

附件

肥东县合肥市龙栖百鸟园旅游开发有限公司 “4.4” 淹溺事故调查报告

2021年4月4日14时12分，在肥东县撮镇龙栖百鸟园内，合肥市龙栖百鸟园旅游开发有限公司（以下简称合肥市龙栖百鸟园公司）1名工作人员在去拖拽搁浅游船时不慎滑落深水区溺水，另1名工作人员对其施救时也溺水，造成2人死亡。

事故发生后，省、市政府高度重视，省长王清宪，副省长李建中、周喜安，市长罗云峰，常务副市长王文松等领导同志先后作出批示，要求尽快查明原因，做好善后工作，切实加强节日期间各景区景点安全生产工作，举一反三，形成管用长效机制。

依据《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）和《合肥市人民政府办公厅关于进一步加强生产安全事故报告和调查处理工作的通知》（合政办秘〔2016〕96号）等规定，合肥市应急管理局牵头成立了肥东县合肥市龙栖百鸟园旅游开发有限公司“4.4”淹溺事故调查组（以下简称事故调查组），以合肥市应急管理局为组长单位，合肥市公安局、教育局、文化和旅游局、林业和园林局、总工会，肥东县人民政府为成员单位，同时，邀请合肥市监察委员会派员参与事故调查

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，通过现场勘查、调查取证、查阅资料、询问证人、综合分析，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，提出了对有关责任人员及责任单位的处理建议，提出了事故防范和整改措施的建议，报告如下：

一、事故发生经过及应急救援情况

（一）事故发生经过

2021年4月4日，系清明节假期的第2天。肥东县撮镇龙栖百鸟园内游客比较多。下午14时，刘某夫妻带其孩子乘坐一只脚踏游船在园区水域游玩，游船被风吹至水域西南角，游船的螺旋桨被水中芦苇缠绕，导致游船搁浅。刘某拨打游船上的救援电话，同时大声呼救。14时12分，该园区工作人员许*俊听见呼救声后，穿上半身下水裤^①往游船搁浅的方向跑，跑到栈道后，翻越栈道栏杆，趟水朝着游船搁浅的地方走去，快接近游船时，不慎滑落深水区溺水。该园区另1名工作人员陈*荣接救援电话赶到时，看见许*俊溺水，随即跳入水里对其施救，不幸也溺水。

^①下水裤是采用防水面料加工而成的具有一定防水效果的服装，规格有全身及半身及全封闭三种，主要用于化工建筑，消防、渔业、养殖捕捞等。



图1 事故现场图

(二) 应急救援及善后处置、信息报送和救援评估情况

1. 应急救援及善后处置情况

许*俊溺水后，陈*荣对其施救时也溺水，周边群众立即拨打了110报警和120急救电话。14时15分龙栖百鸟园工作人员倪*坤和李*宁赶到事故现场对2人进行搜救，同时李*宁拨打龙栖百鸟园总经理郑*容电话，14时18分郑*容赶到事故现场即参与搜救，14时23分将陈*荣救上来后对其进行心肺复苏，14时37分肥东县消防救援大队和肥东县120救护车赶到，14时43分消防员将许*俊也救上来，随后肥东县120救护车将2人分别送往合肥市第二人民医院和肥东县人民医院进行抢救，16时左右2人经抢救无效死亡。4月5日，合肥市龙栖百鸟园公司与死者家属达成赔偿协议。

2. 信息报送情况

4月4日14时12分，合肥市公安局110指挥中心和120急救中心接群众报警称肥东撮镇龙栖百鸟园有人落水，14时13分，合肥市公安局将事故信息指令给肥东县公安局、撮镇派出所、县120急救中心和县消防救援大队。14时50分合肥市应急管理局接合肥市120急救中心事故短信，15时06分合肥市应急管理局电话通知肥东县应急管理局和撮镇镇应急办，15时40分肥东县应急管理局主要负责人赶赴事故现场进行处置。16时02分肥东县应急管理局接肥东县公安局事故通报相关情况，立即通过应急指挥综合业务平台报送事故信息，17时38分、22时01分分别续报事故信息。

