

常德鼎城“4·5”一般民房拆除 事故调查报告

常德市政府事故调查组

2024年5月

目 录

一、事故基本情况

- (一)事故当事人基本情况
- (二)涉事民房基本情况
- (三)涉事民房建设审批情况
- (四)事故发生经过
- (五)事故现场情况
- (六)人员伤亡和直接经济损失情况
- (七)其他情况

二、事故应急处置及评估情况

- (一)事故信息接报及响应情况
- (二)事故救援情况
- (三)事故善后处理情况

三、事故原因分析

- (一) 事故直接原因
- (二) 间接原因分析

四、有关责任人员和单位存在的主要问题

- (一) 事故当事人
- (二) 有关责任单位

五、对有关责任人员和责任单位的处理建议

- (一) 对有关公职人员的处理建议
- (二) 对事故有关责任人员的处理建议
- (三) 其他处理建议

六、事故整改和防范措施

- (一) 压实监管责任
- (二) 加强宣传教育
- (三) 严格日常监管
- (四) 强化巡查力度

常德鼎城“4·5”一般民房拆除 事故调查报告

2024年4月5日18时50分许，常德市鼎城区许家桥回维乡永寺山村*组村民张某某邀请亲友邻居拆除自家房屋过程中发生一起事故，造成2人死亡5人受伤，直接经济损失105.17万元。

事故发生后，省市领导高度重视，省人民政府省长毛伟明，常务副省长张迎春，副省长王一鸥、蒋涤非，省应急厅厅长杨昆，市人民政府市长周振宇等作出重要批示，要求全力抢救伤员，举一反三，查明事故原因，切实维护人民生命财产安全，加强对农村民房拆建工作安全闭环管理，坚决遏制此类事故发生，守牢安全底线。省安委办对事故查处实行挂牌督办。

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》、《湖南省生产安全事故调查处理办法》等法律法规规定，经市人民政府授权，4月9日成立了由市应急管理局牵头，市公安局、市住房和城乡建设局、市农业农村局、市自然资源和规划局、市总工会和鼎城区人民政府组成的常德鼎城“4·5”一般民房拆除事故调查组（以下简称调查组），同时邀请鼎城区纪委监委派员参加。

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，通过现场勘查、调查取证、检测鉴定、

查阅资料、综合分析等，查明了事故经过、发生原因、人员伤亡和直接经济损失，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。同时针对事故原因及暴露的问题，提出了事故处理意见和防范整改措施。

经调查认定，常德鼎城“4·5”一般民房拆除事故是一起因房主擅自组织拆除自家房屋，拆除人员无资质、不具备专业技术能力，拆除方法不正确造成的非生产安全事故。

一、事故基本情况

（一）事故当事人基本情况

1. 张某某：男，19**年**月**日出生，汉族，户籍所在地：湖南省常德市鼎城区许家桥回维乡永寺山村*组，身份证号：4324*****6470，发生事故民房户主。

2. 周某某：女，19**年*月**日出生，汉族，户籍所在地：湖南省常德市鼎城区许家桥回维乡永寺山村*组，身份证号：4324*****6462，发生事故民房户主妻子。

（二）涉事民房基本情况

涉事民房位于常德市鼎城区许家桥回维乡永寺山村*组，房主为张某某，该房屋始建于1988年，为一层民房，砖混结构，建筑面积134 m²。2019年对其进行了局部修缮，民房正立面一层屋顶设置了混凝土天沟，天沟搁置在悬挑梁上。2021年4月5日，鼎城区住建局指导许家桥乡人民政府对张某某房屋进行了排查，初步判定为基本安全，并将其录入了农村房屋安全隐患排查

整治信息平台。



图 1 涉事房屋拆除前照片

（三）涉事民房建设审批情况

为改善居住环境，户主张某某拟将原有旧房拆除，就地重建新房，并于 2024 年 3 月初将申请资料递交到乡联审联批办公室。3 月 7 日，乡联审联批办公室按照 5 个工作日内进行受理、批前选址到场的要求，由乡联审联批办公室主任唐湘琳、自然资源所工作人员余淑君和建管站站长杨锦波进行现场勘查，核查是否符合建房条件。在现场踏勘时，因考虑到屋外组道需扩宽，户主提出房屋向后退 2 米，经自然资源所工作人员现场初步核实，房屋退后需要占用旱地，必须办理农转用手续。乡联审联批办公室工作人员当场告知了户主，一是需要办理农转用手续后才能办理建

