

凯里市月星城（涤纶厂棚改）项目“5·24” 一般边坡坍塌事故调查报告

凯里市月星城（涤纶厂棚改项目）“5·24”一般边坡坍塌
事故调查组
2024 年 7 月

目 录

一、基本情况	2
(一) 建设项目基本情况	2
(二) 项目参建单位基本情况	3
(三) 事故现场情况	5
(四) 土石方挖运项目有关情况	6
(五) 土石方挖运项目违法行为及问题隐患处理情况	9
(六) 事故相关单位基本情况	12
二、事故发生经过和事故救援情况	12
(一) 事故发生经过	12
(二) 事故信息报告情况	13
(三) 应急救援处置情况	14
(四) 事故善后处理情况	15
(五) 应急处置评估	15
三、人员伤亡和直接经济损失情况	16
四、事故直接原因分析	16
五、调查中发现的主要问题	16
(一) 项目参建单位	16
(二) 凯里市育才实验学校	18
(三) 有关部门和单位	18
(四) 地方党委政府	24
六、对有关责任人员和责任单位的处理建议	25
(一) 建议移送司法机关处理人员	25
(二) 对有关公职人员的处理建议	25

(三) 对有关企业的处理建议	26
(四) 建议实施行政处罚人员	27
(五) 其他处理建议	29
七、事故防范和整改措施	29

凯里市月星城（涤纶厂棚改）项目“5·24” 一般边坡坍塌事故调查报告

2024年5月24日00时26分许，位于凯里市城西街道月星城（涤纶厂棚改）项目第三期土石方挖运施工工地发生一起一般边坡坍塌事故，造成项目毗邻的凯里市育才实验学校1栋3层楼的宿舍楼第1层4间宿舍部分墙体以及二楼2间教室内部分物品损毁。无人员伤亡，直接经济损失约46.8万元。事故发生后，杨同光副省长批示：“请省自然资源厅、省住建厅关注情况，指导处置”。州委常委、常务副州长胡志峰做出批示：“请谭夔、杨波同志重视，妥善处置。请州教育局、州自然资源局、州应急局派员指导处置，确保安全，当前，我州正值汛期，全州各地各有关部门要举一反三，进一步加强地质灾害隐患排查整治工作，切实把隐患消除在事故之前，确保人民群众生命财产安全”。州应急局主要负责同志率有关人员迅速赶赴现场，指导应急处置工作。

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，5月24日，经黔东南州人民政府同意成立了由州应急局牵头，州住房城乡建设局、州自然资源局、州教育局、州总工会、州公安局、凯里市应急管理局等部门（单位）组成的凯里市城西街道“5·24”事故调查组（以下简称事故调查组），并邀请州纪委州监委派员参加事故调查工作。事故调查组通过科学严谨、依法依规、实事求是、周密细致的现

(二) 项目参建单位基本情况

1. 建设单位

(1) 贵州友诚圣凯置业投资有限公司。成立日期：2012 年 11 月 13 日，营业期限：长期，注册资本：贰仟万圆整，法定代表人：张某滔，类型：有限责任公司（自然人投资或控股的法人独资），统一社会信用代码 91522601057068049H，住所：贵州省黔东南苗族侗族自治州凯里市环城西路 92 号，主要从事房地产开发、项目投资等。

(2) 贵州戊辰置业有限责任公司，成立日期：2018 年 09 月 26 日，注册资本：壹亿圆整，法定代表人：谢某德，类型：有限责任公司（自然人投资或控股），统一社会信用代码：91522601MA6H8UA455，住所：贵州省凯里市凯丰一路锦绣家园（天一广场）B 区 1 层 107 号，主营房地产开发与销售等。是贵州友诚圣凯置业投资有限公司在进行破产重整期间公司股东新成立的一个新公司。贵州友诚圣凯置业投资有限公司因涉民事案件，导致账户、公章等被管控，故其股东成立了贵州戊辰置业有限责任公司用于“月星城”项目第三、第四期土石方挖运合同签订单位，以规避项目资金被查封风险，该项目第三、第四期土石方挖运项目具体履行建设单位职责为贵州友诚圣凯置业投资有限公司。

2. 施工单位

贵州中鑫远通建筑工程有限公司，成立日期：2020 年 5 月 20 日，注册资本：捌仟万圆整，法定代表人：吕某甲，类型：其他有限责任公司，统一社会信用代码：

91520324MAAJN2230C，住所：贵州省遵义市正安县凤仪街道桃园社区东方新城千祥苑1栋一层14号巷道门面，主要经营范围为房屋建筑工程施工（不含劳务派遣、对外劳务合作）；铁路、道路、隧道和桥梁工程施工；水利水电工程施工；市政工程施工；机电（不含特种设备）安装工程；地基与基础工程施工；土石方工程施工；建筑装修装饰工程施工等。持有《建筑业企业资质证书》，证书编号：D352095406。资质类别及等级：建筑工程施工总承包贰级、市政公用工程施工总承包贰级、建筑装修装饰工程专业承包贰级、建筑幕墙工程专业承包贰级、公路工程施工总承包叁级、水利水电工程施工总承包叁级、地基基础工程专业承包叁级、钢结构工程专业承包叁级。事故发生时持有《安全生产许可证》，编号：（黔）JZ安许证字[2020]021481，许可范围：建筑施工，有效期：2020年11月26日至2023年11月25日。

3. 监理单位

珠海巨业建设监理有限公司，成立日期：1998年07月30日，注册资本：401万元，法定代表人：赵某，类型：有限责任公司（自然人投资或控股），统一社会信用代码：91440400707931650B，住所：珠海市吉大路63号九层办公，业务范围：建设工程监理、工程招标代理、工程造价咨询、工程技术咨询、房屋建筑工程施工、市政公用工程施工、室内装饰施工。持有房屋建筑工程监理甲级，电力工程监理乙级，市政公用工程监理甲级资质证书，证书编号：E244005092。月星城项目已经取得《建筑工程施工许可证》

