

东莞石排美帮公寓“3·1”一般 起重伤害事故调查报告

东莞市政府事故调查组

2024年11月

目 录

一、事故基本情况.....	2
(一) 事故发生单位概况.....	2
(二) 相关人员基本情况.....	3
(三) 事故工程基本情况.....	5
(四) 事故发生单位安全管理情况.....	11
(五) 事故发生经过.....	11
(六) 事故现场情况.....	12
(七) 人员伤亡和直接经济损失情况.....	14
二、事故应急处置及评估情况.....	14
(一) 事故信息接报及响应情况.....	14
(二) 事故现场应急处置情况.....	15
(三) 医疗救治和善后情况.....	16
(四) 事故应急处置评估.....	17
三、事故原因分析.....	17
(一) 直接原因分析.....	17
(二) 事故相关检验检测和鉴定情况.....	17
(三) 其他可能因素排除.....	19
四、有关责任人员和单位存在的主要问题及履职情况.....	19
(一) 有关责任人员.....	19
(二) 有关监管部门.....	20
五、对有关责任人员和责任单位的处理建议.....	22
(一) 因在事故中死亡免于追究责任人员.....	22
(二) 建议移送司法机关处理的人员.....	23
(三) 对事故有关责任人员和责任单位的行政处罚建议.....	23
(四) 对有关公职人员的处理建议.....	24
(五) 其他处理建议.....	24
六、事故主要教训.....	25
七、事故整改和防范措施.....	26

2024年3月1日8时40分许，东莞市石排镇横山村海仔路1、2号美帮公寓（该建筑物上设有2个门牌号，以下简称“美帮公寓”）三名工人在电梯井道内乘坐自制简易升降设备进行导轨加高安装作业的过程中发生一起起重伤害事故，造成1人死亡，2人受伤，截至2024年4月22日，直接经济损失约人民币146万元。

事故发生后，市委市政府高度重视，市委副书记、市长吕成蹊立即作出批示，要求市卫健局组织专家全力救治伤者，市委网信办加强舆情监测；要求市安委办、消安委办务必做实做细工作，确保全国两会特别防护期安全平稳。

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）等有关法律法规规定，3月4日，东莞市人民政府依法成立了由市人民政府副秘书长曾鸣任组长，市应急管理局、市住房和城乡建设局、市公安局、市市场监督管理局、市城市管理和综合执法局、市卫生健康局、市总工会以及石排镇人民政府等单位有关人员参加的东莞石排美帮公寓“3·1”一般起重伤害事故调查组（以下简称“事故调查组”），并聘请有关专家参与此次事故调查。东莞市纪委监委也成立了事故追责问责审查调查组，对事故涉及的相关职能部门公职人员履职不力、失职失责问题开展审查调查。

事故调查组按照“四不放过”和“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则，通过现场勘察、调查取证等，基本查清了事故发生的经过、原因、应急处置、人员伤亡和直接经济损失、事故性质和责任情况，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突出问题，提出了事故防范措施建议。

经调查认定，东莞石排美帮公寓“3·1”一般起重伤害事故是一起现场施工人员和非施工人员违规搭乘非载人自制简易升降设备，未设置安全保护装置，在建工程简易升降设备安全监管工作不力引发的一般生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）事故发生单位概况

1.事故发生单位

美帮公寓于2017年建成，占地面积约289平方米，实际建筑面积约3467平方米，共有12层，其中第1层是美帮汽车维修美容中心，第2至10层对外出租，共有69间客房，目前有住户136人。该房屋设有两个电梯井道（相关位置情况见图1），公寓内有一部乘客电梯，仅能通往第1层至第10层，公寓右侧另外设有一个电梯井道（涉事电梯井道），未安装电梯，仅在第1层和第11层预留出口。

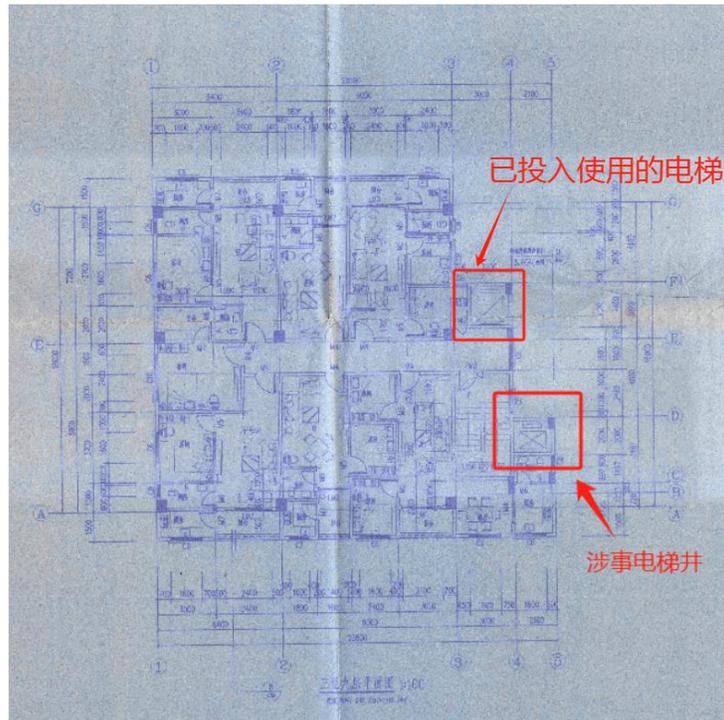


图 1 涉事电梯井道平面示意图

2.土地情况

美帮公寓所在土地位于东莞市石排镇石排大道中，土地使用类别为建设用地，符合石排镇土地利用总体规划，新一轮国土空间规划为城镇住宅用地。2005年9月23日，在东莞市石排镇横山村委会的见证下，王妙如与谢锦华签订土地使用权转让协议，以人民币1050000元向其购买该块土地，获得美帮公寓地块使用权。

