

佛山市南海区华南国际水果副食城“4·7”较大火灾事故调查报告

2022年4月7日凌晨1时许，位于佛山市南海区狮山镇街边社区的华南国际水果副食城A区1号大棚发生一起火灾事故，造成3人死亡，2人受伤，过火面积约1080平方米（以下简称“4·7”较大火灾事故）。

事故发生后，省、市领导高度重视，第一时间对伤员救治和善后处置工作作出批示，市、区、镇政府和相关部门负责同志赶赴现场组织开展应急救援工作。省安委办、消安委办分别对该起事故进行挂牌督办。

根据《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）等有关法律法规要求，佛山市人民政府成立了由市政府分管领导任组长，市公安局、市应急管理局、市商务局、市市场监管局、市城市管理和综合执法局、市总工会、市消防救援支队、南海区人民政府等单位组成的事故调查组（以下简称“事故调查组”），并邀请市检察院有关负责同志参加。市纪委监委同步成立追责问责审查调查组。

调查组通过现场勘查、调阅资料、人员问询、调查取证、检测鉴定和专家论证，查明了事故发生的原因、经过、人员伤亡和直接经济损失等情况，认定了事故的性质和责任，提出了对有关责任人员和责任单位的处理建议。同时，针对事故原因和暴露出的问题，总结了事故主要教训，提出了事故防范措施建议。

经调查认定，**佛山市华南国际水果副食城“4·7”较大火灾事故是一起生产安全责任事故。**

一、事故基本情况

（一）事故单位基本情况

1.华南国际水果副食城，位于佛山市南海区狮山镇街边社区，占地面积204亩，整个项目从2017年3月开始规划并启动，2017年4月开始动工建设，2018年11月建设完成并投入使用。市场内分为A区（水果区）、B区（副食品）、C区（香蕉区），共设有1800余间商铺。



2.佛山市华南德力商贸城物业有限公司（以下简称“德力物业公司”），是华南国际水果副食城开办者^[1]和服务管理机构^[2]。注册资本：人民币玖拾捌万元，类型：有限责任公司，成立日期：2017年3月30日，法定代表人：杨基，住所：佛山市南海区狮山镇罗村街边水果副食城内A区6路4B三楼08号（住所申报），统一社会信用代码：91440605MA4WCM834U，经营范围：物业管理；物业租赁；市场管理（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），登记机关：佛山市南海区市场监督管理局，登记时间：2019年5月28日。该公司以授权经营管理协议书的形式委托伍国强、张辉荣等五人负责全面经营管理该公司。其中，伍国强负责安全和内部管理，张辉荣负责工程建设及日常维护，庞桂负责财务管理工作和市场内日常运营工作。另外有二人负责招商、办理相关政府手续等工作。

3.佛山市丰裕物业管理有限公司（以下简称“丰裕物业公司”），是德力物业公司聘请的保安服务公司。注册资本：人民币壹佰零捌万元，类型：有限责任公司（自然人独资），成立日期：2019年7月18日，法定代表人：张增红，经营范围：物业管理、停车场管理、酒店管理（不含住宿服务及餐饮服务）、房屋修缮、自有房屋租赁、单位后勤管理服务、园林绿化管理、灭鼠及预防服务、害虫防治服务、建筑物外墙清洁服务（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），住所：佛山市禅城区张槎街道张槎二路古灶针织城C座10号2楼（住所申报），登记机关：佛山市禅城区市场监督管理局，登记时间：2019年7月18日。该公司与德力物业公司签订了《华南国际水果副食城保安管理服务合同》，派驻保安人员对华南国际水果副食城所指定的区域提供保安管理服务，并协助德力物业公司开展日常消防安全管理工作。