开工建设的第一期、第五期一标段、第二期二标段工程建设单位已与珠海巨业建设监理有限公司签订监理合同，由珠海巨业建设监理有限公司负责项目监理，该项目第三、第四期土石方挖运工程建设单位尚未与珠海巨业建设监理有限公司订立书面合同，双方存在口头委托，珠海巨业建设监理有限公司月星城项目监理部也实际派出监理人员到月星城第三、第四期土石方挖运项目中履行了监理职责并签署了相关文件，建设单位、施工单位均认可监理行为。

4. 土石方场坪设计单位

四川西南交大土木工程设计有限公司，成立日期：1992年12月30日，注册资本1000万，法定代表人：吴某让，类型：有限责任公司（自然人投资或控股），统一社会信用代码：91510000201952788B，住所：成都市金牛区二环路北一段111号西南交通大学创新大厦18F、19F、20F，业务范围：工程勘察设计；工程管理服务；测绘服务。持有公路行业公路甲级，公路行业特大桥梁甲级，市政行业道路工程甲级，市政行业桥梁工程甲级，市政行业城市隧道工程甲级，市政行业轨道交通工程甲级，建筑行业建筑工程甲级资质证书，证书编号：A151001461。

（三）事故现场情况

发生坍塌的山体位于凯里市月星城（涤纶厂棚改项目）第三期土石方挖运工程施工范围内，紧邻凯里市育才实验学校。经度：107° 57′ 31.5739″ 纬度：26° 34′ 37.5203″ 。

此次事故滑塌体位于开挖山体陡崖中上部，坡度大，前缘因人工开挖形成临空面，边坡高约 40m、长约 120m，边坡变形破坏位于中上部，整体平均坡度约 65 度，边坡变形破坏模式为高陡临空面滑塌。滑塌体为寒武系石冷水组浅灰、灰色中厚层状白云岩，已滑塌方量约 300m³，滑塌堆积体呈扇形状堆积；后缘形成的潜在滑体长约 100m、高约 20m、滑塌方量约 4000m³。已滑塌的堆积体和后缘的潜在滑体稳定性较差，处于欠稳定状态。

此次塌方造成相邻单位凯里市育才实验学校第 1 层三间宿舍和一间值班室靠坡体侧部分墙体、生活用品损毁，第 2 层两间教室空调、座椅等物品受损，靠坡后侧约 300 余平方米空地被沙石覆盖，被沙石损坏的建筑涉及 48 名住校学生，2 名留校居住学校管理人员，事发前已经全部安全撤离。

（四）土石方挖运项目有关情况

1. 项目合同有关情况。2023 年 12 月 26 日贵州友诚圣凯置业投资有限公司授意关联公司贵州戊辰置业有限责任公司与贵州中鑫远通建筑工程有限公司就月星城项目第三、第四土石方挖运工程签订《土石方挖运合同》，约定由贵州中鑫远通建筑工程有限公司承接贵州友诚圣凯置业投资有限公司月星城项目第三、第四期土石方挖运工程，合同订立后，2024 年 2 月 21 日贵州中鑫远通建筑工程有限公司正式进场开工，2024 年 3 月 29 日贵州中鑫远通建筑工程有限公司成立凯里月星城项目（土方挖运）项目经理部，明确张某银为

项目负责人，龙某智为项目经理（二级注册建造师），陈某达为技术负责人。

2. 事故发生区域设计施工要求和专项方案施工要求。

2024年1月西南交大设计出具的《凯里市月星城（涤纶厂棚改）项目三期、四期场平设计施工图设计》（第1版，设计号：DS（GZ2021）059）要求：根据相关规范、结合现场踏勘情况及类比附近同类工程确定填方按坡率1:1.5放坡，挖方按坡率1:0.5放坡，放坡高度大于10m按10m一级分级放坡，分级平台宽2m；用挖土机施工时，挖土机的工作范围内，不得有人进行其他工作，多台机械开挖，挖机间距大于10m，挖土要自上而下，逐层进行，严禁先挖坡脚的危险作业。2024年2月20日，贵州中鑫远通建筑工程有限公司编制完成《土石方开挖专项施工方案》和《凯里市月星城土石方挖运工程施工组织设计》，经项目经理龙某智签字同意后报监理单位，专业监理工程师刘某明、总监理工程师汪某祥签字同意后批准实施。《土石方开挖专项施工方案》要求：采用机械破碎开挖，开挖配合自卸汽车运输，开挖自上而下，一般先整片开挖至一平均标高，然后再挖个别较深部位，当一次开挖深度超过挖土机最大挖机高度（5m以上）时，宜分二至三层开挖，每层边坡放坡为1:0.3并错位开挖装车，在一面修筑10%—15%坡道，作为机械和运土汽车进出通道。因本项目土石方整体挖运，设计图纸和施工方案均要求自上而下分层开挖，没有高边坡，未认定为危险性较大的分部分项工程。本

工程编制了专项施工方案，但未组织专家评审，直接由项目总监签字批准。

3. 事发区域施工内容及实际采用施工工序。经调查，事发区域在事发前所涉及的施工内容为边坡土石方开挖并进行转运。施工中，施工单位未按施工方案自上而下、分层开挖的方式，而是采取从一端（场地西端）向另一端整体开挖、从坡底直接削坡方式进行施工，施工过程中形成了临时高边坡，平台以上高度超过10米，部分段坡度达到90度。

4. 气象情况。根据气象资料显示，事发当天及前一天，凯里市天气晴转多云，无降雨过程。气象因素对本次塌方无明显影响。

5. 项目管理情况。“月星城”项目第三期土石方挖运合同签订方（甲方）为贵州戊辰置业有限责任公司，法定代表人谢某德，乙方为贵州中鑫远通建筑工程有限公司，代理人张某，但在实际项目管理中，甲方法定代表人谢某德从未参与项目管理，所有业务均由贵州友诚圣凯置业投资有限公司负责。施工单位明确项目负责人张某银，项目经理龙某智，安全员吕某财，但在实际施工中，由张某银实际负责，项目经理龙某智未到岗参与项目管理，安全员吕某财直到2024年5月24日才到项目部，项目经理和安全员处于长期不到岗履职的状态。



