

雷州市英利镇自建房“4·12”一般高处 坠落事故调查报告

雷州市政府事故调查组

目 录

一、事故基本概况.....	2
(一) 自建房基本情况.....	2
(二) 房屋砌墙及抹灰项目承揽、施工组织及施工情况...	2-3
(三) 事故相关人员基本情况.....	3-4
二、事故发生经过和应急处置情况.....	4
(一) 事故发生的经过.....	4-5
(二) 事故信息接报及应急处置情况.....	5-6
(三) 事故应急处置评估.....	6-7
(四) 事故善后处置情况.....	7
(五) 直接经济损失情况.....	7
三、现场勘验情况及技术分析.....	7
(一) 现场勘验情况.....	7-13
(二) 事故技术分析.....	13-15
四、事故原因及性质.....	15
(一) 直接原因.....	15-16
(二) 间接原因.....	16-17
五、相关单位安全生产履职情况.....	17
(一) 雷州市住房和城乡建设局.....	17-18
(二) 雷州市英利镇人民政府.....	18-19
(三) 雷州市英利镇英利村民委员会.....	19
六、事故责任认定以及处理建议.....	19

(一) 建议不再追究责任人员	19-20
(二) 给予涉事人员处理建议	20
(三) 其他处理建议	20-22
七、事故主要教训	22
(一) 农村自建房建设监管不到位	22
(二) 建设项目安全监管不到位	22
(三) 自建房屋主及施工方缺乏安全意识	22-23
八、事故防范和整改措施建议	23
(一) 全面落实属地监管责任	23
(二) 强化自建房指导和监督	24
(三) 加强宣传教育培训管理	24
(四) 加强事后防范落实整改	24-25

雷州市英利镇自建房“4·12”一般 高处坠落事故调查报告

2025年4月12日18时15分许，位于雷州市英利镇蔡妃齐自建房施工工地，发生一起高处坠落事故，造成1人死亡。

事故发生后，雷州市委、市政府高度重视，市委书记吴松江、市长闫嘉伟以及市委常委、常务副市长李晓军，分别作出批示，要求做好事故调查和善后工作。4月15日，湛江市安委办对该起事故进行挂牌督办。

依据《生产安全事故报告和调查处理条例》(国务院令 第493号)有关规定，经雷州市人民政府授权，成立了由应急管理局牵头，住房和城乡建设局、公安局、总工会、英利镇人民政府参加的雷州市英利镇“4·12”跌落事故调查组（以下简称调查组）。并邀请市检察院、市纪委监委派员参加，同时，聘请有关方面专家参与了该事故的调查。

调查组坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则，通过现场勘验、实地调查、问询谈话、技术分析等方式，查明了事故经过、原因、人员伤亡情况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出的问题，总结了事故主要教训，提出了事故防范和整改措施建议。

经调查认定，雷州市英利镇自建房“4·12”高处坠落事故是一起因建筑施工安全设施欠缺、施工材料的不安全状态，

及当事人的不安全行为（酒后在建筑工地无防护的临边高处行走）造成的一般生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）自建房基本情况

1、2024年8月，蔡妃齐以购买方式取得坐落在英利镇旧207国道东方红中学路口的一座宅基地连屋使用权，随即拆除原有房屋，在旧址上新建房。蔡妃齐有工头的经验，未专门设计，依照自己做工头施工建设的经验以及按照同类型房屋的图纸确定了建筑方式、型式，房屋占地面积180平方米，建筑总面积是1400平方米，7层半，层高3米，框架结构。

2、蔡妃齐未办理建筑施工许可相关手续，将其房屋建筑施工不同工程项目分开承包给不同施工队，2024年8月开始筑基，2025年1月初由其他施工队完成房屋主体框架施工。

（二）房屋砌墙及抹灰项目承揽、施工组织及施工情况

1、2025年1月17日，蔡妃齐联系蔡祖锐说英利镇广购超市路口处的一栋楼房有砌墙和抹灰工程，每平方米72元，问蔡祖锐是否有意向承揽，蔡祖锐跟其他15名工人商量同意后就承揽了该工程（双方系口头协议，未签订书面协议）

2、蔡祖锐及其他工人不具备相应建筑施工资质和资格。

3、蔡祖锐等人临时组建的自建房砌墙及抹灰项目施工队（以下简称施工队）在开工初期含其本人共16名工人，共同承揽涉事楼房的砌墙与抹灰工作，施工由8名大工、8名小工组成，大工负责砌墙与抹灰的主要工作，小工负责搅

拌混凝土与运送砌墙、抹灰的建筑用料。（蔡祖锐等人皆为农村个体劳动者，并非属于企业范畴。他们不存在企业所具备的诸如企业概况、成立时间、营业执照性质等相关信息，既没有法定代表人，也不存在实际控制人。鉴于其农村个体劳动者的特性，他们的工作模式是有活便接来做，没活的时候就从事耕地等农事活动。而且人员构成并不固定，往往是根据具体工作需求临时召集搭建起来的工作组合，所以也就不存在关于从业人员数量以及内设机构等方面的简要情况。他们工作报酬以不同工种，按照计分来进行分配。）

