

湛江经济技术开发区天誉花园建设项目 “8·28”一般高处坠落事故调查报告

2024年8月28日7时许，湛江经开区天誉花园建设项目发生一起高处坠落事故，造成1人死亡，直接经济损失约130万元。根据《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）第十九条规定及《湛江市人民政府关于委托湛江开发区、湛江奋勇高新区和南三岛旅游示范区管委会开展一般生产安全事故调查工作的函》（湛府函〔2018〕13号）、湛江市安委办《关于对经济开发区天誉澜湾小区“8·28”一般高处坠落事故挂牌督办的函》（湛安办函〔2024〕59号）要求，湛江经开区管委会成立湛江经济技术开发区天誉花园建设项目“8·28”一般高处坠落事故调查组（以下简称：事故调查组），依法对该事故进行调查处理。事故调查组由区人民检察院、区党政办（总工会）、区应急管理局、区住建交通和城市综合执法局（住建、城综）、区公安分局、乐华街道办派员组成，聘请3名专家参与调查工作。同时，建议区纪委监委按照有关规定，适时成立区纪委监委责任事故追责问责审查调查组，依规依法开展责任事故追责问责审查调查工作。

事故调查组坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则，通过现场勘察、调阅资料、人员问询、调查取证和专家论证，查明事故经过、发生原因、人员伤亡和直接经济损失等情况，认定事故性质和责任，提出对有关责

任人员和责任单位的处理建议，并针对事故原因及暴露出的问题，总结事故教训，提出工作建议。

经调查认定，湛江经济技术开发区天誉花园建设项目“8·28”一般高处坠落事故是一起因企业安全生产主体责任不落实，违法建设引发的一般生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）事故单位基本情况

1. **湛江市中星装饰工程有限公司**，以下简称中星装饰公司，统一社会信用代码 91440802MA5219****，为自然人独资的有限责任公司，成立于 2018 年 07 月 19 日，住所湛江市赤坎区文章村八巷 76 号一楼之二房屋内，注册资本人民币伍拾万元，法定代表人余某。经营范围包括，许可项目：住宅室内装饰装修；建设工程施工；建设工程设计；建筑智能化系统设计。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：建筑装饰材料销售；门窗制造加工；门窗销售；室内木门窗安装服务；金属门窗工程施工；金属制品销售；住宅水电安装维护服务；组织文化艺术交流活动；市场营销策划；企业形象策划；会议及展览服务；广告制作；广告发布；广告设计、代理；平面设计；图文设计制作；专业设计服务；日用百货销售；电子产品销售；五金产品零售；办公用品销售；家用电器销售；金属制日用品制造；金属结构销售；建筑物清洁服务；体育场地设施工程施工；消防技术服务；园林绿化工程施工；制冷、空调设备制造；照明器

具销售（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。

2. 湛江天凯恒惠实业有限公司，以下简称天凯实业公司，成立于 2014 年 01 月 14 日，法定代表人黄某积，统一社会信用代码 91440800090162****，为其他有限责任公司类型，住所位于湛江开发区海滨大道中 69 号，注册资本人民币壹佰万元。经营范围：房地产开发经营，土地开发经营，物业管理、出租，投资兴办实业。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）。公司持有《房地产开发企业资质证书》（证书编号：粤房开证字贰 1510331），资质等级二级。

（二）事故有关建设项目及工程作业基本情况

1. 事发所在楼盘基本情况

天誉花园 10 号楼建设项目建筑面积 25942.56 平方米，地上 20 层，地下 2 层框架剪结构，施工许可证号为 44089020201222****，开工日期 2020 年 11 月 1 日，项目竣工验收日期为 2024 年 7 月 11 日。天誉花园 11 号楼建设项目建筑面积 27052.35 平方米，地上 20 层，地下 2 层框架剪结构，施工许可证号为 44089020201222****，开工日期 2020 年 11 月 1 日，项目竣工验收日期为 2024 年 7 月 14 日。天誉花园 10 号楼、11 号楼建设项目竣工验收成备案后交付使用，相关责任主体包括建设、施工设计、监理等项目部（项目架构）已经撤场，建设主管监督部门也已终止项目监管并完成安全评价。建成后，建设单位将其更名为天誉澜湾小区。

2. 涉事建设工程基本情况

涉事建设工程（天誉花园 10 号和 11 号楼四层补结构板工程）的建设单位是天凯实业公司，施工单位是中星装饰公司。天凯实业公司与中星装饰公司签订了《天誉花园 10 号和 11 号楼四层补结构板工程合同》，约定面积约 1150 平方米，合同固定总价包干 60.3 万元，约定开工日期为 2024 年 8 月 1 日，约定竣工日期为 2024 年 9 月 1 日。中星装饰公司于 2024 年 8 月 1 日进场开工，8 月 22 日结构楼板浇筑完工。中星装饰公司于 8 月 27 日安排工人拆除模板支架，8 月 28 日拆除作业刚开始时发生事故。

3. 楼板混凝土模板支撑工程及模板支撑架作业情况

涉事的混凝土模板支撑工程搭设高度为 4.9m，搭设面积与建筑面积相同。脚手架施工作业组有 3 名工人，平时早上六点多到达现场，七点左右开工。中星装饰公司“施工跟进”等其他人员八点左右到现场，当天收工后的晚上，中星装饰公司“施工跟进”陈某宇口头告知作业组第二天的工作内容。

（三）事故单位安全管理情况

1. 湛江市中星装饰工程有限公司。公司无内设部门，除公司法人代表余某外没有其他固定管理人员，公司现有人员约 10 人。调查期间，公司无法提供任何安全生产资料台账，无法查实公司安全生产主体责任落实及现场安全管理痕迹。

