

淮阴山东省某建设集团有限公司 “12·7”一般高处坠落事故调查报告

2024年12月7日上午7时30分左右，山东省某建设集团有限公司在某站主站房屋面更换彩钢瓦作业过程中形成洞口，一名外单位人员踏入洞口从某站站房屋面坠落至地面，后经送医院抢救无效死亡。

为查明事故原因，确定事故性质，分清事故责任，根据《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）相关规定，区政府成立了事故调查组，由区应急管理局牵头，区有关部门参加，对该起事故进行调查，现已基本查清了事故发生的经过、原因和性质。

一、事故基本情况

（一）工程概况

2024年8月16日某房建段与山东省某建设集团有限公司签署《某房建段某站主站房大修工程房建设备维修合同》，将该大修工程发包给某集团，工程内容为对某站主站房进行维修，包括拆除并重新铺设屋面彩钢板、部分屋面板除锈刷氟碳漆、更换龙骨及厚铝单板、候车室破损灯具更换等。合同费用（含增值税）人民币617691元。项目计划开工时间为2024年8月16日，竣工时间为2024年10月14日。后由于房建段供应的大修材料一

直至确定，项目推迟到 2024 年 11 月 25 日开工。

（二）相关单位情况

（1）建设方：某房建段（以下简称“房建段”）。类型：有限责任公司分公司。统一社会信用代码：9132XXXXXXXXX19558D；注册地址：某市某区某路某号；负责人：李某；成立日期：2013 年 12 月 9 日。

经营范围：建筑装饰装修工程施工；工程管理服务；运输生产资料购销；工程设计；仓储；日用品销售；食品销售管理（非实物方式）；餐饮管理（非实物方式）；铁路运输技术领域技术开发、转让、服务、咨询；铁路机械设备租赁；物业管理服务；自有房屋租赁等。

（2）施工方：山东省某建设集团有限公司（以下简称“某集团”）。类型：有限责任公司。统一社会信用代码：9137XXXXXX XXX69690A；注册地址：某市某路某号某室。负责人：姚某；注册资金：12017 万元；成立日期：2006 年 8 月 16 日。

经营范围包括一般项目：土石方工程施工；金属结构制造；金属工具制造；建筑用金属配件制造；金属材料制造；金属材料销售；新型金属功能材料销售；高性能有色金属及合金材料销售；建筑材料销售；金属制品销售；建筑工程机械与设备租赁许可项目：各类工程建设活动；房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包等。

(3) 以王某涛（身份证号：320826XXXXXXXXX5816）为首的劳动组织（以下简称“刷漆方”）；承接了彩钢瓦打磨刷漆的项目，并组织了杨某等人进行刷漆作业。

（三）死者及事故中涉及的相关人员

1. 死者：杨某，男，身份证号码：320829XXXXXXXXX1030，生前为某市某区某镇某村人，生前为此次大修工程屋顶彩钢瓦打磨刷漆作业人员。

2. 李某伟：男，身份证号：370982XXXXXXXXX4976，某集团助理工程师，也是此次大修工程的项目负责人。

3. 褚某强：男，身份证号：370826XXXXXXXXX0013，某集团零小项目生产管理员，也是此次大修工程实际负责人。

4. 褚某刚：男，身份证号：370826XXXXXXXXX0036，某集团施工员，也是此次大修工程的现场安全员。

（四）事故经过

某集团承包了此次某站主站房大修工程，承接工程后，某集团将屋面板除锈刷氟碳漆、更换龙骨及厚铝单板、候车室破损灯具的维修工程发包给宗某松组，某集团自行负责重新铺设屋面彩钢板工作。

2024年11月29日，宗某松通过网络广告联系上江苏某公司准备购买氟碳漆，因刷氟碳漆需要专业的人员，经该公司介绍，宗某松与王某涛对接，王某涛以15元一平方价格承包了此次彩