2025年1月18日，施工队进场，随即就开始砌墙与抹灰工作，1月23日完成3楼这一层的砌墙后歇工。2月6日复工，至3月份完成1、2、4、5、6、7楼层的砌墙与抹灰工作后歇工。

清明节第二天（4月5日），施工队复工（陈妃明此时加入施工队），开始做剩余的七层顶楼上面半层（围墙及电梯井）的砌墙与抹灰工作。

（三）事故相关人员基本情况

1、蔡妃齐，男，汉族，58岁，小学文化，务农，涉事自建房屋主。

2、蔡祖锐，男，汉族，43岁，小学文化，平时同几个伙计承揽房屋的砌墙与抹灰工作，临时组建的涉事自建房砌墙及抹灰项目施工队负责人。

3、陈福强，男，汉族，48岁，小学文化，施工队大工。

4、黄宏创，男，汉族，45岁，初中文化，施工队大工。

- 5、岑小兰，女，汉族，46岁，初中文化，施工队小工。
- 6、柯惠周，女，汉族，55岁，小学文化，施工队小工，兼煮饭工作。
- 7、潘南山，男，汉族，53岁，初中文化，事故自建房工地看工人员。
- 8、陈妃明，男，汉族，50岁，4月5日加入施工队，小工，负责砂浆搅拌工作，系本次事故死者。

二、事故发生经过和应急处置情况

（一）事故发生经过

2025年4月12日早上7时施工队正常开工，当日工地有6名工人，三名大工分别是蔡祖锐、陈福强和黄鸿创，三名小工分别是柯惠周、岑小兰和陈妃明，陈妃明在一楼负责砂浆搅拌，岑小兰和柯惠周负责将砂浆配送给各个大工，柯惠周同时兼着工地的煮饭工作。

工作至当日中午12时放工吃饭、休息，13时45分许开工，到16时40分许，当天能做的砌墙和抹灰工作已完工，因楼房七层半位置的电梯井部分需要搭架才能做工，于是16时50分许工人放工。

放工后，岑小兰先到房间拿衣服下到一楼洗澡，洗完澡后就到一楼临时搭设的就餐点吃饭，看到陈妃明早已买来一些熟食和两支小瓶装三鞭酒先行在食用，其他工人也陆续过来一起吃饭，五人吃完饭后，有的准备洗澡，有的回自己的房间休息，只剩下陈妃明独自吃饭喝酒。

黄宏创在一楼洗完澡出来，发现陈妃明还在独自喝酒，

就回到自己二楼的房间休息。岑小兰洗完自己和黄宏创（系夫妻关系）的衣服后拿到2楼阳台晾晒，晾晒完衣服后就回到房间休息，黄宏创也在房间玩手机。没多久，岑小兰突然听到“嘭”的一声响，跑到窗口察看，看到陈妃明躺在升降机吊笼里面，于是大喊“明仔摔倒了”，随即跑上去3楼叫蔡祖锐。

与此同时，约18时15分许，蔡祖锐也听到“嘭”的一声闷响，就听到有人喊出事了。蔡祖锐赶紧从三楼的房间下到一楼，黄宏创等其他工人也闻声赶到一楼现场，看到陈妃明躺在升降机吊笼里，一名工人一手拉着陈妃明的左手，一手托着陈妃明的头，陈妃明眼神迷离，左脚伸直，右脚呈弯曲状态，面朝室内，小腿有轻微出血。

蔡祖锐与两名工人一起将陈妃明抬到一楼室内，见陈妃明依然昏迷不醒，蔡祖锐就一边掐他的人中，一边喊他的名字，陈妃明没有反应，呼吸微弱，手脚有出血，手臂骨与手腕骨扭曲变形。

（二）事故信息接报及应急处置情况

18时39分，蔡祖锐、黄鸿创先后拨打120急救电话，

18时45分，雷州市英利中心卫生院接到雷州市120急救中心指令，派出救护车及医护；18时49分，雷州市英利中心卫生院救护车到达现场（据《雷州市英利中心卫生院出诊登记表》），对陈妃明进行简单救治后，蔡祖锐等人与医护人员用担架将陈妃明抬上救护车，送湛江农垦第二医院抢救。

18 时 44 分，蔡祖锐打电话告知蔡妃齐事故大致情况，在蔡妃齐的安排下，于 19 时 06 分，拨打 110 报警。

雷州市英利派出所接到 110 警情信息后，立即报告英利镇人民政府，同时派出民警，于 19 时 14 分许，来到事故现场进行了解，并拉起警戒线保护现场；英利镇人民政府接到事故报告后，相关领导和工作人员也赶到事故现场，与雷州市英利派出所民警共同做好事故现场保护工作。由于事故受伤人员已送往湛江农垦第二医院，英利镇人民政府和英利派出所部分工作人员，随后赶到湛江农垦第二医院处置善后工作。20 时 30 分许，英利派出所对现场有关人员进行调查询问。

