

平江县巨源矿业有限公司 “4·21”高处坠落事故

调 查 报 告

平江县巨源矿业有限公司
“4.21”高处坠落事故调查组
2022年5月

平江县巨源矿业有限公司 “4·21”高处坠落事故调查报告

2022年4月21日10时35分，平江县巨源矿业有限公司观音阁矿点+230水平中段发生一起高处坠落事故，造成1人死亡，直接经济损失163万元。

根据《中华人民共和国安全生产法》和《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令 第493号）等有关法律法规规定，2022年4月22日，经请示平江县人民政府批准同意，成立了平江县巨源矿业有限公司“4·21”高处坠落事故联合调查组（以下简称“事故调查组”），并指定由县安委办主任、县应急管理局局长彭小林同志任事故调查组组长。

事故调查组由县纪委监委、县应急管理局、县公安局、县总工会、县自然资源局和三墩乡人民政府派员组成，并邀请县检察院派员参加。

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，通过现场勘验、调查取证和技术分析，查明了事故发生的经过、原因、人员伤亡和直接经济损失情况，认定了事故性质和责任，提出了对有关责任单位及责任人的处理建议，并针对事故原因及暴露出的突出问题，提出了事故相关防范措施建议。现将有关情况报告如下：

一、基本情况

（一）相关单位基本情况

1、平江县巨源矿业有限公司

平江县巨源矿业有限公司（以下简称巨源公司）成立于2008年12月10日，取得了平江县市场监督管理局颁发的《营业执照》，统一社会信用代码：914306266828154334；法定代表人：任纯辉；经营范围：铅矿、锌矿、铜矿、银矿、萤石采选；矿产品收购、销售。（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）；持有湖南省自然资源厅

颁发的《中华人民共和国采矿许可证》，开采矿种：铅矿、锌矿、铜矿、银矿、萤石；开采方式：地下开采；生产规模：30.00万吨/年；矿区面积：6.269平方公里；有效期限：肆年，自2019年1月25日至2023年1月25日；公司于2019年3月11日取得了湖南省应急管理厅下发的《关于巨源公司三墩乡梅树湾铅锌矿地下开采改扩建工程安全设施设计的批复》，同意该项目建设施工期为30个月；巨源公司于2021年9月9日取得了岳阳市应急管理局下发的《关于巨源公司三墩乡梅树湾铅锌矿地下开采改扩建工程基建延期批复》，同意公司该项目安全设施建设施工期延期12个月，截止日期为2022年9月10日。

2、陕西耀杰建设集团有限公司

陕西耀杰建设集团有限公司（以下简称耀杰公司）成立于2012年4月20日，取得了西安市雁塔区行政审批服务局颁发的《营业执照》，法定代表人：张军文；经营范围：一般项目：煤炭洗选；选矿；矿物洗选加工；土石方工程施工；园林绿化工程施工；有色金属合金销售；煤炭及制品销售；金属矿石销售；建筑材料销售；工程技术服务（规划管理、勘察、设计、监理除外）；工程管理服务。（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）许可项目：矿产资源（非煤矿山）开采；煤炭开采；爆破作业；金属与非金属矿产资源地质勘探；各类工程建设活动；房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包；地质灾害治理工程施工；建筑劳务分包；建筑智能化工程施工；建筑物拆除作业（爆破作业除外）；道路货物运输（含危险货物）；河道采砂。（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，具体经营项目以审批结果为准）。持有西安市应急管理局颁发的《安全生产许可证》，许可范围：金属非金属矿山采掘施工；持有陕西省住房和城乡建设厅颁发的《建筑业企业资质证书》，资质类别及等级：矿山工程施工总承包二级、建筑工程施工总承包二级。