钢瓦打磨刷漆工作。后王某涛以 3 元一平方价格给杨某让其完成此次打磨刷漆工作。刷漆工作的流程为：将彩钢瓦表面打磨干净后，用喷枪将氟碳漆喷涂在彩钢瓦表面。

12 月 1 日及次日上午，杨某和韦某（是杨某自行找来配合其完成刷漆作业的人员）完成屋面彩钢瓦打磨工作。因氟碳漆未到，12 月 2 日下午至 12 月 6 日下午，杨某和韦某未开展作业。12 月 6 日下午，氟碳漆到货，宗某松分别向施工方、建设方当面报备后，计划于 12 月 7 日进行刷漆工作。

12 月 7 日早晨 7 时左右，某集团五名工人在某站站房屋面铺设彩钢瓦，该班组正常作业流程为：旧板拆除--边拆边装--屋面板成型--外面板倒运--保温棉铺设--屋面板安装--屋脊帽盖安装、山墙泛水、天沟防水检修安装--零星修补。事发前，该班组的三名作业人员在屋面西北角抽其中一片彩钢瓦，抽到约三分之一时，发现作业点附近没有对应尺寸的新彩钢瓦，无法完成更换，故三人停止抽取作业去寻找合适的新彩钢瓦。此时，抽了三分之一的彩钢瓦处即站房屋面西北角处形成一处长 1.2 米、宽 0.8 米的矩形孔洞（如图 1 所示），该孔洞上有一层岩棉。此时，杨某已在站房屋面，因屋顶彩钢瓦上有霜，杨某拍视频告知王某涛目前无法刷漆，但王某涛未回复，杨某便打电话给王某涛，在打电话过程中，杨某踩入上述矩形孔洞，坠落至候车室二层西侧地面，现场其他作业人员发现后立即拨打了 120、110，经 120 送至某