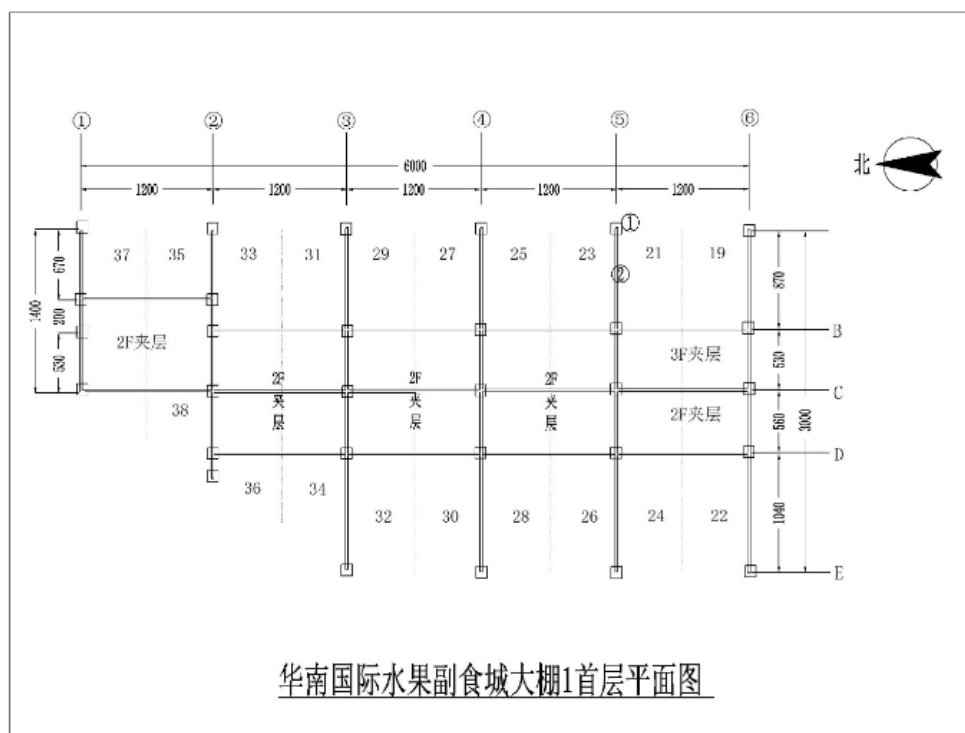
（二）起火建筑情况

起火建筑位于华南国际水果副食城西北角A区大棚（阴影部分），主要作为水果批发使用场地。经查，A区大棚1-6号均为违法建筑。



1.基本构造。建筑为地上一层，高9.7米，局部设置夹层，地面到夹层地板高度5.5米，首层全敞开，钢结构，锌铁皮棚，占地面积为1608m²，建筑面积为2210.8m²。

2.使用情况。该起火建筑共9个卡位，自南向北8个卡位分东西两排背靠背排列，最北端卡位为东西贯通，每个卡位有两个档铺（部分经营者有两个或多个档铺）。起火时所有档铺已全部出租，合计12个经营户。



3.消防技术情况

(1) 疏散通道。该起火建筑为地上一层，局部设置夹层，钢结构。首层用作冷库、临时存放水果、水果筐、纸质水果箱、包装材料等，并设置厨房、卫生间等功能；夹层用作办公用途。首层是全敞开，没有采用物理分隔（只有高度1.1m的矮墙），夹层采用岩棉夹心彩钢板分隔。

(2) 安全出口。该起火建筑内首层各个档铺的安全出口分别位于东、西方向，直通室外，夹层分别在东、西面墙面设置逃生窗口，没有安装防盗网，采用一条敞开式钢结构的疏散楼梯，往下直接通向地面。

(3) 消防设施与器材。该起火建筑设有室内消火栓，距离起火部位最近的一个室内消火栓位于30号铺与28号铺之间门口位置的钢柱上，30号铺进深长度16米。该室内消火栓没有配置消防水带、消防水枪，各档铺没有安装应急照明灯、疏散指示标志、独立式感烟火灾探测器等消防器材，各商户自行配置若干具4kgABC干粉灭火器。

(三) 直接经济损失情况

根据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》(GB6721-1986)等标准和规定统计，核定事故直接经济损失为891.2万元。

二、事故发生经过、应急救援及善后处理情况

(一) 事故发生经过

2022年4月7日凌晨0时50分许，华南国际水果副食城A区1号大棚32-34号商铺经营者王伟的妻子陆燕，发现隔壁30号商铺起火，迅速告知其丈夫王伟，两人大声呼叫“失火了”。大棚26-28号商铺经营者唐某听到呼声后，迅速下楼跑到30号商铺，发现30号商铺冷库附近一铁筐内着火，铁筐里有纸箱、塑料筐及其它杂物，唐某迅速使用该商铺内的灭火器灭火，随后王伟也赶到协助用灭火器灭火，当用完该商铺的灭火器后，唐某又跑回自家商铺拿了一个灭火器，这时30号商铺傅某（经营者傅云滔的哥哥）从二楼窗口跳下，接着傅文博、黄信娥相继从窗口跳下；唐某、王伟用完灭火器后，就跑到商铺门口消火栓旁，但是发现消火栓附近没有消防水枪、消防水带。

凌晨1时许，火势变大并迅速蔓延，王伟听到自己儿子王某呼救，迅速赶回32-34号铺施救，当时楼梯已被火焰封锁，无法通过楼梯逃生，王伟叫儿子王某从窗户跳下，其妻子被困夹层未逃生。此时，唐某发现火情无法控制也迅速撤离。

(二) 灭火救援及现场处置情况

1.应急救援情况。2022年4月7日凌晨1时01分，佛山消防救援支队指挥中心接到报警称：佛山市南海区狮山镇罗村华南国际水果副食城发生火灾。接警后，支队指挥中心立即调派罗村专职消防队、狮山消防救援站、桂城消防救援站、红沙消防救援站、特勤一消防救援消防站、大圃消防执勤分队，以及南海区消防救援大队、支队全勤指挥部共19车79人赶赴现场。1时16分，罗村专职消防队第一出动力量到达现场，1时33分，南海区消防救援大队指挥组到达现场，1时49分支队全勤指挥部到达现场。1时33分，南海区消防救援大队指挥组立即组织到场力量全力排查、搜救被困人员和控制火势蔓延。1时49分，支队全勤指挥部到场指挥，1时55分现场明火基本控制，3时15分，现场明火被全部扑灭。6时11分，现场清理完毕，6时15分，支队全勤指挥部和增援力量分批次归队，辖区消防队伍罗村专职队留守在火灾现场，对现场进行降温，防止火势复燃。在扑救火灾过程中，1时55分，在37号铺夹层发现第一名遇难者陈其华，4时15分，在32号铺首层发现第二名遇难者陆燕，5时55分，在29号铺首层发现第三名遇难者童小钊，经医务人员确认，以上三名人员均已死亡；另外，有2名人员黄信娥、傅文博在火灾发生时受伤，体征正常，无生命危险。

