

普宁占陇自建住宅建筑施工作业“5·2”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 6 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	4
（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	7
四、有关监管单位存在的主要问题	8
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）建议移送司法机关处理的人员	8
（三）对事故有关责任人员的行政处罚建议	9
（四）对公职人员的处理建议	10
（五）其他处理建议	10
六、事故整改和防范措施	10
（一）全面强化安全主体责任落实与风险防控能力提升	10
（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	11

2026年5月2日13时30分许，在普宁市占陇镇西社新考村一农民自建住宅内，发生一名施工工人在使用井架式物料提升机搬运木板时，从提升机与楼房之间的空隙处坠落至提升机井内，后经抢救无效死亡的事故，事故造成1人死亡，直接经济损失88万元。

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5月12日，普宁市人民政府成立普宁占陇自建住宅建筑施工作业“5·2”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2026年6月18日对事故调查组作出调整（普府办函〔2026〕46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赖晓军、市应急管理局党委书记赖静宣任副组长，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，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，普宁占陇自建住宅建筑施工作业“5·2”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占陇镇西社新考村，厝主为黄爱强¹。该住宅占地面积约 144 平方米，拟建 7 层，于 2025 年 12 月开始建设，事故发生时已建成 6 层钢筋混凝土结构，属于房屋建筑工程²，不属于农民自建低层住宅³。事故发生在住宅的建设过程中。

（二）建设单位履责情况

黄爱强作为建设单位，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 黄爱强，男，49 岁，广东省普宁市人，厝主，系揭惠铁路项目拆迁腾退户。

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 12 月，厝主黄爱强与施工承揽人黄心照⁷达成口头约定：黄心照以包工不包料的形式，每平方米 130 至 140 元的价格承揽涉事自建住宅的建设施工（含柱和楼板主体结构，不含墙体），建筑主要材料（钢筋、水泥、沙土）由厝主提供，施工材料（模板、脚手架）及简易施工机具由黄心照提供；双方未签订书面合同，未明确安全生产管理责任。至事故发生前，黄爱强已向黄心照结算工程款约 15 万元。黄心照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。

2025 年 12 月，黄心照将木工工程交给刘泽望⁸组织施工，双方口头约定按每平方米 67 元的价格结算工钱，刘泽望自行召集了黄清镇⁹、刘洪富¹⁰、刘洪军¹¹、刘树友¹²、刘昌奇等 5 名工人组成作业班组参与施工。该班组工钱由黄心照统一结算至刘泽望，再由刘泽望结算给班组工人，刘泽望以每天约 300 元的价格雇佣杂工，每天 420 元的价格雇佣木工师傅。死者黄清镇为杂工。

黄心照、刘泽望及雇佣的工人均未取得建筑施工从业资格或经乡村建设工匠培训合格；黄爱强与黄心照、黄心照与刘泽望均未依法签订书面建设工程合同，均未约定建设工程安全作业环境及安全施工措施所需费用，未依法配备劳动防护用品。

⁷ 黄心照，男，64 岁，广东省普宁市人，施工承揽人。

⁸ 刘泽望，男，45 岁，贵州省铜仁市人，木工组长。

⁹ 黄清镇，男，64 岁，广东省普宁人，木工工人，死者。

¹⁰ 刘洪富，男，58 岁，贵州省铜仁市人，木工工人。

¹¹ 刘洪军，男，54 岁，贵州省铜仁市人，木工工人。

¹² 刘树友，男，58 岁，贵州省铜仁市人，木工工人。

（四）事故现场情况

事故自建住宅位于占陇镇西社新考村，为一栋 8 层楼房，坐东朝西。楼房四周搭设有竹脚手架，北侧有一台井架式物料提升机，提升机的升降平台停在第 4 层，平台与楼面间搭设有木板，木板与提升机之间存在空隙。



图 1 事故现场照片

（五）事故发生经过

2026 年 5 月 2 日 13 时许，木工组长刘泽望带领黄清镇、刘洪富、刘洪军、刘树友、刘昌奇等 5 名工人到涉事楼房进行木工作业。其中，黄清镇和刘洪军两人负责在第 4 层拆除混凝土模板，并将拆下的木板通过提升机运送至第 6 层；其余 4 名工人在第 6

层使用运上来的木板安装第 6 层混凝土模板。

13 时 30 分许，刘洪军听到一声巨响，回头不见黄清镇，便走到提升机旁查看，发现黄清镇躺在一层地面的提升机井道内。刘洪军立即赶往一层，同时大声呼救，其他工人也随即赶至一层，查看黄清镇伤势，发现其已无意识。

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，并查看黄清镇的情况。13 时 39 分，普宁市占陇中心卫生院派出救护车赶往现场；13 时 57 分，救护车到达现场并对黄清镇进行抢救；14 时许，黄清镇经抢救无效死亡。

