

从化区良口镇良平村邓*基自建房
“11·5”一般高处坠落事故
调查报告

广州市从化区政府事故调查组

2025年12月26日

目录

一、事故基本情况	2
(一) 涉事自建房基本情况.....	2
(二) 涉事自建房加建项目相关情况	3
(三) 事故发生经过.....	3
(四) 事故现场勘验情况.....	4
(五) 人员伤亡和直接经济损失情况.....	8
(六) 其他情况	8
二、事故应急处置及评估情况	8
(一) 事故信息接报及响应情况.....	8
(二) 事故现场应急处置情况.....	8
(三) 事故善后处理情况.....	9
(四) 事故应急处置评估.....	9
三、事故原因分析	9
(一) 事故直接原因.....	9
(二) 事故相关检验检测和鉴定情况.....	10
(三) 其他可能因素排除.....	10
四、有关责任单位存在的主要问题	10
(一) 施工作业方	10
(二) 自建房屋主.....	11
(三) 行业监管部门及属地的履职情况.....	11
五、对事故有关责任单位及责任人员的处理建议	13
(一) 免于追责人员 (1人)	13
(二) 建议给予行政处罚的个人 (1人)	13
(三) 其他处理建议	13
六、事故主要教训	14
七、事故防范和整改措施	14

从化区良口镇良平村邓*基自建房 “11·5”一般高处坠落事故 调查报告

2025年11月5日15时20分许，位于从化区良口镇良平村****自建房发生一起高处坠落事故，造成1人死亡，直接经济损失约32.5万元（未含事故罚款）。

事故发生后，根据《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令 第493号）的规定和从化区政府关于委托区应急管理局组织生产安全事故调查的工作要求，由区应急管理局牵头会同区总工会、从化公安分局、区住建交通局、区农业农村局、区城管执法局、良口镇人民政府组成从化区良口镇良平村邓*基自建房“11·5”一般高处坠落事故调查组（以下简称事故调查组），展开事故调查工作。

按照“四不放过”、“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则，事故调查组紧紧围绕“人、物、管理、监管”等关键要素，通过现场勘验、调阅资料、询问调查等方式，查明了事故发生的经过、原因、人员伤亡和直接经济损失等情况，认定了事故性质和责任，提出了对有关责任单位和责任人员的处理建议，针对事故暴露出来的问题，总结了事故主要教训，提出了事故防范和整改措施。

经调查认定，从化区良口镇良平村邓*基自建房

“11·5”一般高处坠落事故是一起因作业人员违反安全管理规定，现场安全防护措施缺失而导致的生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）涉事自建房基本情况

1. 自建房屋主：邓*基，男，63岁，政治面貌：群众，住址：广州市从化区良口镇良平村****，系当地户籍村民。

2. 自建房基本情况：涉事自建房位于广州市从化区良口镇良平村****，该地块于1992年办理了《集体土地使用证》，使用证编号：从府集建（1992）字第012210100****号，登记面积为66平方米。2015年，户主戚*容（邓*基母亲，已故）在该自建房地块申请从化市农村唯一自住泥砖房和危房改造，审批通过后，建成了2层混凝土结构楼房，第1层占地建筑面积约130平方米，第2层建筑面积约172平方米。2025年，邓*基拟将该自建房加建至4层混凝土结构楼房。

3. 自建房加建手续办理情况：根据邓*基提供的村、镇两级的《农村宅基地和住房建设（规划许可）审批表》，2025年3月7日，良平村委会通过了涉事自建房加建的申请。2025年4月7日，良口镇人民政府规划和自然资源管理所根据申请的材料出具了意见（提供红线面积为80平方米，该地块在1999年土地利用现状为柑桔园，与申请人实际申报面积66平方米不一致）后，镇（街）规划城建部门及农业农村部门未出具意见，良口镇人民政府也未出具批

准意见。至事发时，邓*基未取得涉事自建房加建第3、4层楼房的《乡村建设规划许可证》和《农村宅基地批准书》。

（二）涉事自建房加建项目相关情况

1. 自建房加建项目承包情况。2025年8月份，邓*基联系肖*清进行加建，涉事自建房拟加建至4层（4层为大半层），双方未签订承包合同，口头约定由肖*清负责主体建设，不需要装修，价格是290元每平方米（包工不包料），建筑面积约200平方米，工程完结后再计算工程总价。

2. 自建房加建项目承包施工队伍情况。事发项目负责人，肖*清，男，60岁，政治面貌：群众，住址：湖南省新邵县巨石铺镇****，现租住在从化区良口镇良新村，无相关建筑施工资质。肖*清雇请孙*华、肖*规、熊*文、黄*平等4人到事发项目进行施工作业，4人工资按日计算。

