

普宁流沙西民楼电梯井施工作业“4·19” 一般高处坠落事故调查报告

普宁市人民政府事故调查组

2025年8月

目 录

一、事故基本情况	2
(一) 涉事民楼相关情况	2
(二) 房屋租赁情况	2
(三) 房屋改建增设电梯情况	3
(四) 建设单位履责情况	3
(五) 施工组织情况	3
(六) 事故现场情况	4
(七) 事故发生经过	5
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	6
(三) 善后处置情况	6
(四) 应急处置评估	6
(五) 人员伤亡和直接经济损失情况	7
三、事故原因分析	7
(一) 直接原因分析	7
(二) 间接原因分析	8
四、有关单位存在的主要问题	8
五、对有关人员和单位的处理建议	9
(一) 建议免于追究责任的人员	9
(二) 已被司法机关采取强制措施人员	9
(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

2025年4月19日10时许，在普宁市流沙西街道赵厝寮村发生一工人正在进行电梯井施工作业过程中，失足从4楼坠落至1楼地面，后经送医院抢救无效死亡的事故，事故造成1人死亡，直接经济损失83.8万元。

依据《中华人民共和国安全生产法》《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）有关规定，2025年4月23日，普宁市人民政府成立了普宁流沙西民楼电梯井施工作业“4·19”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2025年7月25日对事故调查组组长作出调整（普府办函〔2025〕51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张秋城、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、住房城乡建设局、城管执法局、市场监管局、总工会和流沙西街道办事处等单位抽调。邀请市纪委监委介入调查。

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，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，普宁流沙西民楼电梯井施工作业“4·19”一般高

处坠落事故是一起因工人违规冒险作业、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）涉事民楼相关情况

涉事民楼位于普宁市广达东路西侧三和实业公司北起第10、11、12间门市1-4层，楼房为四层钢筋混凝土结构。土地使用性质为国有，持有房地产权证件，为卢树华¹、卢树英²、何华填³三人于2008年7月向三和实业发展有限公司购买。每间铺面建筑面积均为235.35平方米，三间铺面面积共706.05平方米，原未预留电梯井，事故发生在增设电梯井道施工作业过程中。

（二）房屋租赁情况

2025年3月27日，卢树英的丈夫刘佳林⁴作为卢树华、卢树英、何华填三位房东的代表（以下简称：刘佳林代表三位房东）将涉事民楼出租给余水生⁵。余水生计划租用该楼房作为其装饰装修设计公司⁶的办公地点。且余水生和刘佳林约定安装一部1.05吨电梯，电梯加装费用从租金里扣除。双方达成一致后，便签署了租赁协议书⁷。

¹ 卢树华，女，60岁，广东省普宁市人，涉事民楼房东。

² 卢树英，女，63岁，广东省普宁市人，涉事民楼房东。

³ 何华填，男，62岁，广东省普宁市人，涉事民楼房东。

⁴ 刘佳林，男，65岁，广东省普宁市人，卢树英的丈夫，涉事民楼房东代表。

⁵ 余水生，男，53岁，江西省武宁县人，租户。

⁶ 装修设计公司未进行注册，生产经营方式是为客户提供装修设计服务。

⁷ 《租赁协议书》甲方（出租方）为刘佳林，乙方（承租方）为余水生，……双方议定税后租金每间每年8.8万元，每年税后租金合计26.4万元（3间×1年×8.8万元）。租金每年结算一次。……双方协商在甲方商铺安装一部1.05吨电梯。签订合同后乙方首年支付甲方8.5万元租金，当年剩余租金用于乙方支付所安装电梯款项及土建费用，

（三）房屋改建增设电梯情况

刘佳林与余水生原计划将加装电梯事项交由某电梯公司负责，其电梯井道施工报价为 7.1 万元。余水生认为其电梯井道施工费用太高，于是提出自行负责电梯井道施工事项。工程属于线路管道设备安装工程⁸，未改动建筑物主体结构。

