

# **第十二师五一农场八一钢铁低温余热清洁供热 工程“11·10”较大坍塌事故调查报告**

第十二师事故调查组

2025年12月25日

## 目 录

<b>一、事故概况和事故性质认定 .....</b>	<b>1</b>
<b>二、事故基本情况 .....</b>	<b>1</b>
<b>三、事故应急处置及评估情况 .....</b>	<b>11</b>
(一) 事故信息接报及响应情况 .....	11
(二) 事故现场应急处置及救援情况 .....	12
(三) 医疗救治及善后情况 .....	12
<b>四、事故原因分析 .....</b>	<b>13</b>
(一) 事故直接原因 .....	13
(二) 事故间接原因 .....	13
<b>五、责任单位和人员存在的主要问题 .....</b>	<b>14</b>
(一) 责任单位 .....	14
(二) 监管部门 .....	16
(三) 属地单位 .....	16
<b>六、对有关责任人员和责任单位的处理建议 .....</b>	<b>17</b>
(一) 免予追究责任人员 .....	17
(二) 司法机关已采取强制措施的人员 .....	17
(三) 有关公职人员 .....	17
(四) 行政处罚 .....	17
(五) 其他建议 .....	18
<b>七、事故主要教训 .....</b>	<b>18</b>
<b>八、事故整改和防范措施建议 .....</b>	<b>20</b>

## 一、事故概况和事故性质认定

2025年11月10日4时许，第十二师五一农场八一钢铁低温余热清洁供热工程项目工地发生一起坍塌事故，造成3人死亡，直接经济损失473.5万元。

事故发生后，第十二师党政主要领导高度重视，要求全力以赴抢救伤员，妥善做好善后工作，尽快查明原因，深刻汲取教训，严肃追究责任，坚决防止类似事故的发生。

依据《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）等法律法规，经第十二师批准，成立了第十二师五一农场八一钢铁低温余热清洁供热工程“11·10”较大坍塌事故调查组（以下简称事故调查组），由纪委监委、检察分院、应急管理局、住房和城乡建设局、公安局、人力资源和社会保障局、总工会派员参加。

事故调查组按照“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、调查取证、查阅资料、人员问询、综合分析等方式，查明了事故经过、发生原因、人员伤亡和直接经济损失等情况，认定了事故性质及责任，提出了对有关责任单位、责任人员的处理建议及防范整改措施建议。

经调查认定，第十二师五一农场八一钢铁低温余热清洁供热工程“11·10”顶管工地坍塌事故是一起因施工负责人违章指挥，施工人员违章作业造成3人死亡的较大生产安全责任事故。

## 二、事故基本情况

## （一）八一钢铁低温余热清洁供热工程概况

**1.工程总体概况。**八一钢铁低温余热清洁供热工程建设规模为新建三座能源站、两座中继泵站，改造 75 座换热站和配套建设电力系统、自控系统及智慧热网调度中心，敷设供热管线 21.8 公里；项目通过回收八一钢铁有限公司的低温余热，为头屯河区钢城片区及十二师头屯河农场、三坪农场、五一农场提供清洁热源。总投资额为 7.9 亿元，计划建设期限为 2025 年 4 月 1 日—2026 年 8 月 31 日，实际开工日期为 2025 年 7 月 4 日，项目共分为四个标段。

**2.第四标段工程概况。**事故发生在八一钢铁低温余热清洁供热工程项目第四标段第三处顶管施工过程中，该标段热力管网工程由河南广建大道建设工程有限公司负责承建，项目建设内容为新建乌昌路以北至西城热力五分公司的供热管线，总敷设长度 2.3 公里，总投资 309 万元，项目实际开工日期为 2025 年 9 月 1 日、计划竣工日期为 2025 年 12 月 15 日；该标段三处顶管工程由曲丙云施工队负责承建，其中第三处顶管实际开工日期 10 月 10 日，计划竣工日期 11 月 15 日。

## （二）相关参建单位及工程组织实施情况。

**1.工程建设方。**乌鲁木齐国正能源发展有限公司<sup>[1]</sup>（以下简称国正能源）为项目的法定建设单位，是国正（北京）能源发展

---

[1] 乌鲁木齐国正能源发展有限公司成立于 2024 年 12 月 6 日，注册地址：新疆乌鲁木齐市（第十二师）经济技术开发区（头屯河区）头屯河农场屯坪南路 183 号 4 楼 401 室中国（新疆）自由贸易试验区，统一社会信用代码为 91659030MAE5H9GB6J，法定代表人为吕晓芹；注册资本为 12000 万元，经营范围包括热力生产和供应；供冷服务；新兴能源技术研发；工程管理服务；节能管理服务合同能源管理；储能技术服务；资源循环利用服务技术咨询等。

