

东莞市东城街道“4·22”较大高处坠落 事故调查报告

东莞市东城街道“4·22”较大高处坠落事故调查组

2022 年 3 月

目录

一、基本情况	3
(一) 相关单位基本情况	3
(二) 相关人员基本情况	4
(三) 涉事汽车起重机基本情况	5
(四) 涉事招牌翻新项目情况	6
二、事故发生经过和应急处置情况	7
(一) 事故发生背景	7
(二) 事故发生经过	8
(三) 应急救援情况	9
(四) 应急处置评估	10
(五) 善后处理情况	10
三、人员伤亡情况和直接经济损失	11
(一) 人员伤亡情况	11
(二) 直接经济损失	12
四、事故调查情况	12
(一) 事故现场勘查情况	12
(二) 吊篮连接件断裂技术分析	15
(三) 调查取证情况	16
五、事故原因和性质	17
(一) 事故直接原因	17
(二) 事故间接原因	18

(三) 事故相关单位和部门履职情况	18
(四) 事故性质	20
六、事故责任认定及处理建议	20
(一) 建议移交司法机关处理的人员 (2 人) 。	20
(二) 建议追究行政责任的单位 (3 家) 。	21
(三) 对相关人员的处理建议 (6 人) 。	22
(四) 建议给予党纪政务处分人员。	24
(五) 其他建议	24
七、事故防范和整改措施	26

东莞市东城街道“4·22”较大高处坠落事故调查报告

2021年4月22日2时45分许，东莞市东城街道世博广场天源数码港正门招牌翻新安装过程中发生一起高处坠落事故，造成3人死亡。

事故发生后，时任副省长覃伟中作出批示，要求省住建厅即赴东莞市东城街道高坠事故现场，指导东莞市深入分析事故原因。时任市委书记的梁维东同志、时任市长的肖亚非同志和常务副市长喻丽君分别作出批示，要求东城街道及市应急管理局、市公安局等部门妥善做好善后处置工作，尽快查明事故原因，依法进行严肃处理，落实各部门监管责任，堵塞漏洞，吸取教训，举一反三，加强整改。

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，4月23日，东莞市人民政府成立了由市政府李志军副秘书长任组长，市公安局、市住建局、市应急管理局、市市场监管局、市城管局、市文广旅体局、市总工会及东城街道有关人员参加的东莞市东城街道“4·22”较大高处坠落事故调查组（以下简称“事故调查组”），市纪委监委同步成立追责问责组，开展追责问责调查。

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、调查取证、

检测鉴定和专家论证，查明了事故发生的经过、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，提出了对有关责任单位及人员的处理建议，总结了事故教训，针对事故原因及暴露的突出问题，提出了相关防范及整改措施。

一、基本情况

（一）相关单位基本情况

1.发包方：东莞市火山湖电影放映有限公司（以下简称为“火山湖影城”），统一社会信用代码：9144190066648562226；住所：东莞市东城区岗贝东城中路283号世博广场G区3楼，法定代表人：白丽，经营范围：电影放映（凭有效许可证经营）；零售；预包装食品（凭有效许可证经营）等。持有《广东省电影放映经营许可证》（编号：YY-4419002003，有效期至2023年4月30日）。

2.承包方：广州科采广告有限公司（以下简称为“科采公司”），统一社会信用代码：91440101MA5ARBQ16B，住所：广州高新技术产业开发区科学城科汇四街12号114房，法定代表人：刘群，经营范围：商务服务业。

3.吊车出租方：涉事吊车登记所有人为魏爱玲，吊车司机和实际支配人为李智华，李智华和魏爱玲是夫妻关系。

4.物业管理方：东莞市世博广场物业管理有限公司（以下简称为“世博物业公司”），统一社会信用代码：91441900729227277L，住所：东莞市东城区东城大道世博广场K区307号，法定代表人：黎毓娴，经营范围：物业管理，物业租赁，停车场服务。

（二）相关人员基本情况

1.李智华，男，汉族，44岁，河南省南阳市人，持有B2D类驾驶证，有效期至2025年7月3日；持有《特种作业操作证》，证号：T412924197606203196，作业类别：高空作业，操作项目：高处安装、维修、拆除作业，签发机关：河南省应急管理厅，有效期至2026年6月27日。系本起涉事汽车起重机司机和实际支配人。

2.刘波，男，汉族，35岁，湖南省耒阳市人，无高处作业操作证，系科采公司的员工，科采公司法定代表人刘群的哥哥。

3.赵青旭，男，汉族，39岁，河南省新野县人。持有《特种作业操作证》，证号：T411328198205184015，作业类别：高空作业，操作项目：高处安装、维修、拆除作业，签发机关：河南省应急管理厅，有效期至2026年7月29日。系涉事招牌翻新项目的安装人员。

4.田金合，男，汉族，58岁，，河南省新野县人。持有《特种作业操作证》，证号：T412931196301313975，作业类别：高空作业，操作项目：高处安装、维修、拆除作业，签发机关：河南省应急管理厅，有效期至2026年9月16日。系涉事招牌翻新项目的安装人员。

