

仲恺惠环西坑村永光村民小组自建房“3·10” 一般坍塌事故调查报告

2025年3月10日17时33分许，位于惠州仲恺高新区惠环街道西坑村永光村民小组蕉光地段的林某在建自建房开挖基坑时发生一起边坡塌方事故，造成1人死亡，直接经济损失约122万元。

事故发生后，区党工委、管委会领导高度重视，要求做好家属安抚，查清事故原因，对全区在建自建房进行全面检查，消除隐患，举一反三，防止类似事故再次发生。

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》（国务院令第493号）有关规定，以及《惠州市安全生产委员会办公室关于对仲恺惠环自建房“3·10”一般坍塌事故调查处理工作挂牌督办的函》（惠安办函〔2025〕27号）文件要求，经区管委会同意，成立了由区应急管理局、党建工作办公室、城乡建设和综合执法局、社会事务管理局、公安分局和惠环街道等单位派员组成的仲恺惠环街道西坑村永光村民小组自建房“3·10”一般坍塌事故调查组（以下简称“事故调查组”），负责开展事故调查处理工作；并邀请区纪检监察工委派人参加，同步成立事故追责组。

事故调查组按照“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”和“四不放过”的原则，通过邀请岩土工程专家到现场勘查，调阅资料、人员问询、调查取证和综合分析等方式，查明了事故发生经过、原因、人员伤亡和直接经济损失等情况，认定了事故性质和责任，提出了对有关责任单位和人员的处理建议，并针对事故原因及暴露出的问题总结了事故主要教训，提出了事故防范措施建议。

经调查认定，仲恺惠环街道西坑村永光村民小组自建房“3·10”坍塌亡人事故是一起因业主违法发包、施工管理人员违章指挥、作业人员冒险作业、现场安全管理严重缺失造成的一般生产安全责任事故^[1]。

一、事故基本情况

（一）事故发生单位及相关单位概况

1.事发自建房基本情况：事发在建自建房位于惠州仲恺高新区惠环街道西坑村永光村民小组蕉光地段 21 号旁边一回拨地块，该地块使用权人为林某（自建房业主，即建设单位），属城镇住宅用地（划拨）^[2]，占地面积 80 平方米，报建材料显示的建设规模为框架 6 层，两面各外挑 1.5 米，建筑面积 625.96 平方米。事发前该地块长期空置。2025 年 1 月 9 日，林某向惠环街道办事处

[1] 《国家安全生产监督管理总局关于生产安全事故认定若干意见问题的函》（政法函〔2007〕39 号）第四部分：四、关于农村房屋建筑造成事故的认定：1.由建筑施工单位（包括无资质的施工队）承包的农村新建、改建以及修缮房屋过程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。2.虽无建筑施工单位（包括无资质的施工队）承包，但是农民以支付劳动报酬（货币或者实物）或者相互之间以互助的形式请人进行新建、改建以及修缮房屋过程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。

[2] 该回拨地块位于惠环街道西坑村，属村民委员会管理区域内的城镇住宅用地，使用该地块建设房屋的质量安全管理既适用《中华人民共和国建筑法》相关规定，也应符合《住房城乡建设部等 5 部门关于加强农村房屋建设管理的指导意见》（建村规〔2024〕4 号）相关要求。

申请办理了《建设工程规划许可证》；2025年1月21日向惠环街道办事处下设的建设和道路工作组（以下简称建道工作组）申办了施工许可审批手续^[3]。申报材料中的施工单位为惠州腾信达建设工程有限公司，监理单位为惠州誉健项目管理有限公司，设计单位为中帆睿建工程咨询有限公司，实际开工时上述施工单位、监理单位均未参与建设，而是由林某另外安排个人包工队具体施工。事故发生时为该自建房开工第一天，正在进行基坑开挖，并对坑内多年前预埋的预应力管桩切锯桩头施工。

2.报建的施工单位、监理单位和设计单位概况：①施工单位：惠州腾信达建设工程有限公司（以下简称“腾信达公司”），持有《营业执照》^[4]，统一社会信用代码：91441302MA4W3HDX9H，法定代表人：林某亮，类型：有限责任公司（自然人投资或控股），成立日期：2016年12月21日，注册资本：1000万（人民币），住所：惠东县平山华侨城新平大道亨信大厦13层09号房。持有有效的《安全生产许可证》^[5]《建筑业企业资质证书》^[6]。②监理单位：惠州誉健项目管理有限公司（以下简称“誉健公司”），持有《营业执照》^[7]，统一社会信用代码：91441302MA5583WP01，

