

山西省临汾市襄汾县聚仙饭店“8·29” 重大坍塌事故调查报告

2020年8月29日9时40分许，临汾市襄汾县陶寺乡陈庄村聚仙饭店发生坍塌事故，造成29人死亡、28人受伤，直接经济损失1164.35万元。

事故发生后，党中央、国务院高度重视。习近平总书记作出重要指示，要求举一反三，排查治理此类安全隐患，完善相关法规制度，下沉监管力量，压实安全责任，从源头上防范化解群死群伤事故。李克强总理作出重要批示，要求抓紧抢救被困人员，全力救治伤员，尽快查明事故原因并依法问责。韩正、孙春兰、胡春华、刘鹤、王勇、赵克志等领导同志也作出批示，提出明确要求。应急管理部会同住房和城乡建设部派出工作组立即赶赴现场，指导抢险救援和善后处置工作，国家卫生健康委派出医疗专家组，指导伤员救治工作。应急管理部黄明书记与救援现场视频连线调度指挥。楼阳生书记、林武省长等省领导先后赶赴现场，指挥抢险救援，看望慰问受伤人员，对善后工作提出要求，并立即组织召开全省电视电话会议，部署开展建筑领域安全隐患专项排查整治工作。

依据《安全生产法》和《生产安全事故报告和调查处理条例》等有关法律法规，经省人民政府批准，8月30日成立了由省应急管理厅牵头，省公安厅、省住房和城乡建设厅、省自然资源厅、省农业农村厅、省市场监督管理局、省消防救援总队、省总工会和临汾市人民政府有关负责同志参加的

山西省人民政府临汾市襄汾县聚仙饭店“8·29”坍塌事故调查组（以下简称事故调查组），下设技术组、管理组、综合组，同时设立专家组。邀请省纪委监委成立责任追究审查调查组，对有关地方党委政府、相关部门和人员涉嫌违法违纪及失职渎职问题开展审查调查。国务院安委会对该起事故调查工作进行挂牌督办。

事故调查组认真贯彻落实中央领导同志重要指示批示精神和省委省政府领导有关工作要求，坚持“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”和“四不放过”原则，通过现场勘察测绘、取样检测、分析计算、专家论证和问询谈话、调阅资料、走访群众等方式，查明了事故发生经过、原因、人员伤亡情况和直接经济损失，认定了事故性质和涉事饭店责任，查明了有关地方党委政府和相关部门及有关人员在管理方面存在的问题，分析了事故暴露出的突出问题和教训，提出了防范和改进工作的措施建议。

调查认定，临汾市襄汾县聚仙饭店“8·29”重大坍塌事故，是一起因违法违规占地建设，且在无专业设计、无资质施工的情形下，多次盲目改造扩建，建筑物工程质量存在严重缺陷，导致在经营活动中部分建筑物坍塌的生产安全责任事故。

一、事故经过、抢险救援和善后处置情况

1.事故经过。2020年8月29日，襄汾县陶寺乡安李村村民李家富、李家旭兄弟二人在该乡陈庄村聚仙饭店为其父举办寿宴，预定25桌宴席。按照当地习俗，寿宴安排早、午两餐，早餐用餐人数70余人。早餐后，59人在宴会厅打扑克、聊天，约20人在北楼后院看戏，等候午宴。9时40

分许，宴会厅和北楼部分房屋突然发生坍塌。事故发生时除 2 人自行逃生外，宴会厅内共有 57 人被困。

2.抢险救援。8 月 29 日 9 时 42 分，襄汾县公安局 110 指挥中心接报“陶寺乡陈庄村聚仙饭店房屋倒塌十来人被困”后，立即协调派出所、治安大队、消防救援大队及 120 医护人员赶赴现场。10 时 02 分，县应急管理局接报后立即向县主要领导报告,并通知武警、蓝天救援队等救援力量赶赴现场。市、县两级党委、政府及相关部门立即启动应急响应，成立救援现场临时指挥部，开展抢险救援。事故发生后，省委、省政府高度重视，指派胡玉亭常务副省长、贺天才副省长率领工作组赶赴现场指挥救援。省应急、公安、住建、自然资源、卫健等部门和临汾市委市政府及其有关部门立即启动应急响应，迅速组织国家综合性消防救援队伍、武警、地方专业队伍、社会救援力量等 13 支队伍 840 余人，调集大型救援装备车 20 余辆开展救援；利用生命探测仪、搜救犬和人工搜索等多种方法搜寻被困人员；在事故现场设立临时医疗救治点，调配 100 余名医务人员、15 辆救护车驻守，及时开展医疗处置、救治工作；出动 24 名防疫人员、3 台车辆、1 架无人机，进行事故现场防疫消杀。

经过 18 个小时奋力救援，8 月 30 日凌晨 3 时 52 分，抢险救援工作结束，共搜救出 57 名被困人员，其中 28 人受伤（4 名危重、6 名重症、18 名一般症状）、29 人遇难（遇难者位置图见图 1）。救援过程无衍生事故、无次生灾害。