有限公司的全资子公司。国正能源成立了八一钢铁低温余热清洁供热工程项目建设领导小组，项目现场管理人员 3 名。

**2.工程监理方。**新疆天麒工程项目管理咨询有限责任公司（以下简称天麒咨询）为项目的监理单位，具有工程监理综合资质<sup>[2]</sup>。2025 年 6 月 26 日，天麒咨询与国正能源签订了《建设工程监理合同》。合同规定监理范围包括但不限于本项目包含施工及设备安装等监理工作。包括项目施工准备阶段工作、施工全过程监理、资料归档及保修阶段的监理按照有关规范、规程、合同约定、设计文件等对本项目进行目标控制和工作协调，同时对缺陷责任期的工作承担责任。

**3.工程总承包方。**青岛建设集团股份有限公司<sup>[3]</sup>（EPC 承包联合体牵头人，以下简称青岛建设）和山东商和工程设计有限公司<sup>[4]</sup>（EPC 承包联合体成员，以下简称山东商和）为项目的工程总承包单位，青岛建设具有建筑工程施工总承包壹级、市政公用工程施工总承包壹级，持有建筑施工安全生产许可证，由国清控股集团有限公司控股<sup>[5]</sup>。2025 年 6 月 3 日，青岛建设、山东商和

---

[2]《工程监理企业资质管理规定》第八条：综合资质可以承担所有专业工程类别建设项目的工程监理业务。

[3]青岛建设集团股份有限公司成立于 2011 年 5 月 12 日，注册地址位于青岛市市南区南海支路 5 号三层，统一社会信用代码为 91370200572088212W，法定代表人为戴德松；注册资本 10000 万元。经营范围包括建筑工程施工总承包壹级、市政公用工程施工总承包壹级；地基基础工程、电子与智能化工程、防水防腐保温工程、建筑装修装饰工程、建筑机电安装工程专业承包壹级；消防设施工程、钢结构工程、建筑幕墙工程专业承包贰级等。安全生产许可证有效期 2025 年 4 月 7 日至 2028 年 6 月 19 日。

[4]山东商和工程设计有限公司成立于 2004 年 11 月 15 日，注册地址位于山东省威海市火炬高技术产业开发区文化西路 269 号，统一社会信用代码为 9137100068736533U，法定代表人为殷明辉，注册资本 5000 万元，经营范围包括市政行业（热力工程）专业甲级。

[5]国清控股集团有限公司控股成立于 2012 年 11 月 8 日，注册地址位于深圳市福田区香蜜湖街道香梅社区特发小区 11 栋 1 层 1 号，统一社会信用代码为:91110000053099796M。法定代表人为王从远。注册资本为 21379.5 万元，经营范围包括：工程造价咨询业务；信息技术咨询服务；信息咨询服务（不含许可类信息咨询服务）；建设工程

与乌鲁木齐国正能源发展有限公司签订了《建设工程总承包合同》，合同范围包括本项目的设计、施工以及与工程建设有关的重要设备、材料采购（合同其他约定：本项目新建厂站修建性详细规划、管线穿越特殊路段专项设计，深基坑和岩土支护设计的设计咨询服务不在承包人服务范围内）。合同签订额 6.65 亿元，建设工期为 2025 年 5 月 30 日至 2026 年 9 月 30 日。

#### 4.专业分包单位。

(1) 克拉玛依市金牛工程建设有限责任公司<sup>[6]</sup>（以下简称金牛公司）为一标段施工单位，具有市政公用工程施工总承包二级资质，持有建筑施工安全生产许可证。2025 年 6 月，克拉玛依金牛公司与青岛建设签订了《建设工程施工专业分包合同》，计划工期为 2025 年 6 月 1 日至 2025 年 9 月 1 日。主要施工内容包括西城热力管网一标段、生活区管网工程。

(2) 新疆天恒基建筑工程有限公司<sup>[7]</sup>（以下简称天恒基建筑公司）为二、三标段施工单位，具有市政公用工程施工总承包一级、压力管道安装（公用管道 GB1 级、GB2 级）资质，持有建筑施工安全生产许可证。2025 年 5 月，天恒基公司与青岛建设签订了《建设工程施工专业分包合同》，计划工期为 2025 年

---

设计；建筑劳务分包等。持有青岛建设集团股份有限公司股份比例为 99.95%。

[6] 克拉玛依市金牛工程建设有限责任公司成立于 2001 年 9 月 21 日，注册地址：克拉玛依市白碱滩区跃南路 14 号，统一社会信用代码：91650204731797543L，法定代表人为赵显钧；注册资本 10000 万元。经营范围包括石油化工工程、房屋建筑工程、市政公用工程施工总承包二级；管道工程、防腐保温工程、公路路基工程、公路路面工程专业承包三级等。

