

# 亳州市谯城经开区五得利集团亳州面粉有限公司“2016·12·18”供暖管道泄漏较大事故调查报告

2016年12月18日6时45分左右，位于亳州市谯城区经济开发区的五得利集团亳州面粉有限公司（以下简称亳州面粉公司）综合楼发生一起较大事故。省委、省政府高度重视，省政府分管领导作出批示，要求查明原因，妥处善后，严防类似事故再次发生。

依据《安全生产法》、《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）、《安徽省生产安全事故报告和调查处理办法》（省政府令第232号）等有关法律法规，经省政府批准，成立了省亳州市谯城经开区五得利集团亳州面粉有限公司“2016·12·18”供暖管道泄漏较大事故调查组（以下简称事故调查组），由省安全监管局负责同志任组长，省安全监管局、公安厅、监察厅、经信委、住建厅、质监局、总工会以及亳州市政府派员参加，全面负责事故调查工作。同时，邀请省人民检察院派员参加，并聘请了压力容器、压力管道、城市供暖等方面专家参与事故调查工作。

事故调查组坚持“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、检测鉴定、专家论证，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，提出了对有关责任人员和责任单位的处理建议，分析了事故暴露出的突出问题和教训，提出了加强和改

进工作的措施建议。

调查认定，这是一起生产安全责任事故。

## 一、事故基本情况

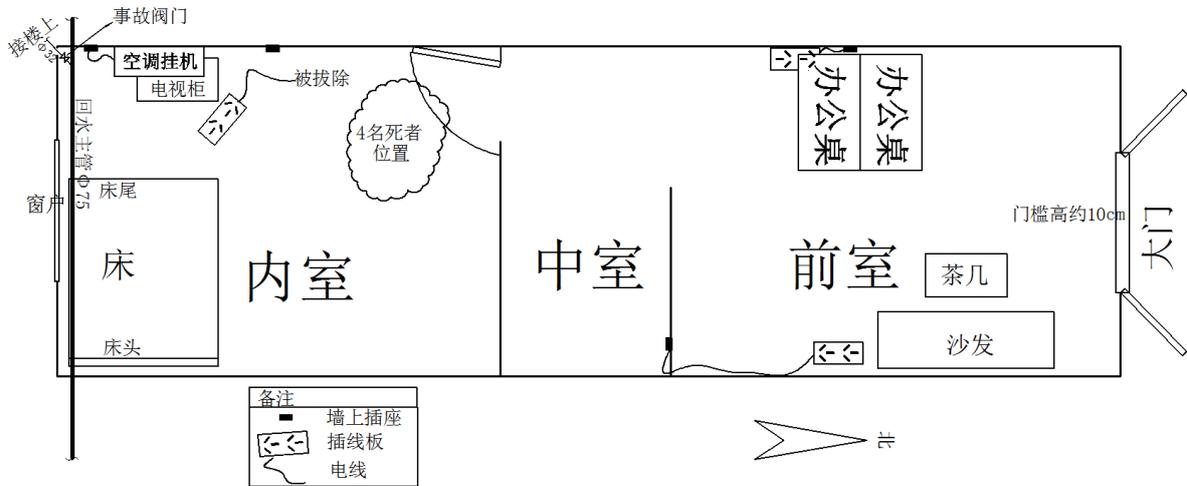
### （一）事故简要经过。

2016年12月17日21时至2016年12月18日凌晨5时许，位于亳州面粉公司综合楼1楼的通源配货中心的室内供暖回水干管管道断续发出异响，且越来越严重，至5时20分左右，供暖回水干管连接支管阀门的阀体下沿丝扣瞬时断裂，致立支管阀门与立支管径向分离，热水从立支管断裂阀门下丝扣处大量喷出，造成留宿人员因高温烫伤致低血容量性休克死亡。

### （二）事故现场情况。

事故现场位于亳州面粉公司综合楼，该楼为地上5层建筑，设计建筑面积10990m<sup>2</sup>，用途为办公、住宿等。该楼于2011年7月开建，2013年12月竣工，2014年投入使用，期间未办理规划核实、施工许可、竣工验收等手续。事故发生前，综合楼1楼设置服务窗口、票证室等经营区域，此外1楼5间门面被租赁给相关人员经营配送业务；2-5楼为宿舍区。

通源配货中心自北向南设置3个功能区，北端前室为办公区，中室为洗漱区，南端内室为住宿区（窗口安装了防盗网），面积共约60m<sup>2</sup>。内室有一张双人床，电脑、电视、空调各1台以及其它生活用品及杂物。内室地上有一个插线板，距离喷水支管和阀门正下方约2m，插线板上插着电脑和电视机的电源插线，插线板的另一端用于取电的插头已被拔除（何时拔除未知）。前室地上有两个插线板，插线板上插着办公电脑的电源线，插线板的另一端用于取电的插头未被拔除。前室电闸已跳闸。



事故现场示意图

### (三) 天气情况。

2016年12月18日0时至7时，事发地区为多云天气，无降水、雷电活动，气温2-5℃，东南风1级，能见度良好。

### (四) 人员伤亡和直接经济损失情况。

事故共造成4人死亡，直接经济损失410万元。

## 二、事故应急处置和救援情况

### (一) 亳州面粉公司内部应急处置情况。

事故当日5时8分，遇难者之一马树花打电话给其在亳州面粉公司做门卫的丈夫董启发（时通源配货中心负责人马俊涛在外地），反映供暖管道异响厉害，董启发未予重视，打算天亮后找人处理。

5时10分左右，综合楼供暖系统操作人员邢丽圆被供暖管道异响吵醒，经检查后发现是供暖回水水平干管有异响并伴有振动，随即到换热站房关闭供暖系统后，于5时30分左右回到位于综合楼2楼的宿舍，从其爱人处得知有人打电话反映供暖管道有异响，未再理会。

