

东莞莞城街道“10·21”一般坍塌事故 调查报告

东莞市政府事故调查组

2023 年 10 月

目 录

一、相关基本情况.....	2
（一）涉事小区建设情况.....	2
（二）涉事楼层改建装修、租赁情况.....	3
二、事故发生经过和应急处置情况.....	8
（一）事故发生经过.....	8
（二）事故信息接报情况.....	11
（三）应急救援情况及善后处理.....	11
（四）应急处置评估.....	16
三、事故伤亡情况及直接经济损失.....	16
（一）事故伤亡情况.....	16
（二）事故直接经济损失.....	16
四、事故原因及性质认定.....	16
（一）直接原因.....	17
（二）事故间接原因.....	18
（三）相关单位履职情况.....	20
（四）事故调查发现的其他问题.....	21
（五）事故性质.....	22
五、事故责任认定及处理建议.....	22
（一）建议给予行政处罚的单位和个人.....	22
（二）建议给予党纪政纪处分人员.....	25
（三）其他处理建议.....	26
六、事故主要教训.....	26
七、事故防范措施建议.....	26
（一）提高思想认识，扛起政治责任.....	26
（二）吸取事故教训，强化隐患治理.....	26
（三）依法履职尽责，落实监管责任.....	27
（四）增强档案保管意识，做好档案管理工作.....	27
（五）加强宣传教育，提高安全意识.....	28

2022 年 10 月 21 日 16 时许，莞城街道聚福豪苑物业公司金翔物业管理处作业人员在聚福豪苑五层东莞盛华系统集成工程技术有限公司（原小区会所）一房间内进行小区排污管道疏通作业时，楼地面（原百佳超市厨房加工油烟管道封板）碎裂引发坍塌事故，作业人员从 5 层跌落至 2 层，最终造成 2 人死亡，直接经济损失约 315 万元。

事故发生后，市委、市政府高度重视，吕成蹊市长等相关领导立即作出批示，要求认真做好伤者抢救工作，做好事故调查和善后处置；迅速全面对施工场所进行隐患排查，严厉开展责任制倒查，进一步加强警示警醒，严防死守当前关键时期的安全生产防线。

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，10 月 31 日，东莞市人民政府依法成立了由市应急管理局、公安局、住建局、城管局、市场局、总工会和莞城街道有关人员参加的东莞莞城街道“10·21”一般坍塌事故调查组（以下简称“事故调查组”），事故调查组聘请有关专家成立了专家组提供技术支撑。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，通过现场勘验、查阅资料、人员询问、调查取证、检测鉴定和专家论证，查明了事故发生的经过、发生

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及人员的处理建议，并针对事故原因及暴露的突出问题，总结了事故的主要教训，提出了事故防范措施建议。

一、相关基本情况

（一）涉事小区建设情况

1.建设情况。聚福豪苑小区分为两期建设，分别是聚福豪苑工程和聚福豪苑二期工程，本次事故发生地点位于聚福豪苑工程范围内。

聚福豪苑工程于 2000 年 11 月 28 日开工建设（施工许可证号：建施证字第 20000772 号），于 2003 年 11 月 13 日竣工验收备案（备案号：建备证字第〔2003〕0713 号），东莞市港东海外实业发展有限公司（2004 年 9 月 15 日更名为东莞市海外企业集团有限公司，以下简称海外集团）^[1]、东莞市莞城房地产管理所房地产开发部合作开发建设，中国科学院北京建筑设计研究院设计，中国华西企业有限公司施工，东莞市安业建设工程监理有限公司监理；建筑面积 116500 平方米，共 6 栋（层高 22 层至 27 层），框剪结构。

[1]东莞市港东海外实业发展有限公司（于 2004 年 9 月 15 日更名为东莞市海外企业集团有限公司），以下简称：海外集团。统一社会信用代码：91441900725088214W；公司类型：有限责任公司（法人独资、私营）；公司地址：东莞市莞城区东城大道 123 号聚福豪苑广场五楼；法定代表人：罗国柱（2000 年 9 月至 2008 年 11 月，袁李兄任法定代表人；2008 年 11 月 26 日，法人代表由袁李兄变更为包吉顺，2009 年 4 月 23 日变更为袁李兄，2012 年 4 月 18 日变更为罗国柱）；注册资本：陆仟万元；成立日期：2000 年 09 月 28 日；经营范围：实业项目投资，企业形象策划、物业租赁服务。该企业现已被东莞市市场监督管理局于 2022 年 6 月 14 日吊销营业执照。

聚福豪苑二期工程于 2003 年 5 月 1 日开工建设（施工许可证号：建施证字第 4419002003090301 号），于 2005 年 12 月 21 日竣工验收备案（备案号：建备证字第 44190020050978 号），海外集团开发建设，广东省电子机械工业设计研究院设计，湛江市第四建筑工程公司施工，东莞市安业建设工程监理有限公司监理；建筑面积 17036 平方米，6 层，框架结构。

2.物业服务情况。东莞市金翔物业管理有限公司^[1]（以下简称金翔物业）为聚福豪苑小区物业管理公司，其与海外集团签订的前期物业服务合同于 2003 年 10 月 13 日进行备案（合同期限：2003 年 9 月 29 日至 2008 年 10 月 1 日）；其与聚福豪苑小区第四届业委会于 2016 年 2 月 21 日签署物业服务合同（该合同无合同终止时间），该合同并未在行政主管部门进行备案。

（二）涉事楼层改建装修、租赁情况

聚福豪苑一层为商铺，二层为商用性质（曾租赁给百佳超市聚福分店使用，2016 年 3 月百佳超市聚福分店撤走后一直空置），三、四层为停车场，五层以上为住宅。事故发生在聚福豪苑百福阁 5 层 A。

1.项目五层相关情况。聚福豪苑百福阁五楼 A，原设计为两套住宅，后合并改建为会所，其设计及施工变更均未报备，会所

[1]东莞市金翔物业管理有限公司（曾用名：东莞市聚福物业管理有限公司），于 2003 年 9 月 3 日更名为东莞市港东海外物业管理有限公司，于 2005 年 11 月 14 日更名为现有名称。东莞市金翔物业管理有限公司，统一社会信用代码：91441900741729261Y，企业类型：有限责任公司（自然人投资或控股），公司地址：东莞市莞城东城大道 123 号，法定代表人：汪洋（2002 年 8 月至 2003 年 9 月，袁李兄担任法定代表人；2003 年 9 月 3 日，法人由袁李兄变更为黎莉，2005 年 5 月 24 日变更为汪洋，2014 年 2 月 19 日变更为汪文德，2014 年 11 月 7 日变更为汪洋），注册资本：伍拾万元，成立日期：2002 年 8 月 8 日，营业期限：长期，经营范围：物业管理；停车场服务；游泳池经营。

