

“ 11 · 11 ”

编制单位：增城区政府事故调查组

编制日期：2024 年 2 月 8 日

目录

一、基本情况	1
(一) 事故发生地的租赁情况及相关人员情况	1
1. 废弃农庄的租赁情况	1
2. 相关人员情况	2
(二) 废弃农庄原有建筑基本情况及事故涉及的工程计划	2
(三) 废弃农庄装修工程的概况及相关人员情况	3
1. 废弃农庄装修工程概况	3
2. 铁棚搭建工程概况	4
3. 相关人员情况	4
二、事故发生经过及现场情况	5
(一) 事故发生经过	6
(二) 事故现场相关情况	7
三、人员伤亡和直接经济损失	7
(一) 伤亡人员情况：死亡 1 人	7
(二) 直接经济损失	8
四、事故应急处置	8
五、应急处置评估结论	8
六、事故原因分析	8
(一) 直接原因分析	8
(二) 间接原因分析	9
七、相关单位履职情况	9
(一) 属地管理单位及职责	9
(二) 相关履职情况	9
八、事故相关单位及人员责任认定及处理建议	10
(一) 免于追究责任人员（1 人）	10
(二) 建议追究刑事责任人员（3 人）	10
(三) 有关公职人员的处理建议（3 人）	12
九、事故防范措施建议	13
(一) 落实生产经营单位安全生产主体责任	13
(二) 完善工作机制、提升巡查执法效能	13
(三) 深入开展生产安全隐患大排查、大整治行动	13

2023 年 11 月 11 日 17 时许，位于增城区小楼镇小楼村虾洞田口（地名）废弃农庄，工人尹某根在棚顶施工时从采光板上坠落受伤，经 120 到场抢救无效死亡。事故直接经济损失约 102 万元。

根据《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第 493 号）等的有关规定，2023 年 11 月 12 日，经区政府授权，由区应急管理局牵头，会同区公安分局、区住建局、区城管执法局、区总工会、区人社局和小楼镇政府等单位，并邀请区检察院派员参加，成立增城小楼虾洞田口（地名）废弃农庄装修工程“11·11”一般高处坠落事故调查组，开展事故调查。

事故调查组坚持事故调查“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、查阅资料以及询问相关人员等，现已查清事故发生经过和事故原因，并认定了事故性质，提出了责任认定、处理建议及事故防范措施建议，形成本调查报告。

经调查认定，增城小楼虾洞田口（地名）废弃农庄装修工程“11·11”一般高处坠落事故是一起因违法发包、无证施工人员未做好安全防护措施开展高处作业、承包方安全生产管理缺失造成的生产安全责任事故。

一、基本情况

（一）事故发生地的租赁情况及相关人员情况

1. 废弃农庄的租赁情况

2023 年 10 月 1 日颜某国以其女友周某林的名义跟小楼镇小楼村虾洞田口（地名）废弃农庄（以下简称废弃农庄）二手房东陈正阳签订了租赁合同，合同约定陈正阳将废弃农庄按现状出租给周某林使用，租赁物包括约 700 平方米的建筑物和 7636 平方米的空地和果树林地。租金由颜某国支付，实际经营者是颜某国，租赁用途为农产品生产加工。租赁期限：自 2023 年 10 月 1 日起到 2029 年 9 月 30 日止，共 6 年。

2. 相关人员情况

（1）颜某国，男，42 岁，汉族，小学文化程度，群众政治面貌，身份证住址：江西省上饶市广丰县丰溪街道黄家淤村，现住址：增城区小楼镇腊圃村惠福路，系废弃农庄的实际承租人和使用人。

（2）周某林，女，27 岁，汉族，初中文化程度，群众政治面貌，身份证住址：江西省上饶市广丰五都镇，现住址：增城区小楼镇腊圃村惠福路，系颜某国的女友。

（3）陈某阳，男，53 岁，汉族，高中文化程度，群众政治面貌，身份证住址：广州市增城区荔城街光明西路，2003 年陈某阳向小楼村村委租赁了废弃农庄，系废弃农庄的二手房东。

（二）废弃农庄原有建筑基本情况及事故涉及的工程计划

废弃农庄内有一间 6 米高的棚屋（简称棚屋 A），棚屋 A 的东边有一座紧挨着的坍塌的矮棚屋（简称棚屋 B），棚屋 A 和棚屋 B 的相对位置见图片 1 及图片 2。本次事故中的工程项目是修

