
汾阳杏花村镇东堡村“5·20”一般高处
坠落事故调查报告

汾阳市人民政府事故调查组
2024年9月

目 录

一、事故基本情况	2
(一) 事故基本情况	2
(二) 事故发生工地安全管理情况	5
(三) 事故发生经过	5
(四) 事故现场情况	6
(五) 人员伤亡及直接经济损失情况	9
二、事故应急处置及评估情况	10
(一) 事故现场应急处置情况	10
(二) 医疗救治和善后处置情况	10
(三) 事故信息接报及响应情况	11
(四) 事故应急处置评估	11
(五) 死者死因鉴定	12
三、 事故原因	12
(一) 直接原因	12
(二) 间接原因	12
四、有关责任人及单位存在的主要问题	13
(一) 事故单位	13
(二) 属地政府及有关监管部门	14
五、对有关责任人员和责任单位的处理建议	15

(一) 建议免于追究责任人员	15
(二) 建议移送司法机关处理人员	16
(三) 其他处理建议	17
六、事故主要教训	18
七、事故整改和防范措施	18

汾阳市杏花村镇东堡村“5·20”一般 高处坠落事故调查报告

2024年5月20日17时30许，杏花村镇东堡村一村民自建工程发生一起高处坠落事故，造成1人死亡。根据《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《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）等法律法规和吕梁市、汾阳市政府批示精神，汾阳市人民政府于2024年5月21日成立了汾阳市杏花村镇东堡村“5·20”一般高处坠落事故调查组（以下简称事故调查组）。事故调查组由市应急管理局、市公安局、市住建局、市总工会组成。同时，邀请市监察委派员参加事故调查工作。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，通过邀请专家对现场进行勘察，调阅有关资料等工作，对现场目击者及其它关联人员等问询谈话，查明了事故发生的时间、地点、经过，查清了安全管理情况及相关部门的监管情况，分析了事故发生的直接原因和间接原因，认定了事故性质和类别，分清了事故责任，对相关责任人进行了责任认定，针对性地提出了防范措施。

经调查认定，汾阳市杏花村镇东堡村“5·20”高处坠落一般事故是一起因擅自改变宅基地用途，未办理土地、规划、施工许可违法建设，将建设项目违规发包给不具备资质的施工队、未聘请工程监理，现场安全管理不到位导致发生的一般生产安全责任事故。

一、事故基本情况

(一) 事故基本情况

1. 工程概况

该工程位于汾阳市杏花镇东堡村沙河寺2号，山西杏花千年传承酒业有限公司旁，计划建造四层建筑，采用钢筋混凝土框架结构，东西面宽17.76米，南北进深41米，一层北半部为发酵车间（俗称瓮房，带2台1吨单梁行车吊），南半部为酿酒车间（俗称擦场，带一台2吨单梁行车吊），第一、二层层高4.0米，第三、四层层高3.7米，二至四层建筑意图为库房。计划建造面积超2000 m²，目前已建成1780 m²。计划总投资200余万元，已投资170余万元。



经查验该工程土地性质为宅基地，2020年7月东堡村委会出具证明：房屋始建于2003年，2014年新石线公路建设过程中机械震动造成原有房屋发生损坏变为危房，同意原址重建。2023年7月房主武某亮拆除一层旧房开始新建，直至2023年底二层封顶后停工。2024年4月16日开工后，继续建造第三层，先后进行三层墙面砌砖、框架柱和屋面梁板模型搭设，2024年5月18日开始进行三层钢筋加工制作，2024年5月20日开始三层顶板绑扎钢筋。

经查验该工程擅自改变宅基地用途，未办理土地、规划、施工许可违法建设，将建设项目违规发包给不具备资质的施工队、未聘请工程监理，现场安全管理不到位导致发生的一般生产安全责任事故。

2. 施工组织情况

2023年7月房主武某亮拆除旧房后，与张某宏口头约定由张某宏负责承包模型和支架进行基础施工，约定高处模架承包费100元/m²，低处模架承包费90元/m²。通过张某宏介绍，武某亮与钢筋工李某春约定承包钢筋制作安装，基础钢筋承包费30元/m²，一至四层钢筋承包费35元/m²。2023年7月房主武某亮拆除一层旧房开始新建，直至2023年底二层封顶后停工，2024年4月16日继续加盖第三层，先后进行三层墙面砌砖、三层柱和屋面梁板模型搭设，2024年5月18日进行三层钢筋加工制作，2024年5月20日开始三层屋面绑扎钢筋。该工程无工程设计图

