

从化区太平镇水南村光伏安装项目 “5·28”一般高处坠落事故防范和整改 措施落实情况评估报告

2024年5月28日上午11时50分许，位于从化区太平镇水南村大圻二队43号屋顶的光伏安装项目发生一起高处坠落事故，造成1人死亡，直接经济损失184.08万元（以下简称“5·28”事故”）。

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）等有关规定，广州市从化区政府依法成立事故调查组开展事故调查工作，并于2024年10月31日批复同意事故调查组提交的《从化区太平镇水南村光伏安装项目“5·28”一般高处坠落事故调查报告》（以下简称“《事故调查报告》”）。

根据《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》（中发〔2016〕32号）和《国务院安委会办公室关于印发〈生产安全事故防范和整改措施落实情况评估办法〉的通知》（安委办〔2021〕4号）（以下简称“《评估办法》”）的有关规定，广州市从化区突发事件应急委员会办公室组织成立从化区太平镇水南村光伏安装项目“5·28”一般高处坠落事故防范和整改措施落实情况评估工作组（以下简称“评估组”），对评估对象的责任追究、事故防范和整改措施、事故教训汲取及举一反三工作的落实情况进行了评估，现将评估情况报告如下：

一、评估工作过程

（一）成立评估组

2025年9月2日，广州市从化区突发事件应急委员会办公室（以下简称“区应急委办公室”）牵头成立评估组，成员由区应急管理局、区总工会、区公安分局、区发改局、区科工信局、区住建交通局、太平镇政府的有关同志组成。

（二）确立评估对象及评估内容

1.确立评估对象。评估组根据《事故调查报告》，从责任追究、事故防范和整改措施、事故教训汲取及举一反三工作的落实情况，确定本次评估对象如下：

（1）广州市从化区应急管理局（以下简称“区应急管理局”）；

（2）广州市从化区太平镇人民政府（以下简称“太平镇”）；

（3）广州市从化区发展和改革局（以下简称“区发改局”）；

（4）北京尚方智慧清洁能源有限公司（以下简称“尚方公司”）；

（5）张家界市武陵源区金柴建筑安装服务中心（以下简称“金柴服务中心”）；

2.确立评估内容。评估组根据《评估办法》，逐项对照《事故调查报告》中责任追究、事故防范和整改措施建议等确立本次评估内容，编写《责任追究情况检查表》《落实事故防范和整改措施检查表》《座谈问询人员名单》《座谈问询问题表》。

（三）开展评估工作

评估组根据《事故调查报告》，利用各类评估检查表，对各事故责任单位和责任人员的责任追究落实情况进行核实；对尚方公司、金柴服务中心的安全管理规章制度、文件、档案、台账、通报等进行了查验，并通过座谈问询等方式评估尚方公司、金柴服务中心对事故防范和整改措施的落实情况；同时，评估组通过查阅区应急管理局、太平镇、区发改局提交的事故防范和整改措施落实情况报告及开展相关工作的文件资料，评估区应急管理局、太平镇、区发改局落实事故防范和整改措施的具体举措与工作成效。

二、总体评估意见

从尚方公司、金柴服务中心、区应急管理局、太平镇、区发改局对“5·28”事故责任追究、事故防范和整改措施、事故教训汲取及举一反三工作的落实情况总体来看，评估组经评估认为：

（一）区应急管理局、太平镇针对《事故调查报告》提出的对事故有关责任人员和责任单位的处理建议**均已落实到位**。

（二）尚方公司、金柴服务中心针对《事故调查报告》中提出的相关问题和事故防范和整改措施的建议，其中，金柴服务中心已经注销营业执照，停止正常经营活动，故不予进行评估；尚方公司**均已开展相应的防范和整改措施**。