缮坍塌的棚屋 B，棚屋 B 原有铁皮棚顶高度约 2 米，铁皮棚顶已经坍塌，颜某国计划将坍塌屋顶拆除，重新搭建一个 6 米高的铁皮棚顶，与挨着的棚屋 A 等高连接上。



图 1、图 2 废弃农庄棚屋概况

（三）废弃农庄装修工程的概况及相关人员情况

1. 废弃农庄装修工程概况

2023 年 10 月中旬，颜某国在公园亚宝农庄消费时向农庄的经营者何某保透露了废弃农庄装修计划，何某保向颜某国自荐，并打算承接该装修工程。该工程包括棚屋 B 铁棚搭建工程（以下简称铁棚搭建工程）、挖水沟工程和拆砌墙、铺路、除杂草工程。何某保和同村的何某根一起承接了该废弃农庄装修工程。颜某国仅以口头约定的方式将工程发包给何某保、何某根，未签订发包合同。何某保和何某根将工程单价报价给颜某国，何某保和何某根再以低一点的报价给工人，从中赚取利润。

经调查，该工程总金额约 9 万元，工程投资在 100 万元以下，属于限额以下小型工程^[1]。

2. 铁棚搭建工程概况

颜某国以 120 元/m²包工包料的方式将铁棚搭建工程发包给何某保和何某根，何某根以 90 元/m²包工包料的方式聘请尹某球、尹某周、尹某湖和尹某根四人搭建铁棚^[2]。

2023 年 11 月 5 日，尹某球、尹某周、尹某湖和尹某根四人到废弃农庄开始搭建铁棚，11 月 6 日下午小楼镇城管执法人员巡查发现并在现场口头制止施工，何某根将情况告知颜某国。11 月 7 日至 11 月 9 日废弃农庄铁棚搭建工程停工。11 月 10 日颜某国让何某根通知工人复工，11 月 11 日上午，铁棚搭建工程已完成框架搭建，下午安装铁棚排水槽和铺设铁皮棚顶。

截至 2023 年 11 月 11 日，由于该工程还没完结，颜某国仅支付了该工程的材料费 2 万元，未支付工人工资。

何某根负责废弃农庄装修工程的现场管理，包括监督指导工程进度和质量，同时兼顾砌墙等工作。

3. 相关人员情况

（1）何某保，男，59 岁，汉族，初中文化程度，群众政治面貌，身份证住址：广东省广州市增城区小楼镇小楼村高原路，现住址：广东省广州市增城区小楼镇小楼村高原路，系广州市增

[1] 《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》 2019 年 9 月 1 日起，工程投资在 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）的房屋建筑和市政基础工程（以下称限额以下小型工程），可以不申请办理施工许可证。

[2] 详见事故证据材料目录（序号 10 颜某国的问话笔录）

城亚宝农庄的经营者，废弃农庄装修工程的承包者之一。

（2）何某根，男，57岁，汉族，小学文化程度，群众政治面貌，身份证住址广东省广州市增城区小楼镇小楼村旧屋路，现住址：广东省广州市增城区小楼镇小楼村旧屋路，系废弃农庄装修工程的承包者之一。

（3）尹某根，男，50岁，身份证住址：广东省广州市增城区增江街白湖村，系农庄铁棚搭建工程的工人，在本次事故中死亡。

（4）尹某球，男，52岁，汉族，初中文化程度，群众政治面貌，身份证住址：广州市增城区增江街白湖村，现住址：广州市增城区增江街白湖村，系铁棚搭建工程的工人。

（5）尹某周，男，50岁，汉族，初中文化程度，党员政治面貌，身份证住址：广州市增城区增江街白湖村，现住址：广州市增城区荔城街，系铁棚搭建工程的工人。

（6）尹某湖，曾用名尹某湖，男，50，汉族，初中文化程度，群众政治面貌，身份证住址：广东省广州市增城市增江街白湖村，现住址：广东省广州市增城区增江街白湖村，系铁棚搭建工程的工人。

