

市中四里村玉函路 48 号“11·27” 一般坍塌事故调查报告

济南市市中区人民政府事故调查组

2024 年 1 月

目 录

一、事故基本情况	2
（一）事故相关单位情况	2
（二）项目概况及合同签订情况	2
（三）事故发生单位安全管理情况	3
（四）事故发生经过	3
（四）事故现场情况	4
（五）人员伤亡情况	5
二、事故应急处置、事故报告及“四位一体”工作开展情况	5
（一）事故信息报告及现场应急处置情况	5
（二）医疗救治及善后情况	6
（三）“四位一体”工作开展情况	6
三、事故原因分析	6
（一）直接原因	6
（二）间接原因	6
四、对有关责任人员及责任单位的处理建议	7
（一）因在事故中死亡免于追究责任人员	7
（二）建议给予行政处罚的人员	7
（二）建议给予行政处罚的单位	8
（三）其他处理建议	8
五、事故防范和整改措施建议	9

市中四里村玉函路 48 号“11·27”一般坍塌 事故调查报告

2023 年 11 月 27 日，山东城展建设工程有限公司在济南市市中区四里村玉函路 48 号院内东侧房屋拆除过程中发生一起坍塌事故，造成 1 人死亡，直接经济损失 170 余万元。

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）和《山东省生产安全事故报告和调查处理办法》（省政府令第 349 号）等法律法规规定，2023 年 12 月 4 日，市中区人民政府批准成立由分管副区长任组长，区应急管理局、区住房和城乡建设局、区城管局、公安局市中分局、区总工会、区人社局、四里村街道办事处组成市中四里村玉函路 48 号“11·27”一般坍塌事故调查组（以下简称“事故调查组”）。并邀请区纪委监委、区检察院派员参加，对事故展开全面调查。

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”原则，通过现场勘查、调查取证和综合分析，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，提出了对有关责任单位和责任人的处理建议；针对事故原因及暴露出的突出问题，提出了事故防范措施建议。

事故调查组认定，市中四里村玉函路 48 号“11·27”一般

坍塌事故是一起因现场作业人员安全意识薄弱，违章拆除施工作业导致的一般生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）事故相关单位情况

1. **建设单位：**济南市公安局治安警察支队（以下简称济南治安支队）。

2. **施工单位：**山东城展建筑工程有限公司（以下简称山东城展公司），统一社会信用代码 91370102MA3TPKX69H，成立于 2020 年 8 月 10 日，法定代表人白某，住所在济南市历下区二环东路 5001 号和瑞广场 B 座 717 室。经营范围为许可项目：建筑物拆除作业（爆破作业除外），建设工程施工等。安全生产许可证编号（鲁）JZ 安许证字〔2021〕015706-02，许可范围为建筑施工；有效期至 2024 年 8 月 5 日。建筑业企业资质，证书编号 D237272858，资质等级为特种工程（结构补强）专业承包不分等级，有效期至 2025 年 10 月 13 日。

（二）项目概况及合同签订情况

项目位于济南市市中区玉函路 48 号院内东侧。2023 年 4 月 14 日，房屋产权单位济南治安支队委托济南市房屋安全检测鉴定中心对该房屋进行危险性鉴定，鉴定结论为：所鉴房屋危险性等级为 D 级，房屋已不能满足安全使用要求，房屋整体处于危险状态，构成整幢危房。

2023 年 9 月 15 日，济南市公安局与山东城展公司签订《政

府采购合同》（工程类），项目名称为济南市公安局零星改造工程项目，项目编号 2320-HJZC-0725。项目工程主要包括：原有屋面、墙体拆除，土方开挖、回填，钢结构屋面建设等。11 月 17 日，济南治安支队与山东城展公司签订《安全生产管理协议》。

（三）事故发生单位安全管理情况

山东城展公司组织制定了《拆除工程施工方案》，明确拆除工程施工为“采取手动工具进行人工拆除，施工程序应从上至下，分别拆除”，“拆除墙面采用先上后下的施工顺序。”向劳务作业人员牛某功、牛某刚和黄某刚配发了安全帽、安全带等劳动防护用品。没有对牛某功、牛某刚和黄某刚进行相关的安全教育培训的书面记录，没有检查本单位的安全生产状况和排查生产安全事故隐患的书面记录。

（四）事故发生经过

2023 年 11 月 27 日 13 时 30 分许，牛某功组织牛某刚和黄某刚拆除房屋最北侧三面南北向的墙体，黄某刚使用电镐拆除靠近房屋西侧的第 1 面墙（B/①-②）与山墙连接处，牛某功和牛某刚使用电镐拆除第 2 面墙（C/①-②），牛某刚在第 2 面墙东边南侧，牛某功在第 2 面横墙东边北侧，两人使用电镐拆除墙底的一层砖。近 16 时 55 分，第 2 面墙体突然向东倒塌，牛某刚在南侧向前扑倒没有受伤，牛某功在北侧躲避不及时被倒塌的墙体掩埋。

