

## 青岛胶城建设集团有限公司“7·15”高处坠落事故调查报告

2021年7月15日上午9时许，在秦皇岛发电有限责任公司厂区内，秦皇岛发电有限责任公司翻车机区域封闭改造工程项目作业现场，青岛胶城建设集团有限公司工人罗占民在安装外墙面板过程中，从高处坠落摔伤，经抢救无效死亡。直接经济损失150万元。

依据《中华人民共和国安全生产法》和《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令493号）等有关法律法规，经市政府批准，秦皇岛市政府成立了青岛胶城建设集团有限公司“7·15”高处坠落事故调查组（以下简称事故调查组）。事故调查组组长由秦皇岛市应急管理局党委书记付宝同志担任，市应急管理局、市公安局、市发改委、市住建局、市总工会等部门派员参加，同时聘请3名行业专家，全面开展事故调查工作。按照《中共河北省纪律检查委员会办公厅、河北省安全生产委员会办公室关于印发生产安全事故调查处理工作中加强协作配合的办法（试行）的通知》（冀安委办[2019]35号）要求，事故调查组及时向市纪委监委进行了报告。

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、人员问询、专家分析，查明了事故经过、发生原因、人员伤亡和直接经济损失，认定了事故性质、相关单位和相关人员的责任，提出了对事故处理和防范措施的意见建议，现将事故调查情况报告如下：

### 一、基本情况

（一）项目建设单位：秦皇岛发电有限责任公司（以下简称：发电公司），成立于1998年02月18日，位于河北省秦皇岛市海港区秦皇东大街532号，法定代表人苏纪，统一社会信用代码为91130300700611419P，公司类型为其他有限责任公司，注册资本金6.8亿元，总投资34.05亿元。主要经营两台21.5万千瓦燃煤供热发电机组和两台32万千瓦燃煤供热发电机组的电力、热力生产及销售。发电公司现有职工1211人，副总经理王言学、安全总监张杰协助总经理分管安全生产工作。下设管理处14个，安全监察处、生产技术处分别负责安全管理和生产管理工作。安全监察处在岗安全管理人员6名；9个生产车间均设有专职安全员，生产班组均有兼职安全员，公司内拥有安全生产培训合格证的的安全管理人员共32人（包括主要负责人）。

（二）项目总承包单位：中铁工程设计咨询集团有限公司（以下简称中铁设计公司），成立于2004年，位于北京市丰台区航丰路13号院2号楼，统一社会信用代码91110000764205727U，公司类型为其他有限责任公司，公司注册资本为73081.8286万元。中铁设计公司服务领域涵盖铁路、城市轨道交通、公路、市政等交通基础设施，建筑、冶金、产品及技术研发等，可为建设工程项目提供规划、勘察、设计、咨询、设计施工总承包、专项承包、投资、项目管理、工程监理、工程检测、项目后评价、运营管理等全过程服务。中铁设计公司设有安全总监和安全生产管理处，下设机构及驻外项目部均配有专职安全员。

（三）项目组织实施单位：发电公司翻车机区域封闭改造工程由中铁设计公司全权委托其分公司中铁工程设计咨询集团有限公司济南设计院（以下简称济南设计院）组织实施。济南设计院成立于2008年，位于山东省济南市槐荫区经十路25666号，统一社会信用代码91370104684657619Q，主要经营范围为工程勘察，工程设计，工程咨询，工程检测，工程测量；地理信息系统开发及应用；地籍测量；开发、销售铁路专用设备及器材、配件、铁路桥梁构件、铁路工程机械；进出口业务（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）。济南设计院现有职工386人，设有安全管理部门，安全管理部门部长邢峰兼任安全总监，济南设计院下设各部门、各项目部均设有专职安全员。工程管理中心负责项目部管理。

（四）项目施工单位：青岛胶城建设集团有限公司（以下简称胶城公司）成立于1966年6月，位于山东省胶州市温州路248号。统一社会信用代码为：91370200169650252B，公司类型为有限责任公司，注册资本为3.82亿元，主要经营范围为建筑工程总承包壹级；市政公用工程施工总承包壹级；钢结构工程专业承包壹级；地基与基础工程专业承包壹级；防水防腐保温工程专业承包壹级；建筑机电安装工程专业承包壹级等多项资质。胶城公司现有职工126人，副总经理蒋江兼任安全总监，公司设有安全管理部门，内设专职安全员16名，公司下设项目部均有专职安全员，公司内拥有安全生产培训合格证的的安全管理人员共有36人（包括主要负责人）。