(二) 相关人员基本情况

1.黄宁帮，男，汉族，1969年4月17日出生，是美帮公寓的业主，未与涉事自制简易升降设备搭建工程的承包人彭军生签订安

全生产管理协议和劳务合同，口头约定搭建费用为人民币 28000 元。

2.王妙如，女，汉族，1970 年 7 月 22 日出生，是美帮公寓业主黄宁帮的妻子。

3.刘志勇，男，汉族，1989 年 11 月 1 日出生，是美帮公寓业主黄宁帮的外甥。

4.谭荣伟，男，汉族，1989 年 6 月 18 日出生，是美帮公寓 11 层和 12 层负责拆墙的杂工。

5.韦万鹏，男，汉族，1989 年 6 月 15 日出生，是美帮公寓 11 层和 12 层负责划线的木工。

6.彭军生，男，汉族，1973 年 10 月 29 日出生，是涉事自制简易升降设备搭建工程的承包人，不具备相关搭建资质，未持有有效期内的焊接与热切割作业操作证^[1]，未与两名搭建工人肖根长（受伤）和谢陈生（受伤）签订劳务合同，与肖根长口头约定每日工钱为人民币 400 元，与谢陈生口头约定每日工钱为人民币 260 元。

7.肖根长（受伤），男，汉族，1976 年 4 月 6 日出生，是涉事自制简易升降设备搭建工人，未持有建筑施工特种作业操作证。

8.谢陈生（受伤），男，汉族，1966 年 9 月 2 日出生，是涉事自制简易升降设备搭建工人，未持有建筑施工特种作业操作证。

[1] 通过中华人民共和国应急管理部特种作业操作证及安全生产知识和管理能力考核合格信息查询平台查得：证件初始日期为：2019 年 9 月 27 日，应复审日期为：2022 年 9 月 27 日，未按时参加复审，证件已失效。

9.张帅（死者），男，壮族，1989年2月12日出生，是彭军生的朋友，未持有建筑施工特种作业操作证，未参与涉事自制简易升降设备搭建工程施工。

（三）事故工程基本情况

1.装修工程基本情况

2023年8月，美帮公寓的业主黄宁帮计划装修美帮公寓11层和12层，11层和12层装修工程的建筑面积在500平方米以下，属于限额以下工程^[2]，业主黄宁帮与外甥刘志勇商谈装修事宜，初步制定了装修草图。业主黄宁帮与其外甥刘志勇未签订相关装修管理协议。2023年11月至2024年2月，刘志勇派了两名装修工人到现场工作。其中，木工韦万鹏负责对墙面标高、划线，同时对室内一些电器开关、拟放置家具的位置进行定位。杂工谭荣伟负责拆除室内的一些非承重墙。刘志勇和两名装修工人未收取业主黄宁帮的报酬。2024年1月，为了清理11层和12层拆墙产生的建筑垃圾并运送装修材料及其他垃圾（见图2、图3），美帮公寓的业主黄宁帮打算在美帮公寓右侧电梯井道搭建一个简易升降设备，将涉事自制简易升降设备搭建工程发包给彭军生，彭军生又雇佣了两名工人肖根长（受伤）和谢陈生（受伤）协助搭建该设备。

[2] 《广东省住房和城乡建设厅关于调整房屋建筑和市政基础设施工程施工许可证办理限额的通知》：2019年9月1日起，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）的房屋建筑和市政基础设施工程（以下称限额以下小型工程），可以不申请办理施工许可证。



图2 美帮公寓 11 层堆放的建筑垃圾
(整体图)



图3 美帮公寓 11 层堆放的建筑垃圾
(局部图)

2. 涉事自制简易升降设备基本情况

据现场勘验，涉事自制简易升降设备（以下简称“涉事设备”）主要由吊笼、电动提升机（含钢丝绳、吊钩、绳夹）、导轨、导轮等组成，无限载、防坠等安全保护装置。运行原理：以电动提升机为驱动装置，通过钢丝绳牵引吊笼并利用导轮沿井道内导轨在电梯井内垂直运行（见图 4）。彭军生负责购买涉事设备的吊笼、导轨、导轮所需材料并组织工人制作：吊笼是一个底部铺设钢板、顶部用方管焊接，通过 4 根方管立柱焊接将底部与顶部连接形成长约 1.49 米、宽约 1.39 米、高约 2.56 米的非封闭式结构，平面面积约 2.07 平方米（见图 5、图 6）；吊笼外两侧上下端分别设有导轮，导轮共计 8 个；电梯井道两侧墙壁各安装两条圆管立柱作为涉事设备运行轨道。黄宁帮在石龙镇西湖管理区石龙五金电子批发市场第 B4 座 01、02 号商铺（营业执照的名称是东莞市石龙东力机械设备经

营部，现场招牌是中东志强起重商行)购买电动提升机(含钢丝绳、吊钩、绳夹)并将其交由彭军生等人现场安装。电动提升机铭牌信息显示生产厂家为清苑鑫川崎起重机械制造有限公司，产品型号为CD-K1 750-1500KG(见图7)，额定电压380V/50Hz，电机功率3.0KW，提升高度1-100米，提升速度7-14m/min。电动提升机钢丝绳长度为60米。电动提升机在安装使用前，钢丝绳与吊钩未连接(见图8)。厂家配置了两个绳夹，但未在说明书中明确连接方法。电动提升机购回后，彭军生指导肖根长、谢陈生在钢丝绳端部采用2个绳夹一反一顺固定，绳夹距离约20cm，电动提升机钢丝绳公称直径6mm(见图9)。

