

东莞常平麦斯数控设备有限公司厂房屋面
加固工程“11·4”一般高处坠落
事故调查报告
(公示)

东莞市政府事故调查组

2024 年 1 月

目 录

一、事故基本情况.....	2
(一) 事故发生相关单位及人员情况.....	2
(二) 事故工程基本情况.....	4
(三) 涉事工程安全管理情况.....	6
(四) 涉事地块的基本情况.....	8
(五) 事故发生经过.....	8
(六) 事故现场勘查情况.....	9
(七) 人员伤亡和直接经济损失情况.....	10
二、事故应急处置及评估情况.....	10
(一) 事故信息接报及相应情况.....	10
(二) 事故现场应急处置情况.....	11
(三) 医疗救治和善后情况.....	11
(四) 事故应急处置评估.....	12
三、事故原因分析.....	12
(一) 直接原因分析.....	12
(二) 间接原因分析.....	12
(三) 其他可能因素排除.....	13
四、有关责任单位存在的主要问题及履职情况.....	13
(一) 东莞市联鑫钢构工程有限公司.....	13
(二) 东莞麦斯数控设备有限公司.....	13
(三) 常平镇经济发展局.....	13
(四) 常平镇住房和城乡建设局.....	14
(五) 常平镇司马村委会.....	15
五、对有关责任人员和责任单位的处理建议.....	16
(一) 因在事故中死亡免于追究责任人员.....	16
(二) 对事故责任单位和个人的行政处罚建议.....	16
(三) 其他建议.....	18
六、事故主要教训.....	18
七、事故整改和防范措施.....	19
(一) 压实部门及村（社区）属地的安全监管责任.....	19
(二) 督促落实限额工程施工方安全生产主体责任.....	20
(三) 广泛开展危险作业安全知识宣传.....	20
(四) 加强对重点行业领域高风险作业监管.....	21
(五) 堵塞分布式光伏发电项目建设施工安全监管盲区.....	21

2023 年 11 月 4 日 13 时 50 分许，位于常平镇司马村工业二路 5 号东莞麦斯数控设备有限公司发生一起高处坠落事故，造成 1 人死亡，直接经济损失约为人民币 125 万元。

事故发生后，市委市政府高度重视，吕成蹊市长立即作出批示：“生产安全事故频发，必须引起高度警惕，防患于未然。坚决防范较大以上事故发生，巩固今年以来的安全形势，确保岁末年初平安祥和。”刘光滨常委、副市长作出批示：“常平高坠事故请安委办片区分队、住建局、公安部门和常平政府及相关部门严查事故原因，依法追责。常平要妥善处理善后工作。”市住房和城乡建设局发出《提醒函》，要求常平镇以事故为鉴，认真吸取教训、举一反三，进一步建立健全安全管理制度，夯实监管措施，压实属地职能部门、村（社区）责任，加强部门沟通协调，着力解决既有建筑改建、扩建和装修工程巡查不到位、监管不严等问题。常平镇党委书记吴润玲、镇长李中文第一时间要求相关部门迅速展开调查取证，全力做好安抚工作，要求排查堵塞监管漏洞，保障生产施工安全。

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，2023 年 11 月 6 日，东莞市人民政府成立了由常平镇党委副书记翟就洪任组长，镇应急管理分局、住建局、经发局、城管执法分局、公安分局、司法分局、人社分局、总工会等有关部门人员组成的东莞常平麦斯数控设备有限公司厂房屋面加固工程“11·4”一般

高处坠落事故调查组（以下简称事故调查组），并聘请有关专家参与此次事故调查处理工作。

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，东莞常平麦斯数控设备有限公司厂房屋面加固工程“11·4”一般高处坠落事故是一起因施工单位不具备施工安全生产条件，作业人员无特种作业（高处作业）操作资格违章作业、未佩戴劳动防护用品冒险高处作业，工程施工方未落实现场安全管理而引发的一般生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）事故发生相关单位及人员情况

1. 东莞市联鑫钢构工程有限公司（以下简称联鑫公司），成立时间：2019年3月12日，统一社会信用代码：91441900MA52YP9Q1E，注册地址：广东省东莞市万江街道石美村友谊路一街163号，法定代表人：陈焰财，经营范围：钢结构安装工程施工；室内外装饰工程施工；加工、销售钢结构材料、金属制品。该公司是涉事工程的承包方。

