

揭东区锡场镇东仓村“9·19”一般高处坠落 事故调查报告

揭东区人民政府事故调查组

2025年1月17日

目录

一、事故基本情况.....	- 1 -
(一) 建设单位基本情况.....	- 2 -
(二) 建设发包情况.....	- 2 -
(三) 死者及相关责任人的基本情况.....	- 2 -
(四) 事故现场情况.....	- 3 -
二、事故发生经过及救援善后处置情况.....	- 4 -
(一) 事故发生经过.....	- 4 -
(二) 应急救援情况.....	- 5 -
(三) 善后处置情况.....	- 5 -
(四) 人员伤亡和直接经济损失情况.....	- 5 -
三、事故原因分析.....	- 6 -
(一) 直接原因分析.....	- 6 -
(二) 间接原因分析.....	- 6 -
(三) 有关责任人和责任单位存在的主要问题.....	- 7 -
四、对有关人员和单位的处理建议.....	- 9 -
(一) 建议免于追究责任的人员.....	- 9 -
(二) 建议追究刑事责任人员.....	- 9 -
(三) 行政处罚建议.....	- 10 -
(四) 相关单位的处理建议.....	- 11 -
五、事故整改和防范措施建议.....	- 11 -

2024年9月19日10时许，揭东区锡场镇东仓村一自建房发生一搬运工人在搬运水泥至4楼时不慎失足坠落死亡的事故。事故造成一人死亡，无其他人员受伤，直接经济损失人民币68万元。

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，2024年9月30日，揭东区人民政府成立揭东区锡场镇东仓村“9·19”一般高处坠落事故调查组。调查组由区委常委、常务副区长任组长，副区长任副组长，成员从区政府办、住建局、应急管理局、城管执法局、人社局、总工会、市公安局揭东分局和锡场镇人民政府等有关单位抽调。邀请区纪委监委派员参加伤亡事故调查组。

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，提出事故防范措施建议。

本次事故发生生产经营作业过程中¹，经调查认定，揭东区锡场镇东仓村“9·19”一般高处坠落事故是一起生产安全责任事故。

一、事故基本情况

¹ 《广东省应急管理厅关于印发<广东省较大及以下生产安全事故调查工作指引(试行)>的通知》(粤应急〔2021〕190号)(四)事故性质认定:生产经营单位在生产经营活动中发生的造成人身伤亡或者直接经济损失的事故,属于生产安全事故。生产经营活动是指在工作时间和工作场所,为实现某种生产、建设或者经营目的而进行的活动,既包括与工作有关的预备性或者收尾性活动,也包括合法的生产经营活动,还包括违法违规的生产经营活动。

（一）建设单位基本情况

事故发生地位于揭阳市揭东区锡场镇东仓村前围村道东面二巷3号东南侧，占地面积约150平方米，实际使用人是黄伟锋（东仓村前围经合社村民）。该工程为农民自建房，南北朝向，东侧为通道，没有设计图纸及没有办理建筑工程相关报建手续和相关证件²，兴建一栋四层住宅楼，总建筑面积约693平方米。2024年3月开始工程建设，现已施工至第四层屋面框架楼面。

（二）建设发包情况

该自建房项目于2024年3月由黄奕辉个人承包建设（包工不包料），2024年3月开工建设，业主黄伟锋与承包人黄奕辉双方没有签订书面施工合同或协议，只是双方口头协议，工程包工不包料，主体结构按照每平140元计算，飘板、批灰等细项另外计算，完工后按实结算，没有工期、质量、安全等的约定。该工程由黄奕辉个人承包，向方新（死者）是黄奕辉雇佣的临时工人，没有与黄奕辉签订劳动合同。

（三）死者及相关责任人的基本情况

向方新，男，56岁，湖南省攸县菜花坪镇人。

黄奕辉，男，51岁，揭阳市揭东区锡场镇人。

黄伟锋，男，49岁，揭阳市揭东区锡场镇人。

² 《建筑工程施工许可管理办法》第二条 2019年9月1日起，工程投资额在100万元以下（含100万元）或者建筑面积在500平方米以下（含500平方米）的房屋建筑和市政基础设施工程（以下称限额以下小型工程），可以不申请办理施工许可证。

（四）事故现场情况

事故发生在揭阳市揭东区锡场镇军东仓村前围村道东面二巷3号农民自建房的物料提升机到四楼屋面板之间的卸料平台边侧，坠落总高度14.9米（见“涉事位置影像图”及“高处坠落发生地位置平面图”）。

