

惠来东陇自建住宅脚手架拆除作业“10·27” 一般高处坠落事故调查报告

惠来县政府事故调查组

2026年2月27日

目 录

一、事故基本情况	1
(一) 涉事房屋情况	2
(二) 施工组织情况	3
(三) 作业现场情况	3
(四) 事故发生经过	4
(五) 人员伤亡和直接经济损失情况	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	6
(四) 应急处置评估	6
三、事件原因分析	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) 建议免于追究责任人员	8
(二) 建议司法机关处理的人员	8
(三) 行政处理建议	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) 落实属地管理责任	10
(二) 加强村民建房监管	10
(三) 加强安全教育培训	11

2025年10月27日10时许，位于惠来县东陇镇东陇村一处农民自建住宅发生一起脚手架拆除作业高处坠落事故，造成1人死亡，无其他人员受伤，直接经济损失60万元。

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11月3日，惠来县人民政府成立东陇镇“10·27”人员高处坠落伤亡事故调查组。调查组由县政府副县长黄龙军任组长，县政府办公室副主任方伟林、县住房城乡建设局局长方汉源、县应急管理局局长朱锦溪任副组长，成员从县公安局、县司法局、县人力资源社会保障局、县自然资源局、县住房城乡建设局、县应急管理局、县总工会等单位和东陇镇人民政府抽调。邀请县纪委监委派员参加伤亡事故调查组。

揭阳市安委办对本事故调查处理实行挂牌督办。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，对事故进行深入细致全面的调查，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，提出事故防范措施建议。

经调查认定，**惠来东陇自建住宅脚手架拆除作业“10·27”一般高处坠落事故**是一起因安全防护不当、工人违章作业，违法建设、相关单位安全管理不到位造成的一般生产安全责任事故。

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）位于惠来县东陇镇东陇管区二村华强路西十六直巷6号，厝主系方■^[1]，自建住宅坐北朝南，四层钢筋混凝土框架主体，占地面积109平方米，总建筑面积约460平方米，层高3.5米，房屋高约14米。2023年12月开始建设；2024年12月完成房屋主体建设，属于房屋建筑工程^[2]，不属于农民自建低层住宅^[3]。厝主方■在建设工程开工前未取得《农村宅基地批准书》和《乡村建设规划许可证》^[4]，可以不申请办理施工许可证^[5]。

[1] 方■，男，1960年11月生，广东省惠来县东陇镇人，系涉事自建住宅厝主。

[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] 《惠来县农村宅基地和住房建设管理实施细则》（惠府规〔2021〕3号）

第二十三条：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（附件1）；（二）申请人的身份证及户口簿；（三）签署《农村宅基地使用承诺书》（附件2）。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，由上级主管部门规范制定格式。各镇（场）可按本地区实际情况进行优化。

第二十四条：农村集体经济组织接到村民宅基地和建房申请后，应当召开农村集体经济组织成员（代表）会议讨论并将申请理由、拟用地位置和面积、拟建房屋层数和面积等情况在本集体经济组织范围内公示，公示期不少于5个工作日。公示无异议或者异议不成立的，所在农村集体经济组织将村民申请、农村集体经济组织成员（代表）会议记录等材料交村民委员会审查。审查通过的，由村民委员会签署意见，报镇人民政府。

第二十五条：镇人民政府受理窗口收到村委会提交申请资料后应组织本级农业农村、规划建设等有关部门进行联合审核审查。农业农村部门负责审查申请人是否符合申请条件、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；规划建设部门负责审查用地建房是否符合国土空间规划、用途管制要求等，其中涉及占用农用地的，应办理农用地转用审批手续（时间另计）；林业等有关部门负责审查是否符合林地保护利用规划等相关专项规划。涉及水利、电力等部门的要及时征求意见。相关单位在收到征求意见通知5个工作日内回复意见。具体按照下列程序分别作出处理：1. 申请在宅基地范围内建房，属农村集体建设用地的，由镇人民政府根据各部门联审结果，在《农村宅基地和住房建设审批表》（附件3）签署审批意见。2. 申请涉及占用农用地或未利用地建房需新增建设用地的，由镇汇总后上报县自然资源部门办理农用地转用或使用未利用地审批手续；涉及山边水边村边建房的需进行地质灾害危险性评估。履行宅基地审批程序后，村民方可建房。3. 涉及削坡建房的，镇人民政府应当先进行风险评估，通过评估后再审批。符合条件、资料齐全的自收到申请资料之日起20个工作日办结，出具《农村宅基地批准书》和《乡村建设规划许可证》，并报县农业农村、自然资源等部门备案。镇人民政府应及时将审批结果在申请人所在集体经济组织范围内进行公布和镇政府门户网站上公示（不少于5个工作日）。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。