3. 自建房加建项目施工开展情况。涉事自建房加建于2025年8月份开始进场施工，9月份开始加建作业。至事发时，涉事自建房已完成第3层主体混凝土浇筑，第4层已安装浇筑模板，正进行第4层楼顶钢筋铺设作业。

（三）事故发生经过

2025年11月5日下午，孙*华、熊*文、肖*规、黄*平等4名作业人员在从化区良口镇良平村****自建房进行加建。孙*华和熊*文在4层楼顶负责装配浇筑模板，黄*平和肖*规负责吊运钢筋，其中黄*平在1层地面负责捆绑钢筋，肖

*规负责在4层楼面操作简易提升机。15时20分许，黄*平捆绑好钢筋，肖*规开始在4层楼面临边位置操作简易提升机把钢筋往上吊。钢筋刚被吊起时，黄*平发现钢筋不平衡就呼喊肖*规停机，但是肖*规没听见。此时，失衡的钢筋往一端坠落，肖*规突然大叫一声“啊”，坠落至1层地面上。在场的作业人员和屋主邓*基闻声立即赶到事发位置查看，看到肖*规受伤躺在地上，头部出血，鼻子和嘴巴也流血，已失去意识。15时22分许，熊*文立即拨打120急救电话。等待救护车过程中，邓*基过去叫了良平村村医过来抢救，村医到达现场后对肖*规进行了检查心跳等救治。16时14分，南方医科大学附属第五医院救护车到达现场。经医护人员现场抢救无效，16时46分，宣布肖*规临床死亡。

（四）事故现场勘验情况

事发地点位于从化区良口镇良平村****的自建房。该自建房为混凝土结构，楼高4层，4层楼面距离地面约为10.8米（见图1）。4层楼顶正进行钢筋铺设作业（见图2）。现场未搭设外脚手架，未设置防护栏杆、安全网等安全防护措施。4层楼面放有木梯、斗车和若干钢筋等（见图3）。4层楼面临边处搭设了一台简易提升机，使用部分砖块压着简易提升机底座（见图4）。吊运的钢筋，一端贴在地面上，另一端悬吊在半空（见图5）。



图 1 事发自建房正面图



图 2 事发自建房鸟瞰图



图 3 施工作业现场环境



图 4 事发使用的简易提升机



图 5 事发时吊运的钢筋

（五）人员伤亡和直接经济损失情况

1. **人员伤亡情况：**本次事故造成 1 人死亡。

2. **直接经济损失情况：**根据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》（GB6721-86）及《国家安全监管总局印发关于生产安全事故调查处理中有关问题规定的通知》（安监总政法〔2013〕115号）等规定，事故调查组核定直接经济损失为 32.5 万元（不含事故罚款）。

（六）其他情况

据气象资料显示，2025 年 11 月 5 日 14 时至 16 时从化区良口镇无闪电，从化良口良平气象观测站 2025 年 11 月 3-5 日录得的气象数据如下：3 日降雨量 0.1 毫米，极大风速 8.5 米/秒，日平均气温 18.5℃；4 日降雨量 4.1 毫米，极大风速 5.6 米/秒，日平均气温 16.6℃；5 日降雨量 0.2 毫米，极大风速 6.6 米/秒，日平均气温 20.0℃。气象情况对事故发生无影响。

二、事故应急处置及评估情况

（一）事故信息接报及响应情况

事故发生后，120 急救医疗指挥中心、从化公安分局、区应急管理局、良口镇人民政府等单位接报后立即组织人员赶赴事故现场，开展应急救援处置。负责信息报送的工作人员按规定将情况上报区委区政府和市应急管理局，并按规定在国家生产安全事故统计信息直报系统上报事故信息，没有迟报、谎报、瞒报事故情况。

（二）事故现场应急处置情况

在场作业人员熊*文于 15 时 22 分拨打“120”呼叫救护车。等待救护车过程中，良平村村医对肖*规进行了检查心跳等救治。16 时 14 分，南方医科大学附属第五医院救护车到达事故现场。经医护人员现场抢救无效，16 时 46 分，宣布肖*规临床死亡。

（三）事故善后处理情况

事故发生后，相关责任人已于 2025 年 11 月 11 日与死者家属协商一致，签订《调解协议书》。死者家属对死因和赔偿结果无异议，善后工作已处理完毕，未造成不良社会影响。