尹某球、尹某周、尹某湖和尹某根四人均是何某保和何某根聘请的搭棚工人，尹某球、尹某周、尹某湖和尹某根四人不存在上下级关系。

二、事故发生经过及现场情况

（一）事故发生经过

2023 年 11 月 11 日，废弃农庄铁棚搭建工程已经完成了固定铁柱和骨架的工作，铁棚搭建工程所需的瓦片放置在棚屋 A 的铁棚顶处，以便放置新的铁皮封顶。

11 月 11 日 14 时许尹某周和尹某湖在铁棚的顶部安装排水槽，尹某球在地面负责递送需要的排水槽等材料。尹某根先焊接加固铁棚架，下午 4 点左右他开始在棚屋 A 铁棚顶处将所需的铁片往在建铁棚方向挪动并铺排。当时尹某根已经铺好了第一块，他发现铁片比实际需要长度短了几厘米，他跟大家说了一下就准备去量下铁皮实际尺寸是多少，在去量铁皮长度的时候踩到了棚屋 A 铁棚顶部的老化透光板，老化透光板承重力不够就碎裂了，尹某根就整个人掉下去了，坠落在棚下堆垛车的托盘上。



图 3 尹某根踩破采光板的位置 图 4 尹某根坠落位置

尹某周当时立即叫地面的尹某球过去看看什么情况，然后尹某周和尹某湖从在建铁棚的顶部沿固定铁柱爬下来，跑过去看尹

某根的情况。16:12 尹某周拨打了 120 急救电话，大概 10 分钟后 120 救护车到达抢救，现场经抢救无效，急救医生宣告尹某根已死亡。

（二）事故现场相关情况

事故发生后广州市公安局增城区分局刑事警察大队技术中队对原始现场进行技术勘验^[3]。事故现场位于废弃农庄，现场南侧为增派公路，北侧为江坳公园。现场为一间废弃农庄，农庄东侧门地面上见有一具男性尸体，该尸体头朝东，呈仰卧状，上身穿着黑色外套，下身着灰色牛仔裤，左脚着灰色帆布鞋，右脚未着鞋。在农庄东侧门地面上见有安全帽帽带、卷尺和矿泉水等物品。尸体西侧见有一辆堆垛车，在堆垛车托盘附近见一个黑色边框眼镜。堆垛车托盘和堆垛车旁地面上皆见有血迹。在堆垛车旁地面上见有一个安全帽，在安全帽外侧和内侧均见有血迹。农庄上方见有铁棚、在铁棚上见有一处洞口。经测距仪测量，该洞口距地面高度为 6.17m。在农庄内东南侧见有一处杂物堆。

三、人员伤亡和直接经济损失

（一）伤亡人员情况：死亡 1 人

姓名	年龄	性别	籍贯	工种	死亡原因	损失工作日
尹某根	50	男	广州增城	搭棚散工	高坠	6000

[3] 详见事故证据材料目录（序号 1）广州市公安局增城区分局刑事警察大队技术中队制作的现场勘验检查工作记录。

（二）直接经济损失

根据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》（GB/T 6721-1986）等有关规定统计，事故直接经济损失约 102 万元。

四、事故应急处置

2023 年 11 月 11 日 16 时 12 分，尹某根从屋顶坠落，在场工友尹某周拨打 120 急救电话和 110 报警电话，120 救护车过来后立即进行现场抢救，17 时许抢救医生宣布尹某根死亡。公安部门民警到达现场，按应急处置规定划定做好保护现场及现场勘验等工作，并及时通知应急、属地政府等相关单位参与应急处置和善后工作。

五、应急处置评估结论

本次事故发生后现场人员及时反应，第一时间拨打 120 急救电话和 110 报警电话，决策合理，处置得当，未造成次生事故和社会不良影响，事故应急救援处置效果评估为良好。

六、事故原因分析

（一）直接原因分析

1. 尹某根安全意识薄弱，冒险作业，没有高处作业资格证书，违规进行高处作业，在 6 米高的倾斜破旧屋顶作业没有穿戴安全绳。作业时未留意到承重能力差的老化采光板，踩到老化采光板上，从屋顶上坠落，导致事故的发生。

2. 何某保、何某根现场安全管理缺位，未督促施工人员做好安全防护措施，未制止无高处作业资格证书的工人在没穿戴安全

绳的状态下进行高处作业，导致事故的发生。

（二）间接原因分析

颜某国法律意识淡薄，将废弃农庄装修工程违法发包给不具备相关资质条件的何某保和何某根，开工前未按有关规定向属地镇街办理限额以下小型工程开工建设信息录入管理手续^[4]，逃避政府监管，未督促何某保和何某根加强施工现场安全管理。

七、相关单位履职情况

（一）属地管理单位及职责

小楼镇政府统筹制定区域建设规划，按规定权限开展或与区有关职能部门共同开展安全生产监督工作。内设综合行政执法办公室，具体负责本辖区临时性建筑工程和限额以下小型工程质量安全的监督检查，巡查临时性建筑工程和限额以下小型工程建设过程中超出用地红线和规划批准的规模等违法违规行为并予以制止等。