[3] 《惠环街道办事处村（居）民建设工程施工通知》（2025-002号），该书面通知同时具备施工许可及同意开工通知两方面效力。

[4] 经营范围：建筑工程，市政工程，土石方工程，道路照明工程，公路工程，水利水电工程，装饰装修工程，钢结构工程，机电工程，幕墙工程，管道工程，建筑智能工程，园林绿化工程，地基与基础工程，河湖整治工程，堤防工程。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）。

[5] 《安全生产许可证》（编号：（粤）JZ安许证字〔2023〕006075），许可范围：建筑施工，有效期：2023年4月23日至2026年12月8日。

[6] 《建筑业企业资质证书》（编号：D244737221），资质等级：市政公用工程施工总承包二级、建筑工程施工总承包二级，有效期至2025年4月22日。

[7] 经营范围：许可项目：建设工程监理；水运工程监理；文物保护工程监理；建筑智能化系统设计；地质灾害治理工程勘察；建设工程勘察；建设工程施工；人防工程设计；建设工程设计；文物保护工程勘察；地质灾害治理工程施工；施工专业作业；测绘服务；水利工程建设监理；公路工程监理；地质灾害治理工程监理；代理记账；建筑劳务分包；建设工程质量检测。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目

法定代表人：吴某，类型：有限责任公司（自然人投资或控股），成立日期：2020年9月2日，注册资本：500万（人民币），住所：惠州仲恺高新区仲恺五路132号龙宸梧桐郡府1栋1单元26层05号房（仅限办公）。持有有效的《工程监理资质证书》^[8]。

③设计单位：中帆睿建工程咨询有限公司（以下简称“睿建公司”），持有《营业执照》^[9]，统一社会信用代码：91350105MA33H2PQ54，法定代表人：陈涛，类型：有限责任公司（自然人投资或控股），成立日期：2019年12月30日，注册资本：5000万（人民币），住所：福建省福州保税区综合大楼15层A区-5958（自贸试验区内）。持有有效的《工程设计资质证书》^[10]。设计单位出具了该房屋建筑设计图。

经查，虽然林某自建房与腾信达公司、誉健公司签订了施工合同和监理合同，但腾信达公司、誉健公司只是在报建过程中挂名为施工单位、监理单位，而没有实际参与具体施工、监理工作，

以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：单建式人防工程监理；信息技术咨询服务；设备监理服务；工程技术服务（规划管理、勘察、设计、监理除外）；物业服务评估；对外承包工程；人工智能行业应用系统集成服务；数字技术服务；专业设计服务；工程造价咨询业务；工程管理服务；土石方工程施工；城市公园管理；园林绿化工程施工；房屋拆迁服务；建筑材料销售；市政设施管理；政府采购代理服务；规划设计管理；招投标代理服务。（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。

[8] 《工程监理资质证书》（证书编号：E244808328），资质等级：市政公用工程监理乙级、房屋建筑工程监理乙级，有效期至2028年6月2日。

[9] 经营范围：许可项目：建设工程监理；水运工程监理；文物保护工程监理；建筑智能化系统设计；地质灾害治理工程勘察；建设工程勘察；建设工程施工；人防工程设计；建设工程设计；文物保护工程勘察；地质灾害治理工程施工；施工专业作业；测绘服务；水利工程建设监理；公路工程监理；地质灾害治理工程监理；代理记账；建筑劳务分包；建设工程质量检测。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：单建式人防工程监理；信息技术咨询服务；设备监理服务；工程技术服务（规划管理、勘察、设计、监理除外）；物业服务评估；对外承包工程；人工智能行业应用系统集成服务；数字技术服务；专业设计服务；工程造价咨询业务；工程管理服务；土石方工程施工；城市公园管理；园林绿化工程施工；房屋拆迁服务；建筑材料销售；市政设施管理；政府采购代理服务；规划设计管理；招投标代理服务。（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。

[10] 《工程设计资质证书》（证书编号：A235036710），资质等级：市政行业（桥梁工程、道路工程、给水工程、排水工程）专业乙级；公路行业（公路）专业丙级；建筑行业（建筑工程）乙级；风景园林工程设计专项乙级，有效期至2025年3月24日。

实际上参与施工的人员主要为包工头黄某及其临时组织的施工队。

3. 黄某施工队概况：林某自建房施工队负责人（包工头）为黄某，黄某多年来在惠州区域镇街承揽各类小型建筑工程，以私人自建房项目为主，但未办理营业执照，未取得建筑施工相关资质。事发时黄某正在组织施工，其施工队系本起建筑施工事故的安全生产责任主体^[11]，应遵守生产经营单位法定安全生产管理各项规定。