图 1 第三期土石方项目未开挖前航拍



图 2 第三期土石方项目事故发生后图片

（五）土石方挖运项目违法行为及问题隐患处理情况

2024 年 4 月 24 日凯里市城西街道办事处在辖区内开展建筑工地安全检查中，发现原涤纶厂“月星城”项目工作在临近凯里市育才实验学校旁山体进行土石方开挖施工未做防护，开挖施工的山下就是育才实验学校的学生宿舍，夜间

住宿有 100 多名学生。当前正值汛期，严重威胁校园师生安全，并于 2024 年 4 月 25 日将该情况向凯里市住房和城乡建设局进行了函告。

2024 年 4 月 26 日凯里市教育和科技局就城西街道“月星城”项目施工作业已经到凯里市育才实验学校操场边界及背后坡顶上，距离教学楼较近，操场已出现开裂现象，存在较大安全隐患，正在开挖的山坡和开裂的操场在暴雨期间容易坍塌，严重威胁凯里市育才实验学校师生安全，随后向市安委办去函。函请市安委办督促市凯里市住房和城乡建设局对开发商的施工安全进行监管。

2024 年 4 月 27 日凯里市住房和城乡建设局安排胡鲁刚、杨中海等人前往月星城项目对第三、第四期土石方挖运工程进行了检查，发现该期项目土石方工程未办理施工许可证及安全监督手续，土石方开挖过程未按照方案实施，临时安全防护不到位，未按规定对边坡进行检测，并在凯里市育才实验学校宿舍范围施工段未设置可靠的防护、保护措施，并于 4 月 28 日向该项目建设、施工、监理单位下发了《安全隐患停工整改通知书》。

2024 年 4 月 28 日凯里市安委办就“月星城”项目土石方工程存在安全隐患危及凯里市育才实验学校师生安全问题向市住房和城乡建设局、市教育和科技局、城西街道办事处下发了《市安委办关于督促育才实验学校安全隐患整改的函》要求市住建局牵头，市教育和科技局、城西街道办事处配合，立即组织力量到现场核实，并采取管控措施推进隐患

整改。

2024年4月29日凯里市城西街道办事处就月星城项目在临近凯里市育才实验学校教学楼的山坡进行开挖作业，有坍塌的可能向贵州友诚圣凯置业投资有限公司去函，要求该公司先将施工作业远离学校区域，并做好学校后山区域的安全防护措施，切实履行安全职责，采取安全防护措施。

2024年4月30日凯里市住房和城乡建设局组织市教科局有关人员一同前往月星城项目三、四期土石方挖运工程进行了检查，发现该工程未停止施工，4月30日凯里市住房和城乡建设局将月星城（涤纶厂棚改项目）第三、第四期土石方开挖形成高边坡安全隐患未采取措施治理以及三、四、五期土石方开挖未办理施工许可证的违法线索移交给了凯里市综合行政执法局，并于当日将现场查看情况复函凯里市安委办。

2024年5月6日凯里市育才实验学校就月星城施工队在学校后方开挖土石方过程中存在巨大石块从山坡上滚落下来的险情报告给了凯里市城西中心校。

2024年5月21日凯里市综合行政执法局派出执法人员吴奇、王宇到月星城项目施工工地进行了检查并于当日向建设单位贵州友诚圣凯置业投资有限公司与施工单位贵州中鑫远通建筑工程有限公司分别下达了《责令停止（改正）违法行为通知书》要求立即停止违法行为，并于2024年5月29日前按凯里市住房和城乡建设局要求完成整改，后未进行复查，2024年5月30日凯里市综合行政执法局对该案立案调

查，目前案件还在办理之中。

（六）事故相关单位基本情况

凯里市育才实验学校现位于凯里市城西街道高溪巷 72 号，2003 年 9 月开始办学，是一所个人独资经营的寄宿制民办六年制小学，现有学生 169 人，教师 10 人。统一社会信用代码为 525226010590978551，学校法人代表：席某莉，举办者（校长）：杨某。2021 年 6 月 25 获得凯里市民政局颁发的《民办非企业单位登记证书》，有效期至 2025 年 6 月 25。2023 年 11 月 23 日凯里市教育和科技局印发《关于同意凯里市育才实验学校过渡办学的批复》（凯教科复〔2023〕38 号），批复同意凯里市育才实验学校过渡办学期限为 2023 年 9 月至 2024 年 7 月。

二、事故发生经过和事故救援情况

（一）事故发生经过

2024 年 2 月起贵州中鑫远通建筑工程有限公司在凯里月星城（涤纶厂棚改）项目第三期工地对事故滑塌山体进行土石方挖运，施工方在凯里市育才实验学校宿舍后山进行土石方开挖施工过程中不时有少许落石，为此凯里市育才实验学校对该情况保持高度警惕。2024 年 5 月 23 日晚间，凯里市育才实验学校值班人员杨某（该校校长）、吴某梅（副校长）、杨某珍（教师）、杨某国（后勤人员）4 人在校内进行值班值守。杨某、吴某梅两人为夫妻关系，同住位于滑塌地点下方的值班室内开展值班值守工作。2024 年 5 月 24 日 0 时 25 分左右，杨某、吴某梅两人在值班室内听到有石头滑落的声

音；5月24日0时26分，凯里市育才实验学校宿舍楼后边坡发生滑塌，杨某、吴某梅两人同时发现问题，杨某立即要求吴某梅组织学生进行撤离，吴某梅迅速拿起学校广播话筒跑出宿舍，撤离途中通过广播通知全校学生紧急撤离避险，20秒左右该校宿舍内的学生全部撤离至学校操场。人员撤离至学校操场后，杨斌负责电话向有关单位、部门进行报告，吴某梅、杨某珍、杨某国负责在8号寝室门口的操场上进行第一次人数和伤员清点，共计174名师生全员到齐。第一次清点完毕后，学校组织学生依次排队疏散至学校大门外，再次清点人数，杨某、吴某梅、杨某珍、杨某国4人，每人清点1次，共4次，共计174名师生全员到齐。