2. 湛江天凯恒惠实业有限公司。未依法对承包单位的安全生产工作统一协调、管理，未与分包单位中星装饰公司签订安全生产管理协议，未对分包工程及分包单位安全生产情

况进行必要的监督检查。未组织制定并实施该公司安全生产教育和培训计划，特别是未对分包单位工作人员进行入厂前安全生产教育和培训。公司虽然制定了包括《危险作业许可制度》、《施工现场危险作业管理制度》、《特种作业安全管理制度》、《安全验收制度》等在内的公司安全生产日常管理制度体系，制定了包括《安全风险辨识管理制度》、《风险分级管控制度》、《安全风险变更管理制度》、《安全风险公告制度》、《作业场所安全预警制度》等在内的安全风险评估制度体系，制定了包括《事故隐患监控制度》、《重大隐患排查治理工作制度》、《重点部位安全生产巡查制度》、《安全生产岗位检查制度》、《项目经理带班安全检查制度》等安全制度，但没有任何落实以上制度的工作痕迹，相关制度虚设。

（四）事故发生经过

2024年8月28日7时许，中星装饰公司的模板支撑架工人林某棠、林某标、林某宗（死者）3人到达天誉花园10号和11号楼四层补结构板工程施工现场后准备模板拆除。林某棠、林某标还在做工前准备工作。林某宗做底模拆除准备工作，独自上到模板支撑架，行进中踩踏的水平杆断开，林某宗从2.2米高的模板支撑架二层水平杆坠落，腰部砸在扫地杆上，身体随即也砸落在楼面。

（五）事故现场勘察和技术分析情况

1. 事发位置及现场情况

事故地点位于经开区海滨大道号的天誉花园内的第10-11栋商住楼，如图1所示。



图 1 事发地点位置示意图

天誉花园第 10-11 栋商住楼第 1-3 层的裙楼相连，加建的结构楼板在第三层楼面上建设，楼层高 5 米，如图 2、图 3 所示。

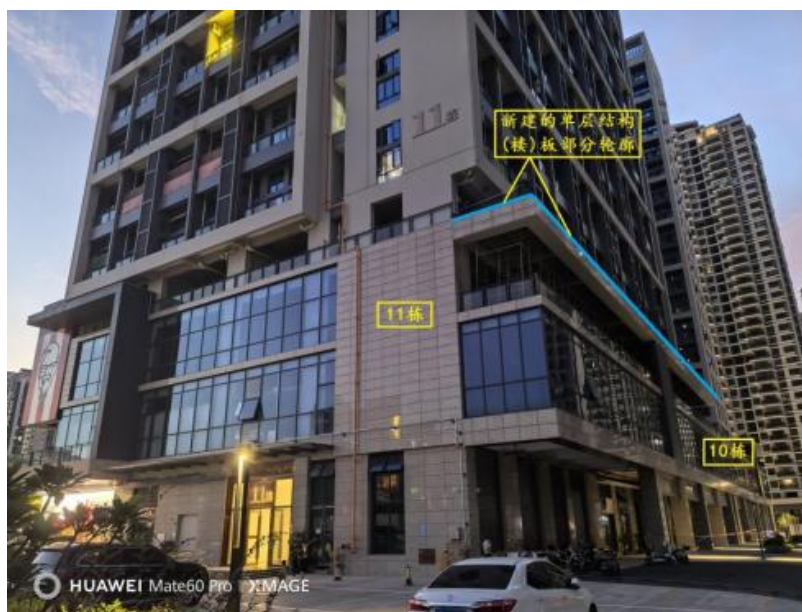


图 2 事发的天誉花园 11 栋、10 栋及加建结构楼板轮廓

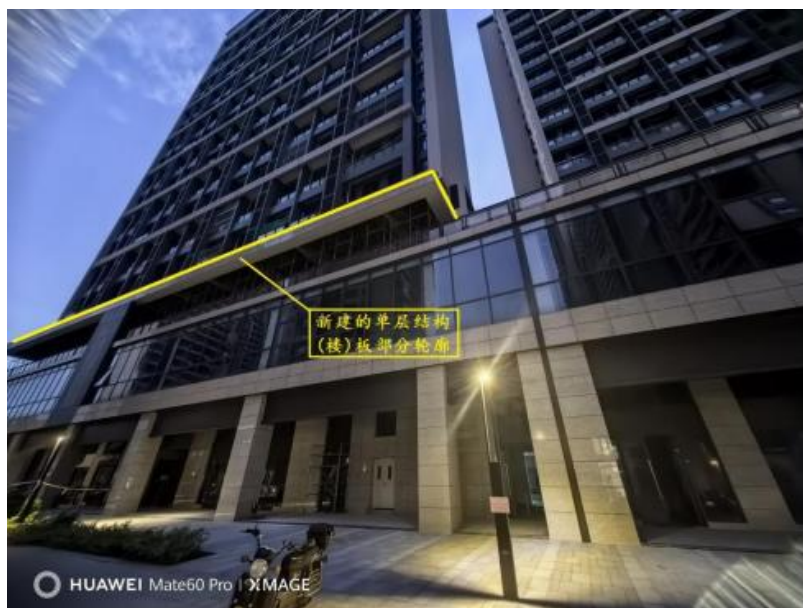


图3 事发的天誉花园11栋、10栋及加建结构楼板轮廓

2. 涉事补结构板工程情况

按照《天誉花园10和11号楼四层补结构板工程合同》约定，涉事建（构）筑为“结构板”，建筑面积约1150m²，楼板厚度为150mm，与通用居住楼楼层板厚度一致。事发位置位于加建楼板横轴11-H、11-J间交纵轴10-7、10-8间区域的右上方位置，如图4所示。