2.东莞麦斯数控设备有限公司（以下简称麦斯公司），成立时间：2008年4月7日，统一社会信用代码：91441900673058098H，注册地址：广东省东莞市常平镇司马工业二路5号，法定代表人：麦志聪，经营范围：一般项目：数控机床销售；五金产品零售等。该公司是涉事工程的发包方。

3.大邦建设勘测技术(广东)有限公司(以下简称大邦公司)，成立时间：2014年3月11日，统一社会信用代码：9144190009333712X2，注册地址：广东省东莞市东城街道银门街29号501室，法定代表人：王兵，经营范围：包括建筑施工；工程咨询；测绘服务（大地测量、测绘航空摄影、摄影测量与遥感、工程测量、地籍测绘、房产测绘、行政区域界线测绘、地理信息系统工程、地图编制、导航电子地图制作、海洋测绘、互联网地图服务）；建筑及桥梁加固补强；房屋安全鉴定；各类地基与基础工程设计及施工；土石方工程；各类爆破拆除工程；岩土工程勘察；地质灾害危险性评估；桥梁工程；隧道工程；各类防水防腐工程；建筑设备租赁；建筑五金材料销售。该公司是涉事建筑钢结构安全可行性的鉴定方。

4.东莞市淳德新能源科技有限公司（以下简称淳德公司），成立时间：2016年8月17日成立，统一社会信用代码：91441900MA4UTT5C95，注册地址：广东省东莞市常平镇木榆创业二路22号905室，法定代表人：郑广巍，经营范围包括一般项目：新兴能源技术研发；太阳能发电技术服务；碳减排、碳

转化、碳捕捉、碳封存技术研发；环保咨询服务；节能管理服务；光伏发电设备租赁；光伏设备及元器件销售；工程管理服务；合同能源管理；发电技术服务；工程技术服务（规划管理、勘察、设计、监理除外）；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广；对外承包工程；市场主体登记注册代理；税务服务；企业管理咨询；信息咨询服务（不含许可类信息咨询服务）；项目策划与公关服务；市场营销策划。

5.陈焰财，男，汉族，是联鑫公司法定代表人、主要负责人。

6.麦志聪，男，汉族，是麦斯公司法定代表人、主要负责人。

7.吉拿西胡，男，彝族，是涉事工程临聘施工人员，未与承包方签订劳动合同，工资约定为日薪 400 元/人，未持有《中华人民共和国特种作业操作证》（高处作业）。

8.马海洛布，男，彝族，是涉事工程临聘施工人员，未与承包方签订劳动合同，工资约定为日薪 400 元/人，未持有《中华人民共和国特种作业操作证》（高处作业）。

9.曲比马立（死者），男，彝族，是涉事工程临聘施工人员，未与承包方签订劳动合同，工资约定为日薪 400 元/人，未持有《中华人民共和国特种作业操作证》（高处作业）。

（二）事故工程基本情况

麦斯公司计划在其厂房一、厂房二、宿舍屋面实施光伏发电

项目建设，于是委托大邦公司对屋面光伏发电项目建设区域建筑结构安全可行性实施鉴定，制定屋顶钢结构加固设计方案，双方签订了《东莞市房屋安全鉴定服务合同》。2023年9月4日，大邦公司出具《东莞麦斯数控设备有限公司厂房二屋面增设分布式光伏发电设备可行性鉴定报告》（报告书编码 DBJD-2023-101），鉴定结论为“该建筑地基基础、柱、主桁架满足新增设备的承载力安全要求”“檩条能够承受的最大轴力设计值不满足”。9月18日，大邦公司出具了厂房屋顶钢结构加固设计图纸。

麦斯公司通过登录“广东省投资项目在线审批监管平台”（<http://www.gdtz.gov.cn>），向常平镇经济发展局递交了备案申请及有关资料，常平镇经济发展局完成该项目的核准和备案后，9月6日，出具《广东省企业投资项目备案证》（项目代码 2309-441900-05-643911）。建设规模及内容：本项目拟采用 580W 单晶硅组件 2218 块，总装机容量为 1286.44KW，拟在东莞麦斯数控设备有限公司（厂房一、厂房二、宿舍楼）屋顶光伏区域安装，面积约为 6920 平方米，项目总投资约为 775 万元，采用自发自用、余电上网模式；项目建成后年发电量约为 128 万度，本项目产品技术及安装系统符合相关国家行业标准。

