

花都花城农村自建房加建“7·23”一般高处 坠落事故调查报告

花都区人民政府事故调查组

2023 年 12 月

目 录

一、事故基本情况.....	2
(一)事故发生单位及相关方概况.....	2
1. 李连春建筑施工队.....	2
2. 卢梓燮.....	2
3. 曾雪连.....	3
4. 胡小平.....	3
(二)事故发生单位安全管理情况.....	3
(三)涉事房屋加建施工审批情况.....	3
(四)事故发生经过.....	4
(五)事故现场情况.....	6
(六)人员伤亡和直接经济损失情况.....	13
(七)气象情况.....	13
二、事故应急处置及评估情况.....	13
(一)事故信息接报及响应情况.....	13
(二)事故现场应急处置情况.....	13
(三)医疗救治和善后情况.....	13
(四)事故应急处置评估.....	14
三、事故原因分析.....	14
(一)事故发生直接原因.....	14
(二)事故发生间接原因.....	14
(三)其他可能因素排除.....	15
四、对有关责任人员和责任单位的处理建议.....	16

（一）建议司法机关追究责任的人员.....	16
（二）建议不追究责任的人员.....	18
五、事故暴露的主要问题.....	18
（一）“三无施工队”仍然屡禁不绝.....	18
（二）农村自建房建设管理存在监管空白.....	19
（三）农村村民的法制和安全意识比较淡薄.....	19
七、事故防范措施建议.....	20
（一）建立完善农村自建房全流程监管制度.....	20
（二）探索组建成立农村自建房施工队伍.....	20
（三）深化农村自建房安全专项整治.....	21
（四）强化农村自建房安全宣传和警示教育.....	21

花都花城农村自建房加建“7·23”一般高处坠落事故调查报告

2023年7月23日9时许，在花都区花城街长岗村5队新庄五巷11号农村自建房加建项目一名工人在三楼楼顶处不慎坠落至对面只有一层楼房屋的楼顶，经送医治疗后于当日抢救无效死亡，事故造成1人死亡，直接经济损失约37万元。

根据《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令493号）的有关规定，经区政府批准，成立了由区应急管理局牵头，市公安局花都区分局、市规划和自然资源局花都区分局、区总工会、区住房城乡建设局、区城市管理综合执法局、区人力资源社会保障局、区卫生健康局、区应急管理局、花城街等部门和单位派员组成的花都花城农村自建房加建“7·23”一般高处坠落事故调查组（以下简称“事故调查组”），负责对此次事故进行调查。事故调查组同时组织了相关方面的专家对事故进行技术鉴定（分析）。

事故调查组坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则，通过现场勘验、技术鉴定（分析）、询问调查取证、综合分析，查明了事故经过、救援、原因、人员伤亡和直接经济损失等情况，对事故的性质进行了认定，提出了对相关责任人员的处理建议以及事故防范和整改措施建议。

花都花城农村自建房加建“7·23”一般高处坠落事故是一

起因自建房屋主违规加建、“三无”民间施工队违法承揽建设、施工安全管理严重缺位、事故防范措施基本缺失造成的生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）事故发生单位及相关方概况

事发地点位于花都区花城街道长岗村五队新庄五巷 11 号的农村自建房加建工地，事故发生时正在进行装吊建筑材料作业。事故发生单位及相关人员基本情况如下：

1. **李连春建筑施工队**（以下简称“李连春施工队”），该施工队包工头为李连春（李连春，男，58 岁；身份证地址：湖南省常宁市），无营业执照，无建设施工相应资质^[1]，是本起事故的劳务承包施工队；李连春施工队组建及运行模式：李连春施工队无固定员工，李连春承接施工业务后，根据建设施工进度和任务需要在社会上临时聘请相应数量的工人进行施工，临时聘请的工人工作由李连春负责安排，施工器具（如简易吊机、斗车等）由李连春负责提供。

2. **卢梓燮**，男，63 岁，广州市花都区人，涉事农村自建房屋主，有集体土地使用证【花集用（2004）第 0416050110 号】。2023 年 4 月，卢梓燮与妻子曾雪连商议在原两层建筑上再加建一层半，因卢梓燮晚上需要通宵上班，白天睡觉，经夫妻双方商议，由其妻

[1] 《关于印发广州市加强临时性建筑工程和限额以下小型工程建设管理工作的通知》（穗建规字[2019]4 号）之（四）工程施工临时性建筑和限额以下小型工程应当由具有相应资质的施工单位或劳务分包单位施工，禁止无资质和超资质施工，从事工程施工的人员应具备相应的资格。

子曾雪连负责办理相关加建手续、现场施工、材料购买、费用办结等，卢梓燮个人未参与自建房加建报建、施工等管理事项。

3. 曾雪连，女，64岁，广州市花都区人，涉事农村自建房屋主卢梓燮的妻子，涉事农村自建房加建项目建设方负责人，其与李连春签订《自建房劳务承包合同》，负责办理相关加建手续、现场施工日常管理、材料购买、费用办结等与加建项目的建设方相关事项。

4. 胡小平，男，65岁，湖南省郴州市人，李连春施工队临时聘请负责吊装的工人，是本起事故的死者。

（二）事故发生单位安全管理情况

李连春施工队承接涉事农村自建房加建工程后，因是个人承包施工，施工队未有其他人员，日常建筑施工均根据施工需要从外面临时聘请建筑杂工从事施工作业。调查发现，李连春施工队没有取得建设施工相应资质，也没有具备资质的技术人员和安全管理人员在施工现场进行指导和安全管理；没有施工人员的安全教育和培训记录；施工前没有制定施工方案；作业场所存在危险因素和应采取的防范措施也没有相关记录并告知施工人员；没有为现场施工人员配发符合国家标准的个人劳动防护用品（安全带）的相关记录；李连春及其聘请的工人也未取得任何有关建筑方面的个人资质；提供的施工器具（自制吊机等）不符合安全要求。

