

长沙市芙蓉区文艺路街道栖谷商业中心 “12·15”高处坠落事故调查报告

2021年12月15日11时50分许，长沙市芙蓉区文艺路街道湖南栖谷商业管理有限公司雇用人员更换栖谷商业中心天井玻璃时发生一起高处坠落事故，造成1人死亡，直接经济损失66万元。

根据《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）和省、市政府有关规定，芙蓉区人民政府成立了由区人民政府二级调研员徐德进任组长，区政府办、区住建局、区应急局、区行政执法局、区公安分局、区总工会、文艺路街道办事处为成员单位的事态调查组，邀请区纪委监委派员参加事故调查工作。

事故调查组按照“四不放过”和“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则，经过现场勘查、调查取证和综合分析，查明了事故发生的经过和原因，认定了事故性质和责任，对事故责任单位和责任人员提出了处理建议，并针对事故原因及暴露出的突出问题，提出了事故防范措施。现将有关情况报告如下：

一、事故发生经过、应急救援及善后处置情况

（一）事故发生经过和应急救援处置情况

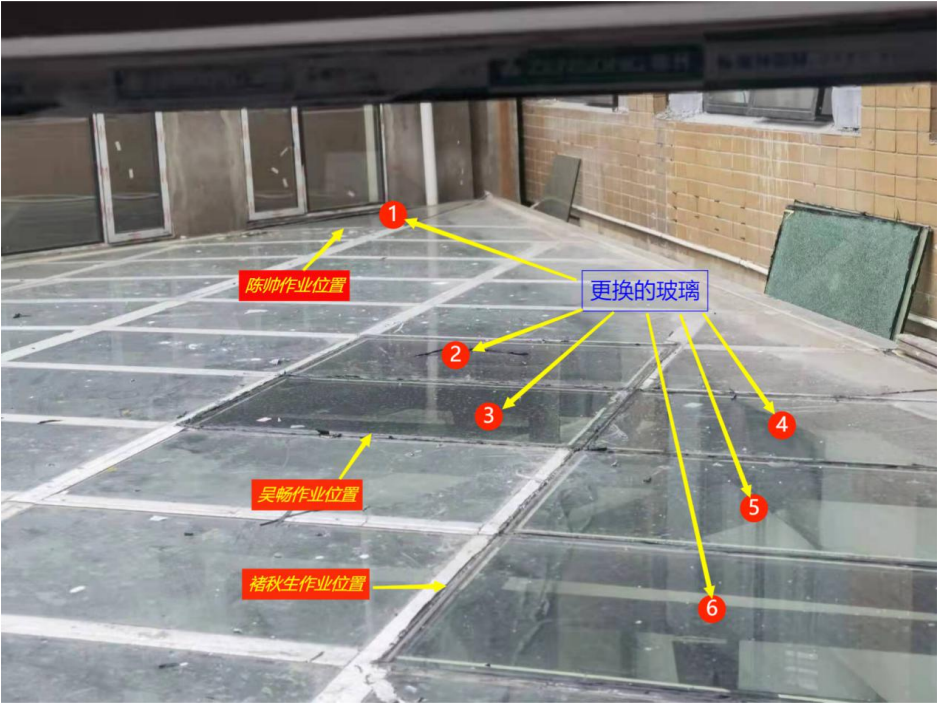
2021年12月4日，湖南栖谷商业管理有限公司（以下简称栖谷公司）法定代表人何长安发现栖谷商业中心天井有6块玻璃损坏（另一楼大堂也有1块玻璃损坏），随后联系长沙福蓉

缘玻璃有限公司（以下简称福蓉缘公司）法定代表人吴岳飞到现场进行查看并丈量尺寸，当天晚上何长安通过微信与吴岳飞约定，以 6960 元的价格将玻璃更换业务承包给福蓉缘公司，价格中包括玻璃成本费用、辅材费用、人工费用等。

2021 年 12 月 15 日上午，吴岳飞安排福蓉缘公司员工吴畅、陈帅、褚秋生 3 人到栖谷商业中心更换玻璃。其安装流程为先将破损玻璃从天井上拆除，再将拆除部位打扫干净，最后安装新购买的玻璃。三人到达现场后搬运玻璃到达天井处按流程进行施工。

