

附件 1

海南环岛高速乐东段“1·11”较大道路交通事故 调查报告

海南省政府事故调查组

2026 年 6 月

目 录

一、事故有关情况.....	2
（一）事故发生经过.....	2
（二）事故车辆情况.....	3
（三）事故车辆驾驶人情况.....	4
（四）事故企业情况.....	5
（五）事故道路情况.....	6
（六）事故人员伤亡情况.....	7
（七）直接经济损失情况.....	9
二、事故应急处置及评估情况.....	9
（一）事故信息接报及响应情况	9
（二）事故应急救援和善后处置情况.....	9
（三）事故应急处置评估	10
三、事故发生的原因.....	10
（一）事故的直接原因.....	10
（二）事故的间接原因.....	11
四、事故暴露的主要问题与教训.....	12
（一）旅行社主体责任悬空.....	12
（二）驾驶人未履行安全责任.....	12

(三) 车辆所有人放任非法营运.....	13
(四) 专项整治敷衍了事.....	13
(五) 常态化监管执法宽松软虚.....	14
五、对有关责任人员和责任单位的处理建议.....	16
(一) 建议依法追究刑事责任人员.....	16
(二) 建议给予党纪政务处分人员.....	18
(三) 建议给予行政处罚单位及人员.....	18
(四) 其他处理建议.....	20
六、事故整改和防范措施.....	21
(一) 牢固树立安全发展理念.....	21
(二) 强力压实安全监管责任.....	22
(三) 强化监管和执法合力.....	22
(四) 严格落实企业主体责任.....	24
(五) 夯实旅行社业务安全发展基础.....	24

2026年1月11日15时31分，在乐东黎族自治县境内G98海南环岛高速公路340公里处路段，发生一起小型普通客车碰撞轻型封闭式货车的较大交通事故，事故共造成5人死亡，4人受伤，直接经济损失450余万元。

事故发生后，省委、省政府高度重视，冯飞书记作出批示，要求全力救治伤员，加强交通特别是高速公路安全管理，严防发生重大交通事故。刘小明省长作出批示，要求省卫生健康委指导乐东县全力抢救伤员，交管、交通部门要做好事故原因调查，举一反三，加强道路交通安全隐患排查治理，坚决防止重大事故发生，请朝晖同志带队前往现场，统筹指挥做好伤员救治和事故调查等工作。按照省委、省政府要求，处置工作组赶赴现场，指导事故应急救援、伤员救治、事故调查和善后处置等工作，并看望慰问伤者，安抚伤者情绪，协调医院积极抢救伤者。

依据有关法律法规，省政府批准成立了以省应急管理厅为组长单位，省公安厅、省旅游和文化广电体育厅、省交通运输厅、省总工会以及乐东黎族自治县人民政府、东方市人民政府为成员单位的省政府海南环岛高速乐东段“1·11”较大道路运输事故调查组（以下简称事故调查组），并邀请省检察院派员参加事故调查工作。

事故调查组认真贯彻落实省委、省政府主要领导同志批示精神，坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则，通过现场勘验、调查取证、检测鉴定、视频分析、专家论证等多

种方式，查明了事故经过、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员和责任单位的处理建议，并针对事故原因及暴露出的问题，总结了事故的主要教训，提出了事故防范措施建议。

事故调查组认定，海南环岛高速乐东段“1·11”较大道路交通事故是一起生产安全责任事故。

一、事故有关情况

（一）事故发生经过

2026年1月11日15时31分，驾驶人周绍洪驾驶琼A DK8705小型普通客车（核载9人）载苏×等8名游客（其中5人为年满60岁的候鸟型老年人）沿G98海南环岛高速由三亚往海口方向行驶至340公里处（乐东黎族自治县境内黄流往尖峰方向），因周绍洪驾车操作不当，致使车辆偏移驶出路面，在重新驶入车道过程中，与前方行驶在慢车道上由刘×玉驾驶的琼A DH7395轻型封闭式货车发生追尾碰撞，导致琼A DK8705小型普通客车失控冲出路面碰撞到右侧山体后侧翻，造成小型普通客车乘车人王×忠、陶×江、杨×惠、杨×君、冯×远等5人当场死亡，苏×、王×华、高×友、周绍洪等4人受伤及两辆车不同程度受损的道路交通事故。



图 1 事故现场情况



图 2 琼 A DK8705 小型普通客车碰撞前后轨迹

(二) 事故车辆情况

1. 琼 A DK8705 小型普通客车，品牌：东风牌，车辆型号：LZ6514MLANEV；车身颜色：白。使用性质：非营运。车辆所有人：薛×将，年检有效期至：2025 年 4 月 30 日；保险有效期至：2025 年 4 月 21 日，承保公司：中国大地保险，险种：机动车交通事故责任强制险及机动车商业保险保险单，机动车状态：违法未处理、逾期未检验，总质量：2715kg，核定载客：9 人。