9月7日，麦斯公司与淳德公司签订《淳德能源分布式 EPC 合同书》，合同编号为：DG-20230912，项目名称：东莞麦斯数控设备有限公司 1286.44KW 分布式光伏发电项目，合同项目内容：甲方（麦斯公司）同意利用其指定的屋顶安装分布式光伏并

网发电系统，乙方（淳德公司）在甲方的要求范围内为甲方安装太阳能发电设施，并完成报装、设计、安装施工、验收、通电、维护等与本项目实施相关的工作。双方约定该项目安装施工工期为 90 个工作日，自麦斯公司移交施工场地给淳德公司起开始计算。至事发之日止，麦斯公司未移交施工场地给淳德公司。

9 月 26 日，麦斯公司与联鑫公司签订《钢构工程承建合同》，合同约定承包方式为：包工包料、包质量、包安全。合同工程项目内容主要包括：拆除原有厂房屋顶彩钢岩棉夹心瓦、加固厂房屋面檩条、加盖 0.526 华冠彩瓦等，加固工程总面积为 7990 平方米，工程总价 108.7778 万元，工期为 60 日（晴天），属限额以上工程。

（三）涉事工程安全管理情况

本起事故发生于对双跨厂房 1 轴-15 轴×A 轴-C 轴范围（如图 1 所示）的屋顶彩钢岩棉夹心瓦拆除作业期间，其主要作业面均在屋顶，实测高度 11.6 米^[1]，全程涉及高处作业，属于 AII 类高处作业，危险程度较高，须严格按照相关安全管理规定组织开展施工作业。经查，该工程承包方联鑫公司从业人员约 4 人，未配备安全管理人员，施工现场未安排安全管理人员进行监督，不

[1] 《高处作业分级》（GB/T 3608-2008）第 3.1 条明确高处作业是指在距坠落高度基准面 2 米或 2 米以上有可能坠落的高处进行的作业。

《建筑施工高处作业安全技术规范》（JGJ 80-2016）第 2.1.1 条：高处作业在坠落高度基准面 2m 及以上有可能坠落的高处进行的作业。

《特种作业人员安全技术培训考核管理规定》（国家安全生产监督管理总局令第 30 号）附件《特种作业目录》第 3 条：高处作业指专门或经常在坠落高度基准面 2 米及以上有可能坠落的高处进行的作业。事发彩钢瓦更换项目作业面高度 11.6 米，属于《高处作业分级》（GB/T 3608-2008）第 4.3 条规定的 AII 类高处作业。

具备施工安全生产条件^[1]，不具备从事建设工程施工的资质^[2]；未能及时发现并排查透光瓦不能承重的事故隐患^[3]；未进行高处作业报备审批；未安排专人对现场施工进行安全管理监护，未对施工人员进行安全技术交底和教育培训；曲比马立、吉拿西胡、马海洛布等 5 名施工人员为联鑫公司临时聘请，日薪 400 元/人，未佩戴安全带等劳动防护用具，均未签订劳动合同；曲比马立、吉拿西胡、马海洛布等临聘施工人员不具备特种作业（高处作业）操作资格。发包方麦斯公司未按照规定申请办理施工许可证^[4]，将厂房屋面加固工程发包给不具备安全生产条件及相应资质的单位实施。

