

# 东源县船塘镇“11·19”一般事故调查报告

2022年11月19日，东源船塘现代农业综合体项目饲料厂工程建设工地发生了一起吊装作业坠物砸人致死的一般事故，造成1人死亡，直接经济损失130万元。

事故发生后，根据国务院《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）的有关规定，东源县政府批准成立了由县应急管理局局长潘瑞武任组长，县府办、县公安局、县应急管理局和县总工会有关负责同志为成员的东源县船塘镇“11·19”一般事故调查组（简称“调查组”），邀请县纪委监委派员参加事故调查工作。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、问话取证，查明了事故发生的经过、原因、人员伤亡和直接经济损失情况，认定了事故性质和责任，提出了对有关责任人和责任单位的处理建议，提出了加强和改进工作的措施建议。

经调查认定，东源县船塘镇“11·19”一般事故是一起生产安全责任事故。

## 一、基本情况

### （一）项目建设用地情况

东源船塘现代农业综合体项目建设用地坐落于船塘镇群丰村、黄沙村，用地性质为设施农业用地，项目用地面积共769403平方米，用地时间自2021年1月1日起至2040年12月31日（部分用地时间自2021年1月1日起至2060年12月31日）。船塘

镇群丰村、黄沙村以出租方式提供给东源东瑞船塘农牧发展有限公司使用，双方分别于 2021 年 1 月、2022 年 7 月签订设施农业用地协议<sup>1</sup>。

设施农业用地分两期办理报备手续。其中一期用地面积 526179 平方米，用于建设现代多层养猪场，2021 年 12 月，船塘镇人民政府批复同意并上报东源县自然资源局系统备案及标图上库；2022 年 4 月，东源县自然资源局核查同意备案。二期用地面积 243224 平方米，用于建设现代多层养猪场、厂区道路、饲料仓库、消息转运场等辅助设施，2022 年 7 月，船塘镇人民政府批复同意并上报东源县自然资源局系统备案及标图上库；2023 年 1 月，东源县自然资源局核查同意备案。

## （二）工程项目概况

东源东瑞船塘年产 30 万吨高档猪料饲料工程项目（简称“东瑞饲料厂工程项目”），位于东源县船塘镇黄沙村，项目总投资约 2676 万元，总建筑面积约 18000 平方米，工程内容包括土建工程（含主体工程、室内外装修工程、水电安装工程、天然独立基础工程、桩基础工程）、室外附属工程。东瑞饲料厂工程项目属东源船塘现代农业综合体项目配套项目之一，由东源东瑞农牧发展有限公司投资兴建，工程于 2022 年 7 月正式开工建设，该工程项目未办理《建筑工程施工许可证》。

## （三）参建单位情况

### 1. 建设单位。东源东瑞农牧发展有限公司（简称“东瑞农牧

<sup>1</sup> 《广东省设施农业用地协议》（协议编号：DRCT2022-001，DYCT2023-002）。

公司”)<sup>2</sup>持有东源县市场监督管理局核发的营业执照，法定代表人蒋某彪，主要从事生猪养殖，花木、果蔬种植。

**2. 施工单位。**河源市路兴建设工程有限公司（简称“路兴建设公司”）<sup>3</sup>具有建筑工程施工总承包三级资质，建筑施工安全生产许可资质。2022年7月，东瑞农牧公司与路兴建设公司签订合同<sup>4</sup>，由路兴建设公司承建东瑞饲料厂工程项目施工任务，工程范围包括土建工程、室外附属工程等。

**3. 监理单位。**惠州广夏工程项目管理有限公司（简称“广夏项目管理公司”）<sup>5</sup>具有房屋建筑工程监理甲级资质。2022年4月，东瑞农牧公司与广夏项目管理公司签订合同<sup>6</sup>，由广夏项目管理公司负责东瑞饲料厂工程项目监理任务。

