

湖南邵阳文明家园地下停车场建设项目 “10·17”坍塌事故调查报告

湖南省人民政府事故调查组

2026 年 6 月

目 录

一、事故基本情况

- (一) 涉事项目情况
- (二) 事故相关单位情况
- (三) 事故发生经过
- (四) 现场勘验情况
- (五) 应急处置情况

二、事故直接原因

- (一) 工程设计存在“先天性”重大缺陷
- (二) 现场施工违章冒险蛮干
- (三) 监测数据造假导致风险隐患预警落空
- (四) 支护结构达到承载能力极限导致连续坍塌

三、事故暴露出的主要问题

- (一) 当地建筑市场乱象丛生，参建五方均存在违法分包和借用资质等严重违法违规行为
- (二) 施工现场管理极其混乱，参建各方漠视安全红线“要钱不要命”
- (三) 有关部门违规审批，日常监管执法“宽松软虚”
- (四) 有关方面统筹发展和安全不力，对重大风险隐患麻木不仁

四、事故涉及有关企业的具体责任

- (一) 邵阳市房地产置业开发公司
- (二) 湖南中核岩土工程有限责任公司
- (三) 中合一工程设计有限公司
- (四) 湖南德丰建设有限公司
- (五) 新邵县正大建设工程监理有限公司
- (六) 邵阳市施工图审查中心有限公司
- (七) 邵阳市建设工程质量检测中心

(八) 湖南湘力检测有限公司

五、有关地方党委和政府及部门的具体责任

(一) 邵阳市质监站

(二) 邵阳市住房和城乡建设局

(三) 邵阳市自然资源和规划局

(四) 大祥区城市管理和综合执法局

(五) 邵阳市城市管理局

(六) 大祥区委、区政府

(七) 邵阳市委、市政府

(八) 省住房和城乡建设厅

六、对责任单位及人员的处理建议

(一) 已被司法机关采取强制措施人员

(二) 有关公职人员

(三) 建议给予行政处罚的单位和人员

(四) 其他处理意见

七、事故主要教训

(一) 安全生产监管责任不严不实

(二) 企业违法违规肆意妄为

(三) 监督执法“宽松软虚”

(四) 监管队伍能力建设不足

八、事故整改和防范措施建议

(一) 持续防范化解工程建设领域重大风险隐患

(二) 切实强化监管执法和作风建设

(三) 持续压实企业安全生产主体责任

(四) 持续完善制度保障措施

湖南邵阳文明家园地下停车场建设项目 “10·17”坍塌事故调查报告

2025年10月17日23时01分，邵阳市大祥区文明家园地下停车场建设项目基坑支护结构发生局部坍塌，造成毗邻的邵阳市资江学校本部校区西边围墙、操场及少年宫（操场下方）的大部分和教学楼（博学楼）局部塌入基坑中，无人员伤亡，直接经济损失889.27万元。

事故发生后，中央领导同志分别作出重要指示批示，要求认真查明原因，在风险隐患排查治理中举一反三，消除类似风险。应急管理部、教育部、住房城乡建设部派出工作组赶赴现场指导事故处置工作。省委、省政府领导同志就应急处置、风险隐患排查整治、事故调查等作出批示和部署。

为认真贯彻落实中央领导同志有关批示要求，依据有关法律法规，湖南省人民政府成立湖南邵阳文明家园地下停车场建设项目“10·17”坍塌事故调查组（以下简称省政府事故调查组）进行提级调查，由省应急管理厅牵头，省教育厅、省公安厅、省住房城乡建设厅、省自然资源厅、省地震局、省总工会和邵阳市人民政府派员参加。同时成立专家组，邀请中国地震局、清华大学、湖南大学等单位专家参与事故调查。纪检监察机关成立责任追究

审查调查组，对地方有关党委和政府、相关部门和公职人员涉嫌违法违纪以及失职渎职问题开展审查调查。国务院安委会办公室对该起事故查处实行挂牌督办。

省政府事故调查组坚持“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、视频分析、检测鉴定、专家论证、模拟实验和调阅资料、询问谈话、组织座谈、调查取证等方式，查清了事故经过、发生原因、直接经济损失等有关情况，查明了地方党委和政府、有关部门和相关人员存在的问题和责任，总结分析了事故主要教训，提出了整改和防范措施建议。

经调查认定：湖南邵阳文明家园地下停车场建设项目“10·17”坍塌事故是一起建设单位目无法纪未批先建，设计图纸存在重大缺陷、施工现场管理混乱、监理形同虚设、监测数据造假以及属地有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）涉事项目情况

涉事项目系邵阳市大祥区文明家园（邵阳市大祥坪东侧青云街棚户区改造项目）二期工程，属于社会投资项目，建设单位伪造立项批复；2010年8月13日取得《建设用地规划许可证》，并通过修建性详细规划审批，涉及事故的地下停车场项目（以下简称涉事项目）区域初始规划为绿地。2020年1月20日补办《建设工程规划许可证》，将原规划的绿地变更为地下停车场。

涉事项目东侧毗邻邵阳市资江学校，北侧毗邻一栋 6 层居民楼，南侧毗邻一栋 5 层居民楼（见图 1），总建筑面积 1.65 万平方米，地下五层、地上一层，楼顶设游泳池，计划投资 8500 万元，土方开挖及基坑支护工程施工许可证备注合同金额为 250 万元，基坑支护结构分为 AB、BC、CD 三段，分别位于基坑北侧、东侧和南侧，各段全部采用“1.2 米直径支护桩+2 排锚杆”设计。2024 年 7 月 11 日开工，2024 年 10 月 15 日取得《建筑工程施工许可证》，2024 年 12 月通过开工安全条件审查。2025 年 10 月上旬（事发前）基坑中部和西北部等区域已开挖至设计标高，进入土方施工收尾阶段，沿基坑东侧马道由北往南开挖，从工地西侧出入口将土方外运。



图 1 现场基坑及地面坍塌示意图

（二）事故相关单位情况

1.建设单位。邵阳市房地产置业开发公司，成立于1999年4月29日，注册地在湖南省邵阳市，工商登记类型为集体所有制，实际为非公有制，2023年3月2日，房地产开发资质升为二级，法定代表人为贺某琪。

2.勘察单位。湖南中核岩土工程有限责任公司，成立于2014年8月12日，注册地在湖南省长沙市，工商登记类型为有限责任公司，工程勘察专业类（岩土工程）甲级资质、地基基础工程专业承包二级资质，法定代表人为谭某。

3.设计单位（监测单位）。中合一工程设计有限公司，成立于2009年6月8日，注册地在安徽省合肥市，工商登记类型为其他有限责任公司，建筑行业（建筑工程）甲级资质、工程勘察专业类（岩土工程）勘察乙级资质，法定代表人为储某顺。

4.施工单位。湖南德丰建设有限公司，成立于2015年12月10日，注册地在湖南省邵阳市，工商登记类型为有限责任公司，建筑装修装饰工程专业承包一级、建筑工程施工总承包二级资质，法定代表人为颜某洋。

5.监理单位。新邵县正大建设工程监理有限公司，成立于2005年6月6日，注册地在湖南省邵阳市，工商登记类型为有限责任公司，工程监理房屋建筑工程专业乙级资质，法定代表人为蔡某吾。

6.鉴定单位。湖南湘力检测有限公司，成立于2018年3月1

日，注册地在湖南省长沙市，工商登记类型为其他有限责任公司，具有建筑材料及构配件、钢结构、地基基础、建筑节能、建筑幕墙、主体结构及装饰装修、道路工程、市政工程材料检测专项资质，法定代表人为蒋某芳。

7.图审机构。邵阳市施工图审查中心有限公司，成立于 2001 年 9 月 25 日，注册地在湖南省邵阳市，主要承担房屋建筑工程一类和市政工程（道路）二类施工图审查服务。