装修施工单位为东莞市新里程装饰有限公司，于 2003 年 2 月开始施工，2003 年 5 月完工。此后，建设单位海外集团将聚福豪苑百福阁五楼会所出租给东莞盛华系统集成信息技术有限公司^[1]作办公场所，本次事故发生在该办公场所一房间内（该房间原设计为放置住宅排烟通道的公共区域）。

2.项目二层相关情况

（1）租赁情况

2003 年 10 月 10 日，建设单位海外集团（甲方）与东莞市国贸超级市场有限公司^[2]（乙方）签订《房屋租赁合同》，将聚福豪苑项目二层（建筑面积 10213 平方米）出租给乙方作经营大型超级购物广场（百佳超市聚福分店^[3]）使用，《房屋租赁合同》（附件三）《东莞聚福豪苑百佳超市场地移交条件》要求“10.厨房加工油烟排放口：甲方需提供 1 个油烟排放管道给乙方排放加工油烟（尺寸为 1700mm*800mm），并引接至塔楼顶层位置作高空排放（排烟需经环保处理后，才能经烟囱排放），排烟量约 48000m³/h.....油烟排放系统的环保设施及整个系统的日常维护

[1] 东莞盛华系统集成信息技术有限公司。统一社会信用代码：91441900690478262J；企业类型：有限责任公司（自然人投资或控股）；公司地址：东莞市莞城东城大道 123 号聚福豪苑百福阁 5 楼 A；法定代表人：秦德坤；注册资本：贰佰陆拾万元；成立日期：2009 年 06 月 18 日；营业期限：长期；经营范围：消防、安全和智能建筑的系统集成、设计、安装、调试、维修和管理。该公司承租了聚福豪苑百福阁五楼原会所作为办公场所，事故发生地点在该办公场所内。

[2] 东莞市国贸超级市场有限公司。统一社会信用代码：914419002818883243；企业类型：有限责任公司（非自然人投资或控股的法人独资）；公司地址：东莞市南城街道宏一路 1 号蜂汇广场 4 栋负 2 层 201 室；法定代表人：林炬；成立日期：1997 年 11 月 5 日；营业期限：长期；经营范围：零售业；经营和管理商业零售连锁店，提供铺位出租和柜台分租服务及其他附属服务。该公司是百佳超市聚福分店装饰、消防水电安装工程发包方。

[3] 东莞市国贸超级市场有限公司聚福豪苑分店，以下简称“百佳超市聚福分店”。统一社会信用代码：91441900MAA49NJP6A；企业类型：有限责任公司分公司（自然人投资或控股）；公司地址：东莞市莞城区东城大道 123 号聚福豪苑二层；负责人：廖榜鹏；成立日期：2003 年 12 月 8 日；营业期限：长期；经营范围：提供铺位出租和柜台分租服务；零售；预包装食品兼散装食品等。该分公司已注销营业执照，注销时间 2016 年 12 月 9 日。该分公司是本次涉事厨房油烟治理管道使用单位。

工作由乙方负责”。

经查，事发时物业人员所处的房间楼地面为上述厨房加工油烟囱道顶处封板。

（2）涉事环保除油烟工程

经调阅东莞市环境保护局和莞城环保分局有关国贸超级市场有限公司聚福豪苑分店环保审批文件（东环建备〔2003〕1912），发现国贸超级市场有限公司聚福豪苑分店厨房除油烟环保工程先后有两套设计方案。

第一设计方案为广东工业大学校办产业总公司于2003年11月18日设计，采用烟囱（竖向排风结构）排烟，烟囱高度应距地面15m以上。方案确定后，海外集团将油烟竖向排放囱道工程五层以上部分的施工承包给胡三权，工程合同金额30余万元。因时间久远，双方无法提供施工合同及确定具体的施工时间。据了解，当室外排油烟镀锌管道施工至13层时，遭到聚福豪苑业主的强烈抵制，工程被迫终止。随后，施工方拆除5至13层排烟管道后退场。调查时，胡三权否认进行了三、四层油烟管道砌体、楼板开洞和五楼油烟管道封口盖板施工，称其采用竹排栅水平遮盖除油烟管道口。

第一方案实施未果，海外集团雇请广东省环境保护工程研究院设计院设计第二方案，采用在三层布置除油烟净化设备，在三楼横向排放到户外。经查，向环保局审批和备案为第二设计方案，百佳超市聚福分店进场后的厨房除油烟环保系统基本采用的是

第二设计方案，但连接的进烟管道与设计方案不一致，原方案是单独设置进烟管道，实际现状的厨房除油烟系统利用了涉事的排油烟管道排放（该厨房除油烟环保工程业经环保部门验收核准）。

2003 年 12 月 4 日，海外集团将聚福豪苑二期环保除油烟工程发包给广东宏达工贸集团有限公司，双方签订《工程合同》（合同号 3120365），范围为废气收集后到净化后的空气排放为止，包括设备选择、管道布置、电器设备内容。该工程于 2003 年 12 月 8 日开工，2003 年 12 月 25 日完工，使用方是东莞市国贸超级市场有限公司聚福豪苑分店。

（3）装饰装修情况

2003 年 11 月 11 日，广东宏达工贸集团有限公司签订百佳超级市场--东莞聚福豪苑室内装修及机电工程承包合同（合同号 PNS03-JFG01<11.17>），开工时间 2003 年 11 月 12 日，完工时间 2003 年 12 月 23 日，发包方是东莞市国贸超级市场有限公司，该合同的范围为室内装修及机电工程，合同金额 8323804.34 元。

2003 年 11 月 13 日，广东宏达工贸集团有限公司签订东莞市国贸超级市场有限公司消防工程承包合同（合同号 3111357），开工时间 2003 年 11 月 15 日，完工时间 2003 年 12 月 30 日，发包方是东莞市国贸超级市场有限公司，该合同的范围为消防（强排风、消防卷帘、联动广播、喷淋），合同金额 685402.49 元。