纸，所有建筑尺寸、工程质量安全，均由武某亮本人自行设计指挥、验收质量安全、采购红砖、砂、水泥、商品混凝土等材料。

(1) **房主**：武某亮，男，汾阳市杏花村镇东堡村村民，身份证号码 14232119631108XXXX。东堡村沙河寺 2 号宅基地户主，系工程出资人和建设者。新建工程规模 1780 m²，在未取得任何许可情况下，组织张某宏、李某春实施建设，事发当天未在工地现场。

(2) **模架劳务承包人**：张某宏，男，汾阳市阳城镇虞城村村民，身份证号码 14232119690221XXXX。未取得施工劳务承包资质^[1]，以 95 元/m²个人承包模板和架子。事发当天中午 11 时左右离开工地直至事发时未归。

(3) **钢筋劳务承包人**：李某春，男，汾阳市肖家庄镇安头村村民，身份证号码 14230319870914XXXX。担任汾阳市春鹏建筑修缮队法人代表，统一社会信用代码：92141182MXXXXXXXXX(1-1)；组成形式：个人经营，类型：个体工商户；注册日期：2020 年 07 月 10 日；经营者：李某春；经营场所：山西省吕梁市汾阳市

^[1] 住建部[2014]159 号《建筑企业资质标准》

一、资质分类 建筑业企业资质分为施工总承包、专业承包和施工劳务三个序列。其中施工总承包序列设有 12 个类别，一般分为 4 个等级（特级、一级、二级、三级）；专业承包序列设有 36 个类别，一般分为 3 个等级（一级、二级、三级）；施工劳务序列不分类别和等级。本标准包括建筑业企业资质各个序列、类别和等级的资质标准。

三、业务范围

(一)施工总承包工程应由取得相应施工总承包资质的企业承担。取得施工总承包资质的企业可以对所承接的施工总承包工程内各专业工程全部自行施工，也可以将专业工程依法进行分包。对设有资质的专业工程进行分包时，应分包给具有相应专业承包资质的企业。施工总承包企业将劳务作业分包时，应分包给具有施工劳务资质的企业。

(二)设有专业承包资质的专业工程单独发包时，应由取得相应专业承包资质的企业承担。取得专业承包资质的企业可以承接具有施工总承包资质的企业依法分包的专业工程或建设单位依法发包的专业工程。取得专业承包资质的企业应对所承接的专业工程全部自行组织施工，劳务作业可以分包，但应分包给具有施工劳务资质的企业。

(三)取得施工劳务资质的企业可以承接具有施工总承包资质或专业承包资质的企业分包的劳务作业。

肖家庄镇安头村三八路西 14 排 1 号；经营范围：房屋修缮、道路修缮；建筑材料经销；工程机械租赁；水暖安装、住宅室内装饰装修；零星水道、水渠、桥梁修缮（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）。未取得施工劳务承包资质，以 35 元/m²个人承包钢筋劳务。

（二）事故发生工地安全管理情况

该工程缺少工程设计图纸，所有房屋梁柱尺寸和房间布局均由房主武某亮本人自行设计并指挥施工，自行把控工程质量安全，自开工以来未配备监理人员和专业技术人员进行现场安全管理。事发当天未在施工现场管理。张某宏无资质承揽三层钢模板安装，对组合钢模板和模架支撑架检查验收不到位，事发时未在施工现场管理。钢筋承包人李某春现场管理不到位，未采取有效措施应对钢模板倾覆隐患。

