全市 1.1 万家符合标准的重点单位进行线上申报，实现检查全覆盖，并将检查情况纳入年终执法质量考评。出台《消防安全重点单位“双随机、一公开”消防监督抽查规定》，规范消防监督检查范围、流程和标准。**健全预防体系**，制定《关于建立火灾风险隐患双重预防机制的框架意见》，深入推进单位风险隐患自知、自查、自改和公示承诺机制，督促落实消防安全主体责任。强化防消联勤工作，围绕社会单位、居民小区、施工现场等场景制定自查清单，督促企事业单位应用“企安安”自查整改火灾隐患 63.6 万项。北京市加强社会消防技术服务机构检测结果运用，及时推动整改检测报告涉及的问题隐患，2122 家单位已对照检测报告完成整改。**严管动火作业**，出台《北京市严格施工动火作业消防安全管理的若干措施》等规定，研发上线动火作业信息化系统，推动全市 10.4 万余个工程项目累计报备动火点位 238.8 万余处，检查涉及动火作业的施工项目 4.5 万余次，查处违规动火作业 2845 起，查封有关单位 1242 家，罚款 4724.4 万元，拘留 396 人。**严格消防执法**，针对消防设施瘫痪、占用堵塞疏散通道、安全出口锁闭等违法行为，累计实施行政处罚 9905 起，罚款 1.87 亿元。今年以来，北京市火灾事故

起数和亡人数同比分别下降 9.3%和 57.1%。

（六）基层应急处置能力进一步提升。北京市紧盯“4·18”事故暴露出的短板，着力提升基层早发现、早报告、早预警、早处置能力。**加强应急响应处置**，组织全市医疗卫生机构 5 万余人次参与火灾扑救、人员疏散应急演练。针对人员密集场所和高风险区域，开展消防联合调研演练 2.7 万次，单位自防自救能力得到明显提升。丰台区以拉动 20 个专项指挥部为重点，常态化开展突发事件实战无脚本演练，完善全区应急指挥机制，推动稳妥高效开展应急处置。**提升应急处置能力**，北京市建立“京办”指挥调度群，实现应急指挥扁平化，确保应急指挥调度直达基层。将单位灭火和应急疏散预案作为“双随机、一公开”监督检查必查内容，并对演练组织实施情况开展检查。在街道乡镇建立消防联席会议机制，压实防火委员会职责。在各街道乡镇实名配备在职消防工作人员 686 人，推进 6714 个村（社区）建成志愿消防队、微型消防站等自防自救力量。**强化科技支撑保障**，畅通多层次应急通信渠道，全市应急管理系统配备 481 部卫星电话，187 台应急救援车辆配备车载北斗导航终端，多灾易灾边远区域救援现场初步实现 370MHz 无线网络覆盖，应急通信保障能力得到提高。丰台区利用“应急响应人”APP，实时上传图文信息，缩短信息报送时间差，推进突发事件应急管理、公安、交管、消防救援、卫生健康、宣传等部门“六必到”，提升协同应急处置效率。**普及公众安全知识**，注重一线作业人员安全教育和应急培训，依托“企安安”系统进行安全知识和应急技能培训；各区、各有关部门深入施工现场，开展宣传培训 2260 余场次；通过社会媒体

投放应急安全、消防主题公益宣传海报，覆盖屏幕 600 万块，曝光量超 2 亿次，不断提升公众防灾减灾意识和应急避险能力。经过努力，全市基层应急管理能力建设取得显著成效，全社会安全意识明显增强。

二、评估发现的主要问题

评估组针对“4·18”事故暴露出的问题和教训，结合查阅资料、访谈座谈，随机抽查了 20 家生产经营单位，发现了一些问题，反映出北京市安全生产和消防工作仍然存在薄弱环节，部分重点难点问题仍需继续推动解决。主要是：

（一）行业监管责任仍需压紧。北京市医疗卫生机构仍存在不少历史遗留的安全问题，老旧建筑内的医疗卫生机构消防设施设备、安全疏散通道等安全条件先天不足，对有的医疗机构年度校验工作依然存在不严不实问题，有的落实北京市有关工作部署开展收治老人和失能失智患者低楼层搬迁转移工作拖后，仍需深入吸取“4·18”事故教训，加大力度、持续推进整改，严格医疗卫生行业行政审批和安全管理。施工安全监管仍然存在短板漏洞，有的装修改造项目都达到了限额以上工程标准（北京市确定的限额以上工程标准为建设规模超 300 平方米或投资金额超 100 万元），但将项目直接登记或分解登记为限额以下小型工程，以备案规避办理施工许可手续，存在把关不严的问题。

（二）生产经营单位安全主体责任仍需强化。本次评估过程中，仅在抽查的 20 家单位就发现各类安全隐患 41 项，有的单位火灾隐患自查自纠工作不深入，压缩机房隔墙、防火卷帘上沿封堵不严；有的单位动火作业管理不规范，未设置独立烟感报警和