6时45分至7时14分，董启发因多次联系不上马树花，与其子董相继一起去通源配货中心查看，发现异常。7时20分左右，亳州面粉公司办公室主任尚栩铭接事故信息后，向总经理沈继松汇报，二人赶到事故现场。期间沈继松向董事长丹志英报告了事故信息。

7时23分，亳州市公安局“110”指挥中心接到遇难者家属报警。8时54分，亳州市人民医院“120”接到求救电话。

7时50分后，事故所在地政府及有关部门相继得知事故信息，逐级按渠道进行报告。

## **（二）事故救援及善后情况。**

事故发生后，亳州市市委书记等领导先后赶赴现场，对事故处置、善后、维稳工作作出部署。事故处置过程中，亳州市共出动公安干警30名、警车3台；医护人员12名、救护车辆4台。

事故发生后，亳州市政府分管负责人于当日15时组织召开会议，成立事故保卫、综合、管理、技术、善后处置维稳5个工作组，分别由相关部门牵头，展开事故处置。

接事故报告后，省安全监管局及时派出工作组，赶赴事故现场，指导地方政府开展相关工作。同时，按照2016年7月21日与省检察院联席会议纪要，第一时间通知省检察院派员赶赴现场。

12月22日，遇难者家属与亳州面粉公司就民事赔偿事宜达成一致意见。12月25日，4名遇难者在河北家乡下葬。

## **三、事故直接原因**

### **（一）供暖管道阀门断裂原因分析。**

#### **1.有关因素排除情况。**

(1) 排除蒸汽供应单位供汽异常造成供暖管道泄漏的因素。经调取亳州瑞能热电有限责任公司 2016 年 12 月 18 日 0 点至 7 点供汽参数, 该公司蒸汽出厂参数及到亳州面粉公司的参数均在正常范围, 其中经开区总表平均温度 257.8℃, 平均压力 0.92MPa; 进入事故单位的平均温度 169.86℃, 平均压力 0.77MPa, 无明显波动。

(2) 排除供水异常引起水-热交换机组补水失常引起高温蒸汽冲击造成供暖管道泄漏的因素。据亳州市自来水公司出具证明, 2016年12月18日0点至7点, 事故发生区域供水正常; 事发当天, 换热站房回水温度表读数为65℃左右。

(3) 排除人员误操作引起高温蒸汽冲击造成供暖管道泄漏的因素。经询问邢丽圆, 其事故当日关闭供暖系统的行为, 顺序为进入换热站房, 查看到回水温度表读数为65℃左右, 然后到换热站房外关闭供暖蒸汽阀门, 之后再回到换热站房内关闭供暖换热机组的循环泵电机开关, 最后关闭供暖换热机组的自动补水泵电机开关。

## 2.事故直接原因分析及认定。

经调查认定, 事故房间内供暖管道水击现象造成供暖管道的异响和振动, 因事故主管(与断裂阀门所处的回水立支管相连的回水主管, 下同)无支架和任何热补偿造成事故立支管(断裂的阀门所处的回水立支管, 下同)应力高度集中, 使得立支管经受不住循环往复的机械疲劳<sup>④</sup>, 最终致使阀体下丝扣瞬时断裂, 事故立支管阀门与立支管径向分离, 导致热水从断裂下口处大量喷出。具体证据为:

(1) 事故支管与事故主管间的连接存在强力组对现象。

(2) 事故主管未安装支架, 且未考虑任何热补偿。

(3) 事发当天凌晨供暖管道系统有断续异响，且随着时间的推移异响声越来越严重。

(4) 事故支管阀门已裂掉一块，据安徽省理化检测有限公司从化学成分、断口扫描金相检验、硬度 HV、金相检验 4 个方面对事故阀门进行检验分析，其属脆性断口形态。

⑩ 在循环机械载荷作用下，材料、零件或构件在一处或几处产生局部永久性累积损伤而产生裂纹的过程。经一定循环次数后，裂纹不断扩展，可能导致突然完全断裂。



事故供暖阀门图

## (二) 事故供暖系统安全可靠性分析。

经现场勘查，亳州面粉公司综合楼供暖系统设计、施工、检测、管理等环节存在多处违反国家有关规定或行业标准规范的现象，本质上无法保障安全供暖，具体问题如下：

1. 未选择有资质的施工单位负责供暖管道系统施工，室内供暖管道安装不符合《建设工程质量管理条例》第七条、《建筑给

水排水及采暖工程施工质量验收规范》GB 50242-2002 第 3 章和第 8 章的有关规定。⑩

---

⑩ 《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。

《建筑给水排水及采暖工程施工质量验收规范》 3.1.6 建筑给水、排水及采暖工程的施工单位应当具有相应的资质。工程质量验收人员应具备相应的专业技校资格。

《建筑给水排水及采暖工程施工质量验收规范》8.2.2 补偿器的型号、安装位置及预拉伸和固定支架的构造及安装位置应符合要求。

2. 供暖管道坡度不符合设计要求且排气阀未安装在管道系统的最高处，换热站房除污器顶部未安装自动排气阀，致使供暖系统运行时排气阀未能有效排除系统中积气的作用，不符合《民用建筑供暖通风与空气调节设计规范》GB50736-2012 5.9 条的规定。⑪

---

⑪ 《民用建筑供暖通风与空气调节设计规范》5.9.5 热水供暖系统应根据不同情况设置排气、泄水及排污装置。

《民用建筑供暖通风与空气调节设计规范》 5.9.7 供暖管道的敷设应有一定的坡度，供水管道应按水流方向设上升坡度，回水管道应按水流方向设下降坡度。水平支、干管的且坡度宜采用0.003，不得小于0.002；立管与散热器连接的支管，坡度不得小于0.01。当受条件限制时，热水管道（包括水平单管串联系统的散热器连接管）可无坡敷设，但管中的水流速不得小于0.25m/s。