8.工程质量检测机构。邵阳市建设工程质量检测中心，成立于 2003 年 1 月 24 日，注册地在湖南省邵阳市，经营范围包括建设工程质量检测服务等。

（三）事故发生经过

2025 年 10 月 17 日 14 时许，涉事项目基坑支护东侧毗邻资江学校 BC 段中部靠南侧位置开展基坑土方开挖作业，20 时许收工，23 时 01 分发生坍塌。资江学校操场的视频监控设备从侧面记录了基坑支护坍塌过程（见图 2、图 3，因监控设备计时误差，图示视频显示时间较北京时间提前 1 分 51 秒）。坍塌发展过程如下：22 时 57 分 41 秒基坑东侧支护结构出现第 1 声异响，22 时 58 分 56 秒出现第 2 声异响，22 时 59 分 13 秒至 23 时 00 分 14 秒间断出现多声异响，23 时 00 分 32 秒起连续发生异响，23 时 00 分 57 秒至 23 时 01 分 19 秒连续发生剧烈声响并附有物体坠落声，出现整体坍塌，造成操场地下结构出现大面积坍塌，呈簸箕状，操场覆盖物塑料草坪呈现拖拉下坠状态。事发时操场上无

人员。



图 2 操场西北侧视频监控截图



图 3 操场西南侧视频监控截图

（四）现场勘验情况

现场勘查，坍塌段为基坑东毗邻资江学校侧 BC 段，设计长度约为 65.2 米，实际施工长度为 59.4 米。基坑上方资江学校紧邻基坑的操场防护网、浆砌块石挡土墙坍塌；资江学校少年宫（操场下方）大部分坍塌；教学楼（博学楼）西南角 1—3 层坍塌，坍塌区域面积约 600 平方米。BC 段倒塌支护结构（桩、锚杆、冠梁、腰梁等）被坍塌体覆盖，大部分不可见，两端各剩 1 根支护桩残余；B 端残余桩体中部折断，残余冠梁呈拉断破坏特征；C 端残余桩体基本完整，残余冠梁呈拉断破坏特征（见图 4）。



图4 事故现场图

（五）应急处置情况

1.信息接报及响应。2025年10月17日23时02分38秒、04分，邵阳市公安局大祥分局、邵阳市消防救援支队分别接到资江学校操场发生坍塌报警，立即调派救援力量赶赴现场。邵阳市委、市政府迅速启动应急响应，时任邵阳市委书记严华率有关部门负责人立即赶赴现场，部署安排应急处置工作；市区两级住房城乡建设、应急管理、教育、公安、消防等相关部门迅速响应。

2.现场应急处置。2025年10月17日23时11分，敏州路消防救援站救援力量率先到达现场，立即开展现场侦查、设立外围警戒、架设现场照明设施、观察有无再次坍塌风险。23时40分，邵阳市消防支队带班领导率全勤指挥部及学院路特勤站增援力量到达现场，迅速利用热红外成像仪、雷达生命探测仪对坍塌区域地下部分开展侦查，确认坍塌现场无人员被困。同时，持续利用无人机观察坍塌区域，并利用可燃气体检测仪检测确认无燃气泄漏。

3.事故善后。邵阳市委、市政府迅速成立应急处置指挥部，

开展事故应急处置及善后工作。妥善安置周边居民，立即对周边6栋房屋进行安全隐患排查，并将181户520人临时安置到附近3家宾馆。全力消除安全隐患，划定安全区域、设置硬质围挡、实行临时管控，对事故基坑及周边建筑进行实时监测，对周边居民楼、学校校舍进行安全性鉴定，同时拆除受损操场、教学楼，基坑南北侧填土反压、东侧放坡处理、中间土方平整，确保不发生次生灾害。做好学校师生分流，通过调整功能室、就近安排等方式，共分流24个班、1101名学生，教学工作正常开展。及时在“邵阳发布”微信公众号、“云邵阳”APP上发布情况通报，开展群众来访接待，积极安抚群众情绪，切实维护社会稳定。

4.事故应急处置评估。此次应急救援处置行动认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府领导同志指示批示要求，在应急管理部、住房和城乡建设部和教育部工作组现场指导下，省、市、县三级统筹联动、靠前指挥，应急响应迅速、处置科学合理，各方紧密配合、善后组织有序、社会大局平稳。

二、事故直接原因

事故调查组通过深入调查和综合分析认定：建设单位违规将项目建设各环节业务发包给个人或不具备相应资质的单位，对设计、施工、监测等关键环节的质量安全管控缺失，设计存在重大缺陷，监测数据造假未能及时发现险情，且在施工过程中发现重大缺陷仍心存侥幸继续冒险蛮干，最终导致桩锚支护体系破坏引发连续性坍塌。事故直接原因如下：

（一）工程设计存在“先天性”重大缺陷。设计单位采取加盟方式设立分公司开展业务，设计人员无深基坑设计经验且不熟悉现场，未依据勘察报告给出的基坑东侧 BC 段最不利地质剖面进行设计，设计的支护桩承载力及变形均不满足规范要求，基坑开挖过程中支护桩存在破坏风险，设计文书存在重大缺陷。中合一工程设计有限公司对该设计文书未组织内审即盖章交付建设单位。

（二）现场施工违章冒险蛮干。2024 年 11 月 21 日，施工开挖至冠梁处第一排锚杆时，发现资江学校侧有“不良地质”，侧壁出现黑泥且渗水，存在安全风险。设计人员根据现场踏勘情况，于 2024 年 12 月 4 日将修订后的设计方案电子档提交建设单位但未被采纳，建设单位要求施工方仍按原设计方案继续施工，设计（监测）、施工、监理等其他参建单位也未提出反对意见和向监管部门报告。经验算，若按修订的设计方案施工，支护体系的变形和各项安全系数能满足规范要求，可有效防止支护结构发生破坏，完全能够避免坍塌事故发生。建设单位在施工图审查合格后擅自修改设计，将原 BC 段支护桩减少 2 根，在西侧入口处增设 2 根，擅自改变南侧 CD 段大部分桩身位置。

（三）监测数据造假导致风险隐患预警落空。建设单位与不具备监测资质的中合一工程设计有限公司签订监测合同，捏造虚假的第三方监测报告（连续三个多月，冠梁顶水平位移均为“0”），

用作复工申请和应付检查，导致基坑冠梁顶出现水平位移或沉降等险情时不能及时发现。

（四）支护结构达到承载能力极限导致连续坍塌。根据调查组专家勘查和数值模拟分析，基坑东侧（BC 段）按照“支护桩+2 排锚杆”进行施工，基坑东侧（BC 段）最不利剖面位置处支护桩顶产生水平位移与基坑开挖深度存在直接关系，对照实际施工图方案，数值模拟基坑开挖到 5 米深时，资江学校少年宫地面会出现沉降变形，模拟值与资江学校 2025 年 2 月报告的其少年宫出现地面沉降、开裂现象相符（见图 5）；数值模拟基坑开挖到坑底（19 米深）时，在冠梁中部支护桩最大侧向位移会超过 80 毫米，2025 年 10 月 17 日 20 时开挖到坑底，随即不到 4 小时即发生坍塌，模拟情况与事故实际情况相符（见图 6 至图 9）。

根据数值模拟，复现基坑坍塌过程如下：当 BC 段最不利剖面处开挖到基坑底面时，该处锚杆（或锚固体）首先破坏，支护桩折断，同时相邻回填土、砂砾层内以及各层界面迅速贯通成滑动面，产生失稳形成塌陷区，上部操场及少年宫在地基失稳后坍塌、滑落；与此同时，冠梁的位移从最不利地质剖面处向两侧扩展，锚杆拉动中风化钙泥质粉砂岩产生相应滑动，南侧中风化钙泥质粉砂岩沿顺层结构面向基坑内滑动，北侧存在竖向节理的岩层发生倒伏，由此形成整个 BC 段全部垮塌，造成上部操场及少年宫坍塌（见图 10）。