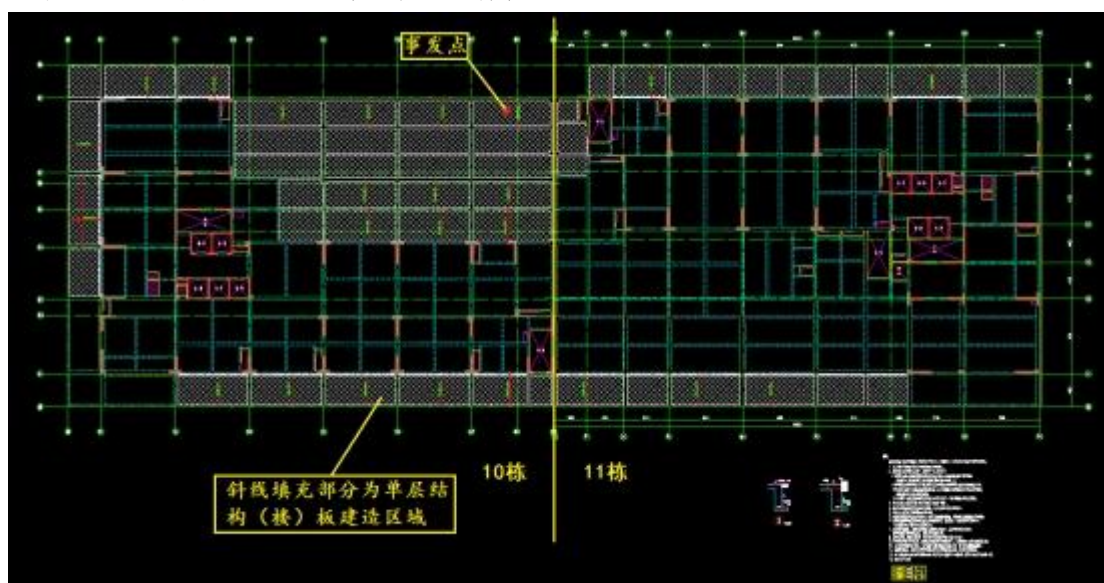


图4 事故发生位置示意（阴影填充部位为加建楼板区域）

结构楼板在天誉花园 10 号商住楼三层楼面基础上加建，高度为 5 米，单块（间）依原商住楼结构尺寸设计，有 3.5 米、4 米两种宽度规格，有 4.5 米、9 米两种长度规格。

3. 模板支撑情况

结构楼板模板支架工程采用满堂支架形式，高 4.9 米，钢管支架由立杆、水平杆（顶部装有调节托）组成，搭设成形的满堂支架立杆界面成 1150*1150 正方形。钢管为 48.5 无缝钢管。水平杆分三层，由下往上依次为扫地杆、中间水平杆、顶部水平杆，顶部水平杆为作业面，铺设了建议的脚手板。中间水平杆高度为 2.2 米，水平杆（两端焊接插销）长 1100mm，由两端插销和中间钢管焊接而成。事发时，当事人在做底模拆除准备工作，踩踏中间水平杆行进取物时跌落，坠落时首先腰部砸在底部的水平杆上。

事发点位于天誉花园 10 号商住楼三层楼面加建的结构楼板基础面情况如图 5 所示。模板满堂支架局部情况如图 6 所示。满堂支架形式及基本尺寸情况如图 7 所示。结构楼板模板支架工程模板支撑架为轮扣式钢管模板支撑架如图 8 所示。当事人坠落现场如图 9 所示。水平杆及插销头如图 10 所示。当事人踩踏的水平杆及其插销新、旧断痕情况如图 11（一）、图 11（二）所示。