3. 救援评估情况

事故发生后，肥东县公安局、撮镇派出所，肥东县消防救援大队、县120急救中心、县应急管理局，肥东县人民政府、撮镇镇人民政府等单位反应迅速，相关单位领导第一时间到达事故现场开展应急救援工作，各单位应急响应快速、组织有序、方法得当。

二、基本情况

（一）龙栖地湿地公园情况

龙栖地湿地公园位于肥东县撮镇镇建华社居委（以下简称建华社居委）境内，合马路西南侧，南滨淝河港，东接二十埠河，西、南靠南淝河，土地权属为建华社居委集体所有，由安徽龙栖地生态旅游开发有限公司（以下简称安徽龙栖地旅游公司）建设

经营。2015年8月25日，安徽龙栖地旅游公司和建华社居委签订《农村土地承包经营权流转合同》，合同约定了土地流转的方式、用途和期限，用途载明只能用于农业产业结构调整 and 湿地公园建设。2017年7月21日，安徽省林业厅同意龙栖地湿地公园为省级试点湿地公园。



图2 龙栖地湿地公园地图

(二) 龙栖百鸟园情况

龙栖百鸟园坐落于龙栖地湿地公园内，总占地面积约 200 亩，由合肥市龙栖百鸟园公司投资经营。2019 年 1 月 21 日，安徽龙栖地旅游公司将龙栖地湿地公园内的土地使用权租赁给合肥市龙栖百鸟园公司开展经营活动，租赁期限 30 年，自 2019 年 3 月 1 日至 2049 年 3 月 1 日，租赁费用 1500 元/亩，每三年上涨 5%，租金年付。

该园于2019年3月进行一期开工建设，9月底建成并开始试营业。一期占地面积约120亩，投资1300万元。一期包括鸟类笼舍养殖、散养、大棚养殖观赏区面积约19.56亩，水生作物养护观赏区面积约72.7亩，其中水域面积约37.5亩，园内有广场、观测台、栈道、绿化等设施。

（三）事故水域情况

事故水域位于龙栖百鸟园的南边，保留原生态芦苇、水烛等植物，中间设有人行栈道，局部地方有土墩，平均水深为0.4米。2019年6月，郑*容为了清理水塘杂草、鸟巢和开展游船活动，开挖了宽4米、深1.8米、长600米的水道。事发地点在水域的西南角，游船搁浅的旁边有土墩，水面宽4米、深约2.05米。



图3 事故水域图

（四）游船及游船项目情况

游船为象形动物脚踏船，游船的船体是玻璃钢材质，尺寸3.9*1.45*0.6米，每船定额4人，适航范围在公园、湖泊、水库。2019年5月29日，郑*容购得20只游船开设游船项目，口头约定由陈*荣承包经营。2020年因受疫情、洪涝灾害影响，游船项目一直未经营，2021年3月，陈*荣开始在周末经营游船项目。



图4 事故游船照片

（五）事故天气情况

晴天，事发时间段风速4.7米/秒，湿度90%，温度12°C。

（六）事故有关企业及安全管理情况

1. 安徽龙栖地旅游公司^①，2012年6月15日成立，住所安徽省合肥市肥东县撮镇镇，法定代表人费*昊，注册资本伍仟万圆整。公司实际投资人张*、总经理程*，程*负责公司的管理工作。

该公司制定了《龙栖地湿地公园管理办法》，与建华社居委、

^①统一社会信用代码：91340122598661988F；类型：其他有限责任公司；营业期限：2016年06月15日至2022年06月14月29日；经营范围：生态旅游开发；观光服务；生态示范园建设；农副产品购销（粮食除外）；苗木花卉开发、种植、销售；旅游文化推广（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）。

