

东莞市清溪镇“9·2”较大火灾事故 调查报告

东莞市清溪镇“9·2”较大火灾事故调查组

2022 年 11 月

目 录

一、基本情况	2
(一) 起火建筑物基本情况	3
(二) 事故相关单位情况	11
(三) 业务情况及企业相互关系	12
二、事故发生经过和应急处置情况	14
(一) 事故发生背景	14
(二) 事故发生经过	15
(三) 事故应急处置情况	16
(四) 善后处置情况	17
(五) 应急救援评估	17
三、事故伤亡情况及直接经济损失	17
(一) 事故伤亡情况	18
(二) 事故直接经济损失	19
四、事故原因及性质认定	19
(一) 直接原因	19
(二) 事故蔓延扩大原因	20
(三) 相关单位履职情况	20
(四) 事故调查发现的其他问题	34
五、事故责任认定及处理建议	35
(一) 无法追究刑事责任人员 (4 人)	35
(二) 建议移送司法机关处理的人员 (4 人)	36
(三) 建议给予行政处罚的单位 (7 个)	37
(四) 对相关企业人员的处理建议 (2 人)	38
(五) 建议给予党纪政纪处分人员	39
(六) 其他处理建议	39
六、事故主要教训	40
(一) 企业安全生产主体责任不落实	40
(二) 交叉作业安全管理工作缺失	40
(三) 起火建筑物长期存在消防安全隐患	41
(四) 属地管理责任落实不到位	41
(五) 行业监管部门未能认真落实“三个必须”要求、认识存在偏差	41
(六) 对闲置、废弃、停用厂房的监管存在监管难得问题	42
(七) 零星作业的监管亟待规范	42
七、事故防范措施建议	42
(一) 深入贯彻习近平总书记重要指示精神，牢固树立安全发展理念	42
(二) 举一反三，深入开展安全生产和消防安全大检查	43
(三) 强化危险作业活动安全风险分析和管控	44
(四) 压紧压实安全监管责任	44
(五) 切实加强镇、村级工业园安全生产管理工作	46
(六) 强化基层消防网格化管理工作	47
(七) 加强消防安全培训教育	48

东莞市清溪镇“9·2”较大火灾事故 调查报告

2022年9月2日11时许，位于东莞市清溪镇长山头村红门山工业区一处旧的闲置厂房发生一起较大火灾事故，过火面积约14600平方米，造成7人死亡，5人受伤，烧损部分建筑结构、机器设备及物品一批，直接经济损失10483956元。

事故发生后，省委、省政府和市委、市政府高度重视，东莞市委书记肖亚非、市长吕成蹊、副市长叶葆华、副秘书长李志军和市应急管理局、市消防救援支队主要负责同志及清溪镇有关领导都第一时间赶赴现场指导应急救援工作。省委常委、常务副省长张虎，省应急管理厅厅长王中丙、省消防救援总队副总支队长罗云庆等有关领导同志随后也赶到现场指挥处置。省委书记李希、省长王伟中、省应急管理厅厅长王中丙，市委书记肖亚非、市长吕成蹊、常委武一婷、常委冯国华、副市长叶葆华等相关领导立即作出批示，要求查明原因，做好善后工作，依法依规严肃追责。9月2日，省安委办、省应急管理厅决定对该起事故调查处理实行挂牌督办。

根据《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国消防法》《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，9月5日，东莞市人民政

府依法成立了由叶葆华副市长担任组长，市政府李志军副秘书长、市应急管理局、市消防救援支队、市公安局、清溪镇有关负责同志任副组长，由市应急管理局、住建局、城管局、自然资源局、公安局、市场监管局、农业农村局、消防救援支队、总工会及清溪镇政府有关人员参加的东莞市清溪镇“9·2”较大火灾事故调查组（以下简称“事故调查组”）。事故调查组聘请了应急管理部火灾调查专家、中山大学广东省消防科学与智能应急技术重点实验室、华南理工大学有关专家成立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。同时，事故调查组邀请市委编办派员参与界定、厘清部门职责。

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。

经调查认定，东莞市清溪镇“9·2”较大火灾事故是一起由于企业消防安全主体责任不落实，违章动火作业而引发的生产安全责任事故。

一、基本情况

（一）起火建筑物基本情况

1. 涉事厂区概况

涉事厂区（东莞市园仔山食用菌有限公司厂区）位于清溪镇长山头村清溪大道 62 号，东邻百强实业、宝进汽车销售部（目前均为空置状态），北邻海霖水处理厂空地，南面为清溪大道，西面为特鼎精密厂房。厂区内有 7 栋建筑和 2 处搭建雨棚，7 栋建筑分别为厂房 4 栋（A、B、C、D）、办公楼 1 栋、宿舍楼 1 栋、门卫室 1 栋；2 处搭建雨棚分别为厂房 A 和厂房 B 之间的雨棚，厂房 A、B 和厂房 C、D 之间的雨棚。厂区总占地面积约 27722.8 平方米，建筑总面积约 35292 平方米¹，搭建总面积约 16425 平方米²。厂房 A 为三层建筑，高 15.25 米，占地面积为 3500 平方米，建筑面积为 10620 平方米；厂房 B 为二层建筑，高 10.5 米，占地面积为 3500 平方米，建筑面积为 7120 平方米；厂房 C 和厂房 D 为单层钢建筑结构，面积分别为 6231 平方米和 5120 平方米；办公楼二层，高 9.15 米，占地面积为 356 平方米，建筑面积为 714 平方米；宿舍楼五层，高 20.5 米，占地 896 平方米，面积为 3913 平方米；门卫室一层，高 3.2 米，占地 94 平方米，面积为 94 平方米。

经现场勘查，除厂房 B、宿舍和办公楼与原报建规模相符外，其余均存在无手续加建、扩建情况。该厂区土地及建

¹ 违建测量+产权证面积。

² 东莞市清溪经纬测量有限公司测绘。

筑产权属于东莞市清溪镇长山头村村民委员会所有。东莞市园仔山食用菌有限公司于 2022 年 4 月将厂房 A、厂房 B 全面停产。

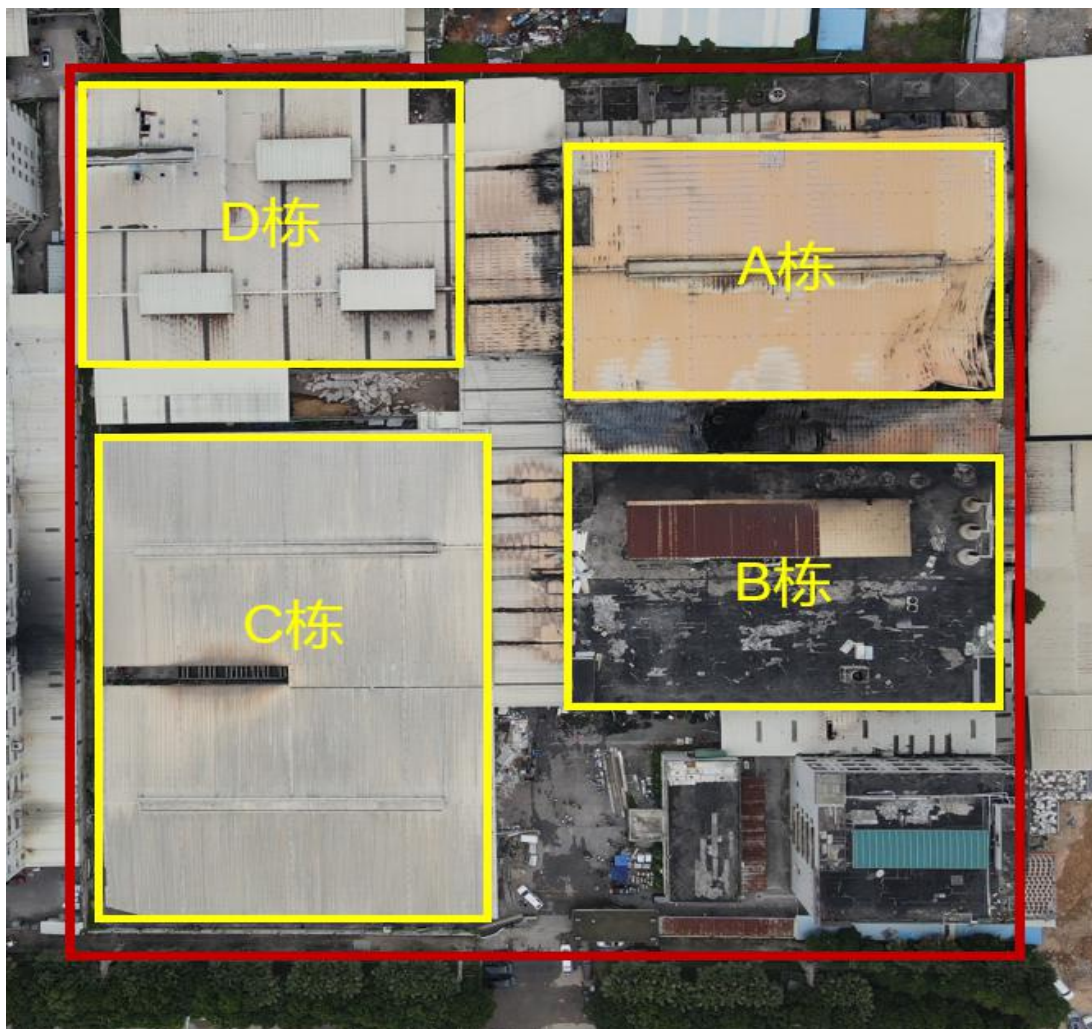


图 1 现场鸟瞰图

2. 涉事建筑基本情况

涉事建筑为厂房 A 和厂房 B：厂房 A 为三层建筑，高 15.25 米，占地面积为 3500 平方米，建筑面积为 10620 平方米，第一、二层属钢筋混凝土结构，第三层为未办理加建手续的钢架结构；厂房 B 为二层建筑，高 10.5 米，占地面积为 3500 平方米，建筑面积为 7120 平方米，钢筋混凝土结构。

厂房 A 和厂房 B 拆除设施之前主要是用于培育、生产、冷藏、储存菌菇类食用农产品。

涉事建筑始建于 2005 年，设计为丙类通用厂房，耐火等级二级。2006 年使用单位为东莞安庆家饰有限公司，2009 年使用单位变更为广东星河生物科技股份有限公司清溪分公司，该公司对涉事建筑按生产工艺需求进行改造，2015 年使用单位再次变更为东莞市园仔山食用菌有限公司至今。涉事建筑于 2006 年投入使用到 2009 年改变使用功能直至 2022 年停产过程中，其生产火灾危险性类别一直为丙类³。涉事厂房 A 建筑各层面积均为 3500 平方米，每层为一个防火分区，有 2 个安全出口，疏散距离均满足规范要求；经核查《建筑设计防火规范》，厂房 A 二层设置了 6 个消防栓符合规范，无需设置自动灭火系统和自动报警系统。另《建筑设计防火规范》要求：丙类厂房中建筑面积大于 300 平方米的地上房间应设置排烟设施，原设计中开窗等措施可满足规范要求，但在 2009 年开始使用方因生产工艺要求，擅自将窗户封闭且未采用相应的排烟设施（未设置自然排烟或机械防排烟设施），不符合《建筑设计防火规范》要求。建筑内设置保温生产车间，将聚氨酯泡沫作为生产工艺的保温材料，《建筑设计防火规范》（GB50016-2006 版）对于生产设施设备

