

揭阳市揭东区人民政府

揭东府函〔2023〕686号

关于揭东区磐东街道潭角村“5·30” 一般事故调查处理意见的批复

揭东区磐东街道潭角村“5·30”一般事故调查组：

你调查组《关于揭东区磐东街道潭角村“5·30”一般事故调查处理意见的请示》收悉。经研究，批复如下：

一、原则同意该《调查报告》关于事故原因分析和事故性质认定的结论，该事故是一起一般安全生产责任事故。

二、原则同意该《调查报告》提出的事故防范措施和对事故有关责任人员及责任单位的处置建议，各相关部门及单位要认真落实到位。

揭阳市揭东区人民政府

2023年10月8日

抄送：市安委办，区应急管理局、住建局、城管执法局、人社局、总工会，市公安局揭东分局，磐东街道办事处。

揭东区磐东街道潭角村“5·30” 一般事故调查报告

2023年5月30日上午10时左右，磐东街道潭角村发生一起农房建设一名工人操作物料提升机时被夹伤，经送医院抢救无效死亡，直接经济损失86万元。

2023年6月10日，揭东区政府成立揭东区磐东街道潭角村“5·30”一般事故调查组，区委常委、常务副区长黄济勇任组长，区政府办副主任林晓龙、区应急管理局局长吴潮锋任副组长，区应急管理局、区住建局、区城管执法局、市公安局揭东分局、区人社局、区总工会等有关负责同志为成员。

事故调查组根据《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》（国务院令第493号）等法律法规的规定，按照“四不放过”和“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则开展事故调查工作，通过现场勘验、调查取证，查明了事故发生的经过、原因、人员伤亡和直接经济损失，认定了事故性质，提出了加强和改进工作的措施建议。

一、事故发生地点基本情况

事故发生地位于揭东区磐东街道潭角村尚礼经联社（未有房号），屋主为吴耀鹏¹，该建筑物为农村宅基地自建低层房屋，开间3.8米，进深11.5米，拟建四层半框架结构，

¹ 吴耀鹏：住址揭西县东园镇赤岩村，身份证号码

建筑面积约 240 平方²，工程估价约 19 万元，其中工价约 7.68 万元。现场正在进行第三层（四层楼面）的模板安装。发生事故的物料提升机安装于该建筑物的东侧中间。

吴耀鹏把模板、钢筋安装和混凝土浇注的施工劳务部分包工给彭泽平³，彭泽平未持有建筑施工资质，也未参加乡村工匠培训。工程未有工期、质量、安全等的约定，方式为包工，双方只进行口头约定，没有签定施工协议⁴。彭泽平将项目的模板安装工包给高贵明⁵（死者魏冬月为高贵明的妻子），他们一起在工地作工，其中模板材料是彭泽平自己的，双方没有签订协议。

二、事故发生经过、救援善后处置情况

（一）基本情况

2023 年 5 月 30 日上午 10 时左右，作业人员魏冬月（死者）将地面上的模板材料移至物料提升机（井架）⁶后，违规操作无线摇控器把自己和材料一起升到第三层作业面，将自己夹伤在井架架体内侧斜支撑上，当时吊盘位于三层与作业面之间，被高国万发现，他将魏冬月抱到地面并打 120，后送至揭阳市第三人民医院救治，于 5 月 30 日 12 时左右经医

² 《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》第一条 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。

³ 彭泽平：住址榕城区东阳砂松村，身份证号码

⁴ 《中华人民共和国民法典》第七百八十八条：建设工程合同是承包人进行工程建设，发包人支付价款的合同。建设工程合同包括工程勘察、设计、施工合同。

《中华人民共和国民法典》第七百八十九条：建设工程合同应当采用书面形式。

⁵ 高贵明：死者魏冬月丈夫，江西赣州人，身份证号码：

⁶ 物料提升机（井架）属于建筑垂直运输特种设备，严禁载人，且操作人员须持证上岗；该井架产权属于彭泽平，由其自行安装、保养。

《建设工程安全生产管理条例》第二十五条：垂直运输机械作业人员、安装拆卸工、爆破作业人员、起重信号工、登高架设作业人员等特种作业人员，必须按照国家有关规定经过专门的安全作业培训，并取得特种作业操作资格证书后，方可上岗作业。

院全力抢救无效死亡。

（二）事故的善后处置情况

经调查，死者魏冬月（身份证号码 [REDACTED]），女，江西省赣州市安远县人。

经磐东派出所对证人调查和市公安局揭东分局法医现场勘查、尸检，魏冬月排除他杀，死者家属对死者的死因没有异议。

2023年6月1日，经磐东街道人民调解委员会调解，彭泽平（包工头）一次性赔偿死者家属人民币860000元，双方签订《人民调解协议书》（磐调字〔2023〕第001号）。死者家属情绪稳定，社会面平稳。

