

普宁梅林自建房建筑施工作业“12·14”一般 高处坠落事故调查报告

普宁市政府事故调查组

2025 年 2 月

目 录

一、 事故基本情况	2
（一）涉事自建房情况	2
（二）建筑施工情况	2
（三）事故现场情况	3
（四）事故发生经过	4
二、事故应急处置及评估情况	4
（一）应急救援情况	5
（二）事故信息接报及响应情况	5
（三）善后处置情况	5
（四）应急处置评估	5
（五）人员伤亡和直接经济损失情况	6
三、事故原因分析	6
（一）直接原因分析	6
（二）间接原因分析	6
四、有关人员和单位存在的主要问题	7
五、对有关人员和单位的处理建议	8
（一）建议免于追究责任的人员	9
（二）对事故有关责任人员的行政处罚建议	9
（三）对公职人员的处理建议	9
（四）其他处理建议	10
六、事故整改和防范措施	10

2024年11月17日13时许，普宁梅林凤池村发生一工人在楼房施工时，于三楼不慎跌落地面造成重伤，后经救护车送至医院救治，至12月14日因医治无效死亡的事故。

根据《中华人民共和国安全生产法》和《生产安全事故报告和调查处理条例》等有关规定，普宁市人民政府成立了普宁梅林自建房建筑施工作业“12·14”一般高处坠落事故调查组（普府办函〔2024〕107号）。调查组由市委常委、常务副市长吴邓文任组长，市政府办公室副主任张秋城、市应急管理局局长陈家国任副组长，成员从市公安局、应急管理局、城管执法局、住房城乡建设局、总工会和梅林镇人民政府等单位抽调。同时，邀请市纪委监委介入调查。

事故调查组按照科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效的原则，对事故进行深入细致全面的调查，现已查明事故发生的经过、原因、应急处置、人员伤亡和直接经济损失等情况，认定事故性质和责任，提出对有关人员和单位的处理建议，并针对事故原因及暴露出的突出问题，提出事故整改防范建议。

经调查认定，普宁梅林自建房建筑施工作业“12·14”一般高处坠落事故是一起因现场安全管理不到位、工人违规作业造成的一般生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）涉事自建房情况

涉事自建房位于普宁市梅林镇凤池村八方妈横巷 61 号。占地面积约为 108 平方米，于 2010 年建设第一层楼房，于 2024 年 2 月开始加建 4 层，已建有 5 层钢筋混凝土框架结构主体，楼房主体已封顶。厝主为赖茂云¹，未办理用地和规划许可手续。

（二）建筑施工情况

2024 年 2 月底，厝主赖茂云将位于普宁市梅林镇凤池村八方妈横巷 61 号楼房加建工程承包给包工头肖国生²。双方约定：肖国生以每平方米 180 元的价格、包工不包料的形式承包该加建工程。双方达成口头协议后，未签订书面承包合同和安全生产管理协议³。

肖国生承接了工程之后，又以每人每日 190 元的价格雇佣了赖林森⁴、赖娘贝⁵、赖荔枝⁶、赖洪波⁷、赖日修⁸等 5 名工人到现场施工。

2024 年 5 月 9 日，因建筑施工需要在外围搭建脚手架，赖

¹ 赖茂云，男，69 岁，广东省普宁市人，系厝主。

² 肖国生，男，71 岁，湖北省蕲春县人，系包工头。

³ 《中华人民共和国安全生产法》第二章第四十九条 生产经营单位不得将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人。生产经营项目、场所发包或者出租给其他单位的，生产经营单位应当与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议，或者在承包合同、租赁合同中约定各自的安全生产管理职责；生产经营单位对承包单位、承租单位的安全生产工作统一协调、管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。

⁴ 赖林森，男，53 岁，广东省普宁市人，系死者。

⁵ 赖娘贝，男，57 岁，广东省普宁市人，系建筑工人。

⁶ 赖荔枝，男，63 岁，广东省普宁市人，系建筑工人。

⁷ 赖洪波，男，61 岁，广东省普宁市人，系建筑工人。

⁸ 赖日修，男，69 岁，广东省普宁市人，系建筑工人。

茂云便雇佣了赖国林⁹帮忙搭建。双方口头约定：赖国林以每平方米 6 元的价格承包赖茂云自建房的单排脚手架搭建工程。双方达成作业承接意向后，未签订书面承包合同和安全生产管理协议。

