

中宁县大战场镇兴业村村民“9·22” 新建房施工事故调查报告

中卫市政府事故调查组

2023年12月4日

目 录

一、基本情况	- 1 -
(一) 新建房发包人基本情况	- 2 -
(二) 新建房承包人基本情况	- 2 -
(三) 新建房基本情况	- 2 -
(四) 新建房工程承包情况	- 2 -
二、事故发生经过	- 2 -
三、事故应急救援和应急处置评估情况	- 3 -
(一) 事故应急救援情况	- 3 -
(二) 事故应急处置评估情况	- 3 -
四、医疗救治和善后情况	- 4 -
五、事故造成的人员伤亡和直接经济损失情况	- 4 -
六、事故直接原因分析和性质	- 4 -
(一) 直接原因	- 4 -
(二) 原因分析	- 4 -
(三) 事故性质	- 6 -
七、事故涉及有关方面存在的主要问题	- 6 -
(一) 发包人和承包人有关人员	- 6 -
(二) 属地党委和政府	- 7 -
(三) 有关部门	- 8 -
八、对有关责任人员和责任单位的处理建议	- 10 -
(一) 免于追究责任人员	- 10 -
(二) 建议移送司法机关处理人员	- 10 -
(三) 对有关公职人员的处理建议	- 11 -
(四) 其他处理建议	- 11 -
九、事故整改和防范措施	- 11 -

2023年9月22日15时50分许，中宁县大战场镇兴业村村民新建房施工工地物料提升机料盘坠落，造成2人死亡，1人受伤，直接经济损失150.5万元。

依据《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）等法律法规的规定，市人民政府成立了由市委常委、副市长为组长，分管副秘书长为副组长，市住建局、应急局、公安局、总工会、人社局和中宁县人民政府为成员的中宁县大战场镇兴业村村民新建房施工事故调查组（以下简称事故调查组），并邀请市纪委监委派驻第十二纪检监察组组长参与。事故调查组下设综合协调组、调查取证组、技术分析组、监管责任调查组四个专项工作小组，并邀请安全专家参与技术指导，对该起事故进行了调查。

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，通过现场勘验、取样检测、荷载验算、技术分析和调阅资料、询问谈话、调查取证等，查明了事故经过、发生原因、人员伤亡和直接经济损失情况，认定了事故性质和责任，提出了对责任单位和责任人员的处理建议，并就事故防范整改措施提出了建议。

调查认定，中宁县大战场镇兴业村村民“9·22”新建房施工事故是一起因房主违法违规建设，承包方无施工资质，违法承揽工程，使用不合格特种设备、施工作业人员安全意识淡薄，违规操作物料提升机、地方党委、政府和有关部门职责落实不到位而导致的建筑施工一般生产安全责任事故。

一、基本情况

事故发生涉及有关方面均为自然人，具体情况如下：

（一）新建房发包人基本情况

马××，男，宁夏中宁人，系大战场镇兴业村事故在建楼房产权人、发包人。

（二）新建房承包人基本情况

海××，男，宁夏彭阳人，现住宁夏中宁县，系新建房工地承包人，不具备生产经营单位资格，未取得建筑施工资质，施工队员由农村建筑工匠组成。

（三）新建房基本情况

新建房工地位于中宁县大战场镇兴业村，为发包人所有，该房为旧址重建，三层框架结构，建筑面积 897 平方米，事故发生时形象进度为主体封顶，二层砌筑填充墙。

（四）新建房工程承包情况

2023 年 6 月，发包人父亲找到承包人，双方约定（无施工合同）工程包工不包料，施工费按每平方米 300 元结算，总造价以实际面积为准。2023 年 6 月 10 日承包人安排人员进场施工。

二、事故发生经过

2023 年 9 月 22 日 13 时许，承包人安排马××、何××、李××三人乘坐物料提升机到新建房三楼楼顶干活，砌筑女儿墙预留口部分，安排李×兰在地面负责操作物料提升机和拌灰工作。15 时 50 分左右，三人干完活后先把使用的工具放到物料提升机料盘上，马××呼喊李×兰把料盘放下到一楼卸掉工具后，李×兰操作开关再次将料盘升至三楼楼顶处，马××、何××、李××三人登上物料提升机料盘，呼喊李×兰下，李×兰启动开关，