#### （四）涉事汽车起重机及驾驶人情况

**1. 重型非载货专项作业车，登记牌号为粤 P01607 号（简称“粤 P01607 号汽车起重机”）。**2021年6月11日在河源市公安局交通警察支队注册登记，车辆所有人廖某青，检验有效期至

<sup>2</sup> 东源东瑞农牧发展有限公司持有东源县市场监督管理局核发的营业执照，统一社会信用代码 91441625MA54FU2\*\*\*；类型：有限责任公司；住所：东源县船塘镇群丰村办公楼；法定代表人：蒋某彪；成立日期：2020年4月1日；营业期限：长期；经营范围：生猪养殖（筹建，取得动物防疫合格证后方可生产经营），花木、果蔬种植。

<sup>3</sup> 河源市路兴建设工程有限公司持有东源县市场监督管理局核发的营业执照，统一社会信用代码 91441625MA4WQ33\*\*\*；类型：有限责任公司（自然人投资或控股）；住所：东源县城桃源国际酒店14层13A06号房；法定代表人：廖某；成立日期：2017年6月21日；经营范围：公路、桥梁、房屋建设、土木基础工程等。持有广东省住房和城乡建设厅核发的《建筑业企业资质证书》，证号编号 D344232\*\*\*，资质等级为建筑工程施工总承包三级、市政工程施工总承包三级、公路工程施工总承包三级，有效期至2023年9月6日。持有广东省住房和城乡建设厅核发的《安全生产许可证》，编号：粤 JZ 安许证字（2021）225\*\*\*延，有效期2021年12月27日至2024年12月27日。

<sup>4</sup> 《东源东瑞船塘年产30万吨高档猪料饲料工程建设工程工程施工合同》（签订日期：2022年7月9日）。

<sup>5</sup> 惠州广夏工程项目管理有限公司持有惠州市惠城区市场监督管理局核发的营业执照，统一社会信用代码 914413007778349\*\*\*；类型：有限责任公司（自然人投资或控股）；住所：惠州市惠城区河南岸金特利大厦B栋604房；法定代表人：杨某；成立日期：2005年7月11日；经营范围：按资质证书核定经营范围经营。持有广东省住房和城乡建设厅核发的资质证书，证书编号：E244067\*\*\*；有效期至2023年10月11日；资质等级：房屋建筑工程监理甲级、市政公用工程监理甲级。

<sup>6</sup> 《建设工程委托监理合同》（签订日期：2022年4月11日）。

2023年6月。汽车吊使用的起重机为雷萨起重机，型号：FTC25X5，总配重：34.15吨，额定起重量：25吨，最小转弯半径：11米，最大起升高度：43米。

经调查，粤P01607号汽车起重机由路兴建设公司租用，事发时汽车起重机停靠支撑稳定，各部件正常，不存在故障。

根据《特种设备目录》的规定，该作业车不属于特种设备目录中的起重机械。

**2. 伍某青，粤P01607号汽车起重机驾驶人。**持有河源市公安局交通警察支队核发的机动车驾驶证，准驾车型B2E，有效期至2025年1月21日。伍福青同时持有河北省建设机械协会颁发的《住房和城乡建设行业技能岗位培训合格证书》，证书编号：2019JX03QCSQZD06437，职业工种：汽车式起重机操作。

#### **（五）涉事吊具情况**

事发吊装作业使用的吊具为工地自制的木质吊篮（简称“吊篮”），吊篮底层分别由6根木方条（长方体形状：长度200厘米、宽度10厘米、高度5厘米）和一块木板组成，四周用木板（高度40厘米）围起固定，两侧设有2根钢丝绳（直径2厘米）。

#### **（六）有关部门履职情况**

##### **1. 东源县住房和城乡建设局**

东源县住房和城乡建设局“三定”方案<sup>7</sup>明确内设机构工程质量安全监管股负责全县房屋和市政工程项目的质量、安全生产监管工作，组织开展房屋和市政工程质量、安全生产方面的