2025 年 2 月 27 日，林某在报建的施工单位（腾信达公司）之外将自建房施工项目另行发包给黄某，双方签订了建房承包书面合同，建筑造价为每平方 1600 元（总造价约 100.15 万元^[12]），由黄某包工包料施工建设（含基础工程、楼房主体工程、内外墙装修、门窗安装等）。事发当天，黄某安排 5 名人员进行基坑开挖，其中郭某（死者）、段某、罗某（挖掘机师傅）系黄某临时聘用人员，另外 2 名工人刘某、罗某仕系黄某施工队的固定工人。开挖前，黄某未对相关作业人员进行有针对性的施工现场安全技

[11] 原国家安全生产监督管理总局《关于生产安全事故认定若干意见问题的函》（政法函〔2007〕39 号）第二部分“生产经营单位和生产经营活动的认定”：《安全生产法》所称的生产经营单位，是指从事生产活动或者经营活动的基本单元，既包括企业法人，也包括不具有企业法人资格的经营单位、个人合伙组织、个体工商户和自然人等其他生产经营主体；既包括合法的基本单元，也包括非法的基本单元。《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。应急管理部网站关于<生产经营单位的定义>的回复：...《安全生产法》适用的主体范围，是指一切合法或者非法从事生产经营活动的企业、事业单位和个体经济组织以及其他组织，不论其性质如何规模大小，只要是在中华人民共和国领域内从事生产经营活动，都应遵守《安全生产法》的各项规定。回复单位：政策法规司 回复时间：2021-07-21。

[12] 根据《建筑工程施工许可管理办法》（住房和城乡建设部第 18 号令发布，第 52 号令第二次修改）第二条第二款：“省、自治区、直辖市人民政府住房城乡建设主管部门可以根据当地的实际情况，对限额进行调整，并报国务院住房城乡建设主管部门备案”和《住房和城乡建设部办公厅关于同意广东省房屋建筑和市政基础设施工程施工许可证办理限额备案的复函》（建办市函〔2019〕472 号）相关规定，广东省工程投资额在 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）的房屋市政工程，可以不申请办理施工许可证。但事发自建房投资额（100.15 万元）和建筑面积（625.96 平方米）均超过规定限额，应依法申请办理施工许可证。

术交底，未对基坑边坡安全安排任何支护措施。开挖时，4名工人配合挖掘机师傅进行挖掘作业，其中郭某、段某2人合作负责切锯原有管桩桩头（共12根），刘某、罗某仕2人合作负责坑底地面土方的整平、清理、转运。

（二）相关单位安全生产管理情况

1.建设单位（发包人）：林某申办报建手续弄虚作假，在报建的施工单位之外将自建房项目另行发包给不具备安全条件的个人（黄某）。申办报建手续、联系施工队等事项林某均仅安排一名委托代理人（其内侄黄某和）办理，且未对自建房施工作业安排任何安全管理措施；自建房基坑开挖时林某本人未到场，其委托的代理人也未对作业现场进行统一、协调安全管理。林某履行建设单位首要责任^[13]和相应安全管理法定职责严重缺失。

2.施工单位（实际承包人）：黄某施工队未办理营业执照，未取得建筑施工相关资质，有十余名相对固定的工人，其他所需作业人员均临时聘用；承揽自建房工程项目主要凭经验施工作业，而未建立完善安全生产管理架构和安全生产责任制等安全管理制度。本起事故中，未按要求开展安全教育培训并进行安全技术交底，未对基坑开挖施工现场存在的安全风险和事故隐患加以识别，

[13] “建设单位首要责任”是近年来国家相关部门先后发文对建设单位在工程建设中的责任定位，其中2017年2月21日《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发〔2017〕19号）第四部分“加强工程质量安全管理。严格落实工程质量责任。全面落实各方主体的工程质量责任，特别要强化建设单位的首要责任和勘察、设计、施工单位的主体责任”。2019年9月15日《国务院办公厅转发住房城乡建设部关于完善质量保障体系提升建筑工程品质指导意见的通知》（国办函〔2019〕92号）第二部分“强化各方责任。突出建设单位首要责任。建设单位应加强对工程建设全过程的质量管理，严格履行法定程序和质量责任，不得违法违规发包工程”。2020年9月11日《住房和城乡建设部关于落实建设单位工程质量首要责任的通知》（建质规〔2020〕9号）第二部分“准确把握落实建设单位工程质量首要责任内涵要求，建设单位是工程质量第一责任人，依法对工程质量承担全面责任”。结合《中华人民共和国安全生产法》第四十九条的规定，发包单位的安全生产首要责任包括发包前的安全条件审查责任和发包后的安全监督责任。

在无有效安全防护（边坡支护）措施的情况下安排多名工人下到高度危险的坑底作业，存在严重违章指挥行为。

3.资质出借单位（施工单位、监理单位）：腾信达公司、誉健公司仅出借资质证书，并收取费用，未实际参与具体施工、监理工作，未起到具备相应资质的参建单位应有的安全管理作用。