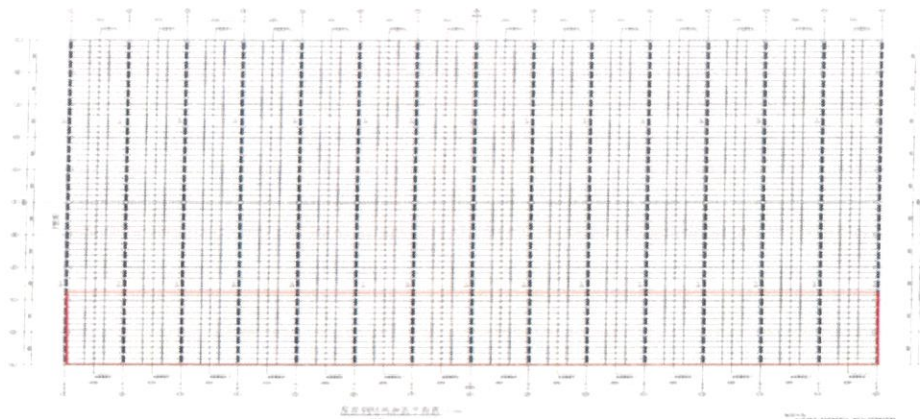


图 1 双跨厂房1轴-15 轴×A 轴-C 轴作业区域（红线框内）

[1] 《建设工程安全生产管理条例》第二十条：施工单位从事建设工程的新建、扩建、改建和拆除等活动，应当具备国家规定的注册资本、专业技术人员、技术装备和安全生产等条件，依法取得相应等级的资质证书，并在其资质等级许可的范围内承揽工程。

[2] 《建筑业企业资质标准》（建市[2014]159 号）第一章第二节：具有法人资格的企业申请建筑业企业资质应具备下列基本条件：（一）具有满足本标准要求资产；（二）具有满足本标准要求注册建造师及其他注册人员、工程技术人员、施工现场管理人员和技术工人；（三）具有满足本标准要求工程业绩；（四）具有必要的技术装备。

[3] 《广东省安全生产委员会办公室 广东省应急管理厅关于实施高处作业“五个必须”的通知》（粤安办〔2020〕84 号）第四点：必须落实工程措施。现场需按规范搭设脚手架、防护网、防护栏等设施必须符合安全规定。在涉石棉瓦、彩钢瓦、轻型棚等不承重物高处作业前，必须采取搭设稳定牢固的承重板等工程措施。

[4] 《建筑工程施工许可管理办法》第二条第一款：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地方人民政府住房城乡建设主管部门申请领取施工许可证。

（四）涉事地块的基本情况

东莞麦斯数控设备有限公司与东莞市锦绣贸易有限公司于2008年5月9日签订《土地使用权转让合同书》，以6975000元购买涉事土地的使用权，土地面积为45亩，使用年限为50年。

（五）事故发生经过

2023年11月4日8时许，联鑫公司共安排9名施工人员（其中曲比马立、马海洛布、吉拿西胡等5名施工人员为临时聘用）进场开始拆除厂房1轴-15轴×A轴-C轴范围（如图2所示）的屋顶彩钢岩棉夹心瓦，其中8人在屋顶拆除彩钢岩棉夹心瓦，1人在地面把拆除掉下的彩钢岩棉夹心瓦防火棉搬到一旁放置。

13时50分许，曲比马立和吉拿西胡搬运拆除的彩钢岩棉夹心瓦，将其放置到屋顶西面边沿，返回途中曲比马立踩到C轴-5轴附近透光瓦上（如图3所示），此时透光瓦突然破裂，曲比马立从屋顶11.6米高处坠落至地面，现场施工人员见状立即拨打120和110。

14时15分许，东莞常安医院医护人员到达现场救援。14时30分，医护人员宣布曲比马立抢救无效死亡。



图2 涉事屋面作业面（高处坠落处航拍图）



图3 现场激光测距仪实测高度、高处坠落处图

（六）事故现场勘查情况

经现场勘查，曲比马立下坠位置位于厂房顶部 C 轴-5 轴附近透光瓦上，事发现场透光瓦有一长方形孔洞，孔洞长约 1m，

宽约 0.8m，该孔洞即为曲比马立将透光瓦踩踏破裂坠落时形成（如图 4 所示）。现场未见高处作业应佩戴使用的安全帽、安全带等劳动防护用品，屋顶下方空旷，未见搭设防坠网、承重板等工程措施^[1]。



图 4 坠落时形成的孔洞

（七）人员伤亡和直接经济损失情况

此次事故造成一人死亡。死者曲比马立，男，汉族，22 岁，身份证住址：四川省凉山彝族自治州美姑县九口乡波窝苦村 8 组 11 号。根据医院出具的《居民死亡医学证明（推断）书》，死亡原因：呼吸心跳骤停。

据统计，直接经济损失约为人民币 125 万元。

二、事故应急处置及评估情况

（一）事故信息接报及相应情况

2023 年 11 月 4 日 14 时 21 分许，常平公安分局接报后立即调度人员，14 时 30 分许公安分局人员到达现场；

[1] 《建筑施工高处作业安全技术规范》5.2.8 屋面作业第二款规定：在轻质型材等屋面上作业，应搭设临时走道板，不得在轻质型材上行走；安装轻质型材板前，应采取在梁下支设安全平网或搭设脚手架等安全防护措施。