³ 期间，国家的建筑设计防火规范共进行了五次改版，分别为《建筑设计防火规范》GBJ16-87 版、GBJ16-87 版（2001 年版）、GB50016-2006 版，GB50016-2014、GB50016-2014（2018 年版），五次改版对建筑生产火灾危险性分类、防火分区面积、防火间距、疏散距离等标准均无变动。

的保温材料无相关防火性能要求⁴。

3.涉事厂区建筑物报建、加建扩建及租赁情况

（1）用地手续：该厂区地块于 1998 年办理建设用地手续，取得《关于清溪镇长山头管理区建设用地的批复》（东集用补[1998]3047 号）及《建设用地批准书》（东莞市[1998]划拨准字第 202770 号），于 2008 年取得集体土地使用权证（东府集用（2008）第 1900200208095 号，土地使用权人为清溪镇长山头村村民委员会，使用面积为 27722.8 平方米。

（2）规划手续：1998 年 4 月，取得清溪镇人民政府规划建设办公室核发《建设用地规划许可证》编号为清字[1998]第 103 号<补>，1998 年 9 月取得《建设工程规划许可证》编号为清字[1998]第 103 号<补>，建设单位为清溪镇长山头村村民委员会。

（3）施工手续：2005 年 7 月 1 日，建设单位在清溪镇规划建设办公室办理了质量安全监督登记手续，属于镇一级监督项目，登记建筑物共 4 栋，总建筑面积 19352 平方米。其中厂房 A、B 均为二层，建筑面积共 14388 平方米；宿舍五层，建筑面积 3913 平方米；办公楼二层，建筑面积 712 平方米。建设单位为清溪镇长山头村村民委员会，勘察单位为广东省湛江地质工程勘察院，设计单位为赣州市建筑设计研究院，监理单位为吉林建设监理有限公司，承建单位为东

⁴ 《建筑设计防火规范》GB50016-2014、GB50016-2014（2018 年版）第 6、7 节中对建筑保温和外墙装饰有相关的要求。

莞市清溪建筑工程公司（一队）。园区内所有建筑均未办理建设工程施工许可证（厂房 A、B，办公楼和宿舍办理了工程质量安全监督提前介入手续）。

2006 年 2 月 20 日工程竣工，4 栋建筑物全部由长山头村委会组织各参建单位进行竣工验收，验收评定为合格并投入使用。

2006 年 3 月 18 日，厂房 A、B（均为三层）、办公楼、宿舍取得东莞市公安消防局第五大队出具的《关于东莞安庆家饰有限公司建筑工程消防设计及消防工程设计的审核意见》（东公消审字〔2006〕第 05-038 号），于 2006 年 5 月 24 日，厂房 A、B（均为二层）、办公楼、宿舍取得东莞市公安消防局第五大队出具的《关于东莞安庆家饰有限公司消防验收合格的意见》（东公消验〔2006〕第 05-087 号）。

2012 年 3 月 19 日，建设单位“广东星河生物科技股份有限公司”申报工程名称为“广东星河生物科技股份有限公司清溪分公司”消防设计备案（项目编号为：440000WSJ120012778），申报的建筑名称为厂房，钢结构，耐火等级二级，建筑高度 8 m,一层，建筑面积 3920 平方米，火灾危险性为丙类，设计单位为岳阳市建筑设计院，申报联系人李义伟（联络电话为 18818429777），该项目未抽中。2012 年 3 月 19 日，广东星河生物科技股份有限公司申报工程名称为“广东星河生物科技股份有限公司清溪分公司”竣

工验收备案（项目编号为：440000WYS120012786），申报的建筑名称为厂房，钢结构，耐火等级二级，建筑高度 8 m，一层，建筑面积 3920 平方米，火灾危险性为丙类，设计单位岳阳市建筑学院，申报联系人为任礼明（联络电话为 13500098013），该项目未抽中。根据广东省公安消防总队《关于贯彻执行〈建设工程消防监督管理规定〉的通知》（广公消[2009]172 号）相关规定，消防设计与竣工验收备案可在“广东消防网上办事大厅系统”在线办理，人员密集场所和设有人员密集场所的建设工程的抽查比例为 50%，其他建设工程的抽查比例为 10%。该项目工程属于其他建设工程，抽查比例为 10%，未抽中。消防设计审核备案和竣工验收备案为同一天申报，法律并未明文禁止。

（4）产权手续：2012 年 3 月 19 日，广东星河生物科技股份有限公司办理了消防设计备案和竣工验收消防备案手续（钢结构厂房 1 幢，地上 1 层，建筑高度 8 m，建筑面积 3920 平方米）。涉事 4 栋建筑物均于 2009 年办理房屋登记手续，总面积为 18867.33 平方米⁵。

（5）加建扩建情况

经现场勘查，除厂房 B、宿舍和办公楼与原报建规模相符外，其余均存在无手续加建、扩建情况，加建扩建总建筑

⁵ 粤房地产权莞字第 2600033726 号、粤房地产权证莞字第 2600033727 号、粤房地产权证莞字第 2600033728 号、粤房地产权证莞字第 2600033729 号。

面积约 16425 平方米⁶。具体如下：

①厂房 A，报建层数为 2 层，现为 3 层。经综合认定⁷，第三层钢结构为违法加建，建筑面积为 3500 平方米，由东莞安庆家饰有限公司（厂区第一个租用公司）于 2006 年 6 月加建约 1000 平方米铁皮棚。

2009 年，广东星河生物科技有限公司清溪分公司（厂区第二个租用公司）拆除原 1000 平方米铁皮棚，同年 8 月重新加建约 3500 平方米。

②厂房 C，一层钢结构建筑，建筑面积约 6231 平方米，无相关报建手续。经综合认定⁸，由广东星河生物科技股份有限公司清溪分公司于 2009 年至 2010 年期间扩建，在厂房 D 建成后再扩建，2010 年投入使用。

③厂房 D，一层钢结构建筑，建筑面积约 5120 平方米，无相关报建手续。经综合认定⁹，由广东星河生物科技股份有限公司清溪分公司于 2009 年 8 月左右扩建。

④门卫室，一层混凝土结构建筑，建筑面积约 94.25 平方米，无相关报建手续。经综合认定¹⁰，由东莞安庆家饰有限公司于 2006 年 6 月扩建。

⑤厂房 A、B 和厂房 C、D 之间的雨棚，建筑面积约 780

⁶ 东莞市清溪经纬测量有限公司测绘。

⁷ 市自然资源管理局提供的卫星图片显示、原长山头村委书记殷伟明笔录以及原东莞市安庆家饰有限公司消防验收意见证据材料。

⁸ 市自然资源管理局提供的卫星图片显示、原长山头村委会两任书记殷任华、殷伟明笔录等证据材料。

⁹ 市自然资源管理局提供的卫星图片显示、原长山头村委会两任书记殷任华、殷伟明笔录等证据材料。

¹⁰ 市自然资源管理局提供的卫星图片显示、原长山头村委书记殷伟明笔录等材料。

平方米，无相关报建手续。经综合认定¹¹，广东星河生物科技股份有限公司清溪分公司于 2010 年加建。

⑥厂房 A 和厂房 B 之间的雨棚，建筑面积约 700 平方米，无相关报建手续。经综合认定¹²，由广东星河生物科技股份有限公司清溪分公司于 2009 年 8 月扩建。

（6）涉事厂区租赁情况

该园区土地和建筑产权属于东莞市清溪镇长山头村村民委员会（后改为东莞市清溪镇长山头股份经济联合社）。

第一次租赁：2006 年至 2008 年间，东莞安庆家饰有限公司租赁使用。

第二次租赁：2009 年 5 月 1 日，广东星河生物科技股份有限公司租赁使用，合同期限为 2009 年 5 月 1 日至 2029 年 4 月 30 日。

第三次租赁：2015 年 6 月 11 日，东莞市园仔山食用菌有限公司租赁使用，广东星河生物科技股份有限公司、东莞市园仔山食用菌有限公司和东莞市清溪镇长山头股份经济联合社（业主）签订三方协议，合同期限为 2015 年 7 月 1 日至 2029 年 4 月 30 日。

第四次租赁：未经业主同意，东莞市园仔山食用菌有限公司于 2022 年 8 月 1 日将清溪镇清溪大道 62 号的大部分建筑¹³转租给东莞国创物业管理有限公司。合同期限为 2022 年

¹¹ 市自然资源管理局提供的卫星图片显示以及园区使用情况。

¹² 市自然资源管理局提供的卫星图片显示、原长山头村委书记殷伟明笔录材料。

¹³ 长山头村红门山工业区第九座厂房 A、B、C、D 以及办公楼、宿舍楼部分减去甲方自用约 1000 平方左

11 月 1 日至 2029 年 4 月 30 日。合同约定东莞市园仔山食用菌有限公司于 2022 年 9 月 1 日交付给东莞国创物业管理有限公司。

(二) 事故相关单位情况

1.涉事物业出租方。东莞市园仔山食用菌有限公司（下文简称“园仔山公司”），统一社会信用代码：914419003453230404，地址：东莞市清溪镇长山头村红门山工业区第九座厂房 A、厂房 B，法定代表人：赖园园，注册资本：650 万元，企业类型：有限责任公司（非自然人投资或控股的法人独资），成立时间：2015 年 06 月 12 日，经营范围：一般项目：食用菌种植；食用农产品零售；租赁服务（不含许可类租赁服务）等（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。

2.涉事物业承租方。东莞国创物业管理有限公司（下文简称“国创物业公司”），成立于 2022 年 07 月 5 日，注册地址：东莞市清溪镇清溪大道 62 号，法定代表人：蔡茂松，经营范围包括许可项目：住宅室内装饰装修；道路货物运输（不含危险货物）；建设工程设计。（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，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：物业管理；非居住房地产租赁等。

3.东莞市余氏装饰工程有限公司（下文简称“余氏装饰公

司”），统一社会信用代码：91441900MA5135LN9X，成立于2017年12月1日，地址：东莞市虎门镇怀德社区怀雅路19号，法定代表人：余海亮，注册资本：200万元，企业类型：有限责任公司（自然人独资），经营范围包括室内外装饰、水电安装、建筑施工等（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。

4.涉事管道拆除承包人：东莞市桂顺再生资源回收有限公司股东李井桂（死者之一）。东莞市桂顺再生资源回收有限公司（下文简称“桂顺公司”），统一社会信用代码：91441900MA51REQN6N，成立于2018年5月31日，地址：东莞市清溪镇大埔村埔星东路105号，法定代表人：李义桂，注册资本：20万元，企业类型：有限责任公司（自然人投资或控股），经营范围包括再生资源回收（含废旧金属回收）（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。

（三）业务情况及企业相互关系

事发前，现场业务开展主要包括清理和拆除。

1.清理项目主要内容：铲除墙面、天花聚氨酯冻库泡沫棉；墙面修复补平，铲除后墙面天花喷油漆。有关企业关系如下：

①国创物业公司（甲方）与余氏装饰公司（乙方）签订《工程承包施工合同》，由余氏装饰公司承包该清理项目，约定工程款为278400元。邓宝明将项目发布上网。

②好汉拆迁公司工作人员肖磊接下此项目，肖磊将此情况告知好汉拆迁公司法定代表人李伟，并让李伟与邓宝明以个人名义签订了《建设工程劳务分包合同》，工程内容为打拆墙面、天花冻库泡沫板、装车、清运处理垃圾。合同约定工程款为 20 万元，工期为 20 天。

