

陆河县“10·8”较大建筑施工事故调查报告

2020年10月8日10时50分，陆河县看守所迁建工程业务楼的天面构架模板发生坍塌事故，造成8人死亡，1人受伤，事故直接经济损失共约1163万元。

事故发生后，省委李希书记、国家应急管理部黄明书记，省政府马兴瑞省长，省委常委、政法委书记张虎，省应急管理厅书记王中丙及市委书记张晓强、市长逯峰等有关领导高度重视，立即作出指示批示，要求全力做好伤员抢救和后续调查、处置等工作。市委书记张晓强、市长逯峰、市委常委余锡群和常务副市长林少文、副市长余红、石磊等领导第一时间赶赴事故现场指导处置工作，看望受伤人员。省公安厅、省住建厅、省应急管理厅分别派出工作组现场指导处置和事故调查工作。

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493号）的规定，10月8日，市政府成立了由常务副市长林少文担任组长的事故调查组，成员由市应急管理局、公安局、住建局、总工会、陆河县政府及有关部门组成，邀请市纪委监委派员参加。为深入贯彻落实领导的指示批示精神，迅速查清事故原因，查明事故性质和责任，调查组聘请了4名专家，并从全市应急管理系统抽调7名业务骨干加强调查组的力

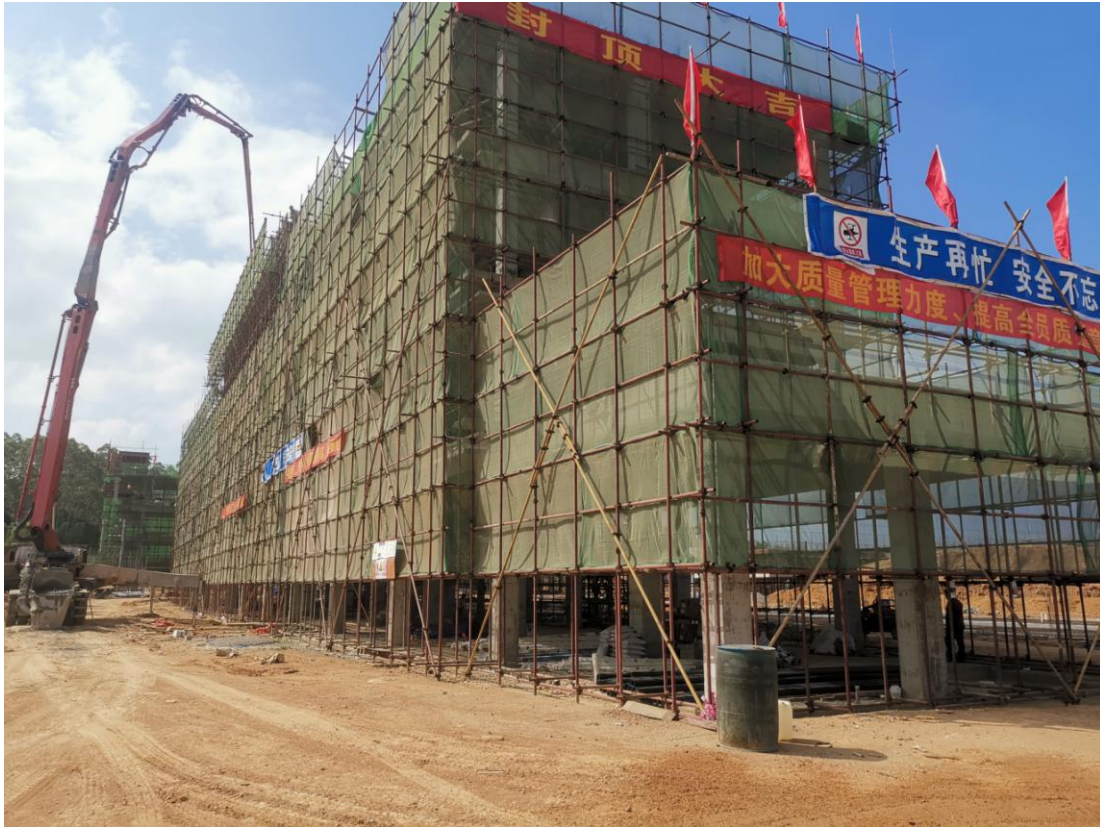
量。事故调查期间，省应急管理厅多次对事故调查工作予以指导。事故调查组按照“四不放过”和“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则，通过现场勘查、检查、调查取证、人员问询、专家论证、查阅资料等工作，认定了事故发生的原因、经过、性质和责任，提出了对事故责任单位和责任人的处理建议，并针对事故暴露出的问题提出了事故防范和整改措施建议。

一、事故基本情况

（一）工程项目概况。

1. 基本情况。陆河县看守所迁建工程位于陆河县水唇镇牛皮坳，总建筑面积14761.81m²，合同价格8137万元，其中监房2层，业务楼4层，岗楼1层，武警营房4层，擒敌训练场1层，门卫室1层，配电房、泵房地下1层。施工工期为两年（2019年12月至2021年12月）。2019年12月23日，该项目完成招标工作，广东建恒建筑有限公司是中标施工单位，实际是被人挂靠，从中收取工程款的3.5%的工程管理费。挂靠人再将工程项目转包给“包工头”杨和平施工队。2019年12月28日启动开工，实质性施工时间为2020年3月26日。

涉事建筑为业务楼，建筑面积3675.26m²，事故发生前图片如下：



2. 各有关单位情况。

(1) 建设单位：陆河县公安局，2019年11月20日，陆河县看守所迁建工程建设项目经陆河县公共资源交易中心公开发布招标公告、接受投标报名、发售招标文件、接受投标咨询、报送投标文件、抽选评标专家及开标等事项。2019年9月23日成立了陆河县看守所迁建工程领导小组，领导小组下设办公室，负责看守所迁建工程日常工作。

(2) 勘察单位：广东省惠州勘察工程公司，资质：甲级，证书编号：B144040509。2019年10月22日，陆河县公安局与广东省惠州勘察工程公司签订《陆河县看守所迁建工程勘察项目合同》。

(3) 设计单位：广州市弘基市政建筑设计院有限公司，资质：市政（道路工程）专业甲级；建筑行业（建筑工程）甲级，证书编号：A144009203。2019年10月26日，陆河县公安局与广州市弘基市政建筑设计院有限公司签订陆河县看守所迁建工程《建设工程设计合同》。

(4) 施工单位：广东建恒建筑工程有限公司，安全生产许可证号：（粤）JZ安许证字[2018]150028延，资质：建筑工程施工总承包壹级，证书编号：D144105836。2019年12月28日，陆河县公安局与广东建恒建筑有限公司签订《广东省建设工程施工合同》（合同编号：2019016）。建恒公司中标以后，与挂靠人员签订承包协议，挂靠人员再将该工程转包给“包工头”杨和平，由杨和平（该工程项目施工的实际控制人）组织施工队进行实施，杨和平将外架项目分包给“小包工头”吴来旺，由吴来旺聘请施工队实施。杨和平和吴来旺的名下均未注册登记公司。

(5) 监理单位：广东钧信建设管理有限公司，资质：房屋建筑工程监理甲级、市政公用工程监理甲级，证书编号：E144003697。2019年11月20日，广东钧信建设管理有限公司与陆河县公安局签订《陆河县看守所迁建工程施工项目建设工程委托监理合同》。

(6) 审图单位：广东惠湾工程咨询有限公司，资质：房屋建筑一类，证书编号：19092。2019年11月25日，陆河县公安局与广东惠州惠湾工程咨询有限公司汕尾分公

司签订《广东省建设工程施工图设计文件审查合同》（合同编号：HW-fj-sw19-074）。

（7）混凝土和泵车企业：陆河县恒锋混凝土有限公司，统一社会信用代码：91441523MA4UP9MD9L，经营范围：生产、加工、销售预拌商品混凝土、预拌砂浆及水泥制品。陆河县凯越工程机械租赁有限公司，统一社会信用代码：91441523MA553DW81X，经营范围：工程机械设备租赁、汽车租赁等。