（二）事故信息报告情况

2024年5月24日0时27分，凯里市育才实验学校校长杨某先后拨打110、120、119电话求助。凯里市应急管理局值班人员于24日0时40分接到119警情称，凯里市西门街道发生山体滑坡，值班人员立即向西门街道办事处、城西街道办事处核实情况并向局值班领导进行报告；0时48分，值班人员电话向值班领导报告情况，值班领导在接到报告后立即赶赴现场核实和处置；1时35分，接省应急厅电话通知核实情况（同时电话向省厅汇报事故情况）；1时42分，电话报告州应急局；2时41分，接到凯里市政府总值班室首报书面信息；2时51分，书面上报省、州两级应急指挥平台；3时53分，接到凯里市政府总值班室书面续报信息；4时07分，书面上报续报信息（一）至州应急局；4时19分，书面

上报续报信息（二）至州应急局。凯里市城西街道办事处值班人员于24日0时47分接到119警情后立即向街道办事处当日值班领导汇报，值班领导接到报告后立即赶往事故现场；1时08分，电话报告凯里市委总值班室；1时10分电话报告凯里市政府总值班室；2时11分，上报首报书面信息至凯里市委总值班室；3时27分，上报续报信息至凯里市委总值班室、凯里市政府总值班室。

（三）应急救援处置情况

事故发生后，黔东南州应急管理局局长李宗林，黔东南州自然资源局分管负责同志立即赶赴现场指导应急救援处置工作。凯里市委副书记王柯、凯里市人民政府副市长、凯里市教育局¹局长蒋云生、凯里市人民政府副市长、市公安局局长顾启明立即组织相关部门赶赴现场开展处置。贵州友诚圣凯置业投资有限公司工程部宋某飞以及施工单位人员涂亮赶赴现场参与处置。一是组织学生救治送医，组织人员安抚受惊吓的学生，通过排查发现有7名学生受轻微擦伤，立即对受伤人员进行救治并送医治疗（贵州医科大学第二附属医院4名学生、黔东南州人民医院3名学生），7名学生经送至医院检查治疗无大碍后，于当日凌晨送至林鑫宾馆休息。二是组织转移安置师生，立即将180名人员（其中：师生174名，校长家属4名，学校后勤人员2名）分别安置到凯里市4家酒店（万豪酒店、尚捷酒店、林鑫宾馆、汉庭酒

¹ 《中共凯里市委 凯里市人民政府关于凯里市机构改革的实施意见》（凯党发〔2024〕4号）、《中共凯里市委办公室 凯里市人民政府办公室关于印发〈凯里市教育局（中共凯里市委教育工作委员会）职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》（凯党办通〔2024〕10号）明确自2024年5月15日起市教育和科技局更名为市教育局。

店)。三是立即查看塌方现场及周边环境，初步划定危险区域，严格做好现场管控，扩大转移范围，在确保人员安全前提下做好塌方外围坡体的排查监测。四是扩大风险排查范围，严防次生灾害。5月24日，州自然资源局再次组织省地质环境监测院及省地质矿产勘查开发局101地质大队专家到现场，对塌方及周边区域开展地质调查。五是强化舆情管控，事故发生后未发生舆情炒作事件。

（四）事故善后处理情况

事故发生后，凯里市人民政府立即部署，一是由市教育局牵头，市卫生健康局等部门配合再次对凯里市育才实验学校学生进行身体检查，同步做好学生心理疏导工作。二是由市公安局、城西街道办事处共同负责，做好凯里市育才实验学校片区封闭管控工作，封控期间师生、居民不得私自进入管控区，确保不再发生其他次生事故。三是成立了以市人民政府副市长蒋云生同志为班长的凯里市育才实验学校学生安置转移工作专班，对凯里市育才实验学校应安置的170名学生在凯里市十九小、十三小、二十六小、十六中等学校妥善进行了入学安置，对坍塌事故涉及危险区域周边涤纶厂宿舍16户42人全部暂时安置在凯里尚捷酒店居住，待险情排除后再返回居住。四是凯里市政府责成相关部门加快涤纶厂棚户区改造项目凯里市育才实验学校征收工作，目前凯里市育才实验学校因事故受损赔偿和搬迁工作还在进行之中。

（五）应急处置评估

事故发生后，黔东南州应急管理局局长李宗林，黔东南

州自然资源局分管负责同志立即赶赴现场指导应急救援处置工作。凯里市委副书记王柯、凯里市人民政府副市长、市教育局局长蒋云生、凯里市人民政府副市长、市公安局局长顾启明立即组织相关部门赶赴现场开展处置。动员救援力量，及时开展救援处置工作。评估认为此次应急处置及时、科学、有效，但也存在事故信息报送滞后等问题，在以后工作中需要进一步改进和加强。

三、人员伤亡和直接经济损失情况

此次事故未造成人员伤亡，依据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》（GB6721-1986）规定结合实际估算，调查认定本次事故造成直接经济损失 46.8 万元。

四、事故直接原因分析

根据《贵州省生产安全事故调查处理程序暂行规定》（黔安办〔2020〕11号）、《生产过程危险和有害因素分类与代码》（GB/T13861-2009）等规定，并采信贵州省地质矿产勘查开发局一〇一地质队出具的《黔东南州建筑边坡安全隐患调查表》结论，**认定事故直接原因为：**施工单位在山体开挖过程中未按施工方案自上而下、分层开挖的方式，而是采取从一端（场地西端）向另一端整体开挖、从坡底直接削坡方式进行施工，施工过程中形成了高陡边坡，未进行有效支护，边坡的开挖改变了斜坡的地表形态和应力分布，降低了山体抗滑力，导致坡体失稳，形成滑坡。

五、调查中发现的主要问题

（一）项目参建单位

1. 建设单位

贵州友诚圣凯置业投资有限公司。（1）该公司作为“月星城”项目实际建设单位，在项目第三期土石方挖运工程还未获得《建筑工程施工许可证》的情况下擅自组织相关单位进场施工，违反《中华人民共和国建筑法》第七条第一款²的规定。

（2）未对承包单位的安全生产条件和相应资格进行审查，合同签订时未认真审查施工单位《安全生产许可证》，在施工单位《安全生产许可证》超期 1 个月的情况下仍然授意贵州戊辰置业有限责任公司与其签订《土石方挖运合同》。违反《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第一款³规定。

