中国通信建设第一工程局有限公司“11·10”一般高处坠落事故调查报告

2019年11月10日19时40分许，在宁东基地煤化工园区经二路与纬二路交汇处，中国通信建设第一工程局有限公司劳务工冯某林在铁塔安装5G通信设备时，从高约50米左右的铁塔上坠落，后其同事联系120到场，经抢救无效死亡。

为查明事故原因，吸取教训，追究责任，提出防范措施，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》（国务院493号令）等有关法律法规规定，经宁东管委会研究决定，成立由宁东管委会安监局副局长侯晓亮任组长，宁夏回族自治区通信管理局质监中心主任李全明任副组长，管委会安监局、管委会监察室、宁夏回族自治区通信管理局、宁东基地工会、宁东公安分局磁窑堡派出所等单位组成事故调查组，对该起事故的发生进行调查。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，通过现场勘查、调查取证、技术鉴定、事实材料分析，查明了事故发生的经过、原因、人员伤亡情况和直接经济损失，认定了事故性质和责任，提出了对责任单位和责任人员的处理建议，并针对事故中暴露出的问题提出了防范和整改措施。现将事故调查处理情况报告如下：

一、事故单位基本情况

**（一）建设单位：**中国移动通信集团宁夏有限公司银川分公司（以下简称中国移动银川分公司）成立于1999年8月9日，企业类型为有限责任分公司（外商投资企业法人独资），位于银川市兴庆区湖滨东街45号湖滨花园2号楼，负责人邵某，营业期限为2004年9月14日至2054年1月30日，经营范围：在本区内经营GSM数字移动通信业务；IP电话业务；因特网接入服务业务；移动通信、IP电话和因特网等设施的维修；提供相关技术服务、设备销售，以及其他电信及信息服务；出售、出租移动电话终端设备、IP电话设备、因特网设备及其配件，并提供售后服务；业务培训、会议服务，银川分公司共有员工671名。

**（二）施工单位：**中国通信建设第一工程局有限公司（以下简称中通一局）隶属于中国通信建设集团有限公司,始建于1950年,法人代表：田某刚，工商注册资金15100万元人民币，注册成立时间：1989年4月18日。注册地址：河北省保定市竞秀区东风中路1559号。经营范围包括：通信线路、通信线路管道、通信设备安装(不含卫星地面接收设施),移动通信、传输设备、通信铁塔、非话工程的通信工程施工，通信系统维护等。宁夏项目部成立于2019年6月，项目负责人：张某，办公地址：宁夏回族自治区银川市兴庆区唐华苑北区15号楼4单元402市，主要负责宁夏移动2018年至2019年通信设备安装工程施工服务集中采购宁夏区域工程项目。

**（三）监理单位：**宁夏信友监理咨询管理股份有限公司（以下简称信友监理）住所：银川市金凤区宁安大街490号 ；法定代表人：常某；类型：股份有限公司（非上市、自然人投资或控股）；注册资本：2100万元；成立时间：2004年03月16日；统一社会信用代码：916411007508363417；经营范围:通信工程施工监理（承担一、二、三类通信建设工程、数据通信、移动通信、通信管道、通信光缆、通信铁塔、传输设备、电话交换、智能化系统工程的监理）(依法须经批准的项目,经相关部门批准后方可开展经营活动)。

**（四）合同关系：**

工程项目名称：银川移动5G无线设备安装工程。

施工地点：宁东基地煤化工园区。

甲方（建设方）：中国移动通信集团宁夏有限公司银川分公司

乙方（施工方）：中国通信建设第一工程局有限公司

监理方：宁夏信友监理咨询管理股份有限公司

甲乙双方于2019年6月26日签订了《通信设备安装工程施工合同》和《工程施工安全协议书》。2019年6月12日中国移动银川分公司与信友监理签订了《中国移动通信集团宁夏分公司2018至2019年通信工程专业监理合同》。