琼 A DK8705 小型普通客车近三年违法记录共 5 条，发生在海南省五指山市。现场处罚，均为机动车行驶时乘坐人员未按规定使用安全带。

薛 × 将，男，42 岁，住址为海南省儋州市峨蔓镇笔架村委会盛隆村，2023 年购得琼 A DK8705 小型普通客车，号牌种类：小型新能源汽车，该小型普通客车未取得《道路运输证》。薛 × 将与海南东方之珠国际旅行社有限公司法定代表人薛秋兰为亲姐弟关系，与海南东方之珠国际旅行社有限公司海花岛营业部、海南海花岛娱乐有限公司法定代表人薛 × 为亲兄弟关系，目前在海南海花岛娱乐有限公司任职监事。海南东方之珠国际旅行社有限公司自 2016 年 12 月起至 2022 年 7 月止为薛 × 将缴纳职工社保。琼 A DK8705 小型普通客车主要用于海南东方之珠国际旅行社有限公司日常承接旅游团后运输旅客。

2. 琼 A DH7395 轻型封闭式货车，品牌：远程牌，车辆型号：DNC5039XXYBEVGP1；车身颜色：白。使用性质：货运。车辆所有人：海口绿色慧联汽车服务有限公司。年检有效期至：2026 年 3 月 31 日；保险有效期止：2026 年 3 月 11 日，承保公司：中国平安财产保险，险种：机动车交通事故责任强制险，机动车状态：正常。

该车近三年内违法行为共 13 条，非现场处罚，发生在海南省，已处理。

（三）事故车辆驾驶人情况

1.周绍洪，男，汉族，现住址：海南省东方市八所镇山海湾5号店，在事故中受伤。准驾车型：**C1**，档案编号：469068127344，初次领证日期：2005年12月23日，驾驶证有效期限：2021-12-23至长期，驾驶证状态：**正常**，累积记分**0**分，发证机关：海南省公安厅交通警察总队（琼南）；该人员经海南祥正司法鉴定服务有限公司检测：血液样品中，未检出乙醇（酒精）及毒品成分（试管编号：**C4026934**）。

经系统查询，其近三年有1条交通违法记录，已处理。违法行为地在海南省东方市，为非现场处罚，交通违法内容是不礼让行人。

2.刘×玉，男，汉族，准驾车型：**C1**，档案编号：232320165480，初次领证日期：2009年1月16日，驾驶证有效期限：2025-1-16至长期，驾驶证状态：**正常**，累积记分**0**分，发证机关：黑龙江省绥化市公安局交通警察支队，事故发生时驾驶琼A DH7395轻型封闭式货车。该人员经海南祥正司法鉴定服务有限公司检测：血液样品中，未检出乙醇（酒精）及毒品成分（试管编号：**G73231469**）。

经系统查询，其近三年共有3条交通违法记录，均已处理。其中1条在天津市，2条在黑龙江省，分别为乘车人未系安全带1条，违规停车1条，不按导向车道行驶1条。

（四）事故企业情况

海南东方之珠国际旅行社有限公司，注册资本贰佰万圆整，注册地址：海南省东方市八所镇解放东路昌顺市场一楼 102 商铺，公司法定代表人：薛秋兰，注册日期：2011 年 9 月 5 日，统一社会信用代码：91469007578734158E，经营范围：国内旅游业务（不包含旅游客运营许可），入境旅游业务，楼盘代理销售，旅游项目开发与管理，代售火车票、机票，房产中介，二手房销售，房屋托管。经核查，该公司无《道路运输经营许可证》，无注册登记车辆。公司由法定代表人薛秋兰全面负责，薛外兰负责日常经营，公司员工符家慧负责车辆调度、业务分配、招待游客等工作，外围人员孙×芝、宋×、王×棋发放旅游传单招揽游客，长期安排周绍洪、蒙×吉、胡×、王×雄负责驾车带团旅游及楼盘看房等，给予驾驶酬劳 200 元/次，餐补 20-30 元/次。

（五）事故道路情况

1.总体情况。事故路段为海南省乐东黎族自治县境内 G98 环岛高速公路三亚往海口方向 340 公里处，道路呈东西走向，东往三亚方向，西往海口方向，双向四车道，北半幅车道宽 3.75 米，北半幅应急车道宽 2.5 米，北半幅路侧净区 7 米，北半幅路侧净区北侧设有防撞墙，该路段设有中间绿化带及波形梁隔离护栏，沥青路面，路面完好平整，设计最高限速 120 公里/小时。

2.技术状况情况。该路段路面技术平均 PQI 指数为 96.05，评为优等路，其中：路面损坏状况指数 PCI 均值 95.24、行驶质量指数 RQI 均值 95.99、车辙深度 RDI 均值 97.57、路面跳车指

数 PBI 均值 100、路面磨耗指数 PWI 均值 92.88，各项指标均处于优等状态。

3.交通安全设施情况。该路段路侧（中央分隔带侧）防撞护栏连接平顺完好，警示标识无污损遮挡、路面标线（路面车道分界线、边缘线无剥落模糊），轮廓标等交通安全设施均完好有效，无缺失、污损、移位情况，布设符合《公路交通安全设施设计规范》要求。

4.路基路面及养护情况。该路段上行路堑整体边坡稳定，坡脚挡墙完好，排水沟正常无损。当日路面干燥整洁，无坑槽、积水、遗撒杂物。

事故发生时天气晴，无降水。

（六）事故人员伤亡情况

1.事故死亡人员（琼 A DK8705 小型普通客车乘坐人）

（1）王×忠，男，汉族，1951年11月6日生，辽宁大连人，事发时乘坐琼 A DK8705 小型普通客车第二排右侧座位，因交通事故导致重型颅脑损伤及胸部损伤而死亡。