（四）建设单位履责情况

刘佳林作为建设单位，未编制符合相关规范、标准的既有住宅增设电梯建设方案、未签订增设电梯协议并报送所在地的社区居委会备案，未委托具有相应资质的设计单位进行施工图设计⁹。未向住房城乡建设部门提出增设电梯的申请，未取得合法手续。

（五）施工组织情况

2025 年 4 月 8 日，余水生将租赁楼房的电梯井道施工作业项目交予包工头肖庆兵¹⁰负责。双方达成口头约定：建筑主要材料（钢筋、水泥、沙土等）、施工材料及器具均由肖庆兵提供。肖庆兵以 3.2 万元的价格，包工包料的形式承揽余水生租赁楼房

电梯使用年检费用由乙方负责。电梯产权归甲方所有。

⁸ 《建设工程安全生产管理条例》（国务院令 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。

⁹ 《揭阳市既有住宅增设电梯工作实施方案》（普府规〔2020〕4 号）二、申报前期工作（一）制定方案 由实施主体编制符合建筑设计、结构安全、消防安全和特种设备等相关规范、标准的既有住宅增设电梯建设方案。（二）协议签订和公示备案 实施主体应当签订增设电梯协议，协议需明确约定项目负责人或受委托单位（人）主要职责、资金概算及筹集方案、电梯维护保养方式及费用分摊方案、对权益受损业主的补偿费用，以及加装完成后电梯使用管理单位等内容。增设电梯协议和建设方案由实施主体报送所在地的社区居委会备案。同时，实施主体将报送社区居委会备案资料在拟增设电梯的本栋（梯）楼道口、小区公示栏等显眼位置公示 7 天。（三）施工图审查 实施主体应委托具有相应资质的设计单位按改建工程进行施工图设计。施工图应当经具备相应资质的审图机构审查合格。

¹⁰ 肖庆兵，男，54 岁，四川省渠县人，包工头。

的电梯井道施工作业。至事故发生时，余水生未向肖庆兵支付工程款。

肖庆兵承接工程后，以每天 350 元的工钱雇用蒋桂凤¹¹、黄术凯¹²、刘贤全¹³ 三人一同施工。2025 年 4 月 9 日起，包工头肖庆兵便带领工人蒋桂凤、黄术凯、刘贤全开始进行电梯井道施工作业。

肖庆兵及另外 3 名工人未取得建筑施工从业资格或者经乡村建设工匠培训合格，余水生和肖庆兵双方未依法签订书面建设合同¹⁴，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¹⁵，未约定配备¹⁶安全防护用具（安全帽、安全带）。

（六）事故现场情况

现场楼房位于普宁市池尾街道广达北路与长春路交界，民楼东侧为广达北路；南侧为长春路；西侧为景润园；北侧为金皇名庭酒店。楼房共四层，事故发生于 5 楼天台电梯井。电梯井位于天台西南侧，电梯井东侧堆放有沙堆、砖头及碎石。电梯井四周砌有砖墙，砖墙东侧有一缺口，井内搭有四条钢管，钢管上有两块木板。

¹¹ 蒋桂凤，男，58 岁，四川省渠县人，建筑工人。

¹² 黄术凯，男，54 岁，四川省渠县人，建筑工人。

¹³ 刘贤全，男，50 岁，四川省渠县人，建筑工人，死者。

¹⁴ 《民法典》第七百八十九条 建设工程合同应当采用书面形式。

¹⁵ 《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。

¹⁶ 《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。



图 1 电梯井内照片

（七）事故发生经过

2025年4月19日6时20分许，肖庆兵带领蒋桂凤、黄术凯、刘贤全到5楼天台进行电梯井四周围墙砌墙工作以及电梯井顶部的模板装订工作。四名工人在完成了砌墙工作后，开始进行模板装订工作。由肖庆兵和蒋桂凤负责在砖墙外装钉模板；黄术凯负责搬运模板并递给刘贤全；刘贤全负责在电梯井内部扶住模板供肖庆兵和蒋桂凤装钉。10时许，肖庆兵、蒋桂凤和黄术凯听到一声巨响，立即往电梯井底部看，发现刘贤全已经掉在电梯井底部了。