3、陕西耀杰建设集团有限公司平江分公司

为便于工伤保险缴纳及承接巨源公司相关业务，耀杰公司于2020年6月10日在平江成立了分公司（以下简称耀杰

分公司)，负责人：甘国权；经营范围：建筑工程、矿山工程、水利水电工程、公路工程、市政工程、园林绿化工程、建筑智能化工程、照明工程、建筑幕墙工程、机电安装工程、装饰装修工程、环保工程的施工、监理、设计、咨询及技术服务；房地产开发、营销策划、销售；网上商务咨询（不含金融、证券、期货、投资咨询）、企业管理咨询；广告的设计、制作、代理、发布。（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）。

2021年7月17日，耀杰公司下发任命书（陕耀发〔2021〕第321-5号），任命甘国权同志为平江县三墩乡栗山矿段铜铅锌多金属矿观音阁矿点范围内的扩建工程、绿色矿山建设等工程施工项目部项目负责人；全权负责平江县三墩乡栗山矿段铜铅锌多金属矿观音阁矿点范围内的扩建工程、绿色矿山建设等工程施工的合同管理、工程管理及安全管理、财务管理。

耀杰分公司因在平江无其他业务，未设置办公室，与项目部合并办公，只聘请一个兼职会计，由其对接工伤保险和做账。

（二）观音阁矿点及事故发生地基本情况

巨源公司下辖平江县三墩乡梅树湾、观音阁、画树岩（未动工）三个探矿点，本次事故发生在观音阁探矿点+230通风天井。观音阁探矿点是巨源公司于2009年5月通过有偿转让从湖南省地质矿产勘查开发局四〇二队取得的探矿权，矿权范围1.6307平方公里，后与梅树湾、画树岩合并为一个探矿权，矿权范围扩增为6.269平方公里；井口标高+281水平，布置有+230、+180、+130三个水平中段；+230设置有一个通风天井，自2022年3月开始进行掘进作业，至4月20日共掘进25米，与+290中段老巷道贯通，用作通风，+230中段未布置有其他作业面，《安全设施设计》中也未设置有通风天井。

从观音阁矿点井口进入矿井内，往下经过主斜井约100多米到达230中段巷道，巷道内往北约600多米到达230中段A26号测量点，该处巷道高230cm、宽250cm，该处巷道西侧有一架铁质楼梯（第一级楼梯，楼梯高230cm）通往通风井

平台，该平台长 180cm、宽 160cm，该通风井由下往上有一架铁质楼梯（第二级楼梯，高 530cm）、安全绳等物，由第二级楼梯往上有数架楼梯连接。

（三）承包合同及安全生产管理协议情况

2022 年 1 月 1 日，巨源公司与耀杰公司签订了《矿山建设承包合同》。合同约定由耀杰公司承包巨源公司其所属的平江县三墩乡栗山矿段铜铅锌多金属矿观音阁矿点范围内的矿建工程、绿色矿山建设等工程，承包时间从 2022 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日。

巨源公司与耀杰公司还签订了《非煤矿山外包工程安全生产管理协议》，协议明确了双方安全生产方面的权利、义务、责任。

协议明确甲方安全生产管理职责：对工程安全生产负主体责任；监督乙方将各项安全投入落实到位；建立健全事故隐患排查治理和建档、监控等制度，定期对隐患排查治理情况进行统计分析与报告；对乙方的安全教育与培训工作进行指导；监督乙方开展员工安全教育培训工作情况；工程施工发生事故后，甲方负责人应当按照《生产安全事故报告和调查处理条例》等法律、法规、规章的规定报告；应当加强工程监督检查工作，发现乙方违反法律、法规、规章和标准的行为，有权制止等。

协议明确乙方安全生产管理责任：严格遵守工程设计、按工程设计、工程施工方案组织施工；保证提供给甲方的非煤矿山安全生产许可证、施工资质证书、从业人员信息等相关资料真实可靠；对工程施工现场的安全生产负责；乙方应当保证工程作业范围内施工的安全生产条件；乙方应当明确其工程施工人员和设备设施的情况（包括安全管理人员、工程技术人员及特种作业人员的岗位资格证书）；乙方应当定期排查并及时治理工程作业范围内的事故隐患，建立台账，做好相关记录；加强工程作业现场的日常安全检查，落实各项规章制度和安全操作规程；在整个工程施工过程中，乙方应当保持安全管理人员和工程技术人员连续稳定，保持与承揽工程相匹配的施工资质，保证企业负责人、安全管理人员和特种作业人员持有效证件等。