2003 年 10 月 22 日，广东宏达工贸集团有限公司签订东莞市聚福豪苑百佳超市空调主机安装工程承包合同（合同号

3012242），开工时间：未约定，完工时间：约定工期 40 天，发包方是海外集团，该合同的范围为空调主机设备及安装，以发包方提供的施工图纸为依据（不包括主机、水泵、冷却塔等土建基础）。

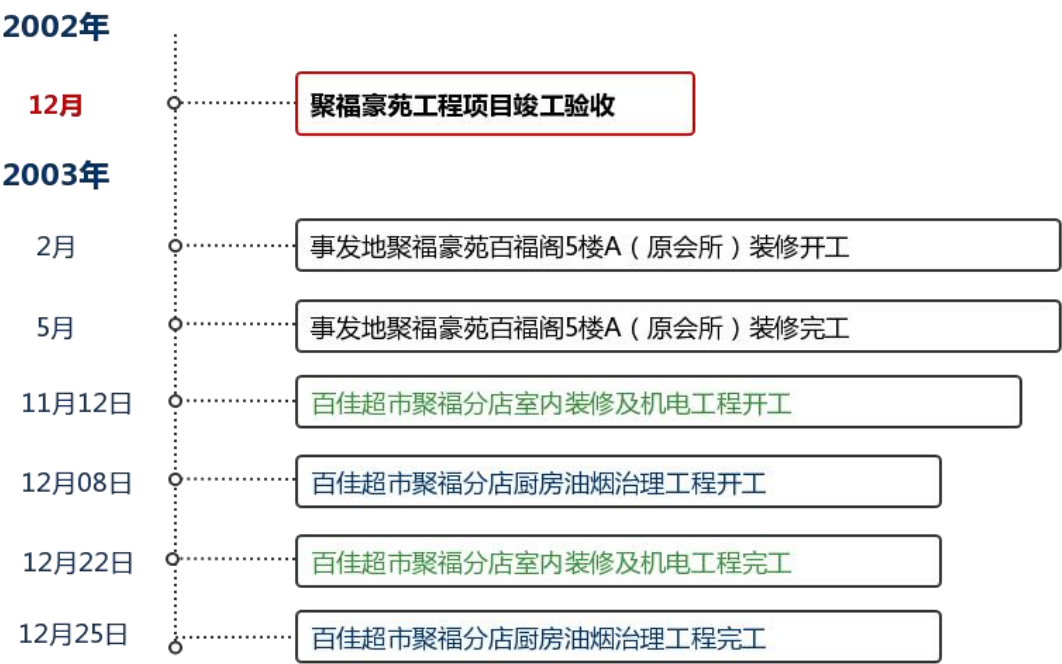


图 1 装修时间节点示意图

（4）楼板开口及管道盖板施工单位

因时间久远及调查条件所限，涉事单位未能提供该除油烟管道的相关资料以及相关设计、施工文件，也未能供述除油烟管道的相关具体情况，调查组穷尽手段，无法确认涉事管道的楼板开口施工单位及管道盖板施工单位。

二、事故发生经过和应急处置情况

（一）事故发生经过

2022 年 10 月 21 日上午，金翔物业管理处收到聚福豪苑百福阁 603 业主关于排污水管道堵塞的投诉。当日 15 时许，金翔物业经理肖四光、水电工黄安全和余钦知到百福阁 5 楼东莞盛华系统集成工程技术有限公司房间 B（原国贸超级市场有限公司聚福豪苑分店厨房油烟治理管道封口盖板上，管道口尺寸为 $1.7\text{m} \times 0.73\text{m}$ ，其封口盖板凸出五层原结构楼面 0.6m 、距坠落楼面 13.3m 高。该封口处原铺设建筑模板，并在上方浇筑有厚度 2.5cm 的素水泥砂浆）内进行排污水管道疏通作业。16 时许，三人完成水管检修作业后，将空调外挂机装回房间原处时，楼板（封口盖板）突然塌陷，余钦知、黄安全跌落至到二层，造成重伤；肖四光因站在房间边缘支座处，跌落时紧急抓住旁边的窗户幸免于难。