二、事故应急处置及评估情况

（一）应急救援情况

肖庆兵、蒋桂凤、黄术凯三人发现刘贤全坠落后，立即赶到

电梯井底部查看情况。三人到达电梯井底部后，发现刘贤全呼吸微弱，随即三人合力将刘贤全抬到一楼地面，同时掐住刘贤全的人中穴位。10时10分，蒋桂凤拨打120急救电话，同时打电话给余水生告知现场情况。10时13分，普宁市华侨医院派出救护车驶向现场。10时20分，普宁市华侨医院救护车到达现场，对刘贤全进行紧急处理并急送普宁市华侨医院急诊抢救。10时26分，救护车到达普宁市华侨医院。12时44分，刘贤全经普宁市华侨医院医护人员抢救无效死亡。

（二）事故信息接报及响应情况

2025年4月19日11时46分，普宁市公安局池尾派出所接群众报警，迅速组织警力赶赴现场处置；4月19日16时10分，普宁市公安局将事故情况报告普宁市委、市政府以及普宁市应急管理局；4月19日16时35分，普宁市应急管理局将事故情况报告揭阳市应急管理局。

（三）善后处置情况

事故发生后，肖庆兵、余水生、刘佳林与刘贤全家属保持积极沟通，于2025年4月28日，双方就刘贤全善后赔偿事宜已协商一致，并签订赔偿和谅解协议。死者刘贤全于4月28日当天火化。

（四）应急处置评估

肖庆兵、蒋桂凤、黄术凯等人迅速开展现场救援，肖庆兵、

余水生、刘佳林在事后积极与死者家属协商善后赔偿事宜，并就赔偿事宜协商达成一致意见。普宁市公安、应急管理和流沙西街道办事处等部门高度重视，认真做好事故应急、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。

（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 2025 年 5 月 1 日对刘贤全进行死因鉴定，对刘贤全作出“死者刘贤全符合高坠死亡”的鉴定结论，并出具《鉴定书》（编号为：普公（司）鉴（法尸）字〔2025〕91 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，事故造成刘贤全一人死亡，直接经济损失 83.8 万元。

三、事故原因分析

（一）直接原因分析

事故直接原因是刘贤全在未佩戴安全带、安全帽等安全防护措施¹⁷、电梯井未设置防坠落措施¹⁸的情况下在电梯井内进行洞口作业¹⁹，失足从高处坠落死亡。

¹⁷ 《中华人民共和国安全生产法》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。

《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。

¹⁸ 《建筑施工高处作业安全技术规范》（JGJ80-2016）4.2.3 在电梯施工前，电梯井道内应每隔 2 层且不大于 10m 加设一道安全平网。电梯井内的施工层上部，应设置隔离防护设施。

¹⁹ 《建筑施工高处作业安全技术规范》（JGJ80-2016）2.1.3 洞口作业：在地面、楼面、屋面和墙面等有可能使人 and 物料坠落，其坠落高度大于或等于 2m 的洞口处的高处作业。

（二）间接原因分析

肖庆兵，作为包工头，安全生产主体责任不落实。在未取得相关资质的情况下承揽电梯井道施工作业工程，未对工人进行安全教育培训、技术交底²⁰，对现场作业安全管理缺失，未能及时发放劳动防护用品并督促工人正确佩戴²¹。

余水生，作为发包方，安全生产主体责任不落实。未依法保证安全生产所必需的资金投入；未及时发现并消除现场人员未佩戴安全带、安全帽等安全防护措施、电梯井未设置防坠落措施的安全隐患²²。

