

普宁梅林楼房建筑施工作业“11·13”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1月

目 录

一、事故基本情况	1
(一) 涉事房屋情况	1
(二) 建筑工程监管情况	1
(三) 自建住宅建设情况	2
(四) 事故现场情况	3
(五) 事故发生经过	3
二、事故应急处置及评估情况	4
(一) 应急救援情况	4
(二) 事故信息接报及响应情况	4
(三) 善后处置情况	4
(四) 应急处置评估	4
(五) 人员伤亡和直接经济损失情况	5
三、事故原因分析	5
(一) 直接原因分析	5
(二) 间接原因分析	5
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	7
(一) 建议免于追究责任的人员	7
(二) 对事故有关责任人员的行政处罚建议	8
(三) 对公职人员的处理建议	8
(四) 其他处理建议	8
六、事故整改和防范措施	8

2025年11月13日17时30分许，梅林镇华寮村发生一工人在第六层铺设屋面模板时，失足从高处坠落至地面后被木棍插穿失血死亡的事故，事故造成1人死亡，直接经济损失110万元。

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11月17日，普宁市人民政府成立普宁梅林楼房建筑施工作业“11·13”一般高处坠落事故调查组（以下简称调查组）。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、市应急管理局局长陈晓川任副组长，成员在市应急管理局、公安局、住房城乡建设局、城管执法局、总工会和梅林镇人民政府等单位抽调。邀请普宁市纪委监委介入事故调查。

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，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，普宁梅林楼房建筑施工作业“11·13”一般高处坠落事故是一起因施工现场安全防护措施缺失，工人违章作业，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梅林镇华寮村老寨十一巷，住宅所有人郑秉新¹，占地面积约 106 平方米，共建五层半的钢筋混凝土结构住宅，总建筑面积约 530 平方米。已建成第五层半的主体结构，属于老厝改建的房屋建设工程²，用于自家居住，不属于农民自建低层住宅³。

（二）建筑工程监管情况

郑秉新在建设期间，梅林镇综合行政执法队在 2025 年 5 月 29 日发现该自建住宅未取得合法建设手续擅自改建，对其发出《责令停止违法行为通知书》，责令其完善相关建设手续，同时向华寮村委会发出《关于巡查发现在建违法建设的交办通知》，但未彻底控停该违建行为。梅林镇综合行政执法队分别于 6 月 18 日、7 月 23 日、8 月 25 日、9 月 9 日及 10 月 20 日巡查时发现该自建住宅仍在违规进行建设，未按要求停止施工并整改，均向华寮村委会发出《关于巡查发现在建违法建设的交办通知》，要求华寮村村委会按照“属地管理”原则，落实村巡查监管主体责任。华寮村委会多次巡查发现该自建住宅的违规建设行为，责令其停止违法建设，办理好相关建设手续，但未对其采取相关强制

¹ 郑秉新，男，64 岁，广东省普宁市梅林镇人，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。

措施。

(三) 自建住宅建设情况

2025年4月份，郑秉新与段小林⁴、苏国泰⁵口头达成自建住宅施工约定：以包工不包料的形式，由厝主提供建筑主要材料（钢筋、水泥、砖头等），劳务承包人段小林和苏国泰负责组织管理施工劳务人员，投入施工材料和施工机具，地基费用1.1万元，一层及以上以一平方米190元的价格承揽涉事自建住宅的钢筋混凝土框架及内外墙体砌筑施工。后续段小林与苏国泰协商确定该工程由段小林独立承包，苏国泰偶尔协助运输施工材料。至事故发生时，郑秉新通过其儿子郑燕深⁶向段小林支付工程款8.6万元。

2025年5月份，段小林将木工作业交由姜云喜⁷组织施工，双方口头约定按建筑面积每平方米45元的价钱结算工款，姜云喜自行召集了王继志⁸、任福弟⁹、任金华¹⁰等3名木工组成作业班组参与施工，该班组工款由段小林统一结算至姜云喜后，再由姜云喜平均分配给班组4名木工。至事故发生时，段小林未向姜云喜支付事故自建住宅工程款。施工劳务承包人段小林、姜云喜未持有建筑施工资质和从业资格，其组织雇佣的劳务工人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。业主郑秉新