（三）涉事房屋加建施工审批情况

涉事房屋位于花都区花城街道长岗村五队新庄五巷11号，

土地使用权人：卢梓燮，集体土地使用证（花集用（2004）第0416050110号），证载建基面积为96平方米，实际建基面积约156平方米，建筑面积约321.5平方米，层数为两层。2023年4月，卢梓燮与妻子曾雪连商议在原两层建筑上再加建一层半，并于2023年4月8日向其所在经济社提交《花城街农村宅基地旧房改造申报备案表》，经过公示后，分别取得其所在经济社意见^[2]、村党支部和村委会意见^[3]，但未取得国土部门、规划部门和街道办事处意见。2023年6月15日，曾雪连与李连春签订《自建房劳务承包合同》^[4]，在未完完善报建手续的情况，将房屋加建工程发包给无任何施工资质李连春施工队施工^[5]。

（四）事故发生经过

经卢梓燮和曾雪连协商，由曾雪连联系李连春，将位于广州市花都区花城街道长岗村五队新庄五巷11号农村自建房加建工程（在现有房子上加建一层半）承包（包工不包料）给李连春施工队施工，加建面积根据实际建设面积进行计算，每平方米造价300元；2023年7月22日晚上，李连春致电胡小平，告知胡小平位于广州市花都区花城街道长岗村五队新庄五巷11号农村自

[2]经济社意见：该户公示无异议，符合“一户一宅”，土地使用权清晰；同意上报办理备案手续。

[3]村党支部和村委会意见：该户公示无异议，符合“一户一宅”，土地使用权清晰；同意上报办理备案手续。

[4]合同内容：1、工程名称：长岗四队卢老板房子加层。2、承包内容：在现有房子上加建一层半，包括砌砖、装模、扎铁、倒水泥对墙单排棚及楼梯房顶的水泥沙，泵车除外由甲方负责费用；3、安全保障：乙方在施工过程中要遵守施工安全规范，负责安全保障；4、价格：300/m²平方米；5、付款方式在搭完排棚付款一万元，做完墙体付二万元，倒好楼面付80%。其余款项完工的付清。

[5]《关于印发广州市加强临时性建筑工程和限额以下小型工程建设管理工作的通知》（穗建规字[2019]4号）（（四）工程施工临时性建筑和限额以下小型工程应当由具有相应资质的施工单位或劳务分包单位施工，禁止无资质和超资质施工，从事工程施工的人员应具备相应的资格。

建房加建工程需要装吊一些建筑材料，叫胡小平在 7 月 23 日的时候过去吊装，费用是每人 350 元一天；胡小平之前也在该地址的自建房吊装过建筑材料，因吊装需两个人上下配合，当天晚上胡小平电话联系做杂工的朋友郭文，以费用 300 元一天的价格叫郭文去该地址做杂工；2023 年 7 月 23 日上午 6 时许，胡小平和郭文到达广州市花都区花城街道长岗村五队新庄五巷 11 号农村自建房施工现场，李连春也在现场负责用斗车从巷口处搬运水泥放到自建房旁边，由郭文负责在一楼巷子将 3 包水泥（每包重量 50KG）装到斗车上，再用两条三角 B 型 2800 的皮带分别固定在斗车前部下方坡面处与后部扶手处，胡小平在三楼西侧楼顶（靠近楼梯间处）的施工预留缺口处（长度约 4 米）操作简易吊机将吊钩放置一楼巷子处，郭文用简易吊机的吊钩钩住合拢的三角皮带上端，操作完后郭文就和胡小平说可以起吊了，胡小平就操作简易吊机控制器，简易吊机就缓慢提升，当斗车吊升到高于三楼楼顶处后，胡小平就单手抓住斗车，通过可以 360 度旋转的简易吊机臂将斗车拉到楼面上，当斗车完全进入楼面就取下三角皮带，把吊装上来的水泥放置在一旁的堆放点处，再将斗车吊下去一楼重复进行吊装作业。吊装了 4 次后，7 时 38 分许，郭文按上述操作第 5 次向斗车装了 3 包水泥后，胡小平操作吊机进行吊装，因吊装的时候郭文怕楼上会洒落一些灰尘，当斗车吊升超过一层楼的高度后，便走到离吊装上料点约 5-6 米处，侧身站立，大概 40 秒后，郭文听到身后突然发出一声巨响，转身看到一楼吊装

上料位置有很大的粉尘，现场有掉落的斗车，看不清其他的情况，在不远处的施工队包工头李连春急忙和郭文说，胡小平应该掉到对面房屋楼顶。事发的时候，李连春刚好跟五巷 11 号自建房对面只有一层楼的房屋屋主聊天，两人看到事故后，马上前往楼顶，到楼顶后看到胡小平趴在该一层楼楼顶靠近加建项目房屋一侧的临边处，周边没有看到血迹，两人均不敢搬动胡小平，看到该情况后，该一层楼的屋主马上拨打 120 和 110，120 急救人员到达后，对胡小平进行现场急救后送往医院抢救，后经抢救无效死亡。