赖茂云在自建房建设期间，梅林镇人民政府、梅林镇凤池村村委会发现该民楼未取得合法建设手续擅自叠建。梅林镇人民政府多次现场向业主发放《责令停止违法行为通知书》。同时，向凤池村村委会发放《关于巡查发现在建违法建设的交办通知》，要求凤池村村委会按照“属地管理”原则，落实村巡查监管主体责任。

（三）事故现场情况

现场自建房位于普宁市梅林镇凤池村八方妈横巷 61 号自建楼工地。现场北侧为梅林大道，南侧为巷道和凤池村八方妈横巷 68、69 号，西侧为 384 乡道。

自建房外墙安装有竹质脚手架，中心现场为三楼靠南侧，对应南侧脚手架有一缺口，缺口中间一横向脚手架竹竿可见断裂痕迹，缺口下端横向脚手架竹竿可见弯曲变形。

⁹ 赖国林，男，44 岁，广东省普宁市人，系脚手架搭建工人。



现场图片

（四）事故发生经过

2024 年 11 月 17 日 13 时许，赖林森等 5 名工人在梅山镇凤池村楼房建筑工地上浇筑楼房主体。赖林森、赖洪波、赖日修三名工人负责用吊机将水泥吊到二楼。在水泥运到二楼后，赖洪波便到五楼将吊机盖子遮盖起来，防止其淋雨。赖荔枝、赖日修、赖娘贝在二楼继续制作模板并准备搅拌水泥，搅拌水泥需要用到水，但取水的水管放在了三楼窗台，赖林森便准备在三楼窗台将水管拉到二楼使用。赖林森站在三楼外墙平台上，一手拿着水管，一手扶着外脚手架。此时，脚手架因承受不住赖林森的向外方向的撑力，脚手架上横向竹竿发生断裂，赖林森失去平衡，人从三楼坠落至地面上了。

二、事故应急处置及评估情况

（一）应急救援情况

赖荔枝在二楼工作时，听到窗外有物体掉落地面的声音，便顺着声音往楼下看，发现赖林森躺在了一楼地面上。赖荔枝马上告知其它几名工友后一起往楼下赶，见到赖林森躺在地面上，已没有了意识。赖娘贝见状，马上拨打电话通知工头肖国生，让其开车过来接赖林森到医院进行抢救。肖国生到达后，几名工友便合力将赖林森抬上车，一起赶往梅林卫生院。赖林森在卫生院进行抢救后，因伤势过重，分别转至普宁市人民医院、广州市中山大学附属第一医院抢救。12月14日上午，赖林森经抢救无效死亡。

（二）事故信息接报及响应情况

2024年11月20日11时34分，普宁市公安局梅林派出所接110指令，迅速组织警力赶赴现场处置；12月14日16时59分，梅林镇人民政府将事故上报普宁市委、市政府以及普宁市应急管理局；23时07分普宁市应急管理局分别将情况报告揭阳市应急管理局以及普宁市委值班室、市政府值班室。

（三）善后处置情况

事故发生后，包工头肖国生、业主赖茂云与工人赖林森家属保持积极沟通。2024年12月16日，双方就赖林森善后赔偿事宜已协商一致，并签订赔偿和谅解协议。

（四）应急处置评估

赖荔枝、赖娘贝等现场人员迅速开展现场救援。肖国生、赖

茂云积极与死者家属协商善后赔偿事宜。普宁市公安、应急管理和梅林镇人民政府等部门高度重视，认真做好事故应急、善后处置等工作，整个事故应急处置过程未发生次生、衍生事件，舆情和社会面平稳。

（五）人员伤亡和直接经济损失情况

事故造成赖林森 1 人死亡，广东省普宁市公安司法鉴定中心于 2024 年 12 月 26 日对赖林森尸体进行死因鉴定，作出“死者赖林森符合高坠死亡。”的鉴定意见，并出具《鉴定书》（编号为：普公（司）鉴（法尸）字〔2024〕324 号）。直接经济损失 54 万元¹⁰。

