

深圳龙岗园墩路 51 号自建房电梯井道砌筑工程“1·2”较大高处坠落事故调查报告

2025 年 1 月 2 日 14 时 36 分许，深圳市龙岗区南湾街道丹竹头社区园墩路 51 号自建房电梯井道砌筑工程发生较大高处坠落事故，造成 3 人死亡，直接经济损失 6,298,585 元。

事故发生后，省市领导高度重视，省应急管理厅领导再华同志，市领导凡利、伟中、永欣等同志第一时间作出指示批示，要求全力救援，尽快查明原因，依法依规做出责任认定和事故处理。

根据《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令 493 号）有关规定，市政府成立了由市应急管理局牵头，市公安局、市司法局、市住房和城乡建设局、市市场监督管理局、市总工会和龙岗区政府参加的深圳龙岗园墩路 51 号自建房电梯井道砌筑工程“1·2”较大高处坠落事故调查组（以下简称事故调查组），并聘请相关领域专家参与事故调查。市纪委监委也成立了追责问责审查调查组，对涉嫌失职失责的有关政府监管部门及公职人员进行问责调查。1 月 3 日，省安委办对该起事故调查处理工作挂牌督办。

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，通过现场勘验、调查取证、视

频分析、模拟试验、专家论证等，查清了事故经过、发生原因、人员伤亡、直接经济损失和有关单位情况，查明了有关单位存在的问题和责任，总结分析了事故主要教训，提出了整改和防范措施建议。

调查认定，深圳龙岗园墩路 51 号自建房电梯井道砌筑工程“1·2”较大高处坠落事故是一起因涉事房主违规委托无相应资质的单位施工，施工单位操作平台搭设不规范、安全管理缺失、以欺骗手段逃避安全监管，相关部门监管不力导致的生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）涉事建筑相关情况

1.基本情况。涉事建筑位于深圳市龙岗区南湾街道丹竹头社区园墩路 51 号（见图 1），权利人杨凤梅，1992 年 7 月 15 日取得《建设用地规划许可证》¹，许可用地面积为 100 m²，建设规模为 1 栋 3.5 层 380 m²，1996 年 12 月 30 日完工。建成后该建筑实际²基底面积 136.11 m²，总建筑面积 1211.48 m²，共 8 层，其中 1 层 120.60 m²，2 至 6 层均为 154.36 m²，7 层为 154.47 m²，8 层为 124.86 m²，楼顶加建不锈钢雨棚（见图 2）。

¹ 《建设用地规划许可证》：建设单位为杨凤梅，建设项目名称为住宅，建设位置为布吉镇丹竹头村，建设规模为 1 栋 3.5 层 380 m²，建成于 1996 年 12 月 30 日。

² 2004 年 12 月 2 日深圳市勘察测绘院实际测绘数据：基底面积 120.6 m²，总建筑面积 1171.73 m²，共 8 层；2016 年 11 月 16 日深圳市爱华勘测工程有限公司测绘数据：基底面积 136.11 m²。



图 1 涉事建筑位置



图 2 涉事建筑外观

涉事自建房室内 1 层布设有门厅、房间，2 至 8 层每层均布设为房间。其中加装电梯井道底坑设置在 1 层 4 号房间内，楼梯休息平台设置为 1 层电梯出入口（见图 3）。

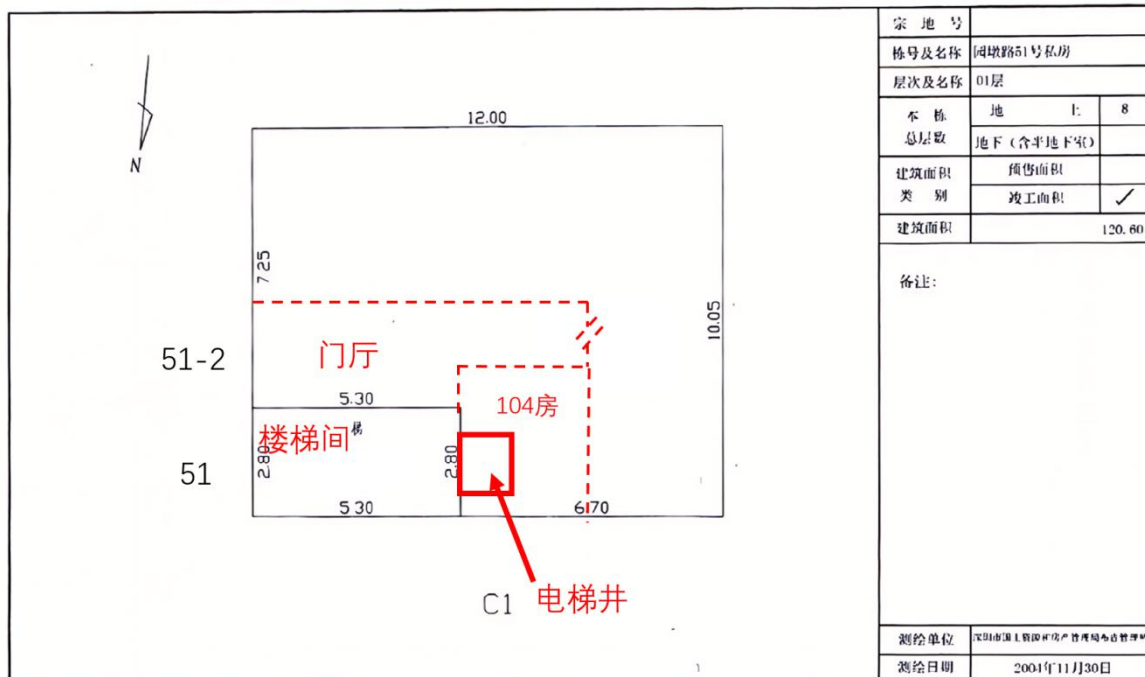


图 3 涉事建筑 1 层平面图

2至6层的电梯井道设置在6号房间,7层电梯井道设置在5号房间内,8层以上的电梯井道封闭,作为无机房电梯配套空间(见图4)。电梯出入口各层门洞均采用石膏板临时封闭并涂白,楼内所有房门均设置了密码锁(见图5)。