房审批手续；二是在审批手续未办理完成之前严禁动工；三是建管站的工作人员在施工安全方面也进行宣传。随后，乡联审联批办公室联系了区测绘队，3月21日，区测绘队来到户主张某某家进行了现场测绘，并出具了测绘图纸，证实该房屋退后2米会占用旱地，户主如要建房必须等手续办理完结之后才能发放《乡村建设规划许可证》和《农村宅基地批准书》，截止事故发生前涉事房屋农转用手续尚未办理完成。

（四）事故发生经过

从2024年4月2日起，房主之妻委托堂侄张某国喊了7名亲友和邻居帮忙进行旧房拆除，至4月5日张某某夫妻和邻居亲友共9人继续拆除，其中7人在屋顶楼面上作业。当日18时50分左右，在张某国、袁某初分别使用冲击钻、撬棍拆除预应力空心板连接缝时，悬挑梁和天沟板向屋前发生倾覆，正在楼面上拆除作业的7名人员坠落，被一同坠落的预应力空心板砸中，事故导致1人当场死亡，1人经送医后抢救无效死亡，另外5人不同程度受伤。

（五）事故现场情况

事故发生地点位于鼎城区许家桥回维乡永寺山村5组，拆除房屋前为一条3米宽的水泥路，屋后是屋主自家菜园，两侧为邻居房屋。4月5日18时50分左右，涉事房屋的屋面瓦、檩条、山墙砖砌体均已拆除完毕，屋前天沟板与挑梁因失衡发生倾覆，7名拆除人员从楼面跌落，8块压在挑梁上的预应力空心板被掀

翻，砸在跌落人员身上。



图 2 事故现场照片

(七) 人员伤亡和直接经济损失情况

事故造成 2 人死亡、5 人受伤。

1. 死者：周某某，女，户主之妻，19**年*月**日出生，汉族，户籍所在地：湖南省常德市鼎城区许家桥回维乡永寺山村*组，身份证号：4324*****6462，在此事故现场作业，当场死亡。

2. 死者：袁某高，男，本村邻居，19**年*月**日出生，汉族，户籍所在地：湖南省常德市鼎城区许家桥回维乡永寺山村*组，身份证号：4324*****6478，在此事故现场进行拆除作业，因此事故受伤在市第四人民医院北区救治，经抢救无效死亡。

3. 伤者：李某富，男，户主张某某妹夫，19**年*月*日出生，汉族，户籍所在地：湖南省常德市鼎城区许家桥回维乡永寺山村*组，身份证号：4324*****6473，在此事故现场进行拆除作业，因此事故受伤，左腿已截肢，情况稳定，现已出院。

4. 伤者：张某妹，女，户主张某某妹妹，19**年*月*日出生，汉族，户籍所在地：湖南省常德市鼎城区许家桥回维乡永寺山村*组，身份证号：4324*****648X，在此事故现场帮忙，因此事故受伤，头部外伤及胸部骨折，现已出院。

5. 伤者：张某国，男，户主张某某堂侄，19**年**月**日出生，汉族，户籍所在地：湖南省常德市鼎城区许家桥回维乡永寺山村5组，身份证号：4324*****6494，经培训合格持有乡村建设工匠资格证，在此事故现场参与拆除作业，因此事故受伤，右肩骨骨折，现已出院。

6. 伤者：邓某平，男，本村邻居，19**年*月*日出生，汉族，户籍所在地：湖南省常德市鼎城区许家桥回维乡永寺山村*组，身份证号：4307*****6450，在此事故现场进行拆除作业，因此事故受伤，左脚背和右膝盖骨折，现已出院。

7. 伤者：袁某初，男，本村邻居，19**年*月*日出生，汉族，户籍所在地：湖南省常德市鼎城区许家桥回维乡永寺山村*组，身份证号：4307*****6491，在此事故现场进行拆除作业，因此事故受伤，胸部受伤及肋骨受伤，情况稳定，现已出院。

经初步核定事故直接经济损失为 105.17 万元，其中伤者已

产生医疗费用 25.17 万元，赔付死者赔偿金 35 万元，预估赔付伤者民事赔偿金 45 万元。

（八）其他情况

2024 年 4 月 5 日，鼎城区阴，西北风 2 级，气温 10-15 度，相对湿度 85%，无恶劣天气现象发生，排除自然灾害因素。

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，永寺山村党总支部书记李冬生于 18 时 55 分赶到事故现场，在组织人员开展救援的同时，向许家桥乡人大主席李国邦和副乡长李宾濬电话报告了事故相关情况。

19 时 30 分，副乡长李宾濬赶到事故现场，组织现场救援并核实人员伤亡情况，19 时 50 分，许家桥乡主要领导向区委、区政府值班室、区应急管理局进行电话报告，并于 20 时 50 分向区应急指挥中心进行书面报告。区应急管理局接到报告后，立即赶往事故发生地了解事故情况和核实受伤人员信息。