（2）陶×江，男，汉族，1960年5月18日生，新疆克拉玛依人，事发时乘坐琼 A DK8705 小型普通客车第四排最左侧座位，因交通事故致特重型颅脑损伤而死亡。

（3）杨×惠，女，汉族，1968年9月22日生，新疆克拉玛依人，事发时乘坐琼 A DK8705 小型普通客车第三排左侧座位，因交通事故导致重型胸部损伤合并颅脑损伤而死亡。

(4) 杨×君，女，汉族，1966年10月8日生，新疆克拉玛依人，事发时乘坐琼A DK8705小型普通客车第三排右侧座位，因交通事故导致颅脑损伤合并胸部损伤而死亡。

(5) 冯×远，男，汉族，1964年2月26日生，新疆克拉玛依人，事发时乘坐琼A DK8705小型普通客车第四排最右侧座位，因交通事故导致重型颅脑损伤合并重型胸部损伤而死亡。

2.事故受伤人员

(1) 周绍洪（琼A DK8705小型普通客车驾驶人），男，汉族，1966年3月20日生，黑龙江牡丹江人，在事故中肋骨骨折，无生命危险。

(2) 苏×（琼A DK8705小型普通客车乘坐人），女，汉族，1957年3月26日生，辽宁大连人，事发时乘坐琼A DK8705小型普通客车第二排左侧座位，在事故中受轻微伤，已痊愈出院。

(3) 王×华（琼A DK8705小型普通客车乘坐人），女，汉族，1964年8月2日生，新疆克拉玛依人，事发时乘坐琼A DK8705小型普通客车第四排中间座位，在事故中腹部闭合性损伤，多处骨折，失血性休克。经救治，生命体征平稳，无生命危险。

(4) 高×友（琼A DK8705小型普通客车乘坐人），男，汉族，1978年12月1日生，河南开封人，事发时乘坐琼A DK8705小型普通客车副驾驶位，在事故中右小腿软组织挫伤，无生命危险。

琼 A DK8705 小型普通客车上的人员，除周绍洪和高×友外，其余 7 人均均为到东方市过冬的候鸟型人员。

（七）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》有关规定，核定事故直接经济损失约为 450 万元。

二、事故应急处置及评估情况

（一）事故信息接报及响应情况

2026 年 1 月 11 日 15 时 31 分，路过车辆目击者郝×拨打 122 报警。15 时 41 分，乐东县公安局交管大队赶到现场进行布控，设置隔离桩、反光标志等，开展现场勘察。

16 时 20 分，乐东县公安局交管大队向乐东县总值班室报告，随即乐东县总值班室向省委省政府总值班室、省应急管理厅、乐东县委县政府报告。

事故发生后，乐东县立即启动应急响应，县委县政府相关负责同志带领县公安局、县应急局、县卫健委等部门相关负责同志相继到达现场，开展救援、处置工作。省公安厅接报后派出工作组赶赴现场指导事故处理及舆情管控工作。

（二）事故应急救援和善后处置情况

2026 年 1 月 11 日 15 时 31 分，乐东县消防救援局接到报警，立即调派九所专职消防站 3 辆消防车、15 名消防救援人员赶赴现场救援，大队全勤指挥部遂警出动，同时向县应急管理局电话报告。15 时 49 分，消防力量到场；16 时 50 分，现场救援处置

完毕。

事故发生后，120 接到报警。15 时 31 分派乐东县第二人民医院、乐东县中医院出诊。15 时 51 分，乐东县第二人民医院到达现场；15 时 57 分，乐东县中医院到达现场。经现场检查确认有 4 人受伤、5 名患者已无呼吸心跳，抢救后仍无效，其中 2 人乐东县中医院接回，2 人由乐东县第二人民医院送回本院。

事故发生后，乐东县成立善后处理专班，明确相关领导、部门职责，及时跟踪伤员救治情况、家属安抚、死者丧葬事宜，同时积极协调先期赔偿事宜。事故各项善后处置工作措施得当，平稳有序。

（三）事故应急处置评估

事故发生后，公安、应急管理、消防救援、医疗急救等部门能够第一时间启动响应，迅速赶赴现场开展应急处置和组织开展救援行动，应急处置措施得当，未造成次生、衍生事故，符合应急处置程序及要求。

三、事故发生的原因

（一）事故的直接原因

经技术检验鉴定^[1]，驾驶人周绍洪未取得道路运输从业资格

^[1] 车辆碰撞痕迹及事故形态检验情况：经委托第三方检验鉴定，琼 ADK8705 号小型普通客车在海南环岛高速公路三亚往海口方向 340 公里 180 米路段应急车道内行驶时突发失控，向慢车道方向转向，其左前部与正常行驶于慢车道的琼 ADH7395 号轻型封闭式货车右后部发生碰撞；琼 ADK8705 号小型普通客车受撞击反作用力及自身惯性影响，顺时针旋转侧滑并冲出路肩，先后与北侧路坎发生两次碰撞后侧翻，最终四轮朝下横跨停于应急车道路缘处；琼 ADH7395 号轻型封闭式货车受碰撞力轻微偏移行驶轨迹，经制动后车头朝西、车尾朝东停于琼 ADK8705 号小型普通客车前方应急车道边缘处。鉴定确认，车辆痕迹与上述碰撞过程吻合。