图5 位于11栋、10栋三楼楼面的事故现场外景



图6 位于11栋、10栋三楼楼面的事故现场外景

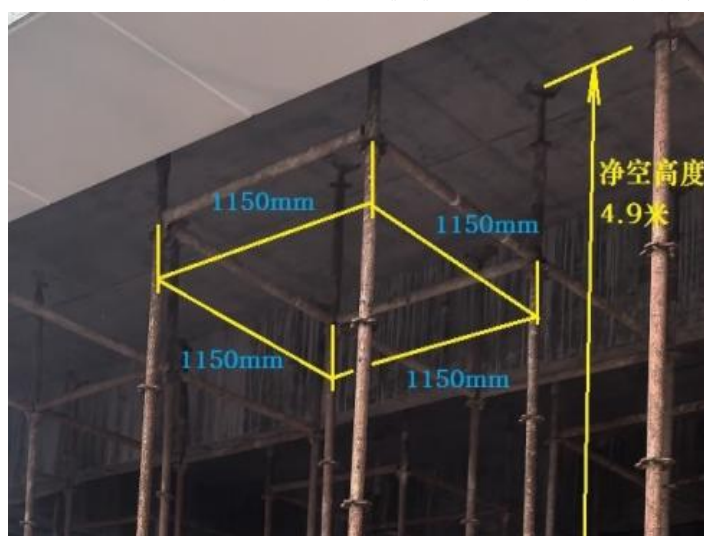


图7 满堂支架形式及基本尺寸



图 8 现场使用钢管模板支撑架盘扣节点



图 9 坠落点现场情况



图 10 现场使用的完好水平杆端插销图

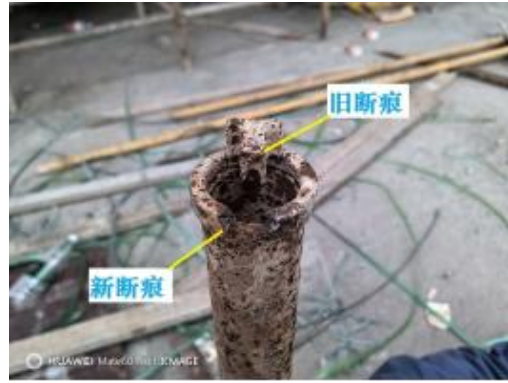


图 11 涉事松脱的水平杆端插销（一）

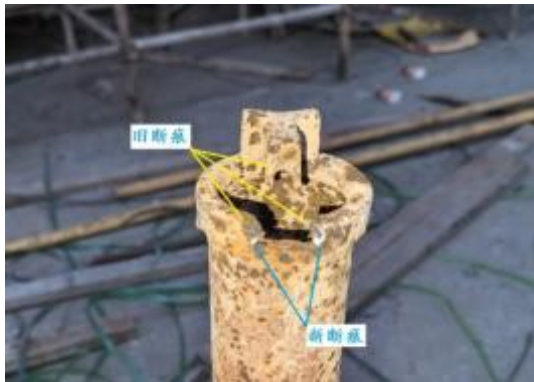


图 11 涉事松脱的水平杆端插销（二）

4. 涉事补结构板工程性质分析。

4.1 涉事补结构板工程属于“房屋建筑”范围。《建筑法》所称的各类“房屋建筑”，是指具有顶盖、梁柱和墙壁，供人们生产、生活等使用的建筑物。《天誉花园 10 和 11 号楼四层补结构板工程》合同所称的涉事建（构）筑“结构板”，是在已建成的天誉花园 10 号、11 号商住楼的第三层楼面基础上加建，以柱上加柱，以植入钢筋、钢筋混凝土方式与原商住楼梁连接成一个整体结构。且《施工图—说明》¹明确要

¹ 说明：

网格填充部分为后补板范围，板厚均为 150mm，除标明外，板筋为双层双向 $\Phi 10@200$ 拉通。

1、本工程新增部分的钢筋采用植筋办法错入旧混凝土。

2、加固混凝土结构施工过程中，应遵循下列工序和原则：

求新增部分的钢筋采用植筋办法植入旧混凝土，采用高强度建筑结构 A 级胶植筋并由资质专业施工队施工，混凝土强度等级比原楼层混凝土强度高一等级，钢筋植入钻孔应由工程监理及业主逐孔验收及隐蔽工程记录等内容。因此，调查组认定加建的结构楼板实质为 11-10 栋第三层楼面上加建的单层建筑物，该“补结构板工程”项目不是简单的建筑装饰装

(1) 应将原混凝土结构的装饰层打掉并对原有混凝土存在的缺陷清理至密实部位，将表面凿毛，被包的混凝土棱角应打掉，同时应除去浮渣，尘土。

(2) 原混凝土表面应冲洗干净，浇注混凝土前，原混凝土表面应以水泥浆等界面剂进行处理。

(3) 对原有和新设受力钢筋应进行除锈处理，在受力钢筋上施焊前应采取卸荷或支顶措施，并应逐根分区分段分层进行焊接。

(4) 必须按《混凝土结构加固设计规范》GB50367-2006 的施工要求进行施工。

3、本工程混凝土强度等级比原楼层混凝土强度高一等级，

4、本工程采用高强度建筑结构 A 级胶植筋，并由有资质专业施工队施工。

5、植筋施工过程中不得对原结构产生破坏。

5、对拟植钢筋位置进行定位与放线（如遇下部钢筋位置影响，现场确定被植钢筋位置的调整）

6. 根据被植钢筋的直径以确定钻孔直径和钻孔深度，进行钻孔。钻孔距柱边缘 50mm，孔深超过 20cm 时使用混合管延长器。

7、对钻孔进行清理，为保证结构胶粘剂与混凝土的粘合，在采用压缩空气清孔后再用脱脂棉沾丙酮擦洗孔壁，此时应保持孔内干燥。

8、钻孔处理后，应由工程监理、业主参加逐孔验收并做好隐蔽工程记录。

9、按胶种配胶并向钻孔注胶，注胶时应注意排除钻孔内的空气，并以钢筋植入后略有被挤出为度。

10、采取无锈的钢筋植入钻孔，旋转钢筋以利结构胶与钻孔壁粘合，植入的钢筋做临时固定。

11、结构胶固化后，采用千斤顶与传感器进行现场植筋的拔拉试验，以检验植筋的性能，

12. 施工浇注混凝土前，需将表面凿毛用压力水冲洗干净保持 24 小时湿润，浇筑前表面刷素水泥浆一道。

13. 配合钢筋使用表。

修或住宅室内装修，应属于《建筑法》所指的“房屋建筑”范围。

4.2 涉事补结构板工程属于限额以下小型工程。根据《建筑工程施工许可管理办法》第二条、《广东省住房和城乡建设厅关于调整房屋建筑和市政基础设施工程施工许可证办理限额的通知》等相关法律法规规定：“工程投资额在100万元以下或者建筑面积在500平方米以下的装修装饰工程可以不申请施工许可证”。涉事的誉花园10号和11号楼补结构板工程合同固定总价包干60.3万元，属于限额以下小型工程，可以不申请办理施工许可证。

4.3 涉事结构楼板加建工程属于违法建设。天凯实业公司未经规划部门批准，擅自于誉花园10-11#商业公寓楼加建第四层结构楼板约1150 m²已构成违法建设事实。区城市综合管理局已对涉事建设单位及施工单位送达《协助调查通知书》、《责令改正通知书》，责令涉事单位限期整改。

