

坪山区龙田街道龙兴北路 135 号 “3·27” 一般坍塌事故调查报告

2022 年 3 月 27 日 14 时 40 分许，深圳市坪山区龙田街道龙兴北路 135 号深圳市中龙食品有限公司牛屠宰车间（深圳市悦唯鲜食品有限公司承租）杂物间发生一起坍塌事故，造成 2 人死亡。

事故发生后，坪山区委书记杨军同志、区长赵嘉同志分别作出指示批示，要求全力做好现场处置、家属安抚和善后工作；要迅速查明事故原因，举一反三，全面加强建筑工程和小散工程巡查督导和隐患排查整治，坚决压实建设单位和业主单位安全生产主体责任。深圳市应急管理局二级巡视员李频同志，坪山区委常委、常务副区长袁虎勇同志，副区长、公安分局局长宋逸阳同志立即赶赴现场指导救援处置和事故调查工作。

根据《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令 493 号）第十九条、第二十二规定，经区政府批准，成立“3·27”事故调查组。组长由区应急管理局局长胡未东担任，副组长分别由区应急管理局副局长潘强、区住房和建设局副局长黄晓昆、龙田街道办事处副主任沈鉴湖、市市场监督管理局坪山监管局党委委员邹江勇担任，成员由区应急管理局、区住房和建设局、龙田街道办事处、市市场监督管理局坪山监管局、区群团工作部（区总工会）以及坪山公安分局相关人员组成。

调查组坚持科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效的原则，通过现场勘查、调阅资料、问询谈话、调查取证、技术鉴定和专家论证等方式，复盘事故发生经过，调查有关部门和单位履职情况及存在问题，查清了事故发生的经过和原因，认定了事故性质，提出了改进工作建议。

一、事故基本情况

（一）事故相关单位基本情况

1. 深圳市中龙食品有限公司（下称“中龙公司”）。属深圳市政府特许经营的四大定点现代化肉联厂主体之一，成立于2007年12月19日，注册资本10000万人民币，法定代表人韦某城，经营状态为存续，工商注册号440307103071924，注册地址为深圳市坪山区龙田街道龙兴北路135号，经营范围包括一般经营项目：猪、牛、羊的养殖、批发、屠宰、配送，初级农产品购销，房屋租赁，投资兴办实业，国内贸易（不含专卖、专控商品）。许可经营项目：熟食品加工、购销，肉制品加工、购销，预包装食品购销，汽车维修。

该厂区总占地面积为91366.46平方米，土地性质为工业用地，使用年限50年（2009年1月12日至2059年1月11日）。厂区划分为生产区和非生产区，非生产区有员工宿舍（建筑面积为12631.33平方米）、办公楼（在建）和1号厂房（在建），生产区有屠宰、冷却、分割、肉制品加工车间及配套设施。厂区平面图见图1，各车间面积及使用情况见表1。



图 1 厂区平面图

车间类别		建筑面积 (m^2)	使用单位
牛屠宰车间 (事发车间)		2000	深圳市悦唯鲜食品有限公司
羊屠宰车间		1000	深圳市智坤达农产品有限公司
猪屠宰车间	待宰	4957.87	深圳市中龙食品有限公司自用
	屠宰	7000.67	
	冷却	8704.94	深圳市中龙食品有限公司自用 6832 m^2 ，其余厂房承租给深圳市 绿康肉类有限公司等 4 家公司
肉制品加工车间		17387	深圳百年江浩食品有限公司、深圳 市恒丰源食品有限公司承租使用
锅炉房		451.1	深圳市中龙食品有限公司自用

表 1 生产区车间面积及使用情况

2. 深圳市悦唯鲜食品有限公司（下称“悦唯鲜公司”）。成立于 2013 年 7 月 3 日，注册资本 100 万人民币，法定代表人陈

某荣，经营状态为存续，工商注册号 440307107565140，注册地址为深圳市龙岗区龙城街道爱联社区五丰路 8 号，经营范围包括，一般经营项目：肉类的销售、国内贸易、货物及技术进出口、劳务服务。许可经营项目：农副产品、预包装食品购销。