19 时 10 分，雷州市英利中心卫生院救护车抵达湛江农垦第二医院，经湛江农垦第二医院医护人员立即对陈妃明采取一系列的抢救措施，经抢救无效，于当日 20 时 33 分宣布陈妃明临床死亡（据《广东省湛江农垦第二医院留观病历》）。

21 时 30 分许，雷州市公安刑警大队干警到达事故现场，进行现场勘查。

英利镇人民政府、英利镇派出所、雷州市公安刑警大队等单位，接到事故信息后，分别在第一时间派出工作人员到达事故现场及湛江农垦第二医院，依职责做好事故应急处置和善后工作。

4 月 13 日，雷州市应急管理局接到英利镇政府事故信息书面报告后，随即向湛江市应急管理局报告。该起事故信息存在迟报情况，已责成英利镇政府作出书面检讨。

（三）事故应急处置评估

事故发生后，雷州市相关职能部门及英利镇政府在事故处置过程中密切配合、协调联动应急处置。经评估，事故应急处置指挥得当、分工明确、及时有效，没有造成次生事故，也没有造成社会负面影响。

（四）事故善后处置情况

事故发生后，英利镇人民政府相关负责人高度重视事故善后工作，本着高度负责的态度安抚死者家属，积极组织协调赔偿事宜；涉事自建房屋主积极配合做好死者家属的安抚工作，妥善协商事故赔偿事宜，主动与死者家属达成赔偿协议。2025年4月13日，双方签订了《人民调解协议书》（编号〔2024〕英民调字第18号），同意赔偿金额为100万元，并按时全额付足赔偿金。事故善后处置及时，确保了事故善后工作平稳有序，效果较好。