（五）事故现场情况

1. 事故现场位于花都区花城街道长岗村五队新庄五巷 11 号农村自建房加建施工现场，为从原有两层建筑物的基础上加建第三层和楼梯间，该自建房东面和西面长度约 13 米、南面和北面长度约 12 米，二楼和三楼有部分飘台，四周有其他一至四层不等的房屋。（图 1）



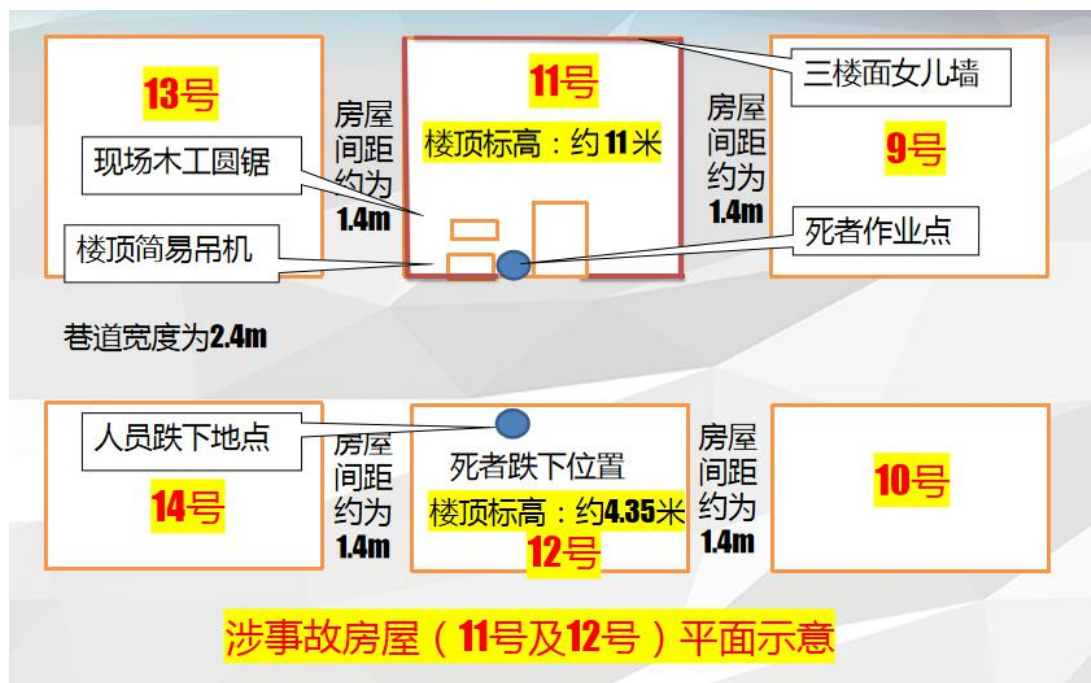


图 1 涉事场所位置示意图

2. 涉事自建房三楼楼顶处放置的一些建筑材料，在西侧靠楼梯间位置有一台简易吊机，有一处临边缺口（约 4 米），为自建房加建项目日常吊运建筑材料的上料，临边无防护措施。（图 2）