<sup>7</sup> 中共东源县委办公室 东源县人民政府办公室关于印发《东源县住房和城乡建设局职能配置、内设机构和人员编制规定》的通知（东委办发〔2021〕5号）。

检查、考核和指导工作。依据相关法律规定，东源县住房和城乡建设局将建设工程质量安全日常监督管理等具体工作委托给本局所属的东源县建设工程质量安全监督站实施。2021年1月，东源县住房和城乡建设局与东源县建设工程质量安全监督站签订了《工程质量安全监督管理委托书》<sup>8</sup>。

因事故项目用地性质为设施农业用地，属租用性质，土地所有权非建设单位东瑞农牧公司所有，根据用地相关规定是无法办理《建设用地规划许可证》和《建设工程规划许可证》。对没有取得建设用地、建设工程规划许可的，县住建局也无法办理《建筑工程施工许可证》。依据《河源市住房和城乡建设局关于进一步加强村镇建设工程质量安全监管的通知》（河住建通〔2022〕5号）有关规定，农业设施建设多层建筑的，应通过建设工程监理方式落实安全生产责任，乡镇人民政府履行属地管理主体责任。

## 2. 东源县船塘镇人民政府

根据中共东源县船塘镇委员会、东源县船塘镇人民政府“三定”方案<sup>9</sup>及中共东源县委机构编制委员会《关于进一步明确乡镇自然资源属地管理职责的通知》（东机编〔2022〕4号）有关规定，明确内设机构综合治理办公室（规划建设办公室）负责辖区内私人建筑建设的质量安全和文明施工的监督管理工作，负责自然资源、规划建设等管理工作，完成党委、政府及县住建局、

<sup>8</sup> 《工程质量安全监督管理委托书》（2021年1月1日签订，委托期限自2021年1月1日起至2025年12月31日止）。

<sup>9</sup> 中共东源县委办公室 东源县人民政府办公室关于印发《中共东源县船塘镇委员会、东源县船塘镇人民政府职能配置、党政机构和人员编制规定》的通知（东委办发〔2020〕18号）。

县自然资源局交办的其他任务。

船塘镇人民政府按照农业设施建设项目安全监管要求，督促东瑞农牧公司委托建设工程监理单位对在建工程质量、安全实施全过程监理，自东瑞饲料厂工程项目开工以来，镇政府每月都有要求项目建设单位提报安全生产监理台账，并不定期到施工现场开展巡查检查。2022年9月29日，镇政府专门联合县住建局对该工程项目进行安全生产专项检查，对检查中发现的存在问题和隐患，及时督促项目参建单位按要求落实整改。同时，为进一步加强项目安全监管，防范和杜绝生产安全事故发生，镇政府在2021年11月也呈文请示县政府加强此工程项目建设质量安全方面的技术支持。