（四）事故应急处置评估

本次事故各单位响应迅速，应急组织得力，现场救援处置得当，处置过程正确，未造成次生事故和社会不良影响，事故应急处置效果评估为良好。

三、事故原因分析

（一）事故直接原因

1. 作业人员肖*规安全意识淡薄，未按照规定使用高处作业安全防护用品^①，操作简易提升机进行临边作业^②时，发生坠落导致死亡。

2. 涉事自建房四周未搭设外脚手架，未按照规定设置防护栏杆、安全网等安全防护措施^③。

① 《建筑施工高处作业安全技术规范》（JGJ 80-2016）3.0.5 高处作业人员应根据作业的实际情况相应的高处作业安全防护用品，并按规定正确佩戴和使用相应的安全防护用品、用具。

② 《建筑施工高处作业安全技术规范》（JGJ 80-2016）2.1.2 临边作业 edge-near operation 在工作面边沿无围护或围护设施高度低于 800mm 的高处作业，包括楼板边、楼梯段边、屋面边、阳台边、各类坑、沟、槽等边沿的高处作业。

③ 《建筑施工高处作业安全技术规范》（JGJ 80-2016）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。

（二）事故相关检验检测和鉴定情况

经从化公安分局刑事侦查大队技术中队对死者肖*规的尸表检验、现场勘查等工作，结论如下：肖*规的死因符合高坠死亡。

（三）其他可能因素排除

根据《尸表检验意见》，肖*规死亡原因为高坠死亡。结合公安机关意见和现场勘查、询问调查情况，肖*规死亡可排除人为故意和突发灾害等因素影响，认定属于一起生产安全事故。

四、有关责任单位存在的主要问题

（一）施工作业方

1. 主要负责人履职不到位。肖*清作为事发项目主要负责人，未建立健全本项目全员安全生产责任制，未组织制定并实施本项目安全生产规章制度和操作规程，未保证本项目安全生产投入的有效实施，对作业现场临边作业未搭设外脚手架，未设置防护栏杆、安全网等安全防护措施的事故风险辨析不到位，未做好施工现场的安全管理，未及时消除作业人员违规进行临边作业的事故隐患，履职不到位。以上行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第（一）^④、第（二）^⑤、第（四）^⑥、第（五）项^⑦的规定。

^④ 《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第（一）项 生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有列职责：（一）建立健全并落实本单位全员安全生产责任制，加强安全生产标准化建设；……

^⑤ 《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第（二）项 生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有列职责：……（二）组织制定并实施本单位安全生产规章制度和操作规程；……

^⑥ 《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第（四）项 生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有列职责：……（四）保证本单位安全生产投入的有效实施；……

^⑦ 《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第（五）项 生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有列职责：……（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；……

2. 作业人员违规进行临边作业。作业人员肖*规安全意识淡薄，未按照规定使用高处作业安全防护用品，操作简易提升机进行临边作业时，发生坠落导致死亡。以上行为违反了《建筑施工高处作业安全技术规范》（JGJ 80-2016）3.0.5和《中华人民共和国安全生产法》第五十七条^⑧的规定。

（二）自建房屋主

邓*基作为涉事自建房屋主，未取得涉事自建房加建第3、4层楼房的《乡村建设规划许可证》和《农村宅基地批准书》，擅自实施自建房加建。

（三）行业监管部门及属地的履职情况

1. 区住建交通局：2025年2月区住建交通局组织各镇（街）召开2025年全区限额以下小型工程工作会议。2025年来，区住建交通局先后印发了《广州市从化区住房城乡建设和交通运输局开展预防高处坠落等施工作业安全文明施工专项检查的通知》等多份通知，指导各镇（街）加强限额以下小型工程的安全监管、投保安责险、安全生产隐患排查等工作。2025年第二季度，区住建交通局联合良口镇人民政府开展房屋市政工程安全联合检查，对检查发现的农村自建房存在3项隐患问题已及时指导良口镇人民政府督促落实整改。暂无发现其未履行职责的线索。

2. 区域管执法局：根据《广州市违法建设查处条例》第五条第二款：“城市管理综合执法部门、规划和自然资

^⑧《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，正确佩戴和使用安全防护用品。

源部门按照职责分工，负责城市规划区内违法建设的查处和管理，镇人民政府负责村庄规划区内违法建设的查处和管理。”的规定,乡村规划区内违法建设的查处主体为镇人民政府。涉事自建房未办理合法用地手续，村民非法占地建房不涉及区城管执法局查处职责。暂无发现其未履行职责的线索。