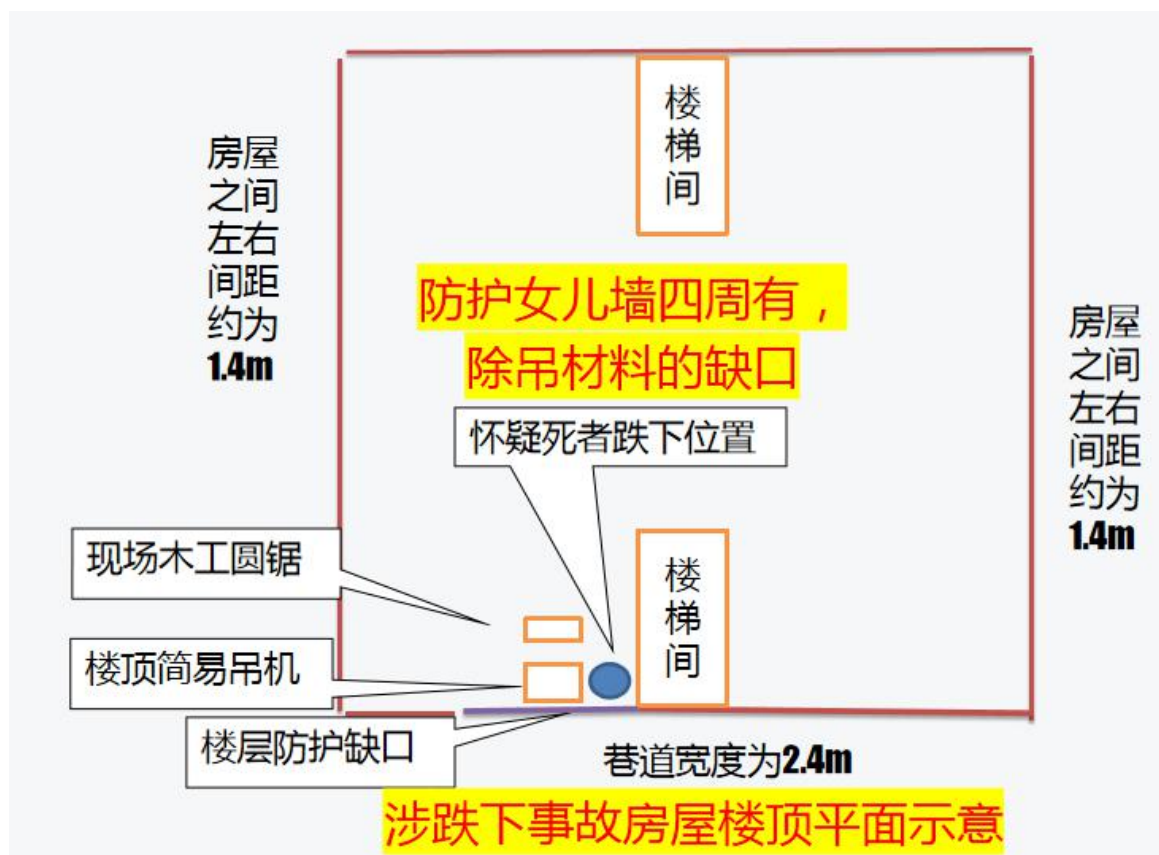


图 2 涉事场所三楼楼顶情况示意图

3. 涉事的施工现场为花都区花城街道长岗村五队新庄五巷11号农村自建房三楼楼顶处，胡小平坠落位置为花都区花城街道长岗村五队新庄五巷11号农村自建房对面（西侧）只有一层楼的房屋楼顶。