[5] 《广东省住房和城乡建设厅关于调整房屋建筑和市政基础设施工程施工许可证办理限额的通知》一、2019年9月1日起，工程投资额在100万元以下（含100万元）或者建筑面积在500平方米以下（含500平方米）的房

（二）施工组织情况

厝主方■将房屋建设支解分包，将其中脚手架搭设和拆除作业委托给方■森^[6]承揽。2024年5月份，方■与方■森口头约定：由方■森以包工包料方式承揽涉事自建住宅的脚手架搭设和拆除作业。双方未依法签订书面承包合同^[7]和安全生产管理协议^[8]。

自建住宅完工后，2025年10月26日15时许，方■联系方■森，要求拆除脚手架。10月27日8时许，方■森安排施工劳务人员张■丰^[9]、方■钦^[10]到自建住宅拆除脚手架，约定工价为每日320元，双方未签订劳动合同。方■森及施工劳务人员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^[11]。

至2025年12月4日，方■森共收到方■支付的脚手架费用6500元；方■森已与施工劳务人员结清工钱。

（三）作业现场情况

涉事自建住宅四周搭设竹质单排脚手架，未见密目式安全立网，事发现场位于住宅西侧第4层的外墙脚手架，该处竹质脚手架可见明显断裂痕迹。

屋建筑和市政基础设施工程（以下称限额以下小型工程），可以不申请办理施工许可证。

[6] 方■森，男，1981年2月生，广东省惠来县惠城镇人，系涉事自建住宅脚手架搭设和拆除作业承包人。

[7] 《中华人民共和国民法典》第七百八十九条：建设工程合同应当采用书面形式。

[8] 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第二款：生产经营项目、场所发包或者出租给其他单位的，生产经营单位应当与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议，或者在承包合同、租赁合同中约定各自的安全生产管理职责；生产经营单位对承包单位、承租单位的安全生产工作统一协调、管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。

[9] 张■丰，男，1977年4月生，广东省惠来县隆江镇人，系本次事故死者。

[10] 方■钦，男，1984年6月生，广东省惠来县东陇镇人。

[11] 《惠来县农村宅基地和住房建设管理实施细则》第三十条：村民建房应当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，在施工中要采取安全措施。