3. 工程项目审批许可。该项目于2019年8月19日取得陆河县发展和改革局《关于陆河县看守所迁建工程可行性研究报告的批复》（陆河发改〔2019〕122号），2019年11月11日取得《建设用地规划许可证》，2020年6月23日取得《建设工程规划许可证》，2020年9月29日取得《建筑工程施工许可证》。

4. 形象进度。事故发生时，业务楼主体结构、武警营房主体结构已封顶。监房13/A-H轴一层柱二层梁板已浇筑，二层柱三层梁模板已安装，1-13/A-H轴地梁、底板混凝土已浇筑，1-13/J-Q轴地梁砖模已砌筑完成、垫层已浇筑，外围墙完成1/3。累计完成2850万元，占土建造价54%，占合同价格36%。

（二）事故现场情况。

陆河县看守所迁建工程业务楼位于在建监区东侧，坐西向东，南北西三侧为内部道路，东面为前广场。该楼西面设置一台物料提升机，四周采用双排钢管脚手架防护，涉事坍塌的天面构架位于业务楼东侧，长25.3m，宽1.6m，构架顶最高点距地面高度19.6m。

该天面构架浇筑混凝土时模板支撑发生坍塌，天面构架作业人员9名（混凝土工8名、泵车控制员1名），其中8名混凝土工跌落至地面，1名泵车控制员跳至屋面层，导致7人抢救无效死亡，2人受伤（其中1人次日抢救无效死亡）。事故现场部分情况见图1-4：



图1 东侧脚手架局部坍塌



图 2 混凝土、钢管、模板等材料散落至地面



图 3 外脚手架钢管严重变形



图 4 屋面新浇混凝土框架柱倾覆

(三) 事故伤亡情况。

事故造成 8 人死亡，1 人受伤，均为现场施工工人。

1. 死亡人员：

(1) 郑贵全，男，1965 年 10 月出生，重庆市人。

- (2) 潘 峰，男，1986 年 8 月出生，重庆市人。
- (3) 王朝军，男，1968 年 6 月出生，贵州省人。
- (4) 李汉成，男，1969 年 5 月出生，重庆市人。
- (5) 台文通，男，1972 年 11 月出生，重庆市人。
- (6) 向洲荣，女，1968 年 6 月出生，贵州省人。
- (7) 罗平元，男，1958 年 2 月出生，重庆市人。
- (8) 冯启金，男，1963 年 6 月出生，重庆市人。

2. 受伤人员：

朱必澡，男，1991 年 7 月 9 日出生，陆河县河口镇人，陆河县人民医院住院治疗，10 月 26 日治愈出院。

(四) 直接经济损失情况。

根据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》（GB6721）及《国家安全监管总局印发关于生产安全事故调查处理中有关问题规定的通知》（安监总政法〔2013〕115 号）等规定，核定事故直接经济损失共约 1163 万元。

二、事故发生经过及应急处置情况

(一) 发生经过。

2020 年 10 月 8 日 8 时 10 分左右，9 名混凝土工人（班组领班：潘仲全）在业务楼天面顶开始浇筑混凝土，泵车控制员朱必澡在屋面上操作泵车，混凝土工人先浇筑天面飘板混凝土，由于泵车泵臂长度不够，9 名混凝土工人和泵车控制员转为浇筑天面构架四根框架柱混凝土，再浇筑天面构架梁和挂板。

浇筑完两车混凝土后，因混凝土供料中断，领班潘仲全下楼

找项目部调料，约 1 小时后，第三车混凝土到场，开始浇筑构架梁和挂板，在第三车混凝土接近浇筑完时（10 时 50 分许），支撑体系失稳导致坍塌，泵车控制员朱必澡跳至屋面层（受伤人员），潘仲全正在上楼，其他 8 名工人随同坍塌架体跌落至地面。

（二）事故应急处置情况。

1. 事故接报及应急处置情况。

2020 年 10 月 8 日上午 10 时 50 分，施工员叶文钦在办公室听到响声，走出办公室后，看到业务楼天面构架及悬挑挂板和部分外脚手架、防护架坍塌，叶文钦首先打电话给工地实际管理人杨和平，然后打 120、119 电话（没拨打 110）。办公室、生活区和其他作业区工人听到响声后，也赶至现场，现场 20 多人参与救援。10 时 51 分，水唇镇卫生院接报，10 时 56 分到达现场并开展救援；10 时 55 分，陆河消防大队值班室接到警情；11 时 09 分，县消防救援两个抢险救援编队（两部消防车，共 15 人）到达现场；11 时 02 分，水唇镇干部及消防专职队抵达事故现场并立即参与救援工作；11 时 07 分，县人民医院接报后立即组织急救队员赶往现场；县公安局主要领导 11 时 12 分接水唇镇委书记电话报告，11 时 20 分，水唇派出所出警到达现场；11 时 30 分，县公安局出警到达现场。

2. 地方政府和相关部门应急响应情况。

陆河县委、县政府接到事故信息报告后，立即启动应急响应，迅速组织水唇镇政府、县公安、应急、住建等部门按照职能职责开展事故应急处置工作。县政府分管领导、主要领导、县委

主要领导分别于 11 时 17 分、11 时 30 分、12 时 10 分到达事故现场指挥善后处置工作，现场召开事故处置工作紧急会议。县应急管理局主要领导于 11 时 10 分接到县领导电话通知，值班领导带领业务人员迅速到达现场，开展事故现场调查取证、固定封存证据、配合省市专家开展现场调查等工作。12 时 50 分，汕尾市委常委、常务副市长率市应急、住建部门主要领导和相关工作人员到达事故现场，随后市主要领导赶往事故现场，指导事故救援、应急处置及开展事故调查工作。

3. 事故善后处置情况。

陆河县迅速成立善后处置组，分成 8 个善后小组（每组 6-11 人，其中 1 组负责对接王朝军、向洲荣夫妇家属，1 组负责对接轻伤家属，其他每个工作组对接一名死者的家属），抽调经验丰富的正科级干部任组长，并落实一名县领导协调对接，全面加强工作指导，确保稳妥完成各项善后工作。截至 10 月 12 日 17 时，事故中 8 名死者善后工作均已处置完毕，死亡人员的赔偿协议、家属谅解书及赔偿款拨付等工作均已完成，死亡人员尸体已全部火化，死者家属已全部返回居住地。10 月 26 日，事故中 1 名受伤人员治愈出院。

4. 应急评估结论。

各级党委、政府和相关部门决策科学合理，应急机制及时有效，现场救援处置得当，信息报送准确及时，善后工作有序有效。

三、事故原因

2020 年 10 月 8 日 10 时至 11 时，陆河县水唇镇自动站监测，

气温 24℃左右，东北方 3 级阵风 5 级，无降水；排除因地震、恶劣天气等自然灾害因素引发事故的可能性。

（一）直接原因。

经调查，此次事故的直接原因有：

1. 违规直接利用外脚手架作为模板支撑体系，且该支撑体系未增设加固立杆，也没有与已经完成施工的建筑结构形成有效的拉结；

2. 屋面构架混凝土施工工序不当，未按要求先浇筑结构柱，待其强度达到 75%及以上后再浇筑屋面构架及挂板混凝土，且未设置防止屋面构架模板支撑侧翻的可靠拉撑。

技术分析原因如下：

（1）违规直接使用外脚手架（立杆横距 800mm、跨距 1500mm，水平杆步距 1800mm）作为模板支撑体系，普通钢管立杆稳定性应力设计标准值为 205N/mm^2 ，经验算该支撑体系立杆稳定性应力为 444.438N/mm^2 ，立杆受力远超设计标准值，线荷载为 18.33kN/m ，且屋面构架支模高度达到 16.3m，未增设加固立杆且未与已完成施工的建筑结构形成有效的拉结，属于超过一定规模的危大工程。

（2）屋面构架混凝土施工工序不当，未按要求先浇结构柱，待其强度达到 75%及以上后再浇筑屋面构架及挂板混凝土，且未设置防止屋面构架模板支撑侧翻的可靠拉撑，下部模板支撑体系坍塌时带动结构柱与屋面架构模板支撑体系整体倾覆。