14 时 35 分许，常平应急管理分局接报并派员到现场处置；

15 时 10 分许，常平镇分管领导到达事故现场，组织镇住建局、经发局、应急管理分局、城管执法分局、公安分局、司马村委会了解事故发生经过，组织开展事故救援、事故现场保护和调查取证工作，并及时向东莞市应急管理局和常平镇政府报告事故相关情况。

15 时 40 分，常平镇总值班室向市总值班室报告事故相关情况。

（二）事故现场应急处置情况

接事故信息后，常平镇党委、镇人民政府高度重视，迅速组织镇住建局、经发局、应急管理分局、城管执法分局、公安分局、司马村委会介入处置，各部门现场处置及时、有效，控制并妥善保护好事发现场，督促事故相关方开展善后处置，与死者家属积极沟通协调安抚。

（三）医疗救治和善后情况

11 月 4 日 14 时 7 分许，东莞常安医院接到 120 出车指令，14 时 15 分许，医护人员到达现场救援，发现曲比马立躺于地面，呈昏迷状态。14 时 30 分，医护人员当场宣布曲比马立抢救无效死亡。

11 月 11 日，事故相关方与涉事家属签订了《人民调解协议书》，麦斯公司与联鑫公司已向死者家属支付赔偿金约为人民币 125 万元。

（四）事故应急处置评估

事故发生后，先期救援响应迅速、现场处置得当、救援行动开展有序，救援过程未发生二次事故；事故发生后，信息报送及时，未出现迟报、漏报、瞒报的情况；善后工作积极开展，事故调查处理各项工作平稳有序。经评估，本次事故应急处置得当。

三、事故原因分析

（一）直接原因分析

1.死者曲比马立自身安全意识淡薄，在无特种作业操作证（高处作业）、未佩戴安全帽、未系挂安全带等高处作业安全防护用品的情况下，冒险进入高处作业区域作业^[1]，踩到不能承重的透光瓦后坠落致死。

2.施工方联鑫公司未落实安全生产主体责任，安全防护不到位，在屋面进行高处作业时，屋顶下方空旷，未搭设防坠网、承重板等工程措施。

（二）间接原因分析

施工方联鑫公司聘请未具备特种作业（高处作业）操作资格的人员从事高处作业；未对施工作业人员进行安全生产教育和培训；未为施工作业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品；未监督、教育施工作业人员按照规定佩戴、使用劳动防护用品；未配备现场人员进行安全管理；未搭设防坠网、承重板等工程措施；未能及时发现并排查透光瓦不能承重的事故隐患。

[1] 《坠落防护装备安全使用规范》（GB/T23468-2009）4.1.1：在距坠落高度基准面 2m 及 2m 以上，有发生坠落危险的场所作业，对个人进行坠落防护时，应使用坠落悬挂安全带或区域限制安全带。

（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、突发灾害等因素影响。

四、有关责任单位存在的主要问题及履职情况

（一）东莞市联鑫钢构工程有限公司

施工方联鑫公司聘请未具备高处作业操作资格的人员从事高处作业；未对从业人员进行安全生产教育和培训；未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，未监督、教育从业人员按照规定佩戴、使用劳动防护用品；未取得从事建设工程施工相应等级的资质证书，不具备施工安全生产条件；未搭设防坠网、承重板等工程措施；未能及时发现并排查透光瓦不能承重的事故隐患。

（二）东莞麦斯数控设备有限公司

发包方麦斯公司未按照规定申请办理施工许可证，将厂房屋面加固工程发包给不具备安全生产条件和相应资质的单位实施。

（三）常平镇经济发展局

常平镇经济发展局按照《关于企业投资项目核准和备案管理的实施办法》（广东省发展和改革委员会 广东省工业和信息化厅 粤发改规〔2022〕1号）（以下简称《核备办法》）、《东莞市发展和改革局分布式光伏发电项目建设管理办法》（东莞市发展和改革局印发 编号DGSFZHGGJ-2022-081）等相关规定，对企业和居民光伏项目进行核准、备案、建设管理，督促光伏