（六）人员伤亡和直接经济损失情况

事故造成1人死亡。根据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》（GB/T6721）规定，经核定，事故直接经济损失约130万元。

二、事故应急处置及评估情况

（一）事故信息报送和现场应急处置情况

2024年8月28日7时许，中星装饰公司模板支撑架工人林某宗从约2.2米高的模板支撑架二层水平杆坠落。工友林某棠、林某标随即对其实施急救，发现伤势严重便立即拨打120急救电话，并于7时5分左右电话向中星装饰公司项

目现场跟进陈某宇汇报事故情况，7时10分左右，陈某宇电话向中星装饰公司负责人余某汇报事故情况。7时17分左右，南部战区海军第一医院急救人员到达现场实施抢救，抢救无效宣布林某宗当场死亡，医护人员立即拨打110报警。泉庄派出所民警于8时30分左右到达事故现场，9时29分，区总值室接区公安分局指挥中心报送事故简讯；10时44分，区总值班室分别向市委、市政府值班室报送《2024年值班信息（第44期）》，区总值班室通过应急值班系统向市应急管理局上报《湛江经济技术开发区应急局值班信息（第13期）》。区应急管理局、住房和城乡建设局、城市综合管理局、乐华街道办有关领导及工作人员接报后立即赶到事故现场开展事故调查和善后工作。

（二）医疗救治和善后情况

7时17分左右，南部战区海军第一医院急救人员到达现场实施抢救，抢救无效宣布林某宗当场死亡。事故发生后，在经开区有关部门及乐华街道办的积极协调下，中星装饰公司与死者家属于8月29日就事故赔偿事宜达成一致并签订了《人民调解协议书》（湛开乐调字2024〔34〕号），死者尸体已于10月4日在湛江市殡仪馆火化。善后过程中，死者家属情绪稳定。

（三）事故应急处置评估情况

事故发生后，现场人员立即组织现场紧急施救拨打急救电话，南部战区海军第一医院接报后及时派员现场抢救伤

员，确认林某宗抢救无效当场死亡后，医护人员立即拨打 110 报警。区公安分局、应急管理局、住房和规划建设局、城市综合管理局、乐华街道办接报后均快速响应，立即赶赴现场处置。经评估，本次事故应急处置工作中，涉事公司及现场人员迅速反应、全力救治，各有关职能部门协调联动，密切配合，事故现场处置措施得当，信息流转及时有效，善后积极稳妥，在事故应急处置中无负面舆情和衍生事故发生。

三、事故原因

（一）直接原因分析

1. 物的不安全状态分析。涉事模板工程采用满堂支架形式，搭设模板支撑架使用的水平杆主插销开裂，仅有小部分金属连接，存在重大缺陷导致无法正常承重。

2. 人的不安全行为分析。2024 年 8 月 28 日 7 时许，中星装饰公司模板支撑架工人林某宗安全意识淡薄，违反建筑施工高处作业安全有关规定²，在做底模拆除准备工作时未正确佩戴和使用相应的安全防护用品、用具，在无防护设施的模板支撑架杆上通行，行进中踩踏水平杆时，水平杆主插销断开并在节点脱落，林某宗从 2.2 米高的模板支撑架二层水平杆坠落至楼面，腰部砸在扫地杆后，头部及身体砸在楼面当场死亡。

综上，涉事模板工程模板支撑架的不安全状态及林某宗

² 《建筑施工高处作业安全技术规范》 3.0.5 高处作业人员应根据作业的实际情况配备相应的高处作业安全防护用品，并应按规定正确佩戴和使用相应的安全防护用品、用具。

5.2.3 严禁在未固定、无防护设施的构建及管道上进行作业或通行。

的不安全行为相叠加是事故发生的直接原因。

（二）间接原因分析

1. 中星装饰公司不具备建筑施工资质，未取得建筑施工安全生产许可证，超资质承接建筑施工活动³；主要负责人未经培训考核并取得建筑管理相关资质，不具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力⁴；未设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员⁵；未根据作业的实际情况配备相应的高处作业安全防护用品，并督促作业人员正确佩戴和使用；未履行法规规定及规范的要求⁶对

³ 《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》 第二条 国家对建筑施工企业实行安全生产许可制度。 建筑施工企业未取得安全生产许可证的，不得从事建筑施工活动。

⁴ 《中华人民共和国安全生产法》 第二十七条 生产经营单位的主要负责人和安全生产管理人员必须具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。危险物品的生产、经营、储存、装卸单位以及矿山、金属冶炼、建筑施工、道路运输单位的主要负责人和安全生产管理人员，应当由主管的负有安全生产监督职责的部门对其生产知识和管理能力考核合格。

⁵ 《中华人民共和国安全生产法》 第二十四条 矿山、金属冶炼、建筑施工、运输单位和危险物品的生产、经营、储存、装卸单位，应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员。

⁶ 《建设工程安全生产条例》 第三十四条 施工单位采购、租赁的安全防护用具、机械设备、施工机具及配件，应当具有生产(制造)许可证、产品合格证，并在进入施工现场前进行查验。施工现场的安全防护用具、机械设备、施工机具及配件必须由专人管理，定期进行检查、维修和保养，建立相应的资料档案，并按照国家有关规定及时报废。

《施工脚手架通用规范》(GB 55023-2022)6.0.1 对搭设脚手架的材料、构配件质量，应按进场批次分品种、规格进行检验，检验合格后方可使用。6.0.2 脚手架材料、构配件质量现场检验应采用随机抽样的方法进行外观质量、实测实量检验。《建筑施工承插型盘扣式钢管支架安全技术规程》(JGJ231-2010) 8.0.1 对进入现场的钢管支架构配件的检查与验收应符合下列规定：1 应有钢管支架产品标识及产品质量合格证；2 应有钢管支架产品主要技术参数及产品使用说明书；3 当对支架质量有疑问时，应进行质量抽检和试验。