3. 涉事车间租赁合同。2014 年 1 月 1 日，中龙公司与悦唯鲜公司签订了物业租赁合同，约定将屠宰场牛屠宰车间租赁给悦唯鲜公司，租赁场地约 2000 平方米，租期 8 年（2014 年 1 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日）。合同到期后，双方口头约定：“未签订新的租赁合同前，双方租赁事宜按原合同执行”。2022 年 2 月 1 日，双方再次签订了租赁协议和安全生产管理协议。

（二）涉事工程项目基本情况

2021 年 12 月底，悦唯鲜公司因业务发展需要，拟改造承租的牛屠宰车间，指定了员工甘某卡（男，55 岁，广东惠州人）作为改造项目的负责人。

2022 年 2 月 28 日，甘某卡（以公司的名义）与个人承包者胡某元（男，40 岁，广东惠州人）通过口头协商，并达成一致，约定了牛屠宰车间改造项目内容及总价。

2022 年 3 月 23 日，胡某元应甘某卡要求提供书面报价表（报价表见图 2）。报价表中包含了 11 项施工内容及项目费用（4.6 万元），施工总面积约为 60 平方米。依据《深圳市小散工程和零星作业安全生产纳管暂行办法》第三条第一款第（四）项¹和

¹ 本暂行办法所称的小散工程，是指按规定无需办理或无法办理施工许可证的小型建设工程（含土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程及装修工程）。具体包括：

《深圳市小散工程备案工作指引》关于限额标准调整的相关内容²，该项目为小散工程。

序号	项目名称	单位	数量	单价	金额	备注
1	打原有瓷砖墙体	平方	120	80	9600	人工拆除，工具设备自带，含垃圾清运费
2	拆除两条钢结构	条	2	100	200	人工拆除，工具设备自带，含垃圾清运费
3	拆除原有天花吊顶	平方	20	25	500	人工拆除，工具设备自带，含垃圾清运费
4	打掉卫生间地面	平方	25	60	1500	人工拆除，工具设备自带，含垃圾清运费
5	拆墙补助费（全部综合）	项	1	1000	1000	人工拆除，工具设备自带，含垃圾清运费
			小计		12800	
6	砌墙	平方	24	250	6000	人工材料，轻质砖，水泥沙含两边批荡
7	贴瓷片	平方	120	120	14400	人工材料，瓷片、瓷胶
8	开门洞	个	2	300	600	人工拆除
9	不锈钢门	套	2	800	1600	人工材料，安装
10	填水沟	项	1	1000	1000	人工水泥沙找平
11	吊彩钢板天花吊顶	平方	70	150	10500	人工材料，含彩钢板材料
			小计		34100	
	总计				46900	合同价46000元

甲方：18928305210 乙方：13510360859

图2 牛屠宰车间改造项目报价表

（三）企业安全管理情况

1. 悦唯鲜公司。经查，该公司建立了安全生产责任制，配备了安全管理人员，组织制定了安全生产规章制度、操作规程和生产安全事故应急预案，公司指定甘某卡负责牛屠宰车间改造施工项目，将该项目发包给个人包工头胡某元，双方口头约定施工内容和费用，没有将该项目向所属社区工作站报备，在项目施工期间未安排人员到现场进行安全管理。

（四）限额以下的公共建筑、商铺、办公楼、厂房等非住宅类房屋装饰装修；

² 限额标准。根据《广东省住房和城乡建设厅关于调整房屋建筑和市政基础设施工程施工许可证办理限额的通知》，以及《办法》第三条第二款规定，深圳市小散工程的纳管范围相应同步调整。即《办法》第三条第一款第（一）（二）（三）（四）（五）类小散工程的限额标准由“工程投资额在30万元以下或者建筑面积在300平方米以下”调整为“工程投资额在100万元以下（含100万元）或者建筑面积在500平方米以下（含500平方米）”

