

普宁下架山自建住宅建筑施工作业“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

2026 年 5 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）施工组织情况	2
（四）事故现场情况	3
（五）事故发生经过	4
二、事故应急处置及评估情况	5
（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	8
（二）已被司法机关采取强制措施人员	8
（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	9
六、事故整改和防范措施	9
（一）全面强化安全主体责任落实与风险防控能力提升	9
（二）严厉打击违法建设行为与强化源头治理	10
（三）深化全员安全素质提升与警示教育全覆盖	10

2026年4月2日9时50分许，在普宁市下架山镇汤坑村一农民自建住宅八楼楼面，一名施工工人在使用井架式物料提升机运载建筑垃圾时，从提升机与楼房之间的缝隙处坠落至提升机井内，后经抢救无效死亡，事故造成1人死亡，直接经济损失119.6万元。

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，2026年4月9日，普宁市人民政府成立普宁下架山建筑施工作业“4·2”一般高处坠落事故调查组（以下简称调查组）。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赖晓军、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、总工会和下架山镇人民政府等单位抽调。邀请市纪委监委介入事故调查。

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，评估应急处置工作，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，普宁下架山自建住宅建筑施工作业“4·2”一般高处坠落事故是一起因施工现场安全防护措施缺失、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

涉事农民自建住宅位于普宁市下架山镇汤坑村，厝主为马伟展¹。住宅占地面积约 160 平方米，总 8 层，于 2025 年 9 月开始建设。属于房屋建筑工程²，不属于农民自建低层住宅³。事故发生发生在住宅的建设过程中。

（二）建设单位履责情况

马伟展作为建设单位，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》，未委托具有相应资质的单位或乡村建设工匠施工⁶。

（三）施工组织情况

¹ 马伟展，男，62 岁，广东省普宁市人，厝主。

² 《建设工程安全生产管理条例》（国务院令第 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 住房和城乡建设部《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：……

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。……

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。

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。

2025 年 9 月，厝主马伟展与施工承揽人马时武⁷达成口头约定：马时武以包工包料的形式，承揽涉事自建住宅的总建设施工，涉及工程施工事项（施工材料、施工设备、组织施工劳务人员等）均由马时武负责，双方未明确工程总价，约定完工后再结算，马伟展按工程进度先预支工程款；9 月 30 日，马伟展预支了工程款 30 万元。马时武在建设中搭设了井架式物料提升机，未经验收合格，未按规定办理使用登记。

2026 年 1 月，马时武与泥工工头李方海⁸达成口头约定：李方海以包工不包料的形式，以每平方米 125 元的价格承揽涉事自建住宅的泥水工程（包括砌墙、批墙等工序）的劳务施工。马时武投入工程资金、提供施工材料，李方海组织施工劳务人员并携带简易施工设备。后李方海以每天 220 元的价格雇佣杂工；每天 320 元的价格雇佣批墙工。死者田清发⁹为李方海雇佣的杂工。

马时武、李方海及雇佣的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。马伟展与马时武、马时武与李方海均未依法签订书面建设工程合同，未约定建设工程安全作业环境及安全施工措施所需费用。

（四）事故现场情况

事故自建住宅位于下架山镇汤坑村大沟尾西巷 14 号北侧，

⁷ 马时武，男，施工承揽人。

⁸ 李方海，男，56 岁，贵州江口县人，泥工工头。

⁹ 田清发，男，57 岁，贵州省铜仁市人，死者。

为一栋 8 层楼房。楼房四周搭设有竹脚手架，西南侧有一台井架式物料提升机，提升机的升降平台停在第 8 层，平台与楼房间搭设有木板，木板上停放一辆装有建筑渣物的手推斗车。



图 1 事故现场照片

（五）事故发生经过

2026 年 4 月 2 日 6 时 40 分许，泥工工头李方海安排包括田清发在内的 7 名劳务人员到涉事楼房工地施工。其中，田清发负责在八楼清理建筑垃圾；1 名杂工负责在楼下搅拌水泥砂浆；2 名杂工负责提水泥砂浆给外墙的批墙工人使用；李方海和另外 4 名工人负责在五至七楼的外墙上批墙。

10 时许，楼下搅拌砂浆的杂工突然听到提升机方向传出一声巨响，发觉可能出事了，立即循声赶往提升机井道方向查看，发现田清发已坠落在提升机井道内，杂工立即大声呼喊求援。

二、事故应急处置及评估情况

（一）应急救援情况

事故发生后，现场工人立即拨打 120 急救电话，并查看田清发的情况。10 时 06 分，普宁市占陇中心卫生院派出救护车驶向现场；10 时 29 分，救护车到达现场并对田清发进行抢救；10 时 57 分，田清发经抢救无效死亡。

（二）事故信息接报及响应情况

2026 年 4 月 2 日 10 时 53 分，普宁市公安局下架山派出所接 110 指令，迅速组织警力到场处置调查并上报情况。17 时 50 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。18 时 31 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，马伟展和田清发家属保持积极沟通。2026 年 4 月 3 日，双方就田清发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