11 时 14 分左右，栖谷公司财务黄威接到栖谷商业中心三楼租户反映一楼地面有碎玻璃的微信信息，随即安排保洁人员清扫并赶到一楼。11 时 30 分左右，在栖谷商业中心三楼装修施工的工人陈立春下楼出电梯时看到电梯门口有玻璃渣，抬头看到有人在玻璃天井上施工，陈立春当即提醒黄威：“施工人员没有系安全绳，没有戴安全帽，一楼地面没有人员管理，没有设置围挡，施工不规范、不安全。”黄威听后要求吴畅、陈帅、褚秋生 3 人停工，但 3 人没有听从劝阻，黄威拍摄现场视频通过微信向何长安报告，随后在现场疏导人群。11 时 50 分左右，吴畅、陈帅、褚秋生各自分开更换玻璃（位置见现场照片一），褚秋生拆除完一块破损玻璃后，在对拆除位置的框架进行清理打扫时从已拆除了玻璃的框架洞口（长方形：长 1.5 米、宽 0.9 米）掉落到一楼饭店屋檐（装饰雨棚）后滑落至一楼大堂地面（洞口距离地面垂直距离约为 15 米）。黄威见状立即拨打“120”救护电话并再次向何长安报告，同时现场施工人员吴畅也向吴

岳飞反映并要陈帅拨打“120”救护电话，现场群众也拨打了“110”报警电话，“120”急救中心人员到场检测后确认褚秋生已当场死亡。社区、街道、区相关部门接到突发事件信息后也相继赶到现场进行善后处置。



(现场照片一)



(现场照片二)

(二) 事故人员伤亡和直接经济损失情况

事故致使 1 人死亡，造成直接经济损失 66 万元。

二、事故发生有关情况

(一) 事故相关单位基本情况

1. 长沙福蓉缘玻璃有限公司

长沙福蓉缘玻璃有限公司成立于 2020 年 8 月 28 日，统一社会信用代码：91430102MA4RM1XK5T，法定代表人吴岳飞，住所：长沙市芙蓉区火星街道马王堆新合村五村 A9 栋 103 号；公司类型为有限责任公司（自然人投资或控股），经营范围：玻璃制品、铝合金型材、铝合金制品、不锈钢制品、不锈钢型材、不锈钢管材管件、钢架温室、室内环境及健康空气系统设备销售；玻璃加工（限分支机构）；玻璃钢材料、建材的批发；玻璃制品的研发等。公司现有员工 4 人，主要从事玻璃的加工、销售、安装等业务。

据调查，福蓉缘公司未建立全员安全生产责任制，未制定安全生产规章制度和操作规程，未制定应急救援预案，无安全生产教育培训、隐患排查治理、应急救援演练记录，高处作业人员无特种作业操作证，未履行高处作业施工手续。

2. 湖南栖谷商业管理有限公司

湖南栖谷商业管理有限公司成立于 2017 年 11 月 15 日，统一社会信用代码：91430102MA4P8HQE79，法定代表人何长安，住所：长沙市芙蓉区文艺路街道五一大道 417 号一楼 101 号；公司类型为有限责任公司（自然人投资或控股的法人独资），

经营范围：商业管理；餐饮管理；广告制作服务；商业活动的策划；企业管理服务；房屋租赁等。公司现有员工 5 人，主要负责栖谷商业中心的管理和房屋出租。栖谷商业中心包括湖南湘商大厦（五一大道 417 号）1-3 楼，总建筑面积约 5000 m²，一楼是临街铺面，面积约 2000 m²，二楼招租中，面积约 1500 m²，三楼已出租正在装修，面积约 1500 m²。2021 年 11 月何长安从亚米酒店法定代表人邵含芳手里接手栖谷商业中心，双方为亲戚关系，未签订租赁合同，11 月 9 日湖南栖谷商业管理有限公司法定代表人变更为何长安，何长安开始全权负责栖谷商业中心。

据调查，栖谷公司建立了安全生产责任制，规定了总经理、工程部经理、财务部经理、保洁员等岗位安全职责；制定了 2021 年安全教育培训计划，同时提供了 2021 年 3 月 4 日、4 月 8 日、9 月 4 日、10 月 10 日、11 月 14 日共五次安全生产教育培训记录；制定了生产安全事故隐患排查治理制度。但栖谷公司安全生产责任制中出现司炉工、消防中控室领班等企业未设置的岗位，安全生产责任制与企业实际情况不符；安全生产管理制度只有安全生产责任制及生产安全事故隐患排查治理制度，且生产安全事故隐患排查治理制度中出现酒店、宾馆等与公司无关内容，仅提供了 2021 年 6 月 25 日的隐患排查台账，未按制度要求的检查频次进行检查，安全生产管理制度不全、存在照搬照抄、落实不到位情形；未制定应急救援预案并按要求开展应急救援演练。