2. 中龙公司。经查，该公司建立了安全生产责任制，制定了安全生产规章制度、操作规程和生产安全事故应急预案，该公司将牛屠宰车间分租给悦唯鲜公司经营，与其签订了租赁合同和安全生产管理协议。但该公司现场员工 231 人，未设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员，没有发现其对涉事改造施工项目安全巡查记录，没有落实对全厂区日常巡查。

（四）监管职责分工与落实工作情况

1. 龙田街道办事处。按照《深圳市小散工程和零星作业安全生产纳管暂行办法》有关小散工程监管职责分工，街道办事处落实属地监管责任，统筹本辖区小散工程的日常监管整治工作³。

落实工作情况：经查，该街道制定了小散工程监管方案和巡查制度，明确了内部监管职责分工和 workflow，开展了小散工程备案纳管和日常巡查工作。2022 年累计发放各类宣传手册和海报 1360 余份，备案小散工程 219 个，已完工 99 个，目前在建

³ 具体职责：一是负责具体组织实施街道辖区小散工程的安全生产管理工作，落实辖区小散工程和零星作业安全生产全纳管和常态化监管。二是细化完善辖区小散工程安全生产管理机制，建立“安全生产备案，日常安全巡查，组织执法查处”等链条清晰、分工明确的工作流程。三是充实辖区网格员力量或通过购买服务等形式，进一步加强日常安全巡查和执法力量，并落实相关激励机制，确保工作质量和成效；督促指导辖区物业服务企业建立健全工作机制，落实物业管理区域的安全生产备案服务以及日常安全巡查等要求。四是细化完善辖区小散工程安全生产备案服务制度，组织和指导委托的社区工作站和物业服务企业设立一站式备案服务窗口，受理小散工程安全生产备案申请；并收集汇总委托的社区工作站和物业服务企业上报的备案信息、日常安全巡查信息，建立辖区小散工程的管理台账，全面掌握辖区小散工程动态。五是建立辖区各社区、网格日常安全巡查制度，指导委托的物业服务企业建立日常安全巡查制度，组织落实巡查要求和安全生产违法行为移送查处要求。六是组织对发现的小散工程安全隐患及时整治。七是组织街道有权执法机构依据授权的执法事项和执法权限，依法查处小散工程中存在的安全生产违法行为和其他违法行为；对非授权范围的执法事项，及时上报相关部门查处。八是组织开展辖区小散工程安全生产宣传培训教育工作，督促指导建设单位或业主、生产经营单位依法严格履行安全生产主体责任。九是受理有关小散工程违法行为和安全事故的投诉，及时组织核查处理。十是其他法律、法规、规章以及上级规范性文件规定的职责。

120 个。开展小散工程专项巡查 362 项次，发现隐患 284 个，已完成整改 241 个，其余要求限期整改，控停各类小散工程 30 个。**但调查中发现：**一是该街道设置 145 个网格，配备网格员 122 名（缺 23 名），巡查人员配备不足。二是抽调社区网格员等一线巡查人员参与疫情防控工作，减弱了安全宣传和巡查工作力量。三是巡查工作主要集中在工作时段，8 小时外和节假日（事发在周日）巡查检查次数明显偏少。四是街道对企业涉小散工程宣传和巡查多，执法处罚少（处罚“零”纪录），未能形成监管高压态势。五是所在片区基础网格员在涉事工程施工期间到厂区巡查 7 次，向企业人事部人员了解人员变动并开展小散工程备案提醒，但未进入厂区车间进行核实查看。

2. 区住房和建设局。按照《深圳市坪山区住房和建设局职能配置、内设机构和人员编制规定》（深坪办〔2019〕21 号），区住建局负责小散工程安全生产监管标准制定和指导监督。