（3）斜向挂板混凝土虽然提前浇筑，根据图纸设计参数（仅

配置双层双向Φ10@200 钢筋，混凝土板厚度 120mm）及现场实际施工情况，在没有采取有效加固措施时，斜向挂板无法承受上部荷载。当屋面构架及挂板进行混凝土浇筑时，上部荷载逐渐加大至立杆允许受力临界值时，立杆开始弯曲变形，导致支撑体系整体失稳，并引发斜向挂板端部断裂造成整个构架及挂板整体坍塌。

（二）间接原因。

涉事施工企业安全生产主体责任严重缺失，违法违规建设经营，施工管理混乱；监理单位严重违反《安全生产法》《建筑法》和有关规定，工作形同虚设、制度不落实，弄虚作假，聘请无证人员实施监理工作；工程设计存在缺陷，审图不到位；行业监管部门监管缺失；建设单位对施工单位、监理单位的督促管理缺失。

1. 施工单位。广东建恒建筑工程有限公司作为中标施工单位，严重违反安全生产法律法规和有关规定，不落实安全生产主体责任¹。无成立项目部有关文件，未建立安全生产管理机构²，

¹ 《中华人民共和国安全生产法》第四条：生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立、健全安全生产责任制和安全生产规章制度，改善安全生产条件，推进安全生产标准化建设，提高安全生产水平，确保安全生产。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。第二十二条：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）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。

² 《建筑工程安全生产条例》第二十三条 施工单位应当设立安全生产管理机构，配备专职安全生产管理人员。

公司主要负责人和有关安全管理人员没有到施工现场履行管理职责³，只派出实习生到施工现场收集资料，安全管理工作形同虚设。公司三级安全教育培训记录造假，未组织员工进行考核；公司安全生产检查台账记录造假；未能提供安全生产支出、提取有关凭证。该工程项目存在违法挂靠（挂靠人员已经由公安机关另案处理），层层违法转包、分包给没有相关证照和资质的个人，以致施工管理混乱。未如实记录技术交底内容，无具体时间，无照片记录；动火作业审批表（GDAQ21203 005号）只有监护人签名，无申请人和审批人签名，动火作业审批表（GDAQ21203 004号）无申请人签名⁴；无劳动防护用品发放记录⁵；应急预案编制无危险因素评估，未明确每年需组织多少次应急演练，应急演练记录不完善，无人员签名。未建立生产安全事故隐患排查治理制度⁶。隐患排查工作流于形式，没有发现业务楼天面构架及悬挑挂板模板支撑体系存在重大安全隐患并及时消除；业务楼天面构

³ 《建筑工程安全生产条例》第二十一条 施工单位主要负责人依法对本单位的安全生产工作全面负责。施工单位应当建立健全安全生产责任制度和安全生产教育培训制度，制定安全生产规章制度和操作规程，保证本单位安全生产条件所需资金的投入，对所承担的建设工程进行定期和专项安全检查，并做好安全检查记录。

施工单位的项目负责人应当由取得相应执业资格的人员担任，对建设工程项目的安全施工负责，落实安全生产责任制度、安全生产规章制度和操作规程，确保安全生产费用的有效使用，并根据工程的特点组织制定安全施工措施，消除安全事故隐患，及时、如实报告生产安全事故。

⁴ 《中华人民共和国安全生产法》第四十条 生产经营单位进行爆破、吊装以及国务院安全生产监督管理部门会同国务院有关部门规定的其它危险作业，应当安排专门人员进行现场安全管理，确保操作规程的遵守和安全措施的落实。

⁵ 《中华人民共和国安全生产法》第四十二条 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。

⁶ 《中华人民共和国安全生产法》第三十八条 生产经营单位应当建立健全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。事故隐患排查治理情况应当如实记录，并向从业人员通报。

架及悬挑挂板模板工程验收程序流于形式，没有进行安全技术交底；按图纸计算屋面构架及悬挑挂板模板支撑高度距离地面超过16.3m，属于超过一定规模的危大工程，未按要求编制安全专项施工方案并组织专家论证⁷。未进行图纸会审，未取得《建筑工程施工许可证》⁸先行开工。

2. 监理单位。广东钧信建设管理有限公司作为监理单位，该项目实际由该公司陆河分公司负责，工作形同虚设，弄虚作假，不履行、不尽责，工作制度不落实，严重违反安全生产法律法规和有关规定⁹。在该项目不具备开工条件的情况下签发工程开工令，2019年12月28日向施工单位广东建恒建筑工程有限公司下发《工程开工令》（编号：001），该工程于2020年6月23日和2020年9月29日才分别取得《建设工程规划许可证》《建筑工程施工许可证》。对施工单位项目经理一直未到岗履职的情况，未采取有效措施。专业监理工程师、监理员2人均均为挂靠人员，未驻场履职。现场监理人员2人，未具备相关资质¹⁰，且均

⁷ 《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第十二条 对于超过一定规模的危大工程，施工单位应当组织召开专家论证会对专项施工方案进行论证。实行施工总承包的，由施工总承包单位组织召开专家论证会。专家论证前专项施工方案应当通过施工单位审核和总监理工程师审查。

⁸ 《中华人民共和国建筑法(2019修正)》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。按照国务院规定的权限和程序批准开工报告的建筑工程，不再领取施工许可证。

⁹ 《建设工程安全生产管理条例》第十四条 工程监理单位应当审查施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案是否符合工程建设强制性标准。工程监理单位在实施监理过程中，发现存在安全事故隐患的，应当要求施工单位整改；情况严重的，应当要求施工单位暂时停止施工，并及时报告建设单位。施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。工程监理单位和监理工程师应当按照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理，并对建设工程安全生产承担监理责任。

¹⁰ 《中华人民共和国建筑法(2019修正)》第二十七条 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。

没与广东钧信建设管理有限公司或其陆河分公司签订劳动合同。

《监理日志》监理工程师签名栏冒签，存在弄虚作假行为。对施工过程中发现的隐患，未能督促施工单位提供整改复查或验收的相关材料，未对安全隐患实行闭环管理。工程施工监理旁站记录相关单位人员未签名确认、部分缺失。未按《陆河县看守所迁建工程模板支撑工程监理细则》要求对混凝土模板进行验收。未组织图纸会审。

3. 设计单位。广州市弘基市政建筑设计院有限公司作为设计单位，未在设计文件中注明业务楼天面构架施工涉及危大工程¹¹，没有提出保障工程施工安全的意见¹²，未进行图纸会审和设计技术交底¹³。在设计中将陆河县看守所迁建工程业务楼首层已经列入危大工程清单，但却不将业务楼天面构架列入危大工程。该项目开工后，公司领导和有关人员先后多次到施工现场，明知项目已经开工，也明知未召开图纸会审会，却依然未对重点部位进行设计技术交底，也不提出进行图纸会审的要求。

4. 审图单位。广东惠湾工程咨询有限公司汕尾分公司与陆河县公安局签订审图合同，对施工图审查工作不够认真负责，没有对设计文件中未注明业务楼天面构架涉及危大工程的情况提出

¹¹ 《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第六条第二款 设计单位应当在设计文件中注明涉及危大工程的重点部位和环节，提出保障工程周边环境安全和工程施工安全的意见，必要时进行专项设计。

¹² 《建设工程安全生产管理条例》第十三条 设计单位应当按照法律、法规和工程建设强制性标准进行设计，防止因设计不合理导致生产安全事故的发生。设计单位应当考虑施工安全操作和防护的需要，对涉及施工安全的关键部位和环节在设计文件中注明，并对防范生产安全事故提出指导意见。

¹³ 《建筑工程质量管理条例》第二十三条 设计单位应当就审查合格的施工图设计文件向施工单位作出详细说明。

审查意见¹⁴。

5. 建设单位。陆河县公安局作为建设单位，安全生产责任落实不到位，意识缺失，没有认真贯彻落实安全生产管理的有关规定和上级有关安全生产工作的部署要求，没有专门明确分管安全生产的领导，也没落实“一岗双责”“管业务也必须管安全”的工作要求¹⁵。特别是没有按省、市、县的工作部署认真吸取河源龙川“5·23”事故教训，没有按照《陆河县建筑施工安全隐患排查整治工作方案》（陆建联〔2020〕3号）的部署落实好建设单位的隐患排查责任，没有组织对本单位在建工程看守所项目开展安全隐患排查，也没有组织督促施工单位、监理单位开展排查；派出1名不熟悉情况的工作人员到施工现场，也没有明确其工作职责，导致失管、挂空档。没有要求施工单位完善危大工程清单，并明确相应的安全管理措施。没组织图纸会审。未取得《建设工程规划许可证》¹⁶《建筑工程施工许可证》，先行建设。