（五）直接经济损失情况。事故造成直接经济损失100万元人民币。

三、现场勘验情况及技术分析

（一）现场勘验情况

1、事发地点和位置

事发地点位于雷州市英利镇X690东侧，永福小区西侧40米，广购生鲜超市对面位置的蔡妃齐自建房建设工地，事发地点如图1所示，事发位置如图2所示：

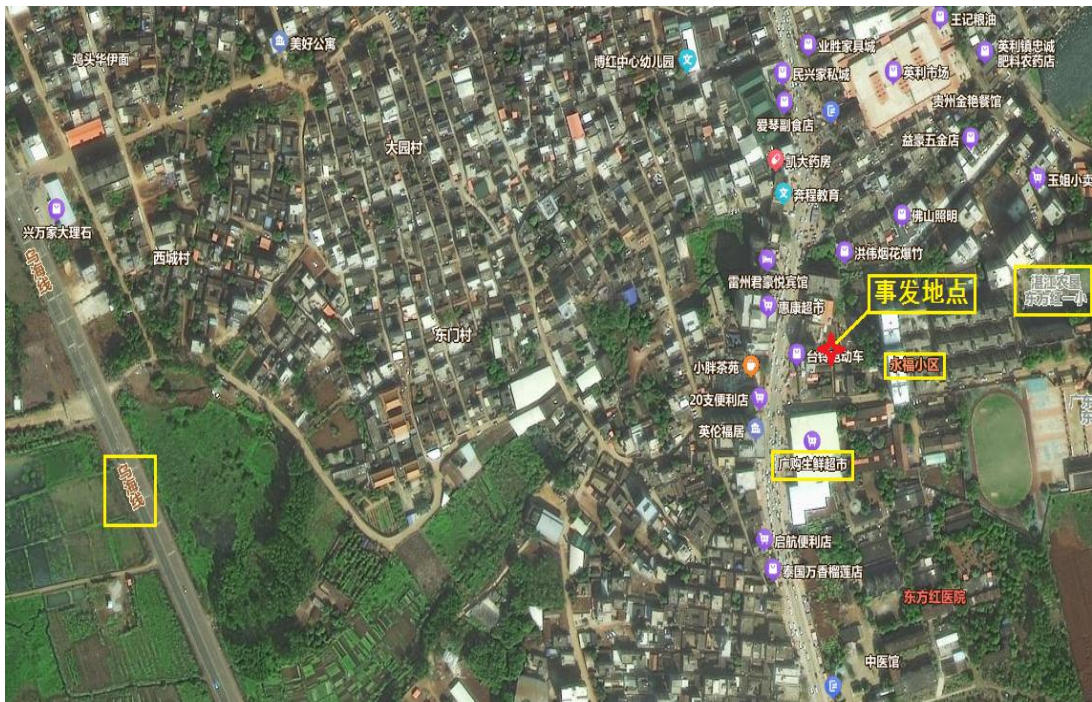


图 1 事发自建房地地点



图 2 事发自建房位置

2、事发自建房建筑基本情况

(1) 自建房高七层半，层高 3 米，框架结构，事发时结构主体、1 至 7 层的外墙砌筑和抹灰工作已完工，自建房整体外观情况如下图 3 所示：



图 3 事发自建房南向视角外观

(2) 房屋外墙搭设双排脚手架，施工升降机架设在北向位置。情况如下图 4 所示

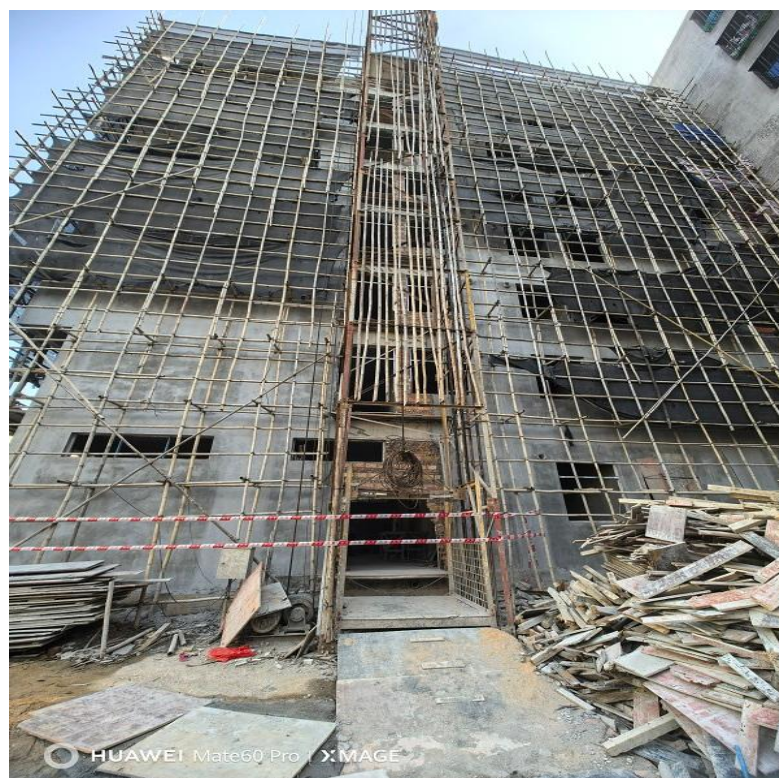


图 4 事发自建房正面（北向）外观

(3) 建筑工人的宿舍设置在在建房屋的 1 至 3 层，厨房设在 1 楼；

陈妃明住在 1 楼靠近步梯的房间，陈福强住在 1 楼陈妃明对面的房间；黄鸿创和其妻子岑小兰住在 2 楼靠近步梯的房间；蔡祖锐住在 3 楼步梯右侧靠近升降机的房间，柯惠周住在 3 楼蔡祖锐对面的房间。

宿舍、厨房及就餐点的情况如下图 5 所示：



图 5 设置在房屋内的宿舍、厨房及就餐点

(4) 楼房各层均留有施工升降机层站入口（送料口），入口约一米宽，高度与楼层墙体高度一致，层站入口临空一侧均为设置防护栏杆，升降通道各层均为设置层门，升降机层站入口情况如下图 6 所示：



图 6 升降机层站入口情况

(5) 施工升降机为有垂直导向的人货两用施工升降机，升降机通道内情况如下图 7 所示：



图 7 施工升降机通道六楼俯视、地面仰视内部情况

3、事故现场情况

(1) 发现陈妃明坠落时，陈妃明身体左侧贴地、面朝里，躺在升降机吊笼内，左腿伸展，右腿收缩状态，躺倒位置及体形如下图 8 所示：



图 8 施工升降机二楼层站入口俯视情况

(2) 吊笼靠里侧与墙体间的空隙内有滴血痕迹，如下图所示：



图 9 刑警现场勘察在吊笼间隙中发现的血迹

(3) 现场勘察，一、二、三、四、五、七层的升降机层站入口位置未发现坠落的痕迹，但在六楼升降机层站入口发现模板开裂现象，情况如下图 10 所示：



图 10 六楼升降机层站入口情况

(4) 六楼层站入口铺设的模板开裂，长约 20cm，具体情况如图 11-1、图 11-2 所示：



图 11-1 六楼层站入口通道的模板开裂情况



图 11-2 六楼层站入口通道的模板开裂情况

(5) 事发时陈妃明穿的拖鞋，如下图 12 所示：



图 12 陈妃明出事时穿的拖鞋

(二) 事故技术分析

1、涉事房屋的建筑物属性

涉事房屋占地面积 180m²、7 层半，建筑面积约 1400m²，依据《中华人民共和国建筑法》《雷州市人民政府关于印发雷州市农村宅基地和住宅建设管理暂行办法的通知》（雷府规【2022】2 号）、《建设部关于加强村镇建设工程质量安全管理的若干意见》（建质[2004]216 号）文件规定^{[1][2][3]}，

^[1] 《中华人民共和国建筑法》（2019 年修正版）

第七条 建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证；但是，国务院建设行政主管部门确定的限额以下的小型工程除外。