结果物料提升机料盘向上行进，三人立即喊停，但物料提升机料盘继续上行至物料提升机顶部卡死后，由于卷扬机继续运行，形成的拉力将料盘承重横梁拉断，料盘与横梁分离，致使料盘下坠，三名工人随料盘一起坠地。

三、事故应急救援和应急处置评估情况

（一）事故应急救援情况

事故发生后，旁边工地工人拨打了120急救电话，并向110报警。发包人到达现场后，发现三名工人在料盘上躺着，马××、何××已经处于昏迷状态，眼睛紧闭着，李××眼睛睁着，发包人拨打了120急救电话，并对1名工人进行抢救。承包人到达现场后，发现何××已死亡，安排把李××抬到车上送往中宁县医院进行抢救，安排把马××抬到自己车上送医院，走到50米左右时，120急救车到了，120急救人员对马××进行抢救，抢救无效死亡。

（二）事故应急处置评估情况

2023年9月22日16时21分左右，中宁县住建局接到中宁县应急局通知，中宁县大战场兴业村新建房屋工地现场发生一起伤人事故。中宁县住建局局长、副局长带领相关负责人第一时间赶赴现场，进行现场救援处置工作。16时45分，中卫市住建局接到市应急局通知后，市住建局副局长带领相关科室负责人第一时间赶赴现场。

事故发生后，现场施工人员反应迅速，及时采取相应应急处置措施。120救护车到场及时。相关部门接报后，均派员赶赴事故现场，开展事故调查工作。事故信息报送渠道畅通，信息流转

及时，应急响应迅速，现场处置措施得当，善后工作开展有序，在事故应急处置中无衍生事故，未发现救援指挥工作人员存在失职、渎职现象。经评估，此次事故应急处置得当，应急措施到位，应急响应及时高效。

四、医疗救治和善后情况

2人经120急救人员现场抢救无效死亡，发包方和承包方已与死者家属就事故赔偿达成协议。伤者经过治疗，已出院。

五、事故造成的人员伤亡和直接经济损失情况

事故共造成2人死亡，1人受伤。直接经济损失约150.5万元。

六、事故直接原因分析和性质

（一）直接原因

1.施工人员违规乘坐物料提升机，操作人员无证上岗，操作失误导致物料提升机应该下行但却上行。

2.承包方使用不合格的物料提升机，无超高限位装置、不能及时停止料盘上行，卷扬机持续运行，拉断料盘承重横梁，造成料盘与横梁分离下坠。

（二）原因分析

1.事故现场勘测情况

新建房为三层框架结构，形象进度为主体封顶，二层砌筑填充墙，外脚手架全部拆除，三层楼梯间处预留屋面上人孔作为上屋面的唯一通道，未设置楼梯。

新建房自提升机安装面处算起，至女儿墙顶高度13.8米，提升机总高18米，扣除提升机顶部横梁截面高度及料盘结构高度，当料盘处于女儿墙顶高度时，料盘可上行的距离只有1.6米左右。

从料盘上的工人发现运行方向错误后呼叫提醒操作人员，到操作人员的停止、反应时间极短，容易造成事故。涉事龙门式物料提升机料盘坠落在地面上，料盘提升横梁（80×70mm 矩形方管）上边及两侧边全部断裂，只剩余横梁下边未断裂，整个横梁呈直角弯曲断裂状被钢丝绳拉停在物料机顶部，钢丝绳呈绷紧状。固定在横梁上的动滑轮的一侧轮缘全部损坏脱落，另一侧只有不足二分之一部分完好，滑轮轮盘有三分之一的部分也已折断。左侧防坠落装置完好，右侧防坠落装置小横梁自两端焊缝处断裂脱落。料盘左右各有四个导向轮，左侧有两个脱落，右侧有一个脱落。料盘安全停靠装置完好。物料提升机无超高限位装置。提升机动力装置是一台 3000 公斤的卷扬机，固定于物料提升机右侧立柱上。卷扬机控制器可以正常使用。龙门式物料提升机是承包人于 2019 年购买的二手设备，无合格证等质量证明材料。