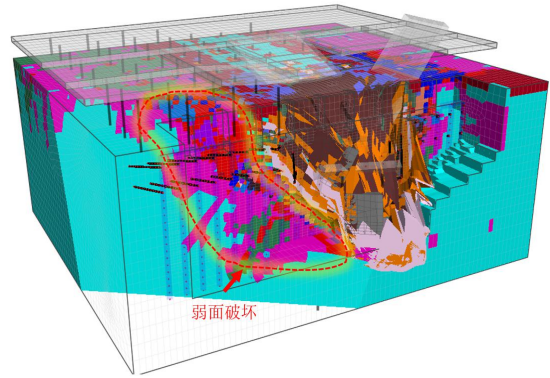


图 5 现场坍塌情况与模拟结果对比

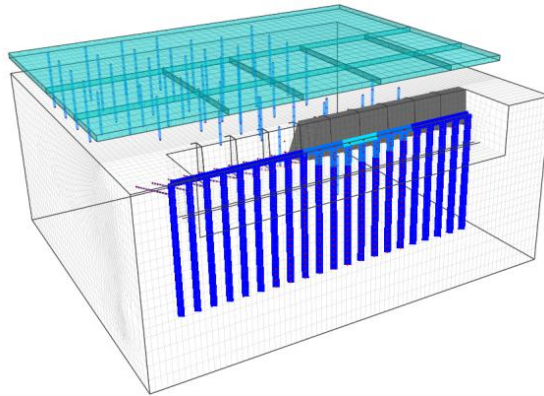


图6 开挖5米施工第1排锚杆支护桩水平位

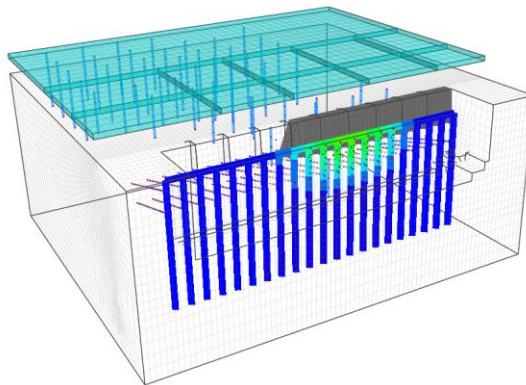


图7 施工第2排锚杆开挖10米支护桩水平位

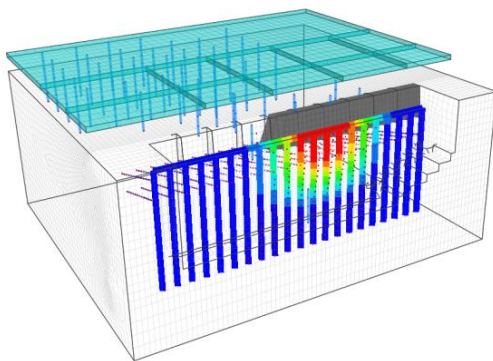


图 8 开挖 15 米支护桩水平位移云图

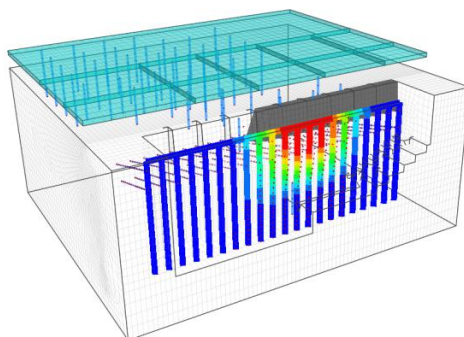


图 9 开挖 19 米支护桩水平位移云图

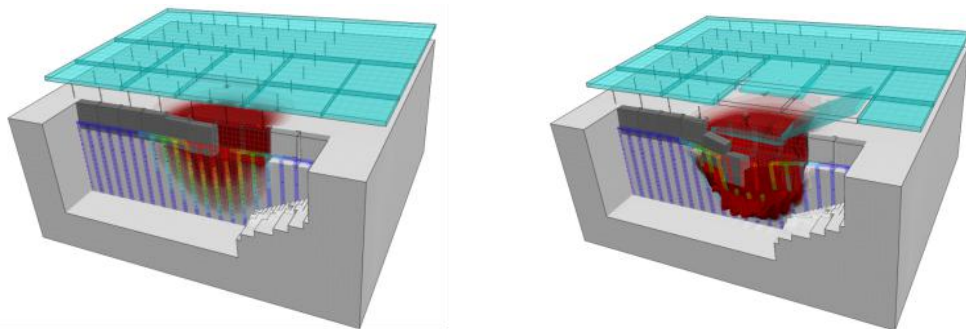


图 10 最不利剖面处挖到基坑底面结构坍塌过程

排除其他因素对事故的影响。一是经公安机关侦查排除人为破坏因素。二是排除地震因素。事故发生时间与 2025 年 10 月 3 日、10 月 16 日邵阳市邵东市两次地震发生时间不相吻合，且根据湖南省地震台网测定，大祥区附近台站仪器记录 10 月 3 日地

震为烈度 1 度、地震动峰值加速度 0.6cm/s^2 ；10 月 16 日地震为烈度 1 度、地震动峰值加速度 0.4cm/s^2 ，对本地区建构筑物不构成破坏性影响，调查认定事故与地震不存在关联性。三是排除强降雨因素。邵阳市气象局降雨资料显示，2025 年 9 月 26 日至 10 月 17 日期间，仅三天降雨且最大降水量 1.0 毫米，降水量极小，可排除强降雨因素。四是排除因非工程施工渗水掏空诱发事故的可能性。经勘查调查，基坑北侧靠东边有一处防空洞，未见有地下水流出；基坑东南侧古井仅少量渗水，未发现流量突增现象；资江学校未出现水费突增等异常情况，周边无渗漏；基坑西北侧（非坍塌 BC 段）有一根下水管排水入基坑。降雨、地表水下渗、雨污管网漏滴等是基坑东侧 BC 段土层中上层滞水的主要补给方式，是基坑侧壁渗水的主要原因，排除因非工程施工渗水掏空诱发事故的可能性。五是排除少年宫结构荷载对基坑支护系统破坏的影响。根据资江学校提供的少年宫施工图和坍塌后结构残骸，少年宫基础结构为人工挖孔桩基础和独立基础，持力层均为中风化钙泥质粉砂岩，上部结构为钢筋混凝土板柱结构，其邻近基坑侧主体结构荷载传至中风化基岩，对基坑支护产生的附加荷载小于基坑施工图采用的附加荷载值，可以排除少年宫结构荷载对基坑支护系统破坏的影响。

三、事故暴露出的主要问题

（一）当地建筑市场乱象丛生，参建五方均存在违法分包和借用资质等严重违法违规行为。建设单位除实际控制人外仅一名

员工，未建立安全管理机构和制度。参建各方实际参与工程建设的人员，均为建设单位组织或默许的不具备相应资质和专业能力的“草台班子”。勘察单位为中国核工业集团有限公司下属企业，以收取管理费方式出借资质给个人，人章分离，企业内部管理无序失控。设计单位不具备基坑监测资质，违规与建设单位签订第三方监测合同，并且收钱后在虚假监测报告上签字盖章。施工单位收取造价总额 1%的管理费后将资质出借给包工头，仅派出一名技术人员到岗履职，2025 年 3 月该技术人员离岗后，施工单位无任何管理人员在场。施工单位的技术负责人、项目经理、安全员、施工员、质量员，以及监理单位的项目总监、总监代表、专监、监理员均为挂证，只在当地质量安全监督机构开展检查时，才到场应付检查。

（二）施工现场管理极其混乱，参建各方漠视安全红线“要钱不要命”。参建各方无知无畏，为了节省成本、加快进度，建设单位在设计图纸未完成、未取得施工许可证的情况下就组织施工单位进场施工，并擅自修改经审查合格的设计文件，指示施工单位照此施工。在资江学校多次反映操场及少年宫受施工扰动存在安全隐患、被邵阳市住房和城乡建设局下属事业单位邵阳市建设工程质量安全监督和造价站（具体负责施工安全监管，以下简称市质监站）责令停工整改后，建设单位仍示意施工单位以“白天不干晚上干、工作日不干节假日干”的方式赶工期，逃避监管。施工单位不按照方案施工，偷工减料，存在严重质量缺陷，锚杆

锚头无螺母连接、锚板缺失，腰梁连接节点多处焊接质量较差、漏焊；基坑靠资江学校侧未按方案要求设置截水沟。建设单位、施工单位未按要求开展基坑施工监测，且伪造施工监测记录，连续三个多月，冠梁顶水平位移均为 0，与实际情况严重不符。特别是 2024 年 11 月 28 日基坑开挖至冠梁处时，发现靠资江学校侧有“不良地质”，侧壁出现黑泥且渗水，设计单位建议在“不良地质”处采取支护桩之间增加锚杆排数等措施，但建设单位为节省成本，拒绝实施设计变更，设计、施工、监理等参建单位均未提出反对意见和向监管部门报告，放任重大事故隐患长期存在。