20 时 53 分，区应急指挥中心将信息上报至市应急指挥中心，21 时 20 分，区应急指挥中心将事故情况上报至区委办值班室、区政府办值班室。21 时 24 分，市应急指挥中心将事故信息上报至省应急指挥中心。

总的来看，事故从救援到核查到上报较顺畅，但未达到 1 小时内上报的要求。

（二）事故救援情况

事故发生后，周边群众迅速组织开展自救，把被压的受伤人员转至安全地带，并拨打了村干部电话和120急救电话，30分钟后，120急救车赶到现场，立即对受伤人员展开抢救，将受伤人员送至常德市第四人民医院、常德市第一人民医院和常德市第一中医医院进行救治。

区委区政府接到事故报告后，迅速成立处置工作领导小组，区委书记陈远任组长，区委副书记、区长何朝辉任副组长，相关区级领导分成综合协调、医疗救治、现场处置、舆情引导、原因调查、隐患排查等六个小组，区委书记陈远、区长何朝辉直接调度，20时15分，副区长丁保国赶到事故现场，详细了解事故发生经过，并安排工作人员对事故现场进行拍照取证，组织有关人员现场进行清理和整平，防止发生次生事故。区委书记陈远、区长何朝辉连夜赶往医院，看望伤者、慰问家属，调度加强救治工作。4月6日上午，市人民政府市长周振宇在市应急局专题听取了事故情况报告，并就事故调查，伤者救治，死者善后，舆情管控情况作出专门的安排部署。当天下午，又召开全市视频调度会，要求深刻吸取事故教训，举一反三，确保节日安全。

（三）事故善后处理情况

事故发生后，房主张某某与死者袁某高家属达成赔偿协议并已赔偿到位，伤者产生的医疗费用由乡镇人民政府担保。目前两名死者已安葬，伤者均已出院，死者家属及伤者本人情绪稳定。

三、事故原因分析

（一）事故直接原因

1. **拆除队伍及人员无资质、不具备专业技术能力。**房主口头委托张某国、袁某高等 7 人实施拆除作业，其均不具备建筑拆除施工和高空作业资格，违背省人民政府办公厅印发的《关于进一步加强农村住房质量安全监管的通知》精神，未委托专业技术人员或者有资质的建筑施工单位实施。

2. **拆除方法不正确。**拆除作业前未制定拆除施工方案，拆除方法和顺序存在严重错误：一是在未对悬挑梁和天沟板加设支撑的前提下提前将屋面瓦、檩条、山墙砖砌体等悬挑梁压重荷载拆除；二是拆除人员在悬挑天沟板端来回搬运拆下来的砖块，升降机依靠天沟板增加倾覆荷载和力矩；三是拆除人员使用冲击钻、撬棍拆除预应力空心板连接缝，破坏了预应力空心板的整体连接性。以上错误操作是导致悬挑梁和天沟板发生倾覆的主要原因。

3. **安全防护措施不到位。**房主及拆除作业人员安全意识淡薄，未对悬挑梁和天沟板加设支撑，未在拆除作业现场拉设安全警戒线，未设置安全隔离区，未实行封闭作业。

（二）间接原因分析

1. **民房老旧抗倾覆能力差。**该房始建于 1988 年，悬挑梁悬挑长度 1.4 米，天沟板悬挑长度 1.7 米和 1.95 米，悬挑梁伸入墙体长度 1.65 米， $1.65/1.95=0.85 < 1.2$ （梁上有墙） < 2 （梁上无墙），悬挑梁伸入墙体长度与悬挑长度的比例不满足结构稳定性的要求。

2. **拆除施工前未履行报备程序。**房主在拆除作业前未遵守

《关于进一步加强农村住房质量安全监管的通知》之规定：“村民拆除住房前应向村民委员会和乡镇人民政府报备”。

四、有关责任人员和单位存在的主要问题

（一）事故当事人

1. 张某某：发生事故民房房主，安全意识淡薄，未履行安全主体责任；在拆除前未向村民委员会和乡镇人民政府报备，并且在未取得审批手续的情况下，私自请人拆除房屋；口头委托的拆除人员不具备专业拆除能力且年龄普遍偏大，并且采用错误的拆除方案；在安全措施不到位，未在拆除现场拉设安全警戒线，未设置安全隔离区，未实行封闭作业的情况下，违规实施拆除，造成事故。