项目建设施工企业承担并落实安全生产主体责任，对于已经获得备案的投资项目，开展定期或不定期核查。根据《核备办法》第三条第一款和第四十七条第一款、第三款规定^[1]，以及广东省投资项目在线审批监管平台“特别提醒”第五条说明^[2]，企业投资项目涉及多个行业领域，需由多个部门依职责合力联动监管，常平镇经济发展局对企业投资项目具有综合管理职责。在本起事故光伏项目核准和备案时，常平镇经济发展局未有效履行综合管理职责，未建立健全联动监管和信息互通共享机制，未采取其它有效方式推送告知到相关监管部门，协调落实各方责任，加强包括光伏项目在内的各类企业投资项目安全生产全链条监管，未有效防止监管出现断档和盲区。

（四）常平镇住房和城乡建设局

根据《关于加强建筑领域安全生产及既有房屋安全管理的通知》《关于进一步明确既有建筑改建、扩建和装修工程有关要求的通知》等相关文件要求，认真履行行业部门监管职责，加大高处作业监管力度，印发《关于深刻吸取高处坠落事故教训立即开展建筑领域安全隐患排查的通知》，全面督促落实高处作业“五个必须”。对建设单位（业主）、房屋建筑使用人存在未办理相关手续擅自施工、将工程委托给不具有相应资质等级企业、擅自

[1] 《关于企业投资项目核准和备案管理的实施办法》第三条第一款：县（市、区）以上人民政府投资主管部门对投资项目履行综合管理职责。第四十七条第一款：项目核准和备案机关、行业管理、国家安全、自然资源、生态环境、节能审查、金融监管、安全生产监管、审计、建设、市场监管等部门，应当按照谁审批谁监管、谁主管谁监管的原则，采取在线监测、现场核查等方式，依法加强对项目的事中事后监管。第四十七条第三款：国家安全、自然资源、生态环境、节能审查、安全监管、建设、行业管理等部门，应当履行法律法规赋予的监管职责，在各自职责范围内对项目进行监管。

[2] 广东省投资项目在线审批监管平台“特别提醒”第五条：按照国家有关规定，生态环境、自然资源、城乡建设、应急管理、银行等部门（机构）按照职能分工，对备案项目依法独立进行审查和办理相关手续。

改动建筑主体和承重行为的，从严从重查处。全面实施住建领域网格化全覆盖巡查监管，建立健全分片负责机制，督促村（社区）落实全覆盖巡查监管，落实隐患整治和闭环管理工作。2023 年以来，共出动 246 人次，开展限额工程安全检查 176 次，向属地村（社区）、施工单位等发出《限期整改通知书》51 份。根据《核备办法》第四十七条第三款规定，常平镇住建局未有效履行法律、法规赋予的监管职责，未积极配合做好对光伏项目建设的安全生产监管；同时，在对建筑领域高处作业监管和报备制度落实上，巡查频次还需加密、宣传力度还需加大，对村（社区）属地责任落实的监督指导还需加强。

（五）常平镇司马村委会

常平镇司马村委会认真履行属地监管职责，通过村务平台、入企业、入住户派发文件等形式，积极开展建筑施工和危险作业报备制度，严格落实施工安全防范措施。日常巡查由村两委干部带网格巡查、城管城建工作人员及安全员，定期巡查监管，发现违章乱建、改建及危险作业等行为，立即叫停并要求施工单位和个人完成报备手续。针对东莞麦斯数控设备有限公司光伏发电项目建设及厂房屋面加固工程，司马村委对该企业提交的光伏项目报装资料进行初步审核同意后，按规定报送上级相关部门审批。2023 年 7 月 3 日，司马村城建办联合司马村城管驿站巡查，发现麦斯公司正进行挖排水渠作业，巡查人员立即要求麦斯公司停工，督促并完成工程报备。司马村在属地监管巡查和报备制度落

实上不严密，还存在疏漏，未及时发现联鑫公司在厂房屋面加固施工过程中的高处作业安全隐患。

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

曲比马立，男，群众，是涉事工程的施工人员，其安全意识淡薄，在无高处作业证、未佩戴安全帽、未系挂安全带等高处作业安全防护用品的情况下，冒险进入高处作业区域作业，导致事故的发生。曲比马立对事故发生负有直接责任，鉴于曲比马立在事故中已死亡，建议免于追究其责任。