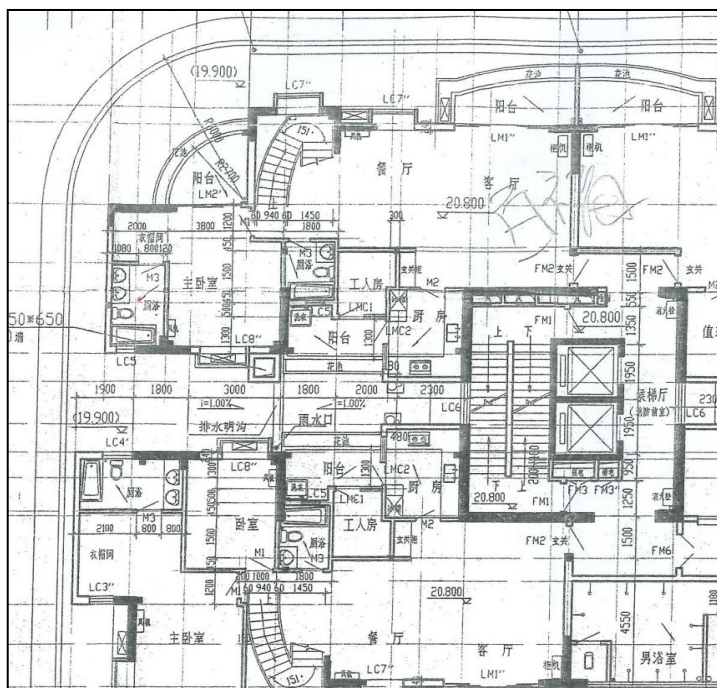


图 2 原五层竣工图

（位于聚福豪苑裙楼 3-3~3-4×3-K~3-L 轴区间）



图 3 现五层会所改建区域对比图

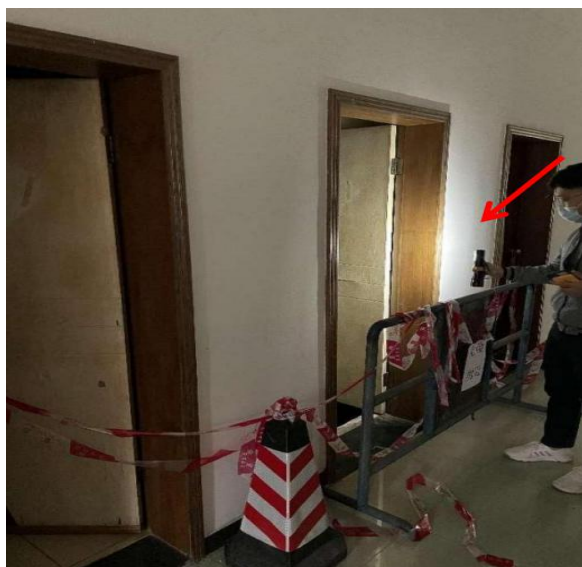


图 4 会所涉事房间外观



图 5 会所涉事房间内况

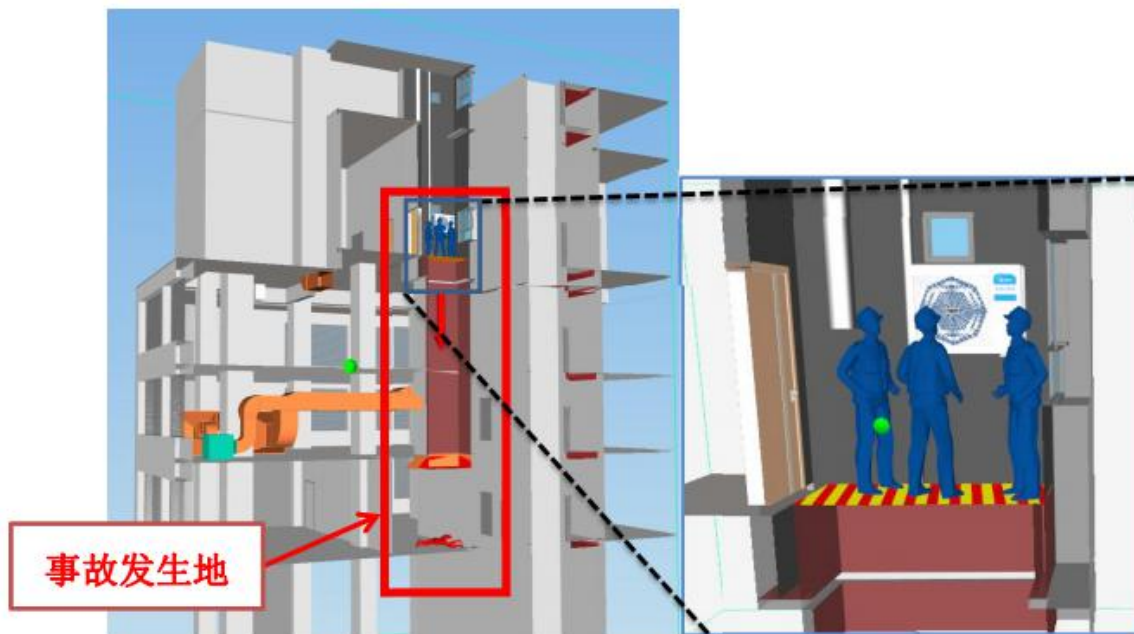


图 6 事故现场剖面 BIM 模拟图

17 时 32 分、41 分，先后到场的 120 救护车将 2 名重伤人员送至东莞市人民医院普济分院抢救。20 时 40 分，黄安全经抢救无效死亡；22 日 0 时 30 分，余钦知经抢救无效死亡。

（二）事故信息接报情况

10 月 21 日 16 时 17 分，东莞市消防救援支队指挥中心接到群众报警，报称莞城街道聚福豪苑小区发生人员高空坠落。16 时 19 分，东莞市消防救援支队指挥中心调派莞城消防救援站人员到现场参与处置。

16 时 33 分，莞城消防救援站致电莞城公安分局指挥中心。

16 时 58 分，莞城公安分局指挥中心经现场核实情况后，致电莞城街道总值班室上报相关情况。

17 时 02 分，莞城党政综合办按生产安全事故及高坠事故的

处置流程，结合已掌握的基本情况，立刻通知莞城应急分局、消防救援大队到现场跟进处置，并向莞城街道主要领导汇报，街道领导决定迅速启动应急响应机制。

18 时 08 分，莞城街道总值班室致电市委市政府总值班室口头报告情况。19 时 26 分，书面向市委市政府总值班室及市委信息综合室报送突发事件信息专报。

（三）应急救援情况及善后处理

1.企业应急处置情况

16 时 06 分，肖四光致电公司法定代表人汪洋，报告事故情况。16 时 15 分，汪洋赶到出事地点，并立即组织人员开展应急救援；16 时 17 分，汪洋拨打消防救援电话；16 时 22 分，汪洋拨打 120 急救电话。报警后，物业管理处分别安排工作人员在小区东门及西门等待。

直至 17 时 05 分，在原百佳商场二楼厨房处找到人员坠落点，从事故发生到找到伤员时间持续 59 分钟。18 时 30 分左右，汪洋等物业公司人员陆续抵达医院了解抢救情况，并对两人家属进行安抚，配合医院开展抢救工作。

2.莞城街道应急处置情况

莞城消防救援站接报后，消防救援人员于 16 时 31 分到达 5 层坠落发生处，与金翔物管人员一起搜索坠落受伤者。16 时 35 分，120 急救人员到达现场；16 时 43 分，兴塘社区安全巡查员到达现场；16 时 52 分，消防增援人员到达；16 时 44 分，公安

民警到达现场。由于金翔物业对建筑 2 至 5 层之间的废弃商业体建筑布局不明，在物业人员的指引下，以上到场人员分头开展搜索救援工作。

17 时 05 分，消防救援人员在二层原百佳超市厨房排烟口下方找到两名坠落的伤者。

17 时 07 分，莞城街道分管领导和应急分局值班领导到达现场。

找到伤者后，在场人员配合 120 急救人员做急救处理。17 时 32 分、41 分，两名伤者分别被救护车运送至医院抢救。

3.相关部门应急响应情况

（1）东莞市消防救援支队指挥中心

16 时 17 分，接到报警；

16 时 19 分，调派莞城消防救援站人员到现场参与处置；

16 时 21 分，莞城消防救援站立即出动 4 台消防车、21 名消防员，于 16 时 31 分到达 5 楼的事发地现场，与在场人员一起搜索，17 时 05 分找到坠落的两名伤者并协助医疗救护。

