

房屋市政工程领域行政执法指导案例 (危大工程篇)

案例 1

某建筑公司高支模（危大工程）专项方案未按规定进行交底就组织施工行政处罚案

危大工程专项方案未进行交底，是指施工单位未按照规定向相关管理人员、作业人员进行专项方案交底和安全技术交底（以下简称“双交底”）。交底应传达专项施工方案的具体内容、施工工艺、安全技术要求、应急措施等关键信息，并经交底人、被交底人、专职安管人员共同签字确认。本案中，涉案单位未对危大工程进行“双交底”就组织施工的行为，可能导致施工作业过程中出现违章指挥、违章操作等违规行为，从而引发安全事故。执法机关应加强对危大工程专项方案实施前是否进行交底的监管。

一、基本案情

2025 年 09 月 17 日，住建部对某区某商业项目进行执法检查，发现高大模板支撑体系高支模（危大工程）专项施工方案实施前，施工单位未按规定向施工现场管理人员和作业人员进行专项方案交底和安全技术交底行为。2025 年 9 月 19 日，住建部向涉案单位下达《监督执法建议书》，随即某区住建委对该单位进行立案调查。

执法机关认定，涉案单位上述行为违反了《危险性较大

的分部分项工程安全管理规定》第十五条¹之规定，依据《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第三十三条第一项²的规定、《中华人民共和国安全生产法》第九十七条第三项³的规定作出拾万元整的行政处罚。

二、执法要点

(一) 依法认定违法行为。按照《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第十五条有关规定，施工单位应当在专项施工方案实施前，由项目技术负责人向施工现场管理人员进行方案交底，再由施工现场管理人员向作业人员进行安全技术交底，上述双方和项目专职安全生产管理人员共同签字确认后方可施工。实践中，危大工程专项方案实施前，施工单位未进行交底的行为一般有三种情形：一是责任落实推诿扯皮，施工单位未明确方案编制人或项目技术负责人是方案交底的第一责任人，施工员、安全员是安全技术交底的直接责任人，出现“谁都该管、谁都不管”的推诿现象，导致未进行“双交底”就组织施工的行为；二是对交底工作不重视，施工单位主观上认为作业人员“凭经验就能干”，无需专门传达方案要求，认定“交底就是走形式”，有无交底对施工作业影响不大，再因施工现场劳务人员更换频繁，新工人进场后，项目部未及时组织重新交底，默认老工人会“带新人”，导致

¹ 《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第十五条 “专项施工方案实施前，编制人员或者项目技术负责人应当向施工现场管理人员进行方案交底。施工现场管理人员应当向作业人员进行安全技术交底，并由双方和项目专职安全生产管理人员共同签字确认。”

² 《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第三十三条第一项 “施工单位有下列行为之一的，依照《中华人民共和国安全生产法》、《建设工程安全生产管理条例》对单位和相关责任人员进行处罚：（一）未向施工现场管理人员和作业人员进行方案交底和安全技术交底的。”

³ 《中华人民共和国安全生产法》第九十七条第三项 “生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款；（三）未按照规定对从业人员、被派遣劳动者、实习学生进行安全生产教育和培训，或者未按照规定如实告知有关的安全生产事项的。”

新作业人员不了解方案要求等，从而忽视交底对风险防控的作用；三是交底工作流于形式，施工单位管理人员为应付检查，事后补签交底记录，甚至代签、伪造签字，未真正向管理人员、作业人员进行交底工作，监理单位未履行监督职责，未核查交底记录即同意施工，放任违规行为发生。

本案中，住建部对高支模专项方案进行检查的同时，向该单位索要“双交底”记录，直到检查结束，该单位仍未能提供“双交底”记录，遂认定该单位未交底的行为违反了《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》。根据以上情况某区住建委对涉案单位项目管理人员进行调查问询，该单位承认对高支模专项方案未进行“双交底”的违法行为。

(二)精准界定违法情形。本案中高支模施工属于危大工程，需在专项方案实施前进行方案交底和安全技术交底后，方可施工作业。施工单位未履行上述职责，执法机关认定该行为违反《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》。

(三)针对高支模专项方案实施前未交底的问题，执法机关要做到以下两方面工作：

1.严查“双交底”落实，压实各方责任。明确施工单位技术负责人为交底第一责任人、监理单位总监为监督责任人，对未明确责任主体、未进行交底就施工或资料造假的，对相关责任人进行查处并责令限期整改。