2.应急救援评估。各级领导和相关部门对事故应急救援和善后处置等工作高度重视，消防救援机构接处警响应迅速，现场处置得当，救援指挥和应急处置工作符合程序，相关环节紧密衔接，信息报送流转及时。未发生次生、衍生事故。

(三) 善后处理情况

事故发生后，南海区政府立即组织属地政府成立以镇领导班子成员任组长的3个专班，与死者家属“一对一”开展善后工作，妥善做好家属安抚服务。4月12日、18日，三名死者家属分别与德力物业公司签署民事调解协议。4月15日、16日、19日，死者遗体分别进行火化。

两名伤者第一时间收治在佛山市第一人民医院，并组织有关专家全力救治，伤者病情平稳，逐步康复之中。善后工作组将视情安排心理医生对年幼伤者进行心理干预。

三、事故直接原因

（一）起火原因

经调查，导致火灾的直接原因认定为遗留火种引燃大棚30号铺中部北边靠近冷库的杂物堆上距地面高度约1.4米、距北墙约1.3米、距东墙约4.8米处，以此为中心的0.5米×0.5米×0.5米范围内的纸箱、纸张、塑料筐等可燃物蔓延成灾。

认定依据如下：

1.在外围走访排查群众近100人，制作询问笔录28份。其中对参与初期火灾扑救的28号铺唐某、32号铺王伟、报警人黄某重点进行询问指认，锁定起火部位位于30号铺中部北边靠近冷库的杂物堆范围内。

2.调取周边监控近26个摄像头，从其中起主要作用的9个摄像头中提取了监控录像近200小时。其中重点对30号与32号铺之间的监控画面进行分析，系统显示2022年4月7日00时51分22秒至00时52分30秒之间（校准北京时间为：2022年4月7日00时55分42秒至00时56分45秒之间），30号铺冷库方向逐渐出现烟气和火光情况，并随时间推移逐步扩大。综合分析确定起火时间大约为2022年4月7日凌晨0时56分许，起火部位位于30号铺中部北边靠近冷库的杂物堆范围内。

3.通过询问当事人和从起火商铺租户微信中调取的微信视频，对现场物品摆放及电气线路进行了复原。在此基础上对30号铺电气线路进行勘验，大棚2排主供电线沿中间两排支撑钢柱自南向北架空布置，沿30号水果档中间钢柱接入30号铺电表，再进入空气开关，自空气开关出来后沿矮墙布置接入冷库、冰箱、电灯、插座等用电设备，线路布置在30号铺南半部分，30号铺北侧部分及冷库以西未布置电气线路及用电设备，勘验人员对现场仔细清理后，从30号铺提取了电线插头、电箱、电表、冷库控制箱及其附属线路、燃烧残留物及烟尘等一批物证，送应急管理部消防救援局天津火灾物证鉴定中心和广东震华痕迹司法鉴定所进行检验鉴定，鉴定结果均未发现异常情况。

4.在市场范围内寻找与30号铺中部北面靠近冷库的杂物堆同类型的纸箱、纸张、塑料筐等物品在现场进行了微弱火源点燃可燃物的模拟实验5次，在特定位置、特定时间内能引燃模拟实验使用的可燃物。

5.排除施工作业引发火灾。起火前大棚30号铺没有施工、装修及改造等用火用电作业活动，排除施工作业引发火灾。

6.排除雷击引发火灾。经调取起火当日气象证明，起火前天气晴朗，无雷暴天气，排除雷击引发火灾。

7.排除自燃引发火灾。经调查，大棚30号铺内未存放自燃性物质:现场勘验起火点处未见自燃物质及其残留物。

8.排除人为纵火。经调取火灾现场和周边的视频监控，走访事发现场群众、事发大棚区档主、市场保安人员、市场管理人员等，未发现可疑人员故意纵火的违法行为。

9.经调查了解，起火建筑属于开放性场所，各类人员、市场内经营户和货车司机装卸货物、顾客挑选货进出商铺的情况较为频繁，部分人员在市场、商铺范围内吸烟、乱扔烟头等行为较为常见。

综上所述，结合现场勘验、视频分析、走访问、检验鉴定、模拟实验等调查手段，调查组确定起火部位为华南国际水果副食城大棚30号铺，起火点位于大棚30号铺中部北边靠近冷库的杂物堆范围内。应急管理部消防救援局天津火灾物证鉴定中心对电气线路及其用电部件检验鉴定，广东震华痕迹司法鉴定所对烟尘和燃烧残留物进行检验鉴定，鉴定结果均未发现异常情况。起火原因认定为遗留火种引燃杂物堆上的纸箱、纸张、塑料筐等可燃物蔓延成灾。

（二）火灾蔓延扩大原因

1.违规搭建铁皮棚房，首层是全敞开，没有采用实体墙进行物理分隔（只有高1.1米的矮墙），发生火灾后，由于30号商铺与其他商铺相连通没有物理分隔，加快了火势蔓延速度。