2. 施工单位

贵州中鑫远通建筑工程有限公司。（1）该公司作为“月星城”项目第三期土石方挖运工程承包单位，《安全生产许可证》过期未及时延期，在《安全生产许可证》过期的情况下依然施工，违反《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第五条⁴的规定。（2）未执行监理单位《监理通知单》要求停工整改、配备专职安全员的指令。（3）未按照施工图纸与施工方案采取自上而下、分层开挖，而是整体开挖形成了临时高边坡违反了《建设工程质量管理条例》第二十八条第一款的规定⁵。

（4）未安排项目经理、项目技术负责人、项目安全员等关键

2 《中华人民共和国建筑法》第七条第一款建筑工程开工前，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；但是，国务院建设行政主管部门确定的限额以下的小型工程除外。

3 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第一款 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。

4 《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第五条 建筑施工企业从事建筑施工活动前，应当依照本规定向企业注册所在地省、自治区、直辖市人民政府住房城乡建设主管部门申请领取安全生产许可证。

5 《建设工程质量管理条例》第二十八条 施工单位必须按照工程设计图纸和施工技术标准施工，不得擅自修改工程设计，不得偷工减料。

岗位人员在现场依法履职，管理混乱。（5）未执行凯里市城乡和住房建设局下达的《安全隐患停工整改通知书》违反《中华人民共和国安全生产法》第七十条第一款⁶的规定。（6）“月星城”项目第三期土石方挖运工程未取得《建筑工程施工许可证》的情况下，擅自施工。违反《建筑工程施工许可管理办法》第三条⁷规定。

3. 监理单位

珠海巨业建设监理有限公司。该公司未全面认真履行项目安全生产监理责任，履行监管服务不到位。在下发《监理通知单》要求施工单位停工整改，但施工单位未及时按要求整改，监理单位未及时报告地方行业监管部门，违反《建设工程安全生产管理条例》第十四条第二款⁸的规定。

（二）凯里市育才实验学校

（1）未获审批违规办学。凯里市育才实验学校自2003年开始办学以来一直处于未依法取得《民办学校办学许可证》的违规办学状态，其中2019年9月至2023年7月期间在没有获得凯里市教育和科技局办学批复情况下继续违规办学。违反了《中华人民共和国民办教育促进法》第十二条的规定⁹。（2）学生宿舍设置不符合要求。一是5月24日发

⁶ 《中华人民共和国安全生产法》第七十条 负有安全生产监督管理职责的部门依法对存在重大事故隐患的生产经营单位作出停产停业、停止施工、停止使用相关设施或者设备的决定，生产经营单位应当依法执行，及时消除事故隐患。

⁷ 《建筑工程施工许可管理办法》第三条：本办法规定应当申请领取施工许可证的建筑工程未取得施工许可证的，一律不得开工。任何单位和个人不得将应当申请领取施工许可证的工程项目分解为若干限额以下的工程项目，规避申请领取施工许可证。

⁸ 《建设工程安全生产管理条例》第十四条第二款 工程监理单位在实施监理过程中，发现存在安全事故隐患的，应当要求施工单位整改；情况严重的，应当要求施工单位暂时停止施工，并及时报告建设单位。施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。

⁹ 《中华人民共和国民办教育促进法》第十二条 举办实施学历教育、学前教育、自学考试助学及其他文化教育的民办学校，由县级以上人民政府教育行政部门按照国家规定的权限审批。

生坍塌涉险的三间学生宿舍每间面积约为 21.9 m²，每间安排了 16 名学生进行居住，平均每名学生使用面积约为 1.36 m²，不符合《中小学设计标准规范》(GB500992011) 6.2.29¹⁰、《国家学校体育卫生条件试行基本标准》（教体艺〔2008〕5 号）第四条第一款第 2 目¹¹的规定，二是包括此次涉险的三间学生宿舍在内的 7 间学生宿舍设置在教学楼一楼，不符合《国家学校体育卫生条件试行基本标准》（教体艺〔2008〕5 号）第四条第一款第 1 目¹²的规定，违反了《中华人民共和国义务教育法》第十六条¹³、《中华人民共和国民办教育促进法》第十一条第二款¹⁴、《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》第三十条第二款¹⁵的规定。（3）安全办学理念树得不牢，安全防范意识不强。2023 年 8 月 17 月凯里市自然资源局组织贵州省地矿局 101 地质大队对凯里市育才实验学校开展地质灾害隐患点调查时就指出学校西北侧存在工程开挖填土形成不稳定边坡，5 月 6 日 16 时 20 分许，该学校发现有巨石从山坡上滚落下来并砸坏晾晒棚屋顶、水管险情后，学校只是将相关情况层层上报，心中无险、心存侥幸，未提前采取可靠措施组织师生避险转移。

¹⁰ 《中小学设计标准规范》(GB500992011)6.2.29 学生宿舍每室居住学生不宜超过 6 人。居室每生占用使用面积不宜小于 3 m²。

¹¹ 《国家学校体育卫生条件试行基本标准》（教体艺〔2008〕5 号）第四条第一款第 2 目的规定 学生宿舍的居室，人均使用面积不应低于 3.0 平方米。

¹² 《国家学校体育卫生条件试行基本标准》（教体艺〔2008〕5 号）第四条第一款第 1 目的规定 学生宿舍不应与教学用房合建。

¹³ 《中华人民共和国义务教育法》第十六条 学校建设，应当符合国家规定的办学标准，适应教育教学需要；应当符合国家规定的选址要求和建设标准，确保学生和教职工安全。

¹⁴ 《中华人民共和国民办教育促进法》第十一条第二款 ...民办学校的设置标准参照同级同类公办学校的设置标准执行。

¹⁵ 《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》第三十条第二款...民办学校应当提供符合标准的校舍和教育教学设施设备。