三、事故原因分析

（一）直接原因分析

事故直接原因是：死者赖林森在作业现场没有采取坠落防护措施¹¹，自身未使用安全带¹²等劳动防护用品¹³的情况下，站在三楼外墙平台上，扶着外脚手架，因脚手架上的横向竹竿断裂，导致自身从高处坠落死亡。

（二）间接原因分析

1.包工头肖国生安全生产主体责任不落实。在没有相关建筑施工资质¹⁴的情况下，承包自建房建筑施工项目，未履行法定安

¹⁰ 直接经济损失包括医疗费用 14 万元，赔偿款 40 万元。

¹¹ 《坠落防护装备安全使用规范》（GB/T 23468-2009）：4.2.1 在施工中，如工作平面高于坠落高度基准面 3m 及 3m 以上，对人群进行坠落防护时，应在存在坠落危险的部位下方张挂安全平网。

¹² 《坠落防护装备安全使用规范》（GB/T 23468-2009）：4.1.1 在距坠落高度基准面 2m 及 2m 以上，有发生坠落危险的场所作业，对个人进行坠落防护时，应使用坠落悬挂安全带或区域限制安全带。

¹³ 《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。

¹⁴ 《中华人民共和国建筑法》（2019 年修正）第二十六条 承包建筑工程的单位应当持有依法取得的资质证书，并

全生产管理职责¹⁵，未对工人进行安全教育培训、技术交底¹⁶，对现场作业安全管理缺失¹⁷，未督促工人做好安全防护措施¹⁸，未及时发现、消除工人施工作业存在的生产安全事故隐患。

2.脚手架搭建工人赖国林存在违规行为。未持有相关特种作业人员操作证就进行脚手架搭建，未编制脚手架施工方案¹⁹，未定期对脚手架进行检查²⁰。

四、有关人员和单位存在的主要问题

1. 涉事自建房厝主赖茂云。未办理²¹相关建房审批手续²²，

在其资质等级许可的业务范围内承揽工程。禁止建筑施工企业超越本企业资质等级许可的业务范围或者以任何形式用其他建筑施工企业的名义承揽工程。禁止建筑施工企业以任何形式允许其他单位或者个人使用本企业的资质证书、营业执照，以本企业的名义承揽工程。

《村庄和集镇规划建设管理条例》第二十三条 承担村庄、集镇规划区内建筑工程施工任务的单位，必须具有相应的施工资质等级证书或者资质审查证明，并按照规定的经营范围承担施工任务。

¹⁵ 《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：（一）建立健全并落实本单位全员安全生产责任制，加强安全生产标准化建设；（二）组织制定并实施本单位安全生产规章制度和操作规程；（三）组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划；（四）保证本单位安全生产投入的有效实施；（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；（六）组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；（七）及时、如实报告生产安全事故。

¹⁶ 《中华人民共和国安全生产法》第二十八条 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。

¹⁷ 《中华人民共和国建筑法》第四十四条 建筑施工企业必须依法加强对建筑安全生产的管理，执行安全生产责任制度，采取有效措施，防止伤亡和其他安全生产事故的发生。

¹⁸ 《中华人民共和国安全生产法》第四十五条 生产经营单位必须为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品，并监督、教育从业人员按照使用规则佩戴、使用。

¹⁹ 《施工脚手架通用规范》（GB 55023-2022）2.0.3 脚手架搭设和拆除作业以前，应根据工程特点编制脚手架专项施工方案，并应经审批后实施。

²⁰ 《施工脚手架通用规范》（GB 55023-2022）5.3.4 脚手架在使用过程中，应定期进行检查并形成记录，脚手架工作状态应符合下列规定：1.主要受力杆件、剪刀撑等加固杆件和连墙件应无缺失无松动，架体应无明显变形；2.场地应无积水，立杆底端应无松动、无悬空；3.安全防护设施应齐全、有效，应无损坏缺失；4.附着式升降脚手架支座应稳固，防倾、防坠、停层、荷载、同步升降控制装置应处于良好工作状态，架体升降应正常平稳；5.悬挑脚手架的悬挑支承结构应稳固。