落实工作情况：该局开发推广了“坪山区小散工程和零星作业智慧纳管”系统，实现了全区小散工程备案核查、日常监管和完工核销等流程线上动态管理。对 6 个街道相关工作人员开展了小散工程专项培训，发放《深圳市坪山区小散工程安全生产检查指导手册》1200 份，张贴宣传海报共计 6000 余份，制作宣传视频 17 个并投放在小区 100 个视频广告位。2022 年以来共出动 504 人次，督导检查项目 126 项次，发出安全检查督导意见书 126 份，督促整治安全隐患 433 项。**但调查中发现：**一是事发前该局对全

区小散工程进行督导检查中发现部分小散工程存在未备案擅自施工情形，但未及时组织对全区小散工程纳管情况开展清查。二是该局对小散工程管理培训主要在街道、社区层面，宣传主要在公共场所，进小区、园区还不深入，覆盖面还不够广。三是 2021 年涉小散工程相关事故调查中发现，各部门巡查信息共享不足并易形成监管“盲区”，区安委办向该局通报了相关情况，但该局未及时完善和推送智慧纳管系统，未主动对接相关行业部门强化横向联动。

3. 市市场监督管理局坪山监管局。按照《深圳市小散工程和零星作业安全生产纳管暂行办法》有关小散工程监管职责分工，其他相关行业主管部门根据“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的要求，依各自职责分工履行各自行业领域小散工程和零星作业安全生产管理职责。

落实工作情况：经查，该局制定了年度安全生产计划和安全检查动态计划，落实了驻场检疫人员安全生产巡查制度，填写官方兽医值班记录表（单独设栏记录安全生产检查情况）。采用微信群发、现场发放等形式，对涉事单位发放多份安全生产责任告知书及风险警示贴及《节后复工复产时期安全生产告知书》。2022 年以来，开展畜牧兽医业安全生产专项检查 2 次，发现并整改隐患 10 项。**但调查中发现：**一是该局召开的安全生产工作会议及对涉事企业安全宣传材料中未见涉小散工程监管相关内容。二是该局对涉事企业的日常巡查记录中有涉及特种设备、污水处理及

有限空间等相关内容，未见涉小散工程相关记录。三是经调取现场监控视频和询问涉事企业相关人员，在涉事小散工程施工期间，该局相关检疫人员在工作中多次途经施工现场，但未进入施工场所对涉事项目备案纳管和安全管理情况进行询问核查。

二、事故经过及应急处置情况

（一）事发前相关情况

2022年2月28日，悦唯鲜公司现场负责人甘某卡联系胡某元进行商议并口头约定了牛屠宰车间杂物间改造项目改造的内容和总价（4.6万元）。后胡某元通过网上先后发布信息临时聘请3批施工人员。

2022年3月3日，胡某元带领王某（男，32岁，四川达州人，从事工程施工10年）等第一批4人进行开门洞、砌墙、贴瓷砖等作业，3月11日完成相关作业。

2022年3月14日，胡某元电话指派张某锋（男，45岁，陕西西安人，从事工程施工4年）等第二批4人进场进行拆墙作业，3月22日完成2堵墙拆除工作，因费用纠纷，现场停止作业。

2022年3月26日，胡某元电话指派第三批人刘峰（男，31岁，湖北咸丰人，从事工程施工3年）和鲁宁（男，26岁，四川宣汉人）到牛屠宰车间杂物间进行现场垃圾清运和拆墙准备工作。

（二）事故经过情况

2022年3月27日上午，刘峰和鲁宁开始采取自下而上的方式进行拆墙，将十字横梁下方的墙体拆除。

2022年3月27日13时10分许，刘峰和鲁宁作业中用电镐、切割机等工具拆除十字横梁。

2022年3月27日14时40分许，悦唯鲜公司屠宰组工人王某飞（男，34岁，广西博白人）工作中路过牛屠宰车间杂物间过道时，突然听到杂物间内传出“轰”的一声。后与其他工人一起进入查看情况，发现有2人被砖头、钢管、水泥块等压住。现场工人一起把砖头搬开，将其中一人（刘峰）抬至过道走廊，另一人（鲁宁）因为钢管、砖头 and 水泥压住身体无法及时救出。

