

新乡长垣城市供水安全工程项目 1 标段 “6·14”一般坍塌事故调查报告

新乡市政府事故调查组

2024 年 9 月

目 录

一、事故基本情况	2
（一）项目概况	2
（二）项目报备情况	3
（三）事故相关单位基本情况	5
（四）项目施工许可办理和项目安全生产管理情况	8
（五）事故发生经过	8
（六）事故现场情况	10
（七）人员伤亡和直接经济损失情况	10
二、事故应急处置及评估情况	11
（一）事故信息接报及响应情况	11
（二）事故现场应急处置情况	11
（三）善后及应急处置评估情况	12
三、事故原因分析	13
（一）直接原因分析	13
（二）间接原因分析	13
四、有关责任单位存在的主要问题	15
（一）事故单位	15
（二）建设单位	16
（三）监管部门	18
五、对有关责任单位和责任人员的处理建议	20

（一）因在事故中死亡免于追究责任人员	20
（二）建议移送司法机关处理的人员	21
（三）对事故有关责任人员和责任单位的行政处罚建议	23
1.对事故单位的行政处罚建议	23
2.对建设单位的行政处罚建议	24
3.对有关人员的行政处罚建议	25
（四）其他处理建议	28
六、事故主要教训	28
（一）坍塌事故隐患未得到有效整改	28
（二）施工现场管理人员履职尽责不到位	28
（三）建设工程施工安全监管存在漏洞	29
七、事故整改和防范措施建议	29

新乡长垣城市供水安全工程项目 1 标段 “6·14”一般坍塌事故调查报告

2024 年 6 月 14 日 11 时 30 分左右，位于长垣市巨人路与怀德路路口的城市供水安全工程项目 1 标段施工工地在施工过程中发生一起坍塌事故，造成 2 人死亡。

事故发生后，新乡市委市政府高度重视，市政府主要领导同志作出批示，要求妥善做好善后工作，尽快查明原因，依法依规处理；举一反三，在全市建筑领域开展安全生产专项整治，其他行业领域全面开展事故隐患排查治理，切实提高企业本质安全水平，杜绝类似事故发生。市政府对该起事故实行提级调查处理。

按照市政府主要领导批示要求，依据国务院《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令 第 493 号）、新乡市《一般生产安全事故查处挂牌督办办法》相关规定，经市政府批准，2024 年 6 月 19 日，成立了由市政府副秘书长聂向中同志担任组长，市应急局牵头，市公安局、市住建局、市城管局、市总工会和长垣市政府派员组成的新乡长垣城市供水安全工程项目 1 标段“6·14”一般坍塌事故调查组（以下简称：事故调查组），对该起事故依法进行提级调查。同时，邀请市纪委监委成立追责问责审查调查组，并聘请有关专家参与事故调查工作。

事故调查组坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则和“四不放过”的要求，通过现场勘验、调查取证、

专家论证、人员询问等方式，查明了事故发生经过、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和责任人员的处理建议，并针对事故原因及暴露的突出问题，提出了事故防范和整改措施建议。

经调查认定，该起事故是一起因现场施工组织人员和工人违章指挥、冒险作业，施工企业现场管理混乱，无安全交底、无专项施工方案、无有效防护措施擅自开挖探坑，相关行业监管部门履职不到位导致的一般生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）项目概况

长垣市城市供水安全工程项目位于长垣市中心城区，工程范围从周营泵站至长垣市第一水厂和长垣市第二水厂的输水管道，工程起点接周营泵站出水管道后，延无名路敷设至山海大道东沿（马苏线），沿马苏线南侧向西敷设至山海大道与巨人大道交叉口，后分成两路输水管线，一路输水管线（DN800）^[1]沿山海大道继续往西至长垣市第一水厂；另一管线（DN1200）^[2]沿巨人大道东侧向南敷设至纬一路，沿纬一路北侧向西敷设至桂陵大道，再沿路南侧向西敷设至亿隆大道，沿亿隆大道东侧向北敷设至长垣第二水厂。

发生事故的为该项目 1 标段，自 2023 年 12 月上旬开始施工，工程范围从第一水厂沿山海大道向东至巨人大道（DN800），沿

[1] 管径 800 毫米。

[2] 管径 1200 毫米。

经营管理的通知》（长政文〔2022〕196号），决定将包括城乡供水特许经营权在内的部分经营性国有资产产权依法划拨至长垣城投公司，由长垣城投公司统一经营管理。为解决因随着长垣市中心城区建设规模不断扩大，造成的中心城区水源供应不足及供水安全性问题，2022年9月，由长垣城投公司下属全资子公司长垣市城乡水利建设有限公司（以下简称：城乡水利公司）谋划建设长垣市城市供水安全工程项目，并委托河南省城乡规划设计研究总院桂芬有限公司编制了《长垣市城市供水安全工程可行性研究报告》，于2022年10月22日向长垣市发展和改革委员会（以下简称长垣市发改委）报送立项审批材料^[4]，并于2022年11月7日审核通过^[5]。该项目工程总投资为22051.89万元，资金来源为申请专项债券资金^[6]17600万元，剩余为财政资金。

2022年12月28日，由长垣市住房和城乡建设局（以下简称长垣市住建局）作为委托方代表长垣市政府授予被授权方城乡水利公司城市供水工程项目特许经营权，经长垣市住建局（委托方）、长垣城投公司（受托方）、城乡水利公司（被授权方）三方协商，就特许经营权项目名称、范围、期限、内容及供水方式，权利和义务等事项达成一致协议，并签订《长垣市城市供水工程

[4] 《关于长垣市城市供水安全工程项目可行性研究报告的请示》（长城乡水利〔2022〕1号），于2022年10月22日报送，后按审核意见修改后于2022年11月7日重新提交。

[5] 2022年11月7日，长垣市发改委作出《关于长垣市城市供水安全工程可行性研究报告的批复》（长发改字〔2022〕147号），原则同意该项目建设。

[6] 根据国家、省、市发改委《关于组织申报2023年地方政府专项债券项目的通知》和河南省财政厅《关于报送2023年新增债券项目资金需求的通知》（豫财券〔2022〕82号）要求，经逐级上报审批，最终被国家发改委审核通过并纳入2023年度第一批政府专项债券项目名单内。长垣市发改委、财政局根据国家发改委通过名单，报经长垣市市委、市政府同意，委托会计师事务所、律师事务所进行项目测算评估合格后，纳入2023年度省财政厅项目发行储备库中。2022年12月30日，根据省财政厅《关于报送2023年1月拟发行新增债券项目的通知》，报经财政厅审核通过后，该项目于2023年1月9日成功发行1.5亿元。

项目特许经营权委托协议》^[7]。

2023 年 6 月 8 日，城乡水利公司向长垣市发改委报送城市供水安全工程初步设计审批材料并取得批准同意^[8]。2023 年 7 月 18 日，城乡水利公司在《河南省政府采购网》《河南省公共资源交易公共服务平台》等公共网络平台发布招标公告，对长垣市城市供水安全工程项目及工程监理进行公开招标。

2023 年 9 月 23 日，长垣市土地规划委员会召开 2023 年第七次土地规划会，研究通过了长垣市供水安全黄河取水管工程规划方案^[9]。

（三）事故相关单位基本情况

1. 建设单位：

（1）城乡水利公司^[10]，公司类型为有限责任公司，事发时公司项目负责人牛某鹏^[11]。属于长垣城投公司持股比例 100% 的下属全资子公司，长垣市政府独资国有企业，具备独立法人资格。