（2）东莞市医疗救护 120 指挥中心

16 时 23 分，接报后立即调度东城医院参与处置；

16 时 25 分，东城医院救护车出发；

16 时 35 分，第一辆救护车到达现场；

16 时 43 分，第二辆救护车（增援车）出发；

16 时 52 分，第三辆救护车（增援车）到达现场。

医疗救护人员随消防救援人员找到伤者并做现场处理后，17时26分、27分两名伤者分别被送上救护车；17时32分、41分分别送达市人民医院普济分院抢救。

20时40分，黄安全经抢救无效死亡，次日0时30分，余钦知经抢救无效死亡。

（3）莞城公安分局指挥中心

16时33分，接到莞城消防救援站电话报告该起事故，即派出路面巡组民警赶赴现场。

16时44分，到达事故现场，随后包括步步高派出所值班领导在内的增援力量陆续到场参与搜救。莞城公安分局局长、政委等主要领导也先后到达事故现场及医院开展维稳、慰问工作。

（4）莞城街道兴塘社区

16时34分，专职安全巡查员接到聚福居民小组小组长报告此事故；

16时43分，到达事故现场，简要了解事故情况后向社区分管安全生产副书记电话报告相关情况。

16时47分，社区专职安全员致电莞城应急管理分局带班领导。

16时52分，社区书记、副书记等社区工作人员到达现场协同搜救。

（5）莞城应急管理分局

16时47分，当日值班带班领导接到社区专职安全巡查员报

告后，马上致电分局领导汇报情况；

16 时 58 分，再次向现场的专职安全巡查员确认情况后，电话向街道分管安全生产副书记汇报；

17 时 07 分，陪同街道分管领导到达现场，增援人员随后到场。

伤者送上救护车后，应急分局组织骨干人员、事故调查专家开展现场勘查和风险评估，按照要求上报事件信息，并派员到医院了解伤者救治情况。

（6）莞城住建局及房管所

19 时 30 分，莞城住建局接到市住建局的电话通知后，分管领导会同房管所领导立即带队赶到现场，与市住建局领导、街道其他领导班子及街道其他部门的负责同志，共同查看了事故现场、规划竣工图纸并初步分析事故发生原因。

12 月 22 日，莞城住建局按照街道工作会议的要求，对聚福豪苑住宅小区进行“地毯式”再排查；吸取事故教训，举一反三，排查同类型小区、商场的安全隐患，先后对莞城街道 8 个社区共有 522 个（栋）无物业管理的老旧小区开展排查。

（7）莞城街道党政办

17 时 02 分，接到公安分局报告，接报后莞城党政办按生产安全事故及高坠事故的处置流程，结合已掌握的基本情况，立即联系莞城街道应急管理分局、消防大队到场跟进处置，并向街道主要领导进行汇报。

20 时许，街道办事处主任麦允谦召集街道领导班子成员和应急、住建、房管、公安、规划、社区等部门主要负责人在事故现场召开事故应急处置现场会。同时，街道党政办紧急向市委市政府值班室报告并跟进市领导的批示。

10 月 22 日 10 时，街道党工委书记陈钊主持召开了莞城街道“10·21”事故处置工作会议，就事故善后处置工作进行研究部署。

4.事故善后处理情况

莞城街道办事处迅速成立由主要领导、班子成员以及公安、应急、人社、司法、综治、房管、社区等部门相关负责人组成的莞城街道“10·21”一般高处坠落事故善后处理组，妥善开展善后处理工作，为受害者家属提供帮助，对其进行安抚稳定，协调金翔物业与家属的赔偿协商工作。目前，金翔物业已与死者家属达成赔偿协议，并已完成赔偿支付，死者尸体已火化。事故发生至今，未出现上访等群体性事件，善后处置得当。

（四）应急处置评估

事故应急救援处置未造成次生灾害和衍生事故；信息报送及时，未出现迟报、漏报、瞒报的情况。经评估，本次事故各部门应急救援处置得当。

金翔物业管理人员不熟悉物业的建筑布局及改造情况，导致延误了救援时间。

三、事故伤亡情况及直接经济损失

该起事故造成 2 人死亡，直接经济损失约 315 万元，属于一般坍塌事故。

（一）事故伤亡情况

本次事故共造成 2 人死亡，死者情况如下：

1.黄安全，男，49 岁，江西省萍乡市上栗县人，生前系金翔物业员工。

2.余钦知，男，47 岁，江西省上饶市铅山县人，生前系金翔物业兼职人员。

（二）事故直接经济损失

经统计，本起事故造成直接经济损失约 315 万元。

四、事故原因及性质认定

按照生产安全事故调查处理“四不放过”原则，为进一步查明事故的原因、性质和类型，事故调查组进行了大量的调查询问取证工作，对事故现场进行了详细的内外围反复勘查，收集和掌握了大量的第一手材料，查清了事故原因和性质。

（一）直接原因

涉事除油烟管道口位置原为裙楼屋面，按照《建筑结构荷载规范》（GB 50009-2012），上人屋面活荷载取值为 2.0KN/m^2 ，不上人屋面 0.5KN/m^2 。经现场勘查，涉事管道封口盖板由建筑模板层及素水泥砂浆层组成，建筑模板层年久腐烂，素水泥砂浆层常用于砌体砌筑、墙面抹灰及墙面瓷砖湿铺，不用于承受荷载。经综合评判，涉事盖板整体不具备上人作业的条件。三名作业人