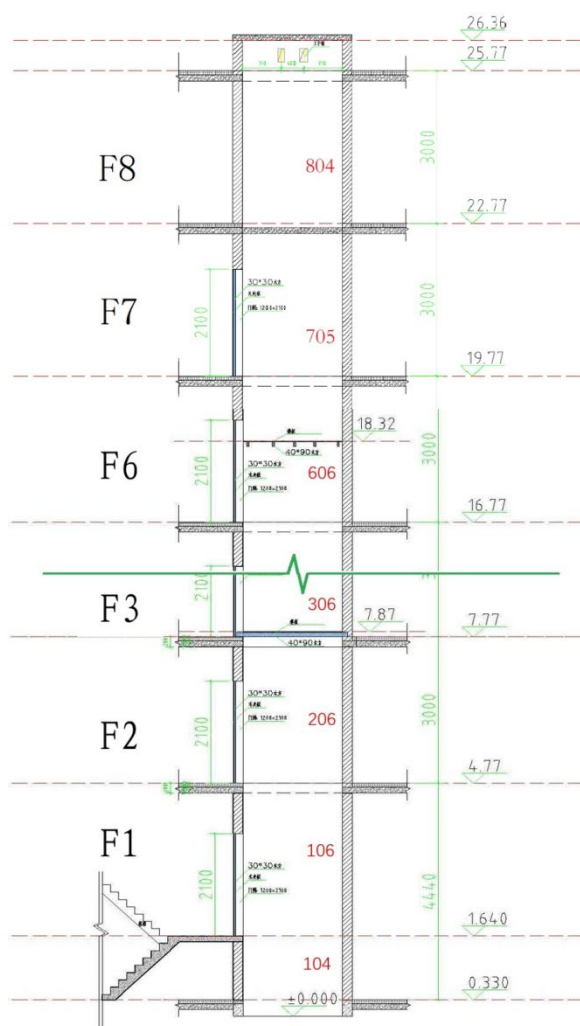


图4 电梯井道剖面示意图

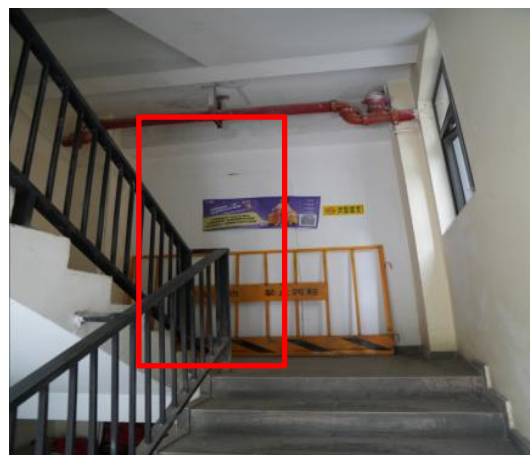


图5-1 1层门洞

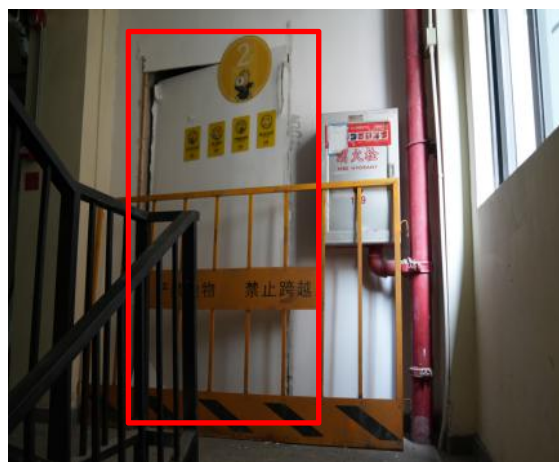


图5-2 2层门洞

2.持证情况。权利人持有《建设用地规划许可证》³《宝安

³ 编号: 919396, 发证机关: 宝安县布吉镇村镇建设办公室, 用地面积: 壹佰平方米, 日期: 92.7.15。

县居民（私人）兴建住宅用地批准通知书》⁴《建设工程规划许可证》⁵。

3.罚款与补价情况。根据《深圳市龙岗区历史遗留违法私房审查表》罚款与补地价方案⁶，超出面积应缴罚款 59380 元，应缴地价 99128 元。权利人未缴交罚款、补交地价。

4.合同签订、工程备案情况。2024 年 11 月 8 日，涉事房主林昌俊以甲方身份与乙方深圳市世纪鑫高物业管理有限公司（以下简称世纪鑫高物业公司）签订《房屋租赁合同》⁷，约定将深圳市龙岗区丹竹头园墩路 51 号租给乙方，租期 12 年。乙方在承租期第一年内需按约定装修以下项目：园墩路 51 号加装电梯、更换部分窗户、更新所有厨房和卫生间及配套，装修免租期 3 个月。

世纪鑫高物业公司法定代表人高再华先后于 2024 年 11 月 18 日、2024 年 11 月 20 日伪造《房屋出租管理合同》《施工承包合同》⁸，借用深圳市宇图装饰设计工程有限公司（以下简称

⁴ 编号：布地字（1992）第 8678 号，同意杨凤梅在丹竹头使用壹佰平方米作为私人建房用地，盖章单位：宝安县布吉镇人民政府，日期：一九九二年七月十五日。

⁵ 编号：19925052，发证机关：宝安县布吉镇村镇建设办公室，建设规模：1 栋 3.5 层 380 平方米 9.8 万元，发证日期：92.12.30。

⁶ 《深圳市龙岗区历史遗留违法私房审查表》罚款与补地价方案：根据《两规》实施办法第五条（六）规定（非村民已批），本地块总建筑面积为 1171.73 平方米，批准部分，免于处罚，超出批准面积 791.73 平方米，超建面积按 75 元/平方米罚款。应缴罚款：791.73*75=59380 元，按现行地价的 18%缴纳地价，本地块基准地价为 470 元/平方米，应缴地价 1171.73*470*18%=99128 元。《深圳市龙岗区历史遗留违法私房处理证明书（存根）》（No.602703），日期：2007.4.4，违法私房用地面积：158.91 平方米，宗地号：G06404-0116，违法私房建筑面积：1171.73 平方米，建筑层数：8 层，违法私房竣工时间：1996 年 12 月 30 日，缴交罚款：59380 元，补交地价款：99128 元。根据深圳市龙岗区城市管理和综合执法局提供的情况说明，该房屋未缴交罚款、补交地价。

⁷ 《房屋租赁合同》约定：房屋租赁保证金三十万元整（小写：300000 元整），此款不另写收据、不计利息。支付方式：2025 年 2 月 1 日至 2029 年 1 月 31 日，每月租金捌万贰仟元整（¥82000 元）2029 年 2 月 1 日至 2033 年 1 月 31 日，每月租金玖万元整（¥90000 元）2033 年 2 月 1 日至 2037 年 1 月 31 日，每月租金玖万玖仟元整（¥99000 元）。

⁸ 两份合同均无加装电梯内容。

宇图装饰公司) 的建筑装修装饰工程专业承包二级资质证书等材料, 到丹竹头社区工作站完成小散工程二级备案⁹, 取得《小散工程和零星作业开工令》。

5. 涉事电梯井道加建工序。一是在楼梯间休息平台用混凝土切割机切割西侧墙面, 形成电梯层门门洞, 并使用石膏板封闭。二是用混凝土切割机切割 2 至 8 层楼板, 形成电梯井道洞口。三是利用原有墙体和红砖砌筑成的三面墙体, 围合形成 1 至 8 层电梯井道 (见图 6)。

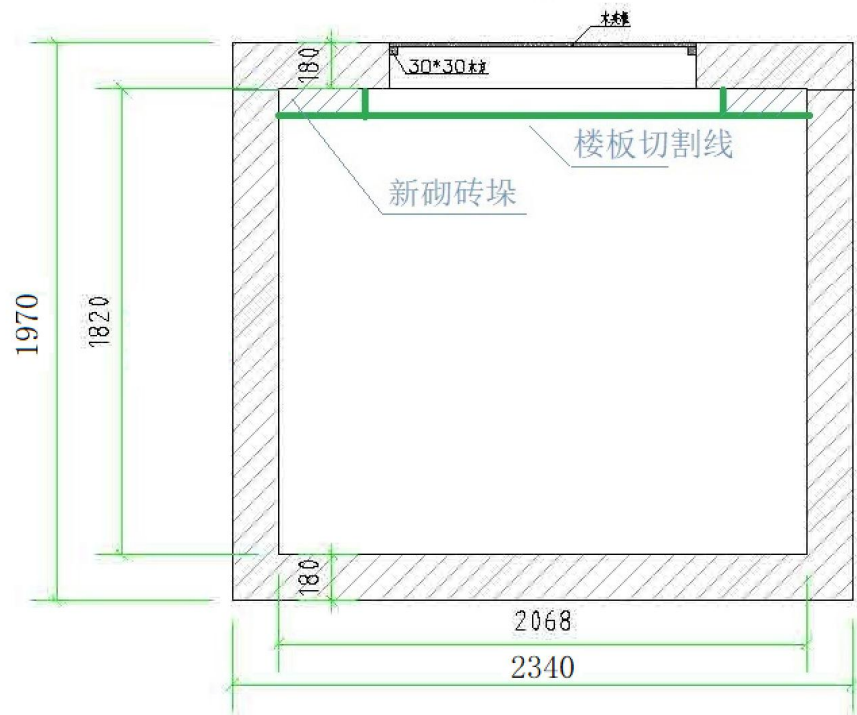
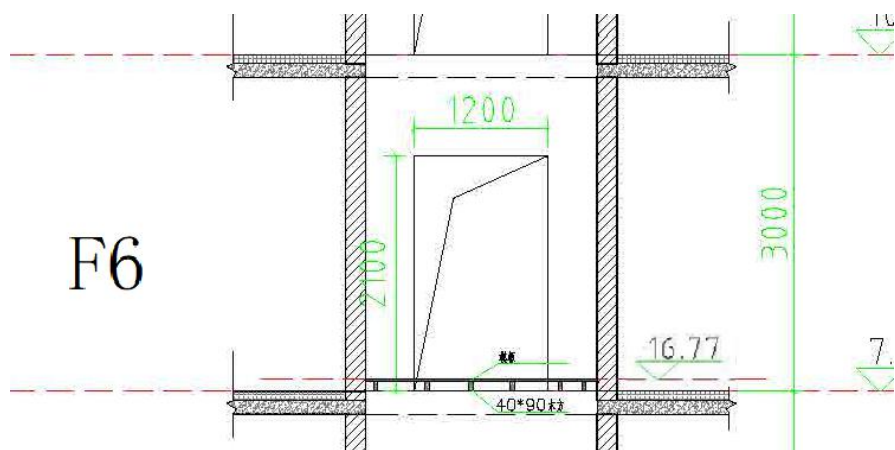