图 1：遇难者位置示意图

3.医疗救治和善后处置。指挥部医疗保障组采取“一人一方案、一人一小组、一人一档案”方式，全力救治伤员。国家卫健委派出 4 名、省卫健委派出 20 名医疗专家，指导当地开展伤员救治工作。襄汾县委、县政府成立 42 个工作专班，对遇难者家属和受伤人员进行安抚、抚恤。截至 9 月 30 日，28 名受伤人员中已有 27 人治愈出院，1 名危重症伤员在山西医科大学第一医院住院治疗，目前生命体征平稳；29 名遇难者已于 9 月 10 日前全部安葬。

二、聚仙饭店基本情况

（一）饭店概况。聚仙饭店由襄汾县陶寺乡陈庄村村民祁建华经营，位于该乡陈庄村西、陶云线道路北侧（北纬

35°53'45.78"，东经 111°31'03.73"），是祁建华在其家庭承包责任田上自建的农村两层建筑物，占地面积 1146.09m²（含北侧院落，合 1.72 亩），建筑总面积 1157.05m²（含钢结构采光顶棚面积），投资共约 39 万元。建筑结构总体为砖混结构，局部为框架结构，主要组成部分为南楼、北楼、西房、宴会厅及钢结构采光顶棚。建筑物功能：宴会厅和北楼一层用于饭店经营，西房为厨房，南楼二层、北楼二层为居住用房，南楼一层为杂物房（聚仙饭店模型图见图 2）。该饭店最初于 1995 年开始营业，2003 年重新办理了营业执照，接待了半年散客之后，经营模式调整为只承接各类宴席，最大接待能力为 27 桌约 200 人。厨师为祁建华家人，承接宴席时临时聘用服务员。

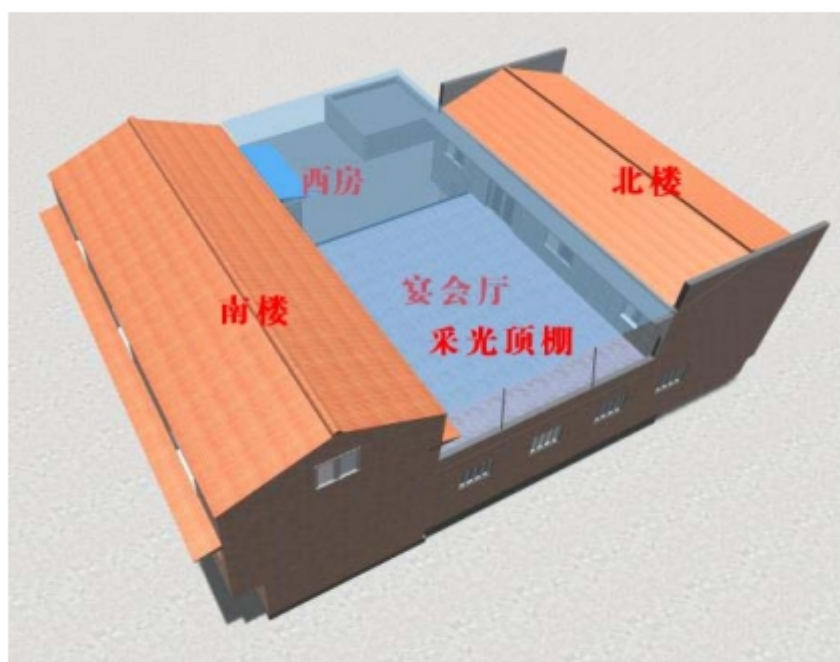


图 2：聚仙饭店模型图

事故坍塌部分为宴会厅、北楼二层南半部分和钢结构采光顶棚，坍塌部分房屋建筑面积为 252.59m²。（坍塌部分平面图见图 3、坍塌部分剖面图见图 4）



图3：坍塌部分平面图

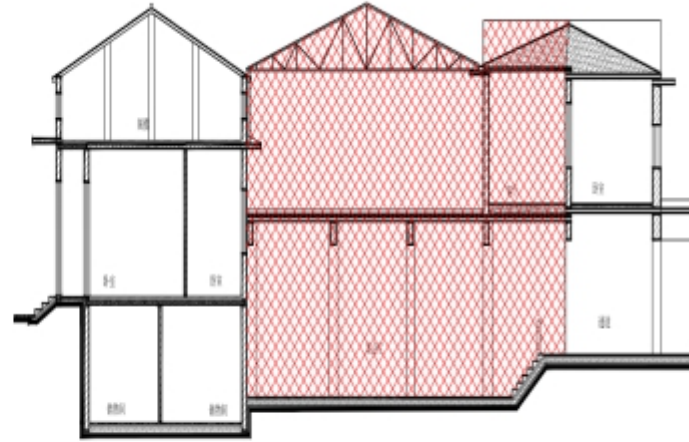


图4：坍塌部分剖面图

（二）建设情况。

聚仙饭店所在建筑物最初于 1993 年建成，后经 8 次扩建，2016 年建成现有规模，建设时间跨度 23 年（建设简图见图 5）。历次建设均由无资质的包工头按照祁建华的要求承建或祁建华聘请亲朋好友自建，无专业设计、无工程监理、无竣工验收、无相关资料。