事故车辆安全技术条件检验情况：经委托第三方检验鉴定，琼 ADK8705 号小型普通客车转向系统、制动系统、照明信号系统的基础机械及电气结构在事故前无固有故障，符合 GB 7258-2017《机动车运行安全技术条件》要求；事故后出现的方向盘卡滞、灯具损坏等现象，均为事故直接导致的损伤。琼 ADH7395 号轻型封闭式货车

违法驾驶琼 A DK8705 小型普通客车从事旅游客运业务，因驾驶操作不当，致使车辆偏移驶出路面，在重新驶入车道过程中与前方正常行驶于慢车道的车辆琼 A DH7395 轻型封闭式货车发生追尾碰撞，导致周绍洪驾车失控冲出路面碰撞到右侧山体，是事故发生的直接原因。

经海南省乐东黎族自治县公安局交通管理大队《道路交通事故认定书》（第 469027120260000004 号）认定，周绍洪负本次事故全部责任。

（二）事故的间接原因

1.企业安全生产主体责任不落实。海南东方之珠国际旅行社有限公司未取得道路运输经营许可，指使患有高血压、糖尿病且未取得道路运输从业资格的驾驶员周绍洪驾驶未获取《道路运输证》的琼 A DK8705 小型普通客车违法从事旅游客运服务。

2.属地旅游和文化广电体育、交通运输、综合执法、公安等部门安全监管执法不到位。东方市相关监管部门对海南东方之珠国际旅行社有限公司多次非法从事旅游服务行为未能及时发现，不能有效从源头上防范化解安全风险，对旅行社不具备法定条件、向不合格的供应商订购产品服务、非法营运等违法行为查处不力。

转向系统、制动系统、照明信号系统经静态及动态检验，各项性能指标均满足国家及行业相关标准要求，车辆安全技术状况良好，不存在影响安全运行的故障隐患。

事故车辆速度鉴定情况：经委托第三方鉴定，琼 ADK8705 号小型普通客车事发时在视频图像 15 时 28 分 10 秒第 24 帧至 15 时 28 分 11 秒第 1.75 帧时间段的行驶速度约为 98km/h。根据国家新能源监控平台后台数据分析，琼 ADH7395 号轻型封闭式货车事发时行驶速度约为 78.5km/h 可以成立。

四、事故暴露的主要问题与教训

（一）旅行社主体责任悬空

一是未取得旅游客运经营许可，长期超经营范围从事非法营运，在旅游包车行为中未做到“五不租”（不租用未取得相应经营许可的经营者车辆、未持有效道路运输证的车辆、未安装卫星定位装置的车辆、未投保承运人责任险的车辆、未签订包车合同的车辆）。二是长期安排无导游证人员周绍洪从事领队业务，未按规定^[1]聘用导游。三是未按规定^[2]对从业人员进行安全生产教育和培训，从业人员未掌握必要的安全生产知识、操作规程、岗位技能和应急处理措施。四是未健全和落实企业安全生产责任制和安全生产管理制度、应急演练流于形式。

（二）驾驶人未履行安全责任

驾驶人周绍洪未取得合法有效道路运输从业资格，驾驶没有《道路运输证》的琼 A DK8705 小型普通客车从事经营性道路旅客运输，未与同车道行驶的前车保持足以采取紧急制动措施的安全距离，其对有关客运法律法规、车辆安全技术要求、危险情况处置流程、客运安全规范、旅客急救基本知识等内容掌握严重不

[1] 《中华人民共和国旅游法》第二十八条：设立旅行社，招徕、组织、接待旅游者，为其提供旅游服务，应当具备下列条件，取得旅游主管部门的许可，依法办理工商登记：（一）有固定的经营场所；（二）有必要的营业设施；（三）有符合规定的注册资本；（四）有必要的经营管理人员和导游；（五）法律、行政法规规定的其他条件。

第三十八条：旅行社应当与其聘用的导游依法订立劳动合同，支付劳动报酬，缴纳社会保险费用。

[2] 《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。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。

《旅游安全管理办法》第九条：旅游经营者应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员掌握必要的安全生产知识、规章制度、操作规程、岗位技能和应急处理措施，知悉自身在安全生产方面的权利和义务。

足，不具备从事道路客运的基本条件。但在利益驱动下，无视资格要求，无证上岗、违规从业。未提示并确认乘客系安全带。

（三）车辆所有人放任非法营运

薛×将作为琼A DK8705小型普通客车的车辆所有人，严重缺乏安全意识，对非法营运的危害性认识不足，对《安全生产法》《旅游法》《道路交通安全法》《道路运输条例》等相关法律法规缺乏敬畏，对车辆管理责任缺失，明知车辆使用性质为非营运，却放任该车被海南东方之珠国际旅行社有限公司用于非法营运而未及时制止，不定期安全技术检验、不掌握驾驶人驾驶状态，不约束驾驶行为，导致琼A DK8705小型普通客车处于“违法未处理、逾期未检验”的状态。