（三）有关部门违规审批，日常监管执法“宽松软虚”。邵阳市有关部门通过补办手续的方式，为大量未批先建的违法建设行为“开绿灯”。规划审批方面，涉事项目用地规划最初为绿地，2020 年补办建设工程规划许可时，邵阳市自然资源和规划部门违规将其变更为建设地下车库，规划源头失守。施工许可方面，涉事基坑深度 19 米，属于超过一定规模的危险性分部分项工程，本应按规定实施重点监管。涉事项目未批先建，于 2024 年 7 月开工，但直到当年 10 月和 12 月才分别办齐施工许可和开工安全条件审查手续，且市住房城乡建设局工作人员在办理施工许可现场踏勘时，在项目已展开桩基开挖和浇筑的情况下，出具“未动工”的不实核查意见。日常监管执法方面，市质监站报请市住房城乡建设局将涉事项目无证施工违法线索移交城管部门进行行

政处罚，但市住房城乡建设局工作人员严重疏忽，未按规定移送。市质监站对基坑支护专项方案未经专家论证、不按方案施工、项目关键人员不在岗履职等问题，仅下达停工整改通知书或口头要求整改，但未跟踪和督促整改落实。2025年春季开学后，资江学校原有的墙体裂缝明显加长加宽、操场地面发生沉降，市质监站虽然多次到现场检查并采取了责令停工、加强基坑监测、校舍结构安全鉴定等措施，但是这些措施均未得到有效落实，施工单位一直在偷偷施工；鉴定机构出具的校舍结构安全鉴定报告严重失实，市质监站对此未认真核实而是盲目采信，错失了事故隐患整治的机会。个别审批和监管人员“吃拿卡要”，收受建设单位和施工单位的红包礼金，行政许可现场核查和日常监管执法检查“睁一只眼闭一只眼”，致使安全隐患最终演变成事故。

（四）有关方面统筹发展和安全不力，对重大风险隐患麻木不仁。近年来，湖南省委在对邵阳市有关区县的数轮巡视巡察中曾多次指出违法建设突出等问题，邵阳市委、市政府及市住房城乡建设部门虽然多次召开会议研究部署，但在抓落实上存在较大差距。涉事项目及资江学校位于邵阳市城区的核心地段，就在“市委大院”对面，但地方党委和政府“眼皮子底下”的突出风险毫不知情。资江学校及项目周边群众曾多次向12345热线、市教育局、市住房城乡建设局投诉或书面报告，但市住房城乡建设局局长、分管副局长没有深刻认识到校园安全的极端重要性，对信访报告“一批了之”，没有向分管住房城乡建设工作的副市长报

告，也从未到学校及涉事项目现场核查情况解决问题。邵阳市城市管理部门与住房城乡建设部门工作中推诿扯皮，未建立有效的工作会商、信息共享、案件移送、处罚决定反馈等机制，对违法建设可能导致的严重后果麻木不仁。2024年1月至事故发生前，邵阳市住房城乡建设部门共发现未依法办理施工许可擅自开工的597起，向城管部门移交线索仅236起，而城管部门实施行政处罚的仅20起。事故发生1个月后，中央安全生产考核巡查组第十三组在邵阳市明查暗访发现，建设工程领域类似重大事故隐患仍然存在，反映出企业违法成本偏低，未批先建已成顽瘴痼疾。

四、事故涉及有关企业的具体责任

涉事项目8家参建各方均未履行质量安全管理职责，项目勘察、设计、报建、施工、监理、监测各环节均存在严重违法违规行为。特别是建设单位极度漠视法律法规，大肆压降建设成本，组织参建各方违规施工，导致安全生产失管失控。勘察、设计、施工、监理单位挂靠资质，只收取挂靠费未对项目实施有效监管。设计单位质量内控制度形同摆设，设计文件存在重大缺陷，无监测资质且出具虚假监测报告。施工单位安全意识极其淡薄，现场施工管理极其混乱，严重违反标准规程冒险作业。具体情况如下：

（一）邵阳市房地产置业开发公司。伪造立项文件。伪造立项批复文件办理涉事项目的建设规划用地许可、建设工程规划许可及施工许可等手续^[1]。违法发包。违法^[2]将涉事项目发包给个

[1] 《关于邵阳市房地产置业开发公司“大祥坪东侧危房改造工程”项目立项的批复》（市发改投字〔2008〕78号）

人或不具有相应资质的单位。与湖南德丰建设有限公司签订施工合同，但以挂靠方式将施工业务发包给银某中、陈某述，后又转包给龚某兴；与新邵县正大建设工程监理有限公司签订监理合同，但以挂靠方式将监理业务发包给王某林；与湖南中核岩土有限责任公司衡阳分公司签订勘察合同，但勘察业务实际由张某生个人承揽；与中合一工程设计有限公司邵阳分公司签订设计合同，但设计业务实际由尹某平承揽；将基坑第三方监测业务委托给无资质的中合一工程设计有限公司。违法建设。在施工图设计文件未经施工图审查机构审查、未办理工程质量安全监督手续、未取得建筑工程施工许可证等情况下，违法^[3]组织无资质人员擅自施工。质量安全监督机构于2024年9月20日下达停工通知书，2025年2月至7月之间责令停工，但未执行停工指令，擅自组织施工。未采取措施消除重大事故隐患。2024年10月21日，基坑支护东侧第1排锚杆施工时，发现地质条件与设计文件不符；2024年12月4日，设计人员提出增加锚杆的设计变更意见（形成了电子版的设计文件），但未督促设计单位出具正式图纸，未按设计变更建议实施增加锚杆、花管注浆等加固措施，未及时消除重大事故隐患^[4]。篡改施工许可的合同造价。2024年10月

[2]《中华人民共和国建筑法》第二十二条 建筑工程实行直接发包的，发包单位应当将建筑工程发包给具有相应资质条件的承包单位。

[3]《中华人民共和国建筑法》第七条 建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证。

[4]《中华人民共和国安全生产法》第四十一条 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。

15 日，建设单位项目负责人黎某贤违规^[5]将施工许可证的合同价格由 1500 万元篡改为 250 万元，并于 2024 年 12 月 4 日办理了变更手续，企图规避关键岗位人员线上人脸识别考勤监管。伪造监测数据。2025 年 7 月 1 日至 10 月 13 日期间，黎某贤、龚某雄违规^[6]伪造基坑冠梁顶水平位移及沉降监测数据（连续三个多月，冠梁顶水平位移均为 0），并伪造中合一工程设计有限公司公章及工作人员签字后，形成虚假的第三方监测报告，用作 2025 年 7 月 11 日复工的申请资料。擅自修改经审查合格的设计文件。违规^[7]擅自修改经施工图审查合格的设计图纸，将原 BC 段支护桩减少 2 根，在西侧入口处增设 2 根桩，擅自改变南侧 CD 段大部分桩身位置。

（二）湖南中核岩土工程有限责任公司。将资质出借给个人。以收取管理费（项目造价的 8%）的方式，违规^[8]允许张某生、张某以本公司名义承揽勘察业务。借用资质承揽业务。涉项目勘察业务承揽人张某生^[9]未受聘于勘察单位，违规从事勘察活动。

（三）中合一工程设计有限公司。将资质出借给个人。违反

[5] 《建筑工程施工许可管理办法》第七条 施工许可证不得伪造和涂改。

[6] 《建设工程质量检测管理办法》第二十三条 任何单位和个人不得明示或者暗示检测机构出具虚假检测报告，不得篡改或者伪造检测报告。

[7] 《建设工程勘察设计管理条例》第二十八条 建设单位、施工单位、监理单位不得修改建设工程勘察、设计文件。

[8] 《建设工程勘察设计管理条例》第八条 禁止建设工程勘察、设计单位允许其他单位或者个人以本单位的名义承揽建设工程勘察、设计业务。

[9] 《建设工程勘察设计管理条例》第十条 未受聘于建设工程勘察、设计单位的，不得从事建设工程的勘察、设计活动。

《建设工程勘察设计管理条例》第八条，放任莫某武以总公司名义为尹某平、罗某峰承揽设计业务提供挂靠，且直接将图签及图章交给分公司，设计图纸未经该公司内审，即签名和盖章出图。未按勘察成果设计。施工图中 BC 段支护未根据勘察报告的最不利地质剖面进行设计计算，违反了《建设工程质量管理条例》^[10]《建设工程勘察设计管理条例》^[11]《建筑与市政地基基础通用规范》^[12]的有关规定。无资质承接监测业务并出具虚假监测报告。中合一工程设计有限公司邵阳分公司不具备相应资质，违规^[13]与黎某贤、龚某雄签订第三方监测合同（合同金额 1 万元），承接涉项目深基坑监测业务；在黎某贤、龚某雄伪造的监测数据表上签字盖章。