5.魏爱玲，女，汉族，43岁，河南省南阳市人。系涉事汽车起重机的登记所有人。

6.刘群，女，汉族，34岁，湖南省耒阳市人。系科采公

司的法定代表人和主要负责人。

7.郑伟，男，汉族，34岁，山东省商河县人。系火山湖影城的经理。

8.赵淦钦，男，汉族，35岁，广东省东莞市人。系世博物业公司的物业经理。

9.郑继伟，男，汉族，41岁，安徽省利辛县人。系世博物业公司的物业主任。

（三）涉事汽车起重机基本情况

涉事车辆为一台重型非载货专项作业车，车牌号为粤ADV673，该车辆品牌型号：凯马牌 KMC5142JQZ8ST，车辆识别代号：LWU5PM302JKM00045，发动机型号：4DX23-140E5，发动机号码：WA334103，制造厂家：山东凯马汽车制造有限公司，制造年月：2018年03月。该车辆的购销发票显示，销售单位为济宁福康机械加工有限公司，销售年月为2018年3月。车辆照片和铭牌见图1、2。



图 1：涉事车辆照片



图 2：涉事车辆铭牌

(四) 涉事招牌翻新项目情况

经调查得知，因位于世博广场天源数码港楼顶的“中影

火山湖影城”招牌已安装多年，外观陈旧，且个别字体不发光，因此火山湖影城拟对招牌进行翻新。火山湖影城经理郑伟通过其原同事谢华海的介绍，找到了科采公司。2021年3月23日，火山湖影城与科采公司签订了《广告物料制作合同》，约定火山湖影城将招牌翻新项目交由科采公司承接，承包形式：户外广告招牌包制作包安装，合同总价为31200元，已预付13000元，还剩18200元未支付。合同约定乙方（科采公司）应注意保护生态环境，注意施工安全，但未签订专门的安全生产管理协议。

二、事故发生经过和应急处置情况

（一）事故发生背景

2021年4月15日，火山湖影城向世博物业管理处申请对天源数码港正门口上方的“中影火山湖影城”招牌字体进行翻新，填写了《世博广场广告施工申请表》，具体操作方案：吊车施工，排查线路安全隐患，更换损坏灯管，翻新外包灯布；施工期为两天。火山湖影城签署了承诺书，承诺本次施工具备有效相关证件，符合政府相关要求，并做好高空作业安全防护措施，佩戴安全带、安全帽等，若施工期间造成施工安全责任事故，由本公司全部自行负责，与世博物业管理处无关。在该申请表内物业经理和总监意见一栏显示：①按承诺书执行，收取1000元押金，验收合格退还；②自行到政府相关部门报批后施工。后经调查核实，第②点内容“自行到政府相关部门报批后施工”是物业管理处主任郑继

伟因担心公司追责而在事故发生后补填上去的。

4月15日，科采公司联系李智华，说公司接了位于东莞市东城世博广场一个招牌翻新业务，需要一辆吊车和一个安装师傅。4月19日，科采公司法定代表人刘群联系李智华要他多带一个安装师傅。4月20日上午，李智华就驾驶汽车起重机载着赵青旭和田金合两名安装人员一起来到了世博广场，三人开始在施工地点做围蔽。后来世博物业的工作人员过来通知说白天不让施工，于是他们就停下来，直到当天晚上21时才开始施工。

该招牌翻新施工计划分两个晚上完成，4月20日晚上21时开始施工至21日早上8时，4月21日晚上20时30分许再次施工直至22日凌晨2时45分发生事故。

（二）事故发生经过

4月21日晚上20时30分许开始，两名安装工人赵青旭、田金合携带焊机等工具站在起重机臂头处装配的吊篮内，吊车司机李智华操作汽车起重机将吊篮升至作业位置，为天源数码港正门口上方的“中影火山湖影城”招牌字体进行翻新作业，科采公司员工刘波在现场监督协调。22日凌晨2时许，赵青旭、田金合通过对讲机跟地面人员说需要刘波上去帮忙递东西，在李智华的操作下，刘波也进入了吊篮一起升至作业位置协助赵青旭、田金合施工。安装到第五个字的时候，安装人员需要下到地面再次拿字进行安装，通过手势示意李智华进行收臂操作把吊篮降至地面。2时45分许，李智华操作吊车将吊臂退了3米多时，吊篮与吊臂连接处突然断裂，

