

鹤城盈口“9•11”一般机械伤害事故 调查报告

鹤城区人民政府事故调查组

2024 年 11 月

目 录

一、事故基本情况	2
(一) 事故发生单位基本情况	2
(二) 事故相关单位基本情况	3
(三) 事故发生经过	4
(四) 事故现场情况	5
(五) 事故应急救援处置和善后处理情况	10
(六) 人员伤亡和财产损失情况	12
二、地方政府及行业主管部门履职情况	12
三、事故原因分析	16
(一) 直接原因	16
(二) 间接原因	17
四、有关单位存在的主要问题	19
(一) 事故发生单位	19
(二) 事故相关单位	19
(三) 属地街道和有关部门	20
五、对有关责任人员和责任单位的处理建议	21
(一) 免于追究责任人员建议	22
(二) 建议移送司法机关处理人员	22
(三) 建议行政处罚的单位	22
(四) 建议追责问责和组织处理的人员	23

（五）其他处理建议.....	26
六、事故主要教训.....	26
七、事故防范和整改措施建议.....	27
八、附件.....	29

鹤城盈口“9•11”一般机械伤害事故 调查报告

2024年9月11日16时54分许，位于鹤城区井坪村十三组^[1]鹤城区惠顺农贸市场内一废品（废纸打包加工）回收站，发生一起机械伤害事故，造成1人死亡，直接经济损失61.2万元人民币。

事故发生后，区委书记唐成、区人民政府区长郑明明高度重视，第一时间指挥调度，并成立了由区政法、公安、应急、商务等部门组成的工作专班，全力做好事故善后工作，确保社会稳定。同时要求，深刻汲取教训，迅速查明事故原因，举一反三，在全区范围内开展安全生产大检查，排查整治各类安全生产隐患，防止类似事故再次发生，切实保护人民群众的生命财产安全。市安委办对该事故实行挂牌督办^[2]。

依照《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《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）、《湖南省生产安全事故调查处理办法》（湘政发〔2022〕9号）等相关法律法规规定，经鹤城区人民政府授权，成立了鹤城盈口“9•11”一般机械伤害事故调查组（以下简称事故调查组），由区应急管理

[1] 鹤城区惠顺农贸市场《营业执照》注册地址。

[2] 2024年9月13日《怀化市安全生产委员会办公室生产安全事故查处挂牌督办通知书》（怀安办函〔2024〕104号）

局局长姚利同志任组长，区商务局余有宾同志、区应急管理局邓建军同志任副组长，区应急管理局、区商务局、区发改局、鹤城公安分局、区总工会和城南街道办事处、盈口街道办事处（原盈口乡人民政府）相关人员为成员，全面负责事故调查工作，并聘请有关专家协助事故调查。同时，区纪委监委成立了追责问责调查组，同步开展工作。

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，按照事故调查“四不放过”规定要求，通过现场勘查、调查取证、调阅资料、询问谈话、综合分析等，查明了事故发生原因、经过、人员伤亡和直接经济损失等情况，认定了事故的性质和责任，提出了对相关责任人员和责任单位的处理建议。同时，针对事故暴露出的问题，总结分析了事故教训，提出了防范整改的措施建议。

经事故调查组认定，鹤城盈口“9•11”一般机械伤害事故是一起因员工安全意识淡薄、违章违规作业，生产经营单位安全生产主体责任落实不到位，非法从事生产经营活动，有关部门和属地管理失职缺位，整治排查不深入，“打非治违”不到位，造成的一般生产安全责任事故。

一、事故基本情况

（一）事故单位基本情况

周废品回收站（单位无名称，以经营者名字暂命名）。**

1. 基本情况。

位于鹤城区井坪村十三组鹤城区惠顺农贸市场内（怀化市城南廉租房南侧一钢架棚内），经营者：周**（公民身份证号码：43052419*****）。2021 年 7 月，周**租用鹤城区惠顺农贸市场场地，用于废纸回收，厂房使用面积约 500 平方米左右，未办理营业执照及行业资质。废品回收站共有 3 名人员，周**（经营者）、戴**（周**妻子，负责回收站内的废纸回收及现场管理）、成**（员工，负责回收站内废纸挑选及打包工作）。

2. 安全管理情况。

该废品回收站口头对员工成**进行过安全教育，与其签订了场地人员《安全责任协议书》；制定了卧式液压废纸打包机的操作规程，会定期对卧式液压废纸打包机进行检查，保养（周**口头诉说）。

（二）事故相关单位基本情况

鹤城区惠顺农贸市场（以下简称惠顺农贸市场）。

1. 基本情况。

位于湖南省怀化市鹤城区井坪村十三组，经营者：彭**，2019 年 3 月 28 日注册，取得了《工商营业执照》，统一社会信用代码：92431202MA4Q*****，企业类型：个体工商户，组成形式：个人

经营，经营范围：自有场地租赁服务；市场管理服务(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)。

该市场由井坪村 11、12 组村民彭**、唐**、彭**、彭**4 人于 2016 年 9 月出资修建。因市场生意清淡，2021 年 7 月，彭**及股东将该市场整体出租给个体经营者宁**、周**二人，用于废品回收，双方签订了租赁协议，42800 元 / 年。宁**租用面积（厂房）约 700 平方米左右，用于废旧钢铁回收；周**租用面积（厂房）约 500 平方米左右，用于废纸回收。

2. 安全管理情况。

经营者彭**，对市场租户（宁**、周**）口头进行过安全宣传。

(三) 事故发生经过

2024 年 9 月 11 日 16 时 50 分左右，送废品人员舒**将收到的废品送到周**废品回收站，老板娘戴**在厂房门口处对舒**送的废品进行清点收货，而员工成**在厂房里面操作废纸打包机，对废纸进行压缩打包。