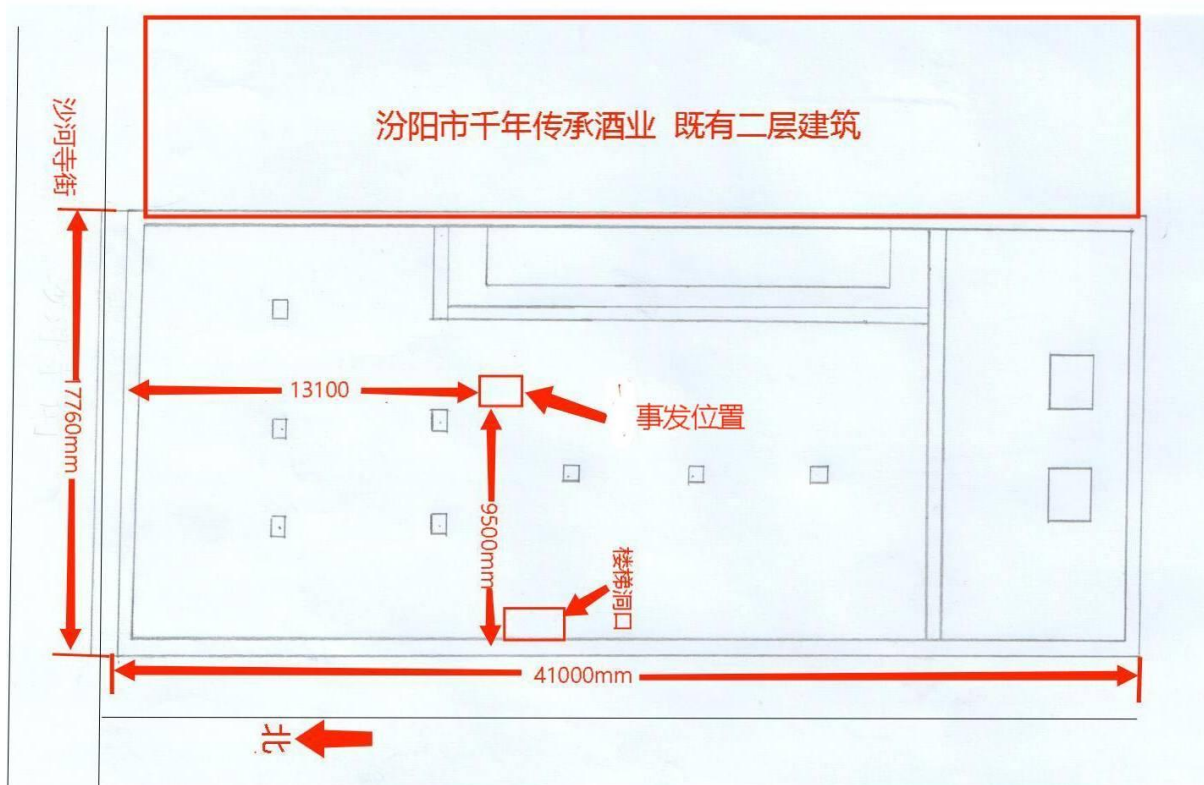
（三）事故发生经过

2023 年 7 月武某亮拆除旧房，开始新建四层建筑，由李某春承包钢筋制作安装，由张某宏承包模架搭设和模板安装，一、二层层高均为 4 米，直至 2023 年底二层封顶后停工，2024 年 4 月 16 日继续加盖第三层，由张某宏带领模型工进行三层柱、梁、顶板模型搭设，5 月 18 日模型安装完成后，由李某春带领 5 名工人进行钢筋加工制作，5 月 19 日张某宏通知李某春模板工作已完成，可以安装钢筋，5 月 20 日上午李某春开始带领工人上至三层顶板绑扎钢筋（其中事故死者师某功为第一天上岗）。5 月 20 日中午李某春请工人吃饭，死者师某功喝了一瓶啤酒。5

月 20 日下午由李某春带领 5 名钢筋工继续进行钢筋作业，三层模架高度约为 3.7 米，李某春安排师某功、赵某国等 2 人在三层顶（距离北外墙 13.1 米处、距离西外墙 9.5 米处），绑扎三层顶板钢筋，同时安排任某龙、孟某峰、赵某雄等 3 人在南侧绑扎钢筋。张某宏带领模型工任某坤等 4 名工人进行梁侧模加固，到中午 11 时左右张某宏离开工地直至事发时未归。下午 17:30 许，李某春在三层建筑北侧挑檐处吊运钢筋时，突然听到身后“轰”的一声，发现在距离北外墙 13.1 米，距离西外墙 9.5 米处，师某功坠落至三层地面受重伤，部分坠落钢模板砸中师有功。