图5：聚仙饭店建设简图（图中序号与下方文字描述相对应）

①1993年，建成南侧3间平房，建筑面积79.15平方米，用于居住和储存。由祁建华及其亲戚自建。

②1994年，在南侧3间平房上加建3间房，建筑面积79.15平方米，用于饭店经营。由祁建华及其亲戚自建。

③1996年，在南侧两层建筑西侧续建两间两层房屋，续建面积122.87平方米，完成现南楼主体建设，主要用于扩大饭店经营。由本村村民张立宁承包建设。

④1999年，建成西侧平房，建筑面积91.53平方米，用作饭店厨房。由本村村民张立宁承包建设。

⑤2001年，建成北楼及宴会厅，总建筑面积360.83平方米，其中北楼建筑面积151.71平方米、宴会厅建筑面积209.12平方米，北楼一层与宴会厅相连用作饭店包间，北楼二层用于居住。由河南省开封市包工头张守林承包建设。

⑥2003年，在北楼二层南侧进一步扩建，建筑面积43.47平方米，用于居住。承建人现已无法查证。

⑦2003年，在西房西侧扩建厨房，建筑面积23.33平方米。由本村村民祁耀先、田保山承包建设。

⑧2014年，在南楼房顶上加建阁楼并向南进行了扩建，建筑面积159.06平方米。由本村村民张立宁承包建设。

⑨2016年，在南楼与北楼之间搭建了钢结构采光顶棚，建筑面积197.66平方米，由本村民姚江鹏承包建设。

（三）占地及查处情况。聚仙饭店总占地面积1.72亩，是祁建华先后于1993年、1996年、1999年、2001年、2003年5次占用本人家庭承包责任田所建，无集体建设用地审批手续。

2002年4月10日，有群众向原襄汾县土地管理局举报“祁建华非法占用集体耕地建聚仙饭店”。原襄汾县土地管理局对祁建华违法占用耕地建房问题进行立案调查，依据襄汾县人民政府关于非农建设用地清查工作有关政策，考虑到祁建华没有宅基地，按照一户3分宅基地的标准，要求祁建华补办191.06平方米（0.28亩）宅基地手续，并作出处罚决定。祁建华未补办宅基地手续，也未履行处罚决定。

2002年12月16日，原襄汾县国土资源局向襄汾县人民法院申请强制执行；2003年1月13日，襄汾县人民法院予以立案，并于2004年8月3日作出行政裁定，准予强制执行襄汾县国土资源局作出的行政处罚决定。

（四）工商营业执照办理情况。1995年10月，祁建华首次领取营业执照。登记名称：襄汾县陶寺陈庄建华饭店；

注册号：1426233001440，发证机关：襄汾县工商行政管理局，有效期：1995年10月17日至1999年10月17日。

2000年4月，祁建华办理了营业执照延期。登记名称：襄汾县陶寺陈庄建华饭店；注册号：1426233001440；发证机关：襄汾县工商行政管理局；有效期：2000年4月至2004年4月。

宴会厅建成后，祁建华2003年9月重新申请办理营业执照。登记名称：襄汾县陶寺乡陈庄聚仙酒家；注册号：1426233004524；发证机关：襄汾县工商行政管理局；有效期：2003年9月22日至2004年9月21日。

经6次延期换照后，2016年5月祁建华再次办理营业执照延期，即现营业执照。登记名称：襄汾县陶寺乡陈庄聚仙酒家(以下仍称“聚仙饭店”)；注册号：141023600045093(1-1)；登记机关：襄汾县工商和质量监督管理局；类型：个体工商户；经营场所：襄汾县陶寺乡陈庄村；经营者：祁建华；注册日期：2003年9月22日；经营范围：中型餐馆；有效期为长期。

三、事故直接原因

聚仙饭店结构整体采用砖混结构，楼面板、屋面板大部为预制板、局部为现浇板，纵横墙混合承重。北楼二层A区屋面板为预制板，东西向铺设，预制板中心处荷载最大；B区屋面板为现浇板；屋面板上方为高炉水渣保温材料，最厚处将近1米。宴会厅顶板由8根砖柱支撑，砖柱为包心砌法的空心砖柱，截面370毫米×370毫米，东北角柱III荷载最大。(结构剖面图见图6)



图6：结构剖面图

事故调查组通过深入调查和综合分析，逐一排除了人为破坏、地震、地基承载力不足及沉降变形等可能导致坍塌的因素，认定事故直接原因是：聚仙饭店建筑结构整体性差，经多次加建后，使宴会厅东北角承重砖柱Ⅲ长期处于高应力状态；北楼二层 A 区屋面预制板长期处于超荷载状态，在其上部高炉水渣保温层的持续压力下，发生脆性断裂，形成对宴会厅顶板的猛烈冲击，导致东北角承重砖柱Ⅲ崩塌，最终造成北楼二层南半部分和宴会厅整体坍塌。同时，不排除当地 8 月份强降雨的影响。