二、事故发生经过及应急救援处置情况

2019年11月10日10时30分左右，中国通信建设第一工程局有限公司劳务派遣工人冯某林、赵某江、刘某、孙某安四人，乘车到达位于宁东能源化工基地煤化工园区经二路与纬二路交汇处附近的宁东神华工业园一站铁塔（约50米高）进行5G通信设备安装工作，10时08分许，冯某林在微信群联系银川移动分公司外委监控员张某伟，申请关闭宁东神华工业园一站闭站工作，10时10分左右，张某伟在微信工作群回复已闭站可以施工，冯某林等人开始做施工前期准备工作，13时30分左右，在现场没有安全员和监理单位人员检查监护的情况下，施工人员刘某、孙某安开始登塔施工，冯某林、赵某江配合在铁塔下方用绳子将施工用的设备拉上去，随后赵某江开始登塔施工，冯某林留在地面。赵某江与刘某在信号塔43米处施工作业，孙某安刚开始在50米处施工作业，随后也到43米处作业。

18时30分左右，赵某江在塔上施工时缺根电源线，给冯某林说再拿一条电源线上来，冯某林听到后在没有佩戴安全带的情况下背着电源线登塔，将电源线送到铁塔43米作业处，并休息了一会后返回地面。19时30分左右，赵某江作业完毕，喊冯某林把拉设备的绳子放下去，听到冯某林说自己动不了了，孙某安、刘某、赵某江先后爬下铁塔，发现冯某林已经躺在地上。随后赵某江拨打120急救电话，并联系冯某林同乡工友孙某卫向现场施工负责人刘某军汇报。19时50分左右宁东医院急救中心医务人员到达现场将冯某林拉往宁东医院救治，抢救30分钟左右，医生确诊冯某林已无生命体征，22时左右宁东医院向管委会安监局应急指挥中心报告一男子在医院抢救无效死亡，身体有外伤。

事故发生后，中通一局主要负责人及其有关人员没有按规定1小时内向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。

三、事故现场情况

50米

43米

（图：事发现场人员站位图）

四、事故人员伤亡、经济损失及死者基本情况

此次事故造成1人死亡，直接经济损失132.5万元。

死者信息：冯某林，男，陕西省西安市临潼区油槐镇人。

五、事故原因和性质

**（一）直接原因**

死者冯某林安全意识淡薄，无登高作业证、未佩戴安全带的情况下，擅自登塔作业，不慎从信号塔上坠落导致死亡。

**（二）间接原因**

**中国通信建设第一工程局有限公司**

**1.企业安全生产主体责任落实不到位**，公司安全生产管理工作形同虚设，安全生产管理机构不健全，安全生产责任制、管理制度和操作规程不健全，安全培训教育落实不到位，没有定期对劳务派遣工人进行安全生产教育培训。

**2.对施工现场安全管理不到位**。在项目施工前没有按照施工作业流程通知监理单位工作人员到场，施工过程中没有派安全管理人员到现场进行监督，现场安全防护措施、监管不到位，作业人员赵某江、刘伟、孙某安、冯某林没有取得登高作业资格证，无证上岗作业。现场作业无管理人员将操作规程和对作业人员进行技术交底，临时聘用劳务人员安全意识淡薄，安全风险辨识和自我保护能力较差。

**3.施工监理流程和审批程序混乱**。作为施工单位，未按照施工流程在作业前通知监理单位，只是微信向建设单位申请闭站，在未接到建设单位和监理单位进站施工工单，没有在建设单位和监理单位安排管理人员现场监管前，私自安排劳务派遣工人进站作业，并且公司未安排现场管理人员，导致监理单位不知情，现场无监理人员的情形。

4. **存在事故迟报情节。**事故发生后没有在1个小时内通知事故发生地安监部门。

**中国移动通信集团宁夏有限公司银川分公司**

1. **企业安全生产主体责任落实不到位。**公司安全生产

管理工作不到位，安全生产制度不健全，责任制没有落实，对从业人员施工准入资格考试弄虚作假，没有对承包项目的施工单位安全生产工作进行统一、协调管理。

**2.对施工现场安全监管不到位**。管理人员安全生产意识淡薄，施工现场隐患排查治理不到位；未对施工单位现场安全生产管理和监理单位安全监理的责任落实情况进行有效监督。

**3.工程建设流程和审批程序混乱**。公司在该工程项目建设中未严格按照法律、法规、规定和工程基本建设程序实施工程建设，存在施工图设计文件未经审查批复擅自施工、未按规定办理工程质量监督手续先建等行为；工程施工审批制度和流程存在严重漏洞，未履行工程开工报告审批制度，在施工单位作业人员申请闭站时，只是安排工作人员闭站，未通知监理单位该项目施工具体情况，没有和监理单位共同审核后派发进站施工工单，未安排工作人员现场监护，未通知监理单位到场。