现场见胡小平俯卧在楼面，上身赤裸，下身着黑色短裤，赤脚，身上未佩带安全带，未戴安全帽，现场周边也未见安全带和安全帽。

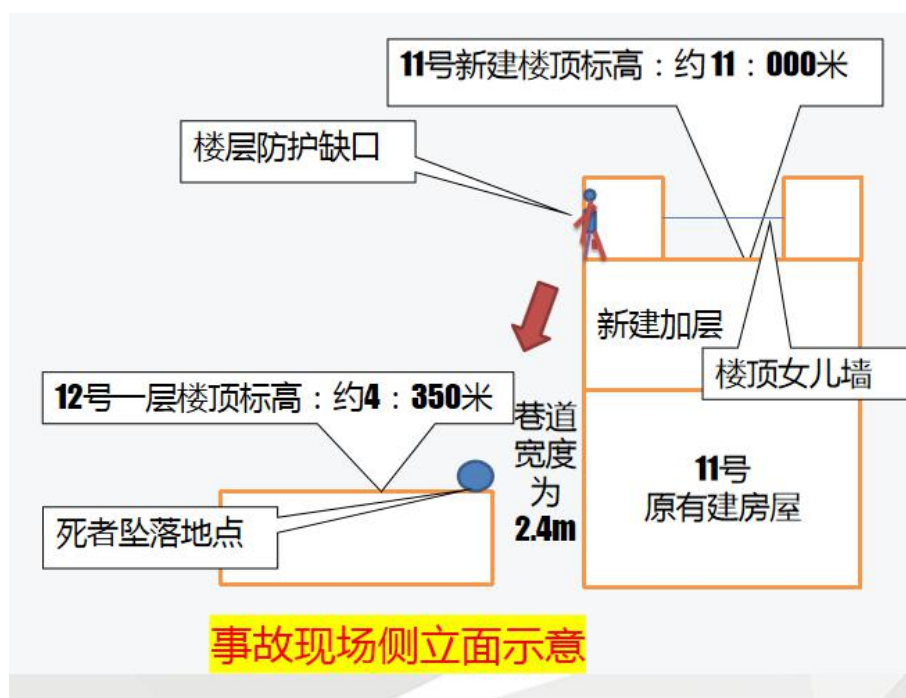
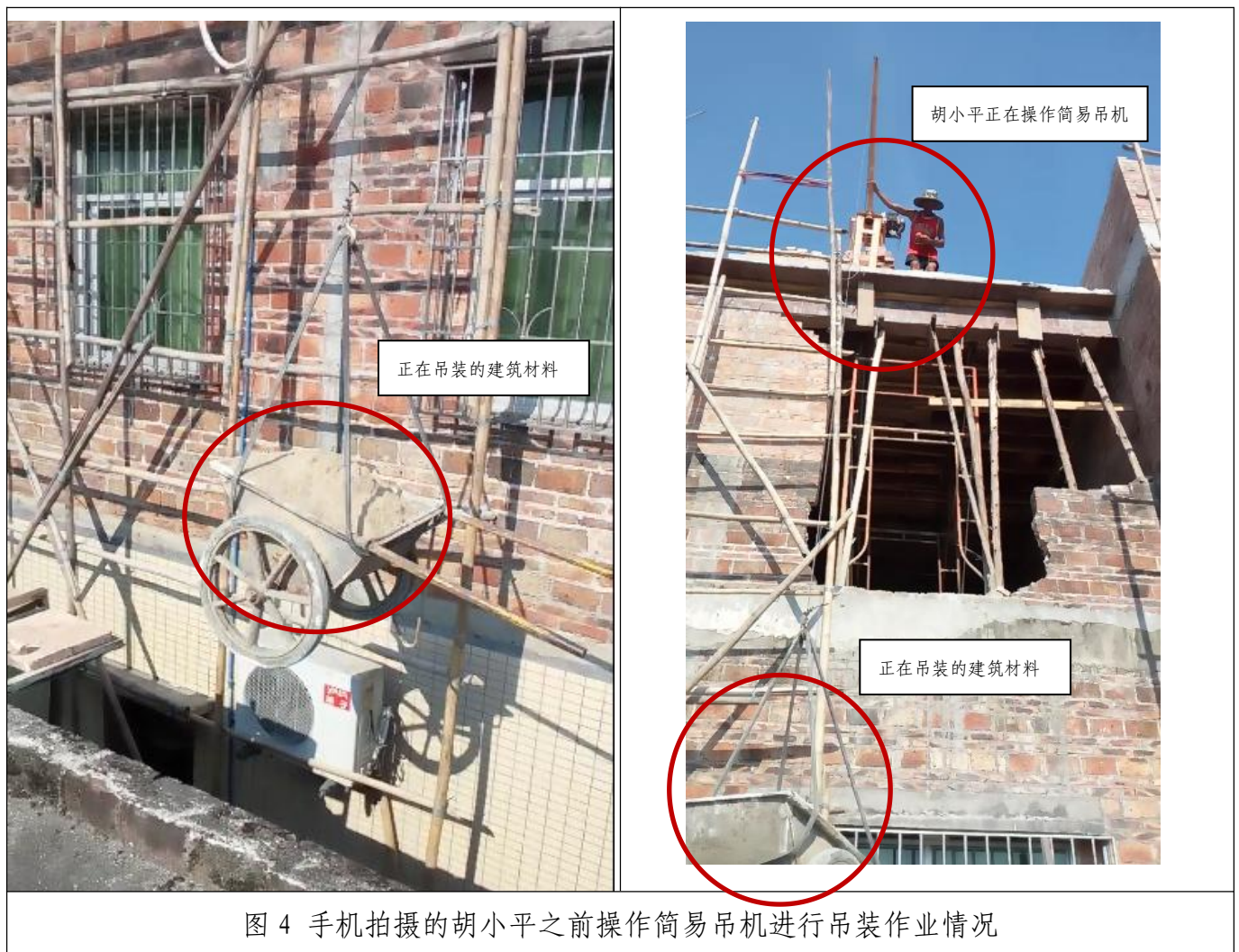