[7] 新疆天恒基建筑工程有限公司成立于 1986 年 4 月 15 日，注册地址：新疆乌鲁木齐市（第十二师）经济技术开发区（头屯河区）兵团乌鲁木齐经济技术开发区丁香一街 9—135 号（中国新疆自由贸易试验区内），统一社会信用代码：91650100228665260M，法定代表人为顾烜辉；注册资本 10000 万元。经营范围包括建筑工程、市政公用工程施工总承包壹级、水利水电工程施工总承包叁级、输电供电受电电力设施安装维修试验、人防工程防护设备安装、压力管道安装（公用管道 GB1 级、GB2 级）、建筑装修装饰工程施工、钢结构工程施工专业承包贰级等。

6月1日至2025年9月1日。主要施工内容包括西城热力管网二标段、三标段工程。

(3)河南广建大道建设工程有限公司<sup>[8]</sup>(以下简称河南广建)为四标段施工单位,具备建筑工程施工总承包二级、市政公用工程施工总承包二级资质,并持有有效的建筑施工安全生产许可证。2025年8月,建设单位国正能源为加快工程进度,将原三标段中乌昌路以北至西城热力五分公司的2.3公里供热管线工程划分为第四标段。2025年9月,河南广建与青岛建设签订《建设工程施工专业分包合同》,承接该标段施工任务,合同约定工期为2025年9月1日至2025年12月15日。

**5.涉事标段顶管工程承包人董明义:**国正能源作为建设单位,因工期紧张,违规将第四标段3处顶管工程直接指定给不具备相应施工资质的自然人董明义实施。董明义承接工程后,又将其违法转包给同样不具备资质的曲丙云施工队实际施工。

**6.涉事标段顶管工程曲丙云施工队:**该施工队由负责人曲丙云负责实施,其合伙人张孝龙参与现场管理,王新勇担任现场技术负责人,张邦林担任现场班组长,现场施工人员分别为向泽林、曾绪明、徐正伟、张安福、张安均,共同组成作业班组承担顶管施工任务。

#### (四)事故发生单位安全生产管理情况

##### 1.工程总承包青岛建设。组建了涉事工程项目部,配备了1

---

[8]河南广建大道建设工程有限公司成立于2018年3月15日,注册地址:河南省郑州市中原区建设西路168号,统一社会信用代码为91410100MA453D6K7G,法定代表人为张建国;注册资本5000万元,经营范围包括建筑工程施工总承包二级、市政公用工程施工总承包二级。

名项目负责人，1名技术负责人、3名安全员，使用未经审查合格的设计图进行施工；《顶管工程专项施工方案》未按规定完成审批投入使用，现场施工未严格遵循专项方案中规定的技  
术、安全及组织要求；项目部工人三级安全培训缺乏针对性，无基坑、顶管施工作业等安全操作规程培训内容；并未按照安全风险分级采取相应的管控措施；未落实认真生产安全事故隐患排查治理制度，对施工现场事故隐患未采取技术、管理措施，及时发现并消除事故隐患。

**2.监理单位。**对施工单位违规使用未经审查的设计图纸进行施工的行为，未采取任何制止措施；未建立有效的隐患排查治理工作机制，仅将现场发现的安全隐患简单发布于微信群，未按规  
定程序签发书面通知，导致隐患整改责任、时限和要求均不明确。闭环管理缺失，对已发现的安全隐患，未进行跟踪复查与督促落  
实，未能实现安全隐患从发现到消除的闭环管理。

**3.曲丙云施工队。**不具备承接超危大工程的相应施工资格与能力，安全生产管理严重缺失；未建立任何项目安全生产管理体系，未按规定设置项目负责人、技术负责人及专职安全生产管理人员；使用未经审查的设计图纸进行施工；其《顶管工程专项施  
工方案》未履行合法审批程序，既未经总承包单位技术负责人审  
核、加盖单位公章，也未报项目总监理工程师审查批准。现场作  
业人员均未接受专门的安全作业培训，对顶管（暗挖）及有限空  
间作业的极高风险缺乏基本认知，不了解安全操作规程和应急措  
施。施工现场未制定针对顶管工程可能发生的塌方、中毒、窒息

等事故的应急预案，也未配备相应的应急救援物资与设备，导致事故发生时无法实施有效救援。

### （五）事故发生经过

2025年9月6日，国政能源管网负责人姜凤龙与董明义口头约定，由董明义负责涉事顶管工程施工。随后，董明义将工程转包给包工头曲丙云。

10月10日，曲丙云组织施工人员开始实施最后一处顶管工程。该工程需横穿五一街，全长108米，由南向北施工（图1）。

11月8日，顶管推进至96米处时，经测量发现管线偏移，遂计划采取对向作业方式进行调整。同日，监理单位检查发现为对向作业而开挖的北侧基坑未采取任何安全防护措施，当即下发停工整改通知单。