图 3 凯里市育才实验学校涉险的 1 号宿舍



图 4 凯里市育才实验学校涉险的 2 号宿舍



图 5 凯里市育才实验学校涉险的 3 号宿舍

（三）有关部门和单位

1. 凯里市住房和城乡建设局

（1）开展建筑工程领域“打非治违”工作不力，未研究制定常态化“打非治违”实施工作机制，针对凯里市月星城（涤纶厂棚改）第三、第四期土石方挖运工程开挖存在未办理施工许可证擅自进行施工作业的行为，该局于 2024 年 4 月 28 日下达了《安全隐患停工整改通知书》，2024 年 4 月 30 日将该违法行为线索移交凯里市综合行政执法局，但是未采取有效措施，强制建设单位、施工单位履行停工指令，也未向上级汇报，违反了《中华人民共和国安全生产法》第七十条¹⁶的规定。（2）在对月星城（涤纶厂棚改项目）三、四

¹⁶ 《中华人民共和国安全生产法》第七十条 负有安全生产监督管理职责的部门依法对存在重大事故隐患的生产经营单位作出停产停业、停止施工、停止使用相关设施或者设备的决定，生产经营单位应当依法执行，及时消除事故隐患。生产经营单位拒不执行，有发生生产安全事故的现实危险的，在保证安全的前提下，经本部门主要负责人批准，负有安全生产监督管理职责的部门可以采取通知有关单位停止供电、停止供应民用爆炸物品等措施，强制生产经营单位履行决定。通知应当采用书面形式，有关单位应当予以配合。

期土石方挖运工程开展安全检查时，未对施工单位持有《安全生产许可证》等情况进行监督检查，未发现施工单位持有的《安全生产许可证》已过期，违反了《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第三条第三款¹⁷的规定。（3）履行安全生产监管职责不力，对凯里市月星城（涤纶厂棚改）项目的安全生产日常监管和安全隐患整改督促不到位，未严格履行监督检查职责，在该项目安全监管抽查过程中多次发现事故工程项目施工现场存在安全隐患未能督促企业落实事故隐患闭环管理。违反了《房屋建筑和市政基础设施工程施工安全监督工作规程》第九条¹⁸、第十条第三款¹⁹的规定。

2. 凯里市综合行政执法局

（1）收到凯里市住房和城乡建设局关于在建项目安全生产违法线索移交函后，未及时组织现场核查，并依法查处。

（2）未按要求会商凯里市城乡和住房建设局建立凯里市住建领域安全生产执法工作信息共享、案件（线索）移交、案件会商、联合执法、情况通报反馈的协调机制，导致该市长期以来住房和城乡建设领域监管和执法协作配合机制不健全。（3）未按要求会商行业监管部门对涉及施工现场安全生产等时效性强的违法行为建立快查快处工作机制，及时到

17 《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第三条..市、县人民政府住房城乡建设主管部门负责本行政区域内建筑施工企业安全生产许可证的监督管理，并将监督检查中发现的企业违法行为及时报告安全生产许可证颁发管理机关。

18 《房屋建筑和市政基础设施工程施工安全监督工作规程》第九条 监督人员在抽查过程中发现工程项目施工现场存在安全生产隐患的，应当责令立即整改；无法立即整改的，下达《限期整改通知书》，责令限期整改；安全生产隐患排除前或排除过程中无法保证安全的，下达《停工整改通知书》，责令从危险区域内撤出作业人员。对抽查中发现的违反相关法律、法规规定的行为，依法实施行政处罚或移交有关部门处理。

19 《房屋建筑和市政基础设施工程施工安全监督工作规程》第十条第三款 责令限期整改、停工整改的工程项目，逾期不整改的，监督机构应当按权限实施行政处罚或移交有关部门处理。

达现场予以处置。

3. 凯里市教育局

(1) 学习贯彻中央、省州汛期安全防范决策部署迟缓。

5月2日，习近平总书记对广东梅州市梅大高速茶阳路段塌方灾害作出重要指示，4月29日，省州主要领导先后对4·29凯里市鸭塘街道鼓楼倒塌亡人事件作出批示。凯里市教育局政治敏锐性不够强、行动迟缓，直到5月16日才召开党组会学习传达中央、省州领导有关指示批示精神和研究部署校园汛期安全防范工作；**(2) 安全办学底线失守。**5月6日凯里市育才实验学校边坡风险加剧，学校存在重大安全隐患，但教育部门安全风险意识不强，没有履行“谁审批、谁负责”的职责，果断采取停止办学的措施，一直让学校师生处于极度危险之中。**(3) 督促、指导学校避险转移不到位。**5月6日凯里市育才实验学校将边坡风险加剧的情况上报给市教育局后，凯里市教育局仅仅联合有关部门到现场检查核实，未及时采取果断措施，督促、指导学校提前组织师生避险转移。**(4) 推动学校搬迁有差距。**2023年12月27日，凯里市人民政府就涤纶厂棚改项目召开专题会议并形成了《关于研究涤纶厂棚改项目征拆有关事项的备忘录》，“明确由市教育局牵头，有关市直部门参与，立即拟定凯里市育才实验学校搬迁（拆除）方案报市人民政府研究”。专题会议结束后，凯里市教育和科技局既没有牵头成立工作领导小组也没有组织有关部门召开过联席会议研究制定搬迁方案，截至事故发生前没有针对凯里市育才实验学校制定可行的搬迁方

案，导致学校迟迟得不到搬迁。（5）民办学校审批政策执行有偏差。2012年12月27日，2016年1月6日两次批复凯里市育才实验学校办学后都没有核发《办学许可证》，违反了《中华人民共和国民办教育促进法》第十八条之规定。针对凯里市育才实验学校在未获得办学资质的情况，凯里市教育和科技局虽然于2023年8月下达了《责令停止办学通知书》，但是在执行中不坚决，未强制要求凯里市育才实验学校立即停止办学，对违规办学“睁只眼闭只眼”。

4. 凯里市应急管理局

（1）突发事件信息迟报，违反了《贵州省灾害事故紧急信息报送管理办法（试行）》第四章第九条²⁰。（2）应急值班值守不规范，凯里市应急管理局当日值班领导接报后在未做好工作衔接的情况下离岗赶赴现场，导致凯里市应急管理局无值班领导及时指导调度协调信息报送工作，违反了《贵州省应急管理系统应急值守工作规范实施细则（试行）》第十条的规定²¹。