### 二、市发改委、市住建局对该项目监管主体的说明

（一）市发改委关于电力企业电力安全生产监管主体的情况说明。河北省范围内电力安全生产监管的主体为国家能源局华北监管局，设于北京市，属国家能源局派出机构，负责北京、天津、河北和内蒙古（西部电网）的能源监管工作。

1、**其主要职责：**监管电力市场运行，规范电力市场秩序；监管电网和油气管网设施的公平开放；监管电力调度交易，监管电力普遍服务政策的实施；负责电力等能源行政执法工作，依法查处有关违法违纪行为，监督检查有关电价；负责除核安全外的电力运行安全，电力建设工程施工安全、工程质量的监督管理以及电力应急和可靠性管理，依法组织或参与电力事故调查处理；负责组织实施电力业务许可以及依法设定的其他行政许可；负责协调有关跨省、跨区能源监管业务；负责法律法规授权以及国家能源局下达或交办的有关事项监管。

2、**主要政策依据。**一是《电力安全生产监督管理办法》（国家发展和改革委员会令第21号）的相关条款为第二、三、八条；二是《电力建设工程施工安全监督管理办法》（国家发展和改革委员会令第28号）相关条款为第二、三十七、三十八条；三是从华北能监局的发文对象来看，其发文对象为华北区域电力企业，并非各省、市政府或发改部门。比如：《华北能源监管局关于明确电力安全监管约谈情形的通知》（华北能监安全〔2019〕116号），发华北区域电力企业。

综上所述，秦皇岛市电力企业的电力安全生产（含电力建设工程）监管主体为国家能源局华北监管局。

### （二）市住建局关于监管范围的说明。

1、住建部《房屋建筑和市政基础设施工程施工安全监督管理规定》第二条“本规定所称施工安全监督，是指住房城乡建设主管部门依据有关法律法规，对房屋建筑和市政基础设施工程的建设、勘察、设计、施工、监理单位及人员（以下简称工程建设责任主体）履行安全生产职责，执行法律、法规、规章、制度及工程建设强制性标准等情况实施抽查并对违法违规行为进行处理的行政执法活动”。

2、《河北省建设工程安全生产监督管理办法》第二条“县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门依照有关法律、法规和规章对本行政区域内新建、改建、扩建房屋建筑和市政基础设施工程实施安全生产监督管理，适用本办法。建设行政主管部门所属的建设工程安全生产监督管理机构负责本行政区域内建设工程安全生产的具体监督管理”之规定，住房和城乡建设主管部门负责房屋建筑和市政基础设施工程施工安全监督管理。

3、河北省人民政府《关于公布河北省安全生产监管责任清单的通知》（冀政字〔2020〕22号）。

综上所述，热电厂“7·15”翻车机区域封闭改造属于电力建设工程，其施工安全监督管理不在市住建局监督管理职责范围内。

### 三、事故发生项目概况及协议签订情况

2019年10月，发电公司翻车机区域封闭改造项目属环保改造项目，由招标代理机构中国神华国际工程有限公司负责组织招投标，中标设计施工总承包单位为中铁设计公司；该项目为门式钢架轻型房屋钢结构；单跨，改、扩建。水平投影面积7400M<sup>2</sup>。中铁设计公司中标后，2020年8月10日，中铁设计公司与胶城公司签订了建设工程施工专业分包合同。2020年8月27日，中铁设计公司授权其分公司济南设计院全权负责该工程的组织实施、项目管理。济南设计院与胶城公司签订了项目安全、职业健康及环境管理协议。

### 四、事故发生的现场情况和经过

（一）事故发生的现场情况。经现场勘察、查阅相关安全技术资料、询问事故发生时现场施工人员和参建单位相关管理人员，查明事故发生前后现场情况如下：

现场作业内容，将项目低跨屋面做为南侧贴临的原有厂房高跨部位需封闭外墙面板(①)的裁剪加工及安装施工操作平台(②)；在该施工操作平台作业区域内有未安装屋面水平采光板形成的洞口(洞口规格约0.94米\*5.0米，洞口边缘距距安装高跨外墙面板根部水平距离约1.7米，南高低低有约3%的屋面排水坡度)，该洞口距一层硬化铁轨地面高度约7.5米。洞口所在屋面与一层地面之间为运煤火车通行的空间；施工前在该洞口局部位置有临时堆放的拟安装外墙面板。