11月9日11时许，该重大安全隐患未得到整改，曲丙云仍计划组织加班完成剩余工程。

21时30分许，曲丙云安排现场技术负责人王新勇，组织向泽林、曾绪明、徐正伟、张安福、张安均、张邦林等6名临时招聘的劳务人员（均通过工友介绍入场）到达现场，开始基坑开挖作业。

11月10日凌晨3时43分许，在基坑在无任何防护的状态下（图1），西侧边坡突然发生坍塌（图2），导致正在坑底作业的5名施工人员被坍塌土体掩埋。事故发生后，现场人员立即组织救援。向泽林、曾绪明被及时救出并生还；徐正伟、张安福、张安均3人被救出后，经抢救无效死亡。

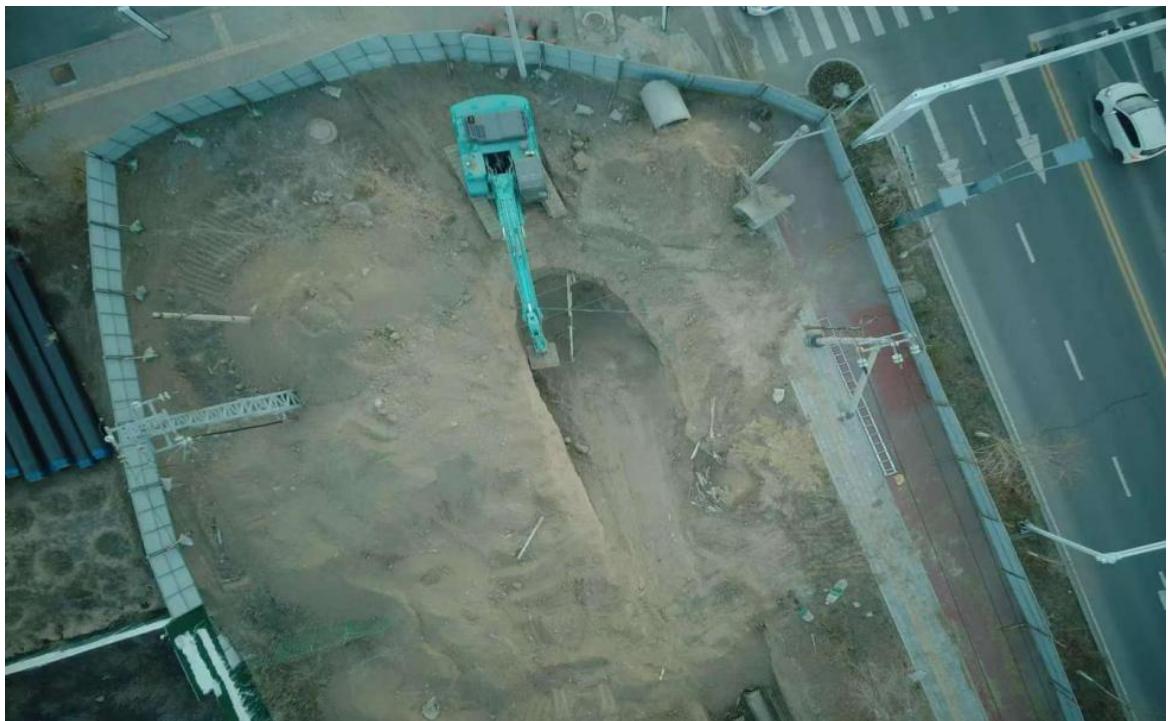


图 1 事故现场鸟瞰图



图 2 事故坍塌现场图



图 3 事故现场位置图

## (六) 人员伤亡和经济损失情况

事故导致3人死亡，依据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》(GB/T6721-1986)核定，事故造成直接经济损失约为473.5万元。

## (七) 事故现场勘查情况

经现场勘查(图4),现场已开挖基坑长度10.2米、开挖深度7.54米、宽5.45米,坍塌土方量约20立方米,埋设管道直径为DN600的碳素钢管,坍塌位置土质(图5)为杂填土约1米、圆砾土(2—5米)主要以中粗砂、卵石、漂石颗粒,级配中等;北两侧管道已敷设完毕,基坑西侧临边堆放土方高度1.85米、宽2米;东侧堆放土方高度2.97米、宽约3米,基坑东、西、南侧呈垂直开挖状态,一台型号为神钢SK200(履带轨距为2.2米),停在沟槽南侧临边位置负责开挖;基坑内壁未采取任何防护措施,事发地点夜间气温较低,施工视线不良。