(四) 事故现场情况

事故现场房屋为一层砖混结构，南北长约 21.4m，东西宽约 12.6m，建筑面积约 248.7m²，承重墙由 240mm 厚烧结普通砖与混合砂浆砌筑而成，屋面结构为钢桁架梁、钢檩条、彩钢板屋面。事发地位于房屋西侧的第 2 面墙（C/①-②）与第 3 面墙（D/①-②）之间，房屋原彩钢瓦屋面已经拆除，事发时正拆除房屋北侧三面墙体。

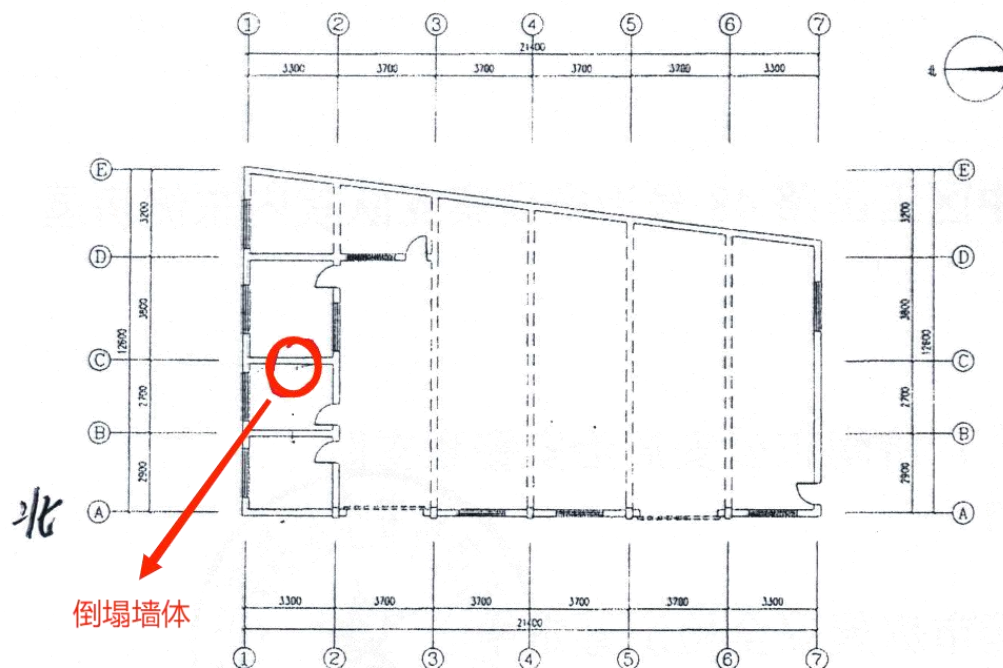


图 1 房屋平面布置示意图



图 2 事故位置示意图

（五）人员伤亡情况

事故造成 1 人死亡，牛某功，男，48 岁，汉族，沂南县苏村镇小河村人。

二、事故应急处置、事故报告及“四位一体”工作开展情况

（一）事故信息报告及现场应急处置情况

事故发生后，牛某刚跑到房屋外面喊来的山东城展公司现场管理负责人李某虎，李某虎立即拨打 120 急救电话，并组织搬开压在牛某功身上的砖块，随后打电话向山东城展公司法定代表人白某汇报，白某安排李某虎向济南治安支队相关负责同志汇报，并打车赶往现场。医护人员赶到现场后，打电话报警。17 时 40 分许，区应急局接区公安局通报，区应急局和四里村街道主要负责人带相关人员立即赶赴事故现场进行应急处置等工作。

（二）医疗救治及善后情况

17 时 5 分左右，120 救护车到达现场，经医护人员确认牛某功当场死亡。善后工作已完成。

（三）“四位一体”工作开展情况

根据《山东省人民政府安全生产委员会办公室关于“四位一体”加强事故调查处理工作的通知》要求，事故调查组对涉案企业和相关行业主管部门、属地街道办事处相关人员在“安全生产、干部作风、廉政建设、涉黑涉恶”等方面进行了调查，在“安全生产、干部作风、廉政建设、涉黑涉恶”方面未发现相关问题。

三、事故原因分析

（一）直接原因

事故直接原因是：现场作业人员安全意识薄弱，违反行业标准^[1]及施工方案^[2]，违规实施拆除施工作业，致使墙体倒塌，造成人员死亡。

（二）间接原因

山东城展公司，未严格落实安全生产主体责任，未按要求对现场作业人员进行必要的安全生产教育培训，对作业现场存在的违规行为督促检查不到位，未发现施工作业现场存在问题，未有效制止现场施工人员违规作业行为。

^[1] 《建筑拆除工程安全技术规范》第 5.1.3 条：当人工拆除建筑墙体时，严禁采用底部掏掘或推倒的方法。

^[2] 《拆除工程施工方案》第 1 条拆除工程施工管理：施工顺序，本工程采取手动工具进行人工拆除，施工程序应从上至下，分别拆除。第 2 条拆除方法：拆除墙面采用先上后下的施工顺序。