③好汉拆迁公司法定代表人李伟找来东莞市展辉建筑工程有限公司法定代表人黄光育一起做该清理项目，未签订分工合同与安全协议。

2.拆除项目的主要内容：拆除厂房的废铁和制冷系统的水循环铁管。有关企业关系情况如下：

厂区现承租方（物业出租方）园仔山公司找到桂顺公司的李井桂签订了《安全施工合同施工协议》，该协议以陈唐均和李井桂的个人名义签订。

2022 年 9 月 1 日，园仔山公司法定代表人赖园园与李井桂口头约定，由李井桂自己安排人员负责拆除厂房的废铁和制冷系统的水循环铁管，拆除下来的废铁和制冷系统的水循环铁管，以 2100 元每吨的价格出售给李井桂。李井桂儿子李斌账户已向园仔山公司财务支付 10 万元预付款。

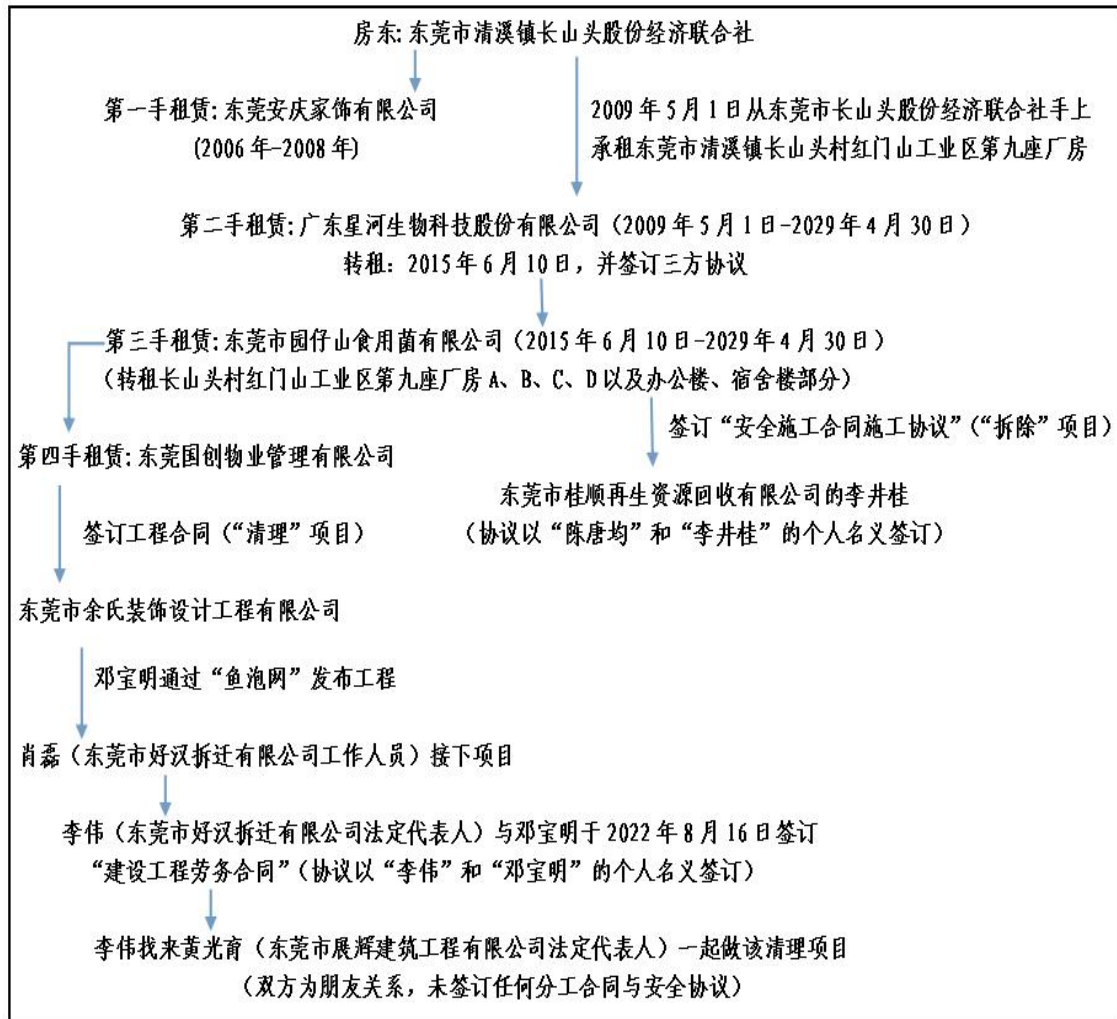


图 2 有关企业相互关系示意图

二、事故发生经过和应急处置情况

(一) 事故发生背景

园仔山公司于 2022 年 4 月份起将厂房 A、B 停产, 办公室还在使用, 后来公司准备对闲置厂房重新启用, 计划于 9 月底前完成厂房的整体腾空工作, 拟拆除完相关菌类生产设备、原星河生物遗留下来用于生产的冷水管后出租给国创物业公司使用。同时, 园仔山公司在 6 月至 8 月期间, 分别向村委会提交了 3 份函件¹⁴, 当地村委会均未予以正式答复。

¹⁴ 分别于 6 月 15 日向长山头村提交引进外部高新机械自动化、信息化等相关企业入驻的告知书, 8 月 4 日

5月20日开始,园仔山公司开始拆除机械设备准备转移,6月15日左右,请高强(私人废品收购站)带人拆货架、隔墙板,8月20号左右基本拆完。

8月18日,国创物业公司雇用余氏装饰公司铲除厂房墙面和天花的泡沫和清运、喷漆等,余氏装饰公司推荐给邓宝明,邓宝明将铲除保温棉和清运工作转包给李伟。

8月20日,李伟组建了13人的清理施工队,8月21日开始施工。施工队手工组从A栋3楼开始,顺延至C、D栋,再补铲B栋1楼,然后回A栋3楼清理地面泡沫;机器组从B栋1楼开始,到B栋2楼,再到A栋2楼。

(二) 事故发生经过

9月1日,园仔山公司雇用桂顺公司李井桂施工队7人(李井桂、彭道金、刘阳明、邓贤德、李庆武、曾知林、欧阳曾得)对厂房金属管线进行切割拆除以2100元/吨卖出。

9月2日当天,共有3个公司23人在厂区内作业,分别为桂顺公司7人、余氏装饰公司13人、园仔山公司3人。9月2日8时许,施工队操作钩机进场开始铲泡沫墙。8时19分,赖园园将园区全部的视频监控摄像头关闭,园区内所有监控摄像头停止工作。9时40分左右,厂房A二楼内的彭道金(遇难者)、刘阳明(遇难者)、邓贤德(遇难者)在进行切割作业¹⁵,刘雄彬(遇难者)在操作挖掘机清理墙壁、

提交原厂房总租金每月上调5%的沟通联系函,8月10日提交原厂房前三年租金上调10%、三年后月租金上调20%的申请书。

¹⁵ 拆除冷库(按照冷库设计建造运行,后停业)车间冷水管作业,采用“氧气+液化石油气”火焰切割管道

顶棚上的聚氨酯泡沫保温材料。10 时 58 分许，有 7 人听到厂房 A 二楼传来轰燃声音，通过视频监控可见此时二楼的烟雾和火势迅速向四周蔓延¹⁶。厂房 A 二楼内的彭道金、刘阳明、邓贤德往电梯方向逃生，彭道金遇难于电梯井后侧处，邓贤德遇难于电梯东面靠窗处。厂房 A 一楼的李井桂（遇难者）和欧阳曾得（遇难者）在得知二楼发生火灾后乘坐电梯上至二楼查看，李井桂、欧阳曾得与逃生至电梯内的刘阳明一同遇难于电梯内，事发时电梯停于二楼。刘雄彬往厂房 B 二楼方向逃生，遇难于厂房 A 与厂房 B 二楼连廊处。厂房 A 三楼的黄光彪、周海荣、李军平、周裕东、陈营谋、吴庆林（遇难者）往三楼西北侧逃生，黄光彪、周海荣、李军平、周裕东、陈营谋从三楼自行开设的废物清倒口跳至二楼搭建的连廊顶部走到厂房 D 逃生成功，吴庆林（遇难者）未从三楼自行开设的废物清倒口跳下，后遇难于三楼北侧楼梯口。10 时 59 分，胡泽伟通过打电话的方式进行报警。

（三）事故应急处置情况

接到事故报告后，东莞市政府、清溪镇政府立即启动应急联动预案，省委、市委、市政府，以及省、市、镇相关职能部门领导先后抵达现场，成立了现场指挥部，指导开展应急救援处置，部署抢救伤员、医疗保障、风险排查、事故调

支架方式。

¹⁶ 据旺全水电安装公司（距园仔山公司东北方向墙外约 80 米处）监控显示：9 月 2 日 10 时 54 分 17 秒（北京时间 9 月 2 日 10 时 58 分 42 秒），东莞市清溪镇园仔山食用菌有限公司东北方向的外墙窗外孔洞开始出现黄色烟雾，54 分 30 秒（北京时间 58 分 55 秒），东莞市清溪镇园仔山食用菌有限公司东北方向外墙窗外孔洞开始出现明火。

查、善后处置等工作。应急、消防、公安、卫健、住建、生态环境等部门和清溪镇按照分工要求，迅速开展应急救援和处置工作，对事故现场和周边地区进行警戒、控制。

（四）善后处置情况

东莞市委市政府及清溪镇镇委镇政府把善后处置工作作为重中之重来抓，在最短时间内，用最快的速度全力快速妥善解决好遇难者家属善后、伤者救治和舆情引导等工作。经过不懈努力，7名遇难者家属已全部签订了火灾事故补偿协议书及承诺书，并拿到补偿金各自返回老家；5名伤员已于9月4日全部办理出院手续；善后处置工作及时有效，未出现不稳定苗头。

（五）应急救援评估

发生火灾时，园仔山公司、桂顺公司、李伟施工队未掌握现场有关施工人员信息、位置和动态，未能采用有效的应急措施。经评估，园仔山公司、桂顺公司的应急救援处置不当。

事故发生后，市、镇两级及时启动应急响应，信息报送及时。各级政府、有关部门、救援队伍及医疗机构反应迅速、响应及时、全力救治，未造成次生灾害和衍生事故，处置工作合理、有效。经评估，本次事故应急救援处置组织有力，指挥精准，措施得当。

三、事故伤亡情况及直接经济损失

该起事故过火面积约14600平方米，烧损部分建筑结构、

机器设备及物品一批，造成 7 人死亡，5 人入院治疗（其中 1 人于 9 月 3 日检查无碍后出院，4 人于 9 月 4 日检查无碍后出院），直接经济损失 10483956 元，属于较大火灾事故。