吊篮直接坠落至地面（高约 15 米），造成吊篮内的三人当场死亡。

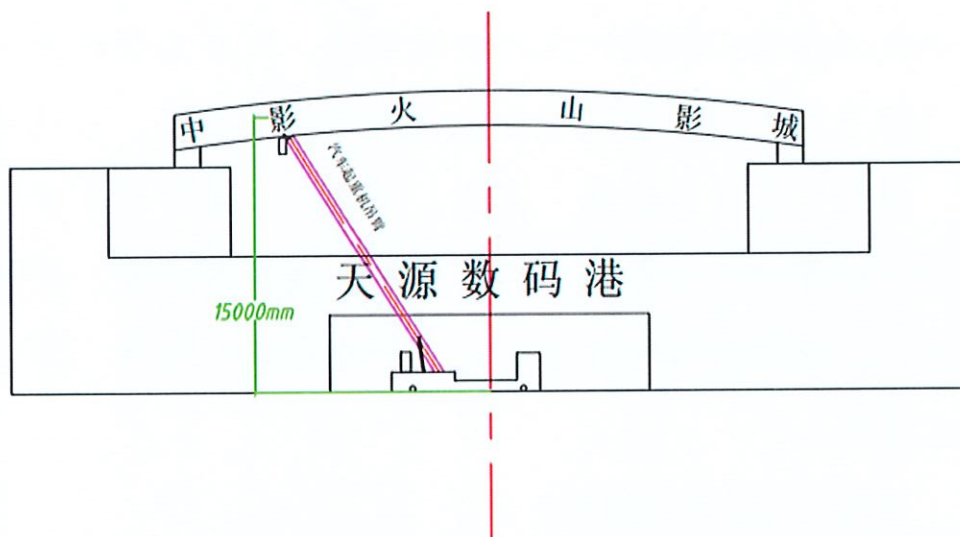


图 3：作业现场示意图

（三）应急救援情况

事故发生后，吊车司机李智华在 2 时 47 分许用手机拨打 120 急救电话求救，2 时 53 分通知科采公司法定代表人刘群，告知施工现场发生事故，2 时 54 分拨打 110 报警电话，2 时 57 分通知火山湖影城江玉蛟施工现场发生事故，随后配合现场部门进行救援处置。科采公司法定代表人刘群得知事故发生后，敦促李智华要拨打 120、110 急救报警电话，随即从广州赶赴事故现场。

接到东莞市医疗救护 120 指挥中心的调度后，东华医院随即派出救护车和医护人员，约 2 时 53 分到达现场。经检查初步确认三名伤者已无生命体征，后经公安、消防等部门确认现场环境安全后，重新为三名伤者做心电图检查，确认

三名伤者已经死亡。

2 时 54 分，东城公安分局接到吊车司机李智华报警后，立即指派民警到场了解情况。东城街道随即启动较大生产安全事故应急响应机制和应急救援预案。市应急管理局、市公安局相关负责同志带领专业队伍到场指挥协调，东城街道消防、应急、城管、交通、住建、交警、市场监管等部门及属地岗贝社区相关人员先后到达现场开展应急救援，维护现场秩序，检查现场的其他部位是否仍存在事故隐患，防止发生次生事故。

（四）应急处置评估

经核查，科采公司和吊车方均未制定安全生产应急救援预案。火山湖影城、世博物业公司制定了安全生产应急救援预案，但现场管理不到位，未能及时启动应急响应。

东城街道政府及时启动了应急救援响应机制，市、街道两级联动，迅速组织公安、医院、消防、应急、城管、交通、住建、交警、市场监管等部门及属地岗贝社区开展应急救援处置。本次事故信息报送及时，现场救援处置措施得当，应急处置过程中未发生衍生事故。

（五）善后处理情况

事故发生后，东城街道办迅速成立了善后处理工作组，以街道分管党委副书记为组长，应急、综治办、人社、住建、城管、司法、岗贝社区等单位组成，督促协调涉事单位做好善后处置工作，及时掌握死者家属情绪、诉求等情况，做好安抚慰问工作。

关于死亡赔偿问题，善后处理工作组积极协调各方进行沟通协商。涉事相关方已与死者赵青旭、田金合家属达成了赔偿协议，并按协议将赔偿款全部支付完毕。该两名死者遗体均于5月27日火化，家属于5月27日离开广东回到河南老家。另一名死者刘波遗体于6月16日火化，该死者系事故单位科采公司法定代表人刘群的哥哥，有关赔偿问题仍有待涉事相关方进一步协商，或者通过法律途径解决。

事故发生至今，未发生因善后处置引发的群体事件，善后工作处置得当。

三、人员伤亡情况和直接经济损失

（一）人员伤亡情况

本起事故共造成3人死亡，死者情况如下：

1.刘波，男，汉族，35岁，湖南省耒阳市人，科采公司派往涉事施工现场的负责人。根据东莞市公安司法鉴定中心出具的《东公（司）鉴（法尸）字〔2021〕708号鉴定书》的鉴定意见显示，刘波符合高坠致颅脑损伤死亡。

2.赵青旭，男，汉族，39岁，河南省新野县人，涉事招牌翻新项目的安装人员。根据东莞市公安司法鉴定中心出具的《东公（司）鉴（法尸）字〔2021〕707号鉴定书》的鉴定意见显示，赵青旭符合高坠致颅脑损伤死亡。

