

普宁占陇自建住宅清杂作业“9·15”一般高处 坠落事故调查报告

普宁市人民政府事故调查组

2026 年 1 月

目 录

一、事故基本情况	1
（一）涉事房屋情况	1
（二）建设单位履责情况	1
（三）施工组织情况	2
（四）事故现场情况	3
（五）事故发生经过	3
二、事故应急处置及评估情况	4
（一）应急救援情况	4
（二）事故信息接报及响应情况	4
（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	5
三、事故原因分析	5
（一）直接原因分析	5
（二）间接原因分析	6
四、有关单位存在的主要问题	7
五、对有关人员和单位的处理建议	7
（一）建议免于追究责任的人员	7
（二）已被司法机关采取强制措施人员	7
（三）对事故有关责任人员的行政处罚建议	8
（四）对公职人员的处理建议	8
（五）其他处理建议	8
六、事故整改和防范措施	8

2025年9月15日14时许，在占陇镇东西南村一自建住宅中发生一工人在清理垃圾的过程中，失足摔落至一楼地面受伤，后经送医院抢救无效死亡的事故。事故造成1人死亡，直接经济损失91万元。

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，2025年9月23日，普宁市人民政府成立普宁占陇自建住宅清杂作业“9·15”一般高处坠落事故调查组（以下简称调查组）。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、城管执法局、住房城乡建设局、总工会和占陇镇人民政府等单位抽调。邀请市纪委监委介入事故调查。

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，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，普宁占陇自建住宅清杂作业“9·15”一般高处坠落事故是一起因施工现场存在安全隐患，工人违章作业，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（以下简称自建住宅）位于普宁市占陇镇东西南村东门新楼片，厝主为陈坚涛¹，占地面积约 654 平方米，拟建设 21 层，从 2024 年 9 月份至 2025 年 9 月份，建设完成 21 层主体钢筋混凝土结构，不属于农民自建低层住宅²。事故发生时，正处于清理建筑垃圾阶段。

（二）建设单位履责情况

陈坚涛作为建设单位，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³和规划许可⁴，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⁵。

¹ 陈坚涛，男，56 岁，广东省普宁市人，厝主。

² 住房和城乡建设部《关于加强村镇建设工程质量安全管理若干意见》（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。

³ 《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。

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。

⁵ 住房城乡建设部等 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

（三）施工组织情况

2024年9月份，陈坚涛与施工劳务承揽人沈华勇⁶达成口头约定：由沈华勇以包工包料的方式，每平方米900元的价格承揽陈坚涛东西南村自建房主体结构建设工程。由沈华勇负责联系材料供应商及采购事宜，材料款由陈坚涛直接支付，费用计入包工包料总价之中。沈华勇负责组织管理施工劳务人员，投入施工辅助材料及简易工具。自建住宅建设未进行设计，由沈华勇凭经验指导建设。沈华勇以月薪11000元的价格雇佣江新文，委托其负责施工现场的工人安排与管理事宜。此后，沈华勇另行招用施工人员，在江新文的协调管理下进行建筑施工作业。该工程于2025年9月完成主体结构封顶。

2025年9月14日，沈华勇委托江新文雇佣人员清理建筑垃圾。江新文便联系了尹克标⁷、李飞⁸、张书朋⁹三人，约定劳务报酬为每日270元，由沈华勇承担并直接支付。

沈华勇、江新文及另外3名工人均未取得建筑施工从业资格或者经乡村建设工匠培训合格。陈坚涛与沈华勇、沈华勇与江新文等人均未依法签订书面建设合同¹⁰，口头约定由沈华勇配备安

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。

⁶ 沈华勇，男，46岁，江西省九江市人。

⁷ 尹克标，男，50岁，安徽省蒙城县人。

⁸ 李飞，男，61岁，安徽省蒙城县人。

⁹ 张书朋，男，60岁，安徽省蒙城县人。

¹⁰ 《民法典》第七百八十九条 建设工程合同应当采用书面形式。

全防护用具。

（四）事故现场情况

陈坚涛自建住宅为一栋 21 层在建楼房，楼房四周搭设有脚手架和安全网。楼房东南侧有一部施工升降机(以下简称升降机)，升降机四周未设置防护栏杆及安全网；升降机平台内有一部装有建筑垃圾的斗车。