2.市场未按要求配置消防设施，根据起火现场周边的视频录像反映，距离起火部位最近的一个室内消火栓位于30号铺与28号铺之间门口位置的钢柱上。火灾发生后，周边商铺人员曾试图使用该室内消火栓进行灭火，但由于此处未配置消防水带和消防水枪，导致火灾发生后室内消火栓不能正常使用，无法及时扑救初期火灾导致火势蔓延扩大。

3.火灾发生初期，该市场微型消防站未能响应处置行动，只有2-3名市场方工作人员到场，未携带任何消防器材，到场后，未能使用室内消火栓等消防设施对初期火灾进行有效扑救，市场管理方后续再无补充增援力量，致使火灾未能得到及时有效控制。

四、事故有关企业存在的问题

（一）德力物业公司未落实安全生产主体责任

1.违法建设经营。德力物业公司未取得规划许可^[3]、施工许可^[4]、消防行政许可^[5]在华南国际水果副食城内违规搭建铁皮棚房，且棚房内部没有承重墙体和防火分隔，整体互相连通，冷库保温材料燃烧时释放出大量有毒浓烟^[6]，易造成人员伤亡；未按要求配置消防设施^[7]，涉事场所的室内消火栓没有配置消防水枪、消防水带，导致火灾发生后无法及时扑救初期火灾。

2.安全生产管理责任不落实。该公司未按要求建立安全生产责任制^[8]，没有明确各个岗位人员的安全生产责任；未按要求组织安全生产教育培训^[9]，其中部分教育培训记录造假；未有效开展隐患排查治理工作^[10]，未能根治违规住人^[11]、消防设施配置不足等消防安全隐患；未按规定组织消防演练^[12]及应急演练^[13]，从业人员安全意识淡薄，自救自救能力低；未及时组织人员对起火现场进行施救^[14]。

3.华南国际水果副食城日常管理混乱。德力物业公司将不符合消防安全的建筑物业进行出租经营，面对部分经营户占道经营、堵塞消防通道^[15]、违规煮食、电器线路老化以及私拉乱接、违规使用大功率电器^[16]等安全隐患熟视无睹；涉事场所经营者没有合理规划和分类存放物品，在疏散通道上随意摆放水果、大量纸皮、塑料筐、包装材料^[17]等杂物影响了逃生和灭火救援行动。

（二）丰裕物业公司未履行消防安全责任

该公司不具备保安服务资格^[18]，却承接华南国际水果副食城保安管理服务业务；派驻的27名保安人员仅有5名持有保安员证^[19]；协助开展消防安全管理工作不到位，华南国际水果副食城大棚区消火栓长期未配置消防水带和消防水枪^[20]、长期存在违规住人^[21]现象；未对保安人员进行消防知识、消防技能培训^[22]；未及时组织人员对起火现场进行施救^[23]。

五、地方党委、政府和部门存在的问题

（一）地方党委、政府

1.南海区委、区政府。未认真贯彻执行上级关于安全生产的决策部署，督促有关部门和狮山镇党委、政府开展消防安全教育和宣传工作不力，督促有关部门和单位履行消防安全监管职责及违法建设查处职责不到位，未及时发现华南国际水果副食城长期存在的消防设施设备不足问题，对市场内长期违规住人、超大面积违法建筑长期存在等问题履行管理、监督职责不力。

2.狮山镇党委、政府。贯彻执行上级安全生产部署要求不到位，对违法建设查控、整改不力，未严格落实消防安全隐患排查要求，履行消防安全宣传教育职责不到位，未及时发现并制止、拆除华南国际水果副食城的违法建设。

（二）消防监督管理部门未依法履行职责

1.南海区消防救援大队。未及时发现和采取有效措施整治华南国际水果副食城消防设施设备欠缺、无法正常发挥作用的问题，对经营场所内长期违规住人等消防安全隐患整改不到位。

2.狮山镇消防办公室。未认真履行职责，对辖区防火工作监管不力，未发现华南国际水果副食城大棚区消火栓没有配置消防水枪、消防水带，未有效根治华南国际水果副食城长期违规住人等消防安全隐患。

（三）综合行政执法部门对违法建设行为查处不力

1.南海区城市管理和综合执法局。督促指导狮山镇开展违法建设工作不力。

2.狮山镇综合行政执法办公室。对华南国际水果副食城违法建设查处不力，在市场建设期间（2017年4月至2018年11月）未发现违法建设行为；2019年3月份发现该市场涉嫌违法建设，直到事发时一直未有效推进、查处。

（四）规划部门履行职责不到位

1.南海区规划部门（南海区原国土城建和水务局）。监督指导狮山镇规划部门验收工作不力，对应当发现而未及时发现的违建问题失察。

2.狮山镇规划部门（原佛山市高新区国土规划和城市建设局）。组织开展规划验收工作不力，对应当发现而未及时发现的违建问题失察。

（五）住建部门履行职责不到位

1.南海区住建部门（南海区原国土城建和水务局）。对辖区内未办理建设施工许可的违法建设行为监管不力，对华南国际水果副食城违反施工许可的建设行为应当发现而未及时发现违建问题失察。

2.狮山镇住建部门（原佛山市高新区国土规划和城市建设局）。对施工建设过程中应当发现而未及时发现违建问题失察。

（六）社区消防安全巡查流于形式

狮山镇街边社区负责辖区消防安全、违法建设等职能巡查，未采取有效措施根治华南国际水果副食城长期违规住人问题，未及时发现市场内大棚区消火栓长期未配置消防水枪、消防水带等消防隐患，未及时发现华南国际水果副食城违法建设问题。

