

普宁梅林自建房建筑施工作业“4·2”一般 高处坠落事故调查报告

普宁市人民政府事故调查组

2025 年 7 月

目 录

一、事故基本情况	2
（一）涉事房屋情况	2
（二）建设单位履责情况	2
（三）建筑工程监管情况	3
（四）施工组织情况	3
（五）事故现场情况	4
（六）事故发生经过	5
二、事故应急处置及评估情况	6
（一）应急救援情况	6
（二）事故信息接报及响应情况	7
（三）善后处置情况	7
（四）应急处置评估	7
（五）人员伤亡和直接经济损失情况	7
三、事故原因分析	8
（一）直接原因分析	8
（二）间接原因分析	8
四、有关单位存在的主要问题	9
五、对有关人员和单位的处理建议	9
（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	10
（三）对公职人员的处理建议	10
（四）其他处理建议	10
六、事故整改和防范措施	10

2025年4月2日14时30分许，在普宁市梅林镇大岭下村一农民自建住宅第四层楼顶，两名施工人员在使用简易吊机运输材料过程中，发生吊机因承重失衡，导致两人高处坠落的事故，事故造成1人死亡1人重伤，直接经济损失78万元。

依据《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）有关规定，2025年4月9日，普宁市人民政府成立普宁梅林自建房建筑施工作业“4·2”一般高处坠落事故调查组（以下简称调查组）。后因人员变动，于2025年7月24日对事故调查组组长作出调整（普府办函〔2025〕50号），现调查组由市委常委、常务副市长林朝阳任组长，市政府办公室副主任张秋城、市应急管理局局长陈晓川任副组长，成员从市应急管理局、公安局、住房城乡建设局、城管执法局、总工会和梅林镇人民政府等单位抽调。邀请市纪委监委介入调查。

揭阳市安委办对本事故调查处理工作实行挂牌督办。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，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“4·2”一般高处坠落事故是一起因施工固定式机械安装未稳定牢固、安全防护措

施缺失、工人冒险操作、违法建设、相关单位安全管理不到位造成的生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）涉事房屋情况

涉事农民自建住宅位于普宁市梅林镇大岭下村新寨场 45 号，住宅所有人杨天柳¹，占地面积约 93 平方米，坐南朝北，钢筋混凝土结构，已建设到第四层，属于危房改建的房屋建设工程²，用于自家居住，不属于农民自建低层住宅³。

（二）建设单位履责情况

杨天柳作为建设单位，未按《普宁市农村宅基地和住房建设管理实施细则》办理用地手续⁴和规划许可⁵，未取得《农村宅基地批准书》和《建设规划许可证》，未依法委托具有相应资质的

¹ 杨天柳，男，59 岁，广东省普宁市梅林镇大岭下村人，厝主。

² 《建设工程安全生产管理条例》（国务院令 393 号）第二条 在中华人民共和国境内从事建设工程的新建、扩建、改建和拆除等有关活动及实施对建设工程安全生产的监督管理，必须遵守本条例。本条例所称建设工程，是指土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程及装修工程。

³ 住房城乡建设部《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）三、突出重点，分类指导，创新监督管理方式（三）对于村庄建设规划范围内的农民自建两层（含两层）以下住宅（以下简称农民自建低层住宅）的建设活动，县级建设行政主管部门的管理以为农民提供技术服务和指导作为主要工作方式。

⁴ 《普宁市农村宅基地和住房建设管理实施细则》（普府规〔2021〕3 号）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。

⁵ 《普宁市农村宅基地和住房建设管理实施细则》（普府规〔2021〕3 号）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、电力等部门的要及时征求意见。

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。

单位进行设计或选用标准设计，未委托具有相应资质的单位进行施工⁶。自建住宅拟建四层，建筑面积约 400 平方米，投资额约 30 万元，可以不申请办理施工许可证⁷。施工由赖劲周指导进行。

（三）建筑工程监管情况

杨天柳在建设期间，梅林镇人民政府 2024 年 8 月 28 日、2024 年 11 月 27 日 2 次发现该自建房未取得合法建设手续擅自改建，对其发出《责令停止违法行为通知书》，但未能落实整改。同时 4 次向大岭下村村委会发放《关于巡查发现在建违法建设的交办通知》，要求大岭下村村委会按照“属地管理”原则，落实村巡查监管主体责任。