2. 张某国：事故现场拆除作业人员，乡村建设工匠。安全意识淡薄，对农村房屋拆除相关知识和操作规程缺乏深入的掌握；在知晓户主建房手续尚在审批过程中的情况；作为经培训合格有资质的乡村建设工匠，仍参与拆除活动且未对户主的错误拆除行为进行劝导；明知是违规拆除还积极参与危险性拆除行为，未起到乡村建设工匠宣传、劝阻、报告的责任。

（二）有关责任单位

1. 鼎城区许家桥回维乡人民政府：该乡明确了村民自建房工作由乡长总负责，分管副乡长具体负责，经管站牵头相关站所配合联动，按照审批流程、职责分工开展村民建房的审批工作。对农村建房工作通过相关会议进行周密部署，2023年召开了党政

联席会议 4 次，网格负责人和支部书记会议 9 次；2024 年召开党政联席会议 2 次，网格负责人及支部书记会议 2 次，强调部署农村建房排查整治工作。安排了网格员和村干部通过屋场会、上门入户等形式向村民宣讲安全知识；对辖区自建房进行全覆盖排查，截至 2022 年 8 月 31 日前对辖区内 10636 栋自建房进行了排查（其中经营性住房 223 栋，非经营性住房 10413 栋）；组织辖区内乡村建设工匠参加培训，全乡共有 29 名乡村建设工匠参与培训并获得证书；制定了《许家桥回维乡农村建房巡查制度》，其中明确了乡镇每星期巡查，村社每日一巡查，对村民建房实行动态监管，4 月 2 日，乡政府组织进行了动态巡查，巡查了八叶桥村、中堰村、广成山村。

经查，许家桥乡人民政府对村民安全教育宣传力度还不够；对农村住房建设安全知识的普及面还相对较窄；日常巡查和监管上有盲区，侧重于危房改造过程中的监督管理，对普通农户自建房拆除施工关键环节缺乏监督、管理；建筑施工安全巡查不到位，未及时发现和制止无资质建筑施工队伍进行施工作业；督促村支两委落实安全生产职责不到位，对辖区内村民违规组织拆除民房行为未及时巡查发现和制止。

2. 鼎城区住房和城乡建设局：向全区所有乡镇免费发放 20 套农村房屋建设图集，对房屋设计样式、施工标准和质量做了明确规定；开展了安全质量抽查，2023 年，区住建局共计参与下

乡实地抽查新建房屋 928 户。每季度配合市局开展农村建房领域的安全检查，每年 2 次不少于 20% 的新建农房的安全质量集中抽查，从 2023 年 9 月开始和区农经站、自然资源局、农业综合执法局开展联合巡查、督查，督促乡镇压实监管责任，依据《湖南省居民自建房安全管理若干规定》及《关于进一步加强农村住房质量安全监管的通知》文件精神严格落实巡查机制。2022 年开始，总共培训了乡村建设工匠 3 批，连续三年开展乡村建设工匠培训，共计培训 640 人，发证的乡村建设工匠有 500 多人。（事故中拆除人员张某国是经 2023 年培训考核合格后持证的乡村建设工匠）

经查，鼎城区住房与城乡建设局对乡村建设工匠日常监督管理有缺失；未建立乡村建设工匠信用档案制度，培训效果不明显；未指导组建乡村建设工匠协会，对工匠行业队伍缺乏有效管理手段，督促乡镇政府对村民自建房安全监管责任没有完全落实到位。

3. 鼎城区许家桥回维乡永寺山村村民委员会：村委会利用网格群、村规民约或开屋场会等形式宣传村民自建房相关政策和法律法规；依照《许家桥回维乡农村建房巡查制度》，组织村干部每日对辖区内农村建房开展网格化日常安全巡查。

经查，许家桥乡永寺山村村民委员会未认真履行基层组织安全管理职责，对村民违规建房拆房行为的掌握不够彻底，未及时

跟进村民建房情况；对房屋拆除危险性宣传不到位；对辖区内村民擅自组织违规拆房行为未及时巡查发现和制止。

五、对有关责任单位和责任人员的处理建议

（一）对有关公职人员的处理建议

1. 李冬生，男，中共党员，46岁，许家桥回维乡永寺山村党总支书记，负责永寺山村全面工作。任职期间，履行安全监管责任不力，督促村干部巡查检查不够到位，未及时发现辖区内存在的安全隐患问题，对“4·5”民房拆除事故负有监管责任，建议纪检监察部门追究相关责任。

2. 杨锦波，男，中共党员，40岁，许家桥回维乡建管站站长，负责农村住房设计、施工监管、日常安全巡查等工作。任职期间，履行宣传教育、农村建房监管、日常督查巡查工作不到位，对“4·5”民房拆除事故负有直接安全监管责任，建议纪检监察部门追究相关责任。