¹⁴ 《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》第十一条 审查机构应当对施工图审查下列内容：（一）是否符合工程建设强制性标准；（七）法律、法规、规章规定必须审查的其他内容。

¹⁵ 《广东省党政领导干部安全生产责任制实施细则》第三条 实行党政领导干部安全生产责任制，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，切实增强“四个意识”，牢固树立发展决不能以牺牲安全为代价的红线意识，按照高质量发展要求，坚持安全发展、依法治理，综合运用巡查督查、考核考察、激励惩戒等措施，加强组织领导，强化属地管理，完善体制机制，有效防范安全生产风险，坚决遏制重特大生产安全事故，促使各级党政领导干部切实承担起“促一方发展、保一方平安”的政治责任，为广东奋力实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”提供坚实稳固的安全保障。第四条 实行党政领导干部安全生产责任制，应当坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责，坚持管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全。各级党委和政府主要负责人是本地区安全生产第一责任人，班子其他成员对分管范围内的安全生产工作负领导责任。《中共广东省委广东省人民政府关于推进安全生产领域改革发展的实施意见》（粤发〔2017〕16号）“5.明确部门监管责任，……其他负责监管职责部门按职责分工，……，分管安全生产工作的负责人要由领导班子中排名第二位的副职领导同志担任。”

¹⁶ 《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、

6. 行业主管部门。陆河县住建局作为行业主管部门，履行安全监管职责不力，对建筑行业的日常监管和安全隐患排查存在形式主义。陆河看守所工程项目作为市、县重点项目，县政府多次召开协调和推进会，在明知该项目开工的情况下，没有跟进监督管理和指导；对该工程存在未办理《建筑工程施工许可证》就先动工的行为，未采取有效措施¹⁷。该项目开工建设后，施工单位记录体现陆河县住建局及下属质安站人员均有到施工现场，但均没发现施工现场管理混乱，也未发现事故工程项目存在的事故隐患。经查阅该局相关资料发现，该局对恒泰嘉园等 19 个建设项目发出整改通知书，施工单位项目部将安全隐患整改通知回复主管部门，但现场均未见复查相关台账资料，对发现的隐患没有实行闭环管理。在 2020 年 6 月，该局按上级的要求，为深刻吸取河源龙川“5·23”事故教训，与县自然资源局联合印发了《陆河县建筑施工安全隐患排查整治工作方案》（陆建联〔2020〕3 号）文件，明确了建设单位、施工单位、监理单位的自查责任，明确分工各镇人民政府负责本辖区的自建房、农房的施工安全隐患排查，县住房城乡建设局、质安站负责组织开展建筑施工安全隐患排查。调查组到该局调查了解有关工作开展情况，但该局无法提供对事故工地的相关检查台账和资料。该局对质安站队伍建

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。

¹⁷ 《建筑工程安全生产管理条例》第四十条 国务院建设行政主管部门对全国的建设工程安全生产实施监督管理。国务院铁路、交通、水利等有关部门按照国务院规定的职责分工，负责有关专业建设工程安全生产的监督管理。县级以上地方人民政府建设行政主管部门对本行政区域内的建设工程安全生产实施监督管理。县级以上地方人民政府交通、水利等有关部门在各自的职责范围内，负责本行政区域内的专业建设工程安全生产的监督管理。

设不重视，没有安排相应数量的有从业资质人员履职。

7. 陆河县委县政府。县委未认真贯彻落实党的安全生产方针政策和安全生产“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的要求，未有效督促陆河县政府及有关部门履行安全生产职责。陆河县政府没有牢固树立安全发展理念，对安全生产工作不够重视，对安全风险认识不足，未按规定进行监督管理，未有效督促指导建设单位、监管职能部门落实对建筑施工的安全监管职责。对开展建筑施工安全隐患排查整治工作责任压不到底、抓不实，在全省接连多次出现建筑施工较大生产安全责任事故的情况下，未能深刻吸取教训，未有效领导陆河县看守所参建各方和监管部门严格执行国家、省、市有关安全生产法律法规和文件精神，造成严重后果。

8. 汕尾市住建局。市住建局承担建筑工程质量安全监管的责任，负责全市工程质量和安全生产工作的指导和监督检查的职能，对各县（市、区）建筑行业安全生产工作指导、督促不力，工作只注重发文、开会和检查，对存在问题整改情况没复核材料，没形成闭环管理。制止和纠正建筑行业中安全生产存在的问题的力度不够大、措施不够严，未能采取有效措施遏制建筑行业生产安全事故多发局面。在河源龙川“5·23”、佛山顺德“6·27”事故发生后，以及“五一、国庆、中秋”等时间节点均有制定专门工作方案，开展专项检查，但对检查中发现的问题只是反馈给被检查对象，没有结合实际对一些典型问题在建筑行业系统内进行通报，提醒各地各单位引以为戒。对陆河县住建局在监管工作

中存在的问题失察，国庆假期期间发生陆河县“10·8”较大建筑施工事故，造成重大损失，影响恶劣。

（三）事故性质。

调查组认定，陆河县“10·8”较大建筑施工事故是一起生产安全责任事故。

四、对事故相关责任人员和单位的处理建议

（一）对施工单位有关人员的处理建议。

1. 李育华，男，1990年3月9日出生，本科文化程度，广东湛江人，广东建恒建筑有限公司法人兼总经理。违法将工程转包给没有施工资质人员，未履行安全生产管理职责，对事故负有责任。建议由司法机关依法追究其法律责任（2020年11月17日被汕尾市检察院批准逮捕）。自刑罚执行完毕之日起，5年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人。

2. 余砚辉，男，1963年9月26日出生，大专文化程度，湖北人，2020年5月被宣布为广东建恒建筑有限公司副总经理，负责工程安全工作。履行安全管理工作不到位，对事故负有责任。建议由司法机关依法追究其法律责任（2020年11月17日被汕尾市检察院批准逮捕）。

3. 杨和平，男，1971年8月4日出生，中专文化程度，广东陆河人。涉事建筑的“包工头”，项目实际负责人，事发现场作业的主要负责人，违法承包陆河县看守所迁建工程，在没有建筑施工资质、安全管理机构、专兼职的安全员和安全教育培训的情况下，违法组织施工作业，对事故负有责任。建议由司法机关

依法追究其法律责任（2020年11月17日被汕尾市检察院批准逮捕）。

4. 丘坤艳，男，1976年2月15日出生，广东陆河人，杨和平聘请的陆河看守所项目施工安全员，没有持证上岗，履职不到位，对事故负有责任。建议由司法机关依法追究其法律责任（2020年11月17日被汕尾市检察院批准逮捕）。

5. 黄成长，男，1974年12月8日出生，专科文科程度，建恒公司聘用的一级建造师，广东阳江人。其明知其建造师资质及本人姓名被任命为陆河县看守所项目负责人，虽然有要求变更，但仍于聘用期届满时于2020年9月17日，再与建恒公司续签聘用合同，但一直未到岗履职¹⁸，对事故负有责任。建议由司法机关依法追究其法律责任（2020年11月17日被汕尾市检察院批准逮捕）。

6. 叶文钦，男，1988年4月22日出生，初中文化程度，杨和平雇请的测绘员兼施工员，广东陆河人。没有持证上岗，履职不到位，对事故负有责任。建议由司法机关依法追究其法律责任（2020年11月17日被汕尾市检察院批准逮捕）。

7. 吴来旺，男，1977年8月29日出生，初中文化程度，广东陆丰人。承包陆河县看守所工地搭设外脚手架的“小工头”，没有持证上岗，安排无证人员作业，对进场材料没有按规定进行