²¹ 《土地管理法》第五章 第五十九条 乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡（镇）村建设，应当按照村庄和集镇规划，合理布局，综合开发，配套建设；建设用地，应当符合乡（镇）土地利用总体规划 and 土地利用年度计划，并依照本法第四十四条、第六十条、第六十一条、第六十二条的规定办理审批手续。

²² 《普宁市农村宅基地和住房建设管理实施细则》第二十四条 村民申请用地建房，应当持下列资料向村级组织提出申请：

- （一）按照要求填写的村民用地建房申请表；
- （二）申请人的身份证及户口簿；
- （三）申请易地新建住房的，需提交同意退出原宅基地承诺书，分户居住或者其它不需拆除原宅基地上建筑

未审查工程承接方资质，将工程发包给无资质的包工头肖国生。

2. 梅村镇凤池村村委会。对辖区内的违建行为管理不到位，开展安全生产巡查、检查工作不够深入细致，未能有效劝阻赖茂云违法建设行为²³。

3. 梅村镇人民政府。开展违法建设巡查检查工作不够深入细致，虽有发出《责令停止通知书》，但未能彻底控停该违建行为，未能有效制止赖茂云违法建设行为²⁴。

五、对有关人员和单位的处理建议

物的情形除外。

村民用地建房申请表格式，由市农业农村部门会同自然资源、住建部门制定。各镇街可进一步优化和细化。

《普宁市农村宅基地和住房建设管理实施细则》第二十五条 农村集体经济组织接到村民宅基地和建房申请后，应当在 5 个工作日内召开农村集体经济组织成员（代表）会议讨论并将申请理由、拟用地位置和面积、拟建房屋层数和面积等情况在本集体经济组织范围内公示，公示期不少于 5 个工作日。

公示无异议或者异议不成立的，所在农村集体经济组织应当在 5 个工作日内出具意见，并将村民申请、农村集体经济组织成员（代表）会议记录等材料交村民委员会审查。

村民委员会重点审查提交的材料是否真实有效、是否符合“一户一宅”等建房条件、拟用地建房是否符合村庄规划、是否征求了用地建房相邻权利人意见等。村民委员会收到申请后 10 个工作日内作出审查意见，审查通过的，由村民委员会签署意见，报送镇街；审查未通过的，应在 10 个工作日内告知申请人并说明理由。

《普宁市农村宅基地和住房建设管理实施细则》第二十六条 镇街应当在接到村民委员会报送材料后，符合条件、资料齐全的，组织农业农村、自然资源等有关部门进行实地审核；材料不齐全的，书面通知村民委员会，由申请人限期补正，逾期不补正的，视为撤回申请。

镇街农业农村部门负责审查申请人是否符合条件、拟用地是否符合宅基地合理布局要求和面积标准、宅基地和建房（规划许可）申请是否经过村组审核公示等，并综合各有关部门意见提出审批建议；自然资源部门负责审查用地建房是否符合国土空间规划、村庄规划、用途管制要求，其中涉及占用农用地的，应办理农用地转用审批手续。涉及林业、水利、电力等部门要及时征求意见。

镇街根据各部门联审结果，对村民宅基地和建房申请进行审批。审批应当在 20 个工作日内完成。

村民宅基地和建房批准后，由镇街核发农村宅基地批准书和建设规划许可证。不予批准的，须书面通知申请人，说明不予批准的理由，并告知其法律救济途径。

²³ 《普宁市农村宅基地和住房建设管理实施细则》第七条 村级组织应当建立健全宅基地和村民住房建设管理制度，将宅基地和村民住房建设管理内容纳入村规民约，引导村民遵守村规民约、依法依规用地建房，及时发现和劝阻违法建设行为，并向镇街报告。