（四）湖南德丰建设有限公司。出借资质。以收取管理费（造价总额的 1%）的方式，违规^[14]允许银某中、陈某述、龚某兴以本公司名义承揽施工业务。未取得施工许可证违法施工。在建设单位未取得施工许可证情况下，纵容无资质人员擅自开工^[15]。未

[10] 《建设工程质量管理条例》第二十一条 设计单位应当根据勘察成果文件进行建设工程设计。

[11] 《建设工程勘察设计管理条例》第五条 建设工程勘察、设计单位必须依法进行建设工程勘察、设计，严格执行工程建设强制性标准。

[12] 《建筑与市政地基基础通用规范》 2.1.3 地基基础设计应根据结构类型、作用和作用组合情况勘察成果资料和拟建场地环境条件及施工条件，选择合理方案设计计算应原理正确、概念清楚，计算参数的选取应符合实际工况，设计与计算成果应真实可靠、分析判断正确。

[13] 《建设工程质量管理条例》第十八条 禁止勘察、设计单位超越其资质等级许可的范围或者以其他勘察、设计单位的名义承揽工程。《建设工程质量检测管理办法》第三十条 检测机构不得有下列行为：（六）出具虚假的检测数据或者检测报告。

[14] 《中华人民共和国建筑法》第二十六条 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。

[15] 《中华人民共和国建筑法》第七条 建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证。

按施工技术标准施工^[16]。涉事项目偷工减料存在严重质量缺陷，锚杆锚头无螺母连接、锚板缺失，腰梁连接节点多处焊接质量较差、漏焊；基坑东侧未按专项施工方案要求设置截水沟，未按要求开展基坑施工监测，且伪造施工监测记录。现场安全管理失控。未设立安全生产管理机构、未配备安全生产管理人员^[17]，安全员、施工员、质量员、技术负责人挂靠资质，长期不在岗履职，放任违规施工作业；2024年10月21日，基坑支护东侧第1排锚杆施工时，发现地质条件与设计文件不符的重大安全隐患后，未采取措施及时消除，也未向相关部门报告。

（五）新邵县正大建设工程监理有限公司。出借资质。以收取管理费（合同金额的10%）的方式，违规^[18]允许王某林挂靠公司名下承担业务。未落实监理责任。在实施监理过程中，对发现的重大事故隐患未要求施工单位停止施工并进行整改，未向主管部门报告^[19]。

（六）邵阳市施工图审查中心有限公司。未发现施工图违反工程建设强制性标准；未发现基坑支护施工图设计没有按照最不利地质剖面进行设计计算。

[16] 《建设工程质量管理条例》第二十八条 施工单位必须按照工程设计图纸和施工技术标准施工，不得擅自修改工程设计，不得偷工减料。

[17] 《中华人民共和国安全生产法》第四十一条 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。

[18] 《建设工程质量管理条例》第三十四条 禁止工程监理单位允许其他单位或者个人以本单位的名义承担工程监理业务。

[19] 《建设工程安全生产管理条例》第十四条 工程监理单位在实施监理过程中，发现存在安全事故隐患的，应当要求施工单位整改。

（七）邵阳市建设工程质量检测中心。工程质量检测不够规范，未落实过程数据留存和档案管理制度^[20]。

（八）湖南湘力检测有限公司。地基基础的安全性评级依据不充分^[21]，未对建筑场地边坡稳定性作出评价^[22]，导致基坑支护工程安全隐患未能及时暴露消除；结构基础形式等与原始图纸不符，主体结构计算错误，原始设计值为恒载 6.0 kN/m²、活载 4.0 kN/m²，计算采用的荷载取值为恒载 1.2 kN/m²、活载 2.5 kN/m²；“房屋四周地面无沉降裂缝”“门窗性能完好”的鉴定结论，与鉴定报告中的现场照片及资江学校记录中的房屋多处裂缝及窗户玻璃破损存在矛盾。出具严重失实的鉴定报告，致使涉事项目通过了复工审查，随着基坑挖掘加深，风险隐患持续加剧。

五、有关地方党委和政府及部门的具体责任

经调查，涉事项目的审批环节以及日常监管过程中，相关部门普遍存在形式主义、官僚主义的问题。邵阳市住房城乡建设部门在履行施工许可和日常监管职责过程中，工作流于形式，现场核查检查蜻蜓点水“走过场”，对存在问题和疑点“睁一只眼闭一只眼”，该发现的问题没有发现；邵阳市自然资源和规划部门在规划法规明令禁止的情况下，将涉事项目由原规划的绿地违规

[20] 《建设工程质量检测管理办法》第二十二条 检测机构应当建立建设工程过程数据和结果数据、检测影像资料及检测报告记录与留存制度，对检测数据和检测报告的真实性、准确性负责。

[21] 《建设工程质量检测管理办法》第三十条 检测机构不得有下列行为：…（四）违反工程建设强制性标准进行检测。

[22] 《民用建筑可靠性鉴定标准》（GB 50292-2015）7.2.1 地基基础子单元的安全性鉴定评级，应根据地基变形或地基承载力的评定结果进行确定。对建在斜坡场地的建筑物，还应按边坡场地稳定性的评定结果进行确定。

变更为建设用地；邵阳市、大祥区两级党委和政府对上述长期存在的问题失管失察；省住房城乡建设厅开展监督指导工作不力。具体情况如下：

（一）邵阳市质监站

1.涉事项目于2024年7月份开工，2024年10月和11月分别办理施工许可和开工安全条件审查；2025年春节后至2025年7月间，未办理复工手续情况下组织进行施工，在此期间未有效制止其违法施工行为；报请邵阳市住房城乡建设局将涉事项目移交城管部门进行行政处罚后，未跟踪掌握落实情况。

2.未按要求^[23]建立并动态更新重大事故隐患台账，发现涉事项目存在基坑施工支护方案未经专家论证^[24]、未见现场基坑监测记录、基坑支护专项施工方案与现场实际不符^[25]等重大事故隐患

[23] 《邵阳市房屋市政工程安全生产治本攻坚三年行动实施方案》二、主要任务（一）健全施工安全事前预防机制 3.推动重大事故隐患动态清零。严格按照《房屋市政工程生产安全重大事故隐患判定标准》建立并动态更新重大事故隐患台账，将检查发现重大事故隐患逐项纳入省工程项目动态监管平台重大事故隐患数据库，进一步健全安全风险分级管控和事故隐患排查治理双重预防机制。依托大数据分析技术，及时研判多发隐患和共性问题，开展专项排查，实现“精准拆弹”，做到隐患排查整改、督办、销号工作闭环管理。2024年底前，按照省住建厅统一建立的全省房屋市政工程重大事故隐患数据库，实现隐患排查、整改、督办、销号闭环管理；2026年底前，基本实现重大事故隐患动态清零。（质安科、市质监站按自身职责负责）

[24] 2024年9月20日执法检查，下达《停工通知书》（邵建质安价监〔2024〕停字第09-20-01号，该项目未办理施工许可证、质量安全监督及开工条件审查手续，基坑支护专项方案未经专家论证，擅自进行桩基施工。检查人员：周某浩、张某凯、刘某。