图 6 电梯井道现状平面图

6. 涉事电梯井道操作平台搭设情况。砌筑操作平台架体采用 5 根二手方木作为承重构件, 方木上面铺设木模板形成平台

⁹ 备案性质为二级小散工程 (备案编号: XSGC241120000050)。

面，平台面四角用铁钉固定后成为砌筑操作平台，2层到8层电梯井道砖墙砌筑作业每层需搭设2次砌筑操作平台。首次搭设先将5根二手方木放置在作业楼层楼板地面，垂直于电梯层门摆放，满铺木模板用钉子固定，形成第一次砌筑操作平台（见图7）。在电梯井道砖墙砌筑至1500mm左右高度时，拆除第一次砌筑操作平台的五根方木和木模板搭设第二次砌筑操作平台，五根方木平行于电梯层门摆放在电梯井道砖墙上，满铺木模板



用钉子固定，形成第二次操作平台（见图8）。

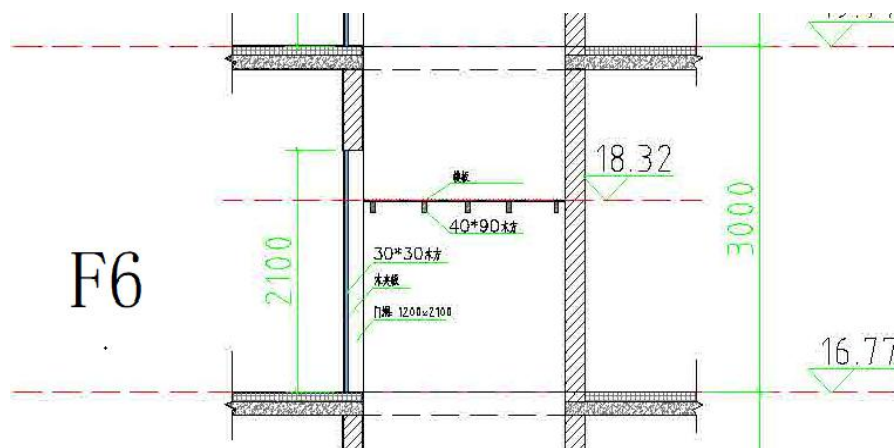


图7 第一次操作平台搭设示意图（以F6为例）

图8 第二次操作平台搭设示意图（以F6为例）

7.涉事电梯井道操作平台材料采购情况。2024年12月20日，高再华向深圳市龙岗区永佳盛五金建材商行老板黄某购买2块1830mm（长）×915mm（宽）×13mm（厚）木模板和8根2270mm（长）×40mm（宽）×90mm（高）二手方木。2024年12月30日，高再华再次向黄某购买与12月20日同批次、同规格的5根二手方木。

8.事发前涉事电梯井道施工情况。12月16日至26日，工人完成对涉事建筑的电梯层门门洞、电梯井道洞口切割工作。期间，工人使用购入的木模板和二手方木，通过搭设操作平台的方式，完成8层全部和7层500mm高的电梯井道砌筑。12月27日，工人完成预留电梯井道底坑开挖、浇筑。2024年12月28日至2025年1月1日，工人使用脚手架完成1层电梯井道砌筑后，继续反复使用高再华购买的木模板和方木搭设操作平台，完成2至5层电梯井道砌筑。其中，第3层电梯井道砌筑完成后，操作平台¹⁰未拆除。

（二）涉事相关单位及个人情况

1.世纪鑫高物业公司，成立于2024年9月11日，法定代表人：高再华，统一社会信用代码：91440300311743506E，住所：深圳市龙岗区南湾街道丹竹头社区草堆街8号A栋101-1，一般经营项目¹¹为物业管理、房屋修缮工程、物业租售、室内外

¹⁰ 第三层未拆除的电梯井道操作平台上铺设了2张木模板。

¹¹ 一般经营项目：物业管理，楼宇管理，房屋修缮工程，物业租售，搬家服务，室内外装修设计与施工，防水工程，园林绿化工程设计与施工，花卉租售；许可经营项目：机动车停放服务。

装修设计与施工等。涉事建筑承租单位和涉事工程施工单位。

2.宇图装饰公司，成立于2011年2月18日，法定代表人：袁承宇，统一社会信用代码：91440300568549071C，住所：深圳市龙岗区横岗街道办深坑村振业城一期4号楼二层1-5号公寓，一般经营项目¹²：建筑工程的设计、安装、施工等。持有建筑装修装饰工程专业承包二级资质证书，编号：D344460563，发证机关：深圳市住房和建设局；持有安全生产许可证，编号：（粤）JZ安许可字[2021]025967，发证机关：广东省住房和城乡建设厅。资质出借单位¹³。

3.林昌俊，男，55岁，身份证号：44524419690306XXXX，住址：深圳市龙岗区横岗街道红棉路振业城。与建筑权利人杨凤梅系夫妻关系，涉事房主。

4.事发当日现场作业人员和分工情况

（1）高再华，男，51岁，身份证号：42102219730412XXXX，世纪鑫高物业公司法定代表人，负责组织施工；

（2）蔡大情，男，47岁，身份证号：35900219770617XXXX，高再华直接雇用的辅助管理人员，负责跟进施工进度，现场望风逃避巡查检查，劳务费由高再华直接支付；

（3）李军委，男，44岁，身份证号码：41132519800205XXXX，蔡大情推荐的杂工，负责搬砖，拌合、递送砂浆，劳务费由蔡

¹² 一般经营项目：建筑工程的设计、安装、施工；装饰工程设计、展览展示设计、园林景观设计，装修工程、建筑装饰材料的销售（不含法律、行政法规、国务院决定规定在登记前须经批准的项目）。

¹³ 深圳市宇图装饰设计工程有限公司将《建筑装修装饰工程专业承包二级资质证书》（编号：D344460563）出借给深圳市世纪鑫高物业管理有限公司用于小散工程备案。

大情通过中间人转付；

(4)田昌群,男,56岁,身份证号码:41272619680825XXXX,文可华¹⁴推荐的砌筑工,负责现场电梯井道砌筑,劳务费由文可华转付;

(5)陈建华,男,47岁,身份证号码:51292319771022XXXX,文可华推荐的砌筑工,负责现场电梯井道砌筑,劳务费由文可华转付;

(6)李书明,男,50岁,身份证号码:51222719740912XXXX,田昌群推荐的砌筑工,负责现场电梯井道砌筑,劳务费由田昌群转付;

(7)刘运梅,男,54岁,身份证号码:42900619700604XXXX,田昌群推荐的砌筑工,负责现场电梯井道砌筑,劳务费由田昌群转付。

¹⁴ 文可华,男,52岁,身份证号码:5129231972XXXX,砌筑工,负责现场电梯井道砌筑,由高再华雇用,并直接支付劳务费,为高再华推荐工友田昌群、陈建华,并转付劳务费。2024年12月21日进入涉事建筑施工,12月29日离开涉事建筑施工现场。