现场人员李方海等工人迅速开展现场救援。厝主马伟展积极与死者家属协商善后赔偿事宜。下架山镇人民政府、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，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 2026 年 4 月 7 日对田清发尸体进行死因鉴定，作出“死者田清发符合高坠死亡”的结论，并出具《鉴定书》（编号为：普公（司）鉴（法尸）字〔2026〕65 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，事故造成田清发 1 人死亡，无其他人员受伤，直接经济损失 119.6 万元。

三、事故原因分析

（一）直接原因分析

事故直接原因是施工现场提升机井道与楼面之间的缝隙处未采取安全防护措施¹⁰，缺失防护栏杆，未采用密目式安全立网或工具式栏板封闭¹¹；田清发在第八层清理建筑垃圾作业时，未佩戴安全有效的劳动防护用品¹²，在提升机井道缝隙处作业时失足，从提升机与楼房之间的缝隙处坠落至提升机井内致死。

（二）间接原因分析

马时武、李方海，作为施工承包人、泥工工头，对施工现场

¹⁰ 《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。

¹¹ 《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。

¹² 《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）2.0.5 应根据各工种的作业条件和劳动环境等为作业人员配备安全有效的劳动防护用品，并应及时开展劳动防护用品使用培训。

《建设工程安全生产管理条例》（国务院令第 393 号）第三十三条 作业人员应当遵守安全施工的强制性标准、规章制度和操作规程，正确使用安全防护用具、机械设备等。

《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。

安全管理责任不落实，在未取得相关资质的情况下承揽建筑工程，未依法签订书面建设工程合同¹³，未对施工劳务人员进行安全教育培训、安全技术交底¹⁴，未配发安全有效的劳动防护用品，未能采取技术、管理措施及时发现并消除使用不合格井架式物料提升机的重大事故隐患¹⁵以及作业现场安全防护不当等事故隐患。

马伟展，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》，未委托具有相应资质的单位或农村工匠进行施工¹⁶，未依法签订书面建设合同¹⁷，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¹⁸，未约定配备安全防护用具¹⁹。

四、有关监管单位存在的主要问题

1.下架山镇汤坑村村委会。对辖区内的安全生产管理不到位，

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。

¹⁵ 《房屋市政工程生产安全重大事故隐患判定标准》（建质规〔2024〕5 号）第八条 建筑起重机械及吊装工程有下列情形之一的，应判定为重大事故隐患：（一）塔式起重机、施工升降机、物料提升机等起重机械设备未经验收合格即投入使用，或未按规定办理使用登记；……

¹⁶ 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。

¹⁷ 《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。

¹⁸ 《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。

¹⁹ 《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。

开展违法建设巡查检查工作不够深入细致，未能及时发现马伟展违法建设行为并予以有效劝阻和制止。

2.下架山镇人民政府。开展违法建设巡查检查工作不够深入细致，未能及时发现并制止马伟展违法建设行为。

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

田清发，施工劳务人员，在施工现场提升机井道与楼面之间的缝隙处未采取安全防护措施且自身未佩戴安全带、安全帽的情况进行高处清理建筑垃圾作业时，在提升机井道缝隙处失足坠落致死，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）已被司法机关采取强制措施人员

马时武，施工现场安全管理责任不落实。对事故发生负有管理责任，已因其他案件事由被公安机关依法采取强制措施。建议由司法机关合并依法审查办理。

李方海，施工现场安全管理责任不落实。对事故发生负有管理责任，因涉嫌重大劳动安全事故罪，普宁市公安局下架山派出所于 2026 年 4 月 3 日对其采取强制措施，建议由司法机关依法落实处理。

（三）对事故有关责任人员的行政处罚建议

马伟展，作为厝主，未落实建设单位责任。未办理用地手续

和规划许可，未委托具有相应资质的单位或农村工匠进行施工，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及安全施工措施所需费用，未约定配备安全防护用具。建议由下架山镇人民政府依法予以处罚²⁰。

（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，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.建议责成下架山镇人民政府向普宁市人民政府作出深刻书面检查。

2.建议责成下架山镇汤坑村村委会向下架山镇人民政府作出深刻书面检查。

六、事故整改和防范措施

（一）全面强化安全主体责任落实与风险防控能力提升。

下架山镇人民政府要认真吸取事故的惨痛教训，进一步压实自建住宅建设全过程安全责任。重点针对违法施工、无证上岗、提升机不符合规范等问题，严查资质审批与施工监管漏洞，全面排查辖区内在建自建住宅，建立镇村两级联动巡查机制，通过网格化管理及时叫停违规作业，消除“查而不改”隐患。

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。

（二）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）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，重点强化提升机操作规范、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。

普宁下架山自建住宅建筑施工作业“4·2”

一般高处坠落事故调查组