市第五人民医院救治，后经抢救无效死亡。



图 1

二、事故报告情况

2024 年 12 月 7 日 8 时 02 分，120 到达事故现场，随后派出所、区应急局等单位到达事故现场进行应急处置。

三、事故现场勘验情况

（一）事故位置

杨某坠落处位于某站主站房屋面西北角，垂直落差约 13 米，坠落点为候车室西侧北第一列第三座椅与第二列候车座椅之间。



图 2

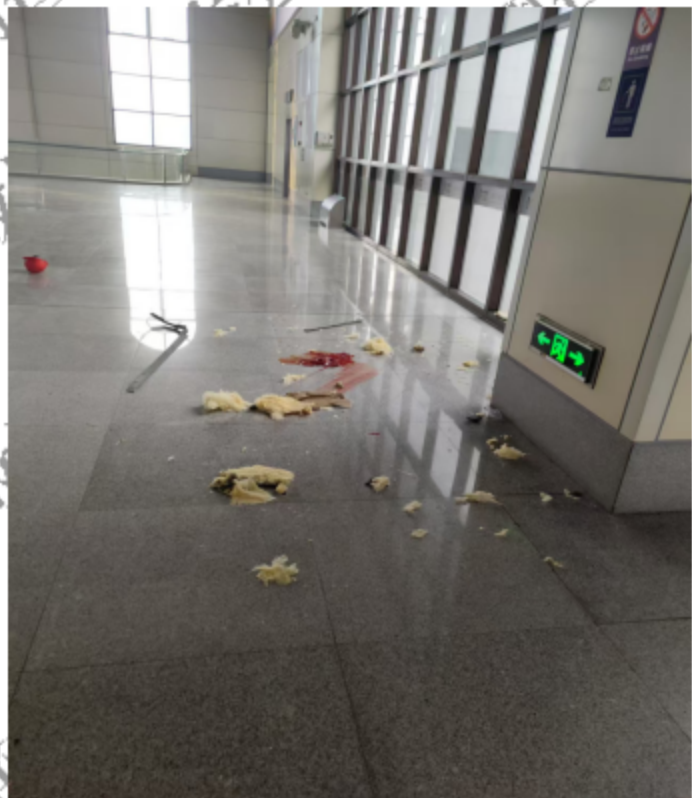


图 3

（二）防护状态

当事人坠落至地面时，未佩戴安全帽、未系安全带。

四、事故原因分析

（一）直接原因分析

1. 杨某，事发当天跟随某集团彩钢瓦作业人员进入至站台屋面作业现场后，被褚某刚口头要求其离开作业现场，但其未立即离开，其无视屋面施工现场管理人员的劝阻，在有坠落风险的屋面行走，踏入孔洞，从高处坠落，是事故发生的直接原因。

（二）间接原因分析

1. 某集团，作为此次大修工程的施工方，对现场作业的安全

管理流于形式，是事故发生的间接原因之一。具体体现在：

(1) 未健全本单位全员安全生产责任制，某集团的安全生产责任制中总经理的职责无《中华人民共和国安全生产法》《江苏省安全生产条例》所要求的内容，未规定大修工程实际负责人褚某强的安全生产职责，安全管理人员中缺少《中华人民共和国安全生产法》所要求的组织开展危险源辨识和评估的职责内容，也缺少《江苏省安全生产条例》中规定的安全生产管理人员的职责。仅建立了《全员安全生产主体责任清单》，但并未根据该清单建立相应的考核机制，无法保证全员安全生产责任制的落实。责任制的不健全导致管理人员职责不分，无考核标准导致责任制是否落实无人知晓，从而导致某集团的安全生产管理混乱。

(2) 未制定施工组织设计，负责大修工程管理的技术人员李某伟未将本次大修工程有关安全施工的技术要求向施工作业班组、作业人员作出详细说明，也无签字记录。

(3) 未落实分包队伍管理制度，且将生产经营项目发包给不具备资质的个人，对承包方统一协调、管理不到位。某集团所承接的大修项目中有四个小项目，某集团将其中三个小项目发包给了宗某松，且未与其签订安全生产协议，也未书面告知发包项目的基本情况、安全生产要求。另一方面某集团对承包方宗某松安全生产检查不到位，明知宗某松将刷漆工程再次违法发包给个人，但未采取任何措施；在发现外包方刷漆作业人员杨某无高处

作业证后，12月2日要求杨某不得进入施工现场，特别是事发当天，在发现杨某又进入施工现场后，仅采取口头驱赶的方式，未确保杨某立即离开作业场所。

（4）未建立安全风险分级管控制度，也未定期对本单位存在的安全风险进行全面、系统辨识评估，未确定安全风险等级，且对屋面作业现场风险评估不到位，未能评估出重新铺设彩钢瓦作业过程中出现的坠落风险；对高处作业的风险认识不足，且站台屋面作业现场无相应的安全防范措施和现场应急处置措施。

（5）未及时发现并消除事故隐患。站台屋面更换彩钢瓦过程中不可避免产生孔洞，而孔洞周围无任何安全防护，但某集团一直未能发现该隐患。且某集团对外来人员进出施工现场的管理不到位，未能及时要求杨某立即离开施工现场。

（6）站台屋面大修作业现场涉及高处作业，存在坠落风险，属于危险作业，但该场所未设置任何安全警示标志。仅有的安全警示标志放置在登入屋面前的楼道内，且警示标志中也没有高处坠落风险的警示。

（7）未落实交叉作业管理工作，大修作业现场存在两个以上生产经营单位在同一作业区域内进行作业的情况，重新铺设彩钢瓦形成的孔洞会危及在屋面作业单位的生产安全，但某集团未与对方签订安全生产管理协议也未在作业现场采取安全措施。