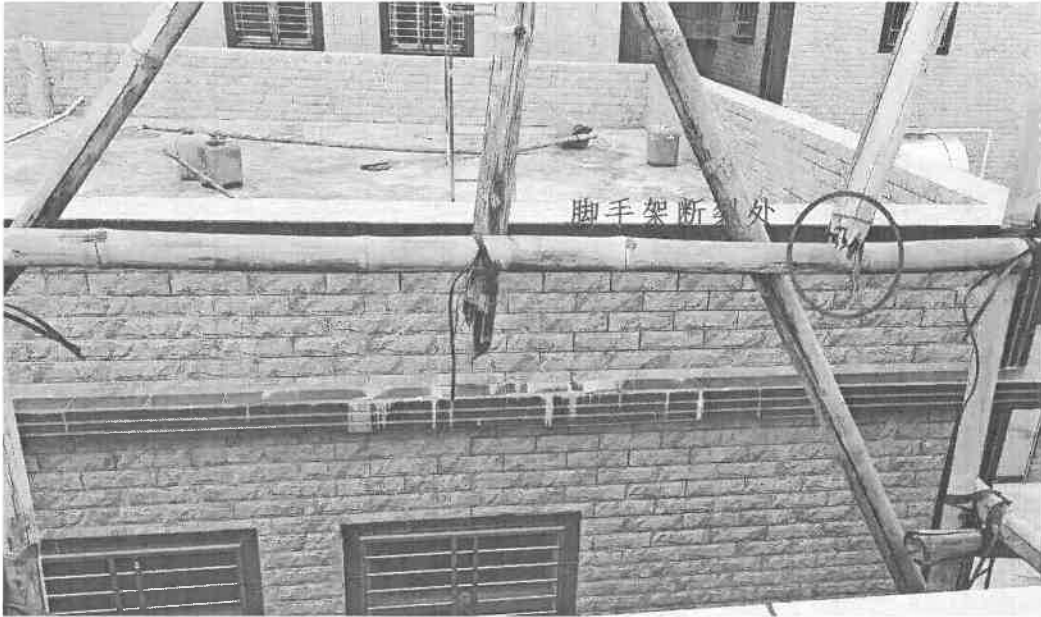


图1 事故发生位置^[12]

（四）事故发生经过

2025年10月27日9时许，张■丰、方■钦到达涉事自建住宅，厝主方■、包工头方■森未到场。两名施工劳务人员从自建住宅楼顶爬入外墙脚手架，未佩戴安全帽和安全带，自上而下开展脚手架拆除工作。

10时许，张■丰一手抓住脚手架，一手持钳子，双脚踩在第4层的横向脚手架上，为拆除西侧上料口处的脚手架，其右脚向上攀登一节，在身体上升时，右脚承重的横向脚手架因受力发生断裂，张■丰身体失衡坠落至地面，垂直坠落高度14.2米。

（五）人员伤亡和直接经济损失情况

依据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》（GB/T 6721-1986），事故造成张■丰1人死亡，无其他人员受伤，直接

[12] 拍摄日期：2025年10月27日。

经济损失 60 万元^[13]。

二、事故应急处置及评估情况

（一）应急救援情况

2025 年 10 月 27 日 10 时 22 分，方■钦见张■丰坠落至地面，立即打电话报告方■森，并迅速赶往一楼查看，见张■丰躺在地上呈昏迷状态，仍有呼吸。10 时 25 分，在附近循声过来的方■玲^[14]见状后拨打 120 急救电话。包工头方■森接报后立即通知厝主方■，两人迅速赶往现场。

2025 年 10 月 27 日 10 时 26 分，120 指挥中心接报后指派东陇镇卫生院派出救护车。10 时 30 分，救护车到达现场，医护人员迅速对张■丰实施抢救措施并送往惠来县人民医院；方■森随救护车前往。10 时 50 分，伤者被送达惠来县人民医院。方■森前往张■丰家中告知情况并陪同亲属前往医院。11 时 23 分，张■丰经抢救无效死亡。

（二）事故信息接报及响应情况

2025 年 10 月 27 日 11 时 23 分，方■森与张■丰亲属协调后，由张■丰亲属拨打 110；惠来县公安局接警后，迅速组织警力到场处置。10 月 28 日，东陇派出所将事故通报东陇镇人民政府，东陇镇政府派员协调处置，对涉事房屋进行封控管理；17 时 20 分，惠来县公安局将事故报告惠来县委、县政府。接报后，县人民政府办公室报告揭阳市人民政府办公室。

[13] 直接经济损失主要是医疗、丧葬、死亡赔偿等费用共计 60 万元。

[14] 方■玲，女，1987 年 1 月生，广东省惠来县东陇镇人，系方■的女儿。

（三）善后处置情况

2025年11月14日，方■森、方■与张■丰亲属签订《人民调解协议书》，支付张■丰亲属一次性死亡补助金、丧葬费等费用共计60万元。11月17日，张■丰遗体火化，善后问题得到妥善处置。

（四）应急处置评估

方■钦、方■玲等人积极开展现场救援，方■森和方■共同积极履行善后赔偿义务。东陇镇人民政府和公安、医疗卫生等部门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。

