普宁流沙东民楼建筑施工作业“10·16”一般高处坠落事故调查报告

普宁市人民政府事故调查组

2024年6月

目录

一、事故基本情况 - 1 -

（一）涉事自建房情况 - 1 -

（二）事故现场情况 - 2 -

（三）施工作业情况 - 2 -

（四）事故发生经过 - 3 -

二、事故应急处置及评估情况 - 3 -

（一）应急救援情况 - 3 -

（二）事故信息接报及响应情况 - 4 -

（三）善后处置情况 - 4 -

（四）应急处置评估 - 4 -

（五）人员伤亡和直接经济损失情况 - 4 -

三、事故原因分析 - 5 -

（一）直接原因分析 - 5 -

（二）间接原因分析 - 5 -

四、有关单位存在的主要问题 - 6 -

五、对有关人员和单位的处理建议 - 6 -

（一）建议免予追究责任的人员 - 6 -

（二）行政处罚建议 - 6 -

（三）对公职人员的处理建议 - 7 -

（四）其他处理建议 - 9 -

六、事故整改和防范措施 - 9 -

2022年10月16日，流沙东街道郭厝寮村发生一民楼建筑施工作业过程中一工人坠落死亡的事故，造成1人死亡。

根据《中华人民共和国安全生产法》和《生产安全事故报告和调查处理条例》等有关规定，普宁市人民政府成立普宁流沙东民楼建筑施工作业“10·16”一般高处坠落事故调查组（普府办函〔2024〕15号）。调查组由市委常委、常务副市长吴邓文任组长，市政府办公室副主任张秋城、市应急管理局局长陈家国任副组长，成员从市公安局、应急管理局、住房城乡建设局、城管执法局、总工会和流沙东街道办事处等单位抽调组成。同时，邀请市纪委监委介入调查。

事故调查组按照科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效的原则，对事故进行深入细致全面的调查，现已查明事故发生的经过、原因、应急处置、人员伤亡和直接经济损失等情况，认定事故性质和责任，提出对有关人员和单位的处理建议，并针对事故原因及暴露出的突出问题，提出事故整改防范建议。

经调查认定，**普宁流沙东民楼建筑施工作业“10·16”一般高处坠落事故是一起因现场安全管理不到位、工人安全意识不足引起的生产安全责任事故**。

一、事故基本情况

（一）涉事自建房情况

涉事自建房位于普宁市流沙马华北路郭厝寮村路段东侧。马华北路现场路段南北走向，往南通往北二环大道，往北通往北山村。

自建房厝主为许清溪，楼房总占地面积575平方米，2022年地类全部为工业用地，比对《普宁市国土空间总体规划（2021-2035年）》，楼房范围位于“三区三线”[[[1]](#footnote-0)]城镇开发边界内，土地用途为工业用地[[[2]](#footnote-1)]，未办理用地和规划许可手续[[[3]](#footnote-2)]。楼房于1996年建成一幢一层混凝土结构楼房，于2022年6月底动工叠建到4层半后进行电梯井的加盖，没有申报相关报建手续。

（二）事故现场情况

事故现场楼房为连接在一起两栋楼房，呈“七”字型。南侧民楼共4层半，其楼顶有几根水泥立柱，其中一根水泥立柱缺失，楼顶东北角有部分墙体缺失，民楼的北侧立面搭有脚手架，脚手架部分断裂。北侧民楼共两层，其楼顶平台有一根断裂的水泥立柱、零散脚手架竹碎片和两个安全帽。

（三）施工作业情况

2022年6月底，厝主许清溪[[[4]](#footnote-3)]与顾伟鑫[[[5]](#footnote-4)]达成口头协议：由顾伟鑫到许清溪所在郭厝寮村的一自建房内进行叠建并加盖电梯井。双方达成口头协议后，未签订书面承包合同和安全生产管理协议[[[6]](#footnote-5)]。后顾伟鑫便陆陆续续安排工人到许清溪的自建房内施工作业。

在楼房建设期间，郭厝寮村、流沙东街道多次到事故楼房进行检查，流沙东街道分别于2022年7月22日、8月17日、9月18日、10月14日对许清溪开具《责令改正违法行为通知书》，要求许清溪立即改正，许清溪虽表态立即改正，但仍然继续偷建抢建，未进行“四清两断”措施。

（四）事故发生经过

2022年10月16日上午6时许，顾伟鑫雇佣的工人刘石长生[[[7]](#footnote-6)]和吴国见[[[8]](#footnote-7)]一同到郭厝寮村许清溪自建房内工作。两人当天的工作是到南侧的楼房四楼楼顶，在四根水泥柱子顶部装订木板盖。两人装订完第一根水泥柱上的木板盖后，吴国见便将梯子搭到第二根水泥柱子上。由吴国见踩到梯子上使用锤子在水泥柱上装订木板。在装订时，水泥柱突然向外倾斜倒去，吴国见站着的梯子也随之向外倒去，后吴国见便随着水泥柱一起坠落至南侧楼房的二楼楼面上了。