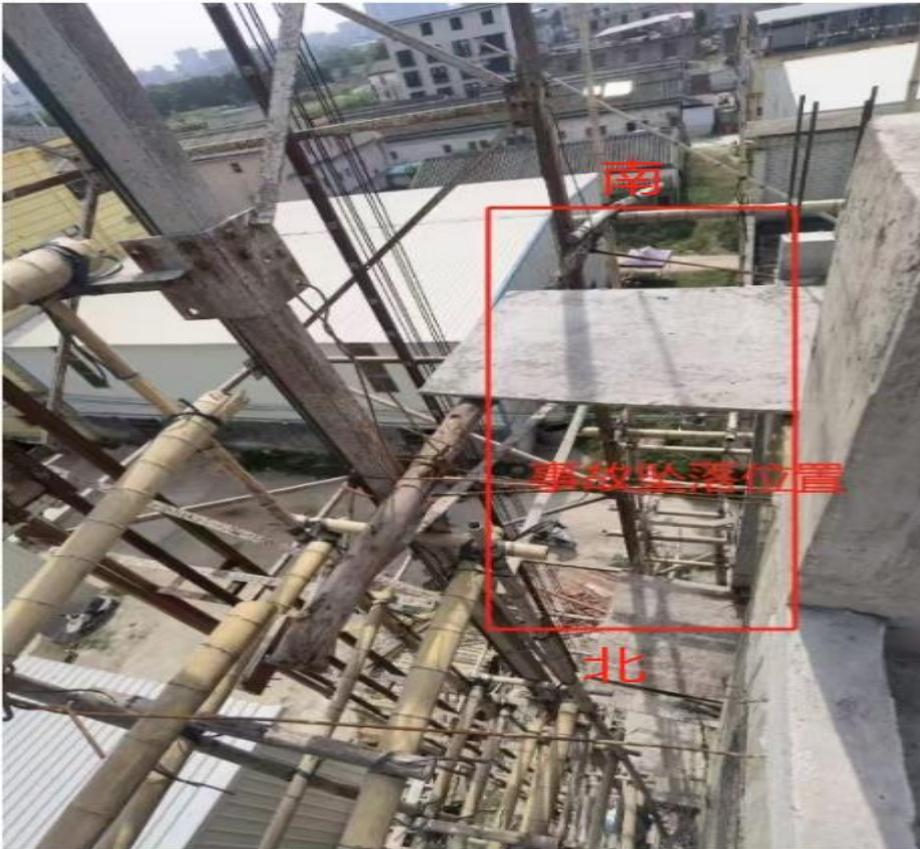


图 1：涉事位置影像图

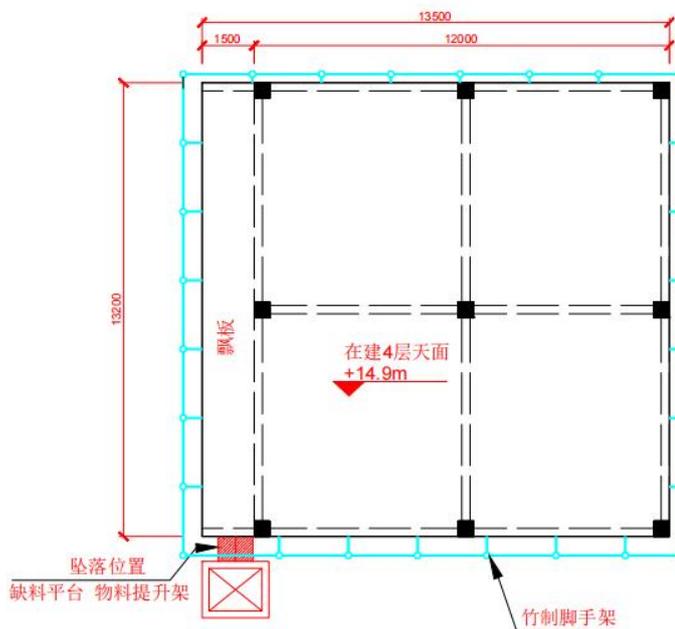


图 2: 高处坠落发生地位置平面图

二、事故发生经过及救援善后处置情况

(一) 事故发生经过

2024年9月19日10时许,工人李祖传和张香文及向方新(死者)到揭阳市揭东区锡场镇军东仓村前围村道东面二巷3号农民自建房进行泥工工作,向方新和李祖传的分工是利用位于建筑物东南角的物料提升机把水泥从一楼载到四楼屋面板,然后把水泥从物料提升机内通过卸料平台搬运至四楼屋面板上。向方新和李祖传一开始到楼下搬运了六包水泥到四楼的物料提升机内,然后