2022年3月27日14时53分许，悦唯鲜公司品质检验员刘某红（男，43岁，广东肇庆人）在现场立即拨打119消防救援和120急救电话。消防救援人员抵达后将2人抬离现场。刘峰当场死亡，鲁宁经120抢救无效死亡。

（三）现场处置情况

事故发生后，区委区政府主要领导高度重视，市应急管理局二级巡视员李频，坪山区常务副区长袁虎勇，副区长、公安分局局长宋逸阳第一时间赶赴现场，区应急管理局、住房和城乡建设局、龙田街道办、公安分局、市市场监督管理局坪山监管局、消防大队、卫健局到场处置。一是对受伤人员全力抢救；二是全面搜索现场；三是由专家对房屋结构进行安全鉴定，防止次生灾害；四是对现场进行控制，维护现场秩序。本起事故应急救援及时，应

急处置措施得当，政府相关部门在救援过程中均正常履职，救援过程中未发生次生事故。

（四）死者及善后处理情况

1. 刘峰。男，31岁，土家族，湖北省咸丰县活龙坪乡活龙村二组2号徐家田组，身份证号码：4228261990XXXXXXXX。

2. 鲁宁。男，26岁，汉族，四川省宣汉县庆云乡白玉村8组34号，身份证号码：5130221996XXXXXXXX。

3. 善后处理进展情况。4月8日，悦唯鲜公司分别与2名死者（刘峰、鲁宁）的家属达成赔偿协议，事故善后赔偿工作已妥善处理。事故共造成直接经济损失人民币293万元（包含一次性工亡补助金、供养直系亲属一次性抚恤金、丧葬补助金、家庭困难补助金、抢救医疗费、交通费等）。

三、现场勘查及技术分析

2022年3月28日，调查组委托3名专家组成技术分析小组，对“3·27”事故现场进行勘查。通过现场勘查、调阅资料、技术鉴定和专家分析论证，并于2022年4月18日向事故调查组提交了事故安全技术分析报告，基本情况如下：

（一）现场勘察情况

1. 事发地点位于深圳市坪山区龙田街道龙兴北路135号中龙公司牛屠宰车间杂物间内，隔墙已拆除或部分拆除的杂物间共3间，拆除面积60平方米（见图3，工具房长均为6米，层高约7米，靠近分割车间的第1间杂物间宽度4米、第2间杂物间宽

度 3 米，第 3 间杂物间宽度 3 米）。相邻的两间杂物间隔墙中间设置承重横梁将其分为上下两层（横梁的宽度 22 厘米，厚度 17 厘米），每层高度约 3.4 米，墙体砌筑材料为混凝土实心砖。事发时正在拆除第 2 间杂物间与第 3 间杂物间的隔墙，该隔墙只剩下约 3.4 米高的钢筋混凝土立柱，横梁掉落在第 2 间杂物间内，横梁两端的钢筋存在明显的割断痕迹，横梁上方一大块墙体倒落在第 3 间工具房内，该块状墙体尺寸为 2.1 米×2.6 米。其余小块墙体倒落在第 2 间杂物间和第 3 间杂物间内。双层门字架设置在第 3 间杂物间内，倒落的块状墙体压住门字架，导致门字架变形严重，现场情况见图 4、图 5、图 6。