## 二、事故发生经过及应急处置情况

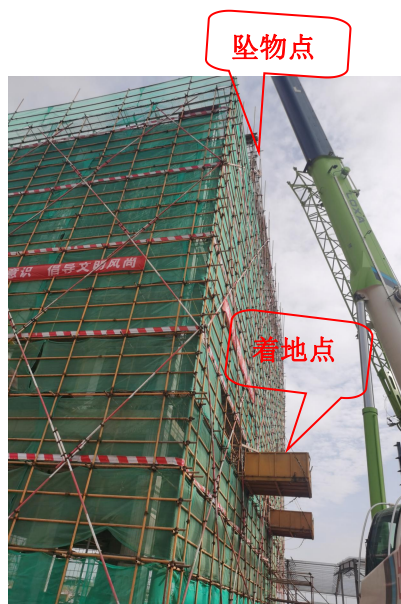
### （一）事故发生经过

11月19日15时30分许，东瑞饲料厂工程项目在建工地在使用汽车起重机进行物料吊运作业；伍某青负责操作粤P01607号汽车起重机，张某在地面负责吊物绑扎及挂钩，杨某在楼上负责物料接料。15时33分许，张某将6包脚手架用的扣件（每包约30斤）放到吊篮，然后把吊篮两侧的钢丝绳挂汽车起重机副钩后，由伍某青操作汽车起重机将吊物从地面吊运至四层外架平台上，当吊运到四层外架吊物下落时，由于吊物失衡，吊篮里的其中两包扣件突然从吊篮滑落掉下，正好掉落到二层脚手架外设置的卸料平台，砸中突然走至卸料平台的工人袁某琴，造成袁某琴受伤，经送河源市人民医院抢救无效死亡。

## （二）事故应急救援处置情况

1. **现场救援应急处置情况。**事故发生后，在场的工人立即开展施救并向项目负责人报告，同时拨打 120 急救电话和 110 报警电话，120 医护人员赶至事故现场急救后及时将伤者袁某琴送往河源市人民医院抢救，因伤势过重，袁某琴经抢救无效死亡。县公安局船塘派出所、船塘镇人民政府、县应急管理局等部门有关负责同志接到事故报告后及时赶赴现场开展事故处置工作。

2. **现场勘查情况。**事发点位于东瑞饲料厂工程项目在建工地二楼卸料平台。经现场勘查，卸料平台处堆放有部分钢管，平台靠内左侧处有一摊血渍。事发时，卸料平台出入口处没有设置相关警戒措施。



3. **应急处置评估。**事故发生后，政府有关部门应急响应迅速，现场处置科学，救援措施得当。企业根据事故救援的需要，及时采取有效救援措施，没有造成次生灾害事故和财产损失扩大。

**4. 善后处置情况。**路兴建设公司在事故发生后全力做好遇难者家属安抚和赔偿工作，未发生不稳定和群体事件，死者家属安抚和赔付等善后工作到位，死者袁某琴遗体于11月22日在河源市殡仪馆火化。

### **三、人员伤亡和直接经济损失情况**

事故造成1人死亡。死者袁某琴，女，土家族，53岁，贵州省印江土家族苗族自治县人，路兴建设公司雇用劳务工人。

根据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》(GB6721-1986)有关规定统计，事故造成直接经济损失为130万元。

### **四、事故原因**

#### **(一) 直接原因**

1. 吊装作业人员伍福某青、张某安全意识淡薄，吊运零星、易散落物件没有使用专用吊笼，也没有使用钢丝绳绑扎牢固起吊物件，吊物失衡滑落是导致事故发生的直接原因。

2. 工人袁某琴安全意识淡薄，在起重臂下旋转范围内停留并违规冒险作业，也是导致事故发生的直接原因。

#### **(二) 事故相关企业及人员存在问题**

1. 路兴建设公司安全生产主体责任不落实。一是未按规定对从业人员进行安全生产教育和培训，没有结合起重吊装作业岗位工作特点，有针对性进行安全教育培训，作业人员缺乏吊装作业必需的安全知识和安全操作技能，随意盲目作业。其行为违反了



《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款<sup>10</sup>的规定。二是进行吊装危险作业没有安排专门人员进行现场安全管理，未能确保作业现场操作规程的遵守和安全措施的落实，作业人员违章冒险作业。其行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第四十三条<sup>11</sup>的规定。三是未采取技术管理措施，及时发现并消除施工现场作业人员违章作业的事故隐患。其行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第二款<sup>12</sup>的规定。

2. 广夏项目管理公司安全监理责任落实不到位。在实施日常巡视、检查监理过程中，未能及时发现施工单位安全生产违法违规行为，对施工现场违规施工行为未及时有效制止。其行为违反了《建设工程安全生产管理条例》第十四条第三款<sup>13</sup>的规定。