（四）专项整治敷衍了事

2025年9月16日东方市旅游市场综合整治工作领导小组办公室印发《旅游行业服务业大提升、大规范、大整顿工作方案》，该方案明确成立工作专班，至2025年12月31日前开展为期3个月的旅游住宿业、旅游餐饮、旅游景区、旅行社、旅游交通、旅游购物场所、在线旅游企业等7个专项提升、规范、整顿工作，要求重点整顿旅行社违规经营、旅游客运包车非法营运等行为，但东方市旅游和文化广电体育局、市交通运输局、市综合行政执法局等相关责任部门整顿工作流于形式。涉事旅行社长期存在未与旅客签订旅游合同、非法营运等违法违规行，竟能自成立以来“一路绿灯”运营数年之久，每月组织多个一日游活动，而相关

部门在旅游行业安全排查整治等多次行动中从未发现该单位的违法行为。甚至直到 2026 年事故调查询问时，相关责任部门还未对大提升、大规范、大整顿工作进行全面总结、梳理问题和完善监管制度机制，导致专项整治工作落空。

（五）常态化监管执法宽松软虚

一是旅游和文化广电体育部门对旅行社日常监管存在“走过场”现象，作为涉事旅行社的属地行业主管部门，监督检查不到位，对涉事旅行社长期使用没有导游证的人员周绍洪从事领队工作、未实际聘用 3 名以上导游且未缴纳社会保险费用的违法行为失察；对涉事旅行社未取得旅游客运经营许可，使用未持有效道路运输证的车辆进行旅游包车的重大事故隐患漏管；对涉事旅行社未按规定^[1]建立并落实全员安全生产责任制、安全风险分级管控和隐患排查治理制度、未按规定^[2]对从业人员进行安全生产教育和培训、未按规定^[3]交纳质量保证金的违法行为监督检查不

[1] 《中华人民共和国安全生产法》第二十二条：生产经营单位的全员安全生产责任制应当明确各岗位的责任人员、责任范围和考核标准等内容。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。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。

[2] 《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。

生产经营单位应当建立安全生产教育和培训档案，如实记录安全生产教育和培训的时间、内容、参加人员以及考核结果等情况。

《旅游安全管理办法》第九条：旅游经营者应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员掌握必要的安全生产知识、规章制度、操作规程、岗位技能和应急处理措施，知悉自身在安全生产方面的权利和义务。

旅游经营者建立安全生产教育和培训档案，如实记录安全生产教育和培训的时间、内容、参加人员以及考核结果等情况。

[3] 《中华人民共和国旅游法》第三十一条：旅行社应当按照规定交纳旅游服务质量保证金，用于旅游者权益损害赔偿和垫付旅游者人身安全遇有危险时紧急救助的费用。

力，也未按规定^[1]把督促游客规范使用安全带情况作为检查旅行社安全工作的重要内容。近三年监督检查均未发现辖区旅行社违法违规线索并移送综合行政执法部门依法查处。

二是交通运输部门开展旅游客运打非治违力度虚软，作为道路运输行业属地主管部门，未严格落实“三管三必须”要求，日常监管存在“只管合法许可企业，不管非法”现象，未按有关规定^[2]加强道路运输监督管理，健全非法营运治理动态研判、定期会商、部门协作工作机制，未实现非法营运车辆智能排查、精准锁定，缺乏有效的监管手段，日常监管与末端执法未形成合力，对非法营运行为排查不深入、管控不严格，未能做到早发现、早制止非法营运行为。

三是综合行政执法部门开展旅行社组织旅游活动和道路运输执法巡查不力，在旅游行业执法方面，近三年（2023年1月1日至2026年1月11日前）以来开展旅游领域执法检查112次，发现问题隐患仅1个。查处旅游领域案件11宗，有一半以上属于举报投诉来源，其中2025年全年没有日常执法检查的处罚案件；2023年和2025年对2起未取得旅行社业务经营许可证违法从事旅行社业务案均按下限1万元处罚，与《海南省旅游和文化

[1] 《文化和旅游部办公厅 公安部办公厅 交通运输部办公厅关于进一步规范旅游客运安全带使用保障游客出行安全有关工作的通知》（办市场发〔2023〕20号）（四）严格安全带使用执法检查：各地文化和旅游部门要把督促游客规范使用安全带情况作为检查旅行社安全工作的重要内容。

[2] 《中华人民共和国道路运输条例》第五十三条：县级以上地方人民政府交通运输、公安、市场监督管理等部门应当建立信息共享和协同监管机制，按照职责分工加强对道路运输及相关业务的监督管理。

《交通运输部办公厅 公安部办公厅 国家市场监督管理总局办公厅关于充分利用信息化手段切实加强道路旅客运输违法违规运营精准协同治理工作的通知》（交办运〔2021〕80号）三、依法从严惩处非法营运行为：各地交通运输主管部门要积极会同公安、市场监管部门，建立非法营运治理动态研判、定期会商、部门协作工作机制，形成精准高效、靶向治理的非法营运治理格局。

