

余姚宁波雨菲化妆品包装用品有限公司扩建 厂房项目“8·23”较大坍塌事故调查报告

宁波市人民政府事故调查组

2023年11月

目 录

一、事故基本情况.....	(2)
(一)事故发生单位及相关单位基本情况.....	(2)
(二)事故项目基本情况.....	(3)
(三)事故发生经过.....	(7)
(四)事故现场情况.....	(9)
(五)人员伤亡和直接经济损失情况.....	(13)
二、事故应急处置及评估情况.....	(13)
(一)事故信息报送情况.....	(13)
(二)事故现场应急处置情况.....	(14)
(三)医疗救治和善后情况.....	(15)
(四)事故应急处置评估.....	(15)
三、事故直接原因分析.....	(16)
(一)事故直接原因.....	(16)
(二)事故相关检验检测情况.....	(16)
四、有关责任单位存在的主要问题.....	(17)
(一)事故相关企业.....	(17)
(二)相关监管部门.....	(18)
(三)地方党委政府.....	(20)
五、对有关人员及责任单位的处理情况和建议.....	(21)
(一)因在事故中死亡免于追究责任的人员.....	(21)
(二)司法机关已采取强制措施并建议追究刑事责任的人员.....	(21)
(三)对有关公职人员的处理建议.....	(22)
(四)对事故企业及相关人员的处理建议.....	(22)
(五)其他处理.....	(22)

(六)需要另外调查处理的有关问题.....	(23)
六、事故主要教训.....	(23)
(一)安全发展理念没有树牢.....	(23)
(二)企业违法建设行为突出.....	(23)
(三)违法建设监管联动不够.....	(24)
(四)行业部门担当意识不强.....	(24)
(五)基层基础力量明显不足.....	(25)
七、事故整改和防范措施.....	(25)
(一)坚持两个至上,树牢安全发展理念.....	(25)
(二)突出法制宣传,强化企业主体责任.....	(25)
(三)强化部门联动,完善防违控违体系.....	(26)
(四)落实举一反三,深化开展两违整治.....	(26)
(五)强化能力提升,夯实基层基础力量.....	(27)

2023年8月23日8时28分许，位于余姚市泗门镇长振路7号的宁波雨菲化妆品包装用品有限公司扩建厂房项目发生一起较大坍塌事故，共造成5人死亡、7人受伤，直接经济损失约728.8万元。

事故发生后，省、市领导高度重视。省委常委、常务副省长徐文光，省委常委、政法委书记王成国，省委常委、市委书记彭佳学，市委副书记、市长汤飞帆，市委常委、常务副市长华伟等先后作出批示指示，要求以最大的努力、最大限度保障人民生命安全，并迅速查明原因。属地迅速组织相关部门开展救援。

根据《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令493号）等相关规定，8月23日，宁波市人民政府成立事故调查组。事故调查组由市应急管理局牵头，市公安局、市司法局、市自然资源规划局、市住建局、市市场监管局、市综合执法局、市总工会和余姚市人民政府派员组成，市应急管理局负责人任组长，对本次事故开展调查工作。同时，邀请市纪委监委、市检察院派员参加，聘请建筑施工、结构设计等相关行业专家参与事故调查。市纪委监委成立事故追责问责审查调查组，对地方党委政府、相关部门和公职人员涉嫌违法违纪问题开展审查调查。

事故调查组认真贯彻落实省委、省政府和市委、市政府等领导指示批示精神，坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”和“四不放过”原则，通过现场勘查、视频分析、检验检测、资料调阅、人员问询、专家论证等方式，查明事故经过、发

生原因、人员伤亡和直接经济损失等情况，认定事故性质和事故相关企业及相关人员的责任，查清了有关地方政府和相关部门在监管方面存在的问题，提出了对事故有关责任人员及责任单位的处理建议，并针对事故原因及暴露出的突出问题，提出了事故防范和整改措施建议。

经调查认定，余姚宁波雨菲化妆品包装用品有限公司扩建厂房项目“8·23”较大坍塌事故是一起建设单位违法违规建设，在未经规范勘察、设计的前提下，委托无资质个人施工班组^[1]违反法律法规及技术标准进行施工作业而引发坍塌的较大生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）事故发生单位及相关单位基本情况

1. 宁波雨菲化妆品包装用品有限公司（以下简称雨菲公司），事故项目建设单位。成立于2014年6月17日，营业期限：2014年6月17日至长期；统一社会信用代码：9133028130901577X7；住所：浙江省余姚市泗门镇泗北村长振路7号；法定代表人：谢益萍；注册资本：680万元；经营范围：塑料包装箱及容器制造、塑料制品制造等。企业实际负责人：戚励明（法定代表人谢益萍的丈夫）。股东情况：谢益萍持股51%（认缴出资额：346.8万

[1] 《中华人民共和国建筑法》第十二条：从事建筑活动的建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位，应当具备下列条件：

- （一）有符合国家规定的注册资本；
- （二）有与其从事的建筑活动相适应的具有法定执业资格的专业技术人员；
- （三）有从事相关建筑活动所应有的技术装备；
- （四）法律、行政法规规定的其他条件。

元），徐丹持股 49%（认缴出资额：333.2 万元，仅出资，不参与企业日常管理）。2023 年 7 月 22 日，雨菲公司开始施工，将事故项目的建设施工分为钢结构施工和混凝土施工，分别发包给无资质的个人施工班组进行施工（未签订承包合同）。

2. 钢结构施工班组，承包事故项目的钢结构施工，共 8 人，负责人吴建丰，无施工资质^[2]，未与雨菲公司签订承包合同。吴建丰承包后，通过他人介绍，以包清工的方式将部分钢结构现场施工转包给王涛伟、王伟团队（无施工资质），吴建丰主要负责购买建材（钢材、镀锌板等）和现场总体指挥，王涛伟、王伟团队负责现场具体施工。吴建丰的余姚市鼎建钢结构工程服务部与王涛伟的余姚市豫凤元钢结构经营部签订了一份《钢结构安装工程承包合同》（仅约定安全管理内容和购买保险事宜），双方通过口头约定施工费用为每平方米 68 元（无书面协议）。