（一）建筑结构整体性差。聚仙饭店宴会厅所有墙体未设置构造柱、圈梁，预制板端部无拉结、连接构造，砖柱、梁端无固定连接措施，砖柱采用包心砌法，均不符合国家规范要求。

（二）承重砖柱及北楼二层屋面荷载严重超载。经结构分析计算，宴会厅柱Ⅲ轴向允许承载力 369 千牛，极限承载力 590 千牛；受水前及受水后上部结构传来的轴向力分别为 442 千牛、456 千牛，为允许承载力 1.2 倍和 1.24 倍。北楼

二层 A 区屋面预制板允许荷载为 2.31 千牛/平方米，实际荷载受水前为 8.15 千牛/平方米、受水后为 9.7 千牛/平方米，分别为允许荷载 3.53 倍和 4.2 倍。现场测试预制板荷载加载至 2.94 千牛/平方米（为允许荷载的 1.27 倍）时开始出现裂缝，证明北楼二层 A 区屋面预制板为整个建筑物最薄弱部位。

四、聚仙饭店主要问题

聚仙饭店经营者祁建华违法占用土地建设房屋；两次通过不正当手段取得未经审批的《集体建设用地使用证》；拒不执行原襄汾县国土资源局下达的《关于陈庄村村民祁建华违法占地建饭店的处罚决定》和襄汾县人民法院下达的《行政裁定书》；将未经专业设计与施工、未经过竣工验收的农房用于从事经营活动；饭店开业以来存在证照逾期经营行为。

五、有关部门主要问题

（一）土地管理部门

1.原襄汾县陶寺乡土地所。1993 年至 2002 年期间，农村宅基地审批管理混乱，土地台账、收费台账遗失；发放空白《集体建设用地使用证》；在连续 3 年开展的清理整顿非农建设用地工作中，未对祁建华违法占地行为予以查处。

2.原襄汾县土地管理局。未认真履行土地管理职责，对原陶寺乡土地所 1993 年至 2002 年间宅基地审批、违法占地查处等工作监督管理不到位；对原陶寺乡土地所宅基地审批发证混乱、土地管理台账遗失等问题失管失察；对农村违法占地建房行为打击查处不力。

3.原临汾行署土地矿产资源管理局。未认真履行土地管理职责，对襄汾县宅基地审批混乱、违法占地查处不力等问题监督指导不到位。

（二）住房和城乡建设部门

1.襄汾县住房和城乡建设局。未认真履行指导全县农村住房建设工作职责；没有落实“未通过竣工验收的农房不得用于从事经营活动”的要求；对乡镇城建办农村房屋建设管理指导和技术服务工作不到位；组织指导乡镇开展农村住房安全排查整治工作不认真，未按照有关文件精神对擅自改建扩建加层、野蛮装修和违法违规建房等进行重点排查。

2.临汾市住房和城乡建设局。未认真履行指导全市农村住房建设工作职责；未按照有关文件精神，对村镇开展危险房屋安全排查整治工作作出安排部署；对落实“未通过竣工验收的农房不得用于从事经营活动”的要求未进行安排部署；对2020年以来襄汾县农村危房改造工作领导小组办公室组织开展的农村住房安全排查整治工作不实不细的问题失管失察。

（三）原工商行政管理部门

1.原襄汾县陶寺乡工商行政管理所。在聚仙饭店2005年7月、2007年7月营业执照分别过期10个月和11个月的情况下，未依法对其无证经营行为进行查处，未按照有关规定重新办理营业执照，而是对其予以延期换证。

2.原襄汾县工商行政管理局（原襄汾县工商和质量监督管理局）。对陶寺乡工商所违规核发工商营业执照的问题失管失察，对无证经营行为查处打击不力。

六、地方党委政府及村“两委”主要问题

（一）襄汾县陶寺乡陈庄村“两委”。未认真履行农民集体所有土地经营管理职责，未有效阻止祁建华违法占用土地建房行为，致使祁建华违法占地面积不断扩大；在2015年地籍调查时，为祁建华出具宅基地虚假证明材料；在2020年组织开展的农村住房安全排查整治工作中，没有按照有关文件要求对改建、扩建、加建的农房特别是聚仙饭店进行重点排查。

（二）襄汾县陶寺乡党委政府。组织开展“三无”创建工作不扎实；未认真履行土地管理职责，对祁建华违法占地建房并多次扩大占地等行为制止不力；对原陶寺乡土地所1993年至2002年间宅基地管理秩序混乱，土地台账、收费台账遗失，违规发放《集体建设用地使用证》等失管失察；未认真履行打击乱搭乱建违法建设的主体责任，对辖区内包括聚仙饭店在内的乱搭乱建违法建设未做到及时制止、及时打击；未严格按照有关文件要求组织对辖区内擅自改建扩建加层、野蛮装修和违法违规建房等进行重点排查整治。