¹⁸ 《注册建造师管理规定》第二十六条 注册建造师不得有下列行为：（一）不履行注册建造师义务；（二）在执业过程中，索贿、受贿或者谋取合同约定费用外的其他利益；（三）在执业过程中实施商业贿赂；（四）签署有虚假记载等不合格的文件；（五）允许他人以自己的名义从事执业活动；（六）同时在两个或者两个以上单位受聘或者执业；（七）涂改、倒卖、出租、出借或以其他方式非法转让资格证书、注册证书和执业印章；（八）超出执业范围和聘用单位业务范围内从事执业活动；（九）法律、法规、规章禁止的其他行为。

检测而直接使用，没有按规范搭设业务楼外脚手架，对事故负有责任。建议由司法机关依法追究其法律责任（2020年12月3日被汕尾市公安局拘留）。

（二）对工程监理单位有关人员的处理建议。

1. 林正航，男，1979年7月14日出生，广东钧信建设管理有限公司法定代表人、总经理，广东佛山人。未履行安全生产管理职责，对事故负有责任。建议由司法机关依法追究其法律责任（2020年11月17日被汕尾市检察院批准逮捕）。自刑罚执行完毕之日起，5年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人。

2. 田早，男，1982年2月26日出生，涉事工地总监理工程师，湖南人。对施工单位项目经理长期不在岗的情况，未采取有效措施确保其到岗履职；对专业监理工程师、监理员未驻场履职，以及签名弄虚作假等情况放任不管；对施工过程中发现的隐患，未能督促施工单位提供整改复查或验收的相关材料，未对安全隐患实行闭环管理；未按要求对混凝土模板验收进行验收，对事故负有责任。建议由司法机关依法追究其法律责任（2020年11月17日被汕尾市检察院批准逮捕）。

3. 彭国栋，男，1992年12月7日出生，广东钧信建设管理有限公司陆河分公司负责人，广东陆河人。未组织对派驻陆河县看守所迁建工程项目监理人员进行安全培训教育；聘请不具备相关资格人员从事监理活动，且未签订劳动合同，对事故负有责任。建议由司法机关依法追究其法律责任（2020年11月17日被汕尾市检察院批准逮捕）。

4. 刘家专，男，1998年1月2日出生，陆河县看守所迁建工程项目监理部实际驻场监理员，广东陆河人。对施工过程中发现的隐患，未能督促施工单位提供整改复查或验收的相关材料，未对安全隐患实行闭环管理；未对施工单位的相关人员资质进行审核，对事故负有责任。建议由司法机关依法追究其法律责任（2020年10月10日被汕尾市公安局拘留，11月18日取保候审）。

5. 谢航，男，1997年4月1日生，陆河县看守所迁建工程监理部现场实习监理员，广东陆河人。未取得监理员相关资质，未按规定填写工程施工监理旁站记录；假冒监理工程师签名。建议由司法机关依法追究其法律责任（2020年10月10日被汕尾市公安局拘留，11月18日取保候审）。

（三）对设计单位有关人员的处理建议。

广州市弘基市政建筑设计院有限公司在设计中没将陆河看守所项目业务楼天面构架超过一定规模的危大工程列入危大工程清单，且未对重点部位进行设计技术交底，未进行图纸会审等问题，对事故负有责任。建议由安全生产监督管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门按照职责分工，依据《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故报告和调查处理条例》¹⁹等

¹⁹ 《中华人民共和国安全生产法》第九十二条 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，由安全生产监督管理部门依照下列规定处以罚款：（一）发生一般事故的，处上一年年收入百分之三十的罚款；（二）发生较大事故的，处上一年年收入百分之四十的罚款；（三）发生重大事故的，处上一年年收入百分之六十的罚款；（四）发生特别重大事故的，处上一年年收入百分之八十的罚款。

《生产安全事故报告和调查处理条例》第四十条 事故发生单位对事故发生负有责任的，由有关部门依法暂扣或者吊销其有关证照；对事故发生单位负有事故责任的有关人员，依法暂停或者撤销其与安全生产有关的执业资格、岗位证书；事故发生单位主要负责人受到刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受处分之日起，5年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人。

法律法规的有关规定，对其相关责任人依法实施处罚。具体名单如下：

1. 陈习子，男，研究生文化程度，1975年8月24日出生，湖北人，广州市弘基市政建筑设计院有限公司院长。

2. 彭国勇，男，本科文化程度，1977年2月4日出生，广州人，广州市弘基市政建筑设计院有限公司陆河分公司负责人。

3. 孙明，男，本科文化程度，1963年12月9日出生，辽宁人，广州市弘基市政建筑设计院有限公司建筑总工，项目技术负责人。

4. 彭志潜，男，大专文化程度，1992年12月24日出生，广东陆河人，广州市弘基市政建筑设计院有限公司陆河分公司结构设计助理工程师。

（四）对审图单位有关人员的处理建议。

广东惠湾工程咨询有限公司汕尾分公司审图中没有对设计单位未将看守所业务楼天面超过一定规模的危大工程列入危大工程清单的情况提出修改意见，对事故负有责任。建议由安全生产监督管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门按照职责分工，依据《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故报告和调查处理条例》²⁰等法律法规有关规定，对其相关责任人

20 《中华人民共和国安全生产法》第九十二条 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，由安全生产监督管理部门依照下列规定处以罚款：（一）发生一般事故的，处上一年年收入百分之三十的罚款；（二）发生较大事故的，处上一年年收入百分之四十的罚款；（三）发生重大事故的，处上一年年收入百分之六十的罚款；（四）发生特别重大事故的，处上一年年收入百分之八十的罚款。

《生产安全事故报告和调查处理条例》第四十条 事故发生单位对事故发生负有责任的，由有关部门依法暂扣或者吊销其有关证照；对事故发生单位负有事故责任的有关人员，依法暂停或

依法实施处罚。具体名单如下：

1. 庄淑立，女，1980年7月2日出生，广东海丰人，广东惠湾工程咨询有限公司汕尾分公司负责人。

2. 雷宏祥，男，1963年12月26日出生，江西南昌人，研究生学历，广东惠湾工程咨询有限公司技术负责人兼结构审图师。

（五）对建设单位有关人员处理建议。

1. 朱达文，男，陆河县公安局副局长。陆河县看守所迁建工程领导小组副组长、施工项目负责人，对该工程项目安全生产工作负有组织管理职责。贯彻落实《地方党政领导干部安全生产责任制规定》《广东省党政领导干部安全生产责任制实施细则》不到位，履行安全管理职责不到位，对指派到工地负责疫情防控和复工复产工作的人员工作职责没有交底，也没有督促其对施工、监理单位加强安全生产工作；未取得《建设工程规划许可证》《建筑工程施工许可证》，先行建设，对事故发生有责任。建议纪委监委对其履职情况进行调查处理。

2. 彭伟波，陆河县公安局网安大队副大队长。被指派到看守所工地负责疫情防控和复工复产工作期间，多次参加现场施工会议，未能认真履行“一岗双责”，督促施工、监理单位加强安全生产工作不到位，对事故发生负有责任。建议纪委监委对其履职情况进行调查处理。

3. 刘勇进，男，陆河县公安局禁毒大队副大队长。作为迁

者撤销其与安全生产有关的执业资格、岗位证书；事故发生单位主要负责人受到刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受处分之日起，5年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人。

建工程领导小组的成员、办公室副主任，负责具体联系和办理项目的有关手续业务，不认真学习有关规定，没有及时办理《建筑工程施工许可证》，没有及时向县住建局质安站报请监督管理。建议纪委监委对其履职情况进行调查处理。

4. 刘志远，男，陆河县公安局党委副书记、政委，陆河县看守所迁建工程领导小组副组长，对项目工作中存在的不合规问题失察，建议按干部管理权限进行通报批评。

5. 丘永肖，男，陆河县公安局指挥中心教导员，陆河县看守所迁建工程领导小组成员、办公室副主任，对项目工作中存在的不合规问题失察。建议按干部管理权限进行通报批评。

6. 朱少耿，男，陆河县公安局看守所所长，陆河县看守所迁建工程领导小组成员、办公室副主任，对项目工作中存在的不合规问题失察。建议按干部管理权限进行通报批评。

7. 陈开冲，男，陆河县公安局水唇派出所所长，陆河县看守所迁建工程领导小组成员、办公室副主任，对项目工作中存在的不合规问题失察。建议由按干部管理权限进行通报批评。