⁴ 段小林，男，52岁，四川省广安市人，建筑劳务承包人。

⁵ 苏国泰，男，40岁，广东省深圳市人，建筑劳务承包人。

⁶ 郑燕深，男，34岁，广东省普宁市人，厝主儿子。

⁷ 姜云喜，男，61岁，四川省广安市人，系死者。

⁸ 王继志，男，60岁，四川省华蓥市人，木工工人。

⁹ 任福弟，男，57岁，四川省华蓥市人，木工工人。

¹⁰ 任金华，男，52岁，四川省华蓥市人，木工工人。

与段小林之间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，未配备劳动防护用品。

（四）事故现场情况

事故楼房位于普宁市梅林镇老寨村，为一栋五层半的在建楼房，坐东北向西南。一层至五层四周搭设了不规范的竹脚手架，事故发生在第六层板面，竹脚手架未搭设至第六层高度。



图 1 事故现场情况

（五）事故发生经过

2025年11月13日12时许，姜云喜、王继志、任福弟和任金华等4人到达涉事住宅施工，段小林、郑秉新等均未到场。姜云喜未佩戴安全帽，其余3人均佩戴了安全帽。姜云喜负责在第六层板面上进行模板安装作业，王继志负责在第五层板面上向姜云喜传递模板等建筑材料。任福弟和任金华在第五层板面上负责拆除第五层板面的模板。17时30分许，姜云喜从第六层板面东南侧外缘，失足坠落至一层地面水坑，被水坑内的一根木棍从左

肋处穿透至右肋处。

二、事故应急处置及评估情况

（一）应急救援情况

王继志听到声响，向外看到姜云喜往下掉落，王继志立即跑到一楼，同时大声呼叫其他人，郑燕深听到后也赶到现场。王继志试图将姜云喜拉出水坑，但未成功。17时39分，郑燕深拨打了急救电话。17时41分，普宁市梅林镇中心医院派出救护车。17时56分，救护车到达事故现场，医护人员迅速对姜云喜进行抢救。18时10分，姜云喜经抢救无效死亡。

（二）事故信息接报及响应情况

11月13日18时02分，梅林派出所接报后，迅速组织警力赶赴现场处置调查。22时55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。23时32分，普宁市应急管理局上报揭阳市应急管理局。

（三）善后处置情况

事故发生后，郑秉新、郑燕深和段小林与死者家属保持积极沟通。2025年11月15日，双方就姜云喜善后赔偿协商一致，并签订赔偿协议书及谅解书。

（四）应急处置评估

现场人员王继志、郑燕深迅速开展救援，郑秉新和段小林积极与死者家属协商善后赔偿事宜。梅林镇人民政府、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，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11月20日对姜云喜进行死因鉴定，出具《鉴定书》（编号为：普公（司）鉴（法尸）字〔2025〕247号），作出“死者姜云喜符合与钝性物体作用致脏器破裂大出血死亡”的鉴定结论。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，事故造成姜云喜1人死亡，无其他人员受伤，直接经济损失110万元。

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安全防护不当，临边作业未采用密目式安全立网或工具式栏板封闭¹¹；姜云喜在未佩戴和使用安全带、安全帽¹²等劳动防护用品的情况下，违规在第六层板面上进行临边作业，失足坠落至地面后被木棍贯穿胸部失血死亡。

（二）间接原因分析

1. 郑秉新未履行建设单位责任，未按《普宁市农村宅基地和

¹¹ 《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。

¹² 《建筑施工作业劳动防护用品配备及使用标准》2.0.4 进入施工现场人员必须佩戴安全帽。作业人员必须戴安全帽、穿工作鞋和工作服；应按作业要求正确使用劳动防护用品。在2m及以上的无可靠安全防护设施的高处、悬崖和陡坡作业时，必须系挂安全带。

《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。

住房建设管理实施细则》办理用地手续和规划许可¹³，未取得《农村宅基地批准书》和《建设规划许可证》¹⁴，未依法委托具有相应资质的单位进行设计或选用标准设计，未委托具有相应资质的单位进行施工¹⁵。未依法签订书面建设合同¹⁶，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¹⁷；未履行发包管理责任¹⁸，对施工劳务承包人的定期安全检查不到位。

2.段小林未履行施工安全管理责任¹⁹，对施工现场的安全负总责²⁰，在未取得相关资质的情况下承揽建筑工程²¹；未依法与郑秉新、姜云喜签订书面建设合同；组织雇佣未取得建筑施工从

¹³ 《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：（一）按照要求填写的村民用地建房申请表；（二）申请人的身份证及户口簿；（三）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，由市农业农村部门会同自然资源、住建部门制定。各镇街可进一步优化和细化。

¹⁴ 《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）第二十六条第四款 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。

¹⁵ 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。

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。

¹⁸ 《中华人民共和国安全生产法》（2021年修正）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。

¹⁹ 《建设工程安全生产管理条例》（国务院令 第393号）第二十一条 施工单位主要负责人依法对本单位的安全生产工作全面负责。施工单位应当建立健全安全生产责任制度和安全生产教育培训制度，制定安全生产规章制度和操作规程，保证本单位安全生产条件所需资金的投入，对所承担的建设工程进行定期和专项安全检查，并做好安全检查记录。