16 时 53 分左右，戴**收完货后，听到废纸打包机一直在空响，扭头往打包机设备位置看，没看到成**在操作设备，就走到操作台附近去查看，也没看到成**，后又走到打包机旁，看到成

^[3]倒在打包机检修口旁边，戴立即走过去，看到地面有血，未见头颅，就赶紧跑出来喊出事了。

（四）事故现场情况

1. 事故发生地点。

怀化市鹤城区井坪村十三组惠顺农贸市场内（鹤城区城南廉租房南侧），地理坐标经度：109° 59′ 6″、纬度：27° 30′ 58.64″。



2. 作业现场勘查情况。

（1）事故发生在周**经营的废品回收站，该站厂房系钢架棚结构，长29.4米，进门口宽度6米，最宽距离22米，使用面积约500平方米左右，地面系水泥硬化地面，厂房



[3] 目击证人戴**看到成**倒在卧式液压废纸打包机检修窗口处，然后跑出厂门大喊出事的监控视频时间为9月11日16时56分20秒，经目击证人及送废品人员舒**描述，收货时间大约3到5分钟，快收完货时戴**听到卧式液压废纸打包机一直处于空响；经事故目击证人戴**还原从厂门口到打包机操作台，到液压机旁再到事故发生点大约需要28秒；调查组经过分析认定，事故发生时间（成**出事时间）为：2024年9月11日16点54分许。

内较零乱，两边堆有大量的已扎成捆的废纸箱，四周地上还堆有零散的废纸箱、废书等，进门右侧地面放有几个灭火器；进门约28米左右的位置后部安装了一台废纸打包机^[4]（事故设备），机长9.5米，宽1.42米，设备采用手动触摸控制操作。



废纸打包机（事故设备）



（2）事故发生具体位置为废纸打包机检修口处，检修口长80厘米，宽76厘米，设备检修口装有防护门，但门未锁死，左侧门框及打包机推缸滚轮固定架处有血迹存在。

3. 死者伤害情况。

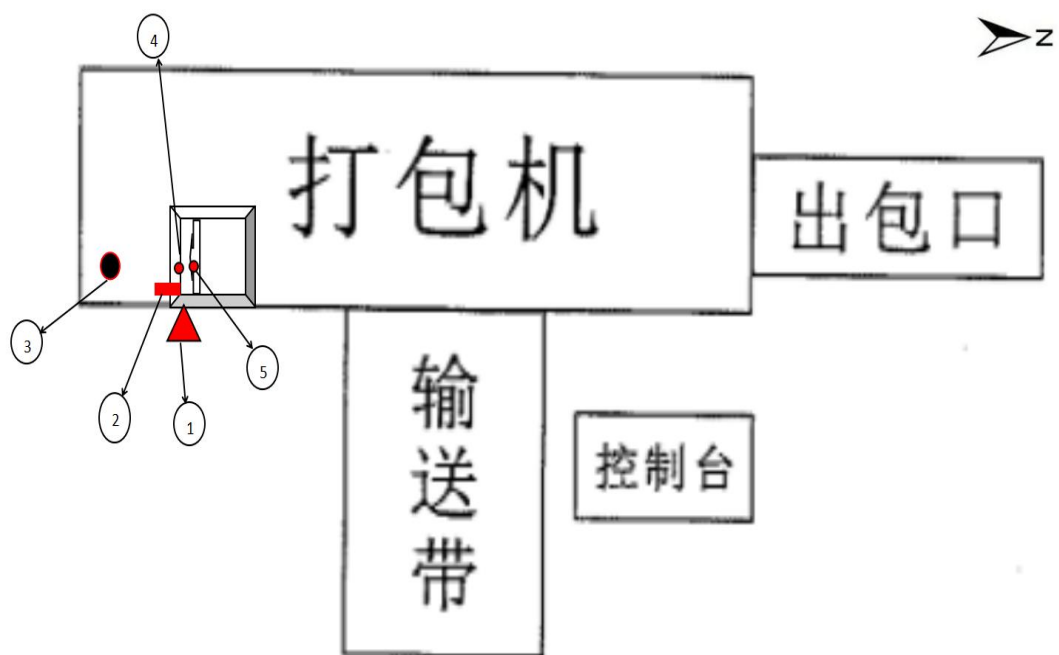
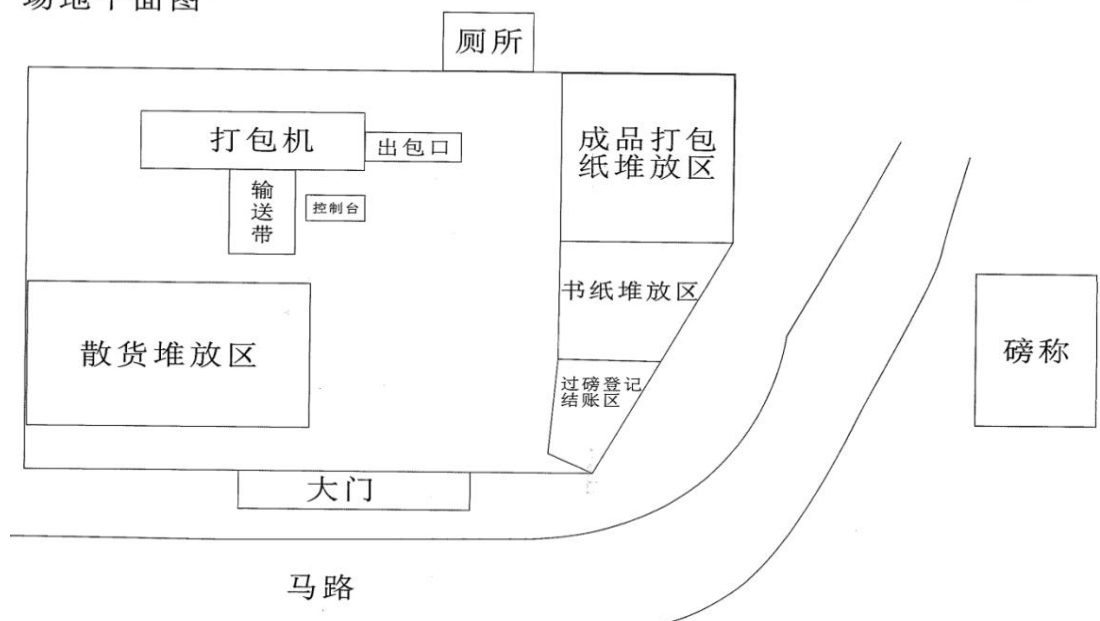
[4]事故设备情况。设备名称：卧式液压废纸打包机（以下简称废纸打包机）；产品型号：160；总功率：45KW；包块密度： $\geq 400-450\text{kg/m}^3$ ；液压系统：高低压组合；工作压力：28MPa；液压油标号：46#抗磨液压油；控制系统：手、自动操作 PLC 控制、物料探测；出厂日期：2018年5月17日。