二、事故应急处置及评估情况

（一）应急救援情况

刘石长生见状，立即拨打电话告知了工头顾伟鑫并拨打120急救电话，后在现场等待急救人员到来。大约过了15分钟，医生到达了现场后便确认吴国见死亡。

（二）事故信息接报及响应情况

2022年10月16日14时许，普宁市公安局城东派出所接群众报警，迅速组织警力到场处置；2022年10月16日22时45分，流沙东街道将事故上报至普宁市委、市政府，但未上报至普宁市应急管理局。2024年3月份，普宁市纪委监委机关将该事故线索移送至普宁市应急管理局。后普宁市应急管理局提请普宁市人民政府于3月29日成立事故调查组。

（三）善后处置情况

事故发生后，许清溪和顾伟鑫积极与吴国见的家属保持积极沟通。在2022年10月16日，双方就吴国见善后赔偿事宜已协商一致，并签订赔偿和谅解协议书。

（四）应急处置评估

刘石长生积极开展现场救援。许清溪和顾伟鑫积极与死者家属协商善后赔偿事宜，并就赔偿事宜协商达成一致意见，整个事故应急处置过程未发生次生、衍生事件，舆情和社会面平稳。郭厝寮村委会和流沙东街道办事处虽及时向市委、市政府上报事故，但未上报至普宁市应急管理局。

（五）人员伤亡和直接经济损失情况

事故造成吴国见1人死亡。广东省普宁市公安司法鉴定中心于2022年10月19日对吴国见尸体进行死因鉴定，对吴国见作出“死者吴国见符合高坠死亡。”的鉴定结论，并出具《鉴定书》（编号为：普公（司）鉴（法尸）字〔2022〕316号）。直接经济损失160万元。

三、事故原因分析

（一）直接原因分析

吴国见安全意识淡薄，未能及时发现现场水泥柱存在倾倒的风险，自身未能正确佩戴或使用安全帽等劳动防护用品[[[9]](#footnote-8)]，因水泥柱不牢固致使其身体失稳随水泥柱一起坠落到二楼楼面，后经抢救无效死亡。

（二）间接原因分析

1.包工头顾伟鑫未履行法定安全生产管理职责，未督促、检查施工现场的安全生产工作，未能监督、教育吴国见按照规范佩戴、使用安全帽等劳动防护用品[[[10]](#footnote-9)]，未及时发现并消除施工现场的生产安全事故隐患[[[11]](#footnote-10)]。

2.厝主许清溪将建筑施工项目发包给不具备安全生产条件的顾伟鑫，未签订相关承包合同；对作业施工现场的安全生产工作统一协调、管理不到位[[[12]](#footnote-11)]，未能及时发现并消除作业现场的事故隐患，未定期进行安全检查，未能监督、教育吴国见按照规范佩戴、使用安全帽等劳动防护用品。

四、有关单位存在的主要问题

1.流沙东街道郭厝寮村村民委员会。日常对辖区内的建筑施工作业管理不到位，开展安全生产巡查、检查工作不够深入细致，虽有对事故建筑进行过控停，但未能督促业主及时做好“四清两断”。

2.流沙东街道办事处。日常对辖区内的建筑施工作业管理不到位，开展安全生产巡查检查工作存在不足，虽有对事故建筑进行过控停，但未能督促业主及时做好“四清两断”；虽有将事故上报市委、市政府，但未将事故上报至普宁市应急管理局。

3.普宁市城市管理和综合执法局。日常对违法建设的督查检查工作不够深入细致，未能及时发现并督促业主做好“四清两断”。

五、对有关人员和单位的处理建议

（一）建议免予追究责任的人员

吴国见，安全意识淡薄，在自身未正确佩戴和使用劳动防护用品的情况下，因身体失稳坠落身亡，对事故发生负有主要责任。鉴于其已在事故中死亡，建议免予追究责任。

（二）行政处罚建议

1.许清溪，将自建房建筑施工项目发包给不具备安全生产条件的顾伟鑫，且未与顾伟鑫签订承包合同或专门的安全生产管理协议对事故发生负有责任，2022年10月17日被公安局刑事拘留，2023年9月13日普宁市人民检察院作出依法不起诉决定。建议由普宁市应急管理局依照《中华人民共和国安全生产法》第一百零三条[[[13]](#footnote-12)]处以罚款。

2.顾伟鑫，安全生产主体责任落实不到位，未能监督、教育吴国见正确使用劳动防护用品，对事故发生负有责任，2022年10月17日被公安局刑事拘留，2023年9月13日普宁市人民检察院作出依法不起诉决定。建议由普宁市应急管理局依照《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条[[[14]](#footnote-13)]处以罚款。

（三）对公职人员的处理建议

事故调查组通过对相关情况和有关责任人进行调查取证，已认定性质为一般生产安全责任事故。对相关人员线索移送纪检监察机关。

（四）其他处理建议

1.建议责成普宁市城市管理和综合执法局向普宁市人民政府作出深刻书面检查。

2.建议责成流沙东街道办事处向普宁市人民政府作出深刻书面检查。

3.建议责成郭厝寮村村委会向流沙东街道办事处作出深刻书面检查。

六、事故整改和防范措施

1.郭厝寮村村委会要认真总结事故教训，对辖区内违法建设行为进行一次深入、全面的排查检查，对排查出的违法违规建筑要及时落实“四清两断”，做到及时发现，及时制止，防止类似事故再次发生。