3. 廖某，路兴建设公司法定代表人、主要负责人。未严格履行安全生产管理职责，未有效督促检查项目安全生产工作，及时消除项目施工现场作业人员违章作业的事故隐患。其行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第（五）项<sup>14</sup>的规定。

4. 黄某武，路兴建设公司项目经理。不正确履行安全生产管理职责，未严格落实建设工程项目安全生产责任制度、安全生产

<sup>10</sup> 《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款：“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。……”

<sup>11</sup> 《中华人民共和国安全生产法》第四十三条：“生产经营单位进行爆破、吊装、动火、临时用电以及国务院应急管理部门会同国务院有关部门规定的其他危险作业，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。”

<sup>12</sup> 《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。……”

<sup>13</sup> 《建设工程安全生产管理条例》第十四条第三款“工程监理单位 and 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。”

<sup>14</sup> 《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“……（五）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；……”

规章制度和操作规程，没有根据工程的特点组织制定安全施工措施，及时消除事故隐患。其行为违反了《建设工程安全生产管理条例》第二十一条第二款<sup>15</sup>的规定。

5. 廖某聪，路兴建设公司项目专职安全员。不正确履行安全生产管理职责，未认真检查施工现场的安全生产状况，及时发现生产安全事故隐患；未及时制止和纠正作业人员违章作业行为。其行为违反了《建设工程安全生产管理条例》第二十三条第二款<sup>16</sup>的规定。

6. 胡某军，广夏项目管理公司项目总监理工程师。不正确履行安全生产监理职责，对施工单位作业现场安全生产违法违规施工行为未及时发现并有效制止。其行为违反了《建设工程安全生产管理条例》第十四条第三款<sup>17</sup>的规定。

7. 伍某青，路兴建设公司汽车起重机司机。未落实岗位安全职责，未严格遵守安全生产规章制度和安全操作规程，违章作业。其行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第五十七条<sup>18</sup>的规定。

8. 张某，路兴建设公司工人。未落实岗位安全职责，未严格遵守安全生产规章制度和安全操作规程，违章作业。其行为违反

---

<sup>15</sup> 《建设工程安全生产管理条例》第二十一条第二款：“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。”

<sup>16</sup> 《建设工程安全生产管理条例》第二十三条第二款：“专职安全生产管理人员负责对安全生产进行现场监督检查。发现安全事故隐患，应当及时向项目负责人和安全生产管理机构报告；对违章指挥、违章操作的，应当立即制止。……”

<sup>17</sup> 《建设工程安全生产管理条例》第十四条第三款：“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。”

<sup>18</sup> 《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，正确穿戴和使用劳动防护用品。”

了《中华人民共和国安全生产法》第五十七条<sup>19</sup>的规定。

## 五、对事故有关责任人员及单位的处理建议

### （一）免于追究责任人员

袁某琴，女，1970年8月生，路兴建设公司雇用劳务工人。安全意识淡薄，违章冒险作业，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）建议给予行政处罚

1. 路兴建设公司安全生产主体责任不落实，对事故发生负有责任。建议东源县应急管理局根据《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》等法律法规的规定，对路兴建设公司<sup>20</sup>实施行政处罚。

2. 廖某，路兴建设公司法定代表人、主要负责人。未依法履行安全生产管理职责，建议东源县应急管理局根据《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》等法律法规的规定，对廖某<sup>21</sup>实施行政处罚。

### （三）建议责成住建部门处理单位

广夏项目管理公司安全监理责任落实不到位，建议东源县住房和城乡建设局根据《中华人民共和国建筑法》《建设工程安全生产管理条例》等法律法规的规定，对广夏项目管理公司予以处理。

<sup>19</sup> 《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，正确穿戴和使用劳动防护用品。”

<sup>20</sup> 《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：（一）发生一般事故的，处三十万元以上一百万元以下的罚款；……”

<sup>21</sup> 《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：（一）发生一般事故的，处上一年年收入

---

百分之四十的罚款：……”