（三）事故发生经过

2025年3月10日，黄某安排郭某（死者）、段某、刘某、罗某仕等4名工人配合挖掘机师傅罗某开挖基坑。上午8时许，挖掘机开始作业挖出基坑土方。9时许，刘某、罗某仕开始配合进行坑底平整；2人作业时挖掘机在基坑坡顶上挖土，刘某、罗某仕在基坑底部清理、平整挖掘机挖不到的角落。下午3时许，郭某、段某进入坑底开始切锯经开挖显露出的预埋管桩的桩头，坑内共有4人同时作业，在狭窄的基坑内外，作业人员与挖掘机械形成交叉作业。此时基坑挖掘基本成型（长13.2米，宽6米，深2.6米），边坡陡直，无任何支护措施，且坡脚掏土开挖形成外倾临空面，边坡土质为填土层且较厚，自稳性差，在基坑宽边坡顶作业的挖掘机产生振动^[14]，在基坑长边坡顶另有挖掘出的堆土（高约2米，平均荷载约为2-4吨每平方米）对边坡产生超载荷载^[15]，多种危险因素叠加聚集，边坡（特别是长边边坡）随时可能坍塌，基坑内形成了一个高度危险的作业区域。

[14] 《建筑地基基础工程施工规范》（GB51004-2015）第4.1.4条：施工过程中应采取减少基底土体扰动的保护措施，机械挖土时，基底以上200mm~300mm厚土层应采用人工挖除。第4.1.5条：地基施工时，应分析挖方、填方、振动、挤压等对边坡稳定及周边环境的影响。

[15] 《建筑地基基础工程施工质量验收标准》（GB50202-2018）第9.4.3条：在基坑（槽）管沟等周边堆土的堆载限值和堆载范围应符合基坑围护设计要求，严禁在基坑（槽）管沟、地铁及建构（筑）物周边影响范围内堆土。对于临时性堆土，应视挖方边坡处的土质情况、边坡坡率和高度，检查堆放的安全距离，确保边坡稳定。

事发前，郭某、段某已经锯好了 7 根管桩（其中 4 根管桩桩头已折断并拉至坑顶地面，与清理上来的土方一起堆放在基坑长边坡顶）。郭某、段某分别站立于第 8 根管桩两侧，均面对管桩，2 人合作正弯腰将环切锯桩机套在管桩上准备切锯，与长边坡脚距离不足 1 米。17 时 33 分 04 秒，2 人作业区边上的东北侧长边坡陡直坑壁发生土方坍塌，坍塌土方立面长约 5 米，高 2.6 米，厚约 0.5 米，坍塌总方量超 5 立方米，倾倒的土方从左侧压向郭某，使其向右倾倒，肩部以下被土方掩埋。现场其他作业人员立即徒手扒开土方施救，并拨打 120 急救电话和 110 报警电话，中信医院急救人员及时抵达现场，并将其就近送往该医院救治，经抢救无效死亡。

（四）事故现场情况

林某自建房占地面积 80 平方米，宗地图显示该地块长 10 米、宽 8 米；事发现场基坑长 13.2 米，宽 6 米，深 2.6 米（见图 1）。基坑为事发当天早上开始开挖，事发时坑内土方基本清走，所开挖的坑内土方属于填土层（见图 2）；开挖后的部分土方紧邻堆放在基坑长边坡顶，堆土高约 2 米，平均荷载约为 2-4 吨每平方米。事发时堆土旁边（即基坑宽边坡顶处）有一台挖掘机正在开机作业（产生振动），挖掘机用挖斗将基坑内的土方转运出基坑外，挖出土方一部分用车运走，另一部分堆放于基坑长边坡顶处（见图 3）。该基坑地块范围内在多年前已实施了 12 根管桩（据附近已建同类自建房村民口述，管桩是地块划拨时统一施工的，距今约 8~9 年）。事发后第二天早上，执法人员会同何珊儒、赵

世海两名岩土工程专家到现场继续核实，发现基坑东南侧的坑壁在检查间歇期新发生了坍塌（见图4）。



图1：事发基坑长13.2米，宽6米，深2.6米，坍塌区域为东北侧坑壁



图2：坑内土方属于填土层



图 3：事发现场的挖掘机及开挖出来的土方和预应力桩



图 4：事发坍塌区域及 3 月 11 日新发现的坍塌区域

（五）人员伤亡和直接经济损失情况

事故造成 1 人死亡；根据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》（GB/T6721）规定，经核定，事故直接经济损失约 122 万元（含死亡赔偿、补偿金）。