（四）地方党委政府

1. 凯里市城西街道办事处党工委、街道办事处

未按要求报送突发事件信息²²，凯里市城西街道办事处

20 《贵州省灾害事故紧急信息报送管理办法（试行）》第四章第九条（二）较大级别报送时限要求。发生较大级别灾害事故、涉险灾害事故，或3人以上受伤等事件，或事态发展可能达到较大级别或引发较大舆情的，事发地市、县和省有关成员单位应当在事发后45分钟内电话或者书面报告省应急救援总指挥部办公室。原则上从接报到口头上报不超过15分钟，口头报告后30分钟内书面报告信息。灾害事故在发展过程中演变为较大级别的，首报时间可从达到较大级别时算起。

21 《贵州省应急管理系统应急值守工作规范实施细则（试行）》第十条 遇临时紧急任务需外出的应当及时调整值班人员，严禁擅离职守或在未做好工作衔接的情况下换岗，严禁安排同一人同时承担值班和带班工作。

22 《凯里市应急救援总指挥部关于进一步规范全市各类突发事件信息报送工作的工作提示》，要求各镇（街）突发事件发生后，第一时间向市应急救援总指挥部办公室（市应急局应急指挥中心）口头上报，30分钟内进行简要准确的书面报告，要遵循首报、续报、终报三个环节，进行信息上报。

接到 119 警情，相关负责同志赶赴现场后，电话向凯里市委总值班室、凯里市政府总值班室进行口头报告，向凯里市委总值班室书面报告，但自始至终未向凯里市应急救援总指挥部进行口头报告及书面报告。

六、对有关责任人员和责任单位的处理建议

（一）建议移送司法机关处理人员

张某银，群众，贵州中鑫远通建筑工程有限公司凯里市月星城项目（土方挖运）项目经理部项目负责人，实际负责该项目的日常管理工作，履行安全生产管理职责不力，在月星城项目第三期土石方挖运工程未依法取得《建筑工程施工许可证》、贵州中鑫远通建筑工程有限公司《安全生产许可证》过期的情况下组织进行土石方挖运作业，造成凯里市育才实验学校 48 名学生 2 名管理人员在此次事故中涉险的险情，依据《中华人民共和国刑法》第一百三十四条之一第（三）项的规定，其行为涉嫌危险作业犯罪，建议移送公安机关依法处理。

（二）对有关公职人员的处理建议

根据贵州省纪委机关等单位印发的《关于在生产安全责任事故追责问责审查调查中加强协作配合的意见(实行)》和黔东南州纪委州监委、州应急管理局《关于补充细化在生产安全责任事故追究问责审查调查中加强协作配合工作的专题会议纪要》，对于在事故调查中发现的地方政府及有关部门公职人员履职方面的问题线索及相关材料已送州纪委州监委或有关部门对有关人员的党纪政纪处分和有关单位处理意见，由州纪委州监委或有关单位提出。

(三) 对有关企业的处理建议

1. 贵州友诚圣凯置业投资有限公司

月星城第三期土石方挖运工程在贵州友诚圣凯置业投资有限公司的授意和安排下由贵州戊辰置业有限责任公司与贵州中鑫远通建筑工程有限公司签订施工合同，但在实际管理中，贵州戊辰置业有限责任公司不参加管理，所有管理业务由贵州友诚圣凯置业投资有限公司全权负责。贵州友诚圣凯置业投资有限公司作为“月星城”项目建设单位，在第三期土石方挖运项目还未依法取得《建筑工程施工许可证》的情况下擅自组织相关单位进场施工，未对承包单位安全生产条件和相应资格进行审查，对此起事故发生负有责任。违反了《中华人民共和国建筑法》第七条第一款²³、《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第一款²⁴规定。建议由凯里市综合行政执法局依法查处，并将处理情况报黔东南州住房和城乡建设局备案。

2. 贵州中鑫远通建筑工程有限公司

该公司作为“月星城”项目第三期土石方挖运工程施工单位，《安全生产许可证》过期未及时更新，在《安全生产许可证》过期未获延期的情况下依然施工；未认真执行监理单位《监理通知单》要求停工整改、配备专职安全员的指令；未按照施工图纸与施工方案采取自上而下、分层开挖，而是整体开挖形成了临时高边坡；未安排项目经理、项目技术负责人、项目安

²³ 《中华人民共和国建筑法》第七条第一款 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；但是，国务院建设行政主管部门确定的限额以下的小型工程除外。

²⁴ 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第一款 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。

全员等关键岗位人员在施工项目依法履职，管理混乱；未执行凯里市城乡和住房建设局下达的《安全隐患停工整改通知书》；在月星城项目第三期土石方挖运工程未取得《建筑工程施工许可证》的情况下，擅自施工。对此起事故发生负有主要责任。违反了《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第五条²⁵、《建设工程质量管理条例》第二十八条第一款²⁶、《中华人民共和国安全生产法》第七十条第一款²⁷、《建筑工程施工许可管理办法》第三条第一款²⁸的规定。建议依据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第（一）项²⁹的规定，由凯里市应急管理局对其实施行政处罚。

3. 珠海巨业建设监理有限公司

未全面履行月星城项目第三期土石方挖运工程项目安全生产监理责任，履行监管服务不到位。履行监理服务不到位，建议由凯里市住房和城乡建设局按照相关规定对珠海巨业建设监理有限公司实施约谈，并将处理情况报黔东南州住房和城乡建设局备案。

（四）建议实施行政处罚人员

1. 吕某乙，群众，贵州中鑫远通建筑工程有限公司总经理。在该公司法定代表人吕某甲产假期间负责公司全面工作，

25 《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第五条 建筑施工企业从事建筑施工活动前，应当依照本规定向企业注册所在地省、自治区、直辖市人民政府住房和城乡建设主管部门申请领取安全生产许可证。

26 《建设工程质量管理条例》第二十八条第一款 施工单位必须按照工程设计图纸和施工技术标准施工，不得擅自修改工程设计，不得偷工减料。

27 《中华人民共和国安全生产法》第七十条第一款 负有安全生产监督管理职责的部门依法对存在重大事故隐患的生产经营单位作出停产停业、停止施工、停止使用相关设施或者设备的决定，生产经营单位应当依法执行，及时消除事故隐患.....