（8）未对大修现场的从业人员开展安全生产教育培训，安

安全生产教育培训记录缺失，平时的班组教育也仅停留在班前会的口头教育；配备的安全生产管理人员褚某刚，未经安全生产知识和管理能力考核合格。正是因为某集团未对从业人员进行安全生产教育培训，从而导致从业人员不熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，也未能掌握本岗位的安全操作技能，而配备的安全管理人员也未经系统培训合格，导致该类孔洞周边一直未采取防护措施以保证作业现场安全。

(9) 某集团与建设方所签订的合同中明确约定此次大修工程的项目经理为李某伟，指派了褚某强作为实际负责人进行现场管理，但未对李某伟履行大修工程项目负责人职责进行监督管理（李某伟未落实隐患排查治理工作、未对从业人员进行安全教育培训等）；褚某强未经专门培训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。项目负责人未正确履职，实际负责人无相应能力和知识，导致了施工现场安全生产管理混乱。

(10) 未制定危险作业管理制度，此次站台屋面更换彩钢瓦涉及高处作业，但某集团未确认现场作业条件符合安全作业要求；未在危险作业前向作业人员告知危险因素、作业安全要求和现场应急处置措施，无签字确认记录。

2.王某涛，无资质承接高处作业，且未建立安全生产管理体系，未履行法定的安全生产管理职责。体现在：(1) 未建立全员

安全生产责任制，也未制定施工方案和安全操作规程。(2)安全教育培训流于形式，对杨某仅进行口头告知注意事项，无法保证杨某具备必要的安全生产知识和能力。(3)未开展作业现场风险评估工作，刷漆作业涉及高处作业，未确认现场作业条件是否符合安全作业要求；未根据安全风险明确安全防范措施和现场应急处置措施；明知杨某无上岗资格依旧安排对方作业，且未向从业人员发放劳动防护用品；未设置作业现场的安全区域，也未确定专人进行现场统一指挥和监督；在危险作业前未向作业人员告知危险因素、作业安全要求和现场应急处置措施，也无双方现场签字确认；王某涛未按照《江苏省安全生产条例》要求落实危险作业（高处作业）的一系列工作。(4)未落实交叉作业管理工作，大修作业现场存在两个以上生产经营单位在同一作业区域内进行作业的情况，但王某涛未与对方签订安全生产管理协议也未在作业现场采取安全措施。(5)现场管理严重缺失，未建立事故隐患排查制度，也无任何隐患排查台账资料。王某涛未参与任何安全生产检查环节。(6)作为非法的劳动主体，无营业执照，不具备相应的资质，违法承接发包项目，无任何安全生产管理的痕迹。以上是事故发生的间接原因之二。

3.姚某，作为某集团的法定代表人、主要负责人，其未能履行法定的安全生产管理职责，体现在：(1)未健全本单位全员安全生产责任制，且责任制无考核机制。(2)未与项目负责人签

打安全生产责任书，未确定项目安全生产考核目标、奖惩措施并未确定企业为项目提供的安全管理和技术保障措施。（3）未落实安全风险分级管控工作，未督促本单位的安全生产工作，未对此次大修工程进行安全风险分析。（4）未实施本单位安全生产教育培训工作。（5）未开展定期和专项检查工作，未做好安全检查记录。（6）未制定发包管理制度、隐患排查治理制度、安全风险分级管控制度、危险作业管理制度、教育培训等制度，且在实际工作中，未与承包方签订安全生产协议、约定双方安全生产职责、未进行发包作业安全管理；未开展安全风险分级管控工作；未按法律法规要求开展危险作业管理工作；开展的隐患排查工作流于形式。（7）未按规定考核项目负责人安全生产管理能力。以上是事故发生的间接原因之三。