二、事故应急处置及评估情况

（一）事故应急响应和处置情况

事故发生后，现场人员及时拨打了 120 急救电话，随后 120 急救车赶到事发现场进行抢救；接报后，区应急管理局、区城乡建设和综合执法局、公安分局、惠环街道办事处等相关单位工作人员第一时间赶到现场进行核实处置。

（二）善后处理情况

经惠环街道办事处人民调解委员会调解，郭某家属与施工方负责人黄某签订了《人民调解协议书》，家属已返回原籍，未引发社会舆情，未收到不良社会影响或群体性上访事件的情况报告。

（三）事故应急处置评估

事故发生后，区应急管理局等有关单位人员接报后第一时间赶到现场做好应急处置和现场勘察取证工作，开展事故发生原因的调查了解工作，组织做好善后处理工作，及时向上级部门报送事故情况。应急处置工作及时有效。

三、事故原因及分析

（一）直接原因及分析

事发前基坑内存在以下危险因素：

- 1.基坑开挖高度 2.60m，垂直开挖，无任何支护措施，且坡脚掏土开挖形成外倾临空面；
- 2.坡顶 0.5m 外堆土高度约 2m，形成坡顶超载；
- 3.坡顶挖掘机作业振动，与坑底人工切锯桩头作业之间形成交叉作业；
- 4.事发现场填土层较厚，自稳性差；
- 5.现场作业人员安全意识淡薄^[16]，无视安全风险冒险作业^[17]。

在以上因素综合作用下坑壁土体形成倾倒式崩塌破坏，土体砸中坑内冒险作业人员，是导致事故发生的直接原因。

（二）其他可能因素排除

根据事故调查组调查询问、综合分析，以及相关部门证明材料，本起事故无人为故意情况，排除刑事案件。

（三）间接原因及分析

[16] 《中华人民共和国安全生产法》第五十八条：从业人员应当接受安全生产教育和培训，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。

[17] 《中华人民共和国安全生产法》第五十四条第一款：从业人员...有权拒绝违章指挥和强令冒险作业。

1. 黄某施工队未办理营业执照，未取得建筑施工相关资质^[18]；不具备相应安全生产能力和条件^[19]；未建立完善安全生产管理架构和安全生产责任制等安全管理制度^[20]；未编制相关岗位安全操作规程^[21]；未按要求开展安全教育培训并进行安全技术交底^[22]；未对施工现场存在的安全风险和事故隐患加以识别，并采取措施及时消除^[23]；未按照强制性安全规范要求组织施工^[24]，在无有效防护措施的情况下安排多名工人下到坑底作业，存在严重违章指挥行为^[25]。黄某未履行施工单位法定安全生产职责，违章冒险组织施工作业，是导致本起事故发生的主要原因。

2. 林某申办报建手续弄虚作假，在报建的施工单位之外将自建房项目另行发包给不具备安全条件的个人^[26]，属于违法发包

[18] 《中华人民共和国建筑法》第十三条：从事建筑活动的建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位，按照其拥有的注册资本、专业技术人员、技术装备和已完成的建筑工程业绩等资质条件，划分为不同的资质等级，经资质审查合格，取得相应等级的资质证书后，方可在其资质等级许可的范围内从事建筑活动；第二十六条第一款：承包建筑工程的单位应当持有依法取得的资质证书，并在其资质等级许可的业务范围内承揽工程。《建设工程质量管理条例》第二十五条：施工单位应当依法取得相应等级的资质证书，并在其资质等级许可的范围内承揽工程。

[19] 《中华人民共和国安全生产法》第二十条：生产经营单位应当具备本法和其他有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件；不具备安全生产条件的，不得从事生产经营活动。

[20] 《中华人民共和国安全生产法》第四条第一款：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，建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度，加大对安全生产资金、物资、技术、人员的投入保障力度，改善安全生产条件，加强安全生产标准化、信息化建设，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，健全风险防范化解机制，提高安全生产水平，确保安全生产。

[21] 《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第二项：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：（二）组织制定并实施本单位安全生产规章制度和操作规程。

[22] 《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。

[23] 《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第五项：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。第四十一条：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。

[24] 《建设工程安全生产管理条例》（国务院令第393号）第三十三条：作业人员应当遵守安全施工的强制性标准、规章制度和操作规程，正确使用安全防护用具、机械设备等。另见《建筑基坑支护技术规程》（JGJ120-2012）等相关标准强制性安全要求。

[25] 《中华人民共和国安全生产法》第二十五条第一款第六项：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：（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。