（六）对监管部门有关人员的处理建议。

陆河县住建局履行安全监管职责不力，对事故负有责任。

1. 罗洪声，男，陆河县住建局局长，作为主要负责人履行安全监管职责不力，对建筑行业的日常监管和安全隐患排查形式主义严重，明知陆河县看守所项目开工，未能落实相关人员进行有效监管，对事故发生负有责任。建议纪委监委对其履职情况进行调查处理。

2. 黄建军，男，陆河县住建局副局长，作为分管领导，履行安全监管职责不力，对建筑行业的日常监管和安全隐患排查形式主义严重，明知陆河县看守所项目开工，未能落实相关人员进行有效监管，对事故发生负有责任。建议纪委监委对其履职情况进行调查处理。

3. 彭水双，陆河县住建局质安站负责人，明知陆河县看守所项目开工，未能进行有效监管，对事故发生负有责任。建议纪委监委对其履职情况进行调查处理。

4. 彭海洲，男，陆河县住建局建设工程质量和安全管理股负责人，指导质安站和检测站的工作不到位。建议纪委监委对其履职情况进行调查处理。

5. 彭东升，男，陆河县住建局建筑市场和建设工程管理股负责人，负责对陆河县看守所工程施工许可的办理。建议纪委监委对其履职情况进行调查处理。

(七) 对陆河县委县政府有关人员的处理建议。

1. 陆河县委、县政府未严格贯彻落实《地方党政领导干部安全生产责任制规定》《广东省党政领导干部安全生产责任制实施细则》，未有效领导陆河县看守所参建各方和监管部门严格执行国家、省、市有关安全生产法律法规和文件精神，造成严重后果。建议按干部管理权限责令县委、县政府主要领导陈壮勇、罗炳新，常务副县长叶子美作出深刻检查。

2. 彭志洁，男，陆河县人民政府副县长。未严格贯彻落实《地方党政领导干部安全生产责任制规定》《广东省党政领导干部安

全生产责任制实施细则》，安全责任意识薄弱，领导开展建筑施工安全隐患排查整治工作责任压不到底、抓不实，在全省多次出现建筑施工较大生产安全事故的情况下，未能深刻吸取教训，分管的行业主管部门未严格履行安全监管职责。建议由纪委监委对其履职情况进行调查处理。

3. 林继毅，男，陆河县委副书记、公安局局长。贯彻落实《地方党政领导干部安全生产责任制规定》《广东省党政领导干部安全生产责任制实施细则》不到位，没有贯彻落实安全生产管理的有关规定和上级有关安全生产工作的部署要求；没有明确分管安全生产的领导，也没落实“一岗双责”“管业务必须管安全”的工作要求，没有组织督促施工单位、监理单位落实好安全生产制度；未取得《建设工程规划许可证》《建筑工程施工许可证》先行建设。建议纪委监委对其履职情况进行调查处理。

（八）对汕尾市住建局有关人员的处理建议。

1. 吴若昊，男，汕尾市住建局党组书记、局长。未能采取有效措施遏制建筑行业生产安全事故多发局面，对陆河县住建局监管工作中存在的问题失察，在国庆假期期间发生陆河县“10·8”较大建筑施工事故，造成重大损失，影响恶劣。建议按干部管理权限责令其作出深刻检查，并予以调整工作岗位。

2. 刘初棠，男，汕尾市住建局党组成员、副局长，分管工程质量安全监管工作。对建筑行业安全生产工作指导、督促不力，未能采取有效措施遏制建筑行业生产安全事故多发局面。在国庆假期期间发生陆河县“10·8”较大建筑施工事故，造成重大损

失，影响恶劣。建议按干部管理权限责令其作出深刻检查，并予以调整工作岗位。

3. 余经治，男，汕尾市住建局工程质量安全监管科负责人。对各县（市、区）建筑行业安全生产工作指导、督促不力，建筑行业生产安全事故多发。国庆假期期间发生陆河县“10·8”较大建筑施工事故，造成重大损失，影响恶劣。建议按干部管理权限责令其作出深刻检查，并予以调整工作岗位。

（九）其他人员的处理意见

在陆河县看守所项目项目中涉嫌非法围标、非法挂靠的苏某某、叶某某等人，由司法机关依法追究法律责任。

（十）对有关单位的处理建议。

1. 广东建恒建筑工程有限公司作为施工单位，对事故负有责任。建议由安全生产监督管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门按照职责分工，依据《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故报告和调查处理条例》等法律法规²¹有关规定，依法实施处罚，并列入信用联合惩戒（黑名单）对象。

21、22：《中华人民共和国安全生产法》第一百零九条 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，由安全生产监督管理部门依照下列规定处以罚款：（一）发生一般事故的，处二十万元以上五十万元以下的罚款；（二）发生较大事故的，处五十万元以上一百万元以下的罚款；（三）发生重大事故的，处一百万元以上五百万元以下的罚款；（四）发生特别重大事故的，处五百万元以上一千万以下的罚款；情节特别严重的，处一千万以上二千万以下的罚款。

《生产安全事故报告和调查处理条例》第四十条 事故发生单位对事故发生负有责任的，由有关部门依法暂扣或者吊销其有关证照；对事故发生单位负有事故责任的有关人员，依法暂停或者撤销其与安全生产有关的执业资格、岗位证书；事故发生单位主要负责人受到刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受处分之日起，5年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人。

2. 广东钧信建设管理有限公司作为监理单位，对事故负有责任。建议由安全生产监督管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门按照职责分工，依据《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故报告和调查处理条例》等法律法规²²有关规定，依法实施处罚，并列入信用联合惩戒（黑名单）对象。

3. 广州市弘基市政建筑设计院有限公司作为设计单位，对事故负有责任。建议由安全生产监督管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门按照职责分工，依据《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故报告和调查处理条例》等法律法规²³有关规定，依法实施处罚，并列入信用联合惩戒对象。

4. 广东惠湾工程咨询有限公司汕尾分公司作为审图单位，对事故负有责任。建议由安全生产监督管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门按照职责分工，依据《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故报告和调查处理条例》等法律法规²⁴有关规定，依法实施处罚，并列入信用联合惩戒对象。

23、24：《中华人民共和国安全生产法》第一百零九条 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，由安全生产监督管理部门依照下列规定处以罚款：（一）发生一般事故的，处二十万元以上五十万元以下的罚款；（二）发生较大事故的，处五十万元以上一百万元以下的罚款；（三）发生重大事故的，处一百万元以上五百万元以下的罚款；（四）发生特别重大事故的，处五百万元以上一千万以下的罚款；情节特别严重的，处一千万以上二千万以下的罚款。

《生产安全事故报告和调查处理条例》第四十条 事故发生单位对事故发生负有责任的，由有关部门依法暂扣或者吊销其有关证照；对事故发生单位负有事故责任的有关人员，依法暂停或者撤销其与安全生产有关的执业资格、岗位证书；事故发生单位主要负责人受到刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受处分之日起，5年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人。

5. 建议按管理权限责令陆河县公安局作深刻检查，认真总结和吸取事故教训，进一步加强和改进安全生产工作，杜绝同类事故发生。

6. 建议按管理权限责令陆河县住建局作深刻检查，认真总结和吸取事故教训，进一步加强和改进安全生产工作，杜绝同类事故发生。

7. 建议按管理权限责令陆河县委、县政府作深刻检查，认真总结和吸取事故教训，进一步加强和改进安全生产工作，杜绝同类事故发生。

8. 建议按管理权限责令汕尾市住建局作出深刻检查，认真总结和吸取事故教训，进一步加强和改进安全生产工作，杜绝同类事故发生。

五、事故暴露的主要问题和教训

（一）参建各方责任悬空，安全工作缺失缺位。施工单位严重违反《安全生产法》《建筑法》等法律法规规定，允许没有资质的、不具备安全管理能力的“包工头”非法挂靠，没有安排有资质和专业能力的人员跟进管理，导致施工管理混乱，盲目蛮干，在未取得施工许可情况下违规开工。公司三级安全教育培训记录造假，未组织员工进行考核；公司安全生产检查台帐记录造假；已制定公司安全生产支出、提取计划，但未能提供安全生产支出、提取有关凭证。监理单位极度不负责，监理工作形同虚设，安排无资质人员负责监理，发现问题也不及时按规定报告处理。设计