根据事故调查组、鹤城公安分局刑侦大队现场勘验及现场人员（目击者）描述，成**身躯位于废纸打包机南端东西贯通通道的东侧，其右侧身靠在通道的下边缘侧坐在地面上(其身体胸度朝南)，头部缺失，其右手放在机器内，左手在外侧(手中拿着一把剪刀)；身躯斜靠位置(即废纸打包机南端东西贯通通道东侧通道口下边缘外侧台面上)有一血泊(南北 34cm，东西 12cm)。经过在废纸打包机内寻找，在废纸打包机南端东西贯通通道的东侧通道内侧南端上边缘(距离通道口下边缘台面 35cm 左右的位置)有一脱离躯干的人体组织卡在机器中。



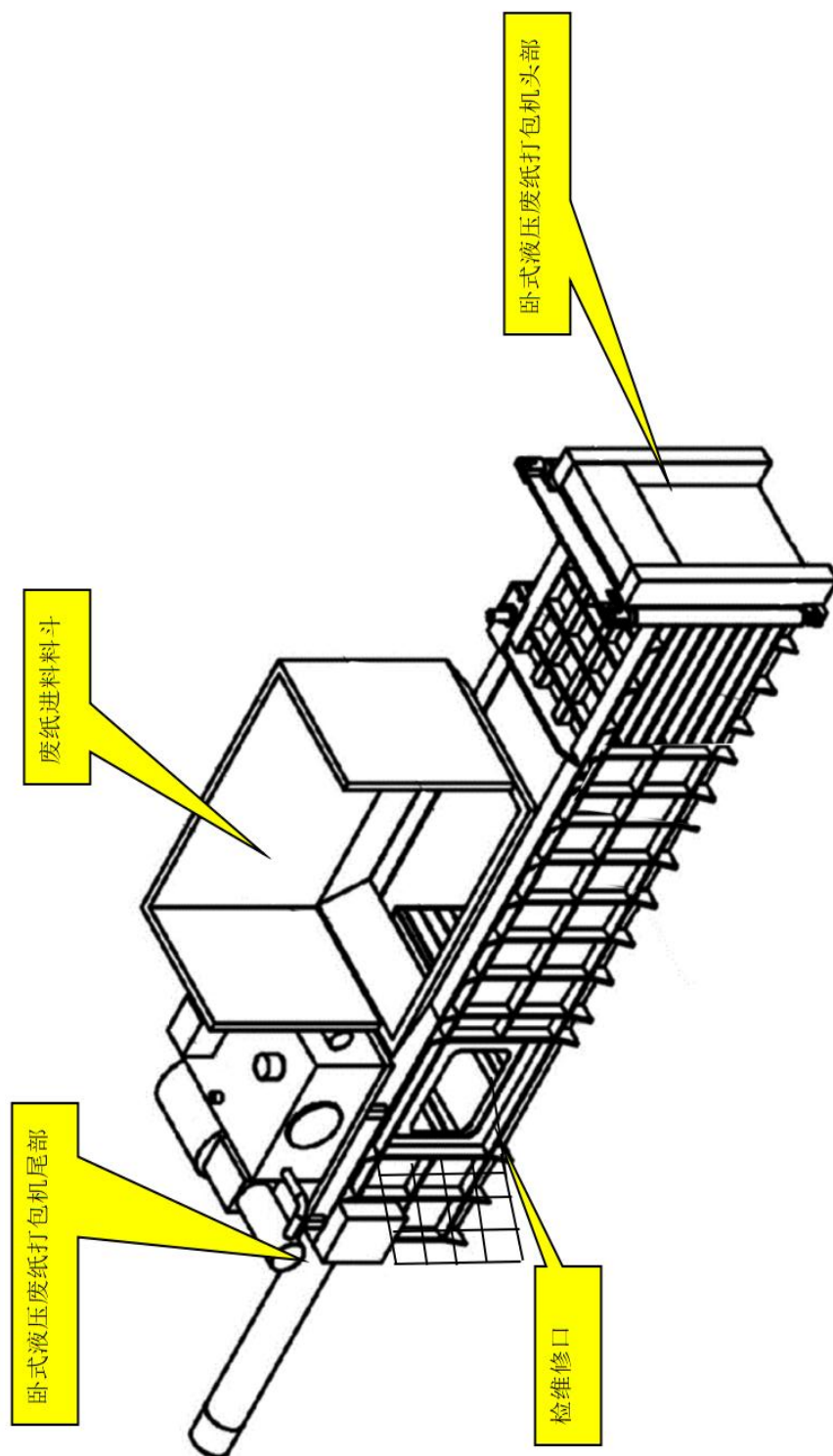
死者成**

场地平面图



①事故人员所处位置；②事故人员右手所处位置；③事故人员头颅所处位置；④检修口左侧门框血迹点；⑤打包机推缸滚轮固定架血迹点。

卧式液压废纸打包机结构图



4. 现场天气情况。

根据怀化国家气象观测站数据,9月11日鹤城区天气,白天:阴转多云,最高气温33℃,最低气温23℃。白天到夜间,东北风3级,相对湿度85%,紫外线中等,空气质量39。