2.检验检测和实验论证情况

经现场对提升机实体查看，提升机无超高限位装置。观察测量断裂后的横梁，确定横梁为两根 80×35×3 的 C 型槽钢对接焊制而成的矩形钢梁。横梁钢材没有材质合格证明，但对横梁钢材取样做力学试验后显示，其力学性能符合 Q235 钢材的材质要求。经专家计算论证，提升横梁额定承载力 1000 公斤。按照材料试验的屈服强度及抗拉强度，核算其额定承载力 1600 公斤，极限承载力 2000 公斤。因此专家判断乘载三人不足以造成提升横梁断裂。推测断裂原因为料盘上升时因无超高限位器限制，直达提升机顶部，料盘不能再向上移动，但是卷扬机钢丝绳持续拉动动滑轮，固定在动滑轮下的料盘提升横梁在拉力作用下，提升横梁自内力

最大点滑轮加劲板边缘处断裂（断裂点在动滑轮右侧），与料盘脱离。提升机防坠落装置设计简单，只有在提升横梁重力作用下才可以触发，当提升横梁断裂脱离料盘后，防坠落装置完全失效，料盘不受约束整体下坠。下坠过程中由于左右不平衡，导致料盘两侧共 3 个导向轮受挤压脱落，坠落高度 15.5 米。

（三）事故性质

经调查认定，中宁县大战场镇兴业村村民“9·22”新建房施工事故是一起建筑施工一般生产安全责任事故。

七、事故涉及有关方面存在的主要问题

（一）发包人和承包人有关人员

1. 发包方

未按照规定^[1]履行基本建设程序，建房之前没有向村委会申请，未取得乡村建设规划许可证等手续；新建房未按照要求^[2]进行专业设计和施工，未办理施工许可证擅自开工建设，将新建房工程承包给无施工资质的个人。

2. 承包方

（1）包工头

未取得施工资质，违规承揽“限额”^[3]以上经营性自建房工程；违规^[4]安装、使用安全防护和保险装置不齐全有效且没有制

[1]《自治区农业农村厅 自治区自然资源厅关于规范农村宅基地审批管理的通知》（宁农经发〔2021〕11号）要求：符合宅基地申请条件的农户，以户为单位向所在村民小组提出宅基地和建房（规划许可）书面申请。

[2]《中共中宁县委委员会办公室 中宁县人民政府办公室关于印发〈中宁县自建房安全专项整治工作实施方案〉的通知》（中宁党办发〔2022〕57号）要求：……。县城原则上不再新建自建房。农村新建3层及以上房屋，以及经营性自建房必须依法依规进行专业设计和施工，严格执行房屋质量安全强制性标准。

[3]《自治区住房和城乡建设厅等18部门关于加快经营性自建房安全隐患整治健全房屋安全常态化管理机制的通知》（宁建〔建〕发〔2023〕39号）规定：……。工程投资额在100万元以上或建筑面积在500平方米以上（简称“限额”以上自建房），在新建、重建、改扩建时依托工程建设项目审批系统依法办理施工图审查、施工许可、竣工验收等手续，属地住房城乡建设部门应当加强日常监督检查。

[4]《建筑机械使用安全技术规程》第2.0.3条：机械上的各种安全防护和保险装置及各种安全信息装置必须齐全有效。

造许可证、产品合格证、制造监督检验证明、备案证明^[5]等文件的建筑起重机械（物料提升机）；自身安全意识淡薄，施工人员管理混乱，随意安排未按规定^[6]取得建筑起重机械特种作业操作资格证书的人员操作建筑起重机械（物料提升机）；施工现场未阻止工人违章作业行为。

（2）物料提升机操作人员

安全意识差，未取得建筑起重机械特种作业操作资格证书操作建筑起重机械（物料提升机）；未遵守有关规定^{[7][8]}，违规载人，在接到向下的指令时，注意力不集中，误操作向上提升。

（二）属地党委和政府

1.中宁县大战场镇

（1）落实农村宅基地审批管理工作有差距，有关政策掌握不深不透。虽然印发了中宁县大战场镇人民政府《关于进一步规范农村宅基地审批管理工作的通知》，明确了申请条件、申请程序和有关工作要求，但没有真正的落实下去。