图 4 坍塌基坑正面照片



图 5 坍塌基坑西侧顶部照片

**(八) 其他情况。**事故当天天气晴朗，最高温度 0°C，最低温度 -6°C，相对湿度 88%。根据乌鲁木齐市气象台显示（图 6），11月 5 日—6 日，事故发生区域存在降雪情况，降雪量约 20 毫米。

乌鲁木齐11月份天气预报历史					
日期	最高气温°C	最低气温°C	天气	风向	风力
2025-11-05	8	1	大雨转雨夹雪	西北风	微风
2025-11-06	0	-3	雨夹雪转多云	东风	微风
2025-11-07	-1	-8	多云	东南风	微风
2025-11-08	-2	-7	晴	东南风	微风
2025-11-09	0	-6	晴	东南风	微风
2025-11-10	2	-4	晴转多云	北风	微风

图 6 事故区域天气情况

### 三、事故应急处置及评估情况

#### (一) 事故信息接报及响应情况

2025 年 11 月 10 日 03 时 50 分许，十二师公安局 110 指挥中心接到曲丙云施工队现场施工人员王新勇报警，称八一钢铁低温余热清洁供热工程第四标段五一街与崇五路交叉口建筑工地发生了坍塌事故。110 指挥中心立即将接警信息通知相关单位。

4 时许，第十二师应急管理局立即赶赴现场了解情况，指导救援。

4 时 10 分许，第十二师党委作出指示，要求全力以赴开展救援。

4 时 20 分许，第十二师分管领导、应急管理局、公安局、

住房和城乡建设局、五一农场主要领导及分管领导立即赶往事故现场开展救援。

4时30分许，建设单位、总包单位相关负责人赶赴现场。

5时10分许，兵团分管领导、兵团应急管理局、住房和城乡建设局主要领导及分管领导赶赴事故现场指导救援。

5时05分许，第十二师党委办公室向兵团党委办公厅报告了事故初报；同步，应急管理局值班人员通过国家突发事件应急指挥综合业务系统报送了事故初报，6时10分、8时15分许，完成续报和终报。

## （二）事故现场应急处置及救援情况

事故发生后，三坪垦区政府专职队、乌鲁木齐市消防救援支队指挥中心接到报警后调派10辆消防车、58名消防救援人员赶赴现场处置。调用挖掘机、铁锹、担架、应急照明灯等主要装备。向泽林、曾绪明被迅速救出无生命危险；徐正伟、张安福、张安均分别被救出后送往昌吉州人民医院进行救治，经全力抢救无效后死亡。

## （三）医疗救治及善后情况

昌吉州人民医院120急救中心、五一农场医院、三坪农场医院、头屯河农场医院接报后立即派出救护车赶赴事故现场将伤员送往医院。经综合评定，本次事故响应迅速，救援处置得力，响应程序合法，最大限度减少人员伤亡和经济损失。相关部门及单位现场救援工作措施得当、科学救援、安全施救，未造成次生、衍生事故。

## 四、事故原因分析

### （一）事故直接原因

施工现场管道沟槽采用垂直开挖方式，未采取有效支护措施；坍塌部位顶部堆积大量土方，产生过大附加荷载；作业人员违规进入基坑底部实施人工开挖作业，最终导致基坑侧壁失稳坍塌。

### （二）事故间接原因

1. **顶管工程无专项设计方案。**项目施工图设计内容无穿越特殊路段的专项设计、岩土工程勘察等资料。

2. **施工人员安全意识淡薄。**施工人员安全意识淡薄、安全技术交底流于形式，不具备风险辨识能力。在管道沟槽垂直开挖且顶部临边大量堆土的情况下，无任何防护措施进入基坑底部作业。

3. **监理单位履职不到位。**项目监理单位对现场发现的安全隐患，未按规定程序以书面整改通知单形式签发并监督落实，仅通过手机拍照在微信群内进行提醒，程序不符合规范要求，且未能采取有效强制制止施工单位违章作业，也未按规定程序向建设单位履行报告责任。

4. **建设单位主体责任落实不到位。**国正能源未依法办理施工图审查及质量安全监督手续；违法将顶管工程发包给无资质的个人；未对分包单位实施有效管理，安全技术交底流于形式，现场安全检查缺失。未对工程承包人进行统一协调管理。

5. **总承包单位施工管理混乱。**青岛集团对项目分包单位管理不到位，未履行安全生产统一协调管理职责，发现重大事故隐患后未能及时制止分包单位违章指挥、违规作业行为。

## 五、责任单位和人员存在的主要问题

### (一) 责任单位

**1.国正能源。**作为建设单位，对安全生产负有首要责任，将工程发包给不具备施工资质的自然人董明义实施<sup>[9]</sup>；开工前，施工图设计文件未经审核组织施工，施工图内容缺失，无管线穿越特殊路段专项设计内容，默许施工单位、顶管施工队使用未经审查的施工图进行施工<sup>[10]</sup>；未按照国家规定办理工程质量安全监督手续<sup>[11]</sup>。