广电体育厅行政处罚自由裁量细化基准表（2023 年版）》要求明显不相符，对旅行社安排未取得导游证的人员提供导游服务长期失察。在交通运输领域执法方面，2025 年仅查处 1 宗非法营运案件，从未发现旅行社非法从事旅游客运行为。存在“选择性执法”“运动式整治”现象，日常查大中型客车多，疏于排查 7 至 9 座小型客车，举报投诉的能认真查处，但日常执法巡查宽松，对利用小型普通客车从事非法营运等问题失察。

四是公安交管部门开展道路交通安全路面违法违规行为的跟踪、预警、管控机制不健全，卡口系统未实现高速公路重点路段或进出互通设置预警全覆盖，高速公路巡逻勤务部署有盲区，对逾期未检验车辆执法管控精准度不足。

五、对有关责任人员和责任单位的处理建议

（一）建议依法追究刑事责任人员

1.周绍洪，海南东方之珠国际旅行社有限公司从业人员、涉事车辆驾驶人，未经安全生产教育和培训合格上岗作业，未依法取得客运车辆驾驶员从业资格证，违法驾驶没有《道路运输证》的琼 A DK8705 小型普通客车从事道路旅客运输活动，未遵守机动车通行规定，驾驶琼 A DK8705 小型普通客车未与同车道行驶的前车保持足以采取紧急制动措施的安全距离，其过错行为是导致此次事故发生的直接原因。违反《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款^[1]、《中华人民共和国旅游法》第三十九条^[2]、

^[1] 《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。未经安全生产教育和培训合格的从业人

《中华人民共和国道路交通安全法》第四十三条^[1]、《中华人民共和国道路运输条例》第九条^[2]、《旅游安全管理办法》第九条第三款^[3]等规定，对该起道路交通事故应负单方面的全部责任。依据《中华人民共和国刑法》第一百三十四条第一款^[4]，涉嫌重大责任事故罪，建议由司法机关依法对其追究责任。

2.薛秋兰，海南东方之珠国际旅行社有限公司法定代表人，其未依法依规履行主要负责人安全生产职责，未定期检查本单位安全措施落实情况，及时消除生产安全事故隐患，未组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划，未对司机提供必要的安全生产教育和培训，未对司机从业资格进行审查，安排未取得道路运输从业资格驾驶人周绍洪从事非法营运活动。违反《中华人民共和国安全生产法》第二十一条^[5]、《中华人民共和国道路运

员，不得上岗作业。

[2] 《中华人民共和国旅游法》第三十九条：从事领队业务，应当取得导游证，具有相应的学历、语言能力和旅游从业经历，并与委派其从事领队业务的取得出境旅游业务经营许可的旅行社订立劳动合同。

[1] 《中华人民共和国道路交通安全法》第四十三条：同车道行驶的机动车，后车应当与前车保持足以采取紧急制动措施的安全距离。有下列情形之一的，不得超车：（一）前车正在左转弯、掉头、超车的；（二）与对面来车有会车可能的；（三）前车为执行紧急任务的警车、消防车、救护车、工程救险车的；（四）行经铁路道口、交叉路口、窄桥、弯道、陡坡、隧道、人行横道、市区交通流量大的路段等没有超车条件的。

[2] 《中华人民共和国道路运输条例》第九条：从事客运经营的驾驶人员，应当符合下列条件：（一）取得相应的机动车驾驶证；（二）年龄不超过60周岁；（三）3年内无重大以上交通责任事故记录；（四）经设区的市级人民政府交通运输主管部门对有关客运法律法规、机动车维修和旅客急救基本知识考试合格。

[3] 《旅游安全管理办法》第九条第三款：未经安全生产教育和培训合格的旅游从业人员，不得上岗作业；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。

[4] 《中华人民共和国刑法》第一百三十四条第一款：【重大责任事故罪】在生产、作业中违反有关安全管理的规定，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，处3年以下有期徒刑或者拘役；情节特别恶劣的，处3年以上7年以下有期徒刑。

[5] 《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：（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；（七）及时、如实报告生产安全事故。

输条例》第八条^[1]、《旅游安全管理办法》第七条^[2]等规定，对本次事故发生负有主要领导责任。依据《中华人民共和国刑法》第一百三十四条第一款，涉嫌重大责任事故罪，建议由司法机关依法对其追究责任。

3.薛×将，涉事车辆所有人，未履行车辆管理职责，未按规定对车辆定期安全技术检验，未按规定投保机动车第三者责任强制保险，不掌握驾驶人是否具备驾驶资格，不约束驾驶行为，未采取措施及时消除事故隐患，对涉事车辆被海南东方之珠国际旅行社有限公司用于非法营运而未及时制止。有涉嫌重大责任事故罪的重大嫌疑，建议移送司法机关，依法处理。

（二）建议给予党纪政务处分人员

东方市旅游和文化广电体育局、东方市交通运输局、东方市交通运输和港航服务中心、东方市综合行政执法局相关责任人共7人移交纪检监察机关处理。

（三）建议给予行政处罚单位及人员

1.海南东方之珠国际旅行社有限公司

该企业安全生产主体责任严重缺失，未建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度，未建立并落实安全风险分级管控制度和生产安全事故隐患排查治理制度，未采取技术、管理措施