图 3 涉事地点及事故现场侧立面示意图

4. 涉事自建房农村自建房对面（西侧）只有一层楼的房屋屋主曾经用手机拍摄到胡小平之前在涉事自建房吊装建筑材料的相关情况，胡小平在临边处站立并左手操作简易吊机控制器，右手扶着简易吊机的吊臂。（图 4）



5. 涉事自建房西侧一民房东北角有 1 个视频监控摄像头，其方向对着上料位置，能够清晰显示上料过程和装有水泥的斗车坠

落地面的过程。经对比，该监控画面显示的监控视频系统时间与北京时间一致。经调取该监控视频资料（2023 年 7 月 23 日 7 时 38 分至 7 时 41 分 28 秒），有关情况如下：7 时 38 分 36 秒，郭文（男，43 岁，湖南省常宁市人，为胡小平叫过来的搬运工）将水泥放置在斗车上，用简易吊机的吊钩钩着三角皮带，胡小平从三楼楼顶操作简易吊机将建筑物料往上进行吊装；7 时 39 分 33 秒，监控视频看到坠落的斗车和水泥。（图 5）



图 5 吊装建筑材料和建筑材料坠落情况

6. 下方施工人员用橡胶三角皮带分别从进行转运建筑材料的载体（斗车）前部下方坡面处与后部扶手处进行起吊，而前面为斗车的斜坡位没有卡扣固定吊索的措施。（图 6）

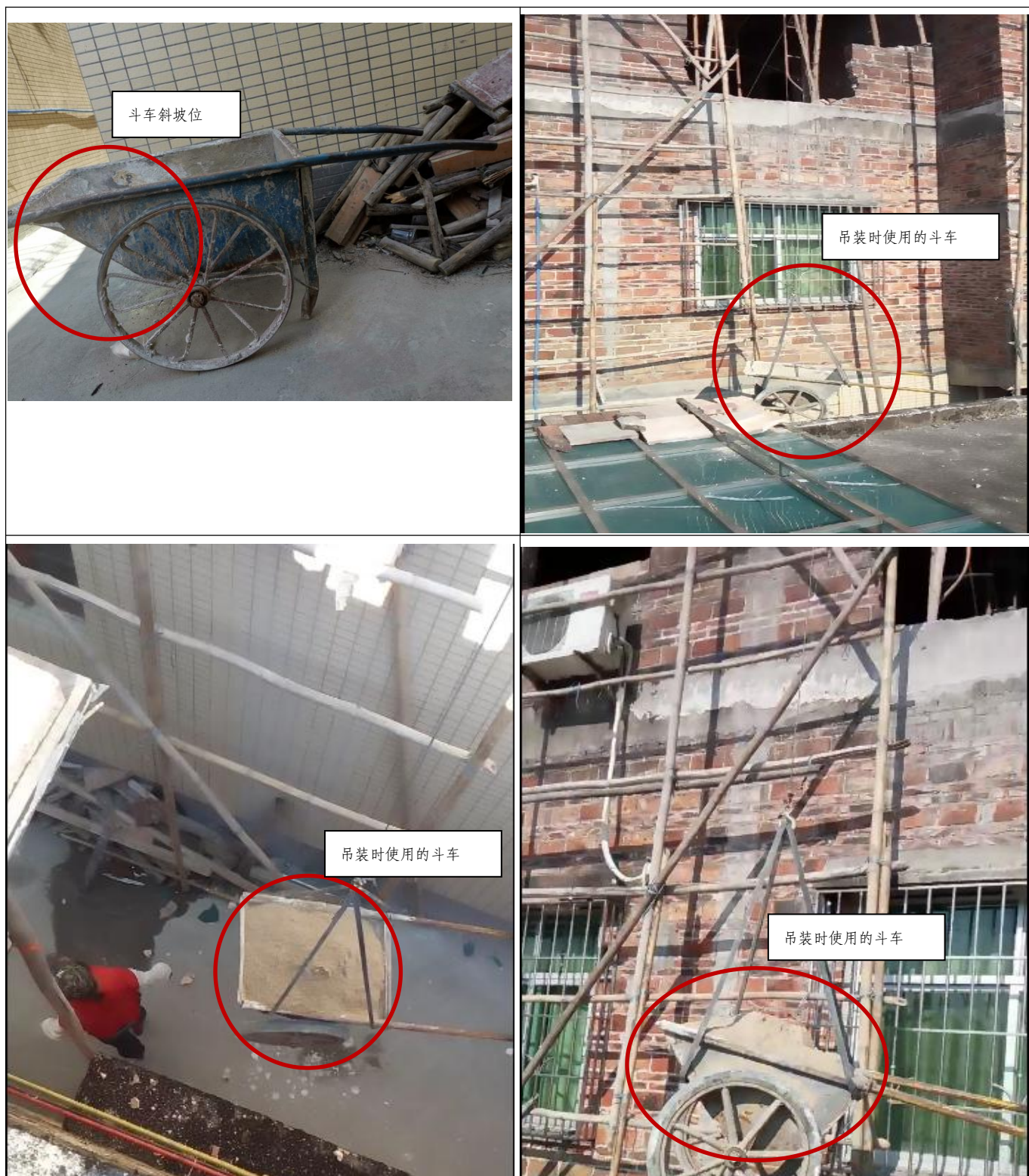


图 6 吊装建筑材料时使用的斗车情况

（六）人员伤亡和直接经济损失情况

本起事故造成 1 人死亡，根据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》（GB6721-86）的规定，经统计，本次事故造成直接经济损失约 37 万元。

（七）气象情况

据天气历史资料显示，2023 年 7 月 23 日花都区气温：阴~晴，27-35 度，东南风 2 级，无降雨过程，气象因素对本次高处坠落无影响。

二、事故应急处置及评估情况

（一）事故信息接报及响应情况

事故发生后，现场人员立即拨打 120 急救电话和 110 报警电话。120 医护人员到场后对胡小平进行抢救，后送至广州市中西医结合医院进行救治，胡小平在 7 月 23 日 11 时 10 分许经抢救无效死亡。

（二）事故现场应急处置情况

事故造成 1 名人员送院治疗无效死亡，事故接报后，公安部门、卫生急救部门，应急部门等相关政府职能部门按要求做好应急处置工作，未发生次生事故，评价为良好。

（三）医疗救治和善后情况

事故发生后，花城街迅速组织开展了家属慰问、安置和赔偿协调等工作，并组织李连春、卢梓燮、曾雪连及胡小平家属积极

协调善后事宜。经协调，死者胡小平家属代表与卢梓燮和曾雪连达成了赔偿协议，签订了《协议书》，并出具《谅解书》。

（四）事故应急处置评估

事故发生后，区各职能部门和属地镇街政府应急响应及时，现场处置得当，无衍生事故发生，无不良社会舆论，政府应急处置评估为良好。

三、事故原因分析

通过视频分析、现场勘验、组织专家进行技术鉴定（分析），还原了事故发生经过：胡小平在涉事自建房三楼缺口处的简易吊机操作平台进行吊装作业，胡小平没有穿戴安全防护用品单手去拉斗车，因操作失误，套在斗车斗箱前坡面上且无固定措施的三角皮带滑脱，斗车及水泥坠落，下坠重力将位于三楼临边缺口处的胡小平向外拉并坠落到对面只有一层楼的房屋楼顶。

（一）事故直接原因分析

1. 胡小平进行高处临边作业时没有佩戴安全帽和安全带，且用手拉拽未可靠固定且处于悬空状态的斗车。

2. 简易吊机卸料操作平台作业处临边（缺口处长度约 4 米，离地面高度约 11 米），作业现场没有相应的安全防护措施。

3. 胡小平在进行吊装作业时，套在装水泥的斗车斗箱前坡面上且无固定措施的三角皮带滑脱，斗车及水泥坠落，下坠重力将胡小平向外拉并坠落到对面只有一层楼的房屋楼顶。

（二）事故发生间接原因

1. 曾雪连办理农村宅基地旧房改造申报手续时，只取得所在经济社、村党支部和村委会意见，未取得国土部门、规划部门和街道办事处意见，在未完完善报建审批手续时实施对房屋进行加建。

2. 曾雪连未按要求将工程交由具有相应资质的施工单位或劳务分包单位施工^[6]。

3. 在施工过程中，曾雪连无视属地政府发出的责令停工整改通知书，拒不执行停工整改指令，在未进一步完善相关报建手续时，仍未要求施工队停止施工。

4. 李连春施工队未依法取得建设施工相应资质，违规承揽工程，技术力量和管理能力缺乏，安全管理和施工现场组织、协调、管理不到位。

5. 李连春未对作业人员进行安全培训，施工前未制定施工方案，没有对临时聘用的社会建筑杂工进行安全教育和培训，未为现场施工人员配备符合国家标准个人劳动防护用品，施工进场施工后没有将作业场所存在危险因素和应采取的防范措施告知施工人员。

6. 李连春施工队使用不符合安全要求的自制工具吊装建筑材料，使用斗车作为吊装建筑材料的载体，吊索（橡胶三角皮带）直接套在斗车前部下方坡面处，没有采取卡扣和固定吊索的措施。