供暖管道及换热站图

3.事故发生时供暖系统的回水温度为  $65^{\circ}\text{C}$  左右，高于《民用建筑供暖通风与空气调节设计规范》GB50736-2012 5.3.1 条的规定。④

---

④《民用建筑供暖通风与空气调节设计规范》5.3.1 散热器供暖系统应采用热水作为热媒；散热器集中供暖系统宜按热媒温度为  $75/50^{\circ}\text{C}$  或  $85/60^{\circ}\text{C}$  连续供暖进行设计。

4.供暖管道上的阀门在安装前未进行强度和严密性试验，不符合《建筑给水排水及采暖工程施工质量验收规范》GB50242-2002 3.2.4 条的规定。⑤

---

⑤《建筑给水排水及采暖工程施工质量验收规范》3.2.4 阀门安装前，应作强度和严密性试验。试验应在每批（同牌号、同型号、同规格）数量中抽查 10%，且不少于一个。对于安装在主干管上起切断作用的闭路阀门，应逐个作强度和严密性试验。

5.供暖管道安装结束后未进行水压和强度试验，不符合《建筑给水排水及采暖工程施工质量验收规范》GB50242-2002 8.6 节

的规定。⑩

⑩《建筑给水排水及采暖工程施工质量验收规范》 8.6.1 采暖系统安装完毕，管道保温之前应进行水压试验。试验压力应符合设计要求。

6.供暖管道存在强力组对现象，水平干管开三通而立支管安装不符合《建筑给水排水及采暖工程施工质量验收规范》GB 50242-2002 的规定。⑪

⑪《建筑给水排水及采暖工程施工质量验收规范》 8.2.12 在管道干管上焊接垂直或水平分支管道时，干管开孔所产生的钢渣及管壁等废弃物不得残留管内，且分支管道在焊接时不得插入干管内。



事故供暖管道三通图

7.换热站未安装监控设备，换热站房和管道系统处在无人监控的状况下，供暖系统的供回水温度处于失控的状态，不符合《民用建筑供暖通风与空气调节设计规范》GB50736-6-2012 9.3.1 的规定。⑫

⑫《建筑给水排水及采暖工程施工质量验收规范》 9.3.1 采暖系统应对下列参数进行监测：

- 1 采暖系统的供水、供汽和回水干管中的热媒温度和压力；
- 2 热风采暖系统的室内温度和热媒参数；
- 3 兼作热风采暖的送风系统的室内外温度和热媒参数；
- 4 过滤器的进出口静压；
- 5 风机、水泵等设备的启停状态。

### **（三）遇难者未能及时逃生原因分析。**

1.4名遇难者分别为马树花（女，56岁，马俊涛岳母，身份证号码：13042\*\*\*\*\*543），董姗（女，27岁，马俊涛之妻，身份证号码：13042\*\*\*\*\*528），马文博（5岁，马俊涛之子，身份证号码：13042\*\*\*\*\*513），董海钦（男，8岁，马俊涛妻侄，身份证号码：13042\*\*\*\*\*510）。以上遇难者缺乏基本安全常识和自我防护意识，惊觉供暖管道异响后，虽及时通知了家人，但存在侥幸和依赖心理。公安检验报告显示：2名未成年遇难者遇难时全身赤裸，1名老年遇难者者遇难时上身赤裸，显然未做好意外发生时的逃生准备。

2.经现场勘验，事故立支管及阀门正对下方床铺，大量热水从断裂下口处突然喷出，遇难者在猝不及防下受到重创，增加了逃生难度。

3.亳州面粉公司未对供暖系统涉及的高温危险性及可能导致的事故后果进行辨识并加强安全管控，未对供暖系统操作人员进行专门安全培训，未对非生产系统人员进行安全知识教育，致使供暖系统运行明显异常的情况下，遇难者及其家属、供暖系统操作人员均未采取有效的措施处置。

综上所述，事故直接原因是：存在重大安全隐患的供暖系统在运行过程中，因排气阀未能有效排除系统中积气，造成供暖管道受水击产生持续机械疲劳后，阀体下丝扣瞬时断裂，致管道正下方人员受高温烫伤死亡。

## **四、事故企业经营活动情况**

### **（一）事故发生企业基本情况。**

五得利集团公司始建于1989年，是一家专业化生产面粉的民营企业，总部位于河北省邯郸市大名县。公司目前拥有河北、山东、河南、陕西、江苏、安徽6省17个子公司，33个大型制粉车间，74条现代化面粉生产线，日处理小麦能力达4万吨，员工5000多名。

亳州面粉公司工商注册时间为2011年10月13日，时任法定代表人丹志英，注册资本2000万元，经营范围：小麦粉；粮食收购、销售，饲料用小麦次粉、小麦麸、小麦胚的生产。该公司拥有目前全球单体面粉生产能力最大的车间，一期日处理小麦1500吨，于2014年3月15日正式投产。2016年公司实现产值21亿元。公司现有员工268人，其中管理人员26人，技术人员42人。

亳州面粉公司成立以总经理为主任、办公室主任、生产部经理为副主任的安全管理机构，截至事故发生前未设置专门的安全机构，配备专职安全员。

2016年初，亳州面粉公司董事长与总经理、总经理与各部门负责人分别签订《安全生产目标责任书》7份。2016年5月，亳州面粉公司印发并实施了《企业安全生产标准化基本规范》，明确总经理为企业第一安全责任人，并制定安全制度25项、安全管理规定6项、岗位操作规程27项。公司提供的安全资料显示，2016年度，公司总经理主持召开各类安全会议11次，签发各类安全通报13份，开展各类安全培训教育8次。