刘佳林，作为建设单位，未编制增设电梯建设方案、未委托具有相应资质的设计单位进行施工图设计。未向住房城乡建设部门提出增设电梯的申请，未取得合法手续。

四、有关单位存在的主要问题

1.流沙西街道赵厝寮村委会。对辖区内的违规增设电梯行为管理不到位，开展安全生产巡查、检查工作不够深入细致，对辖区内安全生产违法行为未能做到及时排查发现和上报²³。

2.流沙西街道办事处。未切实履行属地监管责任，对辖区内

²⁰ 《中华人民共和国安全生产法》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。

²¹ 《中华人民共和国安全生产法》第二章第四十五条 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。

²² 《中华人民共和国安全生产法》第二章第二十一条 生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：……（四）保证本单位安全生产投入的有效实施；（五）组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；

²³ 《中华人民共和国安全生产法》第三章第七十五条 居民委员会、村民委员会发现其所在区域内的生产经营单位存在事故隐患或者安全生产违法行为时，应当向当地人民政府或者有关部门报告。

的违规增设电梯行为管理不到位，对辖区内居民增设电梯事项的政策宣传不到位。

3.普宁市城管执法局。未能及时发现辖区内违规增设电梯行为，未能及时对违规增设电梯行为进行查处。

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

刘贤全，未佩戴安全带、安全帽等安全防护措施、电梯井未设置防坠落措施的情况下在电梯井内进行洞口作业，失足从高处坠落死亡，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）已被司法机关采取强制措施人员

肖庆兵，安全生产主体责任不落实，对事故发生负有管理责任，因涉嫌重大劳动安全事故罪，普宁市公安局池尾派出所于2025年4月20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

余水生，安全生产主体责任不落实，未依法保证安全生产所必需的资金投入；未及时发现并消除施工现场存在的安全隐患。建议由普宁市应急管理局依照《中华人民共和国安全生产法》第九十三条²⁴给予行政处罚。

²⁴ 《中华人民共和国安全生产法》第九十三条 生产经营单位的决策机构、主要负责人或者个人经营的投资人不依照本法规定保证安全生产所必需的资金投入，致使生产经营单位不具备安全生产条件的，责令限期改正，提供必需的资金；逾期未改正的，责令生产经营单位停产停业整顿。

刘佳林，未履行建设单位责任，未编制增设电梯建设方案、未委托具有相应资质的设计单位进行施工图设计。未向住房城乡建设部门提出增设电梯的申请，未取得合法手续。建议由普宁市城管执法局对其违法行为进行查处²⁵。

（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，已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.建议责成流沙西街道赵厝寮村委会向流沙西街道办事处作出深刻书面检查。

2.建议责成流沙西街道办事处向普宁市人民政府作出深刻书面检查。

3.建议责成普宁市城管执法局向普宁市人民政府作出深刻书面检查。

六、事故整改和防范措施

一是强化楼房加建电梯建设全流程监管。城管执法部门及属地要认真吸取事故教训，进一步压实楼房电梯建设全流程监管。全面排查辖区内楼房电梯加建工程，强制实施备案制度。要求建

有前款违法行为，导致发生生产安全事故的，对生产经营单位的主要负责人给予撤职处分，对个人经营的投资人处二万元以上二十万元以下的罚款；……

²⁵ 《揭阳市既有住宅增设电梯工作实施方案》（普府规〔2020〕4号）六、保障措施（六）各县（市、区）城管执法部门负责协调做好既有住宅增设电梯工作中涉及的绿化及相关市政设施迁移等工作，负责查处违规增设电梯行为。

设方提供施工方资质证明、电梯备案手续，若发现无证施工，一律责令停工。

二是压实责任主体与作业风险管控。各地各有关部门要督促施工单位加强对建筑施工的管理。对易坠落、高风险的区域实现动态监管。坚决规范好施工方案与现场管理；强化好人员防护与工具管控。严惩违规发包、无证施工主体，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。

三是深化警示教育与应急处置能力建设。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。

普宁流沙西民楼电梯井施工作业“4·19” 一般高处坠落事故调查组