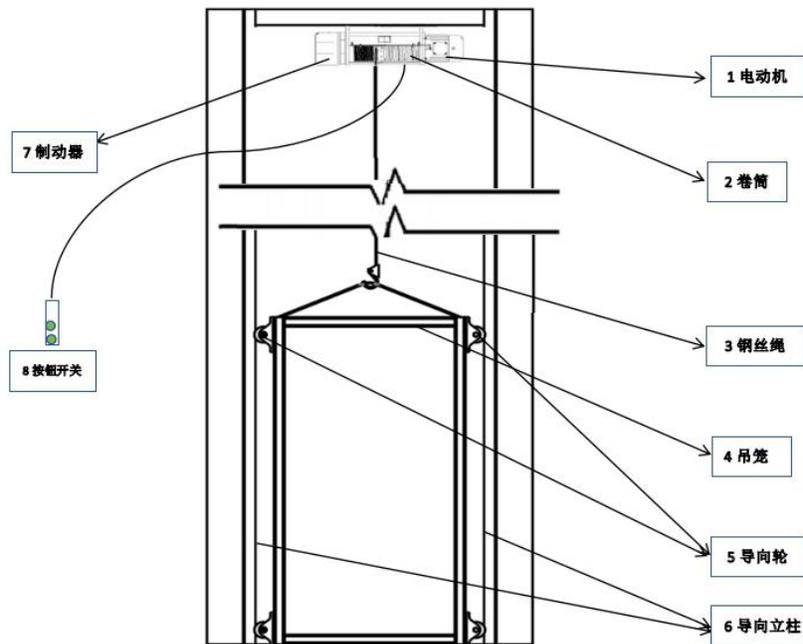


图4 涉事设备构成示意图



图 5 涉事设备的吊笼俯视图

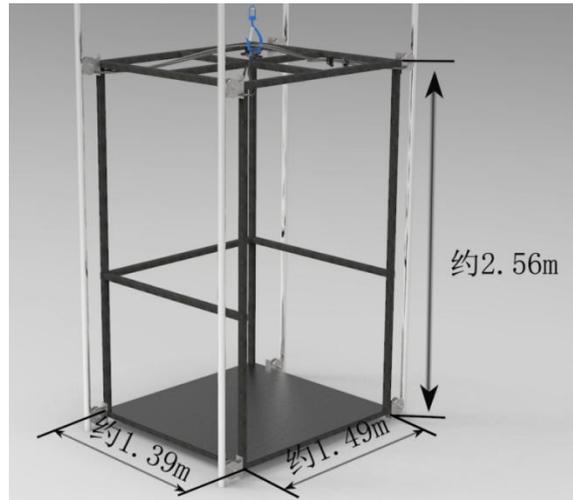


图 6 涉事设备吊笼模拟图



图 7 涉事设备的电动提升机（事发现场拍摄）

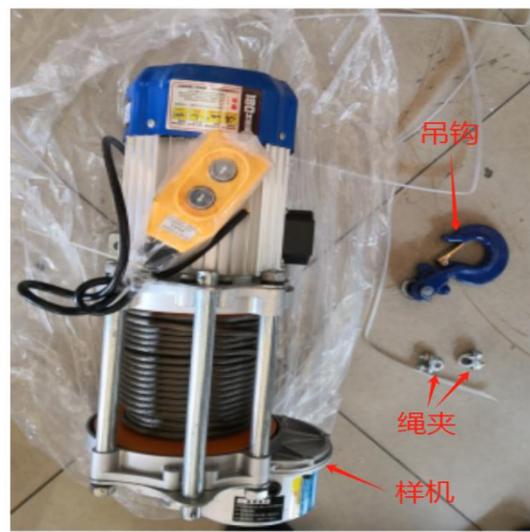


图 8 涉事设备的电动提升机销售状态（在销售点拍摄同型号样机）

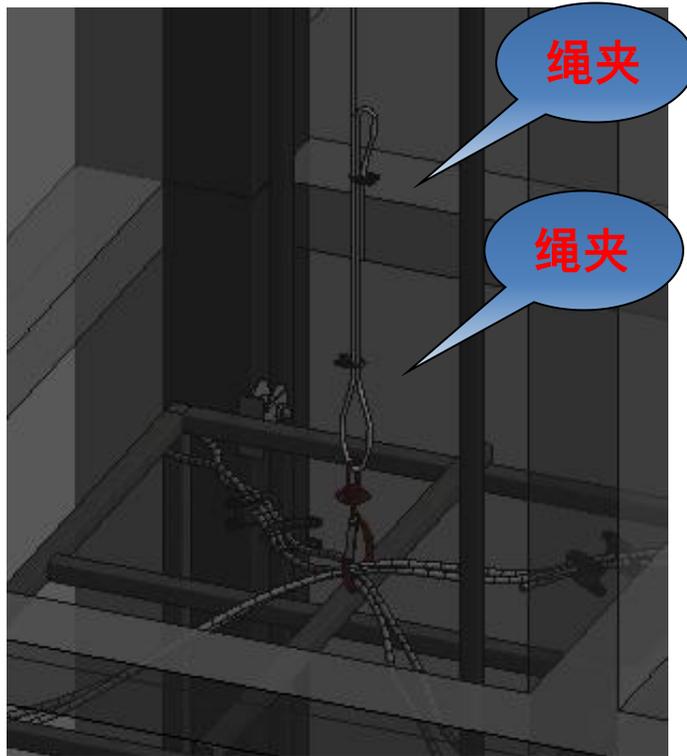


图9 电动提升机钢丝绳与吊钩连接示意图

3. 涉事设备搭建基本情况

2024年1月20日，彭军生与两名工人开始进场安装电动提升机，耗时将近3天完成电动提升机安装。安装完电动提升机之后彭军生与两名工人回家过年。直到2024年2月25日，彭军生与两名工人再次进场拆除涉事电梯井道内一层至顶层搭建的竹棚，并开始制作涉事设备的吊笼，耗时1天完成吊笼制作，接着开始安装导轨。事发时导轨安装未完成，作业人员乘坐未搭建完成的涉事设备并携带安装工具、导轨材料等进入电梯井道进行井壁导轨加高安装作业。