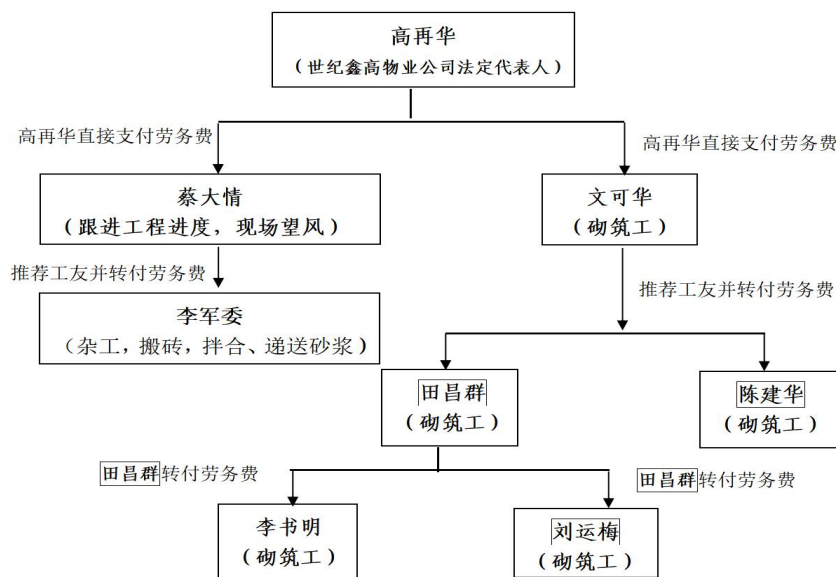


图 9 现场作业人员和分工情况

二、事故经过、应急处置及善后处理情况

(一) 事故发生经过

2025 年 1 月 2 日 7 时 45 分，砌筑工李书明、田昌群、陈建华，杂工李军委、蔡大情先后进入涉事建筑 6 层，根据分工，李书明、田昌群、陈建华在 606 房间砌筑电梯井道砖墙，杂工李军委搬运红砖，拌合、递送砂浆。蔡大情在现场跟进施工进度，望风逃避巡查检查，同时协助拌合、递送砂浆。李书明、田昌群、陈建华砌筑电梯井道砖墙至约 150cm 高度时，利用木模板和重复使用的 5 根二手方木，完成涉事操作平台搭设。11 时 56 分，午休外出就餐。

13 时 55 分，田昌群、陈建华、李军委、蔡大情返回现场继续施工，李书明未返回。李军委、蔡大情到 7 层 705 房拌合

砂浆。田昌群、陈建华攀爬进入6层606房间电梯井道操作平台上准备作业，李军委、蔡大情依次将7层705房内的红砖、砂浆，通过电梯井道水平洞口递送给田昌群、陈建华，再由田昌群、陈建华堆放至操作平台中间，开始砌筑电梯井道。

14时26分，新到的砌筑工刘运梅进入涉事建筑606房间。稍后，刘运梅攀爬进入6层电梯井道内的操作平台上，与田昌群、陈建华一同砌筑电梯井道。

14时36分许，操作平台中间3根承重的二手方木断裂，操作平台坍塌，刘运梅、田昌群、陈建华随即坠落，砸穿位于三层楼面未拆除的操作平台后，坠落至电梯井道底坑。

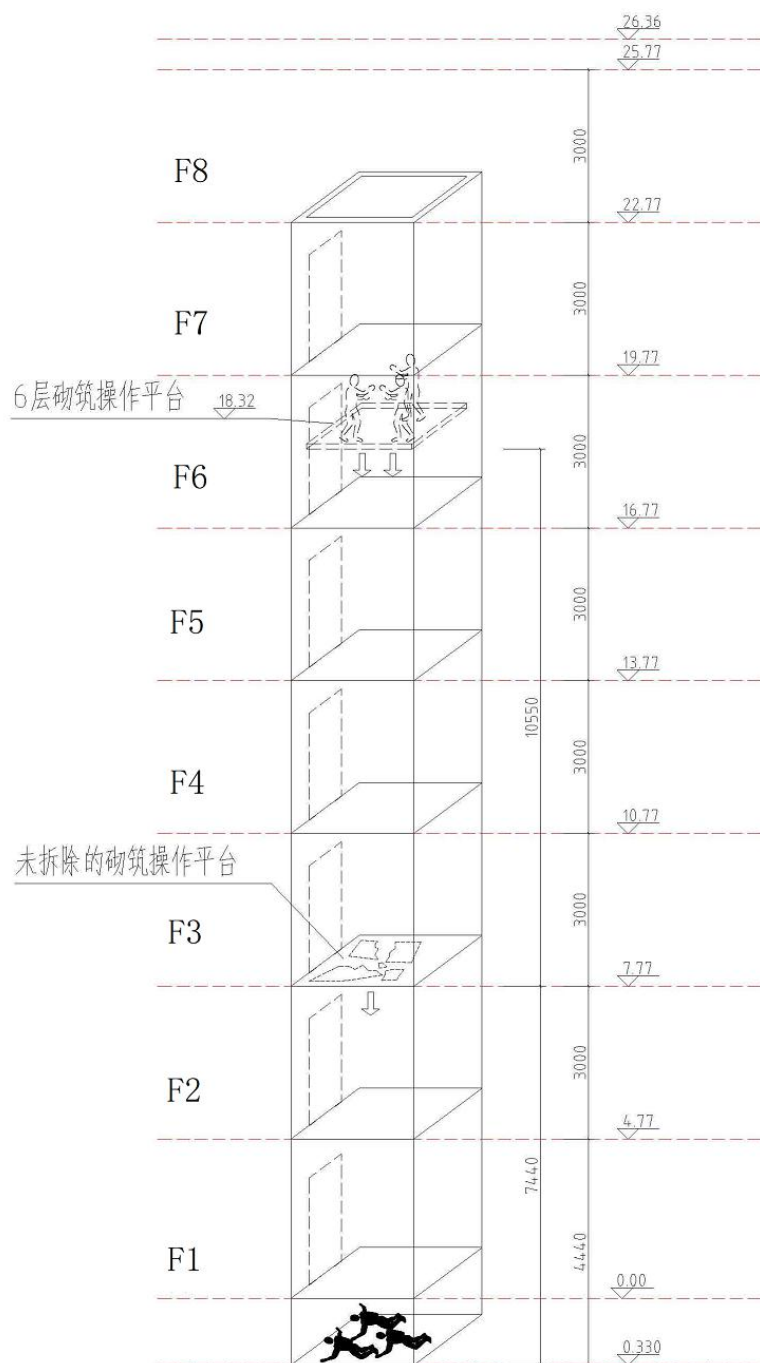


图 10 砌筑工人高处坠落示意图

(二) 事故应急处置及评估情况

1. 事故应急处置情况

事故发生后，14 时 42 分，现场人员蔡大情拨打 120 急救电话，并将事故情况报告高再华。14 时 54 分许，120 急救人员到场，立即对[陈建华]、[田昌群]、[刘运梅]进行抢救，[陈建华]、[刘运梅]经 120 急救人员现场抢救无效死亡，[田昌群]送往龙岗区第四人民医院进行抢救，经抢救无效于当日 16 时 48 分宣告死亡。

15 时 01 分，深圳市龙岗区总值班室接深圳市公安局龙岗分局警情“南湾街道园墩路 51 号工地有 3 名工人摔落受伤”。接报后，龙岗区政府立即组织区应急、住建、市场监管、卫健、公安、消防、属地街道办赶赴现场进行救援处置，协调龙岗区第四人民医院对伤者进行抢救。省应急管理厅、市应急管理局、市公安局、龙岗区相关负责同志先后赶赴现场，指导开展抢救伤者、现场勘验调查等工作。

2.事故应急处置评估情况

事故发生后，龙岗区第一时间统筹开展事故处置，区应急、住建、市场监管、卫健、公安、消防和属地街道办迅速响应，全力开展应急救援、医疗救治和现场秩序维护等工作。调查评估认为，本次事故信息报送渠道通畅，信息流转及时，应急响应迅速，响应程序正确，处置措施得当，未发现应急处置存在问题和参与人员失职、渎职行为。