（一）事故伤亡情况

1.死亡人员情况

（1）李井桂，男，1971 年 10 月 28 日出生，湖南桂阳人，系桂顺公司股东。

（2）欧阳曾得，男，1970 年 10 月 18 日出生，湖南桂阳人，系桂顺公司员工（切割工）。

（3）刘阳明，男，1976 年 08 月 19 日出生，湖南桂阳人，系桂顺公司临聘人员。

（4）彭道金，男，1992 年 10 月 16 日出生，贵州兴义人，系桂顺公司临聘人员（切割工）。

（5）邓贤德，男，1970 年 12 月 08 日出生，湖南桂阳人，系桂顺公司临聘人员。

（6）刘雄彬，男，1980 年 04 月 16 日出生，湖南宁远人，系李伟施工队挖掘机司机。

（7）吴庆林，男，1972 年 07 月 14 日出生，湖南桃源人，系李伟施工队临聘人员。

2.受伤人员情况

（1）李海燕，男，1982 年 11 月 21 日出生，重庆巫溪人，系园仔山公司管理人员。

（2）倪毅，男，1973 年 09 月 22 日出生，四川渠县人，

系园仔山公司员工。

(3) 李刚雪，男，1992 年 12 月 19 日出生，重庆巫溪人，系园仔山公司员工。

(4) 胡泽伟，男，1998 年 03 月 23 日出生，湖南嘉禾人，系李伟施工队叉车司机。

(5) 陈洪春，男，1991 年 04 月 15 日出生，云南罗平人，系高强废品收购的员工。

(二) 事故直接经济损失

本起事故造成直接经济损失 10483956 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。经认定，东莞市清溪镇“9·2”较大火灾事故是一起生产安全责任事故。

(一) 直接原因

事故调查组认定，起火时间为 9 月 2 日 10 时 58 分许，起火部位为园仔山公司厂房 A 二楼中部（距离东墙约 19 米，距离北墙约 29 米范围），起火原因为桂顺公司雇用无特种作业操作证人员，违规使用射吸式割炬（气割枪）在园仔山公司厂房 A 第二层中部区域对金属管道吊架进行切割作业时，割炬火焰引燃聚氨酯泡沫保温材料，并发生轰燃蔓延成

灾。

（二）事故蔓延扩大原因

涉事厂房 A 和厂房 B 拆除设施之前主要是用于培育、生产、冷藏、储存菌菇类等食用农产品，因生产工艺要求，建筑内部使用了大量的聚氨酯泡沫、聚乙烯泡沫等保温材料，每层建筑面积为 3500 平方米，火灾荷载巨大。火灾发生后，由于空间大，窗户密闭，顶棚是大量的聚氨酯泡沫，火灾燃烧迅速，异常猛烈，燃烧热值高，辐射热强，并产生大量毒害烟气。在火灾初期发生了轰燃现象，导致原本局部的、低强度的、小范围的燃烧迅速扩展到整个空间。厂房 A 二楼中部起火后，约 13 秒即从东北侧墙壁孔洞处出现明火，火势迅速沿顶棚及墙面的聚氨酯泡沫材料向一楼和违章搭建的三楼蔓延。厂房 A、B 间违章搭建的钢结构连廊及厂房之间的空地堆积大量拆除聚氨酯泡沫保温材料，形成厂房 A 火势向厂房 B 蔓延的通道，违章建筑对事故的救援也造成了一定的影响，对造成事故伤亡的扩大有一定的责任。

（三）相关单位及个人存在的问题

1. 涉事企业、个人存在的问题

（1）东莞市桂顺再生资源回收有限公司，作为涉事管道拆除作业方，在东莞市园仔山食用菌有限公司内进行再生资源上门回收¹⁷活动时，违规¹⁸组织无从业资质人员现场违章

¹⁷ 《再生资源回收管理办法》第十四条 再生资源回收可以采取上门回收、流动回收、固定地点回收等方式。

¹⁸ 《中华人民共和国消防法》第二十一条：禁止在具有火灾、爆炸危险的场所吸烟、使用明火。因施工等

¹⁹动火作业，从事热切割动火作业人员无相关从业资质，动火作业前未办理动火作业审批、未将现场可燃易燃物进行清理（覆盖或隔离），对可能危及对方生产安全的作业，未签订安全生产管理协议，未明确各自的安全生产管理职责和应当采取的安全措施，未指定专职安全生产管理人员进行安全检查与协调，作业现场未设置动火监护人，且在火灾发生后应急处置不当；作为再生资源回收企业，未按照《消防法》的要求落实企业消防安全责任制²⁰，未制定本单位的消防安全制度、消防安全操作规程，未制定灭火和应急疏散预案，未组织防火检查，未组织进行有针对性的消防演练。

特殊情况需要使用明火作业的，应当按照规定事先办理审批手续，采取相应的消防安全措施；作业人员应当遵守消防安全规定。进行电焊、气焊等具有火灾危险作业的人员和自动消防系统的操作人员，必须持证上岗，并遵守消防安全操作规程。

¹⁹ 《焊接与切割安全》（GB9448-1999）第 6.3 条：放有易燃物区域的热作业条件焊接或切割作业只能在无火灾隐患的条件下实施。

《建设工程施工现场消防安全技术规范 GB50720-2011》6.3 用火、用电、用气管理 6.3.1 施工现场用火应符合下列规定：

- 1 动火作业应办理动火许可证；动火许可证的签发人收到动火申请后，应前往现场查验并确认动火作业的防火措施落实后，再签发动火许可证。
- 2 动火操作人员应具有相应资格。
- 3 焊接、切割、烘烤或加热等动火作业前，应对作业现场的可燃物进行清理；作业现场及其附近无法移走的可燃物应采用不燃材料对其覆盖或隔离。
- 4 施工作业安排时，宜将动火作业安排在使用可燃建筑材料的施工作业前进行。确需在使用可燃建筑材料的施工作业之后进行动火作业时，应采取可靠的防火措施。
- 5 裸露的可燃材料上严禁直接进行动火作业。
- 6 焊接、切割、烘烤或加热等动火作业应配备灭火器材，并应设置动火监护人进行现场监护，每个动火作业点均应设置 1 个监护人。

²⁰ 《中华人民共和国消防法》第十六条 机关、团体、企业、事业等单位应当履行下列消防安全职责：

（一）落实消防安全责任制，制定本单位的消防安全制度、消防安全操作规程，制定灭火和应急疏散预案；（二）按照国家标准、行业标准配置消防设施、器材，设置消防安全标志，并定期组织检验、维修，确保完好有效；（三）对建筑消防设施每年至少进行一次全面检测，确保完好有效，检测记录应当完整准确，存档备查；（四）保障疏散通道、安全出口、消防车通道畅通，保证防火防烟分区、防火间距符合消防技术标准；（五）组织防火检查，及时消除火灾隐患；（六）组织进行有针对性的消防演练；（七）法律、法规规定的其他消防安全职责。

(2) 东莞市园仔山食用菌有限公司，作为涉事厂区管理方，消防安全主体责任不落实。一是未建立消防安全责任制，未按照《消防法》的要求落实企业消防安全责任，未根据企业实际制定本单位的消防安全制度、消防安全操作规程；二是消防安全责任人、消防安全管理人未接受消防安全培训²¹，消防安全管理能力严重不足，对动火作业禁忌不清楚；组织开展防火检查工作不力，未能消除企业长期存在无排烟措施等消防隐患；三是停产后对消防安全工作不重视，在桂顺公司进场作业时，未执行本单位的《东莞园仔山食用菌有限公司动火作业管理制度》²²，未要求办理企业动火作业许可，未能及时排查发现、制止桂顺公司违规冒险动火作业行为；四是对起火建筑物消防安全工作统一协调管理不到

²¹ 《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》第二十二條第一項：相關單位應當組織下列人員依法接受消防安全培訓：

(一) 單位的消防安全責任人、消防安全管理人；……

²² 《东莞园仔山食用菌有限公司动火作业管理制度》第四条：人员职责要求：

1. 动火作业负责人

实施动火作业车间领导或外委项目负责人担任动火作业负责人，对动火作业负全面责任，必须在动火作业前详细了解作业内容和动火部位及周围情况，制定、落实动火安全措施，交代作业任务和防火安全注意事项。

2. 动火人

动火人在动火作业前须核实各项内容是否落实，审批手续是否完备，若发现不具备条件时，有权拒绝动火。动火前应主动向监火人呈验《动火作业许可证》，经双方签名并注明动火时间后，方可实施动火作业。

3. 监火人

监火人应由动火地点、设施管理权限单位指定责任心强、掌握安全防火知识的人员担任。未划分管理权限的地点、设施动火作业，由动火作业单位指派监火人。监火人必须持公司统一的标志上岗，负责动火现场的监护与检查，随时扑灭动火飞溅的火花，发现异常情况应立即通知动火人停止动火作业。在动火作业期间，监火人必须坚守岗位，动火作业完成后，应会同有关人员清理现场，清除残火，确认无遗留火种后方可离开现场。

4. 安全监督员

实施动火作业单位和动火地点、设施所在单位（管理权限的分厂）安全员应负责检查本标准执行情况和安全措施落实情况，随时纠正违章作业。

位²³，与国创公司未明确双方的消防安全责任²⁴。

（3）东莞市清溪镇长山头股份经济联合社，作为起火建筑物业主单位，在 2015 年将不具备安全生产条件的厂房出租给园仔山公司，未与园仔山公司约定各自的安全生产管理职责，对园仔山公司的安全生产工作统一协调、管理不到位，履行定期安全检查的责任不到位²⁵。

（4）东莞市国创物业管理有限公司，作为起火建筑物使用方之一、保温材料拆除及墙面修复工程发包方，消防安全责任不明确，协调管理工作缺失。一是未向属地村（社区）申报开工登记手续²⁶，擅自组织保温材料拆除及墙面修复工程；二是在起火建筑物管理交接期间，组织保温材料拆除及墙面修复工程，未与园仔山公司明确双方的消防安全责任，未共同确定管理单位对起火建筑物的消防安全实施统一管理²⁷；三是未与保温材料拆除及墙面修复工程施工方签订安

²³ 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第二款：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；生产经营单位对承包单位、承租单位的安全生产工作统一协调、管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。

²⁴ 《中华人民共和国消防法》第十八条第一款：同一建筑物由两个以上单位管理或者使用的，应当明确各方的消防安全责任，并确定责任人对共用的疏散通道、安全出口、建筑消防设施和消防车通道进行统一管理。

²⁵ 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第二款：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；生产经营单位对承包单位、承租单位的安全生产工作统一协调、管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。

²⁶ 关于印发《东莞市进一步加强限额以下房屋建筑和市政工程安全隐患整治工作方案》的通知（东建质安〔2022〕11 号）2.建设单位（业主）、房屋建筑使用人（1）对开工前未申报开工登记等手续擅自施工……，市住房城乡建设局按照《建筑法》《建设工程质量管理条例》《住宅室内装饰装修管理办法》等法律法规给予处罚，并推送至“信用中国”对个人征信等实行联合惩戒。

²⁷ 《中华人民共和国消防法》第十八条第一款：同一建筑物由两个以上单位管理或者使用的，应当明确各方的消防安全责任，并确定责任人对共用的疏散通道、安全出口、建筑消防设施和消防车通道进行统一管

全管理协议，未对施工方进行统一协调管理²⁸，未及时发现施工方大量拆除的保温材料堵塞连廊通道的隐患。

（5）邓宝明，作为保温材料拆除及墙面修复工程实际承包方，现场消防安全管理、教育培训缺失。一是违法借用余氏装饰公司名义承接保温材料拆除及墙面修复工程²⁹，组织人员进场拆除保温材料；二是未与交叉作业方签订安全生产管理协议，未明确各自的安全生产管理职责和应当采取的安全措施，未制定专职安全管理人员进行安全检查与协调³⁰；三是未及时发现并消除大量拆除的保温材料堵塞连廊通道的隐患。