（四）事故发生单位安全管理情况

美帮公寓 11 层和 12 层的限额以下住宅装饰装修工程^[3]开工之前，未向横山村申报开工登记^[4]，未与横山村签订住宅室内装饰装修管理服务协议^[5]，擅自施工。美帮公寓业主黄宁帮将涉事设备搭建工程发包给不具备资质的个人^[6]，未与承包人彭军生签订安全生产管理协议^[7]，未与彭军生签订劳务合同，未编制安装方案，施工现场未设置专人进行监护^[8]，安全管理混乱，存在较大安全隐患，对施工方统一协调、管理不到位。

（五）事故发生经过

2024 年 3 月 1 日 8 时许，彭军生与肖根长、谢陈生 3 人到达美帮公寓准备进行涉事设备导轨加高安装作业，彭军生的朋友张帅（死者）也来到现场，邀请彭军生一起去广州看工地，彭军生没有答应，张帅未参与工程建设。张帅在彭军生前往美帮公寓第 11 层

[3] 《东莞市住房和城乡建设局关于印发东莞市进一步加强限额以下房屋建筑和市政工程安全隐患整治工作方案的通知》（东建质安〔2022〕11 号）规定：限额以下的住宅装饰装修工程按《住宅室内装饰装修管理办法》有关资质要求执行。

[4] 《住宅室内装饰装修管理办法》第十三条第一款：装修人在住宅室内装饰装修工程开工前，应当向物业管理企业或者房屋管理机构（以下简称物业管理单位）申报登记。

[5] 《住宅室内装饰装修管理办法》第十六条第一款：装修人，或者装修人和装饰装修企业，应当与物业管理单位签订住宅室内装饰装修管理服务协议。

[6] 《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。《建设工程安全生产管理条例》第十七条第一款：在施工现场搭建、拆卸施工起重机械和整体提升脚手架、模板等自升式架设设备，必须由具有相应资质的单位承担。

[7] 《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；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。

[8] 《建设工程安全生产管理条例》第十七条第二款：搭建、拆卸施工起重机械和整体提升脚手架、模板等自升式架设设备，应当编制拆装方案、制定安全施工措施，并由专业技术人员现场监督。

后，向肖根长、谢陈生提出随同他们两人一起进入井道乘坐吊笼查看施工情况。肖根长、谢陈生同意后，其三人一同进入吊笼，肖根长向彭军生发出可以上升的指令，彭军生随即在 11 层操控电动提升机按钮开关，控制设备上升。在上升过程中（约到达 6 层位置），肖根长感觉吊笼上升速度有异常，且听见异响，异常情况持续约 10 秒。此时，钢丝绳与吊笼连接突然断开，三人连同吊笼自由下落。其中肖根长、谢陈生保持在吊笼内坠落到电梯井道第 1 层；张帅在下落过程中被卷出吊笼，在吊笼坠落到首层后，其随后掉落在吊笼上方（掉落后人员位置如图 10），事故造成张帅死亡、肖根长和谢陈生受伤。



图 10 吊笼坠落至 1 楼时人员位置示意图

（六）事故现场情况

事故现场位于美帮公寓右侧电梯井道内，事发后业主对现场进行保护，防止无关人员进入。涉事设备的吊笼掉落在电梯井道内第1层位置，吊笼上部由一吊钩钩住（图11）。吊钩与提拉钢丝绳脱离，第1层未见提拉钢丝绳。井壁两侧安装有设备的运行轨道和长方形铁件（图12）。涉事设备的轨道垂直度偏差，焊接的可靠性、滑轮与轨道的贴合程度以及吊笼自稳性等存在明显缺陷，长方形铁件有锈蚀痕迹。电梯井道内未见照明设备，难以看清井道中间段的情况。电梯井道第11层出口处设有一个电动提升机控制开关和连接吊钩的钢丝绳端。在钢丝绳末端只发现一个绳夹，且已松脱，钢丝绳末端已散股，未见另一个绳夹（图13）。电梯井道顶部悬挂一台电动提升机（图14）。



图 11 吊笼顶部仰视图



图 12 井壁长方形铁件

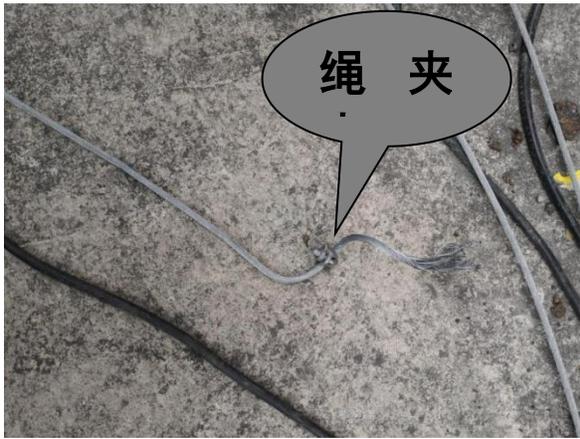


图 13 电动提升机钢丝绳末端（连接吊钩部位）



图 14 电动提升机吊挂在电梯井道顶部

（七）人员伤亡和直接经济损失情况

1.事故人员伤亡情况

本起事故共造成张帅 1 人死亡，肖根长和谢陈生 2 人受伤。

2.直接经济损失情况

经统计，截至 2024 年 4 月 22 日，此次事故造成的直接经济损失约人民币 146 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

2024 年 3 月 1 日 8 时 44 分许，美帮公寓业主黄宁帮拨打 120 电话求救。

8 时 51 分，石排镇党政综合办公室（镇总值班室）工作人员邓惠涛接到石排镇消防救援大队和石排镇公安分局电话报告“横山村美帮公寓有 3 人坠落”。邓惠涛马上将情况报告石排镇党政综合

