武隆区双河镇“8.23”一般高处坠落事故调查

报告

2020年8月23日17时10分许，武隆区双河镇木根村村民自建房在修建过程中发生一起高处坠落事故，造成1人死亡，直接经济损失60万元。

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）《重庆市安全生产条例》等有关法律法规规定，8月24日，区政府成立了由区应急局牵头，区公安局、区规划自然资源局、区住房城乡建委、区农业农村委、区总工会、双河镇人民政府等单位组成的武隆区双河镇“8.23”一般高处坠落事故调查组（以下简称事故调查组），负责事故调查工作，并邀请区纪委监委机关派员参与事故调查。

事故调查组通过科学严谨、依法依规、实事求是、周密细致的现场勘察、调查取证、综合分析，查明了事故发生的经过、原因、应急处置、人员伤亡和直接经济损失情况，认定了事故性质和责任，提出了对有关责任人员和单位的处理建议、事故防范及整改措施建议。现将有关情况报告如下：

一、事故基本情况

（一）房屋基本概况。发生事故的房屋位于双河镇木根村木根铺组新草房处，系木根铺组村民禹某兰于2020年5月初开始修建。房屋整体呈凹字型，长18.4米、高9.8米，占地面积约119平方米，事故发生时该房屋已修建地上三层，建筑总面积约600平方米。

（二）房屋修建概况。2016年11月，禹某兰与徐某协议离婚，协议约定孩子由徐某抚养、原居住房屋归徐某所有。2020年2月，禹某兰与徐某协商共同出资新建房屋。3月初，禹某兰以本人名义向双河镇人民政府提交农村村民个人建房申请材料，经双河镇人民政府审核后向禹某兰颁发乡村建设规划许可证（乡字第〔2020〕13号），核定建设位置在双河镇木根村木根铺组，建设规模占地总面积90平方米、建筑总面积270平方米。5月初，徐某组织人员修建房屋。8月23日，房屋在修建过程中发生事故。事故发生时，禹某兰未办理房屋用地审批手续。

（三）房屋房主概况。禹某兰，重庆市武隆区双河镇人，2020年3月申请建房前名下无住房。

二、机构改革期间，农村宅基地用地审批现状

2019年11月1日前，农村宅基地建设用地审批手续由区规划自然资源局通过《重庆市网上行政审批平台》进行审批，2019年11月1日后，原有的《重庆市网上行政审批平台》已关闭，并启用新的《重庆市网上行政审批平台》，市规划自然资源局的行政权力清单中“农村宅基地审批事项”被移除，区规划自然资源局暂停办理农村宅基地审批工作。2020年1月1日，《土地管理法》（2019年修订版）施行后，农业农村部门负责农村宅基地改革和管理工作，农村村民住宅用地由乡（镇）人民政府审核批准，涉及建设用地的，应当办理农村宅基地建设用地审批手续。因机构改革涉及区规划自然资源局和区农业农村委关于农村宅基地相关职能划转，农村宅基地建设用地审批工作未启动。2020年6月1日，区农业农村委员会和区规划自然资源局联合下发《关于进一步加强农村宅基地审批及监管工作的通知》（武农发〔2020〕81号），明确了区农业农村委和区规划自然资源局的部门职责、落实了属地责任、规范了农村宅基地审批程序。

三、事故发生经过及应急处置情况

（一）事故发生经过。2020年8月23日下午，施工现场负责人徐某组织胡某琼、董仕全等人将物料提升机（采用摩擦式卷扬机驱动，俗称“少先吊”）放置于正在修建的房屋第三层楼顶模板上（靠近房屋正面侧边缘），并用20块15#水泥砖（每块砖重约15公斤）压住物料提升机基座。17时许，徐某指挥胡某琼操作物料提升机将两根φ25螺纹钢（每根长约8.85米）从地面起吊；17时10分许，螺纹钢起吊端卡在房屋第一层阳台下部，徐某等人发现后立即呼叫胡某琼关闭物料提升机电源，随后物料提升机与胡某琼从房屋第三层楼顶模板坠落至地面（坠落高度约9.8米），胡某琼经送医抢救无效死亡。

（二）事故应急救援处置情况。事故发生后，现场人员立即将胡某琼送往医院抢救，并将事故情况向双河镇人民政府报告。双河镇人民政府立即开展应急救援处置工作，并将事故情况向有关部门报告。目前善后处理工作已结束，无不稳定因素。