六、对事故相关责任人员和责任单位的处理建议

（一）建议追究刑事责任人员（5人）

1.杨基，男，汉族，1960年3月出生，佛山市禅城区张槎人，德力物业公司法定代表人、实际控制人，因涉嫌重大责任事故罪，佛山市公安局南海分局于2022年7月6日对其办理刑事拘留强制措施（未到案），建议由司法机关依法追究刑事责任。

2.伍国强，男，汉族，群众，1978年8月出生，佛山市三水区人，德力物业公司服务部经理，分管市场的安全生产管理工作^[24]，未依法履行安全生产管理职责^[25]：一是未按要求建立安全生产责任制，没有明确各个岗位人员的安全生产责任；二是未按要求组织安全生产教育培训，其中部分教育培训记录造假；三是未督促检查本单位安全生产工作并及时消除事故隐患，火灾发生区消火栓长期未配置消防水带和消防水枪；四是未按要求制定应急预案并定期组织应急演练。伍国强对事故发生负有责任，建议由司法机关依法追究刑事责任，因涉嫌重大责任事故罪，于2022年5月16日被佛山市公安局南海分局刑事拘留。经佛山市南海区人民检察院批准，于2022年6月22日被佛山市公安局南海分局执行逮捕。因患有严重疾病，于2022年7月29日被佛山市公安局南海分局变更为取保候审。

3.张辉荣，男，汉族，群众，1970年7月出生，湖南省宁远县人，德力物业公司工程部经理；负责市场内所有建筑的具体建设管理工作，A区6个大棚（含涉事大棚）未取得规划许可证^[26]、施工许可证^[27]和消防验收^[28]，未按要求配置消防设施^[29]（消火栓未配置消防水带和消防水枪）。张辉荣对事故发生负有责任，建议由司法机关依法追究刑事责任，因涉嫌重大责任事故罪，于2022年6月27日被佛山市公安局南海分局刑事拘留。经佛山市南海区人民检察院批准，于2022年8月2日被佛山市公安局南海分局执行逮捕。

4.安波，男，汉族，群众，1968年8月出生，河南省兰考县人，德力物业公司保安队队长（丰裕公司派驻人员）并兼任公司消防安全管理人员，未依法履行企业安全生产管理职责^[30]：一是未组织制定公司安全生产规章制度；二是未组织安全生产教育培训，从业人员安全教育培训记录造假；三是未及时发现消除事故隐患，火灾发生区消火栓长期未配置消防水带和消防水枪；四是未组织制定应急救援预案并定期组织应急救援演练。安波对事故发生负有责任，建议由司法机关依法追究刑事责任，因涉嫌重大责任事故罪，于2022年5月16日被佛山市公安局南海分局刑事拘留。经佛山市南海区人民检察院批准，于2022年6月22日被佛山市公安局南海分局执行逮捕。

5.庞桂，女，汉族，1980年10月出生，广东省佛山市人，德力物业公司财务部经理，有作为华南国际水果副食城实际管理者的嫌疑，建议由司法机关依法追究刑事责任，因涉嫌重大责任事故罪，于2022年6月26日被佛山市公安局南海分局刑事拘留。经佛山市南海区人民检察院批准，于2022年8月2日被佛山市公安局南海分局执行逮捕。

（二）建议给予党纪政务处分人员

事故追责问责审查调查组坚持实事求是、规范精准，失责必问、问责必严，刚柔并济、宽严相济，结合火灾事故发生的时间点、违法建设持续的时间段，在查清事实、理清责任的基础上，经按程序报批，依规依纪依法对相关单位和37名党员干部严肃追责问责：对时任南海区分管城管执法工作的副区长陈某文、时任区城市管理和综合执法局副局长杜某添、狮山镇分管消防安全工作的副镇长朱某斌和街边社区居委会党委书记、主任冼某华等16名党员干部立案并给予相应党纪政务处分；对南海区城市管理和综合执法局、狮山镇政府等单位21名党员干部予以诫勉或者批评教育，责令作出深刻检查并切实整改。

（三）建议给予行政处罚的单位

1.佛山市华南德力商贸城物业有限公司对事故发生负有责任，建议佛山市应急管理局依据《中华人民共和国安全生产法》等有关法律法规规定，对德力物业公司^[31]实施行政处罚，并按有关规定将该公司纳入全国安全生产失信联合惩戒管理^[32]。

2.佛山市丰裕物业管理有限公司对事故发生负有责任，建议佛山市应急管理局依据《中华人民共和国安全生产法》等有关法律法规规定，对丰裕物业公司^[33]及其主要负责人刘玉林^[34]（实际控制人）实施行政处罚，并按有关规定将该公司及刘玉林纳入全国安全生产失信联合惩戒管理^[35]。建议佛山市公安局对丰裕物业公司不具备保安服务资格却承接保安服务业务的问题依法查处。

