

岳麓区咸嘉湖排口综合治理项目第一分区“12·3”坍塌事故调查报告

2021年12月3日12时左右，咸嘉湖排口综合治理项目第一分区下水管道非开挖修复施工掘进过程中发生土方坍塌，造成1人被困，后经送医抢救无效死亡。

事故发生后，根据《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）等有关法律法规的规定，岳麓区人民政府批准成立了岳麓区咸嘉湖排口综合治理项目第一分区“12·3”坍塌事故调查组（以下简称“事故调查组”），依法对事故进行调查。事故调查组由区应急管理局牵头，区住建局、区总工会、区公安分局、咸嘉湖街道办事处等为成员单位，同时邀请区纪委监委派员参加事故调查。

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、技术认定、查阅资料、询问证人、综合分析，查明了事故发生的原因、经过、人员伤亡和直接经济损失情况，认定了事故的性质和责任，提出了对有关责任人员（单位）的处理和事故防范措施建议。现将有关情况报告如下：

一、事故基本情况

（一）事发位置

事故发生于岳麓区第一小学西门处的龙王港流域咸嘉湖排口综合治理项目第一分区工程下水管道修复施工作业现场，该项目位于湖南省肿瘤医院南大门龙王港北岸，第一分区工程实施范围主要包括望岳路以东、桐梓坡路以南、金星路以西、龙王港流域以北区域内的排水管网功能及病害修复等内容。

（二）事故相关单位

1. 长沙市岳麓区住房和城乡建设局（建设单位，以下简称岳麓区住建局）。岳麓区人民政府负责对全区住房和城乡建设领域进行管理的职能部门，住所长沙市岳麓区岳麓大道385号湘麓金座，负责人许某兴。

2. 湖南省西湖建筑集团有限公司（总包单位）。成立于2001年8月8日，住所湖南省长沙市岳麓区银双路，法定代表人周某，统一社会信用代码为91430100184088173J，类型为有限责任公司（自然人投资或控股）。经营范围主要包括市政公用工程施工总承包，环保工程专业承包，钢结构工程专业承包，水利水电工程施工总承包，地基与基础工程专业承包，公路工程施工总承包，土石方工程服务以及建筑劳务分包等。

3. 友谊国际工程咨询股份有限公司（监理单位）。成立于1997年7月3日，住所湖南省长沙市开福区兴联路339号友谊咨询大厦18、19、20楼，法定代表人张某岸，注册资本壹亿壹仟万元整，统一社会信用代码为91430000616804162R，企业类型为股份有限公司（非上市、自然人投资或控股）。经营范围主要包括工程咨询，工程监理服务，工程项目管理服务，市政设施工程施工图设计文件审查，建设项目环境监理以及环境评估等。工程监理资质证书编号为XXX，有效期至2022年6月19日，资质等级为工程监理综合资质。

4. 湖南百事通管道工程有限公司（劳务分包单位）。成立于2015年5月27日，法定代表人罗某平，住所湖南省长沙市岳麓区望岳街道杜鹃路858号奥克斯缤纷广场XXX，统一社会信用代码为91430104338402322M，企业类型为有限责任公司（自然人投资或控股）。经营范围为管道工程施工服务，建筑物清洁服务，园林绿化工程服务，家庭服务，管道和设备安装，污水处理及其再生利用，城市水域垃圾清理，建筑结构防水补漏，房屋建筑工程施工（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）。

（三）工程项目基本情况

龙王港流域咸嘉湖排口综合治理项目第一分区排水管网非开挖施工修复工程管道位于望岳南路车行道，为城市次干道（双向四车道），污水管道管径DN600，材质为钢筋混凝土。项目管道修复工程以《龙王港流域咸嘉湖排口综合治理设计施工总承包第一分区望岳南路CCTV检测报告》的检测结果为依据，对存在缺陷的管道开展修复工作。

（四）合同约定情况

1. 岳麓区住建局（建设单位）与湖南省西湖建筑集团有限公司（总包单位）签订了《龙王港流域咸嘉湖排口综合治理项目设计施工总承包第一分区合同》。合同约定了工程实施范围、内容、建设进度和周期等，并以专项合同的形式对双方的权利义务、质量保证、廉政承诺等做出了相应的约定。其中合同附件三专门以《安全生产、文明施工合同》形式对双方的安全生产管理责任、义务以及具体的安全管理目标要求等进行了协议约定。