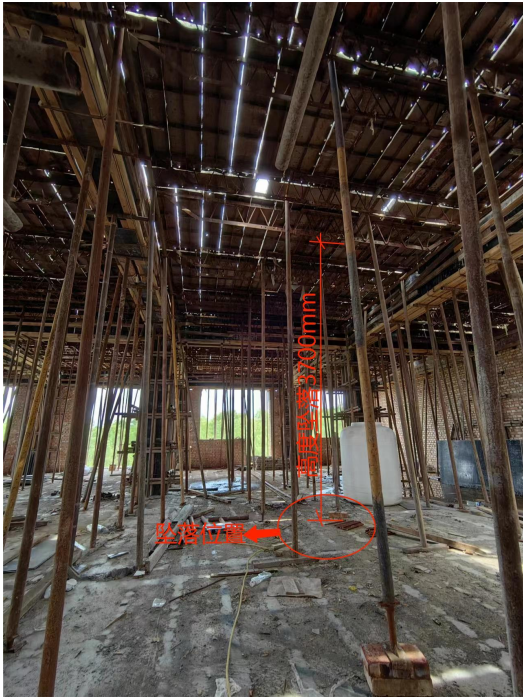
（四）事故现场情况

事发现场位于三层建筑屋面，距离北外墙 13.1 米处、距离西外墙 9.5 米处，钢模板（长 1200mm，宽 300mm，重量约 15kg，



肋高 55mm) 倾覆面积约 4 m²。现场钢模板已完成安装, 正在进行钢筋绑扎, 现场测量模架搭设高度 3.7 米, 跨度 4 米左右, 现场钢模板之间均未采用 U 型卡扣固定^[2], 钢模端部长约 150mm 悬空, 每排钢模板并排摆放在两排组合桁架(长 2.5 米至 4 米, 长度可以伸缩组合)上, 桁架下设两至三道水平钢管(规格为 Ø43X2.5, 长度 50mm)上, 水平钢管下垂直设置一排独立钢管支撑(规格为 Ø43X2.5 钢管, 长度 3600mm), 竖向钢管与水平钢管之间、桁架和钢管之间均未固定。事发时师某功踩踏钢模端部, 钢模板挤压桁架位移, 钢模板发生倾覆, 师某功坠落至三层地面, 坠落高度 3.7 米。同时有十几块钢模板掉落, 其中 2 块钢模砸中头部, 2 块钢模砸在身上。

^[2]《组合钢模板技术规范》GBT50214-2013 4.3.8 相邻钢模板的边肋, 均应用 U 形卡插卡牢固。U 形卡的间距不应大于 30mm。端头接缝上的卡孔, 应插上 U 形卡或 L 形插销。



实测坠落高度

3.1.8 钢模板的规格应符合表 3.1.8 和本规范附录 C、附录 D 的要求。

表 3.1.8 钢模板规格 (mm)

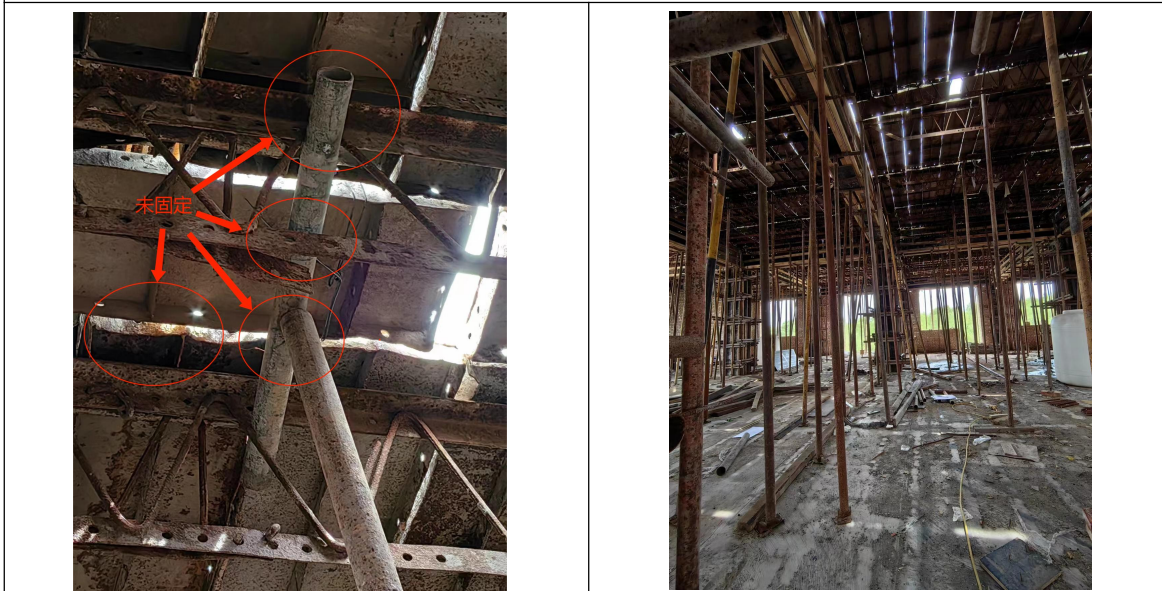
名 称	宽 度	长 度	肋 高
平面模板	1200、1050、900、750、600、550、500、450、400、350、300、250、200、150、100	2100、1800、1500、1200、900、750、600、450	55