3. 区农业农村局：根据《广东省人民政府关于农村村民非法占用土地建住宅行政执法权的公告》：“将《土地管理法》第七十八条规定的行政处罚权，以及与该行政处罚相关的行政检查、行政强制措施权，调整由乡镇人民政府（街道办事处）行使，跨行政区域的案件和县级以上人民政府及其行政主管部门认为影响较大的案件除外。各级农业农村、自然资源行政主管部门要加强对乡镇人民政府（街道办事处）行政执法工作的指导。”的规定，2025年以来，区农业农村局依职指导镇（街）依法查处农村村民非法占用土地建住宅违法行为。9月份，区农业农村局联合广州市农业农村局对镇（街）执法人员开展宅基地执法培训；针对市农业农村局、区规资分局等相关部门转发的违法用地线索及镇街函询的问题，赴到镇（街）现场研究处置共20余次。暂无发现其未履行职责的线索。

4. 良口镇人民政府：2025年以来，良口镇人民政府共召开安全生产会议8次，重点研究当前安全生产工作形势，部署安全生产和应急管理工作；深入推进安全生产治本攻坚三年行动，开展各行业各领域隐患排查治理工作，

共检查辖区经营单位 876 家次，排查发现隐患 699 条，发放整改文书 629 份；镇党政领导共带队检查 103 次，累计共出动工作人员 309 人次，检查企业 115 家次。

涉事自建房从 2025 年 8 月份开始进场施工，9 月份开始加建作业。至事发时，加建的第 3 层已完成主体混凝土浇筑，第 4 层已安装浇筑模板，正在进行第 4 层楼顶钢筋铺设作业。良口镇人民政府开展常规巡查时，未能及时发现涉事自建房加建的情况，良平村委会也未主动上报，履职不到位。

五、对事故有关责任单位及责任人员的处理建议

（一）免于追责人员（1 人）

肖*规，作为事发项目的作业人员，安全意识淡薄，未按照规定使用高处作业安全防护用品，操作简易提升机进行临边作业时，发生坠落导致死亡，对事故发生负有直接责任，鉴于其本人在事故中死亡，不予以追究责任。

（二）建议给予行政处罚的个人（1 人）

肖*清（政治面貌：群众），作为事发项目主要负责人，违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第（一）、第（二）、第（四）、第（五）项的规定，对事故发生负有责任，建议由区应急管理局依法给予行政处罚。

（三）其他处理建议

1. 邓*基，作为涉事自建房屋主，未取得涉事自建房加建第 3、4 层楼房的《乡村建设规划许可证》和《农村宅基地

地批准书》，擅自实施自建房加建的情况，由良口镇人民政府依法严肃处理，于60日内把处理情况同步抄送区应急委办（区应急管理局）。

2. 结合事故暴露的监管履职问题，责成良口镇党委镇政府向区委区政府作出深刻检查，并按规定对相关责任人员依法依规作出处理，于60日内把处理情况同步抄送区应急委办（区应急管理局）。

六、事故主要教训

（一）作业人员安全意识淡薄

事发项目的施工作业人员未经专门安全教育培训和技术交底，安全意识淡薄，对事故风险认识不足，冒险进行作业。

（二）施工主要负责人管理缺位

事发项目施工负责人未认真做好施工现场安全监管，作业过程中未认真履职，管理缺位，作业现场施工组织混乱。

（三）现场安全防护措施缺失

事发项目临边作业区域未采取针对性的安全防护措施，如搭设外脚手架，设置防护栏杆、安全网等，基本安全防护措施缺失。

七、事故防范和整改措施

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》等法律法规的规定，结合行业监管和属地监管原则，提出以下事故防范和整改措施：

（一）区住建交通局要认真吸取事故教训，落实对镇（街）规范自建住房等限额以下小型工程监管的业务指导和技术知识培训，切实提高从业人员的安全意识及专业施工技能，提升自建住房等限额以下小型工程质量安全管理效能，防止类似事故再次发生。

（二）区农业农村局要认真吸取事故教训，落实安全生产“三管三必须”要求，认真分析本行业领域存在的问题，厘清职责，进一步加强指导镇（街）对农村村民非法占用土地建住宅的监管，对上级或其他关于宅基地的违法线索及时指导镇（街）抓好重心前移，注重政策讲解，强化宣传引导及建房施工全过程安全监管服务机制，严格落实“三到场”制度，及时发现制止违法违规行为，严防因违法违规占用土地建住宅引发的安全事故，确保行业领域安全稳定。

（三）区城管执法局要认真吸取事故教训，举一反三，落实安全生产“三管三必须”要求，指导镇（街）开展违法建设治理工作，稳步消化存量违法建设，严查严控新增违法建设，确保行业领域安全稳定。

（四）良口镇人民政府要深刻吸取事故教训，认真履行属地监管职责，健全网格化巡查制度，细化并落实工作责任，抓好辖区内违法建设的监督巡查工作，及时发现和处理违法行为，切实排查整治违章建筑衍生的事故隐患，防止类似事故再次发生。