（6）广东星河生物科技股份有限公司、清溪分公司，作为起火建筑物原承租方，一是违法加建、扩建 16000 余平方米，作为种植场所使用；二是起火建筑物改变原有自然排风，未采取相应的排烟排风措施，擅自投入使用；三是在改变厂房使用用途后未取得消防验收及备案情况³¹。

理。

《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》第十一条第二款：出租人与承租人应当以书面形式明确双方的消防安全责任；未以书面形式明确的，出租人对公用的疏散通道、安全出口、建筑消防设施等进行统一管理，承租人对承租的建筑物或者场所的消防安全负责；属于多产权建筑的，相关的产权人、使用人应当共同确定或者委托统一管理单位对消防安全实施统一管理。

²⁸ 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第二款：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；生产经营单位对承包单位、承租单位的安全生产工作统一协调、管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。

²⁹ 《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。禁止建筑施工企业超越本企业资质等级许可的业务范围或者以任何形式用其他建筑施工企业的名义承揽工程。禁止建筑施工企业以任何形式允许其他单位或者个人使用本企业的资质证书、营业执照，以本企业的名义承揽工程。

³⁰ 《中华人民共和国安全生产法》第四十八条：两个以上生产经营单位在同一作业区域内进行生产经营活动，可能危及对方生产安全的，应当签订安全生产管理协议，明确各自的安全生产管理职责和应当采取的安全措施，并指定专职安全生产管理人员进行安全检查与协调。

³¹ 《中华人民共和国消防法》（2008 年 10 月 28 日修订）第十三条：按照国家工程建设消防技术标准需

(7) 东莞市余氏装饰有限公司，违法出借公司资质及营业执照³²给邓宝明承接工程，涉嫌持有虚假资质证书。

2.地方党委政府和部门存在的问题

(1) 清溪镇长山头村委会

长山头村委会作为涉事企业的属地管理方和涉事厂区的业主，贯彻执行上级政府和有关部门关于消防安全隐患整治的工作部署不力，未严格落实消防安全及安全生产属地管理职责，没有及时发现和整治辖区内企业火灾隐患。未落实对规下企业全覆盖³³检查要求，对协助村委会开展安全生产工作的巡查员检查发现的隐患重视不足，未按规定³⁴上报负有安全生产监督管理职责部门进行查处。对违规拆除作业、动火作业检查工作不到位。对闲置厂房日常巡查检查工作流于形式，对辖区闲置、废弃、停用的厂房、仓库情况掌握不清、失控漏管，风险研判不足。涉事厂房的产权归清溪镇长山头股份经济联合社所有，长山头村委会作为房东，安全生

要进行消防设计的建设工程竣工，依照下列规定进行消防验收、备案：（一）本法第十一条规定的建设工程，建设单位应当向公安机关消防机构申请消防验收；（二）其他建设工程，建设单位在验收后应当报公安机关消防机构备案，公安机关消防机构应当进行抽查。依法应当进行消防验收的建设工程，未经消防验收或者消防验收不合格的，禁止投入使用；其他建设工程经依法抽查不合格的，应当停止使用。

³² 《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。禁止建筑施工企业超越本企业资质等级许可的业务范围或者以任何形式用其他建筑施工企业的名义承揽工程。禁止建筑施工企业以任何形式允许其他单位或者个人使用本企业的资质证书、营业执照，以本企业的名义承揽工程。

³³ 《东莞市人民政府关于印发东莞市推进安全生产监管检查（巡查）全覆盖工作方案的通知》（东府〔2018〕87号）“村（社区）主要对辖区内规模以下企业和小作坊落实安全生产巡查全覆盖（每季度至少巡查1次，对危险性较大、安全生产形势严峻的企业每月至少巡查一次）。”

³⁴ 《清溪镇安全生产责任体系实施细则》“第五章 各村（社区）安全生产工作职责（五）主要负责开展拉网式排查，摸清辖区内企业安全生产状况，及时发现隐患问题，把隐患消除在萌芽中，主要对辖区内规模以下企业和小作坊落实安全生产巡查全覆盖。针对本地区安全生产存在的突出问题认真开展隐患排查与整治工作，加大重点行业领域安全生产突出问题巡查力度，对发现的事故隐患上报负有安全生产监督管理职责的部门进行查处。”

产主体责任不落实，只收取租金，对于承租方违章搭建、擅自改建、违规施工等行为既不制止也不监管，导致隐患长期存在。

（2）东莞市消防救援支队清溪大队

负责对全镇消防工作实施监督管理，组织、指导、监督落实消防安全责任³⁵。未严格按照《建设工程消防监督管理规定》对涉事厂房进行消防设计审查，于2012年三次对涉事厂房的安全检查均未能对厂房窗户封闭且未设置相应的排烟设施等违反强制性规定问题整治³⁶。自2012年10月至事故发生近10年间，未对厂房进行消防检查，未就厂区存在消防通道堵塞、消防设施缺失等消防安全隐患问题提出整改意见，未就厂区排烟窗封堵等违反强制性标准问题提出整改意见，指导广东星河生物科技股份有限公司清溪分公司（2012年对广东星河生物科技股份有限公司清溪分公司进行消防监督检查时，未正确履行消防监督检查职责，填写检

³⁵ 《中华人民共和国消防法》（2021年4月29日修正）“第四条 县级以上地方人民政府应急管理部门对本行政区域内的消防工作实施监督管理，并由本级人民政府消防救援机构负责实施……县级以上人民政府其他有关部门在各自的职责范围内，依照本法和其他相关法律、法规的规定做好消防工作。”

《广东省消防工作若干规定》（广东省人民政府令第282号，2021年5月起施行）“消防救援机构依法履行消防安全综合监管职能，依法承担城乡综合性消防救援、火灾预防、消防监督执法和火灾事故调查处理相关工作；”

《关于印发<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>的通知》（东机编〔2021〕86号）（二十二）市消防救援支队 1.依照《中华人民共和国消防法》的规定和国家综合性消防救援队伍任务要求，具体实施全市消防工作的监督管理。2.承担城乡综合性消防救援工作，负责指挥调度相关灾害事故救援行动。3.承担火灾预防、监督执法以及火灾事故调查管理相关工作，依法行使消防安全综合监管职能。

³⁶ 经查，东莞市消防救援支队清溪大队于2012年2月10日、2012年4月17日、2012年10月11日对涉事厂区进行三次消防监督检查；于2012年2月16日进行一次行政处罚。

查记录³⁷不认真）、东莞市园仔山食用菌有限公司开展火灾隐患排查不细致、不彻底。

（3）清溪镇农林水务局

负责种植业、畜牧业、渔业、农业机械化等农业各产业管理³⁸。其作为农业行业主管部门³⁹，未认真研究、学习农业企业分类标准，对辖区内农业企业的底数不清，对园仔山公司属于农业企业⁴⁰缺乏专业判断能力；对“管行业必须管安

³⁷ 《消防监督检查规定》（公安部第 120 号令）120 号令第十条“对单位履行消防安全职责情况的监督抽查，应当根据单位的实际情况检查下列内容……”、第十四条“实施消防监督检查时，检查人员不得少于两人，并出示执法身份证件。检查应当填写检查记录，如实记录检查情况”，清溪消防大队在实施监督检查过程中，对当时已改变功能的原安庆厂消防验收手续进行重新验收不作要求；对存在大量违建无消防验收手续仍填写“通过消防验收”；对厂区内存大量违建堵塞消防通道的情况仍填写“消防车通道畅通”；对厂房内存在封闭排烟窗、使用聚氨酯泡沫保温材料等严重消防安全隐患问题仍认为防排烟设施无隐患。

³⁸ 《关于印发〈中共东莞市清溪镇委员会 东莞市清溪镇人民政府职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》（东机编 2020，113 号）农林水务局。

³⁹ 《中华人民共和国农业法（2012 年修正）》第九条 县级以上地方人民政府各农业行政主管部门负责本行政区域内的种植业、畜牧业、渔业等农业和农村经济发展工作，林业行政主管部门负责本行政区域内的林业工作。

⁴⁰ 根据《国民经济行业分类》（GB/T 4754—2017）表 1-A-01-014-0142-农业（食用菌种植），食用菌种植属于农业。

2022 年 9 月 6 日，东莞市清溪镇市场局《关于清溪镇“9·2”较大火灾事故有关问题的问询函的回复》（清市监函〔2022〕77 号） 东莞市园仔山食用菌有限公司行业分类为农、林、牧、渔（A）。

2022 年 9 月 18 日，东莞市清溪镇统计办公室《情况说明》“现将食用菌种植行业划分等情况说明如下：一、食用菌种植的行业归类于农业。二、根据《2017 国民经济行业分类》标准，食用菌种植的行业代码为 0142，因此，东莞市园仔山食用菌有限公司的归属于农业企业。”

2022 年 9 月 19 日，东莞市清溪镇市场局《关于东莞市清溪镇“9·2”较大火灾事故有关问题的问询函的回复》（清市监函〔2022〕77 号） 该公司未向我分局提交变更涉及行业分类变更的申请材料，因此该公司的行业分类仍为农、林、牧、渔（A）。

2022 年 9 月 19 日，清溪供电服务中心《关于对〈QXHZ-031-关于东莞市清溪镇“9·2”较大火灾事故有关问题的问询函【清溪供电分局】〉的情况说明》 东莞市园仔山食用菌有限公司执行农业生产用电价格，根据《省物价局转发国家发展改革委关于调整销售电价分类结构有关问题的通知》（粤价〔2013〕278 号）进行定价。

2022 年 9 月 19 日，清溪税务分局的《关于东莞市园仔山食用菌有限公司的纳税情况及税收优惠落实情况》 东莞市园仔山食用菌有限公司于 2015 年 6 月 25 日办理税务登记，截止目前，总纳税额 93023.51 元，其中，印花税 93023.51 元。

税收优惠落实情况，减免性质：《中华人民共和国企业所得税法》中华人民共和国主席令第 63 号 第二十七条第（一）项 企业的下列所得，可以免征、减征企业所得税：（一）从事农、林、牧、渔业项目的所得；减免税额 9562372.63 元。《中华人民共和国增值税暂行条例》中华人民共和国国务院令第 538 号 第十

全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”认识有待提高，对业务延伸存在的安全生产问题辨识不到位，仅对种植业农产品质量安全和食品安全进行监管⁴¹，未对园仔山公司的安全生产工作进行过监督检查，指导园仔山公司落实动火作业“一线三排”⁴²不到位。

（4）清溪镇经济发展局

负责商贸和现代化服务业等生产和流通领域的综合协调和管理工作⁴³，其作为再生资源回收的行业主管部门⁴⁴，落实《广东省安全生产委员会关于印发贯彻落实国务院安委会进一步强化安全生产责任落实坚决防范遏制重特大事故若干措施的通知》《关于印发〈东莞市消防安全大检查工作总体方案〉的通知》等文件不到位，督促指导再生资源回收行业企业开展消防安全监督管理力度不足，日常检查中对桂顺公司落实消防安全责任指导不足⁴⁵；对“谁主管、谁负责”⁴⁶、

五条第（一）项 下列项目免征增值税：（一）农业生产者销售的自产农产品；减免税额 598029.93 元。

⁴¹ 据查，清溪镇农林水务局依照农产品质量安全监管的有关规定，分别于 2019 年 9 月 18 日、2020 年 8 月 5 日、2021 年 8 月 22 日、2021 年 8 月 27 日对该公司生产经营的食用菌（金针菇）质量安全进行监管。