（四）施工组织情况

2024 年 8 月份，杨天柳开始组织自建住宅的施工。在地基土建完成后，于 2024 年 10 月份，杨天柳与赖劲周⁸联系，赖劲周再联系赖永发⁹、赖伟来¹⁰、赖伟城¹¹、赖子真¹²等人，5 名合伙工人与杨天柳口头约定：建筑主要材料（钢筋、水泥、沙土）由杨天柳采购，施工材料（模板、脚手架）和施工机具（简易吊机）

⁶ 住房和城乡建设部等 5 部门《关于加强农村房屋建设管理的指导意见》（建村规〔2024〕4 号）（九）严格规范农房设计施工。农村低层住宅可以选用标准设计图集，委托乡村建设工匠施工。其他农村住宅、农村公共建筑应当依法委托具有相应资质的单位进行设计或选用标准设计，委托具有相应资质的单位进行施工。农房设计和施工应符合国家现行抗震设防等有关质量安全标准的要求。

⁷ 《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》一、2019 年 9 月 1 日起，工程投资额在 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设施工程（以下称限额以下小型工程），可以不申请办理施工许可证。

⁸ 赖劲周，男，56 岁，广东省普宁市人，建筑工人，负责施工项目的协调联系，死者。

⁹ 赖永发，男，32 岁，广东省普宁市人，建筑工人，为赖劲周儿子，伤者。

¹⁰ 赖伟来，男，62 岁，广东省普宁市人，建筑工人。

¹¹ 赖伟城，男，66 岁，广东省普宁市人，建筑工人。

¹² 赖子真，男，61 岁，广东省普宁市人，建筑工人。

由赖劲周提供，以包工不包料的形式，每平方米 190 元的价格承揽杨天柳自建住宅钢筋混凝土框架的施工。至事故发生时，杨天柳已向赖劲周支付包工款 5.5 万元，无拖欠款项，赖劲周收款后再分发给其他 4 人。

赖劲周等 5 名合伙工人未持有建筑施工从业资格或者经乡村建设工匠培训合格，厝主和工人双方未依法签订书面建设合同¹³，未依法确定并支付建设工程安全作业环境及安全施工措施所需费用¹⁴，未约定配备¹⁵安全防护用具（安全帽、安全带）。

（五）事故现场情况

杨天柳自建住宅四周搭设不规范的竹脚手架。事故现场位于四楼楼顶，楼顶地面铺设木质模板，东北侧有一块板面缺失，东侧外墙悬吊一简易吊机（以下简称吊机），吊机的挂钩挂着一捆钢筋。楼房东侧小巷子地面有几捆钢筋，巷子东南侧有血迹。吊机于 2025 年 4 月 1 日由赖劲周组织搭设，用钢钉固定在木质模板上。

¹³ 《民法典》第七百八十九条 建设工程合同应当采用书面形式。

¹⁴ 《建设工程安全生产管理条例》（国务院令第 393 号）第八条 建设单位在编制工程概算时，应当确定建设工程安全作业环境及安全施工措施所需费用。

¹⁵ 《建设工程安全生产管理条例》（国务院令第 393 号）第九条 建设单位不得明示或者暗示施工单位购买、租赁、使用不符合安全施工要求的安全防护用具、机械设备、施工机具及配件、消防设施和器材。