[26] 《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

[27]；未与承包方签订专门的安全生产管理协议或在承包合同中约定各自的安全生产管理职责[28]；开工后，未对基坑开挖作业现场进行安全检查，对自建房基坑开挖作业的统一、协调安全管理严重缺失[29]。林某未履行建设单位首要责任和相应安全管理职责，是导致本起事故发生的重要原因。

3.腾信达公司、誉健公司提供营业执照、相关施工资质证书、工程监理资质证书、安全生产许可证、项目负责人、监理工程师、合同书等人员和资料给自建房业主申办施工许可审批手续，但未实际参与具体施工、监理工作，属于允许其他单位或者个人使用本企业的资质证书行为（有偿出借）[30]，且未对出借资质后的实际施工予以任何跟踪或关注。

4.惠环街道办事处建道工作组负责辖区城乡建设以及包含个人自建房在内的建筑项目的规划报建、安全监管等工作[31]。惠环街道办事处及其下设业务机构对辖区内自建房的建设管理只注重事前审批（报建审批），而忽视事中、事后安全管理[32]；相关业

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。

[27] 《建筑工程施工发包与承包违法行为认定查处管理办法》第五条：本办法所称违法发包，是指建设单位将工程发包给个人或不具有相应资质的单位、肢解发包、违反法定程序发包及其他违反法律法规规定发包的行为；第六条第一项：存在下列情形之一的，属于违法发包：（一）建设单位将工程发包给个人的。

[28] 《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。

[29] 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第二款：...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。

[30] 《中华人民共和国建筑法》第二十六条第二款：...禁止建筑施工企业以任何形式允许其他单位或者个人使用本企业的资质证书、营业执照，以本企业的名义承揽工程。《建设工程质量管理条例》第二十五条第二款：...禁止施工单位允许其他单位或者个人以本单位的名义承揽工程。《工程监理企业资质管理规定》第十六条第八项：工程监理企业不得有下列行为：（八）涂改、伪造、出借、转让工程监理企业资质证书。

[31] 《区委工作会议纪要》（惠仲党纪〔2019〕11号）关于提请下放部分行政职权事项问题：会议明确同意将国有土地的个人自建房规划审批及监管职责下放至东江（惠南）科技园及各镇（街道）负责。

[32] 《住房城乡建设部等5部门关于加强农村房屋建设管理的指导意见》（建村规〔2024〕4号）：（十一）切实落实监管责任。县级有关部门和乡镇人民政府要强化审批事项的事中事后监管，建立批前审查、现场检查、竣工验收相结合的监督机制。有条件的地区可以通过政府购买确有资质的第三方服务等方式，加强对农房建设的管理

务人员对建设工程领域法律法规学习理解不到位，凭老办法、老经验开展日常业务工作，未严格落实“未经验线，建设工程不得开工”的要求^[33]，未经验线便发放《惠环街道办事处村（居）民建设工程施工通知》允许开工，违反本应通过验线及时介入现场监管的法定程序；在出具施工许可审批后又未及时掌握林某自建房开工建设动态信息，放任其随意组织施工；未及时发现事发自建房存在出借资质、违法发包以及施工现场违章指挥及冒险作业行为。作为报建审批和属地监管单位的惠环街道办事处及其下设业务机构未严格落实“三管三必须”^[34]和区相关工作会议要求^[35]，自建房安全监管领域存在明显漏洞。

5.区城乡建设和综合执法局作为建筑行业主管部门，对下放至镇（街道）组织实施的自建房规划建设安全监管的业务指导存在不足。

报建的施工单位、监理单位以及属地管理和行业监管部门均存在不同程度的安全管理缺位，是导致本起事故发生的重要管理原因。

四、有关责任单位存在的主要问题

（一）施工单位（实际承包人）

和服务。

[33] 《广东省城乡规划条例》第四十五条：建设工程开工前，建设单位或者个人应当委托具有相应测绘资质的单位放线，并向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省人民政府指定的镇人民政府申请验线。城乡规划主管部门或者省人民政府指定的镇人民政府应当自受理申请之日起七个工作日内进行验线。未经验线，建设工程不得开工。

[34] 《中华人民共和国安全生产法》第三条第三款：安全生产工作实行管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全，强化和落实生产经营单位主体责任与政府监管责任，建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督的机制。

[35] 《区委工作会议纪要》（惠仲党纪〔2019〕11号）关于提请下放部分行政职权事项问题：会议明确同意将国有土地的个人自建房规划审批及监管职责下放至东江（惠南）科技园及各镇（街道）负责。

黄某未办理营业执照，未取得建筑施工相关资质；不具备相应安全生产能力和条件；未建立完善安全生产管理架构和安全生产责任制等安全管理制度；未编制相关岗位安全操作规程；未按要求开展安全教育培训并进行安全技术交底；未对施工现场存在的安全风险和事故隐患加以识别，并采取措施及时消除；未按照强制性安全规范要求组织施工，在无有效防护措施的情况下安排多名工人下到坑底作业，存在严重违章指挥行为。黄某对本起事故的发生应承担安全生产主体责任和经济赔偿责任^[36]。