3. 混凝土施工班组，承包事故项目的混凝土施工，共 10 人，负责人汪国强，无施工资质，未与雨菲公司签订承包合同。

（二）事故项目基本情况

1. 事故项目审批情况。雨菲公司已取得不动产权证（浙（2023）余姚市不动产权第 0013025 号），权利人：宁波雨菲化妆品包装用品有限公司，共有情况：单独所有，用途：工业用地/工业，面积：土地使用权面积 19533.01m²，房屋建筑面积

[2] 《中华人民共和国建筑法》第十三条：从事建筑活动的建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位，按照其拥有的注册资本、专业技术人员、技术装备和已完成的建筑工程业绩等资质条件，划分为不同的资质等级，经资质审查合格，取得相应等级的资质证书后，方可在其资质等级许可的范围内从事建筑活动。

《建筑业企业资质标准》21 钢结构工程专业承包资质标准：钢结构工程专业承包资质分为一级、二级、三级。

30027.18m²，共有四幢厂房（1#厂房建筑面积 9969.56m²，2#厂房建筑面积 5941.51m²，3#厂房建筑面积 3094.6m²，4#厂房建筑面积 11021.52m²）。

2023年3月31日，雨菲公司向余姚市发展和改革局申请扩建厂房立项（备案类），填写《浙江省企业投资项目备案（赋码）信息表》，新增建筑面积：1018m²，投资额（土建工程）：500万元。4月11日，雨菲公司向余姚市自然资源和规划局申请办理《建设工程规划许可证》。7月17日，余姚市自然资源和规划局受理雨菲公司扩建厂房项目申请。经余姚市自然资源和规划局三轮审查，地块各项指标基本符合规划要求，同意雨菲公司扩建厂房项目办理《建设工程规划许可证》。7月19日，余姚市自然资源和规划局向雨菲公司颁发《建设工程规划许可证》（建字第330281202301013号），建筑面积：1015.92m²，告知雨菲公司相关责任义务（包括：在一年内、施工前办理施工许可证等要求），并送达《建设工程规划监督管理告知书》。

根据雨菲公司取得的《建设工程规划许可证》（建字第330281202301013号）内容显示，雨菲公司扩建厂房项目位于余姚市泗门镇长振路7号雨菲公司厂区北侧，为扩建5#厂房和新建6#厂房，扩建5#厂房，层高一层，占地面积145.92m²，建筑面积145.92m²；新建6#厂房，层高二层，占地面积435m²，建筑面积870m²；合计占地面积580.92m²，建筑面积1015.92m²。

事故项目在开工前，雨菲公司未向余姚市住建部门申请办理

建筑施工许可证。

2. 事故厂房建设情况。系新建 6# 厂房，目前已坍塌。经委托的第三方检测机构现场勘测，6# 厂房已建三层，钢结构，柱距 4.00m，跨度 12.46m，平面尺寸约为 36.68m*13.34m，实际占地面积约 489.3m²；一楼层高 5.90m，二、三楼层高均为 4.00m，合计层高 13.9m，建筑面积约 1467.9 m²。二、三楼楼面和屋面均为压型楼承板+现浇钢筋混凝土板；外墙为 C 型钢墙梁+彩钢板；主钢梁与次钢梁铰接连接，钢柱与主钢梁铰接连接，未设柱间支撑；钢柱与基础刚接连接。事故发生时，6# 厂房还未竣工，正在建设中。



图 1 6# 厂房总平面位置图

3. 事故厂房建设过程。2023 年 7 月 22 日，雨菲公司要求混凝土施工班组负责人汪国强根据图纸（雨菲公司绘制的简易施工草图）对厂区北侧进行墨斗画线，确定 6# 厂房建设区域，建设区域长 36m，宽 12m。完成墨画斗线后，汪国强联系挖机师傅进行电梯井挖掘施工，电梯井长 3m、宽 2.3m、深 1.5m。7 月中下旬，钢结构施工班组负责人吴建丰向余姚市盛利金属物资有限公

司口头采购部分建材（H型钢、镀锌板等）。7月23日，余姚市盛利金属物资有限公司将第一批H型钢（596H型钢30根，396H型钢30根，248H型钢63根）送到雨菲公司，吴建丰安排王涛伟、王伟团队进行卸货，并对钢梁进行切割、焊接、加工。8月2日，余姚市荣硕建材有限公司（以下简称荣硕建材）提供117m³混凝土，由混凝土施工班组进行一楼地坪混凝土浇筑施工。8月上旬，吴建丰安排王涛伟、王伟团队进行6#厂房整体框架搭建施工，由王涛伟、丁庆波等人对连接部位进行焊接。8月22日，荣硕建材提供57m³混凝土，由混凝土施工班组进行三楼屋面混凝土浇筑施工。8月23日上午，荣硕建材提供36m³混凝土，由荣硕建材4名员工和混凝土施工班组进行三楼楼面混凝土浇筑施工。此时，二楼楼面混凝土还未浇筑，仅铺设压型钢楼承板和钢筋。在6#厂房的建设过程中，王伟等人曾向吴建丰反映，需要设置剪刀撑之类的柱间支撑，但未实施。

4. 事故项目其他情况。2023年7月20日，雨菲公司委托余姚北斗测绘有限公司对建设项目进行实地定线，该公司员工刘志富（无测绘作业证）、许佳栋根据雨菲公司提供的电子版定线总平面进行现场定线后，出具了《宁波雨菲化妆品包装用品有限公司工业厂房扩建项目建设工程规划定线测量技术报告》。8月1日下午，余姚市自然资源和规划局泗门自然资源和规划所工作人员对雨菲公司扩建厂房项目进行检查规划放样、项目用地情况，检查结果：建筑尺寸与位置与批准总平面图一致，放样资料符合