单位对属于危大工程的项目没有列入清单，也未技术交底；审图单位把关不严，没有发现上述严重问题。建设单位作为机关单位，不落实党政领导干部安全生产管理责任，不明确各级工作人员安全职责，未取得《建设工程规划许可证》《建筑工程施工许可证》就先行建设，盲目追求进度，对施工、监理各方违法和失职行为失察。在河源“5·23”事故之后，省、市、县多次提出防范遏制事故要求的情况下，建设单位、施工单位、监理单位置若罔闻，隐患排查制度不落实，重大安全隐患未得到消除。种种不负责任的行为、职责的层层失守，使各种漏洞、隐患叠加，酿成重大隐患，重大隐患最终酿成了严重的事故。

（二）参建各方无知无能，蛮做盲干。参建各方对危大工程认知不足，危大工程被当作一般工程对待，以致重大安全隐患一直存在而得不到整改。施工单位严重违反安全生产法律法规规定，中标单位建恒公司缺乏对法律敬畏，违法违规允许没有资质的“包工头”挂靠，导致层层违法转包、分包等问题，该工程项目开始网上招标时，挂靠人员通过非法的方式，邀请5家建筑公司参加陆河看守所项目的投标，约定谁中标就挂靠谁。挂靠人员再将该工程转包给“包工头”杨和平，由杨和平（该工程项目施工的实际控制人）组织施工队进行实施，杨和平将外架项目分包给“小包工头”吴来旺，由吴来旺聘请施工队实施。杨和平和吴来旺的名下均未注册登记公司，没有相关施工资质、安全管理机构、专职安全员，未开展安全教育培训，所聘请的人员部分没有相关作业资质。“包工头”杨和平中专毕业，吴来旺只有初中文

化程度，均不具备任何相应执业资格和管理能力，以致施工现场安全管理机构形同虚设，安全管理混乱，施工前没有方案交底、没有技术交底，对施工人员没有教育培训。施工中为“节约成本”，对进场脚手架材料没有按规定进行检测而直接使用，违规直接使用外脚手架作为模板支撑体系，未增设加固立杆且未与已完成施工的建筑结构形成有效的拉结。野蛮施工，未按要求先浇结构柱，待其强度达到75%及以上后再浇筑天面构架及挂板混凝土，且未设置防止天面构架模板支撑侧翻的可靠拉撑。监理单位工作形同虚设，弄虚作假，不履职、不尽责，工作制度不落实，没安排专业监理工程师、监理员驻场履职，聘请未具备相关资质人员从事监理活动。对发现施工单位存在的问题不监督整改，不向建设单位报告。严重违反安全生产法律法规和有关规定，在该项目不具备开工条件的情况下签发工程开工令，未按要求对混凝土模板验收进行验收，不组织图纸会审。设计单位业务能力差，对应该列入危大工程设计清单的部位没按要求列入，审图单位也没有审查到位，在事故发生后还认为事故发生部位不属于危大工程范围。

建筑施工本是技术要求极高、施工危险性极强的行业领域，但施工、监理、设计、审图等配置的人员明显没有与工作岗位相匹配的知识和能力，违法违规、罔顾实际、脱离科学、违反规程、不负责任，最终害己害人。

（三）党委政府落实安全生产责任制不严不实。陆河县委未认真贯彻落实党的安全生产方针政策和安全生产“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的要求，未能严格坚守发展决不

能以牺牲人的生命为代价这条不可逾越的红线，重发展轻安全不同程度的存在，未能认真落实党委政府领导责任，未有效督促陆河县政府及有关部门严格履行安全生产职责。陆河县政府和相关部分的领导没有牢固树立安全发展理念，没有严格落实“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的要求，对安全生产工作不够重视，对安全风险认识不足，未按规定进行监督管理，未有效督促指导有关职能部门严格落实对建筑施工的安全监管职责。在陆河县看守所项目建设中只注重是否按上级要求及时开工建设，而对安全工作重视不够，以致该项目监管缺失，埋下了安全隐患。

（四）监管机制不完善，监管职责未有效落实。陆河县看守所项目作为重点建设工程，采取边建边办理手续，县政府多次召开会议研究，也提出住建部门要加强安全管理方面的要求，相关监管部门会议上没有提出异议，但实际工作中却以没办好正式手续为由，不纳入监管。县公安局作为建设单位，没有办好手续就先行建设，本应更加严格安全管理的，但却对安全生产工作放任不管，对施工、监理工作没有任何监督，对监管部门要求开展隐患排查工作置之不理，对涉事工地施工单位项目经理长期不在岗、安全管理混乱、档案资料弄虚作假等现象失管失察。县政府有关领导存在重视推动进度，对工程建设风险认识不足，没有严格要求住建部门和建设单位抓好安全监管，以致监管职责悬空。

六、事故防范和整改措施的建议

事故发生后，汕尾市委、市政府为深刻吸取教训，痛定思痛，坚持以问题为导向，全面开展安全隐患排查整治。10月9日，市委、市政府召开安全生产工作会议，深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产的重要论述和重要指示批示精神，坚决贯彻落实省委李希书记、应急管理部黄明书记和马兴瑞省长等批示精神，认真贯彻落实全国、全省安全生产工作会议精神，深入剖析陆河“10·8”较大建筑施工事故的原因和血的教训，对全市安全生产各项工作进行再强调、再部署、再检查、再落实，以全面推行安全生产“一线三排”为抓手，全领域全覆盖全方位开展安全隐患排查整治，地毯式、拉网式排查建筑施工、道路交通、旅游安全、消防安全、渔业船舶、危险化学品、大型群众性活动等重点行业领域，坚决扭转安全生产被动局面，防范遏制重特大事故和安全风险较大社会影响事故的发生。市四套班子领导成员带队，抽调相关单位分管领导、业务科室负责人和行业领域专家下沉基层一线，以随机抽查、实地督查、台账资料核查等方式，对重点行业、重点领域、重点部位进行督导检查。据统计，10月9日至11月9日，全市共检查企业单位场所等61228家次，发现隐患18871处，已落实整改隐患15266处，责令停工停产4043家次，有力消除了一大批安全隐患。陆河县“10·8”较大建筑施工事故血的教训警醒我们，安全生产形势严峻复杂，要始终坚持以人民为中心，始终坚守发展决不能以牺牲人的生命为代价这条不可逾越的红线，始终保持如履薄冰的谨慎，始终保持一叶知秋

的敏锐，紧盯重点领域，狠抓各项安全防范措施落地落实。各级党委政府必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，切实增强“四个意识”，牢固树立安全发展、依法治理理念，综合运用巡查督查、考核考察、激励惩戒等措施，加强组织领导，强化属地管理、行业管理和企业主体责任，完善体制机制，有效防范安全生产风险，坚决遏制重特大生产安全事故。

（一）深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要指示精神，牢固树立安全发展理念。各级党委政府要坚持以人民为中心的发展理念，贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要指示精神，务必举一反三，深刻吸取事故教训，促使各级党政领导干部切实承担起“促一方发展、保一方平安”的政治责任。应当坚持“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”，各级党委政府主要负责人是本地区安全生产第一责任人，班子其他成员对分管范围内的安全生产工作负领导责任。深入开展安全生产“一线三排”工作，深入开展事故警示教育，定期分析研判安全生产形势，真正把安全生产纳入经济社会发展总体布局，整体谋划、推进、落实。建立科学合理的考核问责机制，确保安全生产红线不可触碰。

（二）全面推行“一线三排”工作机制，落实事故企业“三个必须”措施。各地、各部门要持续深入推行“一线三排”工作机制，指导督促生产经营单位坚守发展决不能以牺牲人的生命为代价这条不可逾越的红线，全面排查、科学排序、有效排除各类