（2）打非治违不力。兴业村村委会和大战场镇人民政府都去涉事新建房工地检查排查过多次，只强调要注意安全，不检查是否取得乡村建设规划许可等手续。未按照规定^[9]认真履行规划日

[5] 《建筑机械使用安全技术规程》第 4.1.1 条：建筑起重机械进入施工现场应具备特种设备制造许可证、产品合格证、制造监督检验证明、备案证明、安装使用说明书和自建合格证明；

[6] 《建筑起重机械安全监督管理规定》（建设部令第 166 号）第二十五条 建筑起重机械安装拆卸工、起重信号工、起重司机、司索工等特种作业人员应当经建设主管部门考核合格，并取得特种作业操作资格证书后，方可上岗作业。

[7] 《建筑起重机械安全监督管理规定》（建设部令第 166 号）第二十四条：建筑起重机械特种作业人员应当遵守建筑起重机械安全操作规程和安全管理规章制度，在作业中有权拒绝违章指挥和强令冒险作业，有权在发生危及人身安全的紧急情况时立即停止作业或者采取必要的应急措施后撤离危险区域。

[8] 《起重机械安全规程》第 5.1.2.1 a 条：被吊物体上有人或浮置物不应进行操作。

[9] 《宁夏回族自治区实施〈中华人民共和国城乡规划法〉办法第三十九条：乡、镇人民政府应当加强对镇规划、乡规划、村庄规划的监督检查，配合城乡规划主管部门和其他有关部门对本行政区域内违反城乡规划的行为进行查处。

常监督检查职责，对涉事自建房未取得规划许可建设的违法违规行为不予查处制止，也未向有关部门上报。

(3) 隐患排查整治不到位。对农村经营性新建房工程带来的风险隐患防控意识不足，检查排查不认真、整治不彻底。对建筑工地长期使用无备案手续的特种设备安全隐患整治不力，对操作工无证上岗的行为未予以制止。

2.中宁县

未认真督促落实属地管理责任，组织开展自建房安全专项整治工作有差距。开展全县经营性自建房“百日攻坚行动”不全面、排查重点不突出，对违法建设和违法违规审批房屋清查力度不大，对未取得土地、规划和建设等手续的建设行为和3层及以上城乡新建房屋以及经营性自建房未依法依规履行专业设计和专业施工职责，严格执行房屋质量安全强制性标准查处和监督管理不力；未建立全县自建房安全专项整治联席会议制度。对县住建局未制定全县自建房等建筑安全隐患排查整治具体工作方案失察。对住建、自然资源等部门履职不力问题失察。

(三) 有关部门

1.中宁县住房和城乡建设局

(1) 开展自建房安全专项整治工作不扎实、不全面。2022年6月24日，中宁县印发了《中宁县自建房安全专项整治工作实施方案》，制定了中宁县经营性自建房“百日攻坚行动”实施计划，仅针对宁安镇、新堡镇等县城范围内的经营性自建房进行了排查，未将县城范围外的其他乡镇经营性自建房纳入排查整治范围，存

在死角和盲区；自建房安全专项整治工作依然停留在农村危旧房屋安全隐患排查整治工作上，对新建3层及以上房屋，以及经营性自建房带来的增量风险认识不足，未按照规定^[10]对乡镇“限额”以下自建房质量安全监管进行有效性指导。对大战场镇正在建设的新建房未组织排查；自建房安全隐患排查整治督导重点不突出。中宁县虽印发了《中宁县人民政府办公室关于开展全县自建房等建筑安全隐患排查整治工作的通知》和《关于成立中宁县自建房等建筑安全隐患排查整治督导检查专班的通知》，但县住建部门没有研究制定具体工作方案^[11]，对辖区内未履行基本建设程序新建房重点排查不到位，仍然以督导危房改造为重点。

(2) 安全监管有漏洞盲区。未按规定^[12]对“限额”以上农村新建房工程实施有效监管，长期以来“只管合法，不管非法”，“只管报建，不管自建”，只把已办理施工许可证的房屋建设纳入监管范围，对违法新建房未纳入监管范围。监管责任履行不到位，认为没有办理施工许可等手续的新建房属于乡镇监管，认识不到位，人为造成监管盲区，同时打击未取得建设等手续违法违规情况不力。