（二）建设单位（发包人）

林某未履行建设单位首要责任和相应安全管理职责，申办报建手续弄虚作假，在报建的施工单位之外将自建房项目另行发包给不具备安全条件的个人，属于违法发包；未与承包方签订专门的安全生产管理协议或在承包合同中约定各自的安全生产管理职责；开工后，未对基坑开挖作业现场进行安全检查，对自建房基坑开挖作业的统一、协调安全管理严重缺失。林某对本起事故的发生应承担重要的安全管理责任和连带赔偿责任^[37]。

（三）资质出借单位（施工单位、监理单位）

腾信达公司、誉健公司提供营业执照、相关施工资质证书、工程监理资质证书、安全生产许可证、项目负责人资质证书、监理工程师资质证书、合同书等资料，由业主方提交到惠环街道办

[36] 《中华人民共和国安全生产法》第一百一十六条第一款：生产经营单位发生生产安全事故造成人员伤亡、他人财产损失的，应当依法承担赔偿责任；拒不承担或者其负责人逃匿的，由人民法院依法强制执行。

[37] 《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...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。

事处申办施工许可，但未实际参与具体施工、监理工作，仅出借资质证书，并收取费用，且未对出借资质后的实际施工予以任何跟踪或关注。腾信达公司、誉健公司在本起事故相关事项中均存在违法行为。

（四）属地政府及其行业监管机构（惠环街道办事处及其下设业务机构建道工作组）

惠环街道办事处下设建道工作组负责辖区城乡建设以及包含个人自建房在内的建筑项目的规划报建、安全监管等工作。惠环街道办事处及其下设业务机构对辖区内自建房的建设管理只注重事前审批，而忽视事中、事后安全管理；相关业务人员对建设工程领域法律法规学习理解不到位，在日常履职中未严格落实“未经验线，建设工程不得开工”的规定，未依法及时介入现场安全监管；放任其随意组织施工，未及时发现事发自建房存在出借资质、违法发包以及施工现场违章指挥及冒险作业行为，作为报建审批和属地监管机构的惠环街道办事处及其建道工作组未严格落实“三管三必须”和区相关工作会议要求，对自建房安全监管领域存在明显漏洞。

（五）建筑行业主管部门

区城乡建设和综合执法局作为建筑行业主管部门，未严格按照《住房城乡建设部等5部门关于加强农村房屋建设管理的指导意见》（建村规〔2024〕4号）有关规定进一步加强对镇（街道）组织实施的住宅建设安全监督检查的业务指导^[38]。

[38] 《住房城乡建设部等5部门关于加强农村房屋建设管理的指导意见》（建村规〔2024〕4号）：（十二）充实

五、对有关责任人员和责任单位的处理建议

（一）对事故有关责任人员和责任单位的行政处罚建议

1.黄某，是本起事故的安全生产责任主体，其所组织的施工队未履行施工单位法定安全生产职责，是导致本起事故发生的主要原因，建议由区应急管理局依据《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^[39]有关规定给予行政处罚。

2.林某，在本起事故中未履行建设单位首要责任和建设单位法定安全管理职责，且存在弄虚作假行为，是导致本起事故发生的重要原因，林某对本起事故应承担重要的安全管理责任，建议由区应急管理局依据《中华人民共和国安全生产法》第一百零三条第一款^[40]有关规定给予行政处罚。

3.腾信达公司，在本起事故中存在出借（有偿）施工资质证书的违法行为，建议由区城乡建设和综合执法局依据《中华人民共和国建筑法》第六十六条^[41]有关规定给予行政处罚。

基层力量。县级人民政府要组织相关部门和乡镇人民政府，统筹资源力量，加强农房质量安全监管，做好农房建设技术指导和服务，实现农房用地、规划、建设和使用全过程管理，推动执法力量下沉，统筹开展对违法占地、违法建设、违规使用等行为的监督查处。

[39] 《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。

[40] 《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。

[41] 《中华人民共和国建筑法》第六十六条：建筑施工企业转让、出借资质证书或者以其他方式允许他人以本企业的名义承揽工程的，责令改正，没收违法所得，并处罚款，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书。

4.誉健公司，在本起事故中存在出借（有偿）监理资质证书的违法行为，建议由区城乡建设和综合执法局依据《工程监理企业资质管理规定》第二十九条^[42]有关规定给予行政处罚。