图 1：事故楼顶现场照片

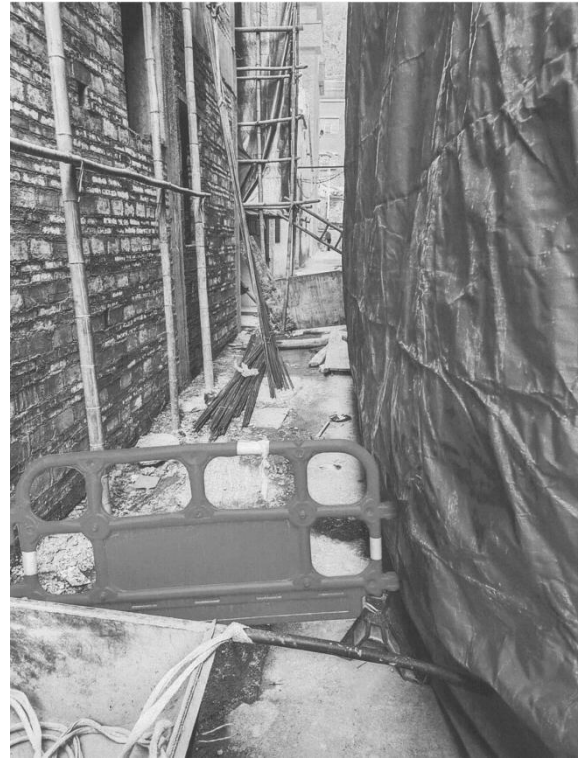


图 2：楼房东侧小巷子照片

（六）事故发生经过

2025 年 4 月 2 日 7 时 30 分许，赖劲周、赖永发、赖伟来、赖伟城、赖子真等 5 人到达杨天柳自建住宅开始施工。由赖伟来负责在楼下地面搬运钢筋并将钢筋挂在吊机的吊钩上；赖永发负责在第四层楼顶操作吊机将钢筋提升到 4 层楼顶并卸到板面上。其余三名工人分别在四楼楼顶搭设横梁模板。工作到 11 时 30 分许下班休息。

13 时 30 分许继续施工。五名工人在第四层楼顶搭设横梁的钢筋。至 14 时 30 分许，赖子真见钢筋基本用完，便下楼搬运钢筋。赖子真将钢筋挂到吊机的吊钩上，赖劲周站于第四层楼顶的

吊机旁，操作吊机的电动控制器，吊机临边工作没有设置临边防护设施（墙或栏杆），赖劲周临边作业没有佩戴安全带¹⁶，五名工人都未佩戴安全帽。

当吊机往上提升钢筋时，吊机固定的木板连接处出现断裂，吊机及木板受到所吊钢筋下坠牵引力作用而掀起。赖劲周及附近的赖永发见状，马上冲上去压住掀起木板端，但两人重量仍然不足以压住，被掀起木板抛出坠楼。赖伟来和赖伟城听到声响，回头一看发现赖劲周和赖永发已经坠落到地面去了。

二、事故应急处置及评估情况

（一）应急救援情况

赖伟来和赖伟城见状马上从楼顶跑下，看到赖劲周和赖永发都躺在地面上。赖子真听到声响，也马上过来帮忙。三名工人查看赖劲周和赖永发的伤势并将其扶起。15 时许，赖伟城赶回楼顶用手机拨打电话通知在外的杨天柳。杨天柳了解情况后，打电话委托其弟杨好球到现场处置。15 时 07 分，杨好球拨打了 120 急救电话并迅速赶到现场。15 时 11 分，普宁市梅林中心卫生院派出救护车。15 时 44 分，救护车到达事故现场，医护人员迅速对赖劲周、赖永发进行抢救。15 时 46 分，赖劲周经抢救无效死亡。15 时 49 分，救护车出发将赖永发转送往普宁市中医院。16

¹⁶ 《建筑与市政施工现场安全卫生与职业健康通用规范》（GB 55034-2022） 3.2.1 临空高度在 2m 及以上的临边部位，如楼面、屋面周边，阳台、雨篷、挑檐边，坑、沟、槽周边等，具有较大的高处坠落隐患，通过设置防护栏杆、密目式安全立网及踢脚板或工具式栏板等设施可以保障高处作业的人员安全，防止高处坠落物体伤人等安全事故发生。当坡度较大时，人和物易滑落，应采取防滑措施。高处作业人员正确佩戴劳动防护用品，可预防高处坠落、高处坠落物体伤人等安全事故发生。

时 38 分，救护车到达普宁市中医院。

（二）事故信息接报及响应情况

2025 年 4 月 3 日 15 时许，杨天柳和杨好球到普宁市公安局梅林派出所报案。梅林派出所迅速组织警力到场处置调查。4 月 5 日 12 时 20 分，梅林镇人民政府将事故情况报送至普宁市应急管理局。14 时 06 分，普宁市公安局将事故上报普宁市委、市政府，并抄送至普宁市应急管理局。16 时 21 分，普宁市应急管理局将情况报告揭阳市应急管理局。

（三）善后处置情况

事故发生后，杨天柳和赖劲周及赖永发的共同家属保持积极沟通。在 2025 年 4 月 23 日，双方就赖劲周及赖永发善后赔偿事宜已协商一致，并签订了协议书及谅解书。

（四）应急处置评估

赖伟来、赖伟城、赖子真等现场人员迅速开展现场救援。杨天柳积极与死伤者家属协商善后赔偿事宜。梅林镇人民政府、公安、应急管理等部门高度重视，认真做好事故应急救援和善后处置等工作，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