三、事故原因及性质

（一）事故原因

经事故调查组的技术组调查，事故发生的直接原因和间接原因如下：

1、直接原因：死者魏冬月无安全意识，违规操作，是事故发生的直接原因。井架作为垂直运输特种设备，严禁载人，且操作人员必须持证上岗⁷。魏冬月未经培训，没有物料提升机（井架）操作证，没有全面落实安全防护措施，违规上岗操作起重机械，且随井架一起从地面升至作业面，随后发生事故。

⁷《中华人民共和国安全生产法》第三十条第一款：生产经营单位的特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得相应资格，方可上岗作业。

《建设工程安全生产管理条例》第二十五条：垂直运输机械作业人员、安装拆卸工、爆破作业人员、起重信号工、登高架设作业人员等特种作业人员，必须按照国家有关规定经过专门的安全作业培训，并取得特种作业操作资格证书后，方可上岗作业。

2、间接原因：该施工队伍管理不规范，防护不到位。施工带班人员没有加强对作业人员的安全教育培训⁸，没有对施工设备进行检查，使用无合格证且安全防护不到位的物料提升机（井架）。

（二）事故性质

经调查认定，磐东街道潭角村“5·30”一般事故是一起一般生产安全责任事故。

四、该自建房（事故发生地点）的违法建设基本情况

5月4日，磐东街道综合行政执法办公室工作人员巡查发现该宗自建房正在进行建设，属于违法建设，街道执法人员进行现场贴条，查封配电箱断电等措施，责令业主停止违法行为，同时责令业主停止违法行为，自行向相关部门申报完善建设手续，通知尚礼经联社干部到现场加强管控。

5月19日，磐东街道执法人员再次巡查发现该工地存在偷建行为，已建设二层，第三层楼模板已安装（未形成混凝土结构）；5月22日，街道执法人员对该建设工地进行查封工地、责停并发出《责令停止（改正）违法行为通知书》揭东磐东综合行政执法（改）字（2023）第029号，封锁提升架，并要求尚礼经联社主任到场加强管理，改正违法行为。

5月19日，磐东街道综合行政执法办公室向潭角村村委发出《关于控停整改的通知》，要求该村：1、组织落实处置，加强巡查管控，督促该宗业主按要求落实整改，在完善

⁸《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。

相关手续前，不得违规建设；2、以点带面加大违法建设整治力度，杜绝偷建抢建及新增违法建设工程；3、将2宗涉嫌违法建设工程按要求进行处置。

5月30日，该自建房发生一名工人违规操作物料提升机时被夹伤，经送医院抢救无效死亡的事故。

5月31日，磐东街道综合行政执法办公室分别对吴耀鹏、彭泽平、高贵明进行调查、询问。

6月2日，磐东街道综合行政执法办公室再次对该建设工地查封、责停并发出《责令停止（改正）违法行为通知书》揭东磐东综合行政执（改）字（2023）第050号。

五、有关责任人和责任单位存在的主要问题

1、魏冬月未经培训，未持有物料提升机（井架）操作人员资格证⁹，没有全面落实安全防护措施¹⁰，违规上岗操作物料提升机，且随井架一起从地面升至作业面，不慎被物料提升机（井架）夹伤后不治身亡，对事故的发生负有直接责任。

2、吴耀鹏¹¹，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

⁹ 《中华人民共和国安全生产法》第三十条：生产经营单位的特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得相应资格，方可上岗作业。

《建设工程安全生产管理条例》第二十五条：垂直运输机械作业人员、安装拆卸工、爆破作业人员、起重信号工、登高架设作业人员等特种作业人员，必须按照国家有关规定经过专门的安全作业培训，并取得特种作业操作资格证书后，方可上岗作业。

¹⁰ 《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。

¹¹ 《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。

条件或相应资质的个人（彭泽平）¹²，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，在房屋建筑施工工作中未能督促、检查施工作业现场安全生产工作¹³。同时，无视磐东街道综合行政执法办公室多次责令停工的要求¹⁴，继续进行违法建设。

3、彭泽平¹⁵，将工程的模板安装的劳务分包给不具备安全生产条件或相应资质的个人（高贵明）¹⁶，没有制订并落实安全操作规程，也未进行技术交底¹⁷，未向作业人员提供必要的安全防护用品¹⁸，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¹⁹。

3、磐东街道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仗实施方案的通知》（揭东府办〔2020〕8号）

¹² 《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。

¹³ 《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。

¹⁴ 2023年5月22日，磐东街道综合行政执法办公室发出《责令停止（改正）违法行为通知书》揭东磐东综合行政执法（改）字（2023）第029号。

¹⁵ 《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。

¹⁶ 《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。

¹⁷ 《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。

¹⁸ 《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。

¹⁹ 《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。

文件要求对违法建筑工地采取“四清两断”措施²⁰，采取的控停措施不到位，简单将违法建设管控移交尚礼经联社进行落实，对后续落实情况未及时跟进，“一转而了之”，致使该宗违法建设控而不停，直至事故的发生。