规划设计要求。8月3日，泗门镇综合行政执法队在开展日常巡查时路过雨菲公司（未进入），未发现雨菲公司的建设施工行为。8月5日，泗门镇网格员在开展网格巡查时，发现雨菲公司存在建设行为后，立即向雨菲公司实际负责人戚励明核查建设项目的审批情况，戚励明答复，雨菲公司扩建厂房项目已办理相关证件，手续齐全，并已将《建设工程规划许可证》（建字第330281202301013号）上墙张贴，网格员初步判断无问题后离开雨菲公司。8月22日，泗门镇网格员再次巡查至雨菲公司，看到6#厂房正在进行三楼屋面的混凝土浇筑施工。

（三）事故发生经过

2023年8月23日5时44分许，混凝土施工班组工人张进安第一个到达施工现场，随后混凝土施工班组负责人汪国强及其他8名工人（李崔、姚荣辉、陶广新、龙华、王轮华、崔玉祥、崔介龙、余新认）陆续到达施工现场。5时55分许，荣硕建材的4名工人（张光贵、王小平、吴跃辉、刘青）驾驶地泵车到达雨菲公司施工现场，随即对混凝土运输管道进行连接。混凝土施工班组在汪国强的指挥下，进行混凝土浇筑施工前的准备工作。6时18分许，钢结构施工班组（王伟等6人）到达雨菲公司施工现场，未开展施工。6时29分许，钢结构施工班组负责人吴建丰到达施工现场，吴建丰、汪国强、王伟三人就现场施工情况进行短暂交流，考虑到混凝土施工和钢结构施工不方便同步进行，确定钢结构施工班组不开展施工。6时32分许，钢结构施

工班组（王伟等 6 人）离开雨菲公司。6 时 36 分许，荣硕建材的第一辆混凝土搅拌车到达雨菲公司施工现场，9 名混凝土施工班组工人和 4 名荣硕建材工人在汪国强的指挥下，对 6# 厂房三楼楼面进行混凝土浇筑施工，采用地泵车将混凝土输送至浇筑部位，从三楼东侧往西侧浇筑，计划浇筑厚度 10 公分，其中混凝土施工班组工人余新认在 6# 厂房西侧空地对混凝土搅拌车进行混凝土卸料，其余 12 名工人在三楼楼面进行混凝土浇筑施工。7 时 37 分许，雨菲公司实际负责人戚励明到达施工现场，戚励明、吴建丰、汪国强三人在 6# 厂房西侧空地就现场施工情况进行交流探讨，并共同指挥现场施工。7 时 56 分许，荣硕建材工人刘青从三楼下至一楼，到门卫室附近休息。8 时 20 分前后，因混凝土振动棒故障导致浇筑施工暂停。8 时 22 分许，汪国强在得知振动棒故障后，离开雨菲公司前往建材店购买新振动棒，混凝土施工班组工人王轮华将故障的振动棒从三楼拿至一楼楼面进行维修，1 名混凝土施工班组工人在三楼北侧中部给已浇筑好的混凝土覆盖塑料薄膜，另外 6 名工人和荣硕建材的 3 名工人集中在泵管附近休息。8 时 23 分许，戚励明前往三楼楼面检查施工情况。8 时 28 分许，6# 厂房发生由东向西整体坍塌，历时 7 秒。事故发生时，施工现场共有 12 人，11 人在三楼楼面，1 人在一楼楼面。

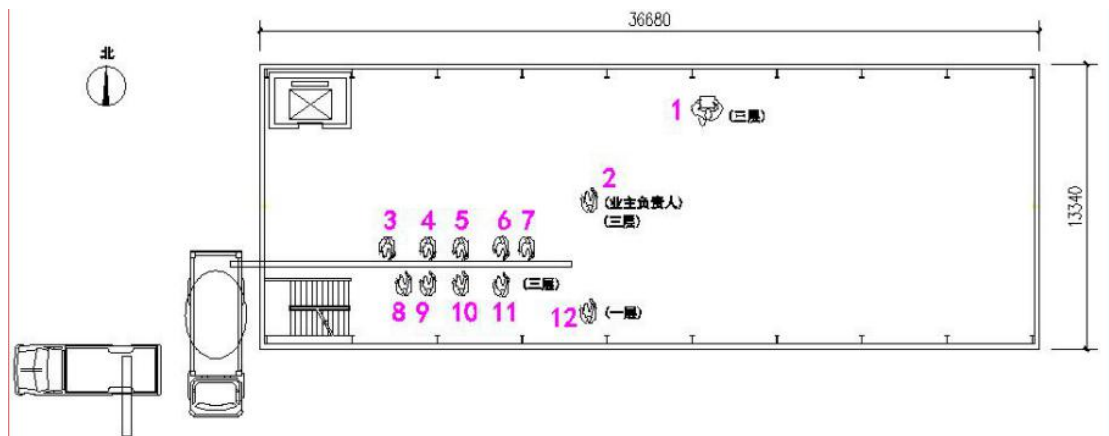


图2 6#厂房施工现场人员分布图

(四) 事故现场情况

经事故调查组专家团队多次踏勘事故现场，发现6#厂房存在以下问题：钢柱与钢梁均铰接连接且未设柱间支撑、钢柱失稳破坏、钢柱柱脚锚栓未设弯钩且锚固长度不足而破坏、钢梁顶未设栓钉、钢柱与柱脚底板焊接破坏、钢柱对接焊缝破坏、焊缝质量较差、高强螺栓成孔粗糙等。现场不仅发现诸多不符合钢结构设计标准的问题，也发现焊接质量较差、高强螺栓成孔粗糙等施工方面的问题。