四、事故造成的人员伤亡和直接经济损失

（一）人员伤亡情况。胡某琼，重庆市武隆区双河镇人，事发时操作物料提升机，在本次事故中死亡。

（二）直接经济损失情况。丧葬、抚恤及善后赔偿费用共计60万元。

五、事故发生的原因和事故性质

（一）直接原因

1.徐某组织胡某琼等人违规安装和使用国家明令禁止使用的物料提升机（采用摩擦式卷扬机驱动）[[1]](#footnote-0)吊运φ25螺纹钢。

2.胡某琼在吊运φ25螺纹钢时操作不当，导致物料提升机和胡某琼坠落地面。

（二）间接原因

1.胡某琼安全意识薄弱，在临边高处作业时未佩戴安全帽、安全绳等劳动防护用品。

2.徐某，施工现场负责人，严重缺乏安全意识，违章指挥胡某琼操作国家明令禁止使用的物料提升机，未及时消除胡某琼在临边高处作业时未佩戴安全帽、安全绳等劳动防护用品的事故隐患。

（三）事故性质。通过对事故直接原因和间接原因综合分析，事故调查组认定本次事故是一起一般生产安全责任事故。

六、有关单位的履职情况

（一）区规划自然资源局。根据《重庆市武隆区规划和自然资源局职能配置、内设机构和人员编制规定》[[2]](#footnote-1)《武隆县人民政府关于进一步加强农村村民个人建房管理工作的通知》[[3]](#footnote-2)，区规划自然资源局负责对农村村民新申请宅基地进行踏勘，确认拟用建设住宅用地是否符合国土空间规划、用途管制要求。经查：2020年3月，区规划自然资源局仙女山所会同双河镇人民政府对禹某兰申请修建住宅拟用地进行实地踏勘选址，通过现场定位，确定拟建住宅用地的空间位置可以修建房屋。

（二）区住房城乡建委。根据《重庆市武隆区住房和城乡建设委员会职能配置、内设机构和人员编制规定》[[4]](#footnote-3)，区住房城乡建委负责建筑行业的监督管理，指导农村住房建设和农村危房改造工作。经查：区住房城乡建委2019年6月编制《武隆区农村基本住房通用图集》并发放至各乡镇街道指导农村村民在农村建房中推广应用；2019年10月举办农村建筑工匠培训班，培训合格农村建筑工匠74名，并将工匠信息录入工匠管理系统，同时通过“村镇建设交流平台”QQ群将培训合格的农村建筑工匠名单发送各乡镇、街道，鼓励各乡镇、街道农村建房中优先选择农村建筑工匠；2020年4月至8月，每月对各乡镇街道农村住房建设和农村危房改造进行巡查，同时组织各乡镇街道分管建设领域领导和建环办负责人开展相关专题培训会3次。

（三）区农业农村委。根据《中华人民共和国土地管理法》（2019年修订版）[[5]](#footnote-4)《重庆市武隆区农业农村委员会职能配置、内设机构和人员编制规定》[[6]](#footnote-5)《农业农村部关于印发<农业综合行政执法事项指导目录（2020年版）>的通知》（农法发〔2020〕2号）[[7]](#footnote-6)《武隆区违法用地违法建设整治工作指挥部办公室关于印发武隆区加强“两违”查处工作的试行意见通知》（武违整指办发〔2020〕5号）[[8]](#footnote-7)《重庆市武隆区农业农村委员会、重庆市武隆区规划和自然资源局<关于进一步加强农村宅基地审批及监管工作的通知关于进一步加强农村宅基地审批及监管工作的通知>》（武农发〔2020〕81号）[[9]](#footnote-8)，区农业农村委负有农村村民非法占用土地建住宅的查处职责。经查：区农业农村委未接到双河镇人民政府关于禹某兰违法修建房屋有关情况的报告，8月23日事故发生时，禹某兰违法占用土地修建房屋的行为未被查处，事发后禹某兰的房屋仍在修建。