## **（二）事故供暖系统有关情况。**

事故供暖系统由河南省粮食工程设计院有限公司于2012年

11月设计，2013年7月6日，经董事长丹志英批准，亳州面粉公司与报价最低的陈建祥个人签订暖气安装合同，合同约定：承包方式为包清工，公司负责提供安装所需的各种材料，陈建祥负责安装制作及调试。供暖主管道品牌为天津牛头牌。2013年9月6日，供暖管道安装完毕并由亳州面粉公司与陈建祥进行了联合验收。

2015年10月26日，亳州面粉公司从济南腾达换热设备有限公司购买汽水换热机组一套（型号：QLZS-N-1.05MW），当年11月份由时任公司办公室主任郭海川负责组织安装调试，2015年12月19日，郭海川签字证明综合楼暖气系统正常投入使用。

2015年4月28日，郭海川代表亳州面粉公司与亳州瑞能热电有限责任公司签订了《供用汽合同》，合同规定：供热管道自亳州面粉公司开口处（含开口阀）至该公司所有的供热设施，产权属于亳州面粉公司，由其负责维修。

事故供暖系统自2015年冬季开始供暖，郭海川安排司机邢丽圆兼职负责管理、维修，主要工作为供暖期间每天18时至次日8时开关供暖系统、供暖前进行试压实验、对管道漏水进行简单修理等。

### （三）配送中心有关情况

通源配送中心未工商注册，挂“全国物流信息网”会员单位称号，业务上接受亳州面粉公司营销部管理，自2015年开始，以亳州面粉公司中介身份安排货车为客户配送成品面粉，从中赚取运费，主要配送区域为阜阳。

2015年12月31日，通源配货中心负责人马俊涛以个人名义与亳州面粉公司续签《房屋租赁合同》，约定租期1年，租金1300

元/月。合同规定：所租房屋专用于开设配货站，亳州面粉公司向承租者提供民用电及食用水源；承租者经营过程中，……因用电和冬季取暖造成的一切人身、财产损害均由乙方负责。

亳州面粉公司未将包括通源配货中心在内的5家配送中心纳入企业安全管理体系。

## 五、有关责任单位存在的主要问题

### （一）亳州面粉公司。

#### 1.不具备安全生产条件下从事生产经营活动。

（1）该公司综合楼未办理规划核实、施工许可、竣工验收等手续，即投入生产经营。

（2）事故供暖系统未经资质单位设计、施工，不具备国家标准或行业标准规定的安全条件，且未按标准规定验收合格后即开始供暖。

（3）事故供暖系统换热器生产许可级别为D级，公司未经办理特种设备使用登记即投入使用。⑯

---

⑯ 《安全生产法》第十七条 生产经营单位应当具备本法和有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件；不具备安全生产条件的，不得从事生产经营活动。

《建筑法》第七条 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。

《建筑法》第六十一条 建筑工程竣工验收合格后，方可交付使用；未经验收或者验收不合格的，不得交付使用。

《特种设备安全法》第三十三条 特种设备使用单位应当在特种设备投入使用前或者投入使用后三十日内，向负责特种设备安全监督管理的部门办理使用登记，取得使用登记证书。登记标志应当置于该特种设备的显著位置。

2.未设置专门安全管理机构、配备专职安全员；未将事故供暖系统纳入企业安全管理体系，开展隐患排查整治。⑰

---

⑰ 《安全生产法》第二十一条 矿山、金属冶炼、建筑施工、道路运输单位和危

险物品的生产、经营、储存单位，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。

“前款规定以外的其他生产经营单位，从业人员超过一百人的，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；从业人员在一百人以下的，应当配备专职或者兼职的安全生产管理人员。”

《安全生产法》第三十六条 生产经营单位应当建立健全生产安全事故隐患排查治理制度，采取技术、管理措施，及时发现并消除事故隐患。事故隐患排查治理情况应当如实记录，并向从业人员通报。

3.安排未经过任何专业培训的司机兼职负责事故供暖系统管理、维修，未编制事故供暖系统操作管理手册和相关制度规程，无任何管理记录。⑮

⑮ 《安全生产法》第十九条 生产经营单位的安全生产责任制应当明确各岗位的责任人员、责任范围和考核标准等内容。

《安全生产法》第二十七条 生产经营单位的特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得相应资格，方可上岗作业。

《特种设备安全法》第十四条 特种设备安全管理人员、检测人员和作业人员应当按照国家有关规定取得相应资格，方可从事相关工作。特种设备安全管理人员、检测人员和作业人员应当严格执行安全技术规范和管理制度，保证特种设备安全。

《特种设备安全法》第三十四条 特种设备使用单位应当建立岗位责任、隐患排查、应急救援等安全管理制度，制定操作规程，保证特种设备安全运行。

《特种设备安全法》第三十五条 特种设备使用单位应当建立特种设备安全技术档案。安全技术档案应当包括以下内容：

- (一) 特种设备的设计文件、产品质量合格证明、安装及使用维护保养说明、监督检验证明等相关技术资料和文件；
- (二) 特种设备的定期检验和定期自行检查记录；
- (三) 特种设备的日常使用状况记录；
- (四) 特种设备及其附属仪器仪表的维护保养记录；
- (五) 特种设备的运行故障和事故记录。

4.未及时发现事故隐患，2016年，公司办公室主任在日常检查中，曾发现配送中心房间内有生活和留宿痕迹，但未采取有效措施予以消除。事故调查组发现部分配送中心现场都配备食、宿设备，个别配送中心有儿童玩具。⑯

⑯ 《安全生产法》第四十三条 生产经营单位的安全生产管理人员应当根据本单位的生产经营特点，对安全生产状况进行经常性检查；对检查中发现的安全问题，应当立即处理；不能处理的，应当及时报告本单位有关负责人，有关负责人应当及时处理。检查及处理情况应当如实记录在案。