(3) 建筑施工领域重大事故隐患专项排查整治质量不高，推

[10]《自治区住房和城乡建设厅等18部门关于加快经营性自建房安全隐患整治健全房屋安全常态化管理机制的通知》（宁建（建）发〔2023〕39号）规定：……。“限额”以下自建房由县级住房和城乡建设主管部门指导乡镇人民政府、街道办事处进行质量安全监管。

[11]《中卫市住房和城乡建设局关于立即开展我市农村房屋安全隐患排查整治工作的通知》要求：各成员单位要……，尽快研究制定具体工作方案，对辖区内农村区域未履行基本建设程序自建房开展全面排查，全面摸清农村自建房底数，建立农村自建房档案和隐患排查整治工作台账，确保不漏一户，不留死角。

[12]《自治区住房和城乡建设厅等18部门关于加快经营性自建房安全隐患整治健全房屋安全常态化管理机制的通知》（宁建（建）发〔2023〕39号）规定：“限额”以上自建房，在新建、重建、改扩建时依托工程建设项目审批系统依法办理施工图审查、施工许可、竣工验收等手续，属地住房城乡建设部门应当加强日常监督检查。

进城乡新建房安全隐患整治力度不大，未有效查处未取得施工许可等进行建设的违法行为。未组织对农村新建房建筑工地特种设备进行排查。未按照规定^[13]，认真组织排查建筑施工领域重大事故隐患。

(4) 对乡镇工作指导不力。大战场镇于 2023 年 7 月 6 日和 8 月 27 日分别向县住建局致函，请求协助排查建筑施工领域安全，县住建局主要领导签批要求质安站和建管站办理，但质安站和建管站至事发前都未派人协助指导和处理。

2.中宁县自然资源局

对大战场镇城乡规划的实施监督检查不到位，指导和督促乡镇进一步规范农村宅基地审批管理工作不深入，主动入位性不强。

八、对有关责任人员和责任单位的处理建议

(一) 免于追究责任人员

1.马××，新建房施工工人，鉴于其在事故中死亡，免于追究责任。

2.何××，新建房施工工人，鉴于其在事故中死亡，免于追究责任。

(二) 建议移送司法机关处理人员

1.海××，新建房工程包工头，涉嫌重大责任事故罪，建议由司法机关（市公安局）依法依规处理。

2.李×兰，新建房工程建筑起重机械操作人员，涉嫌重大责

[13]《住房和城乡建设部关于印发〈房屋市政工程生产安全重大事故隐患判定标准(2022 版)〉的通知》(建质规〔2022〕2 号)第四条规定：施工安全管理有下列情形之一的，应判定为重大事故隐患：(一)建筑施工企业未取得安全生产许可证擅自从事建筑施工活动；(三)建筑施工特种作业人员未取得特种作业人员操作资格证书上岗作业。

任事故罪，建议由司法机关（市公安局）依法依规处理。

3.马××，新建房房主，涉嫌重大责任事故罪，建议由司法机关（市公安局）依法依规处理。

（三）对有关公职人员的处理建议

对在事故调查中发现的地方党委、政府及其有关部门的5名公职人员履职方面存在的问题等线索及相关材料，移交纪检监察机关处理。

（四）其他处理建议

1.对在事故调查中发现的其他5名公职人员履职方面存在的问题，按照干部管理权限，由所在单位依纪依规处理。

2.建议中宁县住房和城乡建设局向中宁县委、县政府作出深刻检查，并专题汇报全县自建房安全专项整治工作。

3.建议大战场镇党委、政府向中宁县委、县政府作出深刻检查。

4.建议中宁县委、县政府向市委、市政府作出深刻检查。

九、事故整改和防范措施

（一）要深刻汲取事故教训。中宁县委、县政府要深刻汲取事故教训，全面深入贯彻落实自治区党委十三届四次全会和市委五届七次全会精神，组织专题学习“1+37+8”系列文件配套方案，分析研究建筑安全监管存在的突出问题，进一步明确建筑业各类型施工工地安全监管责任，切实增强各级领导干部风险意识和安全发展的能力，压实本地区建筑业防范化解重大风险责任，以“时时放心不下”的责任感和“睁眼睡觉”的警觉，高效统筹发展和安全，全面加强和改进建筑业安全生产工作。