（四）双河镇人民政府。根据《中共重庆市武隆区委办公室、重庆市武隆区人民政府办公室关于乡镇机构设置、职能职责配置和人员编制核定有关事项的通知》（武隆委办发〔2019〕31号）[[10]](#footnote-9)《重庆市查处违法建筑若干规定》（重庆市人民政府令第282号）[[11]](#footnote-10)《武隆区违法用地违法建设整治工作指挥部办公室关于印发武隆区加强“两违”查处工作的试行意见通知》（武违整指办发〔2020〕5号）[[12]](#footnote-11)《重庆市武隆区农业农村委员会、重庆市武隆区规划和自然资源局<关于进一步加强农村宅基地审批及监管工作的通知关于进一步加强农村宅基地审批及监管工作的通知>》（武农发〔2020〕81号）[[13]](#footnote-12)，双河镇人民政府负有对本辖区内违法建筑的查处职责。经查：双河镇人民政府在检查发现禹某兰未办理用地审批手续违法占用土地修建房屋的情况后，未能按照职责及法律法规要求有效制止，也未按照《重庆市查处违法建筑若干规定》（重庆市人民政府令第282号）第八条第一款[[14]](#footnote-13)的规定及时向负有查处职责的行政主管部门报告，致使禹某兰违法修建的房屋事发时仍在施工、事发后仍在修建。

七、事故责任的认定以及对事故责任者的处理建议

（一）建议移交司法机关追究刑事责任人员。徐某，施工现场负责人，组织胡某琼等人违规安装和使用国家明令禁止使用的物料提升机（采用摩擦式卷扬机驱动）吊运φ25螺纹钢；违章指挥胡某琼操作国家明令禁止使用的物料提升机；未及时消除胡某琼在临边高处作业时未佩戴安全帽、安全带等劳动防护用品的事故隐患，对事故的发生负有直接责任，其行为涉嫌犯罪，建议移交司法机关依法追究其刑事责任。

（二）建议移交纪委监委机关调查处理的单位和人员

1.区农业农村委，2020年9月24日向事故调查组提供的《关于双河镇“8.23”事故相关情况的报告》和关于宅基地管理履职情况资料表明，区农业农村委未全面履行有关法律法规规定和其“三定”方案赋予的职责，8月23日事故发生时，禹某兰违法占用土地修建房屋的行为未被查处，事发后禹某兰的房屋仍在修建。区农业农村委相关人员在本次事故中存在的履职问题，建议由区纪委监委机关另案调查处理。

2.谭某鱼，双河镇人民政府副镇长，分管规划建设管理环保办公室，对事故的发生负有领导责任，建议移交区纪委监委机关进一步调查处理。

3.冉某洪，双河镇人民政府副镇长，2020年7月初至2020年8月17日代管规划建设管理环保办公室，对事故发生负有领导责任，建议移交区纪委监委机关进一步调查处理。

4.王某，双河镇人民政府规划建设管理环保办公室负责人，负责规划建设管理环保办公室全面工作。2020年6月16日，王某检查发现禹某兰违法修建房屋的行为后，当场向禹某兰下达责令停止违法行为通知书（武双河府停〔2020〕32号），并在事后通过电话将相关情况向分管领导报告，但未按照分管领导要求将禹某兰违法修建房屋情况提交镇党委会议研究处理；7月27日、8月21日，王某两次检查发现禹某兰违法修建房屋的行为后，未及时将相关情况向分管领导报告处理，致使禹某兰违法修建的房屋事发时仍在施工，对事故的发生负有监管责任，建议移交区纪委监委机关进一步调查处理。

（三）其他处理建议

1.双河镇人民政府履行违法建筑查处职责不到位，建议责成其向区人民政府作出深刻的书面检讨。

2.针对禹某兰违法占用土地修建住宅的行为，建议由区农业农村委、双河镇人民政府根据各自职能职责依法进行处理。

3.区规划自然资源局，未发现其履职不到位的情况，建议对区规划自然资源局及相关人员不予责任追究。

4.区住房城乡建委，未发现其履职不到位的情况，建议对区住房城乡建委及相关人员不予责任追究。

八、事故防范和整改措施

为深刻吸取本次事故教训，预防和避免类似事故再次发生，针对本次事故特点，提出如下建议：

（一）各乡镇（街道）应举一反三，切实加强对辖区内违法建筑的安全巡查监管，及时制止修建违法建筑行为，并及时向负有查处职责的安全行政主管部门报告，切实履行违法建筑查处职责，避免类似事故再次发生。

（二）区农业农村委要加强对全区农村违法占用土地建设住宅行为的巡查查处和指导，督促指导各乡镇（街道）认真落实属地安全管理责任，依法打击非法违法行为，及时发现和消除事故隐患。