28 《建筑工程施工许可管理办法》第三条第一款 本办法规定应当申请领取施工许可证的建筑工程未取得施工许可证的，一律不得开工。

29 《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第（一）项生产安全事故，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：（一）发生一般事故的，处三十万元以上一百万元以下的罚款；

履行安全生产管理职责不力，未督促凯里市月星城项目（土方挖运）项目经理部项目经理、项目技术负责人、专职安全员等到岗履职，未督促、检查凯里市月星城项目（土方挖运）项目工程项目的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患。对事故发生负有责任，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第（一）项³⁰之规定，建议由凯里市应急管理局对吕章实施行政处罚。

2. **张某银**，群众，贵州中鑫远通建筑工程有限公司明确为凯里市月星城项目（土方挖运）项目经理部项目负责人，实际负责该项目的日常管理工作，履行安全生产管理职责不力，未督促检查本单位的安全生产状况，及时排查并消除事故隐患。对事故发生负有责任，因该人员涉嫌安全生产犯罪，建议移送公安机关依法处理，如公安机关经过侦查认为不构成刑事犯罪，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十六条³¹之规定，建议由凯里市应急管理局对张某银实施行政处罚。

3. **龙某智**，群众，贵州中鑫远通建筑工程有限公司明确为凯里市月星城项目（土方挖运）项目经理部项目经理，但实际未按规定到项目开展日常管理工作，未依法履行安全生产管理职责，未督促检查本单位的安全生产状况，及时排查并消除事故隐患。对事故负有直接责任，依据《中华人民共和国安全生

³⁰ 《中华人民共和国安全生产法》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：（一）发生一般事故的，处上一年年收入百分之四十的罚款；

³¹ 《中华人民共和国安全生产法》第九十六条 第九十六条 生产经营单位的其他负责人和安全生产管理人员未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正，处一万元以上三万元以下的罚款；导致发生生产安全事故的，暂停或者吊销其与安全生产有关的资格，并处上一年年收入百分之二十以上百分之五十以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

产法》第九十六条之规定，建议由凯里市应急管理局对龙某智实施行政处罚。

（五）其他处理建议

1. 对凯里市应急管理局存在的问题，建议由州应急管理局对凯里市应急管理局及有关人员进行约谈。

2. 对凯里市育才实验学校违规办学、未提供符合标准的校舍等违法行为，依据《中华人民共和国民办教育促进法》第六十四条³²、《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》第六十三条第（四）³³项的规定，建议由凯里市教育局对凯里市育才实验学校及举办者实施行政处罚，并将处理情况报黔东南州教育局备案。

七、事故防范和整改措施

（一）进一步树牢安全发展理念。凯里市人民政府及其有关部门要坚决贯彻落实习近平总书记关于安全生产重要论述和重要指示批示精神，牢固树立安全发展理念，坚持人民至上、生命至上，坚守“发展决不能以牺牲安全为代价”这条红线，切实提高统筹发展和安全的能力，真正担负起“促一方发展、保一方平安”的政治责任。真正把安全生产工作作为重大政治责任，以对人民群众生命财产安全极端负责的态度，全力防范化解安全风险，坚决遏制类似事故再次发生。

（二）立即组织开展建筑施工安全专项整治。凯里市要

³² 《中华人民共和国民办教育促进法》第六十四条 违反国家有关规定擅自举办民办学校的，由所在地县级以上地方人民政府教育行政部门或者人力资源社会保障行政部门会同同级公安、民政或者市场监督管理等有关部门责令停止办学、退还所收费用，并对举办者处违法所得一倍以上五倍以下罚款；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

³³ 《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》第六十三条第（四）项民办学校有下列情形之一的，依照民办教育促进法第六十二条规定给予处罚：...（四）教学条件明显不能满足教学要求、教育教学质量低下，未及时采取措施的。

针对此次事故暴露出的问题，认真研究制定工作方案，在全市范围内立即组织开展建筑施工安全专项整治，全面摸清建筑工地情况，建立台账，组织力量逐一进行检查，对发现的安全问题依法严肃处理。发现未取得《建筑工程施工许可证》就组织施工、施工单位未取得《安全生产许可证》或《安全生产许可证》过期的，坚决责令停工并进行处罚；对拒不执行监管指令的，要采取断电断水断路等行政强制措施；涉嫌构成犯罪的，一律移送司法机关追究刑事责任。

（三）严格规范工程建设活动。凯里市有关部门和单位要按照“三管三必须”要求，压实地质灾害易发区工程建设单位的地质灾害防治主体责任，认真做好人为工程建设活动的地质灾害调查、监测、预警、治理等工作，避免人为工程活动引发地质灾害。因工程建设等人为活动引发的地质灾害的治理，按照“谁诱发、谁治理”的原则，督促和指导责任单位进行治理。

（四）严格规范民办教育安全监管。凯里市要针对此次事故暴露出民办教育机构的问题，认真研究制定工作方案，在全市范围内立即组织开展民办教育机构安全专项整治，坚持底线要求，对照《国家学校体育卫生条件试行基本标准》、《贵州省义务教育阶段学校办学基本标准》等标准及相关政策文件对义务教育民办学校办学资质、办学条件、安全管理情况进行全面检查排查，对符合要求的进行动态安全监管。对未取得办学许可证和未办理登记注册手续、存在重大安全隐患严重影响师生安全的，要立即停止办学，采取有效措施

依法处理。

（五）加强住建领域安全监管执法。凯里市住建领域业务监管部门与综合行政执法部门要加强协作配合，建立涉及安全生产违法行为的快处快查工作机制，及时到达现场处置，市住建部门要跟踪督促落实交办案件查处情况确保事故隐患闭环整改、违法行为依法处理。依法开展住建领域安全监督管理，市住建部门要加强对房屋市政工程在建项目参建单位落实安全生产主体责任及开展治本攻坚三年行动、安全专项整治、重大事故隐患排查整治等重点工作的督促检查，对发现的安全生产违法行为和事故隐患，该责令整改的要责令整改，该处罚的坚决处罚，该采取行政强制措施的要坚决采取，对存在重大突出问题的要及时采取有效措施。