四、对有关责任人员及责任单位的处理建议

（一）因在事故中死亡免于追究责任人员

牛某功，劳务施工人员，安全意识薄弱，违章冒险施工作业，对事故发生负有直接责任，鉴于其在事故中已死亡，免于追究责任。

（二）建议给予行政处罚的人员

1. 白某，山东城展公司法定代表人，全面负责公司安全生产工作，未有效实施本单位安全生产规章制度，未严格组织实施本单位安全生产教育和培训，未能有效督促、检查本单位的安全生产工作，对事故发生负有责任。违反《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第（二）项、第（三）项和第（五）项^[3]之规定，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第（一）项^[4]之规定，建议由区应急管理局对其裁量处以上一年年收入百分之四十（19200 元）罚款的行政处罚。

2. 李某虎，山东城展公司项目现场施工管理人员，没有对现场作业人员进行安全生产教育培训，未发现施工作业现场存在问题，未有效制止和纠正现场施工人员冒险作业和违反操作规程行为，对事故的发生负管理责任。违反《中华人民共和国安全生产法》第二十五条第一款第（二）（五）（六）项^[5]之规定，依据

^[3] 《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：第（二）项：组织制定并实施本单位安全生产规章制度和操作规程；第（三）项：组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划；第（五）项：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。

^[4] 《中华人民共和国安全生产法》第九十五条：生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责，导致发生生产安全事故的，由应急管理部门依照下列规定处以罚款；第（一）项：发生一般事故的，处上一年年收入百分之四十的罚款。

^[5] 《中华人民共和国安全生产法》第二十五条第一款第（二）（五）（六）项：生产经营单位的安全生产管理机

《中华人民共和国安全生产法》第九十六条^[6]之规定，建议由区应急局对其处上一年年收入百分之二十（8400 元）罚款的行政处罚。

（二）建议给予行政处罚的单位

1. 山东城展公司，未严格落实安全生产主体责任，未按照规定对从业人员进行安全生产教育和培训，未督促现场管理人员强化管理及时消除事故隐患，对事故发生负有责任。违反《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款、第四十四条第一款^[7]，依据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第一款第（一）项^[8]之规定，建议由区应急管理局对其裁量处以 70 万元罚款的行政处罚。

（三）其他处理建议

济南治安支队在玉函路 48 号院内进行建筑施工作业，作为建设单位没有及时向区住建局或属地街道备案^[9]，建议济南治安

构以及安全生产管理人员履行下列职责：（二）组织或者参与本单位安全生产教育和培训，如实记录安全生产教育和培训情况；（五）检查本单位的安全生产状况，及时排查生产安全事故隐患，提出改进安全生产管理的建议；（六）制止和纠正违章指挥、强令冒险作业、违反操作规程的行为。

^[6] 《中华人民共和国安全生产法》第九十六条：生产经营单位的其他负责人和安全生产管理人员未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正，处一万元以上三万元以下的罚款；导致发生生产安全事故的，暂停或者吊销其与安全生产有关的资格，并处上一年年收入百分之二十以上百分之五十以下的罚款。

^[7] 《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款：生产经营单位应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能，了解事故应急处理措施，知悉自身在安全生产方面的权利和义务。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业；第四十四条第一款：生产经营单位应当教育和督促从业人员严格执行本单位的安全生产规章制度和安全操作规程；并向从业人员如实告知作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施以及事故应急措施。

^[8] 《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第一款：发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，由应急管理部门依照下列规定处以罚款；第（一）项：发生一般事故的，处三十万元以上一百万元以下的罚款。

^[9] 《建筑工程安全生产管理条例》第十一条：建设单位应当将拆除工程发包给具有相应资质等级的施工单位。建设单位应当在拆除工程施工 15 日前，将下列资料报送建设工程所在地的县级以上地方人民政府建设行政主管部门或者其他有关部门备案：（一）施工单位资质等级证明；（二）拟拆除建筑物、构筑物及可能危及毗邻建筑的说明；（三）拆除施工组织方案；（四）堆放、清除废弃物的措施。实施爆破作业的，应当遵守国家有关民用爆炸物品管理的规定。

支队向区住建局和属地街道办事处进行施工备案，由区安全生产委员会对济南治安支队相关负责人进行警示约谈，济南治安支队提出有针对性的整改意见和整改措施，经安全论证及评估后方可施工。

五、事故防范和整改措施建议

针对事故暴露出的问题，必须深刻吸取事故教训，举一反三，筑牢安全生产防线，严防类似事故的再次发生，提出以下防范措施和建议：

山东城展公司要严格遵守《中华人民共和国安全生产法》等法律法规规定，进一步健全各类安全管理规章制度，落实生产安全事故隐患排查治理制度，及时发现并消除事故隐患，强化施工人员的安全教育培训，加大对施工现场的管理力度，做好岗前安全交底和安全监护。建立健全本单位生产经营全过程和全体从业人员的安全生产奖惩制度，坚持奖惩与宣教结合原则，切实提高从业人员的安全意识，最大限度消除“人的不安全行为”。