模板支撑架构配件实施入场前查验生产(制造)许可证和产品合格证，未对模板支撑架构配件进行检查和验收，未落实专人管理并对模板支撑架构配件进行定期检查、维修、保养以及及时报废。

2. 天凯实业公司未经规划许可，擅自于已竣工验收的天誉花园 10-11#商业公寓楼加建第四层结构楼板，属违法建设；天凯实业公司违法违规发包⁷，将天誉花园 10 号和 11 号楼四层补结构板工程发包给不具备建筑施工资质和建筑施工安全生产条件的单位。

3. 属地街道未严格落实查处违法建设工作责任，对辖区内建设情况巡查监控不力，未及时发现、纠正、查处辖区内违法建设行为并及时向有关部门移交违法建设线索问题。

（三）其他可能因素排除

南部战区海军第一医院出具的林某宗《居民死亡医学证明（推断）书》注明的死亡原因为“坠落伤”。同时，结合事故现场勘查、人员询问等，可排除人为故意、身体疾病、突发灾害因素导致事故的发生。

（四）事故性质认定

湛江经济技术开发区天誉花园建设项目“8·28”一般高处坠落事故是一起因企业安全生产主体责任不落实，违法建设引发的一般生产安全责任事故。

⁷ 《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。《建筑工程施工发包与承包违法行为认定查处管理办法》第六条 存在下列情形之一的，属于违法发包：（二）建设单位将工程发包给不具有相应资质的单位的。

四、有关单位存在的主要问题及履职情况

（一）事故责任单位

1. **中星装饰公司**。一是**安全生产主体责任不落实**。未建立健全公司全员安全生产责任制，未设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员，未组织制订并实施公司安全生产规章制度和操作规程，未组织制定并实施该公司安全生产教育和培训计划，未组织制定并实施该公司生产安全事故应急救援预案，未组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制。公司几乎没有安全管理痕迹。二是**超资质承接房屋建筑施工活动**。公司不具备建筑施工资质，未取得建筑施工安全生产许可证，主要负责人未经培训考核并取得建筑管理相关资质，不具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。不具备承接天誉花园 10 号和 11 号楼四层补结构板工程资质和安全生产条件。三是**施工现场安全管理严重缺失**。未根据作业的实际配备相应的高处作业安全防护用品，并督促作业人员正确佩戴和使用；未履行法规规定及模板支撑架施工规范的要求对模板支撑架构配件实施入场前查验生产(制造)许可证和产品合格证，未对模板支撑架构配件进行检查和验收，未落实专人管理并对模板支撑架构配件进行定期检查、维修、保养以及及时报废。

2. **天凯实业公司**。存在违法建设行为，公司未经规划许可，擅自于已竣工验收的天誉花园 10-11#商业公寓楼加建第四层结构楼板；存在违法发包行为，将天誉花园 10 号和 11

号楼四层补结构板工程发包给不具备建筑施工资质和建筑施工安全生产条件的单位；未依法对施工单位的安全生产工作统一协调、管理，未与施工单位中星装饰公司签订安全生产管理协议，未对发包工程及施工单位安全生产情况进行必要的监督检查；未认真组织制定并实施该公司安全生产教育和培训计划，特别是未对施工单位工作人员进行入厂前安全生产教育和培训。

（二）监管部门履职情况

1. 湛江经济技术开发区住建交通和城市综合执法局（住建）是我区建设行政主管部门，负责全区房屋市政工程质量和安全监督管理工作。2024 年 1 月至事发前，采取企业自查自纠与监管部门督查相结合、拉网式排查与重点整治相结合、监督检查与联合执法相结合的方法，共累计发出事故隐患整改通知书 276 份，查出事故隐患 1853 条。发现重大事故隐患 2 个，将违法线索移交区域综局进行了核处罚。开展帮扶指导 2 轮，累计帮扶项目 20 余个。但该局未能协同属地镇街有效开展限额以下小型工程的质量安全监管及检查巡查，未能及时发现查处涉事项目违法违规建设行为，对辖区具体实施限额以下小型工程的安全监管存在薄弱环节。未能督促建筑行业企业严格落实安全生产主体责任，对房地产开发企业天凯实业公司、建筑装饰装修企业中星装饰公司安全生产违法违规行为失察漏管。

2. 湛江经济技术开发区住建交通和城市综合执法局（城综）负责牵头开展违法建设查处工作。2024 年 1-8 月份，全

区治理各类违法建设 47 宗 4.44 万 m²，其中房产项目 4 宗 1.91 万 m²，民房（临建、乱搭建）43 宗 2.53 万 m²。事故发生后，该局迅速对该宗违建立案调查。调查未发现该局存在与本次事故发生有因果关系的安全监管失职失责情形。

（三）地方党委政府履职情况

湛江经济技术开发区乐华街道办负责辖区应急管理工作，承担辖区属地安全监管职责。乐华街道办 2024 年 1-8 月份共出动 900 多人次开展“两违”巡查，联合区城综部门不定期开展查违行动，共拆除 4 宗违法建设 169 平方米，劝导违法建设户自行拆除违法建设 2 宗 30 平方米和拆除立柱钢筋 16 根、升降机设备 15 套、模板 370 平方米。拆除临时建筑物共 7 宗，其中拆除铁棚共 217.6 平方米，招牌 3 宗共 31 平方米，并通过 12345 市长热线平台和智慧城管平台，依法拆除各类违规广告牌、遮阳布等共 53 处。但该办安全生产属地管理职责未严格落实，一方面对辖区内建设巡查监控不力，未及时发现并查处违法建设行为，对新增违建管控不力；另一方面未能落实属地监管责任，未有效落实限额以下小型工程的质量安全监管工作及检查巡查。