⁴² 《广东省高风险作业和重点领域（岗位）“一线三排”工作指引》（粤安办〔2021〕78 号）为进一步推进安全生产“一线三排”工作机制落实，预防和减少生产安全事故的发生，省安委办、省应急管理厅联合省有关部门针对近年来我省事故多发频发的动火、石化装置开车投料、有限空间（清池）、非煤矿山民爆物品装卸转运、高支模等 5 项高风险作业和外包施工队伍管理、燃气管线、人员密集场所、主要负责人责任落实等 4 个重点领域（岗位）编制了《广东省高风险作业和重点领域（岗位）一线三排工作指引》（以下简称《一线三排工作指引》），供各级负有安全生产监管职责的部门和各相关生产经营单位参照使用。

⁴³ 《关于印发〈中共东莞市清溪镇委员会 东莞市清溪镇人民政府职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》（东机编〔2020〕113 号）第（十）经济发展局；

⁴⁴ 《再生资源回收管理办法(2019 修正)》第十五条 商务主管部门是再生资源回收的行业主管部门，负责制定和实施再生资源回收产业政策、回收标准和回收行业发展规划；

⁴⁵ 《中华人民共和国消防法》第十六条 机关、团体、企业、事业等单位应当履行下列消防安全职责：

（一）落实消防安全责任制，制定本单位的消防安全制度、消防安全操作规程，制定灭火和应急疏散预案；

⁴⁶ 《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》(五)明确部门监管责任。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和谁主管谁负责的原则，厘清安全生产综合监管与行业

“三要管”⁴⁷认识有待提高，对业务延伸存在的安全生产问题辨识不到位，对资源回收行业企业上门回收⁴⁸环节的安全生产工作失管，只管“站内”不管“站外”，未落实《广东省高风险作业和重点领域（岗位）“一线三排”工作指引》⁴⁹关于动火作业工作要求，对桂顺公司违规违章动火作业失察。

（5）清溪镇城市管理和综合执法分局（原清溪镇城市管理综合执法分局）

2008年3月1日起，原清溪镇城市管理综合执法分局具有对各类违章建设行为的监督检查、行政处罚、行政强制职能⁵⁰。原清溪镇城市管理综合执法分局对属地内违反城市规

监管的关系，明确各有关部门安全生产和职业健康工作职责，并落实到部门工作职责规定中。负有安全生产监督管理职责的有关部门依法依规履行相关行业领域安全生产和职业健康监管职责，强化监管执法，严厉查处违法违规行为。其他行业领域主管部门负有安全生产管理责任，要将安全生产工作作为行业领域管理的重要内容，从行业规划、产业政策、法规标准、行政许可等方面加强行业安全生产工作，指导督促企事业单位加强安全管理。

⁴⁷ 《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》（东机编〔2021〕86号）按照“合法的要管、非法的也要管，许可的要管、非许可的也要管，目录内的要管、目录外的也要管”的“三要管”要求，明确市有关党政部门及中央、省驻莞有关单位的安全生产工作职责，实现各司其职、各负其责，共同推进安全生产工作。

⁴⁸ 《再生资源回收管理办法(2019 修正)》第十四条 再生资源回收可以采取上门回收、流动回收、固定地点回收等方式。

⁴⁹ 《广东省安委办 广东省应急管理厅关于印发〈广东省高风险作业和重点领域（岗位）“一线三排”工作指引〉的通知》（粤安办〔2021〕78号）为进一步推进安全生产“一线三排”工作机制落实，预防和减少生产安全事故的发生，省安委办、省应急管理厅联合省有关部门针对近年来我省事故多发频发的动火、石化装置开车投料、有限空间（清池）、非煤矿山民爆物品装卸转运、高支模等5项高风险作业和外包施工队伍管理、燃气管线、人员密集场所、主要负责人责任落实等4个重点领域（岗位）编制了《广东省高风险作业和重点领域（岗位）一线三排工作指引》（以下简称《一线三排工作指引》），供各级负有安全生产监管职责的部门和各相关生产经营单位参照使用。

⁵⁰ 《关于印发〈东莞市城市管理综合执法工作实施方案〉的通知》（东府办〔2008〕4号）三、工作任务（一）2.定职能范围 （1）市城市管理综合执法局职能范围：经省政府批准，市城市管理综合执法局行使本市城市规划、市政、环境卫生、绿化、环保、工商、食品安全、非法行医等8个方面法律、法规、规章

划的违法违规行为失察失管⁵¹，未能巡查发现、制止并依法处理广东星河生物科技有限公司清溪分公司从 2009 年至 2010 年违法加建厂房和雨棚⁵²，致使违法加（扩）建的厂房、雨棚（建筑面积共约 16331 平方米）长期存在。在 2017 年开展历史遗留违法建筑信息普查工作中，错误统计、通报厂区内违法加建建筑物的竣工时间和证照办理情况。近 3 年来，现清溪镇城管分局未对涉事厂区是否存在新增加建违建行为进行监督检查。

（6）清溪镇应急管理分局

作为工矿商贸行业企业安全生产监督管理部门，负责监督检查工矿商贸行业事故隐患排查治理工作，在职责范围内依法查处安全生产违法行为。清溪镇应急管理分局执法人员、驻村安全员专业水平和能力有待提升，对涉事企业的行业分类标准不清晰，行业分类填写随意且不准确⁵³，将园仔

中有关违法违规行为的监督检查、行政处罚、行政强制职能，以及履行省政府规定的其他职责（简称“8+1”职能）。（2）各镇（街、松山湖）城市管理综合执法分局职能范围：在各镇（街、松山湖）辖区内开展城市管理综合执法工作，查处职责范围内的各种违法违章案件，承办市城市管理综合执法局交办的其他事项。《东莞市城市管理综合执法暂行规定》（2008 年 3 月 1 日起施行，有效期至 2013 年 2 月 28 日）第三条 市城市管理综合执法机关是市人民政府的直属行政机关，集中行使城市管理综合行政执法职能。各镇街和松山湖科技产业园区设立的城市管理综合执法分支机构是市城市管理综合执法机关的派出机构，以市城市管理综合执法机关的名义综合行使城市管理行政处罚权。

⁵¹ 《东莞市城市管理综合执法暂行规定》第七条 市城市管理综合执法机关行使城市规划管理方面法律、法规、规章规定的对各类违章建设行为的监督检查、行政处罚、行政强制职能；依据城市规划管理方面的法律、法规、规章的规定，对下列行为行使行政处罚权：（一）未取得建设工程规划许可证进行建设的；（二）未经城市规划行政主管部门批准擅自改变建设工程规划许可证确定的红线位置、建筑高度、层数、面积、立面以及违反建设工程规划许可证其他规定进行建设的；

⁵² 广东星河生物科技有限公司清溪分公司（厂区第二个租用公司）于 2009 年 8 月拆除原 1000 平方米铁皮棚，同年 8 月重新在厂房 A 二层顶部加建的一层厂房（约 3500m²）、在厂房 A 和厂房 B 之间加建的钢结构雨棚（约 700m²）以及 2009 年至 2010 年期间扩建的厂房 C（约 6231m²）、厂房 D（约 5120m²）、厂房 A、B 和厂房 C、D 之间的钢结构雨棚（约 780m²）。

⁵³ 2020 年 3 月 5 日，清溪应急管理分局执法人员对涉事东莞市园仔山食用菌有限公司进行执法检查，在

山公司错误地分类为轻工、其他行业企业，前后共 7 次对园仔山公司开展过安全生产检查巡查⁵⁴。安全生产执法检查巡查工作未形成闭环：2021 年 10 月 28 日，驻村安全员对园仔山公司开展了安全生产巡查⁵⁵，在复查时发现有一项未整改⁵⁶，安全员未在系统内录入相关情况并完成复查，只是督促其继续完成整改，后未再前往该企业进行复查，未形成闭环。2022 年 2 月 18 日开展的安全生产巡查⁵⁷，企业虽有报名，但未按要求参加培训。驻村安全员未能及时复查，督促企业落实整改。清溪应急分局未及时在全覆盖检查 APP 后台查看巡查情况，未能及时督促安全员对园仔山公司进行复查。

（7）清溪镇委镇政府

清溪镇委、镇政府贯彻落实安全生产“一岗双责、党政同责”要求不到位，贯彻落实《消防安全责任制实施办法》

《现场检查方案》（（清溪）应急检查〔2020〕52 号）中对该企业所属行业填写为“其他行业”。2021 年 2 月 8 日，清溪应急管理分局执法人员对涉事企业进行执法检查，在《现场检查方案》中对该企业所属行业填写为“轻工”，企业联系人：赖园园（名称填写错误）。

⁵⁴ 于 2020 年 3 月 5 日、7 月 8 日、9 月 16 日、2021 年 2 月 8 日、5 月 2 日、10 月 28 日和 2022 年 2 月 18 日。

⁵⁵ 发现问题：1. 未建立隐患排查治理制度，或隐患排查治理制度不健全；2. 未组织进行风险辨识和评估；3. 事故隐患排查治理状况的记录未向从业人员进行通报；4. 未建立安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制。5. 主要负责人、分管安全生产的负责人及安全管理机构、安全管理人员未按规定督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患。6. 企业未对辨识出来的风险进行分级并进行有效管控。7. 消防通道被堵塞。责令企业于 2021 年 11 月 4 日前完成整改。11 月 4 日安全员前往园仔山食用菌有限公司进行复查，发现企业已建立《东莞园仔山食用菌有限公司安全生产自查自纠制度》、《东莞园仔山安全风险管控隐患排查治理清单》、《东莞园仔山食用菌有限公司安全风险辨识评估制度》，消防通道堵塞情况已大部分整改完成，只有少许货物还在清理中。

⁵⁶ 消防通道堵塞情况已大部分整改完成，只有少许货物还在清理中。

⁵⁷ 发现问题：1. 主要负责人未经安全培训考核合格。2. 安全管理人员未经安全培训考核合格。责令企业于 2022 年 2 月 25 日前完成整改，企业于 2022 年 2 月 18 日向东莞市煜安安全技术咨询有限公司进行培训报名（关于主要负责人、安全生产管理员初训），并向村安全员递交了培训交费收据。

58，以及《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》⁵⁹《广东省安全生产委员会关于印发贯彻落实国务院安委会进一步强化安全生产责任落实坚决防范遏制重特大事故若干措施的通知》《关于印发〈东莞市消防安全大检查工作总体方案〉的通知》等文件不到位；对压实行业监管部门落实“三管三必须”缺乏有力措施，未能压实有关行业主管部门的消防安全工作职责。对辖区内存在未办相关审批手续及用途更改的建筑长期缺乏监管，对行业监管部门、长头山村委会日常检查不深入、监管不力、失管漏管等问题失察。

⁵⁸ 《消防安全责任制实施办法》（（国办发〔2017〕87号）） 第六条 县级以上地方各级人民政府应当落实消防工作责任制，履行下列职责：

（一）贯彻执行国家法律法规和方针政策，以及上级党委、政府关于消防工作的部署要求，全面负责本地区消防工作，每年召开消防工作会议，研究部署本地区消防工作重大事项。每年向上级人民政府专题报告本地区消防工作情况。健全由政府主要负责人或分管负责人牵头的消防工作协调机制，推动落实消防工作责任。