办公室主任刘乐德。刘乐德主任要求镇总值班室立即报告镇委镇政府主要领导、分管领导及带班领导并通知石排镇应急、市场监管、住建等相关部门迅速赶赴现场协助开展救援处置、收集事件相关情况。

9时10分，市委市政府总值班室致电镇总值班室了解情况。镇总值班室电话汇报事故初步情况。

10时58分，镇总值班室通过东莞市政务综合应用办公平台将事故情况书面上报市委市政府总值班室和市委办信息综合室。

（二）事故现场应急处置情况

1.自救互救情况

2024年3月1日8时40分许，彭军生在美帮公寓第11层控制涉事设备上升过程中突然听到电梯井道传来巨响，意识到吊笼在电梯井道中坠落，马上乘坐旁边的客梯到达第1层查看情况。业主黄宁帮在美帮公寓附近听到巨响，沿着声音走到涉事电梯井道第1层入口，发现涉事电梯井道第1层入口有2人躺在吊笼内，1人挂在吊笼上，立即拨打120电话求救，并让120指挥中心转公安部门报警处理。大概过了5分钟，社区治安队到达现场，120救护车也随即到达现场进行救护。彭军生到达电梯井道第1层后，获知黄宁帮已拨打120电话求救，此时看到谢陈生从吊笼左侧靠外的位置爬出，便上前帮忙，待救护车到达后，协助医护人员把谢陈生抬上救

护车。

2.部门应急处置情况

东莞市石排医院、东莞市松山湖中心医院、东莞市茶山医院的救护车于8时51分、9时06分、9时07分先后抵达现场前往救援。8时55分许，石排镇消防救援大队抵达现场对事故现场进行侦查，营救被困人员。经医护人员现场确认，1名人员现场死亡、2名人员受伤。各相关部门和单位密切协同配合，将伤者转送到东莞市松山湖中心医院救治。

事故发生后，市委副书记、市长吕成蹊，市政府秘书长严继宗，市应急管理局党委委员、总工程师陈武勇，石排镇党委书记詹志斌、镇党委副书记李松顺以及刘果、李锦荣、梁广华、王锐坚等镇领导和石排镇党政、应急、公安、消防、卫健、市场监管、住建等相关职能部门、属地横山村委会迅速赶赴现场参与救援及开展善后处置工作。

（三）医疗救治和善后情况

1.医疗救治情况

东莞市卫生健康局派出东莞市人民医院胃肠和脊柱外科的专家前往会诊，收治医院汇集多学科团队全力救治，截至2024年3月15日，2名伤者在东莞市松山湖中心医院经过手术救治后无生命危险，转出普通病房继续治疗，生命体征平稳。在医院治疗期间，

伤者均有家属在医院陪同，医护人员密切关注照护。截至 2024 年 4 月 24 日，伤者谢陈生已出院，肖根长生命体征平稳。

2.善后情况

事故发生后，各有关单位密切关注和跟进死者家属的安抚工作。经属地横山村委会调解，美帮公寓的业主黄宁帮联同涉事设备搭建工程的承包人彭军生于 2024 年 3 月 3 日与死者家属签订赔偿协议书，于 3 月 6 日处理完死者后事。

（四）事故应急处置评估

石排镇政府、卫健、消防、公安、应急、住建、市场监管、宣教等部门及属地横山村委会反应迅速、应急救援及时、善后工作到位。本次事故未引发负面舆情，未衍生次生事故。经评估，本次事故应急处置工作合理、有效。

三、事故原因分析

（一）直接原因分析

施工人员与非施工人员违规搭乘涉事设备，在吊笼上升过程中，提升机钢丝绳与吊钩连接位置绳夹发生松脱，涉事设备缺失安全保护装置，吊笼下坠过程中造成人员伤亡。

（二）事故相关检验检测和鉴定情况

涉事设备是一台未经专业设计，未安装有效安全装置，不符合生产设备相关安全技术规范和标准^[9]，由涉事人员自制并安装于电梯井道，沿井壁刚性导轨垂直运行的机电设备。

涉事设备设计、制作、安装不规范，存在安全隐患。一是涉事设备由黄宁帮和彭军生凭经验制作，未经过专业的设计验算和试验检测，缺失防超载、防坠落等安全装置；二是吊笼未采用挡板、钢网片等进行封闭，导致吊笼内人员在急剧下坠途中被卷出，受撞击碾压；三是吊笼运行轨道安装在垂直度偏差的井壁上，焊接可靠性、滑轮与轨道贴合度以及吊笼自稳性等方面存在明显缺陷，导致吊笼上下运行不顺畅、受力不均匀；四是电动提升机采用吊挂安装使用，严重违反安全操作规程^[10]；五是现场钢丝绳与吊钩的连接方式不规范^[11]，导致绳卡易脱落。

搭建涉事设备是为了清除美帮公寓 11 层和 12 层拆墙产生的建筑垃圾并运送装修材料及其他垃圾，清理建筑垃圾属于住宅室内装饰装修管理服务协议规定内容之一^[12]。

[9] 《生产设备安全卫生设计总则》（GB5083-1999）3.1 生产设备：生产过程中，为生产、加工、制造、检验、运输、安装、贮存、维修产品而使用的各种机器、设备、装置和器具。4.4 设计生产设备，应通过下列途径保证其安全卫生：a)选择最佳设计方案并进行安全卫生评价；b)对可能产生的危险因素和有害因素采取有效防护措施；c)在运输、贮存安装使用和维修等技术文件中写明安全卫生要求。