图 3 现场情况示意图



图 4 倒塌墙体现场情况图



图 5 工具房隔墙横梁现场情况



图 6 横梁钢筋被切割现场情况照片

2. 现场地面放置有 4 顶安全帽，1 台电镐，1 台手持切割机，1 把铁锤（见图 7）。

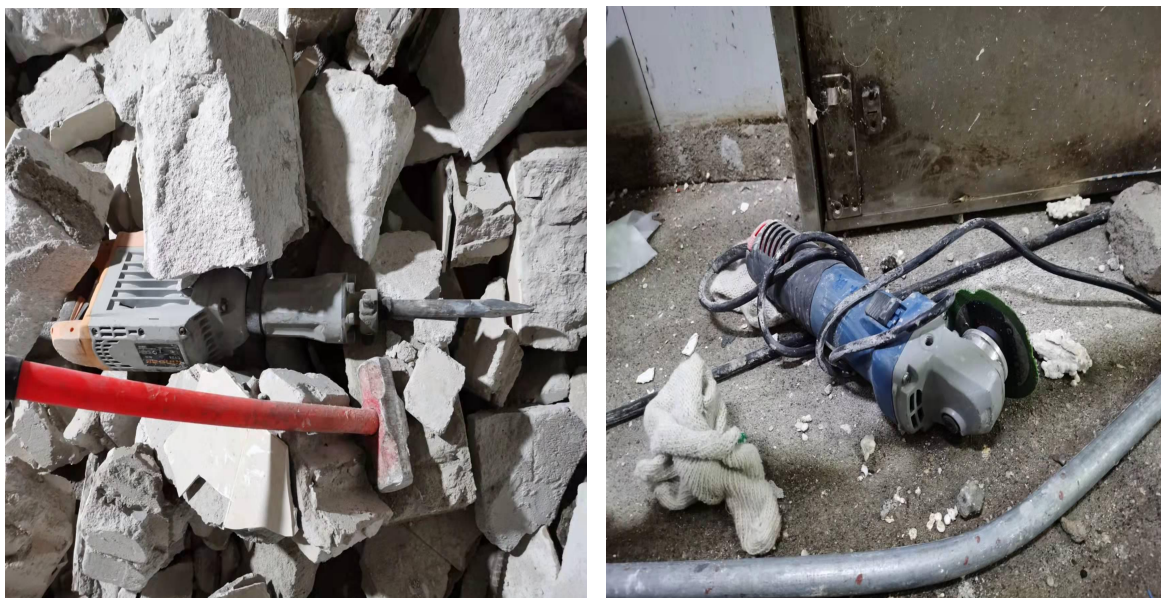


图 7 现场使用电镐、铁锤和手持切割机

3. 经查实 2022 年 3 月 27 日,事发点为室内作业,水泥土面,现场有设置照明灯,现场作业环境未对施工安全产生影响。

(二) 司法鉴定情况

根据坪山公安分局委托广东中一司法鉴定中心于 2022 年 4 月 30 日出具的《司法鉴定意见书》(粤中一鉴〔2022〕病鉴字第 0065 号),鉴定意见为被鉴定人刘峰系外伤致胸、腹腔脏器损伤致创伤性、失血性休克死亡;出具的《司法鉴定意见书》(粤中一鉴〔2022〕病鉴字第 0066 号),鉴定意见为被鉴定人鲁宁系外伤致胸、腹腔脏器损伤致创伤性、失血性休克死亡。

综合现场勘察、人员询问及收集相关视频图片资料分析:此次事故是作业人员违规冒险作业,未按照《建筑拆除工程安全技术规范》(JGJ 147-2016)的规定,在拆除墙体过程中,未做好个人安全防护措施,采用从下至上拆除方法,直接用工具切断横梁,导致横梁上的墙体无支撑,坍塌砸伤作业人员致死。

四、事故原因及性质

(一) 直接原因

两名施工作业人员在拆除墙体过程中,违反相关规定,采用从下至上拆除方法,违规冒险作业引发坍塌事故。

(二) 间接原因

1. **悦唯鲜公司**。将小散工程施工改造项目发包给不具有施工资质的个人包工头胡某元,未与承包方签订施工项目承包合同,也未签订安全管理协议,未定期进行安全检查,公司主要负责人

未定期督促、检查施工现场的安全生产工作，未及时消除事故隐患。

2. 中龙公司。未按要求设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员；将场地分租给悦唯鲜公司经营，虽与承租单位签订合同和安全生产管理协议，未对承租单位的安全生产工作统一协调、管理，也未定期对管理区域内小散工程进行安全检查。