(五) 应急救援处置和善后有关情况

1. 事故应急救援处置情况。

16时55分,戴**看到一人侧倒在废纸打包机检维修口旁边,没有动静,地面有血迹,未见头颅;

16时56分,戴**跑到厂门口大喊“出事了”,跑到厂门口对面板房处叫老板周**;



戴**发现后跑出厂房的监控显示时间

17时00分,周**与戴**一起到废纸打包机处查看情况;

17时02分,周**拨打电话给表哥,告知废纸回收站出事故了,表哥让其赶紧报警;

17时09分,周**拨打了“110”报警电话;

17时13分,鹤城公安分局民警到达现场,对现场进行了勘查^[5];

17时15分,周**拨打了“120”急救电话;

[5] 根据怀化市公安局鹤城区分局城南派出所出具的死亡证明怀鹤公法证字[2024]019号,死者叫成**,男,汉,证件号:43302519*****;死者衣着整齐,现场未发现打斗痕迹。

17 时 30 分左右，“120”医务人员到达现场，对成**进行了检查，现场告知成**无生命体征；

18 时 12 分，城南街道办事处向区应急指挥中心报告事故信息；

19 时 44 分，区应急指挥中心向市应急指挥中心报告事故信息；

20 时 10 分，区应急指挥中心向市应急指挥中心续报事故信息；

9 月 11 日至 12 日，市、区应急管理局，区商务局、城南街道办事处等单位分别前往事故现场核查了解事故情况。同时，区应急管理局向区委、区政府主要领导汇报事故有关情况，区委书记唐成、区人民政府区长郑明明高度重视，要求全力做好事故善后工作，迅速查明事故原因，确保社会稳定。

2. 事故善后处理情况。

9 月 15 日，经区城南街道司法所调解，事故单位与死者家属协商达成一致意见，签订了《人民调解协议书》（编号：怀鹤城南人调（2024）0**号）。一次性赔偿家属死亡赔偿金、丧葬费、赡养费等共计 42.8 万元人民币，家属情绪稳定，善后事宜处理完毕，社会秩序平稳。

3. 事故应急处置评估情况。

此次事故，事故发生单位救援及时，事故善后处理较妥善，相关部门、属地党委政府应急响应及时，在接到事故报告（指令）后，立即组织开展协调、应急处置等工作，未发生次生、衍生事故。

（六）人员伤亡和财产情况

死者：成**，男，汉族，籍贯：湖南麻阳，公民身份证号码：43302519*****，周**废品回收站的员工。

根据事故经济损失统计相关规定及要求，经统计，此次事故造成直接经济损失 61.2 万元人民币。其中：赔偿费用 42.8 万元人民币，抢救等其他费用 18.4 元人民币。

二、地方政府及行业主管部门履职情况

（一）怀化市鹤城区城南街道办事处

1. 基本情况。

怀化市鹤城区城南街道办事处（以下简称城南街道办事处）为正科级区政府下级政府部门。内设机构：党政办公室（行政审批办公室）、党建办公室、经济发展办公室（乡镇及涉农街道加挂农业农村工作办公室、扶贫开发办公室）、社会事务办公室、自然资源和生态办公室等机构。主要负责对本行政区域或者管理区域内生产经营单位安全生产经营状况进行监督检查，协助人民政府有关部门或者按照授权依法履行安全生产监督管理职责等。

2. 履行属地管理职责情况。

较好地贯彻落实了区委、区政府、区安委会安全生产工作会议精神；建立了安全生产“党政同责、一岗双责”制度，有安全生产工作职责分工文件；把安全生产工作纳入了党工委重要议事日程，将安全生产工作与业务工作同时进行了安排部署，有相关会议记录；制订了城南街道 2024 年安全生产“打非治违”专项行动工作方案，持续开展安全生产监督检查、隐患排查工作，有检查记录、隐患台帐、隐患整改销号记录。

（二）怀化市鹤城区盈口街道办事处

1. 基本情况。

怀化市鹤城区盈口街道办事处（原鹤城区盈口乡人民政府，以下简称盈口街道办事处）为正科级区政府下级政府部门。内设机构：党政办公室、党建办公室、经济发展办公室、社会事务综合服务中心、生态事务中心、文化综合服务中心、农业综合服务中心、退役军人服务站等机构。主要负责对本行政区域或者管理区域内生产经营单位安全生产经营状况进行监督检查，协助人民政府有关部门或者按照授权依法履行安全生产监督管理职责等。

2. 履行属地管理职责情况。

组织召开了安全生产工作例会、安全生产专题会议、“打非治违”行动工作部署会，制订了安全生产工作方案、开展了领导

带队检查安全生产工作和安全生产隐患排查工作、制订了盈口乡安全生产“打非治违”行动实施方案，持续开展安全生产监督检查工作，有检查记录、处罚记录。

（三）盈口街道办事处新桥社区居民委员会

1. 基本情况。

盈口街道办事处新桥社区（原城南街道办事处新桥社区，以下简称新桥社区），辖区面积 1.3 平方公里，东至湖天南路，南至湖天南路入城口与湾潭社区相邻，西至怀黔路与狮子岩社区相邻，北至环城南路与西冲社区相邻。辖区总人口 5032 人，其中常住人口 3527 人，流动人口 1505 人；社区工作人员共 6 人。