(二) 事故发生的经过。2021年7月15日7时30分，胶城公司项目部钢结构班召开早班会，由安全员韩雷着重强调了安全作业的规章制度，会后由班长张宝付安排罗占民、刘国祥、许春新、温坡进入作业现场开始安装外墙面板；温坡作为现场临时负责人对工作分工，温坡、刘国祥、许春新负责抬运外墙面板；开工前安全员韩雷到作业现场检查安全措施到位情况，经检查安全帽、安全带等佩戴齐全，安全带挂靠良好后准许工人开始作业；此时洞口处覆盖有7-8块外墙面板，因需要下料，罗占民、刘国祥、许春新把洞口上的外墙面板抬到下料处附近，只留下一块板斜放在洞口上，此时已露出部分洞口，9时左右，罗占民、刘国祥、许春新把第二块外墙面板抬向安装板的部位，罗占民在前后退着走，许春新在左右边，刘国祥在右边，抬到安装部位附近(距洞口约1米)，停下来倒安全绳，罗占民从安全绳上解开安全带挂钩，未按规定倒挂到另一侧安全绳上，就在墙边上用脚顶住外墙面板，刘国祥、许春新开始立板，快立起时，罗占民需移动位置，在移动过程中，从洞口处坠落。

(三) 事故救援过程。事故发生后，当班班长张宝付立即用手机向技术员王建华呼救，王建华立即赶到现场组织救援并拨打120急救电话，同时向发电公司求救。随后发电公司派车第一时间赶到事故现场，张宝付、王建华和随后赶到的公司其他人员合力把罗占民抬上车，送往秦皇岛人民医院抢救。10点07分罗占民经抢救无效死亡。

(四) 事故报告情况。事故发生后，胶城公司管理人员因忙于送医院抢救和安抚死者家属，未按规定时间上报事故，到20时00分，胶城公司发电公司项目部生产经理栾宝杰向秦皇岛市应急管理局报告了事故情况，导致事故迟报了10小时。2021年7月15日21时40分，秦皇岛市应急管理局将事故情况上报秦皇岛市人民政府，同时上报河北省应急管理厅。

## 五、事故原因及性质

### (一) 直接原因。

经调查认定，事故直接原因是：胶城公司施工人员罗占民在施工过程中违反安全操作规程，从安全绳上解开安全带挂钩后，未按规定倒挂到另一侧安全绳上，导致发生坠落事故。

### (二) 间接原因。

#### 1. 胶城公司。

(1) 安全防护不到位。发电公司翻车机区域封闭改造项目低跨屋面做为南侧贴临的原有厂房高跨部位需封闭外墙面板的裁剪加工及安装施工操作平台，在该施工操作平台作业区域内，有未安装屋面水平采光板形成的洞口隐患，胶城公司和济南设计院的相关部门现场检查时已发现并指出该安全隐患，现场施工人员对洞口隐患未采取有效的安全防护措施，只是安排人把7-8块外墙面板覆盖在洞口上，做为临时防护，防护措施不符合建筑施工高处作业安全技术规范(③)。

(2) 作业现场监管不到位。现场管理人员对该作业现场监管不力，监督检查不到位，未及时发现再次露出的洞口隐患和施工人员未挂好安全带挂钩的违规行为。

(3) 风险辨识不到位。未辨识出洞口处覆盖的7-8块外墙面板，随着施工的进度，工人把大部分外墙面板抬走后，形成部分洞口露出的安全风险。

(4) 作业施工方案不完善。胶城公司提供的“三措两案”中技术措施、安全措施内容空洞，未针对该项目中不同作业内容提出明确的技术操作要求和对应的安全管理措施。

(5) 安全生产责任制不健全。法定代表人、总经理安全生产职责缺少组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划。

(6) 安全意识淡薄。工人罗占民安全意识淡薄，违反安全操作规程。

#### 2. 济南设计院。

(1) 安全监管不到位。未全面履行该项目总承包方的监管责任，对分包单位管理不到位，对该作业现场监管不到位，现场监督检查不认真、不仔细，未发现胶城公司现场管理漏洞。