5.事故综合楼及其供暖系统未履行建设项目安全设施“三同时”规定。⑰

⑰ 《安全生产法》第二十八条 生产经营单位新建、改建、扩建工程项目（以下统称建设项

目)的安全设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。安全设施投资应当纳入建设项目概算。

6.未在租赁合同中约定租赁双方安全职责,未统一协调、管理承租单位的安全工作。⑳

⑳ 《安全生产法》第四十六条 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。

生产经营项目、场所发包或者出租给其他单位的,生产经营单位应当与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议,或者在承包合同、租赁合同中约定各自的安全生产管理职责;生产经营单位对承包单位、承租单位的安全生产工作统一协调、管理,定期进行安全检查,发现安全问题的,应当及时督促整改。

## (二) 地方政府及部门存在的主要问题。

1. 谯城区经济和信息化委员会,未按规定开展日常监督检查。未认真按照《安全生产法》第六十二条第1款、《亳州市谯城区人民政府办公室关于印发区政府安全生产职责规定的通知》第六条第2款和《谯城区人民政府安委会关于印发全面开展隐患排查治理实施方案的通知》等有关规定,开展安全监督检查和隐患排查治理工作,及时发现事故单位存在的安全隐患,并督促事故单位及时消除安全生产隐患。未按职责对谯城经济技术开发区管委会工作指导检查,对其存在的问题失察。㉑

㉑ 《安全生产法》第六十二条 安全生产监督管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门依法开展安全生产行政执法工作,对生产经营单位执行有关安全生产的法律、法规和国家标准或者行业标准的情况进行监督检查,行使以下职权:(一)进入生产经营单位进行检查,调阅有关资料,向有关单位和人员了解情况;

《亳州市谯城区人民政府办公室关于印发区政府安全生产职责规定的通知》第六条 区人民政府经济行政主管部门负责本行政区域内工业企业(含规模以上企业和中小企业)等安全监督管理工作。其主要职责是:(二)加强对工业企业的安全生产管理,督促企业主要负责人落实安全生产第一责任人的责任和企业安全生产主体责任。及时排查和整治事故隐患,完善安全生产条件。

《谯城区人民政府安委会关于印发关于印发全面开展隐患排查治理设施方案的通知》(谯安〔2016〕15号)责任分工,区经济和信息化委员会负责电力、非煤矿山以及规模以上工业企业隐患排查治理工作。

《关于印发亳州市谯城区经济委员会主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(亳谯编〔2010〕32号)主要职责,承办区委、区政府交办的其他事项。

2. 谯城区住房和城乡建设委,未按规定落实规划建设工程竣工规划核实工作。未按照《中华人民共和国城乡规划法》第四十

五条和《亳州市建设工程规划核实管理暂行规定》第十条有关规定，认真履行规划技术规程竣工规划核实工作，在亳州面粉公司综合楼建设工程竣工规划核实达不到核实条件情况下，2015年11月25日召开主任办公会，以支持招商引资重点项目建设为由通过核实。④

④ 《中华人民共和国城乡规划法》第四十五条 县级以上地方人民政府城乡规划主管部门按照国务院规定对建设工程是否符合规划条件予以核实。未经核实或者经核实不符合规划条件的，建设单位不得组织竣工验收。

《亳州市建设工程规划核实管理暂行规定》第十条 建设工程竣工规划核实达不到核实条件的，由规划主管部门责令限期改正，逾期不改正或限期整改仍达不到要求的，不得通过核实。

《关于印发亳州市谯城区住房和城乡建设委员会主要职责内设机构和人员编制规定的通知》（亳谯编〔2010〕38号）主要职责，承担规范住房和城乡建设管理秩序的责任。

### 3. 谯城区市场监督管理部门，对日常监管缺失。

(1) 谯城区市场监督管理局，未按照《特种设备安全法》第五十七条第1款、《特种设备安全监察条例》（国务院令 第549号）第四条、《亳州市谯城区人民政府办公室关于印发区政府安全生产职责规定的通知》第十一条第2款和《谯城区人民政府安委会关于印发全面开展隐患排查治理实施方案的通知》等有关规定，对辖区内压力容器使用单位进行监督检查和隐患排查治理，致使事故单位内作业的换热设备未按规定在特种设备安全监督管理部门登记并接受日常监管。未按职责对谯城经济技术开发区管委会市场监督管理所工作指导检查，对其存在的问题失察。

(2) 谯城区市场监督管理局工业园区市场监督管理所，未按照《特种设备安全法》第五十七条第1款和《特种设备安全监察条例》（国务院令 第549号）第四条、第三十八条的规定，对辖区内特种设备使用单位进行监督检查和隐患排查治理，未及时

发现并督促事故单位对使用的压力容器设备进行使用登记，并督促特种设备人员按国家有关规定经特种设备安全监管部门考核合格，从事相应的作业和管理工作。⑮

⑮ 《特种设备安全法》第五十七条第1款 负责特种设备安全监督管理的部门依照本法规定，对特种设备生产、经营、使用单位和检验、检测机构实施监督检查。

《特种设备安全监察条例》（国务院令 第549号）第四条 国务院特种设备安全监督管理部门负责全国特种设备的安全监察工作，县级以上地方负责特种设备安全监督管理的部门对本行政区域内特种设备实施安全监察（以下统称特种设备安全监督管理部门）。第三十八条 锅炉、压力容器、等作业人员及其相关管理人员（以下统称特种设备作业人员），应当按照国家有关规定经特种设备安全监督管理部门考核合格，取得国家统一格式的特种作业人员证书，方可从事相应的作业或者管理工作。

《亳州市谯城区人民政府办公室关于印发区政府安全生产职责规定的通知》第十一条 区人民政府质量技术监督行政主管部门负责本行政区域内锅炉、压力容器等特种设备安全监督管理工作。其主要职责是：（一）依法对特种设备的生产单位、使用单位和检验检测机构实施安全监察、查处违法行为。