图 1 事故楼房照片



图 2 施工升降机照片

（五）事故发生经过

2025 年 9 月 15 日 7 时许，江新文与尹克标、李飞、张书朋四人进入工地作业。江新文安排三人清理各楼层建筑垃圾，具体分工由工人自行协调，随后离开现场。经协商，张书朋与尹克标共同负责清运第 14 层建筑垃圾至 1 层，其中张书朋负责在楼层

内将垃圾装入斗车，尹克标负责操作升降机将斗车运至 1 层地面并卸下；李飞则在 1 层负责将垃圾转运至室外。三人工作至 11 时许下班休息。13 时 30 分，江新文返回工地，指示继续作业后在场内进行巡查。

14 时许，在 1 层如厕后行至 5 层的张书朋突然听到叫喊声，判断可能有人坠楼，立即跑至 1 层，发现尹克标倒在该楼层施工升降机旁，人已无意识。同时，在 1 层作业的李飞与在 4 层巡查的江新文亦闻声赶至现场。

二、事故应急处置及评估情况

（一）应急救援情况

江新文在发现尹克标倒地后，立即拨打电话向沈华勇报告事故情况。沈华勇指示迅速将伤员送医。江新文随即组织现场人员将尹克标送往普宁市第三人民医院，于 15 时 40 分抵达。医院立即开展抢救，至 16 时 10 分，尹克标因伤势过重经抢救无效死亡。

（二）事故信息接报及响应情况

2025 年 9 月 15 日 15 时 46 分，普宁市公安局占陇派出所接 110 指令，占陇派出所迅速组织警力到场处置调查。23 时 55 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。9 月 16 日 0 时 30 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，陈坚涛、沈华勇家属和尹克标家属保持积极沟通。2025年9月19日，双方就尹克标善后赔偿事宜协商一致，并签订了协议书及谅解书。

（四）应急处置评估

现场人员江新文、李飞、张书朋迅速开展现场救援。陈坚涛、沈华勇积极与死者家属协商善后赔偿事宜。占陇镇人民政府、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9月19日对尹克标尸体进行死因鉴定，对尹克标作出“死者尹克标符合与钝性物体作用致颅脑严重损伤死亡”的鉴定结论，并出具《鉴定书》（编号为：普公（司）鉴（法尸）字〔2025〕209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，事故造成尹克标1人死亡，无其他人员受伤，直接经济损失91万元。

三、事故原因分析

（一）直接原因分析

事故直接原因是在建住宅升降机临边未采取安全防护措施

¹¹，缺失防护栏杆，未采用密目式安全立网或工具式栏板封闭¹²，尹克标在未佩戴和使用安全带、安全帽的情况下，在楼房 14 层进行建筑垃圾清运作业时，失足从 14 层坠落致死。

（二）间接原因分析

施工劳务承揽人沈华勇、现场施工管理人员江新文，不具备从业资格能力，未落实施工现场安全管理责任，未严格执行强制性工程建设规范标准，未对工人进行安全教育培训、安全技术交底¹³，未及时发现并消除升降机临边缺失安全防护措施、施工人员未佩戴安全带和安全帽上岗等事故隐患¹⁴。

陈坚涛，作为厝主，未落实建设单位责任。未取得《农村宅基地批准书》和《建设规划许可证》，违规建房，未依法签订书面建设合同¹⁵，发包给不具备建筑从业资格的人员施工，未及时发现并消除升降机临边缺失安全防护措施、施工人员未佩戴安全带和安全帽上岗等事故隐患。

¹¹ 《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）3.2.3 在建工程的预留洞口、通道口、楼梯口、电梯井口等孔洞以及无围护设施或围护设施高度低于 1.2m 的楼层周边、楼梯侧边、平台或阳台边、屋面周边和沟、坑、槽等边沿应采取安全防护措施，并严禁随意拆除。

¹² 《建筑施工高处作业安全技术规范》（JGJ 80-2016）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。

¹³ 《建设工程安全生产管理条例》（国务院令第 393 号）第二十七条 建设工程施工前，施工单位负责项目管理的技术人员应当对有关安全施工的技术要求向施工作业班组、作业人员作出详细说明，并由双方签字确认。