（2）长垣城投公司^[12]，公司类型为有限责任公司，具备独

[7] 协议约定的特许经营权新建项目建设内容：新建项目为长垣市第二水厂及配套工程建设项目，水源地为南水北调水，工程主要内容包括水构筑物、厂区附属设施及配套供水官网。经三方同意将第二水厂特许经营权授予受托方下属全资子公司城乡水利公司，由城乡水利公司负责项目的建设、运营并享有收费权。特许经营权范围，为长垣市城区（蒲东、蒲西、蒲北、南蒲、魏庄办事处）的引水、制水、供水范围。特许经营权期限为 30 年，自 2022 年 12 月 28 日至 2052 年 12 月 27 日，包括建设期和运营期。

[8] 2023 年 6 月 8 日，城乡水利公司向长垣市发改委报送《关于呈报长垣市城市供水安全工程初步设计的请示》（长城乡水利〔2023〕1 号）；当日，长垣市发改委作出《关于长垣市城市供水安全工程初步设计的批复》（长发改字〔2023〕51 号），批准同意该初步设计。

[9] 长垣市土地规划委员会《长垣市 2023 年第七次土地规划会会议纪要》（长土规委〔2023〕7 号）。

[10] 成立于 2022 年 8 月 2 日，法定代表人李少科，注册资本：壹仟万圆整，统一社会信用代码：91410728MA9LPTBWXT，经营范围为建设工程施工、水利工程质量检测、河道采砂、自来水生产与供应等。

[11] 2023 年 6 月 3 日，长垣城投公司授权牛晓鹏担任城乡水利公司供水安全项目工程建设单位负责人；具有土木工程中级工程师证书，证书编号：C20230942039900600949，具有二级建造师注册证书，注册编号：豫 241151579112，注册专业：公路工程。

[12] 成立于 2016 年 11 月 2 日，法定代表人王增胜，注册资本：100000 万人民币，统一社会信用代码：91410728MA3XER7A9Q，经营范围包含建筑物拆除作业（爆破作业除外），旅游业务，房地产开发经营，水利相关咨询服务；与农业生产经营有关的技术、信息、设施建设运营等服务；道路货物运输站经营；国内货物运输代理；物业管理；商业综合体管理服务等。

立法人资格，长垣市政府独资国有企业，城乡水利公司的实际运营方。事发时公司分管安全生产工作副总经理罗某日。

2. 施工总承包单位：长垣市城镇建设公司^[13]（原名称：长垣县城投建设工程有限公司，2024年5月28日更名为长垣市城镇建设公司，以下简称为：城镇建设公司）。公司类型为有限责任公司，具有市政公用工程施工总承包贰级资质、建筑工程施工总承包贰级资质和建筑施工安全生产许可证。2023年8月16日，该公司中标了长垣市供水安全工程项目施工总承包，工程中标价20241.1539万元；2023年9月18日与建设单位城乡水利公司签订了建设项目工程总承包合同，工期180天，负责合同范围内的施工图设计和施工过程的设计服务，材料设备采购、施工与安装、缺陷修复、试运行、竣工验收、移交前维护、移交、备案、缺陷责任期内缺陷修复等相关工程的施工。2023年10月31日，该公司在中原招采网发布长垣市供水安全工程项目劳务专业分包公开招标公告，对工程项目劳务专业分包划分3个标段^[14]进行了公开招标。事发时公司法定代表人、总经理、安全生产第一责任人崔某^[15]，备案项目负责人（项目经理）衡某利^[16]。

3. 劳务专业分包单位：河南省鼎瑞建工集团有限公司^[17]（以

[13] 成立于2016年11月4日，法定代表人崔峰，注册资本：伍仟万圆整，统一社会信用代码：91410728MA3XEU9085，经营范围包含建设工程施工，施工专业作业，电气安装服务，建筑劳务分包等。建筑企业资质证书编号：D441156350；安全生产许可证编号：（豫）JZ安许证字[2018]000694，有效期至2024年7月30日。

[14] 1标段：长垣市供水安全项目施工图纸中管径1200及以下段劳务专业分包；2标段：管径1400段劳务专业分包；3标段：管径1600段劳务专业分包。

[15] 崔峰，具有建筑施工企业主要负责人安全生产考核合格证书，证书编号：豫建安A（2024）1041924，有效期至2027年5月15日。

[16] 衡家利，具有一级建造师注册证书，注册编号：豫1442019202002341，注册专业：市政公用工程，有效期至2024年11月7日；具有建筑施工企业项目负责人安全生产考核合格证书，编号：豫建安B(2023)1249656，有效期至2026年6月4日。

[17] 成立于2006年10月11日，法定代表人景会军，注册资本：壹亿贰仟贰佰贰拾柒万圆整，统一社会信用代码：91410728794267611G，营业期限：2011年4月11日至2031年4月10日，经营范围包含建设工程施工、施

下简称为：鼎瑞公司），公司类型为其他有限责任公司，具有建筑工程施工总承包二级资质、市政公用工程施工总承包贰级资质和建筑施工安全生产许可证。2023年11月27日，该公司中标了城镇建设公司长垣市供水安全工程项目1标段劳务专业分包，中标价2524.6862万元；2023年12月5日，与施工总承包单位城镇建设公司签订了建设工程施工劳务分包合同，作业期限120天，负责长垣市供水安全工程项目劳务专业分包1标段相应图纸范围内的全部施工内容的劳务施工；事发时公司总裁、总经理、安全生产第一责任人景某军^[18]，备案项目负责人（项目经理）王某^[19]，项目施工负责人王某和^[20]，项目安全负责人孟某昭^[21]。

4. 项目监理单位：河南省中原建设监理中心有限公司^[22]（以下简称：中原监理公司），公司类型为有限责任公司，具有房屋建筑工程监理甲级资质、市政公用工程监理乙级资质。2023年8月16日，该公司中标了长垣市供水安全工程项目监理，中标价为施工中标总价的0.49%；2023年10月9日，与建设单位

工专业作业、电气安装服务、建筑物拆除作业（爆破作业除外）、城市建筑垃圾处置（清运）、道路货物运输（不含危险货物）等；建筑企业资质证书编号：D441020717，有效期至2028年12月31日，市政公用工程施工总承包贰级资质有效期至2024年12月31日；安全生产许可证编号：（豫）JZ安许证字[2007]000067，有效期至2025年11月15日。

[18] 景会军，具有建筑施工企业主要负责人安全生产考核合格证书，编号：豫建安A（2023）1248508，有效期至2027年5月29日。

[19] 王琛，2023年11月29日鼎瑞公司任命其担任项目经理，具有二级建造师注册证书，注册编号：豫241212296754，注册专业：市政公用工程，有效期至2025年4月6日；具有建筑施工企业项目负责人安全生产考核合格证书，编号：豫建安B（2023）1275806，有效期至2025年5月6日。

[20] 王某和，2023年11月29日鼎瑞公司任命其担任项目施工负责人，具有质检员（电力工程）证书，证书编号：H41186020000391，有效期至2025年10月27日。

[21] 孟庆昭，2023年11月29日鼎瑞公司任命其担任项目安全负责人，具有建筑施工企业综合类专职安全生产管理人员安全生产考核合格证书，证书编号：豫建安C3（2023）1309261，有效期至2026年10月25日。

[22] 成立于2008年11月4日，法定代表人安泽旭，统一社会信用代码：91410000712652031B；注册资本：叁佰万圆整；营业期限：长期；经营范围包含工程监理服务、工程信息技术咨询服务、工程项目管理策划、服务、造价咨询、招标代理等。工程监理资质证书（房屋建筑工程、电力工程）编号：E141005402--8/1，有效期至2024年9月17日；工程监理资质证书（市政、公路和化工石油）编号：E341005406--4/1，有效期至2024年12月31日。

