

中共北京市委 北京市人民政府安全生产第一综合督察组

关于对市民族宗教委安全生产和消防工作 综合督察情况的反馈意见

经市委、市政府批准，2024年7月1日至12月13日，市委、市政府安全生产第一综合督察组（以下简称督察组）对市民族宗教委2023年以来安全生产和消防工作情况开展综合督察。期间，督察组与2名委领导、4名处室主要负责人开展个别谈话；延伸督察了3个直属单位、5个区民宗部门；采取“四不两直”“明查暗访”方式随机检查了企事业单位29家；调阅资料2000余份；发现问题隐患126项，其中重大事故隐患线索5项，突出问题隐患24项。在认真研究、综合分析基础上，形成反馈意见如下：

一、总体情况

2023年以来，市民族宗教委始终坚持“看北京首先要从政治上看”要求，深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述和重要指示批示精神，将安全生产工作纳入党组会重要议事日程，每季度分析安全形势，全力做好民族宗教领域安全稳定工作。逐步建立安全生产责任制，制定出台《北京市民族宗教系统安全生产职责》，明确了委领导干部、内设处室和系统各单位、各区

民族宗教部门安全生产工作职责。编制了本市宗教活动场所《安全生产和火灾事故隐患目录》《安全生产检查清单》，内容涵盖六大类 21 小项 70 个指标，为宗教活动场所隐患自查自纠提供了详实的标准和依据。会同市消防救援总队、西城区政府在道教白云观举办全市宗教活动场所安全隐患大排查大整治暨消防工作推进会，以高科技为引领，将“智慧消防”与实操深度融合。积极聘请第三方专业机构，对全市 155 处宗教活动场所开展安全生产和火灾隐患排查，形成“一场所一报告”。

二、主要问题

对照安全生产和消防工作综合督察要点，结合督察中了解的情况，督察组认为市民族宗教委相关工作主要存在以下四个方面问题。

（一）对民族宗教领域安全生产工作的认识不深刻、不全面。督察发现，本市各级民族宗教部门高度重视安全稳定工作，但对标安全生产工作职责要求，在大局观、系统观上还存在差距。一是对部分基础台账情况掌握不够全面。宗教团体自管房产基础台账不完善，统计台账与实际情况不符。市民族宗教委提供的本市佛教领域自管房产台账与北京市佛教协会提供台账不一致；基督教台账缺少东城区船板胡同 2 号院等点位信息。另外，市民族宗教委对各区民族宗教部门安全生产工作落实情况调度不及时、掌握不全面。市民族宗教委向全市民族宗教领域印发 2023 年冬春火灾防控工作方案后，未督促检查后续相关工作落实情况。二是

对本领域安全风险认识研判不到位。在安全生产治本攻坚三年行动中，市民族宗教委未能全面、深入研判本领域安全风险，未结合自管房产数量庞大、出租用途多元等特点^[1]，将“外包外租安全管理”纳入工作重点。抽查发现，北京市佛教协会秘书处作为市民族宗教委直属机构，将自管的修缮项目“全权”交给承包方北京东方联合古建工程有限公司负责，将本应自身承担的甲方安全生产主体责任“一托了之”。三是对破解交叉领域安全管理难点问题主动性不足。本市大多数宗教活动场所与文物保护单位、热点旅游景区等在地域环境上相互交织，在日常安全监管责任上与多个部门存在职责交叉问题。对此，市民族宗教委未与其他部门建立安全监管协同联动长效机制，未形成有效工作合力，看似都管、其实都未管到位的问题依然存在。特别是个别宗教活动场所正在进行文物“小修小补”时，缺乏与文物、文旅等部门间的信息互通，仅依靠宗教人员自管自觉，存在较大安全风险。^[2]

（二）宗教活动场所及宗教房产安全治理存在薄弱环节。一是“新改扩建”工程审批管理不到位。市、区民族宗教部门对“在宗教活动场所内改建或者新建建筑物及宗教活动场所扩建、异地重建”实施审批的职责理解认识不统一，未明确宗教活动场所“新改扩建”审批事项相关界定范围和具体流程，导致本市宗教活动

