

惠东县平海镇径口村“11·23” 坠亡事故调查报告

2017年11月23日15时许，惠东县平海镇径口村黄岸权自建房工地发生人员高处坠落事故，造成一人死亡，直接经济损失58万元。

事故发生后，县委、县政府高度重视，县领导作出批示，要求全力以赴做好善后处置工作，成立事故调查组，查明事故原因。

依据《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》等有关法律法规，惠东县人民政府于2017年12月7日成立了惠东县平海镇径口村“11·23”坠亡事故调查组，事故调查组由县安监局局长蔡国祥任组长，县监察局、公安局、国土局、住建局、安监局、平海镇人民政府有关负责同志为成员。

事故调查组询问了事故生产经营单位相关人员，查阅了相关资料，询问了平海镇人民政府和相关单位有关人员，详细调查相关管理情况。通过现场勘查、调查取证和综合分析，查明了事故发生的经过、直接原因和间接原因，认定了事故的性质和责任，提出了对事故责任人和责任单位的处理建议，同时，针对事故暴露出的突出问题，提出了事故防范措施建议。现将有关情况报告如下：

一、事故工程基本情况

（一）工程概况。事故工程位于惠东县平海镇径口村，为村民黄岸权的私人住宅，占地面积约80 m²，为框架结构三层，始建于2017年5月9日，至2017年11月23日事故发生时，该建筑工程处于停工状态。

（二）许可情况。根据惠东县城市总体规划，黄岸权自建房占用土地类别水田（基本农田），为农村集体土地，非镇规划区范围。

该处自建房未办理《国有土地使用证》及《建设工程规划许可证》等证件。

(三) 建设情况。2017年5月，屋主黄岸权与潘彦明达成口头协议，约定由潘彦明施工队负责黄岸权在径口村三层住宅的主体工程。潘彦明施工队包工包料，工程造价为1150元/m²，施工现场安排及组织由潘彦明负责。2017年6月3日，潘彦明施工队入场作业，至2017年11月20日，自建房已完成主体结构施工。

(四) 巡查监管情况。

1、惠东县平海镇国土所，于2017年7月31日、2017年9月18日、2017年11月6日、2017年11月20日对黄岸权违章建筑下达《责令停止土地违法行为通知书》、《责令改正国土资源违法行为通知书》，责令黄岸权建筑工地立即停止土地违法行为，并将该情况于2017年7月31日上报平海镇人民政府及县国土资源局，2017年8月3日，平海镇国土所对黄岸权违章建筑情况进行立案处理，并将案件情况上报惠东县国土资源局审批。

2、惠东县国土资源局，于2017年9月5日同意对平海镇黄岸权破坏基本农田建房一案立案处理；2017年12月6日，县国土资源局对黄岸权违章建筑作出拆除违章建筑、复耕复绿、罚款金额4753.8元的处罚决定，目前正跟进处罚决定落实情况。

3、平海镇城建办，多次与平海国土所、规划建设所对黄岸权建筑工地进行联合检查，并将黄岸权违法用地的情况上报平海镇人民政府。11月20日，平海镇人民政府组织平海镇国土所、规划建设所、城建办、派出所等部门对辖区内的违法用地、违法建设行为进行全面整治，巡查到黄岸权建筑工地后，再次下发停工通知书。

4、惠东县平海镇规划建设所，据调查，黄岸权建筑工地的土地地类在平海镇总体规划中为水田，为农村集体土地，不在平海镇

规划区范围内，根据《惠东县整治违法建设违法用地专项工作方案（2017年-2019年）》以及《广东住房和城乡建设厅关于对惠东县住房和城乡建设局关于查处在城市、镇规划区内未办理国土及规划手续建造的违章建筑应如何确定执法主体的请示的复函》，黄岸权违章建筑属于占用农村集体土地的违法行为，应由土地行政主管部门进行查处。