2. 湖南省西湖建筑集团有限公司（甲方）与湖南百事通管道工程有限公司（乙方）签订了《安全管理协议书》。根据《安全管理协议书》第一条第（三）款规定：坚持“安全第一，预防为主”的方针，不得违章指挥和违章作业，在组织施工生产时先落实好安全保护措施，防止事故发生。第二条第（三）款规定：在安排乙方工作时，针对其施工内容、工艺要求，以书面形式向乙方施工负责人进行安全技术交底，交底由甲、乙双方负责人和安技人员签字备案，施工中监督乙方按交底内容实施。第（四）款规定：对乙方进场职工进行登记注册，对其特种人员资格进行安全验证，制止非特种人员从事特种作业。第三条第（一）款规定：遵守甲方安全管理制度，服从甲方安全生产管理，乙方若不服从管理导致安全事故的，由乙方承担主要责任。第（二）款规定：按照甲方的统一管理规定，制定本単位安全目标责任，管理规章制度，并向甲方备案。第（十一）款规定：教育本単位职工遵章守纪，不违章指挥和违章操作，施工中如因乙方施工人员违章指挥、违反安全纪律，违反安全操作规定而发生伤亡事故，其损失由乙方负责。

3. 湖南省西湖建筑集团有限公司与湖南百事通管道工程有限公司签订了《管道非开挖修复劳务分包合同》。根据合同第六条第6.2（5）款规定：乙方应当确保其用人、用工行为合法，为其所有工作人员购买保险，确保施工人员具有相应的操作技巧。第十一条第11.5款规定：乙方必须每周做好班内安全教育，使班组人员具有很强的安全意识，并做好安全教育记录。

4. 湖南省西湖建筑集团有限公司咸嘉湖排口综合治理项目部（甲方）与湖南百事通管道工程有限公司（乙方）签订了《安全协议书》。根据《安全协议书》第二条第4款规定：甲方随时对分包方的施工区域进行安全文明施工检查，对检查中存在的问题提出整改意见，并签发安全隐患整改通知书。第三条第2款规定：乙方必须建立健全安全组织机构，设立安全负责人，专职安全员及班组兼职安全员，配合总承包方做好现场日常安全工作，并做好安全管理资料的理和归档工作。在工程完工退场前，安全管理资料必须交总承包质量安全部安全员。第3款规定：人员进场后由分包方施工负责人组织，通知总包项目部包办派人协助对入场人员进行三级安全教育，分包方负责对入场人员逐一登记、填好三级安全教育表、安全考试试卷。必须每周做好班内安全教育，使班人员均有很强的安全意识，并做好班前安全活动记录。

（五）事故相关单位安全管理情况

1. 岳麓区住建局。履行了行业主管部门的监管责任，督促项目部建立了安全生产责任制，与总包单位签订了安全管理协议，项目现场派驻了专职安全管理工作人员，审查了总体施工方案和管道非开挖修复专项施工方案，现场安全管理人员落实了每日安全巡检工作。

2. 湖南省西湖建筑集团有限公司。制定了安全生产管理制度，成立了安全生产管理机构，并且任命了专职安全负责人员。公司制定了详细的应急救援预案并进行了演练，相关的演练记录详实。公司龙王港流域咸嘉湖排口综合治理项目部设置了安全管理机构，落实了企业安全生产“一会三卡”制度以及风险级管控和事故隐患排查双重预防机制。较好的落实了企业安全生产主体责任，对新进人员进行了相应的三级安全教育培训和考核。项目施工前对人员进行了安全技术交底。公司和咸嘉湖排口项目部分别与湖南百事通管道工程有限公司签订了相应的安全管理协议。

3. 湖南百事通管道工程有限公司。企业安全生产主体责任未落实到位，未建立健全企业安全生产责任制，未制定企业安全生产操作规程，未按规定制定并实施本単位安全教育培训计划，未进行定期安全检查巡查，未及时发现工人违规操作的安全隐患，未制定应急救援预案并进行演练。企业与所聘用人员未签订正式劳动合同及安全管理协议，企业在咸嘉湖排口管道非开挖修复施工现场未配备相应的安全员。