员余钦知、黄安全及肖四光站在改建的不具备上人作业条件的厨房油烟治理管道封口盖板上面长时间作业，封口盖板粉碎坍塌是事故发生的直接原因。



图 7 涉事油烟管道口仰视图

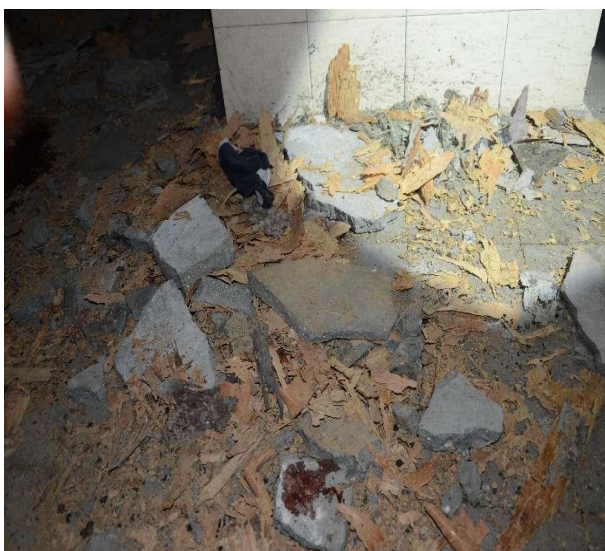


图 8 盖板粉碎坍塌后地面情况



图 9 盖板水泥砂浆层断面



图 10 盖板底部模板残块

(二) 事故间接原因

1.东莞市海外企业集团有限公司（原东莞市港东海外实业发展有限公司），一是作为聚福豪苑涉物业所有方，为满足二层租赁方东莞市国贸超级市场有限公司生产需求，同意在5层原楼地面切割出厨房除油烟烟囱孔洞，破坏了原有建筑结构^[1]；二是作为厨房除油烟环保治理工程的建设方，未履行建设单位主体责任，未组织有资质的单位对涉事除油烟管道进行设计和施工^[2]；三是在厨房除油烟环保治理工程设计方案变更后，未对弃用的管道进行恢复或有效封闭，留下安全隐患^[3]；四是擅自对原来设计用于会所的位于百福阁5层的公用部分物业，装修成办公用途，出租给东莞盛华系统集成有限公司^[4]；五是未按照规定^[5]及时收集、整理建设项目各环节的文件资料，建立、健全建设项目档案。

2.东莞市金翔物业管理有限公司作为聚福豪苑物业管理方^[6]，未切实履行物业管理责任，一是在前期物业服务期间，未查验发现损坏房屋结构，在原5层楼地面切割出厨房除油烟烟囱孔洞的

[1]《建设工程质量管理条例》（2000年版）第十五条第二款：房屋建筑使用者在装修过程中，不得擅自变动房屋主体和承重结构。

[2]《建筑法》（1998年版）第四十九条：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条件的设计单位提出设计方案；没有设计方案的，不得施工。

[3]东莞市港东海外发展实业有限公司作为整个物业的建设单位，也是物业的责任人，在建设东莞市国贸超级市场有限公司使用的排烟道时留下未经妥善修补的孔洞，违反《物业管理条例》（2003年版）第五十六条第一款“物业存在安全隐患，危及公共利益及他人合法权益时，责任人应当及时维修养护，有关业主应当给予配合”的规定。

[4]《物业管理条例》（2003年版）第二十七条：业主依法享有的物业共用部位、共用设施设备的所有权或者使用权，建设单位不得擅自处分。

《物业管理条例》（2003年版）第五十条：物业管理区域内按照规划建设的公共建筑和共用设施，不得改变用途。业主依法确需改变公共建筑和共用设施用途的，应当在依法办理有关手续后告知物业管理企业；物业管理企业确需改变公共建筑和共用设施用途的，应当提请业主大会讨论决定同意后，由业主依法办理有关手续。

[5]《建设工程质量管理条例》（2000年版）第十七条：建设单位应当严格按照国家有关档案管理的规定，及时收集、整理建设项目各环节的文件资料，建立、健全建设项目档案，并在建设工程竣工验收后，及时向建设行政主管部门或者其他有关部门移交建设项目档案。

[6]《物业管理条例》（2003年版）第二条：本条例所称物业管理，是指业主通过选聘物业管理企业，由业主和物业管理企业按照物业服务合同约定，对房屋及配套的设施设备和相关场地进行维修、养护、管理，维护相关区域内的环境卫生和秩序的活动。

行为^[1]，未督促涉事方恢复原状及向有关行政主管部门报告^[2]；二是未依法建立安全风险分级管控制度，未建立健全并落实生产安全事故隐患排查治理制度^[3]，物业服务期间对服务范围内的物业巡查检查工作严重不足，在清淤作业前未发现原 5 层楼地面涉事孔洞使用未设置钢筋的水泥砂浆盖板作为封板后不具备承载能力的安全隐患，事发前贸然安排 3 名人员在涉事盖板上长时间作业；三是坍塌事故发生后，金翔物业管理人员肖四光不熟悉物业的建筑布局及改造情况，在物业人员带领下多次无功而返，最终在事故发生后 59 分钟才在原百佳商场二楼厨房处找到坠落人员，严重延误了应急处置工作，耽误了伤者救治时间^[4]；四是未建立生产安全事故应急工作责任制^[5]，未制定生产安全事故应急救援预案^[6]，未定期组织应急救援预案演练^[7]，未对从业人员进行应急教育和培训^[8]。

[1] 《物业管理条例》（2003 年版）第二十八条：物业管理企业承接物业时，应当对物业共用部位、共用设施设备进行查验。

《物业管理条例》（2003 年版）第二十九条：在办理物业承接验收手续时，建设单位应当向物业管理企业移交下列资料：（一）竣工总平面图，单体建筑、结构、设备竣工图，配套设施、地下管网工程竣工图等竣工验收资料；（二）设施设备的安装、使用和维护保养等技术资料；（三）物业质量保修文件和物业使用说明文件；

[2] 《物业管理条例》（2003 年版）第四十六条：对物业管理区域内违反有关治安、环保、物业装饰装修和使用等方面法律、法规规定的行为，物业管理企业应当制止，并及时向有关行政管理部门报告。

[3] 《安全生产法》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。

[4] 《物业管理条例》（2018 年版）第四十六条：物业服务企业应当协助做好物业管理区域内的安全防范工作。发生安全事故时，物业服务企业在采取应急措施的同时，应当及时向有关行政管理部门报告，协助做好救助工作。

[5] 《生产安全事故应急条例》第四条：生产经营单位应当加强生产安全事故应急工作，建立、健全生产安全事故应急工作责任制，其主要负责人对本单位的生产安全事故应急工作全面负责。

[6] 《生产安全事故应急条例》第五条：生产经营单位应当针对本单位可能发生的生产安全事故的特点和危害，进行风险辨识和评估，制定相应的生产安全事故应急救援预案，并向本单位从业人员公布。