风险隐患，牢牢守住安全生产底线，以“一线三排”的实际行动，压实企业安全生产主体责任，深化安全隐患排查治理，坚决遏制重特大事故发生，对在“一线三排”上搞形式主义、导致事故发生的，依法从严追责问责。各地、各部门、各企业要全面、深入、彻底地组织排查，解决看不到风险、查不到隐患、不把隐患当回事的问题。要借助科技信息化手段，探索建立数据互联、物联感知的风险监测预警和隐患排查治理信息系统，实现风险隐患“一张图”和数据库。各地、各部门、各企业要深入开展风险隐患排查治理的分析研判工作，要建立常态化的风险隐患研判机制，从运行监控、监管执法、事故统计等数据中研判风险，从人的不安全行为、物的不安全状态、作业环境的不安全因素以及管理的缺陷中研判隐患，对照风险隐患分级标准，科学判定重大风险、重大隐患，分区分类加强安全风险管控和监管执法。各地、各部门要对排查出来的重大风险、重大隐患严格执行挂牌警示、挂牌督办规定，做到风险管控“四早”措施（早发现、早研判、早预警、早控制）和隐患整治“五到位”（责任到位、措施到位、时限到位、资金到位、预案到位），切实把风险隐患消灭在萌芽之时。各地、各部门要督促事故企业落实好“三个必须”工作措施：必须进行一次大反思大讨论的警示教育；必须开展一次全面的风险隐患大排查；必须主动向监管部门报告事故整改情况。同时，市安委办致函湛江市、佛山市安委办，分别督促行业主管部门对施工单位（建恒公司）、监理单位（钧信公司）在事故中暴露出的

问题落实全面的整改。

(三) 狠抓建筑施工领域专项整治, 切实消除各类事故隐患。住建部门要结合安全生产专项整治三年行动、安全生产质量提升行动, 针对此次事故暴露出来的问题, 狠抓建筑施工领域专项整治, 要全面深入排查工程建设领域存在的安全生产多发、共性问题, 通过行业约谈通报、诚信加扣分、联合惩戒、强化执法力度等实招硬招提升企业整治重大隐患的自觉性。

1. 严肃查处施工安全事故, 强化事故责任追究。严格执行《住房和城乡建设部 应急管理部关于加强建筑施工安全事故责任企业人员处罚的意见》, 以及《广东省住房和城乡建设厅关于严厉惩处建筑施工安全生产违法违规行为的若干意见》, 严肃追究事故责任企业和人员的相关责任, 严格依法依规暂扣事故责任企业安全生产许可证和责任人员安全生产考核合格证, 同时实施限制市场准入和信用管理等联合惩戒措施。积极参与事故调查, 从技术层面准确分析事故原因, 总结事故教训, 举一反三提出防范和整改措施意见。严格落实事故查处督办和约谈提醒制度, 对安全生产严峻地区及相关企业下发督办函、约谈告诫和通报批评。

2. 狠抓施工现场重大风险防控。严格执行《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》和省实施细则, 强化房屋建筑和市政基础设施工程危险性较大的分部分项工程安全管控, 开展以起重机械、高支模、深基坑工程等关键环节为重点的施工安全专项整治。严厉打击违法非法建设行为, 健全建筑施工现场和市场“两

场联动”机制。

3. 稳步提升建筑施工安全生产治理能力。严格参建各方安全生产主体责任落实，贯彻落实建筑施工企业安全生产许可制度改革，研究完善建筑起重机械安全管理制度，探索建立建筑起重机械安全信用管理责任体系，制定工程质量安全手册实施细则。着力推进建筑施工安全监管信息化工作，促进建筑施工安全监管实现信息共享和业务协同，建立健全建筑施工企业和项目安全诚信体系，提升安全监管效能。

4. 严厉打击建筑市场违法违规行为。完善建筑用工实名制管理，实现实名制信息实时更新联动，推动实名制管理全覆盖。开展建筑市场违法违规行为，严厉打击建设工程项目未办理规划许可、工程施工许可等法定建设手续，擅自开工的；建筑施工、监理企业无相关资质或超资质范围承揽工程，违法分包和转包工程的；建筑施工企业无安全生产许可证擅自从事建筑施工活动的；建筑施工企业主要负责人、项目负责人、专职安全生产管理人员无安全生产考核合格证书；建筑施工特种作业人员无操作资格证书，从事建筑施工活动的；工程建设项目施工相关责任主体，对住建主管部门及其施工安全监督机构发出的安全隐患整改通知，不履行相关职责，不落实整改的；对可能引发安全事故的违法违规行为，要责令立即停工整改，对拒不停工的，会同有关部门采取停电查封等执法措施，坚决执法到底，切实消除各类事故隐患。同时，住建部门要加强对基层监管队伍的建设和监督指导，做到

能管、敢管、会管，切实落实基层项目部安全责任。

5. 落实参建各方主体责任。强化建设单位首要责任落实，建设单位对房屋市政工程全生命周期的质量安全管理工作负总责，加强对参建各方的履约管理，科学合理确定并及时足额支付质量安全风险评估、勘察、设计、施工、监理、检测、监测等保障房屋市政工程质量安全所需的费用；严格履行法定建设程序，保证合理工期和造价，不得违法违规发包工程，不得以优化设计名义降低工程质量标准。施工单位应完善质量安全管理体系，建立岗位责任制度，配齐安全生产和质量管理人员；落实工程质量安全手册制度，完善隐患排查治理体系；加大安全生产和消防安全投入，强化从业人员安全意识教育和技术能力培训；持续推进企业和项目安全生产标准化建设，不断提高安全生产和消防安全管理水平。勘察、设计、监理等单位要切实履行法定职责，依法依规办事。

（四）引以为戒，切实抓好安全生产重点领域专项整治。各级有关部门深刻吸取此次事故教训，举一反三，引以为戒，反衬抓好本行业的重点整治。**住建部门**要组织以识别大风险、消除大隐患为抓手，以防范和遏制建筑施工生产安全事故为目标，集中精力、人力、物力开展地毯式、拉网式安全生产大排查大整治，实现横向到边、纵向到底，覆盖所有在建房屋市政工程工地，对安全事故隐患“零容忍”，对存在安全隐患不整改的行为“零容忍”，压实属地责任和部门监管责任以及企业的主体责任，加强

监管执法力度，确保房屋市政工程施工安全生产形势稳定好转，全力维护人民群众生命财产安全。**公安、交通运输等部门**要加强“两客一危一重货”重点车辆和驾驶人源头安全管控，深化货运行业乱象整治，保持对酒驾醉驾及“三超一疲劳”等严重违法行为高压严管态势，严防出现货车、拖拉机违法载人等问题。**消防等部门**要从严查处火灾风险隐患，巩固居住类场所电气火灾专项治理成效，聚焦薄弱环节，要持续深入开展“打通生命通道”、城中村、电动车、重点场所达标创建等4个专项整治行动。**农业农村等部门**要深入开展“一打一拆三整治”行动，铁腕整治涉渔涉海历史遗留问题，深入开展渔船安全生产专项检查，逐条落实渔船安全“六个100%”，确保“七个不出海”。**应急管理、交通运输等部门**要督促辖区内危险化学品企业按照《危险化学品企业安全风险隐患排查治理导则》全面开展安全风险隐患自查和整改。对危险化学品生产贮存企业和构成重大危险源、有毒有害、易燃易爆化工企业，按照“一企一策”原则，全面开展安全风险排查和隐患治理，按照“红橙黄蓝”确定风险等级，实施分级分类动态监管。**其他各行业领域**都要结合实际，针对行业的特点，深入开展开展安全生产专项整治行动，牢牢守住安全生产底线。

（五）严格执行联合惩戒“黑名单”制度，依法从严从重查处。各级政府和有关行业监管部门要本着“有法必依、违法必究”的原则，严厉查处违反城乡规划、土地管理、农业农村、交通运输、水利、生态环境、安全生产和消防安全、林业等领域违

法建设行为。一经查实，依法从重从快查处，顶格处罚、严肃追责。严格执行《对安全生产领域失信行为开展联合惩戒的实施办法》，对国家发展改革委等18部委《关于印发〈关于对安全生产领域失信生产经营单位及其有关人员开展联合惩戒的合作备忘录〉的通知》规定的企业及其主要负责人按规定纳入全国安全生产领域联合惩戒“黑名单”，依法对“黑名单”企业实施惩戒措施，做到惩戒一个，震慑一片。