3. 王昌华，男，49岁，鼎城区许家桥回维乡副乡长，负责自然资源、规划、农村农民建房、集镇秩序整治工作，分管自然资源所、联审联批办公室。任职期间，履行指导农村农民建房宣传不力、巡查监管不到位，对“4·5”民房拆除事故负有安全监管领导责任，建议纪检监察部门追究相关责任。

（二）对事故有关责任人员处理建议

1. 张某某，涉事房屋户主，在未取得乡村建设规划许可证的情况下，擅自喊人动工拆除且拆除人员不具备专业拆除能力，不

具备建筑拆除施工资格，对事故发生负有主要责任。建议由鼎城区许家桥回维乡人民政府予以批评教育。

2. 张某国，许家桥回维乡永寺山村村民、乡村建设工匠。未认真履行乡村建设工匠工作职责，存在安全意识不强、参与违规拆除，在知晓相关审批手续未办理完成的情况下，未起到劝阻报告等问题，对“4·5”民房拆除事故负有直接责任，建议由鼎城区住建部门依据《湖南省农村住房建设管理办法》第二十七条^[1]予以行政处罚。

（三）其他处理建议

1. 鼎城区住房和城乡建设局，系全区农村住房建设安全的行业主管部门。负责全区农村住房建设施工的安全监管和乡村建设工匠的培训、监督管理等工作。对事故发生负有部门监管责任，鉴于事故发生时，该房屋尚处于拆除阶段且房主未主动报备，导致乡村两级监管漏管失控。建议鼎城区住房和城乡建设局向鼎城区委区政府做出书面检查。

2. 鼎城区许家桥回维乡人民政府，系事发地属地管理政府。负责辖区农村建房安全知识的宣传普及，对农村建房巡查监管不到位，对事故发生负有直接监管责任，建议许家桥回维乡党委政府向鼎城区委区政府做出书面检查。

¹ 《湖南省农村住房建设管理办法》第二十七条 违反本办法第十七条、第十八条规定，农村建筑工匠或者建筑施工企业进行农村住房施工时，有下列情形之一的，由县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门责令限期改正；情节严重的，处以 2000 元以上 10000 元以下的罚款；造成损失的，依法赔偿损失；构成犯罪的，依法移送司法机关处理：（一）未按照建设规划、设计图纸、施工技术标准 and 操作规程施工的；（二）为未取得规划许可、用地审批或者违反规划许可、用地审批规定的农村村民进行住房建设的；（三）偷工减料或者使用不合格的建筑材料、建筑构（配）件和设备的。

3. 事故中涉及相关民事法律责任，建议由当事各方通过法律途径解决。

六、事故防范措施及下步整改建议

（一）压实监管责任。县级自然资源、农业农村、住建部门要加强配合，加大监督检查力度，指导督促乡镇人民政府严格执行《湖南省人民政府办公厅关于进一步加强农村住房质量安全监管的通知》（湘政办发〔2021〕78号）的有关要求，将新建农房全部纳入湖南省农村住房规划建设管理平台，对农村村民建房进行全生命周期动态管理，压实属地政府安全管理责任，将农村拆房纳入建房管理全过程，一并部署，一并管理，防范类似事故再次发生。

（二）加强宣传教育。县级住建部门要加强对本行政区域内乡村建设工匠的培训和管理工作，制定培训计划并组织乡村建设工匠培训，积极开展对乡村建设工匠从业行为的监督检查，及时核查通报乡村建设工匠不良从业行为。指导乡镇人民政府大力开展农村建房安全宣传，会同县级农业农村、自然资源部门加强村民自建房全生命周期的安全质量监管，严防施工事故发生。

（三）严格日常监管。乡镇人民政府认真吸取教训、举一反三，严格落实农村村民建房日常巡查和监管，加强农村自建房建设审批前后的监管，严查建筑施工队伍无资质、建筑施工人员无资格情况。进一步加强对农村住房建设安全知识普及与宣传教育，全面提高农村村民的安全意识、守法意识及事故防范能力，

从而有效预防和减少事故发生。

(四) 强化巡查力度。村民委员会要加强对村民相关农村建房知识的宣传工作，进一步加大巡查频次和监督力度，对辖区内的建房情况做到充分了解掌握，定期查看施工现场是否有不合规的情况存在，现场及时劝导和上报，协助乡镇人民政府对乡村建设工匠从业行为进行日常监督管理。

- 附件：1. 常德鼎城“4·5”一般自建房倒塌事故调查组第二次全体会议签到表
2. 事故直接经济损失统计表