[25] 2024年9月20日，执法检查下达《整改通知书》（邵建质安价监〔2024〕改字第11-14-02号），1、该项目未通过开工条件审查，擅自施工；2、基坑土石方开挖未按专项施工方案进行施工；3、现场基坑监测记录未见，部分图纸错误未及时纠正，基坑支护专项施工方案与现场实际不符；4、现场文明施工差，扬尘控制措施不到位，施工现场未封闭施工，部分围挡破损未及时修复，存在倒塌隐患，进出口未设置大门牌楼，严重违反蓝天保卫战及创文工作要求；5、基坑边缘递送材料未搭设递料平台及防护栏杆。检查人员：周某浩、张某凯、刘某。

[26]后，未纳入省工程项目动态监管平台和安全生产治本攻坚三年行动系统，未实行隐患排查、整改、督办、销号闭环管理。

3.日常监管中重检查、轻执法，对涉事项目关键岗位人员不在岗和在岗履职不到位的行为，只下达整改通知书，仅要求限期整改或口头要求整改，未严格按照有关规定^[27]采取停工、移送线索、记录严重不良行为、标准化考评不合格等处罚手段，监管执法工作“以查代罚”。

4.多次前往涉事项目现场检查，对重大安全隐患极不敏感，任其持续存在，在资江学校对房屋安全鉴定报告质疑时，未进行复核。

（二）邵阳市住房和城乡建设局

1.未按照规定使用工程建设项目审批管理系统办理施工许可事项，而是采用线下审批、线上补录的方式，项目审批“体外循环”导致项目从申报到办结缺乏全过程的监督管理^[28]。

[26] 《房屋市政工程生产安全重大事故隐患判定标准（2024版）》第四条 施工安全管理有下列情形之一的，应判定为重大事故隐患：（四）危险性较大的分部分项工程未编制、未审核专项施工方案，或专项施工方案存在严重缺陷的，或未按规定组织专家对“超过一定规模的危险性较大的分部分项工程范围”的专项施工方案进行论证；第五条 基坑、边坡工程有下列情形之一的，应判定为重大事故隐患：（一）未对因基坑、边坡工程施工可能造成损害的毗邻建筑物、构筑物和地下管线等，采取专项防护措施；（二）基坑、边坡土方超挖且未采取有效措施；（三）深基坑、高边坡（一级、二级）施工未进行第三方监测。

[27] 《房屋建筑和市政基础设施工程施工安全监督规定》第十条 监督机构实施工程项目的施工安全监督，有权采取下列措施：（三）发现安全隐患，责令整改或暂时停止施工；（四）发现违法违规行为，按权限实施行政处罚或移交有关部门处理。

[28] 《建设工程质量检测管理办法》第二十二条 检测机构应当建立建设工程过程数据和结果数据、检测影像资料及检测报告记录与留存制度，对检测数据和检测报告的真实性、准确性负责。

《房屋建筑和市政基础设施工程施工安全监督工作规程》第九条 监督人员在抽查过程中发现工程项目施工现场存在安全生产隐患的，应当责令立即整改；无法立即整改的，下达《限期整改通知书》，责令限期整改；安全生产隐患排除前或排除过程中无法保证安全的，下达《停工整改

2.对邵阳市质监站报告的涉事项目未办理施工许可证组织施工的违法违规行为，未按照规定及时移送城市管理部门依法处理。

3.办理涉事项目工程造价变更许可事项（由 1500 万元变更为 250 万元）缺乏有效控制、管理、审核手段，对建设单位申报变更的工程造价额未进行复核，变更后的工程造价大幅低于市场行情，为施工方规避关键岗位人员线上人脸识别考勤监管提供便利。

4.2024 年 10 月，法规科工作人员对涉事项目施工许可进行现场核查时，在项目已展开桩基开挖和浇筑的情况下，出具“未动工”的不实核查意见。

5.与城市管理部门开展建设领域行政执法的工作会商、信息共享、联动配合不够顺畅，对移交城市管理部门处理的建设领域违法违规案件线索，未跟踪掌握行政处罚的落实情况，降低了行政执法效能。

通知书》，责令从危险区域内撤出作业人员。对抽查中发现的违反相关法律、法规规定的行为，依法实施行政处罚或移交有关部门处理。第十条 被责令限期整改、停工整改的工程项目，施工单位应当在排除安全隐患后，由监理单位组织验收，验收合格后形成安全隐患整改报告，经建设、施工、监理单位项目负责人签字并加盖单位公章，提交监督机构。监督机构收到施工单位提交的安全隐患整改报告后进行查验，必要时进行现场抽查。经查验符合要求的，监督机构向停工整改的工程项目，发放《恢复施工通知书》。

《邵阳市建设工程质量安全监督和造价站建设工程安全监督流程图》监督检查首次发现隐患下发限期整改，复查隐患没改则下发停工整改，再查隐患仍然存在则启动不良行为记录程序，申诉复查隐患没有整改直接认定不良行为记录，并视质量安全隐患的严重与否，将复查情况上报市住房和城乡建设局暂扣安许证和启动行政处罚程序，形成一个工作闭环。

6.对于资江学校于 2024 年 9 月、2025 年 2 月两次反映涉事项目施工对学校建筑造成安全隐患的问题，未引起足够重视和警惕，主要负责人和分管负责人以及业务科室负责人均未到现场督导。

7.对于邵阳市质监站履行建设项目质量安全监管职责缺乏有效监督管理，对涉事项目“三包一挂”、关键岗位人员未到岗履职、监测数据造假、未经批准擅自施工等违法违规行为未依法予以查处的问题失管失察。

（三）邵阳市自然资源和规划局

1.违规办理用地规划许可。2010 年 8 月 13 日，颁发的文明家园项目建设用地规划许可，涉事项目地块规划为集中绿地。2020 年 1 月 20 日，补办文明家园项目建筑工程规划许可^[29]时，违规^[30]变更该项目建设用地规划条件，将涉事项目地块用途变更为建设车库（地下 4 层、地上 1 层），屋顶为 50 米游泳池兼消防水池（规划许可的变更致使文明家园项目容积率由 6.99 变成了 9.0 以上，绿地率由 32.05%变成了 18.61%）。

2.未落实监督检查制度。对文明家园整体项目规划许可未批先建问题失管失控；对涉事项目用地规划许可后未按要求^[31]对规

[29] 建字第 43050120200005 号。

[30] 《湖南省实施〈中华人民共和国城乡规划法〉办法》第二十七条 对以出让方式提供国有土地使用权的住宅、商业、办公类建设项目，除公共利益需要外，申请变更建设用地规划条件涉及改变土地使用性质、提高容积率、降低绿地率、减少公共服务设施和基础设施配套的，城乡规划主管部门不得批准。

[31] 《中华人民共和国城乡规划法》第五十三条 县级以上人民政府城乡规划主管部门对城乡规划的实施情况进行监督检查。

划实施情况进行监督检查。

（四）大祥区城市管理和综合执法局

1.未按要求落实与大祥区住房城乡建设部门的执法联席会议机制，未召开联席会议；未按要求建立完善与住房城乡建设等多部门事中事后监管与行政处罚衔接机制，建筑施工领域监管执法未形成合力。

2.2024 年对住房城乡建设部门移送的案件线索有 4 起未办理完结；2025 年接住房城乡建设部门移送案件 20 起仅立案处罚 2 起；且 2024 年以来对 18 起房屋市政工程项目案件未立案查处；未将涉事项目长期违规施工、存在重大隐患的相关线索通报行业主管部门；未依法核查处理 12345 热线移交的涉事项目未办理施工许可证和开工安全条件审查的违法违规行。

（五）邵阳市城市管理局

1.2020 年，邵阳市城市管理局与邵阳市住房城乡建设局联合制定的行政处罚协作机制的文件超越权限，有关条款^[32]背离了上级文件^[33]规定，且未落实与大祥区住房城乡建设局建立的执法联席会议机制，未召开联席会议。

2.2024 年，邵阳市城市管理局将行政执法事权下放到区后，对大祥区城市管理和综合行政执法工作监督指导不力，未按要求健全完善与住房城乡建设等部门的事中事后监管与行政处罚衔

[32] “城市管理和综合执法局不得主动到未涉案工地或单位进行检查、巡查”。

[33] 《湖南省住房和城乡建设厅关于建立城市管理领域事中事后监管与行政处罚衔接机制的指导意见》（湘建执〔2020〕77 号）规定：对政府相关职能部门行使行政许可、行政监督管理职责与行使行政处罚权职责的相互衔接与边界需进一步明确的，由市州、县市区人民政府作出具体规定。