^[1]《中华人民共和国道路运输条例》第八条：申请从事客运经营的，应当具备下列条件：（一）有与其经营业务相适应并经检测合格的车辆；（二）有符合本条例第九条规定条件的驾驶人员；（三）有健全的安全生产管理制度。申请从事班线客运经营的，还应当有明确的线路和站点方案。

^[2]《旅游安全管理办法》第七条 旅游经营者应当定期检查本单位安全措施的落实情况，及时排除安全隐患；对可能发生的旅游突发事件及采取安全防范措施的情况，应当按照规定及时向所在地人民政府或者人民政府有关部门报告。

及时消除事故隐患，未对从业人员进行安全生产教育和培训合格后上岗作业，未按规定聘用导游，未取得道路运输许可从事非法营运，长期安排无导游证人员周绍洪从事领队业务、安排不具备从业资格的驾驶员周绍洪从事客运经营，违反《中华人民共和国安全生产法》第四条、第二十八条第一款、第四十一条第一款和第二款、《中华人民共和国旅游法》第三十八条第一款和第三十九条、《中华人民共和国道路运输条例》第八条、第九条等有关规定，对事故发生负有主要责任，建议由东方市综合行政执法部门依据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条、第一百一十四条、《中华人民共和国旅游法》第九十六条、《中华人民共和国道路运输条例》第六十三条等规定，**对该企业及企业主要负责人进行处罚。**

2.薛外兰

海南东方之珠国际旅行社有限公司总经理（旅行社登记显示），负责该公司生产经营管理工作，未组织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，未组织本单位安全生产教育和培训，未定期检查旅行社安全措施落实情况，未及时排查生产安全事故隐患，未制止和纠正本单位安排无导游证人员周绍洪从事领队业务、组织未取得道路运输从业资格驾驶人周绍洪从事非法营运活动、使用没有营运证车辆的行为。违反《中华人民共和国安全生产法》第二十五条第一款规定，对

本次事故发生负有管理责任，建议由东方市综合行政执法部门依据《中华人民共和国安全生产法》第九十六条规定进行处罚。

3.符家慧

海南东方之珠国际旅行社有限公司计调人员，主要负责公司旅游业务经营调度管理，未及时消除生产安全事故隐患，未制止和纠正违章指挥、强令冒险作业的行为，长期调度无导游证人员周绍洪从事领队业务，调度不具备《道路运输证》的车辆为旅游者提供交通服务，调度未取得道路运输从业资格驾驶人周绍洪从事非法营运活动。违反《中华人民共和国安全生产法》第二十五条第一款^[1]、《中华人民共和国旅游法》第四十九条、第五十条^[2]等规定，对本次事故发生负有管理责任，建议由东方市综合行政执法部门依据《中华人民共和国安全生产法》第九十六条规定进行处罚。

（四）其他处理建议

1.建议责成东方市委、市政府就事故暴露出的监管、执法等有关问题向省委、省政府作出深刻书面检查，认真总结和汲取事故教训，进一步加强和改进安全生产工作。

^[1] 《中华人民共和国安全生产法》第二十五条第一款：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）组织开展危险源辨识和评估，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] 《中华人民共和国旅游法》第四十九条：为旅游者提供交通、住宿、餐饮、娱乐等服务的经营者，应当符合法律、法规规定的要求，按照合同约定履行义务。

第五十条：旅游经营者应当保证其提供的商品和服务符合保障人身、财产安全的要求。

2.建议责成省旅游和文化广电体育厅就旅行社行业监管责任落实不到位等有关问题向省委、省政府作出深刻书面检查，认真总结和汲取事故教训，进一步加强和改进安全生产工作。

3.建议责成省交通运输厅就道路运输非法营运治理工作机制不健全、缺乏有效的手段精准打击非法营运等有关问题向省委、省政府作出深刻书面检查，认真总结和汲取事故教训，进一步加强和改进安全生产工作。

4.建议责成海口市公安局交管支队就道路交通安全违法违规行为布控、预警、查控机制不健全，对逾期未年检小型客车等重点车辆未实现精准查控等有关问题向海口市公安局作出深刻书面检查，认真总结和汲取事故教训，进一步加强和改进安全生产工作。

5.建议责成东方市公安局就高速公路巡逻勤务部署有盲区、对逾期未检验车辆执法管控精准度不足等有关问题向东方市政府作出深刻书面检查，认真总结和汲取事故教训，进一步加强和改进安全生产工作。

六、事故整改和防范措施

（一）牢固树立安全发展理念

各市县党委、政府，各有关部门和企业单位要认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神，坚持人民至上、生命至上，严格落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管”和“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”

的总体要求，坚决扛起防范化解重大安全风险的政治责任，强化组织领导，以党政领导责任、部门监管责任的有效落实，带动企业主体责任的落实。切实把安全发展理念贯穿于企业生产经营的全过程和各方面，切实将“时时放心不下”的责任感转化为“事事心中有底”的行动力，确保把人民生命安全放在第一位落到实处。

（二）强力压实安全监管责任

从该起事故调查情况看，属地有关监管部门无论专项整治，还是日常监管，责任落实都不到位。“表现在基层，根子在上面”，一些省级行业监管部门和属地政府，一定程度存在重部署、轻落实情况，压力层层递减。我省安全生产工作仍处于他律阶段，还没有实现他律向自律的转变，在这一阶段，强化安全监管，始终保持高压态势，是促进企业主体责任落实的必然要求。