3.田金合，男，汉族，58岁，河南省新野县人，涉事招牌翻新项目的安装人员。根据东莞市公安司法鉴定中心出具的《东公（司）鉴（法尸）字〔2021〕706号鉴定书》的鉴定意见显示，田金合符合高坠致心脏破裂合并颅脑损伤死

亡。

（二）直接经济损失

据统计，本起事故造成的直接经济损失约为人民币 380 万元。

四、事故调查情况

（一）事故现场勘查情况

1.事发当时天气情况

世博广场位于东莞市气象主管部门设置在在水务中心楼顶的观测站附近，根据该站点的观测记录，4 月 22 日凌晨 2 点到 3 点的天气为多云，降雨量为 0，温度为 23.2~23.3℃，一小时内最大风速为北风 1.3m/s。世博广场 2021 年 4 月 22 日的监控视频所显示的天气情况：4 月 22 日凌晨 2 点到 3 点，事发点及其附近无雨，未见明显阵风。

2.吊篮坠落位置

现场勘查发现，天源数码港正门口前方的大理石地板上，还留存着血渍和明显的撞击凹痕，坠落点位于“影”字牌下方，如图 4 和图 5 所示。



图 4：施工现场



图 5：吊篮坠落位置

3.事发现场视频监控情况

事发现场的监控视频设置位置及角度不佳，视频监控记录只监控到汽车起重机站位位置及司机室，没能监控到作业吊篮的作业过程及其状态。根据事发现场的视频监控记录，汽车起重机没有发生倾覆，也没有发生侧翻。

4.劳动防护用品佩戴情况

在吊篮内进行高处作业的三人有佩戴安全帽和安全带，但安全带系扣在吊篮上，而未系扣在安全绳上。

5.吊篮连接件破坏情况

吊篮连接件采用夹码构造型式，为整体铸造构件，利用两根销轴与起重臂臂头之间实现安装固定，载人吊篮通过两块夹码式连接板与汽车吊臂头进行连接固定，如图 6 所示。两个吊篮连接件从 90 度直角位置处完全断裂，连接耳板遗留在起重臂臂头上，夹码的主体部分仍固定在吊篮连接主梁上，具体如图 7 所示。



图 6：吊篮与吊臂连接处



图 7：连接件断裂处

（二）吊篮连接件断裂技术分析

针对涉事汽车起重机的情况，根据专家组的建议，调查组于 2021 年 5 月 12 日委托华南理工大学对现场断裂的作业吊篮连接件进行了技术分析，华南理工大学于 2021 年 6 月 15 日出具了《载人吊篮连接件断裂失效分析报告》（编号：SCUTFAN1313-5-12-2021-007）。该分析报告结论为：两个连接件的断裂均属于一次性脆性断裂¹，断裂起始于凸头部位的铸造缺陷²。两个断裂件的材料内部均存在组织缺陷（针状的魏氏体组织）和较多的铸造缺陷（如气孔和缩松）。魏氏体组织的存在，使钢的力学性能尤其是塑形和冲击韧性显著

¹ 两个断裂件均未见明显的宏观塑形变形，断口表面相对比较平整，具有表征脆性断裂的发光“小刻面”宏观特征，由此可以初步判断，断裂件的断裂形式属于脆性断裂。

² 肉眼可见断裂件断口表面有内壁呈氧化色的孔洞，是铸造过程中产生的气孔，这属于铸造缺陷。

降低，导致钢容易发生脆性断裂；而铸造缺陷（如气孔和疏松）会减少铸件的有效承载面积，且在气孔周围会引起应力集中，从而降低铸件的抗冲击性。因此，材料内在的组织缺陷和铸造质量不良是导致断裂失效的主要原因。见图 8、9。