（二）经济赔偿责任的承担

黄某应对郭某在作业中死亡依法承担经济赔偿责任^[43]，林某应承担连带赔偿责任。该责任在事故善后处理期间已由相关人员与死者家属协商一致并签订书面协议确定，死亡赔偿、补偿金额由黄某、林某协商分别负担。各相关责任人经济赔偿责任的承担已得到了落实。

（三）建议给予党纪政务处分人员

对于事故调查过程中发现的有关单位公职人员履职不当的问题及相关材料，移交纪检监察机关处理。

（四）其他处理建议

1.建议责成惠环街道党工委、办事处认真对照职能职责查找工作不足，向区党工委、管委会做出深刻书面检查；责成惠环街道办事处依法撤销事发自建房施工许可审批手续，并建章立制进一步规范自建房施工许可审批和监管流程，加强全过程安全监管，严防再次出现未经验线即允许开工等明显违反法定程序的情况。

[42] 《工程监理企业资质管理规定》（建设部令第158号发布，住房和城乡建设部令第45号第三次修正）第二十九条：工程监理企业有本规定第十六条第七项、第八项行为之一的，由县级以上地方人民政府住房城乡建设主管部门或者有关部门予以警告，责令其改正，并处1万元以上3万元以下的罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。第十六条 工程监理企业不得有下列行为：（八）涂改、伪造、出借、转让工程监理企业资质证书

[43] 《中华人民共和国安全生产法》第一百一十六条第一款：生产经营单位发生生产安全事故造成人员伤亡、他人财产损失的，应当依法承担赔偿责任；拒不承担或者其负责人逃匿的，由人民法院依法强制执行。

2.建议责成区城乡建设和综合执法局对相关工作中存在不足的业务人员进行内部批评教育，并出台指导意见，进一步加强对园区、镇（街道）自建房建设的质量安全监督检查业务指导。

上述书面检查等处理情况同时报区安委办备案。

六、事故主要教训

一是自建房业主法律意识淡薄，规避法定建设程序，办理报建手续弄虚作假，盲目将建设工程发包给没有资质的个人包工队。二是施工方无资质承揽工程，未经风险辨识，随意组织施工，现场管理混乱，作业人员岗前无培训无交底，违章冒险作业。三是施工、监理等持证参建企业安全意识淡薄，为谋取不当利益，违法出借建筑相关资质。四是相关镇（街道）建设领域安全监管存在漏洞，工作人员责任意识和依法行政意识不足，专业能力欠缺，未对建设领域形成有效的全过程安全监管。

七、事故整改和防范措施

（一）强化属地监管责任。各园区、镇（街道）及其下设业务机构要切实落实辖区自建房建设质量安全属地管理责任和业务监管职责，严格按照“三管三必须”和“谁审批谁监管”的要求，进一步加强相关领域安全监管职责；要强化审批事项的事中事后监管，将行政审批和施工现场安全监管有效衔接，建立个人自建房规划、建设、使用全过程监管制度；要严格审核建设单位报建材料，严格审查资料的真实性、全面性和有效性，发现弄虚作假的，一律不予审批或依法撤销；要进一步加大现场巡查和执法力度，及时掌握辖区内个人自建房开工建设动态信息，有条件的园区、

镇（街道）可以通过政府购买第三方服务等方式，加强对自建房施工建设的巡查检查，严查各类施工安全违法违规行为，督促相关单位（个人）切实履行安全生产主体责任，规范施工，防止类似事故发生。

（二）强化业务培训。区城乡建设和综合执法局作为建筑行业主管部门，要做好对自建房等建设施工领域的业务指导工作，加强对各园区、镇（街道）监督检查巡查人员的教育培训；各园区、镇（街道）要配强配齐建设领域监管力量，定期组织监管人员开展业务培训，专题学习《建筑法》《建设工程安全生产管理条例》《广东省城乡规划条例》等法律法规、规范标准和相关业务技能，切实提升建筑施工领域安全监管责任意识、业务知识和履职能力，严防监管缺位。

（三）强化宣传引导。各园区、镇（街道）要深入开展在建自建房的安全宣传教育，通过线上线下多种方式，普及自建房的建设管理法律程序和基本安全知识，确保自建房建设行为依法依规进行；要把施工安全宣传教育和日常监管、现场检查相结合，通过常态化巡查，及时发现风险隐患，引导教育业主、承包人及施工从业人员提高风险辨识能力、安全防范意识，自觉采取安全防护措施；要组织开展个人自建房施工相关法治宣传教育，提升发包单位（业主）法治意识；要以“案”示警，举一反三，引导、督促发包单位（业主）选择正规施工单位，从源头管控安全风险。

仲恺惠环街道西坑村永光村民小组自建房
“3·10”一般坍塌事故调查组
2025 年 4 月 23 日