城乡水利公司签订了建设工程监理合同，监理期限：同设计施工工期及工程缺陷责任期，负责设计施工及缺陷责任期阶段全过程的监理。事发时公司委任的项目总监理工程师党某凯^[23]，负责履行建设工程监理合同、主持项目监理机构日常工作，监理工程师（总监代表）严某^[24]，现场监理（安全员）曹某宪^[25]。

（四）项目施工许可办理和项目安全生产管理情况

建设单位城乡水利公司在工程项目开工前未按照规定^[26]办理施工许可证，于2023年12月1日向长垣市城市管理局（以下简称长垣市城管局）申请办理了市政设施建设类（路面破挖）审批表。鼎瑞公司与城镇建设公司签订了建设工程施工劳务分包合同，但合同中未就双方安全生产责任和义务作出明确约定，也未签订专门的安全生产协议，根据建设工程安全生产管理有关规定^[27]，城镇建设公司应履行项目施工期间的安全生产管理职责。

（五）事故发生经过

2024年6月13日6时左右，JC41井进行顶管作业时，当班工人发现顶管钻头电流异常，怀疑钻到不明物体导致停工，后被赶到现场的移动公司工作人员告知顶管作业将位于地下约4.8米深处

[23] 党华凯，具有注册监理工程师注册执业证书，证书编号：00409224，注册号：41008843，注册专业：房屋建筑工程、市政公用工程，有效期至2026年10月26日。

[24] 严翔，具有注册监理工程师注册执业证书，证书编号：00486695，注册号：41011864，注册专业：房屋建筑工程、市政公用工程，有效期至2027年4月25日。

[25] 曹国宪，具有安全员（公共员类）证，证书编号：H41170010104454，有效期至2035年4月6日。

[26] 《建筑工程施工许可管理办法》（住房和城乡建设部令第18号）第二条第一款：在中华人民共和国境内从事各类房屋建筑及其附属设施的建造、装修装饰和与其配套的线路、管道、设备的安装，以及城镇市政基础设施工程的施工，建设单位在开工前应当依照本办法的规定，向工程所在地的县级以上地方人民政府住房和城乡建设主管部门（以下简称发证机关）申请领取施工许可证。

[27] 《建设工程安全生产管理条例》（国务院令第393号）第二十四条第一款：建设工程实行施工总承包的，由总承包单位对施工现场的安全生产负总责。第三款：总承包单位依法将建设工程分包给其他单位的，分包合同中应当明确各自的安全生产方面的权利、义务。总承包单位和分包单位对分包工程的安全生产承担连带责任。

的通信光缆绞断了。上午7时许，负责白天顶管作业的作业班班长刘某（男，34岁，身份证号：622827****1210）接班时前一班次将情况交代给刘某，刘某试车后发现无法继续作业。随后，刘某打电话向顶管作业负责人张某汇报了有关情况，张某和鼎瑞公司现场负责人王某和到达现场后，刘某表示需开挖探坑找到钻头位置，将钻头缠绕的通信光缆清理干净后方能继续进行顶管作业。张某与王某和均同意开挖探坑，但未提出需编制专项施工方案并报请项目部和监理单位审核批准。刘某指出开挖探坑需要进行钢板桩防护，王某和表示先挖开再说钢板桩防护的事，并确定于14日开始挖掘探坑。

6月13日17时左右，王某和联系挖机个体老板张某坤让其安排挖机第二天到长垣供水安全工程项目1标段巨人大道与怀德路口去挖一个探坑，两人约定好探坑大小为4米×3米，深度大约3至4米，工费每小时260元。

6月14日上午7时左右，张某坤带挖机和挖机司机陈某保到达现场，鼎瑞公司牛姓工人用切割机切割路面，路面切割完毕后陈双保操作挖机作业，至上午11时左右探坑基本挖掘完毕，为方便工人清理钻头，刘某又指挥挖机将钻头附近向下深挖了将近0.5米。后来刘某发现坑壁北侧有些凸出，担心坑壁坍塌，就让挖掘机司机陈双保将挖掘机挖斗伸入探坑贴在北侧坑壁上以防坍塌。随后安排现场的顶管操作工张某粮、杨某峰下到探坑底部清理钻头。两人搬来一架竹梯，从探坑东南角下到坑底清理缠绕在钻头上的光缆，大约30分钟左右，刘某发现探坑西侧坑壁出现裂痕，

马上喊两人快点上来，两人躲避不及被西侧坍塌的土方掩埋在坑底。

（六）事故现场情况

事故现场探坑位于巨人大道与怀德路交叉口东南侧人行道位置，南北长度 4.9 米，东西宽度 3 米，深度约 4.5 米。事故坍塌位置为探坑西侧坑壁，计算坍塌土方量约为 2m^3 ，工人被掩埋位置位于探坑底部中间靠近东侧位置。坑内未见设有钢板桩支护。



（图 2：救援处置后事故现场图）

（七）人员伤亡和直接经济损失情况

事故共造成 2 人死亡，直接经济损失约 257.1 万余元（包含一次性死亡赔偿金、丧葬费、抢救费等）

死亡人员信息：

1. 张某粮，男，31 岁，身份证号：622627*****0812；甘

2. 杨某峰，男，48岁，身份证号：622624*****1611；甘肃省成县纸坊镇纸坊村人。

二、事故应急处置及评估情况

（一）事故信息接报及响应情况

2024年6月14日11时39分，12时5分，12时23分长垣市120急救指挥中心、119指挥中心、110快反指挥中心先后接到报警人张某坤、张某报警电话，称在长垣市巨人大道与怀德路路口发生一起坍塌事故，2人被埋；接120指挥中心、119指挥中心和110快反指挥中心指令后，长垣市人民医院医护人员、消防救援人员和南蒲派出所民警分别于11时49分、12时16分、12时38分先后到达现场，开展救援处置工作。

事故发生后，相关企业^[28]未按照规定^[29]及时向安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告有关情况。

（二）事故现场应急处置情况

事故发生后，作业班长刘某和现场的另一名工人包某旗立即下到坑内救人，挖掘机司机陈某保打电话给负责人张某，在现场附近的挖掘机车主张某坤拨打了120急救电话，张某赶到后拨打

[28]《建设工程安全生产管理条例》（国务院令第393号）第五十条：施工单位发生生产安全事故，应当按照国家有关伤亡事故报告和调查处理的规定，及时、如实地向负责安全生产监督管理的部门、建设行政主管部门或者其他有关部门报告；特种设备发生事故的，还应当同时向特种设备安全监督管理部门报告。接到报告的部门应当按照国家有关规定，如实上报。

实行施工总承包的建设工程，由总承包单位负责上报事故。

[29]《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）第九条：事故发生后，事故现场有关人员应当立即向本单位负责人报告；单位负责人接到报告后，应当于1小时内向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。

情况紧急时，事故现场有关人员可以直接向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。

119 救援电话，并下到坑内参与救人。现场 3 人挖开坍塌土方后发现张某粮在上方，杨某峰被埋在张某粮下方约 20 多厘米处，三人将张双粮上半身挖出来后用绳子套在其腰部将其抬出，利用挖掘机挖斗抬到探坑上边人行道上进行抢救。11 时 49 分，120 急救人员赶到现场后，经急救检查确认张某粮已无生命体征。12 时 16 分，119 救援人员赶到现场，迅速展开救援工作，13 时 30 分杨某峰被救出，经医护人员现场检查确认已无生命体征。随后，2 名死亡人员被运往长垣市人民医院太平间。