[7] 《中华人民共和国安全生产法》（2021 年版）第八十一条：生产经营单位应当制定本单位生产安全事故应急救援预案，与所在地县级以上地方人民政府组织制定的生产安全事故应急救援预案相衔接，并定期组织演练。

[8] 《生产安全事故应急条例》第十五条：生产经营单位应当对从业人员进行应急教育和培训，保证从业人员具备必要的应急知识，掌握风险防范技能和事故应急措施。

（三）相关单位履职情况

1.莞城房地产管理所^[1]，依法应履行物业服务行业安全生产监管职责，但其对“三管三必须”的要求认识不到位，未严格落实物业管理企业的安全生产、生产安全事故应急工作的监督检查工作，虽多次检查，但未能发现、查处涉事企业安全管理混乱、安全管理制度不健全不落实、未制定应急预案、未定期组织演练等违法行为；督促物业服务企业落实管理小区安全隐患排查工作不力，未能发现金翔物业管理有限公司日常巡查检查工作流于形式的问题、未切实履行物业服务企业物业管理职责等问题。

2.原莞城规划建设办公室^[2]，依法应履行巡查发现违章建筑、违章搭建和监督检查室内装修装饰工程的职责，对聚福豪苑建设项目检查发现该项目具备“建设工程规划许可证”和“建设工程施工许可证”，后续对该建设工程巡查疏于监管，未及时发现聚福豪苑百佳超市装饰装修工程未办理施工许可私自施工的违法行为，对该违建工程的巡查检查工作履职不力；对聚福豪苑百佳超市室内装饰装修工程监督检查不力，因该装饰装修工程未按要求报备而未对其进行监督检查，导致未能及时发现聚福豪苑小区存在打穿楼板未按要求复原的安全隐患问题。

[1]《关于调整各园区、镇（街道）不动产管理机构有关事项的通知》（东机编〔2019〕68号）：各镇（街道）房地产管理所主要任务是负责辖区范围内公房的维护和管理。协助业务主管部门办理房地产中介服务机构和物业管理机构登记备案等的初审工作。负责辖区内非住宅房屋的租赁登记工作。协助业务相关部门开展辖区内住宅专项维修资金的征缴和管理工作。协助业务相关部门开展辖区内物业小区设立业主大会及成立业主委员会的指导工作。承担上级交办的其他任务。

[2]《东莞市机构编制委员会关于印发〈中共东莞市莞城街道委员会、东莞市莞城街道办事处职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》（东机编〔2002〕169号）：（八）规划建设办公室 贯彻执行国家有关规划、建设事业的方针、政策，配合市有关部门保护好土地资源，抓好辖区的规划建设工程、供水工程、房地产、建筑行业的管理，抓好辖区的公用设施管理及环境保护、绿化、美化、净化工作。

3.莞城住房和城乡建设局^[1]，依法履行房屋安全巡查检查工作不力，未有效落实城镇房屋建筑安全风险排查实施方案，未排查发现聚福豪苑小区存在打穿楼板的安全风险。

（四）事故调查发现的其他问题

1.东莞市国贸超级市场有限公司作为百佳超级市场--东莞聚福豪苑室内装修及机电工程建设单位，未依法取得施工许可证擅自开展装修工程施工^[2]；作为厨房除油烟管道使用单位，提出“1个油烟排放囱”的诉求并实施使用，在经营活动结束后，未进行三至五层楼板开洞的结构恢复，留下盖板坍塌的安全隐患。

2.广东宏达工贸集团有限公司作为百佳超级市场--东莞聚福豪苑室内装修及机电工程施工单位，未依法取得施工许可证擅自进行装修工程施工；作为厨房除油烟治理工程总承包单位，未对该违建的涉事除油烟管道的封口盖板的承载能力进行辨认，使用其作为厨房除油烟治理工程的其中一部分，留下盖板坍塌的安全隐患。

（五）事故性质

经调查认定，东莞莞城街道“10·21”一般坍塌事故是一起生

[1]承担住房和城乡建设等工作。负责贯彻执行上级有关建设事业的方针、政策，编制本街道住房规划。负责全街道建筑业的行业管理和建筑市场的综合监督管理工作。负责全街道房屋建筑和市政基础设施建设工程（市政路桥、园林绿化、燃气、供水、雨水排水等市政工程除外）的质量、安全管理、招投标监管工作。按权限做好人防工程建设质量监督管理以及建设工程消防设计审查验收等相关工作。负责开展住房保障工作。负责人才安居工作。指导房地产管理所开展事务性工作。

[2]《建筑工程施工许可管理办法》（2001年版）第二条：在中华人民共和国境内从事各类房屋建筑及其附属设施的建造、装修装饰和与其配套的线路、管道、设备的安装，以及城镇市政基础设施工程的施工，建设单位在开工前应当依照本办法的规定，向工程所在地的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…工程投资额在30万元以下或者建筑面积在300平方米以下的建筑工程，可以不申请办理施工许可证。

第十条：对于未取得施工许可证或者为规避办理施工许可证将工程项目分解后擅自施工的，由有管辖权的发证机关责令改正，对于不符合开工条件的，责令停止施工，并对建设单位和施工单位分别处以罚款。

产安全责任事故。

五、事故责任认定及处理建议

根据《中华人民共和国安全生产法》《中国共产党纪律处分条例》《地方党政领导干部安全生产责任制规定》《行政机关公务员处分条例》《生产安全事故调查报告和调查处理条例》《事业单位工作人员处分暂行规定》等有关规定，建议对东莞莞城街道“10·21”一般坍塌事故有关责任人员及单位作如下处理：

（一）建议给予行政处罚的单位和个人

1.东莞市海外企业集团有限公司（原东莞市港东海外实业发展有限公司），对事故发生负有责任，建议由应急管理部门依据《中华人民共和国安全生产法》对该公司进行行政处罚。

2.东莞市金翔物业管理有限公司，对事故发生负有责任，建议由应急管理部门依据《中华人民共和国安全生产法》对该公司进行行政处罚。

3.袁李兄，男，汉族，1949年7月18日，2000年9月~2008年11月担任东莞市海外企业集团有限公司（原东莞市港东海外实业发展有限公司）法定代表人、主要负责人。袁李兄未依法履行主要负责人安全生产工作职责^[1]，督促、检查本单位安全生产工作不力，未及时消除以下生产安全事故隐患：一是海外集团破坏了原有建筑结构在5层原楼地面切割出厨房除油烟烟囱孔洞，二是未组织有资质的单位对涉事除油烟管道进行设计和施工，三