²⁰ 《建设工程安全生产管理条例》（国务院令 第393号）第二十四条 建设工程实行施工总承包的，由总承包单位对施工现场的安全生产负总责。总承包单位应当自行完成建设工程主体结构的施工。总承包单位依法将建设工程分包给其他单位的，分包合同中应当明确各自的安全生产方面的权利、义务。总承包单位和分包单位对分包工程的安全生产承担连带责任。分包单位应当服从总承包单位的安全生产管理，分包单位不服管理导致生产安全事故的，由分包单位承担主要责任。

²¹ 《建设工程安全生产管理条例》（国务院令 第393号）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。

业资格或者经乡村建设工匠培训合格的劳务工人上岗作业；未组织作业人员安全培训、技术交底²²；未配备劳动防护用品²³；未能采取技术、管理措施及时发现并消除²⁴施工现场安全防护不当、违反工程建设规范施工以及人的不安全行为等事故隐患。

四、有关单位存在的主要问题

1.梅村镇华寮村委会。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，虽有发出《责令违法在建整改通知书》，未能有效劝阻郑秉新违法建设行为²⁵。

2.梅村镇人民政府。开展违法建设巡查检查工作不够深入细致，虽有发出《责令改正违法行为通知书》，但未能彻底控停该违建行为，未能有效制止郑秉新违法建设行为²⁶。

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

姜云喜，施工劳务人员，违章作业，高处作业未佩戴安全帽、安全带等劳动防护用品上岗作业；在未采用密目式安全立网或工具式栏板封闭的第六层板面上进行临边作业，导致失足从高处坠落后被木棍贯穿胸部失血死亡，对事故发生负有直接责任。鉴于

²² 《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。

²³ 《建设工程安全生产管理条例》（国务院令第 393 号）第三十二条第一款 施工单位应当向作业人员提供安全防护用具和安全防护服装，并书面告知危险岗位的操作规程和违章操作的危害。

²⁴ 《中华人民共和国安全生产法》（2021 年修正）第四十一条第二款 生产经营单位应当建立健全并落实生产安全事故隐患排查治理制度，采取技术、管理措施，及时发现并消除事故隐患。事故隐患排查治理情况应当如实记录，并通过职工大会或者职工代表大会、信息公示栏等方式向从业人员通报。其中，重大事故隐患排查治理情况应当及时向负有安全生产监督管理职责的部门和职工大会或者职工代表大会报告。

²⁵ 《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。

²⁶ 《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。

其已在事故中死亡，建议免于追究责任。

（二）对事故有关责任人员的行政处罚建议

1.段小林，不具备从业资格能力，施工现场安全管理责任不落实，对事故发生负有管理责任，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》第一百一十四条²⁷处以罚款。

2.郑秉新，农民自建住宅业主，未履行建设单位责任，违法建房，建议由梅林镇人民政府责令其停止违法行为并依法予以处罚²⁸。

（三）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。

（四）其他处理建议

1.建议责成梅林镇人民政府向普宁市人民政府作出深刻书面检查。

2.建议责成梅林镇华寮村委会向梅林镇人民政府作出深刻书面检查。

六、事故整改和防范措施

一是立即对违建项目开展全面停工整顿。组织对涉事违建工地进行彻底排查，拆除或加固所有危险作业区域；对未办理审批手续的建设行为依法处理，杜绝无资质施工、违规开工等现象。

²⁷ 《中华人民共和国安全生产法》（2021年修正）第一百一十四条 发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，由应急管理部门依照下列规定处以罚款：（一）发生一般事故的，处三十万元以上一百万元以下的罚款；……

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。

同时，对施工现场重新进行安全风险辨识，完善临边、洞口、高处作业等危险点的安全防护设施，确保防护栏杆、安全网、作业平台等按标准设置到位。

二是严格落实高处作业安全管理要求。对所有高处作业人员进行专项安全培训和应急演练，强化临边作业必须系挂安全带、按规定搭设脚手架和操作平台等基本要求。建立高处作业审批制度，明确作业负责人、监护人和安全措施，严禁无防护、无审批的冒险作业。对违规操作行为从严处罚，确保安全管理制度真正落地。

三是强化日常安全监管和巡查力度。主管部门和建设单位要增加巡查频次，重点检查临边防护、施工人员持证上岗、安全技术交底落实情况等。对发现的隐患实行闭环管理，明确整改责任人、整改措施和整改期限。同时，建立长效监管机制，推动施工单位落实安全生产主体责任，加强对劳务分包队伍的管理，防止层层转包、违法分包导致安全管理失控。

普宁梅林楼房建筑施工作业“11·13”

一般高处坠落事故调查组