图3 6#厂房整体坍塌现场图

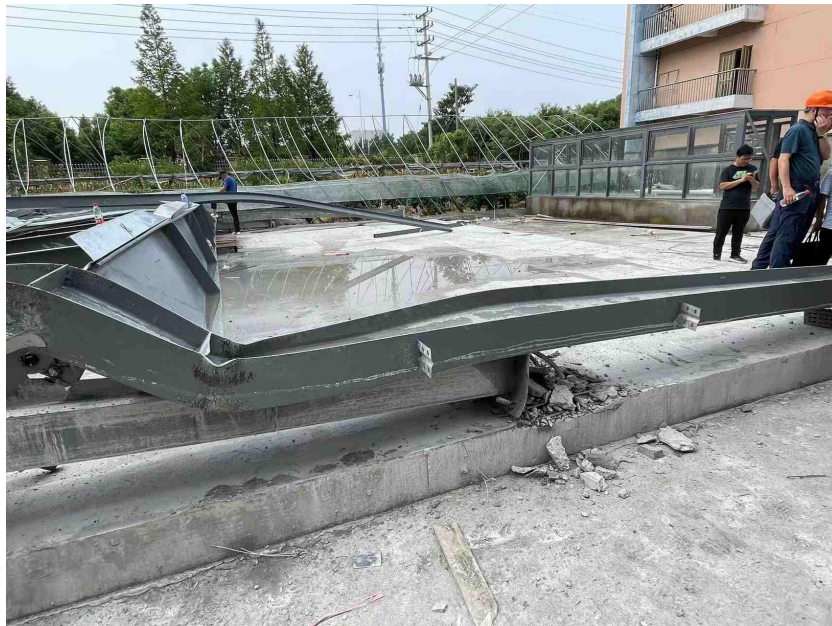


图4 钢柱失稳破坏



图 5 钢柱失稳破坏

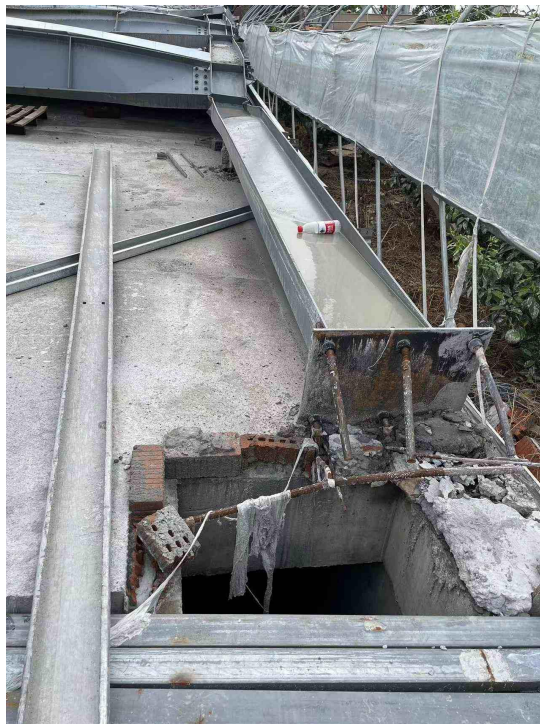


图 6 东北角柱脚锚栓设置在消防水池检查口、两根无锚固



图 7 钢柱与柱脚底板焊接破坏



图 8 钢梁顶未设置栓钉



图9 焊脚尺寸不足、焊缝不饱满

（五）人员伤亡和直接经济损失情况

事故共造成5人死亡、7人受伤，雨菲公司6#厂房完全坍塌，根据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》（GB/T6721）核定，事故直接经济损失约728.8万元。

二、事故应急处置及评估情况

（一）事故信息报送情况

2023年8月23日8时55分许，宁波市应急管理局接消防部门电话报告：余姚市泗门镇泗北村长振路1号一钢结构建筑坍塌，有人员被困。

8时57分许，宁波市应急管理局接余姚市应急管理局值班室电话报告事故情况。

9时10分许，宁波市应急管理局通过电话向浙江省应急管理厅报送相关事故情况。

9时14分许，余姚市应急管理局值班室向宁波市应急管理局书面报告：8时31分余姚市公安局接报，称余姚市泗门镇长振路7号宁波雨菲化妆品包装用品有限公司一在建钢棚倒塌，有人员被困。目前余姚市已组织相关部门及属地开展救援。

9时28分许，宁波市应急管理局通过浙政钉向浙江省应急管理厅书面报告事故简要情况。

后续，余姚、宁波两级应急管理部门根据事故救援、人员救治情况及时向上级续报事故情况。

（二）事故现场应急处置情况

2023年8月23日8时28分许，雨菲公司员工在看到6#厂房坍塌后，先后向120、119、110报警，同时组织周边员工进行救援。接到报警后，余姚市第一时间启动生产安全事故应急救援预案，8时38分许，泗门镇消防救援站救援人员到达事故现场，8时40分许，余姚市公安局泗门镇派出所警员和余姚市第四人民医院急救点救护车到达事故现场，迅速展开应急救援处置工作。事故接报后，市委常委、常务副市长华伟，市应急管理、消防救援、住建等相关部门，余姚市委、市政府主要领导立即赶赴现场指挥救援，成立“8·23”事故应急处置机构，组织市、县两级消防救援、应急、公安、卫健、住建等相关部门及属地乡镇人员，调动专业车辆、设备，开展应急救援工作，泗门镇负责现

场的后勤保障、事故善后处理。11时2分许，浙江省消防救援总队总队长携全勤指挥部到场，根据分析研判结果开展救援。截至15时27分，成功搜救出12名被困人员，救护人员第一时间将受伤人员分别送至余姚市第四人民医院（6人）、余姚市人民医院（6人）进行抢救。应对本次事故应急救援，消防救援队伍总计出动消防救援车辆40辆（次）、233名消防指战员，其中抢险车14辆，登高车1辆，凿岩机6台等；协调地方联动力量到场5辆吊车、10辆挖掘机、2台凿岩机；余姚市急救站总计出动救护车辆14辆，医护人员17名，驾驶员14名；余姚公安部门抽调刑侦、治安、巡特警、交警、情指、政治处、网安、泗门派出所共计130余名警力开展事故应急处置；泗门镇先后共计有近100名镇村干部到场参与应急救援工作；邀请2名建筑施工、结构设计等行业专家参与现场救援指导。

（三）医疗救治和善后情况

事故发生后，余姚市和泗门镇组织最强的医疗救治力量在事故现场和医院全力开展抢救。同时，对罹难者家属进行“一对一”安抚，全程落实生活保障、心理疏导等工作。

（四）事故应急处置评估

事故发生后，市领导及市相关部门领导立即赶赴事故现场指挥救援，省消防救援总队派员赶赴事故现场指导救援；余姚市、泗门镇党委政府及相关部门第一时间成立现场救援指挥部，在市应急管理局、市消防救援支队统筹协调指挥下，组织相关部门和