（四）其他建议

- 1.责成南海区委向市委、南海区政府向市政府作出深刻书面检查并切实整改。
- 2.责成狮山镇党委向南海区委、狮山镇政府向南海区政府作出深刻书面检查并切实整改。

七、主要教训

（一）德力物业公司重经济利益轻安全，违法建设经营

华南国际水果副食城开办者及市场服务管理机构德力物业公司无视安全，漠视生命，经济利益至上，在未取得规划许可、施工许可和消防设计备案的情况下，违法搭建铁皮棚房、违法搭建夹层，且建成后未经消防竣工验收，就将存在消防设施配置不足等诸多消防安全隐患的经营场所进行出租，片面注重市场的运营效益，严重忽视消防安全管理，对于市场内违规住人现象的整治问题肆意而为，流于形式，对于大棚区内消火栓长期未配置消防水带及消防水枪等消防隐患，熟视无睹，无动于衷，最终酿成大祸。

（二）从业人员安全教育培训缺失，安全意识极其淡薄

华南国际水果副食城内有上千家商铺，基本都是个体工商户，属于家庭经营，没有参加过有关部门或德力物业公司组织的消防安全基本常识、逃生技能、灭火应急处置等培训，安全意识非常淡薄。

（三）重堵不重疏，违规住人长期得不到根治

华南国际水果副食城每天晚上10点到凌晨5点是比较忙碌的时段，大棚区的批发商户基本都是从凌晨开始收发货，其工作人员在等待收货时需要临时休息的地方，导致商铺变相违规住人。德力物业公司没有从根本上帮助商铺解决工作人员休息的问题，比如设置专门的休息场所，最终致使伤亡人员增加。

（四）日常消防安全监督检查流于形式，对消防设施检查不到位

造成本次火灾事故蔓延扩大导致人员伤亡的一个重要原因，就是大棚内消防设施配置不齐，以致于第一时间发现火情的人员，不能及时利用消防设施进行初期灭火，错失了灭火的最佳时机。狮山镇街边社区、狮山镇消防办公室日常虽有对该市场进行巡查检查，但没有及时发现大棚区（含涉事大棚）内消火栓长期未配置消防水带和消防水枪，检查巡查不到位。

（五）专业交易（批发）市场行业主管部门不明确，安全生产工作“最后一公里”不顺畅

专业交易（批发）市场是个载体，里面有餐饮、银行、商店、批发等各类生产经营单位，市场监管、商务、住建、消防等部门仅根据相关职责对相关行业、领域开展工作，缺乏一个牵头抓总的部门去执行，市场出现多头管理，安全生产工作“最后一公里”严重不畅。

八、事故防范措施建议

（一）要始终坚持以人为本，坚决筑牢安全发展理念

南海区各级党委、政府及其有关部门要深刻吸取佛山市南海区华南国际水果副食城“4·7”较大火灾事故沉痛教训，举一反三，突出抓好安全生产尤其是消防安全工作；要深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，统筹好发展和安全两件大事，正确处理好安全与发展、安全与效益、速度与素质、增长与质量等方面的关系；要始终必须坚持人民至上、坚持自信自立、坚持守正创新、坚持问题导向、坚持系统观念、坚持胸怀天下，牢牢坚守“发展决不能以牺牲人的生命为代价”这条红线，坚决维护人民群众生命财产安全；要坚决落实以“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”为核心的安全生产责任制，厘清、明确各级各部门安全生产职责，建立科学合理的考核问责机制，压实各级消防安全责任，通过强有力的领导和扎实有效的工作，坚决遏制各类事故的发生，促进安全生产与经济社会同步协调发展，确保安全生产。

（二）要深入推进应急管理体制机制改革，实现全市镇（街）应急管理与消防工作深度融合

南海区各级党委、政府及其有关部门要针对佛山市南海区华南国际水果副食城“4·7”较大火灾事故暴露的应急管理和消防工作存在多头领导、职责不清、落实不到位、应急管理和消防工作“两张皮”等问题，聚焦“大安全、大减灾、大统筹”，按照“属地负责、应急统筹、消防主抓、公安参与、部门履职、改革融合”的工作思路，高标准前瞻性推进应急管理与消防工作融合。**要推动“属地负责”**，做到应急管理和消防工作“两手抓、两促进”，实现应急管理和消防工作同研究、同部署、同检查、同落实；**要推动“应急统筹”**，把消防安全作为安全生产的重要组成部分，发挥好牵头抓总、综合统筹职责作用，与本级消防救援机构深度合作，发挥安全生产综合监督管理职责作用，用好会商研判、考核巡查、警示提醒、挂牌督办、监督检查等手段，统筹好消防工作；**要推动“消防主抓”**，充分发挥区消防救援大队派遣干部的作用，共同领导和管理镇（街）消防机构，合理调配消防救援、防火监管人员，推动基层消防工作有序开展。**要推动“公安参与”**，继续协调公安部门支持并参与基层消防工作，参与基层专职消防队建设，参与基层消防监督执法，协同推进消防监督检查、火灾预防等工作。**要推动“部门履职”**，按照“谁主管谁牵头、谁为主谁牵头、谁靠近谁牵头”的原则，用好安委会、消安委会等平台，督促部门履职。**要推动“改革融合”**，把安全生产责任体系建设与理顺基层消防安全管理职责融合推进，各级安委会、消安委会要深度合作，共同明晰行业部门监管职责边界。