[10] 《CD-K1DTS 型系列电动提升机使用说明书》的安全操作规程中严重警告：“本机严禁吊挂使用，如需吊挂请联系经销商或厂家定制”。

[11] 《钢丝绳夹》（GB/T 5976-2006）附录 A 中 A.1~A.3 条：钢丝绳与吊钩连接处应最少采用 3 个钢丝绳夹，钢丝绳夹间距应控制在 6-7 倍钢丝绳直径（即 36-42mm，现为 20cm）、所有钢丝绳夹同方向设置。

[12] 《住宅室内装饰装修管理办法》第十六条第二款：住宅室内装饰装修管理服务协议应当包括下列内容：（四）废弃物的清运与处置。

涉事设备符合《关于明确简易升降设备安全监管职责的通知》（东安〔2023〕10号）关于“简易升降设备”的定义：简易升降设备是指以曳引机、卷扬机、电动葫芦、液压泵站等作为驱动装置，通过钢丝绳、齿轮齿条、链条或液压油缸等部件牵引，沿垂直或与垂直方向倾斜角小于15°的刚性导向装置运行，仅用于运载货物的设备。

综上所述，涉事自制机电设备属于为装修工程搭建、使用的不符合安全技术规范的简易升降设备。

（三）其他可能因素排除

通过事故现场勘查、询问和事故现场视频资料分析，排除人为故意破坏、突发灾害因素。

四、有关责任人员和单位存在的主要问题及履职情况

（一）有关责任人员

1. 黄宁帮

作为美帮公寓的业主，未有效落实安全生产主体责任，对限额以下住宅装饰装修工程安全生产管理不到位。在美帮公寓11层和12层的限额以下住宅装饰装修工程开工之前，未向横山村申报开工登记，擅自施工。为了清除美帮公寓11层和12层拆墙产生的建筑垃圾并运送装修材料及其他垃圾，将涉事设备搭建工程发包给不具备资质的个人，未与承包人彭军生签订安全生产管理协议，未与

彭军生签订劳务合同。在自身不熟悉涉事设备搭建工程的情况下，也未邀请专业人员进行监理或指导，在施工现场未设置专人进行监护，对施工方统一协调、管理不到位。

2.彭军生

作为美帮公寓涉事设备搭建工程的承包人，在不具备施工技术资质的情况下，以个人名义承接美帮公寓涉事设备搭建工程，施工现场涉及起重、焊接、吊装等特种作业，聘请不具备资质的两名施工人员搭建涉事设备^[13]，施工前未对施工人员开展安全生产教育培训^[14]，未能保证施工人员具备必要的安全生产知识和掌握本岗位的安全操作技能，施工现场未采取必要的安全防护措施，未在施工平台周围设置防护栏杆，未设置安全警示标志^[15]，未向施工人员提供必要的劳动防护用品，如安全帽、安全带等^[16]，现场管理混乱，未制止张帅、肖根长和谢陈生3人同时搭乘非载人自制简易升降设备的危险行为。

(二) 有关监管部门

[13] 《建设工程安全生产管理条例》第二十五条：垂直运输机械作业人员、搭建拆卸工、爆破作业人员、起重信号工、登高架设作业人员等特种作业人员，必须按照国家有关规定经过专门的安全作业培训，并取得特种作业操作资格证书后，方可上岗作业。

[14] 《建设工程安全生产管理条例》第三十七条：作业人员进入新的岗位或者新的施工现场前，应当接受安全生产教育培训。未经教育培训或者教育培训考核不合格的人员，不得上岗作业。施工单位在采用新技术、新工艺、新设备、新材料时，应当对作业人员进行相应的安全生产教育培训。

[15] 《建设工程安全生产管理条例》第二十八条第一款：施工单位应当在施工现场入口处、施工起重机械、临时用电设备、脚手架、出入通道口、楼梯口、电梯井口、孔洞口、桥梁口、隧道口、基坑边沿、爆破物及有害危险气体和液体存放处等危险部位，设置明显的安全警示标志。安全警示标志必须符合国家标准。

[16] 《建设工程安全生产管理条例》第三十二条第一款：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。

1.东莞市石排镇住房和城乡建设局

东莞市石排镇住房和城乡建设局对限额以下工程(含装修改建等)、职责范围内的简易升降设备监管不力,存在监管盲区和漏洞。一是贯彻执行东莞市住房和城乡建设局关于限额以下工程安全隐患整治的工作部署不到位。2022年5月12日,东莞市住房和城乡建设局下发了《东莞市进一步加强限额以下房屋建筑和市政工程安全隐患整治工作方案》,2022年5月27日东莞市石排镇住房和城乡建设局通过东莞市政务综合应用办公平台向村(社区)和石排镇网格管理中心发送《关于征求<石排镇进一步加强限额以下房屋建筑和市政工程安全隐患整治工作方案(征求意见稿)>意见的函》,截至2024年4月8日,并未发布正式文件至村(社区)和石排镇网格管理中心,未按照东莞市住房和城乡建设局下发文件要求落实部署工作。二是培训不到位。自2022年以来,未按照文件要求^[17]每月对村(社区)、网格管理员等开展业务培训,仅于2023年5月16日组织开展了一次限额以下房屋建筑工程安全管理培训,培训落实不到位。三是督导检查不到位。对辖区内的限额以下工程仅采取抽查手段进行监管,检查力度不够大,频次不够多,对装修工程的隐患排查不到位。虽然制定了《关于开展建设工程简易升降设备安全生产专项整治工作方案》,但是排查整治流于形式,对辖区

[17] 《东莞市住房和城乡建设局关于印发东莞市进一步加强限额以下房屋建筑和市政工程安全隐患整治工作方案的通知》(东建质安〔2022〕11号)规定:7.开展培训工作。镇街(园区)住房城乡建设局负责结合辖区实际情况制定限额以下工程工作指引,每月开展对村(社区)、基层安全员、网格管理员、物业服务企业业务培训。