五、对有关责任人员和责任单位的处理建议

（一）因在事故中死亡建议不予追究责任人员（1 人）

林某宗（死者），男，54 岁，湛江市坡头区龙头镇扫捍田村人。经熟人介绍，受雇于中星装饰公司，为涉事项目模板工程的模板支撑架工人。林某宗未正式与中星装饰公司签订劳动合同或雇佣协议。林某宗安全意识淡薄，违反建筑施

工高处作业安全有关规定，未正确佩戴和使用相应的安全防护用品、用具，在无防护设施的模板支撑架杆上通行时坠落死亡。林某宗对事故的发生负有责任，鉴于其在事故中死亡，建议不予追究其责任。

（二）建议予以行政处罚人员（4人）

1. 余某，男，35岁，湛江市雷州市纪家镇人，中星装饰公司法定代表人和主要负责人，公司安全生产第一责任人。余某未依法严格履行生产经营单位主要负责人安全生产工作职责⁸，超资质承接房屋建筑施工活动，对事故发生负有主要领导责任。建议由湛江经济技术开发区应急管理局依照《中华人民共和国安全生产法》第九十五条规定⁹，对其进行行政处罚。

2. 陈某宇，男，34岁，湛江市赤坎区人。中星装饰公司临时聘请的涉事工程“施工跟进”，持有室内装潢设计师资格证，有短期的建筑类监理公司从业经历，具体负责涉事

⁸ 《中华人民共和国安全生产法》第二十一条 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：1. 建立健全并落实本单位全员安全生产责任制，加强安全生产标准化建设；2. 组织制定并实施本单位安全生产规章制度和操作规程；3. 组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划；4. 保证本单位安全生产投入的有效实施；5. 组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，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；6. 组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；7. 及时、如实报告生产安全事故。

⁹ 《中华人民共和国安全生产法》第九十五条 生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责，导致发生生产安全事故的，由应急管理部门依照下列规定处以罚款：1. 发生一般事故的，处上一年年收入百分之四十的罚款；2. 发生较大事故的，处上一年年收入百分之六十的罚款；3. 发生重大事故的，处上一年年收入百分之八十的罚款；4. 发生特别重大事故的，处上一年年收入百分之一百的罚款。

工程质量、安全和进度跟进。陈某宇未正式与中星装饰公司签定劳动合同或雇佣协议。陈某宇未认真履行岗位安全生产工作职责，施工现场安全管理严重缺位，未督促作业人员正确佩戴和使用高处作业安全防护用品，未认真组织开展项目安全生产隐患排查治理，未对模板支撑架构配件实施入场前查验以及使用期间定期检查、维修、保养以及及时报废工作。对事故发生负有直接领导责任。建议由湛江经济技术开发区应急管理局依照《安全生产法》第九十六条规定¹⁰，对其进行行政处罚。

3. 黄某积，男，59岁，湛江市市辖区平乐下村人。天凯实业公司法定代表人和主要负责人，公司安全生产第一责任人。黄某积未依法严格履行生产经营单位主要负责人安全生产工作职责，对公司违法建设行为和违法发包行为负有直接领导责任，对事故发生负有领导责任。建议由湛江经济技术开发区应急管理局依照《中华人民共和国安全生产法》第九十五条规定，对其进行行政处罚。

4. 吴某卿，男，44岁，湛江市霞山区坛上村人，天凯实业公司安全负责人。吴某卿未依法严格履行生产经营单位安全管理人员工作职责¹¹，未组织落实本单位安全生产教育和

¹⁰ 《中华人民共和国安全生产法》第九十六条 生产经营单位的其他负责人和安全生产管理人员未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正，处一万元以上三万元以下的罚款；导致发生生产安全事故的，暂停或者吊销其与安全生产有关的资格，并处上一年年收入百分之三十以上百分之五十以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

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

培训，未将施工单位工作人员纳入公司培训体系并如实记录安全生产教育和培训情况。未认真检查公司发包工程项目安全生产状况，及时排查生产安全事故隐患。未对施工单位工作人员资质进行严格审查，对施工单位及作业人员安全生产管理问题漏管失察。对事故发生负有安全管理责任。建议由湛江经济技术开发区应急管理局依照《安全生产法》第九十六条规定，对其进行行政处罚。

（三）建议给予行政处罚单位（2家）

1. 中星装饰公司对事故发生负有责任，建议由湛江经开区应急管理局根据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条规定¹²，对中星装饰公司实施行政处罚。

2. 天凯实业公司对事故发生负有责任，建议由湛江经开区应急管理局根据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条规定，对天凯实业公司实施行政处罚。

（四）其他处理建议

1. 建议由湛江经济技术开发区住建交通和城市综合执法局（住建、城综）对天凯实业公司、中星装饰公司相关负责人进行约谈，督促其深刻吸取事故教训，严格落实安全生

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。生产经营单位可以设置专职安全生产分管负责人，协助本单位主要负责人履行安全生产管理职责。

¹² 《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：发生一般事故的，处三十万元以上一百万元以下的罚款。

产主体责任。

2. 建议湛江经济技术开发区住建交通和城市综合执法局（住建）就对限额以下小型工程的安全监管不力，对房地产开发企业天凯实业公司、建筑装饰装修企业中星装饰公司安全生产违法违规行为失察漏管情况向区安委会作出深刻检查。