专业救援力量，坚持安全、科学、精准、高效的救援原则，全面分析研判可能发生的各类危害，对坍塌建筑全程监控，严防发生次生灾害。事故调查组对事故应急处置复盘评估认为，应急响应及时，组织指挥科学，救援行动迅速。对伤员抢救及时有效，善后处理平稳有序。

三、事故直接原因分析

（一）事故直接原因

事故调查组通过调查询问、现场勘查、视频分析、检验检测、专家论证及查阅相关气象资料，排除因地震、恶劣天气、外力撞击及人为破坏等因素引发事故发生的可能性。

经认定，本次事故的直接原因为：6#厂房违法违规建设，未经规范勘察、设计，钢柱与钢梁均铰接连接且未设柱间支撑，侧移刚度差，结构体系中钢柱弱轴方向稳定性、稳定应力均严重超限，钢柱柱脚锚栓锚固长度严重不足；钢结构焊接施工质量较差；钢柱沿弱轴方向失稳，在重力荷载持续作用下，变形不断增加，最终造成6#厂房由东向西整体坍塌。

（二）事故相关检验检测情况

2023年8月25日，事故调查组委托浙江省建设工程质量检验站有限公司对事故现场相关构件进行检测，于9月26日出具《检验检测报告》（报告编号：JC-Z2023-0923-1），检测结论认为：6#厂房钢柱对接焊缝抗拉强度远低于母材强度。

四、有关责任单位存在的主要问题

（一）事故相关企业

1. 雨菲公司。（1）**违规建设事故 6#厂房**。2023 年 7 月 19 日，雨菲公司取得建设工程规划许可证后，未按规定向建设主管部门办理建筑工程施工许可证^[3]；施工时，未按照建设工程规划许可证的规定进行建设^[4]。（2）**违法发包工程**。未委托有相应资质等级的单位进行勘察、设计^[5]；未将建设工程发包给有相应资质等级的单位，委托无资质的个人施工班组（吴建丰、汪国强）进行施工^[6]。（3）**故意逃避监管**。接受泗门镇网格员核查时，提供虚假信息，谎称审批手续齐全，属于合法合规建设。

2. **钢结构施工班组**。（1）**违规承揽工程**。事故项目钢结构施工承包人吴建丰，未依法取得相应等级的资质证书，违规承揽钢结构施工业务^[7]。（2）**违法转包工程**。吴建丰以包清工的方式将部分钢结构现场施工转包给王涛伟、王伟团队（无施工资质）^[8]，吴建丰主要负责购买建材（钢材等）和组织王涛伟、王伟团

[3] 《中华人民共和国建筑法》第七条第一款：建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证；但是，国务院建设行政主管部门确定的限额以下的小型工程除外。

[4] 《中华人民共和国城乡规划法》第四十三条：建设单位应当按照规划条件进行建设……

[5] 《建设工程质量管理条例》第五条第一款：从事建设工程活动，必须严格执行基本建设程序，坚持先勘察、后设计、再施工的原则。

《中华人民共和国建筑法》第十三条：从事建筑活动的建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位，按照其拥有的注册资本、专业技术人员、技术装备和已完成的建筑工程业绩等资质条件，划分为不同的资质等级，经资质审查合格，取得相应等级的资质证书后，方可在其资质等级许可的范围内从事建筑活动。

[6] 《建设工程质量管理条例》第七条第一款：建设单位应当将工程发包给具有相应资质等级的单位。

[7] 《房屋建筑和市政基础设施工程施工分包管理办法》第八条：分包工程承包人必须具有相应的资质，并在其资质等级许可的范围内承揽业务。严禁个人承揽分包工程业务。

[8] 《房屋建筑和市政基础设施工程施工分包管理办法》第十三条第一款：禁止将承包的工程进行转包。不履行合同约定，将其承包的全部工程发包给他人，或者将其承包的全部工程肢解后以分包的名义分别发包给他人的，属于转包行为。

队进行钢结构现场施工。（3）**承揽违法建筑的施工作业**。吴建丰明知事故项目未按照建设工程规划许可证的规定进行建设，依旧承揽违法建筑的施工作业^[9]。（4）**违法组织电焊作业**。吴建丰组织王涛伟、丁庆波持无效电焊证进行钢结构电焊作业^[10]。（5）**违规冒险作业**。吴建丰明知6#厂房出现晃动等安全隐患，未采取有效措施及时排除，而继续组织施工。

3. 混凝土施工班组。（1）**违规承揽工程**。事故项目混凝土施工承包人汪国强，未依法取得相应等级的资质证书，违规承揽混凝土施工业务。（2）**违规冒险作业**。汪国强明知钢结构出现晃动等安全隐患，未采取有效措施及时排除，仍继续组织施工。

（二）相关监管部门

1. 余姚市自然资源和规划局。作为行业主管部门^[11]，未认真履行监管职责^[12]，履行建设工程规划许可证批后监管不力^[13]；在

[9] 《浙江省违法建筑处置规定》第二十三条第三款：建设工程设计、施工单位不得承揽明知是违法建筑的项目设计或者施工作业。

[10] 2023年6月28日 浙江省住房和城乡建设厅《关于进一步规范建筑施工特种作业人员管理的通知》：一、从事建筑施工领域焊接、切割作业的人员应取得建设主管部门颁发合法有效的“建筑施工特种作业人员操作资格证（建筑焊工）”，或应急管理部门颁发合法有效的“特种作业操作证（焊接与热切割作业）”，方可上岗从事相应作业活动。

[11] 《浙江省违法建筑处置规定》第六条第一款：省自然资源主管部门负责指导、监督全省违法建筑处置工作；设区的市、县(市)自然资源主管部门具体负责本行政区域内城镇违法建筑处置工作，并负责指导、监督本行政区域内乡村违法建筑处置工作；乡镇人民政府具体负责本行政区域内乡村违法建筑处置工作。

[12] 2020年6月5日 浙江省人民政府办公厅关于公布《浙江省综合行政执法事项统一目录》的通知：浙江省综合行政执法事项统一目录（2020年）“处罚事项清单”五、自然资源（共10项）4、未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的处罚的“职责边界清单”：1. 城乡规划主管部门负责“未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设”的监管，受理投诉、举报；对发现、移送的违法线索进行处理；需要立案查处的，将相关证据材料移送综合行政执法部门。综合行政执法部门按程序办理并将处理结果反馈城乡规划主管部门.....