武隆区双河镇“8.23”一般高处坠落事故调查组

2020年11月20日

1. 根据《重庆市住房和城乡建设委员会关于发布<重庆市建设领域禁止、限制使用落后技术通告（2019年版）>的通知》（渝建发〔2019〕25号）规定，物料提升机（采用摩擦式卷扬机驱动）稳定性差，易引发安全事故，严禁用于全市建设工程。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 《重庆市武隆区规划和自然资源局职能配置、内设机构和人员编制规定》第三条“...（七）...按分级管理制度承担建设项目选址意见书、建设用地规划许可证和建设工程规划许可证及乡村建设规划许可证的管理工作......” [↑](#footnote-ref-1)
3. 《武隆县人民政府关于进一步加强农村村民个人建房管理工作的通知》“......二、明确审批原则，严格审批程序......2.新建或改（扩）建。农村村民新申请或改变、扩大原有宅基地进行住宅建设，应当申请办理乡村建设规划许可证、用地审批手续。在办理乡村建设规划许可证时，需会同国土部门进行选址，且待用地审批手续完成后一并发放......” [↑](#footnote-ref-2)
4. 《重庆市武隆区住房和城乡建设委员会职能配置、内设机构和人员编制规定》第三条“......（十一）指导村镇建设。贯彻执行村镇建设政策。负责指导村镇建设管理工作，组织村镇专项建设示范。指导历史文化名镇名村、特色景观旅游名镇名村管理，以及历史建筑、传统风貌建筑的修复建设工作。指导农村住房建设和农村危房改造工作......” [↑](#footnote-ref-3)
5. 《中华人民共和国土地管理法》（2019年修订版）第七十八条 农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的，由县级以上人民政府农业农村主管部门责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 《重庆市武隆区农业农村委员会职能配置、内设机构和人员编制规定》规定，区农业农村委负责区级农业综合执法，指导农村宅基地分配、使用、流转、纠纷仲裁管理和宅基地合理布局、用地标准、违法用地查处。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 农业农村部关于印发《农业综合行政执法事项指导目录（2020年版）》的通知（农法发〔2020〕2号）规定，对农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的行政处罚的法定实施主体为设区的市级或县级农业农村主管部门。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 《武隆区违法用地违法建设整治工作指挥部办公室关于印发武隆区加强“两违”查处工作的试行意见通知》（武违整指办发〔2020〕5号）规定，农村村民违规建房的由区农业农村委负责查处。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 《重庆市武隆区农业农村委员会、重庆市武隆区规划和自然资源局<关于进一步加强农村宅基地审批及监管工作的通知关于进一步加强农村宅基地审批及监管工作的通知>》（武农发〔2020〕81号）规定，各乡镇（街道）政府（办事处）和区农业农村、规划自然资源、城乡建设管理等部门要依职责，建立动态巡查督导制度，强化执法监管，抓好违法用地和违法建房处置与查处工作。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 《中共重庆市武隆区委办公室、重庆市武隆区人民政府办公室关于乡镇机构设置、职能职责配置和人员编制核定有关事项的通知》规定，规划建设管理环保办公室负责辖区农房建设等项目的审核、审批（转报）工作，负责农房安全、建筑质量监督管理工作。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 《重庆市查处违法建筑若干规定》(重庆市人民政府令第282号)第三条 违法建筑的查处工作实行属地管理，市、区县（自治县）、乡镇人民政府统一领导和组织本行政区域内违法建筑的查处工作。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 《武隆区违法用地违法建设整治工作指挥部办公室关于印发武隆区加强“两违”查处工作的试行意见通知》（武违整指办发〔2020〕5号）规定，乡镇（街道）统一领导和组织本行政区域内违法建筑的查处工作。 [↑](#footnote-ref-11)
13. 《重庆市武隆区农业农村委员会、重庆市武隆区规划和自然资源局<关于进一步加强农村宅基地审批及监管工作的通知关于进一步加强农村宅基地审批及监管工作的通知>》（武农发〔2020〕81号）规定，各乡镇（街道）政府（办事处）和区农业农村、规划自然资源、城乡建设管理等部门要依职责，建立动态巡查督导制度，强化执法监管，抓好违法用地和违法建房处置与查处工作。 [↑](#footnote-ref-12)
14. 《重庆市查处违法建筑若干规定》(重庆市人民政府令第282号)第八条 乡镇人民政府、街道办事处应当建立违法建筑日常巡查机制，及时制止修建违法建筑的行为，并向负有查处职责的行政主管部门报告。 [↑](#footnote-ref-13)