向方新和李祖传在四楼屋面板的物料提升机内搬运两、三包水泥至四板屋面板后，向方新突然从物料提升机到四楼屋面板之间的卸料平台边侧(高 14.9 米) 摔下至一楼。

事故发生时四楼屋面板见证者有李祖传和张香文，李祖传和向方新一起位于物料提升机卸料平台搬运水泥，李祖传位于卸料平台南侧，向方新位于卸料平台北侧。向方新突然踩空摔下至一楼，并是空手摔下的。现场没有监控视频。物料提升和机卸料平台由黄奕辉雇佣的工人搭设。

(二) 应急救援情况

业主黄伟锋得知消息后立即拨打 120 抢救，并指示现场作业人员保护现场。医护人员赶到现场，对向方新进行救护，后迅速转移到揭东区第三医院抢救，经过全力抢救无效死亡。揭阳市公安局揭东分局锡场派出所出警抵达现场进行调查，经揭阳市公安局揭东分局法医对向方新尸体的尸检，初步断定向方新的死因符合高空坠落的情况，排除他杀。

(三) 善后处置情况

2024 年 9 月 20 日，业主黄伟锋和劳务承包者黄奕辉与死者向方新亲属签订《调解协议书》，死者亲属获得丧葬补助金、一次性工亡补助金等费用。向方新遗体已火化，善后问题得到妥善处置，家属情绪稳定，社会面平稳。

(四) 人员伤亡和直接经济损失情况

该事故造成一人死亡，无其他人员受伤。依据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》(GB/T6721-1986)，认定直接经济损失人民币 万元³。

三、事故原因分析

(一) 直接原因分析

1.死者向方新缺乏安全生产知识，未能发现作业现场存在的事故隐患并拒绝或者停止作业，在没有接受安全生产教育培训和未采取必要安全防护措施的情况下上岗作业，作业地点存在较大高处坠落安全隐患，未佩戴个人劳动防护用品（安全绳、安全鞋等）。

2.物料提升机卸料平台搭设不符合规范，安全防护不到位，存在严重的安全隐患。

(二) 间接原因分析

1.黄伟锋将工程发包给未取得建筑劳务专业承包资质的个人黄奕辉；没有及时督促施工方按照国家有关技术规范做好施工现场的防护措施，正确消除作业现场事故隐患。

2.黄奕辉未取得建筑工程劳务专业承包资质承包工程，不具备安全生产条件，未能及时消除作业场所的事故隐患，未配备现场专职安全生产管理人员，未对从业人员（向方新）进行安全生产教育培训和技术交底和提供必要的安全防护用品，施工现场安全管理不到位。

³ 直接经济损失主要是丧葬补助金、供养亲属抚恤金和一次性工亡补助金等费用。

（三）有关责任人和责任单位存在的主要问题

1.向方新，缺乏安全生产知识，未接受安全生产教育培训⁴，没有采取必要的安全防护措施⁵，未能发现作业现场存在的高处坠落安全隐患⁶并拒绝或者停止作业⁷，在卸料平台北侧不慎踩空摔下至一楼后不治身亡，对事故的发生负有直接责任。

2.黄伟锋⁸，自建房的所有人，未办理农村自建房建设有关手续擅自组织房屋建设，将工程发包给不具备安全生产条件或相应资质的个人（黄奕辉）⁹，没有签定专门的安全生产管理协议或约定各自的安全生产管理职责，在房屋建筑施工作业中未能及时督促施工方按照国家有关技术规范做好施工现场的防护措施¹⁰，正确消除作业现场事故隐患。同时，无视锡场镇综合行政执法队多次责令停工的要求¹¹，继续进行违法建设。

4 《中华人民共和国安全生产法》第二十八条：生产经营单位应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能，了解事故应急处理措施，知悉自身在安全生产方面的权利和义务。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。

5 《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。

6 《中华人民共和国安全生产法》第五十九条：从业人员发现事故隐患或者其他不安全因素，应当立即向现场安全生产管理人员或者本单位负责人报告；接到报告的人员应当及时予以处理。

7 《中华人民共和国安全生产法》第五十四条：从业人员有权对本单位安全生产工作中存在的问题提出批评、检举、控告；有权拒绝违章指挥和强令冒险作业。生产经营单位不得因从业人员对本单位安全生产工作提出批评、检举、控告或者拒绝违章指挥、强令冒险作业而降低其工资、福利等待遇或者解除与其订立的劳动合同。