（三）襄汾县委、县政府。贯彻落实地方党政领导干部安全生产责任制不力，对乡、村开展“三无”创建工作督促指导不到位；对县土地管理部门工作领导管理不到位，辖区内查处打击违法占地行为不力、农民占用耕地建房审批把关不严、宅基地审批管理秩序混乱；对乡镇及有关部门开展集中整治乱搭乱建、农村住房安全排查整治工作不严不实不细等问题失管失察。

（四）临汾市委、市政府。贯彻党中央国务院及省委省政府关于安全生产的决策部署不力，落实地方党政领导干部安全生产责任制不到位，对全市“三无”创建工作重视不够、

领导不力；对土地管理、住建等部门和襄汾县打击农村违法占地、乱搭乱建以及农村住房安全排查整治等工作不严不实的问题失管失察。

七、对有关责任人员及相关责任单位处理决定

（一）对有关人员的处理

1.公安机关采取刑事措施 1 人。

祁建华，群众，襄汾县陶寺乡陈庄聚仙饭店经营者。涉嫌过失以危险方法危害公共安全罪，被襄汾县公安局依法采取刑事强制措施；2020年9月14日，被襄汾县人民检察院批准逮捕。

2.给予党纪政务处分 31 人

陶寺乡土地所（4 人）

（1）侯海峰，陶寺乡土地所原工作人员，收受祁建华钱款后，未经审批为其办理《集体土地建设用地使用证》，发放空白《集体土地建设用地使用证》，对事故的发生负有直接责任。给予其留党察看二年、政务撤职处分。

（2）刘波，任陶寺乡土地所所长期间，明知祁建华无土地手续便进行扩建，未及时查处和制止；离任时对交接工作不负责任，造成乡土地所登记管理台账、收费台账遗失，对事故的发生负有直接责任。给予其留党察看二年、政务撤职处分。

（3）张建伟，负责原陶寺乡土地所工作期间，未认真核对整顿辖区范围内房屋的土地手续，对祁建华违法占用耕地建设房屋查处不力，对事故的发生负有直接责任。给予其党内严重警告处分。

(4) 靳延峰，陶寺乡自然资源所所长，开展集中整治乱搭乱建工作不实不细，对事故的发生负有直接责任。给予其政务记过处分。

襄汾县原土地管理局（3人）

(5) 李学，任襄汾县土地管理局局长期间，落实土地管理职责不到位、失职失察；对农村宅基地管理混乱，将盖公章的空白《集体建设用地使用证》交给各乡镇土地所自行管理，对事故的发生负有主要领导责任。给予其党内严重警告处分。

(6) 张宏斗，任襄汾县土地管理局副局长，分管执法监察工作期间，未认真履行土地执法监督检查职责，未及时发现查处祁建华违法占地行为，对事故的发生负有主要领导责任。给予其党内严重警告处分。

(7) 顾黎波，襄汾县自然资源局党组书记、局长，对全县开展集中整治乱搭乱建工作指导不到位；组织开展打击违法占地工作不力，对事故的发生负有主要领导责任。给予其政务警告处分。

襄汾县住房和城乡建设局（1人）

(8) 梁彦明，任襄汾县住房和城乡建设局局长期间，对辖区内危险房屋排查整治工作组织指导不力；未按照上级要求对“未通过竣工验收的农房不得用于从事经营活动”工作进行安排部署，对事故的发生负有主要领导责任。给予其政务记过处分。

临汾市住房和城乡建设局（3人）

(9) 丁毅，任临汾市住房和城乡建设局安全管理科科长期间，对领导批示要求牵头组织开展危险房屋安

全排查整治工作不安排不落实，对事故的发生负有直接责任。给予其政务记大过处分。

(10) 史安平，任临汾市住房和城乡建设局村镇科科长期间，对领导批示要求组织开展危险房屋安全排查整治工作不安排不落实，对事故的发生负有直接责任。给予其政务记大过处分。

(11) 李玉升，临汾市住房和城乡建设局副局长，将住建部《关于切实加强农房建设质量安全管理的通知》文件丢失，未贯彻上级“未通过竣工验收的农房不得用于从事经营活动”的要求；对全市开展危险房屋安全排查整治工作督促指导不力，对事故的发生负有直接责任。给予其政务记大过处分，免去其临汾市住房和城乡建设局党组成员、副局长职务。

陶寺乡原工商所（2人）

(12) 范清俊，任陶寺乡工商所所长期间，未依据有关规定对聚仙酒家无照经营行为进行依法查处；饭店营业执照断档后，未按照营业执照办理程序进行办理；营业执照办理混乱，档案未及时归档。给予其政务记过处分。

(13) 张吉高，任陶寺乡工商所负责人期间，未按规定对聚仙酒家无照经营行为进行依法查处，未按照程序进行断档后的续办工作。给予其党内警告处分。

襄汾县原工商局（1人）

(14) 杜钢得，任襄汾县工商局副局长期间，对原陶寺乡工商所查处无证经营行为履职不到位和违规发放营业执照失管失察。给予其政务警告处分。

襄汾县法院（4人）

（15）张文跃，任襄汾县法院行政审判庭副庭长期间，擅自将襄汾县国土局申请强制执行祁建华违法占地案件搁置16年未执行，对事故的发生负有直接责任。给予其留党察看二年、政务撤职处分。