接机制。

（六）大祥区委、区政府

属地安全生产责任认识不清，未有效落实属地监管责任，未发挥部门联合执法、隐患排查工作机制作用；建筑施工领域安全隐患排查整治和“打非治违”工作不力，对相关部门履职不力、监管缺失的问题失管失察。

（七）邵阳市委、市政府

未有效督促市住房城乡建设部门和大祥区认真开展建筑施工领域“打非治违”工作，对邵阳市住房城乡建设局、市自然资源和规划局未依法履行安全监管职责的问题失察失管。

（八）省住房城乡建设厅

对邵阳市工程建设行业未批先建、社会投资项目资质挂靠等乱象失察，对邵阳市住房城乡建设局开展行政许可、执法检查、“打非治违”工作监督指导不力。

六、对责任单位及人员的处理建议

（一）已被司法机关采取强制措施人员（11人）

邵阳市房地产置业开发公司法定代表人贺某琪涉嫌重大责任事故罪；涉事项目施工方负责人龚某兴、龚某雄，邵阳市房地产置业开发公司员工、涉事项目建设方负责人黎某贤，北京敬业建筑监理公司邵阳分公司负责人、新邵县正大建设工程监理有限公司股东、涉事项目监理公司负责人王某林，中合一工程设计有限公司邵阳分公司负责人、涉事项目设计公司和监测公司负责人

莫某武，湖南德丰建设有限公司法定代表人、涉事项目施工方法定代表人颜某洋，湖南德丰建设有限公司股东、涉事项目施工方联络人刘某等人员涉嫌重大工程安全事故罪；湖南湘力检测有限公司董事长蒋某华、技术负责人王某、检测三部部长袁某汉因涉嫌出具证明文件重大失实罪，已被司法机关采取强制措施。

（二）有关公职人员

对在事故调查中发现的地方党委和政府及有关部门的公职人员履职方面存在的问题等线索及相关材料，移交纪委监委追责问责审查调查组进行调查。

（三）建议给予行政处罚的单位和人员

1.建设单位

邵阳市房地产置业开发公司。对事故发生负有责任，由邵阳市应急管理部门依照《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条规定予以处罚；由湖南省住房和城乡建设厅依照《中华人民共和国行政许可法》第六十九条，依法吊销该公司资质证书；由邵阳市城市管理局依照《建设工程质量管理条例》第五十四条、第五十六条、第五十七条，对该公司违法发包、违法建设等行为，依法给予行政处罚。

2.勘察单位

湖南中核岩土工程有限责任公司。依照《建设工程质量管理条例》第六十一条，报请住房和城乡建设部依法给予降低资质等级，并由邵阳市住房和城乡建设局给予信用惩戒。

实际勘察人员张某生。以挂靠方式从事勘察活动，依照《建设工程勘察设计管理条例》第三十七条，由邵阳市城市管理局依法给予行政处罚。

3.设计单位（监测单位）

中合一工程设计有限公司。出借资质、无资质承揽监测业务，依照《建设工程勘察设计管理条例》第三十五条、《建设工程质量管理条例》第六十三条，由邵阳市城市管理局依法给予行政处罚；报请住房和城乡建设部责令其停业整顿，吊销其相应设计资质证书。

设计业务实际承担人尹某平。以个人名义承揽业务，依照《建设工程质量管理条例》第七十二条及《建设工程勘察设计管理条例》第三十七条，报请住房和城乡建设部依法吊销其执业资格证书。

实际设计制图人罗某峰。未受聘于设计单位，违规从事设计活动，依照《建设工程勘察设计管理条例》第三十七条，由邵阳市城市管理局依法给予行政处罚。

4.施工单位

湖南德丰建设有限公司。对事故发生负有责任，建议邵阳市应急管理部门依照《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条规定予以处罚；依照《建设工程质量管理条例》第六十一条、第五十七条、第六十四条，《建设工程安全生产管理条例》第六十二条，对该公司出借资质、违法开工、未按施工技术标准施工、未落实安全生产责任等行为，由邵阳市城市管理局依法给予行政

处罚，由湖南省住房和城乡建设厅吊销该公司资质证书、安全生产许可证。

项目经理刘某。挂靠证件，未实际履行项目负责人职责，违反《建设工程安全生产管理条例》有关规定^[34]，依照《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》第三十二条、《建设工程安全生产管理条例》第五十八条，由湖南省住房和城乡建设厅依法吊销其执业资格证书、安全生产考核合格证书，5年内不得注册。

项目安全员冯某。挂靠证件，未实际履行项目安全员职责，依照《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》第三十三条，由湖南省住房和城乡建设厅依法吊销其安全生产考核合格证书。

技术负责人张某宝。履职不到位，违反《中华人民共和国安全生产法》第四十六条^[35]，依照《中华人民共和国安全生产法》第九十六条，由湖南省住房和城乡建设厅依法吊销其安全生产考核合格证书。

施工员杨某乐、质量员杨某。挂靠证件，未履行关键岗位人员职责，依照《湖南省建筑市场不良行为记录公布制度》，由邵阳市住房和城乡建设局给予信用惩戒。

5.监理单位

[34] 《建设工程安全生产管理条例》第二十一条 施工单位的项目负责人应当…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…。

[35] 《中华人民共和国安全生产法》第四十六条 生产经营单位的安全生产管理人员应当…对检查中发现的安全问题，应当立即处理…。

新邵县正大建设工程监理有限公司。依照《建设工程质量管理条例》第六十一条、《建设工程安全生产管理条例》第五十七条，由湖南省住房和城乡建设厅依法吊销资质证书。

现场监理实际负责人王某林。报请住房和城乡建设部依法吊销其执业资格证书，5年内不予注册。

总监理工程师谢某君。未执行法律、法规和工程建设强制性标准，依照《建设工程安全生产管理条例》第五十八条，报请住房和城乡建设部吊销其执业资格证书，5年内不予注册。

总监理工程师代表李某泽、专业监理工程师邓某剑、监理员蒋某敏、现场实际监理人员杜某，挂靠证件，依照《湖南省建筑市场不良行为记录公布制度》，由邵阳市住房和城乡建设局给予信用惩戒。

6.施工图审查机构

邵阳市施工图审查中心有限公司。依照《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》第二十四条，对该公司未发现施工图存在违反工程建设强制性标准的问题，由邵阳市城市管理局依法给予行政处罚，并记入信用档案；由湖南省住房和城乡建设厅不再将其列入审查机构名录。

法定代表人曾某。依照《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》第二十七条，由邵阳市城市管理局依法给予行政处罚，并记入信用档案。

施工图设计文件审查人吴某。未发现施工图存在违反工程建

设强制性标准的问题，依照《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》第二十七条，由邵阳市城市管理局依法给予行政处罚，并记入信用档案。

7.检测单位

邵阳市建设工程质量检测中心。依照《建设工程质量检测管理办法》第四十五条及《湖南省建筑市场不良行为记录公布制度》，对该公司未落实档案和台账管理行为，由邵阳市城市管理局依法给予行政处罚，由邵阳市住房和城乡建设局给予信用惩戒。

支护桩检测人员王某彬、赵某，审核人袁某雄，批准人曾某辉。未按相关标准进行现场试验检测，锚杆拉拔试验检测报告未附用于定位检测点的锚杆编号图，低应变检测未提供可追溯的原始波形数据，依照《湖南省建筑市场不良行为记录公布制度》，由邵阳市住房和城乡建设局给予信用惩戒。

8.鉴定单位

湖南湘力检测有限公司。依照《建设工程质量检测管理办法》第四十四条及《湖南省建筑市场不良行为记录公布制度》，对其未按相关标准规范进行房屋安全鉴定，出具结论严重失实的鉴定报告行为，由邵阳市城市管理局依法给予行政处罚；由湖南省住房和城乡建设厅吊销该公司地基基础检测专项资质，由邵阳市住房和城乡建设局给予信用惩戒。