《谯城区人民政府安委会关于印发全面开展隐患排查治理实施方案的通知》（谯安〔2016〕15号）责任分工，区市场监督管理局负责锅炉、压力容器等特种设备隐患排查治理工作。

《关于印发亳州市谯城区市场监督管理局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》（亳谯编〔2014〕2号）主要职责，承担特种设备安全监察责任，依法监督管理特种设备注册登记，负责特种设备作业人员资格考核工作等。

4.谯城区安全生产监督管理局，未按规定对亳州面粉公司开展日常监督管理和执法检查，未认真履行工贸行业综合监管职责，未指导协调督促相关部门共同开展辖区内特种设备监管工作。

5.谯城区人民政府，未全面认真贯彻党的安全生产方针政策和国家安全生产等法规政策，对辖区内城市规划执行和安全生产工作等方面存在的问题失察失管。

综上所述，该起事故是一起企业安全生产主体责任不落实，相关政府及其有关部门、单位审批和监管不到位，而造成的一起较大生产安全责任事故。

## 六、对有关责任单位和责任人的处理建议

根据事故责任认定，依据有关法律法规和政纪规定，对事故有关责任人员和责任单位提出处理意见：

### **(一) 建议追究刑事责任人员。**

1.尚栩铭，亳州面粉公司现任办公室主任、安全生产负责人，2016年4月上任，未认真履行《安全生产法》第二十二条第1、2、5款规定，依法纠正前任多项违反《安全生产法》、《特种设备安全法》等行为；未认真履行《安全生产法》第四十三条规定，对检查中发现的安全隐患采取有效整治措施，对事故发生负有直接管理责任，依照《安全生产法》第九十三条规定，建议移交公安机关依法追究其刑事责任。⑮

---

⑮《安全生产法》第九十三条 生产经营单位的安全生产管理人员未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正；导致发生生产安全事故的，暂停或者撤销其与安全生产有关的资格；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

### **(二) 建议移交公安机关深入调查处理人员。**

1.郭海川，亳州面粉公司原办公室主任、安全生产负责人（2016年4月离开公司，至今无法联系上），任期内未履行《安全生产法》第二十二条第1、2、5款规定职责，致使综合楼供暖系统在不具备安全条件下投运；违反《安全生产法》第二十七条等法律法规规定，安排司机负责供暖系统管理、维修；违反《安全生产法》第四十六条规定，经办将综合楼门面租赁给个人并在租赁合同中约定承租者负全部安全责任；对事故发生负有重要安全管理责任，事故调查组通过多种渠道无法联系上其本人，建议移交公安机关依法深入调查处理。⑯

---

⑯《安全生产法》第二十二条生产经营单位的安全生产管理机构以及安全生产管理人员履行下列职责：

（一）组织或者参与拟订本单位安全生产规章制度、操作规程和生产安全事故应急救援预案；

（二）组织或者参与本单位安全生产教育和培训，如实记录安全生产教育和培训情况；

（三）督促落实本单位重大危险源的安全管理措施；

（四）组织或者参与本单位应急救援演练；

(五) 检查本单位的安全生产状况，及时排查生产安全事故隐患，提出改进安全生产管理的建议；

(六) 制止和纠正违章指挥、强令冒险作业、违反操作规程的行为；

(七) 督促落实本单位安全生产整改措施。

《安全生产法》第九十三条 生产经营单位的安全生产管理人员未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正；导致发生生产安全事故的，暂停或者撤销其与安全生产有关的资格；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

2.陈建祥，在无任何相应施工资质的情况下，承揽亳州面粉公司供暖管道系统安装制作及调试，其施工调试后的供暖管道系统存在多处不符合国家或行业标准规范的现象，存在重大安全隐患，其行为违反了《建设工程安全生产管理条例》第二十条规定，对事故发生负有责任，事故调查期间多方联络不上其本人，建议移交公安机关依法深入调查处理。⑮

⑮ 《建设工程安全生产管理条例》第二十条 施工单位从事建设工程的新建、扩建、改建和拆除等活动，应当具备国家规定的注册资本、专业技术人员、技术装备和安全生产等条件，依法取得相应等级的资质证书，并在其资质等级许可的范围内承揽工程。

### (三) 建议给予行政处罚人员。

1.丹志英，亳州面粉公司董事长，企业决策机构主要负责人，任期内未履行《安全生产法》第十八条第4款规定，同意将综合楼供暖管道系统发包给个体施工队，并在不符合多项安全标准情况下投入运营；任期内未履行《安全生产法》第十八条第5款规定，致使企业存在多项违反《安全生产法》、《建筑法》、《特种设备安全法》、《城乡规划法》等行为；未履行《安全生产法》第八十五条规定，事故调查期间擅离职守，未接受事故调查组询问；其对事故发生负有决策、督促检查不力责任，依照《安全生产法》第九十条、第九十一条、第一百零六条规定，建议五得利面粉集团公司撤销其五得利集团亳州面粉有限公司董事长职务；并处上一年年收入80%的罚款。⑯

⑯ 《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安全生产工作

负有下列职责：

- (一) 建立、健全本单位安全生产责任制
- (二) 组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程
- (三) 组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划
- (四) 保证本单位安全生产投入的有效实施
- (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
- (六) 组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案
- (七) 及时、如实报告生产安全事故。

《安全生产法》第九十条 生产经营单位的决策机构、主要负责人或者个人经营的投资人不依照本法规定保证安全生产所必需的资金投入，致使生产经营单位不具备安全生产条件的，责令限期改正，提供必需的资金；逾期未改正的，责令生产经营单位停产停业整顿。