郑*容分别签订了《农村土地承包经营权流转合同》《关于龙栖地鸟语林项目的合作协议》，对龙栖地进行了安全检查。但将龙栖地湿地公园出租给不具备安全生产条件^①的合肥市龙栖百鸟园公司开展经营活动。

2. 合肥市龙栖百鸟园公司^②，2019年2月19日成立，住所安徽省合肥市肥东县撮镇镇，法定代表人郑*容，注册资本伍佰万圆整。公司总经理郑*容、副总经理倪*坤，李*宁和陈*荣是饲养员。许*俊为陈*荣哥哥，节假日时常协助陈*荣经营游船，陈*荣支付给许*俊300元/天。

该公司制定了《游船安全管理制度》《龙栖百鸟园员工管理制度》《龙栖百鸟园经营户制度》，与安徽龙栖地旅游公司签订了《关于龙栖地鸟语林项目的合作协议》，协议中约定在经营的范围内，相关安全等一切法律责任均由合肥市龙栖百鸟园公司承担。但合肥市龙栖百鸟园公司不具备安全生产条件^③，未配备专职或者兼职的安全员^④，未健全企业安全生产规章制度^⑤，未结合实际需要制定水域救援等安全操作规程，未对企业员工进行安全

①《安全生产法》第四十六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。

②统一社会信用代码：91340122M2TFMP59B，类型有限责任公司（自然人投资或控股），营业期限：长期；经营范围：生态旅游开发；动物驯养、繁殖、展出；饲料加工；动物制品、食品销售；生态调查；环境监测；生物防治；生态驱鸟；动物收容救助。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）

③《安全生产法》第十七条生产经营单位应当具备本法和有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件；不具备安全生产条件的，不得从事生产经营活动。

④《安全生产法》第二十一条第二款前款规定以外的其他生产经营单位，从业人员超过一百人的，应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员；从业人员在一百人以下的，应当配备专职或者兼职的安全生产管理人员。

⑤《安全生产法》第四条生产经营单位必须遵守本法和有关法律、法规，加强安全生产管理，建立、健全安全生产责任制和安全生产规章制度，改善安全生产条件，推进安全生产标准化建设，提高安全生产水平，确保安全生产。

生产教育培训^①，未及时发现并消除游船经营存在的事故隐患^②，未在事故水域危险区域设置安全警示标志^③。

（七）事故有关监管单位及管理情况

1. 肥东县撮镇镇林业站。隶属于肥东县撮镇镇人民政府农业农村办，负责全镇林业安全监督管理，未开展安全生产专项整治三年行动。

该站站长温*培，负责该镇林业、湿地监督管理工作。对林业站负有的湿地安全监管职责认识模糊，对龙栖百鸟园存在的问题失察。

2. 肥东县撮镇镇人民政府。与肥东县人民政府签订了 2020 年度、2021 年度保护发展森林资源目标责任书，负责辖区林业、湿地、自然保护地生态保护，建立和更新湿地资源档案，加大对围垦湿地等活动处理力度。未严格落实肥东县人民政府制定的安全生产专项整治三年行动方案的要求。

该镇党委副书记李*宝，分管武装、征迁安置、农业、农经等工作。2021 年 1 月组织了对龙栖地湿地公园内动植物防疫、湿地林木防火检查工作。但对龙栖地湿地公园管理职责认识不清，未对龙栖地湿地公园安全生产工作进行检查。

3. 肥东县林业建设服务中心。直属肥东县人民政府，为公益

①《安全生产法》第二十五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。

②《安全生产法》第三十八条第一款生产经营单位应当建立健全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，并向从业人员通报。