二、事故发生经过及应急救援情况

（一）事故发生经过

2021年12月3日上午，湖南百事通管道工程有限公司施工人员组织对望岳路剩余约13米未修复管道进行修复施工。11时30分左右，刘某国（湖南省西湖建筑集团有限公司现场安全员）独自离开施工现场。12时左右，邓某意（死者）和邓某塘（湖南百事通管道工程有限公司现场班组长）两名施工人员在管道内部进行修复施工过程中，未按照《望岳路现有管道缺陷非开挖修复》实施方案规定的工艺流程进行作业，在未进行钢护筒拼接支护安装的情况下，为追求经济效益，盲目追求作业进度，私自挖进约2米，导致土方坍塌，致使邓某意1人被困。

（二）应急救援处置及善后情况

事故发生后，湖南省西湖建筑集团有限公司负责人立即上报，区领导第一时间到现场指挥调度，消防、120急救、公安、交警、住建、应急、咸嘉湖街道现场组织交通疏散，设置事故警示区域，设置施工围蔽区域，定位被困人员位置，现场定点放样确认开挖范围，并紧急调用挖机四台，采用机械配合人工确保安全的前提下实施开挖。15时35分左右，被困人员被救出送往长沙市第四医院进行抢救。16时50分左右，邓某意经医院抢救无效死亡。12月4日凌晨6时左右，项目部与死者家属协商达成一致并取得了家属的谅解，签订了赔偿协议书，赔付现已全部到位。

三、事故造成的人员伤亡和直接经济损失情况

（一）死亡人员情况

邓某意，男，54岁，湖南邵阳人，湖南百事通管道工程有限公司员工。因土方坍塌造成头部挤压伤势严重，抢救无效死亡。

（二）直接经济损失情况

事故造成的直接经济损失约人民币117万元。

四、事故原因及性质

（一）事故直接原因

湖南百事通管道工程有限公司员工邓某意，违反专项施工方案操作规程，无视总包单位和监理单位反复提出的不能违规超长度掘进的要求，在未进行支护的情况下仍然违规掘进约2米长度（按照施工方案要求，每掘进0.5米，必须安装一个0.3米的钢支护筒），造成作业面失去支撑，发生土方坍塌，邓某意本人被困。

（二）事故间接原因

1. 湖南百事通管道工程有限公司：（1）安全生产主体责任未落实到位，未建立健全安全生产责任制，未建立健全本单位安全生产管理制度及操作规程。（2）企业主要负责人未组织制定并落实本单位的安全教育培训计划，未教育和督促从业人员严格执行安全生产规章制度和安全操作规程。（3）未按规定组织现场修复施工，未落实企业全员隐患排查制度，未能及时发现并消除生产安全事故隐患。（4）未结合工艺顺序要求及支护安装情况同步进行修复施工，员工无支护违规进行掘进作业，在项目部及监理单位提出安全隐患整改要求后，仍未及时有效地配合落实整改措施，未采取加强安全巡视、监督旁站等管理措施，导致员工违规掘进的隐患风险始终无法得到根本解决。

2. 湖南省西湖建筑集团有限公司、友谊国际工程咨询股份有限公司：在事发前的安全巡查、监管过程中发现百事通公司员工存在违规掘进的行为后，现场安全管理人员刘某国和监理人员张某采取了口头警告和责令整改等措施。但在上述措施的实际执行落实上未跟进到位，存在安全管理上的漏洞，对违规掘进现象制止不力。

（三）事故性质

经调查认定，这是一起一般生产安全责任事故。

五、事故责任认定以及对责任者处理建议

（一）对责任单位的处理建议

湖南百事通管道工程有限公司是事故发生的直接责任单位，该单位未建立健全安全生产责任制，未制定和落实企业安全生产各项管理制度，未制定应急救援预案并进行演练，企业现场施工安全管理缺位。建议由区应急管理局依据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第一项规定予以处罚。

（二）对其他单位的处理建议

1. 湖南省西湖建筑集团有限公司。针对发现百事通公司员工擅自进行超长度无支护掘进的违规行为，会同监理单位采取了相关措施，但对整改措施的落实督促不到位，未有效防止违规操作行为再次发生。建议由区住建局按照相关规定进行处理。