（三）要健全完善安全生产监管体系，细化明确专业交易（批发）市场安全监管机制

南海区人民政府要针对佛山市南海区华南国际水果副食城“4·7”较大火灾事故暴露出的安全生产工作“最后一公里”不顺畅、各部门安全生产职责不清等问题，围绕安全生产“三个必须”及“一岗双责”的工作落地，明确专业交易（批发）市场牵头抓总的政府部门，细化各有关部门关于对专业交易（批发）市场的安全监管职责，确保专业交易（批发）市场的安全生产工作有统有分。

（四）要加强专业交易（批发）市场的消防安全整治，落实企业安全生产主体责任

南海区各级党委、政府及其有关部门要加强专业交易（批发）市场消防安全监督检查，对专业交易（批发）市场中的违规住入场所和违法建筑进行集中清理整治，坚决拆除占用市场防火间距和消防车通道以及各类住人夹层、房间等违法建筑，清理不具备安全条件的各类用电设备设施；要加强对市场内及周边消火栓的检查、维护和管理，确保消防用水、消防水带、消防水枪等设施齐全；要强化市场的日常安全管理，在非营业期间采用停水、停电等措施，强制实施关停；要科学设置疏散通道和安全出口，完善应急标志标识和报警系统；要配置急救和防护用品，落实人防、物防、技防措施，提高自救自救能力；要督促落实市场管理单位消防安全主体责任，建立

健全安全管理机构和安全责任体系、依法保证安全生产投入、加强安全教育培训、加强现场安全管理，常态化开展隐患排查治理工作，切实持续改进和提升市场安全生产水平。

(五) 要加大消防安全宣教培训力度，提高全民消防安全防范意识

南海区各级党委、政府及其有关部门要多措并举全力做好消防安全宣传工作，切实深化消防安全宣传“五进”^[36]工作，全面开展“消防安全进万家”活动，广泛发动群众参与“三查三清四关”^[37]自查行动，要利用广播、电视、报刊、互联网、抖音等多种途径

广泛宣传消防法律法规、出租屋等场所火灾防范常识和典型火灾案例，切实提升广大人民群众的消防安全意识和素质。各镇（街）要针对每个专业市场、批发市场制定消防技能培训和火灾疏散演练工作实施方案，地毯式开展应急疏散演练和灭火逃生技能培训，努力提升从业人员自救自救能力。要强化举报激励，动员广大人民群众参与到消防安全大排查大整治工作中来，形成全社会关注、支持和参与隐患整治的强大声势，督促企业和单位自觉整改消防安全隐患，从根本上提高公众消防安全意识和自救技能，改善消防安全条件，提升安全保障能力，防范和遏制火灾事故的发生。

[1] 《广东省商品交易市场管理条例》第八条“开办市场应当依法向县级以上市场监督管理部门申请办理企业登记注册，取得营业执照后方可进行市场摊位、店铺招商招租和开业。”

[2] 《广东省商品交易市场管理条例》第十条“市场开办者应当设立市场服务管理机构或者委托具有法人资格的市场服务管理机构对市场进行服务管理”

[3] 《中华人民共和国城乡规划法》第四十条 在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。

[4] 《建筑法》第七条 建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证。

[5] 《中华人民共和国消防法》第十一条 国务院住房和城乡建设主管部门规定的特殊建设工程，建设单位应当将消防设计文件报送住房和城乡建设主管部门审查，住房和城乡建设主管部门依法对审查的结果负责。前款规定以外的其他建设工程，建设单位申请领取施工许可证或者申请批准开工报告时应当提供满足施工需要的消防设计图纸及技术资料。

《中华人民共和国消防法》第十三条国务院住房和城乡建设主管部门规定应当申请消防验收的建设工程竣工，建设单位应当向住房和城乡建设主管部门申请消防验收。前款规定以外的其他建设工程，建设单位在验收后应当报住房和城乡建设主管部门备案，住房和城乡建设主管部门应当进行抽查。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。

[6] 《中华人民共和国消防法》第九条 建设工程的消防设计、施工必须符合国家工程建设消防技术标准。建设、设计、施工、工程监理等单位依法对建设工程的消防设计、施工质量负责。

《消防法》第二十六条 建筑构件、建筑材料和室内装修、装饰材料的防火性能必须符合国家标准；没有国家标准的，必须符合行业标准。

《建筑设计防火规范》（GB50016-2014）第6.7.2 建筑外墙采用内保温系统时，保温系统应符合下列规定：1 对于人员密集场所，用火、燃油、燃气等具有火灾危险性的场所以及各类建筑内的

疏散楼梯间、避难走道、避难间、避难层等场所或部位，应采用燃烧性能为A级的保温材料。2 对于其他场所，应采用低烟、低毒且燃烧性能不低于B1级的保温材料；3 保温系统应采用不燃材料做防护层。采用燃烧性能为B1级的保温材料时，防护层的厚度不应小于10mm。

[7] 《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。

[8] 《中华人民共和国安全生产法》第四条 生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度，加大对安全生产资金、物资、技术、人员的投入保障力度，改善安全生产条件，加强安全生产标准化、信息化建设，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，健全风险防范化解机制，提高安全生产水平，确保安全生产。

[9] 《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：（五）组织防火检查，及时消除火灾隐患。

《中华人民共和国安全生产法》第二十八条 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。

[10] 《中华人民共和国安全生产法》第四十一条 生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按照安全风险分级采取相应的管控措施。