（四）安全管理情况

1、巨源公司

巨源公司成立了安全生产组织管理机构，董事长（法人）任纯辉，矿长胡金全，安全副矿长刘燕贻、任克兵，生产副矿长张跃明，选矿厂厂长喻林军，办公室孙德华、李细沙，财务赵远柏、陈滨，后勤钟日高，仓库管理员张春香；下设安全科，科长刘燕贻，专职安全员任克兵、王重仁、卢中明，安全科成员苏根新、李沛、张春香、喻林军、钟日高。

巨源公司制定了《安全检查制度》、《出入井登记制度》、《领导带班下井公示制度》、《安全隐患排查治理制度》，各项规章制度比较健全。但对外包工程耀杰公司在巨源公司项目部安全管理人员人证不符的情况监督不力，未对其管理人员资质进行有效审查；对耀杰公司在巨源公司项目部每个班次至少有一名领导在井下现场带班的问题督促不力。

2、耀杰公司

耀杰公司在巨源公司设立了项目部，任命甘国权为项目经理，成立了安全生产领导小组，组长张皓瑜，副组长甘立波，成员高群普、胡狮子、马雄，上述安全生产领导小组人员除甘立波在项目部外，其余人员均未常驻项目部并进行安全管理，证件由耀杰公司提供，以备签订合同时备案；实际安全管理人员为：甘国权（具有主要负责人资质证件）、甘立波（具有安全生产管理人员资质证件）、甘国兵、方少宇、章忠菊、甘立平、黄文权（五人均无安全生产管理人员资质证件）。

该项目部对作业现场安全管理混乱，其内部规章制度未落到实处，无资质人员从事爆破作业；对作业场所安全隐患排查整治不力；对领导带班下井的相关规定落实不到位，领导带班下井安排表安排不在项目部任职的人员，部分时段无领导带班；对从业人员作业时的违章行为未及时有效制止。

（五）乡镇、部门安全监管情况

1、三墩乡人民政府

2022年1月至4月期间，三墩乡人民政府对平江县巨源矿业有限公司的安全生产工作开展监督检查5次，复工复产专项检查1次，期间对该企业现场批评教育1次，责令整改

问题 2 次，行政处罚 3 次。

2、平江县应急管理局

2022 年，平江县应急管理局制定了对全县非煤矿山安全监管的执法计划，并按执法计划的要求如期对平江县巨源矿业有限公司三墩乡梅树湾铅锌矿进行了执法检查。除此之外，采取“四不两直”和“双随机”的检查方式对平江县巨源矿业有限公司三墩乡梅树湾铅锌矿进行检查，并通过会议、文件传达、警醒提示等督促企业落实好安全生产工作。其中：召开会议 7 次、下发文件 10 次、安全警示提醒 9 次、执法检查 5 次。

二、事故发生经过及救援情况

（一）事故经过

2022 年 4 月 21 日，耀杰公司驻巨源公司项目部甘国兵安排祝恒祥和杨必忠两人到+230 中段上山通风天井作业面撤出钻机，两人上午 9 点 15 分开始下井，10 时到达作业面，两人先对作业面现场进行排险、清理；10 时 30 分，两人带上工具撤离，杨必忠拿着钻头在前，祝恒祥扛着钻机在后，两人一前一后从楼梯上开始下来，下到距离底板巷道约 8 米的位置时，杨必忠不慎从梯子上掉落，脚朝楼梯，头朝外，仰躺在平台上。