（三）人员死亡、善后处理及直接经济损失

1.死亡人员情况

（1）[田昌群]，男，56 岁，河南人，身份证号码：

41272619680825XXXX，砌筑工，经送医院抢救无效死亡。

（2）**陈建华**，男，47岁，四川人，身份证号码：51292319771022XXXX，砌筑工，当场死亡。

（3）**刘运梅**，男，54岁，湖北人，身份证号码：42900619700604XXXX，砌筑工，当场死亡。

2.善后处理情况

事故发生后，龙岗区南湾街道办组建工作专班，积极对接死者家属。严格按照相关法律和政策规定，拟定事故伤亡理赔方案，签订赔偿协议。现已全部赔偿到位。

3.事故直接经济损失

依据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》（GB/T 6721-1986）等有关规定，核定本次事故直接经济损失为6,298,585元。

三、事故直接原因

通过现场勘验、模拟试验和理论验算等，认定本次事故直接原因为：因操作平台承重方木上的总荷载超过其极限承载能力，承重方木变形、拉断，操作平台整体坍塌，正在操作平台上作业的3名工人因未佩戴使用安全防护用品，从18.32米的高度坠落，因电梯井道未设安全平网，砸穿位于三层楼面未拆除的操作平台，坠落至电梯井道底坑死亡。

（一）直接原因分析

1.电梯井道操作平台未经设计。施工前未按规定对拟搭设

的操作平台的强度、刚度、稳定性、极限荷载进行安全技术分析验算及论证，未能确保操作平台的承载能力符合现场施工需要的实际荷载。

2.操作平台搭设材料质量不过关。搭设操作平台架体材料系二手方木，无质量证明文件，来源无法溯源，不符合《建筑与市政施工现场安全卫生与职业健康通用规范》（GB55034-2022）¹⁵要求，加之方木本身具有木节等固有缺陷，使用中反复拆卸，二手方木承载能力下降，不符合《建筑施工高处作业安全技术规范》（JGJ80-2016）要求。

3.现场作业实际荷载超过操作平台承重方木承载能力。对电梯井道内散落的木模板、砂浆、红砖重量和操作平台上3名砌筑工人体重核算，事发时操作平台承重方木总荷载超过436kg，且3名工人自重和红砖重量集中于操作平台中间位置的三根方木上，使操作平台承重方木处于最不利受力状态。经模拟试验，在此状态下，操作平台承重方木变形、拉断，操作平台坍塌。同时，经理论验算，至少需要8根方木搭设操作平台才能满足现场实际荷载。

4.未为高处作业人员配备安全防护用品。施工方未根据《建筑与市政施工现场安全卫生与职业健康通用规范》（GB55034-2022）要求，为3名高处作业人员配备安全帽、安全带等安全防护用品，致使作业人员无任何安全防护。操作平

¹⁵ 《建筑与市政施工现场安全卫生与职业健康通用规范》（GB55034-2022）2.0.6：进场材料应具备质量证明文件，其品种、规格、性能等应满足使用及安全卫生要求。

台坍塌时，作业人员直接坠落。

5.电梯井道安全防护设施缺失。砌筑完成的电梯井道高度已达 18.32 米，但施工方未按《建筑施工高处作业安全技术规范》（JGJ80-2016）要求，施工前在电梯井道内每隔 2 层且不大于 10m 加设一道安全平网，致使工人坠落后没有安全平网缓冲，直接坠入电梯井道底坑。

（二）事发后现场有关情况

1.涉事电梯井道操作平台。操作平台垮塌，方木、木模板和模板上的建筑材料掉落电梯井道底坑，砖墙上预留孔洞内遗留 2 根方木（距电梯底坑垂直距离 18.32m），孔洞以上砖墙中间部位被破坏，两侧缺失砖块共约 47 块（见图 11）。



图 11 6 层墙体预留孔洞及遗留方木

2.电梯井底坑有关情况。据现场勘验和公安机关现场勘查，坠落于电梯井底坑内的 3 名砌筑工人刘运梅、田昌群、陈建华如图 12-2 所示分布，周边及 3 名工人身上散落着砂浆、砂浆桶、红砖块、木模板和方木等。



图 12-1 电梯井道底坑示意图

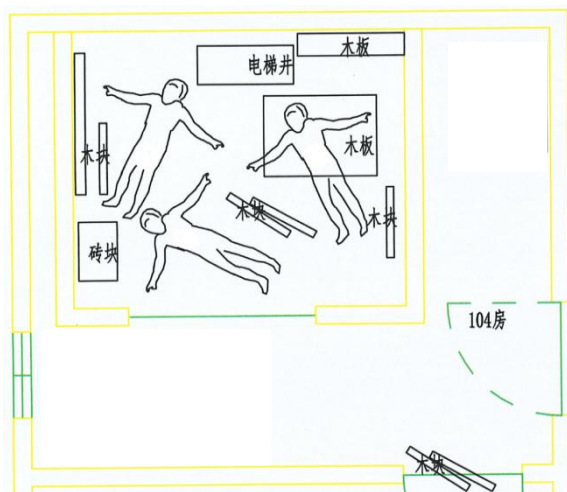


图 12-2 砌筑工人坠地示意图

四、相关单位存在的主要问题

（一）涉事房主和有关生产经营单位

1. 涉事房主林昌俊

（1）未按规定¹⁶对楼板切割工程进行设计。作为建设单位¹⁷与世纪鑫高物业公司签订的《房屋租赁合同》中明确约定，涉事建筑改建工程涉及楼板切割，影响建筑主体和承重结构，未委托原设计单位或者具有相应资质等级的设计单位对楼板切割工程进行设计，未对房屋整体结构复核验算，从源头留下风险隐患。

（2）未按规定¹⁸委托具有相应资质的施工单位开展施工。

¹⁶ 《建设工程质量管理条例》第十五条第二款：房屋建筑使用者在装修过程中，不得擅自变动房屋建筑主体和承重结构。

¹⁷ 根据国务院法制办 农林资源环保局 建设部共同编著的《建设工程质量管理条例》释义第三条有关“建设单位”的定义：建设单位，是建设工程的投资人，也称“业主”，是工程建设项目建设过程的总负责方，拥有确定建设项目的规模、功能、外观、选用材料设备、按照国家法律法规规定选择承包单位等权力，建设单位可以是法人或自然人，包括房地产开发商。

¹⁸ 《建设工程质量管理条例》第十五条第一款：涉及建筑主体和承重结构变动的装修工程，建设单位应当在施工前委托原设计单位或者具有相应资质等级的设计单位提出设计方案；没有设计方案的，不得施工。

世纪鑫高物业公司不具有建筑装修装饰工程专业承包资质，且装修工程内容涉及楼板切割工程，未按规定委托具有资质的单位实施。

(3) 放任施工单位备案弄虚作假。未按照小散工程备案要求，到社区确认备案文件、接受安全教育¹⁹，放任施工单位借用宇图装饰公司营业执照和资质违法施工。

(4) 未及时有效制止施工现场的不安全行为。林昌俊经常到施工现场查看楼板切割、井道施工等工程进度，发现施工单位未按规定为作业工人配备安全帽、安全带等劳动防护用品、工人存在不安全作业行为等问题隐患，仅做口头提醒，未及时予以制止。经常在施工现场外望风，应对政府人员巡查检查。

2. 世纪鑫高物业公司

(1) 违规借用施工资质开展施工。借用宇图装饰公司营业执照、建筑装修装饰工程专业承包二级资质证书，伪造《房屋出租管理合同》《施工承包合同》到社区骗取二级小散工程备案及开工令²⁰，组织实施楼板切割等工程²¹。

¹⁹ 《南湾街道小散工程安全纳管工作指引》南党政办〔2024〕11号：四、备案培训指引（四）1.培训要求，做好开工“第一课”。小散工程在项目开工前，备案受理单位应通过向备案申请人发放安全生产检查要点、进行现场安全生产知识培训或开展行政处罚案例、事故案例警示教育等方式，督促引导备案申请人按照安全生产规定落实安全生产主体责任，并将培训记录上传系统留存。