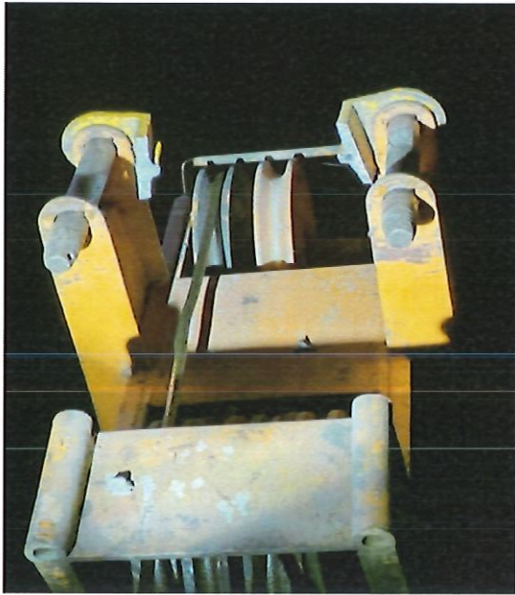


图 8：吊篮夹码



图 9：连接耳板断裂情况

（三）调查取证情况

调查组通过调阅有关资料和询问有关人员，查清并掌握以下情况：

1.火山湖影城与科采公司有签订广告制作安装合同，但未签署专门的安全生产管理协议，只在合同中简单笼统地约定了要求科采公司注意施工安全。

2.科采公司的法定代表人刘群与李智华认识多年，常有业务合作，若有广告业务需要吊运安装的，刘群常会找李智华提供吊车并带安装师傅施工，按日支付劳务费。

3.李智华、赵青旭、田金合三人系老乡、工友，均是零散务工人员，没有注册企业实体，没有成立合伙组织，也没

有与任何单位形成劳动合同关系，日常主要靠接散活赚取劳务费。三人系合作关系，不存在雇佣关系，都可以承接业务，任何一人接到业务后会邀请另外两人一起去做，承接业务的人收到劳务费后再支付给其他人。李智华接到涉事招牌吊运安装项目后，原本只带了赵青旭前来施工，但后来科采公司通知增加一位安装师傅，李智华才又邀田金合加入。

4.科采公司未针对涉事项目制定招牌翻新施工作业方案和现场处置预案，也未对作业人员进行安全生产教育培训和安全技术交底。

5.涉事汽车吊出租方（李智华和魏爱玲）未能提供该起重机的设备档案³，也未制定吊装作业方案和应急预案。

五、事故原因和性质

综合现场勘查、技术分析和调查情况，调查组经研究分析，查清了引发本起事故发生的直接原因，总结归纳了事故的间接原因，并认定了事故性质。

（一）事故直接原因

1.吊篮连接件存在质量缺陷。涉事起重机载人吊篮连接件本体质量不合格，铸造质量不良，存在组织缺陷（针状的魏氏体组织）和较多的铸造缺陷（如气孔和缩松），造成连

³ 《起重机械安全规程》5. 2. 2. 2 设备档案

使用单位必须对本单位的起重机械、重要的专用辅具建立设备档案。设备档案内容应包括：

- a. 起重机出厂技术文件，如图纸、质量保证书、安装和使用说明书；
- b. 安装后的位置、起用时间；
- c. 日常使用、保养、维修、变更、检查和试验等记录；
- d. 设备、人身事故记录；
- e. 设备存在的问题和评价。

接件在受力过程中断裂失效，进而导致人员随吊篮一同从高处坠落至地面而死亡。

2.未采取有效安全防护措施。现场进行高处作业的人员虽有系安全带，但将安全带系扣在吊篮上，而不是系扣在安全绳上，导致吊篮坠落时根本起不到保险保护作用。

（二）事故间接原因

1.吊车出租方非法加装吊篮⁴，且违规使用起重机载运人员进行高处作业⁵。

2.科采公司未落实安全管理责任。未制定安全生产规章制度和操作规程；未及时消除生产安全事故隐患，现场负责人刘波在不具有高处作业操作资质的情况下进入吊篮进行高处作业；将吊运作业交给不具备安全生产条件的个人实施，未签订安全生产管理协议，未明确安全生产管理职责；未制定招牌翻新专项作业方案；对施工现场统一协调、管理不力。

（三）事故相关单位和部门履职情况

1.事故相关单位履职情况。

（1）火山湖影城。企业安全生产主体责任落实不到位，未建立、健全安全生产管理制度，安全生产教育和培训缺失，

⁴ 工信部门 2017 年 12 月 29 日发布的中文品牌为凯马牌、车辆型号为 KMC5142JQZ8ST 的《机动车整车公告产品详细信息》显示，上述型号的重型非载货专项作业车是不包含吊篮装置，但案发时粤 ADV673 号重型非载货专项作业车加装了吊篮，改变了机动车的外廓尺寸长度，依据《中华人民共和国道路交通安全法》第十六条第（一）项：“任何单位或者个人不得拼装机动车或者擅自改变机动车已登记的结构、构造或者特征”之规定，粤 ADV673 号重型非载货专项作业车属于非法改装车辆。

⁵ 起重机的“十不吊”原则中第 4 点：“被吊物上有人或浮置物时不吊；《建筑机械使用安全技术规程》JGJ33-2012 4.1.15 条规定：严禁用起重机载运人员。

对承包单位的安全生产统一协调、管理不力。

(2) 世博物业公司。虽有要求火山湖影城提交施工申请表，但报备工作流于形式，对在其管理的公共区域进行的危险施工监督不力，未能及时发现并制止施工方的违规冒险作业行为，管理责任缺失。

2.相关部门履职情况。

(1) 东城街道办事处。作为属地基层政府，东城街道办事处对辖区内广告招牌设施的排查整治工作不够全面。对城管部门的行业监管责任和专项整治工作的属地监管责任压实不到位，致使辖区内的广告招牌存在安全隐患。

(2) 东城街道城管分局。东城城管分局对辖区内广告招牌设施排查整治工作不力。对户外广告的理解存在偏差，对辖区内的户外广告排查工作部署不力，未能全面掌握涉事广告牌的情况，未将涉事广告牌纳入日常监管范围。未及时依法查处未经审批违规设置的大型户外广告，造成未经审批的涉事广告牌发生高空作业安全事故，存在监管漏洞。