视频监控，动火作业时间、操作人员与申报不一致；有的单位消防设施未保持完好有效，消防水泵房喷淋泵不能手动启动。以上情况表明，生产经营单位安全主体责任需要进一步压实。

（三）重大安全风险隐患治理仍需从根本上发力。北京市道路运输、火灾、燃气等传统领域安全风险与各类新型安全风险交织叠加，兜底措施未落实的情况仍然存在。从2024年前9个月的统计数据看，按照北京市有关规定经营性自建房应设置的“两条以上独立逃生通道”仍未完全打通，还有358栋不满足安全生产条件；人员密集场所隐患虽已经多轮整治，但部分商场、酒店疏散通道占堵和边营业边施工等问题屡查屡有；部分行业领域事故时有发生，全市前9个月发生20起因施工动火作业引发的火灾；建筑施工领域仅8月份就连续发生5起高坠事故。重点领域、重要场所、重要环节的安全防范工作任务重，防范化解重大安全风险的压力仍然较大。

三、工作意见建议

对于评估发现的问题，评估组已现场向北京市安委会作了反馈，要求明确责任单位、整改时限，扎实开展整改工作，并将整改情况及时报国务院安委会办公室。同时，北京市要进一步深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，深刻吸取事故教训，进一步查缺补漏、举一反三，深入开展安全生产和火灾隐患排查治理工作。

（一）坚持高站位统筹发展和安全。习近平总书记高度重视首都安全，多次强调“首都稳、全国稳”、“首都安全关系党和国家工作全局”。当前正值贯彻落实党的二十届三中全会精神的重

要时期，确保首都的安全稳定尤为重要。北京市在推进现代化城市建设发展进程中，要进一步提升对首都安全极端重要性的认识，坚决扛起政治责任，切实增强政治担当，警钟长鸣，始终把维护首都安全稳定摆在突出位置。要坚决贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神，坚持人民至上、生命至上，切实把安全发展理念贯穿于经济社会发展全过程各方面，以更高要求、更严标准、更有力措施，着力管控重点行业、重点领域的重大风险，着力整治群众身边的突出安全隐患，推动重大事故隐患动态清零，坚决防止“4·18”事故悲剧重演，切实以高水平安全保障高质量发展。

（二）坚持从严压实安全责任。北京市要针对评估发现的新问题，进一步完善隐患排查治理责任倒查机制，以责任到位推动安全制度措施到位。要坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责和“三管三必须”，压实属地监管责任、企业主体责任，深刻反思警醒行政审批和安全管理不严格、安全监管存在短板漏洞、消防监督检查不深入等导致事故发生的深层次问题，深入查找安全工作存在的盲区死角，拧紧责任链条，深入推进精准执法，不断督促生产经营单位提升本质安全水平，切实将“时时放心不下”的责任感转化为“事事心中有底”的行动力，落实落细各方安全责任，坚决维护首都安全稳定。

（三）着力防范化解重大安全风险。北京作为具有2180多万人口的超大城市，安全防范难度大、压力大，必须强化底线思维和风险意识，有效防范化解重大安全风险，加快构建大安全、大应急框架，持续推动公共安全治理模式向事前预防转型。要结

合安全生产治本攻坚三年行动任务要求，持续开展重点行业领域安全整治，继续深化落实已在北京市取得实效的“十项硬措施”，全面提升“企安安”系统使用效能，切实提高隐患排查整治的质量效果，强化消防安全、医疗卫生机构、燃气安全、经营性自建房、交通运输、动火作业、疏散通道、建筑施工安全、危险化学品、电动自行车、建筑保温材料、基层消防安全监管、新能源汽车充电基础设施等专项整治，促进重大事故隐患得到系统治理、重大风险防控取得明显成效、重特重大事故得到有效遏制，保持全市安全生产形势持续稳定好转。

（四）着力加强基层应急管理能力建设。北京市要继续坚持把加强基层应急能力建设作为防范化解重大安全风险、及时处置各类灾害事故的固本之策，进一步破解难题、建强基层。要按照《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》要求，采取有效措施提升基层应急管理组织指挥能力、安全风险防范能力、应急救援队伍实战能力、应急处置能力、应急管理支撑保障能力。结合北京市智慧应急建设，提升应急指挥调度信息化水平；结合韧性城市建设、新型城镇化和乡村全面振兴，加强基层消防站点建设。要进一步指导督促生产经营单位加强基层一线作业人员安全教育和应急培训，以“4·18”事故等典型事故案例为鉴，常态化开展警示教育和安全知识普及，切实增强生产经营单位和社会公众安全意识和安全素养；认真落实国务院安委会印发的《关于推动建立完善生产经营单位事故隐患内部报告奖励机制的意见》，促进强化安全生产主体责任，充分调动从业人员积极性，筑牢安全生产人民防线。