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。

《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：（五）组织防火检查，及时消除火灾隐患。

[11] 《中华人民共和国消防法》第十九条第二款 生产、储存、经营其他物品的场所与居住场所设置在同一建筑物内的，应当符合国家工程建设消防技术标准。

[12] 《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：（六）组织进行有针对性的消防演练。

[13] 《中华人民共和国安全生产法》第八十一条 生产经营单位应当制定本单位生产安全事故应急救援预案，与所在地县级以上地方人民政府组织制定的生产安全事故应急救援预案相衔接，并定期组织演练。

[14] 《生产安全事故报告和调查处理条例》第十四条 事故发生单位负责人接到事故报告后，应当立即启动事故相应应急预案，或者采取有效措施，组织抢救，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失。

[15] 《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：（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。

[16]《中华人民共和国消防法》第二十七条 电器产品、燃气用具的产品标准，应当符合消防安全的要求。电器产品、燃气用具的安装、使用及其线路、管路的设计、敷设、维护保养、检测，必须符合消防技术标准和管理规定。

[17]《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：（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。

[18]《保安服务管理条例》第九条 申请设立保安服务公司，应当向所在地设区的市级人民政府公安机关提交申请书以及能够证明其符合本条例第八条规定条件的材料。

受理的公安机关应当自收到申请材料之日起15日内进行审核，并将审核意见报所在地的省、自治区、直辖市人民政府公安机关。省、自治区、直辖市人民政府公安机关应当自收到审核意见之日起15日内作出决定，对符合条件的，核发保安服务许可证；对不符合条件的，书面通知申请人并说明理由。

[19]《保安服务管理条例》第十六条 年满18周岁，身体健康，品行良好，具有初中以上学历的中国公民可以申领保安员证，从事保安服务工作。申请人经设区的市级人民政府公安机关考试、审查合格并留存指纹等人体生物信息的，发给保安员证。

[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。

[21]《中华人民共和国消防法》第十九条第二款 生产、储存、经营其他物品的场所与居住场所设置在同一建筑物内的，应当符合国家工程建设消防技术标准。

[22]《保安服务管理条例》第十八条第二款 保安从业单位应当根据保安服务岗位需要定期对保安员进行法律、保安专业知识和技能培训。

[23]《生产安全事故报告和调查处理条例》第十四条 事故发生单位负责人接到事故报告后，应当立即启动事故相应应急预案，或者采取有效措施，组织抢救，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失。

[24]《中华人民共和国安全生产法》第二十五条第二款 生产经营单位可以设置专职安全生产分管负责人，协助本单位主要负责人履行安全生产管理职责。

[25]《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：

- （一）建立健全并落实本单位全员安全生产责任制，加强安全生产标准化建设；
- （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；
- （四）保证本单位安全生产投入的有效实施；

(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；

(六) 组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；

(七) 及时、如实报告生产安全事故。

[26] 《中华人民共和国城乡规划法》第四十条 在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。

[27] 《中华人民共和国建筑法》第七条 建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证。

[28] 《中华人民共和国消防法》第十三条 国务院住房和城乡建设主管部门规定应当申请消防验收的建设工程竣工，建设单位应当向住房和城乡建设主管部门申请消防验收。前款规定以外的其他建设工程，建设单位在验收后应当报住房和城乡建设主管部门备案，住房和城乡建设主管部门应当进行抽查。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。

[29] 《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。

[30] 《中华人民共和国安全生产法》第二十五条 生产经营单位的安全生产管理机构以及安全生产管理人员履行下列职责：

（一）组织或者参与拟订本单位安全生产规章制度、操作规程和生产安全事故应急救援预案；

（二）组织或者参与本单位安全生产教育和培训，如实记录安全生产教育和培训情况；

（三）组织开展危险源辨识和评估，督促落实本单位重大危险源的安全管理措施；

（四）组织或者参与本单位应急救援演练；

（五）检查本单位的安全生产状况，及时排查生产安全事故隐患，提出改进安全生产管理的建议；

（六）制止和纠正违章指挥、强令冒险作业、违反操作规程的行为；

（七）督促落实本单位安全生产整改措施。

[31] 《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条 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，由应急管理部门依照下列规定处以罚款：（二）发生较大事故的，处一百万元以上二百万元以下的罚款；

[32] 《对安全生产领域失信行为开展联合惩戒的实施办法》第二条：生产经营单位及其有关人员存在下列失信行为之一的，纳入联合惩戒对象：（一）发生较大及以上生产安全责任事故，或1年内累计发生3起及以上造成人员死亡的一般生产安全责任事故的。

[33] 《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条 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，由应急管理部门依照下列规定处以罚款：（二）发

生较大事故的，处一百万元以上二百万元以下的罚款；

[34]《中华人民共和国安全生产法》第九十五条 生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责，导致发生生产安全事故的，由应急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六十的罚款；

[35]《对安全生产领域失信行为开展联合惩戒的实施办法》第二条：生产经营单位及其有关人员存在下列失信行为之一的，纳入联合惩戒对象：（一）发生较大及以上生产安全责任事故，或1年内累计发生3起及以上造成人员死亡的一般生产安全责任事故的。

[36] 进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭。

[37]查电器、查通道、查火源，清走道、清阳台、清厨房，关电源、关火源、关气源、关门窗。