5、惠东县平海镇径口村村委，负责径口村整治“两违”工作网格。未及时向平海镇整治“两违”工作组上报黄岸权自建房擅自违法用地建设施工的情况，未能及时有效制止村民黄岸权非法使用土地行为。

6、2017年7月31日至2017年11月20日，屋主黄岸权和施工队未遵守相关法律法规规定和相关执法部门的要求，继续组织人员施工。至2017年11月20日再次下发停工通知书后，该建筑停止施工。

二、事故经过、事故救援和善后情况

（一）事故发生前现场情况

1. 自2017年11月20日起，黄岸权自建房工地已停止施工。

2. 2017年11月23日14时30分许，黄岸权自建房工地施工队负责人潘彦明安排王留、陈双平二人到黄岸权自建房工地拆除吊机，迁移至另一工作地。

（二）事故经过及救援情况

在王留、陈双平二人将吊机从三楼搬至一楼过程中，陈双平从三楼往二楼的楼梯平台处踏空¹摔落在二楼楼板上。

发现事故情况后，工人王留立刻通知负责人潘彦明，潘彦明立即拨打120急救电话。14时45分许，120救护车到达现场，医生

¹ 《建筑施工高处作业安全技术规范》（JGJ-2016）4.1.2 分层施工的楼梯口、楼梯平台和梯段边，应安装防护栏杆；外设楼梯口、楼梯平台和梯段边还应采用密目式安全立网封闭。

为陈双平采取急救措施后将其送往平海镇卫生院进行抢救。15时45分，因抢救无效，医生宣告陈双平临床死亡。

（三）人员伤亡情况

事故造成1人送医院抢救无效后死亡，死者情况如下：

陈双平，男，45岁，平海六乡村委松坑村人。系潘彦明施工队工人。

（四）善后处理情况

事故发生后，2017年11月23日下午4时许，平海镇人民政府于接到平海派出所事故情况报告；迅速将事故情况上报县应急办及县安监局。同时，平海镇人民政府迅速组织综治、安监、城建、住建、人社等部门开展事故处置工作，及时对死者家属进行了安抚，并于当晚20时许召开事故处置紧急会议。在政府协调下，2017年12月4日，包工头潘彦明、王留双方与死者家属达成调解协议，并签订《人民调解协议书》，合并赔偿死者家属58万元，赔付工作已全部完成。2017年12月8日，死者遗体已在惠东县殡仪馆进行了火化，事故善后工作处置完毕。

（五）事故应急处置

平海镇人民政府及各参与此次事故的应急救援部门均能按照各自的应急救援职能进行处置，同时平海镇人民政府能启动相应《应急预案》，事故发生后相关职能部门信息接收通畅、信息流转与报送全面，平海镇人民政府对信息发布的管控到位有效，对舆情的管控作了预防和安排，能够按规定将事故信息情况上报上级政府及相关部门，事故信息处置得当。各镇属参与部门能按照政府的应急响应指令、指示，相关应急力量、应急资源到位迅速，救援及时，现场控制、救援处置措施到位，现场管制、信息管控有效，社会秩序稳定，事故善后工作完善、有效，达到了应急处置方案的目的。

三、事故原因及性质

(一) 直接原因

事故发生的直接原因是陈双平在搬运吊机过程中，从三楼与二楼之间的平台踏空，摔落在二楼楼板上，致颅脑损伤²而死亡。

(二) 间接原因

1、屋主黄岸权，未取得合法用地手续，擅自占用土地进行建房³。

2、潘彦明无资质承接工程⁴，与陈双平存在雇佣关系，对陈双平安全生产教育和培训不到位，未按操作规程组织建筑施工⁵，对事故发生负有责任。

3、王留无资质承接工程⁶，与陈双平存在雇佣关系，与陈双平存在雇佣关系，对陈双平安全生产教育和培训不到位，未按操作规

² 广东省惠东县公安司法鉴定中心尸检报告：陈双平系受巨大机械性外力作用（类高坠）致颅脑损伤而死亡。

³ 《中华人民共和国土地管理法》第六十二条第二款 农村村民建住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划，并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。