（三）太平镇、区发改局能树立安全发展理念，汲取事故教训，举一反三开展工作，在一定程度上**避免了其他同类事故的发生**。

三、责任追究落实情况

评估组通过查阅责任追究的相关文件，已明确《事故调查报告》中事故有关责任单位及责任人员的处理情况，梳理如下表：

序号	责任单位/人员	追究内容	落实情况
1	尚方公司 事发项目的施工单位	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。	区应急管理局于2024年11月20日对其相关违法行为进行立案，于2025年2月10日对其作出罚款人民币600000元的行政处罚，尚方公司于2025年2月20日缴清罚款，区应急管理局于2025年2月27日结案。
2	杨*志 尚方公司法定代表人、主要负责人、总经理	对事故发生负有领导责任，建议由区应急管理局依法给予行政处罚。	区应急管理局于2024年11月20日对其相关违法行为进行立案，于2025年2月10日对其作出罚款人民币230679.06元的行政处罚，杨*志于2025年2月21日缴清罚款，区应急管理局于2025年2月27日结案。
3	王*博 尚方公司广东省工程运营中心负责人	对事故发生负有管理责任，建议由区应急管理局依法给予行政处罚。	区应急管理局于2024年11月20日对其相关违法行为进行立案，于2025年2月10日对其作出罚款人民币8876.47元的行政处罚，王*博于2025年2月20日缴清罚款，区应急管理局于2025年2月27日结案。
4	曹*山 尚方公司工程中心安全生产部广东区域负责人	对事故发生负有管理责任，建议由区应急管理局依法给予行政处罚。	区应急管理局于2024年11月20日对其相关违法行为进行立案，于2025年2月10日对其作出罚款人民币35834.26元的行政处罚，曹*山于2025年2月20日缴清罚款，区应急管理局于2025年2月27日结案。

序号	责任单位/人员	追究内容	落实情况
5	郭*堃 尚方公司广东省工程运营中心从化区域负责人	对事故发生负有管理责任，建议由区应急管理局依法给予行政处罚。	区应急管理局于2024年11月20日对其相关违法行为进行立案，于2025年2月10日对其作出罚款人民币11708.74元的行政处罚，郭*堃于2025年2月20日缴清罚款，区应急管理局于2025年2月27日结案。
6	申*荣 金柴服务中心经营者、主要负责人、施工队队长	对事故发生负有管理责任，建议由区应急管理局依法给予行政处罚。	区应急管理局于2024年12月30日对其相关违法行为进行立案，于2025年3月14日对其作出罚款人民币1160元的行政处罚，申*荣于2025年4月24日缴清罚款，区应急管理局于2025年4月24日结案。
7	太平镇	结合事故暴露的履职问题，建议由太平镇人民政府60日内向区委区政府作深刻检讨。	太平镇于2025年1月6日向区委区政府作深刻检讨。

四、事故防范与整改措施落实情况

评估组通过资料审查、座谈问询、查阅文件等方式，针对“5·28”事故的发生原因及事故后落实事故防范和整改措施情况开展评估工作。经评估，其中，金柴服务中心已经注销营业执照，停止正常经营活动，故不予进行评估；尚方公司已基本进行防范整改。通过加强安全培训，提高从业人员安全意识、严格核查特种作业人员持证上岗、强化施工现场监管的举措以落实安全生产主体责任。尚方公司具体整改措施如下：

（一）加强安全培训，提高从业人员安全意识

为全面提升从业人员安全素养，尚方公司近期系统推进安全生产教育培训工作。一是修订完善《安全生产教育培训制度》，细化各层级培训频次、内容标准与考核要求，明确岗前培训、在岗复训及专项培训的刚性约束，确保制度可操作、可落地。二是规范建立“公司级、部门级、班组级”三级安全教育培训记录，实行“一人一档”闭环管理，完整记录培训时间、内容、授课人及参训人员签字，确保培训过程可追溯、责任可倒查。三是组织全员安全教育考试，采取闭卷与实操相结合的方式，重点考核岗位操作规程、风险辨识及应急处置能力，考试不合格者严禁上岗并安排补训补考。在此基础上，公司召开从业人员现场安全生产教育会议，围绕近期行业典型事故案例进行深入剖析，结合岗位实际开展风险辨识互动与应急技能演示，通过“讲、问、练”一体化形式强化现场教育效果。

（二）严格核查特种作业人员持证上岗

为强化特种作业安全管理，尚方公司梳理并完善了特种作业人员管理制度与台账资料。一是修订《特种作业人员管理制度》，明确特种作业岗位范围、人员准入条件、培训取证、复审换证、作业现场管理及离岗退休等全流程要求，严格规定持证上岗率必须达到 100%，并建立“人证合一”动态核查机制，杜绝无证操作、证件过期等违规行为。二是全面整理特种作业人员台账资料，实行“一人一档”精细化管理，完整收录人员基本信息、作业类别、操作证编号、有效期限、

复审记录、培训考核情况等内容，确保台账数据真实、准确、可追溯。

（三）强化施工现场监管

为加强施工现场安全风险管控，尚方公司近期系统推进施工现场安全监管体系建设。一是修订完善《施工现场安全监管安全生产责任制》，进一步厘清建设单位、监理单位、施工总承包及分包单位等各方安全职责，明确项目经理、安全员、班组长等关键岗位的履职清单与考核标准，层层签订安全责任书，确保责任到人、到岗、到作业面。二是规范安全检查记录管理，制定统一的安全检查记录模板，涵盖检查时间、部位、发现隐患、整改措施、责任人及复查结果等要素，实行“谁检查、谁签字、谁负责”的闭环机制，确保隐患发现一处、整改一处、销号一处。三是严格落实现场安全生产交底制度，每日作业前由班组长或技术负责人对作业人员进行针对性安全交底，重点交代当班风险点、操作规程及应急处置措施，交底过程留存影像及签字记录。