²⁰ 《深圳市小散工程安全生产备案工作指引》：十一、诚信申报及违规处置。备案申请人应当诚信申报，对备案材料的真实性负责。对于依法应当办理施工许可证（或其他许可手续）的，或者依法应予禁止、控停的违法建设、生产作业活动的，备案申请人不得以小散工程进行备案。备案受理单位在备案过程中发现有关情形的，应按照《办法》第二十四条规定分别作相应处理。对备案申请人以隐瞒、欺骗、或者肢解等方式规避施工许可或其他许可，或者进行违法建设或生产作业的，将依法依规从严惩处，并予以通报曝光。

²¹ 《住宅室内装饰装修管理办法》第九条：装修人经原设计单位或者具有相应资质等级的设计单位提出设计方案变动建筑主体和承重结构的，或者装修活动涉及本办法第六条、第七条、第八条内容的，必须委托具有相应资质的装饰装修企业承担。

(2) 未依法²²建立健全安全生产管理制度。已在涉事建筑开展施工，但未按规定建立健全隐患排查制度、岗前安全生产教育培训制度等，未制定针对性的安全防护措施，编制应急预案²³等。

(3) 未按规范标准组织施工。在组织房屋楼板切割开洞处理前，未对原结构相关部位进行承载力验算²⁴，未按规范搭设操作平台并进行受力计算及验收²⁵，未按规定购买符合质量要求的操作平台搭设材料，未对潜在的高处坠落风险采取必要的安全措施。

(4) 未依法²⁶对施工现场实施安全检查。未按规定开展隐患排查，未及时发现并消除操作平台、临边防护等安全隐患，未及时制止工人违章冒险作业。

(5) 未依法²⁷提供安全防护用品、开展教育培训等。未向涉事工人提供安全帽、安全带等安全防护用品，未对涉事工人

²² 《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。

²³ 《既有建筑维护与改造通用规范》（GB 55022-2021）2.0.5：既有建筑维护与改造前应进行现场踏勘，并应针对建筑的具体特点，制定维护方案或进行修缮与改造设计。施工前应编制施工组织设计，制定针对性的安全防护措施，并应编制应急预案。

²⁴ 《既有建筑维护与改造通用规范》（GB 55022-2021）5.3.7 第 2 款：既有多层住宅加装电梯改造时，应符合下列规定：2 加装电梯需对原结构墙体做局部开洞处理时，开洞位置应设置在原结构外墙门窗洞口处，并应对原结构的相关部位进行承载能力验算，必要时尚应进行整体验算，根据计算分析结果采取相应的补强加固措施

²⁵ 《建筑与市政施工现场安全卫生与职业健康通用规范》（GB55034-2022）3.2.5：各类操作平台、载人装置应安全可靠，周边应设置临边防护，并应具有足够的强度、刚度和稳定性，施工作业荷载严禁超过其设计荷载。

²⁶ 《中华人民共和国安全生产法》（2021 年修订）第四十一条第二款：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。

²⁷ 《中华人民共和国安全生产法》（2021 年修订）第四十五条：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。

进行安全技术交底，明确施工现场存在的安全风险和应采取的安全技术措施，未对涉事工人开展岗前培训。

(6) 逃避监督检查。安排工人现场望风，锁闭房门，用石膏板将每层楼电梯层门口遮挡并刷白伪装等，对付街道或社区工作人员巡查检查。

3. 宇图装饰公司

违规²⁸将公司营业执照、建筑装修装饰工程专业承包二级资质证书出借给世纪鑫高物业公司实施涉事房屋修缮工程。

(二) 政府有关单位

1. 龙岗区住房和建设局²⁹

对辖区小散工程备案管理、巡查检查工作统筹指导不到位。辖区小散工程安全监管主要依靠第三方抽查检查；对小散工程备案资料审查不严；未采取有效措施及时解决“备小干大”“备甲干乙”、自建房私自加装电梯等突出问题；未及时评估优化“i 龙岗-小散工程系统”，造成管理漏洞³⁰。

2. 南湾街道办事处³¹

²⁸ 《中华人民共和国建筑法》第二十六条第二款：禁止建筑施工企业超越本企业资质等级许可的业务范围或者以任何形式用其他建筑施工企业的名义承揽工程。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。

²⁹ 《深圳市龙岗区委办公室 龙岗区人民政府办公室关于印发<深圳市龙岗区住房和建设局职能配置、内设机构和人员编制规定>的通知》（深龙办发〔2019〕21号）规定其部门职责为：负责统筹、协调、指导全区小散工程安全管理工作，负责职责范围内小散工程和零星作业的安全生产监督管理工作；指导开展全区城中村自建房安全隐患排查工作。

³⁰ 系统备案审核环节，社区一名工作人员即可单独完成备案初审，无审核把关设计；已完成备案未发放“开工令”的小散工程项目被发现擅自施工，如果要录入问题隐患，必须先发放“开工令”才能录入问题隐患，造成被动发放开工令的局面。

³¹ 《中共深圳龙岗区委办公室 深圳龙岗区人民政府办公室关于印发<深圳市龙岗区党政领导干部安全生产职责规定><深圳市龙岗区党政部门安全管理工作职责规定>的通知》规定其部门职责为：负责综合行政执法工作，按有关规定组织、协调、指挥辖区城市管理和综合执法、规划土地监察、安全生产执法、劳动监察执法等工作。负责辖区小散工程和零星作业安全生产纳管工作；负责辖区小散工程和零星作业安全生产违法行为的监督检查工作。

落实小散工程安全风险防控和安全隐患整治不到位。一是监督管理不到位。领导带队检查主动性不强，对小散工程的审核、确认开工、巡查等工作外包给第三方公司，外包人员成为巡查督查主体。二是对于小散工程领域“备小干大”现象失管。辖区小散工程领域长期存在“备小干大”现象，未及时核查处³²。三是未按要求组织开展巡查，未督促巡查人员严格按“十个必查”“十个严禁”等有关要求开展巡查，未有效督促施工单位开展隐患排查、落实“全员教育”等。

3.丹竹头社区工作站³³

安全风险防控意识淡薄，对小散工程管理不到位。一是审批程序缺失。未按二级小散工程备案要求落实审批复审程序，备案管理存在漏洞。二是未按要求配备巡查人员。日常巡查主要依靠1名第三方人员，未按配备其他专职人员，不符合《南湾街道小散工程安全纳管工作指引》中巡查期间尽量做到2名及2名以上同行组队巡查的要求。三是巡查流于形式。巡查人员对事发楼栋先后巡查14次，均未发现电梯门洞、楼板切割、砌筑等问题隐患。四是未按规定备案、控停。违规对自建房二次备案；违规使用无效封条进行控停，导致该施工控而不停，

³² 2025年1月2日晚,区住建局印发《龙岗区住房和建设局关于开展小散工程全覆盖排查坚决整治超备案施工的通知》后,排查出南湾街道在建小散工程中有24个存在超备案施工情况,其中未备案私装电梯项目1个;调查组抽查恋珠西一巷13号小散工程备案及施工期间巡查记录显示,该项目为街道一级备案项目,备案施工内容中无加装电梯事项,于2023年9月4日备案通过,而在2次过程巡查记录里有电梯施工情况。

³³ 《关于印发<南湾街道安全管理工作职责分工制度>的通知》规定其部门职责为:负责辖区工矿企业、危险边坡、出租屋、小散工程和零星作业等行业领域的安全生产纳管工作,并承担安全巡查责任;认真做好安全管理信息的汇总、统计上报工作。负责二级备案,受理除街道办备案项目外的小散工程和零星作业备案。

直至事故发生³⁴。

（三）调查中发现的其他问题

1.林昌俊违法搭建建筑物、构筑物。林昌俊违法³⁵搭建的一栋三层建筑物位于涉事建筑物后方，为林昌俊在2012至2023年期间陆续违法加建而成。违法加建的构筑物位于涉事建筑物顶部，是林昌俊于2017年前后用铁皮顶盖、独立钢柱、玻璃外围护结构对屋面进行围合封闭，形成永久性结构的建筑空间，涉嫌违反《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条规定³⁶。