12 时 15 分，长垣市南蒲街道办事处主任李某接到 120 指挥中心事故信息报告后，随即带领办事处相关班子成员赶赴现场，与随之到达现场的南蒲派出所民警立即对现场进行管控，设置警戒区域，劝离无关人员，维持现场秩序等应急处置工作，同时安排民警对项目负责人张某采取控制措施，并将其带至南蒲派出所接受相关调查。

（三）善后及应急处置评估情况

事故发生后，长垣市政府第一时间成立事故处置小组，调查事故原因，落实涉事企业，收集施工项目资料；与家属取得联系，相关职能部门会同施工企业积极与家属沟通，开展安抚工作。截止 6 月 20 日，张某粮、杨某峰的赔偿工作已完毕，双方均已签订赔偿协议，善后处理工作结束。

整个应急救援过程共出动消防救援人员、医护人员、公安民警等共计 40 余人，出动车辆装备 8 台套，救援现场应急救援及时，指挥得当，施救科学，未发生次生事故。

三、事故原因分析

事故的直接原因是：在临时探坑没有采取有效支护措施的情况下，张双粮、杨召峰 2 名工人违章冒险进入探坑清理缠绕到平衡顶管机刀盘上的光缆，探坑西侧土体失稳坍塌，造成 2 名人员被掩埋致死。

（一）直接原因分析

鼎瑞公司违反施工规范^{[30] [31]}在没有采取任何有效安全支护措施的情况下开挖临时探坑；现场作业班长刘某在临时探坑存在重大安全隐患的情况下，安排张双粮、杨某峰 2 名工人冒险进入临时探坑内清理平衡顶管机刀盘上缠绕的光缆；因探坑西侧土体失稳坍塌将 2 名工人掩埋致死。

（二）间接原因分析

1. 劳务分包单位(鼎瑞公司)。

（1）现场管理混乱，安全管理不到位。缺失基坑开挖专项施工方案情况下，凭借现场施工经验，冒险处理现场危大工程施工问题；

（2）未对施工作业人员进行安全技术交底^[32]就安排作业人员进行施工作业；

（3）对基坑施工安全风险及管控方面内容安全培训不到位，

[30] 《给水排水管道工程施工及验收规范》（GB 50268-2008）第 6.2.3 款：土方开挖过程中，应遵循“开槽支撑、先撑后挖、分层开挖，严禁超挖”的原则进行开挖与支撑。

[31] 《建筑深基坑工程施工安全技术规范》（JGJ311-2013）第 8.3.1 款：基坑开挖应按照先撑后挖、限时支撑、分层开挖、严禁超挖的方法确定开挖顺序，应当减小基坑无支撑暴露开挖时间和空间。

[32] 《豫建行规（2021）7 号》第二十七条第二款：施工单位现场管理人员应当向作业人员进行安全技术交底，并由双方和项目专职安全生产管理人员共同签字确认。

现场工人对临时探坑风险安全意识淡薄；

（4）未依照安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系对探坑存在的风险进行辨识和分析，开展风险评估，确定风险等级，制定风险控制措施。

2. 施工单位（城镇建设公司）。

（1）未编制审核临时探坑专项施工方案擅自开挖^[33]；

（2）未依照安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系开展风险评价，制定风险控制措施^[34]；

（3）未向分包单位鼎瑞公司进行专项施工方案交底^[35]。

3. 监理单位（中原监理公司）。未认真督促施工单位编制基坑专项施工方案和作业前安全技术交底，专项巡视检查不认真，未发现探坑存在的重大隐患并及时下达《隐患整改通知书》^[36]。

4. 建设单位（城乡水利公司）。

将该工程发包给城镇建设公司，未对工程定期进行安全检查，发现安全问题并及时督促整改^[37]。

[33] 《河南省房屋建筑和市政基础设施工程危险性较大的分部分项工程安全管理实施细则》（豫建行规（2021）7号）第14条：施工单位应当在危大工程施工前组织工程技术人员，依据现行的有关法律法规和标准规范及相关工程设计文件等，结合施工现场实际情况编制专项施工方案。

[34] 《豫建行规（2021）7号》第十二条：施工单位应当依照安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系建设要求，在工程项目开工实施前，组织工程技术人员对危大工程清单中所有危大工程进行危险源辨识和分析，并开展风险评估，确定风险等级，制定风险控制措施，建立风险管控清单，实行动态管理，并按规定如实上报重大风险信息。

[35] 《豫建行规（2021）7号》第二十七条第一款：专项施工方案实施前，编制人员或项目技术负责人应当向施工单位有关现场管理人员进行方案交底，对专项施工方案有关内容进行解释和说明，并由交底人和被交底人签字确认。

[36] 《豫建行规（2021）7号》第三十四条：监理单位应当结合危大工程专项施工方案单独编制监理实施细则，明确安全监理工作流程、方法和措施，对危大工程施工实施专项巡视检查，并做好相关记录。监理单位发现施工单位未按照专项施工方案施工的，应当要求其进行整改；情节严重的，应当要求其暂停施工，并及时报告建设单位。

[37] 《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

四、有关责任单位存在的主要问题

(一) 事故相关单位

1. 鼎瑞公司,城市安全供水项目施工过程中,现场管理人员履职尽责不到位;无临时探坑挖掘施工方案擅自开挖,未按规定对开挖探坑进行钢板桩支护作业,未及时消除施工现场存在的坍塌事故隐患,未按要求对现场作业人员进行安全教育培训、安全交底,违反了《安全生产法》第二十八条第一款^[38]、第四十一条第二款^[39]、第四十四条第一款^[40]有关规定。

2. 城镇建设公司,未按要求对临时探坑进行专项施工方案编制审核及技术交底,对施工项目安全检查、巡查落实不到位,对现场违章作业行为失察,导致对探坑挖掘作业和施工人员在探坑无有效安全支护的情况下违章施工存在的安全隐患未能及时发现并制止,违反了《安全生产法》第四十一条第二款、第四十四条第一款之规定;事故发生后,未按照规定^[41]^[42]及时向安全生产

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。

[38]《安全生产法》第二十八条第一款: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。

[39]《安全生产法》第四十一条第二款: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。

[40]《安全生产法》第四十四条第一款:生产经营单位应当教育和督促从业人员严格执行本单位的安全生产规章制度和安全操作规程;并向从业人员如实告知作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施以及事故应急措施。

[41]《建设工程安全生产管理条例》(国务院令第393号)第五十条:施工单位发生生产安全事故,应当按照国家有关伤亡事故报告和调查处理的规定,及时、如实地向负责安全生产监督管理的部门、建设行政主管部门或者其他有关部门报告;特种设备发生事故的,还应当同时向特种设备安全监督管理部门报告。接到报告的部门应当按照国家有关规定,如实上报。

实行施工总承包的建设工程,由总承包单位负责上报事故。

[42]《生产安全事故报告和调查处理条例》(国务院令第493号)第九条:事故发生后,事故现场有关人员应当

监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告有关事故情况。

3. 中原监理公司,对施工现场存在未按要求进行专项施工方案编制审核及安全交底、现场违章作业行为失察,未按要求及时督促消除作业现场存在的坍塌事故隐患,违反了《建设工程安全管理条例》(国务院令 第 393 号)第十四条第三款^[43]有关规定。