（二）事故救援情况

祝恒祥听到“嘭”的一声响，低头一看，见杨必忠摔落在平台上，先对其进行呼喊，见没反应，立即下到平台，先将其从平台上背到底板巷道放置好，来到+230 车场打电话向地面报告，值班室甘国兵接到电话后，向项目部甘国权和巨源公司张跃明进行报告，在报告完后，甘国兵来到项目部宿舍叫上在房间休息的舒德轩、罗泽东、段显平三人，并叫罗泽东在杨必忠床上拿一床被子，随自己下井救援，约半小时后，四人到达+230 车场，推上一辆矿车来到事故发生地，看到祝恒祥站在杨必忠旁边，杨必忠头部左侧太阳穴高高肿起，额头上有一处 2CM 的擦伤，呼喊杨必忠无应答，摸其心跳、脉搏均还有，便将带来的被子铺在矿车里面，再将杨必忠抬进矿车，推至车场，挂好钢丝绳后，打电话给井口提升机操作员黎白娥，叫其慢速将矿车拉上去，五人跟着矿车一

路来到井口，出井后，众人将杨必忠抬上正在井口等待的皮卡车后座上，甘立波、祝恒祥、甘立双、任克兵等人驾驶两辆车驶往县第一人民医院，在下午2时到达医院，值班医生对其进行了十余分钟的系列抢救，杨必忠因受创过重，已无生命体征。

（三）事故报告及善后处置情况

1、事故报告情况

事故发生后，巨源公司未按照《生产安全事故报告和调查处理条例》第九条第一款的规定及时向有关部门报告，后于2022年4月22日17时40分向平江县应急管理局进行了报告；从事故发生到向平江县应急管理局接到事故报告，间隔31小时，形成迟报事实。

2、事故善后处置情况

耀杰公司驻巨源公司项目部与死者家属取得了联系，于4月22日晚与死者家属达成善后赔偿协议，由项目部给予死者家属赔偿人民币共计160万元整。

三、事故原因和性质

（一）直接原因

1、从业人员安全意识淡薄，违章作业。杨必忠、祝恒祥在上山通风天井撤出作业工具时，未按照先用安全绳将工具放下，再系安全带下人的操作顺序作业，是造成事故发生直接原因。

2、通风天井未按要求设置行人扶手，梯子与巷道壁未留设有效间距，梯子踏板未采取可靠的防滑措施，踩踏不稳导致事故发生。

（二）间接原因

耀杰公司驻巨源公司项目部

1、安全管理制度不完善。耀杰公司驻巨源公司项目部未针对本单位生产经营特点，制定完善的安全操作规程和安全生产责任制，对职工守章作业要求不严，未制定天井作业安全操作规程，只在平常的安全例会中告知从业人员要先用安全绳将工具放下，再系安全带下人的操作顺序，致使职工习惯性、经验性违章行为存在。

2、安全教育培训不到位。培训内容未针对各岗位安全

操作规程进行详细讲解；作业人员对高处坠落安全风险认识不足，未能执行公司制定的相关规章制度和安全操作规程。

3、现场监管缺位。作业时未安排专门人员现场监督作业，确保从业人员遵守安全操作规程、及时发现事故隐患，事故发生时，现场无安全管理人员，对作业地点没有实行有效监管，导致事故发生。

4、领导带班下井制度落实不到位。4月带班下井月计划表中安排的带班领导（高群普、董晓飞、高建安），三人均不在项目部任职，实际由甘国兵、方少宇、章忠菊、甘立平、黄文权等人履职，21日当天，带班领导为甘国权，甘国权因当天到平江办事，由甘国兵安排方少宇、甘立波下井带班，两人均未到事故地进行监管；未严格执行带班领导与作业人员同时下井、同时升井的要求。

巨源公司

1、对承包单位作业现场安全生产工作监督管理不力。未按《非煤矿山外包工程安全管理暂行办法》的要求，对耀杰公司驻巨源公司项目部隐患排查治理、外包工程作业现场监督检查不到位。对外包工程作业现场隐患排查不到位及安全管理混乱情况未及时督促其进行整改。