③《安全生产法》第三十二条生产经营单位应当在有较大危险因素的生产经营场所和有关设施、设备上，设置明显的安全警示标志。

一类全额拨款事业单位，成立于2021年3月16日，由肥东县自然资源和规划局代管，负责林业、城乡绿化、森林资源等工作。该中心主任由肥东县自然资源和规划局党组成员、副局长万*海兼任，负责中心的全面工作。该中心自然保护地管理科负责森林公园、湿地公园、风景名胜区和湿地管理等工作，该科室由宋*胜临时负责。

2020年8月，肥东县自然资源和规划局制定了安全生产专项整治三年行动计划。肥东县林业建设服务中心未制定落实安全生产专项整治三年行动计划，该中心自然保护地管理科2020年3月份对龙栖地湿地公园进行了检查，未发现龙栖百鸟园存在的问题。

三、事故造成的人员伤亡和直接经济损失

（一）死亡人员情况

1. 许*俊，男，汉族，安徽省肥东县人，1992年3月2日出生，为陈*荣哥哥，合肥市龙栖百鸟园公司临时工作人员。

2. 陈*荣，男，汉族，安徽省肥东县人，1996年7月29日出生，合肥市龙栖百鸟园公司工作人员。

（二）直接经济损失情况

依据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》(GB6721-1986)规定，核定事故造成直接经济损失约260万元。

四、事故发生原因和事故性质

（一）直接原因

许*俊安全意识淡薄，未穿救生衣、身系安全绳^①，救援搁浅的游船时，不慎滑落深水区溺水。陈*荣见许*俊溺水后，在未采取安全防护措施的情况下，盲目施救时溺水，是本次事故发生的直接原因。

（二）间接原因

1. 合肥市龙栖百鸟园公司，不具备安全生产条件，未落实企业安全生产主体责任，未配备专职或者兼职的安全员，未健全企业安全生产规章制度，未结合实际需要制定水域救援等安全操作规程，未对企业员工进行安全生产教育培训，未及时发现并消除游船经营存在的事故隐患，未在事故水域危险区域设置安全警示标志。

2. 安徽龙栖地旅游公司，将龙栖地湿地公园出租给不具备安全生产条件的合肥市龙栖百鸟园公司开展经营活动。

（三）有关监管单位存在的问题

1. 肥东县撮镇镇林业站。对负有的湿地安全监管职责认识模糊，对龙栖百鸟园存在的问题失察。

2. 肥东县撮镇镇人民政府。对龙栖地湿地公园管理职责认识不清，未对龙栖地湿地公园安全生产工作进行检查。

3. 肥东县林业建设服务中心。未认真履行行业安全监管职责，对龙栖百鸟园疏于监管，未发现龙栖百鸟园存在的问题。

^① 消防应急救援作业规程 GB/T29179-2012 1.范围 本标准适用于公安消防队和专职消防队的消防应急救援作业，其他消防队和应急救援队可参照执行 5.7 水域救援作业规程 5.7.3 安全防护 安全防护主要包含以下程序：a) 救援人员必须穿好救生衣、身系安全绳、戴水域救援头盔，携带口哨、灯具、切割装备等，在岸上人员的保护下入水；

（四）事故性质

经调查认定，肥东县合肥市龙栖百鸟园旅游开发有限公司“4·4”淹溺事故是一起生产安全责任事故。

五、事故责任认定及处理建议

（一）建议免于追究责任人员

1. 许*俊，未穿救生衣、身系安全绳，救援搁浅的游船时不慎滑落深水区溺水，是导致事故发生的直接原因，鉴于在事故中死亡，建议免于追究责任。

2. 陈*荣，在未采取安全防护措施的情况下，盲目施救时溺水，导致事故后果扩大，鉴于在事故中死亡，建议免于追究责任。

（二）建议给予行政处罚人员

1. 郑*容，合肥市龙栖百鸟园公司法定代表人兼总经理。未组织制定本单位有关安全生产规章制度和安全操作规程，未及时发现并消除游船经营存在的事故隐患^①，对事故发生负有主要管理责任。依据《安全生产法》第九十二条第（一）项^②之规定，建议由合肥市应急管理局对其进行行政处罚。