涉事房屋不属于限额以下的农民自建低层住宅，其建筑活动属于《建筑法》适用范围的建筑活动，应按照国家有关法律、法规和工程建设强制性标准实施监督管理。

2、陈妃明坠落受伤情况

《广东省湛江农垦第二医院留观病历》“抢救记录”：患者陈妃明，男，47岁，因“（代诉）高处坠落致头部损伤1小时”入院，发育正常，被动体位，深昏迷，全身皮肤冰凉，口唇、面色紫绀，左侧额颞部皮肤挫伤，少许渗血，双上肢肱骨可扪及骨擦感，多处皮肤挫伤，渗血，四肢肌力查体欠配合，深、浅神经反射消失。诊断：1.呼吸心跳骤停 2.闭合性颅脑损伤重型 3.双肱骨骨折，患者病情危重。经过1个多小时抢救措施后，患者仍未能恢复自主心跳及呼吸。2025年4月12日20时33分宣布临床死亡。

3、陈妃明坠落的原因及经过分析

坠落过程没有目击证人，依据现场勘察、陈妃明伤情并结合现场人员询问情况，调查组推断陈妃明坠落的原因及经过是：

4月12日当天下午，由于早早放工，陈妃明在酒足饭饱

^[2] 《雷州市农村宅基地和住宅建设管理暂行办法》（雷府规【2022】2号）

第二十五条 农村住宅建设工程投资额超过100万元或建筑面积超过500平方米的，应当按照《中华人民共和国建筑法》及相关规定申请办理施工许可证。

农村住宅建设工程投资额在100万元以下或者建筑面积在500平方米以下的，可以不申请办理施工许可证，但在开工前须向镇人民政府备案。

^[3] 《关于加强村镇建设工程质量安全管理的若干意见》（建质[2004]216号）

对于建制镇、集镇规划区内的所有公共建筑工程、居民自建两层（不含两层）以上以及其它建设工程投资额在30万元以上或者建筑面积在300平方米以上的所有村镇建设工程、村庄建设规划范围内的学校、幼儿园、卫生院等公共建筑（以下称限额以上工程），应严格按照国家有关法律、法规和工程建设强制性标准实施监督管理。

后，闲着没事，穿着拖鞋独自上楼看看七层半抹灰情况，从一楼爬步梯上到六楼后感觉有点累，身体发热，加之酒劲上头，就随性走到六楼的升降机层站入口吹吹风、凉快一下，脚踩位置的模板突然开裂，陈妃明身体失衡，随即从 15 米的高处直线坠落，砸在升降机吊笼里。

4、其他可能因素排除

通过询问、事故现场勘查分析，排除人为故意伤害、突发灾害因素等影响。

四、事故原因

（一）直接原因

建筑施工安全设施欠缺、施工材料的不安全状态，及当事人的不安全行为是造成事故的直接原因，具体有以下四个方面：

1、房屋建筑施工违反高处、临边作业强制性技术规范^[4]，未设置防护栏。

2、升降机安装使用未落实安全防护设施^[5]，未设置升降

^[4] 《建筑施工高处作业安全技术规范》（JGJ 80-2016）

现批准《建筑施工高处作业安全技术规范》为行业标准，编号为 JGJ 80-2016，自 2016 年 12 月 1 日起实施。其中，第 4.1.1、……条为强制性条文，必须严格执行。

4.1 临边作业

4.1.1 坠落高度基准面 2m 及以上进行临边作业时，应在临空一侧设置防护栏杆，并应采用密目式安全立网或工具式栏板封闭。

4.1.2 施工的楼梯口、楼梯平台和梯段边，应安装防护栏杆。

《建筑施工安全检查标准》（JGJ 59-2011）

3.13.3 4 临边防护

1) 作业面边沿应设置连续的临边防护设施；2) 临边防护设施的构造、强度应符合规范要求；3) 临边防护设施宜定型化、工具式，杆件的规格及连接固定方式应符合规范要求。

^[5] 《吊笼有垂直导向的人货两用施工升降机》（GB/T 26557-2011）

5.5 升降通道防护装置和层站入口

5.5.1 总则

为使用而安装的升降机，应配有：

通道防护装置及各层站入口处的层门，形成了人员掉入升降通道的显著高处坠落隐患。

3、当事人安全意识极其淡薄，酒后在建筑工地无防护的临边高处行走。

4、原已部分开裂的模板在踩踏时开裂，造成当事人身体失衡并从 15 米的高处坠落。

（二）间接原因

1、施工承揽方建筑施工的知识和能力不足、安全管理缺陷是造成事故发生的间接原因，主要有以下几个方面：

（1）违反建筑施工禁令^[6]，在未竣工的建筑内设置宿舍。

（2）不具备国家房屋建筑施工资质，建筑施工知识和能力欠缺，违反《中华人民共和国建筑法》第六十五条第三款的规定^[7]承揽和组织房屋建筑施工。

（3）未配备有资质的安全生产管理人员，未落实施工安全措施，不具备建筑施工的安全生产条件，违反了《中华

——地面防护围栏；

——各层站入口处的层门；

——其他必要的升降通道（含对重通道）防护装置。

以上装置可防止人员被运动件伤害和从升降机上坠落。5.5 规定了这些装置的设计原则，第 7 章中包含了这些装置的正确使用方法信息，第 6 章中规定了这些装置的验证方法。