2.严查交底内容掌握情况。对交底进行现场核验，随机询问作业人员是否进行交底，是否熟知交底内容，核对其操作行为与交底要求是否一致，对“不熟知交底内容、违规操作”的，

责令施工单位负责人重新交底，同时对监理单位履职不到位进行查处。

案例 2

某建筑公司落地式操作平台（危大工程） 未编制专项方案擅自施工行政处罚案

危大工程未编制专项方案，是指施工单位在危大工程施工前，未按照有关规定将其辨识为危大工程并纳入清单，未编制专项施工方案，未履行审核、审批程序就组织施工的违法违规行为。本案中落地式操作平台属于危大工程，涉案单位未将该工程纳入危大工程进行管控，未编制专项方案即擅自施工的行为，属于重大事故隐患。执法机关应对危大工程未编制专项施工方案擅自施工行为加强监管。

一、基本案情

2025年8月19日，市住建委对某项目一期（6#楼、8-12#楼、架空平台）工程进行监督检查，发现涉案单位在10号楼外侧搭设落地式操作平台（危大工程），未按规定编制专项方案，市住建委要求项目立即停工整改。某区住建委对该单位进行立案调查，依法作出罚款的行政处罚。

执法机关认定，涉案单位上述行为违反了《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第二十八条第一项⁴之规定，依据《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第四十九条第二项⁵的规定作出贰拾万元整的行政处罚。

⁴ 《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第二十八条第一项“施工单位应当编制危险性较大的分部分项工程专项施工方案。”

⁵ 《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第四十九条第二项“施工单位在危险性较大的分部分项工程施工中，违反本条例有下列行为之一的，由建设行政主管部门予以处罚；情节严重的，吊销建筑施工企业安全生产许可证：（二）不编制危险性较大的分部分项工程专项施工方案或者国家规定超过一定规模的危险性较大的分部分项工程专项施工方案未经专家论证，进行施工的，责令停工整改，并处二十万元以上三十万元以下罚款。”

二、执法要点

(一)依法认定违法行为。按照《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第二十八条规定,施工单位应当在落地式操作平台搭设前编制专项方案,并完成审核、审批程序。上述行为的发生一般有三种情形:一是施工单位存在侥幸心理,对于一些体积较小、周期较短、不易发现的危大工程,施工单位觉得此类工程使用时间短、用完就拆、监督机关抽查时不见得能看到,再编制专项方案、走审批手续就是浪费时间,嫌麻烦不编制专项方案就擅自施工。二是法治意识不强,部分项目、部分管理人员始终存在“边施工边补方案”的违规惯性,忽视方案编制的法定要求。三是监理单位监管缺位,监理单位未履行旁站、审查职责,未督促施工单位将工程纳入危大工程进行管理,对施工单位的违规行为未及时制止。

本案中,执法人员对落地式操作平台进行实体检查,发现10号楼外侧搭设落地式操作平台,涉案单位未将其纳入危大工程清单中,结合以上疑点,要求涉案单位项目管理人员提供专项方案,并展开调查问询,涉案单位无法提供专项方案,最终通过落地式操作平台实体、笔录证词、危大工程清单等资料相互印证,证实上述操作平台已达到危大工程标准,但未编制专项方案就擅自施工。

(二)精准界定违法情形。本案中落地式操作平台属于危大工程,需纳入危大工程清单中,在施工前编制专项方案,并按照审批后的专项方案组织施工。施工单位未履行上述职责,执法机关认定该行为违反《危险性较大的分部分项工程

安全管理规定》。

(三)针对危大工程未编制专项方案这类违法违规行为，执法机关应从源头管控、过程监管、处罚震慑、长效治理四个维度强化监督：

1.强化源头排查，前移监管关口。督促建设单位在施工前组织勘察、设计、施工、监理单位联合辨识危大工程，形成危大工程清单，执法机关定期抽查清单完整性，重点核查易遗漏类别（各类工具式模板工程、操作平台工程、异型脚手架工程、装配式建筑混凝土预制构件安装工程等），从源头杜绝方案缺失风险。

2.加大过程巡查力度，严格现场执法。增加对危大工程施工环节的巡查频次，采取“四不两直”检查方式，重点核查专项方案编制、审核、审批及专家论证程序的合规性；对未编制方案擅自施工的项目，责令立即停工整改，并同步核查监理单位是否履行审查监督职责。

3.从严处罚问责，提升震慑效果。严格依据《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》等法规，对违规施工单位处以罚款、通报批评等处罚；对情节严重的，依法吊销安全生产许可证，并将不良行为记入企业信用档案；同时追究项目负责人、技术负责人等相关人员的责任。