**2.青岛建设。**作为施工总承包单位，未履行项目总承包安全生产责任，在无管线穿越特殊路段专项设计的情况下，放任顶管作业由不具备资质的自然人董明义实施<sup>[12]</sup>；在施工图设计未经审查、顶管专项施工方案未经审批、不具备安全生产条件的情况下，违规组织施工<sup>[13]</sup>；对施工人员三级安全教育和培训不到位，内容缺乏针对性，未包含有限空间、深基坑、顶管等专项作业的安全培训<sup>[14]</sup>；未按照要求实施安全风险分级管控；未落实生产安全事

---

[9]《建设工程质量管理条例》第七条：建设单位应当将工程发包给具有相应资质等级的单位。建设单位不得将建设工程肢解发包。

[10]《建设工程质量管理条例》第十一条：施工图设计文件审查的具体办法，由国务院建设行政主管部门、国务院其他有关部门制定。施工图设计文件未经审查批准的，不得使用。

[11]《建设工程质量管理条例》第十三条：建设单位在开工前，应当按照国家有关规定办理工程质量监督手续，工程质量监督手续可以与施工许可证或者开工报告合并办理。

[12]《中华人民共和国建筑法》第四十五条：施工现场安全由建筑施工企业负责。实行施工总承包的，由总承包单位负责。分包单位向总承包单位负责，服从总承包单位对施工现场的安全生产管理。

[13]《建设工程质量管理条例》第十一条：施工图设计文件审查的具体办法，由国务院建设行政主管部门、国务院其他有关部门制定。施工图设计文件未经审查批准的，不得使用。

[14]《中华人民共和国安全生产法》第二十八条第一款：生产经营单位应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能，了解事故应急处理措施，知悉自身在安全生产方面的权利和义务。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。

故隐患排查治理制度，对施工现场存在的重大事故隐患失管失察<sup>[15]</sup>。

**3.天麒咨询。**作为监理单位，使用未经审查的施工图实施监理<sup>[16]</sup>；在超危大工程专项施工方案未获审批的情况下，仍违规编制监理细则并用于指导现场巡查和验收<sup>[17]</sup>；对发现的重大事故隐患，仅通过微信拍照的方式传达，签发程序不符合规范要求，也未依法责令停工或向主管部门报告<sup>[18]</sup>；未能及时发现并制止顶管作业违法转包、违规施工行为，且未按规定对危大工程实施旁站监理<sup>[19]</sup>。

**4.涉事标段顶管工程实际承包人董明义：**国正能源作为建设单位，违法将工程直接指定给不具备相应资质的自然人董明义。董明义承接工程后，又再次将其违法转包给同样不具备资质的曲丙云（曲丙云施工队）具体组织实施<sup>[20]</sup>。

**5.涉事标段顶管工程曲丙云施工队：**在自身不具备施工资质情况下，违法承接涉事工程<sup>[21]</sup>；未设立安全生产管理机构，未配

---

[15] 《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第一款：生产经营单位应当建立安全风险分级管理制度，按照安全风险分级采取相应的管控措施。

[16] 《建设工程质量管理条例》第三十六条：工程监理单位应当依照法律、法规以及有关技术标准、设计文件和建设工程承包合同，代表建设单位对施工质量实施监理，并对施工质量承担监理责任。

[17] 《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》第十一条：专项施工方案应当由施工单位技术负责人审核签字、加盖单位公章，并由总监理工程师审查签字、加盖执业印章后方可实施。

[18] 《中华人民共和国安全生产法》第十四条第二款：工程监理单位在实施监理过程中，发现存在安全事故隐患的，应当要求施工单位整改；情况严重的，应当要求施工单位暂时停止施工，并及时报告建设单位。施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。

[19] 《建设工程质量管理条例》第三十八条：监理工程师应当按照工程监理规范的要求，采取旁站、巡视和平行检验等形式，对建设工程实施监理。

[20] 《中华人民共和国安全生产法》第四十九条第一款：生产经营单位不得将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人。

[21] 《中华人民共和国建筑法》第二十六条：承包建筑工程的单位应当持有依法取得的资质证书，并在其资质等级许可的业务范围内承揽工程。禁止建筑施工企业超越本企业资质等级许可的业务范围或者以任何形式用其他建筑施工企业的名义承揽工程。禁止建筑施工企业以任何形式允许其他单位或者个人使用本企业的资质证书、营业执照，以本企业的名义承揽工程。

备专职安全生产管理人员<sup>[22]</sup>，安全生产责任制度和安全生产教育培训制度不健全<sup>[23]</sup>，未制定施工现场应急救援预案<sup>[24]</sup>。