（三）事故性质

经调查认定，“3·27”一般坍塌事故为一起生产安全责任事故。

五、事故责任认定及处理建议

（一）对事故责任单位的责任认定及处理建议

1. 悦唯鲜公司。该单位将涉事拆除工程发包给无相应资质的包工头胡某元，未与胡某元签订正式施工合同和安全生产管理协议，未对承包单位安全生产工作统一协调、管理，未定期进行安全检查，该单位对事故负有主要责任。建议由坪山区应急管理局依据相关法律法规，对其进行行政处罚。

2. 中龙公司。该单位有从业人员 231 人，但未按要求设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员，未对承租单位的安全生产工作统一协调、管理，也未定期对管理区域内小散工程进行安全检查，导致未能及时发现悦唯鲜公司未办理开工备案手续以及违规作业行为的行为。建议由坪山区应急管理局依据相关法律法规，对其进行行政处罚。

（二）对事故有关个人的责任认定及处理建议

1. **刘峰**。安全意识淡薄，违规冒险作业，在拆除墙体过程中，采用由下至上拆除方法，导致事故发生，对本起事故负有直接责任，鉴于其已死亡，免于追究其责任。

2. **鲁宁**。安全意识淡薄，违规冒险作业，在拆除墙体过程中，采用由下至上拆除方法，导致事故发生，对本起事故负有直接责任，鉴于其已死亡，免于追究其责任。

3. **胡某元**。作为包工头，通过网上发布信息临时聘请施工人员，未与施工人员签订用工协议或劳动合同，未对相关工人开展安全作业交底及安全风险、禁止行为、应急措施等安全培训，未制定安全可靠的施工作业方案，未到施工现场开展安全监管工作，导致发生伤亡事故，对事故发生负有重要责任。建议公安机关对其涉嫌刑事犯罪行为立案侦查。

4. **甘某卡**。作为悦唯鲜公司改造工程的项目负责人也是现场负责人，其违反了安全管理规定，不仅未进行施工资质审核，也未对施工现场进行有效的安全监管；在明知拆除过程有安全风险的情况下，未自行也未安排人员在拆除现场进行安全监管，以致工人违反安全管理规定冒险作业，导致发生伤亡事故。建议公安机关对其涉嫌刑事犯罪行为立案侦查。

5. **陈某荣**。作为悦唯鲜公司法定代表人，未定期督促、检查施工现场的安全生产工作，未及时消除事故隐患，履行安全生产

管理职责不到位，应对本起事故负有领导责任。建议由坪山区应急管理局依据相关法律法规，对其进行行政处罚。

（三）监管单位存在问题及处理建议

1. 龙田街道办事处。在疫情防控常态化背景下，街道党工委和办事处没有平衡好安全生产和疫情防控之间的关系，在安全生产监管方面投入精力和力量不足，在压实工业园区和生产经营单位安全生产主体责任方面有欠缺；街道小散工程内部工作机制有漏洞，执法力度不够大，未能实现对小散工程的全面纳管、对违法行为的有力震慑；日常巡查不够仔细深入，未能及时发现涉事企业不备案擅自违规作业行为。鉴于以上情形，建议区安委办对龙田街道办事处进行通报批评，对办事处主要负责人进行约谈，同时责令街道办依法对相关责任人进行处理并将结果报区安委办。

2. 区住房和城乡建设局。该局作为小散工程的行业主管部门，对小散工程纳管、执法方面存在的重难点问题研究不够，采取的有力措施不多；对小散工程安全宣传的力度、深度、广度不够，全面纳管进社区、进小区、进园区工作还不到位；主动对接相关行业部门，共享工程信息，形成监管合力有差距。鉴于以上情形，建议责令区住房和城乡建设局向区安委会作出书面检查。

3. 市市场监督管理局坪山监管局。该局作为畜牧业主管部门，对“三管三必须”安全监管职责界定存有困惑，主动关注非检疫领域安全风险不够全面，未能形成对屠宰企业内小散工程安