8 《安全生产违法行为行政处罚办法》第六十八条：本办法所称的生产经营单位，是指合法和非法从事生产或者经营活动的基本单元，包括企业法人、不具备企业法人资格的合伙组织、个体工商户和自然人等生产经营主体。

《广东省安全生产条例》第五十二条 本条例下列用语的含义：（一）生产经营单位包括从事生产或者经营活动的企业法人、不具备企业法人资格的合伙组织、个体工商户和自然人等生产经营主体。

9 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第一款：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。

10 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第二款：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。

11 2024年4月9日、4月11日、4月17日、6月3日、7月16日、8月12日、8月29日、9月10日，锡场镇综合行政执法队发出《责令停止违法建设行为通知书》。

3.黄奕辉¹²，未取得建筑工程劳务专业承包资质承包建设工程¹³，不具备安全生产条件，没有签订劳动合同和安全管理协议，没有制订并落实安全操作规程，也未进行技术交底¹⁴，未向作业人员提供必要的安全防护用品¹⁵，未配备现场专职安全管理人员，施工现场安全管理不到位，物料提升机卸料平台搭设不符合规范¹⁶，安全防护不到位，未能及时发现并消除生产安全事故隐患¹⁷。

4.锡场镇东仓村村委会，对辖区内村民自建房违法建设的管控不到位，未能及时进行监督和指导；未严格按照《关于落实违法行为监管的函》文件要求，对“违法建设”未能采取切实有效的控停措施，致使该宗违法建设控而不停，直至事故的发生。

5.锡场镇综合行政执法办公室，对辖区内村民自建房违法建设的管理不到位，在查处违法建设过程中，存在工作不严不实的情况，未严格按照《关于印发揭东区打好违法建设治理攻坚战实施方案的通知》（揭东府办〔2020〕8号）文件要求严格对违法

12 《安全生产违法行为行政处罚办法》第六十八条：本办法所称的生产经营单位，是指合法和非法从事生产或者经营活动的基本单元，包括企业法人、不具备企业法人资格的合伙组织、个体工商户和自然人等生产经营主体。

《广东省安全生产条例》第五十二条 本条例下列用语的含义：（一）生产经营单位包括从事生产或者经营活动的企业法人、不具备企业法人资格的合伙组织、个体工商户和自然人等生产经营主体。

13 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第一款：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。

14 《中华人民共和国安全生产法》第四十四条第一款：生产经营单位应当教育和督促从业人员严格执行本单位的安全生产规章制度和安全操作规程；并向从业人员如实告知作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施以及事故应急措施。

15 《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。

4 《建筑施工高处作业安全技术规范》第 4.1.4 条 施工升降机、龙门架和井架物料提升机等在建筑物间设置的停层平台两侧边，应设置防护栏杆、挡脚板，并应采用密目式安全立网或工具式栏板封闭。第 4.1.5 条 停层平台口应设置高度不低于 1.80m 的楼层防护门，并应设置防外开装置。井架物料提升机通道中间，应分别设置隔离设施。

17 《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第二款：生产经营单位应当建立健全并落实生产安全事故隐患排查治理制度，采取技术、管理措施，及时发现并消除事故隐患。

建筑工地采取“四清两断”措施¹⁸，采取的控停措施不到位，对控停措施未落实到位，直至事故发生时该宗违法建设现场仍有脚手架、施工设备、建筑材料等，致使该宗违法建设控而不停。

6.锡场镇人民政府，对锡场镇综合行政执法办公室、锡场镇东仓村村委会在违建控停工作采取控停措施不到位、工作不严不实的情况未能及时发现并督促整改。

四、对有关人员和单位的处理建议

（一）建议免于追究责任的人员

向方新，缺乏安全生产知识，未接受安全生产教育培训，没有采取必要的安全防护措施，未能发现作业现场存在的高处坠落安全隐患并拒绝或者停止作业，在卸料平台北侧不慎踩空摔下至一楼后不治身亡，对事故的发生负有直接责任。鉴于其已在事故中死亡，建议免于追究责任。

（二）建议追究刑事责任人员

黄奕辉，劳务承包者，未取得建筑工程劳务专业承包资质承包建设工程，不具备安全生产条件，没有签订劳动合同，没有制订并落实安全操作规程，也未进行技术交底，未向作业人员提供必要的安全防护用品，未配备现场专职安全管理人员，施工现场安全管理不到位，未能及时发现并消除生产安全事故隐患，对事故的发生负有责任¹⁹，建议移交公安机关追究黄奕辉涉嫌的重大