(二) 建设单位

1. 城乡水利公司,属于长垣市城乡投资有限公司持股比例 100%的全资子公司,长垣市政府独资国有企业,作为建设单位,未按“三管三必须”要求建立健全全员安全生产责任制^[44]^[45],未落实企业安全生产主体责任;未按照规定^[46]建立健全安全生产监督管理机构或配备专(兼)职安全管理人员;未按照规定^[47]建立健全安全风险分级管控制度,并开展风险辨识、评估和分级,制定相应安全管控措施;在工程没有取得施工许可证的情况下擅自

立即向本单位负责人报告;单位负责人接到报告后,应当于 1 小时内向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。

情况紧急时,事故现场有关人员可以直接向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。

[43] 《建设工程安全生产管理条例》(国务院令 第 393 号)第十四条第三款:工程监理单位和监理工程师应当按照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理,并对建设工程安全生产承担监理责任。

[44] 《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;

[45] 《安全生产法》第二十二条:生产经营单位的全员安全生产责任制应当明确各岗位的责任人员、责任范围和考核标准等内容。

生产经营单位应当建立相应的机制,加强对全员安全生产责任制落实情况的监督考核,保证全员安全生产责任制的落实。

[46] 《安全生产法》第二十四条:矿山、金属冶炼、建筑施工、运输单位和危险物品的生产、经营、储存、装卸单位,应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员。

前款规定以外的其他生产经营单位,从业人员超过一百人的,应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员;从业人员在一百人以下的,应当配备专职或者兼职的安全生产管理人员。

[47] 《安全生产法》第四十一条第一款: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。

施工^[48]；未建立健全生产安全事故隐患排查治理制度^[49]；未对工程定期进行安全检查，发现问题并及时督促整改，存在“以包代管”问题。

2. 长垣城投公司，长垣市政府独资国有企业，作为项目建设单位城乡水利公司的实际运营方，未按“三管三必须”要求建立健全全员安全生产责任制；未按照规定建立健全安全生产监督管理机构或配备专（兼）职安全管理人员；未按照规定建立健全安全风险分级管控制度，并开展风险辨识、评估和分级，制定相应安全管控措施；未建立健全生产安全事故隐患排查治理制度，对工程定期组织安全检查，开展事故隐患排查整治；落实企业安全生产主体责任不到位。

3. 相关负责人员履职情况

（1）牛某鹏，男，1988年5月出生，非中共党员，2024年6月，受长垣市城乡投资有限公司委派，担任城乡水利公司的工程负责人（甲方代表）。履行项目安全生产管理职责不到位，对工程项目各项安全管理制度的贯彻落实情况组织检查指导不力；对危险性较大分部分项工程，组织排查施工现场安全隐患工作失察失管。

（2）罗某日，男，1978年7月出生，中共党员，现任长垣城投公司副总经理，分管安全生产工作。作为分管安全生产工作

[48] 住建部《建筑工程施工许可管理办法》第二条第一款：在中华人民共和国境内从事各类房屋建筑及其附属设施的建造、装修装饰和与其配套的线路、管道、设备的安装，以及城镇市政基础设施工程的施工，建设单位在开工前应当依照本办法的规定，向工程所在地的县级以上地方人民政府住房城乡建设主管部门（以下简称发证机关）申请领取施工许可证。

[49] 《安全生产法》第四十一条第二款：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。

的负责人，对自身工作职责不清，对安全风险分级管控、生产安全事故隐患排查治理等制度基本不了解，对安全生产工作失管。

（三）监管部门

1. 长垣市住建局，履行建设工程安全生产监督管理职责[50] [51] [52] [53] [54] 不到位；2024 年以来，未对发生事故的城市供水安全工程项目施工许可证办理情况和安全生产情况进行过监督检查。对未及时检查发现、督促整改、移交查处该工程项目存在的

[50] 《建设工程安全生产管理条例》（国务院令第 393 号）第四十条第二款：县级以上地方人民政府建设行政主管部门对本行政区域内的建设工程安全生产实施监督管理。

[51] 《建筑工程施工许可管理办法》（住建部令第 18 号）第十二条：对于未取得施工许可证或者为规避办理施工许可证将工程项目分解后擅自施工的，由有管辖权的发证机关责令停止施工，限期改正，对建设单位处工程合同价款 1%以上 2%以下罚款；对施工单位处 3 万元以下罚款。

[52] 《长垣市住房和城乡建设局职能配置、内设机构和人员编制规定》第四条第（五）项：负责全市房屋建筑和市政基础设施工程建设质量安全监管工作。

第四条第（十三）项第 3 目：关于城市综合执法的职责分工。实施城市管理集中行政处罚权涉及的市住房和城乡建设部门...等部门，依法负责各自的行政审批和行业监管工作，...质量安全监督检查、工作中发现违法事项移交、行政处罚中涉及行政许可事项落实等工作。市城市管理局（市城市综合执法局）负责执行具体行政处罚权及相应的行政强制措施，负责城市巡查、监督和问题发现以及查处落实；...

第五条第（七）项：质量与安全监管股。负责住建系统质量监督和安全管理；...；负责房屋建筑和市政基础设施工程质量、施工安全的监督管理；...；负责建筑企业安全生产许可证动态监管和工程质量检测机构监督管理；...；组织或参与工程重大质量、安全事故的调查处理。

[53] 《新乡市住房城乡建设领域违法线索移送规定》（新建〔2023〕26 号）：为进一步理顺和完善城市综合执法体制机制，提高行政执法效能，厘清职责边界，规范住建领域城市综合执法处罚案件移交工作，特制定本规定。一、新乡市住建部门依据法律法规等对建筑市场、工程质量、安全生产、工程消防、房屋预售等监管领域进行监督检查，发现违法行为，应当及时制止并移送至新乡市城市综合执法部门处理。二、新乡市住建部门移送违法线索时，应及时移送以下证据材料（具体要求见附件）：1.违法事项线索移交函；2.移送违法事项线索清单目录；3.实施主体材料：营业执照、许可证、施工合同或身份证复印件；4.初步证据材料：现场检查记录、现场照片及说明、责令限期改正通知书等；5.其他材料：情况说明等。三、新乡市住建部门发现违法线索七日内通过政务内网移送相关材料，情况紧急的违法线索，视情况及时移送。城市综合执法部门反馈意见亦通过政务内网发送。

[54] 河南省住建厅《关于建立完善住房城乡建设领域安全生产行政监管与行政处罚衔接配合工作机制的指导意见》第二条第（一）、（二）项：明确工作职责分工。行业主管部门要切实履行行业安全生产监管责任，加强日常监管，依法履行审查审批、批后监管、行政指导等职责，强化事中事后监管，加强源头治理。...行业主管部门和行政处罚部门要根据各自的工作职责，明确职责边界，切实做好行业监管与行政处罚工作的衔接。（一）已取得审批事项。行业主管部门要加强事中事后监管，对日常监管中发现的违法违规行为，要督促其立即改正或者依法责令停止违法行为。需要实施行政处罚的，要在规定时间内尽快移送相关证据材料。行政处罚部门对接收的案件要及时查处，并抄告行业主管部门。（二）应取未取得审批事项。行业主管部门在行业监管过程中要加强监督检查，发现存在此类违法违规行为的，应督促当事人限期整改，并将相关问题及线索在规定时间内尽快移送行政处罚部门。行政处罚部门对接收的案件应及时查处，并抄告行业主管部门。行政处罚部门在日常执法过程中，发现此类违法违规行为的，应立即，固定证据，依法立案查处，并抄告行业主管部门。