4 李某伟，是此次大修工程中施工方的项目负责人，其未履行法定的安全生产管理职责，体现在：（1）未健全本单位全员安全生产责任制。（2）未落实安全风险分级管控和隐患排查治理工作，未开展定期和专项检查工作，也未做好安全检查记录；未督促大修作业现场及时消除事故隐患，未对作业过程中产生的高处坠落隐患进行防护，对外来人员进出施工现场的管理不到位，导致不应当出现在作业现场的人员二次进场。（3）未制定安全风险分级管控制度、危险作业管理制度、教育培训等制度，且在实际工作中，未与承包方签订安全生产协议、约定双方安全生产职责、

未进行发包作业安全管理；未开展安全风险分级管控工作；未按法律法规要求开展危险作业管理工作；开展的隐患排查工作流于形式。（4）未按照规定对大修作业现场从业人员进行安全生产教育培训工作。（5）在实际生产中将具体施工工序、现场管理等交由褚某强负责管理，但褚某强无相应知识和能力，无法保证安全生产措施的落实。（6）未明确此次大修项目管理人员的安全职责。（7）未定期考核分包企业安全生产管理情况。以上是事故发生的间接原因之四。

5.褚某强，是此次大修工程中施工方的现场实际负责人，其未履行自身的安全生产管理职责，体现在：（1）未落实隐患排查治理工作，对外来人员进出施工现场的管理不到位，导致本被驱赶的不符合作业资质人员二次进场；且屋面更换彩钢瓦过程中不可避免产生孔洞，而孔洞周围无任何安全防护，但褚某强未能发现该隐患，且无项目安全管理档案。（2）未按照规定对本单位从业人员进行安全生产教育培训工作，屋面作业人员的教育培训工作仅为每日施工前的班组会口头培训。（3）对承包方管理不到位，明知宗某松将自身承接的彩钢瓦打磨刷漆项目违规发包给不具备的个人，但未能实际管控。且对于检查到的外来无资质人员进场作业问题未实际闭环处理。（4）未落实作业现场安全生产管理工作，屋面彩钢瓦的更换与打磨刷漆处于同一作业区域，且重新铺设彩钢瓦形成的孔洞会危及到在打刷漆单位的生产安全，但褚

某强作为现场实际负责人未能及时发现并消除事故隐患。以上是事故发生的间接原因之五。

五、事故中涉及的其它单位和人员的问题

(一) 房建段，作为建设方，其履行自身职责不到位，体现在：(1) 与施工方所签订的《工程安全协议》3.6 中规定：“施工现场各自必须配备专职的安全管理人员，并持有安全生产考核合格证书。”但此次工程中由建设方指定在生产现场的安全管理人员华征仅持有建设方内部颁发的安全管理人员证书，未持有法律所要求的安全生产考核合格证书；4.3 中规定：“负责对特种作业人员的资格进行审查，发现无证人员上岗的，应及时予以制止。”，现场作业时建设方并未能及时发现杨某进场作业；(2) 发布的《某房建公寓段车站房建设备检修通道口管理实施细则》第三条：“车站房建设备检修通道是涉及铁路生产安全的重要设施，段各房建车间要严格落实‘全封闭管理’要求，杜绝非工作人员通行，严格按照本办法要求，做好检修通道口的管理工作”。

(二) 褚某刚，作为某集团指定在大修工程项目的现场安全管理人员，其本人仅持有建设方颁发的安全管理人员证书，不符合住建部门所要求的“安管人员”应当申请安全生产考核，并取得安全生产考核合格证书的要求。

(三) 宗某松，作为非法的劳动主体，其本人并无资质承接某集团的项目，且又将油漆项目违规发包给不具备资质的个人。

未对承包方进行安全生产管理，在得知油漆作业人员无相应资质后，并未实际阻止对方进行作业，最终导致不具备安全生产知识和能力的人员进入作业现场。

六、事故责任认定及处理意见

（一）因在事故中死亡不予追究责任人员

杨某：无视屋面高处坠落的风险，在现场管理人员劝阻下仍未离开风险区域，对事故发生负有直接责任，因其死亡，建议不予追究责任。

（二）建议司法机关处理的人员

1.王某涛，无资质承接工程，未履行法定的安全生产管理职责。（如未建立本单位全员安全生产责任制，未制定本单位安全生产规章制度和操作规程，未对从业人员进行教育培训，未落实安全风险分级管控和隐患排查治理工作等）且安排无资质人员高处作业，其一系列行为违反了《建设工程安全生产管理条例》第二十一条规定：“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。”《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第（一）至（六）项规定：“生产经