5.5.3 层站入口

5.5.3.1 通则

升降机安装时，应在每个层站入口处，包括地面防护围栏上，安装层门。

5.5.3.2 层门的打开方向

层门不应朝升降通道打开。

^[6] 《建筑施工 现场环境与卫生标准》（JGJ 146-2013）

5.1 临时设施

5.1.1 施工现场应设置办公室、宿舍、食堂、厕所、盥洗设施、淋浴房、开水间、文体活动室、职工夜校等临时设施。文体活动室应配备文体活动设施和用品。尚未竣工的建筑物内严禁设置宿舍。

^[7] 《中华人民共和国建筑法》（2019 年修正）

第六十五条第三款 未取得资质证书承揽工程的，予以取缔，并处罚款；有违法所得的，予以没收。

《中华人民共和国安全生产法》第二十条的规定^[8]从事生产经营活动。

（4）未组织开展作业人员安全教育、安全检查和隐患排查、风险辨识及管控等现场安全管理工作，违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第三款和第五款的规定^[9]未能有效履行生产经营单位主要负责人的安全生产职责。

2、房屋建设方（屋主）安全意识薄弱，违反《中华人民共和国建筑法》第六十五条第一款的规定^[10]将房屋建筑工程发包给不具有相应资质条件的施工队，未及时制止或纠正承揽方的不安全作业行为，也是造成事故发生的间接原因之一。

3、英利镇英利村民委员会落实《雷州市人民政府关于印发雷州市农村宅基地和住宅建设管理暂行办法》不到位。未能有效开展农村宅基地和住宅建设管理工作，致使涉事自建房屋主蔡妃齐在未申报审批的情况下违法并由无施工资质的人员负责建设房屋。

4. 英利镇人民政府对自建房监管不到位。英利镇人民政府工作人员开展日常巡查，发现涉事自建房未经报批报建，擅自建设施工违法行为，并现场进行控停，发放了《关于要求停建并自行拆除违法建筑的通知》（英府通〔2025〕2号）。

^[8] 《中华人民共和国安全生产法》第二十条 生产经营单位应当具备本法 and 有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件；不具备安全生产条件的，不得从事生产经营活动。

^[9] 《中华人民共和国安全生产法》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：（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；

^[10] 《中华人民共和国建筑法》（2019年修正）

第六十五条第一款 发包单位将工程发包给不具有相应资质条件的承包单位的，或者违反本法规定将建筑工程肢解发包的，责令改正，处以罚款。

但对整改落实情况没有跟进执法，对涉事在建房屋没有采取果断措施，未能及时制止违法建设行为，查处不彻底，管控不到位。

五、相关单位安全生产履职情况

（一）雷州市住房和城乡建设局

依据《雷州市人民政府关于印发雷州市农村宅基地和住宅建设管理暂行办法的通知》（雷府规〔2022〕2号）第五条规定，负责指导和监督镇人民政府落实农村住宅建设的工程设计、质量安全检查等管理工作，组织开展乡村建筑工匠培训等工作，引导乡村建筑风貌提升。2024年以来，印发了《雷州市农村自建房施工安全监管指引》以及《关于加强自建房施工安全监管的函》、《关于加强自建房施工安全排查监管的通知》、《关于切实加强城镇限额以下的农房建设质量安全管理的通知》、《关于切实加强辖区在建自建房施工安全管理工作的通知》、《关于雷州市自建房使用安全常态网格化监管工作方案的通知》到各镇街，用简单明了、针对性强的指引以及要求，加大自建房施工安全的指导力度。多次组织各镇街开展农村自建房安全检查，抽查在建自建房，责令属地跟踪落实隐患整改。截至2025年4月中旬，全市排查出在建自建房1680栋，共检查1236栋，发出书面整改420栋，已整改411栋，超过一个月未整改问题8个。积极开展镇街安全管理人员施工安全技术知识培训和“乡村建设工匠”培训，2024年12月20日，举办了雷州市乡村建筑工匠培训班（第一期），共培训了159人，其中101人培