(3) 东城街道岗贝社区。岗贝社区在贯彻安全生产“一岗双责”的工作中力度不足。对涉事项目危险作业巡查监督不力，对世博物业公司如实上报高空作业的履职情况监管不到位。未及时发现和报告涉事广告牌的高空作业安全隐患，最终导致该高空作业行为脱离监管而发生安全事故。

(4) 我市在小散工程和零星作业领域的监管存在盲区。本次事故属于小散工程和零星作业范畴，小散工程和零星作

业此类生产经营活动，普遍存在规模小、工期短、作业场所流动性大、从业人员鱼龙混杂、安全意识淡薄等问题。对于此类问题，我市未出台符合实际的管理规定或实施办法，造成涉事小散工程和零星作业监管存在盲区。

（5）我市对汽车起重机的监管存在盲区。在2014年10月汽车起重机被移出特种设备目录后，《特种设备安全法》等法律法规和安全技术规范未明确规定相关部门对汽车起重机的监管职责，我市也未及时填补监管漏洞和明确监管责任，造成涉事的汽车起重机监管存在盲区。

（四）事故性质

经调查认定：东莞市东城街道“4·22”较大高处坠落事故是一起较大生产安全责任事故。

六、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》《生产安全事故调查报告和调查处理条例》《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》等有关规定，建议对东莞市东城街道“4·22”较大高处坠落事故有关责任人员及单位作如下处理：

（一）建议移交司法机关处理的人员（2人）。

1.李智华。作为涉事汽车起重机的司机和实际支配人，李智华安全意识极其淡薄，在购买吊车后，违规加装吊篮并载人作业，未落实安全生产责任制，未对吊车设备进行生产安全事故隐患排查，对吊篮与吊臂连接件存在严重质量缺陷情况不明，本次高空作业前未对吊车及附属设备进行安全性

能检查，导致事故的发生。李智华对事故负有直接责任，建议移交司法机关追究其刑事责任。

2.郑继伟。作为世博物业公司的物业主任，郑继伟在事故发生后为逃避责任，私自在涉事施工申请表上添加“自行到政府相关部门报批后施工”等内容，弄虚作假，影响和妨碍事故调查工作，情节严重，建议移交司法机关依法对其涉嫌造假、妨碍事故调查处理等行为进行处理。

（二）建议追究行政责任的单位（3家）。

1.广州科采广告有限公司。作为涉事招牌翻新项目的承接单位，科采公司未落实企业安全生产主体责任，将吊装作业发包给不具有安全生产条件的个人（李智华），未签订专门的安全生产管理协议，也未约定各自的安全生产管理职责⁶；对于吊运危险作业未制定专项作业方案，以包代管；未采取有效措施及时发现和消除事故隐患；对涉事施工现场的安全生产工作统一协调、管理不到位。科采公司对事故发生负有责任，建议由东莞市应急管理部门依照《中华人民共和国安全生产法》等法律法规的有关规定对其进行行政处罚⁷。

2.东莞市火山湖电影放映有限公司。作为涉事招牌翻新项目的发包方，火山湖影城对高处作业危险因素认识不清，

⁶ 《中华人民共和国安全生产法》第四十六条 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。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……

⁷ 《中华人民共和国安全生产法》第一百零九条 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，由安全生产监督管理部门依照下列规定处以罚款：……（二）发生较大事故的，处五十万元以上一百万元以下的罚款；……

只向物业管理方提交了施工申请，未向属地社区或有关部门进行报备，忽视对施工现场的监督、协调。调查中还发现该公司履行企业安全生产主体责任不到位，未建立、健全安全生产管理制度，安全生产教育和培训缺失。建议由东城街道应急管理部门依照《中华人民共和国安全生产法》等法律法规的有关规定对其存在的违法违规行为进行处理。

3.东莞市世博广场物业管理有限公司。作为涉事世博广场的物业管理方，世博物业公司对高处作业施工申请的报备工作流于形式，内部管理混乱，对物业主任郑继伟涉嫌造假、妨碍事故调查处理等行为失察。该公司对其管理的公共区域进行的危险作业监督不力，未能及时发现并制止施工方的违规冒险作业行为，管理责任缺失。建议由住建部门对其存在的违法违规行为进行处理。

（三）对相关人员的处理建议（6人）。

1.建议追究行政责任的人员（3人）。

（1）刘群。作为科采公司的主要负责人，未履行《安全生产法》规定的安全生产管理职责。刘群未组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程，督促、检查本单位的安全生产工作不力，未组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案，未组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划，其对事故的发生负有责任，建议由东莞市应急管理部门依照《中华人民共和国安全生产法》等法律法规的规定对其进行行政处罚⁸。