2、对承包单位领导带班下井监督管理不力。对承包单位及其项目部带班领导人证、下井安排表不相符的情况未督促其按相关法律法规要求进行落实。

3、未按照安全设施设计施工。通过查阅巨源公司《安全设施设计》，+230水平中段为原有老巷道，未设计有通风天井和作业面。

（三）事故性质

经调查分析认定：巨源公司“4·21”高处坠落事故是一起一般生产安全责任事故。

四、对事故有关责任人员以及责任单位的处理建议

（一）不予追究责任的人员

1、杨必忠，男，项目部风钻工，负责风钻作业。杨必忠安全意识淡薄，违章作业，在上山通风天井撤出作业工具时，未按照先用安全绳将工具放下，再系安全带下人的操作顺序作业，对本起事故的发生负有直接责任，鉴于其已在事

故中死亡，不予责任追究。

（二）给予责任追究的人员及处理建议

耀杰公司

2、祝恒祥，男，社会自然人，项目部风钻工，负责风钻、爆破作业，未取得爆破作业证。祝恒祥安全意识淡薄，违章作业，在上山通风天井撤出作业工具时，未按照先用安全绳将工具放下，再系安全带下人的操作顺序作业；未对违章作业的行为进行劝阻，对本起事故的发生负有直接责任。建议项目部根据企业内部规定给予其相应处理。

3、方少宇，男，社会自然人，项目部带班领导。未对作业地进行有效监管，未及时发现和制止从业人员的违章行为，对本起事故的发生负监管责任。建议项目部根据企业内部规定给予其相应处理。

4、甘立波，男，社会自然人，项目部带班领导。未对作业地进行有效监管，未及时发现和制止从业人员的违章行为，对本起事故的发生负监管责任。建议项目部根据企业内部规定给予其相应处理。

5、甘国权，男，社会自然人，项目部负责人。安全制度制定不完善，安全教育培训不到位，未督促带班领导跟班作业，及时发现和制止从业人员的违章行为，安排不在项目部任职的人员带班下井，对本起事故的发生负直接领导责任。建议县应急局根据《中华人民共和国安全生产法》等法律法规的规定对其进行罚款的处罚；建议移送公安机关进一步调查处理。

巨源公司

6、任克斌，男，社会自然人，巨源公司专职安全员。对耀杰公司驻巨源公司项目部隐患排查治理、外包工程作业现场监督检查不到位。对外包工程作业现场隐患排查不到位及安全管理混乱情况未及时督促项目部进行整改，对事故的发生负监管责任。建议巨源公司根据企业内部规定给予其相应处理。

7、胡金全，男，社会自然人，巨源公司观音阁矿点矿长。对观音阁矿点安全生产工作负全面责任，对作业现场安全管理混乱，监督管理不力，对项目部作业现场领导带班下

井缺失情况监督不力，对本起事故发生负有重要领导责任，建议由巨源公司根据企业内部规定给予其相应处分。

8、任纯辉，男，社会自然人，巨源公司法定代表人。工程施工发生事故后，未按照《生产安全事故报告和调查处理条例》等法律、法规、规章的规定向有关部门进行报告；指示从业人员，在矿井发生事故后，对监控设备进行断电操作；未发现项目部违反法律、法规、规章和标准的行为，并及时督促整改。对本起事故的发生负有领导责任；对事故迟报、关闭监控负有直接领导责任。建议县应急局根据《中华人民共和国安全生产法》等法律法规的规定对其进行罚款的处罚；建议移送公安机关进一步调查处理。

三墩乡人民政府

对事故发生企业落实安全生产主体责任监管不力，相关公职人员对安全生产知识学习不够，安全监督业务不精，致使在开展安全生产监督工作的过程中存在纰漏，亦未能有效排查和消除安全生产隐患，对事故发生负有属地监管失职责任。建议由县纪委监委给予常务副乡长吴琳谈话提醒，给予安全办主任刘杨高健、自然资源和生态环境服务中心主任李顺南诫勉谈话。

平江县应急管理局

作为安全生产工作主管职能部门，对事故发生单位在安全生产方面的监督、检查、指导、培训等工作开展存在不足，监管执法工作未能有效消除安全生产隐患，对事故发生负有监管失职责任。建议县纪委监委给予党委委员、副局长钟武纲谈话提醒，给予非煤矿山安全监管股股长朱彩希诫勉谈话。