（二）对事故责任单位和个人的行政处罚建议

1.东莞市联鑫钢构工程有限公司聘请未具备高处作业资格的人员从事高处作业^[1]；未对从业人员进行安全生产教育和培训^[2]；未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，未监督、教育从业人员按照规定佩戴、使用劳动防护用品^[3]；未能及时发现并排查透光瓦不能承重的事故隐患^[4]，违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款、第三十条第一款、第四十一条第二款和第四十五条的规定，导致事故发生。联鑫公

[1] 《中华人民共和国安全生产法》第三十条第一款：生产经营单位的特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得相应资格，方可上岗作业。

[2] 《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款：生产经营单位应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能，了解事故应急处理措施，知悉自身在安全生产方面的权利和义务。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。

[3] 《中华人民共和国安全生产法》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。

[4] 《中华人民共和国安全生产法》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。

司对事故的发生负有责任，建议由应急管理部门对其进行处罚。

2.东莞市联鑫钢构工程有限公司未取得从事建设工程施工相应等级的资质证书，不具备施工安全生产条件，违反了《中华人民共和国建筑法》第二十六条^[1]和《建设工程质量管理条例》第二十五条规定^[2]，建议由住建部门依法对其进行行政处罚。

3.东莞麦斯数控设备有限公司违法发包，违反《中华人民共和国建筑法》第二十二条^[3]和《建设工程质量管理条例》第七条第一款^[4]规定，建议由住建部门依法对其进行行政处罚。

4.东莞麦斯数控设备有限公司未按照规定申请办理施工许可证，建议由住建部门依法对其进行调查并处理。

5.东莞市联鑫钢构工程有限公司法定代表人、主要负责人陈焰财未组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程，未组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划，未督促、检查本单位的安全生产工作，未及时消除生产安全事故隐患，违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第（二）项、第（三）项、第（五）项的规定^[5]，导致事故发生，对事故发生负有责任，建议由应急管理部门依法对其进行行政处罚。

[1] 《中华人民共和国建筑法》第二十六条：承包建筑工程的单位应当持有依法取得的资质证书，并在其资质等级许可的业务范围内承揽工程。

[2] 《建设工程质量管理条例》第二十五条：施工单位应当依法取得相应等级的资质证书，并在其资质等级许可的范围内承揽工程。禁止施工单位超越本单位资质等级许可的业务范围或者以其他施工单位的名义承揽工程。禁止施工单位允许其他单位或者个人以本单位的名义承揽工程。

[3] 《中华人民共和国建筑法》第二十二条：建筑工程实行招标发包的，发包单位应当将建筑工程发包给依法中标的承包单位。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。

[4] 《建设工程质量管理条例》第七条第一款：建设单位应当将工程发包给具有相应资质等级的单位。

[5] 《中华人民共和国安全生产法》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：（二）组织制定并实施本单位安全生产规章制度和操作规程；（三）组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划；（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。

（三）其他建议

1.建议常平镇住建局和常平镇经发局分别约谈东莞市联鑫钢构工程有限公司、东莞麦斯数控设备有限公司主要负责人，要求其增强安全意识，落实建设工程施工资质规定，严格危险作业报备、工程建设项目报建审批，落实防范和整改措施，强化项目建设安全生产的统一协调、管理工作。

2.建议常平镇分管安全生产工作的党委副书记约谈镇经发局主要负责人，要求建立健全企业投资项目联动监管和信息互通共享机制，协调落实各方责任，加强包括光伏项目在内的各类企业投资项目安全生产全链条监管，防止监管出现断档和盲区。