⁸ 《中华人民共和国安全生产法》第九十二条 生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安

(2) 郑伟。作为火山湖影城的经理，全面负责公司的安全生产工作，郑伟安全生产意识淡薄，对发包出去的招牌翻新项目施工一包了之，对施工现场监督不严，未落实主要负责人的安全生产管理职责；未建立、健全公司的安全生产管理制度，督促、检查安全生产工作不力。建议由东城街道应急管理部门对其存在的违法违规行为进行依法处理。

(3) 赵淦钦。作为世博物业公司的物业经理，赵淦钦工作存在疏忽，对起重吊运施工申请的审批把关不严，对施工现场安全条件掌握不清，对物业主任郑继伟涉嫌造假、妨碍事故调查处理等行为失察。建议由东城街道住建部门对其进行依法处理，并建议世博物业公司调整其岗位。

2.建议免予追究责任的人员（3人）。

(4) 刘波。作为科采公司的员工和涉事项目现场监督协调人，对吊运作业现场的监督检查、协调管理不力，明知自身不具有高处作业操作资质的情况下违规冒险登高作业，其对事故发生负有责任。鉴于刘波在事故中已死亡，建议免予追究其责任。

(5) 赵青旭。作为涉事招牌翻新作业的施工人员，赵青旭安全意识淡薄，具有高处作业操作资质，却违规搭乘汽车吊吊篮进行高处作业，且将安全带系扣错误，其对事故发生负有责任。鉴于赵青旭在事故中已死亡，建议免予追究其责任。

全生产管理职责，导致发生生产安全事故的，由安全生产监督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四十的罚款；……

(6) 田金合。作为涉事招牌翻新作业的施工人员，田金合安全意识淡薄，具有高处作业操作资质，却违规搭乘汽车吊吊篮进行高处作业，且将安全带系扣错误，其对事故发生负有责任。鉴于田金合在事故中已死亡，建议免予追究其责任。

(四) 建议给予党纪政务处分人员。

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，事故调查组已移交市纪委监委。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。

(五) 其他建议

1. 交警车辆管理部门认定事故车辆粤 ADV673 号重型非载货专项作业车属于非法改装车辆。对于此类非法改装车辆改变了车辆的使用功能，在车辆检验行驶和使用的过程中，广州交警车辆管理部门未按照《机动车登记规定》要求，加大对非法改装汽车吊的罚款力度⁹。建议由东莞市交警车辆管理部门牵头在车辆行驶和车辆使用的过程中加强对于外地

⁹ 《机动车登记规定》（公安部第 124 号令）第五十六条 有下列情形之一的，由公安机关交通管理部门处警告或者二百元以下罚款：

(一) 重型、中型载货汽车及其挂车的车身或者车厢后部未按照规定喷涂放大的牌号或者放大的牌号不清晰的；

(二) 机动车喷涂、粘贴标识或者车身广告，影响安全驾驶的；

(三) 载货汽车、挂车未按照规定安装侧面及后下部防护装置、粘贴车身反光标识的；

(四) 机动车未按照规定期限进行安全技术检验的；

(五) 改变车身颜色、更换发动机、车身或者车架，未按照本规定第十条规定的时限办理变更登记的；

(六) 机动车所有权转移后，现机动车所有人未按照本规定第十八条规定的时限办理转移登记的；

(七) 机动车所有人办理变更登记、转移登记，机动车档案转出登记地车辆管理所后，未按照本规定第十三条规定的时限到住所地车辆管理所申请机动车转入的。

第五十七条 除本规定第十条和第十六条规定的情形外，擅自改变机动车外形和已登记的有关技术数据的，由公安机关交通管理部门责令恢复原状，并处警告或者五百元以下罚款。

进入我市的涉及非法改装汽车起重机的监管。

2.建议由市市场监管部门牵头组织调研，对我市汽车起重机目前的状况进行全面摸底排查，结合我市实际工作情况统筹协调解决有关汽车起重机的监管问题，明晰各职能部门的职责，填补监管漏洞。市市场监管局要在事故结案后三个月内形成专题报告报市人民政府。

3.建议责令东城街道城管部门组织具备资质的机构，对涉事招牌及其附属设施予以安全拆除，后续如需设置招牌，要督促有关企业严格按照程序办理，杜绝类似情况出现。

4.近几年来，我市涉及小散工程和零星作业中发生的生产安全事故频发。建议住建、城管、交通运输、水务、城建、生态环境等相关部门要加强对小散工程和零星作业的监管，遏制此类领域事故频发的态势。市应急管理局要牵头联合司法、住建、城管等相关部门，参考《深圳市小散工程和零星作业安全生产纳管暂行办法》，研究制定符合我市实际的小散工程和零星作业管理规定或实施办法，进一步规范小散工程和零星作业。

5.建议责令市住建局物业科向市住建局党组作书面检讨，并就如何对住宅区物业、商业体物业、工业园区物业实现全覆盖提出具体实施措施，切实发挥物业管理单位最后一公里哨岗作用，杜绝物业管辖范围内出现未经报备的危险作业提出有针对性的整改措施。在事故结案三个月内形成文件发至全市各物业管理单位执行。