（三）督促所属部门和下级人民政府落实消防安全责任制，在农业收获季节、森林和草原防火期间、重大节假日和重要活动期间以及火灾多发季节，组织开展消防安全检查。推动消防科学研究和技术创新，推广使用先进消防和应急救援技术、设备。组织开展经常性的消防宣传工作。大力发展消防公益事业。采取政府购买公共服务等方式，推进消防教育培训、技术服务和物防、技防等工作。

（四）建立常态化火灾隐患排查整治机制，组织实施重大火灾隐患和区域性火灾隐患整治工作。实行重大火灾隐患挂牌督办制度。对报请挂牌督办的重大火灾隐患和停产停业整改报告，在7个工作日内作出同意或不同意的决定，并组织有关部门督促隐患单位采取措施予以整改。

⁵⁹ 《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》第六条 县级以上人民政府履行下列消防工作职责：

（一）贯彻执行消防法律法规和国家有关消防工作的方针政策，依法推进消防制度建设，建立健全并落实消防工作责任制；

（四）建立健全消防工作协调机制，及时明确新行业、新业态的消防安全监管职责，定期研究、统筹协调并及时解决消防工作中的重大问题；

（五）加强对农村消防工作的领导，推进城乡公共消防设施和消防水源建设；

（七）建立常态化火灾隐患排查治理机制，组织消防安全检查，组织实施重大火灾隐患和区域性火灾隐患治理工作，实行重大火灾隐患挂牌督办制度；

乡镇人民政府和街道办事处应当履行法律法规以及国家和省有关规定明确的消防工作职责，明确专门机构或者人员负责消防工作，保障消防工作所需经费，按照规定建立专职消防队、志愿消防队等消防组织；落实消防安全网格化管理措施，组织开展消防安全检查，每年组织开展综合应急演练，协助灭火救援、火灾事故调查和善后处理相关工作。

各级人民政府主要负责人是本行政区域消防工作的第一责任人，分管消防工作的负责人是本行政区域消防工作的主要责任人，其他负责人对分管范围内的消防工作负相应领导责任。

（8）东莞市消防救援支队

依法履行消防安全综合监管职能，依法承担城乡综合性消防救援、火灾预防、消防监督执法和火灾事故调查处理相关工作。东莞市消防救援支队督促其他有关部门按照各自职责依法做好相关行业领域消防工作成效不足，对清溪镇消防大队监督检查指导不足⁶⁰。

（9）东莞市农业农村局

作为全市农业企业的行业主管部门，东莞市农业农村局开展种植业安全生产工作覆盖面不足⁶¹。虽然种植业在我市数量较少，近年也比较少发生事故，东莞市农业农村局仍要加强种植业安全生产、消防安全工作的部署，不能仅局限在设施种植大棚安全生产工作上。

（10）东莞市商务局

督促指导镇街经发部门开展再生资源回收行业企业消防安全监督管理工作不足；未认真研究资源回收行业企业“上门回收”环节的安全生产工作，只管“站内”不管“站外”；对镇街经发部门未落实《广东省高风险作业和重点领域（岗位）“一线三排”工作指引》关于动火作业工作要求问题失察。

⁶⁰ 《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》（东机编〔2021〕86号）关于市消防救援支队的职责规定：承担火灾预防、监督执法以及火灾事故调查管理相关工作，依法行使消防安全综合监管职能。

⁶¹ 《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》（东机编〔2021〕86号）（十二）市农业农村局：1.负责指导、协调农业行业安全生产工作，制定农业行业安全生产政策、规划和应急预案并监督实施。

（11）东莞市城市管理和综合执法局

对镇街城管分局开展违章建设行为监督检查工作指导不足，对清溪镇城管分局未依照工作职责开展违章建设巡查检查工作的失职失察。

（12）东莞市应急管理局

对清溪应急分局安全生产执法检查指导工作指导不足。

（四）事故调查发现的其他问题

1.经调查，对园仔山公司负有消防安全管理职责的部门包括清溪镇消防大队、农林水务局、城管分局、火灾隐患整治办从 2015 年以来，从未对该公司开展过消防安全方面的监督、检查和指导。

2.清溪镇消安委办、安委办综合监管只停留在开会部署、下发文件等形式上面，未能够真正压实行业部门、村（社区）落监督检查的主体责任，没有及时监督行业部门、村（社区）开展消防安全监督检查。

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》《中华人民共和国消防法》《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》《东莞市消防安全委员会工作制度》《东莞市消防安全委员会成员单位职责》（2010 版）等有关规定，建议对东莞市清溪镇“9·2”较大火灾事故有关责任人员及单

位作如下处理：

（一）不予追究刑事责任人员（4人）

1.李井桂，男，1971年10月28日出生，湖南桂阳人，涉事管道拆除工程施工组织者、现场负责人，组织无资质作业人员在具有火灾危险场所进行违规动火作业，对事故发生负有责任，构成犯罪，鉴于其在事故中死亡，不予追究其刑事责任。

2.彭道金，男，1992年10月16日出生，贵州兴义人，涉事管道拆除工程作业人员，不具备作业资质且未采取相应的消防安全措施，在具有火灾危险场所进行动火作业，引发火灾，对事故发生负有责任，构成犯罪，鉴于其在事故中死亡，不予追究其刑事责任。

3.刘阳明，男，1976年8月19日出生，湖南桂阳人，涉事管道拆除工程作业人员，不具备作业资质且未采取相应的消防安全措施，在具有火灾危险场所进行动火作业，引发火灾，对事故发生负有责任，构成犯罪，鉴于其在事故中死亡，不予追究其刑事责任。

4.邓贤德，男，1970年12月8日出生，湖南桂阳人，涉事管道拆除工程作业人员，不具备作业资质且未采取相应的消防安全措施，在具有火灾危险场所进行动火作业，引发火灾，对事故发生负有责任，构成犯罪，鉴于其在事故中死亡，不予追究其刑事责任。

（二）建议移送司法机关处理的人员（4人）

1.李义桂，男，1975 年 11 月 28 日出生，湖南桂阳人，桂顺公司的法定代表人。作为桂顺公司的消防安全责任人⁶²，未履行消防安全管理职责，未贯彻执行消防法规，未落实动火作业审批手续，未保障施工现场消防安全符合规定，未及时处理涉及消防安全的重大问题，未消除施工现场火灾隐患，未组织制定符合本单位实际的灭火和应急疏散预案，并实施演练，对事故负有责任，其涉嫌重大责任事故罪，建议由司法机关追究其刑事责任。

2.赖园园，男，1970 年 12 月 23 日出生，江西赣州人，园仔山公司法定代表人。作为园仔山公司消防安全责任人，未履行消防安全管理职责，未贯彻执行消防法规，未保障单位消防安全符合规定，未及时处理涉及消防安全的重大问题，未消除施工现场火灾隐患，对事故负有责任，其涉嫌重大责任事故罪，建议由司法机关追究其刑事责任。

3.陈唐均，男，1985 年 11 月 1 日出生，贵州遵义人，园仔山公司行政经理。作为园仔山公司消防安全管理人，未组织制订符合本单位实际的消防安全制度，未落实本单位的动火作业管理制度，防火检查工作流于形式，未及时发现桂顺公司现场作业人员无作业资质、违规违章组织动火作业，对事故负有责任，其涉嫌重大责任事故罪，建议由司法机关追究其刑事责任。

⁶² 《机关、团体、企业、事业单位消防安全管理规定》第四条 法人单位的法定代表人或者非法人单位的主要负责人是单位的消防安全责任人，对本单位的消防安全工作全面负责。

4.谭小伟，男，1980年4月14日出生，湖南怀化人，园仔山公司保安队长。作为园仔山公司消防安全管理人，未组织制订符合本单位实际的消防安全制度，未落实本单位的动火作业管理制度，防火检查工作流于形式，未及时发现桂顺公司现场作业人员无作业资质、违规违章组织动火作业，对事故负有责任，其涉嫌重大责任事故罪，建议由司法机关追究其刑事责任。

（三）建议给予行政处罚的单位及人员（7个）

1.东莞市桂顺再生资源回收有限公司，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，并纳入联合惩戒对象。

2.东莞市园仔山食用菌有限公司，对事故负有责任，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，并纳入联合惩戒对象。

3.东莞市清溪镇长山头股份经济联合社，对事故负有责任，建议由应急管理部门依据《中华人民共和国安全生产法》对该单位进行行政处罚，并纳入联合惩戒对象。

4.东莞市国创物业管理有限公司，建议由住房和城乡建设部门依据《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国建筑法》等法律法规对该公司进行行政处罚；建议消防救援机构依据《中华人民共和国消防法》等法律法规对该公司进行行政处罚。

5.东莞市余氏装饰有限公司，违反了《中华人民共和国建筑法》等法律法规规定，建议由住房和城乡建设部门对该公司进行依法处理。

6.广东星河生物科技股份有限公司、清溪分公司（已注销），建议由城市管理和综合执法部门对其违法加建、扩建部分进行依法处理；建议由消防救援机构对其违反消防法律法规的行为依法处理。

7.邓宝明，男，1996年9月13日出生，广东梅州人，作为保温材料拆除及墙面修复工程承揽、承包方，建议由住房和城乡建设部门对其借用余氏装饰公司名义、违反《安全生产法》的违法行为进行依法处理。

（四）对相关企业人员的处理建议（2人）

1.蔡茂松，男，1982年3月20日出生，广东汕尾人，国创物业公司主要负责人，未履行本法规定的安全生产管理职责，未检查本单位发包的保温材料拆除及墙面修复工程安全生产工作，建议由住房和城乡建设部门依据《中华人民共和国安全生产法》的有关规定对其进行行政处罚。

2.张国林，男，1984年2月9日出生，河南商丘人，国创物业公司主管经理。作为国创物业公司保温材料拆除及墙面修复工程项目直接负责人，未对现场作业人员进行统一协调管理，未及时发现并消除拆除的保温材料堵塞连廊通道的隐患，建议由住房和城乡建设部门依据《中华人民共和国安全生产法》的有关规定对其进行行政处罚。

（五）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。

（六）其他处理建议

1.余氏装饰公司，涉嫌持有虚假资质证书，建议由公安部门对该公司进行调查处理。

2.建议责令清溪镇政府组织有关部门依法对涉事厂区违建加建的建筑进行拆除，确保安全。

3.建议责令清溪镇镇委镇政府向东莞市委市政府作深刻检查。

4.建议责令清溪镇消防大队、农林水务局、城管分局、经发局、应急管理分局向清溪镇政府作深刻检查。

5.建议责令清溪镇应急管理分局立即按照市政府文件要求，对驻村安全员收编，由应急管理分局直接管理，直接组织开展安全生产巡查工作，保证专职安全员“独立运行，专职专用”。

6.建议责令市消防救援支队、市农业农村局、市商务局、市城管局、市应急管理局向东莞市人民政府作深刻检查，剖析存在的问题，举一反三，按照“三管三必须”原则真抓

好安全生产各项工作。

六、事故主要教训

（一）企业安全生产主体责任不落实。涉事企业作为建设单位，对拆解、改造厂房的施工现场安全负有主体责任，实行施工的多个承包单位对施工安全负有直接责任，但是相关涉事企业均未对其现场操作员工进行安全教育培训，进行切割作业的 7 名人员均未取得相关特种作业证书，不具备相应的安全知识和安全技能，违章冒险作业。动火作业未遵守动火作业“六大禁令”，未办理动火作业审批，未指定专职安全生产管理人员进行安全检查与协调。