## （二）监管部门

**第十二师住房和城乡建设局。**作为住建行业安全生产直接监管部门，未切实履行安全监管责任，安全监督检查过度依赖下属事业单位（十二师建筑工程质量安全监督站），对建设单位未办理质量安全监督手续即擅自开工的违法行为失察失管，对涉事项目施工情况与高处作业不掌握、不清楚。日常检查监管流于形式，未认真组织项目安全巡查，对项目中存在的顶管作业违法转包等问题失察失管，对事故项目未履行基本建设程序、未办理施工图审查和质量安全监督手续擅自施工的违法行为，未实施有效监管并及时查处；未对属于危大工程的顶管作业实施重点监管，未发现并督促消除施工现场存在的事故隐患。督促施工单位落实安全生产主体责任不力，对建设单位未认真履行安全风险防控措施检查监督不到位，对监理单位履职情况监督不到位，安全监管存在盲区漏洞。

## （三）属地单位

**五一农场。**落实安全生产属地管理责任不到位，统筹发展和安全理念树得不牢，未及时发现团场相关部门未认真履职的实际

---

[22]《中华人民共和国安全生产法》第二十四条第一款：矿山、金属冶炼、建筑施工、运输单位和危险物品的生产、经营、储存、装卸单位，应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员。

[23]《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第二项：生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：（二）组织制定并实施本单位安全生产规章制度和操作规程。

[24]《中华人民共和国安全生产法》第八十一条：生产经营单位应当制定本单位生产安全事故应急救援预案，与所在地县级以上地方人民政府组织制定的生产安全事故应急救援预案相衔接，并定期组织演练。

情况，督促团场部门落实安全管理职责不力。对辖区内建设项目安全生产工作缺少统筹管理，未建立有效巡查机制，不掌握辖区危大工程底数，对涉事工程施工情况失察，对八一钢铁低温余热清洁供热工程项目的安全生产检查流于形式，未及时发现并上报重大事故隐患。落实安全生产隐患排查整治工作不到位，对辖区内建筑施工领域安全巡查频次力度不足不深，巡查检查存在明显盲区漏洞，未掌握涉事工程实际施工动态，未发现涉事项目违法转包、无资质施工等重大问题，对顶管作业等高危作业环节缺少监管。

## **六、对有关责任人员和责任单位的处理建议**

### **(一) 免予追究责任人员**

徐正伟、张安福、张安均3人鉴于其在事故中死亡，免予追究责任。

### **(二) 司法机关已采取强制措施的人员**

顶管施工承包人董明义；涉事施工队负责人曲丙云、张孝龙；涉事施工队技术员王新勇；涉事施工队班组长张帮林移送司法机关依法追究刑事责任。

### **(三) 有关公职人员**

对在事故调查中发现的属地单位及有关部门的公职人员履职方面存在的问题等线索及相关材料，按照干部管理权限移交相关单位给予相应处理。

### **(四) 行政处罚**

对国正能源、青岛建设、天麒咨询等3家单位及其有关人员

涉及违法违规问题的行政处罚，移交相关部门依法依规进行行政处罚。

## （五）其他建议

建议责成十二师五一农场、十二师住房和城乡建设局向十二师党委作出深刻检查。

## 七、事故主要教训

**（一）统筹发展和安全还有差距。**建筑施工安全风险高、事故多发频发，历来是安全生产监管的重点领域。近年来，随着十二师城镇化进程加快，基础设施与房屋建设规模持续扩大，呈现项目多、战线长、点位分散的特点。行业监管部门对建筑施工的高风险性认识不足，管控措施不到位，导致事故多发频发，暴露出在统筹发展和安全的落实上仍存在明显短板。2025年，全师建筑领域事故起数2起，占事故总量的66.7%，集中暴露出安全发展理念不牢、建设单位安全风险意识淡薄，未能有效督促施工、分包、监理等参建各方压实主体责任，行业监管与属地管理协同不足，安全生产齐抓共管的合力尚未形成。

**（二）安全生产主体责任落实不严格。**本次事故中，建设单位明知顶管工程承包人无相应资质，仍违规发包；承包人承接工程后，又将其违法转包给不具备资质的包工头实际施工，且无视监理单位下发的停工令，强行组织作业。顶管施工队伍对危大工程安全管理规定置若罔闻，未按要求组织专项施工方案专家论证，现场未开展有效安全技术交底，施工过程中违章指挥、冒险作业问题突出，暴露出企业在重大安全风险防控中存在麻痹思想和侥

幸心理，未能建立健全安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制。

**（三）行业部门监管责任落实不到位。**此次事故中，建设单位未办理施工图审查备案手续即开工建设，并将超危大工程违法发包给不具备资质的个人；施工单位无资质承揽工程、项目层层转包等问题，在长达四个月的施工期内未被察觉。同时，该项目已发生一起顶管作业塌方险情并致2人受伤，十二师安防委立即下发提醒函明确指出该项目存在“土方坍塌掩埋作业人员的重大风险隐患”，但住建局仍未引起足够重视，未采取有效措施督促整改，监管流于形式，导致同类事故再次发生。暴露出十二师住房和城乡建设局及下属质量安全监督站在关键环节把关不严、执法不力，对开工条件审查流于形式，落实重大事故隐患排查整治行动不到位，在安全隐患排查中质效不高、整治避重就轻、执法宽松软虚，未能真正发现问题、解决问题，最终致使同类型事故反复发生。