五、事故教训汲取及举一反三工作情况

“5·28”事故调查处理结束后，各评估对象深刻汲取事故教训，其中，太平镇强化属地监管责任意识，健全网格化巡查制度、严管在建工程，压实责任除隐患的举措；区发改局通过强化部门协同，严把农房光伏“风貌与质量关”、强化光伏建设安全管控的举措，防止发生类似事故。

各评估对象事故教训汲取及举一反三工作情况具体如下：

（一）太平镇事故教训汲取及举一反三工作落实情况

1.强化属地监管责任意识，健全网格化巡查制度

太平镇健全网格化巡查制度，通过科学划分网格，有效整合资源，明确工作职责，实行分片包干，落实网格化管理，责任到人，太平镇综合执法二分队共 49 人，人员划分为内勤组、南、北和开发区，实行专案专跟开展日常监督检查工作，通过定期巡查、发现问题立刻整改，对需要整改的工程进行跟踪复查，确保安全隐患消除。

2.严管在建工程，压实责任除隐患

太平镇一是组织相关职能部门和各村干部，进行分类排查，重点整治，对一些在建的建筑工地、农民自建房等主要环节，严格落实分片分区进行检查督查，严格按照相关建筑施工安全管理规范对重点对象进行检查，查漏补缺，抓细抓严。同时，开展自建房安全专项排查，对辖区内的在建自建房进行摸排。同时严查农村自建房建设中无报建、无设计等违法建设项目，重点打击未履行合法建设手续、未纳入质量安全监管、擅自加层、扩大建设规模、改建和抢建等违法违规行为。我镇开展排查村（社区）37 个，事故后至今共检查自建房 234 栋，共出动巡查人员 312 人次，下达自建房安全生产告知书 234 份，发现隐患 384 条，并大体整改完成。二是督促施工项目切实排查事故隐患。事故后至今共计进行了 126 次大型建筑工地安全巡查，共出动巡查人员 248 人次，下达 126 份在建工程安全生产现场检查记录，发现隐患 235 多条，并全部整改完成。巡查组

主要对施工现场和项目资料进行检查，对施工单位的资质材料进行重点检查，并对现场安全负责人安全管理知识的掌握情况进行抽查，针对存在的问题立即责令其限期整改，要求企业细化措施，根据企业实际制定相关应急预案，定期进行安全演练，严格落实企业安全生产主体责任。巡查过程中一旦发现问题，立即下发整改通知或停工通知，责令限期整改，并及时进行跟踪复查，形成闭环监管。

（二）区发改局事故教训汲取及举一反三工作落实情况

1.强化部门协同，严把农房光伏“风貌与质量关”

区发改局一是印发了《广州市“百县千镇万村高质量发展工程”城镇建设专班办公室关于印发〈广州市推进绿色低碳乡村建设，在新建农房和农房改造中推广分布式光伏工作方案〉的通知》，明确各区住建部门要牵头会同自然资源、农业农村、发展改革等部门，对项目设计方案进行审查把关，加强对屋顶光伏设计、施工、安装、调试、监理、并网等全过程监督管理。区发改局按照通知要求，积极参与农房光伏风貌设计，严格落实项目备案、告知等相关工作。二是根据《广州市发展和改革委员会关于发展改革系统落实2024年广东省能源安全生产和消防工作要点有关要求的通知》要求，定期将电力项目审批、备案、核准情况，通报至同级电力管理部门以及相关单位。

2.强化光伏建设安全管控

区发改局一是会同区住建交通局，区供电局等部门，依据技术、资质、信用等条件，公开选择分布式光伏建设企业

“白名单”并推动动态管理，对出现安全事故、资质造假等行为的企业实施退出机制并纳入信用惩戒。二是在光伏项目备案阶段，同步出具《电力项目安全管理和质量管控事项告知书》，明确要求项目单位严格遵守安全生产法律法规；定期将电力项目备案情况抄送住建、消防、供电、属地政府等部门，形成监管合力。

六、评估发现的主要问题

评估组在此次评估工作中未发现评估对象在安全监管方面存在主要问题。

七、相关工作建议

建议各评估对象继续强化安全生产管理与生产安全监管工作，落实安全风险防范与隐患排查治理工作。