2.中国平安财产保险股份有限公司深圳分公司承保工作不规范。在承保涉事工程时，未按规定对工程相关资料³⁷进行审核。未按规定为涉事建筑装修工程开展安全事故预防服务³⁸。

3.龙岗区城市管理和综合执法局³⁹组织查处违法搭建工作不力。2019年，原国土资源部卫片发现该自建房存在违建时，

³⁴ 12月10日，工作站巡查发现涉事楼栋现场施工与备案不符，违规使用自制封条对该楼栋封楼控停，并责令取消备案，但未及时逐级上报街道城建办或区职能部门，在没有全面核查核准的情况下，仅凭申报人重新增加部分不真实信息，即审批通过变更备案，导致该涉事自建房违规施工，未得到及时停止。

³⁵ 根据龙岗区城市管理和综合执法局提供的卫星影像图显示，2012年园墩路51号自建房后面出现了一栋建筑物，2014年核查卫星图片执法工作照片显示该处为一栋两层建筑，上面有一层铁皮，2018年卫星影像显示该处有扩大，同时从核查卫星图片执法工作照片显示该处两层上铁皮已变成房间，初步判断该栋建筑物为一栋三层建筑物，从2022年投诉核查情况及无人机对比情况来看，2022年至2023年该建筑二楼上面至三楼铁皮顶间存在扩建等违章变化情况。

³⁶ 未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。

³⁷ 相关资料包括营业执照、资质证书、施工合同以及人员信息。

³⁸ 与深圳市宇图装饰设计工程有限公司签订的安全生产责任保险合同（保险单号：10590003902752044801）中未约定生产安全事故预防服务具体内容；开具保单后未协助投保单位安全生产和职业病防治宣传教育培训，安全风险辨识、评估和安全评价，生产安全事故隐患排查，安全生产应急预案编制和应急救援演练，其行为违反了《安全生产责任保险实施办法》第十三条第（二）项、第（四）项和第（五）项，第十四条的规定。

³⁹ 《中共深圳龙岗区委机构编制委员会关于调整区城市管理和综合执法局职责机构编制的通知》（深龙编〔2024〕35号）规定其部门职责为：统筹、协调、指导、监督全区规划土地执法监察工作；负责违法建筑拆除强制权的实施；督促街道综合行政执法队开展日常巡查、查处；负责农村城市化历史遗留问题处置。

未认真审核南湾街道填报信息，导致涉事自建房以“实地未变化”的装饰装修报送信息通过层级审核。在历次查处违法建设过程中，均未对涉事自建房违章搭建进行查处。2022 年对涉事自建房的违建投诉问题，2 次发函至南湾街道综合行政执法办公室，但未督促该办对涉事自建房历史遗留的违法加建约 400 m²铁皮棚进行拆除。

4.南湾街道办事处⁴⁰对涉事建筑的违法搭建查处不力。在历次查违工作中，均未拆除涉事自建房顶楼的铁皮棚及房屋后侧违法加建的建筑物。2022 年 2 次收到龙岗区城市管理和综合执法局关于对涉事自建房违法搭建的约 400 m²铁皮棚问题投诉的问询件和提醒函，未依法予以拆除。

五、对有关责任人员和责任单位的处理建议

（一）司法机关已采取强制措施的人员（3 人）

高再华、蔡大情、文可华涉嫌重大责任事故罪，已被司法机关采取强制措施。

（二）建议移送司法机关处理的人员（1 人）

林昌俊，未按规定对楼板切割工程进行设计；未按规定委托具有相应资质的施工单位开展施工；放任施工单位备案弄虚作假；经常在施工现场外望风；经常到施工现场查看，未采取有效措施制止违规作业，对事故发生负有责任，涉嫌重大责任

⁴⁰ 《中共深圳市委机构编制委员会关于印发〈中共深圳市龙岗区南湾街道工作委员会深圳市龙岗区南湾街道办事处职能配置、机构设置和人员编制规定〉的通知》（深龙编〔2020〕25 号）街道综合行政执法队负责规划土地监察工作，对违法用地和违法建设行为开展依法查处工作；协助开展历史遗留违法建筑处理工作。

事故罪。建议移送司法机关依法处理。

待司法机关依法作出处理后，如未认定为犯罪，由应急管理部门按照有关规定⁴¹对其实施行政处罚。

（三）建议不予追究刑事责任的人员（2人）

田昌群、**陈建华**未按技术标准搭设操作平台，对事故发生负有责任，涉嫌重大责任事故罪。鉴于已在事故中死亡，根据《刑事诉讼法》有关规定建议不予追究刑事责任。

（四）建议给予行政处罚的单位（2家）

1.世纪鑫高物业公司。未按规定建立健全安全生产管理制度，未按规范标准组织施工，未按规定对施工现场实施安全检查，未按规定提供安全防护用品、开展安全教育培训等，逃避监管部门监督检查，对事故负有责任。建议由应急管理部门依法⁴²处理。

2.宇图装饰公司。违法出借公司资质证书，建议由住房建设部门依法处理。

（五）对相关政府单位和公职人员的处理

对在事故调查中发现相关政府单位和公职人员履职方面存在的问题线索及相关材料，已移交市纪委监委审查调查。

（六）对其他违法线索的处理

⁴¹ 《中华人民共和国安全生产法》（2021年修订）第九十五条第二项：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：（二）发生较大事故的，处上一年年收入百分之六十的罚款。

⁴² 《中华人民共和国安全生产法》（2021年修订）第一百一十四条第一款第二项：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；（二）发生较大事故的，处一百万元以上二百万元以下的罚款。

建议将林昌俊搭建建筑物、构筑物⁴³的违法线索移交龙岗区政府依法处理；将中国平安财产保险股份有限公司深圳分公司承保工作不规范的线索移交国家金融监督管理总局深圳监管局依法处理；将龙岗区城市管理和综合执法局、南湾街道办事处查处违法搭建工作不力的线索移交纪委监委进一步审查调查。

六、事故主要教训

（一）安全风险意识薄弱，防范化解小散工程风险隐患能力不足。习近平总书记反复强调，坚持底线思维、问题导向，把防范化解风险挑战摆在突出位置。深圳市有 2000 多个城中村，城中村自建房加装电梯政策不完善、技术要求不规范，安全监管存在短板，形成系统性安全风险。目前此类工程普遍存在无规范设计方案、无专业施工队伍、无安全防护措施等突出问题，导致事故时有发生。本次事故再次敲响警钟，涉事房主委托无资质的单位施工，施工单位未对原结构相关部位进行承载力设计、验算，操作平台搭设材料质量不过关，为事故发生埋下风险隐患；一些领导干部对小散工程存在的突出问题，特别是自建房擅自加装电梯，非法改扩建等问题重视不够，治理措施针对性不强，未形成有效监管体系。

（二）责任落实不严不实，小散工程安全监管存在漏洞。压实安全责任，严格安全监管，强化防范措施落实是预防事故的重要手段。2024 年龙岗区住建部门多次组织开展小散工程安

⁴³ 违法搭建的建筑物为一栋三层楼房，违法搭建的构筑物为涉事建筑物顶部的铁皮棚。

全生产排查整治行动，但工作质效不高。2024 年龙岗区小散工程事故总量全市排名第一，风险管控力度不足。涉事街道办事处落实安全风险防控和安全隐患整治不到位，安全生产压力传导不到位，相关领导干部对小散工程安全监管工作重要性认识不足，带队巡查检查主动性不强，未严格按照“十个必查”“十个严禁”的要求组织开展巡查检查，辖区“备小干大”现象长期存在。涉事社区工作站对小散工程管理存在漏洞，日常巡查主要依靠一名第三方人员，备案申请仅凭社区聘员一人即可审核通过，上级部门提出要求后，仍未落实整改，小散工程安全监管亟须加强。