（二）相关履职情况

11月6日，小楼镇综合行政执法办查违组（负责巡查农村建房和违法搭建）队员潘明智发现废弃农庄有搭建铁棚的材料，但没有施工人员，当时路面和空地围墙已修复好，潘明智在微信工作群里向查违组组长任航宇汇报相关情况。当天下午小楼镇综合

[4] 《广州市住房和城乡建设局 广州市规划和自然资源局 广州市城市管理和综合执法局 广州市应急管理局 关于印发广州市加强临时性建筑工程和限额以下小型工程建设管理工作的通知 穗建规字(2019)4号》第二点第(二)项 临时性建筑工程和限额以下小型工程的建设实行开工建设信息录入管理制度。建设单位或个人在工程开工前应根据《广州市临时性建筑工程和限额以下小型工程开工建设管理指引（范本）》准备相关资料，填写《广州市临时性建筑工程和限额以下小型工程开工建设信息录入管理申请表（范本）》，报送属地镇、街办理开工建设信息录入管理手续，领取《广州市临时性建筑工程和限额以下小型工程开工建设信息录入管理证明书》。

执法办查违组到废弃农庄巡查，现场要求建设方停工，并拆除了一根立柱。

11月7日至9日，小楼镇综合行政执法办加大巡查和管控力度，任航宇安排负责小楼村巡查的队员潘明智和李坚每天对废弃农庄进行巡查，施工现场没有变动，无人施工。

11月10日，潘明智和李坚到废弃农庄巡查时发现现场有人在施工，他们现场口头控停，让施工人员离场。

11月11日（周六）上午11时许，潘明智和周末值班的其他同事去废弃农庄进行巡查，发现现场有工人正在搭建棚顶，于是将情况在工作群上汇报给任航宇，并致电任航宇，随后潘明智现场口头控停。

八、事故相关单位及人员责任认定及处理建议

（一）免予追究责任人员（1人）

尹某根，安全意识薄弱，冒险作业，没有有关资格证书的情况下开展高处作业，高处作业时未穿戴安全绳，违反《中华人民共和国安全生产法》第五十七条^[5]等的有关规定，对事故的发生负重要责任，由于其在事故中死亡，依法免予追究其违法责任。

（二）建议追究刑事责任人员（3人）

1. 何某保，废弃农庄装修工程承包者之一，安全意识淡薄，在不具备相应资质条件下违法承揽建设工程施工任务，聘请无施

[5] 《中华人民共和国安全生产法》第五十七条 从业人员在作业过程中，应当严格落实岗位安全责任，遵守本单位的安全生产规章制度和操作规程，服从管理，正确佩戴和使用劳动防护用品。

工资质的尹某球、尹某周、尹某湖和尹某根四人施工，未对施工人员进行安全教育和培训，放任没有高处作业资格证书且没穿戴安全绳的尹某根开展高处作业，未对搭棚工程的现场进行有效管理，未及时发现并消除事故隐患，对事故的发生负重要责任。其行为涉嫌违反《中华人民共和国刑法》第一百三十四条第一款^[6]等有关规定，建议移送公安机关依法处理。

2. 何某根，废弃农庄装修工程承包者之一，安全意识淡薄，在不具备相应资质条件下违法承揽建设工程施工任务，聘请无工资质的尹某球、尹某周、尹某湖和尹某根四人施工，未对施工人员进行安全教育和培训，放任没有高处作业资质且没穿戴安全绳的尹某根开展高处作业，未对搭棚工程的现场进行有效管理，未及时发现并消除事故隐患，对事故的发生负重要责任。其行为涉嫌违反《中华人民共和国刑法》第一百三十四条第一款^[7]等有关规定，建议移送公安机关依法处理。

3. 颜某国，废弃农庄装修工程开工前未按有关规定向属地镇街办理限额以下小型工程开工建设信息录入管理手续^[8]，逃避政府监管，将建设工程违法发包给不具有相应资质条件的何某保、

[6] 《中华人民共和国刑法》第一百三十四条第一款【重大责任事故罪】 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。

[7] 《中华人民共和国刑法》第一百三十四条第一款【重大责任事故罪】 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。