未办理施工许可证等施工安全违法行为负有监管不到位责任。

2. 长垣市城管局（长垣市城市综合执法局），对办理城市道路围挡设置审批条件不完善，2023 年 12 月，为长垣城投公司办理市政设施建设类（破挖路面）审批时，仅要求该公司提交了公司营业执照和法定代表人身份证复印件^[55]；对发生事故的城市供水安全工程项目履行城市巡查、监督和问题发现以及查处落实工作职责^[56]不到位，对未及时发现该工程项目存在的未办理施工许可证和其他安全隐患负有巡查不力、监管不严的责任。

3. 有关监管人员履职情况

（1）赵某华，男，1977 年 1 月出生，中共党员，现任长垣市住建局建筑工程安全监督负责人，负责建筑工程的安全监督工作。对工作职责在思想认识上存在偏差，履行建设工程安全生产监督管理职责不到位，2024 年以来，未对发生事故的城市供水安全工程项目安全生产情况进行过监督检查。对未及时检查发现、移交查处该工程项目存在的未办理施工许可证等施工安全违法行为负有直接领导责任。

[55] 《城市道路管理条例》（国务院令第 198 号）第三十三条第一款：因工程建设需要挖掘城市道路的，应当提交城市规划部门批准签发的文件和有关设计文件，经市政工程行政主管部门和公安交通管理部门批准，方可按照规定挖掘。

[56] 《长垣市城市管理局职能配置、内设机构和人员编制规定》第四条第（五）项：负责城市综合执法工作的管理、指挥协调、监督检查、...

第四条第（十四）项第 6 日：关于城市综合执法的职责分工。实施城市管理集中行政处罚权涉及的市政府办公室、市住房和城乡建设局、...、依法负责各自的行政审批和行业监管工作，负责...、质量安全监督检查、工作中发现违法事项移交、行政处罚中涉及行政许可事项落实等工作。市城市管理局（市城市综合执法局）负责执行具体行政处罚权及相应的行政强制措施，负责城市巡查、监督和问题发现以及查处落实。

建立健全信息互通、资源共享、协调联动机制，有关行政管理部门应将与城市管理行政执法有关的行政许可和监督管理信息及时通报城市管理局（市城市综合执法局）。市城市管理局（市城市综合执法局）应将实施行政处罚的情况和发现的问题通报有关行政管理部门，并提出管理建议。

(2) 李某权，男，1979 年 11 月出生，中共党员，现任长垣市住建局建筑工程质量安全服务站站长，负责建筑市场质量安全管理工作，分管质量与安全监管股、质监站、安监站等工作。对分管的建筑工程安全监督部门未有效履行职责情况失察，对未及时检查发现、移交查处发生事故的城市供水安全工程项目存在的未办理施工许可证等施工安全违法行为负有主要领导责任。

(3) 马某季，男，1974 年 3 月出生，中共党员，现任长垣市城市管理局市容监管科科长，负责城市临时围挡设置审批工作。未有效履行市政设施建设类审批审核工作职责，对城市供水安全工程项目办理市政设施建设类（破挖路面）审批手续时材料审核不严问题负有直接领导责任。

(4) 杨某，男，1983 年 5 月出生，中共党员，现任长垣市城市管理局综合行政执法大队副大队长，负责行政执法、食品安全等工作，分管长垣市 5 个街道办事处城管执法大队、城建监察大队、特勤大队、法制科等。2024 年 5 月分管执法工作后，思想上重视程度不够，安排部署对在建工程项目开展巡查、监督工作存在疏漏，对分管的执法部门未对发生事故的城市供水安全工程项目开展有效巡查、监督，及时发现和查处该工程项目存在的未办理施工许可证等违法行为负重要领导责任。

五、对有关责任单位和责任人员的处理建议

(一) 因在事故中死亡免于追究责任人员

在临时探坑没有采取有效技术支护的情况下，张某粮、杨某

峰两名工人违章冒险作业，对事故的发生负有直接责任，因两人已在事故中死亡，建议免于追究责任。

（二）建议移送司法机关处理的人员

1. 刘某，顶管作业班班长，负责现场施工，在明知探坑未采取有效技术支护措施，存在严重安全隐患的情况下安排工人进入危险区域作业，违反了《安全生产法》第二十五条第（三）、（五）、（六）^[57]项有关规定，对事故的发生负有直接责任，依据《安全生产法》第九十六条^[58]，《刑法》第一百三十四条^[59]，《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2015〕22号）第一条和第二条^[60]，《应急管理部、公安部、最高人民法院、最高人民检察院关于印发〈安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法〉的通知》（应急〔2019〕54号）第三条第（一）、（二）、（三）项^[61]之规定，

[57] 《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：（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；（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。

[58] 《安全生产法》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。

[59] 《中华人民共和国刑法》第一百三十四条：在生产、作业中违反有关安全管理的规定，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别恶劣的，处三年以上七年以下有期徒刑。强令他人违章冒险作业，或者明知存在重大事故隐患而不排除，仍冒险组织作业，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，处五年以下有期徒刑或者拘役；情节特别恶劣的，处五年以上有期徒刑。

[60] 《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2015〕22号）第一条：刑法第一百三十四条第一款规定的犯罪主体，包括对生产、作业负有组织、指挥或者管理职责的负责人、管理人员、实际控制人、投资人等人员，以及直接从事生产、作业的人员。

第二条：刑法第一百三十四条第二款规定的犯罪主体，包括对生产、作业负有组织、指挥或者管理职责的负责人、管理人员、实际控制人、投资人等人员。

[61] 《应急管理部、公安部、最高人民法院、最高人民检察院关于印发〈安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法〉的通知》（应急〔2019〕54号）第三条：涉嫌安全生产犯罪案件主要包括下列案件：（一）重大责任事故案件；（二）强令违章冒险作业案件；（三）重大劳动安全事故案件；

因涉嫌刑事犯罪，建议移送司法机关依法追究刑事责任。

2. 张某，顶管施工负责人，在顶管作业班班长刘某汇报探坑挖掘需要进行钢板桩支护的情况下，仍然在未采取有效安全支护的情况下安排挖掘探坑，并安排人员进入探坑作业，违反了《安全生产法》第二十五条第（三）、（五）、（六）项有关规定，对事故的发生负有主要责任，依据《安全生产法》第九十六条，《刑法》第一百三十四条，《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2015〕22号）第一条和第二条，《应急管理部、公安部、最高人民法院、最高人民检察院关于印发〈安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法〉的通知》（应急〔2019〕54号）第三条第（一）、（二）、（三）项之规定，因涉嫌刑事犯罪，建议移送司法机关依法追究刑事责任。

3. 王某和，鼎瑞公司项目部现场负责人，在顶管施工班组提前汇报探坑开挖需进行钢板桩支护的情况下，未安排钢板桩支护等有效安全支护措施的情况下，即要求进行探坑开挖作业，未能及时消除施工现场存在的安全事故隐患，违反了《安全生产法》第二十五条第（三）、（五）、（六）项有关规定，对事故的发生负有重要责任，依据《安全生产法》第九十六条，《刑法》第一百三十四条，《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2015〕22号）第一条和第二条，《应急管理部、公安部、最高人民法院、

最高人民法院关于印发<安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法>的通知》(应急〔2019〕54号)第三条第(一)、(二)、(三)项之规定,因涉嫌刑事犯罪,建议移送司法机关依法追究刑事责任。

(三) 对事故有关责任单位和责任人员的行政处罚建议

1. 对事故单位的行政处罚建议

(1) 鼎瑞公司,事发项目的劳务分包单位,对事故发生负有主要责任。建议由长垣市应急管理局依据《安全生产法》第一百一十四条第一款第(一)项^[62]之规定依法予以行政处罚;建议由新乡市住房和城乡建设局依据《建筑施工企业安全生产许可证动态监管暂行办法》(建质[2008]121号)第十二条第一款^[63]、第十三条^[64]、第十四条^[65]有关规定对其建筑施工企业安全生产许可证依法予以暂扣处理。