⁴ 《中华人民共和国建筑法》第七条 建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证；但是，国务院建设行政主管部门确定的限额以下的小型工程除外。

《村庄和集镇规划建设管理条例》第二十一条 在村庄、集镇规划区内，凡建筑跨度、跨径或者高度超出规定范围的乡（镇）村企业、乡（镇）村公共设施和公益事业的建筑工程，以及2层（含2层）以上的住宅，必须由取得相应的设计资质证书的单位进行设计，或者选用通用设计、标准设计。

《村庄和集镇规划建设管理条例》第二十三条 承担村庄、集镇规划区内建筑工程施工任务的单位，必须具有相应的施工资质等级证书或者资质审查证明，并按照规定的经营范围承担施工任务。

在村庄、集镇规划区内从事建筑施工的个体工匠，除承担房屋修缮外，须按有关规定办理施工资质审批手续。

⁵ 《中华人民共和国安全生产法》 第十八条 生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：（一）建立、健全本单位安全生产责任制；（二）组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程；（三）组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划；（四）保证本单位安全生产投入的有效实施；（五）督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；（六）组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；（七）及时、如实报告生产安全事故。

⁶ 《中华人民共和国建筑法》第七条 建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证；但是，国务院建设行政主管部门确定的限额以下的小型工程除外。

《村庄和集镇规划建设管理条例》第二十一条 在村庄、集镇规划区内，凡建筑跨度、跨径或者高度超出规定范围的乡（镇）村企业、乡（镇）村公共设施和公益事业的建筑工程，以及2层（含2层）以上的住宅，必须由取得相应的设计资质证书的单位进行设计，或者选用通用设计、标准设计。

《村庄和集镇规划建设管理条例》第二十三条 承担村庄、集镇规划区内建筑工程施工任务的单位，必须具有相应的施工资质等级证书或者资质审查证明，并按照规定的经营范围承担施工任务。

在村庄、集镇规划区内从事建筑施工的个体工匠，除承担房屋修缮外，须按有关规定办理施工资质审批手续。

程组织建筑施工⁷，对事故发生负有责任。

4、惠东县平海镇人民政府，作为属地管理部门，多次组织对黄岸权违章建筑进行整治，但整治效果不明显，事故单位违规行为未得到有效制止。

5、惠东县平海镇国土资源所，作为平海镇土地资源管理部门，对违法用地整治不力，多次对黄岸权自建房工地进行检查，对其下发《责令停止土地违法行为通知书》，要求其停止建设，并作出恢复土地原状的决定，但黄岸权违法用地行为未得到有效制止。

6、惠东县平海镇径口村村委，平海镇整治“两违”工作径口村网格具体责任单位。未及时向平海镇整治“两违”工作组上报黄岸权自建房擅自违法用地建设施工的情况，未能及时有效制止村民黄岸权违法使用土地行为。

（三）事故性质的认定

经调查认定，该事故是一般生产安全责任事故。

四、责任认定及处理建议

（一）在事故中死亡免于追究责任人员（1人）

陈双平，建筑施工队作业人员。安全意识淡薄，违规作业，导致事故发生，对事故负有直接责任。鉴于其已在事故中死亡，建议不予追究其法律责任。

（二）对建筑施工有关责任人员处理的建议

1. 黄岸权，屋主。未取得合法用地手续，擅自占用土地进行建房，对事故的发生负有一定责任建议由县国土资源局依法对黄岸权事故建筑进行处理。

7 《中华人民共和国安全生产法》 第十八条 生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：(一)建立、健全本单位安全生产责任制；(二)组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程；(三)组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划；(四)保证本单位安全生产投入的有效实施；(五)督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；(六)组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；(七)及时、如实报告生产安全事故。