（三）突破安全生产底线，野蛮施工酿成惨剧。全面落实企业安全生产主体责任，夯实安全生产基础，提升企业本质安全水平，是从源头控制和减少生产安全事故发生根本之策。本次事故涉事房主急于履行安全管理法定义务，明知施工单位不具备相应资质，切割楼板未经设计，仍然放任其违规作业。施工单位以租赁、装修为名，违规借用施工资质“备小干大”。安排人员在现场望风，利用封闭房间、遮挡施工电梯层门洞等手段，想方设法逃避巡查检查。隐患排查制度、岗前安全生产教育培训、操作规程等基础性制度缺失。楼板切割、砌筑作业平台未经设计，盲目组织施工，风险管控源头失守。一味追逐经济利益，辗转购买二手方木，未经验算随意搭设操作平台，并反复拆卸使用，为事故风险埋下祸根。吝啬安全投入，放任

风险存在，不为现场工人提供安全帽、安全带等基本安全防护用品，没有在电梯井道内设置安全平网，最后一道安全防线失守，致使工人直接坠入电梯井道底坑。事故惨痛、教训深刻。

（四）政策法规不够完善，小散工程监管缺乏规范支撑。深圳市限额以下小型工程登记纳管数量迅速增加，年登记纳管量已超过14万件，涉及范围广、专业领域多、类型复杂、随机性强。2018年深圳市出台的《深圳市小散工程和零星作业安全生产纳管暂行办法》正在修订完善中，基层在落实细化小散工程安全纳管方面依据支撑不足。深圳市自建房加装电梯需求逐年增加，既有住宅加装电梯相关政策不适用于自建房，《既有建筑维护与改造通用规范》（GB55022-2021）中关于既有多层住宅加装电梯改造的条款仅提到“外挂电梯”，也不含房屋内部切割楼板加装电梯。目前自建房加装电梯规范标准和政策依据不足。

（五）基层能力建设不足，是小散工程监管落空的重要原因之一。街道是防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的最前沿、第一线，是防止“小险变大险、小灾变大灾”的关键环节。从本次事故调查看，我市部分街道安全基础仍较薄弱，历史欠账较多，存在支撑保障不够有力，资源力量不够整合，形成“小马拉大车”的局面。能力素质不够适应，街道小散工程安全巡查检查人员专业能力欠缺，发现问题和解决问题的能力水平也较弱，巡查敏感性、警惕性不高，加上长期在一定区域内巡查，

已成为事实上的熟人社会，对一些违法违规行为，监管存在畏难情绪，以致视而不见、见而不管，巡查质量较差，难以发现和揭露施工现场存在的问题。执法机制不够畅通，执法效能低下，对施工单位逃避监管、骗取备案的行为缺乏有效的管理手段。

七、事故整改和防范措施建议

（一）提高政治站位、强化责任担当，坚决扛起防范化解重大风险政治责任。习近平总书记强调，防范化解重大风险，是各级党委、政府和领导干部的政治职责，要坚持守土有责、守土尽责，把防范化解重大风险工作做实做细做好。各区各相关部门要深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产工作的重要指示精神，坚持人民至上、生命至上，站在全面推进中国式现代化的高度，立足从根子上消除事故隐患、从根本上解决问题。强化风险意识和底线思维，牢固树立安全发展理念，进一步增强防范化解重大风险的政治自觉、思想自觉和行动自觉。按照“三管三必须”和“业务相近”原则要求不折不扣落实好党政领导干部安全生产责任制，坚持齐抓共管、协同发力，扣紧责任链条、理顺体制机制，压实各方责任，在推动重大事故隐患动态清零和提升本质安全水平上狠下功夫，切实消除自建房加装电梯等人民群众身边的风险隐患。

（二）加快法规落地、及时弥补漏洞，为小散工程全链条监管提供规范支撑。住建部门要加快小散工程纳管办法修订工作，及时规范安全生产信息登记纳管程序，加大对备案信息审

核力度，对于提供虚假信息、不诚信申报、违规出借资质的行为要依法严厉处罚，提高违法成本。进一步明确区和街道的监管范围和职责分工，细化分级分类管控标准，对涉及双超工程、危大工程的高风险小散工程实施提级管控。完善小散工程安全生产责任险投保机制，强化对投保人的安全生产事故预防服务。待纳管办法修订完善后，各区要及时研究制定落实细则，形成上下贯通、协同高效的小散工程纳管体系。为提高老旧小区居民居住品质，住建部门已制定《深圳市既有多层住宅加装电梯技术导则》，对四层及以上的既有多层住宅加装电梯工程提供了制度保障。深圳市城中村总楼栋约 30 多万栋，其中大部分为村民自建房，自建房量大面广，加装电梯意愿强烈。相关部门要抓住要害、疏堵结合，统筹考虑宜居和安全，拿出切实可行的政策措施，主动回应人民群众急难愁盼问题。住房城乡建设部门会同规划、城市管理、市场监管等部门，要加强自建房加装电梯的可行性和管理办法、技术规程研究，及时建立健全目前自建房加装电梯相关制度，探索自建房电梯加装全链条监管服务机制。

（三）深刻吸取教训、聚焦问题关键，深入开展小散工程专项整治行动。各区各相关部门要深刻吸取事故教训，结合安全生产治本攻坚三年行动部署要求，突出聚焦小散工程“备小干大”“备甲干乙”“拆分备案”等突出问题，全面开展专项整治行动。严格按照小散工程“信息登记、安全巡查、隐患处

置、完工核销”全链条纳管要求，统筹行业、街道、社区和物业等督查检查巡查力量，强化对小散工程的安全纳管，做到“底数清、分类清、责任明、情况明”。严厉查处小散工程未对施工人员进行安全教育培训和技术交底，高风险小型工程、危大工程未按照施工方案和有关规定施工，依法打击高处作业、动火作业、有限空间作业、部分构件的拆除作业中的违法违规施工行为。要完善违章搭建、自建房室内加装电梯等违法行为的查违工作机制，形成查违控违合力。对擅自变动房屋建筑主体和承重结构，增设夹层或加层，开挖地下室等违法建设活动，应立即控停。建立健全安全生产工作落实情况“回头看”、明察暗访、监督检查等工作机制，强化安全生产压力传导，确保各项监管措施落地落实，严防小施工、小作业引发大事故。

（四）强化安全监管、压实主体责任，提升小散工程安全水平。各区各相关部门要压实小散工程各方主体责任，督促业主诚信申报登记，将工程委托给具备相应资质等级或者安全生产条件的生产经营单位进行施工，采购符合国家与深圳相关标准、规定和设计文件要求的建筑材料、建筑构配件和设备，保障工程合理的工期和造价，加强事前预防预控。督促施工单位按照相关技术标准、规范开展施工活动。严格开展风险辨识评估，制定风险管控措施和安全可靠的施工方案，依法依规配备专业专职人员负责施工和安全管理，配备符合规范标准的安全防护用品和防护装置，依法投保安全生产责任险。要规范小散

工程保险保障机制，为小散工程事故受伤害者提供更为稳妥的善后保障，切实减少事故善后压力。要建立健全失信惩戒机制，依法将发生安全事故或者有重大安全隐患的小散工程施工单位和个人纳入社会信用体系。

（五）坚持资源统筹、理顺体制机制，大力提升基层安全治理能力。加强基层治理体系和治理能力建设是防范化解重大安全风险、及时应对处置各类灾害事故的固本之策。各区各相关部门要从打基础、利长远、管根本的角度，完善基层治理体系和能力建设，提升防范化解重大风险的能力。认真按照《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》等文件要求，聚焦当前辖区行业领域深层次矛盾问题，以抓基层、抓基础为切入点，强化组织领导、指导协调、资源共享、培训教育等工作，捋顺巡查与执法的衔接机制。根据辖区人口数量、经济规模、事故风险等因素，配齐配强巡查检查力量，组织物业、股份公司等社会力量参与物业管理区域内的巡查检查，打通落实安全管理责任的末梢。切实加强基层综合应急救援力量建设，加强训练演练提高救援能力，实现救援资源共建共享、联勤联动；支持引导社区居民开展风险隐患排查和治理，积极推进安全风险网格化管理，着力提升基层自救互救能力；构建高效畅通的安全生产举报渠道，充分发挥举报奖励示范带动作用，营造社会共治的良好环境。