[8] 《广州市住房和城乡建设局 广州市规划和自然资源局 广州市城市管理和综合执法局 广州市应急管理局 关于印发广州市加强临时性建筑工程和限额以下小型工程建设管理工作的通知 穗建规字(2019)4号》第二点第(二)项 临时性建筑工程和限额以下小型工程的建设实行开工建设信息录入管理制度。建设单位或个人在工程开工前应根据《广州市临时性建筑工程和限额以下小型工程开工建设管理指引(范本)》准备相关资料，填写《广州市临时性建筑工程和限额以下小型工程开工建设信息录入管理申请表(范本)》，报送属地镇、街办理开工建设信息录入管理手续，领取《广州市临时性建筑工程和限额以下小型工程开工建设信息录入管理证明书》。

何某根，未与承包单位签订专门的安全生产管理协议，未在生产过程中对承包单位的安全生产工作统一协调、管理，在政府人员离开后偷建抢建，对事故的发生负重要责任。其行为涉嫌违反《中华人民共和国刑法》第一百三十四条第一款^[9]等有关规定，建议移送公安机关依法处理。

（三）有关公职人员的处理建议（3人）

1. 任航宇，男，36岁，小楼镇政府综合行政执法办查违组组长，负责小楼镇辖区内违法建设查控工作，中共党员，得知废弃农庄有违法施工的情况，安排队员现场口头控停后，未开具有关文书，未有效制止违法施工，未对违法建设控停情况进行跟踪。建议由小楼镇政府对其作通报批评，并由小楼镇党委对其开展提醒谈话。

2. 潘明智，男，34岁，小楼镇政府综合行政执法办查违组队员，负责小楼村查违工作，政治面貌群众，在废弃农庄发现违规施工的情况，现场口头控停后，未有效制止违法施工，未对违法建设控停情况进行跟踪。建议由小楼镇政府对其作通报批评，并根据内部奖惩制度处理。

3. 李坚，男，27岁，小楼镇政府综合行政执法办查违组队员，负责小楼村查违工作，政治面貌群众，在废弃农庄发现违规施工的情况，现场口头控停后，未有效制止违法施工，未对违法建设

[9] 《中华人民共和国刑法》第一百三十四条第一款【重大责任事故罪】 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。

控停情况进行跟踪。建议由小楼镇政府对其作通报批评，并根据内部奖惩制度处理。

九、事故防范措施建议

为认真吸取教训，举一反三，及时采取防范措施，防止类似事故发生，提出以下对策措施和建议。

（一）落实生产经营单位安全生产主体责任

颜某国要深刻吸取事故教训，加强安全管理，将建设工程发包给具有相应资质等级的施工单位，要与承包单位签订专门的安全生产管理协议，或者在合同中约定各自的安全生产管理职责，在生产过程中对承包单位的安全生产工作统一协调、管理，确保安全生产。

（二）完善工作机制、提升巡查执法效能

就本次事故调查中发现的问题，小楼镇综合执法办要认真剖析内在原因，组织制定整改方案，完善巡查执法检查制度，要加强对巡查人员的业务知识培训，提升巡检效能，要加大监督考核力度，完善并落实好巡查人员的考核标准和奖惩制度，督促巡查人员履职尽责，要规范日常巡检台账的管理，确保台账资料准确、完整，要依据部门的职责分工，全力做好涉限额以下小型工程相关工作；小楼镇政府要进一步完善辖内工厂、农村自建房装修等限额以下小型工程的巡查、检查、执法各环节的监督管理体制机制，明确政府内各部门对限额以下小型工程的职责分工，建立健全并落实相应的监督考核管理机制，要深刻吸取既往生产安全事

故教训，采取可行措施，从人员、装备、制度，以及奖惩等方面着手，全力防范化解涉限额以下小型工程等领域的生产安全事故风险，守牢守稳安全生产红线。

（三）深入开展生产安全隐患大排查、大整治行动

全区各镇（街）要进一步明确“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”和“三管三必须”的原则，切实落实属地管理责任，严格按照《广州市住房和城乡建设局 广州市规划和自然资源局 广州市城市管理和综合执法局 广州市应急管理局关于印发广州市加强临时性建筑工程和限额以下小型工程建设管理工作的通知》要求，进一步明晰本单位建设、规自、城管、应急等部门的监管职责。要认真组织全辖区安全生产隐患大排查、大整治行动，通过加强辖区内限额以下小型工程的巡查治理工作，切实推动限额以下小型工程报送政府办理开工建设信息录入管理手续，最大限度地减少生产安全事故的发生。