管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；（二）组织制定并实施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）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；（六）组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；”，与某集团对事故的发生具有同等的推动作用，对事故发生负有责任，涉嫌犯罪，建议由司法机关处理。

2.褚某强，作为施工方某集团任命在大修工程项目中的实际负责人，其未履行自身的安全管理职责，违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第一款第（三）、（五）项：“（三）组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划；（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。”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”，《建筑施工企业主要负责人、项目负责人和专职安全生产管理人员安全生产管理规定》第十八条：“项目负责人应当按规定实施项目安全生产管理，监控危险性较大分部分项工程，及时排查处理施工现场安全事故隐患，隐患排查处理情况应当记入项目安全管理档案；发生事故时，应当按规定及时报告并开展现场救援。工程项目实行总承包的，总承包企业项目负责人应当定期考核分包企业安全生产管理情况。”，对事故发生负有责任，涉嫌犯罪，建议由司法机关处理。

（三）对事故有关责任人员和责任单位的处理建议

1.某集团，（1）未健全本单位安全生产责任制，未建立相应的机制保障安全生产；（2）将生产经营项目发包给不具备资质的个人，未签订安全生产管理协议，且未对承包方进行统一协调、管理；（3）未建立安全风险分级管控制度，未建立危险作业管理制度、未落实事故隐患排查治理制度；（4）两个生产经营单位在同一区域进行安全生产活动，可能危及对方生产安全的，应当签订安全生产管理协议明确各自的安全生产管理职责和应当采取的安全措施但未签订协议也未明确职责和措施；（5）未在较大危险因素的生产经营场所上设置明显的安全警示标志；（6）未按照规定对从业人员进行安全生产教育和培训；（7）未按规定配备专职安全生产管理人员；（8）未书面告知危险岗位的操作规程和违章操作的危害。

违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十二条第二款：“生产经营单位应当建立相应的机制，加强对全员安全生产责任制落实情况的监督考核，保证全员安全生产责任制的落实。”，第四十九条第一款、第二款：“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。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。”，第四十一条第一款、第二款：“生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按照安全风险分级采取相应的管控措施。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。事故隐患排查治理情况应当如实记录，并通过职工大会或者职工代表大会、信息公示栏等方式向从业人员通报。其中，重大事故隐患排查治理情况应当及时向负有安全生产监督管理职责的部门和职工大会或者职工代表大会报告。”，第四十八条：“两个以上生产经营单位在同一作业区域内进行生产经营活动，可能危及对方生产安全的，应当签订安全生产管理协议，明确各自的安全生产管理职责和应当采取的安全措施，并指定专职安全生产

管理人员进行安全检查与协调。”，第三十五条：“生产经营单位应当在有较大危险因素的生产经营场所和有关设施、设备上，设置明显的安全警示标志。”，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。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。”，《建设工程安全生产管理条例》第三十六条：“施工单位的主要负责人、项目负责人、专职安全生产管理人员应当经建设行政主管部门或者其他有关部门考核合格后方可任职。”，第三十二条：“施工单位应当向作业人员提供安全防护用具和安全防护服装，并书面告知危险岗位的操作规程和违章操作的危害。”，与王某涛一起对事故发生负有同等推动作用。

依据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第一款第（一）项：“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。”，《生产安全事故罚款处罚规定》第十四条第一款第（二）项：“（二）造成1人死亡，或者3人以上6人以下重伤，或者300万元以上500万元以下直接经济损失的，处