（16）张林刚，任襄汾县法院行政审判庭审判员期间，在配合张文跃执行期间，未督促张文跃采取强制执行措施，对事故的发生负有直接责任。给予其党内警告处分。

（17）戴旭耀，任襄汾县法院行政审判庭庭长期间，在审查执行襄汾县国土局申请强制执行祁建华违法占地建房案中，未依照法定程序办理，对事故的发生负有直接责任。给予其政务记大过处分。

（18）许新民，任襄汾县法院副院长，分管行政审判庭工作期间，对襄汾县国土局申请强制执行祁建华违法占地案件失察失管，对事故的发生负有主要领导责任。给予其党内严重警告处分。

陶寺乡陈庄村“两委”（2人）

（19）祁占国，陈庄村党支部书记，对聚仙饭店长期违法占地建房行为未尽到管理职责；开展农房隐患排查工作不负责任；组织开展“三无”创建工作不力，对事故的发生负有直接责任。给予其留党察看二年处分。

（20）姚国勤，陈庄村村委会主任，出具虚假证明材料，为祁建华企图骗取宅基地登记提供条件；组织开展农房隐患排查工作不负责任；组织开展“三无”创建工

作不力，对事故的发生负有直接责任。给予其政务记大过处分。

陶寺乡党委政府（6人）

（21）曹建强，陶寺乡农技站站长兼陈庄村包村干部，未有效督促陈庄村扎实开展农村住房安全排查整治和“三无”创建工作，对事故的发生负有直接责任。给予其党内严重警告、政务降级处分。

（22）张红刚，陶寺乡矿管办、打私办主任兼陈庄村包片领导，对陈庄村开展农村住房安全排查整治和“三无”创建工作督促指导不力，对事故的发生负有直接责任。给予其政务记大过处分。

（23）张军强，陶寺乡城建办主任，抓“三无”创建工作不力，未有效督促重点排查整治擅自改建、扩建、加层等违法违规建房行为，对事故的发生负有直接责任。给予其政务记大过处分。

（24）信玉林，陶寺乡人大主席，分管住建工作，抓“三无”创建工作不力，组织全乡农村住房安全排查整治工作不实不细，对事故的发生负有直接责任。给予其政务记大过处分。

（25）梁富强，陶寺乡乡长，贯彻落实地方党政领导干部安全生产责任制不到位，对聚仙饭店违法占地问题失察，组织指导全乡开展农村住房安全排查整治和“三无”创建工作不力，对事故的发生负有主要领导责任。给予其政务记过处分。

（26）张军，陶寺乡党委书记，落实地方党政领导干部安全生产责任制不到位，领导全乡“三无”创建工作

不力，对聚仙饭店违法占地问题失察，对事故的发生负有主要领导责任。给予其政务记过处分。

襄汾县委县政府（5人）

（27）杜许堂，时任襄汾县常务副县长，分管土地管理、住房和城乡建设等工作，抓“三无”创建工作不力，对乡镇开展农村住房安全排查整治、集中整治乱搭乱建、打击农村违法占地等工作不力失管失察，对事故的发生负有主要领导责任。鉴于其担任分管安全工作的副县长期间，对多起事故的发生且一起事故的瞒报负有主要领导责任，给予其党内严重警告、政务记大过处分，免去其襄汾县政协主席职务。

（28）廉振东，时任襄汾县副县长，分管土地管理工作，组织开展打击农村违法占地工作不力，对县乡土地管理部门未严格审核发放《集体建设用地使用证》的问题失察，对事故的发生负有主要领导责任。给予其党内警告处分。

（29）郭福才，时任襄汾县副县长，分管土地管理工作，对辖区内土地管理情况指导督促不到位，对陶寺乡土地管理混乱、打击违法占地不力等问题失察，对事故的发生负有主要领导责任。给予其党内警告处分。

（30）白建成，襄汾县政府县长（2020年9月被免职），贯彻落实地方党政领导干部安全生产责任制规定不力，对“三无”创建工作重视不够，对本县有关部门开展隐患排查治理、打击农村违法占地、私搭乱建、农村住房安全排查整治等工作不力失管失察，对事故的发生负有重要领导责任。给予其政务警告处分。

(31)刘浩，襄汾县委书记(2020年12月被免职)，贯彻落实地方党政领导干部安全生产责任制措施力度不够，对“三无”创建工作研究不深、推进不力，指导督促县政府及自然资源、住房和城乡建设等部门依法履行职责不到位，对事故的发生负有重要领导责任。给予其政务警告处分。