2.流沙东街道办事处要加大监管力度，督促辖区内各违法建设要及时落实做好“四清两断”，要加大建筑施工作业安全的宣传和教育力度，提高广大人民群众的安全意识。此外，要加强对相关信息报送人员培训教育，在街道收到关于生产安全事故的应急信息时，要在规定时间内及时报送至市委市政府及相关职能部门。

3.普宁市城市管理和综合执法局要汲取事故教训，举一反三，加大对建筑行业领域的监督管理，深入细致开展违法建设排查整治大行动，及时发现隐患问题，并立即跟踪落实整改。

普宁流沙东民楼建筑施工作业“10·16”

一般高处坠落事故调查组

1. [] 《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二章第三条 国土空间规划应当细化落实国家发展规划提出的国土空间开发保护要求，统筹布局农业、生态、城镇等功能空间，划定落实永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界。“三区”即农业、生态、城镇三个功能区，“三线”即永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界。 [↑](#footnote-ref-0)
2. [] 工业用地：工业用地是指独立设置的工厂、车间、手工业作坊、建筑安装的生产场地、排渣（灰）场地等用地。 [↑](#footnote-ref-1)
3. [] 《中华人民共和国城乡规划法》第四十条　在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。 [↑](#footnote-ref-2)
4. [] 许\*\*，男，1948年7月生，广东省普宁市人，身份证号码：4405\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*0310，系厝主。 [↑](#footnote-ref-3)
5. [] 顾\*\*，男，1987年7月生，广东省普宁市人，身份证号码：4452\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*0418，系包工头。 [↑](#footnote-ref-4)
6. [] 《中华人民共和国安全生产法》第二章第四十九条 生产经营单位不得将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人。生产经营项目、场所发包或者出租给其他单位的，生产经营单位应当与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议，或者在承包合同、租赁合同中约定各自的安全生产管理职责:生产经营单位对承包单位、承租单位的安全生产工作统-协调、管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。 [↑](#footnote-ref-5)
7. [] 刘\*\*生，男，1971年1月生，江西省赣州市人，身份证号码：362\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*219，系木工工人。 [↑](#footnote-ref-6)
8. [] 吴\*\*，男，1977年7月生，四川省重庆市人，身份证号码：5112\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*6510，系死者。 [↑](#footnote-ref-7)
9. [] 《中华人民共和国安全生产法》第五十七条：从业人员在作业过程中，应当严格落实岗位安全责任，遵守本单位的安全生产规章制度和操作规程，服从管理，正确佩戴和使用劳动防护用品。 [↑](#footnote-ref-8)
10. [] 《中华人民共和国安全生产法》第四十五条：生产经营单位必须为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品，并监督、教育从业人员按照使用规则佩戴、使用。 [↑](#footnote-ref-9)
11. [] 《中华人民共和国安全生产法》第二十五条 生产经营单位的安全生产管理机构以及安全生产管理人员履行下列职责:（一）组织或者参与拟订本单位安全生产规章制度、操作规程和生产安全事故应急救援预案；（二）组织或者参与本单位安全生产教育和培训，如实记录安全生产教育和培训情况；（三）组织开展危险源辨识和评估，督促落实本单位重大危险源的安全管理措施；（四）组织或者参与本单位应急救援演练；（五）检查本单位的安全生产状况，及时排查生产安全事故隐患，提出改进安全生产管理的建议；（六）制止和纠正违章指挥、强令冒险作业、违反操作规程的行为；（七）督促落实本单位安全生产整改措施。 [↑](#footnote-ref-10)
12. [] 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条 生产经营单位不得将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人。生产经营项目、场所发包或者出租给其他单位的生产经营单位应当与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议，或者在承包合同、[租赁合同](https://baike.sogou.com/lemma/ShowInnerLink.htm?lemmaId=220120&ss_c=ssc.citiao.link" \t "https://baike.sogou.com/_blank)中约定各自的安全生产管理职责；生产经营单位对承包单位、承租单位的安全生产工作统一协调、管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。 [↑](#footnote-ref-11)
13. [] 《中华人民共和国安全生产法》第一百零三条 生产经营单位将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人的，责令限期改正，没收违法所得；违法所得十万元以上的，并处违法所得二倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足十万元的，单处或者并处十万元以上二十万元以下的罚款；……生产经营单位未与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议或者未在承包合同、租赁合同中明确各自的安全生产管理职责，或者未对承包单位、承租单位的安全生产统一协调、管理的，责令限期改正，处五万元以下的罚款…… [↑](#footnote-ref-12)
14. []《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条　发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，由应急管理部门依照下列规定处以罚款:（一）发生一般事故的，处三十万元以上一百万元以下的罚款；...... [↑](#footnote-ref-13)