• 4 •

现场钢模板规格



现场组合钢模板问题



事发现场组合钢模板隐患照片

(五) 人员伤亡及直接经济损失情况

1. 人员伤亡情况

本次事故共造成 1 人死亡、无其他人员受伤。

伤亡人员基本信息如下：

师某功，男，汉族，1967 年 6 月 21 日出生，身份证号码为

14232119670621XXXX，山西省汾阳市肖家庄镇潞城村村民。

2.直接经济损失情况

因事故责任相关方未与遇难者家属就善后事宜达成一致，无法测算事故直接经济损失。

二、事故应急处置及评估情况

（一）事故现场应急处置情况

事发后，李某春立即大声呼叫附近人员救援，由钢筋工任某龙和孟某峰将师某功抬至千年传承公司电梯上运至一楼，由千年传承公司工人开车将师某功送至汾阳医院抢救。17:40左右李某春电话通知武某辉（武某亮之子）和伤者家属。

（二）医疗救治和善后处置情况

1.医疗救治情况（调取汾阳医院抢救记录）

事故发生后，师某功于2024年5月20日18时10分被送往汾阳医院急诊科抢救，经入院查体及辅助检查，初步诊断“闭合性颅脑损伤重型”，立即予以新建静脉通道，静脉应用抢救药物，吸氧、心电监护，下病危通知书，完善头胸CT检查，暂予补液、促醒、降颅压等对症治疗。于2024年5月20日19时10分护送入住神经外科治疗，完善相关辅助检查，拟急诊予以去骨瓣减压，血肿清除术。术后予以脱水、抗炎、止血，神经营养、对症支持治疗。患者接入手术室后病情进一步加重，意识深昏迷，双瞳孔散大固定，四肢刺痛无反应。生理反射消失，病理征未引出。呼吸心跳停止，经过抢救心跳恢复。再次向家属交待病情危重，无逆转可能。后家属放弃治疗，于2024年5月20日20时55分自动出院。

2.善后处置情况

事故发生后，杏花村镇人民政府成立了由书记为组长、镇长为副组长，相关分管领导为成员的善后工作领导小组，牵头对死者家属进行安抚，对死者赔偿事宜进行协调。5月23日，在善后领导小组的协调下，涉事自建房业主武某亮、模板劳务承包人张某宏、钢筋劳务承包人李某春分别将40万元、10万元、10万元共计60万元存入杏花村镇司法所指定账户，用于与遇难者家属前期协商费用，并表态不足部分再次筹措；5月27日杏花村镇主要领导组织汾阳市法律援助中心工作人员和遇难者家属进行座谈，征求了遇难者家属意见，一致决定等市政府事故调查组调查初步结论出具后进行下一步打算。截止7月8日，善后工作领导小组与杏花村镇司法所前后组织调解与座谈10余次，慰问遇难者家属2次，积极推进善后赔偿事宜，但由于遇难者家属倾向等事故调查报告的出具，且希望达到的赔付金额与涉事三方未能达成一致。

（三）事故信息接报及响应情况

2024年5月21日凌晨2时15分许，汾阳市应急管理局接到事故电话报告后，立即责成杏花村镇人民政府组织事故信息核查，初步了解后及时向吕梁市应急管理局、汾阳市委市政府报告事故情况。市委市政府接到事故报告后高度重视，责成市应急管理局、公安局、住建局、杏花村镇人民政府等单位人员立即赶赴现场处置，对该村民自建工地下达停工通知责令停工，并采取了停电措施。

（四）事故应急处置评估

事故发生后，施工现场人员第一时间开展应急救援、医疗救治等工作；杏花村镇人民政府、市应急、住建、公安等有关部门相继赶赴现场开展事故防范和善后处置工作，未发生次生灾害。调查认为事故应急救援处置总体有力、有序、有效，未引发次生事故。

（五）死者死因鉴定

事故造成师某功 1 人死亡，山西省汾阳市公安司法鉴定中心于 2024 年 7 月 10 日对师某功尸体进行死因鉴定，作出“死者师某功符合高坠致严重颅脑损伤死亡”的鉴定意见，并出具《鉴定书》（编号为：（汾）公（司）鉴（尸）字【2024】003 号）。

三、事故原因

（一）直接原因

经现场勘察和调查取证，该事故发生的直接原因是：组合钢模板未按《组合钢模板技术规范》GBT50214-2013 要求搭设，相邻钢模板之间均未使用 U 形卡插卡牢固，桁架与支撑钢管之间也未采取有效措施固定。现场钢模板端部伸出桁架 150mm，师某功作业过程中踩到钢模板端部，造成钢模板挤压桁架位移，十几块钢模板倾覆。师某功坠落至三层地面，同时被坠落钢模板砸中头部和身体受伤，经抢救无效死亡。