[13] 2019年1月2日 宁波市规划局关于印发《宁波市建设工程规划监督管理规定》的通知：第三条第一款：宁波市规划局负责建设工程规划监督管理工作，其相关职能处室和分局按“谁审批谁监管”和“审批与监管相分离”的原则实施规划监督管理的具体工作。

向雨菲公司颁发建设工程规划许可证后，巡查责任^[14]落实不到位，未及时通报行政许可信息^[15]，对事故项目未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的行为未及时发现并处置^[16]；8月1日，余姚市自然资源和规划局对事故项目进行检查规划放样、项目用地情况时，履职不到位，建设工程验线^[17]等管理措施落实不力。

2. 余姚市住房和城乡建设局。作为行业主管部门，未认真履行管理职责^[18]；事故项目在2023年7月22日开始施工后，一直未办理建筑工程施工许可证^[19]，余姚市住房和城乡建设局未依法依规对限额以上^[20]房屋工程实施有效监管，对事故项目已取得建设工程规划许可但未依法取得施工许可擅自施工的行为未及时发现^[21]并处置^[22]。

[14] 《浙江省违法建筑处置规定》第七条第二款：自然资源主管部门和乡镇人民政府、街道办事处应当建立对违法建筑和违法建设行为的日常巡查制度，落实巡查责任。

[15] 2022年5月10日 余姚市深化“大综合一体化”行政执法改革规范行政执法队伍人员编制管理试点工作领导小组办公室关于印发《余姚市综合行政执法事项划转实施方案》的通知：三、执法协作配合（五）信息共享 业务主管部门和综合行政执法部门应当建立信息共享和工作会商机制，在履行各自行政管理职责过程中，及时通报行政许可、行政监管和行政执法信息……

[16] 《中华人民共和国城乡规划法》第四十三条 建设单位应当按照规划条件进行建设…… 第六十四条 未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设……

[17] 2019年1月2日 宁波市规划局关于印发《宁波市建设工程规划监督管理规定》的通知：第十条：建设工程验线应以图件核验和现场检查相结合的方式进行。图件核验主要核对放线成果是否符合规划要求；现场检查主要核对放线桩位是否存在移位和完好性情况……

[18] 《浙江省建筑业管理条例》第五条第一款：县级以上各级人民政府建设行政主管部门（或建筑业行政主管部门，下同）负责本行政区域的建筑业管理工作。

[19] 《中华人民共和国建筑法》第七条第一款 建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证；但是，国务院建设行政主管部门确定的限额以下的小型工程除外。

[20] 2020年12月28日《浙江省住房和城乡建设厅关于调整房屋建筑和市政基础设施工程施工许可证办理限额的通知》：一、除《建设工程消防设计审查验收管理暂行规定》（住房和城乡建设部令第51号）规定的特殊建设工程外，工程投资额在200万元以下（不含200万元）或者建筑面积在1000平方米以下（不含1000平方米）的房屋建筑和市政基础设施工程（以下称限额以下小型工程），可以不申请办理施工许可证。

[21] 2022年4月13日 余姚市人民政府办公室关于印发《余姚市违法建设和违法违规审批专项清查行动方案》的通知：三、职责分工：（三）排查处置已取得建设工程规划许可但未依法取得施工许可擅自施工的房屋建筑，无资质设计、施工的房屋建筑，存在重大安全隐患的房屋建筑，已取得建设工程规划许可但未经竣工验收、

3. 余姚市综合执法局。履行余姚市“三改一拆”行动领导小组办公室日常工作职责不到位，统筹、协调、督促泗门镇履行辖区违法建筑监管责任不到位^[23]。

（三）地方党委政府

1. 余姚市泗门镇。未认真贯彻落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管”要求，对建筑施工领域安全生产和违法建设查处不够重视，未统筹好发展和安全，泗门镇在同意雨菲公司进行厂房扩建后，未及时跟踪事故项目的审批、建设等情况；未认真吸取湖南长沙“4·29”特别重大居民自建房倒塌事故教训，未认真履行属地管辖主体责任^[24]，对新增违建未做到及时发现^[25]；履行辖区违法建筑监管职责不力，巡查责任^[26]落实不到位，泗门镇综合行政执法队对事故项目未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的行为未及时发现并处置^[27]。

消防验收合格擅自投入使用的房屋建筑，擅自改变结构和布局的房屋建筑；依法查处违法违规办理施工许可、消防验收审批行为。（责任部门：住建部门、消防救援机构按职责分工负责）。

[22] 《建筑工程施工许可管理办法》第十二条：对于未取得施工许可证或者为规避办理施工许可证将工程项目分解后擅自施工的，由有管辖权的发证机关责令停止施工，限期改正，对建设单位处工程合同价款1%以上2%以下罚款；对施工单位处3万元以下罚款。

[23] 2017年9月6日 中共余姚市委办公室 余姚市人民政府办公室关于印发《余姚市违法用地和违法建设监管责任追究办法（试行）》的通知：第二条第二款 违法用地和违法建设监管实行党政同管同责，权责统一，权威高效、上下联动、共同参与的原则。在市委、市政府领导下，市“三改一拆”行动领导小组负责协调全市查处违法用地和违法建设工作，各乡镇（街道、开发区）落实属地管辖主体责任。市级职能部门应在各自职责范围内依法履职。

[24] 2017年9月6日 中共余姚市委办公室 余姚市人民政府办公室关于印发《余姚市违法用地违法建筑防控监管实施意见》的通知：四、明确职责，落实责任（一）以块为主。各乡镇、街道是辖区内“两违”工作管控的责任主体，党政负责人是“两位”管控工作的第一责任人……