（三）其他可能因素排除。

[6]《关于印发广州市加强临时性建筑工程和限额以下小型工程建设管理工作的通知》（穗建规字[2019]4号）（（四）工程施工临时性建筑和限额以下小型工程应当由具有相应资质的施工单位或劳务分包单位施工，禁止无资质和超资质施工，从事工程施工的人员应具备相应的资格。

通过对事故现场勘查和对现场人员的询问,排除人为故意破坏、突发自然灾害因素等影响。

四、对有关责任人员和责任单位的处理建议

(一) 建议司法机关追究责任的人员。

1. 李连春, 李连春施工队负责人, 男, 58 岁, 湖南省常宁市人。李连春明知未依法取得建设施工相应资质^[7], 仍违规承接农村自建房加建工程施工, 违反了《建设工程安全生产管理条例》第二十条^[8]的规定, 未安排具备资质的施工技术人员和安全管理现场人员进行作业指导和安全管理, 违反了《建设工程安全生产管理条例》第二十三条^[9]的规定; 施工前没有对施工人员进行安全教育和培训, 违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款^[10]的规定; 施工前未制定施工方案, 违反了《建设工程安全生产管理条例》第二十六条第一款第(四)项^[11]的规定; 进场施工后未告知施工人员进行作业场所存在危险因素和应

[7]《关于印发广州市加强临时性建筑工程和限额以下小型工程建设管理工作的通知》(穗建规字[2019]4号)(《(四)工程施工临时性建筑和限额以下小型工程应当由具有相应资质的施工单位或劳务分包单位施工, 禁止无资质和超资质施工, 从事工程施工的人员应具备相应的资格。

[8]《建设工程安全生产管理条例》第二十条施工单位从事建设工程的新建、扩建、改建和拆除等活动, 应当具备国家规定的注册资本、专业技术人员、技术装备和安全生产等条件, 依法取得相应等级的资质证书, 并在其资质等级许可的范围内承揽工程

[9]《建设工程安全生产管理条例》第二十三条 施工单位应当设立安全生产管理机构, 配备专职安全生产管理人员。

专职安全生产管理人员负责对安全生产进行现场监督检查。发现安全事故隐患, 应当及时向项目负责人和安全生产管理机构报告; 对违章指挥、违章操作的, 应当立即制止。

专职安全生产管理人员的配备办法由国务院建设行政主管部门会同国务院其他有关部门制定。

[10]《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款 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。专职安全生产管理人员的配备办法由国务院建设行政主管部门会同国务院其他有关部门制定。

[11]《建设工程安全生产管理条例》第二十六条第一款第(四)项 施工单位应当在施工组织设计中编制安全技术措施和施工现场临时用电方案, 对下列达到一定规模的危险性较大的分部分项工程编制专项施工方案, 并附具安全验算结果, 经施工单位技术负责人、总监理工程师签字后实施, 由专职安全生产管理人员进行现场监督: (四)起重吊装工程;

采取的防范措施，违反了《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第一款^[12]的规定；未在施工现场设置高处接料操作平台，违反了《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第一款^[13]的规定；未在施工地点的缺口设置防护栏杆，违反了《建筑施工高处作业安全技术规范》JGJ80-2016 4.1.1^[14]的规定；未为现场施工人员配备相应的劳动防护用品（安全带、安全帽），违反了《中华人民共和国安全生产法》第四十五条^[15]的规定；违规在社会中聘请无任何资格证书的建筑杂工进行施工，违反了《关于印发广州市加强临时性建筑工程和限额以下小型工程建设管理工作的通知》（穗建规字[2019]4号）（四）的规定^[16]，对事故的发生负有主要责任。李连春涉嫌犯罪，建议司法机关依法追究其责任。

2. 曾雪连，女，64岁，广东省广州市花都区人，事故工地自建房屋主卢梓燮的妻子，涉事自建房《自建房劳务承包合同》甲方代表、合同签订者，加建工程屋主方负责人。在施工前未完善建筑报建手续^{[17][18]}、没有按要求聘请具有相应资质的施工单位

[12] 《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第一款 生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按照安全风险分级采取相应的管控措施

[13] 《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第一款 生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按照安全风险分级采取相应的管控措施

[14] 《建筑施工高处作业安全技术规范》JGJ80-2016 4.1.1 坠落高度基准面 2M 及以上进行临边作业时，应在临时空一侧设置防护栏杆，并采用密目式安全立网或工具式栏板封闭。

[15] 《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。

[16] 《关于印发广州市加强临时性建筑工程和限额以下小型工程建设管理工作的通知》（穗建规字[2019]4号）（四）工程施工临时性建筑和限额以下小型工程应当由具有相应资质的施工单位或劳务分包单位施工，禁止无资质和超资质施工，从事工程施工的人员应具备相应的资格。

[17] 《花都区农村宅基地及住宅审批建设管理的实施细则（试行）》（花府办规[2021]2号）

[18] 《关于印发广州市加强临时性建筑工程和限额以下小型工程建设管理工作的通知》（穗建规字[2019]4号）（二、严格开工条件，规范管理程序（一）基建程序：临时性建筑工程和限额以下小型工程建设应符合国土、规划等有关要求，取得相应的国土、规划许可手续，……。）

或劳务分包单位施工、在施工过程中无视属地政府发出的责令停工整改通知，间接促成事故发生，对事故的发生负有责任。曾雪连涉嫌犯罪，建议司法机关依法追究其责任。

（二）建议不追究责任的人员。

1. 胡小平，男，65岁，湖南省郴州市人，是李连春施工队临聘的吊装工人。李连春施工队在社会中临时聘用的吊装工人，安全意识淡薄，在自建房三楼楼顶临边处进行高处吊装作业，对作业场所及作业过程中存在的隐患缺乏足够重视，未佩戴安全带，未能安全作业，以致从三楼坠落至对面只有一层楼的楼顶受伤致死，对事故的发生负有直接责任，鉴于胡小平在事故中死亡，建议不追究其责任。