（二）事故信息接报及响应情况

2026 年 5 月 2 日 14 时 08 分，普宁市公安局占陇派出所接 110 指令，迅速组织警力到场处置调查。19 时 40 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。20 时 57 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，黄爱强、黄心照与黄清镇家属保持积极沟通。2026 年 5 月 4 日，双方就黄清镇善后赔偿事宜协商一致，并签订了调解协议书。

（四）应急处置评估

现场人员刘洪军等工人迅速开展现场救援。厝主黄爱强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，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 5 月 8 日对黄清镇尸体进行死因鉴定，作出“死者黄清镇符合高坠死亡”的结论，并出具《鉴定书》（编号为：普公（司）鉴（法尸）字〔2026〕88 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，事故造成黄清镇 1 人死亡，无其他人员受伤，直接经济损失 88 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空隙处未采取安全防护措施¹³，缺失防护栏杆，未采用密目式安全立网或工具式栏板封闭¹⁴；黄清镇在第 4 层拆除、搬运木板时，未佩戴安全有效的劳动防护用品¹⁵，在提升机井道空隙处作业时失

¹³ 《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。

¹⁴ 《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。

¹⁵ 《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

足，从提升机与楼房之间的空隙处坠落至提升机井内致死。

（二）间接原因分析

黄心照、刘泽望，作为施工承包人，对施工现场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¹⁶，未对施工劳务人员进行安全教育培训、安全技术交底¹⁷，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¹⁸以及作业现场安全防护不当等事故隐患。

黄爱强，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¹⁹，未依法签订书面建设合同²⁰，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²¹，

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。

¹⁶ 《民法典》第七百八十九条 建设工程合同应当采用书面形式。

¹⁷ 《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。

¹⁸ 《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；……

¹⁹ 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。

²⁰ 《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。

²¹ 《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。

未约定配备安全防护用具²²。

四、有关监管单位存在的主要问题

1.占陇镇西社新考村委会。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，未能有效劝阻黄爱强违法建设行为²³。

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，虽有发出《责令停止土地违法行为通知书》，但未能彻底控停该违建行为，未能有效制止黄爱强违法建设行为²⁴。

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

黄清镇，施工劳务人员，在施工现场提升机井道与楼面之间的空隙处未采取安全防护措施且自身未佩戴安全防护用具情况进行高处拆除、搬运木板作业时，在提升机井道空隙处失足坠落致死，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）建议移送司法机关处理的人员

黄心照、刘泽望，不具备从业资格能力，施工现场安全管理责任不落实，未对工人进行安全教育培训、安全技术交底，未发

²² 《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。

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：……（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。

现并消除施工现场的事故隐患，对事故发生负有管理责任，依据《刑法》第一百三十五条²⁵和最高人民法院 最高人民检察院《关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2015〕22号）第三条、第六条²⁶、以及《应急管理部 公安部 最高人民法院 最高人民检察院关于印发<安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法>的通知》（应急〔2024〕54号）第二十条²⁷之规定，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

黄爱强，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。建议由占陇镇人民政府依法予以处罚²⁸。

²⁵ 《中华人民共和国刑法》（2023 修正）第一百三十五条 安全生产设施或者安全生产条件不符合国家规定，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别恶劣的，处三年以上七年以下有期徒刑。

²⁶ 《关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2015〕22 号）第三条 刑法第一百三十五条规定的“直接负责的主管人员和其他直接责任人员”，是指对安全生产设施或者安全生产条件不符合国家规定负有直接责任的生产经营单位负责人、管理人员、实际控制人、投资人，以及其他对安全生产设施或者安全生产条件负有管理、维护职责的人员。

第六条 实施刑法第一百三十二条、第一百三十四条第一款、第一百三十五条、第一百三十五条之一、第一百三十六条、第一百三十九条规定的行为，因而发生安全事故，具有下列情形之一的，应当认定为“造成严重后果”或者“发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果”，对相关责任人员，处三年以下有期徒刑或者拘役：（一）造成死亡一人以上，或者重伤三人以上的；（二）造成直接经济损失一百万元以上的；（三）其他造成严重后果或者重大安全事故的情形。

²⁷ 《应急管理部 公安部 最高人民法院 最高人民检察院关于印发<安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法>的通知》（应急〔2024〕54 号）第二十条 事故调查中发现涉嫌安全生产犯罪的，事故调查组或者负责火灾调查的消防机构应当及时将有关材料或者其复印件移交有管辖权的公安机关依法处理。事故调查过程中，事故调查组或者负责火灾调查的消防机构可以召开专题会议，向有管辖权的公安机关通报事故调查进展情况。有管辖权的公安机关对涉嫌安全生产犯罪案件立案侦查的，应当在 3 日内将立案决定书抄送同级应急管理部门、人民检察院和组织事故调查的应急管理部门。

²⁸ 《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。

（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.建议责成占陇镇西社新考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）全面强化安全主体责任落实与风险防控能力提升。

占陇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。

（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。

普宁占陇自建住宅建筑施工作业“5·2”

一般高处坠落事故调查组