有前款违法行为，导致发生生产安全事故的，对生产经营单位的主要负责人给予撤职处分，对个人经营的投资人处二万元以上二十万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

《安全生产法》第九十一条 生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正；逾期未改正的，处二万元以上五万元以下的罚款，责令生产经营单位停产停业整顿。

生产经营单位的主要负责人有前款违法行为，导致发生生产安全事故的，给予撤职处分；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

生产经营单位的主要负责人依照前款规定受刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受处分之日起，五年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人；对重大、特别重大生产安全事故负有责任的，终身不得担任本行业生产经营单位的主要负责人。

《安全生产法》第一百零六条 生产经营单位的主要负责人在本单位发生生产安全事故时，不立即组织抢救或者在事故调查处理期间擅离职守或者逃匿的，给予降级、撤职的处分，并由安全生产监督管理部门处上一年年收入百分之六十至百分之一百的罚款；对逃匿的处十五日以下拘留；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

生产经营单位的主要负责人对生产安全事故隐瞒不报、谎报或者迟报的，依照前款规定处罚。

2.沈继松，亳州面粉公司总经理，2014年1月到任，未认真履行《安全生产法》第十八条第1、2、3、5款规定，致使企业违反《安全生产法》、《建筑法》、《特种设备安全法》、《城乡规划法》等多项规定，对事故发生负有主要领导责任，依照《安全生产法》第九十一条、第九十二条规定，建议五得利面粉集团公司撤销其五得利集团亳州面粉有限公司总经理职务；并处上一年收入40%罚款。⑩

⑩ 《安全生产法》第九十一条 生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正；逾期未改正的，处二万元以上五万元以下的罚款，责令生产经营单位停产停业整顿。

生产经营单位的主要负责人有前款违法行为，导致发生生产安全事故的，给予撤职处分；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

生产经营单位的主要负责人依照前款规定受刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受处分之日起，五年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人；对重大、特别重大生产安全事故负有责任的，终身不得担任本行业生产经营单位的主要负责人。

第九十二条 生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责，导致发生生产安全事故的，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，处上一年年收入百分之三十的罚款；
- (二) 发生较大事故的，处上一年年收入百分之四十的罚款；
- (三) 发生重大事故的，处上一年年收入百分之六十的罚款；
- (四) 发生特别重大事故的，处上一年年收入百分之八十的罚款。”

#### (四) 建议给予党政纪处罚的人员。

1.周继东，时任谯城区经济和信息化委员会副主任，兼煤炭工业和非煤炭矿山管理办公室主任。分管安全生产等工作。未认真履行安全生产监管职责，对事故单位存在的安全隐患问题失察，对事故发生负重要领导责任。根据《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》第八条规定，建议给予行政警告处分。⑩

⑩《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》第八条：国家行政机关及其公务员有下列行为之一的，对有关责任人员，给予警告、记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

(五)对生产安全事故的防范、报告、应急救援有其他失职、渎职行为的。以下建议给予警告和记过处分的，均引用此条款)

2.明华，时任谯城区住房和城乡建设委党组书记、主任。未依法认真履行规划验收领导职责，在没有对项目建设实际验收的情况下，召开主任办公会同意在验收报告单上盖章，对事故发生负有重要领导责任。根据《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》第八条规定，建议给予行政记过处分。

3.董岩，时任谯城区市场监督管理局工业园区市场监督管理所副所长（主持工作）。履行特种设备监管职责不到位，督促检查辖区内特种设备安全工作不力，对事故发生负主要领导责任。根据《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》第八条规定，建议给予行政记过处分。

4.庄建军，时任谯城区市场监督管理局党组成员、副局长，

未认真履行特种设备监察、监管职责，督促指导谯城区市场监督管理局工业园区市场监督管理所和特设股开展特种设备监察、监管工作不到位，对事故发生负重要领导责任。根据《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》第八条规定，建议给予行政警告处分。

#### **（五）建议给予行政处理的人员。**

1.芮有东，时任谯城区安全生产监督管理局党组书记、局长，未认真履行安全生产综合监管职责，对事故单位存在的安全隐患问题失察，对事故发生负有领导责任。鉴于该同志已调离岗位，建议给予批评教育。

2.张大勇，时任谯城区人民政府副区长，分管住房和城乡建设委等工作，对谯城区住房和城乡建设委对事故企业综合楼规划核实问题失察，对事故发生负有领导责任。建议给予诫勉谈话。

#### **（六）建议给予行政处罚的单位。**

1.亳州面粉公司存在多项违反《安全生产法》、《建筑法》、《特种设备安全法》、《城乡规划法》等行为，是事故责任单位，依照《安全生产法》第一百零九条、《安全生产行政处罚自由裁量适用规则（试行）》第十五规定，建议给予其 99.9 万元行政罚款。同时，按照《安徽省安全监管局关于认真贯彻实施<国家安全监管总局关于对安全生产领域失信行为开展联合惩戒的实施办法>的通知》要求，依程序将其纳入联合惩戒对象和安全生产不良记录“黑名单”管理。⑩

---

⑩《安全生产法》第一百零九条 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；

(二) 发生较大事故的，处五十万元以上一百万元以下的罚款；  
(三) 发生重大事故的，处一百万元以上五百万元以下的罚款；  
(四) 发生特别重大事故的，处五百万元以上一千万以下的罚款；情节特别严重的，处一千万以上二千万以下的罚款。”