训考核合格取得了职业技能证书；2025年5月23日，举办了镇（街）建筑工程施工安全管理知识培训班，共培训了87人。

根据调查情况，调查组认为雷州市住房和城乡建设局已依法履行了指导和监督职责。

（二）雷州市英利镇人民政府

依据《雷州市人民政府关于印发雷州市农村宅基地和住宅建设管理暂行办法的通知》（雷府规〔2022〕2号）第四十六条规定，镇人民政府应当对本行政区域内农村宅基地和住宅建设活动进行监督检查，建立健全动态巡查和网格化管理制度。英利镇人民政府有关机构分别于2024年9月4日和2025年1月2日开展巡查时发现涉事自建房未经报批报建，擅自建设施工违法行为，采取了断电措施，并发放了《关于要求停建并自行拆除违法建筑的通知》（英府通〔2025〕2号），责令涉事自建房立即停止建设并拆除违规部分。但对整改落实情况没有跟进执法，对涉事在建房屋没有采取果断措施，未能及时制止违法建设行为，查处不彻底，管控不到位。

（三）雷州市英利镇英利村民委员会

依据《雷州市人民政府关于印发雷州市农村宅基地和住宅建设管理暂行办法的通知》（雷府规〔2022〕2号）第四十六条规定，村民委员会应当引导村民依法实施用地建房活动，及时发现和劝阻违法建设行为，并向镇人民政府报告。英利村民委员会开展自建房日常巡查，于2025年4月1日

发现涉事自建房未经报批报建，擅自建设施工违法行为，并在微信工作群报告英利镇人民政府。英利村民委员会虽在巡查过程中发现涉事自建房违法建设行为，但未能引导自建房屋主办理农村住房建设有关手续和依法进行农村住房建设施工活动，致使涉事自建房在未申报审批的情况下违法建设，并由无施工资质的人员负责建设七层半房屋。反映出日常巡查工作流于形式，履行监管职责不力。

六、事故责任认定以及处理建议

（一）建议不再追究责任人员

陈妃明，安全意识极其淡薄，对存在的危险性认识不足，酒后在建筑工地无防护的临边高处行走，对事故发生负有直接责任。鉴于其已在事故中死亡，建议不予追究其责任。

（二）给予涉事人员处理建议

1、蔡妃齐，作为涉事自建房所有者，未按规定履行报批手续，未取得建筑施工许可证的情况下，擅自建设七层半自建房，其行为违反了《中华人民共和国建筑法》第六十四条的规定^[11]和《雷州市农村宅基地和住宅建设管理暂行办法》第四十八条第二款的规定^[12]；将房屋建设工程由不具备相应建筑施工资质的施工队负责施工，其行为违反了《中华

[11] 《中华人民共和国建筑法》（2019年修正）

第六十四条 违反本法规定，未取得施工许可证或者开工报告未经批准擅自施工的，责令改正，对不符合开工条件的责令停止施工，可以处以罚款。

[12] 《雷州市农村宅基地和住宅建设管理暂行办法》

第四十八条 对依法应当办理施工许可证的农村住宅工程项目，未依法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，依据《建设工程质量管理条例》《建筑工程施工许可管理办法》的规定予以处罚。

《中华人民共和国建筑法》第六十五条第一款的规定^[13]，对施工统一协调、管理不到位。建议由雷州市住房和城乡建设局依据相关规定对其作出处理。

2、蔡祖锐，涉事自建房砌墙及抹灰项目临时组建的施工队负责人，未组织开展作业人员安全教育、安全检查和隐患排查、风险辨识及管控等现场安全管理工作，违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第三款和第五款的规定^[14]，未能有效履行生产经营单位主要负责人的安全生产职责，对雷州市英利镇自建房“4·12”一般高处坠落事故发生负有责任，建议由雷州市应急管理局依照《中华人民共和国安全生产法》对其予以行政处罚。

（三）其他处理建议

1、英利镇人民政府，作为事故属地镇，未严格按照《雷州市人民政府关于印发雷州市农村宅基地和住宅建设管理暂行办法的通知》（雷府规〔2022〕2号）第四十六条第一款规定，履行监管职责，在巡查发现涉事自建房未经报批报建，擅自建设施工违法行为，采取了断电措施，并发放了《关于要求停建并自行拆除违法建筑的通知》，但对涉事自建房没有采取果断措施，未能制止违法建设行为，查处不彻底，管控不到位。责成英利镇政府向市人民政府作出书面检查。

2、英利镇英利村委会，作为事故属地村，未严格按照《雷州市人民政府关于印发雷州市农村宅基地和住宅建设管理暂行办法的通知》（雷府规〔2022〕2号）第四十六条

[13] 同[8]。

[14] 《中华人民共和国安全生产法》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：（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；

第二款规定，未能引导自建房屋主办理农村住房建设有关手续和依法进行农村住房建设施工活动，履行监管职责不力。责成英利村民委员会向英利镇人民政府作出书面检查。

3、英利镇人民政府党委副书记潘光迢，男，汉族，分管规划建设办公室和综合行政执法办公室工作。分管领域工作安全责任不到位，对巡查发现的涉事自建房存在的违法违规行为，未能采取果断措施，查处不彻底。建议由市安委办作出通报处理。

4、英利镇人民政府规划建设办公室主任邓英敏，男，汉族，负责规划建设办公室工作。日常实施住宅建设活动巡查工作不扎实，对巡查发现的涉事自建房存在的违法违规行为，跟踪落实整改不到位。建议由市安委办作出通报处理。