2. 卢梓燮，男，63岁，广东省广州市花都区人，涉事自建房屋主。其与妻子曾雪连协商，由其妻子曾雪连负责在建项目施工相关事宜，其个人不负责具体事宜，鉴于卢梓燮对事故的发生不负有责任，建议不追究其责任。

五、事故暴露的主要问题

（一）“三无施工队”仍然屡禁不绝。农村自建房施工队多是东拼西凑的“临时班子”，无施工资质、无技术人员、无专业监理、无安全措施，施工设备简陋或是用建筑行业的淘汰设备，包工头又雇用工资低、没有专业技术的农民工，安全意识淡薄，不具备安全风险辨析和规避能力，施工安全靠的是心理上的侥幸，而不是靠采取的安全防范措施。虽然各级政府部门对农村自建房

建设施工出台相关规定，明确要求应当由具有相应资质的施工单位施工，禁止无资质和超资质施工，也明确从事工程施工的人员应具备相应的资格，但是农村自建房大多属限额以下小型工程，由于农村自建房受限于建房面积、楼层、资金等，难以聘请有资质的专业施工队建设施工，而“三无施工队”施工价位低廉，其体位小、流动性广，多因素共同给予了“三无施工队”存活的空间市场，造成“三无施工”屡禁不绝。

（二）农村自建房建设管理存在监管空白。为加强临时性建筑工程和限额以下小型工程及农村住宅建设管理，市、区分别出台了《关于印发广州市加强临时性建筑工程和限额以下小型工程建设管理工作的通知》《花都区农村宅基地及住宅审批建设管理的实施细则（试行）》等文件，为规范管理、减少施工安全事故发挥着积极的作用。但是文件只是明确施工要有资质、建设要取得许可等，注重于建设审批流程管理，而对施工准许条件、监管责任主体、自建房建设全流程安全管理还没有一套详细、可操作的规范，在执行落实和日常监管中也仅限于房屋建造的合法性审批，对于房屋设计的安全性、施工队的资质、技术水平、安全设施是否齐备、施工过程中的操作等都缺乏相应的监管措施，需进一步加以规范细化。

（三）农村村民的法制和安全意识比较淡薄。此次事故主要原因是施工工人缺乏安全和自我保护意识而造成的，但事故涉事屋主在遵守自建房审批许可规定上置若罔闻，不仅聘请“三无施

工队”施工，还无视属地政府发出的责令停工整改通知，屋主把签订的施工合同与应履行的施工安全管理责任混为一谈，认为所有责任都在施工队，对施工过程中存在的安全隐患视而不见、不加以制止，放弃了应该履行的安全管理责任，放任危害后果的发生，反应出农村自建房屋主法制的缺失和安全意识的淡薄。

六、事故防范措施建议

为深刻汲取事故教训，引以为戒、举一反三，切实加强农村自建房安全管理，坚决防范和遏制类似事故再次发生，按照“三管三必须”原则，特提出如下事故防范措施建议：

（一）建立完善农村自建房全流程监管措施。由区住房城乡建设局牵头，组织相关职能部门研究制订农村自建房全流程安全监管机制或办法，从审批、备案到验收，从规划设计到施工安全、质量管理全过程、全方位对农村自建房进行规范，特别是对农村建房施工队的资质、施工人员的技术水准、施工队的施工设备、施工过程中的安全管理、房屋质量监督及法律责任等加以规范，从制度上破解农村自建房建设管理问题。

（二）探索组建成立农村自建房施工队伍。由区住房城乡建设局牵头，探索研究由政府扶持、区属建筑公司主导，整合民间资源，在各镇街成立一支资质合法、具备管理和技术力量、施工设备合格、人员素质过硬，且价格适当、能被村民接受的施工队伍，从根源上消除“三无”施工队的存活环境。

（三）深化农村自建房安全专项整治。花城街道办事处要强化属地政府安全监管责任，深刻汲取本起事故教训，针对此次事故发生原因和暴露出的问题，从严从细落实网格化管理机制，深化农村自建房安全整治，组织开展全覆盖、拉网式建筑施工安全大排查、大整治行动，不仅要重点检查是否未批先建，更要重点核查施工队和施工人员资质、是否签订施工和质量安全协议、施工现场是否符合安全管理规定等，要突出强化自建房房主和施工队落实安全主体责任，督促其做好施工现场安全保障工作，落实安全防范措施，及时发现并严厉查处农村自建房违法违规行为，避免类似事故发生。

（四）强化农村自建房安全宣传和警示教育。市规划和自然资源局花都区分局、区住房城乡建设局、区城市管理综合执法局等部门和各镇街结合此次事故发生原因和暴露出的问题，采取多种宣传形式，普及有关农村自建房建设的法律、法规和规章，以此次事故和其它典型安全事故为案例针对性地开展安全宣传和警示教育，以案释法，让农村村民了解违法建设、违法施工的法律后果，增强农村自建房房主、施工单位和施工人员的法律责任和安全意识，推动建筑施工法律法规、安全施工进村入户，自觉落实安全主体责任，确保依法建设、依法施工、安全施工，杜绝事故发生。

花都花城农村自建房加建“7·23”一般
高处坠落事故调查组
花都区应急管理局（代章）
2023 年 12 月 6 日