（二）间接原因

房主武某亮擅自改变宅基地用途，未办理土地、规划、施工许可违法建设，未落实工程发包与承包、工程监理、安全生产、工程质量等监督管理要求，从 2023 年开工以来一直未对组合钢模板倾覆安全事故隐患提出整改意见，致使隐患长期存在。事发

时房主武某亮、模架承包人张某宏均未在现场检查管理，钢筋承包人李某春虽发现钢模板倾覆事故隐患，但未能有效措施消除事故隐患，在师某功踩踏组合钢模板过程中，未有效固定的钢模板发生倾覆，造成高处坠落事故发生。

四、有关责任人及单位存在的主要问题

（一）事故单位

1.武某亮，男，汾阳市杏花村镇东堡村村民，身份证号码14232119631108XXXX，事故工地业主，在原有宅基地上旧房翻建未履行规划审批程序，擅自改变宅基地用途建设酿酒车间^{[3][4][5]}。未严格执行工程建设项目基本建设程序^[6]，一是未办理施工许可证违规组织项目建设^[7]。二是未落实工程发包与承包制度，将模板、钢筋等劳务肢解直接违法发包给不具备施工劳务承包资质的自然人张某宏、李某春等人^[8]。三是未聘请有资质的监理公司对该

^[3] 《汾阳市人民政府办公室关于印发汾阳市农村自建房规划管理细则（试行）的通知》（汾政办发〔2022〕22号）第十二条 农村低层自建房屋建筑总限高11米，层数两层以下（含两层），建筑面积控制在300平米以内，跨度小于6米，超过上述要求的属于农村其他房屋建筑，执行工程建设项目基本建设程序；……

农村自建房主房基地面积额，应不大于宅基地面积的50%。……

^[4] 《中华人民共和国土地管理法》第四条 国家实行土地用途管制制度。国家编制土地利用总体规划，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；建设用地市直建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地意外的土地。

^[5] 《中华人民共和国城乡规划法》第四十条 在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。申请办理建设工程规划许可证，应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料。需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目，还应当提交修建性详细规划。对符合控制性详细规划和规划条件的，由城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府核发建设工程规划许可证。城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府应当依法将经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公示。

^[6] 《汾阳市人民政府办公室关于印发汾阳市农村自建房规划管理细则（试行）的通知》（汾政办发〔2022〕22号）第十二条 农村低层自建房屋建筑总限高11米，层数两层以下（含两层），建筑面积控制在300平米以内，跨度小于6米，超过上述要求的属于农村其他房屋建筑，执行工程建设项目基本建设程序；……

^[7] 《中华人民共和国建筑法》第七条 建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证；但是，国务院建设行政主管部门确定的限额以下的小型工程除外。

^[8] 《中华人民共和国建筑法》第二十二条 建筑工程实行招标发包的，发包单位应当将建筑工程发包给依法中

建设项目质量、安全实施监理^[9]。建设项目没有满足施工需要的施工图纸及技术资料和保证工程质量和安全的具体措施，由武某亮根据经验现场指挥施工，对该起事故负有主要责任。

2. **张某宏**，男，汾阳市阳城镇虞城村村民，身份证号码14232119690221XXXX，模板劳务承包人，无资质承揽模板工程，未按照《组合钢模板技术规范》GBT50214-2013 要求违规搭设组合钢模板，钢模之间未使用U型卡扣固定，支撑钢管之间未使用扣件或顶丝固定，致使组合钢模板长期存在倾覆事故隐患。事发时未在工地现场管理，对该起事故负有责任。

3. **李某春**，男，汾阳市肖家庄镇安头村村民，身份证号码14230319870914XXXX，钢筋劳务承包人，无资质承揽钢筋工程，现场管理不到位，未制止施工人员酒后施工作业、未采取有效措施应对组合钢模板存在倾覆事故隐患问题，对该起事故负有责任。

4. **师某功**，男，汾阳市肖家庄镇潞城村村民，身份证号码14232119670621XXXX，钢筋工人，安全意识淡薄，酒后施工作业、在组合钢模板存在倾覆事故隐患问题的情况下，违规作业引发高处坠落，对该起事故负有责任。

（二）属地政府及有关监管部门

1. 杏花村镇东堡村委。对武某亮（业主）未按照《汾阳市人民政府办公室关于印发汾阳市农村自建房规划管理细则（试行）的通知》（汾政办发〔2022〕22号）申请办理建房规划许可、