三、事件原因分析

（一）直接原因分析

事故直接原因是张■丰未持有建筑架子工特种作业人员操作资格证书^[15]从事脚手架拆除作业，作业现场脚手架缺失防范高处坠落的安全防护措施^[16]、未佩戴安全帽和安全带^[17]等劳动防护用品上岗作业，因右脚承重的脚手架竹质横杆受力断裂，致高处坠落身亡。

（二）间接原因分析

1. 包工头方■森，未取得建筑施工从业资格或者经乡村建设

[15] 《建筑施工特种作业人员管理规定》第三条：建筑施工特种作业包括：（二）建筑架子工；第四条：建筑施工特种作业人员必须经建设主管部门考核合格，取得建筑施工特种作业人员操作资格证书（以下简称“资格证书”），方可上岗从事相应作业。

[16] 《坠落防护装备安全使用规范》（GB/T 23468-2009）：4.2.1 在施工中，如工作平面高于坠落高度基准面3m及3m以上，对人群进行坠落防护时，应在存在坠落危险的部位下方张挂安全平网。

[17] 《坠落防护装备安全使用规范》（GB/T 23468-2009）：4.1.1 在距坠落高度基准面2m及2m以上，有发生坠落危险的场所作业，对个人进行坠落防护时，应使用坠落悬挂安全带或区域限制安全带。

工匠培训合格，不具备从业能力承揽建设工程，雇佣不具备从业能力的施工劳务人员上岗作业，未对雇佣人员进行安全生产教育^[18]，未按规定配备劳动防护用品^[19]，未制定脚手架拆除施工方案^[20]，未能及时发现并消除脚手架安全防护缺失、劳务人员未按规定佩戴劳动防护用品上岗作业等安全隐患^[21]。

2. 厝主方■，建设前未取得《农村宅基地批准书》和《乡村建设规划许可证》，违法组织建设，将自建住宅建设工程支解分包，未依法签订书面承包合同，发包给不具备建筑从业资格的人员施工^[22]，未与承包方签订安全生产管理协议并约定各自的安全生产管理责任，未能定期开展施工现场安全检查、未能及时发现并督促承包方消除施工现场事故隐患^[23]。

四、有关单位存在的主要问题

1. 东陇村村民委员会。2023年12月8日、2024年2月26

[18] 《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。

[19] 《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。

[20] 《施工脚手架通用规范》（GB 55023-2022）：2.0.3 脚手架搭设和拆除作业以前，应根据工程特点编制脚手架专项施工方案，并应经审批后实施。

[21] 《施工脚手架通用规范》（GB 55023-2022）：5.3.4 脚手架在使用过程中，应定期进行检查并形成记录，脚手架工作状态应符合下列规定：1. 主要受力杆件、剪刀撑等加固杆件和连墙件应无缺失、无松动，架体应无明显变形；2. 场地应无积水，立杆底端应无松动、无悬空；3. 安全防护设施应齐全、有效，应无损坏缺失；4. 附着式升降脚手架支座应稳固，防倾、防坠、停层、荷载、同步升降控制装置应处于良好工作状态，架体升降应正常平稳；5. 悬挑脚手架的悬挑支撑结构应稳固。

[22] 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。

[23] 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条：生产经营单位不得将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人。

生产经营项目、场所发包或者出租给其他单位的，生产经营单位应当与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议，或者在承包合同、租赁合同中约定各自的安全生产管理职责；生产经营单位对承包单位、承租单位的安全生产工作统一协调、管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。

日、2024年11月6日，该村先后3次对涉事自建住宅进行控停，但未能有效劝阻方■违法建设行为^[24]。

2. 东陇镇人民政府。2024年9月11日和11月13日，该镇向方■下达2份《责令限期改正通知书》^[25]，2024年12月27日，该镇向方■下达《行政处罚决定书》^[26]；期间采取断水断电的控停措施，但未能有效制止其违法建设行为。对辖区农村宅基地和村民住房建设管理的统筹协调不到位^[27]。