[1]市民族宗教委提供宗教团体自管房产台账中显示为 180 处、建筑面积 8 万多平米，出租用于办公、商铺、学校、居住等多种用途，其中涉及居民约 2300 户。

[2]督察发现，佛教灵光寺动火作业失管，节假日旅游高峰期违规未报备作业，主要负责人、分管负责人不知情，未落实《北京市宗教事务条例》第三章第二十五条“景区内有宗教活动场所的，景区管理组织和宗教活动场所应当建立沟通机制，明确各自责任”等相关规定，对八大处景区旅游活动构成风险。

场所“新改扩建”工程未纳入审批管理^[3]。督察发现，佛教通教寺宗教用房（建设规模 3839.1 平方米）于 2018 年开始施工建设至今，市、区两级民族宗教部门均未对该工程进行审批。施工期间，仅靠“义工”代表建设方行使权力，施工现场管理混乱，存在动火证造假、防火间距严重不足等突出问题隐患。二是对宗教活动场所日常安全检查质效不高。2023 年 6 月至 2024 年 11 月，市民族宗教委使用“企安安”检查各类宗教活动场所 164 次，未发现任何问题隐患。但督察组随机抽查 13 家宗教活动场所，发现不同程度存在未对有限空间进行辨识、特种作业人员无证上岗、“以租代管”“以包代管”等多项突出问题隐患。三是宗教房产安全隐患突出。核心区大量“带户返还”宗教房产“老、破、旧”特点突出，普遍存在安全条件先天不足问题。其中，8000 余平方米的宗教房产被鉴定为 C、D 级危房（占全市宗教房产建筑面积的 9.6%），主要依靠宗教团体自养自筹，安全改造资金缺口大。如，天主教西什库大街 76 号院、雍和宫戏楼一巷、后海西沿 18 号院等，房屋结构、电气线路、燃气、消防等突出风险交织叠加，一旦发生险情，极易造成较大人员伤亡和财产损失。此外，雍和宫柴油存储和使用问题需引起高度重视，抓紧协调明确解决方案，确保整改期间安全。

[3] 《宗教事务条例》（中华人民共和国国务院令 第 686 号）第四章第三十三条中明确，“在宗教活动场所内改建或者新建建筑物，应当经所在地县级以上地方人民政府宗教事务部门批准后，依法办理规划、建设等手续。宗教活动场所扩建、异地重建的，应当按照本条例第二十一条规定的程序办理。”《北京市安全生产工作职责分工规定》对市民族宗教委工作职责中明确，“（一）指导各区做好宗教活动场所内新建或改建建筑物的审批工作，并承担相应的监管或管理责任。”

(三)民族宗教活动安全管理工作存在短板。民族活动方面，市民族团结进步促进中心作为民族文化体育活动的具体执行机构，制定的安全生产治本攻坚三年行动方案，未结合自身职责进行细化，明确的所辖领域内民族活动安全管理措施缺乏针对性和操作性；治本攻坚三年行动开展以来，未向北京京港裕华民族大厦有限公司等代管企业开展过宣贯工作。宗教活动方面，佛教协会、天主教爱国会等秘书处机构，未针对本领域宗教活动安全管理工作，统筹建立安全生产教育培训、隐患排查治理等安全规章制度，也无相关隐患排查整改台账。抽查发现，多个宗教活动普遍存在应急预案针对性差，疏散通道日常锁闭，仅在活动日打开等问题。如，伊斯兰教牛街礼拜寺火灾应急处置及疏散预案中未明确本场所应急组织机构及职责分工。基督教大兴福音堂每周末主日礼拜活动参加信教群众近千人，但应急预案仍沿用疫情防控期间的处置流程，未结合实际进行修订；逃生出口被堵塞，疏散通道宽度不足等问题长期存在。