全监管合力。鉴于以上情形，建议责令市市场监督管理局坪山监管局向区安委会作书面检查。

六、事故主要教训及改进措施建议

（一）事故主要教训

该起事故是一起发生在小散工程领域的典型案例。本次事故后，通过深度调查全区小散工程监管工作发现，我区依据市级规范建立的工作机制是完整的，依托信息系统开展的日常监管是有效的。但也暴露出在落实层面仍然存在一些不容忽视的问题，集中体现为“巡查备案漏洞”和“执法力度偏弱”两个短板。

究其原因主要为：一是企业主体责任落实不到位。部分小散工程的施工、建设、物管（园区）单位不按照要求落实主体责任，特别在资质审核与项目备案、技术交底与人员培训、现场巡查与隐患排查等方面存在诸多问题，甚至有少数企业隐瞒施工信息，不备案逃避安全监管。二是属地监管衔接机制不健全。在疫情防控任务繁重时期，安全巡查人员工作重心发生偏离；公服（网格）相关巡查人员对企业安全管理信息核查不全面，现场巡查不深入；城建和社区对小散工程安全宣传深广度还不够；综合执法等部门执法处罚力度偏弱（“零”纪录），对违法违规行为未能形成震慑。三是行业部门指导联动作用不明显。住建部门在督导检查及事故通报发现备案漏洞“苗头”后，未及时开展全区问题清查并系统梳理原因指导改进巡查工作；市监等其他行业部门对

“三管三必须”认识仍存困惑，在宣传、巡查、督促等工作上有“缺位”，未实现对小散工程监管的信息共享和工作联动。

（二）改进措施建议

1. 吸取教训，压实主体责任。一是物管（园区）单位要加强管理区域内小散工程监督管理工作，完善安全管理组织机构，建立健全物业管理区域日常巡查制度，发现未办理开工备案手续或其他违法违规行为应及时制止并报告监管部门。**二是**建设单位要将小散工程委托给具备相应资质和安全生产条件的企业，禁止委托给非企业组织；要按要求办理开工备案手续，坚决防止瞒报和逃避监管；要强化对小散工程的现场监管和随机抽查。**三是**施工单位要制定安全可靠的作业方案，加强对施工作业人员培训教育，依法为职工缴纳工伤保险费，开展安全隐患排查与整治，加强施工现场安全管理工作，杜绝违规违章施工行为。

2. 分析原因，改进监管工作。一是属地监管层面，各街道要进一步梳理小散工程监管工作机制，推行“业务联单”制度强化网格、社区、城建、综执部门工作衔接，并突出对事故易发多发重点领域加强巡检，强化宣传警示，加大执法力度，实现小散工程全面纳管。**二是**行业监管层面，住建局要推动设立建设施工安全专业委员会，结合“三管三必须”要求细化各部门职责清单，建立信息共享机制，定期组织问题研究，提升业务指导水平。**三是**综合监管层面，区安委办要完善督导制度、计划和重点，在督导检查中及时发现监管工作“短板”，开展工作重心纠偏，强化

问题挂牌督办，注重落地环节补漏，切实压实监管责任。

3. 举一反三，开展延伸检查。一是排查领域上，在前期对建筑工程和小散工程开展全面排查基础上，排查工作要向交通、特种设备、燃气、消防、园区等风险集中领域拓展，要全面开展隐患排查，形成问题清单，及时整改消号。二是巡查时段上，在继续做好工作时段安全巡查工作基础上，各单位要研判本行业领域安全情况，确定重点监管片区、项目、企业、工艺、装备，抽调力量强化在非工作时段（夜间及节假日）巡查执法力度。三是监管手段上，在继续依靠巡查执法人员加强人工监管基础上，要高度重视依靠视联监控、物联感知、数联分析等技术，整合隐患举报、问题投诉、纠纷调解等平台，拓宽涉安全生产信息获取渠道，有效解决“人力短缺、信息壁垒、合力不足”等突出问题。

“3·27”事故调查组

2022年5月30日