3.进行诫勉谈话的1人

(32)王青川，临汾市规划和自然资源局副局长，分管执法监察工作，对襄汾县自然资源局打击非法违法占地工作指导督促不到位、监督管理不力。进行诫勉谈话。

4.对9名责任人员进行批评教育或责令检查

(33)常青，临汾市委常委、市政府常务副市长，进行批评教育、责令作出书面检查；

(34)闫建国，临汾市政府党组成员、副市长，进行批评教育、责令作出书面检查；

(35)常富顺，临汾市政府原副市长，进行批评教育、责令作出书面检查；

(36)任俊发，原临汾行政公署副专员，责令作出书面检查；

(37)姚永强，襄汾县原工商局局长，责令作出书面检查；

(38)王一峰，原临汾行署土地矿产资源管理局局长；

(39)张书春，陶寺乡原乡长；

(40)张焕年，陶寺乡原副乡长；

(41)胡玉刚，陶寺乡原副乡长。

其中王一峰、张书春、张焕年、胡玉刚等四人不具备对其进行批评教育的条件，免予问责。

（二）对聚仙饭店的处理建议

依照《生产安全事故报告和调查处理条例》第四十条规定，由襄汾县市场监督管理局吊销聚仙饭店《营业执照》等证照；依照《土地管理法》第七十八条规定，由襄汾县人民政府农业农村主管部门责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋；依照《安全生产法》第一百零九条规定，责成临汾市应急管理局对发生重大生产安全事故的聚仙饭店处以罚款。

（三）其他建议

责成临汾市委、市政府向省委、省政府作出深刻书面检查，责成襄汾县委、县政府向临汾市委、市政府作出深刻书面检查，认真总结和汲取事故教训，进一步加强和改进安全生产工作。

八、事故主要教训

（一）安全发展理念树得不牢。临汾市和襄汾县没有牢固树立红线意识和底线思维，没有正确处理安全与发展的关系，抓安全生产工作重部署轻落实。福建泉州欣佳酒店“3·7”重大坍塌事故发生后，省住房和城乡建设部门在全省部署开展了农村住房安全排查整治工作，但一些市、县重视不够，在抓落实上力度层层衰减，没有把工作落实落细到基层。临汾市和襄汾县相关部门防范化解重大安全风险意识不强，对行业内重大事故不关注、不研究，对“未通过竣工验收的农房不得用于从事经营活动”的要求不深入分析、不督促落实，甚至在上级有部署时不及时进行安排造成公文遗失，致使村镇

没有开展危险房屋安全排查整治工作，导致涉事饭店一直“带病”运营。一些地方党委、政府“人民至上、生命至上”的理念树得不牢，对安全生产工作的极端重要性认识不足，在落实“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”上压力传导不够，安全监管层层失守，重大安全隐患一直长期存在，最终酿成事故。

（二）行政审批和监管执法不严。聚仙饭店是占用耕地建设并多次扩建而成的违法建筑，在建筑形成与使用过程中，各级政府及有关部门开展多轮打击违法占地、非农建设用地清理整顿、集中整治乱搭乱建、农村住房安全排查整治等行动，但一些监管执法人员未认真履行职责，始终未能对该饭店违法占地行为有效制止查处。襄汾县在开展农村宅基地有偿使用工作中，将加盖政府公章的空白《集体建设用地使用证》提前发放给各个乡镇，且乡镇政府属地管理责任缺失，对于农村宅基地审批疏于监管，导致聚仙饭店经营者两次获取未经审批的《集体建设用地使用证》，甚至有个别工作人员为违法者出具虚假证明。原襄汾县工商行政管理部门明知聚仙饭店工商营业执照过期，不仅未对其无证经营行为予以查处，还违规为其办理延期换照。

（三）农村自建房安全排查整治不力。襄汾县在2019年开展农村人居环境整治工作中，对农村私搭乱建工作开展不实，流于形式走过场。今年4月份组织开展的农村住房安全排查整治工作中，陶寺乡政府未按照要求，组织对擅自改建、扩建、加层特别是用作经营场所的既有住房进行重点排查整治，陈庄村上报的农村住房安全隐患排查台账显示269户住房均无隐患。事故发生前，襄汾县5个月的时间仅

排查出 261 处安全隐患；事故发生后，短短 8 天就排查出农村住房安全隐患 4772 处。

（四）农村违法占地建房现象较为严重。长期以来，农村住宅建设没有统一的规划，一些村民认为分给自己的承包地可以任意使用，擅自将自己承包的土地改变用途，进行非农建设。一些地方政府及相关职能部门对农村自建房缺乏有效指导监督，基层村、所管理不规范，对宅基地审批监管不严格，不能及时制止违法占地行为，导致农村占用耕地、未批先建等问题较为突出。

（五）农房建设特别是农房经营场所管控缺失。聚仙饭店历次扩建都由祁建华雇佣农村建筑包工头或自行组织建设完成，无专业设计、无资质施工，依靠包工头经验或个人想法，建设全程无人管无人查，房屋质量安全无保障。此类现象在农村普遍存在，怎么建房、建什么房、需要履行哪些手续、承建人资质要求，以及建房监督监理等方面没有规范性要求，加之农房建设基层监管力量薄弱，做不到精心指导、细致排查，致使农村住房安全工作相对城镇差距比较大。在农村自建房用作经营场所管理上，相关部门没有落实“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”的要求，相互之间信息共享量少，形不成监管合力，致使聚仙饭店这类违法建筑用作经营场所的，没有一个部门对它的合法性、安全性进行监督检查。