标的承包单位。建筑工程实行直接发包的，发包单位应当将建筑工程发包给具有相应资质条件的承包单位。

[9] 《中华人民共和国建筑法》第三十一条 实行监理的建筑工程，由建设单位委托具有相应资质条件的工程监理单位监理。建设单位与其委托的工程监理单位应当订立书面委托监理合同。

建筑施工许可等建设项目基本建设程序擅自开工建设，村委未及时排查并报告杏花村镇人民政府^{[10][11]}。

2.杏花村镇人民政府。贯彻落实《中华人民共和国城乡规划法》《吕梁市控制和查处违法建设条例》《汾阳市人民政府办公室关于印发汾阳市农村自建房规划管理细则(试行)的通知》(汾政办发〔2022〕22号)不到位，2023年10月13日巡查发现武某亮建设工地主体二层已建设完成，无相关手续、合同等，杏花村镇下发了停工通知，并要求其限期内提供建筑许可、工程发包与承包、工程监理等相关手续。次日对武某亮提供的与不具备施工资质的汾阳市春鹏建筑修缮队签订的合同等资料予以退回，并要求重新更换建筑施工队和增设监理。之后至事故发生，武某亮未完善相关手续违法违规建设至三层，杏花村镇人民政府对武某亮违法违规建设行为查处不彻底^{[12][13][14]}，未能及时消除隐患。

五、对有关责任人员和责任单位的处理建议

(一) 建议免于追究责任人员

师某功，男，汾阳市肖家庄镇潞城村村民，身份证号码14232119670621XXXX，李某春施工队临时雇请的工人。安全意识淡薄，酒后施工作业、在组合钢模板存在倾覆事故隐患问题的情

[10] 《吕梁市控制和查处违法建设条例》第七条.....村(居)民委员会应当配合乡(镇)人民政府、街道办事处开展日巡查工作，发现有违法建设行为的，应当及时制止并移送有权机关查处。

[11] 《汾阳市人民政府办公室关于印发汾阳市农村自建房规划管理细则(试行)的通知》(汾政办发〔2022〕22号)第二十二条 村民委员会应当对农村自建房规划审批和承诺事项实行村民自治管理，并纳入村规民约。通过村规民约无法解决的，及时报告镇人民政府或者市人民政府有关部门。

[12] 《中华人民共和国城乡规划法》第六十五条 在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期整改；逾期不改正的，可以拆除。

[13] 《吕梁市控制和查处违法建设条例》第七条 规划主管部门、乡(镇)人民政府、街道办事处负责违法建设的日常巡查工作，发现有违法建设行为的，应当及时制止，按照权责予以查处或者移送有权机关查处。

[14] 《汾阳市人民政府办公室关于印发汾阳市农村自建房规划管理细则(试行)的通知》(汾政办发〔2022〕22号)第二十三条 镇人民政府应当加强对农村自建房活动中事后监督管理，及时发现并处置涉及农村自建房的各类违法违规建设行为。

况下，违规作业引发高处坠落，对该起事故负有责任，鉴于其已死亡，不予以追究责任。

（二）建议移送司法机关处理人员

1.武某亮，男，汾阳市杏花村镇东堡村村民，身份证号码14232119631108XXXX，事故工地业主，在原有宅基地上旧房翻建未履行规划审批程序，擅自改变宅基地用途建设酿酒车间^{[15][16][17]}。未严格执行工程建设项目基本建设程序^[18]，一是未办理施工许可证违规组织项目建设^[19]。二是未落实工程发包与承包制度，将模板、钢筋等劳务肢解直接违法发包给不具备施工劳务承包资质的自然人张某宏、李某春等人^[20]。三是未聘请有资质的监理公司对该建设项目质量、安全实施监理^[21]。建设项目没有满足施工需要

[15] 《汾阳市人民政府办公室关于印发汾阳市农村自建房规划管理细则（试行）的通知》（汾政办发〔2022〕22号）第十二条 农村低层自建房屋建筑总限高11米，层数两层以下（含两层），建筑面积控制在300平米以内，跨度小于6米，超过上述要求的属于农村其他房屋建筑，执行工程建设项目基本建设程序；……

农村自建房主房基地面积额，应不大于宅基地面积的50%。……

[16] 《中华人民共和国土地管理法》第四条 国家实行土地用途管制制度。国家编制土地利用总体规划，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；建设用地指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地区外的土地。

[17] 《中华人民共和国城乡规划法》第四十条 在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。申请办理建设工程规划许可证，应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料。需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目，还应当提交修建性详细规划。对符合控制性详细规划和规划条件的，由城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府核发建设工程规划许可证。城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府应当依法将经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图予以公示。