¹⁸ “四清两断”措施：清理施工队伍、清拆脚手架、清理施工设备、清理建筑材料，断水、断电。

¹⁹ 《中华人民共和国安全生产法》第九十四条 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的，责令限期改正，处二万元以上五万元以下的罚款；逾期未改正的，处五万元以上十万元以下的罚款，责令生

责任事故罪刑事责任，由事故调查组的管理组负责做好案件对接和移交等工作²⁰。

（三）行政处罚建议

黄伟锋，自建房的所有人，未办理农村自建房建设有关手续擅自组织房屋建设，将工程发包给不具备安全生产条件或相应资质的个人，没有签定专门的安全生产管理协议或约定各自的安全生产管理职责，在房屋建筑施工作业中未能督促施工方按照国家有关技术规范做好施工现场的防护措施，正确消除作业现场事故隐患。同时，无视锡场镇综合行政执法队多次责令停工的要求，继续进行违法建设，对事故的发生负有责任。建议由揭东区应急管理局依据《中华人民共和国安全生产法》一百零三条第一款²¹给予行政处罚。

产经营单位停产停业整顿。生产经营单位的主要负责人有前款违法行为，导致发生生产安全事故的，给予撤职处分；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

《中华人民共和国刑法》第一百三十四条【重大责任事故罪；强令、组织他人违章冒险作业罪】在生产、作业中违反有关安全管理的规定，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别恶劣的，处三年以上七年以下有期徒刑。

最高人民法院、最高人民检察院《关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2015〕22号）第六条第一项“实施刑法第一百三十二条、第一百三十四条第一款、第一百三十五条、第一百三十五条之一、第一百三十六条、第一百三十九条规定的行为，因而发生安全事故，具有下列情形之一的，应当认定为“造成严重后果”或者“发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果”，对相关责任人员，处三年以下有期徒刑或者拘役：（一）造成死亡一人以上，或者重伤三人以上的；”

《最高人民法院公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定(一)》(公通字(2008)36号)第十条:安全生产设施或者安全生产条件不符合国家规定，涉嫌下列情形之一的，应予立案追诉:(一)造成死亡1人以上，或者重伤3人以上。

20 《生产安全事故报告和调查处理条例》第二十六条 事故调查组有权向有关单位和个人了解与事故有关的情况，并要求其提供相关文件、资料，有关单位和个人不得拒绝。事故发生单位的负责人和有关人员，在事故调查期间不得擅离职守，并应当随时接受事故调查组的询问，如实提供有关情况。事故调查中发现涉嫌犯罪的，事故调查组应当及时将有关材料或者其复印件移交司法机关处理。

21 《中华人民共和国安全生产法》第一百零三条第一款：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；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上二万元以下的罚款；导致发生生产安全事故给他人造成损害的，与承包方、承租方承担连带赔偿责任。

（四）相关单位的处理建议

1.建议责成锡场镇人民政府向揭东区人民政府作深刻书面检查，东仓村村委会向锡场镇人民政府作出深刻书面检查，认真总结和吸取事故教训，进一步加强和改进农房建设安全管理。

2.建议区纪委监委依法依规依纪对相关单位的有关责任人员进行调查处置。

五、事故整改和防范措施建议

揭东区锡场镇东仓村“9·19”一般高处坠落事故给人民生命财产造成一定损失和社会负面影响，教训深刻。针对事故中暴露的问题，为防止类似事故再次发生，结合调查的情况，提出如下工作建议：

（一）锡场镇政府依法对东仓村黄伟锋自建房建设项目进行处理，对各类新建、改建、扩建工程，按照《揭阳市人民政府关于印发揭阳市农村宅基地和住房建设管理办法的通知》要求，加强巡查，杜绝没有取得农村宅基地批准书和乡村规划许可证的工程开工建设，同时要指导农户农房建设的申报审批工作，并要求农户要将工程委托给有资质的施工企业承建，规范管理，杜绝此类事故的发生。

（二）各镇(街道)人民政府(办事处)、各有关职能部门要认真吸取事故教训，举一反三，结合实际，进一步采取有力措施，督促、落实属地安全管理职责，对辖区内的生产活动加强监管，

进一步加强辖区内相关的安全生产工作，加强安全评估和隐患排查，制定出有效措施，防范生产安全事故的发生。

（三）各镇(街道)人民政府(办事处)、各有关职能部门，要加大对《安全生产法》等法律法规的宣传教育，用事故案例警示人、教育人，深入开展安全生产教育培训，强化群众安全防范意识，营造人人关注、人人参与、人人支持安全生产工作的浓厚氛围，筑牢安全生产防线。