50 万元以上 70 万元以下的罚款。”，建议由区应急管理局处罚。

2.姚某，未履行主要负责人的安全生产职责，违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第（一）、（二）、（三）、（五）项规定：“（一）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；（二）组织制定并实施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；（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。”，《建筑施工企业主要负责人、项目负责人和专职安全生产管理人员安全生产管理规定》第十四条：“主要负责人对本企业安全生产工作全面负责，应当建立健全企业安全生产管理体系，设置安全生产管理机构，配备专职安全生产管理人员，保证安全生产投入，督促检查本企业安全生产工作，及时消除安全事故隐患，落实安全生产责任。”，第十五条第一款：“主要负责人应当与项目负责人签订安全生产责任书，确定项目安全生产考核目标、奖惩措施，以及企业为项目提供的安全管理和技术保障措施。”，第十六条：“主要负责人应当按规定检查企业所承担的工程项目，考核项目负责人安全生产管理能力。发现项目负责人履职不到位的，应当责令其改正；必要时，调整项目负责人。检查情况应当记入企业和项目安全管理档案。”对事故发生负有责任，依据《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。”，建议由区应急管理局处罚。

3.李某伟，未履行项目负责人的安全生产职责，违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第一款第（一）、（二）（三）（五）项规定：“（一）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；（二）组织制定并实施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；（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。”，《建筑施工企业主要负责人、项目负责人和专职安全生产管理人员安全生产管理规定》第十七条：“项目负责人对本项目安全生产管理全面负责，应当建立项目安全生产管理体系，明确项目管理人员安全职责，落实安全生产管理制度，确保项目安全生产费用有效使用。”，第十八条：“项目负责人应当按规定实施项目安全生产管理，监控危险性较大分部分项工程，及时排查处理施工现场安全事故隐患，隐患排查处理情况应当记入项目安全管理档案；发生事故时，应当按规定及时报告并开展现场救援。工程项目实行总承包的，总承包企业项目负责人应当定期考核分包企业安全生产管理情

况。”，《建设工程安全生产管理条例》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。”，对事故发生负有责任，建议由区住建局对其进行行政处罚。

（四）其它

1.房建段，未审核现场特种作业人员资质，未按规定配备安全生产管理人员，对作业单位和作业现场安全管理不到位，建议由某房建公寓段按照内部相关管理规定对事故相关人员作出处理，并报应急管理部门备案。

2.褚某刚，作为屋面作业的现场管理人员，未取得安全生产考核合格证书从事安全管理工作，不具备法律所要求的安全管理能力。既未对屋面交叉作业有效管理，也未及时排查屋面存在的孔洞隐患，在发现本应清退的工人二次入场后，未及时采取有效管控措施保障作业现场安全。对作业现场管控不到位的行为，建议交由某集团内部处理。

3.宗某松，承包了某集团彩钢瓦打磨刷漆项目，但未实际开展施工，而是将该项目转包给王某涛。建议由住建部门给予行政警示。

六、事故防范措施建议

(一) 某集团。禁止将项目发包给不具备资质的单位，加强对承包单位的资质审查，确保其具备相应的施工资质；强化施工现场的组织管理，保证对施工人员的安全教育培训工作，提高其安全意识和操作技能；按规范组织危险作业，作业前必须进行详细的技术交底，配备必要的安全防护设施，安排专人值守，对作业进行实时监控。

(二) 房建段。加强发包项目的统一协调管理，建立统一管理机制，明确各方职责，确保项目从发包到竣工的全过程得到有效监管。杜绝承建方违规转包问题，定期对施工现场的人员、设备及施工队伍进行核查，确保实际施工队伍与合同备案一致，杜绝“以包代管”现象。强化现场管理，安排专职安全员和质检员对施工现场进行日常巡查，对进入施工现场的所有人员进行实名制登记。

“12·7”一般高处坠落事故调查组

(区应急管理局代)