#### **(四) 建议责成企业内部处理人员**

1. 黄某武，路兴建设公司项目经理。不正确履行安全生产管理职责，建议由所在单位按企业内部管理规定予以处理。

2. 廖某聪，路兴建设公司专职安全员。不正确履行安全生产管理职责，建议由所在单位按企业内部管理规定予以处理。

3. 伍某青，路兴建设公司汽车起重机司机。未落实岗位安全职责，建议由所在单位按企业内部管理规定予以处理。

4. 张某，路兴建设公司工人。未落实岗位安全职责，建议由所在单位按企业内部管理规定予以处理。

5. 胡某军，广夏项目管理公司项目总监理工程师。不正确履行安全生产监理职责，建议由所在单位按企业内部管理规定予以处理。

对于事故调查过程中发现的部门履职方面的问题及相关资料，已移交县纪委监委，对相关单位及人员处理意见，由县纪委监委提出。

#### **六、事故主要教训**

此起事故充分暴露了企业安全生产主体责任不落实，施工现场安全管理混乱，安全生产违法违规违章问题突出。一是施工单位对作业人员安全教育、安全技术交底不落实，施工人员安全意识淡薄，安全素质不能满足安全施工的需要，特别是特殊岗位，没有进行针对性、专门性的安全教育培训，工人安全操作技能不高，习惯性违章作业现象尤为突出。二是项目参建单位管理人员履职尽责不到位，企业主要负责人、项目负责人、专职安全生产

管理人员、项目监理人员没有按照国家安全生产法律法规的规定要求正确履行职责。

## 七、事故防范措施建议

为深刻吸取事故教训，举一反三，针对事故暴露出的突出问题，提出以下防范和整改措施。

（一）路兴建设公司要认真吸取事故教训，依法落实安全生产主体责任，进一步加强安全生产管理工作。要教育和督促从业人员严格遵守法律法规和执行本单位的安全生产规章制度和安全操作规程，确保安全管理各项规定落实到生产经营活动的每一个环节，坚决杜绝盲目冒险作业；要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，逐级建立并落实从主要负责人到每个从业人员的安全风险、隐患排查治理管控责任制，采取有效的技术、管理措施，及时发现并消除生产安全事故隐患；要加强对从业人员的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，掌握本职工作所需的安全生产知识，提高安全生产技能，增强事故预防和应急处理能力。同时，要督促项目负责人和安全生产管理人员切实履行安全生产管理职责，加强安全培训、安全技术交底和施工现场安全监督检查，及时消除生产安全事故隐患，特别是进行危险作业必须安排专门人员进行现场安全管理，确保各项安全措施落实到位，防止类似事故再次发生。

（二）广夏项目管理公司要认真吸取事故教训，依法落实安全生产监理责任，要严格按照法律、法规和工程建设强制性标准对施工单位实施全方位审查、审核和督促检查，加强施工全过程

监理；同时，要督促项目监理人员认真履行安全生产职责和现场监理职责，对于发现的隐患问题要向施工单位及时下发整改通知或暂时停工通知，督促施工单位迅速完成整改，如施工单位拒不整改或者拒不停工的，要及时向建设单位和主管部门报告。

（三）东源县住房和城乡建设局要进一步加强建筑施工行业领域安全监管工作，认真落实“三管三必须”工作要求。要进一步健全完善非受监建设项目的制度和措施，规范非受监建设工程安全生产监管，督促指导乡镇人民政府落实属地管理责任，确保各类在建工程的施工安全。

（四）船塘镇人民政府要牢固树立安全发展理念，把安全生产工作摆在更加突出的位置，切实维护人民群众生命财产安全。要深刻吸取事故教训，举一反三，加强对农业设施建设项目质量安全的现场指导和检查，切实履行属地管理主体责任。同时，要督促项目建设的各方主体严格落实安全生产主体责任，防范遏制生产安全事故的发生。