2. 履行管理职责情况。

组织召开了安全生产工作例会、安全生产专题会议，协助属地街道办事处开展了安全生产隐患排查工作。

（四）鹤城区盈口街道办事处井坪村村民委员会

1. 基本情况。

鹤城区盈口街道办事处井坪村村支两委（原盈口乡井坪村村支两委，以下简称井坪村委会）共 7 人，辖区内共 15 个村民小组，面积约 9.9 平方公里常驻人口约 3600 人，共两个支部，党员人数 75 人。

2. 履职情况。

组织召开了安全生产工作例会、安全生产专题会议，协助属地政府开展了安全生产隐患排查工作。

（五）鹤城区商务局

1. 基本情况。

鹤城区商务局（以下简称区商务局）是区政府工作部门，为正科级。内设机构：办公室（人事股）、财务审计股、政策法规和市场秩序股（行政审批股）、市场运行和商贸服务业股、市场体系建设股、流通业发展股（电子商务股、加挂安全生产监督管理股）、对外贸易和对外经济合作股、招商联络和投资促进股。目前工作人员 42 人，其中在职在编 40 人，反聘 2 人。

2. 监管履职情况。

较好地贯彻落实了区委、区政府、区安委会安全生产工作会议精神；建立了安全生产“党政同责、一岗双责”制度，有安全生产工作职责分工文件；把安全生产工作纳入了局党组重要议事日程，将安全生产工作与业务工作同时进行了安排部署，有相关会议记录、照片；开展了领导带队检查工作，有检查照片；制订了再生资源企业安全生产工作方案，制定了再生资源企业工作方案，对辖区从事再生资源回收企业进行了摸排，开展了再生资源整治工作。

（六）鹤城区市场监督管理局

1. 基本情况。

鹤城区市场监督管理局（以下简称区市场监管局）是区政府工作部门，为正科级。区市场监管局负责市场主体统一注册，监督管理市场秩序等工作。内设机构：办公室、政策法规股、信用监督管理股、价格监督检查和反不正当竞争股、网络交易监督管理股、知识产权广告监督管理股、产品质量安全发展监督管理股、食品安全协调股、食品安全监督管理股、餐饮食品安全监督管理股、特种设备安全监察股、标准计量监督管理股、消费者权益保护股（投诉举报办公室）、药品医疗器械监督管理股、化妆品监督管理股、登记注册股（小微企业个体工商户专业市场党建工作办公室）、科技和财务股、人事股（离退休人员管理服务股）。

2. 监管履职情况。

分别制订了《怀化市鹤城区市场监督管理局 2024 年查处无证无照经营综合治理工作实施方案》和《怀化市鹤城区市场监督管理局 2024 年开展中小学校校园及周边无证无照经营专项整治工作方案》分别都有工作照片、检查记录、网格台帐、给相关职能部门的抄告记录。对辖区定期开展安全生产监督检查，有检查记录；开展了领导带队检查工作，有检查照片。

三、事故原因分析

（一）直接原因

作业人员成**安全意识淡薄，违反安全操作规程，对作业环境存在的危险因素判断不足，在设备运行情况下违规将头部伸入废纸打包机内部，被后退的打包机推缸滚轮固定架与打包机检修口门框左侧框架挤压切断脖子致死，造成事故发生。

（二）间接原因

1. 周**废品回收站未取得生产经营相关资质，不具备法律法规、国家及行业标准规定的安全生产条件下，非法从事生产经营活动^[6]；

2. 从业人员成**未经教育培训考核合格上岗作业^[7]，未能保证其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。

3. 周**废品回收站未向成**告知废纸打包机岗位存在的危险因素、防范措施^[8]，致使成**对作业环境存在的不安全因素判断不足，违规作业；

[6] 《安全生产法》第二十条 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。

《再生资源回收管理办法》（2007 年 3 月 27 日商务部、发展改革委、公安部、建设部、工商总局、环保总局令 8 号）第六条 从事再生资源回收经营活动，必须符合工商行政管理登记条件，工商注册登记后，方可从事经营活动。……

[7] 《安全生产法》第二十八条 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。……

[8] 《安全生产法》第四十四条 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；并向从业人员如实告知作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施以及事故应急措施。……

3. 废纸打包机检修门未实行封闭管理^[9]，未张贴安全警示标识^[10]，致使成**违反操作规程，将头伸入废纸打包机内部；

4. 周**废品回收站未落实生产安全事故隐患排查治理制度^[11]，未及时发现并消除事故隐患。

5. 发包单位惠顺农贸市场未经行业部门审核批准^[12]从事农贸市场经营活动，且在经营期间又擅自改变经营范围^[13]，将生产经营场所出租给不具备资质的个人，对承租单位的安全生产工作也未进行统一协调、管理^[14]。

6. 属地、监管部门未认真履行安全生产管理职责，城南、盈口未及时厘清辖区边界，致使惠顺农贸市场内的废品回收站处于

[9] 《机械安全安全防护的实施准则》(GBT 30574-2021) 5.5 安全位置防护方法 b): 如果已识别的危险的位置明确, 则应采用封闭、隔离等方式限制接近危险区。

[10] 《安全生产法》第三十五条 生产经营单位应当在有较大危险因素的生产经营场所和有关设施、设备上, 设置明显的安全警示标志。

[11] 《安全生产法》第四十一条生产经营单位应当建立健全并落实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。