4、磐东街道尚礼经联社：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；对磐东街道执法办移交的控停整改事项，没有采取切实有效的管控措施，致使该宗违法建设控而不停，直至事故的发生。

5、磐东街道办事处：对综合行政执法办公室、尚礼经联社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。

六、对事故有关责任人员和责任单位的处理建议

1、魏冬月，未持有物料提升机（井架）操作人员资格证²¹，没有全面落实安全防护措施²²，违规上岗操作起重机械，且随井架一起从地面升至作业面，不慎被物料提升机（井架）夹伤后不治身亡，对事故的发生负有直接责任。鉴于其已在事故中死亡，建议不予追究责任。

2、吴耀鹏²³，自建房所有人，未办理农村自建房建设有

²⁰ “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。

²¹ 《中华人民共和国安全生产法》第三十条：生产经营单位的特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得相应资格，方可上岗作业。

《建设工程安全生产管理条例》第二十五条：垂直运输机械作业人员、安装拆卸工、爆破作业人员、起重信号工、登高架设作业人员等特种作业人员，必须按照国家有关规定经过专门的安全作业培训，并取得特种作业操作资格证书后，方可上岗作业。

²² 《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。

²³ 《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。

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（彭泽平）²⁴，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，在房屋建筑施工工作中未能督促、检查施工作业现场安全生产工作²⁵。同时，无视磐东街道综合行政执法办公室多次责令停工的要求²⁶，继续进行违法建设，对事故的发生负有责任。建议由公安机关进行立案侦查²⁷。

3、彭泽平²⁸，工程施工负责人，将工程的模板安装的劳务分包给不具备安全生产条件或相应资质的个人（高贵明）²⁹，没有制订并落实安全操作规程，也未进行技术交底³⁰，未向作业人员提供必要的安全防护用品³¹，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³²，对事故

《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。

²⁴ 《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。

²⁵ 《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。

²⁶ 2023年5月22日，磐东街道综合行政执法办公室发出《责令停止（改正）违法行为通知书》揭东磐东综合行政执法（改）字（2023）第029号。

²⁷ 《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。

²⁸ 《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。

²⁹ 《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。

³⁰ 《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。

³¹ 《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。

³² 《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

的发生负有责任。建议由公安机关进行立案侦查³³。

4、建议责成磐东街道向揭东区人民政府作深刻书面检查，谭角村尚礼经联社向磐东街道作出深刻书面检查，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。

5、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。

七、事故防范和改进措施建议

为深刻吸取磐东街道谭角村“5·30”一般生产安全责任事故的教训，全面防范和坚决遏制同类事故的发生。提出以下建议：

（一）**严格打击违法建设行为。**各镇（街道）人民政府（办事处）、城管执法部门要严肃排查各类违法建设行为，发现违法建设行为要立即制止，责令停止违法行为，对制止后仍不停止建设的，要依法采取“四清两断”措施予以控停。对于已责令停工工程也要加强管理，防止发生类似事故。

（二）**强化建筑施工安全生产管理。**各镇（街道）人民政府（办事处）要加大对村镇建设防范高处坠落、物体打击、起重伤害、施工坍塌等危险作业的指导宣传力度，增强农民工安全意识，对今后可能涉及的其他新建、改建、扩建工程，相关单位和个人要严格按照《揭阳市揭东区农村宅基地和住房建设管理办法的通知》要求，指导农户申报审批，规范管

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。

³³ 《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。

理，鼓励农户选择有资质的建筑施工企业或有相应技能的乡村工匠施工，减少风险隐患；施工单位要加强从业人员安全生产教育和培训，确保操作规程的遵守和安全措施的落实，加强从业人员的不安全行为的排查治理，如实记录事故隐患排查治理情况，并向从业人员通报。

（三）持续推进农村自建房建设行为专项整治。各镇（街道）人民政府（办事处）、住建局、城管执法局、农业农村局等部门，要落实属地责任和行业指导管理责任，严格督促农村村民自建房房主落实主体责任，坚决贯彻揭东区委、区政府的工作部署，加强农村村民自建房监管，加强建筑施工安全的宣传教育。突出深基坑、起重机、脚手架、高支模体系等建筑施工安全重点环节的监管，严查严控重大安全风险隐患，严厉打击抢进度、赶工期、盲目招工、无证上岗等重大违法违规行为，突出高处坠落、物体打击、起重伤害、施工坍塌、机械伤害等危险作业的安全防范，坚决杜绝群死群伤事故发生。

调查组人员签名表附后。