[25] 2022年7月25日 中共余姚市委办公室 余姚市人民政府办公室关于印发《关于进一步健全新增违法建筑管控工作机制的实施意见》的通知：二、工作原则（一）属地处置原则。明确属地为辖区内新增“两违”管控处置责任主体，建立健全本辖区新增“两违”管控、处置机制和人员架构，对新增违建做到及时发现、即查即拆。

[26] 《浙江省违法建筑处置规定》第七条第二款：自然资源主管部门和乡镇人民政府、街道办事处应当建立对违法建筑和违法建设行为的日常巡查制度，落实巡查责任。

[27] 2023年4月10日《余姚市人民政府关于将部分市级部门行政处罚权交由牟山镇等11个乡镇人民政府行使及动态调整泗门镇人民政府等10个乡镇人民政府（街道办事处）行政执法事项的通告》：二、对凤山街道、阳明

2. 余姚市。未统筹好发展和安全，吸取湖南长沙“4·29”特别重大居民自建房倒塌事故教训不够深刻；落实行政区域内防违控违工作不到位^[28]，督促资规、住建、综合执法以及泗门镇履行违法建设监管职责不力^[29]。

五、对有关人员及责任单位的处理情况和建议

（一）因在事故中死亡免于追究责任的人员

戚励明，雨菲公司实际负责人。因事故中死亡，建议免于追究刑事责任。

（二）司法机关已采取强制措施并建议追究刑事责任的人员

1. **谢益萍**，雨菲公司法定代表人，戚励明妻子。2023年9月6日因涉嫌重大责任事故罪被余姚市公安局依法取保候审。

2. **吴建丰**，钢结构施工班组负责人。2023年9月6日因涉嫌重大责任事故罪被余姚市公安局依法刑事拘留。

3. **汪国强**，混凝土施工班组负责人。2023年9月6日因涉嫌重大责任事故罪被余姚市公安局依法取保候审。

街道、梨洲街道、兰江街道、朗霞街道、低塘街道、泗门镇、马渚镇、陆埠镇、梁弄镇等10个乡镇人民政府（街道办事处）行政执法事项目录进行动态调整。（二）泗门镇人民政府进一步在本行政区域内以自身名义新增行使公安、建设、交通运输、林业、民政、民宗、农业农村、气象、人防、人力社保、生态环境、水利、体育、卫生健康、消防救援、自然资源等16个领域350项行政处罚权及与之相关的行政检查权、行政强制措施等职权……附件6：余姚市泗门镇人民政府综合行政执法事项动态调整目录。

[28] 2019年12月30日 余姚市人民政府办公室关于印发《余姚市违法建筑分类处置办法（试行）》的通知：第四条第一款 市人民政府全面负责本市行政区域内防违控违工作，并责成乡镇人民政府（街道办事处）负责本行政区域内违法建筑处置工作，所需费用纳入财政预算。有关执法部门做好违法建设行为的行政处罚工作。

[29] 2022年4月13日 余姚市人民政府办公室关于印发《余姚市违法建设和违法违规审批专项清查行动工作方案》的通知：四、工作要求（一）加强组织领导。2.强化组织协调。市人民政府成立由主要领导为组长，市级各有关部门、各乡镇人民政府、街道办事处，余姚经济开发区，中意生态园为成员的余姚市违法建设和违法违规审批专项清查行动领导小组（以下简称市专项清查领导小组），组织协调推进专项清查行动，全面构建由地方政府牵头，住建、综合执法、发展改革、自然资源规划、公安、消防、市场监管等部门及基层组织齐抓共管的“两违”工作机制……

4. **王涛伟**，钢结构施工班组现场负责人之一，未持有效电焊证进行电焊作业人员。2023年9月6日因涉嫌重大责任事故罪被余姚市公安局依法取保候审。

5. **王伟**，钢结构施工班组现场负责人之一。2023年9月6日因涉嫌重大责任事故罪被余姚市公安局依法取保候审。

对于以上人员，根据司法机关调查认定严肃追究法律责任。

（三）对有关公职人员的处理建议

对于在事故调查过程中发现的地方党委政府及有关部门等公职人员在履职方面存在的问题，事故调查组按照《关于在较大生产安全责任事故追责问责审查调查中加强协作配合的通知》（甬纪办〔2021〕21号）相关要求，移交市纪委监委事故追责问责审查调查组依规依纪依法组织开展审查调查，对有关人员的党政纪处分，由市纪委监委依规依纪依法作出处理。

（四）对事故企业及相关人员的处理建议

1. **雨菲公司**，违规建设厂房，违法发包工程，对事故发生负有主要责任，建议余姚市应急管理局依据《中华人民共和国安全生产法》相关规定依法处理。

2. **丁庆波**，未持有效电焊证进行电焊作业人员，对事故发生负有直接责任，建议余姚市住房和城乡建设局依据相关法律法规依法处理。

（五）其他处理

1. 责成余姚市向宁波市政府作出深刻检查。

2. 责成泗门镇向余姚市政府作出深刻检查。

3. 责成余姚市自然资源和规划局、余姚市住房和城乡建设局、余姚市综合执法局向余姚市政府作出深刻检查。

（六）需要另外调查处理的有关问题

事故调查中发现余姚北斗测绘有限公司存在雇佣无资质人员进行测绘等问题，按照属地处理原则，将上述问题线索移交余姚市有关部门调查后依法从严处理，并将调查处理情况上报事故调查组。

六、事故主要教训

（一）安全发展理念没有树牢。党的十八大以来，习近平总书记高度重视安全发展，多次强调“要牢固树立安全发展理念”，要求各级党委政府把自己职责范围内的风险防控好，加快完善安全发展体制机制，补齐相关短板，积极做好防范化解重大风险工作。余姚市、泗门镇以及相关部门未牢固树立安全发展理念，统筹发展和安全不力，对厂房改扩建项目一定程度上存在的未按照建设工程规划许可内容规定进行建设、已取得建设工程规划许可但未依法取得施工许可擅自施工等违法建设情况，重视程度不够，对违法建设整治不彻底，震慑不够有力；未及时跟踪事故项目的审批建设情况，存在重发展轻监管现象。