(2) 安全监管缺失。在施工作业未完成的情况下，把现场安全管理人员撤走，造成现场监管缺失。

### (三) 事故性质。

事故调查组认为胶城公司“7-15”高处坠落事故，是一起因工人违章导致的一般迟报生产安全责任事故。

## 六、对事故有关人员和责任单位的处理建议

### (一) 建议免于追究责任人员。

罗占民，胶城公司项目部工人，在施工过程中违反安全操作规程，从安全绳上解开安全带挂钩后，未按规定倒挂到另一侧安全绳上，导致发生坠落事故。其行为涉嫌重大责任事故罪，应当追究其刑事责任，鉴于罗占民已在事故中死亡，建议免于追究责任。

### (二) 建议给予行政处罚和撤销安全生产培训合格证人员。

1 韩雷，中共党员，胶城公司项目部现场安全员，负责该现场安全监督管理工作。尽管胶城公司安全经理谭长江在现场检查中发现了该洞口隐患，并在胶城公司安全隐患整改通知书中提出了整改要求，但其未按胶城公司安全隐患整改通知书中提出的整改要求进行整改，只用7-8块外墙面板覆盖在洞口上，对洞口防护措施不符合安全技术规范；对现场监管不力，监督检查不到位，风险辨识不到位，未及时发现再次露出的洞口隐患；教育培训不到位，致使罗占民安全意识淡薄，违反安全操作规程，违规解开安全带挂钩后，未按规定倒挂到另一侧安全绳上，对事故发生负有重要责任。依据《河北省安全生产条例》第七十九条第(一)项规定(④)，建议由秦皇岛市应急管理局对其处罚款9000元的行政处罚。建议免去现场安全员职务。依据《中华人民共和国安全生产法》第九十三条之规定，建议撤销其一般生产经营单位安全管理人员安全生产培训合格证。

2 张宝付，群众，胶城公司项目部钢结构班班长，负责钢结构班的全面工作。未落实《胶城公司项目部各级人员安全生产责任制》的班组长安全责任制(⑤)，对现场监管不力，监督检查不到位，未及时发现再次露出的洞口隐患；对事故发生负有重要责任。依据《河北省安全生产条例》第七十九条第(一)项规定，建议由秦皇岛市应急管理局对其处罚款9000元的行政处罚。

### 3. 栾宝杰，群众，胶城公司项目部生产经理(现场负责人)，负责该项目的现场管理工作。对现场监管不力，监督检查不到位，未及时发现再次露出的洞口隐患，未及时消除事故隐患，对事故发生负有领导责任。依据《河北省安全生产条例》第七十九条第(一)项规定，建议由秦皇岛市应急管理局对其处罚款9000元的行政处罚。建议胶城公司免去项目部生产经理职务。

4. 宋兆飞，中共党员，胶城公司项目部经理，负责该项目的全面工作。安全防护不到位，对该项目“三措两案”审核把关不严，“三措两案”中技术措施、安全措施内容空洞，无针对该项目不同作业活动提出明确的技术操作要求和对应的安全管理措施；安全防护不到位，对洞口隐患未采取有效的安全防护措施，只是安排人把7-8块外墙面板覆盖在洞口上做为临时防护，防护措施不符合安全技术规范。对事故发生负有领导责任。依据《河北省安全生产条例》第七十九条第(一)项规定，建议由秦皇岛市应急管理局对其处罚款9000元的行政处罚。建议胶城公司免去项目部经理职务。依据《中华人民共和国安全生产法》第九十三条之规定，建议撤销其一般生产经营单位安全管理人员安全生产培训合格证。

5. 程永昌，中共党员，胶城公司董事长，负责公司全面工作。未认真履行安全生产管理职责，安全生产责任制不健全，对企业安全生产工作督促检查不到位，未及时消除生产安全事故隐患。对事故发生负有领导责任。事故发生后，未能在规定时限内向负有安全监督管理职责的有关部门报告事故情况，对事故迟报负有主要领导责任。依据《中华人民共和国安全生产法》第106条之规定，建议由秦皇岛市应急管理局对其处上一年年收入5.93万元的100%的罚款，计5.93万元的行政处罚。

6. 陈洪涛，中共党员，济南设计院院长，负责设计院全面工作。对企业安全生产工作督促检查不到位，对分包单位的安全工作督导不到位，在施工作业未完成的情况下，撤走现场安全管理人员，造成现场监管缺失，未及时消除生产安全事故隐患。对事故发生负有监管不到位的领导责任。依据《中华人民共和国安全生产法》第九十二条第(一)项的规定，建议由秦皇岛市应急管理局对其处上一年年收入22.9392万元的30%罚款，计6.88176万元的行政处罚。