6.鉴于本次事故调查中，东城街道部分行业部门对安全生产一岗双责、管行业必须管安全等理念理解不深执行不严，建议东城街道安全生产委员会办公室牵头制定专项整改方案，压实行业、属地监管职责。在事故结案三个月内将专项方案及落实情况以东城街道办事处名义报市安委办。

7.建议东城街道办事处进一步明确物业管理行政主管部门职责，特别是要厘清住建、房管有关部门在物业管理上的权责，建立物业管理协同监管机制。东城街道办事处要以党委会议纪要的形式予以明确，并在结案三个月内报市安委办。

8.东城街道综合行政执法办在日常执法工作中未能严格落实安全生产“一岗双责”要求，只着眼于业务方面的执法工作，而忽视了安全生产方面的监督检查。东城街道宣教文体旅游办对“管行业必须管安全”的贯彻力度不足，未能指导和督促火山湖影城履行安全生产管理职责。建议由东城街道主要负责同志约谈综合行政执法办、宣教文体旅游办主要负责同志，督促上述2个部门进一步落实监管职责。

9.建议责令东城街道办事处、东莞市城市管理和综合执法局向东莞市人民政府作出深刻检查，认真总结和吸取事故教训，切实落实属地监管职责和行业监管职责，进一步加强和改进安全生产工作。

七、事故防范和整改措施

（一）吸取教训，牢固树立安全发展理念。全市各级各部门各单位要深刻吸取东莞市东城街道“4·22”较大高处

坠落事故的惨痛教训，始终把安全生产摆在重要位置，要深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产和应急管理的重要论述、批示和指示精神，牢固树立安全发展理念。各级党委、政府及相关部门要坚持“党政同责、一岗双责”的原则，按照“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”，严格落实监管责任，全面推行“一线三排”工作机制，落实“三严三铁”举措，坚决防范和遏制生产安全事故发生，保障人民群众生命财产安全。

（二）举一反三，开展汽车吊领域安全生产专项整治。市场监管部门要制定专项行动方案，部署开展汽车吊领域安全生产专项整治。一是调查摸底，对我市汽车吊租赁单位进行逐一摸排，把汽车吊作业相关风险点危险源排查清楚，做到底数清晰，有针对性地落实风险管控。二是自查自纠，汽车吊租赁单位要对所有汽车吊及附属设备进行全面检查，及时发现并消除安全隐患，制定和完善汽车吊安全管理制度和操作规程。三是专项检查，加强部门联动，组织相关职能部门对辖区汽车吊权属或使用单位进行监督检查，对检查发现问题及时通报并责令整改，对违法违规行为坚决予以查处。

（三）加大力度，持续开展高处作业专项治理。各镇街（园区）要认真分析辖区事故的特点，结合安全生产大检查，有的放矢，开展重点行业、领域及部位的高处作业安全专项整治行动，严厉打击安全生产违法违规行为，对于发生高处坠落事故的生产经营单位，要责令停产停业整顿，经停产停业整顿仍不具备安全生产条件的，依法予以关闭。要发动各

村（居）要加强预防高处坠落的宣传教育力度，尤其要将高处作业安全知识宣传普及给到业主和施工作业人员，提醒督促有关人员做好高空作业的劳动防护。

（四）抓好落实，确保起重吊装施工安全。各镇街（园区）、各有关部门要立即组织开展有关“汽车吊”安全生产大排查，起重机械设备不合格、安全生产管理规章不完善、操作人员无资质的，要立即停工，确保不安全不生产。各施工单位必须严格执行吊装等危险性较大作业封场、清场要求。白天难以封场的，必须在夜间作业并落实封场措施。要严格实行重点时段停工措施。在节假日期间，原则上要停止吊装等危险性较大的分部分项工程作业。严格执行特种作业票证制度，把好吊装作业的安全第一关。

（五）治标治本，加强小散工程和零星作业管理。加强对小散工程和零星作业领域的监管，应注重源头管控，将辖区小散工程和零星作业场所纳入监管，做好日常巡查和隐患处置工作。通过采取专题培训、督导检查、警示教育等方式，强化业主和施工单位（人员）安全责任意识。提高巡查队伍的专业化水平，加强小散工程和零星作业领域隐患整治巡查复查和全面整改，将安全隐患消除在萌芽状态。

（六）加强宣导，进一步提高安全防范意识。汽车起重机在我市数量多、遍及范围广、流动性大，致使对其监管难以做到及时有效。因此更要提高公民安全防范意识，发动大众力量共同监督，群防群治，有效控制施工安全风险，遏制安全事故的发生。要充分利用广播电视、双微平台、门户网

站和安全宣传刊物等加强安全生产宣传指导，进一步普及起重吊装作业的安全知识和技能，提高群众的风险防范意识，维护我市平稳有序的安全生产形势。