5、英利镇英利村民委员会书记陈光大，男，汉族，日常实施住宅建设活动巡查工作不扎实，管控不到位。建议陈光大向英利镇人民政府作出深刻书面检讨，并由英利镇人民政府作出通报处理。

事故涉及其他法律责任，如其他当事方是否构成民事侵权等责任，建议当事各方通过其他法律途径解决。

七、事故主要教训

（一）农村自建房建设监管不到位

英利镇政府对农村自建房未办理建筑施工许可相关手续、违法发包等行为打击力度不够。该起事故中，自建房屋主未经报批报建，将工程项目违法发包给无资质的个人，承包方不满足资质条件而以个人名义承揽工程，导致“以包代

管、包而不管”，安全责任不明晰，施工现场安全管理失管漏管。

（二）建设项目安全监管不到位

英利镇政府和英利村民委员会开展安全生产治本攻坚三年行动不深入，对安全生产工作落实情况监督指导不到位，在抓建设领域安全日常监督、巡查执法、教育培训方面存在短板。尤其是英利镇政府在巡查发现涉事自建房未经报批报建，擅自建设施工违法行为，也采取了断电措施，现场进行控停，留有停建通知书；但对涉事自建房没有采取果断措施，未能制止违法建设行为，查处不彻底，管控不到位，未能做到闭环管理。

（三）自建房屋主及施工方缺乏安全意识

自建房屋主将工程委托给那些没有建筑资质的施工队，或者是未经专业培训的个体工匠来负责房屋建造事宜（该起事故中涉及的施工作业人员都是临时搭伙组建从事建筑行业建设施工的，人员都是兼职泥水工，工作没有固定，大部分时间以农活为主，这些人员未曾接受过正规的培训教育，安全意识匮乏，防范风险的能力欠佳）。在整个施工过程中，他们并未采取与之对应的安全防范举措，诸如建筑施工安全设施欠缺，未设置高处、临边作业防护栏；未设置升降通道防护装置及各层站入口处的层门；在未竣工的建筑内设置宿舍，由此埋下了诸多安全隐患。

八、事故防范和整改措施建议

（一）全面落实属地监管责任

英利镇人民政府，要深刻汲取本次事故教训，举一反三，认真开展自查自纠，从严管理住宅建设活动，对于违法违规建设行为，要依法依规进行严肃处理，绝不姑息。要建立健全“镇级主责、村级主体”的工作机制，加强对本行政区域内农村住宅建设管理工作的组织领导，统筹组织协调相关部门、村级组织依法履行职责；要充实监管力量，健全机构机制，落实经费，切实负起农村住宅建设质量安全管理等工作职责；要建立健全行政综合执法机制，配足配强执法人员、执法装备，加强宣传培训，有效组织开展农村住宅建设违法违规行为的行政综合执法工作；要组织开展相关业务培训和政策宣传工作，营造良好氛围。

英利镇人民政府和英利村民委员会，要对农村住宅建设活动进行认真监督检查，强化日常动态巡查和专人包片负责等建前管理工作，及时发现、处置农村村民未经报批擅自施工的行为。

（二）强化自建房指导和监督

市住房和城乡建设局，要充分发挥行业主管部门的作用，依法落实行业管理职责，迅速组织开展农村自建房领域专项整治行动；要加强指导和监督镇人民政府落实农村住宅建设的工程设计、质量安全检查等管理工作；要认真组织开展乡村建筑工匠培训和管理等工作，引导乡村建筑风貌提升。

（三）加强宣传教育培训管理

市住房和城乡建设局、英利镇人民政府和英利村民委员

会，要认真组织开展农村住宅建设政策法规的宣传教育活动，加强宣传教育及管理工作。要把住宅建设施工安全教育和日常监管、现场检查相结合，教育从业人员提高风险辨识能力、安全防范意识，自觉采取安全防护措施，做到“四不伤害”。要充分利用传统媒介和政务新媒体宣传平台，全方位、多角度开展安全生产法律法规宣传，全面提升全民的安全法律意识和安全防范意识，真正做到“人人讲安全，个个会应急”。

（四）加强事后防范落实整改

英利镇人民政府要切实采取措施，责令自建房屋主停止蔡祖锐施工队的施工作业活动，交由具备施工资质的单位完成后续建筑施工。自建房屋主复工前，要严格按照《建筑施工易发事故防治安全标准》（JGJ/T 429-2018）、《建筑施工高处作业安全技术规范》（JGJ 80-2016）、《建筑施工安全检查标准》（JGJ 59-2011）等建筑施工规范要求完善和落实现场、升降机等施工设备设施、作业人员的安全措施。

- 附件：1.关于成立雷州市英利镇“4.12 跌落事故调查组的通知
- 2.关于雷州市英利镇自建房“4·12”一般高处坠落事故调查应急处置评估报告
- 3.技术报告
- 4.成员意见汇签表