（四）其他处理意见

责成邵阳市委、市政府向省委、省政府作出深刻检查；责成

省住房城乡建设厅向省委、省政府作出深刻检查；责成大祥区委、区政府，邵阳市住房城乡建设局、邵阳市自然资源和规划局向邵阳市委、市政府作出深刻检查。

七、事故主要教训

（一）安全生产监管责任不严不实。邵阳市及有关部门没有把校园安全摆在突出位置，涉事项目自 2024 年 7 月开工后，毗邻的资江学校分别于当年 9 月和 2025 年 2 月两次向教育、住房城乡建设等主管部门反映操场地下室建筑墙体开裂和开裂程度加剧的重大安全隐患，但是邵阳市住房城乡建设部门对学校类公共场所的风险未引起足够警惕，主要负责人虽然两次进行批示和部署，但都停留在机关内部打转和层层传达，分管负责人和业务科室负责人从未到现场去察看，过于听信邵阳市质监站汇报的隐患原因是因学校地基自身陈旧性沉降所引起，工作作风不严不实。邵阳市住房城乡建设、自然资源和规划部门片面追求经济发展，通过补办手续的方式，为大量未批先建的违法建设行为开绿灯。涉事项目用地规划最初为绿地，2020 年补办建设工程规划许可时，邵阳市自然资源和规划部门违规将其变更为建设地下车库，建设规划源头失守。2024 年 7 月涉事项目开工建设，直到当年 10 月和 12 月才分别办齐施工许可和开工安全条件审查手续，造成质量安全监督未能及时跟上。属地党委和政府重发展轻安全，没有把“生命至上、安全第一”理念真正落实到行动上，没有守住安全底线，最终酿成惨烈事故。

(二)企业违法违规肆意妄为。建设单位毫无安全生产责任意识。建设单位在未落实工程质量的首要责任、全面责任，未办理工程质量监督和安全监督手续，未取得建筑工程施工许可证等情况下，擅自组织无资质的勘察、设计、施工、监理单位或个人开工建设，且在施工过程中伪造监测数据、施工造价和监理日志应付检查和调查。违规分包和出借资质。施工单位收取造价总额1%的管理费后将资质出借给包工头，仅派出一名技术人员到岗履职，2025年3月该技术人员离岗后，施工单位无任何管理人员在场；勘察单位虽具备一级承包资质，但依靠出借资质给个人从中谋取利益；设计单位本不具备监测资质，收钱后在虚假监测报告上签字盖章。施工单位的技术负责人、项目经理、安全员、施工员、质量员；监理单位的项目总监、总监代表、专监、监理员均为挂证，收取数百元到数千元不等的报酬，“证在人不在”，只在质量安全监督机构开展检查时，才到场应付检查。拒不执行停工指令。因未办理施工许可，加之资江学校投诉，质量安全监管机构先后两次对涉事项目下达停工整改通知或责令停工，但根本未能阻止违法施工的步伐，施工方以白天不干晚上干、工作日不干节假日干的方式逃避监管。隐患重重熟视无睹。2024年11月28日，涉事项目基坑开挖至冠梁处，发现资江学校一侧有“不良地质”，侧壁出现黑泥且渗水。设计方现场踏勘后出具设计变更，建议在“不良地质”处支护桩之间增加钢筋混凝土挡土板和锚杆排数，但建设单位为节约成本，无视重大安全隐患，拒绝实

施设计变更，错失了除险加固的宝贵良机。

（三）监督执法“宽松软虚”。审批监管与执法衔接机制不畅。邵阳市城市管理部门集中行使住房城乡建设领域的行政处罚职能，住房城乡建设部门在日常监管中发现职责范围内违法违规应给予行政处罚的，按照分工移送城管部门办理，但是两部门之间未建立有效的工作会商、信息共享、案件移送等机制，在案件移送、处罚决定反馈等方面推诿扯皮。监管执法力度不够。邵阳市住房城乡建设部门对于涉事项目未批先建、拒不执行停工指令等依法应当给予行政处罚的违规行为，没有动真碰硬，仅以责令改正、限期整改等代替行政处罚，个别监督和许可人员“吃拿卡要”，收受建设和施工方的红包礼金，执法检查 and 许可现场核查“睁一只眼闭一只眼”。日常监管流于形式走过场。邵阳市质监站对于涉事项目的监督检查虽然能够落实频次要求，但是对于关键岗位人员普遍为挂证未实际到岗履职，监测单位不具备资质、监测数据造假，锚杆锚头无螺母连接、螺母或锚板缺失等关键问题视而不见，没有发现和及时制止违规施工行为。特别是2025年资江学校再次反映隐患问题并确定为基坑施工所导致，一线监管人员仍然麻木不仁，没有如实向单位负责人报告隐患问题的严重性，错失了隐患整改的最后机会。

（四）监管队伍能力建设不足。重大事故隐患是随时可能引爆的炸药桶，隐患排查来不得半点虚假、敷衍和侥幸，否则早晚要出大事、吃大亏。邵阳市建设工程质量安全一线监管人员发现

问题和解决问题能力不足，隐患排查整治不严不细、敷衍应付，对重大事故隐患判定标准吃得不透，执法检查不精准，隐患排查走过场、浮于表面，对专职安全生产管理人员履职行为管得不严。随意借调人员帮助机关工作的现象较为普遍，邵阳市自然资源和规划局借调临聘人员承担规划许可审批工作（涉事项目违规变更规划系其经办）；邵阳市住房城乡建设局质量安全监督科在岗 7 人，其中 5 人从二级机构、企业借调或跟班学习，其中将涉事项目未批先建移交城管部门予以行政处罚的事项，因借调人员严重疏忽导致案件未及时移送。

八、事故整改和防范措施建议

（一）持续防范化解工程建设领域重大风险隐患。邵阳市要深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产的重要论述，认真落实党中央、国务院决策部署，进一步树牢安全发展理念，强化底线思维，更好统筹发展和安全，把防范化解住房城乡建设领域重大安全风险作为一项重要政治责任，不折不扣抓好贯彻落实。全省住房城乡建设系统要清醒认识住房城乡建设领域安全生产存在的突出问题，对资质挂靠、未批先建等顽瘴固疾深入剖析背后根源。要深刻吸取事故教训，有针对性的扎实开展系统性的专项治理，切实抓好同类同改，严防漏管失控引发事故。

（二）切实强化监管执法和作风建设。全省工程建设领域要突出深基坑、高边坡等工作重点，深入推进严格精准规范执法，集中挂牌、公布、曝光、处理一批重大事故隐患，对企业主要负

责人不依法履职和隐患问题拒不整改的，依法实施“一案双罚”。要让法律长出“牙齿”，对发现的违法分包、转包、出借、挂靠资质、不按设计施工方案组织施工、出具虚假检测鉴定报告、人员不具备安全资格条件、规划许可和施工许可未批先建等违法违规行为予以坚决打击；涉嫌犯罪的，移送司法机关追究刑事责任，使违法者付出沉重代价，形成“不敢违、不能违、不想违”的法治震慑。大力纠治建筑施工领域许可、监管、执法工作中走过场、做样子，隐患整改“纸面化”问题，对存在重大事故隐患“视而不见”“查而不改”等问题的地区进行约谈通报，对监管执法人员涉嫌职务违法和职务犯罪的，坚决依法移送监察机关处理。

（三）持续压实企业安全生产主体责任。要强化事故警示教育 and 安全生产宣传引导，提升企业法制意识、安全意识，督促企业依法办事、诚信经营，坚决摒弃“重效益轻安全、重进度轻管理”的错误思想，建立健全安全生产管理机构、落实安全生产责任。要强化项目建设单位首要责任制，明确参建各方的安全生产责任义务，决不允许“一包了之”“甩手不管”。要强化施工总承包、分包单位的日常管理，督促承包方压实责任、配足管理人员、落实安全投入、强化现场管控。要健全全员安全生产责任制体系，督促作业人员严守操作规程、提升安全技能，实现压力层层传导、责任环环相扣。

（四）持续完善制度保障措施。建议省住房城乡建设部门进一步完善工程项目开工安全生产条件审查和行业风险辨识有关

制度办法，加强工程项目建设源头风险辨识管控。研究制定工程项目法人终身责任制和业主责任制有关办法，明确项目法人和业主相关责任。研究制定工程质量检测管理办法，规范质量检测行为。修订建筑施工安全质量标准化考评实施细则，推行阶段评查，优化考评方式，推动企业落实安全生产和质量管理主体责任。