(2) 城镇建设公司,事发项目的总承包单位,对事故的发生负有管理责任,建议由长垣市应急管理局依据《安全生产法》

[62] 《安全生产法》第一百一十四条第一款第一项发生一般事故的,处三十万以上一百万元以下的罚款。

[63] 《建筑施工企业安全生产许可证动态监管暂行办法》(建质[2008]121号)第十二条:工程项目发生一般及以上生产安全事故的,工程所在地市、县级人民政府建设主管部门应当立即按照事故报告要求向本地区颁发管理机构报告。

[64] 《建筑施工企业安全生产许可证动态监管暂行办法》(建质[2008]121号)第十三条:颁发管理机构接到本办法第十二条规定的报告或通报后,应立即组织对相关建筑施工企业(含施工总承包企业和与发生事故直接相关的分包企业)安全生产条件进行复核,并于接到报告或通报之日起20日内复核完毕。

颁发管理机构复核施工企业及其工程项目安全生产条件,可以直接复核或委托工程所在地建设主管部门复核。被委托的建设主管部门应严格按照法规规章和相关标准进行复核,并及时向颁发管理机构反馈复核结果。

[65] 《建筑施工企业安全生产许可证动态监管暂行办法》(建质[2008]121号)第十四条:依据本办法第十三条进行复核,对企业降低安全生产条件的,颁发管理机构应当依法给予企业暂扣安全生产许可证的处罚;属情节特别严重的或者发生特别重大事故的,依法吊销安全生产许可证。暂扣安全生产许可证处罚视事故发生级别和安全生产条件降低情况,按下列标准执行:(一)发生一般事故的,暂扣安全生产许可证30至60日。(二)发生较大事故的,暂扣安全生产许可证60至90日。(三)发生重大事故的,暂扣安全生产许可证90至120日。

第一百一十四条第一款第(一)项之规定依法予以行政处罚;建议由新乡市住房和城乡建设局依据《建筑施工企业安全生产许可证动态监管暂行办法》(建质[2008]121号)第十二条第一款、第十三条、第十四条有关规定对其建筑施工企业安全生产许可证依法予以暂扣处理。

(3)中原监理公司,事发项目监理单位,对事故发生负有监理责任。建议由长垣市城市综合执法局依据《建设工程安全管理条例》(国务院令第393号)第五十七条^[66]之规定依法予以行政处罚。

2. 对建设单位的行政处罚建议

(1) 城乡水利公司

①建议由长垣市应急管理局依据《安全生产法》第九十四条第一款^[67]、第九十七条第一项^[68],第一百零一条第四项、第五项^[69]之规定,依法予以行政处罚。

[66] 《建设工程安全生产管理条例》(国务院令第393号)第五十七条:违反本条例的规定,工程监理单位有下列行为之一的,责令限期改正;逾期未改正的,责令停业整顿,并处10万元以上30万元以下的罚款;情节严重的,降低资质等级,直至吊销资质证书;造成重大安全事故,构成犯罪的,对直接责任人员,依照刑法有关规定追究刑事责任;造成损失的,依法承担赔偿责任:(一)未对施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案进行审查的;(二)发现安全事故隐患未及时要求施工单位整改或者暂时停止施工的;(三)施工单位拒不整改或者不停止施工,未及时向有关主管部门报告的;(四)未依照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理的。

[67] 《安全生产法》第九十四条第一款: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的,责令限期改正,处二万元以上五万元以下的罚款;逾期未改正的,处五万元以上十万元以下的罚款,责令生产经营单位停产停业整顿。

[68] 《安全生产法》第九十七条:生产经营单位有下列行为之一的,责令限期改正,处十万元以下的罚款;逾期未改正的,责令停产停业整顿,并处十万元以上二十万元以下的罚款,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款:(一)未按照规定设置安全生产管理机构或者配备安全生产管理人员、注册安全工程师的;

[69] 《安全生产法》第一百零一条:生产经营单位有下列行为之一的,责令限期改正,处十万元以下的罚款;逾期未改正的,责令停产停业整顿,并处十万元以上二十万元以下的罚款,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款;构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任:(四)未建立安全风险分级管控制度或者未按照安全风险分级采取相应管控措施的;(五)未建立事故隐患排查治理制度,或者重大事故隐患排查治理情况未按照规定报告的。

②建议由长垣市城市综合执法局依据《建筑施工许可管理办法》第十二条^[70]之规定,依法予以行政处罚。

(2) 长垣城投公司

建议由长垣市应急管理局按照《安全生产法》第九十七条第一项,第一百零一条第四项、第五项之规定,依法予以行政处罚。

3. 对有关人员的行政处罚建议

(1) 事故单位有关人员

①王某,鼎瑞公司项目部经理,负责项目工程计划、施工组织。未及时有效消除作业现场存在的生产安全事故隐患,安全生产履职尽责不到位,对事故发生负有管理责任,违反了《安全生产法》第二十五条第一款第(五)项^[71]有关规定,依据《安全生产法》第九十六条^[72]之规定,建议由长垣市应急管理局依法予以行政处罚;建议由新乡市住房和城乡建设局依法依规对其安全生产考核合格证书给予处理。

②景某军,鼎瑞公司总经理,公司安全生产第一责任人,负责公司全面工作,安全生产履职尽责不到位,对城市供水安全工程项目存在的违法违规行为失察,对事故发生负有领导责任,违

[70] 《建筑施工许可管理办法》(住建部令第18号)第十二条:对于未取得施工许可证或者为规避办理施工许可证将工程项目分解后擅自施工的,由有管辖权的发证机关责令停止施工,限期改正,对建设单位处工程合同价款1%以上2%以下罚款;对施工单位处3万元以下罚款。

[71] 《安全生产法》第二十五条第一款: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。

[72] 《安全生产法》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。

反了《安全生产法》第二十一条第(三)、(五)项^[73]有关规定,依据《安全生产法》第九十五条第(二)项^[74]之规定,建议由长垣市应急管理局依法予以行政处罚;建议由新乡市住房和城乡建设局依法依规对其安全生产考核合格证书给予处理。

③衡某利,城镇建设公司项目经理,负责城市供水安全工程项目建设全面工作,对未按要求对施工方案进行编制审核、未进行技术交底、作业现场存在的坍塌事故隐患得不到消除、施工现场违章作业行为失察,对事故发生负有管理责任。违反了《安全生产法》第二十五条第一款第(二)、(五)、(六)项有关规定,依据《安全生产法》第九十六条之规定,建议由长垣市应急管理局依法予以行政处罚;建议由新乡市住房和城乡建设局依法依规对其安全生产考核合格证书给予处理。

④崔某,城镇建设公司公司法定代表人、总经理、安全生产第一责任人,事故发生后,未按照规定及时向安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告有关事故情况,违反了《建设工程安全生产管理条例》(国务院令 第 393 号)第五十条、《生产安全事故报告和调查处理条例》(国务院令 第 493 号)第九条有关规定,依据《生产安全事故罚款处罚规定》(应急部令 第 14 号)第五条第一项^[75]、第十一条第一项^[76]之规

[73] 《安全生产法》第二十一条第(三)(五)项: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:(三)组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划;(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。

[74] 《安全生产法》第九十五条第(二)项: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;