五、对有关人员和单位的处理建议

（一）建议免于追究责任人员

张■丰，施工劳务人员，不具备建筑施工从业能力从事脚手架拆除作业，因坠落安全防护措施缺失、右脚承重的脚手架竹质横杆受力断裂，致高处坠落身亡，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）建议司法机关处理的人员

方■森，涉事自建住宅脚手架搭设和拆除作业承包人，不具

[24] 《惠来县农村宅基地和住房建设管理实施细则》第六条：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，并向镇人民政府报告。

[25] 《责令限期改正通知书》（东府责改〔2024〕75号）出具单位：东陇镇人民政府，出具时间：2024年9月11日。《责令限期改正通知书》（东府责改〔2024〕79号）出具单位：东陇镇人民政府，出具时间：2024年11月13日。

[26] 《行政处罚决定书》（东府罚字〔2024〕60号）出具单位：东陇镇人民政府，出具时间：2024年12月27日。

[27] 《惠来县农村宅基地和住房建设管理实施细则》第五条：镇人民政府要加强对本行政区域内农村宅基地和村民住房建设管理的组织领导，统筹协调相关部门、村级组织依法履行职责。镇应履行以下职责：（一）健全工作机制，落实人员和工作经费；（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、检查和监督；（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，及时将审批情况报县级农业农村、自然资源、住房和城乡建设等部门备案，加快农村宅基地和住房建设管理信息化建设，实现数字化管理；（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）相关法律法规规章规定的其他职责。

备从业能力承揽建设工程，雇佣不具备从业能力的施工劳务人员上岗作业，未对雇佣人员进行安全生产教育，未按规定配备劳动防护用品，未制定脚手架拆除施工方案，未能及时发现并消除作业现场安全隐患，对事故发生负有管理责任，依据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》第三条、第六条^[28]和《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》第二十条^[29]，已将有关线索移交惠来县公安局，建议由司法机关处理。

（三）行政处理建议

方■，涉事自建住宅屋主，未取得《农村宅基地批准书》和《乡村建设规划许可证》，违法组织建设，发包给不具备建筑从业资格的人员施工，未依法签订书面建设工程合同和安全生产管理协议，未能及时发现并督促承包方消除施工现场事故隐患。建议由东陇镇人民政府会同惠来县住房城乡建设局依法进行处理

[28] 《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。

[29] 《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〔2019〕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。

[30]。

（四）对公职人员的处理建议

对于在事故调查过程中发现的公职人员履职方面的问题线索及相关材料，移交惠来县纪委监委。对有关人员的处理意见，由纪委监委部门提出。

（五）其他处理建议

1. 建议责成东陇镇人民政府向惠来县人民政府作出深刻书面检查。

2. 建议责成东陇村村民委员会向东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）落实属地管理责任

东陇镇人民政府应切实吸取事故教训，加强村民自建住宅的指导和管理，立即组织对辖区内在建自建住宅开展全面排查，重点针对自建住宅建设中常见的未批先建、违法施工、违章作业等问题，严查建设审批与施工监管环节存在的漏洞，实行带图审批，及时发现并依法查处违法建设等行为。督促村民依法依规用地建房，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。

（二）加强村民建房监管

[30] 《惠来县农村宅基地和住房建设管理实施细则》第五条第二款：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，由镇人民政府或城市管理执法部门依法予以处罚。

东陇镇要不断完善农村宅基地和村民住房建设监管工作机制，严格落实各村（社区）自治管理责任，并建立镇、村两级联动巡查机制，通过网格化管理，实现动态监管，确保对违规作业做到早发现、早制止，消除“查而不改”的隐患。县住房城乡建设局应加强业务指导，协助各镇（场）做好村民建房安全监督，推动施工单位为施工人员购买保险。

（三）加强安全教育培训

东陇镇和县住房城乡建设局要全方位、多层次、常态化宣传普及建筑施工安全防范和应急处置知识，进一步提升群众安全意识。建筑施工企业要加强为员工特别是新进、转岗和危险作业人员的安全生产教育培训，确保员工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。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业；特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得相应资格，方可上岗作业。

公开方式：主动公开