[12] 《怀化市城区农贸市场建设管理办法》第五条 新建项目, 项目单位应当在项目实施前向鹤城区商务主管部门提出申请, 区商务主管部门审核后签署初步意见, 并经市规划、国土资源部门进行初步选址后, 向市商务主管部门提交项目申请材料(营业执照、场地证明、项目建议书、单体设计方案、投资各方法律规定的有效证明等)。市商务主管部门应当召开有鹤城区政府和市发改、国土资源、规划、建设、环保、消防等部门参加的论证会, 形成统一意见后, 由市规划部门出具项目选址意见, 并按照项目审批权限由市发改部门对项目进行审批、核准。对同意建设的项目, 由市商务部门发放《怀化城区农贸市场建设优惠申请表》并进行审核认定后, 报市政府分管领导审批, 各部门按照政策和项目建设程序办理相关手续。

《怀化市城区农贸市场建设管理办法》第七条 城区农贸市场应当按照相关标准规划、建设、改造, 项目建成后应经相关部门审查验收合格后方可投入使用。

[13] 农贸市场管理技术规范(GB/T 21720-2022) 3.1 以食用农产品现货零售交易为主, 为买卖双方提供经常性的、公开的、配套设施较齐全的、固定的交易服务场所。注: 包括菜市场、市集等经营食用农产品的零售场所。农贸市场一般是指用于销售蔬菜、水果、瓜果、水产品、禽蛋、肉类及其制品、粮油及其制品、豆制品、熟食、调味品、土特产等各类农产品和食品的以零售经营为主的固定场所。

《再生资源回收管理办法》(2007 年 3 月 27 日商务部、发展改革委、公安部、建设部、工商总局、环保总局令第八号) 第二条再生资源包括废旧金属、报废电子产品、报废机电设备及其零部件、废造纸原料(如废纸、废棉等)、废轻化工原料(如橡胶、塑料、农药包装物、动物杂骨、毛发等)、废玻璃等。

[14] 《安全生产法》第四十九条 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。

监管盲区，监管部门对顺农贸市场内的废品回收站长期非法从事生产经营活动，未及时发现、及时查处，导致违法企业长期失管漏管。

四、有关单位存在的主要问题

（一）事故发生单位

1. **周**：**作为周**废品回收站经营者，法律意识淡薄，废品回收站未取得生产经营相关资质，不具备法律法规、国家及行业标准规定的安全生产条件下，非法从事生产经营活动^[15]。

2. **周**废品回收站：**未取得生产经营相关资质，在不具备法律法规、国家及行业标准规定的安全生产条件下，非法从事生产经营活动；从业人员未经教育培训考核合格上岗作业；未向操作人员告知废纸打包机岗位存在的危险因素、防范措施，废纸打包机检维修门未实行封闭管理，未张贴安全警示标识；未落实生产安全事故隐患排查治理制度，未采取技术、管理措施，未及时未及时发现并消除事故隐患。

（二）事故相关单位

惠顺农贸市场：虽依法取得营业执照，但未经行业部门审核批准从事农贸市场经营活动，且在经营期间又擅自改变经营范围，将生产经营场所出租给不具备资质的个人，对承租单位的安全生产工作也未进行统一协调、管理。

[15] 《无证无照经营查处办法》第二条：任何单位或者个人不得违反法律、法规、国务院决定的规定，从事无证无照经营。

（三）属地街道和相关部门

1. 城南街道办事处：属地安全生产责任落实不力，组织开展再生资源回收行业安全隐患大排查大整治不深入，“打非治违”不到位；对辖区内再生资源回收企业安全宣传教育缺失^[16]；未与盈口街道办事处厘清监管职责边界，推诿扯皮，致使鹤城区惠顺农贸市场处于监管盲区^[17]；对周**废品回收店未办理相关证照，长期非法从事生产经营活动的行为失察失管。

2. 盈口街道办事处：开展辖区内安全生产领域行政执法和打非治违工作不到位，未与城南街道厘清监管职责边界，推诿扯皮，致使惠顺农贸市场处于监管盲区；对辖区井坪村委会为本村村民彭**办理鹤城区惠顺农贸市场营业执照出具《经营场所证明》的行为失察失管。

3. 新桥社区：对周**废品回收店未办理相关证照，长期非法从事生产经营活动的行为失管失察^[18]。

4. 井坪村委会：超出职能范围为本村村民彭**办理鹤城区惠顺农贸市场营业执照出具《经营场所证明》^[19]。

[16] 《安全生产法》第十三条 各级人民政府及其有关部门应当采取多种形式，加强对有关安全生产的法律、法规和安全生产知识的宣传，增强全社会的安全生产意识。

[17] 惠顺农贸市场原属于农村集体土地，属盈口街道办事处辖区，后被征收属政府储备地，城市建设配置用地范畴。因很多历史遗留问题没有解决到位，在管理上盈口街道办事处认为该处已被征用属国有土地，应由城南街道办事处负责，城南街道办事处认为惠顺农贸市场经营场所地址为井坪村 13 组，属于盈口辖区，应由盈口街道办事处负责。两地均不认为是自己的职责，推诿扯皮，导致违法企业长期失管。

[18] 《安全生产法》第七十五条 居民委员会、村民委员会发现其所在区域内的生产经营单位存在事故隐患或者安全生产违法行为时，应当向当地人民政府或者有关部门报告。

《湖南省安全生产条例》第七条 村（居）民委员会应当对其所在区域内的安全生产违法行为予以劝阻并向当地人民政府或者有关部门报告，协助当地人民政府或者有关部门做好生产安全事故隐患排查、整治和事故善后工作。

[19] 惠顺农贸市场的经营场所应属新桥社区管辖区域，应由新桥社区把关出具相关证明。

5. 区商务局：作为再生资源行业主管部门^[20]，对再生资源行业整治排查不力，开展“打非治违”工作流于形式，虽然对辖区内从事再生资源回收企业进行了摸排，制定了再生资源企业工作方案，但并未按照方案要求督促企业落实，对企业存在非法违法行为^[21]，也未采取有效措施打击处置到位；对周**废品回收店在未办理相关证照的情况下，长期从事非法生产经营活动及鹤城区惠顺农贸市场未经行业部门审核批准从事农贸市场经营的行为失察失管。