4.健全长效机制，推动行业规范。开展常态化法规宣贯培训，组织施工、监理单位人员学习危大工程管理要求；建立违法违规案例曝光制度，通过典型案例警示行业主体；推动数字化监管，依托智慧工地平台实现危大工程方案审批、

施工过程的线上留痕与动态监管。

案例 3

某建筑公司深基坑工程开挖（超危大） 未按专项方案施工行政处罚案

深基坑工程开挖未按专项方案组织施工，是指在基坑开挖过程中，实际开挖方法与专项方案内容不一致，存在现场与方案“两张皮”问题，本案中实际开挖深度超出经审核、论证、审批的专项方案规定，未落实同步支护与监测措施，属于重大事故隐患。执法机关应当加强对施工过程中方案落实情况的监督检查，确保危大工程施工安全。

一、基本案情

某区住建委对天津西站某项目土方专业分包工程开展安全生产执法检查，发现 16 号楼深基坑（9 米）属于超危大工程，专项方案中规定基坑分层开挖深度为 3 米，现场实际分层开挖深度为 4.2 米，未按照专项方案组织施工。2025 年 6 月 18 日，某区住建委对该单位依法作出罚款的行政处罚，并将案件线索移送至市住建委，建议对该单位作出暂扣安全生产许可证的处理。

执法机关认定，涉案单位上述行为违反了《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第十六条第一款⁶之规定。依据《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第三十四条第三项⁷的规定作出壹万壹仟元的行政处罚，市住建委依据规

⁶ 《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第十六条第一款：“施工单位应当严格按照专项施工方案组织施工，不得擅自修改专项施工方案。”

⁷ 《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第三十四条第三项：“施工单位有下列行为之一的，责令限期改正，处 1 万元以上 3 万元以下的罚款，并暂扣安全生产许可证 30 日；对直接负责的主管人员和

定对涉案单位作出暂扣安全生产许可证 30 日的行政处罚。

二、执法要点

(一) 依法认定违法行为。按照《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第十六条有关规定，施工单位在施工过程中应严格按照专项施工方案组织施工。实践中，施工单位未按专项方案施工一般有三种情形：一是开挖顺序和方式错误，例如：未遵循“分层、分段、对称、限时”的开挖原则，采用大面积一次开挖，基坑边缘超挖、掏挖或逆作法施工时未按分层顺序进行；二是开挖坡度或放坡系数不符合方案，例如：方案要求放坡开挖但实际未放坡或放坡坡度过陡，基坑周边堆载超过方案允许的荷载值（如堆土、材料、重型机械停放）；三是开挖深度控制不当，例如：超挖基底土方且未及时采取补救措施、基底暴露时间超过方案规定时限未及时进行垫层浇筑或支护封闭、基坑存在坑中坑现象。

本案中，执法人员对基坑进行实体检查，发现 16 号楼深基坑（9 米）存在坑中坑现象，通过全站仪进行实测实量，测量标高结果为 4.2 米，与专项方案中规定基坑分层开挖深度为 3 米的规定不符，结合以上疑点对涉案单位项目管理人员展开调查问询，最终通过基坑现状、笔录证词、施工图纸、专项方案、方案交底及自检记录相互印证，证实该单位在专项方案中规定基坑分层开挖深度为 3 米，但现场实际开挖深度为 4.2 米，从而构成基坑开挖施工未按照专项方案组织施工的违规行为。

(二) 精准界定违法情形。本案中深基坑施工属于超危大

其他直接责任人员处 1000 元以上 5000 元以下的罚款：“三）未严格按照专项施工方案组织施工，或者擅自修改专项施工方案的”的规定，并根据该单位违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度和相关证据。”

工程，需编制专项方案并组织进行专家论证后，严格按照方案实施。施工单位擅自突破专项方案规定的开挖深度标准，执法机关认定该行为违反《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》。

(三)做好执法衔接。某区住建委发现违法线索后，依据《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第三十四条第三项的规定，先作出罚款处罚，再基于安全生产许可证管理权限，将案件移送至发证机关天津市住建委处理，实践中如发现涉案单位发证机关为外埠住建部门，可将案件经由市住建委移交至外埠住建部门（同步抄送住房和城乡建设部），由其对涉案单位安全生产许可证进行暂扣处理。