(四)宗教团体安全底子差，自管能力严重不足。一是不会管、管不好的问题较为普遍。督察发现，宗教团体多依赖宗教场所内部管理组织负责本单位安全生产工作，安全管理人员多为宗教人员或“义工”，场所主要负责人年龄普遍偏大（平均约为55岁）^[4]，安全意识弱，管理不专业，不懂、不会现象普遍，安全生产职责履行情况较差。如，佛教云居寺景区升级改造期间，

[4]各宗教活动场所主要负责人平均年龄：佛教52岁，道教58岁，伊斯兰教62岁，天主教51岁，基督教53岁。

寺管会对施工工程性质和相关审批流程、手续不了解，项目工程未履行报备或审批程序。二是**安全生产和消防安全主体责任落实参差不齐**。多数宗教活动场所一些具体安全管理工作存在“纸面空转”现象，很多浅层次问题隐患长期得不到解决，整体安全环境不容乐观。如，道教吕祖宫文物建筑内，电灯直接设置在易燃可燃材料上、室外消火栓压力不足等问题隐患显而易见却长期存在；基督教崇文门堂未按要求对外包外租经营活动开展排查，对承包方的安全生产情况不查不问；伊斯兰教东四清真寺消防控制室值班人员少于2人，未制定值班制度，缺少值班情况、消防安全检查情况及巡查情况的记录。

三、意见建议

（一）进一步树牢安全发展理念，切实增强做好安全生产和消防工作的责任感、使命感和紧迫感。要不断提升政治站位，坚持把学习领会和深入贯彻习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想与安全生产重要论述有机结合起来，不断增强民族宗教领域安全生产工作主责意识。要充分认清安全生产在民族宗教安全稳定工作中的重要地位和作用，抓紧完善市、区两级民族宗教部门安全生产工作机构的运行规则，补齐补强人员力量，强化专业人才培养，提升本领域安全生产工作质效。准确把握本领域安全生产管理职责的边界内涵，全方位、全口径、全链条、全覆盖加强本领域安全生产工作，避免“自我设限”和麻痹松懈。做好宗教活动场所“新改扩”和重建审批工作中的安全风险管控，

主动厘清与文物、文旅、园林等部门在宗教活动场所内开展有关活动的安全职责，消除失管失控风险。

（二）进一步聚焦聚力开展好治本攻坚三年行动，加大防范化解本领域重大安全风险工作力度。要深刻汲取丰台长峰医院“4·18”重大火灾事故以及巴黎圣母院火灾事故教训，全面系统开展安全风险防控和隐患排查整治。要强化市级层面安全生产和消防工作统筹指导，加强与全国性宗教团体的协调联动，结合《北京市民族宗教系统安全生产职责》（京民宗〔2024〕82号）进一步压紧压实各民族宗教业务处室、系统各单位、各区级民族宗教部门安全生产责任。要扎实推进安全生产和消防安全治本攻坚三年行动等重点工作在民族宗教领域落地见效，持续加强对本领域相关重大事故隐患判定标准的学习、宣贯。要针对宗教团体自管房产“带户返还”等历史遗留问题，积极推进实施“物业化”管理模式，压实属地、宗教团体等各方责任，确保“带患运行”期间安全可控。

（三）进一步夯实基层基础，强化本领域各单位安全生产和消防安全主体责任落实。要尽快摸清各宗教团体自管房产底数和管理情况，梳理完善有关台账，真正做到“底数清、情况明”。要持续探索推进“智慧民宗”建设，不断提升安全管理工作效能。加大力度督促指导各宗教团体、宗教活动场所、宗教院校严格落实安全生产和消防安全主体责任，提升本质安全水平。要进一步规范应急预案管理，增强预案的针对性、实用性和可操作性，特

别是针对举办宗教活动和民族文化体育活动期间面临的大人流等风险因素，扎实开展应急疏散演练，切实提升人员应急处置能力，真正做到“人人讲安全、个个会应急”。