《中华人民共和国安全生产法》（2021 年修正）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。

¹⁴ 《中华人民共和国安全生产法》（2021 年修正）第四十一条第二款 生产经营单位应当建立健全并落实生产安全事故隐患排查治理制度，采取技术、管理措施，及时发现并消除事故隐患。事故隐患排查治理情况应当如实记录，并通过职工大会或者职工代表大会、信息公示栏等方式向从业人员通报。其中，重大事故隐患排查治理情况应当及时向负有安全生产监督管理职责的部门和职工大会或者职工代表大会报告。

¹⁵ 《普宁市农村宅基地和住房建设管理实施细则》第三十二条 村民应当与施工队伍签订建房协议，并约定质量和安全责任。

《民法典》第七百八十九条 建设工程合同应当采用书面形式。

四、有关单位存在的主要问题

1.占陇镇东西南村村委会。对辖区内的违法建设行为管理不到位，开展安全生产巡查、检查工作不够深入细致，未能有效劝阻陈坚涛违法建设行为¹⁶。

2.占陇镇人民政府。开展违法建设巡查检查工作不够深入细致，未能有效制止陈坚涛违法建设行为¹⁷。

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

尹克标，施工劳务人员，违章作业，升降机临边未采取安全防护措施，自身未佩戴和使用安全带、安全帽的情况下，在楼房14层作业时，失足从14层坠落致死，对事故发生负有直接责任。鉴于尹克标在事故中死亡，建议免于追究责任。

（二）已被司法机关采取强制措施人员

沈华勇、江新文，对事故发生负有管理责任，因涉嫌重大劳动安全事故罪，普宁市公安局占陇派出所于2025年9月16日对两人采取强制措施，建议由司法机关依法落实处理。

¹⁶ 《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。

¹⁷ 《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。

（三）对事故有关责任人员的行政处罚建议

陈坚涛，农民自建住宅业主，未履行建设单位责任，违法建房。建议由占陇镇人民政府责令其停止违法行为并依法予以处罚¹⁸。

（四）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。

（五）其他处理建议

1.建议责成占陇镇人民政府向普宁市人民政府作出深刻书面检查。

2.建议责成东西南村村委会向占陇镇人民政府作出深刻书面检查。

六、事故整改和防范措施

一是严格落实属地监管责任，全面堵塞农村建房安全漏洞。

占陇镇人民政府要深刻吸取事故教训，切实履行《普宁市农村宅基地和住房建设管理实施细则》赋予的法定职责，立即组织对辖区内所有在建村民自建房开展一次拉网式安全专项整治，重点排查是否履行法定审批程序、是否发包给具备资质的施工队伍、施工现场是否符合安全要求。要建立健全动态巡查机制，对发现的

¹⁸ 《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。

违法建设行为，坚决做到“早发现、早制止、严查处”，杜绝监管盲区和形式主义，从源头上遏制类似事故再次发生。

二是强力规范建设承发包行为，压实各方安全生产主体责任。各类建设主体必须严格遵守法律法规。一方面，建设单位（厝主）严禁将建设工程发包给个人或不具备安全生产条件的单位，必须依法签订书面合同，明确约定双方的安全责任和措施费用。另一方面，施工承揽方必须具备相应资质，严禁无资质或超越资质承揽工程。施工现场必须严格落实安全防护措施，特别是对洞口、临边等危险区域必须设置牢固的防护设施，并强制要求从业人员正确佩戴和使用安全防护用品，严禁违章指挥、违规作业。

三是强化安全宣传与培训教育，提升从业人员安全防范意识。占陇镇人民政府及相关行业主管部门要加大农村建房安全生产法律法规的宣传力度，通过典型案例警示、分发宣传手册、组织培训会议等多种形式，切实提高农民群众和建筑工匠的法律意识、风险意识。要重点加强对施工负责人、安全管理人员和作业人员的安全教育培训与技能考核，确保其熟练掌握岗位安全风险和操作规程，从思想上和技能上筑牢安全生产的防线，形成“不敢违、不能违、不想违”的安全自觉。

普宁占陇自建住宅清杂作业“9·15”
一般高处坠落事故调查组