九、事故防范和整改措施建议

（一）切实担负起防范化解安全风险的重大责任。各级党委政府及有关部门，特别是临汾市、襄汾县要深刻汲取“8·29”重大坍塌事故教训，充分认识到当前安全生产形势与

党中央国务院的要求、与实现“四为四高两同步”总体工作思路和要求、与人民群众的期望存在很大差距。要牢固树立人民至上、生命至上的理念，正确处理好安全与发展的关系，切实把不发生重大生产安全事故作为一项重大政治任务，作为增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”来践行。各级党政领导干部要自觉强化使命担当，认真落实党政领导干部安全生产责任制规定，定期对分管行业领域的安全进行检查指导。各行业领域主管部门要深入分析本行业领域重大安全风险隐患，抽调专业人员深入一线，加大执法检查力度，倒逼生产经营建设单位认真自查自纠、全面整治风险隐患。省政府安委会办公室要组织协调有关部门制定出台分级分类监管办法，完善企业安全生产主体责任法律追究工作机制，修订安全生产约谈等制度，建立健全最严格的安全生产责任体系。要将推进安全发展纳入巡视工作，深入发现问题，善于揭短亮丑，警示各级党政领导干部、监管执法人员认真履职，切实承担起“促一方发展、保一方平安”的政治责任。

（二）扎实开展城乡建筑领域安全隐患专项排查整治。

全省各地特别是临汾市、襄汾县要认真落实《山西省人民政府办公厅关于立即开展全省城乡建筑领域安全隐患专项排查整治工作的通知》要求，以农村、城乡结合部为重点，深挖彻查违法占地、违法建设、擅自改变房屋用途、私搭乱建等问题，坚决拆违拆危，特别是对于使用农房从事经营活动或者用作人员聚集活动的场所，要安排专业技术力量深入排查，严防类似事故发生。要结合全省农村住房安全排查整治行动，对农民自建房进行“拉网式”排查，尤其是对于年久失

修、建设标准低以及擅自扩建改建的农村住房要重点排查，对违法建设行为和重大安全隐患实行“零容忍”，严格落实“一房一策”措施，做到排查整治销号闭环管理。

（三）建立健全保障农村建房质量安全的长效机制。襄汾聚仙饭店“8·29”重大坍塌事故暴露出在农村建房方面，还存在不少法规制度标准层面的缺失。建议省自然资源厅牵头制定《山西省农村村民自建房规划许可管理办法》，明确农村村民自建房选址、许可、验收、监管等管理措施；省农业农村厅牵头制定《山西省农村宅基地审批管理办法》，严格农户宅基地申请条件，规范审批验收程序，实行户和人均面积双控，从源头上堵塞漏洞。临汾市率先出台《临汾市农村自建房屋质量管理办法》，对农村自建房屋设计、施工、验收等行为进行系统规范，明确建房户主体责任和政府部门相应的监管职责，以及质量管理、服务保障和法律责任，形成“户主负责、属地监管、行业指导、多方参与”的质量管理体系；省住房和城乡建设厅牵头制定《农村宅基地自建住房技术指南（标准）》和《山西省农村集体建设用地房屋建筑设计施工监理管理服务办法》，规范农村宅基地自建住房结构设计、建设施工、检查验收等技术标准，明确各级政府、行业主管部门、村民委员会，以及建房人和设计、施工、监理等参建各方的监督监理责任，加强对农村自建低层房屋的规范化管理；省市场监督管理局牵头制定《山西省农村自建房用作经营管理办法》，将农村自建房用作经营场所的建筑全部纳入管理范围，明确监管职责分工，严禁将未经竣工验收的农房以及非法建设、不符合安全性能要求的建筑用于经营活动。同时，加强农村住房安全基层监管力量建设。

（四）严查重处基层行政不作为乱作为慢作为。全省各地特别是临汾市、襄汾县要加强各级领导干部和基层执法人员法治教育，切实提高依法行政能力。相关涉农部门要开展依法行政“回头看”清查行动，对涉农执法中的不作为、乱作为、慢作为，一号多证、乱发证等突出问题要坚决纠正，对滥用职权、徇私枉法的人员要严肃查处，及时通报曝光典型案例。有关司法机关要深入开展案卷清查行动，确保司法裁决执行到位。

（五）全面深化安全生产专项整治三年行动和“零事故”单位创建活动。全省各地特别是临汾市、襄汾县要深刻汲取聚仙饭店“8·29”重大坍塌事故教训，将农村住房特别是农民自建房用于经营性场所，要纳入安全生产专项整治三年行动和“零事故”单位创建活动的重要内容，扎实开展安全排查整治。要举一反三，认真开展危险化学品、煤矿、非煤矿山、消防、道路运输等重点行业领域专项整治。省政府安全生产委员会要组织力量对临汾市进行重点督导检查，指导帮助工作，推动责任落实，防范化解风险，迅速扭转安全生产被动局面。同时，各级党员干部要自觉在移风易俗中守规矩、作表率，大力营造移风易俗的浓厚社会氛围，坚决制止讲排场、比阔气、随礼泛滥等陈规陋习。