内建设工程简易升降设备巡查、检查不到位，未将限额以下工程搭建的简易升降设备纳入监管台账，未有效组织对辖区内所有建设工程的简易起重机械进行全面检查。

2.东莞市石排镇横山村委会

2023年1月31日至2024年1月2日，东莞市石排镇横山村委会收到限额以下工程备案22宗，但是存在限额以下工程、简易升降设备巡查、监管工作落实不到位的情况。一是对未备案的限额以下工程、住宅室内装饰装修工程、围闭搭建、使用简易升降设备的工程巡查不到位，未能发现美帮公寓11层和12层拆墙、划线以及围闭搭建、使用不符合安全技术规范要求的相关情况，未将其纳入巡查监管台账。二是部分巡查人员培训不到位、知识储备不足，不清楚简易升降设备隐患排查的相关内容，不了解相关文件要求，无法准确判断排查的简易升降设备是否存在安全隐患。

五、对有关责任人员和责任单位的处理建议

（一）因在事故中死亡免于追究责任人员

张帅，男，1989年2月12日出生，不具备简易升降设备安全知识，安全意识极其淡薄，违规进入涉事设备搭建施工现场，与肖根长和谢陈生两人违规搭乘非载人自制简易升降设备从高处坠落引发事故，对事故发生负有责任，鉴于其未接受过简易升降设备安

全教育、未参与涉事设备搭建工程施工、涉事设备存在本质安全缺陷，且其在事故后死亡，建议不予追究其责任。

（二）建议移送司法机关处理的人员

彭军生，男，1973年10月29日出生，在不具备施工技术资质的情况下，以个人名义承接美帮公寓涉事设备搭建工程，现场管理混乱，未制止张帅、肖根长和谢陈生3人同时搭乘非载人自制简易升降设备的危险行为，对事故发生负有责任，违反《中华人民共和国刑法》第一百三十四条第一款^[18]的规定，涉嫌重大责任事故罪，建议移送司法机关处理。

（三）对事故有关责任人员和责任单位的行政处罚建议

黄宁帮，男，群众，美帮公寓的业主，在美帮公寓11层和12层的限额以下住宅装饰装修工程开工之前，未向横山村申报开工登记手续，擅自施工，将涉事设备搭建工程发包给不具备资质的个人，未与承包人彭军生签订安全生产管理协议，对事故发生负有责任，建议由应急部门依据《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^[19]的规定对其进行行政处罚。

（四）对有关公职人员的处理建议

[18] 《中华人民共和国刑法》第一百三十四条第一款：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，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别恶劣的，处三年以上七年以下有期徒刑。

[19] 《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。

对于在事故调查过程中发现的地方政府有关部门公职人员履职方面的问题及相关材料，已移送市纪委监委追责问责组。对有关人员的党纪政务处分等处理意见，由市纪委监委提出。

如纪检监察机关在后续调查中发现以上或其他人员涉嫌渎职犯罪的，则依照司法程序进行处理。

（五）其他处理建议

1.黄宁帮，男，群众，美帮公寓的业主，将涉事设备搭建工程发包给不具备资质的个人，未与承包人彭军生签订安全生产管理协议，未与彭军生签订劳务合同。自身不熟悉涉事设备搭建工程的情况下，也未邀请专业人员进行监理或指导，在施工现场未设置专人进行监护，对施工方统一协调、管理不到位。建议由住建部门对其进行约谈提醒和警示教育。

2.建议责令东莞市石排镇横山村委会、东莞市石排镇住房和城乡建设局向东莞市石排镇人民政府作出深刻检查，认真吸取事故教训，落实好属地限额以下装饰装修工程搭建、使用简易升降设备安全监管管理工作，加大打击在建工程（含装修改建等）违法违规搭建、使用不符合安全技术规范要求简易升降设备行为力度，杜绝类似事故发生。

3.建议东莞市住房和城乡建设局认真吸取事故教训，履行限额以下工程（含装修改建等）监督管理指导职责，进一步加强对东莞

市石排镇住房和城乡建设局未严格落实限额以下房屋建筑和市政工程安全隐患整治要求、未将限额以下工程搭建的简易升降设备纳入监管台账、排查整治流于形式等问题的监管，严格督促指导镇街落实每月对村（社区）、网格管理员等开展限额以下工程业务培训，确保限额以下工程专项整治行动、专项督导检查有力有效^[20]。

六、事故主要教训

（一）行业主管和安全监管责任落实不到位，存在监管漏洞和盲区。一方面属地住建部门对于住宅室内装饰装修工程巡查监管不到位，未有效落实巡查监管全覆盖，限额以下工程安全隐患排查和建设工程简易升降设备安全生产专项整治行动没有落到实处，未备案的限额以下工程和村（社区）未上报的简易升降设备是监管的盲区，事故有关单位（个人）对专项整治行动的具体要求了解不清楚、甚至不了解，未开展自查自纠工作，责任没有压实、措施不够有力。另一方面，社会面上自建房装修工程、限额以下装饰装修工程违规搭建、使用不符合安全技术规范的简易升降设备的情况越来越多，但是建设工程领域对于搭建、使用简易升降设备的管理还相对滞后。

（二）个人违法违规承揽项目、管理混乱问题突出。自建房、出租屋业主对私自搭建不符合安全技术规范的简易升降设备、高处

[20] 《东莞市住房和城乡建设局关于印发东莞市进一步加强限额以下房屋建筑和市政工程安全隐患整治工作方案的通知》（东建质安〔2022〕11号）规定：五、职责分工（一）市住房城乡建设局 1.组织全市限额以下工程专项整治行动，组织专项督导。建立全市限额以下工程台帐并动态更新。