2. 友谊国际工程咨询股份有限公司。针对发现百事通公司员工擅自进行超长度无支护掘进的违规行为，会同总包单位项目部采取了相关措施，但对整改措施的落实监督不到位，未有效制止违规操作行为再次发生。建议由区住建局按照相关规定进行处理。

（三）对相关责任人员的处理建议

1. 邓某意，湖南百事通管道工程有限公司员工，安全意识淡薄，漠视劳动纪律，违反作业规定，擅自进行超长度无支护掘进，致使作业面受力过载，致发生坍塌，对事故发生负有直接责任。鉴于其在此次事故中死亡，故不追究其相关责任。

2. 罗某平，湖南百事通管道工程有限公司法定代表人，未按规定履行职责，未健全本单位安全生产责任制，未组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程，未组织制定并实施本单位安全生产教育培训计划，未督促、检查本单位安全生产工作，未及时消除生产安全事故隐患，对事故发生负有管理责任。建议由区应急管理局依据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第一项规定予以处罚。

3. 张某芝，湖南省西湖建筑集团有限公司项目现场安全负责人，未按规定履行职责，对项目安全生产工作督导检查不到位，未严格监管落实管道非开挖修复专项施工方案的技术措施要求。建议由区住建局按照相关规定进行处理。

4. 刘某国，湖南省西湖建筑集团有限公司项目现场安全员，督促、检查安全生产工作不力。建议由区住建局按照相关规定进行处理。

5. 张某，友谊国际工程咨询股份有限公司项目现场专业监理工程师，未切实履行监理职责，未对现场工人违规掘进作业现象严格督促整改到位，未采取果断有效应对措施制止员工的违规掘进行为。建议由区住建局按照相关规定进行处理。

6. 邓某塘，湖南百事通管道工程有限公司员工，现场修复作业班组长，安全意识淡薄，在邓某意未进行必要劳动防护的情形下，擅自安排其进入管道进行掘进修复作业，且对于作业现场发生的严重违规施工行为未及时阻止。建议由公司按照内部奖惩制度进行处理。

六、防范措施

（一）建设单位必须严格落实安全主体责任，执行国家关于工程建设的相关规定，严格落实项目负责人责任制，认真履行安全生产管理职责，督促施工单位落实各项安全管理制度，严格审核把关流程，切实确保各项技术、安全和管理措施落实到位。

（二）湖南省西湖建筑集团有限公司要认真学习相关法律法规规定，规范工程施工活动，加强从业人员的安全教育培训，加强对公司安全管理人员履职情况的量化考核机制建设，严格落实从业人员的安全教育培训和进行安全技术交底，保证作业人员熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，提高有关人员的安全生产意识，严格审核进场人员相应的安全资质，防止违规作业，加大事故隐患排查治理力度，对发现的问题必须及时跟踪整改到位，确保消除隐患。

（三）湖南百事通管道工程有限公司要迅速行动起来，从提升企业负责人法治意识和安全意识着手，大力加强安全生产法律法规知识的学习培训，尽快建立健全公司安全生产相关的体制机制，完善相应的管理机构，配备相应的安全管理人员，制定完善的预案方案并进行演练，加快企业安全生产“一会三卡”制度和双层预防机制等建设，做到不打折扣的落实企业安全生产主体责任。

（四）区住建等相关部门要进一步加大行业领域安全监管力度。一是要督促事故责任单位湖南百事通管道工程有限公司尽快完善相关的安全生产管理体制建设，要求其坚决落实企业安全主体责任。二是对辖区内行业相关从业单位进行再梳理，对于存在安全生产主体责任不落实、安全制度体系不完备、安全管理不深入不彻底的单位加大督导检查处罚力度，严格压实企业安全责任。三是加大行业市场秩序的治理力度，常态化开展对各方责任主体建筑市场行为的检查工作，打击违法发包、违法分包、转包、挂靠等违法行为，坚决贯彻执行国务院安委会关于安全生产工作的“十五条”硬性规定，规范建筑市场秩序。四是强化危大项目工程监管，坚持以危大项目监管作为监督重点，突出对超过一定规模危大工程的监督检查，坚决遏制住建筑施工领域生产安全事故高发频发的态势。