6. 区市场监管局：作为负责市场主体统一登记和查处无证照生产经营和相关无照生产经营行为的主管部门，对监管职责认识不清^[22]，对周**废品回收店未依法取得营业执照，长期从事废品回收生产经营活动的行为失管失察。

五、对有关责任人员和责任单位的处理建议

根据调查的情况，对鹤城盈口“9·11”一般机械伤害事故的

《湖南省安全生产条例》第七条 村（居）民委员会应当对其所在区域内的安全生产违法行为予以劝阻并向当地人民政府或者有关部门报告，协助当地人民政府或者有关部门做好生产安全事故隐患排查、整治和事故善后工作。

[20]《再生资源回收管理办法》（2007 年 3 月 27 日商务部、发展改革委、公安部、建设部、工商总局、环保总局令 第 8 号）第十四条 商务主管部门是再生资源回收的行业主管部门，负责制定和实施再生资源回收产业政策、回收标准和回收行业发展规划。……

[21]提供的企业情况登记表显示多家企业无相关证照经营。

[22]区市场监督管理局认为自己不是再生资源回收行业的主管部门，打击非法的职责不是市场监管部门。根据《无证无照经营查处办法》相关规定，经营者未依法取得营业执照从事经营活动的，由履行工商行政管理职责的部门（市场监督管理部门）予以查处，而《再生资源回收管理办法》（2007 年 3 月 27 日商务部、发展改革委、公安部、建设部、工商总局、环保总局令 第 8 号）中也规定，未依法取得营业执照而擅自从事再生资源回收经营业务的，由工商行政管理部门依照《无证无照经营查处办法》予以处罚。以上法律法规说明，虽然再生资源回收行业主管部门不是市场监督管理部门，但周后定废品回收站未依法取得相关证照，长期非法从事废品回收生产经营活动，这个证照已包含营业执照，区市场监管局应根据监管职责履行对未依法取得营业执照经营者依法查处职责，打击非法行为。

责任单位、责任人员的处理提出如下建议：

（一）建议免于追究责任人员

成**，男，公民身份证号码：43302519*****，居住地：湖南麻阳苗族自治县隆家堡乡黄溪村二组，系周**废品回收站员工。安全意识淡薄，违反安全操作规程，对作业环境存在的危险因素判断不足，在设备运行情况下违规将头部伸入卧式液压废纸打包机内部，被后退的打包机推缸滚轮固定架与打包机检维修口门框左侧框架挤压切断脖子致死，导致事故发生。鉴于其在事故中死亡，建议免于追究相关责任。

（二）建议移送司法机关处理人员

周**，男，公民身份证号码：43052419*****，居住地：隆回县横板桥镇山园村7组11号附1号，系周**废品回收站经营者。在废品回收站未取得生产经营相关资质，不具备法律法规、国家及行业标准规定的安全生产条件下，非法从事生产经营活动，对事故发生负有直接责任，涉嫌重大责任事故罪，建议移送司法机关。

（三）建议行政处罚的单位

1. 周**废品回收店。未取得生产经营相关资质，在不具备法律法规、国家及行业标准规定的安全生产条件下，非法从事生产经营活动；从业人员未经教育培训考核合格上岗作业；未向操作

人员告知废纸打包机岗位存在的危险因素、防范措施，废纸打包机检维修门未实行封闭管理，未张贴安全警示标识；未落实生产安全事故隐患排查治理制度，未采取技术、管理措施，未及时未发现并消除事故隐患。以上违反了《安全生产法》第二十条、二十八条、三十五条、四十一条、四十四条，《无证无照经营查处办法》第二条及《再生资源回收管理办法》（2007 年 3 月 27 日商务部、发展改革委、公安部、建设部、工商总局、环保总局令第 8 号）第六条的规定，对事故发生负直接有责任。建议商务、市场监督管理等部门依据法律法规相关规定，对该废品回收站依法予以取缔。

2. 惠顺农贸市场。未经行业部门审核批准从事农贸市场经营活动，且在经营期间又擅自改变经营范围，将生产经营场所出租给不具备资质的个人，对承租单位的安全生产工作也未进行统一协调、管理。以上行为违反了《安全生产法》第四十九条和《怀化市城区农贸市场建设管理办法》第五条、第七条的规定，对事故发生负有责任。建议商务部门依据法律法规相关规定对该农贸市场的违法违规行为，依法予以处理。

（四）建议追责问责和组织处理的人员

1. 林**，男，中共党员，新桥社区副主任，负责安全生产工作，履行属地安全生产监管职责不力，对周**废品回收店无证照长期非法从事生产经营活动的行为失察的问题负有直接责任。依

据《中华人民共和国公职人员政务处分法》相关规定，建议由区纪委监委给予政务警告处分。

2. 向*，男，中共党员，城南街道办事处应急专班实际负责人，开展行政执法检查和打非治违工作不到位，履行属地安全生产监管职责不力，对周**废品回收站长期无证照从事经营活动的违法行为失察等问题负有直接责任。依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》相关规定，建议由区纪委监委给予政务警告处分。

3. 方**，男，民建会员，鹤城区政协委员，区商务局流通业发展股股长，履行行业安全生产监管职责^[23]不力，“打非治违”不到位，对周**废品回收站长期无证照从事经营活动的违法行为失察等问题负有直接责任。依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》相关规定，建议由区纪委监委给予政务警告处分。

4. 舒**，男，井坪村委会副书记、村文书，负责管理村委会公章，超出职能范围为本村村民彭**办理鹤城区惠顺农贸市场营业执照出具《经营场所证明》的问题负有责任。依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》相关规定，建议由区纪委监委给予政务警告处分。