3.建议常平镇分管安全生产工作的党委副书记约谈镇住建局主要负责人，要求抓实住建领域网格化全覆盖巡查监管，加强危险作业的监管报备制度落实。

4.建议常平镇安委办约谈司马村主要负责人，要求进一步加强建筑工程（含限额以下）监管巡查和危险作业报备制度有效落实，加大巡查频次，织密巡查监管网络。

如果在后续的调查中，纪检监察等部门发现其他违法违纪行为，再进行调查处置。事故如涉及构成民事侵权、视同工伤等其他法律责任的，建议当事各方通过法律途径解决。

六、事故主要教训

本起事故教训深刻，暴露出施工人员自身安全意识淡薄，在无高处作业证、未佩戴安全帽、未系挂安全带等高空作业安全防

护用品的情况下，冒险进入高空作业区域作业；施工方联鑫公司临时聘请未具备高处作业资质的人员从事高处作业；未对从业人员进行安全生产教育和培训，未对施工人员进行安全技术交底和教育培训；未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，未监督、教育从业人员按照规定佩戴、使用劳动防护用品；未安排专人对现场施工进行安全管理监护；未能及时发现并排查透光瓦不能承重的事故隐患；未取得从事建设工程施工相应等级的资质证书，不具备施工安全生产条件；发包方麦斯公司未按照规定申请办理施工许可证，未审查施工单位的资质情况，将工程发包给不具备安全生产条件或者相应资质的施工单位。

七、事故整改和防范措施

（一）压实部门及村（社区）属地的安全监管责任

针对高处作业安全隐患问题突出，压实部门及村（社区）属地的安全生产监管责任，着力解决好包括光伏项目在内的各类企业投资项目建设施工中存在的跨行业安全监管职责不清的问题，完善项目审批报备、监管巡查中涉及多部门的联动安全监管机制。针对当前各类生产经营活动正处于活跃期，企业、工地、商铺、居民住宅等危险作业相应增多，事故机率相应增大的实际，立即开展高处作业“五个必须”^[1]落实大排查大整治，同时按照“一盘棋”思想，由此及彼，推动有限空间“七个不准”^[2]、动火作业“三个一

[1] “五个必须”即“必须培训持证上岗、必须实行作业审批、必须做好个人防护、必须落实工程措施、必须安排专人监护”。

[2] “七个不准”即“不排水不下、不通风不下、不检测不下、不带防毒面具不下、里外没有配合不下、晚上时间不下、不批准不下”。

律”^[1]等危险作业硬措施落实。加强“节日、假日、班后、夜间”等四个时段的现场管理巡查，严禁风险不清、交底不明、防范措施未落实即开工，坚决遏制同类型事故再次发生。

（二）督促落实限额工程施工方安全生产主体责任

对涉事企业在莞所有房屋市政工程项目开展安全检查；督促落实限额工程施工方安全主体责任，明确安全责任、作出安全承诺，重点解决好外包外租中存在的不具备安全生产条件、不具有相应资质、不按规定报备以及未签订安全管理协议，未对从业人员进行安全生产教育和培训，以及未对施工人员进行安全技术交底和教育培训、现场施工安全管理监护缺失等安全隐患问题。建立健全限额工程分片负责机制，督促村（社区）落实全覆盖巡查监管，动态更新监管台账，落实隐患整治和闭环管理工作。展开特种作业资质审查，特别是要严肃查处临时聘用人员无资质作业和未经教育培训直接上岗进行危险作业施工的违法行为。

（三）广泛开展危险作业安全知识宣传

各行业监管部门、村（社区）要采取多种形式，广泛深入开展危险作业安全防范常识、作业报备规定制度的社会面宣传，增强全民安全生产意识，自觉主动地加强危险作业的提醒监督和有效防范；突出对危险作业从业人员的精准宣传，各部门对其行业监管范围、村（社区）对其属地范围内开展危险作业的从业人员，进行一次全覆盖的针对性安全培训教育，重点强化危险作业的安

[3] “三个一律”即“一律不准进行交叉作业、一律清除现场可燃物质、一律检测可燃气体含量”。

全风险隐患、资质条件要求、安全作业规程、防护用品使用、报备制度规定等内容的宣传培训，切实提升从业人员安全意识和履行安全职责能力。

（四）加强对重点行业领域高风险作业监管

认真贯彻落实吕成蹊市长、刘光滨副市长批示，常平镇安委办印发了《关于进一步加强危险作业报备、巡查工作的通知》（常安办〔2023〕85号），各村（社区）和部门要深刻吸取高空坠落事故教训，举一反三，以问题和目标为导向，树牢安全生产“红线”意识，坚持人民至上、生命至上，坚持安全第一、预防为主，进一步加强对重点行业领域高风险作业监管。

（五）堵塞分布式光伏发电项目建设施工安全监管盲区

镇安委办要牵头制定《关于加强分布式光伏发电项目建设施工安全管理的通知》，厘清理顺相关职能部门监管责任，堵塞监管盲区，指导镇经发局建立联动监管和信息互通共享机制，促进光伏行业监管的协同高效运行。