**（四）企业安全生产培训严重缺失。**建设单位、施工总承包单位安全生产管理组织模式落后，安全生产教育培训制度形同虚设，三级安全教育、岗前安全教育、新入职员工安全教育、技术交底等关键环节搞形式、走过场，对进场施工人员底数不清，人员信息掌握不全，安全培训记录造假现象普遍，实际培训内容与现场作业风险严重脱节，导致施工现场一线从业人员安全意识和安全技能严重匮乏，对一些最基本的安全技术措施和安全操作规程不了解、不熟悉，在施工过程中违规操作、冒险蛮干，自我保

护意识不强，有的甚至无证上岗，导致各类事故屡禁不止。

## 八、事故整改和防范措施建议

**(一)牢固树立安全发展理念，全面落实安全生产责任。**五一农党委要认真学习领会习近平总书记关于安全生产的重要论述，坚持人民至上、生命至上，牢固树立安全发展理念，切实把安全生产贯彻到经济社会发展的各方面、各环节、全过程，严格落实“党政同责、一岗双责”要求，切实承担起“促一方发展、保一方平安”的政治责任。十二师住房和城乡建设局要切实加强对建筑施工领域安全防范工作的组织领导，加大安全监管投入，按照“三管三必须”要求，履职尽责，自查安全监管盲区漏洞，全面加强对未经许可、擅自施工、非法开挖或不在监管“清单”内的企业或个体的监管力度，进一步消除监管盲区。

**(二)持续推进安全生产排查整治。**十二师住房和城乡建设局、交通运输局、水利局等工程建设主管部门要认真反思今年以来发生的多起施工安全事故教训，引为镜鉴，紧密结合治本攻坚三年行动部署要求，按照“三管三必须”原则，组织专业技术力量和监管人员，在全行业深入开展建筑施工安全风险集中排查整治。各团场要针对当前建筑施工中突出问题与薄弱环节，聚焦高处作业、临时用电、起重吊装、钢结构安装、动火作业等重点领域与关键工序，深入开展专项治理，严格落实施工方案编制论证、现场技术交底、作业过程监护、隐患排查闭环整改、特种作业人员持证上岗等关键环节管控措施。指导推动施工企业建立并完善全员参与的事故隐患自查自报和内部激励制度，鼓励一线

员工主动排查、报告风险隐患，形成群防群治的良好局面。

**（三）压紧压实企业主体责任，筑牢安全生产第一道防线。**十二师住房和城乡建设局要严厉打击违法发包、违法分包、转包及挂靠等违法违规行为，针对施工现场“三违”行为、危大工程安全管理不到位等突出问题，制定专项整治方案，在全师范围内开展集中整治，要以“零容忍”态度严肃查处各类违规企业，层层压实建设、勘察、设计、施工、监理等各方主体责任，对五方责任主体的违法违规行为实行联合惩戒，依法依规采取通报批评、限制市场准入等方式处理，形成有力震慑。牢牢抓住施工许可办理关键环节，对不符合施工条件的项目坚决不予“容缺”受理、不予办理开工许可手续，建立健全施工许可审批制度，严格落实“谁审批、谁负责、谁监管”原则，进一步强化事中事后监管强化施工许可与安全监管联动机制，实现审批信息实时共享、监管责任无缝衔接。对已获许可项目，严格核查开工条件，确保安全措施落实到位。加强施工现场动态监控，推行智慧工地建设，运用信息化手段提升监管效能。

**（四）夯实安全生产培训基础，提升从业人员安全素质。**严格督促企业落实安全生产培训主体责任，建立并执行覆盖全员、全岗位、全过程的安全教育培训制度，重点抓实三级安全教育、班前教育、安全技术交底及特种作业人员持证上岗等关键环节，确保培训内容贴合岗位实际风险，坚决杜绝培训记录造假、内容空泛、流于形式等问题。全面推行建筑工人实名制管理，动态掌握进场作业人员底数、基本信息、培训记录及技能状况，建立“一

人一档”安全培训档案，实现培训情况可追溯可核查。在全行业组织开展安全生产教育培训专项治理行动，重点整治培训制度不落实、内容形式化、记录造假等突出问题，通过现场抽查、问卷考核、实操检验等方式精准评估培训效果，对培训质量低下、从业人员安全意识和技能不达标的企业，依法责令停产整顿，直至相关人员培训合格后方可恢复施工。