（二）交叉作业安全管理工作缺失。现场施工队临时组队、无证施工，相互不熟悉，交叉作业容易危及对方作业安全。双方未签订安全生产管理协议，未明确各自的安全生产管理职责和应当采取的安全措施，明知金属管道吊架周围有聚氨酯泡沫保温材料，但作业人员仍用气割枪切割金属管道吊架，最终导致火灾的发生。

（三）起火建筑物长期存在消防安全隐患。起火建筑原为东莞安庆家饰有限公司使用，并于 2006 年取得《建筑工程消防设计审核意见书》《建筑工程消防验收意见书》，申报厂房生产火灾危险性为丙类。2015 年 6 月份园仔山公司租赁该厂房后重新装修，但未申报任何消防手续。经现场勘察，企业存在使用大量的聚氨酯泡沫塑料的情况，存在消防安全隐患。

（四）属地管理责任落实不到位。长山头村委会未能全面落实村居消防安全隐患排查的责任，未严格落实消防安全网格化管理工作，组织开展辖区内消防安全排查不彻底，作为涉事厂房的产权所有者，对于承租方违章搭建、擅自改建、违规施工等行为既不制止也不监管，导致隐患长期存在。

（五）行业监管部门未能认真落实“三个必须”要求、认识存在偏差。从事故调查反映出，属地和个别行业主管部门在日常监管中，对“党政同责、一岗双责、齐抓共管”，“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”等要求认识还不到位，消防安全责任还没有压到实处，工作措施还没有抓实抓到位。商务部门没有专门研究再生资源回收行业上门回收、流动回收环节安全生产工作。农业农村部门对种植业安全生产不够重视，对农业企业的监管更多停留在产品质量、食品安全上。

（六）对闲置、废弃、停用厂房监管存在监管难的问题。近年来，由于疫情和国内外经济下行等因素叠加，许多企业被迫缩小规模、改造转型，催生了大量类似本事故的闲置、废弃、停用的厂房。这些厂房频频转租、层层分租，停工停产时间不定，频繁反复。对这类的厂房，属地和行业部门监管难度大，手段有限。

（七）零星作业的监管亟待规范。本次事故中，园仔山公司将拆除聚氨酯泡沫保温材料及清运工程、厂房铁质物品切割工程分包给多家不同的公司同时施工、交叉作业，没有

落实防范措施。现场施工队临时组队、无证施工，相互不熟悉，事故发生后各自逃生，这也导致事故救援时，难以及时掌握被困的具体人数及位置，影响了搜救进度。这类零星作业往往由于规模较小，为了节约成本，临时找熟人、无证、违章操作，容易引发火灾。

七、事故防范措施建议

（一）深入贯彻习近平总书记重要指示精神，牢固树立安全发展理念。各级各部门要深入贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述和重要指示精神，坚决落实“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”重要要求，以“时时放心不下”的责任感，统筹发展和安全，把安全生产工作抓彻底、抓到位，筑牢坚实安全屏障，进一步提高做好安全生产和消防安全工作的思想自觉、政治自觉、行动自觉，坚持“人民至上、生命至上”，强化底线思维、红线意识，切实承担起“促一方发展、保一方平安”的政治责任。要认真落实省委李希书记批示指示精神，千方百计防范重特大事故风险。各级各部门特别是清溪镇要深刻吸取此次火灾事故的惨痛教训，进一步严格落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的安全生产责任体系，层层压紧压实党政领导责任、部门监管责任和企业主体责任，及时分析研判安全风险，紧盯薄弱环节采取有力有效防控措施，牢牢守住安全底线。

（二）举一反三，深入开展安全生产和消防安全大检查。事故发生后，东莞市委市政府高度重视，先后多次召开全市

性大会、专题会议部署安全生产和消防安全大检查工作，举一反三，坚决防止类似事故发生。一是统筹推进镇村工业园安全专项整治，对整治进展实行“每日一报”，截至目前，全市共排查出镇村工业园 2458 家⁶³，园区共有企业 16331 家，已排查整治隐患 9743 项。二是组织开展安全防范综合督导检查。市安委会组织成立 11 个综合督导组，于 9 月、11 月分两轮开展安全防范综合督导检查，做到镇街（园区）全覆盖。市政府组织成立 4 个督导组，由市安委会、市消安委会领导分别带队赴各镇街（园区）开展督导检查。三是强化宣传，提升全民消防安全意识。市安委办制作发布了《企业工厂火灾防范与自救逃生》专题科普宣传片，“三小”场所火灾防范要点及省安委办“园 8 条”宣传海报，形成铺天盖地的宣传阵势。

（三）强化危险作业活动安全风险分析和管控。一是在安排动火、进入受限空间等特殊作业前，要全面开展危险有害因素识别和风险分析，根据风险分析结果，严格落实安全管控措施，严格按照操作规程作业，企业分管负责人必须亲自组织对现场作业安全条件进行严格确认，确保作业安全。二是健全完善特殊作业安全管理制度和操作规程，特殊作业管理制度必须明确签票人的岗位、职务等内容，严格落实“谁批准、谁签字、谁负责”的要求。三是建立实施重点行业领

⁶³ 镇级工业园 109 家，村级工业园 2349 家。园区共有企业 16331 家，已检查工业园区企业 15189 家。

域危险作业班前警示制度和工贸行业危险作业报备制度，督促企业提前报备作业信息并做好班前警示教育。

（四）认真落实安全生产“三管三必须”，压紧压实行业监管部门安全监管责任。一是推进厂房式种植业安全生产专项整治。农业农村部门要全面摸排厂房式种植、养殖企业，建立健全动态监管台账，掌握相关企业的风险点、危险源，做到底数清、情况明，落实有针对性的风险管控措施。要针对性前期摸排的企业情况，牵头组织开展一次全面的专项整治行动，突出检查企业是否建立健全安全制度、完善安全设施设备和安全生产台账等情况，督促种植业企业落实安全生产主体责任，全面排查整治违规动火作业、设施种植机械老化、违规使用聚氨酯泡沫等易燃可燃材料用做保温层、电气线路敷设不规范、疏散通道安全出口不畅通等问题，建立完善长效监管工作机制。二是开展再生资源回收行业专项整治。再生资源行业监管部门要健全定期巡查、警示提示、督查督办、通报约谈等制度，强化对再生资源回收行业企业的日常监管，及时发现并消除各类安全隐患，严厉打击非法经营行为。要重点加强对再生资源回收行业的企业上门回收环节的安全生产监管，督促其认真履行安全生产管理职责，切实做到有安全生产规章制度、有岗位规程、有应急预案、有定期开展安全教育培训、有告知作业人员相关作业场所和工作岗位存在的危险因素，在进行焊接、切割等动火危险作业必须持证上岗，并且严格遵守动火作业的相关规定，落实安

全措施。三是强化对违法建筑的全链条监管。城管部门要牵头抓好违章建筑整治工作，严查各类私自搭建、擅自加建等违法违规行为，对顶风作案的新增、抢建违建要坚决依法拆除。消防设计审查验收等有关部门要把好建筑物的耐火等级、火灾危险性、防火间距、消防水源和消防通道等审核关。属地村（社区）要认真开展“两违”建筑的巡查工作，由村（社区）主要领导负总责，分管领导亲自抓，推进管理关口前移和人员下沉，构建“全面监管、无缝衔接、不留死角”的网格化巡查格局，发现违法用地、违法建设行为的，及时向镇行业主管部门报告，由其依法处理。四是进一步强化动火作业管理。建立动火作业信息化管理平台，各行业部门、各镇街要严格落实作业前必须将人员持证、施工地点和时间等信息报备，严格执行动火作业“三个一律”要求。实时动态上传员工安全培训、现场看护的音视频资料。严厉打击无证照从事动火作业、无动火审批、作业现场有可燃物未清理、无现场监护人、未配置消防设施等违法违规行为，对于问题严重的企业，要责令停业整顿。要将特种作业操作证纳入平台管理，动火作业前，企业要对操作人员持证情况进行核查，杜绝无证操作情况发生。要督促企业落实安全生产主体责任，严格动火作业审批，强化动火作业风险辨识，落实各项规章制度和安全防范措施，坚决执行动火作业“六大禁令”。五是迅速开展对无证照从事特种作业工作安全专项整治。由各行业主管部门各自牵头负责，开展一次全市重点行业领域

动火作业专项整治行动，重点打击电焊、气焊等动火作业中的违法违规行为。要加大安全生产“打非治违”力度，严肃查处无证照从事电焊作业等违法违规行为。对无动火审批、作业现场有可燃物未清理、无监护人、未配置消防设施的企业加大行政处罚力度，问题严重的，要责令停业整顿。对于发现的隐患及问题，行业部门自身无法处理的，要及时移交具备执法权限的职能部门依法处理。六是提请市政府尽快制定出台零散作业监管办法。按照三管三必须原则，压实各行业部门监管零散作业的责任，压实属地镇街、村（社区）监管零散作业的责任，压实企业主体责任。

（五）切实加强镇、村级工业园安全生产管理工作。一是明确镇、村级工业园日常巡查要求。推动建立健全镇、村级工业园安全监管巡查工作制度，明确责任要求，并落实日常监管巡查人员，推动健全镇、村级工业园一线安全监管长效机制。二是加强内部安全管理。督促企业将接受其作业指令的劳务派遣人员、服务外包人员、灵活用工人员纳入本单位从业人员安全生产的统一管理，与本单位人员同培训、同教育、同监督，推行实名制和班组管理，加强岗前安全培训教育，加强关键工序的安全技术交底，加强作业现场安全管理，严防交叉作业、违规违章引发事故。三是派驻“安全厂长”协助镇、村级工业园加强安全管理。各村（社区）委派素质过硬、有一定安全管理经验的厂长进驻辖区工厂，担任

村（社区）与厂区企业之间的“联络员”“教导员”，协助做好镇、村级工业园安全管理工作。

（六）强化基层消防网格化管理工作。各村（社区）要发挥社区网络管理组织作用，压实、强化网格管理责任，严格落实各项网格化管理制度，常态开展多方式的督导、考核，确保网格巡查、排查工作有序有效开展，实现网格责任明确、制度规范、常态巡查的闭环管理要求网格管理员保质保量按期完成入格事项工作任务，提升网格巡查排查工作的覆盖面和精准度。每周集中通报各站工作开展情况，研究解决存在的问题，及时制定改进措施，并对工作不力的网格管理员进行约谈、交叉跟岗学习。建立部门线索隐患处置问责机制，定期对各村（社区）处置情况进行通报，推动镇党委政府牵头，对处置不力的村（社区）进行约谈问责，提高各村（社区）、职能部门领导对隐患处置的重视程度，发挥处置队伍作用，真正将“采办分离”工作机制落到实处，提高隐患整治效率。

（七）加强安全生产和消防安全培训教育及宣传。要采取有力措施，有效推动各行业系统落实安全宣传教育职责，利用新闻媒体平台，广泛宣传普及安全常识，以案释法，开展事故警示教育，组织专题安全宣传教育活动，发动各镇（园区）人民政府、基层派出所、居（村）民委员会、企事业单位等基层力量开展安全宣传教育，特别是消防安全宣传教育培训，形成政府高度重视、部门协作配合、媒体积极支持、

群众广泛参与的社会化安全宣传工作新局面，提高群众安全意识。针对消防安全，消防部门要加强对基层派出所民警和各镇街（园区）人民政府驻村干部和协管员的培训力度，强化其消防安全监督检查能力，提升消防安全执法水平。