各市县各部门要从这起事故中吸取教训，对照自查，认真检视本地区、本部门是否也存在工作走过场、责任落实不到位的情况，针对工作中短板，采取扎实有效的措施，以钉钉子精神，强化压力传导，杜绝责任悬空、工作空转。

（三）强化监管和执法合力

围绕旅游经营事前事中事后全流程，旅游和文化广电体育、交通运输、综合行政执法、市场监管、公安等有关部门要主动作为，按照“属地管理、部门联动、各司其职、齐抓共管”的原则，认真履职，及时研究解决制约监管执法效能的突出问题，切实抓好全链条各环节的监督检查和执法。针对“问题车”“问题人”“问

题游”等紧盯不放，追本溯源查处违法违规行为，扩大案件查处效果。

省旅游和文化广电体育厅要认真履行行业监管责任，一是对现有旅行社全面排查，对不符合法定条件的坚决依法清理。二是在准入门槛较低的情况下，加强事中事后监管。三是发挥牵头抓总作用，对旅游行业从业主体的安全运营与有序经营同部署、同检查、同落实。

省交通运输厅要联合省公安厅、省旅游和文化广电体育厅建立和健全有关信息化系统，实现高频次进出高速公路以及国省道省际、市际等出入口、景区景点的客车数据实时监测和分析，以车牌号为基本要素，通过数据比对排除合法客车后形成“疑似非法营运客车”数据源；依据客车进出出入口通行信息，以市县（区）为单位分片对“疑似非法营运客车”再进行逐一核实确认或实地查证，形成“高度疑似非法营运客车”清单。

省公安厅依托公安交通集成指挥平台，加强对7至9座小型客车、“营转非”客车行驶轨迹的分析研判，形成涉嫌非法营运客车清单，通报省交通运输厅一并纳入“高度疑似非法营运客车”清单，形成信息共享；同时，完善卡口系统，实现高速公路重点路段或进出互通设置预警全覆盖。各市县要举一反三，组织有关部门对私人购车用于公司经营，事实上脱离道路运输企业管理的营运车辆进行排查、整治，确保营运车辆“一车一档”，落实管控。

各市县综合行政执法部门、交通运输部门、公安部门要常态化开展打非治违行动，根据“高度疑似非法营运客车”清单，动态跟踪可能出现的路段和时段，定向布置执法力量，实施精准打击。各市县公安部门要依托公安交通集成指挥平台，科学部署高速公路巡逻勤务力量，加大对“高度疑似非法营运客车”“逾期未检验”等重点车辆的精准拦截检查力度，发现涉嫌非法营运行为的，及时移交综合行政执法部门依法处理。要加强行刑衔接，对事故前的严重违法行为，依法以“危险作业罪”严肃追究有关责任人员刑事责任，加大典型案例曝光、警示和普法教育，多措并举有效遏制非法营运问题。

（四）严格落实企业主体责任

要针对事故暴露出旅行社安全生产主体责任悬空的系列问题，强化旅行社安全监管。一要严格落实旅行社主要负责人、从业人员安全培训考核和持证上岗制度，切实提升企业主要负责人、从业人员安全意识，牢固树立安全理念，严格落实安全责任，实现从“要我安全”到“我要安全”的转变。二要健全企业安全生产责任制和安全生产管理制度，建立风险研判、隐患排查、应急处置机制。三要严格落实“五不租”，选用有资质车辆从事旅游客运。四要按规定聘用导游并缴纳社保，保障旅行社设立具备法定条件。五要按规定交纳质量保证金，落实资金保障责任。六要严格落实合规经营责任，签订旅游服务合同，向合格供应商订购产品服务。七要强化从业人员管理责任，组织开展从业人员安全教育培训，

保障领队、道路运输从业人员持证上岗。八要认真落实旅游活动行前安全告知、安全带提醒、危险路段警示等安全防范措施。

（五）夯实旅行社业务安全发展基础

各市县各有关部门一要强化科技赋能提升动态监管能力，利用信息化手段对旅行社提供的旅游产品和服务进行实时动态监控，及时掌握经营安全状况，实现对旅游过程的可视化、精细化管理。二要抓好全民交通文明素质提升，扎实开展旅游交通安全进农村、进社区、进机关、进企业、进学校、进家庭，加大宣传投入，扩大交通安全宣传覆盖面，坚持和完善媒体曝光机制，公开曝光严重违法行为和责任追究情况。三要加强监管执法队伍作风能力建设，充实专业干部、培养骨干力量、强化教育培训，进一步健全经费保障机制，加强装备配备，切实提高监管执法专业能力和保障水平。四要重视旅游活动的出行需求，提升交通运输服务保障水平，引导群众选择安全可靠的旅游出行方式，自觉抵制非法营运。五要健全突发事件应急预案体系，常态化开展应急处置、游客分流、医疗急救等实战化应急演练，提高事故应急防范能力水平。六要建立健全举报奖励机制，发动全社会参与监督，形成人人讲安全、个个会应急的社会氛围。