**（三）事故性质**

经事故调查认定：中通一局“11•10”高处坠落事故是一起一般生产安全责任事故。

六、对事故责任单位和有关责任人员的处理建议

**（一）对事故责任单位的处理建议**

**1.中国通信建设第一工程局有限公司** 作为通信建设工程施工单位，安全生产主体责任落实不到位，管理人员安全意识不高，安全生产责任制落实不到位，安全管理存在漏洞，从业人员安全意识淡薄，在无登高特种作业资格证且未佩戴安全防护用品进行违章作业，施工现在安全管理混乱，事故发生后未按规定时间内上报事故情况，对本次事故负主要责任。违反了《中华人民共和国安全生产法》**第四条**“生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立、健全安全生产责任制和安全生产规章制度，改善安全生产条件，推进安全生产标准化建设，提高安全生产水平，确保安全生产”；《生产安全事故报告和调查处理条例》**第九条**“事故发生后，事故现场有关人员应当立即向本单位负责人报告；单位负责人接到报告后，应当于1小时内向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。情况紧急时，事故现场有关人员可以直接向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。依据《中华人民共和国安全生产法》**第一百零九条第（一）项**“ 发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，由安全生产监督管理部门依照下列规定处以罚款:（一）发生一般事故的，处二十万元以上五十万元以下的罚款”之规定，”该企业未按规定时间内报告事故情况，建议从重处罚，由管委会安监局对该企业作出罚款的行政处罚，并向宁东管委会作出书面检查。

**2.中国移动通信集团宁夏有限公司银川分公司** 作为该事故项目工程建设单位，安全生产责任落实不到位，安全生产责任制和管理制度不健全，安全教育培训工作不到位，对从业人员施工准入资格考试弄虚作假，从业人员安全责任意识差，作业现场安全生产监管不到位，没有对承包单位安全生产工作统一协调管理；公司在该工程项目建设中未严格按照法律、法规、规定和工程基本建设程序实施工程建设，存在施工图设计文件未经审查批复擅自施工、未按规定办理工程质量监督手续先建等行为。违反了《中华人民共和国安全生产法》**第四条**“生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立、健全安全生产责任制和安全生产规章制度，改善安全生产条件，推进安全生产标准化建设，提高安全生产水平，确保安全生产”；《建设工程质量管理条例》**第十二条、第十三条**“施工图设计文件未经审查批准的，不得使用。”“建设单位在领取施工许可证或者开工报告前，应当按照国家有关规定办理工程质量监督手续。”之规定，依据《中华人民共和国安全生产法》**第一百零九条第（一）项**“ 发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，由安全生产监督管理部门依照下列规定处以罚款:（一）发生一般事故的，处二十万元以上五十万元以下的罚款”；依据《建设工程质量管理条例》**第五十六条**“违反本条例规定，建设单位有下列行为之一的，责令改正，处20万元以上50万元以下的罚款：（四）施工图设计文件未经审查或者审查不合格，擅自施工的；（六）未按照国家有关规定办理工程质量监督手续的”等规定，建议由管委会安监局对该企业合并作出罚款的行政处罚。

**（二）对有关责任人员的处理建议**

1.**冯某林**：中通一局劳务派遣工人，安全生产意识淡薄，自我安全保护防范能力差，没有按照安全生产规章制度和安全技术操作规程进行操作，违规违章进行作业，对该起事故的发生负直接责任，鉴于其本人已在事故中死亡，免于行政处罚。