广东省普宁市公安司法鉴定中心于 2025 年 4 月 15 日对赖劲周尸体进行死因鉴定，对赖劲周作出“死者赖劲周符合颅脑严重

损伤死亡”的鉴定结论，并出具《鉴定书》（编号为：普公（司）鉴（法尸）字〔2025〕90号）。依据《生产安全事故统计调查制度》和《企业职工伤亡事故经济损失统计标准 GB 6721-1986》等规定，事故造成赖劲周 1 人死亡及赖永发 1 人重伤。直接经济损失 78 万元。

三、事故原因分析

（一）直接原因分析

事故直接原因是赖劲周临边作业未按强制性标准要求，未佩戴安全带、安全帽¹⁷，未落实岗位安全检查，未能发现吊机临边工作没有设置临边防护设施（墙或栏杆）；赖永发未佩戴安全帽；吊机因起重力矩过大，固定式机械安装未稳定牢固，当吊机往上提升钢筋时，吊机固定的木板连接处出现断裂，吊机及木板受到所吊钢筋下坠牵引力作用而掀起，赖劲周、赖永发冒险操作，采用身体重量压制掀起木板端，但两人重量仍然不足以压住，被掀起木板抛出坠楼，造成伤亡。

（二）间接原因分析

杨天柳未履行建设单位责任，未取得《农村宅基地批准书》和《建设规划许可证》，未依法委托具有相应资质的单位进行设计或选用标准设计，未委托具有相应资质的单位进行施工，未依法签订书面建设合同，未依法确定并支付建设工程安全作业环境

¹⁷ 《中华人民共和国安全生产法》（2021 年修正）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。

及安全施工措施所需费用，未约定配备安全防护用具。

四、有关单位存在的主要问题

1.梅林镇大岭下村村委会。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，未能有效劝阻杨天柳违法建设行为¹⁸。

2.梅林镇人民政府。开展违法建设巡查检查工作不够深入细致，虽有发出《责令停止违法行为通知书》，但未能彻底控停该违建行为，未能有效制止杨天柳违法建设行为¹⁹。

五、对有关人员和单位的处理建议

（一）建议免于追究责任的人员

赖劲周临边作业未按强制性标准要求，未佩戴安全带、安全帽，未落实在岗位安全检查；赖永发未佩戴安全帽；在吊机及木板受到所吊钢筋下坠牵引力作用而掀起时，二人冒险操作，采用身体重量压制掀起木板端，被掀起木板抛出坠楼。对事故发生负有直接责任。鉴于赖劲周在事故中死亡，赖永发在事故中受重伤，建议免于追究责任。

¹⁸ 《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。

¹⁹ 《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。

（二）对事故有关责任人员的行政处罚建议

杨天柳，未履行建设单位责任，未经批准和许可，未依法委托具备资质的单位或具备从业资格的个人进行设计和施工，未依法签订书面建设合同，未依法提供安全施工措施所需费用，未约定配备安全防护用具。建议由梅林镇人民政府责令其停止违法行为并依法予以处罚²⁰。

（三）对公职人员的处理建议

对于在事故调查中发现的相关公职人员履职情况问题线索，已移交普宁市纪委监委。对有关人员履职不到位问题的处理意见，由纪委监委机关提出。

（四）其他处理建议

1.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。

2.建议责成大岭下村村委会向梅林镇人民政府作出深刻书面检查。

六、事故整改和防范措施

一是全面强化安全主体责任落实与风险防控能力提升。梅林镇人民政府要认真吸取事故的惨痛教训，进一步压实自建房建设全过程安全责任。重点针对违法施工、无证上岗等问题，严查资质审批与施工监管漏洞，全面排查辖区内在建自建房，建立镇村

²⁰ 《普宁市农村宅基地和住房建设管理实施细则》（普府规〔2021〕3号）第四十六条第二款 村民住房建设的工程质量和施工安全不符合有关法律、法规和规章规定的，由镇街或者城管执法部门依法予以处罚。

两级联动巡查机制，通过网格化管理及时叫停违规作业，消除“查而不改”隐患。

二是严厉打击违法建设行为与强化源头治理。各地各有关部门要加强对违法建筑的管理。重拳整治未批先建、违规改建行为。对高危区域实现动态监管；严惩违规发包、无证施工主体，要求业主签订安全生产协议、审查施工方资质；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。

三是深化全员安全素质提升与警示教育全覆盖。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，将事故案例纳入培训教材，重点强化吊机操作规范、防坠落措施及应急处置实操训练，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“4·2”

一般高处坠落事故调查组