（二）文艺路街道对湖南栖谷商业管理有限公司安全监管情况

1. 安全监管分工。根据《长沙市芙蓉区文艺路街道安全生产委员会关于印发<文艺路街道安全生产委员会成员单位安全生产工作职责的通知>》（文安发[2021]8号）文件，街道城管办负责街道职责范围内的建筑施工、建筑安装、建筑（含二次）装饰装修、勘察设计、建设监理、市政工程、拆除工程、轨道交通建设等建筑业和房地产开发、物业管理、房屋征收拆迁等房地产业以及供水排水等行业的安全监督管理。

2. 安全监管人员及工作方式。街道负责监管的人员为城管办物业专干胡飞霞，城管办主任为彭向阳，根据《中共长沙市芙蓉区文艺路街道工作委员会 长沙市芙蓉区文艺路街道办事处关于印发长沙市芙蓉区文艺路街道领导干部安全生产和消防工作责任清单的通知》（文发[2021]22号），街道分管城管办领导为党工委委员、办事处副主任苗津铭。胡飞霞的工作职责主要是街道范围内危房统计、老旧小区改造等，彭向阳直接安排胡飞霞的工作。

3. 安全监管情况。彭向阳、胡飞霞按照《关于印发<文艺路街道 2021 年度安全生产监督检查计划>的通知》要求，对城管办 2021 年度安全生产监督检查计划按要求实施了检查，检查内容主要包括消防器材、消防通道、是否签订安全生产责任书等。

4. 其余工作情况。文艺路街道每月均有安全生产方面的部

署、调度工作会议，街道主要领导部署、研究安全生产工作。街道组织城管办、公共安全办、行政执法中队等部门于2021年1月7日、3月9日、3月17日、4月25日、6月18日、8月8日、11月17日等时间开展了建筑施工领域联合检查行动，其中8月8日、11月17日叫停了3起违规高处作业行为。

（三）韭菜园社区对湖南栖谷商业中心安全监管情况

1. 安全监管分工。韭菜园社区物业专干为邱娜，安全专干为肖苗，城管专干为杨兴伟，韭菜园社区已将栖谷商业中心纳入检查范围，经查有2021年1月12日、2月15日、3月18日、4月22日、5月10日、6月5日、7月17日、8月26日、9月23日、10月21日、11月9日、12月10日等12次检查，检查内容为消防器材、消防通道、电梯等，均未发现安全隐患。

2. 其它工作情况。韭菜园社区每月均召开会议研究部署安全生产工作情况，事故发生后韭菜园社区工作人员迅速到场维护秩序、劝导围观人群、及时向街道相关负责人报告、开展善后处置。

（四）死亡人员情况

褚秋生，男，1971年8月5日出生，50岁，湖南常宁人，2021年6月到福蓉缘公司上班，未签订劳动合同。

三、事故原因分析

（一）直接原因

褚秋生安全意识淡薄，对高处作业的危险因素认识不足，在距离地面垂直高度约为15米的天井上进行玻璃更换作业时侥

幸大意，违规违章冒险作业，安全防护措施不到位，且不听劝阻，冒险蛮干，在清理打扫框架时从刚拆除破损玻璃的洞口坠落至一楼大堂地面。

（二）间接原因

1. 企业主体责任落实不力。

①福蓉缘公司未建立全员安全生产责任制，未制定安全生产规章制度和操作规程，未制定事故应急救援预案，未组织员工培训学习取得特种作业操作证，未组织员工开展安全教育培训，无任何安全管理相关措施和记录。

②栖谷公司安全生产责任制与企业实际情况不符，安全生产管理制度不全，未严格落实生产安全事故隐患排查治理制度，未制定应急救援预案并按要求开展应急救援演练。

2. 作业现场安全管理缺失。

福蓉缘公司未向现场作业人员告知作业场所的危险因素、防范措施，作业前未履行高处作业施工手续，未要求作业人员严格落实安全防护措施，对作业现场的安全管理严重缺失。

3. 统一协调管理不力。

栖谷公司作为项目的发包单位，未安排人员在现场进行统一协调、管理，在接到三楼租户微信反映后也仅赶到现场并安排人员清扫玻璃渣，直到有人提醒后才要求停工，统一协调管理、检查督促不力。