**2.张某：**中通一局银川区域项目经理，未认真履行项目经理安全生产管理职责，未有效组织实施安全生产规章制度和操作规程，未有效督促检查安全生产工作，及时消除安全生产隐患，对本次事故负重要领导责任。违反了《中华人民共和国安全生产法》**第十八条**“生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作负有下列职责：（五）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”《生产安全事故报告调查处理条例》**第九条第一款**“事故发生后，事故现场有关人员应当立即向本单位负责人报告；单位负责人接到报告后，应当于1小时内向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。”的规定，依据《生产安全事故报告调查处理条例》**第三十五条**第（二）项“事故发生单位主要负责人有下列行为之一的，处上一年年收入40%至80%的罚款；属于国家工作人员的，并依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：（二）迟报或者漏报事故的；”之规定，建议由管委会安监局对其进行处上一年年收入40%罚款的行政处罚。

**3.甄某庆：**中通一局银川区域现场安全管理人员，未严格落实岗位安全生产责任，项目部安全生产规章制度和操作规程落实不到位，对临时聘用务工人员安全培训教育不到位，未有效组织检查安全生产工作，施工现场安全管理混乱，隐患排查治理不彻底，未及时检查督促整改违章作业行为，对本次事故负直接管理责任。违反了《中华人民共和国安全生产法》**第四十一条**“生产经营单位应当教育和督促从业人员严格执行本单位的安全生产规章制度和安全操作规程；”的规定”，依据《安全生产违法行为行政处罚办法》**第四十五条**“生产经营单位及其主要负责人或者其他人员有下列行为之一的，给予警告，并可以对生产经营单位处1万元以上3万元以下罚款，对其主要负责人、其他有关人员处1000元以上1万元以下的罚款：（一）违反操作规程或者安全管理规定作业的”之规定，建议由管委会安监局对其作出罚款的行政处罚。

**4.杜某军：**中国移动银川分公司副总经理，全面负责分公司的财务、网络及工程建设等工作，对施工单位和监理单位未按规定严格要求，未及时督促施工单位消除安全生产隐患。违反了《中华人民共和国安全生产法》**第十八条**“生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作负有下列职责：（五）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”的规定，依据《中华人民共和国安全生产法》**第九十二条第（一）项**“发生一般事故的，处上一年年收入百分之三十的罚款”之规定，建议由管委会安监局对其处上一年年收入30%罚款的行政处罚。

**5.王某：**中国移动银川分公司建设部主任，全面负责银川区域网络工程的建设及对合作单位的管理人员安全教育培训等工作，对施工和监理单位未按规定严格要求，未及时督促施工单位消除安全生产隐患。违反了《中华人民共和国安全生产法》**第四十一条**“生产经营单位应当教育和督促从业人员严格执行本单位的安全生产规章制度和安全操作规程；”的规定，依据《安全生产违法行为行政处罚办法》**第四十五条**“生产经营单位及其主要负责人或者其他人员有下列行为之一的，给予警告，并可以对生产经营单位处1万元以上3万元以下罚款，对其主要负责人、其他有关人员处1000元以上1万元以下的罚款：（一）违反操作规程或者安全管理规定作业的”之规定，建议由管委会安监局对其作出罚款的行政处罚。

七、事故防范和整改措施

移动分公司与中通一局要深刻反思，认真吸取“11•10”一般高处坠落事故教训，针对本次事故暴露出来的问题，举一反三，全面开展自查自纠，并落实以下防范措施：

1.事故报告应当及时、准确、完整，任何单位和个人对事故不得迟报、漏报、谎报或者瞒报。事故发生后，事故现场有关人员应当立即向本单位负责人报告；单位负责人接到报告后，应当于1小时内向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。

2.加强对从业人员的安全培训教育工作，特别是对安全意识比较淡薄的外包工和临时用工人员进行安全意识的强化培训，全面提高生产安全意识和事故防范能力。

3.认真组织开展对所有工程项目的隐患排查治理，做好施工现场安全防护。严格安全生产操作规程，坚决遏制违章、违规行为，防止类似事故再次发生。

4.企业要严格按照“四不放过”的原则，认真分析这次事故的原因，吸取教训，举一反三。一要对有关责任人进行责任追究；二要针对本事故进行一次职工安全生产警示教育，制定下一步安全生产工作计划、安全事故防范预案并贯彻落实。