[23]《无证无照经营查处办法》第二条：任何单位或者个人不得违反法律、法规、国务院决定的规定，从事无证无照经营。

第六条：经营者未依法取得营业执照从事经营活动的，由履行工商行政管理职责的部门（以下称工商行政管理部门）予以查处。

5. 肖*, 男, 中共党员, 城南街道办事处副主任, 分管应急, 安全生产等工作, 对应急专班日常工作开展督促指导不力, 对辖区周**废品回收站长期无证照从事经营活动的非法行为失管失察等问题负有主要领导责任。依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》相关规定, 建议由区纪委监委给予责令检查处理。

6. 夏*, 男, 中共党员, 区商务局党组成员、副局长, 分管再生资源行业, 履行行业安全生产监管职责不力, 对废品回收行业生产经营单位日常检查和打非治违工作安排部署不到位, 对周**废品回收站长期无证照从事经营活动的非法行为失察等问题负有主要领导责任。依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》相关规定, 建议由区纪委监委给予责令检查处理。

7. 龙**, 男, 中共党员, 区市场监督管理局信用监督管理股副股长(原股长曾*于2024年4月退休后由副股长主持工作), 组织指导对市场主体登记注册行为的监督检查工作, 履行日常市场监管职责不力, 指导查处无照生产经营和相关无证生产经营行为工作不到位, 对周**废品回收站未取得《工商营业执照》长期非法从事生产经营活动的行为失察等问题负有直接责任, 依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》相关规定, 建议由区纪委监委给予责令检查处理。

8. 谢**, 男, 中共党员, 区市场监督管理局党组成员、副局

长，分管信用监管，履行日常市场监管职责不力，对查处无照生产经营和相关无证生产经营行为工作安排部署不到位，对周**废品回收站未取得《工商营业执照》长期非法从事生产经营活动的行为失察等问负有主要领导责任，依据《中华人民共和国公职人员政务处分法》相关规定，建议由区纪委监委给予批评教育处理。

（五）其他处理建议

1. 建议区商务局、区市场监管局向区委、区政府作出书面检查。

2. 建议南街道办事处、盈口街道办事处向区委、区政府作出书面检查。

3. 新桥社区、井坪村委会向盈口街道办事处作出书面检查。

4. 建议行业部门对惠顺农贸市场内的另一废品回收站（经营者宁清龙）无证无照经营行为依法予以查处。

六、事故主要教训

1. 此次事故暴露出属地党委政府、行业监管部门学习贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述精神不深刻、不透彻，履行“属地管理”“三管三必须”有差距；对辖区内有关行业领域的安全风险、事故风险分析研判不到位，相关工作部署还存在短板漏洞；对工作不认真不负责、不担当不作为，惠顺农贸市场内的两个废

品回收站，违规经营多年，而有关部门及属地相互推诿扯皮，不主动履职尽责，导致违法企业长期失管、漏管。

2. 此次事故充分暴露出事故单位安全生产主体责任落实不到位，企业安全投入不足，风险意识淡薄，安全教育培训、现场管理不到位；经营者周**，缺乏安全法律意识，安全生产管理能力较差；从业人员安全意识淡薄，对作业危险认识不足，违章违规作业，导致事故发生。

七、事故防范和整改措施建议

1. **深刻汲取教训，反思工作短板。**党的十八大以来，习近平总书记高度重视安全生产工作，作出一系列关于安全生产的重要论述，各级各有关部门要深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述精神，坚持“人民至上、生命至上”理念，树牢红线意识，坚守底线思维，切实增强保安全、促发展的责任感、使命感。要深刻汲取事故惨痛教训，认真组织反思、查找问题短板，分析研判安全生产形势，增添务实管用措施，着力解决问题，形成全链条工作管理格局。

2. **堵塞安全漏洞，强化工作举措。**各级各有关部门要强化工作措施，提升安全防范水平，督促指导相关企业严格落实企业主体责任，严防违章违规操作。同时，部门之间要加强沟通协调，厘清安全监管责任和边界，堵塞安全管理漏洞，解决监管中存在

突出问题，防止监管缺位。

3. 深入“打非治违”，提升监管执法效能。各级各有关部门要举一反三、统筹兼顾，持续推进重点行业，重点企业专项整治，开展“拉网式”风险隐患排查，彻底摸清底数，建立管理台账，跟踪督办问题隐患，实现闭环管理。要将企业开展作业风险辨识评估、隐患排查治理情况，纳入各级各有关部门安全监管执法重点内容。坚决打击各类非法违法行为，对不符合经营要求的生产经营单位、小作坊、小加工厂等一律严格按照相关法律法规的规定坚决清理直至取缔，切实做到查处一家，警示一片，净化一个行业的作用。

4. 督促企业严格落实安全生产主体责任。各级各有关部门要督促企业严格真落实安全生产主体责任，保障安全生产投入，建立健全安全生产责任制、完善安全管理规章制度等；要转变观念，创新工作方式，引导企业充分认识落实安全生产主体责任的意义和责任，特别是对微、小企业及个人经营户的指导帮助，解决企业在安全技术、安全管理、安全教育等方面存在的缺陷，提高从业人员安全意识和操作技能，避免生产安全事故发生。

5. 加强宣传警示，营造良好安全氛围。各级各有关部门要以案为鉴、以案促改，切实做到“一地出事故、多地受教育”。利

用小视频、宣传单、宣传标语等方式，广泛普及作业安全知识，深入开展安全生产法治宣传教育，形成人人讲安全、个个会应急的良好氛围。

八、附件（略）

1. 事故调查组成员名单；
2. 技术调查报告（含勘查报告）；
3. 管理调查报告；
4. 赔偿协议；
5. 死亡证明及死者基本情况；
6. 相关单位提供的有关资料。