[18] 《汾阳市人民政府办公室关于印发汾阳市农村自建房规划管理细则（试行）的通知》（汾政办发〔2022〕22号）第十二条 农村低层自建房屋建筑总限高11米，层数两层以下（含两层），建筑面积控制在300平米以内，跨度小于6米，超过上述要求的属于农村其他房屋建筑，执行工程建设项目基本建设程序；……

[19] 《中华人民共和国建筑法》第七条 建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证；但是，国务院建设行政主管部门确定的限额以下的小型工程除外。

[20] 《中华人民共和国建筑法》第二十二条 建筑工程实行招标发包的，发包单位应当将建筑工程发包给依法中标的承包单位。建筑工程实行直接发包的，发包单位应当将建筑工程发包给具有相应资质条件的承包单位。

[21] 《中华人民共和国建筑法》第三十一条 实行监理的建筑工程，由建设单位委托具有相应资质条件的工程监理单位监理。建设单位与其委托的工程监理单位应当订立书面委托监理合同。

的施工图纸及技术资料和保证工程质量和安全的具体措施，由武某亮根据经验现场指挥施工，对该起事故负有主要责任。

(2) 张某宏，男，汾阳市阳城镇虞城村村民，身份证号码14232119690221XXXX，模板劳务承包人，无资质承揽模板工程，未按照《组合钢模板技术规范》GBT50214-2013 要求违规搭设组合钢模板，钢模之间未使用U型卡扣固定，支撑钢管之间未使用扣件或顶丝固定，致使组合钢模板长期存在倾覆事故隐患。事发时未在工地现场管理，对该起事故负有责任。

(3) 李某春，男，汾阳市肖家庄镇安头村村民，身份证号码14230319870914XXXX，钢筋劳务承包人，无资质承揽钢筋工程，现场管理不到位，未制止施工人员酒后施工作业、未采取有效措施应对组合钢模板存在倾覆事故隐患问题，对该起事故负有责任。

(三) 其他处理建议

1. 建议责成杏花村镇东堡村委向杏花村镇人民政府做出深刻书面检查。

2. 建议责成杏花村镇人民政府向汾阳市人民政府做出深刻书面检查。

3. 建议市纪委监委对杏花村镇东堡村委和杏花村镇人民政府有关责任人员依法调查处置。

4. 建议对杏花村镇东堡村沙河2号武某亮建设项目依据《吕梁市控制和查处违法建设条例》有关规定依法处置。

六、事故主要教训

事故暴露出农村宅基地超限额建设工程规划审批和建筑施工全过程管理存在短板。

一是自建房业主法制意识淡薄。对原有宅基地超限额翻建建设项目，擅自改变宅基地用途建设酿酒车间，未履行规划审批程序，未严格执行工程建设项目基本建设程序违法违规组织开工建设，未聘请有资质的单位对该建设项目进行设计、施工、监理。

二是村、镇巡查处置不到位。对未依法取得规划、建筑许可的农村其他房屋违法违规建设行为现场管理和巡查、处置不到位，未及时移送有关部门进行监督管理。

七、事故整改和防范措施

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生产管理，坚决防范和遏制类似事故再次发生，特提出如下措施和建议：

1.东堡村村委会。要认真汲取事故教训，进一步加强辖区内自建房日常巡查工作，发现有违法建设行为，及时制止并报告乡镇人民政府。

2.杏花村镇政府。一是加强农村自建房相关法律法规政策的宣传教育，普及农村低层自建房申请、审批、审查验收基本程序和农村其他房屋建筑执行建设项目基本建设程序，规范农村自建房全链条安全管理。二是加强对农村低层房屋建设的监督管理和

农村其他房屋建筑活动的现场管理和日常巡查。三是加强对违法违规建设的日常巡查和查处，杜绝类似事故发生。

3.各镇（街道办事处）人民政府和各有关单位要认真汲取此起事故教训，举一反三，严格按照“管行业必须管安全，管业务必须管安全，管生产经营必须管安全”和“谁主管谁负责”“谁审批谁监管”的要求，进一步履行好安全监管职责，加大违法违规建设项目的安全隐患整治和管控力度，及时排查事故隐患，把安全生产工作落到实处。同时，各镇（街道办事处）人民政府要加强对辖区内群众农村自建房的安全法治宣传教育，增强农村自建房建设项目申请、审批、审查验收相关规定，提高群众守法意识，自觉抵制违规建房行为，有效防范各类事故发生。