（三）建议给予行政处罚的单位

1、巨源公司对承包单位作业现场安全生产工作监督管理不力、对承包单位领导带班下井监督管理不力、关闭直接关系安全生产的监控。建议由县应急局对其依法给予行政处罚。

2、耀杰公司作业现场安全管理混乱、隐患排查不到位、领导带班下井制度落实不到位。建议由县应急局对其依法给予行政处罚。

五、事故防范与整改措施

耀杰公司

1、应加强对作业现场的安全管理。要确保每个班次有安全管理人员，及时发现制止作业中的“三违”现象，确保安全制度落到实处，安全管理人员必须具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力，并经主管的负有安全生产监督管理职责的部门考核合格；特种作业人员和安全管理人员未取得相应资质证件不得上岗作业；要为从业人员配备符合国家标准或行业标准的劳动防护用品，并督促教育从业人员正确佩戴和使用。

2、应加强落实领导带班下井制度。要依据《非煤矿山外包工程安全管理暂行办法》和《金属非金属地下矿山企业领导带班下井及监督检查暂行规定》的要求，确保每个班次有至少1名项目部领导在井下现场带班，与工人同时下井、同时升井。

3、应切实做好从业人员安全教育和应急管理工作。要开展以增强从业人员安全意识、防范意识、危机意识和作业现场安全确认为重点的安全教育培训，切实提高从业人员安全生产综合素质。依法依规修订和完善各项安全生产规章制度，开展全员应急处置知识和技能培训，细化现场处置预案，定期开展应急演练，提高从业人员应急处置的能力。

巨源公司

1、应加强对外包工程的安全生产管理工作，要对外包工程的作业现场实施全过程监督检查，消除安全管理的“真空区”；要加大隐患排查整治力度，及时消除现场安全隐患，加强工程监督检查工作，发现项目部违反法律、法规、规章和标准的行为及时制止。

2、应加强对外包工程作业现场的安全监管，监督承包单位落实安全管理制度，督促承包单位安全管理人员落实安全管理职责。

3、应加强对《安全生产法》和《生产安全事故报告和调查处理条例》等有关安全生产法律法规的学习，进一步强化和落实生产经营单位主体责任；完善安全生产责任制的体系建设，明确各岗位职责、健全各项安全生产规章制度和操

作规程；组织本单位有资质的相关人员，按照经审查合格的安全设施设计进行施工；按照安全设施设计组织制定专项施工方案，并向有关人员进行安全技术交底；加强隐患排查治理工作，组织公司专职安全生产管理人员对施工现场监督检查，及时发现事故隐患、排除隐患，纠正“三违”行为。

三墩乡人民政府

应加大对辖区内非煤矿山企业的安全监管，相关人员应加强学习，熟练掌握有关非煤矿山安全生产知识和检查方法，以及各非煤矿山存在的风险隐患点和管理上的薄弱环节，有针对性的制订监管措施，加强巡查检查，切实落实好属地监管责任，并加强与行业主管部门的信息沟通，重大问题应及时如实向上级相关主管部门报告。

平江县应急管理局

应加强行业内安全生产监管工作调研、指导和督促，认真分析地下矿山安全生产形势和安全生产监管薄弱环节，拿出相应措施，特别是对有外包施工队进行井下施工的矿山企业，重点进行监管，按照上级相关要求，督促落实各自职责范围和边界，并适时抽查机制运行和责任落实情况，规范企业安全生产管理活动，切实落实企业安全生产主体责任，建立相关重点企业开工复产验收制度的行业规范；根据行业内各企业特点，有针对性的指导企业开展安全生产教育培训、应急演练活动，隐患排查治理等活动，切实提升企业发现隐患、整改隐患的能力，同时，加大行政执法及处罚力度，对相关违法违规行爲严查重惩以强有力的监管执法推动非煤矿山安全生产管理工作。

平江县巨源矿业有限公司
“4·21”高处坠落事故调查组
2022年5月27日