（三）事故性质

经调查认定，本次事故是一起一般生产安全责任事故。

四、事故责任认定及处理建议

(一) 有关责任单位的处理建议

1. 长沙福蓉缘玻璃有限公司

未建立全员安全生产责任制，未制定安全生产规章制度和操作规程，未制定应急救援预案，无安全生产教育培训、隐患排查治理、应急救援演练记录，高处作业人员无特种作业操作证，未履行高处作业施工手续，是事故发生的责任单位，建议由区行政执法局依据《中华人民共和国安全生产法》第一百一十四条第一款第（一）项的规定，依法予以行政处罚。

2. 湖南栖谷商业管理有限公司

安全生产责任制与企业实际情况不符，安全生产管理制度不全，未严格落实生产安全事故隐患排查治理制度，未制定应急救援预案并按要求开展应急救援演练，对承包单位的协调管理不力，建议由区行政执法局依法予以处理。

(二) 对有关责任人员的处理建议

1. 褚秋生，长沙福蓉缘玻璃有限公司更换玻璃作业人员，安全意识淡薄，违规违章冒险作业，高处作业时未按要求佩戴安全绳、安全帽等防护用品，不听他人劝阻，冒险蛮干，是事故发生的直接责任人。鉴于其因事故死亡，建议不再追究其责任。

2. 吴岳飞，长沙福蓉缘玻璃有限公司法定代表人，作为企业安全生产第一责任人，未建立健全全员安全生产责任制，未组织制定安全生产规章制度和操作规程，未开展安全生产教育

和培训，未组织制定事故应急救援预案并开展应急救援演练，对事故负有主要领导责任，建议由区行政执法局依据《中华人民共和国安全生产法》第九十五条第（一）项的规定，依法予以行政处罚。

（三）其他处理建议

1. 文艺路街道、韭菜园社区已基本履行了安全监管职责。但在街道城管办管辖行业领域内发生一般生产安全事故，说明街道城管办安全生产工作仍然存在不足和短板，建议文艺路街道对街道城管办作出相关处理；文艺路街道要立即组织开展全街范围的隐患排查治理，研判事故风险，查找薄弱环节，补足工作短板，加强面向一线员工和广大居民的安全宣传教育，坚决防范生产安全事故发生。

2. 长沙福蓉缘玻璃有限公司注册地位于火星街道，建议火星街道办事处立即对街道相关部门和社区落实安全生产责任制情况开展自查，如发现存在监管不到位、责任不落实等情形，应由街道纪工委对有关责任人员予以问责，并在一个月内将自查及处理情况报区安委办。

五、事故防范和整改措施

1. 落实企业安全生产主体责任。各相关企业要认真汲取事故教训，坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，认真落实安全生产主体责任，切实履行安全生产的法定职责义务。要建立健全并严格落实执行安全生产责任制、安全生产规章制度和安全操作规程等安全生产管理制度，确保安全责任到位、

安全投入到位、安全培训到位、安全管理到位、应急救援到位。

2. 强化安全教育培训。区住建局、文艺路街道要汲取事故教训，以建筑安装、建筑装饰装修、高处作业等为重点，开展事故案例警示教育，要通过应急云广播、安全小喇叭等方式大力宣传违法建设、违法施工、违章指挥、违规操作、冒险作业、野蛮作业的危害，督促施工作业人员严格遵守安全生产规章制度和操作规程，提高一线施工作业人员特别是广大农民工的安全意识、安全常识、安全技能。

3. 构建群防群治体系。全区各级各部门要扎实推进安全生产专项整治三年行动，推进基层安全生产网格化建设，大力发挥安全生产网格员的作用，关口前置、重心下移，加强检查巡查、宣传教育，开展全方位、动态化的隐患排查治理，打通安全生产“最后一步路”，构建更加广泛、更加坚强有力的安全生产群防群治体系。

附件：

- 1、伤亡人员名单
- 2、直接经济损失表

长沙市芙蓉区文艺路街道栖谷商业中心

“12·15” 高处坠落事故调查组

2022年2月7日