案例 4

某建筑公司高支模工程（超危大）未经专家论证就组织施工行政处罚案

超危大工程未按规定进行专家论证，是指施工单位对超危大工程专项方案未经专家论证或论证流程不合规、未按论证意见完善方案等就组织施工作业。本案中高支模工程属于超危大工程，专项方案未经专家论证，涉案单位就组织高支模施工，属于重大事故隐患。执法机关应当加强对超危大工程是否进行专家论证的监管。

一、基本案情

2025年6月17日，某区住建委对某项目（生产车间1、生产车间2、研发车间、门卫）进行执法检查，发现研发车间正在进行支模作业，研发车间模板支模架方案模架高度大于8米，实际搭设高度为8.36米，属于超危大工程，涉案单位未组织专家对专项方案进行论证。执法人员立即下达《责令暂停施工通知书》并立案调查，涉案单位随即开展自查自纠，并对存在的安全隐患进行改正。2025年9月11日，某区住建委对该单位依法作出罚款的行政处罚，并将案件线索移送至市住建委，建议对该单位作出暂扣安全生产许可证的处理。

执法机关认定，涉案单位上述行为违反了《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第十二条⁸之规定。依据《危

⁸ 《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第十二条“对于超过一定规模的危大工程，施工单位应当组织召开专家论证会对专项施工方案进行论证。实行施工总承包的，由施工总承包单位组织召开专家论证会。专家论证前专项施工方案应当通过施工单位审核和总监理工程师审查。”

险性较大的分部分项工程安全管理规定》第三十四条第一项⁹的规定作出壹万元整的行政处罚，市住建委依据规定对涉案单位作出暂扣安全生产许可证 30 日的行政处罚。

二、执法要点

(一) 依法认定违法行为。按照《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第十二条有关规定，施工单位应当组织召开专家论证会对专项方案进行论证。实践中，施工单位未组织专家论证一般有三种情形：一是管理认知层面，施工单位存在侥幸心理，低估高支模坍塌的安全风险，认为过往类似高度的模板架未论证也未发生事故或者觉得施工面积小、周期短，不易被发现，从而铤而走险；二是成本与工期层面，专家论证需支付论证费用，所以不组织论证，以压缩成本；认为论证流程繁琐、耗时较长，耽误施工进度。三是责任落实层面，施工单位项目经理、技术负责人未履行审核把关职责，默许未论证方案就进行施工的行为。监理单位未严格履行监理职责，未对模板支撑架专项方案的论证情况进行核查，未及时制止施工单位的违规行为。

本案中，执法人员对支模体系进行实体检查，发现研发车间模板支模架方案模架高度大于 8 米，通过使用测距仪、卷尺等工具进行实测实量，测量高度为 8.36 米，涉案单位未组织专家对专项方案进行论证，结合以上疑点对涉案单位项目管理人员展开调查问询，最终通过实际测量数值、笔录证词、

⁹ 《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第三十四条第一项“施工单位有下列行为之一的，责令限期改正，处 1 万元以上 3 万元以下的罚款，并暂扣安全生产许可证 30 日；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 1000 元以上 5000 元以下的罚款：（一）未对超过一定规模的危大工程专项施工方案进行专家论证的。”

施工图纸、专项方案、方案交底、支模搭设交底等资料相互印证，证实上述高支模工程已达到超危大工程标准，但未对专项方案组织论证。

(二)精准界定违法情形。本案中高支模施工属于超危大工程，需编制专项方案并组织进行专家论证后，严格按照方案实施。施工单位未履行上述职责，执法机关认定该行为违反《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》。

(三)实施环节与关键节点管控。针对超危大工程专家论证的执法监管，核心是“全流程闭环管控+责任精准追责+信息化赋能”，执法机关应当从四个方面加强监督检查：

1.源头管控，审查方案与论证的合规性。核查施工单位是否按规范完整辨识超危大工程，杜绝通过虚报高度、拆分项目等方式规避超危大工程辨识；检查辨识出的超危大工程是否按规定组织专家论证。

2.过程监督，核查论证组织与实施合规性。核查是否由施工总承包单位组织论证；专家是否从专家库内抽取五人以上单数且专业匹配，回避与项目有利益关联专家。

3.责任追究，强化多方主体与人员问责。对未组织论证的依法处罚施工单位、监理单位，并追究项目经理、技术负责人、监理工程师等责任人的责任。

4.信息化赋能，实现动态监管与数据共享。督促项目将超危大工程信息录入智慧工地平台，建立动态台账，实时跟踪论证与施工进度。