（二）要严格落实农村新建房安全监管责任。市、县住建部门是各类房屋建筑及其辅助设施建造和其配套线路、管道、设备安装活动的统一监督管理部门。要认真对照《中卫市安全生产监督管理责任规定的通知》（卫党发〔2020〕14号）和《中卫市应急管理委员会成员单位应急管理、安全生产、防灾减灾救灾工作责任清单的通知》（卫党办综〔2022〕25号）明确的工作职责，将农村住房建设、农村住房安全和危房改造安全纳入本单位安全生产职责清单，明确监管责任人、责任部门和落实措施，定期对相关建筑工地、项目审批手续办理情况、建筑起重机械和建筑施工特种作业人员进行监督检查，加强对“限额”以上自建房的日常监督检查，指导乡镇人民政府抓好“限额”以下自建房安全监管，落实属地监管责任。

（三）要扎实开展农村新建房安全专项整治工作。一是规范农村新建房规划建设审批管理。中宁县要立足从根本上消除事故隐患、从根本上解决问题，综合施策解决长期以来自建房安全管理不到位的问题，强化源头治理。新建、重建、改扩建经营性自建房和3层及以上其他自建房要依法依规办理用地、规划、建设等环节审批手续，并进行专业设计和施工，经竣工验收合格后方可交付使用。二是建立健全农村新建房常态化巡查管理机制。中宁县有关部门要指导乡镇建立房屋安全管理员制度和网格化动态管理制度，健全房屋安全隐患常态化巡查机制，加强对重点区域新建房安全隐患排查。发现存在安全隐患的，督促产权人和使用人及时整改，并报告县政府有关部门，形成监管合力。三是加大违法行为查处力度。中宁县要开展农村建房领域专项检查，

加强对辖区内建设项目特别是农民新建房的检查和指导。乡镇要对辖区内农民新建房项目进行全面摸底调研，严格依照法定权限和程序，依法严厉查处未取得用地、规划、建设等审批手续的违法行为，坚决制止违法建设和其他危害房屋安全的行为。**四是压紧压实属地责任。**中宁县要严格落实党委和政府属地责任，细化落实各级党政主要负责人、分管负责人和有关领导自建房安全管理职责，拧紧自建房安全管理责任链条，坚决杜绝只管合法的不管非法的、只管目录内的不管目录外的。及时纠正把防风险责任推给上面、卸给下面、留给后面的做法，对不认真、不负责的，依照《安全生产工作履职尽责不到位的领导班子和领导干部调整办法（试行）》（宁党办〔2023〕47号）和《安全生产责任追究办法（试行）》（宁党办〔2023〕47号）依法依规依纪进行处理。

（四）要认真开展建筑施工领域重大事故隐患专项排查工作。中宁县政府主要负责同志要专门召开专题会议对建筑施工领域重大事故隐患专项排查整治2023行动进行再安排再部署，要认真组织学习重大隐患判定标准，提高“怎么查、查什么、查出来怎么办”的强烈意愿和能力水平。县委、县政府主要负责同志要定期听取进展情况汇报，强化责任措施落实，加强常态化督查，狠抓重大事故隐患专项排查整治，切实解决“查不出”的问题。

（五）要加强农村新建房安全常识宣传。农村房屋安全事关人民群众生命财产安全和切身利益。要充分认识做好农村自建房安全常识宣传工作的重要性，经常性开展选址安全、结构安全、施工安全、使用安全科普教育，提高广大群众建筑安全意识，预

防农房安全事故发生。住房和城乡建设部门要制定工作方案，通过制作宣传材料、安全常识图集和安全事故警示视频等形式，加强农村建筑工匠专业技能、安全知识等培训工作，指导乡镇做好农村自建房安全常识宣传工作。要充分发挥乡镇、村“两委”作用，因地制宜广泛深入开展农村自建房安全常识宣传，确保宣传工作深入人心、取得实效。