### (三) 建议给予党纪政纪处分人员。

1. 谈中，中共党员，济南设计院工程管理中心副主任，负责分管该项目，对该作业现场监管不到位，督导检查不到位。对事故发生负有领导责任。由济南设计院党委依法依规给予了党内警告处分。

2. 王海伟，群众，济南设计院项目经理，负责该项目的现场施工管理的全面工作，对该作业现场未进行有效监管，督导检查不到位。对事故发生负有直接领导责任。由济南设计院党委依法依规给予了行政记过处分。

### (四) 对事故责任单位的行政处罚建议。

1. 胶城公司，对该作业现场监管不力，监督检查不到位，安全防护不到位，作业施工方案不完善，安全生产责任制不健全，安全教育培训不到位，现场工人违章作业；隐患排查整治不到位，对现场作业风险未采取有效的防护措施，未及时消除事故隐患。对事故发生负有主要责任。事故发生后，未按法定时限及时向有关部门或政府上报事故，对事故迟报负有全面责任。依据《中华人民共和国安全生产法》第一百零九条第(一)项的规定(⑥)，建议由秦皇岛市应急管理局对其处罚款35万元的行政处罚。

2. 济南设计院，企业安全生产主体责任落实不到位，对分包单位管理不到位，未对该作业现场进行有效监管，现场监督检查不到位；在施工作业未完成的情况下，把现场安全管理人员撤走，造成现场监管缺失。未及时消除事故隐患。对事故发生负有监管不到位责任。依据《中华人民共和国安全生产法》第一百零九条第(一)项的规定，建议由秦皇岛市应急管理局对其处罚款21万元的行政处罚。

## 七、事故防范措施建议

针对事故暴露出的问题，胶城公司和济南设计院要牢固树立安全发展的理念，始终把安全第一贯彻到企业生产经营的各项工作中，将事故情况通报全公司，并在公司召开事故警示教育会，提高全员安全意识。为切实落实企业安全生产主体责任，有效防范类似事故再次发生，提出以下建议：

(一) 胶城公司。

1. 建立健全安全生产责任制。在《安全生产责任制度》内容中明确公司全员安全责任制要求；完善法定代表人、总经理安全生产职责，确保与《中华人民共和国安全生产法》所赋予企业负责人的安全生产职责相符合。
2. 要在全公司开展一次以安全生产责任制、安全管理制度以及操作规程为重点的教育培训，强化全体员工的安全知识和技能，提高安全意识，杜绝违章操作。
3. 严格落实安全生产责任制，强化安全检查。工程项目经理部的管理人员和专职、兼职安全员，要根据自身的工作特点和职责分工，严格执行定期安全检查制度，并经常进行不定期检查、随机检查和班前、班中、班后检查，各类检查都要明确检查内容。对于发现的问题和事故隐患，要严格执行隐患整改“五落实”和“五到位”。

(二) 济南设计院。

加强对分包单位的安全管理。一是对分包班组的施工现场进行有效管理，总包项目部需从分包班组进场直至完工退场，对分包班组的各项工作进行有效地综合监督管理，在未竣工验收前，中途不许退场。二是加强对施工现场的安全管理，并经常进行不定期检查、随机检查和班前、班中、班后检查。确保对人的不安全行为与物的不安全状态的控制，落实安全管理决策与目标。

青岛胶城建设集团有限公司

“7·15”高处坠落事故调查组

(秦皇岛市应急管理局代章)

2021年9月8日

---

[①]外墙面板为复合岩棉夹心彩钢板，尺寸为长4570毫米，宽970毫米，厚100毫米。大约35千克。用途为封闭隔离和保温隔热作用。

[②]

[④]《河北省安全生产条例》第七十九条违反本条例规定，生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，并处一万元以上三万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处一万元以下的罚款：（一）违反各项安全生产标准以及本单位规章制度和安全操作规程的。

[⑤]《胶城公司项目部各级人员安全生产责任制》第六条第二款，随时注意检查工人操作工作环境生产机具设备等安全情况和防护用品的使用情况，保证工人在安全状态下操作，发现不安全问题要立即解决，本班组不能解决的，应立即向工地负责人报告。

[⑥]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”。