2. 程*，安徽龙栖地旅游公司总经理。将龙栖地湿地公园出租给不具备安全生产条件的合肥市龙栖百鸟园公司开展经营活动，对事故发生负有管理责任。依据《安全生产法》第一百条第

① 《安全生产法》第十八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）组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程；（五）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。

② 《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全生产职责，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：（一）发生一般事故的，处上一年年收入百分之三十的罚款；

一款^①之规定，建议由合肥市应急管理局对其进行行政处罚。

（三）建议给予问责处理人员

1. 温*培，中共党员，肥东县撮镇镇林业站站长，负责龙栖地湿地监管等工作。未认真履行职责，不重视湿地的保护，对龙栖百鸟园内存在的问题失察，对以上问题负有直接责任。依据《中国共产党纪律处分条例》第一百二十一条第一款^②之规定，建议给予其警告处分。

2. 李*宝，中共党员，时任肥东县撮镇镇人民政府党委副书记，分管农业农经等工作。未严格履行职责，未对龙栖地湿地公园安全生产工作进行检查，对以上问题负有领导责任。依据《中国共产党问责条例》第七条第（九）项和第八条第二款第（二）项^③之规定，建议给予其诫勉。

3. 宋*胜，中共党员，肥东县林业建设服务中心自然保护地管理科临时负责人，负责湿地公园和湿地管理等工作。未认真履行行业安全监管职责，对龙栖百鸟园疏于监管，未发现龙栖百鸟园存在的问题，对以上问题负有直接责任。依据《中国共产党问责条例》第七条第（九）项和第八条第二款第（二）项之规定，建议给予其诫勉。

① 《安全生产法》第一百条第一款生产经营单位将生产经营项目、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的，责令限期改正，没收违法所得；违法所得十万元以上的，并处违法所得二倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足十万元的，单处或者并处十万元以上二十万以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以一万元以上二万元以下的罚款；导致发生生产安全事故给他人造成损害的，与承包方、承租方承担连带赔偿责任。

② 《中国共产党纪律处分条例》第一百二十一条第一款工作中不负责任或者疏于管理，贯彻执行、检查督促落实上级决策部署不力，给党、国家和人民利益以及公共财产造成较大损失的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；造成重大损失的，给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分。

③ 《中国共产党问责条例》第八条第二款对党的领导干部的问责，根据危害程度以及具体情况，可以采取以下方式：（二）诫勉。以谈话或者书面方式进行诫勉。

4. 万*海，中共党员，肥东县林业建设服务中心主任，负责该中心的全面工作。对该中心自然保护地管理科未认真履行行业安全监管职责失察，对以上问题负有领导责任，依据《中国共产党问责条例》第七条第（九）项和第八条第二款第（一）项^①之规定，建议给予其通报。

（四）建议给予行政处罚单位

1. 合肥市龙栖百鸟园公司，不具备安全生产条件，未落实企业安全生产主体责任，对事故发生负有主要责任。依据《安全生产法》第一百零九条第（一）项^②之规定，建议由合肥市应急管理局对其进行行政处罚。

2. 安徽龙栖地旅游公司，将龙栖地湿地公园出租给不具备安全生产条件的合肥市龙栖百鸟园公司开展经营活动，对事故发生负有管理责任。依据《安全生产法》第一百条第一款^③之规定，建议由合肥市应急管理局对其进行行政处罚。

（五）建议作出书面检查及通报单位

1. 肥东县撮镇镇林业站，未认真履行安全监督管理职责，对目标责任书中规定湿地保护监管职责没有引起重视和龙栖百鸟

① 《中国共产党问责条例》第八条第二款对党的领导干部的问责，根据危害程度以及具体情况，可以采取以下方式：（一）通报。进行严肃批评，责令作出书面检查、切实整改，并在一定范围内通报。