²⁴ 《普宁市农村宅基地和住房建设管理实施细则》第六条 镇街负责本辖区内农村宅基地和村民住房建设的具体管理工作，履行以下职责：（一）负责组织编制村庄规划；（二）依法办理村民住房建设用地的审批或者审核手续，核发农村宅基地批准书；（三）负责审批村民住房建设规划许可、工程放线验线和规划条件核实；（四）对村民建房安全质量进行现场指导和检查；（五）对村民住房建设进行开工查验和竣工验收；（六）建立宅基地用地建房审批管理台账，有关资料归档留存，及时将审批情况报市农业农村、自然资源、住建等部门备案；（七）对村民住房建设违法用地和违法建设的认定和查处工作；（八）对村民住房建设情况进行日常巡查、监督管理，通过开展动态巡查，及时发现并制止违法建设；（九）指导村民委员会做好村民用地建房自治管理；（十）相关法律法规规定的其他职责。

（一）建议免于追究责任的人员

死者赖林森，在作业现场没有采取坠落防护措施，自身未正确佩戴和使用安全带等劳动防护用品的情况下，因脚手架上的横向竹竿断裂，导致自身从高处坠落死亡，对事故发生负有直接责任。鉴于其已在事故中死亡，建议免于追究责任。

（二）对事故有关责任人员的行政处罚建议

1.包工头肖国生，在没有相关建筑施工资质的情况下，承包自建房建筑施工项目，安全生产主体责任不落实。对事故发生负有责任，建议由普宁市应急管理局依照《中华人民共和国安全生产法》第九十五条²⁵给予行政处罚。

2.脚手架搭建工人赖国林，违反规范搭建脚手架，未能定期对脚手架进行检查。对事故发生负有责任，建议由普宁市应急管理局依照《中华人民共和国安全生产法》第九十五条给予行政处罚。

3.厝主赖茂云，未办理相关建房审批手续，将工程发包给无资质的包工头肖国生。在选任包工头存在过错，建议由梅林镇人民政府督促其依法承担相应的民事责任²⁶。

（三）对公职人员的处理建议

事故调查组通过对相关情况和有关责任人进行调查取证，已

²⁵ 《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：（一）发生一般事故的，处上一年年收入百分之四十的罚款；（二）发生较大事故的，处上一年年收入百分之六十的罚款；（三）发生重大事故的，处上一年年收入百分之八十的罚款；（四）发生特别重大事故的，处上一年年收入百分之一百的罚款。

²⁶ 《中华人民共和国民法典》第一千一百九十三条 承揽人在完成工作过程中造成第三人损害或者自己损害的，定作人不承担侵权责任。但是，定作人对定作、指示或者选任有过错的，应当承担相应的责任。

认定性质为一般生产安全责任事故。对相关人员将线索移送纪检监察机关。

（四）其他处理建议

1.建议责成梅林镇凤池村村委会向梅林镇人民政府作出深刻书面检查。

2.建议责成梅林镇人民政府向普宁市人民政府作出深刻书面检查。

六、事故整改和防范措施

一是吸取教训，加大自建房重视程度。各地各有关部门要认真吸取事故的惨痛教训，进一步强化领导、充分认识农村自建房安全管理的重要性，高度重视安全生产特别是村镇建设安全工作，要加强村民自建房的指导，进一步明确乡镇政府对村镇建设的监督和管理职责，深入分析当地农房建设安全存在的薄弱环节，找准问题症结，采取有效措施，切实抓好农房建设安全管理工作，严防农村自建房生产安全事故发生。

二是多措并举，加强违法建筑管理。各地、各有关部门要不断完善农村宅基地和村民住房建设监管工作机制，进一步强化对村民住房建设情况的动态巡查，及时发现并依法查处村民住房建设违法用地和违法建设等行为，督促村民依法依规用地建房，选择具有相应资质的建筑施工企业或者相应技能的农村建筑工匠施工，使用合格建筑材料和建筑配件、设备，在施工中采取安全措施，必要时要求施工单位购买保险，坚决把事故隐患扼杀在摇

篮。

三是深化教育，提高民众安全意识。各地、各有关部门要充分运用电视广播、微信微博、横幅标语、宣传海报等形式，全方位、多层次、常态化教育引导广大从事建筑施工作业人员及村民提升安全意识，大力宣传普及防范高处坠落等建筑施工安全知识。同时，进一步加强执法警示和事故警示，以事故案例警示违规建设风险。

普宁梅林自建房建筑施工作业“12·14”
一般高处坠落事故调查组