[1] 《中华人民共和国安全生产法》（2002年）第十七条：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：（四）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；

是在厨房除油烟环保治理工程设计方案变更后，未对弃用的管道进行恢复或有效封闭。袁李兄对事故发生负有责任，建议由应急管理部门依据《中华人民共和国安全生产法》对其进行行政处罚。

4.黎莉，女，汉族，1966年5月18日，2003年9月~2005年5月担任东莞市东港海外物业管理有限公司法定代表人、主要负责人。黎莉未依法履行主要负责人安全生产工作职责，督促、检查本单位安全生产工作不力，在前期物业服务期间，未及时消除该公司未查验发现损坏房屋结构以及未督促涉事方恢复原状的生产安全事故隐患。黎莉对事故发生负有责任，建议由应急管理部门依据《中华人民共和国安全生产法》对其进行行政处罚。

5.汪洋，男，汉族，1969年11月24日，2005年5月至2014年2月、2014年11月至今担任金翔物业管理有限公司法定代表人、主要负责人。汪洋未依法履行主要负责人安全生产职责^[1]，未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不力，未及时消除以下生产安全事故隐患：物业服务期间对服务范围内的物业巡查检查工作严重不足，在清淤作业前原5层楼地面涉事孔洞使用未设置钢筋的水泥砂浆盖板作为封板后不具备承载能力；未组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案，以致在坍塌事故发生后的59分钟才在原百佳商场二楼厨房处找到坠落人员，严

[1] 《中华人民共和国安全生产法》（2021年）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：（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；

重延误了应急处置工作，耽误了伤者救治时间。汪洋对事故发生负有责任，建议由应急管理部门依据《中华人民共和国安全生产法》对其进行行政处罚。

6.肖四光，男，汉族，1960年12月28日，金翔物业管理有限公司经理。肖四光未依法履行物业服务企业安全生产管理人员职责^[1]，组织开展危险源辨识和评估工作不力，未能在清淤作业前发现原5层楼地面涉事孔洞使用未设置钢筋的水泥砂浆盖板作为封板、不具备承载能力的事故隐患；组织、参与本单位应急救援演练工作不力，对管理物业的建筑格局不清楚，以致在坍塌事故发生后的59分钟才在原百佳商场二楼厨房处找到坠落人员，严重延误了应急处置工作，耽误了伤者救治时间，建议由房管（住建）部门依法对其进行行政处罚。

（二）建议给予党纪政纪处分人员

对于在事故调查过程中发现的地方党委政府、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。

（三）其他处理建议

[1]《中华人民共和国安全生产法》（2021年）第二十五条：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。

1.建议由住建部门依法对东莞市国贸超级市场有限公司、广东宏达工贸集团有限公司存在的违法违规行为进行查处。

2.建议责令莞城街道办事处向东莞市政府作深刻检查。

3.建议责令莞城房地产管理所、莞城住房和城乡建设局向莞城街道办事处作深刻检查。

六、事故主要教训

此次坍塌事故暴露出涉物业所有方未切实履行主体责任，涉物业管理方未切实履行物业管理责任，莞城街道相关部门未切实履行行业监管责任和属地责任等问题。

七、事故防范措施建议

（一）提高思想认识，扛起政治责任

各镇街(园区)、各有关部门要深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产和应急管理工作的重要指示批示精神，坚持人民至上、生命至上，切实承担起“促一方发展、保一方平安”的政治责任，切实保障人民群众生命财产安全。要认真按照国务院安委会“十五条”措施、广东省安委会“六十五条”措施、东莞市安委会“七十八条”措施要求，持续开展专项整治，强化隐患排查，加大惩处力度，坚决守住不发生重特重大事故底线。

（二）吸取事故教训，强化隐患治理

住建部门要迅速开展专项行动，深入排查治理隐患问题。一是开展全市房屋安全风险排查工作，加强巡查监管，逐栋排查，重点检查违法建造、擅自改动房屋建筑主体和承重结构、改变建

筑设计使用功能以及违规装修等行为，切实做到一经发现立即制止并严厉处理违法违规行为。二是强化物业服务企业监管，督促企业落实安全生产职责，迅速开展自查自纠，建立全方位的安全风险管控和自查、自改、自报的隐患排查治理制度，开展常态化巡查检查，发现服务范围内有相关违法违规行为的，企业要及时制止，并报告相关部门。

（三）依法履职尽责，落实监管责任

各行业监管部门要严格按照《东莞市党政部门及中央、省驻莞有关单位安全生产工作职责》，严格落实“三要管”，准确把握本部门安全生产职责任务。环境保护主管部门要切实加强对环保设备设施行政审批工作的管理，依据《安全生产法》“三管三必须”的原则，除了对环保设备设施完工后的环境污染检测数据进行合格性验收，也要加强对环保设施的安全隐患排查治理，杜绝遗留安全生产隐患。建设主管部门要切实加强验收后改建工程的审批管理，继续深入开展商住小区内环保治理工程等构筑物及附属设施安全隐患排查治理并配合做好“打非治违”专项行动，迅速处置消除隐患。属地房管部门要加强对辖区商住小区物业公司的检查督导工作，做好安全检查工作，督促物业公司制定并落实规章制度、应急预案，防止发生类似事故。

（四）增强档案保管意识，做好档案管理工作

在本次事故调查中，由于档案的缺失，对调查工作带来巨大

的阻力和困难，归根到底还是有关部门、镇街对档案保管意识不强，档案管理工作不到位。有关住建主管部门要严格落实国家建设项目档案管理规范要求，建立、健全档案管理制度，按照档案保管的年限，落实档案保管责任人，保障档案的齐整归一，实现档案管理的法制化、标准化、规范化、科学化和制度化。各镇街、各有关单位也要举一反三，定期整理有关档案，确保档案内容齐全。

（五）加强宣传教育，提高安全意识

本次事故坍塌处较为隐蔽，日常监管不易察觉，应当进一步加强作业人员安全教育，提高作业安全意识，提升风险辨识能力，有效控制作业风险。同时应充分利用微信、短视频等网络平台，开展各类安全宣传、应急演练、法律法规等内容的宣教培训，加强典型事故曝光，培育全民安全意识，确保我市安全生产形势平稳向好。