3. 建议乐华街道办就对辖区内违法建设查处不力以及对辖区限额以下小型工程的安全监管不力情况向区安委会作出深刻检查。由湛江经济技术开发区住建交通和城市综合执法局（城综）对乐华街道办违法建设查处不力情况进行约谈。

六、事故主要教训

（一）部分建设行业企业安全生产主体责任不落实。事故暴露出部分建设行业企业安全生产主体责任不落实，全员安全生产责任制未压实，安全生产规章制度和操作规程形同虚设，作业现场安全管理混乱，未按规定组织开展安全生产教育和培训等共性问题。同时，还暴露出天凯实业公司存在违法建设、违规分包严重违法行为，中星装饰公司存在违规承接施工活动严重违法行为。

（二）限额以下小型工程安全监管存在薄弱环节。调查发现涉事工程属于限额以下小型工程，可以不申请办理施工许可证。但按照《广东省住房和城乡建设厅关于调整房屋建筑和市政基础设施工程施工许可证办理限额的通知》要求，限额以下小型工程的建设单位要切实履行工程质量安全首

要责任，住建、城综部门应联合镇街建立日常联动机制，加强对限额以下小型工程的管理，落实属地管理责任，确保限额以下小型工程的质量和施工安全。截止事故发生，建设行业主管部门及属地镇街均未能对涉事工程进行有效监督，暴露出我区限额以下小型工程行业安全监管和属地安全管理未有效衔接，一定程度存在“只管合法、不管非法”，“只管报建、不管自建”，“只管限额以上、不管限额以下”问题。

（三）**违法建设查处力度有待加强。**该事故是一起典型的违法建设引发的生产安全事故，天凯实业公司在天誉花园10号和11号楼取得竣工验收备案后，立即组织开展违法建设；建设行业主管部门在该项目规划条件核实合格、竣工验收备案后，未将批后监管的相关信息及时与城市管执法部门共享；属地镇街对违法建设情况巡查不及时、不彻底。最终导致该违建行为未被发现和查处，直至事故发生。同时，调查发现今年以来，截止事发，区城市综合管理局移送各镇街违建线索信息16批次，涉及违建29宗（含督办1宗），各镇街回复6批次，涉及违建6宗，办结0宗。反映出各镇街在违建查处工作方面存在查处不力、回复不及时、有案不立、立而不查、查而不结情况，部分基层干部有不愿触碰和畏难躲责情况，导致我区违法建设查处工作的“第一道防线”失守，“最后一公里”堵塞。

七、事故整改和防范措施

（一）**统筹好发展与安全，切实担负起防范化解安全风险的重大责任。**全区各部门各镇（街道）要深入贯彻落实习

近平总书记关于安全生产的重要论述精神，坚持“人民至上、生命至上”，把防范化解重大安全风险摆在重要位置抓牢抓实，强化底线思维、红线意识，大力推进安全发展、高质量发展。要完善和落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的安全生产责任体系，层层压紧压实党政领导责任、部门监管责任和企业主体责任，常态化开展安全生产警示教育，及时分析研判安全风险，紧盯薄弱环节采取有力有效防控措施，及时发现问题、解决问题，牢牢守住安全底线。

（二）深刻吸取事故教训，压紧压实建设行业企业安全生产主体责任。区建设行政主管部门要组织开展事故警示教育活动，举一反三，督促建设行业企业深刻吸取事故教训，自觉履行各参建单位法定安全生产主体责任，严格落实协同机制，共同做好建筑施工安全管理工作。天凯实业公司、中星装饰公司要认真落实企业安全生产主体责任，建立健全公司全员安全生产责任制，建立完善并严格执行安全生产规章制度和操作规程，做好作业现场安全管理，按规定组织开展安全生产教育和培训。天凯实业公司要立即停止违法建设、违规发包违法行为，依法强化对施工单位的安全生产工作统一协调、管理。中星装饰公司要立即停止违规承接施工活动违法行为。

（三）建立健全长效监管机制，拧紧限额以下小型工程管理责任链条。限额以下小型工程规模小、数量多、工期短、分布散，且责任主体安全意识淡薄，施工安全措施不到位，安全生产监管存在薄弱环节，安全事故频发。区建设行业主

管部门要牵头建立健全我区限额以下小型工程安全生产监管机制，坚持全面纳管与分类监管相结合、属地管理与行业督导相结合，厘清行业与属地的监管界面，明确主体责任，督促责任落实，拧紧限额以下建筑工程安全管理责任链条。要坚决杜绝一放了之和只审批不监管、只管合法的不管非法的、只管限额以上内的不管限额以下的怠政行为。

（四）形成行业监管和属地管理合力，保持查处违法建设高压态势。城市管理综合执法部门要负责牵头组织违法建设查处工作，镇街要落实辖区查处违法建设的执法主体责任，其他有关单位依职责配合查处违法建设工作。**城市管理综合执法部门**要加强与市自然资源及区国土、住建及镇街等部门的沟通协作，实现信息共享，争取将新增违法建设整治于萌芽状态下；要以清单形式逐项界定区、镇街两级城管执法职责边界，要指导监督基层镇街正确履行查处违法建设的执法主体职责；要严格按照《湛江市市区查处违法建设责任追究暂行办法》督促指导各有关单位正确履职，并对未按规定履行查处违法建设职责的单位及责任人及时提出追究建议。**镇街**要强化执法人才队伍建设，不断提升基层综合行政执法能力，充分镇街靠前执法的便利性、及时性优势，坚守违法建设事前防范的“第一道防线”，打通违法建设查处工作的“最后一公里”。