（二）企业违法建设行为突出。部分企业视《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国建筑法》等法律法规于无物，违法建设、违规搭建情况突出。自2021年以来，余姚市住房和

城乡建设局实施各类行政处罚 105 件，其中“建设单位未取得建筑工程施工许可证或者开工报告未经批准擅自施工”，以及“未按规定办理建筑工程施工许可证违法施工”的行政处罚 63 件，占比达 60%；余姚市综合执法局及赋权乡镇街道实施“未取得建设工程规划许可证进行建设”的行政处罚 96 件，“未按照建设工程规划许可证的规定进行建设”的行政处罚 15 件，“未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地”的行政处罚 7 件。事故企业在明知违法建设的情况下，甚至对网格员提供虚假信息，谎称审批手续齐全，属于合法合规建设，故意逃避监管。

（三）违法建设监管联动不够。企业厂房违法违规改扩建涉及多个环节、多个部门，如有批后监管、日常巡查、网格管理等一个关口能守住，就能够及时、有效地切断事故链。但在这起事故中，泗门镇以及余姚资规、住建、综合执法等部门缺乏有效联动，缺乏信息互通，工作主动性不强，导致监管责任在部门间流转时存在漏洞，出现真空地带，进一步导致监管失守。

（四）行业部门担当意识不强。余姚市自然资源和规划局出台的批后监管办法在具体操作层面存在走过场情况。余姚市住房和城乡建设局对占比较高的“未取得或未按照建筑工程施工许可证违法施工”情况，未结合实际，认真研究、制定、出台切实可行的监督管理办法，缺乏有效监管。余姚市综合执法局及赋权乡镇街道对于已常态化处置的该类违法建筑，仍旧未引起高度警觉，存在日常巡查不深不细，未及时发现新增违法建筑。

(五) 基层基础能力明显不足。余姚市作为浙江省“大综合一体化”行政执法改革试点，数百项事项下放到乡镇(街道)后，基层人员力量、能力明显不够。在对违法建筑巡查监管过程中，缺少专业人员和科技支撑，不能第一时间有效发现违法建筑的建设行为。尤其在这起事故中，泗门镇网格员在8月5日、22日都巡查至事故企业，但是因为自身能力问题，未能及时发现违法建设行为。

七、事故整改和防范措施

(一) 坚持两个至上，树牢安全发展理念。各级党委政府特别是余姚市、泗门镇**要**认真学习贯彻落实习近平总书记关于安全生产工作的一系列重要批示指示精神，始终坚持安全第一、预防为主，牢固树立安全发展理念，强化红线意识和底线思维。**要**严格落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”责任机制，强化新上任领导干部的安全生产专题教育培训，切实做到知责明责履责尽责。**要**按照中办国办的《地方党政领导干部安全生产责任制规定》有关要求，进一步健全落实安全生产责任制，形成各级党政主要负责人亲力亲为、靠前协调，其他班子成员认真履行各自岗位安全职责，相互协调、相互支持、齐抓共管的责任体系。

(二) 突出法制宣传，强化企业主体责任。各级党委政府特别是余姚市、泗门镇**要**突出安全生产氛围营造，全方位开展大宣讲、大培训、大演练等活动，突出企业主要负责人落实企业主体责任，督促各生产经营单位进一步提高安全生产工作重要性的认

识，牢固树立依法依规生产、经营、建设意识。要加大宣传教育力度，对生产、经营、建设违法违规行为中“屡禁不止、屡罚不改”和“安全检查查不出问题”等顽疾恶疾进行媒体曝光，实现“查处曝光一个，警示震慑一批”的效果。

（三）强化部门联动，完善防违控违体系。各级党委政府特别是余姚市、泗门镇**要**高度重视建筑施工领域安全生产工作和违法建设查处工作，深刻吸取此次事故教训，梳理重点监管事项，细化部门责任措施，进一步厘清资规、住建、综合执法等相关部门关于违法建设查处的监管边界，强化各部门工作联动，切实形成工作合力，全面完善防违控违工作体系，层层压实安全生产监管责任。属地政府**要**充分发挥乡镇（街道）网格优势，加强对“应办未办用地规划、应领未领施工许可、应报未报质安监登记”以及限额以下等工程项目的巡查检查，及时发现上报违法违规建筑。资规部门**要**完善规划许可信息共享机制，及时向属地政府及住建、综合执法部门推送建设工程规划许可的项目信息；对于未按建设工程规划许可内容进行建设的行为**要**从严查处。综合执法部门（“三改一拆”办）**要**加强与属地政府的工作联动，及时查处未批先建、少批多建等违法建筑。住建部门**要**切实加强在建房屋市政工程的安全监管，特别是钢结构厂房、钢混结构厂房、无监理单位监理的厂房等项目的安全监管。

（四）落实举一反三，深入开展两违整治。各级党委政府特别是余姚市、泗门镇**要**牢固树立“隐患不排查、问题不整改就是

事故”的理念，紧扣高水平安全、高质量发展“两手抓、双胜利”主题，不断巩固提升安全生产隐患大排查大整治成果，有效衔接全国重大事故隐患专项排查整治 2023 行动，全面推进余姚违法建设和违法违规审批专项清查行动。**要**突出重点，统筹兼顾，边查边治，对辖区所有在建房屋建筑工程进行全面排查。**要**强化分级分类处置，对存在违法违规行为或者安全问题隐患突出的**要**即查即改，确保人民群众生命财产安全。

（五）强化能力提升，夯实基层基础力量。各级党委政府特别是余姚市**要**进一步梳理赋权乡镇（街道）的执法事项，着眼“接得住、用得好”原则，及时动态调整赋权事项。相关行业部门**要**强化对基层的业务指导，推动专业领域执法事项有效实施。**要**强化专业培训，常态化开展分层分类培训，切实提高基层人员能力水平。**要**规范培育相关行业领域的社会化服务力量，扶持专业化技术力量的建设，有效破解政府、企业力量不足、水平不高等难题。