作业的危险性浑然不知，业主为了节约成本，将简易升降设备搭建工程发包给不具备资质的个人，承包人安全意识淡薄，导致“以包代管、包而不管”，施工现场安全、规范、文明施工等方面毫无管理可言，不清楚简易升降设备安全操作规程，让无关人员随意进入施工现场，预防高处坠落的人防、技防、物防、智防等防范措施无一到位。相关单位（个人）未意识到要落实安全生产主体责任，未能有效开展施工现场安全管理工作。

（三）从业人员安全生产意识淡薄、冒险蛮干，安全教育培训缺失。该起事故的直接原因是施工人员和非施工人员违规搭乘无任何安全装置的自制简易升降设备，超载使用，在设备吊笼上升过程中，提升机钢丝绳与吊钩连接位置绳夹发生松脱，吊笼下坠过程中造成人员伤亡。按照相关规定，简易升降设备不可载人，但涉事设备吊笼中实际搭乘3人，作业人员未取得相应建筑施工特种作业人员操作资格证书，随意搭乘涉事设备，任由无关人员一同乘坐涉事设备，未意识到吊笼承载3人的危险性，习惯性违章。通过调查发现，现场工人安全意识普遍较差，罔顾安全、麻痹大意、冒险作业的现象普遍存在。

七、事故整改和防范措施

为深刻吸取东莞石排美帮公寓“3·1”一般起重伤害事故教训，防范类似事故发生，提出以下整改防范措施建议：

（一）进一步压实各级安全生产责任。责任制是安全生产工作的灵魂，只有织密安全生产责任制度体系，始终坚持“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的安全生产责任体系，一体压实建设单位（个人）主体责任、部门监管责任和地方党政领导责任，才能形成强大合力，筑牢守好安全生产堤坝。各级党政领导干部要深刻对表对标，始终绷紧安全生产这根弦，认真履行领导责任、监管责任，层层落实到基层一线，坚决反对形式主义、官僚主义。各有关监管部门要认真贯彻落实“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”的要求，依法落实行业领域、业务范畴的安全监管职责，以“时时放心不下”的责任感抓细抓实各项措施，坚决消除监管盲区和漏洞，确保整治行动不走过场。各建设单位（个人）要强化安全生产第一意识，落实安全生产主体责任，积极参加有关监管部门的业务培训，配合排查整治，将简易升降设备的搭建工程交由符合资质的搭建单位进行，落实好施工现场安全生产管理，守好安全生产第一道防线。

（二）进一步强化限额以下装饰装修工程隐患排查整治。住房和城乡建设部门要深刻吸取事故教训，切实履行属地限额以下工程安全生产监管职责，对辖区内的所有限额以下装饰装修工程施工现场组织开展全面排查，将搭建使用简易升降设备的隐患排查纳入工作指引，加大对在建工程自制简易升降设备的排查力度，建立并动

态更新限额以下装饰装修工程台账，强化日常巡查、监管、督导、检查等工作，有效落实对属地村（社区）和相关部门限额以下工程业务指导和培训工作，严厉查处开工前未申报开工登记等手续擅自施工、违规搭建不符合安全技术规范的简易升降设备等违法行为，加强统筹协调和联合互动，完善辖区内联合巡查监管合作机制，确保巡查监管全覆盖，形成齐抓共管格局。网格巡查员要加大对职责范围内限额以下工程巡查力度，发现新增施工行为，要及时将相关线索推送给属地村（社区）和相关部门。各村（社区）要设立限额以下工程专职管理人员，安排专人巡查，提高限额以下工程巡查频率，督促建设单位（业主）及时办理开工登记手续并建立监管台账，发现存在安全隐患要立即制止并督促其限期整改，对拒不整改的要及时上报属地住房和城乡建设局处理。

（三）进一步抓好行业范围内简易升降设备监管。各镇街（园区）、各有关部门要严格按照《关于明确简易升降设备安全监管职责的通知》（东安〔2023〕10号）要求认真抓好相关工作。各镇街（园区）住房和城乡建设局要依职责开展住建系统简易升降设备专项整治行动，强化日常巡查，重点检查在建工程搭建简易升降设备的情况，对使用“三无”设备或搭建不符合安全技术规范的简易升降设备坚决拆除取缔，消除简易升降设备监管“灰色地带”。各

村（社区）在开展日常安全巡查的过程中，如发现搭建使用简易升降设备，应立即将相关情况上报给行业主管部门。

（四）进一步加强施工安全宣传警示教育。加大宣传力度，合理调配资源，多渠道、多场合、多形式持续广泛开展限额以下工程、在建工程搭建使用简易升降设备安全警示教育活动，引导施工单位（个人）规范建设限额以下工程，督促各镇街按照“凡建必报、凡建必管、凡建必查”的原则，对限额以下工程进行备案、实现限额以下工程质量安全管理的制度化、程序化、规范化。各镇街（园区）住房和城乡建设局、村（社区）、物业服务企业、各有关行业协会、各有关单位要加强培训教育，充分利用网络、媒体等宣传手段，采用群众喜闻乐见、易于接受的宣传形式，大力宣传限额以下工程申报手续办理指引及简易升降设备安全知识，在网站、公众号、宣传栏、LED屏等滚动播放《东莞市限额以下工程警示教育视频》，印制《限额以下工程施工安全须知》《在建工程简易升降设备搭建使用须知》，将相关宣传资料和警示教育片及时传达到辖区内各建筑工地、村（社区）、物业小区、自建房、出租屋，让工程安全、住房安全、简易升降设备安全等入脑入心。各镇街（园区）住房和城乡建设局、各有关单位要健全安全生产举报体系，开通安全生产举报热线电话，在各建筑工地、村（社区）、物业小区等区域和相关媒体公示，鼓励“内部吹哨人”和全社会匿名举报未申报开工登

记手续、违规搭建不符合安全技术规范的简易升降设备、简易升降设备违规载人等行为。