[75] 《生产安全事故罚款处罚规定》(应急部令 第 14 号)第五条:《生产安全事故报告和调查处理条例》所称

定，建议由长垣市应急管理局依法予以行政处罚。

⑤**严某**，中原监理公司项目总监代表，代表公司对该项目实施监理工作，未按照法律法规和工程强制性标准对工程实施监理，违反了《建设工程安全生产管理条例》(国务院令第 393 号)第十四条第三款^[77]有关规定，对事故发生负有监理责任，依据《建设工程安全生产管理条例》第五十八条^[78]之规定，建议由长垣市城市综合执法局依法予以行政处罚。

(2) 建设单位有关人员

①**牛某鹏**，城乡水利公司工程负责人，建议由长垣市应急管理局按照《安全生产法》第九十六条^[79]之规定，依法予以行政处罚；建议由新乡市住房和城乡建设局依法依规对其建筑资格证书给予处理。

②**罗某日**，长垣城投公司副总经理，分管安全生产工作。建议由长垣市应急管理局按照《安全生产法》第九十六条之规定，依法予以行政处罚。

的迟报、漏报、谎报和瞒报，依照下列情形认定：（一）报告事故的时间超过规定时限的，属于迟报；

[76] 《生产安全事故罚款处罚规定》（应急部令第 14 号）第十一条：事故发生单位主要负责人有《安全生产法》第一百一十条、《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十五条、第三十六条规定的下列行为之一的，依照下列规定处以罚款：（一）事故发生单位主要负责人在事故发生后不立即组织事故抢救，或者在事故调查处理期间擅离职守，或者瞒报、谎报、迟报事故，或者事故发生后逃匿的，处上一年年收入 60%至 80%的罚款；贻误事故抢救或者造成事故扩大或者影响事故调查或者造成重大社会影响的，处上一年年收入 80%至 100%的罚款；

[77] 《建设工程安全生产管理条例》第十四条第三款：工程监理单位和监理工程师应当按照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理，并对建设工程安全生产承担监理责任。

[78] 《建设工程安全生产管理条例》(国务院令第 393 号)第五十八条：注册执业人员未执行法律、法规和工程建设强制性标准的，责令停止执业 3 个月以上 1 年以下；情节严重的，吊销执业资格证书，5 年内不予注册；造成重大安全事故的，终身不予注册；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

[79] 《安全生产法》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。

（四）其他处理建议

1. 责成长垣市政府按照《新乡市国有企业安全生产监督管理办法（试行）》第十八条^[80]的规定对城乡水利公司和长垣城投公司予以提醒警示，相关记录抄报新乡市安委会办公室备案。

2. 责成长垣市住建局、长垣市城管局向长垣市政府作深刻书面检查，由长垣市政府主要领导对其单位主要负责同志进行约谈，书面检查和约谈记录抄报新乡市纪委监委追责问责审查调查组、新乡市安委会办公室备案。

3. 对在事故调查过程中发现的国有企业长垣城投公司和相关监管部门公职人员履职方面的问题线索及相关材料，移交市纪委监委追责问责审查调查组。对有关责任人员的党纪政务处分和有关单位的责任追究，由市纪委监委追责问责审查调查组提出意见。

六、事故主要教训

（一）坍塌事故隐患未得到有效整改

劳务分包单位凭经验盲目施工，作业坑支护存在严重缺陷，无法达到安全要求，为事故发生埋下隐患；在事故发生前，项目负责人及施工队负责人在施工班长要求对探坑挖掘进行支护的情况下，却未安排相关支护工作，未对事故现场存在的隐患问题组织有效整改，导致事故发生。

（二）施工现场管理人员履职尽责不到位

[80] 《新乡市国有企业安全生产监督管理局办法（试行）》第十八条：国有企业发生以下情形之一的，按规定对该具有独立法人资格的企业采取提醒警示：（一）发生1起一般生产安全事故的；（二）工作不到位被连续工作提示2次的；（三）重大安全隐患未及时整治到位的。

项目总承包单位施工作业前未编制专项施工方案并经审核通过，危大工程施工无安全员；对施工现场违章指挥、违章作业习以为常；监理单位对施工现场安全检查巡视不到位，对现场违章作业行为失察，对施工现场存在的隐患问题未及时发现并采取有效措施进行整改。

（三）建设工程施工安全监管存在漏洞

住建、城管部门对工程施工违法行为开展监督检查不到位，查处不力，未能及时发现和查处事发工程项目存在的未办理施工许可证擅自开工和其他施工安全违法行为。

七、事故整改和防范措施建议

该起事故的发生，暴露出长垣市在对国有企业的安全管理上存在着监管不到位，企业安全生产主体责任不落实、规章制度不健全，行业主管部门安全监管不力等突出问题。同类问题在我市同类行业具有一定的普遍性，为深刻吸取事故教训，举一反三。进一步增强对国有企业和建筑施工企业的安全监督管理，强化企业主体责任落实，全面加强安全生产工作，提出如下整改防范措施建议：

（一）深刻吸取事故教训。

1. 城乡水利公司和长垣城投公司要深刻吸取事故教训，深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述，贯彻落实国家安全生产工作的方针政策和有关法律法规及标准，切实提高企业主要负责人和相关工作负责人的安全生产责任意识，严格落实企业

安全生产主体责任；要按照“三管三必须”的要求全面加强企业安全生产责任体系和安全生产监督管理机构建设，建立健全安全生产各项规章制度；要落实安全风险分级管控制度要求，针对不同等级的安全风险制定相应的安全管控措施；要严格执行安全生产事故隐患排查治理制度，全面开展事故隐患排查治理。

2. 鼎瑞公司要严格落实各专项施工方案，加强对一线工人的安全教育培训，强化作业人员安全意识，杜绝违章指挥、违章作业情况发生。

3. 城镇建设公司要按照安全施工技术标准进行施工，加强危大工程管控，严把施工方案编审、交底、实施及验收关口，强化事故隐患排查整治，及时发现并消除事故隐患。

4. 中原监理公司要严格履行安全监理职责，对危大工程及时检查巡视，督促施工单位落实安全制度，严格按规范标准施工；及时发现、制止违法施工行为，消除施工作业现场安全隐患。

（二）落实落细监管责任。长垣市政府要切实加强对国有企业安全管理工作的监督指导；进一步厘清事故涉及行业监管部门的监管职责，进一步理顺和完善城市综合执法体制机制，厘清职责边界，提高行政执法效能，监督发生事故的工程项目全面落实存在问题的整改，杜绝对同类工程项目安全监管工作出现推诿扯皮问题；切实加强在建工程安全监管，深入开展市政工程安全生产大检查大整顿活动，进一步规范市政工程市场秩序；市政主管部门要加强对企业教育培训的业务指导和政策引导，将施工现场作业人员安全培训情况纳入日常的监督抽查内容，重点加强对建

设项目临时用工人员先培训后上岗情况的监督检查；督促施工企业建立和完善安全生产教育培训机制，切实提高从业人员业务素质 and 安全生产意识。

（三）全面加强建设工程施工安全监管。全市各级政府要认真落实属地管理责任，切实加强对建设工程领域安全管理工作的检查指导，严格落实各级安全生产责任制；各级住建、城管部门要全面反思与剖析在建工程安全监管方面存在的短板漏洞，及时堵漏补缺，深入开展事故警示教育，认真对照开展自查自纠；全市各级各行业主管部门，要以该起事故为戒，深刻汲取事故教训，举一反三，严格落实“三管三必须”的要求，狠抓安全生产责任落实，持续推动安全生产治本攻坚三年行动扎实开展，通过深入开展事故隐患排查治理和打击非法违法建设行为，不断加强各行业领域的安全监管，有效化解各类安全风险、堵塞安全漏洞，严防各类事故发生，确保全市安全生产形势稳定。