《安全生产行政处罚自由裁量适用规则（试行）》第十五条 当事人有下列情形之一的，应对依法从重处罚：

(一) 危及公共安全或者其他生产经营单位及其人员安全，经责令限期改正，逾期未改正的；

(二) 一年内因同一种安全生产违法行为受到两次以上行政处罚的；

(三) 拒不整改或者整改不力，其违法行为处于持续状态的；

(四) 拒绝、阻碍或者以暴力威胁行政执法人员的；

(五) 在处置突发事件期间实施安全生产违法行为的；

(六) 隐匿、销毁违法行为证据的；

(七) 违法行为情节恶劣，造成人身死亡（重伤、急性工业中毒）或者严重社会影响的；

(八) 故意实施违法行为的；

(九) 对举报人、证人打击报复的；

(十) 未依法排查治理事故隐患的；

(十一) 发生生产安全事故后逃匿或者瞒报、谎报的；

(十二) 具有法律、行政法规规定的其他从重处罚情形的。

有从重处罚情节的，应当在法定处罚幅度内选择较高或者最高幅度确定处罚标准，但不得高于法定处罚幅度上限。

《对安全生产领域失信行为开展联合惩戒的实施办法》第二条 生产经营单位及其有关人员存在下列失信行为之一的，纳入联合惩戒对象：

(一) 发生较大及以上生产安全责任事故，或1年内累计发生3起及以上造成人员死亡的一般生产安全责任事故的；

第三条 存在严重违法违规行为，发生重特大生产安全责任事故，或1年内累计发生2起较大生产安全责任事故，或发生性质恶劣、危害性严重、社会影响大的典型较大生产安全责任事故的联合惩戒对象，纳入安全生产不良记录“黑名单”管理。

### **(七) 建议相关行政问责的单位。**

1. 谯城区经济和信息化委员会、谯城区住房和城乡建设委、谯城区市场监督管理局和谯城区安全生产监督管理局分别负有行业安全生产监管、建筑规划验收、特种设备安全监察、安全生产综合监管职责，对事故发生负有重要责任，建议责成以上单位向谯城区人民政府作出深刻的书面检查。

2. 谯城区人民政府对辖区内城市规划执行和安全生产工作等方面存在的问题失察失管，对事故发生负有重要责任，建议责成谯城区人民政府向亳州市人民政府作出深刻的书面检查。

### **(八) 建议转送事故线索的单位。**

1.河南省粮食工程设计院有限公司，在无相应设计资质的情况下，设计了亳州面粉公司供暖管道系统，其行为违反了《建设工程质量管理条例》第十八条规定，建议转送河南省有关部门依法追究其相应的责任。⑫

---

⑫《建设工程质量管理条例》第十八条 从事建设工程勘察、设计的单位应当依法取得相应等级的资质证书，并在其资质等级许可的范围内承揽工程。

## 七、事故主要教训

### **(一)事故企业安全主体意识淡漠，日常安全管理存在漏洞。**

亳州面粉公司虽成立了兼职安全生产管理机构，制定了安全制度、操作规程，开展了安全教育，但为了追求经济利益而忽视国家法律法规，在人、财、物等方面安全投入严重不足；公司在日常风险辨识、隐患排查整治、安全教育和应急演练培训等工作中存在盲区死角。在本次事故中，企业门卫、供暖系统管理人员对供暖管道异响不以为然，最终丧失警示死者逃生的时机。

### **(二)供汽安全保障措施有待进一步强化。**

2015年4月，亳州瑞能热电有限责任公司在向亳州面粉公司供汽前，从5个方面对亳州面粉公司其进行了口头安全提醒，要求企业用汽设备必须经专业机构检验合格、有专业人员管理、有专业人员维护、建立内部巡查制度以及用汽过程中有问题随时提请服务。在本起事故中，供汽公司对亳州面粉厂的口头提醒未起到应有作用，造成供暖系统带病运行，直至事故发生。

### **(三)地方政府及其有关部门对招商引资企业安全监管弱化。**

亳州面粉公司是地方政府重点招商引资企业，事故反映出该企业重生产，轻安全，安全主体责任不落实等问题，但地方政府

片面强调为招商引资项目“多开绿灯、特事特办”，放松在安全监管方面对其严格要求。在此思路影响下，地方政府有关职能部门监管不严，建设、市场监管、经信等部门履行监管职责不到位，埋下安全事故隐患。

## 八、事故防范措施建议

（一）亳州市要按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”以及“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”和“谁主管、谁负责”要求，全面落实党委政府、综合监管、行业监管、其他行业领域主管部门以及生产经营单位的安全管理责任，集中开展特种设备安全和规划验收等专项整治行动，在全市范围内对涉及使用特种设备等的单位、场所普遍开展一次彻底的摸底清查，切实掌握特种设备安全隐患情况，对发现掌握的重大危险源和安全隐患情况，逐一登记并明确整治的责任单位和时限；对严重威胁人民群众生命安全的问题，采取改造、停用等措施坚决整改。对违反规划验收规定等违法违纪行为，坚决依法纠正，从严从重查处。

（二）亳州面粉公司要以本次事故及其暴露出的问题为导向，牢固树立红线意识和底线思维，将承包单位纳入企业安全管理范畴，建立健全覆盖企业生产经营全过程、全方位的安全责任体系，依法设置专职安全机构、配备专职安全人员，全面开展企业危险因素辨识、事故隐患排查整治、安全教育和应急处置培训等工作，确保企业安全营运。

鉴于事故供暖系统存在重大安全隐患，亳州面粉公司要无条

件停止使用，并按照相关标准规范要求，从新设计、施工、验收，确保安全供暖。同时，鉴于事故供暖系统一楼吊顶为回水水平干管，亳州面粉公司必须确保综合楼一楼无人住宿。

（三）省供热管理部门要进一步提高对工业、民用供气（供暖）的安全保障，制定出台相关制度规定，督促供热（暖）企业规范服务行为，向具备安全条件的用户安全供汽；在供汽外网与受供企业内网的换热站房对接处安装减压设备和安全阀，以保证供暖系统稳压运行。

同时，省供热管理部门要组织供暖企业对受供企业供暖系统安全状况开展一次全面隐患排查，确保类似事故不再发生。