2. 潘彦明，施工队负责人。无资质承接工程，与陈双平存在雇佣关系，对陈双平安全生产教育和培训不到位，未按操作规程组织建筑施工，对事故的发生负有一定责任，建议由县住房和城乡建设局依法对潘彦明无资质承建建筑项目的违法行为进行处理。

3. 王留，无资质承接工程，与陈双平存在雇佣关系，对陈双平安全生产教育和培训不到位，未按操作规程组织建筑施工，对事故的发生负有一定责任，建议由县住房和城乡建设局依法对王留无资质承建建筑项目的违法行为进行处理。

（三）建议给予提醒谈话人员（3人）

1. 杨庆雄，男，47岁，中共党员，事业编制，惠东县平海镇城建办主任。多次组织对黄岸权违法用地进行整治，但整治效果不明显，黄岸权自建房违法行为未得到有效制止，对事故发生负有一定责任，建议由平海镇纪委给予提醒谈话。

2. 陈志贤，男，23岁，群众，合同工，惠东县平海镇国土资源所办事员。对违法用地整治不力，多次对黄岸权自建房工地进行检查，对其下发《责令停止土地违法行为通知书》，要求其停止建设，并作出恢复土地原状的决定，但黄岸权违法用地行为未得到有效制止，对事故发生负有一定责任，建议由惠东县国土资源局给予提醒谈话。

3. 原瑞国，男，54岁，中共党员，惠东县平海镇径口村村党支部书记兼村委主任，平海镇整治“两违”工作径口村网格长。未及时向平海镇整治“两违”工作组上报黄岸权自建房擅自违法用地建设施工的情况，未能及时有效制止村民黄岸权违法使用土地行为，对事故发生负有责任，建议由惠东县平海镇纪委对其进行提醒谈话。

（四）对有关单位处理建议

1. 建议责成平海镇政府向惠东县人民政府做深刻检查，认真总结和吸取事故教训，进一步加强和改进整治“两违”工作。

2. 建议责成平海镇国土所向惠东县国土局做深刻检查，认真总结和吸取事故教训，进一步加强和改进整治“两违”工作。

五、事故防范措施建议

（一）吸取教训，提高认识各镇、各有关部门要深刻汲取惠东县平海镇“11·23”坠亡事故教训，举一反三，进一步落实安全监管责任；要深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要论述和批示指示精神，坚守安全生产红线意识和底线思维，按照“党政同责、一岗双责、失职追责”的要求，增强做好安全生产工作的责任感和紧迫感，把“生命至上、安全第一”的理念贯穿到生产管理经营和各项社会活动的全过程，从根本上提高科学发展、安全发展水平，切实维护人民群众生命财产安全。

（二）深化“两违”排查治理。要以问题为导向，按照“什么隐患突出就整治什么隐患，什么问题突出就解决什么问题”的原则，认真吸取“11·23”事故教训，集中开展“两违”隐患排查整治，加强“两违”整治基层基础工作。县两违办要针对我县两违工程存量多、施工人员法律意识差特点，按轻重缓急、风险大小，分区域、分行业、分领域，认真组织开展好“两违”整治，切实减少和防止农村自建房领域生产安全事故的发生。各职能部门要定期开展专项整治活动，依法、及时查处各类新的“两违”行为。同时，在具体的拆迁过程中，坚持依法行政、按章办事，严格执行有关拆迁政策，做到公开、公平、公正，从严治理违规建筑和其他违法违规行为，使处于观望的群众，自觉放弃跟风违建的念头。同时，加强对已停工的“两违”施工工地的巡查监管力度，严防建筑事故发生。

（三）加强宣传教育，提高全面守法氛围。各单位要充分利用

报纸、电视等媒体开展有关城市规划、建房政策等法律、法规宣传活动，及时宣传拆除违章建筑的成绩和典型事例，曝光违法违纪的典型案列以及报道暴力抗法等违法行为。通过宣传引导，使群众认识违章建筑的危害性，自觉遵守城市规划方面的法律、法规，积极配合有关部门的工作，在全社会形成遵纪守法的良好氛围。