② 《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：（一）发生一般事故的，处二十万元以上五十万元以下的罚款；

③ 《安全生产法》第一百条第一款生产经营单位将生产经营项目、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的，责令限期改正，没收违法所得；违法所得十万元以上的，并处违法所得二倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足十万元的，单处或者并处十万元以上二十万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以一万元以上二万元以下的罚款；导致发生生产安全事故给他人造成损害的，与承包方、承租方承担连带赔偿责任。

园内存在的隐患失察，对事故发生负有监管责任。责成其向肥东县撮镇镇人民政府作出深刻书面检查。

2. 肥东县撮镇镇人民政府，对龙栖地湿地公园管理职责认识不清，未对龙栖地湿地公园安全生产工作进行检查。对事故发生负有管理责任。责成其向肥东县人民政府作出深刻书面检查。

3. 肥东县林业建设服务中心，未认真履行行业安全监管职责，对龙栖百鸟园疏于监管，未发现龙栖百鸟园存在的问题。对事故发生负有监管责任。责成肥东县人民政府对其进行通报批评。

六、事故防范和整改措施

（一）合肥市龙栖百鸟园公司。要深刻汲取事故教训，严格落实企业安全生产主体责任，建立健全安全生产规章制度和操作规程，制定水域救援处置方案，配备专兼职安全管理人员；加强隐患排查治理，全面开展安全风险评估，在显著位置公示安全风险点和应对处置措施；加强从业人员的安全教育培训，使从业人员熟知作业风险、掌握岗位安全操作技能和应急处理措施，保证生产经营安全有序。

（二）安徽龙栖地旅游公司。要认真吸取事故教训，严格履行安全管理责任，加强对承租单位的安全生产协调、管理，绝不能一包了之；加强《安全生产法》《合同法》《安徽省安全生产条例》等法律法规的学习，把好承租单位的安全生产条件关，确保本质安全。

（三）肥东县撮镇镇林业站。要认真吸取事故教训，全面履行安全监管职责，加强对管理单位的安全检查，对检查中发现的隐患和问题，要紧盯不放，确保全部整改落实到位；要加大明察暗访频次，加大监管力度，推动各类生产经营单位落实主体责任，确保不发生生产安全事故。

（四）肥东县撮镇镇人民政府。要认真吸取事故教训，举一反三，全面落实属地管理责任，做到“守土有责、守土有方、守土尽责”；要定期研究分析本地区安全生产情况，高度重视新业态、新模式的安全风险，落实监管责任，确保不出现安全生产监管盲区；要深入开展安全生产专项整治三年行动，立足于“从根本上消除事故隐患、从根本上解决问题”，开展攻坚行动，切实消除各类隐患，严格管控安全风险，确保辖区安全生产形势稳定。

（五）肥东县林业建设服务中心。要认真吸取事故教训，按照安全生产“三管三必须”要求，全面贯彻国家有关林业工作的法律法规和方针政策，加强湿地公园、风景名胜区和湿地管理工作，特别要加强对湿地开发经营行为的安全管理，严格落实安全生产专项整治三年行动工作部署，全面排查本行业领域存在的隐患，并狠抓整改，确保本行业领域的生产安全。

（六）肥东县人民政府。要研究分析本地区事故特点和行业分布，采取针对性的措施，补短板、强弱项，坚决遏制事故多发势头；要扎实开展安全生产专项整治三年行动，集中攻坚，着力解决安全生产中存在的顽疾和倾向性问题，筑牢安全生产根基；

要综合运用约谈、警示、通报等措施，督促各部门、各乡镇认真履行职责，传导压力，压实责任，真正形成安全生产齐抓共管工作格局；要高度重视新业态、新模式的安全监管工作，及时明确监管部门，防止安全责任空转